

基层人民法院文化建设丛书②

# 基层人民法院 管理理论与机制创新



李全昌 编著

人民法院出版社

基层人民法院文化建设丛书②

# 基层人民法院 管理理论与机制创新

李全昌 编著

人民法院出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

基层人民法院管理理论与机制创新/李全昌编著.  
—北京: 人民法院出版社, 2007. 1  
(基层人民法院文化建设丛书)  
ISBN 978-7-80217-406-1

I. 基… II. 李… III. 法院—管理—研究—中国  
IV. D926. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 158162 号

## 基层人民法院管理理论与机制创新

李全昌 编著

---

责任编辑 范春雪 侯笑宇 姜 峤  
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) 85250525 85250518 85250573 (责任编辑)  
85250516 (出版部) 85250558 85250559 (发行部)  
网 址 <http://courtpress.chinacourt.org>  
E - mail [courtpress@sohu.com](mailto:courtpress@sohu.com)  
印 刷 无棣县教育实业公司印刷厂  
经 销 新华书店

---

开 本 850×1168 毫米 1/32  
字 数 314 千字  
印 张 13  
版 次 2007 年 1 月第 1 版 2007 年 1 月第 1 次印刷  
书 号 ISBN 978-7-80217-406-1  
定 价 60.00 元 (丛书总定价)

---

版权所有 侵权必究

基层人民法院文化建设丛书

编 委 会

|     |           |     |     |     |
|-----|-----------|-----|-----|-----|
| 顾 问 | 步乃章       | 宋文明 |     |     |
| 主 任 | 李全昌       |     |     |     |
| 副主任 | 马 宁       | 刘少凤 | 孟德功 | 曹玉德 |
| 委 员 | (以姓氏笔画为序) |     |     |     |
|     | 门长山       | 王中震 | 王荣华 | 付丽云 |
|     | 李 翼       | 李炳南 | 关欣然 | 刘建刚 |
|     | 陈景友       | 谷宝俊 | 张立功 | 张炳如 |
|     | 张 勇       | 郑树新 | 赵海连 | 周立新 |
|     | 战 敏       | 殷建军 | 彭汉华 | 谢海英 |

## 加强基层法院规范化管理\*

(代序)

“管理出效益”。基层人民法院只有抓好规范化管理，才能围绕“公正与效率”主题，自觉坚持“公正司法、一心为民”的指导方针，全面、公正、科学、高效地做好各项审判工作。

首先，规范化管理是基层人民法院队伍建设的关键。坚持从严治警，规范管理，是保证人民法院建设一支政治坚定、业务精通、作风优良、执法公正的司法队伍的前提和关键。以无棣县人民法院为例，近年来，制定出台了规范基层法院管理“十大机制”和“三项提示”，健全完善了“执法档案”，层层签订廉政建设责任状，实行了一季一汇报、一季一检查、一季一评议的“三个一”制度；开展了创建“六型”法院活动，组织了十几次全院业务技能考试和多次政治理论考试，开设了“院长专题、庭长讲座、法官论坛”，组织评选优秀裁判文书和最差裁判文书，开展庭审观摩评议，营造了浓厚的学习氛围，增强了干警终生学习的理念，保证了队伍素质的全面提高。

其次，规范化管理是基层人民法院公正司法的前提。工作机

---

\* 原文于发表于2004年2月4日《人民法院报》头版，略有改动。

## 2 基层人民法院管理理论与机制创新 >>>

制直接影响公正司法的实现和效果。近年来，无棣县人民法院在充分调研的基础上，先后出台了《关于规范审判流程管理的规定》等8项审判工作制度，构建了案件审判流程的立体管理体系。从而明确了每个层级的权限，强化了每个法官的责任，理顺了审判委员会、合议庭、独任审判员之间的关系，规范了审理各类案件的操作规程，实现了立、审、执、监等各方面的规范运行与相互配合，确保了审判效率和案件质量的不断提高。

再次，规范化管理是基层人民法院完善后勤事务管理的保障。近年来，无棣县人民法院对财务、档案、车辆使用、办公用品政府采购、安排接待等行政后勤事务实行了规范化管理，把各项工作科学量化，严格责任落实，把制度执行情况与目标考核挂钩，与奖励制度相结合，增强了管理力度，降低了成本，提高了效率，为人民法院现代化建设创造了必要的条件。

