

本书主要收录了作者近年来撰写的有关司法改革方面的文章100篇，内容涉及死刑制度、法官制度、司法解释制度、案例指导制度、刑事法律制度、少年法庭制度改革、裁判文书改革、罪名规范化、新疆生产建设兵团法院的法律地位等。这些文章既是作者亲身经历的司法实践的总结，也是人民法院司法改革的真实记录，因而本书的最大特点是真实性。它从一个侧面见证了人民法院改革的历史进程，谨以此书纪念具有重大历史意义的改革开放三十周年。

——我所经历的人民法院改革

周道鸾◇著

司法改革三十年

SIFA
GAIGE

30

NIAN

(1978—2008)

司法改革三十年

——我所经历的人民法院改革

周道鸾 著

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

司法改革三十年：我所经历的人民法院改革/周道鸾著．—北京：人民法院出版社，2009.5

ISBN 978-7-5109-0002-0

I. 司… II. 周… III. 司法制度—体制改革—中国—文集 IV. D926—53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 072249 号

司法改革三十年

——我所经历的人民法院改革

周道鸾 著

责任编辑 贾毅

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) 67550542 (责任编辑) 67550516 (出版部)
67550558 67550551 (发行部)

网址 <http://courtpress.chinacourt.org>

E-mail courtpress@sohu.com

印刷 保定市恒艺印务公司

经销 新华书店

开本 890×1240 毫米 A5

字数 218 千字

印张 8.125

版次 2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月第 1 次印刷

书号 ISBN 978-7-5109-0002-0

定价 20.00 元

版权所有 侵权必究

作者简介

周道鸾，1930年生，湖南省津市市人，汉族，中共党员，北京大学法律系毕业，国家法官学院教授。曾任最高人民法院审判委员会委员、办公厅主任、研究室主任、新闻发言人，最高人民法院咨询委员会委员兼秘书长，最高人民法院司法改革研究小组顾问、法官法起草小组成员、法院组织法修改小组负责人。1998年退休后继续关注并从事司法改革问题研究，受聘担任最高人民法院法官法修改小组、法院组织法修改小组顾问。独著、主编《司法改革与司法实务探究》等涉及司法改革方面的著作10余部，发表《法院改革三十年》等有关司法改革方面的文章40余篇。享受国务院特殊津贴。2004年被当代中国法学名家组委会评选为“当代中国法学名家”。

内 容 简 介

2008 年是中国改革开放三十周年。在党的十一届三中全会精神指引下，人民法院的改革取得了重要成就；积累了丰富经验，有力地推动了审判工作和其他工作的开展。

作者在法院工作 40 年，对司法工作怀有深厚的感情。1987 年调到最高人民法院工作后，由于工作关系，直接参与了司法改革工作的调查、论证和有关法律问题的研究以及司法解释的制定工作。本书主要收录了作者近年来撰写的有关司法改革方面的文章 16 篇，内容涉及死刑制度、法官制度、司法解释制度、案例指导制度、刑事法律制度、少年法庭制度改革、裁判文书改革、罪名规范化、新疆生产建设兵团法院的法律地位等。这些文章既是作者亲身经历的司法实践的总结；也是人民法院司法改革的真实记录，因而本书的最大特点是真实性。它从一个侧面见证了人民法院改革的历史进程，谨以此书纪念具有重大历史意义的改革开放三十周年。

目 录

写在前面·····	(1)
法院改革三十年·····	(4)
人民法院在改革中不断前进·····	(38)
论死刑核准权的收回与死刑复核程序的完善·····	(49)
司法解释工作规范化走过的历程·····	(67)
新中国司法解释工作的回顾与完善司法解释工作 的思考·····	(76)
充分发挥最高法院审委会的作用·····	(121)
关于建立和完善中国案例指导制度的几个问题·····	(126)
法官制度的重大改革 ——法官法的制定与修改·····	(134)
罪名规范化的由来及其发展·····	(144)
见证中国刑法十年·····	(152)
附：十年磨一剑 ——访《刑法罪名精释》主编之一周道鸾教授·····	(159)
展示法院公正司法形象的载体 ——我所经历的裁判文书改革·····	(169)
中国少年法庭制度的发展与完善 ——苏、沪少年法庭制度调查报告·····	(178)

广州有特色的少年审判工作

——广州少年法庭工作考察…………… (208)

充分发挥审判职能作用 切实保障未成年人的合法权益

…………… (220)

