

国家“2011计划”司法文明协同创新中心
武汉大学司法研究中心



司法文明论坛

(2015年卷)

江国华 主编



非
外
借



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社



司法文明论坛

(2015年卷)

编委会主任	张文显			
编委会副主任	陈光中	张保生	王树义	
编委会委员	周叶中	陈晓枫	肖永平	冯 果
	秦前红	汪习根	林莉红	占善刚
	陈家林	刘学在	廖 奕	朱 勇
	卞建林	柳经纬	常 林	姚建宗
	黄文艺	杜宴林	朱新力	

2015/05

图书在版编目(CIP)数据

司法文明论坛. 2015 年卷/江国华主编. —武汉:武汉大学出版社, 2016. 12
ISBN 978-7-307-18895-2

I. 司… II. 江… III. 司法制度—中国—文集 IV. D926-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 286845 号

责任编辑:林莉 辛凯 责任校对:汪欣怡 版式设计:马佳

出版发行:武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件:cbs22@whu.edu.cn 网址:www.wdp.com.cn)

印刷:虎彩印艺股份有限公司

开本:787×1092 1/16 印张:12.75 字数:288 千字 插页:2

版次:2016 年 12 月第 1 版 2016 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-18895-2 定价:35.00 元

版权所有,不得翻印;凡购买我社的图书,如有质量问题,请与当地图书销售部门联系调换。



司法文明论坛

(2015年卷)

主 编 江国华
执行主编 何盼盼 阳曼怡
编 辑 陈珊珊 姜梦婷 张 权
 罗仙凤 孙胜东



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

总 序

理想·国情·建设

周叶中 武汉大学副校长

法学乃公平正义之学，亦经国济世之道。法科研习者，非但要皓首穷经，探究法学之原理、源流、范畴与技术，亦当苦心孤诣，涵养公平正义之气质、经国济世之情怀。法科研习之大义者，正在于：蓄经纶之才学，养浩然之正气，胸怀韬略，足踏实地，以建设性的心态审视现实，以建设者的角色构建未来。故值此《司法文明论坛》出版之际，我提“理想·国情·建设”六个字，与大家共勉。

法学的意义不特在于法律规则之阐释，亦在于理想生活之导向。通过阐释规则来阐释世界，乃法学之皮囊；通过建构规则来构筑理想，则法学之骨髓。习法者，不可以满足于法律规则之阐释，更应着眼于理想生活之导向。因历史多有惯性，生活常存惰性；用法律来导航历史，以规则来引导生活，实为法学之使命，亦法学者之使命。而法律之所以能够导航生活，与其归结于法之强制，毋宁出自于法之正义。强制助产畏惧和怨愤，正义酿生公信与权威。强制的效力缘非暴力，实出正义；正如同正义的力量源非强制，实出自社会对于正义的共同体认和信念。法之强制再强大亦不足以威逼社会惟法是从，法之正义虽无形却是导航社会之真正动力。是故，我之所谓理想，实则包含双重含义：一则主张法科研习者当志向远大，着眼未来；二则期望法学者能够形成大致共同的正义观念，树立用良善之法构筑善风良序、导航法治国家之信念。其中前者是动力，后者是目标。

理想是对现实的超越，但须以现实为根据。法治建设有其必须遵循的普遍规律，但也须尊重特定的历史条件和社会环境。中国之法治建设既要放眼世界，更须立足国情。法科研习者既要探究法治的一般规律，亦当研究中国的基本国情。长久以来，中国社会存在着两种倾向：一是法治浪漫主义，以为将西方法治理论与模式移植中国，即可以实现法治中国，故主张用西方法治主义的标准来度量中国的法治实践，全然不顾中国的基本国情，对其法治进程中的成就熟视无睹，对其中的问题却夸饰有余。二是以中国特殊的国情为借口，否认在中国建设法治国家之可行性，故拒绝法治改革，迷信道德教化与政治动员在社会改良中的作用。对于中国法治建设而言，这两种倾向都是有害的。唯有将法治的普遍原理与中国的具体国情结合起来，才能够真正推动中国法治建设之进程。是故，我主张欲兴法学教育，必先兴国情教育；欲深入研习法律，必先行深入研习国情。一个优秀的法科研习者，必同时亦是优秀的国情专业人。

