

人民法院工作丛书



法院管理概论

郭纪胜 著

人民法院出版社

• 人民法院工作丛书 •

法 院 管 理 概 论

郭纪胜 著

人 民 法 院 出 版 社

一九九二年十一月

(京) 新登字051号

责任编辑: 郭继良

技术编辑: 姚家清

封面设计: 刘承汉

法 院 管 理 概 论

郭纪胜 著

人民法院出版社出版发行

新华书店经销

北京东华印刷厂印刷

787×1092毫米 32开 8印张 170千字

1992年11月第1版

1992年11月第1次印刷

印数: 00001——10000

ISBN 7-80056-160-7/D·339 定价: 3.90元

人民法院工作丛书说明

党的十一届三中全会以来，随着我国社会主义法制建设的不断加强并日趋完善，人民法院的组织建设、业务建设、干部队伍建设也有很大发展，法院的各项工作积累了许多宝贵的经验。为了使这些经验系统化，便于各地法院干部相互交流学习，加强法院工作，我们约请有关法院具有较高理论水平和较丰富实践经验的同志，对法院各项工作，编写一套法院工作丛书。这套丛书从法院工作的各个侧面来逐一回答“怎样做好”的问题。例如，“怎样做好审判员工作？”“怎样做好书记员工作？”“怎样做好执行工作？”“怎样做好信访、接待工作？”等等，当然具体书名可能有变化。回答每一个问题时，作者都从法院工作的实际出发，力求将新情况、新经验总结进去，写出新意，避免套话。每个问题自成体系，独立成册，每册在15万字左右。这套丛书具有很强的实用性、针对性，是从事法院工作的同志必备的参考书，也是了解和研究法院工作规律的重要参考资料。

人民法院出版社

一九九一年四月

目 录

绪 论	(1)
第一章 加强和改善党的领导是法院管理工作的 根本原则	(11)
第一节 在法院管理工作中, 必须始终坚持 党的领导	(11)
第二节 充分发挥党的各级组织机构的职能 作用	(19)
第三节 深入开展灵活多样、切实有效的思 想政治工作	(26)
第二章 法院管理的基本原则	(33)
第一节 依法管理的原则	(33)
第二节 从实际出发的原则	(37)
第三节 民主管理的原则	(41)
第四节 科学管理的原则	(44)
第三章 法院管理的体制	(48)
第一节 法院管理的职责范围	(48)
第二节 管理机构的人员配备	(52)
第三节 正确处理管理工作中的几个关系	(62)
第四章 法院管理的运行机制	(69)
第一节 计划	(69)
第二节 组织与协调	(77)
第三节 指挥	(81)

第四节	监督.....	(85)
第五节	关于目标管理的问题.....	(89)
第五章	法院管理的决策.....	(96)
第一节	决策的概念和类型.....	(96)
第二节	决策的程序.....	(100)
第三节	设置合理的决策机构, 提高科学 决策水平.....	(107)
第四节	加强信息管理, 更好地为决策工 作服务.....	(114)
第六章	审判机构管理.....	(120)
第一节	最高人民法院对全国各级审判机 构的宏观管理.....	(120)
第二节	各级法院对内部审判组织的微观 管理.....	(130)
第三节	人民法庭的设置管理.....	(136)
第七章	审判人员管理.....	(141)
第一节	法官管理与行政干部管理的异同.....	(141)
第二节	法官的资格、来源、待遇、晋升 和奖惩.....	(143)
第三节	法官的调配、任用、考核.....	(154)
第四节	建立有中国特色的法官管理体制.....	(158)
第八章	审判人员的教育培训.....	(162)
第一节	法院干部队伍的现状和教育培训 的目标.....	(162)
第二节	教育培训的主要方法.....	(168)
第三节	正确处理几个关系.....	(177)
第九章	审判条件管理 (一)	(182)

第一节	司法鉴定管理	(182)
第二节	法院统计管理	(188)
第三节	诉讼档案管理	(194)
第四节	图书资料管理	(198)
第十章	审判条件管理 (二)	(202)
第一节	法院的基本建设	(202)
第二节	法院的物资装备	(211)
第十一章	法院经费管理	(217)
第一节	法院经费的分类	(217)
第二节	法院经费困难的主要原因	(222)
第三节	解决法院经费困难的主要途径	(225)
第四节	完善法院的经费管理职能	(227)
第十二章	法院工作的现代化问题	(233)
第一节	现代化的意义和现状	(233)
第二节	法院工作现代化的近期目标	(235)
第三节	法院工作现代化的远景设想	(240)
后 记		(245)

