

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*

内容提要 改革开放 30 多年来,人民法院的司法改革呈现出从司法规范重建——审判方式改革——司法体制改革的基本走向。司法改革不仅开启了当代中国司法现代化的崭新历程,也有效推动了社会主义法治国家建设的发展步伐。当下中国司法改革的突出问题是司法改革的全局性缺失问题,具体表现为司法改革缺乏统一性、计划性和系统性。解决问题的出路在于,明确司法改革的价值目标,确定深入推进司法改革的基本方向,建设公正高效权威的社会主义司法制度,实现司法制度的整体现代化;确立以社会主义法治理念为核心的现代司法理念是推动司法改革深入发展的重要突破口;走反思性司法改革道路是推进司法改革的基本路径,其关键是要反思司法改革的方法,尤其要注重司法改革的整体推进方法、综合研究方法和局部试点方法的运用。

关键词 司法改革 成就与问题 改革路径 司法理念 改革方法

自党的十一届三中全会做出改革开放重大决策以来的 30 多年,中国在全球化浪潮中展开了波澜壮阔的创新实践,经济建设、政治建设、文化建设和社会建设取得了举世瞩目的成就。在社会迅猛发展、快速转型的宏大背景下,人民法院及时回应社会发展需求,积极推行司法改革^①,开启了当代中国司法现代化的崭新历程,有力推动了中国特色社会主义法治国家建设的发展步伐。如何梳理和总结当代中国司法改革 30 多年来的总体进程和成就,透视当下中国司法改革存在的突出问题,进而探寻在全球化时代和司法现代化进程中进一步深化司法体制改革的基本路径和方法,此乃当代中国法学界和司法界必须认真思考和深入研究的时代课题,也是当代中国法律人应该勇敢担当的历史使命。

一、司法改革的总体进程及其成就

从改革开放 30 年来司法改革的总体进程来看,人民法院的司法改革呈现出一条由司法规范重建——审判方式改革——司法体制改革的基本走向。在重建司法规范制度和恢复司法秩序的基础上,以民事审判方式改革为切入点,不断深化改革,逐步推进到审判组织、审判程序、机构设置、法官职业化、法官人事制度、管理制度等法院制度的各个层面。司法改革走过的 30 多年历程大致可以划分为三个阶段,即:以恢复重建司法规范为主的阶段,以审判机制及方式改革为主的阶段和以司法体制改革为主的阶段。

1978 年改革开放到 90 年代初为司法改革的第一阶段,核心是重建司法规范制度和恢复司法秩序,致力于变革一般司法审判工作方法,规范审判行为和诉讼程序。在这一阶段中,人民法院积极消除“文

* 南京师范大学法学院教授、博士生导师。

本文系作者主持的国家社科基金项目“中国司法文化的传统与现代化研究”(项目批准号:03BFX011)的阶段性研究成果之一。南京市玄武区人民法院吴春峰法官对本文的资料收集和整理工作给予了大力支持,江苏省高级人民法院凌霄法官也提出了一些修改意见。特此致谢。

① 本文中的司法取狭义的概念;本文探讨的司法改革仅指人民法院及其相关制度的改革。

革”中法律虚无主义的影响,拨乱反正,复查纠正冤假错案,恢复法院建制,重建司法规范。1988年6月召开的第十四次全国法院工作会议,根据党的十三大精神,提出要搞好法院自身的改革,加强和完善自身的机制。会议指出,要认真执行公开审判制度;要切实改进合议庭工作;要强调当事人的举证责任,提高办案效率;要改革法院干部教育培训管理体制,建立多层次、正规化的法院干部教育培训体系;要推进法院工作的规范化、标准化和现代化。很显然,这是在当时的历史条件下推进法院改革的第一个比较系统的设想与方案。^②在这样的思路下,人民法院自发地在法院内部进行着“摸着石头过河”式的改革,审判逐步由一般工作方法转向司法工作方法,强化了司法的程序性和规范性。但这一规范过程直到我国刑事、民事、行政三大诉讼法颁布实施才真正完成。

