

新时代司法改革的逻辑展开与路径思考

丁亮华^{*}

内容提要 党的十八大以来部署推进的司法体制改革,是立足中国实际,按照司法规律,对我国司法体制机制进行的一次全面革新。其逻辑在于,通过改革司法管理体制,破解司法的“地方化”,确保依法独立公正行使审判权检察权;通过健全司法权力运行机制,祛除司法的“行政化”,确保司法权力行使回归其本质与规律。深化综合配套改革,主要围绕司法体制改革的主体框架,从维护司法权威、促进司法公正、提高司法效能等方面,对司法管理体制、司法责任制和纠纷解决机制作进一步完善和补充。总结这一轮司法改革的路径与经验,需要把握好于法有据与先破后立、制度安排与理论逻辑、顶层设计与地方实践、改革意志与革新思维之间的关系。

关键词 司法体制改革 司法管理体制 司法权力运行机制 综合配套改革

目 次

- 一、改革主体框架的确立
- 二、综合配套改革的展开
- 三、改革路径的经验思考
- 四、结语

^{*} 中南大学法学院特聘教授。

中国的司法改革,是顺应中国社会结构和社会运行方式的变化,回应新的社会要求而提出的。更具体地说,是为解决中国司法所面临的深层的现实矛盾而启动的。^①党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央着力破解影响司法公正、制约司法能力的深层次问题,对新一轮司法改革作出系统化的顶层设计,密集出台一大批政策文件,锲而不舍推动各项改革措施落地,“范围之广、力度之大、程度之深,不仅在中国司法文明史上前所未有,在世界司法改革史上也很少见”^②。那么,如此深刻的改革是如何推进的?其内在逻辑是什么?沿着怎样的进路展开?本文从改革的阶段性与关联性出发,对新时代以来推进的司法体制及综合配套改革进行体系化梳理,并总结其路径与经验,以期为进一步深化改革提供一些参考。

一、改革主体框架的确立

从1997年党的十五大首次正式提出“推进司法改革”,到2002年党的十六大进一步要求“推进司法体制改革”,再到2007年党的十七大继续强调“深化司法体制改革”,我国的司法制度在渐进中实现了从传统向现代的转变,但受制于各种因素,一些影响司法公正的体制性问题并未得到根本性解决。^③2012年11月,党的十八大提出:“进一步深化司法体制改革,坚持和完善中国特色社会主义司法制度,确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权。”以此为基点,党的十八届三中、四中全会对进一步深化司法体制改革作出新的全面部署,构成当下这一轮司法改革的“四梁八柱”。

(一) 文本与逻辑

2013年11月,党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称“三中全会《决定》”)将深化司法体制改革作为“推进法治中国建设”(《决定》第九部分)的重要内容,提出了三大方面改革任务:确保依法独立公正行使审判权检察权(第32节)、健全司法权力运行机制(第33节)、完善人权司法保障制度(第34节)。2014年10月,党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称“四中全会《决定》”)在第四部分“保证公正司法,提高司法公信力”从完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度、优化司法职权配置、推进严格司法、保障人民群众参与司法、加强人权司法保障、加强对司法活动的监督6个方面展开,对深化司法体制改革进行了决策安排。这两次全会《决定》也成为我党历史上关于司法体制改革决策层最高、涉及面最广的部署。

从三中全会《决定》文本看,“深化司法体制改革”的目标是“加快建设公正高效权威的社会主义司法制度,让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”,所提

① 参见顾培东:《当代中国司法研究》,商务印书馆2022年版,第147页。

② 黄文艺:《中国司法改革基本理路解析》,载《法制与社会发展》2017年第2期,第5页。

③ 参见龙宗智:《司法改革:回顾、检视与前瞻》,载《法学》2017年第7期,第12页。

出的三大方面改革任务是要解决影响司法公正、制约司法能力的深层次问题,破除体制性、机制性、保障性障碍。其中,“确保依法独立公正行使审判权检察权”主要指向体制性改革,如改革司法管理体制是破除司法权力地方化的关键之举,建立符合职业特点的司法人员管理制度是实现司法队伍专业化、职业化的必由之路;“健全司法权力运行机制”是在工作机制层面优化司法机关的权力配置,规范司法人员的权力行使,以及加强对司法活动的监督;而“完善人权司法保障制度”则是适应当前社会发展趋势,为加强人权司法保障、彰显司法文明进步提出的制度要求。如此部署,主要是因为“司法体制是政治体制的重要组成部分。这些年来,群众对司法不公的意见比较集中,司法公信力不足很大程度上与司法体制和工作机制不合理有关。司法改革是这次全面深化改革的重点之一。……这些改革举措,对确保司法机关依法独立公正行使审判权和检察权、健全权责明晰的司法权力运行机制、提高司法透明度和公信力、更好保障人权都具有重要意义”^④。

四中全会《决定》坚持了“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”这一终极目标,将改革重点定位为“完善司法管理体制和司法权力运行机制,规范司法行为,加强对司法活动的监督”。从四中全会《决定》部署的六大方面任务来看,第(一)项“完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度”显然对应着三中全会《决定》关于“确保依法独立公正行使审判权和检察权”的要求,是为实现该项任务作出的制度保障安排。第(五)项“加强司法人权保障”也与三中全会《决定》中的“完善人权司法保障制度”一脉相承。至于第(二)(三)(四)(六)项任务,与三中全会《决定》关于“健全司法权力运行机制”的部署多有交叉,虽然有些内容更加接近于体制性改革,但在总体上仍属于该项改革的丰富与拓展。其逻辑关系在于,“当前,司法领域存在的主要问题是,司法不公、司法公信力不高问题十分突出,……司法不公的深层次原因在于司法体制不完善、司法职权配置和权力运行机制不科学、人权司法保障制度不健全。党的十八届三中全会针对司法领域存在的突出问题提出了一系列改革举措,司法体制和运行机制改革正在有序推进。这次全会决定在党的十八届三中全会决定的基础上对保障司法公正作出了更深入的部署”^⑤。

由上可见,三中、四中全会《决定》关于深化司法体制改革的顶层设计,从“确保依法独立公正行使审判权检察权”到“健全司法权力运行机制”以及“完善人权司法保障制度”,形成了“体制—机制—制度”的完整体系。其中,“确保依法独立公正行使审判权检察权”作为体制改革,是此轮改革的重点和中心。这不仅是因为司法体制与政治体制密切相关,其改革具有高度的敏感性,涉及的问题更为复杂,需要更为周全的顶层设计,同时这也是我国司法改革发展至今的必然要求——毕竟,党的十八大之前的司法改

^④ 习近平:《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》,载《人民日报》2013年11月16日,第1版。

^⑤ 习近平:《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》,载《人民日报》2014年10月29日,第1版。

革探索主要着眼于完善工作机制,但在诉讼法多次修改后,机制改革的空间和余地已极为有限,如果体制方面没有较大突破或新的进展,那么机制改革将面临困境,甚至已取得的成效也难以以为继。^⑥当然,这三个方面并非彼此孤立或者割裂存在,而是互为要素、互相支持、紧密联系在一起的有机整体:破解司法权力的“地方化”与司法职业的“官僚化”,是确保依法独立公正行使审判权检察权的前提;健全司法权力运行机制,祛除司法活动的“行政化”,是依法独立公正行使审判权检察权的保障;完善司法人权保障,是实现司法公正的路径选择。之后的改革也基本从这三个维度展开。

