

中国式法院制度现代化与司法改革

左卫民 林健星

摘要:从历史的角度,我国的法院制度现代化可以分为旧式法院制度现代化和中国式法院制度现代化两种形态。旧式法院制度现代化呈现出追求独立的法院权力、探索发挥多元的法院功能、尝试打造有序的法院体系、选任职业化的审判人员和构建初步的诉讼程序等实践路径,但其本质上是一种盲目移植西方法院制度且缺乏实践性的现代化。中国式法院制度现代化以符合中国实际、满足中国需要为根本导向,立足于中国的政法秩序,不断平衡审判权与法院司法行政事务管理权,追求司法人民性与职业性的兼顾,形成了既高度重视中国本土实践,又借鉴外来经验的自主品格。未来,应充分发挥顶层设计与地方试点相结合的改革方法论之优势,加强改革的系统性、计划性和创新性,以进一步深化司法改革来持续推进中国式法院制度现代化。

关键词:中国式现代化;司法现代化;法院制度;司法改革;顶层设计

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2025.03.012

党的二十大报告明确指出:“中国式现代化,是中国共产党领导的社会主义现代化,既有各国现代化的共同特征,更有基于自己国情的中国特色”,并指出要“以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。”^①《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》进一步强调,“法治是中国式现代化的重要保障”^②,要求深入推进司法领域的改革。中国式现代化是包括经济、政治、文化、社会、生态等领域在内的全方位现代化,其在法治体系重要环节之一的司法领域中也多有体现,并对司法工作提出了高要求^③。在中国^④的法治实践和司法改革中,法院制度的现代化与相应改革无疑是关键所在,有必要结合历史和实践等多个维度来研究。从制度史的角度看,传统中国的司法制度表现为中央的“三法司”制度和地方的行政兼理司法制度,不存在现代意义上的法院。我国自清末修律运动开始借鉴国外的做法来建设、发展法院制度,总体上呈现出扬弃传统性、增强现代性的特点,可以认为我国法院制度的生发历程就是一种现代化的历程。从历史来看,我国法院制度的现代化存在多个推进主体,不同的主体有着不同的现代化目标与方案,所形成的现代化之宗旨、内容、特征、方式、效果等都有所不同。在此基础上,笔者曾提出旧式刑事诉讼现代化和中国式刑事诉讼现代化的概念^⑤。有学者

基金项目:四川省社会科学重点研究基地纠纷解决与司法改革研究中心、四川省社科重点实验室实证法学与智慧法治实验室资助项目。

作者简介:左卫民,四川大学法学院教授,博士生导师(成都 610207; zuowm@vip.163.com);林健星,四川大学法学院博士研究生(成都 610207; 18059002506@163.com)。感谢郭松教授、刘方权教授、何永军教授、马静华教授、涂良晨同学提出有益的修改意见。

① 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社,2022年,第22、21页。

② 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,北京:人民出版社,2024年,第29页。

③ 张文显:《新征程我国法治建设和法治改革的总体布局——对二十届三中全会〈决定〉五大法治命题的学理阐释》,《法制与社会发展》2025年第1期。

④ 本文使用的“中国”,特指中华人民共和国。而本文使用的“我国”,根据不同的语境,有时包括中华人民共和国成立前的传统中国。

⑤ 左卫民:《刑事诉讼现代化:历史与未来》,《华东政法大学学报》2023年第6期。

借助这对范畴,指出我国司法建设存在由旧式司法现代化到中国式司法现代化的演进逻辑^①。通过考察制度史,笔者认为,我国法院制度的现代化也可分为两种形态:旧式法院制度现代化与中国式法院制度现代化。

具体而言,旧式法院制度现代化是在我国现代化早期的体制变革与社会思潮影响下产生的,开始于清末官制改革,经历了南京临时政府时期、北洋政府时期、南京国民政府时期等政权更迭和制度变更,但始终具有半殖民地半封建社会属性,整体看来发展较为曲折且收效甚微。而中国式法院制度现代化正式开始于中华人民共和国成立,是中国共产党领导的中国式现代化与中国式司法现代化的重要子系统,具有明显的社会主义现代化特征。这两种现代化在关于法院的原则理念、体制机制、组织架构等各方面,都存在明显不同。根本不同于旧式法院制度现代化在盲目移植西方的同时还保留有许多传统糟粕,中国式法院制度现代化能够根据实际国情来独立自主地选择合适的发展道路。基于此,一方面需要反思旧式法院制度现代化存在的问题及其成因,从中吸取历史教训;另一方面,更要系统地思考与探究中国式法院制度现代化的原则、特征、发展规律等,并作出准确客观的评判,从而展望如何通过进一步深化司法改革来推进中国式法院制度现代化。

一、反思旧式法院制度现代化

20世纪前半叶,我国经历了一场旧式法院制度现代化。对此,可以从实践路径和存在的主要问题两个方面来认识与反思旧式法院制度现代化。

(一)旧式法院制度现代化的实践路径

第一,追求独立的法院权力。1906年,清政府颁布“仿行预备立宪”诏令,宣布仿照西方国家的所谓“三权分立”原则“更定官制”,使司法与行政分立,相继编纂了《大理院审判编制法》《各级审判厅试办章程》《法院编制法》等法律法规,确立了“法部专任司法、大理院专掌审判”的司法权运行体制^②。此后,不论是北洋政府还是南京国民政府,都基本延续所谓“司法独立”的大方向,逐步形成了独立于行政机关的法院制度与组织体系。

第二,探索发挥多元的法院功能。简言之,法院专门负责审判,司法行政事务则于不同时期归属于法部、司法院等机关。在旧式法院制度现代化进程中,法院功能从单一化走向多元化。其中,清末修律运动中法院的职责在于审理刑民案件。民国时期增加行政诉讼,丰富了法院审判功能的内涵^③,在审判核心职能之外还有其他功能,例如最高审判机关可以对法律进行解释,且其解释例与判决例对下级法院具有普遍拘束力,发挥了“司法造法”的功能^④。

