
司法改革精要

前言

司法改革精要

沈德咏 著

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

司法改革精要/ 沈德咏著. - 北京: 人民法院出版社, 2003. 6

ISBN 7-80161-552-2

. 司... . 沈... . 司法制度 - 体制改革 - 研究 - 中国 . D926

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 040297 号

司法改革精要

沈德咏 著

责任编辑 陈燕华

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市朝阳区安慧北里 (亚运村) 安园甲 9 号 (100101)

电 话 (010) 65290583 (责任编辑) 65290516 (出版部)

65290558 65290541 65290543 (发行部)

网 址 www.courtpress.com

E - mail courtpress@sohu.com

印 刷

经 销 新华书店

开 本 890 × 1240 毫米 A5

字 数 399 千字

印 张 19.375

印 次 2003 年 6 月第 1 版 2003 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-80161-552-2/ D · 552

定 价 46.00 元 (精)

版权所有 侵权必究

(如有缺页、倒装, 请与出版社联系调换)

知我者谓我心忧，

不知我者谓我何求。

—— 二 诗经·黍离·王风

作者简介

沈德咏，江西省修水县人，1954年生。1983年毕业于中国政法大学研究生院，法学硕士。现任中央纪委监委、最高人民法院副院长、二级大法官。兼任中国法学会诉讼法学研究会副会长、中国政法大学诉讼法学研究中心教授。1980年始从事法学理论研究和司法实务工作二十余年来，在《中国法学》等报刊上发表法学论、译文100余篇；出版专著《死刑制度比较研究》（中国公安大学出版社1992年版）、《死刑论》（亚太图书出版社1995年版）、《死刑专论》（中国政法大学出版社1997年版）和文集《法学精要》（华艺出版社1995年版）、《司法精要》（华艺出版社1997年版）、《司法改革精要》（人民法院出版社2003年版）共六部。

前 言

当今中国，改革是历史大潮，改革是时代精神，改革是发展动力。

1998年以来，肖扬院长率最高人民法院领导班子顺应历史发展趋势，围绕“公正与效率”工作主题，高扬司法改革的旗帜，与时俱进，开拓创新，适时启动和推进人民法院全方位的改革，短短数年，成就斐然，为世人所瞩目。

作为最高人民法院领导班子的一员，我有幸参与了这一历史进程。我不仅参与了所有重大改革措施的决策过程，而且具体组织推动了我分管的数项工作的改革。

1999年，根据“三个分立”的原则，我们重点推行了法院立案工作改革（时称大立案改革）。当前，以统一立案、排期开庭、流程管理为主要标志的“大立案”工作格局在全国法院系统基本形成。立案工作改革不仅是审判方式的调整和改革，而且是审判工作管理机制的创新，改革的目的是要通过权力分立，在法院内部形成相互制约的审判工作运行机制，以确保审判权和执行权的公正、廉洁行使，实现司法的公正和高效。

2000年，根据中央11号文件精神，我们重点推行

了法院执行工作改革。执行工作改革是从执行工作体制、执行机构、执行权运行机制和执行方式方法四个层面同时展开的。建立统一领导即统一管理和协调、统一指挥和调动的新的执行工作体制，是执行工作改革的核心内容。两年来，执行工作改革在全国范围内取得了很大进展，这项改革不仅为突破新形势下的“执行难”提供了新的思路和契机，而且对于人民法院深层次的体制改革具有创新意义和导向作用。

2001年，在对司法工作的特殊性和规律性重新审视的基础上，我们启动了审判监督工作改革（习惯称为申诉和再审制度改革）。现行申诉和再审制度的弊端集中表现在无限申诉和无限再审上，这一制度性弊端的直接后果是造成了诉讼秩序的混乱和司法资源的浪费，动摇了司法终审权，损害了司法权威。在法制社会，任何权力（权利）都不可能无限行使。因此，我们要通过改革规范申诉和再审制度，使无限申诉变为有限申诉，使无限再审变为有限再审，在此基础上探索建立中国特色的申诉、再审制度。这是一项事关中国现代司法制度构建全局的改革，虽然难度很大，但势在必行。

此外，几年来，我们本着改革的精神，积极推进国家赔偿工作的规范化建设，使这一象征着国家民主发展程度和人权保障水平的法律制度在艰难曲折中有了新的发展。

什么是改革？我以为改革就是除弊兴利、发展创新。现行的司法体制和制度从总体上讲是可行的，但毋庸讳言确有不科学、不完善之处，在运行中确实产生了不少的弊端。有弊端就必须通过改革加以消除，消除弊

端有助于巩固和完善我国的基本司法制度。但改革的任务不止于此，改革的主要任务是要顺应时势，促进我国司法体制和制度的发展，使之适应社会发展进步的需要。求发展就必须求创新，所以，改革的重要品质之一就是创新。没有创新，就没有改革；没有创新，就不可能发展。

