



法治中国丛书

司法公开

由朦胧到透明的中国法院

——浙江法院阳光司法第三方评估

田 禾 吕艳滨 著

中国社会科学出版社



法治中国丛书

司法公开

由朦胧到透明的中国法院

——浙江法院阳光司法第三方评估

田 禾 吕艳滨 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

司法公开：由朦胧到透明的中国法院：浙江法院阳光司法第三方评估/
田禾，吕艳滨著．—北京：中国社会科学出版社，2017. 1

(法治中国丛书)

ISBN 978 - 7 - 5161 - 9389 - 1

I. ①司… II. ①田…②吕… III. ①法院—司法制度—研究报告—
浙江—2013—2015 IV. ①D926. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 280130 号

出版人 赵剑英
责任编辑 王茵 李溪鹏
责任校对 王佳玉
责任印制 王超

出版 中国社会科学出版社
社址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮编 100720
网址 <http://www.csspw.cn>
发行部 010 - 84083685
门市部 010 - 84029450
经销 新华书店及其他书店

印刷 北京君升印刷有限公司
装订 廊坊市广阳区广增装订厂
版次 2017 年 1 月第 1 版
印次 2017 年 1 月第 1 次印刷

开本 710 × 1000 1/16
印张 17
字数 229 千字
定价 65.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010 - 84083683

版权所有 侵权必究

目 录

导言 司法公开是中国司法制度的一场革命	(1)
一 人民法院推进司法公开的意义	(2)
(一)提升司法公信力	(2)
(二)保障公民权益	(3)
(三)规范司法权力	(4)
(四)提升法官的素质和水平	(5)
二 人民法院司法公开的推进及其特点	(5)
(一)更加注重顶层设计	(5)
(二)公开范围不断扩展	(6)
(三)公开观念不断提升	(7)
(四)注重借力信息手段	(7)
(五)公开形式更加多样	(8)
(六)司法公开平台更加统一	(9)
三 人民法院司法公开的实践及其创新	(9)
(一)立案庭审公开	(9)
(二)裁判文书公开	(11)
(三)执行信息公开	(12)
第一章 法治量化研究及司法公开第三方评估	(16)
一 法治量化评估方法的基本要素	(17)

二	境内外法治指数概况	(21)
三	司法透明度指数的基本要素	(24)
	(一) 评估意义和作用	(24)
	(二) 评估方法与路径	(25)
	(三) 评估体系的原则	(27)
四	法治量化研究的未来发展方向	(29)
	(一) 立志于推动法治发展	(29)
	(二) 强化研究中立的思维	(30)
	(三) 指标与方法的科学性	(30)
第二章	浙江法院阳光司法评估及阳光司法实践概况	(34)
一	评估的意义	(34)
二	评估指标与方法	(38)
	(一) 2013 年的评估指标	(39)
	(二) 2014 年的评估设计	(42)
	(三) 2015 年的评估设计	(44)
三	浙江法院阳光司法的成效	(46)
	(一) 2013 年评估发现的亮点	(46)
	(二) 2014 年评估发现的亮点	(50)
	(三) 2015 年评估发现的亮点	(51)
四	浙江阳光司法存在的问题	(53)
	(一) 2013 年评估发现的问题	(53)
	(二) 2014 年评估发现的问题	(55)
	(三) 2015 年评估发现的问题	(58)
小结	司法公开工作成绩斐然但仍存在多重困难	(60)
	(一) 司法公开还存在法律上的模糊地带	(61)
	(二) 司法公开面临案多人少的压力	(61)
	(三) 纷繁复杂的案件情况制约司法公开的发展	(62)

