



Access to Justice

接近正义

美国纽约州法院
司法改革项目研究

高陈◎著



中国政法大学出版社

Access to Justice

接近正义

美国纽约州法院
司法改革项目研究

高陈◎著



中国政法大学出版社

2015·北京

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由出版社负责退换。

图书在版编目 (C I P) 数据

接近正义: 美国纽约州法院司法改革项目研究/高陈著. —北京: 中国政法大学出版社, 2015. 4

ISBN 978-7-5620-6035-2

I. ①接… II. ①高… III. ①司法制度—体制改革—研究—美国 IV. ①D971.26

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 086982 号

出 版 者 中国政法大学出版社
地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
电 话 010-58908285 (总编室) 58908433 (编辑部) 58908334 (邮购部)
承 印 固安华明印业有限公司
开 本 880mm × 1230mm 1/32
印 张 6.125
字 数 150 千字
版 次 2015 年 4 月第 1 版
印 次 2015 年 4 月第 1 次印刷
定 价 19.00 元

前言

PREFACE

美国纽约州位于美国东北部，面积 128 401 平方公里，人口 1 950 万，系美国第三人口大州，又是全美的经济、金融、商业、艺术等中心。纽约州统一法院系统每年审理各类初审案件均在 400 万件以上，其司法改革在全美也处于领先地位，红钩地方审判中心、法院社区纠纷调处中心、网上起诉等多个司法改革项目在全美和全球享有声誉。他山之石，可以攻玉，为了向大家全面介绍纽约州法院司法改革的情况，笔者撰写了《接近正义——美国纽约州法院司法改革项目研究》一书，对近年来纽约州法院部分司法改革项目进行了梳理和研究。本书共分为六个章节，主要内容包括：美国纽约州法院概况、纽约州法院社区纠纷调处中心项目比较研究、纽约州法院 ADR 机制及启示、纽约州法院接近正义运动观察及借鉴、纽约州问题解决型法院研究、纽约州镇村法庭“存废之争”。

第一章“美国纽约州法院概况”。第一节“美国州法院概况”介绍了美国州法院的发展历史，包括殖民地时期的州法院、早期州法院和现代州法院；州法院的基本组织结构，包括有限管辖权的初审法院、普通管辖权的初审法院、中级上诉法院、最高上诉法院等；美国州法院的行政和人力支持。第二节“美国纽约州

法院概况”介绍纽约州统一法院系统的权力和组织结构、法院服务公众的资源、法院的关联项目和办公室、法院为律师提供的资源、法院行政管理结构及行政管理法官办公室。

第二章“美国纽约州法院社区纠纷调处中心项目比较研究”。第一节介绍了美国社区调解的历史、特点、发展和广泛运用。第二节比较研究了美国纽约州和我国部分地区社区纠纷调处中心各自的运行情况，特别是对纽约州社区纠纷调处中心的项目设立、资金来源、经营者选任、人员组成、案件情况、合作伙伴等内容进行了研究。通过比较分析，结合实践中出现的问题，提出了我国社会解纷资源整合与利用的若干思考：一是重构法院与人民调解的关系，通过法院“负责指导”人民调解，形成解纷合力；二是在立法、制度等层面发展和支持调解志愿者，经法院认证的志愿者可以参与纠纷化解，志愿者应当成为重要的解纷力量；三是积极推广政府“购买”调解服务的模式，培育多元社会解纷主体，弥补我国社会调解力量发展的不足。

第三章“美国纽约州法院 ADR 机制及启示”。第一节介绍了 ADR 的概念和特征以及美国 ADR 的发展情况。第二节研究了美国纽约州法院 ADR 机制的基本特点、法院 ADR 的类型、ADR 调解员及创新项目，包括“社区纠纷调处中心、志愿律师和荣誉律师、合作家庭法律中心、问题解决型法院”等项目。同时，结合我国法院面临的“纠纷未经拦截即涌入法院、案件分流渠道堵塞、法院能动作为空间受限”等困境，有针对性地提出了我国法院 ADR 的发展出路，即通过“建立律师解纷长效机制、扩大替代性解纷机制的类型、引入社会力量化解纠纷等”举措，充分发挥社会解纷机制的作用，使纠纷处理回归到“先由社会化解，再由国家化解”的应有顺序。

