

国家监察体制改革进程中司法鉴定管理改革探究

王连昭, 杜志淳

(华东政法大学, 上海 200042)

摘要: 国家监察体制改革将改变国家权力格局, 被评价为中国近二十年来的重大政治改革。这一制度改革将深刻影响我国目前的司法体制, 司法鉴定管理体制也必然会随之进行重大调整。改革初期, 需协调并处理好监察委员会鉴定职权的执行问题、检察机关内设鉴定机构的管理问题以及改革后所面对的司法鉴定概念界定, 司法鉴定管理类别, 鉴定人、鉴定机构的准入与退出, 司法鉴定启动权等问题。在国家监察体制改革实践中, 建议加快研究制定《司法鉴定法》的步伐, 通过系统化的立法来规范新体制下的司法鉴定运作, 使司法鉴定管理体制适合且满足国家司法体制改革的需要。

关键词: 监察委员会; 司法体制; 司法鉴定

中图分类号: DF8 文献标志码: A doi: 10.3969/j.issn.1671-2072.2019.01.001

文章编号: 1671-2072-(2019)01-0001-07

Discussion on the Reform of Judicial Appraisal Management in the Process of National Supervision System Reform

WANG Lianzhao, DU Zhichun

(East China University of Political Science and Law, Shanghai 200042, China)

Abstract: The national supervision system reform, which is judged as China's major political reform over the past twenty years, will change the pattern of state power. The reform of the system will profoundly influence the current judicial system in our country, whereby the judicial appraisal management system is bound to undergo a major adjustment. At the beginning of the reform, it is necessary to coordinate and deal with some issues, such as the implementation of the appraisal authority of the supervisory commission, the management of the appraisal institutions set up by the procuratorial organs, the definition of the concept of judicial appraisal, the category of judicial appraisal management, the admission and exit of appraisers and appraisal institutions, and the initiation right of judicial appraisal. In the practice of the national supervision system reform, it is suggested to speed up the research and legislation of the Judicial Appraisal Law, to regulate the judicial appraisal operation under the new system through systematic legislation, and to make the judicial appraisal management system fit and meet the needs of the national judicial system reform.

Keywords: supervisory commission; judicial system; forensic appraisal

1 问题的提出

2016年12月25日, 十二届全国人大常委会第二十五次会议通过了《全国人民代表大会常务委员会关于在

收稿日期: 2018-04-16

基金项目: 十三五国家重点研发计划(2018YFC0830400); 华东政法大学科学研究项目(18HZK023)

作者简介: 王连昭(1987—), 男, 博士研究生, 主要从事司法鉴定制度与管理、物证技术学研究。E-mail: wanglianzhao@126.com。

通信作者: 杜志淳(1954—), 男, 教授, 博士研究生导师, 主要从事司法鉴定制度研究。E-mail: duzhichun@ecupl.edu.cn。

北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作的决定》(以下简称《试点决定》), 决定“在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点工作, 将试点地区人民政府的监察厅(局)、预防腐败局及人民检察院查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等部门的相关职能整合至监察委员会。”“监察委员会为履行职权, 可以采取谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等措施。”国家监察体制改革将改变国家权力格局, 被评价为中国近二十年来的重大

政治改革。新成立的监察委员会,将与政府、法院、检察院并列,都由人大产生,向人大负责,受人大监督;国家机构体系中,将形成在各级人大统摄下的“一府一委两院”的格局。由此可见,监察委员会的创立,是涉及国家机构的重大政治体制改革,这一制度改革将深刻影响我国目前的司法体制,司法鉴定管理体制也必然会随之进行重大调整。在改革进程中,需协调并处理好检察机关内设鉴定机构的管理问题、监察委员会鉴定措施的执行问题以及司法鉴定立法问题,使司法鉴定管理体制适合且满足国家司法体制改革的需要。

