

人民法院审判理论研究丛书
最高人民法院审判理论2014年度重大课题

司法改革形势下 审判管理基本理论与实践研究

董开军 主编

Study on the basic theory and practice of trial management
under the situation of judicial reform



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

人民法院审判理论研究丛书
最高人民法院审判理论2014年度重大课题

司法改革形势下 审判管理基本理论与实践研究

Study on the basic theory and practice of trial management
under the situation of judicial reform

董开军 主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

司法改革形势下审判管理基本理论与实践研究 / 董
开军主编. —北京:法律出版社,2016.9

ISBN 978 - 7 - 5118 - 9818 - 0

I. ①司… II. ①董… III. ①审判—管理—研究—中
国 IV. ①D925.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 186540 号

司法改革形势下审判管理基本理论与实践研究
董开军 主编

策划编辑 邢艳萍
责任编辑 邢艳萍
装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

版本 2016 年 12 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京嘉恒彩色印刷有限责任公司

印张 21.5 字数 355 千

印次 2016 年 12 月第 1 次印刷

编辑统筹 大众出版分社

经销 新华书店

责任印制 沙 磊

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 - 9818 - 0

定价:49.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

《人民法院审判理论研究丛书》 编审委员会

主 任：沈德咏

副主任：江必新 李少平 张文显 胡云腾

委 员：（以姓氏笔画排序）

于厚森 王少南 王利明 付子堂

许建峰 李 林 张益民 陈卫东

林文学 赵秉志 倪寿明 黄 进

黄 闽 黄文俊 黄永维 蒋惠岭

最高人民法院2014年度审判理论重大课题 《司法改革形势下审判管理基本理论与实践研究》课题组

课题主持人：董开军

课题组成员：

何 帆 孙海龙 高 权 陈金生 余慧玲 佟松树
葛恒美 祁选姐措

编 辑 部

主 任：蒋惠岭

副主任：马晓军 韦钦平

成 员：代秋影 余慧玲 佟松树 葛恒美 邢艳萍

总 序

中国应用法学研究所始终坚持正确的政治方向,始终坚持社会主义法治理念,紧紧围绕人民法院中心大局,团结凝聚理论界和实务界力量,以研究应用法学、总结审判经验、服务司法改革为重任,坚持理论与审判实践相结合,在组织审判理论研究、加强法治宣传、推动法治建设等方面,开展了大量卓有成效的工作,取得了一系列优秀成果,有力促进了法学理论的繁荣。

经过批准,近年来,由中国应用法学研究所具体组织负责,最高人民法院设立了审判理论研究课题发布制度。课题组在研究过程中,十分注重理论界与实务界的合作,坚持理论联系实际,形成优势互补,联合攻关,使理论研究成果从实践中来,并指导和服务于实践,共同促进应用法学研究;同时注意拓展国际视野,在立足国情的基础上,比较、借鉴和吸收域外相关法学学术动态和前沿性理论研究成果,努力探索和创新中国特色社会主义司法理论,形成符合我国国情、社情、民情的决策建议。广大课题组成员以强烈的使命感、责任感和紧迫感,深入研究事关我国审判事业科学发展的源头性、根本性、基础性问题,密切关注新形势下人民法院面临的新情况新问题,切实研究解决人民法院在审判执行中遇到的困难和问题,着力研究制约人民司法事业发展的机制体制性问题,按照“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的要求,提交了一批具有科学性、可操作性、前瞻性的研究成果。目前,许多课题成果已经转化为立法建议、工作建议、司法建议和重大决策等,有的在《中国法学》等权威和核心期刊发表,有的还受到中央领导的高度重视和批示,为促进我国司法事业的发展提供有力的理论支持。为使这些优秀成果进一步转化,充分推介和传播应用法学研究成果,在审判理论研究课题验收后,中国应用法学研究所择优将部分课题成果纳入最高人民法院创设的《人民法院审判理论研究丛书》,进行编辑出版。

习近平同志指出:“只有理论上清醒才能有政治上清醒,只有理论上坚定才能有政治坚定。所以,要全面提高马克思主义理论素养,掌握辩证唯物主义和历史唯物主义思想武器,学懂弄通中国特色社会主义理论体系……”面对新形势、新任务、

