

深化司法体制改革,就要冲着问题去

——沈国明教授在上海交通大学的演讲

思想者小传



沈国明 现任上海交通大学凯原法学院教授,曾任上海市社联党组书记、上海社会科学院副院长、上海市人大常委会法制工作委员会主任、上海市法学会会长等职。主要著作有《土地使用权研究》《渐进的法治》《在规则与现实之间》等。

1979年,随着刑法、刑事诉讼法颁布,人民法院正常的审判职能逐渐恢复。此后,我国的司法体制改革渐次展开、与时俱进,成功走出了一条具有中国特色、符合司法规律的司法体制改革之路。

党的十八大以来,立足全面依法治国,司法体制改革更加突出系统性、全方位和深层次。党的十八届三中全会将司法体制改革确定为全面深化改革的重点领域之一。党的十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,提出了190余项改革。

经过持续努力,一些以前一直想改但改不了的痼疾被革除了,司法体制改革取得很大进展:以司法公开、立案登记制、多元纠纷解决机制改革为代表的有关司法举措不断深化,以确保人民法院依法独立行使审判权为目标的法院组织体系和管理体制不断健全,以审判为中心的诉讼制度改革有序推进,以司法责任制为核心的新型审判权力运行体系初步形成,以司法人员分类管理为关键的法院人事管理制度逐步完善。

司法体制改革是迈向法治中国的助推器。党的十九大作出了“深化司法体制综合配套改革,全面落实司法责任制,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的重大战略部署,标志着我国司法体制改革进入新阶段。在原有司法体制改革取得历史性成就的基础上,为何还要提“深化司法体制综合配套改革”?如何持续推进?

本版稿件选自上观新闻“思想汇”栏目
栏目主编王珍邮箱: shhgcsxh@163.com

■ 近年来,我国秉持“谁审理,谁裁判;谁裁判,谁负责”原则,进行了很有力度的改革,独任法官、合议庭依法独立行使审判权,院长、庭长不再签发未参与审理案件的裁判文书。这在很大程度上隔离了对独任法官、合议庭行使权力的不当干预,是值得肯定的,但不能认为这样就算司法责任制落实到位了。司法责任既包括审判组织独立行使审判权的责任,也包括院长、庭长依法行使审判监督管理权的责任,还包括人民法院对司法裁判承担的政治责任和社会责任

庭审在查明事实、公正裁判等方面须发挥决定性作用

随着经济社会的快速发展,人民群众日益增长的司法需求与司法工作发展不平衡、保障群众利益不充分之间的矛盾逐渐显现。比较突出的表现为,审判辅助人员配置不足,导致审判团队合力不强;审判监督管理机制不够健全、法律适用不够统一、裁判标准不尽一致,导致出现“同案不同判”的情况;有的案件裁判水平不高、说理不充分,有的案件长期不结、久拖不决;司法公开尚未做到普遍化,存在选择性公开现象;法院建设中存在“信息化建设,轻信息化运用”的情况,人民群众的需求未得到充分满足。

特别是,与前些年情况不同,现在司法体制改革的复杂性、敏感性、艰巨性更加突出,

系统性、整体性、协同性、配套性要求更加迫切,要求一些关联度高、耦合性强的改革举措做到有机无缝衔接。于是,司法体制综合配套改革被提上议事日程。

建立司法责任制是“牛鼻子”。为实施司法责任制,近年来,我国秉持“谁审理,谁裁判;谁裁判,谁负责”原则,进行了很有力度的改革,独任法官、合议庭依法独立行使审判权,院长、庭长不再签发未参与审理案件的裁判文书。这在很大程度上隔离了对独任法官、合议庭行使权力的不当干预,是值得肯定的,但不能认为这样就算司法责任制落实到位了。

司法责任既包括审判组织独立行使审判权

■ 现在,法院普遍遇到“案多人少”的问题,有的地方问题还很突出。近年来,全国法院新收案件以10%的年均速度增长,北京、长三角地区、珠三角部分地区法院人均结案数突破600件,西部地区有的法院也达300件以上。“案多人少”的问题不可能单纯指望增加司法编制、扩充司法队伍加以解决,也不可能靠提高门槛,把众多案件挡在法院门外加以解决。后者只会引发新的问题、加重“立案难”,从而让老百姓变得欲告无门。“案多人少”矛盾的解决,归根结底需要法院自身深化改革、挖掘潜力

理权的责任,还包括人民法院对司法裁判承担的政治责任和社会责任。众所周知,不受监督的权力会走向腐败,审判权也是。司法体制综合配套改革包括建立和完善以审判权为核心、以审判管理权和审判监督权为保障的审判权力运行机制,为的是切实防止司法腐败,保障审判权力规范运行。

