

【文章编号】1002—6274(2014)06—065—07

司法改革“上海方案”价值评析

冀祥德 邓超

(中国社会科学院法学研究所 北京 100720)

【内容摘要】在当前改革的关键时期,司法改革的核心是提高司法的公信力,树立司法的权威。我国三轮司法改革的实践证明,司法行政化与司法地方化是影响司法独立和司法公正的两大障碍性因素。如何根据法治的一般理论,遵循法治的基本规律,建构能够解决中国问题的具有中国特色的司法体制与机制,是中央顶层设计和地方实践探索的关键。“上海方案”作为本轮司法改革的先驱者,所探行的“员额制”、责任制、人财物统一管理体制改革等,彰显了司法改革的顶层设计性、开拓性、试水性、引领性等系列价值。同时,“上海方案”在具体制度的设计与实施中,还需要缜密论证与审慎推行。

【关键词】司法改革 上海方案 价值评析

【中图分类号】DF8 【文献标识码】A

一、问题的提出

司法体制与司法机制均衡发展是司法改革效能的重要评价标准,如何在权力配置中最大限度地实现二者的协调是历次司法改革的愿景。^[1]英国古典经济学家亚当·斯密(Adam Smith)指出“司法权如不脱离行政权而独立,要想公道不为世俗所谓政治势力所牺牲,那就千难万难了。”^[2]^{P284}司法改革的发展历史与现实运作过程体现了司法体制和政治体制的相互博弈和进步。在法治的总体框架之内,司法的发展和法的价值实现都依赖于改革的不断深入,其必要性和正当性也基于此,因此,司法改革的基本范畴与司法理念改革创新对一个国家的司法体制的完善有着重要的作用。但是,文化层面的司法改革终究是慢热和渐进的,人治逻辑是司法改革进步的一大瓶颈。较长时期以来,中国目前的司法机关缺失独立性和权威性,进而影响了司法的公信力的提升,中国社会的转型发展以及法治逻辑完善的呼之欲出都使得一种新的司法改革方案的出现成为必然。为什么法庭越来越现代化,法官越来越专业化,但司法的公信力却难以真正提升?^[3]造成司法改革窘境的根本因素何在?如何通过新路径来解释并解决此类问题?

在西方摹本和本土经验之间,寻找一条弥合理想与现实鸿沟的均衡之道,成为世界各国尤其是转型国家司法改革的核心愿景。^[4]相同的历史使命与不同的具体国情之间的矛盾使得各国的司法理念、司法功能及具体实现过程有很大的差异。英国在世纪之交进行司法改革主要源于英国宪政体制自身发展的影响和本国工党的推动,以及欧洲议会和欧洲法院的压力,是一场英宪体制的自发变革;日本的司法改革则是由于多种社会力量的共同推动,政治改革、行政改革与司法改革齐头并进,经济的发展是其主要诱因;韩国的司法改革主要在于克服司法的政治化、司法体制与社会需要之间存在的冲突与矛盾,缓和人民对司法普遍存在的不信任的情绪,建立以自由主义为基础的法治主义体制;德国的司法改革则源于国家的统一加剧了国家的经济困境,财政的拮据和失业率的增长,社会公众对司法的精干和高效率普遍寄予了更高的期望,同时欧洲宪法对欧盟各国的影响日益加大,所有这些都构成了德国民事司法改革的原因和动力。^[5]中国此次司法改革,是在立足中国国情的基础上,吸纳中国传统文化精髓,遵循法治的一般理论与基本规律,借鉴世界司法文明的成果,在坚持“从理念到规制”、“从顶层到基层”、“从试点到普遍”的

作者简介:冀祥德(1964-),男,山东青州人,法学博士,中国社会科学院法学研究所研究员、博士生导师,中国地方志指导小组副秘书长兼办公室副主任,方志出版社社长、总编辑,研究方向为刑事诉讼法学;邓超(1989-),女,河南安阳人,中国社会科学院法学研究所法律诊所教师,研究方向为刑事诉讼法学。

