

# 政法笔迹

*Zhengfa Bijì*

齐延安  
著

# 政法笔迹

齐延安 著

山东大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

政法笔迹/齐延安著. — 济南: 山东大学出版社, 2016. 9  
ISBN 978-7-5607-5597-7

I. ①政… II. ①齐… III. ①律师制度—研究—中国  
IV. ①D926.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 203127 号

责任编辑 尹凤桐

封面设计 牛 钧

---

出版发行 山东大学出版社

社 址 山东省济南市山大南路 20 号

邮 编 250100

电 话 市场部(0531)88364466

经 销 山东省新华书店

印 刷 济南新科印务有限公司

规 格 720 毫米×1000 毫米 1/16

25.75 印张 422 千字

版 次 2016 年 9 月第 1 版

印 次 2016 年 9 月第 1 次印刷

定 价 68.00 元

---

版权所有,盗印必究

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社营销部负责调换

## 序一

金秋九月，收获时节，延安同志新著《政法笔迹》即将付梓出版。书稿记录了延安同志从事政法工作的心路历程，饱含着延安同志的心血和智慧。

延安同志1984年从中国政法大学毕业后，长期在省政法部门从事法律实务工作。三十二年来，无论岗位如何变化，他始终保持着对法治的执着追求。延安同志虽然一直在机关工作，但能坚持把工作当作学问来对待，勤于钻研、善于思考，即便是在省司法厅领导岗位上，仍坚持思考研究、笔耕不辍。这本《政法笔迹》，正是延安同志近十几年来对法治建设深入思考研究的成果展示。

阅读这本《政法笔迹》，能够深切感受到延安同志对工作的专注与热情，特别是作为省司法厅副厅长，对司法行政和分管工作始终用心研究、积极探索，提出了司法行政工作要更加关注社会民生、律师业要由大省向强省跨越、要遵循公证行业发展规律推进公证改革、法律援助要实现“应援尽援”等思路 and 理念，对于指导和引领相关业务工作创新发展发挥了重要作用。2014年8月分管强制隔离戒毒工作以后，延安同志又全身心地投入到解决这一课题的研究之中，先后提出了实施“四大工程”、建设“六大体系”、坚持“六疗”并举等方法理念，进一步丰富了我省强制隔离戒毒工作的理论和实践。

当前，全面依法治国的大幕已经拉开，法治工作者使命光荣、责任重

大。相信《政法笔迹》能够为广大读者拓宽法治研究视野提供帮助,能够为广大司法行政干警和法律服务工作者创新工作提供借鉴。

王本群

2016年9月8日

## 序二

应延安君之邀为《政法笔迹》作序，是一件很愉快的事情。

“政法”术语与司法概念不同，人们对它比较熟悉但又印象模糊。它富有理论性，更是一个实践性的概念。《政法笔迹》对“政法”既有理论化的思考，更有实践层面上的展示和描述。这些长短不一的文字汇集在一起，调整和加深了人们对政法的印象，有助于人们澄清一些负面信息与评价所造成的对政法的认识和误解，并使人们共享政法与司法的一些重要的价值理念，像维护公平正义是宗旨天职、公正是灵魂和生命线、法治的忠实捍卫者、人权的最终屏障等。毫无疑问，这些重要的价值理念不同程度地嵌入了一批政法人长年累月的足迹中，《政法笔迹》有意无意地连接起了这些或深或浅的足迹，勾画出了中国政法和法治不断前行的线路和趋势。

《政法笔迹》分为八篇，涉及法院、律师、公证、法律援助、司法行政、强制隔离戒毒等政法工作的多个方面，汇集了延安君自上世纪80年代从事政法工作以来形成的部分学习心得、讲话发言、调研报告等不同形式的文字，没有太多长篇大论的文章，也不求缜密周延论证、文论格式统一和学术规范修辞，但大部分文字都标识了一定的思想刻度，其中不乏小文大义、短议精论，一些短篇文字闪烁出的思想火花至今不息。以《法院篇》中多文所涉司法改革为例，1990年代中期的司法改革主要表现为法院审判方式改革，但作者参与和组织的相关调研和讨论已经触及更深层次的问题。他以其敏锐的笔尖触向法院人事制度、法官管理制度改革，这类文字以及与其相关的思考和讨论在初始的司法改革阶段已显示出相当的思想深度，与后来的审判长制度、主审法官制度改革以及近来的