基于上述改革定位，我们通常讲当前的改革任务有三：一是观念更新。观念更新的过程，也就是解放思想、实事求是的过程。思想不解放，观念不转变，就不可能自觉地、积极地、主动地参与到司法改革的进程中来。二是体制创新。司法改革的生命力主要体现在体制创新上。新的司法体制将为新的司法工作机制、制度和办法提供生存和发展的空间。三是理论创新。理论源于实践，改革理论是改革实践经验的结晶。从这个角度上说，改革的过程本身就是理论创新的过程。然而，理论一经形成（包括前人和外国创造的）即具有独立和能动的性格，它对实践的导向作用使之成为人们行动的指南。因此，要保证改革朝着理性化的方向顺利、健康发展，防止陷于盲目和被动，理论的说明和理论的指导至关重要。可以说，判断一项改革是否成功，相应的理论基础构建是否完成是一个重要标志。

当然，改革本身是一个发展过程，一项改革措施是否有成效，要经过实践的反复检验。改革就像一项高风险投资，谁都不能保证只有收益而没有亏损。改革者不是先知先觉的圣人，不能苛求他的思想和行动万无一失。所以，在改革的实践中，我们一定要充分保护群众改革的积极性，一定要充分尊重群众的首创精神，不可

以因为他们的改革工作稍有失误就大加鞭挞，全盘否定。

改革是一场革命，而且往往是革自己的命，所以，推进改革是艰难的。改革的过程并非一帆风顺，既然是改革，就必然会涉及到对现存的权力关系、利益关系、工作关系甚至人际关系的调整，在改革的过程中必然会有人有所得，有人有所失。在改革实践中，旧的观念、传统习惯，既得权力或既得利益的拥有者，都可能因为受到某种触犯而站到改革的对立面。所以，身处改革的国度和改革的时期，我们应当有正确的得失观，要站在历史的高度、大局的高度为改革鼓而呼，不要站在个人或局部的角度瞻前顾后、患得患失，或者并非理智地对改革者和改革者的事业评头品足。改革就像一面镜子，用它可以照出每一个人的不同的面目。

作为当代中国司法改革的亲历者，我在选编自己这本文集的时候，充满酸甜苦辣的往事又一幕幕地显现在眼前。于是，我情不自禁地写下了以上一些话。这些话像是对别人说的，其实更主要地是对自己说的，因为这些话所记载的本身就是我这几年的心路历程。我之所以将它写下来，并将这几年的所思所想汇集成册、公诸于众，是因为这一切并非我的私有财产，虽然难免粗疏浅陋，但我仍然希望像五谷杂粮一样将它奉献出来，与世人共享。

本书冠名《司法改革精要》，但就其内容而言，并非限于“司法改革”，亦非“司法改革”之全部。在综合篇中，我收入了有关依法治国、司法公正与效率、司法体制改革、刑事司法、经济体制改革以及国有企业改

制等有关方面的篇章。这些内容虽非“司法改革”范畴，但他们同司法改革有着千丝万缕的联系。“司法改革”是一项浩大的系统工程。从国家而言，司法改革是国家政治体制改革的一个组成部分，而法院体制和法院工作改革又是司法改革的一个组成部分（当然这是最重要、最核心的组成部分）。本书的内容虽然只涉及到法院司法改革的几个方面，但我们仅从这几个方面就足以了解司法改革之重要，也足以探知司法改革之艰难。此外，本书自诩“精要”而并非精要。自1980年始从事法学理论研修和司法实务工作二十年来，我先后于1995年、1997年出版过《法学精要》和《司法精要》两个文集，所以，这本以司法改革为主要内容的文集仍以“精要”称之，权且看做是“精要”三部曲吧。

作 者

2003年5月

目 录

综合篇

依法治国

- 中国世纪末的选择 (3)
- 司法公正及相关问题 (7)
- 司法效率及相关问题 (18)
- “公正与效率”工作主题是一个科学化
命题 (26)
- 实现“公正与效率”工作主题必须坚持
改革 (37)
- 我们应当如何维护和实现司法公正 (48)
- 法院改革与司法体制转型 (58)
- 党的十六大为司法体制改革指明方向 (61)
- 高扬三面旗帜，树立新世纪人民法院的
新形象 (65)
- 延安精神，司法之魂 (68)
- 特区人民法院要进一步强化五种观念 (75)
- 大家都来为市场经济主体的重塑而尽力 (81)
- 运用法律方法解决国企改革问题的有益
探索 (86)
- 加强法官培训是促进法官职业化建设的

重要途径	(91)
理论学习和理论研究应该成为风尚	(94)
我们比任何人都更加重视司法公正	(97)
加强证据法学研究，促进诉讼证据立法	(102)
论量刑公正	(106)

立案改革篇

要积极推进“三个分立”和审判工作 流程管理改革	(123)
实行“立审分立”是促进司法公正的 重要措施	(126)
关于做好当前立案工作的几点意见	(129)
为建立合理的、科学的、能够担当重任 的来信来访体制而努力	(140)
以“三个代表”重要思想为指导，切实 做好新形势下的法院信访工作	(153)
坚持改革创新，规范立案职能，努力 开创立案工作新局面	(181)

审监改革篇

审判监督工作改革若干问题	(211)
正确认识和处理新时期审判监督工作 几个重要关系	(227)
积极推进和深化审判监督改革	(235)
关于深化审判监督改革的若干意见	(246)

