

司法体制改革的协同配套系统集成 问题研究

姚 莉*

摘 要 深化司法体制综合配套改革是我国在完成基础性司法体制改革任务后迈入的新阶段。党的十八大以来实施的多项司法体制改革举措已经落地生效,但在司法权力运行体系、司法管理体制、纠纷解决体系以及司法信息化建设等领域仍存在配套衔接不到位、系统集成能力不强、效果不均衡等问题。这些问题已经导致司法改革陷入内卷化困境,难以完全实现预期目标。要破解内卷化困境,就必须落实党的二十大报告关于深化司法体制综合配套改革的要求,坚持顶层设计与地方探索的整体性迈进。从优化司法权力运行体系、深化司法管理体系改革、促进纠纷解决体系创新、推动司法改革和信息化建设的深度融合等方面深入协同配套改革,增强司法体制改革的系统性、整体性和协同性,从而充分发挥中国特色社会主义司法制度优势。

关键词 司法体制改革 综合配套改革 协同配套 系统集成

引 言

推进司法体制改革既是全面深化改革和全面依法治国的基本要求,也是国家治理领域一场广泛而深刻的革命。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央聚焦影响司法公正、制约司法能力的深层次问题,以“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”为目标,着力破解司法改革中的体制性、机制性、保障性障碍。党的十八届三中、四中全会对深化司法体制改革作出重大决策部署,以司法人员分类管理、司法责任制、司法人员职业保障、省以下地方法院人财物统一管理四项基础性司法事务为改革重点,采取“建构与试错结合”的方案在全国逐步开展改革。^{〔1〕}

* 中南财经政法大学法学院教授。本文系中央高校基本科研业务专项“新时代检察机关法律监督工作的现代化”(项目编号:31514110630/106)的阶段性研究成果。

〔1〕 参见杨力:“中国司法体制改革的重大现实命题——司法体制改革试点的上海样本研究”,《中国社会科学评价》2016年第1期,第53页。

此轮改革的重心在于破解顶层设计上的关键性问题,因此被法律界称为具有“四梁八柱”性质的基础性司法体制改革。

党的十九大报告提出了“深化司法体制综合配套改革”的目标要求。“司法体制综合配套改革是以习近平同志为核心的党中央提出的原创性概念,是新时代新征程中国司法改革的新阶段、新范式。”〔2〕2017年7月10日,习近平总书记在贵阳召开的全国司法体制改革推进会上作出重要指示,要求推动司法体制综合配套试点改革,提升司法改革的整体效能。〔3〕党的二十大报告对新一轮司法改革的目标定位作出重要指示:“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,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。”〔4〕

从党的十八大提出“全面深化司法体制改革”,到党的十九大和党的二十大强调“深化司法体制综合配套改革”,我国推进司法体制改革的战略思维、战略重点和战略方式发生了深刻变化。一是深刻把握重大改革的逻辑关系,把司法体制及其综合配套改革融入新时代改革开放全面深化改革大局之中,确保在规划、部署以及实施各阶段紧密衔接、协同推进。二是坚持顶层设计与基层创新相结合,在改革中寻求突破,在创新中巩固成果,将一批根植实践、务实管用的经验做法上升为制度机制,对有待跟进的配套措施予以有效整合,激发更强大的集成效应与整体效能。三是重视运用系统思维推动改革和发展深度融合高效联动,齐抓共管各项改革举措落实见效,切实把制度优势转化为治理效能。

2020年3月,中共中央办公厅印发《关于深化司法责任制综合配套改革的意见》(以下简称《意见》),标志着“我国的司法体制改革从夯基垒台、立柱架梁迈入协同配套、系统集成的新阶段”。最高人民法院、最高人民检察院分别制定了具体实施意见,并将《意见》的内容列入各级人民法院、人民检察院的改革工作规划。《人民法院第五个五年改革纲要(2019—2023)》要求:“坚持加强系统集成。提升改革的系统性、整体性、协同性,既抓落实、补短板、强弱项,又谋长远、破难题、克难关。加强统筹谋划和整体推进,厘清各项改革举措之间的整体关联性、层次结构性、先后时序性,确保改革在政策取向上相互配合、在实施过程中相互促进、在实际成效上相得益彰,不断提升改革精准化、精细化水平。”近年来,我国审判机关、检察机关以习近平法治思想为根本遵循,深化司法体制综合配套改革,取得了一系列有目共睹的新进展、新成效。那么,既有改革举措的运行是否达到了高效协同、系统集成的标准,发挥了改革预期的效果?改革举措之间是否存在配合不协调、衔接不到位甚至相互掣肘的问题?如何有效解决这些问题,使司法体制综合配套改革行稳致远,值得进一步研究与探讨。

〔2〕 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”,《中国法律评论》2022年第6期,第1页。

〔3〕 参见“坚定不移推进司法体制改革 坚定不移走中国特色社会主义法治道路”,载《人民日报》2017年7月11日,第1版。

〔4〕 习近平:“高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告(2022年10月16日)”,载《人民日报》2022年10月26日,第4版。

一、司法体制综合配套改革的框架内容

改革开放以来,市场经济改革与经贸全球化、人民群众对法治需求增长、司法机关诉讼压力激增等多重因素,驱动我国司法改革不断前行。从历史轨迹来看,我国司法改革与法治中国建设相辅相成、同步推进,历经审判方式改革、司法运行机制改革、司法体制改革、司法体制综合配套改革四个阶段。其中,司法体制综合配套改革是在基础性改革任务完成后迈入的“系统工程”建设阶段,包含对司法机关的权力配置、机构设置、人员管理、职业保障、责任制构建等具体改革事项的进一步完善,其目的在于对前三个阶段的基础性改革进行深加工、精装修,以提升司法体系的运行效率和公正性。基于《意见》提出的主要任务,总结一些试点先行地区的框架意见,司法体制综合配套改革主要分为四种类型的事项。

(一) 优化司法权配置

优化司法权配置是深化司法体制配套改革的关键任务之一,其核心目标在于提升司法机关的工作效率与公信力,以确保司法权力行使的合法性和权威性。司法权的配置分为纵向配置和横向配置。纵向的司法权配置,主要是中央与地方之间的司法权归属、不同层级司法机关的职权划分。横向的司法权配置则着眼于不同部门之间的职能分工以及同一部门内部的职权优化。主要包括以下内容:① 监察机关、检察院和法院的职权配置。在国家监察体制改革层面,建立集中统一、权威高效的国家监察体系,以党内监督为核心、兼顾其他监督形式从而实现监察合力。在检察职权配置改革层面,剥离反贪反渎职能,新增公益诉讼职能,形成“四大检察十大业务”新格局。在法院职权配置改革层面,进行审判权的机构分设和内部职权分配改革。② 内设机构改革。在法院系统,以“集约化、扁平化、专业化”为导向,减少不必要的管理层级,突出法官在办案工作中的基础性作用,明确独任庭、合议庭的办案主体责任,发挥审判委员会及专业法官会议作用。在检察系统,推进检察大部制改革,实现捕诉一体化,提高司法职权行使的效率。③ 优化司法机构空间布局。建立跨行政区划的法院检察院,使司法服务更加均衡地覆盖各个地区;设立最高人民法院巡回法庭,促进审判工作下移、方便当事人诉讼;增设知识产权法院、金融法院、互联网法院等专门法院,提高司法服务专业化水平。④ 司法行政职能的衔接协调。司法机关是在法治轨道上推进社会治理现代化的关键力量,法治建设既要抓末端、治已病,更要抓前端、治未病,需要将法治力量引向疏导端发力,^{〔5〕}推进人民调解、行政调解与司法调解的有机衔接,把司法行政工作融入社会治理现代化大局中谋划推进、精准发力。