国情乃法学研究立足之点，但研究国情绝非法学之真正目的；国情研究，实为法治建设服务。因为法学之精义在于建设。法学研习者当体悟法学之精义，树立建设者之使命感和责任感，养成建设性的心态和心理，直面法治建设过程中的种种问题，积极探寻解决问题的途径与方略。概言之，即所谓经世致用。国人皆知，自先秦以来，经世致用即成中国知识者之传统，学人以“道”诱“势”，以文化改造社会，其情其志，勃然如生。今日之法科研习者，当秉承“经世”之传统，弘扬“致用”之学风。是故，我之所谓“建设”者，用意有二：一是主张学行结合。“学”无定理，“行”有真知。此即古人之所谓“披五岳之图以为知山，不如樵夫之一足；谈沧溟之广以为知海，不如估客之一瞥；疏八珍之谱以为知味，不如庖丁之一啜”。二是主张破立有道。世间万物皆有其道，破之者易，立之者难。市井百态皆有其因，做批评者易，做建设者难。今日之青年学子，不仅要有“破”之勇气，而且更要有“立”之责任；既要有批判精神，更应具建设性心态。

中国的未来属于青年，属于所有的中国人；建设更加美好的法治中国，有赖于每一个青年人的努力，也有赖于所有中国人的共同努力。让我们每一个法律研习者都认识到自身的历史责任和时代使命，让我们所有的人都行动起来，从点滴做起，为法治中国建设贡献一份智慧和力量。

目 录

司法改革评论

人民法院改革评论	
——《最高人民法院关于全面深化人民法院改革意见》的评析	1
人民检察院改革评论	
——《关于深化检察改革的意见》评析	12
司法行政改革评论	24
公安改革评论	
——《关于全面深化公安改革若干重大问题的框架意见》评析	38
人民陪审员制度改革评论	
——《人民陪审员制度改革试点方案》评析	49
湖北省司法改革试点工作评论	59

专题讨论

行政不作为的司法规制(一):	
论行政不作为的产生原因及对策	74
行政不作为的司法规制(二):	
论形式作为实质不作为的行政行为	83
行政不作为的司法规制(三):	
公安机关行政不作为侵权的国家赔偿责任	94
行政不作为的司法规制(四):	
论危险防止型行政不作为之赔偿	106

要案评析

呼格吉勒图案的审视与反思	116
论念斌案中我国刑事司法的进步与缺陷	129

立法解读

慎刑与规制:评议《刑法修正案(九)》	139
《行政诉讼法》改革评析	151

学理争鸣

论我国环境公益诉讼制度..... 165

司法责任制的正当性质疑：表现、影响与出路..... 179

人民法院改革评论

——《最高人民法院关于全面深化人民法院改革意见》的评析

刘 畅

摘 要：党的十八届三中全会之后，最高人民法院结合法院工作实际，在深入开展调研、广泛征求意见的基础上，研究制定了《人民法院第四个五年改革纲要（2014—2018年）》。党的十八届四中全会从科学立法、严格执法、公正司法、全民守法等方面，又提出了一系列新的重大改革举措，其中由人民法院牵头推进的有29项、配合参加的有65项。与此同时，随着改革深入推进和试点工作展开，最高人民法院在四中全会之后，第一时间组织力量再次对“四五改革纲要”进行修订，并制定了《最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见》，阐述了全面深化人民法院改革总体要求、基本原则、主要任务、工作要求等，提出7个方面65项重大改革举措。本文将主要针对本次改革意见的重点部分，即建立与行政区划适当分离的司法管辖制度，建立防止干预司法活动的工作机制，推进法院人员的正规化、专业化、职业化建设，改革审判委员会工作机制，构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制等方面进行解读，并提出个人的看法和关于实现途径的意见，以期我国的司法体制改革能够真正落到实处，发挥其真正的价值。

