

审判工作 热点问题及对策思路

北京法院调研成果精选(2007年卷)

北京市高级人民法院 编



SHENPAN GONGZUO REDIAN WENTI JI DUICE SIL



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

SHENPAN GONGZUO REDIAN WENTI JI DUICE SILU

审判工作 热点问题及对策思路

北京法院调研成果精选(2007年卷)

北京市高级人民法院 编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

审判工作热点问题及对策思路:北京法院调研成果精选. 2007 年卷 / 北京市高级人民法院编. —北京:法律出版社, 2009. 3

ISBN 978 - 7 - 5036 - 9302 - 1

I. 审… II. 北… III. 审判—工作—调查报告—北京市
IV. D927. 105

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 025295 号

©法律出版社·中国

责任编辑/潘洪兴

装帧设计/汪奇峰

出版/法律出版社

编辑统筹/独立策划部

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/张宇东

开本/787 × 1092 毫米 1/16

印张/31 字数/703 千

版本/2009 年 5 月第 1 版

印次/2009 年 5 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

销售热线/010 - 63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

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 西安分公司/029 - 85388843 重庆公司/023 - 65382816/2908

上海公司/021 - 62071010/1636

北京分公司/010 - 62534456

深圳公司/0755 - 83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5036 - 9302 - 1

定价:78.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

2007 年《北京法院调研成果精选》 编辑委员会

主 任:池 强

委 员:王振清 朱 江 周继军 翟晶敏
于厚森 于建伟

2007 年度北京市法院 调研成果评审委员会

主 任:王振清

委 员:(按姓氏笔画排序)

马 强	王 飞	王增勤	田玉玺
刘兰芳	毕东丽	李大元	张柳青
陈锦川	辛尚民	辛振兴	何通胜
孟 祥	单国军	范跃如	赵建新
徐 扬	谭京生		

主 编:王振清

副主编:马 强

编 辑:范跃如 乔新生 刘晓虹 张新平
张农荣

序

调查研究是发现问题、找出解决问题方法的重要途径。从某种意义上说,推动法院工作发展的过程,就是发现问题、解决问题的过程。伴随着首都经济社会的发展,北京法院年受理案件的数量已经超过 39 万件,各类审判呈现出许多新特点,比如中央交办的刑事大要案多、全国首例的新类型案件多、涉及社会热点的敏感案件多,还管辖以国家部委为被告的行政案件。这些案件的处理,受到社会的关注,对其他地方法院的示范效应强,容易形成全国性的影响。与此同时,伴随着人民群众法律意识的提高,人民群众对司法的新要求新期待也不断增多,比如对刑事审判,既有严厉打击刑事犯罪的要求,又有保障人权的要求;对民事审判,既有依法依程序审理的要求,又有案结事了的要求;对法官素质,既有公正廉洁的要求,又有提高司法效率的要求。完成日益繁重的审判任务,满足人民群众对司法工作的新要求新期待,急需审判人员通过调查研究全面分析和把握事物发展的趋势,提供理论上的支持和提出解决问题的方法。

近年来,全市法院围绕审判这个中心,以应用研究为主,立足北京法院工作特点和实际,通过多种方式和途径开展调查研究活动,调研工作取得了很大成绩,成果不断增多,质量稳步提高。这些成果中,有的紧紧围绕服务“平安奥运”而展开,为 2008 年北京奥运会的成功举办作出了应有的贡献,得到了有关领导的充分肯定;有的紧紧围绕全力维护首都社会稳定和促进经济社会发展而展开,对平复社会矛盾、调节社会关系、促进首都发展发挥了积极的作用;有的围绕提高审判工作质量,努力解决人民群众反映的突出问题而展

开,为确保当事人在北京法院打一个公正、明白、便捷、受尊重的官司提供了有力的智力支持。我们采撷全市法院的优秀调研报告汇编成集,一方面是借此提高调研成果的转化利用水平,使我们的调研成果更好地为首都工作大局服务,为领导科学决策服务,为首都法院各项工作的全面开展服务。另一方面,也希望借此激发全市法院审判人员的调研热情和积极性,营造浓烈的学习氛围和调研氛围,推动全市法院调研工作再上新台阶。

