



中国大法官文库

司法的责任与追求

池 强 著



法律出版社
LAW PRESS·CHINA



中国大法官文库

司法的责任与追求

池强 著



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

司法的责任与追求 / 池强著. —北京:法律出版社, 2012. 12
(大法官文库丛书)
ISBN 978 - 7 - 5118 - 4367 - 8

I. ①司… II. ①池… III. ①司法—研究—中国—文集 IV. ①D926 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 289750 号

司法的责任与追求
池 强 著

编辑统筹 法律应用出版分社
责任编辑 张新新 聂 颖
装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京北苑印刷有限责任公司
责任印制 陶 松

开本 787 毫米×1092 毫米 1/16
印张 42
字数 581 千
版本 2013 年 1 月第 1 版
印次 2013 年 1 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 4367 - 8

定价:88.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

出版说明

近年来,各地人民法院立足本辖区、本部门,考虑各地区差异,从司法运行的实际问题出发,不断往返于理论与实践之间,对困扰目前法院工作矛盾突出的问题进行了深入的思考与探索,提出了解决各类疑难、新型问题的思路与办法,形成了适用于本辖区的规范性意见、办法等。这为执法办案,维护社会公平正义,促进社会和谐稳定,保障经济社会又好又快发展,加强和创新社会管理,促进法治建设起到了积极重要的作用。

为了及时传播法治思想与实践,总结审判经验与规律,不断增强人民法院各项工作的针对性,不断满足人民群众对司法的新需求、新期待。法律出版社约请大法官们撰文,出版中国《大法官文库》丛书,旨在及时传递各位大法官对人民法院各项工作的睿智思考和有益的探索。

大法官担负指导辖区内审判工作的重大责任,对所辖区域的社会公平正义产生重大影响,对审判活动有着最直接的感受,在法院管理和审判工作上有着丰富的实践经验和缜密的思考。文库集中呈现了近几年来各地法院围绕法院审判工作大局积累形成的一系列工作调研和理论研究成果,其中

不乏对重大司法问题的宏观考量,也有对细微之处具体规则的深层次思索,是全国各地法院丰富的审判实践活动的生动总结,也是对我国审判理论的理性思考。

文库为开放式、不定期出版丛书,文库出版的意义在于:一、文库在增强法院审判管理、提高司法能动性、参与社会管理与创新、加强法院文化建设等方面所呈现的阶段性研究成果,为人民法院今后一些重大课题的深入研究奠定了坚实的基础。特别是对目前司法运行过程中存在的一些疑难、新型问题探讨,为进一步的司法改革积累了有益经验,也为法学研究与立法的完善提供了重要的参考。二、为人民法院加强对社情民意的了解和沟通,坚持司法公开,提高司法的公信力,提供了新的渠道和平台。透过文库内容可以让人民群众全面了解法院的各项审判工作,包括司法行为、司法运行的过程、司法结果及相应的制度措施;保障人民群众对司法工作的知情权、参与权、表达权和监督权,有效规范、制约监督司法行为,进一步提升人民法院在民意沟通上的质量和效果,增强司法公信力。三、文库的出版对于提高审判质量与效率,化解审判难题,确保司法公正具有重要的意义。司法公正的前提是正确适用法律。开展调查研究、撰写调研成果,是总结、归纳、梳理审判经验与规律的过程,是在实践中不断学法、用法、不断提高司法能力的过程。不仅有助于深刻领会与把握立法的本义和司法的精髓,真正提高执法办案水平和司法效率,而且有助于有效开展调解工作和切实化解各类社会矛盾纠纷,维护社会公正。四、党的十七届六中全会明确提出了建设社会主义文化强国的目标,对人民法院工作和法院文化建设提出了新任务、新要求。文库的出版,为人民法院营造良好的调研学习氛围,提高法院干警的专业素

养,推动法院的文化建设起到了重要的作用。

文库的出版喜逢党的十八大即将召开之际。祝愿文库的出版能够为加强司法公开,维护司法统一,保障社会公平正义,促进社会和谐稳定,不断完善社会主义法律体系,推动法治的文明进步做出应有的贡献!

