

法治战略视角下的社区警务工作

崔永东

- 法治战略是一种对法治发展模式的全局思考、整体谋划，是对国家治理与社会治理模式的一种宏观思路和顶层设计，有广义和狭义之分，无论是广义的还是狭义的法治战略，其设计的支撑点都是道德。这是古今中外法治战略的共性。
- 社区警务的民意导向实际上是一种“德性警务”的体现，德性警务要求将“德性”作为警务工作的支撑，不仅要求警员有德，更要求警务工作必须以民为本，以人民利益和人道价值作为警务工作的最高目标，切实贯彻“以人民为中心”的理念。
- 广义的刑事和解可以分为诉讼外和解与诉讼中和解，前者未经国家司法机关处理和审查，纠纷双方在诉讼之外自行和解，也就是一般意义上的“私了”；而通过立法将一部分“私了”行为合法化，促使当事人从诉讼外和解转入诉讼中和解，从而进行法律规制，使纠纷当事人的权利得到法律的有效保护，这就是刑事和解机制。

法治战略是一种对法治发展模式的全局思考、整体谋划,是对国家治理与社会治理模式的一种宏观思路 and 顶层设计。它有广义和狭义之分,广义的法治战略是一种对国家和社会的治理形态的设计,包括法治(狭义)、德治、自治等等;狭义的法治战略则是指对法治发展的一种整体思考与宏观思路,还包括对法律与道德之关系模式的全局谋划及综合考量。无论是广义的还是狭义的法治战略,其设计的支撑点都是道德,这是古今中外法治战略的共性。另外,法治战略又在逻辑上包含了法治战略的实施,后者是指立法、司法、执法、法律监督、法律教育和法律解释等等,其与法治战略的关系是“体”和“用”的关系,就如同“灯泡”和“灯光”的关系一样。法治战略的实施同样体现了法律与道德之间的密切关系。

以法治战略为视角来看“枫桥经验”下的社区警务工作，可以发现其中体现了深厚的道德底蕴，令人深思。

社区警务工作的德性支撑

枫桥社区警务工作的特色在于“重点突出民意导向警务，强化预防化解矛盾和打造平安社区工作重点，整合基层警力与社区资源，建立规范高效警务机制，将群众的满意度和支持率作为衡量公安工作好坏的直接指标，推进社区治理‘防控优先’警务战略”。这里的突出民意导向、将群众满意度作为考核公安工作的重要指标，都体现了“民本主义”的价值取向，以民为本，爱民护民，凸显了警务工作的人道化倾向。

上述引文将“强化预防化解矛盾”与“打造平安社区”结合起来，并且作为枫桥警务工作的重点，其关键点在于探索矛盾纠纷化解新途径：“枫桥派出所总结调解工作经验，探索多种矛盾纠纷化解机制，努力将群众矛盾化解在基层。为做强所站两级治安纠纷联合调处平台，枫桥派出所建立了以‘源头联动、联合化解、定期清理、集中攻坚’为主要内容的矛盾纠纷预防化解机制，健全了纠纷案件移交查办、集中清理、责任倒查等制度，对接处警信息实行部门和村（社区）沟通互动，组织和动员村级综治力量和部门力量控制和化解矛盾，提高了办案效率和质量。此外，枫桥派出所‘老杨调解中心’总结矛盾纠纷化解经验，形成了‘调解七法’。”

可见,多元化纠纷解决机制也是枫桥警务工作的一个重点,而且结合综合治理的实际,强化源头治理、联合化解,创新出了一套成功的矛盾纠纷预防化解机制,体现了以人为本的人道化倾向,具有较强的德性色彩。

社区警务的民意导向实际上是一种“德性警务”的体现，德性警务要求将“德性”作为警务工作的支撑，不仅要求警员有德，更要求警务工作必须以为民为本，以人民利益和人的价值作为警务工作的最高目标，切实贯彻“以人民为中心”的理念。其次，德性警务还体现在“服务理念”的落实上，也就是将“为人民服务”作为警务工作的基本宗旨，切实服务于人民群众的各种正当需求。正如专家所言：“‘枫桥式’警务立足社区，警务前移，夯实基础，警民合作，打防结合，执法为民，群防群治，服务人民。这反

映了我国实施社区警务战略目的是加强公安机关基层基础工作和社会治安防范工作，密切警民之间的联系。……民警积极创新工作方法，将人民群众的需求作为警务工作导向，通过警察公共关系的加强和改善以满足人民群众对警务工作的需要。”所谓“执法为民”“服务人民”正彰显了“德性警务”的旨趣和力量。

