

兰州市第二届法治论坛

论文集

兰州市法学会 编

金祥明 主编



甘肃文化出版社

主 编 金祥明

副主编 孙晓勇

编 辑 陈金霞 山瑞彬

杨 芳 巨 卓

杨 岳

论文集

责任编辑：郅军涛

责任校对：马高强

封面设计：罗利军

LANZHOU SHI
DIERJIEFAZHILUNTAN
LUNWENJI

ISBN 978-7-5490-0437-9



9 787549 004379 >

定价：88.00元

图书在版编目(CIP)数据

兰州市第二届法治论坛论文集 / 金祥明主编. -- 兰州: 甘肃文化出版社, 2013.5
ISBN 978-7-5490-0437-9

I. ①兰… II. ①金… III. ①法学-学术会议-文集
IV. ①D90-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 112038 号

兰州市第二届法制论坛论文集 金祥明 主编 兰州市法学会 编

责任编辑: 鄯军涛
责任校对: 马高强
装帧设计: 罗利军

出版: 甘肃文化出版社
地址: 兰州市城关区曹家巷 1 号
邮编: 730030
营销: 甘肃文化出版社发行部(0931)8454870

排版: 甘肃文化出版社排版室
印刷: 甘肃澳翔印业有限公司
地址: 兰州市城关区滩尖子 242 号
邮编: 730010

开本: 787毫米×1092 毫米 1/16
字数: 530 千
印张: 34
版次: 2013 年 9 月第 1 版
印次: 2013 年 9 月第 1 次
印数: 1-500 册
书号: ISBN 978-7-5490-0437-9
定价: 80.00 元

本书如存在印装质量问题, 请与印厂联系调换
版权所有 违者必究

编 委 会

主 任 金祥明

副主任 胡康生 咸大明 陈卫东 任建国 华 风
王 幸 焦 伟

编 委 刘福全 张明泉 张禄永 曾效勇 杨广增
洪高潮 段海明 李功国 刘志坚 孙晓勇
隋福珍 陈 革 李海涛 徐向素

序

兰州市第二届法治论坛文集的出版，是全市法学理论研究成果的集中展示，汇集了一批较高质量和水平的法学成果，展现了全市法学专家、法律工作者在新形势下勤于法学研究、探索法治实践、献身法治建设的思想火花和智慧成果。

论文集中收录的文章，紧紧围绕社会管理创新、社会矛盾化解、政法文化建设三项重点，着眼于新时期法学领域和政法工作中的理论和实践问题，进行了有针对性的研究和理论探索，旨在为兰州社会经济发展和社会稳定提供有力的法学理论支撑和法律保障。

文集集中的论文大多数来自基层法院、检察院、公安、司法等政法部门。这些论文坚持科学发展观，立足学术前沿，勇于科学创新，从社会关注的热点、难点问题和法学理论研究前沿问题以及司法实践中的突出问题着手，认真开展研究，提出对策，服务实践。不少论文对践行政法干警核心价值观、社会管理创新、社会矛盾化解、政法文化建设、执法公信力建设等重要法治问题进行了深入研究分析，既兼顾学术理论性，又彰显应用对策性，表现出立足实际、放眼全局，紧跟发展、把握热点，创新思维、注重实效的特点。论文作者们结合工作实际，紧紧围绕党和国家工作大局，紧贴我国法治发展脉搏，从理论支持和法治保障的角度，提出了应用性较强的法律对策建议，表现出良好的业务能力和较高的对实践经验的研究应用能力。这些研究结果对于全市政法机关进一步加强政法干警核心价值观建设、提高办案质量、推进社会管理创新，具有重要的

指导和参考作用。

我希望,全市的法学专家、法律工作者借助兰州市法治论坛和兰州市法治论坛论文结集出版这一平台和契机,为进一步繁荣我市法学研究,推动我市经济社会又好又快发展、全面建成富强民主文明和谐的社会主义小康社会作出新的贡献。

是为序。

金祥明

二〇一二年十一月五日

(序作者系中共兰州市委常委、政法委书记)

目 录

第一篇 社会管理创新

加强和创新社会管理的思考与实践	张禄永
加强和创新社会管理的对策与建议	张国成
论社会管理创新的路径和选择	胡巧霞
完善社会矛盾化解 促进社会管理创新	敬庆萍
略论社会管理创新的法治保障	孙飞雪
浅谈社会管理创新与法治保障	郝小霞
兰州法治政府建设问题研究	李海涛 杨 岳
创新视角下的检察工作社会管理理念和实践	华 风
社会管理创新与检察机关的司法功能	赵保民
关于基层检察机关推进社会管理创新的思考	蒲 军 赵丹妹
探索检察机关创新社会管理的新空间、新路径	王 锐 齐 阳
论法院在社会管理创新中的角色定位及能动作用	高建峰
人民法院参与社会管理创新的途径和形式	强 瑞
对民行检察参与促进社会管理创新的探讨	杨维清
突出三项重点工作 积极探索监督方式 着力提升刑罚执行和监管 活动监督水平	李栋河 张 睿

