

会议制问题研究

主编 尹忠显

法 律 出 版 社

会议制问题研究

法 律 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

合议制问题研究/尹忠显主编. —北京:法律出版社,
2002.3

ISBN 7-5036-3694-7

I. 合… II. 尹… III. 合议制—问题—研究
IV. D915.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 009862 号

出版/法律出版社
印刷/北京四季青印刷厂
责任印制/陶松

总发行/中国法律图书公司
经销/新华书店
责任校对/何萍

开本/A5
版本/2002年3月第1版

印张/15.75 字数/410千
2002年3月第1次印刷

法律出版社地址/北京市西三环北路甲105号科原大厦A座4层(100037)
电子信箱/pholaw@public.bta.net.cn
传真/(010)88414115
电话/(010)88414121(总编室) (010)88414123(责任编辑)

中国法律图书公司地址/北京市西三环北路甲105号科原大厦A座4层(100037)
传真/(010)88414897
电话/(010)88414899 88414900
(010)62534456(北京分公司) (010)65120887(西总布营业部)
(010)88414934(科原大厦营业部) (010)88960092(八大处营业部)
(021)62071679(上海公司)
商务网址/www.chinalaw-book.com

出版声明/版权所有,侵权必究。
书号:ISBN 7-5036-3694-7/D·3329
定价:32.00元
(如有缺页或倒装,本社负责退换)

目 录

规范、完善合议制度 努力实现司法的 公正与效率(代序)	尹忠显 /001
山东省高级人民法院合议庭工作规则 (试行)	山东省高级人民法院 /010
完善合议制度 确保司法公正 ——对全省法院落实合议制度情况的 调查报告	山东省高级人民法院研究室 /018
走向理性化的合议庭制度 ——合议庭制度改革之思考	胡常龙 吴卫军 /029
司法个人专断与司法集体制约的博弈 ——合议制度理念与构架分析	陈显江 /045
合议制完善的价值取向	赵国滨 /056
司法改革实践中合议制运行机制合理化刍议	杨俊杰 /069
合议制之精神分析及合议庭改革思路选择	李国栋 /085
合议庭自治 独立审判的第二条道路 ——历史考察与制度检视	王东普 /093
审判运行机制略论	邱天利 /107
法官独立与合议庭审判职能的发挥	戴 磊 /123
试论合议庭依法独立审判	孔凡辉 /139
审判独立与合议庭职责的强化	王树岭 /152
论建立具有中国特色的合议制度	谢啸林 /160
论合议庭运作机制的理顺与完善	于晓东 徐庆来 /170
健全和完善合议庭运行机制研究	宋新宇 /181
现行合议庭运作机制存在的问题及完善探讨	林 琳 马绪福 /193
关于建立和完善以合议庭为主体的审判运行	

机制的几点思考	刘廷业	丁国强	/203
合议制运作模式之重塑	王 欣	徐宝芬	/213
审判长选任制下的合议庭运行模式探讨		杨春江	/220
合议庭运作机制的理顺与完善		王农泽	/233
规范合议庭运作机制 发挥合议庭整体功能		焦广岱	/239
试论合议机制与承办人制度的冲突与协调	尹洪茂	丁孝君	/250
审判反映机制与合议制改革		韩崇华	/265
关于完善合议庭制度的思考	宋执船	尹洪阳	/272
合议制度改革有关问题探讨			
——从事审判看合议制的改革		高 峰	/278
完善合议制的几点思考和建议		王海涛	/292
现行审判机制存在的缺陷及对策		尹继阳	/307
关于健全合议制的思考		韦良平	/313
论强化合议庭职能	栾忠利	徐 腾	徐昶晨 /322
对强化合议庭职责的思考		胡 歆	/335
合议庭目前审判职能的实质性扩张		王文起	/345
试论合议庭审判职能的重树		张卫清	/354
合议庭的权责及功能发挥			
——完善合议制度问题初探	刘 刚	王永祥	/264
关于发挥合议庭职能的几点思考		罗 刚	/373
论合议庭职能的强化		谢 萍	/384
依法完善合议庭制度 确保审判质量和效率		李贯英	/391
正确确定法官的相对独立性	张树峰	杨 敏	/398
论完善合议庭制度务必坚持的两原则 合法与精化		刘中华	/409
当前司法改革中合议庭与审委会职能的			
冲突与协调	王加松	杨 波	/423
落实合议庭职责与审委会之冲突及改革	刘海红	李延江	/432
论合议制与审判长选任制的冲突		于 范	/443
审判长选任制中若干问题的探讨		王洪坚	/452
从审判长的性质、职责及其与合议庭成员的关系看审判长选任制		董光成	/463
对审判长选任制的再思考		张 勇	/472
如何提高审判长在合议庭中驾驭庭审的艺术		刘 霞	/479

