

司法鉴定管理体制改革的 方向与逻辑

陈如超^{*}

内容提要：政法部门分散管理的司法鉴定体制，曾在“文革”结束后的较长时间内具有相对的合理性。但从上世纪90年代开始，随着司法制度与庭审方式的改革，以及过度分散管理所造成的种种弊端，最终促使国家在2005年启动了司法鉴定管理体制的改革——原则上由司法行政机关进行统一管理。然而，政法部门的权力纠葛和司法行政机关管理社会鉴定机构、鉴定人所遭遇的重重困境，削弱了全国人大常委会《关于司法鉴定管理问题的决定》所意欲形塑的统一管理预期。为此，党的十八届四中全会提出了“健全统一司法鉴定管理体制”的改革目标。为实现该目标，国家应注重在法律、法规、技术等层面实现规范性统一，然后，在操作层面合理平衡统一管理与部门管理的权限，并充分发挥司法鉴定行业管理的作用。

关键词：司法鉴定 鉴定管理体制 鉴定机构 鉴定人

2005年，全国人大常委会颁布《关于司法鉴定管理问题的决定》（以下简称“司法鉴定管理决定”），标志着中国在国家层面启动了“从分散到统一”的司法鉴定管理体制的改革。然而，改革牵动诸多政法部门，且“司法鉴定管理决定”没有经过试点，就“直接从纸面化为行动”，^{〔1〕}使得迄今十年的改革历程，既反映了政法部门之间的管理权之争及其引发的“话语一规范混乱”，又暴露出司法行政机关管理社会鉴定机构、鉴定人所面临的大量非预期性后果，从而引起了媒体与学者的持续抨击。

当前，党和国家高度重视司法鉴定管理体制的改革，三番五次提出要健全、完善统一管理体制。^{〔2〕}但立场不同的研究者的理论论证与制度设计，明显带有意识形态成分与部门化

* 西南政法大学刑事侦查学院副教授。

本文是重庆市2014年教委人文社科项目“司法鉴定风险的管控机制研究”（14SKC10）与重庆高校物证技术工程中心项目“转型中国的司法鉴定公信力研究”（LCFS140914）的阶段性成果。

〔1〕 参见霍宪丹、郭华：《中国司法鉴定制度改革与发展范式研究》，法律出版社2011年版，第206页。

〔2〕 如2014年1月，中央政法工作会议提出“完善统一、权威的司法鉴定体制”；2014年10月，党的十八届四中全会提出“健全统一司法鉴定管理体制”；2015年1月，中央政法工作会议再次要求“健全司法行政机关统一管理的司法鉴定管理体制”。

倾向,故难以取得共识。〔3〕本文希望“放宽历史的视界”,以“分散—统一”这对概念,勾勒“文革”后至今司法鉴定管理体制的变迁过程,〔4〕检讨分散管理的得失和统一管理的逻辑与困境;并在此基础上结合域外经验,提出健全中国司法鉴定统一管理体制的途径与方法。

一、分散管理的结构与功能

行文之前,需要交代两点:一是通常认为,司法鉴定管理仅仅涉及鉴定机构、鉴定人的准入条件、鉴定程序与技术标准、鉴定质量控制、鉴定机构和鉴定人的责任追究等事项。〔5〕但除此之外,司法鉴定的资源配置,即政法部门是否可以设置、如何设置鉴定机构,也与司法鉴定管理无法分割。而且,政法部门鉴定资源的配置模式,直接影响了鉴定管理体制的结构。因此,探讨司法鉴定管理体制改革,显然无法绕开政法部门鉴定资源的配置问题。二是所谓“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。分散管理与统一管理因具体管理内容的多少,而形成了一个连续谱系。但是,按国内学界的观点,统一管理就是一元主体对所有鉴定机构、鉴定人至少实施了统一登记、注册与公告的形式化管理。按此,从1949年新中国成立伊始,政法部门的鉴定管理体制就呈现分散状态(尽管当时公安机关几乎拥有所有鉴定资源);“文革”结束后,政法部门恢复、重建各自的鉴定体系,依然沿袭了分散管理的结构。

(一) 分散管理的结构

1978年公安部修订《刑事技术工作细则》,1979年国家颁布刑事诉讼法,1980年公安部颁布《刑事技术鉴定规则》,从此之后,公安机关的刑事技术力量迅速发展(表1、表2),形成了从中央到地方的四级刑事技术组织网络。到2005年司法鉴定管理体制改革之际,公安系统拥有3560家刑事技术部门,基层3138家,占总数的88.1%,区县基本全覆盖;同时有33129名刑事技术人员,区县占总数的72.7%,〔6〕形成了独特的金字塔形结构。公安部由此宣称:其所属鉴定资源占全国的80%,承担的鉴定工作量占全国的95%。〔7〕

1979年人民法院组织法第41条第2款规定“地方各级人民法院设法医”,明确了法院鉴定机构的设置权。上世纪80年代初,南昌市中级人民法院率先在全国开展法医活体检验,此后法院系统兴起开展法医鉴定业务的风潮。1986年《最高人民法院关于加强法院

〔3〕 公检法机关希望维持司法鉴定管理的分散状态,如法院内部的研究者就认为,应该加强法院相关部门对社会鉴定机构、鉴定人的管理(参见苏泽林主编:《人民法院司法技术辅助工作论文集》上,人民法院出版社2011年版)。司法行政机关及其支持者则认为需要统一管理(参见前引〔1〕,霍宪丹等书,第194页以下)。

〔4〕 需要说明的是:首先,本文讨论的是公检法司四机关的司法鉴定管理体制;其次,本文所说的全国鉴定机构、鉴定人,主要指法医、物证与声像资料三大类鉴定机构、鉴定人;最后,司法行政机关1998年才获得社会鉴定机构、鉴定人的管理权,此前其管理的鉴定机构、鉴定人过少,所以本文对2005年之前的司法鉴定管理体制的研究以公检法机关为主。

〔5〕 参见霍宪丹:《中国司法鉴定体制改革的实践探索与系统思考》,《法学》2010年第3期,第10页。

〔6〕 参见花锋:《中美法庭科学实验室比较研究》,《刑事技术》2007年第6期,第7页以下。

〔7〕 参见2005年《公安部关于贯彻落实〈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〉进一步加强公安机关刑事科学技术工作的通知》。

表1 1981—2005年部分年份公安机关刑事技术机构的数量(单位:家)

年份	1981	1983	1984	1989	1991	2004	2005
三级点数量	53	489	1210	1765	2104	2922(县级)	3138(县级)
二级点数量			89	282	292	376(市级)	384(市级)
一级点数量				34	46		

表2 1980—2005年部分年份公安机关刑事技术人员数量(单位:人)

年份	1980	1991	2000	2004	2005
技术人员数量	5221	20132	28206	31987	33129

资料来源:张书杰、王震、刘代富:《刑事科学技术发展简史》,中国人民公安大学出版社2014年版,第215页;花锋:《中美法庭科学实验室比较研究》,《刑事技术》2007年第6期,第7页。需要说明的是:一级点指省会城市与大城市,二级点指地(市、州、盟)级单位,三级点指县级单位;因为分类的不同,2004年、2005年的市级刑事技术机构数量包括此前二级点、一级点数量的总和。

法医工作的通知》提出各高、中级法院要建立法医技术室,基层法院应配备专职法医技术人员。与此同时,法院逐渐增设文书、痕迹鉴定等业务。到2003年,中级以上各级法院普遍设置了鉴定机构,部分县级法院也设置了鉴定机构;即便未设鉴定机构的基层法院,最高人民法院也要求在司法行政部门配备专职司法鉴定人员。^[8]

同样,自上世纪70年代末以来,随着刑事诉讼法、人民检察院组织法、《人民检察院法医工作细则(试行)》的颁布,检察系统为侦查案件与侦查监督需要,陆续建立了法医技术机构开展鉴定工作,并逐步增加了文书与司法会计等领域的检验人员。到2002年底,全国检察机关已建有技术机构1695个,共有司法鉴定人员6372人,司法鉴定技术用房12.34万平方米,仪器设备投入3.09亿元,开展的检验鉴定门类、技术队伍规模、技术用房与仪器设备投资仅次于公安系统。^[9] 检察机关的技术部门基本设置在市级,如2004年全国检察机关仅地市级技术机构就有1669个(占当时地级市的49%),基层检察院大多没有技术部门。^[10] 因此,检察院与法院系统一样,主要建成了中央、省、市三级鉴定网络,但基层单位大多数还是配备了1—2名技术人员。

然而,公检法机关的司法鉴定体制在恢复、重建与日常管理中,几乎都是系统内部安排,没有中央或国家层面的统一布局与宏观规划。因此,从“文革”结束到2005年“司法鉴定管理决定”颁布前,公检法机关呈现出非常鲜明的分系统、多层次、相互独立、各自为政的蜂窝状形态的司法鉴定管理结构。在公检法机关的“条条”之间,各部门的司法鉴定管理缺乏横向联系,鉴定机构设置、鉴定人资质、鉴定质量控制、技术标准、违法违规的处罚等事项的管理,存在严格的部门边界。每个政法部门的司法鉴定管理都高度内部自治,从中央到地方的任何层面,部门之间都如同一个个独立结构的“蜂窝”,相互之间缺乏

[8] 参见2002年《人民法院对外委托司法鉴定管理规定》第2条。

[9] 参见周伟:《司法鉴定管理立法与检察技术工作改革的思考》,《人民检察》2004年第3期,第67页。

[10] 参见白宁波:《我国检察系统法医工作现状》,载中国法医学学会法医临床专业委员会主编:《中国法医学学会全国第十次法医临床学学术研讨会论文集》,2007年,第139页。

共通规范与专业技术合作的横向网络。^[11]在公检法机关内部,鉴定机构、鉴定人按照科层制层层设置。公安机关形成了四级鉴定体制,检法机关主要形成了三级鉴定体制。在公检法机关内部的司法鉴定管理上,总体实行“条块结合、以块为主”的模式。

