



健全统一司法鉴定管理体制的实践与思考

——以四川省为视角

魏 洋

西南医科大学，泸州

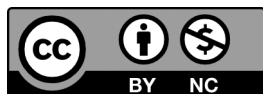
摘 要 | 本文对我国健全统一司法鉴定管理体制的基本历程进行了简要回顾，以两办发布的《实施意见》为基础概述了健全统一司法鉴定管理体制的基本内容。并从四川省的视角出发，总结出四川省在健全统一司法鉴定管理体制的实践过程中所取得的成效以及所面临的问题，反思造成这些问题的根本原因，并提出一些可行的对策以供四川省及其他省市在制定《实施意见》施行方案时参考。

关键词 | 司法鉴定管理体制；实践与思考；统一准入

Copyright © 2020 by author (s) and SciScan Publishing Limited

This article is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>



现代科技的飞速发展，一方面使得人类的生产与生活变得高度便捷，另一方面也让民商事纠纷乃至刑事犯罪（特别是侦查阶段）日益技术化、专业化与反侦查化，例如医疗损害责任纠纷就涉及纷繁复杂的医学科学知识。司法鉴定制度正是应对诉讼中专门性法律问题的一项极为重要的司法制度，更是信息化、科技化时代背景下保证司法公正性、权威性与高效性的一项司法保障制度。^[1]但是，由于司法实践中司法行政机关对鉴定机构的监管失能，鉴定意见的科学性与权威性曾备受公众质疑，据司法部对全国司法鉴定总体情况的统计分析表明：2012–2017 年全国司法行政机关每年受理司法鉴定投诉案件基本维持在 1000 件左右，最高时达

到 1600 余件（2014 年、2017 年）。^[2]造成此现象的主要原因是我国的司法鉴定管理体制缺乏统一性，从鉴定资格准入到鉴定机构与鉴定人登记管理再到鉴定程序与标准，包括司法鉴定管理与使用的衔接机制等一整套的司法鉴定管理运行流程都亟待规范与统一。

四川省作为西部人口与经济大省，每年受理大量涉司法鉴定的诉讼案件，同样面临鉴定公信力、

[1] 郭华. 健全统一司法鉴定管理体制的实施意见的历程及解读[J]. 中国司法鉴定, 2017(5): 1–7.

[2] 数据来源于司法部司法鉴定管理局自 2012–2017 年在《中国司法鉴定》发布的全国司法鉴定调查报告。

权威性下降以及鉴定纠纷频发等问题。近年来,四川省司法厅与四川省高院、四川省人民检察院、四川省公安厅等相关机关、机构、行业协会密切合作,不断探索健全四川省统一司法鉴定管理体制的路劲与方式,取得了一些成效,也存在许多问题需要进一步完善。本文以四川省统一司法鉴定管理体制的工作实践为视角切入,希冀在回顾总结相关工作措施的成效与问题的同时,提出推进健全统一司法鉴定管理体制的建议。

一、我国健全统一司法鉴定管理体制的概述

统一司法鉴定管理体制的重心在于统一,而现行的司法鉴定管理体制分散、管理效能低下。司法鉴定管理体制的统一,不仅包含形式的统一(建立统一的登记管理制度),也包含实质的统一(建立信息通报与联合惩戒机制);不仅包含内部的统一(司法鉴定管理机关与司法鉴定行业本身),也包含外部统一,即与司法鉴定管理唇齿相依的司法适用间的制度衔接。我国统一司法鉴定管理体制的建设始于2004年《中央司法体制改革领导小组关于司法体制和工作机制改革的初步意见》(中发〔2004〕21号,以下简称《改革初步意见》),以2005年和2015年为界,可以将我国的建设历程划分为两个阶段,即初步建立阶段和健全发展阶段。

(一)我国统一司法鉴定管理体制发展历程

继2004年中央司法改革领导小组发布《改革初步意见》首次提出“建立统一司法鉴定管理体制”的目标之后,2005年全国人大常委会即刻研究制定《关于司法鉴定管理问题的决定》(以下简称《决定》),作为司法鉴定管理体制领域第一个具有最高效率的正式法律性文件,它拉开了统一司法鉴定管理体制第一阶段的序幕。该法律案仅十八条,主要内容包括:(1)划分法医、物证、声像及司法部商两高四大类鉴定业务领域;(2)司法行政机关负责全国鉴定机构及鉴定人的登记管理;(3)侦查机关限定设置鉴定机构,法院与司法行政机关不得设置鉴定机构,三者都不得对外接收社会委托;(4)确立了司法鉴定人负责制。