2 检察机关内设鉴定机构的重新定位

2.1 检察机关内设鉴定机构并不转入监察委员会

监察委员会制度改革,其核心就是将检察机关的职务犯罪侦查权转移至重新组建的监察委员会,监察委员会由原行政监察部门、预防腐败局及人民检察院查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等部门的相关职能整合而成,党的纪律检查委员会与监察委员会合署办公。试点改革三地省级转隶机构明确为:检察机关反贪局、反渎局、职务犯罪预防部门,反贪反渎下设的侦查指挥中心(大要案侦查指挥中心),以及设立在控申部门的职务犯罪举报中心。对于检察机关内部机动安排承担部分职务犯罪侦查取证职能的检察技术部门、司法警察部门、检察室、检察分院,以及部分地区检察机关设立的不承担职务犯罪侦查和预防职能,仅服务侦查活动需要的侦查信息处(室)等,均不属于本次试点期间的转隶部门。检察机关内设的鉴定机构并不转入监察委员会,这应该是试点地区检察机关与纪委协商后作出的安排,这一安排同时为推进“侦鉴合一”制度向“侦鉴分离”制度的改革打下了基础。

2.2 不转入监察委员会的原因与意义

2005年,全国人大常委会《关于司法鉴定管理问题的决定》(以下简称《决定》)取消了法院和司法行政部门下设的鉴定机构,在一定程度上消除了传统的“自审自鉴”、“自管自鉴”的弊端,但在各方妥协下,保留了侦查部门下设的鉴定机构,从而使“自侦自鉴”、“侦鉴合一”等问题长期以来备受非议。检

察机关内设鉴定机构一直实行“自登自管,自成体系”^[1]的管理模式,最高人民检察院统一编制《人民检察院鉴定机构名册》和《人民检察院鉴定人名册》,由最高人民检察院检察技术部门和各省级检察院检察技术部门对检察机关内设鉴定机构、鉴定人实行统一登记、管理^①。这一管理模式虽然为职务犯罪侦查、行使检察监督提供了非常便利的条件,对于提高诉讼效率起到了良性的促进作用,同时也起到了保障国家秘密不被泄露的作用,但是检察机关内设鉴定机构进行的鉴定工作是不透明的,缺少了群众的监督,仅仅依靠鉴定机构的自我控制、自我制约和自我监督机制对鉴定的质量难以保障^[2]。职务犯罪侦查相比于一般刑事案件侦查更具有隐秘性,鉴定机构的中立性更难以把握。国家监察体制改革的试点阶段未将检察机关内设鉴定机构转入监察委员会,从立法层面看,符合我国实现司法体制现代化的改革方向,与诉讼体制的转型设计更为匹配;从实践层面看,保证了鉴定的独立性与中立性;从鉴定层面看,符合司法鉴定科学的规律性。

2.3 检察机关内设鉴定机构的新定位

检察机关的内设鉴定机构是根据检察职能的需要设立的,从行政地位上隶属于检察机关,其运作资金来源于行政性的财政拨款和检察机关的经费调配^[3],除了对检察机关直接受理立案侦查的案件中的专门性问题进行鉴定外,也对公安机关移送审查起诉案件中的技术性证据材料进行审查和鉴定。

《决定》第七条规定“侦查机关根据侦查工作的需要设立的鉴定机构,不得面向社会接受委托从事司法鉴定业务。人民法院和司法行政部门不得设立鉴定机构。”职务犯罪侦查权从检察院转移到监察委员会后,检察机关的职能可分为两类:一类是公诉职能,包括刑事公诉、民事公诉与行政公诉;另一类是诉讼监督职能,包括立案监督、侦查监督、审判监督与执行监督。这两项职能是否还有必要设立鉴定机构,如果设立,鉴定机构的职能、责任等又如何界定都值得讨论。从法律依据层面看,检察机关没有了侦查职能,也就没有了《决定》第七条“侦查机关根据侦查工作的需要”的前提,没有了设立鉴定机构的法律依据。从实际工作层面看,检察机关在

^①参见2016年11月30日最高人民检察院发布的《人民检察院鉴定机构登记管理办法》、《人民检察院鉴定人登记管理办法》和《人民检察院鉴定规则(试行)》(高检发办字[2006]33号)

公诉、诉讼监督活动中涉及需要进行鉴定的疑难问题并不多,没有自侦工作,补充侦查也相应由监察委或公安机关负责,如果继续保留内设鉴定机构,鉴定工作量无法满足内设鉴定机构的工作要求,内设鉴定机构又不能面向社会接受委托从事司法鉴定业务,便会闲置、浪费司法资源。从鉴定机构发展层面看,检察机关内设的鉴定机构被视为服务部门,鉴定技术人员的地位低于检察工作人员,长此以往,不利于鉴定机构和鉴定人员的发展。

