

地方法制史研究丛书

王立民 主编

1997 年以来中国司法体制和 工作机制改革进程中上海的实践与探索

虞 得 著



上海人民出版社

地方法制史研究丛书

王立民 主编

1997 年以来中国司法体制和 工作机制改革进程中上海的实践与探索

虞 淦 著



上海人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

1997 年以来中国司法体制和工作机制改革进程中上海的
实践与探索/虞浔著. —上海: 上海人民出版社,
2013

(地方法制史研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 208 - 11803 - 4

I. ①1… II. ①虞… III. ①司法制度—体制改革—
研究—上海市 IV. ①D927.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 240686 号

责任编辑 秦 堃 解 锟

封面设计 王晓阳

· 地方法制史研究丛书 ·

1997 年以来中国司法体制和工作机制改革进程中上海的实践与探索

虞 浔 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 635 × 965 1/16 印张 22 插页 2 字数 327,000

2013 年 10 月第 1 版 2013 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 208 - 11803 - 4/D · 2360

定价 45.00 元

总 序

法制有体系,也分层次。中国地方法制在中国中央法制之下,由地方政府制订、施行。中国的地方法制也有自己的历史。今天,研究地方法制史有其自己的意义。首先,有利于全面认识中国法制史。中国地方法制为适应本地的需要而加以制订,也便于其在地方的实施。中国法制史有体系,由中央、地方等法制史组成,对中国法制史的全面认识应包括对中央、地方等法制史的认识。缺少地方法制史,对中国法制史的认识便会缺乏全面性。其次,有利于中国的地方法治建设。中国正在加快建设社会主义法治国家,各地都有自己的建设任务。中国地大、情况复杂,各地方的差别明显,法治建设的地方背景亦有区别。这种差别决定了地方法制的多样性,而非千篇一律。这一多样性过去就存在,地方法制史的内容便不尽相同。中国各地方在建设法治的过程中,可以借鉴过去的经验,吸取过去的教训,以加快本地的法治建设。地方法制史可以助一臂之力。最后,有利于地方法律文化的交流。随着中国社会和经济的发展,各种交流也随之增加,包括法律文化。这种交流既包括国内地方间的交流,也包括国际间的地方交流,特别是一些有影响的大城市,这种交流会更多。中国地方法制史是地方法律文化中的一个重要组成部分。它根植于地方文化,又与法制密不可分,有其重要的交流价值。由此可见,研究、了解和掌握中国的地方法制史有其重要的意义。

中国的地方法制史可以分为不同的种类。可以有以政权掌控地区来划分的地方法制史,比如根据地人民民主政权的陕甘宁边区法制史等;可以有以行政区域来划分的地方法制史,比如上海、宁波、云南法制史等;可以有以少数民族聚居区来划分的地方法制史,比如藏族、西南少数民族聚

1997年以来中国司法体制和工作机制改革进程中上海的实践与探索

2

居区的法制史等。这些地方法制史都有各自的特点。以政权掌控地区来划分的地方法制史,一般不受行政区域的影响,其内容与政权的性质紧密相关。陕甘宁边区法制史的内容就与抗日根据地政权的性质联系在一起,以取得抗日战争的胜利为目标。以行政区域来划分的地方法制史,其内容就与行政区域内的情况联系密切,而且还往往与中央法制史的内容有上位法与下位法的关系。上海、宁波、云南法制史都是如此。以少数民族聚居区划分的地方法制史,则能直接反映少数民族的特色,不仅与汉族居住地区的法制史不同,也会与中央法制史不尽相同。藏族和西南少数民族聚居区的法制史就是这样。可见,中国地方法制史的多元性更为突出和显著。

对于中国地方法制史的研究也可有自己的侧重点。其中,可以是通史类的,如上海法制史、云南法制史等;可以是某一时间段内的,如宁波近代法制史等;也可以是某一个具体制度或相关问题的,如上海公共租界会审公廨研究、上海法学会史等等。总之,只要围绕中国地方法制史而展开的,都可在其研究之列。也希望专家、学者能够根据自己的研究情况和资料的实际掌握情况,作出选择。

