



主 编：曹文泽 叶 青
顾功耘
执行主编：崔永东

审判权运行机制 改革研究

卢上需 樊玉成 等/著



人 民 出 版 社



法治战略研究丛书

主 编：曹文泽 叶 青

顾功耘

执行主编：崔永东

审判权运行机制 改革研究

卢上需 樊玉成 等/著

责任编辑:张立
版式设计:孙文君
责任校对:陈艳华

图书在版编目(CIP)数据

审判权运行机制改革研究/卢上需等著. —北京:人民出版社,2017.9
(法治战略研究丛书/曹文泽,叶青,顾功耘主编)
ISBN 978-7-01-017931-5

I. ①审… II. ①卢… III. ①审判-司法制度-改革-研究-中国
IV. ①D925.04

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第157868号

审判权运行机制改革研究

SHENPANQUAN YUNXING JIZHI GAIGE YANJIU

卢上需 樊玉成 等 著

人民出版社 出版发行
(100706 北京市东城区隆福寺街99号)

涿州市星河印刷有限公司印刷 新华书店经销

2017年9月第1版 2017年9月北京第1次印刷

开本:710毫米×1000毫米 1/16 印张:25.75

字数:380千字

ISBN 978-7-01-017931-5 定价:85.00元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街99号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

序

公正是法治的生命线,司法是维护社会公平正义的最后一道防线。在实现国家长治久安、人民安居乐业、社会大局稳定的司法实践中,在加快建设公正高效权威的社会主义司法制度上,人民法院作出了积极贡献,积累了丰富经验。然而,司法领域存在的司法不公、司法公信力不高问题仍然十分突出,究其深层次原因在于司法体制和工作机制不合理、不完善,司法职权配置和权力运行机制不科学,人权司法保障制度不健全。这些深层次原因在法院系统中表现为审级职能定位不明、司法责任不清、审判管理粗放、审判流程不规范等问题。审判权力运行机制的这些问题制约了法官队伍职业品格和职业精神的成长,阻碍了法院队伍正规化、专业化、职业化建设的推进。因此,完善审判管理体制和审判权力运行机制,规范司法行为,加强对司法活动的监督,就成为人民法院现阶段推进司法改革的当务之急和必由之路。唯有在管理体制和工作机制上有创新、突破,努力构建起合法、科学、有序的审判权运行机制,才能全面实现让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义的司法目标。

宪法法律是党和人民的共同意志,是现实社会正义的保障。人民法院审判权的职能就在于让这一正义在现实中能够看得见、摸得着、感受得到,给人具体的获得感、安全感。审判权行使的合法性是实现司法公正、提高司法公信的关键,也是司法公正的核心标准。这一标准的实现必须有现实制度和体制

机制的支撑。在实现司法公正的过程中,必须坚持全面从严治党的执政规律;必须坚持依法独立行使审判权的司法规律;必须严格规范司法,坚持科学有序的司法资源管理规律。只有这样,人民法院才能确保审判权在法律范围内独立平行运行,才能规范上下级法院职能定位,促进以更为公开的方式统一裁判标准,提高人民法院整体的司法能力和司法公信力。

据最高人民法院公布的数据,2015年全国各类新收二审案件为1139812件,因不服一审裁判上诉或抗诉的案件占10.48%,申诉和申请再审的案件占1.53%,经过一审、二审裁判后的服判率达到98.47%。^[1] 尽管从案件审理的绝对数量来看,中级法院所占比重非常小。但我们必须注意到,我国的基本诉讼制度主要是以案件标的和影响程度作为审级划分标准。从涉案的经济指标和权益影响程度来看,中级法院承担着最重的审判任务。在案件的终局裁判权方面,中级法院居于核心位置。人民法院四级二审终审的审级制度中,中级法院具有最普遍的终审裁判权。

基于以上判断,本书以中级法院为主要研究对象,结合近年法院司法改革有益的探索实践,聚焦审判权运行机制改革领域。总结研究和健全完善审判权运行机制,对实现司法公正、提高司法公信力具有重要的作用和意义。

本书有关人民法院审判权运行机制的问题研判和改革对策,具有很强的实践性特点和地域性需求。本书的作者主要是广西壮族自治区钦州市中级人民法院的资深法官。他们是我国西部地区法院法官的典型代表。他们有着对法官职业的无限热爱,对公平正义事业的崇高追求。与东部发达地区的法官有所不同,囿于区位环境和经济社会发展的特点,他们所面对的案件纠纷和司法问题带有很强的地域性。基于差异化司法实践所形成的司法能力以及研究风格,使得他们的研究素材和对策建议带有很强的对地域问题的回应。