(二) 落实司法责任制

司法责任制是司法官依法独立行使司法权,对案件办理程序与办理结果承担主体责任的制度安排。在法院系统体现为“让审理者裁判、由裁判者负责”,在检察系统则体现为“谁办案谁负责、谁决定谁负责”。司法责任制在整个司法体制改革中居于核心地位,是必须紧紧牵住

〔5〕 参见习近平:《坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》,载中国共产党新闻网,<http://cpc.people.com.cn/n1/2021/0228/c64094-32038656.html>,最后访问日期:2024年10月9日。

的“牛鼻子”，〔6〕其不仅是司法公正的质量保障机制，更是提升司法权威的重要方式。在司法体制综合配套改革中，需要落实司法责任制的事项“放权”与“监督”两个层面：①充分放权，保障司法人员依法行使职权的独立性。基础性改革完成后，司法责任的归责主体逐渐清晰，为了实现科学合理地“放权”，法院需探索新型审判组织模式、改革裁判文书签署机制，检察系统启动检察官“权力清单”、改革检察长领导方式等。②加强监督，保证权力行使的公正性。实行办案质量终身负责制和司法惩戒制度；构建案件全流程监管体系、完善办案组织及其内部的制约机制，发挥案件管理部门和纪检监察部门的职能作用；〔7〕强化对重大复杂、社会广泛关注、涉及统一法律适用问题、反映法官违法审判等情形的四类重点案件监督管理；建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度，保障法官、检察官在独立办案的基础上行使司法职权，不受内外部不当影响与干预等。

（三）健全司法管理机制

深化司法体制综合配套改革，需要持续对人、案、事、财等管理事务进行改革。①深化司法人员管理改革。一方面，针对人案矛盾突出、地区收案量与员额比例不平衡且受限于中央政法编固定比例、员额配置的饱和和工作量测算标准不合理等问题，综合配套改革采取“以案定额”和“以职能定额”为标准的员额动态管理机制，构建科学有序的员额退出机制以及交流任职机制。另一方面，规范审判辅助人员和司法行政人员管理，明确各类司法人员职责，优化司法人员结构，提高司法人员队伍正规化、专业化、职业化水平。〔8〕②深化司法案件管理改革。完善专业法官会议、健全审委会（检委会）案件讨论机制；探索科学的办案质效指标体系，完善案件质控评查机制。③深化司法保障机制改革。继续推动省以下地方法院、检察院人财物统管；健全司法人员依法履职保障机制。〔9〕④推动司法案件数字化管理。推广智能辅助办案系统和移动终端办案系统的应用，利用数字技术对司法过程与结果实行统一管理、控制和运用，建设适应网络时代诉讼需求和技术特点的互联网司法模式。

（四）创新法律服务体系

司法改革推进至今，司法供给与纠纷解决需求之间的矛盾依然突出，完善多元矛盾纠纷解决机制是综合配套改革的重要目标。①实行诉源治理。2019年中央政法委、“两高”提出“诉源治理”概念，加强矛盾纠纷前端治理，排查潜在矛盾纠纷，对重点领域风险进行防控；司法机关协助行政部门，探索建立调解前置程序和委派委托程序，畅通调解协议司法确认程序，将大量简单矛盾纠纷化解于基层，减少进入诉讼程序的案件数量，将有限司法力量集中于疑难案件。〔10〕②优化诉讼程序。在民商事领域，完善小额程序、速裁程序、简易程序等简案办理程序；加强营商司

〔6〕 参见习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第147页。

〔7〕 参见江国华、李芸书：“司法体制综合配套改革探析”，《时代法学》2018年第2期，第5页。

〔8〕 参见《最高人民法院印发〈关于进一步完善“四类案件”监督管理工作机制的指导意见〉的通知》（法发〔2021〕30号）、《最高人民法院印发〈关于加强和完善法官考核工作的指导意见〉的通知》（法发〔2021〕255号）。

〔9〕 参见《保护司法人员依法履行法定职责规定》（2016年中共中央办公厅、国务院办公厅印发）、《人民法院落实〈保护司法人员依法履行法定职责规定〉的实施办法》（法发〔2017〕4号）。

〔10〕 参见《关于人民法院进一步深化多元化纠纷解决机制改革的意见》（法发〔2016〕14号）、《关于进一步完善委派调解机制的指导意见》（法发〔2020〕1号）。

法保障,强化对各类产权的司法保护,完善金融、证券等领域的重大敏感案件办理程序。在刑事领域,推动刑事速裁程序、认罪认罚从宽制度改革,构建中国特色轻罪诉讼制度。在行政领域,强化行政争议诉前分流,推进案件繁简分流机制改革。^③加强民事、行政公益诉讼职能。公益诉讼与环境资源保护、食品药品安全等民生领域问题高度相关,适当拓宽公益诉讼案件范围有助于维护社会公共利益。^④深化司法领域科技化改革。建立完善的在线诉讼模式,数字化重塑司法方式和诉讼流程,形成全互联网司法程序规则体系,实现从技术领先到规则引领的转变。

二、司法体制综合配套改革的核心要求

“综合配套改革”的提法源自我国经济改革领域。2005年国务院批准上海浦东新区作为“社会主义市场经济体制综合配套改革”的试点先驱,掀起了国家战略层面综合配套改革的帷幕。在司法改革领域,综合配套改革的正式提出,源于习近平总书记在2017年全国司法体制改革推进会作出的重要指示。此后,习近平总书记多次强调:“全面依法治国是一个系统工程,必须统筹兼顾、把握重点、整体谋划,更加注重系统性、整体性、协同性。”^{〔11〕}综合配套改革,在文义层面,是对基础性司法体制改革形成的主体制度架构进行统筹完善;在方法论层面,是由点到线、由线成面的方式推进相关制度体制的系统建设。从全面依法治国战略高度来看,协同配套系统集成是深化司法体制综合配套改革的核心要求,系统性、整体性、协同性是改革的关键词。

