

# 依法治国方略 与中国人权司法保障的发展

• 熊秋红

## 一、中国人权保护的 司法建设概述

人权保护首先需要在一国的法律中确认公民的一系列基本权利。在法律确认了公民的基本权利之后，如果一个公民的权利受到侵犯后得不到及时有效的救济，那么，他在法律上所享有的一切权利，也就变得毫无意义。司法是进行权利救济的最后手段，也是最为有力的救济手段。司法要实现对权利进行救济的功能，必须有良好的司法体制，包括司法权在国家权力体系中应有合适的定位，司法机构和司法人员的中立性、独立性、公正性得到保障，司法程序必须公正、透明等诸方面要求，这就是司法建设所要完成的任务。

中国自1978年实行改革开放政策以来，司法得以重建和发展。1978年12月召开的中国共产党十一届三中全会公报指出：“为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法律化，使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究。从现在起，应当把立法工作摆到全国人民代表大会及其常务委员会的重要议事日程上来。”根据十一届三中全会精神，1979年中国修订颁布了法院和检察院两个组织法

和逮捕拘留条例，使司法制度建设走上了正常发展的道路。

在司法制度建设方面，其主要成就包括：《宪法》（1982年通过，1988年、1993年、1999年、2004年修改）对人民法院的组织、职权、审判原则和制度作了规定（包括法律面前人人平等、审判独立、公开、被告人有权获得辩护等内容）；颁布修改了《人民法院组织法》（1979年通过，1983年、2006年两次修改）、《刑事诉讼法》（1979年通过，1996年修改）、《民事诉讼法》（1982年试行，1991年、2007年两次修改）；颁布了《行政诉讼法》（1989年通过）；制定了《律师暂行条例》（1980年）；颁布修改了《律师法》（1996年通过，2007年修改）。通过上述法律，建立了较为完整的司法体系，确立了现代司法的一系列原则和制度（如无罪推定、控辩平等、使用本民族语言文字进行诉讼、上诉不加刑、合议制、人民陪审员制、两审终审制等），以保障司法活动的公正与效率。

中国宪法第126条规定：“人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”第131条规定：“人民检察院依照法律规定独立行使检察权，不受行政机关、社会团体和个人的干

涉。”上述规定确立了司法机关依法独立行使职权的原则。司法机关依法独立行使职权，有助于形成分权制衡、尊崇法律的宪法体制，它是现代司法制度建设的关键要素。

## 二、依法治国方略与 人权司法保障

1997年9月，党的十五大报告提出了“依法治国、建设社会主义法治国家”的方略，在同一报告中明确要求“推进司法改革，从制度上保证司法机关依法独立公正地行使审判权和检察权，建立冤案、错案责任追究制度”。报告将依法治国与司法改革、司法公正紧密地联系起来。

1999年3月，第九届全国人大二次会议将“依法治国、建设社会主义法治国家”载入了宪法。依法治国方略的确立，为司法建设指明了基本方向。2004年修改宪法，增加规定“国家尊重和保障人权”（第33条第3款），为人权法治化提供了宪政基础，指明了司法建设的核心目标。

关于依法治国方略，党的十五大报告作了如下阐述：“依法治国，就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，保证国家各项工

作都依法进行,逐步实现社会主义民主的制度化、法律化,使这种制度和法律不因领导人的改变而改变,不因领导人看法和注意力的改变而改变。依法治国,是党领导人民治理国家的基本方略,是发展社会主义市场经济的客观需要,是社会文明进步的重要标志,是国家长治久安的重要保障。”

依法治国的核心是厉行法治,它着重强调“公权者要服从法律,居于法律之下而不是法律之上”,<sup>①</sup>这种法治是“着重规制公共权力的法治,着重治官的法治,着重维护受治者尊严与自由的法治”。<sup>②</sup>人权保障是依法治国方略的核心内涵之一。

依法治国方略的实施以及人权的保护,有赖于完善的司法制度的建设,其中包括两方面的重要内容:一方面要求建立井然有序的管辖与审判体系,统一实施法律,并通过严格法官任免制度,提高法官待遇,确保法官具备公正审判所必需的知识技能和生活条件;另一方面要求朝着“有权利就有救济”的方向改革诉讼制度,为受到侵害的各项权利提供救济,而且强调司法程序中当事人的权利,用公民权利去构造正当程序。<sup>③</sup>