第三章 立案庭审公开	(63)
一 评估指标和方法	(63)
二 立案庭审公开的成效	(68)
(一)2013 年浙江法院阳光司法的亮点	(68)
(二)2014 年浙江法院阳光司法的亮点	(73)
(三)2015 年浙江法院阳光司法的亮点	(75)
三 立案庭审公开存在的问题	(81)
(一)2013 年浙江法院阳光司法的问题	(81)
(二)2014 年浙江法院阳光司法的问题	(88)
(三)2015 年浙江法院阳光司法的问题	(105)
小结 立案庭审公开的努力方向	(116)
(一)注重诉讼指南的编制与公开工作	(116)
(二)加强案卷的管理规范化和标准化	(117)
(三)提高诉讼权利义务和重大事项告知的实效	(117)
(四)重视庭审同步录音录像工作	(118)
第四章 裁判文书公开	(120)
一 评估指标和方法	(120)
(一)2013 年裁判文书指标设计	(120)
(二)2014 年裁判文书公开指标	(121)
(三)2015 年裁判文书公开指标	(123)
二 裁判文书公开的成效	(124)
(一)2013 年浙江法院阳光司法的亮点	(124)
(二)2014 年浙江法院阳光司法的亮点	(128)
(三)2015 年浙江法院阳光司法的亮点	(129)
三 裁判文书公开存在的问题	(131)
(一)2013 年浙江法院阳光司法的问题	(131)
(二)2014 年浙江法院阳光司法的问题	(139)
(三)2015 年浙江法院阳光司法的问题	(144)

小结 裁判文书公开的努力方向	(150)
(一)贯彻以公开为常态、不公开为例外的原则	(150)
(二)正确认识裁判文书公开的意义	(151)
(三)科学界定裁判文书公开的节点	(151)
(四)重视并保障裁判文书说理	(152)
(五)发挥下级法院的主动性	(153)
第五章 执行信息公开	(155)
一 评估指标和方法	(155)
二 执行信息公开的成效	(157)
(一)2013年浙江法院阳光司法的亮点	(157)
(二)2014年浙江法院阳光司法的亮点	(163)
(三)2015年浙江法院阳光司法的亮点	(168)
三 执行信息公开存在的问题	(175)
(一)2013年浙江法院阳光司法的问题	(175)
(二)2014年浙江法院阳光司法的问题	(182)
(三)2015年浙江法院阳光司法的问题	(188)
小结 执行信息公开的努力方向	(196)
(一)提升执行信息公开的意识	(197)
(二)细化执行信息的公开标准	(197)
(三)依法履责并保障当事人权益	(198)
(四)规范文书制作和案卷管理	(199)
第六章 审务公开	(200)
一 评估指标和方法	(200)
二 审务公开的成效	(203)
(一)2013年浙江法院阳光司法的亮点	(203)
(二)2014年浙江法院阳光司法的亮点	(208)
(三)2015年浙江法院阳光司法的亮点	(209)

三 审务公开存在的问题	(216)
(一)2013 年浙江法院阳光司法的问题	(216)
(二)2014 年浙江法院阳光司法的问题	(226)
(三)2015 年浙江法院阳光司法的问题	(234)
小结 审务公开的努力方向	(242)
(一)强化网站公开第一平台理念	(243)
(二)提升网站的实用性和易用性	(244)
(三)理顺法院各公开平台的关系	(245)
(四)提升 12368 平台的服务水平	(245)
结语	(247)
一 深化司法公开,推动司法改革	(249)
二 提升观念认识,引领公开工作	(249)
三 完善制度机制,保证依法推进	(250)
四 以需求为导向,注重公开实效	(251)
五 提升司法能力,确保内容质量	(252)
六 协调处理关系,有序推动公开	(253)
七 善用信息技术,力争事半功倍	(256)
后记	(258)

导 言

司法公开是中国司法制度的一场革命

进入 21 世纪以后，中国司法制度改革进入了快进模式，其中尤以司法公开最为引人瞩目。司法公开是一个国家司法文明的重要标志。中国法律对司法公开有明确的规定，如《宪法》第 125 条规定：“人民法院审理案件，除法律规定的特殊情况外，一律公开进行。”《刑事诉讼法》《民事诉讼法》《行政诉讼法》也分别对司法公开作了规定。进入信息社会之后，公权力受到前所未有的挑战，司法权也不能独善其身。司法公开是落实宪法法律原则、保障公民权利的重要路径。司法公开对促进司法公正、提升司法公信力、维护司法权威有重要的作用。同时，司法公开也是保证司法廉洁、提升司法水平的重要手段，是全面推进依法治国、加快建设法治中国的必然要求。党的十八大以来，习近平总书记高度重视人民群众对于公平正义的获得感，多次提出，在推进依法治国的伟大实践中，司法工作应当以“让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”为目标，构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制。

