政治科學論叢／第四十五期／民國 99 年 9 月／頁 69～106

重鑄紅色天平：
中國司法改革的政治邏輯及其對法治的影響

陳至潔*

摘　要

中國的法院目前出現了相互衝突的現象：一方面，法官的法律專業程度不斷改善、各級法院行政制度持續革新，保障人權與法治也被正式寫入憲法。但另一方面，中國國家領導人卻重新要求法官必須對共黨保有政治忠誠度，司法獨立的主張不可影響政治穩定，以及中國內地增加許多以司法手段壓制人權實踐的案例。本文針對中國司法政治的矛盾，提出一個以國家爲中心的命題：衝突現象的發生，是因爲中國自一九九九年之後，加強了中央的司法權力，但司法改革卻無法制衡地方政權與利益攸關部門，在關鍵領域的抵抗。由於司法系統的建議，中國國家領導人在一九九〇年代中期接受了依法治國－也就是以規則爲基礎的公共治理模式，主要是爲了政經權力的再集權化，並藉由支持最高人民法院主導的審判專業化與司法制度革新，來達成司法集權化的目的。但國家領導對不同領域的司法改革所持的差別性態度卻造成了失衡的改革效果，也使司法集權化進程受挫。爲了確保該目標的完成，中央政府自二〇〇六年開始，在既有的司法改革框架中，加入了與原先的改革理念及實踐路徑明顯不同、較爲威權保守的做法與方向，導致司法改革擺盪在專業表現的要求與政治忠誠的期待之間。概念的不協調導致行動的不一致，矛盾的司法現象由是浮現，也明顯限制了體制內的人權發展。

關鍵詞：中國、司法政治、司法改革、司法集權化、司法專業化、司法獨立、不對稱權力關係、維權運動

---

* 國立政治大學國際關係研究中心中國政治研究所助理研究員，E-mail: chentitus@gmail.com。
南加州大學國際研究中心（Center for International Studies, University of Southern California）、國立政治大學、以及中華民國行政院國科會贊助本研究項目。作者感謝陳文葳、李奇峰、與趙皓瑀所提供的研究協助。

收稿日期：99 年 6 月 11 日；通過日期：99 年 8 月 19 日

臺灣大學學術期刊資料庫

壹、前　言

觀察中國政治的學者發現，現今的中國各級法院出現了互相衝突且無法調和的現象：一方面，法官專業化程度顯著上升，法院內部行政革新持續進行，而遵守法制與保障人權的原則也已正式寫入憲法。然而在同時，司法獨立於黨政部門的進展卻停滯不前。中共重新強調司法臣服於黨領導的必要性，甚至增加了藉由司法手段，壓制公民與政治權利的次數。這些矛盾的情形，使觀察中國司法政治的學者開始懷疑，中國的法治建設是否正在走回頭路（江平，2009）。

本文針對中國司法政治的矛盾現象提出一個以國家爲中心的命題：衝突現象的發生，是因爲中國自一九九九年展開的司法改革，無法制衡地方政權與利益攸關部門，在關鍵領域的抵抗。誠然，就司法制度成爲一國內部中央與地方關係爭議的焦點而言，中國並不特殊，因爲許多國家－例如英國與美國－都曾試圖加強全國一體的司法制度，來壓制地方政經勢力。然而，當代中國的司法改革並不純粹只是中央與地方之間政治競爭的產物，更是中國總體經濟結構改革、以及政府與社會之間關係明顯變化而產生的制度變遷。易言之，中國司改的獨特性在於其同時發生且相互影響的背景原因，也就是多重且同時變動的治理模式。本文將分析這些重要因素如何影響中國司改的進程與結果。

本文的第一段落按照時序追溯十年司法改革的基礎，也就是以規則爲基礎的公共治理模式（rule-based governance）在中國政治論述中的出現。這種強調以法律與規章爲公共行政基礎，也就是遵守法制（rule by law）的理念，在一九九〇年代獲得青睞，不只國家領導人屢次發言支持，也正式寫入國家憲法和黨代表大會報告之中。本研究顯示，法制理念被中央政府採納，除了有經濟發展上的需求，司法系統的領導幹部強調建全法制與中央政府再集權化之間的因果關係，才是最爲關鍵的因素。由於國家領導人接受司法系統的情勢診斷（situation diagnosis）與其政策處方（policy prescription），司法改革遂在一九九九年後有可能推行，也連帶改善公民的權利行使空間。現有關於中國司法政治的研究文獻過於專注於特定立法

臺灣大學學術期刊資料庫

的演變，而忽略了法制與政治的複雜關係，僅將政治邏輯列爲司法發展的眾多自變項之一來處理。本文的主要貢獻因此在於強調中國自一九九九年以來司法改革背後的政治邏輯（即司法權力集中化）、根據此政治邏輯而來的政策建議，以及因爲此政治邏輯而設下的制度限制。

本文的第二部分檢視十年司改的目標與內容。黨中央支持法制理念主要是爲了司法權力集中化（judicial centralization），藉由最高人民法院（最高院）主導的審判專業化與司法制度革新來完成。在審判專業化部份，最高院宣佈要以設立標準化程序來改善中國法院不注重程序正義的缺陷，同時藉舉辦全國統一司法考試與加強法官在職訓練，來提升法官的法律專業水準。在司法制度革新方面，最高院宣佈要建構一套以審判工作爲中心的法院行政體系，並將具體的政策建議集中在改革法官人事制度、改革審判工作機制、以及改善法院財政制度與設備。

本文的最後一個段落檢視一九九九年展開的司法改革所遭遇的困境，與成效不均的結果。中國在司法權力集中化的政治邏輯要求下，國家領導人明確支持司法專業化的方向，也獲得明顯的成效。專業化的努力，產生了一個較爲注重法學教育與在職訓練的法官體系，而法官也具有較好的專業能力來主持案件審判工作。在專業化氛圍與實際審判品質有所改善的條件下，公民及利益團體比以往更願意選擇法律與法院，來解決糾紛。司法專業化與公民維權運動相互呼應。但是國家領導人給予法院制度革新的支持卻是模糊且有限的，使得制度改革陷入地方政府與相關部委的多方抵制，導致法院改革的遲緩與失衡：司法財政改革略有成效，審判工作機制變革次之，而法官人事制度改革仍然原地踏步。[1] 進度滯後的法院改革制約了司法專業化所取得的成果，也說明了一九九九年啓動的司法改革，何以不能有效遏制地方勢力與部門利益對法院與執法單位的影響，因而導

[1] 這並不意味除了本文研究的實證部分外，中國的司法沒有其他嚴重的制度問題，或是其他問題不重要。近年來許多中國司法的議題，特別是關於訴訟過程的問題，例如死刑覆核權、刑法與刑事訴訟法的再次大幅修訂、行政訴訟的異地審判、以及憲法司法化等，都引起中國與西方司法政治學者廣泛的討論。礙於篇幅限制，以及爲了保持理路清晰，本文以中國最高人民法院歷次公佈的法院改革綱要中所強調的法院制度改革重點項目爲實證檢視的對象。

臺灣大學學術期刊資料庫

致指導司法改革的政治邏輯－司法權力集中化－遭到挫敗。爲了貫徹該政治邏輯的實踐，中共中央政府自二〇〇六年開始，在既有的司法改革框架中，加入了與原先的改革方式明顯不同的新做法，導致改革行動的不協調與改革路徑的不一致。於是，矛盾的司法現象浮現於中國法院。

貳、司法改革的論述基礎

十年司改的出現，主要是爲了解決經濟改革所導致的行政權力地方化，以及地方保護主義等現象。在經濟改革的頭十年（1979～1989），中央政府藉財政分權與逐步撤銷價格管制，來提升經濟誘因與產能。然而經濟自由化帶來行政權力的地方化，衍生出各種形式的地方保護主義，導致中央政府逐漸失去對宏觀經濟與社會發展的掌控能力（Peerenboom, 2002: 210-1；Wedeman, 2003: ch. 3-5；Liang, 2008: 70）。不止經濟決策部門出現了地方化的狀況，政法系統（包括公安、檢察院及法院）地方化的程度更深，因爲中國的執法部門與司法系統，是建立在一個以地方分權爲主的制度的設計上：地方黨委與地方政府對同級法院實行水平式的行政管理與政治領導，而上級法院及其黨組僅對下級法院實施業務上的垂直監督權（Dicks, 1995；熊先覺，2003：375-376；康均心，2004：13-14；張宏思，2005：4-9；Tanner and Green, 2007）。由於這種「條塊結合，以塊爲主」的司法行政模式，使地方政府主導了同級政法單位的人事權與財政權，基層法官及執法人員有可能保障地方的官僚利益，而忽視中央政府頒布的法律規章及總體發展政策，政法部門也因此成爲地方保護主義的一環（Peerenboom, 2004: 126-127；Pei, 2006: 71-72；Peerenboom and Chen, 2008: 146-147）。政法單位地方化的傾向到了一九八〇年代顯得更爲堅固，因爲地方政府要求司法與執法部門必須爲經濟發展「保駕護航」，使得經濟體制改革不止沒有緩和、相反地還加劇了立法的區域衝突與司法的碎裂（程竹汝，2001：160、284-290；Wedeman, 2003: 204-205；Liang, 2008: 70-71）。

當中共中央於一九九二年十月十四次黨代表大會上宣佈重新啓動經濟體制改革之後，地方與部門保護主義行爲迅即恢復（Wedeman, 2003: 215-229）。中共中央領導人在重要會議上數次譴責地方保護主義的蔓延，

臺灣大學學術期刊資料庫

並警告地方政府與部委領導幹部要有「全局意識」，也就是要節制那些會增加個別區域或部門權力，但卻不利於整體發展的作爲（江澤民，1997a：132；中共中央文獻研究室，1997：960-963；喬石，1997：340-341）。爲了重整中央與地方的權力關係、加強中央政府決策與協調政策執行的能力，北京自一九九〇年代中期發動數次規模龐大且牽連廣泛的政府體制改革，這些努力已在某種程度上直接改善中央的權力與整體經濟制度的健全，也間接加強中央威權政府的適應能力與持久性（Naughton and Yang, 2004: 8-11）。中央政府再集權化（recentralization）的努力也在一九九〇年代的後期延伸到司法部門，使司法權力集中化成爲一九九〇年代中國改革政治格局與經濟體制的一個延伸。

一九九四年春，中央政府準備好在賦稅、財政、銀行、與國有企業管理等四個方面實施體制改革。總理李鵬於一九九四年三月給全國人大的政府工作報告指出，北京已下政治決心要合理化政府體制，並轉變政府職能，從原先主導並全面參與經濟活動的全能型政府，蛻變爲一個促進並監督市場運作的管制型國家（regulatory state），也就是要減少政府對具體經濟行爲的控制與干涉（Naughton and Yang, 2004: 17-18；Yang, 2004a: 122, 137-142；2004b: 16-24, 94）。爲了降低地方政府對行政體制改革的抵抗或拖延，中央領導人開始尋找符合管制型國家的概念、並且對行政體制改革有助益的政策論述。由後續的發展來看，北京當時所尋求的是在共黨的紀律語言和意識型態警告之外的政策論述。正是在行政體制改革與政經權力集中化的大背景之下，中國司法系統的領導幹部提出了依法辦事的主張（the notion of legality）—也就是公共治理法規化（legalization of governance）—作爲推動體制改革的政策論述。

