



SHANG HAI ZHENG FA YAN JIU

上海政法研究

2014~2015

主 编 李 红

副主编 施伟东

法律出版社 LAW PRESS · CHINA



SHANG HAI ZHENG FA YAN JIU

上海政法研究

2014~2015

主 编 李 红 副主编 施伟东
编 辑 徐礼强 黄军辉 虞 浔
周振东 梁树合



法律出版社
LAW PRESS • CHINA

图书在版编目(CIP)数据

上海政法研究. 2014~2015 / 李红主编. —北京:
法律出版社, 2016. 6
ISBN 978-7-5118-9524-0

I. ①上… II. ①李… III. ①政法工作—上海市—
2014~2015—文集 IV. ①D927.51-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 105188 号

上海政法研究(2014~2015)

主 编: 李 红
责任编辑: 彭 雨
装帧设计: 马 帅
责任印制: 张建伟

-
- 出 版 法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)
<http://www.lawpress.com.cn/>
- 编辑统筹 法律职业教育出版分社
- 经 销 新华书店
- 总 发 行 中国法律图书有限公司 <http://www.chinalawbook.com/>
第一法律书店(010-63939781/9782) 西安(029-85388843)
重庆(023-65382816/2908) 上海(021-62071010/1636)
北京(010-62534456) 深圳(0755-83072995)
- 销售专线 010-63939806/9830
- 数据支持 法律门 <http://www.falvmen.com.cn/>
-
- 开 本 720毫米×960毫米 1/16
- 印 张 25
- 字 数 440千
- 版 本 2016年6月第1版
- 印 次 2016年6月第1次印刷
- 印 刷 三河市兴达印务有限公司
- 书 号 ISBN 978-7-5118-9524-0
- 定 价 58.00元
-

所有权利保留。未经许可,不得以任何方式使用。
如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换。

序 言

2015年,党的十八届五中全会胜利召开,为夺取全面建成小康社会决胜阶段的胜利擘画蓝图、指明路径,对如期实现第一个百年目标具有重大指导意义。随着全面深化改革的推进,上海经济社会发展也进入了一个关键时期,对政法工作服务保障党的中心工作提出了新的更高要求。全市政法系统认真贯彻落实党的十八大以来中央决策部署和习近平总书记系列重要讲话精神,紧密结合政法工作实际,以服务保障上海创新驱动发展战略为主线,以深化推进司法体制改革试点为着力点,紧紧围绕平安上海、法治上海、过硬队伍建设,全面履行行政法职能,为全市经济社会发展作出了应有的贡献。

近两年,在全面履行行政法职能的同时,全市各级政法部门聚焦事关改革发展稳定大局、政法工作创新发展的重点难点热点问题,深入开展调查研究,形成了一批质量较高的调研成果,涉及政法工作的各个方面,如:围绕科学发展主题,提升服务大局水平;推进司法改革先行试点,积极促进司法公正;扎实推进平安上海建设,确保城市安全运行;落实依法治国要求,深化法治上海建设等等。其中,有不少文章选题新颖、视野开阔、论证科学,体现了较强的思想性、指导性和针对性,为推动解决工作中的实际问题提供了很好的对策建议。

2016年是国家及本市“十三五”规划实施的开局之年,做好政法工作意义重大。随着国际形势深刻变动和国内经济发展进入新常态,政法工作面临的阶段性风险进一步凸显,呈现出时空领域不断拓展、矛盾问题交织叠加、风险隐患明显增多、压力挑战持续加大的总体态势。全市政法系统要全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中全会精神,深入学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神和对政法工作的重要指示,紧紧围绕“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局,牢固树立和贯彻落实创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念,切实增强忧患意识、责任意识,把防控风险、服务发展和破解难题、补齐短板摆在更加突出位置,以维护国家安全和社会稳定、创新社会治理、深化司法体制改革、加强思想政治和纪律作风建设为重点,全力提升政法工作能力

