

民主·民生·法治

——2006年上海市民主政治建设
研究成果集



王奕蓉 主编



上海社会科学院出版社

民主·民生·法治

——2006年上海市民主政治建设
研究成果集



王奕蓉 主编



上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

民主·民生·法治——2006年上海市民主政治建设研究成果集/王奕蓉主编. —上海:上海社会科学院出版社,2007.6

ISBN 978-7-80745-054-2

I. 民... II. 王... III. 社会主义民主—建设—上海市—文集 IV. D638-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 089199 号

民主·民生·法治

——2006年上海市民主政治建设研究成果集

策 划:施 凯

主 编:王奕蓉

责任编辑:余 同

封面设计:王斯佳

出版发行:上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.com> E-mail:sassp@sass.org.cn

经 销:新华书店

印 刷:上海颀辉印刷厂

开 本:890×1240 毫米 1/32 开

印 张:19.625

插 页:2

字 数:480 千字

版 次:2007 年 7 月第 1 版 2007 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-80745-054-2/D·015

定价:38.00 元

版权所有 翻印必究

序

上海市法治研究会自 2002 年成立以来,每年都围绕实际工作中的重点、难点、热点问题,组织来自科研院校、党政部门和基层一线的会员开展课题研究,并将部分优秀成果结集出版。应该说,这是一项很有意义的事情。这书《民主·民生·法治——2006 年上海市民主政治建设研究成果集》,就是根据去年的政治文明建设课题研究成果,编辑整理而成的。

党的十六大报告,把发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,确定为全面建设小康社会的一个重要目标。本书所作的民主政治建设课题研究,就是根据中央关于社会主义政治文明建设的根本要求、上海的地方政治发展实践以及经济与社会发展对民主政治建设的内在要求而展开的,有些特点值得关注:

第一,立足制度建设。邓小平同志早在 1980 年就明确指出:“制度问题更带根本性、全局性、稳定性和长期性。”建设社会主义法治国家,逐步实现社会主义民主的制度化、法律化,才能保证国家的长治久安和兴旺发达。近几年的发展实践表明,为适应社会转型后出现的新情况、新问题,上海在社会建设、社会矛盾化解、犯罪预防等方面作了不少制度创新的探索,为构建社会主义和谐社会作出了应有贡献。上海未来发展面临新的更为艰巨的任务和挑战,制度建设至关重要。本书很多观点就是从这样的要求出发,例如在基层党的建设、社会组织的培育、社会利益关系的调整等方面,都力求从制度建设的角度进行研究,从中挖掘有价值的启示,提出合理建议。

第二,聚焦社会发展。党的十六届六中全会,明确提出了到 2020 年构建社会主义和谐社会的目标和主要任务,对构建社会主

义和谐社会做出了全面部署。上海近年来也在和谐社会建设方面进行了积极探索,如完善社区党的工作体系,健全社区管理服务网络,建立社会工作者队伍等,都取得了一定成效,但仍有大量的实践和理论问题有待研究、解答。本书中的一些文章就是围绕社会发展这一主线,针对新形势下的不少新情况、新矛盾而展开的,内容涉及政府职能的转变、社会事业的发展、党的群众工作方式方法的变革,体现了理论工作者对现实的敏锐触角,为实际工作者理性思考、深入了解、掌握社会发展脉络和方法,提供了不少有益素材。

第三,倡导社会治理。随着改革开放的不断深化和社会转型的不断加快,长期以来以行政为主的社会管理模式面临新的挑战。社会治理理论的基本观点,就是主张城市治理主体除了政府之外,还有非政府组织(NGO)、社会团体和市民群众。充分发挥后者各自的功能作用,可以弥补政府管理的不足和缺陷,为经济社会的和谐发展提供可持续的治理基础。在上海,社会治理的理念已经率先在人民内部矛盾的化解、犯罪预防和流动人口管理等部分公共服务领域得到了实践,本书中的一些文章就是对这些具体工作实践的概括、总结和反思。学习借鉴并逐步推广这些点上的经验,将有助于进一步降低政府管理成本,提高社会服务水平和成效。

理论的权威在于解决实际问题;而实践要有创造性,当有科学理论指导。希望上海法治研究会继续以发展中国特色社会主义的伟大实践为己任,深入贯彻落实科学发展观,以建设社会主义政治文明为研究方向,结合上海的探索和实践,深入研究,多出成果,为上海改革开放和社会主义现代化建设事业多作贡献。