江澤民於中共十四屆四中全會的報告中呼籲加強建設黨的組織與執政能力，並要求全體黨員充實政治知識與社會主義理論（中共中央文獻研究室，1997：971-972）。具有改革理念的司法部長蕭揚，注意到江的報告中關於加強學習現代法律知識的部分，並決定要抓緊使用這似乎是無關緊要的一句話。蕭揚在同年十月以司法部黨組的名義向黨中央建議，根據總書記的四中全會報告，爲中央領導舉辦兩場法制講座，介紹現代法律概念（蕭揚，2007）。蕭揚的建議得到層峰的同意。第一場中共中央法制講座

臺灣大學學術期刊資料庫

於同年十二月九日在中南海舉行，全體中央政治局常委與中央書記處書記出席該講座（中華人民共和國司法部全國普法辦公室，1998：1）。從一九九四年十二月到一九九七年十二月，中共中央辦了六場法制講座。

爲使中共中央領導接受法律與法制對政府體制改革與權力集中化的正面作用，蕭揚與司法部官員爲每次法制講座同時準備兩組講員與題目，在講座開始前再選定實際上場者，並審慎過濾講座教授的資格與講稿，確保內容具有改革意識但又不過於激進。每場中共中央法制講座都強調依法治國的理念，並將目前中國行政碎裂化、官員有法不依、以及猖獗的地方與部門保護主義行爲歸咎於兩個主因：(1) 過時的法律與司法制度維持了不利於市場經濟發展的公共行政體系；(2) 不懂法律的官員及幹部爲了地方或是部門、甚至是私人的利益，忽視或蓄意違反法律、中央政府規定、與法定程序。根據以上的治理狀況診斷，講座教授在給中央領導人上課時便呼籲中央政府要 (1) 加速改善、並更努力地協調全國人大與其他具有立法職能之部委的工作，避免法律規定的混亂；(2) 加強黨員幹部與政府官員的法律意識、守法思想、並加強對他們的法律訓練（中華人民共和國司法部全國普法辦公室，1998：54、80-83、129-131）。

司法部結合依法治國的法律論述和黨中央的體制改革議程的努力，獲得領導人的青睞與肯定。江澤民不只親自參加每一次的法律講座，還在結束後發表講話， 支持講座教授的改革理念，贊同他們對政府體制問題所進行的的診斷，並要求黨幹部與政府官員要反覆思考講座教授們所提的政策處方（中華人民共和國司法部全國普法辦公室，1998：1-2、55-60、105-115）。江澤民並在第二次法制講座結束後，指示在黨的各級設立常規化的法律講座（中華人民共和國司法部全國普法辦公室，1998：56-57）。到此，黨中央是藉由宣傳系統，以政治運動的方式，來推廣以規則爲基礎的公共治理模式：由於總書記的親自指示，各省委領導迅速在其轄區內設立法律講座，官方報紙則針對中南海的法律講座，給予顯著報導與大量轉載。但是江的講話與官方報紙的評論，顯露出黨中央對法律與法制的政治邏輯：宣傳法律與注重法制是爲了全國市場經濟的發展，更重要的是爲了恢復中央政府對地方政權的有效控制（Peerenboom, 2002: 300-301）。設立法律既是爲了幫助再集權化的政治目標與服務經濟發展，而法律的獨立地

臺灣大學學術期刊資料庫

位與其解決糾紛的終端權威性，就不是黨中央支持法制論述的主要考量（蕭揚，1996：37-38）。簡言之，國家領導人對法制論述的口頭支持，是爲了兼顧權力再集中與經濟持續擴張，而發展出的一套政策論述（中華人民共和國司法部全國普法辦公室，1998：56）。

當財經體制改革於一九九五年初正式實施，地方政權與特定部門的抵抗一如預期地出現。江澤民除了在一九九五年九月的中共第十四屆五中全會上，抨擊並警告那些抵制中央改革政策的幹部，隨後更以第三次中共中央法制講座爲跳板，正式動員法律作爲中央政府再集權化的政策工具。江在一九九六年二月八日第三次法律講座結束後發表重要講話，將依法治國的理念，定義爲鄧小平具有中國特色的社會主義理論的一個重要部分（蕭揚，1996：40-41）。人民日報不僅給予最顯著報導，還在次日的社論中指出，江的講話大幅提升了依法治國論述的政治地位，並使該理念成爲國家行政與治理社會的重要指導性概念（中華人民共和國司法部全國普法辦公室，1998：106-108）。

對依法治國理念的正式認可，反映在中國政府的立法內容與政治論述上。不過一個月以後，第八屆全國人民大會第四次會議於一九九六年三月，將「依法治國，建設社會主義法制國家」做爲治國的基本方針，寫入第九個國家經濟與社會建設五年計劃和二〇一〇年遠景目標綱要之中（蕭揚，2007）。隨後，在亞洲金融風暴的大環境下，於一九九七年九月召開中共第十五屆全國代表大會，賦予法律與法制更顯著的政治地位。江澤民的工作報告指出，中共中央要建全法制，建設社會主義法治國家。江並指出體制改革與現代化的努力，需要黨持續完善社會主義法律制度，依照法律的規定來治理國家。建設社會主義法治國家，是黨所發起之政治改革的重要部分。江的報告還具體說明立法工作、執法部門、與司法單位需要改革的重點項目，以及黨中央對政法系統改革的支持（江澤民，2000：32-33）。值得注意的是，江的十五大報告開始使用「法治」，而不只是已過所慣用的「法制」，象徵中共中央已能逐漸掌握、並選擇性地使用西方通用的法理詞彙與其所代表的涵義。

江澤民的十五大報告，並未改變法律與法制必須服從黨的政治領導與市場經濟的概念。然而黨中央對依法治國論述的支持，已使該主張從僅僅

臺灣大學學術期刊資料庫

作爲一個理念質變爲一個實際的政策，以便在接下來兩年，能完成中國政府的國內法制建設與北京的國際人權承諾。中國政府在一九九七年十月簽署了國際經濟社會與文化權利公約(International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights, ICESCR），並在一九九八年十月簽署了國際公民與政治權利公約（International Covenant on Civil and Political Rights, ICCPR）。全國人民代表大會則在一九九九年三月通過第十三條憲法增修案，在中國憲法第五條加入新的第一款：「中華人民共和國實行依法治國，建設社會主義法治國家」。以規則爲基礎的治理模式至此被寫入國家憲法而受到正式的認可，也爲即將到來的司法改革提供憲政基礎（Zou, 2006: 81）。

參、一九九九年後的司法改革：審判專業化與司法制度革新

幾乎就在同時，蕭揚在一九九八年由司法部長升任爲最高人民法院院長。蕭揚在職級上的升遷（由部長級升至副總理級）意味著中共中央對他在司法部的工作與肯定。在蕭揚以司法體制改革爲導向的政策帶領下，最高人民法院主導了中國的司法改革，出現了一股自上而下改革法律與司法的動力。

在超過一年的實地調查並與其他涉法部門多次談判後，最高人民法院於一九九九年十月發布了著名的第二十八號文件，也就是「第一個人民法院改革五年改革綱要」（簡稱爲第一個法院改革綱要）。該綱要在前言針對中國法院的現況提出：「人民法院的改革勢在必行……人民法院審判工作面臨前所未有的複雜局面，人民法院的管理體制和審判工作機制，受到了嚴峻的挑戰……面對挑戰，人民法院不改革沒有出路（最高人民法院，2000：608）。」。第一個法院改革綱要指出司法的地方化與低劣的審判工作品質，是現存於中國法院最嚴重的結構問題，並將這兩個缺陷歸咎於過時的司法行政制度與滯後的法院財政和硬體建設。準此，該綱要的目標是藉由司法的集權化，使中央政府得以使用法律與司法的手段有效地控制地方政權（祝銘山，2000：613）。

臺灣大學學術期刊資料庫

與第一個法院改革綱要同時公佈的，是以最高人民法院常務副院長祝銘山爲名義發表、關於法院改革綱要的正式說帖。該說帖強調中國的司法改革，不能適應新型式的糾紛與訴訟，而中國法院的審判工作則受到地方保護主義所影響。祝銘山特別強調，當前法院改革的中心思想就是要維護司法制度的統一（2000：613）。準此，司法權力集中化的政治邏輯已明確成爲一九九九年後，中央發動之司法改革最重要的政治指導原則。在公正與效率的改革口號下，第一個法院改革綱要列出多達 50 項的政策處方，主要可劃分爲兩大類。第一類的改革是促進審判工作的專業化：最高人民法院在綱要中宣示要改善中國法官在刑事案件審判過程中，所忽略的諸多程序缺陷，包括刑事案件審判過程不公開、刑事案件證人普遍不出庭、對刑事證據與質證的輕忽、刑事被告大多沒有辯護人、以及第二審與判決文書流於形式等這些傷害司法威信的問題（最高人民法院，2000：609；祝銘山，2000：614-615）。因此第一個法院改革綱要決定加強對法官的專業要求：新選任的法官必須通過全國司法考試，在正式就職前還要經過密集職前訓練。所有基層法院以上的正副院長與正副庭長，在二〇〇一年底之前必須完成至少一次的在職訓練；所有法官自二〇〇一年開始，每三年要在國家法官學院或其他法官訓練機構，接受至少一次審判專業進修（最高人民法院，2000：611）。

第一個法院改革綱要建議的另一類改革項目，關乎法院行政制度革新，目標是建構一個以公正審判爲工作中心的法院行政體系，具體改革的項目包括法官人事管理制度改革、審判機制改革、以及法院財政改革。最高院準備推動司法利益迴避制度和制定司法倫理標準，也將開始實施法院行政職位任期制與定期輪換制（最高人民法院，2000：611-612）。值得注意的是，有鑑於法院內部的審判委員會（由法院領導幹部組成的準司法單位），常是地方政府與其既得利益的保護者與維護者，因此，「綱要」主張要藉由強化合議庭的能力與職權、限定審判委員會的功能、以及減少合議庭提交審判委員會討論案件的數量，以這三種方式來限制審判委員的權力，進而弱化地方保護主義的司法保障（最高人民法院，2000：610；祝銘山，2000：614）。並且，爲了限制地方黨委與政府對法院的控制，綱要鼓勵上級法院要更爲主動積極地擴大對下級法院的業務協管與案件監督程

