

MIANXIANG ERSHI YI SHI JI DE SI FA ZHI DU

面向21世纪的司法制度

中央财经大学法律系 编



知识产权出版社

面向 21 世纪的司法制度

中央财经大学法律系编

知识产权出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

面向 21 世纪的司法制度/中央财经大学法律系编.
北京: 知识产权出版社, 2000. 8
ISBN 7-80011-496-1

I. 面… II. 中… III. 司法制度-研究 N.D916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 37963 号

面向 21 世纪的司法制度

中央财经大学法律系编

知识产权出版社出版发行

(北京市海淀区蓟门桥西土城路 6 号 邮编 100088)

新华书店北京发行所发行

北京国防印刷厂印刷

2000 年 8 月第一版 2000 年 8 月第一次印刷

开本: 850×1168 1/32 印张: 12 字数: 300 千字

ISBN 7-80011-496-1/D·009

定价: 28.00 元

序

伴随着 21 世纪的到来，世界将进入一个快速发展的时代，人们的生产方式、思维方式及其他活动方式必将随之发生深刻变化。与此相适应，社会生活的各项制度也将要进行改革。司法制度是维系一个社会正常运转的至关重要的制度之一，自然也在变革之列，中国如是，外国亦如是。中国现行的司法制度是在“以阶级斗争为纲”的年代和高度集权的计划经济体制下产生、形成和发展起来的，与社会主义市场经济体制和民主法制建设在许多方面已不相适应。因此，我们党和国家在大力推进经济体制、政治体制改革的同时，也开始关注司法制度改革问题，并已着手实施一些改革的实际步骤。如何改革和完善我国的司法制度，以适应 21 世纪社会发展的要求，既需要加强自身的理论研究，也需要了解、学习、借鉴国外司法制度改革的经验。基于这一目的，中国中央财经大学和澳大利亚迪肯大学联合主办、并由中央财经大学法律系、国际合作处、科研处和迪肯大学法学院共同承办了“面向 21 世纪的司法制度国际研讨会”。研讨会于 1999 年 10 月在北京举行，来自我国国家立法机关、司法机关、高等院校、研究机构、仲裁机构、律师机构以及澳大利亚、日本、韩国、美国、荷兰、巴西等国家和香港特别行政区的专家、学者共计 80 余人出席了会议。与会者向会议提交了学术论文，并围绕 21 世纪司法制度的发展趋势、司法公正保障、庭审制度改革、检控制度改革、律师制

度、仲裁制度、司法协助等主题进行了卓有成效的研讨。为了把会议的研讨成果记载下来，我们特从与会者提交的学术论文中遴选出部分论文汇编成集，以期对目前正在开展的司法制度改革起些参考作用。

编 者

1999 年 12 月

责任编辑：张丽荣

封面设计：段维东

ISBN 7-80011-496-1



9 787800 114960 >

ISBN7-80011-496-1/D · 009

定价：28.00元

目 录

面向 21 世纪的中国司法制度改革	张春生 (1)
中国司法制度改革问题	赵光裕 (9)
司法公正引论	李 轩 (16)
公正与司法	管仁林 (40)
司法如何公正	戚 渊 (57)
关于健全司法公正保障制度的思考	曹三明 (75)
论世纪之交的法院改革	朱 江 世 平 (83)
关于人民法院改革的几点思考	郑纯乾 (96)
法官和制度	(澳) 费瑞克 胡 红译 戚 渊校 (105)
法官任命制度比较	(香港) 王晨光 (116)
论法官思维方式的特征	周永胜 (121)
论司法改革中的检察职能的转变	蔡定剑 潘 君 (133)
检察官起诉裁量权的比较研究	蔡 巍 安新宇 (145)
论中国行政诉讼中的司法审查权	甘功仁 (159)
我国刑事庭审制度的改革与特色	樊崇义 (173)
《刑事诉讼法》中存在的几个立法缺陷 ..	邵树智 张国轩 (186)
中国民事诉讼的现状和未来	田平安 (195)
民事审判方式改革的瓶颈: 举证时限制度	宋艳华 张钢成 (200)
论延缓诉讼原因之克服与民事诉讼模式的选择 ..	宋鱼水 (213)
试论民事诉讼制度中的阐明权	赵维华 (225)

