

关于江苏省兴化市推进工业 发展转型升级的调研报告

[张树俊]

加快转变经济发展方式，推动经济更有效率、更可持续发展，是党的十八届三中全会对经济改革提出的重要任务之一，而要使经济更有效率、更可持续发展，就必须加快转变经济发展方式，促进经济的转型升级。经济转型升级的重点是要实现经济现代化模式的生态转型，也就是经济发展模式的生态化。这不只是指生态工业园建设，事实上，经济发展生态化既包括经济园区生态化，也包括区域经济生态化。近一段时期，我们调研组就工业经济生态化转型这一课题赴江苏省兴化市（县级）进行了深入的调研，颇受启发。本文试结合调研情况，谈一谈县乡经济工业生态化转型升级问题。

一、工业发展与自然环境互利推进

近年来，兴化市来狠抓生态文明建设，工业发展质态越来越好。其成功的经验首先在于注重实工业发展与自然环境的互利推进。

一方面，兴化强调区域内的各企业实现

清洁生产、减少废物源。自兴化戴南镇不锈钢生产产生污染引起社会反响之后，兴化就开始下决心进行污染治理。2006年兴化就关闭了污染企业98家，停产整治5家，搬迁8家，治理11家。比如，全市先后关停了临城、周庄、陈堡等乡镇“小废油”加工户、取缔海南镇废旧橡塑加工点，清理西鲍

乡境内废品市场以外的废旧橡塑加工点,整治张郭镇不锈钢酸洗行业;并对69家脱水蔬菜企业进行了集中整治,督促新上生化处理设施2套,物化处理设施47套。此外,为保持蓝天碧水投资5亿元用于治理水、气污染。此后,兴化对于治污防污不断出台新措施,比如抬高环保“门槛”,在要求105家企业追加上马环保设施的同时,利用“环保第一审批权”拒批蓄电池、水洗布等重污染项目,对于有废水排放的化工项目坚决不批,不再新办小型橡塑回收加工企业,污染严重无治理技术的项目也不予建设。

苏中工业重镇戴南镇聚集了1200余家工业企业,这里的不锈钢制品年产量占全国总产量的七分之一,是名副其实的“中国不锈钢之乡”,位列地级泰州市经济工作十强乡镇之首。然而,环境污染也一直是群众反映强烈的问题。为此他们花大力气治污水、治烟尘、治环境。他们以破除旧酸洗池为重点,投资2.8亿元打响治污攻坚战。将全镇排放废水的510家工业企业一一登记造册,在规定时间内砸掉酸洗池,到新建的南北两个污水处理厂进行集中酸洗,实现污水零排放。同时采取属地治理、以片作战、以村包干,村与村交流,片与片检查的办法,加强督查力度,动真碰硬,严肃查处违法排污行为

另一方面,兴化重视防污设计。如兴化开发区食品工业园区规划建设面积15平方公里,东至治汀河、西至老S233,南至新S333,园区高标准配套“七通一平”,实现了集中供热、集中治污“两集中”;坚持水绿一体,彰显水绿特色,生态环境优良。按照“四

季常绿、四季有花、四季飘香”的要求,高标准实施园区绿化景观建设,提升园区建设品位。各企业也加快管理升级,从现场管理、流程管理、质量管理、成本管理、信息管理、制度建设等各方面实施精细化管理,确保企业清洁生产。比如兴化的江苏威鹰机械有限公司按照TS16949质量管理要求,建立严格的质控体系,实现生产流程管理高效化,提升产品品质;以数据说话,确保产品每一道生产工序有据可依、每一批次产品的可追溯性;同时,特别强化现场管理,大力实施“5S”管理,改善和美化作业环境,落实节本降耗的防污措施。

当然,尽管兴化在治污防污方面力度很大,排污现象仍未灭迹,偷排现象时有发生,比如戴南排污问题时有群众反映。产生的原因主要还是治污防污意识不强,当然也与现有的制度设计有关。我们认为,要从根本上解决这一问题,除了进一步强化环保宣传教育、严格清洁生产要求、推进企业的技术进步以外,最重要的还是按照党的十八届三中全会要求。党的十八届三中全会明确指出,建设生态文明要“建立系统完整的生态文明制度体系,实行最严格的源头保护制度、损害赔偿制度、责任追究制度,完善环境治理和生态修复制度,用制度保护生态环境”。所以在治污防污方面,制度体系建设最为重要。根据兴化目前的情况,我们认为,现在应该抓好这样几个环节:一是强化节能节地节水、环境、技术、安全等市场准入标准;二是要改革生态环境保护管理体制,建立和完善严格监管所有污染物排放的环境保护管理制度,独立进行环境监管和行政执法。三是要发展环保

