

· 司法文明 ·

我国司法职权配置的现实困境与优化路径

徐汉明, 王玉梅

(中南财经政法大学, 湖北 武汉 430073)

摘要: 优化司法职权配置是全面深化司法体制改革的重要任务。中国司法职权配置的现实困境是司法职权受制于地方行政权、司法主体的职权配置交叉混同、司法职权内部配置行政化倾向, 成为了当下影响和制约司法权依法独立公正高效行使的掣肘。因此, 需要以改革精神为引领, 遵循司法职权配置规律, 探索宪法对司法职权定位的最佳实现形式, 优化司法职权结构, 推进司法体系和司法能力现代化, 实现保障公正司法、提高司法公信力的改革目标要求。

关键词: 司法改革; 职权配置; 司法现代化

中图分类号: DF0

文献标识码: A

文章编号: 1006-6128 (2016) 03-0038-09

司法职权配置是指一国基于最高宪法原则的约束, 对司法机构的性质定位、权力分配、程序运行等基础性制度安排与实施机制定型化、规范化的综合表达。中共中央十八届三中、四中全会就优化司法职权配置, 健全司法权力分工负责、互相配合、互相制约机制, 加强和规范对司法活动的法律监督和社会监督, 完善司法责任制, 完善法律监督等提出了多项改革举措。^①这不仅给遵循司法规律, 优化司法职权配置, 全面深化司法体制改革提出了迫切要求, 也给司法职权配置理论探索、制度创设与试点改革指明了方向, 对于加快建设公正高效权威的社会主义司法制度, 加快推进国家治理体系和治理能力现代化, 加快建设“法治中国”的意义重大。本文试图厘清我国司法职权配置的现实问题, 探索宪法对司法职权定位的最佳实现形式, 优化司法职权结构, 以推进司法体系和司法能力现代化, 实现保障公正司法、提高司法公信力的改革目标要求。

一、中国司法职权配置的现实困境

通过观察现行法律规定以及当下的司法实践, 我们不难发现, 当下中国司法职权配置面临不少困境, 严重制约了公正高效权威的社会主义司法制度的建立。主要体现在以下方面:

收稿日期: 2016-01-19

基金项目: 教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“司法管理体制改革”(14JZD024)

作者简介: 徐汉明(1951-), 男, 湖北鄂州人, 中南财经政法大学二级教授、博士生导师, 中国法学会法治研究基地主任, 教育部社会治理法治建设创新团队首席专家, “2011计划”·司法文明协同创新中心研究员, 经济学博士; 王玉梅(1974-), 女, 湖北荆门人, 中南财经政法大学博士研究生, 武汉学院讲师。

^①参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》, 人民出版社2013年版。

(一) 司法职权受制于地方行政权

我国是单一制国家，地方各级司法机关是国家设在地方的司法机关，代表国家行使司法权，但在司法实践活动中，地方各级司法机关在行使国家司法权力过程中受到地方因素的不当影响、干预，使地方各级司法机关难以独立、公正地行使司法权力，导致司法公正难以实现、司法权威难以树立。司法职权配置受制于地方行政权主要表现为：其一，“分层混同”的司法人事管理制度。法院、检察院的人事任免由同级党委组织部门负责，但一般要先经上级法院、检察院同意并层报省高级人民法院、检察院同意，经地方组织部门考察决定后，由该地方人大任免或任命；人员编制由同级组织部门、编委和上级法院、检察院同意后方可确定实施。法官、检察官等级评定及其他专业技术职务的评定一般是层报省高级人民法院、省检察院同意后评定，并通知同级政府财政部门调整工资。调配、考核、工资福利、退休等事务一般也需上级部门同意方可实施。地方组织部门及地方政府对于司法人事管理具有决定性的作用。其二，“分级负责”的财物保障制度。新中国建立以来，司法管理一直实行与行政区划高度重合的体制，司法机关的财物保障实行“分灶吃饭、分级负责”、“地方主导、行政控制”的管理体制。司法机关所需人员经费、公用费、办案费、技术装备费、基础设施建设费均由同级政府保障，工资待遇由政府人事部门管理，这种司法行政管理制度弊端甚多。

