

中美审判效率比较研究

Comparative Study on Judicial Efficiency
between China and America

黄长营 著
HUANG CHANG YING



中国方正出版社

中美审判效率比较研究

Comparative Study on Judicial Efficiency
between China and America

黄长营 著

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中美审判效率比较研究/黄长营著. —北京: 中国方正出版社, 2004.6
ISBN 7-80107-841-1

I. 中… II. 黄… III. 审判-工作-对比研究-中国、美国
IV. 925.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 051299 号

中美审判效率比较研究

黄长营 著

责任编辑: 许 杰

责任校对: 张 蓉

责任印制: 郑 新

出版发行: 中国方正出版社

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

发行部: (010) 66124758 门市部: (010) 63094573

编辑部: (010) 63099854 出版部: (010) 66510958

网 址: www.FZPress.com

责编 E-mail: xujie@fzpress.com

经 销: 新华书店

印 刷: 航远印刷有限公司

开 本: 850×1168 毫米 1/32

印 张: 6.625

字 数: 96 千字

版 次: 2004 年 6 月第 1 版 2004 年 6 月北京第 1 次印刷

(版权所有 侵权必究)

ISBN 7-80107-841-1

定价: 13.00 元

(本书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换)

内容提要

《论提高审判效率》一书旨在通过对中美审判工作效率理论和实践的比较研究，探索审判制度改革的方式，提高我国的审判工作效率。全文共分为十二章。

第一章，探索提高诉讼效率的概念和必要性。深圳市两级法院的案件每两年增加近一倍，目前法院的应付能力已经到达极限，而法官数量不可能同比增长，审判工作只能向改革要效率。美国纽约法官的结案数量比我们高出近百倍，其中应该有一些合理的因素。笔者希望通过比较研究，借鉴美国的经验，提高我们的审判工作效率。

第二章，美国法院和法律简介，特别介绍了笔者重点调研的美国纽约州法院系统。

第三章，提高法官的素质。只有造就一大批高素质的法官，才能保证审判工作的高效，而要保证法官的高素质，必须抬高法院的门槛，进行法官职业培训，加强对法官的激励。

第四章，诉讼中强调当事人的作用。美国审判活动中的许多事情交给当事人自己处理，可以节约法院的审判资

源；法院加强对一些程序活动的管理，可以加快这些活动的节奏。我国应该强调当事人的作用，即强调当事人的举证责任，强化庭审功能，强调当事人起主导作用。这样法院不仅可以节约每个案件的诉讼资源投入，加快诉讼进程，还有利于预防司法腐败，确保司法公正。

第五章，强化司法权威。现代司法权威是一种制度性权威，司法必须具有权威，才能高效率运转，而提高司法权威既要依靠法院自己努力，也需要全社会的理解和支持。

第六章，建立中国特色的证据开示制度。美国民事案件中有 95% 以上在开庭之前由当事人自己和解解决，据说这与在证据开示制度中查清了事实，分清了是非，促进了和解直接关联。借鉴美国的证据开示，建立符合我国实际情况的证据开示制度，有利于查明案件事实，促进当事人和解，也有利于减少法院在每一案件上的人力物力投入，提高审判工作效率。

第七章，辩诉交易。这是一项争议较大的制度，但就是这项制度，以极其简便快捷的方式消化了美国刑事案件的 90%。因此，从诉讼效率的角度，我们不应该回避对这项制度的探索。

