

中央司法警官学院课题组

构建和谐社会 进程中司法行政工作研究

**GOUJIAN
HEXIE SHEHUI
JINCHENG ZHONG SIFAXINGZHENG
GONGZUO YANJIU**



法律出版社
LAW PRESS CHINA

构建和谐社会进程中司法行政工作研究

中央司法警官学院课题组

组 长：王恒勤

副组长：王 泰 王明泉 陈九振 章恩友



法律出版社
LAW PRESS CHINA

图书在版编目(CIP)数据

构建和谐社会的司法行政工作研究/中央司法警官学院
课题组. —北京:法律出版社,2006.5
ISBN 7-5036-6357-X

I. 构... II. 中... III. 司法—行政—工作—研究—中国
IV. D926.13

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 039605 号

©法律出版社·中国

责任编辑/吴剑虹 刘伟俊

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/北京北苑印刷有限责任公司

编辑统筹/法律应用出版分社
经销/新华书店
责任印制/陶 松

开本/A5
版本/2006年5月第1版

印张/10.5 字数/231 千
印次/2006年5月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908
上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456
深圳公司/0755-83072995 苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 7-5036-6357-X/D·6074 定价:22.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前言

党的十六届四中全会提出了“构建社会主义和谐社会”的战略目标。社会主义和谐社会的基本特征与要求是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处。在构建社会主义和谐社会的进程中,司法机关发挥着推进民主法制建设、维护社会公平正义、协调利益关系、化解矛盾纠纷、维护社会稳定、促进社会和谐等不可替代的重要作用,肩负着为构建和谐社会提供强有力的法律保障和服务的重大责任,是构建和谐社会的重要力量。因此,探索新形势下如何充分发挥司法行政工作在构建社会主义和谐社会中的职能作用,按照构建和谐社会的要求进一步改进和完善司法行政工作,是一个亟须研究的重大课题。2005年8月5日司法部部长吴爱英同志在全国司法厅(局)长提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上的讲话中指出:“各级司法行政机关的领导干部,要站在

党和国家工作全局的高度,站在不断提高构建社会主义和谐社会能力的高度,进一步增强搞好理论研究的责任感和紧迫感,亲自带头研究,组织高水平的研究力量,切实把理论研究工作抓好。”

中央司法警官学院为贯彻落实吴爱英部长讲话精神,充分发挥为司法行政工作提供理论服务的职能作用,主动承担起相关研究重任。为此,学院党委于2005年10月决定将《构建和谐社会进程中司法行政工作研究》作为学院2005年度至2006年度的重大理论研究课题,由学院领导带头,在全院范围内组织研究力量成立课题组展开调查和研究。课题组组长由学院党委书记王恒勤教授担任,副组长由学院党委副书记王泰教授,副院长王明泉、陈九振、章思友教授担任。课题组将司法行政工作在构建和谐社会中的职能作用和司法行政工作中的监狱、劳动教养、律师、公证、法律援助、法制宣传、人民调解、社区矫正、基层司法所建设、司法行政队伍建设等主要工作作为研究专题,设立专题组,并分别确定王秉中、史殿国、高莹、吴春、孟利民、付少军、刘福印、张文俊、何航、孙绍斌、辛国恩、刘建会、白焕然等为专题组负责人。2005年10月中旬课题组召开全体会议,讨论、拟订了课题研究计划、调研方案、写作提纲等。承担具体研究任务的各专题组按计划于2005年11月份分别赴全国20个省(市、自治区)的一些司法厅、局和监狱劳教管理机关、监狱、劳教所、律师事务所、公证处、基层司法所等部门进行调研。通过实地考察、发放抽样调查问卷(表)、召开座谈会、个别访谈、查阅有关资料等方式,获得了有关司法行政工作大量的第一手资料。2005年12月,各专题组在对有关调研资料进行认真整理分析和研究的基础上,撰写出了课题研究成果初稿。2006年1月,召开了由课题组组长、副组长、专题组负责人参加的统稿会。会后,各专题组根据统稿会的意见分别

对本专题进行修改。2006年2月至3月中旬,由王明泉、章恩友、辛国恩、刘建会、孟利民、吴春6人组成的审稿小组对全部研究成果书稿进行了多次审阅、修改,3月下旬至4月上旬由王恒勤、王明泉、章恩友审改定稿。