从立法上明确新疆生产建设兵团法院的法律地位

——新疆生产建设兵团法院调查…………… (222)

法的阶级性不容否定…………… (234)

附一：我的退休生活…………… (238)

附二：周道鸾教授有关司法改革著述目录…………… (249)

写在前面

三十年前，中国共产党召开的具有重大历史意义的十一届三中全会，作出了把全党工作的着重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策，提出了发展社会主义民主和加强社会主义法制的方针，从而迎来了被法学界、法律界人士誉为中国“法制的春天”，社会主义法制建设的“黄金时代”。我有幸亲身经历了、感受了这个“黄金时代”。

在党的十一届三中全会精神指引下，三十年来，不仅我国的社会主义现代化建设事业有了翻天覆地的变化，我国的社会主义民主法治建设也取得了举世瞩目的成就。按照马克思主义的观点，经济基础决定上层建筑，上层建筑要为经济基础服务。继党的十四大提出“我国经济体制改革的目标，是建立社会主义市场经济体制，以利于进一步解放和发展生产力”；1993年八届全国人大一次会议通过修宪，将“国家在社会主义公有制基础上实行计划经济”，修改为“国家实行社会主义市场经济”之后，为适应形势发展的需要，党的十五大提出继续推进政治体制改革，进一步扩大社会主义民主，健全社会主义法制，并第一次提出“依法治国，建设社会主义法治国家”，强调“依法治国，是党领导人民治理国家的基本方略，是发展社会主义市场经济的客观需要，是社会文明进步的重要标志，是国家长治久安的重要保证。”

1999年九届全国人大二次会议通过修宪，将“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”写入国家根本大法。与此同时，十五大还第一次提出“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”；十六大进一步提出“推进司法体制改革”。为贯彻党的十六大精神，中央于2004年底转发了中央司法体制改革领导小组关于司法体制和工作机制改革的初步意见。十七大则提出“深化司法体制改革，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，保证审判机关、检察机关依法独立公正地行使审判权、检察权”的任务。这表明，党中央在高度重视国家经济建设的同时，也高度重视国家的法治建设，重视推进国家的司法体制和工作机制改革。

二

最高人民法院十分重视并根据中央精神，积极探索、稳妥地推进人民法院的改革。近十年间经过认真调查研究就制定了两个人民法院五年改革纲要，并为此采取了一系列措施，保证改革措施的落实。经过三十年特别是近十年来坚持不懈的努力，人民法院的改革取得了重大成就，积累了丰富经验，有力地推动了审判工作和其他工作的开展。

我自1958年从北京大学法律系毕业后，就在北京市高级人民法院、中级人民法院和最高人民法院从事刑事审判和法律政策研究工作，直到1998年6月正式退休，历时40载。1987年因工作需要调到最高人民法院工作后，历任最高人民法院审判委员会委员、办公厅主任、研究室主任、首任新闻发言人，法官法起草小组成员、法院组织法修改小组负责人、刑法修改小组负责人、法院诉讼文书修改领导小组副组长等职。由于工作的关系，我直接参与了有关司法改革工作的调查、研究和制定；1998年退休后，最高人民法院又先后聘请我担任最高人民法院咨询委员

会委员兼秘书长，最高人民法院司法改革研究小组、法官法修改小组、法院组织法修改小组的顾问，继续参与有关司法改革问题的研究、探讨。

本书收录的16篇文章，除第一篇《法院改革三十年》全面回顾和阐述三十年来人民法院司法改革所取得的成就外，其余都是我亲身经历过的，是我参与司法改革活动的真实记录，它从一个侧面见证了人民法院长达三十年的改革，因而本书的最大特点是真实性。

由于我长期在法院工作，对司法工作怀有深厚的感情，这种感情也可以说是一种“法院情结”吧。我谨以此书纪念改革开放三十周年！

周道鸾
2008年12月
于北京

法院改革三十年^①

20年前，我应邀参加了中国法学会为纪念党的十一届三中全会召开十周年而举行的座谈会，并提交了一篇文章，名为《人民法院在改革中不断前进》^②。转眼20年过去了。回顾1958～1998年我在人民法院工作整整40年，特别是1987年我从北京市高级人民法院调到最高人民法院工作后，参与司法改革问题的研究之历程，我对司法工作始终怀着一份深厚的感情。为此，笔者以司法为视角撰写了本文，以纪念改革开放三十周年。

