



加强法院基层建设 夯实公正司法基础

——对全市基层法院工作情况的调研报告

焦作市中级人民法院党组书记、院长 李玉杰

基层人民法院是促进社会和谐稳定的前沿，是联系人民群众的纽带，是服务社会的窗口，是人民法院工作的根基。加强基层基础建设，是提升人民法院整体工作水平和维护社会公平正义的关键，对确保全市法院工作持续健康发展具有重要的现实意义和深远的历史意义。去年3月份来焦作履职以来，我曾多次到基层法院走访调研，对基层人民法院庭前调解、始终坚持问题导向、继承发扬优良传统，动员全市法院心往基层想、脚往基层迈、劲往基层使，真正把市中级人民法院党组的声音和温暖带下去，把干警的意愿和呼声摸准确，把各种矛盾和问题解决好，为争创全国一流法院打下坚实的基础。

一、基本情况

为认真总结基层工作好的经验，分析基层审判执行运行态势，解决基层法院当前存在的突出问题，以适应新形势、新任务对人民法院工作的新要求，去年年底和今年年初，利用一个多月的时间，我带领部分党组成员以及办公室、政治部、研究室、审管办有关部门负责同志，深入全市10个基层法院进行了深度调研。调研过程中，我先后组织了12场座谈会，采取边听取汇报、边进行讨论、边提问交流、边分析原因、边讲解指导、边理清思路、边提高认识、边统一思想的方式，与基层法院领导班子、各部门主要负责人、基层干警320余人进行了深入交流和坦诚沟通。座谈人员只讲真话、心里话，不讲虚话、套话，杜绝假话，谈成绩不夸大、找问题不遮掩。大家畅所欲言，气氛热烈，既全面客观总结了基层工作成绩，又发现了基层工作的许多亮点。同时，实地考察了部分基层法院诉讼服务中心、信访接待大厅、办公楼、审判庭、信息化建设等基础设施建设，走访了全市150余名市人大代表、政协委员并进行了座谈交流，就全市法院整体工作特别是重点工作开展情况征求代表、委员的意见和建议，对人民群众的司法需求和法院工作实践有了更深刻的感受和体会。

二、全市基层法院工作状况

基础不牢，地动山摇；基层扎实，坚如磐石。人民法院绝大多数人员和案件都在基层，从目前全市情况来看，两级法院共有人员编制1117名，实有1034名，其中法官557名；10个基层法院人员编制848名，实有779名，其中法官414名，分别占全市法院总人数和法官人数的75.3%和74.3%。2014年，全市法院共受理各类案件36447件，审结31026件。其中，基层法院受理30959件，审结26036件，分别占全市法院受理案件数和审结总数的84.9%和83.9%。近年来，全市法院在党委、政府的正确领导和有力支持下，坚持“面向基层、服务基层、建设基层”的工作方针，不断强化对基层基础工作的指导、服务和保障，坚持将基层基础工作作为人民法院的工作重心之一抓紧抓好，各项工作都取得了显著成效，在我市经济发展、文明进程、民主法制建设的过程中发挥着越来越重要的作用，创造总结了许多典型经验，涌现出了一批先进集体和个人，受到了当地党委、政府的充分肯定和好评。

一是服务大局，依法履行职责，审判职能作用得到充分发挥。依法审判、依法执行是人民法院的第一要务。面对全市经济社会发展过程中各种利益诉求冲突引发的人民内部矛盾不断、刑事犯罪案件多发、越来越多案件诉诸司法机关的形势，全市法院始终把服务大局作为第一责任，把依法审判作为第一要务。积极参与平安焦作建设，认真贯彻宽严相济刑事政策，全市法院去年共审结各类刑事案件2969件，判处犯罪分子3613人；强化民生案件审理，保障群众合法权益，共审结各类民事案件18418件，诉讼标的金额76.3亿元；充分发挥行政审判推进依法行政、优化营商环境的职能作用，审结各类行政案件698件，审查非诉行政行为案件286件。强力破解执行难题，执结各类案件6977件，涉案标的金额33.8亿元。通过公正高效的审判和执行工作，为辖区社会稳定和经济发展提供了有力的司法保障。比如，温县法院、修武县法院、中站区法院在全市法院开展的“雷霆行动”集中执行会战中，逐项清理执行案件，重点解决涉民生、信访、金融案件，综合施策，多措并举，突出法律的强制性和刚性，彻底执结了一批积案，有力维护了胜诉当事人的合法权益。博爱县法院、沁阳市法院在全市法院开展的集中处理涉信访积案活动中，采取领导包案、逐案督办、自查复查、签字确认、层层负责等措施，有效化解了一批信访积案。对重大疑难复杂的案件，主动邀请社会各界人士参加听证评议，由群众评判是非曲直，并通过媒体刊登播报，发挥正确舆论导向，教育影响当事人亲属、朋友、身边人，在全社会形成综合效应，同时对仍无理闹访缠访的当事人依法进行打击处理，扭转了不良信访局面。在推进“三位一体”多元化纠纷解决机制中，孟州市法院、沁阳市法院、武陟县法院、博爱县法院积极开展“维权法律服务宣传月”活动，成立法官志愿服务队，深入企业、建筑工地发放《维权宝典》，开展普法宣传。同时，选择典型案例，利用车载法庭，深入广大农村开展巡回审判，以案说法，受到基层群众的好评。博爱县法院、修武县法院在开展保护农村“留守老人、留守妇女、留守儿童”人员合法权益专项活动中，主动深入农村、建筑工地、学校，开展普法宣传，增强“三留守”人员的法律意识。为留守儿童赠送普法口袋书，推动城乡家庭与留守儿童结对帮扶，传递社会正能量。



