

| SIFA SHIWU QIANYAN |
| WENTI YANJIU |

司法实务 前沿问题研究



广西法院优秀调研报告选集

罗殿龙/主编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

SIFA SHIWU QIANYAN
WENTI YANJIU

司法实务 前沿问题研究



广西法院优秀调研报告选集

罗殿龙/主编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

司法实务前沿问题研究：广西法院优秀调研报告选集/罗殿龙主编. —北京：中国法制出版社，2012. 12
ISBN 978 - 7 - 5093 - 2864 - 4

I. ①司… II. ①罗… III. ①法院 - 司法 - 工作 - 调查报告 - 广西 IV. ①D926. 22

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 054132 号

责任编辑 赵 宏

封面设计 蒋 怡

司法实务前沿问题研究：广西法院优秀调研报告选集

SIFA SHIWU QIANYAN WENTI YANJIU: GUANGXI FAYUAN
YOUXIU DIAOYAN BAOGAO XUANJI

主编/罗殿龙

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2012 年 12 月第 1 版

印张/26.875 字数/577 千

2012 年 12 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 2864 - 4

定价：100.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真：66031119

网址：<http://www.zgfzs.com>

编辑部电话：66010483

市场营销部电话：66017726

邮购部电话：66033288

目 录

关于西部地区基层法院司法职权配置的调研报告	1
——以南宁市基层法院为研究对象	
关于我区多元纠纷解决机制的调研报告	45
广西民间文学艺术、非物质文化遗产法律保护状况 之调查研究	91
民事诉讼一审普通程序修法建议的调研报告	136
关于广西法院审理农村集体山林纠纷案件若干问题 的调研报告	161
关于构建法官专业化教育培训体系的调研报告	204
关于民事执行权运行机制改革的调研报告	241
立案调解的探索与完善	276
——对广西法院立案调解工作的调研报告	
关于健全司法建议工作机制的调研报告	304
民事再审审查工作的探索与完善	413
——对广西法院民事再审审查工作的调研报告	
关于建立科学统一的审判质效评估体系的调研报告	453
——以广西三级法院“审判质效评估体系”运行 实效为研究对象	

关于构建与完善中国－东盟自由贸易区民商事纠纷 解决机制的研究报告	514
关于法官心态建设的调研报告	555
——以法官心理压力与心理健康状况为研究对象	
关于“十二五”期间建立健全劳动争议多元化处理 机制的调研报告	607
——以保障和改善民生为视角的思考	
关于传销犯罪若干问题的调研报告	693
——以来宾、南宁、北海为重点考察对象	
传销案件审理情况分析	794
关于建立司法统一认识协调机制的调研报告	810

— 140 —

关于西部地区基层法院司法职权 配置的调研报告*

——以南宁市基层法院为研究对象

前 言

从党的十七大报告提出“深化司法体制改革，优化司法职权配置，规范司法行为”，到最高人民法院在2008年12月将“优化人民法院职权配置”进一步列为深化人民法院司法改革的十项任务之首，司法职权的配置一直是司法改革的一项主要内容和法学理论、实务界的热门话题。对于深化司法体制改革来说，司法职权的优化配置既是目标又是手段，是加快司法改革步伐、优化执法环境的基本保证；是提高司法水平、实现司法公正的政治基础；也是司法发挥能动作用促进和谐社会建设的体制保障。人民法院的司法职权配置，始终是我们不断探索并亟需解决的问题之一。

* 课题负责人：林振明

课题负责单位：南宁市良庆区人民法院

课题组成员：秦戈兵、梁豫、赵元松、玉昆培

执笔人：赵元松

（一）调研的背景和目的

司法职权配置，主要指司法机关的内部设置和职权划分。司法机关是定纷止争的主体，司法职权行使合法、得当，无疑对社会和谐有着促进作用。现代社会对司法的纠纷解决机制的依赖程度显著地增加，司法所具有的定纷止争的职能作用受到高度重视，以审判中心主义为本质特征的司法体制得到进一步巩固和发展，这是国际社会司法领域的共同特点。“不科学的司法职权配置，会导致形形色色的司法危机，当危机呈现出不可收拾时，最终必然阻碍司法改革的进程。”^①

