中国司法改革年度报告2013

UNDP

民强国盛

本出版物中所使用的资料和定义及展示的资料，凡涉及到任何国家、领土、城市或地区，或其当局的法律地位，或涉及其边境或边界的界限划分等内容，均不反映联合国开发计划署或联合国驻华系统的观点。

本著作中所示数据和信息以及其中所表达的观点，不代表联合国开发计划署或联合国驻华系统的官方立场。

版权所有©：联合国开发计划署2014年出版

版权所有，不得翻印

中国司法改革年度报告 2013

前 言

法治与获得司法公正的途径对于人类发展极为重要。对法律的保护可以保护人民免受欺凌，保证他们获得基本的服务，并扩展他们的能力使其可以参与到能改变其生活的决策当中去。

在中国，司法改革的一个关键目标就是建设司法系统的制度能力，从而确保所有人都能享有司法公正。自从 1999 年最高人民法院启动第一个五年司法改革纲要以来，联合国开发计划署一直在支持着中国的司法改革。在三个五年司法改革纲要期间，开发署向最高人民法院就一系列司法改革优先项提供了政策建议与国际经验方面的帮助，如人民陪审员试点、公开审判、替代性纠纷解决方式和司法救助制度改革。

2013 年对于中国的司法改革是关键性的一年，这一年有关增强司法公开性和防止误判的措施得到了采纳，当年 11 月举行的十八届三中全会也采纳了进行全面司法改革的计划。

这份报告呈现和分析了近来中国司法改革的最新进展，并反映出其未来可能的发展方向。它着重反映了在法院、检察院以及司法行政各个系统的改革试点工作，并强调了司法独立的重要性。该报告还分析了 2014-2018 年间中国司法改革下一阶段的关键议题，强调了各利益相关方协调努力以及总体路线图的重要价值。

联合国开发计划署很高兴能够支持徐昕教授及其研究团队准备这份综合性的评估报告。我们希望这份报告能够为决策者、法学教授、国际及国内专家和所有对中国司法改革感兴趣的人士提供有趣且有用的观点。

白 桦

联合国开发计划署驻华代表处
国别主任

目 录

引言 1
一、综合性改革 2
提升司法的独立性 2
废除劳动教养制度 4
行政诉讼法首次大修 5
健全冤假错案防范机制 5
司法解释制度的反思与改革 6
完善未成年人司法制度 7
二、法院改革 9
（一）提升司法公信力 9
推进司法公开 9
改进司法作风 11
改善法官和律师关系 11
加强司法队伍建设 12
（二）健全审判权运行机制 13
推进合议庭制度改革 14
开展陪审制改革试点 15
完善案件考评制度 16
（三）优化法院职权配置 17
完善案例指导制度 17
推进执行工作机制改革 17
完善国家赔偿制度 18
三、检察改革 19
深入推进反腐体制变革 19
试点检察官办案责任制 20
强化侦查违法行为监督 21
强化民事诉讼检察监督 22

加强刑事申诉检察工作 22
加强检察队伍建设 22
推进检务公开 22
四、司法行政改革 24
改进法律援助工作 24
开展循证矫正试点工作 24
加强律师行业管理 25
结语：司法改革的顶层设计 26
（一）五对关系 26
司法改革的战略安排 26
司法独立 27
司法审查 27
优化司法职权配置 27
司法最终解决 27
（二）六个保障 27
职业保障 27
经费保障 28
公正保障 28
效率保障 28
民主保障 28
弱者保障 29
（三）五项策略 29
分级分层，先易后难 29
司法改革的去政治化 29
从内部入手，尤其从法院自身做起 29
凝聚动力 30
提高法律人的素质 30

引言

2013 年，决定未来十年中国司法改革方向的一年。

尽管推进司法公开、防范冤假错案等司法改革举措小步前行，更新一轮的司法改革规划正在起草，但整体上观望气氛明显，都在等待中国共产党十八届三中全会的定调。

11 月，十八届三中全会召开。会议作出《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（下称《决定》），超越既往以经济改革为主题的局限，对全面深化改革作出总体布局。法治建设被大力强调，体现了法治改革优先的战略。

《决定》以建设公正高效权威的社会主义司法制度为目标，强调审判检察独立、健全司法权力运行机制、建设司法民主和完善人权司法保障，为深化司法改革指明了方向。未来十年的司法改革将因此打开空间，在司法的去地方化、去行政化方面推行某些提升司法独立性的实质性改革。根据《决定》精神，中央将对新一轮司法改革进行全面部署，出台具体的指导性意见，法院、检察院、公安、司法行政等部门也将制定本部门的改革纲要。具体而言，推动司法机关人财物统一管理，探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度，建立符合职业特点的司法人员遴选及分类管理制度，是提升司法独立性的关键；改革审判委员会制度、完善主审法官、合议庭办案责任制，是保障司法权力有效运作的基础；推进司法公开，完善陪审制、人民监督员制度，旨在为司法增添民主的因素；加强律师执业权利保障，强化错案追究、冤案防范机制，是人权司法保障的基本要求。以上改革思路与举措与历年《中国司法改革年度报告》的建言多有契合。如果落实，中国司法改革将有较大进展。

但改革深化的阻力依旧存在。司法的去地方化、去行政化必将受到来自地方党政、司法部门等既得利益集团的阻碍，这种阻碍将成为落实《决定》所面临的最大挑战；《决定》指明的改革方向，仍需具体实施方案；《决定》提供的司法改革框架仍较粗略，不够全面到位，呈现出过渡性特征。尽管决策者已认识到问题所在，强调审判独立，并明确了司法去地方化、去行政化的思路，但司法独立仍然是中国司法改革乃至政治体制改革必须直面的关键问题，对于实现法治中国的理想图景至关重要，是法治的底线，必须面对。

鉴于上述原因以及多年改革的经验教训，新一轮司法改革亟需顶层设计。缺乏顶层设计的司法改革，尤如失去航标的行船，免不了出现改革的短视、肤浅、重复、相互冲突乃至方向偏差等种种问题，最终导致各项改革举措或难以开展，或实效有限，或丧失意义，甚至是法治倒退。因此，司法改革既需凝聚自下而上的动力，亦需系统建构，通盘考虑。

徐 昕 黄艳好 汪小棠
北京理工大学司法研究所

一、综合性改革

—— 提升司法的独立性

2013 年，继十八大报告提出“确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权”后，十八届三中全会《决定》再次提出“确保依法独立公正行使审判权检察权”。尽管《宪法》早已明确规定审判独立和检察独立，但这一轮强调似乎有下大力气落实宪法、提升司法独立性的准备。

在强调确保审判独立和检察独立的基础上，《决定》明确了司法去地方化、去行政化的改革方向和具体措施。司法去地方化的举措包括：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，探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度，保证国家法律统一正确实施。司法去行政化的措施包括：改革审判委员会制度，完善主审法官、合议庭办案责任制，让审理者裁判、由裁判者负责；明确各级法院职能定位，规范上下级法院审级监督关系；建立符合职业特点的司法人员管理制度，健全法官、检察官、人民警察统一招录、有序交流、逐级遴选机制，完善司法人员分类管理制度，健全法官、检察官、人民警察职业保障制度。

最高法院因势利导，围绕审判独立作足文章。4 月，最高法院提升司法公信力专家座谈会上，与会专家畅谈司法独立。6 月，全国高级法院院长座谈会上，最高法院院长周强要求“各级法院要敢于排除各种干扰，建立健全保障人民法院依法独立行使审判权的机制，完善指定管辖、提级管辖和集中管辖等制度，继续健全执行联动威慑机制，克服地方和部门保护主义。”10 月，“审判独立”更被频繁提及：12 日，最高法院刑三庭戴长林庭长称，防范冤假错案要确保依法独立行使审判权；14 日，第六次全国刑事审判工作会上，周强强调要建立健全保障人民法院依法独立公正行使审判权的机制；17 日，在中国审判理论研究会上，最高法院常务副院长沈德咏要求确保法院在党的领导下依法独立公正行使审判权；25 日，《关于深化司法公开、审判权运行机制改革的试点方案》下发，要求确保独任法官、合议庭及其成员依法公正、独立行使审判职权；28 日，《关于切实践行司法为民大力加强公正司法不断提高司法公信力的若干意见》公布，以罕见的强硬表达要求坚决贯彻审判独立的宪法原则，“坚决抵制各种形式的地方和部门保护主义，坚决排除权力、金钱、人情、关系等一切法外因素的干扰，不断健全保障人民法院依法独立公正行使审判权的制度机制，坚决维护宪法法律的尊严和权威”。法院高层对审判独立的反复强调，表明法院系统已有深入推进改革、确保审判独立的决心，这在某种程度上有助于加强法院系统内部合力，排除外在干预。但“审判独立”不可能通过理念的反复强调得以实现，而必须从根本出发，推进体制性改革。同时，确立审判独立，更应从法院内部做起。

较之法院，检察机关并未着力强调检察独立。5 月，省级院新任检察长培训班学员座谈会上，曹建明要求，要深入研究坚持党的领导与依法独立公正行使检察权的有机统一、依法独立公正行使检察权与遵循司法规律的有机统一等重大问题，带动整个检察改革的全面深入推进。7 月，大检察官研讨班上，曹建明再次重申了上述要求。12 月，最高检下发《检察官办案责任制改革试点方案》，以保障检察机关依法独立行使检察权为目标。

尽管《决定》明确了提升司法独立性的改革方向，法院系统也已有所作为，但改革的全面启动仍有待具体方案的出台。以司法的去地

方化为例，鉴于司法的地方化是实践中影响司法公正的最主要因素，提升司法独立性的首要任务即让司法摆脱地方党政的影响。主要思路包括：

1. 司法系统的人、财、物与地方脱钩。《决定》指出，“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”。此举被媒体报道为“法院垂直管理”，引发了上级法院对下级法院行使管理职能、甚至司法中央集权的误解。实际上，上下级法院的关系只是审级监督关系，人、财、物的纵向化管理仅涉及司法行政及辅助事项。这种模式并非强化上级法院对下级法院的行政控制，而是指法官和法院院长的人事任免权由法院系统设立的法官遴选机构行使，而非地方安排。尽管《宪法》规定了地方各级法院对产生它的国家权力机关负责，但现行的法官任免制度主要源于《法官法》第 11 条的规定，即院长由本级人大选举和罢免，审判员由本级人大常委会任免。因此，法官人事任免权的改变，并不直接违反《宪法》规定，只需对《法官法》进行适当修改；而该法修订已纳入全国人大立法规划。当然，司法人事管理的去地方化从根本上仍涉及宪政框架的改变，这是从根源上消解司法地方化的重要途径。《决定》尚未触及司法官由地方人大任免的问题，这是否会为地方干预司法留下制度空间，尚待观察。

2. 司法经费由中央财政统一负担。根据《决定》，地方各级法院、检察院的经费将由省级财政统筹，中央财政保障部分经费。从长远而言，司法经费由省级行政区负担仍只是一种过渡，未来应尽快统一由中央财政负担。

3. 司法官遴选、任免、升迁、惩戒由司法系统设立的专门委员会决定，人大常委会依宪法对司法官的任免仅作为程序性要求。根据《决定》“建立符合职业特点的司法人员管理制度”的要求，法院、检察院将建立初任法官、检察官统一招录、集中培训、基层任职、有序流动、逐级遴选的机制，建立选拔律师、法律学者等专业法律人才担任法官、检察官的机制，区分级别设置不同的任职条件，实行法官、检察官逐级遴选制度，成立吸收社会人士参与的法官、检察官选任委员会、惩戒委员会。统一的司法委员会或可优先考虑，司法委员会设三级，可适当吸收人大代表、政协委员、律师和学者参与。

4. 地方党政与政法委不干预个案。个案干预违反了宪法关于审判独立的要求，且毫无必要。许多案例证明，地方党政、政法委在对个案的干预中，容易形成偏见甚至成为一方“当事人”。同时，个案干预极易滋生寻租空间，产生腐败问题。而且个案干预经常发生错误，造成冤假错案，严重损害党政权威与司法公信力。2013 年 12 月，江西省纪委、组织部、委政法委联合下发《关于党政领导干部支持司法机关依法独立办案的若干规定》，明确规定党政领导干部不得利用职务便利和影响，插手、干预司法机关执法办案活动，违反规定的，将对相关党政领导干部实行问责。该规定的出台有利于为独立司法创造良好环境，但党政不干预个案，还应尽早在立法上明确，并通过具体完善的制度予以保障和落实。

5. 探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度，从横向打破司法管辖与行政辖区的重叠，为削弱地方干预司法构建管辖屏障。具体方案的设计，应以削弱地方党政影响、方便当事人诉讼、充分利用司法资源、提高司法效率等为主要考量因素，结合案件数量、人口分布、交通条件等实际情况，对法院进行适当合并或重新划定管辖范围。第一，重点应放在高级法院，因为它是“事实上的终审机构”，绝大多数案件到此终结。可借鉴人民银行大区制改革的经验教训，对高级法院进行适当撤并。例如，河北、北京、天津可设置一个高级法院。第二，根据案件数量、地理位置等因素，适当合并部分地理位置相邻的中级法院，并适当划分司法辖区的范围。第三，主要根据案件数量，适当合并部分基层法院，原基层法院可作为新法院的派出法庭。第四，对于行政案件、跨地区的民商事案件或当地审理可能受到不当影响的案件，可通过异地管辖或提级管辖的方式审理。最后，必须高度注意，与行政区划适当分离的

司法管辖制度，重在“适当”分离：一方面涉及宪法框架的改变，难度大；另一方面，必须以确实必要为前提，原则上不应给当事人增加不便，因此决不能为分离而分离，为撤并而撤并。

