



公益属性下司法鉴定管理问题研究

顶贝宁

华东政法大学刑事法学院，上海

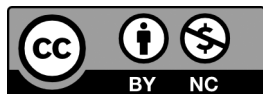
摘 要 | 司法鉴定的公益属性是新时代司法鉴定管理问题研究中不可忽视的重要内容。司法鉴定公益性保障是司法鉴定管理制度改革的方向，是制度改革顶层设计中必须坚持的原则。当前司法鉴定管理制度存在若干问题与不足，如鉴定行业公益属性模糊、鉴定监管体系尚未成熟、鉴定收费管理存在漏洞等。上述问题均在一定程度上制约着新时代司法鉴定管理制度发展，不利于保证司法鉴定公益属性，不利于当事人合法权益的实现。司法鉴定应该最大限度地体现司法救济与保障人权的基本价值，体现其公益属性的本质。因此，司法鉴定管理机关应当尽快优化以公益属性为核心的司法鉴定管理制度，实现司法鉴定行业的可持续发展。

关键词 | 司法鉴定；公益属性；司法鉴定管理；鉴定机构

Copyright © 2025 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/>



随着依法治国方略的实施以及司法改革的不断深入，我国司法鉴定管理制度建设和行业人才培育均取得长足的发展，逐步明确了保障司法鉴定的公益属性是司法鉴定管理制度改革的方向。2017年10月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于健全统一司法鉴定管理体制的实施意见》（以下简称《实施意见》），明确了司法鉴定的公益属性

和服务诉讼的价值追求，提供了司法鉴定公益性保障的政策导向，防止部分鉴定机构受到经济利益驱使，产生金钱鉴定、虚假鉴定和鉴定不公等问题^[1]。2020年11月2日，司法部发布《司法部关于进一步深化改革 强化监管提高司法鉴定质量和公信力的意见》，对于《实施意见》中的公益属性又提出了具体要求，明确提出“持续深化改革，强化

[1] 2017年，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于健全统一司法鉴定管理体制的实施意见》提出“司法鉴定制度帮助司法机关查明案件事实的司法保障制度。健全统一司法鉴定管理体制，要适应以审判为中心的诉讼制度改革，完善工作机制，严格执业责任，强化监督管理，加强司法鉴定与办案工作衔接，不断提高司法鉴定质量和公信力，保障诉讼活动顺利进行，促进司法公正。”

公益属性”，强调提高司法鉴定质量和公信力需要强化司法鉴定的公益属性^[1]。新时代以来，国家机关颁布的涉及司法鉴定领域的文件均着重强调公益属性对于鉴定活动的重要性。只有逐步完善司法鉴定管理制度，才能保证鉴定行业的公益性，通过司法鉴定管理体制的改革，实现司法鉴定公益性的本质。近年来，司法鉴定行业发展中出现了一些市场化倾向，司法鉴定监管体系与鉴定收费制度亦存在问题，偏离了司法鉴定作为国家公共法律服务系统中重要一环的功能定位，亟需通过管理体制改革的予以完善。公益属性模糊不利于司法鉴定行业的长期健康稳定发展，不利于营造健康有序的执业环境^[2]。

一、司法鉴定公益属性与管理制度的概述

（一）司法鉴定公益属性的基本概念与价值定位

司法鉴定的公益属性，是指鉴定机构开展鉴定工作不以营利为首要目的，而是为了服务诉讼，为国家司法活动提供科学、客观、可靠的鉴定意见。鉴定机构的宗旨应是为社会公益安全和国家的司法活动服务，协助打击犯罪，维护社会正常的生产、生活秩序，促进司法公正^[3]。司法鉴定作为一种诉讼参与活动，提供的是一种公共产品，涉及当事人利益、第三方利益以及社会公共利益，因此具有社会公共属性。同时，司法鉴定管理亦具有公共管理和公共服务相统一的特点。司法鉴定制度镶嵌于诉讼制度之中，其最基本的功能就是为案件事实认定提供专门技术支持，保障诉讼顺利进行。司法鉴定内在的诉讼保障功能决定了其表象的公益

属性^[4]。司法鉴定作为一项价值定位于公共服务属性的活动，应当能够满足社会绝大多数人员的诉讼期望，并使之获得平等、充分的司法鉴定公共法律服务。因此，国家必须重视司法鉴定活动中的公共管理需求，合理配置鉴定资源，最大限度地保障司法鉴定的公益属性，实现司法鉴定行业的可持续发展以及社会公众基本诉讼权利的保障。