(二) 不同机关之间司法职权配置交叉混同

司法职权配置还包括司法权在不同性质部门之间的配置问题，即公安机关、检察机关、法院、司法行政机关之间的机构设置、权限划分以及相互关系问题。我国目前在横向的司法职权配置问题上，部门之间相互配合运行机制不足，制约机制缺陷，导致司法权行使主体交叉混同的现象。比如，公安机关作为治安管理机关，行使刑事犯罪侦查权，这对于彰显其维护社会治安秩序、保障人权的职能是必要的。但是，其又同时行使对犯罪嫌疑人的羁押权、余刑一年以下罪犯的刑罚执行权，使得其对刑事犯罪的侦查权与司法行政机关对刑罚执行权的职能相互交叉混同，不仅不利于对治安管理机关行使刑事犯罪侦查权的制约与控制，防止其滥用，确保刑事侦查活动公正公信，而且违背了刑事侦查权、起诉权、审判权与刑罚执行权分离制衡的司法权优化配置、科学运行的规律。再如，司法裁判与对生效判决裁定执行的有序分离控制，是现代司法文明的标志之一。作为审判机关的人民法院，对生效的刑罚裁判的执行移交由司法行政机关所辖的监狱机关专门行使，遵循了刑事裁判权与刑罚执行权的分工负责、分离控制的司法权运行规律。但是，其对生效的民事、行政判决裁定却由内部机构执行，这种职权配置模式使得审判机关的裁判职能与司法行政机关的生效裁判执行职能交叉混同，审判机关“既当裁判者、又当执行者”，成为司法权配置的一大缺陷，这是审判权运行的一大诟病。这不仅使审判机关超然脱俗于纷繁复杂的执行事务、居中裁判、守卫公正公信的职能异化，而且往往成为滋生裁判与执行不公、甚至司法腐败的体制根源。

(三) 司法机关内部职权配置行政化倾向

司法机关内部不同层级之间以及同一部门之间的司法权配置出现失衡。我国司法职权内部配置行政化主要表现在：其一，司法机关内部职权配置混同。纵向层面，同一系统职权配置违背司法规律，上下级司法权运行交叉错位，内部监督制约不足，行政隶属色彩浓厚。这一弊端在法院系统表现的更为突出，而检察权行使因坚持“检察一体”原则，检察机关上下级是领导关系，上下级之间的行政属性符合权力运行的规律。但长期以来，我国检察机关的行政属性过强，在司法实践中，滥用检察指令权、干扰办案的事件也屡见不鲜，这一定程度上影响了检察权的正当运行，违背了检察官相对独立原则。横向层面，司法机关内部存在司法权和司法行政事务管理权角色混同、职能错位、职权异化现象，司法权在运行过程中异化为行政管理权，司法管理体制机制呈现“内部层级封闭控制”的状态，使司法权难以在正确的轨道上运行。其二，司法权运行层级化。现行司法机

关内部结构呈现强烈的“命令-服从”的多层级行政化管理问题。在司法组织体系构造方面，法院内部存在着审判委员会、合议庭、院庭长、审判长、评审法官等复合主体，在事实上形成了一个由院长全面负责且等级化的“金字塔”型科层结构及由庭长负责的小型管理单元，“请示汇报”、“层层审批”制度严重违背了审判权的运行规律，审判权难以依法独立公正行使；虽然检察权行使遵循“上命下从”的等级性，其内部层级化负面影响相对较弱，但绝不能据此认为检察机关内部治理结构当实行层级化管理模式，否定检察权的司法权属性，忽略检察官行使职权的相对独立性。其三，司法人员管理行政化。建国以来，我国的组织人事管理制度，实行党委、人大、政府、法检两院、国有事业单位等一体化管理，适用齐一的管理工具，各机关仅有细微差别，司法机关也采用科层化的管理手段。我国司法人事管理欠缺科学的职业分类管理制度，不仅司法机关所有人员采用统一的职业准入、初任培训、遴选、晋升等制度，承担司法职能与司法行政事务管理职能角色混同、岗位混同、考核评价混同、职级及工资福利待遇混同。加之法官检察官一律采用“职”+“级”职业激励模式，在这种极度行政化的管理模式下，法官检察官被划分为细密的、与权力、福利、待遇相关的格、职、级，并通过竞争上岗方式将其激活，从而建立起法院内部自上而下的控制体系。^②受行政职级的限制，法官、检察官职务晋升、岗位流动的激励约束长效机制难以建立，导致司法人员素能培训、知识更新、能力提升空间狭小。一些业务骨干为了能得到提职晋级的机会，自愿到辅助司法的行政部门谋求一官半职也已成为既实用又符合体制的潜规则。

