

法官职业化建设 指导与研究

GUIDANCE AND RESEARCH ON JUDGES' PROFESSIONALIZATION

2008年·第2辑
(总第12辑)

☐ 中华人民共和国最高人民法院政治部 编
☐ 周泽民 主编

本辑要目

大法官论坛

关于司法大众化的几个问题

政策指导

关于“司法廉洁”的几点认识和体会

特别策划

求真务实，开拓创新，推进考评工作的科学化
——关于建立法院工作人员考核评价系统的调研报告

调查与思考

基层法官被投诉的成因分析及对策研究

域外瞭望

加拿大法院人员分类管理及司法编制问题的考察与启示

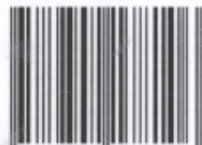


人民法院出版社



责任编辑/辛秋玲
装帧设计/孙宇

ISBN 978-7-80217-810-6



9 787802 178106 >

定价: 25.00元

法官职业化建设 指导与研究

GUIDANCE AND RESEARCH ON JUDGES' PROFESSIONALIZATION

2008年·第2辑
(总第12辑)

☐ 中华人民共和国最高人民法院政治部 编
☐ 周泽民 主编



人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

法官职业化建设指导与研究. 2008 年. 第 2 辑: 总第 12 辑/周泽民主编; 中华人民共和国最高人民法院政治部编. —北京: 人民法院出版社, 2009. 6

ISBN 978-7-80217-810-6

I. 法… II. ①周… ②中… III. 法官—司法制度—研究
IV. D916.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 094069 号

法官职业化建设指导与研究 2008 年第 2 辑 (总第 12 辑)

中华人民共和国最高人民法院政治部 编

主编 周泽民

责任编辑 辛秋玲

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) 67550562 (责任编辑) 67550516 (出版部)
67550558 67550551 (发行部)

网 址 <http://courtpress.chinacourt.org>

E-mail courtpress@sohu.com

印 刷 保定市中华美凯印刷有限公司

经 销 新华书店

开 本 787×1092 毫米 1/16

字 数 179 千字

印 张 9.375

版 次 2009 年 6 月第 1 版 2009 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-80217-810-6

定 价 25.00 元

版权所有 侵权必究

《法官职业化建设指导与研究》

编辑委员会

主 任 周泽民

副主任 岑安邦 宋建朝 于厚森 龚稼立

委 员 (以姓氏笔画为序)

王 旭	王希伦	王建新	王继平	牛建华
冯 跃	叶正荣	刘文义	刘永忠	刘剑民
刘 峥	向 华	余应军	朱德民	池寒冰
赵大光	袁永新	聂式恢	张学俊	张其富
解 梅	张 萍	张晋明	李 军	李树涛
李晓峰	辛凤仁	连丹波	陈立斌	陈海光
林 一	林蜀鲁	屈建国	杜恒年	徐 安
徐祖斌	郭 萍	黄国强	彭方明	董文濮
翟晶敏				

目 录

大法官论坛

关于司法大众化的几个问题 沈德咏 (1)

政策指导

关于“司法廉洁”的几点认识和体会 李玉成 (14)

特别策划

建立健全中级法院综合考核机制的思考与

实践 广东省高级人民法院政治部 (29)

求真务实, 开拓创新, 推进考评工作的科学化

——关于建立法院工作人员考核评价系统的调研报告

..... 北京市高级人民法院政治部 (34)

调查与思考

基层法官被投诉的成因分析及对策研究 杭 涛 杨晓玲 (50)

研究与探讨

试论社会转型时期法官的司法实践能力

——以裁判文书写作为视角 王 松 (67)

沪台开展预备法官培训之比较分析 陈全国 (76)

以司法信赖为目标的法院文化建设 葛 文 (91)

改革前沿

人民法院实行人员分类管理可行性研究 赵 英 (103)

域外瞭望

加拿大法院人员分类管理及司法编制问题的考察与启示

..... 冯 跃 刘 峥 (113)

文件选登

最高人民法院

印发《关于进一步加强和改进人民法院教育培训工作的意见》
的通知

(2009年2月18日) (132)

