

法治前沿论丛

游伟 郑少华 主编

民生问题与司法公正

上海财经大学出版社

法治前沿论丛

民生问题与司法公正

游 伟 郑少华 主编



上海财经大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

民生问题与司法公正/游伟,郑少华主编. —上海:上海财经大学出版社,2009.6

(法治前沿论丛)

ISBN 978-7-5642-0486-0/F·0486

I. 民… II. ①游…②郑… III. ①社会问题-中国-文集②司法制度-中国-文集 IV. D669-53 D926-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 081541 号

□ 责任编辑 张 健

□ 封面设计 钱宇辰

MINSHENG WENTI YU SIFA GONGZHENG

民 生 问 题 与 司 法 公 正

游 伟 郑少华 主编

上海财经大学出版社出版发行
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: webmaster@sufep.com

全国新华书店经销

上海竟成印务有限公司印刷装订

2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

710mm×960mm 1/16 17.25 印张 300 千字

印数: 0 001—3 000 定价: 34.00 元

法治前沿论丛
编委会名单

主 任 潘福仁

副主任 周仲飞

编委会委员

潘福仁	游 伟
周赞华	倪金龙
王 珊	周仲飞
郑少华	李清伟

目 录

1	坚持以人为本 依法保障民生 ——关系民生案件审理中贯彻落实科学发展观的问题与思考 天津市第一中级人民法院院长 黄新华
9	深入实践科学发展观 通过司法保障民生 上海市第一中级人民法院院长 潘福仁
20	亲近司法——构建服务民生的司法观 重庆市第一中级人民法院院长 黄明耀
29	司法的价值追求:关注民生 沈阳市中级人民法院代院长 卞富学
35	论我国弱势群体民事诉讼保护机制之完善 广州市中级人民法院院长 吴树坚
48	关注民生:回应型司法的必然要求 西安市中级人民法院院长 康宝奇
57	事关民生:解读宽严相济的刑事司法政策 ——以刑事诉讼中被害人的权利保护为视角 大连市中级人民法院院长 李 威
70	司法工作的聚焦点——保障和改善民生 天津市第二中级人民法院院长 姚奎彦
77	发挥法院职能作用 全力保障和服务于改善民生 哈尔滨市中级人民法院院长 王克伦



- 83 和谐诉讼的理性思考与机制构建
——以促进民生纠纷的有效化解为视角
北京市第一中级人民法院院长 王明达
- 95 从当前刑事附带民事赔偿案件“执行难”探析司法救助制度
武汉市中级人民法院院长 张河洁等
- 103 民生司法的逻辑理路与实践展开
南京市中级人民法院院长 周晖国
- 111 民众解纷需求与司法功能重构
上海市浦东新区人民法院院长 丁寿兴
- 121 关注民生 促进和谐 构建刑事被害人救助制度
——论刑事被害人国家补偿制度的正当性与可行性
上海市卢湾区人民法院院长 王秋良
- 129 司法服务民生的现实屏障及进路
——从涉及民生案件的涉法信访谈起
上海市闵行区人民法院院长 郭 俭
- 135 贴近民生 司法为民 促进和谐
——市郊农村法院回应人民群众新要求、新期待的思考与实践
上海市金山区人民法院院长 张 斌
- 141 解决民生问题的新视角:多元化纠纷解决机制的探索与实践
上海市松江区人民法院院长 汤黎明
- 148 试论基层法院对“民生司法”的践行
上海市奉贤区人民法院院长 席建声
- 156 通过案件审理保障老百姓合法权利
上海市第一中级人民法院民一庭 蔡绍祥 王启扬
- 161 充分发挥审判职能 为人民群众解决实际困难
上海市第一中级人民法院 汪 彤 叶 兰
- 168 常怀抑强扶弱之心 彰显司法正义本色
上海市第一中级人民法院民五庭 胡震远
- 173 立案与民生
上海市第一中级人民法院立案庭 乔 林
- 179 济民权、保民利、解民忧、促和谐
——人民法院在行政审判中保障民生的四项要求
上海市第一中级人民法院行政庭 岳婷婷



