

司法要略



S I F F A Y A O L U E

周玉华 著



YZLI0890112956



法律出版社
LAW PRESS CHINA



S I F A Y A O L U E

司法要略

周玉华 著



YZLI0890112956


法律出版社
LAW PRESS CHINA

图书在版编目(CIP)数据

司法要略 / 周玉华著. —北京:法律出版社,
2010. 10
ISBN 978 - 7 - 5118 - 1300 - 8

I. ①司… II. ①周… III. ①司法—工作—研究—中
国 IV. ①D926

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 197226 号

司法要略
周玉华 著

编辑统筹 法律应用出版分社
策划编辑 韦钦平
责任编辑 韦钦平
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 北京中科印刷有限公司
责任印制 陶 松

开本 787×960 毫米 1/16
印张 17.5
字数 231 千
版本 2010 年 11 月第 1 版
印次 2010 年 11 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 - 1300 - 8

定价:32.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

感受法院工作三十年之变 (自序)

1977年大学毕业之后,我来到当时的山东省人民法院工作,并且一干就是30多年。一路走来,沐浴着改革开放的春风,我与法律事业、与法院工作结下了不解之缘,留下了一串串难以磨灭的印记。在30多年的审判生涯中,我亲历了我国法制建设健康、快速发展的辉煌历程,见证了执著前行的中国审判制度。栉风沐雨三十载,人民法院工作发生了天翻地覆的变化。

一、法院工作量、工作职能之变

我做过统计,1978年山东法院审结的一、二审案件不到2万件,一审案件中有12,000多件民事案件,5000多件刑事案件,现在全省法院每年审执结各类案件已经达到90万件左右,这说明法院现在

的工作量比过去增加了几十倍。另一方面,法院职能与过去相比也有了很大变化。改革开放前,也就是1978年以前,法院的基本任务和职能就是和公安、检察机关互相制约、互相配合,共同完成打击敌人、惩办犯罪的任务,主要发挥专政职能。当时处理的民事案件基本限于婚姻家庭类纠纷,离婚案件能占整个民事案件的80%,也没有商事和行政案件。而现在,法院的基本职能是处理各种纠纷,化解社会矛盾。现在山东法院一年处理案件90万件左右,其中通过公安机关侦查破案、检察机关公诉到法院的案件4万多件,加上自诉案件,一共是5万多件刑事案件,仅占法院全部收案的5%左右。这是非常大的一个变化,是经济繁荣发展、社会文明进步的标志。

二、法院队伍之变

从人数上看,我刚到法院工作时,省法院只有90多人,现在已经超过500人。1978年全省法院不到4000人,现在全省法院有20,000多人。1976年我在青岛市四方区人民法院实习,那个法院只有13人。现在各级法院队伍已经非常壮大了。

从审判机构上看,机构设置不断完善,审判组织日益健全。过去法院只有刑事和民事审判庭,现在增加了行政审判庭,还有立案庭、审判监督庭、赔偿委员会等。特别是设立了执行局,专门负责生效裁判文书的执行工作。在法院设置上还设立了专门法院,如海事法院、铁路运输法院。

从队伍素质上看,法官素质也有了极大提高,基本建立了一支专业化的司法队伍。过去,司法队伍专业化是让人非常羡慕、向往的事情。我刚参加工作的时候,法院的人员主体是军转干部,以及从各界调过来的人员。法院工作基本处于大众化状态,到法院当法官没有具体的条件要求,什么人都可以干,不管文化程度高低,也不管是否经过专业培训。而且当时法院的社会地位比较低,像军转干部都愿意到供销公司、外贸等行业工作,宁愿到百货大楼也不到法院,实在没办法才来,很少有人愿意从事法院工作。但现在

有了《法官法》，对法官的任职有了比较严格的条件要求，没有专门的资格当不了法官，进入这一关口基本可以把握住。另外，法院通过办业余法律大学、搞法官培训，对原来没有经过专业培训的人进行了专门的培养教育。现在，山东法院法官队伍达到法律本科以上学历的占80%以上，还有大批硕士研究生、博士研究生。司法队伍的素质和能力水平与过去相比都有了极大变化。

