



中国司法建设 回顾与反思

熊秋红

(中国社会科学院 法学研究所, 北京 100720)

摘要:新中国建立以来,司法制度的发展大致经历了初步建立、快速发展、遭遇挫折、恢复重建、稳步推进等几个阶段。上个世纪 80 年代末,司法改革因应现实的需要而被启动,现正逐步走向深入。迄今为止的司法改革尽管取得了许多实质性的进展,但对司法改革的出发点、目标及内容等仍有必要进行反思。我国当前的司法制度仍然存在一些根本性的问题,突出地表现在法官的非职业化、司法的行政化和司法的地方化。司法改革承担着巩固和推进我国经济市场化、政治民主化和治国法治化的重要使命。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,并针对所存在的问题进一步完善司法程序,推进我国的法治进程不断向前发展。

关键词:司法建设;司法改革;法治;评价

中图分类号:D929=7

文献标识码:A

文章编号:1004-0544(2010)04-0005-08

中国古代司法制度,在从夏商到明清的四千多年历史发展过程中,形成了皇帝总揽立法、行政与司法权力,司法从属于行政,司法程序不完备等特点。清末变法将司法权与行政权相分离,尤其是改革地方司法与行政合一的体制,拉开了近现代司法改革的序幕。辛亥革命推翻了帝制,实行“五权宪法”,但现代司法的塑造远未完成。民国时期的司法建设积累了不少经验和学说,但腐败的司法最终与腐败的政权一同倾覆。新中国建立以来,司法制度的发展大致经历了初步建立、快速发展、遭遇挫折、恢复重建、稳步推进等几个阶段。上个世纪 80 年代末,司法改革因应现实的需要而被启动,现已成为由中央主导的、各部门紧密配合的、社会各界广泛参与讨论的国家统一行动。如何评价司法建设的功过得失、未来的司法改革应当何去何从,是值得我们关注的重大理论和现实问题。

一、司法建设的基本脉络

1. 新中国建立之初,废除国民党的“六法全书”、确立解放区的司法原则以及随后开展的司法改革运动和“五四宪法”的颁布,奠定了新中国司法体制与司法制度的历史基础。这一时期的司法建设呈现出“破旧立新”的特点。首先是在司法机构中调整旧的司法人员。各级司法机关派进了大批新的司法人员,旧的司法人员几乎全部被置换出去。在更新司法人员的同时,对旧法观点开展了全面的批判,批判主要围绕法的阶级性和对旧法的态度等问题展开。通过对国民党六法全书和旧法观点的批判,使人们从思想上划清了新旧司法制度的界限,提高了对马克思主义国家学说的认识,为建立新型的司法制度扫清了思想障碍。但在批判旧法观点的过程中,存在简单化和片

面性的问题,甚至把一些人主张对旧法中某些名词和立法技术可以沿用、吸收的看法,讥讽为“砖瓦论”,进行严厉的批判,致使自清末变法以来所形成的司法理论、司法制度、司法传统均被抛弃,这是导致后来法律虚无主义盛行、司法建设遭遇挫折的重要原因之一。^[1]这一时期,在借鉴苏联立法和总结我国人民司法工作经验的基础上制定了宪法、人民法院组织法、人民检察院组织法和逮捕拘留条例。这些法律的制定,标志着社会主义司法建设的开始。

2. 从 1957 年至文革时期,法律虚无主义盛行,司法建设遭受严重挫折,司法完全沦为替政治服务的工具。1957 年开展的“反右派”斗争,使司法建设受到严重冲击。由于左倾思想的影响,不仅无罪推定、法律至上、自由心证、检察机关垂直领导等理论问题被当作“右派言论”加以批判,连宪法明文规定的审判独立、辩护制度等也被当成资产阶级“黑货”加以批判和否定。在批判中甚至公然宣称“对旧法不能有一丝一毫的继承”,“我们就是要党政不分”等等。^[2]1958 年开始的“大跃进”和 1959 年的“反右倾”斗争,导致左倾思潮进一步深入和扩大化。“大跃进”中要求公、检、法三机关“联合办案,合署办公”,把正常的诉讼程序抛在一边。这种以“人治”代替“法治”的做法,是司法建设的极大倒退。1966 年,随着“文化大革命”开始,公、检、法机关被砸烂、人民司法队伍被搞垮、司法干部的思想被搞乱,公、检、法系统多年形成的优良传统和作风被败坏。^[3]在此期间,刑讯逼供、非法搜查和非法拘禁他人的现象随处可见,公然鼓吹人民法院之外的其他机关、群众团体可以进行审判,实行“群众专政”,导致了大量的冤、假、错案。^[4]司法建设遭受严重挫折并持续长达十年之久。

