

法院工作报告制度研究

——以最高人民法院工作报告为样本

彭 美◎著

FAYUAN GONGZUO BAOGAO ZHIDU YANJIU

YI ZUIGAO RENMIN FAYUAN GONGZUO BAOGAO WEI YANGBEN

围绕法院工作报告制度，各个权力主体展开了细微、真实的权力制约与博弈。可以说，法院工作报告制度的具体运作以及由此表现出来的问题就是中国法治化进程的一个缩影。由于满足了社会主义民主政治发展的需要和惩治司法腐败的监督需要，法院工作报告制度应该存续和发展，但必须在内容与程序上均予以相应的改革或完善。

中国检察出版社

法院工作报告制度研究

——以最高人民法院工作报告为样本

彭 美◎著

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

法院工作报告制度研究：以最高人民法院工作报告为样本 / 彭美著. —北京：中国检察出版社，2011.7

ISBN 978 - 7 - 5102 - 0515 - 6

I. ①法… II. ①彭… III. ①法院—工作报告—研究—中国
IV. ①D926.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 133067 号

法院工作报告制度研究

——以最高人民法院工作报告为样本

彭美 著

出版发行：中国检察出版社

社 址：北京市石景山区鲁谷西路 5 号 (100040)

网 址：中国检察出版社 (www. zgjccbs. com)

电 话：(010)68682164 (编辑) 68650015 (发行) 68636518 (门市)

经 销：新华书店

印 刷：三河市西华印务有限公司

开 本：A5

印 张：7.875 印张

字 数：202 千字

版 次：2011 年 8 月第一版 2011 年 8 月第一次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5102 - 0515 - 6

定 价：20.00 元

检察版图书，版权所有，侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

中国刑法 罪刑适用

主编简介：

李晓明，男，1959年6月生，河北人，法学硕士。现任苏州大学王健法学院刑法教研室主任、教授。兼任国际刑法学协会会员，中国法学会刑法学研究会理事，中国犯罪学研究会常务理事，中国预防犯罪专业委员会委员副主任，中国青少年犯罪研究会犯罪学基础理论专业委员会常务委员，江苏省刑法、刑诉法研究会副会长等学术职务。发表论文100余篇，著作30余部。先后两次承担国家“九五”规划重点社科研究项目，正在主持全国教育科学“十五”规划重点课题研究，获奖成果25项。1995年11月赴美国波士顿参加国际犯罪学会议，1997年被评为河北省社科“优秀青年专家”，同年被中共河北省委、省人民政府授予“省管优秀专家”称号，享受政府津贴，2000年被评为江苏省十大“中青年法学家”，2001年入选江苏省“333工程”重点培养对象，2002年获苏州大学“北美校友会杰出成就奖”，2004年2月至10月在英国伯明翰大学法学院作访问学者。



序

《法院工作报告制度研究——以最高人民法院工作报告为样本》一书是彭美博士在其毕业论文的基础上修改而成的。

彭美博士具备一定的法学和哲学学术背景，她在博士论文的选题上选择了法院工作报告制度这个题目。应该说，这个研究主题比较宏观，而且难度较大，选题之初连我都有些担忧。但是，三年的辛苦付出最终还是让她收获了丰收的喜悦。

法院工作报告制度作为一项典型的中国式政法制度，是人大及其常委会监督法院的基本方式。作者以地方法院工作报告被同级人大否决引起的法院工作报告制度的存废之争入题，以最高人民法院及其历年工作报告为例，仔细考察了法院工作报告制度的形成和演变历史，在剖析制度功能的基础上，观察、描述制度的运行实践，在此基础上展开解读法院工作报告制度未来走向与命运。作者所做的研究不仅在理论上将有助于丰富和发展中国式的法治理论，提供一种理解和研究中国特色司法制度的新的认识角度；而且在实践中也将有助于加强人民代表大会的监督职权，落实其监督功能。

尽管作者就法院工作报告制度的一些重要问题作了比较深入的探讨，收集并运用了大量资料，提出了自己的见解并予以论证，但该书也存在可以进一步探讨之处——在材料的选择上不够精练，在