原则下展开的。^[6]从改革目标的设定、改革内容的确定及改革方法的选择,司法改革“上海方案”都有效借鉴了法治文明的共同成果,并与我国司法运行过程中存在的问题相结合,形成了具有中国特色的社会主义司法制度。

无论是整体设计,还是重点推进,司法改革“上海方案”都呈现出无与伦比的革命性和科学性,其不囿于司法制度改良本身,更是彰显了司法改革的整体理念,“上海方案”的顶层设计性、开拓性、试水性、引领性、均衡性、整体性为我国司法体制和机制的重构提供了规范蓝图。只有从不同的视点对“上海方案”的亮点、价值和未来期待等方面予以理性的分析、检讨和界定以及规划,司法改革“上海方案”的主体框架才得以准确凸显,此次司法改革的运行程式才可能得以有效厘清,政治公权意识形态和民粹主义才不会限缩司法体制运行的空间。

二、司法改革“上海方案”的亮点

上海是在中央深化司法体制改革的政策指导下,推出该市司法体制改革试点方案(以下简称“上海方案”)。“上海方案”坚持中央顶层设计和地方自主性相结合的原则,基于一个政治经济发展很不平衡的“巨型国家”的特殊性,“上海方案”凝聚了国情考量和政治策略的精华,率先在上海地区展开行动。面对新的挑战与抉择,“上海方案”在运行之初展现了强有力的发展路向,具有以往司法改革不可比拟的优越性。

第一,法官选用“精英化”。司法的现代化和社会的法制化要求法官构成更加多元化、精英化,明确法官主体地位并扩大选拔途径是提高司法质量的直接途径。构筑多层次的法官队伍是司法工作人员质量不断完善的必备途径,是实现团队的正规化、人员来源的精英化、技术的专业化的基础。根据美国社会学家金斯利和威尔伯特穆尔的观点,“既然分层是普遍存在的,它在维持社会方面就一定具有某种有益的功能,因为某些社会角色需要由难得的天才或经过长期训练的人来扮演”。^{[7]P320}“上海方案”规定从法官助理中择优选任法官,从优秀律师和法律学者等专业法律人才中公开选拔或调任法官,且均要求在司法一线办案,这是一种精中选精、优中选优的法官选任途径。众所周知,法官的素质高低对司法公正的实现有着重要的意义,但是在我国,法官数量相对较多,但

质量却良莠不齐,“上海方案”将司法工作人员分为法官、司法辅助人员和行政管理人员,突出了法官主体的专业化和职业化,使司法公正和效率可以更好地实现。同时,从优秀律师和法律学者中选调法官也是选用人才的一大亮点,丰富的实践经验和渊博的理论知识使得律师和学者可以在知识理性与法律实务中自由转换,在社会分工中脱颖而出成为法学知识和法律实践的集大成者,这是社会竞争机制的必然要求,也是社会治理结构发生变化的必然产物。同时,法律功能的发挥和正义的实现,依赖于法官的判断和实践行为,“员额制”的实行带来的“精英化”的法律执业人员,不仅可以改善司法过程,并且可以主导法治之路,会带来较深层次的“示范作用”:首先,裁判过程和裁判结果的完善,体现了法律人的法律追求和精神价值的示范;第二,法官的职业道德和人格魅力的呈现,对社会公众的价值引导和良好塑造具有示范作用。员额制有利于实现人才的优化组合与配置,实现利益的最大化和人才价值的最大发挥,有机地结合了民主司法和精英司法的效能,保证了法律适用过程中的能动性、合理性和精确性。

