

國立政治大學國家發展研究所

碩士論文

習近平時代的中國司法改革：威權政權

為何追求司法公正

China's legal reform in Xi Jinping's era

指導教授：寇健文 博士

研究生：樓千舟 撰

中華民國：一〇六年十二月

# 摘要

中共十八屆四中全會後開展了新一輪司法改革。既有的研究部分或認為威權政權缺乏追求司法公正的動機，或無法解釋中共司法改革成效不彰的原因。我們認為，作為制度的法律和司法體系能夠幫助威權政權的延續，改革司法有助於中共聚合經濟菁英和減少革命風險。歷史制度主義途徑能夠解釋中共之前的司法改革無法實現司法公正的原因：司法體系鑲嵌的制度環境未能變革，受到地方行政權影響的司法系統難以提升獨立性和專業性。司法公信力低下使社會矛盾和衝突缺乏有序解決的途徑，激增的群體性事件增加了中共面臨的革命風險，形成了新一輪改革的外部壓力。中共對提升治理能力的的需求使法律和司法的重要性提升，構成了改革的內部動力。新一輪改革通過改變司法管理體制，使司法系統「去地方化」和「去行政化」，在保證中共一黨專政的前提下，提升司法的獨立性和專業性。

關鍵字：中共司法改革、歷史制度主義

# 目錄

<b>第一章 緒論</b> .....	<b>3</b>
第一節 研究背景與動機 .....	3
第二節 研究問題與重要性 .....	4
第三節 研究途徑、方法與限制 .....	5
<b>第二章 文獻回顧與分析架構</b> .....	<b>11</b>
第一節 「統治工具」途徑 .....	11
第二節 「治理制度」途徑 .....	15
第三節 本文分析架構 .....	16
<b>第三章 中國司法體系的建立與改革：路徑依賴的形成和延續</b> .....	<b>30</b>
第一節 中共法制的初建和司法雙重領導體制的形成 .....	30
第二節 文革對法制的破壞與改革開放後法制的恢復 .....	35
第三節 習近平執政之前的司法改革 .....	42
<b>第四章 制度環境變遷滯後的後果：中國司法體系的缺陷</b> .....	<b>54</b>
第一節 雙重領導體制造成的缺陷 .....	54
第二節 司法制度所鑲嵌的社會環境 .....	65
<b>第五章 引起制度變遷的關鍵點：中共面臨的危機和自身的觀念變革</b> .....	<b>74</b>
第一節 司法制度缺陷造成的危機：革命風險 .....	74
第二節 制度變遷的內部動力：中共從「統治」到「治理」的觀念變革 .....	81
<b>第六章 習近平時代司法改革的改革目標與措施</b> .....	<b>89</b>
第一節 「去地方化」改革 .....	90
第二節 「去行政化」改革 .....	97
第三節 構建司法公信力 .....	102
<b>第七章 結論</b> .....	<b>108</b>
第一節 中共習近平時代開展新一輪司法改革的原因 .....	108
第二節 中共新一輪司法改革的成果 .....	110
第三節 司法改革與黨國特性 .....	113
<b>參考文獻</b> .....	<b>119</b>

# 第一章 緒論

## 第一節 研究背景與動機

2014 年 10 月，中國共產黨召開了第十八屆中央委員會第四次全體會議，會議以依法治國為主題，通過了《中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定》，確立了多個方面的改革目標與舉措推行司法領域的改革。在此之後的兩年內，中央和開展改革的試點省市依據《決定》開展了各項改革，涉及相關多個層級的司法、行政以及立法的機構與制度（新華網 2014 年 10 月 28 日 a）。

這並非中共首次進行以「依法治國」為目標的改革。中國在文化大革命結束後，中斷多年的法制建設隨著經濟改革和對外開放的進行而得以恢復，中共不僅使一個社會主義國家邁向了市場經濟，還把實現「法治」作為其執政的重要目標。1997 年中共十五大上提出「依法治國，建設社會主義法治國家」的治國方略；2002 年，中共十六大決定「推進司法體制改革」，並把「依法治國，建設社會主義法治國家」寫入黨章，在這之後的 4 年內出臺了包括保障人權和私有財產的憲法修正、依法行政、規範警察權、完善檢察制度以及法治理念教育等改革舉措。在 2011 年，中共宣佈建成了「中國特色社會主義法律體系」；2012 年國務院發表的《中國的司法改革》白皮書中指出：本輪的司法改革「已經完成」（中國改革信息庫 2014 年 1 月 19 日）。

但中共的司法改革並未止步於此。在習近平上台後發動的新一輪司法改革中，保障司法公正是其重要目標；司法系統的「去地方化」和「去行政化」是實現該目標的核心舉措，中共希望以此杜絕地方政府對司法系統的干預、提升案件質量。改革使司法系統的權力從地方集中到省一級進行管理，以「審判獨立」而非「司

法獨立」的方式實現公正司法。在改革的試點省市中，地方法院與檢察院的人財物從原先的分級管理負責，變為省以下垂直統一管理，以求杜絕地方政府對司法程序的影響。在改革試點地區的法院內部，身為高級法官的院長和庭長回歸案件審理一線，減少法院行政對案件審理的影響和束縛；改革司法決策程序，力圖使法官能夠獨立審理每個案件，且以終身負責制提升案件質量。新改革用法官員額制和改變律師准入制度等改革提升法官和司法從業人員素質，並圍繞憲法教育在公眾和社會中普及法律意識和知識。此外，各地司法系統通過重審引起社會和輿論廣泛關注的冤案，倒查、懲處造成冤案的相關責任人，以此在公眾之中提升司法公信力。

## 第二節 研究問題與重要性

中共進行的這些改革似乎有違人們對威權國家法律的既有認知，中國的司法改革不僅試圖在一個威權國家推動「法治」，並且試圖建立公正的司法。傳統觀點中「法治」或是司法公正與崇尚「人治」的「威權」並不相容，以「華盛頓共識」為典型的民主理論將「民主」、「市場經濟」和「法治」視為一個有機整體，其中任何一部分都難以單獨實現(Moustafa & Ginsburg 2008:2)。圍繞「獨裁者」或「領袖」的高度個人化的統治以及政治精英之間權力競逐這類「人治」的特徵固然是威權國家的重要特性(Frantz & Ezrow 2011:15-46, Taylor 1993:39-70)，但法律亦在威權政權中發揮著重要作用。然而法律在威權國家中扮演著當權者統治工具的角色，而非保障公民權力、維護公正的途徑(Shapiro 2008:329-30)，而中共為了司法公正發起的新一輪改革似乎對這些傳統的認知構成了挑戰。

本研究試圖探究兩個問題：一個威權政權為什麼會追求司法公正？威權政權怎樣在保障其統治地位的同時實現司法公正？這兩個問題具體到本研究針對的

案例中國，則可以細化為：為什麼中共會追求司法公正？中共為何要在前一輪改革目標已經實現的情況下發起新一輪司法領域的改革？中共在新一輪的改革中將以何種手段在不實行憲政、不改變一黨專政、不實行司法獨立的前提下建立司法公正？

本研究將試圖回答以上問題，以中共在中國推動的司法改革為案例，探究威權國家司法律法和體系會為了司法公正發生怎樣的變化。威權政權無論怎樣改革都以維護自身的執政權為前提，中共亦是在保證「黨的領導」的前提下推動改革，那麼其發起「限制權力」的改革的動因就非常值得探討，研究這個看似矛盾的問題有可能會挑戰既有研究對威權國家的認知。執政黨中共在不放鬆對司法權力的掌控、不實現司法獨立的條件下，將如何推動司法公正，將豐富對威權國家的法律領域的研究。中共新一階段的司法改革將在何種程度上改變司法系統在不同層級之間的權力分配，又將對中央與地方關係產生怎樣的影響，也是值得關注中國的學者們討論的問題。

### 第三節 研究途徑、方法與限制

本文採取歷史制度主義途徑解釋中共先前的司法改革為何沒能取得理想的效果，進而以威權主義制度學派的觀點解釋作為一套制度的法律和司法體系是如何影響到中共政權的存續的。此外，在研究方法採用文獻資料分析法（Textual Analysis），希望通過對相關文獻資料的分析論證本文的觀點。以下分別就研究途徑、方法與局限，說明如下。

#### 研究途徑

因為政治權力（執政權）的非競爭性獨裁者和威權政權的核心特質，喪失執政權是威權者最不願意面對的結果，因此政權存續是威權政權行為的首要目標

(Frantz & Ezrow 2011)。而對於實現此目標而言，所有的威權政權都面臨兩個方面的威脅：統治集團內部的菁英和被壓迫的大眾，因此與統治菁英分享權力和如何控制大眾是獨裁者面臨的兩大難題(Svolik 2012)。

威權政權處理上述兩大難題時，制度是受研究者非常多關注的一個面向。首先對於來自權力分享的難題，研究者發現立法機關、政黨以及官僚體系作為不同的制度，都對威權政權的存續發揮了正面的作用：當權力大致平衡時，立法機關能在獨裁者和其支持者之間緩和矛盾與調解衝突(Boix & Svolik 2013)，執政黨也能調節不同菁英團體間的衝突，規範菁英的行為以利於長期聯合(Brownlee 2007)；而獨裁者為了保證其支持者的忠誠，需要以政黨和選舉作為權力分享制度向統治集團提供承諾(Magaloni 2008)，執政黨也能通過官僚體系制度以晉升換取年輕黨員的忠誠(Lazarev 2005)。

此外，對於控制大眾的難題，不同的制度也給威權政權籠絡大眾提供了渠道，立法機關和政黨可以在政權和勞工之間實現政治交換，以物質獎勵減少抗爭(Kim & Gandhi 2010)；在面對革命的威脅上升時，獨裁者則通過政策讓步和分享租金籠絡下層(Gandhi & Przeworski 2006)，名義上的民主制度是換取下層合作的渠道(Gandhi & Przeworski 2007)。

本文認為法律和司法作為制度，同樣也對威權政權的存續有著重要意義。一方面法律能夠以公正的法律保障經濟菁英——來自內部和外部的投資者之間競爭的公平，從而保證經濟菁英與政權的合作，並有助於經濟成長，另一方面現代社會的法律和司法制度能夠使大眾之間的利益衝突以平和有序的方式解決，保障社會穩定從而減少政權面臨的革命風險。

作為新制度主義 (new institutionalism) 其中重要的一種研究途徑，歷史制度

主義一方面繼承舊制度主義（old institutionalism）對正式制度的重視和制度的歷史演變，另一方面關注點從組織轉向規範，從正式制度轉向非正式制度，從靜態的制度轉向動態的制度，從制度獨立性轉向制度的鑲嵌(Lowndes 2010)。從歷史制度主義的視角看來，制度是鑲嵌於歷史、政治經濟結構的產物，不僅限於正式的規範和程序，還包括非正式的程序、慣例、標準和公約(Hall & Taylor 1996)。制度是先於任何行動者存在的歷史的產物，制度的延續性將限制新出現的政治行為，因而扭曲其預期產生的後果。歷史制度主義理論中的制度變遷呈現一種「路徑依賴」（path dependence）的模式——制度一旦形成，就會因為制度的「沉沒成本」（sunk cost）和「既得利益」（vested interest）使制度變遷被「鎖定」（lock in）入原有的路徑(Thelen 1999)。「路徑依賴」使行為者在面對制度變遷時選擇對原有路徑的依循，而不斷地「自我加強」（self-reinforcing），從而對既有的制度路徑更加依賴(Mahoney 2000)。只有在內因或是外因產生的關鍵點出現時，路徑變遷才有可能出現。

威權主義的制度學派對威權存續的研究途徑則能提供中共新一輪司法改革——路徑變遷發生的動因。而歷史制度主義途徑強調的制度的延續性和制度的鑲嵌能夠解釋中共先前的司法改革的預期後果是如何被扭曲的。本文結合制度變遷的「路徑依賴」和威權政權以制度實現政權存續的兩種途徑，則能解釋中共發起新一輪司法改革的原因。

## 研究方法

本研究以歷史研究法（Historical Approach）與文獻資料分析法（Textual Analysis）為主，通過對改革試點地區的個案分析，討論為什麼中共會追求司法公正？中共為何要在前一輪改革目標已經實現的情況下發起新一輪司法領域的



改革？中共在新一輪的改革中將以何種手段在不實行憲政、不改變一黨專政、不實行司法獨立的前提下建立司法公正？

本研究的資料來源主要由二手文獻、官方文件、統計資料和新聞報道構成。新一輪改革前的資料主要由研究中國司法改革成效和缺失的既有研究成果，以及涉及中國社會中群體性事件和政府維穩的有關研究、統計數據和中國大陸境內外的媒體的報道。針對新一輪改革的資料，新一輪司法改革在 2015 年 1 月把上海、廣東、吉林、湖北、海南、青海、貴州七個省市作為第一批改革試點（第二批包括山西、內蒙古、黑龍江、江蘇、浙江、安徽、福建、山東、重慶、雲南、寧夏 11 個省、區、市），第一批試點開始改革距今已有兩年，考慮到司法公開與信息化程度，資料蒐集難度，高校等學術資源豐富程度，把上海作為具體分析和進行田野調查的案例是較為合理的。資料包括中央與案例所在政府、法院落實改革的各項公開信息，改革後政府以及法院工作報告；中共中央和相關會議出臺文件和指示，最高法院層級頒佈的各項文件，各改革試點為落實政策發佈的文件和公開審理案的案件。以上資料來自人民網、中國共產黨新聞網、新華網、中央政府門戶網站（[www.gov.cn](http://www.gov.cn)）、中國法院網（<http://www.chinacourt.org>）、中國庭審公開網（<http://tingshen.court.gov.cn/>）、最高人民法院微信公眾號（微信號 [ch\\_zgrmfy](#)）、上海法院網（<http://shfy.chinacourt.org/index.shtml>）、上海市高級人民法院（<http://www.hshfy.sh.cn/shfy/gweb2016/index.html>）、上海人大（<http://www.spsc.sh.cn/n1939/index.html>）。全國、當地媒體與司法領域專業媒體針對改革和試點地區的相關報道，除了上述官方媒體還來自法制網、澎湃新聞、法制網（法制日報）、法制晚報網、FT 中文網、紐約時報中文網等等。

## 研究限制

本研究限制包括研究主題、研究方法和資料來源三個方面。研究主題上橫跨政治、法律以及社會等領域，相關領域學者和研究關注的重點存在差異，很難直接以比較威權研究的視角和中國大陸的學界和訪談對象對話。在研究方法的方面，歷史研究法和文獻資料分析法的詮釋性，使研究的絕對客觀很難實現，為了學術研究的中立只能盡可能把多方的觀點加以呈現。而在資料來源方面，由於無法得到改革前後群體性事件的準確數據，因而無法找到新改革是否有助於減少政權面臨革命風險的直接證據。

雖然本研究的重點關注在中共開展新一輪司法改革原因，但是對新改革的成效方面也期望有所發現。但是由於寫作者個人資源的限制，難以對親歷司法改革的一綫司法工作人員進行深度訪談。而在本文寫作期間，恰逢兩岸關係發展的一段微妙時期，同時也是臨近中共十九大召開的敏感時期，很多一綫的第一手資料難以獲得，只能依靠大量詳實的二手資料的勉強彌補。

## 章節安排

本文的章節安排如下：第二章將進行相關文獻的回顧，包括分析威權國家的司法改革的兩類文獻，以及這兩類文獻的缺陷和不足，然後建立起本文的分析架構。第三章將回顧中共建政後構建法律和司法制度的歷程，以及梳理在習近平掌權之前中國進行的司法改革。第四章將分析中共新一輪司法改革之間，法律和司法系統的缺陷，以及造成這些缺陷的制度性因素。第五章先會解釋司法系統的缺陷缺陷將如何破環中共的政權存續，解釋法律變為治理制度之後將如何為中共的政權存續服務，描述法律制度如何隨著中共的觀念變革在中國社會中的地位變化。進而第六章將歸納中共新一輪改革為了其政權存續，進行了哪些制度變革。第七

章將總結回顧中共是如何通過新一輪的司法改革維護其政權存續，對中共這一輪司法改革的前進進行探討。



## 第二章 文獻回顧與分析架構

討論威權國家的法律和司法體系的研究文獻，大致可以分為兩種類別，分別是「統治工具」途徑和「治理制度」途徑。「統治工具」途徑將法律視為威權政權的工具，圍繞著鞏固統治這一目標，強調法律傳統的「社會控制」(social control)功能，法律體系不但和其他暴力機關一樣，作為國家機器的強力部門需要以直接的控制手段維持當權者統治，並且還需發揮其他功能。「治理制度」途徑則更傾向於把法律體系看作執政者進行「治理」的制度，這一途徑主要研究了轉型中的威權國家：社會變遷帶來的利益衝突使得法律更需要扮演「紛爭解決」(dispute resolution)的角色，法律體系逐漸從實施直接控制的國家機器中脫離，在國家和社會之間持有更為「中立」的立場。

這兩種途徑的區別源自對法律體系的所扮演角色定義的不同，「統治工具」途徑視威權國家的法律體系為進行「社會控制」和聚合統治菁英的工具；而「治理制度」途徑對法律體系的認知更接近實行市場經濟的民主社會，國家社會關係的變動使法律在國家社會之間或是社會各利益群體間「紛爭解決」的角色愈發重要。研究對象的不同也造成了這兩者途徑的差異，「治理制度」途徑主要研究的是處於轉型或是重大社會變遷中的威權國家，這些國家中不僅客觀上政權傳統的「統治」或控制逐漸演變為更為多樣的「治理」，一些威權政權（如中共）自己也認識到現代社會需要作出這種轉變，而且付諸行動。

### 第一節「統治工具」途徑

研究威權國家法律和司法體系的政治學者通常將法院和司法系統視為一個威權政權統治國家的工具，其作用主要包括下面幾個方面(Moustafa & Ginsburg

2008:2-11)。第一是控制社會與壓制反對者：圍繞刑法這一核心，程序化地審判、懲罰政權的異見者與反對派，並輔以多種國家機器（警察、秘密警察、準軍事組織等）施加暴力控制。第二是維持正當性：為了對內挽救正當性衰落，保留司法制度以粉飾限制專制權力的姿態；或是對外獲取支持與認可，改革法制以樹立文明、現代的形象。第三是控制文官與保持菁英聚合：缺失外部渠道（自由媒體和利益團體）傳遞訊息的威權國家，法院和行政法成為了約束和監督下級官僚的有效機制，司法制度通過控制行政官員減緩統治菁英中的分裂傾向。第四是促進投資與貿易：中立的法院能防止對財產權的侵害，渴望經濟全面成長的威權以此對資本作出可置信的承諾，有效率和可預測的法律制度在全球經濟自由化的趨勢下幾乎是吸引外國資本和開展對外貿易前提。第五是避免爭議性政策時直接危及政權：司法途徑可以用「非政治」的方式違背之前承諾的政策，從而避免引起大眾反擊或菁英分裂，最高法院的司法審查使行政部門「依法」辦事時避開了直接的反對。

民主政體中，法治和對司法系統的賦權被認為依賴於政治家的授權(Helmke & Rosenbluth 2009)，這種「供給面向」的理論卻對威權政體缺乏解釋力，因此王裕華提出了一種「需求面向」的理論(Wang 2014b:4-5)。在解答威權者為何會推動法治這一問題時，王裕華發現了在共產黨統治下的中國內部擁有完全一致的法律制度，法治水平在卻不同地區之間存在顯著差異。「需求面向」的理論解釋了這種差異存在的原因：威權統治者只有需要與能夠控制有價值的流動資產的、有組織的、非政治的利益集團合作時，才會考慮「法治」；外來投資者在面對佔有不正當競爭優勢的本土資本時，需要推動當地建立更為公正的規範與法制，以保證市場的競爭的公平。法律和法治成了威權者和資產所有者之間進行利益交換和

博弈的工具，各地區經濟發展的不均衡導致了各個地方的統治者和資產所有者推動法治的需求並不相同(Wang 2014b)。

在共產黨國家，對法律的認知也因其以「階級」為核心的意識形態而形成一種「工具論」。在經典的列寧主義理論中，法律的定位基於以下三個假設：1、法律是經濟力量的產物；2、法律是統治階級維持對其他階級統治的工具；3、法律作為社會控制的工具將在未來的共產主義社會中逐漸消失(Ma 1999:96)。在中國帝王漫長的統治中，各朝代制定的「律」與思想上的儒教一同形成一套行之有效的統治體系；但是帝制被近代化的革命終結，經歷數十年動蕩的中國並沒有接受西方近代的法律體系與法治精神，而是在共產黨建政後接受了列寧主義的觀點，建立了模仿史達林時代蘇聯的司法體系(Chen 1973:55-91, Jones 2002:7-28)。在這種「工具論」的指導下，中國的 1954 年憲法幾乎照搬了蘇聯 1936 年憲法，法律體系的最主要作用亦模仿斯大林的肅反——成為鎮壓階級敵人的專政工具；但是從 1956 年反右運動再到長達十年的文化革命，司法系統的專政作用逐漸被政治運動產生的其他機構取代，而且由於與蘇聯關係的破裂，學習「修正主義」蘇聯的法律體系在不斷的運動中幾乎被徹底摧毀(Ma 1999:99)。

在「統治工具」途徑看來，因為可能威脅到政權的生存，公正的司法是難以在威權國家或是共產黨國家實現的。首先，列寧主義「工具論」下的法律並非提供對所有公民基本權利的充分保障，其追求的公正是對隨時可能反撲的階級敵人進行無情專政；司法機關的「紛爭解決」也並非依照統一的標準，而是將紛爭區別為完全不同的「階級鬥爭」和「人民內部矛盾」。威權國家也不會真正實現公正的司法，因為司法公正需要相對獨立和有自主審查權的法庭，這也將成為民眾「合法抗爭」的渠道，甚至可能被政治反對力量所利用，所以威權政權雖然會試

圖促使法院和司法體系發揮政權支撐角色，但也會以制度誘導司法自我克制、建立碎裂的司法體系、限制司法途徑和使司法支持網絡失效四種手段避開法律這把「雙刃劍」朝向自己的那一面，因此在保證窮人權利或是進行公正的行政訴訟都往往難以實現(Moustafa & Ginsburg 2008:14-21)。王裕華也認為，執政者在以公正的法律向投資者作出可置信的承諾時，但並不希望法律和司法為政治反對力量提供舞台；而且只有有組織的資產所有者才擁有有效的談判能力，而大多數沒有大量流動資產的、無力組織的民眾並沒有能力與威權者議價；因此作為整合經濟菁英的工具——中國的法治改革是一種部分的改革（partial reform），公正的裁決只存在於經濟領域(2014b)。

另一方面，「統治工具」途徑發現了政權的存續是威權和共產黨國家追求的核心目標；法律作為實現這一目標的工具之一，統治者對諸多工具是可以有所偏好，甚至有所捨棄的。法律「統治工具」途徑看來並非始終是一種「必需品」，獨裁者在某些特殊時刻不依靠法律，而靠其他工具對社會進行直接控制的例子並不罕見；中國在革命狂熱中完全荒廢了司法系統，依靠軍隊和革命組織維持秩序。在那些當權者不需要籠絡經濟菁英的地區，「法治」的發展就很有有限了。

「統治工具」途徑認為，公正的法律和司法體系會對政權產生來自外部反對者的風險，所以建立公正司法是和威權政權的政權特性相悖的。在「統治工具」途徑看來，威權國家既缺乏實現真正的司法公正的動力——公正的司法會給政治反對力量提供活動空間，亦缺少實現司法公正的條件——相對獨立的司法系統（至少在共產黨統治下的中國是這樣）。「統治工具」途徑發現了威權政權采用法律和進行司法改革所追求的核心目標——鞏固執政權，任何制度和機構都有可能作為實現這一核心目標的手段或工具。

但是，現實中正在發生的事情正在挑戰「統治工具」途徑的觀點，中共在十八屆四中全會之後推動的新一輪司法改革直接把建立公正的司法作為改革的目標，如果此次改革并非紙面上的口號的話，在「統治工具」途徑提供的種種解釋中，找不到中共發動新一輪改革的動因。

## 第二節「治理制度」途徑

中國自 1978 年開始的改革開放，使得中國整個國家和社會在相對短暫的一段時間內發生了劇烈的變革，觀察中國變革的法學家通過對中國法制的恢復和改革的研究，形成了不同于比較政治學學者的途徑。法學家們認為，在現代社會中，法律並非單純的統治工具，而是一種治理國家的途徑，即便在威權國家也是如此。法律和司法系統作為進行社會治理的一套制度，就必須隨著社會的變遷進行改革，研究中國的法學家們正是把經濟改革引起的一系列社會變遷，以及其帶來的國家與社會關係的變化作為中國司法改革的最直接的動因(Lubman 1999)。

從過程上看，中國的法律和司法改革是伴隨改革開放發生的。中國司法領域的改革是伴隨著從經濟領域從計劃到市場導向的改革而進行的，兩個領域的改革互相依賴、交織，而非互相獨立；因此司法改革也具有和經濟改革一樣的特征：漸進式、試驗性和地區差異；司法改革目的是以法律維護逐漸市場化經濟的秩序，因此經濟改革的水平決定了法治程度(Lichtenstein 2002)。

同時，經濟轉型帶來了社會的劇烈變遷，無論在城市還是農村，大量的人口走向國有體制外，以原本的「單位」進行社會管理和控制的方式變得力不從心，這種變化國家和政權必須盡力適應。社會關係隨著經濟改革而改變，由此產生了大量黨國體制不曾面對的社會問題與矛盾，這些問題和矛盾越來越難通過傳統的



政策加以解決，因此重新定位法律角色和功能就成為必然，對公平交易和市場秩序的追求也催生了對司法公正的需求(Keith & Lin 2001, Lubman 1999:103-37)。

在「治理制度」途徑看來，不僅是經濟改革，對外開放同樣也是中國推動司法體系成熟的一大誘因，在中國在加入世界貿易組織(WTO)的過程中，可以明顯觀察到國際規制對國內規範產生的積極影響：一方面加入世貿組織使中國能夠向「法治」的原則改革其法律體系，另一方面世貿組織為的中國司法改革提供了指導方向的外部動力(Lam 2009, Qin 2008)。

事實上，中共政權本身對法律和司法體系的定位和認知並非是一成不變的。的確，在中共建政的初期，秉承蘇聯體制的司法體系是黨國進行社會控制的國家機器的一部分(專政工具)。但是，在改革開放的實踐中，政權對國家控制方式逐漸發生了由統治(rule)到治理(governance)的轉變——在中共的話語中「社會管理」變為了「社會治理」，治理的過程由單項的管控轉為多元互動(徐勇 與 呂楠 2014)，而國家治理體系和治理能力的現代化成為中共執政方式革新的目標，則必然期待良法與善治(李曙光 2014年11月2日)。經驗證據則表明了，中共正以地方官員的升遷，鼓勵向善治和法治的轉變(Choi, Givens & MacDonald 2014)，國家與社會關係的變遷是這種改變中真正動因。正因為治理理念的轉變，對法律需求用就不止於提供一般民眾的行為準繩和經濟行為的規則。由此可見，如今中共試圖以改革促進其完善的法律和司法體系絕不僅僅是「統治工具」途徑所認為的單純的進行社會控制工具。

顯然就中國法律和司法的改革過程來看，「治理制度」途徑能夠很好的解釋改革產生的時空和社會背景，但是「治理制度」途徑很少能夠解釋或者回避了中共的政權性質是怎樣對司法系統和改革產生影響的，因而很難解釋中國在改革中

一些看似自相矛盾的現象。一部分「治理制度」途徑的觀點接受了中國政府對於政績和司法領域改革方面表面的成就，誇大了經濟改革和開放對司法改革的正向作用；另一些「治理制度」途徑的學者發現了中國法律和司法體系中的種種弊端，他們大多如路布曼（Stanley Lubman）認為，黨在意識形態和政治上的壟斷地位使得司法改革變為「籠中之鳥」（Lubman 1999），但法學家們對改革動因的分析中缺少了威權政權特性的系統認知，對於中國有著完全一致的政治制度體制的不同地區的法治水平的不同，「治理制度」途徑卻無法提供有力的解釋（經濟越發達的地區並不一定法治水平越高）。

和「統治工具」途徑存在的問題一樣，如果如「治理制度」途徑所認為的，經濟改革帶來的社會變遷是中國司法改革的最大動因，儘管中國社會依然處於快速的變動之中，經濟改革已步入「深水區」，但「治理制度」途徑同樣無法解釋中共發起的新一輪司法改革為什麼把是實現司法公正作為重中之重。

## 文獻回顧小結

通過文獻回顧可以看到現有的兩種研究途徑的缺陷：「統治工具」途徑認為威權政權不會也不能追求司法公正，但是中共在十八屆四中全會後開展以推動司法公正為目標的新一輪司法改革至少說明了威權政權有追求司法公正的動機；而「治理制度」途徑一方面無法有力解釋中國法律和司法體系存在的缺陷的根本原因為何，另一方面其強調經濟改革造成的社會變遷是司法改革開始的原因，但這顯然也不能解釋中共為什麼會在 2014 年開展新一輪的改革。

造成兩類現有研究途徑缺陷的共同原因在於，它們均未把中共改革的法律和司法體系作為鑲嵌於歷史、政經結構的「制度」，也未能以動態的視角觀察制度的變遷。「統治工具」途徑發現了威權政權進行制度改革的動機是為了維護政權，

但是其將法律和司法體系視為維護政權的工具之一，沒有採用「制度變遷」的視角理解中共的司法改革，單純地把司法公正視為威權執政權的威脅，而忽略了制度在變遷的過程中可能出現的缺陷與弊端。因此「統治工具」途徑只會從動機的角度理解中共司法制度的各種弊端，認為中共從本意上就無意建立司法公正。「治理制度」途徑注意到了法律和司法體系的地位隨著中國的改革發生了變化，並且將法律和司法體系作為制度分析，但其主要關注的重點在「正式制度」——官方明定的規範、組織和原則，即法律和司法系統本身，而缺乏以新制度主義的視角研究法律和司法制度之外的「非正式制度」，以及正式制度鑲嵌的環境，因此難以發現造成先前改革缺陷的根本原因。同時「治理制度」途徑未能理解威權政權進行制度變革的核心目標、亦未能明確制度對於威權政權的存續發揮的正向作用，所以其既無法確定威權政權司法改革的邊界，又沒能找出中共發起新一輪改革的動機。

### 第三節 本文分析架構

本文通過確認威權政權進行制度改革的核心目標，找出中共進行司法改革的根本動機；從制度變遷的視角解釋中共的司法改革難以一步到位的原因，梳理過去改革的缺失如何產生了新一輪改革的動因。為此本文通過新制度論的歷史制度主義構建分析架構，不只關注「正式制度」本身，更注重法律和司法體系鑲嵌的制度環境，以制度變遷的視角分析中共進行司法改革的動態過程，則能夠避免「統治工具」途徑和「治理制度」途徑的缺失。

尋找中共進行司法改革的動機，必須首先確認威權政權行為的首要目標。政權存續是威權政權政治行為的首要目標(Frantz & Ezrow 2011)，執政權的非競爭性是威權區別於民主政體的核心特徵。為了維持政權的生存，威權政權始終都面

臨兩個方面的威脅：統治集團內部試圖分裂和奪權的菁英，以及受到壓迫試圖反抗的大眾，所以如何與統治菁英分享權力，如何控制大眾是成為威權政權面對的兩大難題(Svolik 2012)。而制度是解決菁英分裂和革命風險兩大難題的重要途徑。

對於菁英聚合的難題，立法機關、政黨以及官僚體系等制度能夠緩和不同派別之間的矛盾，成為調節菁英團體之間的衝突的機制，使菁英的行為制度化、規範化，同時這些制度作為權力分享制度換取統治集團的合作和忠誠(Boix & Svolik 2013, Brownlee 2007, Magaloni 2008, Lazarev 2005)。

制度同樣有助於減少革命風險，立法機關、政黨以及形式上的民主選舉等制度為籠絡大眾提供了渠道，這些制度可以和勞工進行利益交換，以分享收入，以此換取下層的合作 (Kim & Gandhi 2010, Gandhi & Przeworski 2006, Gandhi & Przeworski 2007)。

通過文獻回顧，本文發現傳統的威權研究僅僅將威權國家中的法律和司法系統當作政權進行社會控制的工具，而鮮有把法律和司法體系作為一套制度進行分析的研究。因為設立了公正的法律和司法會威脅威權政權的前提，「公正的司法將為政治反對力量提供活動的舞臺」，的確在相當多的威權國家的轉型過程中法律界發揮了重要作用，因此「統治工具」途徑在動機上就排除了威權政權建立公正的司法的可能。

事實上對於現代社會而言，法律的作用早已超越了「統治工具」途徑理解的單純的社會控制，法律和司法作為一整套治理制度可以發揮兩個方面的作用：健全的法律和公正的司法體系在社會中是一種有效的衝突化解制度，公正的法律保障了市場的公平競爭，有利於經濟開放和繁榮。公正健全的法律將使社會中的利益衝突和矛盾通過平和、有序的方式化解，避免社會中局部的利益衝突與爭端的

