

习近平法治思想中的司法改革理论要义

卞 建 林^{*}

摘 要:党的十八大以来,习近平同志创造性地运用马克思主义原理,密切结合中国实际,全面阐述了在新时代如何坚持和发展中国特色社会主义司法制度,如何在推进国家治理现代化的过程中推进司法体制和司法能力的现代化等一系列重大理论与实践命题,形成了丰富、严谨的司法改革理论体系。习近平法治思想中的司法改革理论具有鲜明的时代特征和深邃的理论内涵,其以创新性为统领、以人民性为根本、以科学性为内涵、以实践性为导向,是对中国特色社会主义司法制度理论与司法改革实践的创新发展,必将在深化司法改革、建设法治中国的道路上发挥指引作用。

关键词:习近平法治思想 司法改革 司法体制

习近平法治思想作为马克思主义法学理论中国化的最新成果,是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分。党的十八大以来,习近平同志创造性地运用马克思主义原理,密切结合中国实际,全面阐述了在新时代如何坚持和发展中国特色社会主义司法制度,如何深化司法体制改革,如何在推进国家治理现代化的过程中推进司法体制和司法能力现代化等一系列重大理论与实践命题,形成了丰富、完整、严谨的司法改革理论体系。这是习近平法治思想的重要组成部分,是对中国特色社会主义司法制度理论与司法改革实践的创新发展,具有鲜明的时代特征和深邃的理论内涵,其以创新性为统领、以人民性为根本、以科学性为内涵、以实践性为导向,必将在深化司法改革、建设法治中国的道路上发挥指引作用。

一、以创新性为统领:习近平司法改革理论的新理念新思想新战略

创新性是习近平司法改革理论的统领。“习近平总书记全面依法治国新理念新思想新战略

^{*} 深圳大学特聘教授

基金项目:中国法学会部级法学研究课题[CLS(2020)ZDAWT07]

是一个内容丰富、结构完整、逻辑严谨的理论体系,既包含法治的一般理论,也涵盖了全面依法治国各个领域、各个层面、各个环节的核心观点,具有科学的理论形态、鲜明的理论风格和辩证的理论思维。”^①习近平总书记关于司法制度和司法改革方面的论述非常丰富。他结合全面依法治国与深入推进司法改革的新形势,依据客观规律并结合中国实际,对一些长期悬而未决的司法理论问题作出了深刻阐述,为司法改革和中国特色社会主义司法事业发展提供了丰富的科学理论。^②深化司法体制改革作为全面依法治国的重要内容,自十八大以来,被推向前所未有的战略高度,先是十八届三中全会就司法改革任务作出重大部署,其后十八届四中全会又围绕依法治国这一主题进行专门研究,作出《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,就深化司法改革的主题提出了许多新观点和新思想。这些观点和思想可以从以下 3 个方面进行诠释。

(一)提出司法改革新理念

习近平总书记关于司法和司法改革的新理念主要体现在如下几个方面:(1)十分重视司法制度改革。习近平将司法制度改革作为全面深化改革、全面依法治国与推进国家治理现代化的重要环节,并明确指出:“深化司法体制改革,建设公正高效权威的社会主义司法制度,是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要举措”。^③(2)准确评价现行司法制度。习近平指出:“我国司法制度总体上是适应我国国情和发展要求的,必须增强对中国特色社会主义司法制度的自信,增强政治定力。”^④但是也应当认识到,当前的司法制度以及在实际运行中也存在不少问题,“这些问题不仅影响司法应有的权利救济、定分止争、制约公权的功能发挥,而且影响社会公平正义的实现。解决这些问题,就要靠深化司法体制改革”。^⑤(3)科学界定司法的价值与功能。习近平提出“公正是司法的灵魂和生命”,司法的核心价值追求在于促进社会的公平正义,司法机关肩负着“维护社会公平正义的最后一道防线”的使命,应当更好地发挥其所固有的权利救济、定分止争以及制约公权之功能。^⑥

(二)阐述司法改革新思想

习近平总书记明确指出,当前阶段的司法改革是司法体制改革,并且对此进行了充分而深刻的论述。他强调:“司法制度是上层建筑的重要组成部分”,^⑦“司法体制是政治体制的重要组成

① 王晨:《在全面依法治国实践中担当尽责沿着中国特色社会主义法治道路阔步前进》,《中国法学》2019 年第 6 期。

② 参见张文显:《习近平法治思想研究(下)——习近平全面依法治国的核心观点》,《法制与社会发展》2016 年第 4 期。

③ 习近平:《以提高司法公信力为根本尺度 坚定不移深化司法体制改革》,《人民日报》2015 年 3 月 26 日。

④ 习近平:《在中央政法工作会议上的讲话》,载中共中央文献研究室编:《习近平关于全面深化改革论述摘编》,中央文献出版社 2015 年版,第 76 页。

⑤ 习近平:《在十八届中央政治局第四次集体学习时的讲话》,载中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社 2015 年版,第 76~77 页。

⑥ 参见习近平:《坚持严格执法公正司法深化改革 促进社会公平正义保障人民安居乐业》,《人民检察》2014 年第 1 期。

⑦ 习近平:《严格执法,公正司法》,载中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编(上)》,中央文献出版社 2014 年版,第 718 页。