社会管理创新中的商事审判与能动司法 何 佳

司法行政工作在社会管理创新中的作用 陈元强

发挥公证职能优势 实现社会管理创新 杨 洁

浅谈看守所安全管理与防范 金爱兴 冉繁荣 桂 杰

关于对预防和减少青少年违法犯罪工作的思考 宋克海

对制约我国社区矫正发展问题的思考 李兴龙

试论社区矫正的规范化建设 范希宏 魏弘士

资源枯竭型城市转型过程中安置帮教工作对策研究 梁义玲

基层检察机关参与网络虚拟社会管理创新的路径选择
..... 牛中华

法院社会管理工作的加强和创新 苏 红

第二篇 社会矛盾化解

推进社会矛盾化解工作的法律原则 韩雪梅

构建两套体系 实行四色预警 运用“12345”工作法化解
社会矛盾 贾 波

健全完善社会矛盾化解机制 及时有效化解社会矛盾 刘兴全

建立大调解格局的实践与思考 王雄强

关于建立健全“三调联动”机制的研究 任天华

健全完善“三调联动”机制问题研究 孙桂娟

水阜乡推进城镇化进程中的矛盾纠纷预防与化解问题
研究 高国军

商会商事纠纷解决方式与历史演变和制度需求 龚昌明 李春林

基层检察机关维稳工作实践及矛盾化解机制的构建 席正清

推进三项重点工作切实提高检察机关执法公信力 杨 芳

尊重保障人权 完善羁押必要性审查 韩荣翠

浅谈基层派出所如何化解社会矛盾纠纷 王世辉

论“检调对接”对维护社会稳定的作用及其完善	于福林
人民法院处置群体性事件应对机制研究	张晓春 殷君芳
加强民事检察法律监督的职能作用 化解矛盾 促进和谐	张海泉 王建丽
完善“三调联动”机制 妥善处理交通肇事案件	马兰红
城镇化进程中甘肃农村土地征收补偿制度的完善	徐向素
土地征用与房屋拆迁冲突处理机制的法律问题研究 ...	岳建民 吴晓燕
法治化维稳机制的三个向度	党惠娟
民族性群体事件的防止与控制——基于西部民族地区社会管理的 法治路径选择	陈 革
浅谈社会转型期群体性事件的预防处置对策	白守杰 常 琳

第三篇 政法文化建设

政法干警核心价值观基本问题研究	桑 敏
试论警察价值观文化的传承与借鉴	马仁和
检察机关践行政法干警核心价值观的路径思考	李恩崇
浅谈如何正确解读和培育司法警察践行政法干警核心价值观	聂志英
律师核心价值观与法律信仰	柳向奎 柳 婷
浅谈检察文化核心价值观	柴永祥
论检察干部核心价值观的体现	王丽萍
加强检察文化建设 践行核心价值观	陈南楠
基层检察文化建设的内涵、功能及建设途径探析	彭维萍
加强检察文化建设的理念认识与路径研究	杨孔永
做好政法工作的前提条件是树立核心价值观	周永麟
践行政法干警核心价值观 实现检察纪检工作新跨越	袁楚颖
论政法核心价值观与检察队伍建设	陈立峰

着力提高“四个能力” 全面履行检察监督职责 田小军

关于检察干警核心价值观培育路径的若干思考 魏慧贤

牢固树立正确权力观 确保公正廉洁从检 高志勇

坚守核心价值观念 永葆检察干警廉洁之风 张晓波

浅谈培育检察人员核心价值观的路径 刘亚莉

加强检察官职业道德建设 促进政法干警核心价值观教育实践活动
..... 魏立臣

践行核心价值观要养成良好的自我修养习惯 王守信

论基层法院的司法公信力建设 窦继平

浅议检察机关执法公信力存在的问题及对策 巨 卓

法院文化与调解文化 达晓萍

文化体制改革中的法律文化问题研究 倪惠英

第一篇 社会管理创新

加强和创新社会管理的思考与实践

张禄永

【内容提要】 社会管理通常是指以政府为主导的包括其他社会力量在内的行为主体,在法律、法规、政策的框架内,通过各种方式对社会领域的各个环节进行组织、协调、服务、监督和控制的过程。社会管理的基本任务包括协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公正、应对社会风险、改善社会民生、保持社会稳定。

