

海外司法改革的走向

THE TRENDS OF OVERSEAS JUDICIAL REFORMS

主编：刘立宪 谢鹏程

CHIEF EDITOR: LIULIXIAN XIE PENGCHENG

中国方正出版社



海外司法改革的走向

王 明 著

法律出版社

本书以比较法为方法，以英美法系和大陆法系国家为对象，对海外司法改革的走向进行了系统的梳理和总结。全书共分五章，第一章为绪论，第二章为英美法系国家司法改革的走向，第三章为大陆法系国家司法改革的走向，第四章为司法改革的国际趋势，第五章为结语。

本书以比较法为方法，以英美法系和大陆法系国家为对象，对海外司法改革的走向进行了系统的梳理和总结。全书共分五章，第一章为绪论，第二章为英美法系国家司法改革的走向，第三章为大陆法系国家司法改革的走向，第四章为司法改革的国际趋势，第五章为结语。

检察文库之三

海外司法改革的走向

主 编 刘立宪 谢鹏程
撰 稿 谢鹏程 綦 杰 吴孟栓 蔡 巍
魏 武 季美碧 张国卫

中国方正出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

海外司法改革的走向/刘立宪, 谢鹏程主编. - 北京: 中国方正出版社, 1999.12

ISBN 7-80107-317-7

I. 海… II. ①刘… ②谢… III. 司法制度-改革-世界
IV. D916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 72588 号

海外司法改革的走向

中国方正出版社出版发行

(北京市西城区平安里西大街 41 号 邮编: 100813)

北京外文印刷厂印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 7.375 字数: 181 千字

2000 年 1 月第 1 版 2000 年 1 月北京第 1 次印刷

印数: 1—3000 册 定价: 14.00 元

(该书如有印装质量问题, 请与本社出版部联系)

☆海外司法改革的走向☆

目 录

第一章 法国的司法改革	(1)
第一节 宪法改革	(2)
一、完善最高司法会议制度	(2)
二、改善检察机关的领导体系	(6)
第二节 刑事司法制度的改革	(14)
一、侦查程序	(14)
二、起诉制度	(18)
三、审判制度	(21)
四、国际刑事司法协助	(22)
五、对被告人和被害人权利的保障	(23)
第三节 改革法律救济制度和协商解决纠纷机制	(28)
一、推动法律救济制度的发展	(29)
二、发展协商解决纠纷机制	(31)
第四节 改革民事司法制度	(33)
一、司法机构的简化和现代化	(35)
二、民事程序的简化和优化	(38)
第五节 经济和金融司法制度的改革	(39)
一、创设经济和金融轴心	(39)
二、完善打击国内及国际性腐败行为的机制	(40)
第六节 商事司法制度和企业法律环境改革	(42)
一、调整商事法庭的分布	(42)
二、调整商事法庭审判人员的构成	(43)

三、修订商事裁判官的录用、培训制度和商事裁判官的职业准则	(44)
四、完善商事法庭的司法行政制度	(44)
第七节 司法机构分布的改革	(46)
第八节 1999 年法国司法机构的财政预算	(47)
第二章 德国的司法改革	(49)
第一节 刑法改革	(49)
一、刑法总则：增加刑罚种类	(49)
二、刑法分则：完善罪名体系	(52)
三、加大对腐败行为的打击力度	(52)
四、加强对有组织犯罪的打击	(55)
五、加强环境保护	(56)
六、加强对证人的保护	(56)
七、加强对犯罪行为受害人合法权益的保护	(58)
第二节 检察制度的改革：检察职能的转变	(60)
一、检察机关的原有职能	(60)
二、检察机关职能的转变	(62)
三、检察官的独立性	(63)
第三章 英国的司法改革	(68)
第一节 司法改革概况	(68)
一、推动司法改革的机构	(68)
二、制定更多的成文法：法律渊源的多元化	(69)
三、成文法带来的新问题：法官解释法律	(70)
三、改革的核心：提高刑事和民事诉讼程序的效率	(71)
四、诉讼补贴制的改革：增加还是减少福利？	(73)
第二节 英国反腐败法的改革	(74)