和水平,为实现“十三五”时期经济社会发展良好开局,为上海加快建设“四个中心”和社会主义现代化国际大都市创造安全稳定的社会环境、公平正义的法治环境、优质高效的服务环境。

李 红

2016年4月

目 录

第一篇

围绕科学发展主题 提升服务大局水平

全面依法治国背景下提升司法行政能级研究	郑善和 (3)
做好“新常态”下公安工作的对策思考	李贵荣 (9)
海事司法服务保障“一带一路”国家战略的思考	汪 洋 廖璐琪 (16)
中国(上海)自由贸易试验区治安管理工作创新研究	上海公安高等专科学校课题组 (23)
上海公安机关加快适应自贸区执法环境研究	上海市公安局研究室课题组 (29)
深化政法队伍建设 提高服务保障能力 ——杨浦政法队伍建设的实践与思考	邹 明 (36)
“互联网+”思维下上海公安队伍建设的思考与探索	韩 勇 (44)
论进一步加强新时期派出所工作	戴 民 何 明 (51)
上海检察机关开展行政执法监督调研报告	陶建平 肖 宁 万海富 王秀梅 (58)
街道体制改革下司法所发展探析	上海市静安区司法局课题组 (64)
上海监狱执法标准化体系建设若干问题的思考	钟 杰 (69)
上海戒毒工作现代警务机制建设构想与展望	戴卫东 (75)
社区矫正集中执法模式研究	上海市社区矫正管理局课题组 (80)
公安社区党建网格化管理机制的构想与体验	上海市公安局静安分局政治处 (86)
2015 年金山区政法新媒体建设调研报告	谢芳勤 (93)

第二篇

推进司法改革试点 积极促进司法公正

检察机关司法责任制改革研究	陈旭 (101)
检察官管理制度改革的若干思考	陈辐宽 (109)
破冰与前行	
——诉权保障框架下的立案登记制改革探析	顾伟强 曹丽 (118)
跨行政区划检察院的司法实践与研究	
——以上海市人民检察院第三分院的实践为视角	陆建强 (125)
检察改革对公正司法的促进与提升	王光贤 (132)
“判者负责”下的审判责任追究制之探索与完善	
——基于运作实践的实用建构	汪彤 须桃根 杨毅炯 (139)
司法改革背景下基层法院法官助理制度的构建和完善	
.....	殷勇 杨鹰飞 潘静 张晓莉 (145)
司法改革背景下书记员管理体制的完善与创新	
.....	孙培江 曹渊冰 周立平 (151)
独任检察官制度创新	
——以闵行区人民检察院的试点为例	潘祖全 (157)
理性认识检察机关司法责任制改革中的四种关系	
.....	项谷 张菁 (162)
办案责任制改革中的检察官职业伦理研究	阮祝军 梁春程 (168)
裁判理由公开	
——司法品质提升的助推器	黄祥青 张倩 俞丽虹 (174)
立案登记制度实施中的问题分析和实务应对	陈亚娟 孙海峰 (180)
加强人民法庭建设相关问题研究	
——以上海法院人民法庭建设实践为视角	
.....	上海市奉贤区人民法院课题组 (186)
试论派驻基层检察室职能的完善路径	龚培华 (193)

