

● 宇培杲 著

人民法院 领导工作方略

人民法院出版社

提高理论水平是做好新时期 法院领导工作的迫切要求

——写在《人民法院领导工作方略》

前面的话

宇培皋同志是山东省高级人民法院院长。他自1950年参加工作以来,长期从事经济和行政管理工作,曾先后担任山东省财委副主任、粮食厅长和省政府秘书长等职务。

1990年他到法院工作后,勤于学习,积极探索,以邓小平建设有中国特色社会主义理论为指导,联系法院工作实际,深入基层,调查研究,从理论与实践的结合上,撰写了大量调查报告和理论文章,对人民法院工作的一些重大问题提出了一系列独到的见解。如在工作指导上,他提出“在改革开放和发展市场经济的新形势下,法院工作必须始终坚持坚定正确的政治方向,防止受物质利益驱动,指导思想出现偏差”的观点,强调“法院是国家审判机关,不是企业,在学习借鉴经济部门和企业管理的一些经验做法时,不能离开自身特点简单的套用”,要“正确处理好办案与自己利益、工作与建设的关系,做到审判第一,工作第一,服务第一”。在审判职能作用问题上,他提出“审判就是服务是对的,但不够全面”的观点,认为“根据中国国情,要解决大量的矛盾纠纷,单靠审判这一手是不

够的,还应拓宽服务领域,积极参与社会治安、经济活动和政治思想领域的综合治理。坚持打击与调节、审判案件与拓宽服务、专门机关与群众路线相结合的工作路子”。在关于审判质量问题上,他提出“审判工作必须讲司法效益”的观点,强调“审判案件既要重视案件的内涵质量,严格遵守实体法和程序法,不出冤假错案,又要讲求外延质量,做到办案的法律效果和政治、经济、社会效果的统一”。在关于法院改革问题上,他强调“国家的发展靠改革,人民法院的发展同样靠改革”。并就审判方式、服务方式、工作方式、管理方式改革问题提出了一些思路。在法院管理问题上,他很早就提出“既要研究审判学,又要研究管理学”的观点,强调“一手抓审判,一手抓管理。”并组织力量对人民法院管理的职能、内容、方法进行了系统的研究,主编出版了《人民法院管理学》一书。在关于物质装备建设问题上,他提出“以工作促建设,以建设带工作”的观点,强调“法院搞建设不是目的,而是为了搞好审判工作”。等等。

这些观点对山东省法院工作起到了重要的指导作用,收到了明显成效。

“八五”期间,山东全省法院审结各类诉讼案件 161.6 万件,诉讼标的额 438.4 亿元,分别比前五年增长 71.7% 和 12.8 倍。其中经济纠纷案件结案数连续五年保持全国第一,民事案件结案连续四年居全国第二位。先后有 11 个法院和 3 名干警被最高法院荣记“集体一等功”、授予“全国法院模范”称号。118 个法院新建了办公楼、审判法庭,1281 处人民法庭建设达到标准,连同干警宿舍面积达 100 多万平方米,新增汽车 4100 多辆。全省法院固定资产达到 20 多亿元。山东各级法院领导和广大干警认为,这些发展、变化,是正确指导的结果。

当前,我们国家进入了改革开放的新时期,人民法院的任务光荣而艰巨。为了提高各级法院干部的理论素质,增强把握全局和解

决实际问题的能力,我们建议宇培某同志把有关的理论文章加以整理,作为《人民法院领导工作方略》一书出版。本书内容分为宏观指导、审判工作和法院管理三个部分,涉及到法院工作的各个方面,相信本书会给广大法院干警特别是领导同志以启迪。