6. 设置专门的行政法院。行政法院系统分三级，最高行政法院内设于最高法院，初审法院和上诉法院与行政区划分离。行政审判的范围应不断扩大，尽快扩展到抽象行政行为。《决定》提出深化行政执法体制改革，一定程度上试图强化行政执法权，而对行政执法的监督强调不足，尤其是未明确司法对于行政行为的全面审查机制。未来行政法院可逐渐发挥司法审查功能，落实《决定》“维护宪法法律权威”的要求。

—— 废除劳动教养制度

2012 年，废除劳教还是个敏感词；2013 年上半年，许多人还在肯定劳教发挥过重要作用，不少官员甚至法学家仍然认为劳教制度只宜改不宜废；而十八届三中全会《决定》明确提出，“废止劳动教养制度，完善对违法犯罪行为的惩治和矫正法律，健全社区矫正制度。”12 月 28 日，全国人大常委会审议通过国务院关于提请废止劳动教养制度的议案，并发布决定正式宣布废止劳教制度。根据决定，劳教制度废止之前，依法作出的劳教制度的决定有效，在劳教制度废止后，对正在被依法执行劳教的人员，解除劳动教养，剩余期限不再执行。至此，1957 年“肃反运动”背景下产生并延续 56 年之久的劳教制度终被废除。

多年来，为推倒劳教制度的“坚墙”，社会各界不断呼吁，许多民众努力争取，甚至付出了自由的代价。最后一根稻草是近年来的若干影响性案件，特别是 2012 年的唐慧案和以任建宇、彭洪、谢苏明、黄成城、戴月权、方洪为代表的重庆系列劳教案。

劳教制度，未经法律的正当程序，剥夺公民人身自由最多长达 4 年，且可重复劳教。这明显违反《宪法》、《立法法》、《行政处罚法》等上位法的规定，并与中国政府签署的世界人权公约相背离。在实践中，劳教制度更是被频繁滥用，沦为地方党政打击上访人员和压制言论自由的“维稳”工具。因此，“废止劳教”的决定一出台，便得到各界肯定，成为近年来一项重大的法治进步。

2013 年 3 月起，各地已基本不再适用劳教制度。9 月，广东的劳教人员就已全部解散。十八届三中全会《决定》作出后，上海等地也宣布收教人员全部解散。但早在年初中央政法委宣告劳教暂停适用后，替代性处罚的问题就开始出现。寻衅滋事罪、非法经营罪等口袋罪的适用率上升，行政拘留甚至刑事拘留的数量增加，收容教育、收容教养等制度依然存在。吴虹飞、杨辉等人“刑拘转行拘”的现象也应运而生，这显示了执法机关利用制度空缺的“实践智慧”。由此可见，废除劳教只是法治征程中的一小步。不断完善制度改革，把权力彻底关进笼子里才是关键。因此，必须密切关注违法行为矫治、社区矫正等后续制度安排，收容教育、收容教养等“大劳教”的废除也应尽快提上议事日程。

屡教不改而又不构成犯罪的人员，还包括目前适用强制戒毒、收容教养、收容教育等强制措施的人员。但任何限制人身自由的措施，均应遵循有关国际公约和我国立法的标准，即剥夺人身自由必须由法律规定，并严格遵守法定条件和程序。故若违法行政矫治法出台，其制度的程序设计必须以法律的正当程序为基准，适当简化，至少应当包含司法决定、程序公开、当事人参与、申辩、质证、上诉、委托律师帮助等关键要素。轻微违法行为可适用治安管理处罚，其他违法行为可借鉴国外早有成型的保安处分和轻罪制度。但轻罪制度意味着从“违法者”向“犯罪人”的身份转变，关涉行为人的基本人权，因此是否采用须充分论证。

社区矫正制度已有一定实践基础，但仍需发展完善。该制度自 2003 年开始局部试点，2009 年《关于在全国试行社区矫正工作的意见》出台后全面试行。但由于制度缺位、重刑主义传统根深蒂固、社区发展极不成熟、司法行政

部门推进力度不足、基层司法所工作不到位、民间组织发育不良、参与社区矫正的民间团体和志愿者不多、民众对社区矫正的认可度和积极性不高等原因，社区矫正总体发展水平较低。未来应立足中国实际，借鉴国外经验，如澳大利亚的个性矫正模式、荷兰未成年人矫正的会商模式、美国成熟社区中的自治模式等，构建由司法行政机关主导、社会团体积极参与的一体化社区矫正工作体系，注重限定矫正对象的范围，保障受矫正人的人权，并尽快制定《社区矫正法》。

—— 行政诉讼法首次大修

2013 年 12 月，《行政诉讼法修正案草案》提请人大常委会审议，并于 12 月 31 日至 2014 年 1 月 31 日公开征求意见。这是自 1990 年 10 月行政诉讼法实施以来首次启动大修，是基于行政诉讼司法实践的迫切需要，是试图克服行政诉讼“立案难、审理难、执行难”等问题而采取实施的重要举措。

修正案草案新增 23 条、修改 36 条、删 4 条，对行政诉讼受案范围、当事人、案件管辖、证据制度、起诉期限、执行措施等方面均进行了重大修改。草案明确行政机关不得干预、阻碍法院受理行政案件；扩大了行政诉讼受案范围，进一步明确列举具体行政行为的情形，将涉及土地等自然资源所有权或者使用权、农村土地承包经营权、支付最低生活保障待遇等行政纠纷纳入受案范围，在对具体行政行为提起诉讼时，可一并请求对规章以下的规范性文件进行审查；规定当事人可以“口头起诉”，行政诉讼可以调解；确立诉讼代表人制度、第三人制度，明确原、被告的主体资格，将原告资格限定为同被诉的行政行为有法律上的利益；完善级别管辖、地域管辖，规定高级法院可以确定若干基层法院跨行政区域管辖一审行政案件，中级法院管辖对县级以上地方政府所作的具体行政行为提起诉讼的案件；强化受理程序约束，明确法院相应的责任；完善证据制度，明确被告逾期不举证的后果、原告的举证责任和证据的适用规则，完善被告的举证制度和法院调取证据制度；强化执行措施，规定法院可以将行政机关拒绝履行判决、裁定、调解书的情况公告，并拘留行政机关有关的直接责任人员；细化审判监督条款，加强检察院对行政诉讼的监督等。

该草案在立法定位、行政诉讼受案范围、当事人主体资格、执行措施等方面有实质性改变，进步较大，但仍有改进的空间。例如，应进一步扩大行政诉讼受案范围，将更多的抽象行政行为纳入审查；在提高级别管辖、扩大地域管辖选择范围的基础上，最高法院设立定期更换法官的巡回行政审判庭，最终设置专门的行政法院。此外，草案目前还处于提交审议阶段，其中进步之处多大程度上能真正上升为立法，仍悬而未决。从根本而言，行政诉讼存在的痼疾需通过司法体制改革，尤其是强化司法独立来化解，其中还关涉政治体制改革的推进。

—— 健全冤假错案防范机制

2013 年，在新刑诉法实施和高层强调“让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”的背景下，冤假错案的纠正与防范再次得以重视。周强自 3 月担任最高法院院长后，便着力推进司法公开与冤假错案平反工作。5 月，沈德咏发文称，“要像防范洪水猛兽一样来防范冤假错案，宁可错放，也不可错判”，以此表明最高法院防范冤假错案的决心。在高层的大力推动下，浙江张氏叔侄案、福建吴昌龙案、河南李怀亮案、浙江萧山案等多起陈年冤案得到平反，不少重大疑案亦进入复查、再审程序。

8 月，中央政法委出台《关于切实防止冤假错案的规定》，旨在规范侦查、审查起诉、审判等执法司法环节，力图防止冤假错案。具体要求包括：侦查机关实行讯问全程同步录音录像，提交案件的全部证据，排除应排除的证据；审判机关严格落实证据裁判、疑罪从无原则，实行严格证明标准；不能因舆论炒作、上访闹访、“限时破案”、地方“维稳”等压力而作出违法的裁判和决定；切实保障律师权利；建立健全权责一致的办案责任制和法官、检察

官、警察对办案质量终身负责制；明确冤假错案的认定标准、纠错启动主体和程序，建立健全冤假错案的责任追究机制。

该规定的出台对防止冤假错案有一定的积极意义，办案质量终身负责制强化了司法问责的刚性，重申疑罪从无、无罪推定原则，有助于转变司法人员有罪推定和片面追求破案率、批捕率、起诉率、定罪率等指标的不良观念。但该规定有关支持各政法机关独立负责、协调一致开展工作和协调案件的规定，实质是对地方政法委“协调”下“联合办案”的认可，不利于保障检察独立和审判独立，而所谓“一般”不对案件定性和实体处理提出具体意见，仍为个案干预和“定调”留下了空间。诸如此类的规定、文件也并非制度化的长效机制，局限明显，往往会随着高层关注点的转移，而逐渐在实践中被搁置、淡化。

为落实上述规定，“两高”先后出台了防止冤假错案的具体意见。9 月，最高检下发《关于切实履行检察职能防止和纠正冤假错案的若干意见》，强调坚持依法独立公正行使检察权，在特别重大贿赂案件保障律师会见权，对可能判处死刑案件须坚持最严格证据标准，涉及命案等重大复杂案件要与侦查机关协商并介入现场勘查，并建立健全检察官办案质量终身负责制。11 月，最高法院发布《关于建立健全防范刑事冤假错案工作机制的意见》，将尊重和保障人权、依法独立行使审判权、程序公正、审判公开、证据裁判作为防范冤假错案工作必须坚持的五大理念，要求改变“口供至上”做法，强化证据审查，明确案件审理过程中应以庭审为中心，严格证据审查判断，合议庭成员共同对案件事实负责，承办法官为案件质量第一责任人。上述两个文件是对中央政法委规定的细化和落实，相关举措更具针对性和可操作性，对于防止冤假错案有一定的作用。

尽管冤假错案的平反工作有所成效，中央政法委和“两高”也分别出台了相关文件，但这还远未触动司法体制。从根本而言，只要冤案生产的机制没有根本性改变，司法问责缺乏刚性，司法责任清晰所要求的前提——司法独立未确立，就很难真正坚持并实现有错必纠。因此，防止冤假错案，不仅需要真正落实疑罪从无、无罪推定原则和非法证据排除规则，需要完善律师在场、同步录音录像、证人作证、警察出庭、口供补强、司法令状、审级监督、司法问责、案件质量管理等配套制度，更需要从根本入手，彻底改变司法的体制性弊端：赋予公民沉默权；切实保障律师的权利；弱化警察权并对其进行强有力的监督；恰当定位检察权，实现从监督向制约职能的转变；保障法院独立审判，法官只服从于法律，任何组织和个人不得以任何理由干预审判。

广受关注的聂树斌案是官方防治冤假错案诚意与力度的试金石。1995 年，21 岁的聂树斌被河北高院以强奸罪和故意杀人罪判处死刑；2005 年“真凶”王书金落网，供认奸杀康菊花。聂母奔走呼号。2007 年最高法院要求河北法院重审聂案。但已过七年，申诉人的律师仍未获准阅卷。2013 年 9 月，王书金二审被判死刑引发公众忧虑，聂案的伸冤大门可能因此关得更紧。即使王书金的供述有不一致之处，也不能排除王作案之可能，供述与证据有一定的矛盾很正常，而王最初供述很自然，未发现外部影响，且供述某些重要情节与现场一致，作案手法相似。由于证据薄弱，即使没有真凶落网，聂案亦应依法重审，目前最紧要的是让律师阅卷，如符合条件，法院应尽快启动再审程序。

—— 司法解释制度的反思与改革

2013 年初“南周事件”后，言论自由的管制日益严格。8 月，打击网络谣言运动席卷中国。仅 8 月 20 日到 31 日，湖北某地就刑事拘留 5 人，行政拘留 90 人。网络“大 V”“秦火火”、周禄宝、傅学胜、新快报记者刘虎先后被拘，“薛蛮子”因嫖娼被央视“示众”。由于政治性强、目的功利、举措失当、打击面广等原因，“运动化司法”必然出现偏差，从公开报道的许多案件中可以看出“运动化司法”存在打击过严、处罚不当等问题。例如，河北女子赵某因询问

“是否发生命案”被拘；发布“狼牙山五壮士是土八路”的男子张某在广东被拘；安徽砀山警方拘留把车祸死亡人数 10 人说成 16 人的于和玉；湖北十堰拘留一名把车祸死亡人数 3 人说成 7 人的网友。

为了配合这场运动，9 月，《最高人民法院、最高人民检察院关于办理利用信息网络实施诽谤等刑事案件适用法律若干问题的解释》迅速出台。该解释加剧了网络“恐惧症”，遭到激烈批评。很快“500 转刑拘第一案”暴露了这一解释的不合理。甘肃张家川初三学生杨辉因发微博质疑该县一男子非正常死亡案件有内情被刑拘案，在舆论的影响下迅速了结，杨辉被释放，张家川公安局局长白勇强因行贿被调查。

事实上，“两高”解释不仅对构成诽谤罪的“情节严重”要求极低，而且对可公诉的诽谤罪作了超越立法的扩大解释，即所谓“严重危害社会秩序和国家利益”的七种情形。该解释还规定利用网络实施的寻衅滋事犯罪，将网络空间推定为公共场所，突破立法的明文规定，违反罪刑法定原则，扩张了寻衅滋事罪的适用范围。

该解释削弱了《宪法》第 35 条规定的公民言论自由权，以及第 41 条赋予的公民监督权（对国家机关和国家工作人员提出批评、建议、申诉、控告、检举的权利），有违宪之嫌，公民可依《宪法》第 41 条、《立法法》第 90 条向全国人大上书，提出合法性审查。法律保护的言论自由，包括不当言论的自由；不当言论只能依法律的明文规定处罚，而非通过司法解释加以限制甚至入罪。谣言应当打击，但必须依法打击，不能扩大化、运动化。突破法律的明文规定，对可公诉的诽谤罪作扩大解释，以寻衅滋事罪惩治网络谣言，是对公权的肆意滥用，其危害远甚于谣言。

