

审判权运行机制改革

SHEN PAN QUAN YUN XING JI ZHI GAI GE

孙海龙 等著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

审判权运行机制改革

SHEN PAN QUAN YUN XING JI ZHI GAI GE

孙海龙等著



法律出版社

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100 101 102 103 104 105 106 107 108 109 110 111 112 113 114 115 116 117 118 119 120 121 122 123 124 125 126 127 128 129 130 131 132 133 134 135 136 137 138 139 140 141 142 143 144 145 146 147 148 149 150 151 152 153 154 155 156 157 158 159 160 161 162 163 164 165 166 167 168 169 170 171 172 173 174 175 176 177 178 179 180 181 182 183 184 185 186 187 188 189 190 191 192 193 194 195 196 197 198 199 200 201 202 203 204 205 206 207 208 209 210 211 212 213 214 215 216 217 218 219 220 221 222 223 224 225 226 227 228 229 230 231 232 233 234 235 236 237 238 239 240 241 242 243 244 245 246 247 248 249 250 251 252 253 254 255 256 257 258 259 260 261 262 263 264 265 266 267 268 269 270 271 272 273 274 275 276 277 278 279 280 281 282 283 284 285 286 287 288 289 290 291 292 293 294 295 296 297 298 299 300 301 302 303 304 305 306 307 308 309 310 311 312 313 314 315 316 317 318 319 320 321 322 323 324 325 326 327 328 329 330 331 332 333 334 335 336 337 338 339 340 341 342 343 344 345 346 347 348 349 350 351 352 353 354 355 356 357 358 359 360 361 362 363 364 365 366 367 368 369 370 371 372 373 374 375 376 377 378 379 380 381 382 383 384 385 386 387 388 389 390 391 392 393 394 395 396 397 398 399 400 401 402 403 404 405 406 407 408 409 410 411 412 413 414 415 416 417 418 419 420 421 422 423 424 425 426 427 428 429 430 431 432 433 434 435 436 437 438 439 440 441 442 443 444 445 446 447 448 449 450 451 452 453 454 455 456 457 458 459 460 461 462 463 464 465 466 467 468 469 470 471 472 473 474 475 476 477 478 479 480 481 482 483 484 485 486 487 488 489 490 491 492 493 494 495 496 497 498 499 500 501 502 503 504 505 506 507 508 509 510 511 512 513 514 515 516 517 518 519 520 521 522 523 524 525 526 527 528 529 530 531 532 533 534 535 536 537 538 539 540 541 542 543 544 545 546 547 548 549 550 551 552 553 554 555 556 557 558 559 560 561 562 563 564 565 566 567 568 569 570 571 572 573 574 575 576 577 578 579 580 581 582 583 584 585 586 587 588 589 590 591 592 593 594 595 596 597 598 599 600 601 602 603 604 605 606 607 608 609 610 611 612 613 614 615 616 617 618 619 620 621 622 623 624 625 626 627 628 629 630 631 632 633 634 635 636 637 638 639 640 641 642 643 644 645 646 647 648 649 650 651 652 653 654 655 656 657 658 659 660 661 662 663 664 665 666 667 668 669 670 671 672 673 674 675 676 677 678 679 680 681 682 683 684 685 686 687 688 689 690 691 692 693 694 695 696 697 698 699 700 701 702 703 704 705 706 707 708 709 710 711 712 713 714 715 716 717 718 719 720 721 722 723 724 725 726 727 728 729 730 731 732 733 734 735 736 737 738 739 740 741 742 743 744 745 746 747 748 749 750 751 752 753 754 755 756 757 758 759 760 761 762 763 764 765 766 767 768 769 770 771 772 773 774 775 776 777 778 779 780 781 782 783 784 785 786 787 788 789 790 791 792 793 794 795 796 797 798 799 800 801 802 803 804 805 806 807 808 809 810 811 812 813 814 815 816 817 818 819 820 821 822 823 824 825 826 827 828 829 830 831 832 833 834 835 836 837 838 839 840 841 842 843 844 845 846 847 848 849 850 851 852 853 854 855 856 857 858 859 860 861 862 863 864 865 866 867 868 869 870 871 872 873 874 875 876 877 878 879 880 881 882 883 884 885 886 887 888 889 890 891 892 893 894 895 896 897 898 899 900 901 902 903 904 905 906 907 908 909 910 911 912 913 914 915 916 917 918 919 920 921 922 923 924 925 926 927 928 929 930 931 932 933 934 935 936 937 938 939 940 941 942 943 944 945 946 947 948 949 950 951 952 953 954 955 956 957 958 959 960 961 962 963 964 965 966 967 968 969 970 971 972 973 974 975 976 977 978 979 980 981 982 983 984 985 986 987 988 989 990 991 992 993 994 995 996 997 998 999 1000 1001 1002 1003 1004 1005 1006 1007 1008 1009 1010 1011 1012 1013 1014 1015 1016 1017 1018 1019 1020 1021 1022 1023 1024 1025 1026 1027 1028 1029 1030 1031 1032 1033 1034 1035 1036 1037 1038 1039 1040 1

