

法治追梦

来自一名基层人民法院院长的报告

覃红卫 / 著



Pursuing Rule of Law

人民法院出版社

Pursuing Rule of Law



法治 追梦

覃红卫 / 著

来自一名基层人民法院院长的报告

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

法治追梦:来自一名基层人民法院院长的报告/覃红卫著. —北京:人民法院出版社,2011.9

ISBN 978 - 7 - 5109 - 0289 - 5

I. ①法 II. ①覃… III. ①法院 - 工作 - 中国 - 文集 IV. ①D926.2 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 181224 号

法治追梦

——来自一名基层人民法院院长的报告

覃红卫 著

责任编辑 兰丽专
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)67550626(责任编辑) 67550558(发行部查询)
65223677(读者服务部)
网 址 <http://courtpress.chinacourt.org>
E - mail courtpress@sohu.com
印 刷 三河市国英印务有限公司
经 销 新华书店

开 本 880 × 1230 毫米 A5
字 数 256 千字
印 张 9.5
版 次 2011 年 9 月第 1 版 2011 年 11 月第 2 次印刷
书 号 ISBN 978 - 7 - 5109 - 0289 - 5
定 价 35.00 元

版权所有 侵权必究

在基层政法战线上执著前行（代前言）*

——记湖南省桃源县人民法院院长覃红卫

打开电脑，翻开报纸，查阅文件，习惯性地掏出随身携带的便笺，看到紧要处，迅速记下来。或标题，或大意，或词句。闲暇之余，不时看一看，读一读。写作时，会议上，每每信手拈来，皆能有条不紊。

多年来，湖南省桃源县人民法院院长覃红卫一直保持着这样的习惯。尽管工作再忙，不论会议再多，他都坚持着。“勤奋使人进步”，公安警校毕业的他，凭着对法律的兴趣，对政法工作的热爱，对基层政法工作实际深入思考，学习研究法学理论孜孜以求。他坚持自学考试，先后取得了法律专科、本科文凭，通过了国家司法资格考试，在职攻读湘潭大学法律专业硕士研究生并获得硕士学位。他多年来在省级、国家级专业刊物上陆续发表20多篇学术论文，其他调研文章30多篇。他曾作为基层特邀代表参与了修改民事诉讼法“先予执行”制度改革课题组，现被湘潭大学房地产法研究中心聘为研究员，成为一名理论与实务兼备的“学者型领导”。

政法战线上的“老兵”

发表文章多了，办理案件影响力大了，工作荣誉奖项多了，外界对他的关注度也渐渐高了。在面对新闻记者的采访时，覃红卫总会说：“我只不过是一名基层政法战线的普通老兵。”的确，

* 原载《中国审判》2010年增刊。

他已经在基层政法战线上整整奋斗了20多个春秋。

公安警校毕业后，他被分配到县公安局工作。后在乡镇、人大、政法委、法院工作，先后担任乡镇镇长、县综治办副主任、人大常委会法工委副主任、办公室主任、县法院常务副院长、县委政法委常务副书记等职务，2005年8月起任桃源县人民法院党组书记、院长。

“每段经历都是一笔无形的财富，而且往往过后才能感受其益。”他在与年轻干警交流时这样说，鼓励教育年轻干警立足本职，做好工作，找准定位，为将来的发展打下基础。他对别人这样说，自己也是这样做的。

公安警校的训练，公安刑侦、预审的工作经历，练就了他的雷厉风行、坚毅果敢；在乡镇工作的锻炼，培养了他的深入群众、贴心为民的作风；人大工作的历练，加深了他对民主法治、权力制约的认识；政法委工作的磨砺，培养了他从容面对社会矛盾、妥善调处各类纠纷的能力。热爱法律工作、笃信法治理念的他进入法院工作后，工作开展得有声有色。他坚定地认为，如今社会处于新的转型期，各类矛盾错综复杂，唯有坚持法治理念，以法治国，依法治县，才可适应飞速发展的经济社会，方能保障人民群众的合法权益。为此，他还在繁忙的工作之余，对法学理论、法律职业的法治观进行了深入研究，并撰写了多篇有影响的理论文章，如《双务合同履行抗辩权制度论析》（发表于2003年《中国新时期人文科学优秀成果精选》）、《法律职业者的法治观与程序正义理念》（发表于2005至2006中国依法行政年鉴）、《和谐语境中领导干部依法治国法治观的法理辨析及实践建构》（发表于2008年《湖南法学》第3期）。