186	以保障民生为依归 ——千方百计帮助弱势群体实现权益 上海市第一中级人民法院执行庭 王家新 唐荣刚
191	推进民生司法 践行司法为民 ——以上海市第一中级人民法院审判实践为视角 上海市第一中级人民法院申诉审查庭 陆俊康 乐
201	习惯的价值及其在中国现代司法中的作用 中国社会科学院法学研究所研究员 刘作翔
213	第一届法院院长论坛暨“民生问题与司法公正”研讨会会议纪实
217	第一主题:科学发展观与民生司法
227	第二主题:民生司法的性质与功能
236	民生司法的性质与功能(二)
249	第三主题:司法救济与民生
259	闭幕式
262	第一届法院院长论坛暨“民生问题与司法公正”研讨会综述

坚持以人为本 依法保障民生

——关系民生案件审理中贯彻落实科学发展观的问题与思考

天津市第一中级人民法院院长 黄新华

民生问题是社会稳定与和谐的前提和基础,保障和改善民生不仅是新时期党和国家工作的主题,也是司法工作的重要任务。改革开放 30 年来,随着经济社会的发展和法治观念以及维权意识不断增强,人民群众对司法保障的需求不断增长,不仅要求保护人身财产安全,还期待保护更为广泛的其他社会权利。

人民法院肩负着维护民权、保障民生的神圣使命,必须把维护人民权益和维护社会公平正义作为根本出发点和落脚点,把坚持以人为本贯穿始终,使贯彻落实科学发展观的过程成为不断为民造福的过程,满足人民的新要求新期待。这既是中国特色社会主义司法制度本质特征的具体体现,也是深入贯彻落实科学发展观对人民法院的核心要求与检验法院工作的根本标准。

一、坚持以人为本的发展核心,正确认识和把握关系民生案件的性质和重大意义

民生在不同时代有不同侧重,但大体上与人们的生存状态和生存需求息息相关,关系到每个社会成员的日常生活与切身利益,其重要性不言而喻。中共十七大明确提出:要“加快推进以改善民生为重点的社会建设”,努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居,把民生的改善和保障与“促进社会全面进步和人的全面发展”紧密联系起来。这种发展理念的变革,充分体现了以人为本的科学发展观,充分体现了党的根本宗旨和执政理念,也指明了当前司法工作的目标和重要任务。

当前,经济社会正处于转型时期,社会发展的平等与公平问题日益凸显,教育作为民生之基、就业作为民生之本、收入分配作为民生之源、社会保障作



为民生之安全网的重要性更加突出。而随着经济社会的发展和法律调整领域与层面的不断拓展,很多新的社会问题和新的社会矛盾以案件形式诉诸司法,人民群众对法院工作不断提出新的要求和期待。具体到民生领域,不仅要求保护人身财产安全,还期待保护更为广泛的其他社会权利,包括劳动、获得报酬以及社会保障、受教育等社会基本权益。因此,关系民生案件的重要内容,就是司法对公民有关经济社会文化等基本权利的救济。其范围往往随着社会经济的发展和民生领域关注重点的转移而相应变化。2009年全国高级法院院长会议上,王胜俊院长明确提出要“重视涉及教育、医疗、就业、社保、住房等关系民生案件的审理”,推动社会建设顺利进行的要求,反映了人民法院“更加注重保障民生”的工作思路。

人民法院依法保障民生,既是坚持以人为本的具体体现,也是履行职能,维护公平正义,落实司法为民根本宗旨的内在要求。从一定意义上讲,立法的完善和行政机关公共服务、社会管理职能的强化,对民生问题的解决可能更为直接、更为关键,但是,“无救济则无权利”,司法作为法律实施、救济公民权利的重要手段之一,作为社会正义的最后一道防线,只有充分发挥职能,为蒙受损害的权利提供全面、及时和有效的救济,才能使立法赋予人民的权利落到实处,使发生冲突的利益得到协调与平衡,民生问题也才能够得到根本保障。因此,在司法领域关注民生,最根本的,就是要顺应人民群众的新要求新期待,正确运用司法手段,维护公平正义,依法保护人民群众的各种合法权利,努力解决好人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。