图书在版编目(CIP)数据

审判权运行机制改革 / 孙海龙等著. —北京: 法律出版社, 2015. 5

ISBN 978 - 7 - 5118 - 7987 - 5

I. ①审… II. ①孙… III. ①审判—司法制度—研究—中国 IV. ①D925. 04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 108040 号

审判权运行机制改革
孙海龙 等著

策划编辑 韦钦平
责任编辑 万 颖
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米×960 毫米 1/16
版本 2015 年 5 月第 1 版
出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
印刷 三河市龙大印装有限公司

印张 21.5 字数 358 千
印次 2015 年 5 月第 1 次印刷
编辑统筹 大众出版分社
经销 新华书店
责任印制 沙 磊

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

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:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 7987 - 5

定价:55.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

公正公信：审判权运行机制改革的思与行

（代序）

改革开放以来,我国的司法改革大致可分为四个主要阶段:1982年至1991年、1991年至1997年、1997年至2012年9月、十八大至今。第一、二阶段主要是审判方式、诉讼制度改革,第三、四阶段特别是十八大之后,司法改革向司法体制、司法权力运行机制上不断深化。改革深度和广度从法院内部“小改小革”向“顶层设计、自上而下”迈进。2013年11月,中国共产党十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出“推进法治中国建设”,“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”,明确了“维护宪法法律权威,深化行政执法体制改革,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,完善人权司法保障机制”五方面目标任务。2014年10月,中国共产党十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出“保证公正司法,提高司法公信力。公正是法治的生命线。司法公正对社会公正具有重要引领作用,司法不公对社会公正具有致命破坏作用。必须完善司法管理体制和司法权力运行机制,规范司法行为,加强对司法活动的监督,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。”明确了“完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度,优化司法职权配置,推进严格司法,保障人民群众参与司法,加强人权司法保障,加强对司法活动的监督”六方面目标任务。作为姊妹篇,二者相辅相成。2015年2月,最高人民法院经修正后正式发布实施《关于全面深化人民法院改革的意见——人民法院第四个五年改革纲要(2014—2018)》,提出了七大任务65项改革举措。这些清晰的脉络告诉我们,步履蹒跚的中国司法改革迎来了她的春天。面对正以前所未

有的深度、广度和力度展开的本轮司法改革,我们应当如何作为方能承载起中国司法的这份厚重和光荣,是每一个怀揣法治梦想的法院人都应当思考和探索的问题。

改革的成败在于思想

引领改革最根本的东西,不仅是利益,更重要的是思想。思想决定出路,好思想才有好未来。深化司法改革是中国司法当下最大的话题,改革思想源于对改革方向的明确把握和实践问题的深刻洞悉。更好发挥以党的领导和人民主体地位为本质特征的特色司法制度,更好把握司法工作规律、促进社会公平正义,是本轮司法改革的两个基本道理。把握好这两个道理,才能创新改革思维,激发改革智慧和自我革新的勇气。

