



司法公开的作用、问题与完善路径

文 / 吕艳滨

司法公开是中国目前司法改革的重要内容,是现代社会司法文明状况的重要判断标准,对于实现法治具有重要的意义,也是实现本轮司法改革所确立的目标所必不可少的手段。为了有效推进司法公开,有必要提高对司法公开的认识,依托信息化切实提升司法公开水平,完善制度机制保持司法公开持续稳定,推动司法公开与提高司法能力同步推进,发挥基层法院的积极性与主动性。

司法公开是中国目前司法改革的重要内容。《人民法院第四个五年改革纲要(2014-2018)》(以下简称“四五改革纲要”)明确提出,深化司法公开是本轮改革的八个重点领域之一,也是决定司法改革成效的重要方面。正确认识司法公开的意义,正视面临的问题,才能找准努力的方向。

准确把握司法公开的意义

司法公开是现代社会司法文明状况的重要判断标准,对于实现法治具有重要的意义,也是实现本轮司法改革所确立的目标所必不可少的手段。

第一,司法公开有助于防止司法腐败,维护司法公正。正义不仅要实现,而且要以人们看得见的方式实现。法院向社会公众、案件当事人公开其所掌握的各类信息以及司法审判的各个流程,有利于公众有效地监督司法活动,督促法官慎重从事、依法办事,防止暗箱操作、徇私舞弊,也会有效防止对司法活动的非法干预。最终实现“让审理者裁判、让裁判者负责”的目标。

第二,司法公开有助于提高司法公信力,维护司法权威。司法公信力与司法权威的维护不仅仅依靠司法权的强制力、司法审判活动的威严,更要依靠司法活动的公开透明。只有让公众和当事人尽可能详细地了解司法的过程以及司法权力的运作方式和运行结果,才能消除其对司法活动的各种猜疑,使公众通过每个个案了解到法律的原则和自身活动的界限,实现定分止争、服判息诉。

第三,司法公开有助于倒逼司法水平的提升。司法公开使法院的任何一项司法活动置于社会的全时空监督之下,裁判活动及结果都将接受公众的评论与判断,任何有悖常理的事实认定、法律适用乃至一些形式上的瑕疵都可能受到公众最严厉、最直接的质疑和批判。公开将使法官会更加审慎对待当事人的诉求,慎重进行事实认定和法律适用,使裁判结果更加经得起法律、事实和逻辑的推敲,逐步改变一些审判结果不说理、不讲理的怪现状。

司法公开是推进司法改革的“牛鼻子”,牵一发而动全身。当然,司法公开解决不了司法改革的所有问题,也不必然

就能够导向法治的状态,但公开是法治的基础,没有公开绝对不可能实现法治。

正视司法公开面临的问题

近年来,各级法院在推动司法公开方面做了大量的工作,审判流程公开、裁判文书公开、执行信息公开三大平台建设成效明显,但面临的问题也不容忽视。

1. 对司法公开的认识仍存在误区

如何认识司法公开的意义、作用决定了实际推动公开的效果。目前,虽然全国法院自上而下都强调司法公开工作,司法公开在司法改革中的地位和作用也被提到反复强调。但实践中对司法公开的认识并不统一,对公开持消极、抵制态度的仍不少见,有的观点甚至还认为公开给自己工作增加了麻烦,是对自身工作的限制,也有的认为完全没有必要公开。而且,一些具体事项的告知和公开方面,法官的认识也存在误区。以诉讼过程中向当事人告知权利义务及重大事项为例,调研发现,不少事项的告知还不理想,有的法官仍然认为很多事项是程式化的、形式化的,反反