司法公开不是司法机关的选择性义务，而是其对社会公众和法律应尽的法定职责，是保障社会公众知情权、参与权、监督权的有效途径。司法公开不是人民法院“想公开什么就公开什么”的权力，而是宪法赋予公民的民主权利。应把司法公开作为人民法院应当依法履行的职责，努力通过推进司法公开，实现“看得见的公正”“可感受的高效”

和“能认同的权威”。^①

人民法院一直高度重视司法公开，始终把推进司法公开作为深化司法体制和工作机制改革的重要内容。党的十八届三中全会以来，人民法院加快推进司法公开工作的步伐。最高人民法院先后出台了一系列推行司法公开的规范性文件，并依托现代信息技术，拓展了司法公开的广度和深度。

2015年3月，最高人民法院第一次对外发布《中国法院的司法公开》白皮书，系统阐释了人民法院司法公开的各种举措、表现形式和预期效果。法院的职能是公正司法，普遍性是其固有特征，司法公开使规范的普遍性得以实现。公平正义是司法的终极目标，其应以看得见的方式予以实现。实践中，司法公开也是社会公约数最大、阻力最小、实践效果最好的司法改革措施之一。

一 人民法院推进司法公开的意义

（一）提升司法公信力

长期以来，司法因其专业性和秘密性颇遭诟病。在司法公开过程中，人民法院借力信息化手段建设了审判流程公开、裁判文书公开、执行信息公开、庭审公开四大平台。向当事人和公众全方位公布司法信息，有助于提升司法公信力。

公开裁判文书即晒出法官作出的裁判文书，让社会公众参与评价法院司法判决。这一方面让法官在定纷止争中更加谨慎严谨，深入推敲；另一方面也让其作出裁判前可以充分研究其他地方的同类案件，力争做到类案同判，尺度一致，维护公平正义。对于公众而言，可以从公开的裁判文书中理解法律常识，明确行为边界，预期法律风险。而且，巨大的裁判文书的数据库还为社会创新提供了重要的资源，为构建诚信社会提供了依据。

^① 公丕祥：《司法公开是法院应当履行的义务》，《法制日报》2011年3月16日第7版。

审判流程信息公开可以使案件当事人及时了解案件审判进度，掌握法院审判动态，了解案件的办理进展，判断自己的权利义务与可能面临的法律风险。

推进执行信息公开，向案件当事人尤其是申请执行人公开执行流程节点信息等，向公众公开拒不履行生效判决的当事人信息，并采取网络拍卖等方式提升拍卖环节透明度，最大限度压缩案件执行过程中法官的自由裁量权，有效规范了法官选择性执行和乱执行行为。

新开通的中国庭审公开网实现了全国四级法院的融合贯通，让正义看得见、让正义更直观。庭审直播、录播，尤其是依托微博等新媒体技术开展的庭审直播满足了广大人民群众旁听案件的需求，加快了司法公开的进程，拓展了司法公开的广度与深度。

总之，人民法院坚持以公开为常态、以不公开为例外，全方位地向诉讼当事人和社会公众公开了相应的司法信息，拉近了和人民群众的距离，受到社会各界的高度认可。这些措施也有效地提升了司法权威，提升了法院的司法公信力。

（二）保障公民权益

司法公开可以有效保障公民的知情权。知情权又称为信息权或了解权，是知悉、获取信息的自由与权利，主要是指从官方知悉、获取相关信息的权利。司法权是特定的公权力，其存在、行使和结果以保障公民利益为宗旨，故有必要让公众了解其运行程序和结果。司法公开，特别是四大司法公开平台的建设，揭开了司法的神秘面纱，从不同角度保障了公民的司法知情权。

