

国家社会科学基金重大项目（批准号：09&ZD062）

中国特色社会主义司法 制度研究

主编/陈桂明



 中国人民大学出版社

国家社会科学基金重大项目（批准号：09&ZD062）

中国特色社会主义司法 制度研究



主 编 陈桂明

撰稿人 （以撰写章节先后为序）

韩大元 于文豪 杨小敏 陈国飞
陈瑞华 马明亮 朱孝清 顾永忠
庄春英 郭 华 陈光中 陈学权
张佳华 肖沛权 莫于川 雷 振

中国人民大学出版社
· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

中国特色社会主义司法制度研究/陈桂明主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2017. 1
ISBN 978-7-300-23913-2

I. ①中… II. ①陈… III. ①司法制度-研究-中国 IV. ①D926

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 010048 号

中国特色社会主义司法制度研究

主编 陈桂明

Zhongguo Tese Shehui Zhuyi Sifa Zhidu Yanjiu

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511770 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	涿州市星河印刷有限公司		
规 格	185 mm×260 mm 16 开本	版 次	2017 年 1 月第 1 版
印 张	30.5 插页 3	印 次	2017 年 1 月第 1 次印刷
字 数	610 000	定 价	120.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

说 明

本书是国家社科基金重大项目“中国特色社会主义司法制度研究”的最终成果。本课题自 2009 年批准立项后，课题组按照预定计划分工研究，取得较大进展。课题原定完成时间为 2012 年 12 月 31 日。因课题负责人陈桂明教授去世、研究团队重新补充人员以及三大诉讼法修改等原因，本课题的研究进度受到影响。为此，课题组申请延期至 2014 年 12 月 31 日。在此期间，课题组全体成员以高度的责任心开展工作。

由于《刑事诉讼法》《民事诉讼法》先后于 2012 年 3 月 14 日、8 月 31 日进行了修订，自 2013 年 1 月 1 日起施行，《行政诉讼法》于 2014 年 11 月 1 日进行了修订，自 2015 年 5 月 1 日起施行，修法幅度较大，改动条文较多，涉及诉讼法理念、体系等重大问题的变迁，课题组决定结合诉讼法的修改，对原有研究计划和已有研究成果做进一步补充和完善。

中国特色社会主义司法制度是一个实践性很强的课题。在本课题研究过程中，中共中央先后通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》和《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。由于我国的司法制度正处于改革之中，实践永无止境，理论探索也永无止境。出于研究便利的需要，课题结项报告涉及的大部分资料截至 2015 年 7 月。2015 年 9 月，本项目经全国哲学社会科学规划办公室准予结项。课题组成员根据专家反馈的意见和司法制度改革的新进展，对课题的部分内容进行了修改和补充，但由于受研究范围和框架等方面的因素限制，无法完整地补充相关新的资料。欢迎各位学界同仁对本书提出进一步修改、完善的建议，今后有机会修订本书时我们会完善相关部分。

本书作者及其分工

陈桂明：中国人民大学法学院教授，本书主编。

韩大元：中国人民大学法学院教授，撰写导论、第一章（第二节、第三节、第四节、第五节），全书统稿。

于文豪：中央财经大学副教授，撰写导论、第一章（第五节）。

杨小敏：中南财经政法大学副教授，撰写第一章（第一节）。

陈国飞：中国人民大学法学院博士研究生，撰写第一章（第六节）。

陈瑞华：北京大学法学院教授，撰写第二章。

马明亮：中国人民公安大学副教授，撰写第二章。

朱孝清：中国法学会副会长，原最高人民检察院副检察长，撰写第三章。

顾永忠：中国政法大学教授，撰写第四章（第三节、第五节）。

庄春英：司法部司法研究所研究员，撰写第四章（第一节、第四节）。

郭 华：中央财经大学教授，撰写第四章（第二节）。

陈光中：中国政法大学终身教授，撰写第五章（第一节第三部分，主要来自《比较法视野下的中国特色司法独立原则》，《比较法研究》2013年第2期；第二节第二部分），审定第五章内容。

