

全面深化司法体制改革的两个支点

冀祥德

(中国社会科学院 法学研究所 北京 100720)

【摘要】 在全面深化改革关键之年和全面推进依法治国的开局之年,全面深化司法体制改革既是全面深化改革的法治指引与法治保障,又是全面推进依法治国的关键环节与核心内容。我国从1997年即提出司法改革,十几年来,司法体制改革的决策不可谓没有,司法体制改革的措施不可谓不多,司法体制改革的追求不可谓不强。在一系列的司法改革活动中,既有自下而上的探索实践或者由有关部门、系统自我设计的尝试,又有中央有组织渐次展开的顶层设计。但是,无论哪种形式的司法体制改革,收效皆不显著,甚至招致“狼来了”的社会评价。究其原因,最根本的是没有找准司法体制改革的“牛鼻子”,没有找到“撬动”司法体制改革“顽石”的支点,同时,司法体制改革当权者的决心不够、立场不坚,有的司法体制改革决策者本身就是既有体制的获益者。建国六十多年、特别是司法改革十几年来,经验和教训都告诉我们,去司法行政化和去司法地方化是全面深化司法体制改革的两个核心支点,当权者必须以壮士断腕的勇气与果敢,下定决心,持之以恒,层层推进,方能突破长期以来司法体制改革之瓶颈。

【关键词】 司法体制改革;司法行政化;司法地方化

【中图分类号】 D926 【文献标志码】 A 【文章编号】 1672-4917(2015)03-0050-11

一、问题的提出

概括而言,自从1997年党的十五大确立“依法治国,建设社会主义法治国家”基本方针并正式提出司法体制改革以来,我国的司法改革,从方法论的标准界分,经历了两个不同的时期。2002年之前的司法改革,主要以由有关部门或者系统自我设计、地方探索实践为主;从2003年开始,中央有组织的顶层设计、逐步规范推进的司法改革渐次展开。但是,无论是2002年之前多元主体的自我设计改革,还是2003年开始的中央有组织的顶层设计改革,均有一个共同的特点,就是始终在找寻司法基本规律的前提下,围绕着去除司法行政化和司法地方化两个支点进行。

党的十五大报告提出,“推进司法改革,从制度上保证司法机关依法独立公正地行使审判权和检察权”。党的十六大报告提出,“推进司法体制改革”“完善司法机关的机构设置、职权划分和管理制度”“从制度上保证审判机关和检察机关依法独立公正地行使审判权和检察权”“改革司法机关的工

作机制和人财物管理体制,逐步实现司法审判和检察同司法行政事务相分离”。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”,并对保证审判机关、检察机关依法独立公正地行使审判权、检察权进一步进行强调。党的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称三中全会《决定》),提出了“建设法治中国,必须坚持依法治国、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。深化司法体制改革,加强建设公正高效权威的社会主义司法制度,维护人民权益,让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”的总体战略目标和战略定位。从确保依法独立行使审判权检察权、健全司法权力运行机制、完善人权司法保障制度三个层面进行了部署。在此基础上,党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称四中全会《决定》),提出了“改革司法机关人

【收稿日期】 2015-03-25

【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”(项目编号: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研究员,中国社会科学院研究生院法学系常务副主任、教授、博士生导师,中国地方志指导小组副秘书长、办公室常务副主任。

财物管理体制,探索实行法院、检察院司法行政事务管理权和审判权、检察权相分离。最高人民法院设立巡回法庭,审理跨行政区域重大行政和民商事案件。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”。由此可见,从党的十五大开始,司法改革的重心就一直瞄准了司法的地方化与司法的行政化两个关键性问题。同时也说明,去除司法地方化和司法行政化,确保法院、检察院依法独立行使审判权、检察权,不仅是司法改革的重点,也是司法改革的难点。在当下中央顶层设计的第三轮司法体制改革^①中,遏制司法地方化与去消除司法行政化依然是两个核心支点。

二、改革司法管理体制 遏制司法地方化

(一) 司法地方化现状透视

以审判权为例,司法地方化是指法院在机构设置、经费来源、法官任免晋升以及由谁产生、对谁负责等方面受到地方权力因素的不当影响,从而导致地方审判机关丧失中立、公正的立场。^[1]进一步说,司法地方化是司法机关及其工作人员在司法活动过程中受到地方机关或者地方利益团体的不当控制和干扰,导致司法机关及其工作人员丧失其应有的独立权力和地位,从而出现的一种司法异化现象。”^[2]³⁶司法地方化的实质是司法地方保护主义,是一种以地方利益为本位的社会现象在司法领域的具体体现,是司法机关及其工作人员在地方利益团体或党政机关的干预下从事司法活动,从而使得司法不能实现应具有的司法独立和司法公正的一种社会现象。

透视我国多年以来的司法地方化现状,问题主要集中于司法经费地方化和司法人事管理制度地方化两个方面。

司法经费制度是司法行政制度的重要组成部分。我国是单一制国家,司法机关的组织体系和地方行政区划是一一对应关系,这种关系直接决定了我国司法经费的分配方式。长期以来,除了最高司法机关的经费由中央财政负担外,省以下各级司法机关分别对应本级行政区,在所谓的“分级管理,分

灶吃饭”的财政体制下,省以下地方司法机关的经费完全由地方财政负担。具体而言,司法机关财政经费的预算属于政府预算的一部分,全国及地方各级人民代表大会审议通过后,再由各级政府拨付给司法机关。从现有的规定看,司法经费统一由立法机关批准,应该有着充足的来源保障,但是,在实践中,一旦地方政府不按照立法机关的预算方案拨付经费或者以其他理由克扣经费,司法机关面对这种情况时似乎变得无能为力,只能听之任之,没有任何权力制约政府的行为。同时,司法经费由地方财政予以划拨,各级政府往往会按照本地区的财政实力与法院的开支预算报告决定拨款的数额。而且,我国地区间的经济发展很不平衡,东西部地区差距很大,因此,从整体来看,经济发达地区的司法经费相对较高,经济贫困的地区,司法经费的数额相对较低。此外,法院经费的使用等也受到党政机关的管理和约束。如国务院颁布的《诉讼费用交纳办法》有关诉讼费收支两条线及行政机关对诉讼费用进行管理和监督的规定,就反映了党政机关对法院诉讼费用的管理。^②有学者统计,媒体在报道法院新办公楼落成时,总会用在当地党委、政府的大力支持下等谢辞,通过 Google 搜索该类词条竟达 43800 条。^[3]综上所述,当司法机关的经费来源主要依靠各级政府财政的拨款,地方司法机关为了“生计”就不得不向作为资源提供者的地方政府“俯首称臣”,于是法院开始游离于本应与行政权分离的审判权之外,而逐步成为地方政府的附属品。正如美国政治家汉密尔顿所言“就人类的天性之一般情况而言,对某人的生活有控制权,等于对其意志有控制权。”^[4]因此,司法地方化在所难免。