绪 论

人民法院是国家审判机关，是社会主义国家机器的重要组成部分，在党的领导下，依法行使国家审判权，对各类案件进行审判。担负着运用法律武器，惩罚犯罪、保护人民、维护国家、集体和公民个人的合法权益，为社会主义现代化建设保驾护航的繁重任务。同时也担负着运用法律手段，调处民间纠纷和社会经济活动，参与社会治安综合治理的重要职责。因此，法院工作开展的好坏，直接关系到能否保持和维护安定团结的政治局面和良好的社会秩序以及人们正常的生活秩序，关系到我国社会主义社会的长治久安和现代化建设任务的顺利完成。

法院的中心工作是审判，即通过审判活动调整多种社会关系，为社会提供及时有效的法律服务，以体现出国家审判机关的职能作用。为了保证审判活动的顺利进行和审判任务的圆满完成，在法院工作中，还必须具有其他的一些工作职能，包括（1）党务工作：从政治，思想和组织等方面实现党对法院工作的领导；（2）行政工作：从基本建设、物资装备、人员经费等方面为审判工作提供各种有利条件；（3）其他一些直接为审判业务服务的工作如司法鉴定、司法统计、档案管理和图书资料管理等。我们将这些既不属于审判业务工作但又同审判业务工作密切相关，为审判工作提供

环境和条件的工作职能统称为法院管理工作。可见，法院管理工作，就是指以审判工作为中心，对审判工作赖以进行和发展的各种条件进行计划、组织、协调、指挥和监督的综合性辅助工作。法院管理工作的任务是提供和创造各种有利的条件，使各级法院能够高速、协调、灵敏、有效地运转，避免人力、物力、财力和时间的浪费，其目的是保证法院的审判工作和其他各项工作得以顺利进行，所担负的各项任务能够圆满完成。

法院管理工作，既不同于我们习惯所称的“法院司法行政工作”，也不同于一般的机关行政事务管理工作，而是为了适应审判工作的各种需要，为审判工作提供和创造有利条件的综合性辅助工作，它包括如何在法院工作中实现党的领导的工作，如何合理地设置审判机构和配备审判人员的工作，如何更好地为审判工作提供直接的服务的工作，以及如何为审判工作顺利进行提供基本建设、物资装备和业务经费的工作，如何实现法院工作的现代化的工作等各种方面。同时还应当包括如何建立职责分明，分工合理的法院管理体制和如何建立起严密、系统、科学的管理运行机制和管理决策体系等。

建国以来，我国的法院管理工作经历了一个颇为曲折的发展过程。1954年第一次全国人民代表大会通过的《中华人民共和国宪法》中规定：“人民法院独立进行审判，只服从法律。”同次会议通过的《人民法院组织法》中规定：“各级人民法院的司法行政工作由司法行政机关管理。”（法院司法行政工作，指各级法院的审判机构设置、审判人员的配备以及法院审判工作所需的物资装备、业务经费、教育培训、基本建设等管理工作，是法院管理工作中除党的领导工作和

直接为审判业务服务的工作外的主要管理职能)。1959年4月,第二届全国人民代表大会第二次会议通过了关于撤销司法部的决议,决定:“原司法部主管的工作交由最高人民法院管理。”法院管理工作才开始全部由法院自行管理。十年动乱期间,人民法院被彻底砸烂,所谓管理工作也荡然无存。1973年开始恢复法院,管理工作也随之恢复,尤其是“文化大革命”结束后,各级法院都相继设立了管理机构,管理工作发展的很有起色,到1979年已具相当规模。但到1979年7月,第五届全国人民代表大会第二次会议通过了新的《人民法院组织法》,沿用了1954年组织法中的规定:“各级人民法院的司法行政工作由司法行政机关管理。”维持了由国家司法行政机关管理法院的体制。在其后的几年中,这个体制逐渐暴露出许多无法回避的弊病,不利于审判工作的发展,引起了广大法院干警的强烈不满,一致要求改变这种体制。到1983年12月,第六届全国人民代表大会常委会第二次会议通过了《关于修改人民法院组织法的决议》,删除了组织法中有关法院司法行政工作由国家司法行政机关管理的规定。至此,法院管理工作又全部交由法院自行管理。