市中级人民法院党组书记、院长李玉杰（中）在孟州市人民法院与社会法官亲切交谈。

郑军摄

二是抓住关键，加强队伍建设，基层法院人员素质进一步提升。2014年，各基层法院以党的群众路线教育实践活动为载体，立足审判工作实际，坚持问题导向，坚持以上率下，坚持开门纳谏，通过学习教育、查摆整改、建章立制，教育实践活动取得了预期效果。完善青年干警导师制，确定96名“一带一”导师，搭建传帮带平台。开展各类培训23期，培训人员730余人次，不断提升法官业务素质。认真落实党风廉政建设“两个主体”责任，明确四个层次的主体责任内涵，发放责任清单，实行集体约谈，层层传导压力。加大对腐败案件的查处力度，对群众举报的案件线索统一管，硬起手腕，严肃处理。全年共查处违法违纪6件7人，分别给予党纪政纪处分。通过加强法院队伍建设，干警整体素质和司法能力水平得到较大提升。比如，武陟县法院大力实施人才工程，积极鼓励干警参加学历教育，全院本科以上学历干警占到总数的67%；孟州市法院组织青年法官下基层，开展庭审观摩、裁判文书评比活动，提高了青年法官做群众工作的能力和司法水平；温县法院推行的青年法官导师制以及开设的“青年法官论坛”，解放区法院开展的法治文化系列活动，沁阳县法院、马村区法院推行的廉政文化、党建文化，沁阳市法院精心打造的廉政书画文化走廊，博爱县法院定期举办的“青年法官研讨会”，都从不同侧面引导广大青年干警更新司法理念，不断提升干警政治业务素质，为打造学习型、创新型、廉洁型法院进行了有益尝试。特别是博爱县法院许良法庭创新裁判文书判后答疑的做法，受到了省高级法院巡回组的充分肯定和高度评价。

三是以人为本，不断创新机制，基层办案质量效率不断提高。作为推动各项改革措施不断优化完善的重要实践者与检验者，基层法院努力践行司法为民，回应群众关切期待，主动应对社会矛盾纠纷复杂多样、案件数量不断上升、人民群众多元化司法需求日益增长的形势，积极推进便民利民机制创新。各基层法院积极探索各项改革措施，沁阳市法院通过建立审判监督权全程留痕制度，明晰权责，强化监督，严格审限管理，防止院长、庭长滥用权力，切实提高案件质量和效率，案件服判息诉率达90.31%，发还改判率下降至1.43%，审限内结案率达100%，没有一起超审限案件。解放区法院、沁阳县法院、马村区法院在中院法院的指导下，大胆探索轻微刑事案件快速办理机制，缩短审理周期与庭审时间，审理案件136件，平均审理周期为8天，庭审时间均控制在10分钟之内，被告人无一入狱，取得了良好的社会效果和法律效果。孟州市法院、修武县法院、沁阳县法院为切实解决审判质量不高、效率低下、权责不明等问题，积极探索新型合议庭制度改革，逐步下放审批权限，同时建立追责机制，倒逼法官增强责任心，切实提升审判质量和效率，审判权运行机制改革初显成效。