反复进行告知不但多余，而且浪费时间，也有的观点认为一些事项当庭告知当事人即可，关键还在于能否把案子办结。这导致一些承办人不愿意花精力去做好告知与送达工作。

2. 公开标准与法治发展不相符

虽然三大诉讼法及司法解释中对司法公开做了很多规定，但目前实践情况表明，一些事项的公开与当事人诉讼权利保障、法治发展趋势还有一定差距。以刑事案件为例，《刑事诉讼法》仅明确要求在开庭时宣读合议庭组成人员，并没有要求提前告知被告人。实践中，法院往往也不会提前告知。其结果是当事人申请回避的权利难以得到保障。相对而言，《民事诉讼法》则要求合议庭组成人员确定后，应当在三日内告知当事人。

3. 信息化建设滞后形成掣肘

当今时代，司法公开离不开信息化。网站是信息化时代信息发布的重要载体，具有信息容量大、检索便捷、不受时空限制等诸多优点，因此已经成为政法机关重要的信息发布平台。但一些法院信息化投入不足，网站建设情况还不理想，数字化法庭建设滞后，影响庭审同步录音录像。

4. 网站定位不准，公开效果不理想

法院门户网站是司法公开的第一平台。但不少法院在网站醒目位置用大量篇幅发布院领导的行踪、文山会海；不少法院在首页大秀本院文化、法官风采，琴棋书画、诗歌朗诵、旅游健身，既削弱了网站的功能，也给公众造成法官不务正业的错觉。此外，不少法院虽然发布了不少信息，但这些信息在网站上发布无规律，排列混乱无序，不便公众阅读和获取。存在这些问题的主要原因是司法机关对网站司法公开的受众群体及其需求缺乏准确把握，进而使得相关部门对司法网站的定位出现偏差。

5. 网站重复建设严重，影响公开效果

处理好在专门平台与在自身门户网站发布信息的关系，是随着法院网站建设和专门发布平台建设逐步发展出现的新问题。调研显示，有的法院只在专门的执行

网站或者其他专门平台上发布信息，弃自身门户网站而不用，甚至未在门户网站上提供专门网站或者统一发布平台的信息链接，以至于公众难以找到相关信息。一些法院在发布执行信息时，在国家、省乃至市级层面的统一平台能做到发布规范、持续发布，并注重信息的及时更新，但本院门户网站上则或者不发布，或者不能持续发布，或者不能确保及时发布。

6. 存在发布信息不准确的情况

法院发布的信息不准确，就可能误导公众和当事人。这在诉讼指南的发布中较为明显。诉讼指南包括当事人的诉讼权利和义务、诉讼流程、法律文书样本、诉讼风险告知等内容。系统、全面、准确的诉讼指南有助于直接、高效地宣传司法审判的相关事项，方便案件当事人和普通公众了解案件办理流程以及自身权利义务和诉讼风险。但不少法院的诉讼指南信息存在疏漏。如在法院门户网站上提供的指南中，有的没有完整包括当事人的诉讼权利和义务、诉讼流程、法律文书样本、诉讼风险等内容。指南信息更新滞后的情况较为突出。很多诉讼指南没有根据修改后的《民事诉讼法》、《刑事诉讼法》以及最高法院最新公布的司法解释进行及时修改。如有9家法院发布的再审条件的表述有误或者不准确，主要表现为再审期限错误。这导致本来应该具备“指南”效果的信息，最后可能起到的是“指北”效果，南辕北辙，相去甚远。

7. 过度公开的情况不容忽视

与公开范围待扩大、公开效果待提升相比，目前还存在过度公开的问题。如对不履行生效判决的自然人，个别法院所曝光的当事人个人信息的范围值得商榷。随着信息社会的发展，信息的价值凸显，肖像、姓名、住所、身份证号码等个人信息对于个人而言，其重要性越来越明显。多项个人信息的组合可以描绘出一个人的全貌，帮助分析个人的喜好、性格、经济状况、健康状况等，这不仅可能使当事人遭受骚扰，还可能导致其身份被冒用，令其生命财产安全遭受危害，给社会管理带了

