

济南市

法制論史與調研報告選編

第2輯

中共济南市委政法委员会编

序 言

为纪念江总书记为济南交警“严格执法、热情服务”题词五周年,总结交流和展示我市政法优秀理论调研成果,指导政法干警执法与服务的实践活动,我们编辑出版了《济南市法制论文与调研报告选编》第二辑。

一年来,全市各级政法部门和广大干警努力实现市委提出的“五年大变样,政法要先行”的奋斗目标,进行了“争创人民满意政法干警(单位)”的新实践,开创了政法工作的新局面,谱写了我市政法史上的新篇章。它为政法理论的探讨和调查研究提供了更加丰富、更加翔实的资料,从而涌现出一批优秀法制论文和调研成果。

本书收录了政法各部门领导同志和基层干警的文章 90 余篇。这些文章既是政法工作的探索与总结,也是理论与实践的结晶。对推动政法工作的深入开展,具有较强的指导性和应用价值。

在编辑出版本书的过程中,承蒙全市各级政法部门的大力支持和社会各界的热情帮助,在此谨表感谢。同时,由于时间仓促和水平所限,书中错误和疏漏在所难免,敬请作者和读者鉴谅。

编 者

2000 年 9 月

《济南市法制论文与
调研报告选编》第二辑

编辑委员会

主 任	谢传仁	
副主任	都兴佳	马永胜

主 编	赵力军	
副主编	梁永军	梁 鹰
编 委	王 宏	吕 宏
	王 岩	胡成立

目 录

按照“三个代表”要求,努力做好跨世纪法院工作	彭万生(1)
高举“严格执法热情服务”的旗帜,认真学习贯彻《人民 警察法》	李长水(7)
济南市民政工作近几年的改革和今后发展的探讨	褚玉颜(12)
建设和巩固面向新世纪维护国家安全的人民防线	杨文泉(19)
把一支高素质检察官队伍带入二十一世纪	殷树周(22)
立足整体功能,发挥综合优势,积极为信访工作提供法 律服务和法律保障	黄克云(25)
关于检察工作如何应对入世挑战的调查与思考	雷 杰 辛全龙 姚西翠(31)
邓小平理论是新时期加强交警队伍建设的科学指南	孟富强(38)
关于“一会一网一条龙”实施情况的调查	徐承鲁(45)
以人为本,夯实基础,不断探索新时期抓好队伍建设的 有效途径	吴英文(51)
亮司法公开旗帜,树政法队伍形象	张端武(58)
新时期建设高素质政法队伍的有效途径	郑志玉(63)
充分发挥职能作用,认真抓好队伍建设	李国忠(69)
增强素质,练好内功,开创一流政法工作局面	赵常胜(75)
构建学校、家庭、社会“三位一体”的教育网络	舒孝堂(82)
以治乱求稳定,抓建设保平安,全力构筑维护农村稳定	

的长效机制	马玉星(88)
严格执法是人民满意的根本所在	孟祥滨(94)
司法公正是反腐倡廉的首要环节	尹建国(98)
影响农村社会稳定的主要问题、原因及对策	孙法信(104)
因地制宜,专项治理,努力为驻区高校创造良好的社	
会治安环境.....	王 敏(109)
做好城乡结合部稳定工作初探.....	林 安(114)
关于影响农村社会稳定情况的调查与思考.....	翟维国(120)
强化司法公开,保障司法公正	焦广振(127)
浅谈如何运用证据规则,搞好举证、质证、认证	杨洪祥(133)
加强思想政治工作,提高法院工作水平	李学诚(138)
依法行政,司法公正与社会主义法治建设的关系 ..	胡兆岭(143)
坚持严肃执法,维护司法公正	李志友(148)
不空谈务虚,只唯实重效,努力加强和改进思想政治	
工作.....	王如生(155)
寓教于审挽救失足少年,多种措施预防少年犯罪 ..	王启太(163)
讲求执行艺术,是力克“执行难”的有效途径	袁敬海(169)
强化审判组织职权,促进执法水平提高	杨进富(177)
公开审判,强化监督,确保严格公正执法.....	王如圣(183)
认真贯彻“三个代表”的重要思想,切实抓好新时期	
的各项检察工作.....	刘振江(188)
贯彻“三个代表”思想,开创检察工作新局面	郭绪庭(193)
试论司法公正与反腐倡廉的关系.....	孙宗宪(197)
浅谈基层检察院内部改革.....	刘如海(201)
浅谈以“三个代表”思想为指导,依法规范国家机关	
工作人员的从政行为.....	吴庆海(204)
浅谈基层院检察长应具备的领导作风.....	黄兰生(210)
当前司法不公的表现、成因及对策	王沛珠(215)