第三篇

扎实推进平安建设 确保城市安全运行

- 虹口区网格化城市管理机制实践与探索 杨 莉 (201)
- 基层党委政府提升社会矛盾管控能力的调研
——基于普陀区实证研究 中共上海市普陀区委政法委课题组 (207)
- 建立健全以问题为导向的平安建设工作机制
..... 上海市金山区社会治安综合治理委员会办公室课题组 (214)
- 对经济形势新常态下社会治安重点问题整治的思考和对策
..... 陈 荣 (220)
- 松江区全面加强人口调控和管理服务经验及启示
..... 上海市松江区社会治安综合治理委员会办公室 (225)
- 徐汇区城市公共安全运行与风险治理初探
..... 中共上海市徐汇区委政法委课题组 (231)
- 论上海郊区城中村问题的治理对策
——以上海市青浦区为例 中共上海市青浦区委政法委课题组 (238)
- 城市社区治理公众参与路径研究
..... 中共上海市普陀区委政法委课题组 (243)
- 新形势下群防群治工作创新发展的实践与探索 杨 杰 (250)
- 加强和改进社区民警参与居民区治理工作的路径选择 曹新平 (257)
- 松江区社会治安立体化防控体系建设及创新策略
..... 中共上海市松江区委政法委综治室 (264)
- 崇明县行业性专业性人民调解工作实践与思考 陆丽蓉 翟海涛 (271)
- 电信诈骗犯罪之新动向及打防研究
——以上海检察机关办理的案件为例 王喆骅 王丽萍 (277)
- 健全完善上海治理道路交通“顽症”长效机制的对策建议
..... 上海市公安局交警总队课题组 (284)
- 紧跟改革步伐加快推进超大型城市消防治理体系和治理能力
现代化 单于广 (291)

第四篇

落实依法治国要求 深化法治上海建设

- 公安机关要守住公正司法的第一道防线 白少康 (299)
- 加强和改进党对全面推进依法治区的领导
..... 中共上海市黄浦区委政法委课题组 (302)
- 中国(上海)自由贸易试验区建设法治保障研究
——以完善浦东新区政法部门保障自贸试验区建设工作机制为视角
..... 中共上海市浦东新区区委政法委课题组 (309)
- 运用法治思维和法治方式加强社会治理
——黄浦区社会治理的实践与探索
..... 中共上海市黄浦区委政法委课题组 (317)
- 上海法治公安建设路径的思考 陈 军 税 兵 (325)
- 对优化公安执法环境的若干思考 上海市公安局杨浦分局课题组 (331)
- 上海法治建设指标体系研究
..... 上海市司法局依法治市工作处课题组 (337)
- 从普法与执法的关系看完善普法责任制
..... 上海市虹口区司法局课题组 (343)
- 探索法治维稳“四转变” 开创依法维权新局面 施春艳 (349)
- 乡村及城郊拆除违法建筑法律分析
..... 上海市崇明县人民法院课题组 (355)
- 浦东新区诉调对接机制研究
..... 中共上海市浦东新区政法委课题调研组 (361)
- 基层法院司法公开工作的实践探索、问题分析与对策建议
..... 上海市长宁区人民法院课题组 (367)
- 关于深化检务公开若干问题的思考
..... 上海市人民检察院第二分院课题组 (373)
- 执法办案风险评估预警化解机制的探索与思考 孙 静 (378)
- 技术调查官在知识产权审判中的职能定位与体系协调
——兼论“四位一体”技术事实调查认定体系的构建
..... 黎淑兰 陈惠珍 凌宗亮 (384)

第一篇

围绕科学发展主题
提升服务大局水平

全面依法治国背景下提升司法行政能级研究

郑善和

党的十八届四中全会对全面推进依法治国作出战略部署,形成《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),在我国法治建设史上具有重要里程碑意义。四中全会《决定》从立法、执法、司法、守法、队伍建设、党的领导六个方面具体部署,基本涵盖司法行政机关全部职能,必将给司法行政工作带来新的机遇、新的空间、新的挑战。当前,上海司法行政面临思想认识的主动提升、工作重点的科学把握、方式方法的调整完善等诸多挑战。只有以更高的立意、更强的担当、更大的作为,才能真正打造上海司法行政改革的破解版、增强版、升级版。

一、深刻认识司法行政工作的历史方位

(一)司法行政工作正处在新一轮的战略机遇期

司法部副部长郝赤勇将我国司法行政制度的发展演变划分为四个阶段,依次是创建阶段(1949~1959年)、挫折停滞阶段(1959~1979年)、恢复重建阶段(1979~1997年)和改革发展阶段(1997年至今)。如果说司法行政工作在党的十五大以后进入改革发展阶段,那么,十八大尤其是十八届四中全会以后,正式进入新一轮战略机遇期。上海司法行政系统必须振奋精神,树立强烈的机遇意识、发展意识,要有比以往任何时候都强烈的信心与决心、超越以往任何发展阶段的责任与担当,在科学发展道路上蹄疾而步稳,争做排头兵与先行者。