谨为序。

刘云耕

2007年6月

目 录

序言	刘云耕	1
----------	-----	---

论 文 篇

罪刑法定原则下刑事政策在检察环节的把握	长宁区人民检察院研究室课题组	3
和谐理念下的行政执法方式改革	中共上海市委党校 陈保中	16
新形势下社区党员队伍结构的变化及党员思想教育、 组织管理工作的适应机制研究	普陀区甘泉路街道课题组	29
社会组织在公共政策决策、执行、评估中的作用研究 ——基于对闸北区实践探索的分析	中共闸北区委员会 姚海同	42
加强党的领导与完善社区治理结构 ——天目西路街道探索河滨花园社区物业管理的经验与启示	闸北区天目西路街道课题组	59
构建中国式恢复性司法若干问题的思考		

..... 杨浦区司法局 石先广	72
新型的共青团与青年社团关系之探索	
..... 共青团卢湾区委课题组	82
工业反哺农业、城市支持农村的政策、机制研究	
..... 复旦大学 戴星翼 陈红敏	104
来沪人员与本地居民冲突与融合研究	
..... 华东师范大学法政学院 陆芳萍	124

论文节选篇

论重大恶性暴力犯罪的预防与控制

..... 上海市第二中级人民法院课题组	143
----------------------	-----

社区和谐共生指标体系的建构与测量

..... 中共杨浦区委党校、复旦大学社会发展与公共政策 学院传统与发展中心、杨浦区五角场街道联合课题组	153
---	-----

物业管理纠纷案件基本情况及对策分析

——兼论物业管理法律关系主体法律地位的界定

..... 上海市第一中级人民法院 申 黎	160
-----------------------	-----

司法廉洁与法官职业化：双重视角下的法官交流机制

..... 上海市第一中级人民法院 朱 川 孙衍荣	170
---------------------------	-----

特大型城市平安建设的内涵和目标体系研究

..... 上海社会科学院 程维荣 蔡毅敏 袁奇钧	180
---------------------------	-----

创新党的群众思想政治工作

..... 复旦大学“党的思想政治工作研究”课题组	196
---------------------------	-----

对基层党组织推进党内民主有效途径的几点思考

..... 中共上海市委党校 赵刚印	204
--------------------	-----

新时期国有企业劳动关系研究：一个劳动者视角的分析

.....	上海行政学院 刘建洲	211
自主创新的模式识别、主要瓶颈问题及若干制度安排构想研究		
.....	上海政法学院 蒋 坡	222
关于诉前委托调解的情况分析和思考		
.....	普陀区人民法院 葛黎明	234
进一步增强民营科技企业党组织活力的理性思考与对策建议		
——以杨浦区民营科技企业党建为个案研究		
.....	中共杨浦区委党校“民营科技企业党建”课题组	239
区县人大行使重大事项决定权问题研究		
.....	闵行区人大研究室 冯乃波 周行君	251
城市化地区工业反哺农业、城市支持农村的政策机制研究		
.....	中共闵行区委政策研究室课题组	258
紧紧围绕建设现代化新郊区主题 着力加强嘉定农村		
基层党组织建设		
.....	中共嘉定区委组织部课题组	267
试论我国社区矫正法律制度的完善		
.....	南汇区人民法院 陶郑忠	274
在合作交流工作中努力做好流动党员的教育管理		
.....	上海市合作交流工作党委党群工作处课题组	280
关于完善政府购买民间组织服务机制的调研报告		
.....	中共上海市社会工作委员会课题组	287
网络文明与当代青年		
.....	共青团上海市委课题组	297
汇集要“敏”、研判要“准”、报送要“慎”		
——专家舆情的收集、分析和进入决策层的工作机制研究		
.....	复旦大学党委宣传部课题组	309

