



上海法学文库

司法制度评价体系研究

高志刚 著

上海人民出版社

法学外借



上海法学文库

司法制度评价体系研究

高志刚 著

上海人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

司法制度评价体系研究/高志刚著. —上海:上海人民出版社, 2018
(上海法学文库)

ISBN 978-7-208-15299-1

I. ①司… II. ①高… III. ①司法制度-评价-研究-中国 IV. ①D926

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 150649 号

责任编辑 秦 堃 夏红梅

封面设计 王斯佳

上海法学文库

司法制度评价体系研究

高志刚 著

出版 上海人民出版社

(200001 上海福建中路 193 号)

发行 上海人民出版社发行中心

印刷 上海商务联西印刷有限公司

开本 720×1000 1/16

印张 16.75

插页 2

字数 269,000

版次 2018 年 9 月第 1 版

印次 2018 年 9 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-15299-1/D · 3245

定价 60.00 元

总 序

编辑出版《上海法学文库》是一项很有意义的工作,它有助于推动上海的法学研究和培育法学新人。近两年,上海市法学会发布了几十项课题,通过招投标的形式让会员承接,在已完成的项目中,有的产生了较好的社会影响,有的还得到了较高层次的奖项。法学会每年还组织一些规模不等的研讨会、报告会,为会员更好地从事教学、科研和法律事务工作搭建交流的平台。上述服务会员、凝聚会员的努力,得到了广大会员的肯定。在2005年年初的理事会和常务理事会上,大家对法学会工作提出了新的要求,希望采取一些措施,有利于多出成果、出好成果;多出人才,尤其是扶持一批有潜质的法学新人。法学会采纳了大家的建议,经酝酿筹备后,《上海法学文库》(以下简称《文库》)正式起步了。

在起步之际,我想就《文库》的编辑理念向大家作以下说明。

作为《文库》,它应当具有包容性。法学学科所有专业的论著,包括论及法律实务中理论问题的专著,都可以纳入《文库》之中;只要坚持宪法确立的各项原则,凡言之有物、言之有据的学术著作,都可以纳入《文库》之中。

作为《文库》,它应当具有学术性。我们希望列入《文库》的著作,理论上应有所创新,即使是实务类的著作也是如此,当然,实务类的著作还应当具有很强的应用价值。为了保证《文库》的质量,我们借鉴了国内已有的做法,采用较严格的评审制度对书稿加以筛选。

作为《文库》,它应当具有连续性。独木不成林,几本书则免称《文库》。我们将着眼于长远,以记录我国法治进程、民主政治建设的轨迹为己任,不断推出能够反映上海法学研究新水平的作品,不断推出上海的作者,特别是青年作者。这项工作如果能够得以持续,若干年后,我们一定会为《文库》积

厚流广而感到万般欣慰。法学会是“铁打的营盘流水的兵”,但愿今天我们所作的决策,因为它的正确,而为后人所沿用。

最近几年,社会科学迎来了又一个春天。国家高度重视社会科学的发展,对科学学的投入大大加强,文化体制改革给出版、发行领域也带来了深刻的变化,学术著作出版难的情况明显缓解,精品学术书稿更是“抢手货”。在这样的背景下,编辑出版《文库》,没有质量意识、市场意识是不行的。我们要为精品学术著作的出版提供方便,也要为有光彩但还略嫌稚嫩又出版无门的作品提供出路,更要防止降低要求,让不符合《文库》标准的作品滥竽充数、“出外快”,那样,最终砸的是《文库》的牌子。

《文库》已经起步了,所有的作者、评审者、编辑、编务和发行人员,以及法学会的同人如果能够齐心协力将它做好,那可是功德无量啊!

