

学习习近平总书记系列重要讲话精神

全面深化司法体制改革的强大动力

沈国明

习近平总书记最近对司法体制改革作出重要指示强调，党的十八大以来，政法战线坚持正确改革方向，敢于啃硬骨头、涉险滩、闯难关，做成了想了很多年、讲了很多年但没有做成的改革，司法公信力不断提升，对维护社会公平正义发挥了重要作用。同时，习近平总书记对下一步司法体制改革也提出了新的明确要求。习近平总书记的指示是推动司法体制改革全面深化的强大动力。

“司法体制改革在全面深化改革、全面依法治国中居于重要地位，对推进国家治理体系和治理能力现代化意义重大。”

“深入推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革,开展综合配套改革试点,提升改革整体效能。”

十八大以来，特别是十八届四中全会以来，中央就司法体制改革出台了100多项举措，目前，改革正不断向纵深发展，各项改革举措的效果在逐渐显现，司法质量和效率以及公信力呈上势势头，人民群众对公平正义的获得感有所增强。

为提高司法质量和效率，实施司法责任制势在必行。司法权本质上是判断权，需要司法判断是因为对事物的真伪，是非曲直有争议，诉讼双方就同一问题各执一词，有不同的事实叙述，提出不同的诉讼主张和依据。

司法就是针对争议，根据特定的事实和证据，以及法律，通过一定的程序进行识别判断。司法人员只有深入到争端之中，亲自听取双方的主张、理由和依据，精心审查、甄别每一个证据，包括对言词证据提供者察言观色，获取陈述人神态、表情、语调、动作等肢体语言表达的信息，才能辨明个中的真假和是非曲直，进而对案件事实作出准确的认定。

因此，司法具有亲历性的特点，强调司法人员在司法现场，并且要十分专注，做到“身到”与“心到”相统一，不仅如此，还强调证人证也应亲自到庭。司法亲历性要求司法机关贯彻“让审理者裁判，由裁判者负责”原则，全面落实司法责任制，构建权责统一的司法运行机制。

员额制是司法责任制的基石。在司法机关工作的人员不是都能承担一线独立办案工作的，能承担的只是少部分人。但是，无论审理还是裁判或是检察，都有很多辅助性工作要做，而且，司法机关本身也需要管理，因此，法院检察院内部人员需要分类，分成法官检察官、法官检察官助理、书记员、行政管理人员等类别，不同性质的岗位配备相应类别的人员。

实行员额制，就是通过遴选机制，让适合一线独立办案工作的专业人员进入员额，成为法官或检察官，并给他们配备法官助理或检察官助理，从而确立他们的办案主体地位。根据各地的人力资源以及案件数量情况，现在员额占司法机关人数的比例在三分之一左右。不从事司法审理和裁判工作的人员不得进入员额。这些改革措施收到了预期效果。

就全国基层法院、检察院而言，实行员额制之后，85%以上的人力资源配置到了办案一线，一线办案力量增加了20%以上，还改进了过去院长批案不审案的情况，院庭长办案正在成为常态。上海市第二中级人民法院是改革试点单位，起步早，效果更明显。该院将入额法官及法官助理、书记员全部配备到审判一线，院庭长也带头办案，与改革前相比，法官人均办案量增长52%，而信访投诉率下降。

行政和其他力量对司法工作的不当干预，会影响司法公正，削弱司法的公信力，司法体制的制度设计应当力求排除这类影响。十八届四中全会之后，设立了巡回法院，跨行政区划的法院检察院，跨行政区划受理案件，这项举措旨在消除地方保护主义和部门利益倾向对司法的影响。上海铁路运输法院率先成为跨行政区划的法院，2016年7月1日起，正式管辖静安、虹口、普陀、长宁4家基层法院管辖的一审行政案件，截至去年11月30日，上铁法院共受理行政案件695起，同比集中管辖前4个区法院的收案总和增长了45%。