3. 自 1978 年实行改革开放政策以来,司法得以恢



复、重建和发展。党的十一届三中全会公报提出了“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”的 16 字方针,奠定了恢复和重建司法的政治基础。改革开放之初的司法建设以“拨乱反正”为基本特点。1978 年 12 月,党中央批转了最高人民法院党组《关于抓紧复查纠正冤、假、错案,认真落实党的政策的请示报告》,要求各地人民法院在党委领导下,认真复查纠正文化大革命中判处的冤、假、错案,严明法纪,有错必纠。仅从复查开始到 1979 年 5 月,就复查纠正因反对林彪、“四人帮”和为邓小平遭诬陷鸣不平而被判刑的案件(简称“三类案件”)14200 余件,还复查纠正了其他冤、假、错案 150400 件,取得了良好的社会效果。^[5]第五届全国人民代表大会第一次会议决定设置人民检察院,各级人民检察院得以重新建立,逐步担负起审查批准逮捕和审查起诉的工作,从而控制了捕人的数量和提高了起诉案件的质量;人民检察院还积极开展反对违法乱纪的斗争和参与复查平反冤、假、错案的工作,据不完全统计,到 1979 年 3 月底,全国各级人民检察院共查处了 2000 多件严重违法乱纪案件;全国各级人民检察院参加各地统一组织的复查案件机构,复查了近 70000 起案件。^[6]这一时期,颁布了包括宪法、人民法院组织法、人民检察院组织法、刑事诉讼法、民事诉讼法、行政诉讼法等在内的一系列法律。在司法制度恢复和重建过程中,尽管也曾出现过一些不和谐的音符,诸如在 1983 年“严打”期间,有人提出不许辩护的意见,有的地区又出现了“联合办案”的不正常现象;在批判“精神污染”和“反对自由化”的过程中,有人又对依法办案发生了动摇。但这些毕竟只是一些短暂的插曲,对司法制度的发展没有产生重大影响。

4. 从上个世纪 80 年代末启动司法改革至今,大体经历了以审判方式改革为主导的司法改革、依法治国方略所带来的全方位的司法改革、更多地涉及体制性问题的司法改革等三个阶段,司法改革逐步走向深入。从 20 世纪 80 年代末到 90 年代中期,司法改革旨在逐步改变大陆法系职权主义审判方式,吸收英美当事人主义的一些因素,强化当事人的举证责任,加强对证据的质证和开庭辩论,增强法庭审判的中立性和公正性;强化依法适用简易程序,及时处理一般经济纠纷;简化诉讼程序,减少诉讼消耗,以取得最佳的审判效果;扩大合议庭职权,提高依法独立审判水平,等等。审判方式改革的全面推进,有力地推动了庭审模式的深刻转变,促进了审判质量的提高。与此同时,国家启动了法院、检察院人事制度改革,颁布了法官法和检察官法,从此拉开了司法人员职业化建设的序幕。

1997 年 10 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,并且明确要求“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。”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。1999 年 10 月,最高人民法院推出了《人民法院五年改革纲要(1999—

2003)》,第一次系统地阐述了人民法院司法改革的目标和原则,提出了 39 项改革任务,涉及审判方式、审判组织、内部机构、人事管理、办公现代化、审判管理、社会监督等七大领域。2000 年 2 月,最高人民检察院发布了《检察改革三年实施意见(2000—2004)》,确立了 2000 年至 2003 年的六项改革目标。这一阶段,法院和检察院改革的重点在于内部工作机制的完善。

2002 年党的十六大提出要“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。”党的十六大用司法体制改革来统领司法改革的发展取向。它把保障在全社会实现公平和正义视为社会主义司法制度的本质特征,进而强调要健全司法体制,按照司法公正的要求,完善司法机关的机构设置、职权划分和管理制度,进一步健全权责明确、相互配合、相互制约、高效运行的司法体制;强调要从制度上保证审判机关和检察机关依法独立公正地行使审判权和检察权;强调要改进司法管理制度,改革司法机关的工作机制和人财物管理体制,逐步实现司法审判和检察同司法行政事务相分离。中央司法体制改革领导小组于 2004 年底出台了《关于司法体制和工作机制改革的初步意见》,提出了 10 个方面 35 项改革任务,具体包括诉讼制度、诉讼收费制度、检察监督体制、劳动教养制度、监狱和刑罚执行体制、司法鉴定体制、律师制度、司法干部管理体制、司法机关经费保障机制、有关部门、企业管理“公检法”体制等内容。2005 年 9 月,最高人民检察院发布了《关于进一步深化检察改革的三年实施意见(2005—2008)》,确立了 2005 年至 2008 年检察改革的六项任务。2005 年 10 月,最高人民法院发布了《人民法院第二个五年改革纲要(2004—2008)》,提出了人民法院司法改革的 50 项基本任务。

2007 年 10 月召开的党的十七大成为司法体制改革的又一巨大推动力。十七大要求“全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家”。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”。显然,从党的十五大提出“推进司法改革”,到党的十六大进而提出“推进司法体制改革”,实现了从司法改革向司法体制改革的重要转变。在此基础上,党的十七大作出了“深化司法体制改革”的重大战略部署,并且把“建设公正高效权威的社会主义司法制度”作为深化司法体制改革的总体目标。

2008 年 11 月,中央政法委员会出台了《关于深化司法体制和工作机制改革若干问题的意见》。该意见由中央政法委员会同中央和国家机关的 17 个部门和有关地方制定。此次司法改革意见,提出了优化司法职权配置、落实宽严相济刑事政策、加强政法队伍建设、加强政法经费保障等四个方面改革任务。2009 年 3 月,最高人民检察院印发了《关于贯彻落实〈中央政法委员会关于深化司法体制和工作机制改革若干问题的意见〉的实施意见——关于



深化检察改革 2009—2012 年工作规划》；最高人民法院发布了《人民法院第三个五年改革纲要(2009—2013)》，针对当前我国司法体制中存在的主要问题，系统部署了 2009 年到 2013 年法院改革的各项措施。

二、司法建设的历史成因

从建国初期“破旧立新”式的司法建设、1957 年至文革时期“摧枯拉朽”式的司法革命、改革开放之初“拨乱反正”的司法重建到如今不断走向深入的司法体制改革，每个时期司法建设的基本方向和具体内容都与当时社会的政治、经济和文化环境存在着密切的关联。

