

格言录

刑不可知,则威不可测。

——(唐)孔颖达

关于提升人民法院防范化解风险能力的思考

□ 余冬爱

法路心语

习近平总书记深刻指出:“防范化解重大风险,是各级党委、政府和领导干部的政治职责,大家要坚持守土有责、守土尽责,把防范化解重大风险工作做实做细做好。”防范化解重大风险既是人民法院的重大政治责任,也是人民法院履行职能的必然要求。集中管辖法院承担着食药、环资等特殊类型案件审理的重要责任,一方面,因其管辖领域往往关系国家战略和大政方针,更是司法改革的“窗口”单位,天然关注度更高、审判行为更加敏感;另一方面,集中管辖法院多是基层法院,它面对基层、处理大量纠纷,做好防范化解工作中面临的的工作尤为重要。

清醒认识人民法院工作中面临的法律风险

当前,人民法院面临较为复杂的内外部形势。从外部看,输入性风险持续加大,维护国家利益的斗争将会更加激烈,应对斗争的司法责任更大、任务更重;从国内看,经济社会深刻转型,经济下行压力增大,发展机遇与困难挑战并存,矛盾纠纷多样性、关联性、复杂性特点更加明显,这些都给法院工作带来了新风险新挑战。

具体来讲,在政治风险方面,个别审判人员对司法工作中坚持党的绝对领导认识上还不到位,对习近平法治思想理解不够深刻,导致司法工作方向、审判理念出现偏差,落实请示报告制度不及时不严肃;案件审理中政治敏感度不够高,如处理不当,可能被别有用心的人利用、炒作,给党和国家工作大局带来不利影响;对数字化自媒体时代的传播特点、方式、规律认识不清、警惕不足、应对不当,有可能被恶意炒作,影响司法公信力,甚至引发社会不稳定因素。

在审判风险方面,在人案矛盾、审判新问题增多等方面的持续压力下,案件办理过程中可能出现事实认定不

清、证据采信不当、法律适用错误等问题,有可能导致错案发生,损害司法公正;个别办案人员司法能力不足,机械司法、就案办案,实质化解矛盾纠纷工作没有落到实处,导致案结事未了;复杂案件增多,个别案件审理周期偏长,可能引发当事人的疑虑情绪,影响司法公信力;部分案件当事人对裁判结果不满意,可能引发涉诉信访,甚至出现缠访、闹访等行为,给法院工作带来较大压力。

在队伍风险方面,主要体现在司法廉洁、工作作风上,个别人员廉洁自律意识不强,易被“围猎”,导致被“拉下水”滋生腐败问题;“三个规定”填报制度落实还未完全到位,内部人员利用权力和影响力请托牟利的情况还偶有发生,严重影响了司法公正和司法形象。

做实“四个提升”,切实增强防范化解风险能力

最高人民法院院长张军在调研上海法院时提出了要“在学习领悟贯彻习近平法治思想上作表率、在审判执行上作表率、在审判管理上作表率、在队伍建设上作表率”的“四个表率”要求,这既是推动法院工作再上新台阶的方法路径,也为我们做好防范化解风险工作指明了方向。以此为指导,集中管辖法院应始终把握工作主动权,在做实政治站位、审判质效、司法能力和队伍精气神“四个提升”中增强防范化解风险能力,努力更好为大局服务、为人民司法。

(一)政治上要看得更远,做实提升政治站位这个治本之策。习近平总书记强调:“在领导干部的所有能力中,政治能力是第一位的。”我们在分析和处理各类问题中表现出的政治立场、政治站位,从根本上决定了审判的方向和防范化解风险工作的最终效果。

应抓好学习教育增强政治意识。审判无小事,事事连政治。必须始终将政治建设摆在第一位,始终突出以习近平法治思想为引领,严格落实法院党组“第一议题”,党组班子成员带头作出表率,健全“四个以学”长效机制,始终保持法院工作坚定正确的政治方向。要以正在开展的深入贯彻

中央八项规定精神学习教育为契机,切实改进学风会风文风,学深悟透习近平总书记关于防范化解重大风险的重要论述,引导干警自觉以政治视角、全局视角看待和思考问题,不断增强风险识别和预防能力。

