

我国司法制度存在的问题及改革措施

2004-12-24 周群 阅读9次

最高人民法院院长肖扬在新世纪献辞中指出人民法院在二十一世纪的主题就是公正与效率。然而，我国现有的司法体制、审判方式以及执法状况仍然存在着不适应严格执法要求的诸多问题。

一、司法体制的行政化、地方化，严重影响了司法的独立和统一，更难以实现司法公正。

长期以来，我国司法一直沿袭行政运作模式，导致法院体制行政化。从法院层级及内部关系来看，具有浓厚的行政化色彩。每一级法院，包括最高法院都有相应的级别；每个法院的干部和法官也有相应的级别；在法院间的关系不完全是审级关系，而是一种准行政，或者就是行政关系。也就是说，上级法院的意见，下级法院实际上是要执行的，而下级法院在审理案件中遇到疑难问题，会及时通过各种各样的方式向上级法院请示，取得上级法院的指示和命令。一个最能体现行政化运作的典型方式，就是批案权。具体的审判人员，合议庭人员，办了案子以后，在得出正式结论以前或制作判决书以前，会汇报给庭长、副庭长，请求审批。司法体制的行政化是根本不符合司法固有的特点和审判规律的，完全有害于司法公正。

司法行政化必然导致司法权的地方化，其核心是地方保护主义的泛滥。地方保护主义突出表现在案件的受理、审理和执行中。一些地方的法院和法官在审理双方当事人不在同一地区的民事经济案件的活动中，受地方经济利益驱动，公然不顾法律和事实，偏袒本地区当事人，损害外地当事人的合法权益。审理态度“泾渭分明”，对外地当事人“冷、横、硬”，凡外地当事人起诉的案件不立案或不及时立案；对跨地区的涉及本地区当事人的案件则争夺管辖权；在裁判过程中处处为本地当事人开脱责任或谋取利益。包括对外地律师处处设卡，在参加开庭、阅卷等方面不给方便等，而对本地当事人则热情周到，对本地当事人的代理人，即使手续不全，有的还没有律师执业资格，仍大开方便之门。任意曲解法律以做出明显对外地当事人不公平的裁决。滥用强制措施，乱列当事人。强制措施成为地方保护主的法宝；从案件执行的实践来看，地方保护主义最为明显，对外地当事人胜诉申请执行的案件不予执行，而对本地当事人申请执行的案件，却可能超范围执行，对外地司法机关的工作不予配合甚至予以刁难等。目前，司法权的行政化地方化已成为我国司法领域中无法自我克服的体制性通病。地方保护主义导致地方行政干预地方司法，严重破坏司法独立和国家法制的统一，司法权力地方化容易为某些地方政府的地方保护主义开绿灯，同时也为某些地方政府非法执政开辟了道路，使法律的公信力丧失，其结果必然导致公民对法律失去认同，失去信心。

二、司法程序极不完善，重实体轻程序现象极为普遍。

司法本身是由法院按照法定程序所进行的审判，而我国的审判模式至今仍是较单纯的职权主义模式，即实行法官主导式审判方式，这过分强调法官依职权收集证据而忽视当事人的举证责任。法官在开庭前的准备阶段包揽调查取证活动，这既拖延了诉讼，又助长了当事人对法院收集证据工作的依赖性，出现了“当事人动嘴，法院跑腿，律师看本”的现象。同时，审判人员开庭前就进行审查判断证明材料的工作，对证据是否真实、充分在开庭前已经形成意见，这种先定后审的惯常做法，使法庭调查和法庭辩论变成了走过场，失去了开庭审判的意义；法庭调解也常常采取压迫式的方法，使当事人的处分权受到极大的限制；案件的审判实行领导把关、层层审批，合议庭基本上是合而不议、审而不判。而最终的裁判则是由“审判委员会”或由法律并未规定的“庭务会”决定，裁判文书由庭长或主管院长签发，合议庭无权决定案件的处理，审判长无权决定签发裁判文书。形成了所谓“审理的不判决，判决的不审理”的审判分离现象。这种审判模式因没有充分体现审判的公开性、民主性及对当事人程序权利的充分尊重，因此，不适应新的历史时期司法公正的需要。此外，我国存在重实体、轻程序的法律传统，与西方社会所奉行的“程序优先”这一法律理念完全不同。在三大程序法中，依然有着浓厚的国家本位主义思想。例如：在各种诉讼中代表国家行使司法权的司法机关始终居于绝对支配地位；刑事诉讼中控辩双方地位不平等和控告方证据具有绝对效力；各种程序性规范对当事人和其他诉讼参与人来说是一些硬性的规范，而对司法机关则是一些软化的约束等。有些司法机关及人员甚至认为程序法只是约束当事人和其他诉讼参与人的，司法机关则可

