

中国审判监督改革研究

——全国法院审判监督改革获奖论文选

主 编	沈德咏	曹建明	
编 委	纪 敏	石登盈	曹三明
	黄尔梅	宫 鸣	
执行编辑	张新民	于 雷	



A1020741

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国审判监督改革研究——全国法院审判监督改革获奖论文选/沈德咏、曹建明主编. —北京: 人民法院出版社, 2002.6
ISBN 7-80161-331-7

I. 中… II. ①沈…②曹… III. 审判—司法监督—体制改革—中国—文集 IV. D926.34-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 033500 号

中国审判监督改革研究

——全国法院审判监督改革获奖论文选

主编 沈德咏 曹建明

责任编辑 辛秋玲

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京东交民巷 27 号 (100745)

电 话 64813516 (出版部)

64813540 64813518 64813514 (发行部)

E - mail courtpress@sohu.com

印 刷 北京人卫印刷厂

经 销 新华书店

开 本 850×1168 毫米 1/32

字 数 331 千字

印 张 14.125

版 次 2002 年 6 月第 1 版 2002 年 6 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-80161-331-7/D·331

定 价 28.00 元

版权所有 侵权必究

(如有缺页、倒装, 请与出版社联系调换)

出版说明

人类崇尚正义，崇尚法治。为了捍卫正义，实践法治，人类创造了司法作为正义和法治的理性防线。我国素以对正义和法治的崇尚为著，司法无时不以对正义和法治的捍卫为己任。审判监督制度作为司法正义的最后一道防线，在我国目前的司法状况下，被人们寄予了太多的期望。然而，莫基于计划经济体制与国家职权主义司法理念之上的我国现行审判监督制度，因其内在缺陷和外在不足，未能尽如人愿，亦难以完全适应市场经济的要求和我国社会进步的需要。为此，最高人民法院进行过种种不懈的努力，特别是最高人民法院成立审判监督庭以来，以实现公正与效率为目标，对现行审判监督制度进行了全面理论探索和实务研讨。这次在全国法院系统组织审判监督制度改革研究论文评选活动，意在从理论上取得突破并为正在进行中的我国审判监督制度的改革提供理论的依据和支持。

本书所选论文是在各高级人民法院提交的论文中精选出来的。作者有从事审判监督工作多年的资深法官，也有理论功底深厚、勤于钻研探索的中青年法官，还有从事审判监督管理的领导。他们或是从理论反思或是从经验总结的角度对我国审判监督制度改革提出了很好的建议。尽管有些提法与我国现行制度有一定距离，有些观点尚待进一步斟酌和论证，但这种积极探索的勇气和精神是非常可嘉的，充分表达了我国法官对实践法治的责任

意识和对司法公正的执著追求。鉴于这些探索和思考对我国审判监督制度的改革是极有助益的，我们将这些论文汇编成书，以飨读者，同时也希望藉此广泛听取社会各界的意见。由于篇幅所限，本书仅选编了荣获“全国法院审判监督改革论文评选”一、二、三等奖的 30 篇论文，对获优秀奖的 40 篇论文，我们将论文题目及作者姓名附录于书后。

本书不仅适于从事审判监督的法官阅读，对从事其他部门法审判业务的法官也有借鉴意义。此外，本书对律师、从事教学和法学研究的人员也有一定参考价值。

编者

2002 年 5 月

审判监督工作改革若干问题 (代序)

最高人民法院副院长 沈德咏

一、关于公正与效率

在 2001 年初召开的全国高级法院院长会议上，确立了 21 世纪人民法院的工作主题——公正与效率。在世纪之交提出这个工作主题，具有非常重要的意义。肖扬院长一再强调司法公正是审判工作的生命线，是人民法院工作永恒的主题。但什么是司法公正，如何实现司法公正，其基本内涵、基本要求是什么，并不为多数人所了解，相反社会上还存在不少的疑问和误解。这些问题同我国司法改革的价值取向密切相关，尤其同人民法院审判监督工作改革密切相关。