90年代初我国提出建立社会主义市场经济体制,这一重大决策和历史事件是司法改革阶段区分的一个重要标志。从1992年党的十四大提出建立社会主义市场经济体制至2002年党的十六大召开的这十年间,我国各项立法逐步完备,群众法治观念、权利意识越来越强,法院在社会经济生活中的重要作用逐渐显现。法院受理案件持续保持大幅上升的势头,审判力量与任务之间的矛盾十分突出,原有的审判方式已不适应形势发展的要求。于是,法院改革开始在更加广泛的背景下和更大的范围内逐步展开,由此,司法改革步入第二阶段。在这一时期,法院改革的主要领域之一为全面推进审判方式改革。公正、效率、平等、独立、罪刑法定、程序正义、无罪推定、人权保障等价值理念,在程序完善、机制创新和审判方式变革中起到了重要的引导作用。不少法院自觉借鉴当事人主义诉讼模式,以强化当事人举证责任为切入点,庭审模式由以法官为主的“纠问式”向以当事人平等“对抗制”转变,要求当庭举证、质证、认证^③,强调法官中立,当事人双方平等。这一阶段前期主要以民事审判方式改革为核心,围绕一条具有内在联系和逻辑发展关系的主线展开,即从强调举证责任到重视审判公开,再到重新认识调解与判决的关系。^④受民事审判方式改革成效的激励,刑事审判方式改革也逐步展开,到1996年修改形成新的《刑事诉讼法》时,已经基本确立了控辩式的刑事庭审方式。1996年,最高法院召开全国法院审判方式改革工作会议,进一步提出了改革的目标、内容和基本要求。进入新世纪,公正与效率成为人民法院的工作主题。时任最高人民法院院长的肖扬指出“一个时代需要一个主题,人民法院在21世纪的主题就是公正与效率。”^⑤为了更好地实现公正与效率,后期的司法改革向广度和深度延伸,扩展至整体法院制度。最高法院于1999年颁布的第一个《人民法院五年改革纲要》,就从深化审判方式改革、建立符合审判工作规律的审判组织形式、科学设置人民法院内部机构、深化法院人事管理制度改革,以及健全监督机制等方面,部署了39项改革任务。在最高法院的统一指导下,人民法院的司法改革由自下而上转变为自上而下,取得了多方面成效:其一,改革内部机构职能,实行立审分开、审执分离、审监分立。其二,改革审判权行使方式,推行审判长和独任审判员选任制度,还权于合议庭和法官,强调司法独立。其三,探索法官职业化建设,尝试推行法官员额和法院人员分类管理。其四,改革司法礼仪,脱下大盖帽,换上法官制服、穿上法袍、敲响法槌,强化法官职业特点^⑥。等等。

司法改革第三阶段的启动标志是中央司法体制改革领导小组的成立,司法改革的主要指向是宏观司法体制安排。继党的十五大提出要“推进司法改革,从制度上保障司法机关依法独立行使审判权和检察权”之后,2002年11月召开的党的十六大,更加明确地提出要“推进司法体制改革,按照公正司法和严格执法的要求,完善司法机关的机构设置、职权划分和管理制度”。2003年5月,中央宣布成立由罗

② 参见公丕祥《全球化背景下的中国司法改革》,载《法律科学》2004年第1期。

③ 学者也把改革庭审方式,强化庭审功能,作为当时司法制度改革的重要改进对策之一。参见马骏驹、聂德宗《当前我国司法制度中存在的问题与改进对策》,载张卫平主编《司法改革论评(第一辑)》,中国法制出版社2001年版,第29-30页。

④ 参见王亚新《社会变革中的民事诉讼》,中国法制出版社2001年版,第8页。

⑤ 肖扬《公正与效率:新世纪人民法院的主题》,载《人民法院报》2001年1月1日。

⑥ 从2001年5月1日起,全国各中级以上法院开庭时法官开始着法官袍,从2003年6月1日起,法官袍的穿着范围扩大到基层法院。从2002年6月1日起,全国法官在开庭时敲法槌。

担任组长的中央司法体制改革领导小组,指导全国司法体制改革工作的进行。该领导小组的设立实际上标志着主导中国司法改革进程的核心机构的出现,以及一种全新的、自上而下的改革策略和模式的最终确立。司法体制改革领导小组于2004年推出了《中央司法体制改革领导小组关于司法体制和工作机制改革的初步意见》,表明我国宏观司法体制改革正在积极推进^⑦。为积极稳妥地推进司法改革,最高法院又于2005年颁布了第二个《人民法院五年改革纲要》,在改革和完善诉讼程序、法律统一适用机制、执行体制与工作机制、审判组织与审判机构、司法审判管理与司法政务管理、司法人事管理、内外部监督制约机制,以及探索法院体制改革等八个方面,部署了50项改革任务。2007年,党的十七大报告进一步提出要“深化司法体制改革,优化司法职权配置,规范司法行为,建设公正高效权威的社会主义司法制度。”司法改革指向宏观体制层面的信号越来越强,在强化司法统一、合理和优化配置审判检察等司法职权,推进司法职业化,健全法官职业保障机制等方面的改革值得期待。

从司法改革的不同发展阶段来看,司法改革确实是透视中国改革开放30年来法治建设和司法发展状况的一个窗口。司法改革客观推动了司法制度和法律制度的发展,审判队伍的素质普遍提高,司法程序更为完善,社会法律意识明显增强,中国法律制度体系基本形成。司法改革不仅开启了当代中国司法现代化的崭新征程,也有效推动了社会主义法治国家建设的发展步伐。