一、三十年来人民法院的司法改革工作取得了重要成就

“文化大革命”结束后，中国共产党于1978年12月召开了具有重大历史意义的十一届三中全会。会议作出了把全党工作的着重点转移到社会主义现代化建设上来的战略决策，提出了发展社会主义民主和加强社会主义法制的任务。会议强调，为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。检察机关和司法机关要保持应有的独立性；要忠实于法律和制度，忠实于人民利益，忠实

^① 原载《湘潭大学学报》2008年第6期。

^② 原载中国法学会编：《十年法制论丛》，法律出版社1991年版。

于事实真相；要保证人民在法律面前人人平等，不允许任何人有超越于法律之上的特权。从而迎来了中国“法制的春天”，社会主义法制建设的“黄金时代”。

在党的十一届三中全会精神指引下，三十年来，人民法院经历了从解放思想、拨乱反正，邓小平南巡谈话，十三大的干部人事制度改革，到十五大第一次提出依法治国基本方略，并再一次提出“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”，十六大进一步提出“推进司法体制改革”，再到十七大提出“深化司法体制改革”的过程，留下了改革发展的轨迹，司法改革取得了重要成就，具体表现在以下十五个方面：

（一）解放思想，拨乱反正

追溯人民法院的改革，是从正本清源、拨乱反正开始的。

1. 深入揭露、批判林彪、江青反革命集团的罪行，从思想上进行了拨乱反正。十年内乱期间，林彪、江青反革命集团大肆推行“砸烂公检法”的极“左”路线，搞垮了人民法院的组织机构，摧残了法院干部队伍，破坏了社会主义法制，搞乱了人们的思想。1978年4月在上海召开的第八次全国司法工作会议，对林彪、江青反革命集团的罪行进行了集中的清算，清除他们的流毒和影响，分清路线是非，确定新时期人民司法工作的任务。会议初步总结了建国以来人民司法工作的一些行之有效的经验，提出要尽快地恢复人民司法工作的优良传统。这次会议对人民法院从路线上开始拨乱反正，起了促进作用。

2. 解放思想，排除干扰，复查纠正了大量冤假错案，解决了历史遗留的政治性问题。林彪、江青在十年内乱中残酷迫害广大干部和群众，制造了无数冤假错案。全国各级人民法院按照第八次全国司法工作会议确定的“全错的全平，部分错的部分平，不错的不平”的原则，开始纠正冤假错案，但工作进行缓慢，主要是思想不够解放，心有余悸，顾虑重重。最高人民法院决定于同年11月召开第二次全国刑事审判工作会议，主要议题是研究和部署全面复查“文化大革命”期间判处的刑事案件的工作。

1978年12月，党的十一届三中全会召开，按照解放思想、实事求是、团结一致向前看的方针，对复查纠正“文化大革命”期间的冤假错案作了重要决定。指出，解决历史遗留问题，必须遵循实事求是，有错必纠的原则。只有坚决地平反假案，纠正错案，昭雪冤案，才能巩固党和人民的团结，维护党的崇高威望。这次会议大大推动了全国法院平反、纠正冤假错案工作的顺利开展。从1978年下半年至1981年底集中力量，对“文革”期间判处的120余万件刑事案件进行了复查，纠正了冤假错案30.1万件，涉及当事人32.6万余人，使一大批受林彪、江青反革命集团迫害的人得到了昭雪。这是人民法院拨乱反正的重要组成部分，是彻底否定“文化大革命”的一项重要措施。

3. 公开审判了林彪、江青反革命集团及其在各地和军内的骨干分子。根据第五届全国人大常委会第十六次会议《关于成立最高人民检察院特别检察厅和最高人民法院特别法庭检察、审判林彪、江青反革命集团主犯的决定》，最高人民法院组成特别法庭，于1980年11月20日至1981年1月25日对林彪、江青两个反革命集团的10名主犯依法进行了公开审判；1982年以后，上海、北京、辽宁、四川、湖北、江西、云南、浙江等省、市高级人民法院和中级人民法院分别对江青反革命集团在各地的骨干分子，解放军军事法院对林彪反革命集团在军内的骨干分子，依法进行了公开审判。法院的严正判决，从法律上宣判了林彪、江青反革命集团对国家和人民犯下的滔天罪行，伸张了正义，维护了国家和人民的根本利益。完成审判林彪、江青反革命集团的历史任务，不仅具有重要的政治意义，而且具有重要的法律意义：它标志着“无法无天”时代的结束，依法治国时代的开始，是社会主义民主与法制建设的一个重要里程碑。

