

人民法院深化司法体制改革的理论与实践

李少平*

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视法治建设，党的十八届三中、四中全会对全面深化司法体制改革、全面推进依法治国作出重大战略部署。2014年2月以来，习近平总书记主持召开38次中央全面深化改革领导小组全体会议，其中27次涉及司法改革议题，共通过48个司法改革文件，中央对司法体制改革的重视程度前所未有，改革的力度、广度、深度也前所未有。

正如习近平总书记指出的，党的十八大以来，政法战线坚持正确改革方向，敢于啃硬骨头、涉险滩、闯难关，做成了想了很多年、讲了很多年但没有做成的改革，司法公信力不断提升，对维护社会公平正义发挥了重要作用。五年来，人民法院牢牢把握司法体制改革的目标、方向、重点、尺度、标准，全面推进司法体制改革工作，总体实现蹄疾步稳、重点突破和有序推进，改革方向、思路和方法逐渐明确具体，经验不断成熟，成效不断显现。但是，随着司法体制改革工作不断向纵深推进，实践中也不断遭遇和回应一些新情况新问题。为此，对人民法院司法体制改革的理论和实践探索进行系统梳理和研究总结，有利于进一步凝聚共识，积极稳妥推进改革，确保党的十九大召开前基础性改革任务落地见效。

一、深化司法体制改革的理论思考

（一）关于司法体制改革的政治方向问题

司法体制改革政治性、政策性强，必须牢牢坚持正确的政治方向，绝不能犯方向性错误。坚持正确的政治方向，就是要始终坚持党的领导，坚持中国特色，坚持人民立场，发挥中国特色社会主义司法制度优势，不断促进社会公平正义。

* 最高人民法院党组成员、副院长，二级大法官。

一是始终坚持党的领导。中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的要求，是社会主义法治最根本的保证，也是中国特色社会主义法治道路最鲜明的特征。党对司法工作的领导，主要是政治、思想、组织领导，党通过支持和保障各政法机关依照宪法和法律各司其职、各负其责开展工作，确保国家法律统一正确实施，树立国家法治权威。深化司法体制改革，不是要削弱党的领导，而是要加强和改进党对司法工作的领导，对这一点要做到旗帜鲜明、毫不动摇、始终不渝。

二是始终坚持从中国国情出发。只有立足中国国情，融合贯通中华民族的公平正义观念，司法体制改革才能有强大的生命力。我国宪法确定的人民法院“依法独立行使审判权”，与西方所谓“司法独立”有本质区别，西方司法独立是建立在多党制、“三权分立”基础上的；我国“依法独立行使审判权”是建立在中国共产党领导和人民代表大会统一行使国家权力基础上的。推进司法体制改革，必须与我国政治体制相适应，与经济社会发展进程相适应，如果脱离中国国情、脱离社会主义方向，就会犯颠覆性错误。

三是始终坚持人民立场。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。这是由党的根本宗旨和国家政权的社会主义性质决定的。随着我国民主法制建设的推进，公民权利意识、民主意识不断增强，大量矛盾纠纷以案件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。一方面深化司法体制改革要广泛听取人民群众意见，深入了解一线司法实际情况、了解人民群众的期待，把人民群众对问题解决的满意度作为评判改革成效的标准；另一方面要通过深化司法体制改革，不断通过公正的个案审判和整体审判质效的提升，切实维护人民群众的合法权益，保证人民群众真正获得司法改革红利，共享改革之后司法更加公正、高效、便捷的成果，让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

（二）关于司法体制改革的价值目标问题

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，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措。公正、高效、权威是中国特色社会主义司法制度的三大基本要求，也是我国司法体制改革的價值目标。

一是推进司法公正。“司法是维护社会公平正义的最后一道防线。公正是司法的灵魂和生命。”司法公正是司法体制改革和建设的终极价值追求。当前，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。通过司法体制改革完善制度机制，人们期待司法作为维护社会公平正义的最后一道防线，在纠纷解决和社会治理中扮演应有角色。只有将司法公正作为司法体制改革的價值目标，并通过必要的制度设计和建构，有效化解改革过程中的价值冲突，中国司法在价值追求和制度选择上才能逐步达成共识，真正建立面向21世纪公正、高效、权威的社会主义司法制度。

二是实现司法高效。司法效率是指诉讼中投入的司法资源（包括人力、财力、物力等）与取得的司法成果的比例。所谓高效司法，一方面是指用尽可能少的司法资源获取尽可能多的司法成果，要通过健全纠纷多元化解机制、完善案件繁简分流机制、建立刑事被告人认罪认罚从宽制度等系列改革举措，防止程序反复、降低诉讼成本、提高工作效率、加速诉讼运作，减少案件拖延和积压。另一方面应注意合理平衡司法高效与司法公正特别是程序公正，兼顾司法机关效率和当事人效率，即高效应当是符合公平正义的高效，应当是当事人能接受并能感受到公平正义的高效，应当是方便当事人诉讼的高效。

三是树立司法权威。司法权威作为一种特殊的权威类型，源于并体现法律权威，司法适用法律是体现法律权威的重要途径。司法公信是社会公众对司法制度（包括司法体制、司法过程、司法行为以及司法结果）的认知、认同和信任情况，尤其是司法主体所表现出来的信用状况。司法公信不高，司法权威就不足；司法失去权威，就不能赢得人民群众对法律的敬畏、对法院的信任和对法官的尊重，就会动摇人民群众的法治信仰和信心，影响社会主义法治国家建设进程。作为国家公器的有机组成，只有严格公正高效司法，才能赢得强大司法公信力，进而树立司法权威，司法才能成为法律权威的基础支撑，国家才能长治久安。