（二）司法鉴定管理从分散到统一的历史必然性

所谓“分散管理”，是指不同主体分别管理一些鉴定机构、鉴定人；“统一管理”则是指由单一主体对所有鉴定机构、鉴定人进行管理^[5]。以目前的视角来分析，司法鉴定分散管理体制存在明显的缺陷。然而，对于20世纪的中国而言，分散管理具有不可替代的优势。改革开放之初，我国经济发展处于刚刚起步的阶段，无论是鉴定资源还是优质人才都非常稀缺。分散管理体制一方面能够缓解鉴定资源匮乏的困境，满足实践中的鉴定需求；另一方面能够调动各部门及行业积极性，引导各部门建设各类鉴定机构及完善鉴定基础设施。所以在当时的背景下，国家置于首位的是提升鉴定资源总量，而非鉴定管理体制的统一。然而，分散管理体制本身会导致鉴定资源配置出现结构性缺陷，即鉴定资源从总量供给不足转为管理体制导致的资源配置不足，由此引发鉴定资源商品化，滋生鉴定腐败。其次，公检法机关往往采用本部门鉴定机构出具的鉴定意见，导致“多头鉴定”“重复鉴定”的发生率居高不下，技术鉴定逐步沦为部门权力的附庸。鉴于此，为解决鉴定部门化与利益化的问题，保障司法鉴定的公益属性，建设统一的司法鉴定管理体制是新时代的应有之义。

[1] 2020年《司法部关于进一步深化改革强化监管提高司法鉴定质量和公信力的意见》（司发〔2020〕1号）对于《实施意见》中的公益属性又提出了具体要求，其在“指导思想”一条中明确提出“持续深化改革，强化公益属性”的要求；同时在“工作原则和目标”中作为具体部署，再次提出“必须进一步强化司法鉴定公益属性”的目标；在具体工作中，又专设“强化公益属性”章节，提出了要“服务国家重大发展战略”“强化公共法律服务功能”“发挥公益作用”“严格收费管理”“加大支持力度”五个方面的具体安排。

[2] 孙大明，杜志淳. 制定《司法鉴定法》若干问题思考[J]. 中国司法鉴定，2023（1）：12-21.

[3] 杜志淳. 司法鉴定概论[M]. 北京：法律出版社，2018.

[4] 李苏林. 我国司法鉴定公益性问题的省思与改革探究[J]. 中国司法鉴定，2019（3）：55-61.

[5] 陈如超. 司法鉴定管理体制改革的与逻辑[J]. 法学研究，2016，38（1）：187-208.

（三）坚持司法鉴定公益属性在新时代的重要性

新时代以来，党中央关于全面推进依法治国的重大决策部署，为司法鉴定工作的开展提供了广阔空间。司法改革的进程中也十分注重对公民人权的保护以及对诉讼制度的完善。司法鉴定虽然只是诉讼活动中的一个环节，却足以影响司法价值的体现和整个社会的司法公正实现。为了实现司法活动的目的，具有诉讼保障功能的司法鉴定也应具备与司法活动相一致的公益属性^[1]。随着经济社会与政治文明的不断发展，公民的法治意识和维权意识不断增强，鉴定意见的准确与否直接关系到诉讼中案件事实的认定和公民合法权益的保护。为了实现国家长治久安以及社会秩序的有序运转，我国司法鉴定管理制度建设必须考虑其公益属性的基础。诉讼是公民维护自身合法权益的重要途径，司法鉴定的公益属性则是为了保障诉讼中的弱势群体平等地享有获取司法鉴定服务的权利。若因无法获取司法鉴定服务从而导致公民无法通过诉讼进行维权与救济，则司法鉴定管理制度会与其设立初衷背道而驰，司法救济与保障人权的期望也将不复存在。司法鉴定作为运用科学技术或专门知识解决诉讼涉及的专门性问题的活动，应该最大限度地体现司法救济与保障人权的基本价值，体现其公益属性的本质。司法鉴定公益性保障是司法鉴定管理制度改革的方向，是制度改革顶层设计中必须坚持的原则。在公益属性的背景下完善司法鉴定管理制度是贯彻落实党中央决策部署的重要举措。

二、新时代公益属性下司法鉴定管理制度缺陷剖析

（一）鉴定行业公益属性模糊

我国目前的司法鉴定机构主要有两类：一是侦查机关内部设立的，以满足其自身案件侦查需要的鉴定机构；二是由国家司法行政部门审核登记的社会司法鉴定机构，其中既包括公办机构，也存在民营机构。公办鉴定机构和民营鉴定机构在管理要求上存在差异。社会司法鉴定机构呈现出多元化的发展趋势，主要包括行政机关下属的鉴定机构、高校及医院等事业单位内设的鉴定机构以及民办的股份制鉴定机构或行业组织成立的鉴定机构等^[2]。侦查机关鉴定机构的公益性非常明确，其开展鉴定

