



Fayuan Canyu Shehui Guanli
Chuangxin Shijian Tansuo

法院参与社会管理创新 实践探索

李金鹏◎主编

社会矛盾化解 社会管理创新 公正廉洁执法

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

法院参与社会管理创新实践探索/李金鹏主编. - 北京: 人民法院出版社, 2012. 6
ISBN 978 - 7 - 5109 - 0489 - 9

I. ①法… II. ①李… III. ①法院 - 工作 - 研究 - 青州市 IV. ①D926. 22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 137652 号

法院参与社会管理创新实践探索

李金鹏 主编

责任编辑 姜 峤 王亚静

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市东城区东交民巷 27 号 邮编: 100745

电 话 (010) 67550573 (责任编辑) 67550558 (发行部查询)
65223667 (读者服务部)

网 址 <http://www.courtbook.com.cn>

E - mail courtpress@sohu.com

印 刷 三河市国英印务有限公司

经 销 新华书店

开 本 787 × 1092 毫米 1/16

字 数 330 千字

印 张 18.75

版 次 2012 年 6 月第 1 版 2012 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5109 - 0489 - 9

定 价 45.00 元

版权所有 侵权必究



主编简介：李金鹏，男，汉族，1963年5月20日出生，1980年11月参加工作，1984年6月入党，山东省昌邑市人，中国社会科学院法学研究所硕士研究生。2001年8月任副县级审判员，2007年2月至2011年11月任青州市人民法院院长、党组书记。

《法院参与社会管理创新实践探索》

编委会

顾问：冀祥德

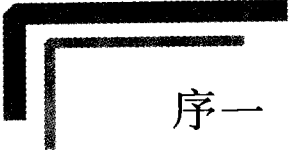
主编：李金鹏

副主编：张传奎 王江 陈晓红 王延华
杨春富 赵成果 房德泉 王洪军
张春生 金珩

委员：（按写作顺序排序）

孙广胜 徐宁 谢国华 刘曰明
刘长永 马振春 蔡晔华 于宁
张钰 郑学军 张国鹏 赵立波
项在亮 刘敏 高青

执行编辑：刘建华



序一

“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政法维稳工作经验基础上作出的重大战略部署，紧紧抓住了影响社会和谐稳定的源头性、根本性、基础性问题，为法院工作指明了方向。近年来，青州法院坚持“为大局服务，为人民司法”工作主题，紧紧围绕社会矛盾化解这一主线，坚持能动司法理念，不断创新管理，全面深入实践，以超前的思路、严谨的态度实施了多项工作举措，切实推进三项重点工作，效果好，亮点多，经验实。我认为，青州法院在社会矛盾化解、社会管理创新、司法为民工作和公正廉洁执法等方面的改革探索和丰硕成果，对于加强基层法院建设，颇有借鉴和启发意义。

青州法院继承并发扬了我国调解这一优良司法传统，认真贯彻“调解优先，调判结合”工作原则，立足于矛盾化解，积极推动构建“大调解”工作机制，是全国法院开展调解的老典型，现又取得了新经验。在刑事附带民事案件审理工作中，通过

完善“三项机制”、把握“三个阶段”、采取“五项措施”，加强量刑规范化工作，不断加强刑事附带民事案件调解工作，刑事附带民事案件调解率达96%以上，对于促进社会稳定起到了重要作用。针对行政争议发生后，单纯通过法院强行判决容易产生不良效果的实际，青州法院着眼将矛盾和问题解决在初期，探索建立了以“诉前预防、诉中和解、诉后皆明”为主要内容的行政争议协调处理机制。推动成立了以市委主要领导牵头的领导小组，建立了联席会议制度，在人民办事中心设立了“行政争议协调窗口”，多管齐下，多措并举，预防和解决行政争议。青州法院还积极建议市委，将行政机关应诉、败诉和司法建议落实情况纳入了市委对全市各部门、乡镇的实绩考核，有力地推动了依法行政。在该院积极推动下，青州市在各乡镇（街道）设立综治中心，建立了矛盾纠纷调处互动平台，形成了“党委牵头三级联动、法院主导三级对接、运行管理三大规范”的大调解工作格局。

