

公正与效率：是选择还是兼容? PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/483/2021_2022__E5_85_AC_E6_AD_A3_E4_B8_8E_E6_c122_483847.htm 公正与效率：是选择还是兼容?

司法体制改革的观察与思考 一、司法体制改革的背景 我国现行的司法体制产生于计划经济时代，随着社会主义市场经济体制的逐步确立，许多制度、规则已不适应，特别是体制上的问题日益凸现，严重阻挠了法治建设的进程。

近年来，各级审判机关按照《人民法院五年改革纲要》、检察机关根据《检察改革三年实施意见》的总体要求，作了大量工作，取得明显成效。尤其是改革传递出的现代司法理念，带给人们强烈的思想冲击。但是我们也应看到，一些改革还是零散的，不规范的方式进行的，处处受到现行司法体制的局限。

出现诸多与社会主义民主、法制建设不相适应的矛盾，主要是：1、地方化影响。我国的司法体系是沿行政区域的框架设计的。司法机关大至人员配备、经费调拨、物资供给，小至司法人员子女入学、配偶就业、住房安排等“司法之外”的事情都要靠所在地政府解决。这种构制使司法机关与地方政府之间形成了一种依附关系，导致司法权力行政化、区域化和地方化。进而，地方保护主义、部门保护主义成为无法避免的体制性通病。一些国家司法机关似乎变成了地方司法机关。

2、职业化差异。司法人员水平不一，参差不齐。固然有一些法律专家，也不乏博士、硕士和学士。但还有相当一部分法官、检察官职业化程度很低。有的根本不具备法律执业资格、有的完全不具备法律执业能力。在法治发达国家，我们可以看到一大批活跃在政治舞台上的法律家

。而在我国不足为奇的是，各行各业的人都涌向法律舞台。因为我们实行的是统一的干部人事制度，即参照公务员制。社会普遍认为：反正都是做干部，当然是到司法机关威风。人们很少考虑生杀予夺、人命关天、确权息讼是否应该有像医生那样专业化的法官、检察官包括律师。

3、行政化倾向

。现行司法机关的设置、职能的划定、人员配备等基本上是行政模式的翻板，以致法院、检察院在一些重要环节上不能按司法方式处理。就法官而言，已不全是马克思所预言的：“除了法律以外没有别的主宰。”有的几乎成了行政官。表现在：法官所处的司法体制是由同级政府掌握人、财、物的行政化体制；法官群体内部管理制度是行政式服从关系的制度，因而法官的行动方式也就注定是行政化的；法官的思维模式（包括司法技能、司法态度、司法伦理、价值标准）都是按照行政官吏的模式来培养和倡导的。而将政治生活中通行的下级服从上级和集体领导制度搬到裁决中却有违法律实施的内在规律，使亲自审案的法官无权做出独立的判决，而听汇报的领导倒很快能拍案定夺。在现实中，我们还常看到这样的例子，某地对宪法规定的“一府两院”制毫不避讳。公然将“深化司法改革、严格执法、公正司法”作为重要功绩写入政府工作报告，给司法烙上“泛行政化”的印记。又如法官、检察官等级评定工作，尽管从1999年就已推行，但不凭实绩、不与待遇挂钩，充其量只是行政职级对应后的荣誉而已。不少地(市)级司法机关规定，只有副科级以上干部可以被评定为助理审判员或助理检察员；而要被提请为审判员或检察员则要正科级以上干部。如此高度行政化的外部和内部管理机制，使司法职能难以得到有效发挥、公平与正义的

司法价值难以全面体现，的确让人深刻感受到：司法体制已到了非改不可的地步。

二、司法体制改革的方向

司法是维护社会正义的最后一道防线。各国司法改革的目标都是要实现公正与效率。公正与效率作为当代司法的两大主题已是公论。通过公正司法迅速、有效地解决矛盾纠纷，以最少的资源消耗，获得最大的社会功能，这就是所谓的司法效果，是现代司法的一个重要价值追求。当前，我国要实现司法公正就必须在司法改革上下功夫。司法改革的主要内容可以分为三个层次：第一层次为体制改革，涉及政治权力配置、领导体制、人财物管理体制等方面；第二层次为司法主体的合理化改革，具体指：一是司法机关合理化改革，主要涉及机构设置、内部分工等方面；二是司法人员合理化改革，主要涉及人事制度、司法人员职业化及司法工作人员及其分类管理等方面；第三层次为公正程序、公正机制方面的改革，主要涉及审判方式、诉讼程序、侦查指挥机制、监督机制等方面。要理清思路，稳中有进，找到突破口，一靠队伍建设，解决“人员”问题；二靠营造氛围，解决“环境”问题；三靠体制改革，解决“制度”问题。这是实现司法公正的治本之策。为更好地适应经济和社会发展的要求，探求司法工作自身的规律，必须逐步建立起权责明晰、相互配合、相互制约、高效运行的有中国特色的司法体制和公正机制。司法体制改革是整个司法改革的重要组成部分，它所涉及的是有关司法机关的权力配置、职责划分、组织方式、内部结构以及与其它国家机关、社会团体乃至个人的关系。改革不但需要在诉讼程序的完善方面孜孜以求，而且需要在实体效果的寻求方面不遗余力。必须是建立独立合理的法律体制和运行机制；