应强化党的领导压实政治责任。基层法院中层干部队伍是落实党的领导的关键一环,要以“政治过硬”作为这支队伍的首要选用标准和重要工作目标,通过组织管好事,通过纪律管好人,通过阅核管好案,不断提高上级部署要求在基层审判部门落实质量。加强党的领导突出体现在请示报告制度的落实上,要将请示报告制度列入基层法院党组和各级党委组织的定期必学内容,完善相应保障机制,切实增强制度刚性,对迟报、漏报、瞒报的坚决依纪依规处理,在遵守政治纪律的高度上划出“红线”,保证党的领导的严肃性有效性。

应坚持党建引领提升政治能力。坚强的庭室党支部“战斗堡垒”也是防范化解风险的第一道防线。近年来,上海法院通过“一支部一品牌”建设不断推动党建与业务深度融合发展,比如上海铁路运输法院(以下简称上铁法院)行政审判庭通过“同行党建”品牌坚持党建与业务与协同同抓、一体融合,并联合相关区法院、行政机关党组织共建“汇民同行”工作室,走出了一条党建引领深度参与社会治理、前端化解矛盾纠纷的新路径。要通过党建品牌建设促进庭室支部规范化建设,推动支部在搞教育、抓管理、管党员、正作风等方面发挥更大作用,让支部成为干警的“主心骨”,提高审判一线防范化解风险能力。

(二)法治上要办得更好,做实提升司法能力这个关键之要。张军指出,要善于从政治上看、精于从法治上办、敏于把握安全因素、落实安全要求,防范安全风险。这要求我们要以高度的责任心和高超的司法能力,严格依法执法办案、准确把握敏感因素,在防范化解风险中凸显司法担当。

应找准“结合点”提升防范化解发展风险的能力。集中管辖法院,管辖任务多涉及国计民生的重要领域,要牢记“国之大者”,通过充分发挥审判职能,服务中心大局,助力化解风险。

比如,在近年来国内经济下行压力增大的情况下,上铁法院精准定位特色审判职能,在破产审判中以“重整+和解”方式破解关联债务难题挽救小微企业,在税务审判中及时向税务机关反馈“职业举报”“恶意检举”问题,在环资审判中主动协调化解涉环保行政处罚案件,努力为市场注入法治动力,提升市场主体感受度,以法治的确定性有效减少经济社会发展中的不确定性风险。

应排除“风险点”提升防范化解社会风险的能力。要认真落实中央政法委“化解矛盾纠纷、维护社会稳定”专项治理工作方案和最高人民法院关于推动实质性化解矛盾纠纷的指导意见,主动融入党委领导下的社会治理体系,积极参与推进综治中心规范化建设,把矛盾纠纷止于未萌。在这方面,集中管辖法院往往因跨行政区划管辖特殊类型案件,有更大的创新作为空间。例如,上铁法院在行政案件管辖四个区级综治中心和属地徐汇区漕河泾街道都设立了巡回审判点,以集中管辖全市环资案件为依托在全市各区域先后建设三个环保法治实践基地并设立巡回审判点,深度嵌入区域社会治理体系,为化解社会风险提供法治助力。

应关注“敏感点”提升防范化解舆情风险的能力。在数字化时代,法院工作中的任何一个看起来不起眼的案件瑕疵、法律文书中一句不严谨的表述、法治宣传中一句不准确的话语,都有可能被无限放大,造成难以估量的严重后果。要把法治宣传引导工作摆在更加突出的位置,坚持正面宣传为主、坚持实事求是,积极弘扬主旋律、传播正能量,牢牢把握舆论工作主动权。要重视每一个案件背后的舆情风险,认真分析、审慎评估每一个案例中存在的敏感因素和风险点,严把内容审核、发布审查等关口。

(三)审判上要抓得更紧,做实提升审判质效这个应然之举。执法办案是人民法院第一要务,审判任务完成得不好,防范化解风险就成为一句空话。集中管辖法院通常案件总数不大但类型特殊,给审判专业化、案件精品化、法院特色化建设留下了更多的空间,要充分发挥特色优势,在深入推进司法改革、防范化解风险等方

