

政策与精神（一）

在全国高级法院院长会议上的讲话

肖 扬

同志们：

这次全国高级法院院长会议的任务是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，贯彻党的十六大、十六届三中全会、中央经济工作会议和全国政法工作会议精神，总结一年来的工作，分析面临的形势和任务，研究部署明年和今后一个时期的主要工作。

2003年人民法院工作全面发展

今年是贯彻落实党的十六大和十六届三中全会精神，全面建设小康社会取得良好开局、完善社会主义市场经济体制战略开始实施的一年。各级法院在党中央和各级党委的正确领导下，在各级人大的监督和政府的支持下，忠实履行《宪法》和法律赋予的职责，认真实践“公正与效率”工作主题，全面落实司法为民的工作要求，为维护社会稳定，促进经济发展，保护公民权利，作出了不懈努力。

——审判工作继续取得重大进展。今年以来，非典疫情的爆发，给人民法院的审判工作带来了暂时的影响。但是各级法院坚持一手抓防治非典不放松，一手抓审判工作不动摇，审判工作和执行工作继续取得重大成绩。今年1~11月，全国法院共受理刑事、民事、行政等各类案件5357142件，同比增长0.12%；审结4891003件，同比上升1.59%；受理当事人申请执行的案件2082836件，同比下降2.6%；执结1900281件，同比上升1.14%。执行标的金额2720亿元，同比上升16.55%。

继续贯彻“严打”方针，依法惩处颠覆国家政权、破坏国家统一等危害国家安全的犯罪和严重危害社会治安的犯罪。今年1~11月，全国法院共审结各类刑事案件633953件，同比上升2.47%。其中杀人、抢劫、爆炸、绑架等严重刑事犯罪案件206394件，判处五年以上有期徒刑、无期徒刑和死刑的占45.38%。全国法院还依法审结

国家工作人员贪污、贿赂、渎职等职务犯罪案件 18 722 件，推动了反腐败斗争的深入开展。

依法审理民事案件，保护公民、法人的民事权利，制裁民事违法行为。民事案件是人民法院审判工作的主要部分，占全部案件的百分之八十以上。今年 1~11 月，全国法院共受理民事案件 4 470 501 件，与去年基本持平；审结 4 071 257 件，同比上升 1.29%；诉讼标的金额 6054 亿元，同比上升 4.2%。其中，婚姻家庭案件 1 100 507 件，与去年基本持平；房地产案件 71 321 件，同比上升 9.05%；金融证券票据案件 785 329 件，同比下降 2.48%；劳动争议案件 113 852 件，同比上升 17.56%；人身损害赔偿案件 269 992 件，同比上升 1.26%；知识产权案件 5750 件，同比上升 24.57%；海事海商案件 5270 件，同比上升 3.29%。通过民事审判，有力地保护了公平、自由、有序的市场竞争，推动了社会信用体系的建立，维护了经济安全 and 经济秩序，促进了社会经济全面协调健康发展。

依法审理行政案件和国家赔偿案件。今年 1~11 月，全国法院共受理行政案件 107 857 件，同比上升 6.18%；审结 95 739 件，同比上升 2.08%。其中城建类行政案件 16 418 件，同比上升 31.77%；土地资源类行政案件 14 595 件，同比上升 31.3%；公安行政案件 9289 件，同比下降 3.87%；工商行政案件 2211 件，同比上升 8.33%。通过行政审判，依法保障了公民的合法权益，有力地监督和支持了行政机关依法行政。1~11 月，全国法院还受理国家赔偿案件 2713 件，同比增长 7.79%，审结 2443 件，同比上升 26.71%，维护了公民的正当权益。

——限期清理超期羁押案件，切实加强司法领域人权保障。各级法院认真落实《最高人民法院关于清理超期羁押案件有关问题的通知》和最高人民法院、最高人民检察院、公安部联合发布的《关于严格执行刑事诉讼法，切实纠防超期羁押的通知》，加强领导，全力以赴，清理超期羁押案件。经过努力，在 11 月底以前将今年 7 月底前积存的超期羁押案件全部清理完毕。同时，继续加大工作力度，对 8 月份以后的超期羁押案件进行全面清理。截止 12 月 8 日，全国法院共清理超期羁押刑事案件 3997 件 7290 人。在总结经验的基础上，最高人民法院制定了纠防超期羁押问题的十项制度，初步形成了有效预防和遏制超期羁押的工作机制，为彻底解决超期羁押问题奠定了基础。与此同时，各级法院也对民事、行政超审限案件进行了清理。目

前，一、二审超审限案件已基本完成清理任务。

——兴起学习贯彻“三个代表”重要思想新高潮，全面落实司法为民要求。胡锦涛总书记“七一”重要讲话后，全国各级法院精心组织，周密安排，采用中心组学习、专题讲座和轮训班等多种形式，迅速兴起了学习贯彻“三个代表”重要思想新高潮。把“三个代表”重要思想的“立党为公，执政为民”这一基本特征运用到审判实践，提出司法为民的思想，始终把实现好、维护好和发展好最广大人民的根本利益作为法院工作的根本出发点和落脚点。各级法院牢固树立司法为民的思想，全面落实司法为民举措，进一步改善和密切与人民群众之间的关系，人民法院审判工作的指导思想和审判作风发生了显著变化，受到了人民群众的欢迎。

