

深化我国司法体制改革的基本立场

冀祥德

(中国社会科学院 法学研究所 北京 100720)

[摘要] 十多年来,中国司法体制改革不断取得新进展,但是依然存在一些亟待解决的问题。立足中国国情的空间和时间维度,坚持权力制约与权利保障的基本方向,把握司法体制改革的宏观与微观目标,着力司法体制改革的主观与客观努力,应当是深化中国司法体制改革必须坚守的基本立场。

[关键词] 司法体制改革;方向;目标;方法;立场

[中图分类号] D926 **[文献标志码]** A **[文章编号]** 1672-4917(2013)03-0059-05

伴随着三十多年改革开放的伟大历史进程,中国的司法改革渐次展开。^[1]2012年10月,国务院新闻办公室在其发布的《中国的司法改革》白皮书中指出“通过司法改革,中国特色社会主义司法制度不断完善。司法改革促进了司法机关严格、公正、文明、廉洁执法,推动了中国司法工作和司法队伍建设的科学发展,赢得了公众的认可与支持。”中国执政党的十八大报告也充分肯定了过去5年以来的司法改革工作,认为我国“司法体制和工作机制改革取得了新进展”。^[2]有学者也认为,多年来的司法体制改革已经成为波澜壮阔的司法创新实践,走出了一条具有中国特色的社会主义司法改革道路,深刻地推动了我国社会主义司法制度的自我完善与发展。^[1]但是,在充分肯定司法体制改革成绩的同时,我们也要清醒地认识到这一改革中仍然存在着一系列亟待解决的重要问题。如有的学者认为,“这些问题主要体现在:‘有法不依、执法不严、违法不究现象在一些地方和部门依然存在;关系人民群众切身利益的执法

司法问题还比较突出;一些公职人员滥用职权、失职渎职、执法犯法甚至徇私枉法严重损害国家法制权威’;干预人民法院、人民检察院依法独立行使审判权、检察权的现象经常发生,制约和影响司法公正、司法权威、司法公信力的深层次问题依然存在。现行司法体制机制还不能完全适应全面推进依法治国、全面建成小康社会的新要求,还不能充分满足广大人民群众对于司法公正和有效保障人权的新诉求,还没有全面建成公正独立高效权威的社会主义司法制度,进一步深化司法体制改革依然任重而道远。”^[2]我认为,要从根本上解决这些问题,取得深化司法体制改革的实效,至少应当坚守如下基本立场。

一、立足中国国情的空间与时间维度

首先,从空间上看,中国依然并将在一个较长时期内是一个政治、经济、文化发展不平衡的大国。^①毛泽东70多年前的这个基本判断,仍然是今天研究中国问题的一切社会科学学者必须直面的

[收稿日期] 2013-06-12

[基金项目] 国家社科基金后期资助项目“世界刑事诉讼的四次革命”(编号:12FFX026)。

[作者简介] 冀祥德(1964-),男,山东青州市人,中国社会科学院法学研究所所长助理,法学系常务副主任,研究员,博士生导师。

① 1936年12月,毛泽东在《中国革命战争的战略问题》一文中对中国发展的不平衡状况作了生动的描述:“微弱的资本主义经济和严重的半封建经济同时存在,近代式的若干工商业都市和停滞着的广大农村同时存在,几百万产业工人和几万万旧制度统治下的农民和手工业者同时存在,管理中央政府的大军阀和管理各省的小军阀同时存在,反动军队中有隶属蒋介石的所谓中央军和隶属各省军阀的所谓杂牌军这样两种军队同时存在,若干的铁路公路汽车路和普遍的独轮车路、只能用脚走的路和用脚还不好走的路同时存在”。参见毛泽东《毛泽东选集》第1卷,北京:人民出版社1991年版,第188页。改革开放以来,尽管中国在经济上成就斐然,但是我们仍然面临着各地发展不平衡的现实特点。邓小平的“先富带后富”思想和“两个大局”战略以及世纪之交执政党的“西部大开发”战略都是基于中国是一个政治经济发展不平衡大国的现实特点而提出的。