(二) 确保依法独立公正行使审判权检察权

法官、检察官职务代表着国家授予的审判权、检察权,是国家对法官、检察官专业能力、法律素养的确认,意味着神圣的使命与责任。因此,只有少数经验丰富、业务精通的人员才能被授予法官、检察官职务,并在司法权的运行中居于主体性地位。之前,我国的司法人员一律参照公务员制度进行管理,这种管理方式忽视了司法人员与行政人员在工作性质、职业特点上的不同以及法官、检察官与其他司法人员的差别,无法形成以法官、检察官为中心的人员组成结构、权力运作模式和资源配置方式,导致法官、检察官的素质难以保证,司法权威也难以获得普遍认同。为改变这一现象,这一轮改革以法官、检察官的正规化、专业化、职业化为目标,推行司法人员分类管理,将法院、检察院工作人员分为法官检察官、司法辅助人员和司法行政人员。通过建立法官、检察官员额制,严格法官、检察官的任职条件和选任程序,确保政治素质过硬、办案能力突出的人员进入员额。法官、检察官员额根据辖区经济社会发展、人口数量和案件数量等情况确定。^⑦在省一级设立法官、检察官遴选委员会,从专业角度提出法官、检察官人选。与此同时,建立法官、检察官逐级遴选制度,上级院法官、检察官从下一级院择优遴选,上级院的法官助理、检察官助理到基层院初任法官、检察官,探索从律师、法学专家中招录法官、检察官,吸收高素质法律人才充实法官、检察官队伍。

实行司法人员分类管理,还必须健全与司法职业特点和职业风险相适应的职业保障制度,即司法人员独立行使职权并对案件质量终身负责,应当有相应的“利益支撑”,藉以维持和激励他们保持尊严、洁身自爱、投身事业。这种“利益”既包括身份(职务)上的发展预期,也包括物质(收入)上的稳定保障。体现在改革举措上:一是实行法官、检察官单独职务序列,与行政职级脱钩。法官、检察官的等级晋升采取按期晋升与择优选升相结合的方式,特别优秀或者工作特殊需要的一线办案岗位法官、检察官,可以特别选升。二是建立与法官、检察官单独职务序列相衔接、有别于其他公务员的工资制度,确保法官、检察官工资水平高于当地其他公务员工资水平一定比例,加大对一线办案人员的工资政策倾斜力度。三是法官助理、检察官助理按照综合管理类公务员管理,设置6

^⑥ 参见吴卫军、廖斌:《我国司法改革的五大特征——基于党的十八届三中、四中全会〈决定〉的分析》,载《学习论坛》2016年第8期,第75页。

^⑦ 2014年12月中央政法委《关于司法体制改革试点中有关问题的意见》明确,法官、检察官员额应严格控制在中央政法专项编制的39%以下。

个职务层次,执行相对应的工资标准。书记员原则上不再占用中央政法编制,主要实行聘用制管理。

我国是单一制国家,司法权属于中央事权。但受长期以来司法与地方的“深嵌”关系,以及行政化“政治传统”的影响,我国司法机关在很大程度上形成了对行政机关的现实依附关系。^⑧从1954年《宪法》《人民法院组织法》《人民检察院组织法》开始,我国就建立了以行政区划为基础,司法辖区与行政辖区相重合的法院、检察院组织体系。地方各级人民法院、检察院由同级地方权力机关产生,财政预算由地方编制和管理,法官、检察官由同级地方权力机关任免,地方党政部门负责管理。当司法组织的“人”和“钱”都由地方说了算的时候,其角色定位就更加趋向于同级政府的一个职能部门,而不是自成体系的司法机关。^⑨党的十八届三中全会提出“推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理”,就是基于司法权的中央事权属性,从我国地方发展不平衡的实际国情出发,^⑩通过分步推进法院、检察院人财物管理体制改革的,来破除司法权受制于地方的现实困境:一是将省以下地方法院、检察院机构编制,由省以下分级管理上收至省级统一管理,实行省级机构编制部门管理为主,省级法院、检察院协同管理的体制。二是建立法官、检察官统一由省遴选并按法定程序任免的机制。市地级、县级法院院长、检察院检察长由省级党委(组织部)管理。三是建立省以下地方法院、检察院经费由省级政府财政部门统一管理机制,省市县三级法院、检察院均为省级财政一级预算单位,向省级财政部门编报预算,预算资金通过国库集中支付系统拨付。

由司法权的性质决定,其运作只受宪法和法律的拘束,其他人不能加以干涉。这一轮改革从净化司法环境、约束自身行为、保护依法履职三个方面,为法官、检察官依法独立公正行使职权提供制度保障。一是对领导干部干预司法活动、插手具体案件处理以及司法机关内部人员过问案件的情况,一律予以记录,情节严重的予以通报,造成后果的追究相应责任,以此解决司法机关和司法人员受各种因素非法干扰,办权力案、关系案、人情案的问题。二是规范司法人员的社会交往行为,严禁司法人员与当事人、律师、特殊关系人、中介组织的不当接触与交往,防止当事人、律师、特殊关系人、中介组织以不正当方式对案件办理进行干涉或者施加影响。对因违法违纪被开除公职的司法人员,终身禁止从事法律职业。三是保护司法人员依法履职,法官、检察官依法办理案件不受行政机关、社会团体和个人的干涉,非因法定事由,非经法定程序,不得将法官检察官调离、免职、辞退或者作出降级、撤职等处分,法官、检察官的人身、财产和名誉权利因履职受到侵害的,依法予以保护。

(三) 健全司法权力运行机制

司法权的判断权属性,要求其运行必须具有独立性、亲历性。裁判是如何形成的?

^⑧ 参见程竹汝:《司法改革与政治发展:当代中国司法结构及其社会政治功能研究》,中国社会科学出版社2001年版,第293页。

^⑨ 参见季卫东等:《中国的司法改革:制度变迁的路径依赖与顶层设计》,法律出版社2016年版,第151页。

^⑩ 参见孟建柱:《深化司法体制改革》,载《人民日报》2013年11月25日,第6版。

谁可以决定裁判的结果? 这些事项是当事人和社会公众评价裁判结果公正性的重要标准, 科学合理的司法权运行机制也是司法裁判得到认可和接受的必要条件。按照我国法律规定, 除独任审判之外, 一般案件都应当由合议庭进行审理和决定, 最后的裁判也以合议庭的名义对外发布。但在实践中, 一般的案件往往需要经过庭长、院长的审批, 真正审理案件的法官对裁判结果并没有完全的决定权。这种“审者不判、判者不审”的司法权运作过程, 不仅不符合案件处理的直接原则和不间断原则, 破坏了诉讼程序的连续性和完整性, 也违反司法公开原则, 使司法程序正当化裁判结果的意义丧失殆尽。此外, 案件审批制给予行政领导对案件的最后决定权, 不仅导致错案责任不明, 还为“权力寻租”和“暗箱操作”创造了便利。^① 因此, 破除司法活动中的行政化, 几乎成为社会各界的一致呼声。这一轮改革按照“让审理者裁判、由裁判者负责”的要求, 一方面, 落实法官、检察官的办案主体地位, 实行独任法官和合议庭办案责任制, 独立签署裁判文书, 独任检察官、主任检察官对检察长负责, 在职权范围内对办案事项作出决定。审判委员会只讨论涉及国家外交、安全和社会稳定的重大复杂案件, 以及重大、疑难、复杂案件的法律适用问题。检察委员会主要讨论本院办理的重大、疑难、复杂案件, 涉及国家安全、外交、社会稳定的案件, 以及下一级人民检察院提请复议的案件。另一方面, 实行办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制, 办案法官、检察官在各自职权范围内对案件质量终身负责, 发生错案的, 根据其过错程度追究相应法律责任。建立法官、检察官惩戒制度, 在省一级设立法官、检察官惩戒委员会, 审查认定法官、检察官是否违反审判、检察职责并提出意见, 法院、检察院根据惩戒委员会的意见作出处理决定。

另外, 为满足司法权行使的程序性要求, 本轮改革还对诉讼制度作了进一步完善。一是改革法院案件受理制度, 变立案审查制为立案登记制, 对符合法律规定的起诉、自诉、申请, 一律接收诉状, 当场登记立案。对不符合法律规定的起诉、自诉和申请, 应当依法裁定不予受理或者不予立案, 并载明理由。禁止不收材料、不予答复、不出具法律文书。这一改革将诉讼要件的审查程序后移, 既保障了当事人的诉权, 也体现了民事领域的庭审中心主义。二是推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革, 贯彻证据裁判、疑罪从无原则, 加强审判对侦查、起诉活动的监督制约, 从源头上防范刑讯逼供、非法取证等违法行为, 确保侦查、起诉、审判的案件事实证据经得起法律检验。完善庭前会议、法庭调查、法庭辩论等程序规则, 发挥庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中的决定性作用, 形成诉讼以审判为中心、审判以庭审为中心、庭审以证据为中心的刑事诉讼格局。三是建立认罪认罚从宽制度, 对犯罪嫌疑人、被告人自愿如实供述自己的罪行, 对指控的犯罪事实没有异议, 同意人民检察院量刑建议并签署认罪认罚具结书的案件, 可以依法从宽处理。2018年《刑事诉讼法》将认罪认罚从宽确立为刑事诉讼法的重要原则, 并在诉讼程序中作出相应规定。四是建立检察机关提起公益诉讼制度, 对于生态环境和资源保