第二,司法机关“去行政化”。司法行政化是司法管理体制框架内长期存在的问题,“审者不判,判者不审”的弊端正是这种司法权力模式以及司法权异化的表现,极大地违背了言辞原则,间接地损害了当事人的诉讼权利,不利于司法独立和司法公正的实现。法院上层领导对案件具有最终把关的权力,会在一定程度上造成审理案件的审判人员的情性,进而不去精读法律和钻研案件,从长期来看,这种现象对司法从业人员的法律素质的提高有很大的局限性;其次,上级领导的干涉也会使得审判人员在审理案件的过程中无所适从,无法真正地依据法律和案情作出判决,同时也很容易滋生司法腐败。此次司法改革中,“上海方案”不仅削弱法院院长、庭长等人的行政权力,又使他们积极参与案件的一线审理过程,可以有效地实现“由审理者裁判,让裁判者负责”,增强司法权的运行质效。“上海方案”重新定位“审判委员会”,减少个案指导,增强总结审判经验、讨论决定重大问题等方面的职能,可以避免“集体会议”带来的不负责任现象。“上海方案”实行法官、检察官单独职务序列,选任和薪酬体系有别于公务员,一定程度上影响了法官的职业选择和职业操守,其晋升不用考虑人际

关系等一系列复杂因素,有利于民主管理和升迁,提高司法公信力。“上海方案”提出建立权力清单制度,明确法官的权力行使以及责任,建立执法档案,严格错案追究,大大加强了对司法权力的制约监督。审判独立是“二元模式”司法独立的必然要求,“上海方案”从制度层面削弱了审判权对行政权的依赖。同时,“上海方案”的“去行政化”措施也可以避免经验丰富的法官调离审判岗位,从而造成法院审判阶层中空的局面,以至于使审判结果缺乏社会认同感和说服力。有效的去除“领导权力的合理延伸”,一定程度上瓦解了“官本位”、“权本位”的传统思想,并保证审判人员的审判独立地位是“上海方案”的一大亮点,不仅实现了政审分离,而且找准了行政和审判的平衡点,有利于实现司法的本质——权威裁判。

第三,司法机关“去地方化”。“上海方案”关于探索建立省以下法院的法官统一管理体制和建设省以下法院经费省级统一管理机制的规定,对于摆脱地方主义势力对司法的干涉有很大的作用。所谓司法地方化,是指地方党政机关和利益团体对司法的控制和干预,是一种非法截留司法权的司法异化现象;其次,司法机关的财政来源于地方行政,司法任免权也由地方行使;最后,源于司法机关与行政机关的管辖范围的完全一致,这种隶属关系导致的服从和依附是司法独立的最大障碍。地方控制是滋生司法腐败的温床,会破坏法制的统一和法治的建设;同时,地方主义带来的“司法割据”局面,不仅减损了中央的权威,而且对于国家法律制度的统一也是威胁,容易造成司法的碎片化。建立省以下法院的法官统一管理体制和建设省以下法院经费省级统一管理机制可以实现省级以下司法机关人财物的相对独立,改变目前司法机关条块分割,条块分治的弊端。省以下法院垂直管理可以克服法院以地方党委和政府为大的地方本位主义,可以抑制地方行政权力保护当地经济发展的地方保护主义,可以消除不利于国家法治统一的地方分离主义。“上海方案”确定司法工作人员从公务员中分离出来,开始了司法机关人事改革的新纪元;司法经费从地方财政中分离出来,使得司法公平和正义可以得到有效保障,不再受制于地方政府,为“大区法院”的形成奠定了基础,明确了司法改革的方向。

第四,集权与放权并行。所谓“集权”是指法院的人财物“上收”至省级统一管理,削弱地方保护,有

利于整合司法资源;所谓“放权”,是指把审判权力“下放”到法官自身,让他们真正对自己承办的案件负责到底,权责统一明确。一个国家最为合理的司法现状应该是“少而精”的司法队伍和“去行政化”的司法结构,“上海方案”在这两方面都有所体现。“上收”了司法机关人财物的管理权,“下放”了法官的审判决定权,打破司法内部的权力控制结构,强化了审判公开和判决书说理,足够的中立性和权威性可以使司法机关迎刃而解许多社会矛盾。“集权”看似限制了地方行政权力的范围,实则通过司法独立带来的社会矛盾的有效化解,促进了当地经济的发展和稳定繁荣。“放权”看似减弱了法院院长等行政管理人员的权力,实际上有效地提高了司法效率和司法公正,维护司法权威,使司法更加取信于民。集权与放权的并行既保障了独立办案的空间,又实现了对司法权的有效制约,是此次司法改革“上海方案”的一大亮点。

