

中级人民法院审判实务与理论研究丛书之十



SI FA SHI YE XIA DE SHE HUI GUAN LI CHUANG XIN

司法视野下的 社会管理创新

康宝奇 主编



人民法院出版社

西安市中级人民法院审判实务与理论研究丛书之十

司法视野下的 社会管理创新

康宝奇 主编

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

司法视野下的社会管理创新/康宝奇主编. —北京:人民法院出版社, 2012. 3

(西安市中级人民法院审判实务与理论研究丛书; 10)

ISBN 978 - 7 - 5109 - 0397 - 7

I. ①司… II. ①康… III. ①社会管理—研究—中国

IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 025801 号

司法视野下的社会管理创新

康宝奇 主编

责任编辑 贾毅

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) 67550542 (责任编辑) 67550558 (发行部查询)
65223677 (读者服务部)

网 址 <http://www.courtbook.com.cn>

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 890 毫米 × 1240 毫米 A5

字 数 405 千字

印 张 15

版 次 2012 年 3 月第 1 版 2012 年 3 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5109 - 0397 - 7

定 价 36.00 元

版权所有 侵权必究

编委会名单

编委会主任	康宝奇			
副主任	李志强	常西岭	杜豫苏	赵海峰
	朱荣华	石熠	侯建	马鲁惠
	吴登武	刘天运	司撑良	王保民
委 员	李文学	郑怡	张鲁南	武俊杰
	刘芳	陈学义	周宪勇	王志彬
	崔立新	孙剑博	程振亚	张曼慧
	常青	陈子欣	唐洁	岳晓路
	刘建荣	姚建军	严惠仁	王乐群
	张秦生	邢锐飞	刘明哲	刘庚强
	田克成	金叶善	张亚飞	阎康娃
主 编	康宝奇			
常务副主编	杜豫苏	高伟		
副 主 编	杨凤生	赵旭忠	黄大卫	庞疾风
	王西平	何育凯	季立耘	

前 言

屈指数来，西安市中级人民法院每年一届的“审判实务与理论研讨会”即将走过10年的光辉历程。研讨会所取得的成就有目共睹，卓著可鉴，真可谓：十年磨一剑，不尽法治情。每每翻阅西安市两级法院的每一部法官专著，都能深深感悟到，时光流逝所洗去的只是漂浮的铅华，研讨会积淀下的是经得起历史考验与实践检验的智慧精华，奉献的是基于司法理性的比较思索，谱写的是立足司法现实的问题思考与应对探索的新篇章，是司法视野下法院参与和推进社会管理创新的理性诠释与实践表达。

自2002年开始，康宝奇院长带领西安中院新一届党组，立足社会变革和转型时期社会矛盾凸显的新趋势，立足司法实践的新情况，回应社会公众的新需求，开拓了一条审判实务与理论创新的成功路径。他们始终坚守着司法的理想与信念，关注着社会的新变化和人民群众的新期待，知难而进，迎难而上，从问题应对到机制创新，审判管理创新之路越走越宽。梳理每年的研讨会主题，就会发现西安中院理论创新的基本特点：从“民商事审判的前沿问题”的开局，到“专业化合议庭建设”、“类型化案件研究”、“恶意诉讼的识别与治理”的主题伸展；从开创全面审理“农村集体经济组织收益分配纠纷”的先河，到物权法实施的法律问题应对；从司法技能的“裁判方法论”的探讨，到“司法良知”法官素养的建设……其中的“能动司法”、建设“学习型法院”、衡平司法等理念，更具前瞻性和创新性。可以骄傲地讲，西安中院每一届的研讨会主题，无不彰显着西安中院党组和两级法院法官勇于创新的责任意识和发展眼光，无不彰显着他们敢于担当的职业精神和司法

