



# 司法体制改革与社会治理创新\*

## ——上海法院深化司法体制改革的探索与实践

崔亚东 | 上海市高级人民法院院长



- 全面推进依法治国，就必须推进司法体制改革，围绕影响司法公正、制约司法能力的深层次问题，着力破除体制性、机制性和保障性障碍，建设公正高效权威的社会主义司法制度，以推动社会主义法治体系的建设和完善。
- 深化司法体制改革和社会体制改革，要注重改革举措的配套衔接，注重分类推进，强化任务落实，保证严格规范公正文明执法，加快建设公正高效权威的社会主义司法制度，加快形成科学有效的社会治理体制，促进社会公平正义，保障人民安居乐业。
- 深化司法体制改革，是要更好坚持党的领导、更好发挥我国司法制度的特色、更好促进社会公平正义。凡是符合这个方向、应该改又能够改的，就要坚决改；凡是不符合这个方向、不应该改的，就决不能改。简单临摹、机械移植，只会造成水土不服，甚至在根本问题上出现颠覆性错误。

\* 本文系作者2016年7月17日在第六届中国社会治理论坛上的主旨演讲。



上海是中央确定的全国首批司法体制改革试点地区之一，上海高院是全国首批司法体制改革试点单位之一。2014年6月6日，中央全面深化改革领导小组第三次会议审议通过了《上海市司法改革试点工作方案》。上海高院按照中央、市委、最高人民法院关于司法体制改革的部署，有重点、有步骤、有秩序，积极稳妥地推进司法体制改革，取得了阶段性成果，形成了可复制、可推广的“上海样板”。2015年7月24日，在全国司法体制改革试点工作推进会上，孟建柱书记对上海市司法体制改革给予高度评价和充分肯定，指出：“上海的经验令人信服”，要求各地学习借鉴。

司法是维护社会公平正义的最后一道防线，司法体制改革与社会治理创新紧密相联。下面我从上海法院深化司法体制改革实践，谈一谈对司法体制改革与社会治理创新的认识。

## 一、司法体制改革与社会治理体系和治理能力现代化

### （一）司法体制改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措

党的十八届三中全会明确提出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”

习近平总书记在2014年中央政法工作会议上指出：“司法体制改革是政治体制改革的重要组成部分，对推进国家治理体系和治理能力现代化具有十分重要的意义。”

深化司法体制改革是全面深化改革的重要内容，包括优化司法权力配置、完善司法管理体制、规范司法权力运行机制，建设公正高效权威的社会主义司法制度等。这些既是国家治理体系和治理能力的重要内容，也

是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措，关系到中国特色社会主义事业建设的全局，关系到中国特色社会主义司法制度的完善和发展，关系到“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦的实现。

### （二）司法体制改革是全面推进依法治国的必然要求

党的十八届四中全会作出了《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。

习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第六次会议上指出，全面推进依法治国的决定，与全面深化改革的决定形成了姊妹篇；改革和法治如鸟之两翼、车之双轮，将有力推动全面建成小康社会事业向前发展。

法治是迄今为止人类能够认识到的最佳治国理政方式。依法治国是我们党的不懈追求。从党的十一届三中全会提出“为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威”，到党的十五大提出要“依法治国，建设社会主义法治国家”，从“法制”到“法治”（走过了20年的历程），虽然只有一字之差，却记录了我们党在法治道路上的探索与实践，彰显了中国特色社会主义建设在理论与实践上的创新与发展，体现了我们党治国理政以法治为引领的导向。党的十八届四中全会更加鲜明地提出，全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。并提出建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家，要坚持依法治国、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。这就要求全面推进依法治国，不仅要形成完备的法律规范体系、完善的党内法规体系，还要形成高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系；不仅要科学立法，还要

严格执法、公正司法、全民守法。因此,全面推进依法治国,就必须推进司法体制改革,围绕影响司法公正、制约司法能力的深层次问题,着力破除体制性、机制性和保障性障碍,建设公正高效权威的社会主义司法制度,以推动社会主义法治体系的建设和完善。