主题的提炼上也需要进一步深化，尤其是对法院工作报告制度的功能分析尚显薄弱。但是，法院工作报告制度尤其是最高人民法院工作报告制度毕竟是一个非常值得深入的命题，作为彭美博士的导师，我希望她不要放弃对该主题的学术研究，继续努力在学术研究领域前行。

左卫民

2011年4月于四川大学研究生院

目 录

序	1
1 导 论	1
1.1 问题与意义	1
1.1.1 问题的提出	2
1.1.2 研究的意义	7
1.2 研究现状与材料	9
1.2.1 研究现状	9
1.2.2 研究材料	16
1.3 本书结构与相关说明	17
1.3.1 本书结构	17
1.3.2 相关说明	21
2 制度的形成与演变	24
2.1 萌芽：1939—1949 年	26
2.1.1 陕甘宁边区的实践	26
2.1.2 《华北人民法院工作报告》	29
2.1.3 小结：稚嫩粗糙的制度	33
2.2 试行：1949—1953 年	34
2.2.1 向政协报告：1950 年的首次实践	34
2.2.2 理论宣传：第一届全国司法会议	36
2.2.3 小结：初具雏形的制度	41

2.3	确立与发展：1954—1964 年	42
2.3.1	正式入宪：1954 年宪法	43
2.3.2	北京模式：1955 年北京市各区人民法院工作报告制度	44
2.3.3	苏联经验：人民审判员工作报告制度	46
2.3.4	小结：从发展到废弃的制度	49
2.4	停滞：1965—1978 年	51
2.4.1	向“革委会”报告：1975 年宪法	52
2.4.2	积重难返：1978 年宪法	53
2.4.3	小结：名存实亡的制度	54
2.5	“恢复”：1979 年	55
2.5.1	正式出宪：1982 年宪法	57
2.5.2	保留：《法院组织法》	59
2.5.3	发展：1989 年《全国人民代表大会议事规则》	64
2.5.4	小结：何去何从的制度	65
3	法院工作报告制度的功能	67
3.1	形式功能	67
3.1.1	仪式与象征	67
3.1.2	政治参与与宣传	70
3.2	实质功能：人民代表大会监督人民法院的基本方式	74
3.3	小结：中国特色的民主与监督机制	78
4	制度是如何实践的	
	——以最高人民法院工作报告为对象的考察	84
4.1	最高人民法院工作报告是如何制作的	87
4.1.1	调研	87
4.1.2	起草	88

4.1.3	修改	91
4.2	最高人民法院工作报告是如何报告的	94
4.2.1	谁在报告	94
4.2.2	报告什么	102
4.3	最高人民法院工作报告是如何审议的	139
4.3.1	谁在审议	141
4.3.2	怎样审议	147
4.3.3	审议的结果	156
4.4	最高人民法院工作报告是如何决议的	159
4.4.1	谁在决议	159
4.4.2	怎样决议	160
5	法院工作报告制度评析	164
5.1	实践中凸现的问题	164
5.1.1	制作环节：调研的作用不理想	164
5.1.2	报告环节：报告的内容缺乏可监督性	167
5.1.3	审议环节：审议的效果差	172
5.1.4	决议环节：决议的约束力弱	180
5.2	问题的原因	181
5.2.1	监督配套机制的缺乏	181
5.2.2	法院自身利益的驱动	190
5.2.3	实质审议的会前完成	192
5.2.4	司法评价标准的错位	194
5.3	小结：功能与实践相背离	199
6	结 语	201
6.1	制度存续和发展的基础	205
6.1.1	“认真走过场”的民主需要	205
6.1.2	惩治司法腐败的监督需要	206
6.2	法院工作报告制度的未来	211

6.2.1	内容上：报告本级法院司法工作	212
6.2.2	程序上：取消投票，与法院专项工作报告制度建立衔接	214
参考文献		222
致 谢		239

1 导 论

1.1 问题与意义

在中国，法院工作报告制度并不是一个纯粹的法律问题，尽管制度存续的场域主要在司法领域，但实践的后果往往引起的是国家权力之间的互动与摩擦，涉及立法、行政和司法三大权力系统，并且牵动着社会主义中国根本政治制度——人民代表大会制度的神经，具有相当的敏感性。2001 年沈阳中院事件使得沉寂已久的法院工作报告制度浮出水面。媒体和公众的热议导致对该制度的批评、检讨和改革意见此起彼伏，最终引起学术界和实务界关于法院工作报告制度存废的争执。如果说沈阳中院事件还只是一个偶然发生的插曲的话，那么在时隔 6 年之后，2007 年衡阳中院事件的发生，则极大地加剧了人们对法院工作报告制度命运的再次关注和思考。