——全面开展“回顾过去，开拓未来”教育活动和“公正与效率”司法大检查。各级法院把学习“三个代表”重要思想与加强法院自身建设，大力解决司法队伍中存在的问题结合起来，把巩固成果与开拓创新结合起来，开展了富有成效的“回顾过去，开拓未来”教育活动和“公正与效率”司法大检查活动。各级法院严格按照最高人民法院提出的“六条标准”、处理好“五个关系”的要求，从指导思想、审判作风、审判质量与效率、有无法官法规定的“十三种不得有”行为等四个方面，进行了全面检查，取得了明显成效。广大法官深化了对“公正与效率”工作主题的认识，进一步增强了大局意识、全心全意为人民服务和忠实履行法定职责的意识；审判作风有了明显改进，审判质量和效率得到提高；对群众反映突出、社会普遍关注的案件进行了认真检查，确属裁判不公的依法改判；严肃查处了违法违纪的人员 972 人，其中被追究刑事责任的 104 人，党风廉政建设和反腐败工作取得了新的成效；涌现出以李增亮为代表的一大批恪尽职守、刚正不阿、公正审判的优秀法官，弘扬了司法正气；法院制度建设取得了成效。最高人民法院已经制定、完善了 14 项工作制度，地方各级法院也根据自身情况，进一步推进了法院管理工作的制度化和规范化建设。

——总结改革经验，巩固改革成果，为进一步深化改革奠定基础。2003 年，人民法院陆续完成了普通刑事案件简化审、民事诉讼简易程序的完善、法官任职审核制、书记员单独序列管理等多项改革任务，标志着人民法院第一个五年改革纲要确定的 7 大方面 39 项改革任务已经基本完成。经过 5 年的努力，人民法院从审判方式、诉讼

制度、审判机制、审判组织、执行工作、队伍管理等方面，进行了改革和完善，进一步完善了中国特色社会主义审判工作机制，初步树立了现代司法理念，提高了审判质量和效率，推动了法官队伍建设，在建设中国特色社会主义司法审判制度方面取得了明显进展，为落实党的十六大提出的推进司法体制改革的要求，奠定了良好的理论和实践基础。

同志们，人民法院的工作成绩来之不易，凝聚了全国法院 30 万法官和工作人员的智慧 and 心血。在此，我代表最高人民法院，向全国法院恪尽职守、公正审判、无私奉献的广大法官及其他工作人员表示亲切的慰问和衷心的感谢！

二、人民法院工作面临的形势和主要任务

当前，人民法院工作面临着良好的发展形势：依法治国，建设社会主义法治国家成为党领导人民治理国家的基本方略；党中央和各级党委对人民法院工作非常重视，不断加强和改善领导；各级政府物质经费保障方面给予人民法院大力支持；立法进程加快，质量提高，为人民法院适用法律奠定了基础；法治观念更加深入人心，公民的法律意识、权利意识不断增强；十六大提出社会主义司法制度必须保障在全社会实现公平和正义，给人民法院提供了大显身手的舞台。各级法院要充分认识到人民司法事业的良好发展机遇，同时也要清醒地看到前进道路上的各种困难，看到法院工作面临的压力和挑战：

——危害国家和社会治安的犯罪形势严峻。和平与发展是当今时代的主题，但天下仍不太平。国内外敌对势力对我进行的渗透破坏、间谍情报和策反活动从来没有停止，并呈现出境内外勾结、组织间聚合、合法非法手段并用、插手人民内部矛盾、假手推进民主法制建设危害国家和社会稳定等新动向；国内恐怖组织图谋策划暴力恐怖活动，恐怖主义的现实危害上升，并向内地发展蔓延；一些民族分裂分子暴力化倾向明显，图谋实施爆炸等破坏活动；法轮功等邪教组织不断进行捣乱破坏；利用互联网煽动颠覆国家政权、分裂国家的活动不断发生。经过“严打”整治斗争，社会治安已经取得明显进步，但严重危害社会治安的刑事案件居高不下，一些地方爆炸、投毒、放火、杀人、抢劫、绑架、伤害等案件仍比较突出，特别是造成多人死伤的恶性犯罪案件呈上升趋势，给人民生命财产安全造成极大危害。

——群体性诉讼纠纷案件突出。近年来，由自然因素、经济因素、社会因素和国际因素等引发的各类突发事件不断发生。由于下岗失业人员增多，农民和城镇部分居民收入增长缓慢，社会保障体系尚未健全等问题引发的新的社会矛盾，连锁反应增强，扩散效应明显。部分群众因为诉讼而上访的增加，越级上访、多年上访问题比较突出，有的甚至采取了聚集静坐等方式，给社会稳定造成了一定影响。全国政法工作会议指出，今年以来因司法不公问题引发的群体性事件明显增多，这个问题应该引起我们的高度警觉。这些突发事件和矛盾纠纷引起的诉讼案件，如果处置不当，个别问题、局部问题有可能转化为全局性问题，非对抗性矛盾就可能转化为对抗性矛盾，危及社会稳定。