三、司法改革“上海方案”的价值

“上海方案”遵循了法治的一般规律,坚持中国特色的实践理性,结合中国传统司法文化的价值准则,符合现代法治精神,具有鲜明的时代意义与价值。

第一,“上海方案”的顶层设计的性质。顾名思义,“顶层设计”要求设计的战略制高性和设计的分层实施性,它是理论和实践的“桥梁”。在激进和保守的司法体制改革之间,“上海方案”呈现了较为激进的一面,但其却是在深入考察中国国情,尊重社会内在发展的规律,在主客观因素多维博弈的前提下,以公平正义为理念支持推出的司法改革,全面体现了整体的明确性和务实的可操作性。以往的司法改革经常局限于某个司法部门,或者是系统内部的改革,缺乏国家制度层面的顶层设计,也没有相关部门之间的统筹规划。在司法改革已经进入攻坚阶段,其牵涉的各方利益都会被过分渲染或者搁置架空,每一项立法都存在被选择性执行的危险,一个浸透着公检法司各方利益平衡的司法改革方案呼之欲出。然而在目前的司法实践中,法院作为维护正义的最后一道屏障,存在了很多潜在的归责不明的元素,使得法院的正常工作无法实现真正的司法独立。而本次的司法改革“上海方案”以效率和公正为着眼点,以上海多家法院机构为视角,以“去行政化”和“去地方化”为分析工具,充分按照十八届三中全会的精神,在中央的统一部署和安排下实施的,是司法改革的核心战略和总

体框架的重要定位,是一种“高层次”的问题解决之道,是一种战略制高点,充分体现了中国司法改革和创新的顶层设计性。在把握社会的动态平衡中,构筑了现代法治的基础平台,推进了理性精神指引下的公平正义,最直接、最有效地把顶层意志与社会良法有机地融合在一起,实现了法律精神与法治实践的潜移默化地统一。

第二,“上海方案”的整体性。在政治学上,司法被描述为政治系统中履行着特定功能的结构,是以裁判方式为核心保障、监督国家法律实施的有关价值、制度、机构、角色构成的一个系统。^[8]因此,司法改革过程中应注意制度和制度之间的关联性,在充分尊重司法共性和诉讼规律的基础上,考虑其全面性和整体性、统筹性。以往的司法改革零敲碎打,很难在社会大转型的背景下,充分考虑司法主体、司法客体、司法行为等内部构成要素之间的联系,使其互为依托,共同构成司法改革的发展驱动力。“上海方案”中建立省级以下法院的法官省级统一管理的体制与建立省以下法院经费省级统一管理的机制相互对应,相互保障,体现了司法体制和司法机制的同时改革,立足于整体性,进行了全方位、多角度、深层次的规划。“上海方案”不仅有宏观的“去行政化”、“去地方化”的理念支持和引导,而且也有司法责任制等局部司法制度的调整和完善。“上海方案”不仅涉及到权力配置、行为模式的整合,也触动了政治体制的某些方面,例如司法经费的改革。“上海方案”不仅规定了司法机关的调整,例如司法机关人员数量“瘦身”等,也规定了司法程序和司法方式的变革。司法改革的整体性是融入社会改革之中的,“上海方案”是观念和制度层面改革的综合体,立足于司法改革的整体性,采用了多角度、多元化、全方位的整体推进方式,全面落实了“四五纲要”,在司法改革的路上前进了一大步。

第三,“上海方案”的开拓性。从1978年十一届三中全会,我国司法机构进入恢复和重建历史阶段,到1997年首次提出“推进司法改革”,2002年的“推进司法体制改革”和2007年的“深化司法体制改革”,再到2012年党的十八大提出“进一步深化司法体制改革”,不同的历史背景下,司法改革的呈现出目标与效果的多样性,以往历次司法改革虽然具有相同的改革动力机制和不同的改革形式,但大都淹没在

