



HUANGLING MOSHI

ZHONGGUO FAGUANZHI GAIGE CHUTAN

黄陵模式

中国法官制改革初探

主编 / 雷 钧



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

HUANGLI

ZHONGGUO FAGUANZHI GAIGE CHUTAN



黄陵模式

中国法官制改革初探

主编 / 雷 钧



法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

黄陵模式:中国法官制改革初探 / 雷钧主编. —
北京:法律出版社,2014.1
ISBN 978-7-5118-5861-0

I. ①黄… II. ①雷… III. ①法官—司法制度—体制
改革—研究—中国 IV. ①D926.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第000954号

“黄陵模式”

——中国法官制改革初探

雷 钧 主 编

责任编辑 郑 导

装帧设计 汪奇峰

© 法律出版社·中国

开本 720毫米×960毫米 1/16

版本 2013年12月第1版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 固安华明印刷厂

印张 29.25 字数 440千

印次 2013年12月第1次印刷

编辑统筹 独立项目策划部

经销 新华书店

责任印制 张建伟

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-5861-0

定价:58.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

《“黄陵模式”——中国法官制改革初探》
编审委员会

主 编 / 雷 钧

副主编 / 闫 涛 贺 洁

成 员 / 艾拥政 武 烨

高喜霞 王玉兰

白 雪 李委玲

祁泽胤

序 言

进一步深化司法体制改革,坚持和完善中国特色社会主义司法制度,确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权,是建设法治国家的不变要求。在神圣的黄帝陵下,一群普通的基层法官在改革的路上孜孜不倦地摸索着前行。雷钧,一个普通的基层法院院长,精于思而敏于行,大胆创新,在2003—2007年任黄陵法院院长期间,探索出了一条基层法院改革之路——“黄陵模式”,真正成为了司法改革实践的探路人、先行者。在法院内部作大胆调整,打破庭、室设置,取消各审判庭庭长称谓,由主审法官直接审理各类案件,合议庭按序组成,法官助理辅助主审法官工作,案件的裁判权回归于合议庭或主审法官,淡化了业务庭对案件审判的行政管理色彩,突出了法官在案件审理中的主导地位;同时推行主审法官对案件审判质量的终身负责制,大大强化了法官的职业责任,提高了司法效率和案件裁判质量。保障了司法的独立性、专业性,维护了司法权威。该模式对法官制度创造性的改革,被《中国改革》杂志评为“2007年中国十大改革之一”。

2013年11月,党的十八届三中全会描绘了当代中国全面深化司法改革的宏伟蓝图,明确要求:“审判机关、检察机关,依法独立公正行使审判权、检察权。党领导人民制定宪法和法律,绝不允许以言代法、以权压法、徇私枉法”,“改革审判委员会制度,完善主审法官、合议庭办案责任制,让审理者裁判、由裁判者负责”,开启了司法改革的历史新篇章。而已先行一步的“黄陵模式”与当前中央确定的司法改革思路、目标完全契合,值得司法改革理论家和实践者学习和研究。

本书对“黄陵模式”进行了全面而系统的介绍,是充分了解“黄陵模式”的一本不可多得的著作。其主要内容分为三部分:第一部分是黄陵法院法官制制度规范,整编了黄陵法院法官制改革的相关制度,这确保了法官制的

有效实施;第二部分是“黄陵模式”与中国法官制度改革研讨会相关资料,收录了国内诸多专家学者对“黄陵模式”的学术论证和相关学术论文;第三部分是黄陵法院法官制度改革成果,列举了黄陵法院法官制度改革产生的巨大社会影响,包括多家媒体的采访报道和专家学者的观点激辩。

综上,“黄陵模式”为我国当前司法改革提供了一个非常好的范本,构建了中国基层司法改革路径中多元化的一元。“黄陵模式”的“去行政化”思路对于中国司法制度和法官制度改革具有普遍意义,其经验为我国今后司法改革提供了路径选择,具有重要的实践价值。

贾宇*

2013.12.17

于古城 贾宇

* 贾宇:法学博士、教授,西北政法大学校长。

目 录

中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定(节选)	001
深化司法体制改革	003
最高人民法院关于切实履行司法为民大力加强公正司法 不断提高司法公信力的若干意见	011

