

中国法院 的 司法改革

Judicial Reform of
Chinese Courts

中华人民共和国最高人民法院

二〇一六年二月

The Supreme People's Court of The People's Republic of China
February 2016



人民法院出版社



中国法院^①的司法改革

Judicial Reform of Chinese Courts

责任编辑：范春雪 丁丽娜
封面设计：丁 鼎

ISBN 978-7-5109-1370-9



9 787510 913709 >

定价：20.00 元

中国法院

的

司法改革

Judicial Reform of Chinese Courts

图书在版编目 (CIP) 数据

中国法院的司法改革 / 最高人民法院. —北京:
人民法院出版社, 2016. 2
ISBN 978-7-5109-1370-9

I. ①中… II. ①最… III. ①司法制度—
体制改革—研究—中国 IV. ①D926

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 259152 号

中国法院的司法改革

最高人民法院

责任编辑 范春雪 丁丽娜
出版发行 人民法院出版社
地 址 北京市东城区东交民巷 27 号 (100745)
电 话 (010) 67550525 (责任编辑) 67550558 (发行部查询)
65223677 (读者服务部)
客 服 QQ 2092078039
网 址 <http://www.courtbook.com.cn>
E - mail courtpress@sohu.com
印 刷 北京瑞禾彩色印刷有限公司
经 销 新华书店

开 本 787 × 1092 毫米 1/16
字 数 90 千字
印 张 6.75
版 次 2016 年 2 月第 1 版 2016 年 2 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5109-1370-9
定 价 20.00 元

版权所有 侵权必究

目 录

前 言	1
一、中国法院制度和改革进程	2
二、确保人民法院依法独立公正行使审判权	9
三、强化人权司法保障机制	15
四、健全审判权力运行机制	18
五、推进司法公开	23
六、扩大司法民主	27
七、加强司法便民	30
八、推进法院人员正规化、专业化和职业化建设	36
九、推进法院信息化建设	41
结 语	43

Contents

Foreword	47
I. Chinese Court System and its Reform Process	49
II. Ensuring Independent and Impartial Exercise of Judicial Power Pursuant to Law	55
III. Strengthening the Judicial Protection Mechanism of Human Rights	64
IV. Improving the Functional Mechanism of Adjudicative Powers.....	70
V. Promoting Judicial Transparency	78
VI. Expanding Judicial Democracy	83
VII. Strengthening People-friendly Justice.....	87
VIII. Improving Professionalism of Court Personnel	93
IX. Enhancing the Information Technology Capacity of Courts	99
Conclusion	103

前 言

法治是治国理政的基本方式，司法是法治体系的重要基石。司法机关依据法定职权和程序，适用法律，审理案件，发挥定分止争、权利救济、制约公权等功能，确保法律有效实施，维护社会公平正义。完善司法管理体制，规范司法权力运行，有利于更好地发挥司法制度在依法治国理政中的作用，促进国家治理体系和治理能力现代化。

中国法院一直高度重视司法改革工作，通过深化司法体制和工作机制改革，不断提升司法公信，促进司法公正，建设公正高效权威的社会主义司法制度。2013年以来，中国法院在全面深化改革的大背景下，立足中国国情，紧扣时代脉搏，以让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义为目标，积极、稳妥、务实地推进司法改革，取得了阶段性成果。

一、中国法院制度和改革进程

（一）中国法院改革的制度基础

根据《中华人民共和国宪法》，人民法院是国家的审判机关。国家设立最高人民法院、地方各级人民法院和专门人民法院，依法审理民事、刑事、行政诉讼案件，开展民事、行政执行和国家赔偿等司法活动。

最高人民法院是中华人民共和国最高审判机关，负责审理全国范围内有重大影响的或者法律规定由其审理的各类案件，制定司法解释，监督和指导地方各级人民法院和专门人民法院的审判工作，并依照法律确定的职责范围管理全国法院的部分司法行政工作。最高人民法院院长由全国人民代表大会选举产生或者罢免；最高人民法院副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长、审判员由最高人民法院院长提请全国人民代表大会常务委员会任免。