由此一例可见，中国特色的司法解释制度亟需反思进而改革。尽管该制度旨在解决立法规定和立法解释粗糙、法官能力不足、判例制度缺位等问题。但长期以来，我国的司法解释一直存在越权解释、解释主体多元、形式混乱、制定程序简略、撤销监督机制缺位等问题。

未来的司法解释制度改革应遵循以下思路：第一，尽快制定《司法解释法》或在《立法法》中就司法解释作专章规定，严格规范司法解释的制定、发布等程序，建立司法解释的审查和撤销机制，对有违宪法和法律的现行司法解释及时清理。第二，统一司法解释主体和解释形式，尽快取消检察机关的司法解释权，司法解释权应统一由法院专门行使。第三，大力发展案例指导制度，公布更多的指导性案例，大力推进各级法院的裁判文书公开，尽可能通过具有参考意义的案例解释法律适用或司法程序问题，减少司法解释“立法”之必要。第四，在保障立法科学性、可操作性的基础上，建议全国人大常委会设立专门的法律解释机构，加强立法解释，减少制定司法解释的必要性。第五，最终取消司法机关制定“立法性”司法解释的权力。

—— 完善未成年人司法制度

未成年人司法制度的完善一直是司法改革尤其是地方改革试点的重要内容。2013 年，最高法院将 2006 年开始的未成年人案件综合审判庭试点中级法院扩大至 49 家。2014 年初，最高检下发《人民检察院办理未成年人刑事案件的规定》，进一步完善和细化检察机关办理未成年人刑事案件的程序，强调省级、地市级检察院和未成年人刑事案件较多的基层检察院应设立独立的未成年人刑事检察机构。地方司法机关的探索也值得关注。例如，上海、天津等地全面推行未成年人犯罪记录封存制度；北京成立全国首家高级法院未成年人案件审判庭，检察机关试行涉罪未成年人附条件不起诉；河南公检法联合下发《关于办理未成年人犯罪案件实行非羁押诉讼的规定（试行）》；昆明中院尝试对未成年人尽量避免使用监禁刑；成都中院落实合适成年人在场制度；广州中院首开未成年人案件判前司法联席会，等等。

经过地方法检多年的探索，各地的监护人或合适成年人到场、未成年人刑事案件快速办理、未成年人案件刑事和解、分案起诉、未成年人不羁押风险评估、未成年人轻微犯罪记录有条件封存或消除等制度已基本成熟，应尽快立法，上升为法律。而对于未成年人刑事案件社会调查、对不捕不诉的未成年犯罪嫌疑人加强跟踪帮教等制度，则应与近年来不断完善的社区矫正制度和安置帮教工作相结合，加快试点和改革的步伐。

完善未成年人司法制度同样需要关注和保护未成年被害人。2013 年 3 月，北京法院首试视频保护措施保障未成年被害人。10 月，最高人民法院、最高人民检察院、公安部和司法部联合发布《关于依法惩治性侵害未成年人犯罪的意见》。该意见在中国未成年人保护法律体系中首次规定“儿童利益优先原则”，明确对性侵害幼女、“校园性侵”、组织和强迫未成年人卖淫等犯罪行为进行严厉惩处，对在教室等场所当众猥亵等行为加重处罚，并强调未成年人信息保护，避免对未成年被害人造成“二次伤害”，为未成年被害人构建起三重保护网络。

未来还应进一步完善未成年被害人法律援助制度，法定代理人代为出庭陈述意见机制，加大民事赔偿和刑事被害人国家补偿的力度，并完善刑法相关罪名的规定。例如，废除嫖宿幼女罪，修改强奸罪条款，明确规定与不满十四周岁的幼女发生性关系，构成强奸罪，判处有期徒期 5 年以上，情节严重者可判处死刑。

二、法院改革

2013 年，法院改革主要围绕提升司法公信力、健全审判权运行机制和优化法院职权配置展开。改革内容包括：推进司法公开、改进司法作风、改善法官和律师关系、加强司法队伍建设、开展合议制、陪审制试点、完善案件考评制度、完善案例指导制度、改进执行工作机制、完善国家赔偿制度等。

（一）提升司法公信力

比司法不公更可怕的是，即使法院做出公正的判决，民众也时常不相信。司法公信力危机，正是当下中国司法乃至社会治理面临的严峻挑战。当然，它并不是独立存在的，而是作为公权力机构公信力低下的一部分，也是整个社会信任危机的一个侧面。

2013 年，周强担任最高法院院长后，基本工作思路就是通过司法公开、平反冤假错案等举措提升司法公信力。4 月，最高法院召开提升司法公信力专家座谈会，10 月发布《关于切实践行司法为民大力加强公正司法不断提高司法公信力的若干意见》。这份法院未来工作和改革的纲领性文件，被外界称为“周强一号文件”。

该意见提出了践行司法为民的六个思路、保证公正司法的四个举措、提高司法公信力的四项措施，明确了法院改革六方面的内容。提升司法公信力的措施包括：以司法公正促公信；以司法公开促公信；以司法民主促公信，充分发挥人民陪审员作用并高度重视律师作用的发挥；以加强队伍建设促公信。

司法公正是司法公信的前提，而公正应以民众看得见的方式实现。因此，司法公信力危机的化解有赖于如何实现司法公正，以及如何让民众看到正义的实现。上述举措体现了提升司法公信力的两大思路，这也是历年《中国司法改革报告》一直着力强调的。

根本而言，司法公信取决于司法独立，同时必须以司法问责、司法监督和司法保障为条件。只有司法独立，才能最大程度地消除司法腐败，保障司法公正，重建司法公信，提升司法权威。但考虑到当下确立司法独立原则面临的困难，以及现有体制下通过实质性司法改革提升司法公信的空间仍相当广阔，故问题可转化为司法独立性的提升。

提升司法公信力，让民众在每一个司法案件中都感受到公平正义，是当下司法改革的主要目标。依上述思路，遵循由内而外、先易后难的策略，提出切实可行或经努力可以实现的九个建议：1. 司法的去地方化；2. 司法的去行政化；3. 严格的司法问责；4. 法官充分的职业保障；5. 受制于适当的司法监督；6. 更多的司法公开；7. 加速案例指导制的建设；8. 设置独立于法院的专门执行机构；9. 引入司法民主，实行真正的陪审制。[2]

—— 推进司法公开

司法公开是近年来司法改革力度较大的举措和亮点。自 2008 年底上一轮司法改革启动以来，《关于司法公开的六项规定》、《关于人民法院接受新闻媒体舆论监督的若干规定》、

2. 详见徐昕：“提升司法公信的九个建议”，《学习与探索》2014 年第 1 期。

《司法公开示范法院标准》、《关于人民法院在互联网公布裁判文书的规定》和《关于人民法院直播录播庭审活动的规定》等文件相继出台，公开示范法院的范围不断扩大，裁判文书上网工作持续推进。

2013 年，司法公开继续推进。7 月，《最高人民法院裁判文书上网公布暂行办法》颁布，“中国裁判文书网”正式开通，并开始公布裁判文书。按照该办法，具有指导意义的死刑复核案件，裁判文书一般应在互联网公布，而以调解、撤诉或按撤诉处理方式结案的民商事案件，裁判文书一般不在网上公布；对于当事人认为案件涉及个人隐私或商业秘密的，可申请不公开；文书涉及的个人信息将采取技术处理加以保护。上述举措表明裁判文书全面公开步入实质性阶段。

8 月，薄熙来案、河北王书金案、南京饿死女童案、北京大兴摔死女童案等一批热点案件相继以庭审直播的方式向社会公开。特别是备受瞩目的薄熙来案，全程微博庭审直播，成为该案审判的最大亮点。从直播内容来看，该案庭审公开的程度出人意料，表明庭审并非事先安排的“演戏”，控辩双方言辞犀利，对抗激烈。在法院形象不佳和司法公信力较低的背景下，济南中院的审判实践赢得了压倒性的赞许。虽然媒体和民众仍无法自由旁听，但案件审判公开达到这一程度，远超预期。这充分表明，司法公开不仅不可怕，还能大大提升司法公信力。薄案审判公开已形成示范效应，为各地各级法院树立了司法透明的榜样。重大案件、民众关注的案件倘若今后能实现微博、视频直播的常态化，将大大改善法院形象。

11 月，十八届三中全会《决定》提出，“推进审判公开、检务公开，录制并保留全程庭审资料。增强法律文书说理性，推动公开法院生效裁判文书。”当月 21 日，最高法院开通微博；28 日召开推进司法公开规范性文件新闻发布会，发布《关于推进司法公开三大平台建设的若干意见》和《关于人民法院在互联网公布裁判文书的规定》，强调“变被动公开为主动公开，变内部公开为外部公开，变选择性公开为全面公开，变形式公开为实质公开”，全面推进审判流程公开、裁判文书公开、执行信息公开司法公开三大平台的建设。

司法公开三大平台建设：一是借助信息化手段，建设审判流程公开平台，推进立案、庭审、听证、合议、宣判等审判流程各类信息的全面公开，为此，中国法院庭审直播网于 12 月正式开通；二是建设和完善中国裁判文书网，法院在互联网公布裁判文书以公开为原则，不公开为例外，并不得对此设置任何障碍，最终实现四级法院依法能够公开的裁判文书全部上网；三是完善执行信息查询系统，对重大执行案件的听证、实施过程同步录音录像，向公众公开失信、限制出境、限制高消费被执行人名单信息，与社会诚信体系对接，推进执行信息全面公开。

关于法院裁判文书上网的规定进一步确立了“依法、及时、规范、真实”的裁判文书公开原则，要求各级法院指定专门机构负责，细化了文书公开的 4 种例外情况，并明确公布裁判文书时应保留当事人的姓名或名称等真实信息，同时划定了应作匿名处理或删除的信息范围。裁判文书公开的意义重大。各级法院如果五年内实现 80% 的裁判文书上网，将对司法改革作出重大贡献。

以上规范性文件为司法公开提供了可操作的具体方案，表明规则意义上的司法公开改革基本完成。经过几年的努力，司法公开取得较大进展，基本实现从庭审公开到全方位公开，从过程公开为主到过程与结果公开相结合，从权力实施转向作为诉讼权利和民主权利保障的司法公开。下一步重在规则的落实和完善。

但司法公开的落实，依然任重道远。例如，旁听案件还存在各种限制，特别是某些所谓的“敏感”案件；公开具有选择性，民众关注的热点案件严格保密，无关紧要的案件却庭审直播；由于法院对裁判文书的公正和质量自信不足，裁判文书的公开速度缓慢且各地参差不齐。

为解决上述问题，更好地落实司法公开，未来改革可采取以下举措：激励民众旁听庭审，开放旁听，除了必要的安检，民众进法院无需查验身份证，这也是世界各国普遍作法；进一步明确公开的范围和内容，如进一步放宽裁判文书的公开标准；明确法院不公开生效裁判文书的责任，避免公开流于形式；严禁选择性公开，越是热点案件越需公开，视频直播优于微博直播；确保媒体优先旁听审判，为媒体采访提供便利；加强庭审公开的力度，考虑推行并保证二审开庭；充分保障诉讼参与人在各诉讼阶段的阅卷权；司法公开三大平台的建设，主要依赖于信息技术，对于欠发达地区法院应给予足够的经费支持。

—— 改进司法作风

改进司法作风，保障司法廉洁，是法院多年来不断重申的目标。一年来，为配合中央的“整风运动”，法院系统加大了相关工作的力度。2012 年底，为贯彻落实中共中央《关于改进工作作风、密切联系群众的八项规定》，最高法院出台《关于进一步改进司法作风问题的六项措施》，提出坚持司法为民、推进司法公开、加强民意沟通、精简会议活动和文件简报、改进调研工作等六方面的改进举措。

2013 年 3 月，全国法院系统反腐倡廉建设工作会议召开；4 月，最高法院下发《关于在全国法院开展改进司法作风教育活动的通知》，通报地方公款接待、筹办庆典、擅自离职、假后松散、公车外借、公车私用等六起工作作风不正的典型案例；5 月，最高法院启动第二轮司法巡查工作，下发《关于对违规配置使用公务（警务）用车和违规经商营利等问题集中开展专项治理活动的实施方案》；6 月，下发《关于在全国法院系统开展会员卡专项清退活动的通知》；12 月，下发《关于纠正节日不正之风的“十个不准”规定》和《关于在全国法院集中开展 2014 年度廉洁司法教育活动的通知》。

上述举措对查纠法院系统冷硬横推、庸懒散奢、公款吃喝、公车私用等不正之风有一定效果。但“运动式”专项治理远非制度化的长效机制，司法巡查、专项检查等方式还会强化上下级法院之间的行政色彩，不利于保证法院内部的独立。

8 月上海高院法官集体嫖娼案、12 月湖北高院法官“开房案”，既表明了上述努力的局限，也表明当事人监督、社会监督的有效性和重要性。因此，解决问题的关键措施不在于整风，而在于保障言论自由，激励民间反腐，保障当事人和律师权利，促进司法公开，落实宪法，建设法治民主宪政，真正“把权力关进笼子里”。未来改革应在完善落实司法问责、司法监督和司法保障的同时，提升司法的独立性，明晰法官的责任边界，让法官独立负责，并建立以防治法官职务腐败、约束法官职务外行为和强化法官职业道德感为主要内容的法官惩戒制度。

