

“法治中国”建设文库·第一卷

问题与进路： 全面深化司法体制改革

主 编：徐汉明

副主编：姚 莉 汪习根 谢鹏程 金 鑫

中国法学会法治研究基地

最高人民检察院检察应用理论研究基地

教育部社会治理法治建设创新团队

中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心

湖北法治发展战略研究院



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

2014年度教育部哲学社会科学研
“司法管理体制改革研究” (14JZ

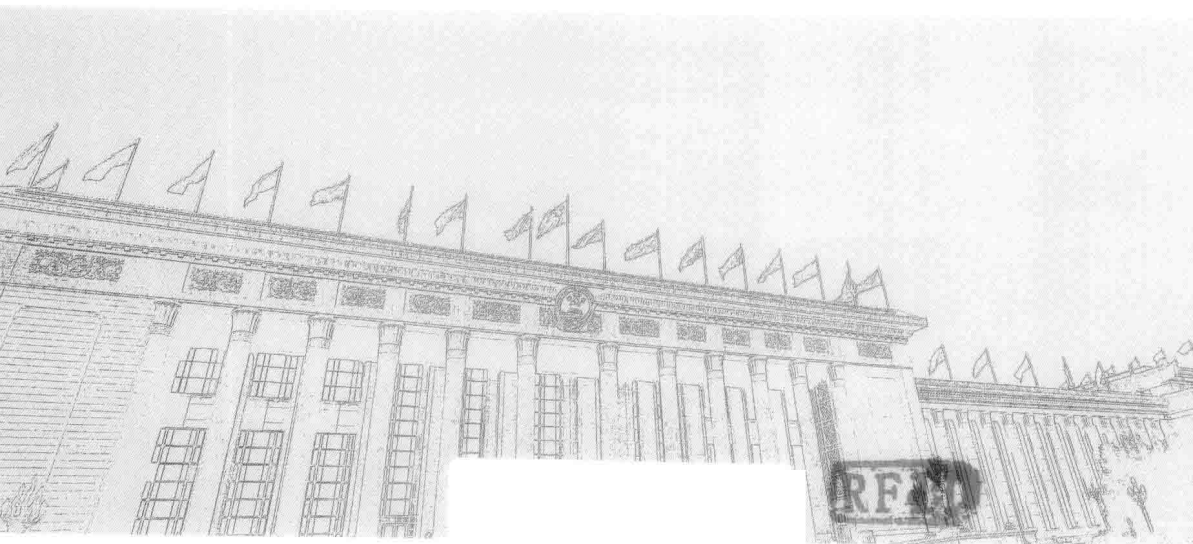
“法治中国”建设文库·第一卷

问题与进路： 全面深化司法体制改革

主 编：徐汉明

副主编：姚 莉 汪习根 谢鹏程 金 鑫

中国法学会法治研究基地
最高人民检察院检察应用理论研究基地
教育部社会治理法治建设创新团队
中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心
湖北法治发展战略研究院



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

问题与进路:全面深化司法体制改革 / 徐汉明主编.
—北京:法律出版社,2015.2
ISBN 978-7-5118-7573-0

I. ①问… II. ①徐… III. ①诉讼程序—研究—中国
IV. ①D925.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 039626 号

问题与进路:全面深化司法体制改革
徐汉明 主编

编辑统筹 政务出版分社
策划编辑 张瑞珍
责任编辑 崔丽
装帧设计 汪奇峰

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社	开本 720 毫米×960 毫米 1/16
总发行 中国法律图书有限公司	印张 38.25
经销 新华书店	字数 521 千
印刷 北京易丰印捷科技股份有限公司	版本 2015 年 6 月第 1 版
责任印制 吕亚莉	印次 2015 年 6 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/ www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

电子邮件/ info@lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

重庆公司/023-65382816/2908

深圳公司/0755-83072995

第一法律书店/010-63939781/9782

书号:ISBN 978-7-5118-7573-0 定价:75.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序

