

陈柳裕 宋小海

为社会管理创新提供法治保障

——2011 年浙江法治建设总报告

2011 年 6 月 15 日,中共浙江省委十二届九次全体会议按照中央关于加强和创新社会管理的部署,认真总结浙江构建和谐社会、建设“平安浙江”和“法治浙江”的实践,全面分析当前浙江社会发展所面临的形势和任务,作出了《中共浙江省委关于加强和创新社会管理的决定》(浙委〔2011〕57 号)。该《决定》明确指出:要按照建设“法治浙江”的要求,把社会管理和服务纳入法治化、制度化轨道。本报告旨在以社会管理创新的法治保障为视角,认真回顾 2011 年浙江法治建设的实践,客观评判当年度浙江法治建设所取得的成绩,理性梳理社会管理创新与法治建设之间的辩证关系,并就如何进一步推进社会管理创新法治化提出对策建议,为中共浙江省委、省人大、省政府全面抓好社会管理创新、推进“法治浙江”建设提供智力支持。

一、2011 年浙江法治建设的基本情况及其评判

根据 2006 年 4 月 26 日中共浙江省第十一届委员会第十次全体会议通过的《中共浙江省委关于建设“法治浙江”的决定》,建设“法治浙江”的主要任务包括:(1)坚持和改善党的领导;(2)坚持和完善人民代表大会制度;(3)坚持和完善共产党领导的多党合作和政治协商制度;(4)加强地方性法规和规章建设;(5)加强法治政府建设;(6)加强司法体制和工作机制建设;(7)加强法制宣传教育,提高全民法律素质;(8)确保人民的政治经济文化权益得到切实尊重和保障。下文拟以地方立法工作、法治政府建设工作、司法工作和司法行政工作 4 个法治建设的基本要素为分析视点,来具体描述和评判 2011 年浙江法治建设状况。

(一)地方立法工作

2011 年,浙江省人大常委会共制定地方性法规计 6 件,修改地方性法规



计 3 件(详见表 1),批准杭州和宁波两市人大常委会制定的地方性法规计 14 件(其中包括修改计 3 件,废止计 1 件)(详见表 2)。当年度,浙江省政府共制定《浙江省政府投资预算管理办法》、《浙江省辐射环境管理办法》、《浙江省林权流转和抵押管理办法》和《浙江省统计违法违纪行为处分规定》、《浙江省信访事项复查复核办法》等政府规章计 5 件,修改政府规章两件,即《浙江省预算执行审计监督办法》和《浙江省建设项目环境保护管理办法》。此外,为了保障第十一届全国人大常委会第二十一次会议于 2011 年 6 月 30 日通过的《中华人民共和国行政强制法》的有效实施,浙江省人大常委会自 2011 年 8 月开始对现行有效的地方性法规中规定的行政强制进行了专项清理,截至当年年底,已经集中修改地方性法规计 20 件。^①与此同时,浙江省政府也对照《中华人民共和国行政强制法》的有关要求,部署并进行了依法可以采取行政强制措施、行政强制执行的种类、情形(事项)及依据的政府规章全面清理,对目前社会强烈关注的有关土地征收、收费公路等行政规范性文件进行了专项清理。

表 1 2011 年浙江省人大常委会制定、修改地方性法规情况一览表

序号	法规名称	通过、修改情况
一、制定地方性法规(6 件)		
1	浙江省土地利用总体规划条例	2011 年 5 月 25 日,省第 11 届人大常委会第 25 次会议通过
2	浙江省实施《中华人民共和国食品安全法》办法	2011 年 7 月 29 日,省第 11 届人大常委会第 26 次会议通过
3	浙江省风景名胜区条例	2011 年 7 月 29 日,省第 11 届人大常委会第 26 次会议通过
4	浙江省资源综合利用促进条例	2011 年 9 月 30 日,省第 11 届人大常委会第 28 次会议通过
5	浙江省河道管理条例	2011 年 9 月 30 日,省第 11 届人大常委会第 28 次会议通过
6	浙江省饮用水水源保护条例	2011 年 12 月 13 日,省第 11 届人大常委会第 30 次会议通过

^① 2011 年浙江省人大常委会行政强制专项清理工作中所修改的 20 件地方性法规目录,详见本卷蓝皮书分报告:《地方立法:从构建型立法向完善型立法转变》(丁祖年、刘永华著)。

续表

二、修改地方性法规(3件)		
1	浙江省实施《中华人民共和国节约能源法》办法	2011年5月25日,省第11届人大常委会第25次会议修改
2	浙江省科学技术进步条例	2011年5月25日,省第11届人大常委会第25次会议修改
3	浙江省禁毒条例	2011年11月25日,省第11届人大常委会第29次会议修改

表2 2011年浙江省人大常委会批准地方性法规情况一览表

序号	法规名称	通过、批准情况
1	杭州市城市绿化管理条例(修改)	2010年12月23日,杭州市第11届人大常委会第29次会议修订;2011年5月25日,省第11届人大常委会第25次会议批准
2	杭州市城乡规划条例	2010年12月23日,杭州市第11届人大常委会第29次会议通过;2011年5月25日,省第11届人大常委会第25次会议批准
3	杭州市销售燃放烟花爆竹管理条例	2011年6月30日,杭州市第11届人大常委会第33次会议通过;2011年9月30日,省第11届人大常委会第28次会议批准
4	杭州西溪国家湿地公园保护管理条例	2011年6月30日,杭州市第11届人大常委会第33次会议通过;2011年9月30日,省第11届人大常委会第28次会议批准
5	杭州西湖文化景观保护管理条例	2011年8月31日,杭州市第11届人大常委会第34次会议通过;2011年11月25日,省第11届人大常委会第29次会议批准
6	杭州市科学技术进步条例(修改)	2011年8月31日,杭州市第11届人大常委会第34次会议修订;2011年11月25日,省第11届人大常委会第29次会议批准
7	杭州市学前教育促进条例	2011年10月27日,杭州市第11届人大常委会第35次会议通过;2011年12月13日,省第11届人大常委会第30次会议批准
8	宁波市科技创新促进条例	2010年12月24日,宁波市第13届人大常委会第28次会议通过;2011年3月30日,省第11届人大常委会第24次会议批准
9	宁波市慈善事业促进条例	2011年4月26日,宁波市第13届人大常委会第32次会议通过;2011年7月29日,省第11届人大常委会第26次会议批准