### (三) 司法体制改革是社会治理创新的内在需要

党的十八届三中全会提出了国家治理体系和治理能力现代化的命题,同时也明确提出要“创新社会治理体制”命题。可见创新社会治理、实现社会治理体系和治理能力现代化,是国家治理体系和治理能力现代化的题中应有之义。

社会治理创新的提出,同样经历了从“管理”到“治理”的发展过程。2011年2月19日,胡锦涛同志在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班上,就加强和创新社会管理发表了重要讲话。讲话从社会管理及其创新的指导思想、根本目的、基本任务和重点工作作了较全面系统的阐述。2013年11月,党的十八届三中全会明确提出“创新社会治理体制”。我认为,从“社会管理”到“社会治理”,不仅仅只是一个概念的变化,更彰显了我们党对中国特色社会主义事业发展规律认识的升华与飞跃,对国家治理、社会建设理论与实践的丰富与创新。“管理”与“治理”虽然只有一字之差,但相较于“社会管理”,“社会治理”一是体现了以人为本、服务为先的执政理念,更加注重保障和改善民生,注重推进以改善民生为重点的社会建设;二是体现了运用法治思维、法治方式治理国家、管理社会的法治理

念,更加注重发挥法治在治国理政中的重要作用;三是蕴含着社会治理需要良好的法治环境作为基础的理念。良好的法治环境是创新社会治理的必要条件和软实力,全面建成小康社会更需要法治作为保障。司法机关是国家治理、社会治理的重要主体之一,是依法治国的重要力量之一,是维护社会公平正义的最后一道防线。因此,深化司法体制改革,推进审判体制和审判能力的现代化,确保人民法院依法公正行使审判权,发挥司法的职能作用,对于创新社会治理,促进社会公平正义,保障人民安居乐业,维护国家长治久安具有重大意义。

## 二、上海法院司法体制改革的主要做法

### (一) 把握改革的方向

推进司法体制改革,首先必须坚持正确的方向,否则就会背道而驰,犯颠覆性错误。

习近平总书记指出:“深化司法体制改革,首先要坚持正确政治方向。”“司法制度是上层建筑的重要组成部分。我们推进司法体制改革是社会主义司法制度的自我完善和发展,走的是中国特色社会主义法治道路<sup>①</sup>。”

“一个国家实行什么样的司法制度,归根到底是由这个国家的国情决定的。评价一个国家的司法制度,关键看是否符合国情、能否解决本国实际问题。实践证明,我国司法制度总体上是适应我国国情和发展要求的,必须增强对中国特色社会主义司法制度的自信,增强政治定力<sup>②</sup>。”

上海法院认真学习贯彻习近平总书记重要讲话精神,确定了以中央关于深化司法体

<sup>①</sup> 习近平:《以提高司法公信力为根本尺度坚定不移深化司法体制改革》,人民网, <http://politics.people.com.cn/n/2015/0326/c1024-26750697.html>, 访问日期:2016年6月1日。

<sup>②</sup> 中共中央文献研究室编:《习近平关于全面深化改革论述摘编》(六),中央文献出版社,2014年版。



制改革的精神为指引，紧扣中央顶层设计和市委、最高人民法院的改革部署，坚持党的领导、坚持问题导向、坚持司法规律、坚持于法有据、坚持实事求是，紧密结合上海法院的实际，积极稳妥地推进司法体制改革，为全国法院司法改革提供可复制、可推广的经验改革思路。

## （二）明确改革的目标

推进司法体制改革，要明确改什么、怎么改，做到目标明确、有的放矢。

习近平总书记指出：“深化司法体制改革和社会体制改革，要注重改革举措的配套衔接，注重分类推进，强化任务落实，保证严格规范公正文明执法，加快建设公正高效权威的社会主义司法制度，加快形成科学有效的社会治理体制，促进社会公平正义，保障人民安居乐业<sup>③</sup>。”