目前,相对中国中央法制史的研究成果而言,中国地方法制史的研究成果较少,空白点较多。从这种意义上来讲,这一法制史的研究空间就比较大,研究人员比较容易填补这些空白。这也是对中国法制史研究的一种贡献。可喜的是,对于中国地方法制史的研究已引起越来越多专家、学者的关注,成果逐渐面世,在近30年中就有了一些。其中,较早的是杨永华和方克勤合著的《陕甘宁边区法制史稿》(1987年),这是一本以陕甘宁边区诉讼制度为研究目标的地方法制专著。以后,王立民著的《上海法制史》(1998年)和方慧主编的《云南法制史》(2005年)等是以城市、省为研究对象的通史类的地方法制史专著。徐晓光著的《藏族法制史研究》(2001年)、陈金全主编的《西南少数民族习惯法研究》(2008年)等都是少数民族聚居区为研究主题的地方法制史专著。杨湘钧著的《帝国之鞭与寡头之链》则是一本专门研究上海会审公廨权力关系中一些相关问题的地方法制史专著。这里仅是举例,这30年中公开出版的地方法制史著作远远不止这些。再加上一大批论文,中国地方法制史的研究正渐成气候。

我校在研究上海地方法制史方面已积累了一些成果,也积聚了一些力量,其中包括我本人出版的专著《上海法制史》及公开发表的论文,主要有:《上海小刀会起义军法制评述》(1990年)、《上海法制史上光辉的一页》(1996年)、《旧上海的中国律师》(1997年)、《市民代表会议政府法制述评》(1997年)、《新上海第一年刑案述评》(2000年)、《新上海第一年法制评述》(2000年)、《上海土地改革立法与近郊农村的发展》(2005年)、《上海租界与上海法制现代化》(2006年)、《上海租界的现代法制与现代社会》(2009年)、《上海的现代法制与现代城市发展》(2010年)等等。与此同时,我的有些硕士、博士研究生也开展了上海地方法制史的研究,他们的论文也以这一法制史为内容,特别是其中的租界法制史。孙晓鸣的硕士论文以日伪时期上海公共租界法制的变异为主题,姚笑圆的硕士论文以上海公共租界的临时法院为主题,高原的硕士论文以上海法租界最后三年的法制变异为主题,练育强的博士论文以上海租界城市规划法制为主题,张彬的博士论文以上海英租界的巡捕房为主题,洪佳期的博士论文以上海公共租界的会审公廨为主题,姚远的博士论文以上海公共租界的特区法院为主题等等。还有一些博士生的博士论文以他们家乡的地方法制史为主题。如邹剑峰的博士论文以宁波近代法制史为主题,王晓峰则以新疆近代法制史为主题。这些论文中不乏一些是高质量者,洪佳期、练育强和姚远博士论文的成绩都是优秀。我校在研究上海地方法制史方面已形成了一支队伍。我们还把这种研究成果用于教学上,从2011年上半年起,将为硕士研究生开设《上海租界法制研究》的课程。

我们的这一研究还得到国家的支持。司法部和上海市教委都列有专项。2009年司法部把《中国租界的现代法制研究——以上海现代化法制为主要视角》(09SFB5006)列入国家法治与法学理论研究项目,给予支持。同年,上海市教委把《上海租界法制研究》(09ZS179)列入科研创新项目也给予支持。今年,这两个项目都将完成。同时,上海市人文社科基地华东政法大学外国法与比较法研究项目(基地编号: SJ0709)和国家重点学科华东政法大学法律史学科建设项目(学科代码: 030102)也都为此丛书的出版给予了大力支持。有了国家的支持,我们的研究会动力更足,积极性更高,也一定会成果更多,质量更好。

1978年以来中国司法体制改革进程中上海的实践与探索

为了进一步推动地方法制史的研究,使更多的成果能够与大家见面、交流,特推出这套丛书。希望大家能关心此丛书的成长,不吝赐教,使其不断成熟,为中国法制史学科的建设添砖加瓦。