第三,尝试打造有序的法院体系。旧式法院制度现代化重视组织体系和审级体系建设,具体的设置方式不断进行调整。清末形成了“大理院—高等审判厅—地方审判厅—乡谳局”的四级三审体系。北洋政府基本保留了四级三审的法院体系,1927年武汉国民政府改行二级二审制,南京国民政府则改为地方法院、高等法院、最高法院的三级三审体系,且设有派出法院机构^⑤。同时,还根据审理案件类型划分出多种法院类型,大体可分为普通法院、行政法院、军事法院、特别法院和兼理司法机构等^⑥。

第四,选任职业化的审判人员。司法作为一种特殊的活动和职业,对从业人员在理念、思维、技

① 段陆平:《中国司法现代化的演进逻辑与发展路径》,《政法论坛》2024年第3期。

② 公丕祥:《司法与行政的有限分立——晚清司法改革的内在理路》,《法律科学(西北政法大学学报)》2013年第4期。

③ 左卫民、周长军:《变迁与改革——法院制度现代化研究》,北京:法律出版社,2002年,第175—177页。

④ 聂鑫:《近代中国统一法律适用的实践》,《法学研究》2023年第4期。

⑤ 聂鑫:《近代中国审级制度的变迁:理念与现实》,《中外法学》2010年第2期。

⑥ 张晋藩主编:《中国司法制度史》,北京:人民法院出版社,2004年,第490—498、521—531页。

术和程序上有特殊要求。旧式法院制度现代化重视审判人员的职业化,持续推进司法官员任用资格、任职保障和奖惩管理的制度化。清末改制时规定了考试、学习期与候补推事等制度。但由于专门的审判人员缺额较多,故而仍多以行政官改补司法官。北洋政府举行了多次全国性司法官考试,对任用的司法官有较为严格的职业操守要求与管理规范^①。南京国民政府分别规定了最高法院、高等法院、地方法院的法官任用方式和任职保障,体现了教育背景、学历知识、司法考试合格、司法实践经验等因素并重的取向^②。

第五,构建初步的诉讼程序。司法是司法机关严格按照法定程序所进行的专门活动,司法权须在法律所设计的步骤、程序、环节内运行才能产生效力,此即司法的程序性要求^③。旧式法院制度现代化也构建了初步的诉讼程序,相关努力体现在诉讼程序立法活动中。例如,相关诉讼法律文件设定了民事、刑事、行政三种类型诉讼活动的原则和规则,初步构建了管辖、回避、辩护、证据、庭审程序等基本制度,在追求诉讼程序的独立性、经济性、刚性等方面都有所努力^④。

(二)旧式法院制度现代化存在的主要问题

尽管旧式法院制度现代化在实践过程中表现出一定的自主性,例如北洋政府时期大理院的判例和解释例制度体现了两大法系的融合、南京国民政府时期实行“五权宪法”设置司法院作为兼具司法审判与司法行政双重职权的最高司法机关等^⑤。但这始终未能成为其主要特征,旧式法院制度现代化本质上是一种盲目移植西方法院制度且缺乏实践性的道路。

一方面,旧式法院制度现代化的基本路径是盲目移植西方法院制度,其指导思想是分权政体下的所谓“司法独立”原则,组织架构最初以日本的四级裁判所体制为模板进行调整,同时引进西方诉讼法的理论、制度和规则以改造传统的诉讼体制。但是,法律移植必然面对移植对象的选择、移植制度与本土制度的融合等问题,理念先行的移植模式容易导致移植制度与社会环境的不适配,从而难以产生良好的效果。例如,清末修律之际沈家本主张引入英国式的陪审团制度,民国初期则决定采用参审制与陪审制并列制度,但均因缺乏社会文化基础等条件且没有挖掘本土资源进行适应性改造而最终未能实施。另一方面,旧式法院制度现代化对本土的审判传统和诉讼文化的创新性发展关注不够,存在错误否定本土经验的问题。例如,改革者曾一度将根植于我国传统社会的调解制度视为封建旧习加以批判,并否定法院以调解、和解方式解决纠纷的做法^⑥。

法院制度现代化的关键不仅在于制度的设计,更在于制度的实践。旧式法院制度现代化这种偏重移植、缺乏本土化的现代化路径,必然导致相关举措在实践中难以落实。以南京国民政府时期的法院实践为例,由于缺少实现司法公正的社会大环境,法院权力的独立行使受到各方面的牵制,一系列司法改革提案未能尽付实施,司法腐败尤其严重^⑦。具体来说,司法院和最高法院的实际政治地位并不高,国民党组织、军政主管等常常干预司法;司法经费不足,司法人员亦缺乏真正的职业保障;县级新式法院推行始终受阻,广泛且长期地实行县知事兼理司法制度,司法改革政策难以有效推行于地方;工具主义的诉讼价值观盛行,为实现政治目的而创设特殊法庭和特殊审判规则,例如对特种刑事诉讼实行秘密审判和一审终审;司法程序的正当性与司法裁判的实体正义受到社会上的普遍质疑^⑧。还需指出的是,旧式法院制度现代化长期处于动荡不安的社会背景下,缺乏权威、稳定的制度建设(改

① 谢舒晔:《从诋毁到赞誉:北洋司法官在司法变革中的蜕变》,《法学》2017年第7期。

② 夏锦文主编:《冲突与转型:近现代中国的法律变革》,北京:中国人民大学出版社,2012年,第543—544页。

③ 左卫民:《法院制度现代化与法院制度改革》,《学习与探索》2002年第1期。

④ 宋英辉主编:《中国司法现代化研究》,北京:知识产权出版社,2011年,第278—280、323—329、342—346页。

⑤ 王立民等主编:《“西法东渐”与近代中国寻求法制自主性研究》,上海:上海人民出版社,2015年,第126—129、171—173页。

⑥ 何勤华主编:《法律文明史(第16卷):法的国际化与本土化》,北京:商务印书馆,2018年,第613—617页。

⑦ 张仁善:《司法腐败与社会失控——以南京国民政府后期为个案的分析》,《江苏社会科学》2003年第3期。

⑧ 聂鑫:《民国司法院:近代最高司法机关的新范式》,《中国社会科学》2007年第6期。

革)主体,且外在支撑条件不足,这也是其收效甚微的重要原因。

综上所述,旧式法院制度现代化基本上以西方的标准和要求为方向,简单套用西方现代化标准、盲目移植西方法院制度,其价值目标、基本制度和具体做法等都存在与国情不相适应、缺少本土资源支撑、系统性不足等问题。这是我们在中国式法院制度现代化进程中必须引以为戒的。