我国司法地方化的另一重要表现是司法人事管理制度地方化。我国宪法和法律规定,最高法院法官的任命和监督由全国人大常委会负责,地方各级法院法官的任命和监督则由同级人大常委会负责。法院院长、副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长、审判员由人大或者人大常委会选举或者任免。但人选如何产生,如何提名,谁负责提名,我国

① 中央有组织的司法体制改革从 2003 年开始,每 5 年一轮。第一轮司法体制改革是 2003 年至 2007 年,第二轮司法体制改革是 2008 年至 2012 年,第三轮司法体制改革从 2013 年开始,至 2017 年结束。

② 《诉讼费用交纳办法》第 7 章第 52 条规定:诉讼费用的交纳和收取制度应当公示。人民法院收取诉讼费用按照其财务隶属关系使用国务院财政部门或者省级人民政府财政部门印制的财政票据。案件受理费、申请费全额上缴财政,纳入预算,实行收支两条线管理。第 54 条规定:价格主管部门、财政部门按照收费管理的职责分工,对诉讼费用进行管理和监督;对违反本办法规定的乱收费行为,依照法律、法规和国务院相关规定予以查处。

宪法和法院组织法都没有明确规定。实践中,地方法院院长、副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长人选多是由地方党委决定后报人大通过,审判员的任免,则同普通公务员完全相同。根据《中华人民共和国公务员法》的规定,法院人事调配权掌握在地方党政部门,在录用上统一由地方组织人事部门组织参加公务员考试,法院并没有人员调配的决定权,各级党政机关实际上掌控法院的人事调配权,即使《中华人民共和国法官法》(以下简称《法官法》)实施之后,不符合《法官法》规定任职要求的人员仍在通过各种渠道进入法官队伍。^[5]法官的日常工作也纳入到现行的干部管理体制,由党政部门负责,一部分干部由本级党委管理,一部分由本级人民法院的党组管理。这就意味着中央或最高人民法院无权管理地方各级法院的法官和其他干部,管理地方各级法院法官和其他干部的权力由地方党委或者法院党组负责。此外,同级政府人事部门也参与法官的管理。法官的待遇、职级、晋升、奖惩等同其他公务员一样都是实行公务员职务系列等级。从科员、副科、正科、副处、正处直至副厅(局、司)等,行政职级决定了法官的工资和福利待遇。尽管根据《法官法》规定,法官实行法官等级和行政职级的双轨制,但法官等级并没有发挥真正的作用,而是依附于行政级别。法官的培训虽然由国家法官学院和省级法官学院进行,但同行政机关一样,每年省一级党委组织部门都会给法院一定的名额到省委党校或行政学院培训参加培训。综上所述,在这种人事管理模式,法院沦为地方政府的一个组成部门,法院的司法属性得不到体现。在这种管理模式下,当地政府自觉不自觉地将本区域内的司法机关纳入自己的管理之下。对司法机关而言,党委组织分配的各种任务均要参与。例如下乡扶贫要支持,计划生育要抽调,还有文明机关创建、招商引资等,而这些活动均与审判无关。这就使得司法机关不得不分散大部分精力应对党政机关分配的任务。同时,各地政府漠视宪法“一府两院”的规定,堂而皇之地将“深化司法改革,严格执法,公正司法”加入到每年政府工作报告中而毫无违宪之虞。

(二) 司法地方化流弊分析

“司法权力是一种国家权力,而不是地方自治性质的权力。司法地方化逐渐显现出来的弊端影响了法制统一和独立审判这两项重要宪法原则的实现,也使社会主义法治原则受到威胁。”^[6]

1. 司法地方化严重背离了司法独立之精神

司法独立是现代法治国家的一项重要原则,司法独立的理念来源于权力分立与制衡的思想。法国启蒙思想家孟德斯鸠曾经说,如果司法权不同立法权和行政权分立,自由也就不存在了。如果司法权同立法权合二为一,则司法权将成为对公民的生命和自由施行专断的权力,因为法官就是立法者。如果司法权同行政权合二为一,法官便握有压迫者的力量。^[7]资产阶级在革命取得胜利后,司法独立原则在英美等法治国家得以确立,逐渐成为亚非拉等一些国家的一项重要宪法性原则。我国在借鉴法治发达国家的法治文明经验,又没有照搬西方国家制度的基础上,从立足中国国情、解决中国实际问题出发,逐步形成与中国政治体制相适应的特色司法制度。宪法第126条规定“人民法院依照法律规定独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”宪法第131条规定“人民检察院依照法律规定独立行使检察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”法院组织法、检察院组织法和三大诉讼法都有着与宪法同样的规定。这些规定形成了中国特色的社会主义司法独立原则,即建立在一元权力结构下的司法独立,这与西方国家三权分立下的司法独立具有明显的不同。然而,正如任何制度的形成都不是一蹴而就的一样,西方国家的司法独立也经历了从法律规定到实际确立的曲折历程。但无论是西方国家还是我国,司法独立都是司法公正的本质要求。在我国,较长一个时期以来,审判机关、检察机关及其工作人员在人事物方面都受制于地方机关或者地方利益团体,严重影响了审判权和检察权的独立行使。

2. 司法管理地方化严重影响了法制之统一

司法受制于地方所带来的负面影响是法官和检察官在缺乏必要保障的司法环境下背弃了法律,正如有学者所言“就国家而言,法官只有中央而不知有地方;就地方而言,法官只知道服从地方这个利益大局,而不知道服从宪法和法律这个大局。”^[8]在我国,除了最高人民法院法官以外,所有地方各级法院法官,都是分别由相应的同级权力机关任命。这种任命方式,使得法官认为自己只是地方的法官,而不是国家的法官,从而削弱了法官对国家整体的认同感和责任感。司法实践中,部分法院插手地方经济纠纷,偏袒本地当事人,争抢管辖权,违法裁判,对异地当事人任意采取保全措施,对异地当事人胜诉的案件拖延执行甚至不予执行等,这种

地方保护主义的盛行,不仅挑战了法制统一,也损害了司法公信力。其导致的直接后果就是地方司法机关丧失了作为国家司法机关应有的中立性而沦为地方利益和部门利益的“保护伞”,使国家的司法活动地方化,地方司法人员异化为“地方的法官”“地方的检察官”。同时,这也严重削弱了司法权对行政权的监督和制约,妨碍了司法公正,助长了司法腐败,损害了中央司法权威。^[9]