为优化司法资源配置、提高审判水平,我们设立了跨行政区划的法院以及知识产权、金融等专业法院。更重要的是,以前的内设机构不再适应实行司法责任制后的需要,以前逐级批案子的管理架构势必必要改革。司法体制综合配套改革要求根据精简、高效的原则,实行扁平化管理,机构设置向审判业务部门倾斜,使审判一线业务能力

量得到增强,为建设新型审判团队创造条件,也为落实司法责任制提供较好的组织保障。

在深化司法体制综合配套改革中,我们还进一步强化人权保障,要求庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判方面发挥决定性作用。庭审的作用明确后,需要相关的配套改革,包括明确证人、鉴定人出庭作证等制度,完善严格依法排除非法证据制度,建立非法证据排除启动、调查和认定机制。要做到侦查、审查起诉阶段就能普遍运用大数据等高科技手段,设置单一证据校验功能,对录入的证据进行自动校验和瑕疵提示,帮助办案人员对证据进行审查补正,而且整个过程可视、留痕。通过全程监督,切实减少司法任意性,防止冤假错案的发生。

各级司法机关都应重视自身改革,防止出现“灯下黑”

按照问题导向,司法体制在哪些方面需要配套改革呢?

一方面,关于“案多人少”。现在,法院普遍遇到“案多人少”的问题,有的地方问题还很突出。近年来,全国法院新收案件以10%的年均速度增长,北京、长三角地区、珠三角部分地区法院人均结案数突破600件,西部地区有的法院也达300件以上。

解决“案多人少”的矛盾,需要司法体制综合配套改革,促进多元化解纠纷机制的形成。

比如,上海法院与司法局、总工会、工商局、消保委、妇联、文化和旅游局等部门建立劳动争议、消费、医患、旅游纠纷等专项多元化解机制,与工商联、商事贸易促进会、台办、侨办等建立商事纠纷诉调对接机制,与人行上海分行、保监会上海监管局、中证中小投资者服务中心、银行业调解中心等建立金融消费者、保险纠纷诉调

对接机制。

又如,在诉讼方面,对民事案件实行繁简分流。由此,87.8%案件通过民事简易程序、小额诉讼程序得到解决,做到“简案快审”。

另一方面,从内部挖掘潜力。具体包括:通过针对性改革,解决小额诉讼程序使用率较低、司法确认程序适用范围过窄、独任制适用范围受限、公告送达时间过长等问题,有效提升程序效能;完善审判辅助事务、司法行政事务集约化、社会化管理模式,对文书送达、财产保全、执行查封、文书上网等辅助事务实行集约化管理,对卷宗扫描、网拍辅助、案款发放等辅助性事务,通过购买服务的方式交由社会力量承担,将司法人员从一般事务中解放出来;推动信息技术真正对接需求,实现诉讼流程在线运行、电子档案智能编目、监督事项自动提示、审判执行智能辅助等;实现案件分流,根据案情将案件分别通过调解或裁

判途径加以解决,同时完善繁简分流机制,构建共建、共治、共享的多元解决纠纷格局。

此外,解决法律适用不统一、同案不同判的问题,也需要司法体制综合配套改革。要健全和完善法律统一适用机制,建立内部监测预警机制,发挥法官会议的把关作用,强化法官对类案和新类型案件必须检索的工作机制。同时,不仅要做到刑事案件律师辩护全覆盖,而且要认真对待律师的意见,确保不枉不纵,既维护社会公共利益,又真正保障人权。

解决执行难问题,也需要司法体制综合配套改革。坦率地讲,在社会大环境下,执行难问题会在一个较长时间内存在。为此,尤为需要健全长效工作机制,加强源头治理和综合整治,规范执行工作流程标准,提高执行工作信息化水平。对于诚信记录等信息,要建设公开平台、推行规范程序、扩大公开或共享范围。

解决“案多人少”矛盾,需要法院进一步完善审判方式

疏导等多窗口、多功能的服务项目,提供庭审以外全部诉讼和非诉讼服务。上海法院在线服务平台具备知识搜索、类案推送等功能,对道路交通损害赔偿等6类案件,有在线多元化解要件指引。未来还将具备更多功能,包括在线评估、规则指引、纠纷案例预判、在线调解、司法确认、在线司法鉴定、公证、诉调对接等。

虽然改革取得了一定成效,但必须持续深入推进综合配套改革,才能进一步提升司法公信力,逐步实现公正司法的目标。

特别是,改革不是一帆风顺的,会有不同挑战。比如,实施员额制改革之后,进入员额的法官具有较高专业素质,将员额用于办案一线,有助于缓解“案多人少”的矛盾。但是,对员额制的评价并不都是一致的。这个时候,就要从整体和大局中作出判断。只要改革方向是对的,就要保持定力坚持走下去,将改革进行到底。