欣读即将付梓出版的徐汉明、姚莉、汪习根、谢鹏程、金鑫等学者所著《问题与进路：全面深化司法体制改革》深受启发，为之赞叹。

中国特色社会主义司法制度是中国特色社会主义政治制度的重要组成部分，是社会主义现代化事业的司法保障。它是中国共产党领导广大人民群众，以马克思主义为指导，立足中国国情，在认真总结法治建设成功经验，科学借鉴人类法治文明优秀成果的基础上建立和发展起来的司法制度；是中国特色社会主义理论体系在法治实践中取得的伟大成就，是人类法治文明发展史上的新创举。司法制度相对于行政制度而言有它的相对独特性。司法权行使与行政权行使有较大的区别，它集中体现为权力运行的受动性、中立性、独立性、职业性、公正性、程序性、裁断性和终局性的特点。这些特点使司法成为维护公平正义的“最后一道防线”、维护宪法法律权威的“最后一道防线”，具有定分止争、权利救济、制约公权、维护公平、保障人权、实现正义、促进和谐、增进福祉的价值功能。我国的司法制度区别于西方国家司法制度的根本之处在于其“人民性”，它集中体现了人民的根本意志，表达了人民的根本愿望、反映和维护人民的根本利益、满足人民对包括司法文明政治文明在内的日益增长的物质文化需求。

新中国成立以后，特别是改革开放以来，中国坚持从国情出发，在承继中国传统法律文化优秀成果、借鉴人类法治文明的基础上，探索建立并不

断完善中国特色社会主义司法制度。中国司法制度总体上与社会主义初级阶段的基本国情相适应,符合人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体。但是,随着改革开放的不断深入特别是社会主义市场经济的发展、依法治国基本方略的全面推进,司法体制僵化和司法能力不足与人民群众日益增长的司法需求之间的基本矛盾逐渐显现,中国司法制度迫切需要改革、完善和发展。所以,党的十五大正式提出推进司法改革,十六大提出司法体制改革,十七大提出深化司法体制改革。回顾前三轮改革,主要特色是:改革的路径是由酝酿准备到“两高”自主启动,由司法机关内部推动向中央决策组织推进,由完善工作机制向触及司法体制改革三个重大转变与跨越,取得了明显的阶段性成果,提升了司法机关维护社会公平正义的能力,加强了人权保障,增强了司法能力,践行了司法为民,从而为经济社会发展提供了司法保障、法治秩序与法治环境。反思前三轮改革,也存在顶层制度设计的系统性、整体性、协同性不够;改革力度层面“问题导向”不足,一些影响制约司法制度现代化建设的体制性障碍、机制性束缚、保障性困扰尚未突破,改革呈现“负和博弈”“零和博弈”的现象;改革步伐一定程度上滞后于经济体制、文化体制、社会体制改革。

党的十八大提出进一步深化司法体制改革。之后,党的十八届三中全会和四中全会相继对司法体制改革做出深入且全面的部署。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和四中全会通过的《中共中央关于依法治国若干重大问题的决定》是针对司法体制和司法运行中的突出问题而提出改革的任务和路径的。我国司法体制及其运行的突出问题表现在:(1)司法地方化,即司法机关及其工作人员在司法活动过程中受到地方机关或者地方利益团体的不当控制和干扰,导致司法机关及其工作人员丧失其应有的独立权力和地位。(2)司法行政化,即违背司法的规律,将法院、检察院、法官、检察官及司法判断过程纳入行政体制的命令与服从关系之中,按照行政权的行使方式行使审判权、检

察权。(3)司法职业化水平较低,即缺乏统一、规范科学的法官、检察官招录准入制度,层级司法机关招录准入司法人员规则不公平、机会不公平、起点不公平;法官、检察官遴选制度不统一、不规范,导致司法人员“一考定终生”,形成基层有实践经验的司法人员无法进入国家、省级高层司法机关供职,高层司法机关的司法人员不少只有“三门经历”,即家庭门、学校门、机关门,形成“机关大、衙门深、一些人员素质能力不适应”的“悖论现象”。

(4)司法权配置不科学。司法职权在纵向配置上实行中央与地方分享,使得国家统一的司法权力在行使过程中往往受到地方的不当干预和制约。司法职权横向配置存在侦查职能与监管、看守及刑罚执行职能、审判职能与执行职能、法律监督职能与侦查职能等交叉混同,司法机关分工负责、相互配合、互相制约的运行机制存在一定缺陷。同一系统的机构职能配置方面“权、责、利”不统一,存在上级与下级司法权运行程序不规范,内部监督制约不足,司法的被动性、中立性、亲历性、终极性的运行规律体现不充分,行政隶属色彩浓厚,冤错案责任追究难以落实。司法权能结构配置方面,司法权与司法行政事务权没有有序分离,在审判机关、检察机关内部,一批司法行政事务人员与法官、检察官的职业岗位、法律职称交叉混同,司法人员的履职资格、法律职务序列模糊不清,给司法队伍专业化、职业化、精英化建设带来种种困难。

