

国家“2011计划”司法文明协同创新中心
武汉大学司法研究中心



司法文明论坛

(2014年卷)

江国华 主编



非外借



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社



司法文明论坛

(2014年卷)

主 编 江国华
执行主编 何盼盼
编 辑 陈珊珊 姜梦婷 张 权
 罗仙凤 孙胜东



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

司法文明论坛. 2014 年卷/江国华主编. —武汉:武汉大学出版社, 2016. 12
ISBN 978-7-307-18768-9

I. 司… II. 江 III. 司法制度—中国—文集 IV. D926-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 242543 号

责任编辑:林莉 辛凯 责任校对:汪欣怡 版式设计:马佳

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷:虎彩印艺股份有限公司

开本:787×1092 1/16 印张:12.25 字数:276千字 插页:2

版次:2016年12月第1版 2016年12月第1次印刷

ISBN 978-7-307-18768-9 定价:36.00元

版权所有,不得翻印;凡购买我社的图书,如有质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。



司法文明论坛

(2014年卷)

编委会主任	张文显			
编委会副主任	陈光中	张宝生	王树义	
编委会委员	周叶中	陈晓枫	肖永平	冯 果
	秦前红	汪习根	林莉红	占善刚
	陈家林	刘学在	廖 奕	朱 勇
	卞建林	柳经纬	常 林	姚建宗
	黄文艺	杜堰林	朱新力	

总 序

理想·国情·建设

周叶中 武汉大学副校长

法学乃公平正义之学，亦经国济世之道。法科研习者，非但要皓首穷经，探究法学之原理、源流、范畴与技术，亦当苦心孤诣，涵养公平正义之气质、经国济世之情怀。法科研习之大义者，正在于：蓄经纶之才学，养浩然之正气，胸怀韬略，足踏实地，以建设性的心态审视现实，以建设者的角色构建未来。故值此《司法文明论坛》出版之际，我提“理想·国情·建设”六个字，与大家共勉。

法学的意义不特在于法律规则之阐释，亦在于理想生活之导向。通过阐释规则来阐释世界，乃法学之皮囊；通过建构规则来构筑理想，则法学之骨髓。习法者，不可以满足于法律规则之阐释，更应着眼于理想生活之导向。因历史多有惯性，生活常存惰性；用法律来导航历史，以规则来引导生活，实为法学之使命，亦法学者之使命。而法律之所以能够导航生活，与其归结于法之强制，毋宁出自于法之正义。强制助产畏惧和怨愤，正义酿生公信与权威。强制的效力缘非暴力，实出正义；正如同正义的力量源非强制，实出自社会对于正义的共同体认和信念。法之强制再强大亦不足以威逼社会惟法是从，法之正义虽无形却是导航社会之真正动力。是故，我之所谓理想，实则包含双重含义：一则主张法科研习者当志向远大，着眼未来；二则期望法学者能够形成大致共同的正义观念，树立用良善之法构筑善风良序、导航法治国家之信念。其中前者是动力，后者是目标。

理想是对现实的超越，但须以现实为根据。法治建设有其必须遵循的普遍规律，但也须尊重特定的历史条件和社会环境。中国之法治建设既要放眼世界，更须立足国情。法科研习者既要探究法治的一般规律，亦当研究中国的基本国情。长久以来，中国社会存在着两种倾向：一是法治浪漫主义，以为将西方法治理论与模式移植中国，即可以实现法治中国，故主张用西方法治主义的标准来度量中国的法治实践，全然不顾中国的基本国情，对其法治进程中的成就熟视无睹，对其中的问题却夸饰有余。二是以中国特殊的国情为借口，否认在中国建设法治国家之可行性，故拒绝法治改革，迷信道德教化与政治动员在社会改良中的作用。对于中国法治建设而言，这两种倾向都是有害的。唯有将法治的普遍原理与中国的具体国情结合起来，才能够真正推动中国法治建设之进程。是故，我主张欲兴法学教育，必先兴国情教育；欲深入研习法律，必先行深入研习国情。一个优秀的法科研习者，必同时亦是优秀的国情专业人。

