

改革开放四十年中国司法改革的回顾与展望

陈卫东^{*}

摘要 改革开放40年来,中国社会经历了令世人瞩目的结构性变化。其中,我国的司法改革历经几十载的渐次展开,逐步从程序改革发展成制度、工作机制改革,再到体制改革,取得了积极进展,司法改革已经发展成为影响深远的“司法革命”。总的来看,改革开放40年来,中国司法改革积累了一些经验,主要包括:始终坚持党的领导、坚持科学的改革方法论、改革方向兼顾司法规律与中国国情等。当然,改革开放40年来,中国司法改革也为下一步的司法改革提供了一些有益的启示,主要包括:实现从“司法改革”到“政法改革”的转变;坚持体制改革和顶层设计,也要调动地方和被改革者的积极性;改革必须抓住“去行政化的管理模式”这一核心问题;应重视改革的整体性、计划性和系统性;应树立理性的司法改革观等。

关键词 改革开放 司法改革 政法改革 司法体制 综合配套改革

一、从“法制建设”到“依法治国”再到“法治中国”

1949年,新中国的成立开启了中国法治建设的新纪元。在中国共产党的领导下,中国人民成功地走上中国特色社会主义道路。尤其是进入改革开放时期,司法改革也经历了从“法制建设”到“依法治国”再到“法治中国”的多个阶段,这昭示着我国法治水平不断得到提升,我国正走向法治国家、法治政府、法治社会一体建设的新阶段。可以说,在国家治理现代化转型的关键时期,我国正在经历一场全面依法治国的深刻革命。

^{*} 中国人民大学刑事法律科学研究中心教授。

(一) 拨乱反正后的民主法制建设

1978年,党的十一届三中全会对民主和法制问题进行了认真的讨论,着重提出了健全社会主义民主和加强社会主义法制的任务。^{〔1〕}《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》强调坚决保障宪法规定的公民权利,应当把立法工作摆到全国人大的重要议程上来,检察机关和司法机关要保持应有的独立性,要忠实于法律和制度、保证人民在自己的法律面前人人平等。

1979年,第五届全国人大二次会议通过了《关于修正宪法若干规定的决议》等决议,并制定了多部法律,包括《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国刑事诉讼法》《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会选举法》《中华人民共和国人民法院组织法》《中华人民共和国人民检察院组织法》。当年,中共中央又作出《关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》,其核心就在于适当区分党的领导与保证法律实施、保障司法机关独立行使职权的关系,即党对司法工作的领导,主要是方针、政策的领导。加强党对司法工作的领导最重要的一条,就是切实保证法律的实施,充分发挥司法机关的作用,切实保证人民检察院独立行使检察权,人民法院独立行使审判权,使之不受其他行政机关、团体和个人的干涉。

(二) 从“法制建设”到“依法治国”

我国社会主义事业发展的新时期最鲜明的特点就是改革开放,它从十一届三中全会起步,十二大以后全面展开。在这一期间,中国共产党提出一系列“两手抓”的战略方针,将抓民主法制建设与抓经济建设对应起来同等对待,高度重视并继续健全社会主义法制。也正是如此,目前国内比较一致的看法是,中国真正意义上的司法改革始于20世纪90年代。^{〔2〕}

1997年,党的十五大报告《高举邓小平理论伟大旗帜,把建设有中国特色社会主义事业全面推向二十一世纪》确立依法治国作为一项基本方略,提出建设社会主义法治国家的基本目标,由此实现了中国司法进步从“法制”到“法治”的现代化转变,意味着我国司法改革进入制度创新和机制创新的全面发展阶段。

特别是,党的十五大还首次提出“推进司法改革”。推进司法改革的重心是从制度上保证司法机关依法独立公正地行使审判权和检察权,建立冤案、错案责任追究制度。加强执法和司法队伍建设。深入开展普法教育,增强全民的法律意识,着重提高领导干部的法制观念和依法办事能力。法制建设同精神文明建设必须紧密结合,同步推进。可以说,虽然在此之前我国已经在探索进行针对司法机关的改革活动,但是,司法改革被正式纳入中央视野并成为国家发展战略层面的话题,真正的时间节点应当始于党的十五大。

〔1〕 参见《中国共产党简史》,中共党史出版社2001年版,第169页。

〔2〕 参见陈卫东:“改革30年中国司法之回顾与前瞻”,《人民司法》2009年第1期,第45页。

2002年,党的十六大报告《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面》明确提出了全面建设小康社会的奋斗目标,在论及“政治建设和政治体制改革”时,在“依法治国”的基础上第一次提出“推进司法体制改革”,首次专门将“推进司法体制改革”作为一个独立问题用较大篇幅进行论述,明确提出了司法体制改革的目标和任务,指出要“完善司法机关的机构设置、职权划分和管理制度,进一步健全权责明确、相互配合、相互制约、高效运行的司法体制”。同时,十六大报告格外提到了要在2010年形成中国特色社会主义法律体系的法制建设目标,可谓是将司法改革问题提升到新的高度。推进政治体制改革,发展社会主义民主政治,最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来。宪法和法律是党的主张和人民意志相统一的体现。在随后一段时间里,我国司法体制改革集中在以下领域展开:①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,进一步健全权责明确、相互配合、相互制约、高效运行的司法体制;②从制度上保证审判机关和检察机关依法独立公正地行使审判权和检察权;③完善诉讼程序,保障公民和法人的合法权益;④切实解决执行难问题;⑤改革司法机关的工作机制和人财物管理体制,逐步实现司法审判和检察同司法行政事务相分离;⑥加强对司法工作的监督,惩治司法领域中的腐败;⑦建设一支政治坚定、业务精通、作风优良、执法公正的司法队伍。对此,要格外留意的是,十六大报告还首次提及了关于“司法机关的人财物管理体制”的改革。

2004年3月14日,第十届全国人民代表大会通过宪法修正案,首次将“人权”概念引入宪法,明确规定“国家尊重和保障人权”。至此,“尊重和保障人权”由中国共产党和中国政府文件的政策性规定上升为国家根本大法的一项原则。

(三)从“全面落实依法治国基本方略”到“全面推进依法治国”

2007年,党的十七大报告《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》提出了要全面落实依法治国基本方略的要求,并指出“深化司法体制改革”的目标,核心在于优化司法职权配置,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。可见,党的十七大突出强调社会主义司法制度公正、高效、权威之核心特征。同时,深化司法体制改革还要注重:其一,加强政法队伍建设,做到严格、公正、文明执法;其二,深入开展法制宣传教育,弘扬法治精神,形成自觉学法守法用法的社会氛围;其三,尊重和保障人权,依法保证全体社会成员平等参与、平等发展的权利;其四,各级党组织和全体党员要自觉在宪法和法律范围内活动,带头维护宪法和法律的权威。

