

全国法院系统干部学习教材

群众路线是 人民司法工作的生命线

QUN ZHONG LU XIAN SHI
REN MIN SI FA GONG ZUO DE
SHENG MING XIAN

黄永维 主编

最高人民法院中国特色社会主义法治理论研究中心 编写

人民法院出版社

全国法院系统干部学习教材

群众路线是 人民司法工作的生命线

QUN ZHONG LU XIAN SHI
REN MIN SI FA GONG ZUO DE
SHENG MING XIAN

黄永维 主编

最高人民法院中国特色社会主义法治理论研究中心 编写

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

群众路线是人民司法工作的生命线/黄永维主编.

—北京:人民法院出版社,2014.12

ISBN 978-7-5109-1085-2

I. ①群… II. ①黄… III. ①司法-工作
-研究-陕西省 IV. ①D926.22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 256611 号

群众路线是人民司法工作的生命线

黄永维 主 编

责任编辑 陈建德 林志农 范春雪 李安尼
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)67550579(责任编辑) 67550558(发行部查询)
65223677(读者服务部)
客 服 QQ 2092078039
网 址 <http://www.courtbook.com.cn>
E-mail courtpress@sohu.com
印 刷 保定市中国画美凯印刷有限公司
经 销 新华书店

开 本 787×1092 毫米 1/16
字 数 275 千字
印 张 22.75
版 次 2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5109-1085-2
定 价 62.00 元

版权所有 侵权必究

《群众路线是人民司法工作的生命线》

编辑委员会

顾问	姚引良	安 东	闫庆文	
编委会主任	黄永维			
编委会委员	田平利	康天军	谭晓峰	李滨先
	任高潮	郭宝生	李国庆	郭云龙
	冯迎春	雷建新	张晓建	
主 编	黄永维			
副 主 编	田平利	谭晓峰		
撰 稿 人	(以姓氏笔画为序)			
	马小莉	于明涛	王玉刚	王亚秦
	王 革	王建民	邓峰彬	王琪轩
	安 东	闫庆文	刘尚军	闫 涛
	李 军	何斌朝	李瑞逢	郑晓阳
	郝生华	赵学玲	贾明会	袁辉根
	黄永维	黄海鹰	韩会元	雷国良
	魏文彬			

发扬陕甘宁边区人民司法优良传统 充分发挥人民法院在基层治理中的作用^{*}

（代序言）

最高人民法院党组书记、院长 周 强

人民司法事业的发展，凝聚了几代中国共产党人的不懈努力与积极探索。我们党在新民主主义革命时期的司法实践和探索，尤其是在陕甘宁边区开创的以马锡五审判方式为代表的人民司法优良传统，为人民司法事业的发展奠定了基石，至今仍闪耀着时代的光辉，对当前的司法实践具有十分重要的现实意义。去年以来，我先后三次到陕西延安、榆林等地调研，重温人民司法事业的光辉历程，考察当地法院继承优良传统、努力开拓创新的具体举措，研究如何在新形势下更好地继承发扬人民司法优良传统。

一、调研的基本情况

2013年4月7日至11日，我到陕西瞻仰了延安革命纪念馆、陕甘宁边区高等法院旧址等，考察了延安部分基层法院和人民法庭工作，到延川县文安驿镇、安塞县沿河湾镇调研人民调解工

^{*} 此文是对延安、榆林法院司法为民工作的调研报告。

作，了解群众生产生活情况。2014年，在第二批党的群众路线教育实践活动中，我把陕西省富县人民法院确定为联系点。4月13日至14日，我来到陕西富县，指导富县法院开展教育实践活动，并在延安市调研。调研期间，我参观了中央西北局纪念馆，深切缅怀刘志丹、习仲勋等老一辈无产阶级革命家开创陕甘宁边区的感人事迹，学习领会他们的革命法制思想。7月16日至20日，我第三次来到陕西，参加富县法院党组专题民主生活会，并在延安、榆林等地调研，重点考察了当地法院继承发扬人民司法优良传统，创新司法为民举措的探索实践。调研期间，我瞻仰了直罗镇战役烈士纪念碑、参观了纪念馆。历次调研，我都与普通群众以及基层干部、法官、律师、当事人等深入交流、坦诚沟通，充分听取他们的意见建议，对人民群众的司法需求和法院工作实践有了更深切的感受和体会。

