

我国社会保险法律制度建设的里程碑

全国人大常委会法制工作委员会副主任 信春鹰

社会保险制度是通过社会统筹的方式筹集资金，在社会成员年老、疾病、工伤、失业、生育等情况下以国家名义向参保人提供帮助的制度。社会保险具有强制性、普遍性、权利与义务相一致的特点。所谓强制性，是指社会保险的相关方必须依法缴纳社会保险费，不缴纳社会保险费要承担法律后果。所谓普遍性，是指法律覆盖的主体是普遍的，和商业险不同，社会保险相关主体的义务法定，不是个人选择。所谓权利与义务相一致，是指社会保险待遇的享受和个人缴费积累的水平相一致。一般认为，社会保险制度的发展与市场经济的发展相联系，市场经济的原则是自由竞争，自由竞争的结果是强者恒强，社会保险制度弥补了市场经济的缺位，使得劳动者在缺乏市场竞争能力的情况下可以得到社会保险制度的帮助。

我国社会保险制度是从上个世纪九十年代起逐步探索、建立起来的，它的产生和发展与经济体制改革相配套。在计划经济体制下，我国广大企业职工实行的“企业保险”、“单位保险”制度，每个人都是“单位人”，由所在单位承担社会保险功能。农民实行的是沿袭数千年的“家庭保障”，靠“养儿防老”。随着社会主义市场经济改革的深入，建立社会保险制度，实现社会成员之间的互助共济，是社会保障制度的重大历史性转变，也是社会文明进步的重要体现。社会保险作为保障人民群众基本生活和维护社会稳定的重要制度，已经成为社会主义市场经济体制的重要支柱。

社会保险制度改革二十年来，社会保险实践取得重要成就，包括基本养老、基本医疗、工伤、失业和生育等五项保险的社会保险制度框架基本形成，各项

社会保险覆盖范围不断扩大，参保人数不断增加，社会保险保障水平大幅度提高，社会保险基金规模不断扩大，抗风险能力不断增强，社会保险的作用越来越重要。但是制度运行中也存在一些突出的问题和矛盾。如社会保险制度的覆盖范围还比较窄，大量的灵活就业人员没有进入到制度中来；农民没有系统的制度安排；社会保险制度中不同的社会群体不同的制度安排由其社会身份和户籍设计，不同身份的制度之间缺乏衔接；社会保险基金统筹层次不高，不同地区之间转移接续困难；基本养老保险、基本医疗保险、生育保险等主要靠政策规范，法制化的水平不高，强制力不够，等等。因此，通过社会保险立法，加快社会保险法制建设，完善社会保险制度，是完善社会主义市场经济体制，建设小康社会的当务之急。

社会保险立法曾经列入第八届、第九届全国人大常委会立法规划。由于当时社会保险制度还在探索之中，有关各方对社会保险制度的发展方向、基本模式等还未形成较为统一的认识，尤其是农村居民和城镇居民的社会保险制度建设还未提上议事日程，立法时机尚不成熟，未能提交全国人大常委会审议。十届全国人大常委会第三次将社会保险法列入立法规划，并明确提出，社会保险法作为我国社会主义市场经济法律体系的支架性法律，应当在2010年前完成。2007年11月，国务院常务会议讨论通过了社会保险法草案，并提请全国人大常委会审议。2007年12月，第十届全国人大常委会第三十一次会议对草案进行了初次审议，2008年12月，第十一届全国人大常委会第六次会议对草案进行了第二次审议。会将草案向社会公布公开征求意见。社会各方面对制定社会保险法

反响强烈，提出了7万多条意见和建议。2009年12月，第十一届全国人大常委会第十二次会议对社会保险法草案进行第三次审议。其后，全国人大常委会法工委根据常委会组成人员意见和有关意见，会同国务院有关部门对草案又作了一些修改。2010年10月28日，第十一届全国人大常委会第十七次会议对草案进行了第四次审议，通过了社会保险法，于2011年7月1日起施行。这部法律的制定过程，是我国社会保险制度不断发展完善的过程，也是立法与改革发展同步推进的过程。社会保险法总结了我国社会保险制度改革实践经验，明确了社会保险的基本制度和公民的社会保险权利，它的颁布和实施，对完善我国社会主义市场经济体制，加快建立覆盖城乡居民的社会保障体系，保障人民群众共享发展成果，促进社会主义和谐社会建设，保证国家的长治久安，具有十分重要的意义。

社会保险法总结了社会保险制度发展的经验，对现行的制度进行了完善，对尚在探索中的制度，也明确了方向，巩固了改革成果，为社会保险事业的发展提供法律保障。

一是确立了社会保险的基本制度，提高了社会保险制度的法制水平。社会保险法出台前，只有工伤保险和失业保险制定了行政法规，基本养老保险、基本医疗保险和生育保险主要依据中央和地方的政策调整，政策不统一，规范层次不高，约束力不强。社会保险法第二条明确规定，“国家建立基本养老保险、基本医疗保险、工伤保险、失业保险、生育保险等社会保险制度，保障公民在年老、疾病、工伤、失业、生育等情况下依法从国家和社会获得物质帮助的权利。”并对基本养老、基本医疗、工伤、失业和生育等五项保险分别专章规定，对各项保险的覆盖范围、制度模式、资金来源、享受待遇的条件等作了规定，以法律形式确立了社会保险的基本制度，增强了参保人对社会保险制度的信心。

二是建立了覆盖城乡全体居民的基本养老保险制度和基本医疗保险制度。社会保险具有互助共济性质，是社会财富的再分配形式。社会保险制度中，交纳社会保险的人已向退休享受社会保险的人、收入高的人向收入低的人、健康的人向患有疾病的人的财富的再分配，体现了社会公平，是社会主义制度的一条重要原则。我国是一个发展中的大国，人口众多，经济社会发展不平衡，要让人民群众共享发展成果，这就要求社会保险制度应当尽可能覆盖全体公民。社会保险制度发展的早期，参保人员主要是正规单位的职工，多数非公有制企业职工、灵活就业人员和农民工没有参加到制度中来。随着建立和完善覆盖城乡居民

的社会保障体系力度的加大，近几年国家相继出台了新型农村合作医疗和新型农村社会养老保险政策，有的地方还出台了城镇居民社会养老保险政策，社会保险的覆盖面愈来愈大。社会保险法根据实践的进展情况，扩大了职工基本养老保险和基本医疗保险的覆盖范围，并将新型农村社会养老保险、城镇居民社会养老保险都纳入基本养老保险、基本医疗保险，实现了基本养老保险、基本医疗保险制度的全覆盖，为人民群众实现老有所养、病有所医提供了法律保障。

三是明确了统筹城乡居民社会保险的发展方向。统筹城乡经济社会发展是中央提出的重大战略决策。我国城乡经济社会呈二元结构，发展不平衡，随着城镇化的快速发展，统筹城乡发展具备一定的条件。目前，一些地方正在积极推进城乡社会保险统筹发展，取得积极的效果。社会保险法对统筹城镇居民社会养老保险和新型农村社会养老保险作了原则性规定。此外，还明确了农民工平等参加社会保险的权利，鼓励在城镇稳定就业的农民工与城镇职工参加同样的社会保险，这是对农民工融入城市所作的一项重要的制度安排，将有力地推动我国城市化进程。

四是建立了社会保险关系转移接续制度。我国社会保险基金统筹层次不高，劳动力的流动性又比较大，跨统筹地区就业参保人员的社会保险关系转移接续困难，损害了参保人员的权利，影响了其参保的积极性。由于转移接续难，导致流动就业的农民工大量退保、不参保，不利于扩大社会保险的覆盖范围，也影响了全国统一的人力资源市场的形成。为此，社会保险法对基本养老保险关系、基本医疗保险关系和失业保险关系的转移接续分别作了规定，保护了参保人员的合法权益。