2012年,党的十八大《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进,为全面建成小康社会而奋斗》提出了关于全面深化改革的战略部署。随后,在2013年,十八届三中全会颁布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》在第九部分“推进法治中国建设”中,指明“建设法治中国,必须坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社

会一体建设。深化司法体制改革,加快建设公正高效权威的社会主义司法制度,维护人民权益,让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。”2014年,党的十八届四中全会颁布的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》更是在肯定全面推进依法治国是国家治理领域一场广泛而深刻的革命的基础上,提出建设法治中国的宏伟目标。

2017年,党的十九大《决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利》提出中国特色社会主义进入了新时代,坚持全面深化改革、坚持全面依法治国,是新时代中国特色社会主义思想之精神实质和丰富内涵的有机组成部分。全面依法治国是中国特色社会主义的本质要求和重要保障。发展中国特色社会主义法治理论,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,坚持依法治国和以德治国相结合,依法治国和依规治党有机统一,深化司法体制改革,提高全民族法治素养和道德素质。习近平总书记在十九大报告中强调了要“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都能感受到公平正义”。解决司法体制问题、畅通司法权的运作则是正常发挥司法功能的途径。党的十八大报告提出“进一步深化司法体制改革”,十八届三中全会提出“建设法治中国,必须深化司法体制改革”,可谓准确切中了法治中国建设的脉搏。

二、从摸索试点到统筹兼顾的“四梁八柱”改革逐渐成型

以党的十八大为标志,以党的十八届三中全会、四中全会确立的内容为改革的重点,构成了当下这一轮司法改革的总体框架。^{〔3〕}伴随着全局性的政治、社会等各个领域的综合改革,从20世纪90年代至今,我国司法改革也逐渐从点到面推广开来,时至今日,已经步入攻坚克难的“深水区”。司法改革也开始从一般层面的“司法改革”发展到“司法体制改革”,折射出我国数十年来改革脉络、改革重心领域变化的趋向。总体而言,从进程上看,我国的司法改革主要经历了起步、展开、推进、深化等几个阶段,并且每一阶段都具有其特点。值得期待的是,进入2018年以来,在我国,全方位深层次的政法改革新格局正在形成。

(一)起步阶段:改革视角趋于微观

在90年代前后,《中华人民共和国民事诉讼法》《中华人民共和国行政诉讼法》等一系列重要的法律法规相继被制定并颁布适用,我国社会主义法律体系被逐步建立健全起来。这段时期国内经济领域改革相对丰富,推动我国社会生活局面日新月异,只不过司法改革仍旧处于缓慢前进过程中。其实,在20世纪90年代的前五年,司法改革的讨论主要集中在刑事诉讼方面,尤其集中在法院刑事审判方式的改革上。1996年刑事诉讼法的

〔3〕 参见陈卫东:“十八大以来司法体制改革的回顾与展望”,《法学》2017年第10期,第3—17页。

重大修改,许多理论观点、主张及实践中的做法被法律采纳,我国的刑事审判方式由此发生了极大的变化。

1992年,全国政法工作会议提出积极改革政法管理体制,1995年第17次全国法院工作会议明确了审判方式改革、法院体制改革等方面的任务,1996年第一次全国审判方式改革会议系统地提出了审判方式改革的目标和要求,审判方式改革逐渐从民事经济领域向刑事审判领域扩大,进而延伸至整个司法体制领域,即公正、高效司法的实现问题。同时,1996年最高人民检察院也印发《关于地方各级人民检察院机构改革意见的实施意见》,提出通过机构改革、强化法律监督职能、加强检察机关上级领导关系以及合理配置职能、设置机构、编制人员等举措,实现建立和完善与社会主义市场经济体制相适应的检察体制的总目标。

我们应该清醒地认识到,在此阶段,我国的司法改革起初带有自发的性质,相应的改革更多是自我摸索展开的。最初一段时间的司法改革是司法机关“自身内部”的事情,有关机关所提出的“改革纲要”“改革实施意见”等也都是在其内部进行的改革。而且即使是在改革力度最大的法院与检察院两家机关,也没有体现司法改革目标的同质性和改革进程的同步性。这种由各家自查自改的状况难免会出现两家因扩大自身权力、限制对方权力而引起的冲突,事实也正是如此。此种状况严重影响了司法改革的进度和力度,影响了改革目标的实现。考虑到司法改革的目标是要通过改革以实现司法公正,它所涉及的领域存在的问题不是司法机关自身所能解决的,司法改革需要司法机关之外的力量介入。

(二)展开阶段:改革方向、任务更加明确

随着“依法治国”被确立为党的一项基本治国方略,中央首次提出推进司法改革,即“推进司法改革,从制度上保证司法机关依法独立公正地行使审判权和检察权”,建设社会主义法治国家,从此司法改革进入制度、机制创新的全面发展阶段,这意味着司法改革已经上升到中央层面并达到国家战略高度。

这时期的改革主要包括法院、法官制度的改革、审判制度改革,以及检察机关办案方式、检察官制度、检察组织的改革。同时,从改革的对象来看,注重发挥法律共同体的作用。一系列文件的发布体现了这一阶段的改革成果。在当时的社会条件下,因为社会主义市场经济体制的逐步确立,社会对法律规则的依赖日益增强,人们的法律意识也有了极大的提高。

1999年,最高人民法院根据党的十五大关于推进司法改革的要求,制定并发布了《人民法院五年改革纲要》,对1999年至2003年全国法院的司法改革作了统一部署。法院第一个“五年改革纲要”提出了涉及七个方面的44项改革措施。改革围绕进一步深化审判方式改革展开,包括建立符合审判工作规律的审判组织形式、科学设置法院内设机构、深化法院人事管理制度改革等方面。2000年最高人民检察院印发《检察改革三年实施意见》,作为2000年至2002年检察改革的指导性文件,提出了实现七项改革目标的35项改革措施,其目标包括改革检察业务工作机制、改革检察机关的机构等组织体系、改革检察官办案机制、改革检察机关干

部人事制度、改革检察机关内外部监督制约机制、改革检察机关经费管理机制等方面。

(三)推进阶段:强化党对司法改革的领导

党的十六大进一步提出推进司法体制改革并将其提升到新的高度,要在全社会实现公平正义,通过完善机构设置、保障依法独立行使职权,健全权责明确、配合制约、高效运行的司法体制,解决执行难问题,改革工作机制和人财物管理体制,惩治司法腐败。

