

重庆高校司法鉴定机构管理模式调研报告

周修友

(重庆市司法局, 重庆 401147)

【摘要】: 高校司法鉴定机构是司法鉴定领域的重要力量,但在司法鉴定管理实践中还存在诸多困境。通过对高校司法鉴定机构的业务工作、人才队伍建设、硬件建设、鉴定能力建设等方面进行分析,发现该类机构在思想理念、管理机制、评价体系、收入分配等方面都存在较大问题,影响并制约着高校司法鉴定机构应有功能的充分发挥。据此,应当对该类司法鉴定机构从正确定位、顶层设计、重点突破、分布实施等多方面采取相应措施,理顺高校司法鉴定机构管理模式,促进高校机构的健康有序发展。

【关键词】: 高校司法鉴定机构; 管理模式; 思考与建言

【中图分类号】: DF81 **【文献标志码】:** B **【文章编号】:** 1671-2072-(2014)05-0115-04

DOI: 10.3969/j.issn.1671-2072.2014.05.026

1 基本情况

1.1 重庆市司法鉴定工作的基本情况

2013年,重庆市共登记司法鉴定机构310家,其中“三大类”59家、“三大类”外251家;共登记司法鉴定人2702名,其中“三大类”857人、“三大类”外1845人。司法鉴定业务涉及法医、物证、声像资料、司法会计、建筑工程、知识产权、产品质量、价格评估、交通事故、计算机、环境损害评估、林业、电力等30多个行业,覆盖了社会管理的主要领域;共办理司法鉴定业务33527件,其中,公、检、法委托占49%、法律服务机构委托占10%。司法鉴定在保障诉讼的同时,也为仲裁、人民调解、行政执法、保险理赔等提供了重要的技术支持。据了解,全市60%以上的劳动纠纷调解、50%以上的道路交通事故处理和医疗纠纷调解都使用了司法鉴定意见,为化解矛盾、维护稳定作出了积极贡献。与此同时,司法鉴定服务经济社会发展、促进科技进步的功能也得以彰显,32家机构通过国家或省级资质认定,加强了重点实验室建设。

司法鉴定标准研制工作连续三年申报数、立项数位居全国前列,去年完成了3项司法部课题。八益交通事故司法鉴定中心在国际交通医学大会上获得最佳论文奖。司法部郝赤勇副部长对重庆主动适应社会需求,不断完善司法鉴定公共服务体系给予了充分肯定。

1.2 重庆市高校的基本情况

1.1.1 重庆高校的简要情况

改革开放以来,特别是重庆升格为直辖市以后,重庆高等教育得到了长足发展,学校数量增长较快,从1997年的22所增加到2013年的70所,其中,普通高校63所、在渝军校3所、成人高校4所。2013年,全市高校普通本科在校生42.01万

人、毕业生 8.25 万人；高等职业教育在校生 23.93 万人、毕业生 6.62 万人。

全市高校共有一级学科博士点 67 个、一级学科硕士点 142 个。国家级重点一级学科 3 个、重点二级学科 21 个、重点培育学科 8 个，“十二五”市级重点学科 180 个。

1.1.2 重庆市高校司法鉴定机构的基本情况

目前，全市有西南政法大学司法鉴定中心（以下简称“西政鉴定中心”）、法医验伤所、重庆邮电大学司法鉴定中心（以下简称“重邮鉴定中心”）、西南大学司法鉴定所（以下简称“西南大学鉴定所”）、重庆大学建设工程质量检测中心（以下简称“重大检测中心”）、重庆市溯源司法鉴定所（以下简称“溯源鉴定所”）、后勤工程技术司法鉴定中心（以下简称“后工鉴定中心”）、第三军医大学营养与食品安全研究中心（以下简称“三医大食品研究中心”）等 8 家高校鉴定机构。它们分属于西南政法大学、重庆医科大学、重庆邮电大学、西南大学、重庆大学、重庆警察学院、中国人民解放军后勤工程学院和第三军医大学等 8 所高校。

