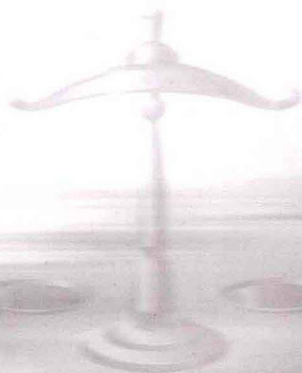




法治中国论坛



依法治国与 深化司法体制改革



ULE OF LAW AND
IMPROVED JUDICIAL
REFORM

主编 李 林 冀祥德



方志出版社

李 林 冀祥德 主编

依法治国与 深化司法体制改革

RULE OF LAW AND IMPROVED JUDICIAL REFORM



方志出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

依法治国与深化司法体制改革 / 李林, 冀祥德主编
— 北京 : 方志出版社, 2013.11
ISBN 978-7-5144-1060-0
I. ①依… II. ①李… ②冀… III. ①社会主义法制—建设—研究—中国 ②司法制度—体制改革—研究—中国
IV. ① D920.0 ② D926
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 258962 号

· 法治中国论坛 ·

依法治国与深化司法体制改革

主 编 : 李 林 冀祥德

责任编辑 : 刘方圆 邓创业

出 版 者 : 方 志 出 版 社

(北京市东城区夕照寺 14 号院富瑞苑公寓 6 层)

邮 编 100061

网 址 <http://www.fzph.org>

发 行 : 方志出版社发行中心

(010) 67110500

经 销 : 各地新华书店

法律顾问 : 北京高文律师事务所

印 刷 : 北京市佳艺恒彩印刷有限公司

开 本 : 700 × 1000 1/16

印 张 : 44.25

字 数 : 764 千字

版 次 : 2013 年 11 月第 1 版 2013 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5144-1060-0 / D · 60

定价 : 88.00 元

· 版权所有 翻印必究 ·

代 序

深化司法体制改革应做好顶层设计

李 林^{*}

按照十八大报告的部署，在全面推进依法治国的实践进程中，需要进一步深化司法体制改革。时至今日，我国的司法体制改革已到了“深水区”，应当更加自觉地做好充分科学的理论准备。没有革命的理论，就没有革命的实践。而理论有多远，我们就可能走多远。深化司法体制改革亦然。应当在深入调查研究的基础上，对前一阶段司法改革的成效进行全面评估和深刻反思，总结经验，找出差距，调整思路，为进一步深化司法体制改革提供历史经验和实践依据。同时要立足国情，学习借鉴国外先进经验，深入研究和确立中国特色社会主义的司法理论，为新一轮司法体制改革提供科学的理论指导。

一 深化司法体制改革应当客观评价以往司法改革的成效得失

毫无疑问，新形势下深化司法体制改革是一项系统工程，需要各种行之有效的具体措施和具体办法，但当务之急是要做好深化司法体制改革的顶层设计。做好深化司法体制改革的顶层设计，应当在肯定司法建设和司法改革取得成绩的基础上，实事求是地认识和评价我国司法改革的利弊得失。这是进一步深化司法体制改革的基础，也是保持司法改革连续性、有