新机遇,审判理论研究课题组一定要按照习总书记的要求,大力加强审判理论研究工作,理论研究与创新工作只能加强、不能削弱。要拿出真本领、贡献大智慧,深入研究事关人民司法事业长远发展的重大理论和实践问题,深入探索司法改革规律,为人民法院科学决策提供智力支持,为深化司法改革、促进司法公正提供理论支撑。

我们鼓励学术创新,希望有更多的审判理论课题研究成果纳入《人民法院审判理论研究丛书》出版。我衷心期待,这套丛书将承载广大课题组的集体智慧,不断推出“体现时代性、把握规律性、富于创新性”的学术精品,努力启发法治思维,创造一个能够受到法律界广泛欢迎的一个重要品牌。

最高人民法院副院长

A handwritten signature in black ink, reading '李少平' (Li Shuping), the Vice President of the Supreme People's Court of China. The signature is written in a cursive, calligraphic style.

风劲帆直正当时 勇立潮头唱大风(代序)

当下中国,在全面深化改革的大势之下,人民法院司法改革再启征程。自1999年的第一个五年改革纲要始,十五年来,全国各级法院坚守初心,一路风雨兼程,砥砺前行。党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》再次吹响了司法改革的冲锋号角,人民法院第四个五年改革纲要更是高举旗帜、定明方向、细化措施,全面深化司法改革的序幕正式拉开。

“苟日新,日日新,又日新。”锐意改革需要着力解决长期以来影响司法公正、制约司法能力的深层次问题,目标是要发展和完善中国特色社会主义司法制度,推进国家治理体系和治理能力的现代化,这就要求我们必须直面问题和困难,拿出“明知山有虎,偏向虎山行”的勇气,真刀真枪真改革,创业创新创未来,勇于打破既有的条条框框,敢于动既得利益格局的“奶酪”,“唯改革者进,唯创新者强,唯改革创新者胜”。

既然是力度前所未有的全面改革,改变的是长久以来沉积于司法机关内外的体制缺陷和机制弊端、习以为常的做法、长期形成的格局,凡此种种都意味着改革的道路上不会铺满鲜花和掌声,而是密布荆棘和暗礁。完善司法人员分类管理;落实司法责任制;健全司法人员职业保障制度;探索建立省以下地方法院人财物统一管理;审判权力运行机制改革等等;一系列改革举措稳步推进,多年未能解决的问题再也绕不开、躲不过,考验的不仅是改革者有没有敢于向自身利益“动刀子”的决心和“壮士断腕”的勇气,更是“逢山开路,遇水搭桥”的智慧和决心。

审判管理是近年来人民法院新兴的工作领域。虽说古今中外有司法审判活动就有对审判的管理,但作为相对独立的工作领域,人民法院形成有组织、有系统的审判管理工作新格局,却是以2011年以来全国法院普遍设立专门审判管理机构为标志的。司法改革“换挡提速”,刚刚适应了原有审判权力运行模式的审判管理何去何从,成为摆在全国各级法院审管干部面前的重要课题。有人迷茫,有人抱怨,有人退缩,还有人观望,一些地方司法改革之后撤并了专门设立的审判管理办公室,又回到了没有专门审判管理机构的局面。

改革既是机遇也是挑战,唯有实干才能跟上时代的步伐,唯有奋进才能抓住历史的机遇。在全面深化司法体制改革的新形势下,审判管理“路在何方”,不能等、不能靠,只有锐意进取、奋发有为、抢抓机遇才能创出一条新路来。有为才会有位,有位更要有为。司法改革后新的审判权力运行模式必将更加倚重审判管理发挥其“规范、保障、促进、服务”审判执行工作的职能作用;在司法行政和辅助部门趋于专业化、精细化后,原由其承担的直接服务保障审判执行工作的职能由谁来承担?分管院领导、庭长聚焦执法办案后,其部分审判管理职责由谁来补位?扁平化的审判团队如何统一裁判尺度?新形势下,作为最高审判组织的审判委员会如何有效履行职能?司法人员分类管理后业绩考评的依据为何?法院系统内的员额配置、案件调度、职能调整、装备保障以什么为依循?开放、动态、透明、便民的阳光司法机制谁来负责构建和督导?中央关于领导干部插手过问案件追究问责的要求如何落地?只需简单地挂一漏万地稍加思考,就足以明白审判管理工作不会削弱也不能削弱,其作为构建人民法院审判体系和审判能力现代化的有机组成部分,只能得到切实加强。但与此同时,我们需要顺应改革潮流、适应改革步伐,在新的更高层次上进一步深化、优化审判管理。

