

## 论社会管理创新的司法保障

刘筱彤

2012-11-19 10:01:37 来源:《决策与信息》2012年8期

自上世纪90年代以后,我国社会步入快速转型时期,市场化取向的经济体制改革成了一把双刃剑,一方面促进经济持续、迅猛发展,另一方面造成了社会矛盾与冲突激化,加速了社会结构的分化和重组,社会形势的改变客观上要求与经济体制相适应的社会管理体制的创新。在法治的语境下,社会管理的创新客观上要求法治的保障与规范。而司法是法治的最后保障,因此,社会管理创新与司法的关系,是一个需要研究的重要课题。

### 一、社会管理创新与司法的关联

社会管理创新涉及整个社会治理体制的发展与转变,而司法是维护社会体制、调控社会秩序的根本法律保障,二者具有内在的联系。

首先,社会管理创新需要司法的协同。社会管理创新是一个需要社会成员共同参与的复杂工程,从本质上来讲,必须依法治理社会、管理公共事务,实现公共利益最大化。社会管理的创新始终要求加强法治建设,唯有以法治理念为指导,以法制体系为规范依据,才能有序地推进社会管理创新。社会管理体制的创新,要求各级政府要在现有的法律框架内管理社会公共事务,同时要求司法机关不仅要依法化解诉讼纠纷,还要承担起协调社会矛盾、维护社会正义、保持社会稳定的社会管理职能。司法机关要充分发挥纠纷解决和矛盾化解的主导作用,在现行法律的框架范围内积极履职尽责,努力成为社会矛盾化解和社会管理创新的主要力量。司法在社会管理中的角色越来越重要,用司法决策规制社会生活的实践越来越普遍,司法机关不仅要履行传统的解决纠纷的职能,而且要调控社会秩序、实施权力制约、规制社会政策。<sup>①</sup>特别是在政治体制、经济体制变革的今天,在社会各领域法制化不断推进的大背景下,社会管理创新制度的形成和完善,离不开司法工作的规范、促进和监督。

其次,司法能够助益社会管理创新。现代的社会管理需要各种国家机关、社会组织和公民个人等多元主体的协同参与,并不仅仅是行政机关的职责。司法权是重要的执政权,是党领导人民管理国家和社会事务的重要方式。司法对于化解社会矛盾、维护社会公正、社会秩序和社会稳定,维护和健全社会内外部环境,促进政治、经济、社会、文化自然协调发展,具有不可推卸的责任。在推进社会管理创新、构建完善的社会管理体系中有所作为,是司法机关的职责所在。司法权作为国家权力体系的一部分,本身具有社会管理的职能。这是因为,确立规则是依法管理社会事务的核心要素,而司法就是通过化解矛盾纠纷确立规则,进而维护社会秩序。司法的保障对于社会管理的法治化具有重要的价值。司法机关运用法律的指引、评价、教育、预测和强制作用来规制社会行为,调整社会关系,引导社会风气,便是直接参与社会管理的表现,其本质上是在倡导一种满足社会司法需求的回应型司法模式。

最后,对于社会管理创新与司法的关系,需要把握好尺度,要“有所为有所不为”。司法保持能动性,以对社会的高度关切,运用各种可能的司法手段,回应或影响社会发展变化,起到正面的规制、引导、教育等功能,这是“创新”的必然要求。但

所有这些手段的运用、职能的延伸，其主体只能是作为国家司法机关的法院，因此，决不能脱离“司法”这个核心，不能对“中立裁判者”、“司法权威”、“公平公正”这些司法本质有所撼动。“强调能动司法，仍然必须遵循司法工作自身的规律，必须保持司法权最基本的特征。”<sup>②</sup>司法机关在推进社会矛盾化解和社会管理创新过程中，必须严格遵守实体法和程序法的规定，不能盲目扩大职能，既要积极有为，又要合理适度，既不缺位、不虚位，也不越位、不错位，决不能包揽、代行立法机关和行政部门的法定职责。理性地立足审判，立足本职，合理适度地主动服务、积极作为才是正确的态度，只有这样才能有效发挥其职能作用，切实维护社会和谐稳定。