^{*} 李林，中国社会科学院学部委员、中国社会科学院法学研究所研究员。



效性的前提。1997年以来，我们在贯彻落实依法治国基本方略的进程中，大力推进了一系列司法改革。2012年10月国务院新闻办公室发布的《中国的司法改革》白皮书，对近年来我国司法改革作出的总体评价是：“通过司法改革，中国特色社会主义司法制度不断完善。司法改革促进了司法机关严格、公正、文明、廉洁执法，推动了中国司法工作和司法队伍建设的科学发展，赢得了公众的认可与支持”。党的十八大报告也在一定程度上肯定了过去5年的司法改革工作，认为我国司法体制和工作机制改革取得了新进展。对于过去几年我国以司法改革为代表的法治建设状况，学界有不同的评价。有的认为，近年来法治建设是“进一步、退两步”，与改革开放前20年法治建设“进两步、退一步”的状况相比，形成明显反差。也有的认为，近年来我国法治建设明显倒退，主要表现是司法改革倒退和某些领域人治现象回潮，法治状况堪忧。在民间，有“段子”对我国法治和司法现状做了调侃式的描述：三大基本法——领导的看法、领导的想法、领导的说法；三个诉讼规则——大案讲政治、中案讲影响、小案讲法律；三个法律效力原则——宪法服从国外看法、法律服从内部规定、内部规定服从领导决定；法治基本状况——严格立法、普遍违法、选择执法；执法依据原则——百分之十人大通过、百分之九十高院释法。尽管民间“段子”对我国法治和司法状况的上述评价颇为直观、夸张、片面、消极，甚至捕风捉影、以偏概全，但如果从民意角度来正面理解，这种调侃似乎也在一定程度上反映了人民群众对于我国法治建设和司法改革状况的某种不认同和不满。

应当承认，我国司法改革取得的成效是有目共睹的。前一阶段我国司法改革轰轰烈烈，确实解决了办公条件、经费、人员编制以及一些长期制约法院和检察院建设发展的体制机制等“老大难”问题，基本上实现了各个阶段司法改革方案预设的目标。但也不可否认，一些影响司法独立、司法权威、司法效率、司法公正、司法公信力的体制问题仍未得到解决。^①

^① 例如，陈卫东教授指出：“在充分肯定前些年司法改革工作取得的重大成绩的同时，我们也不得不承认，许多更深层的问题并没有彻底解决，并且面临更大的困难。司法改革本是一项涉及机制设置、权力机关协调等多方位的全面改革，需要一种宏观的、战略性的规划。然而，目前的司法改革措施大多停留在工作机制层面上，深层次的体制改革尚未展开。”陈卫东：《未来五年我国司法体制改革的若干建议》，《河南社会科学》，2012年第2期。

尤其是，“有法不依、执法不严、违法不究现象在一些地方和部门依然存在；关系人民群众切身利益的执法司法问题还比较突出；一些公职人员滥用职权、失职渎职、执法犯法甚至徇私枉法严重损害国家法制权威”^①；干预人民法院、人民检察院依法独立行使审判权、检察权的现象时有发生，制约和影响司法公正、司法权威、司法公信力的深层次问题依然存在，现行司法体制还不能完全适应全面推进依法治国、加快建设法治中国和全面建成小康社会的新形势，还不能充分满足广大人民群众对于司法公正和有效保障人权的新诉求，还没有全面建成独立、公正、高效、权威的社会主义司法制度，进一步深化司法体制改革依然任重而道远。

二 深化司法体制改革应当把握几个关键词

在新形势下深化司法体制改革，应当找准目标，突出重点，解决一些“老大难”问题。为此，新一轮司法体制改革应当着力把握以下几个关键词：一是“全面”。深化司法体制改革不是单兵突进，不能单打独斗，应当把它放在全面建成小康社会、加强“五位一体”建设和全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家的时代背景下来把握，放在未来中国政治体制改革和法治系统建设的整体制度条件下来展开，否则就难以“深入”和“推进”。二是“司法体制”。新一轮司法改革的重点既不是司法机制、司法工作机制、司法工作方法的改革，也不是泛泛而论的一般司法改革，而是以司法体制作为改革的对象和着力点。所谓司法体制，主要就是有关司法职能和司法活动的各种制度安排、权力配置、相互关系和程序设计，是司法权力运行规范化、制度化、法律化的制度载体。十八大报告提出的主要改革对象是改革司法体制，而不是舍本逐末地改革司法工作机制、司法工作方法。三是“深化”。1997年党的十五大以来，我们进行了15年的司法改革，有的司法改革触及了我国司法体制机制的深层次问题，具有一定的深度和广度；但有的司法改革则流于表面、徒具形式、隔靴搔痒，有违司法改革的初衷。因此，新一轮司法体制改革应当由浅入深，切实在“深化”上下功夫，敢于涉足司法体制的深水区、敏感区，善于突破司法体

