



司法学研究丛书

主编：曹文泽 崔永东

# 审判委员会研究

STUDY OF TRIAL COMMITTEE

樊玉成 / 著

人民出版社

# 审判委员会研究

STUDY OF TRIAL COMMITTEE

樊玉成 / 著



人民文学出版社

责任编辑:张 立

责任校对:陈艳华

### 图书在版编目(CIP)数据

审判委员会研究/樊玉成 著. —北京:人民出版社,2017.12

(司法学研究丛书/曹文泽,崔永东主编)

ISBN 978-7-01-018546-0

I. ①审… II. ①樊… III. ①审判-研究-中国 IV. ①D925.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 281451 号

## 审判委员会研究

SHENPAN WEIYUANHUI YANJIU

樊玉成 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京新华印刷有限公司印刷 新华书店经销

2017 年 12 月第 1 版 2017 年 12 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:21.5

字数:275 千字

ISBN 978-7-01-018546-0 定价:72.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042



# 司法学研究丛书编委会名单

编委会主任：何勤华 杜志淳 曹文泽

编委会副主任：王秀红 崔永东

主 编：曹文泽 崔永东

编 委（按姓氏拼音首字母排序）：

|     |     |     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 曹文泽 | 崔永东 | 陈光中 | 陈金钊 | 杜志淳 | 付子堂 |
| 范明志 | 顾功耘 | 黄 毅 | 何勤华 | 吉罗洪 | 罗培新 |
| 李雪慧 | 李玉福 | 李玉生 | 罗厚如 | 刘晓红 | 卢上需 |
| 刘作翔 | 王守安 | 叶 青 | 杨忠孝 | 郑成良 | 朱 勇 |
| 张保生 | 赵晓耕 |     |     |     |     |

## 前 言

审判委员会制度诞生于 20 世纪 20 年代中国共产党领导的工农运动时期。这一司法制度具有十分鲜明的中国特色,从它产生之初到现在,有关审判委员会制度的存废之争就没有停止过。可以说,审判委员会是中国现代司法史中最有特色、也最富争议的司法制度。

审判委员会制度的争议主要来源于两个争点:其一,为什么审委委员们没有开庭审理过案件,却可以闭门开会来决定如何裁判? 司法学上将这个质疑归纳为:违反司法亲历性原则。其二,为什么审委委员们有权决定司法政策,即什么样的案件该怎样审判,什么样的事实该如何认定,什么样的法律规范又该如何适用? 司法学上将其归结为:违反审判独立原则。

有关上述两点争议的讨论颇为激烈,我们所能看到相关论文大都回避不了这两个根本问题。围绕这两点核心争议,研究者们可以粗略被划分成“力挺派”和“废除派”。前者人数居多,主要是依据实定法来立论,并以法官队伍素质不高等客观司法国情为现实依据,主张大体维持现有的审判委员会制度。后者人数相对少一些,主要是根据司法规律来推论,并以西方等成熟司法经验为现实支撑,主张最终应在物理上或功能上废除审判委员会制度。然而,无论两派观点差异有多大,他们也能形成一个大的当下共识,即现有的审判委员会制度亟须改革。

毫无疑问,审判委员会的确是世界司法文明所必须认真对待的一个重要司法现象。国外的研究者鉴于语言和司法实践的隔离,根本无法展开有效的评估和分析。我们本土的研究者在拿捏审判委员会这样的热点问题时,喜欢讲究套路、直奔主题。有关审判委员会的研究成果主要从历史、实定法或司法规律为立论基础切入研究主题。切入式研究范式在逻辑链条开始一端存在一个不证自明的假定,即研究者、评价者和阅读者都似乎已达成共识,认为我们已足够了解审判委员会,了解它是怎么来的、是个什么样子的、怎么运作的、都做了些什么等。然而事实上,最起码到目前为止,我们还缺乏一个全景式观察的研究成果。如果没有这样一种知识的整理,那些对审判委员会的切入又去哪里寻求知识铺垫呢?