沈国明

2005 年 10 月 1 日

序

伴随新一轮司法改革的推进,当代中国司法制度正面临着深刻的历史转型。在司法制度运作的过程中,应当秉持怎样的政治立场、伦理意涵与社会意图,通过制度评价来回应现代性的挑战,引领现代司法制度的建构、改革与发展;应该采取怎样的评价模式与研究进路对司法改革包括各种试点改革的实效进行评价;应该如何准确把握社会转型期各种错综复杂因素的影响,从健全评价标准、评估指标和推进机制入手,辨析司法评价体系对改善司法作用发挥的可能性与限度,揭示社会结构及其他理论对司法制度发展的影响力,回应社会对于司法的诉求,都需要我们在对司法制度评价的理论和实践进行全面批判性反思的基础上做出回答。

近年来,法学界时有关于法治评估的著作和论文出世,但专以司法评价为研究对象进行系统深入论述的并不多见。在司法制度改革发展的过程中,我们往往着眼于宏观的制度建构,而缺少对制度运行效果的评价和思考。在司法评价实践探索的初级阶段,不论是在理论还是在方法上也都存在诸多争议和难题,尚缺乏对我国司法的价值意蕴和实践合理性的伦理关照,导致司法制度评价的现实实践和公众认识产生了严重分裂。志刚在本书中从整体性反思的角度理解司法评估及其知识理论的立场和视角,试图对司法制度评价这一理论命题的限定及其实践合理性进行追问,颇有理论建树之功。本书的出版,应该说是这一研究领域理论空白的填充,当为法学界同侪所关切。在我看来,其贡献和创新主要有以下几个方面:

第一,本书首次在实践合理性的视域内提出了司法制度评价体系的概念,尝试建构一个解释司法制度评价体系的分析框架,并试图把这一框架应用于中国的法治建设和司法制度的改革。本书对在司法的结构和过程中所

体现出的需要通过评价进行反思的司法的内在脉络和系统进行了全面的梳理和分析,以回应型司法为理论起点,全景性地呈现了当前我国司法制度评价体系的概况,对我国司法制度评价的体系、法理基础、现实演进以及评价的方法、主体、程序等进行了全面的分析,初步建立了司法制度评价的理论体系。这是司法制度改革发展的一个新的理论增长点,对于司法评估理论的发展具有重要的现实意义。

第二,本书将司法评价的视野拓展到多个方面,既有总体性的法治评估、功效评估,也有局部性的司法改革试点评估、体现审判管理水平的绩效评估、案件质量评估,对当前法院推行的案件社会风险评估也进行了深刻的反思,对司法公信力评估、透明度评估、司法群众路线的实践合理性等也都进行了阐述和分析,无疑对于推动司法改革在评价—反馈—修正的渠道上科学发展,具有重要的指导性意义。本书在多个层次和多个向度探索适合我国司法现实的评价指标体系、主体构建、评价方法、运行程序等一系列的流程,司法制度评价的体系日趋完善。司法制度评价的理论建构与实践运作,或能弥补冒进改革之缺失,克服各自为政的弊端,建立司法改革的反思和反馈机制,实现在制度评价基础上的良性运行。

第三,本书试图通过司法制度评价体系的建构,将社会科学的理论和方法引入对“司法和秩序”危机的拯救过程中,通过经验研究为司法变革和解决社会问题开辟新的道路。通过司法评价体系的建构,有效化解当前改革和社会转型过程中出现的矛盾和问题,强化司法促进秩序生成和社会整合的机制。在评价方法的理解和选择上,努力将诸多评价方法进行组织和整合,使其具有整体性、普遍性和综合性。其试图整合工具理性与价值理性,将评估从单纯的技术层面提升到综合性的制度安排和治理对策层面,实现评估基础理论的创新,在科学的评估技术和评估方法的指引下,将制度安排与法治建设紧密结合。

志刚十余年前入我门下攻读博士,勤勉沉稳,潜心向学,时有佳作见诸期刊。本书于历史发展的广阔视野中,把握制度评价之于司法制度发展的重要价值,发掘推进法治建设具体路径的深刻见解,既有对现代司法理念、法律价值的探讨,又有基于法社会学方法的司法过程、目的和效果的表述;

既研究司法制度理论基础抽象上的一般性,也突出了我国司法制度评价实践发展过程中所体现的丰富性、独特性的一面,对深化司法改革,建立司法效果的测量和反馈修正机制无疑有着重要的意义和作用。