^① 习近平在首都各界纪念现行宪法公布施行30周年大会上的重要讲话。



制的所谓“禁区”，以大无畏的改革创新精神和实事求是的科学态度，在政治体制改革进程中切实解决那些制约和束缚依法独立行使审判权和检察权的体制问题。四是“法治思维”。深化司法体制改革要始终坚持依法治国方略和依宪执政原则，坚持法治思维和法治取向，坚持司法的法律属性和基本规律，警惕以人治取代法治、以德治弱化法治和以政治否定法治等违背政治文明发展规律的苗头。

三 深化司法体制改革应当做好顶层设计

在我国，司法体制是政治体制的重要组成部分，司法体制改革是政治体制改革的一个有机组成部分，也是政治体制改革的一个突破口。因此，进一步深化司法体制改革，应当按照十八大报告关于全面推进政治体制改革的总部署和总要求，坚持中国特色社会主义民主政治发展方向，坚持三者有机统一，在现行宪法的框架下，在社会主义法治的轨道上，有领导、有组织、有步骤地积极稳妥地展开。

十八大以后，我国法治建设和司法改革既面临千载难逢的新机遇，也面临前所未有的新挑战。由衷希望法学界、法律界能够结合学习贯彻十八大精神，以建设性的高度和负责任的求真务实态度，理论联系实际、理想结合现实，积极开展全面推进依法治国和深化司法体制改革的大讨论。法学界、法律界应当解放思想，积极参与，集思广益，群策群力，为新一轮司法体制改革建好言、献良策。有关主管机关和部门应当充分发扬民主，广泛听取各方面意见和建议，组织深入调查研究，积极引导讨论方向，及时提出司法体制改革顶层设计的草案，最大限度地形成深化司法体制改革的思想共识、理论共识和顶层设计的方案共识，以十八大倡导的新精神和新作风充分调动一切积极因素支持和参与新一轮司法体制改革。

按照十八大报告的新部署、习近平总书记“12·4”讲话的新精神和全国政法工作会议的新要求，在全面推进依法治国和依宪执政进程中进一步深化司法体制改革，应当高度重视做好司法体制改革的顶层设计，努力使新一轮司法体制改革体现宪法原则和宪法精神，体现法治思维和法治方式，体现尊重司法规律和司法属性的改革取向。

第一，司法体制改革应当体现宪法原则和宪法精神的取向。这就要求必须坚持宪法规定的依法治国基本方略和建设社会主义法治国家的政治发展目标，坚持以宪法的最高权威、最高法律效力和最高法律地位推进依宪治国和依宪执政，坚持宪法思维和宪法权威，增强宪法意识，全面贯彻实施宪法。在依宪治国的宪法思维看来，立法权是以民主为核心价值取向的表达人民意志的“分配正义”，行政权是以效率为核心价值取向的实现人民意志的“执行正义”，司法权则是以公正为核心价值取向的保障人民意志的“矫正正义”。在国家宪政体制下，司法是实现社会公平正义的最后一道防线，是解决社会矛盾纠纷的终结机制。

深化司法体制改革体现依宪执政的价值取向，就是要按照宪法确立的民主集中制原则、国家政权体制和活动准则，坚持人民代表大会统一行使国家权力，切实保证国家机关依照法定权限和程序行使职权、履行职责，保证国家审判机关、检察机关依照宪法和法律独立负责、协调一致地开展工作。要根据宪法的政治架构和社会主义法治原则，从体制、机制和法律上理顺并处理好人大与司法的宪法关系，切实落实人民法院和人民检察院的宪法地位，有效维护人民法院和人民检察院的宪法权威；应当根据宪法和法律理顺并处理好政法委与司法的宪法法律关系，排除各种名目、各种形式对司法的干预，确保人民法院和人民检察院依法独立行使宪法和法律赋予的神圣职权；应当根据法治精神和法治原则理顺并处理好公众、媒体与司法的民主和宪法法律关系，防止舆论审判案件、媒体绑架司法、民意左右法院等现象泛滥成灾，确保人民法院、人民检察院依法自主独立行使职权；应当根据宪法和有关法律理顺并处理好公安机关、人民法院、人民检察院三者之间的宪法法律关系，防止公安机关凌驾于人民法院和人民检察院之上等违宪现象的发生，保证各类政法主体都恢复其宪法法律规定的角色，使它们各归其位，各司其职，确保审判机关、检察机关依法独立、公正行使审判权、检察权。

