

# 我国司法鉴定体制改革的检视与评价

## ——《关于司法鉴定管理问题的决定》实施三年来的情况分析与评价

### Supervision and Assessment on the System Reform of Legal Expertise in China

王敏远 (中国社会科学院法学研究所研究员 北京 100720)

郭 华 (中央财经大学法学院副教授 法学博士后 北京 100081) 文

司法鉴定在我国的现代诉讼中发挥着日益重要的作用, 据统计, 一些地区 80% 以上的诉讼案件以司法鉴定作为处理案件的重要根据; 而且, 司法鉴定尽管只是诉讼法所规定的七类证据中的一种, 但往往以其“科学、公正”的形象, 在诉讼中发挥着超越其他证据的关键作用。正是在这个意义上, 司法鉴定已经成为及时裁判、公正司法不可或缺的重要保障。然而, 司法鉴定的重要意义, 并不仅限于对司法公正产生的积极作用, 还体现在其所产生的一些负面影响。例如, 错误的司法鉴定往往是错误裁判的重要原因; 又如, 因司法鉴定机构依附于职能部门, 其提供的鉴定结论的公信力有可能受到严重影响。为了解决司法鉴定管理体制的混乱, 以及由此而来的严重损害当事人合法权益以及影响司法活动的公正与效率等方面的问题, 2005 年 2 月 28 日全国人大常委会第 14 次会议颁布的《关于司法鉴定管理问题的决定》(以下简称《决定》)。《决定》旨在通过对司法鉴定统一的管理, 构建脱离职能部门的科学、合理的司法鉴定管理制度, 以保障司法鉴定的客观性、科学性, 提高其社会公信力, 以实现司法鉴定对促进司法公正的积极作用, 消解其对司法公正可能发生的消极影响。

《决定》作为调整司法鉴定的一部重要法律, 在司法鉴定制度改革中具有里程碑的意义。它不仅确定了司法鉴定管理体制改革的方、目标和基本框架, 而且对诉讼法的修改和证据制度的完善也具有积极作用。然而, 三年来的实践虽有一些积极进展和阶段性成果, 但对比《决定》所确定的目标, 还存在着一些不可忽视的问题。因此, 检视《决定》颁布实施三年来的情况, 分析所存在的问题, 探讨进一步解决问题的思路, 对于实现《决定》所确定的目标, 具有重要的意义。

#### 一、《决定》实施三年来存在的问题

《决定》颁布实施三年来, 涉及司法鉴定的有关部门为落实《决定》的内容和贯彻其精神, 为加强鉴定人和鉴定机构的管理, 规范司法鉴定活动, 在司法鉴定的管理方面做了大量的工作。司法部 2005 年公布了《司法鉴定人登记管理办法》、《司法鉴定机构登记管理办法》以及其他有关司法鉴定的规范性文件; 2005 年公安部发布了《公安机关鉴定人登记管理办法》和《公安机关鉴定机构登记管理办法》; 2006 年最高人民检察院公布了《人民检察院鉴定人登记管理办法》、《人民检察院鉴定机构登记管理办法》; 2007 年国家安全部发布了《国家安全机关司法鉴定机构管理办法(试行)》和《国家安全机关司法鉴定人管理办法(试行)》。这些新的规章和规范性文件促进了司法鉴定管理工作有章可循的局面, 特别是在促进鉴定人和鉴定机构资格和条件的规范及其中立性方面产生了积极的作用。然而, 问题在于, 《决定》所确定的统一司法鉴定管理制度, 并未完全实现, 并在改革中又出现了一些新的问题。这些问题主要表现在:

(一) 《决定》实施后, 有些问题并没有得到很好的解决, 一些影响司法公正的问题依然存在。例如, 司法鉴定管理体制上, 各职能部门分别管理司法鉴定的情况仍然存在, 形成了职能部门“分别统一管理司法鉴定”的体制, 即公安机关对自己内设鉴定机构的统一管理、人民检察院对自己内设鉴定机构的统一管理、国家安全机关对自己内设鉴定机构的统一管理、司法行政部门对社会鉴定机构的统一管理等等。甚至于还存在“三大类”以外不同形式的司法鉴定的部门管理。如涉及诉讼的扣押追缴没收及收缴财务价格鉴定由各级政府价格部门设立的“价格认证中心”进行; 同时,