人民法院出版社

一九九七年一月

目 录

第一部分 宏观指导

总结经验,深化改革进一步开创法院工作新局面	(3)
强化思想意识,推动法院工作全面发展	(20)
学习江泽民同志“七·一”重要讲话,提高认识, 统一思想,进一步做好法院工作	(28)
法院工作要坚持为维护党的基本路线服务	(36)
立足审判,拓宽服务,积极参与社会治安综合治理	(46)
谈谈法院工作领导方法问题	(51)
解放思想,实事求是,推进法院工作全面改革	(55)
适应新形势的要求,切实加强法院领导班子建设	(62)
关于人民法院如何为建立社会主义市场经济体制搞好 法律服务的几点思考	(72)
做好新形势下的法院工作,为改革开放和 现代化建设服务	(79)
为加强宏观调控服务的几个问题	(88)
关于维护社会稳定的调查	(94)
坚持正确的政治方向,推动法院工作健康持续发展	(99)
理清工作思路,提高司法水平	(103)

学习和掌握邓小平同志建设有中国特色社会主义理论。

努力做好新形势下的法院工作…………… (110)

讲政治是做好新时期人民法院工作的根本保证…………… (118)

努力加强自身建设,全面推进审判工作为实现“九五”

计划和 2010 年远景目标提供有力的司法保障…………… (123)

提高领导干部法律素质是依法治国、

建设社会主义法制国家的迫切需要…………… (134)

第二部分 审判工作

充分发挥审判职能,严厉打击刑事犯罪活动…………… (143)

努力做好新形势下刑事审判工作…………… (147)

发挥审判职能,依法惩治腐败…………… (152)

认识要上去,任务要明确,实现民事审判工作

新的突破…………… (155)

充分发挥民事审判工作在两个文明建设中的作用…………… (160)

坚持八个结合,搞好经济审判…………… (167)

充分发挥经济审判的职能作用,积极参与经济领域

的综合治理…………… (172)

经济审判工作要端正执法思想…………… (181)

强化“三心”意识,提高经济审判工作水平…………… (188)

推进行政审判工作的开展,要解决好四个问题…………… (194)

强化功能,加大措施,开创告诉申诉工作新局面…………… (199)

搞好执行工作,维护法律权威…………… (202)

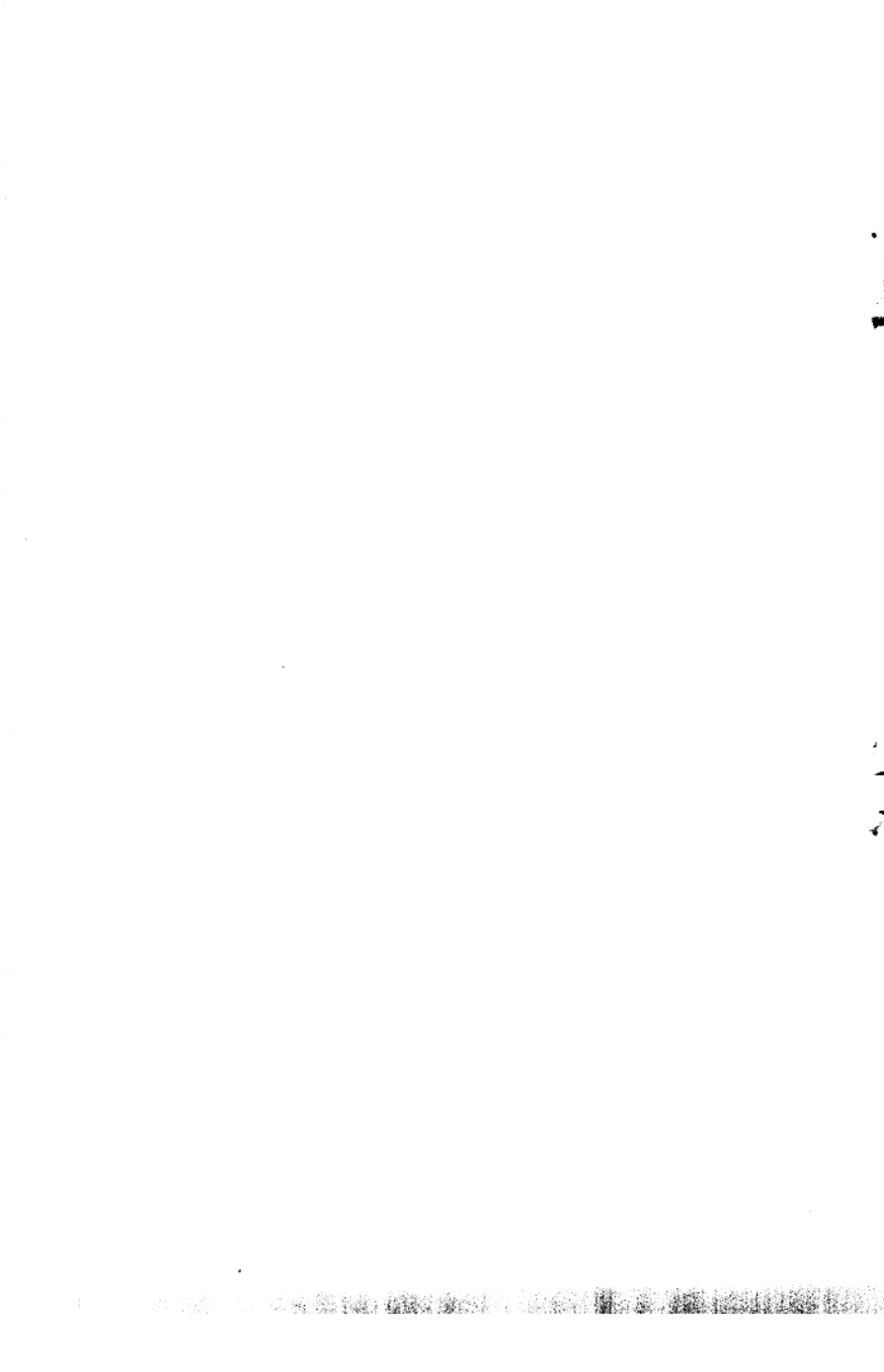
重视法庭建设,强化基础工作…………… (208)

