

形成全方位多层次司法体制改革新格局

中国特色社会主义进入新时代，在以往司法改革各项成就的基础上，党中央提出了一系列新任务，明确了新时代司法体制改革总蓝图、施工图。在新的起点上，司法体制改革进入了系统性、整体性变革的新阶段。改革的广度从法院、检察院拓展到党委政法委、公安机关、国家安全机关、司法行政机关；改革的深度从破解影响司法公正、制约司法效能的体制机制问题，深化到构建中国特色社会主义司法制度体系；改革的方法从主要由各单位分别部署推进，向更加注重统筹部署、一体推进转变。总之，新阶段司法体制改革将进一步触及深层次利益格局调整和制度变革，复杂性、敏感性、艰巨性更加突出。

深化新阶段的司法体制改革总体战略体现为，以完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系与治理能力现代化为目标，牢牢把握坚持党的绝对领导、坚持以人民为中心“两个根本任务”，统筹推进司法机构改革、司法体制综合配套改革和政法各单位改革“三项任务”，积极探索组织科学化、运行高效化、履职专业化、保障现代化“四条路径”，切实提高维护国家政治安全、确保社会大局稳定、促进社会公平正义、保障人民安居乐业、服务社会发展“五种能力”。

在新阶段司法体制改革目标明确的前提下，只有路径清晰才能确保改革目标的实现。当前和今后一个时期，统筹推进新时代司法体制改革，主要着眼于七个方面。

一是要着眼于加强和优化党对政法工作的绝对领导，加快构建总揽全局、协调各方的党的领导体系，要完善党委政法委职责定位，确保党管政法原则落到实处，要发挥好党在综治维稳工作中统筹协调的作用，建立完善的综治维稳工作机制。

二是要着眼于优化协同高效，加快构建系统完备、科学合理的司法机构职能体系。进一步优化法院检察院内设机构设置，推动司法人员回归一线。要进一步推动公安机构改革，优化公安机关机构职能体系，构建起符合现代化要求的现代警务管理体制。要抓住重新组建司法行政机关的历史机遇，着力优化机构设置、职能配置，统筹做好行政立法、行政执法、刑事执行、法律服务等工作。

三是要着眼于深化司法体制综合配套改革，加快构建权责统一、规范有序的司法权运行体系。要着力破解责任不实难题，加快健全领导干部办案制度；要着力破解合力不强难题，加快组建新型办案团队；要着力破解监督不力难题，加快构建新型监管机制；要着力破解尺度不一难题，加快推进司法规范化建设；要着力破解激励不足难题，加快完善绩效考核制度。

四是要着眼于案多人少矛盾，加快构建多元精细、公正高效的诉讼制度体系。要以刑事诉讼法修改为契机，健全刑事诉讼体系；要通过民事案件分流、速裁，审理专门化、诉讼网络化等健全民事诉讼制度体系。要健全多元化纠纷解决体系，发挥好人民调解的第一道防线作用。

五是要着眼于提升核心战斗力，构建联动融合、实战实用的维护安全稳定工作机制体系。要创新维护国家安全机制，提高打击新型犯罪能力，大力实施公安大数据战略，提升预测预警预防的能力。要完善国际执法合作机制，提高统筹运用政法资源、服务开放发展的能力。

六是要着眼于满足人民日益增长的美好生活需要，加快构建普惠均等、便民利民的司法公共服务体系。要加强公安、法院、检察院、公共服务法律体系建设，深化放管服改革、户籍制度改革等，不断增强人民群众对司法体制改革的获得感、满意度。

七是要着眼于推进政法队伍正规化、专业化、职业化建设，加快构建约束有力、激励有效的职业制度体系。要深化政法人才选拔制度，确保优秀人才能够发挥出应有的作用；要深化政法干警分类管理制度，做到人尽其才、物尽其用；要深化政法职业保障制度，确保广大政法干警没有后顾之忧。

全面深化司法体制改革是一场自我革命，是政法机关面临的一场“大考”，要考出好成绩，就必须做到坚持顶层设计和基层探索相结合，充分调动中央和地方两个积极性；坚持体制改革和科技应用相结合，推动司法体制改革跨越式发展；坚持改革和法治相结合，确保在法治轨道上推进改革。

惟改革者进，惟创新者强，惟改革创新者胜。中国特色社会主义新时代，司法体制改革从代表着中国改革精神的深圳再出发，以自我革命的决心和赴考的意志接受党和人民的检验，必将为中国法治建设书写新的改革传奇。

(摘自《法制日报》评论员文章，2018年7月26日版)

甘肃法学

GAN SU LEGAL SCIENCE

主 管 中共甘肃省委政法委员会

主 办 甘肃省法学会

刊名题字 陈冀平

编委会主任 金祥明

编委会副主任 薛 峰

编委会委员 卢晓川 王兴荣

责任编辑 姜 聪 汪 新

邮 编 730030

编辑部电话 (0931)8410695 8418579

传 真 (0931)8411122

电子信箱 gsfxbjb@126.com

编辑部地址 甘肃省兰州市城关区广场南路 13 号统办 3 号楼 1 楼

准印证号 (甘)LK000117

印 刷 甘肃省委办公厅印刷厂

法律顾问 甘肃锐城律师事务所

出版日期 2018 年 8 月 10 日

目 录

CONTENTS

2018 年第 4 期 总第 188 期

卷首语

形成全方位多层次司法体制改革新格局

专题报道

在第十三届中国法学青年论坛上的讲话 王乐泉(1)

在第十三届中国法学青年论坛上的总结讲话 陈冀平(5)

理论与实践

法治思维的六个维度 金祥明(9)

关于法官助理制度若干问题的思考 席小鸿(11)

司法规律引领下的检察机关内设机构优化配置探析

..... 金 石 刘 明(15)

关于新时代“枫桥经验”酒泉借鉴的思考 尹成俊(22)

“自治、法治、德治”相统一的社会治理模式构建 李睿媛(27)

司改背景下崆峒检察队伍建设断档问题的思考

..... 贾存军 罗旭强(34)

社会力量多元参与 构建新型治理体系

——山丹县“三治”融合推进基层社会治理的探索与启示

..... 张俊德(37)

实现“四个转变”与推进依法治省的有机结合

——政府法律顾问工作实务研究 马海英(45)

监狱企业工人职业倦怠的原因及对策思考 吴宝权 黄应风(51)

法学钩沉

中国古代法文化对依法治国的启示 张晋藩(55)

法学人物

孙宪忠:学者要讲真话尽本分 (58)

观点辑览

观点辑览 (61)

在第十三届中国法学青年论坛上的讲话

中国法学会会长 王乐泉
(2018年7月8日)

同志们、青年朋友们：

今天，由中国法学会主办的第十三届中国法学青年论坛在美丽的华东政法大学校园隆重举行。首先，我代表中国法学会，向出席论坛的各位嘉宾致以诚挚问候，向论坛主要承办单位华东政法大学表示衷心感谢！同时，在今天的开幕式上还要对本届论坛征文获奖作者、第六届“董必武青年法学成果奖”获得者及优秀组织单位颁奖，我也向获奖的作者和单位表示热烈祝贺！

今年是毛泽东同志批示学习推广“枫桥经验”55周年，习近平指示坚持发展“枫桥经验”15周年。毛泽东群众路线的伟大思想催生了“枫桥经验”，习近平新时代中国特色社会主义思想发展了“枫桥经验”，新时代“枫桥经验”是习近平社会治理思想的重要内容。习近平总书记牢牢把握推进国家治理体系和治理能力现代化的总

要求，提出了一系列加强和创新社会治理的思想，指导、引领和推进“枫桥经验”不断发展升华，而广大人民群众在“枫桥经验”实践中，也为社会治理思想的发展创新提供了实践基础和源泉。

本届论坛以“新枫桥经验与社会治理创新”为主题，就是要全面贯彻落实中央关于学习新时代“枫桥经验”、创新社会治理格局的一系列方针政策和重大部署，引导广大法学法律工作者围绕新时代“枫桥经验”与社会治理创新的理论与实践问题展开深入研讨，汇聚智慧、凝聚共识，为中央决策提供学理支撑和智力支持。我相信，本届论坛的近4000篇论文及40位青年学子和著名法学家的报告、评议，将对总结推广新时代“枫桥经验”、推动“法治、德治、自治相结合”，形成共建共治共享的社会治理新格局产生积极影响。

借此机会，我讲三点意见，供大家参

考。

一、准确把握新时代基层社会矛盾的深刻变化,积极推动“枫桥经验”转型升级

党的十九大作出了中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾的重大论断。新时代社会主要矛盾变化反应到基层社会,突出表现为人民群众对美好生活的需要不仅仅是丰衣足食、矛盾化解、安定有序,而且也包括民主参与、依法维权、共享建设改革发展的成果,还包括社会和谐、风尚良好。针对这些新情况、新特征、新问题、新矛盾,需要进行新探索、总结新经验,积极推动“枫桥经验”的转型升级。

在中国特色社会主义新时代背景下,“枫桥经验”的发展方向和路径应当包括以下四个方面:

一是坚持党建引领。要发挥好基层党组织的作用,增强感召力、影响力,使其成为服务群众、凝聚人心、化解矛盾、促进和谐的坚强战斗堡垒。要坚持社会组织发展与党建工作深度融合,在党的领导下,把社会成员组织起来,将适合社会力量承担的公共事务交给社会去做。要完善机制、搭建平台,统筹好政法综治维稳信访等部门资源力量,深化网格化管理,形成社会治理工作合力。

二是坚持人民主体地位。要以新时代人民群众新需要为导向,善于在加强与群众的沟通联系中增进与群众的感情,善于在真心为群众办实事、解难题中赢得群众的信任,打牢社会治理的民心基础。要把

依靠群众解决群众身边的问题作为着力点,尊重人民主体地位,引导群众增强自主意识,积极参与社会治理,让社会治理深深扎根于群众中。

三是坚持“三治结合”。要强化自治的基础作用,健全以群众自治组织为主体、社会各方广泛参与的新型社区治理体系,促进民事民议、民事民办、民事民管。要强化法治的保障作用,引导社会成员养成在法治轨道上保障权利、解决纷争的习惯,发挥好执法司法、法律服务、法治宣传教育在崇法尚德、移风易俗中的积极作用,努力使循法而行成为全体公民的自觉行动。要强化德治的引领作用,充分发挥中华优秀传统文化优势,大力弘扬社会主义核心价值观,通过乡规民约的权威、生活礼俗的教化,引导人们行为、规范社会秩序、平息矛盾纠纷,把社会和谐稳定建立在较高的道德自觉上。

四是坚持科学化、现代化治理。要加强社会治理制度建设,建立国家人口基础信息库、统一社会信用代码制度和相关实名登记制度,完善社会信用体系,更多运用互联网、大数据等信息技术手段,持续推进社会治理的科学化、精细化,在观念、标准、手段、目标等方面下一番绣花功夫,提高社会治理智能化水平。要总结推广“网上枫桥经验”,推动社情民意在网上了解、矛盾纠纷在网上解决、正面能量在网上聚合,努力使社会治理从单向管理向双向互动、从线下向线上线下融合、从单纯部门监管向社会协同转变。

二、充分发挥中国法学会在“枫桥经

验”理论总结和经验提升工作中的重要作用

毛泽东同志批示推广“枫桥经验”之前,枫桥只是存在一些管制和改造“四类分子”的好做法,后来推广过程中不断总结,形成了“枫桥经验”。经过几十年的发展变化,“枫桥经验”更加成熟,也更加系统化,在此基础上有可能也有必要进行理论总结和经验提升。今年1月,中央政法工作会议对总结、提炼、推广“枫桥经验”作出部署,提出要以总结推广新时代“枫桥经验”为契机,推动“枫桥经验”由促进乡村治理体系建设向促进城镇、社区治理体系建设延伸,提升城乡基层社会治理现代化水平。郭声琨同志指出,“枫桥经验”来自群众,法学会要加强研究,做好理论总结和经验提升工作。这既是给中国法学会布置的重大任务,也体现了对中国法学会的高度信任。

中国法学会党组高度重视,将总结、提炼、推广“枫桥经验”确定为法学会2018年的工作重点之一,采取多项举措予以落实。一是围绕“枫桥经验”设立重大课题和一系列重点课题,广泛组织知名专家学者开展全面深入研究,比如设立了“‘枫桥经验’理论总结和经验提升”重大课题,组织知名专家学者,联合有关部门和浙江省有关单位,开展跨领域、多学科、集中性的协同研究和实践调研,争取形成一批高水平的理论成果,进一步促进“枫桥经验”的理论化、系统化、体系化;二是组织和引领地方法学会结合本地实践开展“枫桥经验”课题研究和推广工作,倡导地方法学会作

为基层组织积极参与社会矛盾的预防和化解;三是将“枫桥经验”作为中国法学会“双百”高端法治宣讲的选题,进理论中心组;四是将“枫桥经验”作为中国法学青年论坛的主题,开展面向全国的主题征文活动;五是《中国法学》《民主与法制》等围绕“枫桥经验”和基层治理进行专题组稿,开展系列采访报道。

我们希望通过以上举措,引领和带动广大法学法律工作者积极投身“枫桥经验”理论总结和经验提升工作,努力做好新时代“枫桥经验”的研究、宣传和推广。要把“枫桥经验”蕴含的规律性认识概括出来,提升“枫桥经验”的理论化水平,使“枫桥经验”成为习近平社会治理思想、进而成为习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分,为“枫桥经验”的不断丰富发展提供强有力的理论支撑。

三、广大青年要牢记紧跟党走的初心,牢记习近平总书记的谆谆教诲,乘新时代东风,放飞青春梦想

党的十八大以来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,党和国家各项事业取得全方位、开创性成就,发生深层次、根本性变革,中国特色社会主义进入了新时代。这个伟大的新时代,是在习近平总书记领导下开创的,是在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下开创的。广大青年要牢记习近平总书记嘱托,自觉把个人奋斗融入党和人民的共同奋斗中。包括广大青年在内的全党全国各族人民,充分信赖、衷心拥戴习近平总书记,坚信在以习近平同志为核心的党中央领导下,

中国特色社会主义道路必定越走越宽广，中华民族伟大复兴的中国梦必定能够实现。

青年一代健康成长，根本在于以习近平同志为核心的党中央高度重视和坚强领导。习近平总书记亲自谋划、亲身指导、亲切关怀，为我国青年运动指方向、把脉搏、提要求，极大振奋了全国各族青年的精神，有力推动了我国青年事业发展。习近平总书记关于青年工作的重要思想，深刻阐明了党的青年工作的地位作用、目标任务、职责使命、实践要求，深刻回答了新时代培养什么样的青年、怎样培养青年等方向性、全局性、战略性重大课题，把我们党对青年工作的规律性认识提升到了新的高度，为做好新时代党的青年工作指明了前进方向、提供了根本遵循。

党的十九大规划了决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程的宏伟蓝图。包括法学青年在内的当代青年既生逢其时，也重任在肩，既是追梦者，也是圆梦人。广大青年要牢记紧跟党走的初心，牢记习近平总书记的谆谆教诲，勇当实现中华民族伟大复兴的生力军，奏响新时代的青春之歌。要牢记习近平总书记关于“革命理想高于天”的教导，始终坚定理想信念；牢记“扣好人生第一粒扣子”的教导，着力锤炼高尚品格；牢记“事业靠本领成就”的教导，不断增长能力才干；牢记“青春是用来奋斗的”的教导，永远保持奋斗精神；牢记“创新是第一动力”的教导，勇于投身创新创造。

各级法学会要满腔热情关心爱护青

年，千方百计为青年发展创造有利条件。党的十八大以来，党和政府高度重视青年人才培养，在科研项目资金管理、职称评定、对外交流等方面出台了一系列政策、采取了一系列举措，为包括法治人才在内的专业人才成长营造了更宽松的氛围、创造了更有利的机会、提供了更符合学术规律和特点的条件。习近平总书记去年5月到中国政法大学考察时，专门谈到了法治人才的重要作用，就如何做好法治人才培养工作作出重要指示，对青年法治人才的成长提出了具体要求。作为党和政府联系广大法学法律工作者的桥梁和纽带，法学会要充分发挥自身的优势，善于把高校和法治实践部门这两大法治人才培养阵地紧密结合起来，为青年法治人才成长创造更好条件。

同志们！

青年是祖国的未来、民族的希望，也是我们党和国家事业的未来和希望。法学青年是法学研究和法治建设的强大生力军，必将成为中国特色社会主义法治建设的主力军。希望广大青年法学法律工作者珍惜和把握大好历史机遇，勇于担当、奋力开拓，励志勤学、加强磨炼，积极投身法治中国建设伟大实践，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴中国梦贡献智慧和力量！

祝论坛取得圆满成功！

谢谢大家！

(本文摘自中国法学会官网)

在第十三届中国法学青年论坛上的 总结讲话

中国法学会党组书记、常务副会长 陈冀平
(2018年7月8日)

各位专家学者、各位青年才俊,同志们:

按照论坛安排,我做一个简短的总结。听了整整一天的发言,我觉得受益匪浅。今天上午乐泉会长做了重要的讲话,他的讲话站位高、立意深、观点实、定位准,对我们办好这次论坛具有很强的指导意义。我们要认真学习领会,自觉践行乐泉会长的讲话精神。今天还有来自多个部门的专家学者做了精彩发言和点评,获得一二等奖的青年代表做了很好的报告,分论坛主持人也都做了精练扼要的汇报,会议开得非常成功!

对于本届论坛,我谈几点体会:

第一,本次论坛是全面贯彻落实党中央决策部署的重要举措。党的十九大对“健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系”“打造共建共治共享的社会治理格

局”作出重大部署。今年中央政治局常委会为了纪念毛泽东同志批示“枫桥经验”55周年和习近平同志提出发展“枫桥经验”15周年,把总结、提炼、推广“枫桥经验”列为今年中央政治局的工作要点。在今年1月的中央政法工作会议上,郭声琨同志指示,中国法学会要加强“枫桥经验”研究,做好理论总结和经验提升工作。中国法学会对此高度重视,将做好“枫桥经验”理论总结和经验提升确定为2018年的重要任务并第一时间进行统筹谋划,形成了多项举措有序推进、互为依托、各有侧重、紧密衔接的实施方案。今年年初,我们在“‘枫桥经验’理论总结和课题研究座谈会”上,启动了《“枫桥经验”理论总结和经验提升》重大课题调研工作。4月,绍坤同志又率领专家学者和有关实务部门的

同志,赴杭州、绍兴、嘉兴、湖州等27个点进行了“枫桥经验”实地考察调研活动,收集了大量第一手资料,形成了内容厚实、高质量的调研报告。6月,中国法学会与浙江省委政法委在杭州召开了“枫桥经验”理论座谈会,以文显同志为组长、多位权威专家学者组成的“枫桥经验理论总结和经验提升”重大课题专家组,在前期调研成果和已有实证材料的基础上,系统总结和梳理党的十八大以来“枫桥经验”的创新发展,对“枫桥经验”进行理论挖掘、提炼、概括和阐释,目前这些工作正在有序进行当中,最终将形成“枫桥理论”纲要。

我们今天举办以“新枫桥经验与社会治理创新”为主题的中国法学青年论坛,同样是中国法学会推进“枫桥经验”理论总结和经验提升一系列重要举措中的重要一环,今天讨论的很多内容都可以转化为我们的研究成果。希望通过这次论坛,能够引领广大青年法学、法律工作者们以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,紧紧围绕新时代“枫桥经验”的理论与实践问题深入钻研、充分交流、相互启发、汇聚共识,为中央重大决策提供理论支撑。

第二,本次论坛是宽领域、多维度、多学科观点碰撞、智慧交融的一场学术盛宴。我们这次论坛近50位发言嘉宾中有着各不相同的学科背景和专业领域,他们有来自高校及科研机构的学者31名,来自执法司法实务部门的法律精英13名,还有来自高校的在读学生5名。大家分别围绕“枫桥经验”的理论逻辑、法治化解

读、司法适用,以及“枫桥经验”与多元纠纷解决机制、信访制度、社区犯罪预防、乡村治理体系、社会共治、善治文化等重大法治问题的关系等议题,进行了多学科、宽领域、多维度的深入交流和有益探讨,提出了很多具有启发性、建设性的新概括、新阐述、新思想。另外,我们还从“枫桥经验”的理论、制度与实践等角度分别设置了各具特色的四个分论坛,这不仅能够在有限的时间内让更多的嘉宾参与到交流研讨当中,更能为大家提供一个根据自身兴趣关注、专业背景、工作领域等灵活选择不同会场的机会。从研讨的实际效果来看,分论坛的交流更为充分、深入、热烈,成果更为丰富,取得了很好的效果。我相信,今天各位嘉宾在论坛上对“枫桥经验”的回顾、总结、提炼和发展,必将对打造共建共治共享的社会治理格局,营造和谐稳定的社会环境,全面建成小康社会、夺取新时代中国特色社会主义事业伟大胜利,实现中华民族伟大复兴的中国梦,起到很好的推动作用。

第三,这次论坛为优秀青年法治人才脱颖而出、展示才华、提升能力、贡献智慧搭建了很好的平台。中国法学青年论坛最大的特色就是“主要面向广大青年法学法律工作者”。去年,习近平总书记到中国政法大学做了重要讲话,对青年法学人才的培养提出了具体要求。我们法学法律界,有责任把习近平总书记的要求落实好,特别是已经有一定威望的专家学者,要把青年才俊带起来。我们这次分论坛上由资深法学法律专家对青年报告人进行的一对

一点评，就起到了很好的引领作用。对于做主题报告的年轻同志来讲，能够得到高水平的专家学者面对面的点评和指导，确实是非常好的机会，也会让你们终身难忘。同时，我们对发言的主题及时间做了精心的设置，要求发言专家在10分钟这样短的时间内把问题讲清楚，进一步提高了论坛的发言质量和引领作用。

在论坛的颁奖仪式环节，我们对本届论坛主题征文和第六届董必武青年法学术成果奖的获奖代表及优秀组织单位，集中进行表彰，见证了优秀法学法律青年们收获荣誉的精彩瞬间。“董必武青年法学术成果奖”评选活动，是我国青年法学法律界的最高学术成果奖项，这个奖项也是为了引领青年法学法律工作者积极从事中国特色社会主义法治理论的研究。我认为，今后可以适当增加这个奖项的获奖名额，以起到更好的激励和鼓励作用。董必武青年法学术成果奖的评选方式要进一步改进和完善，中国法学会所属的55个研究会、重要的法学院校、法学科研单位以及有关实务部门，都要积极参与进来，推荐青年才俊的优秀作品。

下面，我就如何研究好、总结好、提炼好、发展好“枫桥经验”谈四点意见：

一是必须坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引。习近平同志很多关于基层社会治理的思想都源自对“枫桥经验”的推广实践。枫桥经验之所以在那个时候提出，在全国进行推广，是因为当时社会矛盾纠纷凸显，从而造成治安事件、群体性事件增加。所以，中央综治委在

2000年提出了关于化解矛盾纠纷的意见，当时考虑要有一个典型，经过广泛的调查研究和比较，感到时任浙江省委书记的习近平同志在全省推广“枫桥经验”，夯实基层社会治理基础，并提出了建设平安浙江的意见，取得了很好的效果。所以我们在浙江召开综治工作会议，推广了浙江的经验，树立了“枫桥经验”的典型，在全国引起强烈反响，为化解矛盾纠纷、服务群众、调动群众参与社会治理的积极性、维护社会稳定，发挥了重要作用。因此，我们要用习近平新时代中国特色社会主义思想，特别是其中关于基层社会治理的思想，来全面引领、全程贯穿“枫桥经验”的理论总结和研究工作，将新枫桥经验和社会治理密切结合起来，才能把枫桥经验研究好、总结好，才能符合我们新时代的要求。

二是必须坚持以人民为中心的工作导向。“枫桥经验”的基本特征是“发动和依靠群众，坚持矛盾不上交，就地解决”。其中，“发动和依靠群众”是根本途径，是“枫桥经验”的灵魂所在、精髓所在。在运用“枫桥经验”解决实际问题过程中，要始终坚持“服务为先”的基本理念。治理不是治老百姓，治理是服务老百姓、服务群众，让群众通过社会治理真正能够获得利益，这个才是关键。同时，社会治理的主体之一也是群众。这就要求我们做到两点：一是要畅通群众提出问题和诉求的渠道；二是要整合专门力量和资源，切实解决好问题。所以，当时习近平同志在浙江推广“枫桥经验”时就在基层建立了综治中心，把有关社会治理的多个部门整合到一起，集

中为老百姓解决问题。我当时把这种以人民为中心的工作导向总结为几个字：整合力量、整合资源、服务群众、便民利民。

三是必须把坚定“四个自信”摆在突出位置。习近平总书记反复强调要坚持“四个自信”，这是我们开展一切工作必须具备的底气和勇气。“枫桥经验”是人民群众在实践中的伟大创造，体现了中国特色社会主义道路和制度的正确性和优越性，蕴含着科学丰富的中国特色社会主义法治理论和文化。我们要以此为基本遵循，扎实开展新时代“枫桥经验”的理论总结和提炼工作，推动其由促进乡村治理体系建设向促进城镇、社区治理体系建设延伸，提升我国基层社会治理经验和理论在国际社会的话语权和影响力。

四是必须将理论研究与实践调研紧密结合起来。“枫桥经验”是人民群众在实践中创造出来的。对“枫桥经验”进行理论总结，必然要深入基层、深入实践、深入群众，以人民为师，以实践为师。当前，社会主要矛盾发生了变化，社会状况和人民内部矛盾呈现新特点。“枫桥经验”如何主动适应社会主要矛盾发生的新变化，如何与

时俱进、创新发展，如何更好地进行复制和推广，都需要坚持问题导向，加强调查研究。今天大家谈到了很多问题，譬如自治、法治、德治的关系问题。在此，我想特别指出，如果没有法律制度做保障，没有规矩进行约束，自治是要出毛病的。“枫桥经验”要想再往前发展，需要把法治摆在更为突出的位置，要更加注重运用法治思维、法治方式去解决问题，更好地发挥法治的基础保障作用。

同志们，在中央有关部门的大力支持下，在中央政法委员会、最高人民法院、最高人民检察院、司法部、共青团中央的正确指导下，在承办方的积极努力下，在协办单位的密切配合下，在各位专家学者和青年才俊的热情参与下，本次论坛达到了预期效果，取得了圆满成功。最后，我代表中国法学会，向给予这次论坛大力支持的有关部门，向华东政法大学，也向参与论坛的各位代表、新闻媒体的朋友们，表示衷心的感谢！

谢谢大家！

(本文摘自中国法学会官网)



法治思维的六个维度

甘肃省委政法委副书记 金祥明

谋划工作要运用法治思维,处理问题要运用法治方式。领导干部在推进依法治国方面肩负着重要责任,要在准确理解和把握法治思维内涵的基础上,积极探索法治思维的培育路径,提高运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。

党的十八大提出,要提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》对“提高党员干部法治思维和依法办事能力”进行了专门部署,标志着我们党对法治思维的认识、对领导干部素质和能力建设的认识都达到了一个新的高度。对于领导干部而言,掌握和运用法治思维,需要重点强调六个维度。

