

审判权力 运行机制改革研究

以完善审判权力结构为思路的
理论分析与制度构建

万国营等◎著

人民法院出版社

审判权力 运行机制改革研究

以完善审判权力结构为思路的
理论分析与制度构建

万国营等◎著

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

审判权力运行机制改革研究：以完善审判权力结构为思路的理论
分析与制度构建 / 万国营等著. —北京：人民法院出版社，2018. 10
ISBN 978 - 7 - 5109 - 2195 - 7

I. ①审… II. ①万… III. ①审判—司法制度—体制改革—研究—中国
IV. ①D925. 04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 142546 号

审判权力运行机制改革研究：
以完善审判权力结构为思路的理论分析与制度构建
万国营等 著

策划编辑：韦钦平 责任编辑：李安尼、周利航 执行编辑：张 怡
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) 67550579 (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：保定市中画美凯印刷有限公司

经 销：新华书店

开 本：787 × 1092 毫米 1/16

字 数：216 千字

印 张：15.25

版 次：2018 年 10 月第 1 版 2018 年 10 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978 - 7 - 5109 - 2195 - 7

定 价：48.00 元

版权所有 侵权必究

《审判权力运行机制改革研究》
作者名单

万国营

郭毅敏 肖宏开

袁银平	王德军	胡曲云	王惠奕
霍雨	翟墨	范志勇	周建康
叶艳	黄超荣	张明军	田娟

前 言

长期以来，我国法院审判权运行机制行政化倾向突出，具体表现在裁判定案机制的“多层级、多主体、复合型的行政化”，案件裁判的层级审批不仅损害程序公正和审判独立，还导致权责不明，影响审判效能，制约审判能力提升。“行政化”问题的产生由来已久。其原因一方面可归结为体制因素，主要是高度层级化的紧密型组织体系，行政主导的职权结构，纵向监督的高度控权模式，集中统一的管理模式，高度科层化的法官管理体制。另一方面可归结为观念因素，重实体轻程序的实质正义观念，法律工具主义，集中统一治理理念，都是行政化问题产生的土壤。

随着对审判工作规律的认识不断深化，围绕审判权力运行机制去“行政化”的改革也渐次展开。最高人民法院前三个“五年改革纲要”期间，着眼还权于合议庭，力图在审判组织独立审判和管理监督之间寻找新的平衡，开始由工作机制、管理机制深入到职权配置层面，并开创性地提出了审判权与审判管理权的二元权力结构理论。党的十八大以来，各地法院在中央统一部署下，在最高人民法院指导下，先后就审判组织模式、司法责任制、审判监督管理模式、审判委员会制度、法院管理体制等进行了一系列探索创新。从实践情况看，这些阶段的改革取得了一定成效和经验，但也暴露出一些问题，如以主审法官为核心的合议庭独立办案制权责利平衡机制存在缺陷，审判的组织、管理层级结构难以打破，院、庭长管理监督职权存在异化，对审判职权结构、职权运行的内在规律把握不够，亟待通过系统全面的审判权力运行机制改革来进一步解决。

在此背景下，深圳市中级人民法院承担了最高人民法院 2014 年度审判理论重大课题，从完善审判权力结构的理论基础和制度构建上，对审判权力运行机制改革进行了全面系统的研究。

理论是实践的先导。深圳中院从权力结构理论上厘清审判权的内涵，基于管理与监督的不同内涵、运行要求和权能价值，创造性地提出了审判权是核心，审判管理权和审判监督权是保障的“一体两翼”三元权力结构理论。以这一理论为指导，深圳中院结合本地区的改革实践，为构建科学的审判权运行机制提供了一套可行的制度方案。一是重构审判权配置体系，在裁判主体上突出法官和合议庭的审判主体地位，在权力内容和机制构建上明确各类审判组织及其成员的权力、行权方式和程序。二是重构审判管理权配置体系。建立宏观管理指挥层面、中枢管理枢纽层面和日常管理微观层面的扁平化层级管理关系。三是重构审判监督权配置体系。明确审判监督的权力主体，完善监督内容和机制构建，通过完善裁判标准统一机制、案件督办机制、案件评查机制等提升监督的有效性。四是完善司法责任制，明确司法责任的主体，构建系统的责任体系，同时健全评价机制、建立规范化的责任追究程序。五是重构审判权运行保障机制。在法院人员分类管理和职业保障改革逐步推进的基础上，建立依法履职保护机制、排除非法干预机制和有效的激励机制，为审判权科学健康运行提供有力保障。

审判权、审判管理权和审判监督权“三权”划分和“一体两翼”的权力结构理论，在深圳地区法院的审判权运行机制改革试点工作中得以检验和全面运用，逐步确立了一整套比较符合司法规律和地方法院实际情况的审判权运行机制。这一理论得到了最高人民法院的肯定和推广，深圳地区许多有代表性的改革举措和经验，也为全国法院探索构建科学的审判权运行机制提供了一份有价值的参考样本。