附：关于进一步加强和改进人民法院教育培训工作的意见 (132)

最高人民法院

关于印发《人民法院司法警察证使用管理规定》的通知

(2008年5月30日) (140)

附：人民法院司法警察证使用管理规定 (140)

最高人民法院政治部

关于印发《关于地方人民法院司法警察警司、警员警衔审核
备案的有关规定》的通知

(2008年4月25日) (142)

附：关于地方人民法院司法警察警司、警员警衔审核备案的
有关规定 (142)

CONTENTS

JUSTICE FORUM

Several Issues on Judicial Popularization By Shen Deyong (1)

POLICY GUIDANCE

Several Opinions and Considerations on “Judicial Integrity”
..... By Li Yucheng (14)

SPECIAL PLAN

Practice and Consideration on Establishment and Improvement of
Comprehensive Assessing Mechanism for
Intermediate People’ s Courts
..... By Political Department of Guangdong High People’ s Court (29)
Promotion of the Scientific Assessment System in Terms of Truth
—seeking and Innovation Spirit
..... By Political Department of Beijing High People’ s Court (34)

INVESTIGATION AND CONSIDERATION

On Complaints to Judges of Basic Courts
..... By Hang Tao and Yang Xiaoling (50)

RESEARCH AND DISCUSSION

On Judges’ Judicial Experience Ability during the Period
of Social Transformation
——On the Delivery of Civil Judgments By Wang Song (67)
Comparison and Analysis on Judge Candidate’s Training Mechanism
between Shanghai and Taiwan By Chen Quanguo (76)
On Courts’ Cultural Construction in term of Judicial Accountability

..... By Ge Wen(91)

REFORM FRONTIER

On Personnel Classification Mangement in People’ s Courts

..... By Zhao Ying (103)

OVERSEAS OUTLOOK

On Courts’ Personnel Classification and Judicial Quota In Canada

..... By Feng Yue and Liu Zheng (113)

SELECTED DOCUMENTS

大法官论坛

关于司法大众化的几个问题

沈德咏*

一个时期以来,司法职业化在某种程度上,代表着我国法官制度改革的方向。从技术层面而言,司法具有较强的职业属性应该是没有疑义的。在特定的历史阶段对司法职业化给予必要的关注和推动,对于加强职业法官队伍建设,提升法官队伍的整体素质,无疑也是具有积极意义的。但我们也应当清醒地看到,在司法职业化的语境下,司法的大众化似乎被人们所遗忘。与此同时,与司法大众化相伴而生的司法工作群众路线也开始淡出我们的视野,其结果是司法与人民渐行渐远,虽然我们付出了艰辛的努力,但司法的行为及其结果却往往得不到社会的理解和认同。这一现象不能不引起我们的高度重视和深刻反思。这也就是我们关注和研究司法大众化的原因所在。

一、司法大众化的理论基础

司法大众化主要包括以下几个层面的内容:在宪政层面强调司法权属于人民,司法服务的对象应该是一国之内最广大的基本民众;司法制度在设计上应该适合广大民众的需要,纠纷解决方法的选择、审判的方式方法、审判的组织形式、审判的场所应当体现便民、利民的原则;法官所依赖的知识、使用的语言、司法文书的格式与文风,生活方式和道德情操等应与广大民众的现实生活基本保持一致;法官审理案件应当深入群众进行调查研究,以增强其社会阅历和综合知识,了解和把握社情民意;应有组织地发动民众与职业法官一起从事审判活动;应以民众的意见作为评判司法工作成败与否的最终标准。当然,司法大众化并非是大众司法,并非是全民皆可做法官或一味盲从民意,也并非是代替当事人或包办当事人的行为,而是坚持在法官选任

* 最高人民法院党组副书记、常务副院长。

高标准、遵循司法基本规律的基础上，突出强调坚持司法群众路线和维护人民群众的合法权益。

对于司法大众化的命题，目前在理论界还存在不同的看法，有人认为它违背了司法独立、司法中立、司法消极的原则，因而持否定观点。但此说的前提似难成立，其立论也不能自圆其说。众所周知，即便在宣称实行彻底的司法独立的国家，在司法的制度安排和实际运作上仍然存在典型的大众化做法，理论上亦不认为这些做法有悖司法独立、司法中立、司法消极之原则。对此，本文暂不展开论述。