20世纪80年代以来，中国社会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，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。因此，科学地配置审判权和合理配置司法审判资源，对于保障法院各项工作得以最优化的开展，从而提高审判质量和效率、激发司法人员的积极性、克服内耗等都具有关键性意义。可以说，司法职权配置的科学与否，是检验司法体制改革是否深化的重要尺度，也是能否得以依法、有序实施的前提条件。唯有科学、合理的司法职权配置才能使得相应的部门、机关、个人摒弃部门利益、抛弃个人得失、消除个人偏见，真正着眼于为民司法，秉公司法，进而促进司法公正的实现；唯有科学、合理的司法职权配置才能明晰相应

^① 陈卫东：“在中国法学会审判理论研究第一届年会上的发言”，载《法制日报》2007年12月9日。

的部门、机关、个人的权力、义务、责任，才能使得相应的部门、机关、个人各司其职、各尽其责，唯有此，才能减少部门之间、机关之间、个人之间的摩擦、扯皮与内耗，进而达到司法的高效运行；唯有科学、合理的司法职权配置才能使民众相信司法职权的行使严格遵守法定程序、独立公正地行使，才能使民众获得对司法的认同，进而司法才能在民众中树立真正的权威。

长期以来，法院发展中积累的一系列问题，极大地阻碍了人民法院工作的发展。如何让现有的审判资源得以充分利用，形成科学的、符合审判规律的工作模式，一直是各级人民法院探索的课题。当前，我国正步入社会主义建设的新阶段，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，从总体小康社会向全面小康社会跨越的历史时期。如何实现这些目标？党中央提出了要构建社会主义和谐社会。法院在构建社会主义和谐社会中必须有所作为。当前法院面临的最大问题是，现有的司法制度、司法力量不能有效满足人民群众的司法需求。作为解决纠纷的主力军，基层法院是国家司法系统的基础，也是整个系统的神经末梢，它与多数公民直接接触，承担着社会定纷止争的最初职能。据统计，全国法院超过 80% 的人员和案件都在基层法院，基层基础工作是人民法院全部工作的根基，基层法院可以说是我国法院体系的“神经末梢”，直接面临着满足人民群众不断增长的司法需求的压力。基层法院的司法职权配置的现状如何，作用如何，是值得研究的迫切课题。

司法改革开展至今，对它的研究已经成为一门显学，各种研究成果不断涌现。但长期以来，这些成果多数属于法院整体制度等宏观方面的理论探讨，除少数学者以基层法院做了一些实证性的研究外，具体关于基层法院的研究尚不够深入。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”^①，但从严格意义上说，以基层法院为独立视角进行研究分析的价值并没有受到法学界的重视。在法院系统内部，有关基层法院的研究文章倒是有一些，但主要是对当前基层法院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阐述，往往就事论事，没有进行深入的本质规律研究。

（二）调研对象的选择

全国有三千多个基层法院，分布地域广，数量庞大，各自的情况不同，这一切都使我们不得不去面对与直视。选择有代表性的调研对象，确保调研结论的客观、准确，和调研成果的现实转化可能性，是搞好本课题调研的基础和关键。东部发达地区基层法院与西部欠发达地区基层法院相比，城市地区的基层法院与农村地区的基层法院相比，所面临的问题定然有所区别，所采取的应对措施必然也是不同的。没有普遍适用的原理，也没有一成不变的模式，只有针对具体的情况进行具体的分析。

我们认为，广西作为一个少数民族地区和西部落后地区，在西部地区中有一定代表性。以广西为视角，全面考察广西法官现状，无疑有助于有关决策者加深对我区法院法官现状的了解，还事实以本来面目，并能为决策者提供一种研究方法。但广西的发