在加强顶层设计的同时,“顶层领导”得到强化。2003年,中央司法体制改革领导小组成立,明确改革的指导思想、工作方法以及改革任务。各部门根据中央统一部署分别制定改革计划,主要集中在制度改革层面。到了2004年末,中共中央转发了《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》。

在上述文件的影响下,2005年9月,最高人民法院印发《关于进一步深化检察改革的三年实施意见》,提出2005年至2008年检察改革的6项改革任务共36项改革措施,从提高检察机关法律监督能力、适应构建社会主义和谐社会的实际需要出发,重点解决当前制约检察工作发展的体制性、机制性问题,努力做到检察体制更加合理,检察工作机制更加完善,检察工作保障更加有力,检察人员素质进一步提高,全面增强检察机关法律监督能力,发展完善中国特色社会主义检察制度。随后,2005年10月,最高人民法院发布了《人民法院第二个五年改革纲要(2004—2008)》。该纲要涉及八个方面50项改革措施,旨在全面推进审判程序、审判机制、执行机制以及审判管理、司法政务管理、司法人事管理、内外部监督制约机制等各方面改革。这一轮司法改革以完善诉讼制度为重点,其中,最高人民法院颁布的这一纲要涉及到司法制度建设、人财物等司法保障机制建设等方面,是一个较为全方位的方案。只不过,比较遗憾的是,相应试点纲要和文件没能实质性地推动司法机关人财物管理体制等司法体制改革,部分举措也只能停留在司法工作机制领域。

(四)深化阶段:改革成果转化为立法

十七大以后,司法改革逐步走向深化阶段,这一阶段格外强调重视深化司法体制改革,以此规范司法行为,保证审判机关、检察机关依法独立公正行使职权。中央司法体制改革领导小组《中央政法委员会关于深化司法体制和工作机制改革若干问题的意见》(后称《司法改革意见》)提出加强诉讼监督、改革执行体制、防止司法行政化等60项改革任务,最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部分别根据《司法改革意见》作出具体部署。在这一时期,一些制度改革成果相继入法,例如,2012年《刑事诉讼法》修改增加的刑事和解、社区矫正、量刑规范化等制度即是体现。

2009年3月,最高人民法院发布《人民法院第三个五年改革纲要(2009—2013)》。“三五改革纲要”以促进社会和谐为主线,以加强权力制约和监督为重点,涵括优化人民法院职权配置、落实宽严相济刑事政策、加强人民法院队伍建设、加强人民法院经费保障和健全司法为民工作机制等5方面的内容。同时,2009年8月,最高人民检察院印发《2009—2013年全国检

察信息化发展规划纲要》提出大力推进检察信息化,列明检察信息化发展的总体目标与主要任务,包括检察业务信息化、检察办公信息化、检察队伍信息化、检务保障信息化、信息化基础设施建设5个方面。

(五)进一步深化阶段:四梁八柱的体制性改革的关键时期

2012年,党的十八大报告提出进一步深化司法体制改革,并将体制改革作为本次改革的重心,抓住了体制改革的“牛鼻子”——司法责任制。继而,十八届三中全会提出改革司法管理体制,将完善司法人员分类管理、完善司法责任制、健全司法人员职业保障、人财物省级统管作为司法体制改革中四梁八柱性质的改革明确标注出来,抓住了我国司法体制改革中最核心、最基础的问题,即司法的职业化问题、专业化问题以及依法独立性问题。十八届四中全会更是首次以“依法治国”为主题,审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,专门就全面推进依法治国作出部署,以建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家为总体目标。从这一轮司法改革的目标可以看出,我国的司法改革已步入体制性改革的关键时期。^{〔4〕}

与以往司法改革由中央政法委主导不同,这一轮司法改革由中央顶层设计并统一部署,通过中央的顶层设计,改革形成了清晰的改革目标和路线图,顶层设计确保了改革的整体性。2013年12月30日,中央层面成立中央全面深化改革领导小组,由中国最高领导人习近平任组长,自2014年1月举行第一次会议以来,司法体制改革一直是小组议事工作的重要内容。可以说,在这一轮司法改革的设计与推进实施中,党中央将司法体制改革纳入了直接领导的范围,改革方案必须经中央深化改革领导小组讨论通过。同时,除了保证改革方案的顶层设计,根据中央精神和习近平总书记的讲话精神,这一轮司法体制改革突出强调了司法体制改革的合法性。一方面,本轮改革强调改革必须在现行法律框架内进行;另一方面,如果改革需要突破现行的法律框架,则需要先立法、修法或获得全国人大常委会的授权。

在中央顶层设计的谋篇布局之下,我国这一轮司法改革无疑触及了体制性改革,力克司法体制层面的地方化、行政化痼疾,进入到了司法改革的“深水区、攻坚区”,并且在深化司法体制改革方面提出了具体的应对方案。^{〔5〕}例如,对于人民法院、人民检察院依法独立行使职权这一核心体制问题,本轮司法体制改革提出了很多应对举措,包括: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,完善惩戒妨碍司法机关依法独立行使职权、拒不执行生效裁判和决定、藐视法庭权威等违法犯罪行为的法律规定,建立健全司法人员履行法定职责保护机制等。特别是,针对司法实践中比较突出的司法地方化问题,本轮司法改革进行了大刀阔斧的改革,包括改革司法管理体制,推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理;

〔4〕 参见李少平:“全面推进依法治国背景下的司法改革”,《法律适用》2015年第1期,第2—3页。

〔5〕 参见徐昕等:“中国司法改革年度报告(2015)”,《政法论坛》2016年第3期,第104—119页。

建立与行政区划适当分离的司法管辖制度等。这些改革举措触及了司法改革的核心问题,解决好这些问题有望为其他司法改革奠定良好的体制基础。

具体而言,在当前进一步深化司法改革的阶段,顶层设计者高度强调从以下领域全面地推进依法治国的系统工程:其一,完善以宪法为核心的中国特色社会主义法律体系,加强宪法实施,包括健全宪法实施和监督制度、完善立法体制、深入推进科学立法与民主立法、加强重点领域立法;其二,深入推进依法行政,加快建设法治政府,包括依法全面履行政府职能、健全依法决策机制、深化行政执法体制改革、坚持严格规范公正文明执法、强化对行政权力的制约和监督、全面推进政务公开;其三,保证公正司法,提高司法公信力,包括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;其四,增强全民法治观念,推进法治社会建设,包括推动全社会树立法治意识、推进多层次多领域依法治理、建设完备的法律服务体系、健全依法维权和化解纠纷机制;其五,加强法治工作队伍建设,包括建设高素质法治专门队伍、加强法律服务队伍建设、创新法治人才培养机制;其六,加强和改进党对全面推进依法治国的领导,包括坚持依法执政、加强党内法规制度建设、提高党员干部法治思维和依法办事能力、推进基层治理法治化、深入推进依法治军从严治军、依法保障“一国两制”实践和推进祖国统一、加强涉外法律工作。

