

中国法制

改革理论与实践



主编 田平安 李学亭 宋茂荣 陈光华

ZHONGGUO FAZHI GAIGE LILUN YU SHIJIAN

重庆出版社

D9280.2-53

中国法制

改革理论与实践

主编 田平安 李学亭 宋茂荣 陈光华

重庆出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国法制改革理论与实践/田平安等主编. —重庆:
重庆出版社, 2002

ISBN 7-5366-5819-2

I. 中... II. 田... III. 司法制度—体制改革—研
究—中国 IV. D926

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 040846 号

中国法制改革理论与实践

田平安 李学亭 主编
宋茂荣 陈光华

责任编辑 杨亚平
封面设计 徐赞兴
技术设计 聂丹英

重庆出版社出版、发行
(重庆长江二路 205 号)
新华书店经销
四川外语学院印刷厂印刷

开本 850×1168 1/32 印张 17
字数 420 千 插页 2
2002 年 8 月第 1 版
2002 年 8 月第 1 版第 1 次印刷
印数 1—1000

ISBN 7-5366-5819-2/D·286
定价:20.00 元

目 录

人民法院审判体制改革与队伍建设问题研究	宋茂荣(1)
司法体制改革的主题——实现司法公正	方 令(18)
“三个代表”与司法体制改革	张怀基(27)
关于法治的几点思考 ——兼论新时期党委政法委的地位和工作重点	陈 彬(33)
论司法公正与司法体制改革	段世华 尹向前(39)
立法与司法改革三论	王学辉(50)
司法公正:司法体制改革的目标	敖 山(62)
论 WTO 协定与实现司法公正	文显平 马 倩(81)
关于司法腐败的思考	简 敏(93)
司法改革——寻求司法公正的根本途径	曹 丽(111)
试论司法独立	陈亚东(125)
关于人民法院审判管理体制改革的思考	董华念(136)
加强 WTO 规则研究,完善我国司法制度	韩天森(146)
加入 WTO 后人民法院面临的新课题和对策	冉崇高(153)
试论加入 WTO 与我国审判制度改革	李宣章(160)
加入 WTO 与人民法院审判组织改革的思考	舒 服(170)
改革政府管理体制,应对 WTO 规则挑战	郑传坤(185)
加入 WTO 对我国司法审查制度的影响及对策	金代权(198)
中国司法审查制度应对 WTO 的挑战与改革	王鉴辉(211)

WTO 规则与中国民事审判改革	陈正勇(230)
改革我国法官选任制度的思考	宋玉波 张凌华(237)
试论我国人民法院体制的改革	冯 春(246)
司法独立与司法体制改革研究	高豪彦(256)
试论我国司法制度改革的原因及得失	宁清平 胡显发(264)
中国法官制度的改革和完善	张 翀(280)
对我国人民陪审员制度的反思	曾 进(292)
浅谈法官的职业道德	李建农 周仁敏(302)
论法院审判委员会制度的改革	黄顺康(310)
现行书记员管理体制的问题与改革	吴泽波(323)
浅论司法体制改革与建设高素质的司法队伍	黄书香(332)
论检警一体化	
——我国检警关系的反思与定位	毛建平 万 毅(336)
论法院改革不能削弱再审工作	段占清(351)
司法公正与律师的地位和作用	张义勇(362)
对 WTO 体制下我国金融法的检视	胡 静(366)
从系统科学看公正司法的必要条件	
..... 向 中 张正荣 陶 鹏(375)	
论经济法的价值取向与加入 WTO 后的影响	郭运发(385)
浅谈行政审判合法性审查中的认证问题	皮宗泰(396)
论我国对现代西方国家行政诉讼制度的借鉴	
——从宪政角度看我国行政诉讼制度的完善	
..... 周文茂(409)	
人民法院行政审判方式的问题与改革对策	皮沙沙(426)
司法公正的实现途径	邹东升 简 敏(438)
对审判长、独任审判员选任制度的评析	
——兼论完善法官制度	刘家容 穆 健(465)
相对不起诉在司法实践中的问题及思考	朱建华(477)