一个最基本的现实。^[3]地区之间、城乡之间的巨大差异,决定了在中国这样一个单一制政体的国家里,司法体制改革的推进必然会面临着一系列特殊的困难或者难题。^①这些巨大的差异内在地要求我们的司法体制在保证法律规则统一性和普遍性的前提下,必须不失灵活性和现实性。这是中国司法体制改革无法绕开的悖论之一。

其次,从时间上看,今天的中国社会正处于一个前所未有的急剧转型时期。计划经济向市场经济的迅速转变,威权政治向民主法治的渐步转型,以及多元思想文化对一元意识形态的强烈撞击,都给这个时期的司法体制提出了更高的要求。这样一种现实决定了我们的司法体制必须具有适度的柔韧性和开放性,能够包容社会急剧转型所带来的司法体制应有的稳定性与现实的适应性之间的矛盾和冲突。司法体制必须在自身稳定与迅速适应社会现实之间保持一种动态的平衡。任何过于刚性或者封闭的司法体制都无法为这个急剧转型的社会提供良好的法律服务。

从中国国情的上述两个维度出发,我认为,中国的司法体制改革在立足国情、尊重规律的基础上,必须要保持一种开放的态度,要能够在一定程度上包容司法体制的柔韧性和流变性以及司法形态的多样性,而不能对西方三权分立之下的司法体制进行意识形态化的、僵化的理解和坚持。也正是在这个意义上,我坚持认为,立法者应当强调对中国既有司法体制因地制宜、因势利导的创新与发展,而非对西方既有司法体制一成不变或者结构层

面上的移植与照搬。毕竟,“在这样一个国家,在这样一个时期,你可以用‘中国’或‘转型时期’或‘法治’这样的宏大概念抹去一切具体的差别,但你不能用这些概念本身来解决任何问题。”^[3]只有司法体制保持适度的开放性和包容性,才有可能对中国这样一个处于急剧转型时期的、各地政治经济文化发展不平衡的单一制大国所特有的问题做出有力的回应。也只有有效回应了这些问题,我们的司法体制改革才有可能成功的、有效的,也才有可能经得起历史的检验。

二、坚持权力制约与权利保障的基本方向

学界对于司法体制的改革方向有多种不同的表述。比如有学者认为,司法体制改革应当更加重视改革的顶层设计,努力使新一轮司法体制改革体现出“三个取向”,即体现宪法原则和宪法体制的取向,体现法治思维和法治方式的取向,以及体现尊重司法规律和司法属性的取向。^②也有学者认为,科学、规范和文明是判定刑事诉讼进步与否及进步程度的最显著的三个依据。^[4]据此,科学、规范和文明也就成为了司法体制改革的三个标志性方向。实际上,无论上述哪一种说法,其核心都是在强调司法体制改革应当以科学规范国家公权力、有效保障公民私权利为其主要任务。

我认为,无论是基于趋利避害的客观人性,还是基于人道主义的主观追求,纵观人类发展的历史,司法活动在总体上是朝着权力制约、权利保障这样一个方向发展的。从国家——社会这样一个

① 以城乡差距为例。在城乡二元经济格局和现行户籍制度之下,城乡居民收入差距过大。根据国家统计局的数据,2009年我国城乡居民收入的差距为3.33倍。而按照世界银行的有关报告,世界上多数国家城乡收入的比率为1.5:1,这一比率超过2的极为罕见。不仅如此,中国城乡居民收入差距还存在着进一步扩大的趋势。可以预见,如果不能打破这种城乡二元经济的格局和现行的户籍制度,城乡之间的差距很难缩小,而且在以传统农业和熟人关系为基础的乡土社会里,不大可能有效移植西方以工商经济和陌生人关系为背景的现代司法制度。中国现代司法制度的构建在乡土社会就不可避免地会面临一系列全新的问题。

