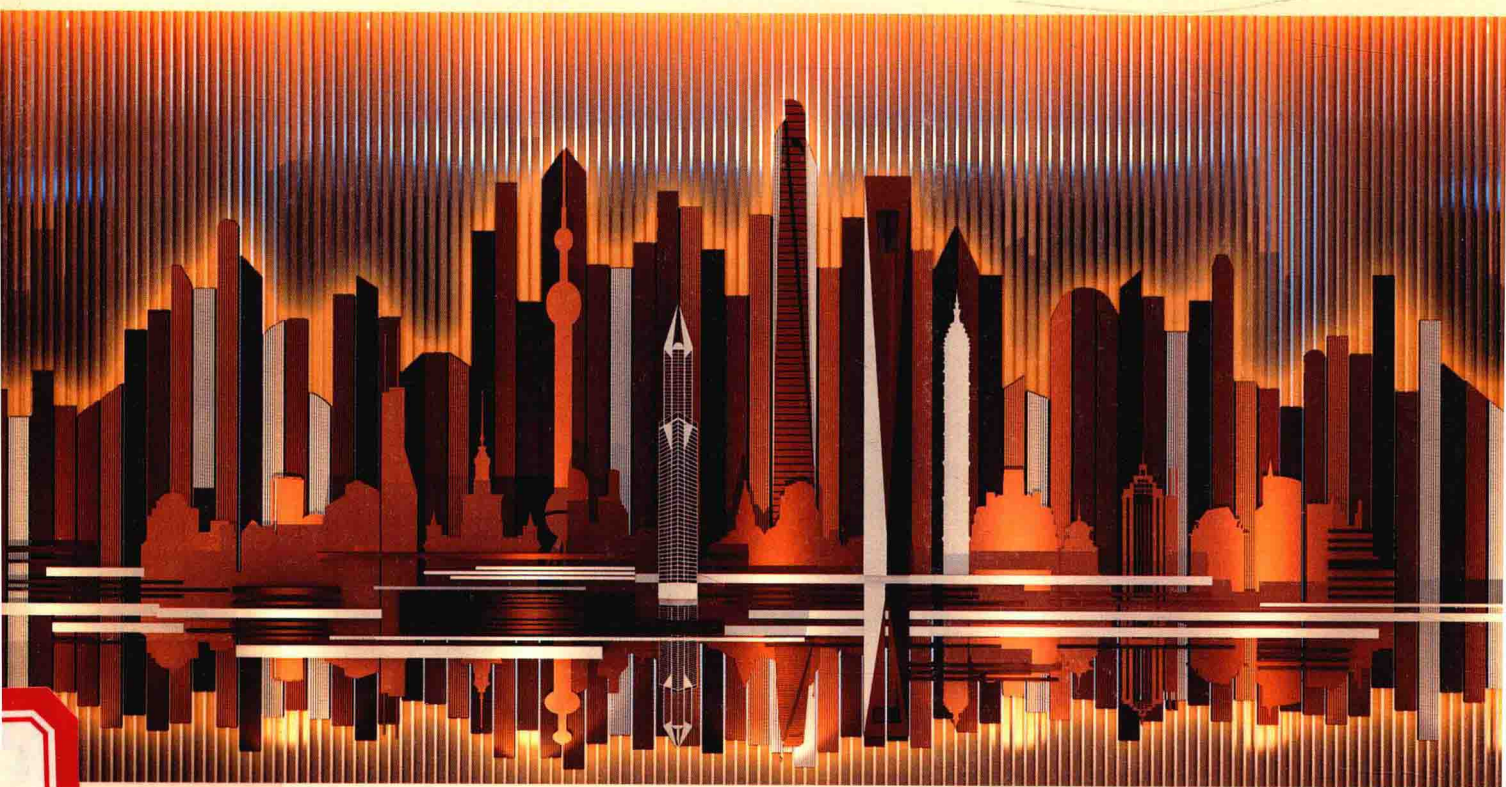


郑善和
主编

崇法与善治

上海司法行政研究 (2015)

Advocating Law and Good Governance
Shanghai journal of judicial administration (2015)



法律出版社 | LAW PRESS

崇法与善治

上海司法行政研究
(2015)



Advocating Law and Good Governance
Shanghai journal of judicial administration (2015)