部分”,^①并分析指出:“这些年来,群众对司法不公的意见比较集中,司法公信力不足很大程度上与司法体制和工作机制不合理有关”。^②“司法不公的深层次原因在于司法体制不完善、司法职权配置和权力运行机制不科学、人权司法保障制度不健全。”^③习近平要求:“我们提出要让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义,所有司法机关都要紧紧围绕这个目标来改进工作,重点解决影响司法公正和制约司法能力的深层次问题。”^④他还明确提出:“要从确保依法独立公正行使审判权检察权、健全司法权力运行机制、完善人权司法保障制度 3 个方面,着力解决影响司法公正、制约司法能力的深层次问题,破解体制性、机制性、保障性障碍。”^⑤

(三)制定司法改革新战略

关于司法改革的目标和方向,习近平总书记明确指出司法改革的社会主义方向,并将司法改革的总目标确立为“建设公正高效权威的社会主义司法制度”。2014 年 1 月 7 日,习近平在中央政法工作会议上指出:“司法体制改革是政治体制改革的重要组成部分,对推进国家治理体系和治理能力现代化具有十分重要的意义。要加强领导、协力推动、务求实效,加快建设公正高效权威的社会主义司法制度,更好坚持党的领导、更好发挥我国司法制度的特色、更好促进社会公平正义”。^⑥遵循习近平司法改革理论,中央陆续出台了一系列关于司法改革的重大举措,包括:优化司法职权配置,改革司法管理体制,推进法院、检察院体制改革,完善司法责任制以及健全司法人员职业保障制度,完善人权司法保障制度和机制,推进以审判为中心的诉讼制度改革,建立检察公益诉讼制度,等等。这些重大改革举措,都是在习近平司法改革理论指引下进行谋划和实施的。习近平关于司法改革的新理论新思想新战略,为司法改革沿着正确方向顺利推进、取得实效提供了思想指引和理论基础。

二、以人民性为根本:习近平司法改革理论的核心要义

所谓人民性,即以人民为中心、以人民为根本。司法改革的各项举措,都必须始终围绕人民进行,以最大实现人民利益为宗旨。2012 年 12 月 4 日,习近平总书记在纪念现行宪法公布施行大会上发表讲话指出:“我们要依法公正对待人民群众的诉求,努力让人民群众在每一个司法案

^① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,载本书编写组:《〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉辅导读本》,人民出版社 2013 年版,第 33~34 页。

^② 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,载本书编写组:《〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉辅导读本》,人民出版社 2013 年版,第 79 页。

^③ 习近平:《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》,载本书编写组:《〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉辅导读本》,人民出版社 2014 年版,第 57 页。

^④ 习近平:《在十八届中央政治局第四次集体学习时的讲话》,载中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社 2015 年版,第 67~68 页。

^⑤ 习近平:《在十八届中央政治局第四次集体学习时的讲话》,载中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社 2015 年版,第 78 页。

^⑥ 《促进社会公平正义,保障人民安居乐业》, <http://cpc.people.com.cn/xuexi/n/2015/0720/c397563-27331673.html>, 2015-07-20。

件中都能感受到公平正义,绝不能让不公正的审判伤害人民群众的感情、损害人民群众权益”。^①必须明确,司法制度改革的所有举措都应紧紧围绕这一目标推进,各级司法机关都应紧紧围绕这一目标来改进和完善工作。2015 年 3 月 24 日,在主持中共中央政治局第二十一次集体学习时,习近平进一步强调:“司法体制改革必须为了人民、依靠人民、造福人民。司法体制改革成效如何,说一千道一万,要由人民来评判,归根到底要看司法公信力是不是提高了”。^②对于司法改革应以人民为中心的要求,主要从以下 4 个方面进行落实。

(一)着力提升司法公信力

司法公正对社会公正具有重要的引领作用。深化司法改革、推进依法治国,必须紧紧围绕保障与促进司法公正来进行。习近平总书记指出:“所谓司法公正,就是受到侵害的权利一定会得到保护和救济,违法犯罪活动一定要得到制裁和惩罚……如果人民群众通过司法程序不能保障自己的合法权利,司法就没有公信力,人民群众也不会相信司法。”^③“司法是定分止争的最后一道防线……如果司法不公、人心不服,不仅难以定分止争、化解矛盾,甚至可能激化和聚集矛盾。司法也是维护法律尊严和权威的最后一道防线。要发挥维护法律尊严和权威的作用,司法必须公正、公开、公平,司法机关必须有足够的尊严和权威、有极高的公信力。”^④为实现司法公正,司法改革应当以完善司法管理体制和司法权运行机制为着力点,通过规范司法行为、监督司法活动等举措,努力使人民群众在每一个司法案件中都能感受到公平正义的目标。

