

A GUIDE TO

The Opinions on Comprehensively Deepening  
Reform of People's Courts

# 《最高人民法院关于全面深化 人民法院改革的意见》 读本

最高人民法院司法改革领导小组办公室 编写



人民法院出版社

A GUIDE TO

The Opinions on Comprehensively Deepening  
Reform of People's Courts

# 《最高人民法院关于全面深化 人民法院改革的意见》 读 本

最高人民法院司法改革领导小组办公室 编写



人民法院出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

《最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见》读本/  
最高人民法院司法改革领导小组办公室编写. —北京:  
人民法院出版社, 2015. 4  
ISBN 978-7-5109-1196-5

I. ①最… II. ①最… III. ①法院—体制改革—研究  
—中国 IV. ①D926. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 057508 号

《最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见》读本  
最高人民法院司法改革领导小组办公室 编写

---

责任编辑 肖瑾璟 丁丽娜  
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) 67550562 (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](mailto:courtpress@sohu.com)  
印 刷 三河市国英印务有限公司  
经 销 新华书店

---

开 本 787 × 1092 毫米 1/16  
字 数 400 千字  
印 张 27.5  
版 次 2015 年 4 月第 1 版 2015 年 4 月第 1 次印刷  
书 号 ISBN 978-7-5109-1196-5  
定 价 68.00 元

---

版权所有 侵权必究



## 序 言

党的十八大从发展社会主义民主政治、加快建设社会主义法治国家的高度，作出了进一步深化司法体制改革的重大战略部署。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，确定了推进法治中国建设、深化司法体制改革的主要任务。党的十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，将建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家确立为全面推进依法治国的总目标，从科学立法、严格执法、公正司法、全民守法等方面提出了一系列重大改革举措。人民法院司法改革正面临前所未有的重大历史机遇。

为深入贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，进一步深化人民法院各项改革，最高人民法院经过深入调研论证，广泛征求意见，研究制定了《关于全面深化人民法院改革的意见》（以下简称《意见》），并将之作为《人民法院第四个五年改革纲要（2014—2018）》贯彻实施。

《意见》全面贯彻落实党的十八大和十八届三中、四中全会精神，深入贯彻落实习近平总书记系列重要讲话精神，紧紧围绕“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的目标，牢牢坚持司法为民、公正司法工作主线，着眼于解决影响公正司法和制约司法能力的深层次问题，对人民法院深化司法体制改革作出全面部署，是当前和今后一个时期人民法院

深化司法体制改革的纲领性文件。

《意见》阐述了全面深化人民法院改革的总体要求、基本原则、主要任务、工作要求四方面内容，提出了65项具体改革举措，包括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，推进法院人员的规范化、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。

总体来看，《意见》具有以下几方面特点：一是全面体现中央改革精神。《意见》贯彻了党的十八大和十八届三中、四中全会关于深化改革的指导思想和总体要求，同时，对于党的十八届三中、四中全会确定的司法改革任务，《意见》逐项有对应、有部署、有细化。二是始终坚持问题导向。《意见》紧紧抓住影响司法公正、制约司法能力的突出问题，抓住立案难、诉讼难、执行难等群众反映强烈的突出问题，抓住制约司法事业科学发展的体制性机制性保障性问题，提出一系列互相联系、互相配套、切实可行的改革举措。三是直接触及体制改革。《意见》提出的许多改革举措，力度、广度和深度都前所未有，诸如省级以下地方法院人财物统管，设立最高人民法院巡回法庭、跨行政区划法院和知识产权法院，建立以审判为中心的诉讼制度，变立案审查制为立案登记制，探索审判权和执行权相分离等，都是涉及司法职权配置和法院组织体系的重大变革。四是科学配置改革任务。除中央确定的重大改革任务外，《意见》还根据人民法院工作实际，确定了属于法院工作机制改革层面的改革任务。通过深入推进这些改革举措，有利于进一步优化司法资源配置、完善配套机制。五是充分体现改革传承。《意见》坚持继承与创新相结合，充分吸收了人民



法院前三个“五年改革纲要”的成功经验和优秀成果，并对前几轮改革中尚未完全解决或者有待进一步完善的问题作了新的调整和细化，对未来五年法院改革工作将起到重要推动作用。