法律出版社

审判职责、审判能力与审判管理

我在哈佛学习时考虑最多的还是中国司法实践中遇到的问题,谨以学习时写就的一篇拙作代序。

在我国经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益结构深刻调整、思想观念深刻变化的形势下,司法审判工作面临的情况更加复杂,面临的任务压力更加沉重,司法工作体制机制和审判队伍的素质能力还不完全适应新形势新要求。在这种情况下,法院如何确保依法正确履行审判职责,面临许多新的亟待解决的问题。

按照公共管理学中的“三圈理论”理论,不同的主体,在不同的环境下,为实现不同的目标,会制定内容各异战略,大到国家的发展战略,小到企业的销售战略,其内容的差异不言而喻,但是,抛开战略的具体内容,任何一个战略都必须回答三个基本问题:其一,我们是否有执行这项计划的能力;其二,我们是否有相关组织、人员的支持;其三,这项计划实现的目标是否有价值。如果把上述三个问题的肯定回答分别以三个圆圈来表示,那么,三个圆圈的重叠部分就是组织机构有能力实施、获得公众支持并且计划执行人员相信真正对公众有价值的战略。相反,在三个圆圈重叠部分之外的区域,则至少有一个问题的答案是否定的,要么缺少价值,要么

缺少能力,要么缺少支持,要么缺少其中的两项甚至三项都缺乏。任何一项战略,都必须同时具备能力、支持和价值三项要素。如果对价值的回答是否定的,就应当取消该项计划,如果对能力或支持的回答是否定的,就必须对战略作出调整,来获得和发展能力或支持,如果不能获得,就应当取消这项计划。

制定司法工作的发展战略,也必须慎重权衡价值、能力和支持三个因素,只有三个方面紧密结合的发展战略,才能够得到有效实施,才能够真正发挥司法工作在经济社会发展中的应有作用。在我国社会主义司法制度的发展历程中,也有过不成功的实践,甚至出现过对社会主义民主法制的严重破坏。分析起来,要么是因为价值方向上出现偏差,要么是因为司法人员的素质能力或者社会整体环境不适应。具体到北京法院的司法实践,我感到,解决价值问题,重点是要明确审判工作的职责,也就是法院应该干什么,要实现什么样的工作目标。解决能力问题,重点是根据审判工作的价值追求、根据群众的司法需求,明确审判队伍需要具备什么样的能力素质。解决支持问题,一方面,争取社会各界的支持,提升司法公信力;另一方面,从法院自身来说,重点是强化审判管理,建立制度机制的支持,争取广大审判人员的支持。这三个方面结合得越紧密,就越有利于推动首都审判事业的发展。

一、明确审判职责,深刻认识审判工作的价值追求

2005年以来,我们逐步形成一个共识,就是审判工作的基本目标是保证依法公正履行审判职责。具体来说,就是要

保证当事人打一个公正、明白、便捷、受尊重的官司。根据前面介绍的“三圈理论”这一分析框架,我们可以看出,要实现一项战略目标,首先必须确定该目标是有价值的。我个人感到,“公正、明白、便捷、受尊重”,总体上概括了审判工作的基本价值。

首先,保证当事人打一个公正的官司是人民群众最根本的司法需求,公正是司法工作的生命线。司法公正是审判工作的首要价值追求,要深刻把握立法精神,准确适用法律和司法解释,严格执行诉讼法的规定,确保程序公正和实体公正的有机统一;要能动履行司法职责,合理平衡当事人诉讼能力,加强对不诚信诉讼行为的规制,推动矛盾纠纷的实质化解,确保形式公正和实质公正的有机统一;要妥善调整社会利益关系,注重采取调解、和解、协调等方法化解矛盾,尽可能地实现当事人“双赢”的诉讼效果,确保当事人具体利益与社会公众利益、当前利益与长远利益的有机统一;要坚持严格依法办案和倾听、尊重民意相统一,使案件处理结果符合人民群众对公正的感知,确保司法裁判法律效果和社会效果的有机统一。

其次,保证当事人打一个明白的官司是落实司法公开、司法民主的重要体现,是保障当事人知情权、参与权、监督权的客观要求。要依法、适时、合理地行使释明权,进行有针对性的诉讼指导,使当事人了解诉讼活动的整个流程,了解诉讼中享有的权利义务,了解诉讼可能承担的风险,确保诉讼程序明白;要保障庭审过程的公开透明,使当事人有话说在庭上、有证举在庭上、有理辩在庭上,切实发挥庭审认定证据、查明事实的作用,确保庭审过程明白;裁判文书要准确地反映当事人的诉辩主张和争议焦点,提高裁

判文书的说理性,使裁判文书的语言易于被当事人理解,确保裁判文书明白;要强化法官释法答疑义务,争取当事人对诉讼结果的认同,避免当事人因误解而引发新的矛盾,确保诉讼结果明白;要主动发布法院的工作制度、人员情况、司法政策、重大案件等社会公众关注的各类信息,树立法院民主、开放的良好形象,方便群众知情权和监督权的行使,确保审务信息明白。