—— 改善法官和律师关系

法官与律师的关系，是司法过程的核心问题。在现行司法体制和环境中，律师总体上被视为“麻烦制造者”，特别是近年来，法官、律师两大群体之间的关系日益紧张，甚至在有些案件中产生激烈对抗。近期事件如杨金柱、李金星律师被广西北海银海区法院逐出法庭后绝食抗议，王全璋律师被江苏靖江法院拘留，王兴律师在吉林市船营法院被强行驱逐，朱孝顶律师因拒绝接受安检被山东高院法警驱逐，贵阳小河案多位律师被驱逐等。部分法院不时对律师，特别是某些所谓敏感案件敏感律师进行苛刻的歧视性安检，如反复检、人身检、脱鞋抽皮带检。律师阅卷难、复印难，在法庭上被训斥、被打断、被驱逐的事件也时有发生。在自媒体时代，律师基于职业天性和自身职责，活跃于微博，时常在微博上质疑法院和法官，从而又加剧了两大群体的紧张关系。这种紧张撕裂了法律职业共同体，影响司法形象，损害司法公信。

最高法院已经意识到该问题，并在今年屡次强调发挥律师作用，要求改善法官与律师的关系。4 月 25 日，在刑事审判工作调研座谈会上，沈德咏强调要高度重视、充分发挥辩护律师在防范冤假错案上的重要作用，充分认识到

律师是法律职业共同体的重要成员，充分尊重和保护律师依法履职的权利。次日，在提升司法公信力专家学者座谈会上，周强提出要紧紧依靠学术界和律师界携手建设司法，如果律师和法院对立，法律根本不可能健全。

在最高法院的带动、律师群体及相关机构的努力下，不少地方出台了保障律师权利的相关文件。5 月，内蒙古巴彦淖尔市中院开通律师绿色通道，律师进法院只需查验证件；7 月，湖北恩施中院下发《关于停止对律师等依法出庭履行职务人员进行安检的通知》；广东惠州市惠阳区法院放宽安检制度，律师可凭律师证自由进入该法院；北京律协与北京高院协商制定《北京律师进入法院简化安检程序指引》，自 9 月 1 日起北京律师进入北京法院，除“遇有临时检查”等情形外，只需出示律师执业证；10 月，河南高院下发《关于建立法官与律师良性互动关系共同促进司法公正的若干意见》，规定律师出入法院无须进行安检，如因案件特殊确需安检的，公诉人应与律师同等对待；11 月，河北高院出台《关于进一步尊重和保障律师执业权利，规范法官和律师关系的意见》，规定律师参加庭审不再安检，并设置立案、收费、排期、送达、接受诉讼材料的“一站式”服务模式，为律师办案提供便利。12 月，重庆推行律师代理诉讼“一卡通”制度，为持卡律师参与诉讼提供便利。

在肯定上述地方性探索的同时，最直接有效的做法是修订《人民法院司法警察安全检查规则》第六条第一款，取消对律师“依法出庭履行职务”的限制，规定公诉人、律师等进入法院，只需进行有效证件的查验和登记。

改善法官与律师的关系，需要法院主动伸出橄榄枝。法官让一寸，律师敬一尺。尽管法院尊重律师，特别适合从律师进法院无需安检、法院设立专门的律师休息室等举措做起，但这些远不能彻底改善法官与律师的关系。从根本而言，问题的关键在于实现司法公正，切实保障律师权利。

保障律师权，应成为法律职业共同体的共识。法官、检察官、律师，不仅是是荣辱与共的共生关系，更是实现司法公正的保障。律师权得不到保障，检察官失去对抗主体，真相就有可能被掩盖，缺乏监督和制约的法官也必将走向司法专断；律师权得不到保障，检察权和审判权便得不到尊重，法官和检察官更易沦为权力的附庸。因此，保障律师权不仅需要律师的努力，更应成为法官和检察官的共同使命，也是建设法治社会的基本要求。

从可推行的现实对策而言，法官与律师关系的改善，亟需建立从律师到司法官的法律职业转换制度。该制度将有利于促进律师与法官之间的相互理解、尊重、宽容和信任。法官从律师中选任，是律师职业的继续和自然实现。有律师执业经验的法官更能理解律师的行为，更能容忍律师可能表现出的激烈言行或表演；未来或许担任法官的律师将更深刻地体悟和理解裁判所面临的选择困难。律师相信法官，因为法官具备和自己一样的职业经验；法官相信律师，因为律师有可能成为法官中的一员。最终，律师与法官的关系将逐渐实现良性循环。因此，加大司法机关面向社会尤其是律师群体遴选司法官的力度和范围，尽快建立司法官主要从律师群体中遴选的司法官职业转换制度尤其重要。该制度源于英美法系，大陆法国家纷纷借鉴，可谓世界范围的普遍做法，也是中国未来司法官遴选机制改革的重要方向。

—— 加强司法队伍建设

2013 年 10 月，最高法院下发《关于新形势下进一步加强司法队伍建设的若干意见》，从正规化专业化职业化建设、思想政治建设、领导班子建设、干部管理、党建工作、文化建设、基层基础建设、司法作风与廉政建设、组织领导等九方面切入，旨在提升司法能力。

该意见的亮点在于指明了司法的正规化、专业化、职业化发展方向，具体要求包括：明确法官、审判辅助人员和司法行政人员权责关系；严格法官准入条件，完善法官遴选机制；

推进法官职务序列改革；完善书记员管理制度；规范司法警察职务序列管理；完善法官职业保障制度，逐步完善并提高工资福利标准；拓宽人才来源渠道，加大从优秀律师和专家学者中选拔法官的力度。上述要求在历年司法队伍建设文件中亦有所体现，但应尽快落实。

11 月，十八届三中全会《决定》明确提出：建立符合职业特点的司法人员管理制度，健全法官、检察官、人民警察统一招录、有序交流、逐级遴选机制，完善司法人员分类管理制度，健全法官、检察官、人民警察职业保障制度。

为实现以上目标，未来应改变传统的司法官遴选机制，建立统一的司法官遴选委员会，设置一套科学的司法官遴选、任命、升迁、惩戒制度，保障司法官的专业性，严格司法官准入条件，担任法官必须有法学教育背景且具备一定年限的法律实践经验。司法官的遴选，特别需要借鉴英美法从律师中选任司法官的做法，将从律师等法律人中选拔司法官，作为将来司法官遴选的主要形式。

（二）健全审判权运行机制

健全审判权运行机制，重在解决司法的行政化问题。2013 年 10 月，最高法院下发《关于深化司法公开、审判权运行机制改革的试点方案》，决定在上海、江苏、浙江、广东、陕西等省市的 7 个中级法院和 2 个基层法院开展试点。试点改革已于 12 月正式启动，为期两年。根据方案，试点法院要重点打造司法公开信息化平台，全面实现审判流程、裁判文书、执行信息公开透明；科学设置审判组织，合理界定各类审判组织的职权范围，理顺各类审判组织之间的关系，调动法官积极性；优化配置法院内部各主体的审判职责与管理职责，依法强化各种职能之间的制约监督，确保独任法官、合议庭及其成员依法公正、独立行使审判职权；严格落实独任法官、合议庭、审判委员会的办案责任，做到“权责统一”；完善审判委员会的议事规则，改进工作运行机制，规范案件讨论范围。其中，深化院、庭长审判管理职责改革，建立院、庭长行使审判管理权全程留痕制度是本轮改革的重点。

11 月，十八届三中全会《决定》要求健全司法权力运行机制，明确了司法去行政化的思路：“改革审判委员会制度，完善主审法官、合议庭办案责任制，让审理者裁判、由裁判者负责。明确各级法院职能定位，规范上下级法院审级监督关系”，并要求建立符合职业特点的司法人员管理制度，完善司法人员分类管理制度，健全司法职业保障制度。据此，规范法院内部关系、上下级法院关系及法官自身的职业化建设，将作为司法改革的切入点，由内而外，切实消解司法的行政化，提升法官裁判的独立性。

但司法的去行政化势必是一个艰难的过程。目前，《决定》确定的改革方向尚无具体可操作方案，而最高法院《关于深化司法公开、审判权运行机制改革的试点方案》明显力度偏弱，在保障审判独立的方案设计上远不够彻底。例如，院、庭长的审判管理必然影响法官独立审判，院、庭长行使审判管理权全程留痕制度和完善审判委员会议事规则也并非保障审判独立的彻底改革，依然保留领导影响裁决的可能。

由此可见，法院和法官内部独立的改革阻力主要来自于法院自身。事实上，只要真正落实审判独立，无条件地取消院、庭长批案制，废除审委会制度，规范上下级法院关系，即可实现“权责统一”，避免在独任法官、合议庭、院庭长、审判委员会之间通过所谓“集体负责”分摊甚至消解责任。总体而言，法院内部人员的职责划分须以明确“领导”职责、限制“领导”权力为基础，上下级法院关系的调整主要以上级法院放弃对下级法院的诸多权力为前提。因此，司法去行政化改革的落实程度，主要取决于法院系统尤其是最高法院“自我革命”的决心。

当然，上述试点方案公布于《决定》之前，期待法院第四个五年改革纲要提供更全面彻底的改革方案，从法院做起，从内部做起，切实

保障审判独立。我们在此也提出司法去行政化的主要改革措施：

1. 上级法院不得以任何方式影响下级法院审判，应区分司法审判职能与行政职能，规范上下级法院之间的司法行政管理关系。上级法院仅可通过审级监督影响下级法院，下级法院只在司法警察、司法统计、案卷管理、信息技术利用等方面配合上级法院的工作。上级法院可通过复审或再审改变下级法院的裁判，但程序应由（检察院或）当事人启动，且上级法院的改判并不必然意味着下级法院的裁判错误，错案追究应严格限定于贪污受贿、徇私舞弊、枉法裁判等少数情形。审级不同只是分工的要求，法官之间并无等级差别。

2. 彻底废除案件请示制度，最高法院也不再对具体案件进行批复。对此，《关于建立健全防范冤假错案工作机制的意见》已有所涉及，要求下级法院“不得就事实和证据问题请示上级人民法院。”

3. 取消院、庭长批案制，院、庭长不得干涉法官办案。弱化院、庭长的职权，其权力主要是对外代表法院、对内进行司法行政事务的管理，在审判方面并无任何优于普通法官的权限。明确以任何方式干预法官裁判都将导致不利后果甚至辞职。

4. 废除审判委员会制度。上述试点方案要求“完善审判委员会的议事规则，改进工作运行机制，规范案件讨论范围”，无法解决“审者不判、判者不审”的问题。该制度与直接言词原则相悖，有碍审判独立。作为一种过渡，可在废除前将审判委员会定位于顾问性机构，仅就案件涉及的法律问题提供意见。

5. 废除司法巡查制度，上级法院不得以任何方式对下级法院进行行政性检查。

6. 取消现行的法院数字管理和法官绩效考评制度，相关数据仅作统计之用。

7. 建立以一审终审和二审终审为补充、以区分事实审与法律审为前提的三审终审制。

—— 推进合议庭制度改革

合议制改革历来是法院改革的重点。1980年代末期启动的民事审判方式改革即以强化合议庭职责为主要内容之一，最高法院公布的三个“五年改革纲要”、以及上一轮司法改革规划都明确提出“改革合议制，强化合议庭职能”，《关于人民法院合议庭工作的若干规定》、《关于完善院长、副院长、庭长、副庭长参加合议庭审理案件制度的若干意见》、《关于进一步加强合议庭职责的若干规定》等文件也先后出台。尽管如此，改革成效依旧微弱，合议庭虚置的情况仍普遍存在。

与之相比，地方性试点或给合议制改革带来些许新意。例如，近年来深圳盐田、北京石景山等地法院实行主审法官负责制，2012年深圳福田法院、佛山中院推行审判长负责制，2013年4月河南省高院在全省6个中院、30个基层法院试点新型合议庭制度。虽然名称有别，但上述改革大同小异。基本做法是通过一定的程序公开选任审判长（主审法官），配以法官助理、辅助人员组成审判团队，审判长（主审法官）居核心地位，既是办案者也是管理者，拥有案件的分配权、决定权、签发权及团队成员的工作安排、管理考核等权限。同时，权责统一，审判长（主审法官）对团队办理的案件负责并承担责任。

上述举措的核心在于保障审判独立，因而较好地解决了当前普遍存在的“审判分离”、人浮于事的问题，有助于促进法官的专业化，促进权责合一，减少司法腐败，提高审判质效。例如，深圳福田法院2012年审判效率提高三成，比上年实际结案增加9849件，信访投诉率降至全市最低的0.8‰；佛山中院2013年前十个月，在收案数攀升的情况下“发改案件”同比减少14件，群众来信来访同比下降7.81%。由于效果良好，最高法院将上述部分法院作为审判权运行机制改革的试点法院，并下发《关于深化司法公开、审判权运行机制改革的试点方案》，扩大试点。

较之主审法官制，2013 年 12 月底成立的广东珠海横琴新区法院所进行的综合改革力度更大，去行政化更为彻底。其探索改革的内容包括：实行法官员额制，根据“少而精”的原则确定八名法官“员额”；实行法官分类管理制度，每名法官配备三名助理和一名书记员，法官单独序列管理；不设各类审判庭，取消案件审批制；设立法官会议，与审判相关的业务、事务工作交由法官会议决定；不设立上下对接的管理部门，仅设置审判管理、人事监察、司法政务办公室、执行局和法警队，传统的庭长审判管理职责主要由法官会议及审判管理办公室履行，行政管理职责主要由院长、人事监察办公室及司法政务办公室履行。该探索打破了传统的法院内设构架，削弱了法院内部的行政化，提升了法官的专业化，符合司法权运行规律，对全国法院改革具有重要的示范意义。