参与社会管理创新是人民法院工作的一项重要职能。在社会转型时期随着经济发展，社会上出现了比较严重的失信现象，欠债不还、债务成链，成为经济活动的一项顽症。针对这一社会问题，该院充分发挥人民法院在社会诚信体系中的基础作用，探索推进以法院为主导，相关职能部门参与联动的社会诚信体系建设，实现了诉讼失信信息资源的社会共享，对失信当事人形成了强大的威慑和制约，不仅促进了“执行难”的解决，还有效推动了社会诚信建设，推动了社会管理创新工作。

司法为民是法院工作创新永恒的宗旨。前些年该院设立车载法庭、巡回审判点的经验做法得到了人民群众的认可，近两年又建立了“人民法庭服务窗口”。该院各人民法庭设立服务大厅，分为内勤服务、对接服务和外勤服务三个部分，使服务区从审判区中进一

步分离出来，法庭的管理和布局更加规范、细致，实现了法庭审判区、办公区、服务区、生活区的“四区分离”。法庭除开庭审理之外的工作职能均在服务窗口完成，让当事人“走进一个厅，办完所有事”，为当事人提供了“一站式、全方位”的司法服务，充分体现亲民、便民、利民的基本要求。

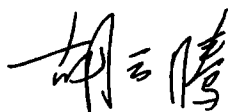
法院廉政文化建设既是保证干警廉洁司法的长效举措，也是人民群众对司法活动的迫切期望。以落实十七届六中全会提出的推动社会主义文化建设大发展大繁荣为契机，大力开展法院廉政文化建设，宣传、树立昂然正气、清正廉洁人物、事迹，是青州法院又一有效做法。该院与青州市纪委联合创建青州廉政教育基地，充分发挥教育基地“教育、监督、宣传”的平台作用，定期组织干警接受教育和警示，该院多年来未发生违法违纪的人和事，取得了实效、长效。

此外，青州法院还在其他一些领域进行了探索实践。如该院与青州市司法局联合出台《关于建立未成年人犯罪调查员制度的意见》，并将社会调查员了解到的未成年被告人的情况作为庭审教育和案件裁判的参考。在审判方式改革中，该院围绕“简出效率，繁出精品”的总体思路，进行了案件简繁分流的探索和实践，取得了一定效果。该院注重发挥人民陪审员的作用，形成了“专业陪审、规范管理、全面参与”的新路子，突出了“诉前、诉中、诉后”三个环节的矛盾纠纷调处工作，让陪审员参与案件审判的全部环节，加强了法官与陪审员的密切配合，不仅充分发挥了人民陪审员的职能作用，而且提高了案件调解率和服判息诉率。为了适应和促进社会经济的快速发展，该院建立以信息化为载体的新型管理模式，将审判执行流程管理、案件质效评估、法官业绩考核、日常管理、应急指挥、社会联动融为一体，实现法院各项工作“全过程、全覆盖、

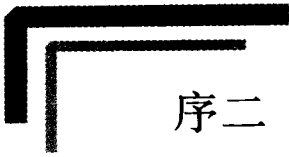
全方位”的立体化、数字化管理新模式。他们还十分注重信访工作，积极探索长效工作机制，涉诉信访案件连年呈现下降趋势，取得了可喜的成绩。

深入推进三项重点工作，就要秉持创新发展理念，不断完善制度，建立长效机制，这是努力实现人民法院工作科学发展，开创人民法院工作新局面的必然要求和根本保障。青州法院做了一些有益的探索，取得了一定的实际效果，衷心期望青州法院抓住加强和创新社会管理的新契机，更加深入扎实地进行探索实践，力争取得更大的成绩。

是为序。



二〇一二年五月



序二

1985年的春天，我在青州市（当时称益都县）公安局实习的时候，时常路过同在“政法大街”上的青州法院门前。由于从未涉足院里，所以法院留给我的记忆，除去那块白底黑字的牌匾外，其余的印象十分模糊。其后若干年，几乎每次探亲回乡路过“政法大街”时，我都禁不住注目些许，心中掠过丝丝温暖的家乡“政法情结”。

2008年，时任青州法院院长李金鹏同志考取了我的研究生，常谈起的该法院的工作机制改革与创新引起了我的兴趣。当我再次走在青州的“政法大街”时，似乎近些年青州的巨变并没有影响到这里——街还是那么宽，还是那么长；公、检、法三家还是排列在路西边，楼还是那么高，院落还是那么大。