关键词：司法改革；司法管辖制度；审判委员会；阳光司法机制；依法治国

一、《最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见》概述

（一）提出的背景及意义

司法是社会公正的最后一道防线，司法也是一个社会最为持重稳定的力量。司法体制改革是全面深化改革的重头戏。党的十八届三中全会作了部署，中央全面深化改革领

导小组第二次会议、第三次审议通过的有关文件，明确了深化司法体制改革的目标、原则，确定了路线图和时间表，并对重点难点问题确定了政策导向。法院改革是司法体制改革的重中之重。早在1999年，最高人民法院就发布了第一个五年改革纲要，拉开了法院改革的大幕。15年间，法院改革次第推进，逐渐步入深水区。如果从1999年人民法院第一个五年改革纲要算起，当下正在进行的司法改革是第四轮。如果用法官的形象作个简单的比喻，那么一开始是穿起法袍，拿起法槌，后来又强调放下法槌，走向“田间地头”。现在，“职业特点”、“司法规律”等提法预示着，司法改革再次回归到“职业化”这个本质。

党的十八大从发展社会主义民主政治、加快建设社会主义法治国家的高度，作出了进一步深化司法体制改革的重要战略部署。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，确定了推进法治中国建设、深化司法体制改革的主要任务。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，将建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家作为全面推进依法治国的总目标，从科学立法、严格执法、公正司法、全民守法等方面提出了一系列重大改革举措。人民法院司法改革正面临前所未有的重大历史机遇。为贯彻党的十八大和十八届三中、四中全会精神，进一步深化人民法院各项改革，2015年2月26日上午十点，最高人民法院举行新闻发布会，通报《最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见》（以下简称《意见》），即修订后的《人民法院第四个五年改革纲要（2014—2018）》进行贯彻实施。^①

（二）总体思路

《意见》基本框架的搭建，依托于“两个理论基点，一条逻辑主线”。“两个理论基点”，一是审判权作为中央事权和判断权的司法性质论；二是“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的司法价值论。“一条逻辑主线”，就是要建立具有中国特色的社会主义审判权力运行体系。

《意见》确立了全面深化人民法院改革的总体思路：紧紧围绕让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义的目标，始终坚持司法为民、公正司法工作主线，着力解决影响司法公正、制约司法能力的深层次问题，确保人民法院依法独立公正行使审判权，不断提高司法公信力，促进国家治理体系和治理能力现代化，到2018年初步建成具有中国特色的社会主义审判权力运行体系，使之成为中国特色社会主义法治体系的重要组成部分，为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供强有力的司法保障。^②

^① 张春波、孙若丰：《最高法发布关于全面深化人民法院改革的意见》，载《中国审判》，2015年第4期。

^② 张春波、孙若丰：《最高法发布关于全面深化人民法院改革的意见》，载《中国审判》，2015年第4期。

(三)主要内容

提出了全面深化人民法院改革的5项基本原则；并围绕建成具有中国特色的社会主义审判权力运行体系这一关键目标，提出了7个方面65项具体司法改革举措。《意见》是在2014年7月9日发布的《人民法院第四个五年改革纲要（2014—2018）》基础上修订而成的，它全面吸收了党的十八届四中全会提出的改革新举措，充分考虑了法院改革推进过程中的新情况新问题，对原纲要的结构和内容进行了调整。