以不受法定程序和制度的约束。实际上,在我国,司法错案的发生往往不是适用实体法不正确,而是出现在程序法的执行不严格和程序法本身不完善上,程序不严谨必然导致执法不规范,执法不规范必然带来司法不公正。

三、对司法机关的监督制约机制疲软。

根据我国现行宪法的规定,在我国的国家机关体系中,“一府两院”由国家权力机关产生,并受国家权力机关的监督。但在实践中,各级权力机关与司法机关的关系仅仅停留在由各级权力机关根据同级党委的意见来选举和罢免同级司法机关的负责人,各级权力机关对司法人员的任免仅仅限于履行法律手续,没有把对司法人员的任免与他们具体执法情况的考察有机地结合起来,各级权力机关对司法机关的监督只表现为“工作”监督,即听取和审议司法机关的年度工作报告及视察和检查司法机关的执法工作情况。再加上目前国家权力机关尚无行使权力的具体程序规定,特别是在国家权力机关对司法机关的监督上更是如此。因此,导致权力机关的监督不力,致使司法机关无力纠正预防执法不公和司法腐败。

此外,我国司法系统内的监督虽然表现为检察机关对审判机关的检察监督和上级审判机关对下级审判机关的审级监督。但是,由于司法机关系统内的监督机制疲软,检察机关内部监督的权威性和有效性从来就没有真正确立和实现,又加上地方保护主义的困扰,审级监督的着眼点已不再是法制的统一和国家法律的有效实施,而是地方利益是否受到充分的保护。上下级司法机关更是“和善相处”并一味开脱护短,这就使得司法工作中的许多问题难以通过现行的内部监督机制予以解决,并在客观上为司法机关滥用权力以及司法腐败等现象的产生提供了便利,从根本上说防碍了司法公正。

四、司法队伍非专业化倾向严重,整体素质堪忧。

与发达的法治国家相比,我国对法官、检察官任职资格条件的要求是比较低的。1979年的《人民法院组织法》甚至不要求法官具有法律知识,1983年对该法进行了修改,增加了具有法律知识的要求,但仍不太严格;1995年的《法官法》和《检察官法》将法官和检察官的专业学历起点定为大学本科以上,然而,现有的司法人员学历的实际情况离这一要求却相距甚远。中国法官的素质之低,在国际上是屈指可数的,不具备相应的法律知识的法官在法院里为数不少。至1994年5月,就全国而言,没有达到法律大专水平的法官大约有近一半。至1997年底,在全国法院系统25万名法官中,本科层次的只占5.6%,研究生仅占0.25%。而在全国检查机关系统内的20多万检察官中,本科层次的更少,只占4%。对上述现象,一些学者和法官尖锐地指出:在我国,许多没有受过法律专业知识训练的司机、军队转业干部甚至有门路的工人可以当法官;没有经过政法部门锻炼、没有办过案子、没有读过法律的人,可以凭关系到法院当院长。可见,我国现行司法队伍中非专业化的倾向是相当严重的,司法工作几乎成了一种大众化的职业。

在依法治国方略中司法起着举足轻重的作用,要推进依法治国进程,必须进行司法改革。

(一)确立司法权的国家化,从根本上保证司法的独立和统一。

首先,要把司法体制从地方体制中脱离开来,让司法权回到国家专有权和专属权的本来地位。其次,从确立“司法权国家化”的改革思路出发,取消法院本身的行政级别。法院之间原有的行政关系必须予以消解,下级法院不得向上级法院就具体案件的审理问题请示汇报,上级法院不得向下级法院就具体案件的审理发出命令、指示和意见。每一个法院均向法律负责,而不是向上级法院负责。

此外,为了根除地方保护主义和部门保护主义对司法活动的干扰,应当重新审视和研究检察院、法院的管理体制。一是将由各级地方党的组织对各级司法机关的领导改由党的中央组织对最高人民法院和最高人民检察院领导;最高人民法院和最高人民检察院根据中央的授权负责领导全国的司法机关。二是改变司法人员的任免程序和方式。实行任免权上提一级的制度,即由全国人大及其常委会选举和任免最高人民法院和高级法院的院长和法官,省级人大及其常委会选举和任免中级法院和基层法院的院长和法官。也可借鉴西方国家的有益经验,对司法人员的任免实行任命制。将地方司法机关的司法人员由地方权力机关选举和任免改为由国家元首或者由最高司法机关的司法行政长官根据一定的程序任命。三是改变地方司法机关的财政体制,将由地方政府负担的财政改为由中央政府负担,全国各级法院经费实行单列,经全国人大批准后由中央财政统一拨付,由最高人民法院支配、管理并逐级下达各级人民法院。这可采取两步走的改革策略:第一步,先由各省、市高级法院根据全省各级法院的经费开支情况编出预算,经省级人大及其常委会批准后,由各省财政统一拨付,各省高级法院统一分配、使用,中央财政部门提供适当的补助;第二步,由最高人民法院根据各级法院的经费开支情况编出全国法院系统的预算,经全国人大批准后,由中央财政统一拨付,由最高法院负责逐级分配拨款,用于各地法院。为此,中央可以要求各地根据其财政情况,每年向中央财政拨付一定的款项;或者根据测算,调整中央与地方的分税比例。如果中央财力许可,也可以直接由中央财政负担。与此同时,各级法院收取的诉讼费、罚金及追缴的赃款等严格实行收支