新民主主义革命时期的司法制度是我国现行司法体制的最初发端形态。新民主主义革命时期的司法组织和司法程序虽然不十分严密，但其近代司法制度的结构框架已经基本形成，如在司法组织方面，各级司法机关的设置基本上按照侦查、起诉、审判的不同职责予以设置；在司法原则和制度方面，明确规定实行公开审判、陪审、回避、辩护、上诉、复核、再审等原则和制度；在审判方式上，创造了一套深入实际，调查研究，依靠人民、便利人民的群众路线的审判方式，主要包括就地审判、巡回审判和公审制。^[7]这种司法制度的结构特色为建国初期以及改革开放后的宪法和法律所继受。尽管在新民主主义革命时期，对于如何处理案件已经有了某些比较明确的指导思想、感性认识和诉讼观念，但这些思想、认识和观念并没有形成或上升为理论，并进一步加以体系化。

新中国成立之初，与“旧法”的决裂以及对苏联司法理论的引进和借鉴意味着我国的司法发生了转型，即从国民党统治时期的资本主义司法转向中国共产党领导的社会主义司法或人民司法。20 世纪 50 年代以来，我国逐渐引进了苏联的法律制度，包括司法制度。比较典型的如检察监督制度。当时国家“一边倒”，一切“向苏联老大哥学习”。苏联的司法理论强调意识形态的决定性作用，强调司法的阶级性，新中国成立之初的反“旧法”运动与此不无关系。但是，在具体制度层面，苏联的司法制度体系并不具有完全的原生性，其外壳和基本结构来自于大陆法系，它是苏联对大陆法系的司法制度进行改造的结果。由于以苏联的司法制度为蓝本构建我国的司法制度体系，导致在我国现行司法制度中仍然可以看到苏联司法理论和制度的影子。

从建国到国民经济的恢复，是我国社会主义司法制度的创建和奠基时期。三年国民经济恢复后，我国进入了有计划的经济建设时期。1956 年，我国生产资料所有制的社会主义改造基本完成。“破旧立新”式的司法建设为新生政权的稳固起到了重要的保障作用，适应了国家建设的需要，与此同时，却造成了从清末变法以来所形成的司法传统的断裂。

1957 年至文革时期“摧枯拉朽”式的司法革命以破坏法制、实行阶级专政为基本特征。这一时期，完全混淆了司

法与行政的界限、政治与法律的界限。宪法上明文规定的民主和法制原则遭到了批判；错误地把党的领导同司法机关独立行使审判权、检察权对立起来，检察机关实行上下级领导和法律监督被说成是“以法抗党”，“反对党的领导”；认为“公民在法律面前一律平等”是“抹杀法律的阶级性”，“同反革命讲平等”；认为“以事实为根据，以法律为准绳”，就是“不要党的政策”，“搞法律孤立主义”；认为强调依法办事，是“法律至上”的资产阶级观点；把辩护制度、律师制度，说成是“替坏人说话，敌我不分”等等。^[8]这就从思想上、理论上和制度上搞乱了和破坏了许多行之有效的法律和制度，并且在是非颠倒和莫须有的罪名下，将“司法”作为打击异己的工具。所谓“群众专政”，更是造成了大量的冤假错案。这一时期的“司法革命”，给党和国家造成了无法估量的损失，在司法制度发展史上留下了惨痛的历史教训。

正是基于建国以来正反两个方面的经验教训，党中央在“文革”结束之后，大力恢复和加强社会主义民主和法制，重建被破坏了的司法传统和司法制度，以保障社会主义现代化建设的顺利进行。1978 年改革开放以来，司法得以重建和发展，具体制度的调整逐步启动，在机构设置、职能扩增、审判方式、法院管理、权利保护以及法律援助等方面取得了不少成就和经验。在此过程中，“司法改革”逐渐成为一个显性话题。

司法改革在现阶段成为一个全社会关注的话题，经历了一个逐步发展的过程。司法改革的最初动因是源于法院办案经费的不足。根据 1982 年的《民事诉讼法(试行)》第 56 条的规定，当事人对自己提出的主张，有责任提供证据，但是，法院在民事诉讼中有“全面地、客观地收集和调查证据”的义务。由于办案经费不足，法院在收集和调查证据过程中出现了由当事人包吃包住的现象，严重损害了法院的公正形象，引起了社会的严厉批评。因此，1991 年修改后的《民事诉讼法》强化了当事人的举证责任，减轻了法院收集和调查证据的责任，规定：“当事人及其诉讼代理人因客观原因不能自行收集的证据，或者人民法院认为审理案件需要的证据，人民法院应当调查收集”，法院的责任主要是审查核实证据(第 64 条)。从举证责任的分担开始，当事人与法院之间的位移逐渐扩大，进而推动了审判方式的改革，即从过去的大陆法系职权主义方式向吸收英美法系当事人主义的一些因素的方向转变，庭审活动更多地由当事人双方主导，法官的作用变得越来越消极。审判方式改革从民事诉讼扩展到刑事诉讼，在 1996 年修改后的刑事诉讼法中确立了控辩式的庭审方式，将法院对案件的庭前审查从实质性审查改为程序性审查，以防止“先定后审”，同时，削弱法官对庭审的控制程度，增强诉讼的对抗性，改变了过去在庭审中以法官为主调查证据的做法，将控诉方和被告方双方的举证和辩论作为庭审中查明案情的主要方式，法官在庭审中处于更加中立的地位，确保法官冷静地审核证据和准确地判



明案件事实。审判方式的改革“牵一发而动全身”,进一步要求进行诉讼机制(如刑事诉讼中公、检、法三机关的关系、国家专门机关与诉讼当事人之间的关系等)、司法体制(主要涉及司法权在整个国家权力体系中的定位)的改革,最终形成了司法改革的现状。^[9]

