

上海司法行政 发展研究报告 (2002)

上海市司法局编



上海社会科学院出版社

上海司法行政 发展研究报告

主 编 史秋波

副主编 邵建平 牛海陵

上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

2002 年上海司法行政研究报告/上海司法局编. —上海:上海社会科学院出版社, 2003

ISBN 7-80681-212-1

I. 2... II. 上... III. 司法-行政-上海市-2002—研究报告 IV. D927.516.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 039773 号

上海司法行政发展研究报告(2002)

编 者:上海市司法局

责任编辑:周 河

特约编辑:仲建华

封面设计:闵 敏

出版发行:上海社会科学院出版社

(上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020)

<http://www.sassp.com> E-mail: sassp@online.sh.cn

经 销:新华书店

印 刷:上海新文印刷厂

开 本:850×1168 毫米 1/32 开

印 张:16.625

插 页:2

字 数:420 千字

版 次:2003 年 9 月第 1 版 2003 年 9 月第 1 次印刷

印 数:000 1-1000

ISBN 7-80681-212-1/D·019

定价:35.00 元

版权所有 翻印必究

《2002年度上海司法行政发展研究报告》 编审委员会

主 任 缪晓宝

副主任 张 凌 李继斌 乔野生 胡荣根
桂晓民 史秋波 康 家 刘江江
庄孝志

委 员 (按姓氏笔划排列)

于 凌 牛 敏 牛海陵 王 琼
毛坚平 朱富林 刘卫萍 张 方
李海歌 李柏勤 杨一民 邵建平
郑长裕

主 编 史秋波

副主编 邵建平 牛海陵

坚持继承和创新 弘扬“红烛”精神 不断推动司法行政先进文化建设 (代序)

缪晓宝^①

在市委大力倡导下，培育和塑造新时期上海城市精神，已经成为全市上下十分关注的一个重大课题。我们认为，城市精神是城市先进文化浓缩、升华的结晶，要塑造好城市精神，加强城市的文化建设显得尤为重要。政法文化作为城市文化的重要组成部分，既折射着城市精神的要求，又为城市精神的培育、塑造和发展提供动力和支持。作为政法文化组成部分之一的司法行政文化，不仅具有政法文化的共同属性，同时也具有其自身的特色。近年来，本市司法行政系统围绕建设一支高素质、专业化的司法行政队伍，以“三个代表”重要思想为指导，以“红烛”精神教育为主线，立足司法行政工作条线多、分布面广的实际，不断丰富和发展新时期政法文化的内涵，努力发挥先进文化的导向、凝聚、塑造等功能作用，用先进文化建设取得的成果，统一思想、坚定信念、弘扬正气、鼓舞斗志，取得了较好的成效。

^① 缪晓宝 上海市司法局党委书记、局长

我们所倡导的“红烛”精神，源于监狱、劳教系统的皖南和苏北劳改、劳教农场创建之初，当时一批又一批热血青年毅然离开繁华的都市，深深扎根于贫困的皖南山区和黄海之滨，默默耕耘、舍己为公、燃烧自己、照亮别人，为监狱、劳教事业的发展无私地贡献出了青春和智慧，这种精神在物质生活条件有了明显改善的今天仍然具有重要的现实意义和时代价值。近几年来，市司法局党委紧密结合贯彻“三个代表”重要思想和党的十五届六中全会精神以及市委政法委组织开展的“坚持艰苦奋斗、反对享乐主义”专题警示教育和向优秀民警肖玉泉同志的学习活动，在市司法局机关和监狱、劳教、政法管理干部学院等直属单位集中开展以“爱岗敬业、公正廉洁、纪律严明、求真务实、开拓创新、无私奉献”为主要内容的新时期“红烛”精神宣传教育活动，有力地推进了司法行政先进文化建设。

市司法局党委之所以将加强本市司法行政系统先进文化建设作为一项重点工作来抓，主要基于三方面的考虑：

一是贯彻实践“三个代表”重要思想，加快城市现代化建设的需要。“三个代表”重要思想昭示我们在新的历史条件下，要始终站在时代的前列，始终保持旺盛的战斗力和生机，就必须坚持先进文化的前进方向毫不动摇。党的十六大提出“全面建设小康社会，必须大力发展社会主义文化”，将先进文化建设作为全面建设小康社会的重要指标之一。当前上海正以“入世和办博”为机遇，实现城市建设的跨越式发展，走通“华山天险一条路”，需要