新的风险。从法院曝光不履行生效判决的自然人信息范围看，一般包括其姓名、性别、肖像、身份证号码、住址、所涉案件的案号、所涉案件的案由、被执行标的等。披露曝光不履行生效判决的当事人信息，有助于督促其履行义务，促进诚信社会建设。但曝光信息应有度，尤其是在个人信息安全受到越来越多威胁的今天，更要把握好比例原则，防止过度公开那些与推动执行工作无密切关系的信息。虽然那些拒不履行生效判决的当事人存在违法行为，理应受到法律制裁，但一旦因为过度披露其个人信息，也可能导致其身份被冒用、自身或者亲属的生命财产安全遭受损害。

完善司法公开的建议

十八届五中全会提出了未来五年深化司法体制改革、尊重司法规律、促进司法公正、完善对权力的司法保障和对权力的司法监督的总体要求。此外，“互联网+”及“大数据”也正成为激发社会创新和促进经济社会发展的重要手段，十八届五中全会特别提出，实施“互联网+”行动计划和国家大数据战略，推进数据资源开放共享。与此同时，最高人民法院也规划了稳步推进人民法院信息化3.0版建设的发展蓝图，将建成人民法院信息化3.0版、促进审判体系和审判能力现代化作为总体目标，发挥信息化作为先进生产力的重要作用，服务人民群众、服务审判执行、服务司法管理。在此背景下，推进司法公开工作有必要着力解决好以下几点问题。

1. 提高对司法公开的认识

司法公开工作的推进首先需要转变传统观念，更新司法理念，从不公开、半公开，逐步走向全面公开。司法公开要坚持依法公开、及时公开、全面公开的原则，既遵循法治原则和司法规律，又充分保障司法公开的效率和效果，为当事人和公众及时、全面、便捷地了解司法、参与司法、监督司法提供服务和保障。同时，司法公开还要坚持用户本位原则，公开的成效如何要以是否满足了公众和当事人的知



情权、是否保障了当事人的程序性权利为根本出发点,要将公众和当事人是否能够便捷获取各类司法信息为检验工作成效的唯一标准。

司法公开是司法体制改革的“牛鼻子”。司法公开要推进审判、执行流程及其结果的透明、可视,满足人民群众日益增长的多元化司法需求,用公开透明实现答疑解惑、说理服人,实现让人民群众在司法个案中感受到公平正义并不断提升司法公信力的改革目标。司法公开不能限于将司法活动及其结果展示于人民群众眼前。因为即便是再阳光的司法活动,如果展示出来的都是不规范或者不合法的审判与执行流程、说理难以服人的裁判结果、一份份无法兑现的法律“白条”,那么,也不能换来公众的信服和司法权威的提升。因此,推进司法公开还要更加注重其在倒逼司法能力提升的同时,加强司法规范化建设。

可以说,司法公开是我国在社会主义初级阶段推进司法体制改革的重要路径,体现的是党和国家锐意改革的政治智慧。因此,推进司法公开不是一时一刻的事情,不是法院的形象工程,而是服务党和国家改革大业、服务经济社会发展、服务广大人民群众切身利益的良心工程,是推进司法水平显著提升的系统工程。

2. 依托信息化切实提升司法公开水平

毫不夸张地说,法院信息化与司法公开是当前法院工作的两驾马车,也是推进法院自我革命的两大路径。最高人民法院在谋划人民法院信息化3.0版的过程中提出,推进司法公开全覆盖,实现全国法院全覆盖、各项工作全覆盖、人员岗位全覆盖,并充分利用各类媒体、扩大公开渠道、简化操作流程、完善服务功能。未来的司法公开工作必须紧密结合“互联网+”、“大数据”等的发展方向,改变传统的公开模式和公开理念,以公众需求为本位、以信息化为手段,提升司法公开的效率和效果。