(二)司法行政工作正处在新一轮的改革攻坚期

目前,司法行政工作仍然存在一些深层次问题,制度层面主要表现在部分必备的法律规范缺乏,多头管理、分散管理问题突出,司法行政权力集中在中央或省级司法行政管理部门、基层部门职能薄弱等;实务层面主要包括管理体

制和运行机制有待进一步理顺,履职保障能力有待进一步提高,队伍建设有待进一步加强,职能作用有待进一步凸显等。十八届三中全会后,司法部牵头的6项改革任务和参与的33项改革任务已经有序推进。四中全会后,司法部提出全面深化司法行政改革的框架意见,必将带领司法行政工作进入新一轮改革攻坚战。

(三)司法行政工作正处在新一轮的职能拓展期

新中国成立初期,司法部承担15项工作任务,主要包括为司法机关(主要是法院)开展司法活动提供保障,主管律师、公证工作,狱政工作,法制宣传工作等。2008年《国务院办公厅关于印发〈司法部主要职责内设机构和人员编制规定〉的通知》(国办发〔2008〕64号)规定,司法部不再承担为司法机关开展司法活动提供保障的职能,而是新增了对法律援助、社区矫正、安置帮教、国家司法考试、司法鉴定、仲裁委员会设立登记等工作的管理职能。四中全会《决定》关于司法职权配置改革的新要求也必将进一步拓展司法行政部门职能。上海司法行政系统要打破惯性思维,以改革创新精神主动适应并大力推动职能拓展,在影响司法行政发展的关键点上加强探索,求得新突破。

二、牢牢把握上海司法行政的工作重点

(一)抓好规范,推进公开,切实提高执行矫治工作水平

监狱、社区矫正和司法行政戒毒管理属于执行矫治工作,是司法行政工作的重中之重,也受到社会广泛关注。虽然保持安全稳定,但长期以来形成的一些体制机制已不适应严格规范公正文明执法的要求,主要表现在:力量配置不够合理、警务效能发挥不畅,执法体制仍以封闭式管理为主,监督盲点依然存在,个别民警违法违纪行为仍不能杜绝,严重影响执法公正性。为此,我们借废止劳动教养制度改革之机,提出“一个转变、两个延伸、调整布局、夯实基础”的整体改革思路,努力推动刑罚执行和戒毒管理工作转型发展。

1. 大力推动执法力量下沉。深化现代警务机制改革,激发两级管理体制效能,合理布局高、中、低戒备等级监狱。构建社区矫正集中执法模式,全面建成区县社区矫正中心,以每个街镇为单位配备干警充实一线执法力量。探索戒毒管理一体化模式,以街镇为单位选派戒毒民警开展社区戒毒社区康复工作试点,推进社区宣告室、教育谈话室、禁毒康复指导室和戒毒康复中心建设,探索社区戒毒、强制隔离戒毒、社区康复、自愿戒毒四种措施全覆盖、闭环联动的“四位一体”戒毒工作模式。

2. 加强规范执法制度建设。全面推进制度清理,对制度缺失、规范冲突、要求不当的,及时推进“立、改、废”,确保执法工作有据可依、有章可循。严格执法流程和标准,从最容易发生问题的重点环节入手,规范程序堵塞漏洞。加强执法过程管理,利用技术手段建立执法全过程记录制度,确保执法工作全程留痕。注重法制审核,对于重大执法决定,必须围绕决定主体是否合法、认定事实是否清楚、证据是否确凿、程序是否正当、适用法律是否准确、处罚幅度是否适当等进行法制审核。

3. 全面推行政务、狱所务、警务公开。坚持“公开为常态、不公开为例外”原则,打造司法行政阳光执法机制。推进司法部狱务公开试点,聘任执法监督员,举办监狱开放日,自觉接受社会各界监督;联合法院推行办案流程公开,主动接受检察机关全程同步监督;打造狱务公开网络平台,探索“三类罪犯”减刑、假释、暂予监外执行执法文书向全社会公开。通过开展区县社区矫正中心标准化建设,逐步规范社区矫正执法公开场所、方式、内容和程序。

