

依法治国与 司法改革

主编 信春鹰
李 林

中国法制出版社

依法治国与司法改革

主编 信春鹰
李 林

中国法制出版社

责任编辑 李仕春

图书在版编目 (CIP) 数据

依法治国与司法改革/信春鹰, 李林主编. -北京: 中国法制出版社, 1999. 8

ISBN 7-80083-615-0

I. 依… II. ①信… ②李… III. ①法制-中国-文集 ②法院-体制改革-中国-文集 IV. D926. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 40362 号

依法治国与司法改革

YIFA ZHIGUO YU SIFA GAIGE

主编/信春鹰 李 林

经销/新华书店

印刷/北京市朝阳区科普印刷厂

开本/850×1168 毫米 32 印张/20.125 字数/477 千

版次/1999 年 9 月北京第 1 版 1999 年 9 月北京第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN7-80083-615-0/D·591

(北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031) 定价: 32.00 元

(如发现印装问题请与本社发行部联系 电话: 66062752)

序

从人民大会堂到学术殿堂，从大学校园到街头巷尾，近几年来司法改革成为人们频繁谈论的话题。政治家和法学家、媒体和公众都在谈论司法改革，人们希望司法改革作为政治体制改革的一部分，贡献于社会的政治和经济生活秩序，希望法院成为社会公平和公正的保护神，成为社会矛盾和纠纷的仲裁人。

这种现象至少说明了以下事实。首先，司法机关在国家和社会生活中的地位越来越重要，社会对司法机关的要求越来越高。人们都清楚地记得，在计划经济体制下的30年里，中国社会生活主要是靠行政手段来调节的。除非某人触犯了刑法，否则他永远不需要和司法机关打交道。“上法院”曾经是如此令人心悸的一个词汇，而一个真正有过“上法院”的经历的人往往被视为异类。当你的生活中出现矛盾和纠纷的时候，在城市，你所工作并由此而隶属的单位，你所居住的居委会，在农村，你所属的人民公社、生产大队和生产小队的领导会适时地出现在你的面前，他们会娴熟地用行政手段解决这些问题，不管你对解决的结果是否同意，也不用考虑你的合法权利是否得到了公平对待。而现在则不同了。改革开放导致了人们生活方式和社会管理方式的变革。随着国家机关和企事业单位的改革和职能转变，“单位”的非业务职能逐渐弱化，党政领导不再承担业务和党务管理之外的社会纠纷调解和裁决的任务。城市中出现了不隶属于任何行政机构的个人，他们独立谋生，自己既是市场经济中的主体，也是法律关系的主体。在

农村，很多农民离开了世代赖以生存的土地，进入城市，他们和正式的机构只有雇佣和被雇佣的关系，没有“保护伞”，必须通过法律捍卫自己的权利。即使是那些仍然留在农村的农民们，也不再生活在严格的行政体制之中了，他们通过土地承包制解放了自己，成为平等的权利主体。“有矛盾找领导”被“有矛盾上法院”所代替。与过去相比，“多讼”和“好讼”正在成为一种趋势，任何人都可能产生诉诸法院的需要。数据表明，近20年来，我国法院受理的案件每年都有大量递增，法院正在成为人们生活中不可缺少的角色。20年来我国法制建设的成就之一是各级人民法院和公众的关系越来越紧密，任何人都可能和法院打上交道，或者是你诉别人，或者是别人诉了你。这是“依法治国”的新气象：法院日益成为维护社会公平的机构，成为公众“讨公道”的地方。

其次，立法和法律实施之间的距离日益突出。立法日趋完备，人们期望写在纸上的规则通过司法机关得到实施而成为社会生活的准则，但这方面的现实令人失望。改革开放20多年来，中国是举世公认的立法速度最快的国家。80年代初，人们常常用“无法可依”来形容中国社会缺乏规则的状况，通过20多年的努力，这种现象得到了根本的改变。我国社会主义法律体系的基本框架已经形成，以宪法为基础，以基本法律和法律为主要脉络，由大量的行政法规和地方性法规支持的规则结构成为“依法治国，建设社会主义法治国家”的依据。然而，无庸讳言的是，法律实施存在着很大的问题。“有法不依，执法不严，违法不究”的问题十分突出。曾经有媒体对我国的法院判决的执行情况作过评估，认为涉及经济和民事的判决，大约有90%左右不能执行或者不能完全执行，有些估计还要悲观一些。这种状况的后果是多重的：社会公平无法实现，人们对法律的信心被挫伤，合理的法律秩序无法