做好调查研究是法院全面履行审判职能的重要前提。无论是审判、队伍建设还是司法改革,都必须建立在调查研究的基础之上。离开了调查研究这个基础环节,不了解实际情况,不懂得社情民意,各项工作就会成为无源之水、无本之木,做好审判和各项工作当然也就无从谈起。当前,全市法院正在市委的领导和最高人民法院的指导下,为促进首都经济社会又好又快发展而不懈努力。与过去相比,影响决策的因素增多了,决策的时效性增强了,决策所需的信息量也增加了。这些都对全市法院的调查研究工作提出了更高要求。希望全市法院继续把调研工作当作事关法院全局的基础性工作来抓,深入调查研究,掌握实际情况,提出更多有价值的调研成果服务审判,努力实现重大决策、举措,都要经过调查研究,充分论证,广泛听取各方面意见。通过开展广泛深入的调查研究,切实提高把握全局的能力,开拓创新的能力、洞察问题的能力和解决问题的能力,努力为建设“人文北京、科技北京、绿色北京”提供有力的司法保障。

池强

2008年12月

目录

上级机关重点调研课题

- 关于对北京市法院开展司法建议工作情况的调研 1
北京市高级人民法院课题组
- 关于对北京市法院 2007 年案件数量增减变化情况及成因的调研 8
北京市高级人民法院课题组
- 关于对北京市法院实施《诉讼费用交纳办法》有关情况的调研 16
北京市高级人民法院课题组
- 关于对北京市法院因办案需要向有关单位咨询调查等相关问题的调研 24
北京市高级人民法院课题组

一等奖

- 关于一审行政案件庭审程序问题的调研报告 31
北京市高级人民法院行政庭
- 关于进一步规范执行中评估、拍卖和变卖财产行为的调研报告 39
北京市高级人民法院执行庭
- 关于加强和谐诉讼机制建设的调研报告 48
北京市第一中级人民法院
- 关于首都法院在平安奥运中充分发挥职能作用的调查研究 59
北京市第二中级人民法院
- 关于开展诉前和解工作的调研报告 75
北京市朝阳区人民法院

二等奖

- 关于侵犯犯罪法律适用前沿问题的调研报告 86
北京市高级人民法院刑二庭
- 关于修改后的《公司法》适用中若干问题的调查研究 95
北京市高级人民法院民二庭
- 关于外观设计专利案件审理情况的调研报告及规范性意见 107
北京市高级人民法院民三庭

关于开展法官遴选工作 建立法官遴选制度的调研报告	117
北京市高级人民法院干部处	
关于全市法院代表建议办理情况的调研报告	128
北京市高级人民法院办公室	
关于民商事审判模式创新的调研报告	134
北京市东城区人民法院	
关于“四点一线”多元化解决纠纷新机制的调研报告	143
北京市西城区人民法院	
关于加强司法建议工作为构建和谐社会的提供司法服务的调研报告	149
北京市昌平区人民法院	
关于涉及农村私人雇佣的雇员受害赔偿案件的调研	160
北京市房山区人民法院	
三等奖	
制定《关于简化适用刑事普通程序审理被告人认罪案件实施细则(试行)》的调研报告	169
北京市高级人民法院刑一庭	
关于经济犯罪案件的调研报告	183
北京市高级人民法院刑二庭	
关于规范和改进民事诉讼文书送达程序的调研报告	191
北京市高级人民法院民一庭	
关于我市法院审理刑事再审案件的调研报告	201
北京市高级人民法院审监庭	
关于涉诉重信重访问题的调查研究	210
北京市高级人民法院信访办	
关于全市法院信息化建设与应用情况的调查报告	220
北京市高级人民法院技术处	
关于铁路法院缓刑适用问题的调查报告	229
北京铁路运输中级法院	
关于处理不稳定因素案件的调查研究	236
北京市崇文区人民法院	
关于完善基层法院案件质量的内部监督管理机制的调研报告	242
北京市宣武区人民法院	
关于基层法官被投诉的现状和对策的调研报告	255
北京市海淀区人民法院	
关于妥善审理婚姻家庭纠纷案件促进社会和谐的调研报告	264
北京市丰台区人民法院	
关于民事纠纷类型化调解模式的调研报告	272
北京市石景山区人民法院	

