

司法体制改革背景下的审判委员会制度

——以司法责任制为切入点

冯之东

(最高人民法院 中国应用法学研究所,北京 100745;中国社会科学院 法学研究所,北京 100732)

[摘要] 审判委员会工作机制改革,是当前健全审判权运行机制的重大问题。而落实司法责任制则是这一问题中的突出难点。地方法院对审判委员会制度的局部改良及其成效和问题,成为准确定位审判委员会制度、科学评估司法责任制落实状况的注脚。以此实践层面的地方改革和理论层面的定位评估为基础,进而提出限缩讨论范围、完善运行模式、增加开庭审案职能等建议,以最终实现完善审判委员会工作机制、有效落实司法责任制之目标。

[关键词] 司法体制改革; 审判权运行机制; 司法责任制 审判委员会

[中图分类号] D926 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2015)06-0074-08

长期以来,在有关人民法院改革的众多讨论中,“审判委员会”(以下简称“审委会”)制度的地位与作用,始终是各方面关注的重中之重。当然,在这些讨论中,大多都是对该项制度的检讨、质疑和批判^①。甚至认为,存在于我国审判权运行机制中的所有重大弊端,特别是“审者不判、判者不审”等导致司法责任无从落实的系列问题,都无一例外甚至是极为突出地暴露于审委会制度之中^[1]。

如何使得有限的国家制度资源最有效地履行其治理职能,这是任何一个务实的法律人或政治家都必然会遇到而且都必须认真关注的理论问题和实践问题^②。对于建构和完善审委会制度、司法责任制、审判权运行机制乃至司法体制的现实意义,无论如何研究讨论或强调重申都不为过。笔者在最高人民法院启动“四五改革”之际重提旧事,意在结合对地方法院改良实践的调研情况,从司法责任制切入,对审委会这样一项既明显带有民主形式、又当然含有法治内容,但却长期遭人诟病的制度设计进行分析,进而尝试对该项制度及其职能进行定位,并提出完善该项制度的初步建议。

一 地方法院审委会改革中存在的问题

近年来,许多地方法院探索尝试审委会制度改革,其改革举措及成效屡屡见诸报端或学术刊物^③。其中,吉林长春中院为打破行政领导对审委会的垄

断,任用一线资深法官担任审委会委员。湖南株洲市中院为突出审委会的专业化、提高案件讨论效率和质量,审委会下设刑事、行政审判咨询小组与民商事审判咨询小组,专门负责对重大复杂疑难案件提供明确咨询意见^④。甘肃Z市中院也实施了“压缩审委会讨论事项范围”、“设立专业审委会”等一系列改革举措。平心而论,尽管这一系列地方性改革呈现出了审委会讨论案件占比逐年下降、同意合议庭主流意见居多^⑤等特点,也初步取得了提升案件质量、强化审判经验总结^⑥等成效,但对于一些司法实践中不利于完善审判权运行机制及司法责任制的问题,改革成效显著并不理想。

(一)缺乏亲历性——严重制约司法责任制落实且改革尚未解决的突出问题

任何制度设计均有其比较优势,同时也都有其运行边界,不可能包打天下。无论将该项制度设计到何种“理想”地步,其都依然存在自身无法避免也无法克服的弊端,只要将其付诸于实践,就必然会产生消极影响,区别只是在于程度不同、表现方式各异而已。就审委会制度而言,当然也毫不例外地存在固有缺陷,其中,最为突出、也是最不利于完善审判权运行机制,特别是不利于完善司法责任制的问题,就是审委会讨论决定案件过程中严重缺乏亲历性。

关于法院审判中的“亲历性”问题,众多学者都曾对其进行过论述。当然,其中的分歧争议也很明

[收稿日期] 2015-09-25

[作者简介] 冯之东(1976-),男,甘肃靖远人,最高人民法院中国应用法学研究所与中国社会科学院法学研究所联合招收博士后研究人员,甘肃省委政法委执法督导处干部,法学博士。

显。有学者将其诠释为“法官与诉讼当事人及其他参与人面对面接触,物理空间上的近距离观察”。也有学者反对这种观点,认为“面对面接触”、“近距离观察”这样的“亲历性”无法在审判实践中完全实现,而诸如直接参与庭审、阅读案卷材料、观看庭审录像,甚至听取承办法官汇报等,都是了解案件事实和判断案情的有效途径和方式^⑦。