1. 第一阶段的成效与主要问题

2005年至2015年期间,我国统一司法鉴定管

理体制建设正处于初期阶段。以浙江省为代表,全国各个省市开展了大刀阔斧的改革。^[1]这一时期改革的主要重心在于围绕《决定》确立的基本制度,探索符合本地区司法鉴定管理实践的体制。

2008年10月至11月,司法部司法鉴定管理局开展了一次对全国构建统一司法鉴定管理体制情况的调研,对四川、重庆、云南等九个省市的建设情况进行了一次摸底。^[2]这次调研认为统一司法鉴定管理体制已经初步形成,主要表现为以下几个方面:(1)司法鉴定的组织机构基本形成,包括司法鉴定行政管理机关和各省市区司法鉴定行业协会;(2)司法鉴定管理的基本制度框架逐步形成,司法鉴定设立登记、培训考核等规章制度一一制定出台,比如《四川省司法鉴定管理条例》《重庆市司法鉴定条例》,四川、贵州制定的《司法鉴定人继续教育暂行办法》等;(3)规范鉴定人登记,加强了对司法鉴定机构鉴定质量的认证,2008年中央政法委出台《关于进一步完善司法鉴定管理体制遴选国家级司法鉴定机构的意见》^[3];(4)基本兼顾了辅助司法与服务社会两方面的需求;(5)建立起了司法行政监督与社会大众监督的双重监督制度。这些措施在一段时间、一定程度上使我国司法鉴定行业得到了迅猛发展。

但是,在取得成效的同时,这一阶段我国统一的司法鉴定管理制度还存在不完善的地方。《决定》所划定的理想目标未得到完全实现,主要表现在:

(1)侦查机关基于自身利益的考量曲解《决定》第七条,“自侦自鉴”的情形仍然大量存在^[4];(2)统一司法鉴定管理体制局限于鉴定管理领域,管理与使用脱节,极大地影响了鉴定的公信力和法院裁

[1] 黄世军,徐宪洲,包朝胜,等.统一司法鉴定管理体制的构建——以浙江司法鉴定管理体制改革的探索为视角[J].中国司法鉴定,2008(6):94-96.

[2] 李禹,商洁.关于建立和完善司法鉴定统一管理体制的调研报告[J].中国司法鉴定,2009(1):68-72.

[3] 郭华.健全统一司法鉴定管理体制的实施意见的历程及解读[J].中国司法鉴定,2017(5):1-7.

[4] 杜志淳,孙大明.我国司法鉴定领域目前存在的主要问题及改革建议[J].中国司法鉴定,2017(3):4-9.

判的权威性,引发了众多鉴定纠纷^[1]; (3) 鉴定的技术标准和规范缺乏统一性,特别是“三大类”以外的特殊鉴定类型无章可循,导致鉴定质量参差不齐^[2]; (4) 鉴定机构与鉴定人的准入与退出机制不健全,缺乏违法惩戒制度,使得鉴定机构(主要是社会鉴定机构)日益背离公益性的基本原则。

2. 第二阶段启动的基本情况

考虑我国统一司法鉴定管理体制建设过程中出现的以上问题,2014年10月中国共产党第十八届四中全会在《中共中央关于全面推进依法治国若干重要问题的决定》中再一次重申“健全统一司法鉴定管理体制”的目标与任务。此阶段改革是响应“全面深化改革”的总目标在司法鉴定领域开展的深度革新,此次司法鉴定管理体制的改革既强调“统一”又强调“健全”,内容更加全面。^[3]

2015年初,中办印发《贯彻实施党的十八届四中全会重要举措2015工作要点》(中办发〔2015〕6号),该《工作要点》提出了关于健全统一司法鉴定管理体制的试点方案。紧接着,2016年司法部与最高人民法院联合发布《关于建立司法鉴定管理与使用衔接机制的意见》(司发通〔2016〕98号,以下简称《衔接意见》),2017年中办与国办又联合印发《关于健全统一司法鉴定管理体制的实施意见》(厅字〔2017〕43号,以下简称《实施意见》)。这两部文件分别从统一司法鉴定管理体制的外部衔接与内部健全两个方面细化了《工作要点》的试点方案,奠定了第二阶段完善统一司法鉴定管理体制的制度基础。