郑善和 主编

图书在版编目(CIP)数据

崇法与善治:上海司法行政研究:2015 / 郑善和

主编. —北京:法律出版社, 2015. 12

ISBN 978 -7 -5118 -8797 -9

I. ①崇… II. ①郑… III. ①司法—行政—研究—上海市—2015 IV. ①D927.510.61

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 293600 号

崇法与善治

——上海司法行政研究(2015)

主 编:郑善和

责任编辑:彭 雨

装帧设计:汪奇峰

责任印制:张建伟

内文制作:凌点工作室

印 刷:北京嘉恒彩色印刷有限责任公司

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 889 毫米×1194 毫米 1/16

印 张 14.5

字 数 320 千

版 本 2015 年 12 月第 1 版

印 次 2015 年 12 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 -7 -5118 -8797 -9

定 价 59.00 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

郑善和

(上海市司法局党委书记、局长)

全面依法治国背景下 提升司法行政工作能级的若干思考

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》提出，全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，并从立法、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。

思考一：深刻认识司法行政工作的历史方位

十八届四中全会对全面推进依法治国作出了新的顶层设计和重大制度安排，不仅对司法行政机关现有职能提出了改革要求，而且对以司法职权配置为核心的司法体制改革提出了新的规划。这是我国历史上第一个关于全面加强法治建设的专门决定，必将推动司法行政工作进入新的改革发展阶段。

（一）司法行政工作正处在新一轮的战略机遇期

新中国成立以来，以司法行政部门变迁为重要表征的司法行政制度经历了曲折的发展过程。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）。¹虽然1997年至今，全国司法行政系统在“有作为有地位”思想的引领下逐步加强在社会治理中的作用，职能不断调整充实，但不可否认的是，司法行政工作的重要性仍未得到充分认可。党的十八大以来，党中央对司法行政工作给予高度重视和关注。十八届三中全会报告直接涉及司法行政工作的有9项，间接涉及的有20多处。习近平总书记专门听取司法部部长吴爱英的工作汇报并作出重要指示。四中全会《决定》提出180多项重大改革举措，多处对司法行政工作提出了新的更高要求。吴爱英部长在司法部主办的四中全会精神专题培训班上，用八个“第一次”来概括这些新要求。如果说司法行政工作在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。发展一定是讲阶段的，每一历史时期都有其特定的历史使命，要牢牢把握向前发展的客观规律，清醒认识到当前所做的工作都是处在发展的过程中，也都是在为未来打基础。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，更要有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

党中央提出完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化的全面深化改革总目标，要求始终把改革创新精神贯彻到治国理政各个环节。随着法治社会的推进，更多的社会治理功能将集聚于司法行政领域。与此不相适应的是，我国司法行政制度恢复重建时间不长，还处在探索与发展阶段，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部门、基层部门职能薄弱等；²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。司法行政如何结合工作特点，建立健全治理体系，提升社会治理能力，这是一次全面的考验。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。只有大胆闯、大胆试、大胆改，只有敢担当、敢负责、敢动真碰硬，才能在改革攻坚上取得成效。我们要以全面深化司法行政改革为契机，做精做强司法行政工作，把工作触角延伸到社会治理的方方面面，全面激发上海司法行政系统发展的动力和活力；要按照中央统一部署，立足政府组成部门的定位，从问题、需求导向出发，科学有序推进改革。

（三）司法行政工作正处在新一轮的职能拓展期

司法行政部门职能经历过多次重大调整，有学者将司法行政机关定位演变，概括为国家司法行政机关阶段（1949~1954年）、法院司法行政机关阶段（1954~1959年，1979~1982年）和行使部分司法行政权的国家司法行政机关阶段（1982年至今），并认为，我国司法行政工作缺乏一条主线，其发展总体上处于一种“漂移”和无序的状态。³事实上，当前我国司法行政机关的职能与新中国成立初期相比确实发生了重大变迁。新中国成立初期，司法部承担15项工作任务，其中9项是为司法机关主要是法院开展司法活动提供保障，包括地方审检机构设置、编制、干部任免、财务管理、干部教育培训等；其他任务主要包括主管律师、公证工作，