关于公正问题。司法公正与通常所讲的社会公正是不一样的。司法公正与立法公正相关，都体现了社会正义。究竟什么是社会正义，古今中外可以说是众说纷纭，没有统一的标准，但有一种说法大家比较认同，即社会正义就是各得其所。各得其所在立法上体现的是分配正义，大到国家权力的配置，小到公民、法人、社会团体的权利和利益的分配。分配正义不是一成不变的，一是立法本身是随着社会政治、经济状况的发展而不断发展的；二是立法上处于静态中的分配正义转化为在社会生活中的现实权

益时，会受到来自方方面面的冲击，从而形成各种纠纷，这就需要司法予以保护和调整。因此，各得其所体现在司法上，就是一种矫正正义。矫正正义蕴含着复杂、丰富的内涵，受多种因素的制约。首先，从程序上讲，通过司法矫正正义时，必须服从一套完整的处理纠纷的法律程序。司法程序与一般的纠纷处理程序是不一样的，司法程序对诉讼时效、举证期限等都有限制，刑事诉讼对追诉期限也有限制。其次，从实体上讲，司法在纠正失去均衡的社会正义、分配正义时，并不是通常意义上的欠债还钱、杀人偿命的简单推理。司法公正所体现的矫正正义应以法律意义上的事实、证据为依据。司法公正从程序到实体受到多方面的制约，所以，不能把一般的公正观念完全移植、照搬到司法公正之中。司法公正所追求的真实是法律真实而不是客观真实。大陆法系国家所追求的实质真实，也不等于客观真实，实质真实是以法律真实为基础的。英美法系追求程序正义，对法律纠纷的处理只要符合正当程序就推定事实是真实的、结果是公正的。

法律上讲的真实，是从现有的证据推理而来的。即使我们讲证据客观真实，也是从证明的角度来说的。司法上的任何事实都是时过境迁的，法律真实并不是、也不可能完全再现客观真实。况且认定法律真实依赖于证据，而证据本身又受到一系列证据规则的制约。因此，司法活动只能追求法律上的真实，司法裁判的这种特殊性决定了对其结果正确与否只能讲相对性，而不能讲绝对性。

在法律适用方面，不同的法官可能会有很大不同。法律适用不是机械地套用法律条款，而是一个主观见之于客观的过程，是将法律的原则规定运用于具体的个案的过程。法官个人的理论基础、社会阅历、司法经验，以及对法律规范的不同理解，甚至小到对一个文字的不同理解，都可能会造成对法律事实作出不同的裁判。因此，法律适用的规律也决定了司法公正只能具有相对

性，如果强求司法公正的绝对性，是不符合司法工作规律的，结果只能是缘木求鱼，南辕北辙。

作为社会的每一个个体，在评价司法公正时，往往都有自己的个性化的公正标准。从自己的角度出发，都认为自己的观点是正确的，而不考虑司法的规律性和特殊性，仅立足于自身的角度认为案件处理不对，进而再推理为裁判不公，甚至推导出司法腐败。如果用这样的逻辑来认识问题，来评价和理解司法公正，那么司法公正永远也不可能实现。

在司法公正问题上，我们还有许多工作要做。首要的是解决认识上的模糊、混乱状态，理清思路，走出误区。同时注重舆论宣传，逐步清除社会上关于司法公正的误解。

关于效率问题。一般地说，司法公正应包含司法效率的内容。程序正义观念最主要的内容就是效益原则。现代司法理念上的效益有两层意思：一是以最快的速度实现司法公正；二是以最低的成本实现司法公正。讲效益，其含义更完整、更全面，但现在更多的是讲效率。效率问题首先是速度问题，但也与诉讼成本的支出密切相关，速度迟缓、久拖不决，势必增加诉讼成本支出。当然，司法活动是要受到法定程序的限制的，所以，一个诉讼案件的处理，只要符合法定程序就是高效益，依照法定程序，在规定的期限内尽快审理和执行，当然最好，但并不是越快越好。

在法院工作主题中突出效率问题，我认为有四个方面的特殊意义：

一是社会各界对办案效率特别关注。平心而论，与外国相比，我国的诉讼效率并不低，问题是我国三大诉讼法规定了极为严格而相对较短的审理和执行期限，而实践中因种种原因，超审限和执行期限、少数案件久拖不决的问题是客观存在的。对此，群众有反映是可以理解的，应该引起我们高度重视。去年，我们

