



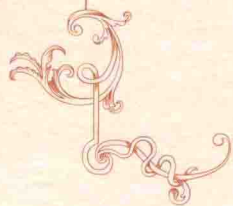
最高人民法院2012年重大理论课题



中国司法 公信建设研究

主 编 / 张忠厚 卓泽渊
副主编 / 夏克勤

本书没有简单地对当下中国司法公信作出高低之判，而是透过复杂征象，尽量客观、中肯、理性地向读者展现司法公信的现状，比较全面地分析了影响我国司法公信的主要因素并提出了提振对策。



人民法院出版社

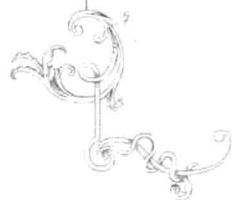


最高人民法院2012年重大理论课题



中国司法 公信建设研究

主编 / 张忠厚 卓泽渊
副主编 / 夏克勤



人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国司法公信建设研究/张忠厚、卓泽渊主编.
—北京: 人民法院出版社, 2014. 4
ISBN 978-7-5109-0941-2

I. ①中… II. ①张… ②卓… III. ①司法制度—研究—中国 IV. ①D926

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 066528 号

中国司法公信建设研究

主 编 张忠厚 卓泽渊

副主编 夏克勤

责任编辑 陈燕华

出版发行 人民法院出版社

地 址 北京市东城区东交民巷 27 号 (100745)

电 话 (010) 67550583 (责任编辑) 67550550
67550558 (发行部查询) 67550538 (发行部销售)

网 址 <http://www.courtbook.com.cn>

E-mail courtpress@sohu.com

印 刷 三河市国英印务有限公司

经 销 新华书店

开 本 787×1092 毫米 1/16

字 数 223 千字

印 张 14.75

版 次 2014 年 4 月第 1 版 2014 年 4 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5109-0941-2

定 价 38.00 元

版权所有 侵权必究



《中国司法公信建设研究》 编辑委员会

主 编：张忠厚 卓泽渊

副 主 编：夏克勤

课题组成员：程新生 徐英荣 汤媛媛

胡 媛 刘 锋



打造人民群众高度信赖的司法（代序）

最高人民法院常务副院长 沈德咏

自党的十五大确立了“依法治国”基本方略以来，中国司法事业取得的成就世所瞩目，案件审判质效不断趋好，队伍素质明显提升，司法保障持续增强，司法对经济发展、政治昌明、社会和谐促进作用充分发挥。但与此同时，另一种消极倾向也在滋长：对司法不公、不廉个案的强烈不满逐渐发展为对司法整体公正的质疑，部分民众对司法的不信任心理蔓延，并借重于传统与新型媒体在社会上不断弥散、放大，“信访不信法”、暴力抗法、执行规避、“怀疑腐败”等现象变得普遍化，法律和司法的权威受到前所未有的挑战，法官的职业尊荣和自信受到一定挫伤。可以说，在人民群众日益增长的司法需求与司法能力不相适应的基本矛盾之中，一个新的矛盾点——人民司法事业科学发展的需要与当前司法公信力不强的矛盾已经日益凸显。

客观、理性、辩证分析社会广为关注的司法公信力问题，其中既有部分案件质效不高、少数法官司法作风不好的内因，尤其是法官腐败问题对司法公信力的影响是致命的；又有社会诚信普遍不足、保障人民法院依法独立公正行使审判权的体制机制还不够健全等外因。此外，司法公信其实也折射了公众在



日益深入地了解 and 参与司法基础上的一种质疑和期待，体现了公众法制意识、权利意识与公权力批判意识的增强，从这个角度上看，这正是我国法治建设的积极成果，也是法治逐步走向成熟的精神内驱动力。德国法学家拉德布鲁赫曾说过：“司法依赖于民众的信赖而生存。”司法事业的发展进步，不仅有赖于制度建设和硬件建设层面大刀阔斧的革新，也有赖于对司法精神品格要素的培育，这便是公众自觉信法、尊法、守法和护法的精神。究其原因，是由司法的地位、性质和功能决定的。在现代国家，司法被称为“社会正义的最后防线”，诉讼的利用率不断提高，与公众日常生活的关系日益密切。司法是一种判断真与假、是与非、善与恶、合法与非法、违法与犯罪的专业活动，这种判断若不能取得当事人及公众发自内心的信服，而仅凭国家强制力来兑现，无异为一种司法上的专制，必然效果不佳。我国司法具有人民性的本质特征，要以实现人民的最大福祉来要求司法，以人民的信任和满意度来检验司法。如果人民对司法普遍不信任，必将严重削弱法治事业的发展根基。司法公信力的失落不仅意味着司法事业本身的损失，而且具有严重的社会负效应，因为司法具有社会道德与价值观念的引导和示范作用，司法公信可谓社会诚信的风向标。