再次,保障当事人打一个便捷的官司是高效司法的必然要求,是人民群众的迫切期待。要深入参与社会管理创新,加强多元纠纷解决机制建设,为当事人提供便捷的纠纷解决方式;要坚持“科技强院”,加强信息化建设,提升诉讼服务水平,使当事人更加便捷地参与诉讼活动;要加强审限监控,强化对诉讼流程关键节点的规范管理,保证诉讼程序的高效运转;要提高执行工作效率,促使被执行人及时履行义务,帮助当事人更加便捷地实现诉讼利益。

最后,保障当事人打一个受尊重的官司是以人为本的重要体现,是司法文明的本质要求。要增强保障人权意识,保障当事人各项诉讼权利的行使,尊重当事人诉讼主体地位;要强化规范、文明、理性、平和执法,尊重当事人的人格尊严;要关注弱势群体的特殊需求,切实解决当事人的实际困难,形成尊重当事人的文化氛围。提高案件审判质量是践行司法为民的必由之路。对法院来说,司法为民既是基本的政治要求,也是基本的法律要求。实现司法为民,就必须提高案件审判质量。这是因为,只有提高案件审判质量,才能在审判活动中正确适用法律,才能确保法律在社会生活中的正确实施,才能最终体现和维护人民群众的根本利益;同样,只有提高案件审判质量,确保审判活

动各个环节的司法行为合法、规范,才能在审判活动中尊重当事人的诉讼权利,依法保障当事人的实体权益,实现司法为民的价值追求。不能确保审判质量,司法为民就不可能落实到位,就成了一句空话。

二、提高司法能力,确保审判管理目标的实现

任何一项战略目标的实现,都要求我们具备完成战略目标的能力。改革开放以来,我国人力资源快速增长,劳动年龄人口比重高,人均受教育年限超过世界人均水平,中国成为世界上总人力资源最丰富的国家,形成了“人口红利”。这一“人口红利”在近年来法院队伍建设中也得到了体现,为我们提高审判工作水平奠定了基础。

截至2012年9月,全市法院人员共有中央政法专项编制人员6135人,其中,执法办案人员占绝大多数。在党委政府的关心支持下,全市法院近三年新录用人员近2000人,其中绝大多数是应届研究生。新录用人员一律通过国家司法考试和公务员考试,并且在录用后的三年内作为聘任制公务员使用,确实符合审判工作实际需要的才能留下。目前,全市法院审判人员学历层次得到比较明显的提高,审判人员中大学本科以上学历的达97.7%,研究生学历54.1%,审判队伍的学历和专业素质居全国法院首位。中央政法专项编制人员中,35岁以下审判人员2882人,占47%,平均年龄不到38岁,审判队伍出现高学历年轻化特点。一批高学历年轻干部逐渐成为审判工作的骨干力量,有的基层法院一线审判人员中70%是“80后”研究生。

在看到人力资源优势的同时,我们也要认真分析法院队

伍中存在的不足,认真加以解决,以进一步提高法院的司法能力。一是法官队伍学历层次的提高对审判管理带来了新的挑战。高学历法官受过正规高等法学教育,对法律精神的理解比较深刻,对法律思维、司法技巧的掌握比较娴熟,这是他们的优势所在。同时,他们在价值的选择上具有自主性、多样性的特点,受西方司法文化的影响较深,渴望获得作为法官的尊崇地位和自豪感。但是,当前在法官队伍管理中采取的严管重压管理方式,与法官队伍的显著变化不相适应。法官的理性思考和职业荣誉感没有得到应有的尊重,法官自我教育、自我管理、自我提高的积极性没有得到充分调动和发挥。这对我们增强领导艺术、提高法院管理能力提出了重大挑战。二是法官队伍年轻化给审判工作带来了新问题。审判工作是一项实践性很强的工作,著名法学家霍姆斯曾说过,“法律的生命是经验而不是逻辑”,尤其是在中国,法院在承担法律责任的同时,还担负着重大的社会责任,这对法官的社会经验、人生阅历提出了很高的要求,而现阶段法官队伍的年轻化特点,还不能很好地适应法院工作的需要。三是审判任务日益加重给法院队伍建设带来了新的矛盾。近年来,法院受理案件数量大幅度攀升,审判人员疲于完成审判工作任务,影响了他们进一步提高法学素养和学术水平。这使我们一方面担心年轻法官社会经验不足,另一方面又不得不防止法官知识老化,由知识型快速转变为经验型。如何培养知识和经验并重的法官,成为我们提高司法能力的重大课题。从审判管理的角度看,有必要进一步提高我们的司法能力,确保战略目标的实现。