“司法作为维持政治及社会体系的一个基本支点发挥着正统性的再生产功能”，^① 当今世界任何一个国家，不论其实行何种民主

^①[日] 谷口安平：《程序的正义与诉讼》，王亚新、刘荣军译，中国政法大学出版社 1996 年版，第 68 页。

政治,司法及其最高人民法院的重要性都是不言而喻的。人民法院要向同级人大及其常委会报告工作这项制度是一个典型的中国法院制度,其他国家几乎没有类似的制度;而且它也是一个被当下中国学术界和实务界逐渐关注和探讨、未来命运走向尚不明朗的制度。法院工作报告制度面临的理论困境和现实中的不确定性昭示着其未来命运走向的模糊。中国的法院下一步该怎么办?这是每一个关切中国法治发展、司法进步的法律人共同关注的问题,也是引起本书研究的动因。

1.1.1 问题的提出

1.1.1.1 法院工作报告制度是一个具有中国特色的制度

法院工作报告制度是一个在当代中国具有地方性意义的真实制度。之所以说这是一个地道的中国问题,不是说法院工作报告制度是中国特有的,^①而是说,在中国,法院工作报告这种制度设计、制度运作、制度功能以及与该制度相适应的政治文化和社会意识形态是相当中国化的,或者是极具中国特色的。法院工作报告制度存在于全国四级法院系统。新中国成立后逐步发展起来的法院工作报告制度,并不是从天上掉下来的。早在全国全面解放、人民民主政权建立之前,该制度的雏形就已孕育在陕甘宁边区革命政权中。最高人民法院于1949年11月在原华北人民法院的基础上成立,^②1950年作为新中国最高审判机关的最高人民法院开启向最高国家权力机关报告工作的传统。1954年法院工作报告制度经由宪法和

^①苏联的人民审判员工作报告制度在形式上与我国的法院工作报告制度相似,但二者也存在较大差异。具体比较参见下文2.3.3部分。

^②参见沈钧儒:“1950年最高人民法院工作报告”,载 <http://vip.chinalawinfo.com/new-law2002/SLC/SLC.asp?Db=lfbj&Gid=1090520376>。

《法院组织法》的规定，作为一项国家制度正式产生。因“文革”的影响，从1965年起最高人民法院的正常工作几乎全面瘫痪和停顿，工作报告制度也形同虚设，直到1975年、1978年两部宪法颁布，该制度才获得恢复的契机，1979年最高人民法院恢复工作报告制度，从此再未间断过。地方各级法院工作报告制度的发展轨迹和命运与最高人民法院工作报告制度基本一致。1982年宪法做了重大修改，不再要求法院必须向同级人大报告工作。但是1983年修改后的《法院组织法》和1989年颁布的《全国人民代表大会会议事规则》依然保留了最高人民法院的工作报告制度。目前，全国县级以上的地方各级人大每年召开人大代表会议时，一项固定的大会议程就是听取和审议同级人民法院院长所做的工作报告，以投票方式作出是否予以通过的决议。这项制度从中央到地方，从最高人民法院到基层法院，每年例行运行，已经成为社会主义中国人民法院制度中极富特色的组成部分。

1.1.1.2 法院工作报告制度是当代中国一个典型的政法制度

说到“政法”或者“政法传统”，对任何一个略微了解新中国历史的人来说，都不会感到陌生，这是一个频繁出现在各种红头文件、报刊杂志、领导讲话以及学术文章中的词汇。^①关于它们的概念，目前尚无固定表述，但以下三位学者的研究意见很有代表性，可以为我们准确把握其内涵并理解法院工作报告制度是一个极具“政法”色彩的制度提供帮助。强世功在其著作《法制与治理——国家转型中的法律》一书中，率先总结和归纳了“政法”概念：