论合议庭评议的公开
后记

侯希民 /487.
/498

规范、完善合议制度 努力实现司法的公正与效率(代序)

山东省高级人民法院院长 尹忠显

2000年底,最高法院肖扬院长在山东视察时提出,要把规范、完善合议制度作为法院改革的一项重要任务,充分发挥合议庭功能,确保司法的公正与效率。按照肖扬院长的指示,结合山东的实际,山东法院对合议制运行情况进行了认真深入的调查,在此基础上,就规范、完善合议制度进行了积极的探索和实践,取得了较好的效果。

(一)

合议庭是人民法院最基本的审判组织,合议制是人民法院最基本的审判方式。人民法院组织法以及三大诉讼法都对实行合议制作出了规定。人民法院审理的案件,除依法可以适用简易程序的以外,其他的都要由合议庭来审理。合议制通过发挥合议庭成员的集体智慧,有利于对案件的事实、证据、是非、责任作出正确的分析判断;通过合议庭内部的分工协作,有利于发挥合议庭成员各自的特长,实现审判资源的合理有效配置;通过强化合议庭功能,有利于充分发挥庭审的作用,使大部分问题都在法庭上解决,使案件得到公正、高效的处理。因此,正确认识合议庭的地位和作用,把合议庭这一最基本的审判组织建设好、管理好、利用好,充分发

挥合议制的优越性,是人民法院及时正确地审判处理案件,实现“公正与效率”的世纪主题,实践江总书记“三个代表”重要思想的基本途径,对于人民法院充分发挥审判职能作用,为改革、发展、稳定的大局服务,具有十分重要的意义。

合议制度与人民法院的审判方式、审判体制、管理机制甚至与法院的人、财、物管理都有直接关系,在法院改革中具有牵一发而动全身的地位。新中国成立以来特别是改革开放以来,我国的政治经济形势得到了迅速发展,人民法院传统的审判方式、审判体制已越来越不适应形势任务的要求,特别是审判组织的设置不够科学,审判操作的程序不够完善,审判监督的体制不够有力,办案的质量和效率不高,人民群众的反映强烈,直接影响了人民法院职能作用的充分发挥,损害了法律的权威和人民法院的形象。因此,顺应时代发展潮流,改革完善审判体制,从制度上确保人民法院依法独立公正行使审判权,越来越成为人民法院的迫切任务。近年来,在最高人民法院的组织领导下,全国法院的改革已由点到面,由浅及深,如火如荼地开展起来,审判方式改革、审判管理机制改革、执行工作改革等等,都取得了很好的效果。但在这些改革中,我们并没有给予合议制足够的重视,忽视了合议庭这一最基本的审判组织的组成和运作中存在的问题。这在很大程度上制约了这些改革的深化。实际上,我们所有的改革,最终都要通过合议庭(或独任庭)来体现到审判案件的质量和效率中,合议庭的功能发挥得不好,其他所有的改革努力都可能付诸东流。因此,我们必须把改革、完善合议制度作为改革的重中之重。抓好了这项改革,审判方式改革、人事制度改革中的许多问题都可以迎刃而解,改革的成效就可能越来越多地显现出来。