臺灣大學學術期刊資料庫

度；「綱要」甚至肯定一些地方對其法院進行單軌式垂直管理模式，也就是由上級法院取代同級地方政府管理下級法院的法院行政改革實驗（最高人民法院，2000：611）。

肆、失衡的改革結果與其對法治的影響

「綱要」雖然由兩大類的政策處方—審判工作專業化與法院行政制度革新，但在接下來數年的實踐中卻產生了失衡的結果：當審判工作專業化已取得穩健的進展與顯著的成果，法院行政制度革新卻是進展緩慢或甚至是毫無進展。法官專業能力與司法行政制度之間日益擴大的差距，無可避免地影響了整體司法改革的前景：過時的司法行政制度不只限制了法官依法獨立行使審判權的程度，還繼續提供法律保護傘給地方保護主義行爲，並繼續孳生與容忍司法人員的腐敗，導致社會對司法系統與地方政府的怨懟持續不減。爲了貫徹司法權力集中化的政治邏輯，中央領導人自二〇〇六年開始在既有的司法改革架構中加入了較爲保守威權的改革作法，矛盾的司法現象因而開始出現。

一、審判工作專業化的明顯進展

審判工作專業化的目的是藉由法官在訴訟中運用國家頒布並且標準化的法律、規章、案件指導、與行爲準則而達成司法權力的集權化，因此法官的法律專業知識以及主導訴訟過程的能力顯得至關重要。爲了統一全國法官晉用規則與程序，最高人民法院成功地在二〇〇一年經由全國人大修訂法官法，提高任用法官的專業門檻。修訂後的法官法第九條第六款規定新任法官必須至少符合以下條件：具大學學歷、具備法律專業知識、並從事法律工作一至三年的經驗。該款進一步規定尚未達到以上學歷要求的現任法官必須在規定時間內、透過在職訓練的方式取得同等學歷（朱景文，2007：197）。而最高人民法院在二〇〇二年一月與司法部及最高人民檢察院宣布，將合併原先分開辦理的法官、檢察官、與律師的資格考，並將原本由各省市自行辦理的方式改爲全國統一的考試。二〇〇二年三月第一次統一司法資格考在全國同步舉行（Liang, 2008: 65-66）。最高人民

臺灣大學學術期刊資料庫

法院在同年規定，通過司法官資格考者還須經過職前訓練才能被正式任命爲法官。並且 40 歲以下的現任法官若沒有大學或同等學歷，必須接受學科教育和專業訓練，在五年內取得大學學歷，否則將免除其法官職務，調離審判工作（朱景文，2007：198；Liebman, 2007: 625）。

除了統一全國法官晉用規則與程序，最高院還頒布全國通用的法官職業道德規範，並加強法院內部監督機制，以防堵司法腐敗。最高院在二〇〇〇年十一月明令，禁止法院領導幹部的家人從事與法律相關的營利性事業，並在二〇〇一年三月針對法官在審判過程中的利益衝突問題發佈了詳細的規定（Liang, 2008: 65-67）。而「中華人民共和國法官職業道德基本準則」於二〇〇一年十月正式公佈；該準則在六個領域詳細規定法官在審判過程與私領域的職業行爲標準與禁令（朱景文，2007：199）。令人矚目的是，該準則大量採用國際社會通用的司法倫理規範，對實體與程序正義給與同等的關注，而且對黨在司法工作中所扮演的角色著墨甚少，甚至完全沒有提到黨的領導，顯示出因爲追求專業化而在司法系統產生去政治化的效應。最高院繼續在二〇〇三年與二〇〇四年公佈有關司法倫理與審判專業紀律的兩套規定（朱景文，2007：199）。

在標準化法官晉用程序與法官職業倫理規範之外，最高院還鼓勵全國法院積極探索與引進創新的司法概念與做法，以加強法院的專業能力與對社會要求的反應度；建立全國法律援助制度是司法創新制度的代表性作法（李建波，2004）。[2] 而司法部門主導的專業化努力得到大量的國際援助，因爲中共中央領導與司法部門領導自一九九〇年代後期，開始較能接受那些被他們認爲可以維護中央權威與社會穩定的西方司法規範與制度（Schulte-Kulkmann and Heilmann, 2005a: 6；Peerenboom and Chen, 2008: 146-149；Piquet, 2008: 42）。[3] 時任司法部長的蕭揚在一九九七年親自參

[2] 法律援助指涉的是有正式執照的律師或是在律師指導下的法律工作者，爲經濟或社會弱勢者與群體所提供免費（或至少是減少費用）的法律諮詢、代書服務、民事代理、刑事辯護。法律援助服務可由公民社會志願者提供，也可由政府提供。倡議者認爲法律援助可以有效維護社會公平與正義，也因此增強社會對司法系統的信任度以及政府的合法性。

[3] Matthew C. Stephenson (2000, 2006) 以「特洛伊木馬策略」來形容西方國家政府與跨國 NGO 組織參與中國司法改革的方式，意即藉由多層次、長時期的交流與培訓機制使中

臺灣大學學術期刊資料庫

與了美中法治合作項目（US-China Rule of Law Initiative）的談判與實際執行的過程（Gewirtz, 2003: 612；Schulte-Kulkmann and Heilmann, 2005a: 7）。美國福特基金會不只在一九九〇年代就開始提供營運基金給中國的民間法律援助單位，還爲第一個法院改革綱要的調查寫作過程提供不可或缺的研究經費與專業諮詢服務（Schulte-Kulkmann and Heilmann, 2005b: 65）。也因此，第一個法院改革綱要肯定國際合作所帶來的幫助，並強調要「堅持從中國的國情出發，借鑑國外法院和法官管理方面的有益經驗（最高法院，2000：609）。」因爲黨中央的支持（或至少是默許），大量的國際間政府組織、西方國家政府機構、跨國非政府組織、與法律學術研究機構紛紛投入由最高人民法院主導的中國司法改革。這些國際合作項目多以促進國內良治（good governance）、或是引入所謂國際最佳實踐（international best practices）的名義進行（Stephenson, 2000, 2006；Chen, 2008: ch. 4）。

藉由程序與行爲的標準化、引入創新概念與實踐、以及國際合作交流，審判工作專業化的努力已建設了一個學歷較高、訓練較好、專業企圖心較爲強烈的法官隊伍（Liebman, 2007: 626）。在十年之內，具大學學歷的法官人數增加了超過 11 倍（由一九九五年約 10,000 人增長至二〇〇五年的 115,000 人）。具大學學歷者占法官總數百分比則由一九九五年的 6.9%成長至二〇〇五年的 51.6%（朱景文，2007：197-198）。除了學校教育與在職專業訓練，西方國家政府與法學院也提供交流機會與培訓項目，讓法官在中國境內或赴國外接受中短期司法移地訓練（United States General Accounting Office, 2004；Schulte-Kulkmann and Heilmann, 2005b: 6-11；Lum, 2007a, 2007b）。由於黨中央的默許以及最高人民法院的鼓勵，各級法院開始實施小規模的審判制度改革實驗，目的主要是驗證國外運作良好的司法制度。例如在英美判例法系統實施的抗詰式刑事審判程序（adversarial mode of criminal justice proceedings），能否在中國實施。這種有利於司法專業化的大環境鼓舞了法律學家與律師，他們開始要求政府採取更多更深的司法制度改革，並且繼續借鑑於國際司法規範，至終達到司法獨立與

國官員與學認同西方的法律制度及人權規範，使這些官員與學者扮演司法改革與人權保障的內部倡議者。

臺灣大學學術期刊資料庫

保障人權的程度（譚世貴，2000：81-92、393-405；程竹汝，2001：156-175、284-306；熊先覺，2003：376-388；陳光中，2005；張明杰，2005；熊秋紅，2005：166-174；田文昌、陳瑞華，2007）。法律學者與法律工作者的呼籲與奔走，直接促成了一項屢遭政府濫用的制度－城市流浪無著者管收制度，在二〇〇三年的廢除（Peerenboom, 2007: 208-209）。

受到較好專業教育與訓練的法官開始關注程序正義的議題。因爲審判專業能力提升，他們比較願意花更多的時間在實際審理案件與撰寫判決書上，也爭取在審判過程中得到更多獨立判案的空間，從而擺脫來自於黨領導和地方行政部門對個別案件的干涉與指導（Liebman, 2007: 631-638；Peerenboom and Chen, 2008: 146）。另一方面，司法改革審判專業化取得的成果增加了社會對法院的期待，也較爲願意使用司法制度來解決糾紛與行使法律賦予他們的公民權利，如此也造就了維權律師的社會名聲（Fu and Cullen, 2008: 113-122）。準此，自上而下的司法改革與自下而上的民間維權運動，兩者以相互呼應的方式同時出現於二十一世紀初的中國社會，實非偶然。總體而言，中央政府發起的審判專業化改革行動已在保障民權的方面產生一定程度的積極作用，也明顯改善中國的國際形象（Schulte-Kulkmann and Heilmann, 2005a: 20）。

二、法院行政制度改革的相對遲緩與明顯停滯

審判專業化雖然取得一定的成就，但是法院行政革新卻沒有跟上專業化的速度。相對於審判專業化而言，法院行政革新牽涉了多個政府部門的重要職權與核心利益，而中國政府的決策過程又強調協商與共識，改革難度與複雜度因此較高， 也使用更多的時間在與相關政府機構協商立場與達成協議。而且，由於司法系統在中國政府體制內的權力基礎相對薄弱，法院與黨及其他政府部門（尤其是中共中央政法委與公安部）之間處於權力不對稱的關係，法院的政治性與工具性仍然存留，最高人民法院在推動法院制度革新時因此不得不務實考慮司法專業以外的組織因素與政治考慮（譚世貴，2000：81-92；熊先覺，2003：379-381；陳欣新，2005：142-143；左衛民，2005：253-261）。最高院的司法制度改革必須選擇最可行、帶有強烈妥協色彩的途徑：面對強大的部門阻力時必須捨棄較理想激進的改革

臺灣大學學術期刊資料庫

方案，避免與其他部門直接衝突，而選擇能獲得其他政府機構配合的改革目標與方式，並透過現有的政策執行機制去推動已有共識的改革方案。

如前述，第一個法院改革綱要倡議建構一套以公正審判爲工作中心的法院行政制度。爲了達成這個核心目標，「綱要」建議朝改變三個相互影響的司法制度去努力：改革法官人事制度、改革審判工作機制、以及改善法院財政制度與配備。然而十年下來，這三方面的制度改革不止全都落後於審判專業化取得的成就，還出現了步調不一致的結果：司法財政改革略有成效，審判工作機制變革次之，而法官人事制度改革可說是毫無進展。

