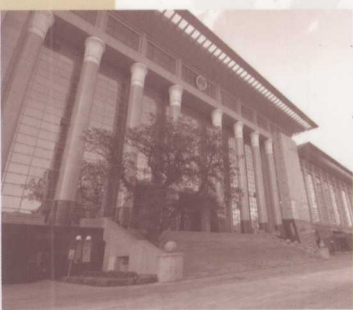




审判前沿问题研究

最高人民法院重点调研课题报告集

最高人民法院研究室 编

下
册

人民法院出版社

审判前沿问题研究

——最高人民法院 重点调研课题 报告集

(下册)

最高人民法院研究室 编

人民法院出版社

目 录

上 册

关于司法能力建设的调研

司法发展的科学路径

——关于加强司法能力建设的调研报告

..... 山东省高级人民法院课题组 (2)

纠纷的有效解决

——人民法院司法能力建设的调研报告

..... 江苏省高级人民法院课题组 (33)

关于再审制度改革的调研

民事再审制度改革实证研究 江西省高级人民法院课题组 (182)

再审之诉框架下申请再审的程序性制度建构

..... 江苏省南京市中级人民法院课题组 (215)

关于案例指导制度的调研

关于完善案例指导制度的调研报告 北京市高级人民法院课题组 (344)

中国案例指导制度调研报告

..... 中国社会科学院法学所法理室调研组 (368)

关于案例指导制度的调研报告 人民法院报社课题组 (446)

关于人民法院司法公信力建设的调研

关于司法公信力建设的调研报告 四川省高级人民法院课题组 (476)

关于财产刑执行的调研

关于财产刑执行的调研报告 广东省佛山市中级人民法院课题组 (562)

关于财产刑执行的调研报告 俞静尧 (619)

关于民事执行权的配置及其运行机制的调研

关于执行权的配置与运行机制调研报告 杨春华 (652)

下 册

关于人民法庭建设的调研

和谐社会视野下的人民法庭建设

——来自湖南省人民法庭的实证研究报告

..... 湖南省高级人民法院课题组 (692)

关于人民法庭建设的调研报告 安徽省高级人民法院课题组 (770)

人民法庭体制建设研究 河北省高级人民法院课题组 (802)

甘肃人民法庭建设的调查报告

——兼西部人民法庭建设调查 甘肃省高级人民法院课题组 (1012)

关于完善法官保障制度的调研

关于完善法官保障制度的调研报告 云南省高级人民法院课题组 (1052)

关于完善法官保障制度的调研报告 重庆市高级人民法院课题组 (1079)

关于完善法官保障制度的调研报告 课题主持人 肖建国 (1115)

关于股权转让纠纷的调研

关于股权转让纠纷问题的调研报告 广东省高级人民法院课题组 (1196)

股权转让协议效力判断及司法对策 上海市高级人民法院课题组 (1277)

关于行政案件管辖问题的调研

- 关于行政案件管辖问题的调研报告 浙江省高级人民法院课题组 (1336)
- 行政诉讼管辖研究 河南省高级人民法院课题组 (1367)

关于知识产权司法保护机制的调研

关于知识产权司法保护机制的调研报告

- 最高人民法院知识产权审判庭
国家工商行政管理总局商标评审委员会
国家知识产权局条约法律司 (1406)

和谐社会视野下的人民法庭建设

——来自湖南省人民法庭的实证研究报告

湖南省高级人民法院课题组

课题主持人 江必新

课题组成员 宋凯楚 罗重海 邓志伟 谷国文

陈小珍 葛伟科

执笔人 邓志伟 谷国文 陈小珍 葛伟科

前 言

20 世纪 80 年代以来,中国农村在改革开放和加强法制建设政策的引导下发生了深刻的变化,农村政治、经济、文化和社会有了显著的发展进步。实践证明,在中国这样一个处于现代化进程中的超大社会,要实现农村的有序发展,离不开法治的正确引导和推动,特别是司法力量的有效介入和保障,这就要求建立一个精简、高效、职能定位合理的基层司法体系。作为基层司法子系统的人民法庭,不仅是国家司法系统的基础,而且又是整个系统不可缺少的“神经末梢”,它与占我国人口大多数的农民直接面对,承担着乡土社会定分止争的职能,无论是在农村建设还是在法治建设中都占有特殊地位,是新时期农村建设和法治建设一个非常值得关注的窗口。在这个“末梢”机构里,包括法律、司法解释、工作管理规定在内的制度设计究竟是何种境遇?是如同最高人民法院所预期的那样,原汁原味地被执行实施,还是在现实压力之下发生微妙的变形?考虑到人民法庭的庞大数量,这一切都使我们不得不去面对与直视,而且这将使我们更为全面深刻地认识和反思当前中国法治建设和司法改革的进程。本课题正是以人民法庭建设为研究主题,以湖南人民法庭为研究考察对象,将人民法庭建设纳入社会主义和谐社会和新农村建设的视野,旨在从理

