

钱卫清:关于设置司法改革委员会的构想 PDF转换可能丢失图片或格式, 建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/485/2021_2022__E9_92_B1_E5_8D_AB_E6_B8_85__c122_485420.htm

引言 自从党的十五大把依法治国明确写入党纲, 司法改革就提上了议事日程。中国加入WTO后, 我们所面临的机遇与挑战更是将司法改革问题尖锐的摆在了法律界的面前。司法改革的成效如何, 其能否为我国的市场经济的发达提供强有力的法制保障, 更是直接关系到我国经济与世界经济的接轨以及我国未来的发展前景。基于这些考量, 在全国人大这个国家的最高权力机关设置一个专门负责统筹规划、协调指挥全国司法改革的司法改革委员会已经成为当务之急。?お? 本文将首先从司法改革的重新定位开始, 而后由此论述了全国人民代表大会建立司法改革委员会的必要性和可行性并对之作了具体构思。从而全面论证了这一构想的科学性和合理性, 确乎是推进我国司法改革的极佳方案。作者冀此能在我国司法改革的理论与实践之间架起一座桥梁, 以推动我国司法改革全面、深入的发展。

一、对司法改革的重新定位?? 司法改革自从提出以来, 一直是人们关注的热点。从审判程序、审判方式改革到现在的司法组织机构和人员制度的改革, 司法改革在不断深化地进行着。而对于司法改革, 我们可以从狭义和广义两个层面进行理解, 狭义的司法改革仅是指法院体制的改革; 而广义的司法改革则是包括了法院、检察院和公安机关各自司法职能机构的改革。笔者认为司法改革应首先做广义的理解。司法改革的内容从微观到宏观包括了三个层面, 具体的讲: 第一个层面包括了工作方法、方式, 内部组织机构、职能划分、管

理模式的变化、调整和重构；第二个层面指司法机关内部运行机制的调整，包括各类规章制度、工作运行机制的改进和完善，如法院审判方式的变化、民事审判大格局的设立等；第三个层面是司法体制的改革，包括了司法机构与外部机构的协调、人财物的安排设定和司法独立的保障机制的建立等。司法改革的核心应该是第三个层面，而且目前司法改革之所以难以深入下去这个问题也大都出现在这个层面上。??在明确了司法改革的定义和内容之后，纵观目前司法改革的措施和现状，我们不得不承认一个更为深层次的问题即司法改革的根本定位问题已经摆在了我们面前。到底司法改革仅是司法部门的自身的改革，还是与经济改革、政治改革地位相当的全局性改革，这是被我们忽视的重要问题。在这个角度上，我们有必要对于司法改革的地位问题进行考量与估定。笔者认为，司法改革应该上升到与经济体制改革、政治体制改革同等的地位，而与经济、政治改革一样作为全局性根本性工作来进行。??（一）、司法改革之所以要提到与经济体制改革和政治体制改革并列的地位，这是由司法改革自身特点决定的。??第一，司法改革的对象---司法具有自身的独立性。司法改革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，司法系统内部的构成以及运作上，更为重要的是体现在司法的职能与其他职能相比有着显著的独特性。司法的职能是建立良好的社会公正评判和衡平制度，保障社会正义和秩序。而经济的职能更为侧重的是对经济效率的追求，政治的职能则更为侧重对于经济社会发展的宏观保障作用。司法改革对象---司法的职能的独立性决定了其应该具有与经济体制、政治体制改革

相并列的地位。?? 第二，司法改革还具有不同于政治体制和经济体制改革的理性化特点。追求司法公正是世界各国都不断追求的目标。司法改革自然就成为追求司法公正的一个必然途径。在追求司法公正的过程中，各国的司法改革虽然形成了各自的司法改革理论和实践，形成了司法改革的科学化和阶段性演进，但更在某些基本方面如司法权力的自治和分立以及司法职业的统一与流动等问题上各国达成了共识和默契。而且，当前世界经济全球化的趋势已经不可逆转，各国的司法体制都面临着日益趋同的社会经济环境以及相似的经济社会问题，各国的法律交流不断扩大与加深。在这样的背景下各国的司法体制之间的借鉴与共通完全应当和可能，从而形成与经济、政治体制改革不同的全球化道路。正是在这个层面上，我们说司法改革是在全球化、科学化的背景下具有理性的开展和进行的。固然司法改革也要受到各国的所谓国情具体条件的制约，但是相比较而言，它比经济体制改革、政治体制改革与国际的契合点更多，本土化的特点相对较弱，自身具有的系统、科学的理性化特点更强。?? 第三，司法改革的职能具有特殊性。法治意味着法律的普遍适用和至高无上；法律平等的约束社会一切成员，必须经由公正的司法活动来贯彻实施。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，它同样也指导着司法改革的目标，司法改革的最终目标也是为了建立公正的评判体系，公正、公平的保障个人的合法权益。而在我国的社会变革时期，司法改革也具有着自身特殊的职能。现阶段经济体制的改革使得国家控制的经济资源减少，而社会成员作为经济主体的自主性更为突出，计划经济