王立民

2011年元旦于华东政法大学

序

司法体制和工作机制改革,是发展社会主义民主政治、建设社会主义法治国家的重大举措,也是坚定不移地走中国特色社会主义法治道路,探索建立并不断完善中国特色社会主义司法制度的必由之路。作为中国最大的经济中心城市,上海的工作举足轻重,举世瞩目。发生在这片沃土上的司法领域改革和实践,不仅成为中国司法改革的重要组成部分,而且其中许多创新举措引领风潮,促进了司法改革的持续深化,引发了理论界和实务界的普遍关注。

自党的十五大提出“推进司法改革,从制度上保证司法机关依法独立公正地行使审判权和检察权,建立冤案、错案责任追究制度”始,党中央正式把司法改革纳入法治国家战略,为开展司法改革研究提供了坚实的政治保障。自此,司法改革成为学界的一门“显学”,不仅先后出版各类专著几百本,研究论文数千篇,而且不少科研院校、司法机关还成立了专门的研究机构,创办了专门的刊物。在相关研究热潮一浪高过一浪的大好形势之下,审视已有的研究成果,基本上是从国家层面着眼,从宏观视角探究司法改革问题,选择地区性层面,专注某一个地区(省、自治区、直辖市)司法领域改革的成果仍未面世,这不能不说是一个不小的遗憾。

虞淦是我指导的法律史专业博士生。他为人热情,工作勤奋,刻苦好学,善于笔耕,成果颇丰。自入学之始就专注于中国当代法律制度发展研究,在出版相关专著、发表多篇论文的基础上,选择以“1997年以来中国司法体制和工作机制改革进程中上海的实践与探索”为题,撰写博士学位论文,通过梳理上海司法领域改革历程,找出规律性的改革动机和发展趋向,从而填补我国区域性司法改革研究和上海地方法治研究的空白,并对

1997年以来中国司法体制改革进程中上海的实践与探索

上海司法领域深化改革有所启迪。经上海市学位办专家评定,他的这一选题还获得2012年上海地方高校人文科学学术新人培育计划立项(项目编号:HZ-B2012033)。在2013年5月25日举行的论文答辩委员会上,他顺利通过答辩,经评议,五位委员一致投票给予“优秀”成绩,令人振奋。这五位委员是:江苏省人大常委会副主任公丕祥教授(任答辩委员会主席)、上海社联党组书记、专职副主席沈国明教授、南京师范大学法学院院长李力教授和我校的校长何勤华教授、法律学院的龚汝富教授。答辩结束以后,他根据答辩委员会的意见又经认真修改完善,形成了本书。

这使我回忆起当年论文开题与预答辩时的一些情形。此论文的定题是我与虞浔多次商量后才决定的,主要是出于他多年在上海市委政法委研究室工作,对上海司法改革比较熟悉,掌握的资料也比较丰富的考虑。对于来自政法实践部门的学生,有实践的活动与理论思考,选择这一主题也算是上策。如果是选择一个自己完全陌生的主题来作为博士学位论文的主题,那肯定不是上策。后来的事实证明,虞浔博士学位论文的选题、思路、结构、内容等都值得充分肯定,盲审和最后答辩的成绩都十分理想。虞浔和他的博士学位论文都取得了很大的成功!我作为虞浔的博士生导师,也感到十分高兴!

党的十八大报告提出,“进一步深化司法体制改革,完善中国特色社会主义司法制度”,充分说明我国司法改革未有穷时,亟待在总结既往经验的基础上再度扬帆,深入推进。鉴于司法改革“自上而下”推进和发挥地方主动性并重的特点,虞浔关于司法改革在上海实践的研究成果具有很强的现实意义和实践价值。纵观全书,主要有以下三点比较突出。

一是系统地梳理了1997年以来司法改革历史进程中上海实践的主要内容。15年来,上海司法领域出现了大量的新鲜事物,基本上都是司法改革的产物,但内容非常分散,杂乱无序,使人无从一窥全貌。本书依托大量的第一手资料,分探索、推进、深化三个阶段,详细探究了各阶段当时从中央到上海的政策背景、政治推力,并按照法、检部门分类理清了主要的改革举措。