一、现行反腐败法存在的主要问题	(75)
二、重新确定贿赂罪罪名	(76)
三、预防腐败的措施：财产申报制	(77)
四、预防腐败的措施：建立侦查和受理控告的 有效机制	(78)
五、预防腐败的措施：修订公职人员行为准则	(79)
六、调整严重欺诈局的职能	(81)
第三节 英国刑事诉讼程序的改革	(81)
一、英国刑事诉讼程序改革的历史背景	(81)
二、英国刑事司法改革的主要内容	(83)
三、对英国刑事诉讼程序改革的总体评价	(94)
第四节 英国检察制度的改革	(95)
一、英国检察制度的建立和发展	(95)
二、各界对英国检察制度的批评	(96)
三、改革方向：机构独立，公诉权集中， 加强侦查指导	(96)
 第四章 美国的司法改革	 (99)
第一节 警察制度的改革：市民监督机制的 建立和完善	 (99)
一、建立市民监督体系	(99)
二、控制警察使用枪支	(101)
三、减少残酷性	(104)
四、结束警察暗中监视	(104)
五、警察制定的政策要接受公众的审查和讨论	(105)
六、提高警察的素质	(106)
七、消除警察录用上的种族歧视和性别歧视	(108)
八、警官的资格考核和任职许可	(109)

第二节 美国独立检察官制度的立与废	(110)
一、美国独立检察官制度的设立	(110)
二、独立检察官的任命和权限	(110)
三、独立检察官制度建立以来的工作情况	(117)
四、独立检察官制度的废除	(117)
五、对独立检察官制度的评价	(118)
 第五章 澳大利亚的司法改革	(120)
第一节 法官的作用	(120)
一、法官立法的加强	(120)
二、反对法官立法的一些意见	(122)
三、司法机关的组成	(123)
四、司法的价值观	(124)
五、事实的查明和自由裁量权	(125)
六、司法教育	(127)
七、现代司法功能的实现：前景	(127)
第二节 法官的任命	(129)
第三节 参照北美经验提出的几项司法改革方案	(135)
一、法官任命制度：保证法官素质	(136)
二、让犯罪无利可图	(139)
三、民事诉讼制度改革的价值取向：效率	(141)
 第六章 俄罗斯的司法改革	(144)
第一节 司法改革的方向	(144)
一、把个体权利的保护放在所有价值的首位	(144)
二、确立司法机关在国家机构中独立于立法机关 和行政机关的地位	(145)
三、确立现代法治的一系列原则	(145)

第二节 司法改革的主要内容	(146)
一、确立司法权的独立地位, 建立和完善司法体系	… (146)
二、宪法法院体制的完善	(148)
三、重建陪审团制度	(149)
四、刑法的修订	(151)
五、刑事诉讼法的修订	(152)
六、检察院组织法的修订	(152)
七、预防犯罪法的修订	(153)
八、民法的修订	(154)
第三节 司法改革的得与失	(155)
一、司法改革的成就	(156)
二、司法改革的失误	(157)
三、司法改革的几点教训	(160)
第四节 司法改革的发展趋势	(161)
一、以崇尚人的价值为目标继续推进司法改革	(161)
二、以本土资源为基础完善司法体制和司法程序	(163)
 第七章 日本的司法改革	(164)
第一节 背景与理念	(165)
一、背景	(165)
二、司法应当发挥什么作用	(165)
三、司法改革的总体方向	(166)
第二节 司法改革的基本框架	(168)
一、让司法贴近市民	(168)
二、完善市民权利的各项保障措施	(169)
三、司法对立法、行政的适当干预	(171)