五是明确了提高社会保险基金统筹层次的方向。社会保险法草案提请审议时，基本养老保险少数实现省级统筹，多数还是县、市级统筹。统筹层次低，基金不能调剂使用，导致经济发展水平高的地区，企业缴费水平低而且基金仍有大量结余，经济发展水平低的地区企业缴费负担重，在市场竞争中处于不利地位，加重了区域经济发展的不平衡。社会保险的一个基本属性是社会共济，统筹层次越高，筹集资金的能力就越强，基金的使用效率就越高。在我国现实情况下，提高社会保险基金的统筹层次，可以降低社会保险费的总体水平，也有利于缓解区域经济发展不平衡的状况。为此，社会保险法规定，基本养老保险基金逐步实行全国统筹，其他社会保险基金逐步实行省级统筹。这将有力推动社会保险基金提高统筹层次的步伐。

六是明确了政府在社会保险中的责任。社会保险

不仅是社会成员之间的互助共济，国家也要承担重要责任。从国外的情况看，各国社会保险支出占财政支出的比重都比较大。我国虽然各级政府每年对基本养老保险有补贴，但是没有制度化，不能形成明确的预期，同时补贴还比较少，制度转轨成本没有明确的说法，企业缴费负担比较重，明确政府在社会保险中的责任，有利于减轻企业的缴费负担，增加了制度的吸引力和人民群众的信心。因此，法律明确了政府应当承担社会保险制度的转轨成本、对社会保险基金的补贴责任和社会保险基金支付不足时的兜底责任以及承担社会保险制度运行费用。从我国基本国情和社会主义初级阶段的实际出发，社会保险法确立了广覆盖、保基本、多层次、可持续的方针，在制度设计上，既体现社会保险公平性的要求，又体现激励和引导作用，将缴费与享受社会保险待遇挂钩，坚持权利与义务相适应。通过增加政府公共财政投入，对收入比较低的农民和城镇居民作适当的普惠式制度安排，加大社会财富再分配力度，防止和消除两极分化，实现制度的公平正义。

七是明确了社会保险费统一征收的原则。目前社会保险费征收体制不统一，既有社会保险经办机构征收，也有税务机关征收，尤其是在同一地区按险种由不同征收机构征收，增加了征收成本，降低了征收效率。同时企业要面对不同的征收机构，也增加了企业的负担。实行统一征收，有利于提高效率，降低征收成本，因此，法律明确了社会保险费统一征收的原则。

八是完善了社会保险基金的监督机制。社会保险法明确规定：“国家对社会保险基金实行严格监管。国务院和省、自治区、直辖市人民政府建立健全社会保险基金监督管理制度，保障社会保险基金安全、有效运行。县级以上人民政府采取措施，鼓励和支持社

会各方面参与社会保险基金的监督”。社会保险基金是人民群众的“养命钱”，保障基金安全至关重要。社会保险法明确了基金监督中的政府责任，同时也规定了各级人大常委会对社会保险基金的监督职责，完善了社会保险行政部门、财政部门和审计机关的行政监督职责，同时，强化了社会保险监督委员会的作用，加强了社会保险基金的社会监督，完善了社会保险基金的监督机制。

社会保险法即将于2011年7月1日正式施行。贯彻落实社会保险法规定，是各级政府义不容辞的责任，也是社会保险相关方面的法定义务。社会保险制度实施的前提是劳动合同制度的落实。从短期看，个人不按照劳动合同法的规定参加社会保险，表面上似乎减轻了劳动成本，实际上是预支了未来的保障。企业不按照法律的要求为劳动者缴纳社会保险，本身就承担了违法成本，逃避社会责任，可能会面临严重的法律后果。我们要从全面建设小康社会、构建社会主义和谐社会的高度来认识社会保险法贯彻实施的问题。党的十七大报告提出，到2020年基本建立覆盖城乡居民的社会保障体系，人人享有基本生活保障。社会保险是社会保障的重要组成部分，在整个社会保障体系中居于核心地位。我国正处于工业化、城镇化发展的中期，也是社会矛盾的突显期，收入分配差距较大，社会财富过于集中，失地农民生活缺乏保障，等等，要切实解决经济社会发展中出现的各种突出矛盾，实现经济社会全面协调可持续发展，就要把保障和改善民生作为一切工作的出发点和落脚点。认真贯彻实施社会保险法，发挥社会保险再分配的调节作用，让人民群众共享发展成果，是深入落实科学发展观，促进经济社会全面协调可持续发展的必然要求，也是构建社会主义和谐社会，实现国家长治久安的重要保证。

在新的历史起点加快推进法治建设

国务院法制办副主任 袁曙宏

改革开放32年来，我国的社会主义法治建设取得了丰硕的成果。站在新的历史起点上，我们不仅要认真总结30多年来法治建设的重大成就和宝贵经验，更要从新的历史高度出发，更加高扬中国特色社会主义法治的旗帜，全面谋划和加快推进今后较长一段时期的社会主义法治建设，全面落实依法治国基本方略，努力创造无愧于我们民族和时代的中国特色社会

主义法治建设的更大成绩。

一、在新的历史起点谋划和推进法治建设，就要从全面建设小康社会的奋斗目标出发，把法治放在更加重要、更加突出的全局性、基础性和战略性地位，加快建设社会主义法治国家和法治政府

总结改革开放32年来的经验，最基本的一条就是我们一往无前、一以贯之地进行了经济、政治、文

化、社会等各个方面的体制、机制和制度的改革与创新。改革本质上就是自我革命，就是“变法”，就是旧制度的革除和新制度的建立。没有30多年来的制度重塑和创新，社会主义中国就不可能迸发出空前的活力，中国特色社会主义就不可能显示出强大的生命力，中国人民就不可能创造出经济社会发展的奇迹！

邓小平同志在改革开放初期就已经极其深刻地指出：制度“更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”。制度更带有根本性，是因为党章、宪法、法律等是党和人民普遍意志和根本利益的集中体现，是对改革开放路线、方针、政策和一系列重大问题的明确规定，是对中国特色社会主义事业的前进方向、基本准则和行动依据的根本确立；制度更带有全局性，是因为只有严格厉行制度，才能保证在中国这样一个面积辽阔、人口众多、地区差异很大的多民族大国，实现国家统一、法治统一、政令统一和市场统一，避免各自为政和各行其是；制度更带有稳定性，是因为科学的制度是政治、经济和社会秩序的基石，具有刚性、规范性和可预期性，不随少数人主观意志的改变和经济社会局部情况的变化而轻易变动，更不能朝令夕改；制度更带有长期性，是因为党章、宪法和法律是遵循严格的民主程序制定的，是以国家强制力和党的最高纪律保障实施的，是对实践中形成的成功经验和改革成果的确认与总结，一经颁布和施行，便具有持久的约束力和导向性，可以保证经济社会的持续、协调发展和党与国家的长治久安。

