

中国法院 的 司法改革

2013—2016

Judicial Reform of Chinese Courts

中华人民共和国最高人民法院

二〇一七年二月

The Supreme People's Court of The People's Republic of China
February 2017



人民法院出版社



中国法院

的

司法改革

2013—2016

中华人民共和国最高人民法院

Judicial Reform of Chinese Courts

图书在版编目 (CIP) 数据

中国法院的司法改革：2013—2016 / 最高人民法院编.
—北京：人民法院出版社，2017. 2
ISBN 978-7-5109-1704-2

I. ①中… II. ①最… III. ①司法制度—
体制改革—研究—中国—2013—2016 IV. ①D926. 04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 030623 号

中国法院的司法改革 (2013—2016)

最高人民法院 编

责任编辑 范春雪 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) 67550608 (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
印 刷 北京瑞禾彩色印刷有限公司
经 销 新华书店

开 本 787 × 1092 毫米 1/16
字 数 130 千字
印 张 9.25
版 次 2017 年 2 月第 1 版 2017 年 2 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5109-1704-2
定 价 30.00 元

版权所有 侵权必究

目 录

前 言	1
一、中国法院制度和改革进程	2
二、确保人民法院依法独立公正行使审判权	9
三、强化人权司法保障机制	14
四、践行司法为民	20
五、完善司法责任制	29
六、深化司法公开	35
七、扩大司法民主	41
八、推动专业化审判和扁平化管理	43
九、推进法院人员正规化、专业化和职业化建设	46
十、推进法院信息化建设	51
结束语	55

Contents

Preface.....	59
I. China's Court System and Reform Process.....	61
II. Ensuring the Independent and Fair Exercise of Adjudicative Power by People's Courts by Law	66
III. Strengthening the Mechanism of Judicial Protection of Human Rights	76
IV. Judicial Power Serving the People	88
V. Improving the Judicial Accountability System	102
VI. Deepening Judicial Openness	114
VII. Promoting Judicial Democracy	122
VIII. Promoting Specialized Trial and Flat Management	126
IX. Improving the Regularization, Specialization and Professionalization of Judicial personnel	130
X. Promoting Informatization of Courts.....	136
Conclusion	143

前 言

法治是治国理政的基本方式，司法是法治体系的重要基石。司法机关依据法定职权和程序适用法律、审理案件，发挥定分止争、惩恶扬善、救济权利、确立规则等功能，确保法律有效实施，维护社会公平正义。完善司法管理体制，规范司法权力运行，有利于更好地发挥司法制度在依法治国理政中的作用，促进国家治理体系和治理能力现代化。

中国法院一直高度重视司法改革工作。2013年以来，中国法院在全面深化改革的大背景下，立足中国国情，紧扣时代脉搏，以让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义为目标，积极、稳妥、务实地推进司法改革，取得了丰硕成果。通过深化司法改革，不断提升司法公信，促进司法公正，建设公正高效权威的社会主义司法制度。

一、中国法院制度和改革进程

中国法院改革的制度基础

根据《中华人民共和国宪法》的规定，人民法院是国家的审判机关。国家设立最高人民法院、地方各级人民法院和军事法院等专门人民法院。人民法院依照法律规定审理民事、刑事、行政诉讼案件，开展民事、行政执行和国家赔偿等司法活动。

最高人民法院是中华人民共和国最高审判机关，负责审理全国范围内有重大影响的或者法律规定由其审理的各类案件，制定司法解释，监督和指导地方各级人民法院和专门人民法院的审判工作，并依照法律确定的职责范围管理全国法院的部分司法行政工作。