3. 司法地方化违背了权力制衡原则

“一切有权力的人都容易滥用权力,这是亘古不变的真理,有权力的人使用权力一直到有界限的地方才会停止。”^[7]因此,现代法治国家都要求国家权力之间相互牵制,彼此制约,以保障公民权利。但是司法地方化的一个直接结果就是司法机关成为当地政府部门的庇护者,司法权丧失对行政权的监督,堵塞民众通过司法权力制约行政权力获得权利救济的根本路径。以行政诉讼为例,司法实践中,作为“民告官”的行政案件,存在“四难”(立案难,审理难,胜诉难,执行难)“三不敢”(不敢告,不敢受理,不敢审),究其原因,就是司法地方化。当民众发现难以通过司法途径寻求权利救济时,就只能通过上访、甚至闹访表达诉求,这也是为什么迄今为止我国上访率居高不下的一个重要原因。按照司法权运行的一般规律,司法机关本应对行政权力进行监督和制约,但在司法地方化的情况下,法院非但不行政权力进行有效的监督和制约,相反却沦为地方政府的庇护者,这是对权力制衡原则的根本违背。

(三) 司法地方化原因探寻

在我国,司法地方化不是一个新问题,探寻其原因,既有历史层面的,又有制度层面的,还有经济层面的。

1. 历史原因

司法地方化是一个中国司法传统问题。在中国古代社会,司法行政不分,司法权在中央,虽由大理寺、御史台、刑部等专门机构行使,但国家的行政权与司法权合一,审判权从属于行政权。在地方,司法权是由地方行政长官兼理,行政与司法合二为一,无任何独立性可言。中国传统社会没有严格意义上的法官,更无法官独立审判的观念与实践,也就根本不存在法官独立问题。^[10]西周时是“成狱辞,吏以狱成告于正,正听之。正以狱成告于大司寇,大司寇听之棘木之下,大司寇成告于王,王命三公参听之;三公以狱成告于王,王三宥,然后制

刑。”^[11]这种司法结构在中国古代被历朝所沿用。分析中国古代这种司法结构的特点,可以发现不同级别的司法机关在职权上具有明确的分工。这种分工中上下级司法机关之间是一种行政职权式的复审和监督关系,即下级司法机关审理的案件被上级司法机关复审时,其实质是上级行政机关对下级行政机关的评价,而不是独立的两种司法机关之间对案件分别进行的评价。这种制度深刻地影响了中国现代司法制度,例如我国目前的法院审理案件上请制度中找到这种观念的残余。此外,中国古代一个郡县的行政长官同时又是主管这一辖区的司法官员,负责自己所管辖的区域发生的各种案件纠纷。而这种司法与行政合一的管辖方式一直沿用至今。在近代,受西方司法制度的影响,司法独立开始在中国产生,引进了资产阶级三权分立的原则“更定官制”,使得司法与行政分立,一改几千年来司法行政合一的体制。在此过程中,“司法独立”的司法原则逐步在中国的“文本意义”上得以确立。例如1906年制定了《大理院审判编制法》,该法规定“关于司法裁判,全不受行政衙门干涉,以重国家司法独立大权,而保护人民身体财产。”初步就法官独立原则进行规定。辛亥革命后,具有临时宪法效力的《中华民国临时约法》由南京国民政府公布,西方国家的“三权分立”以及司法独立原则被正式引进中国。《中华民国临时约法》规定,“中华民国以参议院、临时大总统、国务员、法院行使其统治权”,“法官独立审判,不受上级官厅之干涉”。1923年10月10日公布的《中华民国宪法》第97条规定“中华民国之司法权,由法院行之。”第101条规定“法官独立审判,无论何人,不得干涉之。”第102条规定“法官在任中,非依法律,不得减俸、停职或转职。”1946年《中华民国宪法》第80条规定:“法官须超出党派以外,依据法律独立审判不受任何干涉。”尽管如此,虽然司法与行政不分的司法传统已不复存在,但传统的司法体制下所遗留下来的习惯性做法和意识却没有即刻消失,相反却顽强地生存下来,并深刻地烙印在绝大多数社会成员的意识当中。从袁世凯的帝制自为、张勋复辟、皖奉军阀的独断专横以及蒋介石集党政军三权合一集权与专制模式上,还隐约能够看到传统的印记。从制度到观念上的种种羁绊,使得司法独立在近代中国的发展始终是步履维艰,前进的勇气不断被现实的羁绊所磨灭。司法独立犹如漂浮在近代中国社会层面的浮油,始终没有与中国社会形成水乳交融

之势。于是对传统的复归,似乎更符合社会的需要,在司法独立的躯壳之下,兼理司法制度虽是几经变革,但却畅行于整个民国时期。司法的传统之于现代的司法独立的影响足见一斑。^[12]

2. 制度原因

中国的政治体制与西方国家的三权分立的制度具有明显的区别。我国宪法规定,国家的一切权力属于人民;我国建立的政权组织结构模式是人民代表大会制度,作为行使权力的最高国家机关,其他国家机关都由它产生、向它负责、受它监督。具体地说,就是人民代表大会是国家立法机关,又是最高国家权力机关,由它产生政府、法院、检察院。从相关规定中可以看出,我国的司法独立是法院、检察院作为整体的独立。法院和检察院内部设立审判委员会和检察委员会,前者是作为审判组织对重大案件的处理具有决定权,后者是在检察长的主持下讨论决定重大案件。我国上下级法院之间的独立也是相对的,法院上下级之间是监督关系,检察院上下级之间是指导关系。此外,司法机关要接受党的领导和人大的监督。从法律规定上来看,我国关于司法独立的相关规定是符合我国司法实践的一种选择,但是,这种制度设计也为我国司法地方化提供了制度土壤。司法机关必须坚持党的领导是毋庸置疑的,但是在司法实践中有的地方党委特别是地方政法委的协调办案、拍板定案,则严重影响了司法独立,导致司法地方化。导致司法地方化的另一个重要原因是行政权力干预司法权力。德国法学家沃尔夫甘·许茨曾经说过“行政侵犯司法,特别是侵犯法官的独立,在任何时代都是一个问题。”^[13]在我国,司法实践中法院和法官有时无力抵制来自行政机关的干预,而造成这种不正常现象的根源在于司法保障体制的严重缺陷,即当行政权干预司法权的行使时,我国法律没有建立可以与行政机关相抗衡或者制约的制度机制。

3. 经济原因

我国司法体制是在政权建设、计划经济等顶层制度设计过程中逐步发展并形成如今的制度框架,其不可避免地存在计划经济时代制度设计的痕迹,尤其是长期以来实行司法权由中央和地方共享,形成了“条块”管理相结合,以“块”为主的管理体制和运行方式。这种模式是符合经济社会不发达、资源短缺的计划经济时代要求的。一方面,随着社会主义市场经济的建立和发展,上述管理体制和运行方式的弊端逐渐暴露出来,司法案件管辖完

全按照行政区划设置,人员任免、经费供给、职务保障完全依赖地方,使统一的中央司法事权被地方分割。另一方面,随着国内市场与国际市场竞争日趋激烈,利益集团的博弈趋于“白热化”,社会矛盾的增多等,都向传统的司法体制提出了挑战,司法地方保护、部门保护的弊端日益明显。