与行政权力的妥协中,大有“口惠而实不至”之嫌。“上海方案”的开拓性源于在巨大的社会转型时期,敢于破除司法体制机制问题存在的障碍,选准法院这一重大领域作为改革的突破口,“上海方案”呈现出广阔的视野,不局限于以往司法改革的步伐,在司法改革措施上,敢于结合本土实际问题进行创新,它贯穿于国内司法改革中的脱离行政控制和地方保护的大主题,力图突破以往零敲碎打的局面进行全方位改革。“上海方案”呈现出的前瞻性,瞄准了司法活动中存在的深层次矛盾,是开拓未来司法改革新局面的动力和源泉。

第四,“上海方案”的试水性。以往的司法改革诠释的是一种“摸着石头过河”的改革经验,这种改革的最大的特点是渐进式,渐进式里面有“四先四后”:先下后上,由下面发动,上面认可,向下推动;先经济,后社会、政治;先点后面,先试点,后面上推广;先增量改革,成功后带动存量改革。^[9]“四先四后”使中国从不发达国家迈入了中等收入国家的行列,但同时也遗留了诸多问题。此次司法改革“上海方案”的改革力度和改革方式是以往司法改革不曾有的,突破了现行法治的框架。回溯以往的司法改革,法院改革基本上是沿着当事人举证责任——庭审方式改革——审判方式改革——审判制度改革——司法制度改革这一路径展开。^[10]与西方国家司法改革都注重改革举措一样,以往的司法改革旨在弥合司法与大众的失衡与鸿沟。^[11]^[12]但是“上海方案”却敢于提出新途径进行尝试,建构了一种比较完善的理性化机制,第一次对法院内部工作人员实行分类管理,实行法官和行政人员的分离,强化了司法内生的制度权威;第一次规定可以从优秀律师和法律学者之中选拔司法工作人员,扩大了人才选拔的途径;第一次规定了司法机关的人财物实行“省级统管”,力图打造与上层建筑匹配的良好经济基础;第一次全面彻底地实施司法责任制,显示出遏制司法腐败和裁判不公的决心,在司法改革的历史上,这是一次质的飞跃。“上海方案”的“去行政化”和“去地方化”是在累积经验基础上的创新和尝试,具有试水性。

第五,“上海方案”的引领性。“上海方案”的引领性主要表现为其目标明确,规划清晰,战略科学,结构改革与体制改革并存,注重综合配套和统筹协调。“上海方案”目标明确,对未来司法改革的目标具有

引领作用。“上海方案”规划清晰,上海地区作为司法改革的带头区域和试点区域,其所提出的“上海方案”是为全国各地的司法改革起了模范带头作用;“上海方案”战略科学,无论从改革目标还是到具体的改革方案,都对未来的司法改革具有引领导航作用,充分尊重了国家和社会的二元架构的平衡。“上海方案”结构改革与体制改革并存,注重综合配套和统筹协调,要求法院、检察院人员从公务员中分离出来,使未来的司法主体的来源更加专业化、职业化。建立员额制,充分发挥了高素质人才对司法工作的贡献作用,使得司法行为更加公正、合理,并且兼顾了公平和效率;完善了司法责任制,强化监督制约机制;省级以下法院、检察院由省级统管这一改革措施,更是前所未有的革命性的改革,为保证司法独立公正,为建立高效权威的社会主义司法制度奠定了基础,并且指明了方向。“上海方案”对未来的司法改革起到了提纲契领式的领航作用,对未来司法制度的调整和优化具有引领性价值。

