政策与精神

在首次中国大法官会议上的讲话

最高人民法院院长　　肖扬

（2002 年 3 月 22 日）

各位大法官：

今天，我们聚集一堂，深情回味中共中央、全国人大常委会领导同志昨天下午接见大法官时的美好情景，热烈讨论江泽民主席接见大法官时的重要讲话，深刻领会江主席对国内外形势的精辟论述，坚决执行江主席对新世纪人民司法事业发展的重要指示，认真感受江主席对人民法官的殷切期望。这是一个光荣而自豪的时刻，也是一个庄严而充满希望的时刻。历史将凝固和记载这一时刻，使之成为我们加强司法工作，推进依法治国，建设社会主义法治国家进程的强大动力。

我们深知，引导我们迈开新的步伐并继续前进的是邓小平理论和江泽民同志“三个代表”重要思想，维系社会公平与正义、促进社会主义事业不断向前发展的是我们的宪法和法律，鼓舞我们迈向社会主义法治国家宏伟目标的是党领导人民制定的依法治国基本方略。我们已经迈出了加快人民司法事业不断向前发展的步伐。我国的法官制度已经进入了一个科学发展的新阶段。

回顾历史，心潮澎湃，展望未来，充满信心。七年前，法官们

需要全本请访问 www.ertongbook.com

盼 望已久的我国第一部全面、系统规定法官制度的新法律 —— 《中华人民共和国法官法》诞生了。为了适应形势发展和依法治国的需要，去年 6 月 30 日，九届全国人大常委会第 22 次会议对法官法又作了修改，从今年 1 月 1 日起开始实施。这部法律既继承了我国传统的法律文化，吸收了我国多年司法改革的成功经验，也借鉴了人类司法文明的先进成果，建立了具有鲜明中国特色的社会主义法官制度。法官制度的建立，有利于法官职业化、专业化建设，有利于法官素质的提高，有利于审判工作的全面开展，有利于推进依法治国，建设社会主义法治国家的进程。

根据法官法的规定，我国实行首席大法官、大法官、高级法官和法官的职务序列。大法官不仅是职务和荣誉，更重要的是一种责任；不仅是资历和经验的标志，更重要的是法律专业水平和审判能力的象征。我们要不辱使命，不负众望，让党放心，让人民满意。

大法官的言行应当与自己的身份、称号真正一致。大法官应当成为“ 三个代表 ”重要思想的积极实践者，广大人民根本利益的坚定维护者；应当是审判工作的悉心指导者，司法工作的尽心管理者；应当做宪法和法律忠实的捍卫者。我们应当忠诚于祖国和人民，全心全意为人民服务；应当在思想品质、法学涵养、断案经验等方面，成为全体法官的楷模；我们应当遵守审判纪律，恪守职业道德，做清正廉洁的模范，应当成为法官中名副其实的最高层次的法官。

我们应当严格执行培训制度、回避制度、奖惩制度。我们应当认认真真审判，清清白白做人，努力带出一支无愧于党、无愧于人民、无愧于宪法和法律的法官队伍。

我们已经确立了人民法院的工作主题——公正与效率。我们要遵循这个主题，搞好审判工作，深化法院改革，加强队伍建设。我们已经走了很长的一段路，取得了令人自豪的成绩。我们还将义无反顾地朝着既定的宏伟目标，坚定地走下去。实现我们共同的远大理想。

我们担任大法官的时间是有限的。然而，我们为之奋斗的公正

与效率的司法主题却是永恒的。也许我们在座的各位大法官不能完全实现这个宏伟目标，但是，我们不会半途而废。因为这是法治的强音，正义的呼唤，时代的共鸣，法官人格的展现。这也是我们大法官的自身追求和自身价值的体现。只要我们把公正与效率这一主题作为人民司法工作的终极目标，肩负国家和人民的期望，我们每位大法官都会有所作为。

当前，由于有些法官的素质不高以及诸多因素的影响，一些人对司法的公正性产生怀疑，对司法的效率表现出不满。因此，摆在我们面前至关紧要的职责，就是应当用自己的实际行动，来验证这种怀疑是完全没有必要的。我们这一代法官，不能安于现状，更不能自暴自弃。我们一定能运用自己的聪明才智，竭尽全力，尽快结束少数裁判不公正、低效率的局面。