法官员额制、司法责任制、法官职业保障改革等，都呈现出一定的思想性关联。尤其值得称道的是，作者为政法工作苦思冥想、百思得解的心得所形成的一些文字受人青睐，其思想力度和实践逻辑合成了政法工作上的实际效力。以《律师篇》中数文所涉及的律师管理为例，律师管理是一个专门化程度高、实践性强而又颇具争议的领域，基于对律师职业特质和律师业发展准市场化特性的认识，作者自设课题组织开展系统研究，勇于直面并积极回应理论界、实务界的各种争议和质疑，在律师属性、管理体制、律师伦理等方面提出了许多开创性的观点，着力于从政治保障、制度保障、体制保障等多重角度形成对律师业发展的推力，在力推律师行政管理与律师行业管理并行改革、促进地方律师协会成长发展等方面成效显著。

《政法笔迹》中有不少熟悉的文字，重读这些文字伴随着一些愉快的回忆。早些年参与作者组织的关于法院工作、司法改革的正式和非正式的研讨，场景历历在目；近些年参加作者主导的律师论坛、律师培训教育、论文评选等活动，场景印象深刻。细读其中的一些文字，回顾政法理事变迁，结合当下法政变革，会产生一种“笔尖敏锐、笔端饱满、笔迹端正”的阅感。跨度三十余年、反映若干领域的文字相互联系，勾画出中国政法和法治前行中一位政法人的身影：他拥有朴实的人文情怀、一贯的政法立场、稳定的法治思维，还有持久恒续的热忱和勤勉，倾心法治、用心政法，尽其全心沟通政治与法治，尽其所职沟通行政与司法，尽其所能沟通理论与实务。

《政法笔迹》已经是近十年来我为延安君作序的第三本书了。作为相识近三十年的老朋友，延安君是我熟识的为数不多的学者型官员，他把长期从事的政法工作当作学问来研究、作为事业来追求，我很以为然！我们常在一起感叹：一个民族和国家多一些关注天空的人，这个民族和国家才有希望。一点不错，仰望星空、脚踏实地、勤于学思的政法人多起来，中国政法和法治就会有希望。

是为序！

肖金明

2016年8月26日

# 目 录

## | 法院篇 |

对司法工作一般规律的评析	..... 3
中国司法发展趋势展望	..... 10
“法官资格”断想	..... 16
对审判长选任制的思考	..... 19
教育不万能 制度很重要	
——读“分粥的故事”有感	..... 22
人事管理重在建立一种机制	
——从“海尔”“小鸭”售后服务所想到的	..... 25
牢固树立服务意识 全面做好办公室工作	
——法院办公室的性质、职能与工作重点	..... 27
审判方式改革究竟问题出在哪里	..... 35
时代呼唤专家型法官队伍	
——写在省法院“拔尖人才”和“调研成果奖励”制度出台之际	..... 37
法院改革的突破口在哪里	..... 39
实现法治必须建立完备的现代司法制度	
——司法改革问题评介与展望	..... 42
法治社会究竟离我们有多远	..... 49
法院工作走出困境至少要迈过五道坎	..... 51
相信未来	..... 54



| 律 师 篇 |

律师工作在构建和谐社会中的作用	
——学习中共十六届六中全会精神的两点思考	..... 59
加强研究思考 提高成长能力 做大做强山东律师业	..... 65
山东律师业发展对策分析	..... 70
坚持和完善中国特色社会主义律师制度	..... 75
扩大律师有序政治参与的途径	
——学习十七大精神的一点体会	..... 79
中国律师制度及律师的作用	..... 82
坚持党对律师工作的领导 确保律师工作正确方向	..... 92
吃透国情 把握规律 坚守律师工作原则	..... 97
对律师业发展经验、原则的总结	..... 101
对律师管理服务工作的再思考	..... 105
对中国律师制度的讨论	..... 111
对全省律师业发展的思考及律师业前瞻性分析	..... 114
论中国律师的概念及其属性	..... 121
我国现行律师管理制度的基本构架	..... 127
青年律师是山东律师业的未来	..... 133
关于律师行业自律、自治问题的思考	..... 136
律师应当重点把握的五个问题	..... 144
群众工作中的律师职能优势	..... 152
法治是最大的政治	
——学习十八大关于法治论述的几点体会	..... 154
推进律师行业管理服务工作的体会	..... 157
适应时代需求 发挥律师在服务国家治理体系和治理能力 现代化中的作用	..... 165

## | 公 证 篇 |

公证与公证制度	..... 171
对加强县域公证工作的思考	..... 175
全省公证协会九年工作报告	..... 184
坚持公证改革发展的正确方向	..... 193
完善体制机制 提升公证质量	..... 196
公证工作存在的难点及破解之策	..... 203

## | 法 律 援 助 篇 |

法律援助制度是一项民心工程	..... 209
法律援助工作现状、问题与对策	..... 213
法律援助制度在构建和谐社会中具有不可替代的作用	..... 218
全省法律援助工作进展、问题与对策	..... 221
农民工法律援助工作的进展与建议	..... 227
擦亮法律援助窗口 彰显为民服务宗旨	..... 230