二、司法体制改革语境下司法职权优化配置的价值目标

所谓优化司法职权配置是以法治理念、司法价值、司法现代化为引领，对既定的司法职权配置结构、运行状况、司法风险等进行整体梳理、系统评估，遵从司法权运行规律，预防和分散司法风险，界分各机构职权质性及其地位，重构或部分调整司法职权结构，重塑司法权分工制衡的新型模式，回归并彰显司法职权应然价值目标及其功能优化的基础性制度创建活动。司法职权优化配置的价值目标选择概括为：

（一）定分止争，权利救济

这是司法职权配置最基本的价值目标。“定分止争、权利救济”既是司法权最重要的基础性功能，亦是司法职权配置的首要价值目标。现代文明社会发展的标志之一在于，国家通常构建基础性制度，明晰权力机关、公民、法人、其他社会组织各自的权力（利）界区，确定相应的权力（利）体系、责任体系与义务体系，使政治、经济、文化、社会、生态文明的“权力（利）束”体系化、程序化、规范化，从而确立国家、公民、法人、其他社会组织在文明社会各自应有的地位及其实现的途径、方式与方法。而相对于自然人、法人而言，则往往通过拟制的“假定、行为、后果”法律模式来主张权利、表达诉求、实现利益。现代文明社会迅速发展，一方面带来财富增长、政治文明、文化繁荣、社会进步、生态发展；另一方面，社会大分工和新的社会共同体的产生又使社会阶层呈现出愈发多元复杂的状况，社会结构分层的多元化和社会成员贫富差距悬殊等现象往往造成层际关系紧张及伦理关系失范，阶层结构的畸形导致伦理秩序紊乱，甚至引发社会动荡。尤其是随着大数据时代的到来，社会矛盾更加凸显，社会风险预测防范和有效化解难度增大，社会发展不确定性因素增多等诸多难题。所有这些要求司法作为中立的第三方通过行使裁判权，依法确定争讼双方的权利义务关系，化解纠纷，实现定分止争、权利救济的价值目标。科学合理配置司法职权，须理

^②参见刘忠 《格、职、级与竞争上岗——法院内部秩序的深层结构》，《清华法学》2014年第2期，第146页。

顺司法机关与党委、权力机关、行政机关的关系，确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权；理顺公、检、法三机关相互之间的关系，在尊重司法规律的基础上，规范司法程序，建立控审分离、控辩平等对抗以审判为中心的司法运行模式；理顺审判机关、检察机关内部关系，充分发挥其定分止争、权利救济的功能。

（二）制约公权，保障人权

在绵长的司法实践及其制度演变中，司法的功能日益复杂化。自近代以来，法治与人权成为社会的核心价值目标，法律逐步获得至上权威，制约公权、保障人权亦成为司法的重要功能之一。我国司法权的配置须坚持分权制衡理念，彰显制约公权、保障人权的价值功能。一方面，针对当下司法权配置存在的地方化、行政化弊端，司法职权配置缺位、错位等问题，从基础性制度安排层面优化司法职权配置，保障国家权力的正常运行，防止国家权力滥用。另一方面，须坚持宪法保障人权的最高原则，深入推进司法体制机制改革，优化司法职权配置，完善民生公益司法机制，统一司法职业准入标准，改善人权司法组织制度，规范司法行为，建立司法责任制，健全国家司法救助制度及法律援助制度等。将人权保障实践纳入法治化轨道，倡导依法维权，建立一套权利表达、权利主张、权利实现、权利冲突解决的理性法律机制，厉行制度化维权，使司法成为实现人权的最可靠保障和最坚实后盾。^③ 以保障公民各项政治、经济、文化、社会生活权利的实现，促进司法现代化。

