

广州市司法行政工作 风险防控理论与实务

GUANG ZHOU SHI SI FA XING ZHENG GONG ZUO FENG XIAN FANG KONG LI LUN YU SHI WU

广州市司法局◎编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

非
外
借

广州市司法行政工作 风险防控理论与实务

GUANG ZHOU SHI SI FA XING ZHENG GONG ZUO FENG XIAN FANG KONG LI LUN YU SHI WU

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

广州市司法行政工作风险防控理论与实务 / 广州市
司法局编. —北京: 中国法制出版社, 2016.8
ISBN 978-7-5093-7746-8

I . ①广… II . ①广… III . ①司法—行政—研究—广
州 IV . ① D927.651.61

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 201180 号

策划编辑 马 颖

责任编辑 王雯汀

封面设计 李 宁

广州市司法行政工作风险防控理论与实务

GUANGZHOU SHI SIFAXINGZHENG GONGZUO FENGXIANFANGKONG LILUNYUSHI WU

编者 / 广州市司法局

经销 / 新华书店

印刷 / 三河市紫恒印装有限公司

开本 / 710 毫米 × 1000 毫米 16 开

版次 / 2016 年 8 月第 1 版

印张 / 26 字数 / 356 千

2016 年 8 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-7746-8

定价: 65.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码: 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033393

值班电话: 66026508

传真: 66031119

编辑部电话: 66034242

邮购部电话: 66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010-66032926)

序

党的十八届四中全会明确提出“全面推进依法治国”，实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，必须坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。作为政府法制工作部门，如何作好表率，坚持依法行政、依法履职，成为当前司法行政机关面临的重大课题。

近年来，广州市司法局在加强司法行政业务建设、预防和化解职业风险方面，进行了不懈的探索，司法部部长吴爱英，副部长郝赤勇、张彦珍，省委副书记马兴瑞，省委常委、政法委书记林少春，省司法厅厅长杨江华，省委常委、市委书记任学锋，市委副书记、政法委书记陈如桂等领导调研时给予高度评价，市司法局被司法部授予集体一等功。这些探索和实践为广州市司法局率先开展司法行政风险防控研究打下了坚实的基础。

为推进司法行政风险防控制度化、体系化，市司法局专门组织了一批业务骨干，针对司法行政各项业务工作开展调研，梳理履职风险，精确到每个岗位，并对风险进行分析、提出相应的法律依据和具体的应对措施。该研究项目得到了司法部司法行政学院、中山大学法学院有关专家、学者的悉心指导和鼎力支持，在此深表谢意。

《广州市司法行政工作风险防控理论与实务》是风险管理理论引进司法行政领域的初步尝试，难免有局限和不足之处，期待这一研究成果在实践中进一步丰富和完善。广州市司法行政工作人员应以法治为原则，以制度为戒尺，带头依法履职、规范执业，进一步提升司法行政公信力，为法治政府、法治广州作出应有的贡献！

是为序。

吴善积^①

2016年1月30日

^① 吴善积：广州市司法局党委书记、局长

目 录

第一章 司法行政风险防控概述·····	001
1.1 司法行政风险概述·····	002
1.2 广州市司法行政风险防控的种类·····	004
1.3 司法行政风险防控的理论基础·····	013
1.4 广州市司法行政风险防控的现实需求·····	016
第二章 司法考试风险评估分析模板·····	021
2.1 报名组织风险评估分析模板·····	021
2.2 考区考点考场设置风险评估分析模板·····	026
2.3 试卷管理风险评估分析模板·····	035
2.4 考试实施风险评估分析模板·····	055
2.5 成绩管理风险评估分析模板·····	072
2.6 受理报审资格申请与“证书”管理风险评估分析模板·····	077
第三章 律师管理风险评估分析模板·····	083
3.1 资格审查类风险评估分析模板·····	083
3.2 检查考核类风险评估分析模板·····	092