三、法院建设之变

过去，人民法庭基本上是一两间屋，有的连牌子都没地方挂，只能挂在树上，风一吹牌子就摆来摆去。80年代要求开庭，那时候很多法院还没有审判庭，开庭就在院子或者办公室里，有的法庭甚至用磨盘做审判桌，在砖头上写上“审判长”、“审判员”。

现在，各地人民法庭、审判法庭建设水平都比较高。山东全省有549处人民法庭，各个法庭建设面积一般在1000平方米以上。按照最高人民法院、建设部统一的建设标准，法院审判庭建设比较到位，不仅有大审判庭，还有中小审判庭，桌椅、设备齐全，都达到了比较先进的水平。另外，全省法院系统基本实现了信息化，省法院的微机网络可以直接到达基层法院及人民法庭，建成了全省的局域网、广域网，不仅可以传输数字信息，还能传输音频、视频，召开视频会议，甚至可以远程开庭。证人通过网络系统可以不到法庭现场作证，当事人也可以在網上立案。总之，现代化的办案手段开始被广泛运用，办公、办案的现代化水平不断提高。

四、法院司法观念之变

有人曾用“30年河东，30年河西”来形容法院的观念之变。曾经的“东”，是指靠政策定案；如今的“西”，便是必须依法判案。1978年以前，从省法院到各地法院审理的重大刑事案件，法院拿出处理意见后都要报同级党委常委会讨论决定。现在早已取消了这种做法，逐步走上了人民法院依法独立行使审判权的道路。这是一个很大的变化。从司法观念上看，过去主要是政策，基本没有法

律,如刑事方面只有《惩治反革命条例》、《惩治贪污贿赂条例》,强调的是按政策办事。我上大学的时候,基本没什么法律,学习的就是政策。现在经过30多年时间,我们的法律体系已经比较健全,各部门法,不管是实体法还是程序法都已经比较完善,法院工作走上了有法可依、依法办事的道路。过去法院强调的是专政、打击敌人,维护人民民主专政国家政权;现在强调的是公正司法,维护社会的公平正义。特别是胡锦涛总书记在全国政法工作会议上接见会议代表大法官、大检察官时明确提出“三个至上”,更具有里程碑式的意义。“三个至上”强调党的事业至上、人民利益至上、宪法法律至上,其中宪法法律至上是新中国成立以来党和国家在正式文件、领导人讲话中第一次明确提出,意义不可估量,这也是政治文明的重要标志。

周 玉 華

2010年9月

| 目 录

第一篇 司法理念 / 1

- 一、三个至上 / 3
- 二、服务大局 / 10
- 三、以当事人为本 / 18
- 四、实事求是 / 25

第二篇 司法职能 / 39

- 一、化解矛盾 / 41
- 二、社会管理创新 / 49
- 三、司法权威 / 59
- 四、和谐司法 / 70
- 五、司法职权 / 77

第三篇 刑事司法 / 105

- 一、刑事政策 / 107
- 二、“宽严相济”刑事政策 / 115
- 三、防治犯罪“四不犯”长效机制 / 124
- 四、刑事审判实务 / 135

第四篇 司法政务 / 147

- 一、审判管理 / 149
- 二、司法调研 / 158

三、司法宣传 / 165

四、司法改革 / 171

第五篇 司法队伍 / 181

一、人才建设 / 183

二、司法良知 / 190

三、司法作风 / 199

四、司法廉洁 / 208

第六篇 司法热点 / 215

一、涉诉信访 / 217

二、执行难 / 225

三、法官负荷 / 233

四、诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制 / 242

五、司法与网络舆论 / 253

参考文献 / 262

后记 / 270

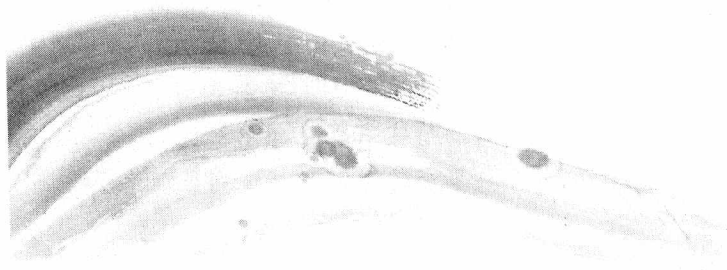
第一篇 司法理念

一、三个至上

二、服务大局

三、以当事人为本

四、实事求是



理念决定行动。新时期的人民法院工作,要始终坚持把“三个至上”作为一切工作的根本出发点和落脚点;要认真履行服务大局的重要使命,不断增强服务大局的能力水平;要树立“以当事人为本”的工作理念,真正把以人为本、司法为民的要求落到实处;要在司法领域坚持实事求是的思想路线,充分运用实事求是原则指导审判工作实践。