以开拓进取精神做好审判监督工作	(258)
审监庭要着力抓好三件大事	(269)

执行改革篇

解放思想、锐意改革，努力开创执行工作 新局面	(283)
关于执行工作和执行改革有关问题的说明	(303)
解决“执行难”的根本出路在于改革	(319)
以改革精神抓好中央 11 号文件的贯彻落实	(329)
关于执行工作改革若干问题	(344)
论强制执行若干关系	(378)
改革是突破“执行难”的根本之策	(406)
进一步加强和改进当前的执行工作	(412)
以改革精神加强执行队伍建设	(430)
加强执行队伍建设的根本出路在于改革	(448)
认真学习贯彻十六大精神，切实解决 人民法院“执行难”	(453)
深入学习贯彻十六大精神，大力推进执行 改革，不断开创执行工作新局面	(460)

国家赔偿改革篇

应以积极态度推进国家赔偿审判工作	(483)
理论的力量	(494)
关于做好国家赔偿审判工作的若干意见	(500)

附 录

- 《人民法院五年改革纲要》（节选）
关于立案改革 (517)
- 《人民法院五年改革纲要》（节选）
关于审监改革 (518)
- 《人民法院五年改革纲要》（节选）
关于执行改革 (519)
- 最高人民法院
关于高级人民法院统一管理执行工作若干
问题的规定
(2000年1月14日) (521)
- 最高人民法院
关于改革人民法院执行机构有关问题
的通知
(2000年9月29日) (525)
- 最高人民法院
关于认真贯彻全国高级法院院长会议和全国
地方人民法院机构改革座谈会精神，积极推
进执行工作改革的通知
(2001年4月27日) (528)
- 最高人民法院执行工作办公室
关于全面落实全国法院执行工作座谈会布置
的各项工作任务的通知
(2001年1月11日) (532)
- 在全国地方人民法院机构改革工作座谈会上

的讲话（节选）	(537)
关于执行工作改革的一封信	(538)
坚定改革信心，加快改革进程	(541)
沈德咏副院长谈审判管理改革 ——就法院实行“三个分立”和审判工作 流程管理问题答记者问	(551)
构建执行工作新模式 ——最高人民法院副院长沈德咏谈执行工 作改革	(555)
出路在改革	(569)
沈德咏谈全面贯彻立法解释，依法解决 “执行难”	(573)
与时俱进，推进执行工作改革 ——访二级大法官、最高人民法院副院长 沈德咏	(577)
排除地方和部门保护主义是关键 ——最高人民法院副院长沈德咏谈解决执 行难	(581)
全面推进执行工作改革 ——访最高人民法院二级大法官沈德咏副 院长	(585)

司法改革精要

综合篇

综合篇

ZONG HE PIAN

依法治国^{*}

——中国世纪末的选择

1997年9月，中国的执政党——中国共产党在首都北京召开了具有历史意义的第十五次全国代表大会。由江泽民总书记代表中国共产党中央委员会向大会所作的政治报告，第一次向全党和全国提出了“依法治国，建设社会主义法治国家”的伟大号召。1998年3月，中国的最高权力机关——第九届全国人民代表大会第二次会议，在其通过的宪法修正案中，又将“依法治国，建设社会主义法治国家”正式载入了中华人民共和国宪法。我认为，“依法治国，建设社会主义法治国家”是我们党和国家在新的历史时期做出的又一重大战略决策，对于进一步推进我国改革开放的深化和发展，进一步加快我国民主化和法治化的进程，进一步实现国家的繁荣富强和长治久安，都具有重大的现实意义和深远的历史意义。

诚然，中国的依法治国，是符合中国实际、具有中国特色的依法治国，它借鉴了外国法治的有益经验，但更主要的是中国共产党和中国人民五十年治国实践的经

* 1999年12月1日应孟加拉共和国《新世纪》杂志之约所写专稿。

验总结。中国的依法治国有其丰富的思想内涵、完善的政策设计和明确的目标取向，可得而言者主要有以下几点：

1. 政治地位。

在中国，依法治国是作为治理国家的基本方略提出来的，这就表明，依法治国不是一般的政治宣言，而是党和国家的大政方针和长远战略。如果说，进行经济体制改革，建立社会主义市场经济，标示着下一个世纪中国的经济走向，那么可以说，实行依法治国，建设社会主义法治国家，则标示着下一个世纪中国的政治走向。

2. 法治定义。

中国的依法治国不同于一般意义上的“法治”概念，中国共产党十五大报告对此作了明确阐述：“依法治国，就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，保证国家各项工作都依法进行……”。法治是对人治的否定，但法治并不否定人的因素和人的作用。法治的核心是人人都要依法办事，任何组织和个人都必须在宪法和法律的范围内活动，法律在国家生活中具有至高无上的尊严和权威。

3. 法治目标。

在中国，法治的概念始终是同民主的概念联系在一起的。中国共产党十五大报告明确指出，依法治国，目的是“逐步实现社会主义民主的制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变”。这一法治目标取向的选择，我们曾经经历了几十年的时间并为此付出过沉重的代