智慧。

改革创新是时代精神。置身坚持科学发展观、构建和谐社会、推进“三项工作”大局中的人民法院，如何科学理性、能动有效地做好司法审判工作一直是西安中院党组一班人近年来深度思考、不断探索的课题。从践行以“十率五快”为核心的审判绩效管理的“十大机制”，到以月结、季结和年结“动态考核”为基本的“均衡结案”；从加强以业务技能为主的法律知识学习，到以“司法良知建设纲要”为统领的“法院文化建设”等一系列探索性的新举措，为西安市两级法院充分发挥审判职能、服务保障西安经济社会稳定、和谐发展提供了充分的助推之力。为了进一步提高全市两级法院党组有效推进“社会管理创新”的组织管理水平，统一全市两级法院广大法官参与“社会管理创新”的积极性、能动性，探索总结全市两级法院社会管理创新的有益经验和行之有效的创新举措，在西安中院研究室的精心组织下，经过反复征求意见和集体研究，西安中院党组又将2011年第十届研讨会的主题确定为“司法视野下的社会管理创新”。该主题已经西安市法学会评审，并成功确定为该学会的“社会管理创新与法治建设”研讨活动专项课题。经过两级法院的精心组织，广大法官的积极参与，参会的调研文章高达323篇，创历年研讨会之最。经过多方仔细审阅、初评和复评，精心筛选获奖中的优秀论文，集结成册，以期为进一步推进社会管理创新工作，贡献出西安法院人的思考与智慧。

编 者

二〇一一年九月

加强调研 深入总结 为法院工作推动 社会管理创新提供有力支持 (代序一)

王松敏*

近年来，西安中院不断加强调研工作，在上级法院的关心指导和院党组的高度重视下，调研队伍不断加强，调研制度机制不断健全，形成了许多紧扣法院工作主题、契合审判实际的调研成果，为实现法院工作科学发展提供了有力的智力支持，全面促进了审判执行等各项工作。2002年以来，西安中院根据审判工作中遇到的热点难点问题，每年确定一个主题组织法官干警和专家学者进行研讨交流，深化认识，找寻路径，解决问题，连续十届先后成功举办了关于农村集体经济组织收益分配、城市房屋拆迁及“城中村”改造、司法良知建设、防止虚假诉讼等专题研讨会，在全省乃至全国产生了广泛影响，在此基础上形成了相关指导性文件，出版了研讨专著，对统一司法裁判尺度，确保司法公正产生了积极作用，取得了良好的效果。我曾参加过西安中院的几届研讨会，深感学术氛围的浓厚，深感学术研讨对队伍素质和法院工作显著的提升作用，今天对此又有了新的认识和感受，我诚挚地期望西安中院取得新的更大的成绩。

加强社会管理创新是新时期人民法院的一项重要工作任务，本

* 陕西省高级人民法院党组副书记、副院长。

次研讨会以此作为研讨主题,对于深化法官对加强社会管理创新的认识、明确法院在社会管理创新中的功能定位、探索法院参与社会管理创新的路径和方法都具有重要意义。当前,我国正处于社会转型期,社会矛盾趋于复杂,人民群众的司法需求不断增强,人民法院所肩负的任务日益艰巨,司法工作必须有效回应社会关切,以解决问题、减少矛盾为出发点和落脚点,努力推进社会管理创新。人民法院如何加强和创新社会管理,我们已形成一些基本共识,一是必须立足执法办案,以着力化解社会矛盾纠纷,有效维护社会和谐稳定为落脚点;二是必须坚持能动司法,规范社会活动,预警社会风险;三是必须坚持以人为本,司法为民;四是必须坚持司法改革,建立健全制度机制。但是,对于一些具体观点、路径及措施,在理论界及司法实务界还有不同的看法、做法。本次研讨会,共收到来自理论界及司法实务界的相关论文323篇,足见大家对这一主题的关注,足见这次研讨会收获的丰硕。我希望大家能够围绕这一主题,广泛参与,深度研讨,形成法官与学者互动、理论与实践交汇的良好氛围,为加强和创新社会管理贡献我们的绵薄之力。

调研工作是人民法院做好各项工作的前提和基础,西安中院加强调研工作的做法经验为全省法院提供了有益借鉴,希望全省各级法院能够以西安中院为榜样,结合实际,围绕为推进经济社会发展、维护社会和谐稳定、创新社会管理、实现社会公平正义提供有效司法保障,进一步加强调查研究和学术研讨,着力研究和解决人民法院面临的各種新情况新问题,为推动法院工作科学发展提供有力的智力支持。