陈学权：对外经贸大学法学院教授，撰写第五章（第一节第一部分、第二部分）。

张佳华：北京科技大学法学院讲师，撰写第五章（第二节第一部分、第三部分）。

肖沛权：中央民族大学法学院讲师，撰写第五章（第二节第一部分）。

莫于川：中国人民大学法学院教授，撰写第六章。

雷 振：西南政法大学行政法学院讲师，撰写第六章。

目 录

导言 中国特色社会主义司法制度的研究思路与框架	1
一、研究缘起	1
二、研究思路	2
三、总体结构	3
四、主要观点	3
第一章 中国特色社会主义司法制度的宪法基础	14
第一节 中国司法权的宪法基础	14
一、清末时期司法权的宪法基础	14
二、民国时期司法权的宪法基础	26
三、新中国建立初期司法权的宪法基础	35
四、改革开放三十年以来司法权的宪法基础	43
五、结语	50
第二节 审判独立原则的宪法功能	51
一、依法独立行使审判权是一项宪法原则	51
二、宪法上审判独立原则的确立与规范内涵	54
三、审判独立原则与法院的国家性	58
四、法官依法独立办案是审判独立的基本要求	60
五、实施宪法是审判独立的根本保障	63
第三节 宪法规范体系中的人民法院	66
一、法院宪法地位的历史演变	66
二、人民法院宪法地位的文本分析	71
三、宪法实施与人民法院的宪法地位	75
第四节 宪法规范体系中的人民检察院	81
一、检察机关宪法地位的确立及演变	81
二、检察机关的法律性质	84
三、检察机关宪法地位的文本分析	86
第五节 宪法规范体系中的法院、检察院和公安机关 关系	90

一、“分工负责，互相配合，互相制约”的规范结构	91
二、“分工负责，互相配合，互相制约”的实际运作模式	95
三、法院、检察院和公安机关关系的合宪性调整	97
四、以宪法为基础稳步推进司法体制改革	106
第六节 法官、检察官的遴选制度及其完善	107
一、世界各国法官、检察官的遴选制度	107
二、我国法官、检察官遴选的现行制度	123
三、我国法官、检察官遴选制度的改革完善	129
第二章 中国特色社会主义法院制度研究	135
第一节 从外部关系思考法院体制的改革	135
一、法院与党委、政法系统其他机构的关系	136
二、法院与地方政府的关系——聚焦于法院的 “人财物”管理体制	144
三、法院与人大的关系	156
四、法院与媒体舆论监督的关系	162
第二节 从内部运行机制思考法院体制的改革	175
一、法院审判组织与审判制度研究	176
二、法院上下级关系研究——如何让审判权摆脱上下级法院之间 的纠葛	198
三、法院的案件审批制度研究——如何让审判权从法院内部获得独立	204
第三节 法官管理制度研究——以法官业绩考评制度为范例	211
一、错案追究制度：作为历史考察	212
二、当下盛行的法官管理制度：业绩考评实施办法	216
三、简评现行的法官管理制度	218
四、完善建议与改革思路	221
第三章 中国特色社会主义检察制度研究	224
第一节 中国检察制度的特色及其优越性	224
一、中国检察制度的特色	224
二、中国检察制度的优越性	228
第二节 中国设立法律监督机关的缘由	232
一、中国为什么要设立法律监督机关	232
二、中国为什么要把检察机关作为法律监督机关	238
第三节 对检察机关若干职能的理性分析	243
一、对检察机关行使批准、决定逮捕权的理性分析	243
二、对检察机关行使职务犯罪侦查权的理性分析	247