(四) 司法去地方化改革举措

党的十八届三中全会对改革司法管理体制,遏制司法地方化提出了明确的要求,党的十八届四中全会在三中全会《决定》的基础上,对解决司法去地方化问题又提出了明确具体的改革措施。

1. 改革司法机关人财物管理体制

三中全会《决定》提出了“推动省以下法院、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”重大措施,实施该措施主要涉及人事权和财权两个基本问题。

(1) 关于人事权的改革。司法权是一种国家性权力,体现为中央和地方各级司法系统的统一以及程序法和实体法的统一。因此,为了保证司法的公正、高效和权威,统一司法管理权是十分必要的。基于此,中央全面深化改革领导小组第三次会议审议通过了《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》和《上海司法改革试点工作方案》(以下简称“上海方案”),明确了“省级统管”的具体路径。“上海方案”试行在省一级设立法官、检察官遴选委员会,从专业角度提出法官、检察官人选,由组织人事、纪检监察部门在政治素养、廉洁自律等方面考察把关,人大依照法律程序任免。遴选委员会的组成具有广泛代表性,既有经验丰富的法官和检察官代表,又有律师和法学学者等社会人士代表。同时,组建由党政部门、司法机关人员、专家学者组成的惩戒委员会。在落实“统一提名、党委审批、分级任免”的制度安排下,形成法官、检察官省级统管的管理新格局。^[14]“上海方案”的创新与进步之处当值首肯,但是,有学者认为,这种方式仍然无法从根本上解决前文所述我国司法管理体制所存在的司法地方化的问题。为了从根本上防止地方党政机关对于司法活动的随意干预,真正地促进司法机关独立行使其司法权,该建议者主张构建自治型的司法管理体制,即取消地方党政机关对司法机关人财物的管理权,将人财物管理权赋予司法机关自己行使。具体说来,最高人民法院和最高人民检察院可以设立专门的司法管理委员会,作为司法系统内部司法管理的最高决策机构。地方各级司法机关成

立相应的司法管理委员会,接受最高司法机关司法管理委员会和上级司法机关司法管理委员会的指导和监督。最高司法机关司法管理委员会的职责就是对全国司法机关的人财物进行规划,并在得到全国人民代表大会的批准后,根据各地的实际情况再在全国地方司法机关进行相应的分配。而省级司法机关的司法管理委员会应该确保最高司法机关司法管理委员会的分配方案在本辖区范围内得到贯彻落实。另外,根据司法管理的具体内容,将司法管理分为三个分支,即司法业务管理委员会、司法人事管理委员会和司法政务管理委员会。^[15]笔者认为这种管理模式具有较强的封闭性和科层性。虽然它能够实现决议方式便捷化和高效化,但是容易发生决策脱离地方司法管理实际的情况,一旦地方法院对最高法院的决策缺乏认同,不利于决策的推行。如果各级法官会议不能很好地履行职权,法院管理决策权力在司法实践中就容易为各级司法管理局尤其是最高法院的司法管理总局所掌握,从而造成法院内部统制,服务于法官的法院内部行政管理部门反而成了法官的顶头上司,进而严重制约着法官的独立性。同样,笔者认为“上海方案”中的遴选、惩戒委员会主要针对法官、检察官的遴选和惩戒方面,这种规定过于简单粗陋,因为司法管理的内容远远不止于上述两个方面,如果想彻底改变司法地方化的现状,应考虑将该委员会的职责扩大及进行细化,可以考虑设立法院审判管理委员会、法院行政事务管理委员会、法官管理委员会,其中的法官管理委员会主要从事法官选任、法官业绩考评和法官惩戒、法官申诉等工作。

(2) 关于财权的改革。司法机关的财政独立在某种意义上是司法独立的应有之意。世界一些法治发达国家的司法改革中,同样始终绕不开一个问题,那就是司法经费如何独立。我国也不例外。“上海方案”试行建立经费统一管理机制,将各区县法院、检察院作为市级预算单位,纳入市级财政统一管理;建立资产统一管理机制,将各区县法院、检察院的资产由市相关部门统一管理。对此,有学者评价:“司法地方化问题的根本在于地方法院、检察院经费按行政区域实行分级管理、分级负担的体制,这种体制严重破坏了法制统一和社会正义的实现,解决之道就是剥离司法管理及其经费与地方人大、政府的关系。但是,我国有3500多个法院、近20万名法官,如果规定法院的人财物都由中央统一管理,在操作上尚有一定难度,所以,推动省以下地

方法院人财物统一管理,是相对务实之举。”^[16]然而,还应该看到的是,“上海方案”仍然面临着这样一个问题,就是由于中国幅员辽阔,各个省份之间的差别很大,经济发达的地区和经济欠发达的地区司法财政经费的差距,这种区域间的不平等仍然会触动不同区域法官的核心利益,影响其工作的积极性。因此,从长远来看,法院人财物由中央统一管理才是其最终发展的方向。

2. 设立跨行政区划人民法院

2014年7月9日,最高人民法院发布《人民法院第四个五年改革纲要(2014—2018)》,针对现行审判权运行的物质制约、机制缺憾、体制保障等诸多方面存在的问题,提出包括健全完善跨行政区划司法管辖制度等几项重要改革举措。四中全会《决定》规定“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。”设立跨行政区划的法院、检察院,实践中已有探索。2013年下半年,北京市调整司法区划,设立第三中级人民法院和第三检察分院。这些直辖市中级人民法院、检察分院与其他按地(市、自治州)设立的中级人民法院、检察院不同,并无相应的一级党委、政府和人大系统与之对应,可以集中审理跨行政区域的民商事案件、行政案件、环境资源案件,从体制上可以削弱地方势力对司法的干预,利于涉及地方利益的案件得到公正处理,促进国家法律的正确统一实施。^[17]就法院而言,这种司法管辖区与行政区划分离的探索,是与中国政治权力结构相适应的,是与行政区划相衔接、与法院系统上下审级监督相协调、与侦查机关、检察机关相匹配的。^[18]但是,这种跨行政区划的法院、检察院在全国范围内如何设立?还是一个值得进一步思考的问题。有学者主张,根据行政区划的面积、人口和经济发展情况,将2至3个县、市(县级市)、区法院、检察院进行合并,或将2至3个地级市法院、检察院进行合并,组建跨县、市(县级市)、区或跨地级市的法院、检察院,以阻断地方党政机关对审判、检察工作的干涉或者影响。有学者提出,可以参照海事法院的模式,在每个省、自治区、直辖市均设立若干个行政法院和知识产权法院,分别负责相关一审案件的审理,高级人民法院作为二审法院;对当事人不在一个行政区的重大的商事案件,由有管辖权法院的上一级法院审理。也有的学者主张,调整现在中级人民法院、省检察院分院的司法管辖范围,在各省、自治区、直辖市内普遍建立跨管辖区域的中级人民法院、省检察院分