法治思维是一种规则思维。规则就是人们普遍认同的行为规范,具有稳定性、可预期和可执行的特点。任何法律均得从预设规则着手,明确告诉人们哪些可以做、哪些不能做,以及如何来做。有了法律规则,人们对自己乃至他人的行为及其法律后果就有了稳定的预期,便会依此对自己的行为进行调整和规范。一方面,要把法律制定得更加周密、更加完善;另一方面,要狠抓法律贯彻落实,让守法观念渗

透到每一个人心中,成为人们的行动准则和道德底线,让破坏法律的人受到惩罚。习近平总书记强调,法律底线不能逾越、法律红线不能碰触,正是对法治思维严守规则的深刻揭示。

法治思维是一种程序思维。程序的本质是一种形式合理性。正义不仅要得到实现,而且要以看得见的方式实现。这种看得见的方式就是程序。法治思维要求重视程序,充分发挥程序的作用。遇到有争议或纠纷的问题,即使是非对错很清晰,也要善于考虑程序上的处理方式,让争议各方平等地发表意见。如果法律程序不到位,决定可能无效甚至违法。程序上的瑕疵或者不能做到公开透明,都会严重影响执法和司法的公信力。党的十八届四中全会在科学立法、严格执法和公正司法等方面都强调程序的重要性,特别要求重大行政决策必须“把公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定”确定为法定程序,以“确保决策制度科学、程序正当、过程公开、责任明确”,是程序思维的鲜明体现。

法治思维是一种权利思维。法治既授予权力,更约束权力。权力是由体现人民意志的法律赋予的。这一性质决定了权力的行使必须遵守法定权限程序。为了保障

人民权益,推进公权力机关的机构、职能、权限和责任的法定化,确定公权力行使的基本规则,规范公权力运行就成为法治的基本任务之一。对于公权力机关而言,“法定职责必须为,法无授权不可为”,公权力行使者不得法外设定权力,不得在没有法律法规依据的情形下作出减损公民、法人和其他组织合法权益或者增加其义务的决定,要清醒认识到权力的本质和有限性,树立正确的权力观、法治观。对于公民权利而言,“法无禁止即可为”,人民的权利和自由应得到更广泛的保障,领导干部要强化公民权利保障的意识,并积极付诸社会管理和服务的实践。党的十八届四中全会提出的推行政府权力清单制度,就是权限思维的体现,对于遏制权力滥用,防止滋生腐败意义重大。

法治思维是一种责任思维。习近平总书记多次强调,有多大担当才能干多大事业,尽多大责任才会有多大成就。权力和责任是对等的,有权必有责,用权受监督,滥权要追究,行使权力就要承担责任。法治思维要求从权力和责任角度观察、分析、处理问题。党的十八届四中全会提出建立健全重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制,对决策严重失误,或者依法应该及时作出决策但久拖不决,造成重大损失、恶劣影响的,严格追究行政首长、负有责任的其他领导人员和相关责任人的法律责任。以习近平同志为核心的党中央提出要落实全面从严治党主体责任,并出台一系列党规党纪,就是要警示全党,失责就要问责。在权力和责任的关系上,责任是第一位的。

法治思维是一种理性思维。一方面,要尊重事实与逻辑。法律思维不是不关注情理,而是在法律逻辑的前提下关注情

理。大众思维多属道德思维,是一种以善恶评价为中心的思维活动;而法律思维是以事实与规则认定为中心的思维活动。因此,法律思维首先是服从规则及其逻辑,而不受情感因素的左右。具体到公权力主体,就是应当在注重缜密的法律逻辑的前提下,再考虑“情”的因素。另一方面,要注重价值权衡。法治的突出特征在于对各种价值和正当利益的合理平衡,要求我们看问题、作决策、办事情,都要依法处理好当前和长远、局部和全局、个别和一般的关系。对于公权力机关而言,在执法、司法过程中不仅要解决某个具体问题,也必须考虑到处理方式可能引发的其他问题。目前我国法治实践中出现的问题,不少与决策只顾眼前、不顾长远有关;一些地方出现的群体性事件,也与决策失当导致利益失衡有关。执法司法要实现法律效果和社会效果的统一,其实就是理性思维的体现。

法治思维是一种建设性思维。建设性思维是以建设社会、修复被损害的社会关系为目的的思维。法治是建设性的治国理政方式,这与革命思维有本质区别。革命思维的特征就是破坏,破坏旧的制度、秩序和国家机器。建设性思维也不同于运动思维,前者注重常规、持久,后者注重突击、临时。从国家治理看,运动思维与革命思维相联系,往往是破坏性的,而建设性思维更加注重社会问题的制度化解决。我国调解制度、社区矫正制度以及宽严相济的刑事政策,以定纷止争、维护权利、实质性地解决社会问题为旨归,体现了清晰的建设性思维,对促进社会和谐发挥着重要作用。

(本文摘自《学习时报》2017年8月7日版)

关于法官助理制度若干问题的思考

■ 席小鸿

新一轮司法改革正在如火如荼地推进,法官助理制度改革作为实现法院人员分类管理的重要环节,作为推进司法责任制改革的基础性保障,其地位和作用越来越凸显,必须深入思考谋划、尽快推动落实。

一、关于法官助理制度的沿革

“法官助理”这一称谓并非这一轮司法改革的发明,早在1999年最高人民法院发布的《人民法院五年改革纲要(1999—2003)》中就提出:“高级人民法院可以对法官配备法官助理和取消助理审判员工作进行试点,摸索经验。”2002年最高人民法院发布的《关于加强法官队伍职业化建设的若干意见》中提出试行法官助理制度,明确了法官助理是从事审判业务的辅助人员。2004年最高人民法院发布的《人民法院第二个五年改革纲要(2004—2008)》中强调:“推进人民法院工作人员的分类管理,加强法官队伍职业化建设和其他各类人员的专业化建设,逐步建立法官助理制度。”同年,《最高人民法院关于在部分地方人民法院开展法官助理试点工作的意见》中决定在部分地方人民法院开展法官助理试点工作。2007年最高人民法院下发《关于在西部地区部分基层人民法院开展法官助理试点、缓解法官短缺问题

的意见》,决定结合人员分类改革和审判方式改革,针对西部地区法院内部大批不具备任命法官条件的人员不能充分发挥作用、无法更好地分担法官审判工作压力的现实状况,在法官与书记员之间设立“法官助理”职务,试行“法官—法官助理—书记员”的审判人员组合模式。法官专司审判,法官助理负责案件各项辅助性工作,书记员负责法庭记录,三者之间分工负责,形成一种新的审判工作运行机制。2008年初,根据最高人民法院部署,甘肃省高级人民法院制定了《关于在部分基层人民法院开展法官助理制度试点工作方案》,在基层法院开展法官助理试点工作,省高院成立了法官助理制度试点工作领导小组。在全省86个基层人民法院中,首批确定榆中、靖远、秦安、永昌、玉门、临泽、天祝、通渭、静宁、合水、东乡、夏河、成县13个县人民法院为试点单位。根据方案要求,第二批52个基层法院在总结第一批试点法院经验的基础上,于2008年底前全面铺开。法官助理来源为法院现有的书记员和其他具有公务员身份、尚未任命法官职务的工作人员。但由于法官助理制度在立法层面上仍属空白,对法官助理的来源、管理、晋升、待遇等具体问题均无明确规定,此项改革逐步不了了之。

作者简介:席小鸿,甘肃省高级人民法院研究室主任、司改办主任。

之,陷入了停滞状态。2013年中央组织部、最高人民法院制定的《人民法院工作人员分类管理制度改革意见》明确规定人民法院工作人员的划分为法官、审判辅助人员和司法行政人员。审判辅助人员包括执行员、法官助理、书记员、司法警察、司法技术人员等。新一轮司法改革又重提法官助理,并将此作为一项重要的改革内容加以推进。

二、关于法官助理转任法官制度设计的思考

法官助理是一种能够终身从事的固定性职业,还是成为员额制法官前的过渡性职位,目前来看其职业定位仍不明确。按照当前担任法官助理“通过法律职业资格考试;全日制普通高校法学专业本科及以上毕业”等要求来看,法官助理貌似员额法官的后备人选。但2014年最高人民法院发布的《人民法院第三个五年改革纲要(2014—2018)》指出:“完善法官选任制度,针对不同层级的法院,设置不同的法官任职条件。初任法官必须到基层人民法院任职,上级法院法官原则上从下一级法官遴选产生”。这一规定,将中级以上法院的法官助理直接转任本院员额法官的路子基本堵死。按此规定,假设一名高级法院的法官助理若要成为员额法官,首先必须通过考核考试入额后,到基层法院担任法官,倘若他要回到原来所在的高级法院任员额法官,则需再次参加遴选考试并顺利通过考试进入中级法院,然后再通过遴选考试进入高级法院。从这一系列的步骤来看,高级法院的法官助理在高级以上法院入额的程序是非常复杂的,期间也是非常漫长的。但横向比较2016年6月中共中央办公厅印发的《从律师和法学专家中公开选拔立法工作者、法官、检察官办法》的相关规定,“人民法院、人民检察院在招录、遴选法官、检察官时,应当根据工作实际预留适当数量的岗位用于从律师、法学专家中公开选拔法官、检察官”。高级法院的法官助理如果渴望成为员额法官,将可按此规定先辞职当律师,然后从律师直接转为员额法官,

不用再到基层法院任职、逐级遴选。上海律师商建刚转型成为上海市二中院高级法官就是一个典型的例子。从法官助理和律师任职的资格来看,二者并无差别,最实质的硬性条件只有两条,即全日制普通高校法学专业本科及以上毕业和通过全国法律职业资格考试。但在担任员额法官上,却存在两种不同的路径:律师可能直接担任中级以上层级法院的员额法官,而法官助理却必须从基层法院入额,再逐级遴选。况且还有关于法官转型律师后,终生不得代理原法院案件的规定,但是却未见到律师转型法官后,不得办理原律师事务所代理案件的规定。同为法律共同体的成员,但在职业路径上却又规定了不同的政策,这不得不说是制度设计层面的一种不公平现象。在调研时,有法官助理调侃,要想跨越入额的“鸿沟”,辞去法官助理职务转型律师再进法院直接担任法官是一条弯道超车的“捷径”。

三、关于法官助理实行等级制度的思考

按照司法改革相关文件规定:“法官助理从具有本科以上学历,具备法律职业资格,通过公务员考试的人员中选拔。法官助理设置高级法官助理,以及由低到高设置五级至一级助理,共6个职务层次。与综合管理类副巡视员至科员一一对应”。这些规定,说明法官助理这一职业存在一定晋升空间。但俗语称“水往低处流,人往高处走”“不想当将军的士兵不是好士兵”,在法院工作以审判为主业、以员额法官为中心的改革趋势下,法官助理等级晋升的吸引力并不大,并不足以使法官助理成为一部分法院人的终生职业。在法官助理还未实行单独职务序列管理的前提下,对法官助理评定等级没有任何实质性的意义。当前各级法院设置法官助理,仅是按照司法人员分类管理改革的硬性要求而做的一种人员身份划分。作为司法辅助人员的一种,法官助理仍按照综合管理类公务员进行管理和考核,其工资待遇仍然对应科员、副科、正科等行政职级来核发。改革红利对法官助理个体而言并没有得到多少,待

遇也没有根本性的转变。例如,高级法院一名工龄二十多年的副科级助理审判员由于未入额而转任法官助理,按照其条件,可能会评为三级甚至二级法官助理,而三级法官助理对应于公务员正科级、二级法官助理对应副处级,在法官助理单独职务序列管理及其配套措施未制定和实施之前,他仍无法享受正科级或副处级待遇。笔者认为,根据改革需要,下一步必会完善有关法官助理的各项制度,法官助理将会按照不同的等级对应相应的行政级别。而法官助理等级制只是一种表象,其实质性的意义在于与等级制相配套的待遇,顶层设计时应当充分考虑法官助理不同等级而享受的与行政级别相对应的住房、医疗、车补等待遇。

四、关于法官助理制度下一步改革的思考

司法改革之后,法官由法官遴选委员会遴选产生,而非像过去那样由各级法院从本院的助理审判员中选拔。在这种情况下,应该给法官助理一个明确的职业预期,司法改革推进过程中有关法官助理的配套制度也要及时跟进。基于此,笔者认为,应从以下五个方面考虑健全完善法官助理制度。

第一,明确法官助理的地位。当前,立法层面的缺失导致在司法实践中法官助理这一身份“无法可依”,工作规范“无章可循”,法官助理开展工作“名不正言不顺”,处于较为尴尬的地位。在此情况下,法官助理的职业吸引力下降,将会产生以下不利后果:一是未入额的审判人员不愿从事法官助理工作;二是虽在法官助理岗位,但助而不理;三是下一步招录法官助理可能出现无人报名的现象。因此,必须完善顶层设计,从立法层面确定法官助理的法律地位。建议尽快对《人民法院组织法》进行修改,删除助理审判员的相关表述,增加法官助理的岗位设置。应当对法官助理的权责进行立法上的确认,明确法官助理的法律地位,并与书记员的职责相区分。同时应当明确规定法官助理由各级法院院长任命,使法官助理

的身份合法化。

第二,尊重法官助理的劳动。法官助理从事的是专业性的司法辅助工作,也是与法官配合最紧密的工作,应当在司法实践中体现法官助理的主体地位,不能仅仅充当“无名英雄”。鉴于法官助理负有草拟法律文书等重要职责,建议在庭审中为法官助理设置席位参与庭审全程,在裁判文书中为法官助理署名,在合议庭或专业法官会议甚至审判委员会讨论案件时让法官助理列席等等,只有这样,在明确法官助理职能分工、尊重法官助理劳动成果的前提下,才能提高法官助理的工作积极性和职业尊荣感,从而激发法官助理的工作积极性,减轻法官工作负担,提高审判团队办案质效。

第三,体现法官助理的绩效。按照目前的绩效考核办法,对审判团队中的法官和书记员的工作实行量化考核,而法官助理的工作尚未实行量化考核,导致在发放绩效考核奖金时,法官助理可能混同于其他司法辅助人员或司法行政人员而享受较低档次的奖金。鉴于各级法院当前法官助理较少,一名法官助理可能辅助几名法官,工作量远超于其他辅助人员,应当在法官助理享有裁判文书署名权的基础上,按照其参与辅助案件的工作实际,从主持案件庭前调解撤诉数量,庭前证据交换、外出调查次数,草拟法律文书以及送达法律文书数量等多重指标,对法官助理业绩进行客观量化考核,使法官助理整体的绩效奖金按照低于入额法官高于其他司法辅助人员或司法行政人员的标准进行发放。

第四,加强法官助理的管理。当前,各级法院普遍反映法官助理相当短缺。但笔者认为,法官助理短缺是一个伪命题。以甘肃为例,司法改革前全省法院共有具备审判资格的人员约5600人,而实行员额制后,全省法院核定法官员额约3300个,由此核算约有2300名原有审判资格的审判员或助理审判员未入额。按照司法改革文件精神,这部分人员绝大部分应转任法官助理,再

加上允许一部分优秀的书记员转任法官助理,那么法官与法官助理1:1的比例基本能够实现。但目前各级法院普遍感到法官助理短缺、员额法官工作压力增大的真正原因是什么?调研发现,一是各级法院普遍存在将年龄较大的未入额审判人员转任在行政岗位而非审判辅助岗位的现象,导致行政岗位人员庞杂,没有体现将85%的司法人员倾斜到审判第一线的司法改革精神;二是在辅助岗位的法官助理,没有发挥助理的职能作用,法官仍然事无巨细地从事大量事务性工作,审判团队虽已组建,但换汤不换药,审判质效未见提升;三是部分符合条件的书记员转任法官助理后,角色转换不及时,工作不主动,仍是一拔一转,不拔不转,助手作用发挥不到位;四是入额法官领导审判团队高效运转的能力不强,不敢管、不会管的现象普遍存在,对法官助理的管理缺乏抓手和措施。据此,建议进一步健全完善法官助理的管理制度,赋予审判团队中员额法官的绝对领导权和管理权、法官对法官助理的选择权和考评权,以及法官对法官助理发放绩效考核奖金档次的建议权,以切实达到审判团队紧密配合、高效运转的目的。

第五,拓宽法官助理职业发展的空间。在晋升法官通道变窄、职业前景不明朗的情况下,不少法官助理对该职业的选择心存疑虑,势必导致法官助理队伍再次分流。因此如何保证法官助理队伍的稳定,最大限度发挥法官助理的作用,需尽快考虑解决办法。笔者认为,一要拓路子。2015年最高人民法院发布的《关于全面深化人民法院改革的意见——人民法院第四个五年改革纲要(2014—2018)》规定:“拓宽审判辅助人员的来源渠道,探索以购买社会化服务的方式,优化审判辅助人员结构”。作为审判辅助人员的法官助理,可以将来源渠道拓展为向社会公开招录,并借鉴招录聘任制书记员的成功做法,给予法官助理优于书记员的职业待遇。同时打通聘任制法官助理晋升为员额法官的通道,在基层法院法官助理岗

位工作一定年限,一旦通过公务员考试,即可简化程序转任员额法官。二要开口子。要实行两条腿走路的办法,中级以上层级法院的员额法官原则上从下一级法院遴选。但可考虑为高级级法院法官助理转任本院员额法官开口子。建立将条件优秀(法律硕士以上学历)、能力突出(历年辅助办理案件数量多、质效高)、表现出色(积极主动开展审判辅助工作)的法官助理直接遴选为本院员额法官的制度,明确担任编制内法官助理一定年限后,表现突出的可通过业务考试和业绩考核直接成为员额法官,使高级级法院的法官助理看到职业发展前景,安心于助理岗位。三要降调子。结合目前的司法改革文件精神分析,法官助理在法院工作的职业出路有两条:一是转任法官岗位,二是终身从事法官助理职业。就第二条来讲,完全可以将法官助理的任职资格降下来,不必要求其通过法律职业资格考试,甚至对于西部欠发达地区、民族地区的法院,可以敞开大门、降低门槛,将学历条件降为法律专科以避免在招录聘任制法官助理时出现无人报考的局面。四要配方子。要尽快制定和启动法官助理单独职务序列管理等配套制度,建立规范法官助理晋级程序及法官助理转任员额法官的具体办法。可根据工作资历、业务能力、业绩考评等指标确定法官助理的等级,并将其等级与薪酬待遇、晋升法官等事项直接挂钩,以此来增强法官助理的责任心和敬业精神,提高法官助理的工作积极性。

当前,法官员额制改革已经完成,解决了“头”的问题,书记员聘任制全面推行,解决了“足”的问题,而法官助理的制度设计和推行起着承上启下的“躯干”作用。进一步壮大法官助理队伍、合理配备法官助理、发挥好法官助理的职能作用,使传统的法官“单打”项目变为新型审判团队的“团体”项目,已成为提高人民法院审判质效的关键环节,也成为司法责任制改革的重中之重,必须高度重视并尽快提上议事日程。

司法规律引领下的检察机关内设机构优化配置探析

■ 金 石 刘 明

摘要: 司法规律应当成为引领和规制检察机关内设机构优化配置的重要杠杆,按照司法规律的内在要求量度和审视现行的检察机关内设机构配置状况,既是实现检察权优化配置的逻辑起点,也是建立公正高效权威的社会主义司法制度的必然要求。司法规律的基本内容说明,要确保实现检察机关内设机构优化配置,科学、合理设置内设机构,加快推进有关内设机构设置方面的改革,检察机关内设机构设置应符合中国特色的检察文化传统和司法实践、符合法治国家发展的总体规划、符合检察权运行规律。

关键词: 司法规律;检察机关;内设机构;优化配置

在司法改革深入推进的大背景下,检察机关内设机构设置方面呈现的问题繁多,诸如检察机关内设机构结构没有理顺、内设机构设置没有统一规划、内设机构数量变的庞大、内设机构性质设置偏行政化、内设机构设置名称多种多样、各级别检察院内设机构的职责定位不统一、业务部门与综合部门的人员数量不协调、内设领导决策机构特别是检察委员会决策机制有待完善等问题,不能满足司法实践科学发展的要求和人民群众对司法公正的满意度。追根溯源,之所以产生

如此多的问题,是因为检察权的配置或运行不符合司法规律。因此,必须加强对检察机关内设机构设置的司法规律进行探究,只有在遵循司法规律的前提下明确检察权职能定位,才能最终优化配置内设机构,从而加快推进有关内设机构设置方面的改革进程,以更好地服务于我国的法治建设发展。

一、司法规律的解读

弄清何为司法规律,是解决问题的前提所在。一般而言,规律是客观事物发展过程中的本

作者简介:金 石,甘肃省人民检察院法律政策研究室主任。

刘 明,甘肃省人民检察院法律政策研究室助理检察官。

质联系,指事物本身所固有的、深藏于现象背后起决定或支配作用的方面。基于此种理解,我们认为,根据事物的不同属性来进一步分类,规律包含政治规律、社会规律、自然规律及事物自身特有规律之意。由此来看,司法规律应包含于这几种规律之中,其并非自然规律,应具有社会规律、政治规律和其事物本身特有规律的性质。有的学者认为,司法规律可以从两个层面上理解:一是将司法规律作司法工作规律或办案规律的理解;二是将司法规律作司法制度的发展规律的理解。^①有的学者则认为,司法规律属于社会规律之范畴。它内在地包括构造论规律、运行论规律和生成论规律三个基本层次。其中,构造论规律揭示出司法的构成单元及其相互关系和基本属性;运行论规律揭示出司法的运行方式及其基本法则和价值趋向;生成论规律则揭示出司法的生成和进化的历史过程和深层本质。^②还有的学者对司法规律有着不尽相同的理解。但不管怎样理解和解释,综合各方观点概括而言,司法规律在以上不同语境下有着多层次的意蕴,需要通过不同层次的视角加以区别和理解其各个属性,这些属性主要表现为三个层次:存在应然和经验应予区分的合理要求;存在如何合理克服上位意志任意性的要求;存在司法活动专门性的技术要求。^③具体说来,司法规律有以下三个不同层次的属性:

一是司法规律从属于社会规律,是自人类起源、演进、发展到现在人与人之间以及所引起的社会活动发展的产物。这种社会规律有着自然法学派主张的应然性和经验性的差异,完全不同于自然规律有着实然上的和认识上的差异,以经验主义的视角探视,社会规律是由于整个人类活动而出现的不同阶段社会文明发展的轨迹,具有经验和人为性的显著特征。与其同时,应然性要求的理想状态也是这种社会规律的另外一种呈现模式,是人类关于社会发展理想状态的反映,只有通过人们付诸智慧和劳动去积极获取,才有可能解读、了解和掌握社会发展的“真理所在”。

由此,司法规律之所以具有社会规律的属性,从

这个解释方向来说,也有着应然性的司法规律和经验性的司法规律之别,而我们对司法公正的理想追求就是所谓应然性的司法规律,在社会发展过程中得到人们认可和遵守的现实法律及相关规定法治状态就是所谓经验性的司法规律。

二是司法规律从属于政治规律,与一个国家的经济基础相对而言,它是上层建筑的组成部分,从国家法治理论学说来讲,具有上位的国家权威性和统治阶级的意志倾向性。从根本上来说,司法实践是整个政治活动的有机组成部分,与政治规律一样同属于上层建筑,同样的道理,司法规律必须遵循政治规律的基本原则。而对于规律应然性和经验性的分法,同样也适合于政治规律,由于其居于上位的国家权威性和统治阶级的意志倾向性,不可避免导致了具有一定的决策任意性。司法规律的这一政治规律属性,就使得司法体制运行实践和政治社会活动之间的关系比较密切,相辅相成,互相作用。也可以这样理解,当前运行的政治体制现状决定着正在运行的司法体制状况,而司法体制运行如何也影响着国家政治体制的运行,但政治文明决定司法文明的运行模式不会改变。

三是司法规律具有自身专有属性,即通常所称之为的司法专门性或者专业性。司法专门性主要体现在司法的程序设置和内容的判断性上,其中,司法的程序设置又体现为通过设置行为适格主体、各个环节、具体操作规程等专门化的要求,以程序正义来保障实质正义的基本过程,而且在程序过程当中,既要特别注重形式化要求,严格依照法律规定的程序履行义务和行使权利,又要使得所进行的行为判断符合特别设定好的实质正义内容,是静态的司法体制与动态的司法实践相结合的结果。这就要正确对待和重视司法规律的专有属性,在司法运行体制设置当中,尤其是在司法实践过程中不能与行政活动相混淆,更不能走向行政化的方向和路线,说的更具体一点就是专门性、专业性应着重在司法权配置和运行的点上发力。

二、司法规律的重要性认识

司法改革应当以理清司法规律为前提,严格遵照司法规律进行。关于司法规律的认识问题之所以重要,是因为对它如果不事先加以理清,就不可能形成清晰可靠的司法改革之路。十八届四中全会确立了全面推进依法治国的政治目标,着力深入展开司法体制改革。因此,建设具有中国特色的社会主义法治国家最终目标能否实现,关键问题体现在司法体制的各项具体改革能否符合司法规律,在整个司法机关范围内实现全方位、无死角的体制机制运行革新。由此可见,对检察机关内设机构如何设置所进行的改革,必然也要在此方面下足功夫、下对功夫。近年来,在我国检察工作深入发展,检察机关内设机构改革研究取得丰硕成果的情况下,恰恰对检察机关内设机构改革所遵循的司法规律研究少之又少,这种现状在一定程度上制约着检察工作的开展,影响着检察系统的整体效能和机构活力的发挥,甚至影响到检察事业的科学发展。

更进一步讲,我们今天研究检察机关内设机构如何科学合理的设置,由于这个命题的宏大与复杂性,在改革过程中,必然有增减这个部门的需求或者增减那个部门的需求,并且有些需求是变来变去的,但是就检察机关内设机构设置来说,其设置所应遵循的司法规律本质是不变的。我们当前一段时间或更长时间内,只是在重点关注检察机关内设机构的设置如何适应不断变化的社会客观实际,反而在检察机关内设机构设置的不变本质(遵循的司法规律)上没有花费足够的时间和精力去思考并认真研究,这个本末倒置的问题确是检察机关成立以来最大的问题,特别需要对于此类问题予以重视、再重视。这是一条很重要的建议,就是要从10年后甚至更长时间后的眼光来看待我们当前做的事情(检察机关内设机构改革)是否有价值,那么即使今天所做的事情还没有找到价值变现的方式,它的价值(遵循规律所采取的措施)也会在不久的将来慢慢释放出来。借用经济学家杰夫·贝佐斯的话说,这就是一种长期思维,更是一种本质思维。概括起来一句话就是,不要用战术勤奋(对内设机构的不

停增减变化,主要是增设机构)来掩盖战略懒惰(对内设机构改革所遵循的规律思考与认清),即我们通常所讲的,要更加注重勤于战略思考。因为,战略思考其实就是去弄清可能构成长期检察权运行规律所切合的内设机构设置的核心问题,而不是不断的去追逐无端的变化,以实现检察机关内设机构改革的根本要求。