论民事审判方式的改革与审判委员会

制度的完善	王彦君 (233)
民事诉讼的程序公正与程序保障	戴国 (240)
对抗制庭审方式与中国的制度环境	梁玉霞 (255)
以保障审判独立为核心推进我国司法改革	廖永安 (274)
论司法决策	彭灵勇 (290)
面向 21 世纪的韩国司法制度改革	(韩) 文景铎 (312)
从贝克诉卡尔案看美国政治问题的法治化	程洁 (315)
跨入 21 世纪律师的使命和伦理	(日) 相马达雄 (324)
面向 21 世纪的 CIETAC 的仲裁机制的	
几个问题	陈建 (330)
中国国际司法协助的立法与实践	陈寒枫 (344)
论完善我国区际司法协助制度	赵哲伟 (354)
中国司法改革的历史回顾	万其刚 苏东 (363)

面向 21 世纪的中国司法制度改革

张春生

1997 年，中国共产党在十五大上提出了“依法治国，建设社会主义法治国家”的治国方略，并提出要“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”，“完善监督法制，建立健全依法行使权力的制约机制”。因此，司法制度改革成了中国政治体制改革和民主法制建设的重要组成部分。我拟对新中国司法制度的建立和发展、目前存在的问题、如何进行司法制度改革和建立面向 21 世纪的司法制度等问题谈些个人看法。

—

“司法”，就其本意来说，是指实施法律的活动。“司法制度”即是实施法律的组织制度和程序制度。司法组织制度是指由哪些机构实施法律，即司法机关有哪些，各自具有哪些职权。司法程序制度则是指司法活动应遵循的程序性规则。在理论和现实中，对“司法制度”、“司法权”和“司法机关”存在着最狭义、狭义、广义和最广义四种理解。最狭义的理解将司法权归结为审判权，司法机关专指行使审判权的法院，司法制度就是审判制度；狭义的理解则认为司法权包括审判权和检察权，司法机关包括法院和检察院，司法制度则包括审判制度和检察制度；广义的理解，也是我国社会生活中通常的理解，认为司法权包括审判、检察、司法

行政、侦察等项职权，相应地，司法机关包括法院、检察院、司法行政机关、公安机关和国家安全机关，司法制度包括审判制度、检察制度、侦查制度和劳改劳教制度等。最广义的理解，则主张把民间司法也纳入司法制度体系，即司法制度不仅包括上述各项制度，还包括律师制度、调解制度、仲裁制度和公证制度等等。

由于对司法制度存在着不同的理解，对司法制度改革便也存在着不同理解。我国进行政治体制改革，就是要进一步扩大社会主义民主，健全社会主义法制，依法治国，建设社会主义法治国家。为此，我国的司法制度改革应从广义的角度着眼。司法制度改革应包括法院、检察院、公安、司法行政、国家安全等部门的机构设置、执法工作、队伍建设、警容警风、监督制约等各方面的改革。“推进司法改革”，就应该在党的领导下，有步骤、有计划地在各个司法部门实行渐进式的改革，逐步推进，自我完善，更充分地实现司法独立与司法公正。

二

新中国的司法制度建设经历了一个曲折的发展过程，可以分为以下几个时期：

1. 初步建立和迅速发展的时期

新中国成立后，根据《中国人民政治协商会议共同纲领》的规定建立了人民司法制度。在中央实行审判、检察、侦查、司法行政的“分立制”。在省、市、县则实行审判与司法行政的“合一制”，即不专设司法行政机关，而只设人民法院、人民检察署和公安机关。在未设人民检察署的县则由县公安局代行检察权。法院实行基本上的三级两审终审制。

1954 年 9 月，新中国颁布第一部宪法，同时颁布了人民法院组织法、人民检察院组织法，标志着人民司法制度建设进入一个

新阶段。法院改为四级两审终审制。中央人民政府司法部改称中华人民共和国司法部，在各省、自治区、直辖市设司法厅（局）。这一时期的司法制度建设发展健康而迅速。

2. 遭受干扰和严重破坏的时期

1957 年下半年以后，由于“左”的思想和法律虚无主义的影响，轻视法律和法制建设的思想抬头并逐步蔓延，错误地批判了一些正确的司法原则和制度。如“在法律面前一律平等”、“人民法院独立进行审判，只服从法律”等宪法原则以及律师、公证等制度都受到了批判。1959 年，撤销了司法部和各省、自治区、直辖市司法厅（局），回到审判与司法行政的“合一制”。

1966 年开始了“文化大革命”。这一时期，“左”的思想发展到极至。依法产生的公检法机关被“砸烂”（即因受冲击而解体），实行军管及所谓的“群众专政”。1969 年，撤销了各级检察机关。不经任何司法程序建立的大量专案组行使司法权，任意进行抄家、逮捕、审讯、批斗，制造了大量冤假错案。社会主义法制遭受严重破坏。