进一步发挥法院审判职能 有力推动我市 社会管理创新工作再上新台阶 (代序二)

董 军*

市委、市政府历来高度重视加强和创新社会管理工作，特别是2010年10月我市被确定为全国社会管理创新综合试点城市以来，我们坚持以人为本、服务为先，注重从社会管理的重点难点问题入手，紧抓关键环节，坚持项目带动，实施整体推进，全市社会管理创新综合试点工作正在有力有效开展。作为推动社会管理创新的重要力量，我市法院系统充分发挥审判职能，积极参与社会管理创新，在维护司法公正、打击刑事犯罪、化解社会矛盾、促进社会和谐等方面取得了突出成绩，为维护全市稳定大局发挥了重要作用。

加强和创新社会管理是一项长期艰巨的系统工程，有许多新情况、新问题、新变化，需要我们不断创新探索、研究总结，积极应对、认真解决。希望大家把这次研讨会作为重要平台，广泛交流、深入讨论，互相学习、共同提高，努力为我市加强和创新社会管理工作做出新贡献。借此机会，我就进一步发挥好法院审判职能，推动社会管理创新工作，谈几点意见，供大家参考。

第一，坚持服务大局方向，做社会管理创新的主动参与者。希望大家紧紧围绕推动科学发展、促进社会和谐这个大局，深入研讨

* 陕西省西安市委常委、副书记。

新的历史时期法院工作如何在“为大局服务、为人民司法”中，进一步找准创新社会管理的切入点、着力点和结合点，积极适应经济社会发展的新变化新要求，应对人民群众的新期待新期盼，切实提高服务经济发展的能力、服务社会和谐的能力、服务民生建设的能力。要争做创新社会管理的主动参与者，切实把推动社会管理创新与深入推进人民法院司法改革、逐步完善法院管理职能、合理使用审判权协调各种社会利益关系等一系列问题有机结合起来，提出切实可行的解决方案，找出有效管用的应对方法，进一步凸显人民法院参与社会管理的工作效果，实现社会管理工作和法院自身工作双提升，为推动我市社会管理创新试点工作做出突出贡献。

第二，践行司法为民宗旨，做社会管理创新的有力推动者。希望大家牢牢把握维护社会公平正义、促进社会和谐稳定这个主题，深入思考新形势下法院工作在践行司法为民宗旨中，如何进一步创新群众工作的理念方法和途径，切实强化群众观点，全力维护人民群众的合法权益。要争做社会管理创新的有力推动者，在增强工作前瞻性、预见性、创新性和有效性上下功夫，做到办理每个案件都能把法律效果、政治效果、社会效果和经济效果结合起来，把司法为民、公正执法、能动司法的具体措施，落实到接待、立案、审判和执行工作的每个步骤每个环节。特别是对事关人民群众切身利益的社会保障、土地征用、房屋拆迁等案件，要从“三个最大限度”出发，把原则性和灵活性有机结合，既坚持严格依法办事，又考虑实际情况妥善审理，更好地解决群众的合理诉求，更好地保障群众的合法权益，更好地促进社会和谐。

第三，延伸法院工作职能，做社会管理创新的积极促进者。希望大家充分发挥法院司法调解、司法服务的工作职能，主动探索“寓司法服务于社会管理创新中”的新渠道新方法，将司法服务与创新社会管理有机结合起来，高度重视群众诉求，畅通诉讼渠道，以优质的司法服务满足群众司法需求。要做社会管理创新的积极促进者，加大司法救助力度，认真做好涉法涉诉信访工作，加强和规

范司法调解，推动建立人民调解、行政调解、司法调解相互衔接、相互联动的大调解工作体系，千方百计化解社会矛盾。积极参与社会综合治理，在构建群众权益保障机制、矛盾纠纷调解处置机制、特殊人群关怀帮扶体系建设等方面下功夫，全力维护社会稳定。加强调查研究，通过执法办案及时发现社会管理领域存在的苗头性、倾向性、普遍性问题，深入总结社会管理经验，为完善社会管理法律法规建言献策，不断提升社会管理科学化水平。

