

改革创新司法行政 服务经济社会发展

——党的十六大以来司法行政工作改革发展回顾(2002-2012)

■ 吴爱英 主编



人 民 出 版 社

013034802



“科学发展 成就辉煌”系列丛书

D926.13

127

改革创新司法行政 服务经济社会发展

——党的十六大以来司法行政工作改革发展回顾(2002-2012)

■ 吴爱英 主编



人 民 大 学 出 版 社



北航

C1641958

D926.13
127

责任编辑:任 法

封面设计:徐 晖

责任校对:方雅丽

图书在版编目(CIP)数据

改革创新司法行政 服务经济社会发展——党的十六大以来司法行政工作

改革发展回顾(2002—2012)/吴爱英 主编. —北京:人民出版社,2012.10

(“科学发展 成就辉煌”系列丛书)

ISBN 978-7-01-011603-7

I. ①改… II. ①吴… III. ①司法-行政-成就-中国-2002—2012

IV. ①D926.13

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 312201 号

改革创新司法行政 服务经济社会发展

GAIGE CHUANGXIN SIFA XINGZHENG FUWU JINGJI SHEHUI FAZHAN

——党的十六大以来司法行政工作改革发展回顾(2002—2012)

吴爱英 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京中科印刷有限公司印刷 新华书店经销

2012 年 10 月第 1 版 2012 年 10 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:22.25

字数:300 千字 印数:0,001—5,000 册

ISBN 978-7-01-011603-7 定价:49.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

在改革创新中前行的司法行政工作

(代序)

党的十六大以来,我国走过了很不平坦的道路,经受了很不平凡的磨砺。综观这十年,国际形势风云变幻,国内改革发展稳定任务繁重,既面临前所未有的机遇,又面对前所未有的挑战。以胡锦涛同志为总书记的党中央团结带领全国各族人民,形成和贯彻了科学发展观,着力推进改革发展的伟大实践,大幅提升了国家的经济实力和综合国力,明显改善人民生活水平,夺取了应对国际金融危机、战胜非典疫情和特大地震灾害等重大胜利,成功举办了北京奥运会、新中国成立 60 周年庆典、上海世博会、广州亚运会等重大活动,党和国家各项事业不断发展,取得了举世瞩目的历史性成就,中国特色社会主义事业进入一个新的发展阶段。

党的十六大以来的十年是司法行政事业发展极不平凡的十年,是司法行政工作坚持以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,改革创新、拼搏进取、蓬勃发展,取得显著成绩的十年。党中央、国务院高度重视司法行政工作。中央政治局常委会议和国务院常务会议多次专题研究司法行政工作,党中央、国务院多次作出关于司法行政工作的重大决策部署,全国人大常委会制定和修改了多部涉及司法行政工作的法律文件,胡锦涛总书记等中央领导同志多次对司法行政工作作出重要指示批示,中央领导

同志多次出席司法行政工作重要会议并作重要讲话,多次深入到基层司法行政单位视察调研、指导工作,为我们进一步做好司法行政工作指明了前进方向。在党中央、国务院的正确领导下,各级司法行政机关认真贯彻落实党的十六大、十七大和历次中央全会精神,高举中国特色社会主义伟大旗帜,以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,坚持围绕中心、服务大局,坚持以人为本、执法为民、服务为民,推动司法行政事业步入科学发展的新阶段,司法行政工作取得重大成就和历史性进步,处在历史最好的时期之一。

