

# 人民法院推进依法治市的职责定位与职能发挥

人民法院作为国家的审判机关,从某种意义上说,人民法院的审判工作是衡量现实生活中是非曲直问题的标准,是否严格执行法律的最后裁判者,人民法院的审判工作是否公正,直接影响到依法治市工作的开展。

## 依法治市与人民法院的内在关系

依法治市是依法治国在地方行政区域的局部实践和有机组成部分,它使依法治国方略得以启动和深入,使法逐步由纸上的条文融入了公民的生活中,从而为法制国家最基本的“制度与人”良性互动关系的形成奠定了现实基础。依法治市既是国家法制建设系统中的一个子工程,又涵盖了法制社会的整体功能,也是在一个地区内全面实行依法治国方略的综合实践。所以,依法治市就是指在国家所确定的依法治市的宏观框架内,认真实践依法治国方略,全面推进区域性的民主法治建设,依照体现人民群众意志的法律法规来管理城市的经济、政治、文化事务,实现城市的法制化,推进城市的现代化,实现法律对城市经济、政治和文化生活等各个方面的全面调整 and 整合,使法律成为社会基本的调整、控制和统治手段,成为人们行为的基本依据和评价尺度,成为管理国家事务和社会事务的基本“工具”。

“公正司法、一心为民”是人民法院的工作原则和宗旨,这与依法治市的目标和要求也是一体的,依法治市对于人民法院来说,首先要做到的就是司法公正,所以,依法治市与人民法院的司法公正之间应当是一种良性互动的关系。依法治市进程的不断推进与深入发展,必然会对司法公正提出更高的要求,并为人民法院实现司法公正提供良好的法治环境。同时,人民法院司法公正的不断深化,亦必然会为依法治市提供日趋完备、愈加有效的制度保障和稳定的社会环境。所以,从依法治市与人民法院的内在关系来看,人民法院既是依法治市的参与者,也是依法治市的推动者。

## 信阳市依法治市工作开展的实践现状

### 一、全市依法治市工作开展的基本现状

以“法治信阳”为目标,持续稳步推进依法治市工作。按照省委、省政府法制宣传教育和依法治理工作“六五”规划和全市“十二五”规划要求,信阳市制定了法制宣传教育和依法治理工作第六个五年规划(2011—2015年),明确提出建设“法治信阳”的目标要求,并以中共信阳市委信发〔2011〕11号文件印发。同时,为确保“六五”规划顺利实施,起草《信阳市人民代表大会常务委员会关于贯彻实施法制宣传教育和依法治理工作第六个五年规划的决议》,并于2011年6月30日在信阳市三届人大常委会第二十九次会议通过,为全市顺利启动和全面实施“六五”规划,建设“法治信阳”奠定了坚实的基础。

以“每月一法”为抓手,创新开展“法律六进”工作。“每月一法”宣传是信阳市在依法治市工作中探索出的一条成功经验。统计显示,2010年以来,我市共先后组织73家机关单位,对《公务员法》《劳动法》《劳动合同法》《统计法》《土地管理法》《中华人民共和国测绘法》《安全生产法》《产品质量法》《消费者权益保护法》等118部主要法律法规进行了宣讲,切实提高了群众的法治意识和法制观念。

以民意调查支撑,有效提升公众法治环境满意度。召开全市公众法治环境建设工作会,成立信阳市法治环境建设工作领导小组,制订下发《全市法治环境建设目标任务分解方案》,把法治环境建设列入全市“平安建设”考核目标,每年委托社会民意调查机构对全市各县区公众法治环境满意情况进行民意调查,对全市排位最后一名的县区,实行“一票否决”。结合“法律六进”活动,扎实开展以法律知识学习全覆盖,提升公民法律素质,法律正确使用全覆盖,提升公众法治环境满意度为主要内容的“双覆盖双提升”活动,有效提升全市法治环境建设水平和公众法治环境满意度。

以宣传活动为载体,全面凸显法制宣传品牌效应。因地制宜开展丰富多彩的法制宣传活动,不断创新法制宣传的形式和方法,由过去“单一化”演变成“多元化”宣传格局。成功举办首届法治文艺汇演,设立56个