㈠改善法院財政與裝備

改革法院財政制度與確保法院設備更新，是法院行政制度革新中較爲成功的部分。中國的財政制度規定法院的預算由同級地方政府財政單位編列與核發。司法的財政權受到地方政府的控制，是法院持續爲地方政府的保護主義行爲提供法律保障（也就是司法地方化）的主要原因之一（程竹汝，2001：288-289；譚世貴，2000：82-85；熊先覺，2003：375-376；康均心，2004：13-14；Hung, 2005: 2）。由於司法系統在政府體制裡薄弱的政治地位，以及法院與地方政府之間不對稱的權力關係，法院官僚時常抱怨短缺不足的法院預算，這種情形在基層法院與中西部較不發達地區尤爲嚴重。法官待遇低落多年不調整，法院設備落後無法更新，不只影響審判工作效率與品質，也使法官的尋租行爲與權錢交易現象層出不窮。然而即使這些結構性問題在一九九〇年代就已引起注意並被廣泛討論，第一個法院改革綱要卻只是簡單並模糊地提及要探索改善法院財政保障的方式。這顯示出改革法院財政的複雜度與困難度，以及最高院在當時尚無法與其他黨政部門取得共識，也預示法院財政改革在接下來的五年中（二〇〇〇至二〇〇五）不會有明顯的進步。

當最高院主導的法院財政改革停滯不前時，中國法律學者與最高院司法官僚開始提倡將法院的財政權收歸中央，也就是說全國法院年度預算概由中央政府在行政部門預算之外單獨編列，並經全國人大審查核准，以減輕法院經費短缺的狀況與縮小地方政權對法官的控制（程竹汝，2001：297-301；熊先覺，2003：380）。學界與實務界對垂直式法院財政管理體制

臺灣大學學術期刊資料庫

的高度共識，使最高院得以在二〇〇五年十月公布的人民法院第二個五年改革綱要之中置入一個次要項目，建議「探索建立人民法院的業務經費由國家財政統一保障、分別入中央財政和省級財政的體制」（最高人民法院，2005：11-12）。

二〇〇六年十月中共中央委員會發布了「中共中央關於進一步加強人民法院、人民檢察院工作的決定」；根據最高院院長蕭揚在當月召開的全國高級法院院長座談會的說法，這是黨中央有史以來第一次專門針對司法工作所發布的內部指導性文件（姓名不詳，2006）。該項文件明確支持加強政府對法院財政的承諾與裝備現代化，尋求解決基層法院法官嚴重短缺的情形，但並未支持垂直式的法院財政管理制度。該份中共中央指導性文件的改革效應立即在中央政府內部展開。最高院與財政部於二〇〇七年七月聯合頒布「關於實行法官審判津貼的通知」，開始對各級法院法官實行審判專業津貼（姓名不詳，2008）。而最高院自二〇〇六年十一月開始與中共中央組織部及國務院中央機構編制委員會（中央編委）多次協調，至二〇〇九年六月已獲得約七萬名政法專項編制員額，其中 80% 用於充實面臨法官斷層危機的基層法院（姓名不詳，2009c）。最高院常務副院長沈德咏在二〇一〇年四月的全國高級法院院長工作會議進一步透露， 中央編委已同意新一波的法院擴編計畫，以五年的時間再增加 4 萬名法官編制員額，主要仍是要充實基層法院的法官數目（王鬥鬥，2010）。

耐人尋味的是，某項改革措施的落實可能帶來意想不到的複雜效果。二〇〇七年四月國務院公布生效了新的「訴訟費用繳納辦法」，大幅減免訴訟費。該辦法原本用意是要減輕公民使用司法程序解決糾紛的成本，但卻意外引發訴訟案件激增與訴訟成本的轉移，讓原本財力就已捉襟見肘的基層法院揹負更加沉重的訴訟成本與訴訟業務（姓名不詳，2008）。國務院與財政部在二〇〇七年九月意識到問題的嚴重性，遂宣佈將由中央政府每年編列專項經費，用以補助因爲訴訟費用減少而經費短缺的基層法院（王鬥鬥，2007）。二〇〇七年中央政府撥交了 30 億人民幣的特別訴訟業務費給各級法院，二〇〇八年則撥交了 40 億人民幣（姓名不詳，2008）。一些中國法律學者與記者認爲特別訴訟業務費儘管數額不大並且帶有非常態的性質，卻是中央政府直接補助法院財政的第一個實際作爲。然而特

臺灣大學學術期刊資料庫

別訴訟業務費雖然是由中央政府直接負擔，卻仍是透過地方政府財政單位發放給同級法院。易言之，該項經費的撥交與分配是在既有的體制中運作，並未削弱地方政權對同級法院的財政控制權。

爲了將基層法院辦案經費保障納入中央政府總預算，最高人民法院司法行政裝備管理局和財政部自二〇〇七年四月開始，調查各地各級法院的財政狀況（姓名不詳，2008）。根據該份調查報告以及與至少 17 個中央部委多次協商後，中共中央政法委在二〇〇八年十一月二十八日下發了「中央政法委員會關於深化司法體制和工作機制改革若干問題的意見」（以下簡稱二〇〇八年司法改革意見）。針對法院財政改革問題，二〇〇八年司法改革意見提出由中央與地方政府分類負擔並全額保障法院的制度性經費（秦旭東，2008）。根據該項意見，各級法院的人事費用與基礎設施經費仍由同級政府負擔，而中央政府將會加大對貧困區域與不穩定地區法院這兩類經費的專項補助。至於法院辦案經費與審判裝備經費則由中央、省政府與地方同級政府，按照該區域經濟發達與社會穩定程度所制定的經費負擔比例標準共同分攤，也就是說對於貧困地區與社會不穩定區域的法院，中央與省級政府將會負擔更高比例的辦案與裝備經費（羅潔琪，2009）。倘若二〇〇八年司法改革意見順利實施，中央與省級政府將負擔貧困地區與社會不穩定地區之地方法院 50% 以上的辦案與裝備經費、以及 90% 以上的基礎設施經費，因此應能有效緩解基層法院經費不足與過度倚賴同級政府的結構性問題（羅潔琪，2009）。據估計中央政府每年將因此多支出 400 億人民幣左右（姓名不詳，2008）。二〇〇八年司法改革意見也提出要立法保障法院經費正常增長的制度，使各級法院的年度預算可以按照區域經濟發展程度與訴訟業務成長量而有所增加（羅潔琪，2009）。這些中共中央所通過關於法院財政改革的重大政策指導，都被寫入二〇〇九年三月公佈生效的人民法院第三個五年改革綱要（簡稱第三個法院改革綱要）之中，正式成爲中國司法改革的政策方針（姓名不詳，2009b）。

法院財政改革最終獲致中央政府在政策上的支持，而中央與省級政府在二〇〇九年擔負法院經費也大幅增加（徐昕、盧榮榮，2010：3）。但中國法律學者與記者指出，中央政府仍然使用原有的地方政府財政機制去執行對各級法院的補助，使得已過十年的法院財政改革並未碰觸核心問

臺灣大學學術期刊資料庫

題，也就是水平式法院財政管理體系與法院對同級政府的財政依賴（蔡定劍，2005：3）。易言之，司法權力集中化的政治邏輯在法院財政制度改革的過程中沒有貫徹實施，而導致司法尋租與權錢交易的結構性誘因，也沒有因爲中央政府加大對法院財政補助而受壓制。法院財政制度，就如徐昕與盧榮榮在中國司法改革年度報告中指出的，「有待更爲徹底的改革」（2010：3）。

㈡改革法院審判工作機制

與審判工作專業化以及法院財政改革相比，司法權力集中化的政治邏輯在改革法院審判工作機制的十年過程中貫徹得更少，其成效也更不明顯。在中國的政治體制下，改變審判工作機制必然需要同時改變法院與中共、以及法院與政府其他部門的權力關係，因此司法專業以外的因素（特別是法院與地方政府之間不對稱的權力關係），持續影響改革目標的設定與改革執行的方式，也迫使最高院數次修訂審判工作機制改革的目標。

第一個法院改革綱要，將審判工作機制改革的重點放在審判委員會的結構與功能調整。[4] 中國的法院組織法、刑事訴訟法、民事訴訟法、與行政訴訟法都有在法院內設置審判委員會的正式規定。根據這些法律的規定，審判委員具有案件諮詢、案件監督、與案件審判的多重職權，而審判委員會也已在中國法院內，取得不可挑戰的司法權力與政治地位。然而法律學家與律師自一九九〇年代就指出，審判委員會的制度與功能不只有維護地方保護主義的傾向，還違反了數個關乎司法公平與司法正義的基本規範。法律學家首先認爲，中國法律有關審判委員會成員資格與其晉任程序的規定太過模糊，會嚴重影響法官利益衝突迴避制度的實施（蕭建國、蕭建光，2002：61-62；秦安翔、李力，2004）。法學家與律師進一步質疑審判委員會擁有審判職權是否合宜，因爲審判委員會的成員並未實質參與案件審理的過程，僅憑承審法官的案件口頭報告就下判決，造成了「審者不判、判者不審」的局面，也使承審合議庭形同虛設，浪費司法資源。另外，

[4] 一個法院的審判委員會通常由法院院長、副院長、各庭庭長、副庭長組成，也就是說審判委員會選任期成員的標準主要是根據法官的行政級別，而不一定與法官的法律專業知識和其審判經驗有關（蕭建國、蕭建光，2002：61-62）。

臺灣大學學術期刊資料庫

承案檢察官可列席審判委員會匯報案情，但案件當事人與其律師卻不能列席辯護。如此明顯傾向公部門意見的審判程序對案件當事人極爲不公。更有甚者，審判委員會的會議判決過程不向外界公開，會議紀錄也不公告社會大眾，完全排除了司法問責的可能。在學者與律師眼中，該委員會的運作明顯地侵蝕司法的公平性與正義性，也斲傷了法院的社會權威性（譚世貴，2000：87-88；蕭建國、蕭建光，2002：64；孫勇、吳玉琳，2001；江曉陽，2002；全興和，2005）。

更嚴重的是，法學家與律師認爲審判委員會已成爲外部黨政機關干涉訴訟過程、影響判決的主要管道，因爲在審判委員會針對某件敏感或複雜案件作出判決前，該法院院長通常已經請示過同級的中共政法委書記，而政法委書記大部分由當地（未必具有法律專業知識的）公安局局長兼任。審判委員會因此無法限制、甚至助長司法尋租與權錢交易等司法腐敗現象（譚世貴，2000：394-395）。這種情形連中共中央黨校教授也不否認（Garz, 2003；He, 2007: 672）。有鑑於此，法律學家與具改革意識的司法官僚開始呼籲，在法官專業素質得到實質提升的前提之下，應將審判委員會徹底廢除、或至少虛級化（丹波，2000；姓名不詳，2005；戴敦峰，2005；賀衛方，2005：3；Peerenboom, 2007: 212-213）。