（三）维护公平，实现正义

公平正义是司法的核心价值目标，司法作为维护社会公平正义的最后一道防线，是保障宪法法律得以贯彻实施最重要最有效的手段，具有参与社会治理、矫正违法行为、修复受损秩序、守卫公平正义的重要职能。^④ 司法公正包括准确的认定案件事实，正确适用法律，公平合理地解决纠纷，惩罚犯罪，维护社会公平，实现社会正义。当下司法职权配置的重点是，针对司法机关滥用职权，插手经济纠纷，执法不公、不严、不廉，甚至直接侵害公民、法人及其他组织正当权益；刑事领域里冤假错案屡屡发生；民事领域的“执行难、执行乱”等问题。须建立确保依法独立公正行使审判权检察权体制机制；健全司法权力运行机制，推进司法职权配置科学化；推进严格司法、强化对司法活动的监督，提高司法公信力；促进司法民主，保障人民群众参与司法；加快建立符合职业特点的司法人员管理制度，推进司法专门队伍正规化、专业化、职业化。

（四）促进和谐，增进人民福祉

所谓法福祉是指国家通过一定的基础性制度规则及其程序性安排，对公民、法人、社会组织权利界分、授予、确认和保障，使他们获得具有相对独立行使权利的主体资格、享有适格的行为能力，在经济、政治、文化、社会、生态资源以及人类社会其他资源优化配置的一定历史阶段与具体情境中，实现对这些资源在法律上平等、公正、有序地获得、享有、保护、保障及其预期实现最大化的状态与满足程度。经济社会发展的根本动因是人们对社会物质文化生活丰富发展孜孜不倦的追求。经济社会通过投资、生产、交换、分配所能提供人们生产生活所必须的产品（商品），包括生活资料品、生产资料品、文化品以及精神品（价值理念、意识形态），以满足人们日益增长的社会生活、生产活动、文化生活、生态活动以及精神需求。衡量这些需求的状况及满足程度在经济学视域被定义为“福利”、“福利社会”、“福利国家”，并制定公共福利保障水平的指标及其评价标准。而在现代法治语境下，无论是经济品、文化品、社会品乃至政治公共品，都共同一致地依赖于宪法及其基础性的法律对其权力（利）的归属、控制、利用、保护进行界分、授予、确认，并通过程

^③参见汪习根《论人权司法保障制度的完善》，《法制与社会发展》2014年第1期，第59页。

^④参见徐汉明等《深化司法体制改革的理念、制度与方法》，《法学评论》2014年第4期，第34页。

序性制度安排,受理诉求、定分止争、实现权利、保障人权、制约公权、维护公平、实现正义、促进和谐、增进福祉,以确保这种权力(利)行使的归属秩序、控制秩序、利用秩序、保护秩序相互协调,实现人的自由、民主、权利并获得对经济品、文化品、社会品、生态品乃至精神品最大化的享有与满足程度,从而促进人的全面发展,社会安宁祥和,民族文明进步,国家兴旺发达。因此,法治给公民、法人、其他组织乃至国家所提供的福利是一种最优质的“公共品福利”;它是一切经济品、文化品、社会品、生态品的根本保障;它既是政治公共品良性供给与造化社会文明发展的核心要义,也是评价政治公共品优质与否的标志;与经济品、文化品、社会品、生态品所能提供人们的福利水平相比较,法治是更可靠、更有效、更安全、更恒定地提供并且能够使国家、民族、人民获得富强、民主、文明、和谐、幸福的最高福利。习近平总书记提出“要把促进社会公平正义、增进人民福祉作为一面镜子,审视我们各方面体制机制和政策规定,哪里有不符合促进社会公平正义的问题,哪里就需要改革;哪个领域哪个环节问题突出,哪个领域哪个环节就是改革的重点。”^⑤司法具有促进和谐、增进人民福祉的功能。针对我国现行司法实践中因制度因素造成的有违社会和谐、人民福祉增进等问题,须科学合理配置司法职权,创新制度安排,理顺各机关之间的职能分工,从源头上基础制度安排层面防止和纠正因司法配置缺位、错位及司法中出现的越位、不作为、乱作为问题导致的社会矛盾激化、社会突发问题滋生、社会不和谐、人民利益遭受损害的各种司法腐败问题,维护好、发展好、保护好最广大人民根本利益,不断增进人民福祉。