时代国家通过对经济条件和社会个体间交换的控制与以及使个体服从国家意志的能力已经减弱；同时，随着政治和经济的改革，社会文化以及价值取向多元化，政治意识形态对于社会个体的影响也有所减弱。面对这样的变革，社会的治理和控制自然会倚重司法。另外，社会的变革不可避免的带来了社会各阶层和各主体之间的利益冲突和矛盾，这些矛盾和冲突或者要求法律来评价或者要求法律来解决，因此司法都直接或间接地面对着社会变革中产生的矛盾和冲突。在上述要求下，司法的现状与社会的需求之间自然会产生矛盾，而司法改革的显然能起到调和并解决这种矛盾的作用，这种职能当然是经济体制和政治体制改革所不具备的。当然，我们也承认政治体制改革的终极目标也是正义和民主，但它更侧重于宏观体制的建立，提供达成民主、公正的指导方针和政策引导；而司法改革所带来的公正更侧重于具体化、个案化并在此基础上形成社会的公正保障。从这个角度上说，司法改革的职能当然具有政治体制改革所不具备的特殊性。??

第四，司法改革具有统一性和连动性。司法改革的统一性来自于司法的统一性和法制的同一性。我们知道司法的统一是保障社会平等公平，达成司法的终极目标的必然要求，同时这也是市场经济下自由、平等竞争原则，社会化大生产原则的要求。因此，司法的改革并非局部性的试验当然也应具备统一性，也应作到全局性的协调统一。司法改革的统一性也说明了司法改革不能完全与经济体制和政治体制改革同步，因而不能简单的把它当做它们的附属品，以为只要经济体制和政治体制改革完成了，司法体制改革也会自然的完成。司法改革的连动性主要是指司法体系的改革与司法体系内部、外

部结构、关系的关联性较大，它的变革也必然带动其它相应关系的变革。在我国现行司法体制下司法机构独立性不够，司法机构运作中的人财物基本上都来自于司法体系以外，自身对资源的控制能力很小。这种状况导致的结果是司法机构受制于外部权力机构，在公正司法与自身资源供给之间进行妥协、调和。因此，司法改革在改革自身体系的同时，一个重要的内容就是改变司法机构与其它机构的权力关系。这其中包括了司法与执政党之间的关系、司法与立法机构之间的关系、司法与政府的权力关系、司法机构之间的权力关系以及司法机构内部的权力关系等。司法改革涉及的这些关系的变革正说明了司法改革的连动效应。

（二）、司法改革的地位与经济和政治体制改革并列不仅是由其自身特点决定，也是由它与经济体制改革、政治体制改革的互动关系决定的。

司法改革应该独立于经济体制和政治体制改革之外进行也是基于对三者关联性与互动性的考虑。经济体制改革是为了适应市场经济的需要，改革我国原有的计划经济模式为市场经济模式，变过去的微观直接控制为国家宏观间接调控，同时要建立与市场经济相适应的自主经营、自负盈亏、自担风险、权责明确、产权明晰的现代企业制度。作为社会存在的物质基础，经济状况的变革带动的是社会各方面的变革。而历史经验一再表明，当一个社会处于转型期，各种不同的利益处在变动不居的状态之时，国家的立法往往无法及时和具体地回应社会的变化。因而，社会的变革要求司法体制的改革予以回应。在这一层面上，司法改革的效果和进程也影响着经济体制的改革。同时由于经济体制改革的动态性非常高，因此只有动态、高效公正的司法才能保障市场经济的动

