

法院改革与发展系列丛书



SHENPAN JIANDU ZHIDU
SHIZHENG YANJIU

审判监督制度实证研究

褚红军 / 主编

人民法院出版社
THE PEOPLE'S COURT PRESS

审判监督制度实证研究

SHENPAN JIANDU ZHIDU SHIZHENG YANJIU

褚红军 / 主编

法院改革与发展系列丛书



人民法院出版社
THE PEOPLE'S COURT PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

审判监督制度实证研究/褚红军主编. —北京: 人民法院出版社, 2004.8

(“法院改革与发展”系列丛书)

ISBN 7-80161-846-7

I. 审… II. 褚… III. 审判监督-司法制度-研究-中国 IV. D925.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 077661 号

“法院改革与发展”系列丛书

审判监督制度实证研究

主编 褚红军

责任编辑 陈燕华 谢 庆

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市朝阳区安慧北里安园甲 9 号(100101)

电 话 (010)65290583(责任编辑) 65290516(出版部)
65290558 65290559(发行部)

网 址 www.courtpress.com

E - mail courtpress@sohu.com

印 刷 北京人卫印刷厂

经 销 新华书店

开 本 890×1240 毫米 A5

字 数 455 千字

印 张 17

版 次 2004 年 9 月第 1 版 2004 年 9 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-80161-846-7/D·846

定 价 35.00 元

版权所有 侵权必究

(如有缺页、倒装, 请与出版社联系调换)

《审判监督制度实证研究》

编辑委员会

主 编：褚红军

编 委：（按姓氏笔画排列）

孙坚强	孙 欣	朱绚凌	刘根妹	花玉军
沈开宏	张成杰	迟佳民	李其苏	苏学增
陈祖荣	宋 健	吴 猛	周 伟	谈金华
徐连滨				

撰稿人：（按章节排列）

褚红军	宋 健	何春兰	丁 浩	孙祥壮
花玉军				

“法院改革与发展”系列丛书

编辑委员会

顾问：王寿亭(中共江苏省委副书记、省纪委书记)

孙安华(中共江苏省委常委、省委政法委书记)

李佩佑(江苏省人大常委会副主任)

主任：公丕祥(江苏省高级人民法院党组书记、院长)

副主任：丁巧仁(江苏省高级人民法院党组副书记、副院长)

编委：(以姓氏笔画排序)

丁巧仁 马汝庆 马志相 公丕祥

田 幸 帅巧芳 刘 华 孙南申

李飞坤 张年庚 张培成 周晖国

陆洪生 陆国甫 胡道才 徐立新

曹立久 鲁国强 蔡则民

坚持司法为民 服务“两个率先”

——《法院改革与发展》系列丛书总序

中共江苏省委书记、省人大常委会主任 李源潮

本世纪头二十年，对我国来说，是一个必须紧紧抓住并且可以大有作为的重要战略机遇期。党的十六大确定了全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化的宏伟目标和战略任务。全面建设小康社会的目标，是中国特色社会主义经济、政治、文化全面发展的目标，是物质文明、政治文明、精神文明“三个文明”整体推进、协调发展的目标。党的十六大提出，全面建设小康社会，要使社会主义民主更加完善，社会主义法制更加完备，依法治国基本方略得到全面落实，人民的政治、经济和文化权利得到切实尊重和保障，基层民主更加健全，人民安居乐业；强调必须在坚持四项基本原则的前提下，继续积极稳妥地推进政治体制改革，扩大社会主义民主，健全社会主义法制，建设社会主义法治国家，巩固和发展民主团结、生动活泼、安定和谐的政治局面，并明确提出了推进司法体制改革的具体目标和任务。这不仅意味着人民法院在国家和社会生活中的地位更加重要，职能更加全面，作用更加突出，同时也意味着人民法院自身的改革和发展面临着新的机遇、新的要求、新的任务和新的挑战。江苏作为东部沿海经济相对发达的省份，在全面建设小康社会，加快推进社会主义现代化的历史进程中，要在全国发挥好排头兵的作用，率先全面建成小康社会，率先基本实现现代化。“两个率先”的目标定位，无疑对全省法院的改革和发展提出了更高的要求 and 更艰巨的任务。

