

POJIE FAYUAN KEXUE FAZHAN NANTI
DE XINTANSUO

破解法院科学发展难题 的新探索

(上)

郑 鄂/主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

POJIE FAYUANKEXUE FAZHAN NANTI
DE XINTANSUO

破解法院科学发展难题 的新探索

(上)

郑 鄂/主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

破解法院科学发展难题的新探索:全二册/郑鄂主
编. —北京:法律出版社,2011.7
ISBN 978-7-5118-2265-9

I. ①破… II. ①郑… III. ①法院—审判—工作—广
东省 IV. ①D926.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 128340 号

破解法院科学发展难题的新探索(上)
主编 郑 鄂

编辑统筹 大众出版分社
策划编辑 韦钦平
责任编辑 林 喆
编辑助理 李海艳
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京北苑印刷有限责任公司
责任印制 沙 磊

开本 720 毫米×960 毫米 1/16
印张 32
字数 573 千
版本 2011 年 9 月第 1 版
印次 2011 年 9 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-2265-9

定价(全二册):138.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

编辑委员会

主	编	郑 鄂			
副	主 编	陈华杰			
编委会成员		凌祁漫	李毅峰	刘恒军	徐春建
		霍 敏	谭 玲	洪适权	贾永庆
		聂式恢	许佩华		
编	辑	任宗理	王庆丰	费汉定	梁展欣
		刘 刚	何秋芳	张达君	

序

调查研究是认识世界、改造世界的重要途径,是谋事之基,更是成事之道。2008年以来,广东高院新一届党组坚持“三个至上”指导思想和“为大局服务、为人民司法”工作主题,按照省委继续解放思想、坚持改革开放、争当实践科学发展观排头兵的部署,针对人民法院工作中长期存在的案多人少、法官断层、管理落后、发展不平衡、能动司法意识不强等问题,大力开展调查研究,通过调研形成工作思路,通过调研提出解决问题的方案,通过调研狠抓工作落实,推动了法院各项工作的科学发展。

调研有力保障了法院工作科学决策。决策未定,调研先行。2008年,广东高院党组通过集中开展27项专题调研,提出“服判息诉、案结事了是审判执行工作的硬道理,增强司法能力是队伍建设的硬任务,让人民群众、人大代表满意是衡量法院工作成效的硬标准”这一体现广东法院科学发展的“三项硬要求”工作新思路,并确定了2009年要重点开展好审判管理年、执行治理年、司法能力建设年、廉政警示教育年“四个年”活动,提出用3年时间实现整体工作争当全国法院排头兵的奋斗目标。2009年广东高院党组又组织开展了27项调研,确定2010年以开展“排头兵达标竞赛活动”为工作主线,全面推动法院工作发展的思路。

调研有力破解了审判执行工作难题。广东是我国改革开放的前沿阵地,各种矛盾和问题暴露得早,案件具有“多、新、难”的特点。近些年,广东法院每年办理各类案件超过90万件,2010年破100万件大关,达106.9万件,占全国的1/12。我们充分认识到,越是案多人少,越要通过调研总结经验,加强指导,提高质量与效率;越是遇到新情况新问题,越要通过调研研究对策,妥善应对。广东高院通过调研,三年共出台88个业务指导意见,弥补了法律规定的不完善,统一了司法标准,及时破解了制约审判执行工作发展

的大批难题。

调研推进了法院改革创新。法院改革要做到富有针对性、可操作性、科学性和实效性,必须通过调研发现问题,寻找原因,论证方案,提出措施,加以推广。广东法院通过调研论证,相继出台了执行联动、主动执行、诉调对接、建立执行指挥中心、量刑规范化、人大代表联络等一系列在全国领先的改革举措,确定了广东法院在整体工作中争当全国法院排头兵的38项指标体系,制定了广东法院加快推进改革创新的24条指导意见,唱响了广东法院先行先试、勇于改革的主旋律。

调研有力提高了法官队伍素质。通过参与调查研究,提高了干警发现问题、分析问题、解决问题的能力;通过走访基层,提高了干警把握社情民意的能力,增强了亲和力以及服务基层、服务群众的意识和能力;通过论证和提出解决问题的方案,开阔了视野,提高了理论水平和综合能力,培养了一批善于调研、乐于调研的专家型法官。三年来,全省法院共有2个调研报告获全国一等奖,8个获二等奖,共有83个调研报告在省一级评比中获奖;全省法官共出版专著30余本,在国家级刊物发表论文200余篇;共有1名法官被评为全国法院审判理论专家,有42名法官被评为全省审判理论专家。