## 二、社会管理创新的司法诉求

司法机关代表着国家和公共利益，担负着惩治犯罪、化解矛盾纠纷、维护社会和谐稳定的重要职能。社会管理创新对司法提出了新的诉求，司法机关要继续坚持在长期司法实践中形成的矛盾化解和社会管理的有效经验，同时要结合实际情况，不断探索新时期司法工作的特点和规律，努力提高司法工作的前瞻性、预见性、针对性和有效性，切实解决好司法实践中遇到的矛盾和问题，积极探索新形势下社会矛盾化解和管理创新的基本规律，不断提高社会管理创新能力，通过强化司法职能，化解各种利益纠纷和冲突，平衡各种社会经济利益关系，最大限度地消除不和谐因素，最大限度地调动积极因素，维护社会和谐稳定，为社会经济发展创造良好的社会环境。

(一)严守司法公正的底线。司法机关必须严守司法公正的底线，将公正严格执法作为司法工作的灵魂和生命线，正确行使司法权，提高办案质量和效率，维护社会公平正义，维护法律的尊严和权威。为此，首先，要大力加强司法队伍自身建设，大力弘扬“公正、廉洁、为民”的司法核心价值观。其次，推行“阳光执法”，增强诉讼、审判等司法过程的透明度，不断提高司法公信力。第三，要加大对司法人员的社会监督力度，广泛接受人大、政协、新闻媒体等的监督。最后，要着力加强反腐倡廉建设，坚决清除司法队伍中的害群之马，营造高效、廉洁司法的良好氛围。

(二)加强司法民主建设。司法民主建设要求司法工作必须合乎民意，确保可以有效地解决社会矛盾。为此，首先，要坚持以人为本，把人民满意作为根本标准，密切联系群众，主动服务群众，把司法工作深深植根于人民群众之中，认真解决群众反映强烈的突出问题，是司法服务于经济发展和社会和谐稳定，尤其重视对涉及民生案件的审判。其次，要坚决纠正损害群众利益和伤害群众感情的不正之风，努力建设一支严格、公正、文明、廉洁的司法队伍。最后，要借助现代科技助力司法工作，加强司法工作的科学化建设，将互联网技术引入司法工作，建立一个可以最大程度方便当事人的网络司法模式，最大程度降低诉讼成本。

(三)建立司法能动体制。“法律的基本价值取向在于在动态中实现民主与效率、个人权益与社会利益的最佳结合。因此，诉讼中的司法能动性，首先要求法院在一切可能的条件下，勇敢地承担艰巨的社会责任，综合和协调不同的社会利益，推动法律不断地向前发展，成为公平与正义的化身，法律的代言人。”<sup>③</sup>司法机关作为社会治理系统的一部分，必须用发展的眼光看待新时代出现的心需求，及时更新司法理念，进而在实践中创造新方法。为此，必须强化司法能动理念，积极探索司法能动体制和机制，使司法机关在社会矛盾的化解中取得良好的法律效果与社会效果。

(四)提升司法队伍素质。面对当前复杂的形势和众多疑难复杂的新型案件，如果不提高司法人员的司法能力是难以有效应对的。因此必须强化对司法机关工作人员的思想政治教育，使其充分认识到能动司法的深刻含义，主动、积极、有效的履行司法职责；同时不断加强对司法机关工作人员的培训，提高其专业知识和实践技能，坚实司法工作的硬实力，进而提升司法队伍的整体实力。

## 三、社会管理创新的司法回应

当代社会，司法机关与社会治理有着密切的关联，除了传统意义上的解决诉讼纷争外，还要回应社会管理需要，履行影响社会政策、调控社会秩序的职能。司法已不再是仅以裁判方式作用于社会，而是以解释法律、案件裁判、司法审查等多种方式作用于社会。<sup>④</sup>在我国加强社会管理创新的时代背景下，司法体制需要进行相应的变革，回应和助推社会管理体制的改革进程。

(一)司法为民体制。司法为民体制要求司法机关充分了解人民群众的司法需求,给人民群众提供便捷高效的司法服务,争取更多的群众主动参与到相关工作中来,有效的化解社会矛盾,提高司法的公信力。

1. 加强法制宣传和送法服务,深入开展“送法进机关、送法进企业、送法进农村、送法进社区、送法进学校”活动,为群众送去法律知识,引导群众依法维权,不断提高广大人民群众的法制意识和依法维权、自我约束的能力。

2. 根据工作需要,在流动人口较多或者和谐共建地区设立巡回审判法庭或者审判点,对当地案件就地高效解决,“便利群众参与诉讼,便利人民法院审理案件”,强化司法效果。

3. 创新实施社矫安帮工程,全面启动社区矫正平台建设,逐步建立融刑罚执行、监督管理、教育矫正、帮困扶助、心理矫正、公益劳动、技能培训等多项功能为一体的县级社区矫正服务指导中心。