国情乃法学研究立足之点，但研究国情绝非法学之真正目的；国情研究，实为法治建设服务。因为法学之精义在于建设。法学研习者当体悟法学之精义，树立建设者之使命感和责任感，养成建设性的心态和心理，直面法治建设过程中的种种问题，积极探寻解决问题的途径与方略。概言之，即所谓经世致用。国人皆知，自先秦以来，经世致用即成中国知识者之传统，学人以“道”诱“势”，以文化改造社会，其情其志，勃然如生。今日之法科研习者，当秉承“经世”之传统，弘扬“致用”之学风。是故，我之所谓“建设”者，用意有二：一是主张学行结合。“学”无定理，“行”有真知。此即古人之所谓“披五岳之图以为知山，不如樵夫之一足；谈沧溟之广以为知海，不如估客之一瞥；疏八珍之谱以为知味，不如庖丁之一啜”。二是主张破立有道。世间万物皆有其道，破之者易，立之者难。市井百态皆有其因，做批评者易，做建设者难。今日之青年学子，不仅要有“破”之勇气，而且更要有“立”之责任；既要有批判精神，更应具建设性心态。

中国的未来属于青年，属于所有的中国人；建设更加美好的法治中国，有赖于每一个青年人的努力，也有赖于所有中国人的共同努力。让我们每一个法律研习者都认识到自身的历史责任和时代使命，让我们所有的人都行动起来，从点滴做起，为法治中国建设贡献一份智慧和力量。

目 录

文件解读

2014 年“两高”工作报告析论	1
基层检察院何去何从	
——《2014—2018 年基层人民检察院建设规划》评论	11
质证程序在国家赔偿案件中的适用	
——《关于人民法院赔偿委员会适用质证程序审理国家赔偿案件的规定》评论	18
减刑、假释的正当程序	
——《最高人民法院关于减刑、假释案件审理程序的规定》评论	27

司法改革评论

上海市司法改革试点方案评论	36
法院组织法和检察院组织法的修改问题	50
美法两国司法管辖制度及其借鉴意义	64
日本司法管辖制度及其借鉴意义	71
论审判中心主义	76
执行难及其立法对策	88
司法改革过程中的律师参与	97
论终审终结	
——兼论诉访分离	103
十字路口上的错案问责机制	
——以《广西壮族自治区高级人民法院错案问责办法(试行)》为蓝本	116
裁判文书上网的“压力”与“动力”	127

学理争鸣

从立法到司法：寻衅滋事罪如何摆脱口袋罪的宿命	137
我国环境刑事司法治理的过去、现在与未来	145
我国反贪污贿赂总局改革之管见	
——兼论新中国以来廉政机构体系的变迁	156

民事诉讼监督中的法检博弈
——以重庆股权转让案为视角 166

要 案 评 析

“弗格森枪击案”评论
——以美国大陪审团制度为视角 175

未成年人犯罪记录封存制度析论
——以“李某某”案为视角 186

2014 年“两高”工作报告析论

袁 轲

摘 要：“两高”工作报告的支持率较之前年有较大的提升，体现了去年法检机关的工作得到了较多全国人大代表的认可。在“两高”报告中，总结了去年的工作以及安排今年工作的重点。以司法为民理念为指导，实现公平正义，深化、推进司法体制改革是今年工作报告的主轴。在本文中，笔者结合两会热点以及司法体制改革的相关内容，对今后的两院工作也提出了一些展望。一是改变司法理念与创新理论，二是要制定《司法基本法》，走法治化改革路线。三是要推动务实、渐进式改革。以希冀今年的司法工作更加完善，更能保障和维护人民的合法利益，更能为法治中国的建设添砖加瓦。

关键词：“两高”工作报告；司法改革；法治化路径

2014 年 3 月 10 日下午，最高人民法院院长周强与最高人民检察院检察长曹建明分别向大会作了最高法与最高检的工作报告。3 月 13 日 9 时，第十二届全国人大二次会议在人民大会堂举行闭幕会。全国人大以 2425 票赞成，378 票反对，95 票弃权，通过最高人民法院工作报告；以 2402 票赞成，390 票反对，108 票弃权，通过最高人民检察院工作报告。^①也就是说，最高法与最高检分别以 83.3% 和 82.54% 的赞成率通过了报告。看到这个数据，“两高”终于可以稍稍地松了一口气。此次工作报告通过率创历史新高，同时也是自 2006 年公布全国人大会议投票结果以来，反对票得票数最低的一年。

