

中国的司法制度及其改革

--肖扬首席大法官在香港城市大学的演讲

(2004年11月12日)

尊敬的香港城市大学校董会主席胡应湘先生，

尊敬的香港城市大学校长张信刚先生，

尊敬的各位教授、同学，各位来宾，

女士们，先生们：

昨天，对我来说，是一个难忘的日子。香港城市大学颁授我荣誉法学博士学位，我感到非常荣幸。人的一生中，有些时刻可以成为永久的记忆，我为拥有这一时刻而感到高兴。在这里，我再次向香港城市大学表示由衷的感谢。

香港城市大学是一所迅速发展的现代化综合性高等学府。二十年来，香港城市大学在校董事会和历任校长的领导下，大力推进优质教育，致力开展学术研究，立足香港，辐射全国，走向世界，培养了大批优质人才，为香港的繁荣、稳定和发展作出了重要贡献。

从20世纪70年代末开始，内地集中精力搞建设，进行经济体制改革，取得了举世瞩目的成就。同时也致力于民主

法制建设，确立了“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”的法制建设方针，实施依法治国基本方略，努力建设社会主义法治国家，民主法制建设取得了新的成就，为经济发展和社会进步提供了有力的法制保障。

在立法领域，改变了过去无法可依的状况，初步建立起了中国特色的社会主义法律体系。20多年来全国人大及其常委会通过了300多部法律。目前，在经济和社会生活的主要领域，基本上都做到了有法可依，而且立法逐步科学化、民主化，立法的质量不断提高。

在行政执法领域，严格执法已成为各级行政机关依法行政的基本准则。各级行政机关在依法维护经济、社会秩序的同时，更加注重维护公民和社会组织的合法权利。为了规范行政权力的行使，内地陆续出台了行政诉讼法、国家赔偿法、行政复议法、行政处罚法、行政许可法等法律，公务人员依法行政的意识在不断增强。

在司法领域，以“公正与效率”作为人民法院的工作主题，根据宪法和法律的原则，人民法院依法独立公正行使审判权，努力实践“司法为民”的要求。全国法院每年审理各类诉讼案件500多万件，为促进经济发展和社会进步，保障社会公平和正义作出了不懈努力。

在公民守法方面，通过多年的全民普及法律常识的教育，公民的民主意识、法律意识和权利意识逐步增强，自觉

维护社会安定团结的局面，维护良好的社会经济秩序。

在概要地讲了内地的法制建设情况后，下面我着重就内地的司法制度及其改革问题给大家作个介绍。一是司法体制及其改革问题；二是法官制度及其改革问题；三是审判制度及其改革问题。

第一个问题：司法体制及其改革

司法体制包括三个要素：一是司法权在国家权力架构中的位置，二是司法权与其他国家权力的关系，三是司法权力的运行机制。按照“一国两制”基本方针和香港基本法的原则，香港实行与内地不同的司法体制。而内地司法体制有四个特点。

特点之一：司法机关由同级人民代表大会产生，并对其负责，受其监督。根据历史和现实的需要确立自己的政治制度，这是世界各国的一般规律。诸位知道，根据中华人民共和国宪法，内地的根本政治制度是人民代表大会制度。这种政治制度的特点就是权力的统一性，即议行合一。当然，这种统一性并不意味着没有分工。人民代表大会是国家的权力机关，并由它产生行政机关、审判机关、检察机关等，各机关分工负责，各司其职。审判机关是独立于行政机关的，但必须接受人民代表大会及其常委的监督。人大及其常委会通过对法官的任免、执法检查 and 听取工作报告等方式对法院进行工作监督。大家知道，我每年都要代表最高人民法院向全

国人大报告工作，接受近 3000 名全国人大代表的审议，这可不是一件轻松的事情，而是一次非常紧张的“考试”。作为最高人民法院院长，当然想尽可能考得好一点，考不好就没法向人民交代，也没法向法律交代。在香港，李国能首席法官可能比我轻松多了，因为他不需要报告工作。当然，各级人大对司法工作的监督属于宏观的工作监督，并不代行审判机关的审判职能，任何具体的个案，都由人民法院依据事实和法律作出判决，这是毫无疑问的。