各级法院在推进司法公开过程中都应注重提升信息化水平,提高信息化硬件配置和人员信息化水平,着力解决内部信息

系统数据录入量大、录入不准确,法院门户网站建设水平参差不齐,信息化设备使用水平不高导致高质量的设备、软件系统难以发挥应有作用等的问题。尤其是要建好门户网站,切实发挥门户网站在司法公开中的第一平台作用,占据网络平台、发出权威声音。

3. 完善制度机制,保持司法公开持续稳定

应进一步完善司法公开的制度机制,落实责任,用制度机制推进司法公开工作持续、稳定开展。当前的司法公开工作还没有摆脱依靠一把手强力推动的局面。一些法院司法公开做得好,往往都与院长是否重视司法公开工作有着或多或少、甚至十分密切的关系。院领导重视司法公开工作固然很重要,但只有形成了稳定的制度机制、明确了公开的标准、固化了各部门的责任、确立了科学的考核评价机制后,才能有效避免因领导人的更迭或者领导人关注领域的变化而影响司法公开工作的稳定性和连续性。为此,建议各级法院进一步明确各部门分工责任,在现行法律和司法解释的框架下,进一步细化公开标准和信息化标准,尝试梳理公开事项清单,以持续性提升公开水平,促进司法公正,提升司法公信力。

4. 推动司法公开与提高司法能力同步推进

应当进一步明确同步推进司法公开工作与提升司法能力建设的重要地位,避免司法公开单兵突进。司法公开不是研究室、办公室、审管办等部门自己的事情,不是院领导和有关部门强加的担子,而是法院全院所有部门与所有干警的事情,是所有法院工作人员在审判、执行过程中理应依法做到,因此,需要各部门的参与与配合,尤其是在切实提升司法能力的基础上,谋划提升司法公开的实效、满足人民群众关注司法工作的现实需求。推进司法公开的目的是让人民群众在每个案件中感受到公平正义,是要用“阳光”这一防腐剂倒逼提升司法权力运行的规范化程度和司法水平。只有通过推进司法公开让人民群众不断感受到司法权力运行的日益规范化,

司法公开才能发挥应有的正能量,否则,久而久之必然丧失其应有的作用。因此,在做好司法公开工作的同时,还需要将司法公开工作有机嵌入审判、执行工作之中,使其成为法院工作必不可少的组成部分,进一步规范审判、执行权力运行,提高裁判文书说理,以理服人,让当事人服判息诉、自觉履行生效判决的结果来重塑法治的权威。

5. 发挥基层法院的积极性与主动性

随着最高人民法院、重庆市高级人民法院陆续开通审判流程、裁判文书、执行信息等方面的集中平台,司法活动各类信息的发布越来越集约化。在此过程中,基层法院并非无可作为,因为上级法院所建设的平台只是提出了各类信息对外发布的最低标准和最低要求。为了进一步发挥司法公开在提升司法公信力方面的积极作用,基层法院还应大有作为。如裁判文书集中到中国裁判文书网公开后,各地法院还可以每年定期不定期选取部分在本地有重大影响、有一定代表性、公众关注度高的案件,在公开其全部裁判文书的同时,立体化地公开经过信息处理、不涉及秘密信息的庭审笔录、庭审录像,甚至原告起诉状、被告答辩状等,让公众共同参与讨论,以案说法,达到引导舆论、提示风险、说明法律适用尺度等的目的。

6. 依法处理好公开与不公开的关系

司法公开自然是需要最大限度公开各类司法信息,但公开也要有度,还必须处理好极大关系,即处理好司法公开与尊重司法规律的关系,处理好司法公开与维护各方当事人合法权益的关系,处理好公开工作的投入与产出之间的关系,处理好公开工作与案多人少矛盾之间的关系。建议在推进司法公开工作中,严格依照诉讼法、司法解释和司法规律,逐步明确公开的范围和界限,做到公开工作依法有序推进。

(作者系中国社会科学院法学研究所研究员、法治国情调研室主任、国家法治指数研究中心副主任。本报告为中国社会科学院法学研究所“法治指数”创新工程项目阶段性成果)