第六,“上海方案”的均衡性。司法活动的本质是均衡,司法改革的目标同样也在于机制与体制之间的均衡,社会就是在不断平衡各方面的利益诉求中取得发展。从结构功能视角来看,司法是国家和社会的桥梁,对于平衡国家权力和社会民众权利有着重要的作用;从运行机理来看,司法连接了法律事实和法律规范,对不同的法律主体进行价值衡量,对资源进行权威性分配。在司法改革已经进入深水区,经济、社会、政治等各方面的因素都对司法活动产生影响,而这些影响因为盘根错节而难以区分,甚至互相关联。司法需要独立性,司法的独立性是其保持公正的基本源泉。各种社会因素对司法活动的影响,构成了与司法独立的矛盾。此次司法改革“上海方案”是对各方利益的不断调整与均衡,削弱了行政对司法的干预,加强了司法的独立性和被动性,“上海方案”强调“员额制”促进了司法工作人员素质的提高,分离了司法人员和法院内部的行政管理人员,实现了司法与行政的均衡;提出省级以下司法机关的“人财物”统筹管理,促进了司法权能资源的调整,并是对司法资源的分配均衡。“上海方案”中法院和检察院司法程序的衔接和适用,整体上的谋划推进,也促使我国平权复合性的司法制度中法院和检察院的均衡。司法改革“上海方案”平衡了司法权威和司法权能的相互关

系,平衡了司法的法律效果和社会效果有机统一,更平衡了司法机制和司法体制的协调发展。

四、司法改革“上海方案”的期待

“上海方案”是冲破利益羁绊的系统推进,其摒弃了以往的零敲碎打,不再是司法运行机制的修修补补,而是在调整利益格局基础上的根本制度改革,不仅有增量的创新,也有存量的改进,具有很重要的价值。但是,任何深层次的变革都需要系统的配套制度与有效的贯彻落实,方可解决“徒法不足以自行”问题。“上海方案”在具体制度的设计与实施中,还需要缜密论证与审慎推行。

第一,“员额制”比例是否具有科学性?“上海方案”提出了司法职业三类人员构成方案:法官,司法辅助人员,行政管理人员三类人员占队伍总数的比例分别为33%、52%和15%。关于“员额制”的比例问题,笔者认为应该具体问题具体分析,不同地区有不同的司法状况,过于统一的人员定额会束缚当地司法工作的开展。同时,法官人员定额应该在考虑法院每年的案件总量,还有法官一年审案定额的标准的基础上做出来。“上海方案”的定额比例需要在充分的论证基础上形成,并且法院应该留有一定的机动法官名额;同时要注重法官的继续教育和学习充电,保证法官审判的质量。另外,建议将法官和执行官进行区分,法官和执行官并非同一序列和范畴的人员,二者应该做出明确的区分,因此,笔者建议,“员额制”也应该对法院内部执行人员的数量进行规定。

第二,如何安置“员额制”分流出的司法工作人员?法院进行分类管理的同时将会有一部分不符合要求的法官分流、退出,这关乎于司法干部管理体制的变革,如何协调司法活动机制改革和人员机制调整是此次司法改革要面临的一大难题。同时,如何确立一套完备的选任法官的标准也是“上海方案”应该考虑的问题。法官是社会分工的产物,是社会精英的组成部分,假如区分法官助理与法官的主要标准设定为工作年限的话,那么同样工作年限的法官如何进行筛选?明确一套法官选任标准将会在此次司法改革过程中减少很大的阻力。但是目前各地并没有形成一个完善的法官遴选委员会,没有一个完善的配套的制度设计,笔者建议可以先对法官队伍实行聘任制作为过渡的桥梁。同样,“员额制”中法官数量的减少,可能会使一些长期从事审判工作的法官调往行政管理

人员或其他业务岗位,从而使之前由于历史因素造成的“闲置人员”受到威胁,如何安置这些人员?大批通过司法考试和公务员考试的法官,如今又要经历职业生涯的一次分流,如何妥善处理这些运行机制的调整带来的变革?伴随“精英化”而来的将是审理案件的法官审理案件的质量提高,而数量将必然减少,在经济发展迅猛,经济案件和刑事案件比以往任何时代都要多的年代,如何解决“员额制”带来的“案多人少”的矛盾?如何找出一条突围之路?将是“上海方案”目前亟需解决的难题。