【关键词】 社会管理 创新 思考 实践

一、加强和创新社会管理的必要性和紧迫性

2011年2月19日上午,中央党校省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班,中央政治局常委全部参加了开班式。胡锦涛总书记发表了重要讲话,第一次提出了“提高社会管理科学化水平”和“建设中国特色社会主义社会管理体系”的论断。随后在5月30日,中央政治局又召开会议,专题研究加强和创新社会管理问题。这次会议强调了“三个事关”的重要性——即加强和创新社会管理,事关巩固党的执政地位,事关国家长治久安,事关人民安居乐业。

新中国成立后,在中国共产党的领导下,我国曾采取一系列的措施,迅速

作者简介:张禄永,兰州市委政法委副书记、市综治办主任。

清除各种丑恶现象和社会顽疾,荡涤旧社会的污泥浊水,并通过平抑物价、实行充分就业、保障基本生活物品供给、加强社会治安等管理举措,建立起全国统一的社会生活秩序。改革开放以后,随着社会主义市场经济的深入发展,整个社会也发生了深刻变化。为了适应社会主义民主政治和市场经济的需要,我国在就业、收入分配、社会保障、教育、医疗、住房、城乡关系等领域,先后进行了一系列涉及社会管理体制的改革,初步形成了既充满活力、又相对有序的社会管理局面。但是,随着经济社会的快速发展,我国在社会管理方面面临一些新情况、新问题和新挑战,原有的政府统管一切的社会管理方式,在许多方面已经不能完全适应新的发展需要。这就要求我们深入研究社会管理规律,更新社会管理观念,整合社会管理资源,创新社会管理的体制机制,形成社会管理的新格局。因此,在当前的新形势下,加强和创新社会管理是新时期维护我国社会和谐稳定,促进经济全面协调可持续发展的重大课题。

早在2004年党的十六届四中全会提出要“加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新”。2007年党的十七大报告提出要“建立健全党委领导、政府负责、社会协调、公众参与的社会管理格局”,并由各级政法委综治办牵头,在全国开始了加强社会管理创新的试点探索工作。社会管理创新也就成为2010年全国政法工作电视电话会议所强调的“社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法”三项重点工作之一,成为社会共同关注的焦点。进入2011年,党中央、国务院就加强和创新社会管理工作连续作出了一系列重大决策部署。2月份,中央举办了省部级主要领导干部社会管理及其创新研讨班;7月份下发了《中共中央、国务院关于加强和创新社会管理的意见》;8月份将中央社会治安综合治理委员会更名为中央社会管理综合治理委员会;9月份党中央、国务院又召开全国电视电话会议对加强和创新社会管理工作进行了全面动员部署。由此可以看出,中央在两年时间内,密集决策部署,快节奏出台意见,高效率解决问题,充分体现了对社会管理工作的高度重视。这标志着加强社会管理创新已成为全党全社会的共识,成为“十二五”及今后一个时期党和政府及社会各方面的主要工作任务,也标志着我们党对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发

二、中央和地方各级综治委更名的重要意义

建设中国特色社会主义社会管理体系,是社会建设的重要组成部分。加强和创新社会管理是党中央、国务院确定的今后全党全国的一项重大战略任务。就我们从事的政法综治工作而言,根据兰州市委常委、政法委书记金祥明同志在全市社会管理创新大会上的讲话精神,从中央到地方各级综治委进行更名,至少有三个层面的重要意义:

第一,从“治安”改为“管理”,是创新社会管理的新方式,凸显了社会管理职能的重大转换。这次综治委更名,意味着其由原来单纯的社会治安管理、打击犯罪功能,到如今的社会管理综合治理功能转变,其内涵更加丰富,工作范围进一步扩大,更加强调社会管理工作。更名后的市综治委主要协调和指导社会管理工作,其职责主要包括完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局,充分发挥其在协调社会关系、规范社会行为、解决社会问题、化解社会矛盾、促进社会公平、应对社会风险、改善社会民生、保持社会稳定等方面的职能作用,从源头上、根本上改进社会管理。

第二,从“管理”到“服务”并重,是创新社会管理的新要求,彰显了社会管理理念的重大转变。社会管理要以人为本。社会管理的本质虽然有控制和监管的一面,但最终是为社会提供服务。管理社会只是目的,服务社会才是根本要求。因此在社会管理创新工作中,除了探索有效管控社会、化解社会矛盾的手段之外,更重要的是要探索服务社会、服务人民的新机制、新手段。要切实转变观念,坚决摒弃传统的“管、卡、压”管理模式,把“以人为本、服务为先”的要求充分贯彻落实到社会管理的具体实践中去,寓管理于服务之中,在服务中体现管理。要通过简化办事程序、出台便民利民措施、畅通服务渠道等方式,使群众办事方便、心情舒畅,从而主动配合服务,积极参与管理。