当然,我们过去并不是没有开展过相应的司法改革,到现在为止司法改革进展缓慢,甚或是遭遇不同程度的艰难险阻,关键问题是以往的所有改革以及采取的改革措施,其本身论证和推行就不太符合或者没有严格遵循司法规律,也没有相应的有利于改革的时代背景。我们这次对检察机关内设机构如何设置等方面所进行的全方位司法改革,是在十八大以来中央提出的四个全面战略布局之一“全面推进依法治国”的重大战略布局下实施的,也是当前人民群众对司法公正的要求与司法运行体制不能满足人民需求之间的矛盾决定的,正可谓“天时、地利、人和”。所以,特别是作为现时代的法律人,我们更没有理由不珍惜眼下政治、社会和人文环境,在中央号召全面推进依法治国的总体战略部署下,总结先前司法体制改革创新实践教训,吸收我们国家本土法治传统文化精华,立足法治国家建设的规划进程,坚持司法规律自身专有属性,充分体会到遵循司法规律的重要性,更好的论证和把握检察机关内设机构设置等方面改革的方案、步骤和措施,切实做到让国家放心、社会认可和人民满意。

三、检察机关内设机构设置需遵循的司法规律

我国著名法学家朱苏力先生提到,探寻司法规律就是从司法工作的实际中去发现哪些因素是我们必须要考虑到的因素。因此,检察机关内设机构设置也必须立足于司法工作实际,结合司法规律的内在要求,准确找出我们在改革过程中必须要考虑到的因素。

(一)检察机关内设机构设置应符合中国特色的检察文化传统和司法实践

依托于现行的检察机关内设机构上的检察

权有效运行制度机制,是我国政治体制、经济体制、历史传统、法律文化的传承与变迁在内的检察制度发展演变的成果。我国的检察机关恢复重建时间是1978年,至今为止已有三十多年的历程,这么多年来检察机关内设机构改革一直都在探索进行中,改革结果当然有成功的经验,也有失败的教训,这是不可避免的历史发展之路,而当回顾总结三十多年以来检察机关内设机构改革历程时,大多数学者专家都对此持否定和批判意见,往往忽视了时代背景下检察机关内设机构作用的发挥和已作出的应有贡献。同时,这些专家学者在对检察机关内设机构设置改革论证设计时就没有考虑到这一因素,是需要特别引起我们注意的部分。因此,在论及到检察机关内设机构如何设置时,就不得不提到要遵循我国特色的检察文化传统和司法实践发展的规律,保证在推动和开展检察机关内设机构改革过程中,既要保持检察机关正常发展的基本格局不能变,其内设机构又要向现代化的科学管理方向改进和完善。其中,保持检察机关改革前职能作用的正常发挥,属于遵循经验意义上的借鉴人类司法文明成果;内设机构向现代化的科学方向改进和完善,属于应然意义上追求的司法公平正义的永恒目标。进一步讲,有关检察机关内设机构设置所进行的改革,完全不是也不可能空想家的理论设想和构造,而是检察制度实践发展的时代产物。既然检察机关内设机构存在着诸多问题,改革确有必要,那么在不得不进行改革前提背景下,需要有效平衡改革前内设机构有效运转的作用发挥与改革后怎样更大程度发挥检察职能作用两者之间的关系,稳妥推进检察机关内设机构设置改革。^④更进一步讲,内设机构设置改革作为检察体制改革的组成部分,需要明确把握好以下三点:一要以顺应检察体制改革过程中确保检察权有效运行为硬性指标的前提下,现有的检察职能发挥作用只能增强,不能减弱;二要以实现检察机关科学管理和内设机构功能转变为标准,更加充分发挥其改革后的检察职能作用;三要积极稳妥的进行改革,包括组织机构革新、检察工作交

接、人员身份转变等在内的各项内容都要做到平稳过渡。

(二)检察机关内设机构设置应符合法治国家发展的总体规划

十八届三中全会、四中全会提到的全面深化改革和全面推进依法治国是一个大的框架,包括到政党、立法、行政、司法以及其他方方面面的政治架构和体制问题。所以,司法改革是政治改革的一部分,存在一个更为顶层的外部体制改革和完善问题。十八届四中全会只是做了一个总的部署,还有一个具体设计和推行问题。从目前来看,政治高层需要在党对司法的领导体制、人大主权代表与司法忠诚的关系体制、行政控权与司法自立的关系体制等重大方面形成改革方案并有效推进。因此,我们必须认清这样一个事实,检察机关内设机构改革作为检察体制改革的重要组成部分,不仅是一项司法改革工程,更是一项政治改革工程。根据司法规律从属于政治规律,司法改革必须依托于政治体制改革而进行,从根本要求上讲是政治体制改革决定的。同样,回到本文话题中来,检察机关内设机构设置改革应符合法治国家发展的总体规划和运行规律。这一规律作用在检察机关内设机构设置改革上,主要体现在以下两个要点上:第一,检察机关内设机构设置改革必须服从于国家的监察体制改革。这也就是正在北京市、山西省、浙江省试点实行的监察体制改革,将检察机关内设机构(包括反贪污贿赂局、反渎职侵权局、职务犯罪预防部门)从检察机关剥离出来,在宏观层面上对现实部分检察职能进行分离,与纪律监察部门合并、合署成立监察委员会,建立集中统一、权威高效的监察体系,力求实现全面依法治国和全面从严治党的有机统一。据中央高层的设计可知,监察委员会的成立由各级人民代表大会依法产生并对其负责,关于监察委员会履职的具体职能、程序、权限由国家出台的《监察法》予以规定,依法履行职权。如此宏大的规划设计不能不说这是事关全局的重大政治体制改革,对此必须有清醒的认识和加以必要控制设计。第二,检察机关内设机构(除去职务犯

罪惩治和预防部门后)必须综合统一设置,符合国家大部制改革方向,精简机构并对有关机构进行扁平化设计。实践中,由于缺乏科学的顶层设计与深入的理论论证和实证研究,致使各试点地区检察机关的“大部制改革”各自为政、五花八门。^⑤再加上当前我国经济发展新常态下,新型社会矛盾层出不穷,旧的社会矛盾还没有完全消除,使得刑事案件发案率居高不下,而且,现时期人民群众对司法的满意度提出了更高要求,现行的检察机关办案模式往往将批捕、公诉、控申、民行、执行等部门分立,一定程度上导致出现职能交叉重叠、环节过多、合力不强、力量内耗等问题,割裂了法律监督职能的内在联系,导致检察机关原本有限的人力、物力、财力等司法资源的巨大浪费,不利于提高工作效率。^⑥由此,基于中央顶层设计的国家大部制改革成功模式,对于检察机关内设机构改革的下一步设计,应将各个部门进行综合统一设置。

(三)检察机关内设机构设置应符合检察权运行规律

司法体制机制长期运行实践形成的司法规律专有属性,具有诸如公正、人权、效率等共同的价值追求目标。各国的检察权均是在司法规律的基础上发展起来的,我国的检察权也不例外,由法律监督、检察一体、以人为本、检察独立、客观公正所共同构成。^⑦基于上述认识,我们认为,对于检察机关内设机构设置改革而言更应符合检察权运行的司法规律,立足宪法规定的法律监督权根本属性地位,在合理配置内设机构于检察权时更加注重检察权独立的价值理念,更加注重以公正与效率为核心诉讼规律的遵循。一方面,更加注重检察权运行独立为关键价值规律的遵循。基于这一规律,在下一步进行的检察机关内设机构设置时就不得不涉及到“去行政化”的问题,众所周知,国家法律明确规定检察机关为司法机关,行使的是司法权,但到目前为止,大多数检察院的建构和日常的管理却处处体现着行政化的痕迹,检察人员的职务晋升多以地方组织部门任命的行政级别作为“官职大小”的区别和认定。在

这种情况下,大多数的检察院为了解决检察官的待遇和职级等问题,在内设机构的设置上就会“宁多勿少”,可设可不设的“设”,可分可不分的“分”。^⑧这样一来,就更不利于检察官司法办案独立判断之职能发挥。这都是与检察权运行独立价值理念相违背的,需要我们特别予以关注和反思,在检察机关内设机构设置改革中不断加强检察官办案专业化、职业化建设。另一方面,更加注重以公正与效率为核心诉讼规律的遵循。发展到现在的成熟司法必然要求公正与效率价值观并重,只有这样,在检察机关内设机构设置时按照诉讼规律进行改革,检察人员才能在参与诉讼活动中更好地践行公正与效率并重的价值理念。目前的检察内设机构的职责设置没能较好的遵循诉讼规律,也没有依照诉讼活动的专有特点划分,使得内设机构很大程度上呈现出部门重置、职责重叠、作用发挥不利等不良现象。比如在审查逮捕权与审查起诉权的行使方面,使得公诉和侦查监督部门的职能出现划分不清和浪费人力资源等突出问题。还比如,侦查监督部门将服务于公安刑事侦查活动的逮捕措施的适用与否作为工作的重中之重,将本来应加大力度的对公安机关侦查活动监督、立案监督作为例外活动,不免给人一种主次颠倒的感觉,也达不到公正与效率最佳组合的目的和效果。不过针对这一重大问题,3月29日,最高检召开全国电视电话会议,要求各级检察院因地制宜,设置有关部门并划清部门职责,全面开展对公安派出所刑事侦查活动监督工作,于今年年底前实现全面铺开,就是对这一突出问题的最好回应和答复。因此,对现行的检察机关内设机构设置而言进行改革,建立起符合诉讼规律的内设机构势在必行。

四、优化配置检察机关内设机构

关于检察机关内设机构改革,理论界和实务界的的相关人员都作为了较为精彩的理论分析和论证。笔者对此不置可否,同时,笔者认为,对于检察机关内设机构改革,必须要立足于遵循司法规律内在要求的基础上,正确定位检察职能,科学、合理设置内设机构(对于如何科学合理设置

内设机构,这里仅指承担检察职权的主要业务部门)。

(一)正确定位检察职能

目前,各级检察机关主要内设业务机构大致分为:公诉处、侦查监督处、反贪局、反渎局、控告申诉处、民行处、执行局、预防处,这些机构共同履行着检察机关三项重要职能:提起公诉、职务犯罪侦查、诉讼监督。虽然从总体看履职情况是好的,各机构通力配合,较好发挥了检察机关的职能作用,但实践中依然存在一些不可忽视的问题,履行职责过程中部门之间的推拉扯皮情况时有发生、案多人少的矛盾一直突出存在、外界对检察机关职能定位的置疑不断……而关于检察职能,还有学者认为当前主要有六大职能,即侦查职能、司法审查职能、公诉职能、诉讼监督职能、提出法律意见职能和检察管理职能。^⑨笔者认为根据《宪法》《人民检察院组织法》《刑事诉讼法》的有关规定和司法规律的内在要求,机构内设机构的设置应当是最大限度地有利于机构职能作用的发挥,中国特色的检察机关归纳起来应着力履行着两大方面的职能:一是提起公诉职能,即通过代表国家提起公诉,启动审判程序,维护社会公共利益;二是开展诉讼监督职能,即通过开展对侦查机关、审判机关、刑罚执行机关等行使国家司法权机关的法律监督,监督和维护司法公正。至于绝大多数检察院正在承担的查办职务犯罪职能,需要在法治国家的总体规划下统一划分设置,这也是符合司法规律的内在要求的。

(二)科学、合理设置内设机构

1.关于部门设置及必要性。为对应上述提起公诉、开展诉讼监督两大职能,消除目前检察机关设置上存在的一些弊端,建议检察机关对内设机构重新设置,将内设机构业务部门设置为两大块,分别为公诉部和诉讼监督部。这样改革必要性和根本原因主要在于以下三个方面:一是昭示中国特色检察机关履行两项职能的需要。中国特色的检察机关不仅是国家和社会公共利益的代表者、维护者,而且是国家法律的监督者,不同于西方国家检察官单纯的国家和社会公共利益的

代表者。检察机关机构如此设置可以清楚明确告诉社会大众,中国的检察机关不仅履行打击犯罪,维护社会公共利益的职责,还肩负着法律监督维护司法公正的重任,不能完全以外国检察机关的职权地位来评判中国的检察制度,应当以中国检察机关这两项职能作用发挥情况来评判中国特色检察制度的优劣。二是可以更好的回应外界对检察机关的置疑。检察机关目前受到比较多的置疑是自身的执法活动谁来监督、检察机关能不能既是诉的参加者又是诉的监督者等。如果公诉部门专门承担公诉职能,是纯粹的诉的参加者,不是诉的监督者,刑事诉讼监督专门由诉讼监督局负责,可以较好地回应检察官双重身份导致诉讼双方地位不平等的问题;诉讼监督部门专门从事监督工作,不具有实质性的具体执法办案权,可以较好解决检察机关公诉工作谁来监督的问题;另外,针对外界一直有较大争议的职务犯罪侦查部门由国家层面上另行设计(成立监察委员会),更是对外界质疑检察机关的最好回应。三是这种设置使检察机关内设机构职责更加分明,可以减少推拉扯皮,提高工作效率,更好发挥职能作用。

2.关于部门工作分工及业务开展。为使两大部门职能机构能最大限度发挥职能作用,在这些机构内部还可以根据需要和各级检察机关的实际情况,设立若干工作处,这些工作处的设立纯粹是为了履行相应职责之所需,不具有法定性,具体设置如下:(1)关于公诉部。公诉是检察机关传统也是核心的职能,公诉工作直接体现了检察机关作为国家法律维护者和社会公共利益代表者的身份。从当前的实际情况看,由于各级检察机关大多只有一个公诉处,公诉的职能作用发挥不充分,检察机关对社会公共利益的维护没有发挥最大限度的效能。为使检察机关的公诉工作职能作用得以充分发挥,各级检察机关公诉部内可设立若干个工作处,分别履行不同的公诉职能。
①公诉一处(或称轻罪公诉处):主要负责处理犯罪情节比较轻的犯罪,包括决定不起诉,进行刑事和解,适用简易程序的犯罪案件和判处缓刑案

件等。②公诉二处(或称重罪公诉处):主要负责处理比较严重的刑事案件,包括可能判处有期徒刑以上的案件和严重暴力犯罪案件。③公诉三处(或称职务犯罪公诉处):主要负责处理国家监察委员会移送过来的有关职务犯罪案件,设立专门处理有关职务犯罪的公诉部门,有利于加大对涉嫌职务犯罪的打击力度。④公诉四处(或称民事公诉处):主要负责处理国家利益和公共利益受到侵害,但没有适格原告,由检察机关代表国家提起公诉,请求法院判决维护公共利益的案件。主要包括环境污染、破坏自然资源、国有资产不当流失、垄断经营等方面的案件。该处还应当履行对损害社会公共利益的案件督促起诉职责,对社会弱势群体利益受到损害必要时进行支持起诉。(2)关于诉讼监督部。开展诉讼监督是中国检察机关的特色,诉讼监督的目的就是维护司法公正。因此,既要认识到检察机关开展监督工作时,担负着对公安、法院、司法行政机关履行侦查、审判、刑罚执行时的法律监督职责,也要认识到对自身履行公诉工作时具有法律监督的职责。应当严格实行诉讼监督工作和公诉工作的分离。为做好诉讼监督工作,各级检察机关诉讼监督局可以设立若干个工作处,分别履行不同的诉讼职能。①诉讼监督一处(或称侦查监督处):主要履行对侦查机关的监督职责,包括负责对侦查机关提请逮捕的案件决定是否批准逮捕。②诉讼监督二处(或称刑事审判监督处):主要负责监督法院刑事审判活动中有否违法审判的情形。③诉讼监督三处(或称民事行政审判监督处):主要负责监督法院民事行政审判活动中有否违法审判的情形。④诉讼监督四处(或称刑罚执行监督处):主要负责监督刑罚执行过程中有否违法的情形。

五、结语

司法规律是统摄整个司法活动的中心轴,检察机关作为司法机关的重要组成部分其内设机构优化配置以及各项工作机制的构建,只有满足和符合司法规律的内在要求,才能确保检察权运行和能够围绕司法规律这根主线而展开。对于检察机关内设机构设置改革等方面所遵循的司法

规律,存在着如上所述认识的复合化、多层次视角问题。在检察机关内设机构进行改革过程中,既要注意其需要符合社会规律具有的人为性,又要注意其需要符合作为政治规律之组成具有的上位性,还要注意其需要符合作为司法自身特有规律具有的专门性。只有这样,多方位、多层次、多视角认识和理解司法规律,才能达到更加准确把握检察机关内设机构设置改革预设目的的良好效果。由此看来,作为检察体制改革过程中的重要组成部分,一定要在遵循司法规律前提下,科学合理地配置检察权,对检察机关内设机构进行优化配置,是必须把握的关键问题所在,因为它不仅有利于较好的深入推进检察体制机制的承接、完善与发展,而且是对我国法律确定的检察权司法属性的根本确认,更是对早日建成具有中国特色的社会主义法治国家有着深远的意义。

注释:

- ①倪培兴:《司法规律对检察权配置的指导意义》,《中国检察》(第16卷)北京大学出版社2008年版。
- ②汪国华:《司法规律层次论》,《中国法学》2016年第1期。
- ③关于司法规律的概念和认识得益于龙卫球教授作的《关于司法规律的几点宏观认识》发言稿。
- ④夏阳、高斌:《司法责任制视野下检察机关内设机构“大部制”改革思考》,《人民检察》2015年第2期。
- ⑤尚爱国:《论检察机关内设业务机构的科学设置与整合》,《河南社会科学》2015年第12期。
- ⑥吴建雄:《检察机关业务机构设置研究》,《法学评论》2007年第3期。
- ⑦林涵:《司法规律视野下的检察权配置》,《华东政法大学硕士毕业论文》2012年6月。
- ⑧陈晓明:《基层检察机关内设机构设置改革研究——以检察权权力属性为视角》,《人民检察院组织法与检察官法修改—第十二届国家高级检察官论坛论文集》,2016年7月版。
- ⑨汪建成、王一鸣:《检察职能与检察机关内设机构改革》,《国家检察官学院学报》2015年第1期,第43页。

关于新时代“枫桥经验” 酒泉借鉴的思考

■ 尹成俊

一、关于“枫桥经验”再学习再认识

(一)“枫桥经验”的核心要义

“枫桥经验”因地域而得名,是产生于枫桥镇(原来为枫桥区)的一个“发动和依靠群众,坚持矛盾不上交,就地解决;实现捕人少,治安好”的经验。1963年,毛泽东主席在公安部实地调研起草的报告上批示:“此件看过,很好。讲过后,请你们考虑,是否可以发到县一级党委及公安局,中央在文件前面写几句介绍的话,作为教育干部的材料。其中应提到诸暨的好例子,要各地仿效,经过试点,推广去做。”这一批示,为当年轰轰烈烈的农村社会主义教育运动指明了新方向。由此可见,毛泽东思想诞生了“枫桥经验”,取得了良好的社会效果。

(二)新时代“枫桥经验”的重要发展

上世纪八九十年代,“枫桥经验”得到创新的一个重要标志是:率先提出“社会治安综合治理”目标。多年来,“枫桥经验”贯穿“以人为本”,建设“和谐社会”的理念,推动村民自治,实现基层群

众自我管理、自我约束、自我教育,以及提出“民主法治村”建设口号,建立和完善了民主监督和民主管理等各项制度,以及通过“四前工作法”,即:“组织建设走在工作前,预测工作走在预防前,预防工作走在调解前,调解工作走在激化前”和始终坚持“打防结合,预防为主”这一社会治安综合治理的基本方针,保障人民民主权利实现等好做法,为全国政法综治工作提供了正确引导和重要示范。

2013年10月9日,习近平总书记对坚持和发展“枫桥经验”做出重要指示:“50年前,浙江枫桥干部群众创造了‘依靠群众就地化解矛盾’的‘枫桥经验’,并根据形势变化不断赋予其新的内涵,成为全国政法综治战线的一面旗帜。浙江省各级党委和政府要高度重视学习推广‘枫桥经验’,紧紧扭住做好群众工作这条主线,为经济社会发展提供了重要保障。各级党委和政府要充分认识‘枫桥经验’的重大意义,发扬优良作风,适应时代要求,创新群众工作方法,善于运用法治

作者简介:尹成俊,甘肃省酒泉市委政法委副书记。

思维和法治方式解决涉及群众切身利益的矛盾和问题,把‘枫桥经验’坚持好、发展好,把党的群众路线坚持好、贯彻好。”习近平总书记关于坚持和发展“枫桥经验”的重要指示,成为新时代创新发展“枫桥经验”的指路明灯。

(三)“枫桥经验”的时代特征

习近平新时代中国特色社会主义思想孕育了新时代“枫桥经验”,被称为“新枫桥经验”。党的十八大以来,枫桥镇认真贯彻落实习近平总书记把“枫桥经验”坚持好、发展好的重要批示精神,顺应新型城镇化快速发展,不断创新和发展了“新枫桥经验”,真正实现了由管理到治理、由管理到服务的转变,做到了“矛盾不上交、平安不出事、服务不缺位”,呈现了“百姓和顺、乡村和美、社会和谐”的新景象,进而成为新时代基层社会治理的典范。

概括而言,“枫桥经验”焕发出以下新的时代特征:一是坚持发动和依靠群众,矛盾不上交,就地解决。二是坚持人民主体地位,切实解决好群众最关心最直接最现实的切身利益问题,实现群众的美好愿望。三是坚持群众路线和法治思维、法治方式相结合,依法预防化解社会矛盾。四是坚持有效的传统经验和现代治理手段相结合,实现治理能力的现代化。五是坚持党政领导和社会多元治理相结合,实现治理全方位、全过程、全天候。

二、新时代“枫桥经验”酒泉借鉴的思考

(一)鲜明的政治性。诸暨市各乡镇、村组办公楼顶上都竖立着5个红色大字“永远跟党走”,给所有来观摩学习的人们以深刻印象。始终坚持党的领导是诸暨枫桥最大的政治优势,也是他们做好一切工作的根本前提,还是“枫桥经验”坚持、发展和创新的政治优势和主要推动力量。“枫桥经验”从最初的诞生、推广,到后来的坚持、发展,每一个发展阶段和关键节点都是在党的领导下开展和保障推动的。实践证明,“枫桥经验”就是党委重视、党员广泛参与的典范。例如,枫桥镇以打造“勇立潮头建新功、党员个个当先锋”为主

题,以“红枫党建”品牌为抓手,夯实基层社会治理的政治基础,建立健全基层社会治理体制机制。镇、村都建立起调解组织,枫桥公安派出所、检察室、法庭都设立矛盾调解室。

图一:诸暨枫桥基层社会治理现代化之
“党建保障”实践新成果



“一唱百和治百事:即党委领导下,专门机关与群众路线相结合的政法综治工作长效机制。”

(二)品格的人民性。为了群众、依靠群众是“枫桥经验”的核心要义,也是其不断创新发展的基本点,更是党的群众路线在政法工作上的实践典范。正是因为一切相信群众、依靠群众、服务群众,充分发挥群众的首创精神和主体作用,才使“枫桥经验”的内涵不断得到丰富和发展,始终保持旺盛的生机和活力。从60年代的依靠和发动群众开展社会主义教育,到现在推行“机关干部返乡走亲、乡镇干部驻村连心、党员干部结对交心”的新时期走群众路线“进村赶考”新模式,都是始终把相信群众贯穿于所有工作全过程,不断探索出基层社会治理有效途径和方法的伟大实践成果。

图二:诸暨枫桥基层社会治理现代化之
“便民服务”新机制

建设起诸暨市一证通办信息管理系统



改革办事制度
实现“最多跑一次”的目标

“一证通办一生事:即每个人凭身份证就可以办理从出生到死亡的绝大多数个人事项。”

(三)自我发展的不断创新性。“枫桥经验”历经55年而不衰,依然具有强大的生命力,关键在于其随着社会实践的发展而发展,始终与时代同频共振。从最开始的“发动和依靠群众,坚持矛

盾不上交,就地解决”,到“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”,再到新世纪以来的坚持统筹兼顾、协调发展,注重德法并治。

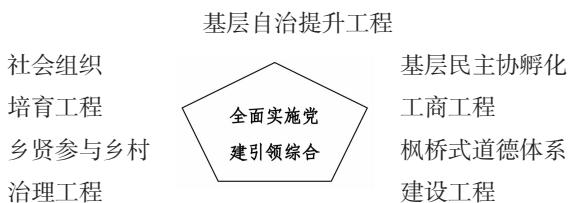
图三:诸暨枫桥基层社会治理现代化之
“公共服务”新模式



“一网统揽八方事:即用全科网格统揽基层社会治理的各个事项。”

(四)举措的实践性。基层是社会的细胞,是平安建设的基础。“枫桥经验”追本溯源,就是加强基层基础的经验。“关键在基层,关键在基础,关键在落实”,浙江诸暨枫桥始终坚持把发展“枫桥经验”,加强基层基础建设作为战略性、根本性任务,注重整合基层力量和资源,每年集中力量突破一两个重点难点问题,创造了乡镇街道综治工作中心、“网格化管理、组团式服务”等一批在全国有重要影响的特色经验。

图四:诸暨枫桥基层社会治理现代化之
“基层基层”新体系

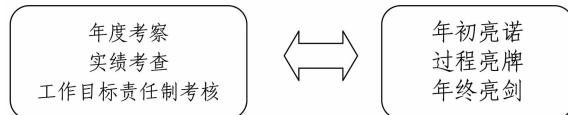


“形成以基层党建为引领,以‘自治、法治、德治’三位一体的基层社会治理新体系。”

(五)谋划的科学性。预防化解矛盾是“枫桥经验”的核心内容,是其精髓。无论是诞生阶段作为调和阶级矛盾的经验,发展阶段作为化解社会治安领域矛盾的经验,还是新时期作为化解社会管理领域矛盾的经验,“枫桥经验”的实质和功用就是化解矛盾,促进和谐。“枫桥经验”诞生于化解矛盾,服务于化解矛盾,又在化解矛盾中不断得到创新和发展。在坚持和发展“枫桥经验”的实

践过程中,他们牢牢把握化解矛盾这个精髓,不断创新方法和手段,实现和保持了社会长治久安。三夺全国社会治安综合治理工作最高荣誉“长安杯”,是对他们科学谋划成效的充分肯定。

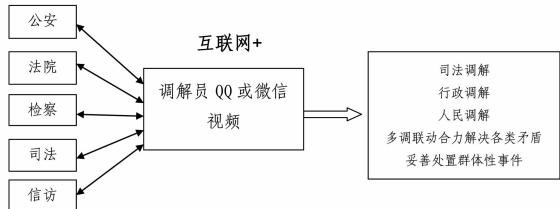
图五:诸暨市领导干部“三考三亮”综合考评办法



从实绩、德才等多维度、多视角考“实”、考“准”干部,让干部“下”有依据,“上”有路径,不断完善能上能下的选人用人机制,激发干部干事创业的激情上探索走出一条创新之路。诸暨各级领导干部对自己的“上”“下”路径心里有谱,同时,让很多地方普遍存在的干部“能上不能下”、“下”不经常不彻底等堵点问题得到精准化解。这一系列举措不仅让干部的“下”有了依据和遵循,也为他们指明了今后努力的方向和路径。