在“条”的方面,公安、检察机关制定了少量操作规则,^[12]但并未设置鉴定机构、鉴定人的准入条件,也未建立相应的管理名册,系统内部只是通过上级技术部门对下级技术部门的业务指导进行监督。与此不同,最高人民法院在2001年至2004年颁布了《人民法院司法鉴定工作暂行规定》、《人民法院对外委托司法鉴定管理规定》、《人民法院司法鉴定人名册制度实施办法》。据此,法院系统建立了一套包括法院内部鉴定机构、鉴定人与部分社会鉴定机构、鉴定人的名册管理制度,一定程度上实现了统一管理(但明显缺乏对鉴定机构、鉴定人准入条件的规定)。

在“块”的方面,地方公检法机关均对其内部鉴定机构的人员、财务、装备及管理进行日常控制。同时,各系统内部不同程度地缺乏统一的鉴定机构、鉴定人准入条件、统一的技术标准、统一的实验室管理等规范。而且,上级对下级的鉴定业务指导经常形同虚设,这就导致公检法机关内部鉴定机构、鉴定人的管理有地方化倾向。

司法部一度因为管理的鉴定机构、鉴定人过少而未被同等关注。1998年《国务院办公厅关于印发司法部职能配置内设机构和人员编制规定的通知》,将指导面向社会服务的司法鉴定工作的职责赋予司法部后,司法行政机关管理的鉴定机构、鉴定人数量才迅速增加,司法行政机关一跃而为司法鉴定管理的重要主体,并在2000年至2004年陆续出台《司法鉴定机构登记管理办法》、《司法鉴定人管理办法》、《司法鉴定程序通则(试行)》等规范性文件,加强了对面向社会服务的鉴定机构、鉴定人的管理。到2005年,全国司法行政机关登记审批的面向社会服务的鉴定机构2864家,具有执业证的鉴定人36417名。但是,司法行政机关建立的一套管理体系,并未改变鉴定管理的蜂窝状结构。这是因为不仅政法部门只有很少比率的鉴定机构注册(表3),且如前述,法院还紧接其后另立新册,挑战其管理权威。

表3 2004年底全国司法行政机关登记审批的鉴定机构类型(单位:家)

机构性质	隶属政法部门	隶属于科教文卫部门	其他(企业事业与中介机构)
机构数量	256(9%)	632(22%)	1976(69%)

资料来源:李禹、李奇:《2004年司法行政机关司法鉴定工作统计报告》,《中国司法鉴定》2005年第3期,第65页。

(二) 分散管理的功能

虽然按照当今的视角,分散管理的司法鉴定体制存在明显缺陷,但是,在上世纪80年代,分散管理却具有相当的合理性。

[11] 当然存在例外,如最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部等联合发布《精神疾病司法鉴定暂行规定》(1989年)、《人体重伤鉴定标准》(1990年)、《人体轻伤鉴定标准(试行)》(1990年);1992年,公检法司的有关领导和专家组成了刑事技术标准委员会。但是,上述合作并未实质改变分散管理的结构。

[12] 如公安部1978年修订《刑事技术工作细则》、1980年颁布《刑事技术鉴定规则》;1988年最高人民检察院印发《人民检察院法医工作细则(试行)》与《人民检察院文件检验工作细则(试行)》等。

首先,分散管理能够满足司法实践的鉴定需求。从上世纪70年代末开始,随着中国经济与社会的双重转型,民商事纠纷日益增多;同时,犯罪问题越来越严重,犯罪增长速度超过了经济增长速度,^[13]相继出现了共和国历史上的几轮犯罪高峰。而司法鉴定(特别是法医鉴定)是公检法机关办案的重要调查手段,在一些案件中不可或缺。但是,一方面,当时国家的整体鉴定资源有限;^[14]另一方面,缺少国家机关、企事业单位背景的鉴定机构没有、也不可能获得法律上的合法性与正当性,导致社会鉴定资源供给不足。所以,在当时的历史背景下,国家优先考虑的是如何发挥公检法机关的积极性,发展鉴定资源、满足司法实践,而不是司法鉴定管理体制的优化。

其次,分散管理能够降低变革成本。“文革”结束时,中国法制建设百废待兴。立法者无法站在今天的立场,以开阔的国际视野及对实践的深刻反思进行制度设计。并且,在当时没有更好替代方案的情况下,特别是建国后到“文革”前分散管理体制并未暴露重大问题,这会让面临犯罪控制与纠纷解决压力的国家产生制度建设的路径依赖,以减少变革带来的震荡或不确定预期。

再次,分散管理能够实现部门制衡。上世纪80年代以前的司法鉴定实践表明,鉴定资源过于集中在公安机关必然导致独家经营,在技术上缺乏有效监督制约机制的情况下,鉴定活动容易出现“一言堂”现象,错误结论多发且难以纠正。^[15]因此,公检法机关(特别是检法机关)都积极配置鉴定资源,其目的之一就是实现相互制约,防止和纠正诉讼过程中可能发生的鉴定错误。^[16]而且,司法鉴定管理体制的分权与制衡也弥补了系统内部自我约束与上下层级监督的缺陷。特别是在上世纪80年代政法部门整体鉴定水平不高时,相互监督制约更能保障鉴定质量。同时,分散管理体制客观上为国家分化某一部门的鉴定错误所带来的政治、法律风险,挽救与重塑司法鉴定的整体公信力提供了制度基础(如检察机关对公安机关鉴定错误的纠正)。^[17]

最后,分散管理能够调动部门与地方的积极性。在从中央到地方公检法机关都有动力发展壮大各自鉴定体系的背景下,地方公检法机关面临的首要约束是鉴定资源的配置,即设置鉴定机构的经费投入与鉴定人的编制配给。长期以来,中央对各级政法机关的人事权与财政权实行“简约集权”,即主要控制各级政法部门干警人员编制。而在中央—地方财政分权的格局下,地方政法部门的业务经费、建设经费与工资福利保障,主要以地方财政投入为主、中央转移支付为辅。因此,地方公检法机关若要建立司法鉴定机构、购买仪器设备,主要依赖地方财政与地方政府的配给。在中央—地方政府从上到下、层层加码的政治竞

[13] 参见胡联合:《转型与犯罪:中国转型期犯罪问题的实证研究》,中共中央党校出版社2006年版,第10页。

[14] 以法医鉴定人才为例。上世纪80年代初,全国从事法医工作的科技人员总共才3700多人。如此数量,即便全部配给法院系统,也仍然缺口3000多名;若以当时公安、司法系统的总体需求而言,则当时共缺法医人才10000多名。而上世纪80年代初法医院校在校本科生、研究生、进修生总数尚不足500人。参见徐榴园:《法医科学与法制建设》,《法学》1984年第11期,第44页。

[15] 参见孙亚群:《司法鉴定制度改革研究》,法律出版社2002年版,第217页。

[16] 如1998年《人民检察院法医工作细则(试行)》第4条规定:“审查公安、法院等机关出具的法医鉴定书,必要时进行复查复验,并出具复核鉴定书。”

[17] 这也是上世纪80年代一些法医鉴定专家强烈建议建立“一元制”的法医鉴定体制,但未被国家采纳的重要原因,且受到一些学者的批判。参见叶自强:《法医鉴定体制的改革》,《法学研究》1999年第1期,第75页。

标赛的压力型体制下,^[18] 地方政府为发展经济、维护社会稳定、完成上级指标, 需要发挥公检法机关在地方上的政治功能——解决纠纷、控制犯罪、创造良好的社会秩序以为经济发展保驾护航, 因此, 也都愿意根据地方财政能力保障政法部门经费, 甚至自主增编政法干警。正是基于公检法机关与地方政府的合力, 中央不仅对各级政法干警统一增编,^[19] 还允许地方政府因地制宜自主增编,^[20] 这客观上为地方公检法机关扩大部门鉴定人员编制与争取鉴定经费提供了条件, 也带动了各级鉴定机构的建立与鉴定基础设施的完善。这也就解释了下述现象: 一方面, 上世纪 80 年代以来, 公检法机关鉴定机构、鉴定人数量快速增长; 另一方面, 因为地方的投入意愿、财政能力不同, 以及各部门在地方政治框架中的地位不同, 导致公检法机关的鉴定资源及鉴定能力在“条条”与“块块”之间均存在很大的不均衡。

二、从分散到统一的制度逻辑

上世纪 80 年代, 公检法机关过度分散的司法鉴定管理结构已引起一些有识之士的警觉。^[21] 但囿于当时的客观条件, 直到上世纪 90 年代中后期, 特别是 2000 年以后, 管理体制过于分散所造成的弊端与诉讼制度、庭审方式改革所激发的外部压力, 才促使国家认真面对这些问题。

(一) 鉴定资源配置的结构性缺陷

建国后, 国家积累的鉴定资源有限且饱经历史重创, 因此, “文革”结束后很长一段时间, 公检法机关的鉴定资源根本无法满足司法实践需求, 出现了鉴定资源总量的绝对性匮乏。^[22] 公安系统虽然在上世纪 70 年代末增加和引进了一些先进技术设备, 但由于总体财力不足, 只在北京和少数大城市才有; 至于法检系统的设备与实验室建设, 则更为缺乏和落后。因此, 当时司法鉴定管理的“条条分立”、“以块为主”的属地化倾向, 客观上调动了部门与地方的积极性, 分散了中央统一建设的信息约束和财政压力。经过上世纪 80 年代的努力, 到上世纪 90 年代以后, 鉴定资源总量大幅增长但依然有所欠缺; 同时, 管理体制条块分割、过度分散所产生的资源配置问题也逐渐凸显。公检法机关自成一体、层层分设的司法鉴定格局, 造成有限的鉴定资源被无限分割, 形成了 1993 年财政部《关于公检法机关共建一套司法鉴定机构的建议函》(以下简称“财政部建议函”)所批评的“大而全、小而全、其实都不全”的制度特色。由此, 鉴定资源问题逐渐发生了结构性转变, 即鉴定资源从总量供给性不足转变为管理体制所造成的配置性不足。

首先, 鉴定人才因配置失衡而出现结构性短缺。一方面, 检法机关强烈呼吁加强建设, 扩充鉴定人才; 另一方面, 检法系统的部分鉴定人员长期无鉴定业务而被悬置或兼职其他