市场,推行节能量、碳排放权、排污权、水权交易制度,建立吸引社会资本投入生态环境保护的市场化机制,推行环境污染第三方治理。四是要制定好生态补偿制度。坚持谁受益、谁补偿原则,调动企业治污防污的积极性。四要及时公布环境信息,健全举报制度,加强社会监督。五是完善污染物排放许可制,实行企事业单位污染物排放总量控制制度。六是建立生态环境损害责任终身追究制。对造成生态环境损害的责任者严格实行赔偿制度,依法追究刑事责任。

二、结构优化与项目引进共时推进

结构优化关键要处理好各种要素间的关系,比如企业大小结构。从兴化企业界的现状来看,大企业仍然偏少,企业普遍较小。如戴南存在高端产品不足、大而不强、多而不精、产业结构趋同等问题。再比如,企业新旧结构,近年来兴化固然注重发展兴新产业、提高企业科技水平,但兴新产业偏少,且现有产业内企业技术创新能力不足,因而产品档次相对较低,高附加值产品偏少。具体如在戴南不锈钢产业中,不锈钢丝、棒材、板材、带材占产品相当的比重。这些产品的市场已经相当成熟,且由于门槛相对较低,市场竞争十分激烈,附加值低,利润空间很小。还有如,企业产量结构。兴化不锈钢产业发展存在增速过快,产能过剩。目前,我国已形成不锈钢粗钢产能 2200 万吨,在建和拟建的不锈钢产能据测算也在 1000 多万吨。未来几年,不锈钢实际产能大于市场需求的矛盾将日益突出。而部分企业盲目扩张,导致负债率较高,产销净利倒挂,亏损严重。如,2008 年金融危机后

戴南区医已有 4-5 家规模较大的企业资金链断裂,破产重组。此外,还存在传统产业如冶金铸造、纺织服装等传统产业科技进步不快,大项目、好项目招引难度日益加大,数量偏少,新兴产业发展速度偏慢等问题。

针对目前存在的情况,要搞好结构优化,必须抓好这样几个方面的问题:(1)从大小结构来说,要抓大项目。要将项目招引作为争创工作的关键点和突破口,着力引进一批龙头企业、品牌项目、拳头产品,以此为支撑,迅速扩充产业规模,提升产业层次。在招商引资中要突出“招大、引强、选优”的要求。如兴化实施“千企升级、百企示范”和“百家小微企业进规模工程”,以扩大增量促优化、改造存量促提升为指引,构建梯次发展规模企业队伍,推动了企业规模发展。(2)从新旧产业结构来说,要着眼于电子产品、外资项目和新兴产业项目,敢于突破“央字头”、“国字号”、世界 500 强、民企 100 强项目。在招商引资方向上,要对新兴产业项目实行要素倾斜,吸引新兴产业签约落户,重点培育新材料、新能源、电子信息、节能环保四大新兴产业。近年来,一批新能源、电子信息类新兴产业项目相继落户兴化,形成了产业竞争新优势。目前兴化已逐步形成了以主导产业为主体、传统产业稳步提升、新兴产业加快发展的新格局。(3)从产业层次结构来说,要提升产品档次,鼓励企业推进产学研合作,强化关键技术攻关,应用新技术,引进新装备,开发新产品,增创新优势,形成在市场竞争中具有领先地位与较高市场占有率的产品。(4)要加快技术升级,促进产品创新。以不锈钢

生产为例,现有产品要逐步向终端产品延伸,以附加值较高的新品种为主,扩大航空航天、军工、高铁、核电焊丝产品的销售规模,形成错位竞争优势。在稳步发展的同时,延伸产业链、拓展上下游、向产业链高端延伸求发展,特别是从材料向制品发展。