特点之二：审判机关与检察机关同属于司法机关，互相配合，互相制约，各司其职。根据宪法，人民法院是国家的审判机关，人民检察院是国家的法律监督机关。本来，两个机关的职能是有很大区别的，但在内地，两个机关都属于司法机关。大家都知道，每年的人代会上，“两高”都要向全国人大报告工作，在人大代表讨论时，也都把“两高”联系在一起。当然，内地的检察机关与香港不同，除了代表国家提起公诉，对国家工作人员的渎职行为实行侦查，还有法律监督的职能。检察机关对审判机关的监督是依法通过抗诉程序来体现的。审判机关如认为抗诉无理可以驳回，如抗诉有理应当依法改判。这是一个很独特的检察制度。

特点之三：司法区按照行政区设置，同时也存在跨行政区设置的司法机构。大家知道，内地的行政区分五级：中央、省、市、县、乡镇，而内地的司法机构分为四级。以法院为

例，依次是设在中央一级的最高人民法院、设在省、自治区、直辖市一级的高级人民法院、设在市一级的中级人民法院，设在县一级的基层人民法院。同时，内地也存在跨越行政区设立的司法机构。一是专门法院。有三种：军事法院、海事法院、铁路运输法院。例如军事法院是根据军区设置的，而海事法院则是根据海区设置的；二是基层法院的派出法庭。内地乡镇一级的行政区，没有单独一级的司法机构，而是由县级法院派出法庭负责审判当地的案件。过去是一个乡镇设置一个派出庭，曾经有 18000 个，后来经过整合，减少到 12000 个，扩大了规模，一个派出法庭管辖数个乡镇的诉讼。可以预见，将来内地跨越行政区的司法机构还会不断增加。

特点之四：按照司法运行的规律和司法的不同领域，划分司法机关的内设机构。这也是近年来内地所进行的司法体制改革的一项重要内容。首先是根据权力制约的原则实现了“三个分立”：立案与审判分立，审判与执行分立，审判与监督分立。具体而言，现在内地法院普遍设置了立案庭，负责各类诉讼案件的统一立案，并实行了案件的审判流程管理，提高了审判效率；内地法院还普遍设立了审判监督庭，负责对本院或者下级法院审判的已经发生法律效力案件进行审查；设立了执行机构，具体负责对生效的民事判决的执行。从审判的领域来看，基本上是按照刑事、民事、行政审判三大体系，相应地设立刑事审判庭、民事审判庭和行政

审判庭。

除法官独任审判外，内地法院还设立合议庭负责审判。合议庭的改革也是内地司法体制改革的一项主要内容。过去，合议庭是为了审理案件而临时组合的，案件审理完毕，合议庭随之解散。改革后，内地法院实行了相对固定的合议庭，并且赋予了合议庭对普通案件审理与判决的双重权力。按照法律规定，除了合议庭，内地法院还设立审判委员会，作为法院内的最高审判组织，主要讨论重大疑难案件以及总结审判经验。审判委员会实行集体讨论案件，按照少数服从多数的原则对案件进行裁决。近年来，对审判委员会的改革问题也被提及。有的提出要设立专业审判委员会如刑事、民事审判委员会，以提高案件讨论的效率；有的提出审判委员会应当开庭审理案件；还有的甚至提出了审判委员会的存废问题。总之，对审判委员会制度的改革问题，已在研究之中。

第二个问题：内地法官制度及其改革

应当说，目前世界上几乎所有的法治发达国家都有一套比较成熟的法官制度，包括法官的选拔、任免、培训、考试等。基本上有两类：普通法系的法官制度和大陆法系的法官制度。香港的法官制度属于前者，而内地的法官制度基本上属于后者。概括而言，内地的法官制度有四个特点：

第一个特点：法官的专业化程度日趋提高。无庸讳言，内地在改革开放初期，由于“文革”的耽误，法官中法律专

业出身的较少，而“半路出家”的较多。当时的法律也没有对担任法官提出专业方面的要求。随着法律院校的逐步恢复和法律教育的不断进步，法律开始规定担任法官需要具有一定的法律知识，但还不是硬性的要求。到了90年代，随着法律院校培养的毕业生越来越多，对法官任职的专业条件也越来越严格。1995年开始实行全国初任法官统一考试，2002年开始又实行国家统一司法考试。这些都标志着内地法官专业化程度进一步提高。另外，内地在法官培训方面也不断加大力度，国家法官学院和地方法官学院加强了对法官的在职培训。