通过集中清理积案，较好地解决了案件超审限的问题，得到了社会各界的肯定，取得了较好的社会效果。

二是体现了时代的要求。21 世纪是一个信息化、数字化时代，高速度、快节奏的时代特点必然要反映到司法工作中来。从上个世纪 80 年代开始的司法改革，包括国外的司法改革，主要是程序上的改革，重要目标之一是要追求司法高效率。在美国，通过辩诉交易解决了绝大部分案件，我们应认真研究其科学性。人民法院下一步审判方式改革的重点就是要进一步简化诉讼程序，包括扩大简易程序的适用范围。

三是体现程序的独立价值。在司法改革中，程序正义的独立价值越来越受到重视。诉讼效率主要是由程序法调整的，当事人对裁判的认可在很大程度上是在诉讼过程中形成的。

四是体现了诉讼经济的原则。诉讼经济原则与诉讼效率原则是相辅相成的，这两项原则对于现代司法改革的走向、制度设计、目标模式以及目标的实现等，都具有指导意义。如何在法律规定的范围内、在诉讼期限内，以最快的速度、最小的成本支出来实现司法公正，是我们应切实加以研究解决的问题。这个问题牵涉到整个司法资源科学配置问题。司法资源是有限的，应当力求节约。如果诉讼制度不合理，程序繁琐，加上工作拖拉，打官司旷日费时，不仅给当事人造成讼累，增加其负担，同时国家投入的诉讼成本也会增加，是得不偿失的。

二、现行申诉和再审制度的弊端

现行申诉、再审制度的主要特点是无限申诉、无限再审。归纳起来主要是五个无限，即主体无限、时间无限、次数无限、审级无限、理由或条件无限。这种申诉、再审制度既不利于维护司法公正，也不利于提高司法效率，在世界上也是绝无仅有的。我国的立法虽属大陆法模式，但大陆法系国家的再审制度也不是无

限的。英美法根本就没有像样的申诉、再审制度。

我国现行申诉、再审制度主要有以下弊端：

导致诉讼秩序混乱。再审制度的设计对申诉和申请再审权的行使有误导作用。存在如此庞大的申诉、上访群体，一方面与我们的审判水平不高、少数案件裁判不公有关系，但不能否认与制度设计也有很大关系。现行制度总是让当事人存有希望，而只要有一线希望，他就要不断申诉。一审、二审、再审，一直到最高法院讨说法。对最高法院不相信，还可以到全国人大、党中央讨说法。这种无限申诉、再审制度是否符合司法的规律性、特殊性，是否具有科学性，是值得研究的。两审终审制是法律明文规定的，但无限申诉和无限再审制度的存在使得终审不终，两审终审制形同虚设。根据全心全意为人民服务的宗旨，对宪法规定的公民的申诉、控告权利也要予以保护。现实情况是，一方面，我们的诸多做法事实上在鼓励当事人上访、申诉；另一方面又利用各种方式和措施控制上访、申诉，这种非理性的制度设计使我们陷入了一个无所适从的怪圈。现代司法理念认为，只要程序公正，裁判结果就被推定是正确的。有新的证据并不一定能引起再审，除非该新证据能推翻原判决，除非能证明原定案证据是伪证。只要原裁判是依据当时的事实、证据和法律作出的，就应该认为是正确的裁判，因为法官不是先知先觉的圣人。

司法资源的巨大浪费。在司法实践中，有的案件历时十几年，有的案件先后判决、裁定多达十几次，这不仅在程序上对两审终审、证据时效、审限制度等是一种自我否定，而且在实体上也使得相关案件是非难分，无法下判。这种做法不仅造成当事人的讼累，也耗费了法院大量的人力、物力、时间、精力。利用有限的审判资源进行不必要的重复劳动，无论从哪个方面讲都是得不偿失的。

终审裁判的稳定性受到影响。终审裁判后，纠纷各方的权益

关系因终审裁判而确定，并进入到社会经济活动的运行之中。但不断地申诉、不断地再审使已经确定下来的法律关系仍处于不稳定状态。胜诉方不放心、败诉方不甘心，法律所调整的社会政治关系、经济关系、身份关系等都处于悬置状态，终审裁判的稳定性受到严重的威胁。