在现阶段,司法改革成为中国社会的显性话题,其中的原因可从两个角度来加以认识。从直观的角度看,之所以需要进行司法改革,是因为司法现状不能令人满意。从党的十一届三中全会以来,中国的民主法制建设取得了巨大的成就,司法机关得到了恢复和加强,司法制度逐步走向完备。司法机关在处理各种社会纠纷、对受害的公民提供法律救济、维护社会秩序等方面发挥了重要作用。但是,司法活动中所存在的各种问题也显得越来越突出,尤其是司法不公和司法腐败现象日趋严重,如司法地方保护主义呈蔓延之势,民事、经济裁判“执行难”;刑事司法中刑讯逼供、超期羁押、律师辩护难;法院处理行政案件过程中,难以摆脱行政机关的干扰和影响;某些司法人员办关系案、人情案等等。司法不公、司法腐败现象的存在,暴露了中国司法体制、司法制度中存在的诸多问题,需要通过司法改革加以解决。这是司法改革被提上议事日程的直接原因。

从更深层次的角度看,司法改革成为中国社会生活和政治生活中的一个突出问题,其重要原因在于 1978 年以来改革开放所导致的社会结构的变化,要求一个更符合时代要求的司法权力。中国自改革开放以来,司法在社会生活中的地位和作用日益突出,但司法却难以回应社会的需求。主要表现在以下几方面:(1)社会治理过程中对司法的依赖空前加重,但是,中国的司法机构在国家权力体系中以及在全社会的权威体系中所处地位使其难以承载这样的社会使命;(2)市场经济的快速形成与发展,要求司法创立并维护与之相应的经济秩序,但司法对这种需求的回应能力明显不足;(3)中国社会所长期累积或由社会变革所引发的各种矛盾和冲突都直接或间接地交给司法,司法机构在处理这些矛盾时常处于尴尬地位;(4)公民的权利意识不断增强,导致社会对司法赋予更多的期待,但司法的现状与人们的期待之间形成了较大的反差。上述种种矛盾的存在,最终、最直接、最集中地反映在一种现象上,那就是:司法对社会主体权利的保护不充分、不完善。因此,需要通过改革司法,消除或缓解司法所面临的现实矛盾,促进司法公正和司法效率,创造、完善并维护适应新的社会历史条件的法律秩序。^[10]

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,要求对司法体制进行相应的改革。获得司法正义,是人权公约里的一项基本权利,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,这是法治理想的一个预设。

三、司法建设的成效评价

司法之要旨在于正义,司法建设与司法改革之根本目标也在于充分实现正义,但人们对“正义”的理解不尽相同。改革开放之前的 30 年,司法被视为“阶级专政的工具”,司法的目的主要是为了满足打击犯罪、维护秩序的需要。改革开放之后,经过大规模的立法,我国基本形成了社会主义法律体系,在政治、经济、社会生活等方面逐步做到了有法可依。法治越来越成为人们普遍认同的治理社会的最重要的工具之一。市场经济体制的引入、建设法治国家方略的确立以及利益关系的复杂化,使得维护个人权利成为公民实实在在的司法需求,我国的司法建设和司法改革越来越多地触及现代司法体制和原则的核心问题。自 1978 年以来,我国的司法制度处于构建与改革并行的发展过程之中。从司法改革的主体来看,司法改革经历了从社会呼吁到政府主导的过程。司法改革起初是学者在外国的一种学术呼吁,随后,各个部门开始进行零零散散的改革,再后来,中央自上而下进行大规模的推动。那么,对于迄今为止的司法改革应作何评价呢?

(一)中央司改办的评价

2007 年 9 月,中央司法体制改革领导小组办公室(简称中央司改办)撰文认为,党的十六大以来司法体制机制改革取得明显成效,主要体现在以下几个方面。

1. 加强了对司法权的监督制约,一些影响司法公正的突出问题得到有效解决。通过进一步完善审判公开、检务公开、警务公开、狱(所)务公开等司法公开制度,人民群众的参与权、知情权、诉讼权有了更好的保障。法律监督机制逐步健全,司法机关接受监督的自觉性进一步提高。检察机关进一步规范了执法行为,涉及检察人员办案不文明、不规范的投诉明显减少。加强职务犯罪侦查工作,司法腐败犯罪得到遏制。人民监督员试点工作平稳推进,人民陪审员制度进一步完善。

2. 通过改革完善刑事司法制度,在尊重和保障人权上取得了新的进展。包括改革死刑核准制度、落实宽严相济的刑事政策、完善未成年人司法制度、规范刑罚执行的法律监督、实行监狱体制改革试点、依法维护了在押犯人的合法权益、加强和改进劳动教养审批工作等。

3. 通过改革和完善工作机制,进一步提高了司法效率。目前,法院适用简易程序审理刑事案件已达 38.87%,适用简易程序审理民事案件达到 71.26%。全国绝大多数人民法庭实现了直接立案,设置了 11220 个固定巡回审判点,方便了当事人尤其是偏远地区当事人的诉讼。建立健全人民调解、行政调解、司法调解的多元化矛盾纠纷解决机制,2006 年,全国各类人民调解组织共调解民间纠纷 400 多万件,95% 以上的矛盾纠纷得到及时化解。大力开展信息化建设,以科技促效率。