1 郝赤勇：《我国司法行政制度及其改革发展》，载《中国司法》2011年第9期。

2 任永安、卢显洋：《中国特色司法行政制度新论》，中国政法大学出版社2014年版，第43~44页。

3 高通：《我国司法行政机关定位的历史变迁与反思》，载《山东大学学报》（哲学社会科学版）2012年第2期。

狱政工作,法制宣传工作等。而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,司法部承担14项职能,已不再承担为司法机关开展司法活动提供机构、人、财、物等保障的职能,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。按照“提供司法保障是司法行政的第一要务”⁴这一标准,司法行政提供司法保障的主线的确有所淡化,但是,为社会提供法治服务的职能却在不断扩充,逐渐发展成司法行政为国家法治建设和司法活动提供服务和保障的现有职能配置格局。四中全会《决定》提出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,司法行政必将成为一个动态的、开放的体系。司法行政系统拥有监狱、戒毒、社区矫正等体量较大的专门执法队伍,拥有专业化的法律服务资源和多渠道的法治宣传资源,在事关矛盾调处、利益协调、诉求表达、权益保障等社会管理秩序和服务保障民生方面具有独特的优势,对于解决影响社会和谐稳定的源头性、根本性、基础性问题,具有不可替代的重要作用。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。

因此,在新的历史方位下,上海司法行政必将面临一次深刻的转型升级。机遇时不我待,发展不进则退。上海司法行政在思想上应当认识到,学习好、贯彻好党的十八届四中全会精神是当前最大的政治,扎实推进上海司法行政工作新一轮改革发展是当前最大的主题,当前司法行政工作的体制、机制、方法、能力等如何适应新的更高要求是当前最大的考验。通过思想共识的凝聚和提升,奠定新一轮改革发展的基础。

思考二:牢牢把握上海司法行政的工作重点

吴爱英部长指出,紧紧围绕全面推进依法治国总目标,围绕推进国家治理能力和治理体系现代化,优化司法行政职权配置,建设中国特色社会主义司法行政体系,着力抓好法治宣传体系、刑罚执行与戒毒管理体系(或称执行矫治体系)、法律服务体系和司法保障体系建设,全面提升司法行政机关履职能力和水平。近年来,上海司法行政系统始终坚持以问题为导向,以改革促发展,充分发挥司法行政在法治国家建设中的职能作用。

(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,三者虽然性质不完全相同,但有许多相通之处,如都对管理对象的人身自由有不同程度的约束,具有一定的强制性;权力的行使都以生效法律文书为依据,具有较强的被动色彩;管理对象都不是普通公民而是违法犯罪人员,管理者与对象之间具有不平等的关系,等等。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。

⁴ 刘武俊:《司法行政基本概念新论》,载《中国司法》2007年第12期。

一是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,深化新收、常押、出监“三段”改造和分押分管分教“三分”工作。构建社区矫正集中执法模式,全面建成区县社区矫正中心,强化软硬件配备,以每个街镇为单位配备干警充实一线执法力量,将执法职能集中在区县,日常管理落实在街镇,做到有分有合。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,打造所内与所外资源信息共享、有效对接机制。

二是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。目前,仅市级层面按照基本制度、具体制度、配套制度的逻辑框架,重新修订完成制度。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,强化执法指引。加强执法过程管理,建立执法全过程记录制度,充分利用执法办案信息系统、现场执法记录设备、视频监控设施等技术手段,加强过程跟踪和管理,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。

三是全面推行政务、狱所务、警务公开。坚持“公开为常态、不公开为例外”原则,全面推行政务、狱所务、警务公开,建立督导制度,打造司法行政阳光执法机制。深化狱务公开,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。突出公开机制的倒逼作用,主动接受监督,倒逼执法公信力提升。

(二) 抓好监管,促进发展,努力提升法律服务工作效能

司法行政机关承担对各类和各层次法律服务进行行业管理或业务指导的职责,从司法行政机关角度来说管理职能,从整个司法行政系统来说是提供法律服务。⁵ 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;管理的目的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;管理的手段包括行政规划、行政审批、行政处罚、行政强制、行政监督检查、行政指导、行政奖励、行政给付、行政确认等多种形式。上海处于法律服务的“高地”,虽然行业发展很快,但对照中央对上海关于全国改革开放排头兵、科学发展先行者的要求,以及市委创新社会治理加强基层建设的要求,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;法律服务行业为社会提供公共法律服务的作用发挥不够;法律服务行业发展缺乏科学、长远规划。为解决这些问题,推行了一系列改革。