一是要强化群众观念,提高做群众工作的水平和化解矛盾纠纷的能力。按照最高人民法院、市委政法委开展“人民

法官为人民”、“听、走、送”等教育实践活动的部署,全市法院开展了法官进社区、进农村、进校园等“六进”活动,特别是组织优秀年轻干警定点联系街道和农村,了解社情民意,及时化解矛盾纠纷,不仅促进了社会和谐稳定,也增进了群众感情,改进了司法作风,提高了做群众工作的能力。我们着力转变审判方式,便利群众诉讼,加大巡回审判力度,在农村、社区就地开庭、就地调查取证、就地调解、就地宣传法律。对邻里、家庭、物业等纠纷,当事人一起诉到法院,就立即开展矛盾调处工作,许多纠纷在立案前得到解决,减轻了当事人的诉累。虽然立案前调解的案件没有纳入司法统计,不计入法院的工作量,但大量矛盾纠纷的化解分流,改变了案件数量连年快速上升的势头,减轻了审判压力,2011年全市法院受理案件同比下降了3.2%,2012年1~8月同比下降1.9%。我们认真落实人民陪审员制度,扩大司法民主,主动接受群众监督,拓展人民陪审员参与审判工作的范围,保障人民陪审员依法履行审判职责。2011年,全市1541名人民陪审员参审案件27,778件,参审率同比提高12.1个百分点,2012年1~8月,参审率同比又提高5.6个百分点。

二是要强化审判专业素质,提高依法办案水平。我们实行严格的职业准入制度,近年来北京法院新录用人员以法律专业研究生为主,全部通过国家司法考试和公务员考试。在任命为法官前,还必须在审判一线锻炼4年以上,接受1年的预备法官培训,并通过市高级人民法院组织的预备法官考试。我们对审判工作人员加强实践锻炼和教育培训,注重在基层一线锻炼干部,市高级人民法院坚持多年不直接录用应届毕业生,对新录用人员,全部分配到基层,放在审判一线接受锻炼。举办岗位练兵、司法业务能力比赛、优秀裁判文书

评比、“百案百庭示范”等活动,努力提升审判人员的业务素质。加大教育培训力度,启动人才培养“515”工程,即培养50名审判业务带头人、100名专家法官、500名骨干法官,全市法院654人纳入了市政法系统“十百千”人才工程,3名法官被评为全国法院审判业务专家,6个法院被最高人民法院确立为全国法院现场教学基地,承担国家法官学院现场教学任务。我们加强审判业绩考核,全市法院全面开展天平工程建设,以案件质量效率评估31项指标体系为依据,以北京三级21个法院、418个审判业务庭室、6135人为对象,形成60万组审判业务图表数据,建立了审判质量考评体系,实现了对每名审判人员工作绩效、每个案件处理情况的实时监控,法院与法院之间、部门与部门之间、法官与法官之间考评指标完成情况都能横向比较,市高级人民法院对各下级法院、法院对各审判庭、审判庭对法官进行纵向分层考核,确保了责任主体明晰、责任层层落实。各院和全体审判人员围绕指标完成情况暴露出来的短板问题,采取有针对性的整改措施,提升了审判工作水平。2012年1~8月,市中级人民法院重点考核通报的10个指标全部实现了同比提高,其中一审服判息诉率提高4.22个百分点;当庭裁判率提高了20.1个百分点;立案变更率从11.18%下降至0.5%。

三是要强化典型引领示范作用,保持积极向上的精神状态。我们在2011年评选民事“双优法官”的基础上,2012年将评选范围扩大到刑事、行政等各审判领域,共评选110名办案数量多、质量高的“双优法官”,这些“双优法官”年人均结案达331件,没有发生一起涉诉信访问题。在2011年学习宣传全国模范法官张勇和全国道德模范厉莉的基础上,2012年重点推出了市第一中级人民法院知识产权法官姜颖

和西城区人民法院片区法官赵海两个先进典型。姜颖审理各类知识产权案件 1400 多件,其中没有先例可循、国内外关注度高的新类型疑难案件 400 多件,她针对新类型案件提出的 16 个法律观点在商标法、专利法修订及司法解释制定时被采纳,被知识产权组织称为中国知识产权保护的形象代表,被评选为知识产权界全球最具影响力的 50 人之一。赵海 4 年巡回社区 900 多次,指导调解各类纠纷 1000 多件,接待群众法律咨询 5000 余次,被老百姓亲切称为“我们的社区法官”。