二、中国式法院制度现代化的特征与发展规律

在中华人民共和国成立之前,中国共产党已经有了长期的根据地政权建设经验,在法律与司法领域形成了自己的政法传统,其以司法为政治服务、司法为民、实事求是、程序简便方便人民、重视调解等为特色^①。应当说,从中国共产党建立到中华人民共和国成立期间,在中国共产党领导下开展的审判实践,属于中国式法院制度现代化的萌芽。这一时期形成的政法传统和做法,深刻地影响了中国式法院制度现代化的展开。中国式法院制度现代化,整体上开始于中华人民共和国的成立。在社会主义革命和建设时期,中国式法院制度现代化得到初步探索与发展,重点在于废除旧法院体制,确立人民法院体制。改革开放和社会主义现代化建设新时期是中国式法院制度现代化的快速发展时期,其重点在于改革、发展人民法院体制,为经济建设、社会治理等各领域工作提供司法保障^②。党的十八大以来,中国式法院制度现代化迈入全面创新发展的新时代,在加强顶层设计、进行科学规划的司法改革的推动下,呈现高水平建设的面貌,其重点在于“深化以司法责任制为重点的司法体制改革,推进政法领域全面深化改革,加强对执法司法活动的监督制约”^③。整体上可以发现,新中国成立后各个时期的中国式法院制度现代化建设,在制度原则、核心理念、组织运作、改革手段等方面,都具有一脉相承的特征,这表明其立足于中国共产党领导下的政法体制,制度演进具有自主性和延续性^④。

(一)以符合中国实际、满足中国需要为根本导向

根本区别于西方现代化理论以西方(尤其是美国)为中心的一元化标准,中国式现代化理论主张现代化是多元的,不同国家为解决本国发展问题都可以自主探索出一条适合于自身的现代化道路^⑤。基于此,中国式法院制度现代化从中国实际出发,总结了人民司法工作的历史经验,并借鉴了国外法院制度现代化的有关理论与实践成果,独立自主地推进中国式法院制度现代化建设。

其一,在借鉴国外法院制度现代化成果时展现出高度的自主性。在1949年废除旧法统之后,中国将学习对象转向苏联法制,且在借鉴过程中坚持结合中国国情、注重简便易行、防止生搬硬套的原则。1954年施行的《中华人民共和国人民法院组织法》虽然借鉴了苏联法院制度的有关内容,但同时也摒弃了其中不符合中国实际、难以满足中国审判工作需求的内容,或对相关制度进行本土化改造后再使用^⑥。改革开放之后,中国式法院制度现代化重视借鉴国外的司法审判理论和实践成果。以诉讼程序为例,自20世纪80年代开始的民事审判方式改革,以调整调解与判决的关系、加强庭审功能、强化当事人举证责任等为改革重点,借鉴了证据交换、举证时限和证据认定等国外实践做法^⑦。但中国式法院制度现代化并没有照搬国外的法院制度和理论,而是一直根据中国的政治制度和实际国情来改革完善法院制度。尤其是党的十八大以来,中国式法院制度现代化更加重视中国国情,强调党的领导、以人民为中心的改革思路得以更加充分地贯彻落实。以审判权运行机制改革为例,2013年,《中共

① 侯欣一:《陕甘宁边区司法制度、理念及技术的形成与确立》,《法学家》2005年第4期。

② 中华人民共和国国务院办公厅:《中国的司法改革》,北京:人民出版社,2012年,第4—5页。

③ 《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,北京:人民出版社,2021年,第43页。

④ 何永军:《断裂与延续:人民法院建设(1978—2005)》,北京:中国政法大学出版社,2018年,第62—64页。

⑤ 钱乘旦:《现代化理论研究与中国现代化实践》,《求索》2024年第4期。

⑥ 梁琳:《新中国法制中的苏联因素》,《社会科学研究》2021年第5期。

⑦ 张卫平:《改革开放四十年民事司法改革的变迁》,《中国法律评论》2018年第5期。

中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《全面深化改革决定》)要求,深化司法体制改革,健全司法权力运行机制,提出了“让审理者裁判、由裁判者负责”^①的办案模式。在此指导下,中国式法院制度现代化建设坚持民主集中制和法院整体本位的立场,批判西方国家奉行的法官个人本位和“法官独立”的观点^②。

其二,高度重视审判实践中产生的有效经验与成果。在司法审判方面,中国式法院制度现代化始终高度重视审判经验的总结和统一适用。1954—1956年,最高人民法院开展总结审判经验活动,逐步统一了全国各级法院的民事、刑事审判程序和量刑规则,并为立法活动提供了翔实可靠的资料。改革开放以来,最高人民法院一直重视案例的作用,在《人民法院第二个五年改革纲要(2004—2008)》中正式提出“案例指导制度”和“指导性案例”的概念,并于2010年制定《关于案例指导工作的规定》,确定了指导性案例的效力、制定程序等内容。2014年,《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《全面依法治国决定》)要求,“加强和规范司法解释和案例指导,统一法律适用标准”^③。由此,法院系统深入挖掘司法案例在统一法律适用、推广审判经验等方面的价值,持续发布具有指导性、典型性、参考性的各类案例。最高人民法院先后出台了《关于统一法律适用加强类案检索的指导意见(试行)》《人民法院案例库建设运行工作规程》等文件,并建设人民法院案例库等平台,逐步形成中国特色案例指导制度。相应地,中国在司法改革方面也重视各级法院的改革实践经验。最高人民法院自2017年起已经发布了十三批《人民法院司法改革案例选编》。这些成功的实践成果为各级法院的司法改革提供了可复制、可推广的“经验与样本”。

