

人民法院五年改革的纲要 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/330/2021\\_2022\\_\\_E4\\_BA\\_BA\\_E6\\_B0\\_91\\_E6\\_B3\\_95\\_E9\\_c36\\_330332.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/330/2021_2022__E4_BA_BA_E6_B0_91_E6_B3_95_E9_c36_330332.htm)（最高法院 1999 年 10 月 20 日）中国共产党第十五次全国代表大会确定了依法治国的基本方略，明确提出了推进司法改革的任务。第九届全国人民代表大会第二次会议又将依法治国的基本方略载入宪法。人民法院的改革是我国司法改革的重要组成部分，必须积极、稳妥推进，使人民法院在依法治国、建设社会主义法治国家的历史进程中发挥应有重要作用。

一、抓住机遇，推进人民法院改革

1、人民法院的改革势在必行。随着社会主义市场经济体制的逐步建立，我国经济体制改革、民主与法制建设和社会主义精神文明建设取得了令人瞩目的成就。同时，由于社会关系变化，利益格局调整，社会矛盾交织，使人民法院审判工作面临前所未有的复杂局面，人民法院的管理体制和审判工作机制，受到了严峻的挑战。

- - 司法活动中的地方保护主义产生、蔓延，严重危害我国社会主义法制的统一和权威。
- - 现行的法官管理体制导致法官整体素质难以适应审判工作专业化要求，难以抵制拜金主义、享乐主义、特权观念等腐朽思想的侵蚀，人民群众对少数司法人员腐败现象和裁判不公反映强烈，直接损害了党和国家的威信。
- - 审判工作的行政管理模式，不适应审判工作的特点和规律，严重影响人民法院职能作用的充分发挥。
- - 人民法院特别是基层人民法院经费困难，装备落后，物质保障不力，严重制约审判工作的发展。

面对挑战，人民法院不改革没有出路。只有通过改革，逐步建立依法独立公正审判

的机制，才能适应社会主义市场经济发展和民主法制建设的需要。

2、人民法院改革面临良好的机遇。 - - 改革开放和社会主义现代化建设的发展，为人民法院改革提供了良好的政治条件。九届全国人大二次会议通过的宪法修正案，将党的十五大提出的依法治国基本方略载入国家根本大法；会议《关于最高人民法院的工作报告的决议》提出了要发挥人民法院在依法治国、建设社会主义法治国家中重要作用的要求，为人民法院改革奠定了宪法和法律基础。 - - 社会主义市场经济体制的逐步建立，客观上要求人民法院平等地保护当事人的合法权益，公正、及时地处理当事人之间的纠纷，打击各种侵害市场主体合法权益的违法犯罪活动，改革与社会主义初级阶段经济建设和社会发展不相适应的司法观念、管理模式与运行方式。 - - 全社会对改革、发展、稳定三者关系认识的逐步深化，人民群众法律意识的增强，理论界对司法改革进行了大量有益的探讨，法院改革已逐渐成为全社会共识，为人民法院改革创造了良好的社会条件。 - - 人民法院已经进行的改革为今后改革的深入积累了经验。近年来，全国法院为坚持严肃执法，确保司法公正，实施了一系列改革措施。各级人民法院全面落实公开审判制度，进行审判方式改革；强化合议庭和独任审判员的职责，规范审判委员会活动；逐步实行立审分立、审执分立、审监分立的制度。根据法官法的规定，在法官考试、任免和交流等方面，进行了成功的实践和探索。这些改革措施和已经取得的阶段性成果，为今后推进人民法院改革创造了有利的条件。纵观形势，人民法院改革面临不可多得的历史机遇。我们必须站在时代的高度，立足于现实，着眼于长远发展，进一步解放思想，

抓住机遇，开拓进取，满怀信心地把人民法院改革推向深入。

3、人民法院改革，要以邓小平理论为指导，以党的十五大提出的依法治国，建设社会主义法治国家的基本方略和推进司法改革的要求为依据，坚持解放思想、实事求是的思想路线。

4、人民法院的改革，必须始终坚持以下原则： - - 坚持党的领导； - - 坚持人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体； - - 坚持依法独立审判； - - 坚持国家法制统一； - - 坚持中国的国情出发，借鉴国外在法院和法官管理方面的有益经验。

