在全国人民法庭工作会议上的讲话

肖　扬

（2005年4月9日）

同志们：

基层建设，事关全局。加强基层人民法院及其派出人民法庭建设历来是最高人民法院的工作重点。1998年，最高人民法院在北京召开了全国人民法庭工作会议，2000年和2004年分别在长春和济南召开了全国法院加强基层建设工作会议，现在又在广东佛山再次召开全国人民法庭工作会议。在不到八年时间里召开四次法院基层建设和人民法庭工作会议，足见我们对基层工作的高度重视。同时，各省、自治区、直辖市高级人民法院也非常重视基层建设，特别是去年济南会议以后，各地积极争取当地党委、人大和政府对法院基层建设工作的重视和支持，人民法院基层建设工作出现了喜人的局面。

最高人民法院重视基层建设的举措得到了党中央的充分肯定。中共中央政治局常委、中央政法委书记罗干同志先后四次出席我们的会议并作重要讲话。这充分体现了党中央对人民法院特别是人民法庭工作的关心和支持。各级人民法院要认真学习、深入贯彻罗干同志昨天的重要讲话精神，深刻认识全面加强人民法庭工作在构建社会主义和谐社会和依法治国进程中的重要作用，不断开创人民法庭工作新局面。

下面，我就在新形势下加强人民法庭工作的问题，讲几点意见。

一、充分认识新形势下做好人民法庭工作的重要意义

重视基层基础工作，是我们党的优良传统，也是人民司法工作不断取得进步的宝贵经验。在不久前召开的十届全国人大三次会议和全国政协十届三次会议上，人大代表和政协委员对一年来人民法院的工作给予了充分肯定，尤其是对人民法院加强基层基础工作给予了高度

需要全本请访问 www.ertongbook.com

评价。这充分说明，我们坚持重心下移、抓基层、打基础的工作思路是完全正确的。

多年来，人民法庭取得的成绩有目共睹：通过公正高效地审理大量案件，确保了国家法律的贯彻实施，有力地维护了人民群众生产与生活的基本秩序；通过诉讼调解和指导人民调解等多种方式，积累了中国特色的处理和解决民间纠纷的丰富经验，使大多数矛盾纠纷化解在基层；通过不断改革，探索出一系列司法利民、便民和护民的新举措，使人民群众切身感受到“人民司法为人民”的优良传统；通过审判活动，进行法制宣传教育，使人民群众在具体生动的案例中了解法律、认识法律，提高了广大群众的法律意识；通过多年的培养和锻炼，造就了一支甘于奉献、顾全大局、不计得失、淡泊名利的优秀法官队伍。昨天受到表彰的就是他们中的杰出代表。在这里，我代表最高人民法院，向长期以来艰苦奋斗、无私奉献在司法工作第一线的人民法庭的法官和其他工作人员，表示崇高的敬意和亲切的慰问！

当前，人民法院的基层工作面临着良好的发展机遇。尤其自去年罗干同志在济南会议上发表重要讲话以来，人民法院基层建设取得了可喜的进展，基层法院及其派出人民法庭的审判质量和效率进一步提高，审判作风进一步改善，一些长期困扰人民法院基层工作的问题和困难正在逐步得以解决。但是，我们必须清醒地认识到，加强人民法院的基层工作是一项长期而艰巨的任务，必须常抓不懈，稳步推进，重点突破，并向纵深发展。基于这样的认识，最高人民法院决定，今后将继续把加强基层建设作为人民法院工作的重点，特别是将加强人民法庭工作作为加强人民法院基层建设的重中之重。

加强人民法庭工作，是践行“公正与效率”法院工作主题的有效途径。“公正与效率”是人民法院工作永恒的主题。我们讲公正，是讲客观事实与法律事实相结合的公正，是依照法律程序的公正，是符合广大人民利益和愿望的公正；我们讲效率，是法定时限内的效率，是公正前提下的效率，是方便当事人诉讼、节约诉讼成本的效率。通过多年的实践，我们已经逐步实现从简单追求案件结果的公正到追求“有效率的公正”的转变，这说明我们对司法活动规律的认识正在不断深化。

改革开放以来，随着经济的发展和人民群众法治观念不断增强，通过诉讼寻求司法救济，实现公正，已成为人们解决各种纠纷的重要

选择。但是公正的实现是需要付出代价的，甚至是高昂的代价，公正与效率往往成为一对矛盾。综观世界各国，面对案件数量的激增，也都努力在公正和效率、诉讼效益和诉讼成本之间寻求最佳结合点，寻找一种既能实现公正，又简便、快捷、高效的纠纷解决途径。在这方面，我国的人民法庭制度具有巨大的优越性。