第三,从“政府”到“社会”互动,是创新社会管理的新特点,体现了社会管理机制的重大转化。实践证明,社会管理工作必须由社会多个部门 and 全社会广大群众齐抓共管,综合治理。加强和创新社会管理,一方面需要党委政府制定社会管理的总体规划,通过规划来确定管理的边界、内容和框架,通过体制机制的转化来推动加强和创新社会管理。另一方面,要在发挥政府主导作用的基

基础上,更加注重发挥市场、社会组织的作用,实现政府、市场和社会三者之间的平衡,真正实现政府与社会组织,政府与人民群众的协同参与、良性互动。

三、兰州市加强和创新社会管理的重要举措

党的十七大以来,经过不断探索和实践,我市已经建立起了社会管理工作领导体系,构建了社会管理组织网络,制定了社会管理基本法律法规,初步形成了党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。特别是今年初,市委、市政府组织实施以“构建五大体系、推进五大创新、健全十项机制、实现六个突破”为重点的社会管理创新“5516”行动计划,将在社会管理创新的许多领域和重点难点问题上取得新的突破、新的成效和新的发展。

——构建五大体系,即构建社会公共服务、社会矛盾预防化解、社会公共安全、信息网络服务管理、社会管理联动等社会管理五大体系,全面推进社会管理工作科学发展。

1.构建社会公共服务体系。进一步转变政府职能,建立现代服务型政府,加快健全覆盖全民的社会公共服务体系,提高教育、劳动就业、收入分配、医疗卫生、住房、社会保障等领域的保障能力和均等化水平,加快发展社会事业,逐步完善符合市情、比较完整、覆盖城乡、可持续的社会公共服务体系,努力使全市人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居。

2.构建社会矛盾预防化解体系。巩固完善基层矛盾纠纷调处网络,着力解决群众反映强烈的各种突出问题,加强行业性专业性调解组织建设,扩大调解网络的覆盖面,大力推广“民情流水线”和“两代表一委员”工作模式,全面建立起覆盖各级各行业的大调解工作组织体系和工作机制,实现矛盾纠纷排查调处的经常化、制度化、规范化。

3.构建社会公共安全体系。加强食品药品安全风险监测评估预警和监管执法,针对突出问题开展专项整治,依法严厉打击食品药品领域违法犯罪活动,加强安全生产管理和监督,落实地方各级政府安全监管责任和企业安全生产主体责任,深化煤矿、非煤矿山、危险化学品、交通运输、地质灾害、森林消防等重点行业领域安全生产专项治理。

4.构建信息网络服务管理体系。按照积极利用、科学发展、依法管理、确保

安全的方针,坚持分级管理与属地管理相结合,健全以互联网信息办公室、通信、公安等部门分别主管互联网信息内容、行业发展和打击网络违法犯罪的工作,其他相关部门按照各自职责共同做好互联网管理工作,促进信息网络健康有序发展。

5.构建社会管理联动体系。充分发挥基层党组织和政法、综治、维稳、矛调、治保等机构职能,调动发挥社区治安综治员、矛盾纠纷调解员、政策法规宣传员、社情民意信息员、依法行政监督员“五员”作用,进一步完善社会联动措施,织密基层网络,夯实社会管理基层基础。

——推进五大创新,即推进“三维数字”社会管理、社会治安防控体系、流动人口服务管理、特殊人群安置帮教、社会治安重点整治等五大社会管理创新,不断提高基层服务管理水平。

1.推进“三维数字”社会管理创新。建立社会服务管理信息系统,建立功能齐全、覆盖全面、动态跟踪、联通共享的全市社会管理信息平台,实现社会管理与服务一体化,实行市、县区、部门、乡镇(街道)、社区(村)和楼院的六级分层管理模式,实行工作网上受理、督办、上报、反馈、公示和考核,切实提高社会服务管理的信息化水平。

2.推进社会治安防控体系创新。按照“人防打基础、物防强保障、技防上水平”的要求,发展壮大群防群治队伍,强化物防“六小工程建设”,强力推进“科技强防”工程,三年内实现乡镇政府所在地及市、县区城区街面和公共部位社会治安视频监控全联动、全覆盖,交通道口全监控,形成互联互通、良性运行的格局,有效遏制“两抢一盗”等可防性案件的发生。

3.推进流动人口服务管理创新。加快人口基础信息库建设,全面实行一卡通“居住证”、指纹化管理制度,着力解决流动人口就业、居住、就医、社保、计划生育、子女就学等基本民生问题,全面实现实有人口、实有房屋全覆盖管理。建立流动人口流入地与流出地双向管理工作机制,加强流动人口服务管理机构建设和流动人口协管员队伍建设,促进各项服务管理工作的有落实。

4.推进特殊人群安置帮教创新。对刑释解教人员、社区戒毒康复人员以安置就业为主,落实就业安置、教育帮扶、技能培训、政策扶持等措施;对青少年群体以教育预防为主,大力减少青少年违法犯罪;对易肇事、肇祸精神病人群