擴大、激化，甚至威脅到政權穩定和存續。法律和司法的公正將有助於市場的公平競爭，保護本土和外來投資者的權益，一方面為經濟的發展提供保證，另一方面確保了持有可流動資本的經濟菁英與政權的合作。因此，即便是在威權政體下，司法制度也可以在減少革命風險和聚合經濟菁英兩個面向上對政權的存續做出貢獻，本文認為中共持續不斷的司法改革的動因正是來自於政權生存的需要。

作為一系列制度的法律和司法體系固然能夠減少威脅威權政權的革命風險，然而，為什麼威權政權面臨革命風險時，不採用更為直接和簡單的高壓手段來壓制來自底層的不滿，而選擇改革司法體系——手段相對間接也更為複雜的方式來減少革命風險呢？

首先，在威權政體特別是一黨專政的政體下，因為執政者（或是執政黨）掌握所有的公權力，所以要承擔治理社會的所有責任；因為是唯一的權威，社會中的任何矛盾都可能威脅到執政者。然而社會中的矛盾與衝突大多存在與民衆和民衆之間，或是存在於民衆和地方政權之間，民衆和上層執政者或是執政黨之間很少存在直接的矛盾和衝突。但是在傳統的威權或是一黨專政的政體中，因為沒有其它擁有權力的仲裁者，所有在雙方之間化解不了的衝突和矛盾最終都可以對準執政者。這種現象的邏輯在於：因為當政權本身（地方政府）是唯一能夠進行仲裁的公權力時，民衆之間爭議的化解完全仰賴地方政府的公正，而缺乏權力監督和制約的公權力很難保證不偏袒發生爭議的其中一方，民衆與地方政府之間產生爭議時，仲裁者同樣無法保證不偏袒地方政府，所以遭遇不公的民衆只能向更高層級的公權力尋求仲裁。由此，上層政府需要耗費資源處理來自基層和地方的不滿，以影響地方官員升遷減少不滿的方式，反而使地方政府盡力阻止民衆向上級尋找公道，渴望公正的民衆失去了實現合理訴求的

手段時，只能采用最能引起執政者注意的方式——抗爭，以破壞社會穩定換取更上層權威的干預。然而，一旦法律和司法體系被賦予更多的責任，擁有相對獨立於政府（至少是地方層面）的權力，且能夠進行相對公正和專業的裁決的話，民衆之間和民衆與地方政府之間的爭議和矛盾就可以在司法途徑內化解，而不至於對整個威權政權構成威脅。

其次，進入 21 世紀以來，隨著互聯網和資訊科技對整個社會的訊息傳播方式和效率的革命，無論政體性質如何，執政者都面臨來自社會的更多不確定性，傳統的壓制手段無法從根源上預防革命。如果政府僅僅依靠單一的治理手段，不僅沒有能力從根源上削弱革命風險本身，也不一定能夠壓制住發生了的革命。從阿拉伯之春在北非和中東各國爆發的過程來看，積蓄已久的社會壓力都是由很小的社會矛盾或事件引燃，反對執政者的資訊以碎片化的形式通過傳統和非傳統的社會網絡迅速傳播，在短時間內動員了多種反對政權的社會力量，最終以各種方式顛覆或嚴重衝擊了這些地區的世俗威權政權。茉莉花革命的資訊在中國互聯網上的蔓延和發酵，甚至有發展成爲綫下活動聚集的趨勢，在當時的確給中共當局造成了巨大的壓力和危機感(陳柏奇 與 洪敬富 2014)。在資訊時代，如何監控和壓制住那些可能發生或已經發生的動亂固然是威權政權面臨的重要挑戰，怎樣從根源上緩和積蓄的社會壓力，讓社會中的矛盾和衝突以一種有序的方式解決，一個相對公正的司法體系可能是比單純的壓制手段更爲有效而且長久的治理途徑。

而且，一個經歷了從計劃到市場的經濟改革的社會，國家與社會關係產生了深刻的變革，其複雜和多元程度已經遠超改革之前，單純壓制的控制手段成本高昂。尤其是社會中產生了一些政府控制之外的民間組織和社會網絡（比如

地下教會），這些組織和網絡身處於灰色地帶，在一般時期選擇低調地運作和擴張，但是一旦遇到突發事件或是受到直接的打壓，很難保證這些社會組織和社會網絡不會成為反對者進行動員的資源和網絡。雖然短期內改革司法是一項複雜的制度變革，需要投入大量資源，甚至犧牲地方政府的一些權力，但對於威權的中央政府來說，維穩成本已經很高，群體性事件卻還是層出不窮；高壓控制的手段不僅會在國內進一步損耗政權的合法性，在國際環境也會對一個依賴世界經濟聯係的新興經濟體產生不可挽回的負面影響。因此為了實現一定程度的司法公正，改革短期內付出的代價並非是不可接受的，更何況直接的壓制手段成本未必會比改革司法要小，而且因為無法消除社會不穩定的根源，革命風險並不會減少多少。

最後，改革法律和司法體系並意味著傳統的直接控制手段會完全消失。當某些群體性事件發展到較大規模，或是有群體性事件有跨地區動員的可能，又或有某些潛在的政治反對勢力（宗教極端或是民族分離勢力）參與時，威權政權自然會以最有效率的壓制手段儘快消除可能蔓延的動亂。但是如果法律和司法體系只能發揮社會控制作用，只能保護有產者權益，而難以給一般民衆帶來公正，任何矛盾都只能訴諸於執政者或執政黨的話，那麼任何民衆之間或是民衆和地方政府間的爭議都有可能成為下一場革命的導火索。

通過上文的分析可以看到，一黨專政的威權體制下，行政權作為唯一的權威仲裁者時，社會矛盾很難在基層化解，如果賦予司法系統更多的獨立性，則可以將執政黨直接面對的社會壓力轉移。資訊時代訊息傳播的速度和廣度前所未有的，小範圍社會矛盾的激化也可能引發大規模的抗爭。而快速變遷社會中政權對社會直接控制的能力變弱，這決定了面對不斷上升的革命風險，單純的壓

制手段既有可能無效，也無法在源頭上疏導。即便法律和司法系統經過改革被賦予了一定程度的獨立性，當直接挑戰政權的威脅出現時，傳統的壓制手段依然會存在。

將法律和司法視作有助於政權生存的制度能夠提供中共進行司法改革的動機，歷史制度主義以路徑依賴理解制度的變遷和持續，則會闡明行為者推動正式制度的變革為何被扭曲，解釋中共的司法改革無法一步到位的原因，說明路徑依賴造成的哪些後果需要中共在習近平時代發起新一輪司法改革來彌補。

路徑依賴指的是最初向一個方向的動作不斷促使之後依循同一方向行動，其在經濟領域被定義為一種陷入「收益遞增」(increasing return)動態的社會過程，其在數學通過波利亞罐模型(Polya urn model)解釋，通過將現在一步的機率和先前步驟的結果聯係起來的決策規則(從裝有一黑一紅兩個球的罐中隨機抽出一個再放回，同時放入與抽出的球相同顏色的一個，不斷重複這一步驟)，使得初始階段的幾個步驟的(隨機)結果對最終實現的均衡的結果有著決定性的影響；沿著特定路徑進行的每一步驟產生的結果都使該路徑在下一輪的結果穩定維持在這一路上，在政治領域被稱作自我加強(self-reinforcing)或正向反饋(positive feedback)的過程(Pierson 2000a: 74)。「收益遞增」這一概念說明了路基依賴的兩個最重要的元素：一是指出改變的成本將如何急劇增加，二是區分出制度形成的關鍵時刻。「收益遞增」的過程中，初始的事件結果遠比後來的事件更為重要，因此不同的時間順序將產生不同的結果——歷史的意義(Pierson 2000b: 253)。因此梳理中共司法改革的過程時，回溯中共的司法體系建立之初的指導原則和制度設計就極為重要。

路徑依賴是扭曲制度變革成效的最主要原因。制度的變遷總是由於沉沒成本

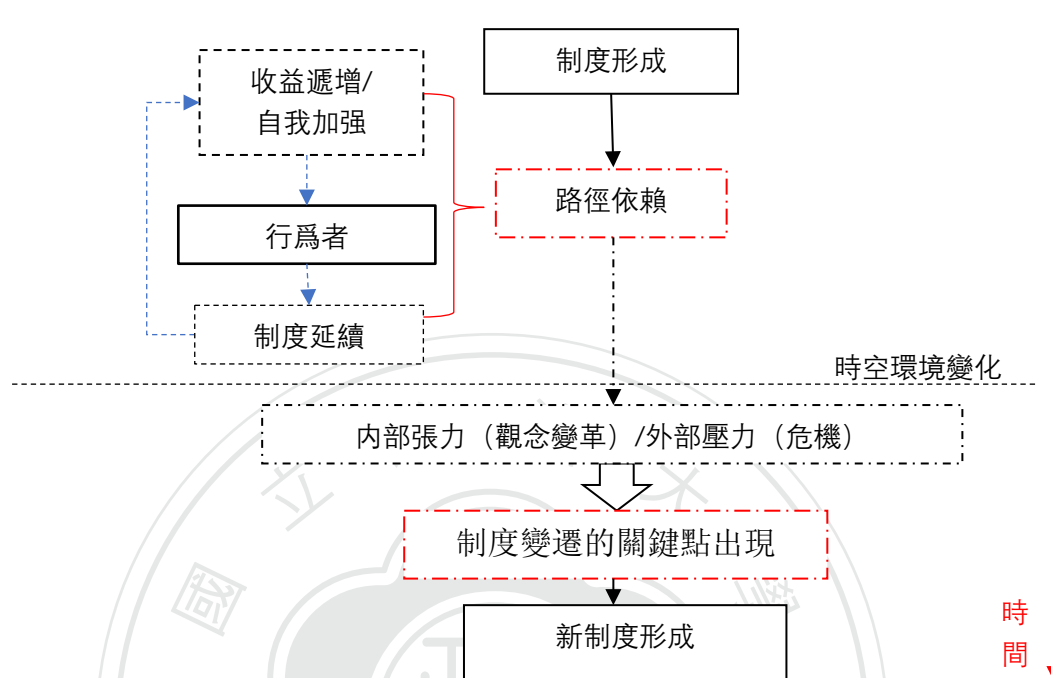


和既得利益的影響，很容易陷入原有路徑的延續，成為不斷自我加强的路徑依賴 (Thelen 1999 : 391)。政策正向反饋的機制 (policy feedback mechanism) 會不斷地把制度的正面效應反饋給行為者，從而使「自我加强」不斷強化，使路徑依賴繼續延續。「收益遞增」一旦形成，就會通過正向反饋形成均衡並促使制度固定在既定的路徑，現有制度形成「收益遞增」意味著變革制度將顯著增加成本，因此「收益遞增」會阻礙變革；在政治領域的制度變革遠比經濟領域困難：政治制度設計本身就強調韌性和延續性，政治行為者為了維持承諾需要被迫減少選擇。政治制度的三個特性：缺乏有效提升競爭和學習的機制，政治行為者的短視，政治制度內含的強烈的維持現狀的偏好都會使「收益遞增」的循環更為穩固，做出改變比經濟領域更加困難 (Pierson 2000b : 257-262)。

而只有隨著時空環境的變化，在內部動力和外部壓力的影響行為者做出制度變革的決策，出現促使制度發生變遷的關鍵點 (critical juncture)。關鍵點被定義為引起一系列制度變遷或是政策變革的觸發事件 (trigger events) (Hogan and Doyle 2007:885)。關鍵點通常都是由危機產生 (Soifer 2012 : 1588-1590)，被用以解釋上期或短期的制度變遷是如何形成的，關鍵點的構成包含三個階段：「危機」 (crisis)、「觀念變革」 (ideational change)、「激烈的政策變化」 (radical change in policy) (Hogan and Doyle 2007)。關鍵點的出現意味著結構對於行為者的限制和影響在此時放鬆，這構成關鍵行為者做出選擇的條件，行為者一旦做出選擇，其結果就很難逆轉獲得關鍵點之前的選擇 (Capoccia and Kelemen 2007, Soifer 2012)。形成關鍵點需要內因和外因的共同作用，內因是行為者面對的引起制度變遷的制度內部張力，外因則指外部環境的改變產生促使制度變革的壓力 (呂育誠 2002)。分析行為者進行制度變革動機，「觀念變革」構成了引起變革的內因，其面對的

「危機」則形成了其面對的外因。在下一次關鍵點來臨之前，制度變遷又陷於路徑依賴的循環之中(Thelen 1999：388-391)。

圖一 歷史制度主義觀點下的制度變遷



資料來源：作者自行整理

新制度主義所關注的制度不僅僅是正式的制度本身，還包括了各種非正式的制度以及制度所鑲嵌的環境。制度環境（institutional environment）是指制度鑲嵌的一系列經濟、政治和社會結構，包括組織結構、實踐、既有制度的文化、以及制度運作的情境等；制度環境將影響制度效能的發揮，甚至導致制度變遷陷入路徑依賴的循環之中(Peerenboom 2002a:17-19)。制度環境從廣義上來說也是制度的一部分，只是制度變遷經常忽視了制度環境是否隨制度的變革發生了變化，仍處於路徑依賴，滯后於制度變革的制度環境毫無疑問將扭曲變革之後制度的效能。

中共建政後通過改造國家與社會構建起的黨國體制，是中國國家與社會關係的核心，黨國體制的延續是中共政權延續的關鍵。黨國體制亦是中國政治的各項制度所鑲嵌的最根本的制度環境：執政黨壟斷國家權力，控制、滲透社會，行政、

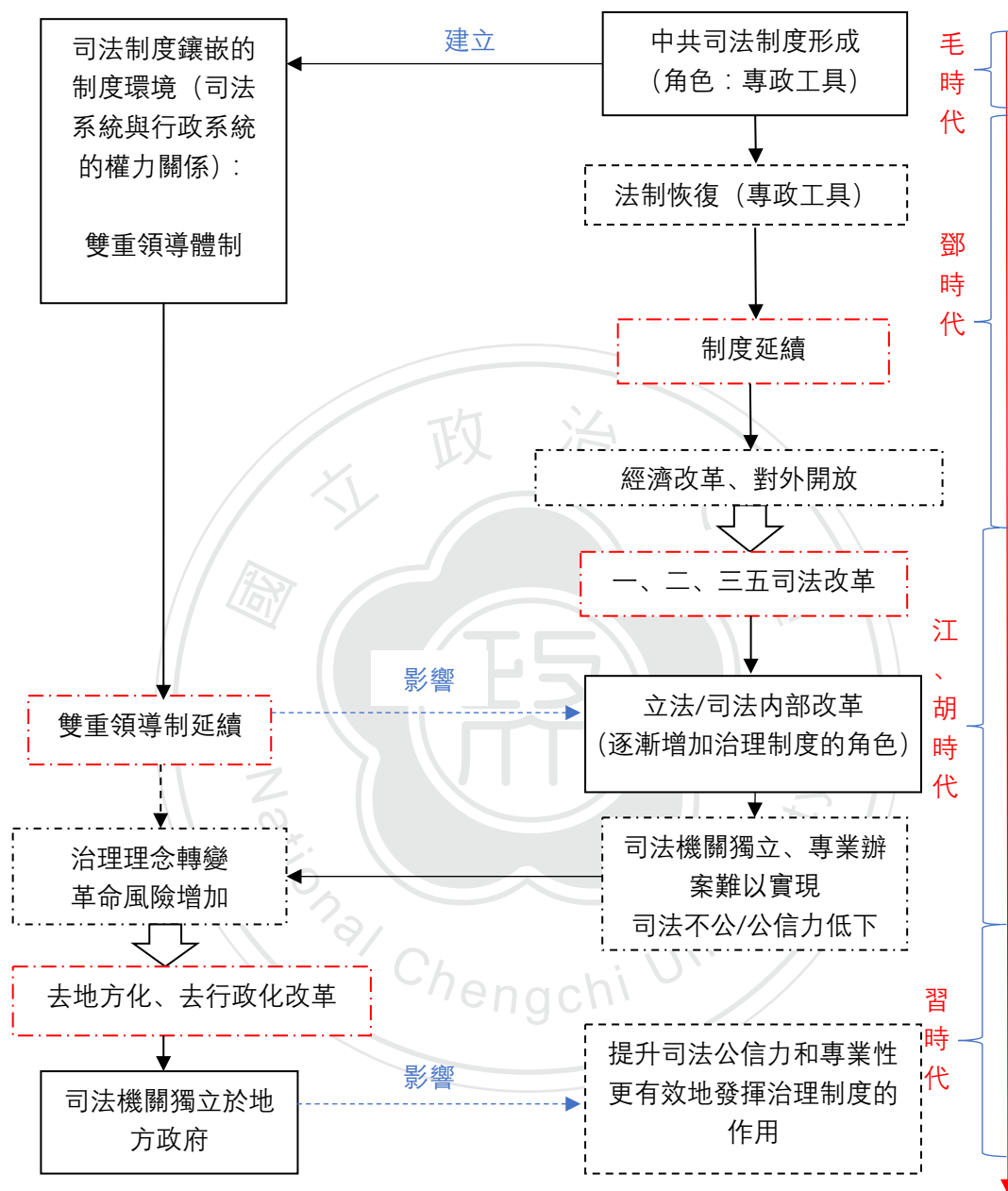
立法和司法等權力由執政黨完全掌控，而非互相分立、制衡。即便中共政權過去和現在無論處於主動或是被動，在各個方面發生了不同程度的改變，但是黨國體制作為中共執政的核心制度，依然會一直延續。對於中共來而言，維持和鞏固「黨的領導」是發起任何改革和制度變遷的前提，中共主導的任何改革和制度變遷都不會以中共的執政權喪失為代價。

研究中共司法改革的兩種途徑的缺陷在於，不是未把法律和司法系統作為「制度」研究，就是僅僅關注法律和司法體系本身的「正式制度」，而忽視了改革過程中制度所鑲嵌的環境是否發生了變遷。路徑依賴的循環同樣也存在於制度所鑲嵌和依附的政治經濟環境中，制度環境作為廣義上的制度，其變遷同樣依循路徑依賴的邏輯。而當制度本身發生變遷，其所鑲嵌的制度環境卻仍處於路徑依賴之中時，滯後的制度環境必然將影響變遷後的制度，扭曲新制度的功能。因為制度環境變遷的滯後，制度變遷的預期效果難以實現，這種負面效應的累積將產生新的內因和外因，促使修正制度環境的關鍵點出現。

將中共司法改革作為制度變遷進行分析，首先需要關注制度的形成，以及制度形成時所鑲嵌的政治經濟環境。中共的法律和司法制度形成之初是作為無產階級的專政工具存在，司法系統不具有獨立性，是和軍隊、行政機關並列的國家機器。因此中共的法律和司法體系建立之初就鑲嵌於和行政官僚制度相同的制度環境中，中共對司法系統的管理照搬了行政系統的條塊管理模式。這種模式下，所有的國家機器（機構）和公有部門（國有企業、學校和研究機構、工會、婦聯等官辦社會組織）都不可避免地走向「行政化」。在垂直領導較弱的領域，作為「塊」的地方對該領域的影響力強過「條」，則避免不了此領域組織機構的「地方化」。中共通過各級組織部管理幹部的方式使作為行政官僚的各級幹部在各個部門流

動，需要專業性的領域也避免不了非本專業的行政官僚的調入。

圖二 本文研究架構圖



資料來源：作者自行整理

觀察司法制度是否公正和專業需要一系列指標，而本文選取的指標聚焦於司法程序和機構的制度設計和具體實踐。因為社會對司法公正的認知、司法系統公信力水平和對案件質量的評價需要專業的民意調查來反應，儘管在過去的一段時間內一些學者通過大規模的社會調查獲得了一段時期中國民衆對於司法程序和

司法機關的評價(Michelson 2007, Michelson & Read 2011, Gallagher & Wang 2011)，但是受限於筆者能夠獲得的現階段的經驗資料（缺少對於新一輪改革的民意調查），所以本文觀察中國司法的公正的指標還是著眼於制度的變化和司法實踐的情境的改變。本文觀察法律和司法的公正和專業化的三個指標分別是相對獨立於行政權的司法程序、明晰的司法責任歸屬、專業且富有經驗的司法隊伍。相對獨立的司法程序保證了司法權和具體的案件審理過程能夠排除行政權對其的干擾，避免與（至少是行政）權力有關的利益相關者影響案件的審理和審判過程，這涉及到司法審判程序和司法機關機構設置和領導體制。明晰的司法責任歸屬則保證了每個具體的司法案件的審理和裁判權的統一，審理者對案件的質量負責，一旦出現冤案或者錯案能夠對責任人倒查和追責。專業且富有經驗的司法隊伍是司法專業性和案件質量的最直接保證，一線的司法從業人員需要有系統的法律教育背景，高階的司法人員應該有長期的司法工作經驗。

中共先前的司法改革試圖打破路徑依賴，使法律和司法體系發生正式的制度變遷。隨著改革開放的進行，制度變遷的內因和外因出現：法律和司法機關的作用從專政工具逐步擴大為社會利益的仲裁制度和糾紛解決機制；為了適應經濟轉型和全球化，需要法律和司法的公正和專業化。中共十五大成為了司法改革——制度變遷的關鍵點。儘管中共在十五大之後進行了三輪司法改革，法律和司法體系也向治理制度的方向進行了改變，但是延續了管理專政工具的制度環境並未隨著改革而改變（甚至在某些特定的條件下被強化）。

本文會通過歷史制度主義的分析框架解釋先前中共司法改革的缺陷：司法系統的管理體制作為制度環境陷於路徑依賴，沒有隨正式制度一同發生變遷，管理方式延續了過去管理專政工具的模式，因此扭曲了正式制度變遷——前三輪司法

改革的效果。江、胡時期的司法改革嘗試使司法機關能夠獨立辦案，但是先前的改革僅僅限於司法機關內部，而難以觸及司法機關以外的機構和制度。而制度環境本身處於路徑依賴的循環之中，法律和司法所鑲嵌的制度環境中的其他行為者（行政機關）本身是既得利益的受益者，在正向反饋的影響下希望保持對司法系統的影響，並不願意改變司法系統的權力關係和管理體制，因此經歷了改革的司法系統在組織架構和管理模式上仍不能獨立於行政機關。就本文觀察的三個指標來看，雖然過去的改革在司法隊伍的專業性上有所提高，但司法程序的獨立性和司法責任的明確都未能實現，改革被制度環境扭曲，司法公正和專業的改革目標難以實現。

只有在危機（外因）和意識變革（內因）發生時，才會出現制度變革的關鍵點。本文將展現新一輪改革的關鍵點出現的過程，過去改革未能解決的缺陷產生的危機和改革者意識的改變，催生了中共新一輪司法改革：中共治理理念的變遷為徹底改革法律和司法體系鑲嵌的制度環境提供了內因，而司法改革的缺陷導致革命風險的上升構成的危機則成為了新一輪改革發生的外因。因此習近平時代開始的新一輪司法改革成為了法律和司法制度鑲嵌的制度環境變遷的關鍵點。

進行新一輪改革的中共司法制度儘管不會拋棄維護其執政權的控制功能（壓制政治反對力量），但是隨著中共對治理能力的要求和對社會變遷的回應，法律和司法的地位得到提升。為了使法律和司法發揮應有的作用，改革其鑲嵌的制度環境，實現司法公正則成了新一輪改革的目標。下一章將梳理中共司法制度形成的過程和理論依據，以及其鑲嵌的制度環境如何在先前的改革中延續。

# 第三章 中國司法體系的建立與改革：

## 路徑依賴的形成和延續

在歷史制度主義的分析框架中，制度形成的起點有著極為重要的意義，就如同說明收益遞增過程的波利亞罐模型中最初幾輪抽取的球的顏色將決定之後是紅球還是黑球被抽中的機率接近于 1，初始的制度設計和選擇將對之後制度變遷的軌跡產生深遠的影響。因此，本章將首先梳理中共法律和司法制度建立的過程，尋找中共司法系統雙重領導體制的源頭，分析這種構建此種制度的思想根源，解釋這種思維為何會使中共的法律和司法制度在文革中遭遇到徹底的毀壞；之後將簡要回顧中共在文革之後恢復法制的過程；然後闡明改革開放如何導致了司法制度的變遷，中共在習近平上臺之前進行的三個階段的司法改革形成了哪些制度變革。

### 第一節 中共法制的初建和司法雙重領導體制的形成

中共在武裝革命的過程之中以及在中國大陸範圍建立政權之後，都效仿蘇俄把馬克思主義的法律觀付諸於實踐，建立起了一整套把法律作為統治階級工具的法律和司法制度，並且採用和其它行政機構相同的管理制度——雙重領導體制對司法部門進行管理。但是作為工具的法律和司法在一輪高過一輪的政治運動中被逐漸拋棄，在之後的文化大革命中被徹底毀壞。

中共的法律體系發源自其奪取政權的革命，其長達二十多年的革命的中在中國各地先後建立了多個「革命根據地」，為了在這些地方政權中實行統治需要建立一套有效且與非共產黨政權不同法律制度，這些制度成為了中共法律和司法制

度的源頭。1931 年中共在江西瑞金召開的第一次全國工農兵大會上通過了《中華蘇維埃共和國憲法大綱》及其各項法律，並著手建立司法機關，設立革命法庭或裁判部，在中央設立臨時最高法院，下有省、縣、區四級裁判部，建立了內設審判機關的監察機關，並且在紅軍內部設立裁判所(劉清波 1995:52)。「蘇維埃共和國」時期，中共的司法系統就採取了雙重領導體制，所有各級裁判部不僅接受上級司法機關的領導，還接受同級人民政府的主席團領導。

中共經歷「長征」到達陝北，在盧溝橋事變之後編入了國民政府的體系，成立了陝甘寧邊區政府，並重建了蘇維埃形態的審判、檢察、公安機關，以及相關的司法制度，其後被其總結為「新民主主義法律制度」。抗戰勝利後的國共內戰時期，中共在急劇擴大的佔領區實施軍事管制，同時在革命老區和進行土地改革後的解放區逐漸建立人民法院，圍繞馬列主義的階級觀建立中共的司法制度。

1949 年中共建政之後，在法制領域首先進行的變革是廢除國民政府時期繼承清廷「變法修律」依照西方法律建立的以《六法全書》為基礎的法律體系，並建立鞏固政權急需的法律制度以及立法和司法機構(蔣傳光 2011:1-19)。中共奪取政權之後著手建立法律制度，在立法領域最為重要的成就是頒佈過渡時期准憲法——《共同綱領》。第一屆中國人民政治協商會議在 1949 年 9 月召開，制定了《中國人民政治協商會議組織法》、《中華人民共和國中央人民政府組織法》和《中國人民政治協商會議共同綱領》，其標誌著和一切舊法制「劃清界限」的新民主主義法制的創建(楊一凡，陳寒楓 與 張群 2010：4)，這些法律奠定了中共建政之初法制建設的基礎，但這僅是中共依照馬克思列寧主義對司法系統的構建和改造的開端。這一時期雖然司法審判不得再援引國民政府的《六法全書》，但在司法隊伍的構成上，由於占領區的急劇擴張，中共的地方政權不得不大量



採用國民政府時期的司法人員。

在 1949 年 10 月到 1953 年初的由新民主主義向社會主義的過渡時期，中共為鞏固政權和鎮壓反革命制訂了一系列條例和暫行辦法，為穩定和恢復經濟制訂了各種具有法律地位的規定和條例。中央政府為了進行土地改革在 1950 年頒佈了《中華人民共和國土地改革法》，從中央到地方的各級政府也制定了各種土地改革的法規、法令、條例、通則、決議和指示，並大量派出工作隊在各地領導土改(楊一凡，陳寒楓 與 張群 2010：5)。在土地改革中，中共通過沒收地主階級的土地和其他生成資料，再將其分配給貧雇農的方式「消滅封建剝削制度」，消滅地主階級包括了對大批農村有產者的刑法和肉體消滅，這是中共建政之初法律和司法首次作為階級鬥爭的工具，執行統治階級對被統治階級「專政」的功能。

法律和司法在中共建政初也執行了傳統的社會控制功能，針對國民黨敗退臺灣之後在中國大陸留下的大量「反革命殘餘勢力」，中共開展了大規模的鎮壓反革命運動，中央人民政府在 1952 年 2 月公佈了《中華人民共和國懲治反革命條例》。中共的各級政權根據這一條例制定了大量法規，如各種反革命分子登記和管制條例、懲治土匪暫行條例、取締反動會道門和沒收反動會道門財產處理辦法，各級法院在鎮反運動的 1950 年到 1952 年中判處反革命案件 104 萬件，全國 300 萬反革命分子被殺、管、關(楊一凡，陳寒楓 與 張群 2010：6)，法律和司法作為中共的「刀把子」初露鋒芒。

中共在 1951 年底在全國開展了反貪污、反浪費、反官僚主義的「三反」運動，在 1952 年 1 月又在城市展開了反行賄、反偷稅漏稅、反盜騙國家財產、反偷工減料和反盜竊經濟情報的「五反」運動。中央人民政府根據「三反」、「五反」運動經驗制定了《中華人民共和國懲治貪污條例》，規定了對貪污罪、行賄

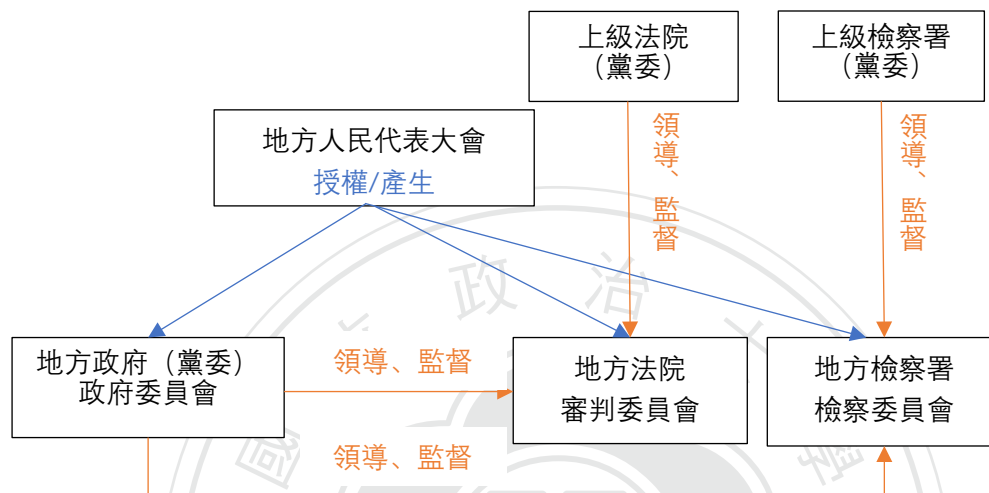
罪、受賄罪、盜竊罪和詐騙罪的懲處，各級政權也制定了相關法規。「三反」、「五反」運動中，最為典型的案例是對劉青山、張子善的公審，這兩名有著豐富革命經驗的地方幹部在和平時期「被資產階級的腐朽思想和生活方式侵蝕」，盜用地方財政並進行非法經營獲得暴利，河北省人民政府在 1952 年 2 月 10 日舉行萬人公審大會，之後由河北人民法院報請最高人民法院批准劉、張二人死刑。「三反」、「五反」運動被中共視作建政後工人階級和資產階級的階級鬥爭，運動的勝利為之後對資本主義工商業和資產階級進行社會主義改造創造了條件。在「三反」、「五反」運動中，中共初建的法律和司法系統再次成為階級鬥爭的工具和政治運動的附屬品，中共先發出進行運動的指示，再根據各地進行運動的情況和經驗總結出相關的法律性規定，最後通過司法系統對運動的鬥爭對象進行處理。

中央人民政府在 1951 年根據《共同綱領》頒佈《人民法院暫行組織條例》和《最高人民檢察署暫行組織條例》，開始建立法院和檢查體系，人民法院分為最高人民法院、省級人民法院和縣級人民法院三級，實行三級二審制；檢察機關分為最高人民檢察署及其分署、省級人民檢察署和縣市人民檢察署。

地方人民法院和檢察署都受到雙重領導體制的管理：不僅受上級人民法院、檢察署的領導和監督外，還受同級政府委員會的領導和監督。在地方法院和檢察院內部設立了審判委員會和檢察委員會，負責處理重大案件和進行原則指導。根據中共憲法和法律的規定，人民代表大會是國家權力機關，各級政府和法院都由同級人大產生、對其負責，理論上同級法院和政府是並列的獨立機構，但雙重領導體制決定了法院和檢察署事實上是同級政府的從屬機構。這種設置在中共建政之初並不存在矛盾，因為中共的法律和司法制度從根源上就與追求「司法獨立」西方法治不同。在 1954 年憲法公佈後，新的檢察院組織法第六條規定「地方各