司法行政体制和工作机制进一步健全完善。始终坚持以改革创新为动力,解放思想、实事求是、与时俱进,认真贯彻落实中央关于司法体制和工作机制改革的总体部署,大力推进司法行政体制和工作机制改革,坚持和完善中国特色社会主义司法行政制度。监狱体制改革基本完成。2008 年在全国全面实行监狱体制改革,实现了“全额保障、监企分开、收支分开、监社分开、规范运行”的监狱体制改革目标,形成了新型的中国特色社会主义监狱体制。改革和完善律师制度取得显著成效。2010 年中共中央办公厅、国务院办公厅转发了《司法部关于进一步加强和改进律师工作的意见》,《中华人民共和国律师法》修订出台,配套规章和规范性文件不断健全和完善,中国特色社会主义律师法律制度体系基本形成。法律援助制度不断完善。认真落实政府责任,把法律援助纳入经济和社会发展规划,纳入党和政府主导的维护群众权益机制,把法律援助经费纳入政府财政预算,制定完善法律援助经济困难标准、事项补充范围和办案补贴标准等“三项标准”,强化法律援助监督管理职能,加强法律援助组织机构和队伍建设,法律援助覆盖面进一步扩大,法律援助质量不断提高。社区矫正制度正式确立。社区矫正工作 2009 年在全国全面试行,《中华人民共和国刑法修正案(八)》和修订后的《中华人民共和国刑事诉讼法》对社区矫正作出明确规定,正式确立了社区矫正法律制度,社区矫正机构和队伍建设不断加强,社

社区矫正管理制度和工作机制不断完善,社区服刑人员教育矫正质量明显提高。国家司法考试制度正式确立。成功组织实施 11 次国家司法考试,为国家法治建设选拔储备了大批合格法律职业人才,坚持国家统一司法考试制度,制定实施改革和完善国家司法考试工作的意见和措施,对中西部地区及少数民族地区实行特殊政策,有效解决了中西部地区和基层法律人才短缺问题。司法鉴定统一管理体制正式确立。建立健全司法鉴定管理组织体系,进一步加强对法医、物证、声像资料三大类鉴定机构和鉴定人的登记管理,国家安全机关和军队司法鉴定工作全部纳入国家司法鉴定统一管理体制,统一的司法鉴定管理体制形成。

司法行政机关职能不断强化。在党中央、国务院的重视支持下,司法行政机关职能不断增加,得到强化,在党和国家工作大局中的地位和作用日益重要。一是新增了组织实施国家司法考试职能。初任法官、初任检察官、律师、公证员等实行统一司法考试,国家统一司法考试制度正式确立。二是新增了监督管理法律援助职能。2008 年,经中央编办批准,司法部法律援助工作指导司正式成立。各地普遍成立法律援助管理机构,纳入司法行政机关序列。三是新增了社区矫正管理职能。经中央编办批准,2010 年 11 月,司法部在基层司加挂了社区矫正管理局的牌子,2012 年 1 月,司法部设立社区矫正管理局。各级司法行政机关单独设立社区矫正工作机构。四是新增了司法鉴定统一管理职能。2006 年,经中编办批准,司法部设立司法鉴定管理局,各地司法行政机关普遍成立了司法鉴定管理机构。五是新增了强制隔离戒毒管理职能。2008 年,经中央编办批准,司法部劳教局加挂了戒毒管理局的牌子。各省(区、市)劳教局相继加挂“戒毒管理局”牌子。六是新增了被判刑人移管职能。2008 年,经国务院批准,司法部被确定为被判刑人移管条约的中央机关,负责被判刑人移管条约的缔约和执行。

司法行政基层基础建设取得历史性进步和重大成就。始终坚持把基层基础建设作为一项长期战略任务,坚持抓基层、打基础,坚持建设、管理、工作与服务并重,以司法所建设为重点,全面加强司法行政基层

基础建设。司法所建设取得历史性重大成就。到 2011 年年底基本完成司法所建设任务,全国乡镇(街道)普遍建立了司法所,长期以来司法所无房、危房问题得到了彻底解决,司法所办公条件得到根本性改善,司法所干部队伍发展壮大,司法所工作全面活跃,服务经济社会发展、服务人民群众、维护社会稳定的能力水平明显提高。市、县司法业务用房建设取得积极进展。为解决市、县司法业务用房严重不足的问题,司法部在深入调研论证的基础上,组织编写了《司法业务用房建设标准》,经住房和城乡建设部、国家发改委批准发布,于 2010 年 9 月 1 日正式施行。目前,各地业务用房建设取得了阶段性成效。