但长期以来,在合议制实践中一直存在不少问题,合议庭的功能和优势并没有很好地发挥出来。主要表现在以下几个方面:一是合议庭合而不议,名不符实,往往是案件承办人唱“独角戏”,其他人貌合神离,合议庭的组成流于形式。同时,由于法律规定中级以上法院审理案件适用合议制,一些简单案件也不得不组成合议

庭进行审理,加剧了案多人少的矛盾,合而不议的问题更加突出。二是有些法院领导仍然习惯于用行政手段管理审判工作,案件层层审批,院长、庭长未经法定程序改变合议庭意见,合议庭的审判职能难以完全充分地发挥。同时,合议庭与审判委员会的关系也未理顺,审判委员会研究案件数量过多,而且有些合议庭成员不敢大胆行使权利,意见不一致就提请院长提交审判委员会,有的甚至是为了避免承担责任,将不具备提交条件的案件提交审判委员会讨论决定,既增加了审判委员会的工作量,也弱化了合议庭的审判责任。三是审判长在合议庭中的作用得不到充分发挥,有的法院没有明确审判长的职责权限,合议庭作出的裁判文书仍要经过庭长、院长审签,审判长难以充分发挥作用。而且一旦合议庭裁判错误,如何追究审判长和其他成员的责任也不甚明确。四是陪审制度流于形式,由于审判人员认识不到位,加之有关陪审制的规定缺乏可操作性,现有陪审员多数业务素质不高,不适应审判工作需要,而且多数法院也无力支付陪审员的误工费、补助费等等,使得陪审制度没有得到很好的贯彻执行,实践中适用陪审制的案件比较少,只陪不审的现象比较普遍,违背了设立这一制度的要旨。

基于以上原因,合议制在运行中作用的发挥受到很大的限制,直接影响了其对案件的审判质量和效率,已越来越不适应形势任务特别是加入 WTO 后对司法工作的要求。因此,规范和完善合议制度,已成为形势任务的迫切要求和人民法院的迫切需要。只有规范和完善合议制度,人民法院才能落实宪法原则和依法治国基本方略,确保法院依法独立公正行使审判权;才能充分发挥审判职能作用,实践“三个代表”的要求;才能完善审判组织和审判运行机制,提高审判质量和效率,培养良好的审判作风,树立人民法院公正、高效的执法形象。

(二)

根据法院工作的形势任务以及合议制运行状况,我们认为,当

前规范、完善合议制度的主要任务是:以强化合议庭和审判长的职责为主要内容,逐步还权于合议庭,充分发挥合议庭的职能作用;以确保公正和效率为目标,进一步完善合议庭工作运行机制;以规范合议庭与院长、庭长和审判委员会的关系为重点,建立落实合议庭审判权的外部保障机制。规范和完善合议制度的基本目标是:确保合议庭审理权与裁判权的统一,完善合议庭工作运行机制,保证合议庭成员平等参与、共同决策、独立审判,减少、阻隔内外干预,建立运转顺畅、功能健全的合议庭工作机制,确保司法公正、高效。在规范、完善合议制过程中,要始终坚持人民法院依法独立行使审判权的原则,以事实为根据、以法律为准绳的原则,民主集中制原则以及合议庭责权利相统一等原则,确保合议制改革符合法律规定,符合公正与效率的主题。根据上述任务目标和基本原则,要从以下几方面入手完善合议制度:

一是还权于合议庭。合议庭作为法定的审判组织,代表人民法院独立行使审判权,既要负责查明案件事实,又要对适用法律负责;既要公开、公正地审理案件,又要依法独立自主地作出裁判。合议庭的审判权就是审理权与裁判权的完整统一,二者不可分割。要坚持责权统一的原则,充分发挥合议庭的功能,改变审者不判、判者不审的局面,把原本属于合议庭的权力还给合议庭,对职权范围内的案件依法进行审理并作出裁判。要彻底改变审者不判、判者不审,以行政管理方式干预审判的错误做法,取消院长、庭长的案件审批权,废止庭务会、扩大合议庭等非法定程序研究案件的方式,坚决杜绝院长、庭长个人随意改变合议庭决定的违法行为。要根据案件数量、人员素质等实际情况制定有关合议庭职权的具体规定,并进行公示,积极、稳妥、最大限度地还权于合议庭,为合议庭充分履行职责提供前提条件。