改革要善于运用政法思维。司法改革必须同时做到政治正确和法律正确,上接天线、下接地气,内外兼修。司法的生命在于交流,要深刻认识“法之理在法外、法之力在法内、法之信在法官”的道理。法律是社会生产生活的反映,司法更是深深根植于社会之中,与政治、经济、社会、文化等息息相关。要注重司法理论与政治理论有机融合,探索司法改革的正确表达,努力将司法民主与政治民主、司法公信与政治互信、当事人合法权益至上与实现社会公平正义融合起来,法院人更需要提高将司法问题提炼为法律问题进而上升为政治问题的表达能力,使司法改革成为民主政治的要求,市场规律的需求,人民群众的迫切愿望。

改革需要超凡的智慧勇气。必须认识到我国司法改革的艰巨性和复杂性,需要在不断探索实践中推进。“摸着石头过河”,是富有中国特色、符合中国国情的改革方法。深化司法改革如何“摸着石头过河”需要超凡的智慧,需要改革者具有深刻洞悉中国问题、中国元素的自觉和能力。一是必须“摸着”中国国情。司法体制改革必须坚持中国特色社会主义方向,坚持司法为民。二是必须“摸着”司法规律。改革方案和措施既要符合客观司法规律,也要符合建设公正高效权威的社会主义司法制度的实际,能解决问题。三是必须“摸着”历史真实。司法改革涉及体制、机制问题,涉及国家基本政治制度和权力架构,小举动也可能会带来大震动。改革坚持顶层设计,不能越线、不能抢跑。与此同时,我们要有全球视野,要对“摸着石头过河”保持警惕,不能把它当作毫无追求、逃避责任的借口,已经被人类证明正确的东西就该大胆借鉴、勇于实践。

改革需要自我革新的胸襟。一要有问题意识。习近平总书记说:“改革是由问题倒逼而产生,又在不断解决问题中得以深化”。发现问题就是进步,解决问题就是发展,对于法院和个人而言都是如此。要通过这一轮自上而下的司法改革,切实发现并解决法院自身存在的问题,让司法更像司法,法院更像法院。二要勇于自我解剖。改革不能关门搞,需要内外兼修,上下互动。要将审判权运行机制改革与改进审判管理、深化司法公开紧密结合,通过审判流程公开、裁判文书公开、执行信息公开让民众看真切,让权利人监督法官审判权的行使。三要正确对待利益。改革不是“分田地、均贫富”,不触动自身利益的改革不是真正的改革,不牺牲自己利益的改革者不是真正的改革者。深化司法改革,要革除现有审判权运行机制中的种种弊端,改变固有的工作模式和习惯,自然会触动自身利益。我们既是改革者,更是改革的对象,应当有自我革新、自我牺牲的勇气和自觉。

改革的关键在于找准顶层设计的落脚点

本轮司法改革的基本遵循是“顶层设计与实践探索相结合”。改革的实质是进一步解放和发展法院的生产力,进一步释放法官的审判力。而作为司法改革主要内容之一的审判权运行机制改革,改革目标就是要保障依法独立行使审判权,落实“让审理者裁判、由裁判者负责”,进而提高司法为民公正司法的水平。换言之,就是消除审判权运行中的行政化问题,严格落实司法责任。判断改革成败的标准,归根到底,在于能否更好调动法官的积极性,更好公正审理每一个案件。重庆市第四中级人民法院作为最高人民法院确定的审判权运行机制改革试点中级法院之一,在形成这些改革共识的基础上,结合地处武陵山民族地区直辖市中级法院管理体制的实际,坚持走精细化内涵式发展道路,努力找准顶层设计的落脚点,内外兼修、稳中有为推进审判权运行机制改革,形成了初步的理论和制度改革成果。我们期望这些成果是“可复制、可传播”的。

明晰改革路径。重庆市第四中级人民法院按照“把握改革精神、调研改革问题、明晰改革思路、讲求改革方法、确定改革路径、制定改革制度、实施改革举措、评估改革效果、总结改革经验、形成改革成果”10步规划,逐步明晰了“一条主线、一个核心、六个抓手、三个支撑”的“1163”改革思路,即以切实提高司法为民公正司法水平为工作主线,以“审判权责利统一”为改革核心,以落实合议庭、改进审判管理、严格审判责任、完善法官评价、深化司法公开、探索行政事务