“深化司法体制改革，是要更好坚持党的领导、更好发挥我国司法制度的特色、更好促进社会公平正义。凡是符合这个方向、应该改又能够改的，就要坚决改；凡是不符合这个方向、不应该改的，就决不能改。简单临摹、机械移植，只会造成水土不服，甚至在根本问题上出现颠覆性错误<sup>④</sup>。”

上海法院确定了以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，实现让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义为总目标，着力在完善司法体制机制上下功夫，着力在解决影响司法公正、制约司法能力的深层次问题上下功夫，着力破解体制性、机制性、保障性难题，实现上海法院审判体系和审判能力的现代化，提升司法公信力的改革目标。

## （三）明确改革的任务

根据中央、市委、最高人民法院关于司法体制改革的部署和要求，上海法院确定改革的主要任务是：

1. 中央确定的上海司法体制改革五项试点任务（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、推动省以下地方法院人财物统一管理）；

2. 最高人民法院《四五改革纲要》确定的65项改革任务（上海高院将《四五改革纲要》细化分解为116项改革任务）；

3. 服务保障上海工作大局、国家战略实施的改革任务。

## 三、上海法院司法体制改革取得的阶段性成效

以2014年6月6日中央全面深化改革领导小组审议通过上海司法体制改革方案为标志，拉开了上海司法体制改革的帷幕。经过两年多的探索与实践，上海法院司法体制改革取得了阶段性成效，一些改革取得了历史性的突破，具有里程碑意义。主要体现在：

### （一）以司法责任制为核心，全力推进审判权力运行机制改革，确保审判权依法独立公正行使

完善审判权力运行机制改革是十八届三中全会确定的司法体制改革的重要任务之一。

孟建柱强调，深化司法体制改革，必须从司法机关内部做起，从司法权力运行机制改起。要紧紧抓住司法责任制这个关键，扎扎实实地抓好司法改革各项任务的落实。

上海法院以司法责任制为核心，积极

<sup>③</sup> 习近平：《把抓落实作为推进改革工作的重点 真抓实干蹄疾步稳务求实效》，中央人民政府网，[http://www.gov.cn/1dhd/2014-02/28/content\\_2625924.htm](http://www.gov.cn/1dhd/2014-02/28/content_2625924.htm)，访问日期：2016年6月1日。

<sup>④</sup> 同<sup>②</sup>。

稳妥地推进以审判权为重点、以审判管理权和审判监督权为保障的审判权力运行机制改革,构建权责明晰、权责统一、监督有序、制约有效的审判权力运行机制。一是以审判权为核心,建立完善了独任法官、合议庭办案机制,建立独任法官、合议庭审判规则及审判人员权力清单,落实“让审理者裁判”;二是以权责统一为原则,建立完善了独任法官、合议庭办案责任制,建立审判人员责任清单,落实“由裁判者负责”;三是以审判管理权、审判监督权为保障,建立完善了审判权监督制约机制;四是以保障审判权高效公正廉洁行使为目标,建立完善了司法廉洁监督机制。

通过改革,法院司法实践中不同程度存在的审判分离、权责不明、层层审批、请示汇报等行政化问题得到解决,法官的审判主体地位进一步凸显,“让审理者裁判、由裁判者负责”真正得到落实,确保了人民法院依法公正行使审判权。改革以来,全市法院直接由独任法官、合议庭裁判的案件为99.9%;依法提交审委会讨论案件仅占0.1%。

## (二) 以落实员额制为重点,推进人员分类管理制度,优化审判资源配置,提升审判质效

党的十八届三中全会提出要建立符合职业特点的司法人员管理制度,完善司法人员分类管理制度。

习近平总书记2014年1月7日在中央政法工作会议上指出:“建立符合职业特点的司法人员管理制度,在深化司法体制改革中居于基础性地位,是必须牵住的牛鼻子。”