在我国，司法公信建设是一项长期的事业。一方面是因为我国传统文化中内生法治精神的先天不足，外发的法律体系和司法制度要获得公众的内心认可也需要时间；另一方面还因为司法公信力的建设是一项复杂的社会工程，涉及到司法体制机制的理顺、司法环境的净化、社会诚信的改善等方方面面的问题，需要渐进式改革；更因为信任本身具有摧毁易而建设难的特性，一个不规范的司法行为易使当事人产生司法不公和腐败



的怀疑，一个难以兑现的司法判决会改变公众寻求司法救济的选择，法院百分之一的错误会导致当事人百分之百的不信任。因此，在司法公信建设过程中，既需要不断发展好、完善好中国特色社会主义司法制度，更需要每一位法官敢于担当，慎独、自律、内省，谨慎用好人民赋予他们的权力，努力增进人民对他们的信任。

改革开放以来，我们进入了经济发展、政治清明、法治昌盛的新的历史时期。经过多年的依法治国实践，人民群众法律意识日益增强，权利观念深入人心，法治共识业已形成，法治国家建设具备了日渐深厚的社会基础。党的十八届三中全会确定了推进法治中国建设，进一步深化司法体制改革、加快建设公正高效权威社会主义司法制度的战略部署。习近平总书记作出了“让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”的重要指示。为了解决影响司法公正和司法公信、制约司法能力的深层次问题，最高人民法院应势而为，采取了一系列针对性措施，在切实践行司法为民，大力加强公正司法，不断提高司法公信力上下大力气，人民法院第四个五年改革纲要也已经启动。我国法治建设迎来了前所未有的历史机遇，司法公信建设也必将进入新的历史阶段。

江西省高级人民法院编著的《中国司法公信建设研究》，是根据其中标的最高人民法院同名重大理论课题的研究成果修改而成。该课题在2013年的验收结项中被专家评定为优秀课题。本书架构严谨，立场客观，资料翔实，论证深入，观点不乏新颖之处。本书没有简单地对当下中国司法公信作出高低之判，而是透过复杂征象，尽量客观、中肯、理性地向读者展现司法公信的现状，比较全面地分析了影响我国司法公信的主要



因素并提出了提振对策。本书既具理论研究价值、又具实践指导意义，是一本体现了社会责任感和使命感，并试图以自己的努力推动中国司法事业发展进步的好书。

是为序。

二〇一四年四月

目 录

绪 论	(1)
一、研究背景与选题意义	(1)
二、国内外研究现状	(4)
三、研究方法 with 课题架构	(5)
 第一章 司法公信基本理论问题研究	(9)
一、司法公信的基本界定：概念与价值	(9)
(一) 司法公信的概念界定	(9)
(二) 司法公信的价值意义	(13)
二、司法公信的模式演绎：传统与现代	(17)
(一) 从特殊主义型到普遍主义型	(17)
(二) 从礼德信任型到法律信任型	(19)
(三) 从权力威慑型到心理认同型	(22)
三、司法公信力的解构：愿景与现实	(23)
(一) 社会控制力	(24)
(二) 司法判断力	(28)
(三) 司法拘束力	(30)
(四) 司法排除力	(33)
(五) 公权制约力	(35)

四、司法公信的生成机理：基于韦伯行为动机理论的

考察 (38)

(一) 司法的价值理性：司法公正 (39)

(二) 司法的目的理性：司法效用 (41)

(三) 司法的情感因素：人本司法 (43)

(四) 司法的习惯因素：历史传承 (45)

第二章 我国司法公信现状的实证研究 (49)

一、法院内部的考察：司法裁判的表征及法官自我的

评价 (50)

(一) 司法裁判的表征：案件质效总体趋好与局部不足 (50)

(二) 法官的自我认知：在办案压力显著加大的情形下

司法自信明显不足 (59)

二、当事人的反映：主观认知与客观利益交织下对人民

法院的信任状况 (61)

(一) 当事人的主观评价：满意度情况 (62)

(二) 对诉讼的利用：基本的信任及诉权的滥用 (63)

(三) 对裁判的服从：当事人内心认同、主动遵从裁判的

情况不理想 (65)