[18] 参见周黎安:《转型中的地方政府官员:激励与治理》,格致出版社、上海人民出版社2008年版,第87页以下。

[19] 参见刘忠:《规模与内部治理:中国法院编制变迁三十年(1978—2008)》,《法制与社会发展》2012年第5期,第49页。

[20] 参见樊鹏、汪卫华、王绍光:《中国国家强制能力建设的轨迹与逻辑》,《经济社会体制比较》2009年第5期,第34页。

[21] 参见贾静涛:《中国古代的检验制度》,《法学研究》1980年第6期,第64页。

[22] 参见前引[14],徐榴园文,第44页。

工作。^[23]同时,全国公安系统鉴定人员紧缺,^[24]但一些公安机关的鉴定量呈现出本职性鉴定与非本职性鉴定的大比例失调;^[25]一些技术人员被派遣抓经济收入、搞其他管理工作;过度分散的鉴定体制也导致公安机关的鉴定人力资源使用效率太低。^[26]

其次,实验室建设高度同构且重叠。公检法机关开展鉴定业务,须购置必要的鉴定仪器、设备,配备相应的办公用房。然而,国家长期没有统筹规划,公检法机关从“条条”到“块块”都积极建设各自的实验室,由此导致:(1)低水平重复建设。实验室林立,有限的鉴定资源无法在部门之间与系统内部得到合理配置。(2)仪器设备利用率低,导致资源浪费。^[27]比如检察院,因为鉴定案源少,使得一些设备长期闲置;在公安机关内部,各处(科)都有一套设施,不能相互调剂使用。(3)实验室设置向基层倾斜,形成金字塔形的分布状态,使得实验室的服务空间缩小,服务人口数量下降,鉴定需求低,产生不了规模效益。^[28]

最后,财政紧张。公检法机关层层分设的司法鉴定体制,均要求增加鉴定投入、增添鉴定设施。比如,“财政部建议函”就反映,同一地区的几家司法部门都要购买同一品种、同一型号的昂贵进口仪器,但经过测算,该地区只需要一台仪器就能满足当地的司法需求。同一地区多部门的重复建设,给中央与地方财政带来了沉重压力。

公检法机关重复建设带来的缺陷,促使国家认识到需要优化公检法机关鉴定资源的使用效益。1993年,云南省成立了云南省公检法司法鉴定中心,以集中鉴定人才统一使用;财政厅统一拨款,购买高精尖仪器设备集中使用,防止有限资金分散,提高投资使用率。^[29]与此同时,“财政部建议函”也建议按照行政区划,将各级公检法机关的鉴定部门合三为一,共建一套司法鉴定机构,向公检法三家提供服务。

(二) 分散管理体制的功能异化

公检法机关分别行使鉴定管理权,以实现鉴定分权与部门制衡,保障鉴定意见客观可靠,分化鉴定风险。然而,时过境迁,上述功能逐一异化。

第一,分散管理导致部门间的利益争夺。虽然部分公检法机关的内部规定要求,所属

[23] 如21世纪初,陕西登记在册的法医人员正常开展工作的不到2/3,近1/3长期从事鉴定工作(参见前引[10],白宁波文,第130页以下)。同样,一些县级法院法医业务也不多,经常被指挥去出公差、搞基建、搞信访接待(参见前引[15],孙亚群书,第182页)。

[24] 参见赵芳芳、周革荣、郭晋孜:《浅议刑事科学技术建设》,《山西警官高等专科学校学报》2007年第3期,第80页;李华、林艳平、刘福宝:《福建省刑事科学技术工作报告》,《福建警察学院学报》2010年第1期,第14页。

[25] 参见徐景和、李禹:《关于司法部指导面向社会服务的司法鉴定工作职能的探讨》,载司法部法规教育司编:《司法鉴定研究文集》,法律出版社2001年版,第210页。

[26] 中西部地区基层公安机关技术人员少,疲于应付现场勘察,难以提高刑事鉴定的质量,摆脱不了低水平循环的落后状态。参见邹如升、夏洪涛:《论现行刑事技术管理体制存在的问题及改革构想》,《湖北警官学院学报》2002年第3期,第40页。

[27] 如某市公检法三家法医鉴定机构的固定资产分别为54万元、30万元、35万元,其中设备重复率达60%,利用率仅20%。转引自谭世贵、苏晓龙:《关于法院系统设置鉴定机构的反思》,《中国司法鉴定》2003年第3期,第9页。

[28] 参见前引[6],花锋文,第14页。

[29] 参见云南省财政厅行政事业财政处:《建立司法鉴定中心有利于提高公检法经费使用效益》,载财政部文教行政财务司编:《探索与实践——全国部分省市政法财务工作座谈会经验材料选编》,四川科学技术出版社1994年版,第81页。

鉴定机构不应具有营利性,只应为本部门办案提供技术支持。^[30]但随着经济发展与社会转型,鉴定需求迅速增加,公检法机关的鉴定机构逐步开始提供有偿服务。当然,公检法机关“条条”与“块块”分割的司法鉴定管理体制,是出现这一现象的重要制度基础。国家允许地方公检法机关因地制宜地配置鉴定资源,当鉴定资源不足且分布不均时,通过合理的有偿服务可以优化鉴定资源使用;部分地区的政法机关长期饱受办案经费之苦,有偿鉴定可适当弥补经费不足。

然而,鉴定利益的诱惑^[31]刺激政法部门的“条条”、“块块”盲目攀比,竞相增设或扩大鉴定机构,以实现创收;^[32]这进一步加剧了司法鉴定管理的分散化与机构建设的重复性,并导致鉴定权力、鉴定资源商品化。而且鉴定创收诱导不同部门、不同地域的鉴定机构争夺案源、随意要价,以致滋生鉴定腐败。有人大代表指出:“公安、检察、法院根据法律授权,履行法定职能,利用国家提供的经费、技术、人员实施的鉴定活动是国家职能的体现,不应当收费。但实际上,不少公检法内设的鉴定机构不但开展有偿服务,而且收费畸高。‘自侦自鉴’、‘自察自鉴’、‘自审自鉴’本身就是违背司法公正原则的,这种变相创收的现象就更是容易为腐败滋生提供温床。”^[33]

第二,分散管理促使鉴定权力部门化。公检法机关的鉴定制衡,目的是通过三机关的相互把关保障鉴定意见质量。但遗憾的是,由于鉴定机构设置上自立门户和管理上各自为政,再加上技术方法和标准上各自为用,公检法机关常常采用本部门鉴定机构的鉴定意见,并以此否定其他部门的鉴定意见。在一些地方,公安机关要求其处理的案件到公安机关所属的鉴定机构检验;案子到了法检机关,后者又分别要求重新或复核鉴定,^[34]技术鉴定由此成为部门权力的附庸。

而且,针对同一案件,公检法机关的鉴定意见时常对立、彼此争执,表面上看似相互监督,实际上互相扯皮,甚至互相拆台。^[35]如广西某市中级人民法院曾经针对150例法医鉴定进行重新鉴定,更改鉴定结论的达109例,更改率高达73%,而且被更改的几乎都是公安、检察机关的法医鉴定结论。^[36]除非该市公安、检察系统的鉴定水平远远低于法院,或其故意错误鉴定,否则,如此高的更改率,不免令人怀疑法院重新鉴定的动机。

第三,分散管理造成的鉴定风险居高不下。鉴定权力、鉴定资源的部门化与商品化,以及鉴定机构、鉴定人资质、鉴定标准等统一规范的缺失,使部门之间就同一鉴定事项频现鉴定冲突,这为基于不同利益的当事人提供了“维权”或“抗争”的口实。上世纪90年代以来涌现的上访潮以及“以闹维权”、“以闹解决纠纷”的风气,使刑事司法领域的鉴定争议有可能演变为群体性事件。当事人鉴定争议的泛政治化严重影响了司法鉴定的公信力,

[30] 如1980年《公安部刑事技术鉴定规则》第7条规定:“刑事技术部门,只承担办案单位有关犯罪案件的鉴定任务。”

[31] 据相关报道称,21世纪初一个中等城市的中级法院,一年的鉴定收入和回扣可达上千万元。参见赵蕾、苏永通、储福民:《司法鉴定期望结束乱局》,《南方周末》2006年10月26日第A06版。

[32] 一位基层法院院长称:“本来鉴定是不收钱的,后来民事案件需要鉴定的越来越多,就开始收钱了,鉴定机构也就越设越多。”参见阿计:《“证据之王”:如何走出信用危机》,《公民导刊》2005年第8期,第37页。

[33] 参见李芳:《证据之王的尴尬》,《中国社会导刊》2005年第11期,第14页。

[34] 参见前引[15],孙亚群书,第182页。

[35] 参见庄洪胜、周伟:《人身伤害案件有争议的医学鉴定》,人民法院出版社2000年版,第234页。

[36] 参见胡志强:《沉重的法医鉴定》,《法制日报》2000年1月17日第3版。

鉴定意见被贬为“是非之王”；以致从九届全国人大一次会议以来，每次代表大会期间都有关于要求尽快制定司法鉴定法，改变司法鉴定管理体制的议案、建议与提案。

（三）司法鉴定性质与功能的再认识

“文革”结束后，在司法制度宏大的目标与功能定位下，公检法机关延续建国后的制度传统，其“条条”、“块块”分别恢复、重建司法鉴定体系，以便灵活、高效地满足部门办案需要；司法鉴定从而成为解决纠纷、控制犯罪与保卫社会、人民的一种权力、技术工具。^[37] 改革开放深刻地改变了中国经济、社会结构与民众意识，进而影响到国家的司法理念与诉讼制度。从上世纪80年代末开始，国家启动、推进司法改革，其总体方向是：建立公正、高效的司法体制，约束公检法机关权力，保障司法机关依法独立行使职权，加强当事人的权利保障。特别是审判方式的改革，使积极主动收集和确认证据的法官，转变为基于中立地位和客观立场的居中裁判者；同时，当事人诉讼权利的保障渐趋强化，其举证责任也逐步加重。

在司法制度与庭审方式改革的背景下，公检法机关的司法鉴定体制备受关注。司法鉴定附属于侦查、起诉与审判职能，公检法机关分权调度鉴定资源与管理鉴定机构、鉴定人，导致司法鉴定丧失了独立与超然的客观、科学性，特别是法院居中裁判的制度定位与司法鉴定的部门化、利益化扞格不通。同时，过度重视司法鉴定的国家权力属性与工具理性，压抑当事人利用鉴定参与诉讼的制度功能，也使得鉴定争议容易异化为“鉴定抗争”。因此，国家必须重新认识司法鉴定的性质与功能，将完全内嵌于政法机关的权力性、垄断性与依附性鉴定，转变为具有独立品格的客观性、中立性鉴定与当事人可充分利用的权利性鉴定。