形成。在这样的情况下，人们的关注自然而然地转向司法机关。

第三，司法体制的不合理和司法腐败。我们的司法机关是在50年代初建立的。当时新生的人民政权刚刚建立，国家的主要任务是打击敌对分子的破坏活动和恢复被战争破坏的经济，司法机关具有“准军事”性质，是维护政权的“刀把子”。基于这样的历史使命而设计的司法机关，其价值标准和功能标准都与现在社会所需要的司法机关不同。尽管改革开放20多年来司法机关也在不断的改革之中，但是这些改革多半是反应性的，例如，法院系统适应市场经济改革所产生的社会需要设立经济庭，适应行政诉讼的需要设立行政庭，等等。这些改革是必要的，也是成功的，因为它们满足了新的社会需求。但是同时我们也必须看到，计划经济条件下产生的司法体制的不合理也随着法院职能的扩大而扩大了。诸如法院按行政区划的设置，法官的产生和管理，法官的地位和待遇，法院的经费来源，司法行政管理，等等，这些在计划经济体制下顺理成章的安排现在呈现出严重的弊端，成为司法腐败的根源。人们早已熟悉了司法腐败的种种现象：有法不依，执法不严，执法不公，吃拿卡要，索贿受贿，贪赃枉法，欺压百姓。更有甚者，有的法官竟然和当事人勾结，制造出了假原告、假被告、假标的、假证据、假代理、假审判的假案子，“吃了原告吃被告”几乎成了法官的代名词。在公众眼里，我们的司法机关似乎成了一个“公共病人”。

由于以上种种原因，关于改革我国司法体制的讨论近年来成为法学研究的主要领域之一。一些非常有价值的研究成果相继问世，各种改革建议纷纷出手，大家都想献计献策开药方。正是在这样的背景下，1999年5月8日至9日，中国社会科学院法学研究所和中国社会科学院邓小平理论研究中心联合召开了“依法治国与司法改革”理论研讨会。现在呈现在读者面前的，就是与会

代表们为这次会议所提交的论文。论文的选题是多种多样的，观点也不尽相同，有些甚至完全相反。但是作者们的拳拳之心，对建设社会主义法治国家的责任感跃然纸上。希望广大读者分享我们的关注和思考。如果本论文集的任何观点能够推进我国法制建设和司法改革的进程，将是我们最大的欣慰。

信春鹰

1999年7月

目 录

序	信春鹰 (1)
司法改革——问题、目标和思路	胡云腾 (1)
中国司法改革的基本思路	周汉华 (13)
论司法改革的整体性	卓泽渊 (35)
司法体制改革的范围、目标与原则	刘仁文 (43)
改革司法体制 推进依法治国	俞荣根 (55)
从司法的广场化到司法的剧场化	
——一个符号学的视角	舒国滢 (64)
实行司法独立与遏制司法腐败	郭道晖 (79)
司法腐败的类型与制度助因分析	范忠信 (105)
司法独立原则评析	方立新 (128)
司法独立原则的含义及其保障规则	
——从国际标准的角度进行分析	熊秋红 (149)
独立的司法与可诉的法	谢 晖 (167)
司法独立与司法制约	邹川宁 (184)
英国“司法独立”思想与制度的变迁	郑永流 (190)
论司法公正的价值内涵及制度保障	公丕祥 刘 敏 (197)
司法公正的价值内涵与制度保障	
——兼论司法体制改革	严军兴 (217)
论司法公正	刘立宪 高克强 (245)
试论司法公正的实现	刘作翔 雷贵章 (257)

公正理念论——司法改革的价值导

- 向 孙国华 唐仲清 (270)
- 程序的正义与公正 李道军 (308)
- 法律推理与司法公正
- 司法改革的又一条思路 张 骐 (337)
- 论司法中立的规范构成 齐延平 (355)
- 论司法权力的合理配置 崔 敏 (368)
- 司法权力合法运行的制度保障 胡永胜 (383)
- 论司法权力运行过程中的国家主义倾向
- 向 吕世伦 贺小荣 (399)
- 再论司法权是判断权 孙笑侠 (416)
- 强制执行权研究 刘 瀚 张根大 (426)
- 关于法院体制改革的初探 王怀安 (440)
- 法院的审判职能与行政管理 苏 力 (451)
- 法律监督机关的设置与改革 张智辉 (476)
- 正义的误区——评法院审判委员会制度 陈瑞华 (496)
- 关于领导审批式行政化审判方式的改革思考 世 平 (529)
- 陪审制度的完善与司法改革 王敏远 (539)
- 法律解释与制度改革 陈金钊 (552)
- 关于个案监督的思考 刘海年 (563)
- 公众参与监督司法三题 蔡定剑 (569)
- 宪法审判在司法改革中的作用 莫纪宏 (578)
- 三六九等说法官 贺卫方 (599)
- 推进司法改革, 实现司法公正 李 林 (607)

