

审判委员会制度改革路径实证研究

徐向华课题组^{*}

内容提要 审委会“讨论案件并决议”的类审判职能因其非亲历性和不可追责性等缺陷而饱受争议并成为历次司法改革的重点攻坚对象。规范分析表明,由于法律设计和司法解释未能一以贯之,该项职能在实践中渐趋泛化和错位。实证研究显示,人员组成的高行政性与讨论议题的重影响性,使得审委会更倾向于保障政治安全和社会稳定;而大量讨论个案,不仅影响其宏观职能的发挥,易成为司法责任的黑洞,而且把控案件质量的实际作用并非如愿。长远看,改革路径在于还权赋能,通过逐步取消审判职权,全面强化指导功能,实现审判权完整回归合议庭和独任庭,重塑审委会作为审判中的咨询者和规则制定中的决策者两大角色。这一变革应在法制框架下分“三步走”平稳实现,再通过修法予以固化并推广。

关键词 审判委员会 司法体制改革 审判权

审判委员会(以下简称“审委会”)作为我国人民法院特有的组织结构,自建国之初设立便行使“讨论案件”和“处理错误的生效判决”^①的类审判职能^②(以下或简称“审判职能”),旨在凭借“集体智慧优于个人智慧”的观念^③及其程序来切实保障重大疑难案件的审判质量。的确,自1979年再次设立至今的近40年间,审委会在保障政治安全、遏制法官滥用权力、保障人权等方面发挥了至关重要的作用。然而,随着法治的发展和司改的深化,审委会审判职能的非亲历性和不可追责性等固有缺陷日益突显,并在一定程度上影响审判责任制的彻底落实。因此,如何调整审委会职能定位,使审判及其责任回归司法规律,是人民法院在深化司法体制改革中必须回应的问题。

^{*} 课题组成员:徐向华,上海交通大学特聘教授;石俏伟,上海市第二中级人民法院法官助理;张宇,上海市杨浦区人民法院工作人员;林彦,上海交通大学凯原法学院教授;卢颢,贵州省高级人民法院研究室主任、审委会委员。本文系贵州省人大常委会专项委托课题“贵州地方法院改革及其成效与规律研究”的研究成果之一。

^① 详见1954年《法院组织法》第10条、第12条。

^② 因“讨论案件”并不完全具备“审判案件”的主体、权限和程序等要素,故本文将其严谨表述为类审判职能。

^③ 参见廖永安、李世锋《我国审委会制度的运行现状与反思——以中部某落后地区基层法院民事审判为考察对象》,载《东方法学》2007年第3期。

一、学术争鸣: 审判委员会及其类审判职能的存废之辩

自审委会制度诞生起,理论研究便始终与该制度的设计、运行、反思和完善相伴前行。建国初期,我国社会主义法制建设刚刚起步,成文法律有限,司法资源匮乏。此阶段的审委会无疑兼具必要和可行两性。故此,该时期的研究侧重于以“集体领导”和“独立审判”原则为审委会制度证成。改革开放后,随着刑法、刑事诉讼法的实施以及案件数量与法官办案水平的上行,学界转而关注审判制度的规范化。针对审委会行使审判职能带来的弊端,部分学者倡导,明确审委会与合议庭职权划分,限制审委会讨论案件的范围,给予合议庭更多尊重。^④

最早从立法层面对审委会制度提出灼见的梁忠前建议消除现行立法对审委会职能的矛盾规定,既强调审委会的案件讨论不具裁决效力和规范其讨论案件的程序,又加强审委会总结和监督审判工作的职能。^⑤

上世纪80年代末,随着第十四次全国法院工作会议提出法院改革的构想以及三大诉讼法的相继制定和修改,关于审委会审判职能去留的讨论开始升温。“取消派”强调法官独立审判,认为取消审委会讨论并决定案件的职能必要且可行。^⑥“保留派”坚持民主集中制的办案模式。强调审委会行使审判职能的问题完全可采用改进讨论程序、提高讨论质量来解决。^⑦“限制派”则认为审委会意见仅具参考性而不具约束力,主张保留其案件讨论权而取消决定权。^⑧此外,围绕《人民法院组织法》的修改和司法制度的改革,1995年起最高人民法院(以下简称“最高法”)蒋惠岭等人通过系列文章深入讨论审判活动行政化的弊害和审判组织的优化,其中大篇幅论及审委会制度改革。^⑨

1997年,党的十五大部署以“保证司法机关依法独立公正地行使审判权和检察权”为主要目标的司法改革,有关审委会制度的研究再度活跃且争鸣激烈,一批高质量研究成果面世,并逐步形成了审委会制度的存废之争。主存说立足于实质正义的现实需求,认为该制度利大于弊。除了防止法官腐败、统一司法尺度、提高法官能力之外,还可为

④ 参见启明《应当尊重合议庭的合法权利》,载《人民司法》1981年第5期;江放《怎样的案件才需提交审判委员会讨论》,载《法学》1983年第2期。

⑤ 参见梁忠前《审判工作改革问题刍议》,载《西北政法学院学报》1986年第4期。

⑥ 参见王祺国《审判委员会讨论决定第一审案件之举不妥》,载《现代法学》1988年第6期;曾斯孔《论合议庭的裁决权》,载《法学研究》1988年第2期。

⑦ 参见周士敏《试谈提高审判委员会讨论案件的质量问题》,载《政法论坛》1988年第2期;王颖《审判中的群体决策》,载《政治与法律》1990年第1期。

⑧ 参见王新如《审判委员会定案应予改变》,载《政治与法律》1989年第1期。

⑨ 参见蒋惠岭《法院组织法修改与司法制度改革论丛之三——关于审判组织的几个问题》,载《人民司法》1995年第3期;熊选国《法院组织法修改与司法制度改革论丛之七——关于加强和完善审判组织的几个问题》,载《人民司法》1995年第7期;蒋惠岭《法院组织法修改与司法制度改革论丛之九——审判活动行政化之弊害分析》,载《人民司法》1995年第9期。

法官抵制外部干扰提供屏障。^⑩主废说则基于审判法理,强调审委会“本身存在着致命的缺陷,而且这些缺陷单单靠诸如缩小审判委员会讨论案件的范围或者提高其专业化程度等措施并不能得到根本的克服”。^⑪

新世纪之初,《人民法院第二个五年改革纲要(2004-2008)》清晰传递出最高法保留审委会制度的基本判断,但令其从“行政化”向“司法化”转变。审委会存废之争日渐式微,更多学者在认可该制度的前提下聚焦如何令其更合理化。

党的十八大的召开及本轮司法体制改革的全方位启动,有关审委会的讨论再度兴起。在审判理念和现实需求的双重影响下,审委会制度自诞生后便始终在褒奖和批判的对立声中缓步前行,而矛盾焦点在于审委会的定位。本轮司改提出的“让审理者裁判,由裁判者负责”的司法责任制为解决该矛盾提供了绝佳契机。如此,本文接续上述学者的努力,通过比较改革前后组织结构及制度运行的差异,客观并全面地审视审委会的实然功能,并在此基础上提出有利于构建符合中国特色的审委会制度的完善之策。

二、规范分析:审判委员会类审判职能的制度之悖

作为人民法院组织结构和诉讼程序中的重要构成,《人民法院组织法》和三大诉讼法对审委会审判职能的性质和效力等皆有明确规定。然而,法律设计和相关司法解释未能一以贯之,以致审委会的审判职能渐趋“泛化”。

(一) 四部基本法律对审委会审判职能的规定并不一致

1. 《人民法院组织法》仅赋予审委会类审判职能

1979年《人民法院组织法》赋予审委会“讨论重大的或者疑难的案件和其他有关审判公正的问题”之职,然仅限以“讨论”的方式履行而无“决定”之权,合议庭等也无“执行”之责。之后,该法虽经两次修改,但审委会的类审判权限规定始终如一。1979年、1983年和2006年《人民法院组织法》分别规定审委会“有权处理”再审案件,即“各级人民法院院长对本院已经发生法律效力,如果发现认定事实上有错误,或者在适用法律上确有错误,必须提交审判委员会处理”,但对“处理”对象并无明确指代。可推定为“是否再审”的程序性事项或“如何再审”的实体性内容,抑或两者兼有。多年来,上海等地法院审委会所“处理”的多为决定“是否再审”而非“如何再审”。

2. 《行政诉讼法》从未赋予审委会任何审判职能

1989年出台的《行政诉讼法》仅在审判监督程序中规定了审委会“决定是否再审”^⑫的职责,2014年和2017年的修改继续这一制度的设计及其表述,仅将“应当提交审判委

^⑩ 参见苏力《基层法院审判委员会制度的考察及思考》,载《北大法律评论》1998年第2期;鲁智勇《关于审判委员会制度的思考》,载《北大法律评论》1998年第2期。