三、对检察机关行使诉讼监督权的理性分析	253
第四节 中国检察制度的改革完善	262
一、现行检察制度的主要缺陷	262
二、检察制度改革的设想	266
第四章 中国特色社会主义司法行政与法律服务制度研究	283
第一节 中国特色社会主义司法行政与法律服务制度概述	283
一、司法行政制度及法律服务制度的概念	283
二、中国特色社会主义司法行政制度的建立与发展	284
第二节 中国特色社会主义司法鉴定制度	285
一、中国司法鉴定制度的现状与发展	285
二、中国司法鉴定制度的法律定位	291
三、建设中国特色社会主义司法鉴定制度	299
第三节 中国特色社会主义律师制度	304
一、曲折的发展历程	304
二、发展成就	307
三、发展中存在的问题	310
四、未来的发展走向	311
第四节 中国特色社会主义公证制度	314
一、公证与公证权的定位	314
二、公证与经济社会发展	315
三、公证制度现状	317
四、公证制度的改革	320
第五节 中国特色社会主义法律援助制度	322
一、起步与夭折	323
二、恢复与发展	323
三、存在的主要问题	326
四、改革发展的方向	328
第五章 中国特色社会主义刑事司法制度研究	336
第一节 我国刑事司法的基本理念	336
一、惩罚犯罪与保障人权并重	337
二、实体公正与程序公正并重	345
三、关于刑事司法独立的理论与实践问题	360
第二节 刑事证据法的基本原则	373
一、无罪推定原则	373
二、证据裁判原则	382

三、不被强迫自证其罪原则	392
第六章 中国特色社会主义行政审判制度研究	404
第一节 中国特色社会主义行政审判制度的历史回顾	404
一、中国特色社会主义行政诉讼审判制度的发展历程	405
二、中国特色社会主义行政诉讼审判制度的成就和不足	406
三、我国行政审判制度发展的新契机：2014 年 《行政诉讼法》修改	407
第二节 中国特色社会主义行政审判制度的改革评析	414
一、总则和基本原则	414
二、受案范围和管辖	421
三、诉讼参加人和证据制度	435
四、起诉和审判	447
五、司法建议和公益诉讼	462
六、执行和赔偿诉讼	468
七、涉外行政诉讼和附则	473
第三节 完善中国特色社会主义行政审判制度	475
一、中国特色社会主义行政审判制度的未来发展	475
二、总结与建议	479

导言 中国特色社会主义司法制度的研究思路与框架

一、研究缘起

中国特色社会主义司法制度是中国特色社会主义政治制度的重要组成部分。当今世界不存在超阶级、超意识形态、超国家政治制度的法治道路。适合中国国情，能够不断解决中国社会现实问题的司法制度才是当代中国最好的司法制度。中国特色社会主义事业前无古人，建设公正高效权威的社会主义司法制度同样没有先例可循。在中华民族百年变法图强、实现伟大复兴的宏阔背景下，中国近现代社会、包括中国法治建设在实现现代化的过程中始终面临着借鉴世界经验和立足中国国情两条路径的冲突与对撞、交织与融合。历史已经并将继续证明，只有将二者有机结合起来，才能真正解决中国社会面临的问题。

我国学者在有中国特色社会主义司法制度的理论研究方面倾注了极大的热情，也取得了相当的成绩。但不应回避的事实是，产生于封建专制后期的中国现代意义上的司法，自产生时起便先天不足，而后天又营养不良、发育不全，致使中国今天的司法实际上成为一个混合体。这不仅使我国今天的司法改革成为必然，而且要求我们今天的司法改革首先必须建立在观念的更新和理论的创新之上。这是司法改革的基础。没有思想观念上的转变，司法改革必然会遇到传统观念和理论以及既有司法体制的阻碍；离开了理论对司法改革的指导，衡量司法制度合理与否的具体标准便无法界定，司法改革也就必然成为盲目的行动。这些年来，我国的司法改革取得了一些进展。但是，我们对有中国特色的司法制度一些基本问题的思考改革仍有待深入，对于司法改革的原因、原则、目标、指导思想、整体设计、方法步骤等问题，缺乏深入、系统、全面的研究。理论上的不清，必然导致司法制度整体设计上的不明。有中国特色社会主义司法制度的建设作为一项宏伟的系统工程，必须有一个通盘的规划和统一的部署，并有一整套相应的配套措施予以保障。司法制度建设的目标不应仅仅着眼于一项或几项制度的改革，而忽视制度和制度间的相互衔接，更不应将本来有联系的制度有意无意地割裂开来，依据自己的好恶决定是否改革。否则，就会东拼西凑，零敲碎打，头痛医头，脚痛医脚，造成新的不协调。而旧病