笔者认为,无论对“亲历性”作何种理解,我们都必须承认,即便是对审委会制度进行了改革,但审委会阶段的“亲历性”,也始终无法与合议庭或独任审判阶段的“亲历性”同日而语。进而言之,笔者甚至认为,审委会制度其实就是一项为强化总结审判经验、讨论决定审判工作重大事项等宏观指导职能,而不得以牺牲“亲历性”等制度要素为代价的特殊制度设计。其实,前文所述甘肃省Z市中院审委会改革中呈现出的“同意合议庭主流意见居多”这一特点,就很能说明问题。司法实践中,由审委会讨论决定的案件,必先经历合议庭评议这一前置程序。一般情况下,只要案件没有重大实体性或程序性问题,审委会是不会轻易推翻合议庭评议意见的。这也就基本保证了合议庭裁判权不致被(变相)剥夺,以致案件评议流于形式。其实,最主要、最根本的原因并不在于此,而是在于:

第一,审委会讨论案件缺乏亲历性,而且又未能通过改革补强亲历性。审委会讨论案件时,基于现行制度设计和主观工作态度两方面因素的共同作用,不少委员在没有亲自参与案件审理即缺乏亲历性的情况下,既没有事先认真研读合议庭先期提交的案件材料,以全面熟悉案情和案件争议焦点,也没有在审委会会议现场认真听取承办法官汇报,甚至于连基本案情都没有搞清楚。在这种情况下,没有人会在缺乏基本把握性的基础上发表意见,更没有人愿意在同事面前暴露自己是某方面的外行。如此一来,合议庭的主流意见得到审委会的认可同意,也就成了最为常见的一种结果。

第二,审委会委员希冀弱化或减轻司法责任的承担(分担)。笔者以为,如果审委会对经其讨论的案件,不论是错误地改变了合议庭的正确意见进而导致错判,还是错误地维持了合议庭的错误意见进而导致错判,基于最为朴素的公正理念和最为正常的心智判断,持多数意见也就是错误意见的审委会委员都应该共同承担责任。这里唯一的区别就是,如果合议庭意见正确,则合议庭成员无须承担任何责任;相反,如果合议庭意见本就错误,那合议庭成

员应与审委会委员一起承担错案责任^⑧。显而易见,后一种情形下承担责任的人较之于前一种情形下承担责任的人要更多一些。生活经验告诉我们,一般情况下,不要说是面对一个被定性为错案的司法案件,即便只是面对一个类似于失手打破了邻家玻璃这样的错误,当事人都希望有更多的人被卷入其中。因为只有这样,由于办错事而导致自身承担的不利后果都会更轻一点、更少一点。基于同样的道理,从趋利避害的角度讲,审委会委员一般也都会采取同意合议庭主流意见的做法,即便最终导致了错判,那也会由审委会委员和合议庭成员即有更多的人来共同分担错案责任。

(二)改革成效不明显、制度运行中依然存在的问题

1、审委会组成结构的专业化亟待加强

最高人民法院明确规定,审委会是法院的“最高审判组织”^⑨。各级法院面对着“最高审判组织”这样的定位,其着眼点并不在于“审判”、并不在于业务,而是在于“最高”、在于头衔。因此,尽管很多法院在审委会改革过程中,尽力扩大审判一线法官的占比,不断改良审委会组成结构,着意突出审委会的专业化,但最高人民法院对审委会的定位早早就已注定,“审委会委员”这一特定身份,必将被异化为同行政级别直接挂钩的政治待遇。最为直接的例证就是,全国各级法院基于审委会这一特定制度,专门设置了“审委会专职委员”(简称“专委”)这一特定职位,以解决法院内部工作人员的职级待遇问题。甚至于最高人民法院还曾专门发文明确要求,在法院内部,不从事审判业务的政治部主任、纪检组长也应当担任审委会委员^⑩。甘肃省Z市法院审委会的改革就很能说明问题,在改革之后的Z市市县两级法院68名审委会委员中,正副院长和专委共计35人,占比高达51.5%;除此之外,中层正副职也多达30人。改革之后尚且如此,改革之前的状况就更不敢想象了。“审委会委员”被异化、被行政化的严重程度,由此可见一斑。

当然,需要特别说明的是,当前审委会的突出问题其实还并不在于“行政化”,而是在于远远不够“专业化”。一方面,笔者以为,审委会的“行政化”在客观上也有其独特的制度效应,非常需要我们认真对待。因此,决不可将“行政化”一棍子打死(对此问题,笔者于后文还会再行论述)。另一方面,也是更为重要的一点,审委会的专业化与行政化并非水火不容。法官凭借自身过硬的专业知识,依托审