^⑪ 陈瑞华《正义的误区——评法院审判委员会制度》,载《北大法律评论》1998年第2期。

^⑫ 1989年《行政诉讼法》第63条。

员会讨论决定”再审的具体情形予以专条列举。^⑬

3. 现行《民事诉讼法》已废止审委会“审判组织”及其审判职能的规定

1982年面世的《民事诉讼法》(试行)将审委会和独任庭、合议庭一并列入“第三章审判组织”,且第39条规定“重大、疑难的民事案件的处理,由院长提交审判委员会讨论决定。审判委员会的决定,合议庭必须执行。”然而,对“审判组织”的确认、对审委会“决定”职权的明确以及对合议庭“必须执行”的强制性规定皆在1991年《民事诉讼法》的修改中得以拨乱反正,全部废止,仅保留“审判监督程序”章下关于“提交审判委员会讨论决定”院长“认为需要再审”^⑭的案件,继续缩小审委会的职权范围,废止了申诉案件和执行异议处理程序中的审委会讨论决定权。^⑮2007年、2012年、2017年修正后的《民事诉讼法》均延续了1991年的所有设计,不再赋予审委会审判权限。

4. 《刑事诉讼法》自出台至今始终赋予审委会有条件地行使“讨论决定”“重大或疑难案件”的权力

作为与《人民法院组织法》同批面世的《刑事诉讼法》,自始便在审委会的性质及职能上与前者相异。第107条明确规定“凡是重大的或者疑难的案件,院长认为需要提交审判委员会讨论的,由院长提交审判委员会讨论决定。审判委员会的决定,合议庭应当执行。”此规定不仅赋予院长启动审委会审判职能之权,而且明确其范围是“所有”重大疑难案件,同时还强调审委会的决定对合议庭的约束力。1996年和2012年《刑事诉讼法》历经两次整体修改后,仅在“有条件”上微调两处。一是提交审委会讨论决定的案件对象“有条件”地扩大,从原先的“重大的或疑难的案件”调整至现行的“疑难、复杂、重大的案件”。二是提交审委会讨论的程序“有条件”地从严,从原有的“凡是”重大的或疑难的案件和“院长认为需要提交”讨论的两个要件调整至“合议庭认为难以作出决定”、“由合议庭先提请院长再由院长决定提交”的两个程序要素。换言之,既加强了庭审,^⑯增加了“合议庭开庭审理并且评议后,应当作出判决”的要求,又将启动审委会讨论决定的主动权交给了合议庭。^⑰

(二) 最高法院相关司法解释和指导性意见对审委会审判职权作了扩张解释

或因法律的多头规定,或因审判的客观需要,法律的逻辑不得不服从现实的逻辑。有意思的是,完成这一“变法”重任的并非我国法定的立法机关——全国人大及其常委会,而是我国最高审判机关——最高人民法院。

^⑬ 详见2014年、2017年《行政诉讼法》第91条和第92条的规定。

^⑭ 1991年《民事诉讼法》第177条。

^⑮ 1982年《民事诉讼法》第158、162条。

^⑯ 参见《关于〈中华人民共和国刑事诉讼法修正案(草案)〉的说明——1996年3月12日在第八届全国人民代表大会第四次会议上》。“三、完善庭审方式……第一 完善庭审方式。为了更好地加强庭审,发挥控辩双方的作用,草案作了以下修改补充:1.发挥合议庭在审判中的决定作用。刑事案件由合议庭依法判决,只有疑难、复杂、重大的案件,合议庭认为难以作出决定的,由合议庭提请法院院长决定提交审判委员会讨论决定。”载《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》1996年第3期。

^⑰ 1996年和2012年《刑事诉讼法》第149条和180条的规定。

首先,最高法通过司法解释和指导性意见对刑诉法关于审委会有条件地对特定刑事案件行使审判“决定”权的规定进行了扩张解释。1998年最高法《关于执行〈中华人民共和国刑事诉讼法〉若干问题的解释》第114条对1996年《刑事诉讼法》第149条作了两方面改变:一是对审委会讨论决定“疑难、复杂和重大”的案件进行了列举和概括,包括“人民检察院抗诉的”和“其他需要由审判委员会讨论决定的”(第二款)。二是将审委会讨论决定的案件范围从普通程序审判的案件扩大到独任程序审判的案件,即:“独任审判的案件,开庭审理后,独任审判员认为有必要的,也可以提请院长决定提交审判委员会讨论决定。”(第四款)

其次,2010年最高法印发经中央批准的《关于改革和完善人民法院审判委员会制度的实施意见》。关于审委会性质和职能的规定较四部基本法律表现为三个“进一步”:一是进一步强化审委会“最高审判组织”的定位(第3条);二是进一步扩张地方法院审委会行使“讨论决定”的案件范围(第8至10条)。其中高、中级法院审委会讨论决定的案件包括“同级人民检察院依照审判监督程序提出抗诉的刑事案件”、“拟在法定刑以下判处刑罚或者免于刑事处罚的案件”、“拟宣告被告人无罪的案件”、“拟就法律适用问题向上级人民法院请示的案件”和“认为案情重大、复杂,需要报请移送上级人民法院审理的案件”。尤其后两项规定几乎将审委会的审判“触角”伸进了民事和行政案件。三是进一步虚化地方法院审委会行使“讨论决定”的程序制约,一笔“隐去”了1996年刑诉法修改时特别强调的合议庭庭审和提交审委会讨论决定的启动权。

不得不说明的是,该《实施意见》的“三个进一步”并未被吸收到2012年《刑事诉讼法》和《民事诉讼法》的修改之中。暂且不论最高法的扩张解释与现行《立法法》关于立法解释^⑮和司法解释^⑯的权限规定是否相符,仅从司法规律、审判组织的职责与司法责任制的视角出发,制度设计中的矛盾规定,映射到实践中表现为独任和合议庭与审委会之间关系的模糊和错位,导致审委会把关的制度初衷可能走样或落空,甚至反成为法院高效公正行使审判权的“关隘”。

综上,最高法多次在审委会案件讨论范围的“量”和决定效力的“质”上突破法律规定,客观反映出制度设计与现实需求间的巨大落差。如是,仅对审委会的运行予以规范可能落入治标不治本的窠臼,而以审判实践中的问题及需求为导向,以司法责任制为落脚点,找准审委会的职能定位,完善并统一相应法律的具体规定,方为根本之道。

⑮ 《立法法》第45条规定“法律有以下情况之一的,由全国人民代表大会常务委员会解释:(一)法律的规定需要进一步明确具体含义的;(二)法律制定后出现新的情况,需要明确适用法律依据的。”

⑯ 《立法法》第104条规定“最高人民法院、最高人民检察院作出的属于审判、检察工作中具体应用法律的解释,应当主要针对具体的法律条文,并符合立法的目的、原则和原意。遇有本法第四十五条第二款规定情况的,应当向全国人民代表大会常务委员会提出法律解释的要求或者提出制定、修改有关法律的议案。”

三、实证研究: 审判委员会类审判职能的实践表现

本课题组在首批司法体制改革试点的贵州省选取 11 家法院进行审委会组织构成和职能运行的现状调研,分析 2014 年至 2017 年上半年的相关数据。为确保样本法院的代表性,除高院外,首先囊括了贵州省首批试点的四家基层法院和一家中级法院。其中六盘水中院为中级法院代表,汇川、花溪、贵定、榕江法院分别为城区、城郊、农村、边远少数民族地区基层法院代表。同时,以地区差异、司法环境、法官水平和案件数量及类别等作为主要衡量标准,在确保相似性和可比性的前提下,分别选取黔西南中院和播州、观山湖、龙里、从江法院作为对照法院。为确保研究结论的可靠性和可推论性,本定量研究借助百分比计算、卡方检验^{②①}和 T 检验^{②②}等数理统计工具,从改革“前后”、审级“上下”、试点与对照两类法院“左右”的时间、审级和空间维度三方切入,对审委会的组织结构和职能运行进行立体、可视的剖析,进而阐释并揭示数据背后的信息和规律。

(一) 审委会的组织构成

审委会的组织构成是直接影响其职能定位及运行效果的组织基础。与审委会设立之初便法定化不同,其构成并无具体乃至原则的法律规定。^{②③} 本文从审委会委员的职务类别、审判经验和法学学历三个方面观察司改前后的变化。

1. 审委会委员任职构成的变化特点

第一,改革后 11 家样本法院(以下简称“总样本”或“11 家法院”)的审委会规模呈扩大趋势(委员总数增 27 人),而院领导和业务庭负责人呈一降一升的反向变化(分别减 3 人和增 23 人)。院领导与业务庭负责人和资深法官从改革前的 59 人和 28 人变化为 56 人和 55 人($P=0.012$)。这一任职类别上显著的平分秋色无疑是本轮司改在审委会组成人员上去行政化和强专业化成效的具体体现(见表 1)。