不断完善调研机制是调研工作取得实效的保障。每年年初,省法院结合工作实际情况,确定一批党组重点调研课题,每个党组成员和院领导具体负责1个,亲自参与调研和撰写调研报告,每个调研报告都必须经院党组讨论通过,与该课题相关的指导意见一律经院审判委员会讨论通过;省法院每个审判执行部门还要确定本部门的年度重点调研课题。为加强对全省法院调研工作的统筹,省法院出台《重点调研课题招标管理办法(试行)》,每年确定10个课题作为全省法院的招标课题,根据评标情况确定中标单位,由省高院拨付课题经费,进行中期检查和年度验收、评比及表彰。在抓重点课题调研的同时,我们还通过建立调研奖惩激励机制,将调研成果纳入单位、部门和个人的考核机制,形成研究室抓调研管理、人人参与、上下联动的“大调研”格局。三年来,广东高院党组完成了64项重点调研,全省法院开展了200余项调研。

《破解法院科学发展难题的新探索》一书精选了我省法院三年来的优秀

调研报告 52 个,分为“破解法院整体工作难题篇”、“破解刑事审判工作难题篇”、“破解民事审判工作难题篇”、“破解立案、再审、行政审判和执行工作难题篇”、“破解法院管理工作难题篇”和“破解队伍建设工作难题篇”六个部分,并附有 18 个相关指导意见,内容涉及法院工作的方方面面,紧贴法院工作实际,注重调研实效,既解决了一批审判执行工作的棘手问题,又探索了法院科学发展的新路。这些调研报告对各级法院和广大法官解决相关疑难问题,对学者掌握司法前沿的第一手资料,甚至对新时期法院发展方向的抉择、对完善有关立法和司法解释,都有较高的参考价值。我们期待本书的出版,既能推动司法实务部门更加务实地大兴调研之风,又能引起理论界和立法部门更多地关注人民法院、人民法官面临的诸多难题和困惑,共同为建设中国特色社会主义司法制度而不懈努力。

由于本书力求保持调研报告原貌,加之收编时间仓促,编者水平有限,不当之处,敬祈批评指正。

广东省高级人民法院院长 郑 鄂

二〇一一年二月

目 录

(上)

一、破解法院整体工作难题篇	/ 1
1. 关于全省法院改革工作总结及贯彻最高人民法院“三五改革纲要”的 调研报告 / 广东省高级人民法院课题组	/ 3
附件:广东省高级人民法院关于大力推进全省法院改革创新 加快争当排头 兵步伐的指导意见	
2. 关于加大司法公开力度 提高司法公信力的调研报告 / 广东省高级 人民法院课题组	/ 18
附件:广东省高级人民法院关于在全省法院进一步推进司法公开的意见	
3. 关于不断改进工作 促进案结事了的调研报告 / 广东省高级人民法院 课题组	/ 40
4. 关于进一步提高全省法院审判效率的调研报告 / 广东省高级人民法院 课题组	/ 69
5. 关于完善诉讼与非诉讼矛盾处理衔接机制的调研报告 / 广东省高级 人民法院课题组	/ 84
附件:广东省高级人民法院 广东省司法厅关于进一步加强诉讼调解与人民 调解衔接工作的指导意见	
6. 广东省法院系统司法救助机制运行情况的调研报告 / 广东省高级人 民法院课题组	/ 104
附件:广东省高级人民法院关于执行案件特困群体司法救助的规定(试行)	