三、我国司法职权优化配置的路径

(一) 探索宪法对司法职权定位的最佳实现形式

我国宪法第135条明确规定“人民法院、人民检察院和公安机关办理刑事案件,应当分工负责,相互配合,互相制约,以保证准确有效地执行法律。”宪法作为根本大法,规定的是国家的根本制度和基本权力架构,是分配法权并规范其运用的根本大法。为了防止司法机关权力过于集中而导致的权力膨胀并由此侵犯公民生命、自由、财产安全,宪法在司法职权架构中,将审判权配置给人民法院,检察权(法律监督权)配置给人民检察院,侦查权配置给公安机关和国家安全机关。这实质是审判机关、检察机关、公安机关的职权分工制衡原则在宪法层面的定位。首先,须以宪法“分工负责、相互配合、互相制约”的原则为依据,正确理解和适用司法职权配置的宪法原则,司法职权配置优化改革必须贯彻这一宪法原则精神,凸显这一原则在各机关职权优化配置的指导地位。其次,要以推进国家治理体系治理能力现代化为指导,在全面深化司法体制改革中,通过优化司法职权配置,探索贯彻“分工负责、相互配合、互相制约”的宪法原则的最新实现形式,将这一宪法原则贯穿刑事诉讼法以及法院、检察院组织法之中,成为中国特色司法制度的重要内容。在推进司法体系和司法能力现代化的进程中,唯有创造性地发展这一原则,丰富其内容,寻找新的最佳实现形式,才能实现“定分止争、权利救济、制约公权、保障人权、维护公平、实现正义、促进和谐、增进人民福祉”的司法目标。

(二) 遵循司法职权配置规律

“司法体制改革的一个基本目标就是按照司法的属性和规律来优化司法权的配置、完善司法权的运行模式。”^⑥党的十八大以来,随着新一轮司法体制改革的推进,有关司法规律的理论争鸣十

^⑤粟用湘 《牢牢把握促进社会公平正义的着力点——深入学习贯彻习近平总书记关于促进社会公平正义的重要讲话精神》,《光明日报》2015年5月2日,第08版。

^⑥王祺国 《关于司法体制改革若干问题的思考》,《法治研究》2014年第2期,第11页。

分活跃,形成了“法则说”、“经验说”、“逻辑说”、“准线说”等主流观点。^⑦ 遵循司法规律,其目的在于有效发挥司法定分止争、权利救济、制约公权的功能,以保障人权、维护公平、实现正义、促进和谐、增进人民福祉。司法规律的核心要素在于通过一系列的制度规则、权力分工制衡与权力运行程序以实现对公权力的有效规制,切实维护社会公正,践行司法为民。

基于这一原则,司法职权配置应当遵循司法权运行规律。公检法三机关之间分工层面,应当围绕破解司法职权配置交叉、制约监督不力难题,健全司法权力分工负责、互相配合、互相制约的运行机制。“以审判为中心”是刑事司法规律的体现,创新司法职权在三机关的配置模式,应当从“保证审判权依法独立行使,完善辩护制度、特别是法律援助制度,完善证人出庭制度、探索贯彻直接言词原则”四个方面进行相关诉讼制度的改革。^⑧ 司法机关内部职权运行层面,应当严格体现司法的亲历性、专属性、程序性、专业性、权威性、判断性、中立性、公开性、公正性的属性。比如,行使审判权层面,须回归并坚持法官对个案审理的亲历性要求,贯彻直接言词原则,改革审判权运行机制,实现审判权与司法行政事务管理权分离,保证审判权依法独立公正行使,完善司法责任制,真正实现“让审理者裁判、让裁判者负责”的改革目标;行使检察权层面,须体现并关照检察权复合型特征,一方面要遵循检察权“上命下从”的特点,检察机关实行领导与被领导的体制,检察长通过行使检察指令权实现检察一体化要求,追求效率和秩序;另一方面,检察官在行使检察权过程中还须遵循“客观义务”,以保障检察官行使职权的相对独立性。司法权与司法行政事务管理权分离配置层面,须遵循司法权独立性与司法行政事务“上命下从一体性”的不同要求,合理配置司法权与司法行政事务管理权,实现两者的有序分离制衡,以保障司法权依法独立公正高效行使,维护司法公信力和司法权威。

