



汶川特大地震 灾后涉法事务的司法应对

——四川法院能动司法的探索与实践

WENCHUAN TEDA DIZHEN ZAIHOU SHEFA SHIWU DE SIFA YINGDUI
SICHUAN FAYUAN NENGdong SIFA DE TANSUO YU SHIJIAN

顾问 / 刘玉顺

主编 / 王海萍



人民法院出版社

2008-5-12



汶川特大地震 灾后涉法事务的司法应对

——四川法院能动司法的探索与实践

WENCHUAN TEDA DIZHEN ZAIHOU SHEFA SHIWU DE SIFA YINGDUI
SICHUAN FAYUAN NENGdong SIFA DE TANSUO YU SHIJIAN

顾问 / 刘玉顺

主编 / 王海萍

副主编 / 邓修明 陈明国 李世成



人民法院出版社

2008·5·12

图书在版编目 (CIP) 数据

汶川特大地震灾后涉法事务的司法应对——四川法院能动司法的探索与实践/王海萍主编. —北京: 人民法院出版社, 2013. 5

ISBN 978 - 7 - 5109 - 0700 - 5

I. ①汶… II. ①王… III. ①抗震 - 救灾 - 法律 - 研究 - 中国 IV. ①D922.182.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 084065 号

汶川特大地震灾后涉法事务的司法应对

——四川法院能动司法的探索与实践

王海萍 主编

责任编辑 兰丽专 孙振宇 丁丽娜

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市东城区东交民巷 27 号 (100745)

电 话 (010) 67550626 (责任编辑) 67550558 (发行部查询)
65223677 (读者服务部)

网 址 <http://www.courtbook.com.cn>

E - mail courtpress@sohu.com

印 刷 三河市国英印务有限公司

经 销 新华书店

开 本 787 × 1092 毫米 1/16

字 数 205 千字

印 张 14.75

版 次 2013 年 5 月第 1 版 2013 年 5 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5109 - 0700 - 5

定 价 38.00 元

版权所有 侵权必究

汶川特大地震灾后涉法事务的司法应对

——四川法院能动司法的探索与实践

编 委 会

顾	问	刘玉顺		
主	编	王海萍		
副	主	编	邓修明	陈明国 李世成
编写组成员	叶	明	罗登亮	李海昕
	金	晶	李	康

前 言

2008年发生的“5·12”汶川特大地震举世震惊，这是新中国成立以来破坏性最强、波及范围最广、救援难度最大的一次地震。汶川特大地震的发生，对灾区政治、经济、社会、文化等方面造成了全方位的巨大冲击，除了造成严重的人员伤亡和财产损失之外，还对灾区人民的思想意识、行为方式以及社会关系等等产生了深远影响。特别是地震灾害因素与转型期深层次社会问题相互交织、共同作用，引发的灾区大量非常态矛盾纠纷并形成相关涉法问题，就是这种影响的重要表现。随着时间的推移，它逐渐成为影响抗震救灾、灾后恢复重建以及灾区社会稳定的显著因素。

在党中央、国务院的坚强领导下，在全国人民的大力支援下，四川省委、省政府带领全省干部群众众志成城奋起救灾，开展灾后重建工作。经过三年多的不懈努力，汶川特大地震灾后恢复重建取得了历史性胜利，灾区没有出现流民、没有出现饥荒、没有出现瘟疫、没有出现社会动荡，创造了世界抗震救灾史上的奇迹。在这极不平凡的历程中，四川灾区各级法院在省委坚强领导、最高人民法院有力指导下，发扬伟大抗震救灾精神，与全川人民同舟共济，攻坚克难，以科学发展观为指导，牢固树立能动司法理念，充分发挥和延伸审判职能，努力化解灾区非常态社会矛盾纠纷，努力破解地震灾害涉法难题，努力维护灾区群众合法权益和灾区社会和谐稳定，为抗震救灾和灾后重建提供了有力司法保障。