上海法院紧紧牵住这一牛鼻子,敢于啃“硬骨头”,敢于动自己的“奶酪”,在全国

率先推进人员分类管理改革,建立了人员分类管理制度,实行员额管理。全市法院首批入额法官2242人,占总编制数的24.9%(改革前为56%);建立了法官助理制度,任命全国首批法官助理231名;建立了符合司法规律和职业特点的法官选拔任用制度和晋升机制;建立了符合法官职业特点的职业保障制度;建立了法官日常工作考核和员额退出机制,破除了一次入额、终身入额,能进不能出的难题;建立了一方退出机制<sup>⑤</sup>(103人已全部退出),等等。

通过改革,法院管理中存在的人员“混岗”、审判资源配置不合理、审判人员职务晋升不畅等问题得到解决,建立了符合职业特点的人员管理制度,其成效体现在:一是审判人员资源配置得到优化,审判一线实际力量明显增强。全市法院配置到司法一线的法官人数比改革前增加了3.2%,主要办案部门的法官实有人数比改革前增加了8%。二是法官与辅助人员配置更加合理,辅助人员比例明显增加。法官与审判辅助人员的比例从改革前倒置的1:0.75变为改革后正比的1:1.75。三是法官队伍结构得到改善,提升了法官队伍的职业化、专业化水平。人员分类管理改革完成后,硕士以上学历的比例提高1.4%,平均从事司法工作年限达到22.4年。四是院、庭长办案大幅上升。2015年,全市法院院、庭长办案6.8万件,同比上升51.4%,今年1月-6月为6.5万件,同比上升22.6%。

## (三) 完善人权司法保障制度,推进以审判为中心的诉讼制度改革,切实维护公民合法权益

尊重和保障人权,是我国宪法确立的重要原则。党的十八届三中全会将完善人权

<sup>⑤</sup>注:一方退出机制是指上海法院要求配偶和子女是律师的法官一方应当退出审判、执行一线岗位。



司法保障制度作为一项重要改革任务，十八届四中全会进一步要求加强人权司法保障。2016年6月，中央全面深化改革领导小组第二十五次会议审议通过了《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》。上海法院进一步完善人权司法保障制度，严格公正司法，切实落实尊重和保障人权的宪法原则。认真贯彻新修订的《中华人民共和国刑法》，积极推进以审判为中心的诉讼制度改革，健全防范冤假错案机制。2016年初，上海法院研究制定了《关于“推进以审判为中心的诉讼制度改革”的试行意见》，推进庭审实质化改革，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；贯彻疑罪从无等法律原则，对于定罪证据不足的案件，严格落实疑罪从无，坚决守住防止冤假错案的底线；落实证据裁判规则，明确非法证据排除规则的启动条件，完善排除的标准和程序；完善证人、鉴定人出庭作证制度，明确需证人、鉴定人出庭的案件范围，规范证人、鉴定人出庭接受询问的规则；完善辩护制度，充分保障代理律师的知情权、阅卷权、调查取证权、参加庭审的权利。

#### （四）建设“阳光司法，透明法院”，构建阳光司法机制，提升司法公信力

习近平总书记在中共中央政治局第二十一次集体学习时强调：“司法体制改革成效如何，说一千道一万，要由人民来评判，归根到底要看司法公信力是否提高了。”“坚持以提高司法公信力为根本尺度。”

推进司法公开，提高法院工作的透明度，是提升司法公信力最直接、最重要、最有效的途径之一。上海高院是最高人民法院确定的全国司法公开三大平台建设改革试点单位之一。上海法院以此为契机，以建设“阳光司法、透明法院”为目标，坚持“公

开是原则、不公开是例外”的原则，抓住人民群众反映的“六难三案”等突出问题，完善司法公开制度，构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制，打造了审判流程公开平台、裁判文书公开平台、执行信息公开平台等具有上海法院特色的十大司法公开服务平台，向社会公开了65个方面830个信息项，截至2016年6月已发布信息2亿余条。保障了人民群众的知情权、参与权、表达权和监督权，提升了司法公信力。2016年1月20日，国家“2011计划”司法文明协同创新中心发布《中国司法文明指数报告2015》，上海排名第一（连续两年）。