二、陕甘宁边区优良司法传统是人民司法事业薪火相传、科学发展的强大动力

陕甘宁边区司法传统形成于抗日战争时期，是经过延安整风运动的洗礼后，在毛泽东思想指导下，在董必武、谢觉哉、习仲勋等老一辈无产阶级革命家的领导下，通过以马锡五同志为代表的边区司法工作者的实践探索，逐步形成和确立的。

在指导思想上，强调在党的领导下为政权工作服务。党领导人民进行革命，人民司法制度在党的领导下诞生和发展，司法工作是党的工作的一部分，必然要忠实执行党的方针、政策，坚决服从、服务于党的革命工作需要。陕甘宁边区司法工作领导人之一董必武在建国后曾总结指出：“我们党从井冈山建立革命政权的时候起，就有了自己的政法工作。人民政法工作和军事工作、经济工作、文教工作一样，在党中央和毛主席的领导下，从民主

革命到社会主义革命，逐步积累起丰富的经验，形成了自己的优良传统。这就是服从党的领导、贯彻群众路线、结合生产劳动、为党和国家的中心工作服务。”

在工作宗旨上，强调坚持司法为民。全心全意为人民服务是党的根本宗旨，也是人民司法工作的根本宗旨。边区法院始终坚持服务人民群众，以团结人民、教育人民、保护群众正当权益为己任。1944年，时任中共绥德地委书记的习仲勋同志指出：“司法工作是人民政权中的一项重要建设，和其他行政工作一样，是替老百姓服务的。这样，就要一心一意老老实实把屁股放在老百姓这一方面，坐得端端的。”^① 习仲勋同志进一步提出检验司法工作成效的标准，他指出：“越是能使老百姓邻里和睦；守望相助，少打官司，不花钱，不误工，安心生产，这个司法工作就越算做得好。”^②

在工作方法上，强调贯彻党的群众路线。一切为了群众，一切依靠群众，从群众中来，到群众中去，是党的生命线，也是根本工作路线。陕甘宁边区陇东分区专员兼边区高等法院陇东分庭庭长马锡五将党的群众路线运用到司法审判工作中，妥善审理了一系列案件，其工作方法被总结为马锡五审判方式，在边区广为推行。马锡五审判方式的主要特点是：深入调查研究，坚持实事求是，了解案情真相；依靠群众，发动群众，共同解决问题；巡回审判，就地审理；重视通过调解化解矛盾纠纷；方便群众诉讼，手续简便，不拘形式等。马锡五审判方式是将党的群众路线运用到司法工作中的光辉典范，必须继续坚持，不断发展。

以马锡五审判方式为代表的陕甘宁边区优良司法传统对人民

^{①②} 《习仲勋文选》，中央文献出版社1995年版，第9页。

司法事业的发展产生了深远影响。陕甘宁边区优良司法传统立足于国情，来源于实践，有着强大的生命力，其指导思想、工作宗旨和工作方法，在今天仍然具有重要现实意义。

三、延安、榆林法院在新形势下继承传统、开拓创新、坚持司法为民的主要做法

在新形势下，面对人民群众日益增长的多元司法需求，延安、榆林法院在继承发扬以马锡五审判方式为主要内容的陕甘宁边区优良司法传统的基础上，大胆探索创新，推出一系列富有特色、行之有效的司法为民举措，使司法服务更接地气、更具实效，有力促进了基层社会治理，维护了社会和谐稳定。

