

法院改革研究

——以一个基层法院的探索为视点

康均心 著

# 法院 改革 研究

——以一个基层法院的探索为视点

中国政法大学出版社

# 法院改革研究

——以一个基层法院的探索为视点

康均心 著

中国政法大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

法院改革研究:以一个基层法院的探索为视点/康钧心著. - 北京:中国政法大学出版社,2004.4

ISBN 7-5620-2569-X

I. 法… II. 康… III. 法院 - 司法制度 - 体制改革 - 研究 - 中国 IV. D926.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 038025 号

\* \* \* \* \*

书 名 法院改革研究  
经 销 全国各地新华书店  
出版发行 中国政法大学出版社  
承 印 北京博诚印刷厂  
开 本 880×1230 1/32  
印 张 17.25  
字 数 410 千字  
版 本 2004 年 7 月第 1 版 2004 年 7 月第 1 次印刷  
书 号 ISBN 7-5620-2569-X/D·2529  
定 价 34.00 元  
社 址 北京市海淀区西土城路 25 号 邮政编码 100088  
电 话 (010)62229563(发行部) 62229278(总编室) 62229803(邮购部)  
电子信箱 zfs620@263.net  
网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名:中国政法大学出版社)

声 明 1. 版权所有,侵权必究。  
2. 如发现缺页、倒装问题,请与出版社联系调换。

本社法律顾问 北京地平线律师事务所

## 序

最高人民法院院长肖扬曾经在会见国外最高法院院长会议代表团时说，目前中国正在酝酿新的更深层次法院司法体制改革，努力在全社会实现公平和正义。肖扬院长的讲话表明，我国的司法改革已经深入到了体制层面。因此，对司法改革所涉及到的每一个问题都要进行认真的分析和论证，使每一个改革措施都能够很好地回应社会的需求，这确实是需要社会各界来共同思考的一个大问题。现在，在很多地方，无论是法院系统的改革还是检察系统的改革，都很注重吸收学术理论界的观点，学术理论界也越来越多地参与其中。这种互动现象，是一件好事情。这不仅构筑了一个畅通的对话平台，而且有利于法学理论研究成果的转化。

武汉市江汉区人民法院是一所在司法改革方面颇有影响的基层法院。近年来，该院在院长段兰玲同志的带领下，依照最高人民法院《人民法院五年改革纲要》的精神，在当地党委和人大的支持下，在现有法律框架范围内，围绕“公正与效率”的主题，进行了一系列的改革，并获得相当的成效。

2002年，武汉大学法学院与武汉市江汉区人民法院，秉承优势互补，相互促进，积极探索，深化法学教改和法院改革的精

## 2 序

神和宗旨，开展共建活动。武汉大学法学院刑法教研室的康均心同志成为开展共建活动后到法院任职副院长的首位教师。该同志是武汉大学毕业的刑法学博士，为人敬业乐群，专业功底扎实。在法院工作期间，积极投身法院改革的实践；结合改革实践，阅读法院改革的论著，对法院如何改革进行了系统的思考。本书是他对法院改革系统思考的成果。

“法与时转则治，治与世宜则有功”。当前我国已进入完善社会主义市场经济体制的时期，法院工作必须适应完善社会主义市场经济体制的需要，才能发挥应有的作用。因此，本书在开篇的前言中即对此予以论述。这是非常正确的。

胡锦涛总书记在2003年7月1日的讲话中明确提出：立党为公，执政为民是“三个代表”思想的本质。据此，司法为民是法院工作的应有之义。肖扬院长曾指出：“公正与效率”是法院工作的主题。实现司法的公正与效率，是法院改革的出路。本书围绕“司法为民”和“公正与效率”思考法院的改革，指导思想明确，特别值得肯定。

本书除前言外，计有十四章。第一章从宏观上阐明法院改革的目标，第二章至第七章依次论述了立案、审判（刑事、民事、行政）、执行、审判监督等制度的改革，第八章至第十四章分别论述了审判委员会、陪审、法官、法官办公室、书记员、司法警察、司法行政等制度的改革。总之，既从审判流程上，又从组织人员上，对法院各种制度的改革作了全面的思考。内容充实，文字流畅，思路清晰，颇有新意。正文之后，附录摘编了武汉市江