(三) 优化司法职权结构

1. 理顺公安、检察、法院、司法行政机关之间的职权配置关系

司法权本质上是一种判断权,也即对纠纷的事实以及法律的适用进行审查判断的权力。司法权具有公正性、裁判性、独立性、职业性、被动性、公开性、交涉性、中立性及终局性等特征。^⑨ 中国特色社会主义法治体系的构建,为司法权注入了新的属性及内容,逐步形成了以审判权、检察权为内容的“二元”结构司法权体系,司法权包括审判权和检察权。^⑩ 审判权是法院依法审理并裁判民事、刑事、行政案件的权力。^⑪ 检察权则是指为了实现检察职能,国家宪法法律赋予检察机关各项职权的总称。^⑫ 检察权作为国家权力体系中的一种权力,其配置是近代司法文明的产物,是作为针对侦查机关的“梦魇”,防止审判机关的“专断”而产生的,检察权兼具行政权、司法权、法律监督权的多重属性,其职权具有复合性特征,与审判权的被动性、滞后性、中立性、裁断性呈现不同的特色。侦查权是国家侦查机关和侦查人员,为实现侦查目的,依法定的侦查程序,运用特定的侦查手段开展侦查活动的权力。^⑬ 侦查权具有侦控职权的主动性、一体性、强制性,其与审判职权的被动性、滞后性、中立性、裁断性及终局性的特点构成鲜明的反差。当下我国公、检、法、司法

^⑦“法则说”认为司法规律是普遍性与特殊性相结合的司法运行法则,是司法权本质特征和价值目标的高度概括。“经验说”认为司法规律是司法经验的反映。“逻辑说”强调司法规律即司法权运行的内在逻辑。“准线说”提出司法规律是指现代司法基本规律,是世界各国现代司法制度在性质、原则和模式等方面呈现出的共性。参见罗梅、寻错《司法规律的理论和现实问题——十八大以来的司法规律研究文献综述》,《法制与社会发展》2015年第3期。

^⑧参见陈光中、步洋洋《审判中心及相关诉讼制度改革初探》,《政法论坛》2015年第2期,第120页。

^⑨参见汪习根《司法权论——当代中国司法权运行的目标模式、方法与技巧》,武汉大学出版社2006年版,第17页。

^⑩参见徐汉明《论司法权和司法行政事务管理权分离》,《中国法学》2015年第4期,第85页。

^⑪参见注⑨,第97页。

^⑫参见朱孝清《检察学》,中国检察出版社2010年版,第319页。

^⑬参见郭晓彬《刑事侦查学》,群众出版社2002年版,第52页。

行政机关部门之间存在职能交叉、混同、重叠乃至冲突的现象，部门之间的利益纠葛、利益冲突时常发生。基于此，在司法职权的优化配置过程中，着眼点应该放在：（1）警察职权的归位。防止当下警察权膨胀、约束不力，在管理社会、服务民众中专权、滥权问题，从多维度如组织体系、职权配置、监督制约来进行设计，使警察权回归于治安维护、侦查犯罪、保障人权的应有性质地位及其基本功能。为此须推进剥离其交通管理、消防管理等公共事业服务职能的改革，组建专门的公共事业服务局，推进消防职业化，从源头上防止警察充实国家生活的现象。改革边防、户籍、移民管理体制，将其三项职能划归国家安全委员会统辖，以适应大数据时代国家安全有效保护的新形势、新任务、新挑战。深化侦查、看守及监管体制改革，将公安机关担负的看守所职权划归司法行政机关，从源头上根治公安机关“久侦不决”、“久押不决”、“刑讯逼供”等顽症。完善对侦查活动的检察监督与审判监督“二元司法审查”模式，即：审前阶段的侦查活动监督由检察机关依照规范健全的程序进行，审判阶段由审判机关履行司法审查职能。（2）检察职权的定位。检察机关的法律监督职权配置须通过民事、刑事、行政诉讼的程序完善设计，使之权力界定清晰，运行程序规范，纠正和克服当下诉讼监督不力，职务犯罪侦查力度欠佳，公益诉讼缺位等问题；建立职务犯罪侦查与司法审查相分离的制度；加快推进人民检察院对诉讼活动的监督程序立法步伐，把诉讼监督权装进制度的“笼子”，完善诉讼监督程序，制定专门“诉讼监督程序法”，构建“权责明晰、运转协调、便捷高效、监督有理”的检察机关诉讼监督权的运行程序。（3）审判职权的回归。审判机关职权配置应当加快构建跨区域法院、专门法院、巡回法院组织体系，优化审级功能，实现一审、二审、审判监督审“两审终审制”的制度功能，纠正和防止“上定下审”、“审者不判、判者不审”的司法行政化倾向；加快推进构建“一审定分止争，二审案结事了，审判监督审依法纠错，最高法院履行统一适用法律职能”的审判体制改革。最高人民法院机构改革、职能定位的重点是回归死刑统一核准、司法解释、法律适用指导的职能，把大量不该由最高法院审理的案件交由省以下层级法院、专门法院、跨行政区划法院、巡回法庭审理，从组织制度层面根治最高审判机关权力过于集中导致的诸多弊端。（4）审判权、执行权的分离归位。审判权和执行权的性质、功能、权力运行规律等方面均有所差异，两者分离运行是世界各国通行的做法。实行审判权与执行权分离，可以避免法院既当裁判员又当运动员的现象，也有利于缓解我国执行过程中旷日持久的“执行难”问题。关于审判权与执行权分离的模式，理论界存在一定的争议，主要有“人民法院内部深化分离模式”、“民事执行体制的外部分离”模式。^⑭我们认为其分离方案可选择：将审判机关对民事、行政案件生效裁判的执行权划归司法行政机关；建立公安机关对生效司法裁判余刑三个月以下罪犯的监禁权和未生效判决的犯罪嫌疑人、被告人看守监管权划归监狱机关，形成遵循司法规律，权责明晰、分工负责、互相配合、互相制约的科学司法运行体系。