客观分析我国法治发展的现状，我们虽然取得了辉煌的成就，但面对新形势新任务，从总体上看，法治建设在力度和措施上与制度所具有的根本性、全局性地位还不相适应；制度供给在质量和数量上与党的理论创新步伐和经济社会发展速度还不相适应；制度执行在公正和高效上与人民群众的要求和期望还不相适应；制度遵守在自觉和普遍上与制度所应有的权威性和公信力还不相适应。小平同志早在1992年初巡视南方的谈话中曾经断言：“恐怕再有三十年的时间，我们才会在各方面形成一整套更加成熟、更加定型的制度。在这个制度下的方针政策，也将更加定型化。”这是一个十分重大、十分有预见性的全局性和战略性判断。按照党的十七大的要求，我们到2020年要全面建成惠及十几亿人口的更高水平的小康社会，届时不仅经济要更加发展，而且民主要更加健全，各方面制度要更加完善，依法治国方略要深入落实。这与小平同志断言的时间基本吻合。任务紧迫而艰巨。制度的核心是法治，制度建设的重点是法治建设。这就要求我们必须进一步解放思想，与时俱进，继往开来，把思想认识从重经济建设、轻法治建设的

观念中转变过来；把法治建设从重立法、重形式、重宣传，轻执法、轻落实、轻效果的倾向中转变过来；把法治工作从重治民、重处罚、重管理，轻治官、轻教育、轻服务的方式中转变过来。要始终牢牢抓住制度建设这个根本建设，把法治放在更加重要、更加突出的全局性、基础性、战略性地位来谋划和推进，像注重经济建设那样注重法治建设，像规划部署经济工作那样规划部署法治工作，像考核评价经济发展成绩那样考核评价法治发展成绩，在重视程度、领导力度和推进速度上都要进一步增强紧迫感与责任感，努力开创中国特色社会主义法治建设的新局面，不断把建设社会主义法治国家和法治政府推进到新水平和新阶段。

二、在新的历史起点谋划和推进法治建设，就要把法治作为深入贯彻落实科学发展观的基本方式，既要重视科学发展的观念转变，更要重视科学发展的制度供给和制度保障

深入贯彻落实科学发展观，既是一场深刻的观念变革，更是一次全面的制度创新。我们要勇于把自己的思想从各种不符合、不适应科学发展的观念中解放出来，但观念的变革容易受到旧体制、机制和制度的影响与束缚，容易反复、停顿甚至逆转；因而，我们更要勇于建立一整套支持、推动和保障科学发展的长效体制、机制和制度体系，把科学发展建立在制度化的基础上，纳入法治化的轨道内。

科学发展观的第一要义是发展，这就要求必须进一步完善社会主义市场经济体制，坚决革除各种不利于发展的机制和制度弊端，让发展的活力竞相迸发，让创新的源泉充分涌流。科学发展观的核心是以人为本，这就要求必须加快完善以人为本、保障人权、公共服务等方面的法律法规和制度体系，使人的尊严、价值和利益得到充分保障，使人民群众在经济社会发展中的主体地位和主人翁作用得到完全确立。科学发展观的基本要求是全面协调可持续，这就要求必须以科学合理的体制、机制和制度促进生产关系与生产力、上层建筑与经济基础相适应，促进现代化建设各个环节、各个方面相协调，促进速度与结构质量效益相统一。科学发展观的根本方法是统筹兼顾，这就要求必须通过经济布局、发展规划、职能转变、财政支持、权责配置、评价标准、干部制度和奖惩机制等一整套法律法规和制度安排，来保证城乡、区域、经济社会、人与自然、国内国外的和谐协调发展，保证中央与地方关系、个人利益与集体利益、局部利益与整体利益、当前利益与长远利益的统筹兼顾。

总之，我们应当把法治作为深入贯彻落实科学发展观的基本方式和有效载体，通过制度供给、制度导

向、制度创新来解决制约科学发展的制度空白、制度缺陷和制度冲突。我们要认识到，越是从发展的早期进入发展的中期和后期，越是从粗放发展阶段转向科学发展阶段，制度的保障和推动作用就越加凸现，就越需要通过法治来克服在发展过程中人们个体行为选择和政府决策行为选择的功利化、短期化、表面化现象，防止对个人利益、局部利益、暂时利益的过度追逐，纠正各种重速度轻效益、重总量轻质量、重效率轻公平、重当前轻长远的做法。我们要通过不懈的努力，逐步建立一套充满活力、富有效率、更加开放、更加公平、更加有利于科学发展的完善体制、有效机制和具体制度，使科学发展观不仅管一般而且管根本，不仅管局部而且管全局，不仅管一时而且管长远，不仅是科学发展的理念而且是科学发展的制度体系，从而为发展中国特色社会主义提供强大动力和制度保障。

三、在新的历史起点谋划和推进法治建设，就要把法治作为发展社会主义民主政治的根本保障，既要重视领导干部在民主政治建设中的表率作用，更要重视推进社会主义民主政治的制度化、规范化和程序化

人民民主是社会主义的生命，而法治则是实现人民民主的根本保障。改革开放以来，我们坚定不移地走中国特色社会主义民主政治发展道路，把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有有机统一起来，不断推进社会主义民主政治的制度化、规范化、程序化，保证了党和国家最高领导权的平稳交接，保证了党和国家领导集体的坚强有力，保证了党和国家的长治久安。

推进社会主义民主政治的制度化，就是把适应社会主义初级阶段民主政治要求的基本政治体制、政治原则、政治架构、政治组织等确认下来，使其定型化、体系化、权威化，成为发展社会主义民主政治的坚实制度基础；推进社会主义民主政治的规范化，就是把有利于扩大人民民主、保证人民当家作主的民主选举、民主协商、民主决策、民主管理、民主监督等固定下来，使其成为普遍遵循的行为准则，成为发展社会主义民主政治的具体实现方式；推进社会主义民主政治的程序化，就是把广大人民群众行使民主权利、进行民主监督的步骤、过程和方法等确定下来，使其得到严格遵守，成为发展社会主义民主政治的基本程序保障。

实现社会主义民主政治的制度化、规范化和程序化，这是我们党在对我党社会主义民主政治建设经验全面总结的基础上确立的一个重要目标，是对十年“文革”“大民主”教训深刻反思之后得出的一个精辟结论，是中国特色社会主义民主政治发展的一个鲜明

特征。毫无疑问，在中国这样一个民主传统薄弱、人治传统很深的国家，建设社会主义民主政治需要高度重视各级领导干部的身体力行和率先垂范作用，需要高度重视对他们民主精神的培育、民主作风的培养和民主能力的提高；但是，人与制度相比，制度的作用无疑更根本、更稳定、更长久、更有决定性意义。我们要继续坚持和完善人民代表大会制度、中国共产党领导的多党合作和政治协商制度、民族区域自治制度以及基层群众自治制度，这是中国特色社会主义民主政治的基本体制和根本制度；要加快人民民主实现方式与程序方面的立法和制度建设，这是广大人民群众行使民主权利的具体规则保证；要建立健全决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调的权力结构和运行机制，这是保证人民赋予的权力始终用来为人民谋利益的有效权力架构。要把依法治国的基本方略、依法执政的基本方式和依法行政的基本准则真正落到实处，不断提高依靠制度治国、执政和行政的水平，努力开启建设社会主义政治文明的新时代。

四、在新的历史起点谋划和推进法治建设，就要把法治作为构建社会主义和谐社会的牢固基石，既要重视采取有力措施化解社会矛盾和纠纷，更要重视通过完善制度从源头上有效预防和减少社会矛盾和纠纷

经过 30 多年的改革开放，我国已进入改革发展稳定的关键时期。改革的难度在加大，复杂性在加深，利益冲突在加剧，各种矛盾的关联性、集聚性、突发性进一步增强；很容易引发群体性事件，造成社会动荡和局部危机。同时，人民群众的民主法治意识和权利保护意识不断增强，对公平正义和公共服务的要求越来越高。这些既给我们推动科学发展、促进社会和谐带来了很大的压力，但也增添了内在的动力。

