

依法治国研究系列

丛书执行主编
董彦斌

2015 年
主题出版重点出版物

司法改革

THE
JUDICIAL
REFORM

胡云腾 ■ 主编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS CHINA

2 0 1 5 年 主 题 出 版 重 点 出 版 物

依法治国研究系列

丛书执行主编

董彦斌

司法改革

THE
JUDICIAL
REFORM

胡
云
腾 ■ 主
编

蒋
惠
岭 ■ 副
主
编



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

司法改革/胡云腾主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2016. 3

(依法治国研究系列)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 8945 - 2

I. ①司… II. ①胡… 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 (2016) 第 059795 号

· 依法治国研究系列 ·

司法改革

主 编 / 胡云腾

副 主 编 / 蒋惠岭

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 芮素平

特约编辑 / 张文静 徐志敏

责任编辑 / 芮素平 郝莉君

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 21.25 字 数: 279 千字

版 次 / 2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 8945 - 2

定 价 / 88.00 元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

丛书出版前言

改革开放以来，中国既创造出经济振兴的成绩，也深化了治理方式的探索、筑基与建设。法治的兴起，是这一过程中的里程碑事件。法治是一种需求和呼应，当经济发展到一定阶段，一定要求相应的良好的法律制度来固化成果、保护主体、形塑秩序；法治是一种勇气和执念，作为对任意之治和权力之治的否弃和超越，它并不像人们所喊的口号那么容易，其刚性触及利益，其锐度触及灵魂，所以艰难而有意义。

中国法治现代化是万众的事业，应立基于中国国情，但是，社会分工和分工之后的使命感，使得法学家对法治的贡献不小。中国的法学家群体以法治为业，又以法治为梦。法学家群体曾经“虽千万人吾往矣”，呼唤了法治的到来，曾经挑担牵马，助推了法治的成长，如今又不懈陈辞，翘首以盼法治的未来。

文章合为时而著。20世纪80年代，法治话语起于青蘋之末，逐步舞于松柏之下。20世纪90年代以来，法治话语层出迭现，并逐步精细化，21世纪后更呈多样化之势。法学理论有自身的逻辑，有学术的自我成长、自我演化，但其更是对实践的总结、论证、反思和促动，值得总结，值得萃选，值得温故而知新。

与世界范围内的法治话语比起来，中国的法治话语呈现三个特点。一是与较快的经济增速相适应，发展速度不慢，中国的法学院从三个到数百个，时间不过才三十来年。二是与非均衡的经济状况、法治状况相适应，法学研究水平参差不齐。三是在客观上形成了具有特

殊性的表达方式，既不是中体西用，也不是西体中用。所以，法治话语在研究着法治和中国，而法治话语本身也属于有意味的研究对象。

鉴于为法治“添一把火”的考虑，又鉴于总结法治话语的考虑，还鉴于让各界检阅法治研究成果的考虑，我们组织了本套丛书。本丛书以萃选法治话语为出发点，努力呈现法治研究的优秀作品，既研究基本理论，也指向法治政府、刑事法治、商事法治等具体方面。文章千古事，得失寸心知。一篇好的文章，不怕品评，不怕批评，也值得阅读，值得传播和流传。我们努力以这样的文章作为遴选的对象，以有限的篇幅，现法治实践与理论的百种波澜。

各卷主编均系法学名家，所选作品的作者均系优秀学者。我们在此对各卷主编表示感谢，对每篇文章的作者表示感谢。我们更要对读者表示感谢。正因为关心法治并深具问题意识和国家发展情怀，作为读者的你才捧起了眼前的这本法治书卷。

序 言

回望历史，中国的司法改革可以说与 20 世纪 70 年代末开始的改革开放同时起步，业已经历了 30 多年的光辉历程。20 世纪，由于没有足够的理论支撑和顶层设计，其中很多改革是摸着石头过河，边探索边积累经验。特别是 20 世纪 80 年代到 90 年代中期进行的司法改革，多数都是司法机关自发进行的。一些案件急剧增多的中、基层法院为了解决案多人少的办案压力，在民商事案件的审判中率先开展了以审判方式改革为主要内容的尝试，目的主要是提高审判质效、实行繁简分流、凸显庭审功能、重视调解作用等。这些改革取得了显著成效，有的改革举措在其他地方也得到了推广，但总体上看还是属于大、中城市和东部经济快速发展地区的法院先行一步的局部的司法改革。