一是全省法院改革与发展必须以“三个代表”重要思想为指导，坚持“公正与效率”的工作主题，坚持司法为民的根本宗旨。“三个代表”重要思想是面向 21 世纪的中国的马克思主义，是实现全面建设小康社会宏伟目标的根本指针，也是人民司法事业发展的思想理论基础，是指导人民法院做好审判工作、推进法院改革、加强自身建设的强大思想武器和行动指南。“三个代表”重要思想的本质在于“立党为公，执政为民”。“公正与效率”的工作主题和司法为民的根本宗旨是“三个代表”重要思想在法院工作中的具体体现。新世纪新阶段，全省法院的改革与发展必须坚定不移地以“三个代表”重要思想为指导，以“三个代表”重要思想统领法院各项工作，准确把握法院工作的正确发展方向；必须坚定不移地围绕“公正与效率”的工作主题，准确把握人民司法活动的职责特质和内在规律；必须坚定不移地以司法为民为根本宗旨，准确把握人民司法活动的根本出发点和落脚点。只有这样，才能真正做到理论上清醒，政治上坚定，行动上自觉；真正做到体现时代性，把握规律性，富有创造性；真正做到公正司法，高效司法，文明司法；真正做到为人民群众掌好审判权、用好审判权。

二是全省法院改革与发展必须为实现“两个率先”、建设“平安江苏”提供公正高效的司法保障。坚持为大局服务，在大局中发展，这是由人民法院的性质和所担负的工作职责所决定的，是中国特色社会主义法院工作的基本规律之一。对法院的改革与发展而言，它既是目的也是基础。全省法院只有将自身的工作与全省工作大局紧密联系起来，将自身的改革与发展置于全省改革与发展的大局之中，努力做好为大局服务这篇大文章，才能更好地实现自身的改革与发展，使江苏法院的工作在各方面走在全国法院的前列。“两个率先”是党中央在十六大之后对江苏发展的总定位，是全省上下奋斗前进的总目标，是各项工作的总任务；“建设平安江苏、创建最安全地区”活动，既是“两个率先”的重要内容，也是保障实现“两个率先”的重要举措。服从服务

于实现“两个率先”、建设“平安江苏”的大局，是全省法院义不容辞的光荣职责和神圣使命。通过审判工作为大局服务，归根到底就是为人民群众的根本利益服务，是实现“司法为民”根本宗旨的题中应有之义。因此，全省法院在改革与发展中，必须不断强化大局意识、宗旨意识、服务意识，充分认识审判工作在服务“两个率先”、建设“平安江苏”中的重要地位和作用，切实增强使命感和责任感，坚持以审判工作为中心，进一步找准切入点、结合点和着力点，把服务大局同实践“公正与效率”工作主题有机结合起来，同尊重审判工作规律性、坚持合法性原则有机结合起来，同加强自身建设、提高审判工作水平有机结合起来，同积极稳妥地推进司法体制改革、努力在全社会实现公平与正义结合起来，通过公正、高效、文明的司法活动，为实现“两个率先”、建设“平安江苏”提供坚强有力的司法保障和法律服务。

三是全省法院改革与发展必须在加强法院自身建设上狠下功夫，努力建设一支高素质的职业化法官队伍。人民法院的改革与发展，是整个社会改革与发展的一个重要环节，离不开社会政治经济发展的大背景、大环境、大趋势，受诸多外部客观因素的制约。但外因是条件，内因是基础，这是唯物辩证法的基本规律。法院的改革与发展，最终起决定作用的因素还在于法院自身。因此，全省法院首先必须“苦练内功”，在加强自身建设上狠下功夫。法院自身建设涉及诸多方面，除了改善审判活动所必需的物质条件和技术手段，完善合理配置审判资源所必需的工作机制之外，法官整体素质的提高是其中最为重要的一个方面。“制而用之存乎法，推而行之存乎人”。加快法院的改革与发展，更好地坚持司法为民，更好地服务“两个率先”，关键在于建设一支高素质、职业化的法官队伍。全省各级人民法院必须始终高度重视队伍建设，始终将队伍建设作为一个关键环节来抓，认真对待队伍建设中存在的不足和差距，紧密结合实际，按照党的十六大提出的“建设一支政治坚定、业务精通、作风优良、执法公正的司