发展是政绩，稳定也是政绩。发展是第一要务，稳定是第一责任。近年来，我们高度重视化解各类社会矛盾和纠纷，努力维护社会稳定，营造了总体和谐的社会环境，取得了来之不易的可喜成绩。但化解矛盾纠纷是一项长期、复杂和艰巨的社会系统工程，旧的矛盾纠纷解决了，新的矛盾纠纷又会产生，过多依赖事后补救、末端治理的纠纷解决方式，很容易陷入盲目被动、疲于应付、甚至恶性循环的困境，无法从根本上解决问题。因而，我们不能仅仅停留在治标层面上去解决各种社会矛盾和纠纷，头痛医头，脚痛医脚，甚至本末倒置，而应当深入分析产生这些矛盾和纠纷的制度层面的原因，努力以制度防纠纷于未起，化矛盾于未发，把法治作为构建社会主义和谐社会的牢固基石，把以人为本、公平正义作为法治建设的核心和灵魂，通过整体、全面、合理的制度安排，来有效预防和减少社会矛盾与纠纷。

诚然，制度建设和制度创新的成效有一个从小到大、从隐性到显性的过程，难以立竿见影，快速见效。但是，制度的导向和预期作用却使其收益随着时间的推移呈现雪球效应，制度执行得越持久、越稳定，其成效就越成倍放大；而如果我们现在在制度建设上稍有松懈，未来出现的问题却可能是全局性、长期性、甚至是灾难性的，解决起来事倍功半，积重难返。这方面的正面例证不胜枚举，负面教训也极其深刻。当前，我们要特别重视进一步健全和完善保护公民权益类法律制度、公共服务体系类法律制度、社会管理类法律制度、制约公共权力类法律制度、化解社会纠纷类法律制度。在每类法律制度下，均应包括若干子制度，如在保护公民权益类法律制度下，应至少包括维护公民权益表达、实现公民权益协调、提供公民权益保障、确保公民权益补偿等子制度。要使上述5类法律制度相互依存、紧密配合，共同构成促进全社会和睦相处、和衷共济、和谐发展的法律制度体系。

在新的历史起点谋划和推进法治建设，既是时代的紧迫要求，也是人民的普遍呼声。我们只有紧紧围绕全面建设小康社会这一奋斗目标，牢牢把握推动科学发展、建设民主政治、促进社会和谐这三个重大任务，才能准确抓住今后较长一段时期法治建设的本质

和方向，也才能为中国特色社会主义法治建设注入根本动力和活力。我们必须坚定不移地走中国特色社会主义法治道路，既要积极借鉴、吸收世界各国的优秀法治文明成果，更要立足我国国情总结自己的法治经验，适应自己的法治需求，彰显自己的法治特色，创新自己的法治举措，而绝不能搞“全盘西化”，绝不能搞“全面移植”，绝不能搞“照抄照搬”。我们要清醒地认识到，经过32年的改革开放，中国已经具备一定的经济基础和物质条件，对实现法治的需求和渴望比以往任何时候都更加迫切；我们已经几十年立法、执法、司法、守法、普法以及法学教育与研究的成果和经验，也已经有20多年的地方、基层、行业依法治理的成果和经验，更有10余年全面推进依法治国和依法行政的成果和经验，实现法治的可能性和现实性比以往任何时候都更加真切。任何妄自菲薄或悲观失望的看法都是没有根据的。只要我们在中国共产党的领导下，坚持法治规律与中国国情的创造性结合，坚持自上而下政府推动与自下而上全民参与相结合，坚持依法治国、依法执政、依法行政相互推进，法治国家、法治政府、法治社会一体建设，就一定能在社会主义中国创造出与经济建设奇迹相媲美的法治建设奇迹。

创新和加强审判管理 推动人民法院工作科学发展

最高人民法院院长 王胜俊

创新和加强审判管理，这是落实“深入推进社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法”三项重点工作，实现新时期人民法院科学发展的重要举措；是践行“党的事业至上、人民利益至上、宪法法律至上”，“为大局服务、为人民司法主题”和落实“从严治院、公信立院、科技强院方针”的必然要求。既是重要司法理念问题，也是重要司法实践问题。

一、关于对创新和加强审判管理重要性和必要性的认识

审判工作是社会管理的重要方面；创新审判管理是推进社会管理创新的重要内容，也是三个五年规划纲要的重要组成部分。当前，人民法院执法办案任务越来越重，人民群众对司法的要求越来越高，司法环境更加复杂，司法公信力受到严峻挑战。这一切，都对人民法院推进审判管理创新提出了新要求。

从形势任务看，创新和加强审判管理，是人民法院为经济社会发展大局服务的必然要求。随着经济社会的深入发展，人民法院承担的职责任务愈加繁重。特别是国际金融危机爆发以来，我国面临的国际形势更加复杂多变。虽然世界经济总体上度过了最困难阶段，出现回暖迹象，但国际金融危机的影响尚未消除，实现经济全面复苏将是一个缓慢而复杂的过程。在这种形势下，既要保持经济平稳较快发展，又要调整经济结构、管理好通胀预期，对我国经济发展提出了严峻挑战。同时，国内各种社会矛盾累积叠加，敏感性、关联性、对抗性日益增强，维护社会和谐稳定的任务更加繁重。面对复杂多变的国际国内形势，面对越来越繁重的执法办案任务，人民法院必须大力创新和加强审判管理，更好地贯彻执行宪法法律，更好地维护人民权益，为经济社会发展提供更加有力的司

法保障。

从群众呼声看,创新和加强审判管理,是促进司法公正、廉洁、为民的必然要求。近年来,人民群众对司法的期待越来越多,对司法的要求越来越高。他们不仅期望裁判结果公平公正,还要求裁判过程公开透明;不仅期望司法公正廉洁,还要求司法文明高效;不仅期望诉讼便民利民,还要求法官亲和热情。从司法实践来看,尽管绝大多数案件的裁判是公正高效的,绝大多数法官是廉洁文明的,但也确实存在着少数案件裁判不公、效率不高,少数法官司法不廉、作风不佳等问题。我们必须看到,一些司法不廉问题的产生都与案件有关,都与管理有关。保证司法廉洁,必须创新和加强审判管理,从制度上、管理上堵塞漏洞。实践证明,法院的党风廉政建设离开对审判工作的管理是不会有效果的。群众的要求和期盼,就是我们的工作目标,就是我们的努力方向。所有的执法办案工作,所有的制度机制设计,所有的工作要求措施,都必须服务于群众的要求和期待。人民法院只有大力创新和加强审判管理,实现司法公正、廉洁、为民这一总目标,才能适应建设公正高效权威的社会主义司法制度的需要,落实好司法为民的根本要求,才能有效解决人民法院自我评价与外部评价的差距问题,不断提升司法公信力。

从自身建设看,创新和加强审判管理,是实现人民法院科学发展的必然要求。当前,人民法院面临的主要矛盾仍然是人民群众日益增长的司法需求与人民法院司法能力相对滞后的矛盾。形成这种状况的重要原因就是案多人少的矛盾日益突出,司法资源配置不够合理,审判执行工作机制不够完善,等等,这已经成为制约人民法院工作科学发展的“瓶颈”。要解决好这些问题,仅仅靠增加审判力量、靠加强思想教育、靠一般性的工作要求是不够的,必须更加注重科学管理,更加注重创新管理机制,更加注重挖掘内部潜力,更加注重统筹兼顾。审判管理涉及人民法院各个业务部门,环节多,难度大,要求高,是需要我们下更大功夫、努力抓紧抓好的重要环节。一些法院之所以出现年底停止收案、突击结案、案件积压等现象,固然有案多人少等客观原因,但更重要的是缺乏科学有效的审判管理。必须通过创新和加强审判管理,调整人员结构,优化资源配置,完善审判、执行工作运行机制,增强队伍建设活力,推动人民法院执法办案及其他各项工作科学发展。