(四) 诉讼外的诉求：信访不信法现象愈演愈烈 (69)

(五) 暴力抗法：不信任、不遵从司法的极端行为频发 (73)

三、社会公众的认知：人民法院司法公信受到极大的挑战

与质疑 (75)

(一) 司法公正：社会热议话题 (75)

(二) 公众满意度的随机调查：几个样本 (77)

(三) 社会舆论的反映：媒体对司法审判负面信息的

关注 (79)

(四) 人大与检察监督：民意代表及专门监督主体对



司法的信任状况	(83)
四、总体判断：“四个交织”存在的复杂图景	(85)
小 结	(89)

第三章 影响我国司法公信的因素分析

(91)

一、社会背景：法律信仰缺失、社会诚信滑坡及媒体放大对	
司法公信的外在影响	(92)
（一）法律信仰的内在缺失	(92)
（二）社会诚信的整体下滑	(95)
（三）负面信息的网络放大	(96)
二、司法的能力与品行：影响司法公信的决定性因素	(98)
（一）司法能力整体增强但仍亟待提高	(99)
（二）司法作风不良影响法院形象	(103)
（三）司法不廉严重损害司法公信	(105)
三、司法的民主公开：与民众沟通互动的不足削弱司法	
公信的社会基础	(116)
（一）形式与时俱进，实质态度谨慎	(116)
（二）公众民主参与不足，陪审作用有限	(118)
（三）裁判析理逻辑模糊，避重就轻	(120)
四、司法环境：对依法独立公正行使审判权的侵蚀	(122)
（一）司法权力地方化	(122)
（二）内部管理行政化	(124)
（三）外部监督异化	(126)
（四）法官职业保障弱化	(132)
五、执行困境：胜诉权益实现难妨碍司法公信的生成	(133)
（一）执行难在何处？	(133)
（二）执行缘何而难？	(134)
六、角色定位：法院职能与法官角色异化损害司法权威	(138)



(一) 法院过度承担社会职能	(138)
(二) 各审级法院功能混同	(139)
(三) 法官司法角色与社会角色本末倒置	(140)
小 结	(142)

第四章 我国司法公信建设的对策研究

一、加强队伍建设：培养高度职业化的法官	(146)
(一) 加强法官职业化建设	(146)
(二) 加强法官职业保障	(151)
(三) 加强法官廉政建设	(153)
二、保障实体公正：以裁判方法优化促裁判效果提升	(155)
(一) 保障法律统一适用	(156)
(二) 实现司法效果平衡	(159)
(三) 诉讼调解的理性定位	(161)
三、推进程序公正：以程序法治促司法公信力提升	(163)
(一) 全面推进程序法治建设	(164)
(二) 促进司法公开	(169)
(三) 保障公众参与	(174)
四、完善司法监督：监督异化矫正与裁判纠错	(178)
(一) 外部监督机制：司法监督异化之矫正	(178)
(二) 内部纠错机制：再审程序完善与瑕疵裁判 文书补正	(181)
五、规范民事执行：“执行难”和“执行乱”的破解	(187)
(一) 以转变执行理念、健全执行机制破解“执行难”	(188)
(二) 以优化执行权配置破解“执行乱”	(194)
六、改善外部环境：培育公众尊重司法权威、诚实守信的 社会氛围	(196)
(一) 科学应对涉诉信访问题	(197)

(二) 积极推进新媒体环境下法院新闻宣传工作	(198)
(三) 改善司法公信力社会认知	(200)
(四) 推进社会诚信建设	(201)
小 结	(202)
 余篇：基于调研成果转化运用的两份建议稿	(204)
一、人民法院全面推进司法公信力建设纲要（建议稿）	(204)
(一) 人民法院全面推进司法公信力建设的重要性和 紧迫性	(204)
(二) 人民法院全面推进司法公信力建设的指导思想和 目标	(205)
(三) 严守公正司法底线，依法保障各项权利	(206)
(四) 践行司法为民宗旨，落实司法便民利民	(207)
(五) 深入推进司法公开，切实做到阳光司法	(208)
(六) 拓宽民意沟通渠道，夯实司法社会基础	(209)
(七) 加强作风廉能建设，树立法院良好形象	(210)
(八) 强化法官职业保障，努力增强司法自信	(211)
(九) 切实加强对人民法院司法公信力建设的组织领导	(212)
二、量化评估的探索：建构人民法院司法公信力状况评估 体系	(212)
(一) 本土与域外的经验	(213)
(二) 评估指标体系的设想	(215)
(三) 评估工作具体开展中的几个问题	(220)
 后记	(222)