惩治贪污贿赂犯罪与党风廉政建设刍议·····	谭 勇(221)
浅谈刑事检察工作如何为大局服务·····	孙久明(227)
浅谈纪检监察干部应具备的素质修养·····	姚炳常(233)
怎样当好副检察长·····	孙进力(241)
关于处置农村群体性事件的调研与思考·····	刚宪和(245)
强化配套措施,落实执法责任 ·····	郭心敬(249)
关于我区处置群体性事件的调查·····	吴兆庆(254)
浅谈新形势下如何加强公安队伍素质建设·····	石振海(260)
论公安机关的法制建设·····	于国庆(265)
以“严格执法,热情服务”题词精神为指引,创一流 工作,让人民满意 ·····	李康勇(271)
浅谈“章丘经验”的意义要素及作用·····	宁玉喜 王照效(276)
创人民满意活动,树司法行政良好形象 ·····	白坤良(282)
严格执法与维护公民合法权益的关系·····	吕庆华(288)
适应形势任务的要求,努力加强司法行政机关领导 班子建设·····	刘树常(292)
关于深入开展“创人民满意”活动,切实加强 队伍建设的一点思考·····	蔡福海 毕建国(296)
关于新形势下强化基层人民调解工作的思考·····	解继起(304)
试述严格执法与热情服务的辩证关系·····	张 斌(309)
继续深入开展为民解难服务,积极探索民政工作运行 新机制·····	张德芳(315)
研究新情况,解决新问题——建立优抚保障机制实践 和探索·····	张广峰(321)
找准切入点,依法行政树形象,努力把全县民政工作 提高到一个新水平·····	时光峰(326)
关于对我县农村基层政权建设情况的调查·····	黄志勤(330)
加强以社区服务为龙头社区建设的思考·····	张殿忠(336)

关于企业改制和农村基本情况的调查.....	朱庆祝(341)
法官素质与独立审判原则的实现.....	毕惠岩(351)
论我国的权力监督制约机制.....	徐春华(361)
浅谈 110 报警服务社会联动的社会意义和运作方式	何东兴(371)
江总书记题词为新时期公安交通管理工作指明了发 展方向.....	杨进京(378)
改革公安交通管理模式,适应城市现代化建设的需要	郭新宇(384)
新形势下提高交警队伍素质必须强化教育管理.....	刘宜武(391)
关于侦审合一后进一步完善公安内部法制监督职能 作用的探讨.....	王红涛(398)
新时期公安队伍管理教育.....	滕 琰(406)
居民身份证查验核查及管理难点问题的探讨.....	季德强(412)
动态环境下,对暂住、流动人口实施有效管理的建议 与对策.....	徐 刚(417)
当前一些境外机构和人员利用经贸交流窃取我内部 机密的手段及应采取的对策.....	许 宏(425)
结合建设现代化城市,大力推进城区“148”建设.....	肖 阳(430)
浅谈违法审判责任的追究.....	苗祚炎(435)
如何搞好当庭宣判.....	刘长义 孟 敏(441)
对当前企业改制情况的调查.....	刘学锋(446)
强化六种意识、实现快结快诉,确保查办经济犯罪 案件质量.....	冯文平(453)
离婚现象透析.....	裴著章 张永强(458)
关于当前法官业务培训工作的几点思考.....	何卫国(464)
试论介绍贿赂罪与居间活动的界限.....	张 柔 许莉(470)
如何强化民事审判方式改革中当事人的举证责任	