面贡献更多集中管辖法院独有的方案、案例。

应坚持管理赋能。全面落实党的二十届三中全会关于“落实和完善司法责任制”的要求,统筹用好阅核制、院庭长办案、审委会和专业法官会议等制度,进一步完善、规范司法责任制运行机制,将“让裁判者负责”与“提高裁判质量”统一起来。要加强审限管理,积极清理长期未结案件,防止“一案”变“多案”,“小纠纷”拖成“大案件”。应过细抓好审判管理,持续加大对文书瑕疵、审限逾期等问题的纠治力度,培养良好的办案习惯,努力清除因审判瑕疵问题滋生审判风险的土壤环境。应以“守土有责”的责任感积极化解涉诉信访矛盾,落实有信必复,尽可能把矛盾化解在初信初访阶段,维护司法公信力。

应做好专业赋能。根据集中管辖案件专业性强、关注度高、影响力大的特点,持续加强专业化审判能力建设,注意跟踪本领域法学理论、审判实务的最新进展,及时更新知识储备,保证审判质量。要围绕集中管辖的专业特色审判领域,深入抓好审判调研,完善精品案例发现和培育机制,积极发挥好法答网、案例库作用,提高专业审判权威性和影响力。

应抓紧数字赋能。“六五”改革纲要对数字法院建设作出了专题部署,数字赋能与法院工作深度融合,是提高审判效率、防范化解风险的有效手段。上海法院正在推进的应用场景建设,在实践中帮助办案人员及时发现和规避了大量审判风险问题。随着人工智能、AI大模型技术的发展成熟,一方面,应依托数字法院建设,主动拥抱新技术,有序推进人工智能在法院工作中的应用,使其成为审判工作的得力助手;另一方面,应进一步规范数字设施设备、人员技术、敏感数据的管理,防范由此引发的失泄密、数据安全风险。

(四)在纪律上要管得更严,做实提升队伍精气神这个守正之基。防范化解风险,必须管住人这个最大的“变量”。习近平总书记反复强调:“要严字当头,把纪律的螺丝拧得紧而又紧。”要始终以改革精神和严的标准抓好队伍建设,为干警增强成长的“底气”,强化进取的“锐气”,提振向上的

“心气”,激励干警以更好的精气神履职尽责、做好工作。

应以大道理管住“小心思”。要深入开展法院英模学习活动,以身边人、身边事感染、激励干警,树立学习榜样,激发自觉为司法事业作贡献的强烈自觉。要扎实组织党风廉政教育和案例警示教育,讲清楚纪律规定和违纪后果,及时给不良“小心思”敲响警钟。要完善经常性思想工作体系,主动靠上去了解思想动态、做好疏导帮扶,及时发现、解开干警思想上的“疙瘩”,防止思想问题发展成纪律问题。

应以严执纪纠治“小错误”。持续抓好日常管理、会议纪律、工作考勤等基本制度落实,采取通报、谈话等方式向违规干警作出预警提醒,督促及时改正。要不断压实各级领导干部管理责任,层层传递“纪律作风只会越来越严”的趋势导向,不断完善绩效考核制度,充分发挥奖优罚劣作用,助力干警养成遵规守纪良好习惯。要以上级巡视、司法巡查等工作为契机,认真自查整改相关问题,推动纪律作风持续向好。

应以新风气纯净“小圈子”。要将干警“朋友圈”“亲友圈”等纳入教育和监督范围,探索通过发放廉洁倡议书、召开家属座谈会、签订家风承诺书等家院互动方式构建一体化党风廉政教育和预防体系。要认真研究防止内部人员过问案件措施,加强岗位监督、工作管理和责任追究,倡导建立纯粹融洽的同事关系,防止一人涉多案、一案涉多人的问题风险发生。

应以好的氛围优化“小环境”。要用好教育资源,努力形成工作生活全覆盖、教育监督并重的廉洁文化氛围,在潜移默化中教育影响干警。比如上海法院以全国模范法官、时代楷模邹碧华为榜样,持续开展学习活动。同时,应充分尊重干警的“主人翁”地位,把暖心好事做到心坎上,为干警工作履职营造良好的环境氛围。