编者按 党的十八大报告提出“全面推进依法治国,加快建设社会主义法治国家”,将依法治国方略提到了前所未有的高度。依法治市是依法治国的局部实践和有机组成部分,也是实现依法治国方略的必然要求。

围绕人民法院在推进依法治市进程中担负的重要职责与职能作用,信阳市中级人民法院组成了以院长张社军、常务副院长王玉明为主要负责人的专门课题组开展研究工作并形成此文。本文中,课题组从“依法治市与人民法院的内在关系”、“信阳市依法治市工作开展的实践现状”等进行了详细的阐述和分析,文章数据扎实、逻辑严谨,对于全市法院更好地开展依法治市工作具有十分重要的指导意义。

永久固定的大型法制宣传标牌,精心组织开展“12·4”全国法制宣传日,有效利用专业艺术团体和民间艺术团体独特的艺术表现形式及现代化传媒,采取说唱、快板、舞蹈、相声、小品、秧歌等法治文化作品,开展形式多样、内容丰富、群众喜闻乐见的法制宣传教育活动,全面凸显信阳市普法宣传的品牌效应。

### 二、全市法院推动依法治市的主要实践

积极作为,全力服务经济发展。积极开展能动司法,先后出台《关于为推进农村改革发展综合试验区建设提供司法保障的若干意见》《关于服务保障中原经济区建设的意见》等司法保障措施文件,创新推出11项保障制度和42条服务措施,并取得良好效果。统计显示,2008年以来,全市两级法院共审结企业破产兼并、改组改制及产权转让等纠纷104件,借款、债券、保险、担保等金融纠纷9141件,房地产开发经营、建设工程、买卖、承揽合同纠纷5592件,商标权、著作权、专利权等知识产权纠纷58件,农产品买卖、农村土地流转、农村集体经济组织收益分配等纠纷673件,为经济社会发展大局提供了有力的司法保障。

务实司法,持续维护社会稳定。狠抓执法办案第一要务,严格依法办理各类涉诉案件,切实履行第一责任保稳定。统计显示,2008—2012年,全市法院共办结各类案件110747件,其中,一审刑事案件13382件,一审民事案件71543件,一审行政案件1690件,二审案件7899件,再审案件757件,执行案件15476件,执结标的9.08亿元。

创新管理,推进平安信阳建设。勇于担当社会管理责任,持续推进平安信阳建设,促进社会管理创新。积极发挥司法建议促进依法行政等方面的积极作用,2008年以来,共向有关部门发出司法建议238件;加强诉讼调解,积极推动多元化纠纷解决机制和“大调解”体系建立完善,2008年以来,民商事案件调解撤始始终保持在65%以上,刑事附带民事案件调解率始终保持在85%以上,行政案件协调撤诉率始终保持在80%以上;大力推广“法官村长”工作机制,共派出“法官村长”809名,覆盖全市2917个行政村和222个居委会,及时调处矛盾纠纷507件;深入监所公开审理和听证,2008年以来,共对7613名认罪服法、确有悔改或立功表现的服刑人员依法予以减刑、假释;认真贯彻“教育、感化、挽救”方针,2008年以来,共审结未成年罪犯案件1071件1724人。

## 人民法院推进依法治市的职责与职能

### 一、以审判实践为基础,为地方规范性文件制定和决策当好参谋助手

参与地方规范性文件的制定。依法治市,必须有完善的法律体系,做到有法可依,而参与地方规范性文件的制定也是地方人民法院的一项重要工作。在地方规范性文件的制定中,地方人民法院积极参与,并提供相应的参考依据和意见建议,不仅有利于自身在审判实践中准确理解法规,正确司法,还能够弥补立法之不足,使立法机关制定的法律更符合实际,便于实施。