论上揭示人民法庭在基层司法体系中的结构、功能及存在、发展的社会依据,从实证的角度深刻分析人民法庭建设的现状、存在的主要问题、面临的主要冲突和原因,为人民法庭的发展和改革提供可选择的路径,并为完善相关立法和司法解释提供参考。

(一) 调研背景与目的

新中国成立后,人民法庭作为国家权力深入农村的特有基层审判组织和处理纠纷的综合性机构,在推进中国农村现代化建设的历史进程中,一直发挥着重要的作用。特别是近20多年来,随着国家对法治建设的日益重视和农民权利意识的苏醒,在乡镇政治生态结构中,人民法庭作为一个特定的主体,发挥身处纠纷处理第一线、直接联系农民群众的桥梁纽带作用,通过审理各类案件,及时化解矛盾纠纷、制裁违法行为,打击和预防犯罪,有力地促进了农村的全面进步发展,成为国家运用法律改造乡村社会,实现对农村有效治理的一支不可或缺的重要力量。

当前,我国正在步入社会主义现代化建设的新阶段,整个社会面临着从计划经济向市场经济转轨、从传统社会向现代社会转型、从人治社会向法治社会过渡、从小康社会向发达社会跨越的艰巨历史任务。中国作为一个农民占人口大多数、农村发展相对滞后的农业大国,如何实现农村与城市的共同发展、进步,对于实现全面建设小康社会的目标,加快推进社会主义现代化进程至关重要。为此,党的十六届四中全会明确提出了构建社会主义和谐社会的目标,要求统筹城乡经济社会平衡协调发展;党的十六届五中全会站在科学发展观的高度,进一步提出了建设社会主义新农村的目标任务,将其作为和谐社会建设和国家“十一五”规划的重要内容。在科学发展观和构建社会主义和谐社会的重大战略思想指导下,建设“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”的社会主义新农村,既是我国经济社会发展的必然选择,也为人民法庭建设带来了新的历史机遇。在建设社会主义新农村的进程中,除了加大政府的公共投入和农民的积极参与外,作为面向基层、面向农村的人民法庭应该怎样适应社会变迁的形势,调整司法职能,更好地回应新农村建设的需要?人民法庭在推进农村法治建设的进程中,怎样加快自身建设的步伐,推动农村社会的转型?在经济结构调整、体制转轨和社会转型的新时期,人民法庭的制度设计如何既有利于发扬优良传统,又有利于司法制度的发展和创新?这些都是现阶段加强人民法庭建设亟待研究解决的问题。虽然,目前关于乡村建设和司法制度的研究已成为国内理论界和实务界的一个热点。但长期以来,学术界

和农村政策研究部门对乡村建设的关注,多侧重于政治、经济和文化方面的探讨,^①即便涉及法制方面的问题,也多从立法的角度阐述涉农相关法律如何改革完善,基本未涉及基层人民法院的建设和改革问题。而对司法制度的研究,多数属于法院整体制度等宏观方面的研究,除少数学者以基层法院为题进行一些整体性研究外,具体关于人民法庭方面的系统研究尚不够深入,一些学者对人民法庭的考察多是以某个或几个人民法庭的个案处理为研究对象。虽然福柯的研究提醒我们,社会科学的研究“应当是在微观层面,应当在权力运作的末梢,在一种权力和另一种权力交界的地方;只有在这里,我们才能真正了解权力是如何运作的,”^②但由于学者们掌握的调研资源和经费的有限性,这些打着流行的所谓“田野调查”旗号而仅基于个别或少数样本得出的结论,实际上缺乏科学、准确的数据支持和客观、理性的分析,很难说明人民法庭的全貌和乡村司法运作的整体情况。从严格意义上说,以人民法庭为独立视角进行研究分析并没有受到法学界的重视。在法院系统内部,有关人民法庭方面的调研倒是保持着一定的热度,在最高人民法院和各地法院主办的刊物上经常有一些关于人民法庭方面的研究文章刊发。这些文章主要就当前人民法庭工作中存在的突出问题进行现象描述,如力量薄弱、审判质量不高、管理不规范、物质装备差等,对问题进行了一般性的原因分析,针对问题提出的对策大同小异。这些成果有一定的实证分析,但不够全面、精确,普遍缺乏理论深度,多数是反映个体情况的动态调研,或是对最高人民法院有关法庭工作的某些具体规定提出批评建议,往往就事论事,没有进行深入的本质规律研究。国外学者研究中有部分对中国传统司法制度的研究,但对人民法庭的研究则鲜有涉及者。因此,对人民法庭的研究而言,无论是深度上还是广度上都需要进一步拓展,进行系统的理论研究和实证分析非常必要。