第八章，民事诉讼中的合并。美国法院提倡在一个诉讼中解决尽可能多的纠纷，其诉讼合并的种类多、力度

大，社会效果明显，我们完全有条件做到这一点。

第九章，介绍美国法院促进当事人和解的一些措施，分析了中美调解现状，提出我国的调解工作需要加强，就刑事和解进行了简单探索。

第十章对我国再审程序的作用和现状进行了分析，认为应该改革再审的指导思想，应该规范和限制再审的启动、理由、时间、次数等。

第十一章介绍了美国如何在法院附设仲裁，用简便快捷的方法解决案情简单争议不大的案件，提出我国建立附设法院的仲裁制度是可行的和必要的。

第十二章列举了提高诉讼和执行效率的其他方法，如建立债务登记制度，减少不必要的诉讼环节，尽量适用简易快捷的诉讼程序和方法。

目 录

内容提要	(1)
第一章 诉讼效率的提出	(1)
一、效率的概念	(1)
二、进行比较研究, 提高审判效率的必要性	(2)
三、与之相关的几个问题	(9)
第二章 美国法院系统和法律简介	(15)
一、美国法院系统概况	(15)
二、美国纽约州法院系统简介	(21)
三、美国法律概况	(29)
第三章 高效率的审判工作需要高素质的 法官队伍	(32)
一、抬高法院的门槛	(32)
二、加强法官的职业培训	(41)
二、加强对法官的激励	(46)
第四章 诉讼中强调当事人的作用	(54)
一、美国民事诉讼的当事人主义与强化 法院职权	(54)

二、我国民事诉讼应该强调当事人作用	(63)
第五章 强化司法权威	(76)
一、司法权威的理念	(76)
二、司法权威的作用	(79)
三、强化司法权威的措施	(82)
第六章 建立中国特色的证据开示制度	(87)
一、美国的证据开示制度	(87)
二、建立我国证据开示制度的思考	(100)
第七章 辩诉交易	(115)
一、美国刑事诉讼中的辩诉交易	(115)
二、我国辩诉交易探索	(125)
第八章 民事诉讼的合并	(136)
一、美国民事诉讼中的合并	(136)
二、我国民事诉讼合并应加大力度	(144)
第九章 加强诉讼调解工作	(151)
一、美国民事诉讼的和解和替代诉讼 解决纠纷程序	(151)
二、我国的民事诉讼调解应该加强	(155)
三、刑事和解的探索	(163)
第十章 强调判决的终审效力	(167)
一、再审程序的作用	(167)
二、再审不能终审的现实	(169)

三、再审改革的思路	(171)
第十一章 建立附设法院的小额索赔仲裁制度	(177)
一、美国法院附设仲裁的制度	(177)
二、我国法院附设仲裁之要点	(181)
第十二章 其他方法	(185)
一、建立债务登记制度	(185)
二、减少不必要的诉讼环节	(188)
三、适用简易快捷的程序	(191)
主要参考文献	(195)

第一章 诉讼效率的提出

一、效率的概念

效率一般是指投入与产出或成本与收益之间的关系。这里的产出和收益是指对人有用的物品，因此效率也就成了投入与效用之间的最佳函数关系。本文所说的审判工作效率是指审判力量的投入与社会矛盾化解和社会秩序维护之间的关系。追求的是以较少的审判力量的投入而取得较大的社会效果，即法官数量和办案时间一定的情况下追求尽可能多的结案数量。

翻译时通常将英语中的 efficiency 作为效率的对应词，而 efficiency 的含义应当是“做得又快又好又省”。也就是说“过程的快”和“结果的好”都包括在其中了。在汉语的运用中，其含义有时也包括了这两个方面。如经济学中的“经济效率”一词，就含有多产出、快生产、好质量、省资源的意思。尽管“过程的快”离不开“结果的好”，

“结果的好”也离不开“过程的快”，但现实生活中，人们使用“效率”一词时更多关注的仅仅是“过程的快”。

在本文中，“效率”一词的含义主要是“快、迅速”，即人们通常理解的“过程的快”，也包含经济效率中的“省、多”和帕累托效率中的“充分利用”等几层含义。我们说公正与效率是司法永恒的主题，将“公正”与“效率”并提，突出了要将案子办得又快又好的价值取向，同时明确地将这两个概念区分开来。公正侧重于“好”，效率侧重于“快”以及“多、省、充分利用”。“诉讼效率”所要描述的应当是诉讼进行的快慢程度，解决纠纷数量的多少，以及在诉讼过程中人们对各种资源的利用和节省程度；作为一种理论分析工具，其强调的是要尽可能快速办案，尽可能多化解纠纷，尽可能节省和充分利用各种诉讼资源。这样界定诉讼效率，不但体现了效率的可比性——“多”、“快”、“省”、“充分利用”，而且避免了诸如“效率即正义，正义即效率”之类概念的交错和含混不清。