《意见》提出的65项改革举措，在6个方面体现了改革创新精神：一是在法院组织体系上，推动形成行政区划法院、跨行政区划法院和专门法院分工管辖、各司其职的法院组织体系新格局。二是在法院人员管理上，推动建立分类科学、符合规律的法院人员管理新序列。三是在审判权力运行上，建立完善以审判权为核心、以审判监督权和审判管理权为保障的审判权力运行新机制。四是在司法公开、便民机制和信息化建设上，构建体系完备、规范便捷的阳光司法新平台。五是在司法人权保障上，推动形成以审判为中心的诉讼新制度，提出刑事被告人不得穿识别服出庭等新举措。六是在司法外部环境上，推出提升司法权威、强化法官履职保障的新思路。

二、《意见》亮点解读

(一)建立与行政区划适当分离的司法管辖制度

1.《意见》内容

司法管辖制度是我国司法制度的重要组成部分。司法管辖制度作为一种审判制度，为我国司法机关的审判实践提供了制度上的保障，在推动我国法治化和建设法治国家方面发挥着重要作用。但不可否认的是，我国的司法管辖制度也存在许多问题，受到各领域的专家学者和大量实务工作者的关注和抨击。比如，司法管辖中的“主客场”现象和司法行政化一直是影响公正司法的重要因素。《意见》突出强调建立与行政区划适当分离的司法管辖制度，具体主张设立最高人民法院巡回法庭，探索设立跨行政区划的人民法院集中审理跨区域的民商事案件、行政案件、环境资源案件等，从体制上进一步排除地方因素对司法公正的干扰确保少数涉及地方利益的案件得到公正处理，促进国家法律统一正确实施。^①

2. 必要性与可行性

一是有利于审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权，维护国家法制统一。我国是单一制国家，司法权从本质上说是中央事权。地方各级法院、检察院是国家设立在地方代表国家行使审判权、检察权的法院、检察院，而不是地方的法院、检察

^① 贺小荣、马渊杰：《人民群众的期盼是全面深化人民法院改革的不竭动力——〈最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见〉的背景解析》，载《人民法院报》，2015-02-27。

院。建立与行政区划适当分离的司法管辖制度,有助于法院、检察院在工作中排除外部干扰,尤其是阻却地方保护主义的干扰,确保国家法律的统一正确实施,维护国家法制统一。

二是有利于树立司法权威,提升司法公信力。一方面,可以从形式上充分保障法院、检察院居中行使审判权、检察权,通过增强法院、检察院中立性,树立司法权威;另一方面,可以消除人民群众“信访不信法”的思想根源,打消其通过司法途径不能有效维护自身权利的思想顾虑,减少通过上访等形式维护自身权利的现象,从而赢得人民群众的信任^①。

三是有利于合理配置司法资源,提高司法效率。针对一些地方法院、检察院在案件数量、办案条件等方面存在一定差异的司法现状,充分考虑解决司法资源地区性失衡的问题,可以减少一些地方法院、检察院案多人少的矛盾,促进司法资源配置的优化和司法效率的最大化。

建立与行政区划适当分离的司法管辖制度,不仅是必要的,而且综合各方面的条件考虑,还具有相当的可行性。一是凝聚了充分的改革共识。对于建立与行政区划适当分离的司法管辖制度,从中央到地方,从理论界到实务界,已凝聚了充分的改革共识,有着浓厚的思想基础。二是积累了丰富的司改经验。在17年的司法改革过程中,对于司法体制改革的认识不断深化,对于推进司法体制改革的具体路径和方法更加明确,积累了宝贵经验,可以有效降低改革“试错”的成本。三是部署了相关的改革试点。当前,中央在上海、广东、吉林、湖北、海南、青海6个省市部署开展省以下地方法院检察院人财物统一管理等多项司法体制改革试点,客观上为改革创造了有利条件。^②四是进行了有益的实践探索。有少数法院、检察院的管辖没有与之相对应的行政区划,尽管设立这些法院、检察院的初衷,是为了解决某些具体问题,并不直接指向司法制度改革,但仍然为这一改革措施提供了可靠的实践支撑。

