

司法能动与机制创新

顾问 林光大
主编 张延灿
副主编 胡志伟
执行主编 余文唐



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

司法能动与机制创新

顾问 林光大

主编 张延灿

副主编 胡志伟

执行主编 余文唐

编委 张延灿 胡志伟 李振通 欧金华 翁爱珊

宋国强 黄志雄 林炳荣 林国标 方蔚文

姚丽青 林永煌 陈文泰 关玉辉 吴明贤

王俊宁 陈思容 余文唐

作者 张延灿 余文唐 黄志强 陈佩仙 张亮

陈志华 唐国清 余金灿 黄征

编务 郭平常 黄征 李冠鑫



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

司法能动与机制创新/张延灿主编. —厦门:厦门大学出版社,2011.12
ISBN 978-7-5615-4143-2

I. ①司… II. ①张… III. ①法院-司法制度-机制创新-研究-莆田市 IV.
①D926.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 259745 号

厦门大学出版社出版发行

(地址:厦门市软件园二期望海路 39 号 邮编:361008)

<http://www.xmupress.com>

xmup@public.xm.fj.cn

厦门集大印刷厂印刷

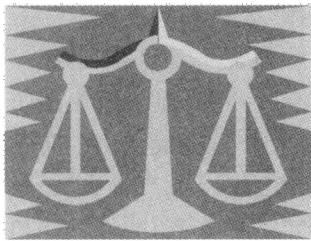
2011 年 12 月第 1 版 2011 年 12 月第 1 次印刷

开本:787×1092 1/16 印张:20 插页:2

字数:350 千字 印数:1~3 000 册

定价:45.00 元

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换



序一 在能动司法中创新发展

法律精神的生长离不开丰富的实践土壤，公平正义的实现同样来自于鲜活的司法过程。

能动司法理念的提出，是人民法院司法实践中的重大理念创新，对人民法院转变工作理念、完善工作机制、改进工作方式产生了重大影响。最高人民法院王胜俊院长指出：“能动司法要求人民法院把各项工作自觉纳入党和国家工作大局，充分发挥人民法院的主观能动性，积极主动地为党和国家工作大局服务，为经济社会发展服务。”这一重大司法理念，在全国法院激荡起为大局服务、为人民司法的强劲脉动和生动实践。

放眼八闽，全省法院紧紧围绕中央、省委和最高人民法院的决策部署，牢固树立社会主义核心价值观体系和社会主义法治理念，在抓好执法办案工作中服务发展大局，在促进案结事了人和中保护人民利益，在推进司法公信建设中维护公平正义，大力强化服务型、主动型、高效型司法，敢为能为有为、创新创造创先，从理论上、制度上、实践上不断推动能动司法工作上新水平。涉台、涉少、涉妇、涉军、涉林、海事海商等司法审判品牌，“三全”调解、理诉疏访、化解行政争议等司法机制品牌，诉讼服务中心、无讼社区建设、司法“两访”、“四下”、“六进”等司法服务品牌，司法管理新模式、培树重大先进典型、党建“三级联创”、人才队伍建设“四项工程”等司法品牌形象，汇成了全省法院坚持和践行能动司法的丰富图景。

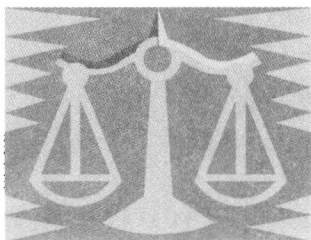
聚焦莆田，全市两级法院立足当地实际，顺势而进、乘势而上，大胆探索、积极实践，对“什么是能动司法”、“如何能动司法”作出了回答。一是时间早。从2005年起，先行探索调解衔接、少年审判、审判管理机制；从2006年起，率先推进行政协调机制建设；从2007年起，又开始探索建立理诉疏访、集约执行、反家庭暴力处理机制等。二是模式新。比如，“党政领导、综治负责，司法引导、多元衔接，合力调处、共促和谐”的调解衔接“莆田模式”；“服务性、衡平性、协助性、修复性”的行政协调工作法；专门保护、全面保护、