为便于各级法院全面掌握《意见》制定的背景、意义和内容，确保各项改革沿着正确方向推进，最高人民法院司法改革领导小组办公室编写了《〈最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见〉读本》。该读本是对《意见》提出的65项改革举措的权威解读，系统阐述了每项改革举措的背景、目标、思路和措施，并提供可资参考的地方探索、域外参考和文件链接。全书内容丰富、资料详实、解读权威、分析透彻，对于地方各级人民法院准确把握《意见》内容，推动司法改革顺利实施，具有重要参考价值和借鉴意义。

当前，司法改革已进入深水区和攻坚期。各级法院要敢于打破各种利益藩篱，勇于向自身开刀，动自己的“奶酪”，敢啃硬骨头，甘当“燃灯者”。要全面理解和正确对待《意见》提出的各项改革举措，深刻领会各项改革的重大现实意义和深远历史意义，自觉支持改革、积极拥护改革、勇于投身改革，以对党和人民负责、对司法事业负责、对历史负责的态度，以求真务实、锐意进取、时不我待的精神，全面深化人民法院改革，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义，为协调推进全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党，实现中华民族伟大复兴的中国梦作出新的更大贡献。

是为序。

最高人民法院院长

二〇一五年三月二十五日



## 目 录

最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见	1
——人民法院第四个五年改革纲要（2014—2018） （2015年2月4日）	
导言：全面深化人民法院改革的理论基点和实现路径	19

### 改革措施解读

#### （一）建立与行政区划适当分离的司法管辖制度

1. 设立最高人民法院巡回法庭	37
2. 探索设立跨行政区划的法院	42
3. 推动设立知识产权法院	46
4. 改革行政案件管辖制度	51
5. 改革海事案件管辖制度	55
6. 改革环境资源案件管辖制度	57
7. 健全公益诉讼管辖制度	62
8. 继续推动法院管理体制改革	64
9. 改革军事司法体制机制	67

#### （二）建立以审判为中心的诉讼制度

10. 全面贯彻证据裁判原则	69
11. 强化人权司法保障机制	72

12. 健全轻微刑事案件快速办理机制 76
13. 完善刑事诉讼中认罪认罚从宽制度 82
14. 完善民事诉讼证明规则 85
15. 建立庭审全程录音录像机制 89
16. 规范处理涉案财物的司法程序 93

### (三) 优化人民法院内部职权配置

17. 改革案件受理制度 98
18. 完善分案制度 104
19. 完善审级制度 107
20. 强化审级监督 110
21. 完善案件质量评估体系 118
22. 深化司法统计改革 123
23. 完善法律统一适用机制 126
24. 深化执行体制改革 132
25. 推动完善司法救助制度 143
26. 深化司法领域区际国际合作 147

### (四) 健全审判权力运行机制

27. 健全主审法官、合议庭办案机制 152
28. 完善主审法官、合议庭办案责任制 157
29. 健全院、庭长审判管理机制 160
30. 健全院、庭长审判监督机制 163
31. 健全审判管理制度 166
32. 改革审判委员会工作机制 170
33. 推动人民陪审员制度改革 174
34. 推动裁判文书说理改革 188





35. 完善司法廉政监督机制 192

36. 改革涉诉信访制度 201

### **(五) 构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制**

37. 完善庭审公开制度 210

38. 完善审判流程公开平台 213

39. 完善裁判文书公开平台 217

40. 完善执行信息公开平台 222

41. 完善减刑、假释、暂予监外执行公开制度 226

42. 建立司法公开督导制度 230

43. 完善诉讼服务中心制度 233

44. 完善人民法庭制度 239

45. 推动送达制度改革 243

46. 健全多元化纠纷解决机制 247

47. 推动实行普法责任制 251

### **(六) 推进法院人员的正规化、专业化、职业化建设**

48. 推动法院人员分类管理制度改革 254

49. 建立法官员额制度 260

50. 改革法官选任制度 264

51. 完善法官业绩评价体系 270

52. 完善法官在职培训机制 275

53. 完善法官工资制度 281

### **(七) 确保人民法院依法独立公正行使审判权**

54. 推动省级以下法院人员统一管理改革 283

55. 建立防止干预司法活动的工作机制 285



- 56. 健全法官履行法定职责保护机制 293
- 57. 完善司法权威保障机制 300
- 58. 强化诉讼诚信保障机制 305
- 59. 优化行政审判外部环境 313
- 60. 完善法官宣誓制度 317
- 61. 完善司法荣誉制度 320
- 62. 理顺法院司法行政事务管理关系 323
- 63. 推动人民法院财物管理体制 改革 327
- 64. 推动人民法院内设机构 改革 334
- 65. 推动人民法院信息化 建设 337