根据十八届三中全会《决定》提出“完善主审法官、合议庭办案责任制，让审理者裁判、由裁判者负责”的要求，可以预期，合议制改革将全面推行。但如同司法去地方化、去行政化等改革一样，合议制改革的方案需要更明确、具体、可操作，特别是必须指向彻底的审判独立。

现有的主审法官制虽然一定程度上提升了司法的独立性，更接近“权责统一”，但缺陷也相当明显。它在减少合议庭虚置的同时，也为案件审判增加了新一层的“领导”。在主审法官负责制下，合议庭除了要受院、庭长的“领导”，还要接受审判长（主审法官）的“领导”，无法平等、独立地享有审判权。为了保障审判独立，司法本应去行政化，但现实体制却挤压出增加行政化的解决办法。这显然并非最好和最终的解决之道。

因此，未来的合议制改革，必须以保障每个法官的独立审判权为目标，完善合议庭评议与表决规则，以实现案件繁简分流、扩大简易程序适用、取消院庭长批案制、废除审判委员会制度、取消案件请示制度、优化错案追究制、完善法官遴选机制、提供高薪等司法职业保障、实行法官单独职务序列管理等为配套，从根本上消除合议庭运作的行政化逻辑，保障合议庭和独任法官独立行使审判权，不受任何组织和个人的干预。

—— 开展陪审制改革试点

陪审制是实现司法民主最主要的形式。自 2004 年《关于完善人民陪审员制度的决定》实施以来，全国人民陪审员参加审理案件共计 803.4 万人次，2012 年参加审理案件人次达到 2006 年的 3.8 倍。全国人民陪审员参加审理案件总数达 628.9 万件，其中刑事案件 176.4 万件、民事案件 429.8 万件、行政案件 22.7 万件。但长期以来，人民陪审员“陪而不审”，导致制度流于形式。陪审制存在的问题还表现为：在制度层面，陪审员选任资格过高，任职年限固定化，参与审理案件范围不明确，审理权限模糊，裁决不具有权威性，考核设置不合理，保障制度缺失等；在实践层面，民众及陪审员参与司法的积极性低，陪审员选任精英化，权责不明，专职从事调解等工作，待遇经费无保障等。

2013 年，陪审制工作首先着力于扩大规模。5 月，全国法院陪审工作电视电话会议提出，争取两年内各级法院陪审员数量增至 20 万。10 月，周强就 2004 年《关于完善人民陪审员制度的决定》实施后人民陪审员工作情况向全国人大常委会作工作报告，并提出加强组织领导、扩大队伍数量、加强培训工作、健全参审机制、扩大宣传力度等举措。11 月，十八届三中全会《决定》要求“广泛实行人民陪审员、人民监督员制度，拓宽人民群众有序参与司法渠道。”此举有可能促进真正的司法民主。12 月，最高法院要求北京等 10 个省市部分中级法院和基层法院进行人民陪审员制度改革试点，内容包括扩大陪审员选任范围，落实随机抽取原则，扩大陪审案件范围，保障陪审员阅卷权、参审权、异议权，健全合议庭评议规则，特定类型案件引入专家陪审员，加强陪审员培训，建立经费保障标准及其定期调整机制等。落实随机抽取原则、引入专家陪审员等做法或可产生积极效果。

陪审制改革的地方探索亦稍有成效。例如，上海、福州等地法院早已引入专家陪审员，参与审理知识产权、涉外民商事等专业性较强的案件，弥补了法官专业知识的不足；南京市江宁法院启动大合议庭改革，以 1 名法官与 4 名陪审员组成“5 人制”合议庭、2+5 组成的“7 人制”合议庭审理案件，旨在通过提高陪审员在合议庭中的比例以提升其对案件的影响力。宁波市江北法院在民商案件审判中试点“大陪审”制，实行案件事实认定权与法律适用权相分离，赋予人民陪审员事实认定主导权。

上述举措有助于发挥陪审员的参审功能，一定程度上缓解了既有的制度缺陷，“陪而不审”等问题也略有改观。但相关方案仍未系统、深入地直面问题，难以从根本上保证陪审制真正发挥作用。为此，我们全面总结和借鉴与检察系统合作在四川广安深化人民监督员制度改革的经验教训，提出陪审制的基本改革思路：

1. 人民陪审员的选任应平民化，尽可能具有广泛性、代表性、社会性、群众性。以自荐为基本选任方式，可以有效解决人民陪审员参与审理的激励机制问题，从而保障人民陪审员参与审判的积极性。理论上，凡年满 22 周岁的公民申请，皆可进入陪审员数据库。审理案件所需的陪审员从数据库中随机抽取。

2. 根据需求设定陪审制的适用范围，目前可暂定为可能判处 10 年以上有期徒刑或社会影响较大的刑事案件。未来可在司法资源允许的条件下，增加适用的案件类型。

3. 完善陪审员的参审程序。第一，取消对人民陪审员的培训，参照英美法国家对陪审团进行指示的方式，制作关于陪审员权利义务、履行职责要求的简明指引；第二，实行事实问题与法律问题的分离，人民陪审员参与审理的范围限于事实问题；第三，审理过程中无正当理由不得更换陪审员；第四，确保陪审员与法官的平等地位；第五，扩大合议庭中陪审员的数量，合议庭原则上由 1 名法官和 4 名陪审员组成，避免职业法官的强势主导；第六，设置合议庭召集人，从陪审员中抽签产生，评议案件时法官最后发言；第七，取消目前“遇有陪审员与法官意见分歧时，要求合议庭将案件提请院长决定是否提交审判委员会讨论决定并说明理由”的规定，严格以少数服从多数的原则进行表决。

4. 明确陪审员的履职保障。第一，对陪审员仅提供误工、交通、餐费等基本补贴；第二，取消目前对陪审员考核的规定；第三，强化陪审员的职权保障，陪审员有独立发表意见和独立表决的权利，其履职过程中的言行不受法律追究，陪审员所在单位有义务保障被抽中的陪审员参与审判；第四，为陪审员提供有效的安全保障机制。

5. 取消陪审率的指标考核机制。是否采用陪审制应当根据案件具体情形和陪审制的适用范围决定，是否发挥陪审制度的真正作用取决于陪审员参与的实质性，而非数量高低。

6. 引入专家陪审员，参与审理专业性较强的案件。

7. 未来可在现行司法解释的基础上对陪审制单独立法，立法宗旨应定位为促进陪审员的实质参与。在陪审制有效运行的基础上，可以对陪审团制度进行试点。未来的陪审制可形成陪审团审理和陪审员参审并存的模式。

—— 完善案件考评制度

2012 年，最高法院下发《关于在全员岗位大培训中开展庭审评查和裁判文书评查活动的通知》后，“两评查”工作大力开展。全国法院共评查庭审 27.67 万个，裁判文书 143.86 万份。2013 年，该活动继续推行。庭审作为裁判案件最关键的环节，裁判文书作为司法过程的最终结果，两者能够反映法官办案质量，促进法官对庭审言行举止、个人形象以及裁判文书写作和说理的重视。但该活动是行政手段监督司法，强化了上级法院对下级法院的行政性控制。随着裁判文书上网、案件庭审直播的逐步落实，法院内部的“两评查”应予取消，因为公众才是庭审和裁判文书最好的评查者。

2013 年 6 月，最高法院下发《人民法院案件质量评估指数编制办法（试行）》，对指标的无量纲化方法和指数的合成方法作了明确规定，旨在方便各级法院科学合理运用评估指数，杜绝“唯指标论”等不良现象。该办法是 2011 年《关于开展案件质量评估工作的指导意见》出台后第一个有关评估的操作性文件，有助于规范案件质量评估活动。但实践中，这一制度的运作往往弊大于利甚至适得其反。

事实上，案件质量评估乃至法院业绩考核制度应彻底反思。首先，案件质量评估体系事实上已成为法院工作的“指挥棒”。在准行政化的法院系统中，无论何种指标体系，都可能基于获取资源的竞争逻辑而引发攀比效应，从而导致不顾司法公正和效率而片面追求指标、甚至造假等现象。其次，案件质量评估体系考核的不仅是法院，还有法官。这种考核往往会干扰法官的正常审判工作，给法官带来负担，从而扭曲法官的司法行为，影响审判独立。最后，案件质量评估指标体系自身就存在各种问题。例如，现有指数及指标难以客观反映司法效果，公众满意度等指标难以获取相关信息；调解率的设定客观上已造成“重调轻判”、强迫调解等问题。

因此，案件质量评估乃至法院业绩考核制度并非对司法活动的科学评价。评估司法的最终标准，除公正之外别无其他。在此前提下，诉讼效益和司法效率等可以作为次一级的评估标准。法院不是行政机关，不应通过业绩考核来实现行政化的管理，相关数据应仅作司法统计之用。法官不是“官”，而是行使判断权的“推事”，更无须业绩考核，建议放弃对法官的一切指标式、数字化考评。实现司法公正的关键不在考核，而在加强司法问责、司法保障的基础上不断提升司法的独立性，建立符合司法规律的法官惩戒制度，培育法官的职业道德感和认同感，促使每一个案件都实现公平正义。

（三）优化法院职权配置

—— 完善案例指导制度

2013 年 2 月，最高法院发布第四批四个指导性案例；11 月发布第五批六个指导性案例。自 2010 年案例指导制度实施以来，最高法院仅发布五批共 22 个案例，发布频率较低，数量过少。期待最高法院加速发布指导性案例，使之成为主要的常规性工作，并逐渐替代司法解释，成为最高法院指导法律适用、发挥公共政策功能的主要方式。同时，期待其根据《关于推进司法公开三大平台建设的若干意见》的要求，推动裁判文书全面上网，建设全国性的法院案例数据库。

与此同时，制度建设的重点应转向指导性案例的适用。指导性案例适用的核心在于明确指导性案例的效力问题。2010 年《关于案例指导工作的规定》虽然明确“对于已经发布的指导性案例，各级人民法院审判类似案例时应当参照”，但何为类似，如何参照，可否引用，违背指导性案例的救济方法等问题，尚无明确规定。

目前，最高法院制定的指导性案例适用细则已经成稿，正在征求相关方面意见，即将出台。期待该意见进一步完善案例指导制度，特别是明确指导性案例的适用及效力。我们建议：进一步明确“类似案件”的标准；规定当事人和律师可以引用指导性案例；法院判决可以引用指导性案例所明确的裁判要旨；法官负有适用或不适用指导性案例的释明义务；排除指导性案例的适用须在判决书中说明，并向法院案例指导办公室提交书面报告；应当参照指导性案例而未参照，属于适用法律错误，二审法院可据此改判，亦构成当事人申请再审之法定事由。

—— 推进执行工作机制改革

2013 年，执行工作机制改革有所推进。1 月，全国法院执行案件信息系统升级完成。7 月，《关于公布失信被执行人名单信息的若干规定》

出台，明确了具有履行能力而不履行生效法律文书确定义务的被执行人将被纳入失信被执行人名单的六种情形。北京、四川、山西等地法院陆续公布了失信被执行人名单。9 月，《关于网络查询、冻结被执行人存款的规定》明确法院办理网络执行工作的相应手续与程序，同时最高法院执行局与多家国有商业银行签订备忘录，落实网络查询、冻结、扣划被执行人存款的执行方式。11 月，《关于推进司法公开三大平台建设的若干意见》立足于司法公开，要求完善执行信息查询系统，对重大执行案件的听证、实施过程同步录音录像，向公众公开失信、限制出境、限制高消费被执行人名单信息，与社会诚信体系对接，推进执行信息全面公开。

上述举措有助于规范执行工作，强化执行手段。多年以来，尽管执行工作机制改革措施不断推出，但“执行难”和“执行乱”问题仍未能有效解决。这表明，执行改革是一项系统工程，只是工作机制和工作方法的改进，甚至是执行分权，也难以彻底摆脱困境。解决问题必须从根本和深层入手。“执行难”问题，除强化执行措施、完善执行程序、督促被执行人自觉履行外，更应放在司法体制性改革的整体中解决，推进深层的司法体制改革，实现司法独立，保障司法公正，甚至还可能需要政治体制改革的支撑。“执行乱”问题，则须置于化解全方位、体制性腐败的整体对策中予以解决。

—— 完善国家赔偿制度

12 月底，最高法院颁布《关于人民法院赔偿委员会适用质证程序审理国家赔偿案件的规定》，明确了质证程序的适用范围，对侵权事实、损害后果及因果关系等有争议，经书面审理不能解决的国家赔偿案件，适用质证程序审理；强调公开质证原则，规定除涉及国家秘密、个人隐私或法律另有规定的以外，质证应当公开进行；规范质证的程序事项，对组织质证主体、参加质证人员、质证通知、准备、内容、顺序、记录、延期、效力等作出规定；细化举证责任分配内容，坚持赔偿请求人、赔偿义务机关对其主张的有利于自己的事实负举证责任的原则，并根据国家赔偿案件的特殊情形规定赔偿义务机关的特别举证责任；确立举证时限制度，规定举证期限、延期举证及逾期举证的法律后果；坚持证据裁判规则，规定未经质证的证据不得作为认定案件事实的依据。

该规定旨在贯彻司法公开原则，有利于规范法院赔偿委员会审理国家赔偿案件的质证程序，保障赔偿请求人和赔偿义务机关平等参与、知情表达等权利。但是，除了完善质证程序外，还需关注国家赔偿案件“立案难”、“执行难”等突出问题，赋予公民更多、更科学、更完善的救济途径，进一步提高赔偿标准，扩大赔偿范围，改进国家赔偿委员会的组织架构和职能，进而推行根本性的体制改革，才能落实国家赔偿制度，严防并减少赔偿案件的发生。