本书的出版，正是对深圳中院审判权运行机制改革理论研究和实践成果的凝结和回顾，希望书中蕴含的理论思辨和制度设计能够继续带来更多启发，为深化司法体制综合配套改革、全面落实司法责任制提供更多有益参考。

引言

党的十八大以来，人民法院改革面临着前所未有的重大历史机遇，全面深化改革的新一轮大潮正在兴起。人民法院是国家审判机关，审判工作的根本价值目标是“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”，这一目标的实现需要科学的机制保障。因此，在当前人民法院的各项改革中，审判权力运行机制改革无疑是一项具有基础性地位、全局性影响的重大改革。党的十八届三中全会对此专门部署，明确了“让审理者裁判，由裁判者负责”的改革方向。为贯彻落实好中央改革精神，最高人民法院从2013年底开始，部署上海、深圳、成都等部分地方法院开展审判权运行机制改革试点。

审判活动是非常专门化、复杂化的职权活动，其运行机制改革必然是一个复杂的实践发展过程，同时也是一个重大理论课题。这一改革要解决的主要问题，是审判权力运行机制的“行政化”问题，这是当前的普遍共识。对此，多年来各地法院进行了多方面改革探索，但总体效果并不理想。其中一个重要原因，在于对改革所涉及的一系列重要问题缺乏系统、深刻的理论认识。正如毛泽东曾指出的那样，“我们不但要提出任务，而且要解决完成任务的方法问题。我们的任务是过河，但是没有桥或没有船就不能过。不解决桥和船的问题，过河就是一句空话。不解决方法问题，任务也只是瞎说一顿”。^①对审判权力运行机制改革而言，要跨越“行政化”的深水激流，需要解决好理论指导这个桥和

^① 毛泽东：《关心群众生活，注意工作方法》，载《毛泽东选集》（第1卷），人民出版社1991年版，第139页。

船的问题。只有在正确的理论观点支持和理论方法指引下，我们才能对审判权力运行机制改革有系统、规律性的认识 and 把握，才能妥善处理改革中复杂多变的具体矛盾，始终保持改革的正确目标方向和方法策略。本调研课题，力求在深入总结各地法院近年来改革经验，吸收近年来审判理论研究成果的基础上，对审判权力运行机制中的重大问题及改革思路、制度解决方案进行系统的理论分析，从而构建一种具有普遍适用性的改革理论范式。

目 录

引 言	(1)
-----------	-----

第一章 现实之惑——现行审判权力运行机制问题审视 ...	(1)
------------------------------	-----

一、基本状况——我国法院现行审判权运行机制概述	(1)
-------------------------------	-----

(一) 审判权行使的组织形态	(2)
----------------------	-----

(二) 审判权行使的规制方式	(4)
----------------------	-----

(三) 审判权行使的评价机制	(6)
----------------------	-----

(四) 审判权行使的责任机制	(7)
----------------------	-----

二、问题透视——现行审判权力运行机制“行政化”	
-------------------------	--

问题分析	(8)
------------	-----

(一) 分析“行政化”的共识性前提	(8)
-------------------------	-----

(二) “行政化”问题的主要表现和弊端	(10)
---------------------------	------

(三) “行政化”问题得以凸显和亟待改革的原因	(13)
-------------------------------	------

三、根源剖析——审判权运行机制“行政化”问题的内在	
---------------------------	--

矛盾和深层症结	(15)
---------------	------

(一) “行政化”问题的内在矛盾	(15)
------------------------	------

(二) “行政化”问题的体制基础	(16)
------------------------	------

(三) “行政化”问题的观念土壤	(18)
------------------------	------

第二章 他山之石——其他国家和地区司法权运行机制的 比较和借鉴 (21)

一、英美法系国家和地区法院的审判权运行概况 (21)

- (一) 内部架构的松散化 (21)
- (二) 审判权力配置的有机分离 (22)
- (三) 裁判意见的个人独立形成 (23)
- (四) 以法院而非法官为对象的工作评价 (24)

二、大陆法系国家和地区法院的审判权运行概况 (24)

- (一) 扁平化的内部架构 (24)
- (二) 多元化的审判组织 (26)
- (三) 审判权力的有限分离 (27)
- (四) 裁判意见的集体形成 (28)
- (五) 强势的法官自我管理及明确有限的院、庭长
权力清单 (28)
- (六) 谨慎克制的法官工作评审评核制度 (31)

三、其他国家和地区审判权力运行机制的借鉴启示 (32)