未除、又添新伤的结果只能是增大司法制度建设的难度，甚至引起司法改革的混乱。

总之，在某种程度上，目前的理论研究滞后于实践的需要。不仅已有制度建设的经验、相关的改革成果亟待从理论上加以论证和总结，而且更重要的是司法制度的未来发展道路也需要成熟理论的指导。只有这样才能提高制度建设的效率，降低改革的成本。

二、研究思路

本研究从理论基础与制度设计两个方面对中国特色社会主义司法制度进行全面的分析与论证，本着立足于中国的国情、立足于中国依法治国的背景，在研究中突出以下思路：

第一，以问题为导向。司法制度内容繁杂，体系庞大。从广义上看，审判制度、检察制度、侦查制度、监狱制度、司法行政制度，以及律师制度、公证制度、人民调解制度等都可以归入其中。因此，面面俱到地展开研究既无必要、也无可能，我们采取“以问题为导向”的研究思路。即根据前期的调研和资料分析，针对有中国特色社会主义司法制度面临的重要理论困惑和制度问题，我们设置了宪法基础、法院制度、检察制度、司法行政、刑事司法、行政审判等六大子课题，突出问题导向。

第二，司法体制、司法要素与司法过程相结合。司法制度是有关司法机关和其他相关组织的性质、任务、组织体系、工作方式和活动规则的综合体。司法制度是司法体制、司法要素和司法过程的有机统一，单独要素从哪个角度研究都是有失偏颇的。我们设计的六大子课题既考虑到了司法体制、司法要素的特殊重要性（单独设法院制度、检察制度），又考虑到了司法过程的不可忽视性（设置了刑事司法、行政审判）。无论哪个子课题，在坚持问题导向的基础上都会兼顾司法体制、要素与过程的有机统一。

第三，先宏观后微观。研究中国特色社会主义司法制度的关键在于这种司法制度是中国特色的，是社会主义性质的。我们对子课题的设置体现了先宏观后微观的思路：宪法基础的研究可谓宏观定位，法院制度、检察制度、司法行政、刑事司法、行政审判可谓微观论证。在每一个具体问题的研究上，也遵循先宏观后微观的思路，即先对该领域的问题进行全景式扫描，然后针对重大、疑难、热点问题重点论证。

第四，先实然后应然。研究中国特色社会主义司法制度，首先应当搞清楚中国当代的司法制度的现有状况，这是“实然”。同时，也无法回避司法改革问题，这是“应然”。我们在对中国司法制度进行实然分析的同时，也进行合理性和正当性

分析，并根据社会发展的需要和法的运行规律对现有制度的改革、完善提出一些可行性的方案。

第五，先理论后制度。实际上，法律理论和法律制度的关系总是遵循“社会实践——法律理论——法律制度——再实践——新的理论——新的制度”的发展模式。新中国成立至今，我国在实践中逐渐摸索出一套体系完整的司法制度，目前亟须进行理论上的总结和升华。这套制度在新的实践中出现了一些问题，也亟须根据社会发展规律和法律运行规律进行部分调整和完善。我们的研究充分尊重法律的发展规律，根据古今中外行之有效的司法理论，结合我国的司法制度和司法实践对我国司法制度进行整体检视，在总结经验教训的基础上提出制度改革方案。

三、总体结构

本研究成果共包括六个专题，分别是：（1）中国特色社会主义司法制度的宪法基础；（2）中国特色社会主义法院制度研究；（3）中国特色社会主义检察制度研究；（4）中国特色社会主义司法行政与法律服务制度研究；（5）中国特色社会主义刑事司法制度研究；（6）中国特色社会主义行政审判制度研究。各专题的相互关系大致如下：