如今，年近五旬的他，仍然坚守在政法工作一线，亲自办案，主动走访当事人，深入基层开展调研，一如既往地探求化解社会矛盾、维护稳定大局的更为有效的途径与方法。来到桃源后便遇到了一宗被称为“湖南破产第一街”的房地产破产案子，几年来，他一方面积极协调各方关系，慎重处理这一系列案件；一

方面认真钻研破产法理论，注重运用破产预防程序，保护生产力。该案在债务与债权人无法达成和解协议、亦无人申请重整的情况下，法院指导管理人继续履行建筑施工合同，将债务人的“半拉子工程”继续完工，昔日的“烂尾街”变成了初具规模的商业区。该案件取得了良好的法律效果与社会效果，他的破产法理论知识也日益丰富，最近撰写的一篇题为《房地产公司破产清算实务问题研究——以债权人申请破产清算为视角》的论文，刚一面世，便被多家媒体争相刊载。

普通的基层工作者

“身处基层，我们的职责与任务就是处理基层的事务，化解基层的矛盾，服务基层的群众，维护基层的稳定。在各级政法机关尤其是法院系统，我们与百姓的距离最短，与群众的关系最亲，我们的工作必须从小事做起，从人们关注的点滴做起。”在全院“人民法官为人民”主题实践活动动员大会上，章红卫如是说。

熟知他的人人都了解，他不仅穿着朴实，作风也朴实。确实，虽然身处法院院长之位，但他在吃穿上从不讲究，不认识他的人第一眼很难将他从平头百姓中分别出来。有人私下开玩笑说，现在农村里生活水平提高了，大部分村民都比他穿着要好、要讲究。用他自己的话说，“这样很好，与百姓、与当事人打交道时，能消除他们的心理障碍，更能拉近彼此间的距离，更有利于基层群众工作”。他从来没有架子，从不高高在上，热心接待群众，平等对待干警。每逢作报告，在大会上讲话，他从不带稿子，以带有较强石门口音的普通话，以最通俗的语言，最浅显的道理，最翔实的数据，传达上级精神，指明工作现状，明确规划蓝图。“听章院长作报告，从不感觉枯燥，而且每次都很有收获。”刚进入法院不久的干警小梁这样说道。

“我是一名普通的基层政法工作者，百姓既是我们的工作对象，更是我们的服务对象。我们没有资格讲大话，群众不需要大

道理。我们一定要将每件案子办实，将群众的诉讼需求办好，将司法为民落到实处。”面对记者采访时，他再次表明了亲民为民的态度与观点。在深入开展“人民法官为人民”主题实践活动中，他率领该院全体干警，坚持民生司法理念，采取了一系列行之有效的措施：建立便民诉讼网络，在各乡镇设立审判执行工作联络站，深入田间、山村开展巡回审判；立足山区实际情况，开设午间法庭、假日法庭，方便远道群众诉讼；创设简易民事审判庭，实行繁简分流，构筑简易民事案件的快速处理机制；开展司法救助工作，为弱势群体的当事人启动司法救助程序；走访案件当事人，慰问特殊群体，等等。

追求“最公道法院”

“公道，就是追求司法的公正、和谐、高效、廉洁。我们提出的最公道法院的奋斗目标，要以民生司法为基础，要以人民群众的满意为标准。只有老百姓说好，才是真正的好。我们法官虽然被俗称为判官，但在这个问题上，不能由我们自身来评判。”

2005年上任伊始，覃红卫在与全院干警第一次见面时提出了“三个法院”（学习型法院、和谐法院、最公道法院）的创建目标，并对“最公道法院”进行了阐释。

五年多来，他率领班子成员与全体干警一道，坚持以创建“三个法院”为奋斗目标，树立“公信立院、科技强院、和谐兴院”的理念，秉承“文化育警、政治建警、从严治警”的方针，加强思想教育，狠抓内部管理，大胆革故鼎新，充分发挥审判职能作用，全面提升司法能力和司法水平，积极争创全省优秀法院。