刑事执行监督机制的建立与法律完善	王利荣(483)
论办案质量督导工作改革和发展的新思路 林蜀鲁 曾 军(501)	
试析我国法院调解制度存在的问题及改革对策	胡大晖(508)
略论司法会计制度	聂志毅(516)
论公安机关体制改革与创新	陈 明(527)
加入 WTO 与深化刑侦改革之我见	陈远鸿(531)

人民法院审判体制改革与 队伍建设问题研究

重庆第一中级人民法院 宋茂荣

最高人民法院《人民法院五年改革纲要》颁布后,人民法院司法改革的步伐明显加快,积极开展各种制度建设,对法院审判管理体制、后勤保障体制、组织人事体制及审判机构设置等制度都进行了力度不一的改革,以制度来实施管理成为改革的核心。但在整个改革过程中,也出现了一些问题,比较突出的就是,法院制度建设比较完善,也符合最高法院的改革要求和现代法治要求,却没有能够真正落实,制度仍停留在规范条文的层面上,而没有成为审判工作中实际运行的规范,“新瓶装旧酒”的现象仍旧存在。本文拟探讨审判体制改革与法院队伍建设的互动关系,以期为解决这一矛盾提供思路。

人民法院审判管理体制就是指为了公正、高效地行使审判权,在法院内部设置的划分法官及其他审判辅助人员的责权利、案件审判进程控制权限及效率和质量监督机制的规范体系。它与学界广泛探讨的法院司法体制改革在内涵和外延上均有不同。后者论及的法院司法体制改革涉及到国家司法权的独立性以及它与其

他国家权力的界限和关系；而法院审判管理体制的实质是法院内部的一种规范体系，这一体制的来源和根基是《人民法院组织法》对法院内部审判机构的设置和职能的分工。

由于长期以来，人民法院内部审判管理实行的是行政化管理模式，使得《人民法院组织法》的有关规定在实践中没有得以贯彻和落实。在社会主义市场经济带来的诸多变革和矛盾的冲击下，原有的法院审判管理体制越来越不能适应，也越来越不能满足社会公众对法院公正、高效司法的需求，法院有必要按照《人民法院组织法》的规定，根据自身的实际情况，以保障司法公正、公平、公开及高效为价值目标，对内部的审判管理体制进行改革，使各级审判组织在行使国家审判权时可以在一个科学和有效的规范体系中运行，以实现法院行使审判权的规范化、有序化。

从目前已经开展的改革情况看，法院审判管理体制改革主要涉及到以下的几个方面：

一、审判组织改革

按《人民法院组织法》的规定，人民法院内部的审判组织包括合议庭/独任审判员和审判委员会。作为上下层级关系，审判委员会在一个法院内部处于合议庭/独任审判员的上层审判组织的地位，它可以改变合议庭/独任审判员的裁判意见，以它的意见为案件的最终裁判意见，合议庭对审判委员会的决定必须执行。就这一规定本身来说，它是明确的，也是不应当存在争议的。但在长期的司法实践中，由于历史的原因，法院的审判组织事实上形成了四级，即合议庭/独任审判员、庭长、院长和审判委员会，审判权限也呈现逐级递增的趋势。审判委员会居于最上层，以下逐渐递减，这就导致审判权与行政权发生不合理的混同。作为行政管理者的院长、庭长，事实上具有了不受约束的审判权限，而这种审判权限是没有得到法律授权的。由此也导致合议审判权虚化，院长、庭长过

分干预审判,法院内部做出裁判的程序不透明,当事人的权利无法得到有效保障的弊病发生。为了解决这个问题,以最高法院倡导的审判长选任制度改革为标志的审判组织改革成为法院审判管理体制改革的突破口。具体而言,它又可以分为:

(一) 审判长/独任审判员选任制度

审判长/独任审判员选任制度实际上就是要理清合议庭/独任审判员与院长、庭长及审判委员会的关系,真正落实人民法院组织法赋予合议庭/独任审判员的审判权,解决合议庭/独任审判员审判权虚化的问题。同时,它也具有配合审判方式改革,实现庭审功能,培养高素质法官的价值功能。从关系层面上分析,这一制度主要包含以下几个方面的机制:

1. 落实合议庭/独任审判员职责的机制

不论是最高法院《人民法院五年改革纲要》,还是各地法院的具体实践,涉及到审判长/独任审判员选任制度改革的制度核心都是以落实合议庭/独任审判员的职责为己任,要真正“还权于”合议庭/独任审判员。从制度规定上看,改革后的审判长/独任审判员的职责较原有体制下有了非常大的扩张,体现为取消了对合议庭/独任审判员决定案件裁判结论和签发裁判文书的限制,最大化地将案件的裁判权限规定由合议庭/独任审判员享有。在本法院内部,合议庭/独任审判员的裁判结论只能由审判委员会依照法定程序予以改变,其他任何组织和个人不能再加以干预。基本取消了院长、庭长因职务决定案件的权限,院长、庭长要裁判案件,必须通过参加合议庭和案件的具体庭审来实现。

2. 确定审判长职责的机制

行政化的审判管理体制下,审判长是随机产生的,而且往往与具有一定行政管理色彩的“审判组组长”同一,由此也往往导致审判长的审判职能与组长的行政职能发生混同,直接导致合议庭评议案件时不能发挥民主,不能按照民主集中制原则形成裁判意见。

同时,组长担任审判长在责权利等诸多方面没有规范,反而增加了工作量,事实上也导致审判长职责的虚化。审判长选任制度下,明确了审判长由选任产生,应当具有较高的法学理论和审判业务水平,具有对案件裁判文书的签发权、对疑难案件提请院长提交审判委员会讨论的建议权、程序上安排合议庭其他成员参与案件审判工作等权力。在很大程度上,审判长具有的是一种可以称之为程序决定权的权力,且这种权力往往是法院内部审判工作得以顺利开展所必须的推动力。这样,就在院长、庭长淡出审判管理具体事务管理的同时,将这些必须的权力交由审判长行使,避免了法院审判管理上出现真空,也为案件流程管理的开展设定了一个必不可少的节点。

3. 规范合议庭成员之间关系的机制

对合议庭成员关系的规范,主要涉及到合议制度的落实、案件审判质量责任的追究等问题。在审判长选任制度下,必须对审判长与其他合议庭成员之间的关系进行规范,以便合议庭能够真正贯彻合议制度,合议庭成员可以根据自己在庭审中获得的案件的信息做出独立的判断和发表意见,防止出现审判长独占合议庭的裁判权的现象。同时,根据民主集中制的评议原则,审判长在合议庭评议案件时只有一票,并没有优先的权力,案件裁判意见按照少数服从多数意见做出;案件出现质量问题,也按照这一原则确定各个合议庭成员的责任分担。

4. 理顺合议庭/独任审判员与院长、庭长的关系的机制

这一机制将合议庭/独任审判员与院长、庭长的关系定位为指导与被指导的关系。也就是说,合议庭/独任审判员认为案件重大、疑难,或者不能形成一致意见的,可以请院长、庭长给予指导。这种指导是参考性质的,院长、庭长不能强迫合议庭/独任审判员接受自己的指导意见,合议庭/独任审判员也可以拒绝接受指导意见,并提请院长将案件提交审判委员会讨论。这是合议庭/独任审

判员独立行使审判权的必要保障。从另一方面看,这是一种从现实情况出发的过渡性措施,其基本考虑就是我国法院目前人员素质不高,合议庭/独任审判员在案件的裁判上决断力还有待于提高。因此,在某些情况下需要得到有较丰富审判经验的院长、庭长指导。这一问题的最终解决有赖于法院队伍建设的深化和制度建设的创新,但在目前,从维护审判独立与防止案件质量问题,避免改革付出惨重代价的角度出发,指导制度是不可缺少的。

