

# 中国特色社会主义司法制度的 伟大探索和实践

——谈人民法院组织法和法官法修改的若干问题

沈德咏\*

《中华人民共和国人民法院组织法》和《中华人民共和国法官法》(以下简称“两法”),是规范人民法院的设置和职权,推进法官队伍正规化、专业化、职业化建设的重要法律,也是我国司法制度的支柱性法律,对人民司法事业创新发展具有重要意义。在全面深化改革、全面依法治国新时期,对“两法”进行全面修改,有助于巩固司法体制改革成果,确保司法体制改革行稳致远,进一步提高司法公信力;有助于充分发挥人民法院职能作用,提高法官职业素养和专业水平,更好地维护社会大局稳定、促进社会公平正义、保障人民安居乐业;有助于完善中国特色社会主义法律体系,建设公正高效权威的社会主义司法制度。“两法”修改工作现已正式进入立法程序。2017年8月28日,十二届全国人大常委会第二十九次会议对人民法院组织法(修订草案)进行了第一次审议;法官法修订工作正在有序推进。

目前正在进行的司法体制改革和相关法律的立改废释,是中国特色社会主义司法制度的一次伟大探索和实践。在这一重大历史进程中,要全面贯彻党的十八大和十八届三中、四中、五中、六中全会精神,以习近平总书记系列重要讲话精神和治国理政新理念新思想新战略为指南,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,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,不断提升司法体制改革的整体效能,不断发展和完善中国特色社会主义司法制度。

---

\* 最高人民法院党组副书记、常务副院长,一级大法官。

## 一、始终坚持党的领导， 充分发挥中国特色社会主义制度的政治优势

习近平总书记深刻指出：“党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，是社会主义法治最根本的保证。”坚持党的领导，是我国社会主义司法制度的根本特征和政治优势。深化司法体制改革，完善“两法”及相关法律制度，要始终坚持党的领导，始终坚持正确的政治方向，充分发挥中国特色社会主义制度的政治优势，坚定不移走中国特色社会主义法治道路。这既是不可动摇的政治原则，也是不可动摇的法治原则。在这个大是大非问题上，必须态度鲜明、理直气壮、坚定不移。

一是要充分发挥党的领导在促进国家治理体系和治理能力现代化中的关键作用。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央，全面深化改革，全面推进依法治国，加快建设社会主义法治国家，司法领域四梁八柱性质的改革主体框架已经基本确立，司法体制改革不断向纵深推进，做成了想了很多年、讲了很多年但没有做成的改革，极大地推进了社会主义法治进程。实践证明，党的领导是社会主义法治最根本的保证，没有党的领导，就不可能有中国特色社会主义司法制度，就不可能取得社会主义法治建设的伟大成就。司法权是党至关重要的执政权，司法是党领导人民通过法律有效治理国家和社会的重要方式，司法改革是在党的领导下推进社会主义法治的重要环节。全面推进依法治国，实现国家治理体系和治理能力现代化，必须要始终坚持党的领导，始终坚持党的路线、方针、政策，始终沿着中国特色社会主义法治道路前进，通过深化司法体制改革，加快构建具有鲜明中国特色、明显制度优势和强大自我完善能力的社会主义司法制度。

二是要充分发挥党在深化司法体制改革中总揽全局、协调各方的关键作用。司法体制改革是政治体制改革的重要组成部分，也是牵一发而动全身的综合改革。无论是法检两院改革，还是公安、国家安全、司法行政体制改革，都存在高度的内在关联，不是哪个部门一家的事情，而是法律界和司法界的共同任务；改革还需要得到中央和国家机关有关主管部门的大力支持，因此，也不是哪个部门可以单兵突进、一蹴而就的事情。随着改革深入推进，牵涉的体制矛盾和利益关系越来越复杂，只有将坚持党的领导贯穿始终，才能持续深入推进改革，确保改革不走弯路、不受掣肘、不出偏差。在深化司法体制改革过程中，必须要自觉坚持、紧紧依靠党的领导，在党的统一领导和统筹协调下，营造良好氛围，创造有利条件，形成改革合力，狠抓改革落实，着力解决好改革进程中存在的认识不一、推进不力、进展不平衡等问题，确保改革取得预期成效。