二、深入研究和分析关系民生案件的特点及规律,高度重视关系民生案件的审判工作

现阶段民生问题引发的矛盾纠纷,既有体制转型的时代背景,又有市场经济发展、社会阶层和利益分化的原因,同时,还与转型期社会规则缺失、有序的社会秩序尚未形成有关,从而呈现出与传统纠纷不同的特点,并显现出现有纠纷解决机制的不足。概括起来,其特点和规律可以归纳为以下方面:

(一)案件类型多样,纠纷集中多发,诉求内容广泛,利益关系复杂,纠纷既涉及社会成员的个人私益,又具有很强的社会性和政治性

关系民生案件所涉及的利益,首先是社会成员的生存利益,具有很强的私益性,诉求内容涵盖了法律规范下的各种权利和相关利益,纷繁复杂,非常广泛。同时,由于涉及人多面广,纠纷规模较大,如物业服务纠纷、产品质量安全纠纷,或者由于利益的失衡主要是因社会结构变动、利益格局调整所致,如由

于产业结构调整、企业改制引发的下岗、报酬、待遇、补偿等劳动争议、社会保障纠纷,由于城市改造、工业化建设引发的拆迁、征地纠纷等,纠纷影响波及社会公众利益,相对于其他社会纠纷,其社会性特征更加突出、更加明显。

此外,关系民生案件的司法过程和效果与社会整体秩序的稳定直接关联,这就使纠纷的化解具有了一定的政治性或者说带来一定的政治压力。如果能够妥善化解,会促成法律秩序的更新、良性社会政策的构建,推动社会进化,形成更高层次的良性社会秩序;反之,则可能使冲突持续加剧,矛盾更加激化,以致能量聚集到一定限度引发群体性事件,使社会正常秩序陷入失衡。

可见,在当前矛盾凸显期与战略机遇期相互交织的特定历史时期,关系民生案件已成为诸多社会纠纷中的重中之重,对人民法院如何妥善处理好法的稳定性与社会关系的急剧变动、妥善处理好实体公正与程序公正提出了更高要求。相对于纯私益性、个体性的纠纷案件,关系民生案件在法院工作中的位置更加重要,对促进人民司法事业科学发展的作用更加突出。

(二)纠纷主体人数众多,社会地位相对处于弱势,维权意识强烈,行为具有情绪化、不稳定性和不可预测性,对立情绪、对抗程度一般较强

关系民生案件的主体,除交通、医疗事故损害赔偿等类型案件由于损害方式的特点而使损害结果被限定在一定范围外,大量案件的当事人涉及人数众多,而且,众多的纠纷主体并非简单的人数累加,而是在一定时段内临时结成利益共同体,如在劳动争议、拖欠工程款或农民工工资、拆迁征地补偿、环境污染、产品质量安全、物业服务等纠纷中,利益上的关联往往促成各个成员的集体行动,并且影响到那些潜在的、观望的或者没有直接利益关联的其他不确定成员,从而对社会秩序产生一定的压力。

以上纠纷群体在社会竞争中一般处于弱势地位,其产生有着深刻的社会根源。主要可以概括为以下两种:一是在历次社会重大变化时因不适应变化而被甩到边缘地带的社会成员,如由于城乡二元结构造成的深层次矛盾、政府的社会保障职能缺位或社会管理职能弱化等原因,形成的农民、农民工和下岗失业者等社会底层。与社会其他成员相比,这些人员收入较低,生活困难,缺乏相应的发展潜能,由于力量薄弱,很容易被侵犯。二是在社会化大生产过程中蒙受损害的社会群体。主要是由于科技进步和生产力水平的提高,促进了社会大规模生产和经济集中,催生了一批大型企业集团,这些企业的不法行为可能使许多人在财产、健康乃至生命上蒙受损害。相对于这些组织化程度高、资源控制力强的大型企业,广大受害者无疑也处在弱势地位。