法队伍”的要求，切实抓好法官队伍的思想政治建设，牢固树立正确的世界观、人生观、价值观，牢固树立正确的权力观、地位观、利益观，始终保持一种蓬勃朝气、昂扬锐气、浩然正气；切实抓好法官队伍的审判业务建设，提高法律知识和运用法律解决实际问题的能力，确保优质高效地审理好各类案件；切实抓好法官队伍的审判作风建设，真正解决好“为谁掌权、为谁司法、为谁服务”这一根本问题，把维护和实现最广大人民的根本利益作为最高的追求目标，以司法为民的实际行动赢得群众的信任；切实抓好法官队伍的党风廉政建设，针对当前存在的问题，分析原因，寻找根源，不断改进和完善确保司法公正的制度体系，积极探索建立从源头上杜绝腐败现象发生的工作机制，努力提高司法公信力，增强司法权威。

进入新世纪新阶段，时代的发展和人民司法事业发展的历史进程，不仅对全省法院工作提出了新的任务和要求，也为全省法院推进改革与发展提供了前所未有的历史机遇。全省法院如何才能抓住机遇，迎接挑战，更好地在上述三个方面作出积极的努力，以良好的精神状态和优异的工作业绩，来回应时代的召唤和全省人民的期盼，是摆在我们面前的重大理论课题和实践课题。

我衷心希望通过“法院改革与发展”系列丛书的陆续面世，通过全省法院广大干警锲而不舍的奋斗，为江苏法院的改革与发展不断注入新的活力，为推进依法治省进程和实现“两个率先”宏伟目标作出新的更大的贡献。

二〇〇三年十一月二日

序一

李 浩*

自上个世纪 70 年代末以来,中国一直在进行以市场化、法制化为价值取向的社会改革,在这一社会大变革的过程中,法律和司法的作用日益被凸现出来。然而,我国传统的司法制度远远不能适应新的社会生活的需要,于是,为了回应社会变革造就的新形势,为了建立公正而富有效率的现代诉讼制度,从上个世纪 80 年代中后期开始,我国法院启动了深入持久的司法改革。

司法制度的改革几乎是全方位的,从司法理念到司法制度,从立案到执行,从审判方式到证据制度。再审制度是整个诉讼制度的一个重要环节,随着改革的步步深入,不久便触及到了再审制度。

改革需要有强烈的问题意识,要能够发现现行制度存在的不足。针对现行审判监督程序,一系列问题被提了出来:用“实事求是、有错必纠”的思想来指导再审程序的设计是否科学?由法院主动开启再审程序是否背离了诉审分离的原则?在双方当事人均未请求再审的情况下法院将已被生效的判决平息了的纠纷再次引入诉讼程序是否违背了民事诉讼中的处分原则?检察机关提起抗诉,用公权力介入本质上属于私权纠纷的民事诉讼是否具有正当性和必要性?三番五次的再审不仅使双方当事人陷入延绵不断的诉讼大战中,又使得这类案件占用了法院过多的司法资源,极

* 南京师范大学法学院教授,博士生导师,中国诉讼法学会副会长。

具有讽刺意味的是有的案件过堂 12 次后，最终的裁判结果竟然同初审的裁判结果同出一辙。如何才能避免“屡断屡翻”，使裁判结果真正具有终局性？为什么当事人不满于申请再审的权利，认为这项权利实效性差，将“申请再审”改为“再审之诉”能否强化对当事人诉权的救济？怎样设计再审的事由才科学合理，如何做到“纠正错案”与保持生效裁判稳定性之间的平衡？

