

社会转型中的 法院改革

The Reform of Court in
Social Transformation

卢上需 熊伟 主编

- 我国司法改革回顾与展望——以法院为中心
- 变动社会中司法理念的演变
- 公共权力体系中的法院与司法
- 转型期我国上下级法院的关系
- 独立审判与法院相关主体的职能
- 法院管理机制的改革与创新
- 精英司法的大众化趋势
- 转型时期法院参与社会管理创新

法律出版社
LAW PRESS · CHINA

社会转型中的 法院改革

The Reform of Court in Social Transformation

卢上需 熊伟 主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

社会转型中的法院改革 / 卢上需主编. —北京:
法律出版社, 2012. 9

ISBN 978 - 7 - 5118 - 3809 - 4

I. ①社… II. ①卢… III. ①法院—体制改革—研究—中国 IV. ①D926. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 172759 号

社会转型中的法院改革
卢上需 主编

编辑统筹 法律应用出版分社
策划编辑 薛 晗
责任编辑 薛 晗
装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京北苑印刷有限责任公司
责任印制 陶 松

开本 A5
印张 14.75
字数 388千
版本 2012 年 10 月第 1 版
印次 2012 年 10 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 3809 - 4

定价:39.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

编辑委员会

主 编：卢上需 熊 伟

编 委：雷 雄 邓昌言 廖克东 梁雅彬 蒋太仁 黄逢志
李燕芬 周 放 陆子贵 李友齐 吴卓贤 李文君
蒋学政 周松贤 周春兴 柳裕庆 莫金华 颜桂南
莫志祥 陈金萍 张献民 卢勇然 余 力 冀文昌
何来成 陈洪平 彭 涛 王 悦 马文婷 王 译
张 晶 胡鑫滢 张吉成

执行编辑：张献民 陈洪平

前 言

在《司法审判的艺术》一书初步探讨中国司法理念和司法体制改革的实践问题之后,我们进一步以系统化思路较为全面地对人民法院的改革发展问题进行了研究,并形成《社会转型中的法院改革》一书。本书以社会主义法治理念为指导,以中国宪法、法律下的中国基本司法制度为框架,着重讨论了中国司法制度的实践成效和问题,即对现行的中国司法制度在实现社会公平正义,社会认可程度,以及还需要完善的问题等内容进行了研究。我们认为,以社会主义法治理念为指导,以“案结事了”、“定分止争”为目标,正确处理形式正义与实质正义、法律效果与社会效果的关系,以“能动司法”促社会和谐,这才是我们真正需要的司法制度。

为避免空谈改革,我们选择了最受关注的主要问题进行了实证分析,主要内容是:人民法院改革和司法理念的实践发展,研究了人民法院司法改革的发展路径和成果,以及在实践中形成的指导理论成果;法院司法权在中国政治权力结构中的地位和作用,研究了司法审判权在社会政治权力的结构体系中的相互关系和作用;人民法院体系内部的权力关系,研究了司法审判权力结构及其关系变化,以及一个法院内部各审判组织的相互权力关系;人民法院权力管理机制的改革,研究了司法审判权力的运行、监督机制和改革方向,以及司法大众化改革发展的必然趋势;人民法院司法权在社会管理创新中的重新定位和认识,研究了在整个社会治理体系中司法审判应当发挥怎样的治理作用。这些研究大致厘清了人民法院的发展过程和观念,以及长期以来致力推进的改革和主

要困难。通过研究,也引发中国法治发展的许多思索,尤其是如何推进中国特色社会主义司法制度建设的根本性思考。这对总结以往过激的理论偏向无疑有着第一手资料的作用。

本书有着明显的实证研究特点:一是紧密联系人民法院的工作实践,以大量的审判数据分析为基础,提出现实合理性较强的理论观点和认识。我们试图以司法实践的结果证明现行制度的必然性和科学性,同时也说明有待自我完善发展的地方。尽可能避免以点概面,无限上纲而导致以偏概全,因噎废食,全盘否定的思维怪圈。二是紧密结合当前正在推行的司法政策和改革政策,以宪法法律为依据,在政策的指导下进行研究。这也是实证研究的主要特征。三是学术研究与实务研究紧密配合。在前期合作研究成功经验的基础上,我们把与武大法学院的合作进行了系统化安排,集中研究了课题提纲,明确研究方向和需要解决的问题,充分听取研究人员的意见,调动了各方面积极性。在初稿形成之后,双方又进行反复修改,熊伟副院长和我分别作了全稿审定。双方人员应当说煞费苦心才得到第一本关于人民法院实践改革的研究成果。当然,研究存在的不足是客观的,如全面、深入和系统性仍有待提高。这也期待今后进一步加强完善。