包括司法行政在内的所有行业、部门，以先进文化引领、塑造、提炼、宣传、发扬上海的城市精神。这就为加强司法行政先进文化建设提出了时代性的迫切要求。

二是适应司法行政改革和发展的实际，进一步增强整体合力的需要。随着依法治国基本方略的深入推进，司法行政的职能不断拓展，司法鉴定、法律援助、司法考试等新职能不断增加，既要承担监狱、劳教等专政职能，又负对律师、公证等法律服务行业的管理职能，同时还要开展法制宣传教育、维护基层社会稳定等基础性工作，对于这样一个“职能庞杂、层多面广、条块交织”的工作系统，尤其需要用先进的文化理念来统一思想，使全系统上下心往一处想，劲往一处使。

三是挖掘工作潜力，提高队伍整体素能的需要。当前，随着上海经济建设的快速发展和经济实力的不断提高，本市司法行政系统的“硬件”建设有了很大改善，在这一背景下，跟进加强“软件”开发建设，即队伍潜能的挖掘与发挥就愈显突出和重要，抓好政法先进文化建设将有助于挖掘队伍的潜力，提高队伍的战斗力。

新时期“红烛”精神是广大司法行政干警和法律服务工作者在实践中创造的具有政法职业特色的价值体系，有比较丰富的内涵，主要包括四个层面的内容：

首先，这个价值体系的本质要求是执政为民，无私奉献。司法行政工作的基础性、群众性、社会性比较强，“红烛”精神根本上就是强调执政为民，为民奉献，从而巩固党的执政基础，维护社会的长治久安，保障人民安居乐业。

第二，这个价值体系的核心内容是严格执法，热情服务。司法行政机关既是执法机关，又是服务部门，监狱、劳教等执法机关在“红烛”精神教育中，注意贯穿这个核心内容的要求，使干警的执法意识有了进一步的提高。法律援助中心、公证处和司法、信访综合服务窗口等服务性部门，则在活动中着重抓服务质量、服务态度和服务意识的提高。

第三，这个价值体系的行为规则是公正廉洁，依法行政。公正廉洁是现代法治社会对国家机关工作人员行为操守方面的基本要求之一，依法行政则是依法治国基本方略对政府机关工作人员的必然要求，将此作为行为准则是贯彻落实依法治国基本方略和《公民道德建设实施纲要》的需要。

第四，这个价值体系所倡导的精神面貌是求真务实，开拓创新。这是贯彻江泽民同志提出的“五种精神”的重要体现，精神面貌决定工作姿态，将这八个字纳入“红烛”精神之中，也是政法先进文化的应有之意。

文化因素蕴含着无限的动力之源。在改革开放不断深入，市场经济建设不断发展的今天，新事物、新观念层出不穷，政法工作面临前所未有的挑战和机遇，只有不断加强先进文化建设，才能为推动政法工作发展提供不竭动力。我们要在市委、市政府、市委政法委的正确领导下，以开展“政法文化和上海城市精神大讨论”活动为新的良好契机，努力提升政法系统精神文明建设水平，为塑造上海的城市精神、推动上海的新一轮发展作出应有的贡献。

目 录

坚持继承和创新 弘扬“红烛”精神

不断推动司法行政先进文件建设(代序) 缪晓宝(1)

一、监狱、劳教

上海监狱体制改革调研及对策建议 市司法局课题组(1)

建立中国特色的社区矫正工作制度 市监狱管理局(7)

人世对上海监狱工作的影响及其对策

..... 市监狱管理局课题组(25)

建设具有上海特色的全国一流监狱 市监狱管理局(34)

优化配置大(中)队警力的思考 市劳教局 刘志义(43)

上海市劳教人员基本情况分析

..... 市劳教局 毛苏平 孙仁龙(50)

创办劳教特色要以深化分类教养为前提

..... 市第四劳教所 曹 跃(58)

澳大利亚的惩教中心和社区矫正工作

..... 市司法局基层处(64)

二、律师管理

上海市公职律师制度扩大试点工作的构想

..... 市司法局课题组(74)

律师业如何应对法律服务的国际化

..... 静安区司法局 程茂娣(96)

努力构建浦东现代法律服务体系 浦东新区司法局(103)