二、进行比较研究，提高审判效率的必要性

（一）市场经济的要求

市场经济的发展使得效率观念渗透到人类生活的各个方面。市场经济相对于自给自足的小农经济而言，最显著

的特点就在于它的开放性及分工合作性。在经济学家眼中，理想的市场经济应该具备：理性的经济人、清晰明确的产权以及自由统一开放的大市场。在这样一种环境中，由于各类产权已经通过法律的形式被清晰地界定、划分到一个个具体经济人（企业、个人）的名下，因而经济人所要做的就是要通过理性的计算，在充分利用市场的基础上实现自身利益的最大化，从而推动经济与社会的进步和发展。

在市场经济社会中，大多数生产资料是供不应求的稀缺性资源，使得从事经济活动的各利益主体为获取足够的生产资料进行激烈的竞争。在分工与交易的过程中，市场对资源的配置起着决定性的作用。那些产销对路、流通得快的产品会逐渐在市场中占据主导地位，而那些不符合市场需求的产品则会被淘汰。相应地，生产资料便随着此起彼伏的市场竞争而流向在竞争中取得优势的经济人，而这又有利于其进一步巩固和扩大优势。若要在竞争中取得优势，一个根本的先决条件就是经济人活动效率的提高，即尽可能地做到投入的最小化，产出的最大化。“时间就是金钱，效率就是生命”所表达的便是市场经济活动的真谛。

社会存在决定社会意识，社会经济生活方式决定着人们的思维方式和行为方式，这是因为人类的智力与理性无

不深深地受制于其所处的生活背景。因此，生活在市场经济社会中，人们的思考与行为也就不可避免地打上“经济理性”的烙印。工作要讲效率，生活也要讲效率，一种前所未有的“快文化”已经悄悄地进入了我们的生活。诉讼是现代人类生存方式中一个重要的组成部分，同样要耗费稀缺资源，消耗大量人力、物力和时间，而且同样存在着供给与需求之间的紧张关系。由此，在“经济理性”的影响下，人们要求在这类活动中讲究效率，注意投入与产出、成本与效益之间的比例关系，也就顺理成章了。

市场经济不但从观念上引导人们讲究效率，实际运作过程中也会迫使各行各业提高效率，使之与市场经济配套。20世纪末的中国选择了建立和发展市场经济作为实现社会全面现代化的契机，顺应了人类社会进步的基本规律。社会主义市场经济的建立和发展，不仅仅是完善经济领域中诸如产权、企业制度、资源分配、税收信贷等具体经济制度，而且将引发整个社会一次深刻的、结构性的全面变革。在我国市场经济的建立和发展过程中，目前的法院体制及其司法权运行机制必须进行适应性变革，而变革的内容之一就是提高审判工作的效率。

（二）案件逐年大幅增长，法院应付能力已经到达极限

以深圳市法院的情况为例：全市法院的案件数量都在逐年大幅上升，如1999年，罗湖区法院新收案件7451

宗，福田区法院新收案件 7834 宗，宝安区法院新收案件 6976 宗，龙岗区法院新收案件 8031 宗，盐田区法院新收案件 776 宗。2001 年，罗湖区法院新收案件 12761 宗，福田区法院新收案件 15400 宗，宝安区法院新收案件 17134 宗，龙岗区法院新收案件 12129 宗，盐田区法院新收案件 1336 宗。全市基层法院 2001 年受理案件比 1999 年增加了 92.63%。广东省的法官人数只占全国法官总人数的 5%，但却承担着占全国案件总数 10% 的工作量。在全省范围内而言，深圳市又是受理各类案件最多的城市之一。

受理案件数量逐年大幅度上升，人员没有同比增长。以深圳市南山区法院为例：2000 年新收案件 5903 宗，1999 年新收案件 3782 宗，2000 年比 1999 年增加 56.1%，净增案件 2121 宗；2001 年新收案件 8372 宗，比 2000 年增加 41.8%，净增案件 2469 宗。受理案件的数量逐年大幅度上升，人员数量增加却非常有限。南山区法院 1995 年定编 92 人，当年新收案件 1914 宗；2001 年增编至 106 人，增加了 15.2%，这在其他政府机构均裁减人员编制的情况下，实属不易。但是，2001 年新收案件 8372 宗，比 1995 年增加了 337%，案件增长比人员增加多 21.17 倍。