(5)人权司法保障滞后。近年来,我国人权保障事业取得了很大进步,但仍存在人权司法保障制度相对滞后和不完善的问题。比如,有罪推定的思维模式和重打击轻保护、重实体轻程序等司法观念根深蒂固;刑讯逼供等严重侵犯犯罪嫌疑人、被告人人身权利的现象屡禁不止;滥用职权、非法使用强制措施、超期羁押的问题频出;侦查人员在搜查和扣押的过程中经常发生不出示搜查证而非法侵入住宅的情形;扣押物品超越法定范围,不应当扣押物品该及时解除不解除;法律援助覆盖面窄,标准不统一、政府法律援助责任不明晰、经费保障落实不到位;司法救助行为单一、被救助对象不明确、当救助无救助、救助资金保障不到位;社

区矫正法律制度不完善、机构不健全、队伍力量较薄弱、协调机制不顺畅;律师执业权利得不到有效保障;等等。人权司法保障制度滞后致使冤假错案屡禁不止,公民人身权、财产权遭受侵害频频发生并难以救济,有时引发社会纠纷矛盾频发,导致司法信任危机、司法公正公信受到挑战。如此等等需要全面梳理,认真审视,为推进新一轮司法改革,实现建设公正高效权威的社会主义司法制度的目标“把脉问诊”。

党的十八大以来,党中央从党和国家发展的战略高度,提出法治是治国理政的基本方式;推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法、人才强法,坚持法律面前人人平等,保证有法必依、执法必严、违法必究;进一步深化司法体制改革,确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》把深化司法体制改革作为全面深化改革的重中之重,部署了“确保依法独立公正行使审判权检察权”“健全司法权力运行机制”“完善人权司法保障制度”等重大任务。党的十八届四中全会进一步把“保证公正司法、提高司法公信力”作为全面推进依法治国、实现国家治理现代化战略任务之一,提出了60多项司法改革具体任务。这是深化司法体制改革的重要指针和根本依据,为解决影响司法公正公信、制约司法能力的体制性障碍、机制性束缚、保障性困扰,不断完善和发展中国特色社会主义司法制度,全面推进“法治中国”建设,提供了正确方向、精神动力、智力支持和行动指南。深化司法体制改革事关“法治中国”建设,是促进社会公平正义、增进人民福祉的重要举措,是推进国家治理体系和治理能力现代化的现实需要。

《问题与进路:全面深化司法体制改革》一书紧紧围绕司法体制改革的总目标、根本尺度和重大任务,全面系统深入地探讨了司法体制改革的基本问题,对“完善依法独立公正行使审判权检察权制度”“优化司法职权配置”“推进严格司法”“加强人权司法保障”“加强对司法活动的监督”等方

面的问题进行了认真梳理并有的放矢地提出司法改革的制度设计,还就司法体制改革涉及的相关法律的修改提出了若干具体建议。上述理论探索、制度设计、修法建议必将为深化司法改革、创新发展中国特色社会主义司法制度、建设中国特色社会主义法治体系提供高质量的智识支持和学理支撑,同时为司法改革研究提供丰富的学术资源。

作为司法改革领域的重点力作,《问题与进路:全面深化司法体制改革》一书立足国情,有的放矢,饱含着著者群体良好的学术素养和宝贵的实务经验。实践为学术的进步提供实情例证和研究对象,学术的发展又推动了实践的进步,两者相辅相成、相得益彰。《问题与进路:全面深化司法体制改革》一书是我们正确认识并深化理解司法体制改革所应当认真研读的力作!

是为序。

张文显

2015年5月5日

目

录

第一章 司法体制改革的基本问题

- 深化司法体制改革的理念、制度与方法 徐汉明 林必恒等 / 003
- 论我国司法体制的现代化改革 陈光中 魏晓娜 / 058
- 对十八届三中全会有关刑法三个“指示语”的
解读 高铭暄 张 慧 / 075
- 治理视野下生态法治改革新思路
——基于“共识导向”的环境司法改革思考 汪习根 何 苗 / 097
- 以法治体系为引领 发展完善中国特色社会主义检察制度 徐汉明 / 108

第二章 完善依法独立公正行使 审判权检察权制度

- 建设高素质法治工作队伍 徐汉明 / 113
- 关于人财物统一管理的若干思考 张智辉 / 123
- 积极稳妥地推进设立跨行政区划检察院 徐汉明 杨剑波 / 132