然而，實際辦案的法官雖然同意法學家與律師對審判委員會的狀況診斷，卻未必同意他們主張要廢除或虛級化審判委員會的政策處方。法官們認爲審判委員會需要改革但不應解散，因爲在現存的政治體制之下，該委員會對法院地位與司法權力有實質上的助益（蘇力，1998：328-350）。雖然法學家與法官爲了相同的目標（司法獨立）提出相互牴觸的政策處方，但是他們針對審判委員會改革的策略辯論，恰好證明地方政權與其既得利益對同級司法部門真實且巨大的影響力：自由派的法學者與律師因爲審判委員會可能維護地方保護主義與隨之而來的司法腐敗，而建議將其廢除或虛級化；實務派的法官們則因爲審判委員會可能限制地方保護主義而建議將其改善並保留。[5]

[5] 作者訪談廣東法官，2010。基層法官指出，現在會提交到審判委員會的案件通常屬於兩類，第一類的訴訟案件在判決後執行的困難度很大，需要法院與其他政府部門密切合作方能有效執行。承審法官因此較可能將案子提交，讓審判委員會作出集體性的判

臺灣大學學術期刊資料庫

第一個法院改革綱要的起草者，體認到圍繞審判委員會的爭議與立即廢除審判委員會的困難，因此採取了較爲穩健與細緻的改革方法：綱要主張要弱化審判委員會審理個別案件的司法職權，朝向至終不執行該職權的方向去努力。因此第一個法院改革綱要的短期目標，是有效減少合議庭將案件提交審判委員會審理的數量與比例。另一方面，綱要指出要重新強調審判委員會案件諮詢與案件監督的功能，爲的是提升案件審判品質。爲了達成該目標，最高院自二〇〇〇年開始推動各級法院提名選任優秀法官擔任合議庭的審判長，在案件訴訟過程中擔負審理與判決的主要責任這些審判長可領取額外國家津貼（丹波，2000）。最高院也推動各級法院院長、副院長、庭長、副庭長等法院領導幹部擔任合議庭的審判長，以確保案件審理的品質與判決的權威性（丹波，2000；Peerenboom, 2007: 213）。易言之，最高院認爲擴大合議庭獨立依法審判的權力、以及減少法院官僚藉審判委員會干涉個案的程度，將有助於貫徹司法權力集中化的政治邏輯，確保中央權威及全國法制統一。同時，最高院開始著手研究審判委員會成員選任標準與其職權範圍法制化的工作。

改革審判委員會的動力在第一個法院改革綱要公佈之後迅速展開。一些基層與中級法院，開始針對審判委員會的成員條件與業務範圍進行實驗性的改革。[6] 然而不過數年光景，地方層級的改革就偏離了前述的政策目標（弱化審判委員會的案件司法職權）與司法改革的基本政治邏輯。相反地，一些基層與中級法院的改革方案，將更多司法及準司法功能納入審判委員會的職權範圍內，使得該委員的司法功能不止沒有縮減，反而擴張，

決並承擔審判後執行階段的協調責任。另一類案件通常牽涉到地方政府的利益與黨政部門的各種干涉，承審合議庭與法官爲了避免政治上與其職業生涯的風險，便藉由將案件提交給審判委員會而得到制度與集體的保障。因此這兩類案件的困難都與法律專業無關，而更多地受到法律以外的因素所制約。審判委員會因此成爲法院與法官的抗壓閥，用以承受並抵擋法律專業以外的挑戰（蘇力，1998：328-350）。

6 例如浙江省台州市路橋區基層法院的審判委員會自 1998 年開始，就正式將最後判決權下放給合議庭。該做法有效減少審判委員會審理個案的工作業務量，使審委會能夠集中精力討論那些有外部干涉的複雜或敏感案件上（黃獻安、劉嵐，2002）。又如 2001 年 3 月，江蘇省南京市秦淮區基層法院公佈審判委員會成員的標準，並以無記名選舉方式選出審判委員會成員（戴娟、趙興武，2001）。

臺灣大學學術期刊資料庫

導致審判委員會更積極主動地介入合議庭的案件審理程序。並且地方改革實驗還將審判委員會由原先的非常設會議制轉變，爲設有辦公室與專門人力的常設司法機構。[7] 易言之，地方層級的改革實驗使得審判委員會至終成爲集審判、諮詢、監督、協調、與行政功能於一身的混合型內部機制，在不同的訴訟階段扮演不同的角色：審判委員會是針對敏感案件而設立的特別審判機構、是提供案件諮詢的審判顧問單位、是確保審判品質的案件監督機制、還是落實判決執行的跨部門協調辦公室。

面對基層與中級法院偏離第一個法院改革綱要，也就是弱化了審判委員會的這項政策， 最高人民法院的回應，竟然是承認地方改革實驗的方向在現存政治體制確實較爲可行。並於二〇〇五年十月發表第二個法院改革綱要，追認並採納地方實驗將審判委員會法制化與實體化的成果，並建議全國各級法院在其審判委員內下設刑事專業委員會與民事行政專業委員會、將審判委員會的活動由會議制改爲審理制、以及建立審判委員會常設辦事機構。最高院明顯地從原來的改革方向中退卻，這意味原先改革審判委員會的方案過於理想化，使地方法院不能也不願配合。第二個法院改革綱要，同時要求各級法院確保優秀資深的法官被選入審判委員會，此舉也是依從地方改革實驗的方向，意即藉由強化—而非原先設想的弱化—審判委員會來改善審判品質與審判獨立。將審判委員會實體化與法制化的改革政策遂被確認，成爲以後數個重要司法改革文件在審判委員會部分的基本方針。

審判委員會與其案件審判職權因此存活下來，而司法權力集中化的政治邏輯則受到挫敗。審判委員會的制度韌性，就如前文強調，凸顯了地方政權對同級法院持久不變的影響力，也意味中央政策在地方政治的侷限性。不可否認，審判委員會有可能因爲法制化與專業化的改革方向而加強了成員的專業度與其決策的規範性及透明度，並因此對整體審判品質的提升有幫助。但如此的改革方式，就如法院財政改革，都是選擇繼續使用—而非改變—原有的司法行政管理制度。改革審判委員會的曲折結果顯示，

[7] 山東省德州市中級法院甚至要求其審判委員會成員當庭聽訟，並全程參與複雜或敏感案件的訴訟審理過程（鄭春尹，2005；米健，2005）。

臺灣大學學術期刊資料庫

中國的司法改革不可能在政治真空狀態下、照著效益最大化的理念推行，而總是在現存的政治體制與社會經濟格局中緩慢前進。換句話說，任何意圖改革審判工作機制的努力，都會受制於現存法院與其他黨政部門政治權力不對稱的關係模式。在該模式不改變的情形下，法官與法院官僚將不會願意交出因爲審判委員會而享有的集體司法權力（即使他們明白該委員會的制度缺陷），因爲這是目前爲止，唯一能在某種程度上制衡不當外部干涉的法院審判機制。

㈢改革法官人事管理制度

最高人民法院的領導成員，並非不曉得在司法與行政部門（包括政黨）之間不對稱的政治權力關係。事實上，第一個法院改革綱要便鼓勵基層法院展開制度改革實驗，將法官人事管理制度由現行的水平式雙軌管理模式（地方同級政府、人大與黨委掌握法官人事權，上級法院與其黨組職掌法官業務監督考核權）轉變爲垂直式單軌管理模式（法官人事權與業務監督考核權都歸上級法院與其黨組）。這項改革建議，明顯地要限制地方保護主義與不當行政干涉的深層因素：倘使垂直式單軌管理模式廣泛實施，上級法院（及其黨組）將單獨並直接管理與考核下級法院的法官，法官人事將可脫離地方政府與黨委的職權管轄範圍，法院的審判工作受制於地方政權的情形、以及基層法院與地方黨政部門（尤其是政法委與公安）權力不對稱的情形應有所改善。這也是法律學者對法官人事制度改革的共識（程竹汝，2001：303-306；熊先覺，2003：380-383；楊鴻台，2007：152-153）。

然而改變司法人事管理意味著弱化地方政治領導與強化司法系統上下層級之間的專業管理，將無可避免地碰觸到敏感的政治體制改革，其爭議性不言可喻。改革法官人事管理制度的建議因此從未獲得黨中央與國務院的政策認可，也從未正式公告實施，最高院的領導幹部也沒有公開提及這部分的改革建議。地方政權與行政部門對這項改革提議的反彈極大，因爲垂直式單軌管理模式將剝奪地方同級政府（由其是其黨委與黨領導團隊）任免法官的主要人事權力，也將弱化黨領導對同級法院的組織影響力

臺灣大學學術期刊資料庫

與政治控制程度。[8] 由於阻力過大，第二個法院改革綱要便將垂直式單軌管理的人事改革刪除，僅在第 37 個建議中模糊地提出「探索在一定地域範圍內實行法官統一招錄並統一分配到基層人民法院任職的制度」（最高人民法院，2005：11）。即便如此，中央政府與最高院自二〇〇五年以來既未將該建議付諸實踐，也未公佈後續的相關規定。可以說，最高院尚無能力處理垂直式單軌管理模式與其制度實驗的建議，而國家領導人更無可能在政法部門尚未做出共識之前，就表明對該建議的支持，法官人事管理制度改革遂裹足不前（張千帆，2010）。法官人事改革的停滯無可避免地制約了法官專業化的成果，也顯示司法集權化的受挫。司法改革十年後，法院與同級政府之間不對稱的權力關係未受撼動。在中央，中共中央政法委繼續對法院實施政治領導與政策協調，而地方黨委與政法委仍然能夠對重大與敏感司法案件給予同級法院直接的壓力或間接的判決指示（Pei, 2006: 70-71）。[9] 中共對司法系統那種 「條塊結合、以塊爲主」的治理模式—也就是司法地方保護主義的結構性因素—得以存活。

三、保守元素的注入與矛盾現象的升高

由中央政府在一九九九年發動、主要是自上而下的司法制度改革，不論是在法院財政、審判機制、或法官人事管理方面，都無法避免地方政權與特定部門的反彈與抵制，並且中央領導對司法制度改革的不同方面給予不同程度的政治支持，使得制度改革必須由原先所揭櫫的理想向政治現實傾斜，導致改革的成效不均。失衡的改革結果意味著司法權力集中化的政

[8] 2004 年 7 月最高人民法院委託兩組學者就人民法院組織法的修定提出研究與建議稿，其中北大法學院教授賀衛方與社科院法學所研究員張志銘撰寫的建議稿第 7 條建議「國家有義務保障法官依法裁判，不受任何來自法院內外的干預」。這是中國法律學者提倡法官審判獨立最明確的一次建議，但是從全國人大常委會於 2006 年所通過的人民法院組織法修訂案來看，中央並未採納賀衛方與張志銘的建議稿（賀衛方，2005：2-3）。作者訪談廣東法官，2010；作者訪談北京法律學者，2010。

[9] 雖然如此，有學者指出地方黨委或政法委直接干涉個案的頻率已經減少，但這並非因爲法院與黨政部門的權力關係有所改變，而是因爲法院領導幹部在審判案件時普遍實施自我檢查：法院領導幹部了解地方黨委的治理政策與政法委對該類案件的態度爲何，因此在大部分的情況下無須直接指示，就能作出合於黨委與政法委心意的判決（Peerenboom, 2002: 302-309；Peerenboom, 2007: 212-213；Liebman, 2007: 626-627）。

