

司法体制改革研究

张彩旗 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

司法体制改革研究

张彩旗 著



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

司法体制改革研究/张彩旗著. —武汉: 武汉大学出版社, 2019.7
ISBN 978-7-307-12556-8

I. 司… II. 张… III. 司法制度—体制改革—研究—中国
IV. D926.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 300269 号

责任编辑:林 莉 责任校对:李孟潇 版式设计:马 佳

出版发行: **武汉大学出版社** (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮箱: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 武汉中科兴业印务有限公司

开本: 720×1000 1/16 印张: 13.5 字数: 192 千字 插页: 1 插表: 5

版次: 2019 年 7 月第 1 版 2019 年 7 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-12556-8 定价: 68.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

作者简介

张彩旗，男，1973年11月生，河南省西平县人，法学博士，河南财经政法大学法学院副教授，南京师范大学法学院法学博士后研究人员，河南省教育厅法学教学指导委员会委员，河南省教育厅学术技术带头人，河南省法理学研究会理事，河南省宪法学研究会理事，河南省法律文化研究会理事，河南省宪法学研究会学术委员会会员，研究方向为法理学、司法改革、法律方法。

前 言

我国法院体制改革的目标应该是建立职能全面、审判独立、公平正义、富有效率、机构合理、人员精简、素质优良、适合我国国情的人民法院体制，以适应社会主义法治建设的需要。在这个目标之下，首先要求这种体制功能完备，要在民事、经济、刑事以及行政等各个领域具备全面的审判功能，同时还应该保持在结构上的科学性；法院体制改革作为国家政治生活中重要内容，要符合中国国情，要具有独立审判保障机制和高度的司法权威性，要体现依法治国精神；最好还要具备高效和自我约束的特点，使司法真正成为维护社会正义的最后一道屏障。

在现有条件下，法院体制改革仍然困难重重。法院体制改革的工程浩大，所涉及方方面面内容多、范围广，体制内部对待改革的意见不一致，导致推行的阻力大。尽管如此，在法院体制改革过程中有一些问题是不能回避的，否则将加大改革的难度：如何正确反思并认识体制改革的必要性，包括对现有体制弊端的认识和对法院体制科学化的理解，未来法院体制改革的目标以及路径等问题也亟待明确。本书从对上述问题的思考开始，逐步从审判体制、组织体制、执行体制、办案责任制和法官员额制等方面着眼，提出了改革我国法院体制改革的思路，并尝试基于以上方面构建中国法院体制改革的新路径。

第一章首先辨析了体制、司法体制和法院体制的基本内涵。其次，从历史的角度，对中国法院体制进行深入而系统的研究。然后，探讨了中国法院现行体制存在的问题，并将存在的问题总结如下：权利归属问题，表现为法院权利地方化；管理制度问题，主要表现为人员管理过度行政化；领导体制多元化问题、决策权利的集

中化问题和资金来源管理问题等。

第二章着重对中国法院体制改革的价值目标进行了阐释。首先是始终坚持对公平正义这一永恒主题的追求，并且将之作为中国法院体制改革的一项基本前提，这是司法体制存在最根本的价值取向。其次是坚持以人为本，在现代社会，忽视人权就会失去群众基础，社会主义国家的法院体制改革也必须坚持以人为本，才能在改革过程中做到公平正义，才能获得最广泛的群众支持。最后是确保司法的权威高效，没有权威性，公平正义和以人为本将得不到保障，失去了高效，同样会导致司法资源的浪费，兼备权威性与高效性，中国司法体制才能真正体现其核心价值。

第三章探究我国审判体制改革的思路，审判机关是国家提供的解决社会各种纠纷的一种机制，用于定分止争、惩奸除恶，审判机关的组织和设置以及审判制度的建构和调整，对于国家的这一机制能否圆满完成其预期的任务、发挥预期的功能、达到预期的目的，有着举足轻重的作用。并从侦查、起诉等环节着重论述了“以审判为中心”的审判模式，强调在上述环节的执行都必须以审判为中心，并且实际工作中一些不能与之相适应的工作习惯、工作制度都要进行相应的调整，只有明确了工作中心，才能在工作中做到事半功倍，在这样的思想指导下，我国法院体制改革才能更加高效。同时，除了我们对自身体制的不断调适，还需要积极借鉴西方法治工作的先进经验，作为我国法院体制改革的有益补充。