5、人民法院改革的总体目标是：紧密围绕社会主义市场经济的发展和建立社会主义法治国家的需要，依据宪法和法律规定的的基本原则，健全人民法院的组织体系；进一步完善独立、公正、公开、高效、廉洁，运行良好的审判工作机制；在科学的法官管理制度下，造就一支高素质的法官队伍；建立保障人民法院充分履行审判职能的经费管理体制；真正建立起具有中国特色的社会主义司法制度。

6、为实现人民法院改革的总体目标，从1999年起至2003年，人民法院改革的基本任务和必须实现的具体目标是：以落实公开审判原则为主要内容，进一步深化审判方式改革；以强化合议庭和法官职责为重点，建立符合审判工作特点和规律的审判管理机制；以加强审判工作为中心，改革法院内设机构，使审判人员和司法行政人员的力量得到合理配备；坚持党管干部的原则，进一步深化法院人事管理制度的改革，建立一支政治强、业务精、作风好的法官队伍；加强法院办公现代化建设，提高审判工作效率和管理水平；健全各项监督机制，保障司法人员的公正、廉洁；对法院的组织体系、法院干部管理体制、法院经费管理体制等改革进

行积极探索，为实现人民法院改革总体目标奠定基础。二、

人民法院五年改革的基本内容（一）进一步深化审判方式改革

7、1999年底以前，全国各级人民法院根据明确职责、分工合理、运转高效的原则，全面实行立审分立、审执分立、审监分立。人民法院的立审分立，结合实际情况进行。

8、建立科学的案件审理流程管理制度，由专门机构根据各类案件在审理流程中的不同环节，对立案、送达、开庭、结案等不同审理阶段进行跟踪管理，保证案件审理工作的公正、高效。

9、2000年底以前，最高人民法院制定有关再审案件的立案标准。

10、进一步完善质证和认证制度。

- - 规范质证制度。质证是法官正确认证的前提，任何证据未经法庭质证，不得作为定案的根据。
- - 探索公开认证的条件和方法，完善认证制度。
- - 在总结经验的基础上，2000年底以前，对证据适用规则作出规定。

11、采取有效措施，解决好证人尤其是关键证人出庭的问题。同时，总结审判经验，对证人出庭作证的义务、人身安全、物质保证、法律责任等问题进行研究，适时向全国人大常委会提出制定证人法的议案。

12、严格执行最高人民法院1999年3月8日发布的《关于严格执行公开审判制度的若干规定》，全面落实公开审判制度。人民法院开庭审判的案件，应当逐步提高当庭宣判率。

13、加快裁判文书的改革步伐，提高裁判文书的质量。改革的重点是加强对质证中有争议证据的分析、认证，增强判决的说理性；通过裁判文书，不仅记录裁判过程，而且公开裁判理由，使裁判文书成为向社会公众展示司法公正形象的载体，进行法制教育的生动教材。

14、2000年起，经最高人民法院审判委员会讨论、决定有适用法

律问题的典型案例予以公布，供下级法院审判类似案件时参考。

15、严格执行刑事诉讼法有关裁判程序的规定，继续深化刑事审判方式改革。 - - 依法保证被告人有权获得辩护。对于按照普通程序审理的案件，被告人确因经济困难或者其他原因没有委托辩护人的，人民法院要根据最高人民法院、司法部《关于刑事法律援助工作的联合通知》规定，积极落实指定承担法律援助义务的律师为其提供辩护的工作，以确保审判质量。 - - 对二审案件除依法可以不开庭审理的以外，应当做到开庭审理，公开宣判；对于死刑二审案件，上诉人对一审认定的事实、证据提出异议，或提出的事实、证据，或社会影响较大的，应当依法开庭审理。 - - 对于刑事再审案件，要在总结试点经验的基础上，制定刑事再审案件开庭审理的规定。 - - 审判长要努力提高驾驭、指挥庭审能力，注重发挥控辩双方在法庭上的诉辩作用，通过证人出庭作证，出示证据，质证，指控与辩护等活动，查清案件事实。 - - 在充分保护被害人合法权益的前提下，严格对自诉案件的立案审查；在强调自诉案件当事人举证责任的同时，做好指导当事人举证和必要的调查取证工作。

16、民事、经济审判方式改革要进一步完善举证制度，除继续坚持主张权利的当事人承担举证责任的原则外，建立举证时限制度，重大、复杂、疑难案件庭前交换证据制度，完善人民法院收集证据制度，进一步规范当事人举证、质证活动。