续表

序号	法规名称	通过、批准情况
10	宁波市停车场规划建设和管理条例(修改)	2011 年 8 月 31 日,宁波市第 13 届人大常委会第 34 次会议修订;2011 年 9 月 30 日,省第 11 届人大常委会第 28 次会议批准
11	宁波市机动车维修业管理条例	2011 年 8 月 31 日,宁波市第 13 届人大常委会第 34 次会议通过;2011 年 9 月 30 日,省第 11 届人大常委会第 28 次会议批准
12	宁波市医疗纠纷预防与处置条例	2011 年 8 月 31 日,宁波市第 13 届人大常委会第 34 次会议通过;2011 年 11 月 25 日,省第 11 届人大常委会第 29 次会议批准
13	宁波市城乡规划条例	2011 年 10 月 28 日,宁波市第 13 届人大常委会第 35 次会议通过;2011 年 11 月 25 日,省第 11 届人大常委会第 29 次会议批准
14	宁波市人民代表大会常务委员会关于废止《宁波市砂石灰市场管理规定》的决定	2011 年 10 月 28 日,宁波市第 13 届人大常委会第 35 次会议通过;2011 年 11 月 25 日,省第 11 届人大常委会第 29 次会议批准

综观 2011 年浙江地方立法,我们可以发现既有不足,也有亮点。不足主要在于立法的计划性还有待于加强,如根据《浙江省人民政府办公厅关于印发浙江省人民政府 2011 年立法工作计划的通知》(浙政办发〔2011〕11 号)记载,浙江省政府在 2011 年“需制定出台的规章项目”共计有 17 件,但截至当年年底,浙江省政府共计出台的政府规章仅 7 件。亮点主要在于:(1)就立法理念而言,当年度地方立法更多地兼顾了经济发展与社会建设,在促进经济转型升级与平稳发展的同时,较好地贯彻落实了《中共浙江省委关于加强和创新社会管理的决定》。(2)就立法思路而言,当年度浙江省人大常委会和浙江省政府比往年更加注重对现有法规规章的修改完善;(3)就地方立法的贯彻实施而言,省人大常委会启动了对 2006 年至 2010 年省地方性法规配套规范性文件制定情况的专题调研,并制定出台了《关于地方性法规配套规范性文件制定的工作程序》(浙人大常办〔2011〕7 号),加大了地方性法规配套制度建设的力度;浙江省政府进一步加强了行政规范性文件合法性审查与备案工作。^① 这里,着重将地方立法更加注重加强和创新社会管理的典型表现列举如下。

^① 2011 年,浙江省政府法制办公室共对浙江省人民政府及省政府办公厅拟发的 72 件文件进行了合法性审查,提出法律审核意见计 341 条;共收到各市政府和省级部门报送省政府备案的文件计 641 件,对其中的 626 件进行了实质性审查,对 68 件文件中存在违法或不当内容的发出了备案审查意见书。

一是调整立法调研项目库,增加涉社会管理创新类立法项目。为了提升立法工作的计划性,省十一届人大常委会于2009年4月出台了《浙江省十一届人大及其常委会立法调研项目库》,大体框定了本届省人大常委会的总体立法任务。该立法项目库涵盖了浙江经济社会发展各个领域,较好地发挥了在地方立法中的指导作用。但随着“十二五”的开局、中国特色社会主义法律体系的形成、中央提出社会管理创新之重大部署,以及浙江经济社会发展进入了新时期,浙江立法工作面临新任务、新要求。为适应新形势新发展新需要,增强立法工作的前瞻性和指导性,浙江省人大常委会从2011年8月份启动了5年立法调研项目库的调整工作。本次调整,根据省委关于加强和创新社会管理等重大决策,增加或删除了若干立法项目,为加强社会管理创新方面的立法腾出了“空间”。

二是在立法计划上,突显了加强社会建设和管理的内容。立法调研项目库是一个立法的总体框架。在这一总体框架内,年度立法计划是随形势发展而不断调整与变化的。浙江2011年地方立法计划明显加大了社会建设与管理类立法项目的分量,在将加快经济发展方式转变、推进生态文明建设作为地方立法重点的同时,也将改善民生、加强社会建设和管理等内容作为立法的重点,以切实推动人民群众最关心、最直接、最现实利益问题的解决,促进浙江经济社会又好又快发展。