一、三个至上

“三个至上”在党的历史上第一次提出了宪法法律至上原则,这是我们党总结历史经验教训,借鉴人类发展文明成果,对党的执政方式、治国方式和领导方式进行的重大历史转变,是依法治国基本方略在理念上的延伸发展,标志着我国社会主义法治建设进入了一个新的历史时期。

2007年年底,胡锦涛总书记在与全国政法工作会议代表和全国大法官、大检察官座谈时明确提出,我国司法工作要始终坚持党的事业至上、人民利益至上、宪法法律至上,切实承担起保障科学发展、促进社会和谐的历史使命和政治责任。这一重要论断科学总结了我国社会主义民主法治建设的客观规律,深刻揭示了社会主义司法制度的根本属性,是我们国家法治建设历史上的一个重要里程碑。深刻认识和把握“三个至上”的丰富内涵和精神实质,自觉把“三个至上”作为一切工作的根本出发点和落脚点,对于做好新时期人民法院工作具有重大的现实意义和深远的历史意义。

(一)“三个至上”从不同角度阐明了我国社会主义司法制度的基本准则

“三个至上”指的是党的事业至上、人民利益至上、宪法法律至上。“至上”是至高无上,指的是权力、地位、角色、作用或者评价标准等的最高状态,主要体现了一种纵向比较的位阶关系或者相比较而存在的最高地位。^①“三个至上”是从不同角度、不同侧面对我国社会主义法治国家建设“一体三面”的阐述和审视,在本质上具有同质性,在目的上具有同向性。

“党的事业至上”是就“事业”而言。党的事业本质上是人民、民族、国家的事业,是建设中国特色社会主义并最终实现共产主义

^① 李林:“三个至上的法理思考”,载《人民法院报》2009年8月18日。

的伟大事业。党的事业至上,指的是在各种事业当中党的事业是最高的,是至高无上的,我们有各个方面的事业,在各种事业当中党的事业最高,是各项工作各个方面的灵魂。

“人民利益至上”是就“利益”而言。利益指的是人民生存、享受和发展需要的满足。我国是人民民主专政的社会主义国家,人民是国家的主人,国家一切权力都属于人民。人民利益至上指的是在各种利益当中人民的利益是至高无上的,在各种利益当中这是个根本。这也是我们党的终极政治目标和最高利益所在,体现了我们党以人为本、全心全意为人民服务的根本宗旨。

“宪法法律至上”是就“规范”而言。宪法是国家的根本大法,规定的是一个国家的根本制度和根本任务,具有最高的法律效力,是一切机关、组织和个人的根本行为准则。法律是由国家制定或认可的调整人的权利义务关系的行为规范体系,具有普遍的约束力。宪法法律至上指的是在调整社会行为的社会规范中,宪法法律是最高的、至高无上的,具有至上的权威性、有效性和必为性,任何组织和个人都必须一体遵行,不得凌驾于宪法和法律之上。

(二)“三个至上”是内在联系的有机统一体

“三个至上”是三个方面的共同至上,三者之间不存在位阶高低、相互矛盾和相互替代的问题,而是相辅相成、高度统一、不可分割的有机整体。

从三者逻辑关系上讲,“三个至上”体现了根本目的与实现方式的有机统一。在“三个至上”中,人民利益至上是最核心、最根本的。党的事业至上归根结底是为人民服务,人民利益是党的事业的根本。因此,人民利益是目的,党的事业至上是手段,是实现人民利益至上的领导方式和根本保证。宪法法律是党领导人民制定的,是党的主张的集中体现和贯彻党的路线、方针、政策的重要保障,同时也是人民意志的集中体现和保障人民利益的制度表达。因此,党的事业和人民利益是目的,宪法法律是实现党的事业至上和人民利益至上的法治途径和制度方式。