地方各级人民法院包括基层人民法院、中级人民法院和高级人民法院；专门人民法院包括军事法院、海事法院、知识产权法院等。

上级人民法院监督和指导下级人民法院的审判工作。在诉讼活动中，人民法院依法实行审判公开、合议、回避、人民陪审员、辩护、两审终审等制度。

中国法院改革的基本历程

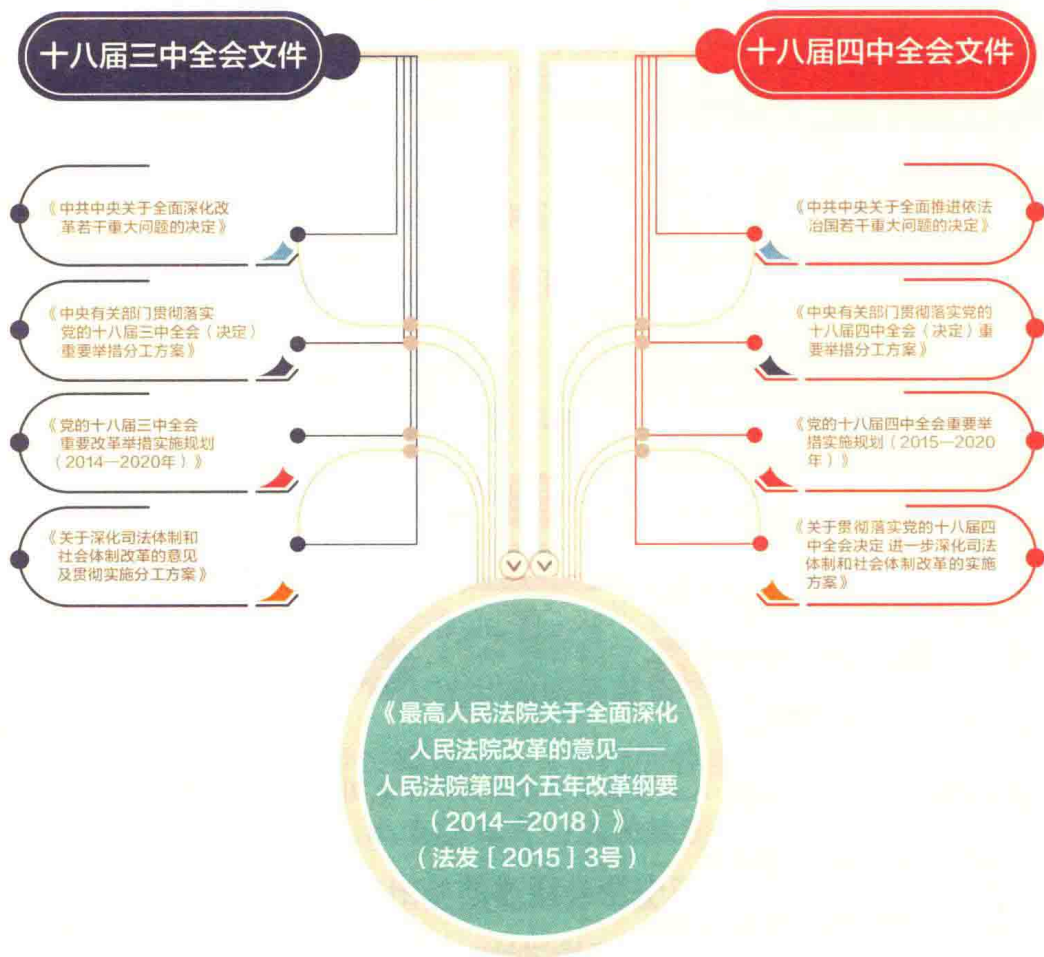
改革开放以来，随着经济社会全面发展，民主法治不断进步，人民群众对司法的要求和期待日益增长，原有的司法体制已经不能适应

形势发展的需要。早在 20 世纪 90 年代，中国法院就开始了以强化庭审功能、扩大审判公开、推进司法职业化建设为重点内容的改革历程。中国共产党第十五次全国代表大会以来，最高人民法院在法院组织体系、法官制度、诉讼程序、审判方式、执行制度、司法管理等方面，开展了一系列改革，并于 1999 年、2005 年、2009 年分别发布了三个“人民法院五年改革纲要”。这三个纲要是 2013 年之前中国法院改革的基本依据。



人民法院司法改革时间节点图

中国共产党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重要任务。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。司法改革成为中国全面深化改革的重要组成部分，被纳入国家整体发展战略。



人民法院“四五改革纲要”改革依据图

为进一步深化人民法院各项改革，最高人民法院制定《关于全面深化人民法院改革的意见》，提出65项改革举措，并将之作为《人民法院第四个五年改革纲要（2014—2018）》，于2015年2月4日发布实施。截至2016年年底，其中63项改革任务已基本完成或者全面推开。



人民法院“四五改革纲要”时间表和路线图

中国法院改革的组织实施

2014年年初，中国成立以习近平总书记为组长的中央全面深化改

革领导小组，负责改革的总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实。2014年1月22日至2016年12月31日，中央全面深化改革领导小组召开了31次全体会议，其中23次涉及司法改革议题，审议通过38个与司法改革相关的文件，中央全面深化司法体制改革的顶层设计和基础框架初步形成。