因此,检察机关内部不宜再保留鉴定机构。笔者认为,可以将检察机关的鉴定机构剥离出来,集中组建成统一的、由各级政府直接设立并投资的各级鉴定机构。这些机构专门为监察委员会的调查活动和检察机关的诉讼活动提供鉴定服务,其机构的人员不再保留检察官的身份,而是政府直接投资的事业单位的科技人员身份。这种改革可以按老人老办法、新人新办法的原则过渡,即老人可以保留公务员待遇,新进人员则享受事业单位科技人员的待遇。

检察机关内设鉴定机构的这一新定位体现和保证了司法鉴定活动的公益性,符合司法鉴定机构设置的公益性原则和独立性原则,新机构由政府直接投资为主,改变了现有的投资体制,有利于司法鉴定机构人、财、物的集中使用,减少了司法鉴定机构对投资主体的行政隶属部门的依从性,从而有利于保证司法鉴定机构应有的中立性和独立性,也从根本上彻底解决了自检自鉴的具有体制性根源的现实问题。

3 监察委员会鉴定职权的执行模式分析

《试点决定》规定:“监察委员会履行监督、调查、处置职责,可以采取谈话、讯问、询问、查询、冻结、调取、查封、扣押、搜查、勘验检查、鉴定、留置等措施。”其中,鉴定措施需有专业技术支持,是由监察委自身建立专业部门执行,还是由相关机关协助执行尚未明确,从目前北京市、山西省、浙江省三地监察委员会挂牌后的情况看来,应该还是以相关机关协助执行为主。

3.1 监察委员会建立内部鉴定机构执行鉴定职权的模式分析

监察委员会建立内部鉴定机构执行鉴定职权,类似于公安机关的鉴定执行模式,内部鉴定机构作

为监察委员会下属机构,由监察委员会领导与管理。从目前试点改革情况分析,监察委员会建立内部鉴定机构的可能性较低。从监察委员会的机构组成分析,监察委员会与纪委监委合署办公,由本级人民代表大会选举产生,是党委领导下的国家反腐败工作机构,不具备建立鉴定机构的基础。从监察委员会的职能分析,监察委员会整合行政监察、预防腐败和检察机关查处贪污贿赂、失职渎职以及预防职务犯罪等工作力量,对公职人员履行监督、调查、处置职责,鉴定是其履行职责过程中可使用的12项措施之一,并非主要职责,不具备建立鉴定机构的需求。此外,鉴定机构因其自身的科学性、中立性等特殊属性,不适宜设置在监察委员会内部,这符合我国深化司法体制改革,加快建设公正高效权威的社会主义司法制度的目标与要求。

3.2 侦查机关鉴定机构协助执行鉴定职权的模式分析

侦查机关鉴定机构协助执行的优势是:(1)监察委员会与检察院、公安部门的沟通协调机制畅通,有助于提高鉴定效率;(2)检察院、公安部门鉴定机构技术实力较强,有丰富的相关案件鉴定经验;(3)检察院、公安部门鉴定机构可以防止国家秘密、商业秘密及个人隐私的泄露。

侦查机关鉴定机构协助执行的不利因素为:(1)侦查机关内部鉴定任务繁重,内设鉴定机构不足,协助监察委员会的力量有限;(2)侦查机关的级别地位低于监察委员会,容易使社会对其中立性产生怀疑,进而质疑鉴定质量;(3)侦查机关的鉴定机构主要侧重于法医类、物证类、声像资料类鉴定,不具备职务犯罪调查中涉及的建筑工程、环境损害等鉴定资质。

3.3 社会鉴定机构协助执行鉴定职权的模式分析

社会鉴定机构主要分为两类:一类为民营类鉴定机构,此类机构占62.59%,另一类为依托卫生部门、教育部门和科研部门设立的鉴定机构,占37.41%。大量民营类鉴定机构的出现看似一件好事,但由民营类鉴定机构协助监察委员会执行鉴定职权,对司法鉴定的质量而言却存在隐忧^[4]。首先,此类机构一般由民间资本投资,投资规模小,人力资源、物质资源、技术资源、信息资源都与公立鉴定机构存在一定差距;其次,民营鉴定机构的鉴定人员多为退休