② 该学者认为,体现宪法原则和宪法体制的取向,就是要坚持宪法规定的依法治国基本方略和建设社会主义法治国家的政治发展目标,坚持以宪法的最高权威、最高法律效力和最高法律地位推进依宪治国和依宪执政,坚持宪法思维和宪法权威,增强宪法意识,全面贯彻实施宪法。体现法治思维和法治方式取向,就是要坚持社会主义法治价值和法治原则,坚持宪法法律至上和社会主义法制统一。体现尊重司法规律和司法属性的取向,就是要在宪法和人民代表大会制度关于国家审判权、国家检察权的合理分工与科学定位的基础上,在社会主义法治思维和法治方式的轨道上,坚持人民司法的科学性、规律性和客观性,更加尊重司法规律,认同司法属性,保障司法权威,维护司法公信力,通过深化司法体制改革使司法制度及其功能真正体现司法的本质要求和属性特征。李林《司法体制改革应体现“三个取向”》,载《学习时报》2013年1月7日,第5版。

分析框架^①下看,世界司法活动发展的过程从本质上来讲,就是一部国家权力不断被规制,公民权利不断被扩张的历史。^[5]

首先,司法体制改革应当以保障公民权利为最终目的。这就要求司法活动必须具有民主化的趋势。司法活动的民主化要求司法程序必须是公开、透明的,而不能是封闭、秘密的;要求所有司法活动的参与人都积极有效地参与司法程序的全过程,整个司法活动体现为国家机关与程序参与人、权力与权利共同运作的过程;要求保障司法活动参与人的合法权益、监督和制约权力。^[6]我国的司法体制改革只有不断加大公民参与司法的力度,不断强调对公民参与司法权利的保障和救济,不断强调“司法为民”,才有可能实现司法公正,从而真正提升司法的公信力。

其次,司法体制改革应当以防范司法权力滥用为直接目的。阿克顿认为,“权力使人腐败,绝对的权力导致绝对的腐败。”^②孟德斯鸠也有言,“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。有权力的人们使用权力一直到遇有界限的地方才休止。”^[7]可见,掌权者在趋利避害的本能驱使下,常常希望手中的权力能够得到无限的延伸。由此,一旦权力得不到有效制约,掌权者人性中恶的一面——贪婪、任性、懒惰等便会浮出水面。因此,要有效防范司法权力的滥用,就应当以科学化和法制化方向,科学设计符合司法活动规律、体现分权制衡理念的司法程序,有效保障公安司法机关的权力在宪法法律规定的框架内运行。只有做到了这两点,中国的司法体制改革才有可能最终达到保障公民权利的目的。从根本上来讲,司法活动的科学化和法制化是实现司法民主的有力保障。

三、把握司法体制改革的宏观与微观目标

中国的司法体制改革尽管历尽艰难、争议重重,但是,无论如何,改革中的焦点或者核心问题正日渐凸显和明晰。以权力配置为核心来展开司法体制改革,已经成为学界一致的共识。我认为,应当从宏观和微观两个角度来把握权力配置问题。

首先,从宏观的角度看,司法体制改革中最为关键的一点是重新调整司法机关与其他权力主体之间的关系。在我国的立法文本和司法实践中,司法机关与其他权力主体在权力的边界上存在着大量模糊的乃至不合理的地方。这一问题已经成为中国现阶段司法实践中主要问题的总根源。因此,改革的首要任务就是重新调整司法机关与其他权力主体之间的关系——在我看来,这也很可能是解决中国现阶段司法实践中主要问题的命门所在。