汉区人民法院规章制度(2001~2002) 24种,展示了该基层法院改革的状况,亦有参考价值。

古人云:“求则得之,是求有益于得也,求在我者也”。康均心同志深入实际,学有专长,思其所想,考其所虑,观点创新而切实,论证有据而严谨,分析周到而细致,相信本书的出版,必将会对我国法院的改革有所助益。是为序。

马克昌

2004年2月20日于珞珈山

## 前 言

依法治国，建设社会主义法治国家，是我国的治国方略。依法治国，是通过立法、司法和守法这三个环节，实现对国家的治理，其中，司法是连接立法和守法的中间环节。公正是司法的灵魂、是司法的最高要求。如果没有公正，就根本谈不上依法治国。因此，司法公正是实现治国方略的基本内容之一，是依法治国的必然追求，也是法治国家的内在要求，是一个国家在和平时期实现社会正义的最后一道屏障。它保护着公民权利，维系着公民的生命、财产和安全，关乎着社会的安宁、国家的稳定，是社会关系的有效调节器和平衡器。可以说，人类自有司法活动以来，司法公正就是人类不懈追求的永恒主题。

社会法治现代化进程是一个涉及方方面面的渐进过程，在谋求法治化的宏观背景下，社会法治现代化的进程时刻冲击着原有的司法制度。随着我国法制建设的不断深入，社会对司法问题的关注日益强烈，因为这是捍卫社会公平与正义的最后一道防线。人们对法治越来越寄予深深的厚望，要求司法改革的呼声也越来越强烈。因而，作为司法制度的重要组成部分的法院，为适应现代化建设的需要，也在探索中不断地进行改革，尤其是党的十五

## 2 前 言

大确立“依法治国，建设社会主义法治国家”的基本方略后，法院制度改革成为法制建设中的一个重要内容。时下，由最高人民法院精心组织和有力推动的法院改革正在全国法院系统如火如荼地展开，改革的热情和改革的成效都是前所未有的。然而，经过仔细而审慎的分析和考察后，我们会发现，各项改革虽然都将维护司法公正，提高司法效率作为其价值选择，但大部分改革措施都因现有法律框架的制约，而只能停留在工作方法和管理机制等较浅层面而难以继续深入，甚至部分改革措施不仅没能实现其改革初衷，而且还适得其反。因此，法院改革如何进行下去？将是我们所面临的一个任重而道远的课题。

### 一

党的十一届三中全会以后，为适应国家经济建设和法制建设的需要，人民法院的改革也在不断进行，审判机构设置日趋完善，审判方式改革取得显著成效，人事制度改革也进行了有益的探索。自《人民法院五年改革纲要》实施以来，各级人民法院立足于司法为民这一宗旨，认真践行“三个代表”重要思想，狠抓政治文明建设，积极推进法院司法改革，围绕“公正与效率”世纪主题，全面理顺法院内部管理体制，科学完善诉讼程序，强化内部监督，初步建立了以强化统一指挥为主要特点的执行管理机制，坚定地提出并积极推进了走法官职业化建设之路。到目前为止，《人民法院五年改革纲要》所确立的改革目标和具体任务已



基本完成。在重点抓住合理改进审判机制，大力推进便民诉讼，切实提高法官素质，提升人民法院执法水平等方面，作出了许多重大改革，并且已经产生了十分显著的成效。法治国家已经普遍推崇的法官审案责任制、法官员额制、书记员序列单列等一系列崭新司法理念，已经成为各级法院的共识，并且不少法院已经付诸实施。从审判法律化、程序化入手，狠抓司法程序公正来保障司法实体公正的实现，积极倡导司法文书的说理性，大力开展法官庭审析法活动，较好地提升了诉讼当事人服判率，很好地维护了司法权威。