——经济犯罪、职务犯罪案件上升。社会主义市场经济是竞争经济、信用经济，更是法制经济，必须依赖法制的调整、规范和保障。但是当前一些地方市场秩序混乱，破坏市场经济秩序的犯罪突出，非法集资、金融诈骗、骗取出口退税、走私贩私、虚开增值税专用发票、逃汇骗汇等犯罪行为猖獗；一些公司滥用其法人资格，侵害债权人、消费者和损害社会公共利益，虚假出资、抽逃出资、滥设公司以及披露虚假信息等违法犯罪行为突出；利用司法诉讼获取非法利益、规避法律、逃废债务问题严重。有的搞假破产，真逃债，转移资产；有的利用国有企业改制之机，巧取豪夺，造成大量国有资产流失。此外，随着反腐败斗争的深入开展，一批贪污贿赂等经济犯罪大案、要案起诉到法院，人民法院的审判任务非常繁重。许多案件的被告人级别高，影响大，关系复杂，牵涉面广，社会各界比较关注，审理难度大。

——涉外案件和新类型案件审理难度加大。我国加入世界贸易组织后，我国经济与世界经济的相互依存度明显提高，面临贸易摩擦和纠纷的压力可能增加。一些发达国家以知识产权保护、非关税贸易壁垒和反倾销等为武器，加大保护本国国内市场的力度，贸易保护主义更加严重，相应的诉讼纷争在人民法院的审判工作中已经开始出现，案件难度加大。涉外案件处理得如何直接影响国家的形象，影响国家的政治、外交等大局，应该特别慎重。此外，随着社会经济的快速发展，新类型案件不断涌现，如金融电子化服务、证券公司以及信托投资公司破产等新型案件的出现，对人民法院、人民法官提出了新的要求。

——法院裁判对社会的影响增加，法院工作面临各方的关注。随着社会矛盾纠纷的增加，身处解决矛盾前沿的人民法院的工作日益受到社会各界的关注，人民群众对司法公正与效率的要求越来越高。同时，人民法院依法独立审判案件的社会环境和法治环境还没有完全形成，各种非法干扰比较严重，人民法院面临巨大压力。如何处理好审判工作与社会需要的关系，实现法律效果与社会效果的有机统一，成为摆在人民法院面前的一个重要课题。此外，法院工作多年积累的一些深层次矛盾和问题也逐渐暴露出来。群众反映强烈的裁判不公、效率不高的问题依然突出，执行难问题仍未彻底解决，少数法官违法违纪时有发生，等等。

分析形势的发展变化，是为了更好地把握形势，科学制定新的决策和工作举措。因此，一定要把困难、挑战和问题估计得更充分一些，把由于诉讼问题给人民法院带来的影响看得更重一些，把今后的工作和措施谋划的更周全一些，主动适应新的变化，善于化解不利因素，努力开创人民法院工作新局面。

2004年是继续贯彻党的十六大和十六届三中全会精神，实现“十五”计划目标的重要一年，全面做好人民法院工作十分重要。当前和今后一个时期人民法院工作的指导思想和主要任务是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻党的十六大、十六届三中全会、中央经济工作会议和全国政法工作会议精神，紧紧围绕“公正与效率”工作主题，落实司法为民的要求，充分发挥审判职能作用，维护社会稳定，依法促进国民经济持续快速协调健康发展，切实保障人民群众的合法权益，营造稳定的社会环境和良好的法治环境，为全面建设小康社会提供更加有力的司法保障。

做好明年和今后一个时期人民法院的工作，必须围绕一个主题——公正与效率；明确一个要求——司法为民；瞄准两个目标——营造稳定的社会环境和良好的法治环境；突出三个重点——维护国家和社会稳定、为完善社会主义市场经济体制提供司法保障、切实保障人民群众合法权益；做好三件大事——审判工作、法院改革和队伍建设。全国各级法院务必统一思想认识，采取有力措施，全面推进人民法院各项工作，开创人民法院工作新局面。

三、维护国家安全和社会稳定，为全面建设小康社会营造长期稳定的社会环境

各级法院必须牢固树立大局意识、责任意识和忧患意识，深刻认识新形势下维护国家安全和社会稳定的极端重要性，依法履行审判职责，制裁犯罪，化解矛盾。

依法严惩危害国家安全的犯罪活动。对颠覆国家政权、分裂国家等危害国家安全的犯罪活动，要坚决依法审判，准确定罪量刑；特别要严惩内外勾结分裂国家以及敌对势力在境内建立据点、发展组织、窃取情报等犯罪，维护国家统一和民族团结。要加强对利用和针对信息网络的各种犯罪案件法律适用问题的研究，维护国家信息安全。