4. 进一步加大司法救助和法律援助力度,有效缓解



了打官司难、执行难问题。2007 年 4 月施行的《诉讼费用交纳办法》平均降低诉讼费用 60%，全国每年约减收诉讼费 80 亿元。2006 年 12 月施行的《律师服务收费管理办法》，严格收费程序，严惩违法违规收费行为。中央政法机关发布了刑事、民事诉讼法律援助工作规定，进一步扩大了法律援助和司法救助的范围，各地通过改革和完善执行体制，开展清理执行积案专项活动，下大力气解决执行难。

5. 改革和完善干部管理体制，政法队伍的政治素质进一步提高。党中央印发了《关于进一步加强和改进党对政法工作领导的意见》、《关于进一步加强和改进公安工作的决定》、《关于进一步加强人民法院、人民检察院工作的决定》，对加强和改进新形势下党对政法工作的领导，加强政法队伍建设提出明确要求。中央组织部印发了《地方公安机关领导干部任职条件》，把政治上强、熟悉业务、作风务实、实绩突出的干部及时提拔到各级政法领导岗位。《关于缓解西部及贫困地区基层人民法院、人民检察院法官、检察官短缺问题的意见》，对初任法官、检察官选拔任用作出具体规定。最高人民法院、最高人民检察院进一步完善了司法行政工作与审判、检察业务相分离的管理制度。颁布实施的《公安机关组织管理条例》，对公安机关工作人员实行科学的分类管理。中央政法部门相继制定完善了公开招考、竞争上岗、干部交流等制度，制定实施了干部教育培训规划，切实加强党风廉政建设，严肃查处违法违纪案件，确保政法队伍清正廉洁。

6. 改革和完善司法保障机制，为政法机关履行职责提供了更多保障。司法机关所需经费由县级以上财政保证，公安派出所、人民法庭、司法所经费列入县级财政预算。为了更好地保障县级特别是中西部地区县级政法机关的正常运行，财政部与中央政法部门联合下发通知，要求制定县级政法经费基本保障标准，凡地方财政达不到保障标准的，由省级和中央财政予以补助。中央财政进一步完善了专项转移支付方式，并制定了相应的管理办法。近年来，国家和地方财政对政法机关的投入大幅度增加，为政法机关履行职责提供了更多的物质保障。中央和地方编制部门为各级政法机关增加了编制，有效缓解了警力不足的状况，使政法工作进一步适应了经济社会发展的要求。^[11]

上述官方评价充分肯定了司法改革所取得的一系列成就，并认为这些成就体现了中国特色的社会主义司法制度正在逐步形成和完善，为进一步推进司法改革奠定了坚实的基础。在 2007 年 11 月 23 日召开的全国法院司法改革工作会议上，与会代表对于司法改革的成效给予了诸多的正面评价，如认为司法改革功不可没，极大地提升了司法公信力，提高了审判效率，推进了人民法院各项建设的速度，强化了法官职业水平，法官队伍的素质有了很大的提高。^[12]

(二) 司法改革的评价标准

对于司法改革的成效，社会上有不同的声音。有人认为，司法改革恰似“扭秧歌”，走三步退两步；还有人认为，一方面，司法改革“高歌猛进”，另一方面，公众对司法的不满并没有得到平息，二者之间形成了巨大的反差；还有人认为，司法改革需要更宽阔的社会视野，以及更本质意义上的突破，应当避免口号式改革和空洞化趋势；还有人提出“现在该是改革司法改革的时候了”。

司法改革是成是败，其标准系于人们对于司法理想状态的认知而定。不同的理想，会建立不同的标准。有学者从司法本身的性质和功能出发，提出了判断司法改革成效的五项标准：其一是司法的本我定位。即司法的核心是审判，检验司法的本我定位，是要确立审判就是司法，司法就是审判（司法系统中非审判的功能，只能是为了服务于审判而存在）；审判功能不能割裂，也不能与其它非审判部门的功能混同或混淆，否则司法将不成其为司法。理想的司法，要与上下指挥、主动行使权力的行政权有所区别，也要与通过开放讨论的表决方式制定法律规范的立法权有所区别，否则司法即会失去本我，也无法建立本我。其二是司法的独立性。司法应当独立于政治权力，独立于立法权与行政权，法官行使司法权，只服从于法律，不受外界任何机关、团体和个人的干扰、影响和控制。其三是司法保障人权的程度。既然保障人权是现代社会一切制度的基本出发点，因此，理想的司法，就是要能充分保障人权。司法改革必须以提升人权保障为其目的；司法保障人权的程度，是判断司法改革成效最重要的一项指针。其四是司法的品质提升。法院的裁判，必须以理服人；诉讼程序的笔录，必须精确；应当加强法官专业化和道德素养的要求。其五是民众对司法的信赖。司法改革能否臻于理想，社会自有公评；司法能否得到民众高度、普遍的信赖，是判断司法改革是否成功的最为朴素的评价标准。而民众对司法的信赖，主要取决于司法的公正与效率。司法的公正，建立在程序的公正、裁判的正确、说理的周延、使得当事人心服口服之上，更建立在独立审判、济弱扶困的司法态度之中。此外，正义应当及时得到实现，无效率的司法，使得人民疲于奔命，即使裁判再正确，人民也不可能对法院寄以信赖。^[13]

美国律师协会在长期与其他国家的司法改革合作中，逐渐形成了一套衡量各国司法改革进展程度与成效的指标体系，称之为“司法改革指标”。该指标的设计主要以比较法律传统为基础，以公认的国际标准为依据，如联合国《司法独立的基本原则》、《欧洲理事会关于法官独立的建议》、《欧洲宪章》中关于法官地位的规定、国际律师协会《关于司法独立的最低标准》等，目标是指导和监督各国的司法改革朝着建立更负责、高效、独立的司法机构这一方向迈进。从 2001 年开始，已经有超过 15 个国家开始使用该指标体系来评价本国的司法改革成效。