第一编 黄陵法院法官制制度规范

一、黄陵法院法官制工作制度	025
黄陵法院职能配置内设科室、编制的规定	025
黄陵法院推行主审法官制实施方案	027
黄陵法院关于制定《推行主审法官制实施方案》的说明	030
黄陵法院主审法官制流程管理运行规则	037
黄陵法院关于二审发回重审及改判案件分析论证暂行规定	044
黄陵法院案件质量评定办法	046
黄陵法院案件质量目标管理考核办法	055
黄陵县人民法院二〇〇四年案件质量目标、岗位责任目标 管理责任书	062
二、黄陵法院法官制工作流程图	066
黄陵法院法官制审判流程运行图	066
黄陵法院立案室工作流程图	067
黄陵法院庭前准备室工作流程图	068

黄陵法院法官室工作流程图	069
黄陵法院法官助理、书记官工作流程图	070
黄陵法院执行局执行工作流程图	071
黄陵法院审判监督庭工作流程图	072
三、黄陵法院法官制工作汇报	073
黄陵法院主审法官制改革方案及运行情况汇报	073
黄陵法院主审法官制度及法官助理制度试运行情况汇报	081
黄陵法院 1997 年至 2007 年审委会研究案件情况统计	087
深化司法改革 促进公正司法	
——黄陵法院法官制改革汇报	088
与时俱进 开拓创新 全面推行法官制改革	
——黄陵法院法官制改革汇报	094
四、黄陵法院规范化管理制度	102
党务工作(目录)	102
审判工作	103
审判委员会工作规则	103
案件审理和裁判决定权限的若干规定	107
大案要案登记报告制度	112
严格执行案件审理期限的规定	115
严格执行案件回避制度的规定	120
严格执行案件公开审判制度的规定	123
案件督办制度	125
主审法官制流程管理运行规则	126
错案责任终身追究办法	126
离婚案件举证须知	131
继承案件举证须知	133
赔偿案件举证须知	135
房屋案件举证须知	136
债务案件举证须知	138
赡养、抚养、扶养、抚恤、劳务、报酬案件举证须知	139
个人合伙案件举证须知	140

法律文书质量评查办法	141
加强审判活动中安全防范工作的规定	143
加强司法建议工作的暂行规定	145
采取强制措施和执行措施审批报告制度的规定	147
办理财产保全和先予执行案件的若干规定	150
中止执行案件办案规则	151
终结执行案件办案规则	154
关于执行案件中使用《被执行人财产及有关情况申报表》 的规定	156
执行案件督办制度	157
关于执行案件办案期限的规定	158
院长接待日制度	159
执行工作纪律	161
外出办案审批制度	163
队伍建设(目录)	164
廉政建设(目录)	165
行政管理(目录)	166
后勤管理(目录)	167

第二编 “黄陵模式”与中国法官制改革研讨会

一、研讨会概况	171
“黄陵模式”与中国法官制改革研讨会与会代表名单	171
“黄陵模式”与中国法官制改革研讨会邀请函	173
“黄陵模式”与中国法官制改革研讨会会议议程	175
“黄陵模式”与中国法官制改革研讨会论文征集函	177
二、学术论证	178
贾 宇	178
张卫平	179
范 愉	180
张志铭	182

关保英	183
汪世荣	185
陈绪刚	186
李国庆	187
刘治斌	189
刘 忠	191
钱大军	192
何中升	195
三、论文合集	197
司法审查何为?	197
论基层法官剩余权的保留	
——由“黄陵模式”引起的思考	207
分分合合的法官制度改革:以“黄陵模式”为个案	225
关于黄陵县法院法官制改革的几点法理思考	235
英格兰职业司法的源起	241
繁简分流 程序保障	
——关于执行机构设置的再思考	261
由立法者转向司法者:中国法治生成的另一空间	
——对黄陵县法院改革的思考	265
中国法院的分庭管理评析	269
黄陵县法院法官制改革的成因及思索	287
充满活力的“黄陵模式”	
——我院法官制改革的体会	295
“法官制改革”在司法实践中的体会	299
“黄陵模式”	
——黄陵县人民法院改革的调研报告	302
探索基层法院审判机制改革新模式	
——黄陵县人民法院经验介绍	304