第四章研究中国法院审判组织改革路径。首先分析我国法院的法官员额制改革，推行法官员额制是实现法官职业化的前提条件，也是当前法院改革的重要突破口。而推行法官员额制无法回避的核心问题是如何科学合理地确定法官员额。所谓法官员额，即法官人数编制的限额。本章结合新一轮司法改革的目标，以某市法院民事审判数据为样本，综合运用统计学、人力资源管理等多元研究方法，探索构建较为科学合理的法官员额评估模型，以期为当前的司法改革工作提供有益的研究思路，为法官员额制的最终确立和顺利

推行夯筑牢固基石。我国法院审判组织包括审判委员会、合议庭和独任审判员。合议庭制度改革未能完全实现所追求的独立、公平、民主、专业的让审理者裁判、由裁判者负责的目标，审者不判、判者不审等审判行政化以及合而不议、陪而不审等合议庭形合实独、权责不明等问题依然普遍。因此，如何结合我国法院的改革实践，探讨出一些我国合议庭制度改革的建议就显得尤为重要。

第五章在综合前几章对中国法院体制改革理论研究的基础上，提出了我国法院执行体制改革路径的思考，法院执行体制主要包括刑事、民事和行政执行三个部分的内容，并且这三个部分的内容在发展过程上具有不同步性。具体来讲，在法院执行体制中，执行权在逐渐分化，目前行政执行和民事执行仍然占据主导地位，其中民事裁判的强制执行只能由法院行使，刑事执行也是重要内容。审判和执行一体化到审执分离、上下级执行机构从独立到统一的过程都是法院执行体制改革的一个趋势。

第六章探究中国法院办案责任制的改革完善，法官责任制度是法官制度的一个重要组成部分，我国现行的法官责任制度为规范司法、强化法官素质发挥了很大作用，但经过多年的探索和发展也引发了诸多问题。其责任认定不明确、责任划分不公平、重实体责任轻程序责任、缺乏豁免制度的弊端引起学界和实务界的广泛批评。围绕现行法官责任制存在的问题，本章首先阐述了国外法官责任制情况，然后依次对主审法官责任制、合议庭办案责任制、审委会办案责任制的改革路径进行了论述。

第七章论述价值导向方法在我国司法实践中的运用，价值导向方法是以价值为导向的方法，而司法中的价值导向方法，指的是将作为导向性的价值标准明确为反映在制定法和制定法所蕴涵的价值观念，并运用价值思维进行司法活动的一种方法。自从拉伦茨提出关于价值导向的思考发展出的方法以来，对价值导向方法尚无充分系统的理论阐述，在我国的司法实践活动中，由于对价值导向方法认识上的不足，法官在司法活动中不能运用价值思维正确地思考法律规范中的价值判断。司法中的价值导向方法坚持以制定法和制定

法所蕴涵的价值为导向，要求法官在司法活动中运用价值思维认定案件事实、选择和解释适用的法律规范。只有这样，才能够使法官对具体案件的各种判断符合司法认知的规律。

目 录

引论	1
一、研究背景与意义	1
二、研究现状述评	3
三、研究方法	11
四、创新之处	12
五、基本框架	14
第一章 中国法院体制的历史、现状与问题	16
第一节 体制、司法体制与法院体制的基本内涵	16
一、体制的基本内涵	16
二、司法体制的基本内涵	17
三、法院体制的基本内涵	19
第二节 中国法院体制的发展历程	21
一、初创期	21
二、曲折期	23
三、恢复重建期	24
四、改革发展期	26
五、小结	27
第三节 中国法院现行体制存在的主要问题及对策	28
一、法院权力地方化	29
二、法院人员管理行政化	32
三、法院领导体制多元化	36
四、法院决策集权化	38
五、法院经费来源多样化	39