在应对汶川特大地震背景下非常态社会矛盾纠纷、破解相关涉法问题的过程中，灾区各级法院和干警大胆摸索，进行机制创新和理论创新，产生了积极效果，取得了不少具有借鉴意义和研究价值的经验。为了充分反映相关成果，为特大自然灾害背景下的司法应对工作提供参考，我们组织力量编写了此书，全面展现了2008年以来四川灾区法院应对汶川特大地震涉法事务，开展能动司法的实践，并进行了理性思考和总结提炼。本书在编写时，主要从以下三个方面进行了考虑：

一是立足司法实践，突出应用研究。本书以“能动司法”为基本理念和方法，从深入分析汶川特大地震灾后法院面临的形势背景出发，全面系统梳理了相关司法应对工作的思路、原则、措施、成效。再通过深入研究，提出了相关对策建议。特别是本书围绕汶川特大地震灾害涉及的热点难点法律问题，提出了一些策略和办法，力图为特大自然灾害背景下开展司法应对实务工作，破解有关难题，提供参考借鉴。

二是注重理性思考，力求理论创新。本书注重全面分析总结灾区法院应对地震灾害相关涉法事务的工作，突出实证研究，但并不满足于对现象、工作的描述，而是注重收集总结实践智慧，结合法学理论进行了深入研究与总结。在思考、总结的基础上提炼了具有法院特色、契合实践需要的一些理论观点。对于一些过去我们认识比较有限的领域，也作了大胆探索尝试。

三是强调内容翔实，忠实反映全貌。为了更加全面地反映汶川特大地震灾害涉法事务的司法应对工作全貌，本书在进行系统论述的同时，还收录了四川法院近年来形成的有关制度规范文件、重要典型案例、大事记和相关统计数据等，力求为读者提供较为丰富的第一手信息，希望为广大读者开展进一步深入研究、探讨尽可能提供充实的原始素材。

汶川特大地震相关涉法问题的应对，既是人类社会应对特大自

然灾害难题的一个重要方面，同时也是转型期非常态社会背景下破解司法工作难题，推进社会主义法治的重要实践活动。本书所进行的理论思考和研究，虽然立足于法院工作，但视野并不局限于法院内部，而是把各项司法工作主动纳入到大局中来思考，着眼于更好地应对和解决特大自然灾害以及转型期社会矛盾带来的各种问题，努力探究如何在特殊背景下有效预防和减少社会矛盾纠纷，维护社会有序运转。当然，由于编者的研究水平和素材的局限，这种探索尝试的不足和疏漏在所难免，书中论及的一些问题，带有百家争鸣性质，还有待广大理论和实务工作者进行批评指正，还有待于司法实践来进一步检验。

最后，再次衷心感谢全国人民、全国法院及各界人士对四川灾区及灾区法院的大力支持和无私援助！衷心希望本书的一些思考与认识，能够对广大读者有所助益和启示。

编者

2013年4月

目 录

Contents

第一编 实践探索

一、灾后法院面临的司法难题	(1)
(一) 震后灾区涉法事务的主要特点	(1)
(二) 法院应对灾后涉法事务面临的主要问题和困难	(13)
(三) 汶川特大地震灾害背景下司法的定位	(22)
二、四川法院灾后能动司法的工作格局	(31)
(一) 对非常态案件与矛盾纠纷坚持非常的处置原则	(32)
(二) 积极开展司法调研和司法建议活动	(35)
(三) 开展地震灾害各项司法应急和恢复工作	(39)
(四) 及时构建涉灾案件特别请示报告制度	(44)
(五) 推动构建灾区“大调解”体系，综合化解 涉灾矛盾纠纷	(46)
三、开展涉灾审判的具体实践	(50)
(一) 贯彻宽严相济刑事政策，开展涉灾 刑事专项审判	(50)
(二) 化解民事矛盾纠纷，开展民事专项审判	(69)
(三) 妥善化解行政争议，开展行政案件专项审判	(84)
(四) 开展宣告死亡、宣告失踪专项审判	(91)
(五) 攻克涉灾案件法律程序疑难问题， 维护程序公正	(95)

(六) 夯实基层基础, 为应对灾后涉法事务提供 有力保障	(101)
四、关于完善非常态社会法律应对的思考与建议	(106)
(一) 完善自然灾害应对立法	(106)
(二) 规范灾后行政行为	(116)
(三) 完善突发事件和非常态社会的司法应对	(121)
(四) 完善诉讼外纠纷解决机制	(125)