(一)关键词之一:系统性

系统性,是要求司法体制改革举措配套完善、系统集成。从系统性视角来审视整个司法体制改革,可以发现改革活动是由多要素、多环节、多维度内容所构成的相互作用的有机整体。习近平总书记曾在多个场合多次提出“全面推进依法治国是一项庞大的系统工程”,^{〔12〕}新发展阶段全面推进依法治国,不仅有赖于各个子系统的有序运行,更依赖于子系统之间及其与环境之间的良性耦合与有序协同。^{〔13〕}因此,综合配套改革首先是要以系统集成的思维来推进司法体制改革。一方面,司法体制综合配套改革内部的各子系统密切关联。比如,完善司法责任制需要与司法权运行机制改革、司法人员分类管理改革统筹一体推进;国家监察体制改革需要与检察职权配置改革统筹一体推进;“以审判为中心”的诉讼制度改革需要与案件繁简分流改革、司法责任制改革统筹一体推进;司法管理机制改革需要与智慧司法(检务)建设统筹一体推进等。^{〔14〕}另一方面,司法体制综合配套改革与经济等其他领域的改革系统关联。比如,构建环境公益诉讼制度,发挥司法对生态环境的预防性、恢复性保护功能,与我国生态文明建设

〔11〕 习近平,见前注〔6〕,第229页。

〔12〕 习近平:《习近平谈治国理政(第二卷)》,外文出版社2017年版,第119—120页。

〔13〕 参见豆勇超:“系统论视域下全面建设现代化的多维透析”,《系统科学学报》2024年第3期,第74页。

〔14〕 参见姚莉:“习近平公正司法理念的内在逻辑及实践遵循”,《马克思主义与现实》2021年第4期,第51—52页。

统筹推进;建立健全企业、金融、破产、涉外商事等诉讼工作机制,以优化企业营商环境。总之,全面深化司法体制综合配套改革的关键在于解决司法权运行过程中的系统性、配套性障碍,促进各项改革措施的统筹发展。

(二)关键词之二:整体性

整体性,是要求把握好司法体制改革举措的整体协调、层次衔接,实现改革的整体功能大于各部分之和。全面依法治国是一个系统工程,法治中国建设是“法治国家、法治政府、法治社会”的一体化建设,必须锚定整体性目标予以谋划和推进,不可孤立地、片面地和割裂地处理某一领域的法治建设事务,否则将顾此失彼,事倍功半。一是要做好整体规划。司法体制综合配套改革的路径是顶层设计和基层探索相结合,这种结合需要有整体目标导向——“改革举措的研究、规划、试点、推广,都要服从和服务于完善公正高效权威的社会主义司法制度,促进国家治理体系和治理能力现代化这一总目标”。〔15〕中共中央印发的《法治中国建设规划(2020—2025)》是新时代法治中国建设的纲领性文件,也是司法体制综合配套改革的路径依循。二是要做好统一部署。围绕着国家治理体系和治理能力现代化建设总目标,必须改变碎片化思维,实现改革各项举措的统一部署、整体推进。司法体制综合配套改革是各项司法制度的“粘合剂”,其作用是对制度衔接不充分的地方进行“填空”,将过去“点”“块”状的改革成果部署连成“线”和“面”,最后形成一个“整体”。例如,深化“以审判为中心”的诉讼制度体系改革,必须从诉讼关系、权责配置、办案机制、证据制度等方面做好部署;实行法官、检察官单独职务序列后,原来与行政级别挂钩的住房、医疗、差旅等待遇保障如何落实需要有配套制度设计。

(三)关键词之三:协同性

协同性,是要求各改革举措、环节之间能够相互配合、协调联动,避免出现各改革举措之间相互抵消、相互内耗的情形,保证整个改革进程的稳定性。一个系统要产生最优效益,核心在于系统中的各个要素不能孤立存在,而是要协同力量形成整体性优势,达到“1+1>2”的效果。习近平总书记提出一系列“统筹推进”的任务,如“统筹推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”〔16〕“统筹制度改革和制度运行”〔17〕“统筹发展和安全两件大事”,〔18〕都是为了稳步推动法治中国建设。司法体制综合配套改革涉及面广,改革举措较多,注重改革的协同推进有利于进一步解决当前司法改革过程中的制度规则、政策举措之间不配套不协调的问题。例如,在推行认罪认罚从宽制度过程中,如何保证被追诉人认罪认罚的真实性、自愿性,需要法律援助值班律师制度的同步建设,需要实现党的二十届三中全会《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)提出的“推进刑事案件律师辩护全覆盖”作保障;司法责任制改革“放权”于法官、检察官,配套的权力制约监督机制也需要同步推进,否则将

〔15〕 胡仕浩:“关于全面落实司法责任制综合配套改革的若干思考”,《中国应用法学》2019年第4期,第23页。

〔16〕 习近平,见前注〔12〕,第128页。

〔17〕 习近平:《习近平谈治国理政(第三卷)》,外文出版社2020年版,第115页。

〔18〕 同上注,第218页。

影响司法责任制落实的效果。深化司法体制综合配套改革不仅关系法院、检察院,还涉及公安机关、国家安全机关、纪检监察机关、司法行政机关等不同主体,协同各方力量全面推进司法改革,对于促进国家治理能力和治理体系现代化具有重要作用。正因为如此,党的二十届三中全会《决定》进一步要求“健全监察机关、公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职,监察权、侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制,确保执法司法各环节全过程在有效制约监督下运行”。

三、司法体制综合配套改革的实践成就

司法体制改革采取的是“中央主导”和“地方探索”的方式推行,由地方自主探索并设计具体推进方案。为加强对司法体制综合配套改革前沿问题的了解,笔者以H省法检系统为调研对象,对司法体制综合配套改革的实施成效展开实证研究。^[19]司法体制综合配套改革实施以来,H省法检系统在司法权运行机制、办案模式、科技运用等方面采取了诸多创新举措,积累了丰富的改革经验和取得了丰硕的实践成就。

(一)有效构建权责平衡、规范有序的司法权运行机制

为促进司法制度优势转化为国家治理效能,H省法检系统在构建权责平衡、规范有序的司法权运行机制方面精准发力,并取得了显著成绩。其一,纵深推进以审判为中心的诉讼制度改革。在侦查、公诉、辩护、审判四方关系上,以证据标准审查为核心,强化审判对公诉、侦查的反向制约、递进制约。在侦诉关系上,促进检察引导监督侦查的实质化,构建面向审判、以证据为中心的刑事指控体系。在诉辩关系上,以构建新型检律关系为契机,完善诉辩协商机制,全面保障辩护律师权利。其二,致力于突破各机关各部门办案衔接不畅的瓶颈。政法委牵头创设了政法协同办案平台,对“七类案件”^[20]实现了公检法全流程同平台办案,缩短了侦诉审衔接的时间;公检法司共同打造了虚假诉讼联合防范发现追究机制;在公益诉讼方面,充分调动区划检察院依法履职的积极性,多地人民检察院、人民法院共建跨行政区域协作机制,打造长江流域生态环境司法保护格局。其三,注重对法官、检察官办案履职的全方位监督,确保“放权不放任”。严格落实重点环节事项的监督责任机制,健全“四类案件”监督管理机制;^[21]完善专业法官会议和检察官联席会议制度,试行院庭长案件阅评制度,发挥两项制度在决策辅助、类案指导等方面的作用;设立法官、检察官惩戒委员会,进一步完善司法权力失范问责的程序

[19] H省是华中大省,一直以来都是中央推动司法体制改革的试点先驱省份,而且高度关注改革的均衡性和适度性。因此,以H省三级法检机关作为实证调研对象,具有相当程度的代表性。

