

实务周刊



实践司法为民
务求公平正义

2010年2月4日 星期四 第五版 《实务周刊》第5期 理论部主办

■动态与声音

※近日,重庆市高级人民法院院长钱锋表示,虽然法院在审判一些社会关注度较大的案件时,社会舆论铺天盖地发表看法,但一切案件的审理都要严格在法治框架下进行,不会因舆论而使得案件的审理有偏向性,社会各界特别关注的“涉黑涉恶”审判也同样如此。

※河南省法院系统推行“马锡五审判方式”成效显著,2009年全省法官共巡回办案7.45万件,使近50万名群众免于诉讼奔波之苦。河南省高级人民法院要求基层法院在审理婚姻、赡养、宅基地纠纷、借贷等案件时,尽量到事件的原发地公开审理,这样既能通过社会舆论促进案件的解决,又让周边群众受到鲜活的普法教育。

应对;涉外法学方面的人才早已储备,将为海口市乃至全省经济社会的发展、科技进步和文化繁荣发挥重要的作用。”

※1月29日下午,北京市法院系统首家劳动争议审判庭在北京市丰台区人民法院成立。该审判庭将对劳动争议、人事纠纷等劳动争议审判工作进行集中管理,除对案件进行专业化、集中化审理之外,还将全面负责劳动争议法律、法规及理论与实践的调查研究,围绕劳动争议审判工作特点开展法制宣传,参与区域劳动争议调解工作等。

■院长访谈

充分体现刑事审判的能动性

——北京高院副院长孙力访谈录

本报记者 窦玉梅

记者:近年来,北京市法院系统刑事司法建议工作开展的情况如何?

孙力:刑事司法建议是指人民法院在审理刑事案件过程中,发现案件涉及但又不属于裁判可解决的问题,而主动向有关单位提出的以堵塞漏洞、改进工作、化解不利因素为主要目的的改进建议,体现了人民法院刑事审判职能的延伸,是预防和减少违法犯罪,维护社会稳定、促进和谐发展的有效司法服务手段。在最高人民法院《关于进一步加强对司法建议工作的指导意见》精神指导下,近年来北京法院不断强化刑事司法理念和大局意识,积极就刑事审判中发现的问题向有关单位提出建议,刑事司法建议工作取得一定进展。一是数量逐年增加,刑事司法建议在全部司法建议中所占比例由2006年的28%上升至2009年的38%左右。二是涉及面越来越广,不仅建议的对象广泛,建议的内容也涵盖社会生活多方面。三是功能越来越强,从查漏补缺、预防和减少违法犯罪,拓展到化解社会矛盾、保障经济秩序、提高司法水平、弘扬社会正气等方面。四是法律效果和社会效果越来越重,司法建议得到了有关方面更多的重视、采纳和落实。

记者:“为大局服务、为人民司法”是人民法院的工作主题,北京市法院系统如何在刑事司法建议工作中贯彻这一主题?

孙力:周永康同志在全国政法工作会议上强调,要深入推进社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法三项重点工作,为经济社会又好又快发展提供更加有力的司法保障。王胜俊院长要求,人民法院要切实抓好三项重点工作,努力服务经济社会发展大局。可以抓好三项重点工作是人民法院实践“为大局服务、为人民司法”工作主题的基本途径。而刑事司法建议在推进三项重点工作上有着广阔的空间:一是积极关注、解决刑事审判中发现的社会矛盾点,确保社会和谐发展的基础。对于可能影响社会稳定的苗头性、倾向性问题要及时提出司法建议予以预防,对已形成的一些不稳定因素可通过司法建议提请有关部门共同努力予以化解。二是通过司法建议积极参与社会管理创新,切实维护良好的社会管理秩序。针对刑事审判中发现的有关单位或行业在规章制度、管理体制、工作方法等方面存在的突出问题,及时发送司法建议,促进其加强管理、堵塞漏洞、防患于未然,进一步增强社会管理对治安形势变化的应对能力。三是努力通过司法建议工作促进法治建设,确保公正司法。对于有关方面在刑事诉讼各阶段各环节中存在的问题及时提出司法建议,可保证准确执行法律,提高司法公信力。

记者:北京市法院系统就未来加强刑事司法建议工作有何思路和举措?

