

# 司法公开纵深发展的理念与制度突围

● 文/王小梅

中国司法透明度系列指数的评估结果显示,中国法院的司法公开在最高人民法院推动下已然发展到了纵深阶段,表现为公开范围和公开程序制度化、司法信息电子化、公开平台集约化、公开渠道多元化、庭审直播常态化、文书上网标准化等特点。发展到纵深阶段的司法公开陷入了选择困境,是选择内部公开还是外部公开,集中公开还是分散公开,网站定位于公开还是宣传,是免费公开还是坐地收费,如何划清公开与例外的界限等。要破除上述困境,实现司法公开的理念和制度突围,必须以权利为本位对司法公开进行顶层设计。

2012年以来,中国社会科学法学研究所法治指数创新工程项目组先后启动了  
中国司法透明度、中国海事司法透明度、浙江法院阳光司法、北京法院阳光司法、西部地区司法透明度等系列指数年度评估。项目组依照法律、法理,立足中国司法实践,借鉴域外司法公开经验,研发出科学的、可量化的指标体系,对中国不同层级的法院通过官方网站进行司法公开的情况进行评估,既有全国层面的,也有省域的,还有专门法院的,形成了较为完整的指数体系。

中国司法透明度系列指数的评估结果显示,中国法院的司法公开在最高人民法院推动下已然发展到了纵深阶段,表现为公开范围和公开程序制度化、司法信息电子化、公开平台集约化、公开渠道多元化、庭审直播常态化、文书上网标准化等特点,并出现旁听可预约、

案件进度可查询、重视信息整合公开、减刑假释全方位公开等创新做法。当然,任何一项改革发展到一定阶段,都会进入深水区,遭遇理念和制度的双重瓶颈,司法公开也不例外。发展到纵深阶段的司法公开陷入了选择困境,是选择内部公开还是外部公开,集中公开还是分散公开,网站定位于公开还是宣传,是免费公开还是坐地收费,如何划清公开与例外的界限等。要破除上述困境,实现司法公开的理念和制度突围,必须以权利为本位对司法公开进行顶层设计。

## 破除司法公开工具主义

尽管司法公开的重要性和价值得到了普遍认可,但是从理论界到实务界,司法公开工具主义思想普遍存在。理论界认为,司法公开仅仅是在技术层面推

行的司法改革,并未触及司法制度中的核心;对于实务界而言,司法公开是上层司法机关掀起的一场运动,而未将司法公开作为司法工作的本质要求而加以常态化和制度化。还有的认为司法公开增加了工作量,给司法工作带来了麻烦。在这种情绪的影响下,司法公开在许多地方流于形式,公开范围有限、公开内容避重就轻。

为推动司法信息的实质性公开,提升司法权力运行的透明度,应破除司法公开工具主义,从理念上将司法公开上升到司法改革的高度。权力在黑箱中操作必然会为谋私利留下空间,司法公开就是将司法机关的权限空间和行使程序进行公开,置于公众的监督之下,对于司法机关而言是一场自我革命。目前,从理论界到实务界,普遍存在一种看法,认为司法公开只是一种简单的技术活动,未触及司法制度中的核心,甚至



认为目前声势浩大的司法公开仅仅是司法机关作出的一种姿态和表象，不能撼动深层司法矛盾。理念是行动的先导，只有树立正确的司法公开理念，才能真正推动和进行司法公开。因此，要推进司法公开，必须提升司法公开理念，将司法公开上升到司法系统自我革命的高度，认识到司法公开本身所具有的制度意义。

### 司法公开平台 应逐步实现集约化

目前，中国司法公开平台建设存在全国集中平台、省或市区域集中平台和各法院分散建网三种模式。三种模式并存导致信息重复上传、平台建设维护成本高、公众无所适从等弊端。以裁判文书为例，有的法院需将一份裁判文书同时上传至本院网站、省级统一平台和中国裁判文书网，并且由于中国裁判文书网在上传格式上的限制，通常情况下，传至省级平台的裁判文书数量要高于传至中国裁判文书网上的文书数量。

中国司法透明度要进一步提升，必须解决好司法公开平台的集中建设和分散建设模式问题。首先，要根据司法信息的类别加以区分，如减刑假释、裁判文书、执行信息等适合于全国集中公开；还有的信息，如庭审直播由于占用空间大、上传速度要求高，不易集中公开，可以采取区域集中公开或分散公开。其次，对于实行全国集中公开的司法信息，则不必重复上传至本院网站或区域集中公开平台，只需要建立相应的链接即可。另外，随着大量的司法信息上传至全国专项司法公开平台，真正需要在本院网站上公开的信息量会大大减少，因此也没有必要花费大量的人力和财力建设和维护基层法院的网站，可以考虑三级法院共享一个平台。长远来看，司法信息的集约化公开模式是中国司法公开迈向成熟阶段的必然选择。