人民法庭是革命战争时期人民司法制度的一大创造，在全面建设小康社会的新时期，继续显示出强大的生机和活力，尤其在实现“有效率的公正”方面具有特殊的优势。人民法庭是按照“便于群众参与诉讼，便于人民法院审理案件”的原则和“面向农村、面向群众、面向基层”的要求设立的。人民法庭审理的案件，既有一般的民事案件、经济纠纷案件，也有轻微的刑事案件，对于这些案件大多适用简易程序处理，简便快捷；人民法庭审理案件的地点，或法庭驻地，或田间地头，可以减少群众来回奔波；人民法庭审理案件的方式，主要是独任审判和调解，当事人易于接受，可以节约司法资源。据统计，人民法庭办理的案件占全国法院受理一审案件总数的 40%左右，99%以上的案件都在法定期限内审结，绝大部分当事人服判息诉，上诉率仅为 9.86%，二审改判、发回重审的仅占上诉案件的 16.13%；很多人民法庭近年来的案件上诉率为零，不少法庭几年来没有被改判、发回重审的案件。可见，人民法庭工作做好了，不仅可以从源头上实现司法公正，而且可以实现“有效率的公正”。

加强人民法庭工作，是坚持走群众路线，落实司法为民的重要渠道。我们强调基层工作的重要性，不仅因为基层工作是我们全部工作的重心和基础，更重要的是，基层工作很大程度上是群众工作。群众工作做好了，我们的各项工作就有了取之不尽的动力和源泉。在幅员辽阔、人口分散、交通不便的农村地区和部分城乡结合地区设立派出人民法庭，就地审理案件，及时调处纠纷，正是党的群众路线在审判工作中的重要体现，是社会主义司法制度的一大创造，也是人民法院落实司法为民的重要环节。

我们讲“司法为民”，不仅仅是方便群众诉讼的问题，更为重要的，它是人民司法的根本宗旨，是党的全心全意为人民服务的根本宗旨在司法领域的具体体现，也是党的执政为民的根本要求在司法领域的具体体现。人民司法的各项工作都是为了最广大人民群众的根本利益。无论是实现公正与效率，还是方便人民群众诉讼，都体现了司法为民的要求。我们所讲的“民”，是指人民群众的整体，当然也包括

诉讼当事人，但决不是一方当事人。如果片面地把司法为民的宗旨理解为“司法为一方当事人”，就误解了司法为民的真谛，就把司法为民的要求庸俗化了，就会产生难以克服的矛盾，走人误区。

人民法庭作为人民法院“基层的基层”，植根于人民群众中间，与人民群众接触最广，联系最紧，是落实司法为民“关键的关键”。司法为民的各项措施，需要人民法庭去落实，司法为民的新途径，也需要人民法庭去探索。多年来，人民法庭创造了许多司法为民的新鲜经验和有效措施。如就地审理，巡回审理，在广大的牧区设立帐篷法庭，在旅游区设立流动法庭，等等，为人民群众排忧解难，受到人民群众的交口称赞。

加强人民法庭工作，是构建社会主义和谐社会的必然要求。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战略任务，意义重大。社会主义和谐社会本质上应该是一个法治社会。只有法治，才能实现民主，实现社会公平和正义；只有法治，才能使社会充满诚信，充满活力；只有法治，才能使社会安定有序，实现人与自然的和谐发展。当然，和谐社会并不意味着没有矛盾，而是意味着有了矛盾可以依法有效地加以解决。在社会主义社会相当长的历史时期，各种矛盾、冲突、纠纷都将大量存在，作为专门解决社会纠纷的机构，人民法院的任务将会更加繁重，人民法院在构建社会主义和谐社会中的责任将会更加重大。

人民法庭植根于基层，处在维护社会和谐稳定的最前沿、化解矛盾纠纷的第一线，在构建社会主义和谐社会进程中扮演着重要角色。和谐社会首先要求是一个稳定的社会，没有稳定，谈不上和谐，而目前影响社会稳定的因素很多。正如罗干同志在讲话中所指出的，“影响社会和谐的问题主要集中在基层、暴露在基层，促进和保障社会和谐的重心在基层、难点也在基层”。基层的问题解决不好，局部性矛盾可能演化为全局性矛盾，非对抗性矛盾可能发展为对抗性矛盾。人民法庭的法官，既是定纷止争的裁判员，又是辨法析理的宣传员，还是社情民意的调研员。人民法庭的工作做得好，就可以构筑起维护和谐稳定的第一道防线，把矛盾纠纷解决在基层、解决在萌芽状态，社会稳定就有了坚实的基础，就为构建和谐社会特别是农村社会的和谐稳定创造了重要条件。

二、下大力气解决人民群众关心的重点问题

几年来，人民法庭的工作取得了很大的成绩，但与广大人民群众对司法工作日益增长的需要相比仍有很大距离，人民法庭自身工作也存在许多问题和不足。当前，我们要从人民群众最关心、反映最强烈的问题入手，着重解决好以下几个方面的问题：