#### （五）推进立案登记制改革，全力破解“立案难”，充分保障当事人诉权

最高人民法院《四五改革纲要》将破解“立案难”确定为一项重要改革任务。

针对“立案难”的问题，2013年上海高院即制定了《关于进一步加强和改进立案工作的意见》，坚决纠正年底不立案或限制立案的错误做法，并取得良好的效果。2015年5月1日，全国全面实施立案登记制改革后，上海法院及时研究制定了相应的实施细则，对依法应该受理的案件，做到有案必立、有诉必理，保障当事人诉权。截至2016年6月底，全市法院当场立案率为98.5%，位列全国法院前列。

#### （六）推进执行体制改革，全力破解“执行难”，及时兑现当事人的胜诉权益

推进执行体制改革是中央、最高人民法院部署的重大改革任务。2016年初，上海法院把破解“执行难”作为全年重点工作，确立了“以执行体制改革为动力，破解‘执行难’”的工作思路，研究制定了《关于开展执行体制改革试点工作的方案》和《关于开展破解“执行难”专项治理的实施方案》，

全面推进执行体制改革,实行执行权与审判权分离,完善执行工作责任制,建立执行警务保障体制机制;全力开展“执行难”专项治理工作,加大执行工作力度,完善执行工作机制,加强执行代管款管理等,力争通过一到两年的时间,在全国率先破解“执行难”顽症,将上海打造成为全国执行环境最好的地区。截至2016年6月,上海法院受理执行案件65824件,同比增长12%;执结62187件,同比增长11%。

### (七) 推进完善多元化纠纷解决机制改革,满足人民群众多元化诉讼需求

党的十八届四中全会对推进多元化纠纷解决机制改革作出新的重要部署,明确要求“健全社会矛盾纠纷预防化解机制”,最高人民法院《四五改革纲要》也对多元化纠纷解决机制改革提出了具体要求。

完善矛盾纠纷多元化解机制,充分发挥司法能动性,将司法职能向社会治理领域延伸,对于化解社会矛盾、维护和谐稳定,保障群众合法权益、促进社会公平正义具有重要意义。上海高院制定了《关于深入推进多元化纠纷解决机制改革的意见》,全市法院均建立了诉调对接中心,以诉调对接中心为载体,为人民群众提供优质便捷的诉讼服务和快速高效的纠纷化解服务,更好满足人民群众多元司法需求。截至2016年6月,全市法院诉调对接中心共受理案件11.1万件,占一审民事收案47.1%,调解成功4.2万余件,调解成功率为37.7%。

### (八) 推进跨行政区划法院改革,监督支持依法行政,维护法律公正实施

党的十八届四中全会对“探索设立跨行

政区划的人民法院和人民检察院,办理跨地区案件”作出部署。

习近平总书记指出,“探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院,有利于排除对审判工作和检察工作的干扰、保障法院和检察院依法独立公正行使审判权和检察权,有利于构建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诉讼格局<sup>⑥</sup>。”

根据中央关于在北京、上海设立跨行政区划人民法院的部署,2014年12月28日,上海成立了全国第一个跨行政区划人民法院——上海市第三中级人民法院。上海三中院成立以来,共受理案件1285件,审结1075件。2016年,上海法院继续推进行政案件集中管辖改革试点,指定上海铁路运输法院集中管辖静安、虹口、普陀、长宁等四家区法院的一审行政案件,构建一审行政案件主要由上铁法院审理,二审行政案件主要由上海三中院审理的诉讼格局(待取得经验后,逐步推进)。通过推进行政案件集中管辖改革,切实解决行政诉讼中存在的立案难、审理难、执行难等突出问题,维护当事人的合法权益。

