

» 近日，中央全面深化改革领导小组通过的《关于深化司法体制和社会体制改革的意见及贯彻实施分工方案》、《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》和《上海市司法改革试点工作方案》，进一步规定了深化司法体制改革的目标、原则和落实改革任务的路线图、时间表，明确了有序推进改革试点若干重点难点问题解决的政策导向。由此，我国司法体制改革进入了顶层设计与实践探索相结合、整体推进与重点突破相结合的新阶段。

## 积极稳妥有序推进司法体制改革试点

■ 李 林 熊秋红

近日，中央全面深化改革领导小组通过的《关于深化司法体制和社会体制改革的意见及贯彻实施分工方案》、《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》和《上海市司法改革试点工作方案》，进一步规定了深化司法体制改革的目标、原则和落实改革任务的路线图、时间表，明确了有序推进改革试点若



干重点难点问题解决的政策导向。由此，我国司法体制改革进入了顶层设计与实践探索相结合、整体推进与重点突破相结合的新阶段。

### 一、在历史新起点上深化司法体制改革意义重大

改革开放以来，司法体制改革作为我国政治体制改革的重要组成部分，经历了逐步推进、不断深化的过程。20世纪80年代，实施了以强化庭审功能、扩大审判公开、加强律师

辩护、建设职业化法官检察官队伍为主要内容的司法改革。2004年，启动了完善司法机关机构设置、职权划分和管理制度的司法改革。2008年，开始了以优化司法职权配置、落实宽严相济刑事政策、加强司法队伍建设和司法经费保障等为重点的司法改革。通过几轮司法改革，我国司法制度不断完善，赢得了公众的认可与支持。但在司法活动中，司法不公和司法腐败现象、司法权威性和公信力不足等问题仍然存在，暴露了司法行政化、

地方化等体制性弊端。

从更深层面看，随着依法治国的不断推进，司法在国家和社会生活中的地位、作用、影响日益凸显，但司法仍难以满足社会和人民群众的需求。主要表现在：市场经济快速发展，要求司法维护与之相适应的经济秩序，但司法的回应能力明显不足；国家和社会治理对司法的

依赖度不断加大，但司法的地位和作用使其难以承载这一使命；社会转型引发的矛盾冲突被越来越多地交给司法解决，但司法作为实现公平正义的最后一道防线，在应对这些矛盾冲突时常力不从心；公民权利意识不断提高，公众对司法寄予更多期待，但司法现状与公众期待之间形成明显反差。凡此种种现象或问题，都迫切需要通过深化司法体制改革予以回应和解决。

深化司法体制改革有助于推进依



法治国、实现国家治理现代化。习近平总书记指出：“深化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。”依法治国是一项具有划时代意义的国家治理、政府治理、社会治理的系统工程。只有深化司法体制改革，确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权，才能在全社会建立“有权必有责、用权受监督、失职要问责、违法要追究”的法治秩序，确保国家宪法和法律正确有效实施，切实维护国家法治的统一、尊严和权威。

深化司法体制改革有助于提高司法公信力，实现社会公平正义，维护社会和谐稳定。公平正义是政法工作的生命线，司法机关承载着保护人权、维护社会稳定和国家法律秩序的功能，是实现社会公平正义的最后一道防线。在法治社会，对于矛盾纠纷的处理，奉行“司法最终解决”原则。如果人们对司法制度丧失信心，觉得无处获得公平和正义，就可能在国家法律制度之外寻找所谓“公道”和“说法”，以至于采取极端方式否定和反抗现行社会秩序和政治制度，侵害他人的人身和财产权利，破坏社会的和谐稳定。通过深化司法体制改革，建立公正独立高效权威的社会主义司法制度，才能切实保障公民的合法权益，让人民群众在每一起案件中都能感受到公平正义。

深化司法体制改革有助于满足人民群众日益增长的司法需求，维护人民群众根本利益。以人为本、司法为民，是司法工作的出发点和落脚点，也是司法体制改革的追求。司法体制改革要解决的问题，既是人民群

众司法需求的难点、热点问题，也是影响司法公正和制约司法效能的关键环节。加快司法体制改革步伐，切实解决司法实践中的突出问题，才能不断满足人民群众的司法需求和对社会公平正义的期待。

## 二、深化司法体制改革试点的主要内容

《改革框架意见》和《上海改革方案》将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、检察院人财物统一管理列为今年的改革试点。这四项改革试点均属司法体制改革的基础性、制度性措施，对于保障法院、检察院依法独立公正行使职权意义重大，因此需要优先推进；这四项改革试点是相互关联的有机整体，体现了责权利相统一的原则，因此需要同步推进。