这是我第一次走进青州法院。经过陈旧但整洁的楼道，在简陋但不失书香的会客室里，我听取了该院的工作介绍，阅读了厚厚的资料。然后，我的心开始激动了起来——就在这样一个不显山、不露水的普通、甚至有些寒酸的院落里，一个基层法院，正在做着一件件引领中国司法改革方向的事情，他们用坚实的行动告诉人们，法院应当怎样参与社会

管理创新。

于是，在我的建议下，《法院参与社会管理创新实践探索》课题组成立。两年来，课题组同志付出了艰辛的努力，我也20余次与课题组成员交流、座谈、研讨。如今，课题结项，邀我作序，自当义不容辞。

社会管理创新的目标是实现社会和谐。随着我国经济的持续高速发展，执政党把社会管理创新提升到治国理政层面，作为维护国家长治久安、实现社会公平正义的重要手段。司法与经济、政治、文化、社会发展有着十分紧密的联系，时代的发展和社会的变迁不断对作为司法主体的法院提出新要求。我国在向现代化社会转型过程中，旧的社会资源分配体系、控制模式和整合机制正在趋于解体，而新的社会管理体系尚未形成。深入研究我国现阶段社会发展的特点和规律，准确把握社会转型期存在的新问题，是法院推进社会管理创新的前提和基础。社会问题的出现是社会发展与社会管理不同步所致。当代中国社会变迁对社会管理提出了严峻挑战，不仅历史上积累下来的部分深层次矛盾没有得到有效解决，而且随着社会阶层的分化、分配方式多样、人员流动性加强、网络信息技术的发展，带来了新的社会问题和不确定因素，由此导致社会矛盾激增，大量的纠纷诉至法院。社会的发展需要司法人员理念的更新，呼唤法院角色的调适。

法院的基本职能在于通过执法办案化解社会矛盾。在这个过程中，不同层级的法院，其功能和职责是不同的，这就决定了其参与社会管理及其创新中的地位和作用也是不同的。最高人民法院和高级法院应当发挥指导者的作用，通过制定相应的规范性文件、统一执法尺度等手段，参与社会管理创新，中级法院和基层法院则应当以社会矛盾化解为重点，立足当地实际参与社会管理创新。青州法院坚持能动司法，形成了基层法院参与社会管理创新的模式。“青州模式”的普适性意义在于，通过更新司法理念，以与社会管理创新需要相契合的方式发挥应有的作用，实现司法职能的规则之治和司

法职能的延伸。坚持能动司法理念，以正确的司法政绩观为指导，全面落实车载法庭、巡回法庭等各项司法为民措施；通过完善简繁分流机制、人民陪审员制度和社会调查员制度等审判改革，促进公正高效权威解纷机制建设，努力实现案结、事了、人和；积极探索诉与非诉相衔接的纠纷解决、诉讼诚信等长效机制建设，延伸司法职能，扩展了法院参与社会管理的广度和深度。《法院参与社会管理创新实践探索》一书，就是青州法院对几年来参与社会管理创新工作的较为系统的总结。

作为一名法学界的学者，我特别关注青州法院在社会管理创新中的改革和探索。我国刑事司法的基本价值在于控制犯罪、保障人权。调解是我国的优良司法传统，强化诉讼调解是人民法院为构建社会主义和谐社会提供有力司法保障的重要路径。刑事调解对于保障当事人的合法权益、恢复为犯罪行为所损害的社会秩序，具有重要的现实意义。尝试刑事调解的新模式是理论界，特别是实务界面临的重要课题。青州法院在这方面进行了有益的探索和实践，取得了显著的成果。该院在刑事附带民事案件审理工作中，通过完善“三项机制”、把握“三个阶段”、采取“五项措施”，加强量刑规范化工作，不断加强刑事附带民事案件调解工作，取得明显成效。近三年来该院刑事附带民事案件调解率达96%以上，对于促进社会稳定起到了重要作用。