(二) 调研对象的选择

众所周知,人民法庭主要建立在乡镇,分布面广,数量庞大,^③如何选择有代表性的调研对象,确保调研结论的客观、准确,是搞好本课题调研的基础和关键。在我国改革开放20多年以后,构成中国基层人民法庭基础的农村的

① 如以村民自治为核心的基层民主制度、乡镇行政管理体制改革、农业产业化建设、农村医疗、教育改革等是学者们关注和讨论的热点话题,一些以农村问题为专题的网站也主要是交流、探讨这些问题。

② 转引自苏力:《送法下乡——中国基层司法制度研究》,中国政法大学出版社2000年版,第36页。

③ 2005年4月,全国人民法庭工作会议公布的数据为全国共有人民法庭10345个,见《肖扬在全国人民法庭工作会议上的讲话》。

情况已大大地不同,一类农村因为区域经济的快速发展,摆脱了小农经济剩余很少的困境,成功地转到以工商业为主的发展之路上来。这类地区无论是农民的就业状况和结构,还是县乡村的财政收入状况和结构,越来越接近于城市,使得该地区基层人民法庭的建设和运作与其他地区的法庭呈现出越来越明显的分化趋势。而另一类农村因为经济发展本身的速度很慢,农村经济处于输血状态,农民的经济收入很少,县乡村体制的财政基础十分脆弱,人民法庭处理的案件和基本运作更具传统特色。在这些地方如何建设人民法庭,更好地发挥人民法庭的作用,是人民法院面临的现实问题。具体对湖南省而言,作为中部内陆省份,“湖广熟、天下足”的民谚,说明了湖南农业在全国举足轻重的地位,也道出了湖南是一个典型的农业大省的特征。2005年末,全省总人口为6732.1万人,居全国第七位。其中,乡村人口(城关镇以下)和农业户籍人口分别占全省总人口的81.4%、75.7%。农村人口比例高出全国平均水平18个百分点,农村居民人均纯收入3117.74元;2005年全省GDP总量为6473.61亿元,人均GDP为10366元,财政总收入738.55亿元;第一、二、三产业结构的比重为19.4:40.2:40.4,全省农村劳动力中从事第一产业的占农村从业人员的66.9%,第一产业占地区生产总值的比重高出全国平均水平7个百分点,比东北、东部、中部和西部地区平均水平分别高出7、12、2、1.5个百分点;全省城市化率37%,比全国平均水平低8个百分点。^①湖南地域面积21.18万平方公里,境内2/3为山地、丘陵。全省设有14个地级市(州)、122个县(市、区)、2176个乡镇、45722个行政村,乡镇数量占全国的6.3%,仅次于四川,居全国第二位;全省共设置14个中级法院、124个基层法院、516个人民法庭。2005年,全省法院结案总数为20.47万件,人民法庭数量和结案总数分别占全国的5%和2.6%。改革开放以来,湖南经济迅速发展,社会各项事业取得了显著进步,但农村人口多、农业比重高、农民收入低的问题长期困扰着湖南的发展,全省面临的“三农”问题仍很严峻;同时,作为人民法庭总量较多和在全国较早开展人民法庭基础建设和工作改革的省份,湖南人民法庭建设的成绩和困难都很突出。因此,选择湖南省人民法庭作为研究对象,对湖南人民法庭的“来龙去脉”进行认真思考,对其在浓厚的传统文化和农业大省特定环境中的行为做出较深层次的解读,无论是对新农村建设还是对人民法庭建设而言,都具有很强代表性和现实意义,有利于最高司法机关作出全面、准确的司法决策。

① 以上数据来源于湖南统计信息网。

(三) 调研过程与方法

1. 调研过程

2005年,最高人民法院把人民法庭建设列为重点调研课题,湖南省高级人民法院竞标承担了课题任务后,由江必新院长担任课题主持人,组织课题组和法院内部相关职能部门开展广泛、深入地调查研究。我们调查的范围是湖南省内设立的所有人民法庭。从2005年4月起,省法院派出8个小组分别到全省14个市、州中院和123个基层法院的所有法庭进行实地调研,历时3个月,详细了解每个法庭的审判、队伍、基本建设、物质保障等各个方面的具体情况,听取各方面的意见和建议。在广泛调研的基础上,各个调研小组分别写出了调查报告向院党组汇报;根据各组调研的情况,课题组形成了湖南人民法庭建设的中期调研报告,分别向省委和最高人民法院作了专题汇报。8月,根据最高人民法院重点课题中期检查汇报会的精神,课题组对需要进一步调查了解的情况和调研的重点问题进行了具体讨论研究,提出了撰写终期调研报告的基本思路、框架和若干焦点问题的初步意见。10月以后,课题组成员就人民法庭建设中的重大问题及有关对策建议,分别到株洲、衡阳、邵阳、长沙等地与基层法院和法庭的领导、法官进行座谈,根据座谈意见修改完善调研报告。为调查了解全国人民法庭工作会议以后我省各地人民法庭建设的新成效,检查最高人民法院《关于加强人民法庭建设的决定》的落实情况,2006年2月,课题组又对全省人民法庭进行了新的抽样调查和比较分析。根据全省人民法庭建设的新情况和党的十六届五中全会提出的建设社会主义新农村的新形势,2006年4月,课题组对调研报告作了较大修改,形成了终期调研报告。