各级人民法院要本着对党和人民高度负责、对宪法法律高度负责、对审判事业高度负责的精神,将创新和加强审判管理摆上更加突出的位置,强化管理意识,加大工作力度,促进司法公正高效。

二、关于创新和加强审判管理的目标任务

审判管理,就是人民法院通过组织、领导、指导、评价、监督、制约等方法,对审判工作进行合理安排,对司法过程进行严格规范,对审判质效进行科学考评,对司法资源进行有效整合,确保司法公正、廉洁、高效。创新和加强审判管理要紧紧围绕这些方面大胆进行探索和实践。当前,要重点抓好五项工作:

一是创新和加强审判质量管理,确保司法公正。质量是案件的生命。把好案件质量关,防止冤假错案,避免疏漏瑕疵,是实现公正司法的基本要求。要加强宏观层面的审判质量评估。科学的审判质量评估是衡量审判执行工作水平的重要依据,是推进审判管理的关键。要通过审判质量评估,为审判执行工作提供“体检表”,同比看进步,横比找差距,认真抓整改,实现对审判、执行工作的动态管理。要推广建立全国统一适用的审判质效评估体系,坚持司法公正与司法效率的统一,实体公正与程序公正的统一,法律效果与社会效果的统一,全面、客观、公正地评价审判、执行工作,进一步提高办案质量。要加强微观层面的案件质量评查。案件质量评查有利于发现问题、纠正偏差、预防错案。要“评”得到位,完善评查标准,严格评查要求,不能仅仅停留在一些浅表性、枝节性问题上,而应注重发现影响审判质效的深层次、实质性问题,有针对性地加以改进。要“查”得主动,建立常态化的案件质量评查机制,坚持定期评查、专项评查与重点评查相结合,坚持发现问题与改进工作相结合,坚持纠正错误与总结经验相结合。

二是创新和加强审判效率管理,促进司法高效。加强审判效率管理,就是要充分运用管理手段,合理配置司法资源,科学调度审判工作,理顺部门职能关系,加快执法办案进度,提高审判工作效率。要优化司法资源配置。资源的有效整合,有利于发挥其最大效能。在当前审判力量不足、案多人少矛盾比较突出的情况下,更要靠管理优化资源配置。哪个环节工作任务重,就要在资源配置上向哪个环节倾斜;哪项工作薄弱,就要重点加强哪项工作,从而使司法资源配置符合形势任务要求,符合审判工作需要,使各项工作的人、财、物匹配更加科学合理。要推进案件繁简分流。案件繁简分流是提高审判效率的有效途径。要进一步明确简易案件与疑难复杂案件的分类标准,完善简易案件速裁工作机制,通过科学合理的案件分流,实现当繁则繁,宜简则简,难案精审,简案快审。要倡导均衡结案。均衡结案首先是一种办案理念,既关乎公正,又关乎效率,应有一套机制来保障。要引导干警强化均衡结案意识,合理分配办案时

间,以月度、季度相对均衡结案为保障,实现全年均衡结案,解决“前松后紧”、年底停止收案、突击结案等问题。要注重考察审限内结案率,形成符合审判工作规律的收结案动态平衡机制。

三是创新和加强审判流程管理,强化监督制约。审判流程管理是审判管理的重要基础性工作。目前,各地法院普遍建立起审判流程管理制度,依托不断进步的计算机信息技术,使审判流程管理日趋科学化、规范化、精细化。下一步要认真总结经验,不断加以完善。要强化节点管理。树立立、审、执、监一盘棋思想,加强对立案、分案、开庭、裁判、执行、归档等各个流程节点的监控管理。要明确各个节点的工作内容、时间要求,通过各个节点之间相互衔接、相互制约,形成环环相扣、有条不紊的流程链条,实现审判、执行、信访等工作的有序运转。要强化审限监控。审限监控是流程管理的关键。案件久拖不决,随意延长审限,不仅违背程序规定,更损害司法公信。要建立审限动态监控机制,找准影响审限的主要节点,有针对性地进行重点监控。要加强对审限延长、中止、扣除等案件的管理,杜绝违规审批现象,解决“隐性”超审限问题。对临近审限的案件,依托信息技术,及时进行预警、催办、督办。要强化程序监督。建立科学的分案机制,推行随机分案方式,从立案环节避免办人情案、关系案、金钱案。强化对审判行为和过程的监督,避免合而不议、形合实独以及滥用自由裁量权、徇私舞弊等现象,确保司法公正廉洁。要通过各环节分工负责、有机衔接、协调配合,强化法官的责任意识,督促法官严格依法办案,提高审判质量和效率。

四是创新和加强审判层级管理,提高整体水平。审判管理既包括人民法院内部不同层级主体对审判执行工作的管理,也包括上级法院对下级法院的监督指导。加强审判管理,必须在层级管理上下功夫,做文章。要加强法院内部的层级管理。审判委员会、院长、庭长、审判长以及专门审判管理机构,都负有不可推卸的管理职责。特别是对院、庭长来说,直接指导办案,直接管理法官,因而审判管理责任更大。要进一步完善院、庭长依法监督指导办案制度,细化院、庭长在办案把关、裁判文书签发、审判质效管理、法官业绩考评等方面的职责,发挥好他们的作用。上级法院要切实加强对下审级管理。进一步加强宏观指导,充分运用审判质效评估数据,深入研判审判执行工作整体态势,在发扬成绩的同时,查找短板,分析原因,提出对策,推动审判、执行工作的协调发展。要进一步加强业务指导,通过审理二审和再审案件、召开业务会议、发布典型案例、开展疑难案

件研讨、法律文书评比等方式,统一司法理念,统一法律适用,统一裁判尺度,提高整体司法水平。

五是创新和加强审判绩效管理,发挥导向作用。审判管理必须与岗位目标考核紧密联系起来,与队伍建设有机结合起来,才能最大限度地调动广大法官的工作积极性,实现最佳管理效果。要形成正确导向。通过设定科学的审判绩效考评指标,引导广大法官不仅注重案件质量,还要注重审判效率;不仅注重办案的法律效果,还要注重社会效果;不仅注重案结,还要注重事了;不仅确保司法廉洁,还要做到司法文明。要通过这种目标明确、导向积极的绩效管理,使法官办理每一起案件、开展每一项工作、采取每一项措施,都能始终朝着公正、廉洁、为民的目标去努力。要完善评价方法。依托审判质效评估体系,建立具有法院特色的审判绩效考评体系,全面、客观、公正地评价法院工作和法官的司法能力。不仅要评价法官明辨是非、适用法律的能力,还要评价法官化解矛盾、做群众工作的能力,使每位法官都能找准自己的位置,有针对性地发扬成绩,弥补不足,改进工作。要严格奖惩措施。奖勤罚懒,奖优罚劣,是管理的基本手段,也是确保管理具有权威、取得成效的关键。要建立审判管理与考核奖惩对接机制,将审判绩效考评结果引入到对法官的奖惩考核中,作为法官评先评优、晋职晋级的主要依据,激励大家多办案、快办案、办好案。要坚持有功必奖、有错必罚、有责必究,充分运用审判绩效考评结果,引导广大干警向办案标兵学习,努力形成你追我赶、创先争优的浓厚氛围。