相对于宏观体制性司法改革而言,虽然法院前期“改革只是司法机关内部工作机构的改变、工作方式的转换,并非严格意义上的司法改革。”^⑧但这并不表示前期司法改革不重要,因为在审判方式、工作机制和司法程序方面的改革均属于深层次司法改革的量变阶段,其对深层次司法改革的积极影响需要一个蓄势待发的过程。

虽然第三阶段的过程会很长、很缓慢,但法治是对顺应社会结构转变的治理方式重大变化的一种回应,当前司法调整不到位的内在紧张关系会使得司法改革不断完善^⑨。也就是说,司法能力难以应对社会纠纷是当前司法工作的主要矛盾,这一现实矛盾会不断作用于制度变革,促使宏观政治体制层面重新定位司法的功能与地位。当然,这一阶段改革难度很大,需要调整的利益关系重大而复杂,必须积极推动立法来实现。

二、当下中国司法改革的突出问题

司法改革是实现司法现代化的基本途径,其对于法治国家建设和个人权利的影响意义深远。司法改革本身具有的重要性要求我们必须高度重视司法改革的理论研究和具体实施,当前尤其要对30多年的司法改革进行多向度的反思,在全面总结30多年司法改革经验与得失的基础上展开问题分析,为下一步深化司法体制改革提供指引和借鉴。

客观地说,30多年来的司法改革实践活动有许多值得反思的地方。例如,司法改革主要集中在法院制度,改革措施局限在中观、微观和技术层面;又如,“这些措施大体上还是在现行司法制度和现行司法体制下进行的,没有触及制度和体制本身。”^⑩再如,司法改革的自发性、分散性、随意性较为明显,缺少必要的价值目标指引和整体规划设计,从宏观审视呈现出零打碎敲、杂乱无章的态势。这一系列问题归根结底是当下中国司法改革的全局性缺失问题。这种司法改革的全局性缺失,可以从以下三个方面进行具体分析。

⑦ 当年《财经》杂志就司法改革问题采访了贺卫方、张卫平和陈卫东三位教授,刊登了题为《新一轮司法改革全面启动》的文章,指出“新一轮司法改革不再是司法体制内的一种技术改革,而是政治体制层面上的一场整体变革。”参见《财经》2004年第1期。

⑧ 陈卫东《对中国司法改革的一点思索》,载何家弘、胡锦涛主编《法律人才与司法改革——中日法学家的对话》,中国检察出版社2003年版,第74页。

⑨ 参见张志铭《中国司法改革的若干思考——对学者角色和作用的反思》,载“中国法理网”2005年8月11日。

⑩ 顾培东《从经济改革到司法改革》,法律出版社2003年版,第23页。

(一) 统一性问题

司法改革是一项宏大的系统工程,牵涉因素纷繁复杂,需要强有力的统一协调指挥。在司法改革初期,基层法院和中级法院是改革的主体,省、市法院协调指挥的作用十分有限,司法改革不协调、不平衡、不统一的问题十分突出。进入90年代后期,司法改革得到了最高法院的关注,以第一个法院五年改革纲要为标志^①,最高法院开始统一协调指挥全国法院的司法改革。但由于司法改革已经进入深水区,上升为国家整体政治体制改革的重要方面,所以对统一协调指挥的要求大大增加,最高法院的力量明显不足,来自司法系统内外的重重阻力使得司法改革举步维艰。为贯彻落实党的十六大提出的司法体制改革任务,中央于2003年成立了司法体制改革领导小组,承担统一指挥协调全国司法体制改革的职能。但是,由于专门机构的地位不高,协调相关部门的能力不强,司法改革依然无法打破僵局,在国家宏观层面上整体、统一推进司法制度改革的力量仍显不足。改革基本仍由司法机关在各自管辖范围内进行,使得改革缺乏整体设计乃至整个社会的广泛参与。司法统一是现代法治国家的基本司法原则,司法改革的思路和步调不统一,不但制约了司法改革的进展和深度,也加剧了全国各地司法尺度不统一的问题,进而可能损害司法公正。