抓理念教育。深入开展社会主义法治理念教育和“人民法官为人民”主题实践活动，引导干警树立正确的司法理念，自觉地坚持司法为民，人民利益至上，时刻做到执法想着人民群众，诉讼方便人民群众，办事想着人民群众，心里装着人民群众，司法活动更加亲民、便民、利民、惠民，使人民法院工作获得不竭的

动力和源泉。

抓机制建设。不断完善符合司法工作特点的法官岗位目标考核机制，奖优罚劣，营造争先创优的良好氛围；不断完善审判管理，建立案件审理追踪考核机制，确保审判职责公正、高效履行；探索建立健全多元纠纷解决机制，加强诉前调解与诉讼调解之间的有效衔接，解决案多人少的矛盾；大力推进阳光司法，提高人民陪审员参审率，完善庭审旁听制度，加大裁判文书网上公开力度，建立电子邮箱、定期调研、重大疑难案件征询市民意见等各种民意沟通渠道，广泛听取民意，接受各种形式的监督；实施科技强院规划，继续推进信息化建设，全面完成人民法庭达标任务，进一步提高物质装备水平；全面推行人员分类管理，建立符合司法规律的司法人事管理制度，不断提高司法保障水平。

抓实践创新。继承和发扬“马锡五审判方式”优良传统，完善巡回法庭、午间法庭、假日法庭等便民服务措施，彰显司法的人民性；坚持司法被动性与能动性的辩证统一，未雨绸缪，因时而动，积极作为，妥善审理金融危机引发的各类案件，促进经济平稳较快发展；大力推进立审执协调配合机制，完善消极执行问责制，大胆试行劳务抵债、以租抵债等新型执行方式，确保执行工作实现新突破。

文字是有限的，但却能给人充足的想象空间；数据是枯燥的，但却能直观地彰显奋斗的结果。自从覃红卫任院长以来，桃源县人民法院取得了一个又一个的佳绩，带来了一串又一串的喜悦，赢得了一片又一片的掌声。全国执行工作先进个人、全国优秀司法警察；全省法院司法状况第四名、法官形象测评第七名、全省人民法庭建设、“两庭”建设先进单位、全省集中清理执行积案工作先进集体；全市法院“五个一流工程”第一名、执行工作第一名、司法状况第一名；连续三年获评全县目标管理红旗单位、综治维稳先进单位等，各项荣誉纷至沓来。全省法院《企业破产法》司法解释征求意见座谈会、全市法院院长会议、司法调解工作现场会、清积工作现场会、信息宣传工作座谈会等多次选

择在桃源县人民法院召开。2008年，他本人被常德市委、市政府授予“平安建设功臣”荣誉称号，并记二等功。2010年6月，在全省法院队伍建设工作会议上，桃源县人民法院被湖南省高级人民法院授予了“全省优秀法院”荣誉称号。

面对骄人的成绩，手握沉甸甸的奖牌，覃红卫显得仍然是那么的坦然，那样的冷静。“近年来，在大家的共同努力下，桃源县人民法院取得了一些成绩。但这只能说明我们前段的工作取得了一定的进步，并不能说已经做好了、完善了，还有许多工作需要我们加倍努力、继续奋斗。因为形势在变，社会在变，群众的需求也在变。”在年度总结大会上，他提示干警要清醒地认识到存在的不足。

“没有最好，只有更好。‘最公道法院’是我们的理念，是我们的追求，更需要我们不懈实践。‘公道自在人心’。我们将执著追求，继续奋斗，不断向前。”桃源县人民法院必将在这一理念的指引下焕发出更大的活力，继续谱写“最公道法院”的新篇章。

目 录

在基层政法战线上执著前行(代前言)	
——记湖南省桃源县人民法院院长覃红卫	1
理论探讨篇	
法律职业者的法治观与程序正义理念	3
和谐语境中领导干部依法治国的法理辨析及实践建构	18
紧扣三项重点工作 深化三个法院建设	
——在全国法院深入推进“三项重点工作”院长 论坛上的发言	34
从“法制”到“法治”观念的进化	
——兼谈依法治国方略	40
加深对社会主义民主与法制的认识 增进依法办事的自觉性	49
论基层人民法院接受人大监督的方式	56
只有掌握矛盾分析的方法 才能克服形而上学片面性	
——兼谈国家机关的权力运行机制	62
治于学校、稳之根本的法制思考	66
试论行政附带民事诉讼	74