以审判为中心的诉讼制度改革，是建设公正、高效、权威的社会主义司法制度的重要举措。这项改革的关键，是贯彻落实“以事实为根据，以法律为准绳”的刑事诉讼原则，促进侦查、起诉、审判围绕证据裁判的要求进行。如果不重视证据这个环节，有的案件就会因为证据收集不合法，“带病”进入诉讼程序。其结果要么不被法庭采纳，导致罪犯逃脱法律的惩罚，要么导致事实认定错误，酿成冤案、错案。实践中，制约以审判为中心的诉讼有三个主要因素，即对证据标准理解不统一、公安检察机关有各自的证据标准；受传统司法理念的影响，对证据的要求不够严格；法官、检察官、警官根据各自的理解和认识，对证据的要求存在差异。以审判为中心的刑事诉讼制度改革，依法制定了刑事诉讼各阶段的基本证据标准指引，据此规范侦查、起诉、审判活动，力求做到“无罪的人不受刑事追究，有罪的人受到公正惩罚”，这对于提高公正司法水平、维护社会大局稳定、促进社会公平正义、保障人民安居乐业都十分重要。

以审判为中心的诉讼制度改革，推进了庭审实质化。虽然目前距离证人出庭“应出尽出”的目标还有距离，但是，改革以来，出庭作证率和律师辩护率还是有所提高，控辩对抗实质化也在推进，当庭宣判率在上升。诉讼制度的改革推进了案件繁简分流，形成了刑事速裁程序，实施了认罪认罚从宽制度，实现“疑案精审”，“简案快审”，司法资源的利用因此而变得更为趋合理、科学，案多人少的矛盾也有所缓解。

改革试点法院将以审判为中心的诉讼制度改革，由刑事审判扩展到了民事审判。我国法院受理的民事案件占受理案件的7成左右，审理好数量庞大的民事案件，对于全面提升案件审判质效和司法公信力，具有重要意义。为此，在推进刑事审判领域改革的同时，对民事案件庭审方式进行改革，有利于构建更加符合司法规律和审判需求的民事庭审新模式。

上海二中院作为试点法院根据相关规定和案件审理需要，进行了探索。该院尝试将法庭调查与法庭辩论合并



让审理者裁判，让裁判者负责；落实司法员额制、司法责任制；纠正一批冤错案，出台防范冤错案的措施，推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革，严格排除非法证据……

党的十八大以来，中国司法体制改革蹄疾步稳，啃下了最难啃的“硬骨头”，牵住了“牛鼻子”，立起了守护公正和正义的四梁八柱。司法公信力在不断提升，打开司法便民的大门，不断提升民众的获得感，呈现出全面发力、多点突破、纵深推进的良好态势。

认真贯彻落实习近平总书记关于加强社会主义法治建设的一系列重要指示，我们必须更加积极主动拥抱大数据、人工智能时代，把理念思路提升、体制机制创新、现代科技应用和法律制度完善结合起来，全面落实司法责任制和相关配套改革，深入推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革，推动加快建设公正高效权威的社会主义司法制度，以优异成绩迎接党的十九大胜利召开。

进行，并探索构建“庭前准备”、“争点整理”、“释明权行使”等三项审理工作机制。目前，该院房产纠纷二审案件开庭率、当庭裁判率、案件调撤率明显提高；劳动争议二审案件庭审时间明显缩短，当庭裁判率也较以往提高。各类案件的平均审理天数同比缩短14天，审判质效明显提高。

“要遵循司法规律,把深化司法体制改革和现代科技运用结合起来,不断完善和发展中国特色社会主义司法制度。”

近年来，我国法院受理案件数量以年均20%速度增长，尤其是民事案件大量的民事案件，对于全面提升案件审判质效和司法公信力，具有重要意义。为此，在推进刑事审判领域改革的同时，对民事案件庭审方式进行改革，有利于构建更加符合司法规律和审判需求的民事庭审新模式。