（三）关于司法权力的规律属性问题

司法活动具有特殊的性质和规律，司法权是对案件事实和法律的判断权和裁决权，我国是单一制国家，司法权从根本上说是中央事权。“司法权是判断权和裁量权”、“司法权是中央事权”，这是新一轮人民法院司法体制改革的两个重要理论基础。

一是司法权是判断权和裁量权。综观世界各国公权力体系，一个基本共识是司法权是依法对案件进行裁判的权力，是判断权和裁量权。第一，既然是判断权，就要不断提升判断主体的判断能力，保障其独立性、中立性和专业性。这正是司法人员分类管理、法官额制、法官逐级遴选制度、法官培训制度等改革的重要理论基础。第二，既然是判断权，就要不断改进权力行使的程序，使其符合司法权运行规律。这正是司法责任制改革、建立法官惩戒制度、推进以审判为中心的诉讼制度改革等举措的重要理论前提。第三，既然是判断权，就要不断优化权力运行的外在环境，使其敢于判断。这也是建立预防法院内外不当干预机制、完善法官依法履职保障等制度的重要理论基点。

二是司法权是中央事权。无论是联邦制国家还是单一制国家，司法权的中央事权属性是非常明显的，例如司法权一般由中央立法授予、司法权的行使不受行政区划限制、司法权行使标准全国统一、司法裁判在全国范围内生效等。总体而言，地方各级人民法院不是地方的法院，而是国家设在地方代表国家行使审判权的法院。既然司法权是中央事权，它当然应当具有终局性、确定性、稳定性和强制性等诸多属性，这正是设立最高人民法院巡回法庭、设立跨行政区划法院、推动省以下地方法院人财物统

一管理、明确四级法院职能定位、推进涉法涉诉信访改革、推进执行体制改革等改革举措的重要理论依据。本轮改革中，考虑到我国幅员辽阔，地区差别很大，统一收归中央一级管理和保障，在现阶段难以做到，本次改革主要推动建立省以下法院和检察院法官、检察官编制统一管理制度，法官、检察官由省提名和管理并按法定程序任免的机制，探索由省级财政统筹地方各级法院、检察院的经费。

（四）关于司法权力的功能作用问题

司法权功能是指司法满足个人、社会需要以及对个人、社会生存发展的意义，它直接决定和影响社会公众对法院工作的评价，进而成为确定法院工作方向和目标的重要理论依据。随着中国特色社会主义事业总体布局的拓展，特别是随着社会主义市场经济的发展、社会矛盾的增多、人民群众民主法治意识的增强，越来越多的社会矛盾和社会问题以案件形式进入司法渠道，司法工作任务日益繁重艰巨。2016年，全国法院受理案件数量已达到2300万件，被形象地称之为“诉讼爆炸”。特别是新型案件、重大疑难复杂案件不断增多，人民法院工作面临着巨大压力。

毋庸置疑，依法化解矛盾纠纷、维护社会大局稳定是人民法院的重要职能，也是中国特色社会主义司法制度的必然要求。而二者的内核应当是实现社会公平正义，对此要有清醒的认识，否则会严重影响司法职能发挥、损害司法权威。例如，司法实践中，有的地方为解决纠纷片面追求调解率，结果使“依法维权者吃亏让利，违约侵权者扬眉吐气”，颠倒了价值观、是非观和法律观，最终透支了司法公信。人民法院解决纠纷，处理案件，均要符合法律准绳；通过行使审判权维护社会稳定，首要的是维护合法权益。单纯解决纠纷或者维稳，不公平解决利益问题，就是本末倒置，难以实现目的。因此，维护社会公平正义，才是“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的内在要求，才是司法权行使的核心功能支撑，本轮司法体制改革将此确定为核心价值和终极目标，从确保依法独立公正行使审判权检察权、健全司法权力运行机制、完善人权司法保障三大方面，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。

（五）关于司法体制改革的方法论问题

综合运用辩证唯物主义和历史唯物主义的观点，深刻把握改革规律，形成推进改革的系统方法论，是人民法院深入推进司法体制改革的强大思想武器。

一是坚持改革的问题导向。改革要奔着问题去，哪个地方出现新问题，改革就跟进到哪里。在推进改革中要始终保持问题意识，从人民群众反映的突出矛盾和困难出发，从制约司法能力和司法公正的体制机制性问题改起。将问题意识贯穿改革全过程，在推进改革中不断发现新情况、新问题，不断纠正偏差，不断创新制度机制破解难题。