(二) 审判委员会会议事制度

这一机制的目的是要将审判委员会的定位从一个单纯的审判组织转变为一个以总结经验、指导具体审判实践为主要职能的组织。具体来讲,就是除了对法定需要由其做出决定的案件进行讨论处理外,审判委员会的工作重心应当转变到加强调查研究,及时总结审判经验,研究解决审判实践中存在的带有普遍性的法律适用问题,指导审判工作依法进行等事务上来,逐步淡化对具体案件的裁判功能,一方面使合议庭/独任审判员的审判权能够真正独立行使,另一方面从宏观上规范法院的审判工作。

二、案件审判流程管理

案件审判流程管理的价值目标是提高法院裁判案件的效率,使案件在法定的审理期限内及时审结。这一制度主要由统一立案、统一排期、统一送达以及审限管理等机制构成。其制度建设的着眼点在于:

第一,通过对立案、排期、送达、开庭、评议、结案、归档等环节建立严格的时限管理,使过去由合议庭案件承办人自行决定的案件审理各阶段按照统一规定的时限展开,事实上是要将审判人员原有的过大的程序推进控制权转变为受限制的程序推进控制权,从总体上提高法院裁判案件的效率。应当说,这是案件审判流程管理制度改革的核心目标。

第二,通过将程序启动、案件开庭排期、送达等程序前置,由立案庭在规定的时限内统一掌握和推进,将合议庭/独任审判员从这些审判辅助事务中解脱出来,专司案件的审理与裁判,提高合议庭/独任审判员的专业程度和处理案件的效率。

第三,通过由非审判组织办理审判辅助事务,可以在庭审前有效地在当事人与合议庭/独任审判员之间建立一道隔离屏障,防止当事人与审判人员庭审前的非正常接触,影响司法公正。

第四,通过流程管理监控和审限跟踪管理,由专门的管理机构统一管理相关信息,及时发出案件可能超审限结案的预警,对已经超审限的案件进行督促,有利于预防案件超审限审结。

第五,通过独立的审限监督管理体制,对案件超审限或者违反案件流程管理的人员进行责任追究,保障制度的实施,也使案件超审限后的责任追究落到实处。

三、案件质量监督体制

这里的案件质量监督体制,不同于对法院审判工作的外部监督,如人大、新闻监督,也不同于上级法院的审级监督,它是法院为了确保案件裁判质量,预防案件差错和违法审判的发生,而在内部设置的监督制度。

在制度设计上,它一般包括评查的程序、机构、职责、范围以及出现质量问题后的处理措施等。质量检查机构对上级法院改判、发回重审及本院再审改判案件和一部分已结案案件抽样进行检查后,发现属于一般差错案件的,如裁判文书错、漏字,按照差错案件责任规定进行处理;发现存在违法审判嫌疑的,则移送纪检监察部门审查处理,从而在责任划分上建立起比较完备的案件质量防范和处理机制,对法院审判管理体制转变过程中可能出现的案件质量下降问题进行有效的控制。

四、激励机制

激励机制是改革过程中必不可少的一个组成部分。法院审判管理体制的改革将涉及到个人利益,涉及到习惯做法与新的审判管理方式之间的冲突,如果不能建立有效的激励机制,就不能调动人的积极性,再先进的制度也将难以落实。本文将在下面结合法院队伍建设进一步探讨这一机制的建立。

从目前法院改革的情况看,法院审判管理体制的改革主要就是由上述四个方面的基本制度组成,当然,在不同的法院,具体制度设计上是有区别的,但其基本的内容是一致的。

二

从管理学的角度看,任何管理制度都是针对人的。也就是说,管理制度的根本就是建立、协调和规范某一个地域或者组织内人的行为和相互关系。法院也不例外。任何法院都是由具体的法官和审判辅助人员组成的。审判管理体制就是针对法官和审判辅助人员在行使审判权,或者在从事审判辅助事务过程中的行为和相互关系而建立的管理制度。因此,人的作用对审判管理体制的运行具有根本性作用。作为制度下的人,能否在主观上和客观上按照制度的规定行为和处理相互关系,不仅仅是制度设计本身应当考虑的问题,也是作为被管理者的人是否能够适应制度的问题。也就是说,作为管理制度有机组成部分的审判管理体制,必须考虑到所管理的法官及各种审判辅助人员的现实状况加以设计和制定,而且其运行还有赖于法官及各种审判辅助人员的具体行为。相对应的,人的素质提高和需求的提高,反过来也会影响和推进管理制度的制定和完善。