司法公开保障了公民的诉讼权利。诉讼权利是公民参与和享有司法诉权的权利，公民有权知晓与诉讼相关的立案庭审信息、裁判文书信息、执行信息等。对当事人而言，人民法院还应通过信息技术向其及其律师公开案件的节点信息，方便其及时了解案件审判进度，掌握法院审判动态，了解案件的办理进展，判断自己的权利义务与面临的法律风险。同时，人民法院通过向社会公开失信被执行人的相关信

息，强制被执行人履行法律判决，保障胜诉当事人的权益能够最大限度地得以实现。

（三）规范司法权力

法治是治国理政的基本方式，凝聚了社会的最大共识。司法是依法治国的重要组成部分，是维护社会公平正义的最后一道防线，司法权运行的好坏是依法治国成效最直观的反映。一段时间以来，司法判决得不到执行、个别法官徇私枉法，导致司法公正受到了质疑、司法权威受到了削减。在信息化时代公权力全面开放的形势下，司法自我封闭无疑是天方夜谭，既不符合时代的要求，也违背了公正司法的宗旨。司法公开是预防司法腐败的主要制度安排。司法公开将司法流程置于公众的监督之下，将法官的职权活动暴露在阳光之下，规范司法行为，改进司法作风，使“司法潜规则”无处遁形，倒逼人民法院和法官增强司法能力。

司法公开也是保护法院和法官正常工作的有效机制。在司法活动中，常常会出现扰乱法院法庭秩序、伤害法官的行为，通过现场直播、录音录像等方式，可以保护法官的正常职业行为，还法院和法官以清白。

司法活动最大的特点是根据现有证据推定过去已经发生的案件事实，并据此寻找法律依据来分配当事人之间的权利义务。因此，司法活动既要有严格的诉讼程序、证据规则、法律逻辑来保证，同时也要让当事人和社会公众通过“看得见的公正”来实现。^①司法公开可以使法官在审理案件时更加审慎、制作裁判文书时更加认真、执行判决时更加坚决。信息技术为推动司法公开提供了技术支撑，将法官的自由裁量权关进了笼子里，最大限度地防止了司法权的滥用。

可以说司法公开在司法活动中具有非常重要的作用，有助于人民群众行使监督权，进而有效规范司法权的运行，倒逼法官提高审判能力，预防司法腐败发生。

^① 贺小荣：《裁判文书为什么要上网公开》，《人民法院报》2013年11月29日第4版。

（四）提升法官的素质和水平

司法公开可以提升法官的执业水平。立案庭审、制作裁判文书、执行工作是法官的基本业务，其涉及数百个关键节点，每一个节点既有时间的要求、有专业知识和水平的要求，也有职业道德的要求。以裁判文书为例，一份好的裁判文书，可以全面展现法官的法律素养、文字水平和价值取向，是衡量法官职业化水平的最好标尺，也是司法文明程度的集中体现。^① 推动司法公开尤其是裁判文书公开，有助于法官从其他同类裁判中汲取营养，也有助于鞭策其谨慎裁判，提升个人的审判能力。

二 人民法院司法公开的推进及特点

近年来，人民法院司法公开从理论到实践、从原则到制度实现了质的飞跃。法院推进司法公开的实践主要呈现以下几个特点。

（一）更加注重顶层设计

人民法院司法公开大致沿袭下列轨迹推进。司法公开最早表现为审判公开。审判是司法的核心内容，审判公开触及法院最根本的司法价值。1988年，中国法院就开始了审判方式改革，改革的重心之一是推动司法公开^②。这里所说的司法公开仅指审判公开。此后，审判公开贯穿司法改革的全过程，后来又延伸到司法的其他领域，如裁判文书公开、执行信息公开等。1999年之后，最高人民法院先后颁布了一系列司法文件：《关于严格执行公开审判制度的若干规定》（1999）、《关于加强人民法院审判公开工作的若干意见》（2007）、《关于司法公开的六项规定》（2009）、《关于人民法院接受新闻媒体舆论监督的若干规定》（2009）、《关于庭审活动录音、录像的若干规定》（2010）、《关于确定