又有学者说：“以人为本夯实基层基础工作。人民群众是历史的创造者，所以现代化的社会管理理念更应该彰显为民服务的理念。实行以人为本管理和服务的社区警务模式才能加强与社区群众的沟通，促使警务工作公共化，改变公安机关过去的自我封闭局面。‘枫桥式’社区警务突出人文关怀特点，坚持‘用民意主导警务，用警务主导民生’，始终将枫桥经验创新好、发展好作为自己的光荣使命，坚持将矛盾解决在当地不上交、发动群众参与社会治理的基本导向，坚持用群众眼光思考解决问题的途径，将‘警务工作围着民意走，民警围着百姓转’作为开展警务工作的指导思想和具体经验。”

上述格言式的说法如“用民意主导警务，用警务主导民生”“警务工作围着民意走，民警围着百姓转”等等，体现了警务工作的指导思想和价值目标，那就是坚持服务导向、民意导向、民生导向，坚持群众路线、警民合作，坚持以人民为中心的理念，突出了警务强化人文关怀的特点，凸显了警务工作德性支撑的作用。

枫桥经验的法治战略意义

法治战略有广狭二义，广义的法治战略就是一种治理战略，它包括国家治理战略与社会治理战略两个重要部分，在当今中国，国家治理战略是法治、德治、自治三结合而以法治为主，社会治理战略是自治、法治、德治三结合而以自治为主。可见，上述两种治理战略都离不开道德的支撑，都彰显了一种德性色彩。狭义的法治战略则是对法治发展模式以及道德与法律关系模式的一种谋划和设计，此种法治战略也体现了德性支撑的特点。

枫桥经验已经成为我国社会治理战略的重要组成部分，其在社区警务工作中彰显以人为本、民意导向、服务民生的理念，体现了一种强化德性支撑、人文关怀的社区警务战略。特别是在调解和解、防控结合、综合施策、多元化解领域，这一警务战略得以实践化、具体化。

枫桥经验的实质在于预防、调解、自治，其中自治是其核心，调解是重要手段，预防是重要目标。其保障措施包括党的领导、政府支持、制度建设和村级联动等等，社区警务工作就是这些保障措施中的重要一环。

根据相关实地调研报告：“在枫桥镇，解决社会纠纷的方式是多元的。多元的解决方式环环相扣，从而最大限度地预防、减少、就地化解矛盾纠纷。第一，调解是解决矛盾纠纷的主导方式。在枫桥镇，形成了有效的调解工作链。在镇党委、镇政府的领导下，全镇倡导‘小事不出村，大事不出镇，矛盾不上交’，就地解决纠纷。在解决纠纷时，注重调动矛盾各方面的社会关系，必要时由这些关系出面做一些说理、说服工作。

同时，还注重考察矛盾双方的历史关系，看双方是否存在历史矛盾或者其他原因，‘跳出矛盾看矛盾’，倡导通过互谅互让的方式去解决纠纷，取得了良好的法律效果和社会效果。”

刑事和解的可能性与实践

如前所述,社区警务在调解过程中可以发挥重要作用,枫桥镇的警务机构在此方面积累了丰富的经验,对枫桥基层社会治理经验的形成和发展作出了重要贡献。这是因为,警察在基层社会具有特殊的权威,又奋战在解决矛盾、化解纠纷的第一线,无论从专业能力还是工作技巧、无论是从群众认可度还是从职业权威性方面来说,警察参与或主导调解都会产生较好的效果。更何况,警察还可利用其特殊地位,能够有效调动各种社会资源乃至国家资源参与化解纠纷活动,其功效自然不可小觑。

苏州市前公安局局长张跃进等人曾著《公安刑事和解》一书，探讨了警察参与刑事和解（包含刑事调解）工作的一些做法，总结了警务工作在基层社会治理方面的一些有益经验，对今后社区警务工作的开展以及社区警务战略的设计和实施具有重要的指导意义。该书对刑事和解和犯罪调解的概念做了如下解释：“刑事和解是指在犯罪发生后，通过调解人的帮助，加害人与被害人直接接触和交谈，加害人正视其犯罪行为给被害人带来的伤害，然后双方依法达成协议，最终解决刑事纠纷的一种刑事司法制度。”

