

新 视 角

SHENPANJIANDUGAIGED
XINSHIJIAO

审判监督改革的 新视角

湖南省高级人民法院审判监督庭 编

中国人民公安大学出版社

审判监督改革的新视角

湖南省高级人民法院审判监督庭 编

主 编：余宏荣
编 委：刘海容 肖凤祥 刘逊友
曾新田 吴柏林
执行主编：贺小电
执行副主编：谭智崇 陈玉林

中国人民公安大学出版社
· 北 京 ·

图书在版编目(CIP)数据

审判监督改革的新视角/湖南省高级人民法院审判监督庭编. —北京:中国人民公安大学出版社, 2003. 1

ISBN 7-81087-185-4

I. 审… II. 湖… III. 审判—司法监督—中国—文集

IV. D926.34-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 001662 号

审判监督改革的新视角

SHENPANJIANDUGAIGEDEXINSHIJIAO

湖南省高级人民法院审判监督庭 编

出版发行:中国人民公安大学出版社

地 址:北京市西城区木樨地南里

邮政编码:100038

经 销:新华书店

印 刷:河北省抚宁县印刷厂

版 次:2003 年 2 月第 1 版

印 次:2003 年 2 月第 1 次

印 张:18.375

开 本:850 毫米×1168 毫米 1/32

字 数:478 千字

印 数:0001 册~3500 册

ISBN 7-81087-185-4/D·174

定 价:36.00 元

本社图书出现印装质量问题,由发行部负责调换

联系电话:(010)83905728

版权所有 翻印必究

E-mail: cpep@public.bta.net.cn

序

吴振汉*

迎着 21 世纪的曙光,人民法院审判改革进入了整体攻坚阶段,改革已经深深触及到司法体制、审判机制和具体诉讼制度等各个层面。最高人民法院将再审制度改革作为人民法院改革攻坚阶段的重点,已于 2001 年正式启动。我国三大诉讼法确立的审判监督制度经过十多年的实践,已经显露出诸多结构性弊端,成为我国法治道路上的一道障碍。一方面,由于对申诉、申请再审和启动再审程序的主体、时限、次数、审级、条件没有实质性的限制,导致无限申诉、无限再审的情况普遍存在,严重动摇了生效裁判的既判力和权威性,影响了司法效率,浪费了有限的司法资源,甚或危及了我国两审终审制的诉讼制度根本。另一方面,一些普通老百姓的申诉、申请再审却因种种原因被拒之于再审程序门槛之外,其法定的诉讼权利得不到有效保障,某些确有错误的生效裁判得不到再审救济,实现社会公平与正义的目标因而难以达到。因此,审判监督制度的改革日显必要,对于加强、完善我国的法治建设具有十分重要的法律意义和现实意义。

我省法院审判监督系统坚持以“三个代表”重要思想为指导,与时俱进,积极进行审判监督改革的理论创新和探索,取得了较好的理论成果和实践经验。《审判监督改革的新视角》就是近年来我省法院审判监督改革理论研究的不断集成,是近年来我省审判监督改革的实践探索中成功经验的全面总结。其内容丰富,观点鲜明,论述精

* 作者系湖南省高级人民法院党组书记、院长、二级大法官

辟,反映了我省法院审判监督法官注重调查研究、精于理论思考的工作作风,体现了我省法院审判监督系统解放思想、开拓创新、与时俱进的改革精神。

当然,该书书稿也不是尽善尽美,仍然存在理论上欠缺一些深度、有些观点值得进一步推敲、一些实践做法有待进一步完善等不足。尽管如此,其仍不失为一部对法学理论创新具有实证价值,对司法实践具有指导意义的上乘之作,特别是对启迪正在深入进行的审判监督制度改革乃至其他各项审判改革的思路、方法具有重要的参考价值 and 现实意义。

为此,在该书由中国人民公安大学出版社出版之际,抒几言以志贺,也真诚地希望全省各级法院法官认真贯彻、实践“三个代表”的重要思想和党的十六大精神,结合我省审判工作实际,努力搞好审判理论研究,积极探索法院工作改革,为推进我国法治建设的进步、发展、完善而不断地添砖加瓦,贡献自己的力和热。