三、产业集聚与生态循环协调推进

一个地区工业经济的发展状况,其产业集聚度是一个重要指标。兴化的产业集聚是很有特色的。经过多年培育和发展,初步形成不锈钢、食品加工、机械铸造等三大主导产业。兴化是一直注重产业集聚发展,并努力促进产业集聚向产业集群转变的。最为典型的是兴化不锈钢产业集群被社科院工业经济研究所评为“中国百佳产业集群”、被省经信委授予省新型工业化示范基地,并成为全省首批6家优质产品生产示范区之一。兴化的食品加工产业先后引进五得利面粉、安井食品、华东可可、伽力森主食等一批重点项目,形成了由农副产品一般加工到终端食品制造的完整产业链。在外贸出口形势整体放缓的背景下,兴化市脱水蔬菜产业逆势上扬,2013年1-9月份实现自营出口总额5160万美元,同比增长26%。脱水蔬菜产业被省相关部门授予省级“脱水果蔬加工集中区”和“出口蔬菜安全生产示范区”。兴化的机械铸造产业近年来在产业转型升级、产品研发利用等方面取得了明显成效,如陈堡机械铸造产业被省铸造协会授予“江苏省精密铸造产业基地”。2013年1-10月份,三大主导产业完成产值769.3亿元,同比增长17.9%,占规模以上工业总量的80.5%。

工业发展生态化必须根据经济发展的内在要求,在一定的区域聚集各种生产要素,在一定空间范围内进行科学整合,提高工业化的集约强度,突出产业特色,优化功能布局,使之成为适应市场竞争和产业升级的现代化产业分工协作生产区。但总体上看,兴化产业集聚度仍然偏低,产业分散,最明显的问题是虽然产业有特色,但产业聚落化,而不够集约化。由聚落化走向集约化需要龙头企业引领,但兴化龙头企业引领作用不强,比如兴达钢帘线公司虽然规模很大,但在产业内的作用有限,没有形成产业价值链上的龙头企业,没有在与分工和协作中发挥积极作用,小企业难以在与规模企业的合作中获得“集”的优势。同时,兴化缺少深入的需求分析,在如何由产业集聚向产业集群发展,形成一条完整的产业链方面着力不多。或者说,产业内部竞争有余,合作不足。企业间缺乏分工,太多的企业集中在大致相同的产品生产上,且产业链又比较短,市场细分不明显,同质化竞争激烈。

怎样解决好这一问题?核心是要利用工业生态学及系统工程学的理论和思想来运行本区域的工业发展。工业发展模式的生态化转型是一个系统工程。其实,区域工业经济生态化的本质要求就是依据生态原理,以生态模式来进行区域经济发展的系统设计。以某一类工业行业的一个或几个企业为核心,通过物质和能量的集成,在更多同类企业或相关行业企业间建立共生关系。

建立企业间共生关系,要求区域产业之间、企业之间的联系、合作和参与,通过物

质、能量、信息等交流使用权各企业相互受益,从而使本区域工业生产对外界的废物排放趋于零,而这就要注重发展循环经济。为此要注重解决这样几个问题:(1)理念问题。循环经济要求通过物质流或能量流传递等方式把不同工厂或企业连接起来,形成共享资源和互换副产品的产业共生组合,使一家工厂的废弃物或副产品成为另一家工厂的原料或能源,模拟自然生态系统,在产业系统中建立“生产者—消费者—分解者”的循环途径。为此,发展循环经济必须改变过去单一的经济目标,创造一种新的科学的工业发展理念。(2)循环经济以保障环境安全为前提,以节约资源、保护环境为目的,其依靠的根本在于先进的技术,只有通过技术创新,才能将生产和消费过程中产生的废物转化为可重新利用的资源和产品,实现各类废物的再利用和资源化的产业。比如,现在戴南不锈钢生产、深加工、消费环节的废弃物回收利用,以及其它行业废杂镍、铬回收利用不够,核心问题还在于技术创新不够。(3)要注重链式招商。如,至2013年4月底,兴化共引进各类农副产品加工企业47家,投资总额近67亿元,其中已建成投产企业30家,投资总额24亿元;在建企业17家,投资总额近43亿元。引进的47家企业中,国家级农业产业化龙头企业5家,省级农业产业化龙头企业6家。2012年建成投产企业共实现销售40亿元,同比增长39%;在建项目全部建成达产后,整个加工区年销售规模可超100亿元。其米面制品链、肉制品链、冷冻食品链、可可巧克力制品链以及高档调味制品链等生产企业的进入,形成完整产业链,都