从政治体制的角度来讲,“三个至上”体现了党的领导、人民当

家做主、依法治国的有机统一。党的领导、人民当家做主、依法治国的有机统一是对我国民主政治制度的基本描述,也是民主政治建设的根本指导方针。党的事业至上体现的是党的领导原则,强调的是服从党的领导,提高党的执政能力,巩固党的执政地位。这就要求我们自觉接受党对法院工作的绝对领导,自觉把法院工作融入党的事业,自觉围绕党的事业去谋划开展工作,这是人民法院工作的政治优势,也是人民法院工作健康发展的根本政治保证。人民利益至上体现的是人民当家做主原则,人民当家做主是社会主义民主的本质和核心,是党的根本宗旨的要求和体现。这就要求我们必须坚持党的群众路线,一切工作都以人民利益作为根本出发点和落脚点,把不断满足人民群众的新要求、新期待作为历史责任,以人民群众是否满意作为检验各项工作成效的根本标准,切实维护好、发展好、实现好最广大人民群众的根本利益。宪法法律至上体现的是依法治国原则,要求我们的一切活动都必须以宪法和法律为准绳,坚持法律面前人人平等,严格依法司法,不断弘扬法治精神,切实维护宪法和法律权威,努力建设公正、高效、权威的社会主义司法制度。

从司法的属性来讲,“三个至上”体现了司法工作政治性、人民性、法律性的有机统一。党的事业至上体现了人民法院的政治性,是司法工作的政治灵魂。我们是为党执掌司法权的,必须毫不动摇地坚持党的领导,在党的领导下依法独立行使审判权,必须在司法工作中具有敏锐的政治意识、坚定的政治立场和正确的政治方向。人民利益至上体现了人民法院的人民性,是司法工作的价值追求。人民性是中国特色社会主义司法制度的本质属性,指的是人民法院的司法权源于人民、属于人民、服务人民、受人民监督。人民法院必须始终坚持“以人为本、人民利益高于一切”的执政理念,时时处处替人民群众着想,时时刻刻为人民群众排忧解难。宪法法律至上体现了人民法院的法律性,是司法工作的本质属性。坚持宪法法律至上是加快建设社会主义法治国家对法院工作的实践要求,要求所有的司法活动都要维护宪法和法律权威,体现社会

公平正义这一价值追求。

（三）宪法法律至上是“三个至上”的法治特征

“三个至上”在党的历史上第一次提出了宪法法律至上原则，这是我们党总结历史经验教训，借鉴人类发展文明成果，对党的执政方式、治国方式和领导方式进行的重大历史转变，是依法治国基本方略在理念上的延伸发展，标志着我国社会主义法治建设进入了一个新的历史时期。

宪法法律至上是法治社会的基本特征。从法理上讲，广义上的法律包括宪法。法律至上实质上就是宪法法律至上，是宪法法律至上的简化表达。法律至上作为一项重要的法治原则，正式确立于西方资产阶级革命时期。发展到今天，法律至上已经不仅仅是西方资产阶级普遍推崇的法律观念，而且是现代人类社会历史进程特别是近代社会共同追求的价值观，成为现代法治社会普遍遵循的法治原则。

宪法法律至上是对我国民主法治建设的历史总结。从我们党成立那天起，我们就一直强调党的事业至上、人民利益至上，这两个至上一直深入人心。但是，对于法律至上，我们过去一直没有讲过。虽然我国“五四宪法”规定了“社会主义和人民民主的基本原则”以及“人民法院独立进行审判，只服从法律”的司法定位，在司法实践中也提出了有法可依、有法必依、依法办事的司法原则，但是以言代法、以权压法的现象普遍存在，法律虚无主义严重泛滥，法律至上被当作资本主义特有的法治原则加以批判，法治建设进程遭受了严重挫折。“文革”结束后，党和国家不断总结社会发展的经验教训，逐渐认识到法治在社会主义建设中的重要作用。从《关于建国以来党的若干历史问题的决议》强调必须“完善国家的宪法和法律，并使之成为任何人都必须严格遵守的不可侵犯的力量”，到“八二年宪法”以及其后通过的修正案明确规定的“国家维护社会主义法制的统一和尊严”、“一切违反宪法和法律的行为，必须予以追究”、“任何组织和个人都不得有超越宪法和法律的特权”，再到党的十五大提出“依法治国，建设社会主义法治国家”的