第二，司法体制改革应当体现法治思维和法治方式的取向。这就要求必须坚持社会主义法治价值和法治原则，坚持宪法法律至上和社会主义法制统一。在我国，宪法和法律是党的主张和人民意志、国家意志相统一的集中体现，是党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。在依法治



国的和平时期和法治社会，法治思维在治理国家和管理社会过程中，是政治思维、意识形态思维、行政思维、经济思维以及社会思维的集大成者；法治方式在党领导人民治国理政过程中，是道德方式、政治方式、意识形态方式、行政方式、经济方式的集大成者。因此，依法办事，维护社会主义法治权威，就是维护党和人民共同意志的权威；严格执法，捍卫社会主义法治尊严，就是捍卫党和人民共同意志的尊严；依法独立行使审判权和检察权，保证公正司法，就是保证党的事业和人民根本利益的实现。应当按照十八大报告和“12·4”讲话精神，学会并善于运用法治思维和法治方式研究、设计和推进司法体制改革。

当务之急要解决的一个重要问题，是针对“信访不信法”“信闹不信法”以及“小闹小解决”“大闹大解决”“不闹不解决”等不正常现象，充分发挥司法作为解决社会矛盾纠纷最后一道防线的功能，重建司法终结涉诉涉法矛盾纠纷的良性循环机制，不断强化司法公信力和权威性。当代任何民主法治社会要保持稳定和秩序，对于社会矛盾纠纷的处理和解决，都必须依法设置终结机制，而不可能任由当事人无休无止地“诉求”或“纠缠”下去。宪法和法治是人类政治文明发明的解决社会矛盾纠纷的最好机制和终结方式。在宪法原理和法治思维下，矛盾纠纷解决的终结机制主要由纵横两方面构成。在横向结构上，通过宪法对国家权能做出立法权、行政权、审判权、法律监督权等的分工，把终结矛盾纠纷的权力赋予审判权（司法或者法院）；在纵向结构上，通过在审判权内部设置两审或者两审以上的审级制，把终结矛盾纠纷的权力赋予终审法院。如果解决社会矛盾纠纷的终结权，既不在司法，也不在终审法院，而是由其他机构、组织或者人员代而为之，那么，必然会出现国家权力职能分工紊乱、民众诉求紊乱和社会秩序紊乱的现象，其结果是欲求稳而不能稳、欲求治而不得治。因此，进一步深化司法体制改革，必须坚持宪法原则和法治思维、法治方式，尽快把涉诉涉法信访全盘纳入法治轨道，依照程序法和实体法解决和终结矛盾纠纷。

第三，司法体制改革应当体现尊重司法规律和司法属性的取向。这就要求必须在宪法和人民代表大会制度关于国家审判权、国家检察权的合理分工与科学定位的基础上，在社会主义法治思维和法治方式的轨道上，坚

持人民司法的科学性、规律性和客观性，更加尊重司法规律，认同司法属性，保障司法权威，维护司法公信力，通过深化司法体制改革使司法制度及其功能真正体现司法的本质要求和属性特征。

坚持法律面前人人平等的宪法原则，任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权，绝不允许以言代法、以权压法、徇私枉法。一切违反宪法和法律的行为，都必须予以追究。依法公正对待人民群众的诉求，努力让人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义，绝不能让不公正的审判伤害人民群众感情、损害人民群众权益。深化司法体制改革，最根本的就是要从体制、机制和事实上切实保障人民法院、人民检察院作为国家审判机关和国家法律监督机关的国家属性，切实保障并依法监督它们依照法律规定独立行使审判权和检察权，依法保障人权，实现司法公正。