四是强化措施，改进监督指导方式，司法活动进一步规范公正。市中级人民法院高度重视对基层法院工作的监督指导。加强审判监督指导，规范上下级法院、院长、合议庭之间指导和监督关系，细化监督指导案件范围、职责和程序，保障依法独立行使审判权。加强对基层法院干警学习领会新修订法律和指导，认真研究、积极破解新法实施后对审判工作带来的挑战，针对案件事实认定、证据掌握、法律适用中存在的问题，进一步改善审判机制，细化裁量范围和幅度，防止同案不同判。注重发挥中院法院承上启下的职能作用，在做好自身工作的基础上，努力为基层法院当好表率，制定《基层法院领导班子协管办法》，对基层法院班子进行履职考核，监督指导基层法院队伍建设，适时向当地党委提出建议，加大对基层法院和人民法院的司法巡查、督察督察和明察暗访力度，切实加强基层法院的服务、指导与监督。制订《全市法院诉讼服务中心

建设工作方案》，并纳入基层法院2014年度目标考核。出台《关于深入推进多元纠纷化解、巡回审判、普法教育“三位一体”的基层矛盾预防化解和法制宣传教育工作新机制的实施意见》，实现就地立案、就地调解、就地开庭、就地宣判、就地普法，确保人民群众不出村庄、乡镇即可享有优质、高效、便捷的司法服务。

三、基层法院存在的主要问题和困难

我市法院基层基础工作虽取得了长足进展，但仍有一些薄弱环节，加大基层建设还面临许多困难，主要表现在以下几个方面：

一是司法能力有待进一步提高。有些年轻法官的群众工作经验不够丰富，工作方法简单，不善于兼顾法、理、情统一，注重办案的法律效果和司法效果；有些法官不能耐心听取当事人或律师的陈述，判后答疑和释法工作没有跟上，化解矛盾纠纷的能力还有一定差距；还有部分法官因循守旧，凭老经验、旧思维模式开展工作，缺乏对新形势、新知识、新技术的学习、掌握和研判，对工作中出现的新情况、新问题、新困难应对不足，缺乏应有的研究；个别法官自恋意识差，存在吃拿卡要、冷横硬推现象，甚至徇私舞弊、违法违纪，这些必然会影响到法院的审判工作，从而影响到司法公信力的树立。在与人大代表、政协委员座谈中，征求到的普遍意见是法院要注重司法作风、能力和素质的提高。

二是司法改革有待进一步深化。由于各种主客观原因，审判方式改革在我市基层法院取得成功的同时也产生了一些消极影响，部分改革措施更在一定程度上受阻而难以顺利开展，无法达到预期效果。如在解决涉诉信访难题上，部分法官仍然存在畏难情绪，甚至出现了不会干、不愿干、不知道如何干的情况。在解决执行难问题上，依然有个别法院执行干警还存在工作要求严了，标准高了，压力大了，好处少了而消极懈怠执行的错误思想。还有在强化巡回审判、开展新型合议庭制度改革等方面，仍有部分法官甚至个别法院领导对改革精神理解不透，推推动不动，不推不动，致使工作没有进展，效果没有显现。一些法院工作安排部署多，抓落实不够，存在图形式、走过场现象。

三是审判管理工作需要进一步加强。一些法院对审判管理工作重视不够、研究不透、经验不足，对审判管理资源配置不合理，审判管理自身制度缺乏，责、权、利不明确，个别法官责任心不强，缺乏应有的督促和监督；个别法院审限管理松懈，个别案件审理周期早已超过法定审限，仍久拖不决；个别法院对信访申诉重视不够，处理信访申诉和回复当事人不及时；对实体处理或程序处理上有问题的案件不愿纠错，担心影响单位和个人年度目标考核成绩。

四是监督指导的力度还需进一步加大。市中级人民法院对基层法院的指导与监督工作主要局限于如何加强上法院的工作任务与落实方面，对于指导基层法院如何根据自身实际情况开拓创新、自主发展的工作则有所欠缺。对基层法院反映的问题不够重视，如业务培训力度不够，发还改判案件随意性较大，巡回审判任务数、庭审网络直播任务数、信息调研法制宣传及报纸征订数等个别绩效考核指标的制定还不太科学、不太严谨，存在不符合实际、不接地气的现象等。此外，基层法院对上级法院所作的工作汇报中，往往成效与经验多、问题与建议少，在一定程度上导致上级法院无法及时准确了解情况。同时，基层法院的调研工作不足与信息沟通机制的不健全，也影响了基层法院工作信息的及时传递。

五是司法保障情况仍待进一步突出。案件数量逐年增加，案多人少矛盾日益突出，加班加点已成常态。表现为最突出的是沁阳县法院高新法庭，3名法官承担着城乡一体化示范区所有民事案件的审理，每名法官每年要办理400余起案