(二) 计划性问题

庞大繁杂的司法改革需要周密的计划安排,以保证司法改革的目的性、规范性和有序性。但从前期司法改革的实际过程分析,即使最高法院以下发《人民法院五年改革纲要》的形式,对各地法院推进司法改革提出了宏观要求,但其规定的内容多属粗线条,在缺乏相对成熟的司法理论作指导的情况下,容易导致一些改革措施被误读或曲解。近年来,尽管最高法院关注到这一问题^②,并以多种方式加大了对人民法院司法改革进行统一规范的力度,且取得了初步成效,但各级法院在改革中各自为战,做法不一的现象仍较为普遍,这也使司法改革的整体效果受到不同程度的影响,亦不利于维护司法权威和法治的统一。同时,由于缺乏统一规范和有力监督,缺乏严格的审批备案制度,致使各地在改革措施的推行上,随意性大,偶然性强,激情超越了理性。一方面,改革措施频频,如2002年全国各地就出台改革措施100多项,主要有证人宣誓、辩诉交易、法官后语、量刑答辩等等^③。另一方面,有的法院改革措施没有论证和评估,就仓促出台,往往缺乏实效,甚至有可能起到负作用。如,有的法院不能正确理解审判流程管理的制度价值,片面地从加强对法官的监督的角度出发,规定立案庭负责对案件进行调查取证,不利于承办案件法官对案件事实的全面、准确把握;有的法院推行“审调分离”制度,将调解人为地从审判过程中分离出去,并由专人负责,调解不成再由法官通过审判程序进行审理,既浪费了审判资源,也不利于案件的快捷有效解决。再者,由于法院改革“自上而下”的运行态势,有的基层法院在改革中取得的良好经验,欲在更广泛范围内进行推广,因缺乏总体协调,导致推广颇费周折且实效甚微。

(三) 系统性问题

按照系统论的观点,政治体制、司法制度和审判工作均处于一定的系统中,受到系统内外相关因素的制约。司法改革的理性模式应是系统性的创新和完善。反观司法改革实践,多从法院自身出发、从某个具体问题出发,局限在一个狭小范围,对改革涉及的主体客体、上下层级、前后衔接、系统内外等密切相关的要素,缺少必要的逻辑分析和制度照应。改革措施不能对相关因素作出预先反应,就必然受到系统其他要素和条件的限制。在司法实践中突出表现为保障措施、配套制度跟不上,制度衔接和部门配合

^① 1996年7月和1997年4月,最高人民法院分别组织召开了“全国法院审判方式改革工作会议”和“全国法院民事、经济审判方式改革试点工作座谈会”,对全国各地所进行的审判方式改革进行了总结。1998年,最高人民法院出台《最高人民法院关于民事经济审判方式改革问题的若干规定》。1999年和2005年,最高人民法院分别出台了两个《人民法院五年改革纲要》,以统一安排全国法院司法改革的项目和步骤。

^② 2005年7月,时任最高人民法院院长的肖扬在全国高级人民法院院长座谈会上,就明确指出“人民法院司法改革统一性和规范性不够”的问题。

^③ 参见万毅《转折与展望:评中央成立司法改革领导小组》,载《法学》2003年第8期。

经常出问题,部门割据、地方割据现象严重,从而严重影响司法改革的效果。比如,1996年我国刑事诉讼法修改后最高人民法院与最高人民检察院各自出台了相关司法解释,内容有不少地方相互冲突,几经协调也难以统一,最后不得不由全国人大常委会法工委牵头,联合最高院、最高检、公安部、国家安全部及司法部出台了《关于刑事诉讼法实施中若干问题的规定》这样一个既非立法解释也非司法解释的不伦不类的规范性文件。又比如在法院人事制度改革方面,一些地方的党政部门基于多方面的考虑,对法院法官职业化建设、法官助理制度、书记员单列等改革积极性不高,支持力度不大,致使这几项改革至今难以全面实行。同时,司法改革的合法性危机日益加剧。在司法改革初期,就刑事、民事审判机制的改革大多局限于法律制度框架内开展。这些改革措施主要是针对原来的审判方式或者审判习惯,而这些审判方式或审判习惯,实际上大部分都不符合法律规定。尽管有的审判方式或审判习惯已经被制度化,但这些制度化的审判方式或审判习惯与法律的既有规定是冲突的。因此,当时的改革措施实际上是回归法律规定的内容。随着改革的深入,在现行的法律框架内推进司法改革已没有太多的回旋空间,如何在大胆进行改革探索与遵循法律规定之间寻求适度的平衡,是司法改革的推进者需要深入思考的问题。在实践中,值得我们关注的是,有些改革措施已经无原则地突破了现有法律规定,因其涉嫌“越权违法搞改革”^⑭,司法改革措施本身的合法性、合理性引发了广泛争议,也在社会大系统中受到了立法机关、行政机关、学者和社会大众的批评。当前,司法改革的系统性问题已经引起各方的高度关注。

三、司法改革的目标取向

解决问题的出路何在?当代中国的司法改革走向何方?