基本方略,都充分表明了我们党对法治重要性的认识在逐步深化。特别是胡锦涛总书记第一次提出的“宪法法律至上”,肯定了法律至上这一现代法治文明的合理内核,也是社会主义法治原则的进一步升华。

宪法法律至上是实现党的事业至上、人民利益至上的政治性要求和法治化的实践。就社会生活而言,党的事业至上、人民利益至上不能仅仅是口号和原则,要将二者现实化,一个重要而根本的方式就是要把它们内化确定为社会的规范和社会的实践。就司法工作而言,党的事业至上是根本的政治原则,人民利益至上是终极的目标。这些政治原则和终极目标只有转化为法律规范、转化为法治实践才有可能成为现实,才能得以真正全面实现。因此,在当前加快建设社会主义法治国家的历史进程中,我们必须突出和强调宪法法律至上。

(四) 始终坚持以“三个至上”来指导人民法院的工作实践

人民法院担负着维护公平正义、保障人民权益,维护社会和谐、服务科学发展,维护法律的尊严权威、巩固党的执政领导地位的神圣使命,必须把“三个至上”作为司法工作的指导思想,在认识上不断深化,在行动上自觉践行,切实把“三个至上”落实到人民法院各项工作中去。

要更好地服从服务于党和国家工作大局。为党和国家工作大局服务,是坚持党的事业至上的必然要求。各级法院要牢固树立大局意识,坚持把司法工作放到中国特色社会主义事业发展全局中谋划推进,找准服务大局的着力点和切入点,增强服务大局的自觉性和坚定性。当前,要把维护国家安全、服务经济发展、维护社会和谐稳定、促进民主法治建设、支持地方党委政府的中心工作、维护党的执政地位和国家长治久安作为服务大局的着力点,特别是要把保持经济平稳较快发展作为服务大局的首要任务,把支持地方党委政府的中心工作作为服务大局的切入点,努力实现司法工作与党和国家大局工作合拍同步,取得最佳的法律效果和社会效果,不断巩固党的执政基础,维护党的执政地位。

要认真实践司法为民宗旨,全心全意为人民服务。不断满足人民群众日益增长的司法需求是坚持人民利益至上的宗旨性要求。人民法院应当坚持“以当事人为本”的工作理念,通过为具体的当事人搞好服务,维护好最广大人民的根本利益。要优先审理好涉及民生问题的各类案件,着力保护人民群众最关心、最直接、最现实的合法权益。要着力解决事关人民群众利益的涉诉信访问题,进一步畅通再审渠道,积极主动地化解矛盾纠纷。要积极探索司法便民的各项措施,认真解决好对待当事人的感情态度问题,不断增进与人民群众的深厚感情,努力为当事人和人民群众提供更多更好的司法服务。

要更加严格地公正司法。审判执行工作是人民法院的基本任务,是人民法院坚持党的事业至上、人民利益至上的主要途径。为此,要坚持法律至上原则,做到严格依法办案。人民法院的一切活动都必须严格遵守法律规定,不仅要严格遵守实体法,也要严格遵守程序法;不仅要求司法活动遵守具体的法律规定,也要求司法结果符合立法目的。要按照“高快好省”四位一体的办案要求^①,审判处理好各类案件,努力实现“把死刑案件办成铁案,把重大、复杂、疑难案件和新类型案件办成精品案,把大部分案件办成和谐案”的办案目标。要不断改进办案方式和审判作风,认真总结推广先进办案经验,不断加强审判管理监督,切实提高办案的质量和效率。要防止离开党的根本宗旨讲司法,也要防止背离司法规律搞所谓“服务”,努力克服地方保护主义和机械司法、就案办案的倾向,坚决杜绝因有法不依、司法不严、司法不公所引发的严重社会问题,维护社会主义法制的统一、尊严和权威。

要把化解矛盾作为人民法院工作的主线。解决纠纷、化解矛盾是当代司法的基本功能。坚持“三个至上”要求我们必须把化解

^① “高快好省”是山东省高级人民法院在第二十二次全省法院工作会议上就司法办案提出的目标要求。“高”就是“质量更高”,“快”就是“速度更快”,“好”就是“效果更好”,“省”就是“成本更省”。