同时，我们也应当看到，这些改革措施无论从深度还是广度上，都客观地存在着不完全适应现实需要的状况。①人民法院现行的管理体制与审判工作机制不能适应完善社会主义市场经济体制的客观需要。因此，深化人民法院的改革，是建立、发展和完善社会主义市场经济体制的客观需要。在进一步完善社会主义市场经济体制的过程中，由于经济关系的变化、利益格局的调整，新旧社会矛盾交织，起诉到法院来的各类案件大幅度上升，而且新类型案件增多，处理难度增大。但人民法院的现行管理体制和审判工作机制不能适应形势的变化，大量案件难以得到及时的处理。另一方面，由于利益驱动，一些地方出现了分割统一市场的地方保护主义，严重干扰了法院的审判工作。而现行法院管理体制的地方化特征，使克服司法活动中的地方保护主义难以奏效。②现行的法官管理体制不能满足建设社会主义法治国家的需要。因此，深化人民法院的改革，是建设社会主义法治国家的需要。

#### 4 前 言

依法治国，就是要做到“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”。人民法院作为国家的审判机关，代表国家依法行使审判权，是社会正义的象征，是公正精神的体现。因此，公正司法是依法治国的必然要求。但现行的法官管理体制不利于提高法官队伍整体素质，不利于人民法院依法独立审判。③深化人民法院的改革，是审判工作自身发展的需要。一方面，长期以来形成的审判工作行政管理模式，不仅不符合审判工作的特点和规律，而且严重影响法院职能作用的充分发挥；另一方面，人民法院特别是基层法院经费困难，装备落后，物质保障不力，又严重制约着审判工作的发展。所以，面对数量持续增加、类型越来越多的案件，人民法院已深感力不从心。

面对挑战，我们只有继续深化改革；也只有通过改革，人民法院才能迎着新世纪的曙光疾步前进，才能承担起在依法治国进程中的历史重任。但是，现行法院司法制度存在的问题仍然很严重，主要集中在几个方面：一是审判活动行政化。长期以来，法院在一些重要环节上没有按照司法的专业工作方式从事审判活动，反而借用了行政工作方式处理案件和管理审判工作。有的地方把法官当作行政官员来管理，加剧了审判活动的行政化。二是法官职业大众化。相当一部分法官职业化程度不够。三是司法权力地方化。由于人民法院的产生、法官任免、司法经费等都在同级地方政府控制之下，导致了司法权力的地方化。在某种程度上，最高人民法院实际上已退出司法裁判领域，成为了一个司法政策法院。实践中出现的“打假英雄”王海在不同地方的法院要

求依据《消费者权益保护法》索赔却导致截然相反的法律后果的离奇境遇就是最好的说明。四是改革发展并不平衡。有的法院还没有完成最高人民法院制定的五年改革纲要规定的全部改革项目，有的地方法院在实施改革纲要中出现了偏差，个别地方甚至擅自推出了一些于法无据的所谓改革举措。

这些情况表明，人民法院司法改革工作依然任重道远，仍需努力方能把司法体制改革推向深化。目前，法院司法体制改革已推进到“深水区”，改革必须进行下去，需要有新的突破。

## 二

公正与效率是 21 世纪人民法院的工作主题，而司法为民则是法院工作的宗旨，人民法院的改革必须围绕这样的主题与宗旨来进行并深化。同时，它们也是人民法院改革的最终目的。

1. 公正与效率。公正是人类社会永恒追求的价值目标，法治是人类社会公正的最佳方式，而法院的超然地位，高度的司法权威，是法治必不可少的核心内容，司法公正已成为现代社会一种普遍的价值观念。而司法效率是现代诉讼法律价值目标体系的构成要素。它的确立、体现，反映了现代诉讼法律在价值目标取向上的多元性，对实现现代诉讼法律价值目标体系中公正、安全、效益等要素的价值整合，具有重要的影响和作用。司法公正与司法效率是相伴相随、两位一体的概念。

最高人民法院肖扬院长在公正与效率世纪主题论坛的致辞中

## 6 前言

指出，司法公正，是人类自有司法活动以来不懈追求的永恒主题，是古往今来各国人民渴望实现的共同目标。实现司法的公正与效率，改革是惟一的出路。《人民法院五年改革纲要》规定了人民法院改革的总体目标是：紧密围绕社会主义市场经济的发展和建立社会主义法治国家的需要，依据宪法和法律规定的基本原则，健全人民法院的组织体系；建立公正、公开、高效、廉洁，运行良好的审判工作机制；在科学的法官管理制度下，造就一支高素质的法官队伍；完善具有中国特色的社会主义司法制度。