工作是为了解决侦查案件中的专门性问题，并不向社会大众收取费用。而处于市场中的社会鉴定机构则容易受到各方利益影响，忽略鉴定公益属性的本质。我国目前对司法鉴定机构实行的是一种市场化的鉴定运营模式，《全国人民代表大会常务委员会关于司法鉴定管理问题的决定》（以下简称《决定》）等法律法规均未对鉴定机构的性质予以明确规定，导致鉴定机构在准入登记管理、日常监督管理方面均存在一定问题。鉴定机构的逐利性会严重影响鉴定行业的秩序，模糊鉴定的公益属性，进而导致鉴定意见的质量难以保证。

1. 鉴定机构趋利分布特征明显

《2022年度全国司法鉴定工作统计分析报告》显示，司法鉴定机构主要集中在人口数量多、经济较发达的东部、中部地区，如山东省、广东省、河南省^[3]。我国司法鉴定机构存在明显的区域分布不均现象。具体到各个省市的司法鉴定机构数量，山东省有215家司法鉴定机构，青海省有18家，新疆生产建设兵团有5家，西藏仅有3家司法鉴定机构。各地鉴定机构数量分布不均反映了司法鉴定公益性发展不均衡的现象，社会成员本该平等享有的公共服务权利也因此受到影响。鉴定机构作为自筹经费的单位，没有来自国家与政府的财政补贴，其必须依托经营收入来支撑自身的运营与发展，这促使鉴定机构以经济发达地区为其设立地址的首选。所以，尽管鉴定机构应当具有公益属性已基本成为行业内共识，但是为了自身生存发展，鉴定机构的营利性也无可厚非。需要明确的是，公益属性并非要求所有鉴定机构都应是营利性单位，而是指司法鉴定活动应当体现出司法鉴定的公益性。鉴定机构在不同地区不仅数量差距大，技术差距也大。对于司法鉴定机构的布局，应当以高等院校、科研院所设立的司法鉴定机构为主，以民营鉴定机构为补充。设立司法鉴定机构既要考虑当地涉及鉴定案件

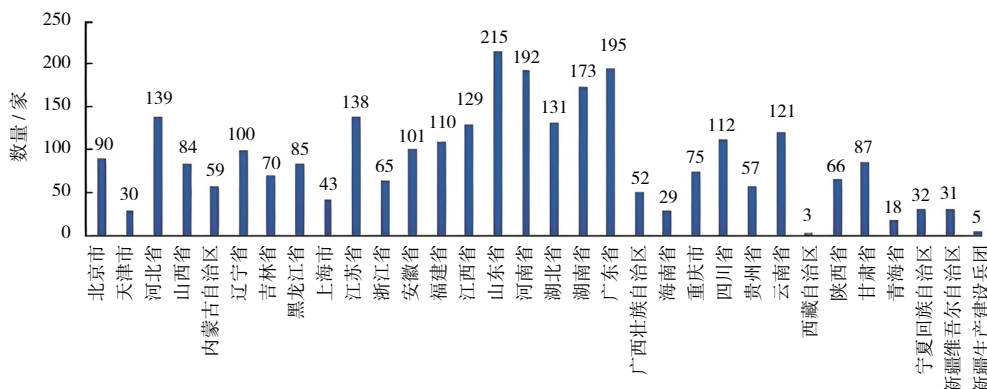
[1] 王俊. 我国司法鉴定公益性偏位的风险管控[J]. 四川警察学院学报, 2010, 22(3): 86-94.

[2] 陈俊生, 包建明, 吴何坚. 论司法鉴定机构及其设置[J]. 中国司法鉴定, 2010(4): 1-5.

[3] 司法部公共法律服务管理局. 2022年度全国司法鉴定工作统计分析报告[J]. 中国司法鉴定, 2024(1): 107-110.

的数量,又要考虑当地诉讼涉及的主要鉴定类型。否则,一方面会导致经济发达地区机构数量趋于饱和,另一方面会导致边远贫困地区缺乏鉴定资源与优质人才。鉴定技术也不能仅致力于在经济发达地区发展创新,否则边远贫困地区大量涉及鉴定的案件均需外地的鉴定机构予以帮扶,不仅影响了案件

效率,也不利于维护当事人的合法权益。鉴定机构设立不能完全被经济发展状况、交通便利程度等外部因素左右,而应当切实考虑当地对司法鉴定服务的现实需求,且应当同步发展边远贫困地区的司法鉴定行业,引导优质司法鉴定人才与资源向稀缺的地方靠拢,带动当地司法鉴定行业的发展。



(数据来源:《2022 年度全国司法鉴定工作统计分析报告》)