2003年2月12日

目 录

序	吴振汉 (1)
---------	---------

改革指导篇

深化审判监督改革 加强审判监督工作	沈德咏 (3)
加强审判监督工作 推进审判监督改革 建立和 完善有中国特色的 审判监督新机制	沈德咏 (18)
总结经验 开拓进取 为审判监督工作作出新贡献	纪 敏 (40)
抓住机遇 振奋精神 开创审判监督工作新局面	纪 敏 (55)
当前中国的审判监督工作	纪 敏 (82)
关于刑事审判监督的两个问题	张新民 (101)
谈谈合同法的几个问题	毛端稚 (127)
提高认识,推进改革 努力实践公正与效率 世纪主题 开创我省审判监督工作新局面	余宏荣 (159)

在全省法院审判监督工作会议暨审判监督业务

培训班上的总结讲话 刘海容 (177)

调查研究篇

改革现行再审程序启动机制的调查与思考 吴成志 (195)

改革现行再审制度的思考 夏绍春 (206)

关于民商抗诉案件的调查与思考 李明亮 (217)

审理再审案件如何“兼顾两头”——关于再审改判标准
的调查与研究 刘一荣 (226)

对“抗诉现象”的专题分析 常德中院审判监督庭 (233)

理论探讨篇

完善审判监督制度的若干设想 毛善刚 贺小电 (243)

确立以提审为原则的再审管辖制度 刘海容 谭智崇 (260)

再审民事案件改判标准探讨 曾新田 (266)

论民事再审制度的重构 朱绍清 (273)

论民事再审程序中的新证据 陈玉林 (288)

试论再审制度的不足及对策 蒋琳 (293)

民事审判监督程序问题研究 姚劲峰 (302)

民事再审程序中应当平衡的几对矛盾 杨忠明 (347)

试论建立再审之诉的法律制度 邓 纬 (354)

启动民事再审程序初探 张爱霞 (362)

对再审民事诉讼检察监督制度的理性思考 易文胜 (368)

民事审判监督程序改革之我见 罗富余 (377)

谈民事再审案件的立案程序 旷长水 邓品立 (385)

浅论审判监督制度之完善 伍云松 邓品立 (391)

民事、行政案件的抗诉误区及对策分析·····	陈 忠 吴仁智 (396)
浅论审判监督程序之存废·····	何章开 王宜安 (402)
民事再审程序的启动应以当事人的申请再审为主导·····	黄志敏 (409)
略论审判监督机制、机构与职能改革·····	彭清明 何祥福 刘双荣 (415)
论再审立案条件——谈民、刑再审条件的分野·····	衡东县人民法院审判监督庭 (421)
完善民行诉讼检察监督制度浅议·····	刘清生 (425)
建立现代司法制度的几个理念误区·····	何月文 (431)
论民事审判监督与司法效率兼顾原则·····	何月文 (437)
论民事再审程序的改造·····	谭青峰 唐 霁 (441)
浅析当前民事抗诉案件中存在的问题及对策·····	李振湘 (449)
再审民事案件裁判文书制作的改革与完善·····	徐 虹 (457)
浅论我国现行民事审判监督程序的缺陷及改进·····	郭文彪 (460)
谈法院、检察院启动民事再审程序的不当·····	程显然 (467)
现行民事再审程序的弊端与重构·····	石芝麻 易朝阳 (474)
浅论地方人大对司法工作的个案监督·····	易朝阳 胡石海 (480)
对现行民事再审程序启动的思考·····	张 斌 朱年生 (486)
现行民事抗诉制度的检讨与重构·····	刘海岚 (492)
有错必纠:可能的价值与明显的缺陷——对我国 审判监督程序的理性反思·····	张坤世 宋雨前 (500)
试析当前民事无限再审的弊端与规范对策·····	王洪斌 (508)
民事抗诉案件若干法律问题的思考·····	刘习书 (516)
审判监督程序存在的缺陷、误区及对策·····	余清华 (521)