第四章“美国纽约州法院接近正义运动观察及借鉴”。纽约

州法院接近正义运动是在“美国民主制度出现了信任危机、司法制度的运行产生了问题、民事当事人平等利用司法受到挑战”的特定社会背景下开展的一项重要司法改革。法院通过“设立副首席行政法官职位、争取立法机构资金支持、建立法院帮助中心和网站、与律师和社会各界合作”等举措，努力实现“确保所有人、特别是低收入者平等利用司法”的目标。该项司法改革对我国法院具有一定的借鉴意义。人民法院应当重点关注低收入群体的司法需求，采取“建立功能完善的诉讼服务中心、提升网络司法服务水平、构建司法服务社会平台”等有效举措，努力实现司法的公平与公正。

第五章“美国纽约州问题解决型法院研究——以红钩地方审判中心为主要分析样本”。问题解决型法院的设立，是美国法院在“影响生活质量”等违法犯罪现象日益严重、传统的刑事审判模式无法应对的背景下，开展的一项重要司法改革。本章第一节介绍了“问题解决型法院的产生及纽约州社区法院、毒品治疗法院和家庭暴力法院的运行情况”。第二节研究了社区法院的典型代表——红钩地方审判中心的设立、组织机构、人员构成、案件审理、社会合作项目、运行成效等情况。红钩地方审判中心与其他司法机构、政府、社会组织和民众等广泛合作，综合运用法律、医疗、教育、经济等措施，改变违法者和居民的行为方式，帮助违法者顺利步入社会，恢复破坏的社区秩序，从源头上阻止犯罪的发生。

第六章“美国纽约州镇村法庭‘存废之争’”。美国纽约州的镇、村法庭起源于英国的治安法官制度，经过17、18世纪的发展后，镇、村法庭在纽约州统一法院系统中处于重要地位。虽然经历了“存废之争”，但是，在民众的有力支持下，一直扮演着重要的角色。本章第一节介绍了镇、村法庭在英国、加拿

大和美国的发展历史。第二节分析了纽约州镇、村法庭的主要特征，即具有“分布广泛、典型的当地法院、大部分法官无律师资格、以业余工作为主、处理轻微刑事和部分民事案件”等特点。第三节归纳了镇、村法庭“存废之争”中存在的不同论点。第四节分析了纽约州镇、村法庭的发展方向及其现状。第五节对镇、村法庭制度进行了评价，镇、村法庭是英美司法制度的历史延续，由于符合美国民主政治的传统和纽约州当地社会的基本状况，其在州法院系统中一直起着非常重要的作用，但其部分运行机制也违背了现代司法的基本理念和规律。第六节分析了镇、村法庭制度对于我国法院的司法改革具有一定的借鉴意义，人民法院可以聘请律师、法学院毕业生等社会人士，担任法院的“业余法官”，通过加强教育培训，鼓励“业余法官”利用周末、节假日或者夜间等时间审理简单民事案件，破解当下“案多人少”等司法难题。

需要说明的是，除了本文所涉及的内容以外，纽约州统一法院系统在“陪审团审判、缓刑机制、网上诉讼、青少年审判、小额法庭、绿色司法、法官纪律惩戒”等领域的司法改革，也有许多可圈可点之处。作者将在今后的时间内逐步进行专题研究。衷心希望本书能够为大家带来一点思考与启发，同时，由于作者能力有限，文章中难免有错误或者不当之处，敬请大家批评与谅解。

高 陈

2015年1月8日

前 言	1
第一章 美国纽约州法院概况	1
第一节 美国州法院概况	1
一、美国州法院的发展历史	1
二、美国州法院的基本组织结构	4
三、美国州法院的行政和人力支持	7
第二节 美国纽约州法院概况	8
一、纽约州统一法院系统的权力和组织结构	9
二、纽约州法院服务公众的资源	13
三、纽约州法院的关联项目和办公室	15
四、纽约州法院为律师提供的资源	16
五、纽约州法院系统：行政管理结构	16
六、行政管理法官办公室	17
第二章 美国纽约州法院社区纠纷调处中心项目 比较研究	18
第一节 美国社区调解概述	18
一、美国社区调解的历史	18
二、全美社区调解协会的发展	19
三、全美社区调解项目的扩展	20
四、社区调解的广泛运用	22

五、结 语	24
第二节 当前社会解纷资源整合与利用的若干思考 ——美国纽约州和我国部分地区社区调处中心 比较研究	25
一、纽约州统一法院系统社区纠纷调处中心的运行模式	26
二、我国部分地区社区纠纷调处中心的运行模式	31
三、两地社区纠纷调处中心运行模式的特征比较	33
四、当前社会解纷资源有效整合的若干思考	34
五、结 语	43
第三章 美国纽约州法院 ADR 机制及启示	44
第一节 美国 ADR 简介	44
一、ADR 的概念及特征	44
二、ADR 在美国的发展	45
三、美国法院 ADR 的特点	46
第二节 美国纽约州法院 ADR 机制	48
一、纽约州法院 ADR 机制概述	48
二、纽约州法院 ADR 对我国法院发展替代性纠纷解决机制的 启示	56
三、结 语	65
第三节 纽约县最高法院商事庭 ADR 项目调解员行为 准则	65
第四章 美国纽约州法院接近正义运动观察及借鉴	74
第一节 纽约州法院接近正义运动观察	74
一、接近正义运动的背景	74
二、法院接近正义运动的发展	77