深入开展理论研讨,推进审判方式改革…………… (215)

第三部分 法院管理

加强机关党的建设是做好法院工作的重要保证·····	(223)
研究探索党务工作管理,推动机关党建工作·····	(230)
我当“班长”的几点体会·····	(234)
做好人的工作·····	(242)
谈新形势下法院的纪检监察工作·····	(255)
深入开展反腐败斗争,搞好法院廉政建设·····	(259)
加强和改善法院管理,开创法院工作新局面·····	(267)
办好“业大”教育,服务审判工作·····	(272)
坚持做到“三个舍得”,正确处理“三个关系”、 进一步做好法院干警的教育培训工作·····	(276)
要高度重视法院信息工作·····	(279)
信息调研工作要跟上形势发展的需要·····	(282)
办公室要参与政务,管理事务,搞好全面服务·····	(287)
谈加强省法院办公室工作·····	(293)

第一部分 宏观指导



总结经验 深化改革 进一步开创法院工作新局面*

进入九十年代，人民法院面临着新的形势。要进一步开创法院工作新局面，必须注意解决好以下几个方面的问题：

一、正确估价法院工作现状

对工作现状怎么看，关系到今后工作怎么干。只有对自己的工作作出正确估价，既充分肯定成绩，又找准存在的差距和不足，才能始终保持清醒的头脑，旺盛的斗志，不骄不馁，发扬成绩，克服困难，不断把工作推向前进。

各级法院在党的十一届三中全会以来的路线、方针、政策的指引下，在党委、人大、政府的领导、监督、支持和各有关部门的协助配合下，各项工作都取得了很大成绩，完成了日益繁重的审判任务，为维护社会稳定，保障改革开放和经济建设的顺利进行做出了重要贡献。但也必须看到思想、工作、作风等方面存在的差距。主要表现为“四个不够”和“四个不适应”：

所谓“四个不够”，一是职能作用发挥得不够。为党的中心任

* 1990年10月13日在山东省法院工作经验交流会议上讲话摘要。

务服务还缺乏高度的自觉性和主动性。在预防犯罪和纠纷方面,职能作用发挥得不够充分。有些同志仍然存在着就案办案、孤立办案的单纯业务观点。

二是改革创新意识不够。习惯于按常规办事,对法院工作面临的新情况、新问题,缺乏深入地调查研究。还没有把法院改革真正作为推动工作的动力来抓。

三是信息宣传力度不够。法院系统上下、左右之间信息不够畅通,工作指导和决策存在较大的盲目性。对人民法院的地位作用和重大案件的审理情况等,也缺乏广泛宣传,透明度不高。