司法行政法制建设取得重大成就。坚持把提高司法行政工作法制化、规范化水平作为一项重要任务,大力加强司法行政法制建设,取得显著成绩。从 2005 年到 2011 年,全国人大常委会先后制定出台或修订完善了《中华人民共和国公证法》、《中华人民共和国律师法》、《中华人民共和国人民调解法》,并于 2006 年和 2011 年分别审议通过了关于加强法制宣传教育的决议。2006 年以来,司法部制定、修订规章 22 件,清理废止 12 件。截至目前,我国专门规范司法行政工作的法律有 4 部,有关法律问题的决定 2 件,行政法规 4 部,部颁规章 68 件,《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国刑事诉讼法》、《戒毒条例》等许多法律、行政法规对司法行政职能和工作也作出相关规定,中国特色社会主义司法行政法律制度体系已经形成,司法行政工作实现了有法可依。

司法行政工作政策保障取得重大成绩。坚持把司法行政工作保障能力建设作为长远性、根本性任务来抓,积极争取中央重视和有关部门支持,出台了一系列重要政策。在党中央、国务院领导下,司法部积极与有关部门沟通协调,出台了多项政策文件,涉及监狱劳教(戒毒)、律师、人民调解、安置帮教、基层基础建设等方面,为司法行政工作发展提供了有力的经费、物质和人员、编制保障。基层司法行政经费和物质装备水平大幅提高。2006 年以来中央为司法行政系统增加 6 万多个政法专项编制,主要用于监狱、司法所等司法行政基层一线,有效缓解了

基层司法行政干警严重不足的状况。

司法行政队伍建设取得显著成绩。坚持把队伍建设作为一项根本任务,提出了“抓班子、带队伍、强素质、树形象”的队伍建设工作思路,按照政治坚定、业务精通、作风优良、执法公正的要求,大力加强司法行政队伍建设,为司法行政工作改革发展提供了坚强组织保证。坚持把思想政治建设放在首位,坚持不懈地用中国特色社会主义理论体系武装队伍,广大干警理想信念更加坚定,思想政治素质明显提高。全面加强律师行业党的建设,实现了党的组织和党的工作对律师行业的全覆盖,律师行业党建工作取得了历史性重大成就。大力加强业务能力建设,部署开展监狱劳教人民警察执法大培训、岗位大练兵等活动,广大干警的业务素质和实战能力明显提高。大力加强执法执业规范化建设,颁布实施监狱劳教人民警察“双六条禁令”,组织开展“规范执法行为、促进执法公正”等专项活动,有效解决了执法执业中存在的突出问题。大力加强干部教育培训,司法部举办了新任司法厅(局)长培训班,对监狱长、劳教所长,监狱政委、劳教所政委,地市司法局长、县(市、区)司法局长等进行了全员集中培训,广大干警和法律服务工作者的政治业务素质和执法执业能力水平明显提高。大力加强党风廉政建设和反腐败斗争,司法行政系统党风政风警风行风进一步好转。司法行政系统涌现出刘玉美、曹发贵等一大批英雄模范人物。

十年来,各级司法机关始终坚持围绕中心、服务大局,充分发挥司法行政职能作用和优势,司法行政各项工作都有了新发展、取得了新成绩,为维护社会和谐稳定、促进经济社会发展、维护人民群众合法权益、推进依法治国基本方略深入实施作出了重要贡献。各级司法机关紧紧围绕党和国家工作大局以及各级党委、政府中心工作,立足职能、发挥优势,广泛开展多种形式的法律服务专项活动,认真做好政府法律顾问和企业法律顾问工作,为保障和促进经济平稳较快发展提供了优质高效的法律服务和法律保障;监狱劳教(戒毒)系统认真贯彻党的监狱劳教工作方针,坚持监管工作“首要标准”,坚持把教育改造