1997 年，中国共产党第十五次全国代表大会召开，首次提出“推进司法改革，从制度上保证司法机关依法独立公正地行使审判权和检察权，建立冤案、错案责任追究制度”，这是党的代表大会首次对司法改革提出具体任务。最高人民法院和最高人民检察院据此开始在自己的系统内对司法改革自上而下进行部署。其中，最高人民法院于 1999 年 10 月发布了《人民法院第一个五年改革纲要（1999 - 2003）》，规定了 7 个方面 39 项改革举措，主要是三大诉讼中的审判方式改革。最高人民检察院也制定了检察改革的“三年规划”。进入这个阶段，司法改革即从各地法院的自发改革，转变为最高人民法院、最高人民检察院分别组织推进的系统改革。

2002年,中国共产党第十六次全国代表大会提出“推进司法体制改革”,从完善司法机关的机构设置、职权划分和管理制度,完善诉讼程序,解决执行难,改革司法机关的人财物管理体制,加强对司法的监督和建设高素质的司法队伍等方面提出了明确要求。据此,中央政法委牵头组织了这一阶段司法改革的实施工作。2004年12月,中央下发了中央政法委起草的《关于司法体制和工作机制改革的初步意见》。为贯彻落实《初步意见》的要求,最高人民法院于2005年10月下发了《人民法院第二个五年改革纲要(2004-2008)》,规定了8个部分共50项改革举措。这些改革举措有些属于体制和程序改革,有些属于工作制度和工作机制改革。与此同时,检察机关也发布了部署司法改革的文件。我国的司法改革自此进入中央政法委系统组织推进的新阶段。

2007年,中国共产党第十七次全国代表大会提出“深化司法体制改革”,包括优化司法职权配置,规范司法行为,建设公正高效权威的社会主义司法制度,保证法院、检察院依法独立行使职权,做到严格、公正、文明执法,尊重和保障人权等任务和要求。为落实这些司法改革任务,中央政法委组织中央政法各部门^①共同研究司法改革具体事项。2008年12月,中央下发了中央政法委提出的《关于深化司法体制和工作机制改革若干问题的意见》,将具体任务分解到中央政法各部门负责落实。其中最高人民法院牵头改革的有12项,参与改革的有43项,这次改革已经涉及某些体制性的问题。为落实这些改革任务,最高人民法院于2009年3月发布了《人民法院第三个五年改革纲要(2009-2013)》,列举了30个改革项目并细分为132个具体任务。这些改革项目到2013年底已基本完成,一些司法改革成果集中体现到2012年修改的刑事诉讼法等法律之中。总结以上司法改革的特点,可以概括为“中央提出任务和要求、中央政法委负责组织规划、中共中

^① 最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部、国家安全部等单位。

央下发改革文件、中央政法各部门负责贯彻落实”的模式。

2012年11月,中国共产党第十八次全国代表大会提出“进一步深化司法体制改革”,强调要完善中国特色社会主义司法制度,确保法院、检察院依法独立公正行使职权等。2013年11月,中共十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,在三中全会决定规定的336项改革举措中,有26项是司法改革举措,包括省级以下法院、检察院人财物保障体制改革,司法人员单独职务系列改革,法官、检察官管理制度改革,司法责任制改革和法院管辖制度改革等方面。这些司法改革举措关系重大,影响深远,多是体制性、制度性的改革。正在谋划推进这些改革举措之际,2014年11月,中共十八届四中全会又专门就全面依法治国作出《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。在四中全会决定提出的190项法治改革举措中,有48项司法改革举措,包括司法权力优化配置改革、司法权力运行机制改革、司法民主公开改革、法治队伍建设改革等,内容非常丰富。十八届三中全会决定和四中全会决定是司法改革的姊妹篇。为贯彻落实人民法院承担的司法改革任务,最高人民法院于2015年2月26日发布了《最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见》,即修订后的《人民法院第四个五年改革纲要(2014-2018)》^①,《纲要》分别就建立与行政区划适当分离的司法管辖制度,建立以审判为中心的诉讼制度,优化人民法院内部职权配置,健全审判权力运行机制,构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制,推进法院人员的正规化、专业化、职业化建设,确保人民法院依法独立公正行使审判权等7个方面,规定了65项司法改革举措。这一轮司法

^① 2014年7月4日,最高人民法院为落实中共十八届三中全会决定规定的司法改革任务,制定并下发了《人民法院第四个五年改革纲要(2014-2018)》,规定了深化法院人事管理改革等8个方面45项改革举措。十八届四中全会决定公布后,鉴于两个决定司法改革内容的紧密关联性,最高人民法院对《纲要》进行了重新修订,并以《意见》的形式重新发布。