三、加强审判管理,为审判工作目标的实现提供有力支持

实现审判工作目标,既需要社会各界大力支持,更需要我们自身加强管理,切实做到严格管理、科学管理。

一是建立分工明确、运转协调的审判管理组织体系。在高级法院和中级法院设立了有独立编制的审判管理办公室,基层法院多数也设立了专门的审判管理机构。将原来分散在多个部门的案件评查、流程管理、审限监控等工作统一纳入审判管理办公室的职责范围,改变原来审判管理职能分散的状况,实现了审判管理的集中化、专业化,增强了管理的系统性和整体性。

二是建立完善审判质量效率管理体系。我们建立了以确保公正司法为核心的审判质量管理体系和以案件流程监控为重点的审判效率控制体系。认真落实司法公开制度,增强司法工作透明度,要求全市法院都要达到最高人民法院确定的司法公开示范法院的标准,出台了进一步推进司法公开的 28 条具体措施,对公开审判委员会名单的方式和

程序等作出具体规定。结合审判工作实际,还专门出台了审判程序重要事项及时告知当事人的工作规范,对案件扣除审限、简易程序转普通程序、中止审理、延长审限等事项,均在两日内告知当事人,切实保障当事人的知情权。为拓宽公开渠道,北京法院建立了庭审直播网,每年完成网络图文直播1000多场,占全国法院网络直播总数的50%以上,全市各个法院都具备庭审网络直播能力。中央电视台等在京主要媒体多次对北京法院庭审进行现场直播。在北京法院网设立了裁判文书专栏,建立了裁判文书上网发布制度,商事、知识产权案件全部上网,刑事、民事、行政案件多数上网。为保护当事人正当权利,在网上对当事人的名称、电话、住址等信息进行了必要的技术处理。强化对审判权运行的监督规范,确保审判权依法独立公正行使。我们明确规定,法院各级领导一律不得超越主管权限过问案件,不得违反工作程序越级过问案件;同时,对正常批转案件的情况,都以书面形式载入副卷备查,做到过问案件“全程留痕”。并明确规定所有审判人员对非自己承办的案件,不得打听案情,不得为当事人转递材料,不得托人立案。促进执法标准统一,防止同案不同判。将已建立的刑事案件比对系统扩展到民事、行政等各个审判领域,在内网上建立案例数据库,分类收集、整理了100多万件事实清楚、说理充分、法律适用正确的案例,法官在办案中随时可以比对、参照相关案件的事实、法律适用和处理结果,借鉴审判经验、统一法律认识,使法官办案不仅有法律依据,还有典型的裁判先例,规范了裁量标准,减少了随意性。在处理信访案件时,也可以向当事人提供类似案例,消除当事人对司法公正的怀疑。建立审判质量评查制度。三级法院设立专门机构开展案件评查工作,对所有庭审活动全

程录像,刻盘存档,对全部案件的庭审录像、卷宗、裁判文书进行随机抽查,对改判发回重审案件和当事人信访投诉的案件全部评查,每年评查案件约4万件,对发现的问题实行责任倒查,进行公开点评,对审判人员产生了很大震动。我们邀请人大代表、政协委员、特邀监督员共同参与案件检查,受到社会欢迎。在审判效率管理中,我们认真抓程序衔接,针对当事人反映上诉移转用时较长的问题,市高级人民法院制定专门的流程规范和监控软件,每月通报各法院所有上诉案件移转用时,经过全市法院共同努力,上诉移转平均用时由3年前的39天减少为现在的23天。我们认真抓重要节点,所有案件上网运行,从立案、排期、开庭到结案、执行、归档等各个环节都有信息节点。各类案件的审理期限满三分之二时,内部网自动发出催办通知,审限届满前10日发出警示,对超审限案件一律公开通报。在远程立案审查、远程电子签章的基础上,推广了“远程视频庭审”系统,远郊区县当事人,在当地法院和人民法庭就可以参加二审庭审。国家工业和信息化部在市高级人民法院召开了全国电子政务建设经验交流现场会,各省市、各部委150多人参加会议,对北京法院信息化建设与审判管理相结合工作给予“深度融合、精细管理”的高度评价。我们认真抓速裁机制建设。坚持“简案快办,繁案精审”的原则,各基层法院设立速裁审判庭,积极探索小额速裁、轻刑快审工作机制,许多速裁案件实现了当即开庭、当庭审结、当庭送达、当庭执行,全市基层法院近80%的民事案件通过简易程序审结。我们认真抓延审报批。对延审案件实行统一登记、统一管理、结案后统一备案,建立延审管理目标责任制,对每名审判人员延审情况进行通报。通过上述措施,全市法院案件平均审理天数近5年由76.5天下降到