3.3	听证类风险评估分析模板	097
3.4	行政复议类风险评估分析模板	111
3.5	行政处罚类风险评估分析模板	117
3.6	信息公开类风险评估分析模板	123
第四章	公证管理风险评估分析模板	127
4.1	公证机构设立风险评估分析模板	127
4.2	公证机构执业监督检查风险评估分析模板	130
4.3	对公证机构的行政处罚风险评估分析模板	135
4.4	公证员任职程序风险评估分析模板	147
4.5	对公证员的行政处罚风险评估分析模板	153
第五章	司法鉴定管理风险评估分析模板	167
5.1	司法鉴定机构登记管理工作风险评估分析模板	167
5.2	司法鉴定人的登记管理工作风险评估分析模板	186
第六章	社区矫正风险评估分析模板	203
6.1	调查评估及社区服刑人员接收风险评估分析模板	203
6.2	社区矫正管理工作风险评估分析模板	210
6.3	社区矫正终止及后续事项风险评估分析模板	216
第七章	人民调解风险评估分析模板	219
第八章	安置帮教风险评估分析模板	225
8.1	刑释人员接收风险评估分析模板	225
8.2	安置帮教工作缺失风险评估分析模板	239

8.3	安置帮教工作人员职责风险评估分析模板	240
8.4	刑释人员紧急事件处理工作风险评估分析模板	249
第九章	监狱管理风险评估分析模板	255
9.1	监狱执行罪犯暂予监外执行风险评估分析模板	255
9.2	监狱提请减刑假释工作程序风险评估分析模板	271
9.3	监狱执行收押程序风险评估分析模板	294
9.4	律师会见监狱在押罪犯风险评估分析模板	298
9.5	犯人生活卫生管理风险评估分析模板	302
9.6	其他风险评估分析模板	330
第十章	戒毒管理风险评估分析模板	345
10.1	戒毒措施评估分析模板	345
10.2	强制隔离戒毒所管理风险评估分析模板	362
10.3	强制隔离戒毒诊断评估风险评估分析模板	368
10.4	其他强制隔离戒毒工作风险评估分析模板	373
后 记		403

1

第一章

司法行政风险防控概述

2014年10月召开的中共十八届四中全会提出全面推进依法治国，并从立法、执法、司法、守法、队伍建设和党的领导六个方面作出重要部署。其中，全会多处对司法行政工作提出明确要求，充分体现了党中央对司法行政工作的高度重视与关心：全会审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（以下简称十八届四中全会《决定》）从促进公正司法的角度，提出完善司法管理体制和优化司法职权配置；全会从推动全社会树立法治意识的角度，提出深入开展法制宣传教育，把法治教育纳入国民教育体系和精神文明创建内容；全会从建设完备的法律服务体系的角度，提出推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系建设，完善法律援助制度，健全司法救助体系；全会从建设社会主义法治工作队伍的角度，提出加强法律服务工作队伍建设，增强广大律师走中国特色社会主义法治道路的自觉性和坚定性，构建社会律师、公职律师、公司律师等优势互补，等等。

全面推进依法治国和全面深化改革为司法行政工作改革发展提供了良好的机遇，也为司法机关及司法行政人员带来了更高的挑战。如何在把握发展机遇的同时，直面各种挑战、防范与化解执法风险成为司法行政工作的重要职责和使命。司法行政风险一旦发生，将影响法律的正确实施，扰乱司法行政工作的健康发展，损害司法机关的权威性与公信力，司法行政机

关和执法人员也将承担相应的责任,甚至影响依法治国和司法改革各项工作的推进。^① 司法机关如何高度认识司法行政工作风险防范的重要性,有效地预防和化解种种风险情势的发生,已经成为新形势下各级司法机关必须重视并亟待研究解决的迫切问题。

风险管理是 20 世纪初兴起的研究风险发生规律和风险控制技术的一门新兴的管理科学,在行政管理工作中引进风险意识是近年来管理科学的发展趋势。我国目前在行政执法领域对风险管理理论的运用主要集中在保险理论界和税务等实践部门。在司法行政执法领域全面引入风险管理机制,对认真做好司法行政各项工作和推进依法治国,建设社会主义法治国家都有着极其重要的意义。