[20] “七类案件”是根据国家监察委员会、最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部共同发布的《关于在扫黑除恶专项斗争中分工负责、互相配合、互相制约 严惩公职人员涉黑涉恶违法犯罪问题的通知》,要求重点查办公职人员直接组织、领导、参与黑恶势力违法犯罪活动等公职人员涉黑涉恶违法犯罪的七类案件。

[21] “四类案件”包括:①涉及群体性纠纷,可能影响社会稳定的案件;②疑难、复杂且在社会上有重大影响的案件;③与本院或者上级法院的类案判决可能发生冲突的案件;④有关单位或者个人反映法官有违法审判行为的案件。

惩戒制度,整合司法惩戒与纪检监察的程序衔接。

(二)基本形成结构合理、分工明确的司法管理体制

H省通过改革传统的司法管理模式,着力破解实践中长期以来形成的司法地域化、行政化痼疾。其一,落实中央关于司法财物省级统管的战略布局,根除司法保障受制于地方当局的消极影响。出台《H省以下法院、检察院财物省级统管操作章程》《H省以下法院、检察院财物统一管理暂行办法》等文件,明确省以下人民法院、人民检察院的预算、国库集中支付、非税收缴、资产、政府采购等管理细则,规范和加强省以下人民法院、人民检察院统管后的财务管理。其二,基本形成结构合理、分工明确的法官、检察官、司法辅助人员、司法行政人员的分类管理制度。对标中央司法管理制度,定位员额目标,各级人民法院、人民检察院运用司法办案大数据综合考量辖区的面积、案件数量、经济社会发展情况等,在一定的浮动空间下分配和调控不同层级、不同地区人民法院、人民检察院的员额指标。设立法官、检察官遴选委员会,实现“逢任必选”和“逐级遴选”,通过统一考试、综合考核按照1:1.1的差额比例选拔。其三,对司法辅助人员进行分类定岗,建立相关的组织培训机制。对法官助理、检察官助理、书记员、司法技术人员“按需定岗、分类定员”,对尚未入额的法官助理、检察官助理开展“老带新”“传帮带”和专业化培训等,成立法官、检察官权益保障委员会,从机构层面建立自上而下的司法职务保障体系。

(三)深入推进权责明晰、配套齐全的司法责任制

司法责任制是深化司法体制改革的“牛鼻子”,也是检察官、法官依法办案的基石和保障。H省人民法院、人民检察院在构建权责明晰的司法责任制上已经取得诸多成效:在法院系统,“让审理者裁判、让裁判者负责”理念的引领下,逐步建立了明晰的司法权责清单体系,案件审判制基本取消,审判委员会讨论案件数量明显下降,司法权由审判委员会集体行使向有条件地保留集体讨论权与法官依法独立办案相结合的模式转换;85%以上的法院人员向办案一线集中,院庭长回归审判一线,领导干部办案数量显著增多;各地法院根据自身办案需求,灵活设置速裁、破产、家事、劳动争议等专业审判团队,促进办案效能的提升,努力消除“同案不同判”现象。在检察系统,通过“职能重塑、机构重组、机制重构”形成了刑事、民事、行政、公益诉讼四大检察并列的新格局;建立普通案件独立办案、重大疑难复杂案件分权办案的检察办案模式;制定权力清单,落实“谁办案谁负责、谁决定谁负责”;健全案件管理制度,对办案工作实行统一集中管理和流程监控;实行“捕诉一体”办案机制,建立侦查监督与协作配合机制;出台《关于加强人民检察院检察建议工作的实施意见》,提高检察建议工作水平、强化检察建议监督落实。

(四)大力推动智慧办案,以科技应用为司法办案赋能

H省司法信息化建设3.0已经启动多年,大数据、人工智能、区块链等技术在强制措施、诉讼服务、审判执行、司法管理等领域实现深度应用,为建成全方位智能服务的司法运行机制提供了强大的科技支撑,代表性举措包括:一是创新数字化司法管理系统。2014年以来,全省各级法院、检察院深度利用数字技术管理司法工作,使司法管理效能获得提升。科技赋能司法功能,实行电子档案为主、纸质档案为辅的卷宗归档形式,探索开发庭前分析报告生成、云庭审、量刑辅助、案件权重评估等功能。二是建立数字化办案协同机制。如检察系统搭建非羁押电子监管平台开展的试点工作,通过实时定位、外出提醒、违规预警、定时打卡和不时抽检等多重

设置,对犯罪嫌疑人进行“云”监管;法院系统大力推动网上立案、跨域立案等举措以解决立案难的问题;研发类案数据研判模型,公检法三机关针对醉驾、骗取医保、毒品犯罪和洗钱犯罪四类刑事案件创建了线索发现及监督数字模型,将个案智慧转化到类案经验,不仅提升了案件办理效率,而且促进了公安机关、人民检察院和人民法院的工作交流。特别是检察机关积极探索类案监督的大数据监督路径,充分发挥了大数据叠加、倍增作用,破解了类案监督线索发现难题。

四、司法体制改革协同配套系统集成的难点与痛点

司法体制综合配套改革是对四项基础性改革的深加工、精装修,法院、检察院探索实施了一系列提升司法质效的举措。但是,由于相关体制机制不健全或者受一些现实因素掣肘,一些“点”上的改革任务无法连成“线”形成“整体”,这在很大程度上导致“改革陷入‘无发展的增长’或‘无法质变的量变’困境”,进而产生内卷化效应。^{〔22〕}

(一)司法权力运行体系对系统集成的实践抵牾

如果改革视角过于微观,没有实现改革同步和制度衔接,深化司法权力运行体系改革的效果就会大打折扣。实践中司法权力运行体系的建设仍然存在以下不足之处,阻碍了司法体制改革协同配套的系统集成。

第一,“系统集成”尚未覆盖整个政法全局。自2003年中央司法体制改革领导小组成立以来,司法改革一直都聚焦于法院、检察院的一体化统筹推进,公安改革以及正在推进的监察改革并未纳入其中。^{〔23〕}2018年5月召开的政法口机构改革专项协调会议确定了“推进全方位深层次政法改革”目标,其中一项重要内容是将其他政法口的改革与司法权力运行体系改革统筹推进,实现从司法改革到政法改革的逻辑上升和格局嬗变。^{〔24〕}但是关键问题在于体制性改革难以突破,如检察引导侦查规范化、监察与刑事诉讼制度衔接以及执行体制改革等难题,都不是任何一个部门可以独自破解的。不同机关发布的“改革纲要”和“改革工作规划”等也多是内部自查自改,未能充分体现改革进程的同步性和制度的衔接性。

第二,各个部门履职缺乏协同集成性。司法体制综合配套改革是政法各部门的共同责任,但实现履职协同的集成化改革目标仍存在一些阻力。如检察院履行法律监督职能的很多工作需要其他部门的协助,却因缺乏足够的支持与配合使其履职受到阻碍,一些地方检察院反映难以从法院调取案卷,法院结案后不及时向检察院送达判决书,检察院履行法律监督职能向法院发出的检察建议难以被采纳等问题。部门内部改革协同集成性不足的现象也比较突出,如捕诉一体化不仅是检察官办案责任制与检察内设部门改革的配套改革,还是公诉和侦查监督协同改革的举措,但实践中却习惯性地只把批捕和审查起诉“两道程序”变为两道法律文书的合并,捕后不引导、不跟踪,从而肇致案件退补率上升。