继续贯彻“严打”方针，严惩严重危害社会治安的犯罪分子。严格执行国家法律，坚持罪刑法定和罪刑相适应原则，对严重刑事犯罪分子要依法从重从快判处，特别是对犯罪手段特别残忍、危害后果特别严重的犯罪分子，要严惩不贷，坚决防止打击不力，甚至放虎归山。同时要贯彻惩办与宽大相结合、惩罚与教育相结合的原则，对于具有法定从轻减轻或免除处罚情节的，要依法从宽处理；对罪行较轻，适用缓刑不致再危害社会的依法宣告缓刑；对于服刑人员确有悔改表现或立功表现的，依法予以减刑或假释。通过以上措施，分化瓦解犯罪分子，减少社会对立情绪，维护社会稳定。

妥善处理矛盾纠纷，有效防止群体性涉讼事件发生。人民法院要从维护社会稳定的大局着眼，高度重视当前群体上访规模较大、矛盾激烈、涉讼上访人群不断增加的情况，认真分析这类涉讼案件的特征和原因，研究处理和解决这类案件的有效对策和措施。要妥善审理好因农村土地流转、加重农民负担、土地承包、国有或集体企业改制、城市房屋拆迁、城市建设规划、工人劳动保障、环境污染等问题引发的群体诉讼案件，在依法审判的前提下，努力维护群众的合法权益，促进依法行政。基层人民法院要善于从普通的民事、行政案件中，及时发现可能影响社会稳定的各类苗头性、倾向性问题，依法及时妥善处理。各级法院要高度重视诉讼调解工作，进一步强化诉讼调解机制的职能作用，特别是基层人民法院及其派出法庭可以多调少判，提高调解结案率。我们有许多法官善于做调解工作，要充分发挥他们的聪明才智，化干戈为玉帛，变冤家为朋友，真正实现法律效果与社会效果的有机统一。要加强基层法院、人民法庭对人民调解工作的指导，

使矛盾纠纷和不安定因素的调处工作制度化、经常化、规范化，最大限度地把不稳定因素解决在基层、解决在内部、解决在萌芽状态，防止发生严重影响社会稳定的涉讼群体性事件或轰动性事件。要严格依法开展执行工作，文明执行，慎用警力、慎用武器器械、慎用强制措施，坚决防止因个别执行措施失当导致矛盾激化。

积极参与社会治安综合治理。审判工作是法院工作的中心，执行工作是法院工作的重要内容，审判、执行工作做好了，就是人民法院对社会稳定的最大贡献。同时，人民法院也要适度扩大自己的工作范围和审判案件的透明度，积极开展法制宣传与法律服务，对于在案件审理中发现的治安防范、安全管理等方面的问题，及时向有关部门和单位提出司法建议。

四、充分发挥审判职能作用，为完善社会主义市场经济体制提供有力的司法保障

党的十六届三中全会和中央经济工作会议把完善社会主义市场经济体制确定为今后一个时期重要的工作目标。人民法院要深刻领会中央这一重大战略的深远意义，充分发挥审判职能作用，为完善社会主义市场经济体制提供有力的司法保障。

依法保障国有企业改革，平等保护非公有制经济成分，促进基本经济制度完善。“巩固壮大公有制经济，大力发展国有资本、集体资本、非公有制资本相互参股的混合所有制经济，使股份制成为公有制的主要实现形式”，是中央关于加快国有经济布局战略性调整的重大部署。各级法院要依法惩处利用企业改制、股票上市、产权变动之机，侵吞、转移国有资产等犯罪，防止国有资产流失。依法妥善审理国有企业公司制战略性改组和非公有制经济主体的纠纷案件，准确慎重地认定国有企业改制合同的效力，稳妥处理被改制企业遗留债务，保障国有企业顺利完成战略性改组。加强对国有企业破产案件的审判指导和监督，严格执行国有企业兼并破产计划，严把破产案件受理关，遏制个别地区刮“破产风”、搞“破产运动”，导致银行债权被大量逃废的现象，防范因金融债权的大量悬空而导致金融风险的发生。依法审理好非公有制经济主体涉诉的有关税收、行政收费、工商管理、质量监督等行政案件，防止对企业乱收费、乱罚款、乱摊派以及侵犯企业经营自主权等行为，保障非公有制经济的健康发展。

依法防范金融风险，切实保障金融安全。人民法院要继续服从和

服务于国家对整个国民经济的宏观调控和经济安全的监控，依法严厉打击非法集资和金融诈骗，以及利用计算机网络等手段针对银行和其他金融单位进行的犯罪活动，严惩伪造货币、操纵证券交易价格、洗钱等犯罪行为。认真审理金融纠纷案件，防止企图通过诉讼逃债、消债等规避法律的行为，维护信贷秩序。加强对因非法金融活动或者金融机构的违法行为而引发的民商事案件的审判，制裁公司滥用其法人资格、侵害债权人、消费者和损害社会公共利益的虚假出资、抽逃出资、滥设公司、假破产真逃债以及披露虚假信息等违法行为。进一步加强涉及金融市场纠纷案件的调研和审判工作，尤其是加强对审理金融电子化服务、证券公司以及信托投资公司破产等新型案件适用法律的研究，抓紧制定相关的司法解释，为防范金融风险，保护金融债权，保障金融安全提供有力的司法保障。