尤其值得关注的是,在牢牢抓住司法责任制这一改革“牛鼻子”的同时,党的十八届四中全会提出推进以审判为中心的诉讼制度改革,是中央在全面推进依法治国背景下作出的重大司法改革部署,对刑事诉讼制度改革创新具有基础支撑作用。^{〔6〕}2016年6月,中央全面深化改革领导小组第25次会议审议通过了《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》,10月,最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部联合发布《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》,2017年初,最高人民法院发布了《关于全面推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的实施意见》。根据现有改革文件的指引,构建以审判为中心的诉讼制度的改革涵盖的内容十分丰富,辐射至侦查、起诉、审判、辩护、法律援助、司法鉴定等各个领域,有针对性地从贯彻证据裁判要求、规范侦查取证、完善公诉机制、发挥庭审关键作用、尊重和保障辩护权和当事人诉讼权利义务等方面提出了改革举措。

而且,中央推进改革,注重改革的互动性,尤其是将其纳入到政治体制改革的大布局之中,以国家监察制度的宪法化最具代表性。2016年11月中央办公厅印发《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》,提出在试点地区设立监察委员会、改革监察体制,这标志着国家监察体制改革这场事关全局的重大政治改革正式拉开了帷幕。直至2018年3月11日,第十三届全国人民代表大会第一次会议通过了《中华人民共和国宪法修正案》,随后,2018年3月20日,第十三届全国人大一次会议表决通过了《中华人民共和国监察法》,标

〔6〕 参见陈卫东:“以审判为中心:当代中国刑事司法改革的基点”,《法学家》2016年第4期,第3—4页。

志着国家监察体制改革步入了新的发展阶段。在这一背景下,我国司法体制改革也将随之发生重大变化,特别是国家权力的宪治架构、检察机关的宪法定位及其权力、检察制度与监察制度的连通,以及监察法与刑事诉讼法的衔接适用等方面,无不面临着改革调整的机遇和挑战。

此外,这一轮司法体制改革也极为重视改革方案与现代科技的应用结合。最高司法机关相继出台了一系列方案文件,如最高人民法院《检察大数据行动指南(2017)》,等等,引导着法院、检察院等办案机关深度运用大数据、云计算、人工智能等现代信息技术而形成“智慧审判”“智慧检务”。各地政法机关把体制机制改革与现代科技应用深度融合起来,把司法机关内部挖潜与有效利用社会资源结合起来,有助于进一步优化司法资源配置,实现办案质量效率的飞跃和司法公信力的不断提升。顶层设计者强调,办案机关提升运用新知识、新技术破解司法工作难题的能力,才能平衡司法公正与司法效率之间的矛盾、放权与监督之间的矛盾,在遵循司法规律的基础上不断完善中国特色社会主义司法制度。

(六)全方位深层次阶段:形成政法改革的新格局

2018年3月,中共中央根据《深化党和国家机构改革方案》将原中央全面深化改革领导小组改成中国共产党中央全面深化改革委员会,作为直属决策议事协调机构。可以说,中央深改委员会作为司法体制改革的最高领导者,可以跳出部门利益、地方利益的拘束,确保了改革的系统性、协调性,是当下正在进行的全面深化司法改革的宝贵经验之一。

特别是到了2018年5月,中央政法委书记郭声琨主持召开政法口机构改革专项协调小组会议暨中央司法体制改革领导小组会议时,提出形成全方位深层次的政法改革新格局,要通过“四个统一”“五个统筹”健全政法改革组织实施机制,增强改革系统性、整体性、协同性,着力构建优化协同高效的政法机构职能体系、权责一致的司法权运行新机制。“四个统一”分别是指顶层设计与基层创造相统一、改革与法治相统一、解决思想问题与解决实际问题相统一、抓部署与抓落实相统一;“五个统筹”是指统筹推进政法组织体系改革、统筹推进跨军地改革、统筹推进司法责任制和综合配套改革、统筹推进刑事和民事诉讼制度改革、统筹推进体制改革和科技创新。^{〔7〕}

三、中国司法改革的经验

总的来看,改革开放至今的四十年来,中国司法改革经历了起步阶段、全面展开阶段、统筹推进阶段、逐步深化阶段直至全面深化阶段,是一场不断积淀、越发深入的改革历程。特别是当下正如火如荼开展的体制改革,其面临的客观形势可谓是“四个前所未有”:改革面临的司法

〔7〕 参见刘子阳:“郭声琨在政法口机构改革专项协调小组会议暨中央司法体制改革领导小组会议上强调:统筹推进政法口机构改革和司法体制改革,形成全方位深层次的政法改革新格局”,载《法制日报》2018年5月19日,第1版。

形势复杂程度前所未有、改革难度前所未有、改革触碰利益的波及广度前所未有、改革所处的时代机会前所未有。那么,当下这一轮司法改革的特点也可以被概括为“四个中国”:改革方向直面中国问题、改革方案契合中国实际、改革方法具有中国特色、改革成果展示了中国智慧。

(一)始终坚持党的领导

在中央三中全会、四中全会的顶层设计及中央深改组的持续推进过程充分说明了中央推进司法体制改革的力度前所未有。尤其是当前正在进行的司法改革,是涉及到制度层面的根本性变革,处于全面深化改革的关键性位置,充分地显示了以习近平同志为核心的党中央推进司法改革的坚强决心。^{〔8〕} 中央的率先垂范与高度重视在各地形成了良好的引领作用,地方各试点省市的党委对本地的司改工作给予了充分支持。党对司法改革工作的领导与统筹主要是通过中央政法委与地方政法委的工作加以具体落实,各级政法委推进司改落地的实际行动,再次生动诠释了在中国这样一个矛盾多发、发展极不均衡、司法公信力基础欠佳的大国,党是如何有力、有序推进司法改革的。每一项重大体制性改革方案的统筹论证、每一项改革政策的协调落地、每一项改革措施在实施中的督导推动都离不开中央政法委及地方政法委的主动作为。