为了贯彻落实党的十一届三中全会精神，从20世纪70年代末到80年代初，人民法院围绕深入揭批林彪、江青反革命集团的罪行，肃清其流毒，到平反纠正“文化大革命”期间大量冤假错案，进而公开审判林彪、江青反革命集团所进行的思想上的拨

乱反正，为以后人民法院的司法改革扫除了思想上的障碍，打下了良好的基础。

（二）适应经济发展，拓宽审判领域

按照马克思主义的观点，经济基础决定上层建筑，上层建筑要积极为经济基础服务。法律是上层建筑的重要组成部分。早在1953年4月，第二届全国司法工作会议的决议中，就及时提出了“司法工作必须为经济建设服务的方针”。

从历史上看，刑事审判和民事审判是人民法院传统的两大审判。随着我国经济建设和民主、法制建设的发展，审判领域也不断拓宽。首先，经济审判在党的十一届三中全会召开和经济体制改革的大环境下应运而生。1979年2月，重庆市中级人民法院成立了全国第一个经济审判庭，负责受理法人之间、法人与其他经济组织之间发生的合同等民商事案件。同年9月，最高人民法院也设立了经济审判庭，加强了对全国经济审判工作的指导和监督。

其次，海事审判也随之建立。我国是海运大国，为了适应我国海上运输和对外经济贸易事业的发展，1984年11月14日，第六届全国人大常委会第八次会议通过了《关于在沿海港口城市设立海事法院的决定》。同年11月28日，最高人民法院作出了《关于设立海事法院几个问题的决定》，决定在广州、上海、青岛、天津、大连设立海事法院，同时确定了它们各自管辖的区域；以后又陆续在武汉、海口、厦门、宁波、北海设立海事法院，共计10个海事法院，专门受理海事和海商案件。

再次，行政审判逐步建立了起来。1986年11月3日，湖北省武汉市中级人民法院率先在全国成立了第一个行政审判庭。1988年最高人民法院设立行政审判庭，加强对全国行政审判工作的指导和监督。1989年4月4日，七届全国人大第二次会议通过了《中华人民共和国行政诉讼法》，规定各级人民法院设立行政审判庭，受理行政案件，“民告官”有了正式的法律依据，从而结束了行政案件由民事诉讼法来调整的历史，标志着我国社

会主义民主与法制建设进入了一个新的发展阶段。

此外，为了保障公民、法人和其他组织享有依法取得国家赔偿的权利，促进国家机关依法行使职权，1994年5月12日，八届全国人大七次会议通过了《中华人民共和国国家赔偿法》，规定中级以上的人民法院设立赔偿委员会，由三至七名审判员组成；赔偿委员会作出的赔偿决定，是发生法律效力的决定，必须执行。据此，全国在中级人民法院、高级人民法院和最高人民法院分别设立了国家赔偿委员会，负责受理国家赔偿案件。

这样，人民法院的审判工作，与刑事诉讼法、民事诉讼法和行政诉讼法三大诉讼法相对应，由原来的刑事审判和民事审判，拓宽到经济审判、海事审判和行政审判，知识产权、金融证券、涉外商事、企业破产、劳动争议等新类型案件不断涌现，人民法院受理的案件急剧增加。据统计，全国各级法院受理的各类案件，由1978年的61万件，增至2007年的800万件，2008年仅1至8月就受理了600余万件，在维护社会主义市场经济秩序和人民群众生产生活秩序方面，发挥了重要作用。

审判领域的不断拓宽，也促进了司法观念上的转变，即人民法院如何全面开展审判工作，充分发挥审判的职能作用。1988年7月，在北京召开的第十四次全国法院工作会议上，时任最高人民法院院长的任建新为会议所作的工作报告，以党的十三大提出的党在社会主义初级阶段的基本理论和基本路线为指导，分析了改革开放后人民法院工作面临的新形势，第一次提出了人民法院作为国家的审判机关，要充分发挥惩治犯罪、保护公民合法权益、调节经济关系三个职能作用。他说，“在新形势下，各级法院既不能丝毫削弱依法打击犯罪活动、惩治犯罪分子的职能；又必须大力强化依法保护人民民主权利和其他合法权益的职能；大力强化依法调节经济关系，促进社会生产力发展的职能。”强调只有充分发挥审判机关的职能作用，全面开展刑事、民事、经济、海事和行政审判工作，“才能全面履行宪法和法律赋予人民法院的职责，完成‘保护人民、惩治犯罪、促进改革、服务四