第二个特点：法官的年龄布局日趋合理。我这次到香港，发现一个现象：香港的法官一般年龄都在40岁以上。但如果到了内地，你会发现，内地法官许多都很年轻。基层法院的法官有的只有20多岁、30多岁。即使是最高法院的法官，40多岁、30多岁的也不少。最高法院的大法官中，50岁以下的占了一半以上。这使得许多国外同行特别是普通法系国家的同行感到惊讶。

内地法官的年轻化有这么几个原因：一是法律的规定。按照内地的法律，年满23岁即可以当法官，这是法官年轻化的法律原因；二是政策的精神。大家知道，内地干部有一个“四化”标准，其中“一化”就是“年轻化”，这是法官年轻化的政策原因；三是“文革”的影响，这是法官年轻化的

历史原因。“文革”十年耽误了整整一代人，现在六十年代以前毕业的法律专业学生都已年过花甲，我本人是1961年毕业的，跟我差不多年代毕业的基本上都已经退休；70年代内地基本上没有正规的法律专业毕业生；80年代的法律专业学生，现在一般在40岁左右，而90年代的一般在30岁左右，他们是目前内地法官的主力。

据说，国外有一句话，叫做“法官老的好，律师少的俏”，就是说对于法官职业而言，年轻并不是优势，反而是个缺陷，因为年长意味着成熟，年轻人朝气蓬勃但缺乏经验。当然需要指出，内地法官的年轻化是与知识化、专业化联系在一起的。因此，与其说内地法官年轻化，还不如说内地法官的专业化、知识化程度在不断提高。而年轻人虽然现在缺乏经验，但总有经验丰富、日臻成熟的过程。我相信，再过十多年，内地的法官年龄将呈现出一个更为合理化的布局。

第三个特点：法官与其他辅助人员逐步实行分类管理。大家知道，在普通法系国家，法官是法律界的精英，能成为法官的是少数最优秀的律师、法学家，法官人数比较少。我知道香港的法官总共只有160多名，平均4万多人口有1名法官。但是大陆法系有所不同，法学院的毕业生通过司法考试的就可以成为法官。法官与检察官、律师在职业素养上没有大的区别。法官的人数也比较多。目前内地直接从事审判业务的法官有10多万名。在法官的选拔上，一般是先从法院

的书记员中选拔法官助理（助理审判员），再由法官助理晋升为法官（审判员）。现在，内地司法改革的一个重要内容就是逐步实行法官与法官助理、书记员等的分类管理，把法官从繁杂的事务中解放出来，让他们专司审判，以提高审判的质量和效率。

第四个特点：法官保障制度不断完善。内地法官的职务保障应该说是比较严格的。根据法律规定，各级法院的院长实行选举制，由同级人民代表大会选举和罢免，法院的其他法官实行任命制，由同级人大常委会任命和罢免；在法官的任期上，内地法官虽然不是终身制，而是实行退休制，一般的法官年届六十就要退休，但大法官则可以干到 65 周岁，首席大法官的退休年龄还可以更长；在法官的工资收入上，各级法官工资水平正随着经济发展而逐步提高，当然还无法与发达国家相比。其实，任何一个国家和地区的法官收入都是与这个国家和地区的整体经济发展水平、法官的人数等相适应的，不可以盲目攀比。如果拿内地的法官收入与香港法官的收入相比，显然是不现实的。内地现在有很多人在谈论“高薪养廉”的问题，这个问题是有争论的，支持者认为这是廉洁的必要条件，反对者认为高薪并不一定能够养廉。当然，谁都希望有一个体面的薪金收入，我想这个问题最终还是靠进一步发展经济来解决。

总体而言，内地法官制度的改革，主要是朝着法官职业

化方向迈进。首先，没有通过司法考试者不能当法官，以保证法官具有基本的法律素质；其次，没有经过司法培训的一般不能当法官，这是为了保证法官具有基本的审判技能；再次，提倡法官从资深律师和法律专家中选拔，以保证法官具有丰富的诉讼经验和扎实的法学功底；最后，提倡上级法院的法官从具有丰富审判经验的下级法院的优秀法官中选拔，以提高上级法院法官的指导和监督水平。