(六)手段的智慧性。随着经济社会的快速发展,他们一样面临体制转轨、社会转型、利益多元及矛盾凸显新形势的新挑战,面对群众工作特别是农村基层工作的主客体发生的深刻变化,面对群众工作的对象、利益及诉求更加多样化,面对群众的维权意识法律意识不断增强的社会现实,以及这些困难和问题对基层社会治理提出的新要求。“互联网+社会治理”、“雪亮工程”“热力图”及大数据支撑重点治理等技术,为创新发展“枫桥经验”,为基层社会治理创新插上了技术的翅膀,实现智慧治理,打造出“枫桥经验”的现实升级版。如今,各乡村都建立起“党员群”“村两委群”“村民群”“村民代表群”“护村队群”以及“志愿者调解群”等多个微信群,每个群各司其职,一呼百应。在枫桥镇综合指挥中心大屏幕上,每天滚动着全镇近10万人的“喜怒哀乐”,全镇小到路灯破损、电箱破旧、窨井盖缺失,大到交通违法、拆除违章建筑,各类民生事从问题发生到事件交办、监督反馈,已实现了全流程网上运转。

图六:诸暨市远程视频法律咨询指导调解系统



当地群众发生一些矛盾纠纷或涉法涉诉事件大多能够通过依法劝导、引导和疏导、指导,得到妥善解决。同时,通过对法律知识的了解和掌握,许多村民因此改变了以往解决矛盾纠纷靠吵闹靠武力的旧观念,并彻底抛弃“小事 110,大事上北京”的错误做法。如今,依法调解为主导、说理讲情为辅助的全方位调解已经成为良好习惯。

三、主要收获与启示

(一)咬定青山不放松是“枫桥人”创新发展的“精神力量”

一切为了群众、一切依靠群众,是所有“枫桥人”不变的初心,也是“枫桥经验”的不断发展的核心和灵魂。随着我国社会主要矛盾的变化,当前基层群众对政法工作、社会治理、平安建设、法治建设的需求已经发生许多新的变化,他们更期盼过上更高品质的生活;期待全方位、持久的平安;盼望更公平公正的法治环境;希望更好地实现人生价值。新时代“枫桥经验”启示我们,把以人民为中心的发展思想落实到具体工作中,必须做到经常想一想群众最盼望什么,最关心什么,最怨恨什么。坚持一切为了群众,自觉地把以人民为中心作为看问题、想对策、抓落实的出发点和落脚点,以更加优异的成绩和更加优良的服务,让群众享受更加充分的获得感、幸福感、安全感。这也告诫我们,必须懂得人民群众的实践永远走在我们认识的前面之深刻道理,始终坚持好人民的主体地位,尊重好人民群众的首创精神,自觉拜群众为师、向人民学习,最大限度调动群众参与社会治理的能动性、创造性,才能真正做到社会治理过程让群众参与、成效让群众评判、成果让群众共享。

(二)依法办事是“枫桥人”的“风俗习惯”

在诸暨枫桥,2236 个社会组织、38000 多名平安法治志愿者常年活跃在基层治理一线;群众崇法、守法、用法的氛围日益浓厚,法治理念、法治意识已经融入到百姓的日常生活、行为规范之中;雪亮工程、大数据运用等信息化建设正扎实展开;专群结合、专业人办专业事的导向进一步形成,为推进基层治理现代化打下了良好基础。尤其是他们在运用法治思维和法治方式引领基层治理上下功夫,使循法而行成为基层社会治理的价值准则和自觉行动;在推进基层治理专业化上下功夫,既充分发挥政法队伍的主力军作用,又积极培育发展职业化、专业化的社工队伍,促进社会治理更专业、更集约、更高效。2014 年 12 月,由市民政局牵头,建立了社会组织孵化中心,至今已孵化社会组织 96 家。目前,全市社会组织已达 2236 家,参加人数达 273970 人,占 120 万常住人口的 20%。涵盖了治安巡逻、矛盾化解、网格化管理、心理服务、特殊群体帮扶等各个方面。同时,积极探索以政府采购、定向委托等方式向社会组织购买服务,推动社会组织在基层治理中发挥实质性作用,解决了许多政府想管而又管不了的问题。“枫桥大妈”“店口红帽子”、乡贤参事会等一大批有影响力的社会组织,带动社会力量参与平安法治志愿服务和基层治理,成为诸暨的靓丽风景。

(三)求真务实是“枫桥人”解决具体问题的“较真性格”

习近平同志在党的十九大报告中指出:“全党一定要保持艰苦奋斗、戒骄戒躁的作风,以时不我待、只争朝夕的精神,奋力走好新时代的长征路。”“不驰于空想、不骛于虚声”,诸暨市高度重视解决民生问题,市委、市政府每年办好十大民生实事,不断创新服务群众的方式,谋民利、顺民意、达民情,切实解决了一批事关群众切身利益的突出问题。例如他们建立“零上访村”“零上访镇”的创建机制,开展村与村、镇与镇之间的互学互比,激发了各级抓信访、破难题、重化解的主动性,推动各类矛盾问题在镇、村层面得以解决。

2017年,140个村创成“零上访村”,占全市行政村(社区)的1/4以上。健全落实县级领导接访下访制度,建立“谁接待、谁跟踪、谁回访”机制,实现责任和服务双闭环。探索建立信访积案化解机制,总结推广“化解七法”,历年信访积案化解率达90%以上。

(四)敢为人先是“枫桥人”不怕困难的“家国情怀”

“问渠那得清如许,为有源头活水来。”诸暨人“敢为人先、敢于担当”的精神,既源远流长,又新意盎然。诸暨市创造的自治、法治、德治“三治融合”,现已成为浙江省创新发展“枫桥经验”的最新成果。诸暨以创建“文化新家园”为载体,坚持“枫桥经验”与当地独特的文化融合升华,为创新基层社会治理、深化平安建设提供了不竭动力。在村、学校、企事业单位建立“红枫”书吧,举

办“红枫”读书交流会,建立“三贤文化”研究会,创建“中国诗歌小镇”,编排“调解故事”等系列乡村舞台剧,让老百姓自己讲述“枫桥经验”故事。通过兴建乡村记忆馆、农村文化礼堂和创建孝德村,弘扬孝义文化,营造敬孝向善、重义守信的浓厚氛围。注重挖掘、传承和发扬优秀传统文化的治理智慧,村规民约、乡贤参事会、道德讲堂、红黑榜等日益发挥着重要作用,实现了优秀传统文化与现代治理元素的有机融合。概括起来讲,“枫桥经验”是毛泽东同志亲自肯定,习近平总书记新时代中国特色社会主义思想孕育发展的依靠和发动群众,就地化解社会矛盾,解决群众最关心、最直接利益问题,促进社会和谐发展,实现共建共治共享的社会治理的经验,具有强大的生命力,是酒泉各级政法干部必须认真学习思考的重要经典。

(上接第36页)范的司法理念教育,树立忠诚、公正、清廉、文明的良好职业风范。

2.坚持分类施训,提高教育培训针对性。要坚持“以学员为中心,以解决问题为导向”的现代成人教育培训理念,科学统筹,注重区分人员层次和类别。以提升检察人员业务水平为目标的各类专项业务培训,着眼于检察业务专家、卓越检察官人才等高层次人才为目标的高端培训,以干警技能为目标的岗位培训。在教育培训方法上,要综合运用讲授式、研究式、案例式、体验式、模拟式等现代培训方法,以增强教育培训的吸引力和感染力。

3.积极拓宽渠道,提升教育培训实效。要着力加强培训机构、培训基地、培训课程和培训师资建设。丰富学习载体和形式,坚持集中培训与在岗学习、专题辅导与研讨交流、理论学习与岗位实践的有机结合,综合运用专题培训、岗位练兵、技能竞赛、业务实训等方式,扎实开展分层、分级、分类全员培训。要坚持走出去、请进来,联

合一些知名大学开展针对性的教育培训,扩大培训范围,增强培训效果,切实使教育培训成效体现在思想认识提高、理想信念坚定、理论素养提升、工作深入发展等各方面。

(五)全面推进文化育检战略

要适应新媒体时代信息传播特点,创新检察文化工作方式,丰富检察文化载体,大力开展以培育和弘扬检察职业精神为核心的职业文化建设,打牢培育和践行社会主义核心价值观的思想文化根基,培育共同精神家园。要积极发挥检察官文联的职能作用,加大文化设施投入,拓展文化艺术载体,积极推进“五小”建设,为检察文化建设奠定坚实基础。要从理念文化建设入手,融文化于经常性的思想政治教育和职业道德建设中。充分发挥院工会、团委以及青年小组、妇女小组等的作用,开展丰富多彩的文化活动,通过培育和发挥检察文化的力量,以文树风,以文化人,有效提升检察队伍综合素能。

“自治、法治、德治”相统一的社会治理模式构建

■ 李睿媛

引言

为政以德，譬如北辰，居其所而众星拱之。道之以政，齐之以刑，民免而无耻；道之以德，齐之以礼，有耻且格。

——孔子

法安天下，德润人心。法治与德治一直是社会治理中的相互依存，相得益彰的两个方面。面对当下复杂的社会环境和政治生态，在国家治理体系和治理能力现代化中，构建合理协调的社会治理模式，是指引，是关键，更是基础。回溯历史，从人类社会的不断发展，到民族国家的诞生，直到现代社会各种政权形式和民主政府的存在，各个国家社会治理模式的构建始终是国家政治一个最重要组成部分。“社会治理模式究其本质就是一种政治活动，不仅构建在深刻的政治哲学基础之上，也包含着新的政治诉求。”构建社会治理模式始终跟社会的转折相联系，社会的转折总是以社会治理模式为起因。可见高效、合理、协调的社会治理模式对于民主政治和国家社会的发展所

发挥的巨大的影响作用，甚至，科学的社会治理模式就是国家良性运转的基石，没有科学、合理、完善、和谐的社会治理模式，国家建设和社会发展将缺乏强有力的动力和前提。

诞生于 20 世纪 60 年代初的“枫桥经验”或许为当前社会治理模式的构建提供了一种可靠的参照与借鉴。经过半个世纪的发展与完善，形成了具有鲜明时代特色的新经验，成为新时期把党的群众路线坚持好，贯彻好的典范。

社会的复杂性、多元化，技术的革新，互联网的发展，全面融入生产与生活，带来社会治理模式的深刻变化，“自治、法治、德治”相统一的社会治理模式，既能适应基层乡村治理体系，利于构建服务型政府；又能在高速运转的社会政治生态中起到引领和指导的作用。试想，如果将“枫桥经验”的先进思想与做法推广开来，与“自治、德治、法治”相统一的社会治理模式完美契合，更有助于重构社会新秩序，更有助于建成党组织领导下的社会治理新格局。

一、“自治、法治、德治”相统一的社会治理模

作者简介：李睿媛，甘肃省永登县人民法院法官助理。

式概述

“政府、市场、社会是人类社会的三大重要领域,任何治理体系都围绕三者关系在进行。当前我们所说的社会治理创新,核心就是除了政府发挥好自身功能外,通过重建良性互动的政府与社会间关系,进一步加大培育社会组织和社会个人。”^①

(一)社会治理

社会治理,是政府、社会组织、企事业单位、社区以及个人等多种主体通过平等的合作、对话、协商、沟通等方式,依法对社会事务、社会组织和社会生活进行引导和规范,最终实现社会公共利益最大化的过程。

从运行意义上,“社会治理”实际是指“治理社会”。或者换言之,所谓“社会治理”,就是特定的治理主体对于社会实施的管理。由“社会管理”到“社会治理”不仅仅是概念上的变化,而且蕴含着理念、方法、手段和制度等多个层面的深刻变革。

社会治理是一种导致公告理想的社会和经济效果的治理模式。社会治理理论是西方治理理论的重要组成部分。社会治理是一系列的价值、政策和制度,通过这些,一个社会可以来管理它的经济、政治和社会进程。社会治理是一个国家开发经济和社会资源过程中实施管理的方式,它同时也是制定和实施决策的过程。社会治理还被界定为限制和刺激个人和组织的规则、制度和时间的框架。所以,治理不仅仅局限于政府,也包括多元角色的互动。由于西方国家治理理论风行社会中心主义和公民个人本位,因此,在特定意义上可以认为,西方国家的治理理论,本质上即是理性经济人为基础的社会自我治理理论。

在我国,社会治理是指在执政党的领导下,由政府组织主导,吸纳社会组织等多方面治理主体参与,对社会公共事务进行的治理活动。是以实现和维护群众权利为核心,发挥多元治理主体的作用,针对国家治理中的社会问题,完善社会福利、完善民生,化解社会矛盾,促进社会公平,

推动社会有序和谐发展的过程。

(二)新型社会治理模式

新型社会治理模式简而言之就是指在政府全能观之型模式、社会自治型模式和市场服务型模式的基础上建立的党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的科学的社会管理格局。

新型社会管理模式包含多元社会管理主体,多元主体的职能及其相互作用构成新型社会管理模式的基本内涵。首先,党委要在社会管理格局中发挥总揽全局、协调各方的作用,从全局高度谋划和思考社会管理,统筹协调党委、人大、政府和政协的关系,统筹安排纪检、组织、宣传、统战、政法等方面工作,支持和保持社会组织依法开展活动,充分发挥各级党组织的领导核心作用和党员的先锋模范作用。其次,政府要强化社会管理责任,履行好社会管理和公共服务职能,大力发展战略事业,为人民群众提供更多更好的公共产品和公共服务,切实改善民生,组织社会组织、公众、企业等社会力量积极有序地参与社会管理,形成社会管理合力。再次,社会组织尤其是人民团体、行业协会、社会中介组织要充分发挥提供服务、反映诉求、规范行为等方面的作用,增强社会自治功能,促进社会和谐有序,为健全社会管理体制,有效配置社会资源、优化公共服务、满足社会多方需求做出积极贡献。总之,多元社会管理主体共同构成了一个角色有别、只能明晰、运转高效的有机统一体。

(三)自治、法治与德治

1、自治之活

简言之,自治就是行政上相对独立,有权自己处理自己的事务。

自治需要发挥主体自身的主观能动性,将自身、周围的人、事、物统筹协调自行管理或处理。《新唐书·北狄传·黑水靺鞨》:“离为数十部,酋各自治。”《上道君太上皇帝》中也说:“杜牧所谓上策莫如自治,而以浪战为最下策者,诚为知言。”可见,在封建社会自治也是中央集权者治国理政的重要举措。现代社会,自治更多的体现在

民族、团体、地区等除了受所隶属的国家、政府或上级单位领导外，对自己的事务行使一定的权力，比如自治区和民族区域自治。

在我国，自治主要体现在基层群众自治，是指根据法律规定，在所居住的社会基层区域内，进行自我管理、自我教育和自我服务的一种，带有基层性、群众性和自治性的特点。基层自治的目的正体现出自治的灵活机动，便民利民。

首先，自治体现了社会治理制度的灵活性。国家各项政治经济制度犹如列车之轨，一般不可更改与变动。但社会治理的复杂性、多元性需要治理者看到区域的差异化、人群的差异化、习惯的差异化，故而考虑到治理的差异化。因此，自治的社会治理模式兼容了社会参与者的差异化，可以因地制宜、因时制宜、因人制宜，以期达到更为灵活、和谐的治理目的。

其次，自治体现了社会治理目标的灵活性。就我国而言，社会治理的最终目的是为了让人民群众当家作主，而追求人民群众的根本利益是社会治理的应有之义。但人民群众的根本利益又因地而异、因时而异、因人而异，面对差异化的群众利益，也应当采用更为灵活的社会治理模式。让基层群众自治，则正好顺应这一规律，让需求者管理需求者，应用自身的主观能动性调整自身的利益需求和治理手段，既为国家治理降低治理成本，又能最直接达成群众的根本需求。

再次，自治体现了基层治理民主的灵活性。要真正发展好基层群众自治制度，就必须把人民群众的根本利益作为一切工作的出发点和落脚点，实现好、维护好和发展好最广大人民的根本利益。基层民主落实好了，人民真正当家作主了，百姓就会心顺气畅，这必将有利于民主法治、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和谐社会的构建。

但自治，毕竟只是社会治理中的一环，并不是社会治理的全部，仅有自治，也难以使社会治理顺畅运行，甚至阻碍社会健康发展。因此，在此前提下，应当呼唤更为公平公正，能够刚性运行

的法治化的社会治理模式。

2. 法治之正

法治，顾名思义，法治就是“法的统治”。法治是一种贯彻法律至上、严格依法办事的治国原则和方式。它要求作为反映社会主体共同意志和根本利益的法律具有至高无上的权威，并在全社会得到有效的实施、普遍的遵守和有力的贯彻。法治作为一种先进的治国方式，要求整个国家以及社会生活均依法而治，即管理国家、治理社会，是凭借法律这种公共权威，这种普遍、稳定、明确的社会规范；而不是靠任何人格权威，不是靠掌权者的威严甚至特权，不依个人意志为转移。

“理国要道，在于公平正直。”新中国成立以来的法治建设，记录下历史演进的轨迹。党的十八届四中全会将研究全面推进依法治国重大问题。这是党中央深刻总结历史、着眼未来战略部署。法治在社会治理模式中扮演着强制规则、普遍权威的重要角色。

法治突显治国方针之正。古往今来，以怎样的方式治国理政，是人类社会发展面临的共同课题。在当前中国面对前所未有的矛盾风险挑战和改革发展稳定繁重任务，以习近平同志为总书记的党中央大力弘扬社会主义法治精神，高度重视运用法治思维和法治方式执政兴国，推动依法治国进入新阶段。依法治国在党和国家工作全局中的地位更加突出、作用更加重大，正由国家基本方略向治理基本方式层层推进、稳步前行，贯穿于治国理政全过程、各方面，必将为实现经济发展、政治清明、文化昌盛、社会公正、生态良好的治理目标奠定更加坚实的制度基础。

法治满足群众权利之正。在日新月异的改革时代，人民更加期待公平正义，折射出社会和谐发展对法治的更高要求。“全面深化改革必须以促进社会公平正义、增进人民福祉为出发点和落脚点”，这是党面对新形势的郑重宣示。“让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”，这是党对人民的庄严承诺。全面推进依法治国，

就是要以人民的期待为导向,以法治巩固人民主体地位、维护人民合法权利。越是社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化的改革攻坚期、矛盾凸显期、发展关键期,越需要发挥法治的引领和推动作用,确保在法治的轨道上推进改革,让深刻变革中的我国社会既井然有序又生机勃勃,使中国特色社会主义制度更加成熟更加定型。

法治与自治的结合,虽然呈现出井井有条的社会治理环境,但在社会运行中更要看到社会治理的参与者即社会个体一人的重要作用。在社会治理模式中若能深入挖掘人性之规律,德性之规范,便能为刚性的社会治理注入柔性的道德之美。

3、德治之美

在自治的含义中,还有一层含义,便是追求一种自然安治的德性修养。宋代程颐有“伏念臣才识迂疏,学术肤浅,自治不足,焉能教人”^②之说,明朝高启也有“取圣贤之书而读之,求所以自治之道”的论调,可见,每个个体的自治,恰恰体现了德治的规范。

德治是中国古代的治国理论,是儒家学说倡导的一种道德规范,被封建统治者长期奉为正统思想。儒家学说由孔子创立,最初指的是司仪,后来逐步发展为以尊卑等级的仁为核心的思想体系,儒家的学说简称儒学,是中国影响最大的流派,也是中国古代的主流意识。

德治体现人格之美。儒家的德治就是主张以道德去感化教育人。儒家认为,无论人性善恶,都可以用道德去感化教育人。这种教化方式,是一种心理上的改造,使人心良善,知道耻辱而无奸邪之心。儒家的德治对于维持封建社会的稳定起到一定作用。德治是人治的理想模式,要想充分发挥人治的优点,政府官员应该勤奋、敬业和具有高尚的人格魅力。高度的德治彰显的是人性的闪光点,是每个个体置于高尚的道德情操下的完美人格。

德治体现社会治理中的柔性之美。法治虽刚

正,但有时太过条框,显得冰冷无味。德治可以彰显社会关怀,在社会中传扬的优良道德一般是体现对社会个体关怀的具体的规范,尊重道德规范,以此教化育人,更能体现对社会个体独立发展的个性化关怀。

自治、德治、法治相统一的社会治理模式才能更好促进民主政治、经济、民生、生态各方面的健康运行和良好运转,三者相互协调、相互补充、相互促进,缺一不可。法治需要思想道德建设先行,自治需要法治的制度支持和兜底保障,而德治补充和丰富着自治的内容。没有法治支持的自治,是混乱和任意的;没有德治支持的法治,是没有根基的;而没有法治支持的德治,容易陷入社会秩序松散,效率低下的局面。

二、“枫桥经验”的借鉴与应用

(一)“枫桥经验”的精神内核

20世纪60年代初,诸暨市枫桥镇在社会主义教育运动中创造“发动和依靠群众,坚持矛盾不上交,就地解决,实现捕人少,治安好”的“枫桥经验”。1963年11月,毛泽东同志亲笔批示“要各地仿效,经过试点,推广去做”。随后,中央又两次对“枫桥经验”作了批转。由此,“枫桥经验”成为全国政法战线的一面旗帜。

48年来,浙江历届省委、省政府都高度重视学习推广“枫桥经验”。根据毛泽东同志的批示精神和中央在不同时期的具体要求,省委、省政府多次对这一典型进行具体指导,对全省各地学习推广“枫桥经验”提出明确要求。特别是党的十六大以来,省委围绕落实科学发展观的新要求,把学习推广新时期“枫桥经验”作为加强社会治安综合治理的总抓手,抓基层、打基础,建机制、架网络,明责任、强保障,使“枫桥经验”在全省城乡基层单位全面推开,焕发出蓬勃生机和旺盛活力。如今,“枫桥经验”,已成为我省乃至全国平安建设、构建和谐社会的一大法宝。

“枫桥经验”坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引。习近平总书记在浙江工作期间,对坚持和发展“枫桥经验”、加强基层治理

工作高度重视，并进行了深入的调研和理论研究，“枫桥经验”是习近平总书记基层治理思想的重要来源。十九大报告提出的打造共建共治共享的社会治理格局，就是要通过治理主体、手段和方式的多元化，努力构建政府治理、社会调节、居民自治等“多元互动”的生动局面。创新发展“枫桥经验”必须以习近平新时代中国特色社会主义思想为指引，以十九大精神为发展方向，始终坚持党对基层工作的领导，不断丰富“枫桥经验”的内涵，为基层社会治理作出符合时代要求的有益探索。

“枫桥经验”坚持走群众路线。“以人为本”是“枫桥经验”的核心。发动和依靠群众，坚持矛盾不上交，就地解决问题，是“枫桥经验”最突出的特点。解决好人民群众最关心最直接最现实的利益问题，是做好基层工作的出发点和落脚点。创新发展新时代的“枫桥经验”，党和政府要始终坚持以人民为中心，执政理念从“管理”向“服务”转变，从服务民生中提升基层社会治理水平。“枫桥经验”无论如何创新发展，始终践行一切依靠群众、一切为了群众的群众路线。

“枫桥经验”坚持创新发展、与时俱进。“枫桥经验”自诞生以来坚持创新和发展，不断探索基层社会治理新模式。“枫桥经验”在历史发展过程中为维护基层社会稳定，预防和化解基层群众矛盾，减少违法犯罪的发生作出了有益探索，建立了较为完善的基层治安防控体系。进入新时代，“枫桥经验”的内涵不断丰富，已经形成了体系完整的基层社会治理经验。2018年中央政法工作会议提出，推动“枫桥经验”由促进乡村治理体系建设向促进城镇、社区治理体系建设延伸。这为创新发展“枫桥经验”提出了新要求，指明了新方向。

（二）“枫桥经验”在社会治理模式构建中的借鉴和应用

在新的历史时期，借鉴和应用好“枫桥经验”，才能探索社会治理体制创新、改进社会治理方式。

推进基层社会治理综合标准化。借“全国社会管理和公共服务综合标准化试点”为契机，枫桥镇创新基层社会治理标准体系，建立一站式社会服务管理平台、构筑多元化社会矛盾治理体系、创新融合型流动人口服务管理模式、推进现代化基层综治信息平台建设，使基层社会治理更具系统性、科学性、导向性和时效性。

突出民主法治的基础性治理作用。开展“枫源式”行政村创建活动，通过“三上三下”民主决策机制协商推进村级实事工程，通过“村民代表网格化”就地调处村级矛盾。开展“规矩型”村干部队伍建设，促使村干部更好地遵纪守法。落实村级“五件事”工程，严抓农村“三资”零违规、“四不”承诺零违背、“四违”零容忍、村级工程零投诉和村级公务零招待这五件事，对违者进行纪律处分甚至法律制裁。

三、构建“自治、法治、德治”社会治理模式的方式

（一）加强基层自治组织制度建设

在基层治理中实现自治，必须坚持党的领导地位，发挥基层党组织的核心作用；必须充分发挥自治组织的基础作用，加强其规范化建设，合理确定其管辖范围并加强对其履职监督；必须加强自治规范性建设，科学、民主、依法制定自治章程、村规民约并发挥其在基层治理中的积极作用。必须健全村民参与自治机制，创新村民参与自治方式方法，在自治平台建设中增强村民参与自治的能动性，凸显村民主体地位，发挥村民关键性作用。村民参与自治既是权利，也是义务。必须加强自治能力建设，培育自治文化，养成自治意识，掌握自治方法，增强自治能力，包括信息获取与分析、议事协商参与、意见与利益表达、自治事务民主监督等方面的能力。必须完善乡村自治功能，培育和发展乡村社会组织，激发社会组织活力，鼓励、引导和支持乡村社会组织在乡村治理中发挥作用。

基层组织是战斗的堡垒。乡村治理没有强有力组织基础将难以贯彻自治、法治、德治相结

合的战略思想。取消农业税后,乡村社会的组织体系涣散,村庄的利益诉求难以通过村级组织有效表达。伴随着社会流动性不断加大,全国部分农村出现了空心化状态。通过加强基层组织体系的制度建设,有利于发挥乡村组织在协调各方利益、组织群众开展村民自治等方面的功能。一是加强乡村党组织建设,强化党在乡村社会中执政的组织基础。党具有总揽全局、协调各方的作用。党组织不仅要把握村民自治正确的政治方向,也要在既有的法律体系下积极引导村民自治,同时也要组织和调动相关道德权威人物的力量调解矛盾纠纷。二是创新村干部工作方式,不断增强运用法治思维和法治方式开展工作的能力。村干部应该带头学习和遵守宪法、村民自治法等相关法律规定,不断强化村民自治的法治意识。同时,在处理矛盾纠纷时,应该根据不同矛盾纠纷的性质采取相应的治理手段,既要强化道德的约束力量,也要积极引导村民走法律的途径解决。三是加强制度建设,不断创新村民自治的组织形式,鼓励乡村社会自组织的发展。修改相关法律和制度规定,充分发挥法律的激励功能,鼓励村庄结合本地实际创新自治组织形式,积极引导村庄老年人协会、专业技术协会、环保协会等自组织的发展,激活自组织在村民自治和德治中的重要功能。