## | 司 法 行 政 ( 综 合 ) 篇 |

司法行政制度概念、沿革及特点	..... 241
关注社会民生 彰显职能作用	
——对做好新时期司法行政工作的几点思考	..... 245
对加强基层司法行政工作的思考	..... 251

发挥司法行政职能作用 依法维护妇女合法权益	..... 260
夯实基层基础 服务和谐发展	..... 263
以十八届五中全会新的发展理念为引领 努力开创司法行政工作新局面	..... 268

## | 强制隔离戒毒篇 |

全力推进我省强制隔离戒毒工作转型升级、提质增效	..... 275
强化“五种意识” 打造过硬队伍 推动全省戒毒工作上水平	..... 284
勇于探索 开拓创新 全面提升强制隔离戒毒工作水平	..... 295
服务大局 有为争先 扎实推进全省戒毒工作走在全国前列	..... 299
关于推进强制隔离戒毒工作的思考	..... 304
全省强制隔离戒毒工作现状、问题与对策	..... 313

## | 其他 |

法律服务业及其特征	..... 321
律师、公证、法律援助如何参与社会管理创新	..... 323
律师、公证、法律援助工作重点	..... 328
中国特色律师管理体系的探索与建构 ——访山东省司法厅副厅长齐延安	..... 333
美国宪政的孕育、发展基础及其启示	..... 340

## | 附录 |

在全省律师反倾销培训班开班典礼上的致辞 (2007年10月16日)	..... 355
--------------------------------------	-----------

在学习《关于死刑案件辩护的指导意见(试行)》座谈会上的发言 (2010年5月28日)	..... 358
在台湾海基会公证业务大陆参访团欢迎仪式上的致辞 (2010年10月20日)	..... 361
在山东省应对国际贸易摩擦律师服务团成立仪式上的致辞 (2010年11月1日)	..... 364
在志城律师事务所成立三十周年座谈会上的发言 (2011年9月24日)	..... 367
在为首批党员律师挂职锻炼送行时的发言 (2013年4月8日)	..... 372
在全省律师参政议政专题培训班上的致辞 (2013年4月26日)	..... 376
在全省涉外商事海事业务培训班上的致辞 (2013年5月23日)	..... 379
在香港麦家荣律师行济南代表处设立十周年庆典上的致辞 (2014年4月18日)	..... 381
在山东省公证协会第四次代表大会暨全省公证工作会议 结束时的讲话 (2014年7月26日)	..... 384
在山东省戒毒协会成立大会暨第一届会员代表大会上的讲话 (2015年11月26日)	..... 386
在山东省戒毒管理局与山东中医药大学合作签约暨两个基地 揭牌仪式上的致辞 (2016年1月5日)	..... 390
在全省戒毒系统“孔子学堂”授牌仪式上的致辞 (2016年3月15日)	..... 393
后记	..... 396

## 法院篇





## 对司法工作一般规律的评析

法院审判工作,在西方称为“司法”<sup>①</sup>;法院的审判权,则称为“司法权”。在西方国家,司法权是在国家权力架构中与立法权、行政权并行的三大权力之一。虽然我国理论界和实务界对“司法”采取更为宽泛的解释,但就司法的本源性而言,则只能是指法院工作。因此,所谓“法院工作规律”就是司法活动规律。

综观世界各国的司法制度,尽管在具体制度和做法上互有差异,但有着共同遵循的原则,呈现出一些共同的发展趋势和运作、发展规律。概括起来,主要有以下几个方面:

### 一、司法独立是世界各国普遍坚持的原则

司法具有独立性、中立性、被动性、正当性和终局性等特点。而独立性最具决定意义。西方国家在国家体制上,与政治上的多党制相适应,实行立法、行政、司法三权分立,相互制衡。一方面,司法权独立于立法权、行政权,司法机关独立行使职权,不受立法机关和行政机关干涉。另一方面,司法独立的核心是法官独立。“法官应享有身份之独立及实质之独立。身份独立指法官职位之条件及任期之保障,以确保法官不受行政干涉。实质独立指法官执行其司法职务时,除受法律及其良知之拘束外,不受任何干涉。”<sup>②</sup>“法官在作出裁决的过程中,机关级别和职务等级的差别均不得干涉法官个人或法官合议庭自由宣判的权

---

<sup>①</sup> 孟德斯鸠认为,每一个国家有三种权力,其中第三种权力是惩罚犯罪或裁决私人讼争,这种权力称为“司法权力”。也就是说,法院的审判权即司法权。(参见[法]孟德斯鸠:《论法的精神》上册,张雁深译,商务印书馆1961年版,第155页)