三是要充分发挥党通过领导立法加快建设中国特色社会主义司法制度的关键作用。党的十八大以来，党中央对司法体制改革作出了一系列重大的改革决策和改革部

署，审议通过了一系列重要的司法改革文件。在中央政法委统一领导下，各级政法机关进行了一系列的改革探索与实践，司法体制改革大潮涌动、蹄疾步稳，已经取得显著的阶段性成效。当务之急是要总结好改革经验，通过立法方式巩固改革成果，发挥好立法对改革的引领和保障作用。在党的领导下，按照科学立法、民主立法的要求，将党的改革决策、改革部署和改革举措通过法定程序上升为国家法律，不断完善中国特色社会主义司法制度和法律体系，是全面依法治国、全面深化司法体制改革的必由之路和必然要求。

## 二、始终坚持司法的人民性， 努力满足人民群众日益增长的多元司法需求

习近平总书记强调：“我们党来自人民、植根人民、服务人民，党的根基在人民、血脉在人民、力量在人民。失去了人民拥护和支持，党的事业和工作就无从谈起”，并指出“坚持以人民为中心的发展思想，这是马克思主义政治经济学的根本立场。”人民是依法治国的主体和力量源泉。人民性是中国特色社会主义司法制度的根本属性。深化司法体制改革，完善“两法”及相关法律制度，必须始终坚持以人民为中心的发展思想，必须始终以保障人民根本权益为出发点和落脚点，始终坚持为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民。

一是要始终坚持司法为民宗旨，将保障人民群众合法权益作为完善司法制度的出发点和落脚点。群众利益无小事。要完善诉权保障制度，加强对困难群众维护合法权益的法律帮助，让人民群众普遍享有及时获得司法救济的权利，切实保障当事人胜诉权的实现，切实维护民生权益。要完善人权司法保障制度，深入推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革，依法保障被告人、被害人各项诉讼权利，使有罪的人受到公正惩罚，让无罪的人不受刑事追究，切实防范冤假错案发生，以看得见的方式实现司法公正。要完善产权司法保障制度，推进产权保护法治化，为市场主体营造安全稳定的投资创业环境，提供公平均等的司法保护。要通过深化司法体制改革，完善“两法”及相关法律制度，切实解决人民群众日益增长的多元司法需求与司法能力不足的矛盾，切实解决人民群众反映强烈的司法不公、冤假错案等问题，健全完善司法为民的制度机制和便民利民的实际举措，使人民群众对司法改革有乐观稳定的预期，让人民群众在司法改革中有更多的获得感。

二是要始终坚持司法民主原则，保障人民群众通过多种途径和形式有序参与司法。新时期加强司法人员正规化、专业化、职业化建设，并不意味着司法工作可以自成一体、远离群众，而是要更好地满足人民群众的司法需求，为人民群众提供更高品质的司法服务。司法的大众化始终是与专业化相向而行的制度安排，始终是司法制度正当性的重要保障。发展和完善中国特色社会主义司法制度，必须坚持“专群结合”

的方针，走司法专业化和大众化相结合的道路。要健全司法民主机制，完善人民陪审员、诉调对接、涉诉信访等制度，让人民群众有序参与司法、有效监督司法，实现司法与社会的良性互动，紧紧依靠人民群众，共同维护司法公正。要按照法治的要求完善司法民主，使司法民主成为内在协调并行之有效的司法运行模式，以司法民主为基础构建更加科学合理的审理、裁决和救济机制，更好地落实法律面前人人平等原则，更有效地维护司法公正，更充分地彰显司法制度的正当性。

三是要始终坚持司法群众路线，积极培育人民群众对司法公平正义的认同感。党的十八大闭幕后不久，中共中央政治局即于2013年2月23日就全面推进依法治国进行第四次集体学习，习近平总书记指出“要努力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。”要想解决存在的深层次问题，努力实现让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义的目标，必须要深化司法体制改革。相应地，司法体制改革的成效如何，归根结底要由人民来评判，要看司法公信力是不是提高了。人民群众对司法公平正义的感受，对司法权威的认同，并不是天然形成的，而是在了解、参与司法的基础上，通过互动沟通形成共识，逐步产生司法的公信力。要畅通司法公开渠道，构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制，让人民群众全面了解司法、接近司法，切实增强社会对司法裁判的认可度。要认真倾听、理性回应人民群众对司法的合理诉求，通过严格司法、依法裁判树立人民群众对司法公正的信心，通过以案释法、司法公开等方式培育人民群众的法治观念，在人民群众共同参与、积极推动下，加快完善中国特色社会主义司法制度。