以上纠纷群体维权意识强烈,但缺乏有力的组织或利益代表,其集体行为

通常来自参与者的相互影响和外界影响,而由于成员受经济状况、受教育水平、信息摄取能力等条件限制,在利益表达或协调机制不畅的条件下,一般具有情绪化、不稳定和不可预测等特点,特定情况下则情绪容易激动、行为失控、要求急迫、行为趋向极端,难以进入协商与和解的状态,大大增加了纠纷化解的难度。纠纷群体的这一特点,对人民法院妥善处理好司法工作的专业性与群众性的关系、提高解决实际问题与群众工作能力提出了更高的要求。

(三)涉及的法律规范相对滞后,难以为纠纷化解提供恰当的根据,纠纷的化解具有疑难性

民生问题是社会问题,而社会问题的解决,终究要靠社会规范,包括法律规范的控制和调节。明确具体的法律规则是审理关系民生案件的关键所在,正如胡锦涛总书记所指出的:“法治是社会和谐发展的基石与动力。”近年来,新一届人大及常委会以民生立法为主题,先后出台了《就业促进法》、《劳动合同法》、《物权法》、《反垄断法》,修订的《义务教育法》、《未成年人保护法》、《个人所得税法》、《食品安全法》已经进行了第三次审议,消费者权益保护法也列入修改议程。民生立法的提速为民生的改善和保障提供了制度的空间。

但是,我们也应当认识到,任何法律规范相对于不断变化的社会生活都是滞后的,特别是在社会转型期,我国法制建设遭遇来自“前现代与后现代的双重压力”,“处于寻找根据而在现代思想背景下又难以找到牢靠根据的无家可归的思想状态”^①。由于立法难以预见到实践中的各种问题,不可避免地有其局限性,而规则缺失和滞后、制度失灵和失调,正是当前关系民生案件多发的重要原因。

当前,法律规范不完善的主要表现:一是立法缺失或立法层次较低,不能满足审判需要。如城市房地产市场和物业管理,就是在没有统一和规范的前提下快速发展起来的,直到纠纷大量激增、最高法院制定相关司法解释后,《物业管理条例》才制定出台,4年后《物权法》才公布实施。二是相关法律规范的内容过于原则,操作性差。如《物权法》虽然确立了业主自治的法律制度,但是对业主委员和业主大会的法律资格和地位规定不明,使各地法院对物业服务合同欠费纠纷中,法律关系的主体究竟是业主委员会、业主大会与物业服务企业,还是业主与物业服务企业,抑或业主委员会、业主大会与业主,产生了不同理解,导致裁判尺度不一。三是规范之间发生冲突,如关于医疗事故和医疗过错案件赔偿数额问题,《医疗事故处理条例》在《民法通则》之外规定了另外的

^① 葛洪义:《法律与理性——法的现代性问题解读》,法律出版社2001年版,第436页。



赔偿标准,等等。四是法律规范与实践脱节,如现行消费者权益保护法存在举证责任规定脱离实际、诉讼成本偏高、处罚力度低等明显不足,以致消费者的安全权、健康权、知情权和公平交易权等权益受损情况依然严重。以上法律适用的新情况新问题,导致了实践中法官不敢判决、不敢说理、任意裁判或同案异判等现象,给审判工作带来很大挑战。

三、坚持统筹兼顾的根本方法,正确处理和把握民生案件涉及的重大关系

(一)统筹兼顾纠纷的诉讼解决与非诉讼解决

关系民生案件的审理涉及社会转型期间的政策性问题或新出现的社会问题及利益纷争,部分纠纷本身不属于或不宜于法院主管或管辖,法制建设及司法能力的现状,也决定了法院不可能包揽全部纠纷解决。片面强调司法诉讼的作用,实际是忽略了国情特点以及当事人能力、社会成本、法律文化等因素,不仅会在受理、审判乃至执行中面临一系列困难,处理不当,还会增加涉诉上访,或诱发更大的社会冲突和更多的诉讼。世界上其他国家也是如此,面对所谓的诉讼爆炸,并不是通过无限扩展司法解决纠纷的能力,而是最终走向以ADR分流司法功能的改革之路^①。