当然,实现在这一研究领域的纵深性拓展,还需要进一步通过对国外司法评价体系的借鉴和研究,加强司法改革中主体行为、影响司法改革的各种因素、评价标准等各种问题的研究。这也为我们开放出一系列极富实践意义,也与我国司法未来发展紧密相关的理论命题,期待志刚在此后的研究中进一步深化。

是为序。

上编 司法制度评价的理论基础

郑成良

2018年5月6日

目 录

总序	1
序	1
上篇 司法制度评价的理论基础	
绪论	3
第一章 司法制度评价的体系概述	18
第一节 评价的内涵界定:何为评价	18
第二节 评价的系统分析:要素构成	26
第三节 评价的内容体系:评价什么	28
第四节 评价的目标检视:何种标准	30
第二章 司法制度评价的法理基础	36
第一节 基于回应的司法制度评价	36
第二节 回应型司法的理论基础	38
第三节 回应型司法的实践合理性分析	42
第四节 回应型司法制度的理性构建	47
第三章 司法制度评价的现实演进	53
第一节 国外司法制度评价综述	53
第二节 国内司法制度评价的研究和实践	64
第三节 国外司法评价对我国司法制度评价的借鉴意义	75
第四节 司法评价的发展趋势	80
第四章 司法制度评价的方法体系	84
第一节 价值分析方法与分析实证方法	84
第二节 社会学评估方法	87
第三节 经济学评估方法	91

第四节 综合评估方法的运用 93

第五章 司法制度评价的体制机制 99

第一节 司法制度评价主体的建构 99

第二节 司法制度评价的对象 109

第三节 司法制度评价的标准 112

第四节 司法制度评价的程序 116

下篇 司法评价的制度框架和运作机制

第六章 整体评价:法治指数评估与司法功效评估 123

第一节 法治指数评估评析 123

第二节 司法功效评估机制研究 139

第七章 局部评价:司法改革试点评估运作机制分析 163

第一节 司法改革试点评估现状及问题 164

第二节 司法改革试点评估的主体、原则和方法 167

第三节 司法改革试点评估的运作机制 173

第八章 管理评价:司法绩效考核与案件质量评估 177

第一节 基于行政管理的司法绩效考核 177

第二节 基于审判管理的案件质量评估 184

第三节 司法绩效考核与案件质量评估体系的整合 194

第九章 专项评价:针对司法若干领域的评估 198

第一节 法院重大案件社会稳定风险评估 198

第二节 司法公信力评估 212

第三节 司法透明指数评估 220

第十章 价值评价:司法群众路线实践合理性反思 231

第一节 司法群众路线引发的分化和对立 231

第二节 司法群众路线的现实演进与理性反思 233

第三节 建构现代司法过程中坚持群众路线的基本原则 236

第四节 新时期司法践行群众路线的路径探析 238

余论 司法评价发展路径的理性展望 243

参考文献 248

后记 257

上 篇

司法制度评价的理论基础

绪 论

随着我国法治进程的演进和改革的深化,自 20 世纪 90 年代中后期开始,司法公正逐渐成为社会焦点,各地法院也都在最高人民法院改革纲要的指引和部署下,积极探索创新,开启了审判管理改革之路。由于对法治的踌躇满志和美好期许,司法被推上了社会关注的风口浪尖,社会对司法的期待水涨船高,赋予其整个政治、经济和社会体制的指标性意义。毋庸置疑,二十多年来的司法改革,使司法获得了前所未有的跨越发展,司法机构设置的科学化程度、司法人员的职业化素质和能力、司法过程的规范化程度,都有明显改观。但从现代法治的标准来看,司法制度的建设仍存在很多问题,司法承载了以各种理想化、模式化的价值标准提出的高度社会期待,但又无法有效回应和实现这些期待,面临种种困窘和难题。近年来多起重大案件司法过程中存在的程序和实体方面的问题,无疑更加剧了社会对司法的不信任。