加强和创新社会管理工作意义重大，任务艰巨。希望大家以科学发展观为指导，以更加坚定的信心，更加有力的举措，锐意进取，扎实工作，努力推动我市社会管理创新工作再上新台阶。

思考并实践：人民法院参与社会管理 创新的理念与路径 (代序三)

康宝奇*

众所周知，改革开放的三十年，我国的经济和社会各个领域都发生了深刻的变化，在见证了国家取得举世瞩目成就、彰显政府治理能力的同时，也面临着更大的社会期待与治理压力。当前中国社会正处于转型时期，结构转型与体制转轨同步启动，在这一巨大变迁过程中，现行的管理体制与快速流动的社会人口、快速变动的社会结构、与日趋复杂化的利益结构和人民的多元化需求，还有很多不适应的地方。加之，我们过去一直是凭借赶超的方法，以超越原本的承载力的方式发展，才取得今天的成就。到了今天，政府必须回过头来，细致修补各种各样发展过程中产生的问题，以及发展过程中无暇顾及的问题，如贫富差距、利益失衡、社会不公、心态扭曲、诚信缺失、道德危机等。同时，随着社会的发展，人们对于政府的治理水平、信息透明度、言论自由、民主等多种方面的诉求，都在水涨船高，它急切地凸显出政府的治理能力需要快马加鞭，走上国力增长的水平与社会期待相调谐的治理之路。我国目前既处于发展的重要战略机遇期，又处于社会矛盾凸显期，社会管理任务更加艰巨繁重，对整个社会治理模式提出了前所未有的挑战。在

* 西安市中级人民法院党组书记、院长。

2011年5月30日中共中央政治局会议上，将加强和创新社会管理，摆在了事关巩固党的执政地位，事关国家长治久安，事关人民安居乐业的高度和重要位置。因此，深刻认识加强和创新社会管理的积极性和紧迫性，是人民法院站在时代发展的高度，以强烈的社会责任感所必须思考和实践的一项重大社会课题和司法重任。

直面中国社会管理面临的挑战，需要认清人民法院参与社会管理创新的独特功能。司法权是国家权力的重要组成部分，司法是社会管理的重要方式。人民法院的每一项工作，都是推进社会管理的重要实践，发挥着其他机关不可替代的作用。从社会总体角度讲，司法解决公共性问题的社会矛盾，让公共的社会秩序得以恢复。从个体角度讲，司法解决民众个体的权利义务归位，实现权利义务的和谐。人民法院参与社会管理创新是其“分内事”和常态化功能的延伸。

首先，人民法院参与社会管理，必须立足审判职能，在自身职权的范围内发挥独特的功能。司法的过程就是将法律中包含的公平、秩序理念以裁判这一“产出的公共产品”的方式救济权利、制约公权、终结纠纷，实现对整个社会的引导、示范、评价、宣示和规制，实现对社会的有效管理。不夸张地说，每一个案件的正确审判都是对社会的一次微型管理，通过化解矛盾、阐释规则、纾缓情绪、释放压力，调适行为，纠正违法，使因诉讼而紊乱的秩序得到理性回归。要认识到：在国家权力架构和市场经济秩序的分工当中，法院参与社会管理和其他机关在权力分工方面存在性质差异。司法视野下的社会管理创新应当遵循一定的准则，摆正恰当的位置，发挥自身的功能。人民法院必须要坚守审判这个阵地，通过自身独有的方式，回归司法机关的本质，回到司法的原点，借助审判权的行使介入社会管理，展现其独特的社会管理功能，不能因为要参与社会管理就逾越司法的界限。