“管理促公正”。随着基层人民法院各项管理机制的不断创新和完善，公正司法必将成为人民法院和每个司法工作者的自觉行动。

李全昌

2006年12月

## 目 录

|                       |       |
|-----------------------|-------|
| 加强基层法院规范化管理（代序） ..... | （ 1 ） |
|-----------------------|-------|

### 上篇 管理理论

|                              |        |
|------------------------------|--------|
| 一、用社会主义法治理念指导法院工作 .....      | （ 3 ）  |
| 二、执法档案管理研究 .....             | （ 7 ）  |
| 三、运用系统论于人民法院管理初探 .....       | （ 13 ） |
| 四、建设“六型”法院的实践与思考 .....       | （ 20 ） |
| 五、浅谈民事诉讼证据制度的完善 .....        | （ 28 ） |
| 六、执行工作流程管理运行模式实践与思考 .....    | （ 48 ） |
| 七、小额诉讼制度的构建与程序设计 .....       | （ 60 ） |
| 八、中国转型期基层法院的困惑与出路 .....      | （ 77 ） |
| 九、人民法庭管理工作问题研究 .....         | （ 85 ） |
| 十、以思想政治工作为先导全力推动法院各项事业发展 ... | （ 99 ） |

### 下篇 机制创新

|                   |         |
|-------------------|---------|
| 一、队伍规范化管理机制 ..... | （ 109 ） |
| （一）党组会议规则 .....   | （ 109 ） |
| （二）党支部工作制度 .....  | （ 110 ） |

## 2 基层人民法院管理理论与机制创新 >>> .....

|                                                              |       |
|--------------------------------------------------------------|-------|
| (三) 党组理论学习中心组学习制度 .....                                      | (111) |
| (四) 法官管理暂行规定 .....                                           | (111) |
| (五) 司法警察管理暂行规定 .....                                         | (117) |
| (六) 书记员管理暂行规定 .....                                          | (120) |
| (七) 人民陪审员管理暂行规定 .....                                        | (123) |
| (八) 离岗人员管理暂行规定 .....                                         | (126) |
| (九) 离退休人员管理暂行规定 .....                                        | (127) |
| (十) 临时招聘人员管理暂行规定 .....                                       | (129) |
| (十一) 工青妇工作规范 .....                                           | (132) |
| (十二) 政治教育制度 .....                                            | (135) |
| (十三) 关于约束党员干部业外活动的暂行规定 .....                                 | (136) |
| (十四) 关于规范干警行为的意见 .....                                       | (140) |
| (十五) 关于深入开展社会主义法治理念教育的实施方案 .....                             | (143) |
| (十六) 关于创建“公正型、学习型、效率型、廉洁型、<br>节约型、和谐型”法院的意见 .....            | (149) |
| (十七) 关于增强司法能力、提高司法水平的若干<br>意见 .....                          | (154) |
| (十八) 关于开展岗位创优大练兵、规范司法大比武<br>活动的实施方案 .....                    | (162) |
| (十九) 关于开展以实践“三个代表”重要思想为主<br>要内容的保持共产党员先进性教育活动的<br>实施方案 ..... | (165) |
| (二十) 关于开展“学英模、知荣辱、促规范”大<br>讨论活动实施方案 .....                    | (177) |
| 二、审判工作宏观管理机制 .....                                           | (181) |
| (二十一) 审判委员会工作规则 (试行) .....                                   | (181) |