关于运用“三贴近”模式开展指导民调工作的调研报告	278
北京市门头沟区人民法院	
关于审理物流业纠纷案件的相关问题及对策	287
北京市顺义区人民法院	
关于涉农刑事案件的调研报告	297
北京市密云县人民法院	
关于基层法官心理压力状况的调研报告	306
北京市延庆县人民法院	
优秀奖	
关于拓展从源头上防治司法腐败工作领域的调研报告	311
北京市高级人民法院监察室	
关于驰名商标司法保护中存在的问题及解决对策的调研报告	318
北京市第一中级人民法院	
关于民事审判流程控制的调研报告	331
北京市第二中级人民法院	
关于审理妨害公务犯罪案件的调研报告	347
北京市东城区人民法院	
关于审判监督程序中发现的虚假诉讼的调研报告	356
北京市朝阳区人民法院	
关于商事特邀调解员制度的调研报告	363
北京市海淀区人民法院	
关于“立案监控提示系统”软件开发的调研报告	371
北京市海淀区人民法院	
关于公司新类型纠纷案件的调研报告	379
北京市丰台区人民法院	
关于建立执行威慑机制破解执行难问题的调研报告	387
北京市门头沟区人民法院	
关于开展案件质量评查的调研报告	392
北京市门头沟区人民法院	
关于完善诉后司法救助制度的调研报告	398
北京市昌平区人民法院	
关于房山区部分涉及农村土地租赁类案件的调查报告	409
北京市房山区人民法院	
关于实施诉讼案件归档报结制度的调查报告	418
北京市大兴区人民法院	
关于行政诉讼中涉及宅基地使用权证案件的调查报告	425
北京市大兴区人民法院	

关于我院近三年审理劳动争议案件情况的调查报告	433
北京市通州区人民法院	
关于我院审理存量房买卖纠纷案件情况的调研报告	444
北京市通州区人民法院	
关于农村妇女土地承包权权益司法保护的调研报告	456
北京市平谷区人民法院	
关于三年来涉执行信访问题的调研报告	461
北京市怀柔区人民法院	
关于铁路道口和线路交通事故及纠纷成因的调研报告	470
北京铁路运输法院	
关于执行和解案件的调查分析	480
石家庄铁路运输法院	

上级机关重点调研课题

关于对北京市法院开展司法建议工作情况的调研

北京市高级人民法院课题组

近年来,本市法院司法建议工作不断受到社会的关注,在实践中也发挥了较好的作用。为了充分发挥司法建议的作用,提高司法建议的质量,进一步规范全市法院的司法建议工作,我们对2006年全市法院发送的司法建议进行逐篇普查,对全市法院司法建议工作的现状及存在的问题进行分析,提出进一步做好司法建议工作的建议。

一、本市法院开展司法建议情况

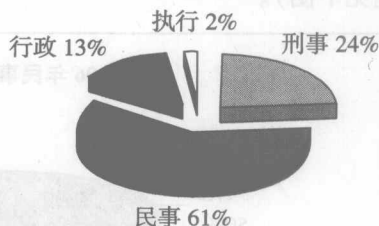
(一) 司法建议的发送数量及回函情况

近年来,本市法院发送司法建议数量呈逐年上升趋势,司法建议也越来越受到被建议单位和社会各界的关注。2006年,本市法院共发放司法建议593份。在这次调研过程中,共收集到本市三级法院2006年已发送的司法建议496份,司法建议回函229份。以593份为统计基数,回函率约为38.6%。回复期限最短为发送司法建议当天即回复,最长的为10个月。其中,在发送司法建议后1个月内即回函的有183件,约占79.%;2个月内回函的有26件,约占11.4%;3个月内回函的有8件,约占3.5%;超过3个月回函的有8件,约占3.5%。

(二) 关于司法建议的发送类型

在可查证的496篇司法建议中,因刑事案件而发送的司法建议函118份,约占24%;因民事案件发送301份,约占61%;因行政案件发送66份,约占13%;因执行案件发送11份,约占2%(见右图)。其中,刑事类司法建议集中在抢劫、盗窃、诈骗等侵财类犯罪和职务犯罪方面;民事类司法建议集中在人身损害赔偿、物业管理纠纷、借款合同纠纷、劳动争议等热点领域;行政类司法建议集中在行政处罚、行政拆迁、要求行政机关履行职责、知产行政案件等方面;执行类司法建议集中在涉合同类执行案件中。