第三编 黄陵法院法官制改革成果

一、当选“中国十大改革”	317
基层法院改革新探索	317
黄陵法院“法官制”改革的具体做法	324
“我就是想在法制史上留下名字”	
——黄陵法院院长雷钧谈改革动机和设想	326
中国进入全面改革阶段	
——2007 年度十大改革新闻与探索评选结果述评	331
2007 年度十大改革新闻与探索评选揭晓	335
第七届中国改革优秀人物名单	337
二、媒体上的法官制	339
解密 黄陵法院内部取消刑民庭	339
黄陵法院取消业务庭室建制再引激辩	343
延安黄陵法院全面推行法官制改革	351
中国法院欲结束“垂帘断案”	354
为雷钧留名法制史的愿望喝彩	358
黄陵法官体制改革引起最高法院关注	360
“黄陵模式”引起全国法学界广泛关注	361
黄陵法院实施法官体制重大改革显成效	
——法学理论家认为此举在基层法院很有推广价值	362
主审法官制之探讨	364
黄陵法院改革审判管理模式 主审法官制度成效显著	367
黄陵法官助理制四年“破茧”	369
黄陵法官体制改革引起最高法院重视	375
审判体制的大胆创新	
——黄陵县人民法院法官制度改革调查	376
基层法院改革对司法体制变革的可能贡献	
——以两个基层法院的司法改革为例	384
主审法官制改革若干问题探讨	397

黄陵法院法官制改革的背景及特点	405
大胆改革审判管理模式 主审法官制度成效显著 ——黄陵县人民法院试行主审法官制度经验介绍	408
成功且具有推广价值的改革 ——黄陵县法院法官制改革评析	415
延安黄陵法院推行法官制改革引起广泛关注	419
“黄陵模式”与中国法官制改革研讨会召开	421
“法官制”改革之路	422
司法改革的本土经验与未来图景 ——以“黄陵模式”为例	425
“黄陵模式”与基层法院管理体制改革的	427
三、专家视点	429
关保英	429
张树义	431
张 军	433
陈俊良	435
四、实践交流	437
最高人民法院政治部对黄陵县法院法官制改革进行调研	437
法官制改革的社会影响 ——兄弟法院、媒体学习、交流、采访情况汇总	439
逊克县人民法院工作报告	441
附：“黄陵模式”为司法改革提供了路径选择 ——黄陵法院法官制改革的价值新考量	448
后记	457

中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定(节选)

(2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过)

九、推进法治中国建设

建设法治中国,必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。深化司法体制改革,加快建设公正高效权威的社会主义司法制度,维护人民权益,让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。

(30)维护宪法法律权威。宪法是保证党和国家兴旺发达、长治久安的根本法,具有最高权威。要进一步健全宪法实施监督机制和程序,把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平。建立健全全社会忠于、遵守、维护、运用宪法的制度。坚持法律面前人人平等,任何组织或者个人都不得有超越宪法法律的特权,一切违反宪法法律的行为都必须予以追究。

普遍建立法律顾问制度。完善规范性文件、重大决策合法性审查机制。建立科学的法治建设指标体系和考核标准。健全法规、规章、规范性文件备案审查制度。健全社会普法教育机制,增强全民法治观念。逐步增加有地方立法权的较大的市数量。

(31)深化行政执法体制改革。整合执法主体,相对集中执法权,推进综合执法,着力解决权责交叉、多头执法问题,建立权责统一、权威高效的行政执法体制。减少行政执法层级,加强食品药品、安全生产、环境保护、劳动保障、海域海岛等重点领域基层执法力量。理顺城管执法体制,提高执法和服务水平。

完善行政执法程序,规范执法自由裁量权,加强对行政执法的监督,全面落实行政执法责任制和执法经费由财政保障制度,做到严格规范公正文明执法。完善行政执法与刑事司法衔接机制。