三是在具体立法内容上,突显了社会管理创新的主线。2011年,浙江省人大常委会制定、修改的9件地方性法规中,《浙江省河道管理条例》、《浙江省风景名胜区条例》、《浙江省实施〈中华人民共和国食品安全法〉办法》、《浙江省禁毒条例》、《浙江省饮用水水源保护条例》等5件法规属于涉及民生方面的社会管理类法规,占当年度整个省级地方性法规数量的55.6%。不仅如此,其他地方性法规中实际上也包含了社会管理方面的内容。例如,《浙江省资源综合利用促进条例》针对社会高度关注的餐厨垃圾被不法分子用于提炼地沟油的问题,规定了餐厨垃圾产生单位应当建立餐厨垃圾处置管理制度,明确规定餐厨垃圾应交由经市容环境卫生行政主管部门依法许可的餐厨垃圾收运、处置单位处理,并设置了相应的法律责任。而新修订的《浙江省科学技术进步条例》则明确将“自主创新、重点跨越、支撑发展、引领未来”作为全省科技发展的指导方针,在规定积极推进新能源、新材料、节能环保、信息技术等战略性新兴产业科学技术进步的同时,将食品安全、疾病防治等社会发展领域作为科学技术进步的重点,突显了社会管理创新的要求。

(二)法治政府建设工作

加强法治政府建设是确保政府社会管理活动规范化、构建社会主义和谐



社会的重要保障。2011 年,浙江省政府认真贯彻《国务院关于加强法治政府建设的意见》(国发〔2010〕33 号),并结合浙江实际于 10 月 8 日出台了《浙江省人民政府关于加强法治政府建设的实施意见》(浙政发〔2011〕71 号)。该《实施意见》从法治政府建设的总体要求、切实转变政府职能、加强和改进制度建设、坚持依法科学民主决策、严格规范公正文明执法、积极预防和化解社会矛盾纠纷、强化行政监督与问责、提高行政机关工作人员特别是领导干部依法行政意识和能力、加强组织领导和工作保障等 9 个方面作了明确规定,从而对浙江法治政府建设作出了系统而全面的部署。一年来,浙江各级政府在进一步加强行政与司法良性互动机制建设工作^①的同时,以完善行政执法体制机制、规范行政执法活动、加强政府法制监督为重点,狠抓依法行政工作,全面推进法治政府建设,扎实地推进了《中共浙江省委关于加强和创新社会管理的决定》的贯彻落实。

1. 进一步推进行政执法体制改革

在“十一五”时期所开展的扩权强县、行政审批制度改革、相对集中行政处罚权和相对集中行政许可权试点等工作的基础上,2011 年,浙江继续深入推进行政执法体制改革。一是稳步推进相对集中行政处罚权工作。当年度,新增了青田、海盐、奉化、诸暨等县(市)开展城市管理相对集中行政处罚权工作。同时,浙江省政府法制办公室加强了对城市管理执法工作中遇到的争议和问题的协调和指导,督促并协助下级政府做好城市管理行政执法体制的调整完善工作。二是加大了中心镇行政执法体制改革的力度。为了解决中心镇镇政府权小责任大,权责不统一的矛盾,在深入总结义乌市佛堂镇“大综合执法”试点经验的基础上,根据《中共浙江省委办公厅、浙江省人民政府办公厅关于进一步加快中心镇发展和改革的若干意见》(浙委办〔2010〕115 号)和《浙江省人民政府办公厅关于开展小城市培育试点的通知》(浙政办发〔2010〕162 号)提出的“推动行政执法重心下移,支持在中心镇开展城市管理相对集中行政处罚

^① 自 2008 年 7 月开始,浙江省政府与浙江省高级人民法院开始着手建立浙江省预防和化解行政争议工作联席会议制度和浙江省行政复议和行政审判联席会议制度,以探寻行政与司法的良性互动机制建设路径。这一工作,对于依法化解行政争议和推动法治政府建设产生了实质性的推动作用。2011 年 9 月,浙江省政府与浙江省高级人民法院联合召开了第四次省预防和化解行政争议联席会议,对劳动和社会保障领域发生的行政争议及其预防和化解问题进行了专题研究,同时,浙江省政府法制办公室还与浙江省高级人民法院行政庭联合召开了第四次省行政复议与行政审判联席会议,专题研究了完善行政复议与行政审判协作机制建设问题。

权改革试点,实行综合执法”的要求,浙江省政府法制办公室与浙江省机构编制委员会一起制定出台了《关于建立完善小城市培育试点镇和中心镇行政执法体制的指导意见》(浙府法发〔2011〕100号)。该《指导意见》的出台,为指导、规范并扩大综合执法试点提供了“路线图”,大大加快了中心镇行政执法体制改革的进度。

2. 进一步规范行政执法

规范行政执法是推进依法行政工作、建设法治政府的核心。2011年,浙江从规范行政处罚裁量权、深化依法行政示范单位创建活动、加大对行政执法人员的培训教育力度等三个方面来推进行政执法规范化工作,取得了较好的成效。一是全面完成了规范行政处罚裁量权工作。省、市、县三级共3389个有行政处罚职能的执法部门全面开展并完成了规范行政处罚裁量权工作,其中1967个部门制订了细化、量化标准,1420个部门直接适用上级制订的行政处罚裁量标准;各部门的行政处罚裁量权细化、量化标准均按要求向社会公布并报同级政府法制机构备案。二是深化了依法行政示范单位创建活动。浙江省全面推进依法行政工作领导小组办公室和浙江省政府法制办公室在总结试点经验的基础上,于2011年8月联合制定下发了《关于开展浙江省依法行政示范单位创建活动的通知》(浙府法发〔2011〕85号),在全省范围内部署开展“依法行政示范单位”创建活动,为全省深入推进行政执法规范化创造了良好氛围。三是加大了对行政执法人员的考核和培训教育力度。2011年,浙江省政府法制办公室全面推行了行政执法人员网上考试制度,共分68批次对8970名执法人员组织进行了网上考试。同时,为了提升行政执法人员依法规范执法的意识与能力,于当年9月举办了全省城市管理行政执法局负责人培训班,各市、县(市、区)城市管理行政执法局负责人共83人参加了培训。