改革开放30多年是我国社会不断加速转型的重要时期,“经济体制从计划经济向市场经济转轨,所有制结构由单一的公有制向以公有制为主体的多种所有制转变,治国方略从人治向法治转变,社会环境由封闭型逐步向开放型发展,以及国家社会高度统一的一元结构向国家和社会的二元结构过渡”^⑮,社会转型对我国司法改革影响深刻,尤其表现在司法改革宏观目标的选择上。目标具有决定司法改革基本走向和制度选择的作用,当前,司法改革最关键的工作之一就是要明确司法改革的价值目标,确定深入推进司法改革的基本方向。我国宪法把“依法治国,建设社会主义法治国家”确定为治国方略和奋斗目标,而司法制度的现代化是实现法治国家的基本要求。因此,我国司法改革的目标应是建设公正高效权威的社会主义司法制度,实现司法制度的整体现代化。

近百年来,世界各国积极推行司法改革,其基本目标都指向了公正与效率。公正(justice)即公平正义,指“司法权运作过程中各种因素达到的理想状态,它包括与司法权运作有关的各种因素,从主体到客体,从内容到形式,从实体到程序,从静态到动态,均达到合理而有序的状态。”^⑯公正是法律和司法制度的核心价值目标,在司法制度创新过程中应把能否保证最大限度地实现司法公正,作为司法改革制度选择和成效评估的首要标准。公正既包括实体公正,也包括程序公正,两者相辅相成,互为依托,应作为司法改革的整体价值取向。但传统司法观念和现有司法制度中,忽视了程序的独立价值及程序对保障实体的积极意义,重实体、轻程序的价值倾向时有发生,危害到社会公平正义的实现。西方有句格言“正义不仅应当得到实现,而且应当以人们看得见的方式得到实现”,司法改革不仅要把结果公正当成目标,还应当保证当事人在规范、公开、平等的司法程序中实现公平正义。因此,深入推进司法改革,必须按照实体公正与程序公正并重的原则,积极对司法制度进行调整和创新,建设富有公正性的司法制度。

^⑭ 有学者认为,在这方面比较典型的有:河南省郑州市中原区人民法院实行的“先例判决制度”;黑龙江省牡丹江铁路运输法院首次实行的“辩诉交易制度”;北京海淀区人民法院试行的“被告人认罪普通程序”。参见万毅《转折与展望:评中央成立司法改革领导小组》,载《法学》2003年第8期。

^⑮ 罗豪才:《社会转型中的我国行政法制》,载《国家行政学院学报》2003年第1期。

^⑯ 张德森、周佑勇:《论当前我国实现司法正义的条件和途径》,载《法学评论》1999年第1期。

效率(efficient) 指“单位时间内完成的工作量”^{①7},司法效率是指通过充分、合理运用司法资源,降低司法成本,以最小的司法成本获得最佳的司法效果。^{①8} 高效是对司法制度实现社会公平正义的及时性要求,尤其是在诉讼案件数量不断大幅增加^{①9}的趋势中,更应通过改革创新不断提高司法效率。同时,“迟到的正义是非正义”,高效司法也是公正司法的内在要求。司法工作拖拉、延迟,不仅表明了司法程序本身不合理,也会直接损害结果公正和法院形象。因此,制度创新过程中应充分考虑制度的实际应用,保证最短时间、最少司法审判资源投入生产出最佳司法审判效果。在结果正义传统深厚的现实司法环境中,我们更应该充分意识到效率价值对于司法制度现代化的重大意义。诉讼效率低、周期长是世界司法活动普遍存在的问题,我们应把保证司法制度和司法活动的高效性作为司法改革的持久目标,通过创新简便、快捷、低成本的司法程序,实现富有效率率的司法。

权威(authority) 指“使人信服的力量和威望”^{②0},司法权威是指通过公正高效的司法活动和裁判终局性、强制性的保障,使司法具有的力量和威望。权威与公正、高效具有相辅相成的关系。权威是公正、高效价值目标得以顺利实现的基本保证,而司法制度的权威依赖于制度本身设计的公平、公开和公正程度,也有赖于审判人员的整体素质和司法水平。树立司法权威是近年来由司法现实反压出来的一个突出而迫切的问题,这充分说明了前期司法改革对司法权威建设的缺位。因此,我们应当在推进司法改革的过程中特别重视权威目标的指向,在制度创新时注意司法权威的树立和体现,保证司法裁判的公正性、高效性和终局性,保证司法的独立性和法官的职业化,保证足够的国家强制力支持,实现富有权威的司法。

公正、高效、权威是现代司法制度的内在要求,是司法制度现代化的基本价值目标取向。司法改革的具体措施都应当以追求司法制度整体现代化为基本目标,充分考虑公正、高效、权威价值对制度具体设计的要求。积极稳妥地通过司法改革,不断完善审判制度及运行机制,逐步实现司法制度的现代化。