.....	颜承奎(475)
论行政不作为案件的审理.....	田 新(481)
加强执行方式改革,探索克服“执行难”新途径	王效锋(488)
浅谈电子商务纠纷案件中证据的运用及法律保护	
.....	王 东(495)
论信用卡被盗或遗失后被冒用造成经济损失的承担	
.....	刘 锋(501)
错位的审判组织关系及其修正.....	陈昭新(505)
对 300 起家庭暴力案件的调查分析.....	昝晶雯(515)
加强司法人员廉政建设的法律思考.....	徐 明(519)
民警职务犯罪的原因与对策.....	张烈江 李宝燕(526)
浅谈公安调研.....	傅士勇(531)
关于当前处置群体上访闹事事件的几点思考.....	刘宜璞(538)
浅谈治安防范工作的群众性.....	陈 刚(543)

按照“三个代表”要求 努力做好跨世纪法院工作

彭 万 生

江泽民总书记关于中国共产党要始终代表中国先进生产力的发展要求,始终代表中国先进文化的前进方向,始终代表中国最广大人民根本利益的重要论述,高屋建瓴、总揽全局、内涵丰富、思想深刻,必将对现阶段党和国家的各项工作产生巨大而深远的重要意义。作为国家审判机关的人民法院,应当认真学习并坚决贯彻落实“三个代表”的重要思想,按照“三个代表”的要求,努力做好跨世纪的人民法院工作,全心全意为人民服务,为党和国家工作大局服务。

一、认真学习“三个代表”的重要论述,吃透精神,提高认识,武装头脑

“三个代表”思想是我们党的立党之本、执政之基、力量之源。江总书记关于“三个代表”的重要思想和论述,站在历史唯物主义的高度,精辟总结了我们党近 80 年的历史经验,深刻揭示了我们党的阶级性和先进性,阐明了我们党肩负的历史使命和根本任务,指明了新形势下加强党的建设的方向和目标,是指导我国现代化建设和执政党建设的强大思想武器。“三个代表”是世纪之交加强和改善党的领导的总纲领,是党在新时期各项工作的行动指南,也是以江泽民同志为核心的第三代中央领导集体对马克思主义党建理论的又一重大贡献。

学习贯彻“三个代表”思想,也是做好法院工作的前提和根本保证。人民法院既是国家的审判机关,又是中国共产党领导下的政

法机关,法院干警是以共产党员为主体的执法队伍,肩负着保护人民,打击犯罪,维护稳定,保障改革开放和现代化建设顺利进行,推进依法治国的神圣使命。因此,人民法院要履行好审判职能,当前最重要和最迫切的就是用“三个代表”的思想来武装全体干警的头脑,要使全体干警吃透精神、提高认识,加深领会。要深刻理解三个代表的科学内涵、精神实质、理论依据、内在联系和伟大意义,深刻认识“三个代表”对马克思主义党建理论的重大发展;深刻认识按照“三个代表”对加快社会主义现代化建设的巨大推动作用和深远意义;深刻认识只有坚持“三个代表”、实践“三个代表”,使法院始终处于党的领导之下,才能确保法院工作的政治方向和法院干警队伍的纯洁性。

当前,我国正处在世纪交替的重要时刻,如何正确处理改革、发展、稳定的关系,正确解决各类社会矛盾,维护社会稳定,促进我国国民经济快速、持续、健康发展,成为我们党面临的一项重大而严峻的课题。作为国家政法机关重要组成部分的人民法院,只有坚持围绕党和国家的这一工作大局开展工作,为党和国家的中心工作服务,才能充分体现“三个代表”的要求。为此,我们必须认真贯彻落实依法治国的方略,坚决维护法律的统一和尊严,严格依法办事。要充分发挥审判职能,妥善审理、调处经济和社会生活中的各种纷争,坚决维护社会政治稳定;依法调处民事、经济、行政和其他社会关系,保护先进生产力、先进文化和公民、法人及其他组织的合法权益,保障社会政治、经济协调发展。这是我们必须认真坚持的工作指导思想,也是实践“三个代表”的重要体现。

二、按照“三个代表”的要求,努力建设高素质的法官队伍

建设一支政治坚定、业务精通、纪律严明、作风优良的法官队伍,是做好法院各项工作的基础和关键。以“三个代表”的思想为指导,努力加强人民法院队伍的思想政治建设、组织建设和纪律作风建设,是人民法院的一项重大而紧迫的任务。