司法改革——问题、目标和思路

胡云腾*

一、司法体制和司法实践中存在的问题

讨论司法改革,须针对司法制度和司法活动中存在的问题,并以此为切入点确定司法改革的目标。当前司法体制和司法活动中存在的问题,主要有如下几个方面:

1. 司法机关尚不能真正独立行使职权,更谈不上司法独立。

司法机关独立行使司法权,是现代司法制度的基本特征。在我国当前的体制下,司法机关及其活动受到的干扰和制约过多,特别是在一些重大案件和重大事务的处理上,司法机关往往要根据有关部门和领导的指示行事,主管或分管司法机关的领导一旦对案件表了态,批了字,司法机关就得照办,否则就可能对其不利的后果发生。现在,各级司法机关的“婆婆”过多,如政府部门有分管政法的首长,党委系统有分管政法的书记、专门领导政法机关的政法委员会、对政法工作起重大影响的纪律检查委员会,另外,还有人民代表大会及其常委会对个案的监督,等等。这些

* 中国社会科学院法学研究所副研究员,法学博士。

来自方方面面的领导、监督，有时候确实起到了维护司法公正的作用，另一方面，则又影响了司法机关独立行使职权，从而损害了司法公正。

2. 司法活动基本上处在封闭或者半封闭的状态，欠缺公开性和透明度，司法神秘主义还颇有市场。

公开、透明是现代司法体制的基本要求，而当前的司法体制离此还甚远。公安机关、检察机关的刑事侦查活动、公安机关的预审活动和检察机关的审查起诉活动，都不同程度地存在暗箱操作的现象，以致诉讼程序流于形式，诉讼制度形同虚设，刑讯逼供、违法办案经常发生，就连诉讼参与人和新闻机构，都难以对案件的进程进行必要的了解和监督，对案件的处理过程和处理结果，当事人以外的人欲了解或者关注非常困难。当事人对司法机关的处理结果如果不服，除了上诉、申诉或向有关部门喊冤告状外，没有其他表达自己看法的有效途径。局外人如果要对一个案件的处理发表意见和评论，不仅困难重重，而且还颇有风险。专家学者要想对司法活动中的某一个具体问题开展实证研究，往往会被司法机关以保密为由拒之门外。司法活动的封闭性和无从监督，是司法腐败不断滋生，司法公正和司法质量急剧滑坡的重要原因。

3. 司法人员的整体素质过低，相当多的一批人不能适应公正执法的要求。

改革开放以来，随着我国法治建设的加强，司法机关的人员急剧增加。但由于缺乏科学、民主的用人制度和人事体制，司法机关存在相当数量根本不适应现代司法工作需要的人员。从现行的人事制度看，司法部门的进入渠道主要有三个：一是直接从学校接收应届毕业生，二是从社会上招聘和从其他机构调入司法工作人员，三是接收复转军人。只有极少一部分人员是通过考核选拔的法律专业人员。而司法活动中出现的各种弊端和不公正，究

其原因，有一部分是由于司法人员业务素质不高造成的，有一部分是由于司法人员的道德素质造成的。

4. 忽视程序公正，胡乱办案严重。

司法程序是保障司法公正的生命形式。没有程序公正，司法公正就是不完整的，也很难保证实体公正。但程序公正向来没有受到司法机关应有的重视。有的甚至认为，只要案件的处理结果是正确的，程序上是否合法并不重要。诉讼法规定的办案期限、规则等往往不能得到执行。例如，在实践中，有的合议庭只是在案件开庭时才临时凑齐的，大多数案件实际上都是由某一个具体的办案人员承办；又如，诉讼法对案件的办案期限都作了相应的规定，可是，许多案件不能在法律规定的审理期限内结案，有的案件一拖几年，当事人被拖得苦不堪言；再如，法律规定审判委员会只是讨论重大或者疑难案件，但是，有些法院的审判委员会不仅讨论这两类案件，还讨论普通案件，人为地造成审决分离。