^① 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。

展也是不均衡的,有经济发展相对较好的南宁,柳州,也有极度不发达的边境地区。并且作为一个基层法院,由于本身力量的有限,无力收集更为全面的资料,因此,在本文中,选择南宁市所辖的12个区县基层法院为基本研究点,同时对自治区内的和自治区外的一些基层法院进行比较分析,希望通过对这些基层法院的分析,管中窥豹,得见一斑。对这些基层法院的司法职权的配置进行认真思考,对其在浓厚的传统法治文化和西部地区特定环境中的行为做出较深层次的解读,以期能够对西部地区的基层法院的司法职权配置提供一种思路,也希望能够对其他地区的司法职权配置提供参考。

(三) 调研过程与方法

1. 调研过程

2008年8月初,南宁市良庆区法院把本课题列为本院2008年度重点研究课题,由林振明院长担任课题主持人,组织精干力量组成课题组。课题组提出了撰写的初步提纲,并向前来检查课题准备情况的市中院研究室的领导进行了汇报。根据市中院研究室的指导意见,课题组开展了深入细致的调查研究。我们的实地调查范围是南宁市12个区县的基层法院,并对自治区内的部分基层法院通过发放调查问卷的方式进行调查,并对全国范围内的部分曾经开展过司法职权配置改革的基层法院进行资料收集。前期调查工作历时3个月,详细了解了各个法院的人员结构,各庭、科、室之间的审判力量配置,各庭人均受案数,和各庭、科、室之间的职权配置,特别是立案庭、审监庭等之间的职权分配,在审判实务中所采取的审判力量配置模式,合议庭、独任制的适用范围,审判委员会的职权和行使情况等各个方面的具体情况。课题组将调查情况向院党组进行了汇报。根据院党组对调查情况的

研究意见,10月中旬,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,提出了撰写调研报告的基本思路、框架和对若干焦点问题的初步意见。12月初,撰写出了初稿。经过多次的修改,最终于2009年2月初形成了最终的调研报告。

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、普遍性与抽样调查、一般性调查与典型调查、定性分析与定量分析相结合的方法。

一是历史调查。收集法院特别是基层法院有关司法职权配置的历史文献,从总体上把握法院司法职权配置变化的脉络。课题组收集查阅了最高人民法院下发的司法职权配置改革的相关文件,有关法院的司法职权配置的改革进程。二是专题调研。面对各个法院之间的差异,针对性地选取司法职权配置的几个主要问题如立案庭的职权、执行权的配置、合议庭与独任制的适用等到最具典型性的法院进行专题调研,通过召开法官座谈会、专题探讨等形式,了解实际情况、主要特点和突出问题。三是数据分析。主要依据有关统计数据对基层法院的司法职权配置进行定量分析,通过对审判力量的配置比例,案件的受理数量、审判质量、审判效率等数据的掌握,探求合理的配置以实现最大的效果。四是比较研究。我们在着重研究南宁市12个区县的基层法院的同时,将自治区内外不同地区之间基层法院的司法职权的配置情况进行比较衡量。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,为我们研究西部地区基层法院的司法职权配置的改革方案提供一定的参考。

一 基层法院在司法职权配置方面的基本情况分析

（一）广西地区基层法院的司法现状概述^①

目前，全区共设有 111 个基层法院（包括 2 个铁路运输法院），下设人民法庭 257 个。全区基层法院共有法官 4682 人，占全区法官的 76.28%，每年审结的案件占全区法院的 80% 以上，是审判、执行等司法业务的主要承担力量。近年来，我区法院受理的民事等各类案件在数量上呈持续上升态势，案多人少的矛盾日渐突出，基层法院压力尤其大。特别是 2007 年 4 月 1 日起正式施行的新《诉讼费用交纳办法》从 6 个方面降低了诉讼费用，虽然对于法院就个案的裁判影响甚微，但却对当事人通过诉讼的方式来解决纠纷打开了方便之门，进一步激发了当事人提起诉讼的热情，给基层法院带来直接而深远的影响。