我认为,在以先易后难作为指导思想的初步改革已经基本完成,改革进入“深水区”须向纵深发展^[8]而遭遇发展瓶颈之时,突出重点,寻求在核心问题上打开突破口,从而推进改革的整体向前,无疑是攻克司法顽症的不二法门。从这个意义上说,中国现阶段的司法体制改革,正如有些学者认为的那样,应当突出强调“体制”两个字,抓住各司法机关自身无法改革的内容推进体制性的改革。^[9]反观我们当前的司法改革,其实际措施则主要集中在对司法机关内部关系的调整上,以逐步减弱乃至消除行政化的色彩为目标,我认为,这样的司法改革并未触及司法体制的根本。在我看来,跃出司法的边界,从权力体制入手,构建有中国特色的、科学的社会主义权力体制才是进行司法体制改革的关键。对于那些属于司法工作机制范畴内的改革,尽管十分必要,但是,与前者相比,后者显然不具有前提

① 从世界范围内来看,在20世纪中叶以来炽盛的形形色色的“国家主义”的影响下,国家正以不同的形式、从不同的向度对市民社会进行渗透或侵吞。作为对此种猖獗的“国家主义”的回应,诉诸市民社会理念,试图对国家与社会间极度的紧张做出检讨、批判和调整,以求透过对市民社会的重塑和捍卫来重构国家与社会间应有的良性关系就成为社会科学研究的基本课题之一。值得注意的是,正如有学者所指出的那样,无论是“市民社会”概念还是“国家”概念显然都是整体性的概念,而这种整体性概念的核心特征便是它把一种同质性或实体性强加给了它所试图揭示的概念。正是这种概念的同质性或实体性特征,不仅经由研究对象的简单化过程而遮蔽了国家和市民社会内部的非同质性特征,而且还无力触及国家与市民社会之间相同质的部分。因此,如同任何一种研究方法都有其不可避免的局限性一样,国家—社会的分析框架随着世界的平坦化发展以及其所带来的世界格局和各国社会结构的深刻变革将会愈来愈显示出它在解释方面的限度。但是,即便如此,国家—社会框架仍然是我们现阶段分析社会问题的有力工具之一。关于此问题的分析,请参见邓正来《国家与社会:中国市民社会研究》,北京:北京大学出版社2008年版,序言第2~3页。关于世界平坦化趋势的分析,请参见[美]托马斯·弗里德曼《世界是平的:一部二十一世纪简史》,何帆、肖莹莹、郝正非译,长沙:湖南科学技术出版社2006年。

② 参见英国著名的历史学家及理论政治家阿克顿的著作《自由与权力》(南京:译林出版社2011年版)。原文是“Power tends to corrupt; absolute power corrupts absolutely.”也有人译为“绝对的权力绝对使人腐败”。我比较赞同这一译法。但考虑到学界长期以来的习惯,本文中仍然沿用了“绝对的权力导致绝对的腐败”这一译法。

性、基础性的意义,因而,其在司法体制改革的时间表上,自然也就应当放在其次的位置。那种混淆主次、违背规律,以司法工作机制作为现阶段司法改革首要内容的做法,只能导致整个改革靡费成本且收效甚微。

从具体内容上看,一方面,司法体制改革应当根据宪法的政治架构和法治原则,从宏观的体制上理顺以下法律关系,这主要包括:司法与执政党的关系,司法与人大的关系,司法与政府的关系,司法与政法委的关系,司法与大众以及媒体的关系等等。上述改革的目标应当是确保各个主体能够正确回复其宪法法律、政党政治和社会监督的角色,使它们各归其位,各司其职;确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权。^[2]为此,执政党应当严守依法治国的理念,将其活动的范围严格限定在政党政治领域;人大也应当专司其立法职能,不得以各种方式侵入司法过程;应当切断法院在人财物等方面对地方政府和人大的隶属联系,全面改革司法预算制度,^①祛除司法的地方化色彩;应当积极转变政法委职能,或者在保留中央政法委的基础上,逐步取消地方各级政法委的设置,当然,理想的做法是完全取消各级政法委的建制;应当逐步加强大众与媒体对立法程序的有序参与,严格限制和科学规范其对司法的影响方式或途径等等。另一方面,还应当理顺公、检、法三机关相互之间的关系,在尊重司法规律的基础上,规范司法程序,建立控审分离、控辩平等对抗的司法运行模式。^[8]