第三,如何保证司法责任制的深入实施与法律的监督作用并重?司法责任制是“上海方案”的一大亮点,一定程度上实现了案件审理和判决的合一,但是司法责任制要求法官对审理的案件从头到尾进行审理,并作出判决,这会不会削弱司法监督滋生司法腐败,这也是司法改革者要考虑的问题。司法责任应当坚持社会合理性,寻找社会自我防卫和个人权利发展的结合点;坚持责任的谦抑性,在可能和允许的范围内实施落实改革责任;坚持责任的比例性原则,过分的强调责任和过分的给予权力带来的后果是一样的,应注意二者的平衡。笔者建议,应把司法放权进行到底,加强审判工作的透明化,加强对审判过程和判决书说理的监督,裁判文书中应该有比较完整的证据、判决理由等内容;同时,通过司法公开,拓宽监督渠道,允许新闻媒体和社会各界介入,实现全社会的监督,这种“无形”的全民监督是一种非制度化的司法参与方式,对遏制司法腐败有很大的作用;坚持“防范在先”,做好事前监督,加大惩戒力度,做好事后监督;通过“高薪养廉”使法官真正成为具有极高法律素养和丰厚收入的阶层,从其主观需要着手,杜绝司法腐败,确保法律公正和权威。

第四,如何在增加法官责任的同时提高法官的待遇?根据“员额制”和司法责任制的要求,能够享受法官待遇的,应该是在司法一线工作的法官,并且承担着从审理开始到判决结束的责任。司法责任不断加强,工资待遇却没有得到提高,一定程度上会造成高素质人才的流失。“上海方案”对法官的薪资待遇并没有给出具体的方案。笔者建议,应该细化法官的薪资保障机制,通过立法形式建立具有特色的薪酬给付制度;按照法官人员内部升迁的级别给予薪资报酬,而不与行政级别挂钩;根据案件的审理质量作为

确定法官薪酬的参考标准;同时延迟优秀法官、检察官的退休年龄,对特别优秀的法官实行终身制聘用。

第五,司法机关的“人财物”实现“省内统管”的可操作性强吗?“省内统管”到“全国统管”还有多远距离?“人财物”实现“省内统管”是“上海方案”的最大亮点,解决了制约司法能力的深层次问题。相对于以前的司法改革,这一改革措施具有里程碑式的意义,但是仔细分析其可操作性,还有需要完善的地方。首先,关于人事权,省内统管是指省级人大常委会任命法院院长还是任命所有具有审判职责的人员?在如此繁重的任命任务前,省级人大常委会如何做到实质意义上的而不是形式层面的人事任命?同时,由于各地经济发展水平不同步,经济发达地区的司法机关对“省级统管”存在忧虑,担心待遇会随着改革而有所下降;再者,“人财物”都由“省级统管”会不会造成省级司法机关权力过大,而又缺乏上级和同级监督,进而使司法的地方化现象更加严重,建构一种完善的人权和事权亟需考虑;另外,“省级统管”并没有还原司法的全国性,如何实现向“中央统管”的渐次推进也是“上海方案”需要进一步完善之处。

第六,如何真正实现行政权力和地方势力对司法权威的无涉?笔者认为,构建与行政区划相分离的司法管辖区域是保证司法独立的有效途径。我国是单一制国家,法院系统内部的上下级关系以及司法机关与行政机关的互相牵制是单一制国家体制的“特色”。但是,这与司法独立的意蕴是不吻合的。司法独立是保证司法权威和公信力的基本前提,如何做到行政权力和地方势力对司法权威无涉,调整司法管辖范围应是一条有效的途径。但是,“上海方案”并未涉及此项改革,或许是源于这条路径的选择意味着对以往司法体制的一次重大调整,在人力、物力、财力等方面不尽完备的情况下,这项改革措施无法在襁褓中顺利成长。但是只有建立相分离的司法范围和行政区域,才能真正意义上地实现司法独立,这是最基本的硬件基础。例如,英国的法院体制的基本构成是初审法院、上诉法院和终审法院,法院级别与行政区划没有太多的联系,这种体制可以为我国所借鉴参考,并结合我国地域辽阔的特点,形成有自身特色的法院体制,以期相对改善我国司法监督机制的不完善,提升权力运行的透明度,摆脱地方权力的控制,实现健全的权力制约机制。