在本书编辑出版中,课题组成员做了大量的艰苦工作,出版社也给予了大力支持和指导。在此,一并表示由衷的感谢。

卢上需

广西梧州市中级人民法院院长

目 录

前言	(1)
第一章 我国司法改革回顾与展望——以法院为中心	(1)
第一节 司法的恢复与重建	(1)
一、司法制度体制的重建与司法秩序的恢复	(2)
二、司法法制化道路的确定	(5)
三、确立了党的领导在司法体系中的地位	(6)
四、通过司法审判确立了依法办事的社会活动原则	(6)
第二节 以审判方式改革为主导的司法改革	(7)
一、司法改革的背景与阶段	(8)
二、司法改革的举措与成绩	(13)
三、司法改革的局限与问题检视	(19)
第三节 20 世纪 90 年代中后期以来的司法改革	(20)
一、依法治国方略提出下的我国司法改革	(21)
二、司法体制改革启动阶段的我国司法改革	(26)
三、司法体制改革深化阶段的我国司法改革	(31)
第四节 我国司法改革的展望	(43)
一、司法改革将继续围绕体制机制展开	(43)
二、党的领导必将在司法改革中发挥重要作用	(44)
三、司法改革在传统与借鉴的协调中推进	(45)
四、司法改革的法制化进一步加强	(46)

第二章 变动社会中司法理念的演变	(49)
第一节 司法理念及其演变	(49)
一、理念与司法理念	(50)
二、现代司法理念的内涵	(51)
三、社会发展与司法理念的演变	(55)
第二节 我国司法理念演变透析	(58)
一、我国司法理念的演变	(58)
二、我国司法理念演变的原因	(61)
三、我国提倡社会主义司法理念应注意的两个问题	(63)
第三节 新时期我国的能动司法与为民司法	(68)
一、能动司法理念的提出与为民司法的内涵	(68)
二、能动司法与司法能动主义之比较	(70)
三、能动司法理念与为民司法理念的意义	(72)
四、践行能动司法对法院工作的内在要求	(76)
第四节 新时期我国司法民主与司法独立	(78)
一、司法民主理念的提出	(78)
二、司法与民主关系探讨	(80)
三、司法民主与司法独立和谐统一	(88)
第三章 公共权力体系中的法院与司法	(90)
第一节 公共权力体系中的司法权	(90)
一、司法权概述	(90)
二、司法权在公共权力体系中的地位	(93)
第二节 法院与人大的关系	(97)
一、法院与人大关系的宪法定位	(97)
二、作为权力机关的人大与法院的单向监督关系	(99)
三、作为立法机关的人大与法院的双向制约关系	(105)
第三节 法院与政府的关系	(108)
一、新中国成立以来法院与政府关系的发展历程	(109)

二、法院对政府的作用力——对依法行政的协助和监督	(111)
三、政府对法院的作用力	(118)
第四节 法院与检察院的关系	(119)
一、检察院概述	(119)
二、刑事诉讼中的法院与检察院的关系	(123)
三、民事、行政诉讼中的法检关系——以检察监督为视角	(127)
第五节 法院与党委的关系	(133)
一、正确认识法院与党委的关系	(133)
二、法院与党委关系的现状	(137)
三、完善实践中的法院与党委关系	(138)
第四章 转型期我国上下级法院的关系	(142)
第一节 上下级法院关系比较研究	(142)
一、外国上下级法院关系——以法院的设置和管辖为视角	(142)
二、法院与相关组织的上下级关系之比较	(146)
第二节 我国上下级法院关系的演变及实践	(148)
一、我国上下级法院关系的演进历程	(148)
二、我国上下级法院关系的实践	(152)
三、制约我国上下级法院关系的因素	(162)
第三节 我国上下级法院关系的完善与展望	(169)
一、完善上下级法院关系的总体指导思想	(169)
二、上下级法院关系改革的具体思路	(171)
第五章 独立审判与法院相关主体的职能	(183)
第一节 中国语境下的独立审判	(183)
一、独立审判的含义	(183)
二、独立审判的价值	(186)
三、中国语境下的独立审判	(187)
第二节 法官、合议庭与庭长	(192)