3. 实现路径

首先,与省以下地方法院检察院人财物统一管理等多项司法体制改革试点配套,探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度。在地域管辖方面,按照“分院模式”,整合各级法院、检察院,调整其管辖地域。当前,应立足于省以下法院、检察院,按照现行司法管辖制度中四个直辖市设立地市级法院、检察院的模式,整合地市级、基层法院、检察院,适当缩小地市级、基层法院、检察院数量,适当扩大其管辖地域。在级别管辖方面,建立提级管辖、集中管辖机制。比如说,考虑到交通运输领域案件大都跨行政区划,同时,为进一步增强知识产权授权标准的一致性和权利内容的统一性,可以对知识产权案件、交通运输领域案件也实行提级管辖、集中管辖,适当扩大案件范围。

其次,逐步建立跨省级行政区划的管辖制度。在现行法律框架下,配合省级以下地

^① 罗琳、罗堂庆:《建立与行政区划适当分离的司法管辖制度探究》,载《人民检察》,2014年第22期。

^② 李娜:《建立与行政区划适当分离的司法管辖制度》,载《党政论坛》,2015年第1期。

方法院统一管理,设立跨省(区、市)的法院或在省、自治区内设立跨行政区划法院尚存在制度障碍,设立跨行政区划高级法院缺乏法律依据。在法律没有修改或取得法律授权之前,“设立跨行政区划法院”这项改革举措只能在直辖市内试点。但是,随着改革的推进,在条件成熟后,可以借鉴中华人民共和国成立初期设立东北、华北、华东、中南、西南、西北六大行政区的模式,整合省级法院、检察院,调整其管辖地域,适当减少省级法院、检察院的数量,适当扩大其管辖地域,建立一个具备强大的抗干扰能力的司法管辖制度,发展和完善中国特色社会主义司法制度^①。

综上所述,建立与行政区划适当分离的司法管辖制度不仅必要,而且可行。在推进改革措施落实的过程中,既要实际从实际出发,又要与时俱进,不照抄照搬,进一步强化顶层设计,细化操作措施,确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权。

(二)建立防止干预司法活动的工作机制

1.《意见》相关规定

《意见》首次提出配合中央有关部门,推动建立领导干部干预审判执行活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度。按照案件全程留痕要求,明确审判组织的记录义务和责任,对于领导干部干预司法活动、插手具体案件的批示、函文、记录等信息,建立依法提取、介质存储、专库录入、入卷存查机制,相关信息均应存入案件正卷,供当事人及其代理人查询。

之前,十八届四中全会《中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》就提出,要完善确保依法独立公正行使审判权和检察权的制度。各级党政机关和领导干部要支持法院、检察院依法独立公正行使职权。建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度,建立健全司法人员履行法定职责保护机制。中办、国办近日也印发了《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》。接着,中央政法委也印发《司法机关内部人员过问案件的记录和责任追究规定》。这充分说明了中央现在对领导干部干预司法审判的重视,对实现排除司法干扰、保证审判权和检察权的独立行使,具有重要的现实意义。

2.领导干部干预司法活动的范围界定

领导干部就司法中的具体个案打招呼,加剧了司法中的关系案、人情案和金钱案等现象,滋长了社会上“信访而不信法”的风气,给有关司法机关和承办人员增加了不必要的压力,严重损害法律权威和司法公正。我国宪法明文规定,人民法院依照法律规定的独立行使审判权,人民检察院依照法律规定独立行使检察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。^②这次四中全会再一次强调依法治国首先是依宪治国,因此,我们要把领导干部干预司法活动、插手具体案件处理上升到违反宪法的高度,来下大力气解决

^① 罗琳、罗堂庆:《建立与行政区划适当分离的司法管辖制度探究》,载《人民检察》,2014年第22期。

^② 潘洪其:《要让官员“不能”干预司法》,载《法律与生活》,2014年第22期。

这一顽症，为司法权的健康运作提供一个良好的外部环境和内部环境。

要解决好这个问题，首先必须对“领导干部干预司法活动、插手具体案件处理”的范围作出界定。目前，打招呼的案件突出表现在以下四类：一是基于私情的关系案、人情案和金钱案；二是某些地方党委、政府为维稳或进行地方保护主义，插手具体案件的处理；三是在一些重大、疑难或敏感案件中，政法委以协调为名，干预案件的处理；四是上级司法机关基于种种原因，给下级司法机关打招呼。所有这些做法，今后都应该严格禁止。^①