上海二中院作为试点法院根据相关规定和案件审理需要，进行了探索。该院尝试将法庭调查与法庭辩论合并

执行性大大提高，控辩对抗更理性更具内涵，这对于确保当事人的合法权益具有实际意义，同时，也提高了办案效率。有句名言：“迟来的正义非正义”，意思是说，即使司法裁判的结果是公正的，如果过迟做出裁判，或者过迟告知当事人，程序上的不公正将使裁判成为非正义的。我国的司法制度很重视办案效率，有审理期限的明确要求，为的是实现司法公正。但是，应对较快上升的诉讼量，假如人员不增、审限不变，期望提高司法质效不太现实，如果加大对新技术的运用，情况则可能完全不同，目前，已经得到运用的有语音识别技术、文本信息智能提取技术、电子卷宗自动生成、案件信息自动检索、法条案例自动推送等，这些新技术使司法人员从大量重复性的劳动中解放出来，集中精力处理司法核心业务，不仅使审判质量有保证，而且，司法效率也有保证，避免出现案件久拖不决、久审不判的现象。

在通过运用现代科技提高司法工作质效之外，司法机关还着力创新和发展中国特色社会主义司法制度的优势。调解是具有中国特色的化解矛盾纠纷的途径和方式，历史上就有乡村调解，人民调

解是由乡村调解发展而来的。调解过程其实也是一种教育过程，是在实现社会共享共治。我国的调解制度以前被国际上誉为“东方一枝花”，面对新形势，司法机关重视挖掘和创新调解的资源，运用市场化、社会化机制，以开放型架构吸纳行业协会、专业部门、社团组织等社会力量，形成专门队伍和社会力量共同参与的多元纠纷解决机制，构建共享共治的社会治理格局，破解司法工作的难题。以期在建立多元化解社会矛盾纠纷方面有新作为，较为典型的成功探索是与现代服务业联合会下设的商事调解中心形成了诉调对接机制，引导相关当事人选择通过该机制化解一批民商事纠纷，他们的做法引起最高法院和国外同行重视。

为提高调解的效率，改变调解较为费力费时的状况，政法机关也注意在调解时依靠现代科技的力量。比如，过去交通事故处理很麻烦，调解过程较长，现在引入科技手段，形成了一体化处理、一键式理赔机制，当事人感到便捷，交通参与者也有获得感，过去因为小事导致交通瘫痪，影响众人出行的情形大为改观。如果更多的新技术运用到调解领域，比如，用技术手段为当事人做诉讼风险评估、类案结果提示，引导当事人选择非讼方式解决纠纷，将使调解这个传统的化解社会矛盾的途径和方式进一步焕发活力。

“全国政法机关要按照党中央要求，坚定不移推进司法体制改革，坚定不移走中国特色社会主义法治道路。”

习近平总书记要求各级党委加强领导，研究解决重大问题，为推进司法体制改革提供有力保障。司法体制改革虽然取得了不小的成绩，但任务仍然十分艰巨，可谓任重道远。

首先，一些地方领导干部对司法体制改革的认识不足。有的认为司法体制改革是司法系统的事，不太关心，更谈不上提供有力保障了。有的虽在政法系统，但对这项改革并不十分认真，因袭旧法，没有通过改革打开新的工作局面。其实，司法体制改革是我国政治生活领域的重要改革，事关全面依法治国，实现“两个一百年”奋斗目标，如果按照党中央要求，上下一条心，经过改革，司法工作就可能让人民群众有更多的获得感，也更接近“让人民群众在每一个案件中感受到公平正义”的要求，民主、文明、自由、平等、公正、法治等核心价值观会进一步深入人心。

其次，还有很多问题亟待相关配套改革措施加以解决。毛泽东同志指出：“政策和策略是党的生命，各级领导同志务必充分注意，万万不可粗心大意。”在司法改革中也如此，制度设计至关重要，不能只停留在一些大的原则上，相反，应当制定可执行性很强的具体政策和措施。经验告诉我们，一项改革措施出台，不可能单兵突进达到预期目标，