(二)严格落实依法治国,贯穿社会治理生活的各个环节

在社会治理中严格落实依法治国,必须加强党对法治建设的全面领导,不断提高党的建设质量。把加强党的全面领导贯彻落实到法治建设全过程和各方面,这是方向性问题,必须旗帜鲜明、立场坚定。坚持党对法治建设的全面领导,最根本的是维护习近平总书记的核心地位,维护党中央权威和集中统一领导,自觉把法治工作放在党中央工作大局中考量和部署。加强党对法治建设的全面领导,必须不断提高党的建设质量,坚持思想建党和制度治党相统一、坚持使命引领和问题导向相统一、坚持抓“关键少数”和管“绝大多数”

数”相统一、坚持行使权力和担当责任相统一、坚持严格管理和关心信任相统一、坚持党内监督和群众监督相统一,使我们党真正成为全面依法治国的坚强领导核心。

在社会治理中严格落实依法治国,必须增强人民群众特别是党员干部的宪法和法治意识,提高推进全面依法治国的自觉性和坚定性。党的十九大报告把坚持以人民为中心作为新时代中国特色社会主义思想的基本方略,强调坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一,要求各级党组织和全体党员带头尊法学法守法用法,任何组织和个人都不得有超越宪法法律的特权,绝不允许以言代法、以权压法、逐利违法、徇私枉法。这些都对深入推进全面从严治党,严格教育党员干部提出更高要求。要把能不能遵守法律、是否善于依法办事作为考察干部的重要内容,在同等条件下,优先提拔使用法治素养好、依法办事能力强的干部。

在社会治理中严格落实依法治国,必须加强党的基层组织建设,提高基层治理法治化水平。基层党组织作为党的全部工作和战斗力的基础,在基层法治建设中具有不可替代的重要作用。党的十九大报告指出,要以提升组织力为重点,突出政治功能,把企业、农村、机关、学校、科研院所、街道社区、社会组织等基层党组织建设成为宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展的坚强战斗堡垒。因此,我们必须坚持党的一切工作到支部的鲜明导向,切实抓好党支部建设,使党支部担负好直接教育党员、管理党员、监督党员和组织群众、宣传群众、凝聚群众、服务群众的职责,引导广大党员发挥先锋模范作用;必须推进党的基层组织设置和活动方式创新,加强基层党组织带头人队伍建设,扩大党组织覆盖面,着力解决一些基层党组织弱化、虚化、边缘化问题;必须扩大党内基层民主,推进党务公开,畅通党员参与党内事务、监督党的组织和干部、向上级党组织提出意见和建议的渠道。

在社会治理中严格落实依法治国，必须持之以恒正风肃纪，弘扬党的优良传统和作风，保持党的先进性和纯洁性。党的作风和纪律直接影响全面依法治国各项任务的完成，党员干部走上违法犯罪的不归路，重要原因是作风不正、违反纪律。各种不正之风、违纪行为、消极腐败现象，是对党纪国法的蔑视和践踏，直接污染法治环境，是法治最大的敌人。党的十九大报告强调，加强作风建设，必须紧紧围绕保持党同人民群众的血肉联系，增强群众观念和群众感情，不断厚植党执政的群众基础。凡是群众反映强烈的问题都要严肃认真对待，凡是损害群众利益的行为都要坚决纠正。因此，我们要加强对权力运行的制约和监督，让人民监督权力，让权力在阳光下运行；着力端正党风政风，克服“四风”“四气”，使党的优良传统作风得到弘扬；加强纪律教育，强化纪律执行，使党的纪律成为带电的高压线，坚决消除特权思想和消极腐败现象；加强党员干部管理监督，使其习惯在受监督和约束的环境中工作生活。

（三）提升良好道德规范的约束作用，多元架构“以德治国”治理模式。

“以德治国”就必须加强行政伦理建设。行政伦理建设是一个系统工程。基于行政伦理具有他律性和自律性相统一的特点，当前应着重从两个方面入手。从他律性特点分析，需要加强行政伦理的监督机制建设。江泽民同志在中央纪委第四次全体会议上的讲话中强调指出：“对领导干部一定要严格监督。”这几年查处的有领导职务的公务人员违纪违法案件，大多数是群众举报或者其他案件牵带出来而获得线索的，这在很大程度上反映了我们对有领导职务的公务人员的监督软弱乏力。这里面的突出问题，就是还没有完全形成有效的监督管理制度和机制，越是高级公务人员越缺乏有效的监督和管理。在这方面，已有的制度要坚决执行并继续完善，没有建立的要尽快建立。加大监督力度，特别要加强主动监督，把监督的关口往前移，加强事前防范。努力做到公

务人员的权力行使到哪里，活动延伸到哪里，相应的监督就实行到哪里。从自律性特点分析，需要加强行政伦理的养成机制建设。概括地说，就是要加强行政伦理教育与修养。

“以德治国”就必须加强公民道德建设。公民道德建设是实施“以德治国”的最广泛的社会道德基础。在实施“以德治国”的过程中，公民道德建设的基本任务是：坚持爱国主义、集体主义、社会主义教育，加强社会公德、职业道德、家庭美德建设，引导广大公民树立建设有中国特色社会主义的共同理想和正确的世界观、人生观和价值观。“以德治国”，应当在全社会认真提倡社会主义、共产主义思想道德。要大力弘扬优秀传统文化，把社会主义核心价值观融入到基层社会治理中。尽管现代乡村社会结构正在发生变迁，但是中国传统文化仍然存在于广大农村中，传统文化依然影响着村民的日常实践。通过大力弘扬孝道文化、仁爱文化、家国文化以及社会主义核心价值观，有利于充实乡村治理中自治、法治与德治的文化基因。同时要把先进性要求同广泛性要求结合起来，鼓励一切有利于解放和发展生产力的思想道德，一切有利于国家统一、民族团结、社会进步的思想道德，一切有利于追求真善美、抵制假恶丑、弘扬正气的思想道德，一切有利于履行公民权利与义务、用诚实劳动争取美好生活的思想道德，团结和引导亿万人民积极向上，不断提高全民族的思想道德水平。

（本文荣获第十三届中国法学青年论坛二等奖）

注释：

①陶希东著：《共建共享：论社会治理》，上海人民出版社，2017年版，第116页。

②宋代，程颐著《辞免西京国子监教授表》。

司改背景下崆峒检察队伍建设 断档问题的思考

■ 贾存军 罗旭强

新时代司法体制改革的顺利推进,离不开一支过硬的检察队伍。基层检察机关通过引进人才、加强教育培训等方式加大了检察人才队伍建设的工作力度,使队伍建设取得了一定成效,但仍存在检察官断层、办案力量少、人员素质低、专业人才匮乏等一系列问题,严重影响着检察职能的发挥。笔者结合本院人才队伍建设的实际情况,浅析基层检察院人才队伍建设中存在的一些普遍性问题,并提出加强基层院人才队伍建设的建议和措施,以引起上级检察机关的高度关注。

一、崆峒区检察院人员组成年龄段结构情况

(一)改革前后人员组成情况对比

改革前,我院共有各类人员 83 名,其中公务员 68 人(入额检察官 25 人,检察官助理 16 人,司法警察 9 人,书记员 12 人,司法行政人员 6 人),事业编制干部 1 人,政法服务生 6 人,工勤人员 8 人。

改革后,我院现有人员 66 名,其中公务员 56 人(员额制检察官 18 人,检察官助理 15 人,司法警察 9 人,书记员 5 人,司法行政人员 9

人),事业编制干部 1 人,工勤人员 9 人。

(二)改革前后人员年龄段结构情况对比

改革前,我院共有各类人员 83 名,其中公务员 68 人(其中:法警 9 人),1950—1959 年出生的 2 人;1960—1969 年出生的 22 人;1970—1979 年出生的 10 人;1980—1989 年出生的 25 人;1990—1999 年出生的 9 人;事业编制干部 1 人,1982 年出生;政法服务生 6 人,1985—1989 年出生的 6 人;工勤人员 8 人,1970—1979 年出生的 4 人;1980—1989 年出生的 4 人。

改革后,我院现有人员 66 名,其中公务员 57 人(其中:法警 9 人),1950—1959 年出生的 2 人;1960—1969 年出生的 17 人;1970—1979 年出生的 7 人;1980—1989 年出生的 22 人;1990—1999 年出生的 10 人;事业编制干部 1 人 1982 年出生;,工勤人员 8 人,1970—1979 年出生的 4 人;1980—1989 年出生的 4 人。

二、崆峒区检察队伍建设的现状及存在的问题

近几年,全国检察机关经过扩编充员和统一

作者简介:贾存军,甘肃省平凉市崆峒区人民检察院常务副检察长。

罗旭强,甘肃省平凉市崆峒区人民检察院研究室主任。

司法考试的推行,检察队伍的年龄结构、知识结构都得到了较大的提升,但进入门槛低的提高,缺编、结构老化、检察官断层等问题就凸显了出来,特别是地处偏远的基层院上述问题更为突出。队伍建设已成为制约基层检察工作的瓶颈,制约了检察职能的发挥。

(一) 缺编严重,人员断层

崆峒区检察院是一个比较典型的西部地区的基层检察院,现有人员 66 人,政法专项编制 57 人,实有检察人员 57 人。新《检察官法》颁布实施前,该院干警多以招干、转干、分配等形式进入,大部分人员学历不高、专业不对口,整体素质良莠不齐。《检察官法》颁布实施后,提高了进入检察机关的门槛,使得入口关收缩,进入检察系统的难度加大。目前,检察机关补充人员主要依靠公务员考录,但仅公务员招录并不能及时补充人员,难以满足工作需要。近几年崆峒区院每年招录计划 5—8 人,但由于报名人数达不到招录比例,连续 3 年每年只能招录 4—5 人。上级院的遴选,又使该院 5 名业务骨干被选调走。该院从 2014 年以来,通过政法干警委培及公务员招录等形式新进 15 名年轻干警,但该院缺编、断层的问题并没有得到解决。

(二) 缺乏高素质的专家型和复合型人才

《检察官法》实施前,该院进入的多数检察人员非“科班”出身,原始学历起点较低。现在该院全院大学本科以上 76 人,其中初始学历为大学本科的仅为 32 人,其余为在职教育取得。检察人员法律素养和专业水平的“先天不足”,使得队伍的整体素质不能完全适应检察工作的发展和需要,高素质的专家型和复合型人才缺乏。

(三) 执法理念还不适应新形势、新要求

执法思想陈旧,受传统的有罪推定思想的影响,诉讼参与人合法权益的保障做得不够;服务大局意识不强,只满足于完成日常的工作任务,没有设身处地为群众排忧解难;过于注重办案的法律效果,轻视办案的社会效果,不能很好达到法律效果、政治效果、社会效果的有机统一。

(四) 检察干警职级待遇偏低

同省市级检察院相比,基层检察院自然环境艰苦,基础设施不完善,各方面条件差,干警待遇差。而检察机关 80% 的案件集中在基层院,检察官的工资待遇和繁重的工作相比较,显然偏低。相对行政机关而言,检察干警流动性差,职务晋升慢,发展空间小。省市检察院及行政机关的优秀年轻人员 10 年时间能从科员晋升为正科级,基层检察机关的优秀年轻干警十年时间仍然是科员的比比皆是,甚至还存在干到退休还晋升不了正科级检察员的情况。崆峒区院现有正科级 10 名(其中:党组成员 5 名,专委 3 名),副科级 3 名,近 3 年面临退休的正科级 3 名。

三、加强检察队伍建设的几点思考

检察队伍是检察事业发展的根本,高素质的检察队伍对于促进检察事业科学发展有着非常重要的作用。

(一) 切实加强检察队伍思想政治建设

思想政治建设是检察机关全面履行法律监督职能的重要保障,也是新形势下检察队伍保持旺盛活力的生命线。必须紧紧抓住影响检察人员思想道德观念形成和发展的重要环节,不断强化思想政治建设,切实提高干警的思想政治素质。坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一,牢固树立并深入践行社会主义核心价值观,坚定对社会主义道路和法律的信仰。深入贯彻落实十八大及十八届五中、六中全会精神和习近平总书记系列讲话重要精神,这是当前检察机关首要的政治任务。要持续开展党性教育和忠诚教育,不断深化中国特色社会主义体系和社会主义法治理念的学习教育,进一步坚定理想信念,增强为党和人民事业、检察事业奋斗的政治自觉,永葆忠诚使命、忠于人民、忠于法律、公正司法的政治本色。要紧密扣干警思想发展变化的脉搏,建立思想政治工作量化考核指标,使原本看不见、摸不着的思想政治工作由“软”变“硬”,看得见、摸得着。

(二) 加强人才引进工作,解决队伍人员不足

的问题

基层院要坚持“以人为本”的理念,坚持把增加人才资本存量与增加物质资本存量放在同等重要位置,努力营造有利于吸引、集聚人才的良好环境。通过多种手段,多管齐下,切实解决基层院人才短缺的问题。一要加强基础设施建设,以环境吸引人。种有梧桐树,引得凤凰来。二要拓宽进入渠道,不拘一格选人。面对人员紧缺的困局,检察机关应该以更开放的态度、更开阔的视野要求,积极寻求有别于现行的普通公务员的招录办法,建立符合检察机关实际的单独序列的招录形式,使有志于检察工作的优秀律师和具有法律职业资格的法学学者、专业技术人才进入检察队伍。三要进一步优化遴选制度,促进人才合理流动。建立健全检察官统一招录、有序交流、逐级遴选机制。省级检察院要对遴选过程中存在的一些弊端进行广泛调研,建立新进人员最低服务期限制度,合力管控检察人员流动的频率、节奏,努力稳定基层院骨干力量。

(三)加强检察队伍管理机制建设

加快推进检察人员分类管理机制。随着司法人员分类管理改革的推进,将检察人员的管理与公务员管理分离,检察院内部对检察官、书记员及检察行政人员的管理要体现出工作性质的差异性和权责的差异性,形成权责明晰、权责统一、管理有序的检察队伍管理机制。

1.完善检察人员职业保障机制。要进一步改革检察官工资、福利制度,按照《公务员法》和《检察官法》的要求,建立起与检察官地位和作用相适应、与检察官业绩相联系、鼓励检察官奉公执法和创造性工作的工资分配制度和激励机制;强化检察官津贴、加班补贴等工资福利的执行刚性,杜绝地方政府根据财政状况执行的随意性;不断改善检察官的工作和生活条件,提升检察官职业对优秀法律人才的吸引力。完善检察人员奖励制度,充分发挥优秀专业人才在队伍建设中的示范作用;设立奖励基金,对奉公执法、创新工作方式、提高工作效率和工作质量有突出贡献的优

秀检察人员实行奖励,激发和调动检察人员的工作热情和创造潜能。

2.健全完善科学选任机制。新修订的《党政干部任用条例》,提出了好干部“五条标准”和选拔任用干部的基本要求。检察机关要深入贯彻条例,打破过去选人用人上的论资排辈,进一步完善检察官与各类人员的公开选拔、竞争上岗机制,形成“能者上、平者让、庸者下”的用人导向,让肯干事的人有机会,能干事的人有舞台,干成事的人有荣誉;进一步完善干警的奖惩激励机制,增强绩效考评成绩在干警评先奖优及提拔使用中的权重,努力打造能让好干部好干警脱颖而出的更优选人用人平台。

(四)深化教育培训改革,提升检察队伍综合素质

1.适应革新要求,完善教育培训内容。要积极适应检察人员分类管理改革的要求,立足不同岗位不同人员的培训需求,逐步建立起由思想政治教育、业务能力和综合素养等板块构成的适合检察工作特点的教育培训体系。一要坚持把思想教育放在首位,坚定检察干警道路自信、理论自信、制度自信,矢志不渝地做中国特色社会主义事业的建设者、捍卫者。二要以提高法律监督能力为核心加强检察业务培训。切实解决执法办案中面临的“知识恐慌”,加强学历教育,完善学历教育保障和奖励机制,鼓励和支持干警攻读硕士、博士研究生学历,优化队伍学历结构。加强司法考试教育,对参加考试的干警在时间、经费、培训、任用上给予鼓励性的保障措施,确保年轻干警尽早地取得法律职业资格。三要以推进检察人员司法理念更新为目标突出抓好职业素质培训。要结合检察队伍实际,持续开展道德教育,注重正面引导,使服务大局、人权保障、程序正义、诉讼公开等执法司法理念真正地在检察人员头脑中落地生根。强化警示教育,引导检察人员切实改变重打击轻保护、重实体轻程序、重配合协调轻监督制约等传统思维定势。突出对新进人员、青年干警的理性、平和、文明、规 (下转第26页)

社会力量多元参与 构建新型治理体系

——山丹县“三治”融合推进基层社会治理的探索与启示

■ 张俊德

山丹县深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，主动顺应社会转型中的新情况、新问题、新特点、新需求，以机制创新为动力，以社会力量多元参与为源泉，在全市先行先试，大胆探索，推行以党建为统领，以人民为中心，自治、法治、德治相融合的现代基层社会治理体系，最大限度激发基层活力，鼓励、支持和引导社会力量及广大群众积极参与基层社会治理，逐步实现从传统管理向现代化治理的转变，加快构建共建共治共享的现代基层社会治理新格局。

一、实践模式

(一)突出解放思想，坚持实事求是。观念决定方向，思路决定出路。县委、县政府多次认真讨论研究社会治理问题，深刻认识到，我国正处在一个经济转型、社会转型、发展方式转变和深化改革的新时代，传统的社会管理的微观基础、党的群众工作所处的经济社会环境和体制机制，都相应发生了深刻而复杂的变化，人们的利益需求、行为方式和价值取向日益多样化。这些新的

变化，使新时代党的群众工作的对象更加多样、工作内容更加丰富、工作的社会环境更加复杂，能不能解决好基层社会矛盾，则直接关系到中国特色社会主义的实现。在新形势下，政府已经不是计划体制下的全能政府，而是一个有限型政府，需要不断深入解放思想，以开放的心态，“管”字退场、“治”字登台，打破政府“包打天下”的旧思想束缚，树立政府与群众共建共管共享的新思维。尤其要按照习近平总书记的指示，树立群众观念，一切相信群众，一切依靠群众，充分发挥群众自我教育、自我管理、自我约束的本质力量，顺应现代社会治理体系建设的新需要，始终坚持以人民为中心的价值追求，加强和创新群众工作方法，平等地对待各类社会主体，整合社会各种资源、动员多个社会主体共同参与对群众的服务和对社会公共事务的管理，形成社会治理人人有责、人人尽责的局面，努力实现社会共建共治，共享和谐稳定的社会发展环境，让群众安居乐业。

在不断提高、统一思想认识的基础上，县委

作者简介：张俊德，甘肃省张掖市法学会秘书长。

成立了县社会保障和社会治理工作推进领导小组,出台了《关于在全县村和社区推行“自治、法治、德治”社会治理模式的实施意见》,通过推行“三治”社会治理模式,运用法治理念、法治思维和法治方式解决改革发展稳定中遇到的各类问题,进一步提高政府依法行政、群众依法办事、社会依法运行的能力和水平;发挥道德在规范群众行为、调节社会关系中的重要作用,进一步净化社会风气,增强群众明廉耻知荣辱的意识,弘扬社会正能量;引导群众有序参与社会事务,激发社会活力,增强发展动力,开创“大事一起干、好坏大家判、事事有人管”的生动局面。县社会保障和社会治理工作推进领导小组负责统筹协调“三治”建设工作,提出阶段性工作意见。明确要求各级党组织和相关部门单位要提高思想认识,增强责任意识,大胆探索,积极推进,在全县形成以“三治合一”促进社会治理的良好态势,努力营造和谐稳定的社会环境。

(二)坚持党建统揽,引领治理创新。充分发挥基层党组织在“三治”融合治理中的统揽和引领作用,通过转变治理理念、夯实组织基础、建立工作制度,推动力量向“三治”工作充实、资源向“三治”工作倾斜、职能向“三治”工作延伸,扎实推进“三治”融合治理全面开展。一是强化“三治”融合治理统领。明确村(社区)党组织负责人是“三治”工作第一责任人,把“三治”工作贯穿于基层党建全过程。基层党组织充分发挥领导核心作用,搭建共治平台,引导机关企事业单位、村级组织、社区组织、“两新”组织等共同参与基层事务管理,形成体制内与体制外互补、正式与非正式乃至社群网络相结合的治理格局。二是夯实“三治”融合治理基础。加强组织领导,第一时间确定推进“三治”融合治理工作责任主体,统筹协调推进具体工作。加强村级班子建设,大力选拔培养守信念、讲奉献、有本领、重品行的党组织书记队伍,调整村“两委”班子2个,其中村党组织书记2名,调整20名大学生村官到村任职,选派13名优秀年轻干部到村担任党组织第一书记,基层

党组织领导基层社会治理的能力和水平大幅提升。继续开展“阵地建设攻坚年”活动,对面积偏小、功能单一的68个村级办公活动场所全部进行装修、改扩建和新建。研究制定加强社区党建工作的实施意见,采取新建、购置、整合、置换等方式,解决社区办公服务用房不达标问题,6个社区办公用房和居民公益性服务设施面积全部达到1000平方米以上。按照资源整合、一室多用的原则,合理设置村级阵地各功能室,91%的村达到“一厅五室两栏”的基本标准。通过多举措推动阵地建设,实现了村级和社区办公场所的扩标升级,搭建了常态化开展“三治”工作的服务平台,保障了“三治”工作的有力有序开展。三是建立“三治”融合治理制度。分类建立“三治”工作机制,配套完善操作性强的制度体系,制定出台《关于在全县村和社区推行“自治、法治、德治”社会治理模式的实施意见》和《百姓参政团操作办法》《道德评判团操作办法》《百事服务团操作办法》等文件,对目标任务、主要措施、工作要求等进行明确,对“百姓参政团”“道德评判团”“百事服务团”工作流程进行规范,推动全县“三治”工作任务落到实处。

(三)坚持自治治理,凝聚群众合力。持续加强农村基层基础工作,加大村民自治力度,不断增强群众自我管理、自我完善、自我服务、自我发展的意识和能力,使广大农民真正当家作主,依法管理好自己的事情,推动社会治理“由管到议”。一是村民民事村民议定。建立起覆盖全县110个村和6个社区由村民自发组织成立的“百姓参政团、道德评判团、百事服务团”,参与商定处理村里的各项工作,强化群众自治主体地位,让群众自主参与村级(社区)事务管理,真正让村上(社区)的事大家说了算、定了干,初步形成了“大事一起干、好坏大家判、事事有人管”的良性机制。开展“三治”工作以来,百姓参政团召开各类参政议政会议420多场次,参议决策村(社区)办公场所建设、集体经济发展、道路硬化、低保认定等事项154项,并将参政议政结果全部应用到村

(社区)建设发展之中。二是村民事村民管理。围绕村域治理、矛盾纠纷化解、环境卫生整治、邻里关系、移风易俗等内容,全县 110 个村民委员会通过召开村民代表大会,结合本村实际,分别制定了村规民约,引导村民抵制封建迷信,坚持移风易俗,推行健康文明科学的生活方式,遏制婚丧嫁娶中的铺张浪费等陈规陋习,形成崇德向善、扶危济困、家庭和谐、邻里和睦的村风民风。各村民小组成立和事老协会、红白理事会、平安建设协会等议事协会,分别负责参与、管理全村相应领域的事项,“事事有人管、大事一起干”的工作机制初步构建。“三治”工作推行以来,全县组建环境卫生服务、政策宣传、农业科技指导等服务团队 735 支,开展各种服务 2300 多场次,帮办实事好事 620 多件,调处各类矛盾纠纷 370 多起。长城社区采取政府购买服务的方式,筹措资金 44 万元,建成社区党群服务中心,精心设置服务板块,将过去由社区办理的老弱病残家庭日常护理、家庭清洁等事项,新办儿童壹乐园项目,将下午放学后的儿童组织起来进行课业辅导,开展留守儿童心理健康教育等事项交给甘肃惠群社会服务工作服务中心,为居民群体提供全方位、专业化的社工服务。并积极培育和发展“焉支星火”、“爱心公益协会”等社会组织 11 个,组织社工、志愿者组成文化、体育活动小组,在绿城山水小区开展跳舞、唱歌、下棋比赛等楼栋文化活动,引导社会组织利用自身资源、知识、技术等优势,通过“三社联动”项目让“社工+义工”联动,开展邻里文化节以引导居民走出家门,让邻里之间多一份理解,少一些摩擦,多一份关心,少一些冷漠,多一份沟通,少一些隔阂,加深邻里感情,打破“城市冷漠症”,使城市居民逐步转变为文明市民。清泉镇 118 户易地搬迁群众的 400 多万元,镇政府统一将扶贫资金新建了 118 个蔬菜暖棚,委托给满园春农牧业专业合作社经营,为缺乏经营能力的农户解决了后顾之忧。三是村民事村民监督。加大村务公开力度,完善监督机制,加强群众监督,各村选举产生了监委会主任,并邀请德

高望重的群众、老党员、先进模范代表等担任村监督员,监督村委会按时、按程序真实公开村务、财务运行状况,督促村委会及时解决各种问题,确保定下的事不走过场、不变样式、善作善成。

(四)坚持法治保障,夯实稳定基础。始终把法治建设作为推行“三治”融合治理的基础性工作,充分发挥法治的规范和引领作用,引导群众自觉运用法治思维和法治方式管理社会事务,切实保障基层群众合法权益,确保基层社会长治久安。一是多形式推群众“学法”。调整充实村(社区)人民调解委员会,成立社会服务管理工作站、司法行政工作室和普法宣讲小分队,开展送法治讲座、送法律服务、送法律学习材料“三送”活动。采取普法月集中学法、逢会讲法、典型事例说法,邀请县法院工作人员每半年进村讲一堂法治课,驻乡镇派出所干警每月入村宣讲一次法律知识等措施,常态化开展法治宣传。有效利用新型媒体作用,通过手机短信、微信平台适时编辑、摘录、推送相关法律知识和典型案例,普及法律知识,带动形成遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治氛围。二是建平台助群众“找法”。针对老百姓反映的“部门多不好找、推诿多不好办”等问题,建立法律援助制度,设立法律公共服务站,向群众发放法律便民服务卡,全面拓展群众“找法”和诉求表达渠道,为群众免费提供各类民事、劳动、婚姻、行政等法律咨询服务。同时,加强与劳动、信访、工会等部门的协调联系,积极为企业和外来务工人员上门送法律服务,维护职工合法权益,进一步提高政府依法行政、群众依法办事、社会依法运行的能力和水平。今年以来,全县公共法律服务中心和各乡镇公共法律服务站共接待法律咨询群众 8360 批 13256 人次,推动 78 件信访问题用法解决,及时把群众的“问题清单”变为“满意清单”。三是立机制促群众“用法”。探索建立群众涉法事项提速办理机制,实行“法律咨询马上解答、一般涉诉问题精准办、疑难涉诉问题合力办”。对咨询类、引导类等简单法律问题,当场讲明政策,即时给予答复;对事实