(二)强调司法为民便民本质

习近平总书记对司法权的人民性非常重视,强调司法“必须坚持人民主体地位”,“必须坚持法治为了人民,依靠人民、造福人民、保护人民”;^⑤要求司法改革把实现公平正义、维护人民福祉作为改革目标;提出“人民权益要靠法律保障,法律权威要靠人民维护”;“坚持人民司法为人民,依靠人民推进公正司法,通过公正司法维护人民利益”。^⑥习近平在党的十九大报告中进一步指出:“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”在司法领域,这一主要矛盾则表现为人民日益增长的司法需求与司法公信力不高、司法公共产品供给不足之间的矛盾。而解决这一矛盾,努力为人民群众提供满意的司法产品、让人民群众感受到公平正义,正是推进司法改革的重要目标。

实现司法为民,不仅要在司法的结果上让人民群众感受到公平正义,而且要在司法的过程中努力为人民群众提供各种便民利民的措施,方便人民群众进行诉讼。在推进司法改革的过程中,

① 习近平:《在首都各界纪念现行宪法公布施行三十周年大会上的讲话》(2012 年 12 月 4 日),载中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社 2014 年版,第 91 页。

② 《习近平:司法体制改革必须为了人民、造福人民》,http://www.chinanews.com/gn/2015/03-25/7158685.shtml, 2021-08-12。

③ 习近平:《在十八届中央政治局第四次集体学习时的讲话》,载中共中央宣传部编:《习近平总书记系列重要讲话读本》,学习出版社、人民出版社 2016 年版,第 94 页。

④ 张文显:《全面推进依法治国的伟大纲领——对十八届四中全会精神的认知与解读》,《法制与社会发展》2015 年第 1 期。

⑤ 习近平:《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》,载本书编写组:《〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉辅导读本》,人民出版社 2014 年版,第 54 页。

⑥ 习近平:《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》,载本书编写组:《〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉辅导读本》,人民出版社 2014 年版,第 24~26 页。

司法机关不断地创新并完善各种举措,认真务实地为人民群众办实事,努力满足新时代新发展阶段人民群众的各种司法需求,如通过坚持基层普法工作建设,使基层群众知法用法,遇到纠纷和矛盾能够更多地选择通过法律途径解决问题。人民法院在此期间实行了立案登记制度,对符合立案条件的案件,实行有案必立、有诉必理制度,从而切实保障当事人的合法权利,为人民群众依法维护自身的合法权益提供了第一道保障。在创新多元化纠纷解决机制方面,实行诉调对接,坚持调解优先、调判结合,及时化解纠纷,降低诉讼成本。积极利用新媒体和大数据,打造“一站式”便民服务平台,让人民群众真正享受到优质、高效、便捷的司法服务。在落实司法救助制度方面,则将司法救助贯穿于立案、审判与执行的全过程,做到始终坚持司法为民,公正司法,依法实行诉讼费用的缓、减、免制度,对符合条件接受救助的困难群众,在第一时间为其提供司法救助。此外,还开辟“绿色通道”,减轻群众讼累,对老弱病残和农民工维权案件实行优先审查、优先立案、优先审理、优先执行等。这一系列便民利民举措极大地增强了司法的亲民性,深刻体现了习近平司法改革理论以人民性为根本的核心要义。

(三)落实尊重和保障人权理念

国家尊重和保障人权,是我国宪法确立的重要原则,是中国特色社会主义司法制度的必然要求。十八大以来,司法体制改革在人权保障领域实现了从实体和程序两个方面着力,全面提升了我国的人权保障水平。(1)废止劳动教养制度。2013年12月28日,全国人大常委会通过决议废止了有关劳动教养的法律规定。劳动教养制度使行政机关未经司法审判程序即可长期限制公民的人身自由,劳动教养制度的废止,革除了这种不符合法治精神的状态。(2)完善刑事错案预防纠正机制。2013年,中央政法委和中央政法各单位相继出台关于切实防止冤假错案的规定和意见。这些文件不仅加强了对刑讯逼供等非法取证行为的源头预防,而且建立健全了全面预防与纠正刑事错案的制度体系。(3)改革法律援助制度,提升对当事人辩护权的保障力度。在深化司法体制改革的过程中,司法行政机关按照中共中央、国务院《关于完善法律援助制度的意见》,扩大了法律援助的范围,放宽了“经济困难”的认定标准,同时加强了法律援助质量建设,提升了对法律援助的经费保障。(4)加强司法民主,完善陪审制度。本轮司法改革强化了人民陪审员的独立性和参审的实质性,促进司法民主,提升了司法能力。(5)严格排除非法证据。排除非法证据事关依法惩罚犯罪、保障人权,实现司法公正。在深化司法改革过程中,注意从源头遏制刑讯逼供和非法取证等不合法行为,明确公安司法机关在各诉讼阶段对非法证据的排除责任及相应的审查方式,并且在从侦查到审判的各个环节中均明确了排除非法证据的相应标准和具体程序。(6)推进认罪认罚从宽制度改革。认罪认罚从宽制度有利于减少诉讼中的对抗,落实宽严相济的刑事政策,在节省司法资源、提高诉讼效率的同时兼顾对犯罪嫌疑人、被告人人权的保障。