此番光景与去年最高法报告 605 张反对票形成了较为强烈的对比。在我看来，这一数据的背后，是代表们对于“要让人民群众在每一个个案中感受到公平正义”这一新的要求与目标的广泛认可。但是，在如此之多的反对票数下，说明两高的司法工作仍然有待改进，这也同时反映了人民对于司法改革与实现社会公平公正的强烈愿望。因此，本

^① 《两高历年得票情况（2006—2014）》，<http://www.dffyw.com/sifashijian/ziliao/201403/35357.html>.

文拟对于“两高”工作报告进行宏观上的解读，并结合司法改革中热点问题的分析，以期能抛砖引玉，引发大家更深入的思考。

由于两高报告所涉及的各方面内容颇为繁杂，笔者在此无法逐一列举，只能化繁就简，将其中所关涉的热点问题进行简单的梳理与归纳。第一部分为两高工作报告中的主要内容与看点。第二部分为司法工作中所存在的不足。第三部分为司法改革所面临的困境。第四部分为自己对于司法工作的展望。第五部分为结语。

一、“两高”工作报告六大看点

在最高法的报告中，周强院长一共用了 78 个数字来说明过去一年的工作，虽然比去年的 87 个数字要少，但是具体内容仍是可圈可点。曹建明检察长的报告延续了去年的大致风格，从内容上看保持了四平八稳的态势。简言之，在我看来，今年的报告中一共有六个方面的看点，也可以说是社会各界所共同关注，也与大众利益所密切相关的热点问题。

（一）努力建设平安中国，促进社会和谐稳定

在过去的一年里，全国审结的一审刑事案件中，危害公共安全案件约占两成。从青岛输油管道泄漏爆炸，到校园安全受威胁、快递夺命，再到昆明暴力恐怖袭击，公共安全的新威胁不断涌现。信息泄露、网络诽谤、造谣、非法监控等网络安全问题频发，促使网络安全上升为国家战略。在两高所发布的指导意见与司法解释当中，非常集中地体现了对公共安全与社会热点问题的热切关注。这些关注点不仅包括特定人群权益保护的问题，比如说性侵儿童的犯罪问题，也包括整体社会上都非常关注的一般性的问题，诸如利用网络造谣传谣的惩治，这些关注点的选取确实表明了最高法在过去一年当中，对于整体的社会治理方面应该说是发挥了非常积极的作用。依法惩治犯罪、保障人权、化解矛盾，维护社会和谐稳定，这是最高法报告 2013 年主要工作总结的第一大部分，鲜明地突出了其重要性。对于 2014 年的主要工作，周强院长还进一步提出，要严惩严重危害社会治安犯罪，切实维护国家安全和社会稳定。积极推进平安中国、法治中国建设。^① 最高检报告则提到，要依法严惩严重刑事犯罪，深入开展反分裂、反颠覆、反恐怖斗争，坚决打击危害国家安全犯罪和暴力恐怖犯罪。密切关注社会治安和公共安全领域出现的新情况，突出打击严重影响人民群众安全感的犯罪。同时注意化解社会矛盾，积极参与社会治理。^② 安全感如同水和空气，是群众生活的“必需品”。保障公共安全，是实现社会和谐稳定所必然要努力达到的目标。

^① 周强：《最高人民法院工作报告》，载《人民日报》，2014-03-18，第 2 版。

^② 曹建明：《最高人民检察院工作报告》，载《人民日报》，2014-03-18，第 2 版。

(二) 大力践行司法为民，保障公民合法权益

在报告的第二部分，主要提及的是法院在经济领域的各类情况。具体来看，关于商事审判的介绍与处理态度让人眼前一亮。报告主要分两个层面来阐述这一问题。第一个是列举了具体商事案件的审判数字。第二，最高法对于在商事领域中所遇到的一些新问题，采取了哪些应对的措施。去年，民间借贷方面的法律问题在社会各界引起了很大的反响，最高法专门针对这些问题制订了一些司法建议。我们可以看到，最高法并没有通过传统的司法解释来一刀切地解决这些问题，也表明对于现实生活当中出现的一些新问题，最高法开始采取比较审慎的态度，采取边观察、边研究、边采取对策的一个思路。对于新问题并不是一开始就马上出台相应配套相关的司法解释进行规制，这是一个值得赞赏的新趋势。笔者希望，这样一种审慎司法的态度能够继续贯穿于整个司法制度的运行过程之中。