17、完善行政审判方式。紧紧围绕被诉具体行政行为的合法性进行审查，彻底改变既审查具体行政行为又审查原告行为，甚至只审原告行为的做法；完善行政诉讼的举证、质证、认证规则，建立符合行政诉讼特点的证据制度；根据行政审判实

践的发展，进一步完善裁判形式。（二）建立符合审判工作规律的审判组织形式 18、强化合议庭和法官职责，推行审判长和独任审判员选任制度，充分发挥审判长和独任审判员在庭审过程中的指挥、协调作用。2000年底前，对法官担任审判长和独任审判员的条件和责任做出明确规定，建立审判长、独任审判员的审查、考核、选任制度。审判长和独任审判员依审判职责签发裁判文书。19、在法律规定范围内，多适用简易程序审理案件。在条件成熟时，向立法机关提出修改刑事诉讼法和民事诉讼法的建议，扩大人民法院适用简易程序审理案件的范围。20、在审判长选任制度全面推行的基础上，做到除合议庭依法提请院长提交审判委员会讨论决定的重大、疑难案件外，其他案件一律由合议庭审理并作出裁判，院、庭长不得个人改变合议庭的决定。21、推行院长、副院长和庭长、副庭长参加合议庭担任审判长审理案件的做法。各级人民法院应结合本院的实际情况，对院长、副院长、庭长、副庭长担任审判长审理案件提出明确要求。22、规范审判委员会的工作职责。审判委员会作为法院内部最高审判组织，在强化合议庭职责，不断提高审理案件质量的基础上，逐步做到只讨论合议庭提请院长提交的少数重大、疑难、复杂案件的法律适用问题，总结审判经验，以充分发挥其对审判工作中带有根本性、全局性问题进行研究和作出权威性指导的作用。23、完善人民陪审员制度。对担任人民陪审员的条件、产生程序、参加审判案件的范围、权利义务、经费保障等问题，在总结经验、充分论证的基础上，向全国人大常委会提出完善我国人民陪审员制度的建议，使人民陪审员制度真正得到落实和加强（1999年5

月8日，经肖扬院长签署，最高人民法院向全国人民代表大会常务委员会提交了《关于提请审议〈关于完善人民陪审员制度的决定（草案）〉的议案》）。（三）科学设置法院内设机构

24、进一步明确审判部门的职责范围和分工，改变目前职能交叉、分工不明的状况。2000年底以前，最高人民法院对审判庭、室的职责范围作出明确规定。

25、充实审判部门，精减、合并、统一设立各级人民法院的司法行政管理部门；对各级人民法院审判部门与司法管理部门的人员比例作出规定；对司法行政管理部门的富余人员做好分流工作。

26、落实中发〔1999〕11号文件转发的《中共最高人民法院党组关于解决人民法院“执行难”问题的报告》的精神，改革人民法院的执行机构和执行工作体制。

- - 1999年底以前，各省、自治区、直辖市高级人民法院对辖区的人民法院执行工作实行统一管理和协调体制。高级人民法院执行机构负责同辖区外的高级人民法院执行机构协调处理执行争议案件。

- - 加强执行队伍建设。继续进行执行队伍整顿工作，尽快将不适应执行工作的人员调离执行工作岗位；确保按不少于全体干警现有编制总数15%的比例配备合格的执行人员。加强对执行队伍的科学管理，严肃执行纪律，抓紧业务培训，提高执法水平。尽快在全国建成一支政治坚定、清正廉洁、纪律严明、业务精通、作风过硬、训练有素的执行队伍。

- - 经过试点，在条件成熟时，在全国建立起对各级人民法院执行机构统一领导，监督、配合得力，运转高效的执行工作体制。

- - 在总结执行工作经验的基础上，起草强制执行法，尽早提交全国人大常委会审议。

27、根据便于当事人进行诉讼，便于人民法院审判案件的原则

，按照规范化、规模化的要求合理设置人民法庭。各地应在调查研究的基础上，根据本地区的实际情况，实事求是地制定人民法院建设的发展目标和方案。 - - 人民法庭至少配备3名法官，1名书记员；有条件的地方可以配备法警。在经济发达，道路交通状况较好的地区，应当有计划地撤并部分法庭，建立或者重组具有一定规模的人民法庭。 - - 1999年底之前完成对现存各种“专业法庭”和不符合条件、不利用于依法独立公正地行使审判权的人民法庭的清理、调整和撤并工作； - - 2000年底前，撤销城市市辖区内的人民法庭。