试论中小律师事务所的发展思路·····	长宁区司法局(121)
建立和完善律师事务所自律性管理机制 ·····	卢湾区司法局 张婷婷(134)
论市场经济条件下的律师诚信制度 ·····	市司法局执业监督处 朱富林(140)
中美律师制度比较研究·····	市政法管理干部学院 王兴和(149)
《上海市维护律师依法执业权益条例》的 立法调研·····	市司法局法制处(160)
科学规范律师事务所的财务管理·····	市司法局课题组(168)

三、公证管理

不动产公示制度与公证·····	普陀区公证处 沈宗仁(183)
电子商务与公证·····	闵行区公证处(197)
公证活动程序正义与实体正义的 若干思考·····	市公证处 黄 群(210)
公证权研究三题·····	杨浦区公证处(230)
公证权是国家的公共权力 ·····	徐汇区公证处 杨昌麟 欧阳培基(241)

四、法制宣传

适应入世新形势 推动法宣工作再上新台阶 ·····	徐汇区司法局 宋长春(247)
法律素质是公民素质的基本组成部分 ·····	市司法局法制宣传处 张 方(255)
普法宣传教育机制: “四个系统”、“六个模式”·····	卢湾区司法局(267)
关于领导干部学法规范化、制度化的思考 ·····	闵行区司法局 张光明 黄 宁(280)

结合实际 全面推进依法治区进程

- …………… 金山区司法局 高雪明 朱建国 李松皓(285)
- 积极探索法制宣传新途径
- …………… 青浦区司法局 陆秋云(305)
- 切实推进依法治区机制建设…………… 奉贤区司法局(309)

五、人民调解

上海市社区法律服务工作现状及其对策

- …………… 市司法局课题组(315)
- 整合调解资源 构建大调解格局…………… 杨浦区司法局(325)
- 崇明县人民调解协议书制作现状浅析
- …………… 崇明县司法局 王涵敏(334)
- 科学整合资源 努力实现人民调解工作新突破
- …………… 长宁区司法局(340)
- 刑释解教人员“六必”试点工作探索
- …………… 静安区司法局 张植松 吴红蕾 万林梯(355)
- 加强刑释解教人员安置帮教工作长效管理机制的
- 措施与建议…………… 卢湾区司法局(366)
- 对新形势下“12348”运作机制的思考
- …………… 市法律援助中心 程家荣(372)
- 金山区基层法律服务所发展构想
- …………… 金山区司法局 顾蓓华(377)
- 试析司法信访联动
- …………… 嘉定区江桥镇司法信访办公室 孙云龙(382)

六、法律援助

闵行区法律援助工作的现状与推进

- …………… 闵行区司法局 朱明岐 吴云琛(386)
- 浅论法律援助主体的政治意识
- …………… 黄浦区法律援助中心 蔡启雄(395)

从比较角度谈中国法律援助的

机构职能……………嘉定区法律援助中心 赵萍(408)

七、司法鉴定

《上海市司法鉴定管理条例》立法调研……………市司法局课题组(416)

上海市开展医疗纠纷司法鉴定的现状及其对策

……………市司法局司法鉴定管理处(423)

八、司法考试

国家司法考试与法学教育

……………市司法局律师管理处 李海歌 孙勇军 周宏平(431)

九、司法行政、队伍建设及其他

以十六大精神为指导 努力开创浦东司法行政工作新局面

……………浦东新区司法局 陈建(447)

提高依法行使职权能力是权力观教育的

重要内容……………徐汇区司法局 严新力(458)

新形势下加强司法行政党建工作对策

……………金山区司法局 曹冠(463)

律师事务所党建工作的功能定位及创新……………虹口区司法局(469)

上海市律师事务所法律人才需求情况剖析

……………上海法律人才交流中心(475)

市司法局系统开展行政监察工作的

实践与思考……………市司法局监察室(484)

人世背景下的上海文化法制建设

……………市政法管理干部学院 汤啸天(495)

上海司法行政系统的财务收支审计……………市司法局审计处(509)

上海市司法行政系统的信息化建设……………市司法局计财处(514)