依法保护公平、竞争、有序的市场经济秩序。人民法院要继续积极参与整顿和规范市场经济秩序工作，充分运用财产刑等刑罚手段，惩处常见多发的生产销售伪劣商品、偷税骗税、非法经营、走私等犯罪，决不让犯罪分子通过犯罪行为获得非法利益。通过民商事审判活动，制裁违约失信行为，维护诚实信用的商业道德，促进社会诚信体系的建立。加强侵犯专利权、商标权、著作权、发明权、商业秘密等案件的审判，制裁侵犯知识产权行为和滥用知识产权行为。加强知识产权案件的审判组织、案件管辖、举证方式、案件执行等方面的探索和研究，不断提高知识产权审判工作的水平，依法支持科技成果向现实生产力转化，保障科教兴国战略的顺利实施。依法制裁地区封锁、部门行业垄断、设置行政壁垒等分割市场的行为，促进全国统一市场的顺利形成。

依法保障土地、矿产、森林等自然资源合法开发利用，促进环境和经济的可持续发展。人民法院要按照全面、协调、可持续的发展观，坚持经济发展与资源环境相协调的基本原则，加大对涉及资源环境保护案件的审判力度。注意加强与国土、环保、工商、公安、安全监察等有关部门沟通与协调，依法审判乱砍滥伐、制污排污、进口洋垃圾等各种破坏资源和环境的行为。严格依据国家实行的土地用途管制制度、保护耕地制度、占用耕地补偿制度等，依法审理因破坏性开垦、围垦土地，非法转让、占用土地，乱采滥挖矿产资源，以及滥捕、滥伐野生动植物等违法行为引发的纠纷案件，严惩破坏资源和环境的犯罪行为，为促进经济与环境协调、可持续发展提供司法保障。

五、依法办案，秉公裁判，切实保障人民群众的合法权益

各级法院要进一步树立司法为民的观念，坚决维护人民群众的合法权益。树立严格依法履行职责、尊重和保障人权等观念，坚持对法律负责与对党负责、对人民负责的一致性，坚持严格司法、公正司法与文明司法的一致性，把司法形式与司法目的有机统一起来。当前和今后一个时期要特别注意对农民、城市务工人员、困难群众、妇女、儿童和未成年人权益的保护。

重视“三农”问题，加强对农民合法权益的保护。“三农”问题是全党工作的重中之重，是当前必须重点解决的紧迫问题。人民法院要依法严厉打击破坏农用设备和农业基础设施的犯罪活动，及时审理生产销售假冒伪劣种子、化肥、农药等坑农害农案件，打击和制裁坑农、害农行为，维护农民合法权益，依法促进农业和农村经济的发展。加强对农村土地承包合同纠纷和土地承包经营权流转合同纠纷案件的审理，依法纠正和制裁随意提高土地承包费、撕毁合同、一地多包、收回土地高价发包、缩短承包期等侵害农民土地承包权的违法行为，维护以家庭承包经营为基础、统分结合的经营体制，推动农业经营体制创新。进一步加强涉及粮食流通案件的审理，维护农副产品买卖合同的法律效力，制裁违约和其他侵犯农民合法权益的行为，维护粮食生产区和种粮农民的利益，依法促进粮食综合生产能力和农民收入的提高，保障国家粮食安全。

加强对城市职工、进城务工人员、妇女、儿童、老年人以及未成年人权益的保护。及时审理因用人单位拖欠城市工人、进城务工人员工资而引发的纠纷案件，符合受理条件的，要快立案、快审判、快执行，切实保障他们的合法权益。依法审理违反安全生产规定，造成劳动者人身伤害的民事赔偿案件，对于需要支付医疗费用的，可以先予执行。及时受理因家庭暴力引发的婚姻、家庭案件，加强对妇女、儿童、老年人等人身权益的保护。加强对未成年人合法权益的保护，对不构成犯罪的未成年人应当宣告无罪并当庭释放；对构成犯罪的未成年人应当依法从轻、减轻或免除处罚。

加大执行工作力度，努力解决执行难问题，及时实现人民群众的合法权益。继续贯彻中发（1999）11号文件精神，全面加强执行工作。对与法律相悖，给人民法院执行设置障碍的规定或文件，要及时向党委、人大、政府提出建议，予以撤销或废止，或及时报告上级党

委和上级人民法院。各高级人民法院在执行工作体制改革方面已经取得了重要成绩，要及时总结经验，推广集中执行、统一执行、交叉执行、委托执行、提级执行等行之有效的执行工作经验。

六、做好今后一个时期人民法院工作的基本要求

面对复杂的国际国内形势，要完成繁重的司法工作任务，人民法院必须遵循司法活动的基本规律和特点，坚持司法“公正与效率”的工作主题，坚持司法为民的思想，加强司法审判，规范司法监督和指导，加强司法解释，强化司法管理，加强法院司法宣传，推进法院司法体制改革，加强司法队伍建设，改善司法物质保障。