往往需要相关配套改革跟上才能充分发挥作用，实现初衷。例如，出台了员额制，就需要相应的保障措施让员额制改革达到预期，其中包括要建立健全员额退出机制。根据司法体制改革的制度设计，员额的分配应向办案一线倾斜，如果岗位调整，员额也应作相应调整，否则，时间一长，用于办案一线的员额就会减少。类似这样的设计思路应该制度化，增强其刚性。分析一些地方存在“入额的不办案，办案的没入额”的情况，原因之一是可执行性很强的制度尚未完善。如果员额制不到位，司法责任制就不可能全面落实，这势必影响司法人员公正司法能力和水平的提高，还影响司法队伍梯队建设。员额退出机制实际为青年司法工作人员的职业发展提供了通道，能够激发他们的积极性，激励他们提高自身素质，这对司法机关长远发展是有利的。由此可见，与司法体制改革相关的一些配套改革措施尚需跟进。

第三，司法机关内设机构改革进展缓慢，影响新型办案团队的形成。司法责任制实施，改变了过去办案层层请示、层层审批的行政化管理模式，各地陆续在制定法官检察官的权力清单、责任清单，完善独任法官、合议庭办案机制，规范案件分配、裁判文书签发等规则。但是，如果内设机构不随之改革，仍然根据行政化的模式设置，这些内设机构就会自我找事，为完成一定的事，它们还得拥有一定的权力。于是从自我找事发展到自我赋权，最终影响“让审理者裁判，由裁判者负责”的责任制落到实处。因此，下一步，还需要深入推进组织结构创新，法院内部审判团队的构成很难以统一的标准衡量，但应当符合公平、效率、独立、胜任等基本要素。法院内设机构改革应当以机构精简和职能优化为目标，综合考虑专业划分、法官数量、人员编制、案件数量等因素，保留传统内部组织模式的合理之处，摒弃不适应新司法方式的模式，整合职能交叉或业务相近的非审判业务机构。在内部管理上，要由过去偏重于个案审批、签发等琐碎的管理，转变为对全院、全员、全过程案件质量效率进行监管，要构建新型的扁平化管理和专业化相结合的司法组织结构体系。通过这些改革措施，让法官检察官感受到自己的办案主体地位，进而推动整体司法质量和水平的提升。在这方面，还需要花大力气才能达到预期。

第四，经济社会的快速发展，使我们不断面临新的矛盾和问题，而且，社会矛盾往往是互相交织在一起的，固守传统的方法化解矛盾和纠纷，效果越来越弱，需要用改革创新的办法破解难题，包括通过体制机制创新，以及应用现代科技，构建起人力和科技深度融合的司法运行新模式。此外，要不断总结实践经验，提炼和升华司法体制改革的成果，将其吸纳到亟待修改的《人民法院组织法》《人民检察院组织法》《法官法》《检察官法》《人民警察法》等中去，以司法体制改革的成果丰富和完善法律，也让法律保障司法体制改革更加有序、有效，进而创造出更高水平的社会主义司法文明。

（作者为上海市社会科学界联合会副主席、上海交通大学凯原法学院教授）

在所有权基础上向契约关系转变

长期以来，公益类国有企业生产或服务满足社会公众所需要的产品和服务的过程中，往往是按照偏离正常市场价格一定程度的标准来提供，或者在很多情况下采取的是成本加成定价的方法来提供。一方面，这种定价虽然满足了社会大众的共同需求，但应该看到，这种定价方式往往导致了企业需要承担一定亏损，这种亏损一般通过政府的财政补贴来弥补。沉重的财政补贴将会导致企业预算软约束，并将严重扭曲市场优胜劣汰机制。另一方面，在企业经营多元化的情况下，被规制的企业则被允许通过交叉补贴的方式来实现对公益性的业务亏损进行弥补；由于混合业务的企业往往会利用公益性业务的垄断性“搭便车”，从而造成市场竞争秩序的混乱。在公益类国有企业改革的过程中，需要逐步树立市场意识，政府和公益类国有企业的关系应该建立在现代市场契约关系的基础上，也就是说，今后政府将通过市场化向公益类国有企业购买符合一定标准和条件的产品或服务，逐步放弃通过财政补贴、企业内部交叉补贴等不符合现代市场经济规律的政府购买方式。