級人民檢察院獨立行使職權，不受地方國家機關的干涉」，將之前的雙重領導體制改爲了垂直領導(楊一凡，陳寒楓 與 張群 2010：478-481，鍾玉瑜 2000：14-17)。

圖 三 中共建政之初司法機關的雙重領導體制



資料來源：作者自行整理

根源上，中共的法律體系與制度是通過模仿蘇俄革命建立，與普世的西方法治理念歸屬於不同的兩種典範，前者將階級鬥爭視爲法律的根本目的，認爲統治與被統治階級之間不可能有真正平等的法權，中共建立法律制度遵循列寧所說的「搗毀注定要滅亡的資產階級社會的全部法制」。中共接受了「工具論」的馬克思主義法學，其包括以下四大原則：法律隨著私有制、階級和國家產生，也將隨階級和國家而消亡；法律是國家強制力保證的統治階級的意志；（統治階級的）經濟基礎決定法律；法律是統治階級的專政工具。中共的法律制度在建立之初，就通過「學蘇批資」將西方的一系列「司法獨立」、陪審制度等基本價值與制度視作資產階級的虛偽、欺騙或是階級局限性的產物。

爲了樹立馬克思法學觀的主導地位，中共在建政之初（1952年6月到1953年2月）就開展了司法改革運動，其目的就是純化由相當一部分舊司法人員組成

的司法隊伍，批判包括「三權分立」、「司法獨立」等「資產階級法律思想」，清除中思想不純和政治不純的舊法人員(何勤華 2009)。建政之初的司法改革是以「大破大立」的方式破壞國民政府時期的法律制度，建立符合中共政權特性的新制度，以反對「脫離群眾」和「文牘主義」為由清洗司法隊伍(李龍 與 朱兵強 2012：10-13)。而在司法制度建立之初，伴隨著「三反」、「五反」運動就出現了司法與行政合署辦公(政法委員會、司法、法制委員會、人民法院和人民檢察署)的現象(遲日大 2003：8-10)，這種臨時制度下司法的獨立性更是無從體現。

就本文關注的法律和司法體系鑲嵌的制度環境而言，在制度建立之初，中共確立的法律和司法系統在設計中並非獨立運作的治理制度，而是執行階級專政的工具之一，因此以法院和檢察院為代表的司法機關依循了和行政機關相同的管理模式，司法機關在財政和人事等方面的管理方式和其他行政機關沒有任何區別，雙重領導制度決定了司法系統在很大程度上依附於掌握實權的地方黨政機關，無法獨立運作的司法機關在案件的偵辦和審理上需要接受地方黨委的指令，這種制度設計確保了政權對專政工具控制。

## 第二節 文革對法制的破壞與改革開放後法制的恢復

中共建立的法律和司法制度在不斷激進化的政治運動中被逐漸削弱，在持續10年的「文化大革命」中遭遇了徹底的毀壞；文革的毀滅性破壞使舊制度的恢復和重建成為中共的法律和司法制度在改革開放之初的主要目標。

儘管在理念和思想根源與普世意義上的法治不同，法制建設在中共憲法頒佈後的十多年中還是獲得了一定程度的發展，但是在此期間法制被削弱的苗頭已經顯現。全國人大及其常委會依照憲法規定的職權運作，全國人大舉行了一、二、

三屆各次會議，聽取和審議全國人大常委會工作報告和政府工作報告，審查國家決算，批准國家預算；但是在 1957 年到 1966 年的 10 年間，全國人大並未按照憲法每年舉行會議：1961 年和 1966 年未舉行，1964 年三屆人大一次會議跨年舉行。立法方面，全國人大及其常委會在 1957 年至 1966 年 3 月共制定法律、法規、法規性文件 657 件，但一度停止立法工作。在此時期人民法院審理了大量刑事、民事案件，審判和特赦日本戰犯，特赦釋放國共內戰中的「戰犯」；公安和檢查機關則在這段時期為維持社會治安除了偵辦一般刑事犯罪外，還「堅決打擊」了反革命分子的破壞活動。

然而隨著「反右」運動的嚴重擴大化，中共高層領導中開始出現拋棄法制言論。毛澤東在談及「上層建築」問題時，認為「人民代表大會，國務院有他們的那一套，我們還是靠我們這一套（決議開會）」，劉少奇則更為直白地提出「到底是法治還是人治？看來還是靠人，法律只能作為辦事的參考」，中共黨內很快風行蔑視和批判法制(蔣傳光 2011:32)。在 1958 年，為了進行「反右」和「大躍進」運動，縣一級的公、檢、法機關被合并為公安政法部，或再度以「三反」、「五反」運動時期合署辦公的方式處理案件，部分地區的檢察院成為公安下屬機構，在 1959 年一度撤銷了檢察機關，司法部和各下級司法廳（局）也遭撤銷。

「文化大革命」爆發後，中國的法制遭到了徹底的破壞，而這場災難的萌芽早已埋在中國社會中。在中共不斷衝擊舊秩序的革命歷史中，階級鬥爭是一切矛盾的根源，個人高度集權是主要的決策方式，群眾運動是處理矛盾的慣用手段。而中共建政後，高度集中的計劃經濟體制依賴計劃者的政策指揮，而非法律普遍性的規則。中國作為長期自然經濟主導的農業國，自由競爭的商業發展落後，流動性低下、崇拜權力和權威卻蔑視規則的熟人社會法律意識原本就淡薄。中共的

法制建立在摧毀舊法統的基礎上，根基尚不穩固，而在此過程中社會原本的基層治理結構連同倫理綱常被連根拔起，人性中原本被約束的力量則以偉大進步的「革命」之名釋放。

在「文革」中，「革命」的新權力取代了憲法規定的權力機關，「大亂大治」取代了以法律為保障的秩序。原本作為最高權力機關的全國人大及其常委會被廢止，在長達 10 年的時間內沒有開會，立法功能完全停止。全面奪權之後「革命委員會」集行政、司法、黨務、軍事權力於一身，完全取代了各個政權機關，司法機關也未能幸免。隨著法制的毀滅，公民的權利遭到嚴重侵害，任何被置於「革命」對立面的人無論職位、級別都可能遭到迫害，包括人身自由、財產權乃至生命權的基本人權遭到任意踐踏。

「文革」中推倒舊權威的奪權者為了鞏固獲得的權力，在砸爛公檢法的同時也設立了強制性的法律規範。為保障「文化大革命」和「奪權」的進行，1967 年 1 月中共中央、國務院發佈了被稱為《公安六條》的《關於無產階級文化大革命中加強公安工作的若干規定》，為保證「無產階級革命司令部」的領導確立了「惡毒攻擊無產階級司令部」的罪名。《公安六條》成為無所不包的鎮壓異見者依據，思想犯罪被制度化、法律化，大量「因言獲罪」的冤假錯案依據這一臨時性規定產生。

例如 1970 年的「一打三反」運動中<sup>1</sup>，安徽固鎮縣衛生科科長張月升和其子張紅兵向縣革委會和軍代表檢舉妻子方忠謀「攻擊毛主席，為劉少奇翻案」，當天縣公檢法軍管組和軍代表便將方忠謀逮捕。方忠謀此後在縣醫院批判大會上遭

---

<sup>1</sup> 1970 年 1 月 31 日，中共中央發出《關於打擊反革命破壞活動的指示》，2 月 5 日發出《關於反對鋪張浪費的通知》和《關於反對貪污盜竊、投機倒把的指示》，形成了「一打三反」運動。該運動中死刑審核權被下放到省一級，相當數量的人因言論和思想被捲入「政治案件」中，被地方黨組織以現行反革命罪行判處死刑。

到了她 16 歲的大兒子張紅兵的帶頭批判。經過對縣「革命大批判隊」進行案情介紹和判刑意見徵集後，1970 年 4 月 8 日固鎮縣公檢法軍管組以反革命罪判決方「死刑，立即執行」。宿縣專區公檢法軍管組在方忠謀上訴後維持原判，報安徽省革命委員會核心小組批准。1970 年 4 月 11 日，方忠謀被解放軍押解到固鎮縣的萬人公審大會，宣判死刑立即執行後，方被押赴刑場，執行槍決。在接二連三的政治運動浪潮和對司法程序正義的徹底摧毀中，發生在方忠謀身上的冤案和在其家庭上的悲劇在中國大陸上絕非個例。

第四屆全國人民代表大會通過了 1975 年憲法，把規定國家制度和公民基本權利的根本大法變成了充滿政治口號和意識形態的政治綱領，階級鬥爭成爲國家的基本路線，無產階級繼續革命成爲了國家的指導思想。《公安六條》和 1975 年憲法成了「文革」中僅有的立法，社會管理的進行和社會秩序維護完全拋棄法制手段，中央文件、領導人講話以及「兩報一刊」社論成爲了代替法律的規範。人民法院在十年文革中雖然未被取消，但審判了大量冤假錯案，在這 10 年中審判的 126 萬件刑事案件中，反革命案件占 28 萬件，普通刑事案件有 98 萬件，文革過後的冤假錯案平反和複查發現反革命案件絕大部分和刑事案件的 10% 都屬於錯判，其中「一打三反」運動中的錯判案件數占了總數的 50%(楊一凡，陳寒楓與張群 2010：488-489)。

中共把文革中法制遭到破壞的原因歸結於林彪、江青兩個反革命集團爲了篡黨奪權<sup>2</sup>，而事實上在文革中大行其道的運動式專政早在中共建政之初的土改和「三反」、「五反」運動中就已出現，文革只是進一步簡化（破壞）了司法程序，

---

<sup>2</sup> 1967 年 8 月 7 日，時任公安部長的謝富治在公安部全體工作大會上爲了動員造反派，提出了「砸爛公、檢、法」的口號，之後全國範圍內的公、檢、法機構遭到衝擊，公安和司法人員遭到迫害；在文革後林彪、江青反革命集團案的審理中，已於 1972 年去世的謝富治被定爲林彪、江青反革命集團案的主犯。

而且把中共的部分官僚也納入了專政對象而已。

回顧中共建政之初的歷史可以發現，其建立的法律制度的前身是武裝革命中統治各地方政權（革命根據地）的各項法律與規範，法律制度模仿的對象是以馬列主義法律理論為指導的蘇聯，其在建立之初就有意與歐美的法律制度和原則相區別。而中共的法律制度初步建成之後，很快在因為領袖個人意志不斷發動的政治運動中遭到批判和蔑視，中國被中共改造後的經濟社會結構也未能給法治提供發展的土壤，最終法制建設的成果被「文革」的狂熱徹底毀壞。

因為法律只是統治階級的工具之一，因此無論是建政之初還是文革中，無論在中央還是地方，司法權始終是行政權的附屬，司法是黨的「刀把子」，而非擁有獨立裁量權的仲裁機構。文革為什麼能夠把法律和司法輕易推翻，原因就在於馬列工具論的法律觀下，階級鬥爭一旦需要更為高效的工具，法律和司法就可以讓位於狂熱的政治運動和殘酷的軍事管制。

文化大革命的結束後，為了終結近二十年政治運動造成的混亂，中共開始著手恢復全面崩壞的法制，法律和司法體系的首要任務是恢復文革之前的各項制度，法律和司法體系取代階級鬥爭和政治運動重新成為中共進行統治的工具。

中共改革開放前後法律體系的重建和完善，首要任務是恢復以 1954 年憲法為核心的各項法律、法規和機構。1978 年五屆全國人大通過了過渡的新憲法，國家機構、公民權利恢復了 1956 年憲法的表述，檢察機關得到重建。1982 年通過的新憲法確定了中共十八屆三中全會重建和健全的司法體系和制度，著手恢復和重建律師和公證制度。在法院的權力來源和地位歸屬上，1979 年頒佈的《人民法院組織法》恢復了 1954 年憲法確立的法院由人民代表大會產生、並對其負責的原則，法院在形式上獨立於行政機關（政府），法院與政府平等獨立的關係在 1982



年憲法中得到了確認；在 1983 年的《人民法院組織法》的修訂中，法院取代了司法行政機關，擁有對司法行政工作的管理權，法院應不受行政干涉，獨立行駛審判權(盧上需 與 熊偉 2012:110-11)。《人民檢察院組織法》則規定了各級檢察院之間是上級領導下級的關係，這同樣恢復了 1954 年憲法的體制。

1978 年舉行的中共十一屆三中全會提出了「有法可依，有法必依，執法必嚴，違法必究」的社會主義法制建設 16 字方針，表明中共爲了把工作重點從階級鬥爭轉移到社會主義建設將重新建立法制。1979 年全國人大五屆二次會議制定公佈了七項重要法律<sup>3</sup>，鄧小平在會議期間強調民主與法制，並把這七項法律的頒佈視作社會主義建設和進一步立法的新開端(蔣傳光 2011:47-48)。1980 年到 1981 年，最高人民法院特別法庭對林彪、江青集團案進行公開審判，中共建政以來首次有如此重大的案件經法院公開審判，這次審判在中共視爲在恢復和健全法制以及法制教育方面的里程碑，也標志肅清動亂時期的造反派和避免文革再度發生的是恢復法律和司法制度的重要任務。

在改革開放的最初幾年，由於政治高壓的解除和文革時產生的社會邊緣群體，中國社會的治安狀況發生了相當程度的惡化，引起重大影響的刑事案件時有發生，中共爲了社會穩定發起了「嚴打」運動。重大刑事案件的頻發，使中共提出了最初的「嚴打」方針<sup>4</sup>，彭真在 1981 年 5 月北京、上海、天津、成都、武漢五大城市治安座談會上提出「抓一批、判一批、殺一批」，「要實行依法從重從快嚴厲打擊嚴重刑事犯罪活動的方針」(賈宇 2008:151)。1982 年雖然刑事犯罪率較之前

---

<sup>3</sup> 即《刑法》、《刑事訴訟法》、《全國人民代表大會和地方各級人民代表大會選舉法》、《地方各級人民代表大會和地方各級人民政府組織法》、《人民法院組織法》、《人民檢察院組織法》、《中外合資經營法》。

<sup>4</sup> 1979 年上海發生辦案民警被圍攻的「控江路事件」，1980 年 10 月北京火車站發生引起多人傷亡的爆炸案，1981 年 4 月北京發生女學生被外逃勞教人員當中劫持並強奸的「北海公園事件」。

一年略有下降，但是之後發生了武裝劫持民航客機到南韓的「296 航班劫機事件」和東北「二王」兄弟流竄搶劫殺人事件再度震驚了中共高層，此後在鄧小平的示意下（「治亂世用重典」，「嚴打就是要加強黨的專政力量，這就是專政」）用運動而非只在刑法和刑事訴訟法的範圍內打擊刑事犯罪(Tanner 1999:86)。1983 年 8 月 25 日，中共中央發出《關於嚴厲打擊刑事犯罪的決定》，聲稱「要全黨動員，首長動手，層層負責，廣泛發動群眾，統一組織行動，一網一網地撒，一個戰役一個戰役地打，務必做到有威力，有震動」，正式開啓了「嚴打」運動。

「嚴打」運動不僅動員了中共全黨和全國民眾，司法程序的簡化也給運動鋪平了道路。1979 年頒佈的《中華人民共和國刑事訴訟法》第 199 條原本規定了「死刑由最高人民法院核准」，但全國人大常委會在 1983 年 9 月 2 日通過了《關於迅速審判嚴重危害社會治安的犯罪分子的程式的決定》和《關於修改〈中華人民共和國人民法院組織法〉的決定》，前者規定了量刑上針對嚴重危害治安的案件可以「可以在刑法規定的最高刑以上處刑，直至判處死刑」，後者規定了殺人、強姦、搶劫、爆炸以及其他嚴重危害公共安全和社會治安判處死刑的案件的核准權部分下放到省一級。同時頒佈的《關於迅速審判嚴重危害社會治安的犯罪分子的程序的決定》則規定對嚴重犯罪要迅速及時審判，上訴期限也由刑事訴訟法規定的 10 天縮短為 3 天(多維新聞 2017 年 9 月 12 日)。

僅在「嚴打」的「第一戰役」中就有 2.4 萬人被判處死刑(總數至今未公布)，經歷三個戰役，歷時 3 年 5 個月的 83 年「嚴打」共逮捕 117.2 萬人，判刑 174.7 萬人，勞動教養 32.1 萬人，雖然在 84 年、85 年犯罪率下降，但是之後刑事犯罪率又開始攀升(多維新聞 2017 年 9 月 12 日，南方都市報 2013 年 12 月 11 日)。由此可見，「嚴打」運動在短時間內確實在打擊犯罪上有一定效果，但是「嚴打」

這樣的運動模式無法適應改革開放后快速變遷的社會，無力改變滋生犯罪的社會結構，也無法在預防犯罪方面形成程序化、規範化的制度，反而在一定程度上破壞了在文革結束後剛剛恢復的司法程序。

雖然在中共的官方話語中「嚴打」中對犯罪分子的打擊為穩定社會秩序發揮了重要作用，但死刑核准權的下放和「從快」處理重大刑事案件的原則在這一時期為冤案的發生提供了條件，一些刑事案件的嫌疑人在事實不清、證據鏈條不完整的情況下就被迅速宣判並執行死刑，而之後真凶落網則暴露了之前的冤案，嚴重損害了司法的公信力。處理案件的「從重」原則則使輕罪遭到了重判，許多並未造成嚴重危害的輕罪或是處於法律邊緣地帶，僅僅對當時的道德準則構成挑戰的行為被視為重罪，甚至被判處極刑，最為典型的例子就是「流氓罪」。1983年，當紅男演員遲志強在南京因與男女朋友跳貼面舞，並與女性發生親密行為被鄰居舉報「集體搞不正當男女關係」，被以流氓罪判處4年徒刑。西安的馬燕秦因組織過前後數百人參與的家庭舞會，並與多名男性有過親密行為，因此與為首的另外兩人在1984年被判處死刑(多維新聞 2016年8月29日)。83年「嚴打」期間因為盜竊、輕微傷害等行為被判處重刑甚至死刑的案件在全國各地也屢有發生，而在案件處理中，嫌疑人在公安偵察時的刑訊逼供普遍存在，在法院審理階段卻嚴重缺乏律師為嫌疑人行使辯護權<sup>5</sup>。

從文革結束到1992年之前的立法和改革是圍繞計劃經濟的恢復和改革進行的，法律和司法體系的仍未發生正式的制度變遷，主要的任務是舊制度的恢復：法律依然處於對社會進行控制和管理的工具地位；經濟法作為立法的重點，法律

---

<sup>5</sup> 1983年時，審理馬燕秦的西安市中級人民法院一年要處理近二百個案件，但全西安市的律師只有七、八位。

的作用在於保障和擴大行政權對經濟的控制和管理，而非對行政權的監督和規範。而在司法系統鑲嵌額度制度環境層面，儘管在 1982 年憲法和「兩院」組織法中恢復了 1954 年憲法中司法機關和行政機關之間形式上的獨立，但是司法機關按照行政區劃設置的基本制度沒有改變，司法機關雖然接受上級的垂直領導，但是同級政府對司法機關的影響力沒有任何改變。在「嚴打」運動中，司法系統的獨立性被進一步損害，公安成爲主導刑事案件的部門；司法的主要功能仍是作爲中共進行專政的「刀把子」，只能以法律追認國家機器的專政，在運動中從屬與行政部門，而未成爲一套獨立運行的制度。

### 第三節 習近平執政之前的司法改革

1977 年中共中央在「十一大」上宣佈「文化大革命」結束，「無法無天」的「文革」造成的混亂和慘痛教訓是中共回復法制和開展司法改革的背景因素。中共在文革後首先著手恢復和重建司法制度，在立法領域爲了保障經濟改革制訂了大量法律，並隨著經濟體制從計劃到市場的轉型而變化。鄧小平掌握中共的領導權，中共十一屆三中全會召開後，中國開始了對內改革和對外開放，法律和司法體系也漸漸臨近制度變遷的關鍵點。改革開放產生的社會變遷產生了司法改革的外因，中共自身的改革則帶來了發起司法改革的內因。

在改革的話語中，「法制」逐漸被「法治」取代。隨著法律體系的逐步完善，中共首先從審判方式上進行司法改革，之後在內因和外因的共同影響下，正式制度變遷關鍵點出現，在「十五大」提出從制度上保證司法機關獨立公正行使權力，中共「十六大」將司法改革的方向確定爲「保障在全社會實現公平和正義」。

在制度變遷的關鍵點來臨之前，司法系統已經因爲經濟改革帶來的社會變遷，

首先從基層自下而上開展了審判方式的改革，以此改進司法效率。改革開放造成了經濟利益和社會關係的空前複雜，司法機關需要面對的經濟和民事案件大量增加，舊的訴訟證據制度舉證責任在人民法院，大量新增的案件使法院應接不暇，造成司法效率低下。1980年代中期後，各地基層法院強化當事人的舉證責任，法庭審理的方式從糾問式變為聽審式，法庭審理取代調查取證成為了審判工作的中心。上述改革被1991年七屆全國人大四次會議通過的新《民事訴訟法》確認，1996年7月最高人民法院召開首次全國審判方式工作會議，提出從試點推廣的改革除了強化庭審功能，厘清舉證責任，還強調公開審判以提高審判透明度(張文顯 2009)。社會變遷產生了司法改革關鍵點出現的外部壓力，

這一時期中共也出現了進行制度變遷——司法改革關鍵點的內部動力。1994年12月9日，中共中央根據司法部黨組的建議，在中南海首次舉辦了法制講座，首次講座的主講人是時任華東政法學院教授(中共現任最高檢察院檢察長)曹建明，題目是《國際商貿法律制度和關貿總協定》，江澤民在講座後提出「以後，中央法制講座要規範化制度化，每年講一至兩次，形成制度」，在這之後到2002年10月，中共中央共舉辦了10次法制講座(肖揚 2007:18)。1996年2月8日，中共中央在中南海召開了第三次法制講座，主講人社科院法學所研究員王家福向中共領導層報告了《關於依法治國，建設社會主義法制國家的理論和實踐問題》，江澤民在講座結束時發表了「堅持和實行依法治國，保證國家長治久安」的重要講話，指出「加強社會主義法制建設，依法治國，是鄧小平同志建設有中國特色社會主義理論的重要組成部分，是我們黨和政府管理國家和社會事務的重要方針。依法治國是社會進步、社會文明的一個重要標志，是我們建設社會主義現代化國家的必然要求」(中國社會科學院法學研究所 2008:59-60)，這是中共領導層首次

確認了「依法治國，建設社會主義法制國家」這一基本方針。1996年3月，八屆全國人大四次會議把這一基本方針寫入《關於國民經濟和社會發展「九五」計劃和2010年遠景目標綱要》，並引起法學界關於「法制」與「法治」的討論。最終意味著和「人治」相對立的「法治」獲得了中共的青睞，在起草報告時廣汎徵求法學界意見後，中共十五大上，江澤民作了《高舉鄧小平理論偉大旗幟，把建設有中國特色社會主義事業全面推向21世紀》的報告中寫入了「進一步擴大社會主義民主，健全社會主義法制，依法治國，建設社會主義法治國家」。「法治」最終被寫入中國憲法，1999年全國人大通過憲法修正案第13條，上述方針成爲憲法地5條第1款：「中華人民共和國實行依法治國，建設社會主義法治國家」。至此，隨著推動改革的內部動力的形成，制度變遷關鍵點已經出現。

中共十五大中發起了正式制度的變遷，爲了配合「依法治國，建設社會主義法治國家」，自上而下的司法改革被明確提出。十五大把司法改革的任務定爲「從制度上保證司法機關依法獨立公正地行使審判權和檢察權」，1999年最高人民法院出臺了《人民法院五年改革綱要》（簡稱「一五綱要」）。「一五綱要」第一次系統闡述了司法改革的目標和原則，提出了39項具體的改革任務，重點包括進一步完善公開審判制度，強化審判方式改革以提升司法效率；改革法院內部體制明確審判部門的職責分工，強化合議庭和法官職責；改革法院人事制度推動法官職業化，同時堅持黨管幹部原則；同時探索法院幹部管理體制和法院經費管理體制。「一五綱要」注重可操作性，因此是改革面向僅限於法院系統內部進行調整，並無超越現有行政法律制度框架的突破。

隨著「一五綱要」的出臺，司法系統的各部門也相繼出臺了各項立法和規範推進一五改革。最高人民法院在2001年發佈了《法官職業道德基本準則》，在

2004 年和司法部發佈了《關於規範法官和律師相互關係維護司法公正的若干規定》；最高人民檢察院在 2000 年 1 月 10 日通過了《檢察改革三年實施意見》，在 2001 年發佈了《檢察官職業道德規範》；全國人大在 2001 年修正了《法官法》、《檢察官法》和《律師法》。「一五綱要」改革在改革審判方式上，推行立審、審執和監審「三個分立」改革審判管理流程；同時完善證據制度，規範民事和行政訴訟的舉證、質証、認證規則。改革明確審判部門的職責分工，推行審判長、獨任審判員選任制度。改革試圖推進中國法官職業化進程，2002 年《法官法》修訂後提升了法官的職業標準；《關於加強法官隊伍職業化建設的若干意見》細化了法官職業化的原則和內容。

中共十六大之後，中共成立了中央司法體制改革領導小組，在 2004 年出臺了《中央司法體制改革領導小組關於司法體制和工作機制改革的初步意見》，提出了 10 個方面 35 項改革任務，包括改革和完善訴訟制度、訴訟收費制度、檢察監督體制、勞動教養制度、監獄和刑罰體制、司法鑒定體制、律師制度、司法幹部管理體制和司法機關經費保障機制等(張文顯 2009:9-10)。隨後最高法院推出了《人民法院第二個五年改革綱要》(簡稱「二五綱要」)。

「二五綱要」規定了 2004 年到 2008 年的改革任務，包括八個方面的目標：改革和完善訴訟程序制度——實現司法公正、提高效率；改革和完善審判指導制度與法律統一適用機制——統一司法尺度和法律適用；改革和完善執行體制與工作機制——解決「執行難」；改革和完善審判組織與審判機構——統一審與判，改革和完善司法審判管理與司法政務管理制度——服務法院審判職能；改革和完善司法人事管理制度——加強法官職業保障和職業化；改革和完善人民法院內部監督與接受外部監督的制度——保證司法廉潔；繼續探索人民法院體制改革——

探索法院經費列入中央和省級財政的可能。在這一階段的改革中，針對死刑核准制度、民事再審制度、組織和審判方式制度、審判公開以及司法人事管理制度的改革取得了一定進展，然而「二五綱要」針對司法體制的改革也就是人民法院體制改革並未完成(蔣傳光 2011:122)。在 1983 年「嚴打」中被下放至省級的死刑核准權終於在 2007 年 1 月 1 日收回至最高人民法院。

中共十七大則提出「深化司法體制改革，優化司法職權配置，規範司法行為，建設公正高效權威的社會主義司法制度，保證審判機關、檢察機關依法獨立公正地行使審判權、檢察權」。中央政法委在 2008 年推出了《中央政法委關於深化司法體制和工作機制改革若干問題的意見》，提出了優化司法職權配置、落實寬嚴相濟的刑事政策、加強政法隊伍建設、加強政法經費保障四個重點。

2009 年《人民法院第三個五年改革綱要（2009-2013）》由最高人民法院公佈，涉及五個方面，包括法院職權配置、寬嚴相濟刑事政策、法院隊伍建設、法院經費保障和司法為民工作機制。其中，探索刑事和解制度是刑事司法改革的熱點，法院量刑改革取得了一定的積極成果，「運動式」的解決「執行難」問題的效果有限，政法經費保障改革使中央和省級轉移支付的資金大幅增加；但相比較「二五綱要」，「三五綱要」的改革趨勢趨緩，而且更強調政治性要求，如司法的人民性、黨的領導和服務大局(徐昕 與 盧榮榮 2010)。2010 年底最高法院通過《關於規範上下級人民法院審判業務關係的若干意見》，針對案件請示制度，下級法院審判被上級法院以「提前介入」、「挂牌督辦」和內部批示等方式主動干預，以及上級法院以發回重審推脫責任等問題進行了改進，一定程度上強化了審級獨立，但還需進行審判和行政職能分離、錯案追究等改革提升司法獨立性(徐昕, 黃豔好 與 盧榮榮 2011)。



2012年10月9日，國務院新聞辦公室首次發表《中國的司法改革》白皮書，介紹了中國司法改革的情況與成就，並指出「本輪司法改革的任務已經完成」，中國還將隨著社會的進步進一步推進司法改革。根據白皮書，「三五綱要」提出的30大項共132項法院改革任務已完成103項，25項取得實質性進展，最高檢察院根據《關於深化監察改革2009-2012年工作規劃》確定的7項改革任務也基本完成。「三五綱要」的司法改革的確在司法經費保障、裁判統一、司法隊伍建設、司法公開、監督制約等司法技術性改革方面取得了進展，但是司法改革未觸及司法的行政化、地方化和官僚化等司法體制的深層問題(徐昕, 黃艷好 與 盧榮榮 2013)，司法的獨立性在這一時期甚至在重慶之類的省份和地區進一步降低。

薄熙來主政重慶期間展開的「打黑」運動，上千名嫌疑人以涉嫌黑社會性質組織等一系列嚴重刑事犯罪被逮捕、起訴和判刑，「打黑」運動不僅過程和方式有著「嚴打」的痕跡，檢察院和法院成爲「打黑」的附屬，甚至辯護律師的基本權益也不能得到保證(Johnson & Loomis 2013)，「打黑」運動變爲「黑打」司法獨立性和嫌疑人的基本人權的保障都被行政權的干預破壞。2008年《中央政法委關於深化司法體制和工作機制改革若干問題的意見》的改革目標中，司法職權重新配置、規範司法行爲、促進司法獨立方面的的目標均未能實現(馬長山 2015:4)，改革取得的成功非常有限。

就本文觀察司法公正與專業化的三個指標而言，因爲三輪司法改革只單純限於司法系統內部，而未能觸及司法管理體制和司法決策體制，所以只在司法隊伍的專業化上做到了一定程度的提升，而另兩項指標並未實現。三輪改革並未建立起相對獨立於行政權的司法程序，地方政府作爲法院的管理者仍然能夠對司法程序施加影響。三輪改革強化了法院內審判委員會的作用，卻未能建立起明晰的司

法責任歸屬：案件的審理者並非作出判決的決策者，不能明確二者誰應對案件質量負責。司法隊伍的專業化儘管有所提高，但是仍缺乏明確的退出機制，而且仍有非司法專業的幹部被調入法院系統並擔任要職。這些缺失和不足以及其造成的影響，下文將詳細分析。

**表 1：中共先前的司法改革（取得實際成效）的重點領域**

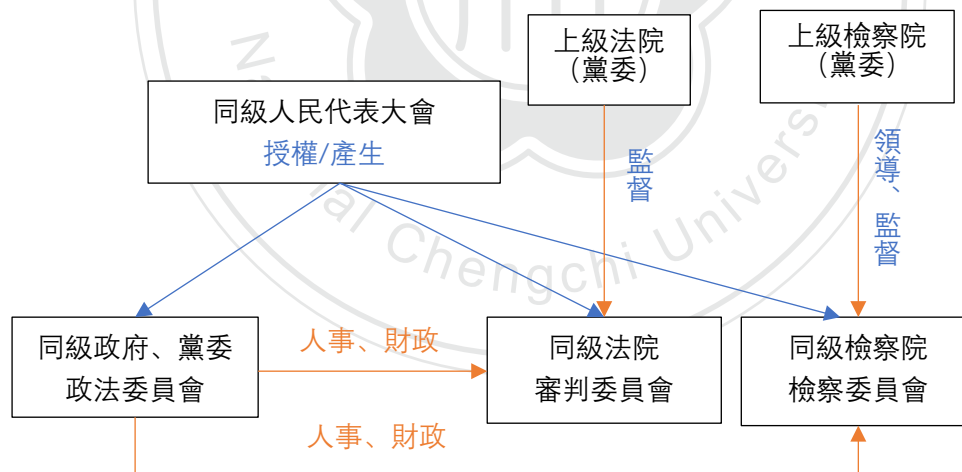
	一五改革 (1999-2003)	二五改革 (2004-2008)	三五改革 (2009-2012)
改革重點	審判方式改革 法院內部體量改革 法院人事制度改革	改革訴訟程序 完善審判指導制度 完善法律統一適用 機制	法院量刑改革
改革方式	分立審判流程 完善證據制度 明確審批職責分工 修訂《法官法》提升 細化職業標準	完善死刑復核程序 改革刑事證據制度 和民事管轄制度 制定刑事案件量刑 標準	探索刑事和解制 度
目標	提升司法效率 推動法官職業化	實現司法公正、提高 效率 統一司法尺度	建立寬嚴相濟的 刑事政策