刑事案件未成年人社会调查员制度，又可称为判决前调查制度或人格调查制度，是指法院在判决前，由专门机构或人员对被告人的个人情况、家庭环境、犯罪背景等方面进行专门的调查分析，并对其人身危险性进行系统评估后，将调查报告提交法院，供法院在量刑时参考的制度。该院与青州市司法局联合出台《关于建立未成年人犯罪调查员制度的意见》。每个社区聘请2名社会调查员，在开庭前对未成年犯的自身情况、家庭环境、学校教育和社会环境作详细了解，并将了解到的未成年被告人的情况作为庭审教育和案件裁判的参考。该院的做法对未成年人犯罪审判工作无疑是具有创新性

义的。

对于诉讼程序实行“简者更简、繁者更繁”的改造是我多年以来的主张。我国司法改革的原动力来自社会正义对司法运行的要求。降低诉讼成本，减少诉讼迟延，使当事人获得司法正义的权利，是各国共同关注的问题。近年来，我国司法资源的有限增长与案件数快速增长之间的矛盾日趋突出，这一矛盾的存在使上述问题的解决显得更为迫切。作为司法改革重要内容的审判方式改革，一直把公正与效率作为改革所追求的双重价值目标。青州法院在审判方式改革中，围绕“简出效率，繁出精品”的总体思路，进行了案件简繁分流的探索和实践，取得了一定效果。

青州是闻名遐迩的古九州之一，人杰地灵，物华天宝。近年来，在党政领导和社会各界的共同努力下，青市政通人和，百业俱兴，经济发展，社会安定。青州法院在中国社会管理创新的浪潮中，激流勇进，敢为人先，取得了诸多具有重要推广价值的经验。作为一名青州人，我为家乡日新月异的发展倍感自豪；作为一名法律人，我对青州法院卓有成效的业绩表示肯定。希望在社会管理创新中，涌现出一大批青州法院这样的“领头羊”。

是为序。

冀祥德

二〇一二年五月

目 录

第一章 刑事附带民事调解制度	(1)
一、问题之提出	(1)
二、刑事附带民事诉讼调解制度及实践中存在的问题	(2)
(一) 刑事附带民事诉讼调解制度概述	(2)
(二) 刑事调解在实践中存在的具体问题	(4)
三、调解在我国刑事诉讼制度中地位的变迁	(8)
四、青州法院刑事调解实证考察	(11)
(一) 附带民事调解调查研究之基本情况述评	(11)
(二) 刑事调解调查研究之利弊分析	(16)
(三) 刑事调解适用的基础问题	(18)
五、青州法院刑事调解工作的经验做法	(20)
(一) 选择适当的调解模式	(20)
(二) 采取正确的调解方法	(22)
(三) 确定合理的调解数额	(25)
(四) 强化法官的调解意识	(26)
六、刑事诉讼法再修改与调解制度完善	(29)
(一) 规范刑事附带民事诉讼调解的程序	(29)
(二) 扩大调解范围	(31)
(三) 建立完善多元调解机制	(32)
(四) 附带民事调解与量刑的规范	(33)
(五) 建立刑事附带民事诉讼中的先予执行和财产保全制度	(34)
七、结语	(35)

第二章 行政争议协调处理机制的探索与实践	(36)
一、行政争议和解的内涵及产生背景	(37)
(一) 行政争议和解的内涵分析	(37)
(二) 行政争议和解产生的社会 and 司法背景	(40)
二、行政争议和解的理论基础及国内外运行状况	(44)
(一) 行政争议和解的理论基础	(44)
(二) 行政争议和解的国内外运行状况	(48)
三、青州法院行政争议和解制度的探索	(50)
(一) 建立行政争议和解的若干制度	(51)
(二) 行政诉讼和解案件的适用范围	(52)
(三) 行政争议和解机制的运作模式	(54)
(四) 行政争议和解机制取得的社会及司法效果	(57)
四、行政诉讼和解制度的立法建议	(58)
(一) 借鉴域外先进的司法理念, 拓宽行政立法视野	(58)
(二) 总结司法实践经验, 加快行政诉讼和解的立法进程	(59)
(三) 完善与行政诉讼和解制度相关联的行政立法	(61)
五、结语	(62)
第三章 诉讼与非诉讼相衔接的纠纷解决机制	(64)
一、诉讼与非诉讼衔接机制在我国的建立和发展	(64)
(一) 诉讼与非诉讼衔接机制产生的历史背景	(64)
(二) 诉讼与非诉讼衔接机制的建立与发展	(67)
(三) 诉讼与非诉讼衔接机制的基本内容	(68)
(四) 诉讼与非诉讼衔接机制的基本目标	(69)
(五) 诉讼与非诉讼衔接机制的基本任务	(69)
(六) 诉讼与非诉讼衔接机制的基本功能	(69)
(七) 诉讼与非诉讼衔接机制的基本保障	(70)
二、青州法院诉讼与非诉讼衔接机制的建立和实践	(71)
(一) 青州市人民法院的基本做法	(72)
(二) 青州市人民法院取得的成绩和经验	(75)
三、诉讼与非诉讼衔接机制运行中存在的不足及其完善	(78)
(一) 诉讼与非诉讼衔接机制运行中存在的不足	(78)