二、司法改革的目标

司法改革必须首先确定正确的目标。只有目标科学明确、切实可行，才能理清司法改革的思路，实现司法改革的效果。简而言之，司法改革的目标有四个方面：第一，保障司法独立；第二，防止司法腐败；第三，提高司法效益；第四，实现司法公正。

1. 保障司法独立。

司法独立是保障司法公正的重要条件。如果司法机关无法独立行使职权，怎能要求它确保司法公正？司法之所以应当独立，首先在于司法权本身是独立的，不从属于任何其他国家权力，是与其他国家权力平等的权力，与其他国家权力是一种平等制衡的关系，而不是控制或从属的关系。司法独立的内涵，包括司法机关

的独立、司法人事的独立、司法财政的独立和司法活动的独立。司法机关只对事实和法律负责，司法活动只服从法律，不受其他任何机关和个人的干涉。

2. 防止司法腐败。

当前腐败现象比较严重，主要表现在司法用人的腐败、司法行为的腐败和权钱乱法。司法改革一定要建立防腐促廉的机制，包括内部管理机制和外部监督机制。要在保障司法独立的情况下，加强对司法机构和司法权力的监督、制约，实行司法公开。事实证明，司法公开是防止司法腐败的重要手段。司法公开包括司法程序的公开、司法活动的公开和司法结果的公开。只要司法程序公开，司法活动公开，司法腐败就很难藏身。任何单位和公民对司法活动及其结果，都有根据宪法和法律行使监督和自由评论的权利。

3. 提高司法效率。

提高司法效率表现在两个方面：一方面，在司法总资源有限的条件下，国家对司法系统和司法活动配置的资源，应当取得最大和最佳的社会效益，包括节约和控制国家、社会对司法部门的人力、物力投入，降低司法活动的人力、物力和时间成本，建立及时高效的司法运行机制和程序；另一方面，让参与司法活动的当事人，能以最小的时间成本和经济成本，讨到公正的结果。现在，司法效率低，成本高，当事人打不起官司，打官司打得倾家荡产、企业倒闭的现象屡见不鲜。这种现象如不改变，司法公正就是一句空话。

4. 实现司法公正。

实现司法公正是司法活动最重要的目标。司法公正的完整内涵是，司法活动及其结果尽可能地符合客观事实，必须符合法律规定，能够保护社会、国家和公民的合法权益。司法公正包括形

式公正和内容公正。前者也称程序公正，是指司法活动的程序和运作规则必须符合法律；后者也称实体公正，是指司法机关对案件实体的处理结果，与法律的规定和社会正义的要求相吻合。

三、司法改革的思路和建议

司法改革，大而言之，涉及国家司法权力乃至国家立法、行政、司法权力的重新分配和司法机构的改革与重构；中而言之，涉及司法机关内部机构的调整；小而言之，涉及司法人员的选拔和使用。其基本思路，首先要有系统性和整体性，要全盘考虑，不能头痛医头、脚痛医脚，零敲碎打。其次要依法进行，不能胡改乱来，各行其事，或者没有思路，摸石头过河，以避免不必要的代价。我认为，司法改革应当从以下几个方面着手：

（一）明确界定司法权，实行司法机关只行使司法权，司法机关行使全部司法权

司法改革离不开中国的国情，中国的国情主要体现在中国的国体和政体的特殊性上。我国是人民民主专政的国家，人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。政治体制实行的是人民代表大会制度下的一府两院负责制，各级司法机关对同级国家权力机关负责并报告工作，最高司法机关对国家最高权力机关负责并报告工作。这种制度不同于西方国家的三权分立。所以，我认为，司法改革的基本点，是理顺体制，弄清关系。其中，最高司法机关不再对地方各级司法机关的行为负责，因为最高司法机关并不享有对各级司法机关负责的相应权力。既管不了人，也管不了钱，让最高司法机关对各级司法机关的行

为负责，其权利义务是不统一的。

在现有的宪法体制下，司法机关必须向人大负责，人大对司法机关有制约和监督权，但人大的制约和监督主要应当是人、财、物等方面的控制 and 监督。这既符合法律，也符合我国现行的政治体制。现在的问题在于，权力机关对司法活动的监督 and 制约并没有落实，因此，应当实行如下几点改革措施：