中央全面深化改革领导小组下设6个专项小组，负责研究相关领域重要改革问题，协调推动有关专项改革政策措施的制定和实施。深化司法体制改革工作由社会体制改革专项小组（中央司法体制改革领导小组）负责。

司法体制改革涉及面广、政策性强，考虑到完善司法人员分类管理、完善司法责任制、健全司法人员职业保障、推动省级以下地方法院人财物统一管理是司法体制改革的基础性措施，根据重大改革事项先行试点的原则，中国分三个批次，就上述四项措施在各省、自治区、直辖市进行试点，为全面推进改革积累经验。2016年7月以后，上述四项重大改革在全国范围内全面推开。

最高人民法院成立由首席大法官周强担任组长的司法改革领导小组，组织领导、统筹协调法院司法改革工作，召开全体会议和专题会议，统筹规划改革要点、研究审议改革方案、讨论决定重大问题。各高级人民法院分别成立司法改革领导小组，监督指导、统筹协调辖区内法院的司法改革工作。各高级人民法院拟就司法改革项目开展试点的，试点方案须报最高人民法院审批同意，重大改革试点方案须经最高人民法院报中央审批同意方可实施。

中央全面深化改革领导小组全体会议

中央全面深化改革领导小组历次会议通过的
司法改革文件示意图（截至2016年12月）



深化司法改革组织实施体系示意图

二、确保人民法院依法独立公正行使审判权

根据中国宪法，人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。司法权是中央事权，地方法院不是地方的法院，是国家设在地方代表国家行使审判权的司法机关。2014年以来，最高人民法院配合中央有关部门，推动司法管理体制改革，探索完善法院组织体系，建立案件干预过问记录制度，完善维护司法权威制度，推动形成信赖司法、尊重司法、支持司法的制度环境和社会氛围。

——推动省级以下地方法院人财物统一管理。改革司法管理体制，推动省级以下地方法院人财物统一管理，彰显司法权的中央事权属性。各地依托省级平台，以公开、透明、民主方式推进统管工作。省级以下地方法院机构编制实行由省级机构编制部门管理为主、高级人民法院协同管理的体制，市县两级机构编制部门不再承担法院机构编制管理工作。各地建立省级以下地方法院法官统一由省级提名、管理并按法定程序任免的机制。法官助理由省级公务员主管部门会同高级人民法院统一招录。初任法官人选由省一级法官遴选委员会在专业上进行把关，统一由省级提名并按法定程序任免。各地因地制宜探索省级以下地方法院经费统一管理体制改革，部分省、自治区、直辖市省级以下地方法院所需经费，由中央和省级列入预算予以全额保障，省级财政部门管理省级以下地方法院经费，省、市、县三级法院均为省级政府财政部门的一级预算单位，向省级政府财政部门编报预算，预算资

金通过国库集中支付系统拨付。

——最高人民法院设立巡回法庭。2015年1月，最高人民法院在广东省深圳市设立第一巡回法庭，巡回区为广东、广西、海南3省区；在辽宁省沈阳市设立第二巡回法庭，巡回区为辽宁、吉林、黑龙江3省，审理重大行政案件和跨行政区划民商事案件。作为最高人民法院派驻地方的常设审判机构，巡回法庭作出的判决、裁定、决定，就是最高人民法院的判决、裁定、决定。截至2016年12月31日，最高人民法院第一、第二巡回法庭共受理案件4622件，审结案件4534件，接待来访7.3万人次，成为最高人民法院司法改革的“试验田”和“排头兵”，实现了审判重心下移、方便群众诉讼、就地解决纠纷、维护法制统一的设立初衷。2016年12月28日、29日，经中央批准，最高人民法院在华东、华中、西南、西北增设的4个巡回法庭正式挂牌。第三巡回法庭设在江苏省南京市，巡回区为江苏、上海、浙江、福建、江西5省市；第四巡回法庭设在河南省郑州市，巡回区为河南、山西、湖北、安徽4省；第五巡回法庭设在重庆市，巡回区为重庆、四川、贵州、云南、西藏5省区市；第六巡回法庭设在陕西省西安市，巡回区为陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆5省区。第一巡回法庭巡回区增加湖南省，第二巡回法庭巡回区不变。最高人民法院本部直接受理北京、天津、河北、山东、内蒙古5省区市有关案件，实现了巡回法庭合理布局。