第二章 中国法院体制改革的价值定位	42
第一节 司法正义	42
第二节 保障人权	44
第三节 司法效率	46
第四节 审判独立	47
一、独立审判是实现法律价值——公正的保障	47
二、独立审判是实现依法治国方略的重要手段	48
第三章 中国法院审判体制改革路径	50
第一节 中国法院审判体制改革的思路	50
一、我国法院审判体制改革的目标	51
二、我国法院审判体制改革的途径	51
三、我国法院审判体制改革应当重点解决的两大问题	52
第二节 中国法院审判模式的改革	54
一、古代纠问式审判模式	54
二、我国近现代以来的审判模式	55
三、我国审判方式的改革取向	55
四、我国法院审判模式存在的问题	56
五、我国法院审判模式的再改革	58
第三节 建立以审判为中心的审判模式	60
一、以审判为中心诉讼制度改革的价值目标	61
二、以审判为中心诉讼制度改革的落实	61
第四节 法院审级制度改革	64
一、我国审级制度的历史演变及实行两审终审的理由	64
二、两审终审制的弊端及改革	65
三、实行三审终审制的可行性和必要性	67
四、实行三审终审制的意义	68
五、建立符合我国国情的三审终审制度	70
第四章 中国法院组织体制改革路径	72
第一节 法院法官员额的编制	72

一、关于法官员额制	72
二、法官员额编制的规划思路	74
第二节 合议庭改革	77
一、合议庭改革的背景	78
二、我国法院合议庭改革地方探索模式的比较	81
三、我国合议庭改革的建议	84
第三节 审委会改革——以 Z 市中院为样本	97
一、审判委员会制度简介及改革	97
二、Z 市法院审判委员会工作基本情况	101
三、审委会存在问题及原因	105
四、审委会改革建议	109
第四节 最高人民法院巡回法庭制度改革探索	111
一、深圳等地试点设立最高人民法院巡回法庭	112
二、最高人民法院巡回法庭的特点	112
三、最高人民法院巡回法庭设置的意义	114
第五节 跨行政区法院改革研究	114
一、上海等地试点跨行政区划设立人民法院	114
二、跨行政区划设立人民法院的法治意义	115
第五章 中国法院执行体制改革路径	119
第一节 中国法院执行体制的构成	119
一、刑事执行体制	120
二、民事执行体制	122
三、行政执行体制	123
第二节 中国法院执行体制存在的问题及其原因分析	124
一、中国法院执行体制存在的问题	124
二、中国法院执行体制存在问题的原因分析	128
第三节 中国法院执行体制改革路径建议	129
一、实行审、执分离	129
二、设立大执行区，去执行行政化和地方化	130
三、完善立法，尽快制定出台《强制执行法》	131

四、运用法治思维,改善执行环境,强化执行措施·····	133
第六章 中国法院办案责任制的改革路径·····	135
第一节 国外法官责任制概况·····	135
一、国外法官责任的范围·····	137
二、其他国家追究法官责任的机构和程序·····	140
第二节 主审法官责任制·····	144
一、我国法律中追究法官责任的法律依据·····	144
二、我国古代法官责任制考查·····	146
三、现行法官责任制的实践探索·····	148
四、法官责任制的实践困境·····	148
五、主审法官责任制度重构·····	150
第三节 合议庭办案责任制·····	154
一、合议庭责任的司法现状·····	155
二、合议庭办案责任制的改革方向·····	158
第四节 审委会办案责任制·····	161
一、问题核心:责任缺失·····	161
二、主要弊端:效用落差·····	162
三、改革重点:责任构建·····	163
第七章 价值导向方法在我国司法实践中的运用·····	165
第一节 司法中的价值导向方法的定义·····	166
第二节 问题的引出:以对“闹讼”的处理为例·····	167
第三节 运用价值导向方法对我国司法现状的分析·····	168
第四节 运用价值导向方法对我国司法问题的解决·····	169
结语·····	176
参考文献·····	178
附表 1 某市民事审判人力资源配置情况调查表·····	202
附表 2 某市 18 个基层法院民事审判情况调查统计表	

引 论

一、研究背景与意义

我国法院体制从建立到不断发展，自始至终是伴随着中国政治体制的发展而进行的，这些变化也都是以服务当时政治发展为需要的。1931年，在中国共产党瑞金红色政权，我国法院体制也相应地创建了，之后根据战争的需要，法院体制也经历了从党政军（法）合一再到中华人民共和国成立初期的政法不分，再到后来的党内审批，以及文化大革命中的被砸烂，直到十一届三中全会后重新恢复并走上正轨，并逐步确立我国现有的法院体制格局。

1997年9月，党的十五大报告提出：“推进司法改革，从制度上保障司法机关依法独立公正地行使审判权和检察权，建立冤案、错案责任追究制度。”这是司法体制第一次出现在大众视野。