28、规范司法警察统一领导的管理体制。认真执行《人民法院司法警察暂行条例》中规定的“双重领导、编队管理”的规定，加强统一管理、调动；探索改革司法警察的任用制度，试行部分司法警察聘任制，理顺司法警察的进出渠道。

29、改革、理顺人民法院司法鉴定、信息工作体制。集中人力、资金、技术，以高级人民法院为重点，建立司法鉴定机构，最高人民法院成立人民法院司法鉴定中心，逐步促成建立统一的司法鉴定体系；统一设置通讯、统计等信息机构。

（四）深化法院人事管理制度改革

30、严格执行中共中央《关于进一步加强政法干部队伍建设的决定》，上级人民法院党组要积极、主动与地方党委配合，加大对下级法院领导班子成员协管力度，充分发挥各级人民法院党组管理干部的职能。

31、对1988年以来在一些地区试行的地方法院领导班子成员以上级人民法院党组为主管理，地方党委协助管理的做法进行总结，肯定试点取得的成果，认真研究试点中存在的问题，提出解决的办法。

32、改革法官来源渠道。逐步建立上级人民法院的法官从下级人民法

院的优秀法官中选任以及从律师和高层次的法律人才中选任法官的制度。对经公开招考合格的法律院校的毕业生和其他人员，应首先充实到中级人民法院和基层人民法院。高级人民法院和最高人民法院的审判庭5年之后从下级人民法院和社会的高层次法律人才中选任法官。使法官来源和选任真正形成良性循环，保证实现法院队伍高素质的要求。

33、随着审判长选任工作的开展，结合人民法院组织法的修改、高级人民法院或以对法官配备法官助理和取消助理审判员工作进行试点，摸索经验。

34、对各级人民法院法官的定编工作进行研究，在保证审判质量和效率的前提下，有计划有步骤地确定法官编制。

- - 选择不同地域、不同级别的部分法院进行法官定编工作的试点。
- - 最高人民法院在总结试点法院经验、进行深入调查研究的基础上，2001年商中央组织、人事部门提出法官编制的具体方案。

35、进一步加强和完善法官交流和轮岗制度。

- - 法官交流原则上在法院系统内异地进行或者在上下级法院之间进行。轮换岗位要以不影响法官专业化为前提，以不影响审判工作为原则。
- - 对法院领导干部实行任职回避、交流制度。各地法院院长实行与长期生活的地区异地任职的办法；副院长实行分管工作轮换制；相近审判庭庭长岗位实行定期轮换。通过实行法官交流、轮岗制度，形成法官的良性互动和人员的合理配置。

36、加强对法官的培训工作。最高人民法院、各高级人民法院在2001年前，分别对中级以上人民法院正副院长、正副庭长和基层人民法院的正副院长、正副庭长轮训一遍。两年之内各高级人民法院应对法律业大分校进行职能转变，并在其基础上设立法官学院或者其他法官培训机构。

200

1年后，法官每3年必须在全国法官学院或者其他法官培训机构集中时间脱产培训；新任命的法官，必须脱产培训，学习专门法律知识、审判业务技能。37、建立书记员单独职务序列。在总结试点经验的基础上，最高人民法院会同有关部门在2000年制定人民法院书记员管理办法，在2001年后全面建立这项制度。（五）加强法院办公现代化建设，进一步提高司法效率和法院管理水平38、各级人民法院要把加强办公现代化和其他物质装备建设，提高法院管理水平，作为改善执法条件、提高审判质量和效率、实现司法公正的重要方面，认真抓紧抓好。——适应审判方式改革的需要，进一步抓好审判法庭建设。尽快解决审判法庭不足和设施不配套的问题，审判法庭要配备安全检查、法庭文字录入、录音、录像、投影、闭路电视监控系统等相应的技术设备。——2001年底前，基本实现计算机等现代化技术手段在庭审记录、诉讼文书制作、法院人事管理、档案管理、统计数据信息处理等方面的应用。加快计算机信息网络和通信建设，统一网络应用软件。用3年时间实现最高人民法院与高、中级人民法院之间的计算机联网，力争5年内建立全国法院计算机网络系统，将案件的管理、信息和统计数据收集、传输等纳入网络系统，提高人民法院各项管理工作的科技含量。39、2000年底前，最高人民法院完成对各类案件的司法统计指标体系的改革工作。进一步探索建立符合人民法院审判工作管理需要的，具有快速反应和宏观分析能力的现代司法统计工作和管理体系。（六）加强制度建设，健全监督机制，保障司法公正廉洁40、建立有效的内部制约机制。——严格审判监督制度，进一步加强上级人民法院对