上海公共产品提供的制度性障碍

..... 中共上海市委党校 唐珏岚 317

公民日常生活风险的法律防范

..... 上海市树声律师事务所 张 方 322

观点摘要篇

恶性犯罪增长的社会原因分析和防控策略

..... 闸北区人民检察院 冯 斌 329

纠纷解决四大救济方式运作及衔接问题研究

..... 上海市第一中级人民法院 任静远 331

新时期人民调解、行政调解与诉讼调解的功能互补及制度衔接

..... 上海市第一中级人民法院 姚蔚薇 335

略论法官与律师良性互动机制之构建

..... 上海市第一中级人民法院课题组 338

社会性别视角下的社会公共政策评估研究

..... 上海市妇联课题组 340

顺应并研究变化 尊重并发动党员

——关于建立研究性思想教育机制的调研与思考

..... 复旦大学 戴明朝 345

成本收益分析在公共政策中的应用研究

..... 复旦大学 戴星翼 彭 丽 349

政治协商是合乎中国传统的现代民主形式

..... 同济大学文法学院课题组 355

党的群众思想政治工作的内容、方式和机制研究

..... 华东师范大学 仲立新 何 明 俞 楠 358

关于民主党派在政协的组织活动方式研究

..... 上海师范大学 姚小远..	361
先进性是执政党凝聚人才的力量之源	
..... 上海政法学院 汤啸天 王守芬 刘江江	365
构建和谐劳动关系的理论研究与操作对策	
..... 上海政法学院 陈大钢	368
心理疏导在社会管理中的运用及其思考	
..... 中共上海市委党校 敖小兰	375
政府亟待加大市场监管力度	
——关于近期市场集访事件的思考	
..... 徐汇区信访办公室课题组	379
加强党对业委会工作领导的研究与思考	
..... 闸北区临汾社区(街道)党工委课题组	382
城市公共物品供给中的第三部门参与研究	
——以司法社工参与上海罪犯矫正为例	
..... 杨浦区司法局 孙 辉	387
关于大桥街道党建工作现状的调查与思考	
..... 杨浦区大桥社区(街道)党工委课题组	396
上海公共产品提供的制度性障碍	
..... 中共黄浦区委党校 钱 胜	398
政协各项会议制度与履行政协三大职能的关系研究	
..... 闵行区政协课题组	401
浅论城市民工的法律保护	
..... 南汇区芦潮港司法所 张 敏	408
12355 上海青少年公共服务平台建设研究	
..... 共青团上海市委课题组	412
在和谐社会建设中完善贯彻男女平等基本国策的机制体系	

..... 上海市妇联“男女平等基本国策研究”课题组	415
和谐社会背景下的中国劳动关系现状研究与政策性思考	
..... 上海社会科学院法学所 杨鹏飞	420
人大闭会期间代表职能的履行状况、问题与思考	
..... 上海交通大学 陈尧	424
政府转型与民间组织参与公共服务初探	
——以上海民间组织参与公共服务案例为例	
..... 中共上海市委党校 周耀虹	428
创新管理新村民,构建和谐新太平	
——关于上海郊区新村民管理“太平模式”的研究	
..... 中共上海市委党校“太平村外来人员管理研究”课题组	435
党员队伍结构变化及党员思想教育、组织管理工作的	
适应机制研究	中共上海市委党校课题组 440
业主委员会和物业关系的法律规制和实践冲突研究	
..... 上海城开(集团)有限公司课题组	446