在高法报告的第三部分，首先强调的是法院在劳动争议、食品药品纠纷，以及消费者权益保护这些方面，所采取的具体措施。之所以将这些内容放在本部分的开头，在我看来，这是强调司法为民观点的主要体现。法院将目光聚焦在群众现实生活中处于相对弱势地位的领域，如劳动争议，消费者权益保护这些方面，表现出了对群众合法权益的保护与关切。在报告当中，周强院长通过对关涉民情民生领域案件审理所取得成绩的强调，来充分说明最高人民法院和各级人民法院坚持司法为民的理念。高检报告也在第四部分中着力强调了要立足检察职能，促进发展、保障民生。其中，强化对环境资源的司法保护，更是对现实的直接回应。可以说，“两高”报告体现了过去一年中，“两院”确实在努力地践行司法为民的司法观念，也为今年工作的主要目标定下了一个很好的基调。

(三) 有序展开司法改革，着力提升司法水平

党的十八大报告提出，要“进一步深化司法体制改革，坚持和完善中国特色社会主义司法制度”。党的十八届三中全会进一步明确了深化司法体制改革的具体要求。当前，我国经济社会处于快速发展的关键阶段，各种矛盾和问题集中出现，机遇和挑战并存，司法工作在国家和社会生活中的地位、作用、影响更加凸显。进一步深化司法体制改革，建设公正高效权威的社会主义司法制度，具有特别重要的意义。^①“两高”工作报告对于大力推进司法改革的措施进行了概括总结与说明。改革审判工作运行机制、加强人民陪审员工作、加强监督指导和审判管理是法院系统在过去一年里着重改进的方面。在高检报告今年工作安排中也强调，要全面深化检察改革，认真落实中央关于深化司法改革的部署，牢牢把握检察改革正确方向，加强总体设计、统筹协调、整体推进，完善中国特色社会主义检察制度。落实涉法涉诉信访工作机制改革，促进完善国家司法

^① 孟建柱：《深化司法体制改革》，载《人民日报》，2013-11-25，第6版。

救助制度，加大依法受理、依法纠错、依法赔偿、依法救助力度。^①

我们可以看到，周强院长提出的第一个具体改革方面，就是改革审判工作的运行机制，尤其是推进审判权运行机制的改革。之所以把这个问题放在推进司法改革部分的开篇，主要还是因为各级人民法院在审判实践当中，深切地体会到审判权运行的改革问题，是现在司法改革工作的重中之重。2013年以来，周强院长多次公开强调“要建立健全保障人民法院依法独立公正行使审判权的机制”，审判独立成为司法者们的共识。10月中旬，最高法院下发通知，要求上海、江苏、浙江、广东、陕西5省市部分法院进行改革试点。10月28日，最高人民法院公布《关于切实践行司法为民大力加强公正司法不断提高司法公信力的若干意见》，侧重强调贯彻人民法院依法独立行使审判权的宪法原则，可以说吹响了“司法改革攻坚战的号角”。^② 独立履行法律职能而不受干扰的司法系统是法治国家最强有力的柱石，也是现代公民权利最值得信任的保障。通过有序地推进司法改革，使整个司法系统的水平得到提高，是两高报告中司法改革的核心之一，也是大家所热切期待的变化。