二是坚持改革的系统推进。全面深化改革是系统工程，头绪多，任务重，司法体制改革亦不例外，要注重改革的系统性、整体性、协同性。第一，注重统筹谋划、配

套衔接。注重政策统筹、方案统筹、力量统筹、进度统筹，确保改革任务相互协调，改革进程前后衔接，改革成果彼此配套，及时解决实施中的矛盾问题，努力把各项重要举措落到实处。例如围绕立案登记制改革，推进在线立案调解、案件繁简分流、破解案多人少矛盾；围绕司法责任制改革，配合制定法官惩戒意见，出台履职保障办法；围绕法官员额制改革，推动落实单独职务序列和工资制度改革。第二，注重突出重点、攻克难点。改革要区分轻重缓急，既抓重要领域、重要任务、重要试点，又抓关键主体、关键环节、关键节点。例如最高人民法院牢牢牵住司法责任制改革这个“牛鼻子”，以司法责任制改革的全面推进，带动司法体制改革整体深入开展。紧紧抓住关键主体，抓住领导干部这个“关键少数”，要求领导干部入额也要经过严格遴选、入额之后必须办案、院庭长仍然要履行审判管理和审判监督职责。紧紧抓住关键节点，在员额制改革中，突出对司法能力、办案业绩、职业操守的考核，以考核为主、考试为辅，防止论资排辈或简单以分取人。第三，注重顶层设计、试点探索。顶层设计和试点探索相结合，自上而下和自下而上相结合是本轮司法体制改革的一个突出特点。人民法院一方面就重大任务展开试点，针对司法责任制、法官员额制、人民陪审员制度、设立跨行政区划法院等 17 项重要改革项目展开试点，充分发挥了试点的带动示范作用。另一方面，抓紧制定发布顶层设计意见方案。党的十八大以来，最高人民法院单独或会同有关部门印发司法体制改革文件 133 件，确保各项改革工作有据可依，有规可循。第四，注重改革依法推进、于法有据。“凡属重大改革都要于法有据”。人民法院的各项改革均在法律框架和规范下运行。相关改革需要突破现有法律规定的，积极履行法律程序，依法获取全国人大常委会法律授权，确保改革的合法性和正当性。如刑事案件速裁程序试点工作、人民陪审员制度改革试点工作等，均得到全国人大常委会的授权。

三是坚持改革的落地见效。改革是一场革命，动的是体制机制和利益格局，必须有坚忍不拔的毅力，以真抓促落实、以实干求实效。第一，抓好精准施策。改革要精准化、精细化，要分类施策、精准施策，提高改革针对性、实效性。最高人民法院聚焦群众反映强烈的“立案难”“诉讼难”“执行难”等突出问题，有针对性地推进各项改革举措，如推动设立最高人民法院巡回法庭和跨行政区划法院，遏制诉讼“主客场”问题；推进立案登记制改革，从制度上彻底解决“有案不立”的问题；建立“谁办案谁裁判谁负责”的制度，去除司法行政化问题；推进法官员额制改革，要求各地在省级层面统筹员额比例，不搞“一刀切”等等。第二，抓好督察问责。党中央把改革督察工作摆上重要位置，要求“各地区各部门要确定一批重点改革督察项目，大力抓督察落实，形成全党上下抓改革落实的局面。”特别是 2016 年以来，最高人民法院组织开展多轮改革督察，根据督察情况向全国法院印发督察情况通报，明确整改要求。第三，抓好评估问效。此轮改革注重建立科学评价机制，强调“要加强对各领域改革的全面评估。”2016 年，最高人民法院邀请课题组、权威研究机构、新闻媒体或

知名专家学者组成第三方评估机构，对速裁程序、人民陪审员制度改革试点、基本解决执行难等进行评估。今年相关工作正在全面展开。

二、司法体制改革的实践成效

党的十八大以来，司法体制改革积极有序稳妥推进。目前，党的十八届三中、四中全会确定的129项司改任务，118项已出台改革意见，11项正深入研究制定改革方案。其中，确定由最高人民法院牵头抓总的18项改革任务已全部完成，人民法院“四五改革纲要”提出的65项改革举措已全面推开，司法体制改革“四梁八柱”主体框架已经搭建完成，重点领域和关键环节取得重大突破，影响司法公正制约司法能力的深层次问题正逐步得到解决，人民群众获得感日益增强。

（一）通过改革让司法更加公正

一是推动司法责任制改革等关键领域重点突破。通过推进标准化建设、划定司法职责权限、建立惩戒问责机制等举措，重塑审判权力运行机制，推动审判质效有效提升。第一，新型办案机制全面运行。全国法院普遍实行“谁审理、谁裁判、谁负责”的新型办案机制，取消案件审批，确立独任法官、合议庭办案主体地位。改革后，地方法院直接由独任法官、合议庭裁判的案件占案件总数的98%以上，审委会讨论案件数量大幅下降。改革后，各地人均结案数量普遍提升20%—40%。结案率上升18%以上，一审后服判息诉率提高10%以上，二审后服判息诉率达98%以上，涉法涉诉进京上访数量下降30%以上。第二，院庭长办案逐步落实。明确院庭长办案数量、类型和要求，建立保障院庭长办案工作机制和办案情况考核通报制度。各地法院院庭长普遍回归审判一线，办案数量明显提升。全国法院院庭长2016年人均办案量较之2015年增长28.64%，2017年1—5月院庭长办案量较之2016年同期增长8.46%。北京法院院庭长2016年办案13.8万件，同比上升52%。广东三级法院院庭长2016年参审案件70.16万件，承办案件48.22万件，同比分别增长24.72%、30.21%。第三，新型审判团队广泛组建。各地法院根据自身案件类型、区域特点、人员结构等实际情况，组建灵活多样的审判团队，实现人员配置最优化、办案效能最大化。第四，审委会制度日趋完善。审委会职能重心由审理讨论个案向总结审判经验、研究重大问题、进行审判决策、指导、管理、监督方面转变，审判委员会讨论案件范围合理限缩，议事规则和程序有效完善，组成人员结构进一步优化。第五，法官惩戒制度逐步建立。明确法官惩戒的主体、权限、情形、程序和免责事由，完善审判责任认定和追责机制。全国已有14个省（区、市）设立了法官（检察官）惩戒委员会，确保依法追责和保障履职相统一。第六，建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报制度。中办、国办印发领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定后，最高法院制定配套实施办法。人民法院工作人员不记录或者不如