^① 而且, 由于这些人本身并不直接审理案件, “寻租”后产生的行政干预也就具有隐蔽性。参见张卫平:《论我国法院体制的非行政化——法院体制改革的一种基本思路》, 载《法商研究》2000年第3期, 第9页。

护、国有资产保护、国有土地使用权出让、食品药品安全等领域侵害国家和社会公共利益的情形,由检察机关提起民事或行政公益诉讼。2017年6月,十二届全国人大常委会通过关于修改《民事诉讼法》和《行政诉讼法》的决定,在立法上正式确立了检察机关提起公益诉讼制度。

探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度,也是排除地方对司法工作的干扰,保障司法权独立运行的重要途径。这一轮改革通过司法组织的创新,努力构建普通案件在行政区划法院审理、特殊案件在跨行政区划法院审理的诉讼格局。一是最高人民法院先后在全国设立6个巡回法庭,分别负责各自管辖范围内跨行政区域重大行政和民商事案件的巡回审判,在方便群众诉讼的同时,实现审判重心下移。巡回法庭是最高人民法院派驻地方的常设审判机构,所作判决与裁定即最高人民法院的判决与裁定。二是探索设立跨行政区划法院、检察院。在现行法律框架内,跨行政区划法院、检察院应由其管辖区域的共同上一级人民代表大会及其常委会产生。目前只在北京、上海两个直辖市进行试点,依托原有的铁路运输中级法院、铁路运输检察分院设立,主要管辖经所在地高级人民法院、人民检察院指定的跨地区行政案件,重大民商事、环境资源保护、食品药品安全案件以及其他特殊案件。三是设立知识产权法院。综合考虑各地经济社会发展水平、区域辐射效应、相关案件数量和审判专业能力因素,根据中央决定并经全国人大常委会授权,在北京、上海、广州三地设立知识产权法院,对所在省(直辖市)知识产权案件实行跨地域管辖,条件成熟后,实行跨省域管辖。

推进司法民主,不仅是司法汇聚民智、尊重民意的重要方式,更是遏制司法专横、强化司法监督的主要手段。为确保司法权力运行的公正性,本轮改革进一步拓宽人民群众参与司法的渠道。一是完善人民陪审员制度。在选任方式上,从过去主要由组织推荐产生,转变为从符合条件的当地选民名单中随机抽选产生;在参审案件范围上,涉及群体利益、社会公共利益的,人民群众广泛关注或者其他社会影响较大的第一审刑事、民事、行政案件,以及可能判处十年以上有期徒刑、无期徒刑的第一审刑事案件,原则上实行人民陪审员制;在参审职权和模式上,改变“陪而不审、审而不议”等现象,探索事实审与法律审相分离,逐步实行人民陪审员只参与审理事实认定问题。二是改革人民监督员制度。人民监督员从过去由检察院选任,改由司法行政机关负责选任和管理,人民监督员监督案件范围拓展至检察院办理直接受理立案侦查案件的11种情形,完善人民监督员监督程序和知情权保障机制,保障监督权力的充分行使。三是深化司法公开,除公开裁判与决定结果外,还依法公开执法司法的依据与过程,接受社会监督。最高人民法院建成审判流程、庭审活动、裁判文书、执行信息四大公开平台,充分满足当事人的知情权,让司法真正经得起“围观”。

(四) 完善人权司法保障制度

从根本上讲,司法改革是为了更好保护公民权利。因此,始终关注和满足广大人民群众对法律正义的需求,为这一轮改革注入了更多的人权因素。在刑事司法人权保障方面,一是废除劳动教养制度。作为一种非经司法审判程序而较长时间限制公民人身自由

的处罚措施,劳动教养一直受到社会各界的诟病。2013年12月,十二届全国人大常委会通过《关于废止有关劳动教养法律规定的决定》,将实行了半个多世纪的劳动教养制度送进历史。二是减少适用死刑罪名。2015年8月通过的《刑法修正案(九)》,取消了走私武器弹药罪、走私核材料罪、走私假币罪、伪造货币罪、集资诈骗罪、组织卖淫罪、强迫卖淫罪、阻碍执行军事职务罪、战时造谣惑众罪9个非致命性暴力犯罪的死刑罪名,并进一步提高了死缓罪犯执行死刑的条件。至此,我国的死刑罪名降至46个。三是在依法纠正“浙江张氏叔侄案”“河北聂树斌案”“内蒙古呼格吉勒图案”等重大刑事错案的同时,构建起全方位防范、纠正冤假错案的制度体系。特别是2017年最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部(“两高三部”)出台的《关于办理刑事案件严格排除非法证据若干问题的规定》,落实不得强迫任何人证实自己有罪的要求,强化了侦查、检察、审判机关对非法证据的审查和排除职责,从侦查、起诉、辩护、审判等环节明确了非法证据的认定标准和排除程序。

律师作为保障公民权利的重要法治力量,对其执业权利的保障程度是衡量一个国家法治文明进步水平的重要标尺。2015年9月,中央全面深化改革领导小组第16次会议审议通过《关于深化律师制度改革的意见》,要求完善律师职业保障机制,健全律师执业管理制度,加强律师队伍建设,充分发挥律师在全面依法治国方面的重要作用。之后,“两高三部”联合下发《关于依法保障律师执业权利的规定》,明确政法机关应当尊重律师,健全律师执业权利保障制度,在各自职责范围内依法保障律师知情权、申请权、申诉权,以及会见、阅卷、收集证据和发问、质证、辩论辩护等方面的执业权利,不得阻碍律师依法履行辩护、代理职责,不得侵害律师合法权利。政法机关及律师协会应当建立健全律师执业权利救济机制,律师因依法执业受到侮辱、诽谤、威胁、报复、人身伤害的,有关机关应当及时制止并依法处理,必要时对律师采取保护措施。

同时,为了保障弱势群体的合法权益,让他们也能经由司法途径获享正义,这一轮改革还加大了法律援助、司法救助的力度。一是适应困难群众的民生需求,让每一位公民请得起律师、打得起官司,对法律援助制度进行了完善。主要包括:扩大法律援助的范围,加强特定群体法律援助工作,实现法律援助咨询服务全覆盖;建立法律援助值班律师制度,在法院、看守所等场所派驻值班律师,直接解答当事人的咨询,帮助当事人申请法律援助;市、县级财政将法律援助经费全部纳入同级财政预算,提高办案补贴标准并及时足额支付。二是建立国家司法救助制度,对因遭受犯罪侵害或民事侵权,无法通过诉讼获得有效赔偿的当事人,由国家给予适当经济资助,帮助他们摆脱生活困境。作为一项中国特色的人权司法保障制度,国家司法救助有助于解决涉诉困难群众法度之外、情理之中的问题。^⑫

^⑫ 参见前注②,黄文艺文,第12页。

二、综合配套改革的展开

党的十九大报告提出：“深化司法体制综合配套改革,全面落实司法责任制,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。”这是党中央在搭建司法体制改革主体框架之后,审时度势,对下一阶段改革作出的重要部署。从党的十八大的“全面深化司法体制改革”到党的十九大的“深化司法体制综合配套改革”,表明我国司法体制改革进入了精细化配套和协同性保障的新阶段。

(一) 涵义与思路

“综合配套改革”最早见于经济体制改革领域。在司法领域中提出这一概念,始于2017年7月习近平总书记对全国司法体制改革推进会作出的重要指示。同年8月,中央全面深化改革领导小组第38次全体会议审议通过《关于上海市开展司法体制综合配套改革试点的框架意见》,授权上海先行先试,在率先完成基础性改革任务的基础上,开展司法体制综合配套改革试点,进一步优化完善司法工作相关配套制度。2017年11月,党的十九大正式将“深化司法体制综合配套改革”确定为下步工作重点。