终审裁判的既判力受到挑战。既判力的概念比较复杂，但简单理解“既判”，即法律对纠纷已经判决、已经了断。既判力规则是司法裁判终局性原则最核心的体现，它与诉讼中所涉及的“一事不再理”原则、诉讼请求范围规则、法律争议排除规则是密切相关的。所以，既判力不仅体现对本案所涉的权益关系已作了裁判，而且对相关的人、相关的权益关系也作了了断。一个终审判决，在一般情况下是不能改动的。如不断地变动，就会造成牵一发而动全身的不良后果，对社会的政治、经济和生活秩序带来极大的负面影响。

造成对司法公正的错误评判。现在法院裁判不公备受指责，其实裁判公正并没有绝对的客观标准，很难界定。虽然启动再审的法定条件、抗诉的法定条件均是“确有错误”，但不能认为只要再审改判了，原判决就是错误的、不公正的，不能一概而论。应建立一套完整、科学的评价体系，不是谁都有权任意对法院的裁判进行评判，更不能随便得出司法不公的结论。有些地方实行错案追究制，其实“错案”的概念是不能随意使用的，最高法院只是提出对违法审判才予以追究。这种对司法公正的错误评价与我们的申诉、再审制度设计有关，与“实事求是、有错必纠”的指导思想有关。外国的司法理念是，一个案件经过一审、二审、三审，只要程序是公正的，就推定裁判结果是正确的，老百姓也相信它是正确的。在大陆法系国家，只有事后出现了有利于被告人的、而且是涉及罪与非罪的证据，才可能启动再审程序，那只被视为一种例外和补救。而在我国，制度设计就是自我否定的。

根据我们的申诉和再审制度，似乎终审裁判都是不可信的，而且对申诉和再审几乎不加任何限制。在这种制度之下，司法的公信力从何而来？一种评价体系或者制度应具有科学性，必须要尊重评价对象的规律性、特殊性，否则依据什么标准来进行评价？评价结果是否公平可信？现在只要案件出现一点错误，哪怕是程序甚至文书上的瑕疵，都等同于司法不公，而司法不公又等同于司法腐败。并不是发生在法院工作人员身上的任何违法违纪行为都可以被套上司法不公、司法腐败的帽子。对司法腐败必须严格加以界定，它必须是与司法权的行使紧密相关，是利用司法权搞权钱交易、以权谋私。否则，标准混乱，评价不严肃，最终损害司法权威。

严重损害了司法机关的形象和权威。司法权与行政权不同。司法权不是管理权，不是领导与被领导、命令与服从的关系。司法奉行不告不理的原则，具有消极、被动的特性，当事人负有举证责任，法官始终处于居中裁判的地位，法官依据当事人提供的事实和证据作出裁判。按理说，在整个国家机构中，法院处理纠纷的程序是最严密、最完善、最科学、最公开的，但依此程序作出的裁判却被有些人认为是最错误、最不公平、最受到质疑的。任何一个部门、任何一项工作都不能做到绝对正确，不能以发生在个别法院、个别法官身上的个别错误为由，而随便给整个法院系统扣上司法不公或者司法腐败的帽子。应当看到，无限申诉、再审制度的设计，不断地自我否定，不仅动摇了当事人的信心，也动摇了审判机关的信心。

三、关于维护司法终审权

基于司法工作的规律性与特殊性，以及两审终审的程序设计，维护司法终审权十分重要。无司法终审权，就不可能保证司法公正，更不可能树立司法权威。最高法院的裁判都可任意申

诉，其权威性如何体现？我国现阶段的司法权威，从历史上看，已降到了最低点，到了非常危险的地步。在法治条件下，否定了司法终审权，国家和人民都将为此付出巨大的代价。因此，必须强调维护终审裁判的权威性和司法终审权，并最终确立终审裁判必须得到执行的观念。只有这样，司法权威才能树立起来。

我国加入 WTO 后，国际社会更加关注我国的司法终审权。国外的司法观念是，可以接受败诉的结果，但不能久拖不决，不能反复折腾，有时候这比败诉更为可怕。久拖不决、反复折腾使经济贸易关系长期处于不稳定状态，生产经营无法继续，所造成的直接、间接损失对当事人来说是难以承受的。