〔22〕 参见王禄生:“我国司法改革的内卷化风险及其治理”,《法商研究》2022年第3期,第23页。

〔23〕 参见陈卫东:“改革开放四十年中国司法改革的回顾与展望”,《中外法学》2018年第6期,第1415页。

〔24〕 参见黄文艺:“新时代政法改革论纲”,《中国法学》2019年第4期,第5页。

第三,案件监督机制新旧衔接不畅。司法责任制的核心是“谁办案谁负责”,基础性司法改革后,领导干预司法、审委会(检委会)讨论个案的比例大幅降低。但是依法独立办案并不意味着办案不受监督,如今院庭长不敢管、不会管、不愿管又成为掣肘司法责任制改革迈入“深水区”的问题。2023年在全国20多个省份推行的院庭长“阅核制”,是最高人民法院为了全面落实司法责任制改革所设计的一项审判质量监督制度。^[25]如果院庭长不同意合议庭、独任法官意见的,不能直接调整、改变,但可以建议复议、提请专业法官会议讨论或提交审委会讨论。值得注意的是,实行“阅核制”并非意味着院庭长可以违背法官依法独立审判的边界直接干预审判,而是要充分用好院庭长的监督与指导作用,严格把关案件质量。

(二)司法管理体制改革的配套难题

司法管理是为实现司法效能的最优化,遵循司法规律,管理和利用司法资源实现司法目标的手段和过程。司法管理的对象包括人、事、物,各地通过改革司法管理的方式、更新传统的管理理念,取得了一系列卓有成效的改革成就。但经调研发现,现阶段司法管理体制改革的仍然存在创新动力不足、配套支持不到位等难题,一定程度上制约了司法改革的整体效能。

第一,旧的司法管理体制运行惯性挤压改革空间。一方面,“省级统管”尽管能够解决地方干预的问题,却也加剧了司法系统内部的行政化风险。以法院为例,省级统管改革以后,上下级法院之间形成了两层法律关系:司法业务的监督关系和司法管理的领导关系。当人财物管理权和司法业务监督权结合,司法行政权将进一步集中于上级法院,并可能出现“司法唯上级化”的现象。如省级法院可以通过对法官遴选委员会以及司法经费预算编制的控制,影响辖区内法院的人事安排以及司法经费,从而实现控制下级法院的目的。^[26]另一方面,对司法人员管理而言,存在“多头多元管理”难题。如市(州)、县(区)人民法院院长、人民检察院检察长由省级法院、检察院“统一提名、党委审批、分级任免”,而其他副职级法官、检察官依旧由同级组织部管理,如此便造成层级人民法院、人民检察院的领导班子被“省级管理”和“属地管理”所切割,无法形成有效的监督管理闭环。

第二,法官助理与检察官助理的履职困境。在人力资源配置上,因缺乏对司法辅助人员履职的关注,导致员额制改革在具体落实过程中不彻底以及部分改革设想由于未考量现实需求而效果不佳。比较突出的问题是,“案多人少”背景之下法官助理、检察官助理“独立办案”的情形并不罕见,从而引发了“代位履职”与“代为履行”的两难处遇。错案终身追责制实施以来,发生错案后如何划分和追究办案人员的责任,成为法官、检察官与法官助理、检察官助理共同面临的问题。实践中,有些法官助理、检察官助理跟随法官、检察官办案多年,积累了丰富的办案经验,但受员额限制没有独立办案的资格,这种矛盾影响了助理的办案积极性。与此同时,不

[25] 2023年9月8日,在国家法官学院2023年秋季开学典礼暨“人民法院大讲堂”上,最高人民法院院长张军明确提出在法院系统内推行“阅核制”。“阅核制”是指院庭长依据审判监管权力和责任清单对独任法官、合议庭的裁判文书进行审核把关,院庭长不同意的,不可以直接调整改变,但可以建议复议、专业法官会议讨论、报请院领导提请审判委员会讨论。参见孙航:“一堂课,把‘审判管理现代化’讲明白——‘阅核’与‘审批’不同的理据”,载《人民法院报》2023年9月10日,第1版。

[26] 参见丁亮华:“司法‘去地方化’改革反思”,《法学研究》2023年第5期,第104页。

少地方院的法官、检察官与助理的配比不到 1:1,经常出现多名法官、检察官共用一个助理甚至无助理的情形。然而,要实现助理数量与员额的比例相匹配,就需要扩张在编助理规模,如此在客观上不仅会增加政法编制负担,还可能形成员额遴选和职业晋升的“堰塞湖效应”。

第三,逐级遴选与业绩考评机制有待多元化。逐级遴选是一种上下级之间的“双向循环”,既包括上级机关的法官、检察官自下而上逐级遴选,又包括省级司法机关的司法人员原则上到基层入额的要求。这意味着上一级机关的检察官助理、法官助理欲入额必须调至基层。“逐级遴选”的员额进入机制使得法官助理、检察官助理产生了诸多来自工作和家庭的顾虑,一些调研对象反映“异地入额可能面临住房安置、家属就业、子女上学等现实困难”。在前景不明朗以及员额进入机制不完善的情况下,上级检察官助理、法官助理的入额积极性不强。截至 2023 年底,H 省检察院愿意调入基层入额的检察官助理尚未实现“零的突破”。此外,目前司法员额制配套体系中尚未建立业绩连续评价机制,经过逐级遴选的法官、检察官,进入上级单位后往往面临曾经的工作业绩清零问题,同时也未形成一套专门的业绩换算方法,这在一定程度上挫伤了法官助理、检察官助理对待遴选的积极性,也是导致基层法官、检察官不愿逐级向上遴选调动的原因之一。

(三) 纠纷解决机制创新与改革效果的“非均衡性”

创新纠纷解决机制旨在提升社会治理质效,减少司法机关的诉讼压力。由于实践中相应部门对相关机制创新的认识和推进程度不同,结构性失衡问题较为突出,因而未能全面发挥预期效果。

第一,办案思维和规则适用的失衡问题较为突出。鉴于社会矛盾的复杂性,纠纷解决机制创新具有较大的自主性,因而司法机关在办案思维和规则适用上容易产生混乱,从而增加改革成本、影响预期效果。刑事案件办理中较典型的例证是:如在营商环境司法保护方面,不同司法主体对涉罪企业家的羁押必要性审查标准不同,或新型经济犯罪的证据认定标准不统一;再如在刑事指控方面,构建以证据为中心的刑事指控体系是推动以审判中心为诉讼制度改革的重要举措,但侦查机关与检察机关在证据采信、证据链构建、非法证据排除以及法律适用等方面仍存在一定的分歧,客观上影响了刑事案件指控质量;又如以审判为中心和认罪认罚从宽改革共同塑造我国刑事诉讼新模式,却在实践中造成“审判中心”与“检察主导”的张力增加,认罪认罚从宽制度下诉讼重心前移和以审判为中心原则的冲突凸显。^[27]