第八章 拉丁美洲国家的法律改革	(173)
第一节 概 况	(173)
一、司法改革的主要内容	(175)
二、成绩与困难	(177)
三、在惩罚犯罪方面的国际合作	(178)
第二节 社会保障制度的私有化改革	(180)
一、智利模式	(181)
二、墨西哥模式	(187)
三、对改革的评价	(187)
 附录 中国台湾地区的司法改革	(190)
第一节 司法改革的宗旨	(190)
第二节 司法改革计划	(192)
一、实现司法为民的理念	(192)
二、建立权责相符的正确观念	(195)
三、提供合理的审判环境	(198)
四、推动公平正义的诉讼制度	(201)
五、改造跨世纪的现代司法制度	(205)
第三节 具体改革措施实施时间表	(208)
一、实现司法为民的理念	(208)
二、建立权责相符的正确观念	(209)
三、提供合理的审判环境	(210)
四、推动公平正义的诉讼制度	(211)
五、改造跨世纪的现代司法制度	(212)
第四节 检察改革计划:《检察改革白皮书》	(213)
一、维护检察权之公正行使	(214)
二、持续打击犯罪之成效	(215)
三、充实检察机关之办案资源	(215)

目 录

四、减轻检察官办案负荷	(216)
五、提开检察功能	(217)
六、建立亲民的检察形象	(217)
七、建构合理行使检察职权的刑事诉讼制度	(217)
八、推动提升刑事司法效率的刑事政策	(218)
第五节 法务部对于司法院有关司法改革事项之回应 ...	(219)
一、刑事诉讼制度采当事人进行主义	(219)
二、检察官在法庭席位问题	(220)
三、司法官训练所隶属问题	(220)
后 记	(222)

第一章 法国的司法改革

1997年10月29日，法国新任司法部长伊丽沙白·冀古夫人，发表了关于改革法国司法制度的宣言。这次改革是全方面的改革，涉及到宪法、民法、民事诉讼法、刑法、刑事诉讼法、行政诉讼法、国籍法等各方面的内容。这次改革主要有两个目的：一是出于程序公正的考虑，使司法制度更方便公民寻求法律救济，使司法程序更加全面、更加公正；二是出于诉讼效率的考虑，解决案件堆积如山的问题。

1998年8月26日，冀古夫人对其1997年6月上任以来的工作作了一个总结，同时明确了她的工作方向，再次重申了她在97年10月宣言中的改革纲领。从1998年4月15日到9月16日，司法部的部长会议一共公布了5个改革方案：（1）改革最高司法会议，（2）改革起诉替代措施和提高刑事诉讼的效率，（3）加强刑事公诉和修改刑事诉讼法法典，（4）法律救济和协商解决纠纷的法律方案，（5）加强对无罪推定原则和被害人权利的保障等。此后，司法部又公布了其他一些改革方案，如改革民事司法制度、商事司法制度和改革司法机构的分别等。法国拟用三年时间完成这些改革工作。目前，法国的国民议会已通过了部分改革方案。

第一节 宪法改革

法国宪法改革的重心是改革原有的最高司法会议制度以及检察系统的领导体系，加强检察官的独立地位。

在法国，检察官是司法官（Magistrat）的组成部分。法官和检察官统称为司法官。法官的独立地位主要表现为法官依据法律独立地作出判决；检察官的独立地位则主要表现为依法独立作出是否提起公诉的决定。然而，相对于法官的独立地位而言，检察官的独立地位比较脆弱，其工作常常受到政治斗争的影响和大人物的干涉。

为了杜绝政治上的和大人物的干涉，恢复公众对法律公正的信任，必须重新界定检察院、最高司法会议和司法部长的职能。因此，宪法的修订主要集中在改革最高司法会议制度以及提升检察官独立地位这两个方面。

一、完善最高司法会议制度

1998年4月15日出台的关于改革最高司法会议的方案是冀古夫人司法改革的第一项举措。该法案于1998年6月3日在国民议会获得通过，1998年11月18日在参议院以274票赞成和17票反对获得通过，参议院的投票结果标志着最高司法会议的改革取得了实质性的进展。不过，根据宪法第89条，该法案必须等待全民公决同意后或者经议会通过后，才能正式施行。