二是采用思辨和比较相结合的研究方法。运用这些方法挖掘了司法改革历史进程中上海出现的思想纷争,并与外省市作了横向比较,进而揭示上海司法领域改革表象之下的基本规律。尽管可资使用的材料较难发

现,但本书作者仍努力发掘,展现出司法领域改革中曾经出现的宏观思路、微观举措之争议,以全方位、多角度的观察对比,揭示上海与兄弟省市的异同,深入剖析上海的改革特点、成功之处、问题所在、实际成效,为认识上海司法领域改革全貌提供了钥匙。

三是前瞻了上海的司法改革。本书并不局限于对上海既往司法领域改革的描述和分析,而是立足总结出的制约改革深化的基本问题,正视中国司法改革没有现成模式可以照搬照抄的现实,结合上海的实际情况提出了有针对性的对策建议,使读者对中国司法改革今后的发展趋势有了一个基本的认知,也为司法机关继续深化改革提供了一定的参考。

上海作为国内法治化程度最高的地区之一,秉承海派文化的底蕴,兼容并蓄中西法律精髓,司法改革一直以来处于全国前沿,首创的很多举措为国家立法机构和最高司法机关所认可,纳入相关国家立法和全国性司法改革方案中。本书的出版,正是对15年来上海司法领域改革的一个客观的总结和梳理。尽管书中的有些观点和结论还值得继续商榷和讨论,论证的方式和材料也有需要完善之处,但基于作者的努力,这些年来上海司法领域改革的基本轮廓已经清晰,基本内容已经理清,基本特色已经浮现,基本方向已经指出,相信其中许多内容对于继续深化上海司法领域改革、继续深入这一领域理论与实践都会有参考价值,这就是本书出版的积极意义。

是为序。

王 立 民
2013年端午节于华东政法大

目 录

总序	1
序	1
导论	1
第一章 历史回眸(1949—1997):中国司法制度曲折发展进程中上海的实践与探索	30
第一节 时代背景	30
一、司法制度初创奠基阶段	31
二、司法制度曲折成长阶段	32
三、司法制度被破坏荒废阶段	33
四、司法制度恢复发展阶段	34
第二节 变革历程	36
一、基本形成上海司法工作格局	36
二、组织开展上海司法改革运动	39
三、“文化大革命”期间上海司法工作倒退	41
四、改革开放后步入发展的正轨	42
第三节 现实意义	44
一、奠定上海司法领域体制机制改革基础	44
二、提供上海司法领域体制机制改革启示	46
三、确立上海司法领域体制机制改革先机	50
第二章 拉开序幕(1997—2002):中国司法体制和工作机制改革探索阶段 上海的实践与探索	53
第一节 时代背景	54

1979年以来中国司法体制和工作机制改革进程中上海的实践与探索

一、国家启动司法改革	54
二、上海推进依法治市	58
第二节 改革内容	62
一、概述	62
二、上海审判改革	63
三、上海检察改革	75
第三节 配套改革	85
一、上海公安刑侦改革	86
二、上海司法行政改革	91
第三章 全面展开(2002—2007):中国司法体制和工作机制改革推进阶段	
上海的实践与探索	102
第一节 时代背景	103
一、国家推进司法体制改革	103
二、上海加快城市法治建设	112
第二节 改革内容	116
一、概述	116
二、上海审判改革	118
三、上海检察改革	137
第三节 配套改革	150
一、上海公安刑侦改革	150
二、上海司法行政改革	156
第四章 深入进行(2007—2012):中国司法体制和工作机制改革深化阶段	
上海的实践与探索	169
第一节 时代背景	169
一、国家深化司法体制改革	169
二、上海改善城市法治环境	176
第二节 改革内容	181
一、概述	181
二、上海审判改革	183
三、上海检察改革	200
第三节 配套改革	214