判业务这一特定载体,获得一定的职位乃至成为一院之长,这在法院这样一个讲求法律专业特性、注重法律专业知识的专门审判机关,是一条极其便捷、极其有效而且当然合理的发展路径^[2]。如果都遵从这种路径,法官成为庭长、院长(或审委会专委),并最终进入审委会,形成于此的审委会“行政化”,对审委会“专业化”又能有多大的负面影响呢?怕就怕法院在组建乃至改良审委会制度时,只讲行政化,不讲专业化。这样的“最高审判组织”,又怎么可能在“总结审判经验,审理疑难、复杂、重大案件中”发挥“重要的作用”呢?因此,在笔者看来,关键不是“当官的”不能进审委会,而是不懂业务的外行不能进审委会。

2、规避司法责任等原因导致审委会讨论事项严重泛化

尽管很多地方法院也出台了明确审委会讨论范围的规定,但究竟哪些案件属于“疑难、复杂、重大”案件?哪些事项属于重大事项?哪些案件和事项能进入审委会?从实践中来看,很难操作。除此之外,还有其他情形的存在,也加剧了审委会讨论范围的无序和泛化。特别是有些案件在合议庭阶段,合议庭内部本无任何分歧,但因案情重大又怕承担责任,而有意将案件提交审委会。有时甚至是分管院长授意合议庭个别成员,故意提出不同意见,以合议庭有分歧为由,将案件提交审委会。

3、专业审委会(审判咨询小组)运行效果不佳

由于民商事、行政、知识产权案件与刑事案件之间的知识跨度较大,同时审判实践中兼具多领域专业知识和审判经验的审委会委员又很少。依据自己并不很熟悉的知识去讨论案件,势必难以形成正确的判断和结论;而如果完全顺从其他专业审委会委员的意见,事实上又失去了讨论的意义和价值。不仅如此,刑事专业审委会委员通常只是少数,由多数为非刑事专业审委会委员讨论刑事案件,并且依少数服从多数原则表决,显然也很不恰当。因此,审委会内分设专业审委会很有必要^[3]。很多地方法院实施这项改革的初衷也正是在于,确保绝大多数案件能够依其性质实行分专业讨论。

但制度实践总是与理论预期之间存在着反差。在地方法院的实际审判工作中,由于大多数审委会委员都身居要职,繁杂的审判工作、审判管理工作和审判监督工作混杂其间,令其不堪承受,致其往往很难按时、甚至就根本无法出席其所在的专业审委会(审判咨询小组)会议。有时甚至因缺席人数太多,

以至于该专业审委会(审判咨询小组)无法达到规定人数,不得不向其他专业审委会/审判咨询小组“借”人凑数,以争取能如期开会,这在人数相对较少的刑事专业审委会(审判咨询小组)表现得尤为突出。在此情形下,原来按照改革精神而分开的不同专业的审委会委员(审判咨询小组成员)又“不约而同”地坐在了一起,原本预设的“分专业讨论案件”的制度预期,也就无从谈起了。

二 对审委会制度的再定位

总体而言,学术界乃至实务界对审委会制度的诟病主要集中于:审委会讨论决定案件会造成“审而不判、判而不审”,进而导致“无人负责”。针对这一问题,十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确要求,“改革审判委员会制度,完善主审法官、合议庭办案责任制,让审理者裁判、由裁判者负责。”而在新一轮司法体制改革大背景下,最高人民法院对于改革审委会工作机制则有更为具体、更为长远的目标^①。笔者以为,实现改革目标特别是完善司法责任制的根本前提,就是要对审委会及其职能进行准确定位。

(一)审委会制度可在一定程度上克服司法行政化

首先,要正确认识司法行政化。在我国,司法行政化现象的形成有着深刻的政治、文化、历史和社会原因。长期以来,我国各个国家机关甚至国有企事业单位,实际上都被当作行政机关来对待。在这种“泛行政化”的社会环境中,作为司法机关的法院绝不可能摆脱“被行政化”的命运。客观地讲,当下我国法院审判权运行的“行政化”问题,并不(主要)是法院院长、庭长及审委会权力欲望膨胀的结果,也不(主要)是各级法院领导层对所谓“司法客观规律”的故意忽略,而是在很大程度上与法院审判工作的实际状况及实际需求相关^[3]。而且还要看到,司法实践中,“行政化”这一概念有被滥用的情况,为监督和保障审判权规范运行而实施的一些绝对必要的管理措施,也被不恰当地扣上了“行政化”的大帽子。其实,笔者并无意于要为“行政化”正名,只是想说,如果看不到“行政化”的真实成因,如果不能明确“行政化”的具体表现,势必难以真正解决“行政化”所引发的问题,更难以真正实现“去行政化”的目标。