2006年发送司法建议案件类型表



(三) 司法建议的发送对象

在收集的496份司法建议中,被建议单位为国家机关(含军队)的187份,约占38%;

被建议单位为事业单位的 51 份,约占 10%;被建议单位为公司企业的 233 份,约占 47%;其他的 24 份(村委会 23 份,个人的 1 份),约占 5%。在针对国家机关所发送的司法建议中,被建议单位为中央国家机关的 16 份,市级机关(含省级)的 45 份,区级及区级以下的 126 份。在针对公司企业所发送的司法建议中,被建议单位为金融机构的有 34 份,为物业公司、供热企业的有 38 份,为房产、建筑企业的有 18 份。

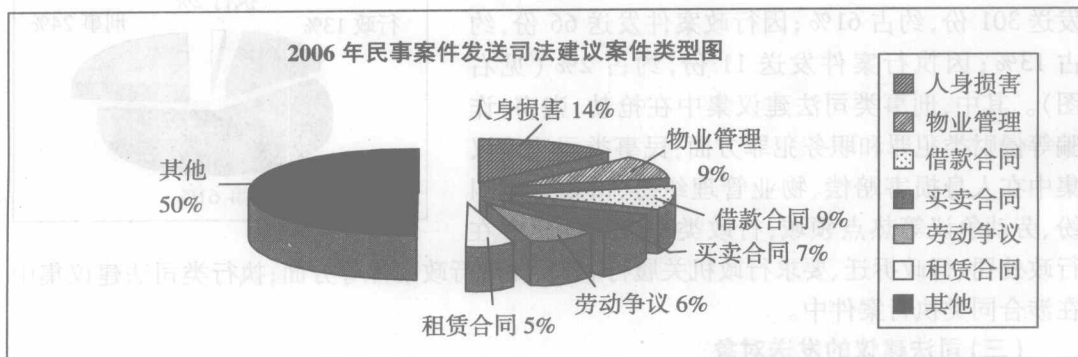
(四) 司法建议的内容和涉及的主要问题

发送司法建议的内容与发送对象相关,反映的问题主要集中在以下几方面:一是针对行政机关加强监管,依法行政方面的建议。司法建议中所反映的主要问题包括公安机关依法收集证据、行政主管部门加强对行业的管理等,涉及刑事、民事、行政、执行等各类案件。在 496 份司法建议中,涉及此类事项的共计 117 份,约占 34%。二是针对企事业单位加强内部管理,堵塞漏洞的司法建议。包括建议公司企业增强法制意识,规范合同行为,加强内部制度化管理以及加强对内部人员的管理等方面内容。涉及此类的司法建议共计 202 份,约占 58%。三是针对农村事务发送的司法建议。涉及土地承包、相邻关系、人身损害等方面的内容。这部分司法建议共计 22 份,约占 6%。四是针对被建议单位的人员提出的表彰建议或批评。这部分司法建议共计 7 份,其中表彰建议 6 份,批评 1 份,约占 2%。

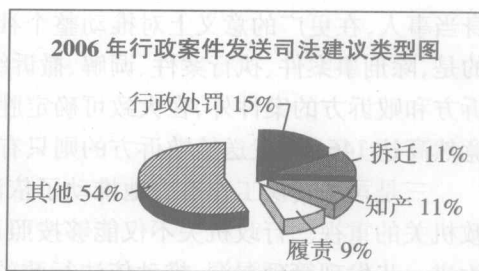
二、本市法院司法建议工作所取得的成效

近年来,本市法院司法建议工作取得了较大的成绩,主要表现在以下方面:

第一,司法建议基本上涵盖了社会的热点和疑难问题。本市法院的司法建议工作具有较强的针对性,其关注的领域涉及社会生活的方方面面,尤其是充分反映了对社会热点领域和群众关心的问题的关注。如在涉及民事案件所发送的司法建议中,所反映的问题集中在与群众人身权益密切相关的人身损害赔偿问题,当前多发的物业管理纠纷问题以及与社会经济发展、金融安全紧密相连的借款合同、一般买卖合同等方面。在收集的 301 份因民事案件发送的司法建议中,涉及人身损害赔偿的 41 件,涉及物业管理的 27 件,涉及借款合同的 26 件,涉及一般买卖合同的 22 件,涉及劳动争议的 19 件,涉及租赁合同的 15 件。上述六类案件共发送 152 件,超过因民事案件发送司法建议总数的 50%(具体比例见下图)。