（1）中国特色社会主义司法制度的宪法基础		
（2）中国特色社会主义法院制度研究	（3）中国特色社会主义检察制度研究	（4）中国特色社会主义司法行政与法律服务制度研究
（5）中国特色社会主义刑事司法制度研究		（6）中国特色社会主义行政审判制度研究

四、主要观点

（一）中国特色社会主义司法制度的宪法基础

本部分着重研究宪法对司法制度的影响以及中国特色社会主义司法制度的宪法基础。一方面，司法所担负使命的共同性与具体实现过程的特殊性体现了司法在不同宪法体制下的特殊形态。司法的价值或司法制度目标的设定、正当性存在于宪制的总体框架之内。司法体制的改革涉及宪法体制的调整与完善，并不仅仅是法院、检察机关或律师制度的单方面的改革，本质上是宪法体制完善的过程与表现。另一方面，对中国特色社会主义司法制度的理论认同是正确推进司法改革的前提和基础，无论是对于司法职业化的坚持，还是对司法民主化的青睐，都不能回避的共同

前提是，司法制度的整体设计必须从宪制层面出发，谋求宪法共识。为此，有必要摆脱理论之争的困境，从宪法视野重新审视“建立有中国特色司法制度”的目标与路径，使司法改革在合宪性基础上得到统一而稳步的推进。

中国特色社会主义司法制度的目标应从宪法中寻找和定位。在法治国家，司法担负着维系社会正义的宪法功能，是处理社会纠纷、维护法律权威、实现司法正义的制度系统。这决定了这一系统内任何一个子项目的改革，都必须着眼于整个系统宪法功能的发挥，着眼于其维系社会正义的整体目标。所以我们以为，建立有中国特色社会主义司法制度的最终目标是更好地发挥司法的宪法功能，满足人民对社会正义的最大需求。

现代法治社会中，司法的独立、公正、高效运作，乃公民权利免受非法侵害的重要屏障和受到非法侵害时获得救济的最具权威性的最后途径，同时也是防止国家体制内其他公权力破坏社会正义的至上权杖。当前，我们推进司法改革、建立有中国特色社会主义司法制度的动因，正是在于民众对司法信任度的降低、司法的行政化、司法腐败、司法不公等，现有的司法制度无法满足人民日益增长的社会正义需求。生活中，人们希望容易接近司法，能够获得迅速的司法救济，能够通过公正的程序获得个体的尊严，能够借助权威的司法对抗公权的不正当行使。而现实中司法力量的相对软弱、司法权威的相对匮乏，并不能很好地发挥其保障人权、制约公权、维系正义的功能。因而，有中国特色社会主义司法制度的最终目标，就是通过司法体制的更新，以公正、权威而有效率的司法来满足人民的上述正义诉求。

司法要发挥宪法功能，其一切活动都必须从司法权的合理化配置与运作出发，现实中诸如司法腐败、司法不公等问题莫不是司法权发生了扭曲。而司法权是一种宪法位阶的权力，从宪法对国家权力的配置角度看，司法改革就是要对司法权及与之相关的国家权力进行重审和定位，恰当界定司法权的边界。

司法改革的根本动因在于权力归属主体——人民对司法权行使主体的运作不满。司法权本应最大限度地方便人民诉讼并获得正义，而现行司法权运作体制不能适应这种需求，所以权力归属主体要求改革。因而，司法改革的本质就是人民这一权力归属主体对国家司法权力的重新配置，以让行使主体更好地为归属主体行使司法权。