清楚、政策依据充分的一般性涉法涉诉事项,坚持在10个工作日内给予精准答复;对需要调查取证、搭建平台化解的疑难复杂涉法事项,充分发挥各方力量参与化解,确保老百姓办事用法、解决矛盾靠法。今年以来,县法院共受理各类诉讼案件4562件,同比上升17.91%,一审服判息诉率达到96.24%;全县受理信访事项110批612人次,批次和人次分别同比下降22%和37.5%。这“一升一降”,充分体现出广大群众法治意识明显增强。

(五)坚持德治教化,涵育文明风尚。始终注重以德约民、以德化民,大力加强文化建设,广泛开展社会主义核心价值观宣传教育,深化丰富基层社会治理精神内涵,努力提高群众道德素养,从源头上预防和减少社会矛盾产生。一是崇德向善引领。开办“道德大讲堂”,开展以社会公德、职业道德、家庭美德和个人品德“四德”建设为主要内容的各类美德善行宣讲活动,大力宣传道德模范和身边好人的先进事迹,在潜移默化中不断提升群众文明素质。采取在文化广场、党建示范长廊及沿路沿线、群众相对集中的地方手绘或者张贴孝德文化故事等形式,进一步引导群众增强明廉耻、知荣辱的意识,弘扬社会正能量。二是公众定标评判。长城社区道德评判团成员讨论制定了通俗易懂、朗朗上口的《长城社区市民公约》,大力弘扬和践行社会主义核心价值观,充分发挥“道德评判团”作用,建立符合村情民意的道德评判标准,设立道德“红黑榜”,对影响地方和谐发展、影响邻里关系的不文明不道德行为进行评判、批评和曝光,共同促进社会公德、家庭美德、个人品德养成和社会文明程度提升。开展“三治”工作以来,现已举办道德讲堂、中华传统文化讲座120多场次,评选五星文明户502户、最美家庭215户、好婆婆好媳妇187对,红黑榜曝光人和事62起,推动村风民风进一步好转,“好坏大家判”的和谐氛围初步形成。三是培树典型带动。以“四德”教育为主线,广泛开展“我推荐我评议身边好人”、道德模范、“最美人物”等评选活动,

树立先进典型。组织开展第一届山丹县文明家庭评选活动,启动第四届山丹县道德模范评选活动,全县35户家庭被市县授予“文明家庭”荣誉称号。加大对典型人物推荐和先进事迹的宣传力度,孝老爱亲道德模范朱玉英、最美教师张富鹏入选甘肃好人榜;评选“五星文明户”915户,表彰“五星文明标兵户”242户;深化“最美人物”系列评选活动,分行业开展“最美家庭”“最美医务人员”“最美交警”等行业“最美人物”评选活动,评选“最美家庭”10户,“最美家庭成员”10名,“最美女教师”34名。在大力培树典型的基础上,积极扩展示范效应,吸引更多家庭和个人向往“最美”、争当“最美”,以“最美”精神丰富良好家风、民风,真正支撑起好的社会风气。

二、实践成果

(一)架起了“一座桥”,党组织的凝聚力进一步增强。“三治”融合,进一步转变了党员干部原有的观念理念,党群干群关系更加密切协调,群众的意愿和呼声能够得到及时反映,并体现到具体工作中。同时,开展“三团”建设,充分调动了广大群众参与社会治理,进行自我管理的积极性,进一步巩固了党在基层的执政基础,群众的认同感、归属感不断提高,基层党组织凝聚民心、汇集民力、集中民智的能力进一步增强。

(二)燃起了“一堆火”,群众参政议政热情更加高涨。“三治”融合,打造不同形式的群众参政议政平台,广泛动员和组织群众参与社会治理,及时反映和回应群众各方面各层次利益诉求,激发和点燃了他们重视民主议事和参政议政热情,自觉维护法制权威的意识得到明显增强,合法权益得到有效维护,各项诉求得到有效解决,不同利益群体间的矛盾纠纷得到及时化解,广大群众的安全幸福感和满意度得到新提升,初步达到了以村(社区)的“小稳定”推动山丹社会“大和谐”的目的。

(三)打开了“一扇窗”,农村各项事业在阳光下开展。“三治”融合,把农村发展计划、重大工作、重大项目进展全部“晒”给群众,促推抓工作

和搞服务一切围着群众想、一切围着群众干、一切围着群众转,推动基层组织由原来的“管控型”向“服务型”转变,切实保障了群众的知情权、参与权和监督权,真正把村班子和村干部置于群众监督之下,避免了村务决策的盲目性和随意性,实现了村级事务决策民主化和各项事业开展阳光化。

(四)拧成了“一股劲”,形成了共建共治共享的合力。“三治”融合,注重社会主体多方参与、共同治理,通过系统调配、统筹安排,优化整合相对分散的社会资源,充分调动了相关单位和职能部门积极参与和支持“三治”建设,有效夯实了社会治理的基础。整合各方资源组建的各类百事服务团队,通过下沉服务触角,有针对性的开展为民服务,凸显了社会力量在公共服务中的作用,切实提升了社会治理水平。尤其是通过加强德治建设,以群众身边的模范典型去引领和带动文明新风,形成了道德模范、典型人物不断涌现的良好局面。

三、实践问题

据介绍,山丹县去年7月开始推行“三治”融合社会治理模式,到目前,95%的村(社区)已经实行。这是一项全新的工作,去年10月召开的党的十九大才作出了安排部署。山丹县的做法实际上走在了全国的前面,是先行先试,是超前探索。调研中我们也看到,客观上、实际上还存在工作推进不平衡、不充分、不完整、不彻底的问题,突出表现在:(一)近一半的村“三治”融合社会治理走了形式。清泉镇、位奇镇、长城社区是全县“三治”融合社会治理模式推广成功的典型。但山丹县是全省的劳务输出大县,去年外出务工经商人员年达6.23万人,占全县农村人口的38.4%,劳务输出收入达到11.44亿元。劳务输出拓宽了增收渠道,发挥了重要的脱贫致富作用。但由此带来的问题是,随着劳务经济的兴起,许多有头脑、有技术、有门路的年轻人大都选择外出务工,留守村里的大多是老人、小孩和部分妇女,一些村变成了“空壳村”,留守人数占村总人数30%以

下的“空壳村”占全县110个行政村总数的45%,有的村人数甚至不到10%。这些村“三治”融合不够紧密,“三团”活动开展率低,记录少且不规范,表现“走了过场”。(二)部分“空壳村”留村任职的领导班子年龄偏大、素质偏低,市场经济意识不强,缺乏开拓创新精神;有的工作能力较差,缺思路,少办法,过多强调客观条件,不从主观努力,带领村级经济社会发展的能力弱;村里留守的有知识、有能力的人才严重缺乏,尤其缺乏农村专业技术人才和懂市场、会经营的管理型人才。一些农村能人个人创业好,但不愿回村里工作,“三团”负责人选拔困难;集体积累少,甚至没有,在开展活动时经费缺乏,补贴“三团”服务的资金少,再加上部分群众的市场经济意识比较强,只要是为他人服务的,就要劳务补偿;多种原因导致为群众服务能力比较弱。(三)社会治理是一个常变常新的工作,需要随着社会转型产生的新情况、新问题经常研究,总结经验,寻找问题,及时调整治理措施、对策,不断深化“三治”融合社会治理的体制机制。

四、实践启示

尽管存在一些问题,山丹县“三治”融合社会治理的实践还是给我们一些经验和启示,或者说是今后发展的方向和对策。

(一)“三治”融合发展必须坚持党建统领。准确把握党的领导与社会治理的关系,是坚持创新社会治理正确方向的前提。村级是我国政权建设、社会建设的基础。村党支部书记、村委会主任在农村经济社会发展中起着非常重要的作用,是名副其实的“领头雁”,一定要是有领导力、影响力的能人来担当。必须进一步强化党的意识,加强和改善党的领导,把基层党的建设贯穿于社会治理的各个方面和全过程。要切实选好配强村“两委”班子,真正把那些眼界宽、能力强、素质好、群众基础好的能人选配到党组织书记、村委会主任的岗位上。对人才缺乏的“空壳村”,积极探索面向社会公开选拔村党支部书记和村委会主任跨村交流任职;或者采用强村带弱村、大村带小村、

富村带穷村、合并自然村的办法建立联合党组织,加强村“两委”班子建设。要高度重视基层年轻党员干部队伍建设,建立后备干部队伍库,强化适岗锻炼,提前压担子、早培养;健全完善党员发展制度,努力把各行各业群众中思想政治素质好的致富能手培养成党员,选拔成村干部。制定基层党员教育培训规划,拓宽农村党员教育渠道,充分利用县乡党校,依托手机、微信、QQ等传播媒介,设立服务平台,着力提升农村党员素质能力,使之成为推进农村经济发展的排头兵。通过多种措施,推动基层党建实现“四个转变”:从上层着力向基层着力转变,从局部推进向整体推进转变,从各自封闭向共同参与转变,从简单粗放向精准发力转变,达到加强统筹、上下联动、力量下沉、全面覆盖、落实落细的效果。

(二)“三治”融合发展必须坚持三治并举。“自治为基、法治为本、德治为先,三治融合,实现善治”是枫桥镇与时俱进提出的新时代“枫桥经验”。社会是一个复杂的生态系统,社会的复杂性决定了不是一切社会问题都能转化为法律问题,并依照法律来调整和解决。社会秩序需要靠法律、道德、自律、公序良俗等多种理性力量来共同维系,这些因素各有侧重,不可或缺。德治重教化,是基础,凝聚基层思想合力;法治重规范,是保障,维护理性社会秩序;自治重权利,是目标,提供良好社会基础。三者既相辅相成又相互依存,必须协同推进。

随着社会主体日益多元化,各种文化经历着根本性的变化。文化影响着我们这个时代,需要通过不断的意识形态构建、文化渲染、价值观普及,不断增强人民的和谐意识,养成人民讲道理、以和为贵的社会氛围,这是德治的作用。法治是一个集民主、自由、平等、人权、理性、文明、秩序、正义、效益与合法性等诸多社会价值为一体的综合观念。社会行为和社会关系均要纳入法律的轨道,接受法律的调整。自治就是以公民为主体,由社会多个主体来共同参与对群众的服务和对社会公共事务的管理,体现了法治的民主化,形

成社会治理人人有责、人人尽责的局面。在市场经济条件下,法治与德治型构了生活秩序,发挥着各自的作用。法治的建立与维护离不开道德的基础。同样,道德价值的凸显离不开法治精神的张扬。自治就是通过党委政府主导下的治理社会化,让老百姓在常态下按照法治与德治型构的日常规范进行自我管理,融合团结社会成员,达成社会认同。公民自治是我国社会主义民主法治建设的重要组成部分,是经济发展过程中形成的社会化、民主化运行机制的必然要求。公民自治与法治不一定是势不两立、难以共存的对立关系,而是在不断的发展演进过程中形成的良性互动关系。公民自治与法治有机结合,法治下的自由才能得以实现,进而实现社会的依法自治。公民自治促进法治发展和法治发展保障公民自治,充分体现了两者的良性互动。而公民自治与法治发展的价值和目标的同一性正是实现两者良性互动的前提。在依法治国建设的今天,必须坚持以人民为中心的工作导向,努力促进公民自治与法治发展的良性互动,促进社会主义和谐社会目标的实现。

(三)“三治”融合发展要着力突出公民自治。在民主法治化的社会,公民不单是自己的主人,也是社会的主人。法治化的民主不再是以国家为权力主体的为民作主,而是以公民为主体的真正自主,即公民自治。公民在法律的基础之上实行自治,自主参与社会管理、自由享有权利,体现了法治的民主化,分解、平衡、制约国家权力,有助于促进法治价值观念的形成,有助于自主自律自治精神的形成,有利于公民民主法治能力的培养,为法治发展提供良好的社会基础,从而真正实现人民当家作主的社会目标,并且更有效的促进法治发展,对于化解矛盾纠纷、维护社会稳定起到相当大的作用。社会治理关系到千家万户,饱含着民生的一饮一啄,群众对这一领域最有发言权、参与权和监督权。因此,有专家指出:“公民自治组织是否发达,是一个国家文明程度的标志,也是公民社会成熟的标志。”公民自治是法治

的重要组成部分之一,在国家的法治发展道路上必然要兼顾公民自治。目前,我国进入了社会主义建设的新时代,传统社会管理的微观基础发生了深刻而复杂的变化,市场机制及社会机制的作用日益凸显,群众对党和政府的认同已经从情感认同逐渐向法理认同、利益认同转变;对党委、政府的诉求不但有物质方面的,而且有更多的社会诉求,权利意识、法治意识、监督意识较之以往有了很大增强。新时代党的群众工作的对象更加多样、工作内容更加丰富、工作的社会环境更加复杂,我们需要进一步调和异见、广泛求同。社会治理不再是政府独自承担的任务,而是中国亿万人的事业,社会治理社会化和公共服务市场化已成为一种发展趋势。实践证明,群众参与越积极、越有序、越深入的领域,其治理成效就越突出、越明显。习近平总书记明确指出,“要树立群众观念,一切相信群众,一切依靠群众,充分发挥群众自我教育、自我管理、自我约束的本质力量,让社会和谐稳定,让群众安居乐业。”

相比较法治和德治而言,村民自治在“三治”中是短板,过去没有积累多少成熟的做法和经验。当下,我们真正迫切需要切实打破政府“包打天下”的旧思想束缚,逐渐调整政府与社会的关系,实现社会管理向社会治理思想的解放、观念的转变政府职能的转移,树立政府与群众共建共管共享的新思维,从过去对社会治理事务大包大揽逐步职能,因势利导,挖掘公民的自治潜力和首创智慧,发挥社会组织的能动作用,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系,使社会治理真正落脚到全民参与上,在促进公民自治与法治发展的良性互动中高度重视公民自治,真正构建起共建共治共享的现代基层社会治理新格局,着力营造政通人和的良好局面,进而实现社会主义和谐社会的目标。

(四)“三治”融合发展要着力壮大集体经济。发展壮大村级集体经济是加强农村基层组织建设的重要任务,是实施乡村振兴战略和助推脱贫攻坚的重要举措,是增强农村基层党组织凝聚力

和战斗力,实现全面建成小康社会的坚强支柱。“三治”特别是“百事服务团”服务群众,需要集体经济收入的支持,困难群众等特殊群体给予帮助,让他们受到社会主义阳光照耀,也需要集体经济收入的支持,今后,还要通过购买服务等方式将可以由市场和社会承担的事务交给企业部门和社会组织承担,在国家公共财政覆盖农村比率目前比较低的情况下,需要集体经济收入投入。一句话,没有集体经济收入,村里目前很多事情就难以办成。我们要在积极争取国家公共财政全面覆盖农村,争取财政资金扶持力度、加大村级集体经济发展投入的同时,按照省委提出发展集体经济的意见,出台支持村级集体经济发展的具体、可操作性的政策措施,引导村级组织坚持从实际出发,因村制宜选择能够发挥村情优势的项目,走“以资源换资金、以存量换增量、以服务换创收、以出租换收益”的多元化发展路子,推广五种发展壮大村级集体经济模式,尽量减少无集体经济收入的“空壳村”,增加集体积累,为群众提供更多更好更充分更完善的服务。

(五)“三治”融合发展要充分重视村规民约。法治不是狭隘的“国家立法”之治,它需要多层次、多领域的依法治理。国家法有时远离农民的现实生活,这不是靠普法就可以解决的。村规民约是具有地域性和自治性的民间规则,是村民依照法治精神,适应村民自治要求,在长期的生产生活实践中自发生成和整理的,对所有村里成员均有约束力的习惯、惯例、规约等行为规范的公序良俗的总和,是一种自治的、形成秩序的传统,具有特定的治理原则及管辖范围,与国家治权相比,是村民“自己的法”,属于习惯法的一种,通过发挥其内部的凝聚力形成自发秩序,实现的民主是一种更根本、更切实于村庄实际的“直接民主”,确能得到村民的自觉遵守和自动适用。村民也许对国家法不甚了解,但会对乡土气息浓厚、有其独特内容、比较朗朗上口的村规民约熟记于心。它独立于国家制定法体系以外,是在农村中实际发挥规范作用的规则,是村民自治的重要民

主管理制度,是村民们就民事问题制定的自我约束、自我管理、自我监督的共同行为规范,通常主要规定:村务管理、经济建设、精神文明建设、国家政策的执行、公共事业管理,以期实现国家法律与民间秩序的良性互动与和谐发展。村民对村规民约遵循和依靠的习惯,逐渐会外化为对法律的遵守习惯,实际指导乡土社会人们生活的社会规范,是村民自治的主要意义所在,使人们在一定的规则中按自己熟悉的方式有秩序地生活、工作、解决纠纷,因而成为农村法制建设的有益补充,是我国民主法治建设的重要组成部分,对农村的稳定和发展、对法治实现具有重要的作用。

近年来,随着村委会制度和村民自治的完善,出现了越来越多的村规民约。今后要更加关注村规民约对法律的适应和在法治框架内的变迁。但作为村民自治的制度基础,制定时不宜将一些政治口号、政党政策、国家法律、核心价值观掺入其中,以延长“国家法”的生命线,这样会部分地改变村规民约的性质,影响村规民约功能的发挥。而应保持村民根据本村实情创造性地解决社会、政治、经济等问题的热情,以“自治”为目标,容纳不与现代法治形成根本对立的传统的民风民俗,与国家法律保持适当的距离,根据自己的实际情况,与时俱进进行增加、删减或修改,像“三大纪律八项注意”一样具有乡土气息和质朴要求,据守自己传统的领域,尤其是宪法规定的领地,突出强烈的地域性,降低普适性,通过村规民约扩大村民的自由、民主的权利,倡导文明、健康的生活,培养诚信、守法、团结互助的精神和品德,确保国家、社会和私人的各项正当权益得到维护、保障和落实,保证村规民约形式上的合法性、科学性和适用性,使村规民约真正做到合法、有效、管用,根植于群众之中,为群众服务,实现村民的自我治理、自我调整,促进本村的长治久安。

(六)“三治”融合发展要及时总结完善经验。过去,我们顺应时代的要求,已经在社会管理进而社会治理方面进行了有益的、成功的探索和

实践,形成了许多比较完善且行之有效的工作体系,比如“四先四早”工作机制、“五纵十横”大调解机制、三级联动七天调解法、综治(法治)中心户创建活动、一村一警一员一顾问工作机制,推动了政府治理、社会调节、公民自治良性互动的局面。今年是毛泽东同志对“枫桥经验”作出批示的第55个年头,也是习近平同志强调坚持发展“枫桥经验”的15周年。“枫桥经验”发展到现在,既符合习近平新时代中国特色社会主义思想,也符合十九大报告中提出的“要加强农村基层基础工作,健全自治、法治、德治相结合的乡村治理体系;打造共建共治共享的社会治理格局”。枫桥干部群众与时俱进,坚持发展与稳定并重,创业与创新并举,创造了“矛盾化解五分法”,力争“家庭琐事不出户、邻里纠纷不出组、小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”。基层纠纷的化解回归到社会经验下的自我解决,“枫桥经验”之所以能够得到国家认可、人民支持,根本就是在解决争端上把和谐作为最终追求,“依靠群众就地化解矛盾”便是“枫桥经验”对社会秩序富有超越意义的存在。这是“三治”融合发展的社会治理新模式其中的一个部分,通过共建共治、实现共享的现代基层社会治理新格局包涵着更为广泛的内容和意义。枫桥人与时俱进,不断创新矛盾纠纷化解的精神追求,日益丰富维护基层社会秩序的文化突破,对我们更加具有昭示意义和借鉴范本。新时代的新问题层出不穷,新矛盾不断出现,党对加强、创新和完善群众工作提出了更新、更高、更严的要求,需要我们根据不同时期的形势任务,顺应现代乡村治理体系建设的新需要,始终坚持以人民为中心的价值追求,不断丰富和创新时代内涵,正确处理好传承与创新的关系,在不断总结提炼现有典型经验做法的基础上,结合时代发展和工作实际,因地制宜,创新治理机制,健全工作制度,补短板、抓重点、提质效,走好自治、德治、法治融合之路,推动各项工作与时俱进、创新发展,构建起共建共治共享的现代基层社会治理新格局。

实现“四个转变” 与推进依法治省的有机结合

——政府法律顾问工作实务研究

■ 马海英

我国现行法律对政府法律顾问的身份虽然没有明确规定,但一般是把政府法律顾问公职律师等同于来看,其特征是:一方面,他们具有政府机关公职人员的身份,占有国家机关行政编制,享受国家公职人员待遇,既要为其所在的政府部门提供法律服务(即本职工作),又不能面向社会提供执行律师的法律服务业务;另一方面,政府法律顾问要具有相应的律师资格。在《司法部关于开展公职律师试点工作的意见》(司发通〔2002〕80号)中并没有给公职律师界定一个明确的概念,但在公职律师的任职条件限制在“具有中华人民共和国律师资格或司法部颁发的法律职业资格,供职于政府职能部门或行使政府职能的部门,或作为经招聘到上述部门专职从事法律事务的人员”的范围之内。

一、政府法律顾问在建设法治政府和依法行政中有较大价值和重要作用:

(一)建立和完善政府法律顾问制度是推进

依法行政,加强执政能力的客观需要。推进依法行政,客观要求政府的一切活动必须置于宪法和国家法律、法规和规章的控制和约束之下,政府行政行为违反了法律规定,就要承担相应的法律责任。据有关部门统计,约有80%的法律法规、90%的地方性法规和全部规章都是由行政机关组织实施的。如果行政机关不能依法行政,公共事务就不能依法管理,执政水平和能力就会大打折扣,政府就会陷入执政窘境。通过让政府法律顾问全面介入政府决策、立法和行政执法领域,积极参与突发事件应对,能够有效解决依法行政进程中的问题,提高政府依法执政能力。

(二)建立和完善政府法律顾问制度是化解行政争议,解决经济和社会发展中诸多涉法问题和矛盾的迫切要求。我国正处于黄金发展期和矛盾凸显期,行政争议呈现数量大、法律关系复杂、解决难度大的特点,随着政府作为行政主体、民事主体多层次参与经济活动、民事活动,导致一

作者简介:马海英,甘肃省和政县法制办主任。

大批具体法律事务的产生。公民与法人的法制观念和法律意识不断增强,引发对政府具体行政行为不服的行政诉讼案件大量增加,政府需要法律专家代表政府出庭参与诉讼,以维护政府所做出的合法决定。政府大量运用公共财政政策依法进行投资、采购等活动时,需要专业法律人士参与在投资、采购领域合同的谈判、起草、审查等非诉讼事务,以维护政府的合法权益。政府需要集中更多的时间和精力来处理行政争议和行政法律事务,因此,作为参谋助手的政府法律顾问任务艰巨。

(三)建立和完善政府法律顾问制度是加强政府自身建设,顺利实现政府职能转变的重要推动力量。政府职能随着市场经济体制的逐步建立而在不断变迁,正在向有限政府、责任政府、服务政府和法治政府转变,主要体现在经济调节、市场监管、社会管理和公共服务方面。然而政府职能转换不是一帆风顺的,必然涉及保持政府行为及经济政策具有较高的透明度、可预见性和稳定性,涉及加强对政府行为的行政立法,规范行政权力,避免政策行为的主观性和随意性;涉及强化政府职能部门的执法力度,加强社会公众对政府行为的监督,确保政策的统一实施等工作。这些必然要求一批专门的法律专业人士代表政府处理日常的法律事务,为政府提出有前瞻性、有价值的建议,通过对这些法律事务的处理,发现政府职能转变中存在的问题和漏洞,客观检验政府职能转变是否到位,及时提出法律意见建议,帮助制定改进措施,从而有助于深化行政管理体制改革创新、理顺行政执法体制、强化行政监督机制,加强政府自身建设。

(四)建立和完善政府法律顾问制度是贯彻落实科学发展观,坚持依法决策的重要保障。要减少行政决策的盲目性、随意性,避免因决策失误给经济、社会发展和公民权益造成不应有的损失,实现科学决策、依法决策、民主决策,就要进

一步规范和加强政府法律顾问的工作,充分发挥专家学者在科学决策、依法行政方面的参谋、顾问作用,使行政机关的管理决策进一步走向规范化和法律化。通过坚持推行重大决策合法性论证制度,充分发挥政府法制机构和法律顾问在重大决策方面的法律审查职能,参与规范性文件等抽象行政行为的审查,通过政府法律顾问对法律风险进行研究评估,对法律风险环境、法律风险的现状进行分析认证,提出防范法律风险的措施,形成“事前防范、事中控制为主,事后补救为辅”的政府法律事务风险防范机制,能够有效地提高行政决策水平,具有不可替代的作用。

(五)设立政府法律顾问,对构建和谐社会、建立亲民行政、倡导行政为民具有重要作用。随着经济的快速发展,公民、组织、社会团体都有不同的诉请和声音,由律师参与信访接待,倾听对方的不同意见,为对方建立正确的法律认识,指明正确的诉求渠道,为政府和民众架起沟通桥梁,树立政府为民诚信形象,具有重要作用。

二、建立政府法律顾问长效机制问题研究

(一)政府法律顾问机构问题研究

1.完善组织制度架构建设

借鉴海南、深圳等地做法,制定政府法律顾问工作规则。在该工作规则中明确成立政府法律顾问办公室。鉴于政府法制机构在政府法律顾问工作中的主导地位,为确保首席法律顾问工作的正常开展,建议参照深圳的做法,政府法律顾问室与政府法制机构合署办公。法律顾问室设秘书处,负责处理日常工作。法制办领导兼任法律顾问室主任,为政府首席法律顾问。政府法制机构可以通过选调和招录的方式为首席法律顾问办公室选配了法律专业人员,具体负责处理政府首席法律顾问的日常事务,协助首席法律顾问做好政府法律服务工作。另外,明确法律顾问的主要工作职责,聘请方式、顾问工作的方式、方法、工作程序、纪律要求、责任追究等。

2.规范首席法律顾问运行机制

为更好地为领导提供专业的法律服务,首席法律顾问根据工作实际和法律顾问的专业特长,建立了政府首长专职法律顾问机制,将聘请的法律顾问相对固定地安排给领导,以便于法律顾问对市领导交办的行政事务进行法律跟踪服务,及时为政府首长的决策提供法律参谋,保证其决策的科学、合法、有效。

3.建立政府法律顾问的资格制度

政府法律顾问人员组成应该是以政府法制人员为主体、法学专家和执业律师为辅,这是政府工作性质决定的。因为作为国家机关的成员,相对于一般执业律师更熟悉政府工作的操作程序,能准确把握政府工作的着力点,容易通过法律方式把政府的工作意图准确地予以体现,能较好体现法律顾问的参与性、参谋性和顾问性。法学专家担任政府法律顾问主要是利用他们精深的法学理论,着重对政府制定的规范性文件提出修改和补充建议。一般执业律师则通过他们的诉讼经验丰富政府法律顾问组的服务手段。对法学专家、执业律师担任政府法律顾问也应当制定出具体的条件,不是说只要是法学专家、执业律师不管其实际能力如何都可以担任政府法律顾问,而要加以一定的条件限制。