(二) 健全统一司法鉴定管理体制的主要内容

健全统一司法鉴定管理体制的核心内容集中于《实施意见》中,《实施意见》与《决定》两者之间除了效力差异,即《决定》属于正式法律文本外,还存在诸如以下方面的区别: (1) 基本原则更加强调司法鉴定公益性的色彩; (2) 在鉴定机构的准入上,强调区分不同鉴定机构与鉴定人并进行分类管理; (3) 在统一的管理基础上强调建立统一的鉴定标准与规范; (4) 在监督与责任上,强调鉴定机构与鉴定人承担行政与刑事以外,加强对委托人的损害赔偿,力推执业责任保险等。^[4]因此,《实施意见》确立的健全统一司法鉴定管理体制的目标任务在不仅重视司法鉴定

管理体制形式上的统一,还更加重视其实质运行的可持续化发展。

《实施意见》主要分四个章节介绍了实现健全统一司法鉴定管理体制的主要内容。主要包括以下四个方面: (1) 健全司法鉴定资格统一管理制度; (2) 保障司法鉴定客观公正性; (3) 加强司法鉴定监管与违法惩戒; (4) 加强对司法鉴定行业的支持与保障面。在健全司法鉴定资格统一管理制度方面,主要强调“侦鉴分离”,规范侦查机关另立门户的做法。此外,再次强调司法鉴定管理与司法机关使用之间的衔接,完善相关委托、质证、采信制度。在保障司法鉴定客观公正性方面,重点提出要建立统一的质量标准,同时注重完善鉴定人出庭和鉴定人负责制,首次提到非诉讼过程中公民死亡鉴定程序规范的重要性。在加强司法鉴定监管与违法惩戒方面,提出在推行全过程监督(准入之后加强事中与事后监督)基础上,对违法鉴定行为实行行政与行业双重惩戒。在加强对司法鉴定行业的支持与保障方面,提出特殊鉴定服务纳入政府采购目录管理,并强调加强对司法鉴定人的培养。

二、四川省健全统一司法鉴定管理体制的实践与问题

在两办联合印发《实施意见》后,北京、天津、上海、湖北等12个省市陆续出台施行的具体方案。查询司法部司法鉴定管理局官网可知,截至2018年11月发布《实施意见》落实方案的部分省市的具体情况如下:

[1] 四川省司法厅课题组,姚正奇. 建立完善司法鉴定管理与使用衔接机制的问题及对策研究[J]. 中国司法, 2018(3): 22-28.

[2] 俞世裕. 司法鉴定管理困境及改革路径——以浙江省为视角[J]. 中国司法鉴定, 2016(4): 73-78.

[3] 杨德齐,徐明江,王维. 健全司法鉴定统一管理体制的路径分析——基于对党的十八届四中全会精神的思考[J]. 中国司法鉴定, 2015(2): 26-33.

[4] 郭华. 健全统一司法鉴定管理体制的实施意见的历程及解读[J]. 中国司法鉴定, 2017(5): 1-7.

发布时间	发布省市	文件名称
2018.01.08	湖北省	《2018年全省司法鉴定管理工作要点》
2018.03.07	青海省	《关于健全统一司法鉴定管理体制的实施方案》
2018.05.22	湖北省	《关于健全统一全省司法鉴定管理体制的实施意见》
2018.05.26	天津市	《关于健全统一司法鉴定管理体制的实施方案》
2018.06.01	北京市	《北京市关于健全司法鉴定管理体制的若干意见》
2018.06.06	江西省	《关于健全完善全省统一司法鉴定管理体制的若干意见》
2018.06	上海市	《关于贯彻落实〈健全统一司法鉴定管理体制的实施意见〉的工作措施及分工方案》
2018.07.01	云南省	《云南省健全统一司法鉴定管理体制的实施意见》
2018.08.16	贵州省	《贵州省关于健全统一司法鉴定管理体制的实施方案》
2018.10	安徽省	《贯彻落实〈中办国办关于健全统一司法鉴定管理体制的实施意见〉任务分工方案》
2018.10.26	江苏省	《关于健全统一司法鉴定管理体制的贯彻意见》