1.1 司法行政风险概述

1.1.1 司法行政的概念

司法行政通常是指与司法有关的,以司法管理活动为核心,以司法保障和法治服务为主旨,为司法活动的正常运行提供保障和支持,为政府和社会提供法治服务的活动,是关于司法行政机构的性质、任务、组织体系、活动原则、工作内容和程序的总称。其具有如下特点:第一,司法行政工作是国家的一种特殊行政活动。它通过提供法律保障和法律服务,依法维护政治稳定和社会安定,维护国家、集体利益和公民的合法权益,运用法律手段对社会生活进行有效管理。第二,司法行政工作是国家的一种特定司法活动。它参与各类诉讼活动并负责执行刑罚,与各司法机关形成了配合与制约的关系,

^① 参见唐勇:“行政执法风险防范研究”,来源:宜宾市司法局网站, <http://www.ybsf.gov.cn/news.asp?id=1896>,最后访问日期:2015年3月12日。

是实现司法公正的重要环节。第三,司法行政工作又是国家的一种综合执法活动。它集行政管理和司法活动为一体,既有执法性又有服务性,既有广泛的社会性又有具体的专业性,在国家政治、经济和社会生活中,起着不可缺少、不可替代的职能作用。^①我国司法行政系统分为四级,从上到下分别为国家级的司法部、省级的司法厅、市级的司法局、区县级的司法局。本项目为市级的广州市司法局主办的司法行政风险防控项目,项目覆盖范围为广州市内的司法行政系统。

1.1.2 司法行政风险的概念

按照现代汉语《辞海》解释,风险是遭受损失、伤害或毁灭的危险。《韦伯大词典》中,风险是指可能的亏损或危险的因素或要素。可见,风险存在着指向未来性、不确定性、损失性等特点。在司法行政领域,司法行政风险是指司法行政机关和工作人员在执法或履行职责过程中,由于人为或者客观条件等种种不确定性因素而面临的有可能给执法对象和社会带来危害,并被纪检监察部门、司法机关、行政机关、社会法定主体追究各种法律责任的一种潜在危险。它与职权和责任紧密联系,是执法人员在履职过程中必须高度关注的一种警觉与防范,否则就要承担消极的法律后果。所谓有权必有责,权责必对等,有责任也就有风险。就司法行政部门而言,司法活动领域越宽,行政职权越多,行政责任就越重,司法行政风险也就越大。

本项目把风险防控的理念引入广州市司法行政系统的司法行政各项工作中,把它作为司法行政工作顺利进行的有力保障。具体地说,做好风险防控的基础,首先要厘清广州市司法行政风险的分类和类型,然后研究该司法行政风险的产生规律;其次进行产生该类司法行政风险的行为假设、风险分析和该风险所违背的相关规定;最后结合此研究与分析,得出广州市司法行政

^① 参见李春青、连春亮主编:《基层司法行政工作教程》,群众出版社2013年版,第1、2页。

风险防控的具体措施等。既有理论性，又具有可操作性。

1.2 广州市司法行政风险防控的种类

司法行政风险防控的种类包括司法行政风险类别与司法行政风险类型。前者是指具体的风险点，即产生风险的工作内容。后者是指风险的内容，包括了党内以及司法机关、行政机关、社会法定主体的追责等。

1.2.1 广州市司法行政风险类别

结合广州市司法行政系统内司法行政各项工作的具体职权性质，广州市司法行政风险可分为九大领域的风险：第一，司法考试；第二，律师管理；第三，公证管理；第四，司法鉴定管理；第五，社区矫正；第六，人民调解；第七，安置帮教；第八，监狱管理；第九，戒毒管理等。共计三十七个模板，三百零六类风险。