臺灣大學學術期刊資料庫

治邏輯無法貫徹實施：法院依然受到不對稱權力關係的限制，不但不能藉由公開公正地引用中央法律規章來審理案件以限制地方與部門保護主義行爲，還必須維護地方與部門的既得利益，而公部門各種腐敗的行爲也因此無法獲得有效控制。最高人民法院提供的統計數字顯示，長久以來法官不能按照中央的法律規章審判當地官員瀆職或收賄的刑事案件，以致官員職務犯罪案被輕判的比例甚高，在二〇〇九年竟然達到 95.6%（黃秀麗，2009）。尤有甚者，因爲違法而被追究刑事責任的法院官員數目自二〇〇三年以後有明顯增加的趨勢（見附圖 1），而法院副庭長職級以上官僚占違法與違紀人員的 41%。[10] 易言之，法院不只無能力公正審理同級政府的違法案件，甚至法院本身也成爲貪腐的溫床。另一方面，由於缺乏法院制度相對應的改革，一個日益專業化與期待審判獨立的法官無法完全將專業能力發揮在實際審判工作上，尤其是輿論關注或政治敏感的案子。非政治菁英的社會大眾對法院的信任與評價也就無法改善，使得法官（尤其是基層法院的法官）在判案時必須愈加小心注意輿論與民意的動向（Pils, 2007: 174-185；Landry, 2008: 233-234）。

司法改革十年之後，地方保護主義與不當行政干涉仍然是箝制司法專業化成效的主因。司法尋租與權錢交易的現象仍然盛行，法律學者與記者仍在抱怨司法地方化的問題，而司法官僚仍在想方設法要減少阻礙全國法制統一的結構性因素（China Economic Review, 2004: 24-25；Pei, 2006: 69-72；Zou, 2006: 95；羅潔琪，2009；徐昕、盧榮榮，2010：3）。[11] 司法專業與法院制度之間日漸擴大的距離導致司法改革不如預期，也促使中共中央領導人開始思索是否應該調整司法改革的模式與方法，以達到集權化的政治目標。就在同時，中共中央領導人開始擔心專業化的職業法官對共黨的政治效忠程度，以及使用訴訟爲主要手段的維權運動所帶來的政治挑戰與影響。易言之，國家領導人憂慮司法改革進程不只不能維護中央政府

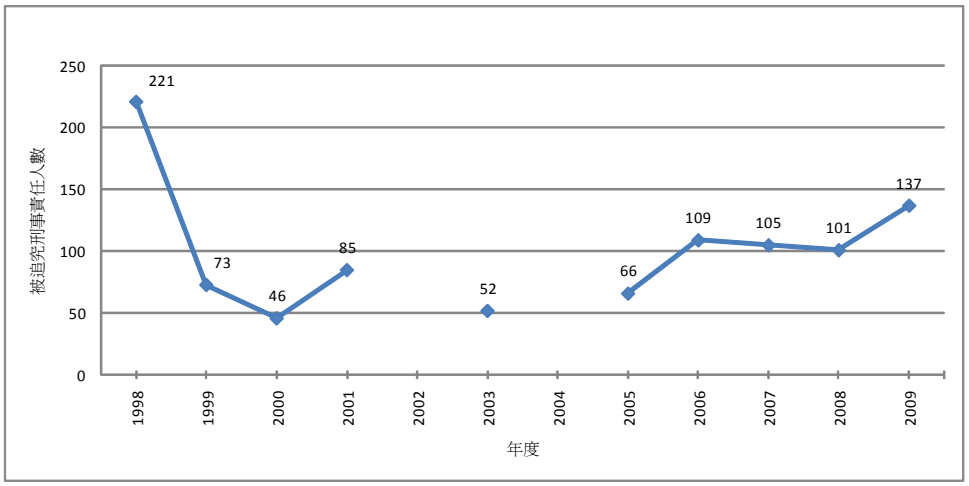
[10] 在最高人民法院副院長黃松有於 2008 年因收賄而被追究刑事責任並遭免職後，中共中央紀律檢查委員會駐最高人民法院紀檢組組長張建南在 2009 年 3 月都承認，「當前司法部門確實已經成爲腐敗問題多發易發的重點領域（姓名不詳，2009a）」。

[11] 作者訪談香港法律學者，2007；作者與武漢法律學者的通訊，2008；作者訪談北京法律學者，2010。

臺灣大學學術期刊資料庫

的權威，還助長了可能挑戰威權體制的專業法律人士。

附圖 1　法院違法違紀幹部被追究刑事責任人數（一九九八至二〇〇九）



資料來源：最高人民法院院長在全國人民代表大會的年度工作報告，1999～2010；（司法腐敗到不能忍受的地步　黃松有案是司法界恥辱），2009。

中國調整司法改革的跡象自二〇〇六年開始浮現，在時間序列上緊接著前社會主義國家發生的顏色革命浪潮，以及中共中央發動的保持黨員先進性運動（Peerenboom and Chen, 2008: 149-151；Chen, 2010）。時任中共中央政法委書記的羅幹在二〇〇六年四月的一場公開講話中強調要建立社會主義法治理論，與西方根據三權分立制度而有的法治理論區隔開。羅幹強調要注意政法人員的「政治顏色」與對共黨的忠誠。最高院院長蕭揚與常務副院長曹建民在之後的演講也開始重新強調共黨對法院的政治領導，以及中國絕不盲目模仿西方的政治體制（Liebman, 2007: 627-628）。這顯示中共十七大選出的新任國家領導認爲要貫徹實施司法權力集中化的政治邏輯，除了已經進行的司法專業化努力與漸進式法院制度革新之外，還要加強司法系統內部的意識形態工作，以及強調司法系統維護現存共黨威權政體的責任。易言之，司法改革的政治邏輯未變，但在改革過程中加入了互不協調、甚至互相衝突的改革重點與改革方式。值得注意的是，雖然鞏固意識形態與維護政權安全的要求被引入司法改革論述之中，

臺灣大學學術期刊資料庫

但這並不意味著自一九九九年以來所建立那種傾向於西方法治制度的司法改革架構已被完全取代。相反地，前段所述法院財政改革與審判工作機制改革都是在二〇〇五年底之後才有較爲明顯的進展。因此較爲實際的判斷應是：政治保守的改革方式被置入較具自由主義色彩的改革框架之中，導致一面進行司法改革、一面使用司法手段壓迫人權的矛盾現象開始浮上檯面。

經過調整後的司法改革路徑較以往，更爲積極使用法院維護內部安全與政治現狀的政治性任務。以危害國家安全罪爲名義而執行的正式逮捕與起訴人數在二〇〇五年達到歷史新低之後（自二〇〇二年至二〇〇五年呈現連續下降的模式），自二〇〇六年開始突然大幅攀升（見附圖 2）。參與維權運動的律師、公民社會成員，以及揭發政府違法或貪腐行爲的公民開始感受到政治壓力與人身安全風險。在中央的默許下，省市級政權開始較無顧忌地（選擇性地而非大規模地）使用司法手段，壓迫讓地方政府感到難堪的法律工作者與民權倡議人士。而中央政府也主動以司法手段壓制那些具有國際知名度的政治異議份子與維權運動者。檢察官較常引用刑法一百零五條第一款（組織、策劃、實施顛覆國家政權、推翻社會主義制度罪）、一百零五條第二款（以造謠、誹謗或其他方式煽動顛覆國家政權、推翻社會主義制度罪）、一百零六條（與境外機構、組織、個人相勾結實施前項罪行）、與一百十一條（爲境外的機構、組織、人員竊取、刺探、收買、非法提供國家秘密或者情報罪）將維權律師與公民社會活躍者加以起訴，而法院在黨與政府的壓力之下則傾向重判（例如劉曉波與譚作人遭受的待遇）。[12] 公安與檢察機關也會使用刑法三百零六條（刑事辯護人爲造證據、妨害作證罪）壓迫那些爲敏感刑事案件辯護的維權律師。[13] 同時，中央政府開始加強檢查與限制國際司法交流與培訓項目的實施（Chen, 2010）。

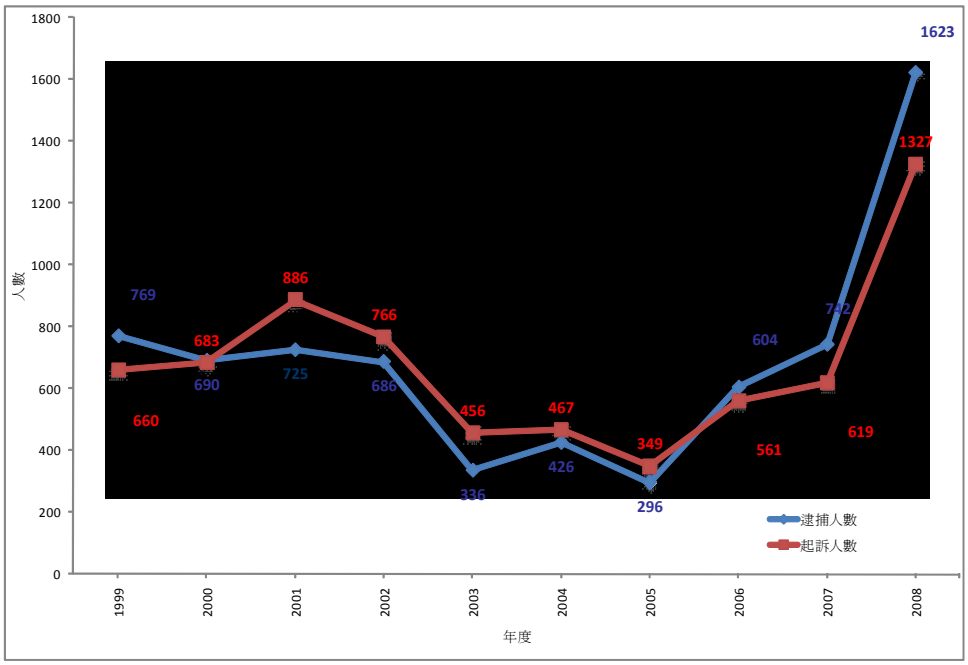
---

[12] 香港的亞洲週刊在 2005 年底選擇「中國維權律師」這個群體爲 2005 年的風雲人物，並選出 14 個具有代表性的中國維權律師。2010 年 5 月亞洲週刊重新報導這 14 位指標性維權律師，發現除了莫少平之外，其他 13 位律師都遭受被國家單位拘捕、判刑監禁、軟禁綁架、凌虐、強迫失蹤、吊銷律師執照或律師事務所執照等的待遇（紀碩鳴，2010）。