資料來源：作者自行整理

中共先前的司法改革的多數目標僅僅是技術性改革而沒有觸及司法體制深處——司法制度所鑲嵌的環境，範圍也僅僅限於司法系統內部。事實上司法改革

幾乎完全是由司法機關尤其是最高人民法院主導的(魯強 2008:47)，司法機關在改革中並無權力改變其鑲嵌的制度環境。雖然早在「一五綱要」中就提出改革法院的人事和經費制度，但是缺少司法機關以外的配合，改革中各級政府作為行政機關配合司法改革的重點基本都只放在「依法行政」上，而沒有改變其與司法機關的關係。中共的司法改革從制度變遷開始便設立了「從制度上保證司法機關獨立公正地行駛審判權和檢察權」的目標，但是最為關鍵的司法體制改革的重點只放在了調整法院上下級關係(盧上需 與 熊偉 2012:142-82)，制度變遷只出現在正式制度本身，而並未出現在司法系統所鑲嵌的制度環境之中。改革的目標在江、胡時代始終難以實現，根源就在於制度環境並未發生變遷，始終處於路徑依賴之中，司法系統的雙重領導體制並沒有被徹底改變。

圖 四 改革之後的司法機關權力關係



資料來源：作者自行整理

司法機關雙重領導體制限於路徑依賴的原因不僅在於現有制度環境的既得利益，也在於既有制度的反饋機制。一方面地方的行政機關是雙重領導體制的既得利益者，對司法系統的干預和影響力能夠保護其腐敗或是在行政訴訟中的優勢地位。另一方面行政機關（地方黨委）維持了對司法機關的管理，通過政策（正

向)反饋機制表現為政法委對司法系統的控制強化了「黨的領導」,並且阻止了西方觀念的「司法獨立」可能對中共執政權產生的危害,這種正向反饋使決策行為者「自我加強」,從而延續路徑依賴。

沉沒成本和既得利益也是司法機關雙重領導體制得以延續的原因,在之前司法系統內部的重建和改革中已經支付的成本會成為改變路徑的阻力,在先前的制度中獲得利益的組織和機構也會成為路徑變革的阻礙。在這幾個階段改革的進行期間,中共的治理結構仍對「行政國家」的模式有很大的依賴性,按照行政區劃對「塊」的管理妨礙了司法系統垂直「條」的獨立性;尤其是在「黨管幹部」的原則下,全社會的公部門甚至包括官辦的社會組織都依循行政官僚的管理模式,司法系統所需要的專業且獨立的人事制度並沒有確立。改革開放之初隨著社會秩序的重建和司法系統的擴張,已經通過消耗大量資源將大批非司法專業的幹部調入司法系統,江、胡時期的改革雖然在司法隊伍的擴充上有所探索,但因為缺乏有效的退出機制,並未顯著改變現有的司法人員專業性不足的問題。

從中共十八大前後任命的省高級人民法院院長的履歷即可發現,雖然已經有部分法院領導擁有資深的法學背景和司法經驗,但仍有身為二級大法官的高院院長沒有任何法學相關的學歷,甚至缺少在法院部門的工作經驗。例如內蒙古自治區高級人民法院院長胡毅峰,他在擔任內蒙高院院長之前為內蒙古自治區人大常委會秘書長,僅在 2003 年到 2008 年擔任過內蒙的政法委副書記和法學會長,此外再無任何和法律有關的學歷和經歷:胡畢業於包頭鐵路技校,在進入內蒙黨委組織部工作前一直在內蒙鐵路系統工作,學歷也僅在出任烏蘭察布盟盟委副書記後在中央黨校中青年幹部培訓班、中央黨校幹部函授班經濟管理專業和社科院研究生院企業管理專業學習。簡歷可以說明胡毅峰在出任內蒙古高級人民法院院長、

被評定為二級大法官之前，只是內蒙古自治區黨委的一名管理人事的行政官僚，其教育背景也和法律毫無關係。又例如上海市高級人民法院院長崔亞東，他在擔任上海高院院長之前也沒有任何在法院系統工作的經歷，他從部隊退伍後長期工作在安徽的公安系統（直到升為安徽省公安廳廳長），但並非工作在刑偵一線，而是政治處負責行政管理職責，崔在調任上海最高法院院長之前是貴州省公安廳廳長、省政法委書記。同樣，崔亞東的學歷與法律毫無瓜葛，先在人民警察大學進修了漢語言文學的專科，之後在中央黨校函授了經濟管理本科再進修了安徽大學經濟專業的研究生課程。同樣在擔任省高院領導前沒有任何法院系統工作經驗的還有福建高院院長馬新嵐、河南高院院長張立勇、廣西高院院長羅殿龍、陝西高院院長閻慶文、甘肅高院院長梁明遠、新疆高院院長乃依木·亞森。這批高院院長都是在 2012 到 2013 年之間被任命或連任，在經歷了三輪司法改革之後，仍有擔任省一級高級法院的院長是來自其他與法院無關的行政部門，而且這些沒有任何法律學歷的院長都被評為了二級大法官，由此證明此時的法院人事管理仍未脫離管理行政官僚的模式。

隨著中國文革的終結和改革開放的進行，中國的司法制度首先從全面崩壞中恢復，隨後進行了適應經濟轉型的立法改革，司法體制改革了審判方式提升以司法效率。回顧中共進行司法改革的歷程即可發現，在文革結束後通過法律和司法系統的恢復，重新建立起一套正式的制度，恢復公檢法在文革前執行的社會控制的功能。隨著經濟改革的引起的社會變遷，中共在內外因的共同影響下決定進行司法改革，以向西方學習建立起保障經濟市場化轉型的法律與司法體系，保障了外來投資者以及本國新興的資產所有者的權益。

然而，中國的司法制度和系統在一個高度複雜且快速變動的轉型社會中發揮

的作用遠非理想，恢復和改革後的司法制度卻受到許多正式制度以外的因素的制約。雖然司法隊伍的素質有所提高，但未能建立相對獨立於行政權的司法程序和明晰的司法責任歸屬。因為既得利益、反饋機制和沉沒成本的影響，司法制度鑲嵌的制度環境仍處於路徑依賴之中。江、胡時代司法改革的成效遭到扭曲，法院和檢察院難以獨立行使審判權和檢察權，司法系統的公正、效率和公信力的實現遭遇諸多困難。這些源自司法制度鑲嵌的環境的弊端，之後成爲了中共發起新一輪制度變遷的動因。



# 第四章 制度環境變遷滯後的後果：中國司法體系的缺陷

本章將闡釋中共前三輪司法改革因為制度所鑲嵌的環境並未發生變遷，如何阻礙了司法制度發揮原本的作用。第一節將梳理在先前改革中陷入路徑依賴的制度環境是如何扭曲制度變遷的成效，阻礙了相對獨立於行政權的司法程序、明晰的司法責任歸屬、專業且富有經驗的司法隊伍這三項目標的實現，以及在法律和司法系統內產生了哪些弊端。第二節將分析中國的社會環境中，哪些方面是與司法改革的制度變遷相衝突，最終將影響司法改革形成的新制度的成效。

## 第一節 雙重領導體制造成的缺陷

從前文可知，中國的司法體系和制度自改革開放以來經歷了重建恢復，法律體系進行了適應經濟轉型的改革，針對司法系統內部的改革取得了一定的成果。然而，在新一輪改革進行之前，中國的司法公正和效率依然受到諸多因素的制約。中共十五大以來，司法領域進行的改革針對司法制度本身進行了一系列嘗試和改進，但是成效仍不理想，原因很大程度上源自滯後於作為正式的司法制度改革的非正式制度以及司法制度所鑲嵌的環境。

中國司法體系滯後於正式制度變遷的制度環境阻礙了改革後正式制度發揮的效能。正如裴文睿(Randall P. Peerenboom)所言，任何制度改革總是受限於制度環境，其包括組織結構、實踐、既有制度的文化、以及制度運作的情境等等；為了應對制度環境，制度改革總是不可避免地陷入路徑依賴的循環之中(2002a:17-19)。也正因如此中國司法面臨了諸如執行難、從業人員專業化水平低以及案件審理難以獨立進行等問題(Peerenboom 2002b, Peerenboom 2010,

Peerenboom 2011)。依照歷史制度主義的視角，中國司法存在的司法不公，案件質量低下等弊端，都可以在法律和司法體系所鑲嵌，卻陷於「路徑依賴」的制度環境中找到原因。

「行政化」的司法決策程序使司法責任歸屬不能明確，其在制度上使法官不直接對案件的質量負責，也為法院內的腐敗產生了便利，也使得法院系統內的腐敗很少是個體行爲，一旦案發就會牽扯出多個層級的法官和法院幹部。法院在「黨的領導」原則下對黨委負責，黨委定調後，下級法官根據黨委給法院上級的指示生產出正式的法律文件，這個過程中上級沒有義務對指示的合法性負責，根據指示行動的下級也只對上級負責；這種決策機制不僅滿足了黨的政治利益，也可以為領導個人的腐敗服務，上下級的互相依賴關係中產生的腐敗讓中國的法院腐敗形成了一種普遍的制度化現象(Li 2012)。除非重新分配法院決策權力，建立新的監管制度，提高審判公眾參與，增強上級監管，否則現存的司法決策制度將很難避免法院腐敗(Liebman 2007, Peerenboom 2008)。審判委員會制度的運作下，使得真正做出決策並不一定是主審法官，責任不清的情況下案件質量也難以保證，下一節描述的再審高改判率的出現也就順理成章了。

因此儘管中共的司法改革在法院系統內推進了一定程度的制度變革，但司法系統的腐敗卻未能杜絕。司法系統的腐敗甚至出現了規模增大、層級變高的現象，法院腐敗「窩案」時有發生，省級高級人民法院院長和檢察長的腐敗案件也在多個省份發生(左衛民 2008：64-65)。2002年武漢中級人民法院曝出集體腐敗的「窩案」，13名法官在案件審理時利用職權收受賄賂，而且利益均沾，涉案者包括常務副院長柯昌信和副院長何昌尤、3名副庭長、7名審判員和一名書記員，另涉及到44名行賄的律師，然而在武漢中院「窩案」發生後以高



調反腐接任的院長周文軒在 2006 年也因為受賄被判刑(中國青年報 2006 年 10 月 13 日)。周文軒的涉案金額把之前柯昌信受賄的 68.2 萬元刷新到 93.69 萬元，而周文軒的履歷上也表明這又是一位毫無司法系統經驗的法院領導，在 2003 年 1 月到 2006 年 9 月擔任武漢中院院長之前，周長期在武漢市人大工作，沒有任何與司法部門相關的工作經驗。之後武漢市中院居然繼續上演「前腐後繼」，在 2010 年 6 名武漢中院執行局的法官先後落馬，這次的腐敗手段升級到了對房地產開發商進行「超額查封」，地產商因為 2000 萬元債務被法院執行局查封了上億元的地產，執行局法官與另一批地產商勾結試圖以查封拍賣低價買入在高價賣出，以圖賺取差價(新華網 2010 年 6 月 1 日)。這種「超額查封」的方式並非武漢中院首創，2008 年廣東省高院執行局長楊賢才因為 2002 年廣州市「中誠廣場」的債務拍賣被發現嚴重違紀，並牽連出負責執行工作的最高法院副院長黃松有；2006 年深圳市中院 5 名負責執行的法官因在評估、拍賣過程中受賄被調查、判刑。

安徽省阜陽市中級人民法院在 2005 年曝出「窩案」：經濟審判二庭副庭長薛懿因侵吞勝訴方的執行款被調查，之後薛揭發出副院長、執行庭庭長、經濟庭庭長等多名法官；2006 年阜陽中院任職長達十多年的前後三任院長尚軍、劉家義和張自民因受賄和巨額財產來源不明被起訴、判刑，案發的起因恰恰是涉及 05 年「窩案」的法官的檢舉，以及為這些原裝提供庇護的分管政法的安徽省省委副書記王昭曜的落馬(中國網 2006 年 9 月 10 日)。

天津市檢察長李寶金則是省級司法部門負責人因腐敗落馬的典型：1987 年李寶金升任天津市公安局副局長，之後兼任天津市政法委副書記，在 1998 年當選天津市人民檢察院檢察長，2006 年其情婦挪用資金被調查，因而牽連出李寶

金的腐敗案情，李在 1996 年到 2006 年間收受賄賂 562 萬元人民幣，並在擔任天津市檢察長期間先後多次挪用天津檢查機關服務中心的公款共計人民幣 1400 萬，最終在 2007 年 12 月 19 日被河北省滄州市中院一審判處死緩(人民網 2007 年 12 月 20 日)。同樣的省級司法高官還有 1998 年到 2004 年期間擔任湖南高級人民法院院長的吳振漢：吳長期工作在湖南司法系統，而且是全國首批 32 名二級大法官之一，擔任湖南高院院長後通過其家人接收賄賂，干預案件審理和法院的人事升遷，並通過司法拍賣和法院基建收取高額回扣，總共受賄人民幣 607 萬元，在 2006 年 9 月 20 日被北京市第二中級人民法院一審判處死緩(人民網 2006 年 11 月 15 日)。

儘管改革開放以來中國法律和司法體系健全了維護市場經濟的法律法規、改革了審判方式，在司法系統內部進行了正式制度的變革，但是在司法系統所鑲嵌的更為複雜的正式和非正式制度環境發生的變遷卻是有限和滯後的，特別是司法機關和行政機關的權力關係上；在正式的制度規範中法院和檢察院是授權自人大、獨立於政府的司法機關，但法院和檢察院的獨立和專業運作卻受到多重因素的干擾。這些因素包括法院的財政、人事和專業化水平，公安、法院、檢察院的權力關係，以及司法決策程序這些方面。

在雙重領導體制下，地方和基層法院原則上是同級別人大下與政府的平行機構，但是法院的財政並非獨立於地方政府，這就使法院的公正和獨立運作受到限制，未能建立相對獨立於行政權的司法程序。中共十八大之前針對制度建設和司法專業化的司法改革證明了這種影響的存在，在不同經濟發展水平的城鎮和農村之間，司法改革的成效有著顯著的差異：改革在財政富裕的城鎮地區基層法院的較為顯著的發展（但同時形式主義和官僚主義卻阻礙了複雜案件的受理）；而在

經濟發展落後的農村地區，法院不得不依靠訴訟費維持運行(He 2009)。造成這種差異的原因就在於地方基層法院的經費高度依賴地方政府，儘管地方的法院和政府的預算和決算都由當地人大通過，但事實上當地財政的決定權掌握在地方黨委也就是地方政府手中。法院經費的來源問題是中國的法院腐敗和司法干預產生的重要原因：經費問題影響到法院的自主性，經費不足的法院難以獨立運作，更容易產生腐敗，也更容易拖延和駁回窮人的案件(Wang 2013)。財政的不獨立造成了地方和基層法院立案難，也損害了法院案件審理的公正性。

法院的人事是中共幹部政策的一部分，遵循「黨管幹部」的原則，但管理法院人事的權力同樣也是雙重領導體制的一部分，人事權並不由司法系統單獨掌握，司法人事管理也等同一般公務員，這就阻礙了法院的獨立運作和司法隊伍的專業化提升。黨委控制了法院人員的任免和調動，不只是上級法院黨委，地方黨委也能影響院的人事，因此大量同級別但沒有法律相關學歷或工作經驗的行政官員可以被調入法院成為法官。地方法院所在地的黨委（和政府）對其人事任免有著相當程度的決定權，雖然法院院長一職的任免權歸屬上一級黨委，但法院所在地的下級黨委仍能決定法院工作能否順利開展(劉忠 2012)。地方法院的副院長級別幹部任免的決定權在本級黨委，這一級別包括副院長、紀檢組長、政治部主任等黨組幹部以及其他非黨內職務的副院長幹部，儘管院長由上級黨委任命，但院長的考核、升遷和調任需要經過民主測評的程序，如果院長與本級黨委在人事和福利安排上未能較好協調，就會影響到院長的考核和升遷(劉忠 2012：111)。

而法院內部的機構設置、人員編制、行財裝備等事項的決定權仍在地方黨委，最高法院在歷次法院機構改革中的意見僅是指導性和建議性的，即便是根據統一下發的中央文件進行佈置，也會根據各地的不同條件做出一些柔性規定，這就導

致了地方法院院長執行機構改革時依賴和本級黨委協調。例如 1999 年為了解決法院執行難問題的中央 11 號文件下發後，由於各地區差異，各地方在執行庭的設置上並沒有按照中央和最高法的改革意見統一執行。原本設立執行庭和執行局是為了解決執行難的問題，但是因為各地方法院院長在執行最高法的意見時需要和地方政府依照本地的情況「靈活處理」，所以經濟欠發達地區的執行庭難以擁有足夠的資源解決法院執行問題(例如請其他部門配合對拒不執行「老賴」採取強制執行)，而在另一些地區執行局的設立卻產生了可以暗箱操作的「灰色空間」，例如前文提到的武漢和廣州中院的執行局法官可以利用司法拍賣牟利，安徽的地方執行局法官可以克扣執行款。

法院人事權的歸屬不僅影響到法院是否能獨立運作，也影響到司法隊伍的專業化水平。雖然法律隊伍的專業化一直是司法體制改革的重要面向，但是依據黨的幹部政策，許多非法律專業出身的幹部被調入法律系統。中共改革開放之後軍隊規模縮小，大量軍隊幹部需要轉業復原，而司法系統的幹部始終供不應求，司法機關成為了許多「政治可靠」的軍隊轉業幹部的退伍安排方向(蘇力 2011:236-63)。在 2008 年到 2013 接任尚揚的最高法院院長王勝俊並無前任的法律專業背景，2013 年全國 31 位地方高等法院的院長中仍有 7 人無任何任何法學學歷(其中 3 人沒有大學學歷)(申欣旺 2013 年 08 月 26 日)。與此同時，即便是法律專業出身的法官，在其成為高級法官或是大法官時，因為需要身兼法院的行政領導職務，許多富有辦案經驗的高級法官因此離開了案件審理的第一綫。受到干預的法院人事和司法專業性的不足，損害了法院案件審理的質量。

政法委員會是中共對司法系統進行「黨的領導」的直接機構，政法委由行政機關和司法機關的負責人共同組成，其權力分配會影響到司法系統的運行和司法

決策，甚至是具體案件的審理，而屬於行政部門的公安把持的政法委使得法院和檢察院在案件處理中逐漸成爲公安機關辦案的附屬。政法委統管法院、檢察院、公安局、監獄和司法局，政法委書記通常由上述機構的一把手兼任，在 1980 年代起省級政法委書記所屬的部門由原先在公、檢、法中平均分佈。但是在 1990 年代開始省政法委書記一職由省公安廳廳長擔任的比例遠遠高於省檢察院檢察長和省法院院長，該比例雖然在 1990 年代末有所下降，但省公安廳廳長擔任省委常委的概率要遠大於省高院或檢察院院長：1985 年前後省公安廳廳長和省檢察院院長擔任省政法委書記的比例都不到 20%，但在 1997 年公安廳廳長擔任政法委書記的比例超過了 40%，而同時期檢察長由擔任的比例在 10% 以下，而沒有法院院長擔任 (Wang & Minzner 2015 : 342-347)。

政法委員會雖然在基層的制度設計上不能直接對司法案件進行干預，但其最重要的工作是協調案件，協調的過程有時就有違司法程序（例如某個案件檢察院認爲證據不足不應起訴，但經過政法委的協調，最終還是服從了更爲強勢的公安將嫌疑人起訴）；政法委的領導體制雖然在形式上為委員會制，但基層政法委在實際操作上未能履行協商討論、平等投票的程序而成了首長負責制，因此政法委的「一把手」可以越過制度限制干預具體的案件(侯猛 2003)。

中共對維穩的重視使得公安部門領導在省政法委和黨委中的權力上升 (Wang 2014a : 630-635)，因此法院和檢察院對司法進程和審判決策的影響力減弱，這導致公安主導了刑事審判，而法院和檢察院只能配合。只不過政法委權力平均分佈時也未必有助於刑事案件的公正——兩次大規模的「嚴打」運動中公檢法高度協作，卻以極快的案件審理效率產生了大量冤案。

在 1996 年進行的第二次「嚴打」運動中，發生了幾起影響重大的冤案，在

造成這些冤案的過程中，幾乎都是公安以刑訊逼供獲得嫌疑人的口供，檢察院在證據不足的情況下起訴，法院在事實不清缺乏直接證據的情況下判處嫌疑人有罪。

1995 年 3 月和 8 月，浙江省蕭山發生兩起計程車司機被劫殺案件，經公安機關偵察認定蕭山籍男青年朱又平、陳建陽、田偉冬、田孝平、王建平 5 人為兩案的犯罪嫌疑人，後經檢察院起訴被杭州市中院一審判處陳建陽、田偉冬、王建平死刑，朱又平死緩，田孝平無期徒刑。然而這是一起徹頭徹尾的冤案，蕭山公安掌握的嫌疑人口供都是通過刑訊逼供獲得，根據嫌疑人在 2013 年 6 月 25 日冤案再審時的陳述，王建平在偵訊過程中遭到了 4 天的酷刑，而知道法院一審開庭才知道案件的具體作案時間，田偉冬兩次咬斷自己的舌頭才使公安停止了審訊，朱又平被連續審訊了 8 天 9 夜，在殘酷的刑訊手段下<sup>6</sup> 5 人都被迫選擇招供(中國青年報 2013 年 7 月 5 日)。該案之所以被發現是冤案，是因為案件的真凶項生源在 2012 年通過指紋比對和審訊證明是 1995 年 3 月 20 日劫殺案的犯罪嫌疑人。

而蒙冤入獄的五人的案件卷宗顯示 1995 年 8 月 12 日案件的現場提取到的 15 枚有效指紋中沒有 1 枚和五名被告人一致，而這一有利於被告的關鍵證據公安並未移交給檢察院；而一名叫「朱富娟」的舉報人的口供成爲判處五人有罪的證據，但是該舉報人是從他人聽說的方式指證了五名青年（但在 2013 年杭州公安對該案的再次調查中無法找到這個關鍵的舉報人）；在 1996 年蕭山人民檢察院將該案上報給杭州市人民檢察院後的審查起訴中，5 名青年翻供並說明遭到刑訊逼供，杭州檢察院退回本案要求公安補充偵查之後，公安專案組提供了沒有血跡檢驗的一塊帶血的石頭卻無法提供兩案的贓物，又出具了兩份「證明材料」說

---

<sup>6</sup> 據稱公安採用的刑訊方式包括：將嫌疑人雙手銬住吊起至雙腳離地後毆打，將嫌疑人衣物脫去只剩內褲用電扇吹（時至 11 月底 12 月初，杭州為平均氣溫 10℃ 左右），以電警棍、木棍擊打嫌疑人下體。

明不存在刑訊逼供(中國青年報 2013 年 7 月 5 日)。在 1997 年，5 名青年被公安帶走超過一年，直接證據仍舊缺少的情況下，杭州市機關依然選擇起訴被告人。杭州市中院在 5 名青年被羈押 21 個月後的 1997 年 6 月開庭審理了這兩起命案，5 位被告中除了田孝平的 4 人均當庭翻供，否認參與搶劫殺人；庭審中除了那塊沒有做血跡鑒定的帶血的石頭之外，檢方未提供任何其他物證(包括起訴書中的道具、電綫等工具)，該案的 34 名證人無一人出庭作證，鑒定人也未到庭(中國青年報 2013 年 7 月 5 日)。

即便物證和人証都疑點重重，杭州中院仍認為「本案事實清楚，證據確實、充分」，做出了被告人有罪的一審判決。一審宣判後除了田孝平的 4 人向浙江省高院提出上訴，二審僅是書面審理，高院經過審判委員會討論後「根據本案的具體情況」將一審的死刑全部改判死緩(法制日報 2013 年 7 月 4 日)。真凶落網受審時 5 位被告人已經相繼出獄或假釋，在重獲清白之前已經蒙受了 17 年冤獄，但這改變不了官方媒體「喪事辦成喜事」的傳統，把推動平凡的法律人歌頌一番，並強調「遲到的正義終究是正義」，全然不顧在該案中失靈的司法系統和程序：公安靠刑訊逼供得到有罪供述，檢察院未能盡到審查證據的義務卻依然起訴，法院僅憑藉口供(而且不顧被告人翻供)而非直接證據定罪。

被二審改判死緩的嫌疑人尚可用「不幸中的萬幸」形容，若蒙冤者被處以極刑，則即便最終平反對司法公信力的傷害也是難以挽回的。1996 年 4 月 9 日晚，內蒙古自治區呼和浩特市毛紡廠家屬區公共廁所發生了一起強姦殺人案，報案人呼格吉勒圖被公安帶去詢問，在「熬了 48 個小時之後」公安獲得了呼格吉勒圖認罪的供詞，一同被帶去詢問的報案人閔峰承認呼格吉勒圖和他談論過性的話題，這項口供和呼曾經偷窺過女廁所成爲公安和檢察方面認定呼格存在作案動機的

最主要證據(三聯生活周刊 2009 年 8 月 20 日)。1996 年 5 月 23 日，呼和浩特市中院開庭審理，檢察院以流氓罪和故意殺人罪兩項罪名起訴，被告僅有簡短的時間陳述其報案過程，並沒有機會對檢察院的證據提出抗辯，庭審經過不到兩個小時就法院就當庭宣判呼格吉勒圖有罪並判處死刑。呼格以「沒有殺人動機，請求從輕處理」提出上訴，但是二審同樣只有書面審理，6 月 5 日內蒙古自治區高院下達「駁回上訴，維持原判」，此時死刑復核權依舊被下放至省級，因此內蒙高院做出的二審判決就是終審。

1996 年 6 月 10 日，呼格吉勒圖被押赴刑場執行槍決，此時距離案發僅僅過了 62 天。此案的證據疑點重重，公安並無任何從死者身上提取任何能夠有效證明凶手是呼格吉勒圖的證據，只有呼格指甲縫裏的皮屑是與死者一致的 O 型血，卻未排除呼格自己是否也是 O 型血的可能（呼格的父親也是 O 型血），當時內蒙古自治區公安也無 DNA 鑒定能力；而公安提供的呼格口供卻詳細得反常，案發現場沒有燈光照明，呼格的口供卻對受害人的內外衣物的顏色和型式有著詳盡的描述。檢察院的 4-9 案筆錄裏記錄了呼格吉勒圖曾經翻供，並向檢察院說明公安在偵察審訊階段有逼供和誘供的嫌疑<sup>7</sup> (央視新聞網 2014 年 11 月 20 日)。

呼格吉勒圖案中律師權的行使顯然也存在問題，呼格作為一名沒受過太多教育、在牧區長大的蒙古族年輕人顯然不擅長為自己辯護，一審開庭時被告律師張娣起初為呼格作無罪辯護，然而在僅有的一次庭審的最後卻以「認罪態度好、是少數民族、年輕」為由向法庭做求情陳述(三聯生活周刊 2009 年 8 月 20 日)，上訴時也是僅把呼格缺少殺人動機作為上訴依據以請求從輕處理，沒有針對檢方並

---

<sup>7</sup> 呼格翻供時向檢察院供述的筆錄是「他們不讓我喝水，他們不讓我尿尿，也不給我吃飯，並說受害人沒有死，還活著，指認就是你幹的，你講了沒事，因為人還活著，沒多大的事，說是你講了吧，講了你就可以回家了」。



不確實的證據提出質疑，而非像蕭山五青年案的辯護律師一樣堅持無罪辯護；另一種可能是，該案發生在此次「嚴打」剛開始的階段，辯護律師可能還未領悟「從重、從速」的審判原則，所以試圖以妥協的方式換取法庭對被告人的輕判。

如果不是真凶的坦然的承認，呼格可能永遠也不會有被重新調查的機會：2005 年真凶趙志紅落網並詳細交代了 96 年毛紡廠奸殺案的經過，使偵辦過當年案件的警察發現之前很可能是錯案，並被新華社記者湯計以五篇新華社內參的方式向高層匯報<sup>8</sup>才使冤案最終公之於衆並被再度調查(南方人物周刊 2015 年 1 月 5 日)。呼格吉勒圖的冤案依舊是公安的非法取證，檢察院的輕率起訴，法院在沒有完整證據鏈條的情況下僅僅依靠被告人的認罪口供就判有罪，而「嚴打」的背景讓司法系統將這一事實不清的案件以極快的速度造成了不可挽回的後果。

令人唏噓的是，冤案被發現竟是靠真凶的良心發現（已背負 9 件命案的趙志紅必然被判死刑，堅持承認犯下毛紡廠奸殺案對其也無好處）。司法系統內部對這起冤案的發現和平反幾乎毫無作為，中共用以監視地方政府的新華社內刊制度和一部分警察的良知才使得呼格沒有因真凶的死刑而成爲「死案」；但是呼格案復查啓動後仍舊被內蒙高原延宕了 8 年之久（複查後公安認爲是錯案，檢察院認定證據不足，最高法院要求調走案卷，但內蒙高院不予轉交），直到新一輪司法改革啓動，呼格案當初的偵辦者因腐敗被調查才啓動平反的程序。又有多少案件在證據不足或公安非法取證的情況下被檢察院起訴，被法院判刑；而在真凶尚未落網，辦案者因立功仍居高位的時候，是否還有冤案尚未揭露出來？

「行政化」的司法決策程序在制度上為司法腐敗的出現提供了便利，辦案法

---

<sup>8</sup> 趙志紅承認犯下了包括 49 毛紡廠案的 10 起命案，但在呼和浩特中院審理時只起訴了其它 9 起，湯計在寫出了第二篇請求「刀下留人」的內參後得到了一位警察提供的趙志紅承認 49 案的《償命申請書》，抄錄了《償命申請書》的第三份內參一路交到新華社總社，最高法院才緊急要求趙志紅案休庭。

官不直接對案件負責也使得案件質量提升困難。法院的財政和經費受制於地方政府，影響了法律的獨立運作。法院的人事受到同級地方黨委的影響，不僅給了地方干預司法的機會，也影響到司法隊伍的專業性，同時也讓法院的改革的效果被不同的地方政府影響。司法機關和行政機關的權力關係使在黨的政法委的領導下，公安隨著維穩的重要性逐漸提升逐漸主導了政法委，公安在司法程序中的缺少制衡的獨大地位成爲了「嚴打」和其他時期的冤案發生的條件。

中國大陸的法律界也形成了共識：司法的「行政化」和「地方化」是制約司法審判和人事方面的主要因素(陳衛東 2014, 盧上需 與 熊偉 2012:162-65, 張建偉 2014)。人民法院和人民檢察院受到垂直系統的上級機關和身爲行政權的同級別地方黨委管理和監督的雙重領導體制從中共建政時形成，並在文革結束後恢復。先前的司法改革試圖實現法院和檢察院獨立辦案，但地方行政機關在人事、財政上對法院和檢察院的影響力實質上並沒有因改革而消除(張智輝 2015)。司法機關也因爲和行政機關採用統一的幹部管理制度，導致法官隊伍法律素質和辦案能力提升到理想程度，法院管理的行政化使大量擁有經驗高級法官離開了第一綫的案件審理工作。由此可以看出，中共經過了之前三輪的司法改革，盡管在司法系統內部進行了部分改革，然而改革並沒有觸及司法制度所鑲嵌的制度環境，因此使司法隊伍的專業性提升有限，司法程序獨立於行政權不能實現，司法責任的歸屬不能明確，並造成了腐敗、案件質量不足甚至是發生錯案和冤案等諸多弊端。

## 第二節 司法制度所鑲嵌的社會環境

司法系統存在的弊端源自制度環境的路徑依賴，但是就事實而言，並非大多

數司法機關受理的案件都涉及不公正或是司法腐敗，但是司法系統的弊端和中國民衆司法意識的淡薄一起嚴重損害了司法系統和法律的公信力。缺乏司法公信力造成的後果就是大量民衆之間的糾紛和矛盾難以通過法律途徑化解，發起群體性事件成爲促使政府解決矛盾的最有效手段，這就使得中共所面臨的革命風險隨著經濟改革不斷攀升。

中國社會的法律意識和西方社會有顯著差別，程序正義的概念並沒有被中國大眾廣泛接受。1984年，泰勒（Tom Tyler）調查了美國芝加哥的民衆對於司法體系的評價，並且發現芝加哥的民衆對於程序正義（procedural justice）和結果正義（distributive）的清楚的區分（Tyler 1990）。而在2001年和2002年麥克遜（Ethan Michelson）與中國人民大學社會學系合作，借用1984年芝加哥調查的問卷分別在北京和陝西、山東、重慶、河南、湖南、江蘇六省的農村進行了「北京城市居民生活狀況調查」（簡稱北京調查）和「法律與農村居民生活調查」（簡稱六省農村調查），發現了在上述地區的民衆中有司法經驗的傾向對司法體系持負面評價，而沒有的人則相反。這種現象的原因可能包括兩個方面，一方面可能是基層司法系統的辦案質量的確不高或是司法程序產生的時間和物質成本造成了擁有司法經驗的人的負面評價，另一方面也可能是因爲司法公正的理解僅限於得到對自己有利的結果，但是如果原因是後者，應該仍有一部分得到有利結果的人會產生正面的評價。不同於擁有司法經驗的人在芝加哥民衆中的高比例，只有小部份的中國人有使用法律體系的經歷，因而少數有司法經驗的人對大多數人的影響力有限，因此大部份中國人對司法體系的評價傾向積極（但會隨著法律使用者比例的變高而改變）。不同於芝加哥市民，中國民衆將程序正義和結果正義混爲一談（Michelson & Read 2011）。