7. 关于“推动裁判文书改革,提高裁判文书质量”的调研报告 / 广东省
高级人民法院课题组 / 125
8. 关于完善委托宣判、送达、执行工作机制的调研报告 / 广东省高级人
民法院课题组 / 131
附件一:广东省高级人民法院关于规范委托宣判工作的意见
附件二:广东省高级人民法院关于规范委托送达工作的意见
9. 关于完善案件改判、发回重审的沟通机制的调研报告 / 广东省高级人
民法院课题组 / 151
10. “统一二审改判标准”的调研报告 / 广东省高级人民法院课题组 / 162
11. 关于建立我省法院案例指导制度的调研报告 / 广东省高级人民法院
课题组 / 181
12. 关于推进我省法院标准化办案的调研报告 / 广东省高级人民法院课
题组 / 189
13. 关于防范和打击虚假诉讼的调研报告 / 广东省高级人民法院课题组 / 199
14. 关于建立我省法官与律师良性互动关系的调研报告 / 广东省高级人
民法院课题组 / 212
- 二、破解刑事审判工作难题篇 / 225**
15. 关于加强少年法庭工作的调研报告 / 广东省高级人民法院课题组 / 227
附件:广东省高级人民法院、广东省人民检察院、广东省公安厅、广东省司法厅
关于办理未成年人刑事案件的若干意见
16. 关于统一全省法院刑事证据采信标准的调研报告 / 广东省高级人民
法院课题组 / 245
附件:广东省高级人民法院关于办理刑事案件若干问题的指导意见(节选)
17. 关于我省法院适用非监禁刑情况的调研报告 / 广东省高级人民法院
课题组 / 266
18. 关于建立刑事被害人司法救济制度的调研报告 / 广东省东莞市中级
人民法院、西南政法大学诉讼法与司法改革研究中心 / 279
19. 规范量刑探索之路——广州两级法院量刑规范化试点调研报告 /
广东省广州市中级人民法院刑事审判第二庭课题组 / 313
20. 关于倒卖火车票犯罪案件的调查报告 / 广东省广州铁路运输中级人民
法院课题组 / 328

三、破解民事审判工作难题篇	/ 345
21. 关于大力加强民事诉讼调解工作 促进和谐广东建设的调研报告 / 广东省高级人民法院课题组	/ 347
22. 关于确保新民诉法在全省法院及时准确实施的调研报告 / 广东省高级人民法院课题组	/ 366
23. 关于我省民商事案件裁判尺度不统一问题的调研报告 / 广东省高级人民法院课题组	/ 385
附件:广东省高级人民法院关于规范民商事审判自由裁量权的意见(试行)	
24. 关于提高基层法院民事案件质量、降低上诉率的调研报告 / 广东省高级人民法院课题组	/ 401
25. 关于广东法院实施《劳动合同法》、《劳动争议调解仲裁法》有关情况的报告 / 广东省高级人民法院民事审判第一庭课题组	/ 418
附件:广东省高级人民法院、广东省劳动争议仲裁委员会关于适用《劳动争议调解仲裁法》、《劳动合同法》若干问题的指导意见	
26. 上市公司破产重整制度重大法律问题研究 / 广东省深圳市中级人民法院课题组	/ 437
27. 关于建立简易民事案件速裁处理机制的调研报告 / 佛山市禅城区人民法院课题组	/ 473

(下)

四、破解立案、再审、行政审判和执行工作难题篇	/ 499
28. 关于进一步加强案件审查受理工作的调研报告 / 广东省高级人民法院课题组	/ 501
29. 规范与完善民事再审审查程序的调研报告 / 广东省高级人民法院、中国政法大学联合课题组	/ 512
30. 关于再审案件审理与改判的调研报告 / 广东省高级人民法院课题组	/ 555
附件一:广东省高级人民法院关于刑事案件改判和发回重审若干问题的指导意见(试行)	
附件二:广东省高级人民法院关于民事案件改判和发回重审若干问题的指导意见(试行)	
附件三:广东省高级人民法院关于行政案件改判和发回重审若干问题的指导意见(试行)	

31. 关于基层法院审监庭是否保留的调研报告 / 广东省高级人民法院课题组 / 578
32. 2008 年全省法院行政案件司法审查情况报告 / 广东省高级人民法院行政审判庭 / 589
33. 大力破解“执行难”,努力开创执行工作新局面的调研报告 / 广东省高级人民法院课题组 / 609
附件:广东省高级人民法院关于进一步推进执行公开的意见
34. 建立执行指挥中心之构想 / 广东省高级人民法院课题组 / 623
35. 关于执行主体变更和追加的调研报告 / 广东省高级人民法院课题组 / 631
附件:广东省高级人民法院关于办理执行程序中追加、变更被执行人案件的暂行规定
36. 关于执行异议之诉案件受理与审理工作的调研报告 / 广东省高级人民法院课题组 / 677
37. 关于建立主动执行机制的调研报告 / 广东省从化市人民法院课题组 / 689
- 五、破解法院管理工作难题篇** / 727
38. 关于加强法院工作管理的调研报告 / 广东省高级人民法院课题组 / 729
39. 关于强化院庭长对案件监督管理的调研报告 / 广东省高级人民法院课题组 / 737
40. 审判委员会工作制度改革调研报告 / 广东省高级人民法院课题组 / 747
41. 关于充分发挥专职委员作用的调研报告 / 广东省高级人民法院课题组 / 759
42. 关于健全完善全省法院综合考核机制的调研报告 / 广东省高级人民法院课题组 / 766
43. 关于规范司法统计标准更好地为宏观决策服务的调研报告 / 广东省高级人民法院课题组 / 777
44. 关于进一步解放思想改进和加强全省法院新闻宣传工作的调研报告 / 广东省高级人民法院课题组 / 785
45. 关于进一步加强全省法院人大代表联络工作的调研报告 / 广东省高级人民法院课题组 / 798
附件一:广东省高级人民法院关于进一步加强全省法院与人大代表联络工作的若干意见(试行)
附件二:广东省高级人民法院关于全省法院设立人大代表联络员的若干意见(试行)