为了更好地理解1998年法国改革最高司法会议的意义，我们首先回顾一下最高司法会议所走过的改革历程。

最高司法会议是根据1946年宪法设立的。其目的是保证法官的独立性。最高司法会议的职责是任命司法官和负责司法官的纪律。自1946年以来，最高司法会议已历经一系列改革。

根据 1946 年宪法的规定，最高司法会议由十四名成员组成，包括共和国总统（任主席），司法部长（任副主席），成员经国民议会选举产生，均任期六年，其中，包括四名法官（分别来自最高法院、上诉法院、民事法庭和治安法院），两名由总统指定的法律界人士（既非议员，也非司法官，但从事法律职业的人士，如律师）。在 1946 年的模式中，政界代表占主导地位，同时，与以后的最高司法会议相比，1946 年模式的最高司法会议的职权也更广泛。

1958 年，第五共和国对最高司法会议进行了改革，会议成员由 1946 年模式中的 14 名改为 11 名，分别是共和国总统（主席）、司法部长（副主席）、以及共和国总统指定的九名成员。这九名成员包括六名司法官、一名行政法院法官、以及两名非法律界人士。在 1958 年模式中，司法官占主导地位。

后来，人们对共和国总统“指定”会议成员产生了质疑。因为最高司法会议的职责和宗旨就是保证法官的独立性，而由行政机构的首脑指定其成员，这使程序与宗旨相矛盾。事实上，检察官虽然不审理案件，但其在行使职权时，同样需要排除政治干扰，确保其具有一定程度的独立性。为此，1993 年，对宪法第 65 条进行了很大修改，重新规定了最高司法会议的构成和职权。最高司法会议的组成人员 21 人，但其中 10 名成员将从非司法工作人员中产生。最高司法会议由总统担任主席，司法部长任副主席，它可以代理（suppléer）总统执行职务。除了总统和司法部长外，最高司法会议的成员还包括经选举产生的十名法官或检察官、行政法院指定的一名法官，以及十名既不属于司法机构也不属于议会的人士。在这十名人士中，总统、国民议会主席和参议院主席各任命两名，经社理理事会主席任命两名，行政法院副院长、最高法院院长和审计法院院长共同任命两名。

最高司法会议的职权不再仅仅及于法官，而是及于所有的司法官，包括检察官。最高司法会议提名最高法院法官、上诉法院院长

和大审法院院长。其他法官和检察官的提名必须征询其意见。最高司法会议对法官和检察官应当遵循的纪律规定提出建议。最高法院的院长或驻最高法院的检察长根据最高司法会议的建议，对法官或检察官进行处罚。

鉴于法官和检察官法律地位的不同，修改后的宪法第 65 条使最高司法会议的构成具有双重性，规定最高司法会议分成两种形式。一个形式是专门负责法官事务的最高司法会议，另一个形式是专门负责检察官事务的最高司法会议。两个会议的职责基本相同，部分成员同时担任两种最高司法会议的工作。但两个会议分别处理各自事务，法律没有规定两个会议应联合起来，开全体会议，而正是这一点影响了最高司法会议的形式上的统一。

为了保证最高司法会议的政治上和工作上的独立性，最高司法会议由来自不同机构的十二名成员组成。总统担任主席，司法部长任副主席，司法部长可以代理总统担任主席职务。十二名成员中，六名是司法官。正是司法官们体现了 1993 年模式的最高司法会议构成的双重性。当最高司法会议召开专门负责法官事务的会议时，会议参加者为五名法官和一名检察官，相反，当召开专门负责检察官事务的会议时，会议参加者为五名检察官和一名法官。十二名成员中的另外四名分别为一名行政法院法官，以及共和国总统、参议院主席和国民议会主席分别指定的既非议会议员又非司法机构成员的三名人士。最高司法会议还设置一名行政秘书，该秘书不是会议组成人员，但起着相当重要的作用。秘书由共和国总统指定，而且必须是司法官。最高司法会议成员任期四年，不得连选连任。