集中管理为抓手,以加强队伍建设、信息化建设和法院文化建设为支撑,全面构建以审判权为中心、以审判监督权和审判管理权为保障的审判权运行机制。“10步规划”是骨架,“1163”是脉络,二者构成改革工作的基本路径。

重在制度落地。“小制度”显“大身手”,制度是有效连接理论与实践的桥梁,也是顶层设计各项目标措施落地的桥梁。重庆市第四中级人民法院改革试点工作重点放在具体制度的制定实施方面,初步构建了由具有针对性、实用性和创新性的20余项制度组成的制度体系,希望这些制度不仅正确而且管用,即背后蕴含的理念比较先进、针对的实践问题比较准确、其他法院可以借鉴,努力做到“可复制、可传播”。具体而言,整个制度体系以优化审判组织建设为基础,以法官、合议庭依法独立公正行使审判权为中心,以规范行使审判监督权和完善审判管理权为保障,以严格审判责任和深化司法公开为重点,简称为“审判权科学运行1122制度体系”。从组织到运行上努力形成“以法官为中心,以审判为重心”的工作格局。

深化司法公开。公开不仅是司法的重要特性,更是改革的重要推力;深化司法公开既是改革的重要方法,也是改革的重要目标。近年来,重庆法院强力推进队伍建设、文化建设和信息化建设,为改革提供了较好的基础性支撑。公开不仅是实现公正和公信的手段,更是司法的主要特性,全面公开应当成为法院所有工作的新常态。某种程度上讲,改革深化过程,就是审判流程信息、裁判文书、执行信息全面公开的过程,不但要实现“让审理者裁判,由裁判者负责”,更应“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”。

实践证明,这种明晰路径、制度落地、深化公开的系统推进方法是富有成效的。重庆市第四中级人民法院经过一年来的实践,合议庭行权良好,院、庭长积极办案,法官责任意识不断加强,审判质效有所提升。改革试点取得好成果,得到了上级部门的肯定和媒体的广泛关注。最高人民法院司法改革领导小组办公室给予肯定,《最高人民法院简报》专门刊发了“重庆市四中法院借力信息化推进审判权运行机制改革试点显成效”,《法制日报》以“审判权力运行机制改革的重庆实践”为题整版报道了重庆市第四中级人民法院的改革试点工作情况,提炼出“构建可复制可推广制度体系”、“权责与压力如影随形责任重于泰山”两个主题。需要补充的是,全国多家法院来院考察交流或索要制度文本,法学界部分专家学者予以关注认可。

改革最大的瓶颈仍然是人的问题

审判权运行机制改革是一项系统工程,涉及人与人、人与案等诸多关系问题,涉及机构、编制、待遇等一系列保障问题。关系也好,保障也好,归结到一点,那就是人的问题。一方面是法官队伍整体素质参差不齐,行权虽易,行好权却难。个别法官自我认知错位。我们虽是改革的主体,但更是改革的对象,正如重庆市高级人民法院院长钱锋所说,改革需要法官做好思想准备和能力准备。对改革不能实行双重标准:利益与改革挂钩,责任与改革脱钩。突出表现在错案责任追究制度落实难度大。更有甚者,行政化思维在头脑中还根深蒂固,出现了对改革不适应到反对改革诸多情况。另一方面,司法管理体制、诉讼制度与审判权运行机制相辅相成,人员分类管理改革和诉讼制度改革滞后和改革试点力度不够,直接影响到审判权运行机制改革的成效。人员分类管理这一涉及人的改革,可能面临的问题和矛盾会更加突出。我们既要坚决革除与改革不相适应的现象,也要防止“改革未动,人才流走”。只有加强职业保障,才能有一支过硬的法官队伍,才能担负起维护公平正义、推进依法治国的历史使命。

诚然,改革从“推进”到“深化”,已经走在路上。但我国还处于法治的初级阶段,司法改革不可能一蹴而就,“只能采取渐进的、改良的方法,从逐步的技术性改良走向制度性改良”。对待司法改革,不仅需要信心,同样需要耐心,一定要有恒心。

