

## 中国司法改革述评

熊秋红

### 一、从审判方式开始的改革

司法改革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。

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围的一种学术呼吁，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。

上个世纪90年代中期，司法改革主要是学术界和媒体谈论的话题。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。此后，各个部门开始出台系统的改革方案，如1999年10月，最高法院推出了《人民法院五年改革纲要》（1999 - 2003）；2000年1月，最高检察院推出了《检察改革三年实施意见》（2000 - 2004）；各地方法院、检察院也纷纷出台了相关的改革方案。

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。”根据党的十六大关于推进司法体制改革的战略决策，中央司法体制改革领导小组于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》），对推进司法体制改革作出了全面部署。最高法院、最高检察院分别成立了司法改革领导小组，两高分别推出了《人民法院第二个五年改革纲要》（2004 - 2008）和《关于进一步深化检察改革的三年实施意见》（2005 - 2008）。2006年5月，中央做出了《关于进一步加强人民法院、人民检察院工作的决定》。

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。”目前司法改革已成为中央主导的、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。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。

## 二、评价司法改革的成效有哪些标准

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。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。

## 三、深化对司法改革成效的认识

中央司法体制改革领导小组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，总结司法改革的业绩、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。

首先是司法改革的出发点。《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。因为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。

其次是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。

再次是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。

最后是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。