本课题的研究遵循理论联系实际的原则,采用实证研究与理论研究相结合、以实证研究为主的研究方法,紧扣“如何更好地发挥司法行政工作在构建和谐社会中的职能作用,为构建和谐社会服务”这个主题,密切联系当前司法行政工作实际,对司法行政工作在构建和谐社会中的职能作用作了理论探讨,对相应工作的基本现状进行了深入的调查分析,查找出了存在的不适应构建和谐社会要求的主要问题,并提出了一些有针对性、前瞻性的解决对策和改革建议,以期使研究成果对司法行政工作的进一步发展完善具有一定的价值。

本课题在调查研究和成果撰写过程中,得到了司法部领导和有关司局,以及北京、天津、山东、河北、广东、广西、贵州、云南、重庆、浙江、江西、陕西、河南、青海、上海、江苏、湖南、湖北、黑龙江、吉林等20多个省(市、自治区)的司法行政系统有关领导和同志们的大力支持与帮助,参阅了许多专家学者的研究成果,在此一并表示衷心的感谢。

由于时间仓促,调研的广度、深度不够,加之研究水平有限,研究成果难免有不妥之处,敬请领导和专家批评指正。

中央司法警官学院
《构建和谐社会进程中司法行政工作研究》课题组
2006年5月

目录

导论	/ 1
1. 构建和谐社会进程中的监狱工作研究	/ 8
2. 构建和谐社会进程中的劳动教养工作研究	/ 41
3. 构建和谐社会进程中的律师工作研究	/ 82
4. 构建和谐社会进程中的公证工作研究	/ 111
5. 构建和谐社会进程中的法律援助工作研究	/ 140
6. 构建和谐社会进程中的法制宣传工作研究	/ 170
7. 构建和谐社会进程中的人民调解工作研究	/ 199
8. 构建和谐社会进程中的社区矫正工作研究	/ 228
9. 构建和谐社会进程中的基层司法所建设研究	/ 274
10. 构建和谐社会进程中的司法行政队伍建设研究	/ 310

导论

构建社会主义和谐社会是我们党顺应我国社会的深刻变化,作出的重大战略决策,司法机关应切实加强各方面的工作,按照构建社会主义和谐社会的要求,在惩治犯罪、保护人民、服务社会的同时,全面发挥化解矛盾纠纷、打击预防犯罪、维护公平正义、服务改革发展的职能。在构建和谐社会中,司法行政工作必将大有作为。

中国共产党第十六届四中全会作出的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》,提出了构建社会主义和谐社会的战略目标。“和谐社会”的提出,是我们党对中国特色社会主义事业认识的新发展。它表明,我国社会主义现代化建设的总布局已经由发展社会主义市场经济、社会主义民主政治和社会主义先进文化的“三位一体”,提升为包括社会主义和谐社会在内的“四位一体”。这不只是量的增加,更重要的是认识上的一大飞跃。

实现社会和谐,建设美好社会,始终是人类孜孜以求的一个社会理想,也是包括中国共产党在内的马克思主义政党不懈追求的一个社会理想。根据马克思主义基本原理和我国社会主义建设的实践经验,根据新世纪、新阶段我国经济社会发展的新要求和我国社会出现的新趋势、新特点,我们所要建设的社会主义和谐社会,应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。民主法治,就是社会主义民主得到充分发扬,依法治国基本方略得到切实落实,各方面积极因素得到广泛调动;公平正义,就是社会各方面的利益关系得到妥善协调,人民内部矛盾和其他社会矛盾得到正确处理,社会公平和正义得到切实维护和实现;诚信友爱,就是全社会互帮互助、诚实守信,全体人民平等友爱、融洽相处;充满活力,就是能够使一切有利于社会进步的创造愿望得到尊重,创造活动得到支持,创造才能得到发挥,创造成果得到肯定;安定有序,就是社会组织机制健全,社会管理完善,社会秩序良好,人民群众安居乐业,社会保持安定团结;人与自然和谐相处,就是生产发展,生活富裕,生态良好。这些基本特征是相互联系、相互作用的,需要在全面建设小康社会的进程中全面把握和体现。

从总体上讲,构建和谐社会的有利条件很多,以胡锦涛同志为总书记的党中央的坚强领导,是维护社会和谐稳定的根本政治保证;我国经济的平稳快速增长,人民生活水平日益提高,为构建和谐社会提供了坚实的物质基础;科学发展观深入人心,构建社会主义和谐社会成为全党全国人民的共识,为正确处理改革发展的关系,消除不稳定因素提供了科学的世界观和方法论。但是,我们也必须清醒地认识到,我国的改革发展正处于关键时期,改革在广度上已涉及经济、政治、文化等所有领域,在深度上已触及