孙海龙

2015年2月28日于重庆黔江

目 录

第一章 理论研究 / 1

第一节 司法改革的历史回顾 / 1

一、何谓司法改革 / 1

二、司法改革的基本原则 / 6

三、司法改革的主要阶段及特点 / 9

四、人民法院四个五年改革纲要之比较 / 12

五、小结 / 19

第二节 司法改革的价值取向 / 21

一、司法核心价值观引领下的司法改革 / 21

二、本轮司法改革的价值取向 / 24

三、小结 / 30

第三节 当前审判权运行机制存在的问题 / 31

一、审判权主体结构的科层性而非平权性 / 31

二、审判权主体间的权属不清 / 32

三、审判组织的运行机制不完善 / 36

四、审判权主体的责任不清 / 38

五、审判管理权对审判权的侵蚀 / 40

六、法官管理的行政化而非职业化 / 41

七、小结 / 43

附录一：重庆市第四中级人民法院审判权运行机制改革试点实施方案 / 44

附录二：重庆市黔江区人民法院关于深化人民法庭司法改革的若干意见

(试行) / 57

附录三：重庆市第四中级人民法院审判权运行机制改革试点工作情况 / 60

附录四:重庆市第四中级人民法院审判权运行机制改革试点阶段效果评估
调查问卷 / 72

第二章 审判组织 / 77

第一节 独任庭 / 77

- 一、独任审判的适用现状 / 77
- 二、独任审判适用中的问题及成因 / 84
- 三、独任庭改革完善的对策建议 / 86
- 四、小结 / 88

第二节 合议庭 / 89

- 一、合议制度的理论思考 / 89
- 二、合议制度运行中存在的问题及成因 / 93
- 三、重庆市第四中级人民法院合议庭制度改革的实践探索和反思 / 100
- 四、小结 / 105
- 制度一:重庆市第四中级人民法院关于完善合议庭组织的通知 / 106
- 制度二:重庆市第四中级人民法院关于案件分配的规定(试行) / 108
- 制度三:重庆市第四中级人民法院关于裁判文书签署的规定(试行) / 111
- 制度四:重庆市第四中级人民法院合议庭工作守则 / 112
- 制度五:重庆市第四中级人民法院关于保障法官依法独立公正行使审判权的规定(试行) / 120

第三节 审判委员会 / 124

- 一、审判委员会制度概述 / 124
- 二、审判委员会制度运行中存在的问题 / 133
- 三、审判委员会制度之完善——重庆市第四中级人民法院改进和加强审判委员会工作的实践 / 135
- 四、小结 / 140
- 制度六:重庆市第四中级人民法院审判委员会工作规则 / 142
- 附录五:审判委员会讨论案件互评表 / 148