图1 全国司法鉴定机构数量分布情况

2. 鉴定行业缺乏公益性评价指标

司法鉴定是涉法领域中重要的技术支撑,其质量和可信度直接影响司法裁判的公正性和权威性^[1]。作为我国目前司法鉴定领域准入依据的《决定》施行至今已将近20年,原先制定的准入条件、门槛,在当前司法鉴定行业发展中已难以适应。司法鉴定公益性评价指标缺失且缺乏配套的鉴定人能力评估机制,导致鉴定机构与鉴定人鱼龙混杂,极大影响了鉴定意见的科学性与可信性。首先,从鉴定人的准入条件来看,目前的准入门槛设计对鉴定人公益性认识缺乏硬性的量化标准。我国对从事司法鉴定工作人员的资质要求并不高,且在鉴定人评价指标中缺乏公益性评价指标,只要求鉴定人具备一定的鉴定实践能力条件和专业技术资格条件即可从事鉴定工作。其次,从鉴定机构的设立条件来看,我国对各类鉴定机构的仪器、设备、鉴定水平及对鉴定行业的公益性认识并无统一的标准要求,法人或其他组织只需具备名称、住所、一定资金等外部条件即可申请从事司法鉴定业务。过于局限的鉴定准入条件和缺失的公益性评价指标难以

满足司法实践的广泛需求,在实际工作中缺乏可操作性。鉴定意见在诉讼、仲裁活动中的证据性质决定了保证鉴定意见科学、准确的重要性,错误的鉴定意见会因其内含科学的因素而导致诉讼各方难以识别。这要求必须从源头遏制错误风险的产生,以司法鉴定的公益属性为依托,加强对鉴定人和鉴定机构的准入管理,提高仪器设备水平与鉴定能力,构建完善的鉴定公益性评价指标。

鉴定机构设立应当统筹布局、合理规划,既要符合不同地区对司法鉴定的需求,又要避免不同地区技术水平差异过大。目前,鉴定机构、鉴定人水平参差不齐,既无法通过市场竞争,也无法依靠行政管理将其淘汰,准入门槛不高,退出流于形式。上述问题若无法合理解决,长此以往,势必会导致司法鉴定的公益属性偏位。因此,如何在新时代背景下解决鉴定行业公益属性模糊的问题,是当前司法鉴定领域应重视的主要问题之一。

[1] 杜志淳,沈臻懿.我国司法鉴定立法涉及的重大问题研究[J].中国司法鉴定,2024(1):12-17.

（二）鉴定监管体系尚未成熟

1. 鉴定退出与惩处机制流于形式

《司法鉴定机构和司法鉴定人退出管理办法（试行）》已于2021年12月28日正式施行。该办法不仅加强了司法鉴定事中事后的监管，还进一步提升了司法鉴定的质量和公信力。然而，该办法自施行至今尚未充分发挥作用，且规定较为笼统，仅在宏观上对司法鉴定退出制度进行了规定，而在具体实施上则依赖各地司法行政机关自行决定，可操作性欠佳。在我国目前的司法鉴定监管体制下，只有当鉴定人存在违法行为的情况下才会被禁止继续从事鉴定业务^[1]。而因鉴定人技术水平不高、适用鉴定方法错误、未按照规定程序开展鉴定工作，从而导致鉴定意见出现错误等情形，对鉴定人采取的惩戒措施太过轻微。“警告”是司法行政机关对鉴定人采取的最经常、最普遍适用的行政处罚形式。在实践中，对相关鉴定人适用“停止从事司法鉴定业务”的处罚形式已然甚少见到，何况性质更为严重的“撤销登记”的处罚形式。相关鉴定机构与鉴定人几乎不受任何不利影响，导致所谓“惩戒”在现实中根本没有教育或威慑的作用可言，这也说明目前的司法鉴定退出制度流于形式。已经获得资格的鉴定人应在五年期满后向司法机关申请延续，但延续申请的条件与初始申请条件一致，间接形成了鉴定人资格的终身制。此种制度无法对鉴定人的能力、素质进行定期考核，不利于鉴定行业的可持续发展。此外，虽然《司法鉴定机构登记管理办法》《司法鉴定人登记管理办法》等均规定了鉴定机构与鉴定人的违法事由和法律责任，但是随着司法鉴定行业的不断发展与变迁，实践中逐渐出现对鉴定机构和鉴定人的违法行为无法查处的情形。这一鉴定责任漏洞，一方面制约了司法行政机关对鉴定行业的监督管理，另一方面也无法保证鉴定机构与鉴定人践行鉴定公益性原则。针对违法鉴定行为，司法行政机关应当具备完备的惩处手段，健全司法鉴定惩处机制，以保证鉴定行业的公益性。

2. 鉴定实质监督与监督手段欠缺

目前司法行政机关对鉴定行业的监督管理并不完善，其对鉴定过程与结果缺乏实质性监督，同时缺乏有效的监督手段。首先，对鉴定过程的日常监管缺位会导致鉴定过程中违反公益性的情形时有发生，如鉴定人违规收费、鉴定二次收费等。司