三、统一管理的实践困境

1998年，司法部被国务院授权管理面向社会服务的鉴定机构和鉴定人。随着社会鉴定力量的突飞猛进（表3），社会鉴定机构在一定程度上动摇了公检法机关鉴定机构原有的几乎是垄断性的地位。但是，司法行政机关的统一管理没有触及公检法机关鉴定机构、鉴定人的部门化与利益化问题，也未改变鉴定机构、鉴定人的性质与功能，反而随着社会鉴定机构加入竞争，多头鉴定、重复鉴定更加盛行，鉴定秩序更显混乱，司法鉴定的信誉亦在21世纪初的部分知名案件中跌至低谷。

迫于改革压力，2004年中央提出了“建立统一的司法鉴定管理体制”的改革目标和任务。全国人大常委会也于2005年通过“司法鉴定管理决定”，授权司法行政机关代表国家进行跨地区、跨部门的全行业、全过程的动态化管理，^[38] 开启了1949年以后第一次司法鉴定管理体制改革。然而，司法行政机关的统一管理并不顺畅。

[37] 例如，1980年《公安部刑事技术鉴定规则》第1条指出，刑事技术鉴定的目的在于“揭露犯罪，打击犯罪分子，保护公民权利”；1986年《最高人民法院关于加强法院法医工作的通知》提出，法医技术工作的主要任务是“为审判工作提供科学证据，以维护国家、集体和公民的合法权益，保证国家法律的正确实施”。

[38] 参见前引〔1〕，霍宪丹等书，第5页。

（一）公检法机关的分权

“司法鉴定管理决定”甫一公布，公检法机关纷纷表态，表示坚决贯彻执行，^[39]并采取了配合措施：法院撤销鉴定机构；侦查机关的鉴定机构不再接受社会委托的鉴定事项，不再向社会提供鉴定服务。但此后，公检法机关并未接受“司法鉴定管理决定”规定的由司法行政部门行使“统一管理权”，即对全国三大类鉴定机构与鉴定人进行审核登记、编制名册、向社会公布以及实施行政处罚等。^[40]

第一，公安、检察机关先后走向本系统司法鉴定管理的独立化，先后出台了系列管理规范（表4）。

表4 2005年后公安部与最高人民法院出台的相关司法鉴定管理规范

年份	部门	出台的管理规范
2005	公安部	《关于贯彻落实〈决定〉进一步加强公安机关刑事科学技术工作的通知》
2005	公安部	《公安机关鉴定机构登记管理办法》
2005	公安部	《公安机关鉴定人登记管理办法》
2008	公安部	《公安机关鉴定规则》
2005	最高检	《关于贯彻〈决定〉有关工作的通知》
2006	最高检	《人民检察院鉴定机构登记管理办法》
2006	最高检	《人民检察院鉴定人登记管理办法》
2006	最高检	《人民检察院鉴定规则(试行)》

2005年，公安部颁布《关于贯彻落实〈决定〉进一步加强公安机关刑事科学技术工作的通知》，明确指出：公安机关所属鉴定机构和鉴定人不属于“司法鉴定管理决定”规定的“司法鉴定机构”和“司法鉴定人”范畴，不在司法行政机关登记之列；公安机关鉴定机构和鉴定人一律不准到司法行政机关登记注册，自2005年10月1日起，已在司法行政机关进行的登记注册将自动失效；公安机关将实行统一鉴定机构和鉴定人名册制度，准予登记的鉴定机构和鉴定人，将统一编入公安机关鉴定机构和鉴定人名册；公安机关鉴定机构和鉴定人名册抄送审判机关和检察机关。公安部同年出台《公安机关鉴定机构登记管理办法》和《公安机关鉴定人登记管理办法》，规定公安部和各省、自治区、直辖市公安厅、局设立或者指定统一的登记管理部门，负责鉴定机构、鉴定人资格的审核登记、延续、变更、注销、复议、名册编制与公告、监督管理与处罚等事项。

公安部的示范带动最高人民法院于2005年发布《关于贯彻〈决定〉有关工作的通知》，指出检察机关将依据“司法鉴定管理决定”，对司法鉴定工作实行统一管理；并在2006年颁布《人民检察院鉴定机构登记管理办法》和《人民检察院鉴定人登记管理办法》，重申最高人民法院负责本院和省级检察院鉴定机构、鉴定人的登记管理工作，省级检察

[39] 参见《最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部关于做好〈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〉施行前有关工作的通知》。

[40] “司法鉴定管理决定”及其“释义”第3条都没有将侦查机关的鉴定机构、鉴定人排除在外；同时“释义”第3条认为，“登记管理工作”是指省级司法行政机关对鉴定人和鉴定机构，按照本法规定的条件进行注册登记、编制名册、向社会公布；并且，根据“司法鉴定管理决定”第13条，省级司法行政机关是对司法鉴定机构、鉴定人进行行政处罚的唯一主体。

院负责所辖地市级、县区级检察院鉴定机构、鉴定人的登记管理工作；最高人民检察院和各级检察院检察技术部门是检察院鉴定机构、鉴定人的登记管理部门，具体负责登记审核、名册编制与公告、监督等工作。

与此同时，公安、检察机关还分别出台了制约司法鉴定活动的内部性鉴定规则。据此，两机关通过出台上述规范，背离了“司法鉴定管理决定”形塑统一管理的预期，各自建立起一套鉴定登记与管理体制。但应承认，与此前相比，两机关依据“司法鉴定管理决定”等法律法规颁布了系列管理规范，毕竟在一定程度上实现了内部的统一管理。

第二，最高人民法院起初对“司法鉴定管理决定”表示拥护，2005年7月最高人民法院发布《关于贯彻落实〈决定〉做好过渡期相关工作的通知》，要求坚决贯彻执行“司法鉴定管理决定”禁止法院设立鉴定机构的规定，积极稳妥地完成法院撤销司法鉴定职能；法院对外委托鉴定时，要委托省级人民政府司法行政部门登记和公告的鉴定人和鉴定机构；各级法院如有事业单位性质的鉴定机构继续从事司法鉴定工作的，应当同法院脱钩。然而，2007年8月最高人民法院下发《对外委托鉴定、评估、拍卖等工作管理规定》，改变了原先的态度：对外委托鉴定按照公开、公平、择优的原则，实行对外委托名册制度，最高人民法院司法辅助工作部门负责《最高人民法院司法技术专业机构、专家名册》的编制和对入册专业机构、专家的工作情况进行监督和协调；法医、物证、声像资料三类鉴定的专业机构名册从司法行政部门编制的名册中选录编制，其他类别的专业机构、专家名册由相关行业协会或主管部门推荐，按照公开、公平、择优的原则选录编制，法院司法行政辅助部门应对名册中的专业机构、专家履行义务的情况进行监督。最高人民法院的上述规定意图在司法行政机关登记注册的三大类鉴定机构、鉴定人的基础上择优编制“册中册”，同时，对三大类外的鉴定机构、鉴定人进行选择性的登记注册；法院对外委托只能委托上述名册中的鉴定机构、鉴定人，并对名册中的鉴定机构、鉴定人进行监督。这意味着，法院系统也将建立一套与司法行政机关并行的统一管理体制。

公检法机关分别建立一套司法鉴定管理体系，颠覆了司法行政机关的统一管理权威。所以，2008年中央政法委发布《关于进一步完善司法鉴定管理体制遴选国家司法鉴定机构的意见》（以下简称“中央政法委意见”），承认“司法鉴定管理决定”“所确定的统一司法鉴定管理体制尚未形成”。面对颁布后反被公检法机关强化的分散管理体制及其弊端，^[41]“中央政法委意见”对政法机关的管理权进行了调和：公安、检察等机关所属鉴定机构和鉴定人，实行所属部门直接管理和司法行政部门备案登记相结合的管理模式；公安、检察等机关管理本系统所属鉴定机构和鉴定人；对经审查合格的鉴定机构和鉴定人，由最高人民检察院、公安部和省级公安、检察机关等，分别向同级司法行政部门免费备案登记。

为落实上述精神，公检法司国安五部门随即联合发布《关于做好司法鉴定机构和司法鉴定人备案登记工作的通知》，对上述管理模式进行细化：侦查机关行使“实质”管理权，包括部门内部鉴定机构和鉴定人的资格审查、年度审验、资格延续与变更注销、颁发鉴定

[41] “司法鉴定管理决定”颁布前只存在司法行政机关与法院系统两套登记管理体系，虽然公安、检察机关拥有大量鉴定机构、鉴定人，但没有明确采取登记注册的管理方式。因此，“司法鉴定管理决定”出台后反而强化了政法部门的分散管理。

资格证书、系统内部名册编制、技术考核和监督检查等职责；司法行政机关行使“形式”管理权，对经侦查机关审查合格的所属鉴定机构和鉴定人免费进行备案登记，编制和更新国家鉴定机构、鉴定人名册，并向社会公告。

中央的协调使侦查机关内设鉴定机构、鉴定人实行公安、检察机关与司法行政机关的“双重管理”，取代了“司法鉴定管理决定”确定的由司法行政机关进行审核登记管理。换言之，司法行政机关仅仅取得了统一管理的形式，即对公安、检察机关移交的鉴定机构、鉴定人名册进行登记、注册与公告。即便如此，2008年之后，一些地方的公安、检察机关所属鉴定机构、鉴定人仍拒绝到司法行政机关备案登记。但是，司法行政机关却随着备案登记工作的推进，在2015年宣称：“十年改革，司法鉴定统一管理体制基本形成”。^[42]