院,这些中级人民法院、省检察院分院的管辖范围不再受到现有“地级市”行政区划的限制,而是由省级人民代表大会依法划定。^[19]笔者认为,无论哪一种改革方式都应综合考虑我国的现实情况,充分考虑人口、交通条件、案件情况和行政区划演变等相关历史因素,分别探索,择优推行。

3. 最高人民法院设立巡回法庭

四中全会《决定》规定“最高人民法院设立巡回法庭,审理跨行政区域重大行政和民商事案件。”设立巡回法庭是此次司法改革的重要举措之一,其目的:一是防止地方保护主义;二是去除司法地方化,实现法院独立行使审判权;三是实现诉讼便民,解决集中到最高人民法院的信访问题;四是维护法律的统一适用。最近,最高人民法院在深圳、沈阳设立了两个巡回法庭,并已经开始受理、审理诉讼案件,赢得了初步肯定。但是,对于巡回法庭设立后,是否能够实现上述目的,是否需要继续设立巡回法庭,以及如何设立及其运行方式,仍需要观察与探讨。还有,巡回法庭审级与最高人民法院相同是否合适,也需要进一步研究。与此同时,还应该注意,在目前日益紧张的司法资源条件下,巡回法庭的设立势必增加最高法院的人力、物力和财力的投入,如何应对这些矛盾,需要慎重思考。

三、健全权力运行机制,消除司法行政化

(一) 司法行政化现状透视

健全权力运行机制,消除司法行政化是本轮司法体制改革的支点之二。司法行政化是指违背司法的规律,将法院、法官及司法判断过程纳入行政体制的命令与服从关系之中,按照行政权的行使方式行使审判权,导致司法被行政“格式化”的异化现象。^[21]长期以来,我国的法院与行政机关一样,都具有行政级别。从最高级法院到基层法院都被行政化。通常情况下,一般基层法院属于县处级,中级人民法院是副厅局级,高级法院、最高法院都对应着行政级别。我国法律明确规定上下级法院之间是监督关系,但在司法实践中,上下级法院却是遵照一定的行政关系运行。其一,裁判案件请示汇报制度。下级人民法院对于新类型案件以及适用法律有疑难的案件,甚至行政干预的案件,逐级向上级人民法院请示,然后根据上级人民法院答复或处理意见做出判决或裁定。其二,法院内部案件审批制度。法院在外部行政化的同时,内部行政化特征也很明显。法院按照行政机关等级要求,将法官

行政化,每个法官都有从科员、副科以至副部级、正部级的行政级别。无论是独任审判员还是合议庭审理的案件,主审人员必须将案件审理的具体意见上报主管的副庭长或者庭长、副院长签字批准后,才能裁判。其三,审判委员会制度。合议庭审理的案件,属于重大、疑难、复杂的,必须提交院长提请审判委员会讨论决定,而握有生杀予夺权的审委会委员们基本上都没有参加案件的审理活动。其四,法官管理制度。法官的招聘、升迁、奖惩、离任退职等,均是按照行政机关的人事管理进行,比较突出地反映了我国法院体制的行政化。

(二) 司法行政化流弊分析

司法权是从行政权中逐步分离出来的,司法与行政合一是古代中外司法制度的共同特点,司法权从其产生的那一天起就带有行政权的烙印,司法独立的过程实质上就是司法权不断去行政化的过程。

1. 背离司法的本质

西方资本主义国家为了司法独立,建立了立法权、司法权、行政权“三权分立”的政治体制。我国司法体制仿苏联的模式而设置,苏联解体后,其原有的司法体制亦分崩离析,现今的俄罗斯和独联体、东欧各国在司法体制上基本上借鉴了西方国家的“三权分立”制度。坚定不移地走中国特色社会主义法治道路、建设中国特色社会主义法治体系,决定了中国司法体制既面临与前苏联体制的决裂的选择,又不能照抄照搬西方国家制度,必须建构有中国特色的社会主义司法体制。尽管我国和西方国家之间在司法所包含的内容上可能存在着一定的差别,但是关于司法的底线或者本质的理解并无实质的差异。例如有学者认为司法的本质是理性,法律推理是一种理性过程,裁决者不能有利益、感情牵涉,中立是最基本的要求。^[20]也有的学者认为司法的本质就是权威裁判,这种权威裁判要求的独立的第三者进行的裁判,是一种司法的终局性的裁判。^[21]也有的学者认为司法权的本质是判断。这是司法权与以管理为本质的行政权的最大区别。^[22]其实裁判与判断并无本质的区别,只是关注的角度的差异,成熟的司法裁判与判断,当然应当是一种理性的过程。而行政权的本质是管理,行政管理发生在社会生活的全过程,它不以一定的争端的存在为前提,其职责内容可以包括组织、管制、警示、命令、劝阻、服务、协调等行为。^[22]通过上述的界定可以看出,司法权具有与行政权完全不同的本质属性。二者是不兼容的。相对于行政职能的首

长负责制度而言,司法职能的履行主体是分散的多数数的平等主体。行政职能是国家依法管理社会的职能,在管理中实行首长负责制,即在行政机关内部实行首长负责,在外部则是下级服从上级。而司法职能运行的主体之间,即法官之间在行使裁判权的过程中,却应是独立的、平等的,在法官之间不存在命令与服从的关系,裁判的责任后果由法官独立承担。但在我国,司法权具有明显的行政化特点,例如,上下级法院的案件请示制度,院长、庭长批办案件制度,案件法官等同于行政机关公务员的级别制度等,都带有明显的行政化倾向,抹杀了司法被动、中立的属性,与司法权的本质完全背离。

2 违背司法的规律

司法机关在司法活动中必须遵循和坚持稳定的区别于其他事物的司法规律,这种规律能够反映和体现司法权的本质、特征和目标。^[23]司法体制可以分为集权体制和分权体制,前者重在司法统制,将权力向上集中;后者重在将权力下放,使个体而不是集体的司法官成为权力行使的主体。司法体制的分权结构,契合了司法活动的规律,是近现代诉讼中的基本原理之一。^[24]当前我国司法运行中出现的问题主要集中在司法权官僚化、等级化,这都是与司法权分权不明息息相关,因此,分权制更契合司法活动的规律,更符合我国司法改革的现状。分权制管理的核心即司法独立。因为,要实现司法中立,保持居中裁判地位,必须保证司法不受干扰,司法权力是为了防止政府权力滥用而存在的,不保证司法独立,就不能实现对政府权力的有效制约,人们的权利必将受到强权的任意蹂躏。所以,司法独立不是法官的特权,而是政治民主、社会发展、权力制约、权利保障的本质要求。