此外，2013 年 1 月，《关于开展行政案件相对集中管辖试点工作的通知》要求各高级法院确定 1 至 2 个中院开展试点，试点中院确定 2 至 3 个基层法院，集中管辖行政诉讼案件。这一机制性改革可以在独立的行政法院体系设立之前，通过转移管辖权的方式，一定程度上防止地方干预。

5 月，最高法院透露，在 2012 年《关于扩大诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制改革试点总体方案》的基础上，探索建立专职调解员制度。其初步设想为：由调解能力较强的法官或法官助理专任专职调解员，以解决“调审不分”、“强制调解”等问题。这一思路的方向基本正确，但应同时引入民间调解组织和社会力量，以尽可能不过多占用有限的司法资源。

三、检察改革

2013 年，检察机关加大反腐力度，并从试点检察官办案责任制、建立违法侦查行为防范机制、加强刑事申诉检察工作、强化民事诉讼检察监督、加强检察队伍建设等方面推进检察改革。

—— 深入推进反腐体制变革

近年来，检察机关持续加大对职务犯罪的查处力度。2008 年 1 月至 2013 年 8 月，检察机关共立案侦查贪污贿赂犯罪案件 151350 件 198781 人，提起公诉 167514 人，法院判决有罪 148931 人，挽回经济损失 377 亿元。立案侦查的案件中，群众举报占 32.1%，检察机关自行发现 35.4%，纪检监察移送 9.5%，犯罪嫌疑人自首、其他执法司法机关移送等来源 23%。立案侦查县处级以上 13368 人，其中省部级以上 32 人。2008 至 2012 年查处的受贿、行贿犯罪人数比前五年分别上升 19.5% 和 60.4%。截止 2013 年 11 月，立案查办贪污贿赂案件 16510 件，23017 人，涉案总金额 55.1 亿。2013 年，全国各级纪检监察机关共接受信访举报 1950374 件（次），立案 172532 件，结案 173186 件，处分 182038 人。

李春城、刘铁男、倪发科、郭永祥、王素毅、李达球、蒋洁敏、季建业、廖少华、郭有明、陈柏槐、陈安众、童名谦等一批省部级高官相继落马，薄熙来、刘志军、黄胜、田学仁案等一些大案要案相继进入司法程序并宣判，显示出中央反腐的决心。

与此同时，中央进一步推进反腐工作，逐步加强反腐制度建设。5 月，新一轮中央巡视工作开始。此次巡视重在“发现和反映违法违纪线索”，并将“对领导干部报告个人有关事项情况进行抽查”的工作手段融入其中，并由媒体公开报道。这些举措使得巡视效果获得了微妙的提升。10 月 22 日，时隔 24 年，最高检再次就反贪污贿赂工作向全国人大常委会进行报告，显示出中央层面的反腐节奏在加紧加快。

11 月，十八届三中全会《决定》专节规定“强化权力运行制约和监督体系”，要求加强反腐败体制机制创新和制度保障。主要进展包括：第一，强化纪检双重领导体制，强化上级纪委的领导，加强中纪委派驻和巡视监督制度。推动纪检的“双重领导体制具体化、程序化、制度化，强化上级纪委对下级纪委的领导”，查办腐败案件以上级纪委领导为主。第二，完善领导干部报告个人有关事项等法律法规，推行新提任领导干部有关事项公开制度试点。中纪委网站发布《决定》解读文章，进一步明确“推行新提任领导干部配偶子女从业、财产、出国（境）等有关事项公开制度的试点”。

12 月，中央政治局通过我国第二个反腐五年规划——《建立健全惩治和预防腐败体系 2013-2017 年工作规划》，明确了严明党纪、群众路线、作风建设等未来五年反腐工作的基本指导思想，进一步表明“苍蝇”“老虎”一起打的反腐决心。作为未来反腐工作的总体方案，《规划》强调善于用法治思维和法治方式反对腐败，推行新任领导干部有关事项公开制度试点，重视和加强与舆论监督，运用和规范互联网监督。当月，中组部下发《关于进一步做好领导干部报告个人有关事项工作的通知》，要求领导干部积极、主动、准确地报告个人有关事项，若有不实或隐瞒将一律不得提拔任用、不列入后备干部名单，同时将开展对领导干部个人有关事项报告的抽查核实工作。

在腐败呈现全方位、深层次、体制性特点的大背景下，以上工作和变革仅仅是个“开头”，

反腐工作依然任重道远。尽管《决定》有关反腐败体制机制创新的规定展现了一丝曙光，但最关键的反腐制度仍未建立，某些可能的体制改革也主要停留在原则层面，缺乏行之有效的实施机制。针对这种状况，结合制度性腐败的特点和反腐工作的进程，要建立成熟而有效的反腐体制，至少应从以下四方面着手：

第一，实行官员财产公开制度。官员财产公开，是各国的通行作法。目前，全球至少有137个国家在执行官员财产公开的规定，中国的香港、澳门、台湾亦施行官员财产公开制度。在澳门，官员不公开财产，唯一的选择就是离职。社会主义国家越南2010年就建立了官员财产申报制度，2012年又通过《反腐败法》，将申报范围扩大至全部财产，要求官员对新增财产说明合法性。俄罗斯不仅规定所有公职人员及其家庭成员每年申报和公开财产，而且禁止官员、军人及其配偶和未成年子女拥有海外房产、银行账户、证券。相较而言，中国的官员财产公开制度建设却举步维艰。尽管几年前曾在新疆阿勒泰、浙江慈溪、湖南浏阳、江西黎川、安徽庐江等地开展试点，但由于不报、虚报、审查不严格等原因，公开流于形式，并且一定程度遭到地方官员抵制。作为反腐最重要、最有效的举措以及衡量反腐真正决心的标尺，官员财产公开制度应尽快建立。对此，十八届三中全会《决定》也似有涉及，但态度模糊。考虑到反腐是一场“自我革命”，除一定程度上技术性地对腐败“原罪”既往不咎，可从新任领导干部开始实行财产公开，从厅（局）以下干部开始公开，并将官员及（其）配偶子女从业、财产、出国（境）在内的有关事项纳入公开范围。在此基础上，逐渐加速，尽快全面推行官员财产公开。鉴于法官作为社会正义的最后一道防线，为保障司法廉洁，防止司法腐败，实现司法公正，可考虑法院系统优先推行财产公开，以此作为提高法官待遇、加强司法保障的正当性基础。

第二，整合现有的反腐机构，建立独立、统一的廉政公署。目前的体制，实际上是纪委打老虎，检察打苍蝇。要想“老虎”、“苍蝇”一起打，最佳方案是两个机构整合。可考虑借鉴香港的经验，分离检察机关的反腐职能，与中国特色的纪委整合，建立独立、统一的廉政公署。廉政公署全权负责一切反贪事项，依法独立行使调查权，不受任何组织和个人干预。

第三，促进“双规”法治化。“双规”指纪委办案要求有关党员在规定时间、规定地点就案件所涉及问题作出说明，而针对非党员则适用“双指”。这种办案方式违反法律的正当程序，时常侵犯人权。2013年，温州官员於其一双规期间“洗澡死”、三门峡中院副院长贾九翔双规时死亡等案件，促使各界对“双规”制度进行反思，废除之声再起。由于民众多不愿为官员说话，该呼吁明显共鸣不足。但从人权的平等保障出发，贪腐官员的基本人权也应获得保护，这同样是建设法治社会、落实“法律面前人人平等”原则的基本要求。令人欣喜的是，“双规”的法治化已初现曙光。11月底，中纪委官员透露，今后官员涉及职务犯罪，将不再由纪委先行查办，而由检察院就刑事责任的追究问题直接办理，这意味着反腐工作将纳入法治化轨道。

第四，保障言论自由，激励民间反腐。2013年，上海法官集体嫖娼案、湖北法官开房案、陕西房姐龚爱爱案、广东房叔黄钟意案等网络反腐事件再次充分说明，民间反腐作用巨大。但该作用的发挥取决于言论自由空间的大小。尽管《决定》提出“健全民主监督、法律监督、舆论监督机制，运用和规范互联网监督”，但打击网络谣言等行动表明，针对言论自由的管制在持续加强。若官方真正决心反腐，就必须广泛依靠民众，允许发声，鼓励举报。

—— 试点检察官办案责任制

2013年 12月，最高检下发《检察官办案责任制改革试点方案》，计划2014年在7省17个检察院开展检察官办案责任制改革试点。根据该方案，检察业务部门将设若干主任检察官，主任检察官为办案组织负责人，对案件办理负主要责任。以主任检察官为基数，配备其他检察官和辅助人员若干，组成办案组织。具体内容包括：根据一定的遴选、任免程序，配

备主任检察官；整合内设机构，探索设立相应的主任检察官办公室；明确主任检察官职责权限，除法律规定必须由检察长或检委会行使的职权外，其他案件处理决定可以由主任检察官负责的办案组织独立作出，属于主任检察官有权决定的事项，主任检察官对其决定负责；构建完备的执法办案监督制约制度体系，严格落实检察长、检委会审批决定制度；落实主任检察官待遇。

尽管检察官办案责任制此次作为一项试点，但早在 20 世纪末，为应对 1997 年刑诉法修改所带来的挑战，一些地方检察院就突破司法体制条框的束缚，进行检察官办案制度改革探索。例如，北京海淀区检察院试行检察官“检控分离”，广州白云区检察院试行主办侦查员办案责任制，河南部分检察院试行检察官办案责任制，河北唐山、平山检察院实行主办检察官责任制等。这些探索取得了一定的效果，因此，最高检 1999 年起，在北京、上海等十个省市开展主诉（办）检察官制度试点。2000 年，《检察改革三年实施意见》提出，“改革检察官办案机制，全面建立主诉、主办检察官办案责任制”，最高检要求各级检察机关从 2000 年 1 月起在审查起诉部门全面推行主诉检察官制度。同年 5 月，《关于在民事行政检察部门推行主诉检察官办案责任制的意见》、《关于在检察机关侦查部门开展主办检察官办案责任试点工作的意见》下发。此后，各地检察机关纷纷在业务部门实行该制度。截止 2003 年底，全国共有 2897 个检察机关实行主诉（办）检察官制度，任命了 12633 名主诉（办）检察官。截止 2004 年底，全国超过 90% 的¬检察机关均实行该制度。

这些先期的试点有助于解决内部审批环节过多、行政化过重、办案人员缺乏积极性等问题，有利于提高办案的效率和质量。但由于制度空间有限、推进力度和持续性不足、检察院领导不愿放权、部分地区检察队伍专业素质不高等原因，在十多年的实践过程中，多数地方的主诉（办）检察官制度处于被虚置状态，仅少数检察院因“案多人少”的压力或领导重视等原因有所发展。

此番重新试点，表明检察系统对该制度的重视，试图以此落实检察独立。较之先前，主任检察官办案责任制定位更清晰，主任检察官与部门负责人、检察长及检察委员会的关系更明确，“还权检察官”的范围更宽、程度更高，且注重提高并落实主任检察官待遇。此举与近年来一些法院的“主审法官负责制”试点有类似之处，性质又有所差别。两者均有保障司法官独立性的效用，但由于检察长¬负责制和检察权的行政性，该制度是否符合法理因而成为未来的发展方向，尚值得商榷。检察院与法院的区别很大，无需参照法院的运作逻辑。

—— 强化侦查违法行为监督

侦查违法行为监督是检察权制约侦查权的主要形式。尽管《关于刑事立案监督有关问题的规定（试行）》、《关于审查逮捕阶段询问犯罪嫌疑人的规定》等文件先后出台，但实效有限，刑讯逼供、诱供、以非法方法收集证据、超期羁押等违法侦查行为在实践中仍大量存在。究其原因，主要在于权力配置失衡，警察权过于强大。

2013 年 10 月，最高检下发《关于侦查监督部门调查核实侦查违法行为的意见(试行)》，明确了调查核实侦查违法行为的方式及范围，赋予侦查监督部门要求侦查机关书面说明情况的权力，规定依法排除非法证据的情形及相关人员的回避制度。该意见是对新《刑事诉讼法》及《人民检察院刑事诉讼规则》的进一步细化和落实，在强化监督手段、拓宽监督范围、拓展知情渠道、落实非法证据排除等方面有所进展。但该意见仍不足以制约侦查权，还需要从如下方面完善：赋予检察机关违法处分建议权，以解决“可以要求侦查机关说明情况”规定效力不足的问题；明确侦查违法的程序性后果，坚决落实非法证据的排除；建立侦查讯问实时监控机制，变事后监督为同步监督，变被动监督为主动监督。

尽管检察机关在强化侦查违法行为监督方面不断努力，但在现行体制下，仍难以从根本上遏制侦查违法犯罪行为，甚至难以依法追究

已披露冤假错案中相关人员的法律责任。例如，今年平反的浙江张高平叔侄案，“女神探”聂海芬应承担何种责任，警察、检察官、法官、政法委官员应该如何“分摊”责任，在民众的密切关注下都有可能不了了之。因此，问题的解决须从根本入手，积极推进司法体制改革。具体而言，应弱化警察权，严格追究法律责任，大幅提高侦查违法的成本；确保检察独立，加强检察权对侦查权的制约；赋予公民沉默权，落实宪法规定的公民基本权利，保障律师权，推行律师在场制度，以权利制约权力；保障法官独立审判，提升司法的独立性。

—— 强化民事诉讼检察监督

2013 年 11 月，《人民检察院民事诉讼监督规则（试行）》出台，明确了民事诉讼检察监督的范围、条件、方式、职权和监督程序，规定了当事人申请检察监督的条件、程序和案件类型。该规则增强了检察机关民事诉讼监督的可操作性，有利于检察院相关职能的发挥。案件受理与办理分别由控申检察部门和民行检察部门负责，案件审查中设置公开听证程序，这些规定有利于检察权运作的科学化与规范化。但该规定也存在问题，如检察机关调查取证权的行使主体、范围及效力不明确，当事人申请检察监督的范围过宽等。这些问题的存在，与检察机关在民事诉讼中的定位之争相关。