2. 调研方法

本课题在理论上采用结构分析、功能分析方法与规范研究、实证研究、历史研究、比较研究相结合的方法。在具体调研方法上,采取文献调查、实地调查与访谈、普遍性调查与抽样调查、一般性调查与典型调查、定性分析与定量分析等相结合的方法。

一是历史调查。收集人民法庭建设的历史文献,从总体上把握人民法庭建设脉络。课题组查阅了最高人民法院下发的有关人民法庭建设的文件,省法院召开的历次有关人民法庭工作会议档案,湖南省法院司法统计数据历史汇编和省法院及有关基层法院的院志、史,基本了解了本省人民法庭建设的过程、发展特点、经验。

二是社会调查。我们以农民群众、律师、乡镇干部为主要调查对象,依据随机性、广泛性、独立性、真实性的原则设计了与人民法庭建设问题紧密相关的调查问卷,向有关社会主体发放问卷进行调查;同时在有些地方召开座谈

会,了解群众对人民法庭的看法和意见。

三是专题调研。在对全省法庭工作情况作详细普查的基础上,针对辖区内法庭之间的差异,选择影响人民法庭建设的几个主要问题如法庭设置、审判绩效、物质保障等到有代表性的基层法院和法庭进行专题调研,通过抽查案卷、召开法官座谈会、专题汇报等形式,了解人民法庭各项工作运作的实际情况、主要特点和突出问题。

四是数据分析。主要依据有关统计数据对人民法庭工作进行定量分析,掌握全省人民法庭的收结案数、案件类型分布、审判质量、审判效率等,了解人民法庭在整个司法体系中所起的特殊作用及其变化,寻求规律。由于法院司法统计数据指标体系的变化较大(几乎每3~4年更新一次),为保持统计口径的一致,我们重点以2002~2005年的统计数据进行分析,同时兼顾了对其他年份的有关数据分析。在此基础上,还进行了有关基础性和原因性的定性分析。

五是比较研究。为研究考察影响人民法庭建设的相关因素,我们在着重研究本省人民法庭建设情况的同时,将省内不同地区之间人民法庭建设的情况、湖南省人民法庭建设情况的指标与全国其他一些地方进行比较衡量。通过对比研究,了解各地在各种做法之间的实际效果差异,对有关改革方案进行客观评价。同时,了解国外基层司法制度的有关情况,特别是了解外国有关巡回法庭、治安法庭、小额法庭制度的运作情况,为我们研究人民法庭建设和改革方案提供一定的参考。

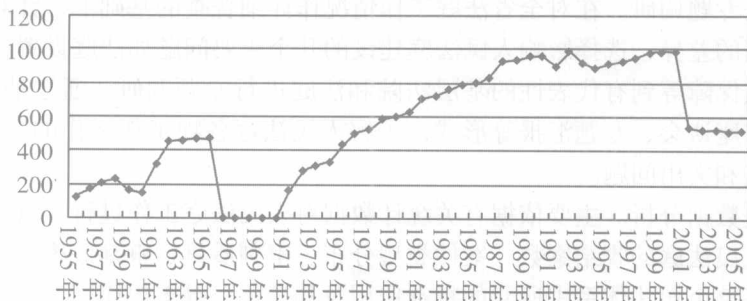
一、人民法庭建设的历史考察

人民法庭作为有中国特色的基层司法制度,有着悠久的历史 and 优良传统,经历了一个曲折发展的过程。历史地考察人民法庭建设,客观地总结其经验和教训,不仅可以使我们更充分地理解和把握我国各个历史时期人民法庭建设的内在逻辑联系和历史渊源关系,而且也将为促进新的历史条件下人民法庭的发展乃至依法治国方略的深化提供有益的借鉴。

(一) 历史沿革与发展

人民法庭作为建立在相应经济基础之上的上层建筑,随着我国新民主主义、社会主义革命和建设的推进,其产生、发展、变革大体经历了四个不同的阶段:新中国成立前的萌芽期、解放后至“文革”结束的初创期、“文革”结束后十年的恢复期、1988年至今的加速发展期。全省人民法庭设置和队伍呈现出从无到有,从少到多,从粗到精的螺旋式发展变化(见图一)。