态秩序。如果司法改革能与全国的经济体制改革相适应，与经济体制改革配套的话，司法改革就可以成功的起到促进和保障作用,司法体制特有的对公平、公正的维护，对权利、自由、秩序的保障功能也对经济体制改革目标的完成起到推动作用；相反，司法改革对经济改革就会造成阻碍，造成经济的混乱无序状态。同样，经济体制改革也影响着司法改革。经济体制改革为司法体制改革提供了改革的目标和对象，也为司法改革提供了改革的物质支持。更为重要的是，经济体制改革的连续、稳定的开展是保证司法改革连续有效并具有全局性的保障，如果经济体制改革断断续续、杂乱无章，那司法改革的措施也必然是一日三改，不但无法保障经济体制改革，反而会造成社会的混乱。因此，我们可以得出这样一个结论：经济体制改革与司法改革存在互动关系，相互独立又相互影响、相互依存，二者具有同等重要的地位。?? 我们在这里将司法改革和政治体制改革并列，完全是从改革的进程和社会发展的层面出发，而不是当然否定司法改革在总体上属于政治体制改革的一部分。政治体制改革的核心任务是建立社会主义民主政治，建设法治国家，真正保障人民当家作主的民主权利。同时，它的变革也是适应并促进经济体制改革，建立和发展社会主义市场经济的需要。司法改革长期以来被视为政治体制改革的一部分，这样的认识极大忽视了司法改革的独立性和根本作用。司法与民主的关系是双向关系：司法作用于民主，民主也影响着司法。在这一背景下，司法改革与政治体制改革之间也存在着相互独立、相互影响的互动关系。司法改革首先要以政治体制改革为先导，当然也受到政治体制改革的制约。司法改革的方向是由政治体制

改革决定的，它必然要和政治体制改革方向一致，同时司法改革也受到党政分开、机构改革、干部人事制度改革等政治体制改革措施的制约。但是我们由司法改革受到政治体制改革制约的事实并不能得出司法改革只应完全处于被动状态的结论。司法改革对政治体制改革也起着能动的保障和推动作用。政治体制改革的目的是建立民主、法治国家，而民主强调个人权利的享有和保障，强调通过竞争性决策的制度安排和反馈机制来保障、加强群众对国家权力的监督和控制。公众权利的实际享有和保护、公众对政治的参与需要国家提供法制的方式和途径，更需要依法办事的原理和机制去贯彻执行。因此，司法在民主和法治国家的建设中起着至关重要的作用。而良好的司法体制对于政治体制改革的贯彻执行，对于政治体制改革所需要的社会条件的形成都起着不可低估的作用。因此，在目前政治体制改革的进程总体上滞后于经济体制改革的背景下，将司法改革从政治体制改革中剥离出来而予以同等地位对待既是进一步推进政治体制改革的需要，也有利于该改革总体的协调和均衡。??

（三）、司法改革的地位与政治体制、经济体制改革并列，也是适应我国进一步开放的需要。??

当今世界是一个开放的世界。而这种开放的直接后果是使各国相互的经济依存度和世界经济一体化的程度不断加深，经济全球化成为不可阻挡的历史潮流。而进一步扩大开放以加入世界经济的主流赢得大发展也已日益成为国人的共识。司法改革不仅要满足国内市场的司法需求更要对中国加入世界这个大市场这个重大课题作出适当和及时的回应。而经过20年改革开放的实践探索，我国已成功地走上社会主义市场经济的轨道，随着市场经济步伐的加大加快

，对司法保障的需求愈加迫切。同时，在经济全球化的趋势下，加入WTO也成为我国进入世界经济主流的重要步骤。而加入WTO不仅仅是一个世界性的经济问题，也是世界性的法律问题。尽管加入WTO不等同于法律全球化，各国仍然是依据本国的主权制定适合自己国情的法律，但正如《建立世界贸易组织协定》第16条第4款中所要求的：“每个成员都要保障使其法律、规则与管理办法符合本协定所附各项协定的义务”，我们也应该站在国际层面上考虑国内的立法司法等问题，力求做到与WTO的规则保持一致。这样的形势对作为社会公正、公平保障的司法提出了高于政治体制其他部分改革的要求，因而也对司法改革提出了强烈的要求并提供了极大的动力。这是因为WTO的法律原则包括公平贸易、法律透明、非歧视性贸易（具体表现为一般最惠国待遇和国民待遇）等原则，这样的原则要求我国的司法、仲裁机构能够依法办案，公正、及时地判决或裁决经济纠纷案件，平等地保护中外当事人的合法权益。这就需要消除当下司法、仲裁中的腐败现象，排除各种非法干预和不当影响，解决地方保护主义、部门保护主义导致的问题。而这正是司法改革的应有之义。

面对上述紧迫的改革开放的社会需要，在我国的政治体制整体改革的步伐滞后于社会需要的大前提下，如果一味地将司法改革作为政治体制改革的一部分而简单地一体推进则司法改革也会随之滞后于强烈的开放需要并对之形成抑制。这显然会对我国的经济发展和及其与世界经济的融合是极为不利的。这也不利于我国国际地位和国际形象的进一步提高。因此，根据司法改革职能的特殊性，突出司法改革的地位，也可以解决经济开放扩大及加入WTO后所带来的一系列国