第三章 审判服务与管理 / 150

第一节 审判长联席会议 / 150

- 一、审判长联席会议制度的产生和现状 / 150
- 二、审判长联席会议制度的特点和功能 / 152

三、审判长联席会议制度存在的问题 / 155

四、审判长联席会议制度的改革和完善方向 / 157

五、小结 / 162

第二节 专业法官会议 / 162

一、专业法官会议的概念和特征 / 163

二、专业法官会议的现实合理性和功能定位 / 167

三、重庆市第四中级人民法院专业法官会议的实践探索 / 170

四、小结 / 174

制度七：重庆市第四中级人民法院专业法官会议规则（试行） / 175

第三节 审判管理 / 177

一、审判管理的发展历程 / 177

二、审判管理理论概述 / 180

三、当前审判管理工作存在的主要问题 / 182

四、改革背景下改进审判管理的实践探索 / 184

五、小结 / 189

制度八：重庆市第四中级人民法院关于加强和改进审判管理提升审判质效的意见 / 191

制度九：重庆市第四中级人民法院关于进一步完善审判监督职责的规定 / 195

制度十：重庆市第四中级人民法院审判流程节点管理实施细则（试行） / 197

制度十一：重庆市第四中级人民法院执行流程节点管理实施细则（试行） / 202

制度十二：重庆市第四中级人民法院关于改进和加强监督指导服务基层人民法院工作的意见 / 211

制度十三：重庆市第四中级人民法院关于进一步深化司法公开的意见 / 218

制度十四：重庆市第四中级人民法院关于严格实行庭审录音录像的规定（试行） / 221

制度十五：重庆市第四中级人民法院关于在互联网公布裁判文书的实施细则（试行） / 223

第四章 审判责任 / 227

第一节 错案界定 / 227

一、错案概念辨析 / 227

二、错案的类型化 / 230

三、错案的评估管理 / 234

四、小结 / 237

第二节 责任追究 / 237

一、错案责任追究的实证考察 / 238

二、错案责任追究的理性思考 / 244

三、错案责任追究制度的科学构建 / 248

四、小结 / 255

附录六：错案责任追究制度调查问卷 / 256

制度十六：重庆市第四中级人民法院关于瑕疵错误案件责任追究的
规定（试行） / 258

制度十七：重庆市第四中级人民法院关于切实保障司法廉洁的十六条措施 / 262

制度十八：重庆市第四中级人民法院关于评查工作的规定（试行） / 265

制度十九：重庆市第四中级人民法院评查工作实施细则 / 266

制度二十：关于开展 2014 年度案件质量常规评查的工作方案 / 271

第五章 职业保障 / 282

第一节 人员分类管理 / 282

一、我国法院人员单一行政管理模式的弊端 / 282

二、法院人员的合理化分类管理所面临的主要问题 / 283

三、推进法官职务序列改革的探索 / 284

四、小结 / 288

第二节 法官及司法辅助人员薪酬制度 / 288

一、法官及司法辅助人员的薪酬制度概述 / 289

二、我国法官及司法辅助人员薪酬现状和存在的问题 / 291

三、国外及其他地区法官薪酬制度比较分析 / 294

四、法官及司法辅助人员薪酬建议 / 296

五、小结 / 303

第三节 法官评价 / 303

一、我国法官评价的现状与问题 / 304

二、法官评价的价值和原则 / 311

三、重庆市第四中级人民法院对法官评价制度的探索 / 314

四、法官评价制度反思 / 317

五、小结 / 318

附录七：重庆市第四中级人民法院当事人回访问卷调查表 / 319

制度二十一:重庆市第四中级人民法院法官评价委员会工作规则(试行) / 321

制度二十二:重庆市第四中级人民法院法官审判业绩评价办法(试行) / 324

制度二十三:重庆市第四中级人民法院法官审判业绩评价计分标准(试行) / 326

后 记 / 329

第一章 理论研究

第一节 司法改革的历史回顾

一、何谓司法改革

(一) 司法改革的概念

伴随我国改革开放近40年来市场经济和民主政治的发展,尤其是依法治国理念的宪法化和法制化发展,整个社会由侧重追求效率逐渐向追求公平转变,人们对有效维护社会公平正义的需要日益提高,进而对现有司法体制和工作机制存在的问题提出批评和反思。自1999年实行《人民法院五年改革纲要》以来,持续进行的司法改革,正是回应这一时代发展趋势的伟大社会变革运动。在此背景下,理论紧密结合实践,深入研析当前司法改革相关问题,无疑具有十分重要的理论价值和现实意义。

要界定司法改革,首先需明确其前置概念“司法”、“司法权”、“司法机关”的含义。从理论到实践,都有广义和狭义之分。广义说中对司法及司法权的定义,主要着眼于中国特定的政治体制及国家权力运作形态。我国是实行议行合一的社会主义国家,国家最高权力机关是全国人民代表大会,在其之下分设中央人民政府、最高人民法院和最高人民检察院,分别行使行政、审判及检察职权,地方国家机构的架构也是如此。这样对检察机关及其行使权力的性质定位就自然与西方三权分立模式中的定位不同。我国检察机关不仅行使着批捕权、公诉权及部分职务犯罪案件的侦查权,而且作为宪法规定的法律监督机关,肩负着保障国家法律正确实施的职责,并以此为基点派生出强大的法律监督权。长期以来,人们习惯于将其与审判机关并列称之为两大司法机关,这种观念不仅在普通民众心目中根深蒂固,而且被写入中国共产党的中央文件中并得以广泛传播开来。^①因此,在中国现实国情下,