图一 1955~2005 年全省人民法庭数量变化



1. 萌芽期。新中国建立前,半殖民地、半封建社会的中国满目疮痍,伴随着司法主权缺失的是司法专横、诉讼积弊丛生,这已成为民怨沸腾、时局动荡的社会痼疾之一。初生的中国共产党认识到司法的革命也是革命斗争重要的内容和任务,十分重视运用司法手段作为建设政权、巩固联盟、打击敌人的工具。在党领导下的工农运动中产生的革命政权组织建立后,就开始建立新型的民主司法制度的探索和经验积累。1932年中华苏维埃政府颁布的《裁判部暂行组织及裁判条例》规定:“各级裁判部可以组织巡回法庭,到出事地点去审判比较有重要意义的案件,以吸收广大的群众来参加旁听。”当时的临时最高法庭主席何叔衡就曾到江西瑞金县会同县裁判部组织巡回法庭,处理白露、合龙两乡水利纠纷,使案件得到及时处理。^①随着湘赣边和湘鄂边苏区的建立,从1929~1934年,湖南省境内的茶陵、酃县、桑植等县曾先后成立各级裁判部开展巡回审判。抗日战争时期,边区司法机关的民主性得到进一步提高和加强,推广“马锡五审判方式”,简化诉讼程序,实行巡回审判,发扬走群众路线的审判作风,是这一时期的重要成就和经验。^②这项制度作为一种优良的司法传统为后来建立人民法庭奠定了坚实的基础。解放战争时期,为解放农村生产力,保障土地改革运动的开展,根据《中国土地法大纲》和其他有关法令,在解放区的县区和农村成立人民法庭,专门审理土地改革中发生的一切违抗或破坏土改法令的犯罪案件,法庭有权判处赔偿、罚款、劳役、褫夺公权、监禁

^① 参见张晋藩主编:《中国司法制度史》,人民法院出版社2004年版,第573页。

^② 1944年1月6日,林伯渠在陕甘宁边区政府委员会第四次会议的《边区政府一年工作总结》中,第一次提出要“提倡马锡五同志的审判方式”。由此“马锡五审判方式”在各个根据地得到迅速推广,成为边区有代表性的审判方式。参见范愉:《简论马锡五审判方式——一种民事诉讼模式的形成及其历史命运》,载《清华法律评论》第2辑,清华大学出版社1999年版,第222页。

和死刑等刑罚。^① 解放区人民法庭的设立,为全国解放后成立基层人民法庭积累了一定的经验。但是,当时的人民法庭具有特别法庭的性质,在组织上属于临时性司法机构。

2. 初创期。新中国成立后,在废除国民党“六法全书”以及与此相关的司法制度的基础上,开始逐步建立和发展各级人民法院组织。新中国成立初期,在基层司法组织的设立上,继续沿用了解放区司法制度的模式。1950年,政务院颁布实施《人民法庭组织通则》,决定在全国各地农村建立专门的人民法庭,湖南省政府也相应制定了《湖南省各县(市)人民法庭组织及经费支給办法》,在各县(市)设立土改人民法庭,县辖区设人民法庭分庭。^② 1952年3月,为保障“三反”、“五反”运动的顺利进行,根据政务院的规定,湖南省专区以上机关和长沙、衡阳、邵阳、常德等市人民法院分别成立了“三反”人民法庭和“五反”人民法庭,专门处理“三反”、“五反”运动中揭发出来的案件。1952年4月,湖南省人民法院常德专区分院在安乡县设立荆江南线工地临时人民法庭,专门处理荆江分洪工程工地发生的各种案件。同时,各县(市)人民法院还组织巡回法庭,就地办案。至1954年底,全省法院共成立248个巡回法庭。为保证第一届人民代表大会选举工作的顺利进行,根据中央指示,各县(市)均设立普选人民法庭,专门审理有关普选人民代表大会代表资格的诉讼案件和破坏选举的案件。上述人民法庭均属临时性司法机构,任务完成后全部撤销。1954年9月,《中华人民共和国人民法院组织法》颁布,该法第17条规定,基层人民法院根据地区、人口和案件的情况可以设立若干人民法庭,作为基层人民法院的派出机构。至此,人民法庭的设立有了正式的法律依据,其职能也相应调整,主要处理发生在当地的轻微刑事和民事案件。从1955年开始,湖南省各县(市)人民法院分期设置固定的人民法庭,到1956年底,全省建立了171个固定人民法庭,1958年发展到230个人民法庭。从1957年底开始,随着反右斗争的扩大化和法律虚无主义的抬头,人民法庭的设置放缓。1959年全省经济进入困难期后,各级法院精简机构,紧缩编制,许多人民法庭被撤销,1960年底,全省80%的人民法庭成为“无