其三,法院制度建设逐渐发展出了一种能够回应国家部署安排、社会发展要求、公众普遍愿望以及诉讼参与者需求的回应型司法^④。为回应近二十年来“诉讼爆炸”的审判现实以及公众对司法公正的需求,中国法院有针对性地开展了包括司法责任制、立案登记制、程序繁简分流等内容的司法改革。而且,中国法院系统能够适时、灵活地调整各项制度以顺应国情和国家发展的需求,特别是适应数字时代的新变化,在人工智能辅助办案、类案检索、区块链存证、在线诉讼、法律大模型等方面都颇有作为。例如,最高人民法院于2021年出台《人民法院在线诉讼规则》等涉及在线诉讼程序、证明方式等内容的系列规范,并开发人民法院在线服务平台、电子诉讼平台等线上平台,既充分回应人民群众对司法公正、高效、便民利民的要求,又成为传统法院向线上法院转型的契机^⑤。2024年出台的《人民法院第六个五年改革纲要(2024—2028年)》(以下简称《六五纲要》)更是明确指出,要通过加强数字法院基础设施建设、健全网络和数据安全管理制度、完善数字技术智能应用机制等方式来构建数字法院体系,实现司法大数据的深度应用,以数字化、智能化驱动审判流程、诉讼规则和司法模式变革^⑥。

总结历史经验可知,只有立足中国本土的改革实践,以开放的态度吸纳古今中外的优秀制度经验与成果,并从中国现实的社会生活、社会关系、社会矛盾等具体情况和特殊背景中自主地发现问题、构建理论、设计制度方案^⑦,统筹考虑经济社会发展状况、法治建设总体进程、人民群众需求变化等因素,结合中国实际借鉴国外法院的审判理念和制度,才能打造更加适应中国国情、有效回应时代需求的中国式法院制度现代化。

(二)立足于中国政法秩序建设法院体制

一个国家的法律程序和司法制度不是孤立存在的,而是与这个国家的社会经济组织形式、政府的

① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,北京:人民出版社,2013年,第41页。

② 顾培东:《法官个体本位抑或法院整体本位——我国法院建构与运行的基本模式选择》,《法学研究》2019年第1期。

③ 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,北京:人民出版社,2014年,第23页。

④ 顾培东:《新时代能动司法的倡导与回应型司法的构建》,《中国法学》2024年第2期。

⑤ 左卫民:《中国在线诉讼:实证研究与发展展望》,《比较法研究》2020年第4期。

⑥ 《人民法院第六个五年改革纲要(2024—2028年)》,《人民法院报》2024年12月27日,第4版。

⑦ 左卫民:《何处寻觅刑事司法的中国知识:打造自主知识体系的若干思考》,《清华法学》2023年第3期。

特性密切联系的^①。法院体制的架构也并不是完全是诉讼法、审判程序等司法技术性知识所建构的产物,而在相当程度上是出于国家政治形态等方面考虑的政治设计。例如,1954年之后,中国法院层级和审级从基本的“三级两审制”调整为确定的“四级两审制”并沿用至今,这与国家行政区划调整、人民代表大会制度的建立等政治因素直接相关^②。

具体而言,中国式法院制度现代化立足于中国的政法体制与秩序,深受其影响与塑造。政法秩序下法院体制的基本构造可分为三组关系,即法院与党的关系、法院与其他政法机关的关系、法院与政府等外部机关的关系。

就法院与党的关系而言,党的领导是推进中国式法院制度现代化的根本保证。党的十八大以来,党对法治建设的领导更加坚强有力,进一步打造“党管政法”和“党支持司法”的制度性安排,要求法院坚持在党的绝对领导下依法独立行使审判权^③。司法政策制定、法院体制机制改革、干部的任免、法院意识形态建设等,都深受党的影响和塑造,法院制度一直在法院内部的党组、法院以外的党委以及党的政法委的领导下发展完善^④。在实践中,党坚持通过正确、合法的途径和方式来支持司法。党支持司法以坚持党的领导为前提,主要是通过政治领导、思想领导和组织领导,运用“党管干部”“议程设置”“政治动员”等技术机制,来推动党的路线、方针、政策与法院工作和审判执行业务深度融合^⑤,而不包办具体审判事务。根据2019年施行的《中国共产党政法工作条例》的规定,具体表现为坚持党中央集中统一领导,地方党委和政法委对司法工作管方向、管政策、管原则、管干部,法院内部党组织还须对审判权运行监督管理工作、司法行政管理工作等具体业务进行领导,发挥整体性的引领、管理、监督、保障作用^⑥。同时,为了维护政治安全和社会稳定,把握政治方向和政策原则,2019年实施的《中国共产党重大事项请示报告条例》,进一步规范并加强了重大事项请示报告的政法传统。这种立场与政策是在党支持法院依法独立行使审判权的过程中不断探索形成的。例如,1979年,《中共中央关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》正式取消各级党委审批案件制度;又如,2015年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》,建立起干预司法活动的记录、通报和责任追究制度,在制度层面保证了“任何党政机关和领导干部都不得让司法机关做违反法定职责、有碍司法公正的事情,任何司法机关都不得执行党政机关和领导干部违法干预司法活动的要求”^⑦目标的实现。

就法院与其他政法机关的关系而言,《法治中国建设规划(2020—2025年)》指出,要“健全公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职,侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制”^⑧。可见,法院与检察、公安、司法行政机关等政法机关是各司其职、相互配合、相互制约的关系。中国式法院制度现代化明确了法院的职责分工,并通过合理的制度设计与有效的激励措施来促使法院与其他政法机关相互配合与相互制约,确保司法活动的各环节全过程在有效制约监督下运行^⑨。但各机关有可能发生利益分歧和冲突,这就需要强化党的协调功能,加强党对政法工