实记录的，以及主管领导授意不记录或者不如实记录的，将视情给予相应纪律处分。

二是最高人民法院设立巡回法庭。经中央批准，2015年初，最高人民法院设立第一、第二巡回法庭；2016年底，在南京、郑州、重庆、西安增设四个巡回法庭，明确各巡回法庭巡回区，实现巡回法庭合理布局。截至2017年上半年，第一、二巡回法庭受理案件5909件，审结5604件；六个巡回法庭今年上半年新收案件量占全院案件量44.83%，上半年审结4162件，在确保跨区划案件审理的司法公正、方便群众诉讼、就地化解纠纷等方面发挥了重要作用。

三是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，经全国人大常委会批准，北京四中院、上海三中院于2014年12月在北京、上海分别设立，开展跨行政区划人民法院试点工作，审理跨地区重大行政、民商事案件，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，在解决行政诉讼立案难胜诉难、防止诉讼“主客场”方面成效明显。

四是设立知识产权法院。为进一步强化知识产权司法保护，统一案件裁判标准，根据全国人大常委会的决定，在北京、广州、上海设立知识产权法院。最高法院发布司法解释，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、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，树立中国知识产权司法保护新形象。

五是推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革。2016年7月，最高法院会同中央有关部门出台关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的指导意见。2017年上半年，制定出台《最高人民法院关于全面推进以审判为中心刑事诉讼制度改革的实施意见》，对推进以审判为中心的诉讼制度改革形成具体指导；会同最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部制定《关于办理刑事案件严格排除非法证据若干问题的规定》；印发《在全国部分法院开展“三项规程”试点的通知》，确定在全国18个中级法院及部分基层法院开展“三项规程”试点工作。进一步贯彻罪刑法定、疑罪从无、证据裁判、庭审中心等原则，明确审判程序在刑事诉讼中的中心地位，大力推进庭审实质化，完善对侦查、起诉活动的监督制约机制，从源头上防范刑讯逼供、非法取证等违法行为，保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用，确保侦查、起诉、审判的案件事实经得起法律检验。

六是预防和纠正冤假错案。最高法院就健全防范刑事冤假错案工作机制提出指导意见，要求对于定罪证据不足的案件，应当依法宣告被告人无罪，不得降格或者变通作出“留有余地”的判决。2016年12月，最高人民法院第二巡回法庭对原审被告人聂树斌故意杀人、强奸妇女再审案公开宣判，宣告撤销原审判决，改判聂树斌无罪，彰显了对人权司法保障的高度重视和对证据裁判、疑罪从无等法律原则的坚定实践。党的十八大以来，人民法院通过审判监督程序纠正聂树斌案、呼格吉勒图案、张氏叔侄案等重大刑事冤假错案30多起，依法宣告近4000名被告人无罪，依法保障无罪者

不受追究，提振了全社会对司法公正的信心，

七是健全司法人员依法履行法定职责保护机制。最高法院配合中央有关部门，制定保护司法人员依法履行法定职责的规定和实施办法，明确法官依法办理案件不受行政机关、社会团体和个人的干涉；任何单位或者个人不得要求法官从事超出法定职责范围的事务；非因法定事由、非经法定程序，不得将法官调离、免职、辞退或者作出降级、撤职等处分；对干扰阻碍司法活动，威胁滋扰、报复陷害、侮辱诽谤、暴力伤害司法人员及其近亲属的行为，依法迅速从严惩处；对采取不实举报、诬告陷害、利用信息网络等方式侮辱诽谤法官的，依法追责等，为法官依法履职创造良好制度环境。

（二）通过改革让司法更加便民

一是全面落实立案登记制改革。2015年5月以来，最高法院改革法院案件受理制度，将立案审查制改革为立案登记制，对人民法院依法应当受理的案件，做到有案必立、有诉必理，有效解决了“立案难”问题。2016年全国法院共登记立案16302994件，同比增长12.48%，当场登记立案率达到95%。各级法院不断巩固立案登记制改革成果，普遍简化立案程序，采取立案告知书、一次性补正清单、限时答复等方式，努力保障当事人一次性成功立案，同时依托信息化手段，提升立案工作效率和便民程度。

二是加强诉讼服务中心建设。最高法院就全面推进人民法院诉讼服务中心建设提出指导意见，各地法院普遍成立诉讼服务中心，依托信息化技术，创建了诉讼服务大厅、人民法院诉讼服务网、12368诉讼服务热线、移动客户端等诉讼服务平台，满足了人民群众多元的司法需求。目前，全国99%的法院建立了诉讼服务大厅，2200多个法院开通诉讼服务网，800多个法院开通诉讼服务手机APP，1900多个法院开通12368诉讼服务热线。通过各类服务平台人民群众可以网上立案、网上缴费、在线调解、信息查询、递交材料、网上阅卷、电子送达、联系法官等。