下级人民法院审判监督的权威性、准确性、有效性。 - - 全面贯彻执行《人民法院审判人员违法审判责任追究办法（试行）》和《人民法院审判纪律处分办法（试行）》，切实加强对审判工作的纪律监督，严肃查处各种利用审判职权违法违纪的行为。 - - 进一步完善督导员制度。1999年底以前，各高级人民法院要建立督导员制度，充分发挥督导员在法院工作中督办、检查、调查、指导的职责作用。通过修改《人民法院组织法》，使人民法院督导员的工作法制化，从制度上落实审判纪律，进一步强化法官职业道德观念。 - - 完善并强化审判监督工作机制，2000年制定关于加强审判监督工作的若干规定。41、1999年底以前，制订有关人民法院审判人员在诉讼过程中与当事人、辩护人、律师的关系的规定。42、制定人民法院接受社会监督的规范性意见，使人民法院接受监督制度化、程序化、法律化。 - - 全面贯彻执行《关于人民法院接受人民代表大会及其常务委员会监督的若干意见》。 - - 进一步规范人民法院接受人民检察院的法律监督工作，尤其是民事、经济、行政抗诉案件的审理。 - - 会同有关部门制定人民法院审判工作接受新闻监督的规定。（七）积极探索人民法院深层次的改革43、从维护国家法制统一，实现司法公正的要求出发，积极探索人民法院组织体系改革。2001年向全国人大常委会提出修改人民法院组织法的提案，逐步建立起符合我国政体，确保法院依法独立公正地行使审判权的人民法院组织体系。 - - 对设立海事高级法院进行研究。 - - 对铁路、农垦、林业、油田、港口等法院的产生、法律地位和管理体制、管辖范围进行研究。逐步改变铁路、农垦、林业、油田、港口等法院由

行政主管部门或者企业领导、管理的现状。44、根据维护法律权威和司法统一的要求，积极探索人民法院干部管理体制的改革，更好地实现党的领导和人大的监督。45、在全面落实“收支两条线”规定的基础上，探索建立法院经费保障体系，保证履行审判职能所必须的经费。三、加强领导，逐步实现改革目标46、各级人民法院必须加强领导，坚定不移地落实本纲要提出的各项改革任务。要按照纲要确定的改革措施和目标，结合本地实际情况，分别制定本部门、地区的具体实施方案。2001年进行人民法院改革中期评估；2003年进行纲要实施情况总结。47、各级人民法院在结合本地情况制定改革的具体实施方案时，要广泛听取各界群众和有关方面的意见，坚持从群众中来，到群众中去，广开言路，择善而从。48、立足当前，考虑长远，确定近期的改革重点。要将纲要确定的，不需要通过立法、修改法律便可进行的改革措施，尤其是审判方式、法院内设机构、审判组织、书记员单独职务序列等项改革纳入近期的改革目标，尽快启动，抓紧落实。49、人民法院改革是从司法观念、工作方法、管理机制到司法制度的全面改革，是一项关系审判工作全局的重要工作。各级人民法院在积极实施纲要确定的改革措施的同时，对于一些重大的、深层次的改革总体目标的实现做充分的理论和舆论准备，奠定坚实基础。50、在改革进程中，最高人民法院根据国家的经济体制改革和政治体制改革的进展，以及人民法院改革中面临的新情况、新问题，对改革的目标和内容作出适当的修改、补充和完善，以适应形势发展变化的需要。《人民法院五年改革纲要》作为组织和动员全国各级人民法院推进司法改革的行动规划

，明确了人民法院改革的方向，具有重要意义。实现纲要确定的各项改革目标，将使人民法院呈现出新的面貌，有力推进依法治国方略的实施。各级人民法院要在以江泽民同志为核心的党中央的领导下，高举邓小平理论伟大旗帜，进一步振奋精神，扎实工作，开拓进取，大胆创新，勇于实践，为全面实现纲要提出的各项改革任务，建设社会主义法治国家而努力奋斗！100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)