司法改革指标体系使用 30 个指标或要素评估司法改革成效，而每个指标都对相关主题确定了特定的标准。这些主题包括：（1）素质、教育和多样性（指标 1：法官资格



与培育;指标 2:遴选/任命程序;指标 3:法律继续教育;指标 4:少数民族和性别代表性)。(2)司法权力(指标 5:对立法的司法审查;指标 6:对行政行为的司法监督;指标 7:公民自由案件的司法管辖;指标 8:上诉审查制度;指标 9:处罚蔑视法庭行为/传票执行)。(3)经费来源(指标 10:财政拨款;指标 11:司法人员薪金保障;指标 12:司法机关的办公场所;指标 13:法官的人身安全保障)。(4)体制保障(指标 14:任期保障;指标 15:客观的司法晋升标准;指标 16:职务行为享有司法豁免;指标 17:法官免职与纪律处分;指标 18:案件分配;指标 19:法官协会)。(5)责任与透明(指标 20:司法裁判与不当干涉;指标 21:职业道德准则;指标 22:司法行为投诉程序;指标 23:公众和媒体旁听开庭;指标 24:司法裁判的公开;指标 25:法庭记录的保存)。(6)效率(指标 26:法院辅助人员;指标 27:法官职位;指标 28:立案与查询系统;指标 29:计算机和办公设备;指标 30:现行法律的印发与检索)。^[14]

运用上述指标体系评价一国司法改革成效的具体做法是:评估小组通过与 35 个以上的主要人士进行访谈,对该国司法制度的框架进行深度讨论和分析,然后根据收集到的信息作出评估。对 30 个要素进行分别评估的结果将纳入标准化的司法改革指标体系国家评估报告中。除了对每个要素的具体分析外,报告还对各要素之间的相互关系进行阐述,并对所得结论的理由进行简要归纳,然后深入地分析存在的问题、该国国情、相关法律规定以及在该国司法制度中已经建立或目前缺乏的各种机制。通过进行司法改革指标评估所收集的数据,可以帮助改革者或观察者对改革战略进行分析,监控司法改革进程,系统地发现存在的问题,提出解决问题的方案。

(三)司法改革评价之反思

中央司法体制改革领导小组办公室对于司法改革成效的评价,总的来说是中肯的。迄今为止的司法改革取得了许多实质性的进展,如推行司法公开,增强司法的透明度;死刑复核权收归最高法院,保障公民生命权;再审事由明确化,保障当事人申请再审的权利;司法鉴定体制改革,保障鉴定公正;完善未成年人司法制度,保障未成年人权利;建立和发展法律援助制度,保障法律面前人人平等;改革和完善执行体制,解决执行难;等等。这些进展对于建立公正、高效、权威的社会主义司法制度,具有明显的积极意义。但是,也有必要从其他的角度(如不同的主体、评价标准等),对司法改革的出发点、目标及内容等进行反思,总结司法改革的成就,揭示其中存在的问题、探讨解决问题的方案,这样做有利于深化对司法改革成效的认识,进一步明确未来的改革方向。

首先,司法改革的出发点。中央所主导的司法改革的出发点,某种程度上不是从司法制度本身来考虑的,而是从政治大局或者稳定大局来考虑的。《初步意见》将司法改革的着眼点放在解决群众反映强烈的突出问题上,而司法改革的专业性与群众意见的情绪性之间存在某种矛

盾,群众意见需要通过学者转化为一些命题,进行制度设计,精确地回应社会的呼声。司法改革进行到现在,似乎存在着对学者所关注的司法改革主题的消减。最重要的一个表现就是司法体制和工作机制之间的区别。学者主要是从司法体制层面提出建议,有学者认为,司法改革已经到了宪政改革的阶段,这种观点触及了司法体制改革的核心问题。而《初步意见》对现行司法体制基本予以肯定,所列举的改革举措主要在工作机制层面。当各部门的内部机制改革完毕,必将涉及到与外部门之间的体制问题,而《初步意见》对此未予足够的重视。

其次,司法改革的总体目标。学者从司法本身的性质和功能出发,提出了司法的本我定位、司法的独立性、司法保障人权的程度、司法的品质提升和民众对司法的信赖等五项判断司法改革成效的标准,这五项标准实际上也是学者对理想的司法改革目标的认识。相比较《初步意见》中所设定的若干司法改革目标——解决群众反映强烈的问题、完善司法机关的机构设置、保障司法机关依法独立公正地行使司法权、切实尊重和保障人权、维护社会公平和正义、维护司法机关的司法权威,应当说,学者对司法改革理想目标的设定更加偏重于尊重司法本身的规律和遵循国际社会对于司法功能的一般性认识。

再次,司法改革的基本内容。司法改革中最为关键的是重新配置司法机关与其他权力主体之间的关系,因为中国司法所面临的主要矛盾和问题都与司法机关与其他权力机关边界不清、或权力关系不合理相关。司法改革的基本内容应当是:围绕着更有效、更充分、更完善保护社会成员正当权利的要求,合理界定司法机构与其他权力主体之间的关系,逐步形成现代化的、且富有中国特色的司法体制。

司法体制中主要涉及以下几个方面的关系:(1)司法与执政党的关系;(2)司法与人大的关系;(3)司法与政府的关系;(4)司法机关之间的关系,主要是检察院与法院的关系;(5)司法机构内部的关系。当前司法改革的实际措施主要集中在对司法机关的内部关系进行调整,逐步减弱乃至消除行政化的色彩,因此,有学者认为,司法改革未触及司法体制之根本。