对于部分高级人民法院对鉴定机构、鉴定人进行登记注册、行政管理等问题，全国人大常委会法工委针对黑龙江省人大常委会《对如何处理省高级人民法院制定的规范性文件的意见》，进行了正面回应：“黑龙江省高级人民法院发布公告，规定由省高级人民法院统一编制辖区内法院系统司法鉴定工作名册，与全国人大常委会上述决定的规定不符；同时，地方法院对属于司法鉴定行政管理工作的事项作出规定，也超越了地方法院的职权范围。对此，地方人大常委会可以通过听取专项工作报告的方式要求其纠正，或者向全国人大常委会反映，由全国人大常委会办事机构向最高人民法院提出，由最高人民法院予以纠正。”但上述答复显然没有完全改变法院系统的立场，一些地方的高级人民法院依然坚持另立社会鉴定机构、鉴定人的“册中册”。而且，因为只有入围法院名册的鉴定机构才能被委托，所以法院的名册管理远比司法行政机关的登记注册更为有效。即便是没有单列名册的省市，法院依然可以根据自由裁量权，且无需告知司法行政机关，就将他们认为存在问题或不符合其期望的社会鉴定机构排除在委托之列。^[43]

（二）管理社会鉴定机构、鉴定人所遭遇的尴尬

“司法鉴定管理决定”颁布后，司法部除分离系统内部的鉴定机构外，开始从管理资源与管理手段着手统一管理。2006年，司法部设立司法鉴定管理局以指导全国司法鉴定管理工作。地方则形成了以省级司法行政机关内设专门的司法鉴定管理部门为主的管理网络，并配置相应的鉴定管理人员。^[44]与此同时，司法部指导地方省市建立司法鉴定行业协会，先后颁布90多部规范性文件，推动司法鉴定机构认证认可等质量控制活动。

应该说，司法行政机关的努力取得了一些成效。到2014年底，其管理的鉴定行业已成规模，审核登记社会鉴定机构4902家、鉴定人55290人，完成各类司法鉴定业务1855429件。^[45]然而，司法行政机关在管理社会鉴定机构、鉴定人的过程中也暴露出不少问题。

第一，行政管理资源匮乏。司法行政机关对社会鉴定机构、鉴定人进行统一管理，必

[42] 参见邓甲明、刘少文：《深入推进司法鉴定管理体制创新发展》，《中国司法》2015年第7期，第31页。

[43] 在笔者与部分法院承担鉴定委托工作的人员的交谈中，他们表示，如果他们认为某鉴定机构存在问题，且没有纠正，则在以后的鉴定委托中将其剔除。笔者问这是否需要告知司法行政机关，他们认为根本没有必要。

[44] 全国31个省、自治区、直辖市的司法厅（局）建立了司法鉴定管理局（处），237个地（市）级司法局相继设立了司法鉴定管理科室，配备了司法鉴定专职管理干部。参见前引〔42〕，邓甲明等文，第25页。

[45] 参见党凌云、郑振玉、宋丽娟：《2014年度全国司法鉴定情况统计分析》，《中国司法鉴定》2015年第4期，第116页。其中，三大类司法鉴定机构只有2473家。由此可以注意到，司法行政机关对三大类外鉴定机构、鉴定人进行登记，严格说来并不符合“司法鉴定管理决定”要求司法行政机关须商两高的制度规定。

须从上到下组建一套科层组织体系，配置相应的管理资源。但是，除司法部与省级司法行政机关外，市县级司法行政机关大多没有建制专门的管理科室、配备专门管理人才。总体而言，管理资源存在不足，如管理经费紧缺，管理人员偏少、专业性不足、没有合理分工，管理手段少而弱，缺乏有效的考核监管机制。^[46]而且，实践中，司法部为了降低当事人向其投诉或申请行政复议的风险，将部分管理职能层层下放，但基层鉴定管理资源更加匮乏，由此进一步降低了对社会鉴定机构、鉴定人的实际管理能力。

第二，行政规训效果不佳。无论是“司法鉴定管理决定”基于社会鉴定机构、鉴定人整体水平不高而降低准入门槛，还是为了解决当时社会鉴定机构数量不足与诉讼活动急需的主要矛盾，事实上都激励地方司法行政机关积极批准设立鉴定机构，形成了粗放型的“数字化”增长模式，结果社会鉴定机构、鉴定人鱼龙混杂，水平参差不齐，同类鉴定机构低水平重复设立，鉴定资源布局失衡。一方面，一些地方或一些类型的鉴定需求不能有效满足，或者同种类的不同水平鉴定机构为了生存而过度竞争；另一方面，鉴定机构“小、散、乱”，技术能力低下，缺乏投入和发展潜力，影响鉴定行业的整体水平，客观上加大了管理难度。^[47]同时，大量社会鉴定机构自筹自支、自负盈亏（表5），特别是民营鉴定机构的快速崛起，又带动社会鉴定行业整体偏向营利化与市场化。

表5 2005—2013年社会鉴定机构经费来源（单位：家）

年份	国家全额拨款	国家差额拨款	自筹自支
2013	227(5.5%)	453(9.3%)	4146(85.2%)
2012	297(6.1%)	518(10.7%)	4027(83.2%)
2011	215(9.4%)	429(18.8%)	1640(71.8%)
2010	167(7.4%)	553(24.5%)	1475(65.4%)
2009	168(7.8%)	492(22.9%)	1490(69.3%)
2008	170(8.2%)	504(24.4%)	1389(67.3%)
2007	177(8.9%)	474(23.9%)	1335(67.2%)
2006	217(12.2%)	414(23.3%)	993(56%)
2005	157(11.3%)	414(29.8%)	814(58.7%)

注：2005—2011年统计的是三大类鉴定机构，2012—2013年则包括三大类外的鉴定机构。

司法行政机关登记审核的形式化与日常监控的虚置化、管理资源匮乏、社会鉴定机构的粗放型发展以及市场化趋势共同带来的管理难度，引发了社会鉴定机构的过度竞争；并且因为违法成本低，出现了一系列失范现象：鉴定机构超范围、超资质鉴定；人情、金钱鉴定；恶性竞争，相互打压；“跑关系、拉案源、给回扣”；鉴定人向当事人索贿；鉴定争议不

[46] 参见司法部司法鉴定管理局编：《统一司法鉴定管理体制改革的新探索》，中国政法大学出版社2012年版，第32页。

[47] 全国的鉴定机构集中在中、东部等经济发达地区。从鉴定机构的结构看，全国49.1%的三大类鉴定机构的执业鉴定事项仅有1项，68%的其他类鉴定机构的鉴定事项在2项以下；全国仅有11.8%的机构达到20人以上执业鉴定人的规模，5人以下的小型机构占近30%。可见，绝大多数鉴定机构规模小、效益低。参见前引[42]，邓甲明等文，第29页。

断；甚至出现“司法鉴定黄牛”、“鉴托”与鉴定机构勾结，明码标价贩卖司法鉴定意见。^[48]上述种种现象沉重打击了整个社会鉴定行业的声誉，并在当事人以上访、投诉等手段表达对司法鉴定的不满的基础上，因社会鉴定机构、鉴定人缺乏国家权力庇护，而产生了所谓“鉴闹”现象。^[49]不得不说，社会鉴定行业的失范性运作，很大程度上源自司法行政机关“先铺摊子再管理”的粗放型发展模式。

第三，行政管理责任风险增大。司法行政机关面临的首要压力来自当事人的鉴定投诉。据官方统计，当事人向司法行政机关投诉的数量近几年一直维持在1400件左右。^[50]然而，有学者指出目前每年鉴定投诉事项有上万件。^[51]应该说，后者的可信度更高。^[52]当事人的主要目的是希望通过投诉改变或撤销鉴定意见。但问题是：首先，司法行政机关根据鉴定人负责制以及法院裁判权，无权认定鉴定意见的对错或者撤销鉴定意见，所以，当事人反映的问题大多不会得到实质性处理。其次，对于投诉，司法行政机关虽然会派遣工作人员到鉴定机构调查并作笔录，但一般来说，他们缺乏专业知识，并且是没有投诉人参与的单方面调查，加之有时偏袒鉴定机构，因此，除非存在明显错误，当事人的投诉几乎都会被轻易打发。于是，当事人的投诉预期与司法行政机关的投诉处理结果出现较大反差：相当部分投诉不被受理；受理的投诉大多数被认定无效（表6）；对鉴定机构与鉴定人给予行政处罚的数量较少，简单的行政处理数量过多；即便是行政处罚措施，也基本集中在“警告并责令改正”，“暂停执业”的仅为10余件，“撤销登记”的每年只有1、2件，除此以外，几乎没有其他具有实质意义的处罚措施。^[53]

表6 2010—2013年全国司法行政机关对司法投诉的处理情况（单位：件）

年份		投诉量	受理量	不予受理量	查证不实、无法查证量	处理量
2013	鉴定机构	1227	71.2%	28.8%	59%	12.2%
	鉴定人	499	72.5%	27.5%	62.1%	10.4%
2012	鉴定机构	1298	68.6%	31.4%	51%	15.0%
	鉴定人	433	80.4%	19.6%	60.2%	9.9%
2011	鉴定机构	922	63.1%	36.9%	40.8%	17.5%
	鉴定人	331	63.4%	36.6%	39.3%	19.0%
2010	鉴定机构	1034	55.4%	44.6%	无数据	7.1%
	鉴定人	288	61.5%	38.5%	无数据	18.1%

鉴定投诉量与司法行政机关处罚量、处罚效果的巨大落差，让部分当事人认为司法行

[48] 参见孟焕良：《齐奇：在两会“播撒法治种子”》，《人民法院报》2014年3月7日第11版。

[49] 参见陈如超：《民事司法中的当事人闹鉴及其法律治理》，《证据科学》2015年第3期，第313页。

[50] 参见前引[42]，邓甲明等文，第30页。

[51] 参见邹明理：《应当正视司法鉴定管理工作的成绩和问题》，《中国司法鉴定》2011年第1期，第67页。

[52] 根据官方统计，每年鉴定投诉率（投诉案件/总案件）约为0.09%、0.08%。但中国政法大学证据科学研究院2008—2011年的鉴定投诉率分别为0.5%、0.6%、0.76%、2.2%（参见鄂晓霏：《87例司法鉴定投诉的原因分析》，《中国法医学杂志》2013年第1期，第105页）。再以西南政法大学司法鉴定中心为例，其每年的投诉率大于0.5%，而且逐年攀升，2014年达到1.5%。

[53] 此处的数据以及表4、表5、表6的数据，均来自司法部司法鉴定管理局的李禹及其同事2005—2014年历年在《中国司法鉴定》第4期发表的全国司法鉴定情况统计分析。