三是以失信惩戒为抓手深化执行体制改革。最高法院印发《关于落实“用两到三年时间基本解决执行难问题”的工作纲要》，对全国法院统一行动形成有力指导。探索审执分离改革，在人民法院内部实行审判权和执行权科学合理分离，上海等地设立执行裁判庭，强化审判权对执行权的监督制约，执行局负责执行实施工作。配合中央制定出台《关于加快推进失信被执行人信用监督、警示和惩戒机制建设的意见》，规定11类37项惩戒措施，使“老赖”寸步难行、无处遁形。2016年年底，累计发布失信被执行人信息644.52万例，限制576.62万人次购买机票、207.23万人次购买火车票，基本形成“一处失信、处处受限”的信用惩戒格局。出台司法解释在全国推行网络司法拍卖模式，并通过社会化评审公布5家网络拍卖平台供当事人选择，破解执行财产处置过程不透明、不规范、变现难问题。

四是开展人民陪审员制度改革试点工作。2015年5月，根据全国人民代表大会

常务委员会授权，最高法院会同司法部印发人民陪审员制度改革试点方案和试点工作实施办法，并在全国10个省（自治区、直辖市）的50个法院开展试点，截至2016年4月底，50家试点法院全部按要求完成人民陪审员选任工作，新选任人民陪审员9673人，试点法院人民陪审员总数达到13322人，为法官额数的4.3倍；全国人民陪审员总数达到22万多人，广泛性、代表性进一步增强。2016年，全国人民陪审员共参审案件306.3万件；50家试点法院人民陪审员共参审案件81770件，采用大合议庭陪审机制审理涉及群体利益、社会公共利益等社会影响较大的案件1624件。

五是完善保障律师依法履职机制。2015年12月，最高法院印发关于依法保障律师诉讼权利的意见，依法保障律师知情权、阅卷权、出庭权、辩论辩护权、申请调取证据权、申请排除非法证据权、代理申诉权等执业权利，为律师依法履职提供切实保障和便利。2015年12月开通律师服务平台，实现网上立案、网上阅卷、联系法官等功能，截至2016年年底，律师服务平台已经收集律师事务所信息21846条，律师注册8.8万人。

（三）通过改革让司法更加公开高效

一是深入推进司法公开。为进一步保障司法公正，满足人民群众知情权、参与权、监督权，提升司法透明度和司法公信力，最高法院以上率下，统筹谋划、一体部署，同步推进审判流程公开、庭审活动公开、裁判文书公开、执行信息公开四大平台建设，依托现代信息技术和新媒体平台，不断拓展司法公开的广度和深度。截至2016年年底，中国审判流程信息公开网共公开审判信息项目52万个，公布开庭公告1838个，总访问量达98.5万次。自2016年7月1日起，最高人民法院所有依法公开开庭的案件庭审活动原则上均通过互联网直播。目前，中国庭审公开网接入法院已经超过1100家，直播庭审超过9万场次。中国裁判文书网公开裁判文书超过3200万篇，网站访问量突破100亿次，用户覆盖全球210多个国家和地区。

二是配合中央健全完善多元化纠纷解决机制。2015年4月，最高法院召开全国法院多元化纠纷解决机制改革工作推进会，在全国确定50家示范法院，确立了“国家主导、司法推动、社会参与、多元并举、法治保障”的现代纠纷解决理念。2016年6月，最高法院发布《关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的意见》和《关于人民法院特邀调解的规定》，有效指导全国法院多元化纠纷解决机制改革。改革以来，全国法院建立专门的诉调对接中心2400多个，建立特邀调解组织近2万个，吸纳特邀调解员6万多人，2016年通过多元化纠纷解决方式分流导出案件153万余件，占当年受理一审民事案件的13.24%。

三是推进案件繁简分流机制改革。2016年9月，最高法院出台关于进一步推进案件繁简分流优化司法资源配置的意见，指导各级人民法院发挥特别程序、督促程序、小额诉讼程序、速裁程序、简易程序等多层次诉讼制度体系功能，推行诉前地址确认、庭前会议、要素式庭审、令状式文书、示范性诉讼、专业化审判、审判辅助事

务集中管理等举措，充分利用信息化建设成果，以改革思维和手段缓解案多人少矛盾，促进司法公正与效率相统一。改革以来，全国法院适用特别程序审结的案件同比增长7倍，适用督促程序审结的案件同比增长4倍，适用小额诉讼程序审结的案件同比增加14倍，适用简易程序审结案件同比提升21%，有效实现简案快审、繁案精审、繁简得当。

四是深化刑事速裁改革试点。根据全国人大常委会的授权，2014年8月开始，在北京等18个城市217个基层法院开展为期两年的刑事案件速裁程序改革试点。试点两年来，试点法院适用速裁程序审结刑事案件52540件54572人，占试点法院同期判处一年以下有期徒刑以下刑罚案件的35.88%，占同期全部刑事案件的18.48%；10日内审结的占适用速裁程序审理案件的92.35%，比简易程序高65.04个百分点，当庭宣判率达96.05%，比简易程序高41.22个百分点。