孙力:首先,理念更新是前提。王胜俊院长在江苏法院调研时提出,能动司法是新形势下人民法院服务经济社会发展大局的必然选择。司法建议作为一种司法服务手段,充分体现了刑事审判的能动性。应当主动、自觉的以能动司法理念来指导刑事审判工作,积极延伸审判职能,绝不判了之。其次,机制创新是动力。敢于创新,善于总结,是北京法院刑事司法建议工作发展的重要经验。近年来,我们在拓展建议功能、丰富参与主体、转变工作方法、完善考核机制等多方面进行了有益的探索和实践。对未来发展实践中形成的好的工作思路和工作机制,要继续及时总结和推广。最后,提高质量是关键。刑事司法建议效果如何,质量是决定性因素。一份有深度、有水平的司法建议,往往在于其能够准确把握矛盾根源之所在,提出的措施具有针对性和可操作性,就容易得到社会各方面的重视、认同和采纳,从而发挥实际作用。

责任编辑 窦玉梅
联系电话 010-67550721
电子邮箱 diaocha@rmfyb.cn

得到了越来越多被建议单位的重视、认可和落实。

据统计,北京市高、中两级法院发出的刑事司法建议反馈率超过85%,基层法院发出的刑事司法建议反馈率也达60%。究竟是什么样的机制创新带来了刑事司法建议工作的新发展、新面貌?本报记者经实际调查发现,原来是——

“变”出来的广阔发展空间

——对北京市三级法院刑事司法建议工作机制创新的调查

本报记者 窦玉梅 通讯员 肖江峰 于同志



北京市朝阳区人民法院的法官们受邀到北京市出入境检验检疫局座谈、交流司法建议落实情况。

变化 1:功能定位之变

北京市朝阳区人民法院在审理一起故意伤害致死案件过程中,发现被害人王某的死亡,给其家庭带来了致命的打击。王某父母、妻子和3个孩子的生活陷入了极其窘迫的境地。虽然法院判决几名被告人赔偿王某家属50余万元,但几名被告人根本没有赔偿能力。为尽量缓和社会矛盾、拓宽救助渠道,法院向被害人家属户籍所在地的民政机关发出了司法建议,请当地民政机关及时为被害人家属办理低保并提供临时救助。

这份司法建议立足于扶危济困、化解社会矛盾,是北京市法院转变对刑事司法建议功能定位的具体体现。一直以来,刑事司法建议功能定位都比较单一,主要是建议有关方面堵塞管理漏洞、预防和减少违法犯罪。有人因此将刑事司法建议形象地比喻为“社会啄木鸟”。以往,实现这一功能的司法建议占到全部刑事司法建议的90%左右。过于强调这一功能的思维惯性,导致了刑事司法建议其他应有功能的发掘不足。对此,北京市法院在工作中开始强调刑事司法建议功能多元化的认识,积极尝试拓展刑事司法建议的其他功能,让其在实践中获得更为广阔的作用空间。

通过拓展,刑事司法建议摆脱了单一的面孔,功能不断丰富。例如,在全市每年审结的2万件刑事案件中,有很多值得宣传的人物和事迹。过去受刑事司法建议功能定位狭窄的影响,这些人、事迹的巨大社会价值未被充分发现。近年来,北京市法院系统开始注重通过司法建议的形式,建议有关单位表彰、鼓励各种有益于社会的行为。例如,市一中院在审理赵某贪污、受贿一案中,发现赵某在单位职工占某,意图让占某为其犯罪提供方便。占某对此坚决拒绝,体现了一名国家工作人员的优秀品质和法制观念。法院在判处赵某有期徒刑二十年的同时,向占某所在单位发出司法建议,建议对占某的行为予以表彰。通过刑事审判和司法建议两种手段的结合,否定反面、褒扬正面,其弘扬社会正气、鼓励公民与违法犯罪坚决斗争的法制宣传教育效果非常突出。

此外,司法建议在提高刑事司法水平、推进法治建设方面也扮演着越来越重要的角色。每年北京市法院系统都会针对刑事诉讼各环节中影响诉讼质量、效率的问题,向公安、司法行政、律师等单位发送多份刑事司法建议,并将涉及侦查机关在收集证据方面存在缺陷和在侦查程序中存在瑕疵影响案件质量的建议内容同时通报给市检察院,提请检察