政机关与社会鉴定机构、鉴定人存在利益关联，由此导致抗争手段升级与不满对象扩大。首先，在司法行政系统内部反复投诉、申请行政复议，以及缠访闹访、越级上访。2015年3月司法部司法鉴定管理局编制的第6期《司法部司鉴局简报》指出，当事人上访、缠访闹访、越级上访、重复上访的问题十分突出，有的甚至组织集体上访。自2012年开始，在司法部信访工作统计中，司法鉴定来信来访量常年位居前三名；鉴定管理类行政复议申请连续三年在司法部各项业务中排名第一，并且逐年大幅增长。^[54]其次，向司法行政机关所在地法院以其行政不作为——没有处理社会鉴定机构、鉴定人——为由提起行政诉讼；随着新行政诉讼法的实施，鉴定管理类行政诉讼案件还将增多。^[55]再次，向从地方到中央的政府、人大、政协、纪委、中央巡视组以及检察机关上访、举报、检举、揭发司法行政机关包庇、纵容社会鉴定机构、鉴定人，要求追究相关责任人及其领导的行政责任。最后，当事人纠缠（有时威胁）地方司法行政机关相关领导与管理人员，滞留、围堵司法行政机关，或在从地方到中央的司法行政机关门前静坐、伸冤。

当事人多管齐下的“权利斗争”，给地方与中央司法行政机关带来很大压力，^[56]也影响到鉴定管理人员乃至领导的业绩考评与前途。为了遏制鉴定投诉、上访等行为的蔓延，司法鉴定管理系统复制了排名考核、年度通报等治理措施。^[57]上级考核与当事人“死磕”的双重挤压，使司法鉴定管理被地方司法行政机关视为畏途，成为扼杀干部才能和政绩的岗位，由此谈“鉴”色变，唯恐避之不及。^[58]同时，司法行政机关的管理能力也被公检法机关所质疑，并给他们提供了司法鉴定管理部门化的辩护理由。^[59]

为了减少行政管理风险，部分地方司法行政机关的管理功能出现异化。即只要当事人投诉鉴定，且有闹大的苗头或已经闹大，则无论社会鉴定机构、鉴定人是否有过错，不管是否属于行政管理范围，司法行政机关都倾向于展开调查。同时，不问鉴定是否正在进行，鉴定意见是否已经质证、是否已被法官采纳采信，司法行政机关都可以调查社会鉴定机构、鉴定人（表6显示司法行政机关不予受理的鉴定投诉量近年逐渐降低，也印证了这一论断）。司法行政机关的上述行为，显然已经干预了司法与司法鉴定的独立。另外，司法行政机关还逾越鉴定管理权限，干涉社会鉴定机构的内部管理与日常运作，有将社会鉴定机构作为其下属单位进行科层化管理之嫌。而且，司法行政机关有时或明或暗地要求本地社会鉴定机构减少鉴定受理量，提高风险意识，拒绝受案或退案，以降低当事人投诉、上访带来的行政管理压力。

[54] 参见前引〔42〕，邓甲明等文，第30页。

[55] 参见司法部司法鉴定管理局：《2015年上半年司法鉴定监督管理工作情况通报》，http://www.moj.gov.cn/Judicial_identification/content/2015-08/31/content_6248791.htm?node=74593，2015年11月20日访问。

[56] 参见前引〔42〕，邓甲明等文，第30页。

[57] 如浙江省已将司法鉴定投诉处理工作纳入司法行政业务考核和依法行政考核（参见潘广俊：《司法鉴定争议评价机制研究》，《证据科学》2012年第5期，第579页）；司法部也要建立鉴定投诉与行政复议案件排名考核制度与全国的年度通报制度（参见前引〔42〕，邓甲明等文，第31页）。

[58] 参见常林：《中国司法鉴定乱象之因》，《中国司法鉴定》2014年第4期，第18页。

[59] 2010年10月，最高人民法院副院长苏泽林在湖北武汉举行的全国法院司法行政工作会议上表示，在“十二五”期间，法院将建立和完善法院司法鉴定管理体制；同时，最高人民法院还准备建设自己的法庭科学实验室，建立法院的法庭科学专家队伍。参见前引〔3〕，苏泽林主编书，第189页。

四、域外经验

司法鉴定管理体制改革不仅面临上述困境,而且“司法鉴定管理决定”颁布前的一些缺陷照样存在。据此,2005年以来的改革,被专家称为“号错了脉、开错了方”。〔60〕由此,党和国家再次将司法鉴定管理体制改革提上议程,重申完善、健全统一、权威的司法鉴定管理体制的改革目标。但问题在于,国家究竟应该建构何种类型的统一管理体制。要回答这一问题,先看看域外的相关经验,可能会有所启迪。当然,囿于篇幅与资料,本文仅对英美澳德法日六国的司法鉴定管理体制所呈现的规律性作如下概括:

首先,各国都逐渐加强对鉴定人的统一管理。一种方式是全国统一管理。如1999年英国内政部组建了全英统一的司法鉴定人执业登记注册委员会,该委员会对全英范围内鉴定申请者的能力进行审查登记,并注册公告;〔61〕澳大利亚司法鉴定协会每两年对所有鉴定人进行登记注册并颁发证书,进行监督、指导;〔62〕法国由最高法院与上诉法院对全国司法鉴定人进行统一审核登记。〔63〕另一种方式是由各部门或行业协会分别管理。在德国,主要由工商协会、手工业协会等受国家委托,负责对鉴定人的准入、管理、监督、处罚等进行管理。〔64〕美国的鉴定专家由各种行业协会分别管理,如实行法医鉴定人的州,法医除由法医局管理外,还要受法医学会统一指导;犯罪实验室或法庭科学实验室工作人员由刑侦实验室主任联合会或刑事鉴定专业委员会进行行业管理。〔65〕近年来,日本采取改革措施强化了司法鉴定管理体制的统一性,如日本法医学会从1999年开始实行法医资格的认定制度。〔66〕

其次,各国对鉴定人、特别是法医鉴定人的要求极其严苛,〔67〕登记审核程序十分复杂。在德国,申请成为为警察与法庭服务的宣誓鉴定人的程序近乎苛刻,除书面考试外,还要进行面试、口试,还必须通过对申请人单位、亲属、同事、朋友的了解以及调阅其档案资料,考察其诚信程度和道德品行。〔68〕日本法医学会对法医鉴定申请人也实行申请、考试、认定的管理方式,在每年秋季举行一次考试,对符合条件的鉴定人颁发资格证书。〔69〕美国刑侦实验室主任联合会或刑事鉴定专业委员会对犯罪实验室或法庭科学实验室的工作人员,根据行业标准并经书面或实践测评以及面试合格后,颁发资格证书。〔70〕

〔60〕 柴会群:《从“证据之王”到“是非之王”》,《南方周末》2010年1月21日第B08版。

〔61〕 参见郝晓琴、刘少文:《英国司法鉴定管理的改革走向与借鉴》,《中国司法鉴定》2007年第6期,第67页。

〔62〕 参见王纲、叶芳:《澳洲的司法鉴定体制及对我们的启示》,《中国检验检疫》2003年第5期,第50页。

〔63〕 参见刘新魁:《法国司法鉴定制度及启示》,载陈光中、江伟主编:《诉讼法论丛》第7卷,法律出版社2002年版,第210页。

〔64〕 参见陈金明:《德国司法鉴定的特点及其对我国的借鉴》,《中国司法》2010年第4期,第106页以下。

〔65〕 参见〔美〕托马斯、诺古奇:《美国的法医教学与法医鉴定质量认证体系》,载中国法医学会编:《中外最新法庭科学技术研讨会论文集》上,2004年5月,第13页以下。

〔66〕 参见吴何坚、李禹:《赴日考察报告》,《中国司法鉴定》2002年第4期,第60页。

〔67〕 如美国,成为法医病理学家至少要10年以上,至少硕士以上文凭;至于法医人类学、法医齿科学则要求博士学位(参见前引〔65〕,托马斯等文,第10页,第15页)。在法国,要取得法医学鉴定资格,首先要就读于医学院校(约4—5年),然后要读3年法医学专业,之后要从事法医学鉴定实践(助理)3年左右,经考核合格后方能取得法医学鉴定资格(参见王旭:《法国法医学鉴定掠影》,《人民法院报》2005年2月4日)。

〔68〕 参见前引〔64〕,陈金明文,第106页以下。

〔69〕 参见前引〔66〕,吴何坚等文,第60页。

〔70〕 参见前引〔65〕,托马斯等文,第13页以下。

再次，各国普遍重视鉴定机构的规范化管理与质量保障。无论是全国统一管理、指导，还是部门（警察机构）或协会分别管理、协调，各国警察机构与大学、研究所、甚至私人鉴定机构，均普遍注重实验室的认证认可与鉴定质量的保障，并设有专门的质量管理部门或团队。如澳大利亚，澳新司法鉴定实验室高级管理者委员会的主要职责，就是统一制定涉及司法鉴定实验室的管理政策，从实验室认证的角度规范实验室的操作；另外，国家测试认证协会承担全国实验室的认证审核工作。^[71] 美国警察部门的犯罪实验室普遍建立了标准检验鉴定规程，配备专门管理人员，进行高度信息化的管理与实验室认证认可以及严格的资金预算；一些州的犯罪实验室主任联合会还对本州的犯罪实验室定期审查，颁发行业许可证。^[72] 德国、法国虽然没有统一管理全国司法鉴定机构的组织，但不管是警察机关内部还是行业协会，乃至鉴定机构自身，都注重建立完备的实验室质量管理体系。^[73]

最后，各国法院、检察机关普遍不设鉴定机构，而警察机关的鉴定机构明显呈现出中立化、独立化与资源优化整合的特征。除法国外，^[74] 其余各国的警察机构基本不设法医鉴定部门，主要由大学医学院（德国）或大学医学院与监察医务院（日本）或验尸官（吸收病理学家，英国）或验尸官与法医局（美国）的法医进行鉴定，以保证法医鉴定的中立性。没有撤销警察部门鉴定机构的国家，则尽量采取措施使其相对独立化：一是鉴定机构独立于侦查部门，二者互不隶属。日本甚至要求鉴定机构负责人不由警察担任。二是限定警察部门鉴定机构的鉴定范围，并降低其鉴定意见在诉讼中的证明价值。^[75] 三是部分国家警察部门鉴定机构的鉴定人，大多由非警察身份的科学家与技术人员构成，以减少科层制内部的制度束缚与行政干预。四是警察部门内部对鉴定机构、鉴定人采取严苛的准入审查与高度标准化的日常管理。除此之外，各国极为重视警察部门内部鉴定资源的优化整合。比如，法国不断重组中央—地方实验室的技术力量，以形成鉴定机构的规模化效应，加强国际竞争。^[76] 美国警察部门公立犯罪实验室及其技术人员的配置呈“橄榄形”，资源主要集中于州一级，分别占总数的 57.8% 和 51%；其服务区域广，实验室利用率高、个人检案量大，实现了鉴定的集中化与规模化。^[77]