3. 进一步加强政府法制监督

政府法制监督是行政机关内部实现“行为纠偏”的重要方式,是推进依法行政工作的有力保障,属于法治政府建设的有机部分。2011年,浙江分别从推进行政规范性文件清理工作、完善规范性文件的监督管理机制、加强行政执法专项监督、发挥行政复议的层级监督功能等四个方面推进了政府法制监督工作的完善。一是推进行政规范性文件清理工作。浙江省政府办公厅会同浙江省政府法制办公室对2010年6月30日以前省政府及省政府办公厅制定的1811件行政规范性文件(有关行政区划、土地利用规划和城市规划方面的批复文件除外)进行了全面清理。经过清理,共废止省政府行政规范性文件计



369件,宣布失效计182件。^①二是进一步完善了行政规范性文件的监督管理机制。制定下发了《关于进一步规范省政府行政规范性文件报送工作的通知》(浙政办函〔2011〕56号),对省级部门起草上报省政府发文的要求进一步予以明确和细化;制定下发了《关于做好2011年行政规范性文件合法性(备案)审查工作的意见》(浙府法发〔2011〕7号),明确了当年度行政规范性文件合法性备案审查工作的总体要求和重点工作,加强对全省工作的指导;制定出台了《行政规范性文件备案审查规程》,进一步规范了行政规范性文件备案审查内部审核工作的程序,明确经办人、审核人的工作要求和职责;制定出台了《专家参与省政府行政规范性文件合法性审查工作规定》(浙府法发〔2011〕101号),探索专家参与行政规范性文件合法性审查的工作机制。三是加强行政执法专项监督。2011年8月,浙江省政府法制办公室选择发展和改革、公安等10余个行政系统,组织开展了行政许可和行政处罚案卷评查,并就评查中发现的问题向有关地区和部门进行了反馈,提出相应的整改意见。一些地方和部门还积极拓展行政执法监督领域,创新监督方式。如宁波市启动了网上行政执法暨电子监察系统建设工程,对行政执法行为实施网上监督。四是进一步发挥行政复议的层级监督功能。2011年,浙江行政复议工作机制得到了进一步完善,首先是扩大了乡镇行政复议受理点试点范围,新增温州市5个乡镇(街道)为试点单位,把行政复议工作网络延伸到乡镇;其次是完善了行政复议案件办理流程管理制度,严格落实流程审限规定,提高办案效率。据统计,2011年1至11月,浙江省政府本级办理行政复议案件计401件。

(三)司法工作

司法工作是“法治浙江”建设的重要组成部分。它既是法制实施的重要保障,也是法治建设水平的重要检视窗口。2010年,浙江法院系统和检察系统坚持贯彻科学发展观,进一步发挥司法的能动性,着力深化中央政治局常委、中央政法委书记周永康同志于2009年12月18日在全国政法工作电视电话会议上提出的社会矛盾化解、社会管理创新和公正廉洁执法三项重点工作,尤其是在推进和服务社会管理创新上取得了新成绩。

1. 坚持能动司法,推动社会管理创新

2011年,浙江法院系统不断强化为大局服务、为人民司法的理念,围绕

^① 本次清理后被确认为继续有效的浙江省人民政府及其办公厅行政规范性文件目录,详见本卷蓝皮书“法制建设要览篇”。

“抓好八项司法,服务科学发展”的工作思路^①,积极探索审判工作服务社会管理创新的新途径、新领域,较好地发挥了司法审判的职能作用。

一是认真履行司法裁判职责,推进社会管理。社会管理是一项综合复杂的系统工程,包括立法、行政、司法等多个层面的功能发挥。司法审判通过裁判解决纠纷,恢复被破坏的社会秩序,直接参与社会管理的过程。2011年1月至10月,浙江法院共审结一审刑事案件计51092件,判处罪犯计78280人,依法严厉打击了刑事犯罪,维护了社会基本秩序;共审结一审民商事案件计325557件(一审民事案件计216609件,一审商事案件计108948件),其中有关就业、教育、医疗、消费、社会保障等群众民生案件计14566件,有力地化解了矛盾纠纷,保护了群众合法权益;共审结一审行政案件计2849件,其中与民生关系密切的土地、房屋登记、城建、工商、拆迁、规划等类行政案件计1491件,占全部审结一审行政案件的52.3%;共执结新收案件计191297件,执行结案率为85.18%,努力维护了人民群众的合法权益。

二是推进“大调解”体系建设,着力构建和谐社会。“大调解”体系是指在党委统一领导下,由政法综治部门综合协调,社会广泛参与,人民调解、行政调解、司法调解、社会调解既充分发挥作用,又相互协调配合的全方位调解工作体系,其中,司法调解起着举足轻重的作用。一年来,浙江法院系统积极融入“大调解”体系,注重运用调解手段化解纠纷。首先,实现司法与人民调解的有效衔接。完善了以法院立案接待大厅为平台的纠纷分流机制,81个基层法院在立案接待大厅设立了人民调解工作室,171个人民法庭设立了人民调解窗口。2011年,浙江法院共委托人民调解组织调解案件计12997件,调解成功的计10439件,成功率达80.32%。其次,完善人民调解协议司法确认机制。2011年浙江法院共办理确认诉前调解协议效力案件计3547件,依法赋予人民调解协议强制执行力。最后,实现司法与行业调解的衔接。加强与劳动争议、医疗、物业等行业性调解组织和商会的工作衔接,推动建立了多形式、多渠道、多领域的纠纷联动化解机制。浙江省高级人民法院与中国互联网协会调解中心签署了为期5年的委托调解协议,打通了涉网络纠纷诉讼与行业调解之间的衔接通道。