（四）深入推进司法公开，维护司法公平公正

最高法报告涉及一个全社会都非常关注的问题，就是关于司法的公正和公开。对于司法公开，相信大家已经非常熟悉，我们也有过激烈的讨论。第一个举措就是通过各种媒体直播庭审公开。从薄熙来案庭审微博直播到奇虎腾讯纠纷案庭审的“全媒体”报道；从全国法院微博发布厅上线到中国法院庭审直播网开通。去年中国司法公开全面提速，司法活动公开力度空前之大，让司法与人们的距离变得很近。第二个就是建成中国裁判文书网。在过去一年里，公布了最高人民法院生效裁判文书3858份，地方各级法院上网公布生效裁判文书164.6万份；建成中国法院庭审直播网，各级法院直播案件庭审4.5万次。高检报告中也提到，要加强检察门户网站、检察微博微信等新媒体平台建设，推进新闻发布制度化，及时公开重大案件办理等情况。从目前情况来看，这两项工作正在有条不紊的进行中。对于裁判文书上网这一重大举措，相比以往文书公开度来说是不可想象的。只要裁判文书上网之后，对于普通的社会公众而言，都可以简单直接地获得所想要看到的信息。而法官在关于事实认定和法律适用方面分析的部分，也进入公众视野当中。这就使得社会对于法官的裁判有了一个直观有效的监督。“没有公开就无所谓正义”，裁判结果的公正必须以程序公正为前提，而程序的公开透明正是程序公正的核心内容。唯有在公开透明的环境下，整个司法活动才能得到人民群众的有效监督，继而实现司法在阳光下运行。^③

在纠正冤假错案方面，人民法院有了较大的进步。在坚持罪刑法定、疑罪从无方面迈出了新的步伐，特别是严格非法证据排除方面，对保障人权、防止冤假错案

① 曹建明：《最高人民法院工作报告》，载《人民日报》，2014-03-18，第2版。

② 傅达林：《司法体制改革的孕育与破题》，载《法制日报》，2014-01-09，第7版。

③ 褚俊杰：《论我国司法公开制度及其完善路径》，载《法制与社会》，2014年第2期。

作出了比较大的努力。如果非法取得证据被严格排除,就会极大地遏制刑讯逼供等非法行为,对于保障人权、保障司法公正、保障社会正义会起到积极的作用。在最高检报告中就提及了“张氏叔侄强奸杀人案”与“于英生杀妻案”两起典型的冤假错案。这是两高报告中首次出现具体案例与人名的表述。今年的4月9日,对于“张氏叔侄强奸杀人冤案”审核人,“女神探”聂海芬以及相关负责人的追责程序也得以启动。在我看来,这体现了对于人权的尊重与避免再次出现如此荒唐错误的决心。与此同时,法院与检察院加强了与律师之间的沟通,也是我国法治进步的一个表现。律师能否有效参与司法活动是衡量法治水平的一个标尺,律师代表的是当事人的合法权益,尊重律师的辩护意见就是在保障当事人的人权。保障了当事人人权,就保障了社会的公正和法律的公正,人民就会对法治建立起信心,法治社会的建设才会有真正的希望。

(五) 严厉打击贪腐犯罪, 树立廉洁务实新风

最高检报告第二部分,强调的是职务犯罪的惩治。这一部分所涉及的就是广大人民群众所最为关注的反腐败问题。因为强调的是拥有国家公权力的这些人员,在行使权力的过程当中,所实施的犯罪行为,应该受到应有的处罚。最高检的报告中向我们列举了一些职务犯罪,比如说贪污受贿罪和渎职罪,这些罪名督办的数据,以及相关的惩处人员的具体数量。并且明确地提到,坚持有案必查、有腐必惩,继续深入推进查办和预防发生在群众身边、损害群众利益职务犯罪专项工作。加大对外逃职务犯罪嫌疑人的追捕追赃力度。高法报告中也强调,要继续坚持“老虎”、“苍蝇”一起打,对贪污贿赂、渎职犯罪保持高压态势,促进建设廉洁政治。

同时检察院还加强了渎职、侵权的查办工作,及时介入了山西长治“12·31”苯污染,青岛“11·22”输油管线爆炸等一系列重大安全生产事故的调查,严肃查处了一批重大责任事故所涉及的渎职职务犯罪。^①法院对于贪污贿赂案件的审理也是公正而有效的,对于部分案件的公开审理与网络直播,更是起到了很好的法治宣传作用。我们可以看到,过去一年法院与检察院在查处与审判贪污、贿赂、渎职侵权等职务犯罪方面取得了很好的成绩,特别是对于大案要案的处理上赢得了社会的赞誉。在贯彻中央关于反腐倡廉,“老虎”、“苍蝇”一起打的政策上执行有力,成效显著。