3. 恢复发展和深入改革时期

1978 年中国共产党十一届三中全会后，中国迅速恢复和加强了社会主义法制。主要表现在：多途径发展民主；大力加强立法工作，社会主义法律体系的框架已基本形成；依法重建和完善审判机关、检察机关和司法行政机关；恢复和发展了律师、公证、仲裁制度等。

三

自从党的十一届三中全会以来，经过二十年的努力工作，中国的司法制度建设已有很大发展：一是健全了规范司法活动的各项法律，制定了法院组织法、检察院组织法、法官法、检察官法、

警察法、律师法、监狱法、刑事诉讼法、民事诉讼法、行政诉讼法、仲裁法等一批法律，司法活动已经基本做到有法可依。二是建立健全了各级审判机关、检察机关、公安机关和监狱管理机关，加强了对司法人员的法律培训，司法机关依法办事的水平有了很大提高。三是对司法制度进行了一系列的改革，确立了一系列有中国特色的司法活动原则，如法院依法独立行使审判权、检察院依法独立行使检察权原则、罪行法定原则、未经法院判决不得定罪原则等。

当前司法制度机构较为健全、运转比较灵活，在维护社会治安、保障改革开放和经济建设方面发挥了重要作用。

当然，也应该看到，中国的司法制度建设还存在着以下一些问题，需要进一步改进和完善。一是有法不依、执法不严、司法不公的情况还时有发生，一些地方司法机关地方保护主义倾向比较严重；二是某些个人干预司法的现象还不同程度地存在；三是有些司法人员的素质还不够高，存在着司法腐败的问题；四是律师的作用还没有得到充分的发挥。

存在以上问题的一个重要原因，是监督制约机制还不够健全有效。虽然我国已经建立了若干监督制度，从制度上很重视对执法活动的监督，但是监督制约机制运转不够健全，存在着某些缺陷，导致监督不够有力。

四

根据十五大的要求，推进司法制度改革，就是要“保证司法机关依法独立公正地行使审判权和检察权”。按照这个要求，一个是保证“司法独立”，一个是确保“司法公正”，这是中国司法制度改革的总目标。

我们的改革，既要坚持中国特色，又要善于借鉴。外国法制

中的一些好的制度与作法，一切有益的经验，是人类法制文明的共同成果，我们要加以借鉴和吸收。

为此，需要在以下方面逐步进行改革：

1. 必须大力提高司法人员的法律素养，改革司法人员的选拔和培训制度，并强化对司法人员的监督制约机制，加强各级人民代表大会及其常委会和社会新闻舆论对司法的监督。

针对部分司法工作人员素质不高的问题，必须下大力气，提高司法人员的法律素养和业务素质，尤其要把好司法机关各级领导的任职关。公检法机关的领导不应当被看作普通的公务员，他们应当是知法、懂法、有司法实践经验的专业骨干。法院院长和检察长应当从优秀的法官和检察官中选任；公安局长则应当从有丰富经验的警官中选拔。对于不能胜任或者违法失职的司法人员，必须严肃处理，该免职的免职，该调离的调离。

我国的法院组织法、检察院组织法以及民事、刑事、行政诉讼法的制定和施行，标志着我国已经建立了比较完备的审判监督制度。现在的主要问题是一些司法机关和司法人员执法不严格，监督制约机制尚未很好发挥作用。为此，必须强化监督，既要强化司法机关内部的监督制约机制，也迫切 need 加强外部监督。首先，加强人大及其常委会对司法机关的监督是完善监督法制的的一个极其重要的方面。各级人大及其常委会应充分行使宪法赋予的对法院、检察院的监督权。

我国宪法第 3 条规定：“国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。”第 67 条规定，全国人大常委会监督最高人民法院和最高人民检察院的工作。地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法第 44 条也有相应的规定。人大及其常委会对法院、检察院的监督，既包括听取和审议其工作报告、工作汇报、专题报告，也包括对审判、检察工

作中的重大违法案件实施监督。人大常委会作为国家权力机关的常设机构,其基本职责是讨论和决定全国或者地方上的重大事项,对具体案件的审理不宜加以干预,只应对社会影响较大、群众反映强烈、法院或检察院又未及时纠正的重大违法案件进行监督。这不仅仅是为了督促法院、检察院纠正某个错案,更重要的是为了督促和支持法院、检察院依法办案,公正司法。

发挥舆论监督作用是完善民主监督制度的重要内容。当前,新闻舆论对司法活动的监督成效十分显著。继续保持并进一步发挥新闻舆论的监督作用是国家的既定政策,它将进一步推进公正司法。