《司法独立世界宣言》规定“法官在作成裁判过程中,应独立于其同僚及其监督者。”世界上大多数国家都认同这样的原则:刑事判决或民事判决都由多数票通过。同时任何人不得弃权。审判长最后投票。如果某一个审判员不同意判决结果,那么法律也同样赋予他书面阐述自己的特别意见的权利。这就是说,司法权随着案件分散在每一个法庭甚至每一个法官手里。其他任何审判组织和任何法官都没有权力对此案的审理和裁决发出指令或者进行其他形式的干预,宪法和法律保障法庭和法官不受任何形式的干预。这种结构意味着法官作为独立的个体存在,每一个法官在审判自己承办的案件时,不受任何其他人的干涉,甚至不受自己私

欲的干涉。法官要实现上述的独立首先要保证法官职位的条件和任期加以适当保障,以确保其不受外来干涉即法官的身份要受到保障。这样才能保证法官在实际履行其司法职务时,除了受法律及其良知的拘束外,不受任何干涉。

3. 损害司法的权威

如果法律失去权威,那法律是什么?用列宁说过的一句话:那不过是毫无意义的空气震动而已。没有权威的法律不再成其为法律,换言之,法将不法。^[25]法律的权威是由国家强制力来保障,是通过法律的实施来实现的。如何实现司法权威呢,首先是要保障裁判的过程和结果的公正,树立司法权威。如果裁判不公正,人们就可能消极抵触而不去执行法律,法律就会变成一纸空文而无权威可言,这不仅严重地损害了司法的权威,而且最终会使司法失去生命。从目前我国司法实践来看,司法行政化是影响司法权威的重要因素之一。司法行政化为司法腐败提供了可滋生的土壤,二者结合形成了我国司法权威丧失的两大弊端,它们既分别存在,又互相渗透,交互作用,最终导致了司法不公。其次,提高司法公信力,强化司法权威,以获取公众对司法的信任和判决的遵从,从而达到止纷息争、稳定社会秩序的目的。司法权威既是获取信任的源泉和基石,又是对抗者和挑战者的天敌。一个国家或者社会当中要想树立起法律的权威,首当其冲的是司法权威的树立,很难想象一个缺乏公信力和权威的司法会很好地发挥其实施法律、维护社会秩序、主持社会正义之职责与功能。^[26]树立司法权威要求审判者只能服从于法律,而司法行政化会导致法官在裁判时,不得受制于法律之外的因素,必然导致损害司法的权威。

(三) 司法行政化原因探寻

司法权独立,司法与行政权分立等观念最早产生并形成于西方国家。在西方的中世纪时期,被喻为西方世界史上最为黑暗的时代,其当时的政治体制表现为三权合一,即立法权、行政权和司法权掌握在国王或者皇帝一个人手中,司法与行政不分,司法隶属于行政。随着资本主义迅速发展,资产阶级思想家洛克为了对抗封建君主专制,提出了著名的权力分立与制衡的政治思想。他将国家权力分为立法权、执行权和外交权三种。洛克分权制衡的思想为现代意义上的分权和三权分立奠定了基础。在18世纪法国启蒙运动中,著名的思想家孟德斯鸠继承和发展了洛克的分权学说,正式提出了三权

分立的思想。这种分权制衡理论被资产阶级国家所普遍接受,并成为资产阶级在建立政权上的一项重要重要的法律原则。应该注意的是,西方国家这种分权制衡的思想并没有在我国产生。近代中国社会在西方列强入侵的情况下,迫于当时的时势,进行了清末的法制变革,意图引进西方的三权分立思想。但是限于当时的社会政治原因,这一制度变革并没有产生大的影响。直至1949年新中国成立,废除了国民党六法全书,沿袭了解放区根据地时期的政权建设经验方法,在相关法律中明确地把法院划归由人民政府领导,司法机关隶属于行政机关,没有独立的地位,也没有独立的权力,直到我国的第一部宪法实施,我国才在法律上明文规定了人民法院独立行使审判权。在我国漫长的封建历史长河中,封建集权思想根深蒂固,政治体制司法行政不分,文本意义上的三权分立思想同中国根深蒂固的行政立法不分观念并没有产生水乳交融之势,反而,司法行政化在中国现代社会仍然具有极强的社会认同感和极大的历史惯性。因此,无论是观念上还是历史上所遗留下来的法制传统都依然可以看出司法行政化的影子。从我国目前进行得如火如荼的司法改革来说,根除行政化在司法领域的影响仍然需要做出巨大的努力。

(四) 司法去行政化改革举措

去除司法行政化,需要从司法系统内部和外部两个方面联合治理。在司法系统内部,应该建立司法责任制,正如孟建柱在调研上海司法改革试点工作时所言:司法责任制是司法体制改革的关键。要按照让审理者裁判、让裁判者负责的要求,完善主审法官责任制、合议庭办案责任制和检察官责任制。也就是说,让审判和检察活动回归其司法本来面目,去除行政化,让真正办理案件的法官、检察官有权依照法律独立去判断、裁判,并承担案件相应责任。^[27]同时,还要对司法权运行的外部环境予以治理。四中全会《决定》提出建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度,就是为保证法院、检察院的法官、检察官依法独立行使审判权、检察权创造一个良好的法治环境。具体说来,在司法去行政化改革中,应该推行如下主要措施。

1. 建立法官检察官员额制

目前,我国司法人员的管理采取的是同普通公务员完全相同的管理体制,是一种行政化的等级管理方式,这种管理体制与司法独立的精神明显不

符。为了解决司法人员管理的行政化问题,必须将司法人员与普通公务员予以区分,对于司法人员采取有别于普通公务员的管理方式。为此,中央在本轮司法改革顶层设计中明确指出,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。基于此,我国上海首先试点在法院、检察院的人员管理方面实行员额制,通过员额制使得法官、检察官的人事管理独立出来,为实现真正的司法独立奠定一个制度基础。具体而言,就是将司法机关工作人员分成3类:法官、检察官;法官助理、检察官助理等司法辅助人员;行政管理人员。在“上海方案”中,3类人员占队伍总数的比例分别为33%、52%和15%,努力确保85%的司法人力资源直接投入办案工作。与之相配套,上海将实行法官、检察官单独职务序列管理。改革后,法官、检察官主要从法官助理、检察官助理中择优选任;上级司法机关的法官、检察官主要从下级司法机关中择优遴选;法官、检察官还可以从优秀的律师、法律学者等专业人才中公开选拔或调任。据了解,上海准备用3年到5年的过渡期,逐步推行严格的司法人员分类管理制度。^[28]目前,我国司法机关内部从不办案但是却是法官与检察官的人员众多。根据调查显示,法院30多万工作人员中,拥有法官职称的有20多万人,实际履行司法职能的人数不到10万人。这种司法官身份泛化现象不但使法官、检察官的身份含金量下降,而且混淆了司法与司法行政工作的性质与界限,司法属性难以凸显出来。^[29]世界一些国家(地区)也有与我国一样的历史,即采取过法官、检察官与普通公务员完全相同的管理模式,其后纷纷进行改革,建立法官、检察官单独的职务序列。例如韩国早在20年之前便完成了这项改造。而在2012年之前,我国台湾地区法官完全按照公务员的职级进行管理(尽管工资薪酬有很大差别)。为摆脱行政化色彩,台湾地区从2012年起不再把法官与行政级别对应,而是根据“俸点”和年资确定法官的待遇,将法官从公务员队伍中分离出来,旨在实现司法的独立。^[30]员额制就意味着现有三分之二具有司法官身份的司法机关工作人员中的半数将失去法官或检察官的身份,同时失掉了其相对应的福利保障。这就意味着此项改革会牵动绝大多数司法人员的利益问题,因此,如何有效地推进改革仍然是未知之数。另外,该项改革是由司法机关自身进行推行,由于其人事任免权仍由地方党政机关决定,司法机关在推动员额制改革中仍然