第二编 制度规范

四川省高级人民法院

关于加强地震灾害后审判工作的通知

(2008 年 6 月 2 日) (129)

四川省高级人民法院

关于建立涉地震灾害案件报告制度和法律适用

请示制度的通知

(2008 年 6 月 13 日) (135)

四川省高级人民法院

关于做好“5·12”汶川特大地震中下落不明人员

宣告死亡、宣告失踪工作的通知

(2008 年 10 月 23 日) (136)

四川省高级人民法院

关于审理涉及“5·12”汶川特大地震申请宣告公民

死亡案件有关问题的意见

(2009 年 4 月 8 日) (138)

四川省高级人民法院

涉灾审判工作联络员制度

(2009 年 8 月 28 日) (141)

四川省高级人民法院 四川省人民检察院 四川省公安厅 关于“5·12”地震灾后恢复重建中办理有关刑事案件 适用法律问题的意见 (2009年11月19日)	(143)
四川省高级人民法院 关于进一步加强涉地震灾害案件报告和法律适用 请示制度的通知 (2010年3月15日)	(145)
雅安市中级人民法院 关于全市法院灾后恢复重建工作的意见 (2008年5月20日)	(147)
安县矛盾纠纷“大调解”协调中心 安县司法调解中心 安县人民调解中心 安县行政调解中心 关于多措并举妥善处理灾后农房重建纠纷的意见 (2010年5月7日)	(151)

第三编 典型案例

案例一 刘某编造、故意传播虚假恐怖信息案	(159)
案例二 杨某妨害公务案	(163)
案例三 万某强奸、抢劫案	(166)
案例四 左某、易某、安某受贿案	(170)
案例五 叶某诉张某房屋租赁合同纠纷案	(175)
案例六 绵阳富源达资产管理有限公司与安县长空建材 有限公司和安县鑫怡煤业有限公司债权转让案	(179)
案例七 余某与胡某、王某等农村灾后重建 房屋建设工程质量纠纷案	(184)
案例八 马某诉某市公安局行政违法和行政赔偿案	(188)

案例九 北川羌族自治县鸿飞建设有限公司诉绵阳市 劳动和社会保障局工伤行政确认案	(190)
案例十 张某申请执行四川虹宇金属制造有限公司 工伤待遇劳动争议纠纷案	(194)
附录一 地震灾后四川法院大事记	(197)
附录二 司法建议选编	(204)
四川省高级人民法院 关于解决灾后重建中土地权属问题的建议 (2008年11月6日)	(204)
四川省成都市中级人民法院 关于预防、减少灾后救助、重建可能引发行政诉讼的法律建议 (2008年6月5日)	(209)
四川省北川羌族自治县人民法院 关于土地征收补偿费分配纠纷案件有关问题的法律建议 (2009年9月27日)	(213)
四川省梓潼县人民法院 关于涉砖案件面临的形势及其对策的司法建议 (2010年2月1日)	(217)
结 语	(223)

第一编 实践探索

一、灾后法院面临的司法难题

自古以来，重大自然灾害给人类社会带来的不仅是短暂的人员、财产损失，它对人类社会秩序的破坏性影响往往会长期持续。“5·12”汶川特大地震的发生，对灾区政治、经济、社会各方面造成了巨大冲击。特别是随着地震灾区从抗震救灾逐步转向恢复重建，地震造成的破坏和影响逐渐发酵，传导至人们生产生活的各个领域，成为灾区相关社会矛盾纠纷形成发展乃至影响社会稳定的显著因素。地震因素带来的严峻维稳形势、涉灾涉法难题以及灾区法院自身面临的困难，形成了对人民法院的严峻考验。

（一）震后灾区涉法事务的主要特点

“5·12”汶川特大地震给灾区各区县市造成了巨大损失，造成房屋大量垮塌、财物毁损灭失及严重的人员伤亡，并对灾区社会秩序造成了严重破坏。由于地震因素本身所造成的影响，以及国家和社会应对地震所采取的各种应对措施的因素介入，灾区产生了大量特殊的社会矛盾纠纷，相当多数的社会矛盾通过法院诉讼案件的形式集中反映出来。