一是富县法院推行“群众说事、法官说法”便民工作机制。这一机制于2010年创立于该县茶坊镇，根据该机制，当村（社区）有大事、难事、群众期盼解决的事或者矛盾纠纷时，由联村干部和村（居）委会干部主持，涉“事”群众参与，让群众充分表达意见，以拉家常的方式评议说理。法院为每个村（社区）确定一名联村（社区）法官，当群众在说事过程中遇到涉法问题，由法官及时介入，进行法制宣讲，提供法律咨询。法官“说法”方式包括“法制宣讲会上说、法律咨询当面说、行动不便上门说、调处纠纷现场说、见面不便电话说”等等。这一机制既激发了村民参与管理的积极性，真正实现“群众的事情群众说了算”，又将村民自治与依法治理结合起来，将道德、乡规民约和法治手段结合起来，推动了基层民主法治建设。群众反映，通过这一机制解决问题短、平、快，有意见可以充分表达，而且不用打官司，成本低。村干部表示，法官的指导、参与，使他们处理问题更有底气，不怕事、不藏事，敢于面对纠纷，而且使群众的法治意识得到很大提高。2014年，在第二批党的群众路线教育实

践活动中，富县县委将这一机制进一步发展为“群众说事、法官说法、干部联村”的乡村治理联动机制在全县推行。2014年3月到7月，全县说事1371件，解决1261件；说法63件，解决61件，不仅将大量矛盾纠纷化解在萌芽状态，也使一些长年积累的问题得到解决。该县茶坊镇自2010年实行该机制以后，连续3年实现信访“三无”，即无进京非正常上访、无到省市集体上访、无市以上信访积案。

二是米脂县人民法院推行“三三制”审判工作模式。2013年以来，陕西省米脂县人民法院在陕甘宁边区政府提出的“三三制”基础上，创造性地构建了“三三制”审判工作模式，即参与审判活动的人员中法官、人民陪审员、各界代表各占三分之一，各司其职，各负其责，形成化解纠纷合力。法官主持司法活动，严格履行法律程序，保障当事人诉讼权益，在确保公正司法的前提下，充分听取社情民意，兼顾风俗人情，保障办案的法律效果与社会效果的统一；人民陪审员在协助法官审理、执行案件的同时，做好诉前和诉讼调解工作；各界代表协助化解矛盾纠纷，法院根据案情需要，机动灵活邀请安排人大代表、政协委员、妇联工作人员、乡镇司法人员、社会代表、技术人员等参与调解。该工作模式将社会各界的参与、监督贯穿司法活动全过程，有效扩大了司法民主，促进了矛盾纠纷的妥善化解，取得了“便民惠民、工作有序、质量提升”的效果。2013年7月至2014年6月，经社会各界人士参与，该院诉前化解纠纷462起，与同期审理的诉讼案件数量相当；由人民陪审员、社会各界人士参与诉讼调解案件316起，占同期诉讼案件的60%。该院目前无涉诉上访情况发生。

三是安塞县人民法院推行“三调联动”机制。安塞县人民法院近年来积极参与由地方党委领导、推动的司法调解、人民调解、行政调

解的“三调联动”机制建设，加强与基层矛盾调处机构的工作联动，形成了“巡回审判进村落、多元调解到农家、普法教育在基层、综合治理遍乡村”的工作格局。该院将全县辖区按村（社区）划分为215个“网格”，每名干警联系3个左右的村（社区），在一个村（社区）建立一个法官工作室，确定一名联络法官，聘请一名辅助调解员，形成“四个一”司法便民机制，借助基层力量，及时发现、化解矛盾纠纷，每年在诉前化解矛盾纠纷220件左右，缓解了法院案多人少、当事人难找、调解工作难做等工作难题，维护了社会和谐稳定，近3年未出现涉诉上访情况。

延安、榆林法院的实践探索各有特点，但共同之处在于继承发扬了陕甘宁边区优良司法传统，坚持党的群众路线，充分发挥人民群众的主体作用，将司法的专业性与人民性结合起来，扩大司法民主，加强司法便民利民，促进了社会和谐稳定。他们的探索给我们很多启示：

一是人民司法优良传统具有强大生命力和现实指导意义。新中国司法制度是在继承和发扬新民主主义革命时期根据地和解放区司法制度的丰富经验基础上，伴随着人民民主政权的建立，在人民司法实践中不断发展完善的，有着深厚的历史传统和一以贯之的发展脉络。延安、榆林法院立足于继承、发扬陕甘宁边区优良司法传统，从中汲取力量和智慧，并根据时代特点不断创新，赋予马锡五审判方式、“三三制”等新的内涵，使人民司法优良传统在新的形势下焕发出新的力量，体现了强大生命力。