其中，西政鉴定中心在 2010 年被评为全国十家国家级机构，现有 88 名鉴定人，是重庆市最大的鉴定机构；重大检测中心是省级的鉴定机构。执业类别涵盖“三大类”和“其他类”，包括法医病理、法医临床、法医物证、法医毒物、文书鉴定、痕迹鉴定（含陶瓷器）、微量物证、声像资料、司法会计、知识产权、计算机、动植物基因、通信、种养殖、农业生物技术、生态环境、建设工程质量、石油化工产品、流体机械设备和食品安全等司法鉴定（见表 1）。

表 1 重庆市高校司法鉴定机构一览表

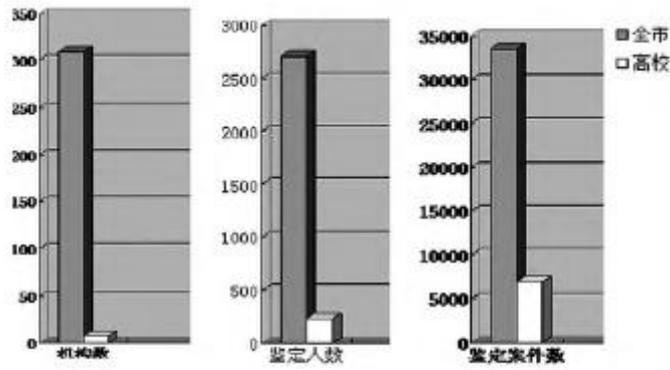
司法鉴定机构名称	所属院校	审批时间		鉴定人数	执业范围	资质情况
		司法部	重庆市司法局			
西政鉴定中心	西南政法大学	1985		88	三大类鉴定及会计知识产权鉴定	国家级
西南大学鉴定所	西南大学		2002	23	农业生物技术生态环境鉴定	
重大检测中心	重庆大学		1998	17	建设工程质量鉴定	省级
法医验伤所	重庆医科大学		2000	36	法医类鉴定	
重邮鉴定中心	重庆邮电大学		2004	25	计算机、动植物声像、知识产权鉴定	
三医大食品研究中心	第三军医大学		2011	13	营养食品卫生鉴定	
后工鉴定中心	解放军后勤工程学院		2003	26	建设工程质量鉴定	
溯源鉴定所	重庆市警察职业学院		2008	6	法医、文书计算机鉴定	

2 重庆市高校司法鉴定工作管理情况

2.1 高校司法鉴定机构的业务工作

2013 年，全市高校鉴定机构数占全市总数的 2.5%，

鉴定人占全市鉴定人总数的 8%，共办理鉴定业务 7 000 多件，占检案总数的 20%以上。其中，市外 50%以上的案子都是高校司法鉴定机构完成的，如西政鉴定中心 80%的业务、法医验伤所 60%以上的业务都来自全国各地，为帮助各省市政法部门解决复杂疑难问题作出了积极的贡献。全市鉴定机构与高校鉴定机构对比（见表 2）。



全市机构总数与高校机构数之比(310:8=2.5%)
 全市鉴定人总数与高校鉴定机构数之比(2702:233=8%)
 全市案件总数与高校鉴定机构数之比(33527:7000≈20.87%)

表2 全市鉴定机构与高校鉴定机构对比

2.2 高校司法鉴定机构的人才队伍建设

为了保证教学、科研、鉴定任务的顺利完成，在各高校及相关院系的支持下，全市高校鉴定机构非常重视队伍建设，在积极选调专业带头人、业务骨干充实鉴定人队伍的同时，根据学校及相关院系的总体规划，结合实际有计划引进人才，并对在职人员加强培养，形成了一支学缘结构、年龄结构、职称结构均衡发展的鉴定人队伍。

各高校鉴定机构普遍组建了由技术负责人、质法鉴定技术委员会，完善了本机构的技术管理层。据不完全统计，在全市高校鉴定机构的232名鉴定人中，高级职称176人，享受国务院特殊津贴25人。