一、上海公安刑侦改革	214
二、上海司法行政改革	219
第五章 中国司法体制和工作机制改革进程中上海实践与探索的纷争	228
第一节 改革宏观思路争议	229
一、地方司法领域改革能否突破中央司法体制机制改革框架	230
二、地方司法机关在改革进程中是否需要相互协调统一步调	233
第二节 改革微观举措争议	235
一、“少年法庭”之争	235
二、“案例指导制度”之争	242
第六章 中国司法体制和工作机制改革进程中上海与其他省份实践探索 比较	251
第一节 共同之处	252
一、指导思想和根本目标基本相同	252
二、发展方向和推进动力基本相同	254
三、整体进程和许多内容基本相同	256
第二节 鲜明特色	258
一、上海是许多司法改革举措的创始之地	258
二、上海重视对未成年人的司法区别对待	260
三、上海全力兑现胜诉当事人的合法权益	260
四、上海有效增强司法机关的工作透明度	262
五、上海科学借鉴国外司法改革先进经验	263
六、上海较好地解除了司法机关后顾之忧	264
第三节 异同探究	265
一、存在相同缘由	265
二、存在不同原因	266
第七章 中国司法体制和工作机制改革进程中上海实践与探索的评析	271
第一节 特点分析	271
一、根本保证——坚持正确指导思想,把牢社会主义方向	272
二、有力保障——准确定位司法职能,体现上海自身特色	273
三、不竭动力——遵循司法工作规律,依靠科学理论支持	274
四、重要方法——统筹规划改革方案,争取形成整体合力	275

1997年以来中国司法体制改革进程中上海的实践与探索

4

五、必要方式——以改革促进新变化,不急不躁循序渐进	276
六、有效途径——改革灵活性,尊重首创性,保护积极性	277
第二节 成功之处	277
一、妥善处理司法独立与党的领导的关系	277
二、妥善处理司法公正与司法效率的关系	279
三、妥善处理中央部署与上海实际的关系	280
第三节 问题所在	281
一、司法机关改革中的某些模糊认识有待加以纠正	282
二、上海司法部门的执法司法能力亟待进一步提高	283
三、促进司法公正、维护司法权威的氛围尚需培育	284
第四节 取得成效	285
一、坚持深化司法体制机制改革,已成为上海各界普遍性共识 ..	285
二、上海司法机关工作更趋规范,公正性、群众满意度明显提高 ..	287
三、上海司法公开范围更加全面、内容更加丰富、形式更加完善 ..	288
四、有效破解案多人少现实困境,保障上海司法工作良性运转 ..	289
第八章 中国司法体制和工作机制改革进程中上海继续深化改革之路	293
第一节 战略目标	293
一、追求司法公正,争创全国领先的司法环境	294
二、扩大司法公开,保持先行先试的发展势头	295
三、树立司法公信,发挥上海本土的传媒优势	296
四、践行司法为民,满足广大市民的更高期待	297
第二节 功能定位	298
一、推动国家司法体制进步,促进政治体制改革	298
二、延伸司法机关工作触角,服务上海社会管理	299
三、强化司法工作保障功能,促进四个中心建设	300
四、构建多元纠纷解决机制,畅通群众诉求渠道	301
五、提升司法机关履职水平,营造良好法治环境	301
第三节 基本原则	302
一、在地方党委领导下围绕全市大局深化改革	302
二、借鉴域外司法改革经验与上海实际相结合	303
三、遵循法律法规边界依法有序稳步组织实施	304

四、坚持以群众观点为引领满足群众司法需求	305
第四节 路径选择	307
一、借助雄厚科研力量提炼上海司法领域开展改革经验,自觉以 科学理论研究为指引	307
二、依托上海智慧城市建设,丰富司法公开的形式和内容,让司法 权力在阳光下运行	308
三、警惕腐败现象向司法领域渗透蔓延,从制度着手织密上海司法 职权运行监督机制	310
四、围绕上海“两个中心”建设规划,发挥好海事仲裁和金融仲裁 便捷、高效的作用	311
五、及时关注司法工作暴露的问题,创新法制宣传教育形式内容, 增强群众法治观念	312
六、充分挖掘上海丰富法学教育资源,推进司法人员职业化建设, 提升队伍整体素质	313
参考文献	315
后记	328

