

领导关系、指导关系和监督关系,完善中国特色社会主义司法制度,为推进新一轮司法体制改革提供理论和实践依据。

(三)通过司法衡平引导良性利益博弈机制建设

司法体制改革的目的是提高司法机关解决社会纠纷、化解社会矛盾的能力。在社会日趋多元化的背景下,利益博弈的时代发生社会矛盾和利益冲突是正常的社会现象,通过社会矛盾的相互制衡来谋求社会的和谐,通过利益的博弈促进社会公正秩序的建立是未来的发展趋势。法律是社会关系的基本调整器,司法的最终目的就是通过对社会关系的调整和利益的衡平,确定一个公认的社会规则 and 标准,通过公平、公正的司法过程建立健全社会利益博弈机制,促使矛盾各方按照法律的渠道和程序进行对话和谈判协商,通过已知裁判结果而预知行为结果,促进自主解决其利益冲突,实现社会的自我管理,自我调节。改革就是要让司法更好地起到衡平利益关系、引导推动良性利益博弈机制的作用,一方面使个案的竞争与矛盾利益进行价值平衡和选择,使法律结论具有实质的正当性和合理性,实现个案的实质正义;另一方面克服和弥补制定法和制度的形式价值缺损,进行创造性的解释和适用,使法律结论具有形式上的正当性和合法性,实现法律的形式正义。

(四)通过统一法律方法提升司法公信力建设

统一司法尺度,规范自由裁量权一直是司法体制改革关注的热点,案例指导制度也因此应运而生。但正如“人不可能踏入同一条河流”一样,实践中只有相似的案件,而没有完全相同的案件,即便是同一个案件在法官之间、学界与实务界之间也会有不同的看法。在中国特色社会主义法律体系已经建立的背景下,司法体制改革的理论研究并不能仅仅停留在体系建设这样的“硬制度”层面,更应去关注法律方法这种“软制度”的构建。当今的不足就是没有统一的法律思维和推理方式,如果法律界用的是统一的法律推理和方法,那么大部分案件的结果就应该是没有分歧的,而不会出现法典的公开化和法律思维的不公开化相冲突的困境。这就需要构建具有中国特色社会主义法学理论体系,统一法学思维和方法,即“创设中国法学中心,促进中国法学文献,借以统一和发展中国法”,让法官、法学教授和实务界人士参与进来,制定一套各部门法和法学理论的法通典,为中国法的统一适用,法律思维和逻辑推理统一的形成开创一个新局面。

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。我们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

* 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。

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——领导的眼光、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〕}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”;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

〔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。

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要求,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,有的司法改革触及到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“校正正义”。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最后终结机制。

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自主行使职权;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回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有机的统一。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分止争作用。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。