4.建立政府法律咨询专家库

鉴于政府法律顾问名额有限,且所聘任的法律顾问也未必各项事务均精通,为此有必要根据政府法律顾问工作的需要,建立政府法律顾问咨询专家库。专家库由政府法制机构负责建立,专业范围为法律、国土资源、城建规划、金融证□、公共管理、科教卫生等,均与政府日常管理工作密切相关。专家的基本条件为:具备良好的政治素质和职业道德,坚持原则,作风正派,能够认真、公正、依法履行职责;具有国家承认的高等院校本科及本科以上学历,在相关专业领域工作10年以上,在本专业或本行业有较深造诣,精通

本专业领域内国家有关法律、法规和政策,熟悉本专业或本行业的国内外情况和动态;热心参与政府法律事务;身体健康,能够承担专业性问题,从专家库中聘请有关专家论证,聘请方式为一事一议。

(二)政府法律顾问工作制度问题研究

1.服务范围

为政府及其职能部门的重大决策、行政行为提供法律意见,对涉及的法律、法规、规章的适用提供法律咨询;根据需要列席区政府相关会议,参与决策论证,提供相关法律服务;对于区政府及其职能部门制定中的重要规范性文件,进行合法性审查、合理性分析,防止出现违法违规情形;参与修改、审查区政府及其职能部门签署的经济合同;配合职能部门工作,代理民事、行政诉讼、行政复议及仲裁案件;办理区政府委托的其他法律事务。

2.费用支付方式

政府按年度支付法律顾问的咨询费用,具体金额在收费标准范围内议定,自聘任合同经双方签字后三日内一次性支付完毕。法律顾问受区政府的委托代理仲裁、诉讼、行政复议案件及其他专项法律服务,需另行签定合同,并根据委托业务具体情况按黑龙江省司法厅公布的收费标准收费,按约定期限付费。

3.工作流程

第一步,业务受理。各单位需提供法律服务,经本单位主要领导签字同意后,向区法制办提出申请,经法制办领导同意后办理;应议应诉案件呈报区主管领导批示后办理。第二步,材料报送。各单位需要法律服务,应当在申请前提供相关材料,各单位对材料的真实性负责。第三步,材料审查。对于各单位报送的材料,由法制办进行初审,并移送法律顾问再次审查。在案件审查过程中,各单位应予以配合。第四步,出具结论。法制办应当自有关单位将材料报送齐备之日起五日内,经

法律顾问团出具书面结论形成正式报告或函,送交申请单位,并呈报区领导或上级有关部门,做好备案工作。对急办件,经区主要领导或分管领导签批后,采取特事特办处理。

(三)政府法律顾问的责任制度问题研究

1.政府法律顾问的执业规范

要对政府法律顾问行为进行规范。政府法律顾问应坚持法制统一和及时、高效的工作原则,以事实为根据,以法律为准绳,切实履行职责,认真办理政府交办的各项法律事务。首先政府法律顾问应遵循规定的工作程序。

2.制定具体的责任承担方式

受托律师作为应诉人员代理诉讼,因玩忽职守或者与对方当事人串通,导致行政机关败诉的,按照律师管理有关规定提请司法行政部门追究其责任;担任市政府法律顾问的,取消其法律顾问资格,不得再予聘任。

(四)政府法律顾问的考核评价制度问题研究

1.律师担任法律顾问的具体工作标准

在数量要求方面,不能简单地只确定顾问律师对法人单位的服务范围,还应有相应的数量指标,例如:在审查法人单位合同、规章制度一项中应当明确每一位顾问律师每年起码应当不少于审查或者修改各类合同或者规章制度的份数,以作为顾问律师最基本的工作量的考核,另外,顾问律师为法人单位进行法律讲座和培训等内容,更应当有具体的次数约定,每年一次或者数次等等。

在质量要求方面,则应当确定相应的服务质量标准,例如:解答法律的准确性,解决问题的实用性,提供服务的快速性等等,均可以考虑成为聘受双方约定的服务质量要求。

2. 对政府律师法律顾问的工作业绩评价考核

对政府律师法律顾问的工作业绩评价考核,

可作以下几个方面的思考:顾问律师对该法人单位的基本概况是否熟悉,基础资料收集的是否完整,工作档案是否建立,有否工作台帐等;是否制订了如何开展顾问单位工作的详实方案和计划;不定期地在事务所业务会议上听取顾问律师对该项工作开展情况以及工作思路的介绍;顾问律师半年或一年来对顾问工作的书面小结,作为事务所考察顾问律师丁一作情况的重要依据;律师事务所对顾问单位的征询意见,听取法人单位的服务质量反馈并根据情况调整工作思路和方法,必要时甚至可以调整顾问律师的人选。

三、政府法律顾问工作内容

(一)宗旨与职责

政府法律顾问是为政府及其领导决策提供法律咨询,其职责是为政府及其领导决策提供优质、高效、及时、准确的法律服务,不具有行政职能。优质:由律师事务所业务最好的律师组团,提供最专业的法律顾问服务。高效:接受交办事件,注重效率与公正,提供切实可行的法律服务。及时:保障信息畅通,能够及时了解到政府的法律服务需要,并快捷地提供相关法律服务。准确:对提出的法律服务,严格把关,做到事实清楚,法律依据充分。

政府法律顾问以维护政府“为民执政、科学理政、依法行政、从严治政”,承办政府交办的各项法律事务,对政府负责。

(二)法律顾问的工作范围

1. 参与论证政府宏观决策的合法性和可行性;为政府的重大行政决策、行政行为提供法律意见,应领导的要求,对决策进行法律论证。服务方式:充分听取政府决策的目的,效果,寻找准确的法律依据和政策依据,运用相关用法技巧,进行全方面论证,出据科学、准确的法律意见书。

2. 为政府及其职能部门正在实施或准备实施的行政管理工作提供法律咨询意见。完善政府法律风险防范制度、措施,提供处理突发事件、人

员违法乱纪行为及其他重大事件的法律依据,防范职务犯罪。服务方式:对于政府及相关职能部门依法或依照授权实施或准备实施的行政管理工作,实行事前审查,提供法律相关依据,提供详实可行的行政管理工作实施法律意见,防范制度漏洞,实现行政行为的准确高效。

3.为政府进行的各项改革及措施提供法律咨询意见。服务方式:论述政府进行改革和措施的必要性与可行性,提供相应法律依据与政策,出具如何实施的法律意见书。

4.受政府委托,对以政府名义或被政府列入计划管理项目的承包、发包、招标、投标以及招商引资、经济贸易谈判提供法律咨询意见。服务方式:认真审查相关承包、发包、招标、投标及招商引资、经济贸易主体身体的合法性;参与相关合同协议的谈判、草拟、签定工作;监督相关合同协议的执行工作,及时预测相关合同风险,提出合理化法律意见,解决相关合同协议执行纠纷。

5.受政府的指派,对辖区内发生的有一定影响的事件以非政府官员的身份进行调查、协调,并向贵政府提出依法处理的法律咨询意见。

6.受政府的指派,配合信访部门为依法处理疑难信访案件提供法律咨询意见,对信访群众提供法律咨询和引导。

7.就政府修订规章、制度、规范性文件出具法律意见。

8.规范政府常用法律文书和执法程序,加强实体证据审查,预防和避免行政侵权,减少各种行政复议、行政诉讼的发生。

9.参与政府及相关职能部门的行政执法、行政处罚、行政听证、行政复议、行政诉讼事务,提供程序法与实体法的相应依据,强化行政行为的合法性与程序的严格性,做到有法可依、执法必严。服务方式:在行政执法中,指派律师参与违法主体违法证据的收集,做到证据充分有效,收集完证据做行政处罚时,做到程序严格,法律要求

的每一项程序都要进行,做到程序规范,同时保证做出的处罚与事实相符,法律依据充分。

在行政复议与行政听证中,指派丰富经验的律师参与,认真审查行政复议与行政听证申请书的意见,提出中肯明确的法律意见,提供相应的解决方案,维护政府执法公正形象。

在行政诉讼活动中,指派专业行政诉讼律师,整理相关行政执法证据,论证行政诉讼的答辩意见,寻求最有利的诉讼方向,做到法庭外准备充分,法庭上论辩有力,切实实现诉讼目的。

10.整理汇编政府工作需要的法律法规,及时提供最新的法律信息,帮助采取预先应备措施。

11.接受政府各部门、人员的法律咨询,针对性地进行《行政诉讼法》、《行政复议法》、《行政处罚法》、《行政许可法》等专题讲座培训,提高人员的法律素质。

12.对已经出现的风险、事故、纠纷,依照政府指示,从政府的整体利益、案件的实际情况出发,注重办案策略,力争采取协商、调解方式解决,代理复议、诉讼事务,维护政府利益。

13.定期举办专题法治讲座以及行政听证、法制宣传、法律培训等活动。

14.应邀参与重大事项的策划、运作,拟订、论证法律方案,制作法律文书。

15.政府交办的其他法律事务。

(三)法律顾问的工作方式

在政府设立法律顾问室,指派律师值班,同时也可通过电话、传真、电邮、QQ、当面等方式提供顾问服务。

1.向政府及其领导提供书面法律咨询意见。书面法律意见应一式三份,其中政府法制办一份,政府相关领导一份,法律顾问本人一份。书面意见应一案一结,并立案存档。

2.向政府领导提供口头法律咨询意见。口头法律咨询意见要有完整的记录,并定期交由首席

法律顾问审阅,由法律顾问本人保存。

3.列席政府相关会议,并发表意见。

4.法律顾问的工作时间律师事务所同时提供定期和不定期两种形式的服务。定期为:律师事务所在每周二、四指派固定的专业律师到贵政府坐班服务;不定期为:除了坐班专业律师之外,保证政府在遇有其他紧急事件时随叫随到,并即时提供优质、高效、及时、准确的法律服务。

5.对政府提供法律顾问服务,坚持以团队的力量完成,并针对政府的实际需要,选出律师事务所在各个专业领域最优秀的律师组建成的专业顾问团。对政府所涉及的法律事务,指派该专业领域的优秀律师提供服务。

6.律师事务所对顾问工作进行书面记录,定期或年度进行总结,向政府汇报。

(四)责任和纪律

1.律师事务所对本所律师提供的法律服务承担责任。

2.法律顾问对所提供的法律咨询意见及所接触的国家秘密负有保密义务,不得向政府领导和法律顾问团成员以外的任何人披露。如需要对外披露,必须按政府规定的范围和程序办理。

3.法律顾问团成员在办理法律顾问以外的业务时,不得以政府法律顾问身份对有关部门和当事人施加影响。

4.在处理法律事务时,坚持维护政府形象和利益。

(五)工作条件

1.政府办公室将法律顾问团纳入发文范围,使法律顾问及时、全面了解有关文件精神。

2.政府办公室为法律顾问团开展工作提供必要的办公场所、办公设备,以及证件和介绍信,各级人民政府及有关部门和单位要给予配合。

总结:

我国现行的政府法律顾问制度源于政府法

制部门固有的工作模式,政府法律顾问兼任双重角色:即既接受国家公职人员的制度的约束,又要接受律师职业道德和执业纪律的调整。政府法律顾问以一个专业法律人士的身份,为政府提供法律服务,而政府既要为这些法律顾问从政府的角度提供工作便利,又要使他们提供的法律服务能在实行行政首长制的政府机关中直接转化成为政府的行为。

政府法律顾问角色定位完善思路:政府的一切工作,都是根据法律的规定进行的。政府的职责、权利是法律授予的。依法行政既是政府的权利,也是政府的义务。政府与法律顾问之间的关系是依据聘用合同产生的契约关系,而不是行政管理关系。

政府法律顾问可以接受委托起草规范性文件,从实务操作角度及立法技巧方面保障规范性文件的合法、合理性。同时,还可以就政府相关部门起草的规范性文件进行论证,提出修改建议,使规范性文件更加规范与完善。法律顾问可以作为项目的专项顾问,对政府重大投资项目的法律可行性进行论证,设计法律框架。在项目进行过程中,协调相关各方的法律关系,起草相关法律文书,参与谈判及决策过程。保障项目的依法进行以及政府资金的安全。

(本文荣获第二届三江源法治论坛优秀奖)



监狱企业工人职业倦怠的原因及对策思考

■ 吴宝权 黄应风

职业倦怠是指在职业环境中,因受到职业紧张源的长期刺激,体内产生应激反应而表现出一系列的心理、生理变化的综合症。亚健康是机体介于正常和疾病的第三状态,这种状态的特点是机体本身没有器官实质性的疾病而主观感觉各种不适。亚健康的持续存在,可以进一步演变为疾病,而通过积极地干预和纠正又可以恢复到健康状态。职业倦怠是产生亚健康的重要原因之一。

一、预防监狱企业职工职业倦怠的重要性

监狱企业职工因企业而存在,是监狱发展不可或缺的力量。其身心健康与否直接或间接地关系到监狱企业的效益好坏,关系到监狱民警职工队伍的稳定(由于历史原因,监狱相对独立形成的小社会,使得监狱企业职工与监狱民警有着千丝万缕的联系,其工作、生活状态直接或间接地关系民警队伍思想稳定),影响着监狱企业的外在形象,也影响着监狱整体工作的质量。

当前,监狱企业职工队伍中或多或少地存在着精神状态欠佳、工作动力不足、工作效率不高、工作责任心不强、个人成就感低、身心疲惫等亚健康状态,已经成为影响职工队伍安全稳定最严

重的问题之一。不仅会影响职工个体的身心健康,而且对家庭、组织及社会可能带来严重的不良后果,必须引起各级监狱企业管理者的高度重视。

因此,重视和加强监狱企业职工队伍建设,干预和消除其亚健康心理是挖潜增效、全面提升管理水平、促进监狱企业经济效益提高的实际需要,更是做好民警职工队伍稳定的实际举措。

二、监狱企业职工队伍职业倦怠的主要表现

一是激情消退。监狱企业转型改革后,监狱企业发展面临巨大的挑战,尤其是笔者所处的甘肃省是欠发达省份,监狱企业发展缺乏区位优势,订单不稳定,发展企业经济的困难较大,职工工资与企业效益挂钩,造成职工工资较低和不平衡的现实困难,导致监狱企业职工工作激情消退,对人生的态度消极,对生活的目标淡漠,心态倦怠,缺乏远大目标,自觉学习、主动进取的精神减弱。据了解,gsjc 监狱企业历史包袱重、职工多,国家保障经费不到位。2017 年监狱企业支付职工工资、五险一金等共计 1100 万元。而这些经费开支需要监狱企业加班加点进行生产来弥补,

作者简介:吴宝权,甘肃省金昌监狱党委书记、监狱长。

黄应风,甘肃省金昌监狱分会秘书长。

无形中给罪犯的监管改造造成了一定的风险和压力。

二是工作懈怠。在地位薪酬上,目前监狱企业职工从事的是后勤保障和辅助岗位工种,较之监狱警察,无论是从身份、工资待遇还是津补贴上均存在不小的差距,所以职工总体感觉自己地位不高,难免心理失衡,发牢骚,说怪话。加之一些监狱企业职工管理制度不健全,如各监狱职工队伍管理各类假期工资待遇明显不同,执行中也存在职工因病假既承担高额医药费又面临生活拮据的困境。另外,监狱企业侧重于生产经营管理和罪犯劳动改造管理,个别单位对职工疏于管理,教育缺乏经验,重视程度不够,导致监狱企业职工个人成就感低落,工作积极性下降。有的监狱企业尚未建立奖勤罚懒的激励机制,导致部分职工责任心不强,工作懈怠,工作效率不高,逃避责任,得过且过。

三是情感焦虑。在职工队伍构成上,监狱企业职工年龄普遍偏大,文化程度较低,学习技能的动力不足,做创效意识不强。部分职工缺乏长远的职业规划和前景展望,抱着“当一天和尚撞一天钟”的思想度日。个别职工对自身素质要求不高,个人主义思想严重,集体荣誉感降低,不求工作上进,只怨单位不好,情感耗竭,易怒易暴;有些职工对已经完全享受的工资、福利、工伤保险、医疗保险、住房政策或住房货币补贴政策,因身份没有明确,总以为没有完全到位,期盼有更优惠的政策;有些职工因为与同龄民警参加工作时间差不多,但因工作性质不同,工资收入差距较大而产生心理落差,心理不平衡;怨天怨地,消极悲观,人际关系紧张;有些职工常常纠结于职工事业身份这个问题,达不到要求就郁闷不乐,封闭自己。特别一些自谋职业职工回岗后,受到社会不良风气影响,受不了纪律约束,吃不了丝毫苦头,一味要求拿高工资,对单位管理制度置若罔闻,置自己单位利益于不顾,动辄越级上访申诉,却不管“大锅没饭吃,小锅饿肚子”的道理。

四是抗挫能力低。伴随着社会多元化的影晌,社会经济结构、阶层结构、利益格局发生了深刻变化,人们思想活动的独立性、选择性、多变性、差异性明显增强。作为社会人,监狱企业职工的价值取向不可避免也会出现多元局面。如部分职工不安心本职工作,生产岗位的想到机关,活累的想到轻松岗位;还有的道德失范,工作懈怠,对是非、荣辱、美丑的辨别力,对社会不良风气的抵制力以及对待挫折与磨难的心理承受力有所降低。在互联网信息化时代,舆情信息传播的广度和速度加剧,加之个别监狱企业管理层面与基层职工沟通交流不够,职工的一些正当诉求得不到及时有效的化解,积累不满情绪。另外,个别职工敏感多疑,对生活冷漠、悲观,易采取过激行为发泄不满。如对互联网上的信息盲目跟风,无理诉求,加速了负面信息在网络上迅速传播与交流。如gsjc 监狱个别职工照搬网上信息,居然提出监狱企业违法、警察管理企业违法的无稽之谈。个别监狱民警对职工不能正确对待,公开进行嘲讽和挖苦,让职工产生得不到尊重,低人一等的强烈逆反心理,需求得不到解决,又得不到尊重,诉求的渠道不能畅通,加速负面信息在网络上迅速传播与交流。有的监狱企业自谋职业职工多、分布广,个别职工存在不定期失联的情况,职工队伍管理面临着未知的社会风险和诱惑等不可控不稳定的因素,监狱企业职工队伍管理的难度和复杂性增大。

三、监狱企业职工产生职业倦怠原因分析

一是监狱企业职工特殊的身份、职业特点、地位决定了监狱职工是易于产生职业倦怠的敏感人群。部分职工因为监狱搬迁后购房、子女学业、家庭变故等原因致使生活困难,处于一种“忙碌并无奈着,工作并困惑着”的生存状态,容易受到社会和人性消极因素的刺激,长而久之,心理上容易产生职业倦怠。

二是近年来,监狱企业职工与监狱民警待遇逐渐拉大,绝大多数监狱企业为了缩小差距,为增加职工工资也做了很多工作。但面对事实,监

狱企业一线职工在心理上还是出现微妙的变化。个别职工与监狱民警比待遇不比责任,产生错误的攀比和不平衡心理。一些职工在心理上也出现错误地将注意力集中在了“事业编”这个焦点问题上,强烈要求监狱企业给了解决。如一些职工每逢发工资或其他福利时总是感叹:“民警一发五六千,我们只拿二三千”。2015年10月27日新浪微博出现的一片帖子《耗不起的青春,某省监狱系统职工身份与待遇问题》大篇幅比较了民警和职工工资福利的差距,却对监狱民警在工作中的巨大风险、责任和付出认识不足。时间长了,就会产生心理疲劳,产生各种异常的心理情绪。

三是监狱企业的特殊环境,使监狱企业职工长期处于一个相对封闭的工作环境,与社会的接触和交流相对较少,思路不宽,眼界不高,竞争意识不强,与监狱警察相比,工作的自我成就感相对较低。加之个别监狱企业舆论引导不力,对职工的法律、法规、政策教育和场情、狱情、社情教育缺位,导致个别职工大局观念淡薄,思想动摇不定。近年来关于职工“事业变企业”身份问题、工资待遇等问题多地监狱企业职工上访事件屡见不鲜;在新浪微博、中华网、中国网等知名网站论坛议论纷纷,全国监狱企业职工微信群聊维权,加剧了职工队伍的不稳定,引起职工思想混乱,个别监狱企业职工做工创效积极性下降,工作中“吃大锅饭”、出工不出力现象严重。

四是社会生活的节奏加快,企业管理的进一步规范,监狱企业精细化持续推进等方面对监狱企业职工队伍的要求也是“水涨船高”,部分职工难以适应新形势监狱企业发展的新要求,于是产生了职业倦怠。许多职工精神苦闷和压抑,逐渐产生以自我为中心,以自我为本位的“价值主体自我化、价值取向功利化、价值目标短期化”趋势日益突出。而监狱企业职工的利益、情感需求一旦被忽视,就有可能使他们在纷繁复杂、光怪陆离的各种社会现象和思想文化的冲击下,思想上产生困惑和迷茫,甚至可能随波逐流,成为一些过激行为和违法犯罪的诱因。

四、预防监狱企业职工职业倦怠的对策

预防监狱企业职工职业倦怠的方法可以大体概括为“正确认识、减轻刺激、自我调适、改善环境、灌输教育、人文关怀、细化管理、榜样激励”。

1、正确认识:职业倦怠是监狱企业职工不可回避的现实问题。对于职业倦怠,既不可忽视,漠然视之,而简单处理,把它当成“思想、情绪的落后表现”任其发展;同样也不要因此紧张,忧心忡忡,加重心理负担。

2、减轻刺激:职业倦怠既是外界的不良刺激的持续影响,也是个体心理脆弱和缺陷的结果,监狱企业职工应当具备阳光思维方式,用积极的心态去应对那些带有消极的事物。比如同一个现实从不同的角度来思考可以引出两种情绪;“破财”不会使人愉快,而“免灾”则可以带来心情的喜悦。这就能化腐朽为神奇,变消极为积极,减轻不良刺激的影响,提高自身的心理承受力。

3、自我调适:希冀人生坦途、一帆风顺是人的意识和潜意识的本能追求。但是在现实生活中由于各种原因,每个人又必须经历挫折、病痛、悲伤、沮丧、焦虑等痛苦的体验,从而出现心理上的困扰。也正是这些欢乐与痛苦,幸福与不幸,逆境与坦途相辅相成,才构成了完整而绚丽的人生。只有认识到这个道理,当出现职业倦怠的时候,才可以根据心理情绪变化的特点,采取补偿、回避、转换、宣泄等方法,调解心理情绪,实现自我调适,解除困境,恢复常态。国内外研究者均提倡:在职业生涯中尽可能寻找存在的价值、意义,以克服职业倦怠。

4、改善环境:在社会生活、工作单位、家庭内部努力营造和维护宽松、和谐的环境氛围,是预防和减轻监狱职工职业倦怠的基础。这需要全社会成员的共同努力,就个人而言,也可以在工作之余,参加一些轻松、欢快的文化娱乐活动,扩大与社会的交流,感受生活的阳光气息,也可以有意识的培养一些有益身心健康兴趣和爱好,使生活内容丰富多彩。旅行、散步、听音乐是调解心

理情绪最简单而有效的方法；同时，参加体育运动锻炼或发展业余爱好也能够降低职业倦怠。

5、灌输教育：灌输教育是预防职业倦怠的一个有效方法。监狱企业要以各类活动开展为契机，坚持不懈地加强对职工思想道德教育，重点解决个别职工中存在的思想认识模糊、政策意识淡化、看齐意识不强、组织纪律散漫、工作消极懈怠等影响职工队伍稳定方面的问题，提振职工精气神。引导职工树立“我为企业创效益、不为企业添包袱”的思想，培养职工爱岗敬业做工创效的责任意识。畅通沟通渠道，积极引导职工为企业的发展建言献策，激发职工的工作热情。拓展管理空间，加强监狱企业职工微信群等平台建设，了解职工所思所想，有效开展教育工作，传递正能量。

6、人文关怀：突出职工的主体地位，维护职工的合法权益，肯定职工的基本价值，贯穿尊重、信任、沟通、赞美、赏识等情感激励，着眼于增强职工的凝聚力；强化职工思想政治工作，将刚性的对事管理和柔性的对人管理相结合，就像一个厨师，对大火和文火把握的丝丝入扣，才能达到管理的效果。柔性管理并不是妥协管理，而是据情据理，从情感角度打动职工，从而化解管理矛盾。如与自谋职业职工及其家属密切联系，有效掌握自谋职业职工就业轨迹、生活现状、交往对象等，切实做到8小时之外的管理不失控。大力落实从优待工的各项举措，努力创造人性化的的工作和生活环境，为监狱企业职工实现自身价值提供基本保证。尊重职工，在不影响总体目标和成果的前提下，让他们按照自己的方法去完成工作，发挥其聪明才智。放低身段，用平等的心态，积极的方式沟通，在沟通中以倾听、引导为主，而不是强权式说服。做好暖心工作，带着感情关心解决职工的实际困难，解除后顾之忧，使其全身心地投入工作；对职工的诉求宜疏不宜堵，切切实实想方设法为监狱企业职工增加工资收入、为生活“减负”；定期不定期对监狱企业职工开展心理健康保健讲座，缓解工作、生活压力；重视职工

业务技能培训，鼓励和帮扶离岗职工学习就业技能，创造再就业机会。

7、细化管理：监狱企业的发展离不开人才培养、知识培训、业绩考核等激励，从组织层面来讲，加强监狱企业职工队伍管理，首要任务是建立公平合理的考核机制和赏罚分明的激励机制。强化岗位管理，深化全员岗位绩效考核，引入竞争机制。根据不同岗位要求、劳动强度、贡献大小、出勤情况制定相应的绩效工资机制。修订完善监狱企业职工绩效考核办法，细化分类，核定绩效定额，建立公平竞争机制，确保绩效考核管理成为增强职工做工创效、企业提质增效的有效手段。选好用好班组长，将班组长培养为监狱企业职工管理的纽带和中坚力量。大力弘扬工匠精神，完善技术工人培养、评价、使用、激励、保障等措施，实现技高者多得，多劳者多得。注重实践养成，寓精神培育于细微之中，持之以恒开展行风建设活动，促使监狱企业职工养成良好职业习惯，秉承“敬业、奉献、忠诚、安全”的新理念；借助监狱企业文化建设，经常性地开展“树良好形象，做优秀职工”的演讲比赛、“卡拉ok比赛”、“技能大练兵大考核大比武”等各种健康有益的文化娱乐活动，熏陶和培养职工的群体意识，增强职工的归属感、自豪感和向心力。

8、榜样激励。典型、榜样的力量是形象的、直观的，超过单纯的说教，枯燥的理念灌输。监狱企业应大力宣传模范、标兵的先进事迹，做到学有榜样、赶有方向、干有目标，比有追求。通过常态化地开展“先进单位”、“优秀小组”、“十佳员工”、“党员标兵”、“党员示范岗”等评先评优活动，大张旗鼓地激励职工敬业爱岗、爱学精术，创先争优，从而不断激发职工树立“企兴我荣、企衰我耻”的责任感和荣誉感，规避职业倦怠。