其次,审委会制度有助于克服司法行政化。有人认为,审委会制度加剧了司法行政化。其实,地方

法院审委会改革的实践已经说明,经过审委会讨论决定的只是法院的极少数案件,即便是完全废除审委会讨论决定案件制度,甚至从根本上让审委会制度消失,司法行政化的现象也不可能消除。与一般性认识相反,笔者恰恰认为,审委会制度与司法行政化不但没有因果关系,反而在客观上能够有效克服法院内部的行政化。

一般情况下,审委会的绝大多数委员都有行政级别,因此其相互之间在身份、地位以及话语权等方面的接近程度,要远远高于非审委会委员与审委会委员之间的接近程度。以此为基础,在院长、副院长、庭长、副庭长以及与其他审委会委员之间形成的制衡机制,其民主化气息相对更浓,制衡效果也相对更为充分。正是在这种制衡作用下,审委会内部通过法院全体精英按照少数服从多数的原则,讨论决定案件或其他事项,这就在制度层面大大降低甚至排除了审委会内部以个人意志或下级服从上级的“行政化”模式解决问题的可能性。这一制度功能的意义在于:作为法院内部总结审判经验、讨论决定审判工作重大事项、具有最高权威的最高审判组织,审委会制度运行过程中因审委会委员之间相互制衡所彰显出的“民主化”,极大地弱化了法院内部的“行政化”。显然,基于对司法实践片面且肤浅的认知,很多人并没有看清这个问题,进而颠倒了因果关系,造成了严重的误读。

当然,需要特别说明一点,笔者并不是要在此处为审委会组成结构的“行政化”唱赞歌,而只是在于强调一个客观事实。不可否认的是,在组成结构上,淡化审委会的行政化,强化审委会的专业化,这是大势所趋。这里值得我们格外注意的是,从表面上看,审委会运行中的“民主化”源自于审委会组成结构上的“行政化”,甚至有人还会据此进一步认为,这种以审委会组成结构“行政化”,来消解法院审判权运行“行政化”的制度效应,颇有些“以毒攻毒”的感觉。但在笔者看来,审委会在组成结构上需要继续保持的本质性特征并非“行政化”,而是审委会委员之间的相互制衡。如果说,当下及之前需要通过人员结构的“行政化”来保持审委会的相互制衡,那么,今后就必须在健全主审法官、合议庭办案机制和办案责任制的基础上,通过科学定位主审法官、院长、庭长与审委会的职能以及相互关系,以继续保持这种极其重要的相互制衡。须知,在审判权运行机制中,只有在各审判组织内部以及审判组织之间形成有效的制衡,才会实现充分且有序的民主;只有实

现充分且有序的民主,影响和制约审判权科学运行的行政化才有可能消除。

(二)审委会在审判工作中的作用将会进一步强化

我国的《人民法院组织法》对审委会制度的职能与作用有着相对明确清晰的规定^⑩,审委会不但与独任法官、合议庭一样,是法院的审判组织,而且还是最高人民法院钦定的法院内部“最高审判组织”。就此而言,审委会行使审判权在制度上具有毋庸置疑的正当性。因此,尽管各级法院都必然会根据本轮改革精神,尽可能压缩审委会讨论案件的范围和数量,但笔者认为,审委会在法院审判工作中的作用不会因此而削弱,反而会进一步加强。这是因为,一方面,随着院长、庭长审批案件权力的弱化直至取消,很多先前在院长、庭长环节中处理的案件可能会进入审委会;而且,合议庭与院长、庭长之间也会形成制衡关系,最终诉诸审委会解决的争议事项也会相应增加。另一方面,根据“四五改革纲要”关于建立审委会讨论事项的“先行过滤机制”,规范审委会“讨论案件的范围”的精神,尽管讨论的案件数量越来越少,但进入审委会的却都是大案要案和大事要事,相应地,审委会在法院审判工作中,所发挥的作用将是通过“讨论决定审判工作重大事项”而体现出的“宏观指导职能”。因此,从审判权运行实际需要(而非人们主观愿望)出发,在减缩审委会讨论案件总量的同时,进一步强化审委会的职能作用,将是大势所趋。