司法公正具有相当强的价值色彩,反映特定社会群体的理念要求,蕴含着特定的制度模式和价值目标。现行司法制度的种种改革和新制度的创设,往往都以此为出发点。同时,司法公正的推进,具有极强的操作性要求,需要具体的制度架构来实现。面对理想与现实的凿枘不合,在社会的高度期待之下,司法的研究者和决策者必须提出真正切实可行、能够引导社会的制度模式和价值目标,合理定位当代中国社会的法与司法,并作出相应的制度安排。但既有研究普遍从理念层次上关注司法公正以及如何通过具体制度建设推进和实现司法公正,侧重于为改革提供正当性的论证,包括批判和建构,却没有在制度建设完成后,建立一个完整的对司法制度实践合理性进行评价的理论体系和操作程序,缺少对制度运行过程和效果的跟踪、监督、评价和反馈。在现代司法制度的建构过程中,通过对司法制度的实践合理性进行测度,来回应我国法治建设进程中存在诸多亟须解答的现实问题,具有重大的理论价值和现实意义。

一、哲学视域与理论问题

现代化的司法制度不仅仅是一个法理学的命题,也是依法治国和法治

建设自身的逻辑。随着改革开放和社会转型期社会结构的日益复杂,如何准确把握司法制度错综复杂的客观效应,已成为深化司法改革的重要课题。应该说,司法评价是司法制度改革与发展中的重要一环,考察制度本身的质量、运行效果等都需要进行评价。司法制度评价简单地说就是对制度运行的效果进行判断,以决定制度的延续、修正或终止。长期以来,基于制度评价的司法实践合理性有关问题的研究并没有引起人们的重视,我们往往专注于制度制定的科学性、执行的有效性,却很少关心制度运行和实施后的效果如何。可以说,制度评价是制度科学的一个薄弱环节。当下对制度评价集中在政治、经济和社会建设领域,如对政府绩效的评价,对教育、科技、卫生、就业保障、城市发展等领域的评价等,对于司法制度评价的研究尚十分匮乏。我国对于制度评价的研究正逐渐深入,但与西方国家相比,以制度为研究对象的司法评价仍面临着大量基础性的理论构建工作。

(一) 实践合理性的哲学视域

20世纪以来,在现代化进程中,随着西方哲学家们对传统理性主义的反思和重建,实践合理性问题开始在西方的道德哲学、政治哲学、社会哲学、经济哲学、科学哲学、行动哲学、文化哲学等学科中得到日益广泛和深入有效的研究,并渗透和扩散到社会科学的很多研究领域当中。主要的代表学者是L.劳丹、马克斯·韦伯、哈贝马斯、马歇尔·萨斯等。在西方哲学中,实践合理性概念已经成为了反思性研究实践的重要概念,它主要用来分析和理解实践的目的、动因、过程、结果、评价、价值和意义之间复杂的、相互交织的内在本质联系的理性前提及其机制。^①

20世纪80年代以来,国内学者对实践问题的研究大多集中在对实践观本身的探索,由于受限于一定的对象域和方法论,很少有人把“实践”与“合理性”这两个问题联系在一起进行探讨,实践合理性的概念性质并没有得到有效的、系统的说明和澄清。随着“实践哲学”研究的深入,实践合理性问题逐渐成为国内马克思主义哲学实践论研究的重要领域。如吴畏的《实践合理性》一书第一次比较系统地从元理论上分析和研究了实践合理性问题,对实践合理性的概念进行了深入广泛的研究,还对实践合理性的评价标准进行了相当有益的探讨。^②余晓菊则从理论和实践上对实践合理性问题背景来源的研究进行了比较系统的论述;她还对实践结构的合理性、实践某个环节和合理性的关系进行了探讨,侧重强调从实践的某个具体形式来研究合理