### (九) 推进知识产权法院改革,加强知识产权司法保护,服务国家战略

目前,上海正在加快建成具有全球影响力的科技创新中心,推进中国(上海)自由贸易试验区建设、推进“四个中心”建设、建设亚太地区知识产权中心城市,推动“一带一路”战略实施,等等。这些重大战略任务的实施,均对司法保障提出了新要求,对知识产权的司法保护提出了新期待。中央、全国人大常委会决定在北京、上海、广州设立知识产权法院。2014年12月28日,上海成

<sup>⑥</sup> 习近平:《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》,新华网, [http://news.xinhuanet.com/2014-10/28/c\\_1113015372.htm](http://news.xinhuanet.com/2014-10/28/c_1113015372.htm), 访问日期:2016年6月20日。



立了知识产权法院。同时，根据上海经济社会发展的需要，上海法院相继在上海自贸区设立了自贸区法庭、自贸区知识产权法庭、自贸区海事法庭，加大对知识产权的司法保护力度。上海知识产权法院成立以来，共受理案件2684件，审结1893件。

### （十）深化诉讼服务中心改革，让人民群众有更多的获得感

上海法院坚持司法为民的根本宗旨，坚持“把困难留给自己，把方便留给群众”的工作理念，确立了司法诉讼服务“全方位、零距离、无障碍”的工作思路，制定了《上海法院诉讼服务中心规范化建设方案》，全面加强诉讼服务中心建设，实现由诉讼服务中心提供庭审以外的全部诉讼和非诉讼服务的目标。在全国率先建立了“上海法院12368诉讼服务平台”、“上海法院律师服务平台”（12368诉讼服务平台自2014年1月运行以来，已提供各类诉讼服务233.3万次，平均每个工作日0.38万次。律师服务平台自2015年1月运行以来，已有1376家上海律师事务所（占总数的95%）的1.14万名律师使用，截至2016年6月，访问人数累计达54.81万人次，日均访问量0.15万次），实行网上查询、网上阅卷、网上立案等，律师足不出户，即可完成立案。以信息化为引领，“让数据说话、让数据跑路”，有效解决了人民群众问累、跑累、讼累等问题。


### （十一）积极推进“数据法院”建设，提升法院现代化水平

上海法院坚持“科技强院”方针，以“大数据、大格局、大服务”理念为指导，全力推进“数据法院、智慧法院”建设。融合大数据、云计算、移动互联网等新技术，建立以六大信息应用系统、标准化专业化中心数据库为支撑的“上海市高级人民法院综

合信息系统”（共有22项信息化应用属于全国法院首创，拥有13项自主知识产权），实现了审判执行工作的“四全”：全程留痕、全程可视、全程监督、全程公开；“六化”：法官办案智能化、法院管理可视化、司法公开常态化、司法为民便捷化、司法决策科学化、司法监督系统化，充分发挥信息化在法院建设中的支撑和引领作用。

### （十二）以司法体制改革为动力，促进审判质效和队伍建设全面提升

司法体制改革的成效最终要体现到审判质效的提升上。在执法办案任务日益繁重、人员没有增长的情况下，上海法院坚持以改革的思维推进工作，以改革的方法破解难题，奋力拼搏，创新发展，促进了审判质效和队伍建设的双提升。一是取得了良好的审判质效。2015年，上海法院92.3%的案件经一审即息诉，经二审后的息诉率为98.9%；结案率为91.9%，居全国法院第一。2016年上半年，上海法院结案率为81.39%，继续保持全国第一。二是队伍建设取得新成效。上海法院制定了《高素质法官队伍建设的意见》，加快建设高素质人才培养机制，涌现出以被习近平总书记称赞为“新时期公正为民的好法官、敢于担当的好干部”的邹碧华法官为代表的一大批优秀法官群体，为公正司法提供坚强的人才保障。

改革永无止境，创新永无止境。上海法院将始终以让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义为总目标，以提高司法公信力为根本尺度，继续深入推进司法体制改革，忠实履行宪法法律赋予的神圣职责，依法独立公正行使审判权，为人民群众守护好社会公平正义的最后一道防线。

（责任编辑：杨婷）