① 米尔伊安·R·达马什卡:《司法和国家权力的多种面孔——比较视野中的法律程序》,郑戈译,北京:中国政法大学出版社,2004年,第9—19页。

② 刘忠:《四级两审制的发生和演化》,《法学研究》2015年第4期。

③ 陈文清:《完善中国特色社会主义法治体系》,《人民日报》2024年8月6日,第6版。

④ 郑智航:《党政体制塑造司法的机制研究》,《环球法律评论》2020年第6期。

⑤ 郭松:《法院党组制度的历史变迁与功能实现》,《中外法学》2022年第4期。

⑥ 李占国:《正确处理党的领导与依法独立办案的关系》,《政治与法律》2022年第1期。

⑦ 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,第20—21页。

⑧ 《法治中国建设规划(2020—2025年)》,《人民日报》2021年1月11日,第1版。

⑨ 黄文艺:《中国政法体制的规范性原理》,《法学研究》2020年第4期。

作的领导^①。

就法院与政府等外部机关的关系而言,1954年的《中华人民共和国宪法》规定,人民法院与国家行政机关等都由国家权力机关产生,对它负责并报告工作,形成了“一府两院”的政治架构。法院组织的产生和设置与行政区划高度绑定,形成司法管辖区域与行政区划重叠的特征,且各级人民代表大会及其常务委员会对法院工作有监督职权,法院在人财物等方面受当地政府与人大的影响,这能够对法院行使权力形成有效的监督制约。法院则可以通过审理行政案件来支持依法行政,纠正违法行政行为,监督行政机关依法履职。同时,法院还需要在促进经济发展、维护社会稳定等社会治理中心任务中积极配合并发挥重要作用,这决定了地方法院与外部机关存在密切的协同合作关系^②。但是在司法实践中,也存在一些审判活动受不当干预的现象^③,对法院依法独立行使审判权造成了消极影响。党的十八大以来,我们党不断推进全面依法治国,特别是出台了深化行政案件级别管辖、集中管辖、异地管辖改革等举措,有效应对了这些问题^④。

总体而言,当前的政法秩序展现出了中国特色的国家治理经验和智慧,有助于法院制度的顺利运行,但也不能忽视其中某些制度安排与司法规律存在一定的矛盾^⑤。具体表现为:法院在司法活动中对其他政法机关的后端制约不足,以审判为中心的诉讼制度尚未完全建成;有的地方政府不当干预法院的审判活动,导致司法地方保护主义现象等。为了实现审判权的依法、独立、公正行使,中国式法院制度现代化必须处理好法院与党、与其他政法机关、与政府等外部机关三者之间的关系。在坚持党的领导的前提下,在可改革的空间内应区分政法秩序中的积极因素和不足之处,从而结合本土资源,发扬积极因素,改进不足,展开分阶段的渐进式改革^⑥。例如,《全面深化改革决定》指出,要“改革司法管理体制,推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理,探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度,保证国家法律统一正确实施”^⑦。可见,党的十八届三中全会将超越地方主义和去行政化设定为司法体制改革的重要目标。相关改革关乎政法体制的全局,涉及司法权能的再分配和多部门利益,必须由中央统筹协调并开展试点评估,在实践验证其合理性和可行性后再推动立法工作。

(三)不断平衡审判权和法院司法行政事务管理权

考察中国法院组织体系主要有两种视角,即法院之间的关系模式与法院内部的权力结构,前者包括上下级法院之间的关系和同级法院之间的关系,后者则涉及法院内部的院长、庭长、员额法官、司法辅助人员等多种角色之间的互动,二者深度关联、相互影响。

就法院之间的关系模式而言,一方面,形成了审级监督与审判指导相结合的上下级法院关系模式。上下级法院关系经历了从领导到监督的转变,这一转变与人民法院依法独立审判的原则相适应。上级法院的审判监督可以细分为审级监督和审判指导两种主要方式。前者通过审级职能一般性地监督审判活动以纠正错误裁判,包括案件改判、发回重审、指令再审、提级管辖、再审提审等方式;后者则通过制定司法解释等规范性文件、推动司法改革、制定司法政策、解答法律适用问题、发布指导性案例、通报典型错案、开展专项整治运动等方式指导审判工作。但由于法院系统自主管理法院的司法行政事务,上下级法院之间存在两种并列的关系,即审判工作方面的监督关系与司法行政管理方面的领

① 景跃进等主编:《当代中国政府与政治》(第2版),北京:中国人民大学出版社,2024年,第246页。

② 刘磊:《县域治理中的基层法院:体制结构与制度逻辑》,《法治现代化研究》2021年第3期。

③ 赖波军:《司法运作与国家治理的嬗变:基于对四川省级地方法院的考察》,北京:北京大学出版社,2015年,第316—319页。

④ 张军:《最高人民法院关于人民法院行政审判工作情况的报告——2024年11月5日在第十四届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上》,《中华人民共和国最高人民法院公报》2024年第12期。

⑤ 李拥军:《司法改革中的体制性冲突及其解决路径》,《法商研究》2017年第2期。

⑥ 马长山:《新一轮司法改革的可能与限度》,《政法论坛》2015年第5期。

⑦ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,第40页。

导关系^①,这在一定程度上影响了审判监督型的上下级法院生态。在强化法院系统内部控制和统一性的背景下,上级法院通过人财物管理、司法考评等手段影响下级法院的能力得以加强。

另一方面,形成了竞争与合作相结合的同级法院关系模式。中国法院组织存在类似于行政机关的科层化的“金字塔”型结构,且地方法院深嵌于地方权力生态之中^②,故而,地方法院为争取评优评先、晋级晋升以及人员编制、部门职数、预算经费等司法资源,形成了与同级法院相互竞争的行为方式,主要包括政绩竞争、公共司法服务竞争和地方司法知识竞争等方式^③。与此同时,地方同级法院通过互惠合作方式实现司法质效提升的实践也逐渐增多,其中以各地法院发起的形式多样的跨区域司法协作最为典型^④。事实上,地方同级法院之间竞争与合作的内在驱动力是一致的,即很大部分都来自司法管理中的绩效考核机制,这或许可理解为上级法院通过政绩考核、晋升激励等方式传达的司法期许^⑤。这种竞争与合作相结合的关系发挥了激励司法制度创新、促进政策落实、加强社会服务等作用。