参见 2008 年国家发展和改革委员会、最高人民法院、最高人民检察院、公安部、财政部《关于扣押追缴没收及收缴财务价格鉴定管理的补充通知》(发改厅[2008]1392号)。

还存在涉税案件等仍由职能部门进行司法鉴定的情况。由此可见,《决定》实施前存在的司法鉴定管理上的各自为政造成的混乱局面依然存在。

由于司法鉴定管理的混乱,致使原来存在的多头鉴定、重复鉴定以及久鉴不决的问题也还不同程度存在,并产生不良影响。如被普遍关注的安徽省持续三年之久的谢佩银死因鉴定案件、2008年贵州省李树芬死因鉴定(三次)引发了社会事件,等等。从司法鉴定缺乏公信力的角度来看,这些案件反映出的问题与《决定》实施前存在的湖南省黄静死因鉴定案件类似。

(二)《决定》禁止的一些行为并未因《决定》的实施而消除,原来存在的问题从表面上已经消失,而实质上并没有真正消除,只是在实践中转化为另外一种形式。例如,《决定》规定的侦查机关内设的鉴定机构“不得面向社会接受委托从事司法鉴定业务”,在某些地区仍然在面向社会从事鉴定。如某些“公安医院”的鉴定。同时,“人民法院和司法行政部门不得设立鉴定机构”也没有完全禁止,有些没有司法鉴定管理权的部门还变相行使对司法鉴定的管理权。如最高人民法院2007年的《对外委托鉴定、评估、拍卖等工作管理规定》规定了对“法医、物证、声像资料三类鉴定的专业机构”以及“其他类别的专业机构”的名册管理;如2006年浙江省宁波市中级人民法院发布了《宁波中级人民法院司法鉴定人名册入册公告》,要求法医学、文检学等司法鉴定人向其申请登记;2007年山西省太原市中级人民法院在实施对司法鉴定机构和鉴定人名册登记管理中,收取三年的登记管理费用。

(三)在《决定》实施的过程中,不仅有些原来存在的问题没有解决,而且在改革中又出现了一些新的问题,这些新的问题不仅制约了司法鉴定改革的开展,而且影响了司法公正。由于司法鉴定“分别统一管理”格局的出现,侦查机关根据自己的需要予以自我授权,在登记管理办法中增加了“三类以外”的鉴定事项,如警犬识别、心理测试、司法会计等鉴定事项;同时,对于本应统一的鉴定程序在实践中却因为分别管理出现了不同的鉴定程序,如司法部2007年重新颁布了《司法鉴定程序通则》;最高人民检察院2006年发布了《检察机关鉴定规则(试行)》。据悉,公安部对1980年发布的《公安部刑事技术鉴定规则》正在进行修改,准备发布《公安机关鉴定规则》。这些情况使有关司法鉴定的管理问题在改革中似乎更加混乱。

在统一司法鉴定管理体制下,本应统一鉴定名册、统一鉴定实施规范、统一鉴定技术标准等,但事实上仍未实现。

诸如此类,这些问题导致统一司法鉴定管理体制尚未形成,《决定》颁布前就存在的多头鉴定和重复鉴定等问题没有得到有效遏制,因鉴定引发的纠纷仍不断发生,甚至出现涉及鉴定争议上访的现象。《决定》在实践中对司法鉴定制度改革的影响和作用有限,所预设的目标也未能达到,在某些方面甚至出现倒退的现象,影响了司法公正和社会稳定。这些问题需要我们对《决定》的作用及实践中存在的问题认真研究。