其次，司法还要适度地延伸服务，找准司法与社会管理的外部结合点，以恰当的方式和路径将自身的功能进一步拓展，辐射到社

会的其他层面，渗透到社会管理的方方面面。要通过司法职能的良性运转，借助其他与社会管理有关的司法策略，为社会管理创造和谐、稳定、有序的外部环境，推进社会管理完善与改造。人民法院在寻找司法参与社会管理的外部延伸服务时，应着力思考目前社会管理中的突出矛盾和薄弱环节，思考如何立足自身的职权优势与社会期望的对接，在常态化的审判中有序有效地参与社会规则体系的构建，强化司法与其他社会管理机制的联动与协商。要做到这些，人民法院需要有全局观念和整体思维，从社会管理的宏大层面与多维视角出发，以能动和创新的方式探索一些实实在在、看得见摸得着又颇具影响力与权威性的措施，使得司法功能的延伸与社会管理的创新之间形成一种良性的互动与交融。需说明的是，人民法院参与社会管理创新不仅仅是司法向社会的单向输出，是法官的一种社会责任与担当，更是一种双向接收，它与社会期望对接，具有内在的需求和驱动力。随着经济社会不断发展，人民群众日益增长的司法需求与人民法院司法供给之间的矛盾更加突出，案多人少，司法不堪重负。另一方面，法律的滞后和司法权自身的限制，大量社会矛盾纠纷如企业改制、征地拆迁、社会保障等，仅靠法院自身的力量难以解决。人民法院参与社会管理创新，其实是给自身预留发展的空间，也是利用社会力量共同化解矛盾，实现社会的综合管控与治理。

当下人民法院参与社会管理的范围十分广泛，作用的空间也很大。人民法院在寻找介入社会管理的方式和路径上，需要积极探索和敢于创新。创新意味着管理方式上的变革与进步，只有创新才能突破管理上的瓶颈，解决管理上的困局。司法创新要符合法律的根本价值和司法的基本规律，以不损害司法权威为代价，坚持其边界性。唯如此，人民法院在社会管理创新才可能到位又不越位，主动又不盲目，在可为与不可为、能动与克制、延伸与限缩中把握恰当的度，体现司法的智慧与理性。我们的思考是：

人民法院参与社会管理创新，要善于利用司法建议这一延伸司

法社会管理服务的触角和“媒介”。一条好的司法建议能发挥好司法参与、强化，甚至创新社会管理的重要作用，是审判职能向社会延伸的切入点和有效结合点，是人民法院参与社会综合治理系统工程的一个重要手段和路径。以司法建议为延伸社会管理服务的触角，具有独特的优势和功效。通过人民法院发出的有针对性、有典型性的提醒警示告诫督促，更能引发特定社会管理主体从外部公正权威的视角对自身存在的社会管理薄弱环节的关注与重视，有助于解决管理漏洞，完善管理机制，促进社会管理健康成熟。法院运用自身优势，将审判中反映出来的社会治理环节中具有典型性、普遍性的治理漏洞，经过分析总结提炼后通过司法建议等方式提交给其他的社会管理机关，有效地延伸了司法服务功能。一些法院紧紧围绕区域特点和社会热点适时向社会发布审判白皮书，成为司法参与社会管理的重要媒介和有力实践。

我市法院目前开展“千件司法建议”活动，就是以司法建议这个载体，对全市法院在审判过程中发现的涉案单位在管理方面存在的缺失或疏漏，积极向涉案单位及相关部门发出协调处理、善后自行纠错、改进管理、堵塞漏洞、完善制度等司法建议。从更长远的眼光，司法建议还要关注司法审判领域中反映出的有关经济发展、社会稳定、社会管理、公共政策等方面存在的普遍问题，找出症结，预测趋势，提出建议，提升社会管理科学化、系统化的水平。

人民法院参与社会管理创新，必须关注社会心态，疏导消极的社会情绪。胡锦涛总书记指出，“社会管理，说到底是对人的管理和服务。”关注人的幸福、关注人的安全感，关注人的表达愿望，将社会消极情绪及时监测、预警、疏导，是社会管理面临的一项新的挑战，也是司法化解社会矛盾的一个突破口。在今天的中国，我们迎来了表达的“黄金时代”，但仍有许多声音未被倾听。在一定程度上，表达上的弱势群体，也是现实中的弱势群体。而在这些未被倾听的声音背后，更多的是未被满足的诉求、待排解的情绪。如

果不积极关注，难免会淤塞社会心态，导致矛盾激化。司法要关注弱势群体的诉求，疏导社会心态，通过司法救助让弱势群体感受法律的温暖，并适当延伸服务职能，与政府相关部门及社会力量协力解决他们的特殊困难，缓解社会矛盾和冲突。