如果我们放弃公正与效率这个司法主题，或者是停滞不前，我们过去的全部努力就会前功尽弃，就会有失于党和国家的重托，有损于宪法和法律的尊严，有负于人民的期望，最大的受害者将是全中国的老百姓。我们应当敢于夺取胜利，当然也要敢于面对问题。我们应当永不泄气，永不自满，永不疲倦地为实现这一司法主题而孜孜以求；我们应当在困难时刻看到光明前景，在不断前进中快马加鞭，在批评声中克服缺点，赢得公众的信赖。我们应当用自己的毕生精力和全部心血，去维护国家的安全和社会的稳定。哪里有不平，哪里有罪恶，我们就应当出现在哪里。我们应当拿起宪法和法律的武器，维护公民、法人和其他组织的合法权益。我们也应当拿起宪法和法律的武器来实现法官自身的权利。

今年是我们党和国家历史上非常重要的一年。我国已经开始面对加入世贸组织后的新的发展机遇和挑战。中国共产党将召开第十六次全国代表大会。在法治时代，同历史上任何时期相比较，国家和人民从来没有像今天这样对人民法院和人民法官提出如此广泛、如此迫切的要求和希望。这是我们努力工作的不竭动力和源泉。在新的形势和任务面前，我们必须抓住机遇，积极应对，开新局，建奇功，立伟业。

身为大法官，首要的是尽职尽责，正确行使大法官的权力，认真履行大法官的责任。“在其位，谋其政，司其职，负其责。”这一古训，是对从政者的要求，也是衡量大法官是否称职的标准，是最基本的要求，也是第一位的要求。江泽民同志指出：“我们的党员领导干部首先是高级干部，应该思想境界更高一些，坚持党的事业第一，坚持人民的利益第一，为国家、为民族奋不顾身地工作。”作为大法官，需要有远大的理想、宽阔的胸怀与高尚的道德情操，有“苟利于国，知无不为”的报国之志，有“先天下之忧而忧，后天下之乐而乐”的思想境界，为党和人民的利益奋斗不息。

我们深知，接受大法官的职位，意味着接受国家和人民的重托；行使大法官的权力，意味着要在推进依法治国，建设社会主义法治国家进程中肩负更大的责任，履行大法官的职责，意味着要用全部的智慧、勇气和刚毅，以及为了崇高理想而奉献所有力量的情操，去实现中华民族的伟大振兴。我们为此充满自信，并将倾我所能、鞠躬尽瘁。

作为大法官，我们将忠诚于宪法和法律。我们行使大法官职权作出的任何裁判，都将建立在以事实为根据，以法律为准绳的基础之上；我们将在所有审判活动中，确保司法程序的公平实施，确保各方当事人的权利得到尊重，确保公民在法律面前一律平等；我们将以忠诚履行大法官职责为宗旨，以依法独立行使审判权为原则，公正高效地处理一切司法事务；我们将忠实地遵守法官职业道德基本准则，清正廉洁，确保大法官至崇至高的品质一尘不染；我们将以大法官应有的正义、能力、操守、经验和献身精神，为全国的法官们树立榜样、做出表率，我们将继续推进法院改革与制度创新，不断解决难题，我们还将以全部的审判活动，引导公民遵守宪法和法律，维护司法的权威，增强对法律的忠诚和信仰，致力于建设一个崇尚公平正义的社会主义的法治国家。

我们确信，公正，只有公正，才是大法官永远的座右铭。

深化审判监督改革　加强审判监督工作

——在全国审判监督改革经验交流会上的讲话

最高人民法院副院长　沈德咏

（2002年8月7日）

同志们：

这次全国法院审判监督改革经验交流会，是在全国各级人民法院继续深入学习江泽民总书记“三个代表”重要思想和“5·31”重要讲话，全面贯彻落实全国高级法院院长会议和队伍建设工作会议精神的形势下召开的。会议的主要议题是：总结交流近年来审判监督改革的经验，讨论研究审判监督改革面临的新问题，部署今后一个时期推进审判监督改革、加强审判监督工作的任务和措施。下面我讲两个问题。

一、两年来审判监督改革工作情况简要回顾

为适应形势发展的需要，根据《人民法院五年改革纲要》的要求和最高人民法院的工作部署，2000年初我们开始着手进行审判监督改革，此后，审监改革历经调查研究、规划准备、正式启动和积极推进几个阶段。两年多来，由于各级人民法院特别是广大审监干部的共同努力，审监改革已在多方面取得了明显进展并积累了一定的经验，为改革的进一步深化奠定了良好基础。