一是要进一步解决人民群众反映强烈的“打官司难”问题

对人民群众来说，“打官司难”难在哪里？难就难在费时、费力、费钱。先说“费时”。案件的审判是一个较为复杂的过程，特别是一些案情复杂的案件，尤其如此。作为人民法庭来讲，要尽量缩短审理的时间，避免“马拉松”式的诉讼。应该说，人民法庭由于多采取简易程序，审理案件时间相对较短，但是也存在一些值得注意的倾向。如实行立审分开，规范审判流程管理，是完全必要的，但是有的法院没有正确理解和适用，简单、机械地进行流程管理，即使那些完全可以由人民法庭即收即结的简易案件，也要排期走完所有流程，造成时间和司法资源的浪费。再说“费力”。当事人诉讼在人民法庭，但立案、交纳诉讼费用和退费却要到基层法院机关，尤其是在欠发达的地区、山区，交通条件落后，群众去一趟县城不容易，参与诉讼有许多不便。另外，一些群众缺乏法律常识，不知道如何取证举证，打起官司就更加费力了。再说“费钱”。打官司要交案件受理费、要花交通食宿费，这是必要的，但问题是一些生活困难的群众拿不起这种费、那种费。如此等等。

解决“打官司难”问题，首先，要改进基层人民法院的立案管理，推广远程立案系统，方便人民群众诉讼。其次，在规范人民法庭的设置、优化人民法庭布局的同时，可以采取设立办案点等形式，加大巡回审理的力度。过去，针对林区、牧区和水上作业的特殊情况，各地基层人民法院及其人民法庭弘扬“马锡五审判方式”的精神，探索出许多切合实际的巡回审判方式，取得了良好的效果，今后要继续探索，积累经验。第三，要进一步扩大司法救助范围，完善司法救助办法。最高人民法院已经公布《关于对经济确有困难的当事人提供司法救助的规定》，对涉诉的农村“五保户”等 14 种经济困难的当事人，一律给予司法救助。同时，对涉诉群众进行诉讼风险提示和诉讼引导，努力减少不必要的诉讼。

二是要进一步解决极少数案件存在的司法不公问题

需要全本请访问 www.ertongbook.com

公正是司法活动的灵魂和生命，也是人民司法的本质要求。要进一步强化“司法公正的最大受益者是人民群众，司法不公的最大受害者也是人民群众”的观念。客观地说，人民法庭审理的案件总体上是公正的，这可以从我们抽查的结果中看出来；也可以从上诉的数字和改判的数字中得出结论。但是，少数案件司法不公的现象依然存在，有些地方，人民群众的反映还很强烈。

导致极少数案件司法不公的原因十分复杂，具体到人民法庭来说，除了法官适用法律水平不高等原因，主要是“三案”。一是关系案，要坚决防止“打官司就是打关系”的不良现象；二是“人情案”，要彻底破除“人情大于王法”的封建观念；三是“金钱案”，要绝对摒弃“有钱能使鬼推磨”的庸俗哲学。上述“三案”为数虽少，但损害了人民法院的形象，伤害了人民群众的感情。人民法庭的每一位法官都要意识到，案件标的有大小之分，适用法律有难易之别，但司法公正的实现不能有主次之分，公平正义的获得不应有先后之别。案件久拖不决，裁判不公，执行不力，不仅会使人民群众的合法权益不能得到及时有效的保护，更重要的是，会加剧基层人民群众千百年来形成的厌讼、惧讼心理，进而动摇对国家法律和司法的信心。人民法庭的每一位法官，都要一身正气，两袖清风，做到不为人情所惑、不为金钱所动、不为权势所迫，不违法办案，不违纪办案，不违心办案，胸怀公正之心，奉行公正之举，以公正之能取得公正之效。

三是要进一步解决少数法官存在的作风不好、形象不佳等问题

作风问题至关重要。小到一个人、一个单位，大到一个党、一个国家，都有一个形象问题。人民法院的形象，是通过法官和其他工作人员的行为和作风反映出来的。而人民法庭的法官和其他工作人员与人民群众接触最多，在人民群众尤其是广大农村群众眼中，人民法庭的形象，就代表了人民法院的形象；人民法庭法官的形象，就代表了广大人民法官的形象。我们的法官是热情周到还是冷若冰霜，是忠于职守还是敷衍推诿，是高效快捷还是疲塌拖拉，是清正廉洁还是贪污腐化，群众的眼睛是雪亮的，人民心中有杆秤。审判作风不好，审判形象不佳，人民法庭的工作就得不到人民群众的信任和支持，就会降低整个司法工作的公信度。

人民法庭的法官和其他工作人员，要以保持共产党员先进性教育活动为契机，不断增强司法为民的意识，落实司法为民的各项具体措

施，继续解决好“为谁掌权、为谁服务、为谁司法、怎样司法”这一根本问题，以审判作风建设的实际成果，赢得广大人民群众的信任和满意。要及时、热情为人民群众排忧解难，防止和克服冷漠、生硬、粗暴、简单、推诿以及其他不良作风，始终保持一股蓬勃朝气、昂扬锐气和浩然正气，始终做到政治坚定、业务精通、甘于奉献、勇于进取，树立人民法官的良好形象。要学习以宋鱼水、蒋庆、李增亮等为代表的新时期法官淡泊名利、甘于清贫、无私奉献的精神，将这些优秀法官信仰的“法不可偏、钱不可贪、官不可讨”的人生准则和“辨法析理、胜败皆服”的工作追求，作为人民法庭法官和工作人员的座右铭，做一名无愧于时代和法律的公正司法、倾心为民的好法官。