四是总结推广经验不够。对实践中创造出来的许多好经验、好做法,缺乏认真、系统地总结和推广,不善于运用典型经验推动面上的工作。

所谓“四个不适应”,一是干警队伍状况与担负的繁重任务不相适应。编制过少,人员力量不足。干警队伍的政治、业务素质与工作的高标准要求也有不少差距。

二是工作效率和质量与形势发展的快节奏、高要求不相适应。有些案件审理要求不严,作风拖拉,造成审理时间过长,办案质量不高,某些方面还存在执法不严的现象。

三是物质装备建设与审判任务的迅速增加不相适应。不少法院交通、通讯工具和办公手段落后,有的法院办案经费严重不足,还有40%左右的法院没有审判法庭。

四是法院管理与做好新时期法院工作的要求不相适应。现在基本上处于靠经验进行管理的状态,还没有建立起一套严密、系统、科学的管理机制。

二、认清法院工作面临的新形势和新任务

正确地分析、认识面临的形势和任务，是做好新时期法院工作的重要前提。目前，山东省和全国一样，政治稳定、经济稳定、社会稳定。国民经济在治理整顿、深化改革中取得了明显成效，工业生产逐步回升，市场疲软有所缓解，农业喜获丰收。整个政治经济形势继续向好的方向发展。但也必须看到，我们面临的困难仍然很多，不安定的因素还大量存在。国际政治斗争的大气候没有发生根本变化，西方资本主义国家对我国进行颠覆、渗透的活动一直没有停止。境内外敌对势力、敌对分子去年搞反革命暴乱的阴谋破产后，并不甘心失败，还在进行各种破坏活动。严重危害社会治安的刑事犯罪活动亦相当突出，有些地方出现边打边上的态势。经济形势虽然开始好转，但许多影响经济发展的深层次问题还没有根本解决，结构性的市场疲软、产品积压、资金紧张等问题，仍严重制约着生产的发展。经济纠纷、民事纠纷大量存在，有些地方集体上访、持械殴斗、聚众哄抢等事件时有发生。

在当前的形势下，人民法院工作面临着更加艰巨繁重的任务。

第一，诉讼案件将持续增加。1989年，山东省各级法院受理各类诉讼案件的总数，比上年增加了32.9%。预计案件的上升趋势，在相当一个时期内不会改变。正确、合法、及时地审判处理各类案件，预防和减少各类纠纷的发生，我们担负着十分繁重的任务。

第二，打击敌人，惩办犯罪，维护社会稳定的任务仍很艰巨。据各方面情况分析，今后一个时期，严重危害社会治安的犯罪案件仍将呈上升趋势；随着惩治腐败斗争的深入和“以罚代刑”问题的解决，起诉到法院的经济犯罪案件也会有较大增加。人民民

主专政的职能不仅不能削弱，而且必须加强。

第三，调整经济关系的任务越来越重。改革开放以来，人民法院审判任务的发展变化，主要表现在涉及经济问题的案件大量增加。1989年与1978年相比，山东全省刑事犯罪案件增加3.3倍，其中经济犯罪案件增加5.7倍；各类纠纷案件增加17倍，其中财产权益纠纷和经济纠纷案件增加97倍。特别是在当前治理整顿、改革开放的过程中，会有更多问题需要我们运用法律手段去解决。

第四，行政诉讼法的实施，增加了新的工作量。各级行政机关处理的行政案件，每年都有很大的数量。随着行政诉讼法的实施和公民法律意识的提高，行政诉讼案件将会有较大幅度增长。做好行政审判工作，有效地保护公民和法人的合法权益，监督和保障行政机关依法行政，我们缺乏经验，需要在实践中不断摸索前进。