我国是中国共产党领导的社会主义国家，中国特色社会主义司法制度使司法的大众化成为必要和可能。在我国司法制度之下，司法大众化的存在有其宪政基础、法理基础、政策基础和实践基础。尤其在社会主义初级阶段，司法大众化的存在有其现实必要和合理价值。即使从司法规律和发展走向上看，司法职业化和司法大众化也并非是矛盾和对立的，而是可以兼容和统一的。

司法的人民性是司法大众化的宪政基础。司法的人民性是人民主权代替专制王权、宪政与法治代替人治的必然结果，人民性是中国特色社会主义司法制度的最重要特征。我国的司法制度是人民民主专政国家制度的组成部分，人民民主专政既是我国的国体，也是我国社会主义司法制度的本质。在宪政层面，我国是以人民主权为基础，以代表制为制度框架，以融合主义为基本实现渠道，以人民利益为最后依归的民主模式。司法权同国家的所有其他权力一样来源于人民，司法机关和司法人员根据人民的委托来行使司法权。这就从根本上决定了社会主义司法制度的人民性，决定了司法必须体现人民的意志，决定了司法必须坚持精英主义和平民主义相融合的基本原则，也决定了人民群众满意与否是检验司法工作成败的最终标准。正是根植于这一特性，我们的司法工作必须坚持大众化的道路，通过民众广泛参与司法，着力解决人民群众最关心、最直接和最现实的问题，努力践行司法为民的宗旨。

扩大司法民主，加强司法能力建设是司法大众化的法理基础。所谓司法民主，是指必须充分吸收诉讼当事人和人民群众参与诉讼进程，必须尊重与保障诉讼当事人和其他参与人的各项合法权益，必须认真听取诉讼当事人和人民群众的意见和建议。作为法治国家的一项基本原则，司法民主就是要使

司法过程最大限度实现公开化、透明化，要让人民群众能够以看得见的方式来实现正义；就是要确保人民群众的参与权和知情权，以实现对司法工作的有效监督。可见，司法大众化的本质就是司法民主，司法大众化要求司法必须坚持为人民服务的宗旨，必须接受人民群众的监督，必须保障人民群众的合法权益。坚持司法为民，坚持人民的利益高于一切，就必须以高超的司法技术、高明的司法智慧和高尚的司法情操为人民群众服务，为社会稳定服务，为党和国家大局服务。而加强司法能力建设，提高司法工作水平，必须从广大人民群众中汲取智慧和营养，一切从群众中来，到群众中去，才能在全社会实现公平正义，才能维护好最广大人民群众的根本利益，才能赢得人民群众的广泛支持和普遍认同。

以人为本的科学发展观是司法大众化的政策基础。以人为本是科学发展观的本质和核心，是做好一切工作的出发点和根本保证。以人为本中的“人”，指的是广大人民群众，实现最广大人民的根本利益是一切发展之根本。无论发展生产力还是发展生产关系，无论发展政治文明还是发展精神文明，都离不开广大人民群众的实践活动，离不开实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益。强调以人为本的实质是以人民群众为本，不是只重视整体而不重视个体，也不是排斥和否定个人利益。强调以人民群众为本，目的是要实现广大人民群众的根本利益，引导人们更好地协调个人与社会的关系、个体与群体的关系，促进个人利益与广大人民群众利益的共同发展。以人为本强调的是人的社会价值与个人价值的统一，人的作为目的与作为手段的统一。同时，只有坚持以人民群众为本，才能最充分地满足个人需求，保证个人利益，实现人的全面发展。以人为本是科学发展观的价值基础，与马克思主义关于人的问题的基本原理和我们党的根本宗旨是一致的。在司法活动中要做到“以人为本”，就要把司法便民、利民、亲民的措施落实到法院工作的各个环节中，落实到法官的思想、意识和具体行动中，充分体现司法的人文关怀，充分保障人民群众的诉讼参与权和监督权，进一步方便人民群众诉讼，加大对人民群众合法权益的司法保障力度。