②① 卡方检验(chi-square test),其以 χ^2 分布为基础,是对多个率或多个构成比进行差别比较的统计方法,主要用于说明统计样本的实际观测值与理论推断值之间的偏离程度。实际观测值与理论推断值之间的偏离程度决定卡方值的大小:卡方值越大($P>0.05$),偏差越大,即实际观测值不符合理论推断值;卡方值越小($P\leq 0.05$),偏差越小,两者越趋于符合;若两个值完全相等,卡方值即为 0,表明理论值完全符合实际值。本文对组织部分的审委会委员任职构成、审判经验、法学学历(学位)教育、职能运行部分的会议次数、议题项数、议题分布及各项具体议题、讨论案件均用时、案件类型、讨论情形、讨论内容和讨论结果 10 方面的内容进行了卡方检验,生成 112 个 P 值。

②② T 检验亦称 student t 检验(Student's t test),其用 t 分布理论来推论差异发生的概率,是用于比较两个较小样本的平均值之差异程度的检验方法。T 检验中的双总体检验研究的是两个样本平均数与其各自所代表的总体的差异是否显著。本文采用自身配对和同源配对样本的 T 检验方法,对审委会讨论案件的比重和讨论案件的质量进行 T 检验,共生成 22 个 P 值。其中当 $P\leq 0.05$ 时,表明两者之间具有显著性差异;当 $P>0.05$ 时,表明两者之间不具有显著差异。

②③ 除 1951 年中央人民政府委员会通过的《人民法院暂行组织条例》第 15 条规定审委会“以院长或副院长、庭长(其设有审判庭者)及审判员组成之”之外,1954 年和 1979 年的《人民法院组织法》均未对审委会委员的人数规模、人员构成、任职资格以及任期等作出任何规定。

表 1 2014-2016 年贵州 11 家法院审委会委员任职构成总体比较(人/%)

年份	总人数	院领导	专职委员	综合部门负责人	业务庭负责人	资深法官
2014	105	59(56.2) ↑ ^②	11(10.5) ↑	7(6.7) ↑	25(23.8) ↓	3(2.9) ↓
2015	122	61(50.0) ↑	11(9.0) ↓	8(6.6) ↑	40(32.8) ↑	2(1.6) ↓
2016	132	56(42.4) ↓	13(9.9) ↑	8(6.1) ↓	48(36.4) ↑	7(5.3) ↑
均值	119.7	58.7(49.0)	11.7(9.8)	7.7(6.4)	37.7(31.5)	4(3.3)

第二,改革前后三级样本法院(以下简称“三级法院”)审委会的构成,高院呈显著差异($P=0.0$),中($P=0.102$)基($P=0.187$)两级法院的变化无显著性。高中基三级法院增量最显著者皆为业务庭负责人,占比都逾三成;同时院领导皆低于半数。其中 2014 年高院审委会除 2 位专委外清一色由院领导组成,但 2016 年院领导已不足三成,业务庭负责人却占据半壁江山。此外,基层法院的资深法官增至 4.8%,实现零的突破。这些明显变化映射了审委会组成人员的专业性和多样性改革方向(见表 2)。

表 2 改革前后贵州三级法院审委会委员任职构成自身比较(人/%)

法院	年份	总人数	院领导	专职委员	综合部门负责人	业务庭负责人	资深法官
高级法院	2014	11	9(81.8)	2(18.2)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
	2016	17	5(29.4)	2(11.8)	1(5.9)	9(52.9)	0(0.0)
	对比	6 ↑	4(-52.4) ↓	0(-6.4) ↓	1(5.9) ↑	9(52.9) ↑	0(0.0) →
中级法院	2014	18	8(44.4)	3(16.7)	1(5.6)	3(16.7)	3(16.7)
	2016	31	12(38.7)	5(16.1)	1(3.2)	10(32.3)	3(9.7)
	对比	13 ↑	4(-5.7) ↓	2(-0.5) ↓	0(-2.3) ↓	7(15.6) ↑	0(-7.0) ↓
基层法院	2014	76	42(53.3)	6(7.9)	6(7.9)	22(28.9)	0(0.0)
	2016	84	39(46.4)	6(7.1)	6(7.1)	29(34.5)	4(4.8)
	对比	8 ↑	3(-8.8) ↓	0(-0.8) ↓	0(-0.8) ↓	7(5.6) ↑	4(4.8) ↑

第三,改革后两类样本法院(以下简称“两类法院”)审委会在去行政化的力度和更体现专业性的构成上具有差异($P=0.061$)。试点法院院领导委员的占比下降 10.9%,差异十分显著($P=0.0$),而对照法院仅 6.8%($P=0.435$);试点法院占比上升较大的为业务庭负责人(11.5%),对照法院则更青睐资深法官(5.6%)(见表 3)。

② 全文表格中“↑”、“↓”和“→”等升降和持平箭头都相对于同期的均值而言。

表3 改革前后贵州两类法院审委会委员任职构成比较(人/%)

法院	年份	总人数	院领导	专职委员	综合部门负责人	业务庭负责人	资深法官
试点法院	2014	47	26(55.3)	6(12.8)	2(4.3)	12(25.5)	1(2.1)
	2016	54	24(44.4)	7(13.0)	2(3.7)	20(37.0)	1(1.9)
	对比	7↑	-2(-10.9)↓	1(0.2)↑	0(-0.6)↓	8(11.5)↑	0(-0.3)↓
对照法院	2014	47	24(51.1)	3(6.4)	5(10.6)	13(27.7)	2(4.3)
	2016	61	27(44.3)	4(6.6)	5(8.2)	19(31.1)	6(9.8)
	对比	14↑	3(-6.8)↓	1(0.2)↑	0(-2.4)↓	6(3.5)↑	4(5.6)↑

2. 审委会委员审判经验的变化趋势

第一,总样本中具有十年以上审判经验的审委会委员占比呈下降趋势($P=0.663$)。2014年和2015年分别为91.4%、90.2% 2016年下降相对明显为87.1%,但依然是审委会的中流砥柱(见表4)。

表4 2014-2016年贵州11家法院审委会委员审判年限总体比较(人/%)

年份	总人数	审判年限		
		5年	5~10年	>10年
2014	105	4(3.8)↓	5(4.8)↓	96(91.4)↑
2015	122	7(5.7)↑	5(4.1)↓	110(90.2)↑
2016	132	8(6.1)↑	9(6.8)↑	115(87.1)↓
均值	119.7	6.3(5.3)	6.3(5.3)	107(89.4)

第二,改革前后审委会委员的审判经验构成变化,高院差异显著($P=0.036$),中($P=0.081$)基($P=0.319$)两级法院变化不大。2016年三级法院审判经验少于五年的委员比例均呈上升趋势,逾十年的都有不同程度下降。其中基层法院的升幅最小而降幅最大,高院反之(见表5)。

表5 改革前后贵州三级法院审委会委员审判年限自身比较(人/%)

法院	年份	总人数	审判年限		
			5年	5~10年	>10年
高级法院	2014	11	0(0.0)	1(9.1)	10(90.9)
	2016	17	1(5.9)	1(5.9)	15(88.2)
	对比	6	1(5.9)↑	0(-3.2)↓	5(-2.7)↓
中级法院	2014	18	0(0.0)	0(0.0)	18(100.0)
	2016	31	1(3.2)	0(0.0)	30(96.8)
	对比	13	1(3.2)↑	0(0.0)→	12(-3.2)↓
基层法院	2014	76	4(5.3)	4(5.3)	68(89.5)
	2016	84	6(7.1)	8(9.5)	70(83.3)
	对比	8	2(1.9)↑	4(4.3)↑	2(-6.1)↓

第三,改革前后两类法院审委会委员审判经验构成的自身变化(试点 $P=0.781$,对照 $P=0.145$) 和相互比较 ($P=0.965$) 均无显著性。改革后试点和对照法院审判经验逾十年者占比各降 2.3 和 6.7 个百分点(见表 6)。

表 6 改革前后贵州两类法院审委会委员审判年限比较(人/%)

法院	年份	总人数	审判年限		
			5 年	5~10 年	>10 年
试点法院	2014	47	2(4.3)	3(6.4)	42(89.4)
	2016	54	3(5.6)	4(7.4)	47(87.0)
	对比	7	1(1.3) ↑	1(1.0) ↑	5(-2.3) ↓
对照法院	2014	47	2(4.3)	1(2.1)	44(93.6)
	2016	61	4(6.6)	4(6.6)	53(86.9)
	对比	14	2(2.3) ↑	3(4.4) ↑	9(-6.7) ↓

3. 审委会委员法学学历(学位)教育的变化态势

第一,改革后总样本的审委会委员法学学历(学位)教育水平虽有提升($P=0.859$)但仍偏低,表现为具有法学教育背景的比例不高(58.3%)和学历层次偏低(学士占 45.5%)。两者仅分别上升 3.1 和 1.7 个百分点(见表 7)。