1. 灾区法院案件总体情况

地震因素的介入带来的大量社会矛盾，直接反映在人民法院受案

数量的大幅度增长上。以统计数据来看,从地震发生到2010年12月,^① 全省各级法院受理各类案件数量大幅上升,灾区法院受理案件数量也大幅上升。全省各级法院共受理刑事、民事、行政、执行等各类案件1142923件,同比增加240092件,增幅为26.59%;审、执结1103457件,同比增加289962件,增幅为35.64%。其中:民事案件收结案数与增长数值最大,灾后全省共受理770094件,审结743559件,增幅分别为32.67%、41.69%。行政案件相对增幅最大,灾后全省共受理30548件,审结29943件,增幅分别为118.01%、134.39%。执行案件的增量也不可忽视,全省共受理243080件,执结232756件,增幅分别为14.03%、26.09%(见图1)。相比而言,全省刑事案件无明显增长,社会治安呈现较平稳态势。

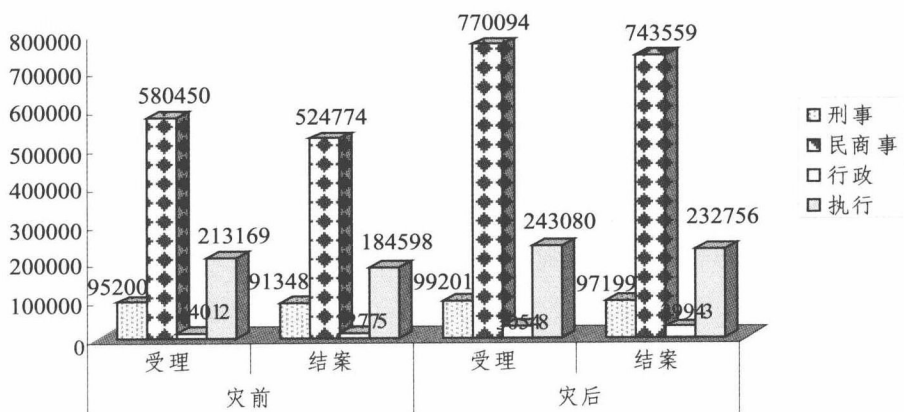


图1 全省法院刑事、民事、行政、执行案件灾前、灾后情况比较图(单位:件)

^① 为了从整体上勾勒汶川地震灾害对法院司法影响的面貌,本书选取了2008年5月至2010年底作为描述“灾后”司法案件状况的一个统计周期,相对应地,选取地震前相同时间长度、相同月份的2005年5月至2007年底,作为比较参考的“灾前”状况的统计周期。本节未经说明之处,“灾后”均指2008年5月至2010年12月,“灾前”均指2005年5月至2007年12月。

成都、德阳、绵阳、广元、阿坝、雅安 6 个重灾区法院在灾后共受理各类案件 419041 件，同比增加 51466 件，增幅为 14.00%；审、执结 405682 件，同比增加 75652 件，增幅为 22.92%（见图 2）。其中，灾后成都地区受理上述各类案件 235421 件，增幅为 10.89%；德阳受理 42640 件，增幅为 33.63%；雅安受理 31351 件，增幅为 52.4%。相比而言，雅安、德阳两市案件增幅最大，而成都市法院案件增量最大。