在我国宪法框架下，以法治思维和法治方式进一步增强司法的透明度和公开性，强化司法的民主性和专业化，祛除司法的行政化、地方化和官僚化色彩，更加注重发挥司法在国家和社会治理中的权利救济和定纷止争作用。同时，在法院和检察院内部，要尽快建立和完善保障法官、检察官依法独立行使职权的权责利相统一的体制机制，真正做到有职有权、独立行使、权责统一、高效权威，从根本上树立和维护人民法院、人民检察院的司法公信力。

深化司法体制改革坚持“三个取向”，是对前一阶段司法改革的补充、完善和发展，而不是对以往司法改革的全面否定和改弦更张。国家政体中之所以有权力机关、行政机关、审判机关和检察机关的不同分工，之所以有立法权、行政权、审判权和检察权的不同设计，就是因为它们有着角色、功能、价值、职责和运行方式等各方面不同的分工、属性和特征。这些符合中国国情和人类政治文明发展规律的制度安排和权力分工，在得到国家宪法确认后，就具有宪法上的最高效力，应当得到全面落实。以往有关司法的某些提法和改革，存在与宪法、法治和司法规律内在要求不尽一致的现象。尽管在过去特定的历史条件下这些现象的存在有某些合理性，但在举国全面推进依法治国、依宪治国和依法执政的新形势下，新一轮深化司法体制改革应当尽快调整到体现宪法、法治和司法规律取向的轨道上来。

（本文原载于《环球法律评论》2013年第2期）

目 录

第一部分

深化司法体制改革研讨会的主要内容

为“司法独立”正名·····	李步云 / 3
关于司法体制改革的几点思考·····	李少平 / 8
排除干扰 深化改革 加快推进依法治国·····	董开军 / 14
司法体制改革的理论基础和价值趋向·····	王公义 / 20
司法独立的本质是依法办案·····	陈卫东 / 26
司法概念的内涵及意义辨析·····	莫纪宏 / 33
劳教制度废除后的立法模式选择·····	冀祥德 / 39
司法改革必须整体推进·····	范明志 / 44
裁判文书公开方式应改革·····	徐 炳 / 49
老话重提：司法权和司法体制的宪法修改意见·····	刘作翔 / 53
劳动教养的改革方向应为保安处分·····	刘仁文 / 58
要找准和坚持正确的司法改革方向·····	陈春龙 / 73



司法公正、司法独立与司法公信·····	王卫国 / 76
深化司法改革：让权力在阳光下运行·····	田禾 王小梅 / 80
司法体制改革的关键是实现审判独立·····	张卫平 / 88
在现行法律框架下看深化司法体制改革·····	熊秋红 / 93
中国司法改革年度报告（2012）·····	徐昕 黄艳好 卢荣荣 / 104
司法公开与司法改革·····	魏新璋 / 149
司法体制改革的几个问题·····	许永强 / 153
应祛除法院工作“行政化”·····	林 娜 / 157
司法体制改革中的权力配置问题	
——基本原则、细化标准及位阶关系·····	吕升运 / 160
加强党的领导，深化司法体制改革	
——在“深化司法体制改革理论研讨会”上的总结发言·····	刘海年 / 173

第二部分

改革中的政法委及公检法

中国检察制度的几个问题·····	朱孝清 / 179
人民法院司法改革的基本理论与实践进程·····	张文显 / 221
比较法视野下的中国特色司法独立原则·····	陈光中 / 240
论人民法院司法改革的背景与新发展·····	蒋惠岭 / 257
司法公开：提升司法公信力的重要保证·····	公丕祥 / 264
媒体监督与司法公正·····	卞建林 / 268
检察改革评价与展望·····	宋英辉 / 278
有关司法权威的几个问题·····	王敏远 / 284
未成年人司法改革的意义与方向·····	龙宗智 / 291
能动司法若干问题研究·····	顾培东 / 298
行政审判体制重构与司法体制改革·····	马怀德 / 336
政法委的历史与演变·····	周永坤 / 347