三、接近正义运动最新发展	82
四、接近正义运动的评价	85
第二节 纽约州法院接近正义运动的借鉴意义	87
一、重点关注低收入群体的司法需求	87
二、建立功能完善的诉讼服务中心	88
三、提升网络司法服务水平	88
四、构建司法服务的社会平台	89
五、结 语	90

第五章 美国纽约州问题解决型法院研究

——以红钩地方审判中心为主要分析样本	91
第一节 问题解决型法院概述	91
一、问题解决型法院的产生	91
二、纽约州的问题解决型法院	92
第二节 社区法院研究——以红钩地方审判中心为样本	98
一、红钩地方审判中心的设立	99
二、红钩地方审判中心的组织机构及人员	104
三、红钩地方审判中心的案件审理情况	112
四、红钩地方审判中心青年项目和社区扩展项目	119
五、红钩地方审判中心观察与研究	123
六、纽约州问题解决型法院对于我国法院的借鉴意义	139
七、结 语	145

第六章 美国纽约州镇村法庭“存废之争”

第一节 纽约州镇、村法庭的发展历史	148
一、镇、村法庭起源于英国的治安法庭	148
二、加拿大的治安法庭	149

三、美国的镇、村法庭	150
第二节 纽约州镇、村法庭的主要特点	151
一、分布区域十分广泛	151
二、典型的当地法院	152
三、大部分法官不具有律师资格	153
四、镇、村法官以业余工作为主	154
五、处理轻微刑事案件和部分民事案件	154
第三节 纽约州镇、村法庭“存废之争”	155
一、全面改革镇、村法庭的行动	155
二、关于镇、村法庭的主要争论	156
第四节 纽约州镇、村法庭的发展方向	163
一、为镇、村法庭设立统一的最低标准	164
二、制定合并部分镇、村法庭的发展计划	164
三、确保镇、村法庭的正当程序和审判质量	165
四、加强教育培训和设立扩展资源中心	165
五、镇、村法庭的资金和资源改革	166
第五节 纽约州镇、村法庭的评价	167
第六节 纽约州镇、村法庭对于我国法院改革的启示	171
一、建立“业余法官”制度的重要意义	171
二、设立“业余法官”工作机制的路径	173
三、结 语	176
参考文献	177
后 记	184

第一章

美国纽约州法院概况

第一节 美国州法院概况

美国法院系统分为联邦法院和州法院两个不同的系统。双重法院体制是美国司法的一个最重要、最有趣，也最令人困惑的特征。每一级政府都有法院，每个州都有单独的法院系统，其历史原因之一是联邦与州之间法律体系的划分。美国不是作为一个整体的国家建立起来的，而是由 13 个英联邦独立出来的殖民地通过联盟建立的。作为主权实体的各个殖民地，在美国成立之前就有了成文宪法和其法院系统。1776 年《独立宣言》宣告：“这些联合一致的殖民地从此是自由和独立的国家，并且按其权利也必须是自由和独立的国家。”1787 年美国联邦宪法通过后，启动了一个渐进而竞争激烈的权力交替过程，司法权力逐步从州分离出来，但各州仍然保留着实质性的权力。^{〔1〕}

一、美国州法院的发展历史

美国州法院在组织结构上各不相同，可以根据自身情况，自由采取各种组织形式，设立各种法院，进行法院命名，并确立

〔1〕 See Bureau of International Information Programs, United States Department of State, *Outline of the U. S. Legal System*, Washington D. C. : Congressional Quarterly, Inc. , 2004, p. 6, p. 20.