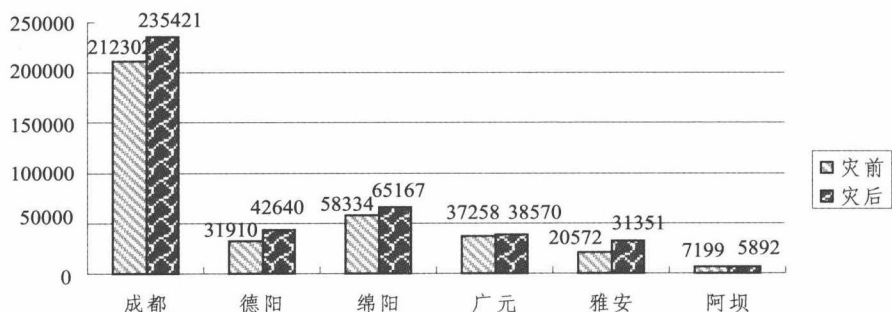


图2 6个重灾区受理案件比较图（单位：件）

从汶川县、北川县、绵竹市、什邡市、青川县、都江堰市等 10 个极重灾区法院的数据来看，地震后诉讼案件的快速增长表现更为明显。10 个极重灾区基层法院灾后共受理各类案件 42628 件，同比增加 13660 件，增幅为 47.16%；审、执结 41053 件，同比增加 15468 件，增幅为 60.46%（见图 3）。其中，北川法院案件增幅最大，受案增长超过一倍，民事案件更是激增 150% 以上，执行案件激增 140% 以上。平武、绵竹、什邡、都江堰法院的民事案件增幅均超过 50%。但总体来看，10 个极重灾区受理各类案件的情况也各有不同（见表 1）。

表 1 10 个极重灾区受理案件比较表 (单位: 件)

单位	刑事		同比升 降幅	民事		同比升 降幅	行政		同比升 降幅	执行		同比升 降幅
	灾前	灾后		灾前	灾后		灾前	灾后		灾前	灾后	
都江堰	883	959	8. 61%	3682	5631	52. 93%	46	29	- 36. 96%	1738	1826	5. 06%
彭州	723	745	3. 04%	3824	5419	41. 71%	18	28	55. 56%	1835	2238	21. 96%
北川	116	142	22. 41%	613	1551	153. 02%	17	5	- 70. 59%	122	293	140. 16%
平武	148	167	12. 84%	431	880	104. 18%	1	0	- 100. 00%	144	267	85. 42%
安县	413	457	10. 65%	2454	3529	43. 81%	36	12	- 66. 67%	950	1826	92. 21%
汶川	111	94	- 15. 32%	426	492	15. 49%	12	0	- 100. 00%	143	252	76. 22%
茂县	139	135	- 2. 88%	460	513	11. 52%	1	4	300. 00%	221	175	- 20. 81%
青川	143	176	23. 08%	1247	1589	27. 43%	14	44	214. 29%	564	809	43. 44%
绵竹	427	449	5. 15%	2731	5269	92. 93%	17	5	- 70. 59%	826	1336	61. 74%
什邡	447	572	27. 96%	2140	3668	71. 40%	12	42	250. 00%	693	1000	44. 30%
合计	3550	3896	9. 75%	18008	28541	58. 49%	174	169	- 2. 87%	7236	10022	38. 50%

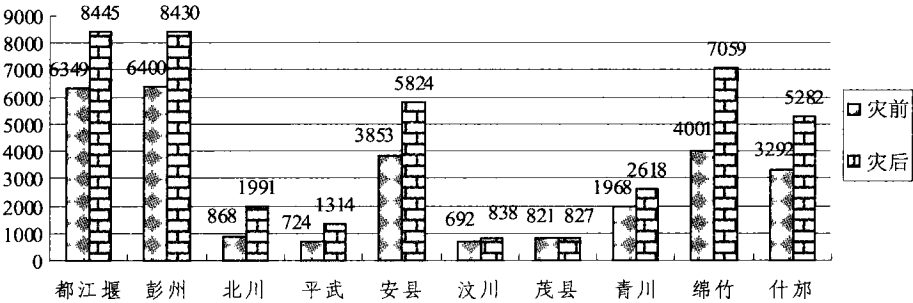


图 3 10 个极重灾区受理案件对比图 (单位: 件)

2. 灾区法院案件主要类型

(1) 民事案件。截至 2010 年底, 汶川县、北川县、绵竹市、什邡市、青川县、都江堰市等 10 个极重灾区法院灾后受理的 42628 件案件中, 民商事案件占大多数, 为 28541 件, 占全部案件的 66. 95% 左右。

比较突出的涉灾民商事案件为婚姻家庭、继承案件 12828 件、道路交通事故人身损害赔偿案件 2885 件、买卖合同案件 2394 件、劳动争议案件 1658 件、租赁合同案件 601 件、建设工程合同案件 536 件六类，共占灾后民事案件受案总数 28541 件的 73.23%（见图 4）。其中，婚姻家庭、继承案件所占比例最高，达到 44.95%，其次为道路交通事故人身损害赔偿案件，所占比例也达到了 10.11%。