4 | 社会转型中的法院改革

一、法官制度	(192)
二、合议庭制度	(200)
三、庭长制度	(205)
四、独立审判理念中的法官、合议庭与庭长	(207)
第三节 审判委员会与审判管理办公室	(208)
一、审判委员会制度	(208)
二、审判管理办公室制度	(217)
三、独立审判理念中的审判委员会与审判管理办公室	(221)
第四节 法院院长及法院党组	(221)
一、法院院长制度	(222)
二、法院党组制度	(230)
三、法院院长与法院党组	(233)

第六章 法院管理机制的改革与创新

(235)

第一节 法院管理概述	(235)
一、法院管理的概念解析	(235)
二、法院管理的主要内容	(237)
三、法院管理的价值目标	(239)
四、我国法院管理的发展与展望	(242)
第二节 法院管理的制度创新	(247)
一、制度与制度创新	(247)
二、法院管理制度创新的意义	(248)
三、我国法院管理制度创新的实践	(250)
第三节 法院管理的技术创新	(259)
一、技术与技术创新	(259)
二、法院管理技术创新的意义	(260)
三、我国法院管理技术创新的实践	(261)
第四节 法院管理的文化创新	(266)
一、文化与文化创新	(266)

二、法院管理文化创新的意义	(267)
三、我国法院管理文化创新的探索	(269)

第七章 精英司法的大众化趋势 (277)

第一节 我国法院的人民陪审制度 (277)

一、人民陪审制的概念	(278)
二、人民陪审制的法理基础	(278)
三、人民陪审制的价值和功能	(282)
四、人民陪审制在我国法院中的实践	(286)
五、法院充分发挥人民陪审制功能的几点建议	(290)

第二节 法院的多元化纠纷解决机制 (296)

一、当前社会纠纷的特点和解决途径	(296)
二、法院建立多元化纠纷解决机制的必要性和意义	(298)
三、我国法院建立多元化纠纷解决机制的实践和探索	(304)

第三节 司法公开与媒体监督 (311)

一、司法与媒体的相互关系	(311)
二、司法公开的内容和媒体监督的度	(313)
三、司法公开与媒体监督的法理基础与相互关系	(315)
四、我国目前司法公开和媒体监督的实践	(320)

第四节 司法审判与社会效果的协调 (323)

一、司法审判的社会效果的提出背景与缘由	(323)
二、法律效果与社会效果的内涵界定	(328)
三、司法审判中法律效果和社会效果的协调	(332)

第八章 转型时期法院参与社会管理创新 (337)

第一节 社会转型时期我国法院功能的多元主义 (337)

一、法院的传统功能——解决纠纷	(338)
二、社会转型时期我国法院功能的多元化	(343)
三、社会转型时期我国法院的多元功能	(346)

6 | 社会转型中的法院改革

第二节 转型时期法院参与社会管理创新的实践 (352)

一、社会管理创新 (352)

二、人民法院在社会管理创新中的地位 (357)

三、人民法院参与社会管理创新的途径 (358)

四、法院参与社会管理创新的具体措施 (361)

第三节 转型时期法院参与社会管理的限度 (382)

一、分清主次,以审判为主 (382)

二、恪守司法的独立性与被动性 (383)

三、坚持合法性原则 (385)

附:典型案例专家点评 (387)

后记 (461)

第一章 我国司法改革回顾与展望

——以法院为中心

改革与创新是有中国特色社会主义自我完善和发展的永恒动力。我国社会主义建设的伟大成就是改革创新的结果,未来社会主义市场经济的完善和全面建设小康社会的推进需要继续改革与创新。胡锦涛总书记在2011年7月1日纪念中国共产党成立90周年的大会上指出,面向未来,全党同志必须牢记,我国过去三十多年的快速发展靠的是改革开放,我国未来发展也必须坚定不移地依靠改革开放。作为社会主义建设重要组成部分之一的司法制度亦不例外。自新中国成立,尤其是改革开放以来,我国司法在社会主义市场经济体制的确立、推进和完善中改革创新。这种改革创新,一方面,为社会市场经济体制的发展和完善提供了司法保障,彰显了社会公平和正义,另一方面,司法制度建设水平在改革和创新中逐步推进和提高。纵观我国历次司法改革,每一次改革的启动与推进都与我国当时的政治、经济等社会背景相联系,是司法制度对社会政治经济发展司法需求的一种回应。本章试图以法院为对象对我国司法改革做一全景式回顾,在此基础上对我国未来司法改革做一展望。