作为提高改革整体效能、防止改革走回头路的重大举措,综合配套改革的涵义有三:一是巩固深化。党的十八大以来,司法体制改革的主体框架基本搭建完成,但影响司法公正、制约司法能力的深层次障碍尚未得到全部破解,改革中也还存在落实不到位、配套不完善等问题。因此,需要通过综合配套改革对之前改革的成果进行巩固,推动已有改革措施落地见效,同时解决改革面临的新情况新问题。在这个意义上,综合配套改革是党的十八大以来司法体制改革的必然延伸。二是系统集成。司法体制改革是一项复杂的系统工程,各项改革之间依存度高、耦合性强,是相互关联的有机整体。为确保基础性改革的生命力、可持续性,相应配套和保障措施必须跟进到位。深化综合配套改革,就是以系统集成的思维和视野,将各项改革措施“连点成线、搭线成面、叠面成体”,把治理格局从分节化的“莲藕结构”转变成“蜂窝结构”。三是协同高效。任何一项制度改革,都会打破原有制度体系中的要素平衡,引起相互关联的权力要素之间的冲突和制度体系内部的不协调。^⑬这时,就需要把司法体制改革作为一个整体,以综合配套的方式,统筹协调各项改革举措相互配合、相互促进,使改革的思路能够贯彻到司法体制机制的各个领域和主要环节、改革的触角能够深入到司法体制机制运行的各个方面,从而激发出改革的“联动效益”和“共生效应”。^⑭

对于如何深化司法体制综合配套改革,理论与实务界展开了深入讨论,并形成了不同的思路。有学者认为,深化综合配套改革,从外部来讲就是要改革多个方面的体制机

^⑬ 参见张智辉:《论司法责任制综合配套改革》,载《中国法学》2018年第2期,第61页。

^⑭ 参见姜伟:《学习十九大报告重要法治论述笔谈:司法体制综合配套改革的路径和重点》,载《中国法学》2017年第6期,第40页。

制,使之与司法机关的各项权能、与司法体制改革的各项措施相衔接。从内部来讲,必须着力解决法律机关之间的职权配置问题,将各个法律权力的属性厘清,各归其位、各行其权、各负其责。^⑮还有学者认为,综合配套改革涉及多方面内容。从主体上看,包括公、检、法、司等;从覆盖面上看,既包括司法管理体制改革,也包括司法权力运行机制改革;从程度上看,既包括目前尚未完成的一些体制改革,也包括诸多的技术性改革。^⑯有学者认为,深化司法体制综合配套改革就是要以全面落实司法责任制为重心,深化司法权力运行机制改革,健全员额制改革、全面提升司法人员专业化水平,完善司法人员分类管理、打造职业化司法人员队伍等基础性改革为纲,研究制定科学有效的实施机制和保障机制。^⑰也有学者认为,已实施的司法体制改革举措主要从司法权运行机制、司法管理体制、人权保障机制建设等方面进行,综合配套改革也需要针对性地从司法人员管理、司法权运行和相关配套措施等角度进行考量。^⑱

上述见解均有其理,但在笔者看来,如何理解“综合配套改革”并据此理顺改革思路还是应当从语义背景、目标价值和问题方向等多个维度作整体解释。首先,所谓综合配套改革,是以司法体制改革的既有状态为前提和基础的,即先有主体,才有所谓配套,因此,其主要功能在于填补而非替代,是对以往司法体制改革中不具有可操作性的、抽象概括性的条款提供具体的实施方法。^⑲其次,根据官方人士对党的十九大报告的解读,综合配套改革的目标,是要通过完善相关制度机制,努力让司法更公正、更高效、更权威。^⑳中央全面深化改革领导小组审议通过的《关于上海市开展司法体制综合配套改革试点的框架意见》,也以这一目标为指引,提出了相应的改革措施。最后,在方向上,综合配套改革是针对之前改革中尚未解决的老问题,以及在改革过程中产生的新问题,在遵循司法规律和我国当前国情的基础上,提出现实可行的解决方案,使司法体制改革成为一个整体,真正取得实效。据此,深化司法体制综合配套改革,应在改革终极目标的指引下,围绕党的十八大以来司法体制改革的主体框架,从“夯实”与“填空”的角度,^㉑对司法管理体制和司法权力运行机制作进一步完善,建立权威的司法制度,同时,适应体制机制

⑮ 参见《深化司改:护航公平正义》中对卓泽渊教授的访谈,载《人民日报》2017年11月15日,第17版。

⑯ 参见刘传稿:《在新起点上深化司法体制综合配套改革——访中国社会科学院法学研究所研究员熊秋红》,载《人民检察》2017年第21期,第43页。

⑰ 参见前注⑮,《深化司改:护航公平正义》中对陈卫东教授的访谈。

⑱ 参见郭志远:《司法体制综合配套改革:回顾、反思与完善》,载《法学杂志》2020年第2期,第109页。

⑲ 参见江国华、李芸书:《司法体制综合配套改革探析》,载《时代法学》2018年第2期,第6页。

⑳ 党的十九大召开后,时任中央政法委秘书长汪永清将综合配套改革概括为三个维度:“进一步优化司法职权配置,深化法官检察官官员额管理,统筹推进内设机构改革和新型办案团队建设,加快构建司法管理监督新机制,全面推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革,努力让司法更公正。健全多元化纠纷解决机制,深入推进案件繁简分流,运用现代科技提高办案效率,努力让司法更高效。落实干预、过问案件的记录和追责制度,维护司法裁判的终局性,增强司法判决的执行力,加强对司法人员依法履职的保护,努力让司法更有权威。”参见汪永清:《深化依法治国实践》,载《党的十九大报告辅导读本》,人民出版社2017年版,第283页。

㉑ 所谓“夯实”,是继续对已经开展的体制改革作进一步的深化;所谓“填空”,是推进已经提出但没有落实或者进展不大的改革。参见陈卫东:《司法体制综合配套改革若干问题研究》,载《法学》2020年第5期,第8-9页。

变革带来的新变化,以及当前司法工作面临的新问题,进一步提高纠纷解决效能,以满足人民群众对司法公正与司法效率的需求。

(二) 完善司法管理体制

司法改革之于法治的意义,主要在于通过强化司法的权威来增强法律的权威。而司法的权威,又在于将一切涉讼机构、组织和个人置于法律之下,通过独立、公正的审判,让社会与民众对纠纷裁决怀有合理而稳定的预期。司法管理体制作为管理司法活动及相关事务的体制设计,对于保障司法机关依法独立公正行使职权,维护司法权威具有至关重要的作用。

纵观近30年的司法改革,几乎每一阶段都将优化司法职权配置作为主要任务,这既反映了这项改革的重要性,也充分说明其所面临问题的复杂性。所谓司法职权配置,就是在不同司法机关之间以及司法机关内部不同司法主体之间,对司法职权进行分配,并就其相互关系作出制度性安排。有学者喻之为建筑物内的“功能分区”,“如果各个分区界限清晰、大小适当、分布合理、功能齐全、相互协调,便能最好地实现建筑物的终极功能”。^②一方面,实行员额制后,为突出法官、检察官的办案主体地位,推动更多人力资源投入办案一线,应当减少不必要的管理层级,实现专业化办案与扁平化管理相结合。为此,法院、检察院在理顺职能、优化分工的基础上,综合考虑业务划分、人员编制、案件数量等因素,对内设机构进行整合、精简。特别是员额较少的基层法院、检察院,机构设置无须与上级院一一对应,可探索设立综合业务机构。另一方面,在上下级法院之间,还要对其审判功能进行重构。我国以行政区划为单元建构的四级两审终审制,各级法院均承担一审职能,中级以上的法院同时承担二审职能,除正常审级之外,还有再审程序交错配置,形成了较为复杂的司法结构。^③由于没有区分事实审与法律审,没有严格意义上的上诉法院,各级法院之间的关系主要是政治的和管理的,而不是功能的和分工的。^④特别是审理模式的“同质化”,决定了上下级法院职能的“同一化”,无法形成合理的“差序格局”。为解决这一问题,最高人民法院经全国人大常委会授权,在本院和12个省市开展四级法院审级职能定位试点。通过完善级别管辖和提级管辖标准,逐步实现第一审民事、行政案件主要由基层法院审理,推动具有规则意义、涉及重大利益,以及有利于打破“诉讼主客场”的案件进入较高层级法院审理。通过改革民事、行政申请再审标准和程序,促使最高人民法院主要负责监督指导全国审判工作,确保法律正确统一适用。