2.3 高校司法鉴定机构的硬件建设

目前，各高校鉴定机构配置的主要仪器设备普遍是国际先进水平、国内司法鉴定机构可选条件下的首选设备，在考虑技术研发需求的基础上，一些设备还适度超前配置。例如，西政鉴定中心的仪器设备价值3000多万元，办公场地达到7000多平方米；法医验伤所办公场地1100多平方米，设施设备90多台套，价值近1000万元；后工鉴定中心，2亿元投资多个全国超前的专业实验室。另据了解，高校的74个市级重点实验室、20个市级工程研究中心，以及23个教育部重点实验室、11个教育部工程研究中心，高校鉴定机构都可以共享使用。

2.4 高校司法鉴定机构的鉴定能力建设

重庆市高校经过多年的艰苦奋斗，不仅学科建设取得长足发展，而且司法鉴定能力也迅速提高，行业内享有较高的声誉。西南政法大学是我国最早建设的政法院校，侦查学专业是我国最早的侦查学本科专业，“侦查学专业人才培养模式创新实验区”是首批国家级人才培养模式试验区，“证据技术实验教学中心”为国家级实验教学示范中心，西政鉴定中心被评为首批国家级鉴定机构，也是中西部地区唯一的国家级鉴定机构；

重庆医科大学是国内较早开设法医专业课程的高校，也是全国法医临床鉴定人转岗培训基地，较早的法医学硕士、博士学位授权点；法医验伤所经常承办中央领导和中央政法系统领导交办的司法鉴定案件；

重庆邮电大学参与制定了第三代移动通信标准和我国工业自动化领域第一个拥有自主知识产权的EPA国际标准，被誉为“中

国数字通信发源地”，重邮鉴定中心是西南地区有名的电子证据保全单位，检察系统、法院系统经常在这里观摩培训；

西南大学鉴定所承担了司法部“农业生态环境污染和破坏司法鉴定技术规范”研制工作，重大检测中心参与司法部建筑工程司法鉴定教材编写工作，后工鉴定中心是军队系统唯一的建设工程司法鉴定单位。

总体而言，重庆市高校司法鉴定机构发展态势良好：

一是机构数较多，有 8 家；

二是执业范围广，达到 20 多个门类；

三是机构影响较大，如西政鉴定中心是首批国家级鉴定机构。近年来，重庆参与了司法部 8 项司法鉴定技术规范研制工作，其中有 7 项都是高校鉴定机构完成的。

3 重庆高校司法鉴定工作存在的问题

3.1 理念因素

首先司法鉴定工作不是高校的主流业务。现在高校不差钱，不靠司法鉴定的收益填补教育经费，故司法鉴定不可能成为高校的主流事业。第二，司法鉴定是一个高风险的职业，由于一些群众对司法鉴定工作的期望值过高，司法鉴定机构和鉴定人承担了自己不应承担的接待、处理群众信访投诉的繁重任务。如作为国家级的司法鉴定机构的西政鉴定中心，重大疑难案件达 20%，案件呈现出技术难度大、当事人难缠、社会关注度高的“三难特色”，长期上访信访人员多，无理缠闹现象占比相当高，还时有专业“鉴闹”情况。

作为法人代表的高校领导，不愿为此牵扯而花费精力，故对司法鉴定多数积极性不高。加上司法鉴定的环节多、程序复杂，司法鉴定质量要求又高，而一些当事人又极其不理解。因此，高校司法鉴定人热情不高，影响了鉴定机构的发展壮大，司法鉴定信访投诉问题常常引起一些作为机构法人代表的高校领导的尴尬，这是他们对鉴定机构不够重视，支持力度不够的深层次理念。

3.2 管理机制

高校司法鉴定机构不具备独立法人资格，表现最突出的问题是无财权、人权，没有相对独立的运行机制。机构法人或负责人要么由学校领导兼任、要么由学校任命，学校没有赋予鉴定机构人事聘用权。司法鉴定人也一般是由有教学任务的老师兼职，缺乏行政管理人员、实验人员。

由于没有人事权，也很难聘到紧缺人才，学校也不会为鉴定机构聘人，因为要占事业编制。这样的管理模式，司法鉴定机构运行起来很艰难，同时因收入低、风险高，其他兄弟院系老师缺乏积极性，工作上根本协调不动。