自1983年以来,经过各级法院几年的艰苦努力,法院管理工作从机构设置、人员配备和工作内容等方面都有了很大的发展。中级以上法院都设置了管理机构,形成了一支吃苦耐劳、勤奋好学、“能征善战”的管理人员队伍,具备了各种管理职能,在审判机构设置、审判人员管理、审判法庭和人民法庭等基本建设、交通工具等物资装备配备、法院经费管理以及司法鉴定、司法统计、法院档案和法院工作的现代化建设等方面,都取得了显著的成效。实践证明,法院管理

工作，是法院工作中同审判工作密不可分的自身管理功能，是审判工作得以顺利进行的条件和保证，无论是现在还是将来，都必须进一步加强。正如任建新院长所指出的那样：

“在我国社会主义现代化建设的历史进程中，未来的十年是非常关键的时期。今后十年，法院工作也会有很大发展，职能作用将不断扩大，审判任务将日益繁重。这就对法院的建设和管理提出了更高、更迫切的要求。因此，加强法院的建设和管理，以保证审判工作的顺利进行和执法水平的提高，就显得日益重要。”^①

二

任建新院长还指出：“改革开放十多年来，法院的审判工作有很大发展，职能作用不断扩大。与审判工作有关的法院其他工作也随之向前发展。法院队伍壮大了，工作增加了，机构增多了；另一方面，牵制法院工作的因素还不少，困难不断出现。这就使得法院的管理工作显得十分重要。我们应当认识到，目前，管理在法院工作中还是一个薄弱环节，我们基本上还是靠以往的经验进行管理，远远没有达到现代科学管理的水平。机构和人员配置不够合理、制度不健全、运行机制不尽完善等等，影响了审判工作的开展。如果我们还不认真研究和推行科学管理，那么，落后的管理和审判工作发展的矛盾就会更加突出，就会成为我们法院工作前进的一个滞后因素。”^②这是对法院管理工作的一个基本的、实事求是的评价。改革开放以来，随着审判工作的持续发展，管理工作也有了长足的进步，尤其是在加强党的领导和逐步改善法院的基本执法条件方面，取得了很大的成绩，

^{①②} 见任建新院长在第13次全国高级法院院长会议上的讲话，1991年2月。

基本上适应了审判工作发展的需要。但是，从整体上看，在法院工作中，管理工作仍然是一个薄弱环节。这不仅表现在现行的管理体制尚不够合理（包括机构和人员）、运行机制不尽完善，而且更重要的是有些法院的领导和管理工作人员还不能从更高的层次上去正确认识管理工作的重要意义和加强、改进管理对审判工作巨大的促进和推动作用，仍然满足于“配车、管钱、盖房子”，将管理工作局限在物资建设的范围之内。当然，前几年由于历史的原因，法院基础差、底子薄、欠帐太多，将管理工作的重点放在改善法院的基本执法条件上也是正确的。但随着改革开放的深入和审判工作的发展，管理工作也必须进入一个新的领域以适应审判工作的需要。否则，管理工作不但不会促进和推动审判工作，反而会影响甚至会阻碍法院工作的前进。“现在不少法院由于不重视管理，或者管理不善，机构运转不灵、职责不明、忙闲不均、纪律松弛、作风拖拉、效率不高，这已成为困扰我们的一个不容忽视的问题。”^①对此，我们已经有了深刻的教训。法院工作要进一步发展，执法水平要进一步提高，就必须加强和改进管理工作，使之真正成为顺利完成审判任务的重要保证。也正是在这个意义上，任建新院长向全国法院提出了响亮的口号：“向科学管理要战斗力，向科学管理要效率。”

三

建国以来，尤其是党的十一届三中全会以来，为了适应审判工作不断发展的需要，法院管理工作也有很大发展，在长期的管理工作实践中，我们创造并积累了许多很好的经

^① 见任建新院长在第13次全国高级法院院长会议上的讲话，1991年2月。

验，经过总结和推广，有些经验已具有普遍的指导意义，并在此基础上，正在形成具有中国特色的法院管理理论。但从总体上看，由于起步晚，基础差等历史的原因，加之前几年又将工作重点放在改善法院基本执法条件方面，使目前的管理工作还存在着许多问题，同审判工作的发展需要不相适应。因此，在今后进一步大力加强法院管理工作，进一步完善管理体制和运行机制的同时，还必须抓紧以下几方面的工作：