五、结语

司法改革的属性就是优化司法权的配置和运行模式,并充分发挥司法权的价值在体制改革和机制改革中的调控作用。^[1]在一定时间段内实行渐进式、分阶段的司法改革,可以实现权力之间的科学分工和有效制衡,可以减少一项新的改革措施对社会的冲击,有利于法律的实施和社会的稳定。

笔者认为,科学的司法改革体系应当是以合理的政治定位为前提,以科学的法律定位为参照系,以完善的功能定位为关键,以独立的财政制度作支撑,立足于社会的科学有效监督,着眼于预防和控制贪腐问题,符合公共目的的多元化、系统化的法律价值体系。

同时,局部性与区域性的试点性改革有不可忽视的价值,全盘性的改革适宜于在此基础上来推行。^[12]“上海方案”正是这样的一种试点性改革,“员额制”、“省级统管”和“司法责任制”,立意高屋建瓴,是具有强烈的现实性和针对性的改革措施,具有很强的工具意义,体现了法律效果和社会效果的统一,涉及到司法制度的重构和司法理念的更新,对未来司法改革的发展有着强有力的指引作用。总之,“上海方案”只有在兼顾公正、高效、节约的司法改革理念的基础上,并在具体实践中不发生权力运行机制的异化,实现权利的有效性,在民本视阈下合理发挥司法改革的效能,才能具有指引中国司法改革的领航作用。

参考文献:

- [1] 冀祥德. 优化司法权配置的两个要素[N]. 人民日报理论版, 2013-08-02.
- [2] [英]亚当·斯密. 国民财富的性质和原因的研究(下册)[M]. 郭大力、王亚南译. 北京: 商务印书馆, 1974.
- [3] 廖奕. 当代中国司法改革窘境与均衡路径[J]. 南京社会科学, 2014, 3.
- [4] John Owen Haley. Judicial Reform: Conflicting Aims and Imperfect Models[J]. Washington University Global Studies Law Review, 2006, 5.
- [5] 姜保忠. 德国新一轮司法改革及其对我国的借鉴意义[J]. 西南民族大学学报, 2007, 5.
- [6] 冀祥德. 深化我国司法体制改革的基本立场[J]. 北京联合大学学报(人文社会科学版), 2013, 3.
- [7] [美]伊恩·罗伯逊. 社会学(上册)[M]. 黄育馥译. 北京: 商务印书馆, 1990.
- [8] 江伟, 孙邦清. 期待民事诉讼法全面系统修改[N]. 法制日报, 2007-07-08.
- [9] 席志刚. “十二五”深化改革仰赖顶层设计[J]. 凤凰周刊, 2011, 8.
- [10] 潘剑锋. 关于中国司法制度改革的若干问题[J]. 烟台大学学报(哲学社会科学版), 2001, 2.
- [11] Katarina Tomasevski. Development Aid and Human Right[M]. St. Martin's Press, 1989.
- [12] 左卫民. 十字路口的中国司法改革、反思与前瞻[J]. 现代法学, 2008, 11.

Analysis of the Value of Judicial Reform “Shanghai Program”

Ji Xiang-de Deng Chao

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

【Abstract】In the critical period of current reform, the core of the judicial reform is to improve the credibility of judiciary and to establish the authority of judiciary. The practice of three rounds of judicial reform has proved that judicial administration and judicial localization are two disorder factors affecting judicial independence and justice. According to the general theory of law and following the basic rule of law, how to make the construction of the judicial system and mechanisms with Chinese characteristics to solve China's problems is the key to the central top-level design and local exploration practice. “Shanghai program” is a pioneer in this round of judicial reform. The “post” system, accountability system and staff, finance and others unified management system highlight top-level designing, pioneering, leading values of the judicial reform. Meanwhile, in the specific design and practice system of “Shanghai program”, it also need meticulous argumentation and prudent implementation.

【Key words】judicial reform; Shanghai program; analysis of the value

(责任编辑: 黄春燕)