如何克服上述弊端？惟一出路就是改革。肖扬院长再三强调，法院工作的发展，希望在于改革，出路在于改革。通过调查研究，探索、启动申诉、再审工作的改革已时不我待、势在必行。肖扬院长讲：“实现司法公正，提高司法效率，必须不断深化人民法院改革。这是解决一切问题的根本出路”。我们研究、探索审判监督改革的有关问题，目的是在确保司法公正的前提下，维护司法终审权。我们应做好充分的思想准备、理论准备，以积极的态度投入到审判监督改革的工作中去。

四、审判监督改革的目标

申诉、再审改革的目标是：根据司法工作的特殊性和规律性，通过改革、规范申诉和再审制度，有效地克服诉讼秩序混乱和司法资源浪费的问题，根据“精审监”的原则，建立有中国特色的申诉、再审制度，通过纠正确有错误的裁判，维护司法终审权，实现司法公正，树立司法权威。

再审改判的标准是确有错误，但对什么是确有错误，应严格界定。大陆法系有的国家对刑事案件再审标准只界定为罪与非罪，此罪与彼罪、量刑的轻重均被排除在外。我们对现行法律规

定的再审标准可以展开讨论。民商法中的确有错误就更难界定了。过去的司法理念主要强调有错必纠，现在则强调要在确保司法公正的前提下维护司法终审权，两者兼顾，不能偏废。

在具体方法上，审判监督并不仅仅是事后纠正。上海法院审判监督工作的开展既有事前的预防，也有事后的纠正，将宏观审判监督的职能赋予了审监庭。因此，渠道可以多种多样，但目标只有一个——维护司法公正。

五、审判监督改革的目标模式

为实现改革的目标，就应对改革的目标模式进行探索。改革的目标是维护司法公正，通过什么途径实现不强求统一，但最低标准是要通过改革，将无限申诉变为有限申诉，将无限再审变为有限再审。我们的两审终审制加上再审实质上已超过了国外的三审制，且国外的第三审只是法律审，而我国的二审、再审都既是事实审，又是法律审，是对案件进行全面审查。我认为，再审改革最关键的是对申诉和改判的理由要有限制，具体涉及到事实和证据问题，证据成为改革的核心，证据效力又是其中最核心的内容。只要现有的证据不能证明原判决依据的证据是伪证，不能证明依据原证据作出的原裁判是错误的，再审提供的所谓新证据恐怕就不能作为再审改判的依据。

审判方式改革的深化，包括简化程序和证据制度改革。申诉、再审的时间、次数、审级、主体等，都属于程序制度调整的范围。证据具有特殊性，它与事实密切相关。证据制度改革包括证据开示、庭前证据交换、举证责任、质证规则及证据运用规则等。在证据开示、证据交换及一、二审时故意隐瞒证据，而在再审中提供的，该证据不应具有证据效力。改革取得的成果，有些可以作为审判经验加以总结，有些可以变为司法解释，有些可以通过立法上升为法律规范，但更多的是要走司法解释的路。

六、审判监督改革的基本任务

审判监督改革是司法改革中难度最大但意义也最大的工作，任务十分艰巨。概括起来，主要有三项任务：

解放思想、转变观念是关键。审判监督改革能否启动，能否健康、顺利进行，思想的解放、观念的转变起决定性作用。观念的转变涉及整个指导思想调整。要放弃不符合司法规律性、特殊性的思想观念和指导思想，树立现代司法理念和指导思想。我们要修正长期被奉为审判工作指导思想的实事求是、有错必纠原则。实事求是、有错必纠是一项体现唯物辩证法的好原则，但它与司法工作的特殊性和规律性并不完全相融。现代司法奉行证据裁判主义，没有证据一切都无从谈起，而证据本身又有法定要求，证明力要受到证据能力的约束。从程序上讲，司法裁判还要受到举证时效、审理期限及两审终审的制约。所以，任何裁判结果从实体上讲都只能做到相对正确，而不可能追求绝对正确。因此，在一般情况下，不能简单套用“有错必纠”原则而轻易启动作为特殊救济程序的再审程序。再审程序适用不当，不仅无助于司法公正的实现，而且必将严重损害司法终审权和司法权威。

理论创建是基础。审判监督改革必须与理论的创建、创新同步进行，改革若无充分的理论支持是行不通的。没有相应的理论作基础，改革一旦遇到阻力，就难以使人信服；遇到疑问，也难以自圆其说。