二是紧紧依靠党委领导，与相关部门形成化解矛盾纠纷工作合力，是深入推进人民法院工作发展的重要途径。面对大量增长的矛盾纠纷，如果单纯依靠诉讼程序化解，法院不堪重负，而如果缺乏法院的指导和参与，基层组织和社会力量也难以及时、有

效解决纠纷，地方党委政府、基层组织和人民法院都面临着矛盾纠纷大量涌现带来的巨大压力。延安、榆林法院的实践表明，人民法院紧紧依靠党委领导，依托基层组织和人民调解网络，构建矛盾纠纷多元化解机制，可以形成巨大合力，有效化解矛盾纠纷。“群众说事、法官说法”便民工作机制，“三三制”审判工作模式，“三调联动”机制，都是在地方党委的领导、推动下，由法院与基层组织共同构建的。法院延伸职能，将司法工作融入基层社会治理之中，提高了基层组织依法管理公共事务、化解矛盾纠纷的能力。同时，由于大量矛盾纠纷化解在萌芽状态，有效缓解了法院案多人少压力，法院可以集中力量处理复杂、疑难案件，使司法资源得到更加充分有效的运用。

三是党的群众路线是人民法院必须始终牢牢坚持的根本工作方法。延安、榆林法院注重依靠群众，发动群众，充分发挥人民陪审员、群众代表的重要作用，“群众说事、法官说法”便民机制让涉事群众充分说理，并引入邻里乡亲进行评议、调解，“三三制”审判工作模式将群众力量有序纳入审判工作，这些做法都充分发挥了人民群众的主体作用，让群众依法有序参与和监督司法，扩大了司法民主，增强了司法亲和力，提升了司法公信力。

当然，在调研中也发现一些问题需要进一步解决。如法院在开展司法为民工作时，如何处理好与行政组织、群众自治组织的职能界限，做到既不缺位，也不越位；在构建矛盾纠纷多元化解机制时，如何健全完善相应程序规定，保障调解公正；如何提高法官的群众工作能力，建立激励、保障法官做群众工作的机制，都是下一步需要重点研究解决的问题。

四、人民法院必须发扬传统，改革创新，始终坚持司法为民，不断发展完善中国特色社会主义司法制度

党的十八大以来，习近平总书记发表一系列重要讲话，为政法工作指明了方向，对人民法院工作提出了明确要求。各级法院要认真学习贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕“让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”的目标，牢牢把握司法为民、公正司法工作主线，既要大力继承发扬人民司法优良传统，又要根据新的形势不断改革创新，努力推动人民法院工作在新起点实现新发展。

（一）要继承发扬人民司法优良传统，坚持和完善中国特色社会主义司法制度

习近平总书记指出：“中国特色社会主义，是科学社会主义理论逻辑和中国社会发展历史逻辑的辩证统一，是根植于中国大地、反映中国人民意愿、适应中国和时代发展进步要求的科学社会主义。”^① 中国特色社会主义司法制度，是中国特色社会主义制度的重要组成部分，人民法院要继承、发扬人民司法优良传统，不断发展完善中国特色社会主义司法制度，在建设中国特色社会主义伟大事业中作出应有的贡献。

一是要大力弘扬人民司法优良传统。我党在长期革命斗争中，形成了许多优良传统，这些传统深刻反映了党的宗旨、理想与信念，凝聚着革命的精神和智慧。人民司法优良传统是党的优良传统的重要组成部分，体现了人民司法事业的性质、宗旨，是

^① 习近平总书记在2013年1月6日新进中央委员会的委员、候补委员学习贯彻党的十八大精神研讨班开班式上的讲话。

人民司法实践的经验总结，也是中国的司法与西方资本主义国家的司法的本质区别。当前司法工作面临的具体情况和问题虽有了很大变化，但人民司法事业的性质和为民宗旨从未动摇，人民司法优良传统始终是司法工作的发展之基、力量之源。只有珍视历史、尊重传统，才能在复杂局面中把握正确方向，保持前进定力。我们要重视从传统中吸收营养，从历史中汲取经验，不断推动人民司法事业发展进步。