^① 贺小荣：《裁判文书为什么要上网公开》，《人民法院报》2013年11月29日第4版。

^② 刘敏：《论司法公开的深化》，《政法论丛》2015年第6期。

司法公开示范法院的决定》(2010)、《关于推进司法公开三大平台建设的若干意见》(2013)、《关于人民法院在互联网公布裁判文书的规定》(2016 修订)。此外,2014 年,最高人民法院颁布了《关于人民法院执行流程公开的若干意见》《关于减刑、假释案件审理程序的规定》《关于进一步加强国家赔偿司法公开工作的若干意见》。

1999 年以来,最高人民法院还制定了四个人民法院五年改革纲要,每一个五年改革纲要都强调司法公开的作用。《人民法院第一个五年改革纲要(1999—2003)》提出,从 1999 年起至 2003 年,人民法院改革要以落实公开审判原则为主要内容。《人民法院第二个五年改革纲要(2004—2008)》提出,司法改革就是落实依法公开审判原则,采取司法公开的新措施,确定案件运转过程中相关环节的公开范围和方式,为社会全面了解法院的职能、活动提供各种渠道,提高人民法院审判工作、执行工作和其他工作的透明度。《人民法院第三个五年改革纲要(2009—2013)》提出,司法改革要加强和完善审判与执行公开制度,推进审判和执行公开制度改革,增强裁判文书的说理性,提高司法的透明度,大力推动司法民主化进程;完善庭审旁听制度,规范庭审直播和转播;完善公开听证制度;研究建立裁判文书网上发布制度和执行案件信息的网上查询制度。《人民法院第四个五年改革纲要(2014—2018)》则将构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制作为全面深化人民法院司法改革的主要任务之一,指出到 2015 年年底,形成体系完备、信息齐全、使用便捷的人民法院审判流程公开、裁判文书公开和执行信息公开三大平台,建立覆盖全面、系统科学、便民利民的司法为民机制。

最高人民法院的上述文件和其制定的人民法院五年改革纲要可谓是司法公开的顶层设计,尽管尚有待完善之处,但为全国四级法院齐心协力推进司法公开明确了目标、确定了标准、划定了范围,有效地推动了全国四级法院的司法公开工作,尤其是推动了 2013 年以来的司法公开工作,为备受诟病的法院司法工作吹来了一股清新的风。

(二) 公开范围不断扩展

司法公开最初的范围并不是十分明确,仅仅限于审判公开。随着司

法公开的推进，尽管审判公开是法院的核心信息，但是仅公开审判信息并不能满足社会的需求。于是，人民法院的司法公开逐渐从最初的审判公开，扩展到了立案、执行、庭审、听证、文书、审务公开信息的全方位公开，而且每个公开领域的范围、内容、方式、标准也逐渐细化。

（三）公开观念不断提升

司法公开的理念有一个逐渐确立的过程，从最初的不理解、拒绝，到今天的习以为常，各级法院的法官逐步树立了司法公开理念，即以公开为常态、以不公开为例外，进而在实践中努力实现了几个转变，即变被动公开为主动公开，变内部公开为外部公开，变选择性公开为全面公开，变形式公开为实质公开。在司法公开之初，一些法官对司法公开存在较强的抵触情绪，尤其是对公开法院的司法行政信息不甚理解。司法行政信息一般包括法院的组织机构信息、法院领导和法官与职务有关的信息、法院的“三公经费”信息，以及司法统计信息等，应否公开这些信息曾经很有争议。在司法公开之初，法院考虑的司法信息范围较为狭窄，认为公开司法程序过程及结果信息就是司法公开，法院的行政管理信息是内部信息，与公众无关。法官对公开自己的基本信息也甚不理解，认为这会对法官的人身安全带来一定威胁。然而，法院是国家的公权力机关之一，司法行政信息实际上是非常重要的政务信息，也是信息公开的主要内容。特别是，法官是国家的公职人员，其与职务相关的信息应该向当事人和社会公开。随着司法公开工作向纵深发展，法院和法官的观念发生了根本性的转变。根据中国社会科学院国家法治指数研究中心发布的《中国司法透明度指数报告》，法院在司法行政信息公开方面取得了长足进步，尽管个别法院在司法行政信息以及法官个人信息公开方面仍有所欠缺，但与司法公开推进之初法院的封闭状态已不可同日而语。