——坚持司法“公正与效率”工作主题。“公正与效率”主题，既是人民法院审判工作为之努力奋斗的目标，也是通过司法活动在全社会实现公平和正义的前提和基础。司法公正与效率，事关人民群众的切身利益。人民群众既是司法公正的最大受益者，也是司法不公的最大受害者。因此，积极践行“公正与效率”主题，成为人民法院实践“三个代表”重要思想的根本途径。各级法院要进一步探索建立案件质量与效率评估体系，依法、科学、合理地界定公正与效率的评判标准。人民法院不能徇私枉法、徇情枉法，损害司法公正和司法权威，损害广大人民群众的根本利益。要严格执行审判监督制度，对于裁判不当的案件，要坚决依法改判，努力实现司法公正，维护当事人的合法权益。要贯彻诉讼效率原则，继续全面落实《关于严格执行案件审理期限制度的若干规定》，严格按照最高人民法院公布的十项制度的要求，切实纠正刑事案件超期羁押、民事案件超审限问题；要认真落实《关于严格执行公开审判制度的若干规定》，方便当事人和社会公众对审判活动的监督，促进司法公正。

——深入贯彻落实司法为民要求。要全面贯彻执行《最高人民法院关于落实 23 项司法为民具体措施的指导意见》，把切实解决一些群众申诉难的问题放在重要位置，进一步结合方便群众诉讼的实际需要，完善和发展司法为民的具体措施，将司法为民的要求贯彻落实到审判工作的每一个环节，落实到维护最广大人民群众的根本利益上。基层法院最直接、最广泛地接触群众，要切实转变审判作风，在贯彻落实司法为民具体措施时，务求实效，避免形式主义。要进一步加强基层人民法庭建设，积极改善审判场所条件，为人民群众参与诉讼活动提供便利。要在方便当事人诉讼、方便群众旁听案件审判、方便查

阅裁判文书等方面创造更加便利的条件，进一步提高司法活动的透明度。

——全面加强司法审判工作。各级法院依法审判刑事、民事、行政案件，都要始终坚持根据证据认定事实，依照法律作出裁判的原则，严把案件事实关、证据关、程序关和适用法律关，确保裁判公正，提高审判效率，实现法律效果与社会效果的有机统一。审判刑事案件，要坚决贯彻罪刑法定和罪刑相适应原则，慎审明断，不枉不纵；审判民事案件，要坚决贯彻公平、自愿、诚实、信用和当事人意思自治原则，中立公正，不偏不倚；审判行政案件，要坚决依法履行司法审查职责，依法维护公民、法人和其他组织的合法权益，监督和支持行政机关依法行政；办理执行案件，要坚决做到依法执行、文明执行，继续采取有力措施解决执行难问题。要加强立案和申诉信访工作，认真对待和解决一些地方的人民群众告状难、申诉难等问题，确保群众依法行使诉讼权利。继续实行司法救助制度，丰富和发展司法救助的内涵，在依法减、缓、免交诉讼费，进行诉讼指导、告知诉讼风险等方面，不断研究制定新举措，切实保障经济确有困难的群众打得起官司、有理有据但正义难以伸张的群众打得赢官司。

——规范司法监督和指导。司法监督和指导在人民法院审判工作中发挥着重要作用，有利于人民法院审判权的依法行使。根据《宪法》和法律规定，上级人民法院监督下级人民法院的审判工作，最高人民法院监督全国法院的审判工作。此外，人民法院为应对形势的发展变化，完成新任务、解决新问题，还需要不断通过通知、意见等形式进行司法指导。最高人民法院关于清理超期羁押案件有关问题的通知，关于落实司法为民的具体措施的意见等等，在实践中都产生了很好的指导作用。上级法院要进一步增强依法监督和指导的意识，确保司法监督和指导严格依照法律规定的程序进行，推动司法监督和指导工作的规范化、制度化、科学化。要切实转变审判监督和指导的工作作风，加强调查研究，确保司法监督和指导有的放矢、取得实效。上级法院尤其是最高人民法院和各高级人民法院，要通过公布典型案例进行示范，通过对下级法院裁判的审查进行审判监督，不断提高审判工作质量和水平。各级法院领导要亲自参加案件审判，以增强审判监督和指导的针对性。下级法院必须接受上级法院的依法监督和指导，严格按照上级法院的监督和指导开展审判工作。要进一步推进司法监督和指导工作形式的多样化，逐步建立灵活多样，符合审判权内在运

行规律的司法监督和指导工作机制。

——加强司法解释工作。最高人民法院对审判工作中如何具体应用法律的问题作出司法解释，是《宪法》和法律赋予最高人民法院的职权。司法解释是具有法律约束力的司法文件。加强司法解释工作，有助于各级法院在审理案件时统一司法标准，有助于法律的正确和有效实施。最高人民法院将根据审判实践的需要，制定有关司法解释，特别是加强事关人民群众切身利益的司法解释的起草工作。今年“非典”期间，最高人民法院会同有关部门及时制定了《关于办理妨害预防、控制突发传染病疫情等灾害的刑事案件具体应用法律若干问题的解释》，为夺取抗击非典斗争的胜利提供了有力的司法保障。近期，最高人民法院还起草了《关于适用婚姻法若干问题的解释（二）》、《关于审理侵权人身损害赔偿案件适用法律若干问题的解释》、《关于审理交通事故侵权纠纷案件若干问题的规定》等一批司法解释。加强司法解释工作，首先要提高司法解释的质量。要严格遵循依法解释的原则，准确把握立法本意，掌握立法精神，发挥司法解释的能动性，使司法解释在保障法律实施方面发挥更重要的作用。其次要进一步完善司法解释的制定程序，加强司法解释的规范化。最高人民法院正在制定有关司法解释制定规则，规范司法解释立项、论证、审议、公布、备案等事项，确保司法解释工作的权威性和严肃性。第三，要进一步增强司法解释制定工作的透明度和民主性。认真贯彻司法活动的群众路线，通过座谈会征求立法机关、行政执法部门、专家学者的意见，在媒体上征求社会各界的意见。各级法院也要根据审判实践中出现的适用法律问题，及时提出司法解释建议，使司法解释更加符合审判实践的需要。