4. 大力加强司法所规范化建设,将司法行政工作触角向基层延伸,在村(社区)试点建立融法制宣传、人民调解、社矫安置等司法行政职能于一体的法治驿站(司法行政工作站)。

5. 以诉讼服务中心为载体创新社会管理新机制。诉讼服务中心是由天津高院2008年起创设的,是天津市三级法院践行司法为民,创新社会管理的重要举措,经几年的实践取得了较好的社会效果。“它以方便人民群众诉讼,保障诉讼权利的实现,促进公正与效率为目的,是一个集诉讼指导、诉前调解、诉讼救助、法律咨询、法官联络、案件查询、判后答疑、信访接待等多种职能为一体,贯穿诉讼及其前后延伸过程的诉讼服务机制和工作平台。”<sup>⑤</sup>可以最大限度地匹配司法理念与人民群众的司法需求,进而化解社会矛盾。

(二)司法能动体制。化解社会矛盾,单靠司法机关“孤军奋战”解决不了根本问题,必须整合社会资源,建立司法能动体制,创新社会管理的新渠道、新方法,走多元化途径。这一过程中,法院必须发挥能动作用,紧紧依靠政府的支持和配合,并借助整个社会的力量建立司法联动机制。

1. 诉讼与非诉讼相衔接,合力推进社会矛盾化解。非诉讼方式是诉讼的补充形式,更有利于化解社会矛盾。调解工作是诉讼程序之外的纠纷解决渠道,要以案结事了为目标,落实全程调解。要自觉把“调解优先、调判结合”工作原则贯彻落实到社会矛盾化解中,进一步强化民商事案件调解工作,做好诉前调解、立案调解、庭前调解、委托调解和协助调解工作,加大再审调解工作力度,积极探索刑事自诉案件调解、轻微刑事案件当事人和解、刑事附带民事诉讼案件调解的新方式,着力做好行政案件协调工作,努力做好执行案件和解工作,制定和落实司法为民措施,继续在完善调解工作机制、规范工作程序、提高调解质量、提高自动履行率上下工夫。要遵循“面向农村、面向基层、面向群众”和“方便人民群众诉讼,方便人民法院依法、独立、公正、高效行使审判权”的原则,建立与人民调解组织、村民自治组织、基层司法所的联系网络,努力实现诉讼与非诉讼纠纷解决方式的更好衔接。

2. 将矛盾预警处置机制落到实处。对有造成社会公共安全事件的苗头性、倾向性问题进行风险评估,提前制定处置预案,掌握危机公关能力,及时采取应对措施,妥善处理案件审判程序中发现的可能带来消极影响的问题,可以充分发挥刑事打击和保护功能,妥善审理与未成年人权益保护有关的案件,配合社区、妇联、学校等部门,开展预防未成年人犯罪教育,有效防止和减少未成年人犯罪。

3. 着眼管理创新,规范司法建议工作。法院是解决社会纠纷的机构,通过案件审理,往往能够深刻的体察人民群众需求与社会管理理念的矛盾,因此可以很好地提供社会管理改进的建议,有利于政府及时把握人民需求、改进社会管理方法,提高社会管理水平。然而,司法建议对于建议单位没有刚性的要求和监督,使得多数司法建议流于形式,进而影响法官在工作中思考、建议的积极性。应当重视司法建议的反馈和落实,建立司法建议跟踪回访制度,追踪建议措施的落实情况,要求建议上级主管单位加以督促。主动争取党委和人大对司法建议工作的领导和支持,把司法建议开展情况作为向党委、人大汇报工作的重要方面;与政



隐藏评论

用户昵称:  (您填写的昵称将出现在评论列表中)  匿名

请遵纪守法并注意语言文明。发言最多为2000字符（每个汉字相当于两个字符）

0612

发表

中国社会科学院电话: 010-85195999    中国社会科学网电话: 010-84177865; 84177869    Email: [skw01@cass.org.cn](mailto:skw01@cass.org.cn)

投稿邮箱: [skw01@cass.org.cn](mailto:skw01@cass.org.cn)    网友之声信箱: [skw02@cass.org.cn](mailto:skw02@cass.org.cn)    地址: 中国北京建国门内大街5号

版权所有: 中国社会科学院 版权声明    京ICP备05072735号