当然，法官职业化不仅仅是“专业化”，还包括提高职业道德水平。我曾经说过，“无知者不能当法官，无能者不能当法官，无德者同样不能当法官”。为此，最高人民法院已经制定颁布了《法官职业道德基本准则》，要求法官做到六条：维护司法公正，提高司法效率，保持清正廉洁，遵守司法礼仪，加强自身修养，约束业外活动。今后，内地在法官的选拔上将更加注重职业道德方面的考察，真正把那些法律界和社会各界公认的德高望重的人士选为法官。

第三个问题：内地审判制度及其改革

内地的审判制度可以概括为四个结合：

第一个结合：独立审判与公开审判的结合。司法独立是一个世界性标准，内地也不例外。不过内地称之为审判独立和检察独立。中国 1954 年宪法就规定，人民法院独立审判，只服从法律。1982 年宪法又规定，人民法院独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。当然，独立并不意

意味着法院和法官不受监督和制约。因此，必须通过配套的制度规范司法权的运行，这个制度就是公开审判制度。中国宪法和法律规定，人民法院审理案件，除了涉及国家机密的案件，涉及个人隐私的案件以及未成年人犯罪的案件，一律公开审理。公开审判制度的最大价值，就是使审判置于公众的监督之下，促进司法的公正，使法官既实现独立审判，又受到公开监督。为了扩大公开审判的范围，许多法院进行法庭庭审的电视直播，让没进法庭旁听的公众也能看到和听到法庭审判的实况。这可能是一种大胆的做法，但是公众是欢迎的。如几年前对重庆綦江虹桥垮塌案件，中央电视台对庭审进行了现场直播，社会效果非常好。而且这种方式，更加促进了法官的公正。当然，也要防止少数法官为了迎合部分公众的口味而影响司法公正的问题。

第二个结合：法官审判与人民陪审的结合。各位知道，审判是一项专业性很强的活动，需要那些经过严格正规法律训练的人士才能担任。特别是在纠纷和法律日益复杂的当代，由专门的法官对纠纷进行审理已成各国通例。因此，各国都实行职业法官制度。但是非常有意思的是，世界各国，不论是普通法系的国家，还是大陆法系的国家，都存在由普通公众与法官一起审理案件的陪审制度：普通法系是实行陪审团制度，大陆法系则主要是公众参审制度，内地法院对一审案件实行人民陪审制度。拿内地与香港作比较，陪审制度

各有特色。从陪审员的产生来看，香港是在普通的选民中随机产生的，一案一选；内地是由各部门推荐并经法院会同司法行政机关考核后报请当地人大选举产生（最近改为人大常委会任命）；从陪审员的人数来看，香港一般为7名，最多9名，而内地一般是2名；从陪审员的权力来看，香港的陪审员负责事实，而内地的人民陪审员既负责事实，也适用法律。过去，内地的人民陪审员是发挥了很大作用的，但是随着法制建设的进程，强调法官审判，陪审的作用受到了一些影响。为了改变这种状况，最近，全国人大常委会通过了《关于完善人民陪审员制度的决定》，提高了担任陪审员的素质条件；采取随机的办法确定参加案件审判的陪审员，以保持陪审员的独立性；陪审的案件主要是那些社会影响较大的一审案件以及当事人要求实行陪审的案件。

第三个结合：二审终审和再审制度的结合。终审制度是所有国家都实行的，目的是“定纷止争”，促进社会稳定和经济发展。纠纷的解决必须有一个“终点”，如果没完没了，法律关系就永远处于不确定状态，社会就失去了秩序，人民就不会有安全感。因此，各国都有终审制度。但是在终审制度的具体规定上，各国则有所不同。有的实行二审终审，有的则实行三审终审。内地实行两审终审，一个案件最多通过两级法院的审理，判决就生效。

谈到终审，自然就要谈一下终审法院。中华人民共和国

的终审法院是最高人民法院，但是香港、澳门属于例外，有独立的终审权。因此，香港法院和澳门法院审理的案件，我是管不了的，因为根本不会到我这里来。而过去英国管治时期，香港诉讼案件的终审权在英国枢密院，香港回归以后，基本法赋予了香港以终审权，充分体现了中央贯彻“一国两制”“港人治港”“高度自治”基本方针的彻底性。相信这一点香港法律界和司法界是有深切感受的。