事实上,人类在认知神经与逻辑方面具有无法克服的动物性缺陷。我们是高度依赖感官认识和体验知识来构建我们的世界观、价值观和方法论。人类认知方式决定了知识本身,逻辑前提决定了结论,而我们所形成范式、立论或某种信仰、信念根本上来源于选择性认知与选择性忽略。很多情况下,法学研究者们的研究逻辑就是在装饰、完善自认为正确合理的那个想法或念头,而不在乎那个想法或念头到底是什么。由于狭隘和偏见如此顽固地潜伏在我们每一个人的脑海中,为了能说上一句客观中肯的话、下一个科学合理的判断,我们必须时时警醒自己用尽可能客观和全面的信息来支撑我们的认知体验。如此可见,在推进审判委员会研究和改革的进程中,研究结论和观念态度并不是那么重要,如果不能努力构建有关我国审判委员会制度的客观和全面的基础性知识,那么我们进行的增量研究、所作出的知识贡献可能都只是程度不同的学术猜想而已。出于上述考虑,本书的立论在根本上是描述性的,是一次对审判委员会制度所进行的背景性知识整理。

司法改革是审判委员会研究所无法回避的一个特殊时代背景,它赋予该项研究以特别的历史使命。司法是法治体系中最关键的一环,在不少法治成功国家的历史经验中,司法所执掌的公平正义之事业是国家

法治最有权重的核心指标。中国在快速发展和进步,其中有一个非常重要的衡量标准就是社会公正水平。相对于无止境的物质财富发展,有关是非曲直和公平正义的目标具有非常直接和敏感的社会体验。司法总能在你不经意的时候触动你的正义神经。

回顾本轮司法改革,我们以司法的地方化与行政化为主要病灶,通过司法体制和司法机制两套改革方案来逐步实现司法去地方化和去行政化的总体改革目标。司法改革的结果就是建立起公平高效正义的社会主义司法体系,并让每个人都能高质量地感受到公平正义的存在。在司法去地方化的改革中,我们目标明确、成效明显。比如我们制定了地方法院人财物上收省级统管的改革方案,建立了知识产权法院等专门法院,将不少类案相对集中到特定法院管辖等。司法去地方化改革之所以成效快,是因为思路清晰,那就是司法权从地方向上收,通过落实司法是中央事权的观念来集中司法权。

司法去行政化的改革没有那么一帆风顺。司法的行政化问题由来已久,也是历次司法改革所主要瞄准的病灶,但目前看来都没有取得理想的改革效果。如果我们将去地方化改革看成是一种司法外科手术,它要解决的是“谁来司法”的问题,是中央还是地方,这个问题显然好回答。而去行政化就是司法内科手术,它要解决的是“怎样司法”的问题,也就是说过去我们做的那套有问题,现在要解决那些问题并调整到好的司法运作状态中来。显然改变习惯比什么都难,而且稍有不慎要么反复,要么可能还更严重。

去行政化在看得到的地方表现为案件审批关系,即院庭长与主审法官、合议庭的案件审理的管制关系。这一层的司法行政化问题相对容易解决,毕竟案件审批制度不是诉讼法上明确规定的司法管理制度。司法行政化的困局主要体现在立法规制方面,即除了案件审批制度之外,主审法官与合议庭还受到来自明确法律规定的行政化干预。独任庭与合议庭虽然是人民法院组织法和三大诉讼法上明确列举的两个审判组织,但它

们却不能行使全部的案件管辖权。根据上述法律规定,重大和疑难案件由审判委员会讨论、审判经验由审判委员会总结、审判工作问题由审判委员会解决。这意味着独任庭与合议庭仅仅是听从审判委员会分配审判任务的有限审判组织,它们对案件审判的管辖权以及自主判断的裁判权也是有限的。审判委员会通过制定司法解释、颁布司法规范性文件、统辖审判管理、配置审判资源、研判审判形势等或抽象或具体、或硬或软的规制方式,来对司法裁判权进行全面干预。在立法意义上的司法去行政化,不仅只是指修改法律废除审判委员会,将审委会行使的上述权力都交由审判组织或者法官会议等去行使。实际上面对已有生效法律规制所提出的去行政化,当务之急是如何科学合理界定明晰审判委员会的行政化边界应该在哪里。