（一）加强法院管理理论的研究

法院管理理论是指以法律科学同现代管理学以及其他相关的社会科学和自然科学相结合，根据人民法院的中心任务和实际状况，对法院以审判工作为中心的全面管理行为进行分析、综合、研究、整理和指导，并运用现代管理科学的基本理论，对各级法院在长期的管理工作实践中所取得的成功经验进行总结和提高，从而形成一种对法院管理工作具有普遍指导意义的理论体系。法院管理理论的研究对象是法院审判工作的所依赖的各种条件、因素、环境及其组合方式，研究内容是如何对这些条件、因素、环境进行计划、组织、协调、指挥和监督，并且在此基础上探讨法院管理工作的最佳体制和最有效的运行机制，其主要任务就是使全面的管理行为逐步地科学化和规范化，以适应审判工作的需要。因此，从现在起，必须大力加强管理理论的研究。在目前条件下，可以在各级法院政策研究机构的基础上，发挥其理论研究力量的优势，开展管理工作的总体研究和专项课题研究，并以其研究成果为管理决策提供依据，为实际管理工作提供理论指导。同时，在研究中，还应当具有一定的超前意识，根据审判工作的发展方向和趋势，为管理工作的发展提供理论引导。

（二）大力加强培养高层次的管理人才

同其他任何工作一样，在法院管理工作中，最活跃也是最重要的因素是从事管理工作的人，随着法院管理工作向着更深刻也是更广阔的领域发展，培养高层次的法院管理人才，造就一支又红又专的管理人才队伍，已成为当务之急，应当引起我们的高度重视。虽然我们创办了全国法院业余法律大学和法官培训中心，举办过不同类型、不同层次的培训班、学习班等，但大都是培养审判业务的专门人才，迄今为止，还没有举办过一期以法院管理人员为主要对象，以法院管理理论为主要内容的培训班或学习班，法律业大也没有设置和讲授法院管理课程，这不能不说是法院教育培训工作中的一种缺欠，客观上对于尽快提高管理人员的政治和业务素质，培养高层次的管理人才都不利。因此，应当从现在起，有意识有计划地着手培养又红又专的高层次管理人才，建立一支素质高、能力强的管理人员队伍。在目前条件下，可以考虑在业余法律大学中设置法院管理课，对学员进行基本的法院管理理论教育，也可以抽调政治素质好、文化程度高、热爱法院管理工作的人员进行培训和轮训，或者从社会各界人士及大专院系毕业生中招收有志于法院管理工作又有一技之长的人员，经过培训考核后从事法院管理工作。对这些人员必须始终坚持又红又专的标准：红是要求其政治素质高、能够吃苦耐劳、廉洁奉公，专是要求其既要熟悉管理理论和管理业务，又要熟悉审判工作，这样才能在管理工作中充分发挥其聪明才智，作出其应有的贡献。可以相信，经过不懈的努力，这样一支高层次的又红又专的管理人才队伍，在不久的将来是完全能够建立起来的。

（三）树立科学的管理意识

随着管理理论研究的加强和高层次专门管理人才的培养，不仅会使传统的行政管理的行为方式不可避免地受到冲击，同样也会使传统的行政管理的思维方式受到冲击。这就需要我们根据法院管理工作的特点，树立起科学的管理意识，以适应其发展的需要。

1. 人才观念。在法院工作中，无论是审判业务，还是管理工作，人，都是最为活跃的因素。而树立科学的人才观念，就是要在改革开放的新形势下，去正确地认识、培养、管理和使用又红又专的人才。在这个方面，我们已经取得了许多成功的经验，形成了一套关于法院干部选拔、任用、晋升、奖惩和教育、培训、考核等管理办法。实践证明，许多管理办法符合法院的实际情况，是行之有效的。但随着改革开放形势的深入发展和法院工作任务的加重，仅有这些办法是不行的，还必须在此基础上建立起更为完善的人才管理机制，彻底克服“论资排辈”的做法和个人感情关系的影响，使真正优秀的人才，特别是优秀的中青年干部能够在平等竞争的条件下凭藉自己较高的政治素质和业务水平脱颖而出，担当重任，真正做到人尽其才，才尽其用。也应当借鉴经济体制改革中的一些好的经验，采用同优化组合和目标管理相类似的办法，充分调动每一名法院干警的主动、进取、效率和创新精神，更好地完成各自所担负的任务。同时还应当认识到，要完成法院所担负的各项任务，仅有审判人才是不行的，还必须有计划地培养研究人才、管理人才、教学人才、编辑人才、宣传人才等，这就需要更好地运用以电子计算机为中心的现代科学技术手段，建立全面的人才信息数据库，为人才的培养、使用、交流等提供科学依据，最大限度地掌握、利用、开发和保护最为宝贵的人才资源。