相对于较为宏观层面的司法职权配置,司法人员管理制度因涉及每一个人的微观利益而更为人们所关注。特别是随着员额制改革的推进,各种问题逐渐衍生和显现,需要在制度机制上作出应对:其一,“一刀切”地适用既定员额比例,既不符合我国地方

^② 参见蒋惠岭:《司法改革的知与行》,法律出版社2018年版,第228页。

^③ 参见何帆:《论上下级法院的职权配置——以四级法院职能定位为视角》,载《法律适用》2012年第8期,第15页。

^④ 参见苏力:《司法解释、公共政策和最高法院——从最高法院有关“奸淫幼女”的司法解释切入》,载《法学》2003年第8期,第25页。

司法需求不平衡的现实,也容易对一些人案矛盾突出的地方司法工作造成较大冲击。因此,有必要依托省级统管机制,适时对辖区法院、检察院的人员编制、案件数量、人均办案量进行调查评估,根据需要在总额度范围内对员额进行统筹调配、动态调整。同时,综合考虑地区经济社会发展状况、人口数量、案件总数和现有编制等因素,对编制实行省级统筹、动态管理,推动编制向人均办案量较大的地区、单位倾斜。其二,遴选制度设计是否科学合理,在一定意义上决定了法官、检察官素质能否得到保证,乃至司法人员分类管理改革的成败。从实践情况看,各地设置的入额遴选标准、程序不统一,甚至同一省份不同批次遴选的条件也有差别,导致未入额人员预期不明,减损了遴选公信力;各地遴选委员会的设置模式、运行机制还存在较大差异,各部门之间也因利益立场不同而有意见分歧。如何确保遴选常态化开展?可否在省内(甚至全国范围内)实行跨地域遴选?员额发生空缺时如何及时递补?诸此等等都应当有预设安排。其三,员额的资格性与有限性决定了,除因退休、辞职、调离等自然退出情形外,对于业务能力不适应、办案质效不达标的法官、检察官还应当有正当且合理的机制让其退出员额,形成“能进能出”的良性循环,以确保人“岗”相适、“额”尽其用。这就需要在尊重司法职业特性的基础上,进一步规范员额退出的条件、程序和救济途径,并与保障司法人员依法履职实现协同。其四,至少在可预见的一段时期,“新老交替”(老的不能用,新的进不来)导致法官助理、检察官助理和书记员短缺的现象将持续存在,如果因编制限制而无法大规模增补,那么唯一的方法也只有通过制度革新,完善法官助理、检察官助理和书记员的招录和管理机制,努力把好的人员“招进来”,并采取有效的激励手段使之“留下来”,确保以法官助理、检察官助理、书记员为重要支撑的办案团队能够有效运行。

(三) 落实司法责任制

司法责任制在整个司法体制改革中居于基础性地位,是必须牵住的“牛鼻子”。如此定位,不仅因为在形式上它是一种质量控制机制,而且实质上更是关乎国家司法公信力的修复及提升。^{②5}只有紧紧围绕“让审理者裁判、由裁判者负责”这一根本要求,逐一解决影响司法责任制落实的系统性、配套性障碍,增强司法权运行中各方面、各环节改革措施的协调性、联动性,才能真正“改变混沌的权力分享模式,建立谁行使权力谁负责的机制”^{②6}。

前已述及,这一轮司法责任制改革是从放权开始的,即突出法官、检察官的办案主体地位,实现“让审理者裁判”。但是,权力的行使须有明确的边界,才能各司其职、各负其责、规范有序。因此,落实司法责任制的前提,在于明确各类、各层级司法权力主体的职责与权限,包括法官、检察官,合议庭、检察官办案组,庭长、检察业务部门负责人,院长、检察长,审判委员会、检察委员会,等等。特别是作为办案主体的法官、检察官可自主行使哪些权力、独立决定哪些事项,哪些必须交由院长、检察长或者审判委员会、检察委员

^{②5} 参见宋远升:《司法责任制的三重逻辑与核心建构要素》,载《环球法律评论》2017年第5期,第66页。

^{②6} 傅郁林:《司法责任制的重心是职责界分》,载《中国法律评论》2015年第4期,第173页。

会决定,都需要有清晰的权力界分和规范的履职指引,使法官、检察官既成为司法办案的主体也成为司法责任的主体,院长、检察长和审判委员会、检察委员会也能充分行使其法定管理职责、发挥宏观指导职能。同时,在办案组织内部,包括合议庭、检察官办案组成员之间,法官、检察官与法官助理、检察官助理、书记员之间,也需要有确定的职权划分,才能使团队运转顺畅、人员配合有序。

任何一种权力都必须在监督下运行,司法活动更不能例外。法官、检察官独立行使职权,并不意味着可以不受监督,但这种监督不应是以前审批制下的科层管理,而是程序设计内的机制约束。具体到司法运作中,这种监督至少应当包括两个方面:一是政治意义层面的。法院、检察院作为我国政权组织架构的重要组成部分,除了履行宪法法律规定的审判、检察职能外,还具有一定的政治功能,对于一些涉及国家安全、外交、社会稳定等因素的敏感案件,在依法办理的前提下,必须给予一定的政治考量。而院长、检察长在依法履行相关审判、检察职责之外,也对本院审判、检察工作负有监督管理职责,并承担一定的政治责任。因此,法官、检察官在依法独立办案的同时,必须接受院长、检察长或者庭长、部门负责人正当的监督与管理;涉及国家安全、外交、社会稳定等因素的敏感案件,应当由审判(检察)委员会讨论决定。二是法律意义层面的。实行“让审理者裁判”后,由于法官对法律规范的理解存在个体差异,对自由裁量权的把握尺度不一,导致“类案不同判”的潜在风险增大。为此,最高人民法院在建立案例指导制度的基础上,探索出“类案检索初步过滤、专业法官会议研究咨询、审判委员会讨论决定”的内部解决机制:法官在办理规定情形的案件时,必须进行类案检索;拟裁判结果与类案裁判法律适用标准不一致的,应当提交专业法官会议讨论;案件因法律适用争议需提交审判委员会决定的,法官应当报告专业法官会议讨论情况。在体系设计上,还应突出最高人民法院统一裁判尺度、解决法律适用分歧的职能,并发挥审判管理、审级制度和审判监督程序统一法律适用标准的作用。

除了过程中的监督之外,对法官、检察官最好的约束就是办案责任,只有当责任成为权力的应有内涵时,司法滥权与司法恣意的冲动才能真正得到有效抑制。而把办案责任真正落到实处,关键在于三个环节:一是绩效考核。一般来讲,司法人员业绩考核的目的主要是专业评价,而不在于职务晋升或者责任评定。但在我国,绩效考核被赋予更多的功能,与法官、检察官的履职认定密切相关,成为司法责任制落实的重要途径。因此,需要制定分类明晰、权重科学的绩效考核实施办法,科学评价法官、检察官的办案工作量与办案效果,推动形成良好的激励导向,以发挥其促进司法公正高效、资源合理配置、管理严格规范的价值功能。二是司法惩戒。作为落实法官、检察官办案责任制的重要举措,法官、检察官惩戒制度还面临实践操作的难题,需要进一步规范惩戒委员会的设置模式与人员组成,完善调查发现、提请审查、审议决议、权利救济等程序规则,提高惩戒的专业性、透明度和公信力。同时,还要明确惩戒范围与标准,特别是适应国家监察体制改革要求,理顺惩戒制度与监察程序之间的关系,确保权责明晰、衔接顺畅。三是责任追究。在纠正错案之后,依规依纪依法追究办案人员责任,是司法责任制的应有之义。四中全会