必须是实施司法活动由专门机关、专业人士来进行；必须是法律组织和机构成为法律运行的真正“载体”。司法体制改革带有全局性、方向性，是政治体制改革的一个重要部分。为了保证改革的顺利进行，必须遵循以下原则：一是坚持党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一原则。司法改革要从制度和法律上保证党的路线、方针和政策的贯彻实施，保证党的领导核心作用的实现；要坚持和完善人民代表大会制度，依法履行国家权力机关的职能，绝不搞西方的那种议会制度；要完善、规范、监督、引导人民群众依法管理国家事务。司法机关必须在党的领导下，依法接受人大监督，增强司法活动的民主性和透明度，全力实现“公正与效率”的永恒主题。二是坚持社会主义法治原则。这是实现社会公平和正义的前提和保证。必须切实做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。必须坚持法律面前人人平等，对各种主体都一律予以依法公正平等保护。必须在司法工作的各个环节都要增强拒腐蚀、抗干扰的能力，以确保法律的严格实施。必须维护法制的统一和尊严，防止和克服地方保护主义。三是坚持统筹兼顾、循序渐进原则。充分考虑我国的历史背景、经济发展和文化现状，全面吸纳中外司法改革的经验，借鉴人类政治文明和法制文明的一切成果，求同存异，取长补短，为我所用。司法改革整体上应和政治体制改革同步，坚持稳步推进。停顿不前不行，急躁冒进也不行。司法体制改革既要有一定的连续性，又要有相当的超前性。并自觉融入政治体制改革中全盘考虑、相互协调、统一实施。

三、司法体制改革的思考

司法作用于社会最重要的是它的公正，也就是通过公正执法来维护和实现全社会的公平和正义，

这是司法机关全面贯彻“三个代表”重要思想的集中体现。公正执法是党和人民对司法公正的基本要求。司法只有做到公正执法、惩恶扬善、不偏不倚才能树立法治权威，才能营造良好的社会秩序和风尚，才能使法律所蕴含的公正、公平、正义、秩序等基本价值最终得以实现。人们一般认为：立法“分配正义”，行政“运送正义”，司法“矫正正义”。作为实现社会正义的最后一道防线，司法制度直接维系着小康社会的安宁与稳定、公平与正义。推进司法改革正是健全司法制度，建设社会主义民主政治的必然要求。纵观这些年的司法改革实践，由于缺乏对司法改革规律的深刻认识，涉及到司法体制的深层次的变革相对迟缓。党的十六大正是针对司法改革的瓶颈，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，从制度上保证审判机关和检察机关依法独立公正的行使审判权和检察权。”这不仅是新时期党尊重全国人民对司法权威的崇尚，也是按照司法规律推进司法体制改革的一项政治性承诺。如何改革呢？笔者建议：1、设立国家司法改革领导小组 党的十六大要求的司法改革，不仅是改革司法机关的不合理因素，还包括各级人民代表大会、各级政府及其有关职能部门的不合理因素，这些问题都关系到国家的方方面面。不仅涉及法院、检察院，还涉及到人大、组织、人事、计划、财政、法制、公安、司法、安全等部门。根据我国政治体制改革的实际情况，应在中央建立一个统一的、独立的、具有高度权威性的国家司法改革领导小组。并依托中央政法委员会组织上述机关及法学、政治学等各方面专业人才献计献策，以消除过去改革中存在的各自为政，部