第一节 司法的恢复与重建

“文化大革命”的十年,不仅对我国社会经济造成了极大的破坏,也是包括司法在内的社会制度的一次浩劫。社会经济发展需要拨乱反正,

需要恢复,作为社会经济发展制度保障重要一环的司法制度同样需要。司法的恢复与重建,既是对十年“文革”错误做法的一种反思和纠正,也是将工作重心转移到社会主义现代化建设,司法为社会主义现代化建设提供保障的一种体现。在此背景下,我国司法进入了恢复与重建阶段。这一阶段从“文革”结束一直持续到20世纪80年代中期,为后续的我国司法改革的启动与推进奠定了坚实的基础。

一、司法制度体制的重建与司法秩序的恢复

“文化大革命”中,在“法律虚无主义”的影响下,新中国成立之后刚刚得以建立的新中国司法制度体系遭到了严重破坏。造反派“踢开党委闹革命”,“砸烂公检法”,司法机关被打砸抢,档案被抢走或撕毁,很多司法干警被揪斗,司法队伍被解散,检察机关不复存在,法院成为各地公安机关军管会下属的“审判组”,大批法院干部被下放或调离审判岗位。1975年宪法甚至以法律的形式规定由公安机关行使检察机关职权(实际上取消了国家检察机关),取消人民法院独立审判及陪审制度、公开审判和辩护制度。在“群众专政”的名义下,大搞“群众立案”、“群众办案”、“群众审判”,私设公堂,进行非法审判和非法惩办。社会主义司法受到严重破坏,人民的权利和自由受到肆意践踏。^[1] 粉碎“四人帮”之后,司法机关的首要任务就是要恢复和建立被破坏的司法制度体制以及建立在此之上的司法秩序。通过恢复和重建,一方面,运用法律和司法彻底粉碎“四人帮”,拨乱反正,纠正冤假错案,恢复司法秩序;另一方面,满足社会经济建设对司法的需求,为我国即将启程的改革开放提供司法保障。

1978年11月10日中央工作会议召开。在此次会议闭幕会上邓小平同志作了《解放思想,实事求是,团结一致向前看》的报告。《报告》在谈到民主问题时指出:为了保障人民民主,必须加强法制。必须使民主制度化、法律化,使这种法律和制度不因领导人的改变而改变,不因领导

[1] 张文显:“人民法院司法改革的基本理论与实践进程”,载《法制与社会发展》2009年第3期。

人看法和注意力的改变而改变。并且强调指出,应该集中力量制定刑法、民法、诉讼法和其他各种必要的法律。加强检察机关和司法机关,做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。在随后召开的党的十一届三中全会再次强调:为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,使民主制度化、法律化,使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威,做到有法可依,有法必依,执法必严,违法必究。会议同时指出,检察机关和司法机关要保持应有的独立性;要忠实于法律和制度,忠实于人民利益,忠实于事实真相;要保证人民在自己的法律面前人人平等,不允许任何人有超于法律之上的特权。在这两次会议精神的指引下,我国司法踏上了恢复与重建之路。

经过恢复和重建,我国司法制度体制逐步得以恢复和建立:一是重建了司法组织体系;二是进一步明确了司法机关的领导原则;三是司法组织制度进一步完善;^{〔1〕}四是通过司法审判确立了依法办事的社会活动原则。

在司法组织体系方面,“文革”中被遭到了极大破坏的司法系统逐步得以恢复和建立。1978年第五届全国人民代表大会通过了《宪法》,其中,第二章关于国家机构的规定明确了法院和检察院在国家机构中的地位 and 作用。1979年第五届全国人民代表大会第二次会议通过了《人民法院组织法》,以单行法对人民法院的地位、职能与职权等作了系统规范的规定。值得一提的是,在党的十一届三中全会闭幕后的第三个月,作为探索,重庆率先在市中级人民法院建立了全国的第一个经济审判庭。1979年颁布的《人民法院组织法》明确规定:最高人民法院、高级人民法院、省辖市和省、自治区辖市的中级人民法院设立经济审判庭。这为经济审判庭的建立和经济审判工作的开展确立了法律上的依据。据最高人民法院工作报告(1983)显示,从1979年下半年开始到1982年年底,最高人民法院和各高级人民法院已全部建立了经济审判庭,中级人民法院的经济审判庭除个别地区外都已建立。1983年修订的《人民法