罪犯、教育挽救劳教人员和戒毒人员作为中心任务,教育改造和教育挽救质量明显提高,监所安全稳定连年创历史最好水平;法制宣传教育深入开展,全民法律素质和全社会法治化管理水平进一步提高;律师、公证等法律服务事业进一步发展,职能作用充分发挥,为政府部门、企业和个人提供了多种形式的法律服务;法律援助事业不断发展壮大,有效维护了困难群众的合法权益;人民调解工作深入发展,行业性、专业性人民调解工作发展迅速,化解了一大批社会矛盾纠纷;社区服刑人员和刑释解教人员教育管理和帮扶工作不断加强,有效预防和减少了重新违法犯罪;国家司法考试工作深入发展,成功组织实施了 11 次国家司法考试,为国家选拔了一大批合格的法律专业人才;司法鉴定事业不断推进,为维护当事人合法权益、促进司法公正作出了积极贡献;司法协助和司法外事工作积极开展,有力地维护了我国家利益和公民、法人在国外的合法权益;司法行政计财装备工作不断发展,为司法行政工作改革发展提供了有力的物质保障;司法行政机关建设深入推进,机关干部队伍政治业务素质明显提高,机关面貌和广大公务员精神风貌焕然一新;司法行政新闻出版、理论研究和法学教育工作不断发展,为司法行政事业全面发展进步发挥了重要作用。特别是在庆祝新中国成立 60 周年、北京奥运会、上海世博会和广州亚运会安保工作中,在抗击四川汶川特大地震、青海玉树强烈地震、甘肃舟曲特大山洪泥石流等特大自然灾害中,在应对处置拉萨“3·14”事件和乌鲁木齐“7·5”事件中,各级司法机关和广大司法行政干警、法律服务工作者忠诚履职,顽强拼搏,不怕牺牲,经受住了考验,发挥了重要作用,为党和国家办成一系列大事、办好一系列喜事、办妥一系列难事作出了重要贡献。

回顾党的十六大以来司法行政工作的不平凡历程,我们深深体会到,我国司法行政事业之所以能够蓬勃发展,取得重大成绩,是以胡锦涛同志为总书记的党中央正确领导的结果,是各级党委、政府和有关部门重视支持的结果,是社会各界大力支持的结果,是全国广大司法行政干警和法律服务工作者团结奋斗、拼搏奉献的结果。各级司法行政机

关坚决贯彻落实党中央、国务院的决策部署,结合实际,创造性开展工作,司法行政工作实现了新发展,取得了显著成绩,探索积累了一些宝贵经验。

必须始终坚持司法行政工作正确的政治方向。方向问题至关重要,决定司法行政事业的成败。我们始终高举中国特色社会主义伟大旗帜,坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,深入贯彻落实科学发展观,坚持用中国特色社会主义理论体系武装队伍,牢固树立社会主义法治理念,始终坚持党的事业至上、人民利益至上、宪法法律至上,做到党在心中、人民在心中、法在心中、正义在心中,坚定不移地做中国特色社会主义事业建设者、捍卫者,确保了司法行政工作的正确方向。

必须始终坚持党对司法行政工作的绝对领导。党的领导是司法行政工作改革发展的根本保证。我们毫不动摇地坚持党对司法行政工作的绝对领导,教育引导广大司法行政干警和法律服务工作者坚定不移地忠诚党的事业,听党的话,跟党走,自觉在思想上、政治上、行动上与以胡锦涛同志为总书记的党中央保持高度一致,坚决贯彻落实党中央、国务院的决策部署,确保了党的路线方针政策在司法行政系统得到不折不扣的贯彻执行。

必须始终坚持围绕中心、服务大局。围绕中心、服务大局是司法行政工作必须坚持的重要原则。我们始终坚持在党和国家工作大局中谋划、推进司法行政工作,在服从服务于党和国家工作大局中推进司法行政工作改革发展,不断提高司法行政工作服务大局的能力和水平,充分发挥司法行政职能作用,努力为促进经济社会又好又快发展提供法律服务和法律保障。

必须始终坚持以人为本、执法执业为民。人民满意是检验司法行政工作的根本标准。我们坚持把维护人民群众合法权益作为司法行政工作的根本出发点和落脚点,牢固树立宗旨意识和群众观念,始终坚持以人为本、执法执业为民,紧紧围绕人民群众对司法行政工作的新要求