本书研究成果能够得以出版,是钦州市中级人民法院与华东政法大学全面战略合作的结晶。我院与华东政法大学签订全面合作战略协议,在华东政

[1] 最高人民法院:《人民法院工作年度报告2015》,法律出版社2016年版,第4—5页。

法大学党委书记曹文泽教授和校长叶青教授的大力支持下,学校在法官培训、司法实务问题研究、研究生人才培养、学术交流等领域与我院展开深度合作,大大提升了我院法官的职业化、专业化水平。学校委派司法学研究院副院长樊玉成同志在我院挂职副院长、审判委员会委员,在审判一线协助指导全市法院审判工作,受到全市法院法官的欢迎。

在地方党委、政法委的重视,政府、人大和政协的支持下,在上级法院指导和华东政法大学通力合作下,我们将审判权运行机制改革的研究纳入市委全面深化改革的自选课题,用了近三年时间仔细打磨这本著作。在攻坚的过程中,我院许多领导、干警都提供了极其有力的组织、指导和支持。参与写作的法官们在克服“案多人少”的审判压力下,满怀对学术研究的一腔热忱,牺牲休息时间潜心研究。他们对当事人的期待有直接感受,对中级法院审判权运行有深切体会,对司法公正、公信有强烈渴望和使命感,都可以从书中文字窥见一二。他们秉承法官的荣誉和使命,认真对待学术研究,但由于学识和能力有限,在一些研究结果和对策建议方面可能有商榷之处,但所有这些研究却不失真实,引人思考。他们的这份责任和执着值得肯定与鼓励。

在本书写作过程中,我们得到了来自清华大学、中国人民大学、中国政法大学、广西大学、广西民族大学、钦州学院等专家学者的广泛关注与支持。他们为课题的论证、研究方向、重点和难点提出许多建设性意见,为本书的完成作出了重要贡献。在此特致以衷心感谢!

特别感谢华东政法大学中国法治战略研究中心以及中心常务副主任崔永东教授。中心是学校应“全面推进依法治国”战略需求而生,是国内首家法治战略研究高端智库。崔永东教授十分重视钦州的司法改革实践,将钦州的司法改革纳入中心智库建设的日程中,给予我院多方面的智力支持。通过多年深入合作,我们深切地感受到法学智库的重要性和价值。我们认为,对于我国各地法院全面实施的司法改革任务而言,法学智库的参与和协助是非常有帮助的。法学智库是中国司法改革乃至法治战略能够顺利推进的重要催化剂。广西已进入司法改革全面实施的关键时期,对于中央部署的司法改革任务,我

们需要智库专家出谋划策,共同做好司法改革的推进工作。

书稿撰写分工如下:前言(樊玉成);第一章审判权运行的政治基础(卢上需、莫乔雅);第二章审判权运行的法理基础(崔永东、李秋华);第三章审判权运行的静态要素(樊玉成、刘平平);第四章审判权运行的动态要素(樊玉成、李夏冰);第五章审判权运行的历史与现状(樊琼);第六章审判权运行的审级机制(梁晶晶、李运增);第七章审判权运行的保障机制(李运增);第八章审判权运行的管理机制(樊玉成);第九章审判权运行的责任机制(黄煜、黄婷婷);第十章审判权运行的民主机制(覃世玲);第十一章审判权运行的公开机制(陈泓霖);第十二章审判权运行的监督机制(何燕飞)。

各地法院在完成首批法官入额改革后,以审判团队独立行使职权,新的审判权运行机制将逐步建立健全,这让我们越来越感受到加快完善人民法院审判权运行机制的关键性、紧迫性和导向性。但愿以本书抛砖引玉,借鉴各地经验,共同探寻司法规律和管理机制,创新审判理论和实践,为构建科学合理有序的审判权力运行机制,显著提高司法公信力作出更大贡献。

钦州市中级人民法院院长 卢上需

于钦州中院

2016年12月1日

前 言

党的十八届三中、四中、五中、六中全会确立了“四个全面”的国家战略。其中的“全面推进依法治国”战略是实现“四个全面”战略的重要保障,居于至关重要的地位。司法改革是实施法治战略的重要举措,有关人民法院审判权运行机制的改革贯穿司法改革始终。审判权运行机制改革的成败,事关“全面推进依法治国”战略能否全面落实,事关“四个全面”国家战略能否最终实现。