三是加强法院工作机制建设,提升司法效能。第一,完善审判机制,推进司法公正。在刑事审判领域,为了充分保障被告人的辩护权,确保打击犯罪和

^① 该工作思路由浙江省高级人民法院齐奇院长在2009年1月18日向浙江第十一届人大常委会第二次会议所作的工作报告中提出。所谓“八项司法”,即能动司法、和谐司法、民本司法、协同司法、规范司法、阳光司法、廉洁司法和基层司法。



保障人权的有机统一,浙江省高级人民法院于 2011 年 3 月制定下发了《关于扩大刑事案件被告人指定辩护范围的通知》(浙高法〔2011〕69 号)^①,5 月,又会同浙江省司法厅制定下发了《关于加强刑事案件指定辩护工作的若干意见》(浙高法〔2011〕133 号),从而扩大了刑事被告人指定辩护的范围。截至 2011 年 6 月底,已为 2180 名被告人指定了辩护人,同比上升 18%。在行政诉讼领域,积极推进行政诉讼附带民事诉讼、行政诉讼简易程序、优化行政诉讼庭审程序三项试点工作,快速有效化解行政争议。第二,深化“阳光司法”工作,增强司法公信力。2011 年初,浙江省高级人民法院借最高人民法院抓“司法公开示范法院”建设的契机,力推司法公开向纵深发展,经过深入调研、论证,制定出台了《浙江法院阳光司法实施标准》(浙高法〔2011〕56 号),规定了立案公开、庭审公开、执行公开、听证公开、文书公开、审务公开等事项,完善了工作机制,要求力争在 2011 年年底前全省三级法院全部达标。最高人民法院院长王胜俊、中共浙江省委书记赵洪祝分别给予充分肯定和高度评价,并要求关注和及时推广浙江法院的好经验、好做法。第三,完善司法为民工作机制,服务民生。加强和规范“立案信访窗口”建设,为当事人提供“一站式、全方位、多层次、低成本”司法服务。加强司法救助工作,为农民工、老年人、残疾人等开辟“绿色通道”,为经济确有困难的当事人缓减免诉讼费计 3328.5 万元,发放救助金计 3454.1 万元。

四是延伸审判职能,服务社会管理创新。2011 年,浙江法院系统积极参与社会治安综合治理和平安创建工作,协助有关方面认真做好对被判处缓刑、管制、免于刑事处罚人员和刑满释放人员的跟踪帮教和社区矫正。注重研究社会管理面临的新形势新任务,积极参与社会稳定风险评估。加强司法建议工作,截至 2011 年 10 月,共发出司法建议计 463 份,其中,社会管理方面的司法建议计 274 份。一些基层法院为辖区所有乡镇、街道分别制作涉诉矛盾纠纷分析年报,促进基层政府完善社会管理,取得了良好效果。

① 该《通知》规定:除刑事诉讼法规定的法院应当为被告人指定辩护人的三种情形外,被告人因经济困难或者其他原因没有委托辩护人而具有下列 8 种情形之一的,只要本人提出法律援助申请,法院一般应当为被告人指定辩护人:(1)中级法院审理的一审刑事案件;(2)基层法院适用普通程序审理的一审刑事案件,被告人可能被判处 3 年以上有期徒刑刑罚的;(3)被告人本人明确要求委托辩护人但又无经济来源,且无法联系其家属或者其家属经多次劝说仍不愿为其承担辩护律师费用的;(4)案件有重大社会影响或者社会公众高度关注的;(5)被告人犯罪时未满 18 周岁,开庭审理时已满 18 周岁的;(6)被告人认知能力较差,可能影响案件正常审理的;(7)法院认为起诉意见和移送的案件证据材料可能影响正确定罪量刑的;(8)被告人作无罪辩护的。

2. 强化法律监督,服务社会管理创新

2011年7月5日,浙江省人民检察院制定下发了《关于加强和创新检察环节社会管理的意见》(浙检发〔2011〕12号),明确了检察机关立足职能加强和创新社会管理的四个着力点:(1)建立健全执法办案机制,着力强化执法办案推进社会管理创新的基础作用;(2)积极参与重点人群、重点领域社会管理体系建设,着力解决社会管理中的突出问题;(3)规范完善对社会管理活动的法律监督机制,着力督促保障社会管理在法治轨道上运行;(4)推进检察管理机制改革,着力提高检察机关自身管理的科学化水平。在主动服务社会管理创新意识的引领下,2011年,浙江检察系统在服务社会管理创新方面取得了明显成效。

一是依法打击刑事犯罪,维护社会秩序和安全。社会管理的基本任务是维护良好的社会秩序和安全。一年来,浙江检察系统通过依法履行刑事检察职能,加强与公安、法院等部门的配合和协作,组织开展打黑除恶、打击拐卖妇女儿童、“打四黑除四害”、集中整治网络赌博等专项行动,着力加强对危害重要产品质量安全、食品安全、环境生态、新经济组织发展等民生方面犯罪的打击力度,为维护社会秩序和社会管理创新作出了重要贡献。2011年1月至9月,浙江各级检察机关共依法批准逮捕各类刑事犯罪嫌疑人计60471人,提起公诉计73396人。