表 7 2014-2016 年贵州 11 家法院审委会委员法学学历学位教育总体比较(人/%)

年份	总数	博士		硕士		学士	无法学 教育背景
		双证	单证	双证	单证		
2014	105	0	0	6(5.7) ↑	6(5.7) ↓	46(43.8) ↓	47(44.8) ↑
2015	122	0	1(0.8) ↑	6(4.9) ↓	7(5.7) ↓	55(45.1) ↑	53(43.4) ↑
2016	132	0	1(0.8) ↑	7(5.30) ↑	9(6.8) ↑	60(45.5) ↑	55(41.7) ↓
均值	119.7	0	0.7(0.6)	6.3(5.26)	7.3(6.1)	53.7(44.9)	51.7(43.2)

第二,改革前后有法学教育背景的审委会委员占比皆高院最高、中院次之、基层最低。改革后高院增 9.1 个百分点至 100% ($P=0.0$); 基层法院也微增 0.3 个百分点但仍未过半($P=0.837$); 中院则减 2.2 个百分点至 64.5% ($P=0.75$) (见表 8)。

表 8 改革前后贵州三级法院审委会委员法学学历学位教育自身比较(人/%)

法院	年份	总数	博士		硕士		学士	无法学 教育背景
			双证	单证	双证	单证		
高级法院	2014	11	0	0	5(45.5)	0	5(45.5)	1(9.1)
	2016	17	0	1(5.9)	6(35.3)	0	10(58.8)	0(0.0)
	对比	6	0	1(5.9) ↑	1(-10.2) ↓	0	5(13.4) ↑	-1(-9.1) ↓
中级法院	2014	18	0	0	1(5.6)	2(11.1)	9(50.0)	6(33.3)
	2016	31	0	0	1(3.2)	3(9.7)	16(51.6)	11(35.5)
	对比	13	0	0	0(-2.3) ↓	1(-1.4) ↓	7(1.6) ↑	5(2.2) ↑
基层法院	2014	76	0	0	0	4(5.3)	32(42.1)	40(52.6)
	2016	84	0	0	0	6(7.1)	34(40.5)	44(52.4)
	对比	8	0	0	0	2(1.9) ↑	2(-1.6) ↓	4(-0.3) ↓

第三,改革后两类法院横向比较有显著差异($P=0.0$)。试点法院无法学学历(学位)者减3.9%至25.9%($P=0.922$);对照法院仅降0.9%仍逾2/3($P=0.901$)(见表9)。

表9 改革前后贵州两类法院审委会委员法学学历学位教育比较(人/%)

法院	年份	总数	博士		硕士		学士	无法学教育背景
			双证	单证	双证	单证		
试点法院	2014	47	0	0	1(2.1)	5(10.6)	27(57.4)	14(29.8)
	2016	54	0	0	1(1.9)	7(13.0)	32(59.3)	14(25.9)
	对比	7	0	0	0(-0.3) ↓	2(2.3) ↑	5(1.8) ↑	0(-3.9) ↓
对照法院	2014	47	0	0	0	1(2.1)	14(29.8)	32(68.1)
	2016	61	0	0	0	2(3.3)	18(29.5)	41(67.2)
	对比	14	0	0	0	1(1.2) ↑	4(-0.3) ↓	9(-0.9) ↓

综上,形成以下初步结论:

第一,审委会的组织结构整体向好。改革后样本法院审委会委员的任职构成趋于合理、审判经验趋于合适,法学教育程度略有提升,从而更具备承担法定功能的资格和能力。第二,担任院庭长和具有丰富审判经验是任职审委会委员的两项重要条件。2016年130名审委会委员中,56人担任院长(42.4%)、48人担任庭长(36.4%),115人审判经验超过十年(87.1%)。第三,审委会成员的强政治化构成与长期以来审委会的主要定位高度契合。各样本法院审委会中多有与党政职务挂钩的委员,如此安排更利于发挥法院党政领导把控政治方向、保障政治安全的作用,更利于发挥审委会在减少死刑、保障人权以及审慎处理群体性案件等方面的重要作用。第四,审委会成员审判年限的适度下降是其年轻化、专业化、多样化的改革成效使然。一方面,与员额制法官的年龄结构变化相关。随着入额法官年龄结构趋于合理^{②④}以及橄榄型年龄结构日趋稳定,^{②⑤}审委会成员也相对年轻化,其从事审判工作的年资亦必然相应下降。另一方面,与审委会成员的任职结构变化相涉。各样本法院高度重视审委会构成的专业化移植再造,吸纳了不少中青年庭室负责人。以审判年限下降较甚的汇川和龙里两院为例,不足十年经验的皆为新增的业务庭负责人。相比2014年,2017年汇川、龙里法院审委会新增审判经验5-10年的委员各1名和2名,前者为执行局局长,后者均为业务庭副庭长。因此,审委会委员审判年限的整体略降不宜予以简单否定。第五,审委会成员的法学教育背景有待整体提高。近90%的审委会成员具有十年以上审判资历,但具有法学教育背景者却不足60%。因此,随着员额法官的普遍实现以及司法责任制的真正落实,同时随

②④ 2015年9月施行的《贵州试点法院法官员额暂行办法》将“结构合理”作为“基本原则”,其第3条规定“确定法官员额时要保持老、中、青法官结构合理。”2016年10月出台的《贵州各中级、基层法院员额制法官首次遴选规定》第6条进一步细化了“结构要求”,规定“合理确定各年龄段员额制法官比例,努力形成老、中、青员额法官年龄结构合理梯次,原则上36-50岁的员额法官数不低于50%,35岁以下和51岁以上的员额法官应各占适当比例。”

②⑤ 贵州省首批试点的基层法院员额法官平均年龄42岁。截至2017年6月底,全省60.39%的员额法官处于36岁~50岁的中青年年龄段,较改革前提升31.1%。

着新型、群体、疑难案件的快速增加,未来的制度设计理当将法学教育背景作为审委会成员的主要任职资格,以确保切实履行法定职能。第六,审委会规模应当适度控制。审委会行集体决策,即在充分有效表达意见的基础上做出一致或多数决定。因此,在会议时间和议决内容的彼此张力相对较小的前提下,审委会组织规模的合理限定将直接影响其工作的质量和效率。

(二) 审委会的职能运行之一——会议及其议题

审委会的职能运行现状是判定其审判职能去路的关键,而会议及议题是其履行职能的唯一载体和具体表现。

1. 审委会的会议次数和议题项数

第一,总样本中审委会的会议次数和议题数皆逐年降低,且改革前后呈显著差异。比较2014年、2016年会议次数降20.6%至285次($P=0.0$),议题数减41.3%至729项($P=0.0$)(见表10)。

表10 2014-2016年贵州11家法院审委会会议和议题分布总体比较(项/%)

年份	开会次数	议题数	议题类型					
			案件讨论	经验总结	回避决定	再审处理	审判管理	其他
2014	359	1242	1095(88.2) ↑	31(2.5) ↓	0	100(8.1) ↓	9(0.7) ↑	7(0.6) ↓
2015	310	1044	888(85.1) ↓	22(2.1) ↓	0	117(11.2) ↑	3(0.3) ↓	14(1.3) ↑
2016	285	729	650(89.2) ↑	25(3.4) ↑	0	47(6.4) ↓	2(0.3) ↓	5(0.7) ↓
均值	318.0	1005.0	877.7(87.3)	26.0(2.6)	0	88.0(8.8)	4.7(0.5)	8.7(0.9)

第二,改革后三级法院审委会会议数仅中院上升,议题数则全部下降。其中中院会议数升32.1%^{②6}($P=0.002$),基层法院($P=0.023$)和高院减半。议题数基层法院(62.4%, $P=0.0$)和高院(54.5%)减幅颇大而中院式微(2.5%, $P=0.0$)(见表11)。

表11 改革前后贵州三级法院审委会会议和议题分布自身比较(项/%)

法院	年份	开会次数	议题数	议题类型					
				案件讨论	经验总结	回避决定	再审处理	审判管理	其他
高级法院	2014	60	268	238(88.8)	23(8.6)	0	7(2.6)	0(0.0)	0(0.0)
	2106	27	122	109(89.3)	12(9.8)	0	0(0.0)	0(0.0)	1(0.8)
	对比	-33 ↓	-146 ↓	-129(0.5) ↑	-11(1.3) ↑	0	-7(-2.6) ↓	0(0.0)	1(0.8) ↑
中级法院	2014	131	402	331(82.3)	1(0.2)	0	70(17.4)	0(0.0)	0(0.0)
	2106	173	392	344(87.8)	6(1.5)	0	40(10.2)	1(0.3)	1(0.3)
	对比	42 ↑	-10 ↓	13(5.4) ↑	5(1.3) ↑	0	-30(-7.2) ↓	1(0.3) ↑	1(0.3) ↑
基层法院	2014	168	572	526(92.0)	7(1.2)	0	23(4.0)	9(1.6)	7(1.2)
	2106	85	215	197(91.6)	7(3.3)	0	7(3.3)	1(0.5)	3(1.4)
	对比	-83 ↓	-357 ↓	-329(-0.3) ↓	0(2.0) ↑	0	-16(-0.8) ↓	-8(-1.1) ↓	-4(0.2) ↑