四、司法改革的现代理念

理念是行为的先导,“司法现代化的第一步,是司法观念的现代化”^{②1}。正是基于这种认识,我们认为,确立现代司法理念,是当前推动司法改革深入发展的重要突破口。现代司法理念是人们在认识司法活动客观规律过程中形成的一系列科学的基本观念,是支配人们在司法过程中的思维和行动的意识形态与精神指导。现代司法理念的内涵十分丰富,包括司法的独立、中立、民主、公正、公开、效率、廉洁、职业化、终局性以及程序正义、无罪推定、人权保障等诸多内容。可以说,没有现代司法理念的指引,就难以保证司法改革的公正性、正确性和目标性,也就无法继续推进和深化司法体制改革。马克思主义法学说与中国社会主义法治建设实践相结合的社会主义法治理念,充分体现了科学发展观的基本要求,是建设社会主义法治国家,推进司法改革必须坚持的现代司法理念,是抉择改革措施、判断改革成效的基本标准。以现代司法理念指引我国的司法改革,在当前应迫切需要处理好以下三方面关系:

(一) 党的领导与司法独立

司法体制改革,涉及到司法职权配置、司法保障、司法官员管理体制等重大问题,只有在党的统一领导下,科学决策、民主决策、依法决策,才能形成“一盘棋”的格局,才能协调和凝聚各方面的资源和力量,积极稳妥地推进。坚持党的领导与司法独立并不矛盾。司法独立是现代法治国家的主要标志,是实

^{①7} 中国社会科学院语言研究所词典编辑室编《现代汉语词典》,商务印书馆2005年版,第1504页。

^{①8} 参见任群先《公正与效率的价值研究》,载曹建明主编《公正与效率的法理研究》,人民法院出版社2002年版,第100页。

^{①9} 在人民法院30年的发展,法院办理的案件从每年50万件发展到现在的800万件。参见王斗斗《人民法院30年实现飞跃从每年50万件发展到现在的800万件》,载《法制日报》2008年11月6日。

^{②0} 前引^{①7},第1130页。

^{②1} 曾宪义:《司法公正与司法效率的保障机制研究》,载曹建明主编《公正与效率的法理研究》,人民法院出版社2002年版,第162页。

现民主、平等、程序公正、依法行政、法律至上等现代法治原则的重要条件^②。我国的司法独立并不等同于西方法治话语中的司法独立。党充分尊重司法独立原则,多次公开强调要依法保证审判机关独立行使审判权。^③我国《法官法》也规定了法官“依法审判案件不受行政机关、社会团体和个人的干涉”。党对司法工作的领导不是具体业务领导,而是政治领导、组织领导和思想领导,党不参与司法过程,不干预审判权的独立行使。因此,“党的领导不否定、不妨碍司法独立”^④,中国的司法独立“是一种党领导下的司法独立”^⑤,是在中国特色社会主义历史条件下合理选择的一种司法独立模式。

(二) 国情与伪国情

充分考虑司法国情是司法改革的基本原则之一,但必须克服所有司法国情都要照顾的片面认识。强调司法国情,绝不能把落后的观念和做法冠之以司法国情,用伪国情来阻碍司法观念更新和司法制度创新。清末法制改革中,顽固派和保守势力就把中国传统文化中的糟粕强调为“国情”,其结果是阻碍了近代中国的法制现代化。因此,对司法国情的具体表现形式应当进行科学甄别,要用科学发展的眼光来审视,进行判断和选择。过分强调中国传统和现实条件,不是尊重国情的科学态度,而是典型的国粹主义倾向。司法国情应当具有实质的合理性,切合社会发展需求,能够在新的历史时期转换再生出现代精神,融入现代司法制度。首先,我国现在并且在相当长的时期内,仍处于社会主义初级阶段,人民群众日益增长的物质文化需求同落后的社会生产之间的矛盾仍然是社会主要矛盾,这是当代中国司法改革的事实前提。其次,我国经济、政治、文化发展不平衡,特别是地区发展不平衡是制约司法改革的重要因素。其三,传统文化、传统法律文化对社会大众乃至司法工作者的影响根深蒂固。其四,司法资源和司法能力难以应对司法需求和社会纠纷已是当前司法工作的主要矛盾。这些都是推进司法改革时必须着重考量的重要因素。

(三) 现代化与西方化

如前所说,司法现代化是中国司法改革的宏伟目标和必由之路。但现代化不等于西方化,当代中国的司法改革和创新要注意克服法治/司法以西方国家为标准的片面认识。即使是西方国家,考察他们自己解决社会转型时期法治发展的思路,也要求“既呈现出鲜明的个性特色,又包含着基本的共性特征;既植根于各国的传统和国情,又遵循一般的法治规律”^⑥。过分强调西方法律/司法制度的先进性,忽视不同国家社会条件的差异性和独特性,就会导致西方中心主义。当前,理论法学研究成果基本表明了现代化的科学路径“中国法律法学的现代化乃至中国问题研究的整个哲学社会科学都开始向中国化主题集中,这种集中决非彻底拒绝西方现代性精神而向中国传统复活,也决非完全抛弃中国传统而完全主张中国法律/法学的西方化。”^⑦因此,在现代化进程和全球化时代,中国的司法改革应当确立“中国”这一主体意识,凸显“中国问题”这一问题意识,解决“中国发展”这一现代化诉求,构建“中国风格”这一民族特质;同时,中国的司法改革应对中西方司法制度和司法传统进行审慎判断和创造性继受,“会通中西”,取长补短,推动中国司法制度的整体现代化。