是链式招商的结果。2013年,兴化总投资6.2亿元的华夏生态奶业项目招引成功。为做好该项目配套工作,华夏畜牧(三河)有限公司将在兴化李中镇投资8亿元租赁1200亩农业设施用地建设第一期奶牛养殖基地,以促进兴化大企业的循环发展。这将为兴化整个工业的循环发展发挥带动作用。

四、市场决定与政府服务互动推进

政府对于区域工业生态化的转型升级首要任务就是做好产业规划,搞好顶层设计。作为地方政府要综合运用各种理论分析工具,从当地实际状况出发,充分考虑国际国内及区域经济发展态势,对当地产业发展的定位、产业体系、产业结构、产业链、空间布局、经济社会环境影响、实施方案等做出短、中、长期的科学发展计划。目前,兴化经济开发区积极创建国家级农产品加工示范区和国家级食品加工产业园区;陈堡精密铸造产业园以精密铸造锻造、电子元器件为主导产业;大垛薪源轻工科技产业园区确定以新型包装材料为主的轻工特色产业;昭阳工业园区立足打造新兴电子产业园;新垛镇逐步形成了电力产业装备特色。这实际上也是兴化政府的经济发展的整体设计。区域工业生态化设计要体现与发挥区域比较优势、提高市场竞争力相结合;与引进高新技术、提高经济增长质量相结合;与区域改造和产业结构调整相结合;与环境保护和区域节能减排工作相结合。兴化市“特色工业园区建设三年行动计划”便是顶层设计的具体体现。

政府对于区域工业生态化的转型升级

要有实在的政策扶持与引导。政策扶持与引导一要有有一定的资金投入。如 2013 年,兴化市委、市政府有效地扶持和促进了园区基础设施建设。2013 年 1-10 月,兴化开发区和 14 个重点工业园区累计完成基础设施投入 6 亿元,同比增长 39.4%。二要注重打造平台。如兴化市与质监部门联合,启动建设省级食品检验检测中心,按照“政府引导、市场运作、多元投入”的建设思路,引进客商开发建设冷链物流中心、食品交易市场。同时,兴化继续加大政策扶持力度,采取“2+1”联系帮扶重点企业制度,取得了明显的成效。2013 年度兴化成长型企业 52 家,新增 16 家企业,退出 3 家企业。落实 2012 年成长型企业财政专项奖励资金 1081.93 万元。2014 年,力争培植销售过 10 亿元企业 1 家,过 5 亿元企业 3 家,过亿元企业 15 家。还有要鼓励发展新兴、高新产业。比如在市委、市政府的政策引导下,2013 年 1-10 月份,兴化高新技术产业产值同比增长 18.5%,占规上工业总量的 16%。

政府对于区域工业生态化的转型升级还必须加强各类公共服务。要提高区域工业服务的质量和水平,转变政府职能,着力塑造本地区管理有序、服务周到、优质整洁的工业区域形象,为本地区企业发展环境提供服务保证。要通过理念革新、体制创新、机制创新,把不同企业、产业联系起来,提供可持续的服务体系。要为大项目、好项目顺利落户提供要素保障,科学有序推进园区路、桥、水、电等配套设施建设,启动园区污水管网工程规划建设,全力化解各类矛盾,确保签约项目早开工,在建项目快建设,建成项目早达效。要加强行业之间合作

交流,强化与科研院所深度合作,如兴化市政府主动与江南大学等知名食品科研院所对接,建立合作关系,在区内设立食品技术研发机构,在企业建立博士、硕士工作站,不断完善园区公共科技服务体系。此外,政府要强化企业推介服务。如兴化加大对外宣传推介力度,为创建国家级食品产业园区鼓劲造势,增强食品行业协会、专业媒体、上级主管部门对兴化食品产业发展的关注度,扩大影响力,提升美誉度。要稳步开展企业家培训,提升企业发展后劲。着力推进实施企业家培育“双百”工程,强化重点骨干企业领军人才队伍建设。要为企业发展引进人才创造条件。技术和经营管理人才短缺,特别是高级技术和经营管理人才缺乏,直接影响了兴化企业的发展。由于技术人员数量不足,技工水平不高,企业一些生产工艺难以达到设计要求,一些新的科技成果在向产品转化时也遇到了困难,而中高级经营管理人才缺乏,导致企业管理粗放。所以作为县乡政府要帮助企业搞好人才引进,促进管理人才和技术人才集聚,以增强企业的潜力。