返聘人员和青年从业人员,缺少鉴定骨干,人员结构不合理;第三,民营鉴定机构以盈利为目的,将主要精力投入到如何扩张案源、压缩鉴定成本、提高服务满意度中,导致鉴定过程草率、鉴定依据不充分,初次鉴定被重新鉴定推翻的现象频发,当事人投诉日益增多;最后,现有法律法规对民营鉴定机构及鉴定人的约束力不强,导致人情鉴定、关系鉴定、金钱鉴定、虚假鉴定等问题时有发生。与民营鉴定机构相比,高等院校、科研院所设立的公立鉴定机构规模较大,业务门类比较齐全,技术实力、实验室建设水平高,更能保障司法鉴定的中立性、公益性。由高等院校、科研院所设立的公立鉴定机构协助监察委员会执行鉴定职权更为适宜,但此类鉴定机构数量少,高等院校和科研院所的鉴定机构占社会鉴定机构的比例分别为 3.33 % 和 2.82 %,难以满足监察委员会鉴定工作的需求^[5]。

综上所述,为妥善解决监察委员会鉴定职权的执行问题,其执行模式应循序渐进,大致将经历三个阶段:一是以侦查机关鉴定机构为主,社会鉴定机构为辅的全面协调过渡阶段,以保障改革的顺利进行;二是侦查机关鉴定机构与社会鉴定机关相互配合阶段,将一部分鉴定工作从侦查机构鉴定机构转移至社会鉴定机构,同时加快社会鉴定机构的建设与规范化管理,统筹规划,合理布局,提高社会鉴定机构的鉴定质量与服务能力;三是以社会鉴定机构为主,侦查机关鉴定机构逐步退出阶段。

4 监察委员会执行鉴定职权的几点建议

4.1 制定监察委员会遴选鉴定机构管理办法

司法鉴定的主要功能是从科学技术的角度帮助监察委员会还原事实和确认证据,按照司法公正的要求,司法鉴定必须居于中立地位,鉴定职能必须独立于侦查职能,鉴定的具体实施主体不应当是执行侦查职能的监察委员会。监察委员会在侦查过程中遇到的需要司法鉴定的工作可委托公安机关、高校科研机构及社会鉴定机构实施,因此,有必要制定监察委员会遴选鉴定机构的管理办法。管理办法可以是监察委员会的内部规章制度,负责指导并规范监察委员会的司法鉴定委托工作,具体包括委托的申请程序、委托的决定程序、鉴定机构的遴选程序以及与鉴定机构的工作协调程序等。制定监察

委员会遴选鉴定机构管理办法可以从制度层面完善监察委员会鉴定职权的行使工作,是实现鉴定公正的制度保证。

4.2 构建监察委员会遴选鉴定人的专家智库

根据职务犯罪侦查工作的特点,监察委员会对于司法鉴定的要求相对于其他案件对司法鉴定的要求有一定的不同之处。一方面,监察委员会对于司法鉴定的事项、内容与鉴定意见有严格的保密要求;另一方面,监察委员会在证据认定、鉴定时限等方面对司法鉴定人有更高的要求。因此,对于一些情况较为特别的案件,监察委员会不必委托专门的鉴定机构进行鉴定,而是抽调相关领域的鉴定专家组成鉴定工作组完成案件的鉴定工作。笔者认为,可以在全国范围构建司法鉴定人的专家智库,通过自愿报名、单位推荐与组织审核等程序,将全国各鉴定领域的专家召集起来,成立司法鉴定人专家智库。监察委员会可以从专家智库中抽调鉴定人组成鉴定团队,到监察委员会案件侦查地点,与侦查办案人员相互配合,完成鉴定工作。这种工作模式既能满足保密要求,也能更好地发挥司法鉴定的功能,帮助侦查人员做好证据的确认等工作。此外,专家智库必将会在我国司法鉴定的制度改革、理论创新、技术发展等方面发挥重要作用,引领司法鉴定工作科学发展。