一时间，学术界和司法实务部门围绕着上述问题进行了大量的探究，发表了许多文章，提出了一个又一个改革完善的建议，这些研究对改革完善我国的再审制度具有积极意义。

但毋庸讳言，从目前再审制度的研究现状来看，不足之处是显而易见的，纯理论或偏重于理论的研究居多，研究结论大多缺乏实证资料和具体数据支撑。另一方面，这些研究大多是以外国法、外国诉讼制度为参照物进行的比较研究，提出的改革对策也往往以外国理念和制度为主要依据。

比较法研究固然是必要的，可以通过这种研究来探寻法律制度运作的一般规律，可以找出本国法制度的不足并用“他山之石”来改进本国的制度。但是，法学是实践性科学，实证研究也是不可缺少的。如果我们不了解法律制度的实际运作状况，我们就不知道真正的问题之所在，提出的种种改革措施也就难免与实际需要解决的问题南辕北辙。

可以说对我国再审制度的实际运作状况的研究是很不够的，如研究中并未触及以下重要问题：当事人申请再审依据的各类理由的比例是多少？再审案件的立案途径有哪些？本院再审和上级法院再审各占多少比例、本院再审是否影响再审的效果？再审的立案标准与改判标准有何不同？再审后的改判率是多少，因何种理由而改判？

奉献在读者面前的这本书，是长期从事审判监督工作的江苏法院法官们的研究成果，是对我国再审制度、尤其是江苏省近年来的审判监督工作进行实证研究的一部力作。它最大的特点是用事实说话，用数据说话，一组组数据，一张张统计表，一份份调

查问卷，既成为研究的前提和基础，又成为研究结论的依托。

本书的研究是在深入调查的基础上进行的。例如，为了研究民事再审事由，研究者组织力量对省法院以及南京、无锡、徐州、连云港、扬州和泰州六市中级人民法院 2001 年至 2002 年审结的 813 件再审案件进行了复查。之后，又选择南京、无锡、徐州、连云港四市中级人民法院 473 件民事再审案件（占全部 813 件再审案件的 58.18%）中 252 件非抗诉民事再审案件，对民事再审事由进行了专题调研。通过多次调研，获得大量的样本和数据，然后在此基础上进行梳理和分析，再根据研究内容的需要，将取得的数据制作成 12 份统计表。这种研究方法无疑是值得大力倡导的。相信本书的出版，既能够提升我国再审制度的研究水平，又能够为新的研究提供宝贵的资料。

2004 年 2 月 23 日于南京随园

序二

王亚新*

本书已有李浩教授写的序。我是先在《法律适用》2003年第11期上读到了江苏省高级人民法院审监庭发表的《现行民事再审事由实证研究》一文，大感兴趣，又接触到审监庭的法官们并大致知悉了他们这项调研工作的全貌之后，主动要求再给本书写个序的。其实除了自己书里的序之外，我并未写过任何序言，也不认为自己擅长于此类文字，这里实在是有感而发，是为“序二”。

民事诉讼中的审判监督程序或曰再审制度，相当一段时期以来就是民事诉讼法学界始终关注的一个“热点”问题，研究上积累的成果也相对比较丰富。我自己从留学日本期间接触到滋贺秀三教授有关中国传统的诉讼审判缺乏既判力的考证及分析开始，就意识到了再审程序的重构可能会成为我国民事诉讼制度转型的关键领域之一。近若干年来，随审判方式改革的进一步深化及国外有关制度和理论的比较法知识广泛传播，在学术界和实务界逐渐酿成了对审判监督程序的现行制度必须进行改革的共识。最高法院出台了一些有关的司法解释，部分法院试行了如对申诉或再审请求实施听证等改革举措。不少学者以及法官纷纷著文出书，对改革审判监督程序的必要性和应当如何改革的方案等进行了论证。通过了解和学习这些成果，对于审判监督程序改革的重要