六、破解队伍建设工作难题篇	/ 817
46. 广东法院机关党建工作调研报告 / 广东省高级人民法院政治部	/ 819
47. 关于我省法官队伍司法能力建设情况的调研报告 / 广东省高级人民法院政治部	/ 825
48. 关于进一步完善我院干部选拔任用制度的调研报告 / 广东省高级人民法院课题组	/ 836
49. 关于建立事业编制审判辅助人员队伍的调研报告 / 广东省高级人民法院课题组	/ 843
50. 广东法院基层干部职级待遇情况的调研报告 / 广东省高级人民法院课题组	/ 852
51. 关于探索建立法院领导干部引咎辞职制度的调研报告 / 广东省高级人民法院课题组	/ 858
附件:广东省法院领导干部引咎辞职暂行办法	
52. 关于完善人民法院司法警察职责和职权的调研报告(主要内容节选) / 广东省梅州市中级人民法院课题组	/ 864

一、破解法院整体工作
难题篇

关于全省法院改革工作总结及贯彻最高人民法院 “三五改革纲要”的调研报告

广东省高级人民法院课题组*

“贯彻《人民法院第三个五年改革纲要(2009—2013)》”是省法院党组确定的2009年半年重点调研课题之一。课题组先后赴深圳、惠州、汕头等地法院进行了调研,全面了解各地法院改革的成效及问题,听取对贯彻落实“三五改革纲要”的意见建议,在此基础上,经认真研究,多次讨论修改,形成调研报告如下:

一、2007年以前法院改革工作的简要回顾

自党的十一届三中全会以来,广东作为全国改革开放的试验田和前沿阵地,改革开放起步早,经济和社会发展的快,全省法院改革工作也不断发展。自20世纪80年代中期开始,我省法院在增设审判机构,加强审判专门化建设等方面进行了积极探索,如设立经济纠纷调解中心、涉外经济审判庭等。1980年代末至1990年代中期,着重在推进庭审方式改革、落实合议庭职权、实行立审分立、设立小额钱债法庭、推进裁判文书改革等方面进行了一系列改革。但各地改革是多发的,分散的,改革措施不统一,改革的深度、广度差异也较大。1999年以来,以最高人民法院颁布的两个“五年改革纲要”和我省法院两个“实施意见”为标志,全省法院改革工作进入自上而下、全面推进阶段。主要包括以下六个方面:

(一)开展内设机构和审判组织改革

1. 1999年起,撤销了以往在审判庭内设立的若干办案组,建立相对固定的合议庭。推行审判长和独任法官负责制。

2. 设立专职审委会委员,协助院长审批刑事案件。

3. 到2000年年底,设立了立案庭,统一负责各类案件的受理,以及诉前财产保全等审判事务性工作。

* 课题组长:郑鄂;成员:任宗理、吴铭泽、梁聪、陈洪浩、刘奕冰、刘国喜、王庆丰、梁展欣、徐曾沧、温永宏。

4. 取消了原有的经济庭,设立若干个民事审判庭。
5. 设立执行局,逐步建立起统一管理、统一协调的执行工作机制。

(二)深化审判方式改革

1. 深化庭审方式改革。自1998年起,省法院陆续制定了一系列刑事、民事、行政案件庭审规则,明确了开庭举证、质证、认证、当庭宣判等各项要求,增强了庭审的公开性和透明度。1999年率先推行庭前交换证据制度,落实当事人的举证责任。