### 三、通过司法改革加强人权保障

从1990年开始,司法改革因为市场经济发展的需要而逐步启动。从最初的民事举证责任制度改革,到民事、刑事审判方式改革,进而到诉讼机制、司法体制改革,在中央政府的主导下、在司法机关的配合下、在社会各界广泛参与讨论下,司法改革逐步走向深入。

1997年,党的十五大明确提出了“推进司法改革,从制度上保证司法机关独立公正地行使审判权和检察权”的任务。2002年,党的十六大提出要“加强对执法活动的监督,

推进依法行政,维护司法公正,防止和克服地方和部门的保护主义。推进司法体制改革,按照公正司法和严格执法的要求,完善司法机关的机构设置、职权划分和管理制度。”2007年党的十七大报告提出要“深化司法体制改革,优化司法职权配置,规范司法行为,建设公正高效权威的社会主义司法制度,保证审判机关、检察机关依法独立公正地行使审判权、检察权。”

司法改革是改革开放的逻辑结果,是我国经济体制由计划向市场体制转轨和民主与法制建设发展的一个必然过程。在某种意义上,司法改革是中国法治进程的集中体现,是透视中国法治发展状况的一个聚焦点。司法改革的意义既在保障司法公正,更在塑造法治秩序。

从国际环境来看,中国加入世界贸易组织和批准加入《经济、社会和文化权利国际公约》等22个国际人权公约,从而对司法工作提出了许多新的要求。获得司法正义,是国际人权公约中的一项基本权利,它的功能在于为公民提供及时、有效而公正的救济,司法应当承担提供救济的积极义务和责任。通过司法改革来建立独立、公正、合格的司法,保障公民获得司法正义的权利,这是实现法治理想的一个前提。

自1978年以来,我国的司法制度处于构建与改革相并行的发展过程之中。我国台湾学者苏永钦教授曾经从司法作为实现法治的必要配套措施的角度,将世界范围内正在进行的司法改革分为建立法治、深化法治、简化法治、转化法治等几种类型。<sup>④</sup>我国所进行的司法改革大体可归为建立法治的类型,司法改革实际上成为体制转轨的一部分,其中很重要的一个目的,是巩固刚起步的市场经济,并加速它与国际经济体系的接轨。三大诉讼制度的建立与完善体现了建立公正

的司法程序的努力。

关于司法改革的具体内容,1999年10月,最高人民法院推出了《人民法院五年改革纲要》;2005年10月,发布了《人民法院第二个五年改革纲要》,涉及8个方面的50项改革措施。2000年2月,最高人民检察院发布了《检察改革三年实施意见》,确立了2000年至2003年的六项改革目标;2005年9月,发布了《关于进一步深化检察改革的三年实施意见》,确立了2005年至2008年检察改革的六项任务。中央司法体制改革领导小组则于2004年底出台了《中央司法体制改革领导小组关于司法体制和工作机制改革的初步意见》(以下简称《初步意见》),包括10个方面35项改革任务。两高以及中央司法体制改革领导小组提出的改革方案涉及的内容十分庞杂,充分体现了建立法治时期司法改革的特点。

概括而言,中国所进行的司法改革,在加强人权的司法保护方面,取得了明显的进展,主要表现在:

1、从2006年初开始,死刑二审案件依照法律和有关规定实行开庭审理;2007年1月1日起,死刑案件核准权统一收归最高人民法院行使,确保死刑只适用于极少数罪行极其严重的犯罪分子;

2、从1994年起,开始建立法律援助制度,从中央到地方建立了专门的法律援助机构,2006年司法行政部门的法律援助机构共办理法律援助案件318514件,接受法律援助咨询3193801人(次);

3、完善未成年人司法制度,建立适合未成年人特点的侦查、批捕、起诉和审判方式,由专门人员、专门机构处理未成年人案件,保障未成年人权利;

4、清理超期羁押,超期羁押由2004年的4947人(次)下降为2006年的210人(次);

5、从2002年开始，在全国范围内进行社区矫正试点，社区服刑人员重新犯罪率仅为0.21%；

6、积极推进司法鉴定体制改革，2005年全国人大常委会作出了《关于司法鉴定管理问题的决定》，统一的司法鉴定管理体制正在逐步形成，多头鉴定、重复鉴定的现象得到初步改变；

7、加强和改进劳动教养审批工作，推出了律师代理、全面实行聆询制度、缩短劳教期限、扩大所外执行范围及强化监督等改革措施，有效维护了劳教人员的合法权益；2004年底，中央司法体制改革领导小组出台了《中央司法体制改革领导小组关于司法体制和工作机制改革的初步意见》，计划将劳教制度改为违法行为教育矫治制度；