要按照“三个代表”的要求，切实加强法官队伍的思想政治建设。在党中央和各级党委的高度重视和正确领导下，从总体上看，法官队伍是一支忠于党和人民、完全可以信赖的队伍。但同时也应当看到，在建设社会主义市场经济的新形势下，法官队伍受到了来自经济的、社会的、文化的、思想的等方面的影响与挑战，特别是资产阶级的腐朽生活方式和腐朽思想文化，对法院干警的世界观、人生观和价值观形成了不小的冲击。少数干警没有经受住这种严峻的考验，理想信念动摇，为人民服务的宗旨淡薄，特权思想严重，极大地影响了人民法院在人民群众中的形象。我们必须以“三个代表”为标准，查找法院干警尤其是党员领导干部的思想差距。最近一个时期以来，济南中院党组结合“三讲”教育“回头看”活动，以及吸取“陈士春事件”的经验教训，加强了全院的思想政治工作。重点加强对“三个代表”思想的学习，继续用邓小平理论和十五大精神以及江泽民总书记关于加强政法队伍建设的一系列重要论述武装全体干警的头脑。进一步加强以理想、信念教育为核心的思想政治工作，切实提高广大干警的政治觉悟和职业道德素质，使全体干警牢固树立为发展先进生产力服务、为弘扬社会主义先进文化服务，为广大人民根据利益服务的思想，使法官队伍的政治素质有一个明显的提高。

要按照“三个代表”的要求，加强法官队伍的组织建设。人民法院要在各级党委的领导下，选配好领导班子，确保领导权牢牢掌握在忠于马克思主义、忠于党和人民、忠于法律的无产阶级先进分子手中；要充分发挥法院各级党组织的领导核心作用、各级党支部的战斗堡垒作用、共产党员的先锋模范作用。落实“三个代表”的要求，关键在于建设一支能够适应新形势、新任务要求的高素质领导干部队伍，特别是要大力培养和选拔优秀年轻干部。抓紧选拔和培养一批能够担当法院工作领导重任、始终坚持“三个代表”要求的优秀年轻干部，是一个关系到把充满生机与活力的济南市法院工作

全面推向二十一世纪的重大问题。济南中院党组要把培养优秀的年轻干部列入重要议事日程，切实抓紧抓好。

要按照“三个代表”的要求，狠抓法官队伍的纪律作风建设。模范守法、公正司法是党和人民对政法队伍的基本要求。一个时期以来，法官队伍的极少数人中存在着司法不公、法纪松弛甚至贪赃枉法、徇私枉法现象，人民群众对此反映强烈。我们要认真贯彻“三个代表”的要求，加强对法院干警的管理、监督、教育和培训。从济南市中级人民法院的实际来说，要全面落实“一岗双责”，认真实行党风廉政建设责任制及我院制定的实施办法，从党组做起，一级抓一级，一级带一级，层层抓好落实。纪检监察部门要抓好党风廉政建设责任制的检查考核，有效地克服失之于宽、失之于软的现象，对于违法违纪行为要坚决做到发现一起查处一起，决不姑息。要落实最高人民法院制定的追究违法审判责任的“两个办法”和省市人大常委会的有关《条例》，通过从严管理，促进严格执法和规范执法行为。

三、以“三个代表”的重要论述为标准，深化法院改革，确保司法公正

今年是最高人民法院提出的“改革年”、“公正年”，其目的是要通过法院审判体制的改革，确保司法公正。判断法院改革成功与否的重要标准，就是看法院改革是否坚持了“三个代表”的要求，是否能够通过做好审判工作来促进中国先进生产力的发展，推动先进文化的发展和社会主义精神文明建设，依法保护最广大人民群众的根本利益。

多年来，法院系统存在的法官审判权限不清、效率低下、“暗箱”操作、“法律白条”等一直是人民群众反映强烈和长期困扰法院工作的大问题。这次改革就是要从制度建设上解决上述问题，彻底改变法院传统的行政色彩浓厚的审判管理体制和审判运行机制，对审判资源重新进行优化配置，激发法官的活力和潜力，以保障法