4.3 建立监察委员会协同鉴定的指挥工作组

从目前山西省的试点改革情况来看,山西省委积极探索建立监察委员会与执法机关、司法机关的协调衔接机制,由省政法委成立“工作专班”,统筹法、检、公、司各部门,经过大量调研、论证,制定了相应的协调衔接制度体系。同样,在监察委员会的鉴定工作方面,也可以由试点改革地区省政法委牵头成立监察委员会协同鉴定指挥工作组,尤其是对于省内的重大疑难案件,由指挥工作组负责案件鉴定的相关协调工作,有助于整合鉴定资源,实现监察委员会与鉴定机构的顺畅高效有序衔接。

以上三点建议是相互配合,相辅相成的系统改革设计。监察委员会的鉴定执行以委托鉴定机构为主,完成大多数一般性案件的司法鉴定工作;以抽调鉴定专家为辅,完成少数情况特殊案件的司法鉴定工作;以指挥工作组为补充,完成重大疑难案件的司法鉴定工作。

5 体制改革后司法鉴定立法面临的新问题

5.1 司法鉴定的概念需重新界定

《决定》第一条规定“司法鉴定是指在诉讼活动中鉴定人运用科学技术或者专门知识对诉讼涉及的专门性问题进行鉴别和判断并提供鉴定意见的活动。”司法鉴定的服务领域仅限于诉讼活动,即刑事诉讼中的侦查、起诉、审判、执行等活动,民事诉讼和行政诉讼活动中的审判、执行等相关活动。国家监察体制改革进程中,监察委员会履行职责当中使用了调查一词,从侦查到调查,虽然一字之差,但是其根本属性发生了变化。监察委员会是监督执法机关,监察委员会将实现公职人员全覆盖,范围要大于检察机关,其所履行的调查权,既不属于行政权,也不属于司法权,同时也不是单纯的党内监督。因此,监察委员会在行使调查权的调查阶段不同于诉讼活动中的侦查阶段,调查启动后也并非一定会进入刑事程序。监察委员会在调查阶段进行的鉴定活动,是鉴定人运用科学技术或者专门知识对调查中涉及的专门性问题进行鉴别和判断并提供鉴定意见的活动,也应当属于司法鉴定范畴。因此笔者建议,司法鉴定立法过程中对司法鉴定概念的界定,应与国家司法体制改革同步,符合国家和社会对司法鉴定的需求,符合未来司法鉴定行业发展的实际情况,应采用广义的司法鉴定概念^[6],即在争议解决过程中,鉴定人运用科学技术者专门知识对争议解决中涉及的专门性问题进行鉴别和判断并提供鉴定意见的活动。

5.2 纳入国家统一登记管理范围的类别应增加

《决定》第二条规定“国家对从事下列司法鉴定业务的鉴定人和鉴定机构实行登记管理制度:(一)法医类鉴定;(二)物证类鉴定;(三)声像资料鉴定;(四)根据诉讼需要由国务院司法行政部门商最高人民法院、最高人民检察院确定的其他应当对鉴定人和鉴定机构实行登记管理的鉴定事项。”2016年初,最高人民法院、最高人民检察院、司法部联合印发了《关于将环境损害司法鉴定纳入统一登记管理范围的通知》,在传统的“三大类”基础上增加了环境损害司法鉴定。无论是传统的“三大类”还是现在的“四大类”,都已不再适应时代发展的需要,难以满足社会日益增长的司法鉴定服务需求。一方面,

监察委员会在调查阶段涉及的鉴定类别十分复杂,除法医、物证、声像资料、环境损害外,更多会涉及财务审计、建筑工程质量、价格类、文物类的鉴定,另一方面,计算机、电子数据、知识产权和司法会计等鉴定也经常出现在诉讼活动之中,并且在各省市自治区已纳入到司法鉴定行业协会的管理中。虽然,将各类司法鉴定全部纳入国家统一登记管理范围后,会给行政监管带来一定的风险和困难,但这是不容回避的问题,是改革中必然出现的问题,应当在全面深化改革、完善司法鉴定管理体制的过程中加以解决,同时应当完善“商最高人民法院、最高人民检察院确定的其他应当对鉴定人和鉴定机构实行登记管理的鉴定事项”的程序,避免久“商”不成,相互推诿,确保司法鉴定制度能够全面地为诉讼服务。