在当前司法腐败较为严重、审级监督不足的背景下，赋予检察机关介入民事诉讼的适当权力，对于维护司法公正具有积极的意义。但民事诉讼本质上是私人之事，检察机关介入需保持合理的限度，避免诉讼对抗的不平衡，进而侵犯当事人的私权。事实上，落实和强化诉权监督才是民事诉讼中接近正义最有效的手段。相比民事诉讼，检察机关更有必要介入行政诉讼，以便在当事人诉讼力量悬殊的背景下维护正义和法律的尊严。长远而言，应对检察职能进行合理的定位和区分，民事诉讼监督职能应逐渐弱化，检察机关在民事诉讼领域的主要职能应定位于代表国家提起或支持公益诉讼。

—— 加强刑事申诉检察工作

《刑事诉讼法》和修订后的《人民检察院刑事诉讼规则（试行）》对刑事申诉检察工作提出了更高的要求。2013 年 3 月，《关于加强和改进刑事申诉检察工作的意见》出台，明晰了刑事申诉检察的职能定位和主要职责，提出刑事申诉案件办理的具体要求，强调检察机关要扎实推进国家赔偿和刑事被害人救助工作，对工作规范和改进提出了较为全面的指导性意见。但该意见较为原则和粗略，仍需进一步完善。例如，需进一步完善案件、信息的查询机制，建立健全科学的公开审查制度，加强文书答复的说理性，简化申诉复查流程，实行快速答复机制，加强申诉监督，做好与人民监督员制度的对接，落实办案责任等。

—— 加强检察队伍建设

2013 年 5 月，《关于加强和改进新形势下检察队伍建设的意见》明确了专业化、职业化的建设方向，提出了检察人才建设“六项工程”整体思路，要求改进检察人才的教育培训、选拔任用和互动交流机制，并注重职业保障、优化管理和自身监督。随后，《关于加快推进检察人才六项重点工程的意见》发布，特别强调未来将注重从司法机关、法学专家学者、律师和具有法律实践经验的人员中公开选拔青年检察官。这一做法须尽快落实，使之成为检察官产生的主要方式，并不断完善制度，推动并最终建立从律师等到司法官的法律职业转换制度。12 月，《2014—2018 年基层人民检察院建设规划》下发，再次强调检察队伍建设应遵循专业化和职业化的发展方向。

—— 推进检务公开

检务公开是强化检务监督、促进检察廉政建设的良方。2013 年，检察机关进一步推进检务公开。1 月，在全国检察长会议上，最高检表示要积极推动检察微博建设，回应网络反腐。2 月，首个《中国检务透明度年度报告》发布，广东省检排名第一。10 月，《深化检务公开制度改革试点工作方案》经中央政法委审议通

过，在全国五个试点院全面推进检务公开。其他地方也积极探索检务公开，如海南省检察院下发《关于深化新形势下检务公开工作的实施意见》，强调落实检察文书说理制度，逐步推行公开听证、公开审查、公开示证等措施。12 月，《最高人民检察院工作规则》修改，重点强调完善检务公开制度，推行网上公开、网上查询等措施，加强网络新媒体公开平台建设，通过公开加强监督。

与审判公开相比，检务公开的推进稍显缓慢。期待未来从试点迅速向全国推开，不断扩大公开范围，除涉及秘密外的检察办案过程和结果都应公开，特别应公开回复群众举报，公开有较大社会影响案件的办理进展和结果，公开检察文书，明确应当公开而不公开的责任等。

此外，2013 年 5 月，《最高人民检察院巡视工作细则》、《人民检察院民事行政检察人员廉洁规范执法行为准则》出台，旨在加强检察内部监督。2014 年，最高检将重点从检务公开、检察官办案责任制以及人民监督员制度三项试点着手，深化检察改革。

四、司法行政改革

2013 年，司法行政领域的机制性改革主要体现在改进法律援助工作、开展循证矫正试点、加强律师行业管理等方面。

—— 改进法律援助工作

2013 年，《法律援助条例》颁布实施十周年。十年来，全国办理法律援助案件 513 万余件，提供法律咨询近 3900 万件，年均增长分别为 20% 和 11.5%；经费投入累计达 66 亿余元，年均增长 24%，其中 2013 年法律援助经费突破 15 亿；28 个省（区、市）制定或修改了法律援助地方性法规规章；全国共有 1.4 万名法律援助人员。[3]

2013 年 2 月，《关于刑事诉讼法律援助工作的规定》出台，明确了申请法律援助的条件，细化了经济困难的具体标准及“其他原因”的具体情形，规定特定案件必须对犯罪嫌疑人、被告人提供法律援助，规范了申请人异议和有关人员的申诉控告程序，并明确公检法机关及法律援助机构的各自职责。该规定的出台，有助于落实新刑诉法关于加强人权保障和辩护权保障的规定，增强刑事法律援助的可操作性，但因缺少有效的监督、激励和责任机制，其实践效果必然有所折扣，刑事法律援助质量不高的现状亦无法改变。

6 月，司法部下发《关于进一步推进法律援助工作的意见》，对加大法律援助力度提出了四项要求，对强化法律援助监管职能、提高经费保障水平和加强队伍建设等作了具体部署，并专门规定对经济欠发达地区和律师资源短缺地区法律援助工作给予扶持。该意见在一定程度上有利于促进法律援助工作，但仍需进一步完善，如明确公检法机关未履行告知职责的责任，建立“值班律师制度”，进一步拓宽援助对象范围等。

未来法律援助制度的改革和发展应考虑以下思路。第一，进一步完善法律援助制度，落实政府责任，并逐步实现法律援助与司法行政部门脱钩。具体举措包括：加大财政投入；公开法律援助经费具体使用信息，强化行政监管和社会监督；拓宽法律援助范围，逐渐扩展到可能判处 5 年以上有期徒刑的犯罪嫌疑人、被告人；建立法律援助专职律师机制，完善律师援助反馈机制及评价体系，提高法律援助质量等。第二，鼓励并支持民间法律援助组织的建立，放宽对民间资金和各类基金会介入的限制，激励律师和法律人承担社会责任。近年来，民间机构和法律人在法律援助中发挥的作用日益突出。例如，北京理工大学司法研究所发起的大案法援网络，仅运行半年多，就吸引了 300 多名法律专业志愿者，为民众免费解答法律咨询 3000 多个，并与近 50 家律所、法律援助机构和 NGO 建立合作关系，一个全国性的法援网络正在逐步形成。但公益法律服务等民间公益机构的设立却极其困难，政府应放松管制，支持和鼓励民间力量参与法律援助，促进民众更便利地接近正义。

—— 开展循证矫正试点工作

2013 年 9 月，司法部下发《关于试点单位（监狱）开展循证矫正工作的指导意见》，确定燕城监狱等九家试点单位，明确了试点工作的目标、任务、原则、内容、步骤及保障。循

3. http://www.legaldaily.com.cn/bm/content/2013-09/13/content_4847942.htm?node=20730

证矫正是指矫正工作者在矫正罪犯时，依据罪犯的具体情况，以获取的罪犯可矫正的证据为基础，结合可能实施的方法和罪犯可能改变的情形，以获取最佳结果来实施矫正的活动。循证矫正是近年来国际矫正领域发展起来的新型矫正方法，体现了国家对犯罪的惩罚理念到人道主义改造理念的转变，有利于降低重新犯罪率。

作为一项新型的试点工作，循证矫正开展应立足实际，充分借鉴和吸收域外先进经验，努力寻找符合国情的有效方法。试点过程中尤其需要注意：第一，注意采用划分犯罪类型来进行循证矫正的研究和试点；第二，循证矫正对矫正人员的要求较高，应通过培训、学习等多种方式，及时转变矫正人员的观念，提高其能力；第三，循证的核心在于“证”，故需采取合理的手段、科学的测评工具收集罪犯的有效“证据”，据此研究制定循证矫正的具体方案；第四，在实践中不断修正与完善“证据”的搜集方法和矫正方案，并及时总结经验；第五，培育和引入 NGO 参与循证矫正工作，并充分与研究人员进行合作；第六，矫正的效果需进行综合评定，可通过设定实验组和对照组（控制组）的方式进行研究，并结合社会跟踪回访，客观评估矫正的效果。

—— 加强律师行业管理

2013 年，针对律师的监管持续强化。4 月，全国律协下发《关于进一步加强以诚信建设为重点的律师行风建设的意见》，要求加强律师行风建设，强化律师事务所主任的管理责任，发挥律协纪委的作用，严惩违规违纪不诚信执业的行为。社会影响巨大的李某某案引发了律师职业伦理的争论。11 月，北京律协就李某某等人强奸案相关辩护及代理律师涉嫌违反律师执业规范的行为，正式立案调查。同月，全国律师行业行风监督委员会成立。部分地方律协也出台了类似举措，如重庆市司法局与重庆市律师协会聘请了 22 名律师行业行风监督员。

十八届三中全会《决定》提出，“完善律师执业权利保障机制和违法违规执业惩戒制度”。在全国律师素质参差不齐的背景下，律师协会加强行风建设、强化律师监管有一定的意义。但在律师权得不到充分保障、甚至律师人身权屡受侵犯的现状下，更应优先考虑采取有效措施保障律师执业权利。目前，律师协会工作的重心与《决定》的精神存在偏差，不能适当履行本应担负的律师维权职能。律师权缺乏有效保障，律师协会的管理必然受到限制，难以真正实现行业自治。未来应在切实保障律师执业权利的基础上，推进律师管理制度改革，完善律师行业自律，迈向真正的律师自治；司法行政机关应逐渐退出，最终转型为宏观管理和为律师业发展创造良好的环境。

此外，全国律协正在起草《关于推进政府购买律师服务的指导意见》。若该意见出台，将在一定程度上有助于促进政府依法行政，改善政府与律师之间的关系，提升律师的社会地位。律师服务法治政府建设的尝试，始于上世纪 80 年代，经过多年的实践，基本形成了组建政府法律顾问团、聘请律师担任政府法律顾问、公职律师等工作模式。十八届三中全会《决定》要求“普遍建立法律顾问制度”，政府购买律师服务是落实该要求的有效途径。

结语：司法改革的顶层设计

2014年，中国司法改革即将开启新的征程。

过去一年，最高人民法院院长周强履新，以习近平纪念八二宪法三十周年讲话为依据，以司法公开和防范冤案等为切入点，以健全审判权运行机制、推进合议制和陪审制改革、完善案例指导制度、强化执行措施、完善案件考评机制、改善法官和律师关系、加强司法队伍建设等举措为配套，力图提升司法公信力。审判独立日益受到重视，“三个至上”等政治性话语淡出人们的视线，“能动司法”、“调解优先”的司法政策被弱化……司法改革朝着符合司法规律的方向小步前行。检察机关加大反腐力度、建立违法侦查行为防范机制、加强刑事申诉检察工作、强化民事诉讼检察监督、推进检务公开，沿着既定的计划推进。司法行政部门进一步放宽法律援助范围，开展循证矫正工作试点，加强律师行业管理。劳动教养制度终被废除。

十八届三中全会为司法改革揭开了新的一页，指明了未来十年司法改革的方向。2014年初召开的中央政法工作会议上，习近平首次出席并强调，要坚持严格执法、公正司法，积极深化改革，加强和改进政法工作，维护人民群众切身利益；孟建柱就2014年政法工作作出部署，要求以创新社会治理方式、深化司法体制改革、推进科技信息应用、改进政法宣传舆论工作为着力点，深入推进平安中国、法治中国和过硬队伍建设，切实提高政法工作现代化水平。这体现了中央对法制建设、政法工作以及深化司法体制改革的高度重视。但为了更好地贯彻落实《决定》和中央要求，更全面地部署安排新一轮司法改革，进而更有力地推动实质性司法体制改革，必须首要考虑顶层设计，以顶层、整体的视野确保改革在正确的方向上行进。基于此，我们立足于三十多年的司法改革实践，结合具有普遍意义的司法规律，在对中国司法改革进行反思性整体考量的基础上，系统提出司法改革的顶层设计，希望为下一轮司法改革厘清思路。具体方案概括为：五对关系，六个保障，五项策略。五对关系是基础性构架，六个保障是关键性支撑，五项策略则是实现路径。

（一）五对关系

—— 司法改革的战略安排

司法改革的战略安排，旨在解决司法改革与政治体制改革及社会稳定之间的关系。

第一，法治改革优先。司法改革应作为政治改革的切入点优先突破。司法是司法机构及当事人依据程序规则解决纠纷、实现正义的行动。在这个缺乏共识的时代，法治是最基本的共识，而关于司法及其程序规则的共识也相对容易达成。司法改革是法治改革的核心领域，如果司法机构能够有效运行，也就意味着宪政框架基本具备；如果被广泛认同的司法体制及宪政体制得以确立，将有助于保障和推动民主及其他改革。司法作为社会的“稳定器”，可以为这个急剧变动的时代提供一种缓冲机制。

第二，谁来设计和组织司法改革？现阶段，司法改革由2003年5月成立的中央司法体制改革领导小组主导。考虑到中国目前的政治架构和司法体制安排，建议由全国人大设立司法改革委员会。司法改革委员会需引入学者、律师等民间人士的参与，且人数不少于一半。司法改革的议题设计、步骤规划、效果评估等公共事务应面向社会开放，广纳谏言，并保证民众能够通过适当的渠道有效参与，从而促进高层与民间的对话。