备豫不虞,为国常道。人民法院做好风险防范化解解工作责任重大,我们要深入学习贯彻习近平总书记关于防范化解重大风险的重要讲话精神,进一步提高政治站位,坚持底线思维,不断在实践中锻炼提升防范化解风险挑战的能力和水平,为维护国家政治安全、确保社会大局稳定、促进社会公平正义提供坚实的法治保障。

(作者系上海铁路运输法院院长)

法治视野

考绩之制,实为行政监督之基石。定期考核官员的行为,为单位奖惩、升降官员奠定了基础,使之有据可依。谈及中华古制,考绩之法,犹如朝堂之镜,映照官员忠勤、擢升贤能,维系邦国安宁。清代于考绩之道,既承古法,又添新章,编织出一套严密而高效的行政监督图谱。其中,“京官京察”与“外官大计”制度并驾齐驱,撑起了清代考绩制度的巍巍殿堂,尽显制度设计的深邃与精妙。

京官京察:对京官的考核与监督

首论“京官京察”,此乃对京城高官的一次严苛试炼。京官位居中枢,其德才兼备,关乎国运昌隆与政策施行。故而,清朝特设“京察”之典,定期品鉴京官政绩、德行、才智,旨在精挑细选,去芜存菁,确保朝堂之上皆为国之栋梁。此制严谨,流程如丝,监察如炬,严防舞弊,确保考核之公正无私。其

中主要有“四格”和“引见”两大制度。

唐朝有“四善”的考课之法,据《旧唐书》记载:“一曰德义有闻,二曰清慎明著,三曰公平可称,四曰恪勤匪懈。”〔(后晋)刘昫:《旧唐书》,中华书局1975年版,第1823页〕。清代继承了唐代以来的做法,讲究“守、政、才、年”四大考察方面,即操守、政事、才能、年限。例如《欽定台规》中就根据此把官员分为三等:“京察四格,务须切实注明。如守清,才长,政勤,年或青、或壮、或健,称职者,列为一等。守谨或政勤,才平,或才长,政平,年或青、或壮、或健;勤取者,列为二等。守谨,才、政皆平,或才长、政勤而守平,年或青、或壮、或健,供职者,列为三等。”(田庆锋点校:《欽定台规》,科学出版社2021年版,第110页)。从对京官的考核和监督的角度来看,京察四格的评定标准充分展现了全面且细致的考核要求。通过明确要求务须切实注明

守清、才长、政勤以及年龄等条件,行政监督体系得以确保对官员的品德、才能、工作表现及身体状况进行综合考量。在这个考核标准中,一等为称职且优异官员,二等为勤勉稍欠者,三等为平稳无过者。此分类促进内部良性竞争,激励官员自我提升,为监督提供了明确依据,确保了公正有效。此机制维护了行政系统稳定高效,促进了政府工作持续改进。

“引见”制度是对京官考核的另一重要制度。嘉庆时期颁布上谕:“京察为考绩大典,各部院衙门堂官就所属中,数年以来,供职勤慎者,保列一等,经吏部带领引见,奉旨准其一等,加一级,所以奖劳示劝,并非专为简用外任而设也。至其中有经朕察看,材堪任使者,特行圈出,交该堂官,再出具切实考语,覆行引见,以备简擢外任。”(田庆锋点校:《欽定台规》,科学出版社2021年版,第113页)。从上文来看,引见制度作为古代的考绩大典,其核心价值在于全面而深入地评估并表彰那些在各部院衙门中勤勉尽责、行事谨慎的官员。这一制度通过堂官

的推荐、吏部的引见以及皇帝的最终审批,形成了一个完整且充满尊重的奖励机制。官员们经过层层筛选,

□ 张福坤

一旦获得皇帝的认可,便能获得加级的嘉奖,这不仅是对他们辛勤付出的高度认可,更是对他们职业精神的崇高赞誉。这样的流程设计,不仅树立了正面的榜样,激励着其他官员以更高的标准要求自己,更在整个官僚体系中营造了一种积极向上的氛围。总的来看,京察制度在激励官员、选拔人才方面发挥了不可替代的作用。它让勤勉谨慎的官员得到了应有的回报,也为国家选拔了一批批优秀的治国理政之才。