混淆了司法的程序正義和結果正義會使就會使司法案件的參與者和旁觀者僅通過案件的結果是否符合自身的期待做出評價，輿論也會忽視對司法權行使者執行程序的監督，而僅僅關注可能的「惡人」是否收到了懲罰。造成冤案的公安在結案之初都既在體制內受到嘉獎，也得到了輿論的稱贊。除了前文提到的兩起冤案外，有名的例子如被譽為「女神探」的聶海芬，她在擔任杭州市公安局預審大隊大隊長期間通過「突審」獲得了安徽籍張高平和張輝叔侄二人犯下強姦殺人案的「鐵證」，該案在 9 年之後的復查被認定冤案，重獲自由的叔侄表示 2003 年公安辦案時採用了刑訊逼供(BBC 中文網 2013 年 4 月 8 日)。聶海芬在當初被媒體追捧顯然有官方宣傳的因素，但是當時的媒體和輿論也沒有人質疑這種常見的突擊審訊的做法（預審環節本應查證證據和嫌疑人申述），也少有人對該案嫌疑人在沒有物證的情況下僅靠口供就被定罪的程序<sup>9</sup>。

中國民衆的司法經驗並沒有提升當事人對司法系統的信任，法律知識的匱乏加劇了這種不信任感。中國法律改革制度化調查（*Institutionalization of Legal Reforms in China* ILCR）表明法律經驗改變了人們對司法體系的態度，比起那些沒有法律經驗的人，實際經歷過法律程序的人更容易對法律產生消極的態度；深度訪談則證明法律援助和自身法律知識的提升能夠減輕對法律的不信任感，而當事人對其法律經歷的評價則與其政治認同（社會地位）有關：年長的國企工人更容易產生消極評價，而年輕的農村務工者則更可能對法律產生積極的態度（Gallagher & Wang 2011）。ILCR 調查的結果還表明雖然教育活動有正面作用，但是中國大眾的法律知識仍然相對缺乏，在農村和城市人口之間也存在巨大落差

---

<sup>9</sup> 聶海芬還在 2011 年接受媒體採訪時稱其座右銘為「不放過一個壞人，不冤枉一個好人」，並講述她在審訊中如何突破嫌疑人的心理防線使其認罪。

(Yang & Chen 2009)。很顯然 ILCR 調查證明了法律知識和社會經濟地位與環境的正向相關，中國的農村地區的法律觀念淡薄，實際參與者對法律程序的消極評價也佐證了六省農村調查的結果。年長的國企工人對法律的消極評價很顯然是和 90 年代國企改制大量工人下崗有關，遭到不公正對待的下崗工人在當地的司法系統內得不到公道，也就造成了這一時期同時發生的大批工人進京上訪。

在中國，「關係」和「身份」往往決定了當事人是否採用司法途徑解決問題，也影響了個人對司法的信任。個人的社會網絡決定了當事人選擇何種方式解決爭端：在司法系統中有可靠個人關係的人會更願意走司法途徑，同時採取司法手段得到公正的當事人會通過其社會關係傳播對司法體系的信任，這正是法律體系這一制度在改革中得以擴散的路徑；社會網絡和黨組織是對司法的積極印象傳播的途徑：擁有黨員、共青團員的身份以及教育程度較高的人也對法院更為信任 (Landry 2008, Landry 2009)；與地方政府有關係的農村居民更願意以法律途徑解決爭端 (Michelson 2007)。這種社會環境也解釋了地方政府有時為何會干預司法：某個民事案件的當事人與當地的黨政機關內部人士有私人關係，恰巧又是能夠對法院「說得上話」的人，例如在政法委開會時專門提到該案，政法委領導向法院領導示意要重視該案，得到授意的法院領導就會在法院審判委員會開會時過問此案的審理法官，影響法庭最終做出有利於有關係者的判決。於是越有關係的人對司法系統就越信任，但這種信任是靠和黨政機關和司法系統內部的個人關係維繫的，而非出於對司法公正的信任；相反，這種現象在大多數與政府和司法系統缺少關係的人中損害了司法公信力。

法律途徑並非中國民眾處理爭議的首選方式，將矛盾擴大以獲得政府的干預是被認為比司法手段更有效解決矛盾的方法。中國農村居民傾向將爭端擴大以促

成其解決，squeaky wheel 理論（「吱吱作響的輪子最先得修理」）指出參與者會將爭端擴大以促成其解決，中國民間「大鬧大解決，小鬧小解決，不鬧不解決」的俗語也印證了這一思維模式的存在；然而任何來自當事人雙方以外解決方式（包括法律途徑）都沒有矛盾雙方之間的解決方式有效(Michelson 2008)。除去以「隱忍」的方式面對，處理矛盾與糾紛的積極方式總體上可以分為兩大類：直接找對方解決和尋求「第三方解決」(Michelson 2008:46)，雖然在不同的調查中第三方解決種類並非完全一致，但除了法律途徑以外，大致包括當地政府、上級政府、警察、媒體以及非正式關係等。表 2 的數據轉引自麥克遜的 Justice from Above or Below 一文，在 2002 年的六省農村調查收集了 585 個家庭的 956 個糾紛，其中 78 起糾紛被嘗試以兩種第三方途徑處理，8 起糾紛被嘗試以三種第三方手段處理(Michelson 2008)。而在所有 1050 個第三方解決的嘗試中，以司法途徑（求助於律師、法院和其他司法部門）解決糾紛的比例僅佔總數的 8.57%。

表 2：六省農村調查中第三方解決的比例分佈

第三方解決類別	個數	比例
司法	90	8.57%
警察	60	5.71%
上級政府	214	20.38%
當地領導	391	37.24%
非正式關係	295	28.09%
總和	1050	100%

資料來源：Michelson 2008

階層與「關係」和「身份」一樣，是影響司法公信力傳播的重要因素，對司

法的信任並沒有隨著經濟的發展和司法改革的進行而在社會所有階層中廣泛提升。是否選擇法律途徑作為解決爭議手段的差異不僅存在於城鄉之間(O'Brien & Li 2006)，也存在於各個階層之間：隨著中國的司法改革的推動，統治菁英們的確更頻繁地訴諸法律途徑解決問題，但新興的中產階級和一般的中下階層一樣，仍然在社會衝突解決方案中依賴政府渠道(程金華 與 吳曉剛 2010)。中國官方公佈的數據也證明了，全國縣級以上黨政機關的信訪量從 1994 年的 400 余萬起增加到 2004 年的 1400 萬起，縣級以上信訪受理量大幅增長，但同期法院和檢察院受理的信訪量卻呈下降趨勢<sup>10</sup>(胡聯合, 胡鞍鋼 與 王磊 2006:176-77)，由此可見，在民衆處理矛盾和爭議時採取合法的常規手段中司法系統得到的信任遠不如行政系統。

中國的司法公正和案件審理質量仍不理想，民事和行政案件上訴率和申訴率較高、涉及訴訟的上訪的多發證明了這一點，二審的高改判率也證明了一審案件質量的不足。2000 年到 2005 年，中國全國一審案件的上訴率在 9% 左右（這 6 年的上訴率分別為 8.71%、9.01%、9.34%、9.63%、9.89%、10.1%），並仍在明顯上升，1997-1999 年行政案件的上訴率分別按 11.35%、12.36%、25.92% 的比率遞增，同期民事案件的遞增比率則為 14.34%、13.36%、18.85%；同時 2002 年到 2005 年的《中國法律年鑒》和 2007 年的《最高人民法院工作報告》公佈的數據表面全國案件再審改判和發回重審的比率也在逐年上升(左衛民 2008：64)。如果說上訴率的不斷上升不能直接說明一審法院的案件審理質量，那麼如果二審法院對某一案件改判或發回重審，則說明上訴法院否認該案件一審法院

---

<sup>10</sup> 從 1999 年到 2004 年，法院受理的年信訪量從 1069 萬件下降到 422 萬件，檢察院受理的信訪量從 81 萬件下降到 54 萬件。

判決的結果，這種案例能夠在一定程度上證明執行一審的基層法院的案件審理的質量存在問題。2002 年全國法院再審結案 55408 件，改判數有 17176 件，改判案件的比例在此之後穩中有升，始終超過 30%，直到 2008 年之後才降到 30% 以下。對比同時期其它司法體系，則能證明中共司法制度再審改判率之高，從表 4 可見，2002 年至 2012 年全臺灣的再審案件<sup>11</sup>的改判率始終在 2% 到 3% 之間浮動，從未超出過 4%。

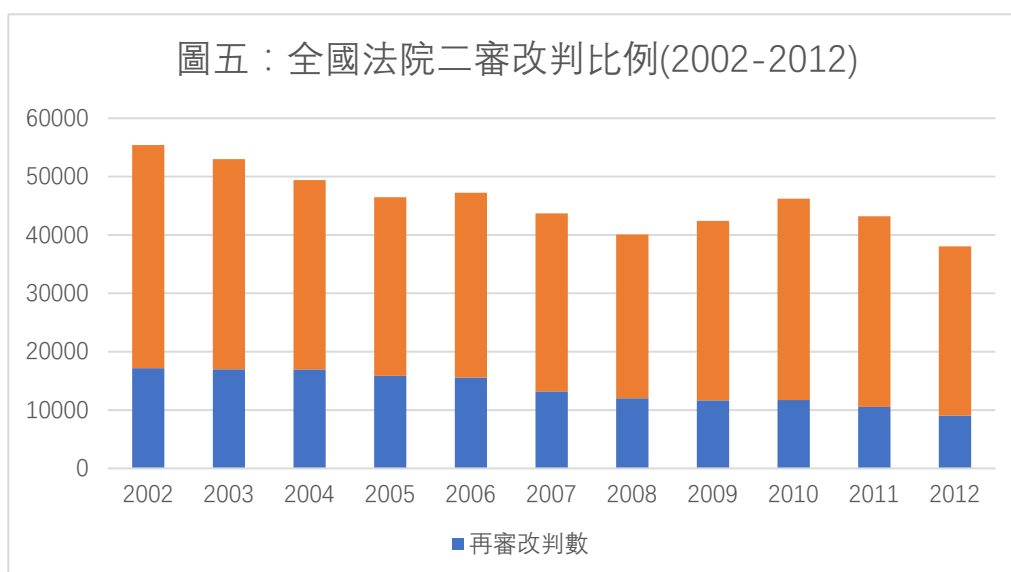
表 3：全國法院再審案件改判與發回重審數量（2002-2012）

年份	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
再審結案數	55408	52998	49394	46468	47226	43683	40083	42410	46214	43208	38042
改判數	17176	16983	16967	15867	15549	13193	12013	11669	11729	10525	9048
改判比例	30.1%	32.0%	34.4%	34.2%	32.9%	30.2%	30.0%	27.5%	25.4%	24.4%	23.8%
發回重審數	2989	3056	3563	3467	3455	3316	3650	4857	5595	5478	5585
重審比例	5.4%	5.8%	7.2%	7.5%	7.3%	7.6%	9.1%	11.5%	12.1%	12.7%	14.7%

資料來源：(左衛民 2008) 中國法律年鑒（2006-2012）

<sup>11</sup> 包括了全台地方法院、高等法院和最高法院受理的再審案件，以及最高行政法院的再審和上訴案件數量。由於臺灣法院採取三級三審制（行政法院為三級二審制），最高法院受理的上訴中發回重審的意義和中國大陸再審判定發回重審的意義不同，因為審級制度的差異，比較兩岸法院的再審改判率已經能夠說明在案件審理質量上的差距。





資料來源：(左衛民 2008) 中國法律年鑒 (2006-2012)

表 4：全臺法院再審案件改判數 (2002-2012)

年份	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
再審 終結 數	14894	15507	14303	15683	16705	18170	17358	16883	17253	16613	14635
再審 改判 數	243	454	448	390	387	359	271	386	384	556	327
再審 改判 比例	1.6%	2.9%	3.1%	2.5%	2.3%	2.0%	1.6%	2.3%	2.2%	3.3%	2.2%

資料來源：司法統計年報 (94 年) (101 年)

不僅一審的審判質量不高，普通民衆的申訴案件很難進入再審程序，使得向法院上訪的數量大量發生，2002 年到 2005 年全國法院的上訪數量從 3656102 件（人）增長到 4355471 件（人），官方公佈的 2006 年全國法院上訪數量有下降的趨勢（最高法院受理的信訪數量下降 4.71%，地方各級法院受理的信訪數量下降了 11.18%）(左衛民 2008：64)；而 2008 年最高法院工作報告中稱，過去五年中最高法院受理的信訪數量上升了 11.69%（71.9 萬件），地方各級法院受理的信訪案件同比下降了 55.58%（1876 萬件）(尚揚 2008)。雖然在總體上

全國法院上訪數量呈現了下降的趨勢，但是最高法院受理信訪數量（2006 單年度下降率緩於地方法院）五年內呈增長的趨勢，則能夠證明民衆越級的信訪數量是不斷增多的，地方法院信訪數量的下降可能恰恰說明了普通民衆在申訴案件時對地方司法系統的信任並沒有提升。

分析中共司法制度鑲嵌的社會環境可以發現：中國社會中缺少對程序正義的重視，民衆和輿論大多僅看重司法過程的結果是否合乎自己的期待和判斷；中國民衆的司法經驗反而損害了其對司法系統的信任，經濟落後的地區和人群法律意識也更為淡薄；政府和司法系統擁有個人關係的人對往往司法體系更加信任；中國民衆處理爭議的方式仍然高度依賴政府，民衆處理爭端時更信任行政系統而非司法系統，而且時常需要把爭端擴大、破壞社會穩定來引起政府的介入和仲裁。這些現象都和上一節中描述的司法系統存在的諸多弊端有關：司法人員的專業性不足損害了司法案件的質量，從而影響了參與司法程序的民衆對司法系統的信任；司法系統收到地方政府的影響產生了司法不公，公安主導下的刑事案件偵辦過程又時常產生冤案，進一步損害了司法的公信力。由此可見，在中國社會的法律意識還較為淡薄的情況下，司法公信力的低下使得司法系統難以成爲社會中有效的爭端解決制度，民衆追求爭端解決的過程時常需要靠破壞社會秩序的方式引起政府的介入，如此一來中共通過司法改革減少革命風險的目標並未達成。

# 第五章 引起制度變遷的關鍵點：中共 面臨的危機和自身的觀念變革

本章將解釋中共新一輪司法改革的內因——觀念變革是如何產生的。第一節將說明作為一個威權政權的中共進行制度變遷和改革所服務的核心目的為何，法律和司法作為制度將如何為這一目標服務。第二節將梳理中共自身對國家與社會關係的認知發生了怎樣的改變，這種改變成為了改革的內因，是如何與上一章解釋的外因一起促成制度環境變遷的關鍵點出現的。

## 第一節 司法制度缺陷造成的危機：革命風險

本文認為法律和司法作為制度，與威權主義制度學派研究的立法機關、政黨和官僚制度一樣，對威權政權的存續有著重要意義。政權存續是威權政權政治行為的首要目標(Frantz & Ezrow 2011)。為了維持政權的生存，威權政權始終都面臨兩個方面的威脅：統治集團內部試圖分裂和奪權的菁英，以及受到壓迫試圖反抗的大眾，所以如何與統治菁英分享權力，如何控制大眾是成為威權政權面對的兩大難題(Svolik 2012)。制度是解決菁英分裂和革命風險兩大難題的重要途徑。對於菁英聚合的難題，立法機關、政黨以及官僚體系等制度能夠緩和不同派別之間的矛盾，成為調節菁英團體之間的衝突的機制，使菁英的行為制度化、規範化，同時這些制度作為權力分享制度換取統治集團的合作和忠誠(Boix & Svolik 2013, Brownlee 2007, Magaloni 2008, Lazarev 2005)。制度同樣有助於減少革命風險，立法機關、政黨以及形式上的民主選舉等制度為籠絡大眾提供了渠道，這些制度可以和勞工進行利益交換，以分享收入，以此換取下層的合作 (Kim & Gandhi 2010, Gandhi & Przeworski 2006, Gandhi & Przeworski 2007)。在本文看來，法律和

司法體系作為制度，同樣能夠有助於解決或緩解上述兩個難題。當威權政權的生存面臨政變和革命的威脅時，制度的作用提供了行為者推動制度變遷的充足內因。

首先法律能夠對菁英聚合發揮正向作用：公正的法律保障經濟菁英——來自內部和外部的投資者之間競爭的公平，從而保證經濟菁英與政權的合作，並有助於經濟成長，這一方面對於以經濟發展作為合法性保障的威權政權而言尤為關鍵。「統治工具」途徑的研究也發現了聚合菁英這一作用，但是未能理解現代社會的法律和司法制度在減少革命風險上的作用。

而對於控制大眾來說，法律和司法作為制度發揮的作用也尤為關鍵。政權面臨的革命風險上升時（抗議威脅社會穩定，黨國體制中任何社會矛盾最終將集中於執政黨），法律和司法系統也成為提供恩惠和社會控制的制度，威權政權企圖以相對公正的司法安撫籠絡大眾，並且讓法院為首的司法系統獨立承擔維護社會穩定的責任，將社會中並非針對執政黨的矛盾化解在司法體系中，將政權原本獨自承擔的責任和壓力轉移。

而一旦法律和司法體系難以實現司法公正時，糾紛難以解決，各地區不斷上演的群體性事件威脅社會穩定，政權面臨的革命風險上升；當下層民衆的爭端缺少化解的途徑時，威權或是黨國體制中的執政黨就會直接面臨大眾的不滿，從而首先對執政黨的地方政權產生直接的威脅，多個地方同時爆發群體性事件時進而有可能衝擊到整個國家政權的存亡。

中共隨著經濟的改革和對外開放進行司法體系的完善和變革，從事實上證明了法律作為制度聚合經濟菁英發揮的正向作用。中共法律體現隨著市場化轉型的變革，促進了市場公平交易，維護了內部和外來投資者利益。而中國各地區法治水平的不均衡則證明了，當地政府需要外來投資者發展經濟時，會提

高司法的效率和公正水平，同時外來投資者在面對本地資本的不正當優勢時，也會倒逼執政者以更為公平的法律和司法維護市場秩序(Wang 2014b)。中國的司法改革在經濟方面的進展是最為順利的，也說明中共的官員在以 GDP 為政績指標的升遷模式下，本地或外來的資本家作為經濟菁英的權益是得到優先維護的。

2010 年發生的席捲西亞北非阿拉伯世俗威權國家的「阿拉伯之春」浪潮的爆發和蔓延，則說明了在缺乏公正法律作為仲裁和糾紛解決機制的威權體制下，一旦經濟不景氣造成社會矛盾積蓄，原本不起眼社會糾紛也可以釀成造成政權更迭的革命。2010 年 12 月，突尼西亞中部城市的一個名叫布瓦吉吉的小販，因為不滿警察沒收其商品，又向當地政府投訴未果，之後在政府前自焚，引發了當地的抗議；抗議很快跨越了階層和地區，最終形成了推翻政權的革命。2011 年 1 月，埃及的幾位抗議者由於失業等原因，效仿突尼西亞的小販在政府或是立法部門前自焚，同樣引起了跨階層和地區的大規模抗議，最終發展成了使穆巴拉克下臺的「一二五革命」。利比亞的抗議最初由聲援被政府逮捕一名人權律師的活動引起，敘利亞的動亂則是由一群進行反政府塗鴉的少年遭遇逮捕和刑訊引發，在兩國都掀起了殘酷的內戰。而在上述四個國家爆發的下層革命中，菁英的團結也未能維持：突尼西亞和埃及的軍隊選擇背叛了獨裁者，利比亞和敘利亞的軍事菁英則發生了分裂，導致了內戰的爆發(曾向紅 與 樓千舟 2014)。「阿拉伯之春」革命不會在司法公正而有效率的國家或地區發生，因為現代成熟的法律和司法制度能夠以和平的程序化方式化解衝突、處理爭議，即便爭議不能圓滿解決也不會擴大為衝擊政權的運動。

缺乏公正而有效的法律和司法制度的威權國家，不僅要面對可能的來自上

層或底層政治反對力量，在資訊爆炸的時代還需組織由一般社會衝突引起政治或非政治的運動；在全球經濟衰退社會矛盾增多的現實面前，威權政權將變得更為敏感。如果能夠通過法律和司法體系的制度變遷，避免社會中常態化的利益糾紛和衝突發展為威脅政權的革命，則將顯著降低威權政權面臨的革命風險。

中國法律界在司法改革開始之初就意識到法律對於轉型社會的正面作用，隨著司法改革的推進也不斷有聲音呼籲改進司法體系在維護社會穩定中的作用。市場化改革和社會轉型產生的社會問題需要公正的立法和司法予以「矯正」；而對於利益和價值多元的現代社會，司法需要高度自治和高度職業化；為了使改革引起的利益再分配與社會變遷造成的矛盾和衝突的能夠化解，減少對社會秩序的衝擊，必須依靠法律機制(梁治平 1999)。司法改革的動因就來自於社會結構的變化：社會的治理需要司法的參與，經濟的秩序需要司法維護，社會變遷帶來的矛盾和衝突依賴司法機構的處理，公民權利意識的增強使社會對司法寄予更多期望，而若不對司法進行改革則無法緩解和消除司法體系面臨的現實矛盾(蔣傳光 2011:200-201)。有學者意識到了中共先前全能主義的革命專政式治理在中國逐漸步入的常規現代社會難以奏效，法治事實上是在回應社會因改革開放邁入的現代化進程(葉傳星 2012:28-49)。隨著中國的轉型將社會從全能主義時代的均衡變為失衡，由於轉型的漸進性改革，最難以改革的社會矛盾被積壓而且已經暴露出來：貧富分化引起的社會結構斷裂，工業化和城市化引起社會矛盾和群體性事件，國家監管失當又加劇了社會矛盾，這些危機凸顯了社會糾紛抑制和化解機制的不足(葉傳星 2012:243-82)。

雖然中共在十五大之後，在正式制度上進行了改革，試圖使司法系統獨立辦案以提升司法公正，但是由於正式制度鑲嵌的制度環境仍處於路徑依賴的循

環之中，制度變遷的成效被扭曲使得司法公信力無法提高。這造成了中共面臨的革命風險的上升，威脅到了中共的政權存續。

司法系統由於收到地方政府的影響，存在冤案屢有發生、普通民衆立案難、案件判決執行難等弊端，中國民衆法律意識的淡薄加劇了司法公信力的缺失，這種狀況的直接後果就是民衆處理爭端和糾紛時，法律手段並不是首選途徑，司法機關也不是首選的仲裁機構，這就給其他部門特別是行政機關(地方政府)造成了巨大的壓力，地方政府在進行基本的行政管理職能和推動地方經濟成長的任務之外，必須投入大量的精力和資源處理民衆之間的矛盾和紛爭，這使得中共基層治理成本不斷攀升。

隨著中國經濟的高速成長和社會的快速變遷，社會利益的多元化產生了多元化爭議和矛盾，大量的矛盾無法依靠程序化的手段化解時，中共的維穩壓力越來越大。雖然中共自十五大以來進行了十多年的司法改革，但是制度環境改革的滯後造成的司法系統的諸多弊端，加上中國民衆相對落後的法律意識，使得司法公信力低下，遭遇糾紛和矛盾的民衆更願意通過政府渠道(或上級政府)仲裁和解決。而在相當一部分中國民衆看來，能夠引起政府對問題的注意，促使政府解決問題的最有效方式就是發起集體行動。而中國作為一個轉型社會，與其他擁有充分參與自由和程序意識的社會不同，集體行動並非有序的理性參與。

中國的絕大多數集體行動由民衆之間或是民衆和地方公權力機關之間的利益衝突和糾紛引起。群體性事件是中共針對這些不直接威脅政權的非法集體行動提出的概念，根據中共中央辦公廳 2004 年發佈的《關於積極預防和妥善處置群體性事件的工作意見》中的定義，群體性事件是「由人民內部矛盾引發、群

眾認為自身權益受到侵害，通過非法聚集、圍堵等方式，向有關機關或單位表達意願、提出要求等事件及其醞釀、形成過程中的串聯、聚集等活動」。根據于建嶸的分類，群體性事件包括：維權行為、社會洩憤事件、社會騷亂、社會糾紛和有組織犯罪五種類型。其中維權行為佔據總數的 80%(2009:114-116)，群體性事件首先是不合法的，但其大部分（除去有組織犯罪）都是源自社會中的利益衝突<sup>12</sup>。而且隨著中國社會的快速轉型和多元化，群體性事件也不僅限于土地徵用、房屋拆遷、勞資糾紛等維權為主的議題，而是擴散到環境保護、消費者、族群衝突以及民族主義等方面。

在農村地區因利益糾紛而頻發的群體性事件也在削弱中共對基層的控制力。在改革開放前，中共在農村地區圍繞人民公社建立的「社政合一」的基層治理方式，依靠經濟的集體化、政治的黨政合一與文化的權力崇拜對農村和農民擁有高度的動員和控制能力，隨著經濟的市場化改革逐步轉變為以村民自治為核心的「鄉政村治」（國家權力機關在鄉鎮，以下為村民公共參與的自治）；但是中國農村的基層治理卻蘊含了嚴重的危機，以中西部為突出的鄉鎮政府普遍存在財政危機限制了鄉鎮政權的施政能力，在中部地區的農村針對基層政權的集體抗爭活動不斷增多和激化，以及部分農村的基層政權和組織出現了黑惡化的趨勢，這些趨勢損害了基層政權的控制能力和動員能力，加深了中共在農村基層的合法性危機(于建嶸 2010:185-216)。

在中國廣大的農村地區，雖然頻繁發生的農民抗爭事件難以進入公眾和輿論的視野，但是這些事件卻在逐步侵蝕中共基層政權的合法性和控制力。雖然

---

<sup>12</sup> 社會泄憤和社會騷亂的大多數參與者並非直接的利益相關者，但是引發聚集的事件起源自利益糾紛，特別是基層民眾和公權力的糾紛。



如前文引述的對中國農村的民意調查顯示中央和遠離農村的上級政權在村民中的依然保持著合法性和較高的信任感，但是村民對基層和地方政權的不信任的累積卻是真實存在的（這種反差套用農村的俗語就是「中央是恩人，省里是親人，縣裡是好人，鄉里是壞人，村里是敵人」）。

如果中國農村依舊信息相對閉塞，獲取資訊的手段和渠道單一（在北方地區中央和地方電視台仍是重要的諮詢來源），那麼村民對基層和上層的信賴和合法性的落差還可以繼續維持，但是這種狀況在最近 5 年受到互聯網普及的可能發生了改變：雖然根據中國互聯網信息中心發佈的《2015 年農村互聯網發展狀況研究報告》中國農村網名數量為 1.95 億，年增長率 9.7%，互聯網普及率仍有限（農村為 31.6%）；但是隨著近年來平價智慧型手機的普及和電信資費的下調（尤其是移動數據流量價格的下調）農村居民互聯網用戶的比例越來越高，村民接觸信息的渠道已不再是過去官方的單一的渠道，即使中共可以通過技術手段加強對互聯網的監控阻止對其不利的資訊傳播，但是監控手段還是難以阻擋「漏網之魚」對政權形象的損害。

中國民眾隨著社會轉型不斷增加的利益衝突許多原本可以通過有序的法律途徑進行仲裁和化解，但因為司法公信力的低下，群體性事件隨著司法改革的進行大量發生。群體性事件的數量沒有隨著中共十五大提出「依法治國」和司法改革的開展而下降，反而高速增長：在 1997 年到 2004 年之間，非法的群體性事件數量從近 2 萬起上升到 7.4 萬起，年均增幅高達 25.5%（胡聯合，胡鞍鋼與 王磊 2006：181）。即便中國政府不在公佈群體性事件的數量，保守估計社會抗爭每年超過十萬起，而「後極權」和「威權」特性下的中共一方面對社會的直接控制有所鬆動，但在「政治改革」無望的前提下，即便維穩的投入不斷

加大，社會管理的難度也從未減小(王信賢 與 寇健文 2014)。群體性事件和社會抗爭的激增剛好和司法改革同時發生，這足以說明法律和司法系統至少在緩解中共面臨的革命風險的層面上並未發揮理想的作用。

中共在習近平上臺前的司法改革，由於制度變革的路徑依賴，制度所鑲嵌的環境的變革滯後於正式的制度，突出體現在地方法院和政府權力關係和其自身的組織架構上，基層和地方法院受到地方政府多個方面干預，這與法院自身的行政化一起損害了司法審判的公正性和專業性。制度環境的缺陷導致了司法系統的不公和案件質量的低下，與中國民衆落後的法律意識一起阻礙了司法公信力的建立。快速變遷的轉型社會中利益衝突和矛盾不斷增加和多元，缺少公信力的司法系統未能成爲中國民衆處理爭議的主要途徑，因此行政部門直接面臨的壓力增大，同時層出不窮的群體性事件破壞了社會穩定，增加了中共面臨的革命風險，這些一同構成了新一輪司法改革進行制度變遷的外部壓力。

## 第二節 制度變遷的內部動力：中共從「統治」到「治理」的觀念變革

中共爲了政權的延續，一方面以傳統強力的手段進行維穩，另一方面在其自身的認知和論述中發生了從「統治」(rule)向「治理」(governance)的轉變，法律和司法體系的地位也由此發生了變化，形成了開啓新一輪司法改革制度變遷的內因。

「統治」這一概念事實上是深刻反映在中共建政之初對國家和社會關係的認知之中。中共以馬克思列寧主義建國，而其看待國家和社會關係的核心便是階級分析法，國家是統治階級壓迫被統治階級的工具，統治階級以強制性的方式進行

支配和控制。這一理念突出反映在 1954 年和 1982 年版的《中華人民共和國憲法》對於共和國國體的描述——「人民民主專政」，作為無產階級專政的中國版本是「各革命階級的聯合專政」。「人民民主專政」對「人民」民主，對敵對勢力和犯罪分子實行專政，但決定誰是「人民」和代表、領導人民的權力只掌握在中國共產黨手中。歸根結底，憲法保證了中共運用國家政權對國家和社會進行支配性控制。黨即國家，國家對社會進行的「統治」是單向支配和控制，這以一理念在改革開放之前，嚴守馬列主義中共認知中是不可動搖的。

「統治」只是反映國家和社會之間的壓迫性關係，也僅由暴力機關體現，但是在現實的國家運行層面，暴力機關之外的官僚體制是承擔國家和社會之間絕大多數支配行為的主體，「管理」是常態化且非暴力的「統治」。除了對官僚體制極不信任的毛澤東，中共作為統治者對中國社會進行控制是依靠龐大繁雜的官僚機構所執行的「管理」。尤其是在計劃經濟時代的中國，「單位」和「公社」將社會上的幾乎所有人納入這個最為龐大的科層制組織體系，儘管「管理」依靠的是制度和組織，以管理者為中心的縱向支配和控制與「統治」並無不同。

隨著經濟全球化和各種複雜多變的社會問題的出現，「治理」這一概念被提出。「治理」比「統治」和「管理」更為開放和動態，市場經濟的發展使大量非政府的組織甚至個人也成為參與「治理」的主體，「治理」中心不再僅限于執政者。「治理」行為在政府強制之外，手段擴展到引導、協商、溝通和參與。「治理」不再是國家對社會的單向控制，而是雙向互動，比「統治」和「管理」更強調過程和績效。

隨著中國的改革開放和經濟市場化轉型造成社會的快速激烈的變遷，中共的話語體系中的國家和社會關係也逐漸從「統治」過渡到「管理」，再向「治理」

轉變。從胡錦濤時期開始，「社會管理」成爲了中國各級政府的重要職能，並且作爲評價各級黨委和政府執政能力的重要指標，管理的主體從過去由政府擴大到社會，在胡執政的後期維穩成爲了「社會管理」的重要指標。習近平執政之後，政府「社會管理」的職能被「治理」涵蓋和取代，並更加強調「法治化」。

2003 年中共十六屆三中全會發佈的《中共中央關於完善社會主義市場經濟體制若干問題的決定》中「完善社會主義市場經濟體制的目標和任務」裡提到「按照統籌城鄉發展、統籌區域發展、統籌經濟社會發展、統籌人與自然和諧發展、統籌國內發展和對外開放的要求，更大程度地發揮市場在資源配置中的基礎性作用，增強企業活力和競爭力，健全國家宏觀調控，完善政府社會管理和公共服務職能，爲全面建設小康社會提供強有力的體制保障」，首次把「社會管理」納入政府職能。