四是要进一步做好化解矛盾纠纷工作

人民法庭处理的案件，绝大多数都是人民群众日常生产生活中的矛盾和纠纷。人民法庭的法官要及时有效地化解这些纠纷，除了要精通法律，还必须熟悉民情。如果不了解人民群众所思所虑，不了解人民群众所欲所求，不了解人民内部矛盾纠纷的原因，不了解当地风俗民情，要依法妥善化解群众之间的矛盾纠纷，要处理和协调好群众之间的利益关系，真正做到案结事了，是不可能的。法官既要善于运用法律，又要考虑社会效果，否则案子虽然判了，但是矛盾没有从根本上解决，当事人仍然申诉不止，案结事未了。因此，人民法庭的法官必须学会做群众工作，引导群众采用正确的态度理解法律、对待纠纷。每个案子不仅要公正审理，而且要把道理说清楚；不仅要让人民群众得到司法公正的结果，而且要让人民群众通过看得见、信得过的公开、透明的程序和方式感受到司法公正。

在这里，我要特别强调一下诉讼调解。注重调解，是人民司法工作的优良传统，也是人民法庭工作的优势。调解集法、理、情于一体，能较好地平衡当事人之间的利益，有效节省司法资源，是解决基层人民内部矛盾纠纷的最佳方式，对维护社会的稳定具有重大意义。要善于分析当事人的个性特点，因人而异、因案而异地进行调解，做到对症下药，有的放矢。要按照“能调则调、当判则判、调判结合、案结事了”的要求，尽可能“化干戈为玉帛”，妥善处理矛盾纠纷，促进民事关系的和谐稳定。要按照有关规定，增强指导人民调解工作的能力，进一步推动社会纠纷多元解决机制的完善。

三、正确处理人民法庭工作中的几个关系

人民法庭在解决上述问题的过程中，应当处理好以下几方面的关系：

一是要处理好便于人民群众诉讼与便于人民法院审判的关系

便于人民群众诉讼与便于人民法院审判，是我国建立人民法庭制度的出发点和立足点，也是我国司法制度的创造和贡献。随着社会的发展和进步，如何将满足人民群众司法需求和优化整合审判资源有机结合起来，将人民法庭设置的合理性和人民法庭工作的规范化有机地结合起来，把司法改革的力度、人民法庭的发展速度和广大人民群众可承受的程度结合起来，如何将减少人民群众讼累与保障当事人诉权结合起来，切实做到既便于当事人诉讼又便于人民法院依法独立公正高效地审判案件，是新时期人民法庭工作面临的新问题。

便于人民群众诉讼和便于人民法院审判工作的开展，是辩证统一的有机体。在人民法庭的设置和调整问题上，要考虑我国东部、中部和西部经济社会发展很不平衡，各地交通状况也相差很大等实际情况，防止一刀切。在司法权力的行使上，应当重视当事人司法救济请求权的依法实现，凡是法律和司法解释规定应当由人民法庭管辖的民事纠纷，人民法庭不得推诿；对于法无明文规定的纠纷类型，人民法庭应当认真研究，不能简单以“没有法律依据”为理由拒绝受理；对于不应受理的，应当向当事人具体说明不能受理的理由。

二是要处理好参加社会治安综合治理与依法独立行使审判权的关系

通过审判活动积极参与当地社会治安综合治理，为辖区内的经济发展和社会稳定提供司法保障，是人民法庭的应尽职责。人民法庭审理案件，在追求法律价值的同时，也不应忽视或不顾其他社会价值。人民法庭要通过审判开展社会主义法制宣传，提高人民群众的法律意识，增强法制观念，养成守法习惯，遵守社会秩序，从而促进社会和谐，维护社会稳定。但是，人民法庭是基层人民法院的派出机构，不是当地政府的下属部门，不能离开审判活动搞其他工作，不得超越审判职权介入行政执法活动和从事地方经济事务，不得参加行风评议等活动。

三是要处理好坐堂问案与巡回审判的关系

审判工作是一种专门化、职业化程度较高的工作，具有自身特有的内在规律和特点。审判程序应该规范，审判场所应该庄重，司法活动应具有中立性和被动性。但是在社会主义初级阶段，人民法庭不应脱离国情，超越政治、经济和自然条件，盲目追求“坐堂问案”。人民法庭要从实际出发，继承人民司法的优良传统，在广大的农村地区采取灵活多样的形式，巡回审理，就地办案，把纠纷消灭在田间地头，将矛盾化解在纠纷现场，尽量减少当事人的讼累。当然，决不能够搞什么“主动挖案源”“上门揽案件”等违反司法规律的做法。要尊重当事人对审判方式的合理选择，对有关程序进行必要的简化，但必须保证当事人诉权的充分行使。