(四)重视司法教育改造功能

党的十八大以来,本着以人为本的思想,司法的教育改造功能得到高度重视和有效发挥。其主要表现在以下几个方面:(1)注重对监狱、戒毒、社区矫正、安置帮教等工作的创新发展。例如,在监狱工作方面,在明确将政治改造放在首位的同时,通过加强监管改造、文化改造和劳动改造等一系列举措,全面提高改造质量;在社区矫正方面,通过建立矫正小组、制定矫正方案、落实监管措施,同时积极采用电子定位等新型信息技术手段,推动精准、有效监管的实现。(2)强调以人为本,加强教育矫治工作。例如,通过创新教育矫治的方式方法、积极落实社区矫正的社会化,以及依法逐步提高假释比例等各种方式,促成更多符合条件的罪犯在社会中进行矫正,实现降低刑

罚执行成本、使社区矫正对象更好融入社会的目标。(3)加强帮扶、促进刑满释放人员回归社会。其重点体现在,通过完善刑满释放人员衔接制度,落实重点帮教对象必接必送等各类措施,实现预防和减少重新犯罪的目标;通过切实做好安置帮教工作、推进各地区帮助帮教基地建设、落实社会救助政策等全方位措施,帮助刑满释放人员更为顺利地回归社会。

三、以科学性为内涵:习近平司法改革理论的体系构成

习近平司法改革理论既是科学的法学世界观,也是科学的法学方法论。习近平总书记曾在很多场合反复强调司法体制改革一定要遵循司法规律,“完善司法制度、深化司法体制改革,要遵循司法活动的客观规律,体现权责统一、权力制约、公开公正、尊重程序的要求”。^① 重视并遵循司法工作的特点和规律,才能确保司法改革的方向正确、措施得力、事半功倍、取得实效。党的十八大以来,习近平司法改革理论的科学性指导司法改革着重围绕以下几个方面展开:推行和完善司法责任制,构建保障司法机关依法独立行使职权的配套机制,完善司法程序,实现司法公开,强化司法监督,加强司法廉洁建设和惩治司法腐败的改革,加强司法队伍建设和司法能力提升的改革。

(一)打造实现司法公正的责任主体

司法责任制是本轮司法改革的关键所在。推行和落实司法责任制的目的是打造实现司法公正的责任主体,司法责任制的任务就是实现“让审理者裁判,由裁判者负责”,真正使法官、检察官成为行使司法职权、履行司法职能的主体。要推行和落实司法责任制,就要区分司法人员、司法辅助人员和司法行政人员,对司法人员实行员额制,确保政治坚定、业务精湛、作风优良、品德高尚的法官、检察官在司法一线办案。习近平总书记指出:“要紧紧牵住司法责任制这个牛鼻子,凡是进入法官、检察官员额的,要在司法一线办案,对案件质量终身负责。法官、检察官要有审案判案的权力,也要加强对他们的监督制约,把对司法权的法律监督、社会监督、舆论监督等落实到位,保证法官、检察官做到‘以至公无私之心,行正大光明之事’,把司法权关进制度的笼子,让公平正义的阳光照进人民心田,让老百姓看到实实在在的改革成效。”^②完善人民法院和人民检察院司法责任制,打造实现司法公正的责任主体是司法改革的重要任务。在法院系统,落实司法责任制需要做到:(1)以严格的审判责任制为核心,以科学的审判权力运行机制为前提,以明晰的审判组织权限和审判人员职责为基础,以有效的审判管理和监督制度为保障,实现让“审理者裁判、由裁判者负责”,进而确保人民法院能够真正实现依法独立公正地行使审判权。(2)改进审判组织形式、裁判文书签署机制,以及审判委员会制度等。(3)明确法官在其职责范围内对其办理的案件质量终身负责,并依纪依法追究法官的违法审判责任。与此同时,也应当注重建立健全法官依法履职的保护机制。在检察系统应当做到:(1)通过构建与完善检察权运行机制、司法责任认定与追究机制,实现“谁办案谁负责、谁决定谁负责”。(2)通过完善司法办案组织和运行机制、检

^① 《“平语”近人——习近平谈司法体制改革》, http://www.xinhuanet.com/politics/2017-07/14/c_1121317456.htm, 2021-08-12。

^② 《习近平:司法体制改革必须为了人民、造福人民》, <http://www.chinanews.com/gn/2015/03-25/7158685.shtml>, 2021-08-12。

察委员会运行机制,明晰各类检察人员的相应职权,健全检察管理和监督机制,落实责任认定和追究等,构建对检察人员办案工作的全方位规范、监督、制约体系。明确检察人员在职责范围内对办案质量终身负责,履职受到法律保护。