近年来,特别是全面深化司法改革以来,青海法院上下以超常的勇气和魄力全面推进各项改革工作,取得明显成效。董开军院长主编的这本《司法改革形势下审判管理基本理论与实践研究》,从改革的全局着眼,紧密结合审判管理工作实际,深刻回答了司法改革大势之下审判管理的诸多重大、疑难问题,既正视回应了司法改革对审判管理工作的影响和挑战,又前瞻预判了审判管理工作在新时代背景下的前景方向,其有助于我们在处“险滩”之际,厘清思路,把握大势,洞悉未来,更加凝心聚力、信心百倍地投身改革,以开创审判管理工作新局面,推动审判管理工作再上新台阶。

是为序。

最高人民法院审判管理办公室主任

李亮

二〇一六年七月二十二日

目 录

第一部分 司法改革提出新要求

第一章 司法改革的历史回顾 / 3

第一节 司法改革的含义 / 3

一、司法改革的概念 / 3

二、司法改革的主要类型 / 5

第二节 司法改革的基本原则 / 8

一、渐进性原则 / 8

二、系统性原则 / 8

三、本土化原则 / 9

四、现代化原则 / 9

五、国家主导原则 / 10

第三节 司法改革的主要阶段及特点 / 11

第四节 司法改革的价值取向 / 14

一、司法核心价值观引领下的司法改革 / 14

二、本轮司法改革的价值取向 / 17

第五节 司法改革的主要内容 / 24

一、司法人员分类改革 / 24

制度实践(一):青海省法院司法体制改革试点人员分类定岗指导意见 / 25

二、司法责任制 / 35

制度实践(二):青海省高级人民法院完善司法责任制实施办法(试行) / 36

三、司法人员职业保障 / 47

四、省以下地方法院人财物统一管理 / 47

第二章 司法改革对审判管理的影响和挑战 / 48

第一节 审判管理现状和存在的问题 / 48

一、审判管理存在的问题 / 48

二、审判管理机构存在的问题 / 51

第二节 司法改革对审判管理改革的现实动因 / 53

一、深化审判管理改革是提升人民法院司法工作能力的内在要求 / 53

二、深化审判管理改革是提升人民法院法治推进能力的内在要求 / 53

三、深化审判管理改革是提升人民法院社会管理创新能力的内在要求 / 53

四、深化审判管理改革是推进依法治国、深化司法改革的必然要求 / 54

第三节 “四五”改革纲要对审判管理的具体影响 / 55

一、对审判管理主体的影响 / 55

二、对审判管理职能的影响 / 55

三、对审判管理界限的影响 / 56

四、对审判管理发展的影响 / 56

第四节 司法改革后审判管理面临的挑战 / 58

一、审判管理工作方向更明、要求更高、任务更重 / 58

二、需要进一步加强审判管理基础理论研究 / 58

三、审判管理信息化建设中为法官“减负”目的更加明显 / 59

第二部分 审判管理发展进入新阶段

第一章 审判管理概述 / 63

第一节 审判管理的内涵 / 63

一、审判、管理与审判管理 / 63

二、审判管理的概念 / 65

第二节 审判管理的构成要件 / 66

一、管理主体 / 66

二、管理客体 / 67

三、管理方式 / 67

四、管理手段 / 68

第三节 审判管理的实践特征 / 70

- 一、审判管理的依法性 / 70
- 二、审判管理职能的易变性 / 70
- 三、审判管理方式的精细化 / 71
- 四、审判管理制度的系统性 / 71
- 五、审判管理服务的全面性 / 71
- 六、审判管理手段的信息化 / 72

第二章 审判管理的地位 / 73

第一节 审判管理的认识及与其他管理的区别 / 73

- 一、审判管理的认识 / 73
- 二、审判管理和政务管理及人事管理的区别 / 74

第二节 加强与完善审判管理的重要性 / 76

- 一、加强与完善审判管理是司法体制改革成功的重要途径 / 76
- 二、加强与完善审判管理是实现“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的重要途径 / 76
- 三、加强与完善审判管理是践行司法为民的重要抓手 / 77
- 四、加强与完善审判管理是确保审判权依法独立运行的重要保障 / 77
- 五、加强与完善审判管理是破解“案多人少”矛盾的迫切要求 / 78