四是要处理好司法调解与判决的关系

司法调解与判决，都是人民法庭依法调整社会关系、处理社会纠纷的重要方式。一段时期以来，由于强调依法判决，司法调解有所弱化，调解率有所下降。而判决的增加在增强群众法制观念的同时也带来了一些负面效果，如有些案件判决后上访增多，对社会的和谐与稳定造成一定影响。近几年，人民法庭开始重新认识调解的功能，贯彻“能调则调，当判则判，调判结合，案结事了”的要求，调解率不断上升，上诉率、申诉率、申请再审率下降，息诉率提高，逐步实现法律效果和社会效果的有机统一。当然，我们强调调解，也不应走向另一个极端，要注意把握好调解与裁判的辩证关系，不能违背当事人的意志强制调解，不能久调不决、拖延诉讼，更不能以调解为名，片面维护一方当事人的利益，要注意把握双方当事人利益的平衡点，提高调解水平，真正做到定纷止争。

五是处理好法官审判与人民陪审的关系

今年 5月 1日开始，全国人大常委会通过的《关于完善人民陪审员制度的决定》正式施行，为人民法院特别是基层法院的工作增添了新的活力。基层人民法院及其人民法庭要认真贯彻《决定》，充分发挥人民陪审员的作用。应当说，人民法庭制度与人民陪审制度，一个是方便人民群众诉讼的制度，一个是人民群众参与司法的制度，二者相得益彰。人民陪审员来自人民群众，对人民群众的所思所想最为了解，也更善于做群众工作。因此，人民陪审员既可以与法官一起组成合议庭审判案件，也可以帮助法官对当事人做好调解工作，化解矛盾纠纷。人民法官精通法律，而人民陪审员则了解民情，二者有机结合，可以使人民法庭的力量更加充实，审判和调解工作更有成效，实

现情、理、法有机结合，实现审判的法律效果与社会效果的有机统

四、当前和今后一段时期人民法庭工作的几点要求

当前和今后一段时期，人民法庭建设的指导思想和基本要求是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，在党委领导、人大监督和政府支持下，围绕“公正与效率”的工作主题，按照司法为民的宗旨要求，面向农村、面向基层、面向群众，坚持便于当事人诉讼，便于人民法院独立、公正和高效行使审判权的原则，遵循审判规律，规范审判管理，完善审判制度，稳定法官队伍，提高整体素质，优化法庭布局，加强基础建设，落实经费保障，为构建社会主义和谐社会，促进城乡经济社会发展、民主政治和精神文明建设提供有力的司法保障。

当前，必须在以下几个方面加大工作力度：

一是要在人民法庭队伍建设方面加大力度

近年来，一些地方的人民法庭，现有的人才留不住，新的人才不愿进或进不来，出现人才断层。人民法庭人员数量锐减， 1998 年人民法庭工作人员达 75553 人，现在只有 41109 人，下降幅度超过 40％。这种情况必须引起各级法院领导的高度重视。各级人民法院要按照胡锦涛总书记提出的对基层干部要“真正重视，真情关怀，真心爱护”的要求，想方设法替人民法庭的法官解决各种困难和问题，多关心他们的工作和生活，依法保障和维护他们的合法权益。同时，要让广大法官意识到，“将帅起于行伍”，越是条件艰苦的地方，越能锻炼和培养干部。当前，我们国家的经济发展程度还不够高，特别是地区差别还比较大。作为人民法院的领导，一方面，要努力提高人民法庭法官的政治待遇和物质待遇；另一方面，要坚持用思想感人、事业留人、理想育人。要将政治强、业务精、会管理的优秀法官选拔为人民法庭庭长；人民法庭的优秀法官要优先提拔，在进修培训方面要优先考虑，真正将人民法庭变为人民法院审判骨干的成长基地、领导干部的选拔基地、新进人员的培训基地。对于中编办为人民法院第一批增补的编制，要严格按规定分配和使用，主要补充基层法院人员编制不足的问题，优先用于解决少数地区存在的“一人庭”、“ 两人庭”甚至有庭无人的问题。

二是要在人民法庭管理方面加大力度

我们经常说，管理出公正，管理出效率，管理出廉洁。人民法庭远离法院机关，案多人少的矛盾突出，外界干扰较多，因此管理工作只能加强，不能削弱。要健全和完善人民法庭审判管理、队伍管理、政务管理制度。要按照最高人民法院最近下发的《关于增强司法能力提高司法水平的若干意见》，不断提高人民法庭法官的司法素质；要强化审限意识和程序意识，提高审判质量和效率；要严格按照《法官法》有关法官“十三种不得有行为”的规定和《人民法官职业道德基本准则》的要求，建章立制，规范人民法庭法官的业内业外活动，真正以制度约束人、以制度管理人、以制度保护人；要加强对人民法庭的经费管理，严格杜绝乱收费、乱摊派等不良现象，严禁参与任何经营性活动。