三 落实司法责任制——对审委会制度的完善

长期以来,围绕法院审判权运行机制改革进行讨论的众多学者和实务工作者,就完善审委会制度提出了许多真知灼见,而且有的已经付诸于司法实践^⑪。但在笔者看来,当前审判权运行机制中违背司法亲历性规律特别是“审者不判、判者不审”问题依然突出存在,进而导致既无法保证司法公正,又难以追究错案责任。特别是一些法官为规避个人责任,往往主动将案件向庭长、院长请示汇报,或者提请审委会讨论决定。因此,为解决这些问题,笔者从落实司法责任制的角度出发,为完善审委会制度提出以下建议。

(一)严格限缩审委会讨论范围,避免责任推诿

笔者在调研中发现,2008年至2011年,甘肃省高院审委会讨论案件以及其他事项的数量,基本呈逐年上升趋势。2012年至2014年,通过修订《审委

会讨论案件范围》,严格提交会议事项的审批程序,讨论制度的次数有大幅提升,但讨论案件的数量尽管也呈下降态势,但仍然不少(具体情况参见表1)。

笔者认为,审委会讨论制度的次数明显增多,这一点令人欣慰,因为这与“四五改革纲要”中关于强化审委会“总结审判经验、讨论决定审判工作重大事项的宏观指导职能”的改革精神完全契合。至于讨论案件数量仍显较多的问题,初步分析,原因有三:一是疑难复杂、新类型案件增多,确实需要审委会讨论决定;二是现有审判组织管理办法中,尚无科学合理可行的审委会会议决事项准入制度,讨论范围的规定过于原则化,不便于实际操作;三是存在不愿担当和诿责的问题,主管院长、庭长对提交会议的案件往往把关不严,使一些并不特别复杂疑难重大的案件进入审委会。日益增多的议决事项,增加了审委会工作压力,混淆了责任分担,影响了审委会主要职能的发挥。

表1 甘肃省高院审委会召开会议及讨论问题情况

	召开会议次数	讨论案件数	讨论制度次数
2012年	56	316	2
2013年	49	237	6
2014年	39	138	13

因此,笔者建议,为提高审委会会议事效率,切实发挥其审判决策、审判指导、审判管理和审判监督的功能作用,切实杜绝责任推诿,各级法院应建立审委会议题的把关机制,明确议题范围,大幅度压缩讨论案件比例,特别是严防旨在推卸责任的案件进入审委会,使审委会真正能够聚焦于审判执行工作中的重大问题,聚焦于重大疑难复杂案件的法律适用问题,充分发挥审委会作为最高审判组织的指导作用。具体而言,应严格限缩在以下范围:一是合议庭成员意见有重大分歧的案件、新类型案件、在辖区内有重大社会影响以及其他疑难、复杂案件的法律适用;二是拟判处死刑的案件;三是检察院抗诉的案件;四是拟宣判无罪的案件;五是拟在法定刑以下判处刑罚或免于刑事处罚的案件;六是本院已生效裁判确有错误再审的案件;七是讨论决定本院院长的回避、错案认定、违法审判责任确认等与案件审理有关的其他重大实体问题或程序问题。

(二)完善审委会工作运行模式,明确审判责任

1、确保议事过程公开透明。审委会作为法院内部的最高一级审判组织,从本质上讲,其讨论案件仍属于审判活动。但当前审委会讨论案件时,除了审

委会委员、案件承办人以及会议工作人员外,其他人员不得旁听。这种封闭性的运作模式与审判公开的诉讼原则相悖,使当事人享有的辩论权、辩护权无法行使。同时,审委会讨论个案均是秘密且不定期进行,有哪些人参加讨论、何时讨论,当事人并不知情,致使当事人依法享有的申请回避权无法实现,与诉讼法规定的回避原则相矛盾。这些情形的存在,不利于对审判活动进行有效监督和制约,更不利于审委会及其委员落实司法责任。鉴于此,笔者建议,在对审委会会议实行全程录音录像的同时^④,应事先将参加案件讨论的审委会委员姓名、职务等相关信息,以特定方式告知当事人,以提高决策透明度,增强审委会委员责任感。当然,必须处理好公开与保密的关系,在公开的同时,依法应当保密的要严格保密。

2、实行签名确认制度。当前,审委会讨论案件记录作为保密材料,对外界不公开。随着司法公开特别是裁判文书的深度公开,应当建立审委会委员在裁判文书上署名的制度。同时完善审委会会议事规则,建立审委会会议材料、会议记录的签名确认制度。凡经审委会讨论决定的案件,应在裁判文书中予以载明,后附参加讨论的委员名单。之所以如此,笔者以为,审委会讨论决定事项的署名不仅是形式要求,更是落实审判责任的基础和前提。