统筹兼顾纠纷的诉讼解决与非诉讼解决,应当在综合权衡的基础上,建立多元化的纠纷解决及权利救济机制^②,实现诉讼程序与非诉讼程序的合理分流。

一是要加强行政性或专门性纠纷处理机制的建设。设置劳动争议、医疗纠纷、环境纠纷、产品质量纠纷等专门性纠纷处理机制,并作为诉讼程序的前置程序。行政处理机制不仅能够充分发挥监管作用,从源头上防范纠纷的发生,而且在纠纷解决过程中,减少当事人的举证负担,弥补司法机关在事实判断中专业知识的不足;应当重申各级政府在纠纷解决中的职责和权限,通过社会保障、专项基金、政府救济、财政手段和社会慈善救助等方式,对没有法定责任人、判决无法执行、受理没有法律依据以及矿难、环境污染、产品责任事件、公共安全事件等,直接或先行进行救济。

二是要强化社会组织和团体在纠纷解决中的作用。建立健全各种民间自治性组织、行业自治性组织和其他新型调解组织,利用这些组织贴近群众、深

^① 范愉:《纠纷解决的力量与实践》,清华大学出版社2007年版,第89页。

^② 同上,第100页。

入基层、熟悉行业运行情况的优势,借助民间习惯、商业惯例、行业规范等软法,及时将纠纷化解在萌芽状态。当前,要特别注重行业自治性组织在纠纷解决中的特殊作用,使其不仅解决行业内部的纠纷,还要积极介入本行业与其他社会主体,包括法人、自然人之间的纠纷。当然,寻求社会组织和团体的途径,并不意味着对司法救济选择的排斥。

三是要不断探索诉讼途径与行政调处、社会组织和团体调解相补充、相衔接、相配合的纠纷解决渠道。积极开展诉前调解,将社会调解组织,特别是行业自治性组织和其他新型调解组织引入法院;诉讼过程中,加强与政府及相关部门的联系沟通,对不属于法院主管的案件,以司法建议和协调的方式保证相应的机构负责解决;对审判执行难以解决的案件,积极寻求政府救济、救助等渠道,直接进行实质性协调或制定专门政策,解决群众的实际问题。

四是要更加注重诉讼调解。坚持“能调则调,当判则判,调判结合,案结事了”的原则,引导当事人把司法调解作为解决诉讼争端的重要选择。创新调解方法,增强调解艺术,提高调解水平,切实做到定纷止争、案结事了。

(二)统筹兼顾程序公正与实体公正

诉讼活动历来被认为是维护正义、惩治邪恶的基本社会行为,概念上的诉讼总是与正义的维护直接联系的。因此,一方面,诉讼能够启迪社会成员正义观念的形成;另一方面,社会成员也会促使他们根据自己的正义观念品评诉讼活动及司法行为的是非得失^①。关系民生案件的产生具有深刻的社会根源,法律规范明显滞后,政治敏感度高,涉及面广,影响重大;当事人属于社会弱势群体,缺乏法律援助,其诉讼能力不可能与其他当事人相提并论。在这种情况下,法院成为矛盾的交汇点和集中点,纠纷的处理如果单纯强调严格适用法律条文和程序规则,显然会形成对丛林法则的默认,得不到当事人和社会的认可,即使作出裁判,也不可能息诉服判,导致涉诉上访居高不下。因此,审判中必须充分考虑此类案件的特殊性,统筹兼顾程序公正与实体公正。

其一,要增强国情意识。对纠纷的处理绝不能简单就事论事,而是要全面分析和把握社会矛盾,深入了解案件产生背后的社会原因,综合把握纠纷群体诉求的可诉性、合理性、紧迫性、纠纷解决的社会效果、潜在问题、政策影响等,认真体察和重视社情民意,对现阶段的社会状况和社会需要有正确的认识和把握。

其二,要正确理解和适用法律。对纠纷的处理绝不能简单就方法论,机械

^① 顾培东:《社会冲突与诉讼机制》,法律出版社2004年版,第198页。

套用法条,而应站在社会大背景下,真正理解法律精神原意,有针对性地追求案件的客观真实性,在案件处理上强调合情合理合法;不仅要严格依法办案,还要充分发挥司法政策的作用,采取灵活多变的处理方法,既要有利于矛盾的解决,又要维护社会的稳定,依靠法律和政策调节好各方面社会关系,切实保障和促进社会和谐。