延伸保护的“三保护”少年审判机制；“分权行使、集约执行、规范管理”的执行工作新模式；“公开、公正、效率、廉洁”、“四位一体”的审判管理模式。三是效应好。莆田法院推进能动司法和机制创新的各项工作，得到了各级领导充分肯定、人民群众广泛赞誉和专家学者高度关注。尤其是调解衔接机制被列为全国七大维稳先进经验之一，其“衔接”框架被最高人民法院有关意见参考吸收，“效力确认”制度被《人民调解法》所吸纳。

莆田历来重教兴学、文化发达，素有“文献名邦”之称。《司法能动与机制创新》一书，汇聚能动司法的智慧结晶，求索机制创新的“源头活水”，彰显法院文化的宝贵成果，可以启迪心智，更新理念，推动工作。当前，面对福建科学发展跨越发展和《海西发展规划》深入实施的新要求，面对中国特色社会主义法律体系形成后的新形势，面对推动社会主义文化大发展大繁荣的新担当，人民法院能动司法的职责更加突出，改革创新的平台更加宽阔，发展进步的机遇更加有利。借本书出版之际，衷心希望包括莆田法院在内的全省法院以更高的站位和更宽的视野，大力加强能动司法，深入推进改革创新，进一步提升队伍素质、审判质量和司法公信力，真正做到忠诚、为民、公正、廉洁司法，为在更高起点上推进福建科学发展跨越发展，建设更加优美更加和谐更加幸福的福建，作出新的更大贡献。

福建省高级人民法院院长 马新岚

2011年11月



序二

党中央、国务院作出加快建设海峡西岸经济区的重大战略部署后，我市法院系统解放思想、先行先试，迅速跟进、积极作为，在司法保障和法律服务工作等方面取得了可喜的成绩。

近年来，我市法院系统主动融入全市发展大局，紧紧围绕“社会矛盾化解、社会管理创新和公正廉洁执法”三项重点工作，积极践行“为大局服务、为人民司法”的工作主题，充分发挥司法的能动作用，在调解衔接、理诉疏访、行政协调、少年审判、集约执行、委托执行等方面创出了特色，创出了品牌，为我市经济社会又好又快发展作出了积极的贡献。其中，调解衔接、理诉疏访、行政协调、少年审判等工作受到中央政法委、最高人民法院以及社会各界的充分肯定和广泛好评，在人民群众中树立了文明司法的良好形象。

《司法能动与机制创新》是我市法院在能动司法理念指导下的机制创新探索成果的总结，是继《调解衔接机制理论与实践》之后展示我市法院司法创新的又一部力作。编入本书的调解衔接机制，是我市法院于2005年9月率先创立和推行、2009年被中央列入全国七大维稳先进经验之一的重要司法品牌，其“多元衔接”框架和“效力确认”制度已被相关司法文件乃至立法所吸纳；少年审判“三保护工作法”、行政审判“四协调工作法”，分别在《中国审判》杂志社主办的“少年审判机制研讨会”、北京大学等单位联合举办的“化解行政争议新机制实务研讨座谈会”上，作为重要经验被重点研讨和推介；其他诸如理诉疏访、集约执行、审判管理等做法也具有一定的参考借鉴价值。我相信，该书的编辑出版，对于司法机制改革会有一定的促进作用。

前不久，市第六次党代会提出未来五年“跨越发展、宜居港城”的宏伟目标，标志着莆田当前正站在更高的发展起点上。希望全市法院系统紧紧围绕科学发展跨越发展这一主线，忠实履行审判职责，狠抓社会矛盾化解、社