我国人民法院审判权运行机制始终处于不断改革和完善的动态过程之中。我们看到,在幅员辽阔的中国,各地的发展阶段和发展水平差距很大,人民群众对于人民法院审判工作的需求和评判标准也十分不同。人民法院的审判工作在总体上仍不能满足人民群众日益增长的对公平正义的渴求。

从1999年开始,最高人民法院根据国家法治发展的战略安排,适时推出“五年改革纲要”,至今已是第四个“五年改革时期”。在近20年的司法改革进程中,审判权运行机制始终是司法改革的起点和归宿。审判权运行机制是人民法院审判工作最为根本的机制,是可以贯穿司法全领域的一条红线。审判权运行机制改革内在地包含着员额制改革、司法责任制、司法人员权益保障、以审判为中心的诉讼制度等诸多专项司法改革。司法改革的各项安排和举措,都可以无缝对接到审判权运行机制改革的图景之中。

目前各专项司法改革所应对的问题在某种意义上都是审判权运行机制问题的具体表现。如法官队伍的职业化和专业化水平仍不能满足审判需求;司法人员职业保障与薪酬待遇仍不能与社会主义法治工作队伍的担当相称;审判权运行仍会受到其他权力的干预和影响;公检法各机关在诉讼程序中仍不能充分落实“以审判为中心的诉讼制度”的要求;等等。加强审判权运行机制改革的整体性研究,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义的崇高目标,使得我们有责任、有义务来探索和推动审判权运行机制的改革。

目 录

序	1
前言	1
第一章 审判权运行的政治基础	1
第一节 司法及审判权力	1
第二节 政权与司法权	13
第三节 政党制度与司法权	30
第四节 党的领导与审判权运行	44
第二章 审判权运行的法理基础	51
第一节 审判权的性质	51
第二节 审判权的功能	58
第三节 审判权的基本特点	60
第四节 审判权运行的中外考察	64
第三章 审判权运行的静态要素	76
第一节 审判工作人员	76

第二节	审判组织	91
第三节	审判权运行规则	99
第四节	审判设施及载体	105
第四章	审判权运行的动态要素	115
第一节	审判权的时空配置	115
第二节	审判权运行的实现机制	120
第三节	审判权运行的现状评估	128
第五章	审判权运行的历史与现状	141
第一节	中国审判权运行机制改革历程	141
第二节	审判权运行机制进一步改革的迫切性和必要性	167
第三节	全面推进依法治国战略与审判权运行机制改革	174
第六章	审判权运行的审级机制	182
第一节	审判权的社会治理功能	182
第二节	审判权的审级原理	185
第三节	与案件有关的审级职能	189
第四节	案件之外的审级职能	202
第七章	审判权运行的保障机制	207
第一节	推进审判能力建设	207
第二节	全面贯彻依法裁判规则	220
第三节	全面贯彻证据裁判规则	229
第八章	审判权运行的管理机制	244
第一节	审判管理的发展历程	244
第二节	我国审判管理机制的基本内容	254
第三节	审判管理机制的现状	265

第四节 审判管理机制的改革	272
第九章 审判权运行的责任机制	283
第一节 领导干部干预司法活动的责任追究	283
第二节 妨碍审判权运行行为的惩戒制度	295
第三节 司法人员履职保障制度	305
第十章 审判权运行的民主机制	309
第一节 完善人民陪审员制度	309
第二节 完善非诉参与机制	319
第三节 完善司法为民机制	325
第四节 改革法院信访机制	327
第十一章 审判权运行的公开机制	335
第一节 审判公开与审判秘密	336
第二节 审判流程公开	350
第三节 裁判文书公开	356
第四节 审务公开的内容	360
第十二章 审判权运行的监督机制	363
第一节 审判权运行的流程监督	365
第二节 法院内部人员干预案件惩戒机制	370
第三节 案件裁判者责任制	377
参考文献	392

第一章

审判权运行的政治基础

第一节 司法及审判权力

一、司法概述

(一) “司法”的内涵

“司法”一词,古已有之,但与近代意义上的立法、行政相近的“司法”则“始于清末修律”。^[1]

对“司法”有广义和狭义两种不同理解。从广义上理解,司法是指依法享有司法权的国家机关,依据法定的职权和程序处理诉讼纠纷的活动,其涉及的机构包括法院和检察院。如有学者认为:“司法是法治社会中一个极富实践性的基本环节,是连接国家与社会之间的主要桥梁,是法律制度是否完备的检测站,是实现公平正义的殿堂。它既是一个以审判为核心的、结构明晰、内容确定、层次分明的开放性体系,又是一个处于不断发展中的概念。……