从表上反映的情况可以看出,全国大部分省市都已经展开《实施意见》的落实行动,而四川省虽还没有正式出台《关于推进统一司法鉴定管理体制的实施方案》,但是在2018年9月份四川省司法厅联合四川省高院发布了《关于规范司法鉴定工作建立管理与使用衔接机制的实施意见》(川司法发〔2018〕106号),启动了健全司法鉴定管理体制外部统一性的进程,就推进司法机关与鉴定管理机关间的信息共享及提升鉴定服务达成了一致意见。

(一) 四川省健全统一司法鉴定管理体制的实践

自2005年《决定》发布之后,四川省同全国各省市一同推进建设统一司法鉴定管理体制的步伐,在统一司法鉴定管理体制的第一阶段取得了一些成效,比如率先建立了省级司法鉴定行业协会等。在两办印发《实施意见》后,四川省司法厅于2017年对全省健全统一司法鉴定的落实情况进行了调研,对四川省统一司法鉴定管理体制建设的主要措施与成果的基本情况进行了总结,这对四川省出台推进健全统一司法鉴定管理体制的实施方案提供了基础。

1. 司法鉴定机构的情况

司法鉴定机构方面,由于推行社会鉴定与司法机关鉴定分离化,目前我省的鉴定机构主要分三大类:(1)司法厅审核登记的面向社会提供服务的社会鉴定机构;(2)侦查机关根据侦查工作的需要设立的侦查内设鉴定机构;(3)《决定》中“三大类”司法鉴定之外的社会鉴定机构。截至2017年,四川省经司法厅登记并公告的司法鉴定机构为197家;侦查机关内设鉴定机构分别为:公安机关169家,数量最多;检察院22家;国家安全机关只在省厅

设立。人民法院没有内设鉴定机构,但各级法院特别是中院基本都设置了司法技术部门,并制定了独立的对外委托手册。

2. 司法鉴定管理工作的基本情况

司法行政机关的管理情况:推行“管理与使用相衔接、品牌化培育、规模化发展、规范化运行”得工作目标,2018年9月四川省司法厅与省高院联合发布的《关于规范司法鉴定工作建立管理与使用衔接机制的实施意见》为四川省进一步完善司法鉴定行政管理与司法使用的衔接提供了依据。2017年四川省共完成13.9万余件案件的司法鉴定,其中涉及三大类鉴定的占比达80%。其次,根据《决定》开展司法鉴定机构第三方认证活动中,有86家通过资质认证,其中9家通过国家级认证,极大的提升了四川省鉴定机构的鉴定质量。同时,还颁布《关于规范司法鉴定服务收费管理的通知》《四川省司法鉴定管理条例》等规范性文件及行业指南,规范了四川省司法鉴定机构与司法鉴定的执业行为。

侦查机关的管理情况:四川省公安厅建立了“四川省公安机关鉴定机构鉴定人评审委员会”并联合省质监局制定了《公安机关刑事技术机构资质认定工作方案》,强化了对鉴定机构与鉴定人的资质评审与动态调整。四川省检察院根据最高检制定的《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》推行对全省鉴定机构与人员的登记管理工作。

(二) 四川省健全统一司法鉴定管理体制存在的主要问题

与全国健全统一司法鉴定管理体制改革相一致,四川省在推行相关改革措施时同样面临了一些体制与机制障碍,导致《决定》并未得到彻底的实施,统一的司法鉴定管理体制并未完全形成。

1. 司法鉴定机构与鉴定人存在差别化准入的情况

这一情况的出现主要是司法部与公安部、最高检以及国家安全部之间对于《决定》的理解偏差导致的。三大侦查机关认为“根据侦查需要”就等于不需要向司法行政机关进行登记备案，于是分别制定了各自的司法鉴定准入与登记管理办法。这种曲解也影响了四川省统一司法鉴定管理体制改革，使得侦查机关所属鉴定机构与鉴定人仍游离于司法行政机关登记管理系统之外。