^①类似的例证还有，今天中国各级党委部门的设置中有“政法委”；一些知名的法律院校的名称中保留“政法”字样，如中国政法大学、西南政法大学、西北政法大学等；法院、检察院内部对工作人员的称呼上仍然习惯上保留“政法干警”的称呼等。参见李宏勃：《法制现代化进程中的人民信访》，清华大学出版社2007年版，第7页。李宏勃的研究思路对本书的写作帮助较大，在此表示特别致谢。

“共产党正是将司法审判或调解看作是对社会进行治理的最有效的场所或管道，通过司法调解，共产党将自己的政治意图或者意识形态有效地传达给了人民大众。在这一新的权力配置中，司法技术或者说法律这一配件的运作必须符合整个机器的操作原理，司法必须服从于共产党治理社会的目的。法律必须服从政治的要求，政治也要借助法律的技术，这种政治与法律之间的有机结合产生了一个独特的法律概念‘政法’，当然这不仅是一个概念，而且是一套学说，而且是一套组织机构，一套权力技术，一套成熟的法律实践。”^① 强世功把这种法律的治理化称为中国法律的新传统，即“政法传统”，并且概括出该传统的主要特征是：（1）司法审判作为直接的政治体现形式；（2）司法审判作为改造社会的工具；（3）司法机关的一体化。^② 陈柏峰在《缠讼、信访与新中国法律传统》一文中，将“政法传统”概括为：“新中国的法律传统与共产党的国家政权建设紧密相连、形成了政法不分、互相配合的政法传统。”^③ 李宏勃在《法制现代化进程中的人民信访》一书中，对“政法传统”的界定是：“从语言学的角度讲，‘政法传统’是一个相当精确和传神的概念，它描绘了新中国建立以来中国共产党治理下形成的一种新的法律传统，这种传统强调法律的制定及其实施必须服从和服务于党和国家社会治理的根本目的。”^④ 他进一步指出，在中国的政治生活和日常生活领域，党的政治领导权、政府的行政权和法院的司法权呈现出互不分离、互相配合的关系，共同服务于一个总的目的；国家内部的各种权力，尤其是司法权并不特别突出

①强世功：《法制与治理——国家转型中的法律》，中国政法大学出版社2003年版，第123页。

②参见强世功：《法制与治理——国家转型中的法律》，中国政法大学出版社2003年版，第123—130页。

③陈柏峰：“缠讼、信访与新中国法律传统”，载《中外法学》2004年第2期。

④李宏勃：《法制现代化进程中的人民信访》，清华大学出版社2007年版，第7页。

其独立和分立，各种权力之间更强调的是互相配合，而党的政治领导权在各种国家权力之间起主导和协调作用，这种不同性质的权力之间的合作和制约关系反映在法律运作中，就是政法传统。

基于以上认识，法院工作报告制度至少在以下两方面具备政法传统的基本要素：第一，法院工作报告制度在制度设计上主要涉及的两个关系主体是人大与法院。它们分别是我国宪政体制下的国家权力机关和司法机关，这两种国家机关是中国根本政治制度即人民代表大会制度的重要组成部分，它们之间的逻辑关系和现实互动对中国法治国家目标的推进和实现至关重要。该制度浓缩的是在中国共产党领导下的、国家权力机关与司法机关之间的产生与被产生、监督与被监督的宪法关系，具有上述学者分析的显著的政法特征。第二，法院工作报告制度的具体实践包括法院工作报告的制作、人大代表的审议和人大对法院工作报告作出决议等一系列活动，这些活动生动而细微地折射出所谓的“政法传统”的特征。例如，法院在制作工作报告的时候，通常会专门组织人员进行调研，派人主动征求人大代表、相关政府部门和政协委员的意见，听取他们对法院工作的意见和看法，并且在工作报告中以适当的方式针对这些意见和看法作出回应，形成一种人大代表、政协委员和政府部门之间的联合互动；人大代表审议工作报告时，有的会就具体案件提出意见或者转交给人民法院一些案件，人大代表对司法权的运作产生实质性影响；人大对法院工作报告的决议也会对法院工作带来不同程度的触动和影响，通常，法院会根据决议的要求，调整自己的工作计划，按照决议部署的重点，安排法院各项工作。在上述意义上，从理论和实践两个层面来看法院工作报告制度，它折射出中国共产党、国家权力机关、人大代表、政府部门和司法机关的共存互动关系，呈现出一幅中国政治法律运行的微观全景图。故，我们说法院工作报告制度在中国是一个带有典型的政法传统的制度。