不具有决定性作用,意味着此项改革仍然面临着许多亟待解决的问题,例如佛山市中级人民法院在推动员额制过程中就总结说“受体制、机制、观念、环境等多重因素限制,改革实施却几经波折,不得不以妥协换发展。当前审判权运行机制在内部运行良好,但依靠外部力量的保证、选任和监督机制均未如愿,在措施上打了不少折扣,一些具有先进性、前瞻性、科学性的思路未能破茧。”^[31]

(2) 法官、检察官办案责任制

党的十八届三中全会《决定》提出,做到“让审理者裁判、由裁判者负责”。四中全会《决定》中提出了“推进以审判为中心的诉讼制度改革”。我国《法官法》第8条第(二)明确规定:法官“依法审判案件不受行政机关、社会团体和个人的干涉”。正如马克思曾说过“法官除了法律就没有别的主,法官的责任是当法律运用到个别场合时,根据他对法律的诚挚理解来解释法律”。^[32]因此,赋予合议庭和独任庭的法官以独立审判的权力,同时对贪赃枉法、徇私舞弊、严重违法法定程序和有其他严重违法乱纪行为的审判人员进行责任追究是推进以审判为中心的诉讼制度改革题中应有之义。以“上海方案”为例,从推行主审法官、主任检察官办案责任制入手,科学划分内部办案权限,凸显主审法官、主任检察官在办案中的主体地位,“让审理者裁判、由裁判者负责”,形成权责明晰、权责统一、管理有序的司法权力运行机制。^[33]具体来说,就是在独任审判案件中,主审法官依法对案件审理全程、全权负责。在合议庭审理案件中,主审法官承担除应当由合议庭其他成员共同担责部分之外的所有责任。主任检察官作为办案组织的负责人,在检察长依法授权内对做出的案件处理决定承担办案责任。而且,法院和检察机关的各级领导,都应当担任主审法官、主任检察官,亲自参加办案。值得关注的是,“上海方案”提出探索建立法院、检察院办案人员权力清单制度。明确应当由主审法官、主任检察官行使的司法权力,以及各项权力行使的相应责任;建立执法档案,确保对办案质量终身负责,严格执行错案责任追究。这种错案追究责任制度无疑对促进法官、检察官独立办案具有重要的意义,符合权责一体的司法理念。

(3) 改革审判委员会制度

对审委会制度,已多有学者批评,认为其违背司法审判规律,它的存在弊多利少。审判委员会是司法行政化的产物,是否仍有存在的必要?学界的

观点多是主张废除审判委员会制度。从目前我国司法现状来看,法官素质参差不齐,取消审判委员会可能会影响到案件的公正处理,因此,可以对审判委员会进行改革。按照“审判员独立办案、法院独立行使审判权”的原则改革,科学设定审判委员会职能,界定院长、副院长、合议庭、主审法官职责,改变过去院长、副院长习惯于“领导”主审法官、合议庭行使审判权力的做法,完善院长、副院长直接审理重大、复杂、疑难案件的制度。强化审委会总结审判经验、讨论决定审判工作重大问题、实施类案指导等方面的职能。^[28]审判委员会讨论决定的案件如果经过审判监督程序,最终证明属于冤假错案的,也应对原来投票同意做出判决、裁定的审判委员会委员予以问责,追究其相应的法律责任。

(4) 废除案件请示制度,建立专家咨询制度

审判工作中实际存在的案件请示制度,没有明确的法律依据,既使得法官缺乏不断学习、努力提高业务能力的动力,也变相剥夺了当事人的上诉权,使两审终审制流于形式,因此应当予以废除,以切实维护两审终审制,提高法官的整体素质。当然,废除案件请示制度之后,可以考虑建立专家咨询制度,以便为法官做出正确的裁判提供意见或者建议。

四、结语

我们之所以提出要进行改革,无疑是因为制度运行中出现了障碍或者遇到了问题。面对我国司法制度运行中的障碍及问题,从1997年党提出司法改革至今,已经经过了不懈的努力。纵观司法改革的成效,应该看到已经排除的障碍和解决的问题,充分肯定我国法治建设长足与明显的进步,譬如司法公正性的提高,司法效率性的提升,人权保障的增强,司法制度逐步规范化、科学化等。但是,客观而言,十几年的司法改革中,尽管措施多多,然而并没有触及司法制度的根本性问题,尤其是司法地方化与司法行政化两个“顽疾”一直保持着“顽强的生命力”。这就说明,司法地方化与司法行政化两个问题,不仅是司法改革核心问题,而且是司法改革的难点问题。

时下,司法改革进入深水区与关键期,在“路在何方”的历史紧要关头,四中全会《决定》高屋建瓴地指出了走中国特色社会主义法治道路的“一条道路”,建设中国特色社会主义法治体系的“一个体系”,明确以提高司法公正、提升司法公信力为核心目标,围绕司法去地方化和司法去行政化两大支

点,遵循司法的基本规律,“动真的”,“玩实的”。

四中全会《决定》提出走中国特色社会主义法治道路,建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家的总目标,这是执政党第一次明确提出“一条道路”“一个体系”的概念,这不仅是执政党对中国法治发展规律的实践“把脉”,还是执政党对中国法治建设的理论贡献。中国特色社会主义法治道路与中国特色社会主义法治体系的提出,标志着传统意义上的以法律体系为载体的静态法治正向以法治体系为载体的动态法治转变,法律上抽象的权利正向具体的诉权转变,^[1]为从根本上解决司法去地方化和司法去行政化问题提供了良好的先决条件和鲜明的理论指引。

建国六十多年、特别是司法改革十几年来的经验和教训都告诉我们,司法去地方化和司法去行政化改革的核心,是尊重司法运行的客观规律,尊重司法亲历性、判断性、裁判性的本质特征,让审判者

裁判,由裁判者负责。需要注意的是,司法去地方化和去行政化二者之间不是分立的,而是相辅相成的关系,只有实现司法去地方化,才能做到司法去行政化;反之亦然。同样,司法去地方化和去行政化之间不是割裂的,而是相互促进的关系,推进司法的去地方化,有利于促进司法的去行政化;反之亦然。在有人预见“中国世纪将从2015年开始”^[34]的世界格局变革形势下,执政党设计的中国特色社会主义法治道路与中国特色社会主义法治体系大厦将给世界一个怎样的亮相,司法去地方化和司法去行政化就是这座大厦的两个支点。