法行政机关对鉴定意见的监督仅限于鉴定程序，对于鉴定意见正确与否，因缺乏相关的专业知识难以判断，法官同样缺乏判断鉴定意见对错的能力，因此，现阶段对于鉴定结果的监督亦是缺位的。其次，司法行政机关缺乏有效的监督手段。在实践中，司法行政机关对于鉴定机构与鉴定人的监管主要依靠投诉获取违法违规信息以及突击检查发现问题，而对于鉴定过程的日常监管则存在一系列的困难。其一，纸质档案繁多且由鉴定机构自行保管，司法行政机关对所有的纸质材料进行实时检查显然不现实；其二，司法行政机关针对鉴定机构与鉴定人违法违规的信息取证困难，如鉴定人私下收费或其他违规操作的证据。《司法鉴定执业活动投诉处理办法》虽明确了鉴定机构与鉴定人负有配合调查的义务^[2]，但是并未规定鉴定机构与鉴定人不配合调查的法律后果，也没有赋予司法行政机关强制取证的权力。因此，即使司法行政机关有意识地进行监督管理工作，也可能会由于各种因素无法完成对鉴定机构与鉴定人的违规查处。上述扰乱鉴定公益性的情形存在正是由于缺乏对鉴定的实质监督以及有效的监督手段。不能及时发现问题，就不能及时解决问题，日常监管手段的缺位，极大削弱了司法行政机关的监管能力^[3]。为了保证司法鉴定公信力与司法鉴定的公益属性，完善对鉴定过程与结果的实质性监督、探寻可行高效的监督手段迫在眉睫。

（三）鉴定收费管理存在漏洞

司法鉴定的公益属性决定了鉴定收费制度应当坚持公益性原则，当前鉴定收费管理制度存在的漏洞则根源于司法鉴定的公益性与营利性这一矛盾。司法鉴定作为运用科学技术服务诉讼的活动，其功能是为案件审理提供科学证据，帮助法官认定案件事实，因此鉴定机构开展鉴定工作不能以营利作为其主要目的，营利只能作为服务诉讼的补充。民

[1] 徐娜：公益属性视角下的司法鉴定制度研究[D]．上海：华东政法大学，2021：31．

[2] 参见《司法鉴定执业活动投诉处理办法》（司法部令第144号）第二十一条。

[3] 盛舒弘：司法鉴定管理视野下司法鉴定公信力的提升[J]．中国司法鉴定，2021（6）：28-36．

营资本投资的社会鉴定机构主要靠向当事人收取各种费用来维持机构的运转。若鉴定收费标准过高,会加重当事人的负担,导致一些经济困难的当事人无法享受平等公正的鉴定服务;若鉴定收费标准过低,则不利于民营机构的运转,不利于提升鉴定机构的软硬件水平,不利于提高司法鉴定行业的积极性。因此,司法鉴定收费需兼顾公益属性与司法鉴定行业领域、司法鉴定机构的发展。虽然大力发展国家投资的鉴定机构应当成为行业发展趋势,但就目前而言时机还未成熟,因此完善鉴定收费管理制度才是目前应当采取的有效措施。新时代以来,公正原则已经成为司法鉴定活动中最重要的原则之一。因此,鉴定收费管理制度建设应当以公正为核心,维护当事人享受平等鉴定服务的权利,促进司法鉴定行业健康可持续发展,实现司法公正。

鉴定收费管理制度目前在以下几个方面存在问题:(1)过度僵化的鉴定收费标准;(2)亟需完善的鉴定收费减免制度;(3)缺乏国家层面的鉴定收费管理规范。首先,鉴定收费标准存在与当地经济发展水平不相适应的问题,环境损害司法鉴定和“四大类”以外的鉴定种类欠缺收费标准;其次,鉴定减免制度的减免主体不全面、减免方式不科学、减免决定主体不合理,鉴定机构免收、减收鉴定服务费后未明确告知应如何获得补偿;最后,各地在制定鉴定收费管理规范时缺乏上位法的指导,不同地区制定的收费管理规范在制定目的、具体标准与操作流程等方面存在较大差异。司法鉴定收费标准以司法鉴定公益属性为前提,司法鉴定费用应当定位于公共法律服务性质的费用。欠缺收费标准会导致机构收费随意性较大,增加“天价鉴定费”的发生风险。收费标准与当地经济水平不相适应可能导致当事人因鉴定费用过高而无法获得鉴定意见这一法定证据。司法鉴定收费减免制度是司法鉴定公益属性的外部体现,然而对当事人减收、免收的鉴定服务费的成本往往由鉴定机构自身承担,可能会导致司法鉴定机构尽量减少费用减免的案件,或者尽量减少减免幅度以保证自身利益。若国家和政府对鉴定机构没有合理的补偿或一定的经费支持,长此以往,鉴定减免制度恐难以为继,鉴定公益属性亦将无法保障。