3.3 评价体系

虽然高校应当承担起教学、科研、文化传承、社会服务四大职能，也有产学研的优势，但各有各的评价体系，要结合起来非常困难。

同时，也很少有高校领导把司法鉴定工作当成是高校为社会深度服务、直接服务的工作来看待，没有建立起高校司法鉴定工作评价体系，职称评审通常只考核教师发表论文和专著的数量、等级，基本上不把高校老师的检案与课时、科研一样纳入工作量考核。

3.4 收入分配

大多数鉴定机构都是兼职教师，只有重庆大学、解放军后勤工程学院等少数高校司法鉴定机构才有两三个行政人员，学校不给鉴定机构设置独立帐户，收入分配比例一般只有 20%，多的也只有 40%左右，很大程度上伤害了高校鉴定人的积极性。比如，一个电子证据业务只收费 2 000 元，按学校 30%的分配比例，每个鉴定人只有 300 元的收入，要从海量数据中查找一个信息，鉴定工作量很大，还要写鉴定报告，作出鉴定意见，更要承担社会风险，基本上没有一个教授愿意做。

溯源司法鉴定所鉴定人全是重庆警察学院的老师，公务员兼职不得兼薪，所以他们很少开展业务。

4 创建高资质高水平公共鉴定机构的思考

4.1 正确定位

科研院校的鉴定机构有人才、有设备、有资源，已逐渐成为司法鉴定工作的主力军。高校的司法鉴定应该创建成高资质、高水平、公益性的公共鉴定机构。所谓高资质，主要是对机构而论的。高校鉴定机构要成为国家级或省级评定的资质，在验证等方面都应有细化、量化的达标要求。所谓高水平，主要是对鉴定人而言的，对其学历、技术职称都要有合理的配置。高校司法鉴定机构应是高校服务社会的一个窗口，坚持公益性，不应以盈利为目的。

关于“公共性”问题应当怎样定位？有人担心，有了公共鉴定机构后，还要不要社会鉴定机构，在全面深化改革的今天，国家会不会对司法鉴定工作大包大揽？

教育部要求要将校属公司推向市场，沿海高校已经开始行动了。这样一来，最直接的影响是高校司法鉴定机构的名称要改，不能冠以学校名称，同时设备的产权可能也要变。这种脱钩，将会减弱高校司法鉴定机构的产学研优势。这里关键的是要改变高校司法鉴定公益、公共的性质。

笔者认为，鉴定机构不应走中介机构市场经济的路，尤其是高校鉴定机构应以科学、独立、公正的司法鉴定成果，保障诉讼活动的顺利进行。建立“公共鉴定机构”，配套政策同时要跟上，国家应保证一定的经费。

4.2 顶层设计

4.2.1 立法层面为了真正形成完全统一的司法鉴定管理体制，司法鉴定工作应当从国家法律制度的层面，进行司法鉴定立法的顶层设计，探索建立由国家出资的公立性鉴定机构，形成公立性鉴定机构、侦查机关所属鉴定机构、社会鉴定机构三足鼎立格局，推动公共法律服务体系建设。

虽然司法鉴定制度是中国特色社会主义司法制度的重要组成部分，但由于我国司法鉴定各类制度呈“块”状分布，缺乏“条”形联系，没有真正形成完全统一的司法鉴定管理体制，所以，司法鉴定工作必须要从司法鉴定主体、司法鉴定程序、司法鉴定标准等方面，从国家法律制度的高度进行顶层设计。

设计司法鉴定程序，不仅要考虑司法鉴定涉及到的《刑事诉讼法》、《民事诉讼法》、《行政诉讼法》、《仲裁法》、《行政处罚

法》和全国人大常委会《关于司法鉴定管理问题的决定》等法律，也要考虑司法部颁布的《司法鉴定程序通则》、《司法鉴定机构登记管理办法》、《司法鉴定人登记管理办法》和《司法鉴定投诉处理办法》，公安部 and 最高人民检察院颁布的《公安机关鉴定规则》、《人民检察院鉴定规则（试行）》等部门规章，还要考虑若干地方规章。