## 二、《决定》实施三年来的问题分析

现实中发生的关于司法鉴定方面的问题,有些是《决定》颁布实施前就存在的,也有的是《决定》实施过程中新出现的;既有影响司法实体公正的问题,也有影响司法程序公正的问题,同时存在既影响司法实体公正又影响司法程序公正的混合型的问题。因此,需要对这些问题透过表象分析其原因所在。我们认为,问题的原因是多方面的,既有体制方面的,也有认识方面的;既有贯彻《决定》不彻底的问题,也有《决定》所确定的改革需要深化的问题,还有司法鉴定管理制度的改革需要完善配套制度的问题。因此,应当区分哪些是改革过程中的问题,可以随着改革的深化逐步解决;哪些问题是原有的问题,并非“改革之过”,并分析其他配套机制的完善问题。

### (一) 原来存在的问题未得到解决的原因分析

《决定》出台之前存在多头管理问题在《决定》实施三年里仍然没有得到解决,其主要原因有三:一是职能部门对《决定》存在不同认识和理解,在执行《决定》时存在不同意见,未能形成共识,并在实践中按照各自对《决定》有利于自己的理解来贯彻《决定》,这些部门的一些认识和行动与司法鉴定制度改革的目标并不一致,在一定程度上阻碍了《决定》所确定目标的实现。

二是不同的职能部门对于《决定》实施没有形成一个整体的行动,实质上在执行《决定》中是各自为政的,致使原来存在的问题因职能部门的各行其是无法得到解决,如鉴定程序、鉴定标准的统一仍未实现,甚至于使本来应当“统一”的问题更加“分散”。

三是《决定》对司法鉴定登记管理的规定仅仅是司法鉴定制度改革的开始,这种改革需要其他相关制度配套改革来支持。然而,迄今为止,司法鉴定制度的改革仍是独自进行的,其改革因相关制度没有配套而难以推进和深化,导致改革步履维艰,甚至停滞不前,原有的许多问题无法得到解

决。如诉讼法对鉴定人出庭作证的要求并未发生根本变化。

## （二）《决定》所欲解决的问题未得到很好解决的原因分析

《决定》规定了鉴定机构和鉴定人统一登记管理，限制了侦查机关内设鉴定机构面向社会接受委托从事司法鉴定业务，禁止了人民法院和司法行政部门设立鉴定机构。国家对司法鉴定机构和鉴定人统一登记管理原本应终结多头登记管理或者分别管理，然而，《决定》预设的目标在其实施的三年中并未实现。其原因主要有：

一是《决定》主要是对统一司法鉴定管理问题作出规定，且仅限于登记管理。这种登记管理的统一又仅仅限于“三大类”。可以说，在统一司法鉴定管理体制中，司法鉴定登记管理的范围也是有限度的。由于贯彻和落实《决定》的不彻底，“三大类”的统一登记管理也未完成。目前，侦查机关内设鉴定机构和鉴定人尚未接受司法行政部门的登记管理，导致《决定》已经纳入统一司法鉴定登记管理没有完成，未纳入统一司法鉴定登记管理的“三大类”以外而实践中需要的鉴定管理问题更加复杂，统一司法鉴定管理体制在《决定》实施的三年来仍然没有完全形成。

二是由于《决定》对司法鉴定管理的改革不彻底，致使职能部门在执行《决定》时出现认识和理解上的不一致，特别是侦查机关内设的鉴定机构自成体系、自我封闭运行，成为鉴定的“独立王国”。如2005年4月20日公安部“关于贯彻落实《全国人民代表大会常务委员会关于司法鉴定管理问题的决定》进一步加强公安机关刑事科学技术工作的通知”规定，“《决定》所指的司法鉴定机构和司法鉴定人，是指在诉讼中面向社会提供司法鉴定服务的鉴定人和鉴定机构。公安机关所属的鉴定机构和鉴定人不属于《决定》规定的‘司法鉴定机构’和‘司法鉴定人’的范畴，不在司法行政机关登记之列”。“各级公安机关刑事科学技术主管部门要进一步加强加强对鉴定工作的管理、监督和指导，公安机关鉴定机构和鉴定人一律不准到司法行政机关登记注册。”这种司法鉴定的职能部门自我独立的运行机制，必然造成《决定》确定统一管理无法实现。