（一）最高人民法院推行审监改革工作情况

最高人民法院审判监督庭自2000年成立伊始，即着手抓审监改革调研、规划及指导工作。两年来主要抓了以下几项工作：

需要全本请访问 www.ertongbook.com

1. 抓统一认识，增强改革意识

2001 年 2 月，最高人民法院在上海召开了有部分高级法院负责同志参加的调研会，我在会议讲话中提出了审监改革的初步设想，引发了大家的积极思考和热烈讨论。2001 年 8 月，纪敏同志又在宁夏主持召开了有全国部分法院参加的审监改革研讨会，与会同志认真分析了当前审监工作的形势和任务、讨论修改了《关于刑事再审案件开庭审理程序的具体规定》和《关于当前审判监督工作若干问题的纪要》。2001 年 9 月 21 日，全国法院审判监督工作座谈会在重庆市召开，会议的中心议题之一是研究、部署审监改革工作任务。会议进一步明确了加强审判监督工作的重要性和必要性，对推进审监改革，建立有中国特色的审监工作新机制提出了明确的目标和要求。以此为标志，审监改革在全国法院正式全面启动。

与此同时，最高人民法院审监庭还注重通过专家论证以及舆论宣传等方式进一步扩大改革影响、增强改革的意识。2001 年 3 月，审监庭委托北京市高级人民法院在京举办了“审监工作改革理论研讨会”。会议邀请了北京大学、清华大学、中国人民大学、中国政法大学、国家法官学院的专家学者，就现行审判监督工作中存在的问题、审监工作改革指导思想及改革措施，以及纠正错误裁判与维护既判力的关系等进行讨论，引发了法学理论界对审监改革研究的兴趣，展开了全方面的探讨。2001 年 10 月，审监庭组织在《人民法院报》连续登载了三版由学界、法官、律师等围绕再审制度改革主题发表的理论文章，以进一步争取社会各界对审监改革的关注、理解和支持。

2. 积极开展调查研究和理论论证活动

首先，组织开展了全国法院审监改革理论研讨活动。经最高人民法院党组决定，审监庭会同应用法学研究所依据法［2001］44 号通知，组织全国法院审监系统全面开展了审判监督工作经验交流及改革理论研讨活动。此次活动各级法院普遍比较重视，各高院筛选后上报的论文达 190 余篇。通过研讨活动的开展，全国法院审监系统的理论水平有了明显提高，改革意识有了明显增强，对审监工

作实践中的许多重大理论问题基本取得了共识，为深化再审改革做好了理论铺垫。

其次，组织开展了全国法院再审程序制度改革调研活动。人民法院经过近几年的司法改革，已经为再审程序的改革做好了工作机制层面以及理论层面的准备，当前最为主要的是启动再审程序制度层面的改革。依据法［2002］14号通知，最高人民法院审监庭在全国范围内选定部分再审改革或调研已经有所进展并取得初步成果的高、中院作为调研试点法院。今年6月初，审监庭在江西井冈山市进行了再审制度改革集中调研，目前各调研试点法院均已上报关于再审程序的立法建议及司法解释草案。在上报建议及草案的基础上，最高人民法院现已初步拟定关于适用再审程序的司法解释草案。

第三，组织开展了全国法院国家赔偿确认工作调研活动。依照最高人民法院《关于办理不服本院生效裁判案件的若干规定》第九条之规定，因申诉提起的人民法院国家赔偿确认案件的审理工作统一归口到审监庭。最高人民法院审监庭在全国范围内选定部分国家赔偿确认工作开展较好的高、中院作为调研试点法院，今年5月中旬，在山东济宁市进行了国家赔偿确认集中调研，目前各调研试点法院均已上报关于国家赔偿确认的司法解释草案。在上报草案的基础上，最高人民法院现已初步拟定关于国家赔偿确认方面的司法解释草案。

第四，组织力量就部分国家与地区的再审程序法规进行了选编。从选编的资料来看，大陆法系和英美法系国家诉讼立法均设置了针对生效裁判错误给予相应救济的程序，也就是我们所说的再审程序或者审判监督程序。同时，从选编的资料看，再审制度的存在与审级的设置没有必然的关系。国外立法先例和司法实践经验对我们推行审监改革具有重要的参考借鉴作用。