第二,现有衔接机制不够畅通造成结构性失衡问题。多元纠纷解决体系内容丰富,衔接机制是否畅通是能否实现其预期功能的关键。在社会治理横向体系中,司法机关处于后端治理环节,而调解组织和行政机关处于前端治理环节。若前端治理环节执法不规范、决策不合理、监督不到位,将会产生“传导效应”,使矛盾纠纷转化为后端治理环节的诉讼案件。长期以来,征地拆迁、医疗纠纷、环境治理、金融借贷等领域群体性事件易发多发,其实与前端治理环节失范相关,与调解、复议、仲裁等手段未获得有效应用相关。

[27] 参见李建明、许克军:“‘以审判为中心’与‘认罪认罚从宽’的冲突与协调”,《江苏社会科学》2021 年第 1 期,第 119—128 页。

(四) 技术应用与司法服务工作的协同性问题

司法信息化建设融入司法改革是新一代科技推动司法改革的新范式,虽然各地司法信息化建设已取得丰硕成果,但在可持续发展的制度建设逻辑与既有建设成果之间尚未实现有效的协同融合。

第一,智慧系统建设协同性不强。当前司法信息化建设在系统集成方面存在不少问题,各个子系统之间缺乏协同联动、数据共享,而数据共享系统的滞后性又制约了整个司法系统的高效运行。例如,在认罪认罚案件的同步录音录像工作与非羁押电子监管平台工作当中,检察机关与公安机关共同运用科学技术,但这些工作基本都由检察机关主导实施和投入经费,公安机关协同推进的积极性并不高;再如,公检法部门之间缺乏统一的案件管理平台,这些部门各自掌握办案数据,却由于内部缺乏跨部门的资源共享平台,信息沟通不畅,导致不同办案主体对案件信息的掌握不同步,不利于案件办理质效的整体性提升。

第二,诉讼服务区域协同性不足。尽管全国大多数人民法院、人民检察院已经建成诉讼(检察)服务中心,一系列大数据与人工智能应用投入使用,但诉讼服务中呈现的各自为战、区域协同性不足等问题仍值得关注。一是由于各地司法信息化建设起步时间不同,对诉讼服务建设的个性化与智能化的关注点不同,造成各地诉讼(检察)服务中心建设标准不统一、数据存储分散化以及服务集成性不足,进而导致诉讼服务统筹管理、协同指挥、高效督办困难。^[28]二是跨区域、跨层级诉讼服务面临难题,由于跨域诉讼服务的数据在实时汇聚方面存有不足,客观上形成了“数据孤岛”,致使“就近能办、同城通办、异地可办”的制度方针难以得到真正落实。

第三,智慧司法服务存在定位偏差。智慧司法服务建设的基本目标是为了满足人民群众日益多元的司法需求,将便民、惠民、利民的科技手段融入诉讼全流程。但以法院为例,大多数法院往往将诉讼服务简化为立案服务而忽视了审判、执行等环节的诉讼服务需求。较典型的例证是,各地法院力推的诉讼服务中心仅由立案庭主管,也没有相对独立的业务定位。事实上,人民群众对诉讼服务的需求贯穿整个司法活动,包括一些立案环节以外的诉讼服务也会对司法产生深刻影响,如“加强源头治理”就需要诉讼服务“前移”,但诉讼服务中心在多元化解、繁简分流等方面的职能尚未充分发挥,智能诉讼服务的潜力未能充分释放。

综上所述,尽管我国不断深化的司法体制改革取得了显著成效,但改革的复杂性又让现行改革方案在达到一定阶段后难以获得新的突破。究其主要原因,首先在于司法改革方法的范式失衡。当前改革创新举措层出不穷,改革设计者难以对各方利益进行全面把握,使改革措施碎片化倾向、协同性不强等问题凸显,产生了缺乏实质发展的内卷化效应。其次在于相关部门受自身“角色”的约束,往往将改革局限于系统内部的利益需求,容易导致各自为政,不仅改革措施彼此脱节、缺乏联动性,也容易使得改革受部门利益牵绊,难以解决根本性问题。^[29]最

[28] 参见周佑勇:“智能技术驱动下的诉讼服务问题及其应对之策”,《东方法学》2019年第5期,第16页。

[29] 如有学者指出,在职务犯罪案件办理中,高度集中的监察权在案件办理中占据了主导地位,具有渗透司法过程从而影响职务犯罪案件办理全局的“监察中心主义倾向”。参见刘艳红:“监察中心主义倾向的理论反思”,《中外法学》2024年第1期,第111页。

后在于制度实施的结构失衡,综合配套改革不是一种形式意义上的“缝补”,而是要将改革触角深入司法体制机制运行的各领域与主要环节,不能忽视不同层级部门、不同司法主体对改革推进的利益需求和真实意见。

五、提升司法体制改革协同配套系统集成的路径探索

提升司法体制改革措施的系统性、整体性、协同性是助力破解内卷化效应的重要途径。从现阶段改革面临的困境出发,先要在方法论上解决“如何改”的问题,坚持顶层设计与地方探索协同思路,再在本体论上解决“改什么”的问题,重点对优化司法权力运行体系、深化司法管理体系改革、促进纠纷解决体系创新、推进司法信息化建设等一系列改革举措进行协同性优化,从而在广度上构建适应政法工作新格局的司法体制,在深度上向全面落实司法责任制的综合效能发力,在效度上充分发挥中国特色社会主义司法制度优势。

(一)坚持“顶层设计协同地方探索”的改革方法

司法改革方法是以司法秩序形成机制的思考为出发点的一种实践理性。^{〔30〕}关于改革方法论,主要有顶层设计型建构主义方法论和地方经验型实践主义方法论两种。顶层设计型建构是改革决策者基于国情和发展需求所作出的规划蓝图,具有系统性、全局性特征。党的十八届四中全会决定由中央全面深化改革领导小组全面推进依法治国的总体框架,强调由顶层到基础、由中央到地方来实现体制改革。党的十九大提出、二十大强调“深化司法体制综合配套改革”,主导力量来自党中央,更为重视整体布局、利益整合与制度黏合。地方经验型实践是一种“摸着石头过河”的实用主义方法论,往往是地方司法机关针对履职中发现的问题进行方法层面或工作机制上的改进,如近些年各地法院所探索的诉讼繁简分流改革、案件质效评估等做法,都体现了司法改革的地方自主创新性。

中国式法治现代化已经迈入崭新阶段,融合上述两种改革方法的“顶层设计协同地方探索”既符合我国司法现状又遵循了司法规律。“当前,立法、执法、司法、守法等方面都存在不少薄弱环节,法治领域改革面临许多难啃的硬骨头,迫切需要从党中央层面加强统筹协调”,^{〔31〕}党中央的顶层设计是保证司法改革方向正确的根本前提。我国幅员辽阔、区域发展不平衡,司法改革中面临的问题既有同一性也存在一些差异。2015年,习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第十七次会议时强调:“中央通过的改革方案落地生根,必须鼓励和允许不同地方进行差别化探索。”^{〔32〕}实践中,“局部试点—评估总结—经验推广”这一经验型改革方法并取得了有目共睹的成效,如公益诉讼改革、认罪认罚从宽制度改革等,解决了一些长期制约诉讼制度完善和案件办理质效提升的老大难问题。改革是一项极其复杂的系统工程,将顶