《决定》要求“实行办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制”,昭示了通过责任追究来解决司法不公的决心,只有解决好责任“如何认定”和问责“如何执行”两个方面的问题,才能使这一制度真正落到实处。

(四) 提高纠纷解决效能

美国和欧洲国家的司法改革,几乎只围绕一个问题打转,即减轻司法的负担,提高司法的效率。我国司法改革推进至今,同样也面临司法供给与司法需求之间的矛盾。特别是实行法官、检察官员额制后,拥有办案权的法官、检察官数量大大压缩,与此同时,随着立案登记制的落地,案件数量显著增加,此消彼长的改革效应,加剧了司法机关的人案矛盾。为此,通过制度变革与手段创新来提高司法办案效能,就成为综合配套改革的应有之义与重要方面。

司法是解决社会纠纷的最终方式,但不是主要方式,更不是唯一方式。在法治发达国家,正是因为法治信仰的深植,让其他传统的社会控制或争议解决机制功能日衰,司法承担了过多过重的任务,其产能不能无限扩张,因此改革的主要方向就在于司法资源的更有效分配,并寻求替代的制度或让一些既存的替代制度复苏。^⑦随着我国经济社会的发展,各类矛盾纠纷不断增多,加之人们通过司法寻求权利救济的意识增强,大量诉讼案件涌入法院,给司法机关带来了巨大的办案压力。这一问题的根本解决之道,当然不是简单地增加司法供给(特别是传统思维下的增编制增机构增人员),而应当从源头治理上下功夫,坚持把非诉讼纠纷解决机制挺在前面,实行“诉源治理”。一是加强源头预防,通过预判、排查潜在矛盾纠纷,对重点行业领域进行风险治理,加强社会自治规范建设,“止”矛盾纠纷于未发;二是加强前端化解,通过完善司法调解与行政调解、人民调解的衔接联动机制,引导当事人自愿选择调解、仲裁等非诉讼纠纷解决方式,“解”矛盾纠纷于萌芽;三是加强关口把控,通过完善先行调解、委派调解工作机制,实现诉讼案件的有效分流,推动矛盾纠纷一次性解决,减少衍生诉讼发生,“终”矛盾纠纷于始发。

对于进入诉讼程序的案件,还要通过优化程序设计来提高司法办案效能。根据全国人大常委会授权,最高人民法院在全国15个地方开展民事诉讼程序繁简分流改革试点。一是优化司法确认程序,将特邀调解达成的民事调解协议纳入司法确认范围;二是完善小额诉讼程序,降低小额诉讼程序适用门槛,探索合意适用模式,有序简化审理模式和裁判文书;三是完善简易程序规则,将需要公告送达的简单民事案件纳入适用范围,进一步简化庭审程序,推进要素式审理和简化裁判文书;四是扩大独任制审判的适用范围,基层法院可独任审理简单的普通程序案件,二审法院可独任审理“一审适用简易程序”“一审民事裁定”的简单上诉案件。2021年12月,十三届全国人大常委会通过修改《民事诉讼法》的决定,将上述改革试点内容予以立法确认。此外,当前我国法院面临的“案多人少”问题,其中一个重要因素是诉讼成本过低。之前法院采取的诸多审判管理措施,

^⑦ 参见苏永钦:《飘移在两种司法理念间的司法改革》,载《环球法律评论》2002年春季号,第47-48页。

固然有保证司法公正和便民利民的追求,但在客观上也刺激了民众的诉讼消费。^{②⑧}因此,应考虑通过提高诉讼成本并主要由纠纷过错方承担,同时降低纠纷人诉诸其他纠纷解决方式的成本,来有效降低整个社会的司法需求,并积极回应和满足人民群众多元解纷的新要求。2019年最高人民法院《关于深化人民法院司法体制综合配套改革的意见》明确提出要推动完善诉讼收费制度,目的就是建立诉讼费用合理分担机制,充分发挥调节当事人诉讼行为的杠杆作用。

改变传统的工作方式手段,向现代科技要效率、要生产力,也是顺应时代发展,应对案件压力的重要途径。我国在人工智能、大数据、云计算领域取得的技术突破,为信息技术在司法工作中的深度应用提供了可能。从2017年运用现代科技手段推动刑事案件证据标准统一,实现司法机关办案业务协同、司法信息资源共享开始,加强对司法大数据的深度挖掘和有效运用,就成为这一轮司法改革的重要特色。庭审语音的同步识别转录,法律文书的自动生成与智能纠错,电子卷宗的随案同步生成和运行管理,网上查封扣押冻结与网络拍卖等,为司法办案提供了有力的智能支持,把司法人员从事务工作中解放出来。与此同时,广泛应用司法大数据、区块链、人工智能以及即时通讯、图像识别等技术,实现“网上案件网上审理”,利用人脸识别、远程音视频、电子签名等技术,通过手机在线办理诉讼事务,催生“移动微法院”这一“掌上办案”模式,让当事人充分感受到“指尖诉讼”的便利。

三、改革路径的经验思考

党的十八大以来的10年司法改革,从立柱架梁到综合配套,形成了完整的改革逻辑和制度体系,取得的成效更是卓越显著且史无前例的,被誉为“做成了想了很多年、讲了很多年但没有做成的改革”。^{②⑨}党的二十大承前启后提出,“深化司法体制综合配套改革,全面准确落实司法责任制,加快建设公正高效权威的社会主义司法制度”,此时对过往的司法改革进行系统回顾,并对其路径方法作经验上的思考,有助于我们脚踏实地、找准方向继续前行。

(一) 于法有据与先破后立

这一轮司法改革突出强调改革的合法性,即改革必须在法律框架内进行,如果确需突破法律的,应当通过法定程序修改法律,或者获得立法机关的授权,或者依法开展试点推行改革。重要的如实行法官、检察官员额制,因涉及司法管理体制的根本性变革,中央决定先行在地方开展试点,待时机成熟后,再通过修改《法官法》《检察官法》予以确认。其他一些制度性改革,如检察机关提起公益诉讼、刑事案件认罪认罚从宽、人民陪审员制度改革,也都经由全国人大常委会作出授权决定,在地方进行试点后,最终在相关

^{②⑧} 参见苏力:《审判管理与社会管理——法院如何有效回应“案多人少”?》,载《中国法学》2010年第6期,第176页。

^{②⑨} 参见《深化司法体制改革——向着公正高效权威迈进》,载《人民日报》2017年7月23日,第1版。

法律中予以确认。

但是,改革意味着创新和超越,如果囿于现有的法律规定,则难以推动体制机制的变革。这在跨行政区划法院、检察院的改革探索中体现得最为明显。四中全会《决定》提出“探索设立跨行政区划的法院、检察院”,目的是通过对司法机关的管辖范围与行政区划进行错位配置和适当分离,在制度上防止地方干扰和地方保护主义,保证法院、检察院依法独立公正行使职权。^{③①}而根据我国宪法规定,人民法院、人民检察院由人民代表大会产生,对它负责,受它监督(《宪法》第3条第3款)。《人民法院组织法》《人民检察院组织法》进一步明确,地方各级人民法院、检察院对本级人民代表大会及其常务委员会负责并报告工作。受制于“两院”组织法的规定,因跨省、市设立法院、检察院没有对应的人大,跨区划法院、检察院改革最终只选择在北京、上海两个直辖市开展试点,其“跨区划性”一直未得到普遍认同,之后此项改革也始终停留在试点阶段徘徊不前。^{③②}实际上,无论《宪法》第3条规定是否有足够的解释空间来赋予此项改革合宪性,从宪制结构的角度看,跨区划设立法院、检察院都需要立法者完成有关法院、检察院组织法定化的宪法委托,依据宪法对“两院”组织法作出修改。^{③③}