司法能动与机制创新

会管理创新、公正廉洁司法这三项重点工作,在推动跨越发展、建设宜居港城中再立新功、再创辉煌。

中共福建省莆田市委书记 杨根生

2011 年 11 月



前言

2005年以来,莆田法院在莆田市委坚强领导和上级法院精心指导下,紧紧围绕“社会矛盾化解、社会管理创新和公正廉洁执法”三项重点工作,积极践行“为大局服务、为人民司法”的工作主题,充分发挥司法的能动作用,探索创新了一系列司法工作机制,赢得了良好的社会反响。为了更好地与兄弟法院进行工作交流,并为热心司法机制改革的专家学者提供实践素材,我们编辑出版了这本书,对这些探索进行比较全面的总结。

本书分为五篇。第一篇介绍莆田法院的第一司法品牌调解衔接机制。该机制系莆田法院于2005年9月创建推行,2009年被中央列为全国七大维稳先进经验之一;其衔接框架作为重要素材,被最高人民法院《关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》参考吸收,效力确认制度更是被吸纳入《人民调解法》。第二篇行政协调机制,介绍以服务性协调、衡平性协调、协助性协调和修复性协调为内容的“四协调工作法”。北京大学等单位于2010年11月在莆田共同主办“化解行政争议新机制实务研讨座谈会”,“四协调工作法”得到最高人民法院、省委领导以及省内外与会专家学者的充分肯定。第三篇少年审判机制,重点介绍包括专门保护、全面保护和延伸保护的少年审判“三保护工作法”。2010年9月,最高人民法院《中国审判》杂志社在莆田主办“少年审判机制研讨会”,对“三保护工作法”予以重点研讨和推介。第四篇对集约型司法机制进行探索,并介绍莆田法院在集约执行、理诉疏访、审判管理等方面的成功做法。第五篇结合莆田法院的一些做法,对法律适用机制的改革进行探讨。

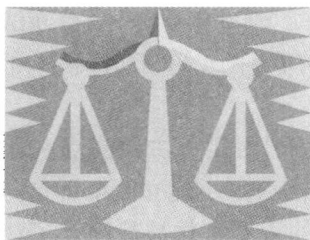
本书的内容以介绍莆田法院司法品牌为主,兼对司法机制改革创新的一些问题进行探讨。在司法品牌介绍方面,注重对机制创新的基本框架、运行模式等的总结,力求使成功做法具有可复制性。而在机制改革创新的探



讨方面,则注重理论与实践相结合,力求理论成果在实践上的可转化。当然,由于能力所限,书中存在这样或那样的不足在所难免。我们诚恳希望广大读者予以批评指正,促使我们的司法机制得以进一步地完善。

张延灿 谨识

2011 年 11 月



莆田法院司法品牌简介

近年来,莆田法院积极进取,努力探索,在审判工作机制创新等方面取得了良好的成绩,创建了一些颇具莆田特色的司法品牌。总结起来,主要有以下几点:

一、调解衔接机制

创建历程:莆田中院于2005年9月创立调解衔接机制,并在全市法院推行。在党委正确领导、政府积极配合和上级法院的精心指导下,该机制历经机制初创、推进深化、提级强化和提升拓展等阶段的不断完善,形成了以“党政领导、综治负责,司法引导、多元衔接,合力调处、共促和谐”为内涵的“莆田模式”,2009年8月被列入全国七大维稳先进经验之一。

基本框架:调解衔接机制的基本框架可以简单归纳为以下五个方面:(1)搭建一个平台。为使调解衔接工作更加有效地开展,借鉴国外在法院附设ADR(替代性争议解决的方法)的做法,在基层法院民一庭或立案庭附设调解速裁室,为矛盾调解提供平台。(2)选聘两支队伍。即由法院选聘特邀调解员和聘任调解员队伍,与法院共同调处社会矛盾。(3)强化三类调解。即全员、全程、全方位调解。(4)建立四项制度。一是建立调解联席会议制度,二是建立调解情况通报制度,三是建立复杂疑难纠纷案件联调制度,四是建立矛盾纠纷排查化解问责制。(5)开展五项活动。包括“一指导、一确认、三调解”。“一指导”即调解指导,“一确认”即调解确认,“三调解”是指诉前调解、协助调解、委托调解。