二是强化职务犯罪预防与查处,督促权力规范行使。查处腐败,确保权力规范行使,既是法治政府建设的重要内涵,也是社会管理创新的必然要求。2011年,浙江检察系统突出查办大案要案,截至当年9月底,共立案查处国家工作人员贪污贿赂犯罪计896件(1107人),同比分别上升3.3%和3.4%,特别是突显了服务民生、加强社会管理创新,着力查处妨碍发展、危害民生、影响稳定的行业性、领域性窝串案,重点查办发生在土地管理、土地征收、房屋拆迁、教育卫生、新农村建设等领域的贪污贿赂犯罪,共查处相关犯罪嫌疑人计376人。截至2011年9月底,浙江检察系统共立案查处国家工作人员渎职侵权犯罪计200件(258人),特别是组织开展了侵犯民生民利渎职侵权犯罪专项工作,共查处危害群众利益、惠民利民政策实施等渎职侵权犯罪嫌疑人计89人。在加强职务犯罪查处工作的同时,浙江省人民检察院通过制定下发《浙江省检察机关职务犯罪侦查和预防一体化工作实施细则(试行)》(浙检预〔2011〕8号)等文件,以及开发并运行“全省职务犯罪侦防信息管理系统”等,进一步完善了预防职务犯罪的工作机制。

三是强化诉讼法律监督,维护司法公正。2011年,浙江检察系统努力加



强诉讼法律监督,维护司法公正。浙江省人民检察院联合浙江省公安厅于2011年7月26日制定下发了《关于进一步规范侦查监督工作的若干意见(试行)》(浙公通字〔2011〕104号),对各项侦查监督工作和执法信息通报等方面的标准和程序进行了全面规范;会同浙江省高级人民法院制定下发了《关于民事行政申诉抗诉案件纠纷化解工作的若干意见》(浙检会(民行)〔2011〕3号),明确民事行政申诉案件检察调处的效力,探索了检法两家的协作配合机制建设;争取司法行政部门和监管场所支持,83个驻看守所和监狱检察室与监管单位实现了监控联网,实行动态监督。2011年1月至9月,浙江检察系统突出加强对有案不立、有罪不究、应当逮捕、起诉而未提请批捕和移送起诉以及严重违法侦查行为的监督,共依法监督侦查机关立案计756件,纠正漏捕计674人,纠正漏诉计1216人,对违法侦查行为发出纠正违法通知书共计1067件(次)。对重罪轻判刑事案件的抗诉、死刑二审案件审查监督以及对认为确有错误的民事、行政判决和裁定的抗诉工作亦有较大成绩,2011年前三季度,共向法院提出刑事抗诉计212件,提出民事行政抗诉计312件。对超期羁押、违法减刑、假释、暂予监外执行、违法监管等进行的监督工作也有较大成绩,截至9月底,对相关违法行为共发出纠正违法通知书计428件(次)。

四是深化检察职能内涵,着力排查化解矛盾。检察监督工作的基本职责是监督法制的统一正确实施,具有明显的刚性色彩。但是,面对社会管理创新的时代要求,浙江检察系统自觉深化检察职能,将化解矛盾纠纷、构建社会主义和谐社会理念融于日常执法办案过程中,在突显检察监督刚性一面的同时,也体现了以人为本的柔性色彩。主要体现为:根据中央关于贯彻宽严相济刑事政策的精神,推进对未成年人犯罪、老年人犯罪、因家庭邻里等纠纷引起的轻微刑事案件的依法从宽处理,能够不捕的不捕,能够不诉的不诉,并通过不断明确案件办理标准、建立检察调处与人民调解对接机制、试点开展附条件不起诉等措施,扎实予以推进。2011年1至9月,浙江检察系统的轻微刑事案件不捕达2653件,轻微刑事案件不诉达1599件。此外,浙江温州、嘉兴、绍兴等地全面推进了轻微刑事案件、民行申诉案件、涉检信访案件三类案件检察调处与人民调解的“检调对接”机制建设,截至2011年9月,共促成轻微刑事案件和解计2459件、民事行政申诉案件息诉和解计324件、涉检信访案件息诉罢访计292件。

(四)司法行政工作

2011年,浙江省司法厅制定出台了《关于在加强和创新社会管理中充分发挥司法行政职能作用的指导意见》(浙司〔2011〕105号),要求全省司法行政

系统“着眼于协调社会关系,切实加大群众权益保障力度,促进社会公平公正;着眼于解决社会问题,全力做好社会矛盾化解工作,促进社会和谐稳定;着眼于规范社会行为,逐步强化法律的规范引导功能,推进社会管理法治化进程;着眼于应对社会风险,大力加强特殊人群管理,确保社会大局安全;着眼于发挥社团作用,全面推进系统行业协会建设,推动协会健康有序发展;着眼于促进经济发展,努力提高法律服务经济发展水平,推动经济转型升级;着眼于服务人民群众,积极搭建基层司法行政加强和创新社会管理新平台”。一年来,浙江省司法行政系统按照浙江省司法厅的工作部署,创新思路与方法,司法行政加强和创新社会管理工作取得了积极进展。

一是大力推进人民调解工作,积极化解矛盾纠纷。2011年,浙江省司法厅认真贯彻2011年1月1日起实施的《中华人民共和国人民调解法》,坚持创新发展“枫桥经验”,不断拓展人民调解工作领域,努力做好矛盾纠纷化解工作,尤其在行业性专业人民调解组织建设上取得了新突破。截至2011年年底,全省已建立各类行业性专业人民调解组织计512个,涉及9个行业领域。其中,医疗纠纷人民调解委员会已实现全覆盖;交通事故纠纷调委会计76个,覆盖率达84.4%。2011年,全省各类人民调解组织共调解矛盾纠纷计275228件,调解成功率达96.98%。