——设立跨行政区划人民法院。为保障跨行政区划案件依法公正审判，经全国人民代表大会常务委员会批准，北京市第四中级人民法院、上海市第三中级人民法院于2014年12月在北京、上海分别设立，作为跨行政区划人民法院试点。两个法院负责审理跨地区的重大民商事案件、重大行政案件、重大环境资源保护案件、重大食品药品安全案件和部分重大刑事案件，确保涉及地方利益的案件得到公正处理。截

至2016年12月31日,北京市第四中级人民法院收案5686件,结案5380件;上海市第三中级人民法院收案3325件,结案3119件。下一步,最高人民法院将根据中央统一部署,在认真总结北京、上海两个跨行政区划人民法院试点经验的基础上,探索推动建立普通案件在行政区划法院审理、特殊案件在跨行政区划法院审理的新型诉讼格局。

——**设立知识产权法院。**为进一步强化知识产权司法保护,统一知识产权案件裁判标准,根据全国人民代表大会常务委员会的决定,2014年11月6日、12月16日、12月28日,北京、上海、广州知识产权法院相继成立。最高人民法院发布司法解释,确定知识产权法院案件管辖范围,并就知识产权法院法官选任工作、知识产权法院技术调查官参与诉讼活动等提出规范意见。知识产权法院通过公正审理典型案件、及时发布典型案例、召开新闻发布会等方式,树立了中国知识产权司法保护的新形象。

——**改革军事法院组织体系。**军事法院是国家设立在军队的审判机关。根据中央统一部署,军事法院由过去按照军兵种和系统设置的模式改革为主要按照战区设置。改革后,新的军事法院组织体系包括:中国人民解放军军事法院(高级法院层级);中国人民解放军东部战区军事法院、南部战区军事法院、西部战区第一、第二军事法院、北部战区军事法院、中部战区军事法院、总直属军事法院(中级法院层级);中国人民解放军上海、南京、杭州等26个军事法院(基层法院层级)。

——**推进行政案件跨行政区划集中管辖。**针对行政案件原则上由被告行政机关所在地法院管辖、可能受到当地行政机关干预的问题,各地法院按照中央统一部署,探索建立与行政区划适当分离的行政案件管辖制度,通过提级管辖、异地交叉管辖、相对集中管辖等多种形式,探索各具特色的管辖制度改革,切实解决行政诉讼立案难、审理难、

执行难等突出问题。2015年6月，最高人民法院发布关于跨行政区域集中管辖行政案件的意见，指导部分高级人民法院根据本地实际，确定若干法院跨行政区划管辖行政案件，整合行政审判资源，促进改善行政审判司法环境。福建、山东、河南、广东等地高级人民法院以统一指定方式，将部分一审行政案件交给原管辖法院之外的基层人民法院或者中级人民法院管辖，通过依法公正审理各类行政诉讼案件，消除了群众对“官官相护”的顾虑。

——完善维护司法权威的制度。最高人民法院配合全国人民代表大会常务委员会，推动修改刑法相关罪名，进一步维护司法权威。2015年8月29日通过的《中华人民共和国刑法修正案（九）》完善了拒不执行判决、裁定罪，增加一档法定刑，并增加单位犯罪的规定；修改了扰乱法庭秩序罪，将殴打诉讼参与人以及侮辱、诽谤、威胁司法工作人员或者诉讼参与人，不听法庭制止等严重扰乱法庭秩序的行为增列为犯罪；增设了虚假诉讼罪，将以捏造的事实提起民事诉讼，妨害司法秩序或者严重侵害他人合法权益的行为增列为犯罪。最高人民法院于2016年6月20日发布关于防范和制裁虚假诉讼的指导意见，指导各地识别虚假诉讼要素，加大审查力度，坚决予以制裁，维护诉讼诚信和秩序。

——健全行政机关负责人依法出庭应诉制度。2016年7月，最高人民法院印发通知，要求各级人民法院根据《中华人民共和国行政诉讼法》相关规定，进一步规范和促进行政应诉工作。对于行政机关负责人和行政机关相应的工作人员均不出庭，仅委托律师出庭的；或者人民法院书面建议行政机关负责人出庭应诉，行政机关负责人不出庭应诉的，人民法院应当记录在案并在裁判文书中载明，可以依法予以公告，并建议任免机关、监察机关或者上一级行政机关对相关责任人