* 清华大学法学院教授，博士生导师，清华大学法学院学术委员会主任。

性，我自己也达到了远较从前清晰的认识。看起来，在不是一般或绝大多数诉讼案件必经的程序这一意义上，审判监督程序在民事诉讼中确实只能算一种“非常规的”或者“边缘性的”程序。但是，这一程序建立在什么样的理念之上、具体又有怎样的内容或构成，却与整个诉讼审判制度的基础性原理紧密相关，并可以影响甚或规定“常规的”诉讼程序所具有的性质和结构。因此，以一审程序作为主要对象的民事审判方式改革进行到一定阶段后，某种意义上必然带来对审判监督程序的重新审视。就是在这样的背景下，才提出了改革审判监督程序的必要，并有了相关的种种改革举措。可以把这些动向与整个民事司法制度的改革有机地联系在一起达到对我国民事诉讼制度变迁的一种整体性理解。

尽管清楚地认识到了审判监督程序改革的重要意义，但我到目前为止还没有就这个课题写过任何文章或发表过自己的意见。这一方面是因为相关的成果已经比较丰富，而以自己现有的研究积累尚不足以提出什么体系性的或真正有新意的观点。另一方面，则确实是觉得自己对我国民事审判监督程序的运行现状及存在问题仅有片段模糊的了解或印象，害怕说出来的话只有“隔靴搔痒”之份。在这样的情形下接触到本书所提供的调研成果，自然生出一种喜出望外的感觉。江苏省高级人民法院审监庭的这项调研是与案件复查和干部培训等日常工作结合起来进行的，但课题组的眼界却远远地超出了服务于高院审监庭分管具体业务的范围。本书展示的内容在许多方面都有别于我自己过去对法院内部一些调研活动所抱有的印象，给人某种可谓是“耳目一新”的感觉。我们都知道，法院系统内部的调研活动在总结审判经验、提高法官业务水平等方面一直发挥着重要的作用。不过囿于自己有限的了解，我对法院系统的某些调研成果也经常有一种观感，即觉得调查对象的选取似乎过于随意，调研的过程及方法又不很透明，有些重要信息也不公开。所以不少调研虽然也提供了来自诉讼审判实务现场的第一手资料，但却使人感觉到很难利用这些素

材来深化和发展有关的学说，也难以在此基础上展开理论界和实务界之间的对话。与过去的此类调研不同，江苏省高院审监庭的这项成果体现出了如下的几个特点：

第一，在方法上，这项调查已经大体上达到了实证研究的一般方法论所要求的规范程度或水平。在调查对象的确定这方面，以审理再审案件较多的中级和高级法院为中心，兼顾了本省经济发展不同水平的地区，提取了六个中院及高院在两年内审结的大部分再审案件作为样本。母集团（population）和样本（sample）之间的关系是清楚的。实施的问卷调查所涉及的范围、规模和内容也给人留下了深刻的印象。尤其可贵的是，本项调研所获得的问卷不限于法院内部，不仅以从事审判监督工作的法官作为对象，还包括了由相当数量的律师和作为再审案件双方的当事人所提供的问卷。在法院系统从事的调研活动中，就我自己有限的接触范围而言，这种充分顾及律师和当事人角度的方法论尝试似乎可以算是“首开先河”之举。

第二，本书的作者并没有局限在就事论事的层次上，而是努力吸收和消化学术界和实务界有关审判监督程序存在的问题及如何重构再审制度等方面现有的研究成果，努力立足于一定的理论高度来整理材料，并且开始有意识地把自己的调研置于学术性理论性的语境之中。如本书导言一开始对“审判监督程序”和“再审程序”两个基本概念的梳理，就非常有必要，但却常常为不少有关研究所忽视。作为一种从实务的角度出发向理论界寻求展开学术对话的尝试，贯穿本书的这种真挚态度确实弥足珍贵。

第三，由于研究视野的开阔和调研方法的规范细致，江苏省高院审监庭从事的这项调查提供了有关本省审判监督程序运作情况的大量数据，相当具体地披露揭示了许多从法院外部难以接近了解、但对深化发展相关的研究极有价值的事实或信息。例如从本书我们可以得知一定范围内法院依职权启动再审的比率及启动的原因、当事人申请再审及申诉反映在审判监督程序上的若干数据、法律上规定的各种申请再审事由在现实中启动再审程序的比