2004 年中共十六屆四中全會發佈的《中共中央關於加強黨的執政能力建設的決定》的第七條「堅持最廣泛最充分地調動一切積極因素，不斷提高構建社會主義和諧社會的能力」中提出「加強社會建設和管理，推進社會管理體制創新。深入研究社會管理規律，完善社會管理體系和政策法規，整合社會管理資源，建立健全黨委領導、政府負責、社會協同、公眾參與的社會管理格局。更新管理理念，創新管理方式，拓寬服務領域，發揮基層黨組織和共產黨員服務群眾、凝聚人心的作用，發揮城鄉基層自治組織協調利益、化解矛盾、排憂解難的作用，發揮社團、行業組織和社會中介組織提供服務、反映訴求、規範行爲的作用，形成社會管理和社會服務的合力。健全社會保險、社會救助、社會福利和慈善事業相銜接的社會保障體系。加強和改進對各類社會組織的管理和監督。」，闡述了中共認爲「社會管理」所包含的任務、方式、主體和手段。「社會管理」的實施

主體不再是過去單純「統治」或「控制」的政府公權力，把社會也納入為管理的參與者。但是顯然中共沒有放任公民社會的任意成長，把各種社會組織作爲了其監控和防範的對象。

2007 年中共十七大上《胡錦濤在中國共產黨第十七次全國代表大會上的報告》報告中 8 次提到「社會管理」，在「加快行政管理體制改革，建設服務型政府」中提到「強化社會管理和公共服務」；在「完善社會管理，維護社會安定團結」中提到「社會穩定是人民群眾的共同心願，是改革發展的重要前提。要健全黨委領導、政府負責、社會協同、公眾參與的社會管理格局，健全基層社會管理體制。最大限度激發社會創造活力，最大限度增加和諧因素，最大限度減少不和谐因素。妥善處理人民內部矛盾，完善信訪制度，健全黨和政府主導的維護群眾權益機制。重視社會組織建設和管理。加強流動人口服務和管理」。十七大報告中「社會管理」涵蓋的範圍已不限於政府提供行政和公共服務，強調了其包含維護社會「和諧」和穩定的作用。2011 年中共中央下發了中央 11 號文件《中共中央、國務院關於加強和創新社會管理的意見》，在全國各級政府、黨政機關推動社會管理創新，開展糾紛調解和社會治安整治工作。

2012 年胡錦濤在中共十八大上作的《堅定不移沿著中國特色社會主義道路前進，為全面建成小康社會而奮鬥》的報告中 16 次提到「社會管理」：在過去五年的總結中提到「保障性住房建設加快推進。加強和創新社會管理，社會保持和諧穩定」；在「奪取中國特色社會主義新勝利」必須把握的「基本要求」中提到「必須堅持促進社會和諧。社會和諧是中國特色社會主義的本質屬性。要把保障和改善民生放在更加突出的位置，加強和創新社會管理，正確處理改革發展穩定關係，團結一切可以團結的力量，最大限度增加和諧因素，增強社會創造活力，

確保人民安居樂業、社會安定有序、國家長治久安」；並把「加快形成科學有效的社會管理體制，完善社會保障體系，健全基層公共服務和社會管理網路，建立確保社會既充滿活力又和諧有序的體制機制」納入全面建設小康社會的基本要求。在政治體制改革的部分首次提到「更加注重發揮法治在國家治理和社會管理中的重要作用，維護國家法制統一、尊嚴、權威，保證人民依法享有廣泛權利和自由」；在文化建設中提到「加強網絡社會管理」。在「改善民生和創新管理中加強社會建設」提出「加強社會建設，必須加快推進社會體制改革。要圍繞構建中國特色社會主義社會管理體系，加快形成黨委領導、政府負責、社會協同、公眾參與、法治保障的社會管理體制，加快形成政府主導、覆蓋城鄉、可持續的基本公共服務體系，加快形成政社分開、權責明確、依法治國的現代社會組織體制，加快形成源頭治理、動態管理、應急處置相結合的社會管理機制」，「加強和創新社會管理。提高社會管理科學化水準，必須加強社會管理法律、體制機制、能力、人才隊伍和資訊化建設。改進政府提供公共服務方式，加強基層社會管理和服務體系建設，增強城鄉社區服務功能，強化企事業單位、人民團體在社會管理和服務中的職責，引導社會組織健康有序發展，充分發揮群眾參與社會管理的基礎作用」。

2013 年的中共十八屆三中全會做出的《中共中央關於全面深化改革若干重大問題的決定》中，把「推進國家治理體系和治理能力的現代化」和「完善和發展中國特色社會主義制度」作為全面深化改革的總目標。在政府職能中「治理」占據了更為重要的位置：「科學的宏觀調控，有效的政府治理，是發揮社會主義市場經濟體制優勢的內在要求」，先前強調的「社會管理」出現在「加強地方政府公共服務、市場監管、社會管理、環境保護等職責」。

十八屆三中全會的決定中，「治理」涵蓋了先前「社會管理」的範圍：在「創

新社會治理體制」中提出「創新社會治理，必須著眼於維護最廣大人民根本利益，最大限度增加和諧因素，增強社會發展活力，提高社會治理水平，全面推進平安中國建設，維護國家安全，確保人民安居樂業、社會安定有序。」，為此需要「改進社會治理方式。堅持系統治理，加強黨委領導，發揮政府主導作用，鼓勵和支持社會各方面參與，實現政府治理和社會自我調節、居民自治良性互動。堅持依法治理，加強法治保障，運用法治思維和法治方式化解社會矛盾。堅持綜合治理，強化道德約束，規範社會行為，調節利益關係，協調社會關係，解決社會問題。堅持源頭治理，標本兼治、重在治本，以網格化管理、社會化服務為方向，健全基層綜合服務管理平台，及時反映和協調人民群眾各方面各層次利益訴求」。

當然中共概念中的「治理」並不會動搖其執政地位，治理體系是「在黨領導下管理國家的制度體系」，是一整套包含了政治、經濟、文化等各領域的體制機制和法律法規所形成的制度，治理能力則是運用制度管理社會各方面事務的能力。制度是中共推動「治理」的核心，實現「善治」(good governance)則是「治理」的目標。中共看來為了實現「善治」，需要實現治理的制度化、民主化、法治化、高效化和協調化。有經驗證據表明，中共正以地方官員的升遷，鼓勵向善治和法治的轉變(Choi, Givens & MacDonald 2014)，治理方式更為多元和法治化的地方官員更容易得到升遷，不過這一現象並未在省部級及以上的高級幹部的升遷和調任中出現，因此不能說「治理」已經影響到中共政治菁英的流動。

中共為了實現「善治」，法治的作用得到突顯，法律也在「治理」取代「統治」的背景下，不再是單純進行社會控制的工具。就社會治理的功能而言，法律和司法體系是現代國家處理社會爭端、緩和社會壓力的必備工具(俞可平 2000:10)。法學家江平總結了中國國家和社會關係隨著改革帶來的社會變遷而改

變，立法觀念和法學觀也因此發生了六個方面的轉變：從意志本位到規律本位——體現立法者意志的法律規範逐漸被更穩定的規律性法律規範取代，從管理本位到權利本位——政府權力和主體權利之間互相拉扯，從國家控制企業到企業自治——《公司法》的確立了現代企業制度逐步取代國家對企業的直接控制，從產權高度國有化到產權社會化——除特定行業外的產權多元化造成了利益多元化，從完全國家意志到意思自治——國家意志對當事雙方訂立合約的控制減弱，從人治到法治——對國家權力的監督成爲對傳統法律觀的突破(江平 1999)。司法機關一方面通過具體案件懲治犯罪、解決糾紛、化解矛盾，另一方面通過維護社會公平正義，保障社會對法律和規範的尊重，因此在中國司法界看來，法治是以和平理性的方式進行治理的最佳工具(公丕祥 2012)。因此，隨著社會結構的變遷與政權面臨的風險增多，法律和司法系統在「治理」中的重要性更爲凸顯。

中共從統治和「管理」到「治理」的轉變中，法律和司法的地位發生了變化，從而產生了發起新一輪司法改革，推動制度變遷的內部動力。原本司法機關僅僅是授權並下屬於人民代表大會，且與其他同層級國家機器平行的官僚組織，人、財、物權都不獨立；而隨著中共向治理的轉變，司法系統不再是工具，而是在功能上包含糾紛解決、保障人權、規範公共政策和參與治理的一套複雜制度(鄭少華 2015)。

法律和司法制度的缺陷使司法公信力低下，導致了社會矛盾不能以和平理性的方式解決，中共的維穩壓力空前增大，面臨的革命風險攀升的現實這形成了促成制度變遷的外部壓力。中共自身對國家與社會關係的認知發生了從「統治」到「治理」的轉變，法律和司法系統的對於處理日趨複雜的社會矛盾和問題的作用得到突顯，這形成了改革司法制度的內部動力。在內部動力和外部壓力的共同作



用下，中共在習近平上臺的十八大時出現了推動法律和司法制度改革的關鍵點，  
針對法律和司法制度鑲嵌的制度環境的變遷得以展開。



# 第六章 習近平時代司法改革的改革目標與措施

新一輪司法改革的目標針對的即是過去的改革未能觸及，仍然處於路徑依賴的領域：司法制度鑲嵌的制度環境。由於制度環境變遷的滯後，習近平掌權之前的司法改革未能動搖司法系統的雙重領導體制，這造成了行政權對司法的干預，損害了司法公正；司法機關的管理模式照搬行政部門，造成了司法系統的行政化，阻礙了司法的專業化和效率的提升。

在內部動力和外部壓力的共同作用下，新一輪針對制度環境的改革的關鍵點產生了。2014年6月6日中共中央全面深化改革領導小組召開了第三次會議，審議通過了《關於司法體制改革試點若干問題的框架意見》（以下簡稱《框架意見》）、《上海市司法改革試點工作方案》、《關於設立智慧財產權法院的方案》，拉開了習近平時代司法改革的序幕。《框架意見》宣佈在上海、廣東、吉林、湖北、海南、青海、貴州7個省市進行司法改革試點，並且提出了四項具體的改革措施：完善司法人員分類管理、完善司法責任制、健全司法人員職業保障、推動省以下地方法院檢察院人財物統一管理。2014年10月召開的中共十八屆四中全會通過了《中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定》，進一步確立了多個方面的司法改革措施（新華網 2014年10月28日 b）。2015年2月最高人民檢察院制定《關於深化檢察改革的意見(2013-2017年工作規劃)》，最高人民法院發佈《關於全面深化人民法院改革的意見——人民法院第四個五年改革綱要(2014-2018)》（最高人民法院 2015年2月26日）。對於本文最關心的也是和推動司法公正最為相關的改革措施，可以分為二類：「去

地方化」、「去行政化」。

在不損害中共的執政地位的前提下，基層和地方人民法院和檢察院脫離地方黨委，接受省級司法系統黨委的垂直領導，並不會損害黨對司法的領導權；地方和基層司法系統回避了地方行政權的干預和影響，則在很大程度上能夠提升司法公正，在與民衆涉及最多的領域和層級提升法院審判質量和司法公信力。

在本文所觀察的三個指標上，新一輪改革通過司法機關的省級統一管理和設立跨行政區劃的司法機構排除地方政府對司法程序的干擾，在司法程序獨立的指標方面試圖實現「審判獨立」；雖然獨立性有限，且只針對地方層級的行政權，但是這種制度設計可以使司法的獨立性較過去產生實質的提升。司法責任制的改革較過去的制度明確了司法責任的歸屬，使案件的「審」和「判」不再分離，以終身負責制保證案件的質量。「員額制」改革使一批素質和經驗較低的司法人員退出司法專業隊伍，通過較高的待遇留住高素質的司法專業人員，並使其脫離行政事務提高一綫司法專業人員的辦案效率。

本章將梳理中共新一輪改革在變更法律和司法系統鑲嵌的制度環境上進行了哪些改革。第一節將介紹中共在改革之前陷入路徑依賴的司法系統的「地方化」上進行了哪些制度變革。第二節將介紹阻礙法律和司法系統發揮功能的另一方面，司法系統的「行政化」方面進行了哪些制度變遷。第三節將介紹新一輪改革爲了提升司法系統的公信力，採取了哪些措施改進司法機關和社會之間的互動。

## 第一節「去地方化」改革

「去地方化」就是排除地方政府對於司法機關的干預，這是保證司法機關獨立運作的關鍵。爲了確保人民法院、人民檢察院依法獨立公正行使審判權和檢查權，新一輪司法制度改革的「去地方化」包含兩個方面：推動省以下地方

法院、檢察院人財物統一管理，以及建立與行政區劃適當分離的司法管轄制度。在全國統一管理司法系統的人員、經費、資產尚不現實的情況下，交由省級統一管理是目前較為現實可行的辦法。為了探索與行政區劃分離的司法管轄制度，新一輪司法改革建立了最高法院巡迴法庭和跨行政區域法院。

## （一）省以下人財物統一管理

地方人民法院、人民檢察院省以下人員、經費、資產由省級統一管理，是直接針對原先地方司法機關的雙重領導體制，試圖排除地方政府對通過財政和人事對法院和檢察院的獨立審理和檢察進行干預。對於人事權，改革建立機制以確保法官、檢察官統一由省提名、管理，並且按照法定程序進行任免。對於財政權，改革建立了省以下地方法院、檢察院的經費由省級政府財政部門統一管理的機制。

地方法院和檢察院的人事改革後，法官和檢察官的選拔任用不再遵循先前等同一般國家幹部（公務員）的選拔制度，而是由省級「統一提名、分級任免」。2014年12月13日，上海市法官、檢察官遴選（懲戒）委員會成立，成為新一輪司法改革以來首個省級法官、檢察官遴選（懲戒）委員會。委員會15名成員的構成包括7名由市政法委、市委組織部、市紀委、市人大內司委、市公務員局、市高級法院、市檢察院的分管領導組成的7人專門委員，還包括8名資深法律界人士組成的專家委員（衛建萍 2014年12月14日）。委員會的職能包括遴選、升遷、懲戒三個方面：遴選是委員會根據缺額從法官助理、檢察官助理或是律師和學者等法律人才中遴選，提出法官和檢察官的建議名單；升遷則是委員會通過對高級法官和檢察官的審理辦案績效進行評估，擇優選升；懲戒則是對法官、檢察官的嚴重違紀行為提出懲戒意見，並可對其提出公開譴責。除上

海試點的遴選（懲戒）委員會外，其他試點地區也都明確了法院、檢察院的工作人員、系統編制由省一級黨委和機構編制部門統一管理(彭波 2015 年 1 月 21 日)。

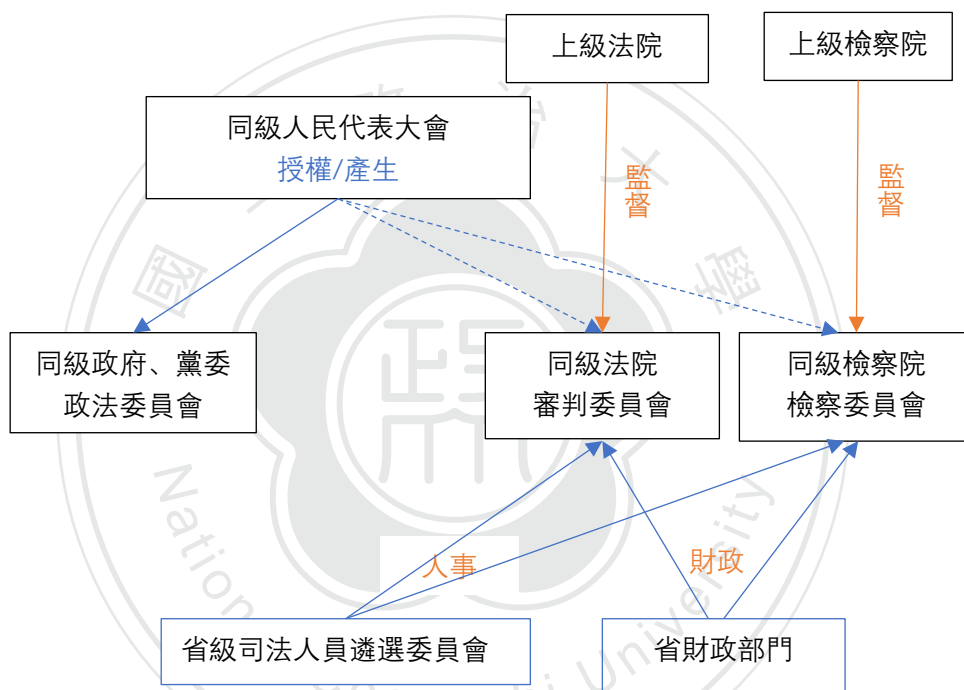
新一輪司法改革的試點地區都採用了法院、檢察院的經費由省級統一管理，改變了以往地方各級人民法院經費由同級人民政府預算、同級人大會議審議、同級政府部門劃撥的狀況。2015 年 7 月，作為新一輪司法改革試點的海南省在全國率先實現了司法系統省級財政管理，總數 59 家省、市、縣三級法院、檢察院都成為省級財政的一級預算單位。海南個縣市法院的經費按照固定基數從縣市一級劃轉省級財政統籌，資產和債務債權也統一劃歸省級管理。經費上劃省級財政後，海南省提升了對法院、檢察院的經費保障、預算編制和管理，經費管理保障提高了 30%，公用經費分類標準提升一級，三亞市檢察院 2016 年預算經費比上一年增長 17.38%，同期瓊海市檢察院人員經費、公用經費、項目經費、辦案經費均上漲超過 30%(中國財經報 2017 年 4 月 14 日)。司法機關財政經費不再受限於地方財政的狀況，經濟落後地區的司法機關不再因當地政府預算不足而缺少經費，也免於以經費為由的地方干預。

法院的財物管理在新改革中也由原先的分級管理、分級負責改為省一級統一管理。多個試點都將司法機關的資產權屬劃轉省級統一管理，集中清查登記了全省司法機關的各類資產，包括土地、辦公和業務用房、辦公和辦案設備、裝備和車輛；原先的債權債務由省級財政負債。海南省由財政部門負責，進行了省以下法院、檢察院財物統一上劃省級財政管理，加強了對非稅收收入和支出的管理，並建立跨部門的涉案財務集中管理信息平臺(最高人民檢察院 2015 年 7 月 31 日)。試點地區基層法院和檢察院的財物由省級財政部門負責，全面

落實「收支兩條綫」管理，保證涉案財物集中管理和處置，司法機關追繳的贓款贓物全部上繳省級國庫(中國財經報 2017年4月14日)。

截至2017年7月，吉林、安徽、湖北、廣東、海南、青海、廣西、雲南、江西、湖南、西藏、甘肅等18個省(區、市)已經實行財務省級統一管理，其他省份暫時仍以地市為單位統一管理(魯婧哈 2017年7月7日)。

圖五 新一輪改革後的司法機關權力歸屬



資料來源：作者自行整理

為了避免省級干預和司法系統內部行政化，新改革建立的司法省級統管並非遵循某些行政機關(如地稅或是國土)省以下下級服從上級領導的垂直管理模式，而是下級法院和檢察院受上級監督和指導(何帆 2013年11月7日)，盡可能保證案件審理和偵辦的獨立性。

## (二) 最高法院巡迴法庭

新一輪司法改革為了避免地方行政權對案件審理的干預，同時為了改善基層法院審判專業能力和經驗不足，保障地方重大疑難案件審理的公正和專業。

最高人民法院設立了巡迴法庭。2014年12月2日，中共中央全面深化改革領導小組第七次會議通過了《最高人民法院設立巡迴法庭試點方案》，設立巡迴法庭審理跨行政區域重大行政和民商事案件。2015年1月，最高人民法院第一巡迴法庭在廣東深圳市設立，管轄廣東、廣西、海南三省區案件，後增加管轄湖南省；第二巡迴法庭在遼寧瀋陽設立，管轄遼寧、吉林、黑龍江三省案件（人民網2014年12月27日）。2016年12月，最高人民法院第三巡迴法庭在江蘇南京設立，管轄江蘇、上海、浙江、福建、江西五省案件；第四巡迴法庭設於河南鄭州，管轄河南、山西、湖北、安徽四省；第五巡迴法庭設於重慶市，管轄重慶、四川、貴州、雲南、西藏五省區市；第六巡迴法庭設在陝西西安，管轄陝西、甘肅、青海、寧夏、新疆五省區。最高法院本部直接管轄北京、天津、河北、山東、內蒙古五個省區市（胡仕浩與馬淵傑2016年12月31日）。巡迴法庭作為最高法院的常設機構，直接代表最高法院行駛審判權，判決效力等同於最高法院終審判決（新華社2016年12月29日）。

設立最高法院巡迴法庭一方面是為了處理地方法院因專業性和管轄權限制難以處理的跨區域重大行政、民商案件，面對跨區域的複雜重大案件，最高法院巡迴法庭比較地方法院的優勢在於法官級別高、司法經驗和專業性強、機構精簡（孫軍工2015年2月27日）。巡迴法庭庭長由副部級審判委員會專職委員擔任，主審法官由現任審判長或代理審判長擔任。第一、二巡迴法庭主審法官均擁有碩士以上學歷，平均擁有15年以上審判經驗，其他審判輔助人員也擁有豐富經驗。巡迴法庭實行扁平化管理（人民法院報2015年10月26日），不單設行政機構，每個巡迴法庭的在編人數暫時都在50人以內。

設立最高法院巡迴法庭另一方面有利於糾紛就地解決，從而減輕最高人民

法院壓力，有助於減輕北京作為首都的維穩壓力。最高人民法院從 2010 年起，每年受理的案件在 1 萬件以上，登記來訪 6-7 萬件次，造成了巨大的業務壓力。同時數萬件次的來訪意味著北京每年有數萬以上的訪民是爲了向最高法院上訴或是信訪，威脅到首都的維穩任務。第一、二巡迴法庭從開設至 2016 年 11 月底，已收案 4445 件，結案 3948 件，接待來訪 7.2 萬人次(羅書臻 與 劉婧 2017 年 1 月 21 日)。截至 2017 年 9 月，最高法院六個巡迴法庭共審結案件 11751 件 2017 年 1 月至 9 月，巡迴法庭審結的案件數佔最高法院總辦案數的 45.4%(王俏 2017 年 11 月 1 日)。如果沒有巡迴法庭這些案件和訪民很可能都將湧向北京的最高法院。因此，設立巡迴法庭既有利於糾紛的就地解決，也有利於最高法院履行制定司法政策和司法解釋的本職工作。

### (三) 跨行政區劃法院

與設立最高法院巡迴法庭的目的類似，新一輪司法改革通過試點跨行政區劃的法院和檢察院避免地方干擾，處理跨地區的行政和重大民商事案件，同時避免因管轄權爭議破壞司法效率。2014 年 12 月 2 日，中共中央全面深化改革領導小組第七次會議通過了《設立跨行政區劃人民法院、人民檢察院試點方案》，確定在北京和上海設立首批跨行政區劃人民法院：北京第四中級人民法院（原北京鐵路運輸中級法院）和上海第三中級人民法院（依托上海鐵路運輸法院設立，與上海知識產權法院合署辦公）；依托北京、上海鐵路檢察分院設立跨行政區劃檢察院試點。普通案件在行政區劃法院審理，跨行政區劃法院集中制定管轄特殊案件，特殊案件指的是跨地區的行政訴訟、重大民商事案件、重大環保案件、食品藥品安全案件。

跨區法院和檢察院相對於普通地方法院，相對能避免同一層級的地方干擾，



也能夠避免因案件管轄權爭議造成的立案難問題(吳在存 2017年3月28日, 翟國強 2017年1月12日)。北京上海兩個跨區法院率先採用了立案登記制, 並且不受管轄權爭議的限制, 有利於行政訴訟的立案。北京四中院 2015年成立就受理各區政府作為被告的行政案件 1397件, 2016年更達到了 2893件, 而跨區法院設立前的 2014年全北京市此類行政案件僅受理 216件。上海市三中院在這兩年受理將上海市政府作為被告的行政案件 440件, 而 2014年全市法院僅受理 13件(吳在存 2017年3月28日, 翟國強 2017年1月12日)。

跨區法院和檢察院的設立試圖使跨區域的複雜案件或是專業性強的案件能夠被集中管轄, 同時減輕一般地方法院和檢察院的負擔。到 2017年3月, 北京和上海兩家試點檢察院共辦理跨地區案件和食品藥品安全、智慧財產權、環境保護等新增管轄案件 442件 776人(于瀟 與 安偉光 2017年3月3日), 辦理了案值近 7000萬元虛開增值稅專用發票重大刑事案件等一批典型案件。

跨區法院和檢察院突出解決了行政訴訟立案難的問題, 在改革試點地區減少了「民告官」的困難。但是北京和上海本身作為直轄市, 直轄市本身的中級法院都是跨區劃的, 新成立的試點跨區法院所跨的區域範圍有限。北京和上海的兩個跨區法院試點都是依托原先當地的鐵路運輸法院, 其中上海第三中院還同時掛有上海知識產權法院的牌子, 短期內尚可順利運作, 但隨著案件數量的增加和專業性的增強, 將對原先鐵路運輸法院的審理能力構成挑戰。另外, 現行法律法規還未對法院管轄制度進行明確規定, 亟需厘清哪些案件類型屬於普通案件, 由一般管轄的行政區劃法院審理, 哪些案件屬於特殊案件, 應由特殊管轄的跨行政區劃法院受理。

## 第二節「去行政化」改革

「去行政化」就是改變司法系統長期遵循和普通行政部門一樣的管理模式：一方面新一輪改革試圖建立司法人員統一管理制度，司法隊伍不再延續過去和普通公務員一致的管理模式，目的是把優秀司法人才留在一綫工作；另一方面，司法系統的「行政化」使法官進行案件審理和判決時受到法院領導的影響，改革試圖排除行政關係對法官的獨立審判權干擾，使審理和判決的權責分明。在此次司法改革中「去行政化」的核心舉措是司法人員「員額制」改革和審判權力「司法責任制」改革。

### （一）「員額制」改革

司法人員分類管理改革的核心是推行「員額制」管理，將法院、檢察院人員分為法官、檢察官，法官助理、檢察官助理等司法輔助人員、以及司法行政管理人員三大類<sup>13</sup>，並確定員額比例。建立「員額制」目的在於提升法官和檢察官的職業化水平，優化審判人員資源配置，使法官擁有更多的精力和資源投入到審判中心業務，回歸司法職業，從而提升司法部門一綫辦案和審判能力。改革後，法官和檢察官作為司法專業人員，與司法輔助人員和司法行政人員有著分離的職務序列和晉升渠道。司法專業人員一方面無論職等高低都不會遠離司法工作一綫，保證了司法專業性，另一方面可以免受過去由行政職務帶來的無關案件的行政事務的干擾，優化了司法人事的資源分配，有助於司法效率的提高。

「員額制」改革核心是通過設定員額比例，確保大部分司法人力資源直接

---

<sup>13</sup> 司法專業人員可以獨立行使審判權或檢察權，負責案件的審理或偵辦；司法輔助人員大部分由未能入額的法官或檢察官擔任，為司法專業人員的工作提供輔助；司法行政人員則負責與司法案件無關的司法機關日常行政工作。

投入案件辦理本身，而不被行政管理工作消耗。作為首批改革試點上海市，改革方案確定法官、檢察官，法官助理、檢察官助理等司法輔助人員、以及司法行政管理人員三大類分別佔人員總數的 33%、52%、15%的員額比例(新華網 2015 年 7 月 24 日)，保證直接參與辦案的司法人力達到 85%。到 2016 年 9 月上海全市法院法官入額 2242 人，佔總編制比例的 24.9%；從事司法一綫工作的法官人數比改革前增加 3.2%，在主要辦案部門的法官增加 8%；法官與審判輔助人員的比例從改革前的 1：0.75 變為 1：1.75，司法輔助人員的比例顯著增加(龐清輝 2016 年 9 月 30 日)。到 2016 年 9 月，上海法官平均從事司法工作年限達到 22.4 年，法官碩士以上學歷比例比改革前提高 1.4%。2015 年上海市院長、庭長辦案 6.8 萬件，比前一年上升 51.4%，2016 年前兩季度辦案 6.5 萬件，同比上升 22.6%，顯著提升了院、庭長辦案數量。到 2017 年 1 月，上海開展了第二批法官入額遴選，407 名法官入額，法官員額比例達到 29.3%；2016 年全年上海市法院院、庭長辦案達 14 萬件(崔亞東 2017 年 4 月 10 日)。截至 2017 年 1 月，上海市檢察院入額檢察官 1580 人，佔總編制數的 28.2%(上海人大 2017 年 4 月 10 日)。

「員額制」改革後，司法專業人員包括初級法官、檢察官，以及法官、檢察官助理都有單獨的職務序列和晉升通道，使司法專業人員區別於一般國家公務人員，使其無論級別高低都始終留在司法工作一綫，並且試圖改變一綫司法人員晉升不暢的問題。「員額制」改革使法官的晉升機制顯著區別與不同行政部門公務人員，法官等級晉升採取按期晉升和擇優晉升結合的方式，法官晉升不再受行政職級的限制，晉升高級法官不再需要擁有行政職務。上海市改革建

立法官助理體制，而不再任命助理審判員<sup>14</sup>，制定了法官助理的職責、選拔和任命制度，截至 2015 年 11 月上海市已任命法官助理 1153 名(崔亞東 2016 年 1 月 19 日)。「員額制」改革使入額法官的准入門檻比改革前顯著提高，並制定了法官崗位考核辦法，明確退出機制，考核不合格的法官將退出員額。廣東省法院經過員額制改革，最終入額的法官中，有 77.65% 擁有 10 年以上法律工作經驗，並把 454 名入額法官調整到審判一綫崗位，審判人員因此增加了 17.3%；同時未能入額的 3544 名法官中，2150 人轉任法官助理(60.67%)，582 人轉任行政崗位(16.42%)，354 人轉任綜合崗位(10%)(最高人民法院 2017 年 6 月 16 日)。

「員額制」還試圖建立與法官和檢察官職業特點的職業保障制度，進一步把司法專業人員與普通行政官僚相區別，用績效獎勵鼓勵辦案人員提升辦案數量和質量。海南省經過「員額制」改革後，建立與法官、檢察官單獨職務配套的薪酬制度和增長機制，提高了法官、檢察官、司法輔助人員和司法行政任務按的待遇。辦案績效(數量、質量)與收入掛鉤，績效獎勵向基層傾斜，基層檢察官、檢察輔助人員的績效獎金分配比市檢察院分別高 20% 和 13%，市檢察院比省院分別高 11% 和 15%，基層辦案檢察官的工資得到顯著提高(鄭赫南 2017 年 3 月 12 日)。

「員額制」改革大幅減少了法官人數，但是卻提升了參與一綫辦案的法官數量，且減輕了法官的行政事物工作；但是改革使大量法官不能入額，如何安排這些不能入額的法官轉崗為改革造成了一定難度。截至 2017 年 3 月全國人大兩院院長報告，全國法院共產生入額法官 11 萬名，85% 以上的司法人力被被

---

<sup>14</sup> 助理審判員屬於法官序列，而法官助理屬於司法輔助人員序列。

指到辦案一綫(周強 2017 年 3 月 15 日)，上海、廣東、海南法官人均辦案數量同比增長 21.9%、22.3%和 34.8%；全國檢察院遴選出員額檢察官 71476 名，一綫辦案人員普遍增加 20%以上(鄭赫南 2017 年 3 月 12 日)。

截止 2017 年 7 月，法官員額制改革已經全面落實，全國法官人數改革之前有近 21 萬，員額制改革後入額法官共 120138 人，近 9 萬法官未能入額(最高人民法院 2017 年 7 月 7 日)；全國人民法院和檢察院中，85%的人力資源被配置到司法工作一綫(最高人民法院 2017 年 7 月 10 日)。法官人數的減少並沒有損害法院工作的效率，反而提升了法院的工作量，員額制改革後全國法官人數從 2008 年的 18.9 萬人下降到 2017 年的 12 萬人，而 2008 年全國法院全年審結的案件為 983.9 萬件，而 2017 年上半年全國法院審結的案件已達 888.7 萬件，2008 年法官年平均審結案件 52 件，而 2017 年僅上半年全國法官平均審結案件已達 74 件(最高人民法院 2017 年 7 月 31 日)。



資料來源：最高人民法院

## (二) 司法責任制改革

司法責任制改革是針對司法審判運行機制的改革，試圖明確司法人員職責和權限，明確審判責任的認定和追究；改革的目標就在於改變先前黨委層層定調的司法決策機制，讓案件審理不受干預，能夠獨立進行，並且能夠追溯審理者的責任，以此提升司法審判的公正性和質量(最高人民法院 2017 年 4 月 12 日)。2015 年 9 月 21 日，最高人民法院印發《關於完善人民法院司法責任制的若干意見》，明確提出「讓審理者裁判、由裁判者負責」，改變「審」和「判」的脫節和分離，核心是保證審判權的獨立行使。