1. 将对司法机关的监督统一归口于人大，对司法机关的监督 and 制约应当主要由人大及其常委会进行。

建议将司法机关内部的监督部门撤去，在人大设立司法监督委员会，变司法机关的内部监督为人大居高临下的外部监督。司法监督委员会作为各级人大的一个常设机构，可由一名人大常委会的副主任兼任主任，司法监督委员会的副主任和其他成员，由若干人大常委会委员、著名的专家学者或律师组成。司法监督委员会的职权是：监督司法机关依法行使司法权；决定对违法乱纪的司法人员的处罚；责令司法机关纠正错误的司法行为，保障司法机关依法行使司法权，不受其他个人和组织的干涉。

2. 根据“中华人民共和国一切权力属于人民”，“人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会”的宪法规定，在各级人大设立“人事、编制委员会”，决定国家机关及其内部机构的设置和人员编制。

司法机关及其内部机构的设置，司法人员的编制应当由人大人事、编制委员会根据需要决定，而不应当由政府的编委和人事部门决定，使司法机关的人事权独立于政府，这样，既能够使司法机关真正脱离行政机关的制约和控制，实现司法机关在组织和人事上的独立，也可以使人大真正地行使自己的监督职权，司法机关也才能真正地对人大负责。

3. 根据“中华人民共和国一切权力属于人民，人民行使国家

权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会”的宪法规定，强化人大及其常设机构人大财经委员会的职权，中央和地方的财政预算权应当由人大及其财经委员会决定，不应当由政府决定。

因为财政收入是人民的财产，应当由人民决定如何支配和使用，而不应当由政府决定如何支配和使用，财权属议会是当代法治国家的通例，我国也不应当例外。因此，在人大财经委员会的财政预算支出中，司法财政预算应当与国防财政预算、政府财政预算及其他财政预算平行，使司法机关实现财政上的独立。

在关于司法机关的经费和人事编制问题上，有人主张应当像银行和海关一样，统一由中央决定，即司法机关的人事权由最高司法机关决定，司法经费统一由中央财政拨付给最高司法机关，再由最高司法机关拨付给各级司法机关，以防止地方利益集团对国家司法活动的干扰，同时便于最高司法机关制约和监督地方司法机关。我认为，这种意见虽不无道理，但有两个问题难以解决：第一，不符合我国宪法规定的政治体制，我国宪法规定，各级司法机关对同级的权力机关负责，而不是对上级司法机关负责；第二，国家中央一级的财政难以负担地方各级司法机关的庞大开支。因此，这一主张恐怕难以实现。

4. 在国家的权力系统中，立法权、行政权和司法权是不同的国家权力，应当严格界定并分别由立法机关、行政机关和司法机关行使，彼此之间不得互相侵越，代为行使。

在现行体制下，这三种权力都存在配置不当、界定不明、互相侵越的现象。例如，立法权是立法机关的权力，尤其在涉及限制和剥夺公民人身自由的法律方面，应当由立法机关制定，但像劳动教养这样严重剥夺人身自由的法律，仍然是国务院制定；又如，法律规定人民检察院是国家的法律监督机关，这里的法律监

督当然包括对行政法律的监督，这就赋予了人民检察院有监督行政机关依法行政的权力，也就意味着人民检察院有行政监督权；再如，行政处罚权是政府的权力，但根据现行法律的规定，人民法院对政府的行政处罚行为有最终的裁量权，这也赋予了人民法院的行政监督权力；还如，公安机关是行政机关，不是司法机关，但对刑事案件的立案和预审由公安机关决定和进行，而立案和预审是追究单位和公民刑事责任的司法行为，属于行使司法权，应当由司法机关而不是行政机关行使。公安机关行使这些权力，就使公安机关变成了司法机关。鉴于此，我建议：

(1) 取消司法机关的行政监督权，对行政权的监督由人大行使，撤销司法机关内部的行政监督机构，在人大设立行政监督委员会，由该委员会对政府的行政行为进行监督，纠正政府不当的行政行为和行政处罚决定。

(2) 将公安机关行使的司法权收归司法机关，如在人民检察院设立刑事案件立案、预审和起诉机构，代表国家行使对刑事案件的立案权、预审权和起诉权，使任何刑事案件的立案、预审和起诉，都由人民检察院决定和主持进行，以实现司法权由司法机关完整、独立行使。

(二) 改革司法机关人事管理制度

据统计，全国法院系统现有近 30 万人，检察院系统有 20 多万人。与其他国家相比，我国的法官和检察官数量太多了。机构庞大、素质参差不齐是当前司法机关人事制度的特点。然而，尽管有这么多人，法院和检察院还觉得人手不够，每年都要从学校和其他单位招收和调进不少人。问题的症结在于，司法机关的专业人员过少，非专业人员过多；高水平、高素质的人太少，低