二是要坚持改革创新精神，与时俱进，不断发展完善中国特色社会主义司法制度。司法实践不断发展，改革创新永无止境。时代在发展变化，法院工作不断面临新情况、新问题，人民群众有着更多的新要求、新期待，这就要求人民法院必须发扬改革创新的时代精神，在继承优良传统的基础上，赋予传统以新的时代内涵，使之能有效解决当前的问题，适应未来的发展。要积极借鉴国外司法建设的有益成果，立足我国国情，树立问题意识，从解决实际问题入手，通过深化改革不断推动中国特色社会主义司法制度的发展完善。党的十八届三中全会对司法体制改革作出全面部署，最高人民法院已经制定了人民法院“四五”改革纲要，各级法院必须认真贯彻落实中央决策部署，从党和国家事业发展全局出发，从实际出发，积极探索创新，坚决完成各项改革任务，推进完善中国特色社会主义司法制度。

（二）要坚持党的群众路线，落实司法为民根本宗旨，努力满足人民群众多元司法需求

全心全意为人民服务是党的根本宗旨，也是人民法院的根本宗旨。中国特色社会主义司法制度与西方资本主义国家司法制度最本质的区别就是其最广泛、最彻底、最真实的人民性。人民法院坚持党的群众路线，践行司法为民宗旨，是充分发挥中国特色

社会主义司法制度优越性的本质要求，任何时候、任何情况下都不能有丝毫动摇。

一是要充分认识在新形势下密切联系群众的重要意义。是否密切联系群众，永远保持与人民群众的血肉联系，是关系党的生死存亡的根本问题。正确认识和运用人民群众对历史发展的决定性作用和伟大力量，正确处理好与人民群众的关系，永远是党和政权建设中带有根本性的问题。2014年3月18日，习近平总书记在河南省兰考县指导党的群众路线教育实践活动时说：“事实表明，经济发展了，人民生活水平提高了，不等于党同人民的联系就更加密切了、必然密切了，有时候反而是疏远了。”人民司法的根基在人民，力量在人民，如果脱离群众，人民司法事业就成了无源之水、无本之木。对人民司法事业来说，脱离群众是最大的危险。当前人民司法工作中存在的很多问题，尤其是群众反映强烈的“六难三案”（“门难进、脸难看、事难办”“立案难、诉讼难、执行难”“关系案、人情案、金钱案”）和吃拿卡要、冷硬横推等问题，根源就在于为民宗旨意识淡薄、群众感情退化。人民法院必须大力加强宗旨教育，教育、引导干警坚定理想信念，全心全意为人民服务。无论形势怎么变化，人民法院的人民性不能变，一切为了人民的理念不能变，群众观念、群众感情、群众立场不能变。

二是要始终坚持党的群众路线。人民司法工作不仅是为了人民，而且要始终依靠人民。习仲勋同志深刻指出：“千百事件整天发生在人民中，最适当的解决办法，也就在人民中。只有通过人民，才会解决得最快、最正确。如果不发挥人民本身力量，孤独地依靠我们司法干部去处理，那就需些年月！”^①马锡五同志

^① 《习仲勋文选》，中央文献出版社1995年版，第11页。

从自身的工作经验中得出结论：“人民群众是真正伟大的，群众的创造力是无穷无尽的。我们只有依靠了人民群众，才是不可战胜的。所以审判工作依靠与联系人民群众来进行时，也就得到了无穷无尽的力量，不论如何复杂的案件和纠纷，也就易于弄清案情和解决。”人民司法事业的发展历史充分证明，当我们与群众血肉相依，群众路线贯彻得好的时候，事业就兴旺发达。相反，当脱离群众，群众路线执行得不好的时候，发展进程就出现曲折。人民法院必须充分尊重人民主体地位，发挥人民主体作用，密切联系群众，始终相信群众，紧紧依靠群众。要积极扩大司法民主，充分发挥人民陪审员的作用，让人民群众更好地参与和监督司法。要充分发挥人民调解的作用，依靠人民的力量解决矛盾，善于从群众的意见中寻求化解矛盾的智慧。要坚持专门机关与群众路线的统一，既要重视发挥人民群众的作用，也要大力加强法官正规化、专业化、职业化建设，在密切联系群众、尊重社情民意的同时，防止受到不当干扰，确保司法公正。