三、以公益属性为核心的司法鉴定管理制度优化路径

(一) 建立营利性 with 公益性兼备的鉴定运营机制

1. 加大国家对司法鉴定事业的全方位投入

鉴定机构的营利性与公益性质问题是司法鉴定领域的重要问题。我国司法鉴定机构大多是民办性质的鉴定机构,这也就注定了这些机构势必会具有逐利倾向。当鉴定机构以盈利为目的,并将业务收费作为生存发展之基础,甚至作为竞争之初衷时,鉴定价格甚至鉴定意见就有服从收费和竞争之可能,鉴定意见就有因此失真的可能^[1]。社会鉴定机构能够在一定程度上保证司法鉴定的中立性与客观性,但由于民营机构与公益属性之间存在难以消除的障碍,如果不对社会鉴定机构的营利思想加以限制,司法鉴定就会丧失其公共服务性质,影响鉴定意见的可靠性与科学性。鉴于此,笔者认为,首先国家出资设立司法鉴定机构应当成为鉴定行业的发展趋势。只有加大国家对司法鉴定事业的全方位投入,才能够助力社会鉴定机构充分发展公益事业。成立国家公益性质的鉴定机构符合全面依法治国战略布局,符合我国“以审判为中心”的司法改革内在要求,也符合新时代社会治理价值取向和公共安全等应急管理需求^[2]。司法鉴定公益事业的发展离不开国家、政府的支持。应当以建立服务型司法鉴定机构为核心,充分发挥政府在公共法律服务体系建设中的主导作用。例如,政府财政可以为鉴定机构提供仪器、设备等资金支持,从而减少逐利性对公益属性的不利影响,保障鉴定机构与鉴定人致力于技术手段创新与疑难问题攻坚。其次,在机构设立方面也应当充分发挥政府的宏观调控功能,避免因司法鉴定地区发展不均衡导致各类风险发生,防止同类鉴定机构在同一地区的重复建设。此外,政府可通过为鉴定人提供偏远地区鉴定补贴的方式,加强对边远边疆地区、革命老区司法鉴定行业

[1] 参见王俊:《高子程代表建议鉴定机构国有化:私有化已不适应公正裁判之需》,载搜狐网https://www.sohu.com/a/225137905_260616,2018年3月8日。

[2] 丛斌. 加快司法鉴定管理体制改革 助推社会治理能力提升[J]. 中国司法鉴定,2020(5):1-7.

的支持力度,引导合理分配社会资源与优质人才。

2. 强化高校科研院所鉴定机构主力军地位

高校科研院所司法鉴定机构面向社会提供鉴定服务,司法鉴定服务作为公共法律服务的一环,使其具有天然的公共服务性、非营利性和公益性^[1]。此类鉴定机构依托高等院校、科研院所等公益机构建立。相较于民营鉴定机构,其营利性较弱,内部人员的职业素质和社会荣誉感较强,使得该类机构中立性能最大限度地得到实现,进而有效保障司法鉴定的公益性本质^[2]。以华东政法大学司法鉴定中心为例,其可以有效整合华东政法大学的仪器、设备、师资等方面的资源,实现鉴定与教学之间的良性互动,从而形成鉴学一体化。这不仅能够保障司法鉴定结果的客观公正,还能在技术研发、标准制定等方面发挥其应有的功能。因此,为保障司法鉴定行业的健康有序发展以及公信力的确立,应当大力扶持和培育高校、科研院所鉴定机构的发展,确保其在司法鉴定行业中发挥主力军作用。目前,此类鉴定机构的发展还受到一定制约。首先,高校、科研院所中鉴定人的本职工作往往是科研、教学,兼职从事鉴定工作,因此可能存在司法鉴定职业荣誉感不高的现象,进而影响机构的积极性;其次,附属机构与高校、科研院所之间的责任与利益关系未完全理清,运营模式存在差异,机构运营过程中在人、财管理方面缺乏灵活性。基于以上情形,应当加快构建高校、科研院所鉴定机构管理模式,由高校、科研院所进行宏观统一管理,机构内部进行自主管理,明确鉴定与科研、教学之间的关系,提高鉴定人的职业荣誉感,进而强化高校、科研院所鉴定机构主力军地位。

(二) 明确鉴定监管体系的各类机制与监管模式

1. 完善鉴定机构及鉴定人准入与退出机制

我国目前对于鉴定机构与鉴定人的管理较为松散且混乱,缺乏公益性评价指标,鉴定准入门槛不高,退出流于形式。长此以往,不利于鉴定行业的可持续发展。因此,应当通过严控准入机制、拓宽退出机制、强化监管机制,保障司法鉴定公益属性的实现。司法鉴定同样涉及法律援助活动,鉴定机构和鉴定人缺乏对鉴定行业的公益性认识将会加大鉴定腐败风险,背离司法鉴定的公益属性。在鉴定