其一，完善司法人员分类管理。高素质的司法队伍是实现司法公正的重要保障。我国80%的案件在基层，80%的司法人员也在基层，基层司法机关人多职数少，基层法官、检察官、人民警察职级低、待遇差、发展空间有限，不利于提升专业素质，也不利于保证办案质量。完善司法人员分类管理，旨在提高司法队伍的职业化和专业化水平。将法院、检察院工作人员分为法官、检察官、司法辅助人员、司法行政人员，分别采取不同的管理方式，突出法官、检察官的办案主体资格，对法官、检察官实行有别于普通公务员的专业职务（或技术职称）序列，有利于解决法院、检察院内部一些人拥有法官、检察官头衔却不办案，内部行政管理部门越来越膨胀，

优秀法官、检察官脱离办案一线，进行“逆向选择”等问题。

建立法官、检察官员额制，根据该地区的案件数量，确定法官、检察官人数，每名法官、检察官根据平均办案数量审理案件，这既能体现法院、检察院中法官、检察官的主体地位，打破法官、检察官与司法行政人员“不同工却同酬”的机制，也能让法官、检察官更科学合理地办案，避免出现“案多人少”的情况。为了改变目前法官、检察官队伍大、门槛低、素质参差不齐的局面，法官、检察官要通过专门的遴选委员会选举产生，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。建立逐级遴选制度，上级法院、检察院的法官、检察官原则上从下一级法院、检察院择优遴选，既可为优秀的基层法官、检察官提供晋升通道，又可保证上级法院、检察院的法官、检察官具有较丰富的司法经验和较强的司法能力，形成优秀人才有序流动的良性机制。

其二，完善司法责任制。权责明晰的司法权力运行机制，是公正高效廉洁司法的必要保障。近年来，司法机关为完善司法权力运行机制，进行了积极探索，但一些地方仍不同程度存在司法行政化的问题。例如，判审分离，审者不判、判者不审；审判工作内部层层审批，权责不明，错案责任追究难以落实；上下级法院之间的行政化报批，影响审级独立。司法行政化为行政权干涉司法提供了可能，影响了法官的独立审判，威胁到审级监督体系，进而对司法公正造成损害。因此，中央将强化司法责任制作为改革试点的重点内容之一，以完善主审

法官责任制、合议庭办案责任制和检察官办案责任制为切入点,突出法官、检察官办案的主体地位,明确法官、检察官办案的权力和责任,对所办案件终身负责,严格错案责任追究,形成权责明晰、权责统一、管理有序的司法权力运行机制。

为了防止司法人员滥用权力,需要健全对司法权力的监督制约机制,运用科技化和信息化手段,加强和规范对司法活动的监督;加大司法公开力度,全面推进办案工作全程录音录像、生效裁判文书上网,构建开放动态、透明便民的阳光司法机制;优化律师执业环境,充分发挥律师在司法活动中的监督制约作用。

其三,健全司法人员职业保障。从职业特点看,司法权是对争议事实和适用法律的裁判权,要求司法人员具有良好的法律专业素养和司法职业操守,具备丰富的实践经历和社会阅历,只有通过国家司法资格考试和公务员考试,并从事一段时间的法律工作,才能被任命为法官、检察官。从职业风险看,我国正处于社会矛盾凸显期,矛盾的对抗性、敏感性增强,司法人员特别是人民警察的职业风险增大。现有的司法人员保障制度没有体现其职业特点和职业风险,不利于推动司法队伍的专业化、职业化、正规化建设。按照责权利相统一的原则,在提高司法人员入职门槛、强化司法人员办案责任的同时,要为法官、检察官、人民警察依法公正履职提供必要的职业保障。

对司法人员的职业保障,包括在薪俸、任期、豁免、惩戒、免职等方面,可以做出有别于普通公务员的特殊规定。试点地方可探索延迟优秀法官、

检察官的退休年龄,下一步还将考虑适当提高初任法官、检察官的任职年龄,这是由法官、检察官的职业特点所决定的。法官、检察官的薪俸高于普通公务员,这体现了法官、检察官职务的社会尊严、职业特点和风险性,也是法官、检察官在国家公务员中享有较高社会地位的象征。

其四,推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理。行使司法权的法院、检察院与立法、行政机构分开,自成体系,是司法机关独立行使审判权、检察权的组织保证。法院、检察院的组织机构独立要求其经费和工作条件由国家保障。长期以来,我国司法人员和地方法院、检察院经费按行政区域实行分级管理、分级负担的体制,不利于排除司法地方保护主义现象。我国是单一制国家,司法权是中央事权。考虑到我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段的基本国情,将司法机关的人财物完全由中央统一管理,尚有一定困难。以法院为例,我国共有3500多个法院、近20万法官,如果所有法院的人财物都由中央统一管理,操作上尚有一定难度。因此,推动省以下地方法院检察院人财物统一管理,是相对务实之举。该举措将使法院、检察院更有能力摆脱地方保护主义的干扰,有效提升司法机关的独立性,保障公正司法。