②6 中院审委会会议次数在2017年上半年已回落至32次,较2014年同期减少近半。

第三,两类法院审委会会议数和议题数的改革前后自身变化和改革后彼此比较皆呈明显差异。试点法院的会议数降 37.4% ($P=0.003$) ,对照法院则升 6.9% ($P=0.0$) ,差异显著 ($P=0.0$) 。议题数皆减但两类法院迥异 ($P=0.0$) ,前者降 52.4% ($P=0.0$) ,后者仅 23.9% ($P=0.0$) ^{②7} (见表 12) 。

表 12 改革前后贵州两类法院审委会会议和议题分布比较(项 / %)

法院	年份	开会 次数	议题数	议题类型					
				案件讨论	经验总结	回避 决定	再审处理	审判管理	其他
试点 法院	2014	139	471	424(90.0)	5(1.1)	0	31(6.6)	7(1.5)	4(0.8)
	2016	87	224	204(91.1)	9(4.0)	0	8(3.6)	0(0.0)	3(1.3)
	对比	-52 ↓	-247 ↓	-220(1.1) ↑	4(3.0) ↑	0	-23(-3.0) ↓	-7(-1.5) ↓	-1(0.5) ↑
对照 法院	2014	160	503	433(86.1)	3(0.6)	0	62(12.3)	2(0.4)	3(0.6)
	2016	171	383	337(88.0)	4(1.0)	0	39(10.2)	2(0.5)	1(0.3)
	对比	11 ↑	-120 ↓	-96(1.9) ↑	1(0.4) ↑	0	-23(-2.1) ↓	0(0.1) ↑	-2(-0.3) ↓

2. 审委会会议的议题类别

议题的类别是指依据审委会职能而确定的会议讨论议题的种类,主要分为案件讨论、经验总结、^{②8}回避决定、^{②9}再审处理、^{③0}审判管理^{③1}以及其他议题等六类。

第一,讨论案件是审委会会议的第一要务(87.3%) ,但数量明显下降 ($P=0.0$) ,占比微变。一方面,数量大幅缩减,逐年降至 1095、888、650 次,各占议题总数的 88.2%、85.1% 和 89.2% (见表 10) 2017 年上半年骤降至 77.6% ,仅 149 次。另一方面,改革后高院和基层法院 ($P=0.0$) 案件讨论数都大幅减少但占比变化甚微;中院则数量增加和占比上升 5.4 个百分点 ($P=0.0$) (见表 11) 。另一方面,两类法院改革前后的自身比较和改革后的相互比较均呈显著性 (P 值皆为 0.0) 。其数量各减过半和近 1/4 ,但占比反小升至 91.1% 和 88.0% (见表 12) 。

第二,再审处理是审委会会议的第二主题(8.8%) ,但改革后显现疲软。一则,2015 年的高位(11.2%) 后,2016 年骤减至 6.4% ($P=0.004$) (见表 10) 。二则,改革后三级法院审委会均较少处理再审,但变化不同。高院为零,中院降 7.2% ($P=0.094$) ,基层法院仅处理 7 次降至 3.3% ($P=0.004$) (见表 11) 。三则,改革后两类法院处理再审议题的横向比较不具显著性 ($P=0.123$) ,但纵向比较两者皆减 23 次,但试点法院降幅达

^{②7} 对照法院在 2017 年上半年启动改革后,审委会会议次数和议题数亦双双大幅降低,较 2014 年同期分别减少 40.3% 和 62.9% ,快速缩小了与试点法院的差距。

^{②8} 《人民法院组织法》第 10 条。

^{②9} 《民事诉讼法》第 46 条。

^{③0} 《民事诉讼法》第 198 条。

^{③1} 《关于改革和完善人民法院审判委员会制度的实施意见》,第 5 条。

74.2% ($P=0.002$) ,对照法院仅 37.1% ($P=0.568$) (见表 12)。

第三 经验总结和审判管理两项职能发挥不足。一是 11 家法院审委会涉及经验总结和审判管理的议题量少(92 项) 率低(3.1%) ,且数量显著下降 ,各减 6 件($P=0.006$) 和 7 件($P=0.038$) (见表 10)。二是改革后三级法院经验总结占比皆微升 ,其中基层法院变化呈显著性($P=0.013$) ;审判管理走低 ,高院为零 ,中院增至 1 件($P=0.212$) ,基层法院则从 9 件骤减为 1 件($P=0.107^{⑩}$) (见表 11)。三是改革后两类法院审委会总结经验的数量和占比小幅提升且均具显著性(试点 $P=0.029$,对照 $P=0.016$) ,但相互比较不显著($P=0.123$) ;审判管理议题试点法院降为零 ,对照组仍为 2 项(见表 12)。

第四 样本法院审委会在一定程度上承担着行政性事项的决策功能 ,各统计时段内几乎都议决其他事项(包括但不限于破产清算、延长审限、决定逮捕、司法救助、信访处理和安全防范等) (见表 10) ,且在三级法院中占比皆呈上升趋势(见表 11) ,但两类法院一升一降 ,试点组更高(见表 12)。

综上 ,本轮改革后 ,样本法院审委会在会议及其议题上呈现出四项规律性变化。

第一 ,审委会会议及其议决事项逐年大幅减少。第二 ,三级法院审委会的议题类型分布各有所重。占比最高者在高中基法院分别为经验总结、再审处理和案件讨论。此与三者宏观指导、裁判监督和案件审判方面的相对侧重相涉。第三 ,两类法院审委会会议次数及其议题分布差异显著。改革前后试点法院在控制会议及议题数、减少案件讨论和再审处理的程度上显著高于对照法院;同时其总结经验的数量和比例的提升均高于对照法院 ,但后者在全省推开司改后已迎头赶上。2017 年 1-6 月 ,对照法院审委会总结经验 5 次 ,占比 6.0% ,略高于同期试点法院的 3 次和 4.1%。可见本轮司改对审委会的召开条件、议题范围和审判职能均有严格限缩 ,对其宏观指导职能的实现也有助推作用。第四 ,审委会的案件讨论占比居高不下 ,而总结经验的作用依然不彰。前者可能因在推进司法责任制、取消业务庭签批的背景下 ,合议庭及其员额法官较以往更易将难以判断的案件主动提交审委会予以讨论。^⑪ 后者或许与以案定补的激励机制相涉。审委会构成中增长最为迅猛的业务庭负责人和资深法官在以案定员、以案定补机制下的工作重点当然是办理案件而非经验总结。由此 ,后续“制度丛”的建设应适当调整身兼法官和委员两职于一身的考核机制 ,保障审委会在将案件讨论还权于合议庭的同时 ,为自身总结经验等宏观指导职能的充分发挥而赋能。

(三) 审委会的职能运行之二——案件讨论

案件讨论是审委会职能运行中的重点 ,亦是历次改革的焦点。本文选取审委会会议案件讨论占法院同期结案总数的比重、均用时、类型、情形、内容、结果以及案件讨论的质量进行重点研究。

^⑩ 2016 年审判管理议题的数量骤减几乎都来自汇川法院 ,故不具统计学意义上的显著性。

^⑪ 例如花溪法院 2014 年由合议庭提请院长提交审委会讨论的案件 34 件 ,占 31.8% ;2016 年不降反升 ,占 38.8%。

1. 审委会讨论的案件占法院同期办案总数的比重(以下简称“院比重”)

案件讨论的院比重指的是审委会讨论的案件数与法院同期结案总数之比。其反映审委会行使审判职能对法院案件审理工作在量上的影响程度。数据显示:

第一,总样本中审委会案件讨论的院比重明显下降($P=0.0$)。2016 年仅为 1.1%,为 2014 年的 1/3;(见表 13) 2017 年上半年再度缩至 0.6%,不足 2014 年同期的 1/6。^③

表 13 2014-2016 年贵州 11 家法院审委会案件讨论院比重总体比较(件)

年份	审委会的案件讨论数	法院结案数	比重(%)
2014	1095	33005	3.3 ↑
2015	888	45561	1.95 ↑
2016	650	56911	1.1 ↓
均值	877.7	45159.0	1.94