一是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

5 任永安、卢显洋:《中国特色司法行政制度新论》,中国政法大学出版社2014年版,第4页。

力加强事中、事后监管,研究行业发展规划,加强行业管理,优化法律服务队伍,净化法律服务市场环境。

二是着力构建“半小时法律服务圈”。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,积极构建完备的、覆盖城乡的公共法律服务体系,努力打造上海司法行政“半小时法律服务圈”。通过该平台不仅为市民提供公益法律服务,还大力拓展公共法律服务领域。同时,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。

三是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,也是极具中国特色的一项司法行政职能。法治宣传教育工作从“一五”普法到“六五”普法,经过三十年快速发展阶段,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。但随着互联网时代的到来,信息来源、更新速度、传播渠道、影响力等发生了巨大变化,传统法治宣传工作面临巨大挑战,发展瓶颈凸显。司法行政工作具有鲜明的社会性、群众性和基础性,虽然职能繁多,但自身规模、力量有限,很多职能能否切实发挥作用、能发挥多大作用取决于工作理念与方式方法。法治宣传工作更是如此。不改革不能适应新形势,不改革不能符合新要求,不改革不能发挥基础性作用。

一是转变更新宣传理念。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。着力将自拉自唱、内部循环的小格局,拓展为部门协同、社会联动的大格局。司法行政搭平台、建机制、开菜单,政府部门、社会各方共同参与,多一些使巧劲、巧使劲,多一些整合、联动、互助,推动“谁执法谁普法”的责任落实到位。

二是创建构筑宣传阵地。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。积极拓展社会公共空间,依托地铁站建立法治文化长廊,开通法治文化专列地铁;与市政府有关部门合作使用公共空间投放法治宣传广告。大力建设司法行政门户网站、微博、微信等新媒体,打造全市新兴媒体法宣大联盟,引导法官、检察官、行政执法人员、律师等通过该平台来以案释法。

三是建立健全宣传机制。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。强化对法治宣传教育工作的领导,积极推动出台上海市法治宣传教育联席会议工作规则,建立操作性强的宣传规范,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。在

队伍建设方面,上海司法行政系统队伍体量庞大,但是在能力素质建设、规范管理等方面缺乏深入系统的研究和解决问题的路径,在一定程度上缺乏“大系统、大视野”的队伍管理理念,队伍整体的凝聚力、向心力和战斗力仍需要大的提振。在基层基础建设方面,随着全面深化改革的深入推进,各类资源向基层倾斜、向基层下沉的机制尚不完善,还不能很好地解决基层能力不足、人力不足、手段有限而责任无限的问题,特别是一些制度性、机制性、功能性的倾斜、注入以及力度还不够。在文化建设方面,由于职能差别大、相互之间关联度不高,队伍相对比较分散,缺乏具有较强凝聚力的系统文化。针对问题和短板,我们积极进行了一些探索。

一是队伍建设更加强调各支力量分类管理。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。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。在系统调研队伍整体情况的基础上,探索分类型、分阶段、分层次的管理机制和发展规划,按照更加注重法治思维和法治方式,更加注重增强组织社会、发动社会的能力,更加注重运用科学理念破解难题的思路推动队伍建设。

二是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,担负着落实司法行政各项业务工作的重要任务,随着全面深化改革的深入推进,其任务越来越繁重,体制机制、编制人力等现实问题均影响着职能履行。⁶我们以更加突出依法履行的职能为出发点,依据各项职能规定的法律效力级别,司法行政工作主业的独特属性和鲜明特征,以及近年来本市司法所开展基层工作的实际情况三项标准,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,把工作重心放在法定职能的履行上,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,相互支撑、相互促进,更好地体现司法行政在创新社会治理中的应有作为。

三是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,通过“四种文化”建设,全面发挥文化建设的对内熏陶、凝聚、导向、激励、约束和对外辐射、传播等功能。

思考三:切实提升上海司法行政工作的发展能级

围绕努力打造上海司法行政工作的破解版、增强版、升级版的目标,以法治为引领,从局部走向整体,从管理走向服务,从规范走向标准,抓重点、转方式、创机制、强队伍,着力破

6 参见2014年7月21日《司法部关于进一步加强乡镇司法所建设的意见》(司发〔2014〕71号)及2009年11月27日《司法部关于加强司法所规范化建设的意见》(司发〔2009〕19号)关于司法所九项职能的规定。本市结合司法所工作实际,又新增“协助处理110公安司法联动接处警”、“12348法律咨询专线有关工作”、“指导开展司法信访综合服务窗口工作”、“法律援助”等四项职能。2014年,根据废止劳教制度改革整体部署,司法所新增试点开展社区戒毒社区康复工作职能。