1.1.1.3 法院工作报告制度是一个当前充满争议的制度

很长一段时间内，人们对于法院工作报告是不甚关心的，对于该制度的存在与运行亦同样如此。^① 似乎法院向人大报告工作是天经地义、理所当然的，而法院也完全不必考虑工作报告是否会被否决的问题，因为那是从来没有发生过的。在中国民主政治发展的起步阶段，人大代表们通过举手或者鼓掌的方式表达自己对工作报告的赞成与否，一般情况下，工作报告都是以全票或者接近全票的结局获得通过。然而，事情慢慢在发生变化，自从1988年，全国人大开始采用电算化无记名投票系统后，对法院工作报告的反对票和弃权票就逐渐出现并且不断增加，特别是在1998年，全国人大引进一套新的“国际一流的电算化无记名投票系统，它包括了投票登记系统、记票系统和表决结果显示系统”，而且该系统可以“防止对代表的投票进行跟踪”，^② 这项系统的启用可以保障人大代表自由地行使表决权，通过投票表达自己的真实意愿，法院工作报告得到的否决票和弃权票也越来越多，且与同期政府工作报告相比远远不及后者的赞成率。不太“体面”的赞成率深深地触动了法院，以至于包括最高人民法院在内的各级人民法院不得不花费大量的精力来改善法院与人大代表、政协委员和相关政府部门之间的关系。然而，法院这样的做法又引发一些新的问题，学术界也为此对法院采取了批评态度。真正将法院工作报告制度推到焦点舞台的是发生

^①在2001年沈阳中院事件发生前，学术界的研究几乎无人涉足法院工作报告制度这个主题。

^②“Electronic Voting System Protects Deputies Privacy”, Xinhua, March 4, 1998, internet ed.

在 2001 年的沈阳中院事件。^① 这是一个非同小可的事件，法院工作报告制度自从其产生和运行以来，在新中国历史上第一次遭遇到被否决的命运。犹如在平静的湖面投下巨石，该事件产生了一系列的后果，它不仅引起全国人大和最高人民法院的高度重视，而且也引起学者们的密切关注。人们开始重新审视这项制度，检讨其合法性和合理性，辨析其功能和作用，并由此掀起了一股理论界研究“一府两院”工作报告制度的热潮。然而，就在人们几乎快要淡忘沈阳中院事件的时候，2007 年再次发生一起类似的湖南衡阳中院事件。^② 法院工作报告制度的危机再次进入人们的视野，这仅仅是一次历史相似的简单重复呢还是历史不可避免的规律的反映？对这个问题的回答关系到法院工作报告制度的未来命运，这个制度是向改革完善抑或是彻底废除的方向发展，牵动着国家根本政治制度——人民代表大会制度的神经，对这个制度“需要我们安静地观察、客观地描述、理性地分析并且负责地尝试寻求解决之道”。^③

1.1.2 研究的意义

越是困境越要反思。贺卫方指出：“中国司法制度所面临的若干大问题常常与小制度建构方面的缺陷有关（制度建构也仿佛积薪，需要累积性的努力）。如果具体制度的建设长期被忽视，只是一味地寄希望于所谓根本性的改革，那么，改革充其量只能获得一

①2001 年 2 月，沈阳市第十二届人民代表大会第四次会议对《沈阳市中级人民法院工作报告》进行审议后，到会 474 名人大代表中赞成 218 人，反对 162 人，弃权 82 人，未按表决器 9 人，赞成票未达到半数以致使该报告未获通过。参见“沈阳市人大不通过案：吹皱一池春水”，载《中国青年报》2001 年 2 月 16 日，第 7 版。

②2007 年 1 月 26 日，湖南省衡阳市第十二届人民代表大会第五次会议审议了《衡阳市中级人民法院工作报告》，由于赞成票未达到应到代表人数一半而使法院工作报告未获通过。参见“湖南衡阳市中级人民法院工作报告决议未获通过”，载 <http://news.sohu.com/20070126/n247861707.shtml>。

③李宏勃：《法制现代化进程中的人民信访》，清华大学出版社 2007 年版，第 11 页。