〔1〕 公丕祥:“中国司法改革的时代进程(上)”,载《光明日报》2008年12月15日。

院组织法》规定各级人民法院普遍设置经济审判庭,这一立法措施从组织上保证了经济审判工作的全面展开。截至1983年年底,最高人民法院、各高级人民法院、中级人民法院(除个别边远地区外)和87%的基层人民法院都已建立了经济审判庭。另外,为了适应海上运输和对外经济贸易事业发展的需要,根据宪法和有关法律的规定,我国在上海、天津、青岛、大连、广州等港口城市设立了海事法院,专门负责审理涉外和国内第一审海事案件和海商案件。

在司法机关领导问题上得以明确。关于法院的领导体制,“五四宪法”以及《人民法院组织法》明确法院组织的领导原则为上级法院对下级法院的监督原则。1978年春召开的第八次全国司法工作会议,曾经提出要在坚持党委统一领导的前提下,加强上级法院对下级法院的领导,监督下级法院的审判工作。1979年的《人民法院组织法》以及“八二宪法”并没有规定上下级法院之间的领导关系,而是再一次确认了“五四宪法”关于法院组织领导原则的规定精神,并且一直延续至今。^{〔1〕}关于检察院的领导原则,“五四宪法”规定检察机关系统实行垂直领导原则,即地方各级检察院和专门检察院在上级检察院的领导下,并且一律在最高人民检察院的领导下进行工作。1978年《宪法》规定,最高人民检察院监督地方各级人民检察院和专门人民检察院的检察工作,上级人民检察院监督下级人民检察院的检察工作。最高人民检察院对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责并报告工作。地方各级人民检察院对本级人民代表大会负责并报告工作,即上下级检察院之间是监督关系。1979年的《人民检察院组织法》规定,最高人民检察院对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责并报告工作。地方各级人民检察院对本级人民代表大会和本级人民代表大会常务委员会负责并报告工作。最高人民检察院领导地方各级人民检察院和专门人民检察院的工作,上级人民检察院领导下级人民检察院的工作。可见,检察机关实行的是双重领导体制。1982年的《宪法》对此予以确认

〔1〕 公丕祥:“中国司法改革的时代进程(上)”,载《光明日报》2008年12月15日。

并延续至今。

在司法组织制度方面,《人民法院组织法》和《人民检察院组织法》颁布实施,确立了法院和检察院在司法体系中的地位,恢复建立了司法系统。“两院”组织法的制定,是新时期司法机关走上法制化道路的重要里程碑。根据两部组织法,我国上下建立了四级普通法院、检察院系统和专门法院、检察院系统。到1986年年底,全国共建立高级人民法院29个,中级人民法院337个,基层人民法院2907个,人民法庭14,000个,专门人民法院132个。全国共建立各级检察院3491个。此时,我国人民法院、检察院的组织制度建设基本趋于完善。^{〔1〕}1982年的《宪法》对法院和检察院作了明确规定。1983年全国人民代表大会常务委员会又分别对《人民法院组织法》和《人民检察院组织法》作了进一步修订和完善。这些都意味着我国司法组织制度逐步健全和完善,对恢复司法秩序,实现法制发挥着重要作用。

二、司法法制化道路的确定

司法法制化是国家法制化的重要内容。没有司法的法制化,其他方面的法制化就成为空谈。正是基于此种考虑,在我国司法恢复和重建之初,即明确了司法法制化的道路。为了适应当时民事审判的需要,在国家制定和颁布民事诉讼法典以前,1979年2月2日最高人民法院印发了《人民法院审判民事案件程序制度的规定(试行)》。1979年新中国历史上第一部刑法和刑事诉讼法得以颁布,进而从实体和程序两个方面把刑事审判纳入了法制化的轨道。为了保证这两部法律能得以贯彻和执行,1979年中共中央发布了《关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》(以下简称《指示》)。在《指示》中,中共中央从社会主义法治及党和国家信誉的高度阐述了贯彻执行这两部法律的重要性。《指示》从三个方面作了规定和要求:其一,严格按照刑法和刑事诉讼法办事,坚决改变和纠正一切违反刑法、刑事诉讼法的错误思想和做法。其二,加强党对司法工作的领导,切实保证司法机关行使宪法和法律规定的职

〔1〕 蔡定剑:“历史与变革——新中国法制建设的历程”,载《人民检察》1999年第10期。