3、建立健全责任追究制度。笔者认为,这一措施所要解决的问题也正是审委会广遭诟病的主因。长期以来,由审委会会议决的案件,审判者是合议庭或独任审判员,判决者却是审委会,合议庭审而不判,审委会判而不审。这种审委会审、判分离和审委会委员不了解案情的状况,容易使合议庭成员在审判过程中产生依赖思想,逐步弱化责任心,以审委会作为挡箭牌作出对自己有利的决定,从而诿责于审委会。最后,到底应该由谁承担责任,也就不清不楚。同时,审委会决议实行集体表决,致使责任主体不明,一旦出现错案,很难追究责任。由于合议庭并未对审委会讨论的案件作出实际裁判,若由合议庭承担责任,不太公平;由审委会集体承担责任,往往无人负责,无法追责。因此,笔者建议,应强化责任约束,将审委会委员的意见与错案责任追究直接挂钩,至少应纳入考评指标体系。根据审委会与合议庭、主审法官的权责划分,落实司法责任:审委会讨论一致通过的案件,被确定为错案时,由出席会议的委员承担错案责任;因部分委员的意见导致错案的,则持该意见的委员承担错案责任;其他原因造成错案的,

按照相关规定追究责任。

(三)增加审委会开庭审案的职能

不论是从制度设计,还是从制度实践来看,一方面,进入审委会讨论的基本都是疑难重大复杂案件;但另一方面,审委会委员前期未亲自参与案件的审理,对案件不知情,“亲历性”远远不够,只能在审委会开会时边听汇报、边提问题、边熟悉案情。很显然,在这种只“开会”不“开庭”的工作模式下,审委会委员表决意见存在严重的片面性和极大的决策风险。这无形中就形成了一种恶性循环:案件的重大疑难复杂程度越高→进入审委会、经由不熟悉案情的审委会委员拍板决定的可能性就越大→最终酿成冤错案件的几率就越高→明确办案责任的难度势必也就越大。

以曾经一度引发社会高度关注的浙江张氏叔侄强奸案为例,在合议庭评议阶段,审判长认为该案存在诸多疑点,证据不足,疑罪从无,应宣判张氏叔侄无罪释放。但其意见未被采纳,杭州市中院审委会集体讨论后决定,张辉判死刑,张高平判无期徒刑。这里显示出案件承办人意见与案件最终结果之间的巨大差别:如果按照承办人的意见,这起冤案完全可以避免,但经过集体讨论决定,最终铸成冤案。该案例再次印证:我国近期曝光的许多冤案并不(主要)是办案人员个人原因造成的,而(主要)是体制性的原因所导致的。就此意义而言,此类冤案可以称为“体制性冤案”^[4]。而这里的体制性弊端,恰恰就突出地表现在审委会制度之中。

因此,为消除这种弊端,真正落实审判责任制,作为法院最高审判组织的审委会,应该丰富和强化其工作模式,除召开审委会会议听汇报、做决定之外,还应当直接开庭审案。而且“四五改革”后,需要审委会讨论的案件数量将会减少,这就使它有更多的时间与精力直接开庭审理,案件质量也能得到保证。而且应该明确:在审委会内部,审委会委员开庭审案制度,就是与召开审委会会议处于同等地位、具有同等重要性的基本工作方式和主要工作内容,就是审委会制度得以存在和运行的基本载体。

就审委会开庭审案的具体制度设计而言,务必明确须由审委会开庭审理的案件范围,这是首要问题。审委会认为重大疑难和典型案件需要自己审理时,可以“大审判庭”的形式按照现行司法程序,在听取当事人及其律师的陈述和辩论后,直接对该案进行本院内的终局审理和裁判。大审判庭可由3至9位审委会委员组成,每次审案的审判人员不是固

定的,可以根据案件性质和所在法律领域,由审委会内部的专业审委会成员组成大审判庭开庭审判。审委会对重大疑难案件直接审理后作出裁判,这样可集中法院优势司法资源,有助于法院去行政化,也有助于落实“让审理者裁判,由裁判者负责”的基本原则^[5]。