制度实践(三):青海省高级人民法院关于保证公正司法 提高司法公信力的意见 / 79

第三章 审判管理的职能 / 87

第一节 审判管理的基本功能 / 87

- 一、规范审判 / 87
- 二、保障审判 / 87
- 三、促进审判 / 88
- 四、服务审判 / 88

制度实践(四):青海省高级人民法院关于充分发挥审判职能作用 加强和创新社会管理的若干意见 / 89

第二节 审判管理的职能 / 92

- 一、纵向审级管理的职能 / 92
- 二、横向层级审判管理主体的职责 / 93
- 三、专门审判管理机构的职责 / 93

制度实践(五):青海省高级人民法院审判流程公开实施办法 / 95

制度实践(六):青海省高级人民法院青海法院 12368 短信平台使用管理规定 / 101

制度实践(七):青海省高级人民法院诉讼文书电子送达规定 / 104

制度实践(八):青海省高级人民法院审判管理办公室电子卷宗制作与归档推荐性
规范(试行) / 108

制度实践(九):青海省高级人民法院远程视频审理案件指导性操作规程
(试行) / 111

制度实践(十)青海省高级人民法院直播录播庭审活动实施细则 / 114

第四章 审判管理的沿革 / 118

第一节 我国古代的审判管理 / 118

第二节 新中国成立后的审判管理 / 119

一、“一五”改革纲要前:行政化的审判管理阶段 / 119

二、“一五”改革纲要时期:现代审判管理模式初步形成阶段 / 119

三、“二五”改革纲要时期:现代审判管理制度全面建立阶段 / 120

四、“三五”改革纲要时期:审判管理体系逐步构建阶段 / 121

五、“四五”改革纲要时期:改革新阶段 / 122

第五章 审判管理的原则 / 123

第一节 审判管理原则含义界定 / 123

一、原则的含义 / 123

二、原则的分类 / 123

三、审判管理原则的含义 / 124

四、审判管理原则的功能 / 125

五、审判管理原则与其他管理原则的区别 / 125

第二节 审判管理原则 / 127

一、审判管理基本原则 / 127

二、审判管理具体原则 / 129

三、审判管理基本原则和具体原则的区别 / 130

第六章 审判管理的分类 / 131

第一节 审判管理分类的内涵 / 131

一、分类的含义 / 131

二、审判管理分类的含义 / 131

第二节 审判管理的具体分类及意义 / 133

一、审判管理的具体分类 / 133

二、审判管理分类的意义 / 137

第七章 审判管理的运行 / 139

第一节 审判管理运行的含义 / 139

一、运行的含义 / 139

二、审判管理运行的含义 / 139

第二节 审判管理运行的状态 / 140

一、审判管理的正常运行 / 140

二、审判管理的异常运行 / 140

第三节 审判管理正常运行的建议 / 142

一、尊重审判规律 / 142

二、尊重认识实践规律 / 143

第八章 审判管理体系 / 144

第一节 审判管理体系的含义 / 144

一、体系的含义 / 144

二、审判管理体系的含义 / 144

第二节 审判管理体系构建现状及不足 / 145

一、审判管理体系构建现状 / 145

二、审判管理体系构建不足 / 145

第三节 审判管理体系的构建 / 148

一、审判管理体系中审判管理内部相互联系、相互制约的构建 / 148

二、审判管理体系中审判管理外部相互联系、相互制约的构建 / 149

第九章 中外审判管理模式比较及借鉴 / 151

第一节 审判管理模式的内涵 / 151

一、审判管理模式及内涵 / 151

二、审判管理模式特征 / 151

第二节 我国的审判管理模式 / 153

一、按照审判管理的功能分为单一性审判管理模式和系统性

审判管理模式 / 153

二、按照审判管理的内容分为绩效管理型、诉讼服务型、监督管理型、审务监控评价管理型 / 153

三、按照审判管理的地域分为江苏模式、成都模式等具有资深法院特点的模式 / 154

第三节 国外审判管理模式介绍 / 157

一、美国法院 / 157

二、英国法院 / 159

三、德国法院 / 160

第四节 中外审判管理制度比较及借鉴 / 164