(二)科学的改革方法论

本轮司法体制改革中的四项基础性改革措施坚持试点先行、总结完善、全国推进的改革方法,通过试点的改革方法论将顶层设计与地方探索有机结合,符合司法改革的工作规律。本轮司法改革的基础性改革举措采取了分批试点、总结推广的改革方法,避免了草率大范围推开改革举措引发的不良后果。正是如此,根据司法体制改革的部署,本轮司法体制改革将全国包括新疆建设兵团在内 32 个省、市、自治区、直辖市分成了三批试点地区,根据可复制、可推广的要求进行试点,试点后再总结经验,逐步推向全国。当然,试点模式的改革方法也符合本轮改革的实际情况,四项基础性改革在我国的司法史上前所未有的,由于没有任何的先例可供遵循,在“摸着石头过河”的改革中需要通过试点探索符合国情的改革举措。^{〔9〕} 试点式的改革能够充分调动试点地方的积极性,形成百家争鸣、取长补短、竞相创新的改革氛围,通过实践磨合与总结统筹找到解决中国问题的有效路径。

(三)改革方向兼顾司法规律与中国国情

司法改革的总目标无疑应当是习近平总书记提出的“让人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义”,即司法改革的目标是实现司法公正。^{〔10〕} 司法的运作过程从本质上看包括三大要素:法律规定、实施机制与司法者。前两者分别通过立法完善和法律实施的配套机制

〔8〕 参见陈卫东:“中国司法体制改革的经验——习近平司法体制改革思想研究”,《法学研究》2017年第5期,第9—11页。

〔9〕 参见葛洪义:“顶层设计与摸着石头过河:当前中国的司法改革”,《法制与社会发展》2015年第2期,第7—14页。

〔10〕 参见张文显:“治国理政的法治理念和法治思维”,《中国社会科学》2017年第4期,第55页。

加以实现,而相对于前两项要素,司法者这一主体要素决定着法律能否真正得到公正、严格的实施,“徒法不足以自行”的古语讲的就是这个道理。尤其是新一轮司法体制改革着眼于司法主体这一核心要素,强调政法队伍职业化、专业化、责任化和司法机关的人财物管理体制的改革,通过触碰、调整人的既得利益,从而对整个司法体制产生改革效果。以人为核心的改革目标设定,抓准了当下中国司法体制的主要弊端,回应了人民群众的普遍关切,找准了真正推动改革的着力点,避免了过去多年改革中将机制改革淹没于细枝末节中而最终收效甚微的改革道路曲折。

四、改革开放 40 年中国司法改革的启示

改革开放 40 年来,中国司法改革取得的成绩是有目共睹的。当然,改革过程也并非总是一帆风顺的,而是存在着这样或那样的问题。总结、反思这些问题对于我国当前推进的司法体制改革具有重要的启示意义。

(一) 实现从“司法改革”到“政法改革”的转变

中国的司法改革,最初是从法院、检察院内部自发产生的法院审判方式改革、检察院办案方式改革开始的,这是法院、检察院内部自生自发的、相互独立的改革。2003 年,中央宣布成立中央司法体制改革领导小组后,才把法院、检察院的改革纳入到统一的“司法改革”中,在中央司法体制改革领导小组的指导下,统筹推进。把法院、检察院的改革纳入到司法改革范畴并统一推进是有积极意义的。法院和检察院的工作具有较多的关联,在公诉、民行检察、检察监督等诸多方面,都会涉及到法、检两家,因此,法、检两家的很多改革都会涉及到对方,如果不将两家的改革统一起来,容易导致各自为政,不仅改革举措相互抵触、彼此脱节,也容易使改革受到部门利益的束缚,无法触及根本性问题。

但遗憾的是,我国随后多年推进的司法改革大多就此止步于检、法两家的改革,对于公安改革以及现在正在进行的监察改革则并未纳入其中,对于司法行政改革也并未给予足够重视。当然,这并不是说实践中不存在公安改革、监察改革或司法行政改革,而是说,我国并未从整体上一体推进法院改革、检察院改革、公安改革、监察改革以及司法行政改革。在以往的改革中,法院、检察院只能在各自领域进行改革,对于其他国家机关的组织体制、权力配置等关系到全局性的问题,法院、检察院的改革无法涉及。^{〔11〕} 这导致法院、检察院的改革和公安改革、监察改革以及司法行政改革不配套,也难以从实质上推进司法改革。例如,侦查权和检察权的关系多年来一直没有捋顺。以往的改革中,大多是检察机关单方面提出改革的举措,但往往得不到公安机关的积极回应。问题的核心便在于公安机关的改革没有一体推进,没有中央的协调、推

〔11〕 参见陈卫东:“司法改革十年检讨”,载陈卫东:《程序正义之路(第一卷)》,法律出版社 2005 年版,第 475 页。

动,这样的改革实际上无法进行。当前,我国进行了监察体制改革,如何把监察改革和法院改革、检察院改革有效衔接起来也是当前面临的重大课题。

美国学者对本国一些地方司法改革的研究显示,在封闭状况下进行改革设计是导致改革失败的一个重要原因。一个错误的认识是:因为存在不同的工作安排和文化冲突,很难让警察、缓刑部门、假释部门、检察机关、法院、辩护律师等按照同一个想法进行改革,而采取局限于某一机构的小部分内部人员的改革。但是,这样的改革往往会因为创新措施的发起者的离任而变得举步维艰。^{〔12〕}

对我国的司法改革而言,如何让不同的主体统一到司法改革中,并获得这些主体最大限度的合作是改革中需要注意的问题。对此,笔者注意到,在2018年5月召开的政法口机构改革专项协调小组会议暨中央司法体制改革领导小组会议上,中央政法委书记郭声琨指出,要从更高层次上系统谋划、统筹推进政法口机构改革和司法体制改革,形成全方位深层次的政法改革新格局。^{〔13〕}“政法改革”包括很多的内容,其中一项重要的内容就是与司法体制改革相关的其他政法口机关的改革,也就是说把其他政法口机关的改革统一纳入到政法改革中,与司法体制改革一体统筹推进,实现从“司法改革”到“政法改革”的转变。这是一个重大且有积极意义的转变。当然,后续的改革举措和推进效果还有待进一步观察。