同时,改革要循序渐进。凡是改革,都会受到环境和主客观条件的限制,很难做到一步到位。例如,“案多人少”的问题就不可能单纯指望增加司法编制、扩充司法队伍加以解决,也不可能靠提高门槛,把众多案件挡在法院门外加以解决。后者只会引发新的问题、加重“立案难”,从而让老百姓变得欲告无门。“案多人少”矛盾的解决,归根结底需要法院自身深化改革、挖掘潜力,要进一步完善审判方式、缩短庭审时间、提高工作效率。

如果将司法体制综合配套改革扩至法院之外的相关领域,所释放的能量更是不可估量。以仲裁为例,仲裁是体制内化解社会矛盾的重要渠道,仲裁制度国际通行、相对成熟,上海仲裁委员会人员很少,但一年受理的案值达230亿元。由于定位为事业单位,人财物管理沿袭传统做法,所受约束较多。如果能对仲裁机构的体制、机制

加以改革,就有助于受理更多仲裁案件、化解更多社会矛盾。

再举一个例子。上海老年基金会组建“五老助老法律志愿团”,凝聚一批退休法官、检察官、警官、律师与公证员、教师等。这批人有阅历、有能力、有经验,体力也尚好,他们深入各区、街镇设点进行法律咨询、开办讲座,缓解和化解了不少社会矛盾。新时代,传承创新“枫桥经验”,需要充分认识到老龄老年专业人员的宝贵之处。用好这支力量,有助于缓解“案多人少”的矛盾,有助于社会和谐。

总之,司法是维护社会公平正义的最后一道防线,深化司法体制综合配套改革意义重大。目前,各项举措已落实到责任人、时间节点,需要进一步凝聚共识,调动各类人员的积极性,形成支持改革、投身改革、参与改革的良好氛围。唯有如此,才能更好地建设法治中国。

铁皮石斛怎么选？如何吃？

买铁皮枫斗,认准老品牌

产地溯源,最低才2.9元/克?

快!每天前20名到店订购送新春对联(窗花+福字)一套!

上等铁皮石斛卖这么便宜,品质有保障吗?

保障1、源头集中采购,中间环节少:随着近十年仿野生种植技术成熟,石斛产量提升,集中收购新鲜原材,中间代理环节少,价格自然低。

保障2、薄利多销,以优质平价树立品牌:这是本次活动卖这么便宜的主要原因之一,量大薄利,让更多的普通消费者也能吃得起。

保障3、现尝后买,假一罚万:这是活动主办方承诺,15天无条件退换货!

“买正宗铁皮石斛,就到南京西路555号二楼”!

1、与原产地直接合作,确保价格更实惠;

2、专业的经验丰富的行业人员,千挑万选,确保品质;

3、“石斛之乡”仿野生种植基地采购,货比三家;

4、品相正宗、咀嚼黏牙、微渣清香、干度高;

5、现场免费品鉴,随便咀嚼,亲身体验真正好铁皮石斛;

6、品质承诺,假一罚万元,可靠。

品级	活动优惠价	特别买赠
优级铁皮枫斗	2.9元/克	买500g送50g同品
一级铁皮枫斗	7.8元/克	
特级铁皮枫斗	12元/克	买500g送200g同品

活动地址:南京西路555号二楼212-213

徐汇店:桂林路402号沃尔玛田林店一楼晚宝良品

订购热线:021-80261688(送货上门,货到付款)

海上造桥多艰难

2018年春,我在原南汇区区长、后任浦东新区副区长的万大宁的陪同下,乘车到“世界第一大港”——洋山港采访。这位说话特别谦和的老区长,有相当一段时间是负责洋山港建设的上海同盛集团总裁,而洋山港及现在的上海临港大部分又是原南汇地盘。

“1958年南汇才从江苏那边划过来。我父亲就是在那个时候任南汇县委书记。我这一辈子多数时间在南汇地面上工作,是有血缘关系的。”万大宁这么说。

“当年南汇了不得啊!小时候我就知道南汇在农业方面很厉害的。”童年的记忆,让我对老“南汇”颇有一份感情。

“是是,那时我父亲当县委书记时,《人民日报》曾经发过一篇文章,题目就是‘农业要学南汇’……”难怪万大宁这么自豪。

“其实,现在的南汇才是真正值得自豪。”那天我坐在万大宁的车上,他指着绵延几十里的海上高速路——通向洋山港的30多公里的大桥,意气风发地对我说。

呵,习习海风掠过车窗,吹拂在脸上并透过肌肤,透进脑海,感觉别样惬意。更为壮丽的是,大桥两边无数高大而代表着现代文明的风电车在转动,它们像仪仗队的官兵站在大桥两边,每时每刻都在注视着来来往往的所有行者和飞物,以及大海的动静,这种自然与人类共同建筑的壮美,让人格外心旷神怡。