“推动实行审判权与执行权相分离的体制改革试点”也存在这一问题。根据我国民事诉讼法规定,法院作出生效裁判后,债务人不主动履行的,经债权人申请,法院执行机构予以强制执行。这一体制遭受的最大批评就是,法院为一方当事人的私权利而对另一方当事人采取公权力的强制措施,似与其作为纠纷裁判机构的中立地位相违背。四中全会《决定》提出推动此项体制改革试点,其本意是将审判权与执行权交由不同的机关或者部门行使。^{③④}但在研究论证过程中,对于执行体制实行“外分”还是“内分”、“外分”的话执行权交由哪一个机关行使,一直没有达成共识。就理论逻辑而言,如果对于执行权的行政权性质没有分歧的话,“外分”显然更加符合其运作规律,也有助于淡化和消除司法的行政化色彩,至于交由哪一个机关来行使,也只是一种政策上的抉择,而不涉及合理性和合目的性问题。关键在于,如何在试点探索的基础上,寻求一个符合司法规律与中国实际的执行权力配置模式,然后通过修改民事诉讼法或者制定民事强制执行法建立新的执行体制。

改革只是手段而非目的,强调重大改革必须于法有据,并非将其完全限制在现有的法律框架内,而是要求以法治化的程序来规范和推进改革,这样既可以保证改革实施的规范化,也能通过改革来推动法治的进步。正如习近平总书记指出的:“既不允许随意突破法律红线,也不允许简单以现行法律没有依据为由迟滞改革。对不适应改革要求的现

③① 参见汪海燕、王宏平:《跨行政区划检察院的法律地位研究——以检察院组织法修改为视角》,载《法学杂志》2017年第12期,第108页。

③② 2018年修改后的《人民法院组织法》《人民检察院组织法》也未对跨区划人民法院、检察院予以立法确认。

③③ 参见翟国强:《跨行政区划人民法院如何设立?——一个宪法解释学的视角》,载《法商研究》2016年第5期,第3页。

③④ 参见孟建柱:《完善司法管理体制和司法权力运行机制》,载《人民日报》2014年11月7日,第6版。

行法律法规,要及时修改或废止,不能让一些过时的法律条款成为改革的‘绊马索’。”^{③④}因此,只有将立法与改革紧密结合起来,坚持改革决策与立法决策相统一、相衔接,才能在法治的框架下深化改革,也才能将改革的成果法治化。

(二) 制度安排与理论逻辑

基于司法权作为中央事权和判断权的司法性质论,以及让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义的司法价值论,这一轮司法改革推出一系列举措,着力解决一些长期困扰司法体制运行的宏观问题。同时,经验告诉我们,任何一项改革都会带来一些可欲和不可欲的后果,因此,必须充分考虑改革可能引发的制度格局变化,依据必要的知识逻辑,对改革措施作出相对精确、细致的设计,以避免陷入目标设定简单化与制度安排模糊化的困境。

这一轮司法改革,将法院与检察院、法官与检察官等同视之,一并纳入目标设定和制度设计中。问题在于,与法院上下级之间的监督关系以及通过审级构造和合议庭运作来行使审判权不同,检察机关在组织结构上是一体化的领导关系,检察权的行使还具有上命下从、检察长负责制行政属性。因此,尽管检察机关定位为司法机关,检察院行使的权力在适用法律的意义上也与法院基本趋近,但基于检察职能的特点和检察权的行使方式,不能将法院组织的“去行政化”、法官的“独立负责”简单适用于检察机关与检察官。从制度源流上看,我国的检察制度借鉴自欧洲大陆模式,其目的除了制约裁判机关(包括入口控制和全程监督),也有保障公民权利之意。但是,根据现代国家的理念,无论被告还是原告都是国家公民,在他们身上都有一个国家利益的问题,为何检察机关在刑事犯罪追诉中,维护的主要是受害一方身上的国家利益?又或者,检察机关对民事判决提出抗诉,是仅代表国家来行使法律监督权,还是持保护一方当事人私权的立场?对这些问题的回答,都仰赖于对检察权的性质作出逻辑自洽的解释。因此,检察制度涉及公权之间的关系以及公权与私权的平衡,如何理解和把握其正当性基础是司法改革必须面对的问题。^{③⑤}

又如,推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革一经提出即引起了热烈讨论,但对于如何理解“以审判为中心”,不仅学界众说纷纭,实务部门之间也存在较大认识差异,且这种分歧并未随着改革意见的出台而终结。在宪法与刑事诉讼法关于公检法三机关分工负责、互相配合、互相制约的原则支配下,这一改革最终走向了“统一证明标准”与“庭审实质化”的技术主义路线。其中,统一证明标准固然可以推动侦查、起诉机关按照裁判的要求和标准收集、固定、审查和运用证据,防止所谓带“病”案件进入审判程序,但证明标准是否应当统一以及是否可以统一,在理论上还一直缺少必要的共识基础。实践中,司法机关更是将“以审判为中心”的改革话语置换成“庭审实质化”,把重心放在证

^{③④} 习近平:《在法治下推进改革,在改革中完善法治》(2013年11月—2019年7月),载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第38页。

^{③⑤} 参见张志铭:《司法沉思录》,北京大学出版社2020年版,第44-46页。

人出庭、庭前会议、非法证据排除等具体制度的构建上。但根据学者的抽样调查,除了辩护指标有明显好转外,在证人、鉴定人出庭等核心指标上并未观察到实质性变化。^{③⑥}个中原因在于,这一改革并非仅关涉诉讼技术层面的调整,还涉及刑事诉讼的结构性重塑,需有司法基本结构和运行机制的调整为基础和前提。只有重新认识公检法三机关之间的关系,理顺法律原则与改革要求之间的内在逻辑,才能在更深层次及更广领域内完善刑事诉讼的资源配置及程序运作。^{③⑦}

改革需要权威的保障,也离不开智识的支持。我国当前的司法改革,既要锐意创新,又要充分论证。揆度当今世界司法改革的走势,着眼点无外乎有三,即司法权在政权结构中的位置、司法权的内部构造以及公民的权利。结合我国实情,应按照法治的要求,认真审视司法权与其他公权力的关系,在国家体制中给予司法明确的功能定位,对司法权的内部构造和运行逻辑等基本问题,形成趋近规律的解释架构,然后在此基础上对改革作出通盘考虑,从而假以舟楫、兴利除弊。

(三) 顶层设计与地方实践

党的十八大以来的司法改革最明显的特点在于中央统一设计,这比之前由司法机关自行开展的改革显然更加具有推动力上的优势。在中央的谋篇布局之下,这一轮司法改革无疑触及到体制性障碍,进入改革的“深水区、攻坚期”。但不容忽视的客观现实是,中国是一个地域广阔、发展很不平衡的国家,东中西部之间的区域差异、区域内的地方差异都非常鲜明地存在,这就决定了顶层设计的改革方案不可能“一劳永逸”地普适于每一个地方。

逐级遴选制度在地方实施的困境对此体现得尤为明显。逐级遴选的本意是,通过上下级之间的“双向循环”,即上级院的法官、检察官从下级院逐级遴选产生,上级院的法官助理、检察官助理到基层院初任法官、检察官,建立科学合理的法官、检察官培养阶梯和选任机制,确保法官、检察官经过充分的基层实践锻炼,积累了丰富的司法办案经验,从根本上提高法官、检察官的专业素养和办案能力。但据不完全了解,目前仅部分省市作了初步尝试。各地普遍反映,由于受基层院编制、员额数量的限制,以及异地入额可能面临的住房安置、家属就业、子女入学等现实困难,这一制度难以实际落地。少数开展了逐级遴选的省份,相关人员也多是在直辖市、省会城市的中级、基层院任职,异地任职的情况很少。2019年沿海某省高级人民法院拟选派6名法官助理到基层法院入额,法官助理报名普遍不积极。西部某省开展省、市法院法官助理到基层任职工作尝试,也仅有某市法院的一名法官助理自愿到该市下辖某区法院入额。不少声音认为,逐级遴选可能导致基层院本来就有限的员额被上级院下来的初任法官、检察官挤占,还会让基层院产生辛苦培养人才却留不住、“为他人作嫁衣裳”的顾虑。