附录：十八届三中全会后出台的部分司法改革重要文件

### 一、全国人大常委会决定

全国人民代表大会常务委员会

关于在北京、上海、广州设立知识产权法院的决定

(2014年8月31日) 344

全国人民代表大会常务委员会

关于授权最高人民法院、最高人民检察院在部分地区开展刑事案件速裁程序试点工作的决定

(2014年6月27日) 345

### 二、司法解释

最高人民法院

关于民事审判监督程序严格依法适用指令再审和发回重审若干问题的规定

(2015年2月16日) 346



最高人民法院

关于巡回法庭审理案件若干问题的规定

(2015年1月28日) 348

最高人民法院

关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释

(2015年1月6日) 350

最高人民法院

关于北京、上海、广州知识产权法院案件管辖的规定

(2014年10月31日) 355

最高人民法院

关于刑事裁判涉财产部分执行的若干规定

(2014年10月30日) 357

最高人民法院

关于减刑、假释案件审理程序的规定

(2014年4月23日) 360

最高人民法院

关于人民法院在互联网公布裁判文书的规定

(2013年11月21日) 364

### 三、司法文件

最高人民法院 公安部

关于刑事被告人或上诉人出庭受审时着装问题的通知

(2015年2月10日) 367

最高人民法院

关于严格执行司法解释工作规范切实加强司法解释工作的通知

(2014年12月31日) 367



## 最高人民法院

关于知识产权法院技术调查官参与诉讼活动若干问题的暂行规定  
(2014年12月31日) 370

## 最高人民法院

关于全面推进人民法院诉讼服务中心建设的指导意见  
(2014年12月15日) 371

## 最高人民法院

关于进一步加强新形势下人民法庭工作的若干意见  
(2014年12月4日) 378

## 最高人民法院

关于进一步做好司法便民利民工作的意见  
(2014年11月20日) 386

## 最高人民法院

知识产权法院法官选任工作指导意见(试行)  
(2014年10月28日) 391

## 最高人民法院

关于人民法院执行流程公开的若干意见  
(2014年9月3日) 392

## 最高人民法院 最高人民检察院 公安部 司法部

关于在部分地区开展刑事案件速裁程序试点工作的办法  
(2014年8月22日) 398

## 最高人民法院

关于深入整治“六难三案”问题加强司法为民公正司法的通知  
(2014年6月9日) 401

## 最高人民法院

关于新时期进一步加强人民法院审判管理工作的若干意见  
(2014年6月6日) 406



中共中央政法委员会 财政部 最高人民法院 最高人民检察院  
公安部 司法部

关于建立完善国家司法救助制度的意见（试行）

（2014年1月17日） 415

最高人民法院

关于推进司法公开三大平台建设的若干意见

（2013年11月21日） 420

#### 四、地方司法文件

北京市高级人民法院

关于北京市第四中级人民法院履职的公告

（2014年12月30日） 424

上海市高级人民法院

关于上海市第三中级人民法院履职的公告

（2014年12月28日） 425

后 记 427



# 最高人民法院 关于全面深化人民法院改革的意见

## ——人民法院第四个五年改革纲要（2014—2018）

2015年2月4日

法发〔2015〕3号

党的十八大从发展社会主义民主政治、加快建设社会主义法治国家的高度，作出了进一步深化司法体制改革的重要战略部署。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，确定了推进法治中国建设、深化司法体制改革的主要任务。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，将建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家作为全面推进依法治国的总目标，从科学立法、严格执法、公正司法、全民守法等方面提出了一系列重大改革举措。人民法院司法改革正面临前所未有的重大历史机遇。为贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，进一步深化人民法院各项改革，现制定《最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见》，并将之作为《人民法院第四个五年改革纲要（2014—2018）》贯彻实施。

### 一、全面深化人民法院改革的总体思路

全面深化人民法院改革的总体思路是：紧紧围绕让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义的目标，始终坚持司法为民、公正司法工作主线，着力解决影响司法公正、制约司法



能力的深层次问题，确保人民法院依法独立公正行使审判权，不断提高司法公信力，促进国家治理体系和治理能力现代化，到2018年初步建成具有中国特色的社会主义审判权力运行体系，使之成为中国特色社会主义法治体系的重要组成部分，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供强有力的司法保障。