二是完善合议庭内部工作运行机制。要实行合议庭负责制,充分发挥合议庭的整体优势,改变承办人包揽一切,其他成员被动附和的做法。所有合议庭成员都要对案件负责,都要在审判长的组织协调下,参与案件审判的全过程,认真负责地提出自己的处理

意见,按照少数服从多数的原则作出裁判。合议庭全体成员在合议庭中地位平等,不论职位高低、资历深浅,都具有平等的权利义务。合议庭接受案件后,每个成员都要认真阅卷,审判长应当在开庭前组织合议庭召开庭前准备会议,共同审查诉讼材料,明确争议焦点,确定庭审方案,安排庭审分工。在庭审中,合议庭成员要在审判长的主持下,按照事先分工,认真履行自己的职责,共同进行庭审活动。庭审后,合议庭应当对案件事实、证据的认定,责任的划分,法律适用和处理结果等进行认真评议,并按照资历由浅到深的顺序发表自己的意见。除重大、复杂、疑难案件,合议庭认为难以作出决定的需要提请院长提交审委会讨论以外,其他案件合议庭都应当直接作出裁判。审判长指定的合议庭成员起草的法律文书,必须经合议庭所有成员审阅同意,并经审判长依职权签发后才具有对外宣示的效力。

三是充分发挥审判长的作用。审判长应当是审判工作的组织者、庭审活动的协调者、案件质量的保证者。审判长不是合议庭的领导或者行政首长,与合议庭其他成员的地位、权力完全平等,不具有任何特权,不能凌驾于合议庭之上,将自己的意志强加给合议庭其他成员,搞“一言堂”。为充分发挥审判长的职能作用,必须明确赋予审判长以下职权:组织合议庭成员和其他有关人员做好庭前准备工作;主持确定案件的审理方案、庭审提纲;主持庭审、评议及疑难问题的研究;在合议庭的职权范围内,主持决定对案件作出裁判;指定法律文书起草人,并负责审核和签发法律文书,但应由院长、庭长签发的除外;对于合议庭难以作出决定的案件及案件审判中的有关重大事项,报请院长提交审判委员会研究决定等。要防止随意剥夺、限制审判长的审判权,或者影响审判长依法行使职权。要加强对审判长的业务培训,使选任出的审判长真正具备明辨是非、公正裁判的能力,准确适用法律的能力,协调合议庭成员充分发挥作用的能力,严密有序地驾驭庭审的能力,准确果断的认证能力,综合归纳的能力,依法论理、注重说服教育的能力以及准确规范的语言表达能力。同时,要完善审判长动态管理办法,加强

对审判长的考核,经考核不适宜继续担任审判长的要坚决免职,并从优秀审判人员中补充,真正形成审判长能上能下、合理流动的良好机制。

(三)

规范、完善合议制度是一项系统工程,不仅需要完善合议庭工作机制,还需要理顺各种关系,健全配套措施,加强检查监督,确保合议庭工作优质高效运行。

要理顺合议庭与院长、庭长(包括副院长、副庭长,下同)和审判委员会的关系。在强调合议庭独立审判、合议庭全面、集体负责的新型运行机制下,必须弱化院长、庭长对具体案件的干预,凸现院长、庭长参加合议庭审理案件的审判权,实现院长、庭长从听案到担任审判长审案,从微观上审批案件到宏观上总结经验、进行业务指导,从判决前把关到全面监督的转变,进而实现院长、庭长在审判管理职能上的科学分工与配合。作为院长、庭长,要转变思想观念、领导方式和工作作风,摒弃行政领导干预审判工作的固有观念,以适应合议庭负责制的工作方式,对审判工作实施正确的领导和监督。院长、庭长的主要职责应当是加强对审判工作的宏观指导、监督和行政事务的管理。院长、庭长要积极履行法官职责,参加合议庭担任审判长审理案件。要转变审判委员会的职能,逐步做到从主要研究讨论案件转为总结审判经验,对审判工作中带有根本性、全局性的问题进行研究和权威性指导,并逐步做到只对提交案件的法律适用问题进行讨论,案件事实的认定由合议庭负责。在研究案件时,要充分考虑和尊重合议庭的意见,除确有错误外,一般不要改变合议庭作出的决定。审委会委员要多办案,多听审,以提高实际执法能力。对于审判委员会的决议,合议庭应当执行。