司法去行政化改革对于审判委员会而言,就是要调整其司法功能中心,尽可能抑制其办案冲动;调整其司法角色,尽可能承担起审判资源保障、抵御外部不当干预、供给必要审判规则、提供充足审判管理服务的审判助手角色。在司法体制改革之外,有关司法权运行机制的理顺,在人民法院层面最难的就是审判委员会。本书通过尽可能解剖审委会的内部机构,分析审委会的各项职能,为审判职权配置以及审判权运行机制改革提供全面客观的研判基础。

法治战略是审判委员会研究自始至终所贯穿的一种职能定位与使命。“中国梦”的实现,或者说“中国梦”本身不应当是一种财大气粗的财富图景,而应当是一整套能够创造财富、提升全民素质、激发人类奔向无限可能的优秀制度。目前中国把这套制度简称为“四个全面”的国家战略,其中的“法治战略”在整个“四位一体”的战略中起到至关重要的兜底和保障作用。法治应当是人类文明的最高境界。人类具有的驾驭能量和力量的能力惊人,人类制造的核武器可以毁灭地球上百次,但这并不能代表人类文明的伟大。人类如何能够通过自我约束、自我规制而走向群体理性,如何能够协同和整合全体人类,甚至是已知生物界的能力,实现超

越自身生命极限、超越地球生存维度的发展,才应当是人类文明的伟大目标。而这一切目前看来正是法治战略所应当担负的终极职能。

法治战略的神奇之处在于它能够在根本上满足人的价值需求。绝大部分具有正常理性的人,他们往往不会奢求超过自身能力和付出而得到的东西。实际上,我们要求的是能够与自身能力和付出相称的回报。而这就是公平正义的本质,也是法治战略所要构建的一种最为基础与核心的公共秩序。所有司法制度的正当性都应当建立在能否满足公平正义需求的根本标准之上,审判委员会制度也不例外。正是站在法治战略的高度之上,我们看到审判委员会诞生在那个战火纷飞的年代,在专业司法人员、物质条件与司法能力都处于低水平和匮乏的状况下,审判委员会发挥集体力量与民主形式的优越性,基本满足了革命群众的公平正义需求,这是一种在那个时代、那种物质条件下的先进法治战略。评价审判委员会制度的优劣性,就是要在特定的时代和物质条件下,看其能否在整体司法体制内满足人们公平正义的基本需求。

审判委员会是近百年来中国在寻求自由民主富强的努力过程中所创造和总结的司法经验。但这条司法经验并不是要告诉我们审判委员会制度的优越性,也不必然要求我们必须将审判委员会这种司法形式永远保留。从法治战略的角度看,审判委员会的司法经验是一种敢于向教条主义质疑,真正贴近司法实践和需求,用创新来实现特殊时空条件下公平正义目标的中国智慧。法治战略应当是一种懂得超越和放弃的大智慧,是一种超越司法本身、国家本身的大格局,它锁定的不是一种肤浅的制度形式,而是根本上追求公平正义的整体安排。

正如前文所言,本书只是对审判委员会制度的一种知识整理,尽可能在审判委员会所延伸的时间和空间内,全景式展示它的存在全貌是本书主要研究目标。我们应当知道,整理好对一个客观事物的可能的全部知识并不是一种简单的知识搬运工作。有关审判委员会的各种研究文献,并不是可以简单复制、粘贴、加工处理的文字原料,实际上它们都存在于

自己设定的语义场景之中,充满了各种不同的主观色彩。知识的整理如同语言的翻译,打通文化隔阂、消弭习惯差异,放在一个能被所有法律人认知和分享的知识平台之上,这一点至关重要。