行政类司法建议集中在行政处罚、行政拆迁、要求行政机关履行职责、知识产权案件等与人民群众切身利益紧密相关等方面。其中,涉行政处罚的有10份,涉行政拆迁的7份,涉知识产权案件的7份,要求行政机关履行法定职责的6份。上述四项约占行政类司法建议的46%(见右图)。



第二,司法建议工作受到社会各界和被建议单位的广泛关注和重视。近年来,本市法院所发送的司法建议在数量上逐年攀升,其反映的有些问题已经涉及社会管理的深层次问题。有的司法建议问题直言社会中的不规范、不合理现象,不仅得到了被建议单位的普遍认可,而且收到社会各界的广泛关注。例如,朝阳法院在审理李某因卫生部下设的专家咨询性组织全国牙防组涉嫌非法认证口腔保健用品而起诉乐天木糖醇口香糖的生产商乐天(中国)食品有限公司、销售商北京家和物美商业有限公司及全国牙防组的设立和主管机关中华人民共和国卫生部一案中,发现全国牙防组超出卫生部的授权范围擅自对外开展口腔保健用品的认证活动,违反了《中华人民共和国认证认可条例》的规定,遂分别向卫生部和国家认监委发出司法建议。该司法建议经媒体刊登、播放后在社会上引起较大反响,推动卫生部对牙防组进行取缔、查处。国家认监委函复表示要积极采取措施,加强对全国范围内认证活动和认证市场的监督管理。卫生部在复函中表示已经与国家认监委共同协商,决定将口腔保健品纳入国家认证认可管理工作,并正在和国家认监委着手建立我国统一的口腔保健用品认证制度,并制订口腔保健用品的认证认可管理办法和行业标准。

第三,司法建议服务社会的效果得到了较好的发挥。司法建议的实际效果如何,是决定司法建议生命力的关键所在。近年来,本市法院司法建议工作在越来越广泛的范围内发挥了重要作用。

一是推动了法律法规的合理化修改与完善。近年来,全市法院针对现行有关规范性文件中的过时或者疏漏提出司法建议,对于推动法律、法规的完善修改,发挥了重要作用。如第二中级法院在审理一起财产损害赔偿案时发现,《种子管理条例》及《种子法》对违法经营种子产品及未经审定的种子品种如何承担民事赔偿责任方面无相关规定。为此,案件审结后,该院就相关问题向北京市林业局等有关立法筹备部门做了反映。该材料引起了有关部门的高度重视。2006年11月1日施行的《北京市实施〈中华人民共和国种子法〉办法》中采纳了该院意见,第38条至40条明确规定了民事赔偿责任及具体的赔偿标准,并在第61条具体规定了由责任人按照第38条规定承担赔偿责任的违法行为情形,进一步补充和完善了我国《种子法》的有关规定。

二是司法建议工作促进了被建议单位堵塞漏洞,完善管理。司法建议工作的主要目的,是促进被建议单位加强管理、改进工作方法,堵塞工作中的漏洞,从而减少和避免发生纠纷和矛盾。据统计,在496份司法建议中,被发送单位为原告方的有93份,为被告方的有162份,被发送单位对涉案事由负有管理职责的(包括政府部门的监管和其他单位对本单位人、财、物的管理)有237份。可见,司法建议工作的意义,已经远远超脱了案件的本

身当事人,在更广的意义上对推动整个社会的规范化管理具有直接效果。更为值得注意的是,除刑事案件、执行案件、调解、撤诉结案以及部分因类案发送的司法建议难以区分胜诉方和败诉方的案件外,在大致可确定胜诉败诉方的214份司法建议中,发送给胜诉方的竟然高达146份,发送给败诉方的则只有68份,有近七成的司法建议发送给了胜诉方。