要坚持和完善人民陪审员制度。实行人民陪审员制度,对于促进司法公开、发扬司法民主、确保司法公正具有不可替代的作用。针对当前一些法院不愿实行陪审方式,陪审制名存实亡的现状,要对

陪审制度执行情况进行经常性的检查,并切实采取措施规范陪审制度。特别是要确定陪审员的任职资格条件,规范陪审员的产生方式和操作程序,明确陪审员履行职责期间的权利义务和待遇,确保这一制度真正落到实处。要加强对人民陪审员的考核、管理和培训,保障人民陪审员平等地行使审判权,并妥善解决人民陪审员的误工费、差旅费和经济补助等,以充分发挥人民陪审员制度的作用,让更多的群众参与到司法工作中来,提高审判的透明度和公正性。

要尝试建立相对固定的专业合议庭。合议庭究竟宜专还是宜全,在法律界和司法界认识并不一致,赞同者认为此举有利于法官实现专业化,从而确保司法公正和效率;反对者认为让某几个法官专司某几类案件的审理有可能产生腐败现象等等。我们认为,在当前法官整体素质并不高的情况下,设立专业化合议庭利大于弊。通过设立专业化合议庭,让某几个法官专司某类或某几类案件的审理,有利于他们集中精力,专心研究案件和法律;同时,正所谓“熟能生巧”,某类案件办得多了,就掌握了办案的规律,丰富了办案经验,自然有利于提高办案的质量和效率,而且此举也并不必然产生专权专断、司法腐败等问题。一些法院的实践也充分证明,实行专业化合议庭,对于提高办案质量和效率,效果十分明显。在此基础上,还可以借鉴人民法庭设置改革的经验,尝试建立跨区域的专门审判庭。如将某几个区法院的少年犯罪案件集中到案件比较多的区法院的专门审判庭审理,以合理、优质配置审判资源。

要建立健全案件繁简分流机制。案件繁简不分,甚至因强调严格程序而将简单案件复杂化,是影响审判质量和效率的重要因素。只有及时、准确地对案件进行繁简分流,才能保证人民法院合理分配审判力量,把主要精力用在重大、复杂、疑难、新类型案件上,确保司法公正与效率。近年来,山东法院进一步强化了法官的效率观念和适用简易程序的意识,在缜密论证的基础上,推行了在城区基层法院试行设立小额债务法庭的做法,将大量案情简单、事实清楚、争议不大的案件通过简易程序来解决,使合议庭专门负责

疑难、复杂案件的审判,优化审判资源配置,从而提高诉讼效率,降低诉讼成本。一些法院还与有关部门密切配合,扩大刑事简易程序的适用范围,积极推行刑事案件证据庭前展示制度,在不违反诉讼法的前提下,探索普通程序简易审的有效途径,并向民事审判等领域延伸,在保证办案质量的前提下,大大提高了办案效率。