就法院内部的权力结构而言,存在审判权运行结构与法院司法行政事务管理权运行结构两种类型,二者分属司法逻辑与行政逻辑。实际上,在审判权运行结构中只有审判委员会、合议庭、独任法官在内的法定行权主体,在司法行政事务管理权运行结构中才有院长、副院长、庭长、法官组成的层级结构,但在院庭长对法官办案进行监督的内部管理过程中发生了角色混同,使得审判权运行被嵌入层级结构之中,从而形成了长期存在的办案层级审批制和院庭长的个案审批权^⑥。为区分这两种权力运行结构,《全面依法治国决定》指出,要“探索实行法院、检察院司法行政事务管理权和审判权、检察权相分离……明确司法机关内部各层级权限,健全内部监督制约机制”^⑦。对此,法院系统进行了针对性的改革:一方面,在审判权运行结构中减少行政等级因素。例如改革审判委员会制度,完善主审法官、合议庭办案责任制^⑧。另一方面,在制度层面弱化角色混同。特别是党的十八大之后,我们逐步建立起以司法责任制为核心的审判权运行体系,取消逐层审批的案件审理模式,并在近年来探索出以程序启动权为监督手段的院庭长阅核制^⑨。

综上所述,中国法院组织体系的发展以平衡审判权和法院司法行政事务管理权为主线,组织运行高度依靠以审判流程管理、案件质量管理、审判绩效评估为核心的审判管理制度,积淀了中国法院组织的本土经验和独特智慧。需要注意的是,为了适应司法责任制改革后审判权下放的新形势,法院系统内部开展了审判质量管理指标体系改革,但是部分举措缺少充分的试点,以致问题和矛盾未能提前显现。这导致在实践中多种审判管理机制叠加,可能促使法官在审判过程中产生数据导向性,并衍生出一些策略性行为^⑩,这也是上下级法院间的案件请示报告、地方同级法院间的不当竞争始终存在的原因之一。对此,最高人民法院自2023年起开始制定并不断优化《人民法院审判质量管理指标体系》,取消了对各级法院不必要、不恰当、不合理的考核指标,如法官人均结案数、延长审限率等。同时,建立了合理区间机制,对地方法院适用差异化指标体系,并禁止审判数据排名、通报、竞

① 崔永东:《司法改革与司法管理机制的“去行政化”》,《政法论丛》2014年第6期。

② 高翔:《中国地方法院竞争的实践与逻辑》,《法制与社会发展》2015年第1期。

③ 徐亚文、董海超:《当代中国地方法院竞争研究》,《法学评论》2012年第1期。

④ 张小波、肖明明:《由竞争走向合作:中国地方法院区域协作的实践与改革》,《法律适用》2021年第2期。

⑤ 郭松:《审判管理进一步改革的制度资源与制度推进——基于既往实践与运行场域的分析》,《法制与社会发展》2016年第6期。

⑥ 方乐:《审判权内部运行机制改革的制度资源与模式选择》,《法学》2015年第3期。

⑦ 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,第21—22页。

⑧ 左卫民:《审判委员会运行状况的实证研究》,《法学研究》2016年第3期。

⑨ 万毅:《阅核制述评》,《法学》2024年第3期。

⑩ 樊传明:《审判管理的运行体系和制度逻辑》,《法学研究》2024年第5期。

赛等具有“唯数据论”倾向的做法^①。下一步,法院系统应当在尊重司法规律的前提下,构建一套精简、完善且有效的指标体系,打造科学理性的司法管理制度,更好地落实上下级法院间的审判监督关系,发挥同级地方法院差异化竞争与相互合作的积极作用,同时进一步完善“让审理者裁判,由裁判者负责”的办案模式。

(四)追求司法人民性与职业性的兼顾

中国式法院制度现代化在制度定位上有两个核心属性,即司法的人民性与职业性。2014年,《全面依法治国决定》在强调“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权益”的同时,也高度重视“推进法治专门队伍正规化、专业化、职业化……建立符合职业特点的法治工作人员管理制度,完善职业保障体系”“建立健全司法人员履行法定职责保护机制”^②等司法职业化举措,这充分展现了党中央对司法人民性与职业性的兼顾。应当说,司法人民性与职业性的选择和互动是中国法院制度建设和改革的一条主线,其体现于司法理念、法院职能、法官管理、诉讼程序、审判方式、司法决策等从宏观至微观的各个层面^③。需要明确的是,司法的职业性和人民性并不是对立的,二者存在诸多共同目标,如都秉持司法为民与公平正义的核心理念、追求兼顾公正和效率的诉讼程序等。同时,二者之间也有一定的差异。例如,在法院职能方面,司法职业化改革的理想图景是法院依法独立行使国家审判权,相对被动且中立地处理纠纷从而维护社会秩序,而司法的人民性则将法院视作社会治理的参与主体,不能仅是“坐堂问案”,还要深入群众,做到“实质解纷”。基于此,2024年发布的《最高人民法院关于在审判工作中促进提质增效 推动实质性化解矛盾纠纷的指导意见》强调,要坚持和发展新时代“枫桥经验”,致力于促进矛盾纠纷实质性化解、一次性解决^④,塑造了法院立足审判主业参与社会治理的多元职能。又如,司法的职业化与程序化是相伴而生的,中国法院制度的职业化改革以审判方式改革为切入点展开,同时全面推进程序法治的健全并强调程序的独立价值和理性标准,而司法的人民性更加重视实质正义的实现与程序的便民性。