(32)确保依法独立公正行使审判权检察权。改革司法管理体制,推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理,探索建立与行政区划适当分离的

司法管辖制度,保证国家法律统一正确实施。

建立符合职业特点的司法人员管理制度,健全法官、检察官、人民警察统一招录、有序交流、逐级遴选机制,完善司法人员分类管理制度,健全法官、检察官、人民警察职业保障制度。

(33)健全司法权力运行机制。优化司法职权配置,健全司法权力分工负责、互相配合、互相制约机制,加强和规范对司法活动的法律监督和社会监督。

改革审判委员会制度,完善主审法官、合议庭办案责任制,让审理者裁判、由裁判者负责。明确各级法院职能定位,规范上下级法院审级监督关系。

推进审判公开、检务公开,录制并保留全程庭审资料。增强法律文书说理性,推动公开法院生效裁判文书。严格规范减刑、假释、保外就医程序,强化监督制度。广泛实行人民陪审员、人民监督员制度,拓宽人民群众有序参与司法渠道。

(34)完善人权司法保障制度。国家尊重和保障人权。进一步规范查封、扣押、冻结、处理涉案财物的司法程序。健全错案防止、纠正、责任追究机制,严禁刑讯逼供、体罚虐待,严格实行非法证据排除规则。逐步减少适用死刑罪名。

废止劳动教养制度,完善对违法犯罪行为的惩治和矫正法律,健全社区矫正制度。

健全国家司法救助制度,完善法律援助制度。完善律师执业权利保障机制和违法违规执业惩戒制度,加强职业道德建设,发挥律师在依法维护公民和法人合法权益方面的重要作用。

深化司法体制改革

孟建柱*

党的十八大报告提出,要“进一步深化司法体制改革,坚持和完善中国特色社会主义司法制度,确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权”。这是我们党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》(以下简称《决定》)进一步明确了深化司法体制改革的具体要求。深刻领会、认真贯彻党的十八大报告和《决定》精神,对于建设社会主义法治国家、全面建成小康社会和全面深化改革开放、实现中华民族伟大复兴,具有十分重要的意义。

一、深刻认识深化司法体制改革的重大意义

我国社会主义司法制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分,是中国特色社会主义事业的司法保障。司法机关担负着巩固共产党执政地位、维护国家长治久安、保障人民安居乐业、服务经济社会发展的神圣使命。当前,我国经济社会处于快速发展的关键阶段,各种矛盾和问题集中出现,机遇和挑战并存,司法工作在国家和社会生活中的地位、作用、影响更加凸显。进一步深化司法体制改革,建设公正高效权威的社会主义司法制度,具有特别重要的意义。

(一)深化司法体制改革是全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家的关键举措

党的十八大报告强调:“法治是治国理政的基本方式。要推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,坚持法律面前人人平等,保证有法必依、执法必严、违法必究。”目前,中国特色社会主义法律体系已经基本形成,我国法治建设中存在的主要问题是沒有完全做到有法必依、执法必严、违法必究,法律缺乏必要的权威,得不到应有的尊重和有效的执行。因此,保证宪法和法律得到统一、正确、严格实施,已经成为全面落实依法治国基本方略

* 孟建柱:男,汉族,中央政治局委员,中央政法委员会书记。

的关键。建设公正高效权威的社会主义司法制度是今后一个时期推进法治建设的重点。《决定》进一步将深化司法体制改革作为推进法治中国建设的重要内容。司法机关作为执行法律的专门力量,不仅自身应该严格依照法定权限、程序行使权力,保证公正司法;而且应该监督行政机关依法用权、公民依法办事,推进依法行政、全民守法。建设公正高效权威的社会主义司法制度,既是全面推进依法治国的重要内容,也是建设社会主义法治国家的重要保障。只有深化司法体制改革,确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权,才能在全社会建立“有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权须赔偿”的法治秩序,才能切实维护国家法制统一、尊严、权威。