第五，干警队伍面临着严峻考验。在改革开放，发展商品经济的形势下，人民法院工作的范围日益扩大，地位作用不断提高，在刑事、民事、经济、行政诉讼等广泛的领域行使最终裁决权，这对干警队伍提出了新的更高的要求。特别应当注意，当前剥削阶级的腐朽思想和各种不正之风无时无刻不在侵蚀着我们的干警队伍。因此，加强法院队伍建设，提高政治和业务素质，始终保持审判机关和审判队伍的公正、廉洁，对于保障严肃执法，密切党同人民群众的联系，具有重大影响。

根据新形势的要求，人民法院在当前和今后一个时期工作的指导思想和基本任务应当是：认真贯彻中央关于稳定压倒一切的方针，全面开展各项审判工作，努力改革、改善执法活动，充分发挥审判机关的职能作用，保护人民，打击敌人，惩治犯罪，维护社会稳定，保卫社会主义国家政权，保障改革开放和经济建设

的顺利进行。为完成这一任务，必须坚持“四个观念”，搞好“四个服务”，充分发挥好四个方面的职能作用。

坚持四个观念：一是坚持人民民主专政观念。去年以来国际风云和国内的现实充分表明，阶级斗争在一定范围内将长期存在。人民法院是人民民主专政的重要工具，是党和人民手中的“刀把子”，必须始终保持清醒的头脑，增强反渗透、反颠覆、反和平演变的意识。对各种敌对分子、反革命分子和严重刑事犯罪分子必须实行专政，决不能心慈手软。

二是坚持法制观念。以事实为根据，以法律为准绳，严格依法办事，保证公民、法人在法律面前一律平等，是社会主义商品经济和民主政治建设对司法活动的根本要求，也是审判工作必须遵循的基本原则。做好新形势下的人民法院工作，必须牢固树立严格依法办事的观念，切实做到有法必依，执法必严，违法必究。

三是坚持服务观念。人民法院是专政机关，也是服务机关。衡量法院工作，不仅要看到各类案件的处理情况如何，还要看职能作用发挥得怎样。只有在审理好各类案件的同时，努力拓宽服务领域，强化服务功能，才能使法院工作充满生机活力，更加全面充分地发挥审判机关的职能作用。

四是坚持群众观念。“人民法院为人民，人民法院靠人民”。要牢固树立服务群众的观念，处处为群众着想，保护群众的合法权益。要树立依靠群众的观念，坚持专门工作与群众工作相结合的原则。特别是在当前任务繁重和社会治安形势严峻的情况下，要做好审判工作，搞好社会治安综合治理，光靠法院“单枪匹马”不行，必须依靠“千军万马”，充分动员人民群众的力量，发挥人民群众的作用。

人民法院的全部活动必须服从于、服务于党的政治路线、党的中心工作。当前要着重搞好四个服务：一是为维护社会稳定服

务。维护稳定是当前压倒一切的政治任务。“在我国，没有政治的稳定、经济的稳定和社会的稳定，改革开放、现代化建设乃至一切工作都无从谈起，甚至我们党奋斗了近七十年取得的革命和建设成果都有被毁掉的可能。”竭尽全力维护社会稳定是当前和今后一个时期政法工作的基本指导方针。人民法院的各项工作都与社会稳定有密切的关系，应当紧紧围绕维护稳定这个中心开展工作，一切从维护稳定出发，一切为维护稳定服务。

二是为治理整顿、改革开放和经济建设服务。经济的稳定和发展，是政治稳定、社会稳定的基础。各级法院必须树立与有计划的商品经济相适应的法制观念，充分运用法律武器，促进社会主义商品经济的发展和商品经济新秩序的建立，保障、促进治理整顿、改革开放和经济建设的顺利进行。

三是为密切党群关系服务。贯彻执行党的十三届六中全会的决定，加强同人民群众的联系，是关系我们党和国家盛衰兴亡的一件大事。人民法院既要以清正廉洁，严肃执法，全心全意为人民服务的实际行动，加强自身同人民群众的联系，又要充分发挥审判职能，肃贪倡廉，惩治腐败，审判处理好影响党群关系的重大案件，维护党和国家的形象，为密切党群关系作出积极的贡献。