3. 逐步完善制度规范

首先，以适当的形式规范审监工作中存在的突出问题，促进了审判监督工作的有序开展。在出台司法解释条件尚不成熟的情况

下，最高人民法院于2001年11月下发了《关于当前审判监督工作若干问题的纪要》。

其次，制定了《关于刑事再审案件开庭审理程序的具体规定（试行）》。制定刑事再审开庭程序是2001年最高人民法院确定的五项改革的首要任务。目的是为了进一步规范刑事再审案件的审理，使刑事再审程序体现再审案件的特点。为此，审监庭在调查研究基础上，起草了《关于刑事再审案件开庭审理程序的具体规定（试行）》，经广泛征求各有关方面和人大法工委的意见，经审委会讨论通过，已发全国执行。

第三，制定了《关于办理不服本院生效裁判案件的若干规定》。为了规范最高人民法院内部审判监督工作，理顺工作关系，2001年10月制定了最高人民法院《关于办理不服本院生效裁判案件的若干规定》，经院审委会讨论通过，以文件形式发本院各单位并抄送全国法院。

（二）地方各级人民法院推行审监改革工作情况

两年多来，在最高人民法院的统一组织、推动和指导下，地方各级人民法院充分发挥各自的主观能动性，坚持从实际出发，针对现行审监制度存在的无限申诉、无限再审的弊端，在多方面进行了有益的探索和实践。审监改革已初见成效，主要有以下几点。

1. 探索立审分立，界定审监职责

经过各级人民法院的共同努力，立审分立机制已总体得到落实。但是，再审立案的职能界限一直处于摸索阶段。目前，各地法院的做法大体有三种：第一种是由立案庭对申诉案件进行形式上的审查，即登记立案后移送审监庭，宁夏、江苏、广东等地法院采用的就是这种做法。这种做法存在的问题是，审监庭面临着繁重的申诉复查工作压力，难以集中精力纠正错案。第二种是由立案庭对申诉案件进行一定程度的实体审查，即立案庭审查至可能有错误并下发再审裁定或者决定后，才将案件移送审监庭，陕西、四川等地法院采用了这种做法。这种做法在客观上导致立案庭和审监庭之间一部分不必要的重复劳动，而且有未审先定之嫌。第三种是立案庭与

审监庭对申诉案件联合进行审查，共同协商决定是否进入再审，北京、上海等地法院采用这种做法。这种做法有利于相互沟通，但是操作起来仍有诸多不便。总之，申诉复查案件立审分立问题，不仅是人民法院亟待进一步明确的工作机制问题，而且也是涉及司法资源合理分配，提高复查案件审理效率以及如何保护当事人权益的法律问题。对这一问题，目前尚需继续在实践中探索完善，以期逐步走向规范和统一。

2 尝试听证审理，提高案件复查效率

现行审判监督程序中的案件复查，主要由立案庭办理，审监庭也办理了一部分。复查阶段存在的问题，主要是程序不够规范，透明度不够，审限不明。现在不少地方法院正在尝试以听证方式审理复查案件，像湖北省高级人民法院制定了《民事（行政）申请再审案件复查听证暂行规则》，黑龙江省高级人民法院制定了《刑事申诉案件审查（听证）办法》，山东潍坊市中级人民法院制定了《审查申诉案件听证程序操作规程》等等。以听证方式审查申请再审理由是否成立，实践证明效果是好的。它不仅增加了复查案件的透明度，维护了当事人的合法权益，而且极大地提高了复查案件的审理效率，有效扭转了复查案件久拖不决的局面。但是，有些地方搞的听证活动等同开庭，没有充分注意到听证方式灵活便捷、抓住重点、直奔主题的特点，应在实践中逐步改进和完善。

3. 改革庭审方式，确保再审质量

进一步深化审判方式改革是《人民法院五年改革纲要》确定的一项重要任务。几年来，各级人民法院围绕再审案件庭审方式的改革，进行了大量的探索，并取得了明显的成效。江苏、江西、浙江、上海等省、市高级人民法院通过再审开庭的实践，制定了关于刑事再审案件开庭审理的规定、办法等。在此基础上，最高人民法院经过调查研究，总结吸取了各地经验，于 2001 年 10 月 18 日发布《关于刑事再审案件开庭审理程序的具体规定（试行）》。这个规定实施八个月以来，取得了较好的效果，基本实现了刑事再审案件开庭审理的标准化和普遍化。青海省高级人民法院、山东潍坊市中