^① 当时,在东北解放区有村、区两级人民法庭,审判委员由村民组织选举及区、县政府委派产生;晋察冀边区的人民法庭则设在县,采用分区设立审判组织的方式,进行巡回审判或就地审判。参见张晋藩主编:《中国司法制度史》,人民法院出版社2004年版,第603页。

^② 实际上,就湖南省而言,解放初期,为了及时有力地镇压反革命破坏活动,根据1949年12月15日中原临时人民政府颁布的《人民法庭暂行条例》的规定,各县(市)开始设临时人民法庭,专门审理土匪、恶霸、特务等反革命案件。

人庭”，导致农民群众诉讼困难，民事纠纷得不到及时处理。^① 1961年，时任国家主席的刘少奇到湖南视察，指示农村基层政权应恢复人民法庭。省法院党组立即向省委写了在全省重新建立人民法庭的报告，得到省委批转，各县市陆续新建和恢复了一批人民法庭。^② 到1962年，全省人民法庭发展到453个，平均每个基层法院4.3个，一些地方达到平均每个基层法院有8个人民法庭。^③ 人民法庭设置的扩展，极大地方便了群众诉讼，许多矛盾和问题得到及时解决，保障了中央农村政策的贯彻落实，对于纠正“共产风”，保护农民的合法权益，维护农村的稳定，起了积极作用，受到群众的高度赞扬。^④ 当年，全省法院受理、审结的一审民事案件比1960年分别增加了3.02倍和3.46倍。^⑤ 随着“文化大革命”的爆发，“砸烂公、检、法”等口号的提出，人民法庭建设的良好势头被中断，从1967年12月开始，全省基层法院陆续被军管，后由各县（市）革委会的人民保卫组与公、检、法军管小组合并组成的审批组所替代，所属人民法庭自行撤销，人民法庭的工作完全瘫痪。

3. 恢复期。“文革”结束后，全省法院工作开始拨乱反正，人民法庭建设也得到全面恢复和发展。实际上，从“文革”后期的1971年开始，全省基层法院就先后恢复重建，其派出机构人民法庭也陆续恢复。不过，当时的恢复主要是机构的恢复，受极左思想的影响，全省法院包括人民法庭的审判工作恢复成效不是很明显，特别是在民事案件方面，带有明显的“以阶级斗争为纲”

① 1960年，全省法院受理和审结的一审民事案件比1954年分别下降了81.6%和83%，只有解放初1950年数量的一半左右。

② 1961年4月，国家主席刘少奇到湖南省长沙县春华公社视察工作时，发现农民到县城讼费时、费力、费钱，便通知湖南省高级人民法院院长到公社研究设立人民法庭的问题，少奇同志指示“法院应再搞起人民法庭”。当年5月8日，湖南省委批转了省法院党组关于设置人民法庭的报告。长沙县人民法院在两个月时间内就新建和恢复了13个人民法庭，月处理案件241件，并写出了《关于人民法庭工作情况的报告》呈报刘少奇同志。7月15日，刘少奇同志阅此报告后批示：“长沙县人民法院关于人民法庭工作情况的报告，我已看过，觉得很好。请中央政法小组加以讨论，最好在全国其他地方也进行试办，以便进一步总结经验。总之，目前大量的社会治安问题，各级党委和人民政府是不能放任不管的，而党委和政府又只能依靠政法机构去管，政法机构采取什么形式和方法去管这类问题，这是要在实践经验中才能解决的。长沙县人民法院一个多月的经验，就可以看出解决这个问题的端倪了，所以值得重视。”批示下达后，湖南省各级党委和人民法院对建立人民法庭的工作极为重视，许多县实现了“一区一庭”。参见《亲切的指示 难忘的教诲》，载《人民司法》1980年第6期。

③ 如当时常德地区法院设置了人民法庭85个，比全省法庭设置最高峰时的1999年还要多出8个，平均每个基层法院8.5个。

④ 当时各地的农村群众普遍反映：“出门就把问题解决了，真便民利民”。“现在区区县片有法庭，坏人不敢捣乱了”。参见《湖南省志政法志·审判》，湖南出版社1995年版，第52页。

⑤ 1960年全省法院共受理一审民事案件9996件、审结9496件；1961年分别为34104件、27214件；1962年分别为50502件、51805件，至1966年全省法院年平均受理、审结一审民事案件3.5万件左右。