### 三、始终坚持立足中国国情， 积极探索符合中国实际的司法制度模式

习近平总书记指出：“一个国家实行什么样的司法制度，归根到底是由这个国家的国情决定的。评价一个国家的司法制度，关键看是否符合国情、能否解决本国实际问题。”深化司法体制改革，完善“两法”及相关法律制度，要始终坚持立足中国国情，吸收中华法制的优良传统，积极探索符合中国国情、解决中国实际问题、具有中国特色的社会主义司法制度模式，使中国由法治大国发展成为法治强国，真正实现良法善治，促进国家治理体系和治理能力现代化。

一是要充分认识到大国社会治理的复杂性，正确选择符合中国国情的纠纷争端解决模式。在社会变革和转型时期，司法在解决纠纷、维护稳定、实现正义等方面发挥着不可替代的重要作用，同时也面临着严峻的困难和挑战。面对人民群众日益增长的多元司法需求，面对数量巨大且纷繁复杂的纠纷案件，面对公众法治观念不断增强对司法公信力提出的更高要求，唯有通过深化司法体制改革，大力加强信息化建设，不

断提高司法能力，不断提高司法的质量和效率，才能最大限度满足人民群众的司法需求。毫无疑问，一个以国家强制力为后盾的、完备的司法体系，在社会纠纷争端解决模式中的主导地位是毋庸置疑的，这也是司法应有的责任和担当。社会上有一种观点，认为既然是依法治国，就主张所有的纠纷都到法院通过“打官司”解决。这种观点不无道理，但中国是一个发展中的人口大国，又正处于经济社会快速发展和转型时期，社会矛盾和纠纷像是一个“汪洋大海”，错综复杂、无所不在，司法不能包打天下，也无法包打天下，必须有所为、有所不为，西方式“泛讼”之路在中国是走不通的，中国绝不能演变成为一个“诉讼社会”。我国纠纷争端解决模式最可行的选择应当是发挥政治和体制优势，构建完善的多元化矛盾纠纷解决机制，将前端治理的任务交给基层自治、人民调解、仲裁裁决、行政裁决等途径，将一般性的民间纠纷和矛盾争端调处在萌芽状态、化解在基层，尽可能减少不必要的诉讼，特别是要防止滥讼情形的发生。与此同时，司法机关要积极作为、善于作为，一方面要通过司法审查、司法确认等方式，为前端社会治理提供法律支撑和法治保障，另一方面要在最大限度地满足人民群众司法需求的同时，将更多的精力投入到解决重大法律纠纷、确立裁判规则等更高层次的争端解决工作上来，强化法律在化解矛盾中的权威地位，让司法真正成为最后、也是最权威的救济手段，发挥好守护公平正义最后一道防线的作用。

二是要充分认识到中华法制优良传统的重要性，坚持依法治国与以德治国相结合。我国有着数千年的优良法制传统，天理、国法、人情是传统法律文化的精髓，也是人民群众普遍信奉的自然正义观念。人民群众的法律信仰和道德认知是法治的力量支撑，无论是制定司法政策、完善司法制度还是办理司法案件，都要重视民心、尊重民意、体察民情，兼顾法律正义和社会正义，坚守法律底线和道德底线，实现法理情的有机融合。要充分认识到中华法制优良传统的比较优势，在法律价值观层面实现优良法制传统的传承续继，在法律制度层面吸收传统法律文化的合理内核，在法律实施层面充分发挥司法断案明辨是非、惩恶扬善功能，筑牢司法制度的历史根基、文化根基、道德根基和伦理根基，通过司法活动对社会道德伦理形成正向激励，践行和弘扬社会主义核心价值观，实现法治和德治相得益彰。

三是要充分认识到改革完善司法制度的紧迫性，加快推进司法体制改革成果转化。中共中央政治局委员、中央政法委书记孟建柱同志指出：“只有在法治下推进改革，在改革中完善法治，才能实现法治和改革‘比翼齐飞’。”制度问题带有根本性、全局性、稳定性和长期性，深化司法体制改革，关键在于健全完善中国特色社会主义司法制度。目前司法体制改革已经进入攻坚期和深水区，改革落地生根任务愈发艰巨。总结司法体制改革成功经验和做法，对有关法律立改废释，是完善中国特色社会主义司法制度的必然要求。要最大限度凝聚改革共识，对经过实践检验、符合司法规律的制度创新举措，要尽快通过立法修法等方式固化为司法制度，形成实实在在的改革成果。“两法”及相关法律制度的修改完善，是司法体制改革的重要内容，是固化