(二)构建实现司法公正的配套机制

保障司法机关依法独立行使职权是实现司法公正的前提和保障。本轮司法改革在构建保障司法机关依法公正独立行使职权的配套机制方面的主要举措包括:(1)实行省级以下地方人民法院、人民检察院人财物的统一管理。其中,对人的统一管理,主要表现为建立法官、检察官统一由省级机关提名、管理并按照法定程序进行任免的机制;对财物的统一管理,主要是建立省以下地方人民法院、人民检察院经费由省级政府财政部门统一管理的机制。(2)建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报与责任追究制度。(3)废除案件提前介入、指示、报请等制度,使上下级人民法院之间重新回归监督与被监督的关系。(4)实行人民法院、人民检察院司法事务管理权与审判权、检察权的分离,确保审判人员、检察人员能够独立于本机关、本部门领导意志独立办案,并通过建立合理的内部考核机制,防止不合理的考核标准对司法机关和司法人员依法独立行使职权的干扰。此外,还有一项关键举措是组建知识产权法院,设立巡回法庭。组建知识产权法院是建设创新型国家的战略要求,有助于解决知识产权审判的现实问题,是中国知识产权保护和司法体制改革的重要里程碑,标志着中国加强知识产权司法保护、推动创新驱动发展战略实施进入新阶段。

(三)完善实现司法公正的诉讼制度

党的十八大以来,司法体制改革重点围绕尊重司法运行的内在规律,优化司法职权配置,强化司法权力的制度约束,各项改革举措出台的根本目标是实现司法公正,使人民群众在每个司法案件中感受到公平正义。其主要包括以下内容:(1)推进以审判为中心的诉讼制度改革。作为一项整体性、系统性的刑事诉讼制度改革,其关涉优化刑事司法职权配置,合理界定侦查、起诉、审判在刑事诉讼中的地位 and 作用,切实提高办案质量,避免冤假错案发生,准确及时惩罚犯罪,切实尊重保障人权等方面。改革的核心要求包括,侦查、审查起诉的案件事实证据经得起法律的检验,全面贯彻证据裁判规则,严格依法收集、固定、保存、审查、运用证据,保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用,尊重和保障当事人诉讼权利,注重发挥辩护律师的作用。(2)完善刑事诉讼中的认罪认罚从宽制度。认罪认罚从宽制度具有重要的程序价值,有利于落实宽严相济的刑事政策,有利于构建多层次案件解决机制,有利于完善刑事诉讼程序,合理配置资源,提高办案效率,确保无罪的人不受刑事追究,有罪的人受到公正惩罚,维护当事人的合法权益。(3)深化民事诉讼程序繁简分流改革试点,扎实推进试点实效评估,坚持调诉对接、调解优先、调诉结合,持续提升人民群众改革获得感。加强一站式多元纠纷解决机制和诉讼服务体系建,努力为群众提供优质便捷高效的司法服务。(4)全面加强行政诉讼法的实施,落实立案登记制改革要求,监督行政机关依法行政,依法保护行政相对人权益,扎实推进跨行政区划人民法院和行政案件相对集中管辖等改革。

(四)强化实现司法公正的民主监督

习近平总书记曾指出:“阳光是最好的防腐剂。权力运行不见阳光,或有选择地见阳光,公信力就无法树立。执法司法越公开,就越有权威和公信力。涉及老百姓利益的案件,有多少需要保密的?除法律规定的情形外,一般都要公开。要坚持以公开促公正、以透明保廉洁。要增强主动

公开、主动接受监督的意识,完善机制、创新方式、畅通渠道,依法及时公开执法司法的依据、程序、流程、结果和裁判文书。对公众关注的案件,要提高透明度,让暗箱操作没有空间,让司法腐败无法藏身。”^①司法权的行使应当受到社会监督、舆论监督,司法公开、透明更有助于促进司法公正、廉洁,提升司法公信力。建立“阳光司法”工作机制,实现审判流程公开、庭审活动公开、裁判文书公开、执行信息公开的司法程序全流程公开机制,全面深化司法公开,着力构建开放、动态、透明、便民的司法工作机制,切实增强司法工作的透明度,促进司法公正。完善人民陪审员制度,人民陪审员制度是人民司法工作依靠群众的重要形式,是我党的群众路线在司法工作中的具体体现,是实现社会主义司法民主的重要方式和途径,体现了人民当家作主,调动了人民群众管理国家的积极性,对加强我国的民主与法治建设起到了积极的作用。

(五)推进实现司法公正的廉洁建设

习近平总书记强调:“‘公生明,廉生威’。执法司法是否具有公信力,主要看两点,一是公正不公正,二是廉洁不廉洁。这两点说起来简单,要做到就不容易了。要扭住职业良知、坚守法治、制度约束、公开运行等环节,坚持不懈、持之以恒地抓。”^②为此,要“提高透明度,让暗箱操作没有空间,让司法腐败无法藏身”。^③随着监察体制改革的不断深入推进,检察机关认真贯彻党中央的决策部署,充分履行检察职能,完善与监察委员会的工作衔接机制,与监察委员会紧密配合、通力合作,形成严厉打击司法领域腐败犯罪的合力,持续保持高压态势,做到惩治腐败力度决不减弱、零容忍态度决不改变。法、检机关不断强化内部监督,坚持抓牢制度建设,严格规范司法行为,确保审判权、检察权依法正确行使,切实防范审判环节、检察环节滋生司法腐败。