3. 现实问题

建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度，对领导干部干预司法进行“全程监控”，给予严厉的追究惩处。然而，要真正做到这些谈何容易？领导干部不得干预司法活动，不得妨碍司法机关独立行使审判权和检察权，一直以来我们都是这样宣示和要求的，这并不是一个新的法律原则。问题在于，这个法律原则在司法实践中有时被打折扣，少数领导干部有意无意地干预司法已经成为一种习惯，甚至成为一种下意识的思维，以至于他们有时竟浑然不觉。另外，规定意欲对非法干预司法运行的行为全程留痕。除了极少数有恃无恐、明目张胆或者因为巨大利益所在而孤注一掷的人以外，绝大多数人可能都会选择巧妙、隐蔽的方式施加干预，对于这些默示如何记录？在司法人员的待遇保障、身份保障制度并不十分健全的情况下，又如何有足够的制度激励让司法人员鼓起勇气记录？^②而且一个科学的制度安排必须给予因规定执行不当而受到损害的人以必要的权利救济，而在这方面还需要出台具体措施加以完善。

（三）推进法院人员的正规化、专业化、职业化建设

1. 推动法院人员分类管理制度改革

《意见》提出要建立符合职业特点的法官单独职务序列。健全法官助理、书记员、执行员等审判辅助人员管理制度。其实司法人员分类管理，实务中已有探索。如2014年3月深圳召开的政法工作会议，公布《深圳市法院工作人员分类管理和法官职业化改革方案》。结合各地不同做法，可将法院、检察院工作人员分为三类：一是司法官，仅指法官和检察官，负责办案；二是司法辅助人员，包括法官助理、书记员、执行员和司法警察，为办案服务；三是司法行政后勤人员，包括办公室人员、财务会计人员等，负责人事管理、法院和检察院的日常管理、司法预算的执行、财务管理、建筑维修、交通工具管理、档案管理等。^③不同类型的人员采取不同的管理办法：司法官，采省一级统

① 刘仁文：《从宪法高度认识领导干部干预案件处理》，载《人民检察》，2014年第22期。

② 秦前红：《中办、国办文件能找回司法失去的权威吗》，作者财新网博客，原文地址：<http://opinion.caixin.com/2015-04-02/100797142.html>，最后访问时间2015年3月2日。

③ 肖建华、宋艳菊：《司法改革的使命——中共十八届三中全会司法改革内容解读》，载《河南财经政法大学学报》，2014年第29卷第6期。

管,“垂直领导”,建立司法官单独序列的管理制度;司法行政人员、法官助理、书记员按照综合管理类公务员进行管理。以此打破法院、检察院各类人员“一体化”的管理体制,建立各类人员的分类发展模式和差异化的管理机制。

2. 建立法官员额制度

法官员额制是指根据审判工作量、案件的复杂疑难程度以及经济发展水平等因素,确定法院的法官员额,将符合条件的人员选任为法官的一项司法制度。^①法官员额制度,是司法官管理体制中的重要一环,缺少它,法官增补机制就无法运行。从国外立法例看,法官员额制度是一项普遍为各国所采纳的制度,如美国联邦最高法院法官为9人,日本最高裁判所大法官为15人,韩国大法院大法官为11人,德国联邦宪法法院法官为16人。^②法官员额制度对于实现法官精英化和专业化,提高法官地位有着重大的意义。