解一些长期困扰的难题,增强社会治理的能力和提升管理能级,着力建设一个体制优、机制新、活力强的上海司法行政工作体系。

(一) 以法治化引领工作发展

上海司法行政工作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,必须坚持法治信仰,让法治精神真正融入工作中,带头依法行政、依法办事,带头尊法学法守法用法。重点提高运用法治思维和方式想问题、作决策、办事情的自觉性,更好地运用法治思维思考深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定等司法行政重大任务,更多地运用法治方式推进司法行政工作新发展。新时期,要在法治的框架下,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,发挥依法行政的示范和带头作用等重点领域进行改革创新,当好法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。上海司法行政将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,严格禁止法外设权,坚决清除权力设租寻租空间,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,其实质是一个建立规范的过程。标准化既是一种思想,又是一种方法,更是一种有效的管理工具,不仅体现了哲学思想上普遍性和特殊性的辩证关系,在具体实践中又是解决问题、推进工作、降低成本、提高效率的有效方法,更是管理、技术、服务、产品中的一种非常有效的管理工具。⁷上海司法行政系统要更加重视探索和拓展标准化建设和管理,全面总结梳理规范化建设的各项成果,梳理归纳基础工作的建设要素,力求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

信息化的发展已经成为国内外经济社会发展的重要特点,引领了大数据、智能制造和无线网络等领域的科技革命和产业变革,经济社会生活正在呈现信息联动、平台集群、流程互通、产品升级、海量数据、行业融合、跨界协同、管理整合等新趋势,包括政府管理数据在内的信息都在从分隔与独立走向互联与合成。⁸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,把信息化建设作为跨越式发展的突破口,集中精力解决现阶段司法行政系统各平台之间网架不通、行政管理和监督体系透明度不够、工作效率不高、内外部信息交流不畅等重点问题。要以落实信息化建设三年行动计划为抓手,积极打造“纵向贯通、横向集成、共享共用、安全可控”的信息化管理格局,建成统一的内部网络平台,实现系统内部网络信息通道应联尽联,建成高度集成统一的应用平台,实现信息流与业务流统一,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。

7 参见2014年3月6日吴建融副秘书长《在上海市标准化工作联席会议第九次会议上的讲话》。

8 《上海市公务员智慧城市知识读本》,上海社科院出版社2014年版,第38~39页。

（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，考虑的是指在一定的资源约束条件下，在多变的环境中更加灵活有效地实现既定目标。它有明确的约束条件，有明确的起止时间，具有较高的开放性，并且要求通过不断创新来完成既定目标，是更加讲求效率和结果的管理方式。对于某些重点、难点、专业性强的工作，仅靠本系统的人力、物力、财力，按照传统方式管理难以收到理想的效果，而项目化管理则是一种更好的选择。在一些重点工作领域，可以大胆引进项目化管理方式，如在上海司法行政新一轮改革发展的过程中，可以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。要发挥考核的引领作用，科学设定考核指标，突出目标管理和结果利用，既要体现激励，也要体现压力，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，提高考核的“含金量”，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。孟建柱同志指出，政法机关作为执法司法的主力军、生力军，在全面推进依法治国的历史进程中负有特殊责任。新时期，要突出系统思维，坚持司法行政系统“一盘棋”，牢固树立“大队伍”观念，更加自觉地把队伍建设放到大局中去思考、谋划和推进；突出战略思维，以打造一支德才兼备的高素质法治工作队伍为目标，在准确把握现状和问题、深入研究方法和规律的基础上，制定分类、分段、分层的战略规划，做到一以贯之地持续推进；突出辩证思维，解放思想、实事求是，牢牢抓住主要矛盾、抓住矛盾的主要方面，以科学的、与时俱进的理念来推动队伍稳定和可持续发展。最根本的是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，对队伍整体的凝聚力、向心力和战斗力进行一次大的提振，实现整支队伍的共融共进。

目录

序 言

- 001 全面依法治国背景下提升司法行政工作能级的若干思考 郑善和

法治引领

- 003 略论中国特色司法行政制度 任永安
012 推进上海法治政府建设的若干思考 刘 华
021 认真对待法治思维 杨 力
029 上海司法行政系统贯彻全面依法治国战略若干问题探讨 郑善和
037 法治建设背景下上海破冰探路司法改革思考 虞 浔