内国际问题。这样的做法的实质在于以司法促大开放，以开放获大发展。??二、设置司法改革委员会的必要性?? 通过上面的论述，我们已经对司法改革的重要地位有了重新的认识。司法改革到底是一个全局性、整体性和长期性的艰巨工程。所谓全局性在于，司法改革不仅只牵涉司法体制和审判方式的改革，而且牵涉到整个政权结构的内部构成和运行，它还与立法进程有着密不可分的联系。作为政治体制改革的一部分，它不仅要与整个政治体制改革相协调，而且要与经济体制改革齐头并进、相互协调。司法改革的进行直接制约着经济和政治体制改革的进程。因此，进行司法改革必须以系统的眼光，在改革的整体中，在与其他方面改革的关系中定位自己，并制定策略，进行规划。所谓整体性在于，司法改革是整个司法的全面改革，是机构设置、内部管理、监督机制、审判方式以及与其他机关的关系的整体改革。这就不仅是局限于庭审或法官的选任，而是包括司法机关的权限、地位、财政等问题。所谓长期性是指，由于错综复杂的内外部关系，多方利益的冲突以及法律工作者自身素质的相对低下，更重要的是由于受我国现代化过程本身的制约，司法改革的进行必须是渐进的、持续的和分阶段的，必须有总体性规划和全局的指挥，以及为了实现法治国家这一理想而确定的近期、中期、远期的改革目标与任务。由此决定，我们应该把司法改革提到全国通盘考虑的层面，它的规划和设计、具体操作部署都应该做到全国性的统一而不能由各具体司法机关内部部门各搞一套，各行其是。这都决定了中国的司法改革而需要一个全国性的决策指挥者。而这个决策者无疑应该是全国人民代表大会，因为只有全国人民代表大会才具有国家

的最高权力，才有能力对全国性的改革进行指导策划和组织安排。因此在全国人民代表大会下设置司法改革委员会也就成为与司法改革要求相适应的。为有助于人们对此必要性的全面认识，让我们从对现行司法体制及已有改革措施的弊端和不足对简略考察开始。??（一）、现行司法体制的弊端??司法作为维护社会正义的最后环节，对于定纷止争、促进规范体系秩序的生成，最终维护社会的稳定与发展起着至关重要的作用。在经济体制改革、市场开放的过程中，司法扮演着一个不可忽视的角色，即在解决市场中不断出现的各种纠纷的过程中，成为市场自生的行为方式与现有规范体系之间的连接枢纽。通过判决，一方面使得市场产生的有生命力的交易方式得以上传并最终在立法层面制度化；另一方面，则使现有规范体系在市场交易中明确，便于交易主体遵循，推动法治的全面展开。要扮演如此举足轻重的角色，显然需要良好的司法制度作为保障。这是经济体制改革对司法改革提出的必然要求。??司法制度是国家制度的重要组成部分，它是统治阶级为保证法律实施而制定的制度，包括司法机关的设置及其任务、司法机关的组织体系、组织与活动原则及工作制度等。然而，我国现行的司法制度由于设计上的滞后，存在着诸多弊端，在实践中却成为阻碍改革进一步深入的绊脚石。这些制度上的缺陷主要表现为：??1、从司法机关与其他国家机关或组织的关系上看，司法机关在人、财、物等方面受制与其他机关或组织。特别是由于地方司法机关受制与地方政府、地方权力机关、地方党委，由此导致司法权地方化。??2、从对司法机关进行制约与监督上看，一方面由于缺乏具体的操作规范致使权力机关无法对司法机关的司法行为进

行法律监督；另一方面，司法机关特别是地方司法机关以“司法独立”为借口来对抗国家权力机关的监督。?? 3、从司法机关内部的管理体制、组织机构、工作程序和人员构成上看，存在着严重的行政化的问题?? 以上问题的存在，使得我国的司法问题多多，主要就表现在司法不独立、行政化以及由此引起的司法不统一、司法地方化等几个方面上。造成的实际后果是对地方保护主义的加强，导致司法不公。这不符合我国的法治目标，更难以为经济体制改革提供强有力的制度保障，因此，司法改革是我们必须迈出的一步。??（二）、已有改革措施的不足?? 看到了问题所在，一方面使我们明确了司法改革的目标在哪里，即党的十五大所明确提出的：维护司法独立、确保司法公正，为社会主义市场经济建设提供及时的秩序保障，并最终促使法治理想的实现。但另一方面我们也必须认识到，理想与现实之间的差距是巨大的。正如前述，司法改革是为实现法治理想而进行的全局性、整体性和长期性的工程，它决非能够一蹴而就。而遗憾的是司法改革的这三个基本性格却一直未能引起人们的应有重视，当下的司法改革更多的是倾向于它们的反面。?? 自从十五大以来，司法改革的实践全面展开，并且主要集中在法院系统。那么当前以法院改革为主的司法改革是否成功呢？我们不妨以该改革的进行情况为例作一分析。目前法院司法改革采用上下结合的模式，即由最高人民法院制订改革的方向与原则，并在地方进行试点，由各地方依据自身特点并根据司法运行的特有规律对内部管理、监督和审判方式进行尝试性的改革。这种模式的改革确实取得了可喜的成果，如庭审对抗制的引入、法官待遇和人员素质的提高等。但是这种模式更多的