这里有几点需要注意：一是加害人与被害人直接协商并达成协议，二是由调解人予以帮助，三是被害人真诚悔罪并主动赔偿。整个过程凸显了当事人的自我选择和意思自治，并且有利于加害人悔过自新、回归社会，因此它体现了对当事人人格和权利的尊重，其人道性昭然若揭，也可说该制度是以德性为支撑的。

需要指出的是，刑事和解并不是民间的“私了”，私了是指纠纷双方不经国家专门机关帮助而自行协商解决纠纷的做法，不具有强制约束力。“广义的刑事和解可以分为诉讼外和解与诉讼中和解，前者未经国家司法机关处理和审查，纠纷双方在诉讼之外自行和解，也就是一般意义上的‘私了’；而通过立法将一部分‘私了’行合法化，促使当事人从诉讼外和解转入诉讼中和解，从而进行法律规制，使纠纷当事人的权利得到法律的有效保护，这就是刑事和解机制。”

和解与调解并无根本的区别，只有侧重点的不同，和解甚至可以包含调解。正如上引书作者所说：“和解的概念涵盖力更强，能够包含调解的含义。”在尊重个人自由和自主选择这方面，两者是一致的。在操作程序上，如先由调停人协助，再由双方当事人亲自协商，由加害人悔罪道歉、自愿赔偿，并达成协议，最终由公权力机关加以审查、监督和确认。整个过程显示了双方当事人自主自愿、自我选择地处理纠纷，其人道性、道德性不言自明。

苏州警方在刑事和解方面的“创意”与诸暨警方对调解机制的创新,可以说都是丰富和发展了枫桥经验,都是社区警务战略的应用化和具体化。这一战略对人道性和道德性的追求,体现了“德性警务”的特点,并进一步深化了我国的社会治理战略,为社会治理战略提供了有力的德性支撑。

(作者系华东政法大学高端法学智库中国法治战略研究中心常务副主任、司法学研究院院长,教授、博士生导师)

最新国际法律动态>>>

沙特检察院严惩 非法侵入网站犯罪

沙特检察院通过官方自媒体平台发表声明，重申将严格执行《反网络及信息技术犯罪法》，并严厉打击非法入侵网站的犯罪行为，以维护互联网的安全秩序。上述声明的主要内容包括：

一是明确犯罪定义。

非法入侵网站罪的犯罪主体为自然人及法人；

犯罪对象是合法网站，即通过特定地址在信息网络上提供数据的站点；

犯罪行为是非法侵入活动,即未获授权的行为人故意进入信息系统或网络站点,以及故意篡改、破坏、删除网络站点数据的行为。

二是加大处罚力度。

根据《反网络及信息技术犯罪法》，构成非法侵入网站罪的，法院有权判令没收其作案工具，并可判处被告人1年以上有期徒刑，或50万里亚尔（约合90万人民币）罚金。如果被告人非法入侵网站散布恐怖组织信息的，法院可对其处以最高10年的有期徒刑，或500万里亚尔（约合900万人民币）罚金。

(阿拉伯语编译: 安立燕 来源: 沙特拉伯 Sayidaty 网站)

美国曼哈顿地区 推动多项司法改革措施

美国曼哈顿地区检察官办公室推动实施多项司法改革措施，减少对非暴力轻罪的公诉，促进司法资源的合理分配。

主要改革措施包括：一是推动轻罪免罚改革。地区检察官办公室将减少对社会危害程度较低的非暴力犯罪行为的公诉，包括无证贩卖日用品、拒绝支付罚款等，除非此类行为为危害了公共安全。上述措施有助于避免不必要的监禁惩罚，集中司法资源打击较为严重的犯罪，如醉酒驾驶、家庭暴力以及故意伤害等。

二是开展案件分流改革。地区检察官办公室与法院、警察局合作开展了案件分流计划，促进非暴力轻罪的非公诉处理。根据该计划，因非暴力轻罪而首次被捕的当事人（尤其是未成年人员），可以参加由法院主办的教育课程，如当事人通过课程教育能够认识到自身错误并积极改正的，地区检察官办公室可不再对其提起公诉。

三是实施定罪复核改革。被告人在被判处刑罚后申请检察院复核其无罪的，地区检察院审查后发现确有必要开展调查的，应当将案件提交至由10名地区检察官组成的“定罪诚信委员会”。

委员会将审查案件的调查程序、信息披露程序是否符合法律规定，核查证据及证人证言是否存在错漏，最大限度地防止错案发生。

(英语编译: 杨雪 来源: 曼哈顿地区检察官办公室网站)

上海法治报理论学术部
上海外国语大学法学院

合作主办