同样遭遇现实诘问的还有省以下地方法院、检察院人财物省级统一管理,改革的初

^{③⑥} 参见魏晓娜:《以审判为中心的诉讼制度改革:实效、瓶颈与出路》,载《政法论坛》2020年第3期,第155页。

^{③⑦} 参见龙宗智:《“以审判为中心”的改革及其限度》,载《中外法学》2015年第4期,第857页。

衷是破除司法受制于地方的消极影响,彰显司法的中央事权属性。从效果上看,这项改革在各地进度不一、程度各异。比如在财物统管方面,有的地方已经实行省级统一管理,这主要集中在一些西部欠发达省份,市县由于经济实力较差,都愿意通过统管提升到省级保障水平;而在一些市县经济发达的地区,因担心省级统管后丧失地方的“福利”,改革就面临着市县“无言的抗拒”,无奈只能退而以地市为单位实行统一管理。但是,即便已经实现省级统管的地方,也面临能否保证省级财力、物力的投入程度、应对效率等问题和挑战。因为至少在当下,省级管理主体并不具备全面统管的能力与资源,全权负责地方法院、检察院的人员任命及经费财物,对省级管理主体而言可谓难度不小,双重困境令其力不从心。^③个别已经采取省级统管的偏远省份,就有基层法院、检察院抱怨目前的政府采购程序非常复杂,要经常往返省会,增加了不少负担。正是考虑到我国地区差异较大的现实,2017年中央对省级财物统管的政策要求进行了调整,提出从实际出发,因地制宜推进,条件暂不具备的,可暂缓实施。

改革是一个解决复杂问题的系统性过程。在这个意义上,我国的司法改革即便有一个好的顶层设计,也需要地方基于区域特点作出有针对性的努力,进而为中央决策提供实践样本。尽管这种地方性的自主改革也许面临着合法性与合理性上的考量,而且不大可能造成国家司法制度在整体上的迈进,但我们还是要深入思考法制与司法统一在我国的确切含义,准确把握统一性和多样性之间的平衡,从而在改革中为地方的差异性和多样性留出广阔的空间。

(四) 改革意志与革新思维

法治是中国社会转型的必然。通过司法改革,强化司法在国家和社会治理中的地位和作用,是实现法治、建设法治国家的必然要求。因此,尽管改革还面临很多难题,但仍然应当坚定信念和勇气。在这一轮司法改革中,无论是司法人员分类管理,还是司法责任制改革,都触及到司法体制中最根本的部分,需要决策者、执行者以极大的勇气加以推进落实。毕竟,但凡每项改革,若不能及时贯彻到底,总是容易在过程中逐渐式微。这既有因人事变动而产生的政策断档和知识隔阂,如一个地方改革主导者的变动更迭即可能导致改革政策难以继续,也有因改革对象群体受本位利益和惯性思维的约束而不由自主产生的消极“瓦解”。

比如员额制改革,尽管对于39%的员额比例众说纷纭,但总体而言,这一设定还是符合司法人员构成规律的,也是在满足办案实际需要的同时,实现法官、检察官专业化、职业化的较优选择。但是,随着改革的推进,一些人员出于身份利益或者固有思维的驱动,一方面不再满足于原定的员额比例,以各种理由要求增加员额比例,以便满足更多人员的入额要求(更大程度上是身份确认以及与之伴随的待遇提升);另一方面以畅通对外交流渠道为由,主张法官、检察官等级与行政职级对等挂钩。这些主张固然有现实上的

^③ 参见左卫民:《省统管法院人财物:剖析与前瞻》,载《法学评论》2016年第3期,第4页。

考量,并对一些实际矛盾的解决有所助益,但还是应当认识到,限制一定的员额比例,实行法官、检察官单独职务序列管理,并与行政职级脱钩,目的是将人们对法官、检察官的身份认知与对行政官员的身份认知区分开来,以此使法官、检察官获得独立性和权威性,它在改革进路上秉持的是一种“身份塑造逻辑”。如果忽略这一改革目标,而仅仅从“利益分配逻辑”出发,不仅无法实现法官、检察官的专业化与职业化,也无法处理好员额的稀缺性与开放性、身份的终身性与流动性之间的关系,最终难免会走向改革的逆向之路。

与之相应的还有“让审理者裁判”遭遇的回流。这一轮司法责任制改革,强调“让审理者裁判”,法官、检察官办案“自己说了算”,不免让人们产生法官、检察官可能擅权的担忧,一时一地的个案不公现象也让这种担心有所放大,进而出现了主张恢复领导审批的声音。不可否认,员额制并不能直接提高法官、检察官队伍的素质,作为一种准入机制,它只是在既有质量的人员范围内进行筛选,却不能直接提升人员素质。^{③⑨}但防范司法擅权、裁判不公的发生,也不能依赖于院长、检察长或者庭长、部门负责人的监督管理,回到审批“把关”的老路。对于这一改革设计及其效果的评判,还是需要“风物长宜放眼量”,不能仅仅看到放权法官、检察官,“让审理者裁判”之后可能产生的恣意,却忽视了司法责任制的另一面,即“由裁判者负责”对法官、检察官的更强约束。因此,改革中应当对“让审理者裁判、由裁判者负责”作整体把握,在尊重法官、检察官独立办案的同时,通过严密的制度设计,要求他们对自己办理案件的质量负责,辅以必要的权力约束和程序监督,才能真正回归司法的本质,也才能不违改革的初衷。

此外,四中全会《决定》部署的“优化司法职权配置”,无论是宏观意义上的“健全司法机关分工负责、互相配合、互相制约的体制机制”,还是较为具体的“推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点”“统一刑罚执行体制”,都没有在根本上取得实质性突破。其中原因,除前文述及的法律障碍无法克服外,最为关键的在于,但凡涉及权力分配,特别是在不同机构之间的再分配,总会因为利益格局的调整而寸步难行。这种困境的解决,除了仰赖于决策者的改革意志之外,改革参与者的革新思维也是必不可少的。“如果心中只有自己的‘一亩三分地’,拘泥于部门权限和利益,甚至在一些具体问题上讨价还价,必然是磕磕绊绊、难有作为。”^{④⑩}

四、结 语

现代司法的意义既在保证公正,更在塑造法治。遍观近世司法改革,都是在不同的社会经济条件下,蓄积改革的动力,从而呈现出渐进且多样的态势。当前,我国正处于社会急速转型期,司法与社会之间的紧张加剧,改革既要完成现代司法建构的一般课题,又要回应新的时代要求。因此,既定任务的完成,并不意味着改革的终结。进一步推进司

^{③⑨} 参见丰霏:《法官员额制的改革目标与策略》,载《当代法学》2015年第5期,第146-148页。

^{④⑩} 习近平:《加快建设社会主义法治国家》(2014年10月23日),载前注^{③④},习近平书,第117页。

法改革,一方面要认真审视所处社会经济发展阶段,精准掌握改革的条件语境,确认法治的问题所在,然后从司法体制出发思考改革的着力点;另一方面还必须认真回望过往改革的实践,检视改革的因由和进路,时刻校准改革的路径方向。只有这样,才能真正把握党的二十大提出的深化司法体制综合配套改革之精髓,进而开创出一种司法改革的新范式、新进路。^④

Abstract: The judicial reform deployed since the 18th National Congress of the Communist Party of China (CPC) is a comprehensive reform of China's judicial system and mechanism in accordance with the judicial laws and based on China's actual conditions. Its logic lies in that, by reforming the judicial management system, we can crack the 'localization' of justice and ensure the independent and fair exercise of judicial power and prosecutorial power according to law; by improving the operation mechanism of judicial power, we can eliminate the 'administration' of justice and ensure that the exercise of judicial power returns to its essence and law. To deepen comprehensive supporting reform, we shall further improve and supplement the judicial management system, judicial responsibility system, and dispute resolution mechanism in terms of maintaining judicial authority, promoting judicial fairness, and improving judicial efficiency around the main framework of judicial reform. To sum up the path and experience of this round of judicial reform, it is necessary to grasp the relationship between the basis of law and the establishment after breaking, the institutional arrangement and theoretical logic, the top-level design and local practice, and the reform will and innovative thinking.

(责任编辑:王 楷)

^④ 参见黄文艺:《论深化司法体制综合配套改革——以21世纪全球司法改革为背景》,载《中国法律评论》2022年第6期,第2页。