(六) 积极完善社会管理, 加强司法队伍建设

在社会层面,每年由行政纠纷引发的信访高达400万至600万件,而通过行政诉讼解决的只有10余万件。2013年人民法院审执结案的行政案件仅占案件总量的1.21%,司法的权威性受到影响。为妥善化解社会矛盾,诉讼与信访分离、越级上访不再受理、信访数量停止考核,涉法涉诉信访改革已全面铺开。高法报告中提到,要进一步推进涉

^① 曹建明:《最高人民检察院工作报告》,载《人民日报》,2014-03-18,第2版。

诉信访工作改革，严格涉诉信访终结程序，妥善解决群众合法合理诉求。^① 高检报告也提出，要切实落实涉法涉诉信访工作机制改革，促进完善国家司法救助制度。“两院”的这些要求为化解社会矛盾，完善社会管理提供了一条很好的解决道路。由于一些地方司法渠道不畅，使群众产生了“信访不信法”的心理。完善“诉访分离”和案件终结制度，推动律师等第三方参与化解信访案件，使诉讼渠道更加畅通，距离“法治中国”才能更进一步。

在去年工作总结的最后一个部分，最高人民法院明确提出要坚持从严管理，加强法院队伍建设。其中有两项比较特殊的举措：第一，从法律院校和律师队伍当中选拔人才，改善法官的队伍结构。第二，开展民族地区的双语法官培训。其中第一个方面的举措，事实上现在已经有很多具体的落实措施，去年最高法就从各个法学院校选拔了5位法学教授，聘请他们担任最高人民法院相关职能部门的职务。让他们从法学理论的角度，为民商事或者刑事案件的审判工作，以及司法改革等方面献计献策。虽然还存在着许多问题，但从现实情况来看，还是产生了一些积极的效果。第二个关于民族地区的双语法官培训，这个并不是今年第一次提出来的想法。最高人民法院近几年来一直在全国各地，尤其是民族自治地区大力推行相关的措施。相对于沿海地区或者是经济比较发达的地区，民族聚集地区所面临的各種社会矛盾，尤其是民族矛盾，都非常尖锐，法官任务较重。但是在有些案件当中由于相关专业知识的欠缺，并不一定能够比较准确地对相关法律进行理解和适用。所以，通过开展双语法官培训这样的渠道，一方面，可以方便少数民族居民进行诉讼；另一方面，可以使当地的法律适用更为准确，司法更为公平公正。相应的，最高检报告的第六个部分中，也同样提出了加强检察队伍建设，提高公正廉洁执法水平的要求。一共有四个方面，与高法报告中所强调的内容大致相同，在此就不赘述了。

二、司法工作中的不足与问题

正如前文所述，虽然两高工作报告获得了比以往都要多的认可，但是实践工作中反映出来的问题仍然很多。随着深化司法改革的逐步推进，所面临的挑战也是前所未有。周强院长与曹建明检察长也在两份报告中坦承，两院的工作仍然有许多不足，未来的任务还很艰巨。在法院过去的工作中，还存在许多较为突出的问题。有些案件裁判过程不透明，程序不公正，损害了有关当事人的利益，也损害了司法公信力。地方保护主义产生、蔓延，对于法院有着诸多干扰，司法行政化的问题困扰着审判权的独立行使。长期以来，在审判实践中形成的层层审批制，导致“判者不审、审者不判”，裁判错误的责任不清，审判的效率不高，上下级法院的内部请示代替了不同审级的独立裁判，司法的行政化趋势不断加剧，已成为审判权力运行过程中亟待解决的难题。一些地区仍然存在立案难、诉讼难、执行难等问题，在满足人民群众司法需求方面还有差距。随着案件数