2.时间观念。在审判工作中，无论是对已经发生的事件进行追究，还是对可能发生的事件进行预防，都要求在尽可能短的时间内完成，时间愈短，效果愈好。从审判工作的内容看、无论是刑事案件，还是民事、经济和行政纠纷案件，由于当事人的违法或不当的行为，都会给法律所保护的社会关系造成一定的损害，对正常的社会生活秩序产生一定的影响，对于这种损害和影响，客观上也要求在尽可能短的时间内予以消除或恢复，以保证正常的社会生活秩序。任何不必要的延误，都会因事过境迁等变化而给审判工作造成一定的困难，同时也会给人民群众增加不必要的心理负担，甚至还会给社会遗留下不安定的因素。因而时间观念在这里就显得特别重要。我国的诉讼法中对于诉讼期间有明确的规定，审判机关无故超出期限不审、不判或久押不决等则是违法，因此，即使是诉讼过程中也应当严格地遵守法律的规定，在法定期限内完成对案件的审判。另一方面，对于一些民事、经济和行政案件，如果处理不及时，则可能会使矛盾激化，有的进而演变成刑事案件，甚至是恶性案件，对此已有过大量的例证。所以，通过审判工作，对可能发生的事件进行预防，也要求在尽可能短的时间内进行和完成，在这里，“时间就是生命”就不仅仅是包含有丰富的经济内容，而且包含有丰富的社会政治内容，有时甚至是真实情况的写照。在法院管理工作中，就是要从审判工作的这种实际需要出发，根据审判工作对于时间的要求，努力创造并提供一切有利的手段，以保证审判工作的迅速、灵敏、有效。特别是在交通、通讯、信息、统计、鉴定和其他管理工作中，对于“时间”问题的认识，丝毫也不能有一刻的松懈。

3.物资保障观念。同其他工作一样，审判工作也离不开

一定的物资条件作为自己进行和发展的物资基础。但和其他工作所不同的是，审判工作不仅需要常备的交通工具、通讯设备、办公设备和行政经费，而且还需要一些专用的物资装备和业务经费，如武器械具、先进的通讯联络工具，用于司法鉴定的科学仪器设备、档案管理设备、法院统计设备、审判业务经费，以及审判法庭和人民法庭等专项基本建设等，这是保证审判工作能够顺利进行的重要物资条件。既要满足和逐步改善法院的基本执法条件，也要有目标、有计划地引进和运用现代科学技术设备，逐步实现法院各项工作的现代化。所以，在管理工作中，必须自始至终地紧紧围绕着审判工作这个中心，最大限度地满足审判工作在物资装备、基本建设和业务经费方面的特殊需要，为审判工作的进行与发展提供可靠的物资保障。

4. 科学技术观念。以电子计算机为中心的现代科学技术已经在各门各类的管理行为中得到广泛的运用，并已经取得了巨大的经济效益和显著的社会效益，这就使我们不得不认真地考虑如何将现代科学技术手段引入法院工作。我们应当充分利用以电子计算机为中心的现代科学技术信息容量大、分辨能力强、查询速度快和通信联络灵等特点，使之直接为法院工作服务，应当使现代科学技术同丰富的管理经验有机地结合起来，促使工作的质量和效率都有一个大的进步，使全部的法院工作能够迈上一个新的台阶。因此，在管理工作中必须具有这种科学技术观念，不失时机地在法院工作中运用现代科学技术手段，逐步使法院工作建立于现代科学技术的基础之上。实现法院工作的现代化，这是法院工作可望又可及的发展前景，是法院管理工作的重要任务之一。