① 吴畏:《反思性研究实践的重要概念——实践合理性》,《江汉论坛》2001年第7期。

② 参见吴畏:《实践合理性》,广西人民出版社2003年版。

性的问题。^①

实践的合理性是合理性中最基本和最重要的形式。关于实践合理性的概念问题,国内学者从不同角度进行了诠释。常楷认为:“实践的合理性在于,人类具有按照理性的要求、遵从理性的规范和引导,从自身的需要出发,进行满足人类发展的实践活动的能力。”^②方同义则指出:“作为哲学人类学意义上的实践合理性概念,指的是人们以普遍有效的思维方式和操作手段,去追求合乎人类自身的更加理想完美的总体性目标历史过程的概念反映。简言之,实践合理性是人的实践的合规律性与合目的性的统一,是指人从自身合理的需要和目的出发,根据对客观世界所做的正确认识和合理评价,改造客观世界以满足人类生存与发展需要的活动能力。”^③

实践合理性的内涵不仅仅指实践应合乎理性、理智和规范,其更深层的涵义指实践应合乎怎样的理性,应符合怎样的规范,即对实践所合乎的“理性”本身的合理性进行规范和评价,以求实践目的正当性、实践过程和手段的有效性以及实践结果对人类生存发展的积极价值性。所谓实践的合理性是指人从自身合理的需要和目的出发,根据对客观世界所作的正确认识和合理评价,改造客观世界以满足人类生存与发展需要的活动能力。正如余晓菊认为,实践合理性本质上既不是本体论概念,也不是认识论概念,而是一个价值论和评价论概念。它是依据一种普遍的、科学而有效的理性和价值标准对实践及其结果的反思、评价和规范。^④

(二) 实践合理性视域下的司法评价

实践合理性之于司法,意即司法运作的实践合理与否或在多大程度上是合理的。如果我们在最宽泛的意义上理解司法,那么无疑司法评价所涉及之范围是相当广泛的。在这个评价的体系之内,不仅评价的主体是各种各样的,而且作为评价对象的“司法”本身也是一个纷繁复杂的范畴体系。^⑤借用上文实践合理性的概念,这里的司法实践合理性即依据一种普遍的、科学而有效的理性和价值标准对司法制度运作实践及其结果的反思、评价和

① 参见余晓菊:《关于实践合理性研究的几个问题》,《湖南文理学院学报》2004年第5期;余晓菊:《合理的需要与实践的合理性》,《吉首大学学报》2004年第5期。

② 常楷:《实践合理性与低代价发展论》,《理论导刊》2008年第5期。

③ 方同义:《论实践合理性的系统结构》,《西安电子科技大学学报》1999年第3期。

④ 余晓菊:《关于实践合理性研究的几个问题》,《湖南文理学院学报》2004年第5期。

⑤ 从最广泛的意义上讲,司法乃是一种法的适用的活动。从中观意义上讲,司法区别于立法与执法,其主体不仅包括法院,还包括检察机关、公安机关、司法行政机关甚至国家安全机关。这里对司法从狭义的审判权角度进行理解,是指以法院的行政管理、审判管理和法官的案件裁判活动为中心的行为。

规范。以实践合理性为视角,在实践哲学思维方式的指引下以反思性研究方式探讨司法实践理性的合理化问题,其目的就是要追问司法制度运作实践目的的正确性、正当性、合理性,司法制度运作实践过程和手段的科学性、最优化,实践结果的意义何在,价值特性怎样等。司法实践合理性研究的前提是司法实践活动本身是否达到了预期的目标,实践的结果与其目的是否一致,是否能够满足司法制度改革主体和社会公众的需要。在此基础上,依据一定标准所得出的司法实践活动过程及结果的好与不好、优与劣的评价即是司法实践合理性评价。

开展实践合理性研究对司法哲学来说至少有两方面的重要意义:一是可以使关于司法实践的研究实现一次重要的范式转换,实践合理性着眼于对司法实践的构成要素、构成方式、运动过程、客观结果诸多因素之间的内在联系的基础和纽带理性进行分析和研究,从而实现对实践主客二分研究模式的真正超越。二是在司法领域使马克思主义哲学找到一个在形态上不断自我发展、自我完善,其实践功能不断增强和改善的重要理论契机。^①为此,在研究实践合理性概念和理论的基础上,更重要的是紧密关注司法制度现实的实践性问题,其中,着重探讨司法实践活动的合理性与整个司法制度体系结构的相互关系,以此来思考和研究司法运作合理性的实践活动对于司法制度发展的重大意义。