其次,从微观的角度看,对于那些非体制性的、属于各司法机关内部的职权配置问题,也需要予以高度关注。尽管这类改革并不触及司法体制的根本,甚至从严格的意义上说,并不属于司法体制改革的内容,但是,宏观司法体制的日常运行离不开这些具体职权的支撑和配合。因此,在科学建构司法体制的基础上,必须对各个司法机关内部的职权配置予以关注,二者不可偏废其一。

在法院内部职权的配置上,应当对不同级别的法院进行功能上的科学区分,充分发挥基层法院就地解决纠纷、实现彻底的事实审这一作用;强化中级法院的法律审功能和高级法院以及最高法院的审判监督功能与政策指导功能。应当在法院内部

设置独立于审判法官的治安法官,专司逮捕、劳教、拘留(包括刑事拘留与行政拘留)等剥夺或者限制人身权利的审查。应当科学处理法院内部审判职能与管理职能的关系,逐步祛除司法的行政化和官僚化色彩,确保法官个人在审判事项上的独立地位。应当进一步增强司法的透明度和公开性,强化司法的民主性和专业化。

在检察机关内部职权的配置上,应当强调公诉职能和法律监督职能的科学分离。应当加大对审前程序特别是侦查程序的法律监督,逐步弱化直至取消对审判程序的监督。在此基础上,也要树立监督者也要接受监督的理念,强化对检察权尤其是职务犯罪侦查权的外部监督。从长远看,应当强调检察机关公诉职能与法律监督职能的彻底分离,明确检察机关的国家公诉机关地位;将职务犯罪侦查权从检察机关的权力体系中分离出去,在纪委、监察部门和检察院反贪部门的基础上成立专门的、独立的职务犯罪侦查机关,以监视居住、取保候审等刑事诉讼强制措施来替代实践中的“双规”做法,将反腐败侦查完全纳入到法治化轨道。应当确保检察官依法独立行使职权,建立权责利相统一的机制,真正做到有职有权、独立行使、权责统一、高效权威,从根本上树立和维护人民检察院的司法公信力。

在侦查机关内部职权的配置上,应当将未决羁押场所的管理权从公安机关的权力体系中剥离出去,将其独立设置或者赋予司法行政机关,以此来保障在押人员的权利。既要强调对侦查权的控制,又要强调通过对技术侦查、秘密侦查和控制下交付等制度的合法化和现代化来实现对侦查效能的提升。^[8]

四、着力司法体制改革的主观与客观努力

首先,从主观上看,司法体制改革的深入进行有赖于科学理论的充分准备。毛泽东在《实践论》中指出,“实践若不以革命理论为指南,就会变成盲目的实践。”深化司法体制改革亦是如此。一方面,我们应当积极学习和批判继承西方法治发达国家的相关理论,深入探讨其发挥作用、达成目标的制约性条件,为提炼中国的司法体制改革理论提供参考;另一方面,我们应当对中国的司法实践进行深

^① 我国地方法院一直由同级政府提供经费,没有法院自己独立的司法预算。法院的财政开支,包括办案经费、工资福利、建设资金等等,悉听政府支配,这往往成为政府干涉法院独立审判的要挟手段。海事、铁路专门法院则一直由所在部门和企业提供经费,这也难免造成有关部门和企业指挥、干涉审判的不正常状况。见汪家乾《建立司法预算制度的思考》,载《人民司法》2004年第10期。