但是，我国宪法和法律并没有对司法权作出准确界定，宪法将法院的权力表述为“审判权”，将检察院的权力表述为“检察权”，公安机关的侦查权则从属于行政权。那么，司法权与审判权、检察权乃至侦查权等之间到底是什么关系，成为推进司法改革首先必须厘清的理论前提。我们认为，与清末和民国时期移植西方司法权并将其单纯界定为法院的审判权不同，中华人民共和国建立初期宪法上的司法权并非一种单一的权力形态，而是一个与行政权性质混同的权力集合体。直至改革开放以后，才逐渐突显审判权的判断性及审判权在司法过程中的中心地位，而检察权、

侦查权以及司法行政权等,从功能来说最终都是服务于审判活动,因而都是服务于审判权的“外围性权力”。从这个理论界定出发,司法改革的本质就是围绕审判权,对以上诸项权力进行优化配置,以实现审判权运作的公正、清廉、高效。由此决定了中国特色司法制度的形成路径,应当是以法院改革为核心,以检察机关、公安机关以及司法行政机关等改革为联动的整体性变革。

(二) 中国特色社会主义法院制度研究

建立中国特色社会主义司法制度需要完善法院体制。我们认为,这一目标的实现,离不开两方面的努力:一方面,应从法院的外部关系推进法院体制改革;另一方面,从法院的内部运行机制推进法院体制改革。在外部关系方面,应当改变地方行政机关控制法院人事、财政的体制,有效排除地方行政机关可能对司法工作造成的干涉。在法院内部运行机制方面,应当优化上下级法院之间的关系,明确法官的审判权责,从体制上加强法官的队伍建设,改善监督制约机制等。

1. 从法院的外部关系推进法院体制改革

首先,改善党对法院的领导。现行法院体制中,法院直接受地方党委的领导,不可避免地会出现法院的独立审判权受影响的现象,并存在诸如以党代法干涉审判等弊端。因而,必须正确处理法院的独立审判权与政党的关系,在体制上既要坚持依法独立行使审判权的原则,又要坚持和改善党的领导;既能使党在党的大政方针的贯彻落实方面对法院工作进行领导,又能确保地方法院不受地方党委的干涉,独立而公正地行使审判权。

其次,改变地方行政机关控制法院人事、财政的体制,有效排除地方行政机关可能对司法工作造成的干涉,确立有效的抗干扰机制。法院的人财物权应由最高人民法院掌握,司法经费由全国统筹。可将法院的经费纳入中央财政预算,由中央财政将法院经费单列。关于人事管理体制方面,改变行政机关管理法院机构人员编制的做法,实行由最高人民法院和省、直辖市、自治区高级人民法院二级管理的方法。

地方党政机关对法院享有人财物权,使法院独立审判不可避免地受到限制,因此有人提出,为隔绝地方党政机关的干涉,法院的人财物体制一律应实行垂直领导,最高人民法院领导地方各级人民法院、上级人民法院领导下级人民法院。这样的改革思路有可取之处,但我们认为尚有如下问题需要解决:第一,机构、人员编制、法院经费、法官待遇仅由最高人民法院自行决定管理是不可行的,必须通过修改法律的方式,并对上述法院体制改革予以专门的规定。第二,《宪法》第127条第2款规定,最高人民法院监督地方各级人民法院和专门人民法院的审判工作,上级人民法院监督下级人民法院的审判工作。如在未修改宪法的情况下,将法院体制

中上下级的监督关系改革为垂直领导关系,并将监督审判工作的范围改变为领导审判以及人财物的范围,则是违宪的。第三,我国法院实行的审级制度为四级二审终审制。如果上一级法院对下一级法院(如中级人民法院对基层人民法院)的审判工作、党务工作、人财物管理等均为领导关系,那么人们担心的上一级法院利用其领导关系对下一级法院的审判施加影响,影响下一级法院独立行使审判权,从而使二审终审变为实质上的一审终审的现象将会有增无减。基于上述问题,我们认为,为维护我国法律的尊严,确保独立审判和公正司法,《宪法》第127条第2款所确定的上级法院监督下级法院的审判工作所形成的体制不宜改变,下一级法院的审判工作不宜直接由上一级法院领导。但党务、人财物等的管理体制,又确需要改为由法院系统管理的体制,这可通过修改《人民法院组织法》或其他相应的法律、法规来确定新的体制。为避免或减少因人财物管理以及党的领导的关系而出现的上一级法院影响下一级法院审判的现象,考虑到我国绝大部分的案件是由基层人民法院一审,中级人民法院二审,因此比较而言,在人财物由最高人民法院统管的前提下,由省、直辖市、自治区高级人民法院对党务、人事任免、人员编制、司法经费进行直接的领导较适宜,而不宜实行逐级管理的体制。经济的发展、交通的改善、通信的进步,都为这种直管方式提供了可行性。