(二) 抓好监管,促进发展,努力提升法律服务工作效能

法律服务行业管理的对象包括律师、公证、法律援助、人民调解、司法鉴定、仲裁等工作,既要实现对法律服务行业的有效监管,又要注重推动法律服务行业的科学发展。上海处于法律服务的“高地”,虽然行业发展很快,但在监管理念、监管格局和工作效能上仍有差距,表现为监管理念淡薄,监管效能弱化;为社会提供公共法律服务的作用发挥不够;行业发展缺乏科学、长远规划。为解决这些问题,推行了一系列改革。

1. 通过机构改革优化职能配置。市司法局设立公共法律服务处负责事前监管,将原来分散在7个处室的19个大项、122个分项的行政审批事项、政府信息公开办理事项统一收由公共法律服务处办理,将法律服务行业的各相应监管处室从大量程序性工作中解放出来,集中精力加强事中、事后监管,研究行业发展规划,加强行业管理。

2. 着力构建“半小时法律服务圈”。大力拓展公共法律服务领域,积极打造司法行政综合法律服务窗口,同步辐射到区县、街镇并向村居延伸,努力构建完备的、覆盖城乡的公共法律服务体系。推进法律服务行业信用网络平台建设,向社会提供律师、公证、司法鉴定、法律援助、基层法律服务5个法律服务行业的基础信息和信用信息,便于公众寻找优质的法律服务。

3. 通过行业开放拉动改革发展。主动服务上海自贸区和科技创新中心建设,全面激发行业协会活力,推动法律服务业扩大开放,大力发展涉外、高

端、现代法律服务业。市政府办公厅转发市司法局制定的中国(上海)自由贸易试验区中外律师事务所联营、互派法律顾问的实施办法,这是国内首个允许中外律师事务所通过互派律师担任法律顾问或联营方式实行合作的地方规范性文件,标志着自贸试验区法律服务扩大开放试点进入实施阶段。

(三) 抓好阵地,转变理念,持续提高法治宣传工作效果

法治宣传教育在推进依法治国过程中具有基础性地位,在推进政府依法行政、提升公民法律素养方面发挥了重要作用。随着互联网时代的到来,传统法治宣传工作面临巨大挑战,发展瓶颈凸显。加大改革力度才能适应新形势、符合新要求、发挥基础性作用。

1. 转变更新宣传理念。树立“大宣传”观念,将分散在多个处室的宣传职能统一整合到法制宣传处,全面整合系统内部拥有的各种各类宣传载体和资源,打造部门协同、社会联动的大格局,推动“谁执法,谁普法”的责任落实到位。

2. 创建构筑宣传阵地。依托全市各社区近 6000 个法制宣传栏,聚焦群众反映强烈的电信诈骗、黑车、市霸、群租、酒驾毒驾等问题。依托地铁站建立法治文化长廊,开通法治文化专列地铁。大力建设司法行政机关门户网站、微博、微信等新媒体,引导法官、检察官、行政执法人员、律师等以案释法。

3. 建立健全宣传机制。坚持和完善党委总揽全局、协调各方的工作领导格局,巩固和发展两级工作体制机制。积极推动出台市法治宣传教育联席会议工作规则,细化考核奖惩规则。完善国家工作人员和青少年学法制度。加强骨干普法队伍建设,不断壮大、优化由法官、检察官、行政执法人员、律师以及其他普法志愿者组成的普法队伍。

(四) 抓好基础,促进升级,切实加大司法保障工作力度

司法行政工作改革发展需要队伍建设、基层基础建设、文化建设等作为保障和支撑。目前的主要问题是:队伍凝聚力、向心力和战斗力仍需要大的提振,基层能力不足、人力不足、手段有限而责任无限的问题尚未很好地解决,缺乏具有较强凝聚力的系统文化。为此,我们积极进行了一些探索。