两条线,最终上缴最高法院,由最高法院统一管理,用于补充司法经费之不足。当然,如果条件允许,也可以一步到位,直接实行全国范围内的法院经费由中央统一拨付、管理的办法。真正落实中央在人、财、物等方面对各级法院的垂直管理,从体制上确保各级法院都是国家的法院,各级法官都是国家的法官。

(二)改革司法程序,确保司法公正

司法程序在一定条件下,决定着案件裁判是否公正,程序的设置和运作对实体权利义务有着深刻的影响,改良司法程序应是谋求司法公正、杜绝目前日益蔓延的司法腐败现象的前提条件。首先,加强法官的独立性地位,实现“主审法官负责制”,强化合议庭和法官职责,推行审判长和独任审判员选任制度,彻底改革审判委员会包揽过多的现象。其次,加强和完善合议庭、独任审判庭职能,其关键在于让案件的审理和判决的权力均集中在合议庭和独任审判庭手中,真正让他们有权审理和裁判案件,在落实合议庭和独任审判庭权力的同时,要真正建立执法责任制,作到权与责的统一。再次,减少庭前准备阶段法官的调查程序,实行“一步到庭”,即当庭举证、当庭质证和当庭认证制度,以减轻法官庭前调查的负担,增强当事人的举证责任,同时也有利于防止法官先入为主,以体现民事审判中“强化当事人举证责任,倡导法官地位中立”的这一主流意识。此外,改变传统的“纠问式”为“对抗式”。使法官在形象及实质上更居于中立的地位,并充分调动当事人的能动性,赋予当事人积极有效的诉讼手段,为其运用该手段提供广阔的空间和充足的时间,以程序公正确保司法公正。

(三)公开司法活动,强化司法监督。

司法活动的公开,主要体现在诉讼活动的公开。诉讼公开是诉讼民主的必然要求,是实现实体公正和程序公正的有效保障。杜绝“暗箱操作”,以公平促公正,是司法制度改革的一个重要环节。当前人民法院和人民检察院推行的审判公开和检务公开,应当全方位的加强对司法活动的监督和制约。不仅刑事诉讼、民事诉讼和行政诉讼等各项诉讼活动要健全监督制约机制,各类诉讼的每个诉讼环节都应受到监督制约机制的全面覆盖。一方面,需要司法机关自身建立自我防错纠错的内部制约机制,另一方面需要大力加强外部的监督和制约,特别是要重视发挥国家权力机关的监督作用。资产阶级法学家孟德斯鸠曾说过:“要防止滥用权力,就必须用权力约束权力。”在我国,约束司法机关权力的最有效的权力应该是权力机关的权力。因为我国的检察院和法院都是由权力机关产生,并对权力机关负责、受权力机关监督的。权力机关对司法机关的监督和制约是我国政体的必然要求。目前强化此种监督的首要任务是在制度上真正落实国家权力机关的监督权。笔者建议:保留中共中央政法委员会,取消地方各级党委的政法委;同时,各级法院成立党委,下级法院党委服从上级法院党委的领导,直至最高法院党委服从中央。也可借鉴西方国家的有益经验,赋予国家权力机关对一定范围内的案件的准司法权。比如,涉及司法机关及司法人员滥用权力的案件;对法律适用产生异议而要求作出立法解释的案件,国家权力机关可行使准司法权。但要正确确立人大对司法的监督权限和监督程序,防止因监督过度而损害司法独立的现象发生。还要建立和完善全国人大及其常委会对其所选任的法官的弹劾制度。同时在法院系统内部成立法官惩戒委员会,或成立独立的惩戒法院,对各级法官违反职业道德的行为依法予以惩戒,以消除司法腐败现象。

随着民主法制建设的发展,权力机关监督执法的功能逐步得到加强,但无论是监督机构的设置、监督工作的途径、手段和效力等,都应以解放思想,实事求是的态度,创造性的进行研究,开拓权力机关加强对司法活动监督的新途径。

来源: .《成都大学学报》 2004/3

网站编辑: 宋道全

[关于我们](#) | [服务范围](#) | [网站合作](#) | [版权声明](#) | [网站地图](#)

Copyright ©2007 All rights reserved Sichuan Social Science Online

四川省社会科学院信息网络中心设计制作

mail: sss@sss.net.cn

蜀ICP备05003527号