机关注意避免将有缺陷或有问题的证据用于指控。去年,北京市高院还根据公、检、法分工负责、互相配合、互相制约的原则,针对检察机关在一些案件中未能正确履行法律监督职能的情况,在将案件发回一审法院重新审理的同时向检察机关发出两份司法建议,受到了高度重视。

变化 2:建议内容之变

开展司法建议工作过程中最常听到的抱怨,就是发出司法建议后石沉大海、无人接茬。人们通常将这一尴尬的境地归因于司法建议不具有强制性,得不到被建议单位的重视。但北京市法院系统调研发现,事实并非如此简单。司法建议能否获得被建议者的认同和回应,关键在于其是否具有强制力,而在于建议的内容本身是否有深度,即是否准确把握了矛盾根源所在,提出的措施是否具有针对性和可操作性。

由此,北京市法院系统开始注重转变思路,在刑事司法建议内容的深度上下足了工夫。一方面强调做好提出司法建议前的基础性工作,重视案件信息的搜集、研判,力争通过对具体案例的积累和综合分析发现深层次的问题,避免只重个案、就事论事。另一方面通过反复调研、沟通,准确把握矛盾所在,并广泛吸纳各种意见和建议,增强司法建议的有效性、可操作性。例如,北京市朝阳区法院2007年开始陆续受理了一批伪造、变造、买卖国家机关证件印章、制假售假等案件。这批案件从个案看并无突出特点,也没有运用司法建议的必要和空间。但法院在审理了170余件类似案件后,发现案件的被告人中有半数以上

来自江苏省连云港市东海县、赣榆县,大部分为无业青壮年,相当部分人为制假售假的职业犯。在全面掌握情况之后,法院向连云港市公安局发出了一份司法建议,督促其在两县开展专项整治行动,着力遏制此类犯罪。该司法建议受到了连云港市领导的高度重视并作出批示,公安机关成立工作组,展开了声势浩大的专项治理活动,破获相关刑事案件21起,端掉制假窝点15处,收缴伪造的印章、牌照数千个、空白户口本、毕业证、假发票4万份,彻底铲除了由当地向北京输出的制假、售假犯罪。虽然如此大量的案件只发送了一份建议,但这份建议的分量和给综治工作带来的效果,是缺乏深度的司法建议难以做到的。

变化 3:参与主体之变

老潘是北京市海淀区法院的一名陪审员。他在陪审过程中偶然发现自己审理过的几个在中关村科贸大厦、海龙大厦等地发生的刑事案件颇有相似之处。老潘将这几个由不同法官主审的案件的案情又进行了仔细研究,并前往中关村实地调研,发现这些案件都起因于中关村电子商城企业间的恶性竞争,并最终演变为故意伤害、寻衅滋事等刑事犯罪。老潘与承办法官沟通交流后,自己动手撰写了一份司法建议,向海淀区相关部门提出了针对性、操作性很强的整顿治理措施,受到相关部门的欢迎。

中级及基层法院是发送刑事司法建议的大户,但人少案多一直严重困扰着刑事司法建议工作。老潘的司法建议,为解决这一问题提供了新的思路。

过去,个别的刑事司法建议从发现问题、撰写、发送到反馈落实,都由主

审法官独自承担。中级及基层法院人少案多的实际困难,使很多法官很难有精力去对案件深入思考、总结并提出高质量的司法建议。而且一些案件量大的基层法院分案随机性较强,同类案件由不同法官承办,法官可能没有开展进一步综合调研的条件。这种法官“单打独斗”的方式,往往造成建议缺少对社会问题的深入思考,实际效果不佳。