一、监狱、劳教

上海监狱体制改革调研及对策建议

市司法局课题组

自2001年国务院下发《关于研究解决监狱困难有关问题的会议纪要》以来，司法部就下决心要解决制约监狱工作发展的体制、机制问题，试图建立“全额保障、监企分开、收支分开、规范运行”的监狱体制。2002年6月，司法部部长张福森到上海调研时就与市委领导进行了沟通，提出了“上海有条件先走一步，研究一下，把思路放开一点；既要往前走，又要保持改革的稳定性”的要求。上海市委领导给予高度重视，指示上海市司法局牵头，成立了以市司法局党委书记、局长缪晓宝为组长，市委政法委秘书长吴军营、市财政局局长助理顾炬为副组长，市监狱管理局党委书记张凌、局长乔野生、副局长俞忠明，市司法局副局长胡荣根、史秋波为成员的课题调研领导小组。领导小组下设课题调研组。课题调研组在领导小组具体指导下，围绕上海监狱建立“全额保障、监企分开、收支分开、规范运行”的监狱体制进行了调研论证。

一、监狱系统建立“全额保障、监企分开、收支分开、规范运行”的监狱体制的目的和意义

监狱系统建立“全额保障、监企分开、收支分开、规范运

行”的监狱体制，是要建立监狱系统刑罚执行管理和生产经营管理、执法经费支出和生产收入各自分开运行的监狱体制，改变现行的“以收定支、以收抵支”的经费保障模式，建立健全监狱经费财政保障制度。具体说，就是要做到“三个分离，一个保障”。“三个分离”：监狱与监狱生产（企业）分离（即监企分开或监企社分开）；监狱经费与生产经营分离（即监狱执法支出不在生产收入中列支，生产收入不直接支付给监狱）；监狱警察收入与经济效益分离（即无论生产的经济效益如何，是亏还是赢，监狱警察的收入不受到影响）；“一个保障”：监狱生产纳入财政预算，财政对监狱所需的全部支出给予保障。

实施建立“全额保障、监企分开、收支分开、规范运行”的监狱体制，目的在于推进我国监狱体制、机制改革，理顺监狱、企业、社区之间的关系，纯化监狱职能，强化国家刑罚执行功效，维护刑罚执行公正性，集中精力，提高教育改造质量，正本清源，还监狱本来面目。监狱系统实行“全额保障、监企分开、收支分开、规范运行”的监狱体制意义重大而深远。

1. 有利于促进监狱体制改革，凸现监狱本质职能

监狱是国家刑罚执行机关，监狱正常运转所需经费应由国家财政全额保障，监狱按法定要求司职。自新中国成立以来，为适应计划经济要求，我国监狱经费供给主要采取“以收抵支”和“大包干”的模式，监狱正常运转所需的大部分经费依靠监狱自身生产收入提供；与此同时，监狱按政策还安置了相当数量的刑满释放人员，使监狱实质上变成了集教育改造、企业生产、社会管理为一体的全能政府机关。监狱承担了许多本不该承担的，如办企业和办社会等职能，致使监狱的刑罚执行职能大为削弱。监狱生产自觉不自觉地成为整个监狱工作的核心环节。监狱生产与监狱教育改造之间的矛盾影响了监狱工作的正常发展，监狱与监狱小社会之间（现称社区）的唇齿相依关系，则更是让监狱工作发展步履维艰。要解决这些矛盾和问题，必须要从体制上入手，

剥离监狱经济生产和社会服务的功能，建立“全额保障、监企分开、收支分开、规范运行”的监狱体制，从根本上消除利益驱动的各种诱因，凸现监狱本质职能，从而使监狱实现从“全能监狱”向“有限监狱”的根本转变。

2. 有利于端正执法指导思想，体现公正执法，从源头上消除司法腐败

“全额保障、监企分开、收支分开、规范运行”的监狱体制的建立，有助于促进监狱的体制、机制、制度、理念变革，形成依法执法、公正执法和文明执法的制度约束，起到规范引导和目标导向作用。监狱长期追求生产效益最大化的思想将被彻底摒弃，工作重心得到切实调整，端正执法指导思想，增强公正执法水平，营造公正执法环境，从而使提高教育改造质量成为现代监狱的工作主线。过去由于监狱办企业、办社会带来的妥协执法、随意执法、执法不公乃至司法腐败的现象，将会得到有效遏止，类似湖南省邵东监狱、辽宁省大连监狱事件将不会重演，真正从源头上消除腐败，保持监狱工作公正和清廉。