导 论

司法改革是厉行现代法治的重要内容和表现形式之一,也是彻底摒弃传统人治模式,践行依法治国基本方略的重要保障。我国法制建设在曲折中前进的历程反复证明,司法体制和工作机制是否健全与完善,直接影响着国家法治的水平;没有相应的司法体制和工作机制作为支撑,所谓现代化的法治文明只能是“空中楼阁”;没有科学的司法体制和工作机制作为保障,人民奋斗争取并经法律确认的权利也无法得到充分实现。在全球化的背景下,司法改革的发展水平,还直接反映和体现着一个国家、一个民族进步、文明、民主和法治的程度,学界更是普遍认同其作为区分进步与落后、民主与专制、法治与人治的标尺地位。在现代法治国家,司法体制和工作机制作为彰显法治精神、展示法治水平的一块重要园地,受到了前所未有的重视。

一、研究背景

我国现行的司法制度,从形式和实质上看并不是封建社会以来古代传统司法制度的传承,更不是民国以来近代旧中国资产阶级司法制度的延续,而是在彻底摒弃古代封建传统司法制度、彻底打碎旧中国资产阶级司法制度的基础上,学习借鉴苏联社会主义司法制度经验,伴随着以工农联盟为基础的社会主义政权的建立而发展起来的社会主义司法制度。

既然是一个新生事物,新中国成立以来的司法制度建立和完善的历史,自然伴随着国家跌宕起伏的命运,在坎坷和曲折中一步一步前行,走过的艰辛历程可谓浓缩了新中国成立以来国家、民族和法治在磨难中奋进、在困顿中崛起、在彷徨中进步的缩影。司法体制和工作机制改革作为

1997年以来中国司法体制改革进程中上海的实践与探索

2

社会主义司法制度的自我发展完善的重要形式,是一个法院、检察院等司法机关改革与公安机关、司法行政机关改革相互配合、相得益彰和不断完善的过程。^①随着党的十五大、十六大、十七大、十八大的相继召开,依法治国基本方略持续推进,引导着我国司法体制和工作机制改革掀起一轮又一轮的改革浪潮。

上海作为中国最大的经济中心城市,在国家政治、经济生活中占据着特殊重要的地位,受到国内外和中央的格外关注。正如中共中央政治局常委俞正声在卸任中共上海市委书记的全市党政负责干部会议上所发感慨:“在上海工作的五年,我深切体会到,上海的工作举足轻重、举世瞩目。”^②在上海这块热土上开展的司法体制和工作机制改革,同样受到国内外和中央的高度重视,中央改革举措是否适应上海实际、上海怎么根据城市发展的需要推进改革、上海哪些改革新举措具有推广价值,都是各界关注的焦点。可以说,上海特殊的经济社会发展特点,决定了司法体制和工作机制改革在上海势在必行;上海在国家政治生活中的特殊地位,决定了上海司法领域推行的体制机制改革必须成功,为全国司法体制和工作机制改革提供可资借鉴的经验,中央寄予厚望。

(一) 中国 1997 年始启动司法体制和工作机制改革

我国司法体制和工作机制形成于高度集中的计划经济时期,在党的一元化领导思想支配下,司法职权的合理配置和相互制约长期受到冷落和忽视,片面强调作为“专政工具”的镇压敌人、惩罚犯罪进而巩固政权安全、维护社会秩序的功能。由此带来的不良后果就是司法机关的功能定位被狭隘化和简单化,忽视了司法机关所具有的约束国家权力、使之不被滥用和保障包括犯罪嫌疑人、被告人在内的全体公民基本人权的作用。

伴随着社会主义市场经济的发展,公众的权利观念逐步萌发和培育,苏联模式下形成的司法体制内在缺陷逐渐暴露,司法改革被提上议事日程。以 1996 年新刑事诉讼法颁布施行为标志,我国刑事审判方式由职权主义向当事人主义转变,这是我国司法制度重建以来取得的最重要的成果,预示着通过司法改革来保障和实现法律赋予民众的权利,已成为构建

^① 沈德咏主编:《中国特色社会主义司法制度论纲》,人民法院出版社 2009 年版,第 135 页。

^② 谈燕:《本市召开党政负责干部大会宣布中央决定》,《解放日报》2012 年 11 月 21 日。