由此可见，我国人民法院的改革是以实现司法公正和效率为目的的。而司法公正和司法效率要从抽象的理念变为客观的社会现实，需要公正的司法制度，需要运行良好的审判工作机制，更需要高素质的法官队伍。因此，法院改革就成为了一项十分重要而又紧迫的任务。

2. 司法为民。党的十六大强调，贯彻“三个代表”重要思想，本质在坚持执政为民。胡锦涛总书记在“七一”讲话中进一步指出，立党为公，执政为民，是“三个代表”重要思想的本质。要把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为根本出发点。根据这一要求，必须在法院工作中始终坚持立党为公，司法为民，把维护人民群众的根本利益作为法院工作的根本出发点和落脚点，通过审判活动，维护人民群众诉讼利益，保障人民群众合法权益，从而在全社会实现公平和正义。

人民的地位和作用决定了人民法院必须坚持司法为民。人民是国家的主人，是推动社会前进的最决定的因素、最根本的力

量。人民法院作为国家的司法机关，是人民群众从事法制活动的重要场所，也是党同人民群众保持密切联系的特殊渠道。各类案件的诉讼参与者，不但在诉讼过程中切身感受到社会主义法制的权威和尊严，同时也能感受到社会主义制度在“相信谁、依靠谁、为了谁”这个根本问题上的本质特征。所以说，司法为民、关注民生，既是人民法院密切联系群众的新要求，也是人民司法优良传统的新发展。人民法院只有始终站在人民群众的立场上，充分发挥审判职能，解民忧，排民难，维民权，保民安，才能赢得人民的支持和拥护。

法院的职责和宗旨决定了人民法院必须坚持司法为民。全心全意为人民服务是党的根本宗旨，也是人民法院的根本宗旨；依法维护最广大人民的根本利益，促进先进生产力的发展，保护社会主义精神文明建设成果是人民法院的基本职责。坚持司法为民，关注民生，是立足于历史唯物主义对新时期人民司法工作职责和任务的新概括，是人民司法事业在新世纪全面发展过程中提出的又一新的理论命题。人民法院只有始终把人民群众的利益放在第一位，严格执法，公正裁判，才能除邪祛恶，惩处犯罪，制裁违法，消除纷争，从而使人民群众的根本利益得到维护。

“三个代表”重要思想的科学内涵决定了人民法院必须坚持司法为民。实现人民的愿望，满足人民的需要，始终代表最广大人民的根本利益，是“三个代表”重要思想的根本出发点和落脚点，是“三个代表”重要思想最核心的内容，是审判工作的最终价值追求，也是司法为民、关注民生的根本所在。

## 8 前言

由此，在人民法院的工作中应当始终坚持司法为民、关注民生，切实解决好为谁执法、为谁服务的问题，把最广大人民的根本利益放在第一位，并落实到审判工作中去。所以，人民法院改革必须围绕司法为民这一宗旨来展开，并以其为与司法公正与效率同等重要的最终目的之一。

### 三

根据最高人民法院的要求，现阶段人民法院改革工作的重心，应该放在审判改革上。要进一步改革审判庭的设置，强化审判庭的审判职能；完善巡回审判制度，方便人民群众诉讼；完善独立审判运行机制，维护司法公正；完善人民陪审员制度，弘扬司法民主；完善诉讼调解制度，防止矛盾纠纷激化；改革法院内部请示制度，确保审级间独立；改革审判活动的行政化管理，建立符合司法规律的审判管理制度；建立统一领导的执行工作体制，解决执行难问题。此外，还要在提高法官待遇，建立法官职业保障机制，强化法官职业约束，实现法院内部人员分类管理等人事制度管理方面进行必要的改革。总之，要通过对审判工作、执行工作的改革，对法官管理、法院其他人员管理的改革，使人民法院的审判工作，真正成为人民法院司法为民的全部内容，使人民法院真正成为维护司法公正的司法队伍。法院改革所涉及的上述问题，同时也是我们主要探讨的内容：

1. 推进法院体制改革。在法院的外部关系上，应明确党的

领导与司法独立的关系，理顺司法独立与权力机关对司法的监督之间的关系，理顺司法独立与行政的关系；在法院内部的内部关系上，实行司法审判行为与司法的行政行为相分离，努力探索法官独立审判制度的建立，对审判委员会进行改革。