上述的简单勾勒，已足以对中国司法鉴定管理体制改革的改革有所启示：第一，统一管理为当前各国所趋，无论整体统一，还是某一鉴定行业的局部统一；并且不管采取何种模式，都注重实质性规范而非形式化管理。^[78] 第二，应提高鉴定机构、鉴定人的准入条件，特别是应提高法医鉴定人的准入条件。第三，严格加强鉴定机构的资质评估与质量管理，规范

[71] 参见前引〔62〕，王纲等文，第 50 页。

[72] 前引〔65〕，托马斯等文，第 15 页。

[73] 参见殷治田等：《法国国家警察总局法庭科学实验室简介》，《刑事技术》2012 年第 1 期，第 3 页以下；司法部赴德司法鉴定培训团：《德国司法鉴定制度》，《中国司法鉴定》2010 年第 3 期，第 9 页。

[74] 法国的法医设置呈现多元化，国家级的国防部总医院和巴黎警察局总医院都设有法医学鉴定部门，但法国最具代表性的国家警察科学研究所、警察科学技术中心、巴黎警察局中心实验室却都未设立法医鉴定部门（参见前引〔73〕，殷治田等文，第 3 页以下）。这说明，法国警察部门的鉴定机构主要从事非法医鉴定业务。

[75] 参见陈永生：《中国司法鉴定体制的进一步改革》，《清华法学》2009 年第 4 期，第 92 页以下。

[76] 参见前引〔73〕，殷治田等文，第 3 页。

[77] 参见前引〔6〕，花锋文，第 7 页以下。

[78] 需要指出，虽然俄罗斯实行与中国类似的分散管理体制，但通过颁布《俄罗斯联邦司法鉴定活动法》，以统一立法的形式规范司法鉴定，从而解决了司法鉴定法律适用的分散和不统一问题。这一经验值得借鉴。参见郭金霞：《〈俄罗斯联邦司法鉴定活动法〉评述》，《证据科学》2015 年第 4 期，第 485 页以下。

操作程序、技术标准与内部管理。第四,改变当前流于形式的鉴定机构、鉴定人登记审核程序。第五,鉴定管理应实现从政府管制向行业自律转变,充分发挥鉴定行业协会的管理作用。第六,既然公安、检察机关的鉴定机构较长时期内还无法剥离,^[79]那么,务实的态度就是将其纳入有效的统一管理,优化整合其鉴定资源,实现其鉴定的中立化与相对独立化。

五、改革的途径与方法

既然“健全统一司法鉴定管理体制”被党和国家反复重申,新一轮改革就应直面问题,借鉴域外经验,通盘考虑、统筹决策、有序推进,而不能完全依赖司法行政机关的单方面努力。

(一) 重塑统一管理体制的原则

第一,明确区分司法鉴定的行政管理与诉讼规制。司法鉴定管理的目的,首先在于保障鉴定机构、鉴定人具有为诉讼提供客观可靠鉴定意见的能力,减少鉴定争议与重复鉴定;其次是保证无论何种性质的鉴定机构、鉴定人均具有中立性与独立性;最后是促进鉴定机构、鉴定人之间良性竞争,优化鉴定资源,改善结构布局,提升司法鉴定的规模效应。司法鉴定的诉讼规制则主要从鉴定的启动、委托、鉴定意见的质证认证与鉴定争议的解决机制等方面,规范法官、当事人与侦控机关的行为,以保证鉴定程序的正当性,检验鉴定意见的可靠性,保障鉴定意见的可信性。司法鉴定管理与诉讼规制既相衔接又互有区别,二者的终极目标都是确保鉴定意见可靠可信。^[80]但是,鉴定管理是为诉讼服务,不能干预鉴定机构、鉴定人的鉴定独立,更不能干预审判独立。同时,法院也不应插手鉴定机构、鉴定人的管理,另立“册中册”。但目前,二者显然都有一定程度的角色错位。

第二,合理平衡国家统一管理与政法部门内部管理的界限。国家统一管理的目的分为两个层面:一是规范性层面的统一,即制定统一的行业准入条件、鉴定程序、技术标准、监督处罚与质量评价体系,并且必须覆盖所有申请或已经从事司法鉴定的鉴定机构、鉴定人;二是操作性层面的统一,即国家赋予什么机构或组织代表国家就哪些具体事项进行统一管理。相较而言,规范性统一比操作性统一更根本,^[81]操作性统一以规范性统一为前提。在操作层面,统一管理颇受抵制。虽然司法行政机关代表国家作为统一管理的主体已无可否认,但问题在于统一管理的限度。目前,司法行政机关的错误在于管理权限过度膨胀,公安、检察机关的错误则在于凭借其在国家权力结构中的位置,抵制必要的统一管理。因此,操作性统一面临的最大挑战,是合理平衡国家统一管理与部门内部管理的权限。

第三,实现司法鉴定的行政管理与行业管理相结合。当前,国家统一管理过度依赖或寄希望于行政管理,但行政管理至少有三个缺陷:一是行政管理受管理资源与能力的约束;

[79] 即便是主张从公安、检察机关剥离鉴定机构的学者,也不得不屈服于现实。参见前引〔75〕,陈永生文,第98页以下。

[80] 鉴定意见可靠是一种真实性评价,但不一定会得到当事人认同;而鉴定意见的可信性,考虑的是当事人对鉴定意见的信任。因此,司法鉴定制度改革追求的终极目标是鉴定意见的可靠与可信。

[81] 如俄罗斯虽然在操作层面缺乏统一管理,但在规范层面通过颁布《俄罗斯联邦司法鉴定活动法》,首次以统一立法的形式规范司法鉴定,解决了司法鉴定法律适用的分散和不统一问题。参见前引〔78〕,郭金霞文,第485页以下。

二是行政管理难以打破鉴定管理的部门化壁垒；三是社会鉴定机构、鉴定人与职权性鉴定机构、鉴定人缺乏沟通，无法形成彼此认同的鉴定共同体。健全的行业管理可以弥补上述缺陷，既能实现行业自律，又能协助管理部门进行行政管理，减少部门抵制，加强不同性质鉴定机构、鉴定人的认同。如前所述，有些国家利用行业协会管理司法鉴定，根本无需政府部门介入；即便有介入，也主要依赖行业管理。从行政管理到行业管理的转变是中国司法鉴定管理的发展方向。

第四，区别对待社会鉴定机构与公安、检察机关的职权性鉴定机构。两类鉴定机构的成立目的、人财物来源、内部管理、运作方式等有显著区别，不能以僵化统一的模式管理。国家统一管理的要点主要是规范性层面的统一，即凡是从事司法鉴定、尤其是同种类鉴定的鉴定机构、鉴定人，必须按照统一尺度管理、监督与运作；在操作性层面，应由司法行政机关在行业协会的协助下，统一审核登记、注册公告与监督处罚。至于其他管理事项，应由政法部门分别管理。

（二）改革当前统一管理体制的途径与方法

第一，完善司法鉴定行业协会的组织及功能。虽然目前全国29个省、自治区、直辖市和100多个地市成立了司法鉴定行业协会，官方也宣称形成了行政管理与行业自律相结合的统一管理体制。^{〔82〕}但事实上，一是没有全国性的司法鉴定行业协会；二是各地各行其是；三是协会未能协助司法行政机关进行管理，或者虽有一些协助活动，但未形成成熟机制。因此，首先，需要建立全国性司法鉴定行业协会，同时完善以省级为主的地方行业协会，完善行业协会惩戒、培训、专业委员会等组织结构及相应的制度章程与功能。其次，借鉴域外经验，规定行业协会的违规惩戒、维护鉴定机构与鉴定人合法权益、提供教育培训、促进不同性质鉴定机构、鉴定人之间的技术交流等自律功能；同时，规定行业协会协助立法机关与鉴定管理部门进行司法鉴定立法、技术标准设立、鉴定机构、鉴定人审核登记及违法违规调查等协助功能。最后，应要求所有鉴定机构、鉴定人均应成为行业协会会员。

第二，司法鉴定规范性层面的统一。规范性层面的统一存在两个困难：一是政法部门之间的协调问题；二是能够统一规范的范围。对于第一个问题，可以采取立法部门牵头、中央政法委协调、政法部门协商、司法鉴定行业协会协助的方式进行立法。对于第二个问题，可以对非技术性层面的管理事项进行立法，如鉴定机构、鉴定人准入条件、登记审核程序等；对于鉴定技术标准、实验室内部管理规范、质量评价体系等技术问题，可以通过其他方式统一。具体如下：首先，国家可以制定一部司法鉴定法。其中应涉及司法鉴定的相关概念、鉴定原则等一般性规定；统一管理部门及其职责与权限；鉴定机构、鉴定人申请条件；登记审核程序、编册、公告及相应的名册变更；鉴定机构、鉴定人的权利义务；对鉴定机构、鉴定人的监督；对鉴定机构、鉴定人的惩罚措施及其程序，等等。同时，需明确所有鉴定机构、鉴定人都应遵守统一的规范。法律应规定，凡不遵守统一规范的鉴定机构、鉴定人所作出的鉴定意见没有证据能力，法院不能采纳采信。其次，技术标准、操作程序、内部管理等质量评价体系方面的统一。因鉴定专业性强、涉及门类多，鉴定技术标准可由各政法部门协商，行业协会具体制定，逐步统一。至于鉴定机构的认证认可、能