近年来,北京市法院系统大大加强了人民陪审员队伍的建设工作,中、基层法院都建立了有一定规模的、稳定的、高素质的人民陪审员队伍。在此基础上,法院正在尝试充分发挥人民陪审员的潜力和作用,探索在法院指导下的、以人民陪审员为重要参与力量的刑事司法建议工作制度。我国刑事诉讼法明确规定,人民陪审员执行职务,同审判员有同等的权利。这意味着人民陪审员完全可以承担司法建议的相关工作。与法官相比,人民陪审员在开展刑事司法建议工作方面有独特的优势。他们陪审不同法官承办的大量案件,具有综合调研的基础,也有充分的时间对案件中的问题进行更全面的思考。同时,司法建议要解决的是审判不便解决的问题,人民陪审员来自各行各业,社会阅历丰富,对社会各领域的问题具有更强的洞察力,解决裁判之外问题的能力也可能更强。因此,加大人民陪审员参与司法建议工作的力度,实现法官了解案情、精通法律的优势与人民陪审员优势的互补,为司法建议工作的发展提供了更强的动力。

变化 4:工作方法之变

过去,由于缺少刑事司法建议运用方法的实体性规则,导致法院是否有权直接向级别较高的单位或有关单位的上级单位、主管单位提出建议成为有很大争议的问题。为实现刑事司法建议功能、价值的最大化,北京市法院系统及时统一了认识,在刑事司法建议的运用上确立了由点及面的基本工作方法。对于部分不重视法院刑事司法建议的单位,通过上级或主管单位的督促,可以促进建议措施的落实。

北京市朝阳区法院审理过一起影响较大的出租车司机过失致死乘客案,被告人程某驾驶出租车搭载乘客张某行驶过程中,张某乘坐的位置起火,程某随即下车用中控将车门锁住防止张某逃跑,同时拨打110报警。出租车火势增大后,程某拨打119报警求救,而张某已被烧死。此案反映出部分出租车司机缺乏应对突发事件能力、法律意识不强等问题。法院并非简单向司机所在的出租车公司提出司法建议,而是同时向建议发送北京市运输管理局。北京市运输管理局收到建议后,立即加强了对全市出租

车行业的安全教育培训工作,确保全体出租车驾驶员对紧急情况会发现、会判断、会处置、会报告。目前,这个案例已经成为北京市出租车驾驶员上岗培训教材中的重点案例。

为进一步完善刑事司法建议的工作方法,北京市法院系统还探索和建立了司法建议的联系沟通机制,即法院与行业、系统的主管机关、责任单位建立关于刑事司法建议发送、反馈、落实的固定、长效机制。北京市昌平区法院与市律协建立了这种联系沟通机制后,针对刑事司法建议发送、反馈、落实的固定、长效机制。北京市昌平区法院与市律协建立了这种联系沟通机制后,针对刑事司法建议发送、反馈、落实的固定、长效机制。北京市昌平区法院与市律协建立了这种联系沟通机制后,针对刑事司法建议发送、反馈、落实的固定、长效机制。

变化 5:考核机制之变

司法建议的考核体系是司法建议制度改革的核心内容之一。如何建立起科学、有效的考核机制,也是北京市法院刑事司法建议工作中一直在探索的问题。去年北京市高院出台了《关于加强司法建议工作,为“人文北京、科技北京、绿色北京”提供司法服务的意见》,明确规定将司法建议纳入岗位目标考核之中,使刑事司法建议的考核工作有了明确的规范和依据。

在该意见的指导下,北京市法院系统探索以考核主体、考核标准、考核周期为切入点,逐步建立和完善刑事司法建议的考核机制,要求各级法院规范各自的刑事司法建议工作:一是将尝试引入新的考核主体。考虑到刑事司法建议在社会治安综合治理方面发挥的重要作用,可引入综治部门参与对法院刑事司法建议的考核工作中来,重点对建议措施的落实情况、产生的实效给予全面、准确的评估;二是确立以实效为核心内容的考核标准。淡化数量、回函因素后,大部分被考核法院都将司法建议工作重心从数量、回函转到质量和实效上来了;三是灵活掌握考核周期。坚持何时成效显现,何时参与考核的原则,避免固定的年度考核让一些优秀的司法建议缺少正确、全面的评价机会,挫伤建议者的积极性。这些考核机制的改革与完善,进一步推动了刑事司法建议工作的深入开展。