此外,政府对于区域工业生态化的转型升级还要完善发展成果考核评价体系,按照党的十八届三中全会的要求,“划定生态保护红线”,“纠正单纯以经济增长速度评定政绩的偏向,加大资源消耗、环境损害、生态效益、产能过剩、科技创新、安全生产、新增债务等指标的权重”,尤其要加大节能环保这些硬性指标的约束作用,以保证企业生态化转型升级。

(作者单位:中共泰州市委党校 225300)

信访法治化的调查与思考

——从基层法院的视角

[王亚明]

党的十八届三中全会对信访工作改革指明了方向,十八届三中全会的决定指出:改革信访工作制度,实行网上受理信访制度,健全及时就地解决群众合理诉求机制。把涉法涉诉信访纳入法治轨道解决,建立涉法涉诉信访依法终结制度。信访工作不仅是党委政府的大事,也是法院工作面临的难题。今年青奥会将在南京召开,处理好涉法涉诉信访难题对于为青奥运召开提供和谐稳定的社会环境至关重要。为应对信访法治化改革的要求,配合党委政府解决信访难题,笔者专门对基层法院信访问题进行了调查分析,形成本篇调查报告。

一、基层法院近年来信访案件处理基本情况(以建邺区为例)

近年来,随着建邺区经济的发展及人口入住的增多,区法院受理的案件呈逐年上升势头。法院的涉法涉诉信访案件数量自2008年以来缓慢下降,但自2011年以来信访案件数量又呈上升态势,但总体数量不多,不足50件,占法院受理案件的0.6%,处于可控范围,近三年来,区法院信访案件无

论是化解数量还是质量都位居全省法院前十名,处于南京基层法院第一方阵。

从信访案件类型来看,区法院受理的信访案件中,呈现出“两少四多”的格局。即婚姻家庭案件和行政诉讼类案件信访少,群众满意度较高。而执行案件、合同纠纷、侵权案件、拆迁类纠纷仍然信访居高不下,尤其是执行案件信访投诉数量占信访案件的43.5%,反映出执行难、当事人不诚信的问题依然存在,司法的权威性还有待进一步

提高。

信访案件化解工作已经成为法院日常工作的重要组成部分,法院自成立以来,一直面临着信访问题和压力,尤其是自2005年以来,法院先后经历了十运会、奥运会、十八大、亚青会等特殊时期,在区委、区政府的支持下,区法院干警顶住压力、团结协作,使当年的信访案件得到及时化解,信访化解率达100%。虽然有信访户仍在信访,但除依法终结的外,信访案件处于循环解决状态。多年来,建邺法院未因信访问题产生恶性事件。

二、基层法院化解信访案件遇到的问题

在处理涉诉信访案件中,基层法院遇到极大的困难和挑战,主要表现在如下三个方面:

一是案多人少压力突出,信访案件层出不穷。目前,基层法院每年新收案件以15%的比例增长,去年建邺区法院受理案件突破七千件,今年可能达到八千件,目前南京城区基层法院在编人员普遍偏少,而且干警年龄老化严重,新招录干警还需要有一个培养和适应的过程,再加上社会转型还没有结束,新城区处于蓬勃发展阶段,新类型案件也不断增多,当事人对法官的要求也越来越高,随着司法公开力度的加大,当事人维权意识的增强,稍有不慎,当事人便会信访投诉,信访案件上升的趋势不可避免。法院干警无论从体力还是智力都处于高度紧张、透支状态,每年基层法院都有不少于5%的干警因工作劳累而患重病或住院。