是让我们感到不足与缺陷。首先，这种改革的成果大多是零散的，不具备普遍性的。由于各个法院的具体改革都是针对自身的具体缺陷，这些措施更多的带有具体经验的色彩和因素，而少具有一般性和普遍性，从而也难以移植到其他法院，因而最终也难以上升为通共制度化的东西。其次、这类改革方案是局部性自体性的，只局限于司法制度自身的某一部分，如目前成为热点的庭审方式改革。因而目前所进行的改革只是对表层方面的零敲碎补，并没有触动诱发这些缺陷产生的深层原因如司法机关在财政上的窘迫，在人事上受制于人的状况等。为什么会有这些缺陷呢？原因正在于推动司法改革的主体本身的先天不足。作为决策主体的法院系统由于本身就依赖并受制于相对而言在人、财、物、权各方面都强大许多的行政机关，根本无法与行政机关平起平坐，更谈不上由其自身来在制度上解决与行政机关之间复杂的利益关系了。而且，法院本身就是司法改革的客体之一，如其对于与法院改革密不可分的检察制度的改革根本就无权过问，就此而言，法院自身体制的改革并不能解决司法改革的全部问题，因而法院自身是无法担当司法改革的主体的重任的。除此之外，以法院作为司法改革的主体还会产生其与现行立法和政策之间的巨大矛盾，还可能会造成改革成果与现有规范体系之间的巨大冲突，形成地区之间、规范与事实之间的失衡，从而导致司法混乱与不公。??综上所述，基于对司法改革的重新定位角度，我们不得不承认，以法院为主体推进司法改革的模式，虽然可能在当地取得不错的效果。但是由于主体本身的局限性（陷于利益纠葛之中同时又缺乏制度化的支持），法院自身体制的改革无论是从深度上还是从广度上讲

都难以令人满意地应对司法改革所面临的问题。而且此种司法改革多是在司法机关的内部进行，各级各部门都可以提出自己的改革措施，改革的操作是各自为政极其混乱的局部性改革而无法产生整体协同性效应。相反，这种改革由于其零散性，短期性和过于具体化的缺点，加剧了司法不统一的局面，甚至在某种程度上成为地方保护主义的助力。我们尤其应该认识到司法机关不应作为司法改革的决策者，而只能是改革的客体 and 对象。当然这里所说的客体并不是指司法机关本身，而是指司法机关的运作机制、管理模式。我们不否认司法机关自身在改革进程中应有的作用，但是此种改革措施都只是一些微观或中观层面的改革，无法适应并解决司法改革的统一性和司法改革的连动性问题。说到底，这种改革模式的存在其根本原因还是在于对司法改革的根本地位欠缺正确的认识。因而其既也不符合司法改革理性化的要求，当然也无法真正完成司法改革的终极目标，做到对经济改革的保障和民主、法治国家建设的促进。

??（三）、设置司法改革委员会是建构我国完整的法律体系的需要 党的十五大提出在10年内建立、健全我国的法律体系，较为完善的司法制度应该是这一法律体系建构中的一个重要组成部分。因此，目前司法体制改革的全局设想应放在这一体系建构中去考虑，配合整个法律体系的建立、健全，同法律体系的建构协调发展并起到促进作用。而这一工作的完成需要具有立法职能的全国人大将司法体制改革的总体设想作为立法工作对待，将其作为整个法律体系建构工作的一部分，这是建立、健全我国法律体系必不可少的需要。

??（四）、设置司法改革委员会是适应司法改革权威性以及统一性的需要 司法改革本身的

固有特点以及我国的司法现状说明了司法改革决非短期而简单的工作，而是一项复杂艰难的长期性系统性工程。结合我国目前的司法改革情况，我们认为今后的司法改革应解决以下一些问题。首先是要做到全国司法改革的统一和协调，制定长期、全面的改革计划和方针，以到达全国的司法统一，建立公平平等的司法体制的目标。其次要形成具有权威性和强制性的制度和措施保障司法改革的统一、全面进行。再次要对司法体系系统性的问题以及司法体系和外部机关的体制性问题进行解决，而不是如目前的改革模式仅注重司法机关的个别性问题。虽然司法改革工作的艰巨性和复杂性决定了做好上述工作并不能一劳永逸，但是这些宏观问题的解决对于改善目前司法改革混乱的局面是必需的。由这几方面的工作需要看，在权力机关全国人大下设置司法改革委员会，通过立法的方式制定具有权威性和强制性的规划设计以及工作部署，引导全国司法改革工作统一、全面进行也是解决目前司法改革弊端的必然要求。而且作为最高权力机构的工作部门也可以独立于司法和行政体系之外，可以更好地处理司法机关本身所不能解决的体制缺陷。