三是要在加强对人民法庭的指导监督方面加大力度

人民法庭是基层人民法院的派出机构，加强对人民法庭的指导监督，是基层人民法院和上级人民法院的共同职责。进一步健全对人民法庭的指导联系制度，增强指导的针对性和实效性，及时解决适用法律方面的疑难问题，促进人民法庭审判质量和司法水平的提高；要及时对人民法庭审判工作和队伍建设等方面存在的问题进行监督，进一步贯彻全国法院加强基层建设工作会议精神，按照《最高人民法院关于贯彻落实〈建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要〉的若干意见》,不断完善包括‘不愿为’的自律机制、“不敢为,,的惩戒机制、“不能为’的防范机制和‘不必为’的保障机制的监督体系，按照“为民、务实、清廉”的要求，建设好人民法庭队伍。

四是要在人民法庭的物质装备建设和经费保障方面加大力度

“工欲善其事,必先利其器”。人民法庭的物质装备建设,是人民法庭工作的基础。大力加强人民法庭的物质装备建设，不仅是为人民法庭的法官和其他工作人员提供基本的司法条件，而且是加强基层政权建设的重要环节，同时也是增强党的执政能力，巩固执政地位，充分体现执政为民宗旨的重要战略性措施。最近，中央决定用三年左右的时间把中西部地区“办公无房、审判无庭”的人民法庭建设起来，建设经费由中央财政在预算内基本建设投资中解决，建设用地等其他配套投资由地方承担。这充分体现出党中央对基层人民法庭建设问题的重视和支持。中西部地区承担有人民法庭建设任务的基层法院，必须认真做好前期准备。东部地区的人民法庭建设虽然没有中央财政的

需要全本请访问 www.ertongbook.com

专项补助，也应当在各级党委领导、人大监督和政府支持下，根据当地的经济发展状况和人民法庭开展工作的实际需要，把人民法庭基本建设纳入财政预算，用三年左右的时间，把审判和办公用房建设起来。在人民法庭的建设中，无论是东部，还是中西部地区，无论是使用中央财政的建设资金，还是地方财政的投资，都必须实事求是，因地制宜，既要满足人民法庭的工作需要，又要符合当地的经济发展水平，切忌贪大求洋，盲目攀比。对于人民法庭的专项建设资金，一定要专款专用，严格管理，充分发挥其投资效益。在人民法庭的建设中，基层法院要加强领导和管理，高、中级法院要加强检查监督，同时也要加强与有关部门的协调，帮助基层法院解决建设过程中的困难。这里我强调，对于人民法院的基建工程欠款，一定要依靠当地党委的领导和政府的支持，尽快清还；今后各地人民法庭的基本建设一定要量力而行，严格控制支出，不能形成新的债务负担。

经费保障问题是长期困扰人民法院基层建设的一大难题。目前，中央已经把制定司法机关的经费保障标准，切实解决司法机关的经费保障问题列为司法体制改革的重要内容。要抓紧制定基层法院经费保障标准，努力争取将人民法庭所需经费全部纳入基层法院的经费预算之中，由财政预算统一给予保障。在确定基层法院经费保障标准时，应当充分考虑人民法庭的实际情况和需要，优先给予保证。

同志们，加强人民法庭建设，是一项事关人民法院整体发展的大事，需要各级法院齐心协力，共同推进。各级人民法院特别是各高级人民法院要认真研究本辖区人民法庭工作的重大事项，统一部署各个阶段人民法庭工作的任务，定期检查辖区内人民法庭工作，及时总结推广人民法庭工作的好经验、好做法。各级人民法院一定要以求真务实、开拓进取的精神，全面加强人民法庭工作，努力开创人民法庭工作的新局面。让我们在以胡锦涛同志为总书记的党中央坚强领导下，以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面加强人民法庭建设，为构建社会主义和谐社会作出新的更大的贡献。

论建立我国的法官职业保障制度

李　克*

* 最高人民法院政治部主任、二级大法官。

内容提要：

本文对建立法官职业保障制度的重要性进行了充分的论证。介绍了国外法官职业保障制度的主要内容。并且在详细分析我国法官职业保障制度的现状及存在问题的原因的基础上，提出了建立我国法官职业保障制度的思路和初步设想。

党的十六届四中全会通过的《关于加强党的执政能力建设的决定》，站在时代的高度，明确提出了加强党的执政能力建设的指导思想、总体目标和主要任务。特别是确立了科学执政、民主执政、依法执政作为党的基本执政方式的科学思想。党的依法执政方式的确立，也给人民法院的工作提出了新的更高的要求。要求人民法院根据社会环境和形势的变化，通过公正、高效、文明的司法活动，维护国家安全，保障社会稳定，化解社会矛盾，促进经济发展。完成这一任务，必须加强法官职业化建设，努力建设一支政治强、业务精、作风好的高素质的法官队伍。加强法官职业化建设，法官职业保障制度是一项重要的内容。

一、建立法官职业保障制度是建立一支职业化法官队伍的必要条件

人民法院自改革开放以来一直致力于法官队伍建设，并取得了一定的成绩，法官队伍的整体素质有了明显的提高。以法官的学历为例，2001 年法官队伍中大学本科以上学历占 22.91%，到了 2004 年法官队伍中大学本科以上学历已经达到了 51%。但是这个水平仍然