具体而言,司法职业化的起点是法官的专业化,因此需要建立法官选任、司法考试、法官培训等制度来确保法官的专业性^⑤。之后须考虑如何确保专业法官能够依法独立审判,这涉及法官的职业激励问题,应围绕职业压力与职业收益来构建制度体系。一方面,通过法院人员分类管理和法官员额制改革等方式,明确法官的特殊身份并配套职业保障,在薪酬收入、任职调动、职级晋升等方面区别于一般公务员;另一方面,完善法官责任和惩戒制度以防止法官的腐败与特权化^⑥。同时,为弥补职业化改革在保障司法公平正义方面的不足,必须强调和重视司法的人民性。司法人民性要求在法官司法行为和外部监督机制等方面落实人民意志。党的十八大以来,中国式法院制度现代化在增强司法人民性方面取得显著成效:其一,法官在审判过程中被要求做到“如我在诉”,发挥主观能动性来实质性化解矛盾纠纷,并且要加强法律文书释法说理,在裁判说理中做到情理法相结合、“三个效果”有机统一。其二,完善人民陪审员制度,形成专业性与大众性相结合的司法决策参与模式,并于2018年实施《中华人民共和国人民陪审员法》加以规范化^⑦。其三,大力推进司法公开。党的十八大以来,逐步建成了法院审判流程公开、裁判文书公开、执行信息公开、庭审公开等平台,构建起开放、动态、透明、便民的阳光司法机制,这有助于公众和媒体了解、参与并监督司法活动,提升了司法的透明度与

① 张军:《深入学习贯彻习近平法治思想 加快推进审判工作现代化》,《法律适用》2024年第1期。

② 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,第23、31、21页。

③ 杨建军:《司法的中国特色》,《法律科学(西北政法大学学报)》2013年第1期。

④ 《最高人民法院关于在审判工作中促进提质增效 推动实质性化解矛盾纠纷的指导意见》,《人民法院报》2024年12月31日,第4版。

⑤ 艾佳慧:《现代化进程中的中国司法改革(1978—2018)——从法官管理制度切入》,《法治现代化研究》2019年第1期。

⑥ 吴洪淇:《司法改革与法律职业激励环境的变化》,《中国法学》2019年第4期。

⑦ 于晓虹、王翔:《政法传统中的人民陪审员:制度变迁与发展逻辑》,《学术月刊》2021年第7期。

公信力。其四,积极推动新兴技术在法院工作中的应用也与司法人民性相关。例如,积极利用人工智能技术参与司法审判和司法辅助工作,从侧面体现了对法官自由裁量权和司法腐败的担忧,有强化监督的作用^①。

总而言之,中国式法院制度现代化的总体趋势是兼顾司法的人民性与职业性,应追求实体公正与程序公正相统一,借助民众的智慧和丰富生活经验来辅助专业人员审判,正确处理民意与法律的关系,坚持司法为民理念,以避免司法理性与人民意志相疏离。这将有助于加强法院制度的有效性,树立法官职业认同,并增进社会对法院工作的理解、认同与支持^②,从而最终实现习近平总书记提出的“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”^③的目标要求。

三、展望:以深化司法改革持续推进中国式法院制度现代化

客观来说,中国式法院制度现代化已经打造出了独特且相当成功的中国特色法院制度,它既能够应对海量案件并最大程度地实现公平正义和保持公众对司法的信任,又能够在政法格局中有效参与国家治理与社会治理。尽管仍然存在许多问题,但中国式法院制度现代化的前景是光明的,这和它与时俱进、不断创新的品格相关,而这种品格的根源在于中国持续以司法改革作为推动法院制度现代化的引擎。

中国一贯通过司法改革逐步推进法院制度现代化,改革举措涉及法院制度的方方面面,意在解决组织架构、审判权运行、审判管理、诉讼程序等各层次的问题。1952年的司法改革就是通过思想批判、组织整顿、作风纠正、人员教育等方式推进新型人民司法制度的建立^④。改革开放以来,人民法院的司法改革呈现出“司法规范重建—审判方式改革—司法体制改革—司法体制综合配套改革”的基本走向。自最高人民法院1999年首次发布《人民法院五年改革纲要》至今,已经出台六个“五年改革纲要”,每个改革纲要都根据党中央的改革要求和任务安排,围绕国家中心工作和法院系统重点事项展开^⑤。在这个过程中,法院系统的司法改革坚持正确的政治方向,遵循司法工作客观规律,以提高司法公信力为尺度,着力解决影响司法公正、制约司法能力的突出问题^⑥。可以说,中国法院的司法改革经历了由浅入深、由易到难、由技术到体制、由零敲碎打到系统科学的模式转变,展现了法院改革的计划性、持续性和创新性。特别是党的十八大以来,司法改革更加注重系统性、整体性和协同性,都会经历“统筹规划—科学决策—改革试点—改革督察—成果转化”^⑦的过程,逐步形成了一种顶层设计与地方试点相结合的改革方法。

党的二十大报告指出,要“深化司法体制综合配套改革,全面准确落实司法责任制,加快建设公正高效权威的社会主义司法制度……规范司法权力运行……强化对司法活动的制约监督,促进司法公正”^⑧,这为推进中国式法院制度现代化指明了方向。党的二十届三中全会不仅提出了“加强顶层

① Stern R. E., Liebman B. L., Roberts M. E., et al., “Automating Fairness? Artificial Intelligence in the Chinese Courts”, *Columbia Journal of Transnational Law*, 2021, 59(3), pp. 547-553.

② 吴英姿:《论司法认同:危机与重建》,《中国法学》2016年第3期。

③ 习近平:《坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》,《求是》2021年第5期。

④ 何勤华:《论新中国法和法学的起步——以“废除国民党六法全书”与“司法改革运动”为线索》,《中国法学》2009年第4期。

⑤ 中华人民共和国最高人民法院编:《中国法院的司法改革(2013—2022)》,北京:人民法院出版社,2023年,第2—6页。

⑥ 公丕祥:《新时代中国司法现代化的理论指南》,《法商研究》2019年第1期。

⑦ 何帆:《积厚成势 中国司法的制度逻辑》,北京:中国民主法制出版社,2023年,第156—163、182—183页。

⑧ 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》,第42页。

设计、总体谋划……增强改革系统性、整体性、协同性”等进一步全面深化改革的原则要求,而且明确了“深化审判权和执行权分离改革,健全国家执行体制……深化和规范司法公开……规范专门法院设置。深化行政案件级别管辖、集中管辖、异地管辖改革”^①等具体改革举措,从而为中国式法院制度现代化建设提供了更为明确的方法体系和路径设计。在这些目标方向、原则要求、方法体系的指导下,《六五纲要》确定了“确保改革遵循司法规律、适应时代发展、立足国情实际”“坚持系统集成,加强统筹谋划,确保改革政策取向一致、内容协调、机制衔接”^②等改革总体要求。由此可见,法院系统应围绕党中央确立的总体目标和重点领域进一步全面深化改革,遵循中国式法院制度现代化的发展规律,坚持既加强顶层设计、又重视地方试点实践的基本思路,及时发现、理性评估、统筹考虑、有效解决中国式法院制度现代化发展过程中所产生的问题,通过改革方法论的优化来应对当前法院制度改革存在的不足。