准入机制方面,不仅要加强对鉴定机构从业资质和鉴定人能力的实质性审查,还应当强化顶层设计,建设完备的公益性评价指标,切实推动司法鉴定行业的发展。例如,鉴定人准入条件不仅要求鉴定人具备鉴定实践能力条件和专业技术资格条件,还应当对鉴定人是否具备对鉴定行业的公益性认识进行考察。鉴定机构准入不仅要考虑机构内部的仪器设备、人员资金问题,还应当将立足点置于国家层面。政府应当发挥宏观调控的职能和责任,以国家政策与区域分布为参照点,合理分配鉴定机构布局,引导鉴定机构和优质鉴定人才在司法鉴定发展较为落后的地区合理分配,缩小地区间的司法鉴定服务水平和因发展不均衡而造成的不合理的差异,淡化鉴定行业的趋利性。在鉴定退出机制方面,应当重视惩罚性退出机制的建设。通过加强鉴定行业监督机制,对司法鉴定从业者进行监管,加大对鉴定不诚信行为的查处力度,将鉴定能力和职业道德不符合要求的鉴定机构和鉴定人及时予以清退,实现鉴定资源的高效循环。例如,应当通过退出机制对司法鉴定行为制定具体的惩罚标准,据此对鉴定机构和鉴定人采取适当的惩戒措施。惩罚性退出是对司法鉴定秩序的有效保障,能够在保证公益属性的基础上提升鉴定活动的效率。在公益属性的框架下完善鉴定准入与退出机制,有利于促进司法裁判的公正、权威,提升鉴定意见的证据能力。

2. 加快构建三管理相结合的监督管理模式

司法鉴定监管是保障鉴定质量的关键,是获得客观、公正和可靠鉴定结论的重要措施,也是促进和保障司法公正的重要手段^[3]。建立完备的司法鉴定监管程序,对影响鉴定的所有因素进行全过程、全方位的有效控制和管理,将鉴定活动的所有程序均置于司法行政机关的监督管理之下,不仅可以提高司法鉴定的公信力,提升依据鉴定意见认定

[1] 陈君武,胡占锋,陈子昱. 高校科研院所司法鉴定机构发展模式探析[J]. 中国司法鉴定, 2020(3): 59-64.

[2] 参见陈忆九:《充分发挥高等院校科研院所鉴定机构主力军作用》,载微信公众号“上海司法鉴定协会”,2020年10月20日。

[3] 王敏远,郭华. 司法鉴定与司法公正研究[M]. 北京:国家知识产权局知识产权出版社,2009.

案件事实的可信度,还能够使司法鉴定的公益属性贯穿于整个鉴定活动之中,推进新时代司法鉴定事业高质量发展。司法鉴定具有法律性、科学性与技术性相结合的特征,因此对司法鉴定的监督管理既涉及行政管理,同时也涉及行业管理与技术管理。我国司法鉴定监管应完善以行政监管为主,行业监管与技术监管为辅的三结合监管模式,充分发挥行业监管的自律性与技术监管的专业性,从而有效解决行政管理资源有限的问题。目前,我国省级司法鉴定协会基本都已建立。针对鉴定过程与结果缺乏实质性审查等问题,不仅要依靠立法建立明确有效的监管机制,还应当充分发挥各地协会的管理职能。然而,目前行业协会的作用仅局限于行业自律管理。为充分发挥行业协会的作用,应在完善省级地方行业协会的基础上,建立全国性的司法鉴定行业协会,保障司法鉴定监管模式的规范与协调。针对司法行政机关缺乏有效的鉴定监管手段的问题,笔者认为,应当敦促司法鉴定行业协会对司法行政机关的工作予以帮扶和支持,配合司法行政机关做好相关的监管工作。行业协会应充分发挥行业自律管理与监督鉴定活动的职能。一方面,将监管过程中发现的鉴定机构或鉴定人的违法违规行为主动告知司法行政机关,并督促相关鉴定机构与鉴定人对自身行为予以整改;另一方面,在司法行政机关对鉴定机构或鉴定人违法违规行为进行调查取证时予以协助,杜绝鉴定机构或鉴定人不配合司法行政机关调查取证的情形。以上措施是针对监管模式现存困境较为高效的解决方案。

完善鉴定行业的准入与退出机制、建立三结合的监督管理体制是新时代司法鉴定制度改革的应有之义,是维护司法公正、保障司法鉴定公益属性的必由之路,也是实现鉴定行业健康、协调、可持续发展的有效手段。

(三) 健全鉴定收费管理制度与鉴定援助制度

鉴定收费制度是鉴定公益属性背景下不可忽视的问题。司法鉴定的中立性与公益性,决定了司法鉴定收费管控的合理性与必要性^[1]。我国鉴定收费制度应当围绕鉴定公益性原则予以重新定位。一方面,防止因公益的异化导致司法鉴定行业失去活力,影响鉴定功能的发挥;另一方面,防止因营