入的考察和研究,通过对十五年来司法改革的成效进行全面评估和深刻反思,从中挖掘出适合中国国情的、具有中国特色的司法体制改革理论。

其次,从客观上看,司法体制改革的成效从根本上有赖于政治体制改革和经济体制改革的进步程度。司法体制改革与政治体制改革具有密切的关联性,综观古今中外,没有哪个国家的司法体制改革可以独立于政治体制改革而畅行。而就经济体制改革而言,恩格斯早就明确指出“一切社会变迁和政治变革的终极原因,不应当在人们的头脑中,在人们对永恒的真理和正义的日益增进的认识中寻找,而应当在有关的时代的经济学中寻找。”^[10]司法体制改革的推进也不例外,其发展演化的主要脉络与市场经济的每一次进步都息息相关。由此我们也就可以理解为什么说“实现中国法律现代化,最根本的是要用商品经济代替自然经济。”^[11]可见,要进一步深化司法体制改革,就必须在经济层面大力推动市场经济体制向纵深发展,破除计划经济体制给中国社会带来的那些根深蒂固

的负面影响。只有这样,才能从根本上为解放思想创造条件,不断催生公民社会的权利意识,最终为司法体制改革的深入推进培育出本源性的动力。

法律社会学的理论告诉我们,历史从远古的洪荒一步步演变到当今灿烂的文明,无论是物质文化高度发达的国度,还是行进度相对迟缓的族裔,人们都无一例外地不能超脱其最基本的社会性质所产生的必然状态:在一定法律规范中生存。尽管社会形态的不同变化必然引致社会规范的迥异演进,而在无数种社会规范差异中,法治文明往往有着最后共同的归宿,即用法律制度的渐次变革凝聚和表达法治的进步与文明。

毋庸置疑,在我国,司法体制改革是一项长期的系统工程,其所包含的一系列纷繁复杂的内容实非本文所能涵盖。但是在我看来,立足中国国情的空间和时间维度,坚持权力制约与权利保障的基本方向,把握司法体制改革的宏观与微观目标,着力司法体制改革的主观与客观努力,应当是中国司法体制改革必须坚守的基本立场。

[参考文献]

- [1] 公丕祥《中国司法改革的时代进程(上)》,《光明日报》2008年12月15日,第9版。
- [2] 李林《进一步深化司法体制改革的顶层设计和具体路径》,《人民法院报》2012年12月19日,第5版。
- [3] 苏力《送法下乡——中国基层司法制度研究》,北京:北京大学出版社2011年版,第4页。
- [4] 王敏远《法学家眼中的刑事诉讼的进步》,郭书源主编《当代名家法治纵横谈》,北京:中国检察出版社2011年版。
- [5] 冀祥德《论司法权配置的两个要素》,《中国刑事法杂志》2013年第4期。
- [6] 朱立恒《深化司法体制改革应遵循哪些规律》,《人民日报》2008年12月22日,第7版。
- [7] 孟德斯鸠《论法的精神》(上册),北京:商务印书馆1982年版,第14页。
- [8] 陈卫东《对未来五年我国司法体制改革的建议》,《法制日报》2012年8月15日,第9版。
- [9] 王连印《司法体制改革应强调“体制”》,《人民法院报》2004年3月9日,第1版。
- [10] 恩格斯《社会从空想到科学的发展》,马克思、恩格斯《马克思恩格斯选集》第3卷,北京:人民出版社1972年版,第424-425页。
- [11] 公丕祥《冲突与融合:外域法律文化与中国法制现代化》,《法律科学》1991年第2期。

The Basic Stand of Deepening the Reform of Judicial System in China

Ji Xiang-de

(Institute of Law, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100720, China)

Abstract: The reform of judicial system in China has been in a continuous development for more than a decade. However, there are still some urgent problems to be solved. The basic stand of deepening the reform of judicial system in China should be based on both time and space dimensions of the national conditions in China, upholding the basic direction of restricting power and protecting rights, setting both macroscopic and microscopic goal of the reform, and focusing on efforts from both subjective and objective aspects.

Key words: reform of judicial system; direction; goal; solution; stand

(责任编辑 孙俊青)