绪 论

一、研究背景与选题意义

伴随着依法治国进程的深入推进,人们的法治观念和权利意识日渐增强,对公平正义和美好生活的向往更加强烈,对维护自身合法权益的诉求更加强烈,民主参与和监督司法的意愿更加强烈。作为重要的秩序维护和人权保障手段,司法积极回应着人们的关注和期待,持续、稳妥、有序地进行着自我变革与创新,在审判组织、审判程序、法官职业化、法院管理等方面取得十分显著的成绩。司法状况在整体好转的同时也暴露出不少问题,司法领域内的不公正、不廉洁、不透明、不规范、低效率、伦理缺失等现象在一定范围内存在,这导致社会公众对司法的信任严重流失。“信访不信法”、暴力抗法、执行难等现象正是司法公信力降低的表现。而公信力存在所谓“塔西佗陷阱”,^①即其一旦遭到损毁就很难重建,这对我国的依法治国方略和司法事业构成了较大冲击。一般认为,司法公信研究兴起于本世纪初,“公信力”一词在人民日报社论、言论中首次出现在2002年,2005年开始明显增长,2009年比2002年增加了20倍,其中对司法公信力的关注仅次于政府公信和媒体公信力。^②如果说本世纪以来,没有什么问题比司法公信危机更能综合反映司法领域的深刻矛盾和面临的挑战,也没有什么痼疾比司法公信危机更难开出使之药到病除的良方,这种说法殆不为过。

司法公信是一个历史命题,也是一个现代命题。在两千余年的封建

① 罗马执政官塔西佗有言:“当政府失去公信力时,好的政策与坏的政策都同样得罪公众。”

② 赵永华、赖华榕:《党报话语里的“公信力”建构——基于人民日报社论、言论数据库(2002~2009)的内容分析》,载《现代传播》2010年第7期。



史中，法家仅有为时极短的黄金时代，其后法家刻薄寡恩、诉讼既凶又耻的观念深入人心，即使充当维护君主统治的工具，法律还是被加上儒家思想作为遮羞布（“外儒内法”）。司法权依附于行政权使现代意义上的司法权和司法观念无由产生。清末统治者面对西方侵略者的坚船利炮，虽无奈仿建宪政和法制以图济世救国，但“法治非郅治，不得已而出于此途。”^①其后军阀与派系间的争夺使政权更替频繁，“枪炮作响法无声”，混乱的社会秩序抑制了司法的作用，法官职业缺乏保障，幼弱的现代司法受到严重破坏，“人民对于司法之信赖，亦将不可得而期。”^②新中国成立后经历了摧毁旧法制、建立新法制、“文革”中“砸烂公检法”及改革开放后重建法制的过程，司法事业命运多舛，司法公信问题无从谈起。改革开放后，社会转型带来的道德滑坡和社会信用危机蔓延到公权力领域，从而发生一系列司法权力异化导致社会信任流失的现象，司法公信作为一个社会问题开始引起关注。从历史视角来看，司法公信问题的凸显以两个条件为前提：一是司法权摆脱行政权附庸的地位，从行政权中剥离出来，司法现代化的步伐开始加快；二是社会秩序稳定，法制受到重视，司法权发挥作用的平台扩大，公众的法制意识与维权意识促使其用批判的眼光来检视司法工作。从这个意义而言，司法公信问题的出现也不乏某种积极色彩。

司法公信是一个公共话题，也是一个政治话题。当下，司法公正是社会公众日益关切和热议的话题，对热点案件的讨论，对司法不公不廉行为的聚焦，对重大改革部署的关注，无不彰显出公众参与司法、监督司法的广度、深度与热度。这种广度、深度和热度，将随着新媒体、自媒体的广泛应用而更加凸显。作为对公共热议司法的回应，司法公信力也频繁出现在官方话语体系和改革计划中。沈德咏大法官曾指出，当前司法的一个特

① 林长民为《法律评论》发刊之题词。载《法律评论》（合刊），第1年第1期至第8期，1924年5月10日出版。转引自韩秀桃：《近代中国对司法独立的价值追求与现实依归》，载《中国法学》2003年第4期。

② 平平：《人地不宜与法官保障》，载《法律评论》第八卷第十二号，1931年12月28日出版。转引自韩秀桃：《近代中国对司法独立的价值追求与现实依归》，载《中国法学》2003年第4期。



