

优化司法职权配置是司法改革的关键

中国社会科学院法学研究所研究员 熊秋红

编者按：党的十七大明确提出了建设公正高效权威的社会主义司法制度的目标，实现这个目标，需要进一步的深化司法体制改革、优化司法职权配置、规范司法行为。本期刊登两篇有关司法体制改革的文章，以飨读者。

阅读提示：

目前司法改革已成为中央主导、各部门紧密配合、社会各界广泛参与讨论的国家统一行动。司法改革是一个宏大的工程，涉及司法体制、司法程序、法官和检察官制度等全方位的调整。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。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。

司法改革历程回顾

在中国，司法改革从学者呼吁到政府推动到全社会关注，经历了一个逐步发展的过程。上个世纪90年代初民事诉讼中举证责任制度的改革，拉开了司法改革的序幕；紧接着的民事和刑事审判方式改革“牵一发而动全身”，进一步提出了对诉讼机制、司法体制进行改革的必要。

党的十五大确立了“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，各个部门都开始出台系统的改革方案，如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）；2000年1月，最高人民检察院推出了《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。党的十六大则提出要“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”。据此，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》），对司法体制改革做出了全面部署。最高人民法院、最高人民检察院分别成立了司法改革领导小组，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》。党的十七大报告提出，“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、各部门紧密配合、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。

司法改革的内容

司法改革的内容，大而言之，涉及国家司法权力乃至立法权力、行政权力的重新配置；中而言之，涉及司法机关内部机构的调整、司法程序的改革；小而言之，涉及司法人员的选拔和使用。可以说，司法改革是一个宏大的工程，涉及司法体制、司法程序、法官和检察官制度等全方位的调整。

《初步意见》对中国司法体制作了一个整体上的判断，认为现行司法体制是根据宪法和法律设定的，总体上与中国社会主义初级阶段的政治经济制度和基本国情相适应；司法改革的目标任务是：从人民群众反映强烈的突出问题和影响司法公正的关键环节入手，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，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，切实保障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，切实尊重和保障人权，更好地维护人民群众的合法权益，维护社会公平和正义，维护司法机关的司法权威，为适应社会主义市场经济体制要求，为全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面创造和谐稳定的社会环境，提供更加有力的司法保障。司法改革应坚持以下基本原则：一是坚持党对司法体制改革工作的领导；二是坚持四项基本原则；三是符合我国实际；四是坚持循序渐进；五是坚持依法推进改革。

《初步意见》还对司法改革的内容作了集中展示，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、有关部门和企业管理“公检法”体制等 10 个方面 35 项改革任务。

司法改革成效评价

中央司法体制改革领导小组办公室撰文认为，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；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进展；3.通过改革和完善工作机制，进一步提高了司法效率；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；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；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。

对于司法改革的成效，社会上还有不同的声音。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，两者之间形成了较大的反差；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”。

司法改革的标准

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，也不能与其他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。其二是司法审判的独立性。司法应当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、团体和个人的非法干扰、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标。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、说理的周严、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。

对司法改革评价的反思

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人民法院，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。

《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差异，群众意见需要通过学者在理论上给解答，以准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。学者对司法改革理想目标的设定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，主要是从司法体制层面提出建议，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。司法体制和工作机制改革之间的统筹和协调也需要我们给予更多的关注和研究。

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，包括司法与人大的关系、司法与政府的关系、司法机关之间的关系、司法机构内部的关系。可以说，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，因此，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、富有中国特色的社会主义司法体制。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，较少涉及司法权与其他权力的外部关系问题，未触及司法体制改革之根本。

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。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认识：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尚未得到根本遏制、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，司法的公信力有待提升。关于中国司法改革的具体进展程度与成效，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应进行结构性调整。在传统的治理方式中，司法处于边缘地位，而在新的治理方式中，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，但是现行体制还没有将司法调整到应有的位置上来。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，即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。