除了终审制度，各国都有一些纠错机制。由于历史原因，内地在二审终审制度的基础上规定了“再审”制度，即对于二审终审的判决，如果发现确有错误，还可以对案件进行再审。当然这是属于极端的例外情况。对于申诉和申请再审的，只有少数案件能够被接受，而其中改判的更是极少数，而且主要是那些发现新的证据的案件。应当说，任何一个制度都不可能十全十美的，再审制度的设立确实纠正了一些错案，当然同时也带来了一些意想不到的麻烦。由于开了这样一个口子，就激起了人们的希望，而希望的破灭又使人们产生了埋怨情绪，影响了司法的社会形象。但是如果没有再审制度，没有纠错的机制，对于维护公民权利也是不利的。目前，对终审制度和再审制度的改革完善正成为内地法律和司法界讨论的一个话题。

第四个结合：司法判决与司法调解的结合。判决与调解是内地司法审判的两个主要形式。这里我着重谈一谈调解问

题。大家知道，调解本来是中国传统的纠纷解决形式，是中华民族“和为贵”思想在司法领域的体现。当然，传统的调解确实是在法制不够发达的历史条件下形成的，因为对于许多问题并没有明确的法律规定，要解决纠纷，主要靠情理，靠习惯，靠道德，靠政策，而调解者就是靠以理服人、以情动人来解决纠纷，实现社会和谐。

改革开放后，在恢复法制建设之初，国家还是重视司法调解的，在80年代开始试行的民事诉讼法中规定了民事诉讼“着重调解”的原则，民事调解率达到百分之八十以上。但是到了80年代末90年代初，随着法制日益健全并且实行审判方式改革，对调解的认识产生了一些误区。有的认为调解是法制不健全条件下的产物，与强调法制的原则是不协调的。既然强调法制，就应该多判决少调解，于是调解逐步减少，判决的比例日益上升。但是也导致了一些问题，一是上诉案件以及申诉和申请再审案件上升；二是判决的执行由于被执行人的抵制而变得困难。凡此种种，促使内地法院不得不对判决与调解的关系问题进行深入的反思。近年来，内地法院逐步恢复司法调解的优良传统，加大调解的力度，缓和当事人之间的矛盾，促进社会的和谐。不久前，最高人民法院制定了关于诉讼调解问题的司法解释，还要求各级法院加强对民间调解工作的指导，使大量的纠纷解决于诉讼之前。目前，内地法院的司法调解率逐步上升，许多地方达到了百

分之六十，但是总体比例仍然偏低，还需要进一步提高。

女士们，先生们：以上我给大家扼要地介绍了内地的司法制度和司法体制改革的情况，希望增进各位对内地司法制度的了解。作为一个泱泱大国，中国的法律制度和司法制度的一个特点，就是兼收并蓄，丰富多彩，世界上几个主要的法律传统都能在中国找到。香港的法律制度是属于普通法系的；澳门和台湾是属于大陆法系的；内地的法律制度接近大陆法系，但又有自己的特点。因此，两岸三地加强法律和司法的交流，取长补短，对于完善各自的法律和司法制度具有极其重要的意义。而且由于这种交流是在一个国家之内进行的，因而更有条件，更加方便，也会取得更好的效果。我在这里告诉大家，1998年1月15日，最高人民法院审判委员会通过了《关于人民法院认可台湾地区有关法院民事判决的规定》，并于当年5月26日开始实施。从2002年至今年9月，人民法院认可的台湾地区有关法院的判决、裁定、调解书等已达35件。

在“一国两制”方针下，内地与香港应该进一步加强司法的交流与协作。我可以高兴地告诉大家，目前两地已经签署了“相互委托送达民商事司法文书的安排”以及“相互执行仲裁裁决的安排”两个司法文件。两地关于民商事判决的承认与执行问题也在专家层面上进行积极磋商，期望不久的将来能正式签署和实施；两地刑事司法协助问题已经进行了

多次磋商，进入了规范化的运作轨道。

女士们、先生们：内地与香港同属于中华人民共和国。中国的前途和命运需要依靠包括香港同胞在内的全体人民来关心，中国的法治之路需要依靠包括香港同胞在内的全体人民来开创。我们坚信：香港的未来将更加美好，中国的法律和司法制度将更加完善，在全社会实现公平和正义的理想目标一定能够实现。