1999年10月，中国最高人民法院印发《人民法院五年改革纲要》，规划和部署了1999年、2000年、2001年、2002年、2003年的法院改革。

2002年11月党的十六大报告提出：“推进司法体制改革，社会主义司法制度必须保障在全社会实现公平与正义。”其具体要求是，“为了健全司法体制，使其权责明确、相互配合、相互制约、高效运行，就必须公正司法、严格执法，对司法机关的机构设置、职权划分、管理制度做出完善。从各方面确保审判机关和检察机关能够独立行使权力。在诉讼程序上，应该确保和完善公民和法人的合法权益。执行难问题彻底解决。在司法机关的人财物管理及工作机制方面，应该实行相应的改革，促使司法审判和检察独立，与司法行政事务相对独立。另外，需要对司法工作进行强有力的监

督，对司法领域中的腐败严惩不贷。打造一支政治坚定、业务精通、作风优良、执法公正的司法队伍”。“司法体制改革”一词在我党的文件中频频出现，司法体制改革逐步深入。

2005年10月，最高人民法院印发《人民法院第二个五年改革纲要(2004—2008)》，部署2004年至2008年的法院改革。该纲要以党的十六大为背景制定，在多个地方提到“司法体制改革”，同时阐述“司法体制改革”的内容。2007年10月，党的十七大报告提出：“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。”

2009年3月，中国最高人民法院《人民法院第三个五年改革纲要(2009—2013)》出台，纲要对2009年至2013年的法院改革进行了全面部署。纲要第一部分明确了司法体制相关改革的指导思想、目标及原则。第二部分确定了2009年至2013年人民法院司法改革的主要任务，其中包括体制改革，如为了形成更加合理的职权结构和组织体系，需要优化各部门之间的职权配置。第三部分提出了深化人民法院司法体制和工作机制改革的工作要求。通过这份纲要的实施，我国司法体制改革将得到全面落实。

2012年，党的十八大报告提出：“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。”

十八届三中全会《决定》强调：“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。”

2015年2月，最高法院第四个五年改革纲要(2014—2018)出台，这份纲要为我国规划了未来5年改革发展的蓝图，用富有中国特色的社会主义审判权力运行体系初步建成这条主线贯穿于全国65项重大改革措施中。

综上所述，我国的司法体制一直处在改变之中，尤其是改革开放之后，我国逐步确立“依法治国，建设社会主义法治国家”的方针，如果司法体制改革不理顺，法治建设必受干扰，司法体制改革

因此受到中央的高度重视，成为党的全国代表大会和中央全会的重要议题。在法治社会，司法成为社会焦点问题，法治建设能否顺利进行，关键在于司法能否公正，国家权力能否得到有效制约和个人权利能否得到有效维护，而近年来发生的赵作海、浙江叔侄、呼格案等冤假错案，暴露了国家权力没能得到有效制约和个人权利没能得到有效保护，这是对司法公正的侵蚀和司法公信力的破坏。司法不公正发生有多种原因，而司法体制不理顺是其中的重要原因，如法院权力的地方化造成人财物受制于地方，司法也受地方党委政府的干预，审判不能独立，司法公正就无法保证。司法是维护社会正义的最后一道屏障，司法公正是法治社会的应有之义，十八届三中全会《决定》明确提出，“让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”，而唯有理顺司法体制，才能确保司法公正，人民法院作为司法机关中的审判机关，法院体制是司法体制极其重要的组成部分，探讨法院体制改革是理顺司法体制改革，保障司法正义的重要环节，因此本选题具有理论意义和实践价值。

法院体制改革从属于整体司法体制改革，是我国政治体制改革和法治建设的重要内容，在我国司法体制改革进程中有着举足轻重的地位。我国法院体制改革的目标与社会发展相匹配，其职能应涵盖全面、权威、独立、效率、充满活力、机构合理、人员精简、法官素质好、办案效率高、职责分明等一系列符合我国国情的人民法院体制。具体来讲，就是要完善审判功能，保证让我国法院具备功能完备、全面的审判功能，同时呼应我国依法治国的基本原则，树立司法权威和构建独立审判、高效、具备自我约束的法院审判新机制。