8、全国绝大多数检察机关办理贪污贿赂犯罪案件在讯问嫌疑人时实行了全程同步录音录像，进一步规范了执法行为；

9、从2007年开始探索建立刑事被害人国家救助制度，对因犯罪行为导致生活确有困难的被害人及其亲属提供适当的经济资助；

10、2007年通过修改《民事诉讼法》，改革和完善了执行体制，其目的是为了解决民事判决执行难问题，将司法保护落到实处。

#### 四、中国人权司法保障的未来展望

司法改革尽管取得了公认的成效，但是，中国当前的司法制度在保障人权方面仍然存在一些问题，有待改进，主要表现在：

1、2002年开始实行的统一司法考试制度，在加强司法的专业化方面迈出了重要一步，但是，法官专业素质不高的问题尚未得到彻底的解决，尤其在不发达地区出现了符合任职条

件的法官人数不足的问题；

2、司法改革尽管在促进司法行政和司法审判相分离方面作了很大程度的努力，但是，司法实践中院长、庭长审批案件、上级法院提前介入下级法院审判程序的现象仍然时有发生，从而对法官独立审判、对当事人行使上诉权，构成一定程度的不利影响；

3、法院在人、财、物方面仍受地方政府制约，导致司法地方保护主义现象未能得到彻底根除，从而影响公民获得司法救济的平等性。目前，法院系统正在通过建立跨地区、跨级别的法官交流和轮岗制度、完善诉讼管辖制度等措施以遏制司法地方保护主义现象；

4、为禁止酷刑，《刑事诉讼法》第32条规定：“审判人员、检察人员、侦查人员必须依照法定程序，收集能够证实被告人有罪或者无罪、犯罪情节轻重的各种证据。严禁刑讯逼供和以威胁、引诱、欺骗以及其他非法的方法收集证据”。1998年6月最高人民法院《关于执行〈中华人民共和国民事诉讼法〉若干问题的解释》第61条进一步规定：“严禁以非法的方法收集证据。凡经查证属实属于采用刑讯逼供或者威胁、引诱、欺骗等非法的方法取得的证人证言、被害人陈述、被告人供述，不能作为定案的根据。”非法证据排除规则应当在《刑事诉讼法》中得到确立，且排除的范围有待扩大，应考虑将“毒树之果”包含其中；

5、剥夺公民人身自由可达1-3年之久的劳动教养实际上带有“刑罚”性质，但被劳动教养者享受不到犯罪嫌疑人和刑事被告人可以享有的一系列诉讼权利，劳动教养的决定权由省、自治区、直辖市和大中城市人民政府成立的劳动教养管理委员会行使。现行劳动教养制度亟待改革，应当通过正当法律程序并由合格法庭依

法作出裁判，方可对公民适用劳动教养之类的措施；

6、相对于1996年的《刑事诉讼法》，2007年10月修改过的《律师法》对辩护律师在刑事诉讼中的权利作了更加充分的保障，包括取消对辩护律师会见在押犯罪嫌疑人、被告人的限制，扩大辩护律师的阅卷权，加强辩护律师的调查取证权，增加规定辩护律师的法庭言论豁免权、证言特免权等。目前应当加快修改《刑事诉讼法》的步伐，以使《刑事诉讼法》与《律师法》的规定相协调。

上述问题的存在，表明中国的司法改革有待进一步深化。中国属于从计划经济到市场经济的转型国家，司法改革是中国政治民主化、法治化的表现之一。未来的司法改革应当将构建独立、中立、公正、高效、权威的法院作为司法建设的目标，并应针对所存在的问题进一步完善司法程序，以使司法更好地承担起对公民权利进行保护和救济的功能，推进中国的法治进程不断向前发展。■

（作者系中国社会科学院法学研究所诉讼法室主任、研究员）

#### 注释：

①夏勇：《法治与公法》，《读书》2001年第5期，第117页。

②同上文，第119页。

③参见夏勇：《改革司法（代序）》，载张明杰主编：《改革司法——中国司法改革的回顾与前瞻》，社会科学文献出版社2005年版。

④苏永钦：《飘移在两种司法理念间的司法改革——台湾司法改革的社经背景与法制基础》，载张明杰主编：《改革司法》，社会科学文献出版社2005年版，第417-418页。