其中，广州市司法考试领域有六个模板共五十三类风险：（1）报名组织风险评估分析模板，包括报名事项公告风险，报名材料审查风险，告知补齐材料风险，错误修改变更考生信息风险，共四类风险；（2）考区考点考场设置风险评估分析模板，包括考点场地租用风险，考点临时小组脱岗风险，突发事件上报风险，突发事件处理风险，备用考场设置风险，考场设置风险，考点设置风险，考场设备配备风险，共八类风险；（3）试卷管理风险评估分析模板，包括备用卷配发风险，试卷袋区分风险，试卷运送风险，试卷接收检查风险，试卷值班风险，保密室及保险柜钥匙保管风险，保密室设置风险，试卷保管风险，试题内容保密风险，考试结束后试卷及相关资料保管风险，考试结束后试卷（答卷）销毁风险，试卷拆封分发风险，考试期间试卷泄密风险，考试结束后试卷和答卷的清点、封装风险，考试结束后试卷移交风险，

答卷（答题卡）监管风险，共十六类风险；（4）考试实施风险评估分析模板，包括保密工作小组工作失误风险，值班机制风险，确定监考人员的风险，检查落实工作风险，禁止使用草稿纸风险，变动考试时间风险，试卷、答卷（答题卡）监管风险，考场监考风险，答卷封装风险，答卷袋装箱、填写清单风险，答卷返送风险，发生不可抗力情形处置风险，发现泄密、严重舞弊、试卷毁损情形的上报风险，流动监考人员履职风险，试卷领取及调换考场风险，检查、清理考场风险，引导考生入场风险，考试工作人员履职风险，共十八类风险；（5）成绩管理风险评估分析模板，包括擅自发布信息风险，告知核查申请风险，受理核查申请的风险，成绩管理风险，共四类风险；（6）受理报审资格申请与“证书”管理风险评估分析模板，包括受理法律职业资格证书风险，审查法律职业资格证书申请风险，法律职业资格证书管理系统的建立风险，共三类风险。

广州市律师管理领域有六个模板共三十四类风险：（1）资格审查类风险评估分析模板，包括律师执业资格申请审核材料不严风险，律师事务所设立审核材料不严风险，逾期审核风险，调查不充分风险，应予受理而未受理或不应受理而受理风险，接受申请人利益风险，审查律师变更执业机构申请风险，共七类风险；（2）检查考核类风险评估分析模板，包括律师事务所年度检查考核不严风险，律师事务所年度检查考核不作为风险，评定考核等次未征求市级律师协会意见风险，检查考核记录疏漏风险，扣缴、发还、注销执业证书风险，共五类风险；（3）听证类风险评估分析模板，包括应予听证而未听证风险，送达、通知不到位风险，应予公开而未公开进行风险，未按期限组织听证风险，听证主体失当风险，举证责任分配不当风险，听证程序不规范风险，行政不作为或超期作为风险，共八类风险；（4）行政复议类风险评估分析模板，包括未按规定受理风险，未按规定期限办理行政复议风险，拒绝查阅相关材料风险，未听取申请人意见风险，应回避未回避风险，共五类风险；（5）行政处罚类风险评估分析模板，包括处罚事实不明、侵害当事人

合法权益风险,越权管辖风险,处罚程序不适当风险,未移交刑事案件风险,处罚显失公正风险,违反一事不二罚风险,超越时效处罚风险,共七类风险;(6)信息公开类风险评估分析模板,包括应予公开未公开、不应公开而公开风险,有偿提供政府信息风险,共两类风险。

广州市公证管理领域有五个模板共二十三类风险:(1)公证机构设立风险评估分析模板,包括设立公证机构风险,公证机构负责人核准、变更核准风险,审核公证机构变更名称、办公场所、分立、合并或者变更执业区域风险,共三类风险;(2)公证机构执业监督检查风险评估分析模板,包括对公证质量检查风险,公证机构年度考核风险,公证机构负责人年度考核、备案风险,对公证质量重点检查风险,共四类风险;(3)对公证机构的行政处罚风险评估分析模板,包括对公证机构作出行政处罚未履行告知义务风险,对公证机构作出行政处罚时调查不严风险,对公证机构作出行政处罚时调查执法人员少于2人且未出示证件风险,对公证机构作出行政处罚时调查人员应回避而未回避风险,组织公证机构处罚听证风险,共五类风险;(4)公证员任职程序风险评估分析模板,包括申领、补发、换发公证员执业证书初审风险,重点监督、指导公证员风险,对公证员办理公证业务情况的监督检查风险,组织开展公证员职业培训风险,移交公证员执业档案风险,共五类风险;(5)对公证员的行政处罚风险评估分析模板,包括吊销公证员执业证书风险,对公证员作出行政处罚时未履行告知义务风险,对公证员作出行政处罚时调查风险,对公证员作出行政处罚时调查执法人员少于2人且未出示证件风险,对公证员作出行政处罚时调查执法人员应当回避而未回避风险,组织公证员处罚听证风险,共六类风险。