对司法去地方化、去行政化有关问题的思考	孙应征 / 138
---------------------------	-----------

第三章 优化司法职权配置

新一轮司法体制改革应以“依法独立”为核心	蒋德海 / 159
----------------------------	-----------

关于行政公益诉讼制度构建中相关问题的法律思考	何小敏 / 177
------------------------------	-----------

审判权运行机制改革的经验与问题:

佛山中院的实践	姚 莉 黎晓露 郭川阳 / 193
---------------	-------------------

走出混合性纠纷案件的审理困境

——关于改革审判庭设置的思考	方世荣 葛 伟 / 210
----------------------	---------------

检察官办案责任制改革的三个问题	谢鹏程 / 220
-----------------------	-----------

主任检察官办案责任制实践思考与路径选择	徐汉明 林必恒 / 237
---------------------------	---------------

主办检察官负责制的框架设计与核心要素

——关于湖北省检察机关试行检察长领导下主办检察官

负责制的考察	徐汉明 金 鑫等 / 247
--------------	----------------

论检察官办案责任制	肖艳辉 谢鹏程 / 259
-----------------	---------------

对主诉(办)检察官制度改革的反思	邓思清 / 278
------------------------	-----------

主办检察官办案责任制试点探索	匡茂华 / 293
----------------------	-----------

主任检察官制改革探索调查	蔡雅奇 / 295
--------------------	-----------

冤假错案的成因及对策	徐汉明 / 305
------------------	-----------

检察官办案责任制比较研究	蔡 巍 / 312
--------------------	-----------

中美检察官办案责任制比较研究

——美国检察制度对我国检察官办案

责任制的借鉴意义	胡 俊 袁 媛 肖小霞 / 324
----------------	-------------------

第四章 推进严格司法

我国犯罪统计的现状、问题及其改进	卢建平 翁小平 / 337
------------------------	---------------

平等视野下的刑事证据制度改革	杨宗辉 周睦棋 / 371
----------------------	---------------

刑事检察理念更新的博弈与突破

——以新刑事诉讼法实施为中心

卢乐云 / 386

刑事申诉公开审查制度研究

——以湖北省检察机关刑事申诉公开审查

工作为视角	李 凯 周 蕾 / 406
-------------	---------------

第五章 加强人权司法保障

论人权司法保障制度的完善	汪习根 / 421
--------------------	-----------

论劳动教养制度废止与刑法调整	赵秉志 商浩文 / 439
----------------------	---------------

建立律师代理申诉制度的思考	徐汉明 / 461
---------------------	-----------

第六章 加强对司法活动的监督

完善人民代表大会制度下检察监督的若干思考	宋寒松 唐 姚 / 475
----------------------------	---------------

论诉讼监督权运行规范

——兼论健全指令权运行机制 徐汉明 / 490

行政违法检察监督浅见 何小敏 / 509

论法律监督的逻辑悖论与法治困境

——以诉审关系为分析视角 王纳新 / 521

我国检察体制改革:监督职能与诉讼职能的

彻底分离 夏 勇 邹易材 / 538

律师参与司法体制改革的路径选择 杨 斐 杨择郡 / 547

第七章 政策与立法建言

关于深化司法体制改革的若干建议 徐汉明 / 557

关于建立省以下地方法院、检察院人财物统一

管理体制相关法律修改 徐汉明 金鑫等 / 566

后 记 / 597

第一章

司法体制改革的基本问题

深化司法体制改革的理念、制度与方法^①

徐汉明* 林必恒等**

【摘要】深入贯彻落实党的十八大和十八届三中全会关于深化司法体制改革的战略部署,是推进法治中国建设的必然要求,是促进社会公平正义、增进人民福祉的重要举措,是推进国家治理体系和治理能力现代化的现实需要。我国司法改革历经了由酝酿准备到“两高”自主启动、由司法机关内部推动向中央决策组织推进、由完善工作机制向触及司法体制改革的三大转变与跨越,但仍存在顶层设计协同性不够、“问题导向”不足,滞后于经济社会文化改革的“时滞现象”,司法地方化、行政化、低职业化、司法权配置异化、司法保障“分灶”固化、人权司法保障弱化等深层次问题仍未得到有效破解。因此,应强调理念引领,形成司法体制改革的向心力;强化制度规范,构建现代司法制度模式,确保依法独立公正行使审判权、检察权,健全司法权