司法責任制改革爲了確保辦案法官和檢察官在案件審理過程中的主體地位，取消法院和檢察院行政領導——院長和庭長或檢察長對未參加審理的案件的審核權。《關於完善人民法院司法責任制的若干意見》規定：「(法院的)審判委員會只討論設計國家外交、安全和社會穩定的重大複雜案件。以及重大、疑難、複雜案件的法律適用問題」，普通案件的審理不再由審判委員會討論。改革使案件分配制度改爲隨機分案為主、制定分案為輔；合議庭的組成也以隨機方式產生，案件多的基層法院建立相對固定的審判團隊，以扁平化的方式管理(上海市高級人民法院網 2014 年 8 月 1 日)。取消院庭長案件審批制度後，成立專業法官會議針對案件質量和法律適用向合議庭提出意見。上海市檢察系統採取了「權力清單」和「崗位說明書」制度，讓檢察長或檢察委員會的職權從 50 余項減少到 17 項，檢察官能夠獨立決定的案件達到總數的 82%，比改革前上升了 14%(上海人大 2017 年 4 月 10 日)。上海改革試點的檢察院還採取了「司法檔案」制度，記錄每一個案件辦理的全部過程，包括任何人對案件「打招呼」的情況。

司法責任制爲了解決司法審判中權責不明，錯案責任難追究的問題，統一權

責完善主審法官、合議庭法官辦案責任制和錯案責任追究機制。上海法院建立了完善了獨任法官、合議庭辦案機制，建立獨任法官、合議庭審判規則以及審判人員「權力清單」，明確對職責內的案件質量終身負責制。上海改革建立了法官懲戒制度，法官在審判中故意違法或造成重大裁判錯誤的將依法承擔責任。

司法責任制改革在完善審判權監督制約機制方面，規範了審判管理權和審判監督權。上海司法改革制定了規範，規定了法院院長、庭長行使管理權和監督權的的職責和方式。上海市同時建立完善了司法廉潔監督機制，建立了案件廉政回訪制度和廉政風險環節監督提示系統，到 2015 年 9 月底，法院在全市案件廉政回訪 11640 次，風險提示系統累計提示 2131 次(崔亞東 2016 年 1 月 19 日)。上海市還制定了《上海法官、檢察官從嚴管理六條規定》，施行「法官任職回避制度」和「一方退出」機制，使上海法院內 103 名法官因為配偶或子女是律師的已全部實行一方退出(崔亞東 2017 年 4 月 10 日)。

到了 2017 年 7 月，全國各地方法院直接由獨任法官、合議庭裁判的案件佔案件總數的 98% 以上，隨著司法責任制法院院庭長、檢察長辦案制度改革，提交審判委員會討論案件的數量較改革前大幅下降(最高人民法院 2017 年 7 月 10 日)。

### 第三節 構建司法公信力

提升司法公正、效率和專業性的改革，最終需要將其轉化為司法公信力才能有效地促進社會爭端解決的法制化，減少群體性事件發生的可能，降低政權面臨的革命風險。因此除了「地方化」和「去行政化」這兩個針對司法系統鑲嵌的制度環境的改革，這一輪司法改革還在數個方面針對司法系統和社會的互動進行了改進，試圖在全社會有效地提升司法的公信力。

針對先前司法系統普遍存在的「立案難」問題，新一輪改革推出了立案登記制改革。最高人民法院《關於全面深化人民法院改革的意見》提出改變案件受理制度，從立案審查制改為立案登記制，並由中央全面深化改革領導小組第十一次會議審議通過《關於人民法院推行立案登記制改革的意見》。確立立案登記制的目的在於改變「立案難」的問題，取消了過去立案審查制對訴訟要件包括主體資格、法律關係、訴訟請求和證據等進行實體審查；無論立案與否，法院必須以書面形式釋明，禁止「不收材料、不予答復、不出具法律文書」；法院監察部門將追究「有案不立」的責任。立案登記制也明確了不予立案的情形，其中包括涉及危害國家主權和領土完整、危害國家安全、破壞國家統一和民族團結、破壞國家宗教政策等政治性的案件，也將打擊「違法濫訴」和虛假訴訟，明確的體現了威權政權對政治性案件的警惕。

儘管中共爲了不動搖其執政地位，仍把存在政治風險和因素的敏感問題排除在司法系統之外，立案登記制依然大大降低了在一般民衆最常涉及的利益糾紛的訴訟門檻。不過官方還是不希望訴訟的便利造成過大的司法壓力，而是圍繞法院形成多元化的糾紛解決機制，處理糾紛更多的依靠調解、仲裁、行政裁決、行政復議，把訴訟作爲最後手段。立案登記制實行後，地方各級法院受理案件數量上出現了明顯的增長，2016年較2015年增長了24.67%，2017年1月至5月同比增長了11.65%，其中行政案件的增幅最大(法制日報 2017年7月8日)。根據最高人民法院院長周強2017年11月1日在十二屆全國人大常委會第三十次會議上做的《最高人民法院關於人民法院全面深化司法改革情況的報告》，2015年5月至2017年9月，全國法院立案登記數量超過3900萬件，當場立案登記率超過95%，全國已有2605個法院開通網上立案或網上預約立案，有近1200家法院推



行跨區立案服務(最高人民法院 2017年11月1日)。

爲了在民衆中普及法律意識，新一輪司法改革除了推行普法宣傳，進行憲法教育。爲了推動憲法教育，新一輪改革設定每年的 12 月 4 日爲「憲法日」，並且建立了國家機關工作人員憲法宣誓制度。憲法宣誓制度的立意自然是使國家機關公職人員樹立憲法意識和權威，但是公職人員中占據領導幹部位置的大多都是中共黨員，黨員入黨時也需要宣誓，這就產生了一個有些吊詭的情形：黨員宣誓是終身義務，因爲「永不背叛」；而憲法宣誓是職務義務，脫離了職務則不再擔負義務。憲法和中共的地位在公職人員心中該如何判斷則再一次體現了黨国的特性，以西方憲政的角度看待將會很難理解。

推動司法公開，特別是運用互聯網進行司法公開，是本次改革的一項創新舉措(董學軍 與 崔琳 2017 年 1 月 20 日)。2016 年 9 月 27 日，「中國庭審公開網」(<http://tingshen.court.gov.cn/>) 上綫，是繼中國審判流程公開網(<http://splcgk.court.gov.cn/splcgk/>)、中國裁判文書公開網(<http://wenshu.court.gov.cn/>)、中國執行信息公開網(<http://shixin.court.gov.cn/>) 之後的第四個司法公開平臺(胡仕浩 與 馬淵傑 2017 年 1 月 1 日)。到 2016 年底的 3 個月時間內，庭審直播網訪問量達 10.78 億次，在被稱爲「直播元年」的 2016 年，庭審公開網全國累計直播案件 91941 件，其中最高人民法院累計直播 322 件。司法公開爲案件的直接參與者提供了便利，不過是否「拉近了司法與公衆之間的距離」還有待考察，從一些熱點案件的公開庭審直播來看，公衆似乎更多還是通過傳統的媒體平臺進行關注。

隨著中共新一輪司法改革，出現了另一個值得注意的方面，就是冤案平反。自古以來，冤案平反在中國是極具影響力和象徵意義的事件。文革結束後，在胡

耀邦的主導下，大批在政治運動中受迫害的中共幹部和被錯劃「右派」的知識分子和普通民衆得到了平反，此舉極大地挽回了中共在文革中失去的聲譽，凝聚了改革的共識。而非政治案件的冤案平反，也對司法公正的樹立和司法公信力的構建有著極大影響。刑事案件的冤案平反並不是本輪司法改革首次出現的現象，曾經引起巨大反響的有 2005 年得到平反的余祥林案和 2010 年被平反的趙作海案，但是這兩起都是因為「被害人」重新現身而平冤，蒙冤者在監獄中服刑，並不存在任何犯罪事實；而且這兩起案件的里程碑意義更多在於公民可以索取國家賠償。

新一輪司法改革開啓之後的冤案平反與上述兩起案件有所不同，2014 年 11 月再審的呼格吉勒圖案和 2016 年 12 月再審的聶樹斌案(珈 2017 年 1 月 7 日)，兩起冤案的被告人都早已被處以死刑，都是由於真正可能作案的真凶主動承認犯罪事實而證明極有可能是冤案。一方面呼案和聶案的蒙冤者都已被處決，且都和上世界 90 年代中期的「嚴打」對刑事案件的「從快、從嚴」的偵辦和刑訊逼供有關，另一方面在蒙冤者冤死後其家人都經歷了漫長的伸冤和上訴過程。雖然呼案與聶案並不能直接證明新一輪司法改革是兩起冤案被平反的直接原因。但是，在新一輪改革期間這兩起冤案的平反在司法公正和法治理念的普及上有重大的啓示意義：兩案都是在可能的真凶未得到審判確定犯罪事實之前宣判平反，蒙冤者並非因為真凶被確定而被平反，而是因為他們的被控案件因案件存在重大疏漏、證據不足而宣判無罪。這兩起冤案一方面因為蒙冤者無法挽回的生命而引發了極大的影響力，另一方面促進了「無罪推定原則」在公衆中的普及，一定程度上提升了法律界人士和長期關注中國司法的觀察者對司法公正的信心。根據最高人民法院公佈的數據，自 2013 年起至 2017 年 9 月，全國法院糾正重大刑事冤錯案件 37 起，涉及 61 人，全國法院依法宣告 4032 名被告人無罪(王俏 2017 年 11 月 1

日)。

冤案的平反固然能夠提升公眾對司法的信心，但根源上還需要杜絕冤案的發生，否則新出現的冤案依舊會對司法的公信力造成重大打擊。除了對「無罪推定原則」的推廣，新一輪司法改革還試圖通過杜絕刑訊逼供阻止冤案的發生。中央深改組第三十四次會議通過了《關於辦理刑事案件嚴格排除非法證據若干問題的規定》，要求公安、檢察和法院嚴格排除非法證據，定義了刑訊逼供等手段取得的供述和證言屬於非法證據，非法證據不能作為定案根據(最高人民法院 2017 年 4 月 19 日)。《關於辦理刑事案件嚴格排除非法證據若干問題的規定》中：擴大了非法證據的排除範圍，細化了刑訊逼供的解釋，增加了「非法限制人身自由」；規定了偵查、審查起訴、審判不同階段的非法證據排除；系統規定了不同階段非法證據排除的程序，包括啟動、審查、決定和救濟等環節；明確規定了非法證據排除的證明機制(熊秋紅 2017 年 7 月 3 日)。杜絕強迫自證其罪，排除非法證據需要：1、以預防機制避免刑訊逼供和非法取證，詢問犯罪嫌疑人需要在規定場所、嚴格錄音錄像，規範看守所的提訊登記、收押體檢機制；2、完善審前程序的審查監督，在偵查階段就發現、排除非法證據，在審查逮捕和審查起訴階段重視證據的合法性審查，處理犯罪嫌疑人提出的證據合法性異議；3、完善辯護職能的法律保障，保護辯護律師會見、閱卷、收集證據和發問、質證、辯論辯護等權利；4、完善法院的程序制約機制，在開庭前被告方申請排除非法證據，人民法院認定成立後可建議檢察院撤回起訴(沈德詠 2017 年 6 月 27 日)(最高人民法院 2017 年 6 月 27 日)。改革開始後的 2014 年到 2016 年這三年中，全國法院排除非法證據的一審刑事案件達到 2765 件(最高人民法院 2017 年 7 月 7 日)。但是，杜絕刑訊逼供和冤案的發生，根源上需要改變公安在刑事案件審理中的主導

地位，也需要改變刑事案件偵辦和審理過程中對口供和物證的重視程度，最重要的是對律師權利的保障。

保障嫌疑人和被告人的權利，律師的作用不可替代，但是威權的特性決定了黨國在面對律師這一群體的態度始終是矛盾的。2007年修訂的《律師法》雖然以「加強律師隊伍建設，保障被告辯護權」為名，但事實上給律師增加了更多的限制，並以此打壓新興的幫助底層百姓討回公道的「維權律師」(Lynch 2010)。而在重慶「打黑」期間的「李莊案」則表明律師權的保護在重大敏感案件面前岌岌可危(Johnson & Loomis 2013)。2015年全國人大審議通過的《最高人民法院工作報告》中，在以呼格吉勒圖案為例強調糾正冤假錯案後，緊接著提出了保障律師依法履職，並且希望律師在化解矛盾糾紛中充分發揮作用。而在十八屆三中全會決定中，強調了加強律師隊伍思想政治建設：「把擁護中國共產黨領導、擁護社會主義法治作為律師從業的基本要求，增強廣大律師走中國特色社會主義法治道路的自覺性和堅定性」，同時把律師協會作為監督律師的自律機構，強化准入、退出管理。新一輪改革後，一批自稱為「死磕派」的律師，因在數起維權事件中在法庭外發起集體行動而遭受了打壓<sup>15</sup>。茉莉花革命中多個國家的抗爭中律師群體在革命的初期動員過程中都發揮了重要作用(曾向紅 與 樓千舟 2014:61-67)，在威權政權看來看律師很有可能成為潛在的反對派。對律師的矛盾態度說明了，中共一方面需要律師在社會治理——糾紛化解方面的重要作用，但另一方面司法公正、獨立審判和律師權的保障被限制在非政治領域，而集體行動是不能觸碰的紅綫。

---

<sup>15</sup> 而為李莊案被告顧問團成員之一的，也是最早被稱為「死磕」之一律師的著名律師陳有西則在社交媒體上表示，律師的維權應圍繞法庭和審判本身，就事實和證據為當事人辯護和爭取權利；某些所謂「死磕派」脫離法庭，近乎行為藝術的維權方式無助於在中國保障律師的權益，只會加深執政者的不信任感。

# 第七章 結論

本章將對全文進行總結，說明本文的研究限制，提出有待回答的新問題。第一節總結了中共發起新一輪司法改革的原因，歸納過去改革制度環境的路徑依賴產生新一輪制度變遷的內因和外因的過程。第二節將總結中共在新一輪司法改革中在制度環境方面進行的變遷，同時介紹新一輪改革在本文關注的重點之外進行了那些變革，同時將總結新一輪改革的局限，產生了哪些新問題。

## 第一節 中共習近平時代開展新一輪司法改革的原因

本文以歷史制度主義為途徑，梳理了中共在習近平上臺之前法律和司法制度從建立到改革的歷程，從制度變遷的角度分析了中共先前的司法改革未能建立起的司法公正和公信力的原因。本文繼而以威權主義制度學派的視角，分析了司法公信力不足造成的後果是如何威脅到中共政權的延續，從治理快速變遷的轉型社會的角度闡釋了中共開啓新一輪改革的原因。

在中共新一輪司法改革展開之前，中國的法律和司法體系經歷了建立、破壞、恢復和改革的過程，但是正式制度鑲嵌的制度環境——司法機關雙重領導體制並沒有改變。中共建政後，模仿蘇聯建立了以馬克思主義法律觀為指導法律和司法體系，將法律視為統治階級的統治工具。法律和司法系統之後不斷的政治運動中被逐漸廢棄，最終在文革中被徹底破壞，直到文革結束才逐漸恢復法制。改革開放後，法律和司法體系隨著經濟改革而轉型，之後隨著經濟的市場化和全球化，中共國家與社會關係從「統治」到「管理」再到「治理」的轉型，法律的地位也隨之從統治工具逐漸轉變為治理制度，上述外因和內因一同促成了中共發起司法改革推動制度變遷的關鍵點。儘管司法系統隨著上述轉變進行了「一五」、「二

五」、「三五」多個階段的改革，在完善立法和司法系統、司法效率提升上取得了實質性的進展，但司法改革僅僅限於正式制度和司法系統內部，沒有在制度鑲嵌的環境上推動變遷，試圖保障司法機關獨立行駛審判權和檢察權的改革始終未能成功。

中國的法律和司法體系經過了多個階段十多年改革，在法律和司法本身的正式制度進行了變革，但是司法制度所鑲嵌的制度環境始終處於路徑依賴的循環之中，由此阻礙了司法公正的建立和司法公信力的提升。司法機關形式上和政府獨立，但是由於改革並未改變雙司法系統的重領導體制，司法系統同時受垂直上級領導和同級地方政府的影響，地方行政對司法的干預難以避免。行政權可以對司法權在人事、財政和司法決策過程等方面進行干預，產生了立案難、冤案、司法腐敗等弊端；同時司法系統的管理模式未能和行政機關相分離，司法人員的任免調動等同於一般公務員，損害了司法專業性，降低了司法辦案質量。而同時司法制度鑲嵌的社會環境——中國民衆的法律意識相對落後，在解決紛爭時更傾向把政府作為仲裁者，司法的不公正也加劇了民衆對司法的不信任，造成司法公信力低下。

中國司法公正受損、公信力低下導致的後果，對中共的政權存續構成了威脅。因為司法公信力低下，社會中的利益糾紛和衝突難以通過司法以平和的程序化方式化解。而中國社會的快速變遷使得利益多元化，社會矛盾不斷增多。缺乏有效的糾紛化解機制時，民衆為了迫使政權做出仲裁，只能將衝突擴大，這使得群體性事件大量爆發。群體性事件激增損害了中國的社會穩定，使得國家治理社會的成本大幅攀升，同時威脅到了中共的政權存續。

在政權生存受到威脅，治理成本難以負擔構成了推動制度環境變遷的外因，

內部以「治理」取代「統治」的中共選擇了進一步改革司法制度以維護政權的存續，。在快速變遷的社會中出現了許多國家難以直接控制的地帶，而且資訊時代加劇了威權面臨的不確定性，茉莉花革命也證明了傳統的壓制手段成本高昂，並且未必有效。面對威脅執政權的革命風險，中共決心打破制度路徑依賴的循環，推動制度變遷。中共選擇改革法律和司法制度，賦予其一定的獨立性，使其成為程序化的糾紛解決制度，能夠使一般民衆的矛盾衝突得到化解，使非政治的社會問題不至於引發大規模的社會動蕩，減少治理成本和政權面臨的革命風險。

政權存續是中共開啓新一輪司法改革的根本原因，改革中中共堅持和加強對司法系統「黨的領導」，體現了其政權特性。新一輪司法改革力圖在消除地方行政權對司法的干預，但是中共在司法系統內部的控制並未放鬆，甚至有所加強。新一輪司法改革的目的實在社會和經濟領域實現司法審判的獨立和公正，但不包括政治領域；改革後的司法審判制度雖然保證司法機關在一般案件中的獨立運作，但明確規定獨立辦案和審理不包括涉及國家外交、安全和社會穩定的重大案件。中共新一輪司法改革的核心是實現「審判獨立」，而不是西方意義上的「司法獨立」，司法機關只可以免於行政部門的干預，但不可能脫離中共的領導獨立運作，爲了明確這一點甚至不顧輿論的反感，由司法系統的最高領導屢次抨擊「司法獨立」。

## 第二節 中共新一輪司法改革的成果

爲了建立司法公正和公信力，中共新一輪司法改革的重要目標是排除地方行政權對司法系統的干擾，圍繞法庭審判這一核心，實現司法機關獨立行駛審判權和檢察權。爲了實現上述目標，此輪改革針對「去地方化」和「去行政化」兩個重點，進行了實質的制度變革。

「去地方化」的目的就是變革先前由於路徑依賴而未能改變的司法機關雙重領導體制，從制度上割裂司法機關和行政機關的聯係。為了解決司法機關在人事、財政方面對地方政府的依賴，新一輪改革在所有改革試點地區將地方法院的人員、經費、資產收歸省級統一管理。改革後的地方法院和檢察院的人事任免、財政收支、資產清算都和其所在地地方政府脫離，司法機關的經費和辦案能力不再受到地方經濟發展水平和財政能力的限制。人、財、物交由省級管理之後，司法機關的人事權更高層級和更具專業性的機構掌握，部分經濟相對落後地區的司法機關的經費狀況、業務能力和辦案熱情有顯著的提高，司法機關的財務狀況也較分級管理時更加明晰，減少了灰色收入的空間。新一輪改革為了避免來自省級的干預，地方司法機關和省級主管機構之間並未遵循行政系統垂直命令式的管理模式，而是採取下級受上級監督和指導的模式。

「去地方化」改革除了試圖跨出舊制度的路徑依賴，還試圖建立跨越行政邊界的新制度和機構。設立最高法院巡迴法庭，處理跨省的重大行政和民、商案件，級別高、專業性強、機構扁平化，既在能力上突破了地方法院的局限，也在層級上突破了管轄權的限制。最高法院巡迴法庭設立以來，處理了大量原本需要由北京的最高法院本部面對的案件和訪民，有利於糾紛的解決的在地化，減輕了北京的維穩壓力和最高法院的業務壓力。新一輪改革在兩個直轄市設立了跨行政區劃法院和檢察院，專職處理普通案件之外的特殊案件。跨區司法機關的設立，使得試點地區的一般司法機關減輕了因強專業性案件造成的業務壓力，而且因為不受行政管轄權爭議的阻礙，行政訴訟的立案量大為提升。

「去行政化」的目的之一在於改變司法系統的管理體制的路徑依賴，從普通行政部門的管理模式轉型為司法專業的管理制度。新一輪改革為了實現這一目標，



開始進行「員額制」改革，將司法人員統一分類管理，並確定不能突破的員額比例。「員額制」使資深的高階法官和檢察官不再受行政職務和行政工作困擾，回歸到審判一綫，提高了高階司法人員的辦案量和一綫辦案人員的比例，有利於司法專業化和案件質量的提升，提高了司法系統整體的辦案數量。「員額制」突破了行政部門管理體制的制度：建立了司法專業人員分類單獨的職務序列和晉升通道，使司法隊伍區別和獨立於一般公務員體系，保障了資深司法人才始終留在司法一綫；建立了司法專業的職業保障制度，以績效獎勵提高了司法人員的辦案能力和收入。

「去行政化」的目的之二是變革過去司法決策體制，消除層層審核卻審與判分離、權責不明的弊端。新一輪改革的重點——司法責任制力求案件的偵辦和審理的獨立進行，取消了行政領導的審核權，通過建立「權力清單」規範權責，以案件質量終身負責制確立糾錯機制。審判委員會被取消了對非政治案件的影響力，院庭長審批被專業法官會議取代，只對案件質量和法律適用提出意見。司法責任制還將案件分配制度和合議庭組成都改為隨機，並且試點了回避制度預防通過私人關係進行的司法腐敗。

中共新的一輪司法改革並非如官方媒體報道的那樣一帆風順，正式的制度變遷的確出現，但是新的制度變遷依舊不能脫離制度環境的限制，對新一輪司法改革的成效還需時間檢驗。在執行層面上新改革顯然也遇到了阻力，「員額制」改革造成大批法官離職，其中並不乏年富力强的中青年法官；而秉持著傳統的「上有政策，下有對策」，各個地方法院在推動「員額制」改革時顯然希望盡力留住員額（人才）。在反腐的高壓下，一般行政官員為了政治前途很少會干涉具體案件，因此很難證明現階段「去地方化」和「去行政化」改革是否真正阻絕了地方

政府對司法的干預。最高法院通過設立巡迴法院擴大了其利益和實力，但是否會受到其他機構的制約和反彈還有待觀察。兩個影響力巨大的冤案已經平反，但家屬的申訴和責任人的追究仍沒有完全實現，司法系統內造成冤案的責任人有的已經落馬，但並不是因為其導致了冤案，而是因為腐敗問題。當年主政重慶的薄熙來主導「打黑」和王立軍已經鋃鐺入獄，但至今也未將李莊案平反，也沒有恢復李莊的律師執照。現在說司法公信力顯著提升還為時尚早，因為一方面司法的公正仰賴合理的制度設計，但要將公正轉化為司法的公信力，還需政府、媒體和大眾法律觀念的轉變，大部分公正審理的案件難以得到注意，而小部分負面案例則常常對司法公信力產生難以恢復的破壞。

綜上所述，新一輪改革在本文觀察司法公正和專業性的三個指標上做出了相應的制度變革，但也存在局限。以構建「審判獨立」為中心的改革改變了司法機關和地方政府的關係和司法決策體制，但是省一級的黨委仍能通過政法委對下屬的各級法院和檢察院進行指導和干涉（這就使重慶「打黑」期間省委對司法的干預仍可能再現），因此獨立性仍是有限和相對的。絕大多數的案件在司法責任制改革後由案件審理者獨自負責，但是審判委員會仍保留了對那些可能產生重大影響的案件進行干預的權力；過去的許多冤案得到了平反，但是相關責任人的責任追究卻依舊遇到很多阻力。「員額制」改革提升了司法隊伍的專業性和辦案能力，但是改革的速度和長期的司法效率還有待驗證。這種有限性和改革的界限體現了黨國體制和威權特性仍在新一輪改革後延續。

### 第三節 司法改革與黨國特性

黨領導下的司法改革，矛盾嗎？黨的領導能否和司法公正並存？至少從中共

的角度看來，在政治以外的領域，建立司法公正並不會損害中共的執政權，反而會將執政黨面臨的社會壓力轉移到司法層面，降低革命風險。但新一輪改革試圖建立的「審判獨立」和西方價值的司法獨立完全不同，改革後的司法隊伍雖然已和過去的行政官僚有著很大的不同，但是依舊是黨的幹部，其行為邏輯依然充滿了黨國色彩，法律的程序和公正是為化解社會矛盾、減少革命風險的核心目的服務的。

改革後的處理爭端依舊以維穩為核心，在許多引起輿論普遍關注的事件中，司法機關和執法部門在進行仲裁時，除了明確的事實和責任，還必須考慮爭議當事雙方鬧事的可能和能力，因此仲裁機構「和稀泥」成了普遍做法。如此以來，事件本身可能得到平息，但是這種處理方式經常使當事雙方中沒有過錯或責任的一方仍然需要為有過錯的一方造成的損害負責或賠償，完全無助於在社會中樹立司法的公信力。即便改革後的法官能夠獨立審理案件，但在如果司法審判中暗含的原則依舊是「講政治，顧大局」，從根源上改變爭端處理的方式的改革目標則不可能實現。

保障人權、維護程序正義是公正的司法體系的重要原則，但是中共改革試圖實現的司法公正只是鞏固政權的諸多治理手段之一，因此司法（和行政）機關把爭議和衝突的化解作為處理的首要甚至是核心目標，司法機關自身在一些案件的處理違背了程序正義的原則，雖然在事實上把相當一部分社會矛盾通過司法途徑解決，但是不公正的爭議處理（安撫可能鬧事的一方）只能在短時期維護了社會的穩定，而對整個社會的法治意識和司法公正的樹立毫無幫助，從而在長期依舊埋下了的隱患，違背了改革的本意。

在本文的寫作過程中，作者在相當一部分見諸媒體的案件審理中觀察到，法

院的判決遵循結果正義而非程序正義，罔顧事實和責任，袒護所謂的弱者或是可能鬧事的一方。司法系統安撫和籠絡可能鬧事的一方讓每個案件的參與者感受到公正，並不意味著真正的司法公正，司法機關違背法律精神做出的判決，對全社會樹立法治意識而言毫無幫助，只能助長社會中不遵守規則的現象和當事人鬧事的出現，長期而言無助於社會秩序的維持，反而呈現一種互害社會的怪圈。

作者在相當數量的民事案件和糾紛中並未看到法治精神的彰顯，典型的例子是許多道路交通事故中，按照事故責任認定行人或是電動車承擔主要甚至是全部責任，但是執法者（交警）或是仲裁者（法院）在責任認定清楚無誤的前提下，仍然判定無責任或是次要責任的機動車一方需要承擔主要的經濟賠償（醫藥費和財產損失），交警或法院這樣處理賠償責任的理由則完全貫徹了「結果正義」（而非「程序正義」）的原則：機動車車主必須繳納保險，因此事故造成的損失通常保險公司承擔大部分，而且機動車車主通常經濟能力較行人或是電動車主強，能夠負擔起經濟賠償。

關注中國大陸的社會新聞會經常發現這種奇葩的例子：小轎車為躲避逆行違章的電動車及時剎車停住，未發生碰撞，違章帶人的電動車自行摔倒，全過程被轎車行車記錄儀清晰拍下，交警仍然判轎車車主賠償電動車主醫藥費；2017年10月11日，微博短視頻平臺「梨視頻」發佈了一則短視頻：10月5日廣西柳州一轎車行駛在機動車道時路旁突然沖出未拴牽狗繩的寵物狗，轎車躲避不及致寵物狗被碾壓身亡，雖然轎車車主不承擔責任，但仍在警察的調解下賠償狗主人500元（狗主人原本開價5000）並給狗鞠躬道歉。雖然新一輪司法改革已接近尾聲，也的確在司法體系的制度環境上發生了變革，但是執法和審判的人和思維並未完全改變，類似南京彭宇案這樣的事件還是在中國隨處可見。

更為令人擔憂的是一些地方政府在處理涉及民族和宗教的糾紛時(新疆和西藏地區除外),明顯違反「依法治國」偏袒一些有可能鬧事的族群(典型是回族),甚至不顧司法機關的裁決,壓制其他族群的正當權利維護。2017年江西撫州市臨川區發生了一起普通的民事糾紛,回族青年馬某租用了一個店面做拉麵餐館(這些拉麵店的經營者通常來自青海省某地區,但是招牌通常是臨近省份的省會),17年3月五年的合同到期後,屋主嚴某因為租金問題不願續租,馬某不願搬走,嚴某在臨川區法院將馬某起訴,在正常民事糾紛中,法院(可能經過上訴)最終做出判決或調解,執行後糾紛就處理完畢(除非遇到拒不執行的「老賴」)。但是這起民事訴訟開庭前後,臨川區民族宗教局介入了這個糾紛,分別做雙方的工作以求庭前調解,但是開庭後雙方也未達成一致,10月20日區法院民事三庭向馬某下達了限期三個月搬空的判決書,馬某不服上訴,在上訴期間民宗局繼續調節,因為民宗局認為「如果市中級法院維持臨川區法院的判決,限定時間要求馬偉虎空店,馬偉虎仍不服輸,拒不執行法院的判決,有可能出現暴力抗法的事件」,所以「為此,我們及時制定了應急突發事件的預案,加強防範,確保社會穩定」,終於使雙方又簽了五年合同「使這一矛盾糾紛得到有效化解,切實維護民族領域的和諧穩定」(撫州市民宗局 2017年12月1日)。原本正常的民事糾紛和司法程序被當地政府的下屬部門以涉及民族和宗教為理由干擾(撫州市民宗局的網站在事件曝光後已不能訪問),就這個案例而言,看似糾紛得以解決,但是有個簡單的問題:五年之後合同再度到期了怎麼辦?正因為這種現象的常見,許多屋主都不願意將房屋或店面租給一些特定族群。在2017年11月,微博上流傳青島一個建築工地被回族敲詐(通常的套路是糾結一群同鄉去工地應聘,但工作不到一個月就以各種理由辭職或被辭退,然後敲詐施工方數萬元的工資和路費),

按照當時工地負責人的說法「對峙十天，在員警面前打傷工人四名。斷電造成工地損失三十萬左右。然後工地出了三萬塊，警察給了敲詐者五萬塊，買了車票把他們送走了」(天涯論壇 2014 年 9 月 25 日)，因為之前類似的案例屢見不鮮已經引起網民的關注，所以該案又在微博上引起了一定程度的討論和對某些族群的反感情緒，但是青島公安對此的回應更令網友不滿，2017 年 11 月 15 日青島市公安局市北分局官方微博「市北公安」發佈微博稱「經查，該事件系 2014 年的一起用工糾紛，已依法得到妥善處置。警方正對故意炒作舊聞的目的進行深入調查，並將依法予以查處」；鬧事者（且涉嫌敲詐勒索）的要求被滿足，公安反而對處理討論的網民更感興趣。這些做法既違背了「依法治國」的原則，而事實上對維穩和民族團結並無益處，按鬧事的能力分配利益，主體族群的權利不斷被壓制，對某些受到「特權」對待族群的不滿情緒不斷上升，反而使特定族群和主體族群的關係惡化，特定族群在主體族群占絕對多數的區域生存更加困難。法律和司法制度僅是中共治理社會中的一環而已，如果其它環節的治理失效或是製造了更多的矛盾和問題，即便司法制度能夠正常運轉，若無其它環節的配合與寫作，那麼也不能保證其它環節上引發的矛盾不危及政權生存。

本文研究上很重要的不足在於沒能討論進行新一輪改革的外部條件。習近平上臺後的權力結構的變動是否減少了司法改革的外部限制，為什麼法院的人事制度和人財物管理體制改革在司法改革的「二五綱要」甚至更早階段的改革就已經出現，到了習近平上臺之後才能產生真正的制度變革。習近平的反腐運動和對周永康一派的政治鬥爭和對政法部門的清洗是否為新一輪司法改革的順利進行鋪平了道路，這些問題都需要今後的研究做出解答。