五、司法改革的基本路径和方法

当代中国推进司法改革的基本路径是走反思性司法改革的道路。为了保证我国司法改革在新的历

^② 参见李步云、柳志伟《司法独立的几个问题》载《法学研究》2002年第3期。

^③ 党的十五大报告提出要“推进司法改革,从制度上保证司法机关独立公正地行使审判权和检察权。”党的十七大报告提出要“深化司法体制改革,优化司法职权配置,规范司法行为,建设公正高效权威的社会主义司法制度,保证审判机关、检察机关依法独立公正地行使审判权、检察权。”

^④ 李建明《党的领导与司法独立》,http://www.yfzs.gov.cn 2003年5月3日。

^⑤ 前引^④。

^⑥ 袁曙宏、韩春晖《社会转型时期的法治发展规律研究》载《法学研究》2006年第4期。

^⑦ 夏锦文《中国法制现代化的方法论立场》载《政法论坛》2006年第5期。

史阶段取得突破性进展,就必须对改革开放30多年的司法改革实践进行客观回顾和全面检视,在改革的理念、主体、目标、体制、模式、方法等多向度上进行审慎判断和深刻反思。在现代司法理念的指导下,对照司法改革的价值目标,反思30多年司法改革的实践和做法,去伪存真,汰劣选优,按照统一性、计划性和系统性的要求,不断深化司法体制改革。

走反思性司法改革道路的关键是要反思司法改革的方法,不断增强运用科学方法的意识和能力。方法是解决问题的路径和程序,科学方法的正确运用能够保证司法改革的成效。当前,尤其要注重和强化司法改革的整体推进方法、综合研究方法和局部试点方法的运用。

一是整体推进的方法。司法改革不能被动反应,不能满足于解决个别具体问题,而应立足司法制度系统整体合理性进行反思,强调对司法改革进程的统一协调指挥;强调体制、机制和方式方法的同步创新;强调改革步骤的有序安排。美国著名学者昂格尔在谈及中国司法改革问题时,亦提醒我们“改革应当有整体的大的规划,而不应当局部地调整、小修小补”²⁸。可以断言,没有中央的统一领导和部署,没有立法机关、行政机关的配套改革和大力支持,仅靠司法机关或人民法院独撑大局,司法改革将难以取得预期的效果,已经获得的成果还有可能得而复失。

当前,司法改革已成为中央主导、各部门紧密配合、社会各界广泛参与的统一行动,中央、部门及地方应建立便于统一协调指挥的机构。宏观层面涉及改革定位,由中央司法体制改革领导小组统一改革规划以及明确改革步骤,出面协调法院、检察院等相关机关改革措施的制定²⁹,然后整体推进与实施。微观层面是具体工作方式的创新,由地方在现有的法律框架内,根据自身实际进行;当地方改革经验较为成熟,并经一定程序评估、验证其可行性后,可以上升到制度层面,继而进行全面推广。中观层面是微观和宏观的交集,由中央和地方共同推动,中央应在调查研究的基础上制定统一的改革方案,并在一定阶段内完成在全国司法机关的推广落实。³⁰为保证整体推进的有效性,在司法改革宏观布局中,中央司法体制改革领导小组应发挥出应有的作用。司法体制改革领导小组的组成人员应当是多元化的,其地位也应提高,必须赋予其宏观规划和统筹全局、协调各方的能力。

二是综合研究的方法。理论研究和实证研究在司法改革中具有很强的互补性,应注重这两种方法的相互结合和综合运用。理论研究有助于在价值目标、逻辑推演、制度衔接等方面提供论证,以保证司法改革措施的科学性和合理性。实证研究则能够通过小规模试点检验改革措施的优点与不足,提供调整和优化建议,³¹从而保证改革措施的实际可行性。传统司法改革不仅理性思考不够,缺少理论支撑,也没有注意实证研究与分析,对司法改革过程中的问题准备不足,许多调研成果不能准确反映我国司法现状,也不能作为司法改革的可靠依据。当前,应当在中央司法体制改革领导小组的统筹安排下,由最高院、最高检会同有关部门,分步骤、分层次对我国的司法现状进行全面、深入地调查,为推进司法体制和机制改革提出更准确的依据。在此基础上,由中央司法体制改革领导小组召集相关部门对改革措施进行分析、研究并提出方案。改革方案的制定还需经过理论界学者和实务界资深法官进行论证,再通过新闻媒体予以公布,征求社会各界对改革的意见和建议。这样不仅可以为改革后的司法制度的顺利实施消除某些潜在的思想障碍,而且可以在相当程度上提升公众对司法的期望和信心。