目前,我国法院内部法官职务序列与非法官职务序列界限不清,没有把审判工作与其他行政性、辅助性工作进行合理划分,而是套用行政系统公务员的管理模式,除司法警察已单独成为一个序列外,其他行政、辅助人员都往法官序列上靠。大量行政人员不审理案件,却占用了大量法官职务。另外,我国法官队伍整体素质不高,办案效率相对较低,所以只能靠增加法官人数承担繁重的审判任务,很多在国外属于法官助理承担的事务性工作,在我国得由法官来做。在中国,还存在这样一种现象,法官职务被当做一种福利待遇,许多具有审判职称的人员一辈子都没审理过案件。再者,我国法院绝大多数担任院长、庭长职务的法官主要任务是参与审判管理和出席各种会议,并不直接行使审判权,如此多的资深法官并不直接审理案件。而充当审判主力的,常常是一些年轻的、缺乏审判经验的助理审判员^③。

本次《意见》提出根据法院辖区经济社会发展状况、人口数量(含暂住人口)、案件数量、案件类型等基础数据,结合法院审级职能、法官工作量、审判辅助人员配置、办案保障条件等因素,科学确定四级法院的法官员额。根据案件数量、人员结构的变化情况,完善法官员额的动态调节机制。之所以推进法官员额制改革,一是要确保法官数量与案件数量相匹配,改变目前案多人少、忙闲不均的状况。二是要确保审判辅助人员数量与法官数量相匹配,优化审判资源配置,切实减少法官事务性工作负担。三是要确保优秀法官集中在审判一线,压缩“不办案的法官”数量。四是要确保法官职业保障有效落实,使一线办案法官即使不担任行政领导职务,也可以晋升至较高的法官等级、享受较高的待遇。归根结底,就是要推动建立以法官为中心、以服务审判工作为重心的法院

① 胡道才:《推行法官员额制改革的两个基础问题》,载《唯实》,2014年第11期。

② 肖建华、宋艳菊:《司法改革的使命——中共十八届三中全会司法改革内容解读》,载《河南财经政法大学学报》,2014年第29卷第6期。

③ 郑清、陈思远:《浅谈法官员额制》,载《楚天法治》,2014年第9期。

人员配置模式。^①

3. 改革法官选任制度

建立符合职业特点的司法人员管理制度，必须改革法官选任制度。我国法官法明确了法官的任职条件、任免程序，但在推动法官的正规化、专业化、职业化方面，仍有修改完善空间。例如，四级法院法官的入职通道都面向法学院应届毕业生敞开，法官任职条件差距不大，部分上级法院法官的审判水平和司法阅历很难让下级法院法官信服。又如，省级以下地方法院人事统管后，如何在省一级遴选出优秀法官，也需要依托一定的制度平台。因此，《意见》根据十八届三中、四中全会精神，提出了法官选任制度的改革思路。^②

第一，法官遴选委员会的设置。根据《意见》，未来将在国家和省一级分别设立由人大、政协、法学专家、律师代表和法官代表组成的法官遴选委员会，制定公开、公平、公正的选任程序，确保品行端正、经验丰富、专业水平较高的优秀法律人才成为法官人选。法官遴选委员会将从专业角度提出法官人选，由组织人事、纪检监察部门在政治素养、廉洁自律等方面考察把关，人大依照法律程序任免。

第二，健全上级法院法官遴选机制。四中全会《决定》提出：“初任法官由高级人民法院统一招录，一律在基层法院任职，上级人民法院的法官一般从下一级人民法院的优秀法官中遴选。”因此，《意见》要求健全初任法官由高级法院统一招录，一律到基层法院任职机制，建立上级法院法官原则上从下一级法院遴选产生的工作机制。这就意味着，今后法学院应届毕业生仍可经过统一招录和训练，到各级法院从事审判辅助或司法行政工作，但符合法官任职条件的，只能在经过法官遴选委员会把关后，到基层法院任职。满足一定任职年限，审判业绩特别优秀的，也必须经过法官遴选委员会遴选后，才能到上一级法院担任法官。