其三,要进行充分的价值判断和利益衡量。在处理实体公正与形式公正的关系上,既要坚持以实质公正为根本价值,又要坚持以形式公正为基本保障;在处理个案公正与社会公正的关系上,既要坚持以社会公正为导向,又要坚持以个案公正为基石。判断个案是否符合社会公平正义,要把个案放到社会整体利益中来衡量,对个案进行充分的价值判断和利益衡量,通过个案公正的积累,达到实现社会公正的目的。

(三)统筹兼顾司法工作专业性与坚持司法为民

司法为民是社会主义法治的本质要求,是广大人民群众对司法工作的殷切期盼。人民群众对司法工作的关注,最根本的就是要求司法机关为人民掌好权、执好法。坚持司法为民,才能实现好、维护好、发展好人民群众的根本利益,真正做到让人民满意。应当看到,司法工作有其专业性特征,其根本目的是为了从技术上为法律适用和实施创造必要的条件,保证审判行为的公正性。可见,司法的人民性与专业性是统一的,是比专业性更高层次的价值,由此也决定了专业性的非绝对性。因此,只有坚持司法为民,才能够充分发挥出人民法院在保障民生中应有的地位和作用,能够在保障民生的同时,充分体现司法的权威性。具体审判工作中,应当坚持做到以下几点:

一是要情系民生,牢固树立亲民观念。要带着深厚的群众感情办案,在“以事实为依据,以法律为准绳”开展审判工作的同时,正确认识关注民生、保障民生与对党负责、对人民负责的高度一致性。要尊重民愿,想方设法拉近司法同群众的距离,增强人民群众对司法的亲近感和信赖度。

二是要司法便民,满足当事人的诉讼需求。要不断丰富和完善司法为民措施,加大司法救助力度,为人民群众参与诉讼和行使权利创造条件、提供便利,切实做到司法亲民、利民、护民。天津市第一中级人民法院立足于对外服务人民群众,对内保障审判工作,于2008年8月22日成立了诉讼服务中心,专门负责诉讼引导、信访接待以及案件查询、材料转收、承办法官预约、服务热线值守、法律咨询、判后答疑等诉讼便民服务。诉讼服务中心成立3个月以来,共接待来院人员10410人次,平均每个工作日接待220人;信访组平均每个工作日接待约5人。诉讼服务中心的便民举措,不仅方便了群众诉讼、规范

了审判秩序,也树立了人民法院的良好形象。2008年11月12日,最高人民法院研究室领导专程到天津调研司法便民的制度建设情况,对诉讼服务中心的职能给予了高度评价。

三是要救济民权,更加注重为民解忧。尽最大诚意与当事人进行有效沟通,了解其诉讼目的和真实意图,在合理引导的同时,尽力满足当事人的诉讼需求。要从立案、审判、执行等各项环节入手,帮助弱势群体实现合法权益,为群众解决实际困难。对于进入诉讼程序的抓紧推进审执进度,努力帮助当事人及时全面实现裁判权利。

四是要体现司法的人文关怀。针对当事人的诉讼能力和实际利益,要依法履行释明义务,进行权衡和帮助,避免造成民众利用、理解和接受司法的困难和障碍。更加注重司法公开,进一步落实公开审判制度,保障人民群众的知情权、参与权、监督权,切实做到以公开促公正,通过程序保障满足人民群众的正当诉求。

“路漫漫其修远兮,吾将上下而求索。”人的全面发展,是马克思主义最崇高的社会理想,而实现人的全面发展,是一个长期的、渐进的过程。我们要把促进人的全面发展作为不懈追求,在审判工作中切实维护人民群众的合法权益,努力促进社会和谐,为民生提供坚强有力的司法保障。