民事再审程序的完善·····	胡伟雄 (529)
----------------	-----------

经验交流篇

强化四个意识 打造铁案精品·····	湖南省高级人民法院 (537)
依法纠错 维护司法公正 ·····	
·····	衡阳市中级人民法院审判监督庭 (545)
纠防结合 全面提高审判工作质量 ·····	
·····	邵阳市中级人民法院 (554)
深化改革 强化措施 竭力维护生效裁判既判力 ·····	
·····	邵阳市中级人民法院审判监督庭 (560)
深化认识 强化措施 努力提高审判监督案件质量 ·····	
·····	怀化市中级人民法院审判监督庭 (566)
关于民事行政案件审判监督和检察监督工作的会议纪要 ·····	
·····	株洲市中级人民法院、株洲市人民检察院 (571)
建立高效再审调解机制 扩大再审调解社会效果 ·····	
·····	会同县人民法院 (575)

改革指导篇

深化审判监督改革 加强审判监督工作*

同志们:

这次全国法院审判监督改革经验交流会,是在全国各级人民法院继续深入学习江泽民总书记“三个代表”重要思想和 5·31 重要讲话,全面贯彻落实全国高级法院院长会议和队伍建设工作会议精神的形势下召开的。会议的主要议题是:总结交流近年来审判监督改革的经验,讨论研究审判监督改革面临的新问题,部署今后一个时期推进审判监督改革、加强审判监督工作的任务和措施。下面我讲两个问题。

一、两年来审判监督改革工作情况简要回顾

为适应形势发展的需要,根据《人民法院五年改革纲要》的要求和最高人民法院的工作部署,2000 年初我们开始着手进行审判监督改革,此后,审判监督改革历经调查研究、规划准备、正式启动和积极推进几个阶段。两年多来,由于各级人民法院特别是广大审判监督干部的共同努力,审判监督改革已在多方面取得了明显进展并积累了一定的经验,为改革的进一步深化奠定了良好基础。

(一)最高人民法院推行审判监督改革工作情况

最高人民法院审判监督庭自 2000 年成立伊始,即着手抓审判监督改革调研、规划及指导工作。两年来主要抓了以下几项工作:

1. 抓统一认识,增强改革意识。2001 年 2 月,最高人民法院在上海召开了有部分高级法院负责同志参加的调研会,我在会议讲话

* 最高人民法院副院长沈德咏 2002 年 8 月 7 日在全国审判监督改革经验交流会上的讲话

中提出了审判监督改革的初步设想,引发了大家的积极思考和热烈讨论。2001年8月,纪敏同志又在宁夏主持召开了有全国部分法院参加的审判监督改革研讨会,与会同志认真分析了当前审判监督工作的形势和任务,讨论修改了《关于刑事再审案件开庭审理程序的具体规定》和《关于当前审判监督工作若干问题的纪要》。2001年9月21日,全国法院审判监督工作座谈会在重庆市召开,会议的中心议题之一是研究、部署审判监督改革工作任务。会议进一步明确了加强审判监督工作的重要性和必要性,对推进审判监督改革,建立有中国特色的审判监督工作新机制提出了明确的目标和要求。以此为标志,审判监督改革在全国法院正式全面启动。

与此同时,最高人民法院审判监督庭还注重通过专家论证以及舆论宣传等方式进一步扩大改革影响、增强改革的意识。2001年3月,审判监督庭委托北京市高级人民法院在京举办了“审判监督工作改革理论研讨会”。会议邀请了北京大学、清华大学、中国人民大学、中国政法大学、国家法官学院的专家学者,就现行审判监督工作中存在的问题、审判监督工作改革指导思想及改革措施,以及纠正错误裁判与维护既判力的关系等进行讨论,引发了法学理论界对审判监督改革研究的兴趣,展开了全方面的探讨。2001年10月,审判监督庭组织在人民法院报上连续登载了3版由学术界、法官、律师等围绕再审制度改革主题发表的理论文章,以进一步争取社会各界对审判监督改革的关注、理解和支持。

2. 积极开展调查研究和理论论证活动。首先,组织开展了全国法院审判监督改革理论研讨活动。经最高人民法院党组决定,审判监督庭会同应用法学研究所依据法[2001]44号通知,组织全国法院审监系统全面开展了审判监督工作经验交流及改革理论研讨活动。此次活动各级法院普遍比较重视,各高院筛选后上报的论文达190余篇。通过研讨活动的开展,全国法院审判监督系统的理论水平有了明显提高,改革意识有了明显增强,对审判监督工作实践中的许多