司法管辖权。例如，纽约州初审法院称为最高法院。由于成文法在州一级比联邦一级覆盖面更广，涉及基本人身关系和州最重要的公共政策等方面内容，故州法院处理各类案件，案件数量远远超过了联邦法院，州法院在美国法院系统扮演着非常重要的角色。

（一）殖民地时期的州法院

在英国殖民期间，政治权力集中于英国国王任命的州长手中。州长行使行政、立法和司法权力，因而当时没有必要建立起完备的法院系统。殖民地最低级的法官是当地治安法官，他们由州长任命。县法院是殖民地的一般初审法院。不服这些法院的判决，要上诉到最高一级审判机构，即州长及其委员会。大、小陪审团制度也在这时期引入，并成为州司法制度的特点。18世纪初期，法律职业开始发生变化，在英国受到培训的律师增多，殖民地法院的程序逐步被复杂的英国普通法所替代。

（二）早期的州法院

美国革命时期（1775～1783年），政府权力不仅被立法机构接管，而且被大大削弱。以前的殖民者不想看到一个庞大、独立的司法体系，他们中的许多人对律师和普通法不抱有信任。州立法机关认真地监督着法院，有时，因为法官的判决不受欢迎而将法官撤职，或者撤销某个法院。随着法院宣布议会行为违宪，立法机关对司法的不信任进一步增强。立法机构与法官的冲突通常源于利益的对立。正如戴维·努博指出，“从这些立法权和司法权之间的冲突中，法院逐渐作为一个独立的政治机构出现”。

（三）现代的州法院

在设置法院司法权时，国会和联邦宪法及州议会、州宪法，对各级法院可以审理哪些类型的案件作了强制性规定。联邦法院审理的刑事案件，始于当地联邦检察官认为出现了违反美国刑法典的情况。国会定义的犯罪活动涉及范围很广，包括跨州

盗窃机动车、非法输入或者进口麻醉品等。联邦法院审理的民事案件可能有以下几种类型：一类是有关解释或者适用宪法、国会法案或者美国条约的诉讼；另一类是由联邦初审法院行使管辖权的案件，包括州际公民诉讼，即不同州的公民之间或者美国人与外国国家或外国公民之间的纠纷，还包括国会通过的法律中有效规定的任何其他案件。州法院的审理范围则非常广泛。

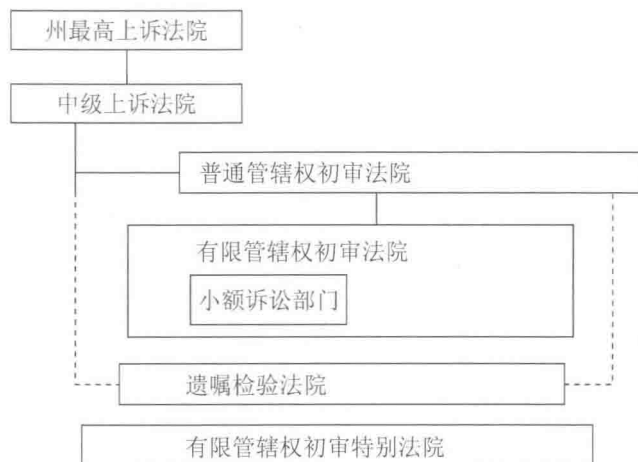
自内战时期（1861~1865年）到20世纪早期，州法院遇到了一些问题。工业化和城市化的发展，产生了新类型的法律纠纷，导致案件更加复杂，审理时间更长。州法院系统以处理农村和农业社会的问题为主，面临案件积压的压力。他们努力调整对策，一个对策是创设新的法院处理增加的案件，这导致法院经常发生重叠；再一个对策是增加新的法院，审理特殊地理范围内的案件；还有的对策是创设处理特定类型案件的特别法院，例如小额法院、青少年法院、家庭关系法院等。为了满足具体需要，州法院和当地法院进行了非计划性的扩充，导致许多法院管辖权狭窄并且重叠。20世纪初期，人们公开呼吁反对州法院系统的分裂，开展了为人所知的“法院统一运动”改革项目。当时出现了大量的反对意见：很多几乎每天出庭的初审律师熟悉了现有法院结构，反对改变；而法官和其他法院员工有时也反对改革，他们担心被调到新的法院，学习新的程序，或者在其专业领域之外裁决案件，法院统一运动并没有像许多人期待的那样取得成功，但法院改革的支持者在一些州取得了成功。

美国50个州中，州法院的管辖权事实上以和联邦法院相同的方式建立。各州都有宪法明确规定初审法官和上诉法官的裁决权限。各州议会也通过法律对法官的具体权力、特别权力和州法院起诉者的权利和义务进行了细化。因为各州的宪法或者立法机构各不相同，州法院的管辖权也不相同。美国司法工作

量中，超过 99% 的工作量在州法院而非联邦法院，95% 的法官在州法院工作。例如，根据州法院国家中心的统计，1998 年有 17 252 940 件案件在普通管辖权和有限管辖权法院立案，其中绝大多数案件为民事案件。州法院还在政策制定上扮演非常重要的角色，法官的裁决经常对公共政策产生重大影响。^{〔1〕}