件，任务重，压力大。个别基层法院法官队伍不稳定，流失现象比较严重，有的基层法院招录与调出人员相比，连续几年出现入不敷出的情况。目前，全市基层法院有6名青年法官辞职，1名法官辞去庭长职务，申请调离审判岗位，极大影响了正常工作的开展。同时，部分法院经费保障不足，法庭布局还不尽合理，信息化建设和应用程度还不平衡。如中站区法院因资金问题，新的审判楼建设处在停工状态，这些都制约了审判工作的开展。

六是司法作风需进一步转变。少数法院干警公仆意识、宗旨意识、群众意识淡薄，为民司法理念不牢。有的干警上班迟到早退、脱岗串岗、工作不在状态，甚至个别干警上班时间玩游戏、上网聊天、打牌下棋。接受当事人、代理人及律师吃请现象时有发生，与当事人、律师关系火热泄露审判秘密违规办案现象时有发生。工作缺乏主动创新，缺少主动服务的意识；个别干警精于世故，讲求人情；有的大局意识不强，部门利益至上，工作难度大时推诿扯皮，拖着不办，变相执行，绕着困难走，有时甚至上交矛盾，而不是迎着困难上，遇到困难点子不多、方法不活。

四、加强和改进基层法院工作的意见和建议

2015年，全市法院要紧紧围绕建设社会主义法治国家总目标，坚持把法院工作置于党的绝对领导之下，以开展“审判质效提升年”活动为抓手，积极面对新常态，研究新常态，深刻领悟新常态对人民法院工作的新要求，不断增强服务改革发展稳定大局的责任感、使命感、紧迫感，切实找准新常态下人民法院促进经济社会发展的结合点和着力点，始终坚持依法办案第一要务，充分发挥审判职能，努力实现让人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义的目标。

一要牢固树立全市法院一盘棋思想。全市法院要严守党的政治纪律和政治规矩，坚决服从组织决定，严格遵循组织程序；要充分发挥党组的核心领导作用，严格执行民主集中制，每名党员干部都要积极主动、想办法、把本单位的活儿干上去，与本位不冲突、不不正派的风气作斗争；要严格执行请示报告制度，涉及重要问题和重要事项要按规定向组织报告，该请示的必须请示，该报告的必须报告；要牢固树立法院工作一盘棋思想和集体荣誉感，班子成员要强化政治意识、大局意识、责任意识，以上率下，身体力行，一级带着一级干，一级做给一级看，加强协调、互相配合、互相支持。凡是中级人民法院党组决策的事项，部署的工作，都要不折不扣地抓好落实，结合实际创造性地开展工作，用一流的管理，带一流的队伍，抓一流的审判，创一流的业绩，确保全市法院各项工作齐头并进、全面开花。

二要不断强化司法为民意识。司法为民是人民法院的根本宗旨，要适应新形势、新情况，不断探索便民、利民的新途径。全市法院要以最高法院确定的多元化纠纷解决机制改革示范法院为契机，进一步加大多元纠纷化解、巡回审判、普法教育“三位一体”以及“人民法庭、社会法庭”一体化建设力度，加强与司法行政、行业协会、社会团体、企事业单位以及调解组织的协调联动，成立诉调对接中心，组建专职调解队伍，制定和完善诉调对接制度，形成“党委领导、政府支持、法院推动、多方参与、群众受益”的多元化纠纷解决机制。长期坚持，持续发力，巩固成果，进一步拓展群众参与司法的深度和广度，提高群众满意度，树立法院和法官的良好社会形象，提升司法公信力，力争在全国推出多元化解纠纷机制的“焦作品牌”。要继续巩固集中处理活动成果，进一步推动信访法治化进程。要加大源头治理，实行信访责任倒查。按照市中级人民法院制定的《案件信访责任追究办法》，对新发生的信访案件发现一起、答疑一起、评查一起、评

议一起、化解一起、追责一起，倒逼法官提高审判质量和效率，切实增强责任意识、纪律意识和群众意识。

三要积极开展创先争优活动。全市法院要牢固树立逢一必争、逢冠必夺，敢于担当、勇争一流的意识，坚决克服凡事等着上级下文件、等着领导下指示、等着别人探路子、等着外地出经验的现象。市中级人民法院应当帮助基层法院对自身工作的发展进行科学规划，基层法院也要立足自身工作实际，充分发掘和利用自身优势与有利条件，打造出自己独树一帜的特色亮点工作。各基层法院之间通过创建工作，丰富内涵，提升整体，在2015年争取各法院的工作都有新招、有亮点、出成绩、出经验，推动各项工作全面深入发展。