是一个低水平，法官队伍整体素质还不能满足人民群众的要求，还不能满足社会的需要。必须通过一定的途径和办法提高法官队伍的整体素质，这是人民法院亟待解决和必须解决的问题。为此，最高人民法院提出通过法官职业化建设的方式提高法官队伍的整体素质。这是提高法官队伍素质的最佳途径，也是惟一途径。我理解，法官职业化包含了四个方面的内容：（1）提高法官任职条件。（2）严格法官任命程序。（3）规范法官管理。（4）建立法官职务保障。包括法官行使职务的保障和法官的生活保障，以保证法官独立公正行使审判权和吸引优秀法律人才从事法官职业。上述工作做好了，法官职业化就有了充分的保障，就可以实现和保证法官队伍的高素质。有了高素质的法官队伍，通过公正、高效、文明的司法活动，就能够维护国家安全，保障社会稳定，化解社会矛盾，促进经济发展。因此，可以说法官职业保障是建立职业化法官队伍的一个基本的条件，也是一个必要条件。

二、建立法官职业保障制度是保障人民法院依法独立行使审判权的必然要求

人民司法的本质和生命力是公正。人民法院依法独立行使审判权，是司法公正的根本保证。我国《宪法》第一百二十六条规定："人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人干涉"。人民法院审判工作是由法官具体实现的，法官在审判案件中能否依法独立对案件的事实和适用法律问题做出判断也是实现司法公正的重要因素。因此，人民法院独立行使审判权，就必然要求给予法官履行职责的法律保障。给予法官行使司法权法律制度上的保证，是由司法权的性质和特点决定的。一方面，法官作为社会正义的维护者，必须独立行使职权，公正执法。另一方面，法官作为生活在社会上的人必然受到来自社会各方面，特别是一些权威部门或权威人士的影响。而司法部门与掌握行政权力的行政部门相比，既没有人事权，又没有财政权，不能直接支配社会资源。"这就决定了法官不具有自身抵御任何外来压力威胁干涉的能力，如果不在法律上为其设置执行职务的保障，则当其裁判对某种势力不利时必然遭至其权力受侵害而无从抗争，从而屈从某种势力"。[①]司法实践也证明，没有职业保障，法官就没有任何抗干扰的能力，人民法院依法独立行使审判权就不可能实现，司法公正就难以保证。

①万鄂湘主编：《现代司法理念与审判方式改革》，人民法院出版社 2004 年版，第 961 页。

三、建立法官职业保障制度是法治国家的通行做法

在制度上给法官充分的职务保障，是法治国家的通行做法，也是国家治理的成功经验。通常，国外法官的职务保障有以下几个方面的内容：

1. 法官任职期限的保障

法官的任职期限一般有两种情形，一是法官终身制；二是法官任期制。法官终身制有两种情况，一种是有退休年限的终身制。另一种是没有退休年限的终身制，比如美国联邦法院的法官，可以任职到他认为能够胜任这个职务的那一天，法官的退休是取决于法官的自愿[①]。还有选举制的法官其任职直至任期届满，并且一般都可以连任。这些规定就是为了保障法官能够独立地对案件作出判决，而不用顾及判决以后会对其任职造成不良影响。

2. 法官具有诉讼豁免权

法官代表国家行使司法权，因此法官的职务行为给当事人造成经济损失的，当事人不能提起诉讼向法官索赔。即使是法官的职务行为有非故意的瑕疵，比如由于对法律的理解偏差而造成裁判错误，或者应当及时处理而没有及时处理造成当事人财产损失等等。法官不必为自己认定的案件事实，在普通的法庭上作证；法官在审判过程中的行为、语言、文字等不受民事指控。《司法独立准则》规定“根据各国法律，在不损害惩戒程序、申诉权、国家赔偿的情况下，法官应当免除其在行使司法职权中因不恰当的作为、不作为而产生的金钱赔偿的民事诉讼”；有些国家甚至规定，即使是法官违法，也只有剥夺法官的诉讼豁免权后才能通过刑事诉讼起诉法官，比如墨西哥法律规定“联邦法官如果违法，必须由众议院提起诉讼，参议院作出判决。只有在参议院作出剥夺该法官诉讼豁免权的判决后，才可以交付普通司法程序审判”。法官的诉讼豁免权是为了使法官不过多地为对案件结果的判断正确与否担心，是为了保障法官能够自信地按照自己对事实和法律的认识独立对案件作出判断。过重的错案追究会使法官在执法中畏首畏尾，瞻前顾后，不敢大胆作出裁决。当然法官故意徇私枉法的行为是构成犯罪的，要受到刑事法律的制裁。