新时期,怀着对人民群众的深厚感情,认真做好服务群众的各项工作,努力为群众解决就业、就学、就医、社会保障等民生问题提供法律服务和法律援助。

必须始终坚持抓好基层、打牢基础。基层基础是司法行政事业发展的根基。我们始终坚持把司法行政工作重心放在基层一线,大力加强基层基础建设,坚持不懈地建设基层、服务基层,切实做到力量向基层加强,政策向基层倾斜,工作向基层贴近,努力为基层办实事、办好事,帮助解决基层工作遇到的困难和问题,司法行政基层不断得到巩固和强化,为实现司法行政事业长远发展奠定了坚实基础。

必须始终坚持统筹兼顾、整体推进。司法行政工作职能多,涉及面广。我们牢固树立统筹兼顾理念和一盘棋思想,按照全面、协调、可持续发展的要求,着眼全局和长远,立足司法行政工作实际,根据形势任务发展变化,统筹全局、科学规划,突出重点、整体推进,努力实现司法行政各项业务工作全面协调发展,全面提高了司法行政工作整体水平。

必须始终坚持依法履职、公正执法。公正廉洁执法是对司法行政机关和工作人员的基本要求。我们坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,不断健全和完善司法行政法律制度体系,严格依法履行职责,加强执法规范化建设,推进狱(所)务公开,强化执法监督,坚持严格公正文明廉洁执法,提高执法公信力,有力维护了法律正确实施,维护了社会公平正义。

必须始终坚持与时俱进、改革创新。改革创新是推动司法行政工作发展的根本动力。我们按照中央司法体制和工作机制改革的总体部署,紧紧围绕建立公正、高效、权威的社会主义司法制度的目标,深入推进司法行政体制和工作机制改革,坚持和完善中国特色社会主义司法行政制度,积极创新工作方式方法,创新工作载体,司法行政工作焕发出新的生机和活力。

必须始终坚持加强司法行政队伍建设。队伍建设是根本。我们始终坚持抓班子、带队伍、强素质、树形象,坚持政治建警、素质强警、从严

治警、从优待警,全面加强司法行政队伍思想政治建设、领导班子建设、业务能力建设、纪律作风建设、制度建设和反腐倡廉建设,努力建设政治坚定、业务精通、作风优良、执法公正的高素质司法行政队伍,为推进司法行政工作改革发展提供了有力的组织保证。

站在新的历史起点上,我们要高举中国特色社会主义伟大旗帜,坚持中国特色社会主义理论体系,坚持和完善中国特色社会主义司法行政制度,努力开创司法行政工作新局面,为全面建设小康社会作出新的更大的贡献!