[13] 發生在重慶掃黑期間的李莊案是其典型案例（陳曉舒等，2010）。

臺灣大學學術期刊資料庫

附圖 2　危害國家安全罪逮捕與起訴人數，一九九九至二〇〇九



資料來源：中國國家統計局，1999～2009（中國統計年鑑網絡版）。

當蕭揚退休，具有黨政與警察背景的原中共中央政法委秘書長王勝俊於二〇〇八年三月接替了最高人民法院院長的職位。這個人事任命象徵了較爲保守謹慎之司法改革路徑的確立，該路線強調的是跨部會政策協調，以及穩健貫徹司法權力集中化之政治邏輯的能力。在王勝俊的帶領下，最高人民法院開始高舉胡錦濤在二〇〇七年底所提出的三個至上的口號，將黨的永遠執政與民意對實體正義之要求，置於憲法與國家法律之上（王勝俊，2008；沈德咏，2009）。同時，最高院將「寬嚴相濟的刑事政策」升格至正式的國家司法政策。該政策要求法院在審理案件過程中，必須嚴厲對待、並加重處罰那些違反刑法第一章危害國家安全罪（包括一百零二條至一百十三條）的刑事嫌疑犯（最高人民法院，2010；王勝俊，2010）。因爲這些傾向威權保守的司法論述與法院制度改革同時發生，矛盾的現象遂不可避免地出現於中國的司法政治。

臺灣大學學術期刊資料庫

伍、結論：在曲折中緩慢前進的中國法治

本文分析了中國司法改革在已過十年所獲致的矛盾成果。具改革意識的最高法院領導幹部與自由派的法律學家結盟，在西方國家與跨國組織的援助下，成功地引入以規則爲基礎的治理理念，並藉由法制講座使國家領導人相信該理念的實踐，可以遏制困擾中央政府的地方與部門保護主義，對中央政府推動權力再集中的政治工程有幫助。國家領導人對法制理念的支持不只將該理念提升到憲法與黨章的地位，也爲一九九九年底啓動的司法改革鋪路。

作爲一個自上而下發動的公共行政革新工程，中國司法改革的主要目標是藉由加強司法制度，恢復黨中央對地方政權有效的控制，在工作重點上試圖實踐審判工作的專業化及法院制度的合理化。法院改革既是以維護中共威權政體爲最高目標，就不可能以改變現有政治結構爲目標。可以說，這是一個保守與片面（conservative and partial）的公共治理變革，在龐大的黨政機器中緩慢而曲折地向前推進。司法改革失衡的結果，顯示最高人民法院無法達成司法權力集中化的政治目標，同時中共中央開始擔心專業化的司法工作人員，對共黨政權的政治忠誠度開始下降，以及維權運動藉司法程序挑戰現存政治體制的可能性。對政治思想與政治敏感度的要求遂被重新強調，並被置入司法改革的架構中。此種趨向保守的政治變化，立即導致與危害國家安全罪有關的逮捕與起訴人數的倍增、對國際司法合作交流與培訓項目的監控、以及使用司法手段壓制政治異議份子與維權人士的趨勢。

作爲政府內部一個較爲弱勢的部分，司法系統的改革不可能超越同時期政治體制改革的範圍。雖然中國司法改革的政治邏輯限制了司法獨立的空間，改革進程的演變又箝制了維權運動依法爭取公民經濟與社會權利的範圍，然而十年的司法改革已爲司法獨立與人權保障的理念準備了專業人才，依法治國與依法維權的論述已藉普法運動深入人心，甚至在針對政治異議份子與維權人士的羈押及審判過程也已有所改善（劉曉波，2009）。綜上所述，一個較爲合理的結論是，中國現有的司法改革對法治的發展與

臺灣大學學術期刊資料庫

人權的保障不只有短期的貢獻，也有中長期的助益，但是對政治自由化則沒有直接或明顯的效應。並且，由於司法改革政策架構中存在兩套相互衝突的實踐方式，現在所見矛盾的現象至少將會持續到中共十八屆黨代表大會。

參考書目

一、中文部分

中共中央文獻研究室，1997，〈中共中央關於加強黨的建設幾個重大問題的決定（中國共產黨第十四屆中央委員會第四次全體會議一九九四年九月二十八日通過）〉，中共中央文獻研究室（編），《十四大以來重要文件選編》，北京：人民出版社，頁 953-974。

姓名不詳，2005，〈法院組織法的修改應突出法官獨立：賀衛方答《新京報》問〉，新京報，04/18，http://www.carnegieendowment.org/pdf/2005-04-18/he_interview.pdf，2010/05/10。

姓名不詳，2006，〈深入學習貫徹中央《決定》進一步加強人民法院工作 推進人民法院事業全面發展〉，人民法院報（中國知網 CNKI），10/12。

姓名不詳，2008，〈司法改革將再啓動 基層法院經費或將納入中央預算〉，鳳凰網，12/05，http://news.ifeng.com/mainland/200812/1205_17_908489.shtml，2010/05/10。

姓名不詳，2009a，〈司法腐敗到不能忍受的地步 黃松有案是司法界恥辱〉，南方都市報，03/13，http://nf.nfdaily.cn/nanfangdaily/nfjx/200903080014.asp，2010/05/10。

姓名不詳，2009b，〈最高人民法院關於印發《人民法院第三個五年改革綱要（2009-2013）》的通知〉，2009/3/17，新華網，http://news.xinhuanet.com/legal/2009-03/26/content_11074127.htm ， 2010/5/10。

姓名不詳，2009c，〈最高人民法院回應網民十大問題〉，人民法院報

臺灣大學學術期刊資料庫

（中國知網 CNKI），06/03。

丹　波，2000，〈人民法院全面改革的支撐點〉，人民法院報（中國知網 CNKI），09/03。

中國國家統計局，1999-2009，《中國統計年鑑網絡版》，中國統計年鑑資料庫，http://www.stats.gov.cn/english/statisticaldata/yearlydata/#。

中華人民共和國司法部全國普法辦公室，1998，《中共中央法制講座匯編》，北京，法律出版社。

王鬥鬥，2007，〈中央財政補助地方法院 30 億元　法院經費保障將收支脫鉤〉，法制日報（中國知網 CNKI），09/20。

王鬥鬥，2010，〈中央編委批准地方法院 5 年將增編 4 萬人計畫〉，法制日報（中國知網 CNKI），04/23。

王勝俊，2008，〈《牢牢把握三個至上》開創法院工作新局面〉，人民法院報（中國知網 CNKI），06/23。

王勝俊，2010，〈最高人民法院工作報告－2010 年 3 月 11 日在第十一屆全國人民代表大會第三次會議上〉，人民網，http://npc.people.com.cn/GB/14840/11174083.html，2010/05/10。

左衛民，2005，〈法院制度現代化與法院制度改革〉，張明杰（編），《改革司法：中國司法改革的回顧與前瞻》，北京：社會科學文獻出版社，頁 245-261。

田文昌、陳瑞華（編），2007，《〈中華人民共和國刑事訴訟法〉再修改律師建議稿與論證》，北京：法律出版社。

全興和，2005，〈完善現行審判委員會制度的構想〉，中國改革報（中國知網 CNKI），11/09。

朱景文，2007，《中國法律發展報告－數據庫和指標體系》，北京：中國人民大學出版社。

江　平，2009，〈中國的法治處在一個大倒退的時期〉，搜狐博客網頁，http://sunguodong2002.blog.sohu.com/144164134.html，2010/04/30。

江曉陽，2002，〈還審委會本來面目〉，中國婦女報（中國知網 CNKI），04/20。

臺灣大學學術期刊資料庫

江澤民，1997a，〈十四屆二中全會的工作報告（一九九三年三月七日）〉，中共中央文獻研究室，《十四大以來重要文件選編》，北京：人民出版社，頁 119-135。

江澤民，1997b，〈正確處理社會主義現代化過程中的若干重大關係（一九九五年九月二十八日）〉，中共中央文獻研究室，《十四大以來重要文件選編》，北京：人民出版社，頁 1460-1476。

江澤民，2000，〈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二十一世紀（一九九七年九月十二日）〉，中共中央文獻研究室（編），《十五大以來重要文件選編》，北京：人民出版社，頁 1-51。

米 健，2005，〈審委會改革不宜各行其是〉，人民法院報（中國知網 CNKI），06/29。

李建波（編），2004，《中國法律援助制度》，北京：中國檢查出版社。

沈德咏，2009，〈中國的司法制度根本區別於西方〉，法制日報（中國知網 CNKI），05/14。

紀碩鳴，2010，〈中國維權律師被打壓內情〉，《亞洲週刊》網頁，http://www.yzzk.com/cfm/Content_Archive.cfm?Channel=br&Path=3522272462/18br1a.cfm，2010/05/10。

孫 勇、吳玉琳，2001，〈審委會制度與公開審判制度原則的衝突〉，江蘇經濟報（中國知網 CNKI），07/06。

徐 昕、盧榮榮，2010，《中國司法改革年度報告（2009）》，未出版文件。

秦安翔、李 力，2004，〈審委會委員應嚴格適用回避制度〉，人民法院報（中國知網 CNKI），06/03。

秦旭東，2008，〈新一輪司法改革啓幕〉，《財經》網頁，12/18，http://www.caijing.com.cn/2008-12-18/110040452.html，2010/05/10。

祝銘山，2000，〈關於人民法院五年改革綱要的說明〉，中國法律年鑑編輯部（編），《中國法律年鑑 2000》，北京：中國法律年鑑出版社，頁 612-617。

臺灣大學學術期刊資料庫

張千帆，2010，〈司法職業化是眾望所歸〉，南方都市報，03/24，http://www.infzm.com/content/42962，2010/05/10。

康均心，2004，《法院改革研究：以一個基層法院的探索爲視點》，北京：中國政法大學出版社。

張宏思，2005，〈司法獨立在當代中國〉，中華人民共和國最高人民檢察院外事局（編），《中國與歐盟刑事司法制度比較研究》，北京：中國檢查出版社，頁 3-9。

張明杰（編），2005，《改革司法：中國司法改革的回顧與前瞻》，北京：社會科學文獻出版社。

陳光中（編），2005，《〈公民權利與政治權利國際公約〉與我國刑事訴訟》，北京：商務印書館。

陳欣新，2005，〈中國語境的司法獨立〉，張明杰（編），《改革司法：中國司法改革的回顧與前瞻》，北京：社會科學文獻出版社，頁 140-151。

陳曉舒、饒智、歐陽宏亮、邵穎波，2010，〈李莊案檢討〉，《財經》，255: 42-55。

喬　石，1997，〈努力建立社會主義市場經濟法律體系（一九九三年七月二日）〉，中共中央文獻研究室（編），《十四大以來重要文件選編》，北京：人民出版社，頁 336-343。