地方各级人民法院包括高级人民法院、中级人民法院和基层人民法院；专门人民法院包括海事法院、知识产权法院和军事法院等。地方各级人民法院院长由地方各级人民代表大会选举和罢免，副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长和审判员由本院院长提请本级人民代表大会常务委员会任免。

上级人民法院监督和指导下级人民法院的审判工作。在诉讼活动中，人民法院依法实行审判公开、合议、回避、人民陪审员、辩护、两审终审等制度。

（二）中国法院改革的基本历程

改革开放以来，随着经济社会全面发展，民主法治不断进步，人民群众对司法的要求和期待日益增长，原有的司法体制已经不能适应形势发展的需要。早在 20 世纪 90 年代，中国法院就开始了以强化庭审功能、扩大审判公开、推进司法职业化建设为重点内容的改革历程。中国共产党第十五次全国代表大会以来，最高人民法院在法院组织体系、法官制度、诉讼程序、审判方式、执行制度、司法管理等方面，开展了一系列大规模改革，并于 1999 年、2005 年、2009 年分别发布了三个“人民法院五年改革纲要”。这三个纲要是 2013 年之前中国法院改革的基本纲领和依据。

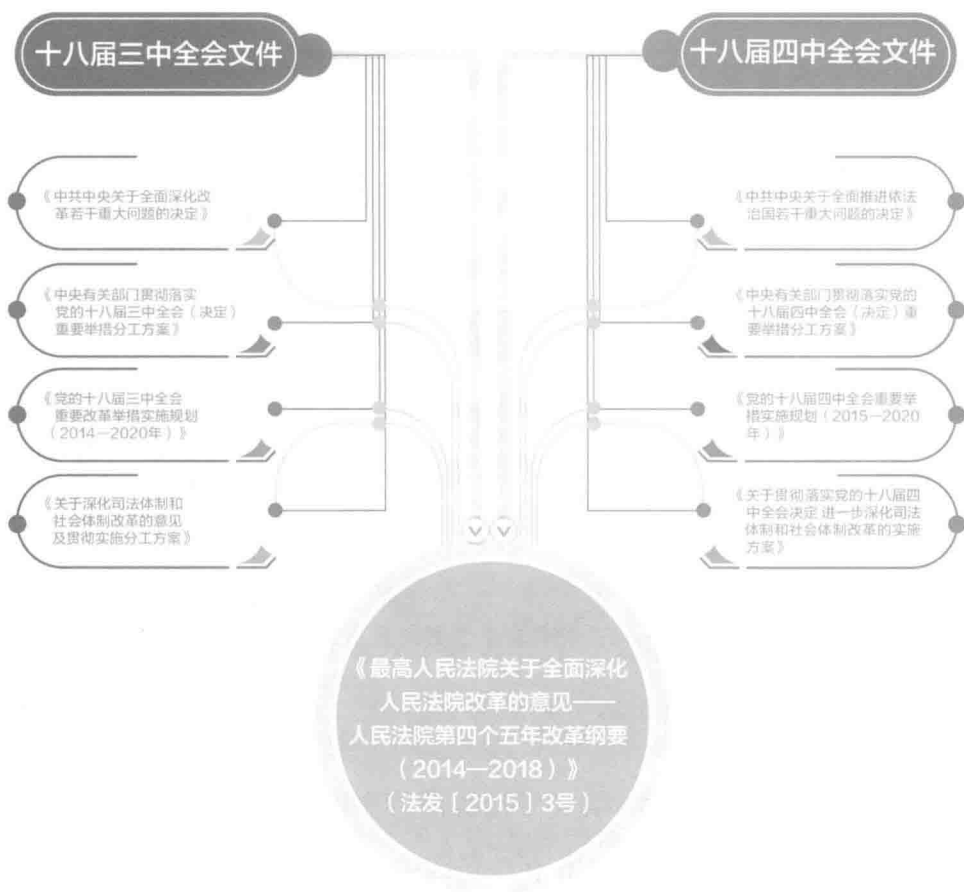


人民法院司法改革时间节点图

中国共产党十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，确定了推进法治中国建设、深化司法体制改革的重要任务。中国共产党十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，将建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家确立为全面推进依法治国的总目标，从科学立法、严格执法、公正司法、全民守法等方面提出了一系列重