参考文献：

- [1]甘肃省白银监狱企业职工管理调研报告；
- [2]甘肃省金昌监狱企业职工管理调研报告；
- [3]《四川监狱》2011年第4期。

中国古代法文化对依法治国的启示

■ 张晋藩

中国是法治文明发达很早的国家之一，而且有着五千年未曾中断的法治历史，因而，法文化的积淀非常深厚，历代研究法治的思想家、政治家不胜枚举，他们或进行法理学上的探讨，或提出治国理政的法治主张，或总结实施法治历史的经验与教训，称得上是云蒸霞蔚、俊采星驰，由他们共同缔造的中国古代独具特色的法文化，具有极强的现实意义，是建设当代社会主义法治国家的“智库”。

先秦时期的法治思想

春秋战国时期，基于生产关系的变化和激烈的政治冲突，推动了社会思潮的新发展，出现了百家争鸣的现象。在这个新思潮中，法家是显学，他们不仅是言者，也是行者，先后在各国执政。早在公元前七世纪左右，管仲为齐国相，提出了“以法治国”的主张，他说：“威不两错，政不二门，以法治国，则举措而已。”字里行间充满了对法治的信心。他凭借“以法治国”的治国方略，使齐国大治，“九合诸侯一匡天下”。

管仲不仅强调“以法治国”，同时也注意建设道德体系，使法治与道德教化相结合。他以“礼义廉耻”为最基本的道德规范体系，并且上升到关系国家存亡的地位，他说：“礼义廉耻，国之四维；四维不张，国乃灭亡。”

从管仲起，到韩非综合法家思想提出“法、术、势”相结合的理论，历时已数百年。在这期间，法家的思想不断得到充实和发展，成为先秦最具代表性的法理学。

除以法治国外，法家还提出了诸多法治理

念。用发展的眼光看待，这些内容不但在当时，即使在当今社会，也有着积极意义。

譬如，慎到说：“法之功，莫大使私不行；君之功，莫大使民不争。今立法而行私，是私与法争，其乱甚于无法……。故有道之国，法立则私议不行。”法家在形式上要求君主和各级官吏守法，“不得以私害法”。

法家主张不别亲疏，不殊贵贱，一断于法。韩非说：“刑过不避大臣，赏善不遗匹夫。”“不避亲贵，法行所爱。”只有“赏信罚必，一断于法”，法律才能取信于民。

韩非总结春秋以来各国的兴衰之由，提出：“国无常强，无常弱，奉法者强则国强，奉法者弱则国弱。”他还说：“明法者强，慢法者弱。”至于毁法者亡，在中国历史上是屡见不鲜的教训。例如，秦孝公时，任用商鞅变法，贯彻法治原则，取得了富国强兵的效果，使秦国大治，统一天下。然而，秦始皇统一六国以后，以为天下莫予独也，肆行专制，以意违法，刑戮妄加，至二世尤甚，终致不旋踵而亡。如果说秦之兴，兴于明法治；那么秦之亡，则亡于毁法治。

总括先秦时期法家以法治国的理念和法治思想的内容是何等的丰富、犀利，充满了思辨性，其影响深远，历代都以法为治国之具。作为古代的法治思想，虽有其价值，但也具有历史局限性。譬如，法家主张，重刑轻罪，便违背了罚当其罪、罪刑相等的法治原则，特别是法被视为帝王手中的治国之具。如遇明主或能发挥法的作用，如遇昏君，则难免毁法而亡。

立法原则反映了古代的法治智慧

中国古代从皋陶造律始，在漫长的历史发展过程中积累了丰富的经验，经过历代思想家、法学家的总结，形成了符合中国古代实际并且充满法律智慧的一些立法原则。

其一，立法要符合国情，体现国情的需要

中国古代是一个地大物博、政治经济发展不平衡、统一多民族的国家，这样的国情背景，充分体现在立法原则上。譬如，历代既重视朝廷的中央立法，也允许地方因地制宜进行必要的立法，发挥中央与地方两个立法的积极性。限于文献记载，清以前的地方政权立法已多不可考，只有清朝保留下来了以省为单位的地方立法——省例。有清一代，省例之类的地方立法并未遍及全国，只有江苏、广东、福建、湖南、河南、直隶、四川、山东、山西、安徽、浙江、江西等省制定了省例或其他形式的地方法规。凡涉及一省行政、民事、刑事、经济、文教、司法、风俗者，为综合性省例，如：《江苏省例》《福建省例》《治浙成规》《直隶通饬章程》《广东省例》等。此外，也有针对特定事项的专门性省例。省例仅限通行于一省，其制定须详明朝廷两院，或咨准部覆，方许颁行。省例均不得与中央立法抵触，否则无效。

除此之外，中国从秦朝起便形成了统一多民族的国家。汉唐时期，朝廷为了调整边疆民族关系便已进行了必要的民族立法。清朝统一中国以后，先后制定了适用于民族聚居地区的专门性立法，如《蒙古律例》《理藩院则例》《回疆则例》《西藏章程》《青海西宁番夷成例》以及苗疆立法等，覆盖了蒙古、新疆、西藏、青海、东北以及西南苗疆等少数民族地区。民族立法的内容繁简不一，但总体说来，不外行政、民事、刑事、经济、军事、司法、宗教等内容，形成了比较完备的民族法律体系。

其二，以严肃态度对待立法

由于立法规范着治国理政的方方面面，尤其是司法的重要依据，因此，历朝历代的统治者都非常重视立法，哪怕是王朝初建，只要条件允许，便迅速展开立法活动。唐太宗对于立法的严肃性作了形象比喻，他说：“发号施令，若汗出于体，一出而不复。”因此，他约束自己“不可轻出诏令，必须审定，以为永式”。有些皇帝如北魏孝文帝、明

太祖朱元璋不仅主持国家的重要立法，而且还笔之、削之，亲自修改。

其三，法与时转，无一成不变之法

法律作为社会的上层建筑，随着社会关系的发展与政治形态的变革，需要及时加以修改。时变而法不变，这样的法势将成为社会发展的桎梏。早在战国时期，韩非便提出“法与时转则治”的著名论断。王夫之进一步提出“天下有定理而无定法”的主张，他说：“有定理者，知人而已矣，安民而已矣，进贤远奸而已矣；无定法者，一兴一废一繁一简之间，因乎时而不可执也。”历史经验证明，凡是与社会发展和政治变革相向而行的立法，能起到推动改革的积极作用。虽主张社会政治变革但却固守成法，这种变革是虚假的，而且必定遭到失败。

其四，法贵简而能禁，刑宜轻而必行

唐玄宗时，晋陵尉杨相如向皇帝的谏言“法贵简而能禁，刑宜轻而必行”，这是他从历代法律实施的成效得失中总结的经验，深得玄宗的赞赏。王夫之对此加以肯定，说：“斯言也，不倚于老子，抑不流于申、韩，洵知治道之言乎！后世之为君子者，十九而为申、韩，鉴于此，而其失不可掩矣。”事实证明，法虽简，但便于百姓记忆和遵行，也便于官吏掌握；刑虽轻，但犯者必罚，也会起到畏刑、循法的效果。

执法原情表现了中国古代特有的司法精神

马克思在论古东方国家时说，中国是“早熟的文明”。中国古代的司法也具有某种早熟性。据文献记载，早在虞舜时代，便任命皋陶为司法官，处理“蛮夷猾夏、寇贼奸轨”的社会问题，并收到了成效。由此，皋陶被史家赞为揭开古代司法文明史的第一人。此外，西周初期，成王之弟召公在封土内实行巡行乡邑的方式，他在棠树下搭建草屋，就地审判。由于他公正司法，为百姓辨明冤枉，因此，百姓做《甘棠》之诗怀念他的功德。周朝还在司法实践中，最早应用了心理观察的方法审讯人犯，即所谓“以五声听狱讼”。这比起神断、盟誓，前进了一大步。“以五声听狱讼，求民情”的审讯方法，影响后世极为深远。

除此之外，在古代司法中，最值得称道的是执法原情。执法断罪，是先秦思想家所共同主张的。由于法是公平的象征，因此儒家认为只有执

法才能实现“中罚”；至于法家，更以“援法断罪”作为其法治思想的重要内容。至于执法断罪的制度化、法律化，最早见于晋初，三公大夫刘颂提出：“律法断罪，皆当以律令正文。若无正文，依附名例断之。其正文名例所不及，皆勿论。”唐朝更以法律的形式对这项原则加以肯定，《唐律疏议》规定：“诸断罪，皆须具引律令格式正文。违者，笞三十。”这项法律规定，文虽简但极为明确、肯定，是中国七世纪的罪刑法定，比起西方为反封建而提出的罪刑法定原则早了一千多年，而且这项法律规定一直延续到清朝，只是文字上有所增补而已。由于司法是体现一个国家法治的重要层面，中国古代延续一千多年的律法断罪、罪刑法定，突出地显示了中国古代的法治成就。为了贯彻这项法律规定，要求执法者习法、明法，明清以前，只有经过明法科、刑法科考试合格的方可执掌司法，明清两代虽然在科举中废除了明法科，但法律中专列“讲读律令”条，定期对于内外官吏考试法律，并根据成绩予以奖惩。除此之外，还规定了官吏司法不如法的惩罚，视为严重的渎职犯罪。不仅如此，从秦汉时起，便通过监察官录囚的方式进行司法监察和监督，可见，执法断罪是中国古代司法的基本要求，也是司法法治主义的突出表现。历代虽有枉法贪赃的现象，但不足以掩盖司法上的立法成就。

除执法断罪以外，中国古代司法还有原情的一面，也就是“法、理、情”三者在司法上的统一考量，这是中国古代司法特有的人文主义的体现。

所谓理，主要指道理、事理、理法，它具有普遍性的世俗规则的性质，因此司法审判中也要循理，不得悖理。至宋朝，理学家们又将宇宙万物之“极则”的“天理”与体现世俗规则的“理”相附会，并以之主宰司法，所谓“良法秉天理而定，司法秉天理而行”。

所谓情，主要指情感、人情、情理，《礼记·礼运》说：“何谓人情？喜、怒、哀、惧、爱、恶、欲，七者弗学而能。”这说明，人情是人类带有共同性的特征，即通常所说的“人之常情”。在中国古代，人情以深厚的血缘伦理亲情为基础，具有伦理性，而亲情又是具有社会性的，是社会关系在家庭（族）间的具体化。总之，人情具有伦理性、社会性、时代性，它不是个人的爱恶或少数人的趋向，而是

公认的爱恶和社会绝大多数成员的趋向。人情的标准因时代、阶级、阶层而异，但也有共性，那就是人性在正常状态下的反应。宋人真德秀在《渝州县官僚》中提出：“公事在官，是非有理，轻重有度，不可以己私而拂公理，亦不可公法以徇人情。”《名公书判清明集》中许多案例的判词也表达了按法、循理、原情三者的统一。如南宋著名司法官胡石璧在《典买田业合照当来交易或见钱或钱会中半收赎》判词中对法与情的关系作了精辟论述：“法意人情实同一体，徇人情而违法意，不可也；守法意而拂人情，亦不可也。权衡于二者之间，使上不违于法意，下不拂于人情，则通行而无弊矣。”

作为法治文明的古国——中国，其文明的主要表现就在于以法为治国理政之具，以法维持国家纲纪，督率百僚，以法保持正常的社会生产和生活秩序，以法惩治奸顽、打击犯罪，使社会安定，国家富强。汉唐以来，还设有谏官组织，以法谏正君主施政的得失，发挥拾遗补缺的作用（谏官就是以拾遗为名）。可见，在法治的基本原则上，古今具有共通性。但是，中国古代的法治是君主专制制度下的法治，法出自于君，所谓“法生于君”，又是他手中的工具，所谓“帝王之具”。因此，中国古代的法治是君主人治下的法治，由此带来了“亲、故、贤、能、功、贵、勤、宾”的八议之法和官当之条，这是中国古代法治的历史局限性。而且，随着专制制度的强化，法治的程度不断减弱，法治的范围不断狭窄，法治的作用也不断衰减。至明朝，谏官组织也被废除。政治腐败与人民的疾苦日益严重，更在西方列强的侵略下面临国将不国、民族存亡的危机。晚清提出改良君主专制政体、施行西方式的法治，就是在这样的背景下产生的。所以，研究中国古代的法治，必须划清以法治国和依法治国的界限，前者是法律工具主义，后者是法律权威主义，必须划清社会主义的依法治国和晚清维新派、民主派所提倡的资产阶级的以法治国的本质区别。今天，考察中国古代法治的得失，目的在于鉴古明今，更好地致力于建设具有中国特色的社会主义法治国家。

（张晋藩，系中国政法大学终身教授。本文摘自《民主与法制》2018年第25期。）

孙宪忠：学者要讲真话尽本分



2007年3月16日，物权法颁布。看到条文，参与起草工作的孙宪忠脑袋里一片空白，虽然物权法直接间接采纳他观点的条文多达40多个，但他心情依然五味杂陈，在沙发上一坐好几个小时，饭都不吃。后来，他和朋友开玩笑说，当时的感觉就像生了个孩子，孩子是自己的没错，但长得确实没想象中漂亮。

多年以后，在中国社会科学院法学研究所研究员孙宪忠的推动和参与下，我国《国有土地上房屋征收与补偿条例》《不动产登记暂行条例》等与国计民生密切相关的法律法规相继出台。每一

孙宪忠，陕西省西安市长安区人。中国民法学研究会常务副会长，中国社会科学院法学研究所研究员、博士生导师，第十二届全国人民代表大会代表。参与起草了物权法、《国有土地上房屋征收与补偿条例》《不动产登记暂行条例》等多部法律法规。

次，他都据理力争，希望自己的学术理念在法律法规中充分体现。而当“孩子不算漂亮”时，他说，已经可以坦然面对。

话虽如此，但这几天，他以全国人大代表的身份参加全国“两会”，大家看到的仍是那个追求精益求精的孙宪忠——他一有机会便热情地邀请其他代表阅览他有关制定民法总则(建议稿)的议案，请求多提修改意见，即便在之前的一年多时间里，他曾多次召开专家研讨会，甚至把建议稿放到“中国法学网”上，听取意见，反复修改完善。

坚韧的前行者

1993年,36岁的孙宪忠获博士后研究奖学金留学德国,专攻物权法、不动产法。当时,中国的民法知识体系强调的是所有权,少有物权之说。

孙宪忠回忆说,他在回国后第一本著作《德国当代物权法》的后记中这样写道:自己学习和掌握了很多新知识,但在别人看来都很荒唐。

第一次轩然大波,始于他参与起草社科院版本的物权法草案。他主张一体承认和平等保护的原则,也就是说,不管是公共财产还是私人财产,不要区分哪一个更重要,要平等保护。因为没有强调国家财产、集体财产的神圣,孙宪忠遭到学术界很多人的严厉批评。

从1995年起草到2007年物权法出台,争论长达13年,孙宪忠承受了巨大压力。当时一些学者提出,物权就如同买卖黄瓜,两毛钱一根黄瓜,一手交钱一手交货,就那么简单,“你孙宪忠为什么要把这事搞那么复杂”。

“不是我想搞复杂,是现实经济生活就那么复杂,而且随着社会经济发展,肯定会越来越复杂。”孙宪忠回应说,“黄瓜理论”只能解决两个人现货交易的问题,期货交易、房产产权及法院查封等问题都需要法律来明确和解决。

面对孙宪忠的“辩解”,有人指责他喝了几年洋墨水就不知道天高地厚了。说到这,59岁的孙宪忠摘下眼镜,多次轻揉眼眶,但语气依旧坚定,“很多前辈,我依然非常尊敬他们,但在学术上我坚持己见,我认为我的理论是科学的,坚持科学没有错”。

正是这份坚持,物权法保留了第四十二条第二款规定,全面修改的《国有土地上房屋征收与补偿条例》有力保障了被征地民众的权益,明确对被征地民众必须按照市场价足额补偿,确保其知情权、参与权。“最近几年,暴力强拆、群众以身抗拆的流血事件是不是少了?!”孙宪忠颇有些得意。

正是这份坚持,他长达20年不断呼吁不动产统一登记。2015年3月,《不动产登记暂行条例》正式实施,不仅解决了不动产多头登记的混乱,也极大地方便了群众,办理房产证、土地证跑一趟就能搞定。

实际上,孙宪忠的学术理念现在很好理解:以人为本、以民为本,法律中要多一些群众利益的表达和保护。“我认为这是科学的,对国家和人民有益的,所以坚持。”他说。

很长时间,孙宪忠都是少数派,少数派的很多理念最终落实到法律中,他坦言,这归功于国家经济社会的发展,法治的进步,“没有中央提出不要带血的GDP,学者再多呼吁,被征地民众的权益也很难落实”。

独立的思考者

有人说孙宪忠善于思考有前瞻性,有人说他性格怪异有缺陷,每次学术讨论,总显得跟大家不一样。不管是批评还是表扬,都不会动摇孙宪忠的学术理念,“你不能为了让别人觉得你不怪就人云亦云吧”。

出生于1957年的孙宪忠,高中毕业后当过两年农民,1976年入伍,在部队始终坚持学习,1980年1月退伍后考大学,分数超过重点线,但没达到第一志愿复旦大学新闻系录取线,于是上了西北政法学院(现西北政法大学)。

那时,他对法律的印象,仅仅来源于当时风靡的一部印度电影《流浪者》中,一名美丽善良的女律师的形象。大学期间,当他真正接触法律后,立即被其吸引,并沉浸其中。孙宪忠学习之刻苦,特别是阅读之勤奋,给身边的老师同学留下了深刻印象。

那个年代,学法律的人多数期待大学毕业后从事刑事司法工作,或者在政府机关谋一份稳定的职业。孙宪忠恰恰相反,他仍想继续学习,而且就想学民法。不管是后来读博士、出国深造,还是留任社科院任教,民法领域是他矢志不渝的选择。

“看书看多了的缘故。”孙宪忠对此解释说，越学习越能够独立思考，就愈发感觉到，对国计民生干涉程度最深的还是民法，中国今后经济社会的发展，民法知识将大有用武之地。

实际上，早在他博士毕业前，其有关国有土地使用权的博士论文，便引起了原国家土地管理局(现国土资源部)有关领导的兴趣，并向他抛出了橄榄枝。后来，他有关土地使用权、登记、抵押等方面的著作和论文，很多理论都被国土资源部吸纳进相关政策中。

在大量阅读的过程中，孙宪忠逐渐了解了物权法、不动产法，发现很多先进的理念均来自德国法律。于是，他努力学习德文，赴德留学两年系统更新了相关法律知识，回国后潜心研究并推动完善国内民法体系。

一开始，学术界对他那一套极其反对，而他敏锐地发现，司法实务界，特别是上海、江苏一带，当时有很多问题因为法律理念落后而处置不了，法官在办案时有很多疑惑。比如交易了但房产证没登记，房子归谁？买房人与其他人有经济纠纷，法院能否查封该房产？

通过一系列讲座、座谈、交流，很多法官都接受了孙宪忠新的法学理念，因为运用到司法实践中效果很好，“现在，我在法院系统的影响力可能比在学术界还大一些”，他说完，整理了下西服，爽朗地笑了起来。

法治的传播者

如果通过网络搜索梳理孙宪忠的活动轨迹，基本集中于两个时间段：全国“两会”期间、参与起草的法律法规出台前后。他说，前者是履职的需要，后者是为了让群众更好地理解法律法规。而平时，他几乎把所有时间都用在阅读学习、研究学问和教书育人上。

目前，他已发表著作20多部，仅2013年以来就有《物权法实施》《中国物权法总论》和《国家所有权的行使与保护研究》三部大型著作出版，合计240多万字。他打开手机，认真地将那三本

专著的照片找出来给记者看。

近年来，他还应德国、韩国、台湾等地一些世界著名学术刊物之邀，写了多篇有影响力的学术论文，很多观点都得到相当大的关注和普遍认同。

现在，孙宪忠的头衔越来越多，但他最看重的，始终是“教师”两字。“只要能在讲台上传播我的民法思想，我就很开心了。”他说。

在社科院，孙宪忠一直是带学生比较多的老师，他带过的博士有四五十个，法律硕士一百七八十个，现在还带着6个博士。他也是较为严格的那类老师，该批评时从来不留情面，情愿批评后回头再安慰对方不要有负担。

在校外，他是10多所高校的兼职教授，虽然大多是免费兼职，免费给同学们上课作讲座，但他乐在其中，“现在接受我学术理念的学生、青年学者越来越多，肯定比不接受我的多”。

让他颇为“烦恼”的是，他的学生跟他一样有些“怪”，“别的学生都愿意当官走仕途，或者干律师赚大钱，我的学生怎么都读书读傻了呢，大多在学校当老师、做研究。”他感叹到，脸上带着幸福的笑容。

“我对他们(学生)也没什么要求，做到讲真话、尽到学者应该尽的本分就可以了。”孙宪忠说，这也是他对自己的要求。

(本文摘自《法制网》)

勘误：《甘肃法学》2018年第3期P53页图片说明更正为：时任最高人民法院副院长罗豪才(右二)二审主审“民告官案”。

□ 观点辑览



二维码扫码支付

法律问题解构

湖南大学教授黎四奇撰文指出,二维码支付极大地提高了资金循环的效率,满足了人们快捷消费的需求。以网络技术与大数据为基础的二维码支付在实现信息流与资金流的高效结合时,它也对传统的货币法律制度、交易风险控制与承担、金融隐私权保护等衍生了“革命性”的挑战。创新即特定时代与特定场景下的创造性破坏。立于互联网、大数据、云计算的语境下,因时而进地对二维码支付所引发的货币电子化、未授权交易风险、信息权等问题进行解构是制度创新的重点所在。同时,全民金融扫盲教育亦是国家金融风险综合治理中不可或缺的环节。

法院“案多人少”的应对出路

山东大学法学院教授张海燕撰文指出,“案多人少”是目前我国法院系统的一个实际问题。

题。“案多人少”的现有应对之策陷入如下困境:员额制下增人不现实;减案是治本之策,但提高诉讼门槛迫使当事人远离诉讼欠缺正当性;多元化纠纷解决机制因权威性不足影响运行时效;深度挖掘提高诉讼效率已达边际。即便是当下法院颇为倚重的繁简分流,也因存在逻辑冲突而制约其运行时效。在我国2002~2014年民事诉讼案件的结案方式中,撤诉和调解结案率共计60%左右。可见,通过撤诉和调解结案的纠纷中蕴含着当事人能够和解的极大可能性,这为扩展调解程序的强制性适用提供了现实基础;并且还应对审前准备程序进行实质化改造,使其具有独立分流案件的程序功能。

宽严相济共同治理毒品犯罪

中南财经政法大学教授齐文远撰文指出,自上世纪八十年代以来,尽管我国一直对毒品犯罪采取高压态势,但毒品

犯罪数量、吸毒人数、查获毒品数量等却下降反升,毒品犯罪治理陷入了“越打越多”的困境。境外毒源对中国渗透加剧,毒品犯罪组织的反打击能力增强,这些客观因素增加了毒品犯罪控制的难度。从刑事治理来看,存在毒品犯罪大量适用重刑、刑罚裁量过分重视涉案毒品数量、从严治的目标群体定位不准等问题。要有效地遏制毒品犯罪上升的趋势,需要对源头犯罪、对毒品犯罪组织中的核心成员从严,对受雇佣、受指使参加毒品犯罪的人从宽,弱化涉案毒品数量的刑法意义。

商法领域需要独立的 规制体系与概念界定

中国人民大学教授叶林撰文指出,民法总则虽然提供了规范民事活动的一般准则,但能否满足合理调整商事关系的要求则依然存疑。虽然民法的基本原则可以适用于商法领

域,但由于经济活动的高速发展与日新月异,商法领域也需要自己独立的规制体系与概念界定,做到妥善地与民法进行对接,同时保留自身特色。民法很重要,商法更不能轻视,但是我们也许应当少用民法多用商法,因为这样才能满足当前商业社会的大势所趋与形势所迫。

知识产权法院的未来设想

中南财经政法大学教授吴汉东撰文指出,司法现代化的一个基本面向,就是司法专门化和一体化,专门法院对于现代诉讼具有专门性、统一性的优势,因而为现代法治国家所采用。在中国,知识产权法院发挥着司法体制改革的先导作用和知识产权保护的主导作用。审判机构专门化、审判人员专职化和审判工作专业化,是为“北京、上海、广州”知识产权法院的试点样本经验。从司法现代化目标出发,中国知识产权法院的未来建设,应考虑知识产权专门法院的合理布局,其司法改革关键在于设置知识产权高级法院。

刑法的网络空间效力

东南大学法学院教授刘艳红撰文指出,传统的属地管辖原则在网络空间失灵。害或者影响关联性标准是解决刑法的网络空间效力问题的方案之一。但是,该标准具有形式较

模糊、内容不确定、借鉴不充分、根据不明确等缺陷。与此标准相关,我国刑法亦无法原封不动地移植最低联系标准、最密切联系原则以及领土具体化说、社会关系重心说、效果原则、普遍原则等。我国的网络主权是一项事实性和领土性的物理权力。基于该网络主权观,结果及与行为的关联度模型可能是对我国管辖规定的最优解释。根据此模型,实害结果及其与行为的关系越直接,集中的法院地法院管辖地位越高;危险结果及其与行为的关系越直接,松散的法院地法院管辖地位越低。无论如何,刑法的网络空间效力的标准设定应遵循国际法主权原则、刑法体系性原则、程序正当性原则、司法技术性原则、国际法标准等五项原则。

我国网络法治的经验与启示

中南财经政法大学教授徐汉明撰文指出,我国网络治理法治体系建设历经了由“集中管控模式”向“法治模式”的转型跨越,呈现出“快速起步、重点突破、跨越转型”的样态。24年网络治理法治实践的启示是:“试验引领型”创制路径是网络治理法治建设的基本面向,“填充配套型”创制方式是网络治理法治建设的有效途径,“协调平衡型”创制手段是网络治理法治建设的可靠方法,“挖掘转化型”创制智慧是

网络治理法治建设的有力支撑。未来推进网络治理体系和治理能力现代化的路径在于准确判断网络社会治理的阶段性特征,全面分析和厘清其所依赖的社会物质生活条件;加快构建网络治理法治理论体系、学术体系、话语体系及其人才培养模式;优化网络治理结构;完善网络治理法治实施、法治监督和法治保障体系。

网络法权构建中主体性原则重要性

中国人民大学金融科技与互联网安全研究中心副研究员陈璞撰文指出,大数据和人工智能技术凸显了法律人格边界模糊和结构性不平等加大等问题,须在主体性原则的理论层次上才能有效处理。主体性原则是现代法权体系构建的根本原则,具体体现为“自由原则”的核心原则以及“理性原则”和“人文原则”两个基本原则。网络空间的发展,开辟了更高层次的人类自由——“积极自由”的可能性路径,同时也面临“消极自由”受到侵害的现实威胁,二者构成自有理论的内在矛盾。网络空间的层次性,错开了“积极自由”和“消极自由”的直接对立;网络空间的开放性,要求确立网络隐私权在落实主体性原则方面的基础性地位;网络空间的系统性,要求强化对算法的审查和监管。