(二) 诉讼与非诉讼衔接解决机制的完善	(79)
四、结语	(81)
第四章 社会转型时期的法院信访工作	(82)
一、涉诉信访案件的基本特征	(82)
(一) 从信访人员的构成看, 年龄普遍较大	(82)
(二) 从案件性质分析, 民事、执行案件占绝大多数	(83)
(三) 从信访的表现形式看, 信访人的情绪日益激烈	(83)
(四) 从信访人的诉求看, 实现息诉罢访的目标日趋困难	(84)
二、涉诉信访大规模发生的原因分析	(84)
(一) 各种社会矛盾在司法领域的集中反映	(84)
(二) 传统历史文化因素的影响	(85)
(三) 现行的信访处理机制存在问题	(85)
(四) 信访人自身的原因	(86)
(五) 法院方面存在的问题	(86)
三、对涉诉信访的价值判断	(87)
(一) 信访是公民行使宪法权利的表现方式, 应得到 尊重和保护的	(87)
(二) 做好涉诉信访工作, 是发现问题提高司法水平的 重要途径	(88)
(三) 做好涉诉信访工作, 能有效地减少矛盾激化, 预防极端事件的发生	(88)
(四) 个别涉诉信访背离其本来目的, 成为信访人达到 个人目的的手段	(89)
四、青州法院处理涉诉信访问题的基本做法	(89)
(一) 建立健全处理涉诉信访问题的专门机制	(89)
(二) 细化考核标准, 增强规章制度的可操作性	(90)
(三) 创新工作方法, 以息诉罢访为首要目标	(90)
(四) 建立诉、访分离机制, 加快案件流转速度	(91)
五、建立涉诉信访长效机制的构想	(92)
(一) 重视法律文化建设, 构建敬畏法律的道德体系	(92)
(二) 提高法官的法律素养和办案艺术, 提高案件质量	(93)

• 4 •

三、信息化发展对青州法院工作管理创新的价值	(143)
(一) 以信息化建设为载体, 努力实现法院管理新的提升 ...	(143)
(二) 实现了审判、执行工作的网络化管理	(144)
(三) 加强了对司法政务的智能化管理	(145)
(四) 加强了对人事工作的信息化管理	(146)
四、信息化建设与法院管理创新的问题和思考	(146)
第七章 审理未成年人犯罪案件引入的社会调查员制度	(148)
一、社会调查员制度的正当性	(149)
(一) 理论基础	(149)
(二) 法律基础	(150)
(三) 社会基础	(151)
二、社会调查员制度的主体	(153)
(一) 社会调查员的确定	(153)
(二) 社会调查员的法律地位	(155)
三、社会调查报告的法律属性	(157)
(一) 社会调查报告的形式和内容	(157)
(二) 社会调查报告的法律属性	(158)
四、未成年人社会调查员制度在我国的实践和探索	(159)
(一) 青岛市法院系统的探索	(159)
(二) 合肥市中院的探索	(160)
(三) 北京市门头沟法院的探索	(161)
(四) 东营市河口区人民法院的探索	(161)
五、青州法院未成年人社会调查员制度的实践和探索	(162)
(一) 青州法院创设未成年人社会调查员制度的背景	(163)
(二) 青州法院社会调查员主体的确立及其地位	(164)
(三) 青州法院社会调查报告的形成及法律属性	(165)
(四) 青州法院社会调查员制度的配套制度	(167)
六、未成年人社会调查员制度的前瞻与完善	(169)
(一) 未成年人社会调查员制度取得的成效	(169)
(二) 未成年人社会调查员制度存在的问题	(171)
(三) 未成年人社会调查员制度的完善	(174)