—— 司法独立

司法独立，旨在正确处理司法与党政、地方之间的关系，尤其是司法与党的关系。

司法独立是法治的基本准则，司法应独立于任何机构和个人，下级法院应独立于上级法院，法官应独立于法院领导及其他法官，国家应当为此提供组织和经费保障。关于司法与党的关系，在坚持党的领导的前提下，应改善党对司法的领导。1. 党不干预个案，这是基本原则。党与司法的关系应定位于政治领导和组织领导。2. 改革政法委，中央政法委的职能纯化为党对司法政策的引导（即政治领导），而地方政法委是否有存在的必要，可考察研究。3. 改善党对司法的组织领导，建立符合司法规律的司法官遴选委员会，逐步扩大从律师遴选司法官的规模，建立从律师到司法官的司法职业转换机制，党组织对法院院长、检察院检察长等领导干部的考察任免，改为有权推荐人选。4. 严格限制法院党组、院领导的权力，充分保障法官的独立审判。

—— 司法审查

司法审查，旨在正确处理司法与行政、立法之间的关系，保证依法行政和立法合宪。《决定》提及“维护宪法法律权威”、“要进一步健全宪法实施监督机制和程序，把全面贯彻实施宪法提高到一个新水平”，而最好的实现方式就是建立违宪审查机制，保障宪法落实。具体的制度设计包括：1. 法院拥有更大的权力全面审查行政行为，包括抽象行政行为。2. 建立违宪审查制度，可以设立宪法委员会，或者建立宪法法院。3. 法院无需向人大报告工作。法律的制定源于民意，严格执行民意的代议机构制定的法律，就是对民意的负责，故法院服从民意代表机构的最好方式是依据宪法和法律独立、公正地审判，这既是对人大至上的坚持，又是对法治的恪守。

—— 优化司法职权配置

优化司法职权配置，旨在正确处理司法机关之间的关系以及司法机关内部的关系。尽管《决定》仍强调司法权力的分工负责、互相配合，但符合司法规律的司法职权配置应注重监督制约，取消“互相配合”。优化配置的举措包括：1. 弱化并严格限制侦查权，可建立司法令状制度。2. 检察官回归国家代理人的定位，主要承担公诉职能。3. 整合检察、纪委等机构的反贪职能，建立统一和独立的廉政公署。4. 充分保障律师权利和当事人的诉讼权利。

理顺法院内部关系，主要包括：1. 废除案件请示制度，上级法院可通过审级监督影响下级法院，下级法院在司法警察、司法统计、案卷管理、信息技术利用等方面配合上级法院的工作，除此之外，上下级法院之间“没有关系”。2. 最高法院的功能调整为司法政策引导，大力发展案例指导制，逐渐减少“准立法性”的司法解释。3. 理顺法院内部关系，削弱院长、庭长的权力，废除审判委员会，扩大独任审判的适用范围，充分保障合议庭和独任法官的独立审判。4. 取消法院数字管理和法官绩效考评制度，相关数据仅作统计之用。如果一定要重视数据，那么最需要重视的是无罪判决率，因为这一比率直接说明法院审判独立的程度。

—— 司法最终解决

司法最终解决，旨在正确处理司法与其他解纷机制之间的关系。司法是社会正义的最后一道防线，应确立司法最终解决的原则，树立司法权威。因此，必须改革信访、上诉和再审制度；解决“执行难、执行乱”问题，保障判决执行；发展替代性纠纷解决方式，使民众有更多自主选择纠纷解决方式的机会。

（二）六个保障

—— 职业保障

司法职业保障，是司法机关正确有效地履行审判、检察职能，司法官依法独立行使职权的必要条件和基本前提。应建立一套科学合理的司法官选任、升迁、惩戒制度，明确司法官享有身份保障、人身安全保障及职务行为豁免

权。身份保障，意味着司法官的任免必须符合法定条件，无正当事由，不得免职，不得减少工资待遇，确保司法官不会因正当履行职责而受到不当对待。司法官职务单独系列管理，与行政级别脱钩，薪酬高于公务员。人身安全保障，是为司法官履行职务消除人身安全方面的隐患，满足司法官最基本的人身安全需求。职务行为豁免权，是司法官依法履行职务的行为免受法律追诉、免除法律责任的特权，包括司法官在依法履行职务期间实施的行为和发表的言论不受法律追究的权利，以及司法官对执行与司法职能有关的事务，免负出庭作证的义务。

—— 经费保障

司法经费是司法活动的物质基础。司法权能否独立公正行使，关键之一在于能否脱离地方财政控制。司法经费由中央财政单独列支，统一保障，是世界绝大多数国家的通行做法。《决定》提出，推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理。从长远而言，司法经费由省级行政区负担仍只是一种过渡，未来应尽快制定由省级过渡至中央管理的路线图，统一由中央财政负担。

—— 公正保障

严重的司法不公和腐败引发了一个普遍性的疑问：如果司法独立，司法腐败会不会更严重？事实上，司法独立和司法腐败之间并无必然联系。保障司法独立，遏制司法腐败，是两个不同的问题。确立司法独立，要求同时加强司法监督、司法问责和司法保障，从这一角度来看，司法独立不仅不会加剧司法腐败，反而有助于腐败问题的解决。

保障司法公正，应做到：1. 打击司法腐败，加强司法监督，尤其是充分保障律师和当事人的权利，因为律师和当事人最有监督司法的内在激励。2. 全方位促进司法公开，尽快落实审判流程、裁判文书上网、执行信息公开三大公开平台，明确应当公开而不公开的责任，避免公开流于形式，尤其需加快裁判文书网建设，全面公开裁判文书。3. 推进案例指导制、量刑规范化、规范法官自由裁量权等改革，尽可能实现同案同判，促进司法统一。4. 以对抗制为基础完善司法程序，对程序违法的制裁更严厉。5. 坚持审判中立，保障当事人平等和对等原则，尤其在刑事诉讼中，杜绝公检法联合办案的现象，严格排除非法证据。6. 从制度上避免冤假错案，加强司法问责，并完善国家赔偿制度。

—— 效率保障

“迟来的正义非正义”。提高司法效率和保障司法公正一样，同为司法改革的目标。司法效率旨在解决司法资源的配置问题，其核心是司法资源的节约和有效利用。中国正处于社会转型时期，市场经济迅猛发展，纠纷频发，司法资源供给不足，司法机关面临“案多人少”等难题。因此，效率保障是司法改革顶层设计中不可忽略的维度。

提高司法效率，应从以下方面着手：1. 大力发展多元化纠纷解决机制，建立健全诉讼与非诉的衔接机制，完善调解、仲裁、行政复议等非诉讼纠纷解决机制，减少司法需求，实现纠纷有效分流；2. 科学合理地配置司法资源，完善简易程序、小额诉讼程序，扩大适用范围，简化一审和二审普通程序；3. 健全审判管理制度，合理进行案件分流，避免程序运行环节中的拖延；4. 充分利用科技手段，节省人力资源，实行便捷的无纸化办公。

—— 民主保障

当下中国正处于一个民主匮乏的时代，民众应该拥有更多的民主，包括司法民主。陪审制是实现司法民主最重要的形式。但目前陪审制面临一些亟待解决的严重问题，尤其是“陪而不审”。其根本原因是缺乏对人民陪审员参与并影响审判的激励和保障机制。如前所述，未来应借鉴英美法国家的陪审制和大陆法国家的参审制，立足中国国情，解决“陪而不审”、民众缺乏积极性等中国问题，从制度完善入手，以最大限度地实现司法民主为目标，建立有符合国情的陪审制。

—— 弱者保障

弱者保障，即保障司法的可接近性。制度设计和改革举措主要包括：1. 完善法律援助制度，降低法律援助的条件，扩大援助范围，提高援助质量，逐步实行法律援助机构与司法行政部门脱钩，鼓励民间法律援助组织的建立和民间资金的介入；2. 改革和健全司法救助制度，着重于刑事被害人救助制度的完善，注意与刑事和解制度相结合，将其纳入社会保障体系，合理设置和筹措救助基金，并有条件、分阶段地过渡到刑事被害人国家补偿制度。

（三）五项策略

推进司法改革的顶层设计，策略是分两步走。五对关系、六个保障是远期理想，但可以从中分解出近期能够逐步实现的现实目标。

—— 分级分层，先易后难

究竟是何种困难阻碍司法改革乃至整个国家改革的进行，应具体分析，而不能笼统地遇难而退。面对困难，应当区别对待，分级分层。困难可分为现实的困难、想象的困难，现实困难又可分成不同级别的难度。绝大多数司法改革面临的困难，主要源于利益集团的阻碍，而有些困难只是一种想象。

透过司法改革的“体制性障碍”，看到的实为利益集团操控改革的图景。司法独立损害的主要是官员的利益，独立让他们难以操纵司法，甚至可能面临被追究法律责任的现实。不过，司法独立的反对者向来有冠冕堂皇的理由，那就是以社会主义之名，借中国国情之口。实际上，司法独立从来都不是资本主义的专利，社会主义的司法独立完全可以优于资本主义的司法独立。现实国情也恰恰表明中国更加需要通过司法独立来实现公平正义。《决定》强调审判独立，实质上就旨在提升司法的独立性。

因此，区别对待，分级分层，先易后难，是推进司法改革的一项重要策略。例如，司法经费由中央保障，或近期难以实现，却可首先实行省级的司法经费统一保障。审判委员会废除前，可限定为顾问功能。关于司法职业保障，可做的更多：建立司法职业转换制度，更多地从律师中选任司法官；司法官单独系列管理，与行政级别脱钩；司法官逐步实行高薪；司法官的升迁与时间挂钩等。又如，法院职权的优化配置，纵向涉及上下级法院的关系，横向涉及不同地域（地区）法院的管辖权安排，法院内部涉及不同机构和人员之间的职责划分。如前所述，这项改革的阻力主要来自于法院自身，看似艰难，实质上只是涉及法院、法官特别是“领导”的利益，因此，只要法院系统尤其是最高法院下定决心，完全有可能逐步实现法院职权的优化配置。按照这一策略，许多问题将迎刃而解。即使在现有的政治和司法体制内，司法改革仍有较大的空间。

—— 司法改革的去政治化

司法改革攻坚，“坚”在何处？“坚”，集中体现于司法改革的政治化逻辑。采取去政治化的技术和策略，实现司法与政治的分离，从法律技术的角度推进司法改革，具有广阔的空间。除了社会主义道路和共产党领导的底线外，几乎所有的问题在理论上都可以转化为法律技术问题予以考虑和解决。只要解放思想，转变观念，将因政治化、意识形态化而被视为改革“禁区”的问题转化成司法治理的技术问题，法治司法改革遭遇的困难和阻力将得以有效化解。进而，政法委不干预个案，司法独立，乃至社会主义法治，都可以进行技术化处理。司法改革的去政治化，正是转型中国的司法从无奈现实迈向现代法治图景的重要策略与途径。

—— 从内部入手，尤其从法院自身做起

司法独立的彻底实现似乎极其困难，但司法的独立性却是一项具有程度性的指标，近期可以逐渐提升，特别应从内部独立做起。法院和法官经常抱怨受到很多干预，但多数干预其实来自法院系统内部：院庭长和上级法院。地方党政对法官的干预，往往也是通过法院领导来实现。因此，司法改革可从法院和法官的内

部独立做起，切实消解司法行政化，提升司法的独立性，上级法院不干预下级法院，领导不干预法官办案。《决定》涉及的改革审判委员会制度、明确各级法院职能定位、规范上下级法院审级监督关系正是实现法院内部去行政化的重要举措。

—— 凝聚动力

司法改革要向前推进，需要动力。上有决心，下有信心。但较长一段时期以来，两者皆颇为无力。开放并扩大司法改革的公众参与，有助于明确上层的决心，树立民众对司法及其改革的信心，从而凝聚改革的共识和动力。具体建议：第一，司法改革的公开化，司法改革的文件、咨询报告、改革进程、效果评估等相关信息应透过网络平台等各种方式向社会公开；第二，公众有权全方位参与批评建议、研究咨询、议题设定、意见征集、过程观察、效果评估等司法改革的全过程；第三，破除禁区，鼓励民间司法改革研究和促进相关机构的建立；第四，全国人大设立司法改革委员会，作为国家司法改革的决策机构，吸纳民间人士参与。

—— 提高法律人的素质

这是解决问题的基础和长远之策。如果法律人素质不足，再好的制度也难以良性运作。因此，在改革司法制度的同时，必须注重法律人素质的提升。第一，建立科学的司法官职业养成制度，特别是完善司法官的遴选、晋升、奖惩、职业保障和退休制度，培育社会及司法官自身对司法职业的尊荣感，借鉴英美法等国家从律师中选任司法官的做法，建立从律师到司法官的司法职业转换机制。这样的技术性改变对于中国司法生态的改变至关重要。第二，法学教育应作长远规划，彻底变革，实现向法律职业教育的转型。同时，改变司法考试制度，注重法律职业伦理教育，尤其是培养底线的正义理念。法律人的工作涉及到公民的财产、声誉、自由乃至生命，故对法律人的职业伦理要求更高。

中国法治已迈过决定方向的十字路口，实现法治与宪政的大势不会改变。当下中国，社会冲突加剧，民众对司法的需求日益增长，“在每一个司法案件中都感受到公平正义”成为民众的首要期待。然而，司法公正欠缺，公信不足，权威失落，多年改革的成效有限，民众对司法及其改革不满的现状，不容乐观。2013 年，中国司法改革走过艰辛、努力、收获却不尽如人意的旧航程，又将载着法治中国梦驶向远方。我们期待更新一轮的司法改革能展望理想，立足国情，着眼系统、全面、有效的司法改革顶层设计，在司法的去地方化、去行政化等关键问题上取得突破；我们更期待未来十年的司法体制真正开启改革的破冰之旅，从强化审判独立到确立司法独立，尽快迈向公正、高效、权威、独立的社会主义现代司法制度。