〔30〕 参见高志刚:“司法改革方法论的反思性整合——一个实践理性的视角”,《法学论坛》2022年第1期,第99页。

〔31〕 习近平,见前注〔6〕,第224页。

〔32〕 “鼓励基层改革创新大胆探索 推动改革落地生根造福群众”,载《人民日报》2015年10月14日,第1版。

层设计与地方探索有机结合是使司法体制综合配套改革行稳致远的科学方法。下一步改革,需要在顶层设计中注重摆脱部门利益的牵绊,在地方探索中做好经验总结,调动各方积极性,最大限度地凝聚改革共识。

(二) 优化司法权力运行体系,适应政法工作新格局

构建协同高效的司法权力运行机制,是推进政法工作现代化的应有之义。“我国国家治理体系的一个突出特点是,履行审判、检察、警察、国家安全、司法行政等重要职能的机构从概念和体制上被定义为一个特殊系统,即中国共产党领导下的政法系统。”^{〔33〕}党的十八届三中全会以来的诸多司法改革举措,都涉及党和国家领导体制、党和国家机构职能等全局性问题。在宏观层面,改革者需破除过去以法检单一推动改革的模式,立足于政法改革全局思维,统筹推进司法权力运行体系改革。

在具体层面,基于新时代司法改革任务和内外环境的重大变化,优化司法权力运行体系需要对政法工作的要素资源以及相关机制进行调整重置。有关举措包括但不限于:①增进政法各部门的协调配合,明确各政法权力的行使边界。对办案权、管理权、监督权的配置,按照各归各位、各司其职的原则明确权力行使的边界。在厘清各自权责的基础上,以回应国家治理现代化与人民群众需求为指引,优化资源协同配置、落实新旧职能衔接,推进司法权力运行的系统集成。加强政法各部门之间的办案经验交流,统一办案人员对案件办理、证据标准、法律适用等方面的共识。②充分发挥检察机关法律监督职能。推动检察机关引导侦查的规范化、常态化,健全行政执法和刑事司法的“两法衔接”,加强知识产权司法保护引领企业良性竞争,增强社会治理检察建议效力等。③深化司法责任制改革,确立明晰的权力清单体系。建立以法官、检察官的职务等次为基准的司法权力清单体系,包括法官主持庭审、检察官主持调查和司法审查活动;主持案件性质认定、法律适用、证据认证、非法证据排除等办案事宜;重大疑难案件向审委会、检委会或者院长、检察长的提请权,独立发表意见权,对人民监督员、人民陪审员发表的意见进行反馈;对办案团队的检察官助理、法官助理、书记员的职务晋升、绩效奖金、考核评价等独立发表意见等。④完善配套司法监督管理机制,辩证处理好放权与监督的关系。针对废除审批制后产生的院庭长不敢监督、不愿监督、不善监督的问题,需辩证处理好放权与监督的关系。放权是要求充分尊重独任法官、合议庭独立审判地位,坚持除审委会讨论决定案件外,院庭长不再审批案件;监督是按照司法责任制改革要求健全审判监督管理机制。^{〔34〕}健全案件质量评查机制和廉政风险预防监督机制,完善非法证据排除规则、干预办案留痕的配套细则,明确院庭长的阅核权是一项程序性监督权而非实体处分权。完善审级监督制度,统一上诉审判机制,发挥好上诉程序和再审程序的监督功能。

(三) 深化司法管理体系改革,为公正司法提供有力保障

统一健全的司法管理体系指司法机关为确保公正独立行使司法权而对司法人力、财力、物力资源进行科学配置,使之形成衔接配套、高效完备的司法管理体系。在财政预算管理方面,

〔33〕 黄文艺,见前注〔24〕,第7页。

〔34〕 参见胡仕浩,见前注〔15〕,第33页。

基于司法行政管理权和司法权分离的基本定位,可以相应地采取“两权分离统管方案”,以此来纾解前文所提出的“司法唯上级化”困境。具体而言,司法权属于社会公共服务范畴,其所需经费应当根据法院、检察院办案业务经费的实际需求来确定,并建立以案件成本为核心的经费保障机制;司法行政事务管理属于司法能力建设范畴,其所需经费宜通过一般公共预算由同级政府进行财政统筹。^[35]同时,有必要在中央财政设立专项资金,通过转移支付以保障经济发展水平不同的地区法院、检察院办案经费的需求。

在人事统一管理方面,构建科学合理的员额制是建立高素质司法队伍的重要途径,也是触动利益格局最为深刻、矛盾较为集中的一环。经过多年的探索与努力,我国司法员额制改革已经基本到位,但若充分实现改革的预期目标,还需从以下方面加强配套集成:①推进员额、编制动态管理机制。首先,实行阶梯性员额总量比例,通过省级统筹将3%的预留员额调剂到“案多人少”矛盾突出的市(州)法院、检察院。其次,充分考虑地区差异,给予各地员额进行动态调整的适当空间。如各市级人民检察院、中级人民法院可以结合实际情况,立足司法办案工作需要,对辖区检察院、法院的员额进行动态调整,省级人民检察院、高级人民法院具体负责调整方案的审批。最后,通过“使用一定预留政法专项编制”和“在同一市(州)辖区法院进行政法专项编制动态调整”的方式,增加一定数量的政法专项编制。②建立健全员额递补、退出机制。建立员额递补机制,根据统一的标准和程序确立员额递补人选,以在员额出现空缺时依次递补;进一步细化员额退出的条件、程序和救济途径,重点针对入额不办案、办案质效不达标的情形,制定相应的员额退出规则。③多维构建法官检察官养成机制,拓宽司法行政人员的职业发展通道。员额改革后优秀人才资源充实到司法一线工作,司法行政部门面临人手不足、活力不强的问题,尤其是内设机构调整后领导职务变少,行政人员晋升渠道变窄。下一步改革需考虑拓宽司法行政人员的职业发展通道,如完善岗位交流机制、健全职务职级并行制度,配套健全适应地方司法特色的初任法官检察官培养机制。④完善司法业绩考核制度。考核不仅要兼顾地方差异性,还需注意岗位变动后业绩评价的有效衔接。考评指导意见应由最高人民法院、最高人民检察院统一制定,各级人民法院、人民检察院在充分考虑地域、审级、部门、岗位之间的差异基础上予以细化,最后完成与过去司法业绩考评成绩的有效衔接。⑤加强对法官检察官的职业配套保障。虽然改革后员额法官检察官的薪酬待遇有提升,但是这种物资激励尚不足以支撑司法办案的公正性、独立性,未来需细化对司法人员的调职、免职、处分情形,完善其人身保护、休息休假、医疗待遇、家庭保障等规定。