^① 党的十五大报告指出“推进司法改革,从制度上保证司法机关依法独立地行使审判权和检察权。”这句话明显地意味着在我国司法权包括审判权与检察权。司法机关就是指人民法院与人民检察院。之后历届党的报告也使用了类似的表述方法。

广义说将审判权检察权定位于司法权,将审判机关检察机关统称为司法机关具有现实的合理性。狭义说中的司法即指审判,司法权就是审判权,司法机关专指审判机关。这是从世界各国通行意义上理解和解释的。无论是从西方各国的法治化历史沿革,还是从现实运作模式看,“司法”与“审判”实为同义语。^①概念的特定含义往往是与一定的话语背景相联系的。在本书所有章节中除非特别说明,将在狭义上使用司法、司法权及司法机关的概念。因为,无论是从世界大多数国家对司法内涵的界定看,还是从司法的最初起源考察,司法的典型形态就是审判。与此相对应,司法权是指审判权,司法机关也专指法院。本书的研究对象和研究样本都界定在法院。

司法改革这一概念是由“司法”和“改革”两个概念复合而成,也有广义和狭义之分。广义的“司法改革”近似于“司法制度变迁”概念,大体指创立或变更司法体制和原则的过程。狭义上的“司法改革”则仅仅指对已经创立的司法制度进行部分调整。此处的“司法”,不仅仅只被理解为“司法机关”或“司法制度”,而应理解为与司法权行使相关的“制度”和“观念”。这就是说,从宏观层面看,既包括制度的变革,也包括观念的更新。而前者从静态角度考察,它指的是司法体制,包括司法机关的设置,其在国家政治结构中的地位,司法机关的组成,内部关系权力配置状况,司法人员的考核、任用、奖惩,司法机关之间的相互关系等内容,着重于从司法主体的视角来界定其内涵;从动态角度考察,它指的是司法机制,包括司法权的作用范围、作用对象,司法权在实际中的运作模式、效能等内容,着重从司法行为、司法客体和司法程序的视角来界定其内涵。因此,司法改革的概念可以定义为有关司法体制和司法机制(包括司法主体、司法客体和司法行为)的变化与革新的总称。当然,正如夏勇教授指出的那样,任何地方、任何时候的司法制度都在变化,不是所有的变化都可以称作“司法改革”^②。只有对社会产生相当影响,对旧有司法模式带来较大冲击的关于司法体制与司法机制的一定规模和程度的变革与调整,才能称得上是“司法改革”。其中既包括在全面否定旧模式基础上的大规模重建,也包括在现有模式基础上较大幅度的调整与改革。本书正是在这一意义上使用司法改革一词的。

① [日]伊达秋雄:《刑事诉讼法讲义》,政文堂昭和四十三年刊行,第15页。转引自张建伟:《刑事司法体制原理》,中国人民公安大学出版社2002年版,第11页。

② 转引自谢海定:“中国司法改革的回顾与前瞻”,载《环球法律评论》2002年春季号。

(二) 司法改革的主要类型

了解司法改革的不同类型,能够使我们清楚认识到不同背景下的司法改革具有不同的目标定位和重心,进而有针对性地分析问题并提出解决的方案设计。同时,司法改革的类型区分还时刻提醒我们,不同国家的改革经验可以相互借鉴和吸收,但由于背景有别,不能完全照搬和移植。司法改革和其他领域内的改革一样都必须立足国情,不断探索符合本国的发展道路。只有内生于本国土壤的改革举措才能契合时代发展的需要,才真正具有强大的生命力。昂格尔指出:“在所有的社会形态中,重要变革的程度和特点远不是相同的,相反,它们依每一种社会形态各异。全部历史变革的最深刻的基础就是对理想的认识和现实的经验之间的或隐或显的冲突。”