法院目前应付案件急剧增长的主要对策仍是加班加点，8 小时之内干不完，8 小时之外接着干。有的法官晚上或周末自动到法院办公室加班，有的则将案卷带回家研

究或书写裁判文书。每年的下半年，法院取消休假、统一加班加点。一般是从8月份开始，每逢周二、四晚上和周六全天加班。国家规定法官每年有若干天休假，但许多人休假甚少，有的干脆从来没有休过假。深圳的法官们近年来硬是这样用超负荷的工作方法将成倍增长的案件及时审结。如南山区法院2000年结案率为98.7%，2001年结案率达98.9%。但超时超量工作导致法官身体素质下降，有的不幸累死在工作岗位上。如深圳中院的陈麟基法官，就是因为工作太忙，有病没有及时治疗，更没有好好休息，结果英年早逝。

按现有的审判模式，一位法官每年结案一百多至两百宗（必须加班）已经到了极限，再增加非常困难。案件的审理一般需要庭前准备、开庭、合议、起草判决书或调解书、宣判等数个环节，有的案件还需要财产保全、调查取证等，有的疑难案件需要反复研究，主办法官还要参加其他法官其他案件的开庭和合议，合起来一宗案件平均两个工作日只少不多。按两天一宗案件的工作效率计算，一年两百多个工作日，一位法官一年应该只有审理一百多宗案件的能力。以上统计分析显示，法院案件以每两年一倍多的速度增长，且基数越来越大，净增案件越来越多。如宝安区法院2001年新收案件17134宗，比1999年的6976宗净增10158宗。与西方国家相比，我国法官人数已经很

多，再考虑到目前各政府机构人员精简的趋势，用大量增加法官的方式去应付案件数量成倍增长的可能性甚微，所以，摆在我们面前就只有一条路，向改革要效率。

（三）英美国家法官人数很少，却能应付大量案件

1994 年底，我作为翻译随广东省法官代表团访问美国，参观了夏威夷联邦法院和州法院，并与美国法官座谈。在每位法官的年结案数问题上，不同的法院有不同的说法，有的说他们人均年结案七八百宗，有的说他们人均年结案超过千宗。当时，我们人均年结案仅几十宗，已经感到天天都在忙了。接着，我们旁听美国法官开庭，看到他们从容不迫、不慌不忙地倾听双方律师交叉、反复地询问证人，长时间在一个枝节问题上纠缠时，我无法明白他们是如何依据这样的“蜗牛”速度达到年结案上千宗的。美国法官可不像中国法官主动地加班加点。不管积案如何多，他们照样悠闲地度周末，正常地去休假，下班后的晚上更是他们自己的时间，况且，即便像我们一样地加班加点，也不过多办十几或者几十宗案件而已，何来的年结案上千宗？那次的访问时间很短，来不及作进一步的调查研究，笔者只好带着疑问回国。

进一步的调查研究显示，美国法官的审判工作效率确实高。西方著名法学家茨威格特教授在《比较法总论》一书中谈到英美法系国家审判工作效率时说：“当人们获知

像英国这样一个具有 5000 万人口的工业国家，竟能用为数不多的法官来应付，尤其感到惊异。”英美国家法官人均年结案到底多少，茨威格特教授没有说，但青岛市中级人民法院任群先院长在《民主与法制》杂志 2000 年第 8 期作了明确介绍和比较：“1997 年，我院法官实际人均结案只有 77 件，案件积压和超审限现象严重。而我国法官实际人均结案约 21 件，这一数字是美国法官的 1/40，德国法官的 1/50，泰国法官的 1%。”任院长还说“据统计，我国法官已达 27 万之多，堪称世界之最，而这并没有显示其任何优势，相反却孵化着标准混乱、诉讼拖延，裁判不公、效率低下等种种弊端。”而美国联邦和州的法官共计只有 2.8 万人。

根据纽约州法院司法行政管理首席法官 1999 年的法院年度报告，纽约州共有法官 1220 人，全年共收案 3605686 宗，共结案 3602502 宗，除去停车罚单案 239646 宗，仍结案 3362856 宗，人均结案约 2756 宗；2000 年，纽约州共有法官 1199 人，全年共收案 3821292 宗，共结案 3732192 宗，除去停车罚单案 197113 宗，仍结案 3535079 宗，人均结案约 2948 宗。如果还想找个放卫星的，那就是笔者曾经访问过的纽约布鲁克林区遗嘱验证法院。该院只有一名法官，2000 年受理案件 14000 宗，结案 10000 宗。该法官年结案逾万，却并不显得手忙脚乱。笔