二是着力扩展法律援助,维护弱势群体合法权益。2011年,浙江各法律援助机构共办理各类法律援助案件计30407件,受援人数达37739人。当年度,浙江省司法厅在发展法律援助事业上的重要举措有:(1)在继续开展法律援助农民工讨薪活动的基础上,分别会同浙江省老龄委、共青团浙江省委、浙江省妇联、浙江省总工会、浙江省林业厅等单位,组织开展了“法律援助夕阳红工程”、“法律援助春苗工程”、“法律援助巾帼工程”、“法律援助林农维权工程”等民生工程,加强保护老年人、未成年人、妇女及林农的合法权益。(2)会同中共浙江省委组织部在全省范围内推进“远程法律援助进农家”工作,完善县(市、区)、乡镇、村三级远程法律援助服务网络,实现了对行政村的全覆盖。(3)会同浙江省人力资源和社会保障厅在全省劳动争议仲裁机构开展为期一年(自2011年5月初至2012年4月底)的建立法律援助工作站试点工作,以此充分发挥法律援助和劳动仲裁在促进劳动关系和谐稳定、保障改善民生中的职能优势。

三是加强特殊人群管理教育,最大限度地增加和谐因素。加强服刑在教、安置帮教人员等特殊人群管理教育是司法行政工作的重要职责。2011年,浙江省司法厅组织开展了监所“规范化管理年”活动,全面推行“5+1+1”教育改



造模式(即每周5天劳动教育、1天课堂学习教育、1天休息),努力提升全省监所管理的规范化水平。积极探索强制隔离戒毒和戒毒康复新模式,当年度实现了所内毒瘾戒断率100%。扎实开展社区服刑人员“防脱管、防漏管、防严重再犯罪”专项活动,首创了社区矫正监管安全责任书制度。社区服刑人员再犯罪率为0.1%,低于全国平均0.2%的水平。认真贯彻司法部和浙江省委省政府关于加强刑释解教人员安置帮教工作的要求,扎实开展安置帮教工作,各市司法局与省监狱管理局、省劳动教养管理局签订了教育改造与安置帮教工作合作协议。一年来,全省司法行政系统通过充分履行监狱劳教戒毒管理、社区矫正和安置帮教工作职责,有效预防和减少了重新违法犯罪,最大限度地增加了和谐因素,减少了不和谐因素。

四是深入开展“六五”普法工作,营造了良好的法治氛围。2011年,浙江省司法厅在认真总结“五五”普法工作经验的基础上,起草并提交省普法教育领导小组审议通过了《浙江省普法教育领导小组关于在全省公民中开展法制宣传教育的第六个五年规划(2011—2015)》(浙委〔2011〕65号),高规格、高标准地启动了“六五”普法工作。部署并开展了“法治宣传月”活动,围绕促进浙江社会管理创新,针对经济社会发展的重点项目、重点工程、重点领域的法律需求,组织开展专项法制宣传和法律服务。为加强农村基层法治建设,各地司法行政机关采取多种形式“送法下乡”,加强对农村“两委”成员、村民代表的法制教育。

二、进一步推进社会管理创新法治化的理性思考

在2011年8月23日召开的建设“法治浙江”工作交流电视电话会议上,中共浙江省委书记赵洪祝同志着重指出:“我们要进一步加强对社会管理规律的研究,找准以法治推动社会管理创新的切入点和着力点,努力在更高层次、更宽领域、更多环节上推进社会管理法治化。”^①推进社会管理创新法治化,是一个规模庞大的系统工程,它既是理论问题,也是实践问题。在推进社会管理创新法治化的进程中,必须厘清社会管理创新与法治之间的内在逻辑关系。就此,我们认为需要着重解答好以下五大问题。

(一)社会管理创新与法治之间,是否仅仅是目的与手段的关系?

对于社会管理创新与法治之间的关系,绝大部分实务工作者和学者均在

^① 参见《浙江省召开建设“法治浙江”工作交流电视电话会议》,载《浙江日报》,2011年8月24日。

目的与手段的意义上进行理解,只是将法治理解为社会管理创新的“手段”或“方式”之一。应当认为,这样的认识并不全面。

就社会管理创新与法治之间的关系而言,我们既要认识到法治是社会管理创新的手段。因为社会管理涉及各个领域、各个部门及每个公民的利益关系,创新社会管理无疑需要综合运用经济调节、行政管理、道德约束、心理疏导、舆论引导乃至科学技术等手段,而在依法治国、建设社会主义法治国家的宏观目标之下,对法律手段的创新和运用必然是社会管理创新的重要环节,社会管理创新必然需要借助于法治建设的方式来推进。同时还要认识到法治是社会管理创新的保障。因为社会管理创新的本质,是通过社会内部结构的调整、改变与重新组合,以及外部环境的调适和改造,使社会管理发生整体功能的转变;这种转变,既应该是以社会主义法治理念为指导,以法律程序和规范为支撑,借助于法治的保障功能所推进的过程,又应该是将理想状态转化为若干具体而完备的法律法规规章规定,进而建立起一系列新的法律制度,借助于法律的强制执行力进行保障的过程。更要认识到法治是社会管理创新不可或缺的内容。因为加强法治建设,旨在以法律制约公权力,规范公共治理,保障公民的政治经济文化权益,而社会管理创新的基本要求则是创建公共治理的新机制,推进公共治理的民主化、科学化、规范化,建设社会主义和谐社会。此外,我们也要认识到法治是社会管理创新的终极追求和目标。社会管理创新既强调社会总体面的整合,又强调对社会成员个体自主性的尊重。从这个角度而言,社会管理创新的目标是多重的,诸如提供社会安全所需要的基本秩序以实现社会稳定,促进社会公平正义以实现社会和谐,为社会公众提供良好的环境以促进社会成员个体的发展等等,无不纳入其中。毫无疑问,做到依法行政、依法办事,在中国共产党的领导下,实现依法治国,建成社会主义法治国家,必然就是当代中国最大的社会管理创新。

(二)社会管理创新与法治之间的连接点是什么?