5.3 实行分类管理,完善鉴定人和鉴定机构的准入与退出机制

《决定》第四、第五条分别规定了申请从事司法鉴定业务和鉴定机构的设立条件,但这些条件仅仅是“可以申请”的条件,并不是鉴定人的准入标准,更不是从事司法鉴定业务的资格标准。对于违规违法的鉴定人、鉴定机构也没有相应的退出机制。很明显这些规定是从方便管理的角度拟定的,也是从现实出发的一种考虑。随着我国司法体制的进一步改革以及“健全统一司法鉴定管理体制”的新要求,新任务,司法鉴定立法应完善鉴定人和鉴定机构的准入与退出机制。随着司法鉴定类别的不断增多,司法鉴定领域涉及的不同专业技术也越来越多,对于鉴定人、鉴定机构的准入与管理,可以针对不同类型设置不同的准入条件,并授予相应类别的司法鉴定人职业资格和准许司法鉴定机构开展相应类别业务。

5.4 优化司法鉴定启动权配置

《决定》对司法鉴定启动权配置的问题没有明确规定,根据我国刑事诉讼法的规定,侦查机关、检察机关和审判机关独自享有鉴定程序的启动权和决定权,当事人不仅没有鉴定程序的启动权,而且也不具有启动鉴定程序的申请权,仅有请求补充鉴定和重新鉴定的权利。此次国家监察体制改革,《试点决定》赋予监察委员会在履职中可以采取鉴定措施的权力,可以理解为监察委员会在其对案件的调

查过程中,对案件涉及的专门性问题具有司法鉴定的启动权和决定权。但监察委员会的调查阶段并不属于诉讼阶段,是案件在进入诉讼阶段之前的一个特定阶段,在这一阶段中,当事人是否能够委托律师,是否有申请司法鉴定的权利,目前并没有相关法律法规作出规定。由监察委员会的职权可知,监察委员会的调查,既包含针对腐败犯罪的调查,也包括针对违反中共党纪和行政法规的调查,并非完全等同于检察机关的刑事侦查。因此,笔者建议可以在监察委员会的调查阶段赋予当事人申请司法鉴定的权利,并给予其充分的鉴定知情权、鉴定救济权。

6 制定《司法鉴定法》规范新体制下的司法鉴定运作

“一个国家的司法鉴定制度镶嵌在该国司法制度中的关键部位,也是司法诉讼制度的重要组成部分。有什么样的司法制度就必然存在相应的司法鉴定制度,后者要适合、适宜并满足前者的需要,这样的司法鉴定制度形成的法庭科学文化才能历久弥新。^[7]”监察委员会作为一项对国家权力尤其是职务犯罪侦查权的重新配置与调整的重大制度改革,势必会对司法生态、司法体制、诉讼制度及司法鉴定体制产生不可忽视的影响。司法鉴定体制改革仅仅依靠《决定》难以取得实质性进步,随着国家监察体制改革进程的不断深化,对司法鉴定体制的改革应当从实践中发现存在的问题并不断进行总结,从而为司法鉴定提供详尽、系统和完备的法律规范,待条件成熟,应当制定《司法鉴定法》,通过系统化的立法来规范新体制下的司法鉴定运作。

6.1 《司法鉴定法》的立法目的

《司法鉴定法》应当以一般法的形式,明确司法鉴定的法律属性、效力,从而为建立我国司法鉴定的基本制度提供依据。关于《司法鉴定法》的立法目的应当包括三个方面:第一,规范司法鉴定活动。为国家机关监督管理司法鉴定机构、鉴定人和鉴定活动等从法律制度层面提供管理依据。第二,为诉讼制度中启动司法鉴定以及审查、认定、运用鉴定意见等规定基本规则,确保人民法院和其他国家机关查明案件事实,正确适用法律。第三,运用证据证明自己的诉讼主张是诉讼当事人的合法权益,该法还应当对公民、法人或者其他组织如何取得、提交司法鉴定意见,运用司法鉴定意见维护自己的诉讼权

益做出规定。关于依据,第一,由于该法涉及基本的诉讼制度,涉及公民、法人或者其他组织的诉讼权益和其他基本权益,是对宪法相关规定的落实,宪法是该法的制定依据;第二,《立法法》对各个国家机关立法的权限和程序作了明确的规定,这些规定既是人大常委会制定该法的职权根据,又是立法规范,必须得到遵守。