级人民法院等根据该规定，对开庭的具体操作要求又进行了细化。与此同时，民事、行政再审的庭审方式改革在各级人民法院也得到了进一步深化，辽宁省等高级人民法院制定了《民事再审案件庭审细则》、《审理民事抗诉案件的若干规定》。在审理时通过实行庭前证据交换、无争议事实庭前认定、繁简分流等，提高了庭审调查质量和庭审效率。各地法院再审开庭率、当庭宣判率大幅度提高。审判方式的改革，确保了再审案件的质量，使当事人赢得堂堂正正，输得心服口服。

4. 注重和解息诉，化解社会矛盾

从申诉复查以及再审案件的审判实践来看，有些案件的当事人之间，积怨久远，矛盾激烈。有些案件若要硬性改判，社会效果及法律效果难以令人满意。有些案件即使再审审结，当事人仍然长期重复申诉，上访不止。为此，各级人民法院及审监法官，充分发挥主观能动性，运用多种方式，积极化解矛盾，许多案件通过复查和解和再审调解结案。例如吉林通化市中级人民法院制定了讲究接待艺术和技巧，具体区分、仔细分析当事人重复申诉上访的不同成因，耐心做好息诉服判的规则。去年该院审监庭审结 266 件申诉案件，有 259 件息诉服判，服判率达 97.39 。再如江西省高级人民法院注重以调解方式解决民事纠纷，制定了一整套调解工作的方式方法，缓解了当事人之间的矛盾，取得了良好的社会效果。

5. 规范监督机制，优化监督职能

监督对于审判监督庭来说，既是一种职能，又是一种权力。要保证正确发挥监督的作用，实现公正与效率的最佳统一，就要对监督的机制进行规范。几年来，各级人民法院在加强内部的自身监督和主动接受人大、政协监督的实践中，大胆探索监督的规律，建立健全符合监督规律的制度。在规范本院监督方面，吉林省高级人民法院建立《再审案件交换意见制度》。制度对交换意见案件的标准、对象、程序、方式、结果的处理等作出了规定。辽宁省高级人民法院在审监庭内设立了督办小组，由庭领导负责跟踪督办并定期通报，有效地促进了办案质量和效率的提高。在上下级法院的监督关

系上，福建省高级人民法院制定了《案件质量监督检查实施办法》，针对审判工作中的热点和难点进行评查，或者有选择地评查某一类或某一地区的案件，对带有普遍意义的问题进行全省通报。山东省高级人民法院实行上下、左右全方位评查通报制度，这种立足事后监督，并在条件允许的情况下对监督的范围进行延伸，本身就是对监督职能的优化，进而加大了监督的力度，增强了监督的效果。

在做好内部自身监督的同时，各地人民法院还主动接受来自人大和人民检察院的法律监督。在这方面，山东、陕西、辽宁、安徽、海南等省市高级人民法院积累了很好的经验，他们的主要做法，一是主动到人大就审监工作的情况及问题进行专题汇报并征求意见；二是聘请人大代表、政协委员为特邀监督员；三是邀请人大代表、政协委员旁听审判；四是对人大代表关注的案件上门听取意见，结案后及时回复；五是加强与检察机关的沟通，对检察院的抗诉意见依法应当支持的坚决支持。

6. 明确改判标准，维护司法权威

依法纠正错误裁判，确保司法公正，进而维护司法权威是审判监督的第一位的职能。哪些案件应当改，哪些案件不应当改，这就涉及到改判标准的确定问题，有一个明确的再审改判标准，不仅有利于再审审判的具体操作，而且有利于当事人服判息诉。自去年重庆会议以来，各地人民法院根据案件改判是否合法、是否有道理、是否让人心服口服、是否经得起历史检验的原则要求，进行了积极有效的探索。天津市高级人民法院将改判标准和不予改判的条件规范为 11 条；江苏省高级人民法院分别就刑事、民事案件的改判标准进行了具体规范；此外，湖南益阳、山东青岛、济宁、潍坊等中级人民法院也积极地进行了探索。所有这些有益的尝试都有利于我们正确把握法官自由裁量权的内涵，科学认识再审审判的规律和特点，更好地实现审判监督所追求的“公正与效率”世纪工作主题、最大限度地维护司法权威。