2. 完善审判机制改革。要继续完善立审、审执、审监分立制度；加强案件审判流程管理，结合法院的网络化、信息化建设，提高管理水平，提高审判效率；规范和落实再审案件的立案标准、审理程序，维护生效裁判的权威性和稳定性；进一步发挥合议庭的作用，规范审判委员会议事规则；健全人民陪审员制度。

3. 推进审判方式改革。要完善诉讼程序，便利诉讼，保障当事人的合法权益；进一步实施、规范和完善案件的繁简分流制度与庭前准备程序；适用民事、行政诉讼证据制度，强化当事人举证责任，完善刑事诉讼证据制度；要结合审判实际，积极探索简易程序的扩大适用以及刑事案件、民事案件普通程序的简化审理，在严格遵守程序法的前提下，减少审判资源的浪费，降低诉讼成本；抓好裁判文书改革。

4. 推进执行体制改革。要建立统一管理、统一协调的执行工作机制，推进执行体制改革。推行执行实施权和执行裁判权的分离。树立程序公正的理念，严格依法执行，加大力度、丰富措施。克服地方和部门保护主义，维护法制的尊严和统一。通过加强和改进执行工作，切实解决“执行难”，确保法院生效法律文书的有效执行，最大限度地实现裁判效力，维护裁判权威，实现

当事人的合法权益。

5. 加强审判监督。要加强法院内部监督，完善审判工作监督、纪检监察监督等内部监督制度；大力推行审判公开，以公开促监督、促公正；完善自觉接受人大监督、检察机关监督等外部监督的程序和机制；重视群众监督和舆论监督；积极研究和探索更加符合审判活动规律、符合法官职业特点的监督方式和方法，使监督在保障独立审判的同时，最大程度的发挥防止和惩戒司法腐败的作用。

6. 全面加强队伍建设。根据法官法的规定，改革和完善法官管理制度，严格法官的职业准人和选拔标准，严把进入关；改进法官的培训方式，完善培训机构、体制；建立激励机制，完善考核、奖惩、晋升、回避、交流、辞退等管理制度；按照最高人民法院的统一部署，大力推进法官职业化建设，逐步开展法官定额、书记官单列管理和法官助理配备的试点工作；并加强司法警察的统一管理。

#### 四

法院改革如何走下去？一直以来存在着不同的看法。归纳起来，主要有以下三种观点：

第一种观点认为，在现有法律规定没有修改之前，法院改革已经走到了尽头。如果要继续走下去，必然会突破现有法律框架，而法律框架的变化，是一个自上而下的过程。目前，在权力



高层没有着手修改相关法律之前，法院改革如果要继续走下去，就会存在破坏现有法律之嫌。因此，法院改革已经无法继续进行下去了。此所谓悲观论者。

第二种观点认为，改革就是要突破现行存在的一些不合理的制度，包括法律制度。改革的过程就是一个不断试错、不断摸索的渐进过程。只有不断地进行改革，我们才能知道要改什么？怎么改？因此，在不违反现有法律原则的情况下，法院改革的空间是广阔的，是大有作为的。此所谓乐观论者。

第三种观点认为，在目前情况下，法院改革如果要继续走下去，确实存在有可能突破一些具体的法律制度规定的现象，但不能因此就停滞不前，不进行改革了。改革是一种趋势，是一种历史潮流，不改革就不能发展。因此，目前的法院改革应该走这样一条路线：即现行法律制度允许的，应该大刀阔斧地进行；超越现行法律制度规定的，应该谨慎行事，先小范围地摸索经验，进行归纳总结，自下而上，经过上层决策后，再自上而下地展开。此所谓折衷论者。

在当今中国社会，政治体制改革稳步加快。“入世”后，经济活动进一步与国际接轨。多种经济成分、多重利益格局正在形成。社会变革带来多种利益和社会矛盾亟须调整。在这种背景之下，公众对司法公正和效率的期望值不断攀升，司法改革已经成为一种社会需求。

司法改革涉及到司法体制、司法程序、审判方式、法官制度等全方位的改革。而司法制度改革因为司法体制作为政治体制的