① 本文原载于《法学评论》2014年第4期。

* 徐汉明,中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心主任暨湖北法治发展战略研究院院长,二级教授、博士生导师,首届全国检察业务专家,中国法学会法治研究基地、最高人民检察院检察理论应用研究基地、教育部社会治理法治建设创新团队首席专家,国家司法文明协同创新中心研究员。

** 林必恒,中南财经政法大学博士研究生,中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心研究人员。

张孜仪,中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心研究员,硕士生导师,管理学博士。

徐 晶,华中科技大学法学院研究人员,中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心副研究员。

本文系中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心暨湖北法治发展战略研究院2013年度重大课题“司法体制改革研究”的阶段性成果,国家2011年计划司法文明协同创新中心成果,受2013年度教育部“创新团队发展计划”(社会管理法治建设)资助。

力运行机制,完善人权司法保障制度;注重方法优化,增强司法体制改革整体实效。

【关键词】司法体制改革 理论 制度 方法

中国特色社会主义司法制度是中国特色社会主义政治制度的重要组成部分,是中国特色社会主义事业的司法保障。^①它是中国共产党领导广大人民群众,以马克思主义法律思想为指导,立足中国国情,在认真总结法治建设成功经验,科学借鉴人类法治文明优秀成果的基础上建立和发展起来的司法制度;是马克思主义法律思想和法学理论中国化的伟大成果,是中国特色社会主义理论体系在法治实践中取得的伟大成就,是人类法治文明发展史上的伟大创造。^②深化司法体制改革、建设公正高效权威社会主义司法制度,是推进政治体制改革的重要组成部分,是推进“法治中国”建设的必然要求,是推进国家治理体系和治理能力现代化的现实需要,^③也是中国特色社会主义司法制度的自我改革、自我完善、自我发展。新中国成立六十多年,特别是改革开放三十多年以来,我国立足基本国情,坚持从实际出发,坚定中国特色社会主义的“道路自信、理论自信、制度自信”,稳步推进司法体制和工作机制改革,积累了司法改革的“中国经验”,探索了司法改革的“中国模式”,逐步走出了一条具有鲜明特色、建设公正高效权威社会主义司法制度的“中国道路”。

党的十八大以来,党中央从党和国家发展的战略高度,提出法治是治国理政的基本方式;要推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,坚持法律面前人人平等,保证有法必依、执法必严、违法必究;进一步深化司法体制改革,确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》

① 孟建柱:“深化司法体制改革”,载《人民日报》2013年11月25日。

② 王胜俊:“关于中国特色社会主义司法制度的几点认识”,载《求是》2011年第5期。

③ 周强:“积极推进社会主义法治国家建设”,载《人民日报》2013年8月12日。

(以下简称《决定》)提出了改革的指导思想、根本任务、重大原则,描绘了改革的新蓝图、新愿景、新目标,^①是我们党在新的历史起点上全面深化改革的科学指南和行动纲领。司法改革是这次全面深化改革的重点之一。^②《决定》提出了“建设法治中国,必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。深化司法体制改革,加快建设公正高效权威的社会主义司法制度,维护人民权益,让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”的总体目标和战略定位;从“确保依法独立公正行使审判权检察权”“健全司法权力运行机制”“完善人权司法保障制度”三个层面做出了具体部署。这是深化司法体制改革的重要指针和根本依据,为解决影响司法公正公信、制约司法能力的体制性障碍、机制性束缚、保障性困扰,不断完善和发展中国特色社会主义司法制度,全面推进“法治中国”建设提供了正确方向、精神动力、智力支持和行动指南。

一、深化司法体制改革的重大意义

(一)深化司法体制改革是推进法治中国建设的必然要求

“法治中国”建设是一项具有划时代意义的国家治理、政府治理、社会治理系统工程,是实现“中国梦”的重要组成部分和有力保障。党的十八大和十八届三中全会提出加快“法治中国”建设的目标任务,^③这要求我们要坚持依法治国方略,加快法治国家建设;坚持依法执政,加快治国理政水平的提高;坚持依法行政,加快法治政府和服务型政府建设;坚持严格公正文明司法,加快建设公正高效权威社会主义司法制度;坚持依法管理与依法自治,加快法治社会建设;坚持依法保障、调节经济文化社会及生态文明关系,加

① “让改革旗帜在中国道路上飘扬”,载《人民日报》2013年11月13日。

② 习近平:“关于《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》的说明”,载《人民日报》2013年11月16日。

③ “中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定”,载《人民日报》2013年11月16日。