——强化法院司法管理工作。加强法院司法管理工作，是人民法院加强自身建设的必然要求。法院工作能不能搞好，司法管理是关键。管理出公正，管理出效率。近些年来，各地法院创造出了不少行之有效的管理经验和管理办法，同时我们还要借鉴国外先进的司法管理经验。进行司法管理，必须遵从司法活动的本质和规律，以建立健全科学的管理机制为重点。要进一步完善以审判工作为中心的审判流程管理制度，确保审判工作高效运行；完善以法官管理为中心的法院队伍管理制度，提高法官的政治素质和业务素质；完善以两庭建设为中心的司法行政装备管理制度，加大对中西部地区的政策倾斜；完善以制度建设为中心的司法政务管理，实现管理的规范化、制度化。司

法管理应当确保“立、审、监、执”分立，合理分配审判资源，保证各部门各司其职，各尽其责，互相协调，互相监督。法院司法管理要按照“放权、分权、制约”的思路，加强六个机制的建设，即审判工作宏观指导机制、审判流程管理机制、审判质量管理机制、执行工作管理机制、队伍管理机制、综合协调和后勤保障机制，不断提高法院司法管理的水平。

——加强法院司法宣传工作。各级法院要充分行使《宪法》和法律赋予的通过审判活动开展法制宣传教育的职能，紧密结合审判实践，切实加强司法宣传工作。要进一步落实公开审判的宪法原则，充分利用《最高人民法院公报》、《人民法院报》、《人民司法》、中国法院网以及各类、各地的法制报刊和网络，重点加强人民法院为在全社会实现公平和正义而采取的确保司法公正与效率措施的宣传；加强为落实司法为民要求而采取的司法便民、利民、护民举措的宣传；加强对人民法院积极进行司法体制改革探索和实践的宣传；加强对秉公执法、刚正不阿的优秀法官代表的宣传；加强对司法审判工作规律和特点的宣传。同时，要通过公开宣判、庭审直播、以案讲法、选择典型案件公开报道等形式，引导公民、法人和其他组织自觉遵守《宪法》和法律，为弘扬民主、法治思想，充分发挥人民法院在推进依法治国基本方略深入实施中的重要作用，为社会主义精神文明和政治文明建设作出新的贡献。

——积极推进法院司法体制改革。推进人民法院司法体制改革，必须以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以党的十六大提出的建设社会主义政治文明和推进司法体制改革的要求为依据。要紧紧围绕“公正与效率”工作主题，认真总结人民法院实施第一个五年改革纲要取得的经验，继续围绕理顺完善法院内部管理体制、科学设置诉讼程序、有效监督司法裁判、切实解决执行困难、规范法官职业行为等问题进行深入研究。进一步改革审判庭的设置，强化合议庭的审判职能；完善巡回审判制度，方便人民群众诉讼；完善独立审判运行机制，维持司法公正；完善人民陪审员制度，弘扬司法民主；完善诉讼调解制度，防止矛盾纠纷激化；改革法院内部请示的做法，确保审级间独立；改革审判活动的行政化管理，建立符合司法规律的审判管理制度；建立统一领导的执行工作体制，解决执行难问题；落实法官津贴制度，不断提高法官待遇，建立法官职业保障机制；完善法官惩戒程序，加强对法官的职业纪律约束；完善法院内部人员的分类管

理，确保法官整体素质的提高，把法院的司法体制改革不断推向深入。

——加强法院司法队伍建设。要根据中央提出的革命化、年轻化、知识化、专业化的方针和德才兼备的原则，依照法官法的规定，按照十六届三中全会提出的“为民、务实、清廉”的要求，建设一支让党放心、让人民满意的职业化法官队伍。加强法院司法队伍建设，首先要加强各级法院领导班子建设。要把那些政治坚定、业务精通、纪律严明、清正廉洁的优秀人才充实到各级法院的领导岗位。要按照法官职业道德基本准则，树立现代法治意识，保持清正廉洁，加强自身修养，遵守司法礼仪，约束业外活动，确保司法公正。要努力提高法官的审判业务素质，搞好业务培训。要研究建立科学、合理、完备的法院人才发展战略，建立和完善以素质为中心的人才吸收机制、人才培养机制、人才使用和管理机制，进一步优化法院领导班子和法官队伍的年龄结构、知识结构和专业结构，破格选拔、重点培养优秀年轻法官。要开展“司法公正树形象”活动，大力表彰先进，弘扬正气，在全社会树立广大法官的良好形象。要狠抓各项廉政建设制度的落实，努力形成一套包括“不愿为”的自律机制、“不敢为”的惩戒机制和“不能为”的防范机制在内的廉政建设制度体系。要继续加大案件查处力度，依照《关于严格执行〈中华人民共和国法官法〉有关惩戒制度的若干规定》，对有枉法裁判、索贿受贿等违纪违法问题的，坚决清除，纯洁法官队伍。同时，各级法院领导也要切实关心广大法官的工作和生活。我们许多法官特别是基层法院的法官，常年奋战在审判第一线，工作条件艰苦，工资收入不高，家庭负担较重。我们一方面要求法官清正廉洁，一方面也要关心他们的生活。最近英年早逝的四川法官唐汉华的事迹引起了中央领导的高度重视，这位铁法官的事迹感人至深，催人泪下。法官是人民法院的宝贵财富，我们不能等到他们生病了、逝世了才想到他们，否则就是我们的失职。