合作课题篇

党内民主:激活基层党组织的重要动力

——基于对上海市南京东路街道构建基层党建新格局的调查	
.....	451

新形势下加强党的群众思想政治工作的探索和思考

——基于虹口区实践的分析	463
--------------------	-----

关于完善政协界别设置、发挥界别作用的思考和建议

.....	474
-------	-----

政府决策与管理过程中的公众参与问题研究

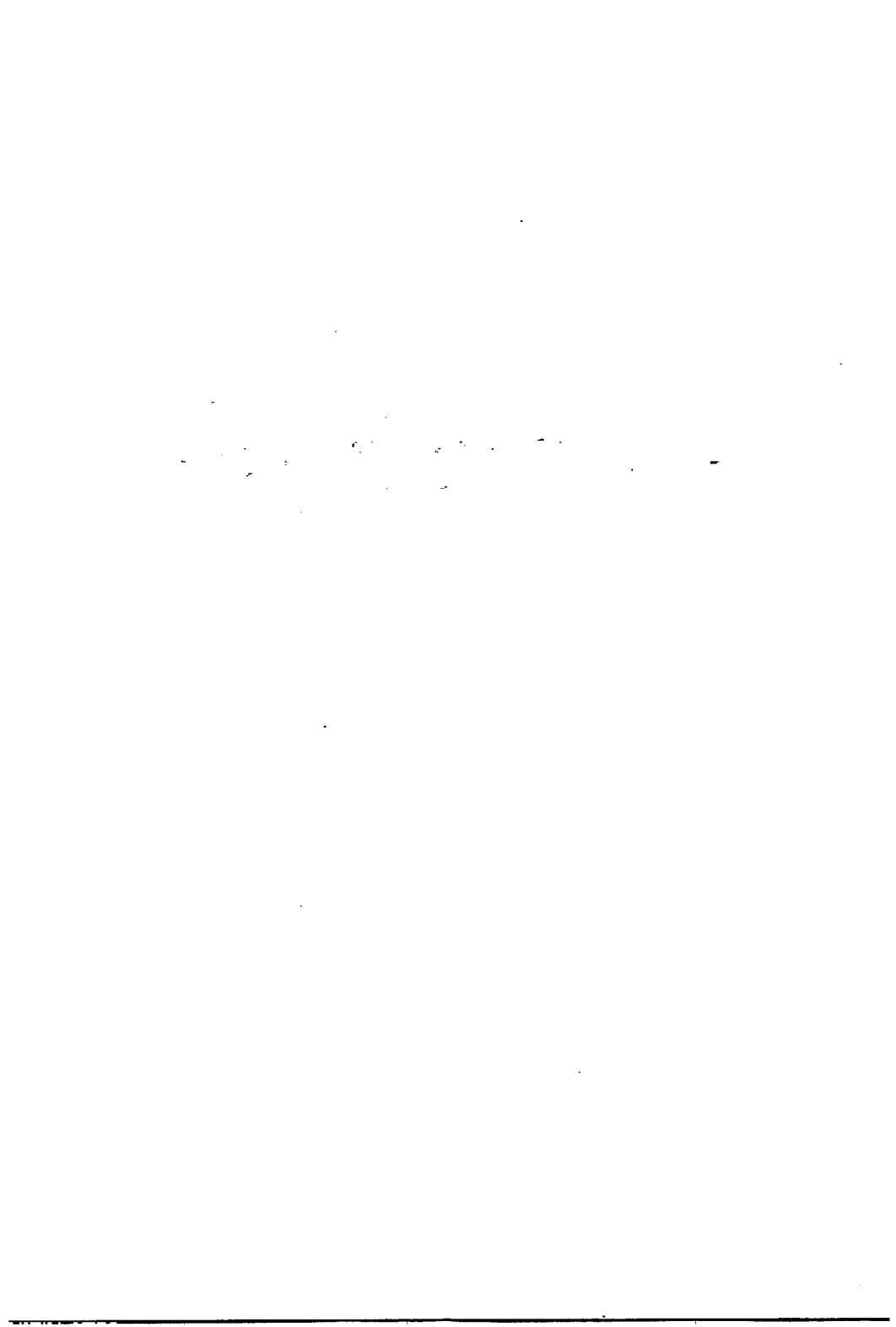
——“网评政府”:构建政策评价的新机制	485
---------------------------	-----

社会组织维权特征的分析与组织化引导

——以上海市普陀区长征镇某小区业委会等为调研对象	495
大宁路街道建设和谐社区的心理基础	505
上海市社区卫生服务供给中制度性影响因素分析	517
社区居委会职能转变与居民自治建设报告 ——以上海市天平街道永太、高安居委会为调研对象	530
新农村建设背景下村务公开与民主管理的机制研究	546
基于市民满意的上海平安城市建设问题研究	558
构建和谐上海促进外来人口与本地人口的融合	573
信访信息进入公共决策领域问题研究	586
现状分析与路径规划：关于完善上海法院法官 交流机制的思考	598
附：2006 年上海市政治文明建设课题研究成果获奖名单	606
后记	615

—❁— 论文篇 —❁—





罪刑法定原则下刑事政策在检察环节的把度

长宁区人民检察院研究室课题组*

“刑事政策实际上就是一种选择。”^①人类社会的文明史在相当程度上就是犯罪与刑罚反复博弈的历史。作为一种“文明社会的野蛮现象”，犯罪问题已经成为当今世界普遍面临的最为严重的社会问题之一，同时，随着社会经济与文化的不断发展，“刑罚对犯罪现象、法学家对犯罪现象的研究以及所谓解决办法的专有权”这一刑法垄断性正在逐渐丧失，^②多种手段和方式在特定理论的指导下构筑起的以刑罚反应为核心的治理犯罪的有组织反应体系正日益成为人们关注的焦点。“刑法如今处在一个叫做‘刑事政策’的更为广泛、更为开放的整体核心。”^③