### 应确立法院网站 的公开本位

法院网站建设的优劣与网站的定位密切相关。早期依托中国法院网建立起来的法院网站，以宣传为本位，网站内容多是领导行踪、新闻报道、优秀法官、书画展示等，信息公开只是副产品。随着司法公开的提出和推进，民众对司法信息的需求日益旺盛，一些法院开始重新定位网站的功能，对原来的网站进行改版，司法公开的功能得到强化。然而，从2013年最高人民法院提出三大平台建设开始，特别是2014年11月中国审判流程信息公开网的开通，不少法院开通司法公开平台，将原有的网站定位为政务网站，甚至更名为新闻网站。

专门构建司法公开平台，对于现阶段推进司法公开是有意义的。司法公开平台一改凌乱的界面，公开的内容更丰富，但是长远来看，完全没有必要区分政务网站和司法公开网站，法院信息除了司法信息之外，属于司法行政信息的数量有限，况且多数司法行政信息也属于司法公开范畴。法院也没有必要单独建设新闻网站，司法新闻可以作为司法公开平台的一个板块。因此，随着法院网站公开本位的确立，一个法院动辄拥有两三个网站（政务网站、司法公开平台、人民法院网地方频道）的时代必将过去，对于审判机关而言，公开才是最好的宣传。

### 司法公开 应摒弃公共信息牟利思维

司法公开的权利主导型，意味着司法信息本质上属于人民，不是法院私有的，其公开是基于满足公民知情权和监督权的需要，因此除了工本费之外不得另行收费。对于法院公报、白皮书、专项工作报告这些属于法院主动公开的范围，更应该免费予以网上公开，

法院不得将之作为私产予以销售牟利。以法院公报为例，公报是党政机关发布重大事件或重要决定的重要渠道，信息公开制度最早是从公报公开开始的。目前，各级政府、人大常委会已经将公报作为政务信息公开的重要渠道，公众登陆政府和人大网站的公文公报专栏，免费浏览和下载政府公报。评估发现，相对于政府公报、人大常委会公报而言，法院公报的公开力度最小。虽然，最高人民法院也将《公报》作为向国内外公开发布司法信息的最权威的平台，并提出要在推进司法公开方面发挥更大作用，但是仍将其作为公开出版物对外有偿发行。最高人民法院官方网站上公开了《最高人民法院公报》2008年第1期到2012年第9期的目录，并未提供内容。

另外，网站应成为司法公告的免费发布平台。网络技术的发展带来的信息发布低成本甚至零成本使得传统的司法收费丧失了合法性基础。根据最高人民法院的文件，法院公告必须在《人民法院报》统一刊登。《人民法院报》在社会上究竟有多大的影响力暂且不论，《人民法院报》基于成本的考虑，向有特殊需求的当事人收取公告费用也可以理解，但是，随着网络时代的到来和公告网的开通，最高人民法院则不应该继续将《人民法院报》作为法院公告的唯一官方载体，而应该允许当事人选择单独在公告网上刊登公告，而单独在公告网上发布公告显然不应该再按照字数、版面收费了。

### 裁判文书公开例外 不宜设置兜底条款

2016年，最高人民法院修订了《关于人民法院在互联网公布裁判文书的规定》，进一步扩大了裁判文书上网的范围，如调解书“为保护国家利益、社会公共利益、他人合法权益确有必要公开的”可以公开。但是该文件第4

条在规范裁判文书的例外情形时,规定了兜底条款,即“人民法院认为不宜在互联网公布的其他情形”。兜底条款的存在给司法机关留下自由裁量空间,尽管按照文件规定不宜公开的裁判文书要经过审批,但是司法机关作为裁判主体,会避重就轻,将不愿公开的裁判文书以不宜公开为借口回避上网。项目组通过调研一些法院的裁判文书不上网审批单发现,裁判文书不上网审批流于形式,表现为不上网理由过于笼统(通常冠之以“敏感”“社会影响不好”“维稳”“上访”“群体性事件”而不加以解释),甚至缺失(审批单上未填写不上网理由);对政府机关工作人员“网开一面”(有的是顾及政府面子怕公开会对政府机关产生不利影响,还有的是迫于政府压力,在有关机关的协调下,将有已经上网的裁判文书撤下);主观上逃避监督(将“主文笔误”“办案瑕疵”“量刑偏轻”作为不上网的理由)等问题。为最大限度推进裁判文书公开,文件应该对不宜在互联网公布的例外情况进行详尽列举,取消司法机关“不宜公开”的自由裁量权。