??三、设置司法改革委员会的可行性?? 现状的确令人不满，但是看到了症结在哪里，也就找到了解决的方法--设立一个能够从总体上推动司法改革全面、持续并与其他方面改革相协调发展的强有力的主体。要达到这样的要求，需要具备以下三方面的条件。首先，它应该独立于司法与行政这两个系统，并能协调司法和行政的关系。而该两者中任何一个，都无法超然妥善的处理好司法与行政之间的关系，同时也无法对司法形成合法有效的监督。其次，这一主体能够及时全面的收集相应信息，能站在

经济、政治体制改革的大背景下制定适当的改革宏观蓝图与具体规划。再次，它也应该能处理好改革与立法之间的关系，即既能保证司法改革成果的制度化法律化，同时又能切实推进改革方案在全国的统一执行。根据这样的标准，这个主体必须设立于中央一级，这样才能保证统筹规划的可能。??

目前针对司法改革存在的问题以及上述解决方法的需要，理论界对司法改革主体模式大致提出了三种设想：一是由中央政法委直接领导司法改革工作；二是由全国人大法律委员会和内务司法委员会联合作为工作机构领导司法改革；三是成立全国性的司法改革委员会或司法改革领导小组组建相应的工作机构，并吸收专家参加。仔细分析我们会发现，这三种思路都有不足之处。中央政法委是党中央专门负责主管法律工作的部门，其职能在于保证党的方针政策在司法机关的贯彻，协调各机关的关系。其地位决定了它难于处理好司法的外部体制关系，如果由中央政法委来主持司法改革就混淆了党政的界限，仍然难以解决制度化的问题，因为它毕竟不是立法主体，缺乏将司法改革计划制度化的正当性。因此，中央政法委不宜成为主持司法改革的机关。而第二种设想即由人大法律委员会和内务司法委员会联合可以说避开了很多难题，如党政与司法的关系，司法改革的制度化问题以及制定计划的全局性问题，而且二者作为全国人大的下属部门一定程度上具备了上述的三个可行性要求。但是，这种设置在技术上不够理想。因为这两个委员会本身就有各自的法定的职能任务，法律委员会主管各项法律草案的起草以及对其他法律性文件的审议，监督。而内务司法委员会则负责对法律实施和司法活动的监督。因此，让它们再承担司法改革这个艰

巨的工作超出了他们的职权范围。而且，两个机构联合办公的模式也并不理想，可能造成内部管理和协作上的不便。因此，这一设想虽然在制度上是可行的，但远非理想。第三种设想即单独成立一个司法改革委员会。由于该方案欠缺在对于司法改革的重新定位的基础上，为这个组织在制度中确定位置，因此是很不完整的。但结合后两种设想的合理之处，我们可以得出一个在目前看来最为理想的推动司法改革的主体，也就是前文所提到的在全国人民代表大会中单独设立的司法改革委员会。在改革必须进行而现有的改革模式又不足以推动改革全面进行的情况下，结合司法改革本身的特点，设立这样一个机构确实是十分必要的，也是可行的。全国人大的地位与职能为司法改革委员会的可行性提供了制度上的保障。?? 根据宪法的规定，全国人大是我国的最高国家权力机关，处于国家权力系统的顶端。其他机关如司法、行政机关都由全国人大产生、受其监督、对其负责。具体到职能上，其最高地位表现为：制订法律、选举、决定并有权罢免司法机关和行政机关的领导人。而且，在全国人大闭会期间，全国人大常委会的职能保证了这种监督与规范的延续，具体表现在监督一院两高的工作、人员任免权等。这种地位和职能对司法改革的推进有着至关重要的意义。我们知道，司法改革所面临的最为严峻的问题是司法机关与行政机关的关系和公检法三机关之间的关系问题以及对司法机关合法有效的监督问题。全国人大所处的相对超然而有利的地位使得它相对于其他机关可以更为有效的解决这些问题。所谓超然是指它作为立法机关脱离与行政与司法以及党与司法之间的复杂的利益关系，而且不受制于各方，因此在价值上比较中立