(二)坚持体制改革和顶层设计,也要调动地方和被改革者的积极性

与司法改革相伴的是中国改革开放40年来的经济改革。我国的经济改革采取的是“自下而上”的“迂回式”的改革。这种改革路径被实践证明是正确的。但是,司法改革则不同。司法改革有其自身的制度逻辑,改革必须直面体制问题,而不能像经济体制改革那样采取“迂回”的绕道策略。否则,改革将只能是技术层面的简单修补,实质性的司法改革将难以进行。^{〔14〕}以前的司法改革实践已经表明,单纯的内部的技术革新和原有的制度框架内的有限调整,并不能反映司法改革的主要方面,也没有触及制度和体制本身,并不能从根本上解决我国司法实践中的问题,司法改革的真正展开有赖于以司法体制为内容的制度创新。^{〔15〕}

而且,应承认的是,我国的司法改革实践中长期存在着被改革者主导改革的问题。尽管2003年成立了中央司法体制改革领导小组,但是具体改革方案的设计、推动却是由各有关机关在自己的管辖范围内进行的。^{〔16〕}如,最高人民法院起草、设计审判制度的改革,最高人民检察院起草、设计检察制度的改革,公安部则主导警察制度的改革。这种碎片化的改革不仅导

〔12〕 参见(美)格雷曼·伯曼,奥布里·福克斯:《失败启示录:刑事司法改革的美国故事》,何挺译,北京大学出版社2017年版,第193页。

〔13〕 参见刘子阳,见前注〔8〕,第1版。

〔14〕 参见张少凯:“司法改革若干问题的反思”,《法律适用》2005年第1期,第58页。

〔15〕 参见顾培东:“中国司法改革的宏观思考”,《法学研究》2000年第3期,第16页。

〔16〕 参见夏锦文:“当代中国的司法改革:成就、问题与出路——以任命法院为中心的分析”,《中国法学》2010年第1期,第20页。

致了改革举措的琐碎、冲突和脱节,也使得改革方案局限于某一主体内部,不能在全局范围内解决司法体制中存在的问题,更有甚者,容易使得一些机关部门借改革之名,行扩权之实。^[17]

因此,中国的司法改革必须坚持体制改革,而且必须走“由上而下”的顶层设计改革道路。在这两个方面,十八大以来的司法体制改革取得了积极进展。下一步还应继续坚持:一方面,体制革新需要继续坚持;另一方面,在顶层设计中,要注意摆脱部门利益的牵绊,在具体改革方案的起草、设计方面,应当由中央层面统一起草、论证、设计。

需要注意的是,在坚持体制改革和顶层设计的同时,也要注意调动地方和被改革者的积极性问题。最高人民法院《关于人民法院全面深化司法改革情况的报告》指出,有的法院存在着领导干部对改革认识不到位,决心不坚定,理解有偏差,存在不担当、不作为、慢作为的情况,导致有些地方改革进度滞后,发展不平衡;有的法院则存在着落实改革举措不到位,在科学配置法官员额、落实院庭长办案、实现有效放权和有力监督等方面执行改革要求打折走样、政策不落地等问题。^[18]这实际上反映了地方和被改革者的积极性未能被充分调动起来。美国一些地方刑事司法改革的教训表明,改革必须获得被改革者的参与和支持,完全自上而下的改革路径会招致一线实务人员的愤恨甚至彻底的破坏,机构里面底层的人和顶层的人一样重要。^[19]“最好的想法最终却失败的原因常常是因为未能获得实际从事这项工作的人的认可。在过去,有一些很棒的想法最终胎死腹中,原因是一线实务人员听到这些想法后说‘我们不认为这是个好主意,所以我们不打算这么做’,或者说‘我们知道如果我们拖延一下,新的领导来了以后会有一套新的想法’。”^[20]美国的教训应该引起我们的重视。

下步的改革,在调动地方和被改革者的积极性方面需要有所作为。可能的举措是:其一,地方和被改革者需要参与到改革方案的起草、设计中来,在改革方案的设计上获得最大限度的共识;第二,在制度设计上应设置有效的激励措施。例如,司法责任制改革强调“让审理者裁判、让裁判者负责”,在取消院、庭长签发裁判文书后,如何避免法官主动寻求院、庭长的审批,不仅需要追责措施,在制度激励措施上可能也需要有所作为。

(三)改革必须抓住“去行政化的管理模式”这一核心问题

中国的司法改革已经持续进行了几十年,一个不得不回应的问题是司法改革为什么一直持续进行,为什么一而再再而三地进行改革。一个可能的回答是,我国处于社会转型时期,随着经济社会发展和法治进步,人民群众对司法公正的要求是在不断变化的,当然需要司法进行

[17] 参见秦前红:“当前司法改革存在的五大隐忧”,<http://www.iolaw.org.cn/showNews.aspx?id=44967>,最后访问日期:2018年10月28日。

[18] 参见周强:《最高人民法院关于人民法院全面深化司法改革情况的报告》,2017年11月1日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第三十次会议上。

[19] 参见伯曼等,见前注[13],第195页。

[20] 参见Greg Berman,“Learning from Failure: A Roundtable on Criminal Justice Innovation.” *Journal of Court Innovation*, vol.1, No.1, 2008, pp.107. 转引自伯曼等,见前注[13],第195页。

不断地改革。但原因并不止于此。例如,从十五大到十七大,都提出要从制度上保证审判机关、检察机关依法独立行使审判权、检察权,十八大又提出要“确保”审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权。这不仅说明中央对这个问题很重视,也表明这个问题没有从根本上解决。有学者指出,没有解决的原因就在于在解决问题的方式上,只看到了问题的表象,采取的是“头痛医头、脚痛医脚”的改革方式,没有看到现象背后的深层次问题,也没有抓住问题的核心。^{〔21〕}

什么是司法改革面临的深层次问题?有学者以检察改革为例指出,司法改革的深层次问题是行政化的管理模式问题。以主诉检察官办案责任制为例,本身很好的制度设计,最后却推行不下去,原因是多方面的,包括竞争上岗、晋升提拔的时候,主诉检察官的身份关系不是核心的考量因素,主诉检察官办案的积极性不高;主诉检察官增加补贴后,各个部门相互攀比,都要增加补贴;核心的原因则是没有进行去行政化管理模式的改革,“在行政化的管理模式下,能干的不能干的分不出来,干多干少,干好干坏,看不到区别,没有打破平均主义,所以很难推行这样一个制度。”^{〔22〕}也有学者对法院的行政化的管理模式进行了分析。在司法组织结构中,存在着等级机构和同等机构。在等级结构中,实行的是纵向的上下沟通,是一种顺从型互动,而不是合作型互动。在这个组织结构中,有一条权威性的命令链。而在同等结构中,实行的是横向沟通,组织成员的行为具有协作、互相配合的特征。在我国,法院实行的是以等级结构为主的组织结构,造成所有进入法院的人的行为表现为以垂直指向、纵向沟通和服从型互动为主,审判权可以被内外各种等级结构中的主体分享,造成“审”与“判”的分离。因此,中国法院改革的核心问题是,将以等级结构为主的组织机构变为以同等结构为主,将法院内能够与审判分离的等级结构因素从法院中分离出来。^{〔23〕}