实务研究篇

双务合同履行抗辩权制度论析	81
房地产公司破产清算实务问题研究	
——以债权人申请破产清算为视角	122
公开帮教实践及其法律问题探讨	141
关于建立人身伤害案件的赔偿法律程序探讨	149

调研成果篇

对基层法院落实人民陪审员制度的调查与思考	
——来自湖南桃源的调查报告	155
对基层人民法院贯彻科学发展观落实司法为民措施的	
调查与思考	168
关于县级人大常委会机构设置的思考	174
对国家权力机关组织执法检查的几点刍议	179

附录：

一、媒体宣传报道	185
二、法院工作报告	225

后 记	292
-----	-----

理论探讨篇

法律职业者的法治观与程序正义理念*

同志们，下午好：

今天，我以一名普通法律职业者的身份，结合此次开展的社会主义法治理念教育活动的实际，在此为大家作一个交流发言，也为我院即将举行的“最公道法院建设论坛”活动提供一些信息背景资料和参考，共同探讨如何实现“最公道法院”建设目标的问题。下面围绕法治理念和程序正义（公正）两个主题，分四大部分来论述：第一，法治及法律职业者的法治观的问题；第二，对公平、正义、公正的语词考究及本意分析；第三，程序正义（公正）的解读，特别是作为一名法律职业者，为什么要强调程序正义的问题；四是进行换位思考，从当事人的角度来探讨程序正义的问题。

一、法治的涵义及法律职业者的法治观

今天在座的各位都是从事法律的职业者，无论是资深的法官，还是年青的学院派，对“法治”一词都有自己的深刻理解。《牛津法律大辞典》认为：“法治，是一个无比重要的，但尚未被定义，也不是随便就能定义的概念，它意指所有的权威机构、立法、行政、司法及其他机构都服从于某些原则。”但我今天想从职业者的角度来探讨法治观问题。关于“法治”一词，我原先以为是20世纪80年代后期我国才开始提出，但后来我从网上查到，

* 原载《2005-2006中国依法行政年鉴》。

我国“法治”一词的提出应是在1979年《中共中央关于实施刑法和刑事诉讼法的指示》这一文件里。我十分庆幸我们国家在刚刚经历过十年浩劫之后，就旗帜鲜明地提出了“法治”，而不仅仅是“法制”的概念。但从法理学的角度来看，法治问题的重视提出，应该是20世纪80年代后期的事情。1990年，我在人大工作时有幸被派往北大参加了一个高级研讨班，从那时起我就对“法治”问题有了浓厚的兴趣。昨天，我从网上查询关于“法”的信息，共搜索到5240万条，关于“法治”，搜索到1110万条，关于“法制”，共搜索到2310万条。可见，关于法治的问题是全社会都十分关注的热点、焦点问题。从国外来看，“法治”一词最早可追溯到古希腊时期，见诸于文字、有文字可查的是亚里士多德的“法治优于一人之治”的论述，但他的关于法治的论断，并不等同于我们今天所谈论的现代法治理念的观念。

（一）法治概念的内涵及对法治观的理解

什么是“法治观”？对此的理解有不同的学说或看法：（1）法治是一种理想，是一种观念中的理想，是人类关于社会状况的价值取向、理想追求和坚定信念，并且因时代不同而有差异；（2）法治是一种理想的社会形成和秩序类型。意味着法律的普遍性和至上性。法治是排斥任何形式的专横和专制的。我国古代很早就有了法律，但那只是一些条文，并不是治理国家秩序的方法。“法治”要求所有人们的社会、经济，尤其是政治生活都要纳入法制的轨道。最近讨论最多的关于“法治”问题，就认为“法治”应先治官，约束政府的权力，也有教授说：法治是一种过程，也是一种生活，它深入人们生活的每个领域。只管老百姓的法律，不是法治，应包括权力在内。这里我想强调一点，党对政法工作的绝对领导，无疑是正确的，但还应补充一句，必须是在宪法和法律允许的范围之内进行。西方有句名言：国王是在万人之上，但应在神和法律之下；（3）法治意味着用以治国的法律，不仅要遵循法律的基本原则，更要体现法的精神。那么，法的精神是什么呢？它包括公平、正义、自由、平等、安全和秩