### 重视法院年度工作报告的公开

法院年度工作报告本是集中展示法院工作的集大成者,然而目前法院普遍不重视报告的撰写,存在与往年雷同、与其他法院雷同的现象,年度报告里的数据大而化之,谈工作成绩用套话,来年工作目标空泛,这与司法公开发展的新形势不适应。法院工作报告是司法公开的一部分,也是法院向社会展示工作的重要渠道,建议法院重视年度工作报告的撰写,可以借鉴有些法院的形式,例如借鉴宁波中院,将年度工作统计数据作为工作报告的附表;借鉴广东高院,扩展报告的内容,通过年报的形式在网上公开。

### 规范旁听,降低旁听门槛

旁听案件审判是公民的一项重要权利,也是公民参与司法审判、监督司法活动的重要途径。为了考察法院旁听便利度,项目组根据预先查好的开庭公告,实地到一些法院选择旁听公开审理的案件。调研结果显示,旁听在个别法院受阻(有的法院告知旁听案件的条件是应提前征得法官或当事人同意,但不提供法官的联系方式;有的法院的门卫告知只有当事人家属才能旁听),多数法院设置了较高的旁听门槛,表现为旁听须法官或书记员同意、扣押身份证或用身份证换取旁听证等。《居民身份证法》严格规范了居民身份证的使用,对于查验、暂扣居民身份证有着严格的程序要求,法院暂扣旁听人员居民身份证的做法欠妥。对于公开审理的案件,理论上如果法庭空间允许,公民在进行安检之后均应该可以顺利进入法庭进行旁听。因此,建议最高人民法院对旁听进行规范,禁止设置不必要的门槛,不应暂扣旁听人员的居民身份证,法官或书记员也不应对旁听人员进行审查。

### 完善司法公开救济机制

权利具有可救济的属性,获取司法信息作为公民权利应该有一定的救济机制作为保障。救济机制包括两种类型,一种是举报投诉机制;一种是复议诉讼机制。就目前而言,举报投诉机制在理论上是畅通的,但是应该进一步明确受理举报投诉的机关以及相应的程序。至于司法公开行为是否可以复议和诉讼,尤其是可诉性,实践中存在较大的障碍,值得深入研究分析。

司法公开作为公民权利应该具有可救济性,然而,由于司法公开的义务主体是法院,因此实践中司法公开被默认为不可诉。司法公开事项到底是否可诉,需要分析司法公开行为的属性。法院的

行为不可诉通常是基于法院行为的司法属性,然而,并非法院的所有活动都是司法行为。法院活动包括两大类:一类是直接审判案件的活动,另一类则是为了确保这些审判活动正常运行而从事的管理活动。法院履行审判职能的权力属于司法权,而履行行政管理职能的权力则属于为保障司法权顺畅运行的司法行政权。司法信息公开事项显然不属于司法权的行使,因此,司法信息公开行为的性质属于司法行政行为范畴,应该像政府信息公开事项一样,可以到法院寻求司法救济。

### 司法大数据应成为国家治理富矿

2015年,党的十八届五中全会提出了实施国家大数据战略,国务院亦于2015年8月底出台《促进大数据发展行动纲要》,提出“得数据者得未来”。在国家大数据战略中,司法大数据无论从质量还是从数量都是国家治理能力赖以提升的富矿。司法大数据包括几个层次,一是基础数据,包括司法文件、裁判文书、司法政务数据(人事、财务等)、案件统计数据等;二是加工数据,该部分数据是指法院通过分析海量审判案件信息所形成的司法建议、专业审判白皮书(金融、破产、海事、消费者权益保护等)、调研成果。要构建司法大数据,必须继续深化司法公开,同时还要借助于信息化。最高人民法院高度重视信息化建设,将信息化提到“另外一场革命”的高度,提出2017年年底建成中国特色的人民法院信息化3.0版。2015年,最高人民法院出台《人民法院数据集中管理技术规范(2015)》,提出对审判数据、司法人事和政务数据进行集中管理,确保全国法院数据上下联动、互联互通。

(作者系中国社会科学院法学研究所副研究员,中国社会科学院国家法治指数研究中心秘书长)