需要全本请访问 www.ertongbook.com

二、继续推进和深化审判监督改革的几点意见

（一）进一步增强改革意识、坚定改革的信心

在新的历史时期，改革是社会发展进步的主旋律。正是因为改革，我们的国家才发生了翻天覆地的变化：经济持续、快速、稳定增长，综合国力日益增强，人民生活不断改善，民族团结，社会安宁，政治稳定，社会主义现代化建设事业欣欣向荣。对此，不会再有人持任何怀疑的态度。经济基础的巨大发展变化，必然要求构建相应的上层建筑，我们不仅要建设社会主义物质文明，而且要建设社会主义精神文明和政治文明。物质文明建设有赖于改革，精神文明和政治文明建设同样有赖于改革。如果说，经济体制改革的大趋势、大走向是建立社会主义市场经济体制，那么可以说，政治体制改革的大趋势、大走向，就是依法治国，建设社会主义法治国家。因此可以说，党的十五大提出依法治国基本方略，也就确定了我国政治体制改革的基本取向。我们已经和正在大力推行的对法院工作的一系列改革，是进行国家司法改革的重要组成部分，目的是要从制度上保证人民法院依法独立、公正行使审判权，这既是实施依法治国方略的重要步骤，也是推进政治体制改革，建设社会主义政治文明的重要举措。因此，我们可以满怀信心地说，我们已经和正在进行的一系列改革，大方向是正确的，必须毫不动摇地坚持下去。

审判监督改革是《人民法院五年改革纲要》确定的重要改革任务，也是 2001 年和 2002 年度全国高院院长会议确定的法院工作改革重点。改革与完善现行审判监督机制，是构建有中国特色的现代司法制度的重要环节。从根本上说，推行审监改革是由现行审监制度存在的种种弊端所决定的。正如肖扬院长在全国高院院长会上的重要讲话中所正确指出的那样：我国现行程序法的有关规定并没有充分体现和保障司法程序的及时终结性，从一定意义上说，也影响了司法效率的提高，尤其表现在审判监督制度方面。由于对提出申诉再审的主体、时间、次数、审级、事由等没有限制，导致生效裁判可能被多次撤销，极大地影响了终审裁判的稳定性和权威性。从

时间上讲，对当事人的合法权益保护不够及时；从效益上讲，对国家的司法资源是一种极大的浪费。因此，他号召各级人民法院要在全面落实五年改革纲要的基础上，大力推进和深化审判监督制度改革 。

自去年重庆会议全面启动以来，审监改革在全国法院有了很大进展。应该说，对改与不改的问题，相信不会有大的争议了，多数意见认为对现行审监制度非改不可，不改革就没有出路。现在关于审监改革的争议主要集中在改什么、如何改的问题上。我认为，在研究、探索、实践的进程中，对审监改革的价值取向及目标模式等有不同的看法和意见是完全正常的，而且在改革的初期应该提倡百花齐放，百家争鸣。在推进审监改革的进程中，我们所应该努力做到的是：一要十分尊重人民群众的首创精神，尊重广大地方法院实践探索的经验；二要十分尊重司法工作的客观规律，力克主观盲目；三要十分尊重来自方方面面的不同意见，从善如流；四要十分尊重司法实践，一项司法改革举措的生命力如何，最终要通过实践的检验和历史的检验。在此基础上，我们要进一步增强改革的意识，坚定改革的信心，努力将审判监督改革推向前进。

（二）明确改革重点，坚持正确的改革方向

关于审监改革的基本价值取向，最高人民法院是明确的。《人民法院五年改革纲要》第 40 条指出：要严格审判监督制度，完善并强化审判监督工作机制，进一步加强上级人民法院对下级人民法院审判监督的权威性、准确性、有效性。第 20 条指出：对于刑事再审案件，要在总结试点经验的基础上，制定刑事再审案件开庭审理的规定。在全国高院院长会议上，祝铭山副院长在其工作报告中更是明白无误的指出：要积极推进和深化审判监督改革，规范申诉和再审工作，逐步建立有中国特色的现代审判监督机制。为此，他要求通过改革，实行新的再审立案标准，将无限申诉变为有限申诉，将无限再审变为有限再审，既维护公民的申诉权，又维护法院既判力和司法权威。当前，在关于审监改革的方向问题上，各级法院及其审监庭应该把思想统一到最高人民法院党组的决策上来，应