# 目 录

|     |     |
|-----|-----|
| 前 言 | / 1 |
|-----|-----|

## 第一编 审判委员会的历史演化

|                    |     |
|--------------------|-----|
| 第一章 新中国成立前审判委员会的原型 | / 3 |
|--------------------|-----|

|                  |      |
|------------------|------|
| 一、中华苏维埃时期的司法制度   | / 3  |
| (一) 人民政权的司法制度    | / 3  |
| (二) 委员会体制进入司法    | / 6  |
| (三) 司法的民主化与集中化   | / 7  |
| 二、裁判委员会的机构性质     | / 8  |
| (一) 行政与司法的合一     | / 8  |
| (二) 司法性的政权组织     | / 10 |
| (三) 行政化的审判组织     | / 12 |
| 三、裁判委员会的裁判功能     | / 13 |
| (一) 裁判委员会的审判权力   | / 13 |
| (二) 裁判委员会的审理流程   | / 16 |
| (三) 裁判委员会的议决机制   | / 19 |
| 四、裁判委员会的特色及影响    | / 21 |
| (一) 苏联审判体制的中国化改造 | / 21 |

(二) 中国传统会审制度的现代化 / 24

(三) 司法民主化填补专业化不足 / 26

## 第二章 新中国成立后审判委员会的演变 / 29

### 一、1949—1954 年的法院委员会 / 29

(一) 法院委员会的暂行体制 / 29

(二) 法院(审判)委员会的职能任务 / 32

(三) 法院委员会与裁判委员会的关系 / 34

### 二、1954—1979 年的审判委员会 / 37

(一) 1954 年宪法对司法制度的设计 / 37

(二) 1954 年法院组织法对审判委员会的功能定位 / 40

(三) 反右至“文革”时期审判委员会的功能异化 / 43

### 三、1979—1999 年的审判委员会 / 47

(一) 全面立法时期对审委会制度的再确认 / 47

(二) 三大诉讼法实施过程中的审判委员会 / 51

(三) 审判委员会体制问题争议的缘起 / 54

### 四、1999 年至今的审判委员会 / 57

(一) 一五改革时期的审判委员会 / 57

(二) 二五改革时期的审判委员会 / 61

(三) 三五改革时期的审判委员会 / 63

(四) 四五改革时期的审判委员会 / 65

## 第二编 审判委员会的体制机制

## 第三章 审判委员会的组织结构 / 71

### 一、审判委员会的组成人员 / 71

(一) 审委委员的职务任免 / 71

|                       |              |
|-----------------------|--------------|
| (二) 审委委员的构成与来源        | / 75         |
| (三) 审委委员的职务内容         | / 80         |
| 二、审判委员会的机构定位          | / 85         |
| (一) 法院内设机构的总体布局       | / 85         |
| (二) 审委会与其他部门的关系       | / 88         |
| (三) 审委会在法院的功能角色       | / 90         |
| 三、审判委员会的下设机构          | / 92         |
| (一) 审委会下设机构的设计        | / 92         |
| (二) 审委会办事机构的职能设置      | / 93         |
| (三) 专业委员会的工作机制        | / 95         |
| <b>第四章 审判委员会的法定职责</b> | <b>/ 97</b>  |
| 一、案件裁判职责              | / 99         |
| (一) 进入审委会议决的案件范围      | / 99         |
| (二) 案件进入审委会的程序设计      | / 104        |
| (三) 审委会案件议决的意见形成      | / 108        |
| 二、经验总结职责              | / 112        |
| (一) 什么是需要总结审判经验       | / 112        |
| (二) 审判经验总结的工作机制       | / 114        |
| (三) 总结的审判经验如何运用       | / 117        |
| 三、审判管理职责              | / 119        |
| (一) 审委会审判管理职责的渊源      | / 119        |
| (二) 审判管理制度的制定         | / 122        |
| (三) 裁判实体与程序机制的细化      | / 125        |
| <b>第五章 审判委员会的自我管理</b> | <b>/ 128</b> |
| 一、审判委员会的管理规范          | / 128        |
| (一) 现有立法对审委会的工作设计     | / 128        |