的框框,全省法院审结的民事案件数量在法院恢复后呈逐年下降趋势,到1978年,全省法院审结的一审民事案件只有1966年的60%左右。^①1978年4月,最高人民法院召开第八次全国人民司法工作会议,提出了社会主义司法原则和新时期司法工作的任务,强调要加强人民法庭建设,加快恢复建立基层审判机构并根据需要增设人民法庭。年底,十一届三中全会召开,实现了党的政治、思想、组织路线的拨乱反正,会议确定的发扬社会主义民主、加强社会主义法制的方针,启动了新时期社会主义法制建设的进程,也使人民法庭建设进入到一个新阶段。全省各级法院高度重视人民法庭建设,把健全法庭机构、充实法庭力量、调整工作重点作为人民法院为新时期社会主义现代化建设提供服务的重要内容来抓。各县(市)人民法庭设置的数量逐年增加,法庭处理民事纠纷的范围不断拓宽,办结的数量显著增加。特别是民间借贷债务案件等涉及民事主体财产权益方面的纠纷迅速上升。到1987年,全省基层法院和法庭处理的债务纠纷案件比十一届三中全会召开前的1977年增加了224倍,占民事案件总数的20%。随着经济的发展和经济体制改革的推进,随之而来的经济纠纷不断增多。尽管湖南各县市法院在1980年就普遍设立了经济审判庭,由于案件增长迅猛,无法满足各类经济主体及时解决纠纷的需要。1984年,湖南农村在经济体制改革中不断完善以家庭经营为主体的联产承包责任制,出现了大批专业户、重点户和多种形式的经济联合体(简称“两户一体”),全省法院把“两户一体”作为农村先进生产力的代表予以保护,为方便当事人就近解决纠纷,各基层法院人民法庭于当年开始试办经济纠纷,受理了一批购销合同、借款合同、土地承包合同案件。当年全省有96个人民法庭审结126件经济纠纷案件,占全省法院经济纠纷案件审结总数的3.5%。

4. 加速发展期。经过“文革”后十年的恢复发展,全省人民法庭工作有了相当的起色,但是也面临着一些突出的矛盾。由于历史的原因,包括人民法庭基础设施在内的各项物质保障相当薄弱,大部分法庭没有固定的审判用房和办公场所^②;法庭力量严重不足,不少法庭只有1名工作人员;《民法通则》、《民事诉讼法》等法律施行后,法庭审判方式和办案质量、效率不能适应农村发展的需要,人民法庭建设面临着新的挑战。从1988年开始,各级法院把人

^① 当时全省基层法院和人民法庭在部分民事案件的审理中,存在把普通民事纠纷无限上纲以及采用“群众辩论”、甚至采用“大批判”方式解决民事纠纷的错误倾向,造成一些“出身不好”的当事人、甚至一些婚姻纠纷的当事人不敢到法院和人民法庭打民事官司的不正常现象。

^② 据统计,当时全国15000多个人民法庭中,有近70%即11000多个法庭没有自己的办公用房。而湖南942个法庭中,有近90%的人民法庭没有办公用房,法庭干部“吃饭没有锅,睡觉没有窝,办公没有桌”的现象相当普遍。这种状况严重影响了法庭的审判工作,束缚和挫伤了广大法庭干部的积极性。

民法庭建设摆在了法院工作更加突出的位置,全面加强人民法庭的审判、队伍、物质建设,人民法庭工作取得了长足的进步。其间,经历了两轮发展高潮。一是1988~1998年,以加强人民法庭基础设施建设、大力开展巡回办案、强化司法服务职能为突破口,全省法院兴起了新时期人民法庭建设的第一轮高潮。从1988年起,最高人民法院先后召开了一系列的会议,国家有关部委出台了一系列的文件,动员、部署、支持人民法庭建设。^①省高院在深入调查的基础上,写出专题报告向省委汇报,得到省委的高度重视。省委召开了相应的会议,提出了三年为期改变全省法庭工作面貌的要求,有关部门配合下发了专门的文件。不少地方党政领导亲自抓建设,按照既定规划,一个一个地、一批一批地解决问题,各地想方设法筹集资金,在三年时间内,全省837个法庭顺利建成,得到最高人民法院的充分肯定。^②至1989年全省共有962个法庭,平均每个基层法院7.7个法庭,此后,近十年基本保持这一数量。与此同时,省法院针对湖南农村改革和经济发展的需要,通过召开院长会、现场经验交流会、专项审判动员会,组织全省人民法庭开展多种形式的服务农村审判活动,使法庭服务农业、农村和农民的司法功能得到充分发挥。特别是各地法庭适应当时乡镇企业迅速发展的需要,及时处理了一大批经济纠纷,有力促进了农村