化’的任务。”^①

(三) 将死刑核准权收回最高人民法院统一行使，从司法上严格控制死刑的适用

死刑是剥夺犯罪分子生命的最严厉的刑罚方法。废除死刑和轻刑化是世界刑法发展的趋势。根据我国国情，保留死刑，严格控制死刑，是我国的基本死刑政策。早在建国初期，毛泽东同志就提出，决不废除死刑，但要坚持少杀、慎杀，防止错杀。我国实行的是两审终审制，但判处死刑立即执行和判处死刑缓期二年执行的判决，还必须经过复核程序，才能发生法律效力。为此，刑事诉讼法设专章（第三编第四章）规定了死刑复核程序，即对死刑（包括死刑缓期二年执行）判决和裁定进行审查核准的程序。因此，死刑复核程序不是普通程序，而是严格控制死刑适用的特别程序，是对死刑判决实施监督的一种特殊制度。

为了在全国范围内开展严厉打击严重刑事犯罪的斗争，1983年9月2日，第六届全国人民代表大会常务委员会第二次会议通过《关于修改〈中华人民共和国人民法院组织法〉的决定》，将杀人、强奸、抢劫、爆炸以及其他严重危害公共安全和社会治安判处死刑的案件的核准权，最高人民法院在必要的时候，授权省、自治区、直辖市的高级人民法院行使。据此，最高人民法院于1983年9月7日发出了《关于授权高级人民法院核准部分死刑案件的通知》，这样31个高级人民法院和解放军军事法院都有了死刑核准权。死刑核准权的下放对及时严惩严重刑事犯罪，维护社会治安秩序起了一定作用。但因特定时期的需要而将死刑案件的核准权长期、大范围下放也带来了诸如死刑适用标准不统一；二审程序与死刑复核程序“合二为一”，实际上取消了死刑复核程序；违反了法律适用和法制统一原则；不符合尊重和保障人权的原则等严重弊端。因此，中央司法体制改革领导小组为贯

^① 《政法工作五十年——任建新文选》，人民法院出版社2005年版，第187～189页。

彻十六大提出的推进司法体制改革的要求而于2004年12月1日下发的关于司法体制和工作机制改革的初步意见中，第1条就是改革死刑核准制度，将死刑核准权统一收归最高人民法院行使。这是党中央作出的重大决策。2006年10月31日，十届全国人大第二十四次会议通过了《关于修改中华人民共和国人民法院组织法的决定》，将该法第13条修改为“死刑除依法由最高人民法院判决的以外，应当报请最高人民法院核准”，并从2007年1月1日起施行，从而结束了部分死刑案件的核准权由高级人民法院和解放军军事法院行使的长达26年的历史。

为了使对死刑案件的审理做到严谨审慎，保证死刑案件的质量，最高人民法院从2005年开始总结经验，在死刑核准权收回前后采取了一系列措施：一是规定死刑二审案件一律开庭审理，改变了死刑复核与二审程序“合二为一”的做法，有利于落实死刑案件中证人、鉴定人出庭作证的制度。二是最高人民法院复核死刑案件强调合议庭成员要认真全面审阅卷宗，主审法官要询问被告人，听取被告人的意见；被告人的辩护人要求会见法官的，还要听取辩护人的意见，从而改变了过去单纯书面审理的做法。三是丰富了宽严相济的刑事司法政策。最高人民法院在“惩办与宽大相结合”的基础上，认真执行2006年10月在党的十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中提出的“宽严相济”的刑事司法政策，做到“该宽则宽、当严则严、宽严相济、罚当其罪”，收到了很好的社会效果和法律效果。四是加强了司法领域的人权保障。生命权是公民的基本人权。中央有关部门的规范性文件强调，“我国现在还不能废除死刑，但应逐步减少适用，凡是可杀可不杀的，一律不杀”，确保死刑立即执行只适用于罪行极其严重的犯罪分子（指性质极其恶劣、社会危害性极大、后果极其严重的刑事犯罪分子），使死刑立即执行的刑事被告人人数逐步减少。2007年判处死缓的人数，多年来第一次超过了判处死刑立即执行的人数，进一步体现了慎用死刑的政策。五是改革了死刑复核的裁判方式。死刑核