司法的核心部分是比较确定的,它是指以法院、法官为主体的对各种案件的审判活动。司法的外围则不那么确定,甚至是不确定的。这部分内容可以划分为两个基本类型:其一是基本功能、运行机制和构成要素与法院相类似的

[1] 王利明:《司法改革研究》(修订本),法律出版社2001年版,第3页。

‘准司法’活动,主要包括行政裁判、仲裁和调解;其二是围绕审判和准司法而开展的或者以此为最终目的而出现的参与、执行、管理、服务、教育和宣传等‘涉讼’性活动。”^[1]这一对“司法”的广义理解使“司法”变成了一个富有弹性和张力的概念,更符合当代世界的司法潮流与中国当前的司法实践。

从狭义上理解司法仅指法院的裁判活动,也就是通常所说的审判活动。如有学者认为“司法”即“国家司法机关根据法定职权和法定程序,具体应用法律处理案件的专门活动”^[2];还有学者“将‘司法’界定为诉讼,即国家解决纠纷、惩罚犯罪的诉讼活动”^[3]。

学界普遍认同的“司法”概念主要包含以下四点内容:第一,司法是国家的一种职能活动;第二,它是与立法、行政等并列的国家基本职能;第三,国家权力来源于政权(人民代表大会制),司法权是国家权力的重要组成部分;第四,司法活动体现国家的意志并以国家强制力为后盾。

(二) 关于司法权的不同界定

司法的核心和实质则是司法权。在西方法学体系中,从古希腊的亚里士多德到当代的著名大法官,从近现代政治学说马克恩列宁主义思想家,都对司法权的作用、意义、价值、性质和特征等进行过研究论述。“司法权”一词最早出现在法国启蒙思想家孟德斯鸠的《论法的精神》一文,孟德斯鸠在洛克分权学说的基础上,进一步将国家权力划分为立法权、行政权与司法权,主张三种权力由不同的国家机关行使,以防止权力的高度集中和独断专行。由此,“三权分立原则”成为现代资本主义国家非常重要的一项政治制度,并在资本主义的历史进程中不断完善和发展。司法权是以审判权为核心,与立法权和行政权相区分的国家权力^[4],是一种适用法律、处理案件的专属权力,具有执行、裁判、救济的特性。严格意义上的司法权(狭义)是指法院的审判权。

[1] 杨一平:《司法正义论》,法律出版社1999年版,第25—26页。

[2] 沈宗灵主编:《法学基础理论》,北京大学出版社1988年版,第373页。

[3] 陈光中主编:《中国司法制度的基础理论问题研究》,经济科学出版社2010年版,第6页。

[4] See Tim Koopmans, *Courts and Political Institutions: A Comparative View*, Cambridge University Press, 2003, p. 11.

改革开放以来,我国理论界和司法实践领域关于司法和司法权的研究不断深化。《法学词典》对“司法权”的界定是:“国家行使的审判和监督法律实施的权力。”^[1]有学者认为:“司法权是一种特殊的权力,它是介于国家权力和社会权力之间的权力。”^[2]有学者将迄今为止关于司法权的理论界定和不同观点^[3]概括为以下几种:

1. 大司法权说。认为司法权指审判机关、检察机关、侦查机关、司法行政机关在办理诉讼案件和非诉案件过程中所享有的国家权力,甚至律师、公证、仲裁等组织在从事与司法行为有关的活动时所行使的权力也属于司法权的范畴。这种学说始终是我国有关司法制度的教学体系通常采用的司法和司法权概念,实际上也就是广义的司法概念。

2. 三权说。认为司法权包括审判权、检察权和侦查权三权,即审判机关、检察机关、侦查机关在司法过程中代表国家行使的权力。三权说相对于“大司法权说”而言,缩小了司法权的范围,将司法行政机关和律师、公证、仲裁等组织和活动排除在司法活动之外。

3. 多义说。将司法权概念分为广义与狭义两种,狭义的司法权就是指法院的审判权,广义的司法权则是指审判权和与审判权有关的其他各种权力的总称。法院是司法权的核心。

4. 两权说。根据我国宪法所确立的体制,根据法定标准将审判机关、检察机关明确界定为严格意义上的司法机关,与其他同时兼有司法功能的国家行政机关,如公安机关、司法行政机关等严格区分开来。在阐释法的基本理论,揭示司法的功能等问题上,两权说更为规范,但是为了避免将二者混为一谈,有必要分别阐述审判权和检察权的本质、功能和特点。也就是说,两权说也不能简单地说明司法权的特征。