点是“部分群众对司法的不信任感正在逐步泛化成普遍社会心理”，^①直截了当地披露了当下人民法院司法公信问题。党的十八大报告将司法公信提到前所未有的认识高度，将司法公信力提高作为全面建成小康社会的目标之一，提出了“加强政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设”的明确要求，足见司法公信力建设已经纳入顶层设计的视野。2008年，最高人民法院提出了“从严治院、公信立院、科技强院”的工作方针，体现了人民法院对司法公信的价值作用的深刻理解。最高人民法院周强院长高度重视司法公信问题，在2013年4月26日举办的“提升司法公信力”专家学者座谈会上，要求进一步推进公正司法，提升司法公信力，贯彻习总书记提出的“努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”的重要论述。上述对司法公信问题的关注，既反映了公众的法治与权利理念的进步，是公众要求司法的“软实力”建设与制度建设与硬件建设同步进行的表现；同时，也体现了国家将人民利益放在首位、认真回应人民司法需求的决心。

司法公信是一个中国问题，也是一个世界问题。我们追求的“法治”（rule of law）区别于“法制”（rule by law）之处，在于将法律视为人格化的统治主体而非治国工具，而公信力（信用）是作为人格化统治主体必备的品质。拉德布鲁赫有言：“司法依赖于民众的信赖而生存”，^②法国大文豪巴尔扎克认为：“不信任司法机构意味着社会终结的开始”。^③我国的司法公信建设面临着先天不足、后天失调的困境，传统文化中虽“信”文化养料丰富但“信法”文化贫乏，本就缺少培育司法公信力的土壤；而近现代以来对儒家文化的否定，更使我国的“信”观念变得十分脆弱。与司法信任文化同样重要的是，当前司法权在国家权力体系中的弱势地位，使其面临着“自己都无法安身立命”的艰难处境，遑论其在这个需要变革的时

① 沈德咏：《部分群众对司法不信任渐成普遍社会心理》，载《人民日报》2009年8月19日第1版。

② 陈发桂：《重塑信用：论司法公信力的生成——以网络环境下公众参与为视角》，载《学术论坛》2011年第8期。

③ 怀效锋主编：《法院与法官》，法律出版社2006年版，第129页。



代承担起捍卫理性与民主的重要责任。^①当然,司法公信力危机也并不仅仅是一个中国问题,而是许多国家共同面对的挑战,如在美国,近年来联邦最高法院法官未得到规制的司法伦理问题也不断引发公众质疑,激发了公众对联邦法院的不信任情绪。美国联邦最高法院首席大法官罗伯茨在2011年的《联邦司法系统年度报告》,对司法伦理问题作出了回应和辩解,他的强硬态度引发了公众不满,要求制定联邦大法官司法伦理准则的呼声很高。^②近期,美国佛罗里达州法院就轰动一时的齐默尔曼枪杀17岁黑人青年马丁一案作出无罪判决,引发美国各地的抗议示威浪潮,人们纷纷质疑此次判决的司法公正。

可以说,司法事业成于有信,败于失信。司法公信力的强大会带来许多附加社会效益,其流失将导致社会秩序破坏、私力救济盛行、社会信用降低、国家权力合法性式微等严重社会后果。由于司法权与其他权力一样,有易扩张和被滥用的危险,这决定了司法权的制度设计常常在不信任(如二审终审、合议制、司法监督等)与信任(司法独立)之间艰难起舞。但毫无疑问,司法权的运作应当以获得公众信任为其目标之一。不被信任的司法只能依靠国家强制力令人屈服,而无法获得人们发自内心的遵从。若果真如此,司法权威与司法专制几乎无异,与法治精神则相距甚远。因此,建设和提振司法公信力是法院和法官的神圣职责。正如1990年《美国司法行为准则》序言中开宗明义地指出:“无论是作为个人,还是集体的法官,都必须尊重和珍惜公众赋予他们的信任,努力增进和保持公众对我们法律制度的信赖。”^③

二、国内外研究现状

在中国期刊全文数据库中以“司法公信”为主题词进行查询,相关文章记录有2134条,以司法公信为题的博士论文有3篇。国家法官学院毕玉谦教授主编的《司法公信力研究》一书对司法公信诸问题作了系统研究。

① 葛洪义:《司法权的“中国”问题》,载《法律科学》2008年第1期。

② 何帆:《美国:年度报告剑指司法伦理》,载《人民法院报》2012年1月13日。

③ 吴道富主编:《中美司法制度比较研究》,人民法院出版社2010年版,第89页。