率、进而还可了解到不同事由的具体根据和作为再审结果的改判率，等等。这些深入细致的信息数据对于推进审判监督程序的研究都是非常有意义的。

第四，通过具体的数据和相关分析，本项调研成果对法院与其他机构之间围绕审判监督程序的运作而展开的复杂作用有比较直观的反映。关于检察院近五年来抗诉案件以及提出检察建议的情况介绍、关于人大个案监督及人大代表建议的处理、党委及政协转办等情况的介绍，都使我们以前停留在模糊印象里的一些认识开始获得了以数据和过程的说明来充实的内容。

最后，本书的有关部分还反映了审判监督程序的运作及改革与审监庭在法院内部的性质定位、组织构成、人员素质等方面因素的关系。这是一个学术界以前恐怕还没有人想到过、也难以从法院的外部提出来的重要问题。看来，考虑审判监督程序的改革或将来立法上制度设计的思路时，都不应忽略组织与人员的因素，这也是本书给我们的有益启示之一。

总之在我看来，本书确是近年来有关民事审判监督程序的众多论著中一项难能可贵的实证研究成果，虽然反映的只是一个省范围内审判监督程序局部的运作现状，但作者拥有的理论视野及所运用的调研方法却有相当的普遍意义。相信如果使用同样的框架和方法，以其他地区同一种程序的运作状况为对象去继续从事类似的调研，并把调研的成果尽快转化为公共性话语，使其能够在学术界和实务界得到广泛分享的话，就能够迅速地增进或积累我们的有关知识、深化我们对审判监督程序现存问题和改进方向的思考。

当然，从实证研究方法更高的标准或规范来看，这项调研仍有许多不足之处。再者，如果进一步扩大可能牵涉到的理论维度，把审判监督程序及围绕其产生的种种问题视为与我国社会的转型期背景紧密相关的一个极其复杂的法律现象，则本书展示的成果与其说是提供了某种具备较强解释力可行性的答案，还不如说是刺激我们去提出更多的问题。作为一个读者，我对本书不少

内容的观感就是审判监督程序所涉及的问题在我国现阶段政治经济及社会文化等条件下具有极为复杂的内涵，改革的难度也非同一般。许多情况下或许不得不说审判监督程序的问题同时也是社会问题、政治问题，仅仅努力将其“纯化”为法律问题的改革方向总可能受到多方面的牵制或局限。例如，“信访”、“申诉”和“再审申请”这三个概念，即使2001年最高法院重庆会议后制定了《全国审判监督工作座谈会关于当前审判监督工作若干问题的纪要》，在现实中如何能够从实质上区别开来仍然可能非常困难。同样，我们还很不清楚在法院系统每年数百万件的“告诉申诉来信来访”（如果加上当事人对检察院和人大、政协、党政机关提起的同类请求，数量肯定会大得多）中，一定比例的案件是如何进入“申诉、再审申请复查程序”的（据本书介绍，江苏省法院系统每年约有五千余件这样的案件）。这个决定是否启动再审的重要程序在现行法律上几乎没有任何规定，主要依靠近年来法院的司法解释和内部规定才逐渐得以成形，但看来在各地法院的实际运作仍然是相当多种多样的（在江苏省近三年来每年大约有700到900余件启动了再审）。将来究竟应该朝什么方向去厘清“信访”、“申诉”与“再审请求”、又怎样在制度上调整“人大个案监督”、“党委政府转办”或“检察建议”等与“复查程序”及“再审程序”的关系，我个人在这些问题上仍然没有获得能够完全说服自己的答案。

但无论如何，对转型期差不多任何一种法的问题或法律现象的研究，其价值往往不在于提供明确无误的解答，而在于促使更多问题的提出并刺激读者去做更深入的思索。在此意义上，本书展示了一项已经相当成功的调研成果，是一本很有价值的力作。通过对本书的阅读我们可以意识到，在上述那些复杂的现象后面，其实存在着转型期法制建设过程与社会、政治、经济发展中各种问题纠结在一起而带来的种种深刻悖论或两难处境。如审判或司法独立与法院接受来自人大、党政机关、检察院乃至群众团体监督的关系；反映在信访、申诉与再审请求等不同概念中的当