从类型学的角度观察司法改革,可以将司法改革划分为不同的类型。比如以改革的展开方式为标准,可以将司法改革分为地方主导型司法改革与中央主导型司法改革。前者指司法改革起源于地方继而影响至全国,表现为以自下而上的方式展开。后者与之相反,表现为自上而下的进行司法改革。以改革的推动力量为标准,可以将司法改革分为内生式司法改革与外发式司法改革。前者指主要由社会内部因素推动进行的司法改革。如我国目前正在开展的司法改革。后者指主要由外部因素推动进行的司法改革。如第二次世界大战结束后日本在美国占领下进行的司法改革。当然,根据传统类型学的观点,任何理论上的分类都只有相对意义,都只是人们基于一定标准对现实的一种概念上的选择性重构,是一种观念上的理想类型,亦即“经由价值关联而建立起来的思维图像”。^① 实际上,这种理想类型与现实具体事物之间并不是一一指称的对应关系。正如作为“理想类型”的“资本主义”在现实生活中并不存在一样,社会中也不会存在纯粹的地方主导型司法改革、内生式司法改革与纯粹的中央主导型司法改革、外发式司法改革。但是这些“理想类型”的划分,是由处于特定阶段的“历史文化现象的逻辑和规则构成的”。我们认为,比较有价值的一种分类方式是以司法改革的目标为视角,将司法改革分为建立法治型、深化法治型、简化法治型以及复合型司法改革四种形态。^②

建立法治型司法改革是指在社会因变革或革命而发生巨大规模的整体转型时

^① A Giddens Capitalism and Modern Social Theory, London, 1971, p. 141.

^② 此处关于司法改革类型的划分方法借鉴了我国台湾地区学者苏永钦教授的有关论述,具体见苏永钦:“漂移在两种司法理念间的司法改革——台湾司法改革的社经背景与法制基础”,载《环球法律评论》2002年春季号。

期,国家为完成法治化建设而开展的有关司法体制和司法机制的重建运动。这种形态的司法改革主要有以下特点:一是改革常常发生于社会性质或社会结构发生根本变化的时期,此时,旧有的司法体制与司法机制已基本或完全不能适应社会发展的需要,必须在整体否定的基础上进行较大规模的变革;二是改革是以建立新的不同于以往的司法体制和司法机制为目标,而不是在旧有基础上的修修补补;三是这种形态的司法改革常常伴随着旧有的司法模式被大规模摧毁或否定而新的模式正逐步建立,因此,改革的深度和广度涉及社会生活的方方面面,具有极大的穿透力与渗透性。比如,西方资产阶级革命胜利后,旧有的封建司法模式不能适应资本主义的发展要求,此时以建立资产阶级法治为目标的司法改革运动就属于建立法治型司法改革。1949年新中国成立后开展的大规模司法改革运动也属于这种类型的司法改革。

深化法治型司法改革是指随着社会政治、经济等各方面形势发生变化,已经建立的司法模式日益暴露出各种弊端,合法性与正当性产生动摇。此时,国家为了深化法治化建设而开展的有关司法体制和司法机制的变革运动。这种形态的司法改革主要有以下特点:一是改革常常发生在国家法治化建设已经初具规模的时候,此时往往面临突破进一步向前发展的瓶颈。因此,改革一般是在不涉及社会性质发生变化的背景下进行的。二是改革的目的是为了彻底否定或摧毁旧有的司法模式,而是为了在此基础上革故鼎新实行法治建设的深化。正如苏永钦教授描述的那样,在这些国家“其经济体制并没有发生本质的改变,从而作为市场经济基础结构之一的司法原已大备,不需要从头来过,司法改革的主要方向,毋宁是借政治依附性的斩断,来提升人民对司法的信赖与尊崇”。^①三是尽管改革也涉及社会生活的方方面面,但与建立法治型司法改革相比,对社会的影响力度要小得多。比如20世纪80年代末90年代初,在一些拉丁美洲国家陆续开展的司法改革运动基本上都属于这种类型。

简化法治型司法改革是指在法治化进程已经基本完成的国家,随着法律对社会生活干预的日益加深,原有司法模式呆板僵化的弊端日益显露,案件压力日趋增加,为了化解案件危机破除对法律及司法的片面迷信而进行的司法改革运动。^②这种类型的司法改革主要有以下特点:一是改革主要发生在一些法治化进程已经基

^① 苏永钦:“漂移在两种司法理念间的司法改革——台湾司法改革的社经背景与法制基础”,载《环球法律评论》2002年春季号。

^② 相关的背景介绍可参见齐树洁主编:《民事司法改革研究》,厦门大学出版社2000年版,第1134页。