大改革举措。司法改革成为中国全面深化改革的重要组成部分，被纳入国家整体发展战略。

为进一步深化人民法院各项改革，最高人民法院经过深入调研论证，广泛征求意见，研究制定了《最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见》，提出 65 项具体改革举措，并将之作为《人民法院第四个五年改革纲要（2014—2018）》，于 2015 年 2 月 4 日发布实施。



人民法院“四五改革纲要”改革依据图



人民法院“四五改革纲要”时间表和路线图

（三）中国法院改革的组织实施

在全面深化改革的大背景下，每一项改革都会对其他改革产生重要影响，每一项改革又都需要其他改革协同配合。只有注重各项改革

的相互促进、良性互动，才有可能实现整体推进、重点突破，形成推进改革的强大合力，因此，必须建立高层次、有权威的改革协调机制和工作机构。

2014年初，中国成立中央全面深化改革领导小组，负责改革的总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实。2014年1月22日至2015年底，中央全面深化改革领导小组召开了19次全体会议，其中13次涉及司法体制改革议题，审议通过27个司法体制改革文件。

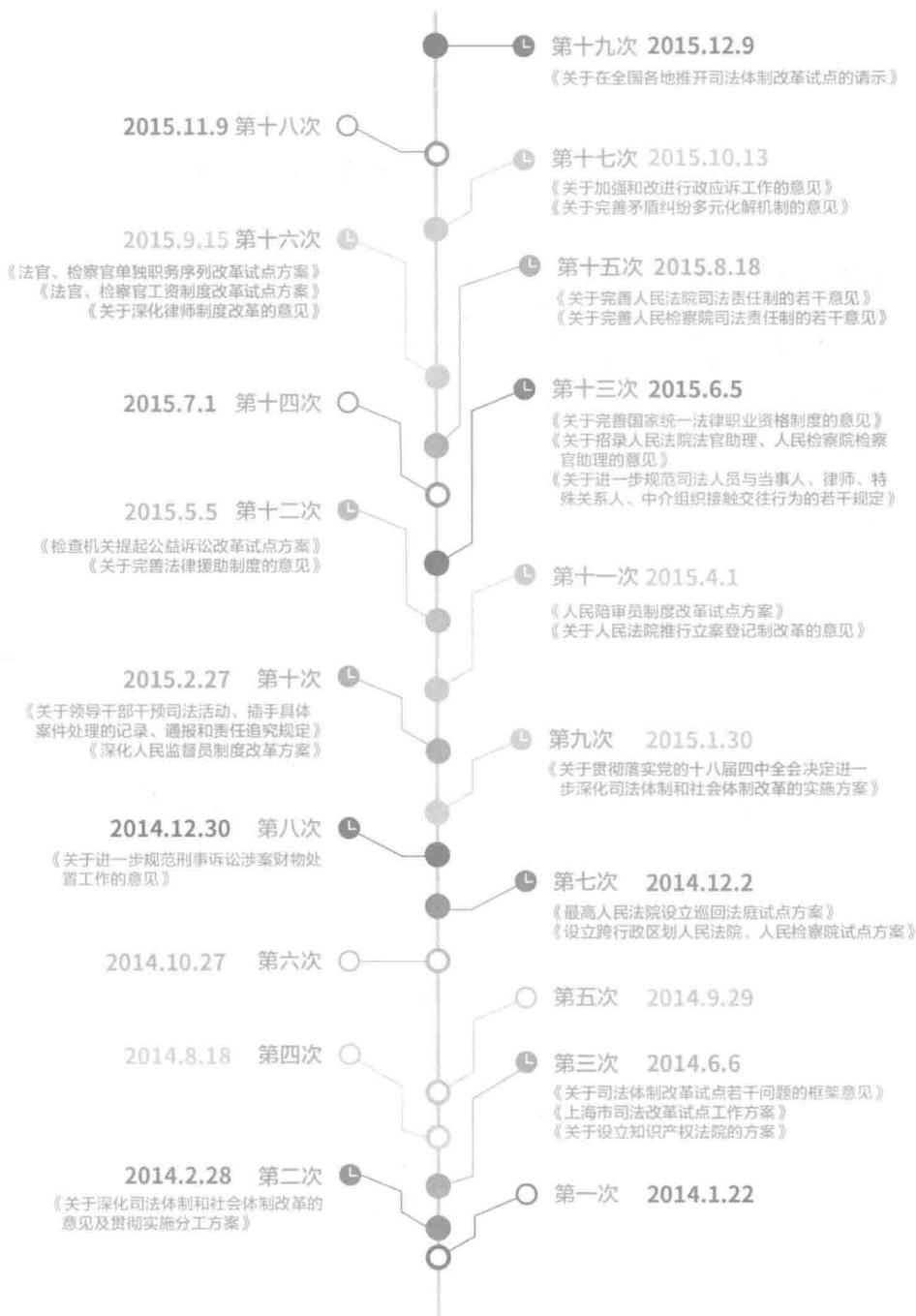
中央全面深化改革领导小组下设6个专项小组，负责研究相关领域重要改革问题，协调推动有关专项改革政策措施的制定和实施。深化司法体制改革工作由社会体制改革专项小组（中央司法体制改革领导小组）负责。