一、审判管理制度的相同点 / 164

二、借鉴 / 165

第三部分 审判管理基本理论与实践的新发展

第一章 司法改革形势下审判管理基本理论的完善 / 169

第一节 司法改革形势下审判管理改革的目标和任务 / 169

一、审判管理改革的目标 / 169

二、审判管理改革的任务 / 169

第二节 司法改革形势下审判管理改革的范围和内容 / 171

一、审判管理改革的范围 / 171

二、审判管理改革的内容 / 172

第三节 司法改革形势下审判管理的手段和权利义务 / 178

一、审判管理的手段 / 178

制度实践(十一):青海省高级人民法院法官审判绩效考评办法(试行) / 180

制度实践(十二):青海省高级人民法院立案一庭法官绩效考评办法(试行) / 185

制度实践(十三):青海省高级人民法院法官执行绩效考评办法(试行) / 191

二、审判管理的权利义务 / 196

制度实践(十四):青海省法院法官、审判辅助人员绩效考核办法(试行) / 197

第四节 司法改革形势下审判管理的程序、评估及监督 / 206

一、审判管理的程序 / 206

二、审判管理的评估 / 207

三、审判管理的监督 / 208

制度实践(十五):青海省法院案件质量评定标准(试行) / 214

制度实践(十六):青海省高级人民法院党风廉政建设工作汇报约谈制度 / 228

第二章 审判管理的改革与实践探索 / 229

第一节 审判管理的方法 / 229

一、审判管理方法内涵 / 229

二、审判管理的认识方法及改造方法 / 230

三、审判管理方法的不足及完善 / 231

第二节 审判管理职能定位及机构设置 / 233

一、审判管理职能定位及分类 / 233

二、审判管理各主体的职能定位 / 234

制度实践(十七):青海省高级人民法院审判委员会工作规则 / 240

三、审判管理机构设置及职能分配 / 247

四、审判管理机构人员配置 / 249

第三节 司法改革形势下改进审判管理的实践探索 / 251

一、改进审判组织及其运行机制,最大限度消除法院内部行政权力

干预司法裁判的可能 / 251

制度实践(十八):青海省高级人民法院关于在互联网公布裁判文书的实施细则
(试行) / 254

制度实践(十九):青海省高级人民法院关于贯彻随机分案制度的若干规定
(试行) / 259

制度实践(二十):青海省法院法官违法审判责任追究办法(试行) / 262

制度实践(二十一):青海省法院主审法官合议庭办案责任制办法(试行) / 265

制度实践(二十二):青海省法院法官助理管理办法(试行) / 268

制度实践(二十三):青海省法院书记员管理办法(试行) / 271

制度实践(二十四):青海省高级人民法院民商事审判专业法官会议工作规则
(试行) / 275

二、改进院庭长、审委会监督个案方式,建立全程留痕、相互监督、相互制约机制 / 277

制度实践(二十五):青海省法院办案人员权力清单(试行) / 280

制度实践(二十六):青海省高级人民法院关于落实领导干部干预司法活动、插手

具体案件处理记录报告制度的若干意见 / 284

三、细化办案流程、量化责任比例、具体责任形式,确保审判责任

追究落到实处 / 287

制度实践(二十七):青海省高级人民法院重要时间节点信访举报应急事件处置

工作预案(试行) / 288

四、深化司法公开、完善社会监督机制 / 290

第三章 建立以信息化为依托的审判管理 / 292

第一节 审判管理信息化的内涵 / 292

一、审判管理信息化的概念及外延 / 292

二、审判管理信息化的特征 / 293

第二节 信息化与审判管理的联系 / 294

一、审判管理现代化需要信息化 / 294

二、信息化推动审判管理现代化 / 294

第三节 推进审判管理信息化的路径 / 299

一、转变审判管理理念 / 299

二、转变审判管理方式 / 299

三、充分发挥审判管理信息化应用作用 / 300

制度实践(二十八):推进司法公开三大平台建设实施方案 / 305

制度实践(二十九):青海省法院信息化建设“十三五”发展规划 / 310

后 记 / 329