服务于地方宏观决策。在依法治市的宏观决策上,人民法院可以通过以下方式发挥参谋作用。一是通过参加依法治市领导小组,作为成员发挥在决策中的应有作用;二是政府的重大行政事务中,如企业破产、群体性上访等重大事件的处理中,法院通过参与解决和提供咨询,以这些事件的妥善处理,发挥积极的参谋作用;三是通过审判具体案件,对各部门、各单位依法治理中经常出现的常见问题、普遍性的问题和管理上的漏洞,及时向行政机关及有关单位发出司法建议,帮助他们理顺关系,完善制度,依法治理,以减少工作

中的失误;四是通过审判工作发现带有普遍性和倾向性的问题,向党政机关和依法治市领导机构提出宏观的建议和决策。

### 二、以执法办案为要务,为依法治市提供稳定的社会环境

加强案件审理,维护公平正义。依法治市,离不开稳定的社会环境,人民法院要充分发挥审判职能作用,全力维护公平正义,为推进依法治市提供稳定的社会条件。一是依法惩治刑事犯罪,维护社会稳定。深入开展严打斗争,及时打击各种刑事犯罪分子,惩处经济领域的犯罪活动,推动反腐败斗争的深入开展;积极参与社会治安综合治理,认真开展少年审判和社区矫正工作,加强对在押服刑人员的认罪服法教育,依法减刑、假释,保障社会稳定。二是妥善处理民商事纠纷案件,保障合法权益。依法审理各类合同纠纷案件,尊重当事人约定,保护公平交易和安全;及时妥善处理婚姻家庭、债务、房屋、劳动争议等民事纠纷案件,多做服判息诉工作,消除社会矛盾,促进社会和谐。三是加强对发生在改革开放和经济发展中涉诉的热点、难点案件和新型案件的审理,维护社会主义市场经济秩序。

破解执行难题,实现胜诉权益。要确保生效法律文书确认的权利、义务得到兑现,维护法律的尊严:一是加强执行联动。充分发挥执行指挥中心作用,密切与有关部门的配合,构建执行联动威慑机制,有效提高案件执结率。二是依法规范执行。严格执行法律,坚持文明执法,做到疏导教育与依法强制执行相结合,严禁超标的查封当事人财产,严禁随意执行案外人或者第三人财产,有效防止久拖不决、久执难了等现象。三是强化执行制裁。灵活采取限制高消费、新闻媒体曝光、司法拘留,直至依法追究刑事责任等手段,加大对拒不履行判决的制裁力度,不断优化执行工作环境。

### 三、以行政审判为重点,支持和监督行政机关依法行政

支持和监督行政机关依法行政是实现依法治市的关键环节。行政审判工作作为确认行政机关的具体行政行为是否合法的司法程序,在依法治市中的作用更为重要,从促进行政机关依法行政的效果和方式来说,人民法院依法支持和监督行政机关依法行政是实现依法治市的关键环节。人民法院通过审理行政案件,一方面支持和保障了行政机关依法行政,另一方面也监督和制约了行政机关不规范的行政行为,保护了公民、法人的合法权益。近年的行政诉讼实践证明,行政机关通过行政诉讼进一步增强了法律意识,行政执法水平日益提高,依法行政意识也在广大行政机关和行政工作人员心中打下了烙印,行政审判工作的开展,对依法治市工作起到了积极的促进作用。

充分发挥行政审判职能作用,促进依法治市。具体而言:一是加大行政诉讼法的宣传力度。要教育公民、法人学会用行政诉讼法律手段维护自己的合法权益,促使行政机关增强依法行政意识,真正发挥行政诉讼制度在依法治市中的积极作用。二是依法受理行政案件,有效规范行政行为。要畅通司法救济渠道,依法受理各类行政诉讼案件,切实保护当事人的诉权;要积极探索制度和方式创新,进一步完善行政案件协调和解机制,规范行政和解工作,妥善化解行政争议,实现人民法院与行政机关的良性互动。四是自觉接受党委和人大领导与监督。要认真落实行政诉讼白皮书制度,定期向党委和人大汇报行政审判工作情况,积极争取党委和人大对行政审判工作的理解和支持。