6.2 《司法鉴定法》的适用范围

司法鉴定关系国家司法制度规范、有序地进行,因此必须对其进行有效的管理。制定《司法鉴定法》的一个重要任务就是建立起国家对司法鉴定进行统一管理的制度并严格地加以执行。

第一,司法鉴定的启动。解决什么机关、什么人、在什么条件下启动司法鉴定程序的问题。这是当前司法鉴定实践中存在的重要问题。一方面,个别国家机关可能滥用司法鉴定启动权,随心所欲地启动鉴定程序,致使一个案件中出现多个司法鉴定意见,打官司变成打鉴定;另一方面,又拒绝当事人启动司法鉴定程序的正当要求,使司法程序的公正性和客观性受到影响,导致司法制度的公信力下降。《司法鉴定法》应当建立起启动司法鉴定程序的规则,明确哪些机关、哪些人员在什么时间和什么条件下可以启动鉴定程序,还要建立起当事人对有关国家机关拒绝启动鉴定程序申请的救济制度。

第二,司法鉴定的实施。包括司法鉴定的委托、受理、技术操作、技术标准的运用、鉴定意见的出具等活动,确保司法鉴定的准确、客观、权威,保障司法程序的合法、有序。

第三,司法鉴定意见的审查运用。包括国家机关如何对司法鉴定意见进行审查、如何运用司法鉴定意见查清案件事实,为正确适用法律法规作出公正裁判奠定基础。司法鉴定意见作为法定证据种类之一,应当接受法院对其进行的三性审查,但鉴定意见相对于其他证据又有着特殊性,对它的审查也应当有针对性地设计和规定,否则将会导致法院在鉴定意见上的随心所欲。

6.3 《司法鉴定法》的管理制度

《司法鉴定法》对司法鉴定活动应制定行政管理、技术管理和行业管理相结合的统一管理制度。首先,对司法鉴定应当进行统一管理,这意味着:第一,统一由政府出资设立司法鉴定机构,避免各个

国家机关多头设置形成的重复设置局面;第二,只能由一个国家机关对司法鉴定机构、鉴定人及其从事司法鉴定的活动进行管理;第三,必须按照统一的标准和规范管理司法鉴定机构和鉴定人;第四,必须有同一的规则规范司法鉴定的委托、实施、审查和采信。其次,对司法鉴定进行管理的制度,分为三个组成部分:一是行政管理,即国家司法行政机关对司法鉴定的管理,主要集中于对司法鉴定机构建设的规划、鉴定机构的设立许可与登记、鉴定人资格的授予与登记、实施鉴定的程序、对鉴定活动的监督等;二是技术管理,即司法鉴定必须遵守公认的技术标准、技术方法等技术规范,凡是违背技术规范的鉴定不应得到采信。因此,国家有必要制定不同领域的司法鉴定标准;三是行业管理,即司法鉴定协会对法律法规等规范性文件以外的内容和事项进行管理。

司法鉴定体制改革关系重大,《司法鉴定法》的制定要非常慎重,需待司法环境成熟时启动立法程

序。要从科学立法、民主立法角度出发,修法时应该听取各方面的意见,包括听取专家学者的意见和向全社会公开草案听取全国人民的意见。

参考文献:

- [1] 王瑞恒.论我国司法鉴定管理权部门间配置新模式[J].中国司法鉴定,2014(3):7-18.
- [2] 裴兆斌.中国司法鉴定管理制度改革研究[M].北京:法律出版社,2015:98.
- [3] 杜志淳.司法鉴定立法研究[M].北京:法律出版社,2011(7):86.
- [4] 顾永忠.双管齐下:从鉴定制度和诉讼程序两个方面保障鉴定质量[J].中国司法鉴定,2014(4):1-9.
- [5] 党凌云,郑振玉.2015年度全国司法鉴定情况统计分析[J].中国司法鉴定,2016(3):79-82.
- [6] 张军.中国司法鉴定制度改革与完善研究[M].北京:中国政法大学出版社,2008:21.
- [7] 常林.中国司法鉴定乱象之因[J].中国司法鉴定,2014(4):17-19.

(本文编辑:朱晋峰)