工作成效:(1)有效地减轻了人民法院的工作压力。2010年,全市法院共审结民商事、刑事自诉及刑事附带民事赔偿、行政等案件25204件,调解撤诉结案18979件,调撤率高达75.3%,比2005年上升了23.6%。(2)有效地激发了非诉调解组织的工作活力。2006年以来,全市各类非诉调解组

织共受理矛盾纠纷 10.24 万件,成功调解 9.90 万件,调处成功率达 96.68%。(3)有效地遏制了涉法涉诉上访的势头。2006 年以来,全市涉法涉诉信访案件呈逐年下降趋势,其中涉诉信访案件比 2005 年下降了 65.58%。

机制反响:莆田调解衔接机制的最大创意在于“衔接”,主要亮点在于“确认”。其中的多元调解组织之间的衔接框架,作为《关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》的重要素材被最高人民法院参考吸收;“效力确认”(诉外“司法确认”)更是被吸纳入《人民调解法》。最高人民法院应用法学研究所、司改办先后于 2007 年 6 月、2009 年 12 月在莆田召开“多元化纠纷解决机制改革座谈会”和“建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制(ADR)非试点法院研讨会”,重点推介莆田做法。该机制作为“莆田模式”还被中央列为全国七大维稳先进经验之一,2009 年 8 月中央各大媒体对其加以集中宣传报道。

二、行政协调机制

创建历程:2006 年以来,莆田市两级法院针对社会转型期复杂的行政纠纷问题,结合开展“行政审判年”活动,探索和完善了以服务性协调、衡平性协调、协作性协调和修复性协调为内容的“四协调工作法”,及时化解行政纠纷,促进官民关系和谐。

基本框架:“四协调工作法”包括:(1)服务性协调。积极搭建司法与行政间的良好互动平台,协助政府做好行政规范性文件的审查,协助行政机关做好重大行政决策前的风险评估,努力从源头上防范、减少行政争议。(2)衡平性协调。注重审判中的程序衡平、实体衡平和情理衡平,最大限度柔化官民矛盾,实现案结事了。(3)协作性协调。通过委托执行、协助执行,邀请人大代表、政协委员随案监督执行,实现执行力量优势互补,提高非诉执行工作质效。(4)修复性协调。强化司法建议、判后回访和信访化解,理顺受到损害的行政关系,形成司法与行政良性互动的社会管理新模式。

工作成效:2006—2010 年,全市法院共受理各类行政案件 2166 件,审结 2065 件,审结率 95.33%。其中一审以行政协调方式处理的有 346 件,占 25.16%;受理非诉行政案件 3845 件,执结 3786 件,执结率为 98.5%。5 年多的时间里,全市法院共有 23 个(次)集体、29 人(次)因行政审判工作成绩突出受到各级表彰。

机制反响:省高级人民法院、省人民政府法制办、北京大学于 2010 年 11 月 28 日至 30 日在莆田共同主办“化解行政争议新机制实务研讨座谈会”,“四协调工作法”得到最高人民法院、省委领导以及省内外与会专家学者的充分肯定。

三、少年审判机制

创建历程:为了最大限度地维护涉讼少年合法权益,莆田两级法院在精心探索“莆田调解衔接机制”的同时,自 2005 年 9 月份开始精心打造造福涉讼少年的审判新机制——少年审判“三保护工作法”,成果喜人。

基本框架:(1)专门保护。推进少年法庭机构改革,形成独立建制少年刑事审判庭、少年综合审判庭、专门合议庭和专人负责等四种少年审判组织,坚持高标准与专长互补的选人用人原则,实现与其他司法机关的全面合作,促进“司法一条龙”与“社会一条龙”密切配合,共同做好预防未成年人犯罪专项工作。(2)全面保护。落实案件优先办理、监护人出庭代理、必要法律援助和法官依职权取证,保障诉讼权利;落实刑罚轻缓、刑事和解、法律适用倾斜,保护实体权益;落实亲情沟通、人格调查、圆桌审判、法官寄语,注重心灵关照。(3)延伸保护。注重与社区、学校、监所共建,创新复学矫正、就业矫正模式,拓宽帮教渠道。