第二,改革后三级法院审委会的案件讨论院比重皆低于 4%,其中基层和中院下降明显(P 值皆为 0.0)。2016 年该比重从高到低依次为中院(3.9%)、高院(1.4%)和基层法院(0.5%),降幅分别为 3.1、6.1 和 1.6 个百分点(见表 14)。2017 年上半年该比重继续降至 0.9%(28 件)、1.4%(45 件)和 0.4%(72 件)。

表 14 改革前后贵州三级法院审委会案件讨论院比重自身比较(件)

法院	年份	审委会的案件讨论数	法院结案数	比重(%)
高级法院	2014	238	3183	7.5
	2016	109	7691	1.4
	对比	-129 ↓	4508 ↑	-6.1 ↓
中级法院	2014	331	4690	7.1
	2016	344	8780	3.9
	对比	13 ↑	4090 ↑	-3.1 ↓
基层法院	2014	526	25132	2.1
	2016	197	40440	0.5
	对比	-329 ↓	15308 ↑	-1.6 ↓

第三,改革后两类法院审委会案件讨论院比重皆显著下降(P 值皆为 0.0)。改革前两者的该比重持平。2016 年试点法院下降 2.1 个百分点仅为对照法院的一半($P=0.0$) (见表 15)。2017 年司改全面推开后,对照法院开始与试点法院趋同,两者都继续降至 0.6%。

③ 2017 年 1-6 月,总样本法院审委会讨论案件 149 件,同期法院结案数 23650 件。

表 15 改革前后贵州两类法院审委会案件讨论院比重比较(%)

法院	年份	审委会的案件讨论数	法院结案数	比例
试点法院	2014	424	14855	2.9
	2016	204	25814	0.8
	相比	-220 ↓	10959 ↑	-2.1 ↓
	2017.1-6	65	10452	0.6
对照法院	2014	433	14967	2.9
	2016	337	23406	1.4
	相比	-96 ↓	8439 ↑	-1.5 ↓
	2017.1-6	56	10013	0.6

2. 审委会案件讨论的均用时

案件讨论的均用时指每次审委会会议中个案讨论的平均用时。其长短较为直接地反映案件讨论的充分与否。数据显示:

第一,11 家法院审委会案件讨论的均用时在改革之初有所缩短,之后拉长($P=0.526$)。超一小时的先降至 7.1%,后回升至 13.1%;少于半小时的则相反,升至 49.5% 后回落至 43.3%(见表 16)。2017 年上半年逾一小时的和少于半小时继续升至 24.2% 和降至 36.9%,较 2016 年同期分别提高 11.8 和减少 8.1 个百分点。^⑤

表 16 2014-2016 年贵州 11 家法院审委会案件讨论均用时总体比较(项)

年份	总数	≤0.5h		0.5-1h		>1h	
		数量	%	数量	%	数量	%
2014	1095	400	36.5 ↓	574	52.4 ↑	121	11.1 ↑
2015	888	440	49.5 ↑	385	43.3 ↓	63	7.1 ↓
2016	650	282	43.3 ↑	283	43.5 ↓	85	13.1 ↑
总计	2633	1122	42.6	1242	47.2	269	10.2
均值	877.7	374.0	42.6	414.0	47.2	89.7	10.2

第二,三级法院改革前后案件讨论均用时的自身变化趋势相仿。高院皆以用时半小时内为主,但占比从 1/3 提高至约 3/4($P=0.26$);中院都以半小时至一小时为主,但占比从 63.1% 下降至 53.2%($P=0.0$);基层法院用时超一小时的案件数量、比例和升幅皆最高,达到 42 件,上升 6.7 个百分点至 21.3%($P=0.0$)(见表 17)。

^⑤ 2016 年 1-6 月,11 家法院审委会讨论案件 307 件,时间超一小时 38 件,少于半小时的 138 件,占比分别为 12.4% 和 45.0%。2017 年 1-6 月,11 家法院审委会讨论案件 149 件,时间超一小时 36 件,少于半小时的 55 件。

表 17 改革前后贵州三级法院审委会案件讨论均用时自身比较(项)

法院	年份	总数	≤0.5h		0.5-1h		>1h	
			数量	%	数量	%	数量	%
高级法院	2014	238	161	67.6	72	30.3	5	2.1
	2106	109	80	73.4	24	22.0	5	4.6
	对比	-129 ↓	-81 ↓	5.7 ↑	-48 ↓	-8.2 ↓	0 →	2.5 ↑
中级法院	2014	331	83	25.1	209	63.1	39	11.8
	2106	344	123	35.8	183	53.2	38	11.0
	对比	13 ↑	40 ↑	10.7 ↑	-26 ↓	-9.9 ↓	-1 ↓	-0.7 ↓
基层法院	2014	526	156	29.7	293	55.7	77	14.6
	2106	197	79	40.1	76	38.6	42	21.3
	对比	-329 ↓	-77 ↓	10.4 ↑	-217 ↓	-17.1 ↓	-35 ↓	6.7 ↑

第三,改革后两类法院讨论均用时升降不一($P=0.0$)。试点法院用时仍以半小时至一小时为主,但占比降 11 个百分点至 57.8%;一小时以上次之,但占比升 8.6 个百分点至 27.5% ($P=0.0$)。对照法院用时以半小时以下者居多,且增 7.9 个百分点至 51.0%;半小时至一小时次之,占比减 6.7 个百分点至 41.8% ($P=0.0$) (见表 18)。

表 18 改革前后贵州两类法院审委会案件讨论均用时比较(项)

法院	年份	总数	≤0.5h		0.5-1h		>1h	
			数量	%	数量	%	数量	%
试点法院	2014	424	52	12.3	292	68.9	80	18.9
	2106	204	30	14.7	118	57.8	56	27.5
	对比	-220 ↓	-22 ↓	2.4 ↑	-174 ↓	-11.0 ↓	-24 ↓	8.6 ↑
对照法院	2014	433	187	43.2	210	48.5	36	8.3
	2106	337	172	51.0	141	41.8	24	7.1
	对比	-96 ↓	-15 ↓	7.9 ↑	-69 ↓	-6.7 ↓	-12 ↓	-1.2 ↓

3. 案件讨论的类型

案件讨论的类型是指根据诉讼内容和形式确定的审委会讨论案件的种类,包括刑事、民事、行政、执行案件和国家赔偿案件等。数据显示:

第一,改革前后总样本法院审委会讨论案件类型的构成变化并不显著($P=0.211$)。其中刑案最多但逐年降低,三年的占比渐次降为 66.4%、63.1% 和 51.8%;民案次之,占比呈反向变化,逐年升至 26.5%、29.8% 和 40.9%;行政、执行和国家赔偿案件之和始终维持于 7% 左右(见表 19)。

表 19 2014-2016 年贵州 11 家法院审委会案件讨论类型总体比较(项/%)

年份	总数	刑事	民事	行政	执行	国家赔偿
2014 年	1095	727(66.4) ↑	290(26.5) ↓	46(4.2) ↓	28(2.6) ↑	4(0.4) ↓
2015 年	888	560(63.1) ↑	265(29.8) ↓	38(4.3) →	16(1.8) ↓	9(1.0) ↑
2016 年	650	337(51.8) ↓	266(40.9) ↑	30(4.6) ↑	13(2.0) ↓	4(0.6) →
总计	2633	1624(61.7)	821(31.2)	114(4.3)	57(2.2)	17(0.6)
均值	877.7	541.3(61.7)	273.7(31.2)	38.0(4.3)	19.0(2.2)	5.7(0.6)

第二,改革后三级法院审委会讨论刑事案件仍占据鳌头,但皆降至 3/4 以下,而民事案件皆升至 1/4 以上。其中中院讨论刑案最多,达 75.2%($P=0.526$);中院讨论类型变化显著($P=0.046$),讨论民案居多且占比维持最高(31.7%和 51.2%),刑案则降 25.2%至 41%;基层法院多见执行案件 4.4%和 6.1%的占比始终高出高中级法院 5-6 倍以上($P=0.068$)(见表 20)。

表 20 改革前后贵州三级法院审委会讨论案件类型自身比较(项/%)

法院	年份	总数	刑事	民事	行政	执行	国家赔偿
高级法院	2014	238	197(82.8)	33(13.9)	3(1.3)	2(0.8)	3(1.3)
	2016	109	82(75.2)	27(24.8)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)
	对比	-129 ↓	-115(-7.5) ↓	-6(10.9) ↑	-3(-1.3) ↓	-2(-0.8) ↓	-3(-1.3) ↓
中级法院	2014	331	219(66.2)	105(31.7)	4(1.2)	3(0.9)	0(0.0)
	2016	344	141(41.0)	176(51.2)	25(7.3)	1(0.3)	1(0.3)
	对比	13 ↑	-78(-25.2) ↓	71(19.4) ↑	21(6.1) ↑	-2(-0.6) ↓	1(0.3) ↑
基层法院	2014	526	311(59.1)	152(28.9)	39(7.4)	23(4.4)	1(0.2)
	2016	197	114(57.9)	63(32.0)	5(2.5)	12(6.1)	3(1.3)
	对比	-329 ↓	-197(-1.3) ↓	-89(3.1) ↑	-34(-4.9)	-11(1.7) ↑	2(1.3) ↑