### 四、以法制宣传为职责,为依法治市奠定良好的思想基础

人民法院是进行法制宣传教育的重要力量。全面提高公民法律意识,是实现依法治市的基础。人民法院作为国家司法机关,具有开展法制宣传工作的独特优势:一是群众最信赖,打官司归根结底是由法院来作出最后的裁决,所以,群众在心理上最容易接受、也最认同其从法院和法官那里了解的法律知识。二是人民法院具有开展法律宣传的智力资源。从社会评价角度来讲,法官是一个社会法律知识的精英群体,法律水平相对较高,对法律的掌握较为全面,理解和认识也相对深刻,先天具有普法宣传的智力优势。三是人民法院具有开展法律宣传的便利条件。人民法院每天都在重复进行的庭审活动是开展法律宣传、进行法制教育的最好场所,每天都要发出的裁判文书也是宣传法律的最好材料。所以,开展法制宣传教育是人民法院的重要任务,同时人民法院也是进行法制宣传教育的重要力量。

司法公开是提升依法治市水平的重要平台。司法公开也是提升依法治市水平的重要载体和平台。人民法院加强司法公开工作:一是要转变落后的司法公开理念。变被动公开为主动公开,变选择性公开为全面公开,变形式公开为实质公开,从而实现“看得见的公正”“可感受的高效”和“能认同的权威”。二是要扩大司法公开的内容和范围。逐步在立案、庭审、执行等方面扩大公开范围,注重“三同步、两公开”,裁判文书上网、庭审直播等重点司法公开项目的落实和成效。三是要健全司法公开的体制机制。建立统一、系统的司法公开管理体制和考核评价、督促检查机制,严格落实工作责任。四是要强化物质和技术保障。充分运用现代信息技术和科技手段探寻公开途径,拓宽公开领域,提升公开效果。

### 五、以队伍建设为根本,为依法治市提供良好的人才保障

提高法官素质,是依法治市的基本要求。加强法院队伍建设既是保证人民法院公正司法的根本,也是依法治市对人民法院提出的基本要求。人民法院作为国家的审判机关,同样是由一个个的人员所组成的,人民法官不仅要知道其因公职而享有的权利,也应清楚其因公职身份而应承担的责任;人民法官更要自觉地遵守法律,依法办案,自觉地维护法律的尊严,自觉地懂得如何运用法律武器为人民司法。这就要求我们要进一步提高法官素质,造就一支政治坚定、义务精通、作风过硬、清正廉洁的法官队伍,为依法治市提供良好的人才保障和智力支持。

建设高素质的法官队伍,确保公正司法。人民法院加强队伍建设:一是要抓好法院领导班子建设,这是加强法官队伍建设的关键所在。要努力把各级人民法院领导班子建设成为政治、业务素质高,清正廉洁,严肃执法,作风优良,具有较强凝聚力和战斗力的领导集体。二是要强化作风与廉政建设,这是法院队伍建设的重要内容。要按照“忠诚、公正、为民、廉洁”的要求,大力加强宗旨教育与法官职业道德教育,促进法院队伍在思想作风和工作作风等方面的转变;要狠抓廉政建设制度的落实,形成由自律机制、惩戒机制和防范机制构成的廉政建设制度体系,铲除滋生腐败现象的条件和土壤。三是要加强培训,提高法官的审判业务素质。要紧紧围绕审判工作的重点、热点和难点问题,进行岗位培训,努力增强法官运用理论分析和解决实际问题的能力,不断提高法官队伍的业务素质,确保准确适用法律,公正司法。四是要加强基层基础建设,把工作的力度和重心向基层倾斜。对基层法院的队伍建设,要在政治上严格要求,工作上大力支持,生活上关心爱护,努力帮助他们改善工作条件,切实解决他们在学习、工作和生活中遇到的实际困难。

综上所述,人民法院作为国家的审判机关,作为执行法律的最后裁判者,既是依法治市的参与者,也是依法治市的推动者。依法治市工作的有效开展为人民法院实现公正司法提供良好的法治环境,同时,人民法院公正司法也有利于推动依法治市工作。所以,人民法院在依法治市中应主动融入,积极作为,采取各种措施确保司法公正,推动依法治市工作顺利开展。

(信阳市中级人民法院课题组成员:张社军 王玉明 徐鸿 娄匡元 董王超)