1. 队伍建设更加强调各支力量分类管理。上海司法行政系统拥有执行矫治、行政管理、法律服务、社会组织和辅助人员五支队伍,各类队伍之间既有共性,更有区别,既应进行整体研究,更要进行区别管理和培育。要坚持“五个过硬”标准,针对队伍不同构成,采取不同方式推进正规化、专业化、职业化建设。

2. 基础建设更加强调明晰基层机构职能定位。司法所是整个司法行政工作的重要基础,体制机制、编制人力等现实问题均影响着职能履行。我们把工作重心放在法定职能的履行上,对指导管理人民调解工作、承担社区矫正日常工作、协调安置帮教工作等职能予以了明确和强调,切实提升刑罚执行和专业化水平。与之相匹配,突出服务功能,将特殊人群管理、法律援助等工作与城市网格化综合管理有效对接,更好地体现司法行政在创新社会治理中的应有作为。

3. 文化建设更加强调塑造系统整体文化。从建筑、布局、场所、标识等方面,以要素达标的形式打造上海司法行政系统物质文化;从带头依法行政、执法公正文明、警务管理规范等方面,打造上海司法行政系统行为文化;从基本制度、具体制度、配套制度三个层级,打造上海司法行政系统制度文化;从理想信念、职业归属感、职业道德方面塑造上海司法行政系统精神文化。

三、切实提升上海司法行政工作的发展能级

(一)以法治化引领工作发展

必须把改革与发展放到法治建设和依法治国的大局下来谋划,带头依法行政、依法办事,带头尊法、学法、守法、用法,更多地运用法治方式推进司法行政工作新发展。要在推进狱务、所务、社区矫正执法公开,探索建立“谁执法,谁普法”法治宣传工作机制,探索建设完备的法律服务体系等重点领域进行改革创新。要主动向社会公开司法行政权力清单、责任清单和负面清单“三张清单”,建立完善行政执法裁量权基准制度、内部重大决策合法性审查和责任倒查机制,不断提高司法行政的公信力。

(二)以标准化夯实基础工作

标准化属于科学管理的范畴,是解决问题、推进工作、降低成本、提高效率的有效方法。要把标准化工作的理念、方法运用到职能转变实践中,出台《上海市司法行政系统标准化三年行动计划》,与市质监局合作研制《基层司法行政机构运行管理和工作规范》地方标准,出台局系统各级各类组织的视觉识别规范。在此基础上,稳步推进覆盖监管执行、法律服务、司法所建设等各级各类标准化建设工作,全面提升司法行政工作能级。

(三)以信息化提升工作效能

目前,上海市已经在信息化的基础上提出新一轮的智慧城市建设。上海司法行政系统要积极主动融入信息化发展的主旋律,集中精力解决现阶段系

统各平台之间网架不通、行政管理和监督体系透明度不高、工作效率不高、内外部信息交流不畅等重点问题,以落实信息化建设三年行动计划为抓手,建成统一的内部网络平台和应用平台,逐步实现面向社会的网上咨询、网上办案、网上审核、网上监督、政务公开、信息发布等公共服务的电子化网络化。

(四)以项目化推动重点工作

项目管理是一种新兴的管理趋势。要探索建设监管执行阳光工程、普法工作聚集工程、依法行政示范工程、行政监管规范工程、法律服务惠民工程、人民调解品牌工程、人才队伍培育工程等重点项目,争取把司法行政的重要工作、重点项目纳入地方党政绩效考核,以考核推动项目落地。

(五)以共融共进的理念锻造队伍

十八届四中全会将法治工作队伍建设提到了战略高度,突出了队伍建设在全面推进依法治国大局中的地位和作用。要用社会主义核心价值观塑造队伍,用物质、制度、行为和精神文化凝聚队伍,将包含政治意识、法治信仰、职业道德和创新精神的司法行政文化建设融为一体,将“五个过硬”的要求体现在队伍管理教育的方方面面,实现整支队伍的共融共进。

(作者单位:上海市司法局)