具体而言,在已经建立起审判管理体制的法院中,这些制度的

实施运行情况的好坏与人的建设即法院队伍建设具有很大的关系。主要表现为以下两个方面：

一、人对制度运行的影响

(一) 人的观念意识对制度执行和实施的影响

法院审判管理体制的改革从深层次来说,就是一种观念的改革。传统的审判管理体制行政色彩浓厚,行政长官不仅对人事,而且对案件裁判握有实权,这样一方面导致了法官裁判权的缩减,另一方面也在习惯和思维方式上造成法官依赖性强,对案件裁判主观上持放任的态度。也就是说,案件的最终裁判权不在法官手中,即使案件裁判错误,只要不是法官故意错误汇报事实,误导行政领导,法官就不会承担责任,也就导致法院内部责任追究机制的流变。而以审判长选任制度为核心的新的审判管理体制,就是要改变这种状况,要将过去实际上隐藏在裁判结论后面的各种裁判权都交由合议庭/独任审判员行使,法官可以享有独立行使审判权的制度保障,但也要承担裁判发生错误的责任后果。行政权不能再随意介入审判权行使的区域,这就必然对法官的意识观念形成冲击。法官如果不能理解或者按照自己的方式加以理解,就会对制度的执行和实施产生负面的影响。这种影响主要表现为：

第一,即使获得充分的独立行使审判权的保障,法官也不愿意独立做出裁判结论,而是千方百计寻求院长、庭长的指导或者将案件交审判委员会讨论。简言之,就是“有权不敢用”。这是非常明显的负面影响,它必然导致审判长选任制度下的合议庭/独任审判人员职责再次面临虚设的结果。究其原因,就是因为由过去没有审判权,但却受到层层保护,不担心责任追究的状态转变为拥有独立审判权,但必须独立承担责任的状态,很多法官无法适应,在观念上无法转变,在行动上便表现为对制度的反对,或者曲解,或者钻制度的空子。

第二,对新制度建立的流程管理等程序性操作办法不适应,导致执行制度不力。在行政性审判管理体制下,决策主体单一,决策速度较快,但随意性大。改革后的案件审判流程管理体制对案件的推进按照各个阶段进行了规范,但由于必然设置的环节增多,各个环节之间的交接和协调、各个机构和部门之间的联系增加,事项的处理比较繁琐。法官对此往往不能很好地理解,主观上认为环节增加,反而降低了案件审理的推进速度,不愿意按照制度的规定行为,也导致流程管理制度无法切实履行。

第三,对以预防为主的质量责任追究制度不能理解,认为束缚了自己的审判活动,法官也会在执行审判职责的制度方面较少发挥主观能动性,或者千方百计规避案件质量责任追究的规定,使质量责任追究体制落空。

(二) 人的知识结构对制度执行和实施的影响

在法院工作中,法官的知识结构与案件的裁判具有十分密切的关系。这些知识不仅包括观念上的,即现代法官应当具有现代法治理念,了解现代法治的基本要求和法官自身的角色定位,而且还应当具有不断更新的审判专业知识和不断积累的审判实践经验,同时还应当具有其他应用科学,如政治学、社会学、经济学等学科的基本知识。具有完善的知识结构的法官才能适应社会日新月异的发展变化,才能深刻领会和理解社会纠纷的性质和社会背景,才能对各种社会利益的冲突做出法律上的准确评价,这种评价才能获得社会公众的广泛认可。同时,也才能理解法院审判体制改革的内涵和价值取向,才能自觉地把自己的行为与制度的执行、实施结合起来。反观现实中的法院,法官在知识结构上的欠缺也直接导致了知识更新太慢,审判案件往往凭借自己的审判经验。而在信息社会迅速增加的变化面前,审判经验往往落后于社会现实的发展,法官如果只是按照自己的习惯性知识来决定案件,必然形成矛盾。同时,对审判经验的信赖又往往伴随着根深蒂固的习惯