三是司法建议工作有力地推动了依法行政。当前,司法建议工作已经越来越受到行政机关的重视。行政机关不仅能够按照司法建议的内容认真进行整改,还将司法建议作为进一步发现管理漏洞、推动依法行政的窗口。如市第一中级法院在审理的黄某诉市规委行政不作为上诉案中,市规委没有对投诉的内容和请求进行全面审查,且未对投诉答复。该院针对上述问题向市规委提出司法建议,建议其在接到投诉后,应对相关投诉内容和请求进行全面审查并书面答复投诉人。市规委回函表示将于近期召开信访工作会议,结合法院针对该委在处理信访投诉时存在未全面审查投诉内容、未答复投诉人等问题提出的司法建议,制定下发《北京市规划委员会关于进一步加强信访工作有关问题的通知》,要求其所属各相关单位改进、规范信访办理程序,提高信访工作质量。

三、本市法院司法建议工作的管理情况及存在的主要问题

近年来,北京市各法院均加强了司法建议工作的规范化建设,司法建议工作管理日趋规范化。

第一,各法院逐步建立了一系列的规章制度。为确保司法建议工作的有序开展,提高司法建议书的规范性,近年来,全市各法院分别出台了一系列规范司法建议工作的意见和文件。如市第一中级法院制定了《司法建议工作的规定》,朝阳区法院制定了《司法建议工作规则》,房山区法院制定了《关于加强司法建议工作的意见》,大兴区法院制定了《司法建议工作规定》等。实践证明,对司法建议工作进行规范化管理,对于司法建议工作的开展,充分发挥司法建议工作的实效,起到了重大的推动作用。

第二,基本形成了司法建议工作的统一管理模式。一是司法建议工作基本上统一由研究室主管。各院研究室一般设有专人负责统一司法建议的排号、登记和归档工作。如朝阳区法院规定,研究室是司法建议工作的主管部门,负责组织、协调、指导、督促、检查本院各部门的司法建议工作;负责向上级法院有关部门编发和报送司法建议。二是司法建议初步实现了案号管理。目前,本市除个别法院外,绝大部分的司法建议工作均实现了案号管理,对发送的司法建议进行登记编号。

第三,司法建议工作具有了比较明确的工作流程。经过多年的发展,目前,本市法院司法建议工作基本上形成了比较固定的办理模式。其基本的办理模式是由业务庭确定发送司法建议的内容,报送有关领导审批后,向研究室登记备案,然后向有关单位发送司法建议。如大兴区法院规定司法建议书由案件承办人制作,经庭长审核后,由主管院长签发,以大兴区人民法院名义向被建议单位或行政管理机关提出。正式行文的司法建议书应一式四份并附相关案件法律文书一式三份,报院研究室。

第四,司法建议书的制作日趋规范化。部分法院对司法建议的制作提出了明确的要求。从调研的情况看,绝大部门司法建议的格式较为统一,具有比较鲜明的特色。

尽管本市法院司法建议工作从社会的关注程度,司法建议的实际效果,以及司法建议

的规范化建设等方面,都取得了一定的成绩,但也存在一些不容忽视的问题。

第一,司法建议整体质量有待继续提高。调研发现,虽然本市法院发送司法建议数量呈逐年上升趋势,但就整体而言,司法建议的质量还应进一步提高,从整体上看,普遍存在内容过于程式化,指出问题多、提出建议少、说服效果差的问题。主要表现在:一是司法建议未能详细叙明事件的经过。有的司法建议,在涉及案件的基本事实上,含糊其辞,不能简要地介绍案件情况。二是司法建议分析问题不透彻,针对性不强。不少司法建议仅仅简单地提出其管理中存在的问题便戛然而止,缺乏真知灼见。三是司法建议的内容空洞、宽泛,缺乏真正的建议措施。一些司法建议的内容过于泛化和模式化,未就事论事,提出切实可行的方案。

第二,司法建议的反馈情况不容乐观。一是司法建议的整体回复率较低,尤其是对社会负有管理职责的国家机关的回复率较低。如前所述,2006年全市法院共发送司法建议书593份,收受司法建议书回函229份,回函率约为38.6%。其中,国家机关回函68份,回函率约为36.3%;事业单位回函20份,回函率为39.2%;公司企业回函125份,回函率约为56%。二是司法建议回复的形式化倾向严重。相当部分的司法建议存在应付法院催促整改的情况。如有的司法建议在回函中仅用只言片语表态要加强管理,而无具体的方案;有的司法建议在发出的当天即回复,从另一个侧面说明其并未进行深入的研究;还有的司法建议则是为自己的行为进行辩解,看不出进行整改的诚意。