以深化审判权和执行权分离改革为例,“顶层设计与地方试点相结合”方法正在该项改革中得以适当运用。具体而言,其一,依托健全、切实可行的决策议事协调机制。中央全面深化改革委员会作为决策议事协调机构,负责改革的总体设计、统筹协调、整体推进、督促落实,具有极高的政治权威和政治动员能力,能够最大程度破除部门利益阻碍、统筹督促司法体制改革落实。针对深化审判权和执行权分离改革在改革路径上存在的“内分”“外分”模式等争议,由于关涉权力划分、组织创设等体制性调整,需要中央广泛调研、统筹规划以超越部门利益和改革的单一视角,从国家治理的全局出发妥善设计制度方案,并协调各方顺利推进改革试点。其二,依托能确保顶层设计符合中央精神并保障其落实的司法改革组织系统。当下已经具有“中央全面深化改革委员会—中央政法委—最高人民法院司法改革领导小组—各高级人民法院司法改革领导小组”的法院司法改革组织系统,依托该组织系统能够确保深化审判权和执行权分离改革的方向、思路和目标都符合中央精神,自上而下地准确传达并统一落实顶层设计的规划。例如,全国人大常委会以需要根据党中央的精神作出改革决策为由,终止审议民事强制执行法(草案)^③。其三,制定科学合理的改革方案。在制定审判权与执行权分离的具体试点方案时,应当系统考虑试点内容、试点地区、试点方法、试点期限等要素,在细致论证和集体决策后方可制定试点改革方案和实施办法,使其符合方案科学、路径可行、成本可控的标准。另外,还应设置合理的监督机制和实效评估机制,以确保试点的治理效能。在加强顶层设计的同时,也要注意到地方试点实践的重要性,善于总结推广具有创新性和普遍性的经验和做法。

四、简短的结语

中国式法院制度现代化既高度重视中国本土实践,又能够在对外开放和全球化过程中借鉴外来经验,形成了一套具有中国特色和优势、符合中国需求、能有效解决中国司法问题的法院制度体系。同时,需要深刻反思旧式法院制度现代化因机械套用西方现代化标准、盲目移植西方法院制度且缺乏实践性,从而导致收效甚微的历史教训。未来,应当立足于国家发展需求和人民群众对法院制度的要求,坚持走中国式法院制度现代化的正确道路,在党的领导下进一步深化司法改革,破除法院体制机制等方面的障碍,从而实现中国式法院制度现代化的更高质量发展。

① 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》,第6,31页。

② 《人民法院第六个五年改革纲要(2024—2028年)》,《人民法院报》2024年12月27日,第4版。

③ 《全国人民代表大会宪法和法律委员会关于终止审议〈中华人民共和国民事诉讼法(草案)〉的报告》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2024年第4号。

Chinese Court System Modernization and Judicial Reforms

Zuo Weimin Lin Jianxing

(Law School, Sichuan University, Chengdu 610207, P.R.China)

Abstract: Chinese modernization is a comprehensive advancement encompassing economic, political, cultural, social, and ecological domains, which has profoundly shaped China's judicial practices. The modernization of the court system is a pivotal component of judicial reforms. Since the late Qing Dynasty's legal reforms, China has drawn upon experiences of other countries to build and develop its court system, with the evolution of the court system essentially representing its modernization process. From a historical perspective, this modernization can be divided into two phases: the old-style court system modernization and the Chinese court system modernization.

The old-style court system modernization emerged during China's early modernization period, influenced by institutional transformations and social ideologies. It aimed to pursue adjudicative autonomy, explore diverse court functions, establish an orderly court system, recruit professional judicial personnel, and develop preliminary litigation procedures. However, this approach was fundamentally a transplantation of Western court systems that lacked practical applicability. Western judicial frameworks were imported with insufficient localization, inadequate attention to China's legal resources, and value objectives, fundamental institutions, and specific practices that were incompatible with China's national conditions. This serves as a critical historical lesson.

The Chinese court system modernization is an essential subsystem of the Chinese modernization led by the Communist Party of China (CPC). It fundamentally began with the establishment of the People's Republic of China (PRC) in 1949. In the period of socialist revolution and construction, the Chinese court system modernization underwent initial exploration and development. Throughout the new period of reform, opening-up, and socialist modernization, it experienced rapid development. Since the 18th National Congress of the CPC, the Chinese court system modernization has entered a phase of comprehensive innovative development.

Fundamentally oriented toward aligning with China's realities and meeting its needs, this modernization has consistently been grounded in China's political and legal order. It continuously balances judicial power and judicial administrative affairs management power while pursuing a harmonious blend of judicial professionalism and the people's nature of judicial system. The approach has cultivated a distinctive character that attaches great importance to China's judicial practice, while critically assimilating foreign judicial knowledge. The PRC has consistently promoted the Chinese court system modernization through judicial reforms. In the future, the approach should fully leverage the advantages of combining top-level design with local pilot reforms. Efforts should focus on enhancing the systematicity, plannability, and innovativeness of reforms to continuously advance and refine the Chinese court system modernization through in-depth judicial reforms.

Keywords: Chinese modernization; Judicial modernization; Court system; Judicial reforms; Top-level design

[责任编辑:李春明]