要加强对合议庭工作的监督。规范、完善合议制度,一方面要对合议庭放权,另一方面要加强对合议庭工作的监督,否则很可能因失去监督而导致权力被滥用,最终也难以保证审判的质量和效率。因此,要通过建立动静结合、分权制衡、条块监督、互动制约的机制,来加强对合议庭审判活动的监督。要进一步完善“三个分立”制度,加强对审判流程的控制管理,实行审判权与案件流程控制权相分离,审判权与审判过程中对鉴定、评估、审计、拍卖等中介机构的委托权相分离,并实现对审判工作从立案、排期、审理、合议、宣判、执行等各环节的控制监督,使合议庭的每一项工作都处于其他环节和部门的监督制约之中,都有明确的时限要求,从而增强合议庭成员的责任感和紧迫感,认真地处理每一起案件。要建立健全有关规章制度,如院长、庭长旁听、评议庭审制度,案件评查制度,专职督导员督查案件制度等,对合议庭工作进行经常性的监督。要完善错案追究制度,对二审、再审改判、发回重审的案件进行具体分析,找出原因,明确责任,严肃处理,但要慎重认定错案,特别是不能把错案简单地与晋职、晋级和评先创优等直接挂钩,以保护法官大胆办案的积极性。要严格执行最高人民法院的“两个办法”,突出重点部门和重点环节,加强对合议庭成员审判案件的监督,严肃查处违法违纪事件,以严格的监督打消个别人违法办案的侥幸心理,筑起公正司法的牢固屏障和严密防线。

要加强对法官的教育培训。法官素质不高,再好的工作机制也无济于事,照样超审限、办错案。特别是在我国已加入 WTO 的新形势下,更要加强对干警的教育培训。要按照党的十五届六中全会关于加强和改进作风建设的决定和最高人民法院制定的《中华人民共和国法官职业道德基本准则》的要求,努力培养法官良好的政

治素质和职业道德情操;按照新形势下审判工作任务的要求,加强业务培训和学历教育,努力造就一支高素质的法官群体,为合议制优质高效运行和人民法院职能作用的充分发挥提供有力的人力支持和组织保障,推动人民司法事业更快更好地发展。

山东省高级人民法院 合议庭工作规则(试行)

(2001年11月8日山东省高级人民法院
审判委员会第48次会议讨论通过)

第一章 总 则

第一条 为了进一步完善合议庭工作运行机制,充分发挥合议庭的职能作用,确保司法公正,根据《人民法院组织法》、《刑事诉讼法》、《民事诉讼法》和《行政诉讼法》以及其他有关规定,结合全省法院实际情况,制定本规则。

第二条 合议庭是代表人民法院行使国家审判权的审判组织,对所审理案件的事实、证据、法律适用和裁判负责。

第三条 合议庭审判案件实行合议庭负责制。审判长负责指挥、协调案件审判,合议庭全体成员平等参与,共同决策,依法、独立、公正地行使审判权。

第四条 合议庭成员的地位和权利平等,任何人不得凌驾于合议庭之上,将自己的意志强加给合议庭成员。

第五条 合议庭必须执行审判委员会的决议,接受院长、庭长的管理、指导和监督。

第二章 合议庭的组成

第六条 下列案件应当组成合议庭进行审理:

- (一)适用普通程序审理的第一审刑事、民事案件和行政案件;
- (二)第二审案件;
- (三)再审案件;
- (四)法律规定应当组成合议庭审理的其他案件。

第七条 合议庭由法官或者由法官和人民陪审员组成。

审判重大、疑难、复杂案件的合议庭由院长、庭长或者具有审判长资格的法官组成。

第八条 基层人民法院、中级人民法院审判第一审案件的合议庭,由法官3至5人或者由法官和人民陪审员3至5人组成。

高级人民法院审判第一审案件的合议庭,应当由法官3至7人或者由法官、人民陪审员3至7人组成。

人民法院审判上诉、抗诉和再审案件的合议庭,由法官3至5人组成。

合议庭组成人员应为单数。

第九条 人民法院审理专业性、技术性较强的案件,或者认为必要时,可以邀请人民陪审员参加合议庭。

第十条 人民法院根据审判工作实际确定合议庭,合议庭的设置可以相对固定。

合议庭审理案件可以按照案件类型、性质实行专业化分工。

第十一条 院长、庭长应当履行法官职责,参加合议庭担任审判长审理案件。

第三章 合议庭及其成员的职责

第十二条 合议庭在审判长的主持下依法行使审理、裁判案件的权力。

合议庭既要對案件事实负责,又要对适用法律负责;既要依法、公正、及时地审理案件,又要独立自主地作出裁判。

第十三条 合议庭承担下列职责:

- (一)庭审准备;