司法体制改革涉及面广、政策性强，考虑到完善司法人员分类管理、完善司法责任制、健全司法人员职业保障、推动省级以下地方法院人财物统一管理是司法体制改革的基础性措施，根据重大改革事项先行试点的原则，中国分三个批次，就上述四项措施在各省（自治区、直辖市）进行试点，为全面推进改革积累经验。目前，司法体制改革试点工作正稳步推进。

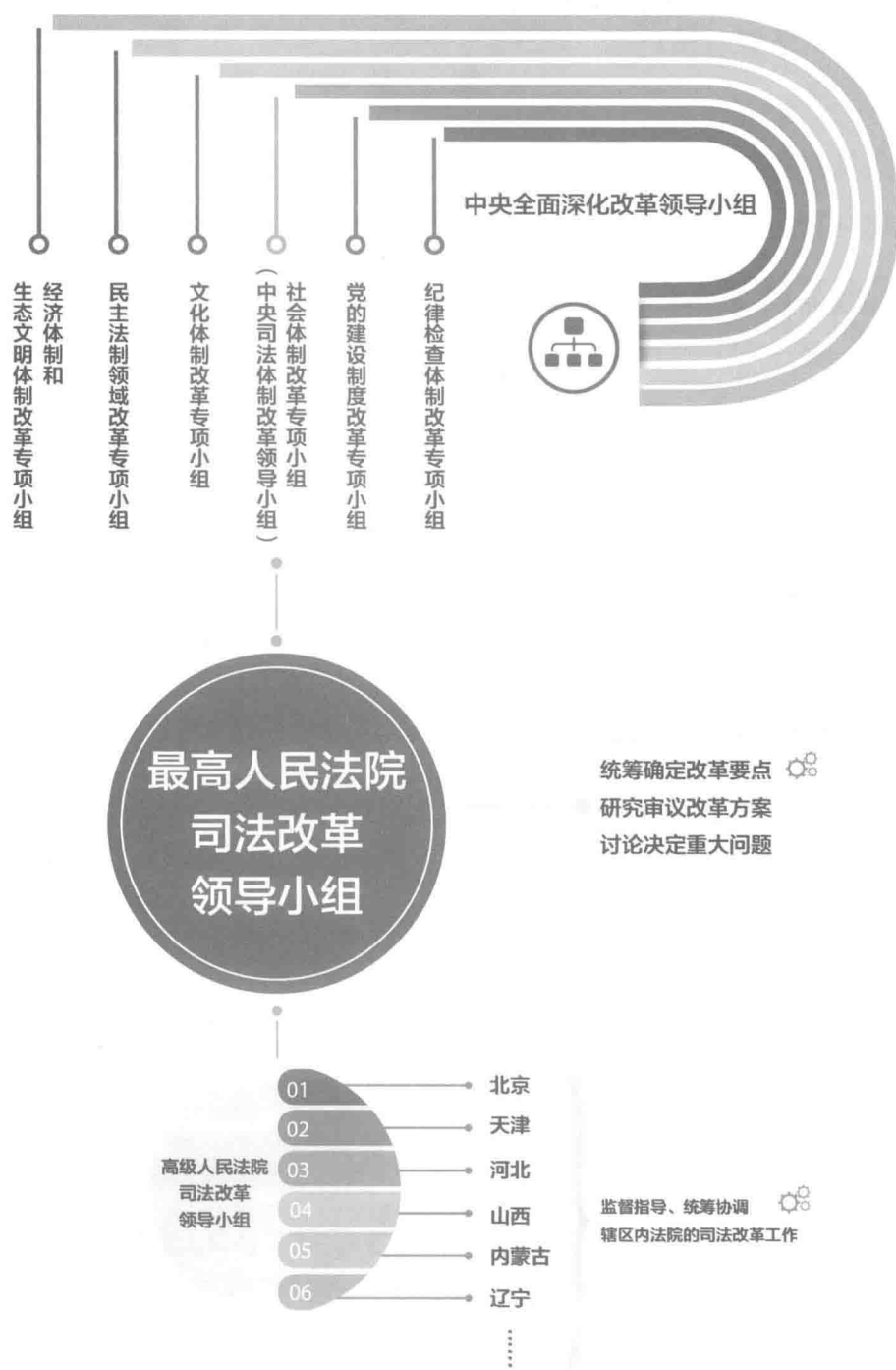
为统筹协调法院改革工作，最高人民法院成立司法改革领导小组，由首席大法官周强担任组长。最高人民法院司法改革领导小组作为人民法院司法改革的议事、协调和指导机构，不定期召开全体会议，统筹确定改革要点、研究审议改革方案、讨论决定重大问题。