四 结语

笔者以为,相对于实现司法公正这一根本目标而言,审委会总体上是一项符合中国国情、利大于弊的制度设计,起码在短期内是如此现状。可以肯定的是,这一观点以及本文中与之相应的一些主张,赞同者有之,质疑者更有之。但“真理从来都不如思考本身诱人和绚丽”^[6],在社会快速发展和急剧变迁的当下中国,围绕司法体制改革所面临的一些重大问题,特别是针对“审委会”这一专业化色彩虽不够浓厚、与源于西方的“现代司法理念”也极不契合的制度设计,展开充分的分析和讨论,对于探究当下中国审判机关如何实施司法治理,如何完善司法责任制,无疑都具有现实意义。而且,本文所论述的决不是审委会制度的全部环节和要素,只是试图通过初步的梳理来展示审委会及其落实司法责任制的实践中,还存在哪些问题?可能解决哪些问题?仅笔者以及本文的能力实在无法追求全面和圆满。如果所梳理的这些因素有一定合理性,那么可以明确的一点是,目前中国的审委会制度乃至司法责任制所面临的问题不是各级法院可以独自解决的,根本的改善还需要执政者的综合协调。

显而易见,体制变革和转型社会的现实情境,既为审判权运行机制展现内在价值、发挥制度功能带来了绝佳机遇,更为其提升治理功效、维护社会秩序赋予了艰巨使命。“机遇”和“使命”所催生的旨在强化制度功效的“制度变迁”,既为社会所亟需,也为执政者所倚重,更为民众所期待。就审委会制度而言,究竟能否实现其“讨论决定重大事项、加强宏观指导”的核心职能;就司法责任制而言,究竟能否真正实现“谁办案谁决定谁负责”的制度预期,往往会基于多种因素的相互作用而呈现出多种情形。无论如何,法院、审委会委员、法官乃至诉讼当事人等相关主体在既定制度设计及其改革的背景下相互影响、相互制约,而这种互动博弈本身又在影响着既定制度设计的运行轨迹和改革成效,甚至可能引起对新的审判权运行方式的需求。

总之,一项优良的制度不仅能够科学地配置和优化既有的社会资源,充分地发掘和利用潜在的社

会动力,更应该有效地提供协调社会关系、规范社会秩序的公共产品,实现并保障社会的公平与正义。如何成功地构建公平合理的司法办案组织运行机制和司法责任认定追究机制,进而有效回应社会治理的基本需求;如何打造不仅主观上的确“想”、而且客观上真正“能”为人民服务的人民法院,切实“让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”,这是当下中国必须解决的重大现实问题。本文对审委会制度及其改良的探讨,就是为此而作的一种积极探索。

注释:

① 相关研究参见陈迎新:“我国审委会制度反思”(载《西南交通大学学报》(社会科学版)2003年第3期);刘传刚:“论审委会的职能”(载《行政与法》2003年第8期);路昌其:“现行审委会制度的改革与完善”(载《法治论丛》2009年第5期)等文献。

② 苏力:“关于海瑞定理 I”,载《法律和社会科学》第4卷,法律出版社2009年版。

③ 对于各级法院审委会改革举措的调查研究,参见顾培东:“人民法院内部审判运行机制的构建”(载《法学研究》2011年第4期);北京市第一中院课题组:“关于推动审判委员会制度改革强化其职能作用的调研报告”(载《人民司法》2014年第1期);满志方:“充分发挥审判委员会职能作用切实提高法院审判质效”,(载《中国审判》2014年第1期)等文献。

④ 徐隽:“审委会改革开出四大药方”,载《人民日报》2014年12月3日第11版。

⑤ 以甘肃省Z市中院为例,2013年办结案件1048件,审委会讨论87件,占8.3%;2014年办结案件上升为1091件,而审委会讨论案件数却下降为59件,只占5.4%。2013年市县两级7家法院审委会讨论案件393件,审委会同意合议庭主流意见的有325件,占比达82.7%。

⑥ 以甘肃省Z市中院为例,该院在2012和2013年度省高级法院组织的法院系统绩效考评中分列全省第二名和第一名。而同时期,该院办案法官334名,只占甘肃全省4798名办案法官的6.96%,但办结案件16902件,却占到当年全省186145件办结案件的9.08%。自2013年改革以来,Z市中级人民法院审委会出台审判工作制度类意见9件,其中包括《民事审判工作指导意见》、《案件流程管理办法》等规范性文件,以及超审限未结案件情况总结、审判运行态势分析、涉诉上访人员情况汇总等研究分析类工作材料。

⑦ 参见贺卫方:“中国司法管理制度的两个问题”(载《中国法学》1997年第6期);顾培东:“再论人民法院审判权运行机制的构建”(载《中国法学》2014年第5期)等文献。