(二)深化司法体制改革是实现社会公平正义、维护社会和谐稳定的必然要求

公平正义,是司法工作的生命线,也是社会和谐稳定的基石。只有维护社会公平正义,才能实现长久稳定的和谐。当前,我国社会大局总体稳定。同时,必须看到,我国正处于社会转型的特殊历史时期,社会矛盾高发的局面短期内难以根本扭转,影响社会和谐稳定的因素大量存在,迫切需要发挥司法权利救济、定分止争的作用。多年来,司法机关为维护社会稳定、化解社会矛盾、促进社会公平正义作出了重要贡献,赢得了群众广泛认可。但是,也要看到,司法不严格、不规范、不公正的问题仍然存在,办关系案、人情案、金钱案的现象时有发生,造成了恶劣影响,损害了司法权威。必须加大司法体制改革力度,拓展司法体制改革深度,不断提高司法公信力,努力让人民群众在每一起案件中都能感受到公平正义,让司法成为维护社会公平正义的最后一道防线。

(三)深化司法体制改革是满足人民群众日益增长的司法需求、维护人民群众根本利益的迫切需要

实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益,是司法工作的根本出发点和落脚点。这是由我们党的根本宗旨和我们国家政权的社会主义性质所决定的。随着我国民主法制建设的推进,公民的权利意识、民主意识不断增强,遇事“找法律”、“讨说法”的现象越来越普遍,大量矛盾纠纷以案件的形式汇聚到司法领域,法律手段成为调节社会关系的主要手段。人民群众关注的权益保障、公共安全、公平正义三大问题,都与司法密切相关。社会公众对司法工作的要求越来越高,不仅要求维护社会稳定,而且要求尊重和保障人权;不仅要求实体公正,而且要求程序公正;不仅要求享有知情权、表达

权,而且要求享有参与权、监督权。人民群众日益增长的司法需求与司法能力不相适应的矛盾,已经变得十分尖锐,如何正确解决好这个问题,也是对我们党执政能力的考验。必须以时不我待、只争朝夕的责任感、紧迫感,加快司法体制改革步伐,深化司法公开,推进司法民主,完善保障人权的司法制度,切实满足人民群众的司法需求和对社会公平正义的期待。

二、准确把握深化司法体制改革的主要任务

司法体制改革是一项长期而艰巨的任务。改革开放特别是党的十六大以来,我国稳步推进司法体制和工作机制改革,取得了阶段性重要成果,积累了宝贵经验。但是,与经济社会发展的形势相比,与民主法治的进步相比,与人民群众的司法需求相比,我国司法体制还存在一些不适应、不协调的问题。必须进一步深化司法体制改革,解决影响司法公正、制约司法能力的体制性、机制性、保障性障碍,立足现实,着眼长远,不断完善和发展中国特色社会主义司法制度,充分发挥社会主义司法制度的优越性。

(一) 确保人民法院、人民检察院依法独立公正行使审判权、检察权

人民法院、人民检察院依法独立公正行使审判权、检察权,是宪法的明确规定,是保障国家法律统一正确实施的关键。近年来,社会上反映比较多的是司法机关的人财物受制于地方,司法活动易受地方保护主义的干扰,影响法制统一,损害司法权威。为此,《决定》特别指出,要确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权。主要有两项内容:

一是推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理。我国是单一制国家,司法职权是中央事权。考虑到我国将长期处于社会主义初级阶段的基本国情,将司法机关的人财物完全由中央统一管理,尚有一定困难。应该本着循序渐进的原则,逐步改革司法管理体制,先将省以下地方人民法院、人民检察院人财物由省一级统一管理。地方各级人民法院、人民检察院和专门人民法院、人民检察院的经费由省级财政统筹,中央财政保障部分经费。

二是探索与行政区划适当分离的司法管辖制度。司法管辖包括司法机关的地域管辖和案件管辖。司法机关按行政区划设立,管辖所属行政区划内的案件,容易受到地方保护主义的干扰。同时,我国地区间发展不平衡,各地司法机关承担的业务量也有较大差距,一些地方司法资源闲置。应该从现行宪法框架内着手,探索与行政区划适当分离的司法管辖制度。通过提级管辖、集中管辖,审理行政案件或者跨地区民商事、环境保护案件。