|                                                     |       |
|-----------------------------------------------------|-------|
| (二十二) 关于审判委员会研究案件操作规程的<br>补充规定 .....                | (187) |
| (二十三) 合议庭工作规则 .....                                 | (188) |
| (二十四) 信访工作流程管理规定 .....                              | (192) |
| (二十五) 关于进一步规范院长接访工作的意见 .....                        | (198) |
| (二十六) 办案息访终身负责制度 .....                              | (199) |
| (二十七) 关于贯彻《坚持司法为民、方便群众<br>诉讼的若干规定》的实施办法 .....       | (201) |
| (二十八) 人民法院规范化管理暂行规定 .....                           | (211) |
| 三、审判质量管理机制 .....                                    | (215) |
| (二十九) 审判质量评查实施细则 .....                              | (215) |
| (三十) 审判质量瑕疵责任追究制度 .....                             | (221) |
| (三十一) 关于进一步加强调解工作的意见 .....                          | (225) |
| (三十二) “规范执法行为、促进执法公正” 三项提示 ..                       | (228) |
| 四、审判流程管理机制 .....                                    | (287) |
| (三十三) 关于进一步规范案件审判流程管理的规定 ..                         | (287) |
| (三十四) 关于规范开庭时间的规定 .....                             | (298) |
| (三十五) 关于规范案件中止诉讼的规定 .....                           | (299) |
| (三十六) 关于进一步规范庭审记录和庭审用语的<br>规定 .....                 | (301) |
| 五、执行工作流程管理机制 .....                                  | (303) |
| (三十七) 执行工作流程管理操作规程 .....                            | (303) |
| (三十八) 关于规范执行案件暂缓执行、中止、终结<br>执行和案件恢复执行的规定 (试行) ..... | (311) |
| (三十九) 关于规范执行案件分配执行办法 .....                          | (317) |
| (四十) 执行工作信息反馈制度 .....                               | (318) |
| (四十一) 申请执行人选择执行法官制度 .....                           | (319) |

#### 4 基层人民法院管理理论与机制创新 >>> .....

|                                           |       |
|-------------------------------------------|-------|
| (四十二) 穷尽执行制度 .....                        | (320) |
| (四十三) 集中清理执行积案实施方案 .....                  | (321) |
| 六、执法工作目标管理机制 .....                        | (325) |
| (四十四) 2005 年岗位目标任务量化管理考核办法 ...            | (325) |
| (四十五) 关于进一步深化法院改革的意见 .....                | (337) |
| 七、执法责任管理机制 .....                          | (342) |
| (四十六) 关于在法院系统建立执法档案的实施意见 ...              | (342) |
| (四十七) 执法资格认证暂行规定 .....                    | (346) |
| (四十八) 错案及违法办案责任追究制度 .....                 | (348) |
| 八、执法质量考核管理机制 .....                        | (354) |
| (四十九) 干警年度实绩考核暂行规定 .....                  | (354) |
| (五十) 规范调研宣传奖励办法 .....                     | (357) |
| (五十一) 关于申诉复查裁定立案程序的暂行规定 ...               | (358) |
| 九、执法活动全程监督制度 .....                        | (366) |
| (五十二) 司法公开制度 .....                        | (366) |
| (五十三) 案件质量分析报告制度 .....                    | (368) |
| (五十四) 主动接受人大代表评议制度 .....                  | (369) |
| (五十五) 执法监督员有奖举报制度 .....                   | (370) |
| (五十六) 廉洁执法保证金制度 .....                     | (370) |
| (五十七) 关于规范法官和律师相互关系维护司法<br>公正“十条禁令” ..... | (371) |
| 十、行政后勤事务管理机制 .....                        | (373) |
| (五十八) 财务管理制度 .....                        | (373) |
| (五十九) 车辆管理制度 .....                        | (377) |
| (六十) 物业管理制度 .....                         | (381) |
| (六十一) 财产管理制度 .....                        | (383) |
| (六十二) 档案管理制度 .....                        | (384) |

|                             |       |
|-----------------------------|-------|
| (六十三) 卫生管理制度 .....          | (386) |
| (六十四) 接待工作管理制度 .....        | (388) |
| (六十五) 文件管理制度 .....          | (389) |
| (六十六) 印章管理制度 .....          | (390) |
| (六十七) 安全值班制度 .....          | (391) |
| (六十八) 保密工作制度 .....          | (393) |
| (六十九) 枪支管理、使用制度 .....       | (394) |
| (七十) 网络系统操作细则及规定 .....      | (395) |
| (七十一) 警卫室警卫职责 .....         | (396) |
| (七十二) 突发安全事件及其他紧急事件应急预案 ... | (397) |
| 后记 .....                    | (402) |

上 篇

管  
理  
理  
论





## 一、用社会主义法治理念指导法院工作\*

以“依法治国、执法为民、公平正义、服务大局、党的领导”为内容的社会主义法治理念，为我国的执法者指明了方向。作为行使国家审判职能的人民法院，必须牢固树立社会主义法治理念，用社会主义法治理念指导全面工作。