- (一) 法官独立裁判是审判权有效运行的基础 (32)
- (二) 避免行政化倾向，突出审判组织和法官的主体地位是
审判权有效运行的根本 (33)
- (三) 判例遵循是审判权有效运行的重要内容 (33)
- (四) 司法公开是审判权有效运行的有力规制 (34)
- (五) 明确院、庭长权力边界，突出法官自治是审判权有效运行
的重要条件 (35)
- (六) 以法官为中心配置审判资源，是审判权有效运行的
有力保障 (35)

第三章 探索之路——“一五改革”以来审判权力运行

机制改革探索的总结反思 (37)

一、前三个“五年改革”期间审判权力运行机制改革的

简要回顾 (37)

(一) “一五改革”期间的相关改革内容 (37)

(二) “二五改革”期间的相关改革内容 (38)

(三) “三五改革”期间的相关改革内容 (39)

二、党的十八大以来一些地方法院审判权力运行机制改革

试点的进展情况 (40)

(一) 探索审判组织模式改革 (41)

(二) 探索审判组织独立办案制改革 (42)

(三) 探索司法责任制改革 (43)

(四) 探索院、庭长管理监督职权改革 (43)

(五) 探索审判管理模式改革 (44)

(六) 探索审判委员会制度改革 (46)

(七) 探索法院管理体制改革 (47)

三、审判权力运行机制改革试点的收获与反思 (47)

(一) 改革试点的主要收获 (48)

(二) 改革试点的经验与问题反思 (49)

第四章 理论之道——建立审判权、审判管理权、审判

监督权“一体两翼”权力结构的破局思路

与理论阐释 (53)

一、权力结构——选择这一改革思路的理由 (53)

(一) 选择权力结构理论进行论证的现实必要性 (53)

(二) 选择权力结构理论进行论证的可行性 (55)

二、科学分权——“两权”困境的破解思路与

理念创新 (56)

(一) “两权分离”改革思路的本质及意义 (56)

(二) “两权分离”的困境与破解思路 (57)

(三) “三权分离”应当树立的新理念 (59)

三、权力界定——审判权、审判管理权、审判监督权

“三权”结构的理论阐释 (62)

(一) 关于审判权的基本界定 (62)

(二) 关于审判管理权的基本界定 (63)

(三) 关于审判监督权的基本界定 (65)

四、“一体两翼”——审判权、审判管理权、审判监督权

之间的基本关系与配置原则 (66)

(一) “一体两翼”的基本关系 (66)

(二) 三种权力配置的基本原则 (67)

第五章 制度之维——审判权运行机制构建

思路与重点环节 (70)

一、审判权配置体系的重构 (70)

(一) 审判权的配置原则 (71)

(二) 审判权的行使主体 (72)

(三) 审判权配置的内容和机制构建 (75)

二、审判管理权配置体系的重构 (79)

(一) 审判管理权的配置原则	(79)
(二) 审判管理权行使主体和层级关系	(83)
(三) 审判管理权的内容与机制构建	(86)
三、审判监督权配置体系的重构	(88)
(一) 审判监督权的配置原则	(89)
(二) 审判监督权的权力主体	(90)
(三) 审判监督权配置的内容和机制构建	(92)
四、司法责任制的完善	(93)
(一) 司法责任制的原则	(94)
(二) 司法责任的主体	(95)
(三) 司法责任的类型及表现形态	(96)
(四) 司法责任体系的层次	(98)
(五) 规范化的责任追究程序	(102)
(六) 多元化的责任承担形式	(104)
五、审判权运行保障机制的重构	(105)
(一) 依法履职保护机制：审判权科学健康运行的基础保障	(106)
(二) 排除非法干预机制：审判权科学健康运行的外在保证	(108)
(三) 职业激励机制：审判权科学健康运行的持续保障	(109)
第六章 实践之彰——深圳法院审判权运行机制改革的样本校验	(110)
一、深圳法院改革的基本思路和改革举措	(110)

(一) 以主体身份为突破建立权力运行基础	(111)
(二) 以独立裁判为重点配置审判权	(112)
(三) 以服务审判为重点配置审判管理权	(113)
(四) 以边界明晰为重点配置审判监督权	(113)
(五) 以落实到位为重点建构办案责任体系	(114)
(六) 以科学可行为重点完善法官业绩评价体系	(115)
二、深圳法院审判权运行机制改革的初步成效	(116)
(一) 审判权回归后法官和合议庭办案主体地位凸显， 优秀法官向办案一线集中	(116)
(二) 符合审判规律的主审法官、合议庭办案责任制初步建立， 基本实现权责统一	(116)
(三) 整体办案质效水平明显提升，司法裁判品质得 以有力保障	(117)
三、深圳法院审判权运行机制改革的参考性经验	(118)
(一) 审判权运行机制改革的重要基础在于权力运行 主体身份的独立	(119)
(二) 审判权运行机制改革的基础理念是“监管 之下的放权”	(119)
(三) 审判权运行机制改革的核心内容在于对审判、管理和 监督主体职权进行合理配置	(119)
(四) 审判权运行机制改革的重要保证在于系统配套 的制度体系	(120)
(五) 审判权运行机制改革是渐进的、具有现实差异性的 制度改革	(120)
结 语	(122)