人民法院参与社会管理创新要发挥司法预警功能，要有效防范社会风险。“今天的中国，置身于一个‘风险胶囊’之中：浓缩了西方国家几百年的现代化历程，也浓缩着这一过程中的各种风险。”“风险社会”到来之际，也考验着人民法院防范社会风险、化解社会矛盾的能力和水平，是司法参与社会管理的一个重要侧面。司法预警是司法社会化服务体系中从源头上化解矛盾纠纷的首道防线，根据矛盾复杂程度及当事人对抗激烈程度，在审判各个环节进行案件风险评估预警，高度关注拆迁、土地征用、企业破产改制、非法集资、银行借贷等重点领域、重点群体的化解工作，从源头上预防和减少突发性、群体性事件的发生。通过及时警觉、监测、防范、控制社会风险，与政府的社会风险防范体系形成有效对接，共同应对风险社会对国家及社会整体管理能力与水平提出的严峻挑战。

人民法院参与社会管理创新，要为社会诚信体系的构建发挥独特的保障功能。诚信是一切道德的基础，是市场经济的支柱、法治的要求，是一个社会赖以生存和发展的基石，也是中国与世界交流和对话的通行证。只有重信守诺，社会才能和谐发展，民族才有尊严，国家才有希望。当前社会管理和社会建设滞后于市场经济发展，信用体系薄弱是集中体现，不诚信还引发信仰危机、信任危机，触动人们的道德底线，严重危及了正常的生产生活秩序。不夸张地说，诚信危机已经成为破坏市场经济的巨大绊脚石，影响人际关系的毒瘤，摧毁国家民族声誉和形象的杀伤力。社会信用缺失的现象已蔓延到诉讼领域，产生了大量的诉讼失信行为，虚假诉讼乃至恶意诉讼成为司法实践需关注的突出问题。借款、合伙、虚假按揭贷款、银行卡丢失、国有资产打包转让等案件中，诉讼陷阱不再

是遥远陌生的话题，“表面合意”的面纱之中，隐藏的是虚假欺诈的目的。诉讼诚信缺失不仅损害司法权威，也损害整个社会经济发展和文明进步。近年来，西安法院在高度的社会责任感驱使下，敏锐觉察并思索研究审判执行中各种诉讼失信甚至恶意诉讼的表象、原因及对策，在全国范围较早且较系统全面地关注研究这个司法领域中的突出社会问题，不仅增强了人民法院对诉讼诚信缺失问题的应对能力，也进一步促进了整个社会诚信体系的治理，是司法参与社会管理创新的又一次有力实践和推动。

在诚信系统的生成机理中，司法参与被认为是一种当然的催生力量。人民法院要善于运用各种法律手段矫治不诚信行为，促进诚信体系建设立法和执法机制不断完善。要善于发挥审判资源的优势，建立诉讼诚信信息管理网络和有效的查询披露交流机制，实现审判、执行征信信息系统体系开放，资源效用的最大化。通过向社会相关管理部门提供诉讼诚信信息，共同搭建信息交互利用的工作平台，将恶意诉讼和不诚信当事人的信息纳入银行、证券、保险、工商、税务、海关、国土、住房和城乡建设局等征信系统，实现信息交互共享，严格限制失信企业或个人贷款融资、注册新公司、购地置产、承揽工程、经营贸易、出境、高消费等行为，全面挤压失信者的空间。必要时向社会公众披露失信诉讼当事人和被执行人信息，以及定期向社会发布人民法院依法制裁失信行为、运用诚信原则进行裁判的典型案例，实现诉讼诚信体系的外部循环与资源共享，与社会合力惩戒矫治失信行为，督促社会各个层面提升信用意识，也大大降低了政府管理社会的成本，使社会管理的效能得到有效提升。

人民法院正面临着人民群众日益增长的司法需求与司法供给之间极不均衡的窘迫境地。特别是那些涉及企业改制、征地拆迁、社会保障等社会深层次问题，仅仅依赖国家审判机关自身的力量是难以管得了、管得好的。在这一社会管理格局中，人民法院在自身职责范围内勇于分担社会管理责任的同时，要有全局胸怀和社会化的