第三,司法建议工作发展不平衡。一是法院之间的不平衡。据统计,2006年本市各法院发送司法建议不平衡的现象比较突出,这固然与法院审结的案件数量不平衡有关;同时,也说明司法建议工作在各法院间开展的不平衡。如2006年发送司法建议数量最多的高达95份,而有的法院仅发送2份。房山、朝阳、海淀、丰台、昌平、顺义六个法院共发送司法建议367份,约占全市法院发送总数的61.9%。二是发送月份之间的不平衡。在本次调研共收集的496份司法建议中,第一季度发送的有51份,约占10.3%,第二季度发送的有52份,约占10.5%;第三季度发送的有73份,约占14.7%;第四季度发送的有320份,高达64.5%。

第四,司法建议的管理还不尽完善。表现在:一是司法建议案号的登记不完全统一,个别司法建议案号登记随意,案号登记后并未实际发出司法建议,存在司法建议造假现象。还有的审判人员在发送司法建议前,先与被发送单位进行沟通,确信可以收到回函后,才予以发送。这在一定程度上造成了司法建议案号登记时间与具体发送时间上的脱节。二是司法建议文书制作不规范。司法建议文书制作不规范,是这次调研中发现的较为普遍的问题。司法建议书的制作较为混乱,存在各自为政的现象。还有的司法建议书的格式也不尽合理,如有的司法建议书结尾没有标明日期,还有的司法建议仅标明了某年某月;有的司法建议没有注明联系人姓名及电话,不利于被建议单位的联系与沟通整改反馈事宜。三是司法建议书的管理不规范,不注意留存的问题较为突出。有部分法院对未收到回函的司法建议不要求统一报送和留存,造成部分司法建议发送后发送部门未留存而遗失。

造成上述问题,主要有以下几方面的原因:

第一,关于司法建议的性质和作用理解不一。一方面,不能正确地理解司法建议的性

质和作用。实践中,认为司法建议工作可有可无者大有人在,司法建议书只发不收则更为普遍。另一方面,不能正确理解司法建议的性质和作用,对司法建议工作良性发展也有不利影响。有些司法建议就内容而言,并不属于司法建议的范畴。再如,由于对司法建议作用理解的偏差,有的法院所发送的司法建议几乎全部为行政案件,被建议单位全部为行政机关,这显然没有从更加广泛的角度理解司法建议的作用和意义。

第二,司法建议的本身性质决定了司法建议工作的困难。司法建议的非强制性对内对外都产生了一些不利影响。就法院内部而言,人民法院在司法建议中不受任何实体和程序的约束,不建议也不算失职,无人追究,不影响工作成绩,这会影响司法建议的质量和数量。就法院外部工作而言,司法建议的落实必须依赖被建议单位的支持,人民法院对司法建议的落实情况无权进行强行干预和纠正。因此,在实践中普遍存在被建议单位不落实司法建议或不认真落实司法建议而人民法院却无能为力的现象。

四、关于完善本市法院司法建议工作的建议

(一) 明确认识,充分认识司法建议的性质意义

最高人民法院在《关于进一步加强司法建议工作,为构建社会主义和谐社会提供司法服务的通知》中明确指出,在新的形势下,积极开展司法建议工作,是为构建和谐社会提供司法保障和司法服务的重要内容之一。人民法院在审判活动中,发现有关单位在工作方法、管理体制、规章制度等方面存在重大问题,及时提出司法建议,有利于促进机关单位加强管理、堵塞漏洞、防范再犯、改进工作;有利于延伸司法审判职能,实现审判的法律效果与社会效果的统一;有利于维护社会稳定,促进和谐发展。实践证明,人民法院积极开展司法建议工作,不仅有利于有关单位和部门及时有效地堵塞工作中的漏洞,弥补工作过失,健全各项规章制度,预防和减少各种违法犯罪及各种纠纷的发生;而且有利于引导单位和个人更好地知法、懂法、守法,在客观上起到法制宣传的作用,真正达到教育、预防的目的。