对涉及法院与外部关系的体制进行如上的改革,将有效地防止地方保护主义或不当的监督对审判工作造成的干涉或影响,排除外部环境对法院独立行使审判权的限制,从而也为法官独立审判创造坚实的基础。

2. 从法院内部运行机制看法院体制改革

法院行使审判权,最终要通过法官来体现,司法的公正就是法官的严格执法和公正裁判。法官的公正最主要的是有赖于设计科学、严谨的司法程序以及法官的良好素质和有效的监督制约机制。目前在法院内部,审理与判决分离的状况还未完全改变,院长、庭长“案必躬亲”的现象仍存在;法官素质不高,监督制约机制尚缺乏科学性。因此,在为法院制度改革创造外部环境的同时,必须对法院的内部运行机制进行改革。

首先,明确法官的审判权责。实现法官独立行使审判权,是为了更好地实行审判权独立的原则。须依照法律规定进一步落实审判权,使审判员享有依法裁判案件的权利,使法官只服从法律,只接受监督,而不屈从于压力与干扰;院长、庭长要改变对法官审判实行的行政管理方式,把精力放在对法官审理的案件进行总结、指导、监督上。法官独立审判,不仅可以使裁决更具客观性,而且能强化法官的责任感,调动其搞好审判工作的积极性。

其次,加强法官队伍建设。强化法官的职业道德教育,使法官成为追求正义和廉洁清正的群体,确定法官违反职业道德的惩戒制度;强化法官的公正、廉洁、效率意识,使之重视公平、正义的价值观念。提高法官的任职条件,改革任用制度。

由于法官独立审判要求法官具备扎实的法学理论基础及相应的司法实践经验，因而法官的任职条件还应提高。一是规定法律专业本科毕业的人员在从事法律工作若干年后，才可报考法官资格统一考试，且考试的条件、内容应较律师资格考试的更严；二是最高人民法院已设立的法官资格考评委员会，对全国经法官资格考试合格的人员要切实进行政治、业务、学历条件等的考核，统一授予法官资格，从取得最高人民法院授予的法官资格之后从事若干年法律工作的人员中选任法官，改变取得法官资格就一定能担任法官的做法；三是可从具有司法实践经验的律师、法学教师中公开招考法官，扩大高素质法官的来源渠道，最高人民法院对此已进行探索；四是法院院长、副院长只能从法官中选任，改变从不具备法官资格的人员中调任的做法，上级法院的法官除从高素质的律师、法学教师中招考外，应从下一级法院中择优选任，目前上级法院的增编补员可从下级法院中选任；五是提高法官任免规格，由全国人大及其常委会选举和任命最高人民法院、高级人民法院的法官，省级人大及其常委会选举、任命中级人民法院、基层人民法院的法官。这对于提高法院、法官的地位及抗干扰能力将起积极作用。

再次，落实法官辞退制度。我国《法官法》第38条中有对法官予以辞退的规定，这是法官应具有较强的政治、业务素质的必然要求，但在实践中对法官的辞退很难落实，涉及党管干部、人事管理、社会保障等问题。因此，在保障法院独立审判的前提下，应从制度上明确法官辞退的具体条件、程序、方式等，以疏通辞退的渠道，保证法官的高素质。