中外的司法实践是司法大众化的实践基础。司法大众化是我国司法的优良传统。从新民主主义革命时期，到新中国成立以后的司法实践，都强调坚持群众路线，倡导民众积极参与司法，从而保证判决结果既符合各项法律政策的要求，又符合人民群众的意愿。党领导下的审判机关是人民法院，孕育

人民法院的土壤是人民性，人民法院发展壮大、审判事业与时俱进的基础也是人民性。人民性是中国法院永不褪色的烙印，人民司法是中国审判的优良传统。人民司法最根本的内涵就是坚持司法工作的大众化，就是坚持群众路线，使司法活动更加贴近社会生活、贴近人民群众、贴近时代要求。

司法大众化并非是我国司法工作的独创，在世界很多国家的司法制度中都有所体现，且为近年来一些国家的司法改革所倡导。如英美国家数百年来所实行的平民法官制度，一些根本没有受过法律教育的普通公民被选拔担任法官，审理那些普通人较为熟悉的且能够作出正确判断的案件，这项制度主要存在于英格兰和威尔士的治安法院，以及美国具有有限管辖权的初审法院。又如一向以“精密司法”著称的日本，在 2001 年公布的“日本司法制度改革审议会意见书”中，提出的日本司法制度改革的基本方针，就是通过国民广泛参与司法，提高民众对司法的信赖感，形成诉讼方便、通俗易懂、国民满意的司法制度。其具体做法是：实行裁判员制度，由普通公民与职业法官组成混合法庭审理刑事案件，通过国民参加诉讼过程，巩固司法的国民基础；成立法官任命咨询委员会，法官的任命要接受公众的审查；实施非专职裁判官（法官）制度，律师在民事调解案件及家庭调解案件中，可以以非专职的方式，从与专职裁判官同等的立场来主宰调解程序；在全国所有的 100 个基层法院和家庭法院都成立了法院委员会，在司法行政管理中更广泛地反映民众的意见，增加司法管理的透明度；设立由普通民众组成的起诉审查委员会，审查检察官决定的不起诉案件是否适当；在刑事案件中，民众的意见或被害人及其家属的要求成为法院判决的重要因素之一；降低诉讼费用，方便民众诉讼。再如，在俄罗斯近年的司法改革中，陪审团制度的引入令人瞩目。陪审团审判在扩大普通民众的司法参与，克服以往对司法制度的不信任方面发挥了重要作用。在一项民意调查中，约有 80% 的俄罗斯人认为陪审团审判使司法制度得到了改进。甚至在相对传统保守的英国，刑事司法改革报告也明确指出，刑事司法的宗旨就是为公众服务，因此，公众对司法制度的了解、信任与参与极为重要。

二、司法大众化的制度安排

世界上很多国家在推行司法职业化的前提下，又力图为司法的大众化留下一块制度空间，以便把“大众理性”和“民间智慧”引入司法，防止职业

理性导致的“精英专制”。这些制度主要包括陪审制度、公开审判制度、马锡五审判方式、人民监督员制度、诉调对接机制、多元纠纷解决机制等。

（一）陪审制度

陪审制度是一项旨在吸收普通公民参与审判组织，并与职业法官一起共同审理案件的制度。目前，在全球范围内，大多数国家都设有陪审制度。陪审制度有两种运作模式，一种是英美法系的陪审团制，陪审团负责事实的认定，法官负责法律的适用；另一种是大陆法系的参审制，由职业法官和陪审员组成混合法庭共同审理案件。基于历史沿革，我国陪审制采取的是同大陆法系国家相似的参审制，在这里没有所谓的事实问题和法律问题的分野，法官和陪审员共同审理并作出裁判，对所有问题都拥有平等的表决权。

陪审制具有诸多积极的作用。其表达的基本价值追求，是专家治理与公民参与、形式理性与实质公正的契合。法官所代表的是体现法律精神的专业化思维；陪审员来自于民间，把民间的智慧和非职业化技巧带到审判中来，这些外行常常不懂法律，却代表了所在社区和群体的价值倾向。依此作出的判决更能反映社会一般成员的正义观念，增加人们对司法活动的认同感和对法律的信任。同时，陪审制能够调和法律抽象性、滞后性与社会生活多变性、具体性之间的矛盾，将现实中的道德要求带入法律，使法律同社会的变化保持同步。