四要牢固树立改革创新意识。唯改革者进，唯创新者强，唯改革创新者胜。改革不是生搬硬套，既要敢想敢干、敢作敢为，还要积极稳妥、求真务实，要根据基层的实际情况灵活运用，目的就是要通过改革解决问题、化解矛盾。要狠抓工作落实，始终保持奋发有为的良好精神状态，有一股认真劲和持久力，有一种不解决问题不罢休、不 outcomes 不撒手的态度。要紧紧围绕全市法院工作要点和11个重点工程项目，深入推进司法公开三大平台建设、新型合议庭制度、“三位一体”新机制、人民观审团、轻刑快审、以审判为中心的各项改革工作，转变工作理念和工作方式，摒弃教条主义和经验主义，以改革创新激发队伍活力。

五要切实加大管理力度。要加强队伍管理。领导班子要切实发挥表率作用，要求别人做到的自己首先要做到，要求别人不做的自己首先不做，既要当好指挥员，还要当好战斗员，严人先严己，正人先正己，打击歪风邪气，树立队伍正气。要加强审判管理。通过案件质量评查、审判流程管理、司法统计等渠道广泛收集相关数据和资料，科学分析、认真研判审判工作运行态势，及时发现、解决影响案件质量和效率的问题，保障审判工作健康有序开展。加大信息化建设力度，促进审判管理由粗放型管理向集约化管理、精细化管理的转变。要加强政务管理。全面推行院领导值班坐班制度，定期对机关的工作纪律、庭审秩序、审判作风等进行检查点评，切实杜绝庸、懒、散等不良作风。进一步加强制度建设，充分发挥审判职能，努力实现让人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义的目标。

六要认真落实“两个责任”。要以省高级法院开展的“主体责任落实年”活动为契机，不断加强党风廉政建设主体责任和监督责任，领导班子特别是党组书记作为党风廉政建设第一责任人，明确“党组、党组书记、党组成员、部门负责人”四个层次的主体责任清单，坚持做到自身硬、自身正、自身净。要带头讲团结、讲党性、讲原则，相互信任、相互支持、相互关心。要做清正廉洁的表率，充分发挥示范带动作用，吃苦在前，享受在后，真正做到想干事、会干事、敢干事、不出事。要面对新常态下的新形势、新变化、新要求，加强和改进司法作风，着力整治吃拿卡要、冷横硬推、庸懒散奢、“六难三案”问题，不断巩固党的群众路线教育实践活动成果。深入开展司法廉洁教育，推进反腐倡廉制度建设，坚持对队伍从严教育、从严管理、从严监督，对违纪违法行为从严惩处，确保队伍和案件不出问题，以零容忍的态度坚决惩治司法腐败，坚决清除法院队伍中的害群之马。

五、调研的深刻体会和感受

人民法院工作绝大部分是通过基层来落实，可以说化解社会矛盾的重点在基层、推进社会管理的难点在基层、确保公正廉洁司法的突破点也在基层、提高人民群众满意度、提高法院公信力的关键在基层。通过深入调研、走访和座谈，使我感受颇深、受益良多。一是我市基层法院整体素质较高，精神状态良好，是有战斗力的。基层一线法官热爱审判、坚守法治、执着奉献的精神也让人很是敬佩，真实感受到了法官身上的“正能量”，他们的辛勤工作使审判职能作用得到了充分发挥，为当地经济社会发展稳定作出了积极贡献。二是我市基层法院一线法官具有较强的首创精神，这一点值得肯定。我们要不断从基层实践、挖掘和总结典型经验，主动了解掌握基层鲜活“真经”，捕捉基层审判实践中改革创新发展的前沿动态，汲取来自基层的营养，推动法院工作持续科学发展。三是全面深入了解基层一线法官的工作状态、生活状态和生存状态，尤其是一线法官所承受的巨大工作压力，通过沟通交流、走访慰问，把组织的关心和关爱传递到基层。四是基层法院确实还存在一些不容忽视的问题，如案多人少矛盾、职业尊严缺失、职业保障不足、人才流失突出等，甚至是思想上对上级法院安排的一些工作和活动产生抵触情绪。通过调研，不但加强了上下级法院之间的沟通和了解，而且及时解决了一线法官心中的思想疙瘩，效果不错，应当坚持。五是此次调研采取的方式方法很好，能真正深入基层一线，与基层法官面对面、心贴心，进行掏心窝的调研交流，充分了解他们的思想动态，倾听他们的心声，为进一步深化司法改革、优化法院队伍结构、优化法院资源配置提供了决策参考和实践依据。



院官方微信
市中级人民法院