各高级人民法院分别成立司法改革领导小组，监督指导、统筹协调辖区内法院的司法改革工作。各高级人民法院拟就司法改革项目开展试点的，试点方案须报最高人民法院审批同意，重大改革试点方案须经最高人民法院报中央审批同意方可实施。

中央全面深化改革领导小组全体会议



中央全面深化改革领导小组历次会议通过的
司法改革文件示意图（截至2015年12月31日）



深化司法改革组织实施体系示意图

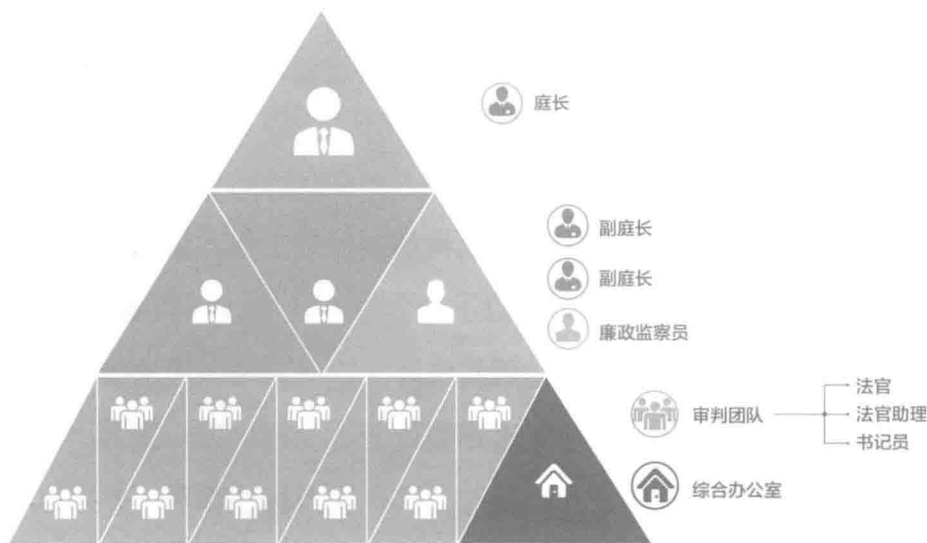
二、确保人民法院 依法独立公正行使审判权

根据中国宪法，人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。司法权是中央事权，地方法院不是地方的法院，而是国家设在地方代表国家行使审判权的司法机关。2014年以来，最高人民法院配合中央有关部门，推动司法管理体制改革，探索完善法院组织体系，建立案件干预过问记录制度，完善维护司法权威制度，推动形成信赖司法、尊重司法、支持司法的制度环境和社会氛围。