重大理论问题基本取得了共识,为深化再审改革作好了理论铺垫。其次,组织开展了全国法院再审程序制度改革调研活动。人民法院经过近几年的司法改革,已经为再审程序的改革做好了工作机制层面以及理论层面的准备,当前最为主要的是启动再审程序制度层面的改革。依据法[2002]14号通知,最高人民法院审判监督庭在全国范围内选定部分再审改革或调研已经有所进展并取得初步成果的高、中院作为调研试点法院。2002年6月初,审判监督庭在江西井冈山山市进行了再审制度改革集中调研,目前各调研试点法院均已上报关于再审程序的立法建议及司法解释草案。在上报建议及草案的基础上,最高人民法院现已初步拟定关于适用再审程序的司法解释草案。第三,组织开展了全国法院国家赔偿确认工作调研活动。依照最高人民法院《关于办理不服本院生效裁判案件的若干规定》第9条之规定,因申诉提起的人民法院国家赔偿确认案件的审理工作统一归口到审判监督庭。最高人民法院审判监督庭在全国范围内选定部分国家赔偿确认工作开展较好的高、中院作为调研试点法院。今年5月中旬,在山东济宁市进行了国家赔偿确认集中调研,目前各调研试点法院均已上报关于国家赔偿确认的司法解释草案。在上报草案的基础上,最高人民法院现已初步拟定关于国家赔偿确认方面的司法解释草案。第四,组织力量就部分国家与地区的再审程序法规进行了选编。从选编的资料来看,大陆法系和英美法系国家诉讼立法均设置了针对生效裁判错误给予相应救济的程序,也就是我们所说的再审程序或者审判监督程序。同时,从选编的资料看,再审制度的存在与审级的设置没有必然的关系。国外立法先例和司法实践经验对我们推行审判监督改革具有重要的参考借鉴作用。

3. 逐步完善制度规范。首先,以适当的形式规范审判监督工作中存在的突出问题,促进了审判监督工作的有序开展。在出台司法解释条件尚不成熟的情况下,最高人民法院于2001年11月下发了《关于当前审判监督工作若干问题的纪要》。其次,制定了《关于刑事

再审案件开庭审理程序的具体规定(试行)》。制定刑事再审开庭程序是2001年最高人民法院确定的5项改革的首要任务,目的是为了进一步规范刑事再审案件的审理,使刑事再审程序体现再审案件的特点。为此,审判监督庭在调查研究的基础上,起草了《关于刑事再审案件开庭审理程序的具体规定(试行)》,经广泛征求各有关方面和人大法工委的意见,经审委会讨论通过,已发全国执行。第三,制定了《关于办理不服本院生效裁判案件的若干规定》。为了规范最高人民法院内部审判监督工作,理顺工作关系,2001年10月制定了最高人民法院《关于办理不服本院生效裁判案件的若干规定》,经院审判委员会讨论通过,以文件形式发本院各单位并抄送全国法院。

(二)地方各级人民法院推行审判监督改革工作情况

两年多来,在最高人民法院的统一组织、推动和指导下,地方各级人民法院充分发挥各自的主观能动性,坚持从实际出发,针对现行审判监督制度存在的无限申诉、无限再审的弊端,在多方面进行了有益的探索和实践。审判监督改革已初见成效,主要有以下几点:

1. 探索立审分立,界定审判监督职责。经过各级人民法院的共同努力,立审分立机制已总体得到落实。但是,再审立案的职能界限一直处于摸索阶段。目前,各地法院的做法大体有3种:第一种是由立案庭对申诉案件进行形式上的审查,即登记立案后移送审判监督庭,宁夏、江苏、广东等地法院采用的就是这种做法。这种做法存在的问题是,审判监督庭面临着繁重的申诉复查工作压力,难以集中精力纠正错案。第二种是由立案庭对申诉案件进行一定程度的实体审查,即立案庭审查至可能有错误并下发再审裁定或者决定后,才将案件移送审判监督庭,陕西、四川等地法院采用了这种做法。这种做法在客观上导致立案庭和审判监督庭之间一部分不必要的重复劳动,而且有未审先定之嫌。第三种是立案庭与审判监督庭对申诉案件联合进行审查,共同协商决定是否进入再审,北京、上海等地法院采用这种做法。这种做法有利于相互沟通,但是操作起来仍有诸多不便。