人们具体的经济利益。任何一项大的改革举动都可能带来正反两方面的社会集群效应。此外,国际关系格局正在发生深刻变化,霸权主义和强权政治依然存在,西方敌对势力不断变换手法对我国实施西化、分化战略。当前和今后一个时期,仍然是人民矛盾凸显、刑事犯罪高发、对敌斗争复杂的时期。化解这些矛盾,解决这些问题,构建社会主义和谐社会,是全党全社会的共同责任,司法行政工作在其中任务艰巨,大有作为。

一、为经济发展保驾护航

发展是时代的主题,是我们党执政兴国的第一要务,同时也是提供构建社会主义和谐社会物质基础的保证。可以说,社会中许多矛盾和问题的解决,全依赖于我国经济健康稳定地发展。而社会的发展又是由经济的发展推动的。正如马克思在《〈政治经济学批判〉序言》中指出的,“物质生活的生产方式制约着整个社会生活、政治生活和精神生活的过程。”市场经济的发展极大地提高了广大人民群众的生活水平,提升了我国的综合国力。但是,经济的发展并不是一帆风顺的,无论是经济体制改革,还是产业结构调整,社会主义市场经济一直是在解决问题中前进的。近些年来,经济犯罪和经济秩序问题对社会稳定的影响越来越直接,世界经济全球化进程的加快和国际经济竞争的加剧,给我国经济带来更多的风险和不确定因素,涉外经济纠纷诉诸法律的越来越多;国内金融、证券、财税、商贸等领域的经济犯罪时有发生,涉案金额巨大;集资诈骗、非法吸收公众存款、传销及在企业改制中侵吞国有资产等违法犯罪活动直接侵害广大人民群众切身利益,引发群体性事件,等等。所有这些都直接危害着我国经济的健康发展。为经济建设和经济发展提供强有力的法律保障和服务,是



构建社会主义和谐社会对司法工作的基本要求。各级司法机关应围绕经济建设这个中心,服务于发展这个大局,运用多种手段,为加快经济发展提供全方位的服务。司法工作要发挥自身优势,积极参与完善社会主义市场经济法律法规的制定和修改,促进依法经营,依法管理,为社会主义市场经济的健康发展营造良好的法制环境。司法行政工作要广泛参与国内及国际贸易、投资、融资、知识产权保护、仲裁等领域,努力提供优质高效的法律服务。

二、维护社会稳定

和谐社会首先是稳定的社会,胡锦涛总书记指出:“社会稳定,是构建社会主义和谐社会的内在要求和重要保证,没有社会稳定,和谐社会就无从谈起。”因此,我们要树立发展是硬道理、稳定也是硬道理的执政理念和发展是政绩、稳定也是政绩的政绩观,正确处理改革、发展、稳定的关系。

当前,我国社会是基本和谐稳定的,总的形势很好,但也存在一些不和谐因素、不稳定问题。例如,在经济大发展,社会大开放,人员大流动的形势下,滋生和诱发违法犯罪的因素增多,近些年来,刑事发案率一直在高位徘徊,严重暴力犯罪和黑恶势力犯罪在一些地方猖獗,抢劫、盗窃等多发性侵犯财产犯罪居高不下。这都为我们维护社会稳定带来了很大压力。司法行政工作必须着眼于构建社会主义和谐社会的大局,做好本职工作,维护社会稳定。要不断加大工作力度,狠抓各项措施的落实,确保监狱劳教场所安全。要不断强化对服刑、在教人员的管理教育,进一步提高改造教育质量,减少服刑、在教人员在监狱劳教场所内的再犯罪;要努力培养罪犯和劳教人员的就业技能,增强其刑释解教