全区基层法院从事民事、行政审判业务和执行工作的法官人数，截至 2007 年年底分别为 1051 人、117 人和 359 人；2006 年年底，分别为 1101 人、120 人、382 人。两相对比，行政、执行法官人数略有增加，但从事民事审判业务的法官人数却减少了 50 人，降幅为 4.5%。而据调查统计，2007 年 4 月至 2008 年 3 月（即《民事诉讼法》修改实施后一年），随着案件受理费的降低，全区 111 个基层法院共受理各类案件（包括一审、再审刑事、民事、行政案件等）和执行案件 198355 件，审结执结 164816 件，分别比 2006 年 4 月至 2007 年 3 月同期（即新办法实施前一年）上升 14.46% 和 13.62%。

^① 参阅自治区高院 2008 年 3 月《诉讼费用交纳办法实施前后广西基层法院案件审理情况的实证分析》调研报告。

其中,受理一审民事案件、行政案件增幅更大,分别为 20.6% 与 28.9%。这对原本工作负荷重、法官数量少的一部分基层法院来说,人少案多的矛盾进一步加剧,使基层法官不堪重负。粗略估算,基层法院从事民事审判的法官平均每人每年要办 100 件以上的案件。并且这些法官中还有许多担任领导职务处理行政性事务,这就更加重了一线法官的办案压力。

表一 新《诉讼费用交纳办法》正式施行前后全区
基层法院受理案件、法官数量等变化情况

	施行前一年	施行后一年	增减比例
收案数	173296	198355	+ 14.46%
民事案件	88758	107042	+ 20.6%
行政案件	2368	3562	+ 28.9%
执行案件	56578	60759	+ 7.4%
法官数	1603	1527	- 4.7%
结案数	145059	164816	+ 13.62%
人均受案数	108.12	129.9	+ 20.14%
人均结案数	90.5	107.94	+ 19.27%

(二) 南宁市基层法院审判资源配置方面情况分析^①

1. 调研对象的基本情况

^① 本文所采用的数据来自南宁市中院研究室编制的 2008 年全市法院的台账,和中院政治部统计的所辖法院的人员编制情况,以及课题组在实地调查中所收集的数据。

表二：12家基层法院在编人员、受案数的基本情况（2008年）^①

	在编人员数	受案数	人均受案数（件/人）
A	92	6212	67.5
B	68	3344	49.2
C	72	3509	49.7
D	109	5419	49.7
E	44	541	12.3
F	46	1612	35.1
G	72	2353	32.7
H	106	1735	16.4
I	114	2359	20.7
J	74	2496	33.7
K	64	1174	18.4
L	65	887	13.6

从上表中我们可以得到以下的数据：6个城区法院平均在编人数为71人，平均受案数为3439.5件，平均人均受案48.5件。6个郊县法院平均在编人数为82人，平均受案数为1834件，平均人均受案22.4件。从平均在编人数、平均受案数和平均人均受案数值三个指标出发，我们认为，可以从这12个对象中再选取4个具有代表性的对象作为我们下面一些数据分析的主要来源。在城区法院中C法院的各项指标与各项平均指标最为接近，A法院作为人均受案数最高的法院入选。在选择郊县法院之时，统合其他方面的因素，我们通过对比认为，G和H法院最具有代表性。因此，我们选择A、C、G、H等4个法院作为我们下面研究数据的主要来源。

^① 备注：A-F是城区法院，G-L是郊县法院。

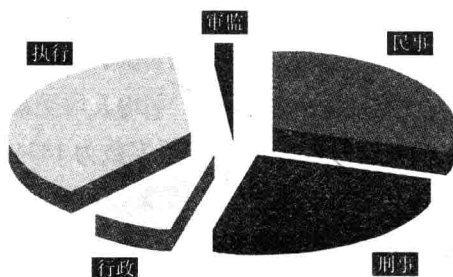
2. 所选取典型对象的审判资源配置情况

表三：法官、审判辅助人员^①、审判一线法官^②、行政人员^③与立案庭人员、其他人员^④配置表

	人员总数	法官	一线法官	审判辅助人员	行政人员 + 立案庭	其他人员
A	92	60	39	17	18 + 15	4
C	72	51	35	15	15 + 7	2
G	72	50	29	18	18 + 8	6
H	106	72	44	20	14 + 11	12