2. 司法鉴定技术标准、规范和执业规则不完善、不统一

针对同一鉴定事项，存在多个鉴定标准和规范，导致同一案件的鉴定结果五花八门，重复鉴定制度被滥用。由此也出现鉴定意见“行政等级化”的现象，即当同一案件存在多个不同的鉴定意见时，法院为了省事（所谓的节约诉讼时间），对取得不同鉴定资质的鉴定机构出具的鉴定意见进行分类排序，高级别意见则被采纳，形成“两鉴终鉴”甚至“三鉴终鉴”的鉴定潜规则，这明显违背证据规则。

另一方面，“四大类”之外的特殊鉴定，比如心理测试、14个位点以下的DNA指纹图谱鉴定等鉴定过于新兴，相关规范尚不成熟，据此作出的鉴定意见就被用于重大案件，作为关键性证据予以适用，造成一系列冤假错案，这固然与我国“有罪推定”的思想长期盛行有着密切的关系，但相关鉴定规范与标准的缺位或许才是根源。

3. 司法鉴定相关部门之间缺乏积极沟通

省司法厅与省公安厅、省检察院、省国家安全厅以及省高院之间常常各行其道，在积极执行各上级单位下发的指导意见和实施方案的同时，忽视同一层级相关机构之间的沟通与交流，制定的部门规章和工作规范也是彼此冲突，无法高效推进统一司法鉴定管理体制的建设。比如，司法厅编制的鉴定机构名册与省高院委托管理库不能兼容，法院委托随意性较大。

4. 社会鉴定机构趋利性强于公益性

社会鉴定机构脱离行政管理之后确实为司法鉴定的社会服务活动注入了活力，但是由于政府对社会司法鉴定机构的支持力度较小，社会鉴定机构为了追求经济利益和市场竞争，难以保证鉴定质量，进一步损害鉴定的公信力和司法的权威性，也使得

司法鉴定的司法保障功能被逐渐削弱。

综上所述，四川省在推进健全统一司法鉴定管理体制的过程中取得了一些成绩，但也暴露出许多问题，且这些问题具有全国共通性，是下一阶段具体落实《实施意见》时应当反思和改进的重点领域。

三、健全统一司法鉴定管理体制的反思与对策

如前文所言，四川省在健全统一司法鉴定体制的过程中面临的主要问题具有普遍性。因此，本文基于四川省健全统一司法鉴定管理体制存在的问题，拟分析、反思出现的原因，并提出相应的政策建议，为四川省乃至全国其他尚未制定发布《实施意见》具体实施方案的省市在制定方案时提供参考。

（一）对司法鉴定机构与鉴定人准入差别化的反思与对策

《决定》在第三条明确规定“国务院司法行政部门主管全国鉴定人和鉴定机构的登记管理工作”，这一条并没有例外规定，也就是包括侦查机关内设的鉴定机构和所属的鉴定人在内的所有司法鉴定机构及鉴定人的登记管理都应当由司法行政机关负责。三大侦查机关（不包括现行《监察法》颁布后确立的监察委调查权）的登记管理现状与立法机关的意志相悖，架空司法行政机关的管理权，根本原因有二：其一，部门利益根深蒂固；其二，以审判为中心的诉讼制度理念还未被全面认识与贯彻。

对此，本文认为可行的方案是：国家层面应当取消侦查机关单独登记造册的法律依据，各个省市根据自身情况制定过渡规划，逐步完善对侦查机关内设鉴定机构及鉴定人的准入登记报备司法行政机关的制度，有条件的省市可以建立登记管理信息平台，公开透明地进行管理。

（二）对司法鉴定技术标准、规范和执业规则不完善、统一的反思与对策

司法鉴定是科学与法律的融合，不同于法官自由心证的主观性，司法鉴定要求达到一定的科学水准方可解释为法律上的事实，并以此作为认定案件的依据。保证鉴定科学性或公信力的关键便是司法鉴定的技术标准、规范，以及严格的执业规则，前者约束司法鉴定技术本身，后者约束实施司法鉴定的鉴定人。因此，司法鉴定管理体制的统一除了准

人与登记以外,很大程度上在于通过统一的行为规范和执业规则来约束鉴定人的鉴定行为以保证鉴定的质量。这也是健全统一司法鉴定管理体制的根本目的。没有良好的鉴定质量保证,管理再好也是徒劳。