二是有的信访当事人要求不合理,司法无法满足其要求。近年来,无理信访呈现上升势头,由于信访当事人把信访当成维权

手段,信奉“事情越闹大、收益就越高”,因此,有的当事人因信访的不合理要求得不到满足,就在法院大吼大叫,甚至挂牌示众,有的待在法院晚上不离开,法院干警对此保持了极大的克制,用耐心与温情说服了信访当事人,度过了无数个不眠之夜。

三是信访救助手段较少,难以适应时代要求。在信访当事人中,有的是对拆迁补偿不满意,有的是对司法审判不满意,有的是对案件执行不了或执行不到位心生怨恨。对于执行不到位或执行不了的案件,存在客观原因,不是法院通过努力能够解决的。对于这部分信访人员,有不少是社会弱势群体或贫困户,需要得到社会救助。而目前法院的执行及信访救助基金数量有限,无法实现信访救助的要求,不能适应时代需要,亟需党委、政府进一步提供支持和帮助。

三、信访法治化对司法的要求及回应路径

党的十八届三中全会对信访法治化提出了明确要求,对涉诉信访工作改革指明了前进方向,具体来说,信访法治化对司法理念提出了新要求,主要体现在三大理念的树立上。

首先要树立法律至上理念。法律至上是现代法治国家的首要标志,它是指在社会中确立法律的至上权威,根据法律全面调整和控制各种社会关系,实现社会的“法治”。只有树立法律至上的理念,社会管理创新的各项任务才能实现。法律是高度特别的社会控制形式,通过权威性 or 法律本身发生作用并实施于司法和行政程序中的规范体系,解决社会问题、化解社会矛盾、应对社会风险是法律调整社会行为的根本作用,而促进社会公平和维护社会稳定则

是法律的根本目标和价值追求。坚持法律至上理念是化解涉诉信访案件的前提。

其次要树立权力制衡理念。权力制衡是实现公平正义、促进社会和谐发展的保障。建立一种能有效约束权力、监督权力行使的权力制衡秩序是权力属性的内在要求。因此,全面规制公共权力运行,加强对涉及民生、基层社会组织、社区法治建设等领域及社会群体行为的规范,成为司法服务和保障的重要切入点。在坚持用权力制约权力的基础上应当不断增强权利制约权力的效力,形成公民权利与国家权力良好合作、互动的局面,培育社会协同、公众参与、共同治理的信访工作机制。

再次要树立以人为本的理念。以人为本是法治的精髓,其基本含义要求将人作为主体和目的予以尊重和保障,让公民在感受法律的尊严与神圣时,享受法律的人文关怀。司法是对人的服务和管理,说到底是在做群众工作。一切司法工作也是为群众谋利益的工作,一切司法过程也是做群众工作的过程。涉诉信访工作本质上是群众工作,既要坚持群众路线,又要坚持法治原则,是一种透明化的规则服务。

信访法治化对司法工作提出较高要求,主要体现为要求司法公开、司法公正、司法廉洁高效、涉诉信访网络化(信息化)。同时,信访法治化必然要求信访程序法治化,即要求先信访后司法。为顺应信访法治化要求,应从如下几个方面进行回应:

1. 树立依法行政意识,提高执法服务水平。从处理信访案件的依据看,应当依据法律,从信访案件反映的问题看,主要是群众在行使权利中遇到了困难或者因行政权力行使或管理中存在不足,因此,强化全区党政机关依法行政、依法管理、依法服务意识

对于我区建设成为法治先导区、城市新中心、幸福宜居区至关重要。十八届三中全会要求省级以下司法机关人、财、物统一管理,这将使基层司法机关对依法行政监督的力度加大,行政诉讼法可能随之修改,行政诉讼收案范围可能进一步扩大,司法机关对行政行为的司法审查力度可能会加大,因此各级党政机关依法行政的压力增加,要求也越来越高。

2. 树立依法处理信访意识,将法律作为信访评价的最高标准。依法处理信访,意味着涉诉信访将通过法律途径或程序解决。对于经过司法程序最终作出裁判的,具有最终的法律效力,不能再通过信访渠道重启程序、再启诉端。对于部分信访与司法重合的案件,信访处理程序应该在前,司法最终裁决应该在后。对于属于法律规定应当通过司法途径和可以通过司法途径解决的诉求,应当通过法定的司法程序解决,而不是由信访程序解决。中央政法委及最高法院都对信访终结有专门规定,今后对涉诉信访反映出的问题,将通过申诉再审依法纠错或国家赔偿来解决,这对党委、政府、司法机关都提出较高要求,今后对于涉诉信访案件将要进一步统一处理标准,加大涉诉信访公开透明力度,通过法律的统一适用提高解决信访案件的法治化水平。