五是开展认罪认罚从宽制度改革试点。2016年9月，第十二届全国人大常委会作出决定，授权“两高”在北京等18个地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作。会同有关部门印发关于在部分地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作的办法，对于犯罪嫌疑人、被告人自愿如实供述自己的罪行，对指控的犯罪事实没有异议，同意量刑建议并签署具结书的案件，坚持根据犯罪事实、性质、情节和对社会危害程度，综合考虑认罪认罚具体情况，依法认定是否从宽及其幅度。下一步刑事速裁试点改革统一纳入认罪认罚从宽制度改革继续试点。

六是完善信息化建设标准和基础设施建设。制定法院信息化建设标准，针对建设、应用、服务、管理、保障、成效等六个方面建立评价指标体系，对全国法院信息化建设工作标准和评价方式形成统一指导。最高法院不断夯实信息化建设的基础设施，推进全国法院“一网通”。改革以来，实现全国3000多家法院、9000多个法庭全部接入法院专网，为实现人民法院网络全连通、数据全覆盖、业务全开通奠定坚实基础。

七是实现司法信息的全面覆盖和系统集成。最高法院建成国家司法审判信息资源管理中心，实现对全国法院数据以及2万多路视频信号的汇聚、调度、展示和管控，具备即时收看全国四级法院实况直播、彼此交流会商、数据集中管理等功能。最高法院搭建人民法院数据集中管理平台，实现全国法院信息存储、展示、交换、整理，逐步与司法统计信息和人事管理信息并轨，目前已实现9425余万项案件数据汇集、4630余万项文书汇集、259项司法研究信息汇集、24余万项司法人事数据汇集，1517余万项司法行政数据汇集。自动建立了法院、报表、案件三级关联印证机制，改变了人工统计的工作模式，实现人民法院司法统计工作里程碑式发展。

八是各地积极探索大数据手段提升办案质效、服务司法体制改革。各地法院积极探索信息化手段的应用领域和方式，通过大数据分析、人工智能、云计算、机器学习等多种技术手段，实现信息化、大数据对审判执行、司法管理、司法服务、司法体制

改革等各方面的支撑和保障作用。

（四）通过改革让司法更加专业

一是全面推开法官额制改革。各高级法院根据法院案件数量、辖区法院经济社会发展状况、人口数量等基础数据，结合法院审级职能、法官工作量、审判辅助人员配置等因素，科学确定三级法院的法官员额，并根据案件数量、人员结构的变化情况，动态调整法官员额。截至2017年7月底，全国各级法院共遴选产生120138名法官（包含最高人民法院首批入额法官367名），约占中央政法编的32.8%；改革后，全国法院85%以上人力资源配置到办案一线。

二是改革法官选任制度。试点地区在省一级设立由法官代表和社会有关人员参与的法官遴选委员会，制定公开、公平、公正的选任程序，确保品行端正、经验丰富、专业水平较高的优秀法律人才成为法官人选。完善法官逐级遴选制度，会同有关部门印发关于建立法官检察官逐级遴选制度的意见，建立了从符合条件的律师、法学专家中招录法官制度。

三是推进法院人员分类管理。为进一步优化法院人力资源配置，将法院人员分为法官、审判辅助人员和司法行政人员三类，并分别实行不同的管理制度，实现各归其位、各尽其责。法官单独职务序列稳步推进，截至2017年7月，全国26个省份及新疆生产建设兵团全部法院，以及黑龙江、辽宁部分法院，共计3144个法院已完成首批入额法官单独职务序列等级确定工作，共确定单独职务序列等级法官10.6万名。法官助理、书记员职务序列逐步建立，对聘用制书记员实行等级管理，经费纳入财政统一保障，逐步实现员额法官与聘用制书记员配比大致相当。

四是改革法官职务序列和工资制度。最高法院配合中央有关部门，研究制定法官单独职务序列改革试点方案和法官工资制度改革试点方案。在实行法官额制基础上，实现法官等级与行政职级脱钩，在等级设置、晋升方式、晋升年限、选升比例、考核惩戒和工资制度等方面，充分体现法官职业特点，按期晋升、择优选升和特别选升相结合，实行有别于其他公务员的人事管理制度。建立法官单独的工资制度，较大幅度提高工资水平。最高法院结合法院工作实际，发布了法官、审判辅助人员绩效考核及奖金分配指导意见，建立与工作职责、实绩相联系的绩效奖金分配机制，充分调动一线办案人员工作积极性。

五是推进专业化审判。积极探索专业类型案件专业化审理机构和方式，构建符合案件审判规律的审判工作机制。开展知识产权民事、行政、刑事案件审判“三合一”改革，要求除北京、上海、广州知识产权法院外，各级法院的知识产权审判部门统一更名为知识产权审判庭，积极推进统一审理知识产权民事、行政和刑事案件。完善海事案件专门管辖制度，调整海事诉讼管辖制度，合理扩大海事法院受理案件范围，推动确立以民商事案件为主，合理涵盖其他领域的海事案件专门管辖制度。推进环境资源案件专业化审判机制建设，最高法院设立环境资源审判庭，并指

导各地法院加强环境资源审判机构建设，贵州、福建、海南等15个省、自治区、直辖市高级法院设立环境资源审判庭，江苏、重庆等地建立三级环境资源审判组织体系。推进破产清算案件专业化审判机制建设，要求直辖市应当至少明确一个中级法院设立清算与破产审判庭，省会城市、副省级城市所在地中级法院应当设立清算与破产审判庭。