<sup>②</sup> 最高人民法院:《法院组织法研究资料》第3辑,1994年9月。

利。”<sup>①</sup>司法独立是世界范围内公认的一项法治原则。世界各国普遍认为，只有司法独立，才能对刑事被告人受到的指控或诉讼当事人的权利与义务作出公正、公平的裁判。1966年，联合国大会通过的《公民权利和政治权利国际公约》第14条规定：“在判定对任何人提出的任何刑事指控或确定他在一件诉讼案件中的权利和义务时，人人有资格由一个依法设立的合格的、独立的和无偏倚的法庭进行公正的和公开的审讯。”而且，为确保司法独立，世界各国在宪法和法律上设计了一系列具体制度加以保障，最主要的有：

1. 法院体系尽量避免与行政区划设置重合；
2. 法官身份保障制度；
3. 司法经费保障制度；
4. 法官不在党制度；
5. 法官职业化、规范化制度等等。

司法独立性原则，因这些具体制度的设立而得到保障，并成为现代司法制度和现代法治的基石。

一般地讲，司法独立程度越高，遭受干涉的可能性就越小，公正性就越强。但司法独立也是相对的。一方面，绝对的司法独立是不存在的，“因为法官是社会中的一个人，而不是荒岛上的鲁滨逊，必然会受到环境的影响”。“所谓司法独立，应当是相对独立，它取决于法官的社会地位、教育背景以及个人品性。”<sup>②</sup>另一方面，司法公正的实现，仅有司法独立是不够的，还需要法官的良知和科学规范的审判程序、制度等条件。尽管如此，谁也不会或不敢相信，缺乏独立性的司法能够公正、公平地作出裁判。司法不独立，不仅不能称其为司法，而且也无法实现法治，更谈不上实现社会正义和公平。所以，尽管我国国情决定不适用“三权鼎立”的政权架构模式，我们也不可能保证在任何时候都能实现完全的正义和公平，但在建立和设计制度时，必须考虑司法的独立性，因此“必须建立能够有效抵制各种非法干扰，保证人民法院依法独立公正行使审判权的法官管理体制”<sup>③</sup>，为实现更多的司法正义和社会正义，确立一个最起码的前提。

① 张敏、蒋惠岭：《法院独立审判问题研究》，人民法院出版社1998年版，第438页。

② 乔新生：《司法独立的脆弱性》，载2001年4月1日《法制日报》。

③ 肖扬：《在全国高级人民法院院长座谈会上的讲话》，2001年7月。



## 二、健全法官遴选、管理机制是完善司法、 实现法治的必由之路

为保证法官的高素质和职业化,实现司法公正与效率,现代各国大都建立了严格、规范的法官培养、遴选、晋升和职业保障制度。虽然各国在具体制度的设置上有所不同,但主要内容和制度体现的精神包括:

1. 法官的培养即通往法官之路漫长而艰难。在美国,因法院体系分联邦法院和州法院而有所不同。以联邦法院法官为例,法官必须是在普通大学本科毕业以后,报考法学院学习三年被授予 JD 学位,即“法律职业博士”,然后经过严格的律师资格考试合格,取得律师资格并从事律师工作若干年后,才有可能成为法官。州法院法官,特别是最高法院、上诉法院和具有普通管辖权的初审法院,除对法官实行选举制的州以外,一般也应当具备上述条件。<sup>①</sup>

2. 遴选条件严格,程序复杂。担任法官的条件和标准非常严格,不仅需要具有较高的学历要求,而且必须具有法律实务经历和丰富的法律工作经验。法官选任程序复杂而规范,不具备良好素质和不经过复杂程序的筛选,无法成为法官。

3. 法官职业保障完善。在西方多数国家,法官除非因违法犯罪受弹劾或者自动辞职外,其职务是终身的。在法官自愿的情况下,他们也可以带全薪退休。世界各国,不论经济发达国家还是不发达国家,对法官实行高薪或相对较高薪金是普遍的做法。

总之,建立科学、严格、规范的法官制度以及在制度保障下建立高素质法官精英群体,是世界各国走向法治的一条基本经验,也是司法必须遵循的一条基本规律。

法官制度在现代司法和法治中具有基础性的作用。科学、规范的法官制度,能够为造就高素质的法官队伍提供机制性保障,进而为实现司法的功能和推进法治进程提供人才上的保证。“徒法不足以自行。”再好的法律制度,若没有高质量的法官群体,也难以得到贯彻执行。而严格或近乎苛刻的法官遴选条件和标准,不仅增强了社会公众对法官职业的认同和信任,认为法官是少数人

<sup>①</sup> 参见周道鸾主编:《外国法院组织与法官制度》,人民法院出版社 2000 年版,第 14 页。