三、关于创新和加强审判管理的基本原则

审判管理是一项事关执法办案成效、事关人民法院职能作用发挥、事关人民法院司法公信力的重要工作,必须遵循以下“五项原则”:

一要坚持以审判为中心。审判管理只是一种工作方法,是一项工作措施,是为审判工作服务的,必须紧紧围绕审判工作这个中心来展开。要围绕办案抓管理。始终围绕执法办案来研究审判管理,审判工作开展到哪里,审判管理就要延伸到哪里;审判工作遇到什么困难和问题,审判管理就要解决什么困难和问题;审判工作需要什么服务,审判管理就要提供什么服务,确保审判公正高效。要围绕便民抓管理。从人民群众对司法工作的要求和期待出发来谋划审判管理,以有利于保障人民群众的知情权、参与权、表达权、监督权,扩大司法民主来推进审判管理,积极回应人民群众的关切和期待。要通过加强审判管理,减轻当事人的诉讼成本,提高审判质量和效率,更好地为群众服务。要围绕法官抓管理。加强审判管理必须

充分关注法官的需求,创造有利于法官施展才能、释放潜能的工作机制和环境,为法官开展工作提供周到细致的服务;必须注重民主管理,充分尊重、充分信任、充分理解法官,激发法官的事业心和责任感;必须发挥法官的主观能动性,最大限度地挖掘司法潜能,提高司法效能。

二要坚持以制度为途径。制度是管理的基础,坚持用制度管案、管权、管人、管事,是人民法院加强审判管理的有益经验,必须继续坚持和大力发扬。要完善审判管理制度体系。重点建立健全质量效率评估、案件评查、流程管理、考核奖惩、监督指导等一系列审判管理制度,逐步形成制度化、规范化的审判管理格局。要善于把实践证明行之有效的经验做法以制度的形式固定下来,使制度有效、管用,逐步形成长效机制。要完善审判管理指标。指标是制度的重要组成部分,是管理的重要依据。各级法院要对现有指标进行全面梳理,根据形势任务的发展变化,根据管理机制的运行情况,根据广大法官的意见建议,及时进行完善,做到科学设定,使之更加符合实际,更加符合司法规律,更加有利于调动积极性。特别是要完善反映案结事了的效果性指标,引导法官更好地化解社会矛盾。要对指标数据采集工作进行严格管理,确保数据真实、可靠。要增强制度的执行力。审判管理制度既要讲创新,更要讲落实,只有落实到审判执行工作中,才能发挥制度的作用。要加强对各项审判管理制度的经常性学习和培训,加强对制度落实情况的督查,及时纠正制度落实中存在的偏差,使制度要求变成工作指引,更好地发挥制度管理的功能和优势。

三要坚持以统筹为方法。科学发展观的根本方法是统筹兼顾,这在审判管理中同样适用。要坚持全员管理。从审判委员会、审判业务庭到合议庭,从院长、庭长到审判长、法官,每个审判组织、每个审判人员,都应当纳入到审判管理体系之中,使每个人都有职责,有权利,有义务。要协调好各层面审判管理主体的职责,明确各个管理主体应该管什么、管到什么程度、达到什么目标,形成齐抓共管、人人参与、个个有责的审判管理格局。要坚持全程管理。审判业务部门由于分工不同,往往各管一块,缺乏对全过程的统筹协调。加强审判管理,必须在过程管理上下更大的功夫,从立案到分案、排期、开庭、裁判、执行等每一个环节,都是审判管理的重要内容,每一个环节都要有任务、有指标、有要求,从而既确保裁判结果公正高效,又确保裁判过程严谨规范、公开透明。要坚持全面管理。审判管理是一个综合性的系统工程。要围绕公正、廉洁、为民的总目标,大力加强质量管理,使人民法院办理的每一起案件都经得起历史和法

律检验;大力加强效率管理,尽可能缩短办案周期,减轻当事人讼累;大力加强效果管理,努力做到案结事了,实现办案法律效果与社会效果的有机统一。

四要坚持以创新为动力。创新审判管理是人民法院司法改革的重要领域,是社会管理创新的重要内容,必须以创新的精神大力推进。要创新管理理念。针对司法实践中存在的问题,要树立主动管理的理念,纠正被动应付、拨一拨转一转的错误做法;要树立精细管理的理念,管全、管深、管到位,改变粗放型的管理方式;要树立集约管理的理念,把各部门的管理整合起来,有分有合,改变各自为政的做法;要树立制度管理的理念,更多地依靠制度加强管理,实现管理的规范化。要创新管理机制。加强审判管理,离不开健全完善的工作机制。各级法院要根据新形势、新任务和新情况的要求,充分吸收借鉴已有的审判管理改革成果,大胆尝试,勇于探索,努力构建权责明确、相互配合、相互制约、高效运转的审判管理工作机制,全面提升审判管理水平。要创新管理方法。按照能动司法的要求,增强管理的灵活性,既注意适度授权,发挥管理对象的积极性、主动性和创造性,又要加强工作监控,及时对管理中发现的问题做出反应和处理。要善于根据形势任务的发展变化和各方面的反映,不断完善管理方法,增强管理效果。

五要坚持以科技为保障。审判管理离不开现代化的信息技术,加强信息化建设,既是审判管理的需要,也是“科技强院”的应有之义。要加强信息化基础设施建设。在加大投资力度、不断改善硬件设施的同时,要重点建设覆盖全国四级法院的审判管理网络,完善现有软件系统的对接和兼容,构建全国法院案件信息数据库,建立完善案件信息查询系统,为实现人民法院工作信息化管理奠定基础。要在资金、技术、人才等方面向基层倾斜,向中西部法院倾斜,努力提高基层法院、中西部法院审判管理的信息化水平。要加大信息化应用力度。积极推进信息技术在排期开庭、质量评估、审判流程、档案管理、绩效考评等方面的应用,解决传统管理方式管不了、管不到、管不好的问题;推进网上立案、远程视频提讯、网上查询等工作,完善庭审活动信息化记录方式,更好地为审判服务,为群众服务,为法官服务。要确保审判信息安全。信息化建设既为审判执行工作带来许多便利,同时也对信息安全带来新的考验。人民法院必须从人员、技术、制度等方面采取措施,建立信息安全保障机制,确保审判工作安全。

四、关于正确处理创新和加强审判管理中的几个重要关系

审判管理是一项牵一发而动全身的工作,既十分

重要,又非常复杂。为确保取得良好效果,必须积极稳妥地处理好“五个关系”:

一是处理好管理与服务的关系。审判管理的出发点和落脚点就是提高审判质量和效率,促进人民法院整体工作的有序运行。要强化服务意识。管理就是服务。要以服务的理念、服务的态度来开展管理,把服务寓于管理之中,通过完善制度机制,规范司法活动,改进司法作风,实现服务目的。要克服重管理轻服务的倾向。片面强调管理而忽视服务,往往会造成管理僵化,管得过多,统得过死,干预审判,挫伤各业务部门和法官的工作积极性和主动性;同时也可能造成管理者与被管理者之间的摩擦、冲突甚至对立,导致管不了、管不好,背离审判管理的初衷。要克服重服务轻管理的倾向。片面追求服务而放松管理,该严管的不去管,该约束的不约束,会造成审判管理流于形式,缺乏力度,失去权威,既无法实现有效、有序管理,也无法形成奖优罚劣、奖勤罚懒的良好氛围。因此,要把管理与服务结合起来,在管理中做好服务,在服务中进行管理,从而实现审判管理的既定目标。