当前,对司法的制度设置和制度安排的绩效及其合理性诉诸综合评价以建立有效测量和反馈机制的共识已经形成,通过评价,不仅有助于了解和掌握司法在制度设置和制度安排中实际取得的效果,而且能及时发现存在的问题,从而对正确改革司法、增加预见性产生积极的推动作用。通过评价,我们可以重新打量现有的司法格局,思考司法的未来走向。但在实践探索的初级阶段,不论是在理论还是在方法上也都存在诸多争议和难题,尚缺乏对我国司法的价值意蕴和实践合理性的伦理关照,导致司法制度评价的现实实践和公众认识产生了严重分裂,需要对司法制度评价这一理论命题的限定及其实践合理性进行追问。实践合理性本质上是评价论概念,其包含两个基本问题,一是实践是不是合理性的,二是实践应当怎样才是合理性的。为此,司法的实践合理性问题,既包含关于司法制度运行实践的事实陈述,又包含关于司法制度运行实践的价值判断。

需要说明的是,本书以“司法制度评价”为题,是因为本书所讨论的论题是紧密围绕对司法制度的运行及效果的评价来开展的。司法评价分为两

① 吴畏:《反思性研究实践的重要概念》,《江汉论坛》2001年第7期。

种,一种是用司法的标准来进行评价,当事人可以基于司法判决的可能性结果对自己以及对方当事人的行为作出评价,法院也可以第三方身份来对当事人的行为作出评价,总的来说就是对事实和行为是否合法、是否承担责任以及承担何种责任的判断;另一种则是指对司法的评价,主要是指对司法制度的合法性与合理性,对司法的组织结构及其相互关系、具体运作及其效果进行评价。本书所讲的司法评价仅限于后一种,也即从制度意义上对司法的评价。

在制度评价的意义上,本书的研究并不仅仅局限于对法院正在开展的案件质量评估和法院绩效评估进行讨论,而是在更广阔的视野和平台上,着眼于对司法制度评价的整体体系进行分析和探讨司法的实践合理性问题。^①司法制度评价体系的构成是多元和开放的,其除了价值评判,还包括指标评估。价值评判是依据一定的价值标准进行评价,主观因素更强;而指标评估是运用统计学方法和技术手段,通过权数配置和运算得出有证据基础的评估结果。司法制度评价涵括整体意义上的司法运行机制的功效评估、局部区域的司法试点改革评估,还包括专项的案件质量评估、司法绩效评估、社会风险评估、司法公信力评估等多个方面。司法评价体系是价值评判和指标评估的有机融合,既需要依据一定的价值标准进行评价,还需要在确定评估目标、原则和模型的基础上选取评估指标进行综合评价,这样得出的结论才更具有全面性,体现开放性,符合社会性。

(三) 司法制度评价的理论问题

实践合理性评价的实质或重点是对实践活动结果的评价,即对实践结果满足主体需要的程度和意义的判定。以司法实践合理性为题是一种反思性提问方式,不是直接问司法制度实践“是什么”的问题,而是问司法制度实践“怎样是”、“怎么样”和“应如何”。首先,以实践合理性的视角追问司法实践“怎样是”,就要追问司法制度运作实践的目的,澄清司法实践的本质,从价值和意义的角度分析司法理念的优劣,探求司法实践的发展方向;其次,问司法实践“怎么样”,就要研究司法实践的过程和基本机制,分析司法实践结果与改革主体主观性的相互关系,阐述如何对司法运作实践进行监控、调整、创新等;最后,问司法实践“应如何”,就是要对司法实践的目的、手

^① 2014年12月,最高人民法院决定取消对全国各高级人民法院考核排名。最高人民法院同时决定,除依照法律规定保留审限内结案率等若干必要的约束性指标外,其他设定的评估指标一律作为统计分析的参考性指标,作为分析审判运行态势的数据参考;各高级人民法院要按照最高法院的要求,取消本地区不合理的考核指标。参见赵翔:《取消考核排名:树立科学的政绩观》,《人民法院报》2014年12月28日。