⑧ 这一价值取向已经体现在中央全面深化改革领导小组第十五次会议2015年8月19日审议通过、最高人民法院于2015年9月21日正式发布的《关于完善人民法院司法责

任制的若干意见》(法发[2015]13号)中。该《意见》第31项规定:“审判委员会改变合议庭意见导致裁判错误的,由持多数意见的委员共同承担责任,合议庭不承担责任。审判委员会维持合议庭意见导致裁判错误的,由合议庭和持多数意见的委员共同承担责任”。

⑨ 最高人民法院《关于改革和完善人民法院审委会制度的实施意见》(法发[2010]3号)第3条规定:“审判委员会是人民法院的最高审判组织,在总结审判经验,审理疑难、复杂、重大案件中具有重要的作用。”

⑩ 参见最高人民法院《关于地方人民法院纪检组长、政治部主任担任审判委员会委员和列席审判委员会有关问题的意见》(法发[2009]361号)。

⑪《关于全面深化人民法院改革的意见——人民法院第四个五年改革纲要(2014—2018)》规定:“合理定位审判委员会职能,强化审判委员会总结审判经验、讨论决定审判工作重大事项的宏观指导职能。建立审判委员会讨论事项的先行过滤机制,规范审判委员会讨论案件的范围。除法律规定的情形和涉及国家外交、安全和社会稳定的重大复杂案件外,审判委员会主要讨论案件的法律适用问题。完善审判委员会会议事规则,建立审判委员会会议材料、会议记录的签名确认制度。建立审判委员会决议事项的督办、回复和公示制度。建立审判委员会委员履职考评和内部公示机制”。

⑫《人民法院组织法》第10条规定:各级人民法院设立审判委员会,实行民主集中制。审判委员会的任务是总结审判经验,讨论重大的或者疑难的案件和其他有关审判工作的问题。

⑬建议和对策涉及优化组成结构、改革表决方式、分设专业审委会等内容,旨在克服组织模式的行政性、制度运作的随意性、功能发挥的失衡性等问题,相关研究参见苏力:“基层法院审委会制度的考察及思考”(载《北大法律评论》1998年第2期);徐显明:“司法改革二十题”(载《法学》1999年第9期);陈卫东、李训虎:“先例判决+判例制度+司法改革”(载《法律适用》2003年第1、2期);乔新生:“改革审判委员会制度不是彻底将其取消”(载《法制日报》2013年11月22日第11版);田成有:“审判委员会制度的改革设计”(载《人民法院报》2014年1月17日第2版);汪红、纪欣:“独立审判权护航新改革”(载《法制晚报》2013年11月15日第1版)等文献。

⑭中央全面深化改革领导小组第十五次会议于2015年8月19日审议通过、最高人民法院于2015年9月21日正式发布的《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》(法发[2015]13号)第11项规定:“审判委员会评议实行全程留痕,录音、录像,作出会议记录。”

[参考文献]

- [1] 黄金波. 审委会改革的有关问题探析[J]. 法律适用, 1999(8): 12-16.
- [2] 陈卫东. 司法机关依法独立行使职权研究[J]. 中国法学, 2014(2): 20-49.

- [3] 顾培东. 再论人民法院审判权运行机制的构建[J]. 中国法学, 2014(5):284-302.
- [4] 陈兴良. 推动法治进步的新闻人力量[N]. 法制日报, 2013-11-15(1).
- [5] 汪红, 纪欣. 独立审判权 护航新改革[N]. 法制晚报, 2013-11-15(1).
- [6] [美]理查德·波斯纳. 波斯纳法官司法反思录[M]. 苏力, 译. 北京: 北京大学出版社, 2014:16.

Research on the System of Judicial Committee in the Context of the Reform of Judicial System

——From the angle of the system of judicial responsibility

FENG Zhi-dong

(*The Supreme people's Court, Beijing 100745, China; Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China*)

Abstract: The reform of the judicial committee is a major issue of the operating mechanism of judicial power. And the implementation of the system of judicial responsibility is the highlight of this problem. The local improvement of the judicial committee system and its effects and defects by the local courts has become the footnotes for accurate positioning to the judicial committee and scientific assessment to the implementation of system of judicial responsibility. It is the purpose of analysis to implement the system of judicial responsibility and to improve the system of the judicial committee on the basis of the local reform and the theoretical position and evaluation.

Key words: the reform of judicial system; the operating mechanism of judicial power; the system of judicial responsibility; the judicial committee