第三部分

历史与当下的司法改革

人民法院审判案件只服从法律·····	江 华 / 363
谈谈依法办事问题·····	江 华 / 365
谈谈人民法院依法独立进行审判的问题·····	江 华 / 372
司法改革何为·····	肖 扬 / 379
“64 号文件”对党法关系彻底拨乱反正·····	崔 敏 / 381
司法改革的反思与前瞻	
——以董必武的司法改革思想为指导·····	俞荣根 曾绍东 / 386
历史与启示：我国建国初期的司法改革运动·····	李龙 朱兵强 / 402
司法的政治力学	
——民众、媒体、为政者、当事人与司法官的关系分析·····	孙笑侠 / 413
论司法腐败的制度性防治·····	徐显明 齐延平 / 434
法院“依照法律”规定行使审判权释论	
——以我国法院与宪法之关系为重点的考察·····	童之伟 / 445
十字路口的中国司法改革：反思与前瞻·····	左卫民 / 477
激进与保守的和谐	
——中国司法改革的中庸之道·····	杨立新 / 496
对中国司法改革理论的反思·····	陈金钊 张其山 / 504
精英话语与民众诉求	
——对中国司法改革理论和实践的反思·····	王新清 赵旭光 / 516
“维稳”语境下的司法改革·····	葛洪义 / 530
从历史的深处走来	
——转型时期的当代中国政治与司法改革·····	赵 明 / 535
当代中国的司法改革：成就、问题与出路	
——以人民法院为中心的分析·····	夏锦文 / 557
中国刑事司法改革的考察：以刘涌案和佘祥林案为标本·····	陈兴良 / 572
论司法公正的保障机制及其改革·····	汤维建 / 589



第四部分

附录

中共中央关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示·····	619
“深化司法体制改革”理论研讨会综述·····陈 效 /	625
依法治国，建设社会主义法治国家学术 研讨会综述（1996 年）·····沧 麟 /	645
推进司法改革，实现司法公正 ——“依法治国与司法改革”学术研讨会综述（1999 年）·····沧 麟 /	657
飘移在两种司法理念间的司法改革 ——台湾司法改革的社经背景与法制基础·····苏永钦 /	675
后 记·····	694

第一部分

深化司法体制改革
研讨会的主要内容

为“司法独立”正名

李步云^{*}

目前，有些人认为，“司法独立”是一个错误的观念，应当否定。这种主张显然是缺乏历史知识、法治理念和政治智慧的。

司法独立是现代宪政的一项重要原则与制度。现在对当代中国司法独立的理论和实践，中外学术界和法律实务界正予以特别的关注。笔者认为，为“司法独立”正名与脱敏，是其中一个需要认真对待和解决的问题。理由如下：

第一，司法独立作为现代宪政的一项重要原则和制度，具有三重属性。首先，它是现代民主的一项重要原则和制度。自近代以来，无论是主张和实行二权、三权、四权或五权分立与制衡，其精髓都是国家权力的分立与相互制约。而权力过分集中，权力不受制约，权力必然腐败，这是一条历史的铁的规律。而司法独立就是现代民主中国家权力分立和制衡的一个极为重要和必备的内容与环节，是现代民主与古代专制政体的重要区别。其次，司法独立又是现代法治的一个重要原则和制度，是现代司法制度民主性的一个重要体现，是实现司法公正和权威的根本保证。再次，司法独立还是人权保障的重要内容。即当一个人受到警察机关或检察机关指控其有犯罪嫌疑时，他享有接受一个独立而公正的司法机关审判的权利。

第二，“司法独立”一词，在我国我党的立宪史和重要文献中早已被接受和使用。例如：1954年《中华人民共和国宪法》（以下简称宪法）的规定是“人民法院独立行使审判权，只服从法律”，最准确而又清晰地表达了

* 李步云，中国社会科学院法学研究所研究员，广州大学人权研究与教育中心主任。