利的异化导致司法鉴定的逐利化倾向,影响鉴定结果,进而对司法公正产生影响^[2]。从收费管理角度而言,已有的收费标准应当予以合理调整,缺失的鉴定收费标准应当予以完善补足。地区收费标准的设立不仅应当考虑当地的经济水平这一单一因素,还应当对鉴定案件数量、鉴定人分布、鉴定成本与收益等因素进行综合考量。目前,司法行政机关仅对四大类鉴定的收费标准进行了规定,然而司法实践中对非四大类鉴定的需求往往更大。若将非四大类鉴定的收费标准完全交由鉴定机构与委托人协商,则会加大随意收费的可能性。因此,司法鉴定管理部门应当尽快完善非四大类鉴定的收费标准,使鉴定收费行为有法可依、有据可查,让鉴定费用既能满足鉴定机构的日常运转与软硬件技术开发,又能使每一位当事人都能平等地享受司法鉴定服务,维护自身的合法权益。除此之外,还应当通过不定期抽查等方式,加大对鉴定机构与鉴定人不按收费标准进行鉴定收费的查处力度,将司法鉴定中的失信行为纳入征信管理平台,追究相关鉴定人的刑事、民事或行政责任。

在制定合理完善的鉴定收费标准之后,仍然可能存在一部分因经济困难或其他原因而无法通过司法鉴定服务维护自身合法权益的当事人。因此,司法鉴定管理部门不仅应当健全鉴定收费管理制度,还应当完善鉴定援助制度。加强司法鉴定法律援助制度建设具有重要的时代意义,不仅有利于保障人权、提高司法权威,也有利于保障当事人诉讼权利,还有利于实现司法鉴定的社会公益性目标^[3]。鉴于此,笔者认为,应当根据司法实践中遇到的问题不断完善已有的司法鉴定法律援助制度。首先,在鉴定援助的主体方面,应当对鉴定机构的决定鉴定援助权进行限制与监督。对于鉴定机构不予认可的鉴定援助案件,当事人可以向司法鉴

[1] 陈如超,胡昌存. 司法鉴定收费制度的模式变迁及其改革方向[J]. 中国刑警学院学报, 2020(6): 36-43.

[2] 朱晋峰. 公益属性下司法鉴定管理若干问题论纲[J]. 中国司法鉴定, 2023(5): 10-21.

[3] 柯昌林,刘晋华,杨忠玉. 试论建立司法鉴定法律援助制度的必要性[J]. 中国司法鉴定, 2013(1): 112-114.

定行业协会进行申请,或者向司法行政机关进行申诉,司法行政机关形式审查通过后,应当组织当事人、行业协会代表、鉴定机构代表进行沟通与协商,确定当事人是否可以成为鉴定援助制度主体。其次,鉴定机构免收、减收鉴定服务费后,政府机关应当承担鉴定机构援助鉴定任务的经费补助,设立司法鉴定收费减免补贴专项经费,用于对司法鉴定机构收费减免后的补贴。司法鉴定管理部门制定鉴定收费标准,实际上是限制了鉴定机构的营利空间。社会鉴定机构本身就存在公益属性与营利思想的冲突,无法完全承担起鉴定援助的责任。此外,

司法鉴定作为一项价值定位于公共服务属性的活动,政府应当承担起鉴定援助的主要责任,缓解司法鉴定机构发展的经济压力。

综上,健全司法鉴定收费管理制度、完善鉴定援助制度、加大对违法鉴定的查处力度,是我国司法鉴定管理制度建设的前进方向。而只有推动落实司法鉴定法律援助制度,才能保证我国司法鉴定管理制度在公益属性的轨道上真正发挥其保障诉讼的功能。

(责任编辑:李秀玲)

Research on the Management of Forensic Science under the Attribute of Public Welfare

Xiang Beining

School of Law and Criminal Justice, East China University of Political Science and Law, Shanghai

Abstract: The public welfare attribute of forensic science is an important content that cannot be ignored in the study of forensic science management in the new era. The public welfare guarantee of forensic science is the direction of the reform of the forensic science management system and the principle that must be adhered to in the top-level design of the system reform. There are some problems and deficiencies in the current forensic science management system, such as the vague public welfare attributes of the appraisal industry, the immature appraisal supervision system, and the loopholes in the management of appraisal fees. The above problems all restrict the development of the management system of forensic science in the new era to a certain extent, which is not conducive to ensuring the public welfare attribute of forensic science and the realization of the legitimate rights and interests of the parties. Forensic science should reflect the basic value of judicial relief and protection of human rights to the greatest extent, and reflect the essence of its public welfare attribute. Therefore, the forensic science management organs should optimize the forensic science management system with the public welfare attribute as the core as soon as possible to realize the sustainable development of the forensic science industry.

Key words: Forensic science; Public welfare attribute; Forensic science management; Appraisal institution