司法改革成果的重要载体，要加快推进法律修改进程，将前期改革成果上升为法律规定，发挥好立法对改革的引领和保障作用，进而更加全面深入地推进改革。

#### 四、始终坚持遵循司法规律， 充分发挥司法在社会治理中的制度效能

习近平总书记明确指出：“司法活动具有特殊的性质和规律，司法权是对案件事实和法律的判断权和裁决权”。司法活动有其特殊的规律性，深化司法体制改革，完善“两法”及相关法律制度，必须遵循司法活动的客观规律，秉持司法理性，坚持司法权固有的被动性、中立性、程序性、亲历性、判断性、终局性等内在性质和规律，体现权责统一、权力制约、公开公正、程序正义等要求。在任何时候、任何情况下，都不能做违反司法基本规律的事，如果违反了司法规律，不仅无法实现相应的工作目标，而且最终还有可能受到规律的惩罚。

一是要准确把握司法公平正义作为矫正正义的内在属性，理性认识司法的功能及其限度。国家通过立法实现分配正义，立法对正义的分配，必须基于公平原则，是一种初始的制度性分配。当初始的分配正义面临争议、产生纠纷时，就需要通过司法这种法定的救济程序予以矫正。司法本身并不直接“创造”或“提供”正义，只是通过法律手段使受到损害的正义得以恢复，对公平正义主要起到维护、保障和平衡的作用。因此，司法输出的正义，本质上是一种矫正正义，是以具体案件为媒介和载体的，脱离了具体案件，司法公平正义将成为无源之水、无本之木。尽管司法可以通过对个案的审判，对正义进行再分配，但对于普遍性的权利义务分配及相关法律责任等超越个案公平正义的问题，最终有赖于通过立法修改或社会变革等予以解决。因此，必须树立科学理性的司法公平正义观，不能脱离立法和具体案件抽象地讨论司法的公平正义问题。要通过完善“两法”及相关法律制度，构建符合司法规律的司法制度体系，塑造公正无偏、值得信赖的司法品质，让人民群众理性认识司法的功能和限度，对司法救济形成合理预期，既要增强对司法的认同感和信任感，又要避免让司法超越权限，承载不能承受之重。

二是要高度重视司法实现规范正义的特殊功能，充分发挥司法公正对社会公正的引领和导向作用。司法作为维护社会公平正义的最后一道防线，履行定分止争的法律职责，依法对进入诉讼环节的矛盾纠纷作出最终的裁断。与采用折冲调和等方式解决矛盾纠纷的其他制度安排相比，司法对矛盾纠纷的解决，必须不折不扣贯彻宪法法律，坚守法律规范底线，不能仅仅充当一个“和事佬”。司法的公平正义属于规范正义，其约束力虽然通常限于具体个案，但影响力往往及于整个社会。无论是裁判规则还是更高层次的司法政策和司法解释，一经确立，就对社会生活具有普遍的指引性和规范性。司法的规范正义，虽然本质上是立法分配正义的延伸，但司法的能动性可以

在相当程度上强化分配正义的制度效能，并使之现实化、具体化，辐射到社会生活的方方面面。为充分实现司法规范正义的功能作用，充分发挥司法公正对社会公正的引领和导向作用，要立足于司法的性质和功能，通过深化司法体制改革，合理确定各级法院的职能定位，注重发挥基层法院和人民法院化解矛盾、定分止争的基础职能作用，注重发挥高级、中级法院统一辖区裁判标准、依法纠错的监督指导作用，注重发挥最高人民法院作为国家最高审判机关，实现党对司法工作的领导、确保国家法律正确实施、维护国家法制统一的法治保障作用。

三是要高度重视司法体制改革举措的衔接配合，充分发挥司法制度的整体合力。深化司法体制改革，完善“两法”及相关法律制度，涉及司法机关的设置和职权、司法机关人财物管理、司法责任制、司法人员分类管理、诉讼制度、司法职业保障等司法制度的核心问题，各项改革举措环环相扣、紧密相关。在推进改革，特别是完善法律制度时，要坚持整体论、一盘棋的思想，注重改革的系统性、整体性、协同性，避免各自为政、互相龃龉，要通过加强改革举措和配套制度建设的衔接配合、统筹协调，形成司法体制改革的整体效应，提升司法制度的整体效能。