制度创新是保证。我们要通过审判监督改革，建立一个符合现代司法理念、具有中国特色的审判监督机制。如果不创立新的制度替代旧的制度，改革便没有载体。不建立一套行之有效的制度，改革的成果也就无法巩固，也很难得到深化。因此，改革的落脚点就是制度的创新。

七、要正确处理好审判监督改革的几个关系

要处理好保护申诉权与规范申诉权的关系。保护申诉权的正确行使与规范申诉权的行使、防止申诉权被滥用是辩证统一的关系。申诉权被滥用的情况是客观存在的，也正是因为规范不够、没有限制，才导致滥用申诉权。任何权利都不可能是无限行使的，权利义务相统一是马克思主义法学理论的基本观点之一。现在当事人的申诉权利可以说几乎是无限制的，也不需要承担什么义务，这就带来很多问题。所以，要通过改革对当事人的申诉权进行必要的限制，防止这项权利被滥用，防止滥用后所带来的一系列的负面效应和弊端。从国外的立法和司法实践看，申诉权的行使是受到严格限制的，比如申诉理由不成立要承担启动整个再审程序的费用等。

要处理好纠正错误裁判和维护司法终审权的关系。这也是辩证统一的关系，只要审判监督制度存在，其第一职能、功能、作用就是纠正错误的裁判，这是不可能改变的。但过去只讲纠正错误裁判，现在既要讲纠正错误裁判，也要讲维护司法终审权。纠正错误裁判功能的发挥不是改判的案件越多越好，一般的瑕疵不要改，可改可不改的案件也不要轻易改判，这类案件可以通过其他方法进行补救。要通过改革来规范改或不改的标准。现在的再审立案标准、再审改判标准，严格说来是主观意志大于客观标准。下一步我们要对再审立案标准、改判标准进一步规范、完善，进一步具体化，使之具有可操作性，要在全中国形成一个统一标准。这就是我们说的通过改革求完善、求发展。

要处理好进行审判监督改革和加强审判监督工作的关系。我们提出审判监督改革，不是要削弱，更不是要取消审判监督工作。从最高法院来讲，提出审判监督改革和在机构改革中成立审判监督庭几乎是同步进行的。如果我们最初的动机是想通过改革

来削弱、取消审判监督，又为什么要求统一审判监督工作的领导、建立审判监督庭呢？最高法院和肖扬院长非常重视审判监督工作，最高法院成立审判监督庭的目的，就是要加强审判监督工作，因为审判监督是确保司法公正的最后一个环节。我们要在加强审判监督工作的同时，进行审判监督改革。审判监督工作好的传统、作风、经验，在当前和今后的司法实践中还要进一步坚持并发扬光大。审判监督改革必须有利于加强审判监督工作，树立审判监督权威。要在加强审判监督的同时进行审判监督改革，还要通过审判监督改革来加强审判监督工作。如何通过改革来加强审判监督工作，这是一个需要我们认真探讨、研究并在实践中加以解决的问题。不能说一讲改革就必然会削弱审判监督工作，当然能否通过改革加强审判监督工作，要看改革的方法如何、效果如何。我认为，只要改革的指导思想明确、方法对头、措施得力、工作稳妥，其结果应当是有利于加强审判监督工作，而不是削弱。如果改革本身有问题，不科学、不严谨或者不符合审判监督工作的特点，也可能会导致削弱审判监督工作的结果。

要正确处理好得与失的关系。既然是改革，就必然要有所坚持，有所放弃；有所破，有所立；有所得，有所失。不合时宜的，不符合审判监督工作规律性、特殊性的做法，就应当放弃、破除；传统的思想观念、工作方法，要进行更新、改进。审判监督庭过去的工作定位、职能也要重新设计，有所调整。审判监督庭的职能、任务在改革调整后也必然是有所失，有所得。审判监督庭在改革后最终要如何定位？具有哪些职能？承担怎样的工作任务？只能在改革后得出结论，而不是在改革前。现在我们无法说审判监督庭的将来怎样，许多问题要靠大家共同研究、探索和总结。但是在认识上我们要看到这一点，否则怎么叫改革？如果一成不变，或者只有得没有失，那都不是改革。

全国各级法院从事审判监督工作的同志一定要站得高，看得