省以下地方法院、检察院人财物统一管理,这并非法院、检察院内部的“垂直管理”。根据《改革框架意见》,对人的统一管理,主要是建立法官、检察官统一由省提名、管理并按法定程序任免的机制;对财物的统一管理,主要是建立省以下地方法院、检察院经费由省级政府财政部门统一管理机

制。地方各级法院、检察院经费上收省级统一管理时,要考虑各地经济社会发展实际,使各地办公经费、办案经费和人员收入不低于现有水平,为办公办案提供必要的物质保障。这表明,司法管理体制改革的旨在加强对司法机关依法独立行使职权的保障,而非相反。

### 三、深化司法体制改革试点要于法有据、有序推进

这次深化司法体制的改革试点工作,具有以下几个特点:

深化司法体制改革要于法有据。习近平总书记指出:“凡属重大改革都要于法有据。在整个改革过程中,都要高度重视运用法治思维和法治方式,发挥法治的引领和推动作用,加强对相关立法工作的协调,确保在法治轨道上推进改革。”正确处理改革与法治的关系,应当坚持“重大改革要于法有据”,需要修改法律的应当先修改法律,先立后改;可以通过解释法律来解决问题的应当及时解释法律,先释后改;需要废止法律的要坚决废止法律,先废后改;对确实需要突破现行宪法和法律规定的改革试点,可以采取立法授权改革试点的方式,避免“违法改革”的发生。这次深化司法体制的改革试点,从中央全会作出改革的战略决策,到中央全面深化改革领导小组作出改革试点的具体部署,体现了党对深化司法体制改革的坚强领导核心作用。同时,坚持深化司法体制的改革试点要于法有据,对于改革中需要修改完善法律或者需要得到法律授权的问题,按照法定程序解决,坚持依法有序推进改革。十二届全国人大常委会第九次会议审



议通过《关于授权在部分地区开展刑事案件速裁程序试点工作的决定》，开创了在司法领域进行立法授权改革试点的先河。

深化司法体制改革要试点先行。司法体制改革在性质上属于政治体制改革，在内容上涉及诸多重大利益调整和重要关系变更，牵一发而动全身，需要在中央统一领导下，部分地方省份先行试点，为全国整体推进改革积累经验。根据《改革框架意见》，在东、中、西部选择上海、广东、吉林、湖北、海南、青海6个省市先行试点。我国幅员辽阔，各个省份的情况不尽相同，此次试点省份的选择均具有代表性。改革试点工作不宜各自为政，而要在中央顶层设计和政策指导下统一进行，各试点省份拟定改革的具体步骤和工作的措施，明确责任单位、责任人、时

间表、路线图。在坚持国家法治统一原则和司法体制改革中央统一领导的前提下，鼓励各个试点地方大胆实践、积极探索，总结可复制、可推广的改革经验，推动司法改革的制度创新。

深化司法体制改革要积极稳妥有序推进。按照中央的部署和有关要求，应当从以下方面积极稳妥有序推进司法体制的改革试点。一是解放思想。深化司法体制改革要冲破思想观念的障碍，突破利益固化的藩篱。在深化改革问题上，一些思想观念障碍往往来自司法体制内部。思想不解放，就很难看清各种利益固化的症结所在，很难找准突破的方向和着力点，很难拿出具有创造性的改革举措。因此，一定要有自我革新的勇气和胸怀，跳出条条框框限制，克服部门利益掣肘，以积极主动精神研究和提出改革

举措。二是加强调研。司法体制改革涉及面广，各地情况千差万别，必须深入调查研究，摸清情况，找准问题，反复研究论证，既要找准影响司法公正、制约司法能力等突出问题的症结，又要充分估计推进改革过程中可能出现的阻力，做到谋定而后动。三是循序渐进。既不迁就现状止步不前，又不脱离现阶段实际盲目冒进，确保改革的力度、进度与社会可承受的程度相适应。四是分类推进。试点地方的改革方向和总体思路必须与中央保持一致，但在具体措施、改革步骤上，可以因地制宜，充分发挥地方的主观能动性，研究提出试点方案和进度要求。五是加强指导。中央有关部门要加强对改革试点工作的指导，帮助地方解决试点中遇到的难题，确保改革部署落到实处。（文章来源：求是）