执行矫治

- 050 上海监狱执法标准化体系建设若干问题的思考 钟 杰
058 论监狱内部考评的法治思维 刘怀宝 叶春弟
066 合力打造戒毒场所“绿色戒毒”品牌 张 祎
074 完善本市人户分离刑释解教人员帮教机制研究 陈耀鑫 等

法律服务

- 083 法律服务行业行政监管若干问题研究 朱久伟 等
091 法律服务业服务自由贸易试验区建设若干问题研究 王 协 等
097 律师在宪法实施中的功能探析 朱应平
105 上海公证行业推进服务标准化的若干思考 沈宗仁
113 司法鉴定机构地方发展规划研究 傅忠伟 陈玉敏

法治宣传

- | | | | |
|-----|-----------------------------|-----|-----|
| 123 | 法治建设评估指标体系构建和分析 | 陈春兰 | 等 |
| 133 | 上海市新媒体普法教育机制初探 | 朱剑华 | 等 |
| 141 | 新形势下加强和改进法律服务行业教育培训工作的研究与思考 | 魏 晔 | 冯 昊 |
| 148 | 社会普法教育的实践构想 | 陈筱洁 | 等 |

基层治理

- | | | | |
|-----|-----------------|-----|-----|
| 159 | 上海基层依法治理的实践与思考 | 李宝令 | 等 |
| 169 | 住宅小区矛盾纠纷化解问题研究 | 商忠强 | 赖咸森 |
| 176 | 设置居民区法律顾问制度初探 | 凌淑蓉 | |
| 184 | 社会治理方式变革的挑战及其对策 | 饶留权 | 曾 辉 |

法苑圆桌

- | | | | |
|-----|-------------------------|--|--|
| 191 | 精准帮教：努力推进安置帮教工作创新发展 | | |
| 198 | 网格服务：创新指导支持社区戒毒社区康复工作模式 | | |
| 206 | 保障与规范并举：协同推进律师工作新发展 | | |

- | | | | |
|-----|-----|--|--|
| 214 | 后 记 | | |
|-----|-----|--|--|

CONTENT

Preface

- 001 Considerations on How to Improve the Level of Judicial Administration in the Context of the Rule of Law *Zheng Shanhe*

Legal Rule

- 003 A Tentative Study on the Judicial Administrative System with Chinese Characteristics *Ren Yongan*
012 Considerations on Promoting the Rule of Law in Shanghai *Liu Hua*
021 Treat Legal Thinking with Seriousness *Yang Li*
029 Considerations on Issues about Implementing Ruling-by-law Strategies in Shanghai Judiciary System *Zheng Shanhe*
037 Thinking on Breaking through Judicial Reform in Shanghai under the Background of Rule-of-law *Yu Xun*

Implementation & Remedy

- 050 Furthering the Construction of Prison Standardization *Zhong Jie*
058 Analysis of the Rule of Law Thinking Concerning Interior Assessment in Prisons *Liu Huaibao Ye Chundi*
066 Building a Good Reputation through Comprehensive Efforts in Drug Rehabilitation Centers *Zhang Yi*
074 Improving the System of Helping and Educating the Ex-convicts with Separation *Chen Yaoxin etc.*

Legal Service

- 083 Research of Administrative Supervision on Legal Service *Zhu Jiuwei etc.*
091 Analysis on Some Major Issues about the Role of Law Service Industry in Pilot Free Trade Zone *Wang Xie etc.*
097 Analysis on the Roles of Layers in Implementing Constitution *Zhu Yingping*
105 Considerations on Standardization of Shanghai Notary Public Services *Shen Zongren*
113 Research on the Blueprint of Forensic Institute in Shanghai *Fu Zhongwei Chen Yumin*

Legal Education

- 123 An Analysis on Evaluation Index System Construction of Rule-of-law *Chen Chunlan etc.*
133 Research on the Building of Legal Education System with New Media *Zhu Jianhua etc.*
141 Training and Education for Law Service Workers under the New Situation *Wei Ye Feng Hao*
148 Probing Legal Education Practice in Society *Chen Xiaojie etc.*

Grassroots Governance

- 159 Practice and Reflection of Rule of Law in Shanghai' s Grassroots Units *Li Baoling etc.*
169 Research on mediation of neighborhood disputes *Shang Zhongqiang Lai Xiansen*
176 Probing on Issues about Initiating Law Consultancy Mechanism on Community Level *Ling Shurong*
184 Challenges and Countermeasures in Social Management Methods *Rao Liuquan Zeng Hui*