2. 优化检察职权内部运行机制

要实现检察权内部优化配置，须重构检察组织体系。检察权除具备司法权的一般特征外，因其享有职务犯罪侦查权、诉讼监督及非诉讼监督权、公益诉讼权等多项权能，具有“法律监督一元结构”下多层次权力束的复合型权力运行特点。检察权的行使既须遵循“检察一体、上命下从”原则，又强调检察官的客观义务及其行使职权的相对独立性。因此，检察权内部配置之重构须体现并关照检察权复合型的特征，合理区分检察权与司法行政事务管理权，通过撤销合并内设机构，简化机构设置的层级性，形成以检察为中心、结构合理、职能科学、权责明确的检察组织架构。建立

^⑭参见肖建国、黄忠顺《论司法职权配置中的分离与协作原则——以审判权和执行权相分离为中心》，《吉林大学社会科学学报》2015年第6期，第41页。

以主办检察官依法独立办案为中心的检察组织体系，其行使检察权的职能机构与检察官合二为一。即：以检察官四等十二级的司法能力等级为核心，以依法独立办案为中心环节，以主办检察官负责制为基础平台，推进以检察院依法独立公正行使检察权，检察长领导下的主办（“独任制”）检察官、主任检察官办公室、市镇（社区）检察官办公室依法独立办案为主体类别化的办案组织体系；检察官、检察事务官、检察行政人员分类管理体系；履职保障与职业人身保护体系“相对均等化”的经费保障体系；自身层级监督体系等科学完备的“六方面类型化的组织体系”，以及贯彻“检察一体”原则的“上下统一、横向协同、内部整合、整体统筹”的检察权运行体系。与此相适应，需要建立健全检察官、主办检察官、主办检察官办公室、检察委员会委员、副检察长、检察长的权力清单、责任清单、义务清单制度，实行检察官专司检察职能，不再兼任司法行政事务的职务，不负责组织管理司法行政事务、监督执行、督察协调司法行政事项，以保证以检察官为主体的检察人员（检察辅助人员）一心一意从事检察权行使所涉法益事项，形成评价、问责、惩戒、退出机制与保障机制有序衔接的检察组织体系及其运行机制。