门利益与地方偏见等影响。司法改革领导小组独立于立法、司法与行政这几个系统，能有效的协调立法、司法和行政的关系。并可通过及时、全面的收集整理相应信息，描绘保障我国政治、经济发展大局相适应及WTO要求的司法改革蓝图。通过进一步处理好改革与立法之间的关系，保证改革成果的制度化、法律化，并能切实推进改革方案在全国的实施。司法改革领导小组应有权对司法机关和司法机关与行政机关之间的权力进行再分配，以真正实现司法资源的合理配置和司法效益的最优化。从而使司法改革冲出困境，由技术层面走向实质层面。改革领导小组可下设办公室具体负责改革立项、规划、协调、落实工作，并有相应的人力、物力、财力保障。

2、设计结构化改革理念 结构性的改革要求从消除法外特权出发来考虑问题。不仅是承认现行法律确当性基础上的技术性改进，而且是首先将一切社会集团和每个公民都纳入法律轨道。法律不是单纯治国的“重器”，而是公正、公平之保障。要将公正、公平司法的前提法治（the rule law）与任何社会、任何时期都存在以法律控制公民或社会政治局面的法制（the rule by law）分开来，这样才能保障独立，才能避免发生偏离公正的主观司法与司法腐败。从而，使法对任何阶层或公民都是至高无上的、一律平等的，不存在法外特权集团。司法的权威性与可信度，是由高度职业素养的法律人士来保证。要通过改革，让人们司法的公正、公平更具有信心；让司法独立的意义、司法从业人员的素质问题得到根本的解决；对法律的“信仰”、对司法制度的“信念”问题被潜移默化。这样的改革从观念上、结构上和管理机制上入手是与过去的功能性改革不同的。

3、设定司法改革的路径

保障独立。司法独立是司法的内在本质，是司法活动的一般规律。司法改革的对象司法有其自身的独立性，一方面体现在改革指向的客体，即司法部门与其他机关和个人的机构设置上的独立性；另一方面体现在司法系统内部的构成以及运作上。保障这种独立性需建立良好的社会公正评判体系。就宪法而言，第126条明确规定“人民法院依照法律独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”并对检察权的落实作了相应的规定。但由于宪法自身所具有的原则性、宣言性与执行中的偏差，使司法独立的状况与宪法的善良初衷大相径庭。要真正实现司法独立，首先意味着司法机关在人事和财政上的自主，这样可通过设置不同于行政区划的司法机关，将司法权与行政权和地方立法权分割开来，达到司法外部体制独立。就内部而言，要扭转司法业务与行政事务交叉、混合甚至冲突的状况，可进行司法机关内部的职能分工，减少审核，给承办案件的法官、检察官更多的自主权，并从体制上减少行政色彩，要整合资源、形成行政管理与司法业务的二元制。从法律上明确司法人员准入、任命、奖惩、待遇及受监督规定等。用法律促进法官、检察官地位独立、身份独立、意志独立、活动独立。既包含他们与权利拥有者之间的独立，也包含与行政权力持有者之间的独立；既包含内部独立，也包含外部独立。由此可见，无论哪种形式的独立，目的都是一个，就是确保司法公正。追求效率。司法机关要严格依法办案，要切实做到：“以事实为根据，以法律为准绳”不偏不倚，完整准确地适用法律。在确保办案质量的前提下，要着力提高办案速度，缩短处理案件周期。树立严格的办案期限观念，并力争从立法上明确违反诉讼期

限的责任，以达到实现社会效果、政治效果与法律效果的高度统一。实现公正。司法公正是司法活动的内在品质和价值追求，是社会、公民对法制的期望和信心。是司法公正的生命和灵魂。英国思想家费兰西斯培根说：“一次不公正的裁判，其恶果甚至超过20次犯罪，因为犯罪虽无视法律好比污染水流，而不公正的审判则毁坏了法律好比弄脏了水源。”可见，追求司法公正是世界各国的共识，更是当今全球化、科学化背景下对执法行为的基本要求。它包括程序公正和实体公正。法治意味着法律的普遍适用和至高无上，意味着法律平等的约束社会一切成员。司法公正关系着民众权益的保障和社会法治观念的形成和强化，所以公正始终是司法的核心目标。

4、设置司法现代化模式

党的十六大报告关于司法改革，首先明确的任务就是完善司法机构设置、职权划分和管理制度。因此，改革司法机关的体制问题应放在突出位置加以解决。一是关于机构布局的设想。可在全国省区市以下，划定独立司法区，改变现行的司法区域与行政区域完全重合的局面。改变每个市都设一个中级法院的体制，将几个市院合并设置一个中级法院，按东南西北中等大区设立高级法院。地方各级人民检察院也作相应的调整。这样将改变各地受案数量极不均衡的局面，有利于司法资源的合理配置，有利于打破“司法割据”的局面和减少、消除地方和部门保护主义的影响。同时注意理顺铁路、林业、农垦等司法机关的体制。二是关于经费保障体制的改革。参照现代法治国家对司法机关经费基本由国家财政保障的做法，宜将物资配备、办案经费、基建投入及薪金福利等单独列入国家财政预算，经全国人大审议通过后，由国务院将款项拨入中央司法机关