第三,改革后两类法院的案件讨论类型不具显著性($P=0.092$)。试点法院变化不显($P=0.161$)除行政案件占比下降 6.8 个百分点,其他案件皆有不同程度上升,其中民案升幅最大达 5.4 个百分点;对照法院的变化显著($P=0.020$)刑案占比降 24.4 个百分点,民事和行政案件各升 18 和 6.2 个百分点(见表 21)。

表 21 改革前后贵州两类法院审委会案件讨论类型比较(项/%)

法院	年份	总数	刑事	民事	行政	执行	国家赔偿
试点法院	2014	424	260(61.3)	110(25.9)	35(8.3)	18(4.2)	1(0.2)
	2016	204	127(62.3)	64(31.4)	3(1.5)	9(4.4)	1(0.5)
	对比	-220	-133(0.9) ↑	-46(5.4) ↑	-32(-6.8) ↓	-9(0.2) ↑	0(0.3) ↑
对照法院	2014	433	270(62.4)	147(33.9)	8(1.8)	8(1.8)	0(0.0)
	2016	337	128(38.0)	175(51.9)	27(8.0)	4(1.2)	3(0.9)
	对比	-96	-142(-24.4) ↓	28(18.0) ↑	19(6.2) ↑	-4(-0.7) ↓	3(0.9) ↑

4. 案件讨论的情形

案件讨论的情形是指提交法院审委会“应当讨论”和“可以提请讨论”的规定情况。^{③⑥} 其反映进入审委会案件讨论的各种规定情形的比重。数据显示:

第一,改革前后 11 家法院审委会案件讨论的情形分布有所变化但不显著 ($P = 0.217$)。其中“合议庭重大分歧”案件始终居首且每年以 6 个百分点递增至 48.6%;“拟判死刑”案件小升后降至 12.2%,保持第二;“再审抗诉”案件每年以 3 个百分点递增至 10.8%;“社会影响重大”案件连年缩减至 5.5%。“拟轻判或免罚”和“新类型案件”也分别在 4.9% 和 6.7% 之间徘徊(见表 22)。

表 22 2014-2016 年贵州 11 家法院审委会案件讨论情形总体比较(项/%)

年份	总数	再审抗诉	拟判死刑	拟轻判或免罚	拟宣告无罪	拟请示上级法院	合议庭重大分歧	社会影响重大	新类型案件	其他
2014	1095	52(4.7) ↓	214(19.5) ↑	89(8.1) ↑	7(0.6) ↓	50(4.6) ↑	396(36.2) ↓	161(14.7) ↑	79(7.2) ↑	47(4.3) ↓
2015	888	72(8.1) ↑	190(21.4) ↑	35(3.9) ↓	5(0.6) ↓	11(1.2) ↓	378(42.6) ↑	85(9.6) ↓	64(7.2) ↑	48(5.4) ↑
2016	650	70(10.8) ↑	79(12.2) ↓	58(8.9) ↑	7(1.1) ↑	18(2.8) ↓	316(48.6) ↑	36(5.5) ↓	39(6.0) ↓	27(4.2) ↓
总计	2633	194(7.4)	483(18.3)	182(6.9)	19(0.7)	79(3.0)	1090(41.4)	282(10.7)	182(6.9)	122(4.6)
均值	877.7	64.7(7.4)	161.0(18.3)	60.7(6.9)	6.3(0.7)	26.3(3.0)	363.3(41.4)	94.0(10.7)	60.7(6.9)	40.7(4.6)

第二,改革前后三级法院审委会的案件讨论情形各有变化方向,其中中院呈显著性 ($P = 0.0$)。改革后,中法院的“合议庭重大分歧”、“再审抗诉”皆上升并位列第一(37.6%、68.9%)和第三(23.9%、12.5%),“拟判死刑”大幅下降占据第二(28.4%、14.0%);基层法院“拟轻判或免罚”大幅上升跃居首位(28.9%),“合议庭重大分歧”(19.3%)、“社会影响重大”(16.2%)大幅下降各居第二、第三(见表 23)。

表 23 改革前后贵州三级法院审委会讨论案件情形自身比较(项/%)

法院	年份	总数	再审抗诉	拟判死刑	拟轻判或免罚	拟宣告无罪	拟请示上级法院	合议庭重大分歧	社会影响重大	新类型案件	其他
高级法院	2014	238	12(5.0)	114(47.9)	1(0.4)	3(1.3)	1(0.4)	62(26.1)	3(1.3)	42(17.6)	0
	2016	109	26(23.9)	31(28.4)	0(0.0)	0(0.0)	0(0.0)	41(37.6)	0(0.0)	11(10.1)	0
	对比	-129	14(18.8) ↑	-83(-19.5) ↓	-1(-0.4) ↓	-3(-1.3) ↓	-1(-0.4) ↓	-21(11.6) ↑	-3(-1.3) ↓	-31(-7.6) ↓	0
中级法院	2014	331	34(10.3)	100(30.2)	1(0.3)	2(0.6)	4(1.2)	182(55.0)	8(2.4)	0(0.0)	0
	2016	344	43(12.5)	48(14.0)	1(0.3)	7(2.0)	2(0.6)	237(68.9)	4(1.2)	2(0.6)	0
	对比	13	9(2.2) ↑	-52(-16.3) ↓	0(0.0)	5(1.4) ↑	-2(-0.6) ↓	55(13.9) ↑	-4(-1.3) ↓	2(0.6) ↑	0
基层法院	2014	526	6(1.1)	0	87(16.5)	2(0.4)	45(8.6)	152(28.9)	150(28.5)	37(7.0)	47(8.9)
	2016	197	1(0.5)	0	57(28.9)	0(0.0)	16(8.1)	38(19.3)	32(16.2)	26(13.2)	27(13.7)
	对比	-329	-5(-0.6) ↓	0	-30(12.4) ↑	-2(-0.4) ↓	-29(-0.4) ↓	-114(-9.6) ↓	-118(-12.3) ↓	-11(6.2) ↑	-20(4.8) ↑

③⑥ 详见前引③④,第 9-11 条。为行文凝练,本文归纳为:一是“应当”讨论情形。含:(1)再审抗诉案件;(2)拟判死刑案件;(3)拟轻判或免罚案件;(4)拟宣告无罪案件;(5)拟请示上级法院案件;(6)需移上级法院案件(统计为 0,不入表)。二是“可以”讨论情形。含:(1)合议庭重大分歧案件;(2)法律适用存疑案件(统计为 0,不入表);(3)社会重大影响案件;(4)新类型案件;(5)其他案件。

第三,改革后两类法院审委会案件讨论情形存在显著差异($P=0.0$)。降幅最大者皆为“社会影响重大”,各达13.2和10.2个百分点。案件讨论情形增量最多者相异,试点法院为“再审抗诉”,升13.5个百分点至21.1%($P=0.025$);对照法院为“合议庭重大分歧”,升12.7个百分点至70.9%($P=0.437$),高出试点组52个百分点(见表24)。

表24 改革前后贵州两类法院审委会讨论案件情形比较(项/%)

法院	年份	总数	再审抗诉	拟判死刑	拟轻判或免罚	拟宣告无罪	拟请示上级法院	合议庭重大分歧	社会影响重大	新类型案件	其他
试点法院	2014	424	32(7.5)	76(17.9)	79(18.6)	4(0.9)	47(11.1)	82(19.3)	87(20.5)	17(4.0)	0(0.0)
	2016	204	43(21.1)	26(12.7)	49(24.0)	7(3.4)	15(7.4)	36(17.6)	15(7.4)	12(5.9)	1(0.5)
	对比	-220	11(13.5)↑	-50(-5.2)↓	-30(-5.4)↑	3(2.5)↑	-32(-3.7)↓	-46(-4.7)↓	-72(-13.2)↓	-5(1.9)↑	1(0.5)↑
对照法院	2014	433	8(1.8)	24(5.5)	9(2.1)	0	2(0.5)	252(58.2)	71(16.4)	20(4.6)	47(10.9)
	2016	337	1(0.3)	22(6.5)	9(2.7)	0	3(0.9)	239(70.9)	21(6.2)	16(4.7)	26(7.7)
	对比	-96	-7(-1.6)↓	-2(1.0)↑	0(0.6)↑	0(0.0)→	1(0.4)↑	-13(12.7)↑	-50(-10.2)↓	-4(0.1)↑	-21(-3.1)↓