外官大计:对外官的考核与监督

再谈“外官大计”,此乃对地方官员的一次全面审视。清朝“大计”之制,不仅考绩,更察操守、才学,以求选拔出治理有方、深得民心的能臣。此制之下,地方官员相互监督,上级巡查,织就一张严密的监督之网,确保地方治理之公正有效,百姓安居乐业。其中主要包括“八法”与“卓异官”两大制度。

明代有“八法”的外官考察制度,《明史》记载:“曰贪,曰酷,曰浮躁,曰不及,曰老,曰病,曰罢,曰不谨。”〔(清)张廷玉:《明史》,中华书局1974年版,第1721页〕。这就是说,考察官员是否有以上八种不良行为。清代继承了这一考核标准,例如乾隆曾经发布相关的上谕:“外省大计、八法官员,均关澄叙大典。内如贪酷二款,既有实迹,例应特疏题参,另行审结。其年老、有疾、疲

软、无为、才力不及等款,尚属见闻所共知。至不谨、浮躁官员,向来参本内,俱未将其何事不谨、何事浮躁,一一叙叙。”(田庆锋点校:《欽定台规》,科学出版社2021年版,第120页)。从对外官的考核与监督角度来看,这八项评定标准体现了严格的考核要求。对于存在贪污、残酷等严重问题的官员,一旦查实,便需专门上疏弹劾,并另行审理结案,体现了对违法乱纪行为的零容忍态度。同时,对于年老、疾病缠身、工作疲软、无所作为、能力不足的官员,这些属于较为普遍认知的情況,也会纳入考核范畴。不过,值得注意的是,乾隆强调以往对不谨慎、浮躁的官员进行参劾时,往往未能具体阐述其不谨慎、浮躁的具体表现,这在一定程度上影响了考核的精确性和说服力。因此,为了提高考核的准确性和有效性,乾隆强调应当注重对官员具体表现进行记录,以此进行更好的评估。

在外官中考察比较优异的人,会被评为“卓异官”。乾隆三十一年规定:“在外官大计,大计卓异人员,如道府等官,无保送文结,督抚两司,混列道府衙名具题者,该道府即请改正。或督抚等抑勒不改,许该员直揭部科,将督抚两司均照例革职。倘隐忍不举,至所保之员,贪劣事发,始行申辨,仍照‘保荐卓异不实’例,分别议处。”(田庆锋点校:《欽定台规》,科学出版社2021年版,第172页)。文种的规

定确保了外官考核的严格与公正。对于在大计中表现突出的官员,如道府等,若缺乏必要的推荐文件,督抚及两司在提交考核时必须准确无误,不得随意添加头衔。一旦发现有违规操作,相关官员可要求改正,若上级压制不改,受影响官员有权向部科申诉,违规的督抚及两司将面临革职处分。同时,若官员因未举报而导致所推荐官员日后被发现贪污或行为不端,该官员也会因“保荐不实”受到处罚。这些规定既加强了考核的严谨性,又通过严格的监督确保了考核结果的公正透明,维护了外官考核的权威和公信力。

综上所述,清代凭借“京官京察”与“外官大计”等一系列考绩良规,织就了一张覆盖朝野的“监察网”,对各级官员实施全面而细致的监督考核。此等制度既提升了官员的行政效能,又强化了他们的廉洁自律意识,更使中央对地方与军队的掌控监督如臂使指,游刃有余。恰以“京官京察”与“外官大计”等考绩制度为基石,清代筑起了一座巍峨的行政监督“楼宇”。在这座“楼宇”的庇护下,官员们德才兼备,行政运作井然有序、精准高效,有力地捍卫了国家的统一、稳固与昌盛。因此,考绩之制,实为清代行政监督之精髓,乃盛世之基石,定国安邦之要略。

【本文系最高人民法院检察院检察理论研究一般课题:“中华优秀传统文化法律文化在检察工作中的传承运用研究”(项目编号:GJ2024C04)的成果】

(作者系西南政法大学刑事检察研究中心研究员)