3. 优化审判权内部运行机制

审判权内部的配置是指法院系统内围绕院庭长、主审法官及上级法院之间的一种权力配置关系。司法职权外部配置及关系协调使司法权在国家权力中的定位和性质清晰明确，但在审判权运行的过程，还需关照不同层级的权力行使主体及同级主体内具体行使审判权各组织或个体之间的关系，即法院系统内审判权优化配置的问题。纵向配置层面，优化审判权配置的核心在于合理界定各级法院的功能，构建一审定分止争、二审案结事了、再审依法纠错、最高人民法院负责监督法律统一适用的现代审判监督体制及运行机制；针对司法实践中上下级法院之间存在的“请示汇报”等非法程序性制度所产生的问题，理顺法院审级监督关系，维护法定审级的严肃性，保障审级独立，审判权运行应当遵循审级制度原理，上级法院对下级法院的监督权应当主要限于上诉案件的审判权行使或对个案的再审监督。横向配置层面，其切入点是紧紧围绕其裁判权特征，突出法官在审判组织体系中的中心地位，建立以法院依法独立行使审判权为基点，以法官依法独立办案并体现法院依法独立行使审判权为核心，以审判监督权和审判管理权为保障的审判组织体系。按照“去行政化”与“依法独立办案”的原则，厘清审判委员会、合议庭（独任庭）及法官行使审判职权的范围及程序，建立以主审法官依法独立办案为中心的审判组织体系，使行使审判权的职能机构与行使审判权的法官合二为一。^⑮即：以法官四等十二级的司法能力等级为核心，以依法独立办案为中心环节，以主审法官负责制为基础平台，以单独职务序列与职务序列工资、福利、退休、职业荣誉、职业保护为保障，构建独任制、主审制、合议制与审判委员会制互动制衡、协调配合、扁平化管理的类型化审判组织体系。与此相适应，需要建立健全独任法官、主审法官、合议庭及其成员、审判委员会委员、副院长、院长的审判权力清单、责任清单、义务清单制度。实行法官专司审判职能，不再兼任司法行政事务的职务，不负责组织管理司法行政事务、监督执行、督察协调司法行政事项，以保证以法官为主体的审判人员一心一意从事审判权行使所涉法益事项。

4. 优化审判权、检察权与司法行政事务管理权配置

实现司法职权的优化配置还需要明晰司法权与司法行政事务管理权的界限，在司法职权的优化配置过程中，必须改革现有的司法管理模式，厘清司法权与司法行政事务管理权之间的关系，实现审判权、检察权与司法行政事务管理权的分离运行，以保障审判权、检察权依法独立公正高效行使。当下有关审判权、检察权与司法行政事务管理权模式的创设，理论界与实务界提出不同方案，

^⑮参见注⑩，第98页。

概括起来是：一是“外部分离管理型”。即审判机关、检察机关的司法行政事务管理权交由政府的司法行政机关行使。该模式可在一定程度上祛除司法机关内部行政化；但可能导致司法行政机关干预和控制司法活动，同时容易导致司法机关党组设置“空心化”或者党的组织体系紊乱。二是“重心上移适度分离管理型”。该模式是本轮司法体制改革试点方案，即推行省以下法院、检察院人财物统一管理。此模式既能在省级层面破解“司法地方化”的难题，避免“司法行政化”增强的趋势，又不涉及修改宪法及法律，制度创新的成本较低；但该模式使法院院长、检察院院长选举与法官检察官任命仍然过多依赖地方，司法机关“去地方化”、“去行政化”的改革绩效有待观察。

基于上述分析，我们认为当下我国审判权、检察权与司法行政事务管理权分离模式选择可以如下方案依次推进。其一，“内部适度分离型”。^{①⑥}在目前条件还不成熟的情况下，推进“两权内部适度分离”改革，即：构建类型化的审判、检察组织体系，建立人员分类管理制度，在司法机关内部实现审判权、检察权与司法行政事务管理权分离运行。目前推行“两权内部适度分离”模式，应从实际出发逐步推进、有序试点。其二，“外部综合分离型”。^{①⑦}在条件成熟后，遵循制度建设的渐进性规律，创造条件推行“两权外部综合分离”模式，即在中央层面建立国家司法委员会，在省级层面建立省司法统一管理委员会，与中央、省级政法委员会合署，统一行使法院检察院司法行政事务管理权，从基础性、源头性制度上根治“司法地方化”、“司法行政化”的顽症，形成具有中国特色的现代司法管理体系。

[责任编辑：彭 巍]

^{①⑥}参见注⑩，第97页。

^{①⑦}参见注⑩，第102页。