。所谓有利是指由于全国人大的地位高于行政和司法机关，并且监督、规范着后两者，同时本身又是立法者，以它为出发点可能实现司法和行政机关的分离以及协调公检法三机关的关系，并且对三者进行合法有效的监督。可以说，全国人大是从我国政权结构上讲唯一有可能从制度内部实现司法独立，从而进一步解决司法改革其他问题的机关。而且，作为立法机关的全国人大由于具有制订法律的职能，可以将改革的进程与现有规范体系紧密联系起来，实现制度更新与制度稳定的协调。最后，由于全国人大本身所具有的资源优势，即各方面的专家会萃一堂、调查监督的权力集于一身等等，而且由于它本身就是经济与政治体制改革的重要推进者，因此，全国人大可以在全局的高度上，充分考虑宏观与微观两个方面，制订合理可行的改革方案，并且通过对各机关的执行监督来推进并确保改革方案的顺利实施。综上所述，全国人大的地位和职能保证了在其中设立司法改革委员会作为司法改革推进者的可行性与有效性。在司法改革主体模式的选择上并没有比之更好的方案这一点应无疑问。因而该方案确乎是最佳的选择。??四、司法改革委员会的具体建构思路??（一）司法改革委员会的性质和工作原则??建构司法改革委员会的一个理论前提是对它的定性问题。这里说的性质也就是司法改革委员会是常设机构还是临时机构的问题。笔者认为司法改革委员会应作为一个常设机构。首先，改革是一个曲折漫长的过程，绝不可能一蹴而就。改革不可避免的会遇到挫折和阻挠，它必然是个渐进的，无论经济改革、政治改革、司法改革不能脱离这样的规律。因此司法改革委员会有必要长期存在，以适应改革的这一特性。其次，司法规制的客

体以及本身都是不断变化的。司法规制的客体是纷繁复杂的社会问题，而社会是不断发展变化的，司法面对的不可能是一成不变的社会问题。同时，司法本身也不可能在改革到一个新的状态后就停滞不前，它也是在动态的变化。即使在改革后的平稳阶段，我们也面临着对司法体制的完善和监督问题，这也是司法改革委员会的任务之一。再有，民主和法治是一个恒久的课题，需要我们长期性的努力和奋斗。作为保障民主，实现法治的渠道，司法体制应尽可能的适应二者的要求，这也要求要把司法改革作为长期性工作来抓。此外，其他国家和地区的司法改革实践也印证了司法改革长期性的特点，如美国的程序性改革和台湾省的司法改革都具有这一特点。所以，笔者认为将司法改革委员会作为常设性机构既是客观规律的要求，也是我国国情的需要。??司法改革委员会应该接受党的领导是不可动摇的工作原则。这里所说党的领导并不是说司法改革委员会的一切行为或措施都要由党直接规划决定，而是指导思想上要接受党的统一领导。这也是我国政治体制和改革统一协调进行的必然要求。司法改革委员会工作的总体思路、工作的框架以及原则方针等重大问题都不能脱离党指引的大方向，应该遵循党的路线并接受党的领导。??（二）司法改革委员会的构成、权限和基本任务??作为全国人民代表大会下属的一个专门委员会，司法改革委员会和其他专门委员会如法律委员会一样受全国人大领导，在全国人大闭会期间受全国人大常委会领导，它的人员组成、会议制度均依照《全国人民代表大会组织法》的规定。其中必须提到的是委员会中的顾问的人选应该主要来自法律界如检察官、法官、律师、法学家的代表构成，又因该项改革

还涉及组织人事的变动因此还应有党政机关此方面的代表。?? 它的基本权限是：1、提出有关司法改革的议案2、审议有关司法改革的议案??3、包括审议全国人大主席团或全国人大常委会交付的有关议案；审议全国人大常委会交付的被认为是同??4、宪法、法律相抵触的有关司法改革、司法机构设置、人员管理等方面的规范性文件等??5、具体监督司法改革方案的执行情况??6、调查研究有关司法改革的问题??7、以形成向全国人大提出的司法改革建议?? 由上可知，司法改革委员会的工作任务是确认改革的重大原则和改革的方向，制定全国司法改革的计划、方案，协调不同部门的利益矛盾和冲突，并监督司法改革的执行情况。??（三）司法改革委员会与外部机关的关系 司法改革委员会的建构中一个非常重要的问题即是司法改革委员会的与司法、行政系统之间的关系。司法改革委员会并不从属于行政、司法系统而是作为最高权力机关的一个部分，与后两者形成规范与被规范、监督与被监督的关系。司法改革委员会将改革方案通过全国人大上升为法律之后，行政和司法机关之间的关系以及司法机关的运作都要依照法律规定进行而不能各行其是。而对于执行的情况则由司法改革委员会通过审议议案以及审议有关规范性文件的方式以及全国人大的执法检查的方式来进行。?? 当然，改革计划的形成和执行也离不开司法和行政机关的配合与协作。首先是信息来源上的配合，即司法机关要将自身面临的问题以及自己探索的实验性的解决办法随时上报到司法改革委员会，从而确保该委员会能广开视听作到统筹兼顾与及时处置。其次是执行上的配合，包括严格遵守制度并将执行情况上报，这样才能在规范与现实之间形成互动，以促使改革方