(六)加强实现司法公正的队伍建设

习近平总书记强调:“我们的政法队伍主流是好的,是一支听党指挥、服务人民、能打硬仗、不怕牺牲的队伍,是一支党和人民完全可以信赖的有坚强战斗力的队伍。各级党委和政府要认真落实从优待警的政策措施,帮助干警解决实际困难。要按照政治过硬、业务过硬、责任过硬、纪律过硬、作风过硬的要求,努力建设一支信念坚定、执法为民、敢于担当、清正廉洁的政法队伍。”^④党的十八大以来,政法队伍认真学习贯彻习近平总书记关于加强政法队伍建设的思想,把坚定的理想信念作为政法队伍的政治灵魂,“不断打牢高举旗帜、听党指挥、忠诚使命的思想基础,坚持党的事业至上、人民利益至上、宪法法律至上,永葆忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的政治本色。政法队伍敢于担当,面对歪风邪气,敢于亮剑、坚决斗争,绝不听之任之;面对急难险重任务,必须豁得出来、顶得上去,绝不畏缩不前。加强纪律教育,健全纪律执行机制,以铁的纪律带出一支铁的政法队伍。提高干警本领,确保更好履行政法工作各项任务。以最坚决的意志、最坚

^① 习近平:《严格执法,公正司法》,载中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社 2014 年版,第 720 页。

^② 习近平:《严格执法,公正司法》,载中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社 2014 年版,第 718 页。

^③ 习近平:《严格执法,公正司法》,载中共中央文献研究室编:《十八大以来重要文献选编》(上),中央文献出版社 2014 年版,第 720 页。

^④ 《习近平:扫除政法领域腐败现象 坚决清除害群之马》,http://www.chinanews.com/gn/2014/01-08/5713999.shtml, 2021-08-12。

决的行动扫除政法领域的腐败现象,坚决清除害群之马”。^①

四、以实践性为导向:习近平司法改革理论的行动指引

党的十八大以来,习近平总书记对司法体制改革作出了一系列重要指示,提出了关于司法和司法改革的新理念新思想新战略,标志着我党对司法体制改革规律性认识实现新飞跃。全面推进依法治国、深化司法体制改革以来,在习近平司法改革理论的引领下,各项司法改革举措坚持立足中国实际,强化问题意识,以实践性为导向,不断向纵深发展,取得显著成效。

(一)司法责任制改革全面落实

司法责任制是本轮司法改革的牛鼻子,目的是构建权责明晰、监管有效、保障有力的司法权运行新机制,打造实现司法公正的责任主体。在习近平司法改革理论指引下,中共中央政法委员会、最高人民法院、最高人民检察院先后制定了一系列文件予以推进和落实。从概念上说,司法责任制是司法主体基于其使命担当和角色职责应当承担的法律责任制度,包含两个层面:(1)职责的履行机制,即依法公正合理行使法律赋予的职权,包括司法权独立行使、职责明晰等机制;(2)责任的承担机制,即违背职责时追究其责任,包括责任追究、责任豁免等机制。完善司法责任制,是建立权责明晰、权责统一、权力制约的司法权运行机制的关键,也是深化司法体制改革的基础,对于保障和促进严格公正司法具有十分重要的意义。

为贯彻习近平总书记关于完善司法责任制的指示,落实中央有关司法责任制改革的部署,各级人民法院、人民检察院全面推进司法责任制改革。从2014年6月开始试点,到2016年7月全面推开,至2016年底基本完成员额制改革,全国范围内从21万名法官中遴选产生12.5万名员额法官,从18万名在编检察官中遴选产生6.8万名员额检察官,员额制改革取得决定性胜利。人民法院、人民检察院在推进员额制改革中,严格执行法官检察官遴选标准和程序,让办案多、质量高、效果好的人员入额,让入额的人员多办案、办好案。完善动态化的员额退出机制,让不适应在一线办案的人员及时退出员额,形成正确导向。建立常态化的员额增补机制,对预留或空出的员额指标,定期进行遴选,让优秀的法官助理、检察官助理等符合条件的人员及时入额,稳定职业预期。确立法官、检察官办案主体地位,做到谁办案谁负责,创新监管方式,确保放权不放任、有权不任性。完善专业法官会议、检察官联席会议等机制,充分发挥其在类案建议、专业咨询、业务交流等方面的作用,促进法官、检察官自我约束、自我管理。此外,各级人民法院、人民检察院积极将现代科技与提高司法质量结合,推广应用法律文书智能分析校对系统,帮助司法人员及时发现和纠正逻辑错误、事实证据遗漏、法条引用错误等,提高法律文书质量。在落实司法责任制的同时,进一步完善错案责任追究机制,依法纠正一批重大冤假错案,司法质量、效率、公信力显著提高。

(二)以审判为中心的改革有序推进

推进以审判为中心的诉讼制度改革,是习近平总书记关于完善司法程序论述的重要实践探索之一。党的十八届四中全会提出:“推进以审判为中心的诉讼制度改革,确保侦查、审查起诉的