对此,本文认为可行的方案是:首先,国家层面由司法部牵头,联合最高法、最高检成立专门的国家司法鉴定标准、规范化委员会,加快各专业司法鉴定标准和规范的建立与统一;其次,由司法部司法鉴定管理局会同各省市司法鉴定管理部门及侦查机关鉴定部门、法院技术部门和各省司法鉴定行业协会制定全国性或省级《司法鉴定执业规则》;最后,落实鉴定人负责制,各省市加强司法鉴定行政管理部门与侦查、司法等部门的工作衔接,对于违法执业的鉴定人予以行政处罚、行业惩戒。例如,2017年4月份,四川省成都市中级人民法院就与成都市司法局联合印发《关于建立司法鉴定机构“负面清单”管理制度的规定(试行)》,十分具有示范意义。

(三) 对司法鉴定相关部门之间缺乏积极沟通的反思与对策

2016年最高法与司法部就发布了《衔接意见》,随后包括四川、湖北、黑龙江、江西、贵州等省市相继推出自己的《衔接意见》实施方案,强化了司法鉴定管理与使用之间的互动关系。司法鉴定相关部门的积极有效的沟通,可以采取以下的方案:其一,以省级司法行政机关为主导,省高院、省人民检察院、省公安厅、省国安厅等机关共同组成议事协调机构,协调重大司法鉴定事项;其二,省司法行政管理机关应与省高院、省人民检察院、省公安厅、省国安厅等机关建立司法鉴定行业信息互通共享机制。

(四) 对社会性鉴定机构趋利性强于公益性的反思与对策

从前文对四川省健全统一司法鉴定管理体制基本情况的回顾可知,自《决定》颁布之后,社会鉴定机构已经是我国司法鉴定机构的主力军。其优势在于,充分发挥社会组织的能动性,丰富鉴定类型、扩大鉴定人队伍,以满足繁杂的社会纠纷或高智商犯罪的调查与侦查需求。但是,弊端也是显而易见的,社会鉴定机构没有国家的资金支持,在激烈竞

争的鉴定市场中,为了谋求生存,趋利性增强,而导致鉴定质量的下降甚至出现虚假鉴定等一系列违法违规的行为。

单纯口号性质的提倡社会鉴定机构追求公益性往往收效甚微,关键在于以下措施的跟进:其一,将公民非正常死亡处理、行政执法和应对重大事件等涉及公共利益的鉴定需求纳入政府购买目录;其二,完善司法鉴定职业化教育,鼓励支持各大专院校根据自身技术优势开设相应的鉴定专业,在人才培养中加强执业规则与鉴定公益性意识的培养;其三,对于符合减免税费等优惠政策的鉴定项目,给与鉴定机构税费优惠;其四,政府应加大对鉴定机构的扶持,特别是对一些具有较高实力、较大规模、影响力较大、辐射范围远的鉴定机构给予政策和资金的扶持。

四、结语

“罗马的建成非一日之功。”建立健全统一司法鉴定管理体制是一个漫长的发展过程,德国、英国等发达国家虽然起步较早,但也是历经多次改革才确立起现行的统一司法鉴定管理体制。^[1]因此,我国在推进健全统一司法鉴定管理体制的过程中不宜急躁冒进,应当在深刻把握我国司法鉴定管理体制存在问题的基础之上,对症下药,方可建立起符合我国国情的统一司法鉴定管理体制。

(责任编辑:邹文奥)

[1] 司法部赴德司法鉴定培训团. 德国司法鉴定制度[J]. 中国司法鉴定, 2010(3): 104-109.

Practice and Thinking on Perfecting the Unified Judicial Expertise Management System —from the perspective of Sichuan Province

Wei Yang

Southwest Medical University, Luzhou

Abstract: This paper briefly reviews the basic process of perfecting the unified judicial expertise management system in China, and summarizes the basic contents of improving the unified judicial expertise management system based on the "implementation opinions" issued by the two offices. From the perspective of Sichuan Province, this paper summarizes the achievements and problems in the practice of improving the unified judicial expertise management system in Sichuan Province, reflects on the root causes of these problems, and puts forward some feasible countermeasures for Sichuan Province and other provinces and cities in formulating the implementation plan of the implementation opinions.

Key words: Judicial expertise management system; Practice and thinking; Unified access