当然,要取得全面深化司法体制改革成功,除牢牢抓住司法去行政化和司法去地方化两个支点之外,还应当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,坚守深化司法体制改革的基本立场。^[35]

[参考文献]

- [1] 马怀德、王亦白《透视中国的行政审判体制:问题与改革》,《求是学刊》2002年第3期。
- [2] 张卫平等《司法改革的分析与展开》,法律出版社2003年版,第36页。
- [3] 谭世贵、梁三利《构建自治型司法管理体制的思考——我国地方化司法管理的问题与出路》,《北方法学》2009年第3期。
- [4] [美]汉密尔顿《联邦党人文集》程逢如等译,商务印书馆1980年版,第396页。
- [5] 苏泽林主编《法官职业化建设指导与研究》,人民法院出版社2003年版,第18页。
- [6] 肖扬《法院、法官与司法改革》,《法学家》2003年第1期。
- [7] [法]孟德斯鸠《论法的精神》(上册)张雁深译,商务印书馆1997年版,第156页。
- [8] 陈龙仁《谈司法权地方化的弊端及改革对策》,中顾法律网:www.9ask.cn.访问时间:2015年2月15日。
- [9] 徐汉明《深化司法体制改革的理念、制度与方法》,《法学评论》2014年第4期。
- [10] 施玮《试论近代中国法官独立的本土化》,《唐山学院学报》2014年第4期。
- [11] 《礼记》北京古籍出版社1995年版,第738页。
- [12] 韩秀桃《近代中国对司法独立价值追求与现实依归》,《中国法学》2003年第4期。
- [13] [德]沃尔夫甘·许茨《司法独立——一个过去和现在的问题》,李士彤译,《环球法律评论》1981年第4期。
- [14] 蒋格伟《上海司法改革亮点解读》,《法制周报》2014年7月15日。
- [15] 丰旭泽、朱力恒《科学构建自治型的司法管理体制》,《中国司法》2014年第3期。
- [16] 冀祥德《司法改革上海方案瞄准了什么?》,《小康》2014年第8期。
- [17] 贺小荣《依法治国背景下司法改革的路径选择》,《人民法院报》2014年11月1日。
- [18] 徐汉明《关于深化司法体制改革——中国法治与综合治理社会报告(五)》,《法制日报》2014年6月4日。
- [19] 赵力蓉《地方司法管理体制改革的探析》,《观察与思考》2014年第4期。
- [20] 陈端华《司法与民主:中国司法民主化及其批判》,《中外法学》1998年第4期。
- [21] 贺日开《司法改革:从权力走向权威——兼谈对司法本质的认识》,《法学》1999年第7期。
- [22] 孙笑侠《司法权的本质是判断权》,《法学》1998年第8期。
- [23] 李娜《深入认识司法规律科学配置检察权——第九届全国检察理论研究年会述要》,《人民检察》2008年第11期。
- [24] 张建伟《司法体制的一般规律》,《法制日报》2014年8月7日。
- [25] 贺日开《论司法权威与司法改革》,《法学评论》1995年第5期。
- [26] 董峰《司法功能与司法公正、司法权威》,《政法论坛》2014年第10期。
- [27] 谢佑平《司法机关的去地方化和去行政化》,《上海法治报》2014年4月30日。

(下转第77页)

A Study on Japan's Social Security Management System and its Crime Prevention Network

ZHANG Jin

(Collaborative Innovation Center of Capital Society-Building and Social Governance , College of Humanities and Social Science of Beijing University of Technology , Beijing 100124 , China)

Abstract: Japan has successfully avoided the bewildering phenomenon of crime rate's growing simultaneously with industrialization and urbanization , and enjoys the lowest crime rate among developed countries. Studying "public security of Japan" from the perspective of social organization , analyzing Japanese police system , public security committee regime , police-civilian cooperation mechanism , crime and recidivism prevention mechanism will help us explore the rules inherent in social organization and stability maintenance. Compared with the Chinese social control system , Japan's crime prevention experience reminds us that crime prevention is not the duty of a single department. China needs to build an interlocked social security management system. To ensure the institution-building necessary for long-term social stability , modern police should be independent and politically neutral , which can ensure the justice of law enforcement , ease police-civilian tension , as well as solve social conflicts. The professionalism and mobilization , together with deploying manpower to grass-root units , could weave a crime prevention network. Paying attention to the people and inviting civil society to participate , integrating social forces outside the criminal justice system will fundamentally lower crime rate and ensure healthy and stable social development.

Key words: China; Japan; mechanism; crime prevention; public security management (责任编辑 刘永俊)

(上接第 60 页)

- [28] 孟伟阳、郑法玮《上海启动司法改革试点》,《法制日报》2014年7月14日。
- [29] 张建伟《司法体制改革中的利益纠葛》,《东方法学》2014年第5期。
- [30] 蒋惠岭《法院内部运行机制中的司法规律》,《法制日报》2014年8月27日。
- [31] 陈陟云等《法院人员分类管理改革研究》,法律出版社2014年版,第8页。
- [32] 马克思、恩格斯《马克思恩格斯全集》第1卷,人民出版社1995年版,第76页。
- [33] 郝洪《上海司法改革试点率先破冰》,《决策探索》2014年第8期。
- [34] 约瑟夫·施蒂格利茨《中国世纪从2015年开始》,《参考消息》2014年12月20日。
- [35] 冀祥德《深化我国司法体制改革的基本立场》,《北京联合大学学报(人文社会科学版)》2013年第3期。

Two Strong-points in Furthering a Comprehensive Reform of Judicial System

Ji Xiang-de

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

Abstract: Judicial reform was started in 1997 in China , we cannot say that there has been no decision , no measure , and no pursuing concerning the reform of judicial system ever since. In a series of judicial reform activities , there are some from-bottom-to-top experiments , or practices self-designed by relative judicial departments , or top designs made and carried out from the central government. However , no matter what kind of judicial reform has been made , the result is not effective. It even invites such negative social comment as "the wolf has come". The basic reason for this is that "the nose of an ox" has not been found in the reform of judicial system. In other words , the pivotal part has not been found to remove the hard rock in the reform. At the same time , the authorities of the reform have not made up their minds in carrying out the reform , or some authorities are themselves the winners of the judicial system. The experiences and lessons of the judicial reform in the past few decades tell us that the administration and localization of justice are the two pivotal points in furthering the reform of judicial system. The authorities must now have the courage to make a prompt decision at the right moment so as to dominate the bottleneck of judicial reform.

Key words: reform of judicial system; administration of justice; localization of justice (责任编辑 刘永俊)