“这座跨海大桥是整个洋山港口的三大关键工程之一。没有它,洋山港口就不能存在。有了它,才叫上海洋山港。”万大宁说,因为这跨海大桥向大海的延伸,才使洋山这块海上的浙江岛屿,成了今天上海与浙江共享的地方。

约32公里的跨海大桥,在无垠的大

何建明 著

浦東史詩

何建明 著

海中,其实像一条线一样细,尽管它有几十米宽阔的来回复道,但在海的面前,简直就如一根头发般细小。透过车窗,向前遥望,你看到的大桥,就是海与天之间一条细细的银线而已。然而,我们的建设者们为了这条投资105亿元的“东海大桥”(正式桥名)所付出的艰辛,难以想象。

“这是在大海里施工,而且为了工期,整个大桥施工不是从岸头一米一米地往大海纵深延伸,而是一截一截同时进行施工,最后衔接起来,这样有利于缩短建设时间。”万大宁说,“这样就出来一个问题:32公里的桥在大海里走,到底以哪条基线为准?这么远的大海纵深,不像地上搞测量,三脚架一架,然后再把线一拉,就可以测绘出一条笔直的桥形施工线了!大海里无法这样做,怎么办?你用船测量也不行,船在浪里是动的,不稳定的,测量出的线路肯定不行……”

“这可怎么办?”这问题让我一下子感觉到:原来海里造大桥还真复杂啊!“全靠现代科技GPS定位。”

噢——明白了。

“所以我们当时有句话是这么说的:桥在地面上造,功夫全在天上。指的是我们建桥和在岛上建码头,许多技术是通过GPS等遥感卫星技术完成的。就说这桥的科技含量,也是创造了许多‘世界第一’的。”听得出,作为大桥的建设指挥者之一的万大宁口中满满的是自豪感。

“造桥过程中的困难到底有多少,工人们说跟天上的星星一样多……因为施工一开始,几千人在海面上干就是几个月不能回岸。不干这活的人无论如何也想象不出几个月生活在那那么几米、几十米大小的浮桥墩上是啥滋味……”周亚军你说,你最有资格说。”经过半个来小时的车程后,我们来到岛上的同盛前线指挥部。万大宁见到在门口迎接我们的一位脸色黝黑的年轻人,便向我介绍道:“他是现在的港口工程负责人。”

“挺年轻嘛!”被称为周亚军的港口前线指挥员要比我想象的年轻。

“哪里——已经快50岁的人了!光在岛上就干了十几年!”周亚军有些腼腆地说道。

“说说你们当时怎么在大海里把这桥建起来的。”我特别想知道万大宁没有来得及说的话。

“这得几天几夜吧!大作家,你能在岛上待几天?”周亚军将我一军。

“只有几个小时。”我坦言。

“那就挑最概括性的吧。”周亚军是个搞工程出身的人,很会抓重点。他是常州人,又算我的一位江苏老乡。他说:“我是1984年大学毕业的。走上工作岗位正好是上海第一轮建港潮。但到了上世纪90年代听说要在海上建一座30多公里长的大桥,摇头的人还是多数。过去我们干港口的活,无非就是工程大与小的事,啥困难都不在话下。可到大海里干活,完全不一样。几个人才能围抱的大钢管桩,往海底里打60米深,第二天起来一看,那桩竟然没了!你想想看这事咋弄?什么原因?下面的淤泥多,地质复杂呀!而且海浪急,整个海面水深在10~12米之间,起风时看到的是巨浪翻卷;不起风时,其实海面底下也是暗流汹涌。我们在水下施工,打一根钢管桩本来就非常艰难,而且一天还打不了几根,不是断了,就是歪了。虽然卫星定位了,但桩是人打的,海风晃荡小帆船,下面的地质条件又复杂,费尽力气,一天才打两根桩。当时我们计算了一下:按这样的速度何年何月才能把32公里长的大桥造好嘛?这事连总指挥韩正都急得不行。怎么办?我们没那海里打桩的技术和设备呀!后来一打听,日本有那设备。人家日本人告诉我们一天可以打17根左右。这个速度正好符合我们建大桥的施工时间和速度。但日本人说了,要技术和设备,就得把工程给他们做。我们自然不答应。不答应人家就不给我们打桩设备和技术,逼得我们只好自己想办法。没想到后来是我们的两个年轻人攻克了这海上打钢管桩的难题,一天能打几十根钢管!”周亚军一开口,满是“故事”。“我们在海里打桩的时候,正好是美军打伊拉克,大伙儿风趣地说:山姆大叔在海湾大打,越打越被人骂;我们在海上打桩,越打越威风凛凛……”

(四十四)

连载