深入实践科学发展观 通过司法保障民生

上海市第一中级人民法院院长 潘福仁

中共十六届三中全会明确提出：“坚持以人为本，树立全面、协调、可持续的发展观，促进经济社会和人的全面发展。”科学发展观是我们党在实践“三个代表”重要思想过程中形成的新的执政理念，其核心是以人为本，体现了我们党全心全意为人民服务的根本宗旨，其内涵极为丰富，既是个重大的理论问题，也是个重大的实践问题。对于全面建设社会主义和谐社会具有重大而深远的指导意义。为深入实践科学发展观，必须坚持经济社会协调发展，在大力推进经济发展的同时，更加注重加快社会发展，着力解决经济社会发展中的突出矛盾，着力解决关系人民群众切身利益的突出问题，实现社会主义物质文明、政治文明和精神文明共同进步。司法作为社会稳定的调节器，在社会主义和谐社会的建设中负有重要的历史使命。人民法院在深入实践科学发展观的过程中，最重要的就是坚持中国特色社会主义司法制度的政治方向，把中国国情作为谋划工作的基本依据，把实现人民的新要求、新期待作为审判工作的根本出发点和衡量标准。牢固树立民生意识，以司法手段保障民生，是科学发展观对人民法院提出的必然要求。

一、民生司法是人民法院面临的时代任务

民生概念是不断发展着的，其内涵随历史的发展而发展。每个时代的民众有每个时代的民生诉求。“民生”一词最早见于《左传》，《左传·宣公十二年》中说，“民生在勤，勤在不匮”。从百姓生活的角度，揭示了民生在勤、勤则不匮的朴素道理。伟大的民主主义先行者孙中山先生在1924年的《民生主义》中给民生作了定义性的解释，指出：“民生就是人民的生活——社会的生存、国民的生计、群众的生命”，还说：“民生就是政治的中心，就是经济的中心



和种种历史活动的中心。”^①孙中山明确地把民生概念界定为“人民的生活”，并把“人民的生活”的内容分解和解释为“社会的生存、国民的生计、群众的生命”三个方面，涉及社会、国家和人民，基本上揭示了民生范畴的本质和内涵。新中国成立以来，从毛泽东提出“为人民服务”，到邓小平提出“走中国特色社会主义道路”，以及江泽民提出“三个代表”重要思想，一直到胡锦涛总书记提出“以人为本”的科学发展观，民生是一脉相承的红线，贯穿在社会主义建设事业的始终。中国共产党执政后，经过几十年的探索，使中国进入了全面建设社会主义和谐社会的新时代，民生的内涵由简单的经济意义扩展到了精神意义、政治意义和社会意义。在有中国特色社会主义建设的过程中，一方面取得了巨大的成就，但一些矛盾也开始显现，劳动就业、社会保障、收入分配、教育卫生、司法和社会治安等都成了关系群众切身利益的突出的民生问题。正视并解决民生问题成为中国建设和谐社会的主要矛盾。针对过去在发展中过多强调经济效率而带来的问题，胡锦涛总书记在中共十七大报告中指出：“必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生，推进社会体制改革，扩大公共服务，完善社会管理，促进社会公平正义，努力使全体人民学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居，推动建设和谐社会。”“加快社会建设，着力改善民生”，这是中共十七大报告中一个醒目的亮点，是党对人类社会发展规律、对社会主义建设规律，特别是对执政规律的新认识、新升华，将物质文明、精神文明、政治文明和社会建设“四位一体”作为发展的目标，对巩固党的执政地位、提高党的执政能力具有重大意义。

根据我国宪法，人民法院是国家审判机关，在党的领导下代表人民行使司法权。司法权作为重要的国家权力，其合法性建立在人民授权的基础上，人民司法的性质决定了人民法院必须在审判工作以保障人民生活作为最根本的出发点，人民法院必须在自己的职能范围内解决影响人民生计的各种矛盾和问题。民生司法所要表达的，就是以司法手段保障民生权益，以保障民生作为司法的基本任务。从“司法为民”到“司法公正，一心为民”，再到民生司法，反映了人民法院对自身功能认识的不断深化。民生司法与民生政府、民生立法等概念一起，不仅见证了民众意识在国家权力之下的觉醒，也见证了国家权力在民众利益面前的自觉。

随着社会的发展，民生的内涵被不断深化。任何国家，如果在民生方面长期没有建树，或无力解决重大民生问题，不可能实现长治久安。民生保障的第

^① 《孙中山选集》，人民出版社1981年版，第802页。