四是 of 依法治理服务。依法治国是我们党和国家的既定方针。人民法院作为审判机关，要积极配合党政机关和有关部门，广泛开展社会主义法制宣传教育，搞好社会治安综合治理，及时审判各类案件，调处纠纷，为依法治省、依法治市、依法治县、依法治乡等提供法律服务和法律保障。

各级法院都要紧紧围绕这四个服务开展工作，充分发挥好四个方面的职能作用：

一是专政制裁作用。就是要正确适用法律，打击敌人，制裁一切违法犯罪行为。要切实抓紧抓好刑事审判工作，坚持不懈地

开展“严打”斗争，坚定不移地执行依法从重从快和依法从严的方针，严厉打击一切严重危害社会治安、严重破坏经济的犯罪分子。同时要坚持打防结合，在预防犯罪、减少犯罪方面下功夫。

二是调节疏导作用。就是要运用法律手段，正确、及时、合法、妥善地解决各类纠纷，保护合法权益，调节社会关系，疏导化解矛盾。要大力加强民事、经济、行政、铁路运输、海事和告诉申诉审判工作，特别是经济审判工作要有新的突破。当前要积极参与依法清债工作，为改革开放和经济建设排忧解难、保驾护航。

三是宣传教育作用。就是通过对案件的审判处理和其他各种方式，教育、引导公民和法人忠于社会主义祖国，自觉遵守宪法和法律，积极同各种违法犯罪行为作斗争。法律规定的公开审判、公开宣判，是发挥审判工作教育导向作用的基本形式，要充分运用。要认真研究审判艺术，不断提高庭审水平，努力实现审判一案教育一片的社会效果。要重视并善于运用电视、广播、报纸等新闻舆论工具进行法制宣传。各地在实践中创造的其他有效方式，也要很好地坚持下去。

四是司法参谋作用。就是发挥人民法院熟悉法律、熟悉案件情况的优势，为党、政领导机关依法治理、依法行政，当好参谋。对审判工作中发现的影响改革、建设、社会管理及党群关系等方面的重大问题，要及时向党政领导机关和有关部门提出建议，供领导决策和指导工作参考。

三、更新观念，改革创新，不断探索做好法院工作的新路子

坚持改革开放，是党在社会主义初级阶段基本路线的重要内

容之一。国家的发展靠改革，人民法院的发展同样靠改革。马克思主义的唯物史观告诉我们，上层建筑必须适应经济基础。人民法院是国家上层建筑的重要组成部分，它的全部工作只有适应社会主义经济基础的发展，才能有无限的生命力和广阔的前途。改革开放以来，我国的政治、经济和社会生活都发生了重大变革，人民法院过去长时期形成的一套思想观念、工作方式以及制度、体制，已经不能完全适应新形势、新任务的要求。因此，更新观念，改革创新，不断探索做好新形势下法院工作的新路子，是摆在我们面前的一项重大课题。我们要克服因循守旧、无所作为的思想，发扬开拓创新、锐意进取的精神，增强改革的紧迫感和责任感。

当前法院工作的改革要紧紧围绕保证严肃执法，提高办案质量和效率，充分调动广大干警的积极性，全面、有效地发挥审判工作职能作用来进行，可从以下几个方面入手：

（一）拓宽服务领域，强化服务功能

打击敌人，保护人民，惩治犯罪，服务四化，是人民法院的基本职责。正确、合法、及时地审判处理好各类诉讼案件，是人民法院的基本任务。“审判就是服务”，这个观点是对的，但又不全面的。我们在高效率、高质量审理好各类案件的同时，还应当努力拓宽服务领域，强化服务功能，实行全方位、高层次服务。潍坊中院提出，凡是党委要求办的，人民群众迫切需要办的，又是法律允许办的事，都要积极去办。我认为这符合拓宽服务的精神。从各地介绍的经验看，拓宽服务领域，强化服务功能，当前要注意研究抓好以下几点：

一是强化超前服务和延伸服务。超前服务就是主动出击，采取多种方式，广泛开展法制宣传教育，针对可能导致矛盾纠纷的情况，“提前介入”，调查研究，提出解决和预防的措施，主动化