^① 周强：《最高人民法院工作报告》，载《人民日报》，2014-03-18，第2版。

量持续增长,人民法院办案压力越来越大,部分法院案多人少、人员流失、法官断层等问题仍然比较严重,一些西部、边远民族地区法院工作条件有待进一步改善。^① 检察院也同样面临着一些问题。与全面深化改革和人民群众期待相比,惩治和预防职务犯罪、监督纠正执法司法突出问题的力度和效果还有较大差距。修改后的刑事诉讼法、民事诉讼法实施后,一些检察机关和检察人员执法理念、办案方式仍不适应,对法律修改后赋予的新职能履行不够充分,落实保障人权、规范执法的新要求不够严格。违法扣押冻结处理涉案财物、侵犯诉讼参与人合法权益等问题仍有发生。少数检察人员特权思想、霸道作风严重,有的甚至以权谋私、贪赃枉法,严重损害司法公信力。办理金融、知识产权、生态环境、信息网络等领域案件的专门人才缺乏。^② 这些问题有待于在今年的工作中进一步改进与加强。

三、司法改革中的困境与挑战

纵向梳理司法体制改革的历史脉络,客观评价并深刻总结其成败得失,是直面司法现实难题、回应实践挑战的基本出发点。从 20 世纪 80 年代初至今,我国已启动三轮改革。之前一系列的改革措施取得了一定的成绩,但是存在的问题与痼疾仍然不少。主要原因可以归结为两个方面,即受到内部与外部一些问题和局限的困扰。

(一) 外部问题与局限

来自于外部的局限与问题主要体现在两个方面:第一是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。长期以来,司法改革表现为最高院、最高检单兵突进,各自为政,缺乏有效的顶层设计与支持,也没有对突出问题进行针对性的解决,导致改革没有达到既定的目标和理想中的效果。第二是缺乏明确的法律依据与指导。正如前所述,我国主要进行了三次司法改革,三次改革分别以三个五年改革纲要为指导。三次改革过程中最高人民法院制定了各种改革措施。然而,既有的司法改革遭遇了“依据不足”的困境,改革缺乏明确的法律依据,改革的成果也没有以法律形式固定下来。^③ 涉及司法体制改革这一如此重大之事项,除了两院组织法的修订之外,其他问题在 2014 年全国人大立法计划之中几乎无所涉及。

(二) 内部问题与挑战

司法改革已经进入深水区,因此必须回应现实挑战,着力解决六个方面的问题。第一,针对司法易受地方干预的现状,应当着力解决司法机关的人、财、物管理与地方脱

^① 周强:《最高人民法院工作报告》,载《人民日报》,2014-03-18,第2版。

^② 曹建明:《最高人民检察院工作报告》,载《人民日报》,2014-03-18,第2版。

^③ 江国华、周海源:《〈司法基本法〉与中国司法改革》,载《哈尔滨工业大学学报》(社会科学版),2014年第16卷第1期。

钩的问题。司法地方化是计划经济时代的产物，司法案件管辖完全按照行政区划设置，人员任免、经费供给、职务保障完全依赖地方，使统一的中央司法事权被地方分割，司法机关或司法机关工作人员在司法过程中可能受到地方国家机关或利益团体的不当干预。第二，针对司法机关上下级之间以及法院内部审委会、院长、庭长与法官之间的行政管理模式，应当明确法院上下级之间的监督关系，不能将法院、法官以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。对此，必须实现法院独立，即法院独立行使审判权，法官独立办案，审级监督，实现司法的去行政化。第三，针对司法职业共同体职业水准不一，准入、晋升、激励与保障制度不规范与不统一的问题，应当积极推进司法职业化改革，以主体的同质化确保法治统一，防止以司法大众化侵害司法职业化。第四，针对司法权弱化，应当切实解决好审级独立、职权分工等问题，防止来自内外部的不当干预。审判权弱化主要体现在四个层面上：一是在纵向上由于实行中央与地方分享使国家统一的司法权在行使的过程中受到地方不当制约和干预。二是在横向上导致司法权行使主体交叉混同，如法院既是裁判者又是执行者。三是在内部上下级之间及内设的职能部门之间行政色彩浓厚，导致审者不判，判者不审，权责不统一。四是在结构上司法权与司法行政事务权没有分离，影响司法的专业化。第五，针对人民群众对于司法公正的强烈需求与司法公信力不够的矛盾，着力提高司法公信力。如果法院不能成为矛盾的最终裁决机构，那么社会矛盾就不可能得到有效化解，人民群众对司法就难以充分信任。第六，针对人权司法保障问题，应当明确认识到，在中国特色社会主义法律体系建成后，人权立法不足的问题已经得到有效解决，此时应当更加注重人权的司法保护，但是，刑讯逼供、体罚虐待、超期羁押、非法强制、滥用职权、有罪推定、重打击轻保护等观念依然存在。为此，我们需要着力完善人权司法保障制度。^①