3. 强化群众工作理念,提高司法服务水平。十八大报告突出要求“着力解决人民群众反映强烈的突出问题,提高做好新形势下服务群众的能力。”立案信访部门要自觉加强群众路线主题实践教育,自觉做到思想上尊重群众、感情上贴近群众、工作上依靠群众、生活上关心群众,把群众工作与民生工作融为一体并贯穿到涉法信访工作的每一个环节。要全面清理排查涉诉信访矛

盾和隐患,积极开展案件评查,认真剖析原因、查找不足,主动回应人民群众诉求,切实维护群众的合法权益。

4. 健全涉诉信访评估预警机制,提高信访工作水平。涉诉信访评估预警机制是分类处理涉诉信访的基础,也是科学处理信访案件的要求。在健全完善涉诉信访评估预警机制时,既要坚持长效机制管理,又要坚持体制机制创新。为此,基层法院应从以下三方面下功夫:一要加强涉诉信访源头治理。法院干警要在司法活动中及时发现风险,切实加强司法安全管理,将隐患处理在源头、消灭在萌芽、化解在基层,不激化、上交矛盾,尽可能避免发生越级访、进京访,避免引发影响社会稳定的信访事件,切实做到案结事了、息诉罢访。努力实现司法的政治效果、法律效果、社会效果的有机统一。二要加大执法力度。基层法院要形成“全院一盘棋”的工作格局,按照党委要求,明确工作职责,加强审判管理,严把案件质量关、严把案件审限关,避免案件推诿扯皮,对信访案件力争早发现、早预防、早处理,用最大努力促进社会和谐。三要加强队伍建设。“工欲善其事,必先利其器”。基层法院要始终保持危机感和紧迫感,把法律至上、服务大局、以人为本、保护民生的理念体现在每一项工作中,体现在每个干警身上,体现在工作作风中。通过加大司法公开力度,引进培养人才、加强管理,加强考核监督,强化内部绩效考核和责任追究,不断提升干警政治及业务素质,提升司法公信力。

5. 完善涉诉信访协商协作机制,打造信访工作新平台。按照服务大局和司法改革的要求,基层法院应当完善涉诉信访协商协作机制,通过搭建三个平台来推进涉诉信访化解工作。

一是搭建立体化接访平台。为畅通群众诉求渠道,加强信访接待窗口建设,基层法院在坚持上门接访、带案下访、巡回接访、主动约访、院长接待等传统机制的同时,应通过法院互联网站建设,建立信访接待处理的网络平台,通过网络平台,群众可以进行网上咨询,通过院长信箱进行投诉或提出建议,法院应及时作出处理。这不仅极大地方便了群众咨询、投诉,也为法院进一步改进工作创造了条件。

二是搭建司法救助平台。基层法院应通过司法资源下沉、与社区无缝对接等手段,进一步便利辖区群众诉讼,为弱势群体及时提供司法救助,主要是信访救助和执行救助。在健全网络服务平台的同时,基层法院应在党委、政府的关心支持下,加大对弱势群体和困难群众的信访救助和执行救助工作力度,使弱势群体享受到司法的阳光和温暖。

三是搭建协商服务平台。从信访案件的发生成因看,很多是由于当事人之间对于利益分配协商不够或不充分,再加上法律规定的不完善等原因造成的,因此,加强诉讼当事人、信访当事人之间的协商、协调,在法律规定的范围内,找到利益诉求的平衡点至关重要。为此,基层法院应进一步完善诉前调解、诉讼调解、信访工作协调机制,通过依据法律来引导当事人理性维权,并加大对诉讼及信访当事人的法律宣传、教育力度,加大对典型案例的宣传报道力度,树立依法维权的社会环境和司法氛围,并对典型诉讼及信访案件及时公开审理及息访情况,形成尊重法律、保障人权、关注民生的社会风尚和法治环境。

(作者单位:南京市建邺区人民法院研究室 210004)