工作成效:2006—2010 年,全市法院共审结少年刑事案件 1082 件 1257 人中,判处 3 年有期徒刑以下刑罚 1033 人,轻刑适用率 82.2%,适用非监禁刑 673 人,占有少年犯人数的 53.5%,占 3 年以下刑罚的少年犯人数的 65.2%;5 年间,少年犯在服刑期间获得立功、嘉奖有 270 人,减刑假释 193 人,改好率不断提高,符合复学条件的少年犯 108 人全部实现再就业,其中 69 人参加高考,被高校录取 21 人,考上研究生 2 人;成为国家级或省级运动员 3 人,光荣加入中国共产党 3 人。目前,全市法院共建立企业帮教基地 4 个,共有 150 人被判非监禁刑的少年犯上岗就业。通过就业矫正的少年犯无一人重新犯罪,部分已经成为部门骨干,有的还自主创业获得成功。

机制反响:2010 年 9 月,最高人民法院《中国审判》杂志社在莆田主办“少年审判工作机制研讨会”,重点研讨和推介莆田法院的“三保护工作法”。莆田法院有关单位和个人因此获得殊荣。其中城厢区法院荣膺“全国三八红旗集体”、“第五届全国优秀青少年维权岗”;仙游县法院和中院少年庭均



获得“全省优秀青少年维权岗”称号；两位女法官分别被最高人民法院评为“全国优秀女法官”、“少年案件审判工作先进个人”。少年审判法官还走进北京大学与学生交流未成年人权益司法保护的实务经验，获得好评。

四、集约执行机制

创建历程：2009年以来，莆田中院坚持以科学发展观为指导，根据最高人民法院《关于进一步加强和规范执行工作的若干意见》的要求，探索执行工作新路径，建立了以“分权行使、集约执行、规范管理”为内容的执行工作新模式，第一次实现了执行案件的良性循环，看到了解决执行难题的曙光。

基本框架：(1)分权行使。在执行局内设综合组、财产查控组、财产变现组、裁决组，分别行使相应执行权力，层层把关，相互制衡，确保了执行公正。(2)集约执行。以执行联动机制为平台，协调公安机关、金融机构等，对公民身份、出入境管理、车辆登记等实行信息共享，集中查控财产，集中送达文书，集中变现财物，提高了执行效率。(3)规范管理。依托执行案件信息管理系统，完善流程管理、异议听证、协调配合等专门工作制度，做到执行事项及时告知、执行全程公开，进一步强化委托评估、拍卖和变卖的监督程序，规范了执行行为。

工作成效：(1)切实提高了执行效果。2010年共执结10936件，标的额9.8亿元，同比分别上升53.6%和32.8%，一批积压多年、难以执行的案件得以解决，实现执行收结案良性循环。(2)减少了重复劳动，提高了查找、控制处置和变现财产的效率。自2009年9月开始清理无财产可供执行积案，首次大规模运用集中查询的工作方法，在一个半月时间内，共查询身份证22822人，企业登记1626件，个人存款84601人次，企业法人存款3965件次，查询车辆21943件次，查询地产登记16632件次，房产登记1881件次，共查封或扣划存款1341.5万元，房地产238宗，扣押车辆25辆。以上工作量按以往的做法，至少需要两年时间。

机制反响：2010年6月2日，福建省高级人民法院在莆田中院召开全省法院分段集约执行现场会，推介莆田法院的集约执行机制，最高人民法院领导也充分肯定莆田的集约执行机制。

五、理诉疏访机制

创建历程:理诉疏访机制是近年来莆田法院为清理信访积案而探索出的又一成功做法。2007 年以来,莆田法院认真按照中央政法委、上级法院要求和省委提出的信访路线图,细化工作方案,着力化解信访积案。