第三，完善不同层级法院法官的任职条件。《法官法》第9条第1款第六项明确了不同层级法院法官的任职条件，这一规定适应了当时的审判需要，但是，考虑到未来四级法院职能定位将进一步调整，初任法官的任职年龄和任职门槛都将提高，绝大多数上级法院法官将从基层法院逐级遴选产生，因此，有必要推动修改法官法，针对不同层级的法院，设置不同的法官任职条件。

总之，建立中国特色社会主义审判权力运行体系，必须坚持以审判为中心、以法官为重心，全面推进法院人员的正规化、专业化、职业化建设，努力提升职业素养和专业水平。

(四)改革审判委员会工作机制

审判委员会制度，为我国所特有。它肇始于革命根据地时期，成文于1949年后。

^① 《贯彻实施〈关于全面深化人民法院改革的意见〉应当把握的几个重要关系和问题》，原文链接 <http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-13881.html>，最后访问时间2015年3月21日。

^② 《贯彻实施〈关于全面深化人民法院改革的意见〉应当把握的几个重要关系和问题》，原文链接 <http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-13881.html>，最后访问时间2015年3月21日。

1954年,《人民法院组织法》明确各级法院设审判委员会。它是强调党对审判工作的领导和发挥集体智慧的历史产物。审判委员会是人民法院的最高审判组织,其在总结审判经验,审理疑难、复杂、重大案件中具有重要的作用。^①但是随着社会发展,审判委员会“集体智库”的功能定位受到诸多挑战,存在很多问题。我国的审判委员会的产生和发展是历史的产物,其职能的发挥是由其特有的历史背景和传统因素决定的,因此,它带有较强的等级色彩,强调上位权力对下位权力的制约与指导,法院体系结构带有浓厚的官僚层级味道,尤其是对刑事案件具有实体审判权,更是导致了“审者不判,判者不审”的尴尬局面。现行的审委会制度不仅是在组织形式上、职能定位上,还是在工作方式和程序上的弊端日益显露,与公正、高效的司法价值已有所不适应,有违直接言词原则和回避制度,改革的大流势不可当。^②有学者概括存在三个方面的问题:第一,组织结构有问题,如审判委员会的资格、人数、任期等无法律依据;人员构成单一,委员几乎全是有领导职务的人,有时甚至包含不懂法律的行政领导;办事机构不健全。第二,职能定位有问题,如讨论案件范围不明确,何为“重大”,何为“疑难”难以判断;审判委员会主要职能发挥失衡,变成以讨论案件为主角,其他功能为配角。第三,工作规则存在问题,如案件启动程序不规范,随意性大;案件讨论采取会议制,违反公开审判原则和直接言辞原则;保障制度建设落后,缺乏审判委员会委员回避制度和错案追究制度^③。

本次《意见》主要对审判委员会的职能,讨论案件的范围以及公示方面进行了规定,提出要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。但是,针对我国的现状,在推进审判委员会的“去行政化”、专业化;改革完善审判委员会的表决方式;明确审判委员会讨论案件的范围;保障当事人申请回避的权利;以及切实加大对审判委员会办案的监督制约等方面仍需提出具体规定加以贯彻实施^④,确保以审判权为核心、以审判监督权和审判管理权为保障的审判权力运行机制的完善,落实审判责任制。

(五)构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制

司法公开是司法独立和实现公平正义的可靠制度保障。其已成为法治国家一项重要的司法原则。司法权是公权力,具有公共性。公共性特质要求保证社会公众的司法知情

① 何洁莹:《我国司法去行政化问题研究》,广西大学硕士学位论文,2014年。

② 王静:《改革我国审判委员会的设想》,载《法制与社会》,2012年第4期。

③ 肖建华、宋艳菊:《司法改革的使命——中共十八届三中全会司法改革内容解读》,载《河南财经政法大学》,2014年第6期。

④ 王文建:《司法现代化与审判委员会制度改革》,载《人民论坛》,2013年第32期。