院更好地行使审判职权。

今年年初,济南中院党组确定了“因地制宜、实事求是、积极稳妥、循序渐进”的改革指导思想。法院改革就是要以实现“三个代表”的要求为标准,坚持四项基本原则,坚持从中国的国情出发,借鉴外国有益的经验,逐步建立与新形势新任务相适应,与社会主义政治体制和经济体制相适应,与实现法院职能相适应的工作机制、管理机制和保障机制。目前,济南市法院系统的改革正在健康有序进行,取得了初步成效。改革的重点和主要内容是:(一)建立“大立案”和审判流程管理机制。要做到所有的案件都要尽可能地在立案庭立,把住法院各类案件的入口和出口,各审判(执行)业务庭不再自立自审和自立自执;由专门机构负责对各类案件的立案、送达、开庭、结案、执行等诉讼程序进行严格的管理,监督案件审限,避免法官办案的随意性,保证审判与执行的高效和有序,彻底解决法院系统长期存在的久拖未决、久执未结的问题。(二)实行审判长和独任审判员选任制度,落实审判组织的职权。把案件裁判权集中到少数综合素质较高、业务能力较强的审判人员手中,并以此为契机,把现有的审判人员按照德能勤绩分出层次,建立起一套科学合理的人才选拔培养机制,形成一种竞争、向上的氛围,促进队伍整体素质的提高。(三)全面落实公开审判制度,进一步深化审判方式改革。一审案件的公开开庭率要达到100%(法律规定不公开开庭的除外),二审、再审案件的公开开庭率也要逐步提高。进一步强化法官当庭举证、质证、认证和裁判的能力,努力提高一次开庭结案率和当庭宣判率。进一步探索总结庭前交换证据制度,举证、质证、认证制度以及案件繁简分流制度。下大气力抓好裁判文书的质量,重点强化裁判文书的论证说理功能,使其能够充分体现庭审过程和认定案件事实、适用法律确定责任的理由。(四)建立统一和协调的执行工作新机制,进一步解决“执行难”。要以建立执行局为契机,配足配强执行队伍和装备建设,积极探索全市两级法院执行机构

统一指挥、统一管理、统一调度、统一协调的具体方式,尽快使执行工作新机制正常、有效地运转起来。

按照“三个代表”的要求,全面加强法院党的建设和各项工作,既是一项紧迫的现实工作,也是一项长期的历史任务。我们一定要遵照江总书记在苏浙沪考察时的讲话精神,紧密结合我国社会生产力的最新发展和经济体制深刻变革的实际,紧密结合人民群众对物质文化生活提出的新的发展要求,紧密结合法院工作的对象、任务的新特点,紧密结合法院队伍状况发生的新情况新变化,抓住那些对加强法院党的建设、推进跨世纪法院工作必须研究解决的理论问题和现实问题,进行深入的思考和调研,努力从理论和实践的结合上寻找解决问题的新答案,把法院党的建设和整体工作推向新水平,确保严肃公正司法,维护社会稳定,为党和国家工作大局服务。

(作者系济南市中级人民法院院长)

高举“严格执法热情服务”的旗帜 认真学习贯彻《人民警察法》

李 长 水

五年来，我们在《人民警察法》的指引下，高举“严格执法，热情服务”的旗帜，坚持对法律负责与对党、对国家、对人民负责的一致性，把“严格执法对法律负责”作为公安机关和公安工作的生命线，把“热情服务让群众满意”作为一切工作的根本出发点、落脚点和检验工作实效的最高标准，坚持从群众满意的事情做起，从群众不满意的事情改起，把开展“争创人民满意单位(民警)”活动作为贯彻实施《人民警察法》的载体，带动、促进了我市公安工作和队伍建设的全面提高，走出了一条新形势下密切警民关系、加快公安工作发展的有效途径。

一、牢牢把握“人民警察为人民”这个主旨，以贯彻实施《人民警察法》为契机，积极探索新形势下加强公安工作和队伍建设的新路子

在改革开放和建立社会主义市场经济的新形势下，如何加强公安机关建设，密切警民关系，做好新形势下的公安保卫工作，更好地服务于经济建设，一直是我们思考、探索的一个重要课题。《人民警察法》在“总则”中开宗明义地提出：“人民警察必须依靠人民的支持，保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，维护人民的利益，全心全意为人民服务。”“人民警察必须以宪法和法律为活动准则，忠于职守，清正廉洁，纪律严明，服从命令，严格执法”。我们通过认真学习，进一步认识到，人民警察必须首先解决好为谁执法，为谁服务的问题。要立足自身职责，真正