(四) 促进纠纷解决机制创新,破解诉讼制度改革瓶颈

完善的纠纷解决机制和诉讼程序,是让人民群众真实感受到公平正义的重要保障。在社会治理法治化发展进程中,依托诉讼实现治理的诸多改革交织在一起,需要重点从以下方面突破改革瓶颈:①以系统思维构建中国特色轻罪治理体系。加强轻罪治理是国家治理体系和国家治理能力现代化的客观要求。构建中国特色轻罪治理体系,不仅包括从实体法上厘清轻罪和重罪的范畴,更要关注如何从程序上落实轻罪治理实效。从诉讼制度配置来看,可将附条件

[35] 参见叶姗:“司法经费保障条款的预算法治实现”,《中国人民大学学报》2022年第5期,第144页。

不起诉的对象扩大至涉嫌轻罪的一般主体;适当扩大刑事和解程序的适用范围,取消“因民间纠纷引起”的限制,扩大适用于有被害人的轻罪案件;〔36〕建立轻罪不起诉前置考核机制,“对自愿认罪认罚且符合相对不起诉条件的犯罪嫌疑人,在审查起诉阶段安排其自愿前往社区提供社会公益服务,针对其犯罪类型、犯罪后果等安排不同服务内容及时长,最后根据犯罪嫌疑人参与社会公益服务的完成情况,依法作出起诉或相对不起诉决定”。〔37〕 ②协调以审判为中心与认罪认罚从宽制度之改革。始终坚持将以审判为中心作为刑事诉讼的一项基本原则,尽管认罪认罚案件的审前程序由检察主导,但是其诉讼行为必须以审判标准为指南:检察官对证据的审查判断、对事实的认定均需以审判中的事实认定标准、证明标准为指南;检察官依法行使程序适用建议权、量刑建议权,法官具有最终决定权。③完善非讼纠纷解决机制,深入推进新时代“枫桥经验”司法实践。立足社会治理的宏观视角,明确诉源治理是民间纠纷解决体系创新的方向,在党委政法委的推动下打造诉源治理平台,统合公检法司以及政府相关部门、人民调解组织、行业性调解组织、仲裁机构等入驻一站式矛盾调解中心,实现矛盾纠纷的一站式受理、递进式解纷。〔38〕 促进诉调衔接机制的更新,将诉调衔接的功能与诉讼服务中心有机结合,以诉讼服务推进诉调衔接。

(五)推动司法改革和信息化建设的融合,促进司法现代化

加速司法改革与现代信息技术的融合是中央顶层规划的重要内容,并且已经相继被写入《国家信息化发展战略纲要》《人民法院第五个五年改革纲要(2019—2023)》《2023—2027年检察改革工作规划》等政策文件。“十四五”时期,人工智能、大数据、区块链、5G等现代信息技术得到广泛应用,互联网司法建设正步入关键时期,下一步需按照加快司法信息化建设的要求,构建集约化司法信息平台、完善在线诉讼规则、创新司法改革评估机制等。①构建集约化司法信息平台。整合司法执法信息资源,推进政法各部门信息资源共享,将分散化、碎片化的司法任务集中到同类平台,如打造司法信息集中管理、跨部门网上执法办案、公共法律服务等多方合作平台。同时,为确保政法领域信息化建设的集约性和经济性,需警惕各部门、各层级盲目建设、重复建设信息平台。②完善在线诉讼规则。以《人民法院在线诉讼规则》的出台为契机,深度激活电子诉讼制度效能,覆盖网上立案、电子送达、在线质证、在线庭审、电子卷宗归档等审判全流程;以基本权利保障为主线设定在线诉讼程序适用边界,明确当事人自愿、全程留痕、同等效力等原则以及适用范围和条件等。〔39〕 ③创新司法改革评估体系。利用数字技术精准评估司法改革成效,发现与分析阻碍改革的难点与痛点。例如,对以审判为中心的诉讼制度改革评估,可利用“庭审大数据关联分析、证据文本自动摘要分析、量裁偏离度统计等方法,对证人鉴定人出庭、非法证据排除、量裁规范化等进行量化,形成分析预测模型”;〔40〕对审判质效

〔36〕 参见下建林:“轻罪治理的程序响应”,《中国刑事法杂志》2024年第2期,第49页。

〔37〕 姚莉、罗白睿:“深入推进新时代‘枫桥经验’检察实践”,载《检察日报》2024年3月21日,第3版。

〔38〕 参见陈柏峰:“诉源治理的机制和原理”,《法律科学》2024年第1期,第60页。

〔39〕 参见浙江省宁波市奉化区人民法院:“激活在线诉讼制度效能 打造全链条、全周期、全天候在线服务新格局”,载《人民法院报》2022年9月27日,第3版。

〔40〕 魏斌:“司法人工智能融入司法改革的难题与路径”,《现代法学》2021年第3期,第20页。

评估,可构建智能化评估模型对案件信息进行自动抽取和要素分析,将立案结案率、上诉改判率、发回重审率、调解率、申诉率、抗诉率等信息作为研判要素,形成评估结果。

六、结 语

司法体制综合配套改革是一项复杂的系统工程,表征了我国推进全面依法治国由粗放向精细挺进、由分散到统合发展的客观趋势。在新一轮的司法改革进程中,“司法体制”依旧是改革的核心,“综合配套”和“系统集成”是改革的路径与方法。习近平总书记指出:“注重系统性、整体性、协同性是全面深化改革的内在要求,也是推进改革的重要方法。”^{〔41〕}随着改革进入攻坚期和深水区,下一步的规划与设计要立足于政法改革全局视野,着力解决司法体制改革的协同配套系统集成问题,重点是司法权力运行体系、司法管理体系、纠纷解决体系、司法信息化建设等领域改革的协同推进,激发改革的“联动效应”和“共生效应”,形成更加系统缜密、科学合理的新时代司法体制协同配套系统。

Abstract: The deepening of comprehensive and coordinated reforms in the judicial system marks a new phase for China after accomplishing the foundational tasks of judicial reform. Since the 18th National Congress of the Communist Party of China, several judicial reform initiatives have been successfully implemented. However, there are still issues with inadequate coordination, weak system integration capabilities, and uneven outcomes in areas such as the judicial power operation system, judicial management system, dispute resolution mechanisms, and judicial informatization. These problems have led to reform stagnation, making it difficult to fully achieve the anticipated objectives. To break out of this stagnation, it is necessary to implement the requirements set forth in the 20th Party Congress report regarding deepening comprehensive and coordinated judicial reforms. This calls for a unified advancement of top-level design and local exploration. The focus should be on optimizing the judicial power operation system, deepening reforms in the judicial management system, promoting innovation in dispute resolution mechanisms, and advancing the integration of judicial reforms with informatization efforts. By enhancing the systematization, comprehensiveness, and coordination of judicial reforms, the advantages of the socialist judicial system with Chinese characteristics can be fully realized.

Key Words: Reform of Judicial System; Comprehensive Reform; Synergistic Support; System Integration

(责任编辑:吴洪淇)

〔41〕 习近平,见前注〔12〕,第109页。