笔者认同上述判断。行政化的管理模式不仅存在于审判权、检察权的运作之中,也存在于人财物等司法行政事务的管理之中。无处不在的行政化管理模式正是我国司法改革中诸多问题改了又改、改完之后又死灰复燃的根本原因。中国几十年的司法改革表明,不突破行政化的管理模式,中国的司法改革将很难获得实质性突破。

当前,十八大以来推进的司法体制改革在推进去行政化管理模式上采取了很多举措。在审判权、检察权的去行政化上,以司法责任制为“牛鼻子”进行了改革;在人财物的管理上,一方面推行了人财物的省级统管改革,另一方面则推进司法人员的分类管理和单独职务序列的规划建设,此外还推动跨行政区划的司法机关的设置。这些举措对于从根本上改革行政化的管理模式是有积极意义的,改革的方向应该继续坚持。

〔21〕 参见张智辉:“司法改革:问题与思考”,《国家检察官学院学报》2013年第5期,第167页。

〔22〕 同上注,第169页。

〔23〕 参见张洪涛:“司法之所以为司法的组织结构依据——论中国法院改革的核心问题之所在”,《现代法学》2010年第1期,第33—42页。

(四)重视改革的整体性、计划性和系统性

司法改革所针对的是既有的制度安排,在打破旧的制度的同时,也应构建起有效的新制度。否则,只有“破”而无“立”,改革的目的无法达成。只有具有整体性、计划性、系统性的改革才能实现旧有制度和司法改革之间的平稳过渡。应该承认,以往的司法改革在这方面存在着或多或少的问题。

在整体性方面,法院、检察院的改革和公安侦查改革、监察改革、司法行政改革等相互之间不协调、不统一,改革缺乏整体、宏观性的设计。而且,在改革举措的设计上,也缺乏整体性的思维,改革持有的是“头痛医头、脚痛医脚”的思维方式。例如,有学者指出,在以往的司法改革中,本来为遏制司法腐败而出台的人大个案监督制,却由于本身违背司法规律而在一定程度上对法院依法独立行使职权构成威胁,本来为促进法院独立、维护司法公正的“法官等级制”与“院长辞职制”则反过来强化了法院的行政化色彩。^{〔24〕}

在计划性方面,司法改革的的目的性、规范性和有序性较差。例如,根据学者的观察,在以往的司法改革中,最高法院虽然出台了改革的纲要,但是改革的安排大多属于粗线条,容易导致改革措施被误读或者曲解,导致各地法院在贯彻执行改革措施中做法不一,影响了改革的整体效果。而且,在改革措施的出台方面,一是改革措施频频出台,如2002年后各地出台的改革措施多达100多项,包括证人宣誓、辩诉交易、法官后语、量刑答辩等等,二是改革措施没有经过论证和评估就仓促出台,比如立案庭负责对案件进行调查取证、审调分离等等。^{〔25〕}这些改革中的绝大多数,在今天看来都是未有成效的。

在系统性方面,以往的司法改革也有值得反思的地方。司法改革是一项系统工程,牵扯到诸多的因素,这些因素相互交叉、错综复杂,共同作用于司法改革。多年的司法改革实践表明,对于制度背后的运行环境如果不加以改革的话,改革举措的实施效果往往会大打折扣。例如,上文提到的检察官办案责任制改革,最后改革不了了之的原因就在于配套改革措施没有跟进,对于主诉检察官,没有相应的激励措施,在推行主诉检察官制度时,检察官的晋升提拔依靠的还是行政级别。又如,在以前的检察官序列改革中,本来改革的意图是做行政的做行政,做业务的专心做业务,只要检察官业务素质好、专业性强、办案能力高、办案质量高,就可以晋升为更高级别的检察官,但是,改革过程中,检察官晋升的依据却是行政级别,行政级别上去了,检察官的等级也就上去了。而且,2010年检察系统出台了一个规定,导致当时全国16万检察官中的8.4万都要降级,基层检察院的检察官原本可以晋升到四级高级检察官的,按照新的规定也不可以了,因为新规定要求高级检察官必须是副处级,基层检察院检察官的行政级别很难达到这个要求。^{〔26〕}在行政化的管理环境下,检察官不可能安心做业务。

〔24〕 参见万毅:“转折与展望:评中央成立司法改革领导小组”,《法学》2003年第8期,第32页。

〔25〕 参见夏锦文,见前注〔17〕,第20页。

〔26〕 参见张智辉,见前注〔22〕,第170页。

十八大以来,中央对司法体制改革进行了顶层设计,对司法改革方案进行了认真审议研究,特别是,十九大报告在十八大报告提出的“进一步深化司法体制改革”的基础上提出要深化司法体制综合配套改革,将配套改革作为改革的重心来抓。这是党的报告中首次将配套改革作为一个时期司法改革的重要内容,体现了对配套改革的重视,也凸显了配套改革的重要性。这对于保证十八大以来确定的改革举措的落地生根具有重要意义。

当然,下步的司法体制改革在改革的整体性、计划性和系统性方面也还有很多工作要做。例如《最高人民法院关于人民法院全面深化司法改革情况的报告》中指出:省以下地方法院人财物统管改革有待进一步加强制度设计;跨行政区划法院改革需要继续加强研究论证和顶层设计;实施法官单独职务序列后,原与行政职级挂钩的住房、医疗、差旅等待遇保障如何落实尚无明确文件依据;绩效考核奖金是否纳入养老保险缴存基数有待进一步研究论证;以审判为中心的刑事诉讼制度改革,需要进一步加强公检法配合制约,加强跨部门数据交换;各地法官单独职务序列等级晋升工作开展不平衡,一些地方至今没有落实法官等级按期晋升要求;人员分类管理和内设机构改革后,受职务职级核定等因素影响,综合行政部门人员晋升空间受限,相关配套举措有待跟进;省级财物统管改革后,一些地方经费保障不足,法院资产管理和历史债务等问题有待配套解决,等等。^{〔27〕}在检察系统,也存在着一些问题,如《最高人民检察院关于人民检察院全面深化司法改革情况的报告》中指出,如何实现对入额检察官和案件质量的双重监督,亟需健全新机制;检察官单独职务序列、检察官助理和书记员职务序列相关配套政策亟需明确;员额检察官退出、交流任职、司法行政人员转任等机制有待完善,等等。^{〔28〕}此外,在监察和刑事诉讼的衔接机制方面也需要进一步跟进,捋顺办理职务犯罪案件的程序机制。