## 二、全面深化人民法院改革的基本原则

全面深化人民法院改革应当遵循以下基本原则：

——坚持党的领导，确保正确政治方向。人民法院深化司法改革，应当始终坚持党的领导，充分发挥党总揽全局、协调各方的领导核心作用，真正实现党的领导、人民当家作主、依法治国的有机统一，确保司法改革始终坚持正确的政治方向。

——尊重司法规律，体现司法权力属性。人民法院深化司法改革，应当严格遵循审判权作为判断权和裁量权的权力运行规律，彰显审判权的中央事权属性，突出审判在诉讼制度中的中心地位，使改革成果能够充分体现审判权的独立性、中立性、程序性和终局性特征。

——依法推动改革，确保改革稳妥有序。人民法院深化司法改革，应当坚持以宪法法律为依据，立足中国国情，依法有序推进，实现重大改革于法有据，推动将符合司法规律和公正司法要求的改革举措及时上升为法律。

——坚持整体推进，强调重点领域突破。人民法院深化司法改革，应当着力解决影响司法公正、制约司法能力的深层次问题，破解体制性、机制性、保障性障碍，同时要分清主次、突出重点，以问题为导向，确保改革整体推进。

——加强顶层设计，鼓励地方探索实践。人民法院深化司



法改革，应当加强顶层设计，做好重大改革项目的统筹规划，注重改革措施的系统性、整体性和协同性，同时要尊重地方首创精神，鼓励下级法院在中央统一安排部署下先行先试，及时总结试点经验，推动制度创新。

### 三、全面深化人民法院改革的主要任务

#### （一）建立与行政区划适当分离的司法管辖制度

建立中国特色社会主义审判权力运行体系，必须从维护国家法制统一、体现司法公正的要求出发，探索建立确保人民法院依法独立公正行使审判权的司法管辖制度。到2017年底，初步形成科学合理、衔接有序、确保公正的司法管辖制度。

**1. 设立最高人民法院巡回法庭。**最高人民法院设立巡回法庭，审理跨行政区划的重大民商事、行政等案件，确保国家法律统一正确实施。调整跨行政区划重大民商事、行政案件的级别管辖制度，实现与最高人民法院案件管辖范围的有序衔接。

**2. 探索设立跨行政区划的法院。**以科学、精简、高效和有利于实现司法公正为原则，探索设立跨行政区划法院，构建普通类型案件在行政区划法院受理、特殊类型案件在跨行政区划法院受理的诉讼格局。将铁路运输法院改造为跨行政区划法院，主要审理跨行政区划案件、重大行政案件、环境资源保护、企业破产、食品药品安全等易受地方因素影响的案件、跨行政区划人民检察院提起公诉的案件和原铁路运输法院受理的刑事、民事案件。

**3. 推动设立知识产权法院。**根据知识产权案件的特点和审判需要，建立和完善符合知识产权案件审判规律的专门程序、管辖制度和审理规则。

**4. 改革行政案件管辖制度。**通过提级管辖和指定管辖，逐





步实现易受地方因素影响的行政案件由中级人民法院管辖。规范行政案件申请再审的条件和程序。

**5. 改革海事案件管辖制度。**进一步理顺海事审判体制。科学确定海事法院管辖范围，建立更加符合海事案件审判规律的工作机制。

**6. 改革环境资源案件管辖制度。**推动环境资源审判机构建设。进一步完善环境资源类案件的管辖制度。

**7. 健全公益诉讼管辖制度。**探索建立与检察机关提起的公益诉讼相衔接的案件管辖制度。

**8. 继续推动法院管理体制改革。**将林业法院、农垦法院统一纳入国家司法管理体系，理顺案件管辖机制，改革部门、企业管理法院的体制。

**9. 改革军事司法体制机制。**完善统一领导的军事审判制度，维护国防利益，保障军人合法权益，依法打击违法犯罪。

## （二）建立以审判为中心的诉讼制度

建立中国特色社会主义审判权力运行体系，必须尊重司法规律，确保庭审在保护诉权、认定证据、查明事实、公正裁判中发挥决定性作用，实现诉讼证据质证在法庭、案件事实查明在法庭、诉辩意见发表在法庭、裁判理由形成在法庭。到2016年底，推动建立以审判为中心的诉讼制度，促使侦查、审查起诉活动始终围绕审判程序进行。

**10. 全面贯彻证据裁判原则。**强化庭审中心意识，落实直接言词原则，严格落实证人、鉴定人出庭制度，发挥庭审对侦查、起诉程序的制约和引导作用。坚决贯彻疑罪从无原则，严格实行非法证据排除规则，进一步明确非法证据的范围和排除程序。