基本框架:(1)全面复查,准确甄别。组织人员对所有涉诉信访案件进行逐一复查,通过审判委员会严格甄别,对有理访的案件及时提起再审,切实维护信访人的合法权益。(2)及时通报,主动下访。实行领导包案、责任到人,深入基层,通报情况,形成化解共识;推行带案下访和巡回接访制度,全面听取当事人诉求,有的放矢地做好息诉息访工作。(3)因案施策,合力化解。实行“一案一策”,与各县区的人大、政法委、信访局领导逐案分析、研究解决方案,与涉诉信访件所在乡镇、村居委会领导逐案研究息诉息访和防控工作,与信访人员见面,做好法律释明和思想工作;同时,主动协调各方,妥善解决信访人法度之外、情理之中的具体困难和问题。

工作成效:以 2010 年为例,全年共受理涉诉信访清积案件 259 件,化解 218 件,化解率为 84.2%,实现了“消化存量、减少增量”的目标,提前超额完成年内清理 70%的任务。

机制反响:2007 年 7 月,理诉疏访机制被福建省高级人民法院作为典型经验在全国法院涉诉信访工作会议上介绍,并向全省法院推介。2008 年 1 月,最高人民法院授予莆田市中级人民法院立案庭“全国涉诉信访工作先进集体”。

目 录

莆田法院司法品牌简介

第一篇 调解衔接机制

第一章 司法 ADR 的莆田模式	(1)
第二章 诉前调解与莆田实践	(21)
第三章 委托调解与莆田实践	(33)
第四章 调解指导与莆田实践	(42)
第五章 效力确认与莆田实践	(54)

第二篇 行政协调机制

第一章 行政协调概述	(63)
第二章 服务性协调	(68)
第三章 衡平性协调	(74)
第四章 协作性协调	(82)
第五章 修复性协调	(93)

第三篇 少年审判机制

第一章 三保护工作法概述	(99)
第二章 少年刑案指定管辖	(107)
第三章 未成年犯的社区矫正	(121)
第四章 监护人不出庭引发的思考	(133)

第四篇 集约司法机制

第一章 集约型司法概述	(140)
-------------------	-------



第二章 集约型立案·····	(149)
第三章 集约型审判执行·····	(160)
第四章 集约型理诉疏访·····	(169)
第五章 集约型审判管理·····	(181)

第五篇 法律适用机制

第一章 法律适用指导意见·····	(192)
第二章 推行示范案例·····	(201)
第三章 案件请示制度之改造·····	(212)

附 录 经验交流文稿

1. 为了和谐的司法探索	
——张延灿院长在“多元化纠纷解决机制改革座谈会”上的 工作交流 ·····	(227)
2. 创新调解衔接和理诉疏访机制 努力减少和化解涉诉信访	
——张延灿院长在中央政法委召开的“全国部分省市涉法 涉诉信访座谈会”上的发言 ·····	(239)
3. 网络访谈:多元化调解衔接机制	
——张延灿院长做客强国论坛与网友在线交流 ·····	(247)
4. 调解衔接聚合力 司法能动促和谐	
——张延灿院长做客中国法院网《院长访谈》 ·····	(252)
5. 多元衔接聚合力 案结事了促和谐	
——最高法院“首届司法改革论坛·多元化纠纷解决机制 研讨会”交流材料 ·····	(260)
6. 多元解纷机制衔接问题探要	
——最高法院“建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷 解决机制(ADR)非试点法院研讨会”交流材料 ·····	(269)
7. 调解衔接机制与离婚案件办理	
——在“婚姻家庭案件中的性别视角研讨会”上的发言 ·····	(279)
8. 完善协调机制 促进和谐行政	
——张延灿院长在“化解行政争议新机制实务研讨座谈会”上 介绍行政争议“四协调工作法” ·····	(285)

9. 情系涉讼少年 倾注司法关爱

——张延灿院长在“少年审判机制研讨会”上介绍少年审判
“三保护工作法” (293)

后 记..... (301)