在我国，陪审制度让普通民众参与司法审判过程，直接体现了人民当家作主的政治性质，是人民行使司法主权的重要形式之一，从而使判决获得更为坚实的合法性基础。陪审员始终站在民间的立场上，用人民的权力来限制精英的权力，用常人的判断来约束法官的偏见，对于权力机关可能的暴政构成有力的防范。著名法学家托克维尔曾说：“陪审制度首先是一种政治制度，应当把它看成是人民主权的一种形式。当人民的主权被推翻时，就要把陪审制度丢到九霄云外；而当人民主权存在时，就使得陪审制度与建立这个主权的各项法律协调一致。”

陪审员参与审判，有利于提升司法的公信力，有利于遏制司法腐败，有利于增进公民的法律意识，是保持司法制度人民性的重要内容。马克思曾指出，无产阶级可以利用陪审制度来为被压迫的无产阶级和广大人民的利益服务。恩格斯也指出，司法权是国民的直接所有物，国民通过自己的陪审员来

实现这一权力，“这一点不仅从原则本身，而且从历史上来看都是已经证明了的”。列宁也明确指出，陪审制度的政治意义是通过司法民主的性质，昭然若揭地展示在人民的面前，人民的代表参加法庭，这无疑是民主的开端，如果没有普通民众参与审判，那么，诉讼将成为一场“官吏审判官吏”的闹剧，这不仅影响了判决，而且影响了预审和庭审的整个性质。

（二）公开审判制度

公开审判，就是将法院的审判过程公诸于众，便于人民群众与社会舆论对审判活动的监督。具体内容包括三项：一是向当事人公开，即庭前程序、庭审过程和裁判结果让当事人知晓；二是向社会公开，除合议庭评议秘密进行外，允许公众参加旁听案件的审理和宣告判决，并为公众旁听提供必要的便利；三是向媒体公开，允许新闻记者采访报道开庭审判的情况，并将案情公诸于众。

公开审判是法治国家的一项根本原则，对于构建司法民主具有重要意义。首先，公开审判有助于促进国家民主政治的发展，提高公民参与国家治理的激情。公开审判能够促使民众法律信仰和民主政治参与之间形成良性互动，从而使公开审判原则不仅仅作为一项诉讼原则来看待，而且它已成为一项重要的政治性原则，在国家政治生活中发挥着巨大作用。其次，公开审判可以有效地增强司法的公信力。阳光是最好的防腐剂，公正必须以人们能够看得见的方式实现，这一点至关重要。只有使裁判者产生结论的过程处于向社会公开的状态下，才能防止暗箱操作，才能减少司法专横和腐败，才能赢得公众信服，才能使裁判获得广泛的可接受性，从而树立起司法的公信力。再次，公开审判方便了民众对司法过程进行监督。公开审判使法庭上的举证、质证、认证活动置于众目睽睽的直接监督之下，这种监督会给法官带来现实压力。在这种压力下，法官必然会增强使命感和责任感，促使其自觉依法办案、公正办案、文明办案，有助于提高司法水平，增强司法能力。最后，公开审判是满足公民的知情权和进行法制宣传教育的重要手段。知情权是现代社会公民的一项基本人权，公开的审判使当事人和社会公众了解到司法的运作机制和运作过程，可以获得对法庭和法律的直观认识，从而能够进一步理解自己行为的意义及后果，这对于提高公民的法律意识，进行法制宣传教育具有重要作用。

（三）马锡五审判方式

马锡五审判方式是我国在抗日战争时期，在陕甘宁边区发展起来的一种颇具中国传统特色的大众化司法方式。这种审判方式把一切从实际出发、一切为了群众，一切依靠群众，作为司法工作最根本的指导原则。它在新民主主义革命和社会主义建设时期均得到了人民群众的广泛拥护，取得了巨大的成功。