总之,申诉复查案件立审分立问题,不仅是人民法院亟待进一步明确的工作机制问题,而且也是涉及司法资源合理分配,提高复查案件审理效率以及如何保护当事人权益的法律问题。对这一问题,目前尚需继续在实践中探索完善,以期逐步走向规范和统一。

2. 尝试听证审理,提高案件复查效益。现行审判监督程序中的案件复查,主要由立案庭办理,审判监督庭也办理了一部分。复查阶段存在的问题,主要是程序不够规范,透明度不够,审限不明。现在不少地方法院正在尝试以听证方式审理复查案件,像湖北省高级人民法院制定了《民事(行政)申请再审案件复查听证暂行规则》,黑龙江省高级人民法院制定了《刑事申诉案件审查(听证)办法》,山东潍坊市中级人民法院制定了《审查申诉案件听证程序操作规程》等等。以听证方式审查申请再审理由是否成立,实践证明效果是好的。它不仅增加了复查案件的透明度,维护了当事人的合法权益,而且极大地提高了复查案件的审理效率,有效扭转了复查案件久拖不决的局面。但是,有些地方搞的听证活动等同开庭,没有充分注意到听证方式灵活便捷、抓住重点、直奔主题的特点,应在实践中逐步改进和完善。

3. 改革庭审方式,确保再审质量。进一步深化审判方式改革是《人民法院五年改革纲要》确定的一项重要任务。几年来,各级人民法院围绕再审案件庭审方式的改革,进行了大量的探索,并取得了明显的成效。江苏、江西、浙江、上海等省、市高级人民法院通过再审开庭的实践,制定了关于刑事再审案件开庭审理的规定、办法等。在此基础上,最高人民法院经过调查研究,总结吸取了各地经验,于2001年10月18日发布《关于刑事再审案件开庭审理程序的具体规定(试行)》。这个规定实施8个月以来,取得了较好的效果,基本实现了刑事再审案件开庭审理的标准化和普遍化。青海省高级人民法院、山东潍坊市中级人民法院等根据该规定,对开庭的具体操作要求又进行了细化。与此同时,民事、行政再审的庭审方式改革在各级人民法

院也得到了进一步深化,辽宁省等高级人民法院制定了《民事再审案件庭审细则》、《审理民事抗诉案件的若干规定》。在审理时通过实行庭前证据交换、无争议事实庭前认定、繁简分流等,提高了庭审调查质量和庭审效率。各地法院再审开庭率、当庭宣判率大幅度提高。审判方式的改革,确保了再审案件的质量,使当事人赢得堂堂正正,输得心服口服。

4. 注重和化解息诉,化解社会矛盾。从申诉复查以及再审案件的审判实践来看,有些案件的当事人之间,积怨久远,矛盾激烈。有些案件若要硬性改判,社会效果及法律效果难以令人满意。有些案件即使再审审结,当事人仍然长期重复申诉,上访不止。为此,各级人民法院及审判监督法官,充分发挥主观能动性,运用多种方式,积极化解矛盾,许多案件通过复查和解和再审调解结案。例如吉林通化市中级人民法院制定了讲究接待艺术和技巧,具体区分、仔细分析当事人重复申诉上访的不同成因,耐心做好息诉服判的规则。2001年该院审判监督庭审结266件申诉案件,有259件息诉服判,服判率达97.3%。再如江西省高级人民法院注重以调解方式解决民事纠纷,制定了一整套调解工作的方式方法,缓解了当事人之间的矛盾,取得了良好的社会效果。

5. 规范监督机制,优化监督职能。监督对于审判监督庭来说,既是一种职能,又是一种权力。要保证正确发挥监督的作用,实现公正与效率的最佳统一,就要对监督的机制进行规范。几年来,各级人民法院在加强内部的自身监督和主动接受人大、政协监督的实践中,大胆探索监督的规律,建立健全符合监督规律的制度。在规范本院监督方面,吉林省高级人民法院建立《再审案件交换意见制度》,制度对交换意见案件的标准、对象、程序、方式、结果的处理等作出了规定。辽宁省高级人民法院在审判监督庭内设立了督办小组,由庭领导负责跟踪督办并定期通报,有效地促进了办案质量和效率的提高。在上下级法院的监督关系上,福建省高级人民法院制定了《案件质量监