二、美国州法院的基本组织结构

美国的一些州法院向统一的方向努力，但另一些州仍然有着令人困惑的复杂结构和重叠的管辖权。州法院通常可以分为四个层面：有限管辖权的初审法院、普通管辖权的初审法院、中级上诉法院、终审法院。见下图^{〔2〕}：



〔1〕 See Bureau of International Information Programs, United States Department of State, *Outline of The U.S. Legal System*, Washington D. C. : Congressional Quarterly, Inc. , 2004, pp. 46 ~48, p. 55, pp. 58 ~60.

〔2〕 See “The Judicial System”, *Merriam—Webster’s Dictionary of Law*, the USA 14th Printing Harrisonburg VA, 2011, p. 548.

（一）有限管辖权的初审法院

每年处理全美大量的诉讼，占有法院案件的 90%。他们有不同的名称：治安法院、市法院、城市法院、县法院、青少年法院、家庭关系法院和都市法院等。其管辖权与其他州法院不同，限于小型案件。例如，刑事案件中，州法院处理三类：违法（最轻）、轻罪（较重）、重罪（最严重），而有限管辖权法院则处理违法和轻罪行为，其可以判决有限数额的罚金（通常不超过 1000 美元）和监禁（通常不超过一年）。民事案件中，其也限于处理一定数额以下的纠纷，或某些类型的案件，例如：交通违章、家庭关系或者涉及青少年犯罪的案件。有时，对于一些有限管辖权初审法院的上诉，通常要到普通管辖权的初审法院，称为“重新审理”。有限管辖权法院的法官也不要求具有正式的法律培训经历。很多法院缺乏资源，经常没有固定的法庭，而是在杂货店、私人家中、餐厅等地点审判。很多时候，案件处理的程序和过程都是非正式的，很少有程序完整的庭审，案件处理迅速。一些州的有限管辖权法院还处理重罪案件中的初步事务，例如，传讯、设置保证金、为贫困被告人指定律师、从事初步审查，之后，案件被转到有普通管辖权的初审法院进行认罪听证、审理和裁判。

（二）普通管辖权初审法院

大多数州都有普通初审法院，处理更加严重的刑事和民事案件。此外，在许多州，特别类型的案件，例如，青少年刑事犯罪、家庭关系案件和遗嘱案件，在普通初审法院的管辖权范围内。在绝大多数州，这些法院也具有上诉审的功能，他们审理来自于有限管辖权初审法院某些类型案件的上诉。这些上诉案件通常重新审理或者在普通管辖权法院再次审理。法院经常被划分为司法区或者巡回区。尽管各州的实践不同，通常的规

则是利用既存的行政边界，例如，按照一个县或者数个县来划分，建立司法区或者巡回区。在乡村地区，法官可能根据固定时间表在不同地方巡回审判。在城市地区，法官在固定地点审判。在大的县，法官分到专业审判领域，一些法官只审理民事案件，其他仅审理刑事案件。这些法院名称各异，最普遍的是地区法院、巡回法院和高级法院。所有州的法律要求这类法院的法官须具有法律文凭。法官可以得到书记员的帮助。

（三）中级上诉法院

1911年，全美只有13个中级上诉法院。1995年，39个州设立了中级上诉法院，目的在于减轻州最高法院的工作量。大多数情况下这些法院被称为上诉法院。大多数州在全州辖区内有一个上诉法院。各州的中级法院规模不同，例如，阿拉斯加上诉法院只有3名法官，而得克萨斯州有80名上诉法官。某些州的上诉法院实行满席审理，另外一些州的合议庭则固定或者轮流组成。

（四）终审法院

每个州有一个终审法院。俄克拉何马州和得克萨斯州各有两个最高法院，分别审理民事和刑事上诉案件。大多数州称其终审法院为最高法院，马里兰和纽约州称为上诉法院，缅因州和马萨诸塞州称为最高司法法院，西弗吉尼亚州称为最高上诉法院。这些终审法院有3~9名法官（一些州称为大法官），法官们通常在州首府所在地进行满席审理。终审法院对有关州法律的事项具有管辖权，是最终的裁判者。在有中级上诉法院的州，终审法院的案件主要来自于这些中级法院。终审法院对哪些案件需要审理、行使自由裁量权，这与联邦最高法院相似。终审法院在涉及州内重要政策性问题的案件上将花更多时间。没有中级上诉法院的州，案件通常强制性地要求由终审法院审