正是基于法院体制改革的重要性和法院体制改革的复杂性，本书尝试从本论题着手，探讨构建中国法院体制改革的路径的新思路。

二、研究现状述评

司法改革的长远目标在于实现司法公正，而要实现这一目标，必须稳步推进司法体制改革，而法院体制改革作为其重要组成部

分,也必须与时俱进。法院体制改革在范围上很宽泛,在司法体制改革范畴内,只要涉及法院体制,都在其范畴之列,包括法院体制下的司法适用程序、管理制度、立法和司法等。法院体制改革的目的在于科学化法院体制下的各个功能体系,通过协调相互间的关系,达到司法职能更好地实现的目的。在实际工作中,这个体制包含了法院设立、管理职能、运行机制以及官员制度等方面的内容,只有通过体制合理化改革,将各个层面的关系梳理得更为清晰,各功能模块发挥更积极的作用,相互之间的关系协调地更流畅,才能让法院更好地满足国家和社会的基本需要。在我国,近年来有越来越多的学者开始涉足这块领域,并且提出了不同的观点,研究的层次也越来越深入。

笔者在充分研究其他学者成果的基础上,通过对法院体制改革的理论维度和实践向度进行二维分析,按照宏观切入和微观机制的研究思路,对当前理论界和实务界对于法院体制改革的观点和实践创新进行梳理。在宏观研究方面,主要是集中在对现行法院体制存在的主要问题、法院体制改革的价值取向和基本原则、法院体制改革的实施对策等方面;在实践向度方面,主要是就“司法去行政化”、“审判委员会的困境与出路”等微观制度进行局部或者是断面上的调整和分析。

(一) 研究述评——理论维度

主要从体制问题、价值取向、实施对策等方面探讨:

1. 现有法院体制问题重重

我国现有的法院体制从建立之初就带有明显的苏联印记,这主要是由当时的国内外形势所决定的,并且经过相当一段时间高度集权和计划经济背景下的发展,很多方面已经不能够完全适应当前我国快速发展的政治经济现状,其弊端和危害在运转过程中不断出现:首先是司法权力地方化。地方法院在司法实施过程中过多地受到地方行政权力的干涉,司法公平在地方利益面前往往屈从于后者。司法权力地方化的危害主要体现在破坏法制的统一、形成地方割据局面,法制维护国家统一的功能遭到破坏、容易加剧司法地方

化腐败、地方司法机关难以坚守司法的独立品格、不利于司法人员的地域流转。^① 其次是审判权行使行政化。独立公正是审判权的重要特征，独立公正的审判权是司法公平的重要保障，要实现独立公正的审判权，就必须让司法审判按照其约定的工作方式运行，而不能过多地受到地方行政权力的干涉，我国现有的法院体系中就因为人事管理、法院上下级关系等方面的行政化，导致了审判权行使行政化严重。最后是法官职业专业性不够。如同医生和建筑师一样，要成为一名法官必须具备相当的专业智慧和职业素养，要让法官成为准入门槛较高的一个职业，这样才能保障法官队伍的精英化，从而减少因法官人事问题导致的地方法院体制问题频发。就目前来说，我国法官职业出现明显大众化，这使得一些素质不高、专业不够、职业道德不行的一批人混入法官队伍，从整体上拉低了法官的执法水平和道德素养。

2. 法院体制改革的价值取向和基本原则

中国正处于社会转型期，在这段时期，中国以经济领域的改革为先导，逐渐将改革的方向引导到政治领域，作为政治改革的一部分，司法体制的改革也被纳入整个改革大计当中，从学术理论到司法实践领域，都在进行着有条不紊的改变。不过，这种革新并不是漫无目的的，同经济改革一样，我国的司法改革也需要一个核心价值作为前进的方向。正如贺卫方所言：“改革本身需要有自身的体系，要对总体目标有个清楚的把握，要让每一个具体措施与这个总目标相一致，要让改革之间形成相互补充的关系。”^②在我国司法改革理论和实践当中，在明确的方向指引下，通过科学化的制度设计，进而通过合理论证后修改必要的法律条文，这样才能使司法改革的理论和实践不断结合，才能在司法改革过程中少走不必要的弯路。

^① 张建伟. 超越地方主义和去行政化——司法体制改革的两大目标和实现途径. 法学杂志, 2014, 3.

^② 贺卫方. 法治之路仍然道阻且长. 阅想, <http://www.thinkread.cn/thought/5315/>, 2015-06-01 访问.