(五)树立理性的司法改革观

司法改革推行了几十年,除了改革的方式、方法之外,树立理性的司法改革观也是对我们下一步司法改革的一个重要启示。

在以往的司法改革中,存在着一些不同程度的非理性的认识和做法。例如,第一,对改革抱有不切实际的期待,希望司法改革能够“毕其功于一役”。十八大之前,司法改革已经进行了几十年,但每次改革过程中,一些地方的领导基于政绩的考量,存在着非理性的认识,在改革方面急功近利,希望改革能够一次就取得成功。第二,与此相关的是,在改革过程中没有自我纠正、自我调适机制的建设。因为希望改革能够一次成功,也是基于自身政绩的考量,一些地方司法机关的领导对于改革中出现的问题总是故意视而不见,不容许“挑错”,更不会“改错”,是“一条道走到黑”的自欺欺人式的改革认识。第三,改革过程中忽视专家学者的作用,不重视改革的外部参与,在改革方案上不论证,在改革中缺乏外部的独立评估机制等等。

〔27〕 参见周强,见前注〔19〕。

〔28〕 参见曹建明:《最高人民检察院关于人民检察院全面深化司法改革情况的报告》,2017年11月1日在第十二届全国人民代表大会常务委员第三十次会议上。

经历过这么多年的司法改革,我们应该认识到,对司法改革我们切记不能抱有不切实际的期待,更不能希望毕其功于一役,要积极推进,但又要保持理性认识,避免欲速不达。有学者指出,尽管改革过程中有些改革举措的大方向是正确的,但基于历史和国情不能给予过高期待,比如在职业保障、待遇提高、司法民主化等方面,都会遇到职业攀比、财政支撑、司法民粹化等难题,存在着异化的风险。^[29]在这方面,值得称赞的是,在十八大提出深化司法体制改革之后,十九大提出了深化司法体制综合配套改革。这实际上体现的就是一种理性的司法改革态度;改革并不是一蹴而就的,需要长时间的持续推动。正如习近平总书记所说的,要有“功成不必在我”的境界,要重在打基础、谋长远。当然,这种理性的司法改革政绩观在司法改革实践中的普及推广还任重道远,也还有很多的工作要做。

在改革的自我调适机制建设方面,美国的教训启迪我们,未能进行反思是导致改革失败的最难补救的一种因素,改革者应当不停地问自己什么是有效的,什么是无效的,以及为什么。^[30]这应当引起我们的注意。当然,在十八大开启的司法体制改革中,笔者注意到有两个方面的变化:一个是最高法、最高检就司法改革的进展情况和存在的问题及时向全国人民代表大会常务委员会作了报告,一个是一些地方进行了独立的第三方司法体制改革评估。这些举措对于及时反思改革,发现改革中的问题,进行改革的调整是有积极意义的,在下步的改革中应当坚持,更应有所发展。笔者认为,应当在中央层面统一组织、实施司法改革评估;司法改革评估不仅应当在事后进行,更应当在改革之前和改革之中进行;应采取科学的评估方式、方法,不仅有定性分析,也应有定量分析;还应当保证评估者的客观性、中立性。

此外,在司法改革的过程中必须重视外部参与,特别是专家学者的参与。专家学者的思考代表的是一种专业思考和理性认知,其中立地位和知识积累有助于专家学者对司法改革提供智识支撑;而社会民众的诉求代表的则是改革的最终归宿,社会民众的参与可以使得改革不脱离改革的初衷,最大限度地体现民众的合理诉求。有学者指出,中国司法改革在1995年之前基本上是学者主导,其后五六年学者扮演了非常重要的角色,但后来学者的角色逐渐边缘化。^[31]专家学者的参与度尚且较低,更遑论普通社会民众的参与度了。对此,未来的司法改革应当最大程度地强化外部参与,吸收社会公众和专家学者的参与,在改革方案的起草论证、改革过程中的评估、改革举措的监督落实方面,专家学者和社会公众都存在着广泛的参与空间。

五、结 语

我国的司法改革历经几十载,正在风雨兼程地迈向改革的“深水区”,并随着改革开放的进

[29] 参见马长山:“司法改革中可能的‘异化’风险”,《法制与社会发展》2014年第6期,第31页。

[30] 参见伯曼等,见前注[13],第187页。

[31] 参见李亮:“‘创新’还是‘突围’:中国法学向何处去”,载《法制日报·周末》2009年7月9日版。

程而渐次展开,逐步从程序改革发展到制度、工作机制的改革,再到体制改革。无论是制度性文件的精神还是具体的工作部署,都充分彰显了中国共产党带领全国人民全面推进依法治国、深化司法体制改革的决心。以习近平同志为核心的党中央深刻把握司法改革的定位与方向,从“四个全面”与推进国家治理体系与治理能力现代化的高度统筹推进司法体制改革,中国的司法改革迎来了“史上最佳时期”,经过近四年的砥砺前行,司法体制改革基于改革的深度与广度,已经成为一场影响深远的“司法革命”。

Abstract: In the past 40 years of reform and opening up, the Chinese society has experienced structural changes that have attracted worldwide attention. Among them, China's judicial reform has been carried out gradually for a few decades, progressing from procedural reform to institutional and working mechanism reform, and then to institutional reform. Judicial reform has therefore made positive progress and developed into a far-reaching “judicial revolution”. In summary, China's judicial reform has accumulated some experience over the past 40 years of reform and opening up, mainly including: always adhering to the Party's leadership, adhering to the scientific reform methodology, and considering both the judicial regularity and national conditions in China. Of course, China's judicial reform in the past 40 years of reform and opening up has also provided some useful lessons for the next judicial reform such as: to realize the transition from “judicial reform” to “political and legal reform”; adhering to institutional reform and top-level design, as well as arousing the enthusiasm of local and concerned people; to grasp the core issue—“de-administrative management model”; attaching importance to the integrity, planning and systematization of reform; and to establish a rational concept of judicial reform.

Key Words: Reform and Opening up; Judicial Reform; Political and Legal Reform; Comprehensive Reform of Judicial System

(学术编辑:刘哲玮)

(技术编辑:高颖文)