^① 习近平:《坚持严格执法公正司法深化改革 促进社会公平正义保障人民安居乐业》,《人民检察》2014年第1期。

案件事实证据经得起法律的检验。全面贯彻证据裁判规则,严格依法收集、固定、保存、审查、运用证据,完善证人、鉴定人出庭制度,保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用。”^①以审判为中心的诉讼制度改革,内涵深刻、意义重大。其主要包含 3 个方面的内容:(1)明确审判特别是庭审为案件处理质量和司法公正的重要环节,强调要保证庭审在查明事实、认定证据、保护诉权、公正裁判中发挥决定性作用;(2)肯定公检法三机关分工配合、相互制约机制的合理性,明确其是符合中国国情、具有中国特色的诉讼制度;(3)对刑事诉讼中的证据质量提出更高的要求,要求“确保侦查、审查起诉的案件事实证据经得起法律检验”。^②推进以审判为中心的诉讼制度改革,目的正是通过法庭审判的程序公正和决定性作用实现案件处理的实体公正,确保办案质量,防范冤假错案。

为深入推进以审判为中心的诉讼制度改革,2016 年 6 月,中央全面深化改革领导小组审议通过《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》;2016 年 11 月 10 日,最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部联合发布,提出推进以审判为中心刑事诉讼制度改革的总体方案和具体部署。为确保中央改革要求落地见效,完善审判程序特别是庭审程序,最高人民法院又印发了深化庭审实质化改革的《人民法院办理刑事案件庭前会议规程(试行)》《人民法院办理刑事案件排除非法证据规程(试行)》《人民法院办理刑事案件第一审普通程序法庭调查规程(试行)》,进一步明确和细化庭前会议、非法证据排除、法庭调查等关键环节、关键事项的基本规程,有助于解决庭审虚化、非法证据排除难、疑罪从无难等问题,有助于提高刑事审判的质量、效率和公信力。为落实以审判为中心的改革对证据提出的要求,2017 年 6 月,最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部再次联合发布《关于办理刑事案件严格排除非法证据若干问题的规定》,对收集运用证据的合法性、真实性进一步予以规范。

(三)司法人权保障理念逐步增强

刑事司法中人权保障的理念伴随司法改革的不断深化而逐步增强。首先,罪刑法定、疑罪从无、非法证据排除等刑事司法原则在司法改革中得到不断重申和强调。国家尊重和保障人权的宪法原则在刑事诉讼法中得到进一步强调。其次,通过《中华人民共和国刑事诉讼法》(以下简称《刑事诉讼法》)的修改促进刑事辩护制度的发展。例如,明确侦查阶段律师辩护人的地位,着力解决辩护律师“会见难”“阅卷难”“调查取证难”问题,扩大刑事法律援助的范围,提倡律师有效辩护、保障死刑复核阶段被告人的辩护权,等等。最后,完善我国刑事被害人诉讼权利及保障制度。例如,保障被害人诉讼全过程的知情权,健全被害人及其委托代理人陈述意见权的保障机制,完善公诉案件被害人委托诉讼代理人制度,完善刑事被害人请求赔偿和补偿制度,推动精神损害赔偿、死亡赔偿金和残疾补偿金纳入赔偿范围,等等。

(四)繁简分流程程序改革渐次展开

深入推进认罪认罚从宽制度,不断完善速裁程序运行机制,逐步实施繁简分流程程序分化的诉讼改革。党的十八届四中全会作出的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,

^① 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(2014 年 10 月 23 日),http://www.gov.cn/xinwen/2014-10/28/content_2771714.htm, 2014-10-28。

^② 习近平:《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》,http://www.xinhuanet.com/politics/2014-10/28/c_1113015372.htm, 2021-08-12。

在推进以审判为中心的诉讼制度改革的同时,要求完善刑事诉讼中认罪认罚从宽制度,目的是构建多元化、多层次的诉讼体系,促进案件的繁简分流,在保障司法公正的同时提高司法效率。习近平总书记在2019年中央政法工作会议上强调:“要深化诉讼制度改革,推进案件繁简分流、轻重分离、快慢分道。”^①

按照中共中央的部署和要求,2014年6月,全国人大常委会作出《关于授权最高人民法院、最高人民检察院在部分地区开展刑事案件速裁程序试点工作的决定》;2016年9月,全国人大常委会作出《关于授权最高人民法院、最高人民检察院在部分地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作的决定》,并明确2014年授权的刑事案件速裁程序试点工作按照新的试点办法继续试行。经过两年的试点实践,认罪认罚从宽制度和刑事速裁程序的成功经验在2018年修订《刑事诉讼法》时得到确认,成为刑事诉讼中的一项重要原则和基本制度。实践证明,区分疑难案件与简单案件、重罪案件与轻罪案件、认罪案件与不认罪案件并选择适用不同的诉讼程序,有益于落实宽严相济的刑事政策、推进以审判为中心的诉讼制度改革、探索构建多元化多层次诉讼纠纷解决机制、兑现坦白从宽的刑事司法政策,也有益于尊重和保障犯罪嫌疑人、被告人的合法权利,实现司法公正和司法效率的统一,达到法律效果、政治效果和社会效果的统一。这也是习近平总书记关于完善司法程序论述的实践创新,体现了马克思辩证唯物主义的精神。