案不断调试，从而使改革的进程作到高效优质。?? 这里我们还要正确认识司法改革委员会作为决策主体与司法机关改革的关系。前文我们谈到司法机关是司法改革的客体，而这里的客体着重讲的是司法机关的运作机制、管理模式等作为司法改革的客体。司法机关改革实际上就是上文所述司法改革的第一和第二层面内容，但司法机关改革在第三层面体制改革上并不是无所作为。司法机关作为司法行为的具体执行者，其对司法体制和司法机关内部的弊端感受更深，对需要改革的内容有着更多的了解。因此，司法机关的改革可以为司法改革第三层面的体制改革提供第一手的资料，有助于为体制改革确定方向，作到有的放矢。而设立司法改革委员会的重要目的也是为了更好的解决体制改革问题，所以司法机关和司法机关的改革并不是完全从属于司法改革委员会，二者之间构成了互动的关系。司法机关改革的进行对于司法改革委员会确定工作方向、制定具体的改革措施起着参考作用，某种程度上司法机关的改革还可以作为司法改革委员会体制层面改革的先导。如目前法院进行的执行体制改革就涉及体制层面的问题。执行工作由过去的监督指导关系过渡到现在的统一指导，上下领导，这就是一个体制创新。??（四）司法改革委员会决策推进的立法问题 为了使司法改革不断推进，将已有的改革成果保留下来并促进制度更新，司法改革决策的制度化是至关重要的。但是更应该注意的是制度化本身的两面性，即制度化可能构成对制度更新的阻碍。因此分清不同的方面的不同特性，并制定相应的立法规划是首先应该做的。应该首先以立法形式加以规范的是体制问题，即有关司法与行政的关系问题，比如司法机关的财政来源、人事任

免等；有关监督司法的问题，比如人大的个案追究；以及司法系统内部机关之间的关系和内部组织关系。这些问题始终阻碍着司法沿着自身规律发展，同时又是地方保护主义和司法不统一的温床，而且这些问题又不是通过长期司法实践就可以解决的。因此，由司法改革委员会以制度的形式将改革方案固定下来，以作为司法独立的制度基础是必要的。?? 其他问题如审判方式是属于程序或技术问题，是需要通过长期的司法实践来不断探索和调适，因此不宜直接以立法形式来将其固化，而应该采取由最高人民法院发布试行办法，进行方向性的指导，通过各地方法院的实践不断充实，再由司法改革委员会进行监督并在适当的时候上升为立法。??（五）司法改革委员会的效力发挥问题 尽管上面笔者已经对司法改革委员会的设立进行了具体的构想，但是不得不承认实效问题是司法改革委员会的一个瓶颈。如何才能使司法改革委员会指导、协调、监督全国的司法改革工作的职能落到实处，而且行之有效是值得深思的课题。而这一瓶颈问题的解决应着重两个方面的保障。其一是权力的保障，司法改革委员会应该被赋予独立的、完全的处理司法改革的强大刚性的权力。违反其决定的行为当然是一种严重的违法行为，应追究有关人员的行政责任乃至刑事责任。只有这样才可能避免司法改革委员会的措施流于形式。其二是资源的保障。司法改革委员会的人力资源和财力资源都应该得到充分的保障，避免人员腐败和工作的懈怠。当然，仅仅有上述保障仍是不够的，司法改革委员会效用的发挥仍然需要我们不断地在实践中进行探索和完善，从而将这个宏大的构想真正落到实处。?お?结语 司法改革关系着整个国家结构和体制的建设，与

国家经济体制和政治体制改革休戚相关。它的地位应该得到应有的提高，而司法改革的决策者也应该而且可能是由全国性的权力机构来对司法改革进行统筹规划协调安排。只有这样我国的司法体制才能适应经济体制改革不断深化和政治体制改革稳步进行的需要，也才有助于建设一个发达的现代化法治国家伟大目标的最终实现。钱卫清律师已加入中国律师网“千元上网工程”，欲知详情请点击钱卫清律师千元网页中国律师网“千元上网工程”主题站点，请点击<http://1000.chineselawyer.com.cn> 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