该统一到全国高级法院院长会议的要求上来，不应该再为任何是是非非的观点和议论所左右，不应该再有任何的怀疑、动摇和徘徊。

为了实现“规范申诉和再审工作，建立有中国特色的现代审判监督机制”的长远目标，当前我们必须有重点地认真研究并着手推进以下几个方面的改革：一是确立“依法纠错”原则。发起再审的根本理由是存在“司法错误”，但司法错误不等于一般意义上的错误，即使存在一般的司法错误也不一定构成发起再审的理由。因此，认真研究和把握现代司法错误的理念，依法科学确定作为再审理由的程序错误和实体错误标准，是科学构建现代再审机制的关键所在。二是规范当事人的申诉权利。在我国三大诉讼法上，无论是申诉还是申请再审，都不是一种完整意义上的诉权，申诉和申请再审只有通过人民法院或人民检察院的职权行为，即决定再审或者抗诉，才可能启动审判监督程序。在改革中，可考虑将当事人的申诉或申请再审的权利按照诉权的模式重新定位，合理设计当事人提请再审之诉的形式要件与实质要件，规范法院按照正当程序管辖、受理和审理再审之诉是否成立以及决定案件是否重新审理或者改判的规则，同时明确提请再审之诉的当事人一定条件下交纳诉讼费并承担再审败诉风险的责任。将当事人的申诉权利转化为再审诉权，不仅可以扭转法院审判工作由于现行审监程序所带来的被动局面，而且有利于平等保护当事人依法行使申诉权。有限再审是审监改革的基本目标模式，在有限再审的程序框架下，强化当事人直接发起再审的权利，不仅是必要的，而且是可行的。三是合理界定发起再审的理由。这是完善再审程序、实现有限再审的关键。现行法律关于发起再审理由的规定过于笼统、失之宽泛且不便操作，与新的诉讼证据规则亦难以相容，必须从审判实践出发，借鉴国外相关规定加以规范。关于发起再审的程序方面的理由大体有以下几点：（1）裁判法院无案件管辖权；（2）审判组织不合法；（3）审理本案的审判人员、书记员应当回避而未回避；（4）依法应当开庭审理而未经开庭即作出判决；（5）未经合法传唤当事人而缺席判决；（6）遗漏必须参加诉讼的当事人；（7）办案人员犯有与案件有关的职务犯罪；

（8）对与本案有关的诉讼请求未予裁判；（9）超越诉讼请求事项作出裁判。凡具备以上程序方面的理由，就不应再强调以“可能影响正确裁判”作为附加条件，以此突出程序公正的独立价值，并促使原审人民法院以及原审法官，在作出生效裁判前，充分注重程序公正的法律要求，使生效裁判尽可能在程序方面体现司法公正。关于实体方面的理由可以有：（1）足以影响裁判公正或者说定罪与量刑的证据，后经司法认定系虚假、伪造或变造；（2）裁判生效后发现的新证据，足以撤销或者变更裁判的，或者是足以改变定罪与量刑；（3）裁判与前后就相同事宜或者同一法律关系作出的另一生效裁判相互矛盾，或者作为裁判援引基础的另一生效裁判已被撤销、变更；（4）运用法律、法规错误，且足以影响裁判公正。作为实体理由，应当着眼于是否实质影响裁判结果的公正，那些虽然存在一般错误但并不影响结果公正的生效裁判，是不应被再审的，更不允许被随意改判。四是明确再审的时限和次数。现行三大诉讼法对申诉和申请再审时限和次数的规定均不甚严格，致使一定数量的当事人长期申诉或者以同一理由或者同一请求事项重复申诉，大量申诉案件久拖不决。而且一项生效裁判，几乎可以不受任何时间和次数限制而被引发再审，使得终审裁判的既判效力受到严重影响。因此，应当依照有限再审的模式，对发起再审的时限、再审的审理时限以及再审次数进行规范。在设计这些时限规定时，既要考虑给当事人行使申诉权留出合理的时限空间，又要充分考虑刑事、民事、行政再审案件的不同特点，从而设计不同的发起时限和审理时限。从国外立法例看，不得以同一理由或者相同请求事项重复发起再审，是普遍的做法，而对于再审案件，究竟是一裁终局，还是允许上诉，各国做法则有所不同。如果允许上诉，实际上就等于进行两次再审；如果一律不允许上诉，则对有些案件的当事人可能带来程序上的不公平。根据我国的实际情况，可考虑在限定不得就同一案件重复发起再审的原则之下，对于若干特殊情形可允许对再审裁判提起上诉。五是规范再审审理方式和审理范围。根据三大诉讼法的规定，再审案件的审理方式和审理范围皆参照一审或者二审程序办