，统一支配和统筹管理。同时，检察机关追缴的赃款赃物、审判机关应收的诉讼费、没收的财产、罚金等统一上缴国库，作为国家财政收入。三是改变司法机关人事管理体制。取消法官、检察官的行政级别，不再套用公务员管理模式。对法官、检察官实行等级制，按政治表现、知识结构、工作能力、业务水平及工作实绩等标准，考核定级。并给予省法院、检察院更充分的人事权。要在司法机关着力打造法律共同体。这是因为随着法律越来越技术化，一般人不易靠过去的那种直接的政治判断，道德语言来解决他们之间的纠纷和调节他们之间的利益，从而越来越转化成为专业的法律语言，这种法律建设化的趋势必然产生对法律职业共同体的需要。即由共同知识、共同语言、共同思维、共同认知、共同目标、共同理想的人群形成的法律共同体。狭义的仅指法官、检察官、律师等典型的以法律为核心构成的群体；广义的还包括法学家和法律教育工作者。共同体以通过对整体性的认识导出法律职业的共性，强化群体的共同特征，进而引领个体法律职业者的群体归属感，旨在培育专业性思维和职业道德，增强社会公众的信赖度。通过建立法律职业者和法律体系的整体权威，为法治社会培育相应的法律人，培育公正高效、廉洁自律的楷模，实现独立、超然和理性的职业本色。

法官职业化的建构。必须以法官职业化建设为主线，改革完善现行法官管理体制。应建立法官职业准入制度、非行政化的法官管理制度、职业保障制度、职业培训制度、科学的法官评价体系及奖惩制度等等。科学确定法官员额，对各类人员进行分类管理。同时重视非职业化的社会力量参与审判工作，推行法官的公开遴选制度和有效的陪审员制度，确保法

官的中立权威地位。 检察官职业化建构。明确检察官的控方定位，建立和完善科学的检察官管理制度，理顺控诉和侦查等职能的关系，以实现检察官的职能化、专业化和技术化。改善检察机关的人事管理体制，增强检察权的“国家性”。改革检察官选任制度，实行司法官从业资格一体化制度。建立检察官分类管理制度，科学规范检察官职位。在实现检察机关的检察职能和行政管理职能逐步分离的基础上，改革对检察活动的单纯行政管理方式，建立检察官独立办案工作机制。改革检察官职务保障制和惩戒制，引进和培育符合《检察官法》要求的精英人才。 律师职业化建构。律师在完善国家法制，促进国家立法的权威性、科学性、统一性、可操作性方面有着十分重要的作用，律师应以独立的身份表达对法律的忠诚。现阶段律师在注重经济效益的同时，更应注意提升自身的职业理念，要强化独立性、弱化对法官的依赖性、淡化对行政管理的习惯性。具备从业应有的政治和业务素质，并自觉接受法律职业群体道德规范和法律约束。以机制促进律师和法官、检察官三种职业之间的交流与互动。无论是法官、检察官、律师还是其他法律工作者的职业化，都有赖于司法体制改革的深化。而法律权威的最稳定、最持久、最可靠的基础是强大而又有威信的职业法律家阶层，它必将随着法律教育与司法考试效能的进一步整合显形现出强大的生命力。总之，司法体制改革是一个循序渐进的过程，我们要按照十六大报告确立的目标稳步推进。对司法改革问题要做更加深入的调研，制定更加周密的方案，找准改革的突破口。所有的改革都要按照宪法、法律的规定进行。对符合宪法、法律和国家方针、政策并已经取得实效的，要进一步

深化和完善；对符合宪法、法律和国家方针、政策，尚未出台的重大改革措施要认真试点，取得经验再逐步推广；对于法律没有规定，把握不准，条件又尚不具备的改革措施，要进行逐个论证，以探索合法途径；对与现行法律相抵触的，但对推进法治进程确有建设性意义的方案，应在法律修改后再付诸实施。面对司法改革的光荣使命，我们要在党中央、全国人大及国务院的正确领导下，胸怀大局、与时俱进、大胆探索、勇于开拓，为成功创建中国特色的社会主义司法制度，保障在全社会实现公平和正义做出不懈的努力。 100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com