【作者单位：中共上海市委党校经济学教研部，本文为国家社科基金一般项目“规制视角下的公益性国有企业改革及政府监管研究”（14BJJ044）阶段性成果】

国务院发布的《关于国有企业功能界定与分类的指导意见》明确将国有企业界定为商业类和公益类，提出分类推进改革、分类促进发展、分类实施监管和分类定责考核。公益类国有企业追求社会效益最大化，商业类国有企业追求利润最大化，分类改革大幕开启，公益类国有企业改革要实现既定目标，还需要从以下五个方面进行转变。

规制理念从“正面清单”向“负面清单”转变

由于公益类国有企业自身具有的一些特征，造成了政府及其委托机构将会在利润、成本、经营行为等方面对其进行规制。考虑到长期以来改革的思维惯性，以往的改革更多的是从“正面清单”出发，规定了什么可以做，什么不可以做，企业在这个菜单式的框架下严格按照相关规定进行市场活动。这种行为在市场发展早期有利于规范国有企业市场行为，但随着市场经济发育的成熟，对于公益类国有企业的这种直接规制将会极大地抑制企业经营活动的积极性，压缩市场本身带给公益类企业活动的空间，最终导致公益类国有企业无法有效履行职责目标。因此，通过“负面清单”的方式，仅仅对主要目标和要求进行规制，从而为企业市场活动提供更大的经营空间，这将使公益类企业摆脱以往的管得“过多”、“过死”和“过细”的局面，真正实现放管结合。同时，这种理念的转变更加有利于企业将重点放在提高产

笔谈

在“五大转变”中推进公益类国企改革

石涛

产品和服务的质量方面从而有利于企业公益性的体现。

规制方式从命令-控制式向成本-收益式转变

长期以来，由于在企业主要领导任命方式、薪酬待遇等方面依然采用了“双轨制”的方式，即企业行为市场化，任命行政化，造成了国有企业的主要负责人更多地考虑如何满足政治目标，继而在经营决策过程中会不自觉地考核重心偏向政治考核，造成了企业经营者的行政化思维，导致经营活动的效率不高，成本过高等问题。这类问题在公益类国有企业中尤为突出，由于公益性的外溢性和重要性，往往造成了为实现既定目标在决策中不计成本，从而导致了国有资产使用效率低下。随着市场经济日渐成熟，公益类国有企业中存在的行政化的思维和经营方式已经无法适应改革新形势，必须要向成本-收益式的规制要求转变，即公益类国有企业的任何决策都必须要进行成本和收益的分析，当一项政策的收益大于成本的时候，才能够实施，否则不能够实施。当然，由于公益

性的外溢性质，在收益评估的时候，需要将外溢性内在化，从而形成成本和收益的对等。

从放松规制向规制重构转变

随着现代企业制度的逐步建立和完善，对公益类国有企业监管的一些措施和工具逐步成为影响企业发展的障碍，因此，及时采用放松规制的方式，消除这些影响企业发展的政策和措施是非常重要的，正如20世纪70和80年代许多国家在推进一些与公众生活密切相关的行

业改革的时候，往往采用逐步市场化的方式，放弃了以往的对于这些行业在价格、进入等方面的规制措施，这些措施都有助于行业的发展，但这种单向度的放松规制可能会带来与改革预期不同的结果，甚至会造成竞争秩序混乱，产品质量和服务水平下滑等问题。因此，在公益类国有企业改革的过程中，要及时对不能够促进公益类国有企业发展的规制措施予以取消、修改等；同时，对于公益类国有企业在改革中出现的问题及时给予规制，从而形成放松规制和加强规制同时进行、相互促进的规制重构。这种双向规



公益类国有企业的改革,其规制理念应从“正面清单”向“负面清单”转变。