序。国外有善法、恶法之分，比如说希特勒发动世界大战有立法，美国攻打伊拉克也有法，虽然形式上都有“法”，但并不是我们今天所讲的法治社会中的“法”。是否能称为“法”，要看它是否符合正义，但从某种意义上说，法治没有严格的对错之分；（4）法治意味着宪法至上，真正确立宪法之根本大法的政治格局，是现代法治的基本要求。并建立一套行之有效的违宪审查机制。要将根本大法作为政治纲领，但由于我们国家的立法体系中，立法部门过多，对自身的利益分配难免存在不公，造成违反宪法的现象时有发生，这就要有相应的机制予以纠正或制裁；（5）法治意味着对政治权力的制约，意味着法律支配权力，意味着有一种有效的权力制约机制的建立；（6）法治意味着司法独立和高素质的法律职业者的存在，用司法的机制达到约束政府权力的目的。但司法机制是否约束政党呢？我认为，这部分职能不能完全由司法来承担，应从制度层面去落实，司法脱离了政党的领导是不正确的，它只制约政府，对一个政党的合法性和正当性的判断，只要老百姓认同，只要宪法予以认可，它就是正确的，所以对独立司法与党的领导关系应重新解释；（7）法治意味着全社会在行为上严格守法，在思想上信仰法律，特别是要信仰法律。不能将法律视为一种手段或工具，而是一种目的，它不仅是只治人、管人、惩罚人，更不能片面将法理解为刑法。以上是我关于法治涵义内容的理解。

（二）对法治实例的分析、理解

为便于大家的理解，我想从国外的几个例子来进一步说明对“法治”的理解问题：

1. 苏格拉底的故事：苏格拉底是公元前四世纪古希腊著名的哲学家、法学家，他最大的特点是口辩术，擅长用“讥讽”和“助产术”式来讽刺别人，是一位雄辩家。由于他的言论引起了当时的政府的强烈反感，一些“诡辩学者”就用雅典荒诞不经的法律来控告他，后来将他逮捕，认为他对诸神不敬，判处他死刑，令他服毒而死。他的学生认为他被判处死刑是不公正的，于

是设法营救，并制订了周密的逃跑计划，他完全可以逃脱。但他反问前来营救他的学生：越狱是正当的吗？对一个被判有罪的人来说，即使他确信对他的指控是不公正的，那逃避法律的制裁难道就正当了吗？在他看来，即使是不公正的法律，他也坚决服从，这是对法律信仰的坚定信念，最后他还是服毒而死。苏格拉底还有一段著名的推理，他认为：逃跑是直接对法律制裁的违抗或逃避；逃跑即违背了自己遵守法律的诺言；遵守国家的法律犹如遵从自己的父母一样。

2. “磨坊的故事”。1860年，在德国威廉一世的统治时期，威廉一世来到波茨坦修建了一座宫殿，一天，他在宫殿漫步时，发现附近邻居的一间小磨坊与其宏伟宫殿四周的风景极不相称，于是他派人去找磨坊的主人去谈，要将其磨坊卖给国王。主人不愿意，因为他说是祖业，国王又派人去，说可以高价购买磨坊，磨坊主仍不肯。于是，威廉一世派人强行拆除了磨坊。磨坊的主人没有阻拦，却将国王告到法院，法院判令国王应恢复重建磨坊。后来，国王感叹：我也有不冷静的时候，好在我们国家有法院的独立和好的法官。国王的儿子威廉二世上台后，磨坊主人的儿子写信给二世皇帝，称因经济困难想卖掉磨坊，威廉二世回信说：“尊敬的邻居，你的信已收悉，你的磨坊我不能买，它不仅是你的祖业，也是我们国家法治的标志。你有困难，我借给你6000马克。”在今天的德国，也仍然保留着这间磨坊，它是法治和司法独立的象征。

3. 林肯的演说词。美国前总统林肯在一次演讲中说：“让我们每个人的母亲，当其坐在她膝盖上的婴儿呀呀学语的时候，就使他呼吸在尊重法律的空气中吧！让尊重法律的意念，教导于学校、传播于教堂、宣扬于立法的议场；让她实施于法庭，让她成为国家的政治宗教，让老年的、年青的、富的、穷的、男的、女的，所有不同语言的，都愿为她这一祭坛而牺牲吧！”在他们看来，法治是一种理念，是一种宗教，是一种信仰，是全社会的事，从小就要培养人们的法治观念。