设计司法鉴定主体，不仅要考虑到鉴定机构单位所牵涉业务的面广泛，如仅在重庆涉及了 30 多个行业和领域，而且要考虑使用司法鉴定意见的单位的宽广度，诸如公检法等司法机关，各行政执法机关、仲裁、人民调解、保险理赔，甚至劳动纠纷调解、道路交通事故和医疗纠纷处理等有关维护社会稳定工作的方方面面。

设计司法鉴定标准，既要考虑国家标准和技术规范，也要考虑司法鉴定行政主管部门、司法鉴定行业组织或者相关行业主管部门制定的行业标准和技术规范，还要考虑地方标准和技术规范，甚至鉴定机构自制的技术规范。要在现存的《关于办理死刑案件审查判断证据若干问题的决定》、《医疗事故处理条例》、《人体损伤程度鉴定标准》、《工伤致残程度鉴定标准》等重要的司法鉴定规范的基础上，推动建立覆盖全部鉴定类型且统一的全国标准体系。

4.2.2 实践层面

由于公立性鉴定机构是国家主导的维护社会公平正义的司法鉴定机构，应当出台专门的《公立性司法鉴定机构管理办法》，从总体上明确公立性鉴定机构的性质、地位、资金来源、管理模式、激励机制、管理要求等问题，尤其是要明确政府如何投资问题，用规范性文件解决好公立性鉴定机构与社会鉴定机构在业务分流、鉴定人利益保障等方面可能出现的冲突问题。

例如，为了打造西部地区或长江上游“区域性司法鉴定中心”，重庆市司法鉴定管理部门正在继续深化市和区县司法局“两级管理”、司法行政和行业协会“两结合管理”、司法行政机关与其他行业主管部门“双重管理”、分类管理机制建设。如，在分类管理机制方面，正在探索建立社会鉴定机构管理模式、公立性鉴定机构管理模式、侦查机关所属鉴定机构管理模式等。

高校是国家财政拨款单位，理应承担司法鉴定社会公共事务责任，所以，重庆市司法鉴定主管部门正从加强分类管理入手，重点探索高校司法鉴定机构管理模式，进而推动公立性鉴定机构建设。

4.3 重点突破

从分类管理角度来看，构想高校司法鉴定机构管理模式，还必须理顺高校和鉴定机构的关系，与高校共同协作，创设一种切实可行的管理模式。

当前，由于司法行政机关只负责监督管理高校鉴定机构的“司法鉴定行为”，而教育部门则直接管理着鉴定机构的人事、财务、设施设备保障和重要事权。

所以，在加强高校司法鉴定机构管理过程中，建议在司法行政部门设立专门的处室，建立司法行政机关与教育行政部门双重管理机制，联合发文，从制度层面上解决一些具体问题，如正确认识开展司法鉴定工作是高校加强教学、科研、文化传承、社会服务四大职能的重要体现；改革高校司法鉴定机构的管理机制、运行机制等；把司法鉴定工作纳入办学水平评估内容，完善职称评价体系、收入分配制度等，把鉴定与课时、科研一样纳入工作量考核，适当调剂名额照顾从事司法鉴定工作优秀老师的职称评定问题；协调解决好教师作为司法鉴定人的鉴定时间、出庭作证时间与上课时间冲突等问题。

建立司法行政机关与教育部门双重管理机制，重点是要解决好教育行政部门管什么、司法行政机关管什么的问题。

4.4 分步实施

创建“公立性鉴定机构”任务十分繁重。根据司法部《关于加强公共法律服务体系建设的通知》要求，我们认为建设高素质高水平公共鉴定机构，应当采取“统一规划、分步实施、重点突破”的办法：第一步，加快高校司法鉴定机构体制改革，逐步理顺高校司法鉴定机构与高校的关系；第二步，建议实行司法鉴定机构双轨制，既有公益性的公共鉴定机构，也有民办社会鉴定机构，并妥善处理好二者的关系；第三步，推动公益性公共鉴定机构与民办社会鉴定机构的逐步融合，设立国家事业单位型的独立的、公共的司法鉴定机构，最终建立健全司法鉴定公共服务体系。