- (二) 法院自身对审委会的工作规定 / 132
- (三) 审委会管理实践的不成文规则 / 136
- 二、审判委员会办公室的管理 / 139
  - (一) 审委办的机构设置 / 139
  - (二) 审委办的人员构成 / 141
  - (三) 审委办的工作机制 / 144
- 三、审判委员会的专项事务管理 / 146
  - (一) 审委会会议材料管理 / 146
  - (二) 审委委员的能力管理 / 148
  - (三) 审委会会议过程管理 / 150

## 第六章 审判委员会的审级功能 / 154

- 一、最高法院审委会的审级功能 / 154
  - (一) 以制定司法解释为主 / 156
  - (二) 遴选各类指导性案例 / 158
  - (三) 特定重大案件的议决 / 161
- 二、高级法院审委会的审级功能 / 164
  - (一) 以制定司法政策为主 / 164
  - (二) 统一辖区内法律适用 / 167
  - (三) 少数重大案件的议决 / 168
- 三、中级法院审委会的审级功能 / 171
  - (一) 以法定案件的议决为主 / 171
  - (二) 案件裁判工作制度设计 / 174
  - (三) 审判指导与审判经验总结 / 176
- 四、基层法院审委会的审级功能 / 178
  - (一) 以重大复杂案件议决为主 / 178
  - (二) 审判权运行事务综合管理 / 180

|                |       |
|----------------|-------|
| （三）案件裁判的事后效果把控 | / 183 |
|----------------|-------|

### 第三编 审判委员会的实际运行状况

#### 第七章 审判委员会如何裁判案件 / 189

|                    |       |
|--------------------|-------|
| 一、上会案件的遴选准入        | / 189 |
| （一）法定标准与实际标准       | / 189 |
| （二）应当准入与可以准入       | / 194 |
| （三）上会案件的材料审查       | / 197 |
| 二、上会案件的讨论决定        | / 201 |
| （一）审理报告如何汇报的重要性    | / 201 |
| （二）审委委员发言的习惯与影响    | / 203 |
| （三）院长作为主持人的实际作用    | / 209 |
| 三、上会案件的裁判执行        | / 213 |
| （一）合议庭自身有不同意见的执行机制 | / 213 |
| （二）合议庭对特定事实问题的执行机制 | / 215 |
| （三）合议庭对法律适用问题的执行机制 | / 218 |

#### 第八章 审判委员会如何制定规范 / 221

|                  |       |
|------------------|-------|
| 一、法律适用政策的制定      | / 221 |
| （一）统一法律适用理念的政策制定 | / 221 |
| （二）规范法律适用方法的政策制定 | / 223 |
| （三）明确法律适用目的的政策制定 | / 225 |
| 二、裁判效果政策的制定      | / 228 |
| （一）裁判法律效果的政策制定   | / 228 |
| （二）裁判社会效果的政策制定   | / 231 |
| （三）裁判政治效果的政策制定   | / 235 |

- 三、裁判以外的政策制定 / 237
  - (一) 服务大局工作的政策制定 / 237
  - (二) 审判能力提升的政策制定 / 239
  - (三) 上位司法政策的落实制定 / 243

## 第九章 审判委员会如何管理审判 / 247

- 一、审判资源的管理 / 247
  - (一) 审判组织的管理 / 247
  - (二) 审判权限的管理 / 256
  - (三) 司法人员的管理 / 262
- 二、审判行为的管理 / 269
  - (一) 案件受理的管理 / 269
  - (二) 案件审理的管理 / 275
  - (三) 案件裁判的管理 / 279
- 三、审判后的事务管理 / 284
  - (一) 案件信息公开的管理 / 284
  - (二) 审判质效评估的管理 / 287
  - (三) 生效案件的效果管理 / 294

## 总结与展望 / 299

- 一、整理好中国的司法制度 / 299
- 二、说好中国的司法故事 / 301
- 三、为世界司法文明贡献中国智慧 / 306

## 参考文献 / 312

## 第一编

# 审判委员会的历史演化