1998 年的改革方案对宪法关于最高司法会议的构成和职权的第 65 条进行了修改，对最高司法会议的组成和权力方面进行了重大改革，取消了 1993 年模式中的最高司法会议的构成上的双重性。最高司法会议只采取一种形式，既负责法官事务，也负责检察官事务。会议仍由 21 名成员组成。

该法案修订后的第 65 条规定：

“最高司法会议由总统担任主席，司法部长任副主席，它可以代理总统职务。除了总统和司法部长外，最高司法会议的成员还包括五名经选举产生的法官和五名经选举产生的检察官，行政法院指定的一名行政顾问、以及十名既不属于议会，也不属于司法机构或行政机构的人士。总统、国民议会主席和参议院主席各任命两名。行政法院副院长、最高法院院长和审计法院院长联合指定四名成员。

“法官事务委员会由总统、司法部长、五名法官、一名检察官、行政法院院长和六名既不属于议会，也不属于司法机构或行政机构的成员构成。

“检察官事务委员会由总统、司法部长、五名检察官、一名法官、行政法院院长和六名既不属于议会，也不属于司法机构或行政机构的成员构成。

“法官事务委员会提名最高法院法官、上诉法院院长、大审法庭庭长的人选。其他法官的任命必须依据其意见。检察官的任命应遵循检察官事务委员会的意见。

“法官事务委员会和检察官事务委员会分别对法官和检察官的纪律条例的指定提出咨询意见。在指定咨询意见是，法官事务委员会和检察官事务委员会分别由最高法院院长和驻在最高法院内的总检察长主持。

“在总统询问时，法官事务委员会和检察官事务委员会组成全体会议。”

改革后，最高司法会议中将有 11 名成员由非司法机构的人员担任，其他 10 名成员仍由法官和检察官中产生。也就是说，最高司法会议的大多数成员不再是司法工作人员。该项改革旨在使司法机构的管理更加开放。其次是法官的提名要遵循最高司法会议的意见。

为了加强对检察官工作的保障，最高司法会议的职权范围也扩展到检察官。根据现在的体制，检察官包括检察长是由部长会议提名，不须通告最高司法会议，而改革后，检察官包括检察长的提名必须遵循最高司法会议的意见。而且最高司法会议可以对检察官进行纪律处罚，而这个权力目前是由司法部长行使的。也就是说，为了保证司法制度的统一性，最高司法会议的管辖权将及于法官和检察官，并获得了宪法上的保障。

二、改善检察机关的领导体系

对最高司法会议的改革加强了对检察官和检察长地位的法律保障，加强了检察官和检察长行使职权的独立性。同时，对现行的法国司法制度中的检察机关的领导体系进行改革，进一步明确司法部长、检察长和共和国检察官各自的职责以及他们之间的关系。

（一）检察院和检察官的设置

为了了解法国检察机关的设置，有必要先介绍一下法国法院的设置。像中国一样，法国实行两审终审制。负责审理民事案件的一审法院有小审法庭和大审法庭。对两法庭判决的上诉，由上诉法院受理。负责审理刑事案件的一审法院有违警罪法庭、轻罪大审法庭和重罪法庭。对违警罪法庭和轻罪大审法庭判决的上诉，由上诉法院受理。对重罪法庭判决的上诉，则由最高法院受理。

在现行的司法体系中，法国没有在政府和法院以外建立一个纵向的、结构严密的、独立的检察机关体系，而是实行审检合署制，检察官设立在每级刑事审判法院里面。法国检察机关由司法部和各级法院中的检察机关组成。中央检察机关隶属于司法部长，由总检察长、副总检察长及行政官员组成。但检察机关并不受法院控制，而是受司法部领导。在司法部长的指挥下，法国检察机关分成两个系统，即最高法院检察官系统与上诉法院及其以下检察官系统。这两个系统分别独立行使其职权。

在法国，设置检察机关的法院（法庭）只有大审法庭、上诉法