① 1988年5月,最高人民法院在湖北省武汉市召开了部分省、市、区“两庭”建设工作座谈会,出台了《座谈会纪要》,首次对人民法庭基础建设问题作出专门部署,要求人民法庭建设三至五年内基本完成任务,并提出法庭建筑面积一般不少于300平方米的参考性标准。1988年11月国务院办公厅转发最高人民法院、国家计委《关于各级人民法院审判法庭建设意见的通知》,强调“各地人民政府要积极支持,妥善安排,尽快把当地审判法庭和人民法庭建设起来”;1989年4月,国家税务总局下发《关于对审判法庭和人民法庭自筹建设投资专案免征建筑税的通知》,对人民法庭自筹基本建设投资给予专案免征建筑税的照顾;1991年11月,最高人民法院、建设部下发《关于将人民法院和人民法庭建设纳入城乡建设规划的通知》,强调“要根据社会主义法制建设的需要,将人民法庭建设纳入城乡建设总体规划”;1991年12月,最高人民法院、国家计划委员会下发《关于加强审判法庭和人民法庭建设的通知》,强调“人民法庭建设不是楼堂馆所,而是审判工作需要,各地要积极安排,尽快建设起来”;1992年11月,国家计划委员会、财政部下发《关于重申加强各级人民法院审判法庭和人民法庭建设的通知》,重申“各级计划、财政部门要从新形势下国家法制建设的需要出发,同各级法院通力合作,搞好‘两庭’建设的规划,加快建设进度。”

② 在1991年12月最高人民法院、国家计划委员会下发的法(计)发[1991]39号《关于加强审判法庭和人民法庭建设的通知》中,指出“两庭”建设任务较艰巨的同时,特别提到湖南等地的“两庭”任务建设已接近完成。同时,最高人民法院也在湖南召开了现场会,总结推广湖南法院“两庭”建设的经验。

经济的发展。^①二是1999年至今,按照最高人民法院的要求,全省法院以“规模化、制度化、规范化”为重点,兴起了人民法庭建设的第二轮高潮。1998年底~1999年,最高人民法院召开了首次全国人民法庭工作会议,发布了有关人民法庭建设和改革的重要文件,给人民法庭带来了新的发展契机。^②湖南省高级人民法院也先后召开全省人民法庭工作会议、全省法院基层建设工作会议,省委批转了省高级人民法院《关于加强人民法庭工作的报告》,对新世纪新阶段的人民法庭建设作出了全面部署。从2000年开始,省高级人民法院根据湖南实际,对全省人民法庭的设置进行规范整合。到2002年底,全省法庭数量从992个精简至516个,使法庭的审判力量相对集中,管理进一步规范,职能作用得到更好发挥。根据全省法庭发展的实际,2004年省法院进一步提出了以“法官队伍职业化、司法管理规范化的、审判质量优质化、诉讼成本低廉化、审判作风文明化、法庭建设标准化、办公条件智能化”为目标的人民法庭建设新要求,并积极争取省委的支持,下发了专门文件,从领导、机构、教育培训、审判改革和绩效管理、物质保障等方面加强法庭建设,形成了精力向法庭集中,政策向法庭倾斜,工作向法庭贴近的良好格局,促进全省法庭的各项工作跨上了一个新台阶。

(二) 特点与问题

综观湖南人民法庭建设几十年的历史,人民法庭在各方面都发生了巨大的变化,集中表现在人民法庭从临时向常设、从单一职能向多元职能、从分散化向规模化、从边缘性向主导性、从大众化向正规化的转变。透视人民法庭建设的历史进程,可以发现以下几个鲜明特点:

① 1988年国家经济建设进行“治理整顿”,压缩投资规模,被关、停、并、转的一些企业与其他单位签订的合同无法履行,产生大量经济纠纷,特别在农村更为突出。为了及时审理大量的经济纠纷案件,省法院于1988年10月推广了临湘县人民法院“拾起衙门下乡”的经验,各基层法院和人民法庭有计划地深入到各村镇、乡村企业巡回定点办案,为保护乡镇企业、完善各种承包责任制服务。当年共审结经济纠纷案件2.82万件,比1987年增加176%,其中50.5%是人民法庭审结。从1989年起,全省所有人民法庭均受理经济纠纷案件,当年全省人民法庭共审结经济纠纷案件7.19万件,占全省法院一审经济纠纷结案总数的70.9%,此后人民法庭审结的经济纠纷基本保持在全省总数的60%以上。

② 1998年11月28日,最高人民法院在北京召开了首次全国人民法庭工作会议,全面总结了建国以来人民法庭建设的成绩和经验,提出了以“规模化、制度化、规范化”为核心的新时期人民法庭发展的方向和具体要求;1999年6月,最高人民法院颁布了《关于人民法庭若干问题的规定》,对人民法庭从设置、机构性质、主要任务、管理要求等方面进行了全面规定,这是继1963年最高人民法院制定的《人民法庭工作试行办法》(草案)以来又一份全面规范、完善人民法庭工作的重要司法文件;1999年10月,最高人民法院颁布了第一个《人民法院五年改革纲要》,对人民法庭的改革作出了具体规定。这些会议的召开和规范性文件的出台,为新时期人民法庭的加速发展提供了明确依据。