六是推进法院内设机构改革。各地法院综合考虑专业划分、法官数量、人员编制、案件数量等因素，科学设置审判机构，整合职能交叉、业务相近的非审判业务机构，实现机构精简、职能优化、管理扁平、效能提升。目前，全国219家法院正积极开展内设机构改革试点，为司法责任制落地见效提供组织保障。

三、司法体制改革的重点与难点

司法体制改革已进入全面落实和成果巩固阶段，下一步将根据各项改革的顶层设计规划，将抓落实、抓配套摆到关键位置，全面推动各项改革举措因地制宜、精准落地，创新破解难题的工作思路和办法，不断提升改革系统性、集成度。

（一）纵深推进司法责任制改革

司法责任制改革是司法体制改革的核心，直接影响和决定着改革的成败。改革推进过程中，出现了职责权限不清、放权不到位、管理监督不科学、院庭长办案落实不到位、“同案不同判”现象抬头等问题，需要进一步细化完善相关制度机制，推进司法责任制改革落地生根。

一是进一步厘清各类司法人员职责权限。责任制意见关于各类司法人员职责权限的规定，总体上是清晰明确的，各级法院应当在贯彻责任制意见的基础上，进一步对各类人员职责权限进行适当细化。根据法院审级、案件类别、审判流程、工作内容的不同，制定有针对性的差异化职责清单，确保各类人员各归其位、各尽其责，防止缺位、越位、错位。

二是坚持院庭长放权与控权有机统一。一方面要做到放权到位，落实新型裁判文书签署机制，取消案件审批或变相审批，确保法官办案主体地位，倒逼法官提升能力素质；另一方面要实现监督不缺位，不能再走过去审批制的老路，研究建立适应新的审判权力运行机制的审判管理监督机制，做到放权不放任。

三是扎实落实院庭长办案制度。本轮司法体制改革的重大亮点就是优质司法资源回归审判一线，院庭长办案是这次司法体制改革合理配置资源的突出成效。如果法院领导都是办大要案的能手，对于提高司法公信力就有巨大推动作用；院庭长带头办案，对于保持队伍稳定，促进法官成长，也有强烈的示范和导向作用。法院领导干部入额后应当带头办理重大、疑难、复杂、新类型案件，特别是对法律统一适用有指导意义的案件；不能仅把参加审委会讨论作为办案，更不能挂名办案；要适当减轻院庭

长行政、党务工作负担，通过配备行政事务助手、简化工作流程、行政事务集中管理、精简会议文件等配套性举措，保证院庭长办案时间和精力；要建立领导干部办案情况通报考核制度。

四是完善保障法律统一适用的工作机制。各地在推进放权时，必须同步配套研究建立确保法律统一适用的工作机制。例如：充分发挥专业法官会议和审判委员会作用，建立和完善类案参考制度，充分利用信息化和大数据手段，积极建设和对接法院智能办案系统，实现类案检索、同案智推、裁判指引、大数据分析等。

五是推动落实司法人员履职保障。最高法院已经印发《人民法院落实〈保护司法人员依法履行法定职责规定〉的实施办法》，在全社会推动形成尊重司法裁判、维护司法权威的良好氛围，具有重要而深远的意义。但是各地在落实中仍存在不少差距，下一步的关键是要按照文件要求抓好抓实，例如不得再以任何名义安排法官从事超出法定职责范围事务的工作，积极与公安机关、新闻主管、网络监管等部门沟通，推动建立与司法人员依法履职保护相关的预警、应急和联动机制，确保配套机制衔接到位、改革文件落地见效。

（二）深度落实法官员额制改革

员额制改革是触动利益格局最为深刻，矛盾问题较为集中的一项改革。改革过程中仍然存在员额比例确定不合理、岗位不匹配、遴选机制不科学、未入额法官使用安置不力等问题，需要着力加以解决。

一是坚持以案定额、按岗设员、动态调整，合理确定员额数量。要坚持科学测算员额比例，合理确定员额基数和比例，不搞“平均主义”。员额比例要集中用于办案一线，进入员额的法官应当在审判一线办案，“案、岗、人”三者必须匹配一致。领导干部入额需坚持三个基本标准：工作职责与行使审判权紧密相关，之前也有审判工作经历；入额必须经过公平公正公开的程序；入额后既要履行与其职务对应的监督管理职责，也必须办理相应数量和类型的案件。

二是完善公平公正的入额遴选机制。入额法官遴选要坚持考核为主、考试为辅，考核要突出办案业绩和办案能力。考试要兼顾不同审判领域和专业类型，注重考察案件事实分析、争议焦点归纳、正确适用法律、制作裁判文书等实际工作能力。除院长外，其他领导干部入额，应当按照统一标准、程序参加遴选。要充分发挥遴选委员会的专业把关作用，进一步研究完善审议程序和工作机制，既要避免面试走形式、走过场，也要切实防止仅凭印象分就决定员额人选。

三是妥善解决未入额法官使用和安置问题。从长远来看，或者从改革的初衷来看，让未入额法官按照原有模式继续办案，是不合适的。各级法院必须综合考虑，结合实际，积极通过增补辅助人员、完善繁简分流、减少审批流程、推进标准化建设等方式缓解人案矛盾，应对办案压力。科学设定分流、转岗和安置的具体措施，优先考虑将未入额法官转任为法官助理或者司法行政人员。对不愿转任为助理或转岗其他岗