三是要努力满足人民群众的多元司法需求。加强司法为民，必须坚持需求导向。新时期人民群众的司法需求是多维度的，最根本的需求是公平正义，同时还有高效、便利、知情、民主参与等多方面的需求。随着经济社会的发展，人民群众的司法需求不断发展变化，呈现出新的特点。同时，在不同地区，人民群众司法需求也是多样化、个性化的。在大都市，群众上网便利，希望提供更多的网上服务，而在偏远落后地区，群众出行不便、上网不便，更需要法官送法上门，到田间村头巡回办案。各级法院要坚持求真务实的工作作风，切实把握人民群众的多元司法需求，从群众最需要的地方做起，从群众最不满意的方面改起，着力为人民群众提供更有针对性的优质、高效司法服务。要注意研究新情况，及时发现新问题，把不断满足人民群众的新要求、新期待

作为加强和改进司法工作的切入点、突破口，不断提升司法服务水平。

（三）要充分发挥司法职能，积极参与县域和乡村治理，推进国家治理体系和治理能力现代化

党的十八届三中全会提出，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。县域治理是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要一环。习近平总书记指出：“基础不牢，地动山摇。”^①“县一级工作做好了，党和国家全局工作就有了坚实基础。”^②各级法院要充分发挥司法职能作用，积极参与县域和乡村治理，维护公平正义，促进和谐稳定，使广大县域、乡村依法而治，既生机盎然又井然有序。

一是要发挥司法职能，参与县域和乡村治理。司法是社会公平正义的最后一道防线，司法工作承担着维护社会大局稳定、促进社会公平正义、保障人民安居乐业的重要职责，在全面推进依法治国的进程中，在全面深化改革的实践中，人民法院必须牢固树立进取意识、机遇意识、责任意识，充分发挥司法职能，积极主动服务县域和乡村治理。要通过审判各类刑事、民商事、行政案件，发挥司法裁判的引领、规范、导向功能，引导群众依法规范自己的言行，依法处理各种矛盾纠纷。要通过发挥人民法院在化解矛盾纠纷中的独特优势，为人民调解和群众自治组织提供指导和支持，有效提高基层干部和群众的法治意识，引导群众知

^① 习近平总书记在2014年1月20日党的群众路线教育实践活动第一批总结暨第二批部署会议上的讲话。

^② 习近平总书记在2014年3月18日河南省兰考县委常委扩大会议上的讲话。

法、懂法、守法，推动形成办事依法、遇事找法、解决问题用法、化解矛盾靠法的良好法治环境，有效地将依法治理与村民自治结合起来，将法治手段与道德、乡规民约结合起来，有效提高基层社会治理的法治化水平。

二是要构建联动机制，形成参与县域和乡村治理的工作合力。人民法院要注意克服“司法万能”“包打天下”的错误观念，防止单打独斗，唱“独角戏”。要紧紧依靠党委领导，加强与有关部门联系沟通，建立有效联动机制，通过发挥各自优势，形成工作合力。要强化网格化服务管理，与有关部门共同构建解决纠纷网络，最大限度将矛盾消除在萌芽状态，努力做到“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”。要支持民间组织特别是各类行业组织开展调解工作，推进完善基层矛盾纠纷预防化解机制和诉非衔接机制，形成矛盾纠纷多元化解格局。要立足执法办案，加强分析研判，及时反映国家和社会治理中的新情况、新问题，为党委、政府科学决策提供参考依据。

三是要坚持依法办事，确保参与县域和乡村治理的良好效果。人民法院在参与基层社会治理过程中必须坚持依法办事，遵守法律权限，把握适度原则，不能超出职责范围。在指导人民调解时，主要是提供业务指导，就法律知识、政策精神答疑解惑，而不是越俎代庖，取代人民调解员的工作。在化解矛盾纠纷时，要坚持法、理、情相统一，在依法分清是非的基础上进行调解，不能以超越法律规定，背离社会主义核心价值观为代价换得“案结事了”。要健全、完善相关程序性规定，在增加司法亲和力的同时，注意从程序上保障审判工作的公正性，避免引发合理怀疑，损害司法公信力。