附件 深圳法院审判权运行机制改革试点相关方案 和配套制度	(123)
附件 1：深圳法院审判权运行机制改革试点工作总体方案	(123)
附件 2：深圳市中级人民法院审判权运行机制改革试点 工作实施方案	(128)
附件 3：深圳市中级人民法院落实司法责任制工作指引 (试行)	(136)

第一章 现实之惑

——现行审判权力运行机制问题审视

改革必须坚持问题导向，而正确认识问题是科学改革的基本前提，这是事物改革的一般逻辑。具体到审判权力运行机制改革而言，目前普遍认为主要是要解决“行政化”问题，即围绕“去行政化”的方向推进改革，以期建立具有中国特色、符合司法规律的审判权力运行新机制。要确保这一改革真正取得成效，必须进一步解放思想，遵循司法规律，实事求是地对“行政化”问题进行深入分析，为科学谋划改革奠定认识基础。

一、基本状况——我国法院现行审判权运行机制概述

我国法院现行审判权运行机制呈现什么样的制度面貌，或者说改革要面对一种什么样的制度现实，是首先要理清的问题。

总体上，我国法院现行审判权力运行机制是一个法律与实践交织的复杂制度体系。它主要包括两个层面的内容：第一个层面即法律制度，除了宪法的原则性规定，主要体现在人民法院组织法和刑事、民事、行政三大诉讼法当中，另外还包括最高人民法院的相关司法解释。第二个层面即管理制度，也就是全国各级法院针对法律规定不明确、未涉及之处，根据审判工作实际需要，在长期的司法实践中逐渐形成的具有普遍性的一系列管理制度，比如审判委员会工作制度、审判流程管理制度等等。同时，相关制度体系也在不断丰富和发展。改革开放以来，我国经济和社会发生急剧变化，而有关审判权权力配置、运行机制的法律规定

相对滞后。为了有效适应形势变化,更好地发挥审判职能,各地法院持续进行了多方面的改革探索,其中一些改革经验逐步实现由点到面的推广,这使得审判权运行机制在不断丰富新内涵的同时,也在各地法院之间呈现出一种不同步性。

综合全国各地法院情况看,这套复杂、繁杂的审判权运行机制,在当前阶段大致可以概括为审判权行使的组织形态、审判权行使的规制方式、审判权行使的评价机制、审判权行使的责任机制等四个方面的制度内容。

(一) 审判权行使的组织形态

根据《宪法》第131条^①规定,审判权由人民法院依照法律规定独立行使,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。而人民法院行使审判权,必须通过一定的具体组织形式进行,这种代表人民法院对案件进行审理和裁判的组织形式,就是审判组织。^② 审判组织是实际行使审判权的主体,具有法定性,即审判组织必须由法律规定。在这方面,我国现行法律规定是存在区别的。《刑事诉讼法》^③《民事诉讼法》^④规定的审

① 《宪法》第131条规定:“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。”

② 郭成伟、宋英辉:《当代司法体制研究》,中国政法大学出版社2002年版,第78页。

③ 《刑事诉讼法》第183条规定:“基层人民法院、中级人民法院审判第一审案件,应当由审判员三人或者由审判员和人民陪审员共三人或者七人组成合议庭进行,但是基层人民法院适用简易程序、速裁程序的案件可以由审判员一人独任审判。高级人民法院审判第一审案件,应当由审判员三人至七人或者由审判员和人民陪审员共三人或者七人组成合议庭进行。最高人民法院审判第一审案件,应当由审判员三人至七人组成合议庭进行。人民法院审判上诉和抗诉案件,由审判员三人或者五人组成合议庭进行。合议庭的成员人数应当是单数。”

④ 《民事诉讼法》第39条规定:“人民法院审理第一审民事案件,由审判员、陪审员共同组成合议庭或者由审判员组成合议庭。合议庭的成员人数,必须是单数。适用简易程序审理的民事案件,由审判员一人独任审理。陪审员在执行陪审职务时,与审判员有同等的权利义务。”

第40条规定:“人民法院审理第二审民事案件,由审判员组成合议庭。合议庭的成员人数,必须是单数。发回重审的案件,原审人民法院应当按照第一审程序另行组成合议庭。审理再审案件,原来是第一审的,按照第一审程序另行组成合议庭;原来是第二审的或者是上级人民法院提审的,按照第二审程序另行组成合议庭。”