2. 推广适用简易程序。自2000年起,分别制定了适用简易程序审理刑事、民事案件的规则,扩大简易程序适用范围,规范庭审操作程序。部分法院试行对被告人认罪、犯罪事实清楚的刑事案件,进行简化程序审理。

3. 推进死刑案件二审方式改革。自2006年7月1日起,对所有死刑二审案件都实行了开庭审理。制定《关于死刑上诉案件二审开庭审理工作规程》,对二审开庭程序进行改革和完善。推行死刑案件的证人和鉴定人出庭制度,贯彻落实好保障被告人人权的各项制度。

4. 推进再审诉讼改革。2004年,省法院制定下发了《再审诉讼暂行规定》,拓宽了当事人申诉进入再审的渠道,为解决申诉难提供了制度依据。

5. 深化裁判文书改革。提出裁判文书的立案时间、当事人诉请和答辩、举证和质证、法院认证、审理期限和适用法律依据“六公开”。

(三)推进执行工作改革

1. 规范执行工作。2001年,全面推行委托评估拍卖工作改革。之后先后制定执行款物管理、规范中止执行、执行终结、变更强制执行措施、法警参与执行等执行、委托执行等制度。

2. 强化执行措施。自2002年开始,实行了党委政法委挂牌督办老大难案件制度,加大交叉执行、提级执行、指定执行力度。自2004年开始,先后推出“四查一告知”制度和调查控制财产制度,并与省公安厅、省检察院联合制定出台了《关于办理拒不执行判决、裁定刑事案件若干问题的意见》。

3. 规范执行救济程序。确立对执行申诉、投诉、异议的立案、审查、审理、反馈、回复和上诉、复议及督办、催办的机制。对追加、变更被执行人、案外人异议等重大事项的,实行由作出生效裁判的原审判庭审查处理的做法。

4. 实行不预收执行费。申请执行时不预收执行费,执行标的到位时方收取执行费。

(四)强化监督机制建设

1. 推行审判流程管理。自1999年起,在全省法院推行审判流程管理制度,由立案庭对各类案件的审判流程进行全方位跟踪管理。

2. 建立健全规范化工作机制。把规范化建设作为法院工作主线,努力建立健全各项工作监督管理制度,提升工作管理水平。2004年,省法院制定并施行了本院机关的《工作规范》。

3. 建立健全五项监督机制。

4. 完善反腐倡廉工作机制。狠抓“四不为”机制建设。2004年以来,先后制定了《关于审判、执行部门人员违法违纪先行调离审判、执行岗位的规定》等制度,加大对违法违纪事件的查处力度。

(五)探索队伍管理改革

1. 改革法官的来源渠道。实行面向社会公开招考法官以及从下级法院选拔优秀法官的制度。

2. 试行法官助理制度。自2000年起,广州、深圳等五个法院开展法官助理试点。

3. 推行挂职锻炼制度。

4. 推行竞争上岗和双向选择。

5. 实行书记员单独序列管理。设立书记员管理机构,对书记员实行集中管理和使用。

6. 试行司法警察聘任制。

(六)完善司法为民机制

1. 加强“文明窗口”建设。自2003年起,全省法院启动立案、信访两个“文明窗口”创建活动,并进行全面检查验收。

2. 推出便民利民措施。2003年,省法院制定下发了《全面落实司法为民实施意见》,提出10个方面42项便民、利民、为民措施。

3. 加强司法救助工作。加强诉讼费的减、免、缓。推进指定辩护人工作。

4. 加强基层建设。建立领导班子成员联系指导基层工作制度。至2006年年底,将全省人民法庭最终撤并为382个中心人民法庭。组织开展人民法庭建设“04工程”。与省财政厅联合下发《关于做好实施人民陪审员制度经费保障工作的通知》,为落实人民陪审员制度提供了经费保障。

总体来看,通过以上改革,特别是落实最高人民法院两个“五年改革纲要”,诉讼程序更加科学合理,审判执行工作更加规范公正,队伍素质进一步提高,有力地推动了全省法院各项工作的深入发展。但与此同时,全省法院改革工作也存在一些问题和不足,主要包括:一是改革理念存在偏差。有的照搬照抄西方国家的一些做法,没有考虑到自身的国情、省情和市情。例如,片面强调法官独立审判,弱化了监督管理。二是改革发展不平衡。珠三角地区法院改革力度大,成效较明显,粤东