3. 有利于营造良好的外部环境，促进监狱工作新发展

“全额保障、监企分开、收支分开、规范运行”的监狱体制的建立，一方面既有助于在国际上展示我国维护人权的良好形象，也有助于我国监狱干警走出国门，进行国际间交流，学习借鉴国外监狱制度的合理化成份，发展我国监狱事业。另一方面，长期以来，国家为扶持监狱企业的生存、发展，给予税收返还等种种优惠政策，但其直接冲击了国内同类产品的生产企业，这种不平等竞争在社会上造成了不良影响，实施“全额保障、监企分开、收支分开、规范运行”的监狱体制，则能从制度上确保监狱远离市场，消除不公平竞争，从而获得公众和社会的理解、认同，促进监狱工作的新发展。

二、实行“全额保障、监企分开、收支分开、规范运行” 的监狱体制需要解决的若干问题

从上海监狱系统情况看，近年来，市委、市政府高度重视上海监狱工作，不断提高经费保障力度，促进了上海监狱工作的发展。但是，2001年财政拨款与经费总支出相差仍然较大。在这种情况下，上海建立“全额保障、监企分开、收支分开、规范运行”的监狱体制，还有诸多问题需要解决：

1. 监狱的历史遗留问题

由于既有的监狱体制的影响，监狱在监管设施、福利待遇、历史包袱等方面存在着许多问题。比如，狱政设施陈旧、技术装备老化和落后，虽然经过5年的布局调整和投入，局面有了较大改观，但部分监狱还没有得到改善，监狱基本建设资金缺口大。例如，“十五”规划6个项目所需投资5亿元，司法部、建设部提出要提高监狱建设标准，对现有未达标监狱的改造，需投资2亿元等，均未具体落实；因贷款建设监狱需要还贷等等问题也未完全解决。

2. 监狱办社会的负担问题

随着我国政治、经济体制改革的逐步深入，企业、机关逐渐摆脱了承担诸多社会职能的羁绊，恢复了企业、机关的本来面目，但监狱承担社会职能的现象，至今还没有得到妥善解决。虽然，民政、劳动等部门给予了必要的政策支持，但这还不能真正解决监狱承担社会职能的根本问题。监狱还须自筹资金办医院、中小学和幼儿园，承担政策性留场就业的退休退养以及户口在农场的无业人员的经费支出，职工就业及社会保障方面的开支，这些使监狱经费支出不堪重负。

3. “全额保障、监企分开、收支分开、规范运行”的监狱体制与监狱教育改造工作发展的问题

实行“全额保障、监企分开、收支分开、规范运行”的监狱体制还需关注监狱监管改造的未来发展。综观国际刑罚执行的发展趋势，一方面，更加注重罪犯的人文关怀；另一方面，注重对罪犯进行分级分类的改造。这些都需要一定经费予以支持。实行“全额保障、监企分开、收支分开、规范运行”的监狱体制后，监狱教育改造经费是否能根据形势发展变化进行有效调整，是监狱教育改造工作发展面临的一个迫切问题。从罪犯改造经费标准看，现行的狱政业务费标准已经执行了5年多，而2001年实际支出仍超出32%，其他如罪犯被服费用、零用钱、教育改造经费、医疗费等，都超出现行标准。这种状况，显然不利于罪犯狱内教育改造的正常进行。而且，从分级分类教育改造看，对某些特殊罪犯、老残犯、严重刑事犯罪分子等的教育改造，在狱政设施、管理方式上都应有不同的要求和需要。因此，如何协调“全额保障、监企分开、收支分开、规范运行”的监狱体制与监狱教育改造工作的发展需要也是值得考虑的问题。

三、对策与建议

1. 统一思想，明确方向

监狱系统实行“全额保障、监企分开、收支分开、规范运行”的监狱体制，需要各部门，特别是财政部门的大力支持。要充分考虑监狱的实际情况，实事求是地制定合理的监狱经费支出标准和范围，在经费安排上该保证的要足额保证，以确保监狱履行职能不受影响。坚持建立监狱经费全额保障制度，全面贯彻落实《监狱法》，确保监狱公正执法，凸现本质职能。坚持“惩罚与改造相结合，以改造人为宗旨”的新时期监狱工作方针，充分发挥劳动改造的功能作用；在对罪犯实施劳动改造过程中，积极运用国家提供的生产资源和条件，规范管理监狱生产，并在确保社会效益的前提下，讲究必要的经济效益；改变干警和劳务收入