位的，要敢于担当，积极协调，努力推动拓宽分流渠道，争取优惠安置政策。要坚持在未入额法官转岗过程中，做“增量改革”，确保其待遇不降低，发展有前景。

四是加快建立“有进有出”的员额常态化运行机制。尽快建立完善“有进有出”“能上能下”的员额常态化动态调控机制，对于不能独立办案、案件质效较差、完不成核定工作量的员额法官，要研究如何通过科学考核、依法追责，使其有序退出员额的办法。

（三）不断增强司法责任制改革系统集成和协同配套

司法体制改革是一项系统性工程，各项举措之间呈现相互影响、相互制约、相互促进的关系。需要进一步统筹各项改革的顺序和进程，把握好推进的节奏和力度，增强改革举措的系统集成和协调衔接。当前需重点完善以下配套制度。

一是大力推动法官单独职务序列管理和工资制度全面落实到位。推动落实法官单独职务序列等级享受对应行政职级待遇和车补、医疗、住房、出差、退休等福利待遇，解决业务骨干走专业化职业化道路的后顾之忧。

二是完善审判辅助人员招录管理制度。审判辅助人员能否增补到位，配置是否合理，管理是否科学，保障是否有力，直接决定了员额制和司法责任制改革能否顺利推进。要积极拓宽辅助人员来源渠道，完善法官助理职业发展路径，进一步从实践中探索法官助理的培养机制和升任法官的衔接机制，进一步加强对聘用制人员的管理，保持稳定性。

三是完善责任追究和法官惩戒制度。法官惩戒委员会和遴选委员会是这轮改革中体现司法规律，提升司法公信力的两项重大制度创新。各地要尽快按照中央深改组审议通过的关于建立法官、检察官惩戒制度的意见要求，抓紧建立法官检察官惩戒委员会，明确人员组成和工作章程，促进法官惩戒制度走向规范化、制度化。

四是完善司法业绩考评制度。坚持保障公正、兼顾效率的导向，体现司法职业特点，坚持量化考核和主观评价相结合的方式，切实将工作实绩作为考评主要依据和内容。积极采用案件权重系数、建立司法工作量评价指标体系等方式，利用信息化的技术手段，科学量化各类司法人员工作量，充分考虑地域、审级、部门、案件性质、工作类别等多方面的差异，实施共性化和个性化相结合的考评制度。

（四）善于以改革思维和信息化手段破解改革难题

改革是一场深刻的自我革命，不仅是对已有的顽障痼疾的宣战，也会随着新旧制度的更替产生一些新情况、新问题。面对改革的难题我们应当以改革的思维和方式予以破解，尤其是针对当前面临的立案登记制、司法责任制、法官员额制等改革的推进后，部分地方反映的人案矛盾更加突出、办案压力持续增大的问题，需要我们不断转变思维、创新机制、补齐短板、破解难题。

一是不断推进司法运行机制的标准化、规范化建设。加强运行机制的标准化、规范化建设，对统一司法尺度、增强案件质效、提升司法水平，维护司法公信具有重要

作用。要通过对司法体制改革成果的不断总结和提炼，结合信息化建设，从立案、审判、执行等各个环节，加强运行机制建设，规范和保障法官自由裁量权。

二是完善案件繁简分流等机制。最高人民法院 2016 年出台了推进案件繁简分流机制改革的意见，各地要结合工作实际常抓不懈。一方面，要构建多层次诉讼制度体系，充分发挥特别程序、督促程序、小额诉讼程序、刑事速裁程序、简易程序等优势，推进刑事速裁和认罪认罚从宽制度改革；充分运用庭前会议解决程序性事项；采取要素式等新的庭审方式，推行裁判文书繁简分流；创新审判工作机制，实现分案工作的有序高效；探索实行示范诉讼方式，推行集中时间审理简单案件的做法，完善一、二审案件的衔接并优化二审审理方式等。通过依法快速审理简单案件，严格规范审理复杂案件，实现简案快审、繁案精审。另一方面，要提升人案配比科学性，推广专业化审判，推进审判辅助事务集中管理。

三是依托智慧法院建设服务司法改革工作。以信息化助推司法体制改革是当今世界的大势所趋。信息化、大数据和人工智能的发展以及“智慧法院”建设的加速推进，为人民法院破解矛盾，加强和改进审判工作提供了新思路新方法新路径。要推动建立在线调解、在线立案、在线司法确认、在线审判、电子督促程序等为一体的信息平台，形成在线多元化纠纷解决方式的快车道；推进科技法庭建设，采取远程视频方式开庭，开发利用庭审智能语音识别技术，探索使用庭审录音录像简化或者替代书记员法庭记录；建立全国法院统一的电子送达平台，引导当事人、律师等提交电子诉讼材料，实现案件办理全程网上流转；加强审判管理信息化建设，充分运用司法大数据，实现对人员、案件数量和工作量等数据的精确测算，合理分配审判资源，全面评价工作业绩。

司法体制改革已取得阶段性成效，但是抓落实、抓深化、抓配套、抓创新的任务还非常艰巨，建设公正高效权威的社会主义司法制度任重道远。芳林新叶催陈叶，流水前波让后波。这是一个成就民族新梦想的伟大时代，也是一个书写改革新传奇的伟大时代。在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，我们要不忘初心、砥砺前行，为加快建设社会主义法治国家作出新的贡献！

（责任编辑：钟莉）