能动司法理念让司法建议焕发新生机

中国政法大学教授、博士生导师 顾永忠

多方面,特别是社会的稳定,譬如受到犯罪侵害的被害人及其亲属的生存救助问题等。此外,刑事审判工作也是刑事诉讼活动的后期阶段,同时也是诉讼活动,较之之前的诉讼活动它有一个重要的职能,就是对刑事侦查、起诉活动本身及其成果进行审查检验并做出裁判。在此过程中,不可避免地会出现刑事侦查、起诉工作中存在的问题,对此如果置之罔闻,显然有违人民法院肩负的神圣使命。因此,人民法院不仅要对所涉案件作出合法、公正的裁判,而且应当对刑事侦查、起诉工作中存在的问题通过司法建议向有关单位提出,对于其中一些带有普遍性、突出性的问题,还应应当向上级有关部门反映。

其二,提升司法建议的质量是司法建议生命力的源泉。一般认为司法应当是被动性的,这是保持司法机关的中立,维护社会正义和司法公正所必需的。但是,司法的被动并非是说人民法院应当无所作为。所谓能动司法是指在被动司法的前提下,而且还涉及社会生活的许

大的积极、能动开展司法工作的空间。譬如法院在开展审判活动之外,针对案件中发现的社会、管理问题,特别是一些具有普遍性、全局性的问题,向有关单位发出司法建议,即是能动司法的重要体现。要使司法建议真正受到重视,发挥作用,主要是靠提升司法建议的质量,也就是深化司法建议的内容。司法建议不仅要看到问题的表面,而且要分析指出问题的深层原因;司法建议针对的问题虽然出自个案,但具有现实的或潜在的普遍性、全局性;司法建议指出问题应当跳出就事论事的范畴,具有内行的眼力,专业的视野。这样的司法建议即使不具有法律强制力,也会受到有关单位、部门的重视和采纳。总之,提升司法建议的质量是司法建议生命力的源泉。

其三,扩充司法建议的参与主体是人民参与司法工作的重要形式。由于第一线法官的审判任务都比较重,再要写出高质量、有水平的司法建议对他们来说就形成了一对矛盾。如何解决这一矛盾,北京市法院系统通过积极尝试,将人民陪审员吸收到司法建议的参与主体中,这是非常值得肯定和推广的。经过几十年的摸

索和积累,我国人民陪审员制度已渐趋稳定、成熟。一大批具有专业知识和社会责任的人民陪审员活跃在我国审判工作的第一线。他们参与审判活动,不单是为了解决审判活动的人力资源问题,而是人民参与国家管理活动的一项重要内容。因此,他们不仅有权参与审判活动,与专职法官一起行使宪法赋予的审判权,而且也应当参与到司法建议工作中。

其四,完善司法建议的工作方法是落实司法建议实效的重要举措。人民法院发出司法建议的目的不仅是为了指出问题,更重要的是为了解决问题。而要解决问题,就要靠被建议单位积极的态度和回应。一般来说,建议总是针对问题提出来的,因此,建议如何提出,建议对象应该是谁,建议的内容是否能被接受或采纳,与司法建议的工作方法有很大关系。在这方面,北京市法院系统确立的由点及面的基本工作方法值得肯定。他们从一起出租车司机过失致死乘客的个案中,发现了出租车行业对出租车司机缺乏应对突发事件能力的培训问题,进而向北京市出租车行业管理部门提出建议,受到对方高度重视,并在全行业进行了相关培训工作。此外,他们还与有关行业、系统管理部门建立了长



司法建议是我国人民司法工作创制出的一项重要制度,在以往人民司法的长期实践中发挥过积极的作用。近年来,随着社会主义法治理念的总结与确立,该项制度被界定为社会主义能动司法理念的重要体现。但是,在新时期、新形势下,如何赋予司法建议新的时代精神?如何焕发司法建议新的生机?自最高人民法院发出《关于进一步加强司法建议工作为构建社会主义和谐社会提供司法服务的通知》以来,全国各级法院围绕这一主题展开了积极的探索。北京市三级法院在刑事司法建议工作机制上的创新之举就是一个很好的缩影。他们的经验和做法对我们有以下启示:

其一,拓展司法建议的功能是能动司法的必然要求。刑事司法建议的主要功能是通过在刑事审判中发现问题,向有关方面提出意见和建议,堵塞管理漏洞,预防和减少违法犯罪。除此之外,还应当拓展刑事司法建议的其他功能,这是社会主义能动司法的必然要求。刑事司法活动不仅涉及对犯罪的惩罚、对犯罪的预防,而且还涉及社会生活的许