[1] 《法学词典》,上海辞书出版社 1989 年版,第 260 页。

[2] 黄竹生:《司法权新探》,广西师范大学出版社 2003 年版,第 4 页。

[3] 范愉、黄娟、彭小龙编著:《司法制度概论》(第 2 版),中国人民大学出版社 2013 年版,第 3—4 页。

需要特别指出的是,当代世界各国由于历史传统、文化理念、政治体制、社会环境等因素的差异,对司法权的界定和职权范围的划分各有不同,司法机关的权限和功能也有所不同。在研究司法权问题时,不能简单地一概而论,而必须根据一个国家的司法体制进行具体分析。

二、审判权力本质及结构运行

审判权与立法权、行政权一样,是国家权力的重要组成部分,学术界认为“审判权”是一项消极性或谦抑性的权力。但自从2010年最高人民法院提出“能动司法”理念之后,关于审判权的本质特征又引起了实务界和学术界激烈争论。谦抑论者主张审判权本质上是一种消极、被动的权力,能动司法论有挑战法律常识之虞;能动论者主张法院应当积极主动地行使审判权,能动地参与和谐社会建设,谦抑论者有机械教条主义之嫌。有学者认为:“司法谦抑论与能动论并非不可兼容,毋宁二者一只是对审判权不同层面之属性的描述而已。其中,谦抑论强调审判权本体论意义上的属性,即在本体论上,审判权必须是谦抑的;而能动论则侧重其方法论意义上的属性,即在方法论上,审判权应当被能动地行使。”^[1]

审判权结构,即审判权的组成部分及其结合方式。审判权作为国家司法权的重要组成部分,其结构由其所处的社会经济基础决定,具体受行政区划、案件类别、法院体制、审级关系、审判权行使方式等因素的制约,具有与立法权、行政权不同的权力特征。通常审判权的特征有:审判的独立性、审判的中立性、审判的抗辩性、审判的亲历性、审判的公开性、审判的程序公正性、审判的法律真实性、审判的权力分治性、审判的被动性(消极性)、审判的职业性(技术性)等。

这些特征没有解释审判权的本质,而是把审判权当成审判活动,或行使审判权的过程。最高人民法院司法改革意见对审判权的本质特征作了定位,认

[1] 江国华:《走向能动的司法——审判权本质再审视》,《当代法学》2012年第3期。

为审判权的本质是判断权、裁量权。我们认为,审判的判断权是运用规则对案件证据和对事实的判断。而审判的裁量权是在证据和事实判断基础上依照法律对法律主体、法律权利义务和法律责任的衡量与决断。审判权离开这一本质特征,也就没有存在的意义了。在这一本质的基础上,审判权还具有其他普遍性特征。

1. 审判权是国家政权的组成部分。审判权始终代表国家意志,保证法律的统一实施,如果审判权不能代替国家意志,只能是“私设公堂”的专制暴力,与国家制度下的审判权毫无关系。审判权并不只有形式,再理想的权力形式也决定不了权力的属性和归属。如果只用审判权的表面形式解释审判的公正,也会落入人治的旧传统之中。

2. 审判权是同级授权。审判权作为一项法律权力则需要同级人大及其常委会的同级授权,并且是单一授权。全部审判权由宪法统一授权,只有人民法院才能行使审判权。对最高人民法院和对基层人民法院审判权的授权内容是一致的,除审判权外,没有另外权能。各级法院只对同级人大及其常委会负责,并报告工作,在授权来源上,审判权不来源于上级法院,上下级法院的区分主要是为了确立司法的终审效力和审判资源优化分配,不是为了确立审判权等级。只有这样,才能确保法院只服从案件事实和法律。因此,审判权的同级授权决定了国家法律统一正确实施,为实现国家统一的法律意志奠定制度基础。而行政机关在宪法授权后,行政权主要依据行政层级由上级行政机关或行政领导授权,以确保行政权的强制性和效率性。

3. 审判权具有平等性。由于审判权的统一性、单一性和同级授权特征,审判权行使的效力是平等的,只要是依法作出的生效裁判对任何领域和主体都发生法律效力。而与行政权不同,行政权的效力仅限于权力的相对人或行政对象,不及于其他领域和主体。审判权的这个特征决定了司法的尊严和权威性,不论哪一级法院,甚至是人民法庭的裁判也是国家司法裁判的代表,具有国家司法效力。因此,所有作出的裁判并不只在辖区内发生法律效力,而且对整个国家领域内都具有约束力、强制力,都具有同等法律效力。