要牢固树立依法治国的理念，自觉维护宪法和法律权威，在审判工作中切实做到严格依法办事，维护法律的尊严和权威，维护国家法治的统一；要牢固树立执法为民的理念，维护最广大人民群众的根本利益，坚持司法为民不动摇。把“公正司法，一心为民”的指导方针落实到每一个审判环节，使审判活动成为维护和实现人民群众根本利益的重要途径，真正做到公正司法为人民；要牢固树立公平正义的理念，不断提高维护社会公平正义的能力，坚持“公正与效率”工作主题不动摇，努力维护司法公正，坚决消除司法不公现象，保障社会公平和正义的实现；要牢固树立服务大局的理念，促进经济社会全面协调发展，坚持为党和国家工作大局服务不动摇，坚持司法工作法律效果与社会效果的有机统一，维护社会稳定，促进改革开放，推动经济社会的发

---

\* 原文发表于《中国法院网》，略有改动。

#### 4 基层人民法院管理理论与机制创新 >>>

展进步；要牢固树立党的领导的理念，始终坚持党对人民法院工作的领导不动摇，坚决贯彻党的路线、方针、政策，在党的领导下依法独立公正审判。在具体工作中，应当重点突出做好“六个结合”。

##### (一) 将教育与公正审判相结合

坚持用社会主义法治理念指导各项审判和执行工作，进一步完善审判工作流程管理机制，实行公开、公平、公正的“阳光办案”。自觉接受社会各界监督，努力提高办案质量和效果，真正实现“公正与效率”。

##### (二) 将教育和规范管理相结合

坚持用社会主义法治理念教育指导法院管理，把开展“规范司法行为年”活动和“规范司法行为、促进司法公正”活动纳入开展社会主义法治理念教育的整体活动中，本着边教育、边改进、边规范的思路，对本院经过三年努力形成的“十大管理机制”和“三项提示”进行系统完善，把社会主义法治理念的内涵、实质融入到具体的管理制度中，使各项制度和管理措施都符合社会主义法治理念的要求。

##### (三) 将教育和提高能力相结合

坚持用社会主义法治理念指导司法能力建设，着力提高依法办案的能力，司法为民的能力，维护公平正义构建和谐社会的的能力，服务大局的能力和坚持党的领导的能力。从提高上述五种能

力出发，组织干警多学习、多深入基层、多调查研究。在调查研究的基础上，开展提高能力大练兵活动，在大练兵活动中锻炼和增强干警的能力和素养。为使干警的司法能力更好地为民服务，我们将开展“爱民送法”活动，让法官深入农户家中、企业车间，真正了解和掌握群众和企业的司法需求，增强司法为民、服务大局的主动性，真正使司法为民、服务大局的各项措施落到实处。

#### （四）将教育和深化法院工作机制改革相结合

坚持用社会主义法治理念指导法院工作机制改革，改革出动力、活力、战斗力，基层法院的改革主要是内部工作机制的改革。我们将以社会主义法治理念指导改革创新，以创新的思路，为民的需求进一步深化小额债务诉讼制度、审判和执行流程管理制度改革、办案息访终身负责制和廉政建设“四不为”机制改革，以改革的精神继续推进公正型、学习型、效率型、廉洁型、节约型、和谐型“六型法院”建设。

#### （五）将教育和队伍建设相结合

坚持用社会主义法治理念指导法院队伍建设，把社会主义荣辱观教育融入到社会主义法治理念教育活动中，把开展共产党员先进性教育的成果进一步巩固和扩大，使每个党员都成为一面旗帜。班子成员和每个中层干部叫响“向我看齐”的口号，严格要求自己，发挥表率作用，确保实现“六无”目标，即“无枉法裁判案件、无超审限案件、无重大集体上访、无矛盾激化事件、无严重违法违纪事件、无重大安全事故”。建设一支政治坚定、业

务精通、作风优良、执法公正的司法队伍。

### **(六) 将教育和促进发展相结合**

坚持用社会主义法治理念指导法院发展，通过开展社会主义法治理念教育活动，积极探索“以公正促审判，以审判促工作，以工作促建设，以建设促发展，以发展促公正”的良性循环发展模式。科学谋划法院发展的短、中、长期目标，通过多办案、快办案、办好案，自力更生、勤俭节约、加快发展，建设全国一流的人民法庭，全部实现“设置规模化、建设标准化、审判规范化、管理制度化、装备现代化”的“五化”标准，加快信息化网络化建设，强力推进现代化法院建设进程，努力争创全国一流的基层人民法院。