最后,司法改革的成效评价。对于司法改革的成效,总体上可以作定性和定量两方面的分析。比如,从学者所提出的判断司法改革成效的五项标准,看中国的司法改革,大体可以得出如下初步结论:(1)司法的本我定位尚未完全确立,司法机关内部仍部分存在着行政影响司法的现象;(2)司法的独立性未得到充分保障,法院的经费仍受制于地方政府;(3)司法保障人权的程度有待提高,刑事司法中刑讯逼供未能得到根本遏制、律师辩护难现象仍然存在;(4)司法的品质尚需进一步提升,司法人员的司法能力和司法道德有待提高;(5)民众对司法的信赖尚未形成,司法的公信力亟待提升。关于中国司法改革的具体进展程度与成效,还可以运用司法改革指标体系进行量化分



析,以准确地揭示其中存在的问题,根据情况调整改革战略,推动司法改革的进一步深化。

改革开放以来,中国社会发生了巨大的转型,社会结构发生了很大的变化,相应的社会治理方式也必须进行结构性调整。在传统的治理方式中,司法处于边缘地位,而在新治理方式中,司法面临着提升地位和强化作用的问题,这个需求已经实实在在地发生了,但是制度还没有将司法调整到应有的位置上来,这从功能和结构的角度造成了一种尴尬和紧张。从积极的意义上说,这种紧张造成的内在张力使得中国的司法改革不断完善和中国的法治进程不断向前推进。司法改革的成功与否,取决于若干基本的社会条件,如民主宪政的成熟、法治教育的配合、政治权力对司法的尊重等,司法改革需要社会内在机制的支撑与认可,操之过急不一定有好的效果。司法改革之路任重而道远,采取稳步推进的方式,符合中国的现实国情。

四、司法建设的未来展望

司法体制是宪法体制的重要部分,具有宪制地位。它一旦建立,则具有稳定性和权威性,不宜因社会政策、舆论压力和司法腐败等问题而过多改变,仓促改变,更不能为变而变,为改革而改革。同时,司法体制也应当根据社会变化,尤其是根据社会正义的要求而不断调整完善。

许多国家进行的司法改革,改革的动力来自于不同的社会经济条件,并由此决定了改革的大方向。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。^[15]在建立法治的国家(以前苏联和东欧国家为代表),司法的功能因为法治作为基本国家原则的确立而重新定位,司法在国家政治力退出、社会力解放后,必须承担起维系新秩序的主要责任。在深化法治的国家(以拉美和南欧后威权主义国家为代表),司法改革被赋予的主要意义,是巩固民主和落实法治所追求的核心目的——保障人权,提升人民对司法的信赖与尊崇。在简化法治的国家(以美国和西欧工业国家为代表),司法改革主要围绕减轻司法负担、提高司法效率进行,改革的主要方向在于司法资源的更有效分配。在转化法治的国家(以日本为代表),司法改革的目标是寻求司法供给面的扩大,让司法的利用更为便捷,使司法从“官僚的司法”向“市民的司法”转变。各国社会经济条件的差异,导致司法改革大方向的不同;而司法体制背后的基本理念,则左右着司法改革的具体内容。欧陆与英美的司法由于遵循不同的司法理念,欧陆偏重定分,英美偏重止争,导致司法的各个环节——法院结构、诉讼程序、司法行政、法律职业、裁判风格等的一系列差异。^[16]

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。中央司法体制改革领导小组以及最高

人民法院、最高人民检察院提出的改革方案所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。

我国属于从计划经济到市场经济的转型国家,司法改革是我国政治民主化、法治化的表现之一,因此,从大的方向上来说,司法改革应当将构建中立、独立的法院作为主要目标,将其塑造为依“法”审判的第三者角色。只有如此,司法才能承担起对公民权利进行救济的功能。务实的司法改革应该以构建明确的司法功能为其目标,在组织上、程序上,让司法的中立、被动、事后、个案、争议等特质得到彰显,以与其他部门相区隔;建立保障法官身份、保障法官职务独立的制度,凭借裁判格式、严谨推理、程序公开等来达到“审判”的独立。

司法在法治社会中功能的发挥,有赖于司法权威的建立。对于司法权威,需要从外部和内部两方面加以维护。从司法权的外部看,司法权在国家权力体系中是“最不具有危险性”、“最微不足道”的权力,各种权威力量都可能对司法运作构成实质影响。在这种情况下,要维护司法权威,首先需要树立法律的权威,使得“任何人和组织都不能凌驾于宪法和法律之上”,政治权力应当保持对司法的尊重,国家应当加大对司法的投入,充分保证司法的各项必要费用。

从司法权的内部看,司法机关应当对终审裁判予以尊重,保持终审裁判的稳定性。从我国目前司法制度的设计来看,再审制度有利于司法实现“有错必纠”,以至于错误可以一改再改,却不利于尊重终审裁判。“有错必纠”的传统观念,对司法权威具有严重影响。虽说司法错误的发生,肯定会严重危害司法权威,然而,我们在观念上应当允许一定程度的错误存在。如果所有的判决都正确,司法才有权威,恐怕哪个国家的司法都不可能有权权威。当然,这并不意味着司法可以为所欲为,也并不意味着司法的所有错误我们都应容忍,但这预示着司法权威需要刻意维护。