社会管理创新与法治本来是两个不同的事物。我们之所以讨论两者之间的关系,概在于这两者之间存在连接点。这个连接点就是社会建设。对于社会建设而言,社会管理创新是问题维度,而法治则是社会建设的规范维度。

1. 社会管理创新是社会建设的问题维度

从党的十七大报告以及党章修正案来看,中央是将社会管理作为社会建



设的子系统来看待的。^①换言之,社会管理属于社会建设的一个领域。按照十七大报告的表述,这一领域涉及如何处理社会矛盾纠纷、化解社会风险、维护社会安定团结等内容。根据近来中央的最新表述,社会管理创新涉及“进一步加强和完善社会管理格局”、“进一步加强和完善党和政府主导的维护群众权益机制”、“进一步加强和完善流动人口和特殊人群管理和服务”、“进一步加强和完善基层社会管理和服务体系”、“进一步加强和完善公共安全体系”、“进一步加强和完善非公有制经济组织、社会组织管理”、“进一步加强和完善信息网络管理”、“进一步加强和完善思想道德建设”等8个方面。^②这8个重点方面实际上是社会管理创新的8个问题域,是社会管理创新所要重点面对和解决的现实课题。从这个角度看,社会管理创新实际上是从对社会管理方面存在的现实问题或薄弱环节出发而形成的总要求。它是根据社会学、政治学、行政管理学等经验科学乃至日常情理常识与经验而对社会安定团结方面存在的具体问题和不足进行实事求是地分析和认识,所采取的有针对性的、符合客观实际的现实举措。换言之,社会管理创新是对社会建设特定领域(即社会管理领域)的要求,它对社会建设这一领域的分析、认识与建设构想是以现实问题为导向的,它面向的是事实或问题本身,奉行的是务实解决社会建设(特定领域)之现实问题。

2. 法治是社会建设的规范维度

“依法治国”作为党领导人民的执政方式。作为基本治国方略,它的另一种表达方式就是:“法治”是党领导人民建设中国特色社会主义事业的基本方略。社会建设作为社会主义四大建设(经济建设、政治建设、文化建设、社会建

^① 党的十七大报告第8章“加快推进以改善民生为重点的社会建设”导语部分指出:“社会建设与人民幸福安康息息相关。必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设,着力保障和改善民生,推进社会体制改革,扩大公共服务,完善社会管理,促进社会公平正义,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,推动建设和谐社会。”报告进而将“社会建设”分为六个部分来论述,即教育、就业、收入分配制度改革、社会保障体系、医疗卫生制度和完善社会管理。由此可以清晰地看出,它是将社会管理作为社会建设的子系统来看待的。

^② 参见2011年2月20日胡锦涛总书记在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上的讲话,中国网 http://www.china.com.cn/policy/txt/2011-02/20/content_21958772.htm。2011年12月1日访问。

设)之一,^①必然受制于“法治”之基本方略。社会管理创新作为社会建设内涵之一,同样必然受制于“法治”之基本方略。如果说社会管理创新是从务实的、问题导向的维度对社会建设(特定领域)进行了阐述,那么,“法治”则是从“规范性”的维度对社会建设提出了要求。社会建设不仅仅要务实地、经验性地解决社会问题,而且要遵循一定的“规范”。这一“规范”就是“法治”。

(三)社会管理创新与法治之间,是否必然是正关联的关系?

由于社会生活复杂多样,变化丰富,尤其是我国正处于社会转型期,社会生活的复杂性与变化性更是突出,因而社会生活中出现的问题也是复杂多变的。社会管理创新与法治之间,一般表现为正关联的关系,即社会管理创新符合现有法律规则体系,是社会管理创新者主动、积极地利用了现有法律规则体系,来加强对社会生活领域的管理与规制。我们讲为社会管理创新提供法治保障,就是建立在社会管理创新与法治之间呈现正关联状态的基础之上的。同时,我们也必须认识到,社会管理创新与法治之间,并不必然呈现正关联的关系,两者之间,有时也会呈现为负关联状态,甚至非关联状态。

所谓负关联状态,即社会管理创新与现行法律规则体系产生冲突。社会管理创新与法治之间有时会呈现负关联状态,具有一定的必然性,其根源在于社会管理创新的流变性与法律的稳定性之间存在一定的张力。由于社会管理创新是面向社会问题本身的,社会问题又具有阶段性和变化性,基于务实的目标取向,社会管理创新需要政策的针对性、随时应变性,但是,社会主义法律体系却具有相对统一性与稳定性,为此,社会管理创新与规则主义的法治之间难免会产生紧张与冲突。

所谓非关联状态,即社会管理创新举措与既有法律规定之间不产生任何直接关联。一般地,这种情形发生在社会管理新问题领域,而在此新问题域,立法没有任何规定,尚处于空白状态。正如前文所述,由于中国特色社会主义法律体系已经形成,各项社会主义建设事业均已有相关法律规定,所以,目前出现立法空白的情况应该不会很多。但是,由于法律天生具有滞后性与局限性等特征,当社会建设领域出现新问题、新情况时,出现立法空白的状况还是

^① 按照新党章表述,社会主义建设包括经济建设、政治建设、文化建设、社会建设四大方面。按照党的十七大报告和2011年2月20日胡锦涛总书记在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上的讲话,社会主义建设包括经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设五大方面。无论表述具体差异如何,社会建设是社会主义建设的题中之意。