## （三）《决定》实施过程出现新问题的原因分析

由于《决定》对司法鉴定登记管理规定尚待完善，有些

规定相互之间不够协调，致使执行过程中出现一些新的问题。出现这些新问题的主要原因包括：

一是职能部门对于《决定》实施中出现的社会鉴定机构存在偏见，特别是在诉讼过程中当事人及其诉讼代理人、辩护人利用社会鉴定机构提供鉴定意见对职能部门鉴定机构鉴定意见的反驳，以及因《决定》第9条对职能部门内设鉴定机构和鉴定人出具鉴定意见的合法性受到质疑，鉴定争议不断引发涉法上访的问题，这一问题导致职能部门对社会鉴定机构的排斥。不仅如此，鉴定机构之间出现了一些不正当竞争现象，也使正常的鉴定秩序受到冲击。

二是《决定》规定的鉴定机构和鉴定人的准入门槛较低，有些社会鉴定机构还不能满足诉讼主要是司法审判对司法鉴定高质量的要求。据统计，全国2005年法医类、物证类、声像资料类的司法鉴定机构1385个；2006年法医类、物证类、声像资料类（含计算机司法鉴定、电子物证司法鉴定）的司法鉴定机构共计1772个，比2005年的1385个增加387个，增长率为27.9%；2007年法医类、物证类、声像资料类（包括计算机司法鉴定、电子物证司法鉴定）司法鉴定机构共计1986个，比2006年增长12.1%。一些地区社会鉴定机构增长快速，不免存在鱼龙混杂的现象。

## 三、司法鉴定体制进一步改革的基本方略

从上述现象及原因来看，司法鉴定存在的问题有些属于表象性的问题，有些则是根源性的问题，有些属于个体性问题，有些则是体制性的问题，应当通过符合司法鉴定本质的改革与完善司法鉴定管理制度证据制度等方面的改革，从根本上解决一些应当解决而且能够解决的根源性、体制性的问题。

我们认为，《决定》是针对司法鉴定管理制度进行的改革，司法鉴定制度改革又因《决定》的颁布实施具有了良好的开端。司法鉴定制度改革应当坚持中央关于司法鉴定体制改革的精神和《决定》确立的基本原则和方向，在完成统一的司法鉴定管理体制的过程中，进一步建立与之配套的改革措施和相应的完善衔接机制。在司法鉴定制度改革中如果职能部门各行其是，即使某些职能部门的改革取得一定的实效，最终也会功亏一篑，无法真正解决司法鉴定存在的问题。

2005年4月20日公安部“关于贯彻落实《全国人民代表大会常务委员会关于司法鉴定管理问题的决定》进一步加强公安机关刑事科学技术工作的通知”（公通字[2005]19号）。

### (一) 按照司法鉴定的本质要求推进司法鉴定制度改革

司法鉴定作为特殊的证据,在现代司法中对公正的实现发挥着越来越大的作用,科学、合理的司法鉴定制度有助于将司法鉴定可能出现的错误降低到最低程度,从而通过科学、合理的制度建设来保障司法的公正;同时,司法鉴定作为诉讼中的重要证据,不仅关乎职权机关行使职权的需要,而且关系到当事人等权利保障的需要,不应以职权行使的需要否定权利保障的需要,通过建立科学、合理、公正的司法鉴定制度,有助于避免上述问题的出现。因此,依照科学、合理、公正原则进行司法鉴定制度改革就是一种必然的选择。具体来说:

一是依照科学原则完善司法鉴定制度,从司法鉴定的“人(鉴定人)、机(鉴定的仪器设备和实验室)、法(鉴定原理和方法)”等方面深化改革。(1)保障鉴定人具有专家的资格和能力,在遵循鉴定人具有最低门槛的前提下,对不同鉴定类别的鉴定人采用不同的资质条件,保证鉴定人是鉴定领域内真正的科学专家。(2)保障鉴定机构能够为鉴定人的鉴定提供科学仪器设备、环境条件等,保证鉴定人的鉴定严格按照科学规律进行。(3)为鉴定人进行鉴定提供科学的原理、科学的方法、程序,使鉴定人严格按照科学原理、方法、程序等进行鉴定,保障鉴定意见的客观性、科学性。

二是依照合理、公正原则完善司法鉴定制度,从程序权利上保障司法鉴定的公正性。应当完善统一的鉴定程序、确定统一的鉴定标准,进一步规范鉴定人的出庭问题。同时,对司法鉴定管理实行动态化、全过程的管理,并建立严格的责任追究制度,形成鉴定执业自律机制。对存在问题的鉴定机构及鉴定人进行事后查纠,通过追究责任来促使鉴定机构和鉴定人依法进行鉴定,严格履行鉴定职责。现实中发生的对司法公正产生消极影响的问题,大量的可能并不是鉴定人故意作虚假鉴定(尽管这是危害最严重的),主要还是鉴定人未能依法履行义务,如不出庭作证;鉴材丢失、损毁;鉴定未按照规定的程序等。因此,需要设计统一的、完整的、体系化的责任制度,特别是有效的问责机制。

所有这些,均需要以统一的管理体制和统一的规范要求为基础,因此,深化司法鉴定体制改革,仍应坚定不移地贯彻和落实《决定》精神,确保统一司法鉴定体制完全形成,建立起科学、合理和公正的司法鉴定制度。

### (二) 积极采取与司法鉴定制度改革相配套的措施

司法鉴定作为特殊的证据对司法公正具有积极的意义,它不仅要求以科学、规范的管理制度为基础,而且还需要符合实体公正与程序公正要求的诉讼制度、证据制度为基础,否则,难以发挥应有的作用。

在诉讼法有关鉴定的规则没有修改前,在诉讼制度方面可以制定鉴定人出庭作证规则、鉴定意见证据能力等方面的相关规定,同时建立鉴定争议的解决机制,规范鉴定秩序,并与统一司法鉴定登记管理体制相互支持。

在证据制度方面,应当将作为诉讼证据的司法鉴定与作为确定侦查方向、侦查范围以及确定犯罪嫌疑对象的鉴定区别开来;即使是作为诉讼证据的司法鉴定,由于司法鉴定作为特殊的证据,虽然在现代司法中对公正的实现发挥着越来越大的作用,但并非天然就是“科学”的,它仍然是鉴定人的分析与判断,不可过分迷信,因此,应与其他证据一样经过法庭的查证属实,才能作为定案的根据。

### (三) 司法鉴定制度改革的目标指引

司法鉴定制度的改革应当考虑司法鉴定本身的基本特点,对司法鉴定制度的改革不应当简单地采用行政手段或者过分迁就职能部门利益。如为了侦查机关的利益对其网开一面,或者在改革中为了解决暂时存在的问题,建立权宜之计的所谓终局性、最权威性鉴定机构,或者建立鉴定专家委员会采用强制性的终局鉴定等。这样的改革措施表面上似乎解决了鉴定中意见分歧的问题,实质上只是掩盖了问题,未能使问题得到有效地解决,并且可能因此发生对司法的实体公正和程序公正的消极影响。当然,国家积极培育具有高水平的司法鉴定机构,采用一些行之有效的措施来促进这些鉴定机构的不断发展,是有积极意义的。但是,不应期望通过建立“终局的、最权威的”鉴定机构来解决司法鉴定存在的问题,因为这不符司法鉴定及相关制度的基本发展规律。

我们认为,《决定》是司法鉴定制度改革的开始,其本身还存在需要完善的问题,这些问题在科学、合理的司法鉴定制度改革中终将得到消除。如果司法鉴定制度改革能够沿着科学、合理的轨道进行,现实中司法鉴定存在的问题一定能够得到解决。

(责任编辑 张文静)