刑事简易程序适用范围扩大、刑事速裁程序的试点和认罪认罚从宽制度的确认,符合我国现阶段刑事犯罪结构变化和刑事诉讼制度发展规律,有力推进了国家治理体系和治理能力的现代化。改革正式实施以来,总体顺畅平稳、效果良好,促进社会和谐稳定更加有力,被告人认罪服法成为常态,惩治犯罪更加及时有效,认罪认罚案件一审后上诉率远远低于整体刑事案件上诉率。^②自此,我国繁简分流的刑事诉讼程序也更加明晰,形成了普通程序、简易程序与速裁程序并存的格局,根据案件轻重、繁简的不同以及犯罪嫌疑人、被告人是否认罪进行选择适用,在保证司法公正和保障诉讼人权的同时极大地提升了刑事司法效率,有效地促进了刑事司法制度平稳运行。

(五)民事诉讼制度改革持续发力

党的十八届三中全会以后,各项民事、行政诉讼制度改革举措也逐步展开、持续发力。其主要包括如下举措:(1)变立案审查制为立案登记制。最高人民法院发布的《关于人民法院推行立案登记制改革的意见》,从6个方面为推进立案受理制度改革勾勒出具体的路线图,对人民法院依法应该受理的案件,做到有案必立、有诉必理,保障当事人的诉权。立案程序由职权模式向诉权保障模式转变,使更多的纠纷得以引入法治轨道解决,为从源头上、根本上解决“立案难”问题提供了制度依据。(2)强化民事、行政公益诉讼职能,适当拓宽案件管辖范围。民事公益诉讼涉及的生态环境和资源保护、食品药品安全领域与党的十九大提出的美丽中国、健康中国的建设息息相关,是人民群众高度关注的民生领域问题。检察机关开展公益诉讼,不仅有助于有效维护社会公共利益,遏制影响不特定多数人的相关违法侵权行为,而且有助于在消费者维权、反垄断、食品

^① 《习近平出席中央政法工作会议并发表重要讲话》, http://www.xinhuanet.com/politics/2019-01/16/c_1123999899.htm, 2021-08-12。

^② 参见《为什么要实施认罪认罚从宽制度?“利好”有哪些? 这次会议开宗明义》, https://www.chinapeace.gov.cn/chinapeace/c100007/2020-09/05/content_12391135.shtml, 2021-08-12。

安全、环境保护等众多公共领域形成公民积极参与社会管理的良好局面。(3)继续推进行政诉讼制度改革。进一步明确行政诉讼的受案范围,规定不产生外部法律效力的行为、过程性行为、协助执行行为、内部层级监督行为和信访办理行为 5 种行为不在可诉之列,旨在既要解决“立案难”痼疾,又要防止滥诉现象。完善行政诉讼证据规则,确保双方当事人在诉讼程序中处于实质平等地位。推进行政诉讼管辖改革,在现行法律框架下实现司法审判区域与行政管理区域的有限分离,使行政审判制度及时有效化解行政争议、妥善处理人民内部矛盾的功能得以正常发挥。(4)着力推进诉讼领域科技化改革。推进审判体系和审判能力的现代化离不开信息化建设,全面推进“智慧法院”建设,将智能化技术与司法改革相结合,既是顺应时代潮流的明智之举,也是惠及国民的改革良策。

(六)刑民执行体制改革不断完善

执行作为司法过程的最后一道程序,长期以来存在“执行难”与“执行乱”两个突出问题。自党的十八届四中全会决定提出“推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点”后,“审执分离”、合理界定审判权与执行权、科学设置执行机构等问题开始进入实践阶段。2019 年 6 月 3 日,最高人民法院发布《关于深化执行改革健全解决执行难长效机制的意见——人民法院执行工作纲要(2019—2023)》,要求深入推进执行体制改革。例如,加快推进审执分离体制改革,将执行权区分为执行实施权与执行裁判权;健全繁简分流、事务集约的执行权运行机制;完善无财产可供执行案件监管、恢复和退出机制;完善民事、刑事、行政案件执行一体化工作机制。加强刑事涉财产部分执行和行政执行制度建设,完善相关工作机制,补齐刑事、行政案件执行短板;深化以现代信息技术为支撑的执行模式变革;完善失信惩戒系统;进一步加强网络司法拍卖系统建设;等等。这些举措,有助于奋力向“切实解决执行难问题”的目标迈进。

Abstract: Following the Party's 18th National Congress, Xi Jinping expounded a series of major theoretical and practical propositions, including how to uphold and develop socialist judicial system with Chinese characteristics in the new era, how to pursue the modernization of the justice system and judicial capacity in the process of the modernization of national governance, by adhering to the principles of Marxism, and combining with China's reality. The statements have constituted an abundant and precise theoretical system on judicial reform. The judicial reform theory in Xi Jinping Thought on the Rule of Law, which take the innovation as the guidance, the scientificity as the sense, the practicalness as the orientation, has distinctive contemporary characters and profound theoretical connotations. This theory, as an innovation to the theory of the judicial system with Chinese characteristics and the practice of the judicial reform, will guide the path of deepen the judicial reform and advancing the rule of law in China.

Key Words: Xi Jinping thought on the rule of law, judicial reform, judicial system

责任编辑 谭冰霖