(二) 建章立制,加强管理

为统一本市法院的司法建议工作,推动司法建议工作的机制化和长效化,在条件成熟的时候,建议市高级法院在结合其他相关规范性意见的基础上,统一制定适用于全市法院的司法建议工作规范性意见,对司法建议的地位作用,适用的范围和对象,行文格式及主要内容等方面作出明确的规定。同时,要建立健全监督考核机制,将司法建议工作的开展情况作为一项重要内容,纳入年度工作考核体系。

(三) 努力提高司法建议质量

一份高质量的司法建议书,应注意以下几方面的内容:一是要客观准确。叙事要客观准确,要讲清楚问题。在提出司法建议之前,应作专门的调查研究,掌握和积累充分的数据材料,做到让事实说话。二是要有针对性。在讲清事实情况的基础上,司法建议应对案件中所反映出来的问题进行详细分析,切中要害,分析产生问题的原因。要根据相关法律法规和政策依据,充分阐明提出建议的理由和根据。三是要有时效性。针对在案件审理中所发现的问题,应当及时组织有关人员进行研究,及时发出司法建议。四是要有可操作性。司法建议提出的解决措施要具体、可行,避免使用“请加强监管、教育”等空洞的

语言。

(四) 规范司法建议的格式, 保证司法建议的规范性

司法建议书的制作, 应当遵循以下的一些原则: 一是要统一文头。将司法建议的文头统一为“××法院司法建议书”。二是要统一编号。三是要统一正文的格式。依次写明下列问题: (1) 被建议单位的全称; (2) 提起司法建议的起因或是问题的来源; (3) 提出建议所依据的事实; (4) 司法建议的具体内容; (5) 对被建议单位提出具体要求; (6) 发送司法建议法院的落款、公章及时间(具体到年月日); (7) 还应写明联系人的姓名及联系方式。

(五) 建立健全司法建议工作的反馈机制

一是与有关部门协商建立司法建议落实机制。司法建议从定位上讲属于建议范畴, 本身没有法律效力。司法建议功能发挥的如何, 必须依赖有关部门依司法建议采取的措施, 被建议单位认真对待, 再以整改最重要。因此, 要进一步探索司法建议的落实途径和措施, 积极与有关部门进行沟通协调, 逐步建立司法建议工作的落实机制。

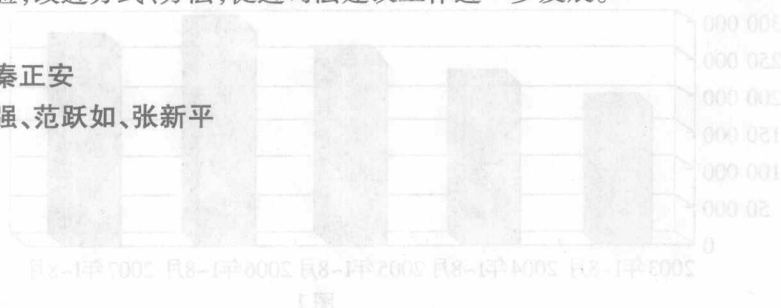
二是采取有效措施, 加强与被建议单位的沟通协调。司法建议发出后, 可以通过电话、座谈、信函等方式与被建议单位保持有效的沟通。如被建议单位迟迟不回函, 可以法院名义发送督促函, 切实加强监督, 促使被建议单位及时针对工作中存在的问题, 结合建议内容, 认真进行研究, 制定相应整改措施。

三是建立司法建议的回访和意见反馈制度。司法建议的承办人员, 要及时了解相关单位对建议的采纳、落实情况, 必要时可以要求有关单位对处理结果予以反馈。对未引起重视的, 要采取适当方式加以督促, 也可以向其主管部门或上级领导机关提出意见, 力求将建议事项落到实处。一方面, 通过回访和反馈, 促进和带动被建议单位共同做好治理工作, 扩大和巩固审判的效果。对落实司法建议措施不具体的, 可以再次致函建议重新制定整改措施。另一方面, 也可以从司法建议的回访和反馈制度中发现司法建议工作本身的问题, 及时总结经验, 改进方式、方法, 促进司法建议工作进一步发展。

课题主持人: 秦正安

执笔人: 马 强、范跃如、张新平

送案业



... (The following text is extremely faint and largely illegible, appearing to be a continuation of the report or a list of related cases.) ...