四、对于加强两院工作与深化司法改革的展望

（一）理论创新与理念突破

理论创新是一切改革的前提，重新审视与科学厘清司法体制改革的重大基础理论命题和基本原理，对司法体制改革实践的纵深发展具有重大的前导意义。深化司法体制改革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。司法体制改革与整个国家法治理念的创新与发展密切相关。对此，李龙先生在“深化司法体制改革”高端论坛上阐述了我们应该在理念上的三大突破。一是国家治理理念上的突破：在主体上实现单一主体向多元主体转变；在权力性质上实现了“命令—服从”式的单一模式向合作共治的多维模式

^① 汪习根：《新一轮司法改革的理论创新与制度构建——全国“深化司法体制改革”高端论坛综述》，载《中南民族大学学报》（人文社会科学版），2014年第34卷第2期。

的转变；在效果上实现了从对抗到互信的转变。二是公平正义观念的突破，公平应指“各得其份”，主要表现在通过司法资源的优化配置和司法权的公正行使，应着力解决程序正义问题。三是司法理念上的突破，应该摒弃司法权与行政权相互混同，靠行政命令的方式行使司法权的错误观点。只有实现了理念的转变，改革才有可能朝着正确、高效的方向发展与推进。

（二）制定《司法基本法》

在我国 30 多年的司法改革历程中，所取得的成果不少，但是改革进程确是步履维艰，困难重重。究其主要原因，还是因为缺乏顶层设计，过度依赖制度安排，而忽视了法治的轨道与路径。自 1982 年以来，三次司法改革围绕三个“五年发展纲要”而展开，缺乏足够的法律支持，也导致了改革陷入了寸步难行的泥沼之中。因此，为了一步深化司法体制改革，我们应当以选择“法律”而非“制度”为突破口，从法律规范的层面推进司法改革，统合现有的司法法资源，制定一部统一的《司法基本法》。在此基础上，以统一的《司法基本法》为依据，推动司法改革的整体深化。制定后的统一《司法基本法》，在内容上以宪法为依据，将宪法中的司法制度与司法的基本规则予以具体化，在位阶上属于基本法律的地位，具有高于普通法律的地位，因而能够全面回应司法改革对法治资源的需求，确保司法改革在法律的框架内有序行进。^①

（三）务实、渐进式改革

天下难事必作于易，天下大事必作于细。围绕着独立与公正的目标，中国司法体制改革任重道远。从某种意义上说，任何一项改革都是一次权力的再分配、利益的再调整，由此决定了改革本身的风险。破解由上述因素带来的利益阻力，其关键在于寻求更大的民意基础和正当程序。就此而言，司法体制改革在试点的基础上，采取法治结构下的合法性路径乃是明智的选择。要想通过法治化的路径实现改革的目标，需要一个长时期的过程。在我们国家法制发展到今天，法律规定如此之繁密，修改空间的缩小就意味着改革的难度加大，并且试错的风险也会加大。因此，务实、渐进式的改革是我们当然的选择。

五、结 语

总而言之，今年的“两高”报告共同的特点是层次分明，重点突出，以民生问题、平安中国和法治中国的建设为重点，以具体司法改革措施和保障司法公正的措施为主线，全方位地反映了过去一年当中法检机关所取得的成绩，以及对今年工作提出了明确的部署和安排。“两高”报告都没有回避各自工作当中所出现的具体问题，并且也试图

^① 江国华、周海源：《〈司法基本法〉与中国司法改革》，载《哈尔滨工业大学学报》（社会科学版），2014 年第 16 卷第 1 期。