自冯·李斯特倡导“刑法的刑事政策化”以来，刑事政策学在世界范围内已经逐渐生长为一种独立的知识体系，并成为刑事科

* 课题组成员：长宁检察院研究室郭晶、鲍笑嫣。

① [法] 马克·安塞尔：《社会防卫思想》，香港天地图书有限公司1988年版，第12页。

② 转引自梁根林：《刑事法网：扩张与限缩》，法律出版社2005年版，第3—4页。

③ [法] 米海依尔·戴尔玛斯-马蒂：《刑事政策的主要体系》，法律出版社2000年版，第23页。

学体系中一个分支学科。事实上,刑事政策的演化并不是单独的过程,除了与犯罪现象的演化有关以外,与立法者、法官、行政官都有着密切的关系,同时也与各种社会政治力量对于犯罪、刑法或刑事政策的态度不无相关,刑事政策的实施也总是通过一系列规范或事件来加以体现。一个重要的刑事政策的付诸实施,必然需要借助各种相关力量,作为刑事司法重要环节的检察实践便是其中一个极为重要的内容。在建立全新的社会主义法治理念的今天,检察机关作为宪政框架下的法律监督机关,承担着刑事诉讼的中间环节的职责,如何正确理解和科学地把度刑事司法政策,无疑是构建和谐进程中的一个重要课题。

“两端”飘摆的实践困惑

关于刑事政策的概念,一向分歧众多。正如学者们指出的,“至今几乎所有关于刑事政策的著述,找不到两个完全相同的刑事政策定义”,“有多少个刑事政策研究者大概就有多少种刑事政策概念”。^① 总体而言,对于刑事政策的定义可以分为广义说和狭义说。广义说认为,刑事政策是国家以预防及压制犯罪为目的的所有一切手段或者方法。狭义说则认为,刑事政策是国家以预防及压制犯罪为目的,以刑法或者刑事司法为手段,而提出的犯罪防止对策。^② 但无论争议如何,在通过对犯罪人和有犯罪危险者运用刑罚和有关措施、有效实现预防犯罪目的上,两者是一致的,这也

① 刘文仁:《刑事政策的概念》, <http://www.chinaweb law.com/news/n37191c52.html>。

② 刘东根:《两极化——我国刑事政策的选择》,《中国刑事法杂志》2002年第6期。

是刑事政策与其他社会政策区别的关键之所在。依据刑事政策在刑事法律运动过程中的地位及作用,可以将刑事政策划分为刑事立法政策、刑事司法政策和刑事执行政策。所谓刑事司法政策,即指导司法机关进行侦查、起诉和审判等有关司法活动的诸项政策。我国长期以来实施的严禁逼供、依法从重从快、区别对待以及坦白从宽、抗拒从严等,均属于刑事司法政策。在刑事司法工作中,只有以刑事司法政策为指针,司法机关才能正确掌握对各种犯罪处罚的宽严尺度,便于及时、准确地打击各种犯罪活动,发挥出刑罚适用的最佳社会效果。^①

一般而言,刑事政策对刑事司法的指导作用主要表现在两方面:一是刑法条文的解释和具体实施要以现有的刑事政策为依据,并且受刑事政策的指导。二是刑事政策指导刑事司法不断地应用经常变化的形势。实践表明,要想使治安形势朝着有利方向发展,就必须特别注意犯罪情况及其他影响治安形势因素的变化,指导刑事司法灵活、及时、正确地做出反应。在我国同犯罪斗争的实践中,刑事政策所具有的作用亦是十分明显的。从建国以来我国刑事政策的历程看,在各个不同的历史时期,根据社会形势先后提出了一系列刑事政策和策略,如惩办与宽大相结合、对严重刑事犯罪和经济犯罪依法从重从快打击(严打)、教育为主惩罚为辅、社会治安综合治理等等。^②

随着我国经济的高速发展和法治理念的深入人心,1996年和1997年对刑法和刑诉法进行了大规模的修改,废除了收容审查、免于起诉、类推等不利于人权保障的制度,吸收了无罪推定、罪刑

^① 赵秉志主编:《刑法基础理论探索》,法律出版社2002年版,第336页。

^② 参见肖扬:《中国刑事政策和策略问题》,法律出版社1996年版,第5—6页。