3. 对法官违法行为审查的程序性

对法官职务违法行为指控的审查在遵循不妨害司法独立的原则下，通常有这样几种情形：(1) 对法官品行、责任心等法官纪律问题

①宋冰编：《美国与德国的司法制度及司法程序》，中国政法大学出版社1998年版，第139页。

的审查。这种审查一般是由法官组成的委员会、职业法庭等机构进行的，体现了法官自治的理念。如德国联邦最高普通法院和各州法院均设有法官职业法庭，由法官按照法律程序对法官的纪律等问题作出裁决。许多国家对法官纪律的审查均采用起诉、出示证据、质证、陈述、上诉等司法化的方式。这种司法化的惩戒方式从程序上最大限度地维护了审判权的独立性和法官的合法权益，免除了不当干预的风险；(2) 对法官在履行职务时严重违法问题的审查。有些国家是通过弹劾的方式审查并罢免法官并追究刑事责任，比如日本规定“有严重渎职等非法行为的法官，受到罢免追究时，将受到国会两院议员组成的弹劾法院的审判”。有些国家是经过国家权力机构的审查才能撤销法官职务并追究其刑事责任，比如英国法律规定：“只有当法官犯了严重罪行，经上、下议院一致通过，才可以撤职”。总之，无论对法官的何种审查，都必须非常慎重，坚持程序性原则，非经过合法的程序不能处罚和罢免法官。

4. 法官待遇方面的保障

为了使法官有足够的生活保障，无后顾之忧地投入审判工作；为了社会对法官职业有足够的尊崇，使法官有无限的尊荣感，而倍加珍惜自己的职业，不致因小利而动摇公正执法的信念；为了保持法官职业有足够的吸引力，使法官成为社会的精英，以保持法官群体的高素质，世界各国都给予了法官比较优厚的待遇，特别是普通法系国家法官的社会地位和待遇就更高。美国联邦法院法官与国会议员、政府内阁官员薪酬大体相当；英国高级法官的薪酬高于政府大臣；德国一般法官的薪酬也相当于高级公务员的薪酬；日本法官的薪酬一般高于同层次的公务员的薪酬。属于发展中国家的印度也给予了法官很高的待遇。

四、我国法官保障制度的现状分析及建议

1. 我国法官保障制度的现状及存在的问题

“为了保障法官秉公办案，严肃执法，防止受到打击报复和不公正待遇，防止法官的人身安全和其他合法权利因执行职务受到侵害，必须通过立法保护法官的合法权益”[①]，基于这样的思想，1995 年法官法规定了法官保障制度。10 年来法官法规定的法官保障制度，对人民法院依法独立行使审判权，保护法官的权利起到了非常重要的作用。但是从长远发展和时代的要求看，我国法官职业的保障仍显不够。表现在三个方面：(1) 有些必要的法官职业保障制度我国法律没

①最高人民法院原院长任建新所作的《关于中华人民共和国法官法草案的说明》。

有规定，比如我国没有法官的诉讼豁免权的规定，对法官惩戒程序的规定等；(2) 有些法官保障制度虽然有规定但太笼统没有可操作性，比如我国《宪法》第一百二十六条规定：“人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉”，但是如何保障人民法院行使审判权不受干涉却没有具体的制度规定；(3) 有些法官保障制度虽然有法律规定，但是在实践中没有得到切实的落实。比如《法官法》第八条规定“没有法定事由，非经法定程序”不得免除法官职务，但是实践当中，没有法定事由，不经法定程序，免除法官职务的现象还很常见。还比如《法官法》规定法官应当有审判津贴，但是《法官法》实施已经 9 年了，法官审判津贴一直也没有兑现；(4) 法官的待遇偏低，不足以形成法官职业的尊荣感，不足以吸引优秀的法律人才从事审判工作。

形成我国法官保障制度现状的原因，概括起来主要有以下几个方面：

第一，我国的法治建设还有待进一步发展，依法治国的理念没有深入人心。有的对法律抱着实用主义的态度，当法律符合自己的利益时，就强调依法办事，自己的利益与法律发生矛盾，为了自己的利益就可以牺牲法律；有的甚至有凌驾法律之上特权思想，不愿意受法律的约束。这种思想和行为，背离了国家和人民的根本利益，并不是党的主张。但是由于这种思想和行为的普遍存在，使得人们不崇尚法律，而崇尚权威，崇尚权力。在这种社会思想背景下，司法的权威性、终局性、强制性特点往往无从体现。既然司法没有权威，又何须给司法权威以保障。

第二，封建社会长期人治的社会文化背景是中国法治文化缺失的历史原因。我国封建社会，司法权和行政权合一，调解社会关系，解决社会纠纷基本是行政长官根据基本的道德标准作出判断，行政长官有很大的裁量权，有着绝对的权威，裁判是否正确主要取决于行政长官是否廉洁公正，基本与法律制度无关。在这种制度下，一方面，培养了崇尚清官、崇尚权力而不崇尚法律的社会心态；另一方面，由于司法权是由行政长官行使的，因此在我国封建社会没有出现过专门的法律职业群体，更没有专门的法官。这种国家治理模式一直延续 2000 多年直至近代。清朝末年以来，虽然我国陆续地引进了一些西方国家的法律制度，但是外来政治文化如果不能与本土政治文化有机融合，就没有生命力。在这种历史文化背景下，不可能出现国家治理

需要全本请访问 www.ertongbook.com