改革涉及的面最为广泛，推进的力度和难度也很大，需要解决的重大问题和需要协调的部门很多，中央全面深化改革领导小组亲自研究部署。自此，我国司法改革进入中央顶层设计和直接部署、中央政法委领导中央政法各部门贯彻落实的新时期。

相对于司法改革工作，中国学术界对司法改革的研究相对较晚，20世纪90年代以后才形成研究热点。1995年，最高人民法院的机关刊《人民司法》杂志刊登了十多篇关于司法改革的系列文章，法官以及专家学者第一次集中发出了司法改革的理论之声。同时，一些学者也陆续在《中国社会科学》《法学研究》等刊物上发表了学术论文，相关的研讨活动和国际交流也逐渐多了起来。依法治国基本方略于1997年确立并于1999年写入宪法以后，学术界和实务界在重视法治理论研究的同时，也更加重视对司法改革的理论与实践研究。最高人民法院起草的四个改革纲要，都吸收了学术界和实务界有建设性的理论成果。

本书收录的论文，都是近20年来对中国司法改革研究观点有所创新、论证严谨缜密、贡献比较突出、影响较为广泛的学术成果，它们对我国司法改革的理论发展和实践发挥了不可低估的作用，现略作以下几点说明。

一是论文作者。本书所收录论文的作者中，不仅有国家的首席大法官、大法官，而且有基层法院的普通法官；既有国内外知名的大牌学者，也有初出茅庐的学界新秀。他们的共同特点是对司法改革满怀激情和热情，注意立足现实国情，善于借鉴域外经验，具有深厚的法治理论尤其是司法改革理论学养。

二是论文时间。本书所收录论文的时间跨度前后约20年。由于这20年中国司法改革的实践变化巨大、司法制度进步巨大，所以收录论文时力求兼顾历史性与现实性的统一。从中可以看出，有些论文提出的观点已经在司法改革中得到实现了，可以说理论成果已经转化为制

度成果；有的观点虽然一度发生过很大的影响，甚至此前还被吸收采纳，但随着时间推移，最终被决策部门冷落了甚至抛弃了，为了反映历史，对此类论文也酌情收录；当然，更多的观点目前还处于转化实施与实践检验的过程中，并通过实践的检验而不断加以完善，以便为未来的司法改革提供支撑和参考。可以说，本书收录的论文不仅反映了司法改革理论的发展进步，而且体现了 20 年来我国司法改革的艰难探索的历程。

三是论文内容。本书所收录的论文涉及司法体制、司法制度的一般理论问题，司法制度体系及其组成部分的理论问题等。包括司法体制与司法原则方面的改革理论，司法权力配置方面的改革理论，司法组织方面的改革理论，诉讼程序方面的改革理论，司法管理方面的改革理论，司法主体方面的改革理论，以及司法工作机制方面的改革理论，等等。

四是论文价值。总体上看，本书所收录的论文，有的丰富了我国的司法理论研究，有的则为司法改革决策提供了理论支持和有益参考。其中，较早发表的论文所发挥的作用，更多地体现在聚焦问题、理论引导和思想启发上，而近期的论文则更多侧重于对具体改革举措的献计献策上，也更具有建设性、针对性和可操作性。这些论文共同推动了我国司法改革理论的发展与繁荣，基本代表了我国当代司法改革的理论研究水平，体现了学术研究参与法治进程的责任感和担当精神。正是司法改革理论研究成果的不断问世，才促进并服务了当前的司法改革实践。同样，也正是司法改革理论研究的深度和广度还有待拓展，才制约了我国司法改革实践的更好发展。

实践是理论的基础，理论是实践的先导。我国司法改革的理论与实践操作的良性互动方兴未艾，有关成果源源不断地涌出。限于篇幅，本书所收录的论文只能反映司法改革理论研究的某些侧面，力图反映当代司法改革理论研究的主流观点和研究水平，反映相关实务

界的基本立场和看法。当然，这只是编选者的追求和看法，由于信息了解不全面和能力水平的局限，本书的编选或有不妥当之处，尚请方家同仁批评指正。作为法官，我们衷心期待有更多的司法改革成果问世，也祝愿我国的司法改革大业取得更大的进步，为实现国家长治久安和人民幸福提供有力的司法保障！