——推动省级以下地方法院人财物统一管理。改革司法管理体制的重点，是推动省级以下地方法院人财物统一管理，彰显司法权的中央事权属性。试点地区依托省级平台，以公开、透明、民主方式推进统管工作。第一，法院编制统一管理。省级以下地方法院机构编制实行由省级机构编制部门管理为主、高级人民法院协同管理的体制，市县两级机构编制部门不再承担法院机构编制管理工作。第二，法院人员统一管理。试点地区建立省级以下地方法院法官统一由省级提名、管理并按法定程序任免的机制。预备法官人选由高级人民法院统一招录，初任法官人选由省一级法官遴选委员会在专业上进行把关，统一由省级提名并按法定程序任免。第三，法院经费统一管理。省级以下地方法院所需经费，由中央和省级列入预算予以全额保障。省级财政部门管理省级以下地方法院经费，省、市、县三级法院均为省级政府财政部门的一级预算单位，向省级政府财政部门编报预算，预算资金

通过国库集中支付系统拨付。

——最高人民法院设立巡回法庭。为维护国家法制统一，最高人民法院于2015年1月在广东省深圳市设立第一巡回法庭、在辽宁省沈阳市设立第二巡回法庭，分别管辖广东、广西、海南3省（自治区）和辽宁、吉林、黑龙江3省重大行政案件和跨行政区划民商事案件，实现最高人民法院审判重心下移、方便群众诉讼、就地解决纠纷。最高人民法院巡回法庭是最高人民法院派驻地方的常设审判机构，作出的判决、裁定、决定，就是最高人民法院的判决、裁定、决定。两个巡回法庭率先实行主审法官和合议庭办案责任制，深入推进巡回审判制度，实行法官以案释法制度，成为人民法院司法改革的“试验田”和“排头兵”。截至2015年12月31日，最高人民法院第一、第二巡回法庭共收案1774件，结案1653件，审限内结案率为100%。



最高人民法院巡回法庭组织架构示意图

——设立跨行政区划人民法院。针对跨行政区划案件容易受地方因素影响等问题，经全国人民代表大会常务委员会批准，北京市第四中级人民法院、上海市第三中级人民法院于2014年12月在北京、上海分别设立，作为跨行政区划人民法院试点。两个法院负责审理跨地区的行政诉讼案件、重大民商事案件、重大环境资源保护案件、重大食品药品安全案件和部分重大刑事案件，确保涉及地方利益的案件得到公正处理，探索建立普通案件在行政区划法院审理、特殊案件在跨行政区划法院审理的新型诉讼格局。截至2015年12月31日，北京市第四中级人民法院共收案1893件，结案1799件；上海市第三中级人民法院共收案1370件，结案1162件。

——设立知识产权法院。为进一步强化知识产权司法保护，统一知识产权案件裁判标准，根据全国人民代表大会常务委员会的决定，2014年11月至12月，北京、广州、上海知识产权法院先后挂牌成立。最高人民法院发布司法解释，确定知识产权法院案件管辖范围，并就知识产权法院法官选任工作、知识产权法院技术调查官参与诉讼活动提出指导意见。截至2015年12月31日，北京、上海、广州三个知识产权法院共受理各类知识产权案件1.4万余件。知识产权法院通过集中审理典型案件、发布典型案例、召开新闻发布会等方式，树立了中国特色知识产权司法保护的新形象。

——探索行政案件跨行政区划集中管辖。为切实解决行政诉讼立案难、审理难、执行难等突出问题，最高人民法院发布关于人民法院跨行政区域集中管辖行政案件的指导意见，授权高级人民法院根据审判工作的实际情况，确定若干人民法院跨行政区域管辖行政案件。福建省高级人民法院以统一指定方式，将部分一审行政案件交给原管辖法院之外的基层人民法院或者中级人民法院管辖，通过依法公正审理各类行政诉讼案件，消除了群众对“官官相护”的顾虑。