二是处理好审判与管理的关系。审判管理从属于审判,但因其具有管理职能而形成对审判的监督制约,因而具有服务和制约审判的双重功能。审判管理要充分发挥作用,必须在服务审判的同时加强监督制约,通过对各项工作、各个环节的严格管理,规范每一个业务部门、每一个法官的司法活动和司法行为;通过对案件质量、效率和效果的考核评价,督促法官依法公正行使职权,防止滥用审判权、执行权;通过对二审、再审案件的审理和案件评查等方式,及时发现和纠正下级法院和本院审判工作中存在的问题,确保司法公正。必须正确界定审判管理的范畴,既要保持审判管理服务、制约审判的能动性,又要保持审判管理的适度 and 自限;既要防止审判管理干预审判权,又要防止审判权失控,使审判管理到位而不越位,使审判权独立而不恣意,形成审判与管理既协调配合又互相制约的运行机制。必须尊重审判规律,坚持依法管理,认真落实各项审判制度,严格执行各项审判程序,保障审判活动依法进行;充分考虑审判工作的特点,切实采取符合审判工作要求的管理方式,使审判管理更好地发挥服务和监督的作用。

三是处理好他律与自律的关系。加强审判管理,对各业务部门和广大法官来说,既有他律,也有自律。审判管理要想取得良好效果,既要加强他律,更重要的是引导干警加强自律。他律是自律的保障。没有严格的审判管理制度,没有严格的工作要求,仅靠法官自律,很难保证不出问题。从当前人民法院审判

管理的现状来看,管理不严是一个突出问题。因此,加强审判管理首先要加强他律,严格执行各项规章制度,做到制度面前人人平等,不论是谁,违章必究,逾矩必罚,使每个同志都能做到按章办事,令行禁止。他律要靠自律实现。严格的管理只是一种手段,最终目的是让法官增强事业心、责任感,自觉自愿地遵守各项规章制度,恪守职业道德,依法审判执行案件。因此,在严格管理的同时,要善于运用思想教育、文化熏陶、人文关怀、激励感召等各种行之有效的方式,对法官进行教育关怀,引导法官认同审判管理,加强自我管理,从而使公正、廉洁、为民司法成为每个法官的思想准则和自觉行动。

四是处理好管案与管人的关系。审判管理首先是对案件的管理,但案件是由法官来处理的,因而归根到底是对人的管理。管案和管人是审判管理工作不可分割的两个方面,必须把二者紧密结合起来,以管案促管人,以管人促管案。要通过管案提高法官的司法能力。从加强案件管理入手,通过对审判质量和效率的评估,通过案件评查,促使法官增强质量效率意识,加强业务学习,加强社会实践,不断提高司法能力。通过对案件各个流程节点的监控和管理,督促法官严格执行程序法,保护当事人诉讼权利,提高办案效率。通过对办案绩效的考核评价,增强法官的责任意识和竞争意识,激励先进,鞭策后进,形成力争上游的工作氛围。要通过管案改进法官的司法作风。借助对审判过程和结果的监控,纠正一些法官语言不文明、行为不规范、文书不严谨等问题,进一步改进司法作风。通过对案件服判息诉率、申诉再审率等指标的考察,引导法官发扬司法为民、热情服务的优良作风,提升司法公信力,树立良好的司法形象。要通过管人促进执法办案工作开展。对法官的思想政治教育、业务培训、考核奖惩等工作,都要以实现司法公正、廉洁、为民为导向,进一步增强法官参与管理的意识,提高司法能力,从而使审判管理更加顺畅,使管案与管人相辅相成、相得益彰。

五是处理好局部与整体的关系。在人民法院审判、人事、政务三大管理中,审判管理只是其中一个部分。要使人民法院工作健康有序运行,必须处理好审判管理与整个法院管理的关系。要把审判管理作为法院管理的重心。在人事管理方面,要以审判管理的需要为指引,合理安排人力资源;要以有利于执法办案为出发点,注意审判人员配置的合理性,充分考虑知识结构、年龄结构、工作经验等因素,保证审判组织具有较高的审判能力,形成和谐的工作氛围;要把审判管理考核的结果作为评定法官业绩的重要依据,激励大家干事创业。在政务管理方面,要始终围绕审

判管理的需要, 增强服务和保障意识, 合理配置物质资源, 加强信息化建设, 完善保障机制, 确保审判工作的需要。要加强各项管理的协调配合。审判管理与人事管理、政务管理既要各自分工负责, 又要加强协

调配合。开展每一项管理, 都不能各自为政, 都要充分考虑其他管理的需要, 使各项管理措施都有利于推进三大管理, 从而形成管理合力, 共同推动人民法院工作科学发展。

充分发挥检察职能作用 深入推进三项重点工作

最高人民法院检察长 曹建明

深入推进社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法三项重点工作, 是新形势下党中央在总结长期以来政法维稳工作经验教训基础上作出的重大战略部署, 是维护我国重要战略机遇期社会和谐稳定的治本之策, 也是全面推进政法维稳工作的重要载体。三项重点工作, 既着眼于解决当前影响社会和谐稳定的现实性问题, 又着眼于源头治理、夯实基础, 为政法维稳工作长远发展提供机制、制度保障, 抓住了维护社会和谐稳定的关键, 体现了抓源头、抓根本、抓基础的战略思维, 体现了我们党对社会管理规律、政法工作规律的准确把握和不断深化。各级检察机关必须从全局和战略的高度, 不断深化对推进三项重点工作极端重要性的认识, 全面贯彻中央的决策部署, 把各项要求不折不扣地落实到检察工作中。

一、充分认识检察机关在深入推进三项重点工作中的重大责任

检察机关是国家法律监督机关, 三项重点工作与检察工作密切相关, 不仅是检察机关履行职责的重要内容、发挥职能作用的重要领域, 也是检察机关维护社会和谐稳定、服务经济社会科学发展、推动自身工作科学发展的关键所在。

社会矛盾化解是基础。检察机关在依法履行法律监督职责过程中, 要把化解社会矛盾贯穿于执法办案始终, 全面贯彻落实宽严相济刑事政策, 创新完善维稳工作机制, 下大力气化解涉检信访积案。既要高度重视妥善化解矛盾纠纷, 又要防止在执法办案过程中产生新的矛盾, 最大限度地维护社会和谐稳定。

社会管理创新是动力。检察机关要认真履行打击、监督、预防、保护职责, 积极参与社区矫正工作, 积极参与青少年群体的教育保护, 积极参与社会治安重点地区综合治理, 积极参与对网络虚拟社会的建设管理, 完善和推行在农村、社区设立乡镇检察室、检察工作站、聘请检察联络员等措施, 使检察工作更好地深入基层、贴近群众、服务社会, 促进社会管理创新。

公正廉洁执法是根本。检察机关要以促进公正廉洁执法为目标, 在全面加强和改进诉讼监督工作, 着力解决群众反映强烈的执法不严、司法不公和司法腐败问题的同时, 高度重视检察队伍自身建设, 加强中国特色社会主义理论体系学习教育, 扎实推进大规模检察教育培训, 大力加强检察职业道德建设, 狠抓纪律作风和自身反腐倡廉建设, 强化对执法活动的监督管理, 确保公正廉洁执法。

二、坚持把执法办案作为深入推进三项重点工作的基本途径

检察机关必须以履行法律监督职能为立足点, 以执法办案为依托, 在履行检察职能中推进三项重点工作。

进一步突出执法办案重点。要着眼于解决影响社会和谐稳定的突出问题, 着眼于解决引发矛盾纠纷的源头性问题, 更加重视依法严厉打击危害国家和社会稳定、影响群众安全感的严重刑事犯罪, 更加重视查办和预防企业改制、征地拆迁、涉农利益、教育医疗、环境保护、安全生产、食品药品安全等领域发生的容易引发社会矛盾的职务犯罪案件, 更加重视坚决监督纠正群众反映强烈的执法不严、司法不公问题, 从源头上减少不稳定因素。