操作方法,这种操作办法与新的审判体制形成矛盾时,法官往往不愿意或者不能改变自己的习惯做法,于是,制度的执行便会大打折扣。

(三)人所处的环境对制度执行和实施的影响

人都是在一定的环境中生活和工作,法官也不例外。人与人之间的关系就形成了人所处的环境。在法院的环境中,长期的行政化管理模式形成了效率不高的工作环境,法官相互之间没有监督,缺乏竞争和有效的激励机制,也形成了相当数量的“搭车人”^①,而人事制度上“能进也能出”的用人机制尚未完善,必然加剧“搭车”现象的发生和蔓延。同时,环境对单独的个人具有强大的影响力。当前,从最高法院开始,全国法院都在用人机制上实施了改革,大量录用高学历的人才,以期改变法院的人才知识结构。但在另一方面,如果法院的环境不能获得根本的扭转,新进的人员在这样的环境中呆久了,难免受到影响,甚至被环境所同化,这对法院的整体建设是不利的。环境也会对制度的执行和实施造成影响。例如,如果审判流程管理制度在法院法官中不能获得大多数的支持,或者说大多数的人对制度的实施持消极态度,则它就根本不可能产生实效。

二、制度运行对人的影响

人的行为对制度的实施产生影响,反过来,制度运行也必然会对人产生影响。具体到审判管理体制改革的,制度的制定和实施都

① “搭车人”一语来源于美国惠普公司人力资源管理评估制度。它指的就是不能胜任本职工作却占据工作岗位的人。在这一概念之外,还有一个“潜在的搭车人”的概念,指的是尚未确证不胜任本职工作,但有可能不胜任本职工作的人。在处理机制上,“搭车人”都是要失去工作岗位的;而“潜在的搭车人”则被列入重点监督和考核对象,进行一段时间的评估后决定去留。虽然这是企业管理学上的概念,但对中国法院的法官也应当是可以适用的。

会对法官及审判辅助人员产生相当大的影响。这种互动关系在一些问题上则是良性的,在一些问题上则是非良性的。

制度本身具有一定的价值导向,尤其是管理制度,它会使被管理者对行为的后果做出合理的预期,并决定是否实施一定的行为。同时,制度的规定还会对被管理者以后的行为发生促进或者导向作用。比如,审判长选任制度规定,审判长拥有较大的审判指挥权限和较高的待遇。则法官就可能产生竞选审判长的愿望,并从各个方面提高自己,以达到成为审判长的目标。这种预期对法院总体的队伍建设就是良性的,对审判管理体制改革的实施也是有利的。但是,如果制度本身是混乱的,则作为被管理者的人也会产生模糊的甚至是无法做出的预期,并直接影响到被管理者的行为。从审判管理体制的角度看,它主要在以下几个方面对法官产生影响:

(一) 审判长的定位

上文中笔者已经谈及审判管理体制的核心就是审判长选任制度。从制度的设计本身看,就是要设立一个由选任产生的、具有较高理论和实践水平的审判长,带领合议庭专司审判业务。也就是说,审判长是一个审判职务,而不是一个行政职务。改革后的法院的行政权由院长统一行使,庭长在院长的授权范围内行使一定的行政管理职权。但由于中国法院的具体情况,有的法院在把审判长定位为审判职务的同时,又授予他(她)一定的行政管理权限,如对合议庭其他成员的考勤、廉政纪律管理权限或者职责。这就必然使审判长的角色发生混乱,使其无法与改革前的“审判组组长”区分开来。这种制度上的缺陷带给法官个人两个方面的影响:(1) 审判长本身角色混乱,况且在繁重的审判任务的压力下,他(她)又可能虚化行政职责,但又不敢完全放弃,只能在一种随机的状态中履行自己的职责,也就必然阻碍其专司审判业务职责的履行;(2) 合议庭其他成员会觉得改革走回了老路,无法协调自己与审判长