吴爱英

司法部部长、党组书记

二〇一二年十月十一日

目 录

在改革创新中前行的司法行政工作(代序)	吴爱英(1)
---------------------------	--------

第一章 监狱工作	(1)
-----------------------	------------

一、严格依法执行刑罚	(2)
------------------	-----

二、努力提高教育改造质量	(6)
--------------------	-----

三、保持监狱场所持续安全稳定	(13)
----------------------	------

四、实行监狱体制改革	(18)
------------------	------

五、实施监狱布局调整	(23)
------------------	------

六、推进监狱信息化建设	(26)
-------------------	------

第二章 劳动教养和戒毒工作	(30)
----------------------------	-------------

一、劳动教养工作	(32)
----------------	------

二、强制隔离戒毒和戒毒康复工作	(40)
-----------------------	------

第三章 社区矫正工作	(48)
-------------------------	-------------

一、从试点到全面试行	(49)
------------------	------

二、确立社区矫正法律制度	(54)
--------------------	------

三、认真履行矫正职责	(56)
------------------	------

四、加强社区矫正机构队伍建设	(59)
----------------------	------

第四章 法制宣传教育工作	(63)
---------------------------	-------------

一、以宪法为核心开展法制宣传教育	(65)
------------------------	------

二、以重点对象带动全民普法	(69)
---------------------	------

三、大力开展法制宣传教育主题活动	(75)
------------------------	------

四、创新法制宣传教育方式方法	(79)
五、扎实开展依法治理和法治创建活动	(83)
六、健全完善领导体制和工作机制	(85)
第五章 律师工作	(88)
一、改革和完善律师制度	(89)
二、切实加强律师管理工作	(95)
三、加强律师队伍建设	(100)
四、加强律师行业党的建设	(106)
五、发挥律师工作职能作用	(109)
第六章 公证工作	(118)
一、改革完善公证制度	(119)
二、加强公证工作管理	(124)
三、发挥公证工作职能作用	(130)
第七章 法律援助工作	(136)
一、改革完善法律援助制度	(137)
二、加强法律援助工作管理	(142)
三、积极推进法律援助工作机构和队伍建设	(145)
四、努力为困难群众提供方便快捷的法律援助	(148)
第八章 人民调解工作	(153)
一、发展完善人民调解制度	(154)
二、巩固发展人民调解组织队伍	(158)
三、充分发挥人民调解预防化解矛盾纠纷职能作用	(162)
四、大力开展行业性、专业性矛盾纠纷调解工作	(164)
第九章 司法所建设工作	(167)
一、统一思想认识	(168)
二、全面完成乡镇司法所办公用房建设	(169)
三、健全完善司法所组织队伍	(173)
四、深入推进司法所规范化建设	(177)

第十章 刑释解教人员安置帮教工作·····	(183)
一、健全完善刑释解教人员安置帮教政策·····	(184)
二、加强刑释解教人员服务管理工作·····	(186)
三、加强刑释解教人员教育帮扶工作·····	(189)
四、推进全国刑释解教人员信息管理系统建设·····	(191)
第十一章 国家司法考试工作·····	(193)
一、改革完善国家司法考试制度·····	(194)
二、周密组织实施国家司法考试·····	(198)
三、推进国家司法考试工作规范化·····	(204)
第十二章 司法鉴定管理工作·····	(208)
一、改革完善司法鉴定管理体制·····	(209)
二、切实加强司法鉴定管理监督工作·····	(213)
三、充分发挥司法鉴定工作职能作用·····	(219)
第十三章 国际司法协助与司法外事工作·····	(224)
一、国际司法协助工作·····	(224)
二、司法外事工作·····	(229)
第十四章 司法行政队伍建设工作·····	(236)
一、提高思想政治素质·····	(236)
二、提高素质能力·····	(243)
三、从严治警与从优待警·····	(249)
第十五章 司法行政党风廉政建设工作·····	(256)
一、深入开展反腐倡廉教育·····	(256)
二、健全完善反腐倡廉制度·····	(259)
三、切实加强反腐倡廉监督检查·····	(260)
四、严肃查办违纪违法案件·····	(262)
五、大力推进党风政风警风行风建设·····	(263)
第十六章 司法行政理论研究工作·····	(264)
一、紧紧围绕司法行政工作贯彻落实中央重要精神和	

重大决策部署开展研究·····	(266)
二、紧紧围绕司法行政工作的重点、热点、难点问题 开展调查研究·····	(271)
三、紧紧围绕司法行政中心工作积极开展学术交流 合作活动·····	(277)
四、紧紧围绕科研工作大力加强科研管理和保障·····	(280)
第十七章 司法部司法鉴定科学技术研究所工作 ·····	(284)
一、加强科技创新·····	(285)
二、抓好质量建设·····	(286)
三、推进技术指导·····	(288)
四、注重自身建设·····	(290)
第十八章 司法警官教育工作 ·····	(292)
一、不平凡的发展历程·····	(292)
二、丰硕的发展成果·····	(301)
第十九章 司法行政培训工作 ·····	(310)
一、扎实开展教育培训·····	(310)
二、大力加强教育培训业务建设·····	(312)
三、切实加强科研工作·····	(313)
四、加快推进学院建设·····	(315)
第二十章 法制报刊工作 ·····	(316)
一、坚持正确舆论导向·····	(317)
二、做强政法新闻宣传·····	(317)
三、积极推进改革创新·····	(320)
四、不断加强制度建设·····	(322)
五、推进事业稳步发展·····	(323)
第二十一章 法律出版工作 ·····	(325)
一、增强竞争能力·····	(325)
二、加强规划管理·····	(327)

三、深化改革发展·····	(328)
四、提高出版效益·····	(329)
后 记·····	(334)