广州市司法鉴定管理领域有两个模板共十二类风险:(1)司法鉴定机构登记管理工作风险评估分析模板,包括对符合条件的设立司法鉴定机构申请人作出不予受理决定或不作为风险,司法鉴定机构的变更登记的风险,司法鉴定机构的延续登记的风险,对司法鉴定机构的资质管理、鉴定质量管理进

行评估风险,依法对司法鉴定机构进行监督检查风险,对司法鉴定机构违法违规行为的投诉、调查处理风险,共六类风险;(2)司法鉴定人的登记管理工作风险评估分析模板,包括对符合条件的司法鉴定人作出不予受理的决定风险,司法鉴定人变更登记风险,司法鉴定人延续登记风险,依法对司法鉴定人进行监督检查风险,对司法鉴定机构的违法违规执业行为的投诉、调查处理风险,组织司法鉴定人参加司法鉴定岗前培训和继续教育风险,共六类风险。

广州市社区矫正领域有三个模板十五类风险:(1)调查评估及社区服刑人员接收风险评估分析模板,包括适用社区矫正评估意见不全面风险,登记接收工作不完备风险,司法所组织社区矫正宣告时人员缺席风险,居住地确认不正确风险,社区服刑人员下落不明风险,社区矫正机关与居住地的辖区不一致风险,共六类风险;(2)社区矫正管理工作风险评估分析模板,包括社区服刑人员重新犯罪未告知风险,暂予监外执行未及时续保风险,执行限制出境规定疏忽风险,未及时收到减刑文书风险,未成年人社区矫正保密工作疏忽风险,社区服刑人员档案公开风险,社区服刑人员重新犯罪风险,共七类风险;(3)社区矫正终止及后续事项风险评估分析模板,包括社区矫正与安置帮教的衔接缺失风险,安置帮教教育、材料转交风险,共两类风险。

广州市人民调解领域有一个模板共六类风险:人民调解风险评估分析模板,包括调解员法律专业知识欠缺的风险,调解程序不规范的风险,调解笔录不完善的风险,审核参加人身份存在疏漏的风险,对违法协议出具调解协议书的风险,未履行一次性告知义务风险,共六类风险。

广州市安置帮教领域有四个模板共二十类风险:(1)刑释人员接收风险评估分析模板,包括拒绝办理登记风险,拒绝登记办理风险,调查、查找工作缺失风险,重点帮教对象与“三无人员”特别工作要求风险,特殊群体部门协作要求风险,流入地和流出地交接协作工作风险,未衔接人员工作风险,

上报、传输工作风险,部门信息传达工作风险,共九类风险;(2)安置帮教工作缺失风险评估分析模板,包括社区矫正后续衔接工作不足风险一类风险;(3)安置帮教工作人员职责风险评估分析模板,包括重犯率过高风险,违反首办责任要求风险,违反告知解答义务风险,违反限时办结事项风险,违反一次性告知义务风险,随意使用公网络风险,安置帮教工作人员不作为风险,共七类风险;(4)刑释人员紧急事件处理工作风险评估分析模板,包括部门协同工作风险,上下级部门上报、指挥工作风险,事件预防、机制完善和宣传工作风险,共三类风险。