司法体制的建构和运作必须有利于实行司法公正和提高司法效率。司法公正以法律本身的公正性为前提,司法公正本身又可分为实体公正和程序公正。要保障司法公正,必须建立保障司法机关和司法人员独立、保障司法人员廉洁、保障司法良性运作的机制。在保障司法公正的同时,应当兼顾司法效率,构建合理的审级结构、确立程序繁简分立的原则等。司法制度的改革和建设,其总的方向在于调整司法公正与司法效率两项价值目标之间的关系。

尽管进行了广泛而具有实质意义的司法改革,但我国当前的司法制度仍然存在一些根本性的问题,突出地表现在法官的非职业化、司法的行政化和司法的地方化。因此,未来的司法改革应当以解决法官的非职业化、司法的行政化和司法的地方化为主要内容。

依法治国的指导原则和蓬勃发展的市场经济是不可分的,在市场经济下,经济行为以及国家机关作为的“可预期性”变得非常重要,它有利于降低市场的防险成本,提高



经营者的积极性。如果司法人员的专业训练不够,法律的操作变成完全不可预测,司法将无法承担“依法”裁判的功能。统一司法考试在加强司法专业化方面迈出了重要一步,未来的司法改革应当朝着进一步加强司法专业化的方向努力。另一方面,司法在追求专业化的同时,也要透过适当的教育,避免专业因素加深民众对法律的排斥,要通过法庭的开放、裁判文书的通俗与网络化等方式,减轻专业化改革所可能造成的社会对司法的疏离。

司法的行政化是影响我国司法独立的体制性原因,也是制约司法体制改革的核心因素。司法的行政化体现在司法机关地位的行政化、司法机关内部人事制度的行政化、法官制度的行政化、审判业务上的行政化、审级间的行政化、司法机关职能的行政化等诸多方面。司法的行政化为行政权干涉司法权提供了可能、严重影响了法官的独立审判、严重威胁到审级监督体系,进而对司法公正造成严重影响。未来的司法改革应当将去行政化作为改革重点之一,全面实现司法行政和司法审判的分立。

司法的地方化是困扰我国司法审判的另一个突出问题,它严重损害了法院作为公正执法机关的形象和声誉,严重危害到国家法制的统一和尊严。司法难以真正独立、法院受经济利益驱动、法官整体素质偏低、法制不健全以及缺乏对地方性法规、规章的合法性审查等是造成司法地方保护主义的主要原因。司法改革应当继续在遏制司法的地方化方面作出努力,通过改革现行法院管理体制,使法院在人、财、物方面摆脱地方政府的控制,在法院系统内部建立和完善跨地区、跨级别的法官交流和轮岗制度,完善现行管辖制度等措施遏制司法的地方化。

在未来的司法改革中,还应当注意以下问题:认真倾听民间意见,对民间意见进行有组织的整合,以弥补司法改革自上而下进行所造成的民众参与不够的缺陷,避免司法改革的空洞化;防止司法改革过程中各部门的自利化,打破部门割据、各自为阵的状况;针对各地区实际情况的差异,认真研究梯度理论,避免改革中的“一刀切”。总之,未来的司法改革既要目标明确、重点突出,又要统筹兼顾、循序渐进,只有如此,才能少走弯路,推动司法改革逐步走向深入。

不同的国家、不同的民族,司法改革有着不同的个性特点。我国的司法建设,经历了一个从近代社会条件下孤立的内向的自然演化过程到近代以来在全球化浪潮冲击下逐步纳入全球司法文明发展轨道的历史性转变过程。在这种情况下,如何保持我国司法改革与发展的自主性品格,就成为一个至关重要的问题。

司法改革承担着巩固和推进我国经济市场化、政治

民主化和治国法治化的重要使命。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,推进我国的法治进程不断向前发展。

参考文献:

- [1]陈光中.刑事诉讼法学五十年[M].北京:警官教育出版社,1999.
- [2]陈光中.刑事诉讼法学五十年[M].警官教育出版社,1999.
- [3][5]江华.在第五届全国人民代表大会第二次会议上的工作报告[R].刑事诉讼法参考资料第一辑(下册)[M].北京:北京政法学院出版社,1980.
- [4]刘广明.人民法院独立审判,只服从法律[J].法学研究,1979,(3).
- [6]黄火青.最高人民检察院工作报告[R].刑事诉讼法参考资料第一辑(下册)[M].北京:北京政法学院出版社,1980.
- [7]徐益初.刑事诉讼法学研究概述[M].天津:天津教育出版社,1989.
- [8]陈守一,刘升平,赵震江.我国法制建设三十年[J].法学研究,1979,(4).
- [9]张志铭.中国司法改革的若干思考——对学者角色和作用的反思[EB/OL].中国法理网,2005-8-18.
- [10]顾培东.中国司法改革的宏观思考[J].法学研究,2000,(3).
- [11]中央司法体制改革领导小组办公室.坚持和完善中国特色社会主义司法制度的成功实践[N].经济日报,2007-9-22.
- [12]陈永辉.改革功不可没未来任重道远——全国法院司法改革工作会议分组讨论侧记[EB/OL].<http://www.court.gov.cn/news/bulletin/activity/200711260026.htm>, 2007-11-26.
- [13]李念祖.二十一世纪台湾司法改革成效的展望[EB/OL].中国监狱信息网,2004-6-7.
- [14]李桂红.美国衡量司法改革成效的30项指标[EB/OL].天涯法律网,2007-10-11.
- [15]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[A].改革司法[M].北京:社会科学文献出版社,2005.
- [16]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[A].改革司法[M].北京:社会科学文献出版社,2005.

责任编辑 刘凤刚