三是局部试点的方法。我们在强调宏观上整体推进策略的同时,也不能抹煞局部探索的现实意义。一方面,司法是一种实践理性,司法本身需要在实践中不断摸索,才能发现问题并找出解决问题的出路,有些问题无法进行事先设计。另一方面,考虑到我国国情的多样性,有些改革措施明显带有鲜明的地域性,无法在全国范围内予以整体推广。在一定范围内保留改革试点的做法,可以减少大的变革对原有司

²⁸ [美]昂格尔、孙笑侠《传统中国与现代法治》,载徐显明主编《法治与社会公平》,山东人民出版社2007年版,第400页。

²⁹ 2008年12月,中央转发了《中央政法委关于深化司法体制和工作机制改革若干问题的意见》,从优化司法职权配置、落实宽严相济刑事政策、加强政法队伍建设、加强政法经费保障等4个方面,提出了29条60项改革措施。

³⁰ 参见《依法治国与深化司法体制改革理论研讨会综述》,载《法学研究》2008年第4期。

³¹ 参见[美]吉姆·帕森斯、梅根·戈尔登等《试点与改革:完善司法制度的实证研究方法》,北京大学出版社2006年版,第161页。

法制度的冲击,也可避免不合理的改革措施有可能造成的损失。正如有学者指出的,推行司法改革的重要方式之一就是采取法院改革试点的形式,试点能够完善管理项目、执行改革所需要的各种方式和手段,也是一种低风险选择。^②事实上,司法改革局部试点的方法在一些法院已经得到了应有的重视。比如,为深入贯彻党的十七大关于深化司法体制改革的重要部署,江苏省高级人民法院在2009年1月22日下发通知,综合考虑地域分布、经济发展程度及司法改革工作开展情况等因素,确定13家单位为司法改革联系点,以点代面,积极稳妥地推进全省法院司法改革工作。司法改革联系点的主要任务是:率先落实和推进中央批准的由最高人民法院牵头的司法改革任务;结合工作实际,建立完整的调研体系;加强试点和试验工作,及时总结经验;建立对改革项目的评估体系,总结成绩、研究问题、推广经验;建立司法改革成果转化基地,固定和转化司法改革成果;深入基层,成为联系基层法院、人民陪审员和人民群众的平台。^③

最后应当指出,“法律一开始就明显不仅仅是法律问题,而同时也是政治问题、社会问题、历史问题和文化问题。”^④因此,我们应充分认识司法改革的系统性、长期性和复杂性,不断进行总结和反思,始终把握中国司法改革的正确方向。只要我们坚持从中国国情和司法实践出发,在现代司法理念的指引下实行渐进式改革,并注重司法改革的策略、方法与步骤,就一定能够构建起公正高效权威的社会主义司法制度,就一定能够实现司法制度整体现代化的目标。

Abstract: The past three decades of reform and opening up have witnessed the People's Court's judicial reform following a basic path from reconstruction of judicial to reform of Trial Modes and then to reform of judicial system. The judicial reform not only started the new course of judicial modernization in contemporary China, but also promoted the pace of development to a socialist country under the rule of law. The prominent issue in contemporary judicial reform of China is a lack of the overall perspective, which manifests itself in the absence of uniformity, planned-minded and systemization. The solutions to the problem lie in clearing the value and goal of judicial reform, confirming the basic orientation of furthering judicial reform, constructing the socialist judicial system with justice, effectiveness and authority, and realizing comprehensive modernization of judicial reform. Establishment of modern judicial ideas with a core conception of socialist rule of law is an important starting point for furthering judicial reform. Following a path of reflective reform is the basic approach to promote judicial reform. The critical point is to reflect the method of judicial reform, especially paying attention to use of method of overall advancement, method of comprehensive study and method of portion experiment.

(责任编辑:李小明)

^② 参见孙谦、郑成良主编《司法改革报告——有关国家司法改革的理念与经验》,法律出版社2002年版,第3页、第22页。

^③ 根据江苏省高级人民法院的有关文件规定,这13家司法改革联系点是:常州市中级人民法院、扬州市中级人民法院、徐州市中级人民法院、南京市玄武区人民法院、张家港市人民法院、江阴市人民法院、姜堰市人民法院、通州市人民法院、东台市人民法院、赣榆县人民法院、淮安市清河区人民法院经济开发区人民法庭、扬中市人民法院新坝人民法庭、沭阳县人民法院庙头人民法庭。今后,省高级人民法院还将根据全省法院司法改革工作实际情况,对司法改革联系点进行适当增减。

^④ 梁治平:《法律的文化解释》,三联书店1994年版,第6页。