围绕司法公正而进行法院体制的改革是建设中国特色社会主义司法制度的必然要求，虽然改革不可一蹴而就，但只要设定了目标，不断地推进司法改革的进程，法院终将为实现法治作出更大的贡献。

（三）中国特色社会主义检察制度研究

与法院制度相比，我国的检察制度更显特色。我国《宪法》第129条和《人民检察院组织法》第1条明确规定：“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关”。作为国家司法机关的重要组成部分，检察机关历经几十年的探索和实践，已经发挥出自身的优势和起到了应有的作用，但是检察机关的法律监督职能作用在一定程度上发挥得不充分，检察监督的权威性和有效性尚未真正确立和实现。究其根源除了现实执法环境、执法条件和检察队伍自身素质等诸多因素的制约之外，一个重要原因就是检察体制方面存在一定的问题，检察机关的工作不能与依法治国的内在要求相适应。

1. 检察制度现存的主要问题

我国《宪法》第132条和《人民检察院组织法》第10条第2款规定：“最高人

民检察院是最高人民检察机关。最高人民检察院领导地方各级人民检察院和专门人民检察院工作，上级人民检察院领导下级人民检察院的工作。”这一法律明文规定的工作原则和组织活动原则，由于检察机关的人员管理、经费来源、职务任免等制度不完善，很大程度上不能很好地贯彻落实，具体表现在以下两方面：

一是人员管理地方化，检察队伍缺乏生机和活力。由于检察机关完全按行政区划设置，与行政机关相对应，各级人民检察院检察长和检察员由所在行政区域人大及其常委会选举、任命和罢免，并接受其监督。这样检察机关在人员管理上更多地受制于所在行政区域地方党委和权力机关。检察机关的上下级领导关系实际上只是一种业务指导关系，领导的力度不强，一旦有人员调整、变动等举措，上级检察机关就要与基层地方党委沟通、协调，有时就出现了上级检察机关调不动检察机关自己的人员的现象。

二是经费控制本地化，使检察机关的独立性大打折扣。现在检察机关的经费主要来源于本地区的财政部门，也就是本地区的税款。当地财政直接控制检察机关的经费，由于管理制度、管理方法等诸多方面影响，本地区财政部门对经费的管理有一定的自主性和随意性，这就导致了检察机关对所在行政区域的强烈依赖性。

检察业务管理内部存在一定程度的问题，使检察人员在办理案件中的责任、权力相分离。检察机关各级各部门办理案件均实行首长负责制，案件办理中的每个环节，从受理线索到立案，再到采取强制措施，直到侦查终结，决定起诉、不起诉或撤案，层层请示汇报，层层研究讨论，层层审批把关。由于不同环节的办理期限不可能在诉讼程序法律中作出详尽无遗的规定，因而案件的请示汇报等过程比调查取证等过程长得多，内部程序多于法定程序，内部期限超过法定期限。

2. 改革和完善我国的检察体制

本着有利于强化检察机关法律监督职能，增强检察工作活力，促进司法公正的基本原则，通过发挥自身优势，总结经验，借鉴吸收国外某些成功的做法和途径来实现这一目标。

首先，推进省级以下检察机关人财物由省级检察机关统一管理。为了保证检察机关在国家政权机构体系中真正独立，强化检察机关上下级领导关系，检察机关必须自成体系。按照检察一体化的原则，检察权的行使必须保持整体的统一，所有检察机关不受任何行政权力的干涉。要做到这一点，检察机关人财物的管理权必须由上一级检察机关自己行使，使地方各级人民检察院摆脱与其所在地方的依赖关系。与此同时，检察机关机构的设置应从实际需要出发，打破与行政区划的相应关系，只求在办案程序上与其他司法机关衔接，实现司法独立。

其次，推行检察官办案责任制。可以说目前正在逐步推广的主诉检察官、主办检察官制度打破了集体决策的陈规，赋予检察官个人在司法活动中一定的独立性，使主任检察官在所办案件中的主动权可以不受其所在业务部门负责人的限制，促进