广州市监狱管理领域有六个模板共八十类风险:(1)监狱执行罪犯暂予监外执行风险评估分析模板,包括监狱对罪犯暂予监外执行条件执行不严风险,监狱未按规定补助费用或未落实到位风险,监狱对于拟提请暂予监外执行罪犯未核实居住地风险,监狱对需要暂予监外执行的罪犯的鉴别程序执行不严风险,监狱对保外就医罪犯的保证人审查不严风险,监狱对罪犯提请暂予监外执行未进行审议风险,监狱决定对罪犯提请暂予监外执行的未予公示或公告风险,监狱对暂予监外执行的决定呈请批准和抄送程序执行不严风险,监狱未向决定暂予监外执行的罪犯发放暂予监外执行决定书风险,监狱罪犯收监执行场所不当风险,共十类风险;(2)监狱提请减刑、假释工作程序风险评估分析模板,包括监狱未严格落实办案责任制风险,监狱违法提请减刑风险,监狱违法提出假释建议风险,监狱未按规定成立减刑、假释评审委员会风险,监狱未按规定步骤提请减刑、假释风险,监区或者直属分监区报送减刑、假释材料不齐全风险,监狱刑罚执行部门对上报的减刑、假释材料处理不当风险,监狱减刑、假释评审委员会评审会议程序不完善风险,监狱对于减刑、假释评审意见不予公示或公示内容不齐全、未按规定复核风险,监狱对人民检察院意见未予采纳且未回复或虽有回复但未说明理由风险,监狱提交法院的减刑、假释材料不齐全风险,监狱未将提请减刑、假释的建议书副本抄送人民检察院风险,监狱未按照有关规定报请备案审查风

险,共十三类风险;(3)监狱执行收押程序风险评估分析模板,包括监狱错误收押罪犯风险,监狱对收监条件审查不严风险,罪犯被收监后监狱不通知或不及时通知家属风险,收押罪犯对其人身和所携带物品检查不当风险,监狱对人监流程未执行到位风险,共五类风险;(4)律师会见监狱在押罪犯风险评估分析模板,监狱未为律师会见在押罪犯提供方便风险,监狱对48小时把握不准风险,监狱对律师会见在押罪犯提交材料审查不严风险,监狱对律师会见在押罪犯的违规行为不予管理风险,共四类风险;(5)犯人生活卫生管理风险评估分析模板,包括监狱在犯人伙房未配备专职干部管理、未建立岗位责任制风险,监狱犯人伙房炊具、卫生设备不齐全风险,对购进的食物未做到妥善保管、定期清理风险,监狱犯人伙房卫生制度不健全、卫生不达标、物品进入伙房未严格监管风险,监狱对犯人饮用开水供应不足风险,监狱犯人伙食一成不变风险,监狱未按月结算、未向犯人公布伙食账目风险,监狱未对病犯在生活上予以照顾风险,监狱对少数民族罪犯的特殊生活习惯没有予以照顾风险,监狱等有关部门克扣从事矿山、井下、高温、有毒作业劳动的犯人的保健食品风险,监狱对犯人被服供应未予保障风险,监狱被服发放不及时风险,监狱被服发放登记不详风险,监狱罪犯被服把握不严风险,监狱未建立被服修补保管制度风险,监狱收旧换新制度未执行或执行不到位风险,监狱被服使用奖惩制度不落实风险,监狱对罪犯的“体恤”制度未落实风险,监狱不严格按照监狱法的规定保障罪犯应有的生活场所风险,监狱不按监狱法设立符合条件的医疗机构和生活、卫生设施风险,监狱未建立健全相关责任制度风险,隐匿不报医疗事故风险,监狱不当管理医务人员风险,晋升、奖励、津贴、防护工作不到位及医学参考资料欠缺风险,监狱医院、卫生所用房不足风险,监狱财务制度和医疗器械及药品管理制度不严风险,监狱医疗卫生工作不到位风险,监狱对新收押病人健康检查处置不当风险,监狱安全生产措施执行不到位风险,监狱犯人卫生制度执行不到位风险,监狱犯人零用钱被克扣风险,监狱犯人供应站不设立或设立不当风