Round-table Discussion

- 191 Precision: The New Norm of Community Correction
198 Network service: Supporting the Community Rehabilitation Model for Drug-addicts
206 Guiding and Ensuring : Improving Lawyers' Service in Shanghai Collaboratively

214 Postscript

综述

知之非艰，行之惟艰。要达到知行合一，既需要鲜明的指引，让我们能够坚定前进的方向，更需要一种坚韧的定力，让我们在前行道路上能够不偏不移，不走弯路。中央“四个全面”的谋篇布局，开辟了党的治国理政的新境界，也对司法行政工作提出了崭新的要求和思考：如何坚定法治信仰，树立法治精神，引领司法行政改革的春天。

历史的安排，往往意味深长。党的十八届四中全会作出的部署对司法行政当前工作乃至更远的未来，影响重大，意义深远。从聚焦优化司法职权配置，到强调树立全民法治观念；从部署建设完备的法律服务体系，到着眼建设社会主义法治国家的人才保障，在一份党的全会报告上汇聚了司法行政工作如此多的“第一次”：第一次提出完善刑罚执行制度，统一刑罚执行体制；第一次明确“深入开展法治宣传教育”，把“树立全社会法治意识”和“健全普法宣传教育机制”摆到新的历史高度；第一次强调要推进公共法律服务体系建设，完善法律援助制度和法律服务业；第一次明确提出完善法律职业准入制度，健全和统一法律职业资格考试、职前培训制度，建设高素质法治专门队伍；第一次党的全会决定如此关注诸如社区矫正、人民调解、戒毒、司法协助等司法行政工作的众多“细部环节”。在建设方略与细部环节的参照考量中，纵观历届中央全会，对司法行政工作触及如此之广泛、要求如此之明确、任务如此之艰巨，开了先河。“再出发”的动员令就在这样的时代背景中清晰地发出了。

发展的轨道，在实践中渐渐廓清。带着新的嘱托和憧憬，司法行政工作擎起“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”的旗帜，正稳步驶入创新发展、法治护航的快车道。上海司法行政系统主动适应全面依法治国新要求，上海司法行政干警和法律服务工作者坚守法治精神，提高依法行政、依法办事的底气和能力，带头做尊法学法守法用法的模范。紧紧依靠法治宣传教育、基层法治治理、司法考试管理、法治理论研究的全面推进，培育全民法治信仰，推进法治实践。紧紧依靠刑罚执行、戒毒管理、社区矫正等执行矫治工作的合力而为，维护法律正确实施和社会公平正义。紧紧依靠辩护代理、法律援助、司法鉴定、公证管理的各司其职，促进和保障司法公正，提高司法公信力。紧紧依靠法律服务和人民调解的基层渗透，促进全社会依法办事，保障社会规范有序。

改革的路径，在磨砺中愈发宽广。司法行政体制改革前行路上，任务依然繁重，挑战和困难依然艰巨。“凡改革总关乎利益格局”，司法行政体制改革与平安建设休戚相关，与社会法治紧密相连，归根到底就是一项“民心工程”。把提高执法执业公信力和群众满意度作为上海司法行政的根本尺度，努力让人民群众在每一个执法环节、每一起案件办理中感受到公平正义的温度，对司法行政改革生成更多获得感和幸福感。面对种种躲不开、绕不过的改革新命题，需要时不我待的紧迫感、继往开来的使命感，需要敢于倾听、正视并回应“发展中问题和挑战”的勇气和魄力。上海司法行政工作者始终遵循司法行政规律，从实际出发，从问题出发，紧紧抓住影响执法执业公信力、制约司法行政能力的重大问题和关键问题，只要对改革全局有利，对上海司法行政发展有利，都坚韧推进、砥砺前行。

限于篇幅，本章收录选取了与司法行政改革发展和法治建设主题密切的五篇文章，有对司法行政制度的系统梳理与研究，有对全面依法治国背景下司法行政改革发展的探索与思考，有对法治政府建设的前瞻与把脉，有对司法行政具体业务改革创新的深研与展望。这些渗透着上海司法行政工作者实践汗水与思想智慧的文字，对下一轮司法行政改革发展一定具有启发和借鉴的意义，也希望藉此激发广大读者进一步研究的热情和实践的脚步，更好地凝聚起司法行政改革发展的最大公约数。