最高人民法院大法官、法学教授 胡云腾

2016年3月28日

目 录

CONTENTS

序 言	胡云腾 / 1
-----------	---------

司法改革总论

法院、法官与司法改革	肖 扬 / 3
坚持疑罪从无 确保司法公正	沈德咏 / 18
深化审判体制与机制改革	江必新 / 25
全面推进依法治国背景下的司法改革	李少平 / 35
转型中的司法改革与改革中的司法转型	胡云腾 袁春湘 / 59
人民法院司法改革的基本理论与实践进程	张文显 / 95
司法体制改革的关键	季卫东 / 119
中国司法改革的宏观思考	顾培东 / 128

法院组织制度改革

法官遴选委员会的五个关键词	何 帆 / 155
论我国职业法官培养机制之完善	吴泽勇 / 163

诉讼程序改革

论以审判为中心的诉讼制度改革	樊崇义 张 中 / 179
----------------------	---------------

2 司法改革

- 审判中心与相关诉讼制度改革初探 陈光中 步洋洋 / 196
- 司法改革应当以人为本
——以民事诉讼为中心而展开的论述 汤维建 陈 巍 / 214

司法管理制度改革

- 中国司法管理制度的两个问题 贺卫方 / 237
- 深化改革背景下对司法行政化的遏制 龙宗智 袁 坚 / 256
- 法官责任制度的三种模式 陈瑞华 / 286
- 司法民主的界限与禁忌 蒋惠岭 杨 奕 / 317
- 丛书后记 董彦斌 / 325



司法改革总论

法院、法官与司法改革

肖 扬*

今天，应邀参加中国人民大学法学院举办的“大法官讲坛”，并作首场演讲，我感到十分荣幸。举办这个讲坛很有意义，它可以作为司法理论与实践的结合点，促进我国法学事业的繁荣，促进司法界与法学界的交流。更重要的是，这个讲坛有助于落实党的十六大提出的“推进司法体制改革”的任务，为司法界和法学界共同探讨司法改革的战略、原则和措施提供一个探索的园地。

我知道，今天参加“讲坛”的人士中，既有造诣深厚、著作等身的法学前辈（他们也是我的老师），又有才思敏捷、智识超群的中青年法学家，还有风华正茂、前途无量的学子。作为老师，你们培养过优秀的法官；作为学者，你们以丰富的学识和科学的理论激励着法官；作为学生，你们学成之后也可能加入法官职业，成为我的同事。我们在做着同一项事业，我们的目标是一致的。

今天我演讲的主题是“法院、法官与司法改革”。分三个部分：一是法院与法官的职能和作用；二是关于人民法院司法改革的情况；三是关于推进司法体制改革的几点思考。

一 法院与法官的职能和作用

作为国家政权机构中的一个分支，法院的重要性体现在哪里呢？

* 肖扬，中国首席大法官，曾任最高人民法院院长。

党的十六大报告指出：社会主义司法制度必须保障在全社会实现公平和正义。作为司法制度的主要组成部分，人民法院的作用就在于，依照法律对产生争议的法律问题作出具有最终效力的裁判，并以此实现社会公平和正义。有人说过：立法机关靠制定立法文件（即法律）分配正义，而法院靠司法文件（即裁判）分配正义。法院的判决将法律应用于具体当事人或法律争议，其直接的结果就是引起当事人权利义务的变化。在许多国家，对案件的判决理由还可以成为具有普遍约束力的一项规则。我们常说，法院掌握生杀予夺大权，法院是人民权利的最后一道保障，就是指法院职能的重要性。

不论在英美等普通法系国家，还是在欧洲等大陆法系国家，司法职能的重要地位是有目共睹的。按照这些国家中学者的观点，国家的权力无比强大，但统治阶级仍然要设立一个处于中立地位的法院，来处理人民与人民、人民与国家之间的法律争议；政府的权力是广泛而且重要的，但政府仍不得不拨出充足的经费、提供精良的人马去养活一个独立于政府而且经常判决政府败诉的司法机关。为什么？因为全社会、全体人民都依赖这样一种机制，依赖那些在机制中公正裁判的法官。人们相信：法官们会依法裁判，而且他们执掌的法律是可靠的；法官会凭良知行事，而他们的良知是高尚的；法官依特有的司法工作方式审判，而且这些工作方式是科学的。

关于司法工作方式，我归纳了七个特征。

第一个特征：中立性。中立性是司法职能最基本的特征，它使法院与其他机关包括立法和行政机关区别开来。法院以国家设立的公断者的身份，承担着社会上绝大部分法律争议的裁判职能。法院的中立性体现在两个方面：一是法院不仅裁判公民、组织之间的法律争议，而且裁判公民、组织与国家机关之间的法律争议；二是作为裁判者的法官在行使职权时必须居中裁判，不偏不倚。

第二个特征：最终性。司法活动是保护人民权利、实现社会正义