——加强司法物质保障。近些年来，人民法院的物质保障工作取得了很大成绩，许多地方的法院基础设施、硬件建设发展很快，成为当地法制建设的一个亮点。但是，在经济不发达地区，受到当地经济发展水平的制约，许多法院的物质和经费保障还存在问题，特别是收支两条线后，问题更加突出。各地法院要充分依靠政府的支持，不断改善办公、办案条件和生活条件。要加大对西部地区法院特别是基层法院、法庭的经费投入，鼓励东部发达地区的法院与西部地区法院的

对口支援。同时也要防止不顾当地经济发展水平，过分追求奢侈、豪华的风气，保持法院的物质装备建设同当地经济发展水平相适应。

同志们，人民法院是中国共产党领导下的国家审判机关，是国家机器的重要组成部分，是党领导人民所制定法律的重要实施者，人民法院必须始终服从党中央的绝对领导，通过自己的全部工作，维护党的领导，巩固党的执政地位，确保国家长治久安。地方各级人民法院要积极主动地争取党委的领导和支持，在地方各级党委的领导下开展工作。党的领导是我们工作取得成绩的根本保证。实现宪法规定的依法独立行使审判权的原则，需要依靠党的领导；加强法院领导班子建设，需要依靠党的领导；建设一支高素质的法官队伍，需要依靠党的领导；推进法院司法体制改革，需要依靠党的领导。可以说，没有党的领导，人民法院的各项工作将步履维艰，寸步难行。只有紧紧依靠党的领导，人民司法事业才能阔步前进。同时，要进一步加强法院的党组织建设，采取有效措施解决法院党建工作中存在的问题。要切实把党组织建立在审判工作第一线，充分发挥党组织的战斗堡垒作用，保证党的路线、方针、政策真正落实到法院的各项工作中。

同志们，人民法院工作正面临着巨大的机遇和严峻的挑战。我们要聚精会神抓住机遇，满怀信心迎接挑战。全国法院和广大法官一定要紧密团结在以胡锦涛同志为总书记的党中央周围，坚持用“三个代表”重要思想统领各项工作，按照司法为民的要求，积极践行“公正与效率”工作主题，增强大局意识和责任意识，认清形势，明确方向，与时俱进，开拓进取，努力完成党和人民赋予我们的历史使命，为推动人民法院工作全面发展，为维护我国社会政治稳定，为完善社会主义市场经济体制，促进经济社会全面协调发展，保障人民基本权利作出更大的贡献。

2003 年 12 月 15 日

抓好司法为民、制度创新、改善环境 三件大事，努力开创国家赔偿 审判工作的新局面

——在全国高级法院赔偿工作座谈会上的讲话

江必新

同志们：

我们这次会议的任务是以“三个代表”重要思想为指导，认真学习和贯彻党的十六届三中全会精神，总结交流国家赔偿审判工作的经验，研究如何在国家赔偿审判工作中落实司法为民的具体措施，如何在国家赔偿领域进行制度创新，如何改善国家赔偿审判工作的司法环境。下面，我谈四点意见供大家参考。

一、以党的十六大和十六届三中全会精神为指导，深化对国家赔偿审判工作的认识

前不久，中共中央召开了党的十六届三中全会。全会听取了胡锦涛同志受中央政治局委托作的工作报告，审议通过了《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》。《决定》是我国社会主义市场经济体制改革以来又一重要的纲领性文件，是“三个代表”重要思想与中国特色社会主义理论的最新成果。《决定》最重要的、带有根本性的理论创新成果主要包括五个方面：提出坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的新发展观；提出“五个统筹”与“五个坚持”相统一的新的统筹兼顾理论；提出大力发展混合所有制经济，使股份制成为公有制的主要实现形式的观点；提出放宽非公有制经济市场准入条件，使其与其他企业享受同等待遇的观点和政策；提出建立有利于逐步改变城乡二元经济结构体制的观点和设想。

十六届三中全会进一步强调了“立党为公、执政为民”的思想，提出了以人为本、促进人的全面发展的理念，强调政治文明与物质文明、精神文明全面发展，对于我们深化对国家赔偿审判工作的认识具有十分重要的意义。