后融入社会的能力,加强对刑释人员和解教人员的教育、管理和服 务,最大限度地预防和减少刑满释放人员和解教人员的重新犯罪,减少社会的不稳定因素。

三、化解人民内部矛盾,提高维护社会公平正义的能力

市场经济的发展,改革开放的深入,越来越多地触及社会深层次的利益格局,由此引发的矛盾必然也越来越多。人类历史发展的经验表明,经济的持续高速增长期,往往也是社会矛盾的高发期。我国长达20多年的经济持续高速增长,不仅使原来的社会阶层结构发生变化,而且使各种深层次社会矛盾逐渐显露,对原来相对稳定的社会格局产生了巨大冲击。应当看到,我们原来的稳定是建立在贫穷和落后基础上的,是低水平的相对平衡,而旧格局的逐步解体会带来新的不平衡因素和新的矛盾,如果这些矛盾得不到有效地化解,必然会引发群体性事件,影响到社会的稳定。今后一段时期内,人民内部矛盾已成为影响社会稳定的突出问题,群体性事件对社会稳定的影响在不断增大,也对司法行政部门化解矛盾纠纷的能力提出严峻挑战。当前人民内部矛盾多样多发,其实质是利益冲突,大量不稳定因素也是由利益冲突引发的。构建社会主义和谐社会就要维护好人民群众的根本利益,就要按照科学发展观的要求,完善社会利益协调和社会纠纷调处机制,让最广大人民群众共享改革发展成果。因此,司法行政工作要把正确处理新形势下的人民内部矛盾,积极预防和妥善处置群体性事件,作为维护社会稳定、构建社会主义和谐社会的重中之重来抓。要积极做好人民调解工作,注重运用多种手段化解矛盾纠纷,这是我们的政治优势,是经过长期实践形成的具有社会主义特色的、化解群众矛盾的传统。司法行政工作一定要从维护

社会稳定、构建社会主义和谐社会的高度出发,切实把人民调解作为一项重要的经常性工作抓紧、抓实、抓出成效。

四、推进依法治国基本方略的贯彻落实

和谐社会是一个崇尚民主法制的社会。构建社会主义和谐社会必须健全社会主义法制。充分发挥法制在促进、实现、保障社会和谐方面的重要作用。司法行政机关作为政府法制工作的职能部门和执法机关,要充分发挥自身作用,努力推进依法治国基本方略的贯彻实施,通过普法教育、法律宣传,为提高党和政府科学执政、民主执政和依法执政的能力服务。

近些年来,随着普法教育和法律宣传取得的进展,人民群众的法律意识也在不断提高,人民群众对公正执法的要求和司法需求也在日益增强。随着依法治国基本方略的推进,法律调整的领域、层次不断拓展,大量社会矛盾和问题进入司法程序,企盼法律公正的裁决。法律手段已成为调节社会关系的主要手段,法律调节同时也处于更广泛、更严格的社会监督之下,在这种新的历史条件下,司法机关一旦发生执法过错,就可能引发群体性事件,破坏社会稳定。因此司法行政工作的执法理念、执法方式、执法能力要努力适应处理日益复杂的矛盾纠纷的现实要求,在积极推进依法治国基本方略的贯彻落实中,消除社会不稳定因素,构建社会主义和谐社会。

构建社会主义和谐社会,是全党全社会的大事,也是涉及全局的中心工作。司法行政机关是国家机构的重要组成部分,是人民政府的职能部门之一。司法行政的每项工作职能,都与构建和谐社会相关,对于协调利益关系、化解社会矛盾、维护社会稳定和促进社会和谐具有重要作用,是构建和谐社会的重要力量。司法

行政的许多职能,如刑罚执行、社区矫正和劳动教养、法律服务、法制宣传、公证工作、人民调解等,都是构建和谐社会中基础性、先导性的工作。可以说,构建和谐社会的提出,赋予司法行政工作原有职能新的内涵,使司法行政工作的地位和作用进一步凸显。

基于上述原因,我们认为,研究探索构建和谐社会进程中司法行政工作的改革发展问题,不仅十分必要,而且非常迫切。通过广泛、深入的调查研究,分析当前司法行政各项工作与构建和谐社会进程不相适应的问题,在此基础上,提出应对策略,从而为我国的司法行政工作改革发展提供理论依据和决策参考,这正是本课题研究的主旨所在。