把人民群众拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应、满意不满意，作为检验公安工作的最高的、唯一的标准。通过严格公正执法，热情周到服务，树立起新时期人民警察的良好形象，使人民群众感到警察可亲、可爱、可信、可敬，进而形成融洽、密切的警民关系。基于这种认识，我们选择与群众联系最密切、群众意见也比较多的交警为突破口，组织交警大练基本功，实行规范化执勤；采取多种形式，对民警强化宗旨教育，实行文明执勤，积极开展各种便民利民服务，满腔热情地为广大群众排忧解难，把交警执勤的三尺岗台变成了全心全意为人民服务的前沿阵地；同时，实行精简机构，简化办事程序，实施车管改革，规范事故处理程序，为人民群众提供更加优质、便捷的服务，从而使过去的“四难”单位变成了广大群众的贴心人。交警工作的明显转变，赢得了各级党委、政府的充分肯定和社会各界人民群众的普遍赞扬。广大人民群众大力支持、主动配合交警工作，自觉遵章守纪，全市的交通遵章率大幅度提高，交通秩序明显好转，济南交警的队伍建设和交通管理工作出现了全新面貌。市委、市政府，省公安厅，省委、省政府和公安部相继做出了向“济南交警”学习的决定，号召各行各业和全国公安系统深入开展学习“济南交警”的活动。1995年10月15日，江泽民总书记亲笔为济南交警题词“严格执法，热情服务”，这一重要题词成为新时期加强公安工作和队伍建设的指导方针。实践充分证明，以“人民满意”为最高标准，坚持执法与服务有机统一，是贯彻实施《人民警察法》、开创新时期公安工作新局面的成功之路。

二、以解决热点、难点、冷点问题为重点，把贯彻实施《人民警察法》落到实处

为不断把公安工作和队伍建设推向前进，局党委以贯彻《人民警察法》为总抓手，以江总书记“严格执法，热情服务”题词精神为指针，以基层和“窗口”单位为重点，把群众的情绪作为第一信号，把群众的心事作为第一件大事，组织各警种、各部门深入开展“学

题词、学交警、创建人民满意科所队”活动，千方百计地解决群众反映强烈、最为关心的热点、难点和冷点问题。局户政部门针对广大群众长期以来密切关注的“办户口难”特别是“农转非难”的问题，在党委、政府的支持下，积极进行了户政制度改革，出台了《户口限时办结规定》，实施了“万民落户工程”，有效地增进了党群、警民关系，在社会上引起了强烈反响，被公安部和山东省委予以推广。刑侦和治安部门针对群众反映强烈的汽车、摩托车、自行车被盗等治安难点问题，坚持打防并举，积极开展“严打”斗争和专项整治；加强了各项人防、物防和技防措施，建立、健全和完善了“打防管控”一体化机制；推出了“刑警责任区中队十满意标准”和“派出所工作十满意标准”，有力地促进了公安工作改革和基层基础工作的开展；按照“以公开促公正，以公正创满意”的思路，推行了治安案件公开评议制度等警务公开措施，把执法的各个节能公开的全部向社会公开，实行开门评警、登门回访，把评判权交给人民群众，进一步密切了警民关系。广大公安民警在实践中不断加深了对贯彻实施《人民警察法》的重要性、必要性的认识，自觉把《人民警察法》作为行为的准则，全局上下出现了“岗岗是窗口，人人做好事，事事创满意，时时树形象”的良好局面，公安队伍的良好形象逐步树立起来，实现了交警效应向公安效应的跨越。

三、坚持依法从严治警，建立、健全相关机制，把“争创人民满意单位(民警)”活动纳入规范化的轨道

五年来，我们按照《人民警察法》的要求，坚持依法从严治警，严格纪律，加强管理。在加强对干警的法制教育，增强法制意识和素质，提高执法能力的同时，建立完善了三大机制。一是，建立“五大”监督机制，把公安工作置于全面公开监督之下。我们本着“依法从严治警，防止滥用职权，保证公正执法”的原则，建立完善了群众监督、舆论监督、内部监督、领导监督、法律监督等监督机制，全面、客观地征求和反馈社会各界对公安机关和公安工作的意见、建议，