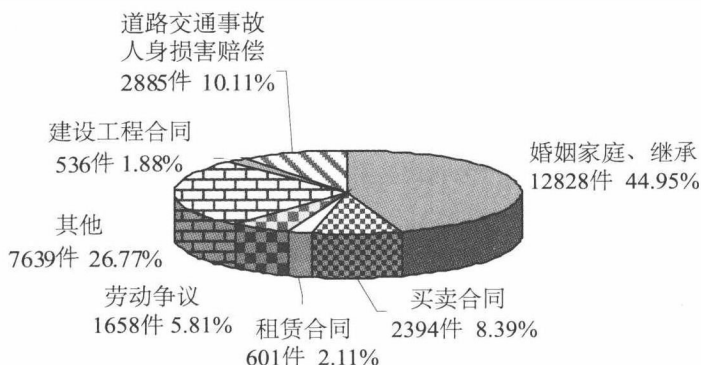


图 4 10 个极重灾区灾后民事案件比例分布图

（2）刑事案件。10 个极重灾区截至 2010 年底已受理刑事案件 3896 件，同比增加 346 件，增幅为 9.75%。比较突出的刑事案件为盗窃罪 1159 件、交通肇事罪 650 件、故意伤害罪 603 件、贪污贿赂罪 116 件、寻衅滋事罪 61 件、妨害公务罪 45 件六类，共计受理 2634 件，占刑事案件受案总数的 67.61%（见图 5）。其中，盗窃罪作为灾区的多发犯罪，比例高达 29.75%，主要表现为趁他人外出避震或者住房垮塌之机盗窃财物，或盗窃因震停工受损的生产物资。故意伤害案件，占灾区刑事案件的 15.48%，主要表现为震后在搭建防震棚或领取救灾物资时发生纠纷引发打斗。此外，贪污、受贿、挪用特定款物等职务犯罪在部分灾区尤为明显，且呈窝案现象。此类案件集中体现在两个方面：一是村组干部在利用保管和发放救灾物资、土地补偿与安置费中的贪污、挪用行为，二是机关领导干部在重建项目的招投标活动

中的受贿行为。

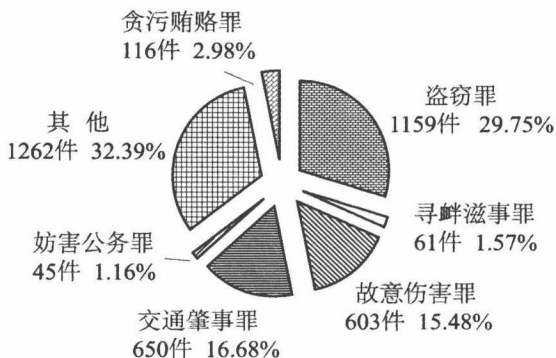


图5 10个极重灾区灾后刑事案件分布比例图

(3) 行政案件。10个极重灾区截至2010年12月已受理行政案件169件，同比减少5件，降幅为2.87%。其中比较突出的涉灾行政案件为劳动保障、公安、交通、城建以及涉及乡政府的行政管理等五类，截至2010年底已受理89件，占行政案件受案总数的52.66%（见图6）。其中，涉及公安行政管理的案件主要表现为对公安机关维持灾后治安秩序行为不服的诉讼。涉及劳动保障的行政诉讼大多数是对

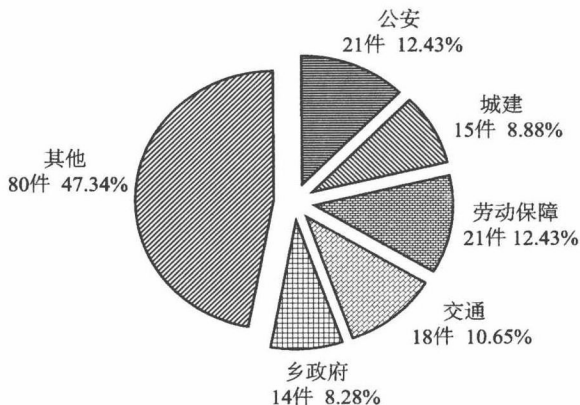


图6 10个极重灾区灾后行政案件分布比例图