马锡五审判方式的主要特点有：诉讼手续简易便民，不拘泥于繁琐的诉讼程序，不论早晨、晚上，田间、炕头，随时随地接待群众，强调与人民群众“打成一片”；审判重证据，重调查研究，不轻信口供，务求核实证据、查清事实，证据不扎实、事实不清楚，决不下判；司法人员深入基层，深入群众调查研究，巡回审理案件，既坚持原则、坚决执行政策法令，又照顾群众的生活习惯和善良风俗；法官既主持审判，又善于通过群众中有威望的人士对双方当事人进行解释说服工作，把审判与调解结合起来；民众对司法活动各个环节和方面广泛参与，参与方式和途径包括人民参审、就地审判、旁听发言、人民团体代理、人民调解、群众公审等多种途径；诉讼语言和裁判文书通俗易懂，审判的结果能做到是非分明，说理充分，既符合政策法令，又合乎人情事理，容情、理、法为一体，让当事人口服心服，群众也受到生动而实际的法制教育。

（四）人民监督员制度

人民监督员制度是近年来我国检察机关在现行法律规定的框架内，为完善直接侦查案件的外部监督机制而进行的一项改革，是检察机关落实宪法规定，主动接受人民监督的一项制度创新。其具体内容为：检察机关将职务犯罪案件中的不服逮捕的、拟不起诉的、拟撤销的案件让人民监督员提出意见，进行监督，将封闭性的权力对外开放，使社会力量参与进来，使之公开化、透明化。人民监督员制度实际上是监督多元化和社会化发展的结果，是司法大众化的鲜明体现，这不仅是检察机关对自身监督迈出的重要一步，对于建设社会主义法治国家也具有积极的探索意义。

在世界范围内，日本、美国均有类似我国人民监督员的制度。日本为了防止检察官滥用检察权，早在1948年就确立了检察审查会制度。检察审查

会由 11 名成员组成，他们均从具有众议院议员选举权的公民中产生，代表国民独立行使下列两项职权：一是对检察官的不起诉决定是否妥当进行审查；二是对于如何改善检察事务进行建议和劝告。在美国，刑事起诉有两种主要形式：大陪审团提出的起诉书和检察官提出的公诉书。有些刑事案件的起诉，由检察院直接决定和提起；而有些案件，特别是重罪案件，提起公诉并交付审判必须由大陪审团决定。大陪审团由 23 人组成，他们来自于社会各个阶层，在诉讼中体现民众的意见。大陪审团制度是美国社会民众参与司法、监督司法的有效途径。

（五）诉调对接机制

所谓“诉调对接”，就是将法院民事诉讼与人民调解有机地结合起来的纠纷解决机制。由于它是我国司法改革过程中出现的一种解纷新形式，其具体形态目前尚未固定，主要表现为以下三种方式：一是在法院内部设调解室，作为司法机关的有机组成部分，调解人员由非专业人士和法官共同组成，调解员由法院在不同案件中分别指定，调解主任由法院从法官中指定，将调解和审判分离开来；二是法院与司法行政机构（司法局）协商成立联合人民调解委员会驻法院办公室（联调室），然后法院将部分诉讼纠纷征得当事人同意后，分流到联调室先进行诉前人民调解，联调室以正式公函通知法院纠纷调处结果，法院区分不同情况分别处理；三是政府积极推动人民调解走“专业化”发展道路，在街镇一级设专业化人民调解委员会，设首席调解员和专职调解员，提高人民调解机构和调解员水平，在法院的支持和指导下，将许多起诉的纠纷分流到专业化的人民调解委员会进行诉前调解，并在法院设立人民调解窗口，审核调解协议。当事人达成的调解协议，即使超出诉讼请求范围，但只要不违反法律的禁止性规定，不损害社会公共利益和他人合法权益，法院依法予以确认，并赋予强制执行效力。推行“诉调对接”机制，可以回应社会转型期人民群众对司法的新需求、新期待，扩大社会资源和各方力量参与司法的力度，以有效化解各种矛盾和纠纷。

（六）多元纠纷解决机制

多元纠纷解决机制是指在一个社会中，多种多样的纠纷解决方式以其特定的功能和运作方式相互协调地共同存在，所结成的一种互补的、满足社会