2. 必须强化司法机关特别是法院依法独立行使职权的能力,排除某些个人干预司法的做法。为此,可以考虑适当改变按行政区划设置法院、检察院的制度,逐步改变法院、检察院的经费依靠地方财政的做法。这对于克服地方保护主义和部门保护主义,保证司法机关独立公正地行使审判权和检察权,将会起到重要作用。

3. 必须强化法院的作用,树立法院的权威。同时,法院应强化内部约束机制,严格依法办事,增强程序观念,克服一些地方存在的司法不公和司法腐败现象。

法院在所有司法机关中居于核心位置,为了做到司法独立与公正,它必须从实体法和程序法两个方面严肃执法,以树立司法机关应有的权威。

司法的权威性首先来自于司法的公正。如果司法人员腐败,甚至枉法裁判,公众就会对其丧失信心,司法就不可能有权威。其次,国家具有保证法官独立自主作出裁判的制度,法院正常的依法行使审判权的行为不受追究。再次,法院的判决必须得到执行,否则司法也不可能有权威。我们对此已经作出了很大努力,今后将继续致力于这个目标的实现。

党的十五大提出“建立冤案、错案责任追究制度”，这是法院强化内部约束机制的一项重要内容。人民司法工作的根本宗旨，就是全心全意为人民服务，真心实意对人民负责。既要制裁违法犯罪，又要保护无辜者不受侵害，这是一对矛盾的统一体。司法工作的最高境界，是“既不放纵一个罪犯，又不冤枉一个好人”。近几年来，有些地区的人民法院已经试行冤案、错案责任追究制度，规定了一些具体的办法，并取得了成效，在司法制度改革方面迈出了可喜的一步。这项制度还有待进一步完善和规范化。

4. 必须建立一支高素质、自律、受社会尊重的律师队伍，加强律师在司法活动中的作用。中国自 80 年代初恢复律师业以来，律师队伍发展迅速。随着改革开放的深入和市场经济的建立，律师在加强民主法制建设、促进对外开放和经济发展、维护法律的尊严、维护社会稳定等方面的作用越来越大。但是，个别律师不顾职业道德和执业纪律，片面追求经济利益，不是凭正直、知识和能力办案，而是凭关系和门路，有的甚至违法违纪，触犯刑律的情况也时有发生。律师要获得社会的尊重就必须恪守职业道德和执业纪律，也只有这样，律师业才能发展和兴旺起来。同时，还要通过严格执行诉讼法律，加强律师在司法活动中的作用。

5. 修改完善现行的劳动教养制度。中国劳动教养制度建立的初衷是，对于有轻微犯罪的人员不予刑事制裁，而给予一定期限的强制教育，以利于对他们的转化。40 多年来，这项制度教育、感化和挽救了一大批违法和轻微犯罪人员，在预防和减少犯罪，维护社会稳定方面，发挥了重要作用。但是，劳动教养制度在实践中也显现了一些缺陷和问题，需要加以解决。一是劳动教养的期限偏长；二是在程序上不够健全，缺乏监督制约机制；三是适用范围各地掌握不一致。现在，全国人大常委会已经制定规划，对现行劳动教养条例进行修改，使其实体规定和程序规定更加完善。

司法制度改革是中国整个政治体制改革的重要组成部分，因而它不应孤立地进行，必须与政治体制改革的其他方面包括坚持和完善人民代表大会制度相衔接，有步骤有计划地逐步进行；同时，司法制度的改革也会促进政治体制其他方面的改革。相信再经过一段时间的努力，我们一定能够建立一个更加公正、更加有效的司法制度。

中国司法制度改革问题

赵光裕

关于“司法制度”可以有多种理解，最广义的可包括对全部法律、法规运行的保障和贯彻实施的机制在内，这将涉及国家的整体法制问题。本文则是从狭义的理解，对司法审判制度一个侧面的有关改革问题作简要探讨。

一 观念的改革是最根本的改革，对公民的 普法教育，应着重启发权利本位观念

公民法制观念的建立是司法改革的群众基础。近年来，我国已有成效地多次进行对公民普及法律知识教育，但主要侧重于义务本位，教育公民遵纪守法，对启发公民权利本位观念，深入普及宣传教育的力度相对不足，以致广大群众虽能选出代表组成作为国家最高权力机构的人民代表大会，但对自己所拥有的公民权利所在却认识模糊，以致既对自己合法权益缺乏保护能力，对包括司法机关在内的有关国家机关行使权力的合法性也无从实现民主监督，这是一些权力机构从业人员敢于违法乱纪、贪污腐败不可忽视的因素。

二 改革审判工作中的职权纠问主义

这在我国来说是历史形成的积弊。自1996年最高人民法院召开建国以来首次全国审判方式改革工作会议之后，已成为被重视