習近平時代發生的司法改革既存在不變的黨國特性，也使國家機器出現了新

的變化。去除了地方化和行政化影響的司法系統，雖然黨的領導沒有改變，但無論從人事的選拔任用，還是以法律專業為出發點的價值判斷，已經和一般的行政官僚體系截然不同。中國的司法改革是否將在威權的體制中形成除了行政官僚和技術官僚外的另一個群體？威權政權爲了自身存續的不斷演化出更爲精細的制度，依靠這些制度的人，是否會隨著其他制度和組織（如監察）的力量改變而在今後的中國政治舞臺上占有一席之地？司法制度地位的改變，又將如何影響中國國家和社會的關係？這些問題還需要更多人來解答。



# 參考文獻

## 中文專書

- 于建嶸，2010，《抗爭性政治：中國政治社會學基本問題》。北京：人民出版社。
- 中國社會科學院法學研究所，2008，《中國法治 30 年》。北京：社會科學文獻出版社。
- 公丕祥，2012，〈試論司法在國家治理和社會管理中的作用〉。收錄於公丕祥編《司法在國家治理和社會管理中的作用》。北京：法律出版社。頁 3-11。
- 王信賢、寇健文，2014，〈結語：社會力量與黨國迴應〉。收錄於王信賢、寇健文編，《邁向公民社會？當代中國「國家－社會」關係分析》。臺北市：五南出版社。頁 367-83。
- 江平，1999，〈國家與社會——論中國現今法律觀念之變化〉。收錄於彭懷恩、俞可平編，《中國轉型的挑戰：大陸改革開發二十年論文選(政治文化篇)》。臺北：風雲論壇出版社。頁 103-114。
- 肖揚，2007，〈依法治國基本方略的提出、形成和發展〉。《求是》(20):18-21。
- 俞可平，2000，〈引論：治理與善治〉收錄於俞可平編《治理與善治》。北京：社會科學文獻出版社。頁 1-15。
- 梁治平，1999，〈轉型時期的法律與社會公正〉。收錄於彭懷恩、俞可平編，《中國轉型的挑戰：大陸改革開發二十年論文選(經濟社會篇)》。臺北：風雲論壇出版社。頁 283-298。
- 陳柏奇、洪敬富，2014，〈茉莉花革命浪潮下對當前中國國家——社會關係的再



- 檢視：網路政治中公民維權與黨國維權雙重分析視角〉。收錄於王信賢、寇健文編，《邁向公民社會？當代中國「國家－社會」關係分析》臺北市：五南出版社。頁 313-65。
- 楊一凡、陳寒楓、張群，2010，《中華人民共和國法制史》。北京：社會科學文獻出版社。
- 葉傳星，2012，《轉型社會中的法律治理：當代中國法治進程的理論檢討》。北京：法律出版社。
- 賈宇，2008，〈從「嚴打」到「寬嚴相濟」〉。《國家檢察官學院學報》 16(2):150-59。
- 劉清波，1995，《中國大陸司法制度》。台北市：華泰書局。
- 蔣傳光，2011，《新中國法治簡史》。北京：人民出版社。
- 盧上需、熊偉，2012，〈社會轉型中的法院改革〉。北京：法律出版社。
- 鍾玉瑜，2000，《中國特色司法制度》。北京：中國政法大學出版社。
- 蘇力，2011，《送法下鄉——中國基層司法制度研究》。北京：北京大學出版社。
- 遲日大，2003，《新中國司法制度的歷史演變與司法改革》。長春：東北師範大學政法學院 博士論文。
- 魯強，2008，《當代中國司法改革過程研究》。北京：中國政法大學法學院 博士論文。

## 中文期刊

- 于建嶸，2009，〈當前我國群體性事件的主要類型和基本特徵〉。《中國政法大學學報》 6:114-20。

- 左衛民，2008，〈十字路口的中國司法改革：反思與前瞻〉。《現代法學》30(6):61-70。
- 何勤華，2009，〈論新中國法和法學的起步——以「廢除國民黨六法全書」與「司法改革運動」為線索〉。《中國法學》4:131-45。
- 呂育誠，2002，〈公共組織變革的另類思維：歷史制度主義觀點的啟示〉，《公共行政學報》7：137-171。
- 李龍、朱兵強，2012，〈历史与启示: 论我国建国初期的司法改革运动〉。《法學雜誌》33(12):9-14。
- 侯猛，2003，〈司法改革背景下的政法治理方式——基層政法委員會制度個案研究〉。華東政法學院學報 30(5):99-106。
- 胡聯合、胡鞍綱、王磊，2006，〈影響社會穩定的社會矛盾變化態勢的實證分析〉。《社會科學戰線》(4)：175-85。
- 徐昕、盧榮榮，2010，〈中國司法改革年度報告(2009)〉。《中國法律：中英文版》(5):15-20。
- 徐昕、黃艷好、盧榮榮，2013，〈中國司法改革年度報告(2012)〉。《政法論壇：中國政法大學學報》31(2):87-103。
- 徐昕、黃艷好、盧榮榮，2011，〈2010年中國司法改革年度報告〉。《政法論壇：中國政法大學學報》29(3):133-53。
- 徐勇、呂楠，2014，〈熱話題與冷思考——關於國家治理體系和治理能力現代化的對話〉，《當代世界與社會主義》1(8):4-10。
- 馬長山，2015，〈新一輪司法改革的可能與限度〉。《政法論壇》33(5):3-25。
- 張文顯，2009，〈人民法院司法改革的基本理論與實踐進程〉。《新華文摘》(15):15-

張建偉，2014，〈超越地方主義和去行政化——司法體制改革的兩大目標和實現途徑〉。《法學雜誌》35(3)：34-41。

陳衛東，2014，〈司法機關依法獨立行使職權研究〉。《中國法學》2：28-46。

曾向紅、樓千舟，2014，〈從社會運動到內戰的演變機制——基于中東變局的考察〉，《國際安全研究》3：52-74。

程金華、吳曉剛，2010，〈社會階層與民事糾紛的解決——轉型時期中國的社會分化與法治發展〉，《社會學研究》(2)：151-179。

劉忠，2012，〈條條與塊塊關係下法院院長產生〉。《環球法律評論》34(1)：107-25。

鄭少華，2015，〈從「管控論」到「治理論」司法改革的一個面向〉。《法學雜誌》36(5):19-24。

## 網路資料

BBC 中文網，2013 年 4 月 8 日，〈法院的人事受到同級地方黨委的影響，不僅給了地方干預司法的機會，也影響到司法隊伍的專業性〉，BBC 中文網：[http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2013/04/130408\\_china\\_crime.shtml](http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2013/04/130408_china_crime.shtml)，檢索日期：2017 年 11 月 20 日。

丁珈，2017，〈2016 年度人民法院十大刑事案件〉：最高人民法院微信公眾號：<http://mp.weixin.qq.com/s/RoZOoFgebs7eTEPSCU5IDw>，檢索日期：2017 年 3 月 20 日。

人民法院報，2015 年 10 月 26 日，〈最高人民法院第一巡迴法庭司法改革探秘〉，最高人民法院：<http://www.court.gov.cn/xunhui1/xiangqing-15860.html>，檢索日期：2017 年 3 月 20 日。

人民網，2006 年 11 月 15 日，〈湖南省高院原院長吳振漢落馬：枕邊風吹翻大法官〉，人民網：<http://cpc.people.com.cn/BIG5/64093/64371/64374/5046285.html>，檢索日期：

2017年11月28日。

人民網，2007年12月20日，〈天津市人民檢察院原檢察長李寶金一審被判死緩〉，人民網：<http://politics.people.com.cn/GB/1026/6677254.html>，檢索日期：2017年11月29日。

三聯生活周刊，2009年8月20日，〈當定案證據成爲「秘密」〉，新浪網：<http://news.sina.com.cn/sd/2009-08-20/144018476520.shtml>，檢索日期：2017年11月29日。

上海人大，2017年4月10日，〈上海市人民檢察院工作報告〉，上海人大：<http://www.spesc.sh.cn/n1939/n2440/n3571/u1ai145200.html>，檢索日期：2017年5月1日。

上海市高級人民法院網，2014年8月1日，〈上海法院部署司法體制改革試點工作 全面細化落實五項改革試點任務〉，上海市高級人民法院網：<http://www.hshfy.sh.cn/shfy/gweb/xxnr.jsp?pa=aaWQ9MzMyODQ0JnhoPTEmbG1kbT1sbTQ2MAPdcssPdcssz&jdfwkey=y40mr1>，檢索日期：2017年3月20日。

于瀟、安偉光，2017，〈最高檢：跨行政區劃檢察院改革實現八類特殊案件全覆蓋〉，最高人民檢察院：[http://www.spp.gov.cn/zdgz/201703/t20170303\\_183355.shtml](http://www.spp.gov.cn/zdgz/201703/t20170303_183355.shtml)，檢索日期：2017年4月30日。

中國改革信息庫，2014年，〈法治建設35年大事記〉，中國改革信息庫：<http://www.reformdata.org/content/20140119/24299.html>，檢索日期：2015年1月25日。

中國青年報，2006年10月13日，〈武漢中院兩院長前腐後繼，繼任者邊反腐邊違紀〉，新浪網：<http://news.sina.com.cn/c/1/2006-10-13/062711224922.shtml>，檢索日期：2017年11月20日。

中國青年報，2013年7月5日，〈蕭山冤案是怎樣釀成的〉，中青在綫：[http://zqb.cyol.com/html/2013-07/05/nw.D110000zgqnb\\_20130705\\_5-03.htm](http://zqb.cyol.com/html/2013-07/05/nw.D110000zgqnb_20130705_5-03.htm)，檢索日期：2017年11月20日。

中國財經報，2017年4月14日，〈海南省財政助力司法體制改革試點紀實〉，中華人民共和國財政部：[http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201704/t20170413\\_2579648.htm](http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201704/t20170413_2579648.htm)，檢索日期：2017年5月1日。

中國網，2006年9月10日，〈安徽阜陽中級法院連續三任院長因腐敗下馬〉，中國網：[http://www.china.com.cn/news/txt/2006-09/10/content\\_7146009.htm](http://www.china.com.cn/news/txt/2006-09/10/content_7146009.htm)，檢索日期：2017年11月29日。

天涯論壇，2014年9月25日，〈轉發「我被回族人敲詐」〉，天涯論壇：

- <http://bbs.tianya.cn/post-law-668301-1.shtml>，檢索日期：2017年12月6日。
- 王俏，2017年11月1日，〈向人民報告！司法體制改革交出最全「成績單」〉，最高人民法院微信公眾號：<https://mp.weixin.qq.com/s/ZCW0ZwFJrYYQkcbcrEIHnw>，檢索日期：2017年11月9日。
- 央視新聞網，2014年11月20日，〈呼格吉勒圖奸殺案始末：母親回憶刑場淚如雨下〉，央視網：<http://m.news.cntv.cn/2014/11/20/ARTI1416463360514780.shtml>，檢索日期：2017年11月29日。
- 申欣旺，2013，〈高院院長成官員升遷重要位置〉，中國新聞週刊網：<http://politics.inewsweek.cn/20130826/detail-69636-all.html>，檢索日期：2015年1月15日。
- 多維新聞，2016年9月12日，〈鄧小平嚴打亂象：越打越亂〉，多維新聞網：<http://culture.dwnews.com/history/news/2017-09-12/60012090.html>，檢索日期：2017年11月20日。
- 多維新聞，2017年8月29日，〈1983年「嚴打」真相：組織家庭舞會會判死刑〉，多維新聞網：<http://culture.dwnews.com/history/news/2016-08-29/59764790.html>，檢索日期：2017年11月20日。
- 何帆，2013，〈省以下地方法院人財物統一管理並非法院內部「垂直管理」〉，東方法眼網：<http://www.dffyw.com/fayanguancha/sd/201311/34377.html>，檢索日期：2017年3月18日。
- 吳在存，2017，〈吳在存院長：跨行政區劃法院改革若干問題的思考〉，北京第四中級人民法院：<http://bj4zy.chinacourt.org/article/detail/2017/03/id/2647178.shtml>，檢索日期：2017年4月30日。
- 李曙光，2014，〈四中全会公報解读:以良法善治推进全面深化改革〉中國網：[http://news.china.com.cn/txt/2014-11/02/content\\_33943719.html](http://news.china.com.cn/txt/2014-11/02/content_33943719.html)，檢索日期：2015年1月9日。
- 沈德詠，2017，〈沈德詠：我們應當如何適用非法證據排除規則〉，最高人民法院微信公眾號：[https://mp.weixin.qq.com/s/mAH1R\\_A3aw50ULIOIkCKZA](https://mp.weixin.qq.com/s/mAH1R_A3aw50ULIOIkCKZA)，檢索日期：2017年7月10日。
- 肖揚，2008，〈最高法院工作報告（2008）〉，全國人大網：[http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2008-03/18/content\\_1463755.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2008-03/18/content_1463755.htm)，檢索日期：2017年11月20日。

- 周強，2017，〈最高人民法院工作報告〉，中國人大網：  
[http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2017-03/15/content\\_2018938.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2017-03/15/content_2018938.htm)，檢索日期：2017年4月26日。
- 法制日報，2013年7月4日，〈蕭山五青年17年冤案昭雪 盤點兩起冤案前後經過〉，新浪網：[http://hebei.sina.com.cn/news/shwx/2013-07-04/105057264\\_5.html](http://hebei.sina.com.cn/news/shwx/2013-07-04/105057264_5.html)，檢索日期：2017年11月20日。
- 法制日報，2017年7月8日，〈最高法發佈司改成效資料包告，4年糾正重大刑事冤錯案34起〉，澎湃新聞網：  
[http://www.thepaper.cn/newsDetail\\_forward\\_1727902](http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1727902)，檢索日期：2017年7月10日。
- 南方人物周刊，2015年1月5日，〈洗冤 呼格吉勒圖案〉，南方人物周刊：  
[http://www.nfpeople.com/story\\_view.php?id=6238](http://www.nfpeople.com/story_view.php?id=6238)，檢索日期：2017年11月21日。
- 南方都市報，2013年12月11日，〈媒體披露1983年「嚴打」內幕：2.4萬人被處決〉，南方網：[http://news.southcn.com/c/2013-12/11/content\\_86980757.htm](http://news.southcn.com/c/2013-12/11/content_86980757.htm)，檢索日期：2017年11月21日。
- 胡仕浩、馬淵傑，2016，〈2016年人民法院那些重大司法改革〉，最高人民法院公眾號：[https://mp.weixin.qq.com/s/0i7\\_1VCyxrUkopMJzlguZQ](https://mp.weixin.qq.com/s/0i7_1VCyxrUkopMJzlguZQ)，檢索日期：2017年4月20日。
- 胡仕浩、馬淵傑，2017，〈2016年人民法院那些重大司法改革（下）〉，最高人民法院公眾號：  
<http://mp.weixin.qq.com/s/4mY9w8yLvgHCndX5qac9yA>，檢索日期：2017年3月20日。
- 孫軍工，2015，〈關於最高人民法院巡迴法庭有關情況的新聞發佈稿〉：最高人民法院 <http://www.court.gov.cn/xunhui1/xiangqing-13539.html>，檢索日期：2017年3月20日。
- 崔亞東，2016，〈上海市高級人民法院關於司法改革試點工作情況的報告〉，上海人大：<http://www.spjsc.sh.cn/n1939/n2440/n2909/u1ai120891>，檢索日期：2017年3月30日。
- ，2017，〈上海市高級人民法院工作報告〉，上海人大：  
<http://www.spjsc.sh.cn/n1939/n2440/n3571/u1ai145198.html>，檢索日期：2017年5月1日。
- 張智輝，2015，〈關於人財物統一管理的若干思考〉，中國法學網：  
<http://www.iolaw.org.cn/showNews.aspx?id=45218>，檢索日期：2017年4月26日。
- 彭波，2015，〈上海等7試點省市司法體制改革方案均已開始實施〉，中國法院

- 網：<http://www.chinacourt.org/article/detail/2015/01/id/1538625.shtml>， 檢索日期：2017年3月12日。
- 最高人民法院，2017年4月12日，〈司法責任制改革中，如何做到既放權到位又有效監督？ 司法改革熱點問答四〉，最高人民法院微信公眾號：<https://mp.weixin.qq.com/s/qjPbwqKWluPCfrKBOakDmw>， 檢索日期：2017年4月12日。
- 最高人民法院，2015年2月26日，〈最高人民法院關於全面深化人民法院改革的意見〉，最高人民法院網：<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-13520.html>， 檢索日期：2017年3月30日。
- 最高人民法院，2017年11月1日，〈最高人民法院關於人民法院全面深化司法改革情況的報告〉，最高人民法院微信公眾號：[https://mp.weixin.qq.com/s/6XKpMC6PPdJAD3CqsB\\_ZeQ](https://mp.weixin.qq.com/s/6XKpMC6PPdJAD3CqsB_ZeQ)， 檢索日期：2017年11月29日。
- 最高人民法院，2017年4月19日，〈中央深改組通過檔，要求從源頭預防刑訊逼供和非法取證〉，最高人民法院微信公眾號：<http://mp.weixin.qq.com/s/1A1W6CQ29QFk5DM-PNSm8w>， 檢索日期：2017年4月19日。
- 最高人民法院，2017年6月16日，〈圖說廣東司改「成績單」〉，最高人民法院微信公眾號：<https://mp.weixin.qq.com/s/fgRNN0-7MrT5R4EXxZuVoA>， 檢索日期：2017年7月10日。
- 最高人民法院，2017年6月27日，〈五部門聯合出臺新規：明確非法證據排除規則，不得強迫自證其罪〉，最高人民法院微信公眾號：<https://mp.weixin.qq.com/s/0sNPbvnsNzMyYhCtO8nxPg>， 檢索日期：2017年7月10日。
- 最高人民法院，2017年7月10日，〈司法體制改革攻堅發力爬坡過坎〉，最高人民法院微信公眾號：<https://mp.weixin.qq.com/s/SVf8DMDc4tHmNROaWYau9g>， 檢索日期：2017年8月30日。
- 最高人民法院，2017年7月31日，〈2017年上半年全國法院審判執行工作態勢新聞發佈會〉，最高人民法院網：<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-54752.html>， 檢索日期：2017年8月30日。
- 最高人民法院，2017年7月7日，〈人民法院司法改革成效數據報告〉，最高人民法院網：<http://www.court.gov.cn/fabu-xiangqing-49982.html>， 檢索日期：2017年8月1日。
- 最高人民檢察院，2015年7月31日，〈司法改革亮點：探索省以下法院檢察院人財物統管體制〉，最高人民檢察院：

- [http://www.spp.gov.cn/zdgz/201507/t20150731\\_102283.shtml](http://www.spp.gov.cn/zdgz/201507/t20150731_102283.shtml)， 檢索日期：2017年3月20日。
- 新華社，2016年12月29日，〈最高人民法院政治部主任解析巡迴法庭〉，新華網：[http://news.xinhuanet.com/legal/2016-12/29/c\\_1120214714.htm](http://news.xinhuanet.com/legal/2016-12/29/c_1120214714.htm)， 檢索日期：2017年3月20日。
- 新華網，2014年10月28日 a，〈圖解十八屆四中全會《決定》〉，新華網：[http://news.xinhuanet.com/politics/2014-10/28/c\\_127151794.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2014-10/28/c_127151794.htm)，檢索日期：2014年11月7日。
- 新華網，2010年6月1日，〈武漢市中院6名執行局法官集體落馬 涉案4億元〉，人民網：<http://finance.people.com.cn/GB/42774/11750969.html>，檢索日期：2017年11月29日。
- 新華網，2014b，〈中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定〉，新華網：[http://news.xinhuanet.com/2014-10/28/c\\_1113015330.htm](http://news.xinhuanet.com/2014-10/28/c_1113015330.htm)， 檢索日期：2014年11月7日。
- 新華網，2014年10月16日 a，〈我國司法體制改革向公正高效權威邁進〉，新華網 [http://news.xinhuanet.com/2014-10/16/c\\_1112858124.htm](http://news.xinhuanet.com/2014-10/16/c_1112858124.htm)， 檢索日期：2015年1月9日。
- 新華網，2014年10月16日 b，〈司法體制改革難點熱點掃描：內修職業化 外塑公信力〉，新華網：[http://news.xinhuanet.com/legal/2014-10/16/c\\_1112847084.htm](http://news.xinhuanet.com/legal/2014-10/16/c_1112847084.htm)， 檢索日期：2015年1月10日。
- 新華網，2015年7月24日，〈從六大關鍵資料看上海司法改革試點一年間〉，新華網：[http://news.xinhuanet.com/politics/2015-07/24/c\\_128052853.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2015-07/24/c_128052853.htm)， 檢索日期：2017年3月30日。
- 董學軍、崔琳，2017，〈中國庭審公開網「交卷」了，成績如何聽聽考官怎麼說〉，最高人民法院微信公眾號：<http://mp.weixin.qq.com/s/qSnnfLDJxWtND-aUyYnula>， 檢索日期：2017年3月20日。
- 熊秋紅，2017，〈非法證據排除專家解讀四：非法證據排除規則的體系性建構〉，最高人民法院微信公眾號：<https://mp.weixin.qq.com/s/n7OwmZdWf7DS-gJtcHemQ>， 檢索日期：2017年7月10日。
- 翟國強，2017年，〈翟國強：設立跨行政區劃的人民法院有助於使法院實現裁判公正〉，中國法學網：<http://www.iolaw.org.cn/showNews.aspx?id=55739>， 檢索日期：2017年4月30日。
- 撫州市民宗局，2017年12月1日，〈臨川區有效化解一起少數民族租店合同矛盾糾紛案件有力維護民族領域和諧穩定〉，撫州市民族宗教事務局：[http://mzj.jxfz.gov.cn/gzdt/201712/t20171201\\_3414243.html](http://mzj.jxfz.gov.cn/gzdt/201712/t20171201_3414243.html)， 檢索日期：



2017年12月5日。

衛建萍，2014，〈上海法官檢察官遴選（懲戒）委員會成立〉，中國法院網：  
<http://www.chinacourt.org/article/detail/2014/12/id/1506380.shtml>，檢索日期：  
2017年3月20日。

鄭赫南，2017，〈檢察機關推進司法責任制改革 遴選 71476 名員額制檢察官〉，  
正義網：[http://news.jcrb.com/jxsw/201703/t20170312\\_1729138.html](http://news.jcrb.com/jxsw/201703/t20170312_1729138.html)，檢索日期：  
2017年5月1日。

魯婧晗，2017，〈動新聞：司改「成績單」之法院人財物統一管理〉，最高人民  
法院微信公眾號：  
<https://mp.weixin.qq.com/s/RR5fBXYCBOmq93PNkQ49DQ>，檢索日期：  
2017年7月10日。

羅書臻、劉婧，2017，〈周強：堅持審判重心下移 促進司法為民公正司法〉，最  
高人民法院微信公眾號  
[https://mp.weixin.qq.com/s/kX3kaLtjZspmt5KxhHk\\_Sg](https://mp.weixin.qq.com/s/kX3kaLtjZspmt5KxhHk_Sg)，檢索日期：2017年  
3月20日。

龐清輝，2016，〈上海司改兩年答卷——專訪上海市告急人民法院院長崔亞東〉，  
國家財經周刊：<http://www.lwinst.com/cjgjkz201619/2154.htm>，檢索日期：  
2017年5月1日。

## 英文專書及期刊

Boix, Carles and Milan W. Svobik. 2013. "The Foundations of Limited Authoritarian Government: Institutions, Commitment, and Power-Sharing in Dictatorships." *Journal of Politics* 75(2):300-1316.

Brownlee, Jason. 2007. *Authoritarianism in an Age of Democratization*. Cambridge University Press.

Capoccia, Giovanni and R Daniel Kelemen. 2007. "The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism." *World Politics* 59(03):341-69.

Chen, Phillip M. 1973. *Law and Justice; the Legal System in China 2400 B.C. To 1960 A.D.* New York: Dunellen Pub. Co. .

Choi, Eun Kyong , John W. Givens and Andrew W. MacDonald. 2014. "Does China

- Care About Rule of Law and Good Governance? Administrative Litigation and Elite Promotion in the Prc." Paper presented at the American Political Science Association 2014 Annual Meeting, Washington, D.C.
- Frantz, Erica and Natasha Ezrow. 2011. *The Politics of Dictatorship : Institutions and Outcomes in Authoritarian Regimes*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers
- Gallagher, Mary Elizabeth and Yuhua Wang. 2011. "Users and Non-Users: Legal Experience and Its Effect on Legal Consciousness." Pp. 204-33 in *Chinese Justice: Civil Dispute Resolution in Contemporary China*, edited by M. Y. K. Woo and M. E. Gallagher. New York: Cambridge University Press.
- Gandhi, Jennifer and Adam Przeworski. 2006. "Cooperation, Cooptation, and Rebellion under Dictatorships." *Economics & Politics* 18(1):1-26.
- Gandhi, Jennifer and Adam Przeworski. 2007. "Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrat." *Comparative Political Studies*.
- Hall, Peter A and Rosemary CR Taylor. 1996. "Political Science and the Three New Institutionalisms." *Political studies* 44(5):936-57.
- He, Xin. 2009. "Court Finance and Court Responses to Judicial Reforms: A Tale of Two Chinese Courts." *Law & Policy* 31(4):463-86.
- Helmke, Gretchen and Frances Rosenbluth. 2009. "Regimes and the Rule of Law: Judicial Independence in Comparative Perspective." *Annual Review of Political Science* 12:345-66.
- Hogan, John and David Doyle. 2007. "The Importance of Ideas: An a Priori Critical Juncture Framework." *Canadian Journal of Political Science* 40(04):883-910.
- Johnson, Vincent R and Stephen C Loomis. 2013. "The Rule of Law in China and the Prosecution of Li Zhuang." *The Chinese Journal of Comparative Law* 1(1):66-83.
- Jones, William C. 2002. "Trying Understanding the Current Chinese Legal System." Pp. 7-45 in *Understanding China's Legal System: Essays in Honor of Jerome A. Cohen*, edited by C. S. Hsu. New York: New York University Press.

- Keith, Ronald C. and Zhiqiu Lin. 2001. *Law and Justice in China's New Marketplace*. New York: Palgrave.
- Kim, Wonik and Jennifer Gandhi. 2010. "Coopting Workers under Dictatorship." *The Journal of Politics* 72(3):646-58.
- Lam, Esther. 2009. *China and the Wto : A Long March Towards the Rule of Law* Chicago, Il.: Wolters Kluwer Law & Business.
- Landry, Pierre 2008. "The Institutional Diffusion of Courts in China: Evidence from Survey Data." Pp. 207-34 in *Rule by Law : The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, edited by T. Ginsburg and T. Moustafa. New York: Cambridge University Press.
- Landry, Pierre F. 2009. "Does the Communist Party Help Strengthen China's Legal Reforms?". *China Review* 9(1):45-71.
- Lazarev, Valery. 2005. "Economics of One-Party State: Promotion Incentives and Support for the Soviet Regime1." *Comparative Economic Studies* 47(2):346-63.
- Li, Ling. 2012. "The "Production" of Corruption in China's Courts: Judicial Politics and Decision Making in a One-Party State." *Law & Social Inquiry* 37(4):848-77. doi: 10.1111/j.1747-4469.2012.01285.x.
- Lichtenstein, Natalie G. . 2002. " Law in China's Economic Development: An Essay from Afar." in *Understanding China's Legal System: Essays in Honor of Jerome A. Cohen*, edited by C. S. Hsu. New York: New York University Press.
- Liebman, Benjamin L. 2007. "China's Courts: Restricted Reform." *The China Quarterly* 191:620-38. doi: <http://dx.doi.org/10.1017/S0305741007001610>.
- Lowndes, Vivien 2010. "The Institutional Approach." Pp. 60-79 in *Theory and Methods in Political Science*, edited by G. Stoker and D. Marsh. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Lubman, Stanley B. 1999. *Bird in a Cage : Legal Reform in China after Mao*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Lynch, Elizabeth M. 2010. " China's Rule of Law Mirage: The Regression of the Legal Profession since the Adoption of the 2007 Lawyers Law." *George Washington*

*International Law Review* 42(3):535-85.

Ma, Han-Pao. 1999. *Law and Traditions in Contemporary Chinese Society*. Taipei: National Taiwan University.

Magaloni, Beatriz. 2008. "Credible Power-Sharing and the Longevity of Authoritarian Rule." *Comparative Political Studies*.

Mahoney, James. 2000. "Path Dependence in Historical Sociology." *Theory and Society* 29(4):507-48.

Mahoney, James. 2001. "Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective." *Studies in comparative international development* 36(1):111-41.

Michelson, Ethan and Benjamin L. Read. 2011. "Public Attitudes toward Official Justice in Beijing and Rural China." Pp. 169-203 in *Chinese Justice: Civil Dispute Resolution in Contemporary China*, edited by M. Y. K. Woo and M. E. Gallagher. New York: Cambridge University Press.

Michelson, Ethan. 2007. "Climbing the Dispute Pagoda: Grievances and Appeals to the Official Justice System in Rural China." *American Sociological Review* 72(3):459-85.

Michelson, Ethan. 2008. "Justice from above or Below? Popular Strategies for Resolving Grievances in Rural China." *The China Quarterly* 193:43-64..

Moustafa, Tamir and Tom Ginsburg. 2008. "Introduction: The Functions of Courts in Authoritarian Politics." Pp. 1-22 in *Rule by Law : The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, edited by T. Ginsburg and T. Moustafa. New York: Cambridge University Press.

O'Brien, Kevin J. and Lianjiang Li. 2006. *Rightful Resistance in Rural China*. *Cambridge Studies in Contentious Politics*. New York Cambridge University Press.

Peerenboom, Randall. 2002a. *China's Long March toward Rule of Law*. New York: Cambridge University Press.

Peerenboom, Randall. 2002b. "Law Enforcement and the Legal Profession in China."

- Pp. 125-78 in *Implementation of Law in the People's Republic of China*, Vol. 8, edited by J. Chen, Y. Li and J. M. Otto. The Hague, The Netherlands: Kluwer Law International.
- Peerenboom, Randall. 2008. "Are China's Legal Reforms Stalled?". *La Trobe Law School Legal Studies Research Paper* (2008/13).
- Peerenboom, Randall. 2010. "Judicial Independence in China: Common Myths and Unfounded Assumptions." in *Judicial Independence in China : Lessons for Global Rule of Law Promotion*, edited by R. Peerenboom. New York: Cambridge University Press.
- Peerenboom, Randall. 2011. "Economic Development and the Development of the Legal Profession in China." in *Chinese Justice: Civil Dispute Resolution in Contemporary China*, edited by M. Y. K. Woo and M. E. Gallagher. New York: Cambridge University Press.
- Pierson, Paul. 2000a. "Not Just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes." *Studies in American Political Development* 14(01):72-92.
- Pierson, Paul. 2000b. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics." *American political science review* 94(02):251-67.
- Qin, Julia Ya. 2008. "Trade, Investment and Beyond: The Impact of Wto Accession on the Chinese Legal System." in *China's Legal System: New Developments, New Challenges*, edited by D. C. Clarke. New York Cambridge University Press.
- Shapiro, Martin 2008. "Courts in Authoritarian Regimes." Pp. 327-35 in *Rule by Law : The Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, edited by T. Ginsburg and T. Moustafa. New York: Cambridge University Press
- Soifer, Hillel David. 2012. "The Causal Logic of Critical Junctures." *Comparative Political Studies* 45(12):1572-97.
- Svolik, Milan W. 2012. *Politics of Authoritarian Rule*. New York: Cambridge University Press.
- Tanner, Harold M. 1999. *Strike Hard!: Anti-Crime Campaigns and Chinese Criminal Justice, 1979-1985*: East Asia Program-Cornell University.

- Taylor, Jay. 1993. *The Rise and Fall of Totalitarianism in the Twentieth Century*. New York: Paragon House.
- Thelen, Kathleen. 1999. "Historical Institutionalism in Comparative Politics." *Annual Review of Political Science* 2(1):369-404.
- Tyler, Tom.R. 1990. *Why People Obey the Law*. New Haven: Yale University Press.
- Wang, Yuhua and Carl Minzner. 2015. "The Rise of the Chinese Security State." *The China Quarterly* 222:339-59. doi: doi:10.1017/S0305741015000430.
- Wang, Yuhua. 2013. "Court Funding and Judicial Corruption in China." *China Journal* (69):43-63.
- Wang, Yuhua. 2014a. "Empowering the Police: How the Chinese Communist Party Manages Its Coercive Leaders." *The China Quarterly* 219:625-48. doi: doi:10.1017/S0305741014000769.
- Wang, Yuhua. 2014b. *Tying the Autocrat's Hands: The Rise of the Rule of Law in China*. New York: Cambridge University Press.
- Yang, Ming and Juan Chen. 2009. "The Rule of Law in China: If It Has Been Built, Do People Know About It?". *China Review* 9(1):123-45.