〔82〕 参见前引〔42〕，邓甲明等文，第25页。

力验证等质量评价体系,可以由司法行政机关与行业协会进行协调,依托国家质量监督检验检疫总局、国家认证认可监督管理委员会,实现鉴定机构质量管理的统一。

第三,鉴定机构、鉴定人审核登记的统一。目前的审核、备案登记均流于形式,^[83]加之鉴定机构、鉴定人准入门槛低,导致当前鉴定机构、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。因此,既要提高鉴定机构、鉴定人的资格条件,又要改进登记审核的统一操作模式:一是由行业协会对所有申请人(组织)进行实质审核,即由省级行业协会遴选各鉴定领域的资深专家组成审核小组,依照法律法规进行审核。其中,对于法人或组织申请者,应组织专家进行实验室质量评估,由机构负责人提交报告,并回答相关专业问题;对于自然人申请者,应进行培训、笔试、面试等考核,考察申请人的理论、实践能力与个人道德品质。二是司法行政机关进行统一的形式审核、登记、编册与公告。行业协会审核合格后,将拟通过的鉴定机构、鉴定人名单报送司法行政机关,由后者进行形式审查后登记、注册与公告,并颁发资质证书。

第四,统一对鉴定机构、鉴定人的监督处罚。主要有两种途径:首先,定期评审监督。行业协会组织专家定期对所有鉴定人进行审核,考察其鉴定业绩、信誉、培训经历,然后将考核报告移送司法行政机关,由后者决定是否需要重新登记、注册、颁发证书。定期考核的目的是打破鉴定人资格终身制,加大其自律压力。同时,行业协会应定期对所有鉴定机构、实验室进行测试与质量评估,检查其运用的方法、技术及管理规范是否达标,并将测评结果与相应的处理方案报送司法行政机关,由后者分别作出重新登记、整改、注销资质等处理。其次,个案的责任追究。一是针对社会鉴定机构、鉴定人的违法违规行为。目前,这主要体现在鉴定投诉方面。处理投诉的较好方式是司法行政机关将鉴定投诉移交行业协会,由行业协会组织该鉴定领域的专家小组进行调查,作出是否需要处罚以及给予何种行业处罚的决定,然后将调查结果移交司法行政机关,由司法行政机关根据调查报告进行处理。^[84]二是针对职权性鉴定机构、鉴定人的违法违规行为。由于其性质与身份的双重性,由司法行政机关直接调查必然会引起公安、检察机关的抵制。但是,如由公安、检察机关自行处理投诉,也难以获得认同。因此,赋予当事人向中立的司法行政机关进行鉴定投诉,并由行业协会展开调查,可能是更加稳妥有效的办法;而且,行业处罚与行政处罚可以成为公安、检察机关内部处罚,以及是否需要追究鉴定人刑事责任的重要依据。

(三) 政法部门分散管理的权限

除上述统一管理外,针对不同性质的鉴定机构、鉴定人,不同政法部门还应进行引导与规范。首先,由于没有行政隶属关系,司法行政机关除统一管理的事项外,可以在行业协会的协助下,引导社会鉴定机构有序发展、良性竞争。如制定社会鉴定行业的发展规划,

[83] “司法鉴定管理决定释义”第6条解释说,所谓“审核”主要是审查核实申请人和申请机构是否具备法定的登记条件,所提供的各项证明材料是否真实等,如医师提供的技术职称证明和执业资格证明,只要是该人的真实证明就可以了,并不要求司法行政部门再对该医师是否具有相应的技术水平进行考核或检查,更不宜组织统一的考试考核审查申请人是否具备某项科学技术或专业知识。

[84] 实践中已有如此做法,且效果较好。如新疆司法鉴定协会成立了8个专业委员会,接受司法行政机关和行业协会纪律惩戒委员会的委托,对鉴定投诉涉及的技术专业问题进行论证并提出意见,作为投诉处理的技术依据。凡经专业委员会认定为错误鉴定、虚假鉴定的,由行业协会给予行业处分,并提请司法行政机关给予行政处罚。参见王怀宇:《关于进一步加强司法鉴定监督管理工作的思考》,《中国司法》2015年第5期,第57页。

引导社会鉴定资源合理布局与优化；提供研究项目资助、技术支持和培训机会；维护鉴定机构、鉴定人的合法权益，等等。司法行政机关应避免通过行政手段，插手鉴定机构的日常运作，干预鉴定独立。社会鉴定机构在遵守法律法规的前提下，通过市场竞争、自我定位进行内部管理。其次，职权性鉴定机构、鉴定人的管理与改革。一方面，公安、检察机关应采取措施激励内部鉴定机构、鉴定人的积极性，加强质量监督，准确定位发展方向，增加交流、合作与培训机会，捍卫鉴定人的合法权益。另一方面，公安、检察机关更重要的改革应是实现部门鉴定资源的优化整合，保障鉴定机构、鉴定人的中立性与相对独立性：一是将鉴定机构独立于侦查部门，并将不同侦查部门的鉴定资源进行整合，排除对侦查机关的依附；二是合理配置从中央到地方的鉴定资源，建立“橄榄形”的鉴定资源配置模式，提高使用效益，走规模化发展道路；三是实现勘验人员与鉴定人的分流，实现分别招录，提高刑事鉴定的专门化与中立性；四是大量招录、培训基层勘验人员，弥补当前现场勘验人才的紧缺；五是吸收社会上的优秀鉴定人才，加大非警察或检察官系列的鉴定人员比例，增强鉴定独立性与鉴定人员的多样性。

（四）司法鉴定统一管理前瞻

根据“司法鉴定管理决定”与司法鉴定统一管理实践的主要矛盾，本文仅选择性地关注了公检法司四部门的法医、物证与声像资料三大类鉴定机构、鉴定人的管理问题。应该说，随着三大类鉴定机构、鉴定人统一管理的理顺与国家统一管理经验的积累，以及相关鉴定学科的成熟，司法鉴定统一管理应逐步拓展管理范围与领域，^[85]实现全国不同部门、不同司法鉴定领域的整体有序化。同时，随着司法鉴定规范性层面统一管理的完善与司法行政机关（包括司法鉴定行业协会）操作性层面统一管理能力的提升，以及社会鉴定机构和鉴定人声誉的改善、布局逐渐合理、鉴定水平提升，职权性鉴定机构应逐步实现剥离，按照社会鉴定机构、鉴定人的操作模式进行运作与管理。最后，国家应实现司法鉴定从行政管理到行业管理的转变。固然，相关国家的共识无法成为我们改革的必然方向，但其仍足以提供启示；并且，随着司法鉴定的专门化以及新兴鉴定领域的发展，专业性行业管理显然比国家行政管理更有效。

余 论

应该认识到，司法鉴定的行政管理（包括行业管理）仅仅是保障鉴定机构、鉴定人提供客观可靠鉴定意见的部分机制，诉讼与证据制度对司法鉴定的规范才是更加不可或缺的。事实上，前述论及的英美澳德法日六国，与其说重视司法鉴定管理，毋宁说更关注司法鉴定的诉讼规制。首先，无论刑事司法还是民事司法，各国包括传统大陆法系国家德国、法国，都极其重视当事人有关鉴定的权利；其次，各国对鉴定程序的运作设置了严密的监督机制，迫使鉴定人在鉴定过程中保持公正客观的立场；再次，鉴定人必须出庭，有些还通过专家辅助当事人质证，实现鉴定意见的庭审实质化；最后，通过规范法官的涉鉴行为与

[85] 如2015年司法行政管理部门根据中央指示，已将环境损害司法鉴定纳入了统一登记管理范围。

有效解决鉴定争议,成功化解当事人不满,降低重新鉴定率,维护司法鉴定公信力。^[86]

而中国近年的相关诉讼法修改,主要关注鉴定人出庭、当事人可以聘请专家辅助人进行质证等方面,但上述制度在很多案件中无助于法官解决鉴定争议。当然,最大的缺陷是当前诉讼法对相关主体涉鉴行为的规制过于原则与宽泛,缺乏保障当事人鉴定权利与制约法院、法官涉鉴行为的法律规范。^[87]法官在鉴定人选任、鉴定人出庭、鉴定委托、鉴定意见采纳采信等事项上的权力,在当前的法律中几乎没有受到任何规制。^[88]法律也没有赋予当事人广泛的参与权。2015年1月,中共中央办公厅印发《贯彻实施党的十八届四中全会决定重要举措2015年工作要点》,要求“制定建立完善司法鉴定管理与使用相衔接运行机制”。加强司法鉴定的诉讼规制,赋予当事人更多与鉴定相关的权利,合理衔接司法鉴定的行政管理与诉讼规制,应当是司法鉴定制度改革的另一项重要内容。

Abstract: The decentralized administration by political-legal departments of forensic identification and evaluation had been relatively reasonable for a long period of time after the Cultural Revolution. However, starting from the 1990s, especially since the beginning of the 21st century, the reform of the judicial system and court trial model and the disadvantages of excessive division of authority among political-legal departments had ultimately led to the reform of the forensic identification and evaluation system in 2005, in which judicial administrative organs have been authorized to exercise unified administration of forensic identification and evaluation on behalf of the state. However, the power struggle between the political-legal departments and the many difficulties faced by judicial administrative organs in administrating social forensic identification and evaluation bodies and forensic evaluators had weakened the system of unified administration of forensic identification and evaluation established by a decision adopted by the Standing Committee of the National People's Congress in 2005. In view of this fact, the CPC decided at its Fourth Plenary Session of Eighteenth Central Committee to "improve the unified system of administration of forensic identification and evaluation". To achieve this goal, the state should first realize the unification of the forensic identification and evaluation system at the normative and technical level, and then strike a reasonable balance between the unified administration and the competence of various government organs at the level of concrete operation, while at the same time give full play to the auxiliary administrative functions of industrial associations of forensic identification and evaluation.

Key Words: forensic identification and evaluation, management system of identification and evaluation, identification and evaluation bodies, forensic evaluators

[86] 参见前引[66],吴何坚等文,第60页。

[87] 参见孟勤国:《司法鉴定规则应重在规范法官行为》,《法学评论》2013年第1期,第92页。

[88] 笔者从事司法鉴定的三四年时间里,接触了大量法院委托的案件。一些法院、法官极其不负责任,该收集样本的不收集,该补充取证的不补充,收集的样本经常不符合要求。而且,由于体制上的原因,目前法院技术部门的法官与审判法官的合作有时并不顺畅,导致鉴定质量受到影响。