进一步延伸执法办案职能。在执法工作中, 不仅要认真履行法定职责, 严格公正文明执法, 而且要积极依托“大调解”工作体系化解矛盾纠纷, 主动支持和配合公安、法院等有关部门开展调解工作, 真正做到案结事了、息诉罢访; 不仅要坚决打击各类刑事犯罪活动, 全面贯彻宽严相济刑事政策, 而且要认真落实检察环节综合治理的各项措施, 加强对公民特别是青少年的法制宣传教育, 预防和减少违法犯罪发生; 不仅要加强对刑罚执行和监管活动以及社区矫正工作的法律监督, 而且要积极协助做好刑释解教人员、社区服刑人员的安置帮教工作, 帮助他们更好地融入社会; 不仅要加强对办理个案的法律政策研究, 而且要加强对青少年、流动人口等犯罪的深入分析, 加强对

社会治安动态的研究把握,及时向党委、政府和有关部门提出强化社会管理、消除治安隐患的建议。

进一步改进执法办案工作。要着力改变不适应不符合社会主义民主法治要求的执法方式、执法行为,着力解决制约公正廉洁执法的突出问题,着力提高开放、透明、信息化条件下的执法公信力。在执法理念上,要在坚持严格公正廉洁执法的同时,坚持理性、平和、文明、规范执法;在执法能力上,要在提高发现违法犯罪、侦查突破案件、收集固定审查证据、适用法律政策等能力的同时,注重提高群众工作能力、信息化应用能力、突发事件处理能力、舆情应对和引导能力;在执法管理上,要在细化工作流程、统一执法规范的同时,大力推进信息化办案,强化动态管理和实时监督;在执法监督制约上,要在完善检察机关各部门之间、上下级之间监督制约机制的同时,进一步深化检务公开,推进“阳光执法”,提高执法透明度,自觉接受公众监督;在执法作风上,要在切实防止和纠正要特权、逞威风、冷硬横推等官僚习气和霸道作风的同时,大力加强宗旨意识、群众观点的教育,积极运用群众易于理解的语言、乐于接受的方式开展执法工作,真心实意地解决群众诉求,满腔热情地为群众排忧解难。

三、坚持把改革创新作为推进三项重点工作的强大动力

深入推进三项重点工作,要求检察机关坚持以改革的思路和创新的方法解决新问题,探索新途径,建立新机制。

大力完善社会矛盾化解工作机制。一是建立健全检察环节社会矛盾纠纷排查化解机制,结合执法办案定期分析社会稳定形势,加强对突出矛盾纠纷的排查、处理,努力把不稳定因素消除在萌芽状态。二是建立健全执法办案风险评估预警机制,对重大敏感案件、涉众型案件、社会关注的案件在作出处理前,认真进行社会稳定风险评估,妥善制定应对预案。三是建立健全检调对接工作机制,对民事申诉案件、因邻里纠纷引发的轻微刑事案件等,积极探索以调解、和解的方式处理。四是建立健全社情民意调查和反馈机制,在检察工作重大决策部署出台前,充分听取群众和社会各界意见;对群众关注的案件、事件,及时向社会公布处理情况。五是建立健全贯彻宽严相济刑事政策的长效机制,从有利于促进社会和谐出发,结合执法办案化解矛盾纠纷。六是建立健全处理涉检信访的各项工作机制,尽快化解信访积案,避免矛盾积累激化。

大力完善促进社会管理创新工作机制。根据社会管理创新要重点解决的几个方面问题,结合检察机关

的职责,进一步健全违法监管活动发现纠正处理工作机制、刑罚变更执行同步监督机制,探索完善对社会矫正进行法律监督的方式和措施,强化对刑罚执行和监管活动的监督。健全社会治安动态定期分析研究机制、预防青少年犯罪工作机制,促进社会治安防控体系建设。建立健全网上舆情监测研判、网上舆论引导工作机制,在各级检察机关全面推行新闻发言人制度,增强舆论引导工作的主动性和实效性。

大力完善推进公正廉洁执法工作机制。大力加强执法规范化建设,统一执法工作规范,规范检察官职业行为,逐步形成权责明确、行为规范、监督有效的执法工作机制。大力加强执法监督机制建设,健全和规范检务公开、检务督察和讯问职务犯罪嫌疑人全程同步录音录像等制度,强化执法办案特别是查办职务犯罪内部监督制约机制建设,落实执法过错责任追究制度,完善检察业务工作考评机制,深入推行信息化办案,强化对执法办案全过程的管理和监督。大力加强党内监督机制建设,健全党内民主决策机制,完善和落实党风廉政责任制,严格执行领导干部诫勉谈话、述职述廉、个人事项报告制度,全面推行廉政档案制度,加强巡视工作,以监督保公正、促廉洁、赢公信。同时,进一步深化检察体制和工作机制改革,认真贯彻执行最高人民检察院《关于进一步加强刑事诉讼法律监督工作的意见》,不断完善对侦查活动、民事审判和行政诉讼活动的法律监督制度,切实加大对诉讼活动的监督力度,推动公正廉洁执法。

四、坚持把统筹兼顾作为深入推进三项重点工作的根本方法

要把深入推进三项重点工作作为加强和改进检察工作的重要载体,在抓好三项重点工作的同时,统筹抓好其他各项检察工作,把深入推进三项重点工作落实到强化法律监督、强化自身监督、强化高素质队伍建设上来,推动检察工作全面发展进步。

统筹做好保障经济平稳较快发展工作。坚持把保障经济平稳较快发展作为服务大局的首要任务,紧紧围绕中央关于转变经济发展方式、优化经济结构调整、加快自主创新、加强“三农”工作、保障和改善民生等重大战略部署,进一步调整、完善为经济发展服务的措施,努力在整顿规范市场经济秩序、保障政府投资安全、促进资本市场健康发展、推进创新型国家建设和生态文明建设等方面取得更大成效。

统筹做好各项检察业务工作。认真履行各项检察职责,积极参加打黑除恶、治理商业贿赂等专项工作,依法严惩黑恶势力犯罪、严重暴力犯罪、多发性财产犯罪和“黄赌毒”犯罪,严肃查办和积极预防贪污贿赂、渎职侵权等职务犯罪案件,全面强化对侦

查、审判、刑罚执行和监管活动的法律监督，进一步加大监督力度，提高监督质量，增强监督效果，推动整个法律监督工作迈上一个新台阶。

统筹做好检察体制和工作机制改革工作。认真落实中央关于司法体制和工作机制改革的部署，以强化法律监督职能和加强对自身执法活动的监督制约为重点，深入推进检察体制和工作机制改革，加大改革组织实施力度，加强各项改革任务的研究论证和制度设计，加强各项改革措施的贯彻落实，确保各项改革任务如期完成，取得人民群众满意的改革效果。

统筹做好基层基础工作。全面落实基层检察院建设规划，推进基层检察院执法规范化、队伍专业化、管理科学化、保障现代化建设，完善服务基层机制，延伸服务基层触角，进一步解决基层检察院存在的突出问题和困难，推动基层检察院建设全面协调发展。加快实施科技强检战略，拓展信息化应用领域和范围，不断提高检察工作的科技含量。加强检务保障工作，推进检察机关的基础设施、科技装备建设，夯实检察工作长远发展的根基。