最高人民法院，2000，〈人民法院五年改革綱要〉，中國法律年鑑編輯部（編），《中國法律年鑑 2000》，北京：中國法律年鑑出版社，頁 608-612。

最高人民法院，2005，〈人民法院第二個五年改革綱要（2004-2008）〉，《中華人民共和國最高人民法院公報》，12: 8-12。

最高人民法院，2010，〈最高人民法院關於貫徹寬嚴相濟刑事政策的若干意見〉，人民網，http://fanfu.people.com.cn/GB/10964258.html，2010/05/10。

程竹汝，2001，《司法改革與政制發展：當代中國司法結構及其社會政治功能研究》，北京：中國社會科學院出版社。

賀衛方，2005，〈中國法院組織法的修改與司法獨立〉，「Legal Reform

臺灣大學學術期刊資料庫

in China: Problems and Prospects」（4 月 18 日），Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace。

黃秀麗，2009，〈堵死爲貪官開脫的門道－最高法、最高檢規範官員輕判的幕後故事〉，南方周末報，04/01，http://www.infzm.com/content/26419，2010/05/10。

黃獻安、劉　嵐，2002，〈審委會怎麼四年沒批案？關於台州市路橋區法院審委會工作的調查手記〉，人民法院報（中國知網 CNKI），09/12。

楊鴻台，2007，〈轉軌時期的反腐敗立法思考〉，「中國社會的犯罪、法律與司法－全球化挑戰與本土反應研討會」論文（3 月 16 日至 18 日），香港：香港中文大學法律學院及社會學系。

熊先覺，2003，《司法制度與司法改革》，北京：中國法制出版社。

熊秋紅，2005，〈中國刑事司法制度改革目標之反思〉，張明杰（編），《改革司法：中國司法改革的回顧與前瞻》，北京：社會科學文獻出版社，頁 163-175。

劉曉波，2009，《我沒有敵人－我的最後陳述》，博客網頁，http://www.bullogger.com/blogs/stainlessrat/archives/351520.aspx ， 2010/05/10。

蔡定劍，2005，〈中國的司法改革與憲政制度〉，「Legal Reform in China: Problems and Prospects」（4 月 18 日），Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace。

鄭春尹，2005，〈《審委會》當庭聽訟成制度〉，法制日報（中國知網 CNKI），05/27。

蕭建國，蕭建光，2002，〈審判委員會制度考—兼論取消審判委員會制度的現實基礎〉，《北京科技大學學報》，18(3): 60-66。

蕭　揚，1996，《中國刑事政策和策略問題》，北京：法律出版社。

蕭　揚，2007，〈依法治國基本方略的提出、形成和發展〉，《求是》網頁 ， http://www.qstheory.cn/zxdk/2007/200720/200907/t20090707_6783.htm，2010/05/10。

戴　娟、趙興武，2001，〈選任審委會委員 規範審委會工作：秦淮

臺灣大學學術期刊資料庫

改革審委會工作實現公正高效〉，人民法院報（中國知網 CNKI），05/06。

戴敦峰，2005，〈審委會存廢之辯〉，南方週末（中國知網 CNKI），02/02。

羅潔琪，2009，〈政法經費改革啓動 財政分級分類全額負擔〉，《財經》網頁，01/04，http://www.caijing.com.cn/2009-01-04/110044744.html。

譚世貴，2000，《中國司法改革研究》，北京：法律出版社。

蘇　力，1998，〈基層法院審判委員會制度的考察及思考〉，《北大法學評論》，1(2): 320-364。

二、英文部分

Chen, Titus C. 2008. *Capped Socialization: How Have International Norms Changed China, 1860-2007*. Doctoral dissertation, Department of Political Science, University of California-Irvine, Irvine, CA.

Chen, Titus C. 2010. “China’s Reaction to Color Revolution: Adaptive Authoritarianism in Full Swing.” Upcoming in *Asian Perspective* 34(2).

China Economic Review. 2004. “Law of the Jungle.” *China Economic Review* September: 24-25.

Dicks, Anthony R. 1995. “Compartmentalized Law and Judicial Restraint: An Inductive View of Some Jurisdictional Barriers to Reform.” *China Quarterly* 141 (March): 82-109.

Fu, Hualing & Richard Cullen. 2008. “*Weiquan* (Rights Protection) Lawyering in An Authoritarian State: Building A Culture of Public-Interest Lawyering.” *The China Journal* 59 (January): 111-127.

Garz, Seth. 2003. “The Chinese Communist Party’s Leadership and Judicial Independence.” in http://www.carnegieendowment.org/events/index.cfm?fa=eventDetail&id=650&prog=zch/. Latest update 27 February 2007.

Gewirtz, Paul. 2003. “The U.S.-China Rule of Law Initiative.” *William &*

臺灣大學學術期刊資料庫

Mary Bill of Rights Journal 11(2): 603-622.

He, Weifang. 2007. “The Police and the Rule of Law: Commentary on ‘Principals and Secret Agents.” *China Quarterly* 191 (September): 671-674.

Hung, Veron Mei-Ying. 2005. *Judicial Reform in China: Lessons from Shanghai* (Carnegie Papers Number 58). Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Landry, Pierre. 2008. “The Institutional Diffusion of Courts in China: Evidence from Survey Data.” In *Rule by Law: the Politics of Courts in Authoritarian Regimes*, ed. Tom Ginsburg and Tamir Moustafa. Cambridge: Cambridge University Press, 207-234.

Liang, Bin. 2008. *The Changing Chinese Legal System, 1978-Present: Centralization of Power and Rationalization of the Legal System.* London: Routledge.

Liebman, Benjamin L. 2007. “China’s Courts: Restricted Reform.” *China Quarterly* 191 (September): 620-638.

Lum, Thomas. 2007a. *CRS Report for Congress: U.S.-Funded Assistance Programs in China* (order code RS22663). Washington, DC: Congressional Research Service.

Lum, Thomas. 2007b. *CRS Report to Congress: U.S. Foreign Aid to East and South Asia: Selected Recipients* (order code RL31362). Washington, DC: Congressional Research Service.

Naughton, Barry and Dali L. Yang. 2004. “Holding China Together: Introduction.” In *Holding China Together: Diversity and National Integration in the Post-Deng Era*, eds. Barry Naughton and Dali L. Yang. Cambridge: Cambridge University Press, 1-25.

Peerenboom, Randall & Weitseng Chen. 2008. “Developing the Rule of Law.” In *Political Change in China: Comparisons with Taiwan*, eds. Bruce Gilley and Larry Diamond. Boulder, CO: Lynne Rienner, 135-147.

臺灣大學學術期刊資料庫

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

Peerenboom, Randall. 2004. "Competing Conceptions of Rule of Law in China." In *Asian Discourses of Rule of Law: Theories and Implementation of Rule of Law in Twelve Asian Countries, France and the U.S.*, ed. Randall Peerenboom. London: Routledge, 113-145.

Peerenboom, Randall. 2007. *China Modernizes: Threat to the West or Model for the Rest?* Oxford: Oxford University Press.

Pei, Minxin. 2006. *China's Trapped Transition: the Limits of Developmental Autocracy*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Pils, Eva. 2007. "The Emergence of Unpopular Criminal Justice in China." Paper presented at International Conference on Crime, Law, and Justice in Chinese Societies: Global Challenges & Local Responses, March 16-18, Hong Kong.

Piquet, Helene. 2008. "Chinese Labor Law in Retrospect: Efficiency and Flexibility Legitimized." In *The Chinese Party-State in the 21st Century: Adaptation and the Reinvention of Legitimacy*, eds. Andre Laliberte and Marc Lanteigne. London: Routledge, 39-57.

Schulte-Kulkmann, Nicole & Sebastian Heilmann. 2005a. *U.S.-China Legal Cooperation – Part II: An Overview of American Governmental Legal Cooperation Initiatives*. Research paper, Department of Political Science, Trier University, Trier, Germany.

Schulte-Kulkmann, Nicole & Sebastian Heilmann. 2005b. *U.S.-China Legal Cooperation – Part III: An Overview of Private American-Chinese Legal Cooperation Programs*. Research paper, Department of Political Science, Trier University, Trier, Germany.

Stephenson, Matthew C. 2000. "A Trojan Horse behind Chinese Walls? Problems and Prospects of U.S.-sponsored 'Rule of Law' Reform Projects in the People's Republic of China." *UCLA Pacific Basin Law Journal* 18(1): 64-97.

臺灣大學學術期刊資料庫

Stephenson, Matthew C. 2006. “A Trojan Horse in China?” In *Promoting the Rule of Law Abroad: In Search of Knowledge*, ed. Thomas Carothers. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace.

Tanner, Murray Scott & Eric Green. 2007. “Principals and Secret Agents: Central versus Local Control over Policing and Obstacles to ‘Rule of Law’ in China.” *China Quarterly* 191 (September): 644-670.

United States General Accounting Office. 2004. *Foreign Assistance: U.S. Funding for Democracy-Related Programs (China)*. Washington, DC: United States General Accounting Office.

Wedeman, Andrew H. 2003. *From Mao to Market: Rent Seeking, Local Protectionism, and Marketization in China*. Cambridge: Cambridge University Press.

Yang, Dali L. 2004a. “Economic Transformation and State Rebuilding in China.” In *Holding China Together: Diversity and National Integration in the Post-Deng Era*, eds. Barry Naughton and Dali L. Yang. Cambridge: Cambridge University Press, 120-145.

Yang, Dali L. 2004b. *Remaking the Chinese Leviathan: Market Transition and the Politics of Governance in China*. Stanford, CA: Stanford University Press.

Zou, Keyuan. 2006. “The Party and the Law.” In *The Chinese Communist Party in Reform*, eds. Kield Erik Brodsgaard & Zheng Yongnian. London: Routledge, 77-102.

臺灣大學學術期刊資料庫

Reformulating Justice

The Political Logic of the Post-1999 Judicial Reform in China and Its Implications for the Rule of Law

*Titus C. Chen**

Abstract

The article seeks to explain some contradictions that have arisen in China's judicial reform. I argue that these problems came about because the post-1999 judicial reform has failed to rein in local and departmental resistance in key issue areas. In principal, the Chinese leadership has accepted the judicial system's policy prescription of administering the country by law, with the aim of reclaiming central control over local state agents. However, the national leadership's varying political support for different aspects of judicial reform has resulted in uneven outcomes and frustrated the goal of judicial centralization. Since 2006, the national leadership has reinstituted authoritarian policy imperatives into the existing liberal framework of judicial reform. China's post-1999 judicial reform has therefore oscillated between merit-based professionalism and allegiance-oriented demands. Conceptual incompatibility eventually led to behavioral contradictions and delivered mixed signals regarding the leadership's intentions.

Keywords: China, Judicial Politics, Rule-based Governance, Judicial Reform, Judicial Professionalization, Judicial Independence, Asymmetric Power Relations, Rights Defending Movement

---

* Assistant Research Fellow, Institute of International Relations, National Chengchi University. E-mail: chentitus@gmail.com.

臺灣大學學術期刊資料庫

臺灣大學學術期刊資料庫