（四）注重借力信息手段

在信息社会，大数据、云计算、新媒体成为推动社会进步的手段，

改变了社会治理的模式、格局，对法院工作也带来了深刻的影响。与此同时，人民群众对司法公开、透明的期待更加强烈。人民法院面对移动互联网时代的挑战，充分运用网络、微博、微信等现代信息技术，推进司法公开，实现司法公开的数据化、精细化、移动化。2013年以来，最高人民法院建设了审判流程信息公开、裁判文书公开、执行信息公开三大平台。各级人民法院也利用网站、微博、微信和手机电视等新媒体和移动服务渠道努力推进司法公开。

以司法公开三大平台为例，信息化推动了审判流程公开。审判流程是司法公开的重要内容，是有效解决案件当事人因无法及时获悉案件审理进程，容易对案件审判公正性提出质疑的重要方法，也是让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义的必经途径。各级人民法院积极推进审判流程信息公开平台建设，如各高级人民法院均已建成辖区统一的审判流程信息公开平台，并与中国审判流程信息公开网对接，基本满足了当事人及其诉讼代理人查询案件信息的需求。

信息化助力裁判文书公开。最高人民法院建立全国统一的裁判文书公开平台后，全国各级人民法院的生效裁判文书陆续通过中国裁判文书网向社会公布，公众直接登录中国裁判文书网即可轻松找到所需要的裁判文书，无须再到案件审理法院查询文书。截至2016年12月31日，中国裁判文书网公开裁判文书超过2550万篇，访问量突破47.2亿人次，成为全球最大的裁判文书网。

信息化深化执行信息公开。执行公开是法院司法公开的重要内容。最高人民法院建成中国执行信息公开网，向当事人和公众公开与执行案件有关的各类信息，主动接受社会和当事人的监督。中国执行信息公开网主要公布全国法院执行案件流程信息、失信被执行人名单、被执行人信息、执行裁判文书四类执行相关信息，有效地推动了执行工作。

（五）公开形式更加多样

传统上，法院公报、法院政务网站、人民法院工作报告和审判白皮书是司法公开的主要渠道。随着司法公开的深入，各级人民法院通过

12368 诉讼服务平台、法院微博和微信、移动新闻客户端、手机 APP、手机电视、新闻发布会制度和院长信箱等方式，不断拓宽司法公开的渠道，探索立体化、全方位、一站式、互动性的司法公开服务，满足人民群众对司法公开的多元化需求。

（六）司法公开平台更加统一

司法公开平台已从分散向集中统一转变。最高人民法院建成了全国统一的中国审判流程信息公开网、中国裁判文书网、中国执行信息公开网、中国法院庭审直播网等。2016 年 9 月，中国庭审公开网上线，至此，司法公开平台由三大平台变为四大平台。各地人民法院在开展司法公开工作时，也根据司法信息的种类和公开方式，基本做到了平台整体规划和分步推进建设，分清主体框架信息与局部信息，做到关键信息尽快公开，基础性信息优先公开，并利用信息平台提高司法公开能力，创新性公开司法信息。

三 人民法院司法公开的实践及其创新

人民法院司法公开主要体现在立案庭审公开、裁判文书公开、执行信息公开以及审务信息公开等方面。以下着重从立案庭审公开、裁判文书公开、执行信息公开三个方面分析司法公开的实践及创新。

（一）立案庭审公开

立案庭审是法院司法权运作的核心程序，因此，其也是法院司法公开的关键，审判流程又是其中的重点。审判流程是人民法院从立案到审理终结归档的全过程，其由若干信息节点组成。审判流程信息公开方便人民群众参与诉讼，不仅能够保障当事人诉讼权利，也能满足人民群众的知情权要求。

人民法院以审判流程信息公开网站为核心，以手机短信、电话语音系统、微信、微博、手机 APP 等方式为辅助，自动向当事人及诉讼代