表四：A 法院各业务庭人员配置与受案数

	一线法官	审判辅助人员	受案数	法官人均受案数（件/人）
民商事审判庭	21	10	3515	167.4
刑事审判庭	4	2	532	133
行政审判庭	2	1	86	43
执行局（庭）	10	3	2060	206
审判监督庭	2	—	18	9



图一：A 法院各庭人均受案对比图

① 含法官助理和书记员。其中书记员的含义较为复杂，有些法院书记员仅指速录员，有些法院包括书记员与法官助理。在此处所统计的审判辅助人员不包括在立案庭和行政部门的具有书记员身份的人员——此处的统计与后文表十一的统计并不一致。

② 民商事、刑事、行政审判和审监、执行等具有审判职称的人员。

③ 包括院领导、办公室、政工、纪检监察和研究室的人员。

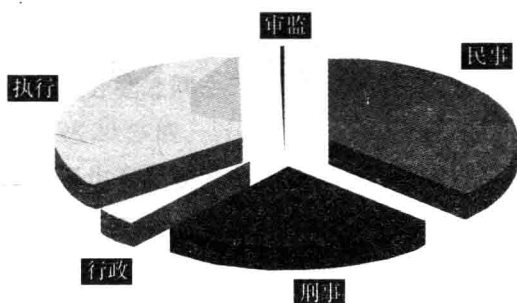
④ 含法警队和工勤人员。

分析：各业务庭之间案子分配不均，审监庭人均受案数与执行局人均受案数相差达 22.89 倍、与民商事人均受案数的差距也达 18.56 倍。行政庭与执行局的人均受案数相差近 5 倍，与民商事审判庭相差近 4 倍。即使是受案数都较多的民商事审判庭、刑事审判庭、执行局之间也存在着较大的差距。

书记员所承担的任务也有着较大的差距，从最多的近 700 件/人，到最少的 86 件/人。

表五：C 法院各业务庭人员配置与受案数^①

	一线法官	审判辅助人员	受案数	法官人均受案数（件/人）
民商事审判庭	15	4	2063	137.5
刑事审判庭	4	1	351	87.75
行政审判庭	3	—	42	14
执行局（庭）	8	3	1041	130.2
审判监督庭	2	—	2	1



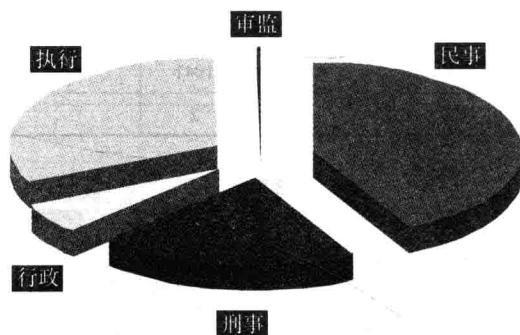
图二：C 法院各庭人均受案对比图

^① C 法院设有 1 个人民法庭，法官 3 人，审判辅助人员 2 名，法警 1 名，其他数据未能收集，在此不做单独分析。但在以下的整体分析中会包含这些数据。以下 G、H 法院同此处理，不再赘述。

分析：各业务庭之间案子分配不均，审监庭人均受案数与执行局、民商事审判庭等的差距达 130 多倍。行政庭与执行局、民商事审判庭等的差距近 10 倍。书记员所承担的任务之间的差距较大，最大落差达 200 余件。

表六：G 法院各业务庭人员配置与受案数^①

	一线法官	审判辅助人员	受案数	法官人均受案数（件/人）
民商事审判庭	8	3	1260	157.5
刑事审判庭	3	2	225	75
行政审判庭	2	1	41	20.5
执行局（庭）	7	4	825	117.9
审判监督庭	2	1	2	1



图三：G 法院各庭人均受案对比图

分析：各业务庭之间案子分配不均，审监庭人均受案数与执行局的差距达 118 倍，与民商事审判庭的差距达 158 倍，最小的差距也达 20 来倍。书记员所承担的任务也有着较大的差距，从最多的近 420 件/人，到最少的 1 件/人。

^① G 法院设有 3 个人民法庭，法官 7 人，审判辅助人员 5 名，其他数据未能收集，在此不做单独分析。