理，这些规定没有顾及到再审案件的特点，在实践中也给再审案件的审理带来了一定混乱和困难。在改革中，应当根据再审的特殊性，认真设计再审案件审理方式，并可考虑以再审理由及再审请求事项为限，确定再审案件的审理范围。现在不少地方法院正在尝试以听证方式先行审查申请再审理由是否成立，这是对再审方式改革的有益探索，实践证明效果是好的。对于听证方式应该具有怎样的司法特性，应该如何规范、完善听证程序，如何发挥听证的积极作用，避免产生负面影响，希望各地在积极实践的同时认真研究解决。

（三）加强指导，确保改革顺利、健康发展

审判监督改革事关申诉权、抗诉权和再审权的规范行使，事关三大诉讼法再审程序的修正与完善，事关国家现代司法制度的构建，事关司法公正和司法权威的维护，事关改革发展稳定的大局。一句话，事关重大，必须做到科学谋划、精心指导，确保改革顺利、健康发展。

审监改革必须坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导。邓小平理论和江总书记“三个代表”重要思想，是当前我们做好一切工作，包括审监改革工作的思想理论基础和行动指南。我们要站在代表先进生产力的发展要求、代表先进文化的前进方向、代表最广大人民的根本利益的高度，认真审视审监改革的现实意义和历史意义，认真审视每一项改革措施的理论价值和实践价值，认真审视每一项改革决策的必要性和可行性，以确保审监改革在政治上是成熟的，在法理上是有据的，在行动上是稳妥的，在实践上是可行的。

审监改革必须依法进行，符合宪法原则和法律精神。首先，审监改革必须在现行宪政体制下进行，必须有利于坚持党的领导，有利于人大依法监督，有利于公民正确行使申诉权利，有利于人民法院独立、公正行使审判权。其次，审监改革必须在现行法律框架下进行，必须有利于规范申诉行为，有利于完善再审程序，有利于构建有中国特色的现代审判监督机制。第三，审监改革必须符合法律

精神，最主要的是要符合司法工作的特殊性和司法权运行的规律性，有利于实现司法公正、维护司法权威。

审监改革必须坚持从实际出发，实事求是。改革一是要除弊兴利，二是要发展创新，首先，审监改革应当立足于我国法制建设本土资源，对许多优良的传统做法，要继续坚持并发扬光大。即使是学习、借鉴国外先进经验，也应当力求将外来资源本土化，要力戒生搬硬套，简单移植。其次，改革措施必须要有针对性，在克服现行申诉和再审体制弊端上，能够解决实际问题，决不可无病呻吟、无的放矢。第三，一定要增强创新意识，在改革中实现审监理论创新和制度创新，在创新中促进审监事业的更大发展。

审监改革必须做到有组织、有计划进行，由易到难，由浅入深、审慎推进、稳步发展。审监改革要力戒形式主义，不做表面文章；要力戒主观主义、克服急躁冒进情绪；要力戒教条主义、本本主义，反对形而上学。每一项改革措施出台前，都必须加强调查研究，都必须做好理论论证工作，都必须先行试点，实践证明是科学的、可行的、有效的，才能加以推广。改革的成果应当尽快转化为工作制度、司法解释，有的最终要通过法律修正案上升为诉讼制度和程序规范。

（四）在改革中进一步加强审判监督工作

人民法院是维护社会公平和正义的最后一道防线，审判监督工作则是这道防线的最后一个关口。在人民群众的法律意识和诉讼意识日益增强的今天，在社会各界对司法公正广为关注、寄予厚望的形势下，尤其是面对我们队伍的整体素质和司法水平以及司法环境还不理想的实际状况，没有人会怀疑加强审判监督工作的重要性和必要性。而且我们必须清醒地看到，再走传统的老路，以传统的思维观念和方法加强审监工作是行不通的，发展下去甚至可能导致对审监制度的自我否定。因此，我们必须厉行改革，在改革中加强审监工作，可以说，改革是加强审监工作的必由之路和希望所在。

审监改革必须要扬弃一些旧的东西，包括旧的思维观念、旧的工作方法、旧的管理方式和旧的工作程序。改革就是破旧立新，不

需要全本请访问 www.ertongbook.com