撰稿人:王秉中 夏淑云 刘恒志

1. 构建和谐社会进程中的监狱工作研究

我们课题组选取北京、山东、青海、湖南、重庆、陕西等 20 个省市区的监狱管理局和部分监狱,采用问卷调查和专题访谈相结合的形式,就监狱设置、刑罚执行、狱政管理、监狱教育、罪犯处遇、监狱设施与装备等方面的情况进行调研,共发放问卷 120 余份,并多次召开专题座谈会,获得了大量的第一手资料。在调查中,我们重点思考的问题是:在构建和谐社会的进程中,监狱和监狱人民警察应当扮演什么角色,发挥什么样的社会功能,而构建和谐社会的理念和要求对监狱工作的思路和走向又会产生怎样的影响?通过调查,我们得出的基本结论是:在构建和谐社会的进程中,监狱发挥着净化社会环境、实现社会正义、维护社会稳定和向社会输送守法公民等基本功能;围绕构建和谐社会的目标,监狱应当强化以人为本、科学发展和规范建设的理念,全

面提升执法能力和执法质量。

一、以构建和谐社会的视角,重新审视监狱的社会功能

在构建和谐社会的进程中,监狱所应当扮演的角色和应当发挥的功能,是我们此次调研中首先要弄清楚的基本理论问题。在调查访谈中,我们与一线监狱工作者坦诚地交换了看法,大家普遍认为,在监狱的现实工作中,应当围绕和谐社会的构建目标,对监狱的社会功能重新进行定位和诠释。

监狱功能是监狱组织目标与组织活动的方向或效果。^① 监狱的功能从不同的角度可以得出不同的结论,如从法律的角度看,监狱是国家的刑罚执行机关,担负着执行刑罚、惩罚和改造罪犯、预防和减少犯罪的功能。此次调研中,我们则是从构建和谐社会的角度,力图揭示监狱的社会功能。我们认为,在社会管理领域,在构建和谐社会的进程中,监狱发挥着净化社会环境、实现社会正义、维护社会稳定和向社会输送守法公民等基本功能。

(一) 净化社会环境

监狱是关押罪犯的场所,依法实现罪犯与社会的隔离,以此净化社会环境,为和谐社会的构建提供基础条件。

首先,从社会秩序的角度来看,监狱(维护社会秩序的力量)与犯罪行为(冲击社会秩序的力量)形成抗衡,通过对罪犯(冲击力量的来源者)的隔离,为社会提供安全稳定的发展环境。犯罪是对他人权利侵害的一种极端形式,是对社会秩序的一种严重破坏,也是人与人之间不能和谐相处的极端表现。而监狱的存在,本身就是社会控制力量有效运作的明证,向一切社会公民昭示着

① 金鉴主编:《监狱学总论》,法律出版社1997年版,第42页。



“违法必究”和“守法必保”的逻辑关系。其次,国家通过监狱将罪犯隔离起来,为人们提供一个稳定安全的社会环境,从而降低社会的安全成本,^①进而促进社会经济的活跃和发展,使社会更加稳定和谐。犯罪行为使人感到社会的不稳定和不安全,每个人在决定自己的行为时,就要付出更大的安全成本,这从总体上增加了社会的交易成本,降低了社会效率。再次,监狱的隔离功能还表现为对社会心理所产生的安全效应。监狱通过对犯罪人的监禁,表明维护“秩序”的力量在有效运作,使得人们感到犯罪人已被隔离,不可能再度危害社会,随之产生一种安全感。这种因果关系的反复又强化了人们对于包括监狱在内的国家权威力量的信念,强化了人们将自己的安全寄托于国家权威力量的心理。监狱对罪犯的成功隔离,赋予人们已获得了保护的安全感,使人们增强了对国家和社会的信任;也使社会在一个稳定和谐的环境中持续、均衡发展。

据调查,全国监狱系统自1994年创建现代化文明监狱以来,增加了监狱隔离设施建设的投入,条件有了很大改观,许多监狱的围墙、电网等警戒监管设施和装备都焕然一新,一些监狱正朝着数字化监狱的方向发展和扩建,监狱的隔离功能得到了进一步的加强。许多省监狱系统积极改善监狱的硬件设施,健全安全监管制度,连续多年没有发生一起罪犯脱逃案件,有效发挥了监狱的隔离职能,从而净化了社会环境,保障了社会安全。但同时,不少监狱由于历史欠账较多,监控隔离设备老化现象严重。如某省

① 这里提到了一个安全成本概念。安全是人类生存的基本需要,为了获得安全,国家、社会和个人都需要付出一定的经济成本。当经济成本被用于谋求安全时,自然就丧失了用于其他用途的可能。社会安全,是国家应当提供的一种公共产品,每一个社会成员在获得这种产品后,就会减少自身的安全成本的支出,从而加大其他方面的支出,这样也就增加了社会的交易量,从而活跃市场经济的发展。