## 五、始终坚持以正确的理论引领法治实践， 最大限度汇聚司法经验和智慧

习近平总书记今年5月3日在中国政法大学考察时指出：“没有正确的法治理论引领，就不可能有正确的法治实践。”建设中国特色社会主义司法制度，涉及许多重大理论和实践问题，没有现成的经验可循，这就决定了改革完善司法制度的过程，离不开理念创新、实践创新和制度创新，离不开理论指导和学理支撑。深化司法体制改革，完善“两法”及相关法律制度，要始终保持包容开放的心态，最大限度汇聚古今中外的司法文明智慧，同时也要始终坚持中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信、文化自信，不简单照搬照抄国外的司法制度，防止陷入西方司法制度的窠臼。

一是要尊重基层首创精神，实现顶层设计与基层创新的有机结合。基层是孕育创造力的沃土，也是改革的活力之源。许多重大改革举措，首先都是来自基层探索，然后再在全国推广。对于司法人员分类管理、司法责任制等重大司法体制改革举措，中央让地方先行先试、探索创新，为全面推进司法体制改革积累了宝贵的经验。实践证明，只有坚持问题导向和目标导向，充分关注基层司法的实践难题，充分关注基层司法的现实需求，充分调动中央和地方两个方面的改革积极性，才能最大限度实现顶层设计与实践需求相统一，避免改革举措与实践预期形成过于强烈的反差，才能确保改革蹄疾步稳，取得实实在在的发展进步。

二是要合理借鉴国外的法治经验，实现不同司法文明的交流互鉴。当今中国正在

前所未有地走近世界舞台的中央，与此同时，中国司法也正在前所未有地影响世界司法的发展进程。在新的历史时期，不仅要对中国司法的道路、理论、制度和文化保持高度自信，也要在更深更广的层面实现不同司法文明的兼容并蓄、交流互鉴，凝练升华国际社会关于司法制度的普遍共识，既积极吸收借鉴世界优秀法治文明成果，又积极为世界提供中国法治的经验和方案。要通过深化司法体制改革，完善中国特色社会主义司法制度，不断提高国家的软实力，为推进大国外交、“一带一路”等国家战略提供法治支撑，不断提高社会主义司法制度在国际社会的认可度和影响力，努力以中国智慧、中国实践为世界法治文明建设作出积极贡献。

三是要重视对司法体制改革的理论研究，实现法学理论、司法改革与司法实践的良性互动。这些年来，刑事司法制度改革之所以能够取得长足进步，在推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革、严格实行非法证据排除规则等关键领域取得重大突破，在很大程度上得益于法学理论界与实务界的积极互动，形成了理论引导改革、指导实践，实践呼唤改革、发展理论的良好局面。目前司法体制改革快马加鞭，如何深化对改革规律的认识和运用，如何站在更高起点谋划和推进改革，如何将改革成果上升为法律规范，都是迫切需要研究和解决的重大课题。当今中国，正处于一个法学研究理性繁荣的时代，这也是一个理论界可以大显身手、大有作为的时代。审判理论研究会作为高端研究平台，要进一步加强自身建设，更好发挥组织和管理职能，不断促进法学理论与实务界的互动交流，为推进司法体制改革、全面依法治国建言献策、贡献智慧。要进一步加强司法体制改革及相关领域基础性问题的研究，准确理解和阐释中央改革决策，认真总结改革经验，科学提炼规律性认识，为全面深化司法体制改革、加快建设公正高效权威的社会主义司法制度提供坚实的理论支撑。

在全面深化改革、全面依法治国的伟大时代，人民法院肩负着神圣的使命和责任。各级人民法院要更加紧密地团结在以习近平总书记为核心的党中央周围，奋发有为，扎实工作，坚决贯彻落实党中央关于深化司法体制改革、全面推进依法治国的决策部署，积极投身中国特色社会主义司法制度的伟大探索和实践，以饱满的精神状态和优异的工作成绩迎接党的十九大胜利召开！

（本文根据沈德咏常务副院长在中国法学会审判理论研究会2017年年会暨司法改革与法院组织法法官法修改理论研讨会上的讲话整理而成。）

（责任编辑：钟莉）