5. 案件讨论的内容

案件讨论的内容指法院审委会讨论案件的事实认定、法律适用和结果裁量中的某个或多个方面。观察某项内容的讨论数与总案件数之比^{③⑦}或分析其与案件讨论总件次之比^{③⑧},有助找准审委会讨论案件的着力点。数据显示:

第一,改革前后11家法院均侧重于“结果裁量”($P=0.718$),始终占案件讨论数的40%以上,更占案件数一半以上,^{③⑨}但2016年的两种比例较2014年皆降。“事实认定”和“法律适用”的两种比例皆在30%上下,但前者呈升势,后者略降(见表25)。

表25 2014-2016年贵州11家法院审委会案件讨论内容总体比较(件次/%)

年份	总件次	事实认定			法律适用			结果裁量			案件数
		数量	比例一	比例二	数量	比例一	比例二	数量	比例一	比例二	
2014	1437	366	33.4↓	25.5↓	416	38.0↑	28.9↑	655	59.8↑	45.6↑	1095
2015	1199	346	39.0↑	28.9↑	312	35.1↓	26.0↓	541	60.9↑	45.1↑	888
2016	800	235	36.2↑	29.4↑	235	36.2↓	29.4↑	330	50.8↓	41.3↓	650
总计	3436	947	36.0	27.6	963	36.6	28.0	1526	58.0	44.4	2633

第二,改革前后三级法院审委会案件讨论内容各有侧重。高院重点均为“结果裁量”,占案件数之比仍达3/4($P=0.171$)。中院“法律适用”的讨论始终50%上下,但“结果裁量”降17.3%($P=0.209$)。基层法院重在“结果裁量”和“事实认定”,各增6个百分点,“法律适用”骤降23.8%($P=0.004$)(见表26)。

③⑦ 表25至27以“比例一”表示。

③⑧ 表25至27以“比例二”表示。

③⑨ 其中对照组的龙里法院在统计期间内的案件讨论均关乎结果裁量。

表 26 改革前后贵州三级法院审委会案件讨论内容自身比较(件次/%)

法院	年份	总件次	事实认定			法律适用			结果裁量			案件数
			数量	比例一	比例二	数量	比例一	比例二	数量	比例一	比例二	
高级法院	2014	299	38	16.0	12.7	61	25.6	20.4	200	84.0	66.9	238
	2016	116	6	5.5	5.2	28	25.7	24.1	82	75.2	70.7	109
	对比	-183	-32 ↓	-10.5 ↓	-7.5 ↓	-33 ↓	0.1 ↑	3.7 ↑	-118 ↓	-8.8 ↓	3.8 ↑	-129
中级法院	2014	478	136	41.1	28.5	155	46.8	32.4	187	56.5	39.1	331
	2016	459	145	42.2	31.6	179	52.0	39.0	135	39.2	29.4	344
	对比	-19	9 ↑	1.1 ↑	3.1 ↑	24 ↑	5.2 ↑	6.6 ↑	-52 ↓	-17.3 ↓	-9.7 ↓	13
基层法院	2014	660	192	36.5	29.1	200	38.0	30.3	268	51.0	40.6	526
	2016	225	84	42.6	37.3	28	14.2	12.4	113	57.4	50.2	197
	对比	-435	-108 ↓	6.1 ↑	8.2 ↑	-172 ↓	-23.8 ↓	-17.9 ↓	-155 ↓	6.4 ↑	9.6 ↑	-329

第三,改革后两类法院讨论内容的分布具有显著差异($P=0.0$)。试点法院审委会的“结果裁量”和“事实认定”讨论占案件数之比上升至约 72.1%^⑩和 20.6%,但“法律适用”却骤减至 7.8%($P=0.003$)。对照法院则完全相反(见表 27)。

表 27 改革前后贵州两类法院审委会案件讨论内容比较(件次/%)

法院	年份	总件次	事实认定			法律适用			结果裁量			案件数
			数量	比例一	比例二	数量	比例一	比例二	数量	比例一	比例二	
试点法院	2014	424	54	12.7	12.7	107	25.2	25.2	263	62.0	62.0	424
	2016	205	42	20.6	20.5	16	7.8	7.8	147	72.1	71.7	204
	对比	-219	-12 ↓	7.9 ↑	7.8 ↑	-91 ↓	-17.4 ↓	-17.4 ↓	-116 ↓	10.0 ↑	9.7 ↑	-220
对照法院	2014	714	274	63.3	38.4	248	57.3	34.7	192	44.3	26.9	433
	2016	479	187	55.5	39.0	191	56.7	39.9	101	30.0	21.1	337
	对比	-235	-87 ↓	-7.8 ↓	0.7 ↑	-57 ↓	-0.6 ↓	5.1 ↑	-91 ↓	-14.4 ↓	-5.8 ↓	-96

6. 案件讨论的结果

案件讨论结果指法院审委会对讨论案件按照全体委员过半的多数意见作出的决定。其反映审委会对合议庭提交的包括拟作出裁判内容的案件审理报告的认可程度。

第一,总样本中审委会认同合议庭意见的比例微升但不显著($P=0.721$)。三甲为:“同意合议庭意见”占比 74%上下,稳居第一;“同意合议庭少数意见”占比自 2015 年起升至 13%;“改变合议庭意见”徘徊于 7-8%(见表 28)。此外,2015 年下半年和 2017 年上半年,审委会要求合议庭“补查补证”和“附加补查补证”突增至 38 次和 23 次,占比 7.6%和 15.5%,明显高于 2.2%和 2.7%的均值。

^⑩ 需说明的是:试点法院讨论“结果裁量”的上升盖因花溪法院如下“非常态”情况所致:2016 年下半年该院审委会的“结果裁量”数激增,达 50 件次,占比 79.4%,较 2014 年同期的 65.2%高 14.2 个百分点。

表 28 2014-2017 上半年贵州 11 家法院审委会案件讨论结果总体比较(项/%)

年份	同意合议庭意见	同意合议庭少数意见	改变合议庭意见	向上级法院请示	补查补证	其他	合计	附加补查补证
2014	812(74.2) ↑	101(9.2) ↓	85(7.8) ↑	42(3.8) ↑	28(2.6) ↑	27(2.5) ↓	1095	19(1.7) ↓
2015	647(72.9) ↓	119(13.4) ↑	63(7.1) ↓	12(1.4) ↓	20(2.3) ↑	36(4.1) ↑	888	28(3.2) ↑
2016	491(75.5) ↑	86(13.2) ↑	47(7.2) ↓	4(0.6) ↓	11(1.7) ↓	11(1.7) ↓	650	25(3.8) ↑
均值	650.0(74.1)	102.0(11.6)	65.0(7.4)	19.3(2.2)	19.7(2.2)	24.7(2.8)	877.7	24.0(2.7)
2015.7-12	352(70.5) ↓	72(14.4) ↑	41(8.2) ↑	5(1.0) ↓	16(3.2) ↑	22(4.4) ↑	499	22(4.4) ↑
2017.1-6	95(63.8) ↓	18(12.1) ↑	13(8.7) ↑	5(3.4) ↑	18(12.1) ↑	0(0.0)	149	5(3.4) ↑

第二,改革前后高中两级法院审委会讨论案件的结果自身变化皆不显著^①,但基层法院 2015 年较 2014 和 2016 年皆有显著差异(P 值皆为 0.0)。“同意合议庭意见”仍在各级法院独占鳌头,其中基层法院升 9.9 个百分点至 83.2%。“同意合议庭少数意见”始终在高中级法院占据次席,且在改革后从约 16% 各升至 22% 和 17%。“改变合议庭意见”在中基两级法院多见,前者升 2.7 个百分点至 9.3%,后者减 4.3 个百分点至 5.6%。此外,中院在改革后两年“补查补证”和“附加补查补证”之和保持为 9%,基层法院前者维持 3%,后者增至 4.2% 后重归为零^②(见表 29)。

表 29 改革前后贵州三级法院审委会案件讨论结果自身比较(项/%)

法院	年份	同意合议庭意见	同意合议庭少数意见	改变合议庭意见	向上级法院请示	补查补证	其他	合计	附加补查补证
高级法院	2014	186(78.2)	40(16.8)	11(4.6)	1(0.4)	0	0	238	0
	2015	172(76.1)	40(17.7)	13(5.8)	1(0.4)	0	0	226	0
	2016	81(74.3)	24(22.0)	4(3.7)	0(0.0)	0	0	109	0
	16 较 14	-105(-3.8) ↓	-16(5.2) ↑	-7(-1.0) ↓	-1(-0.4) ↓	0	0	-129	0
中级法院	2014	240(72.5)	53(16.0)	22(6.6)	5(1.5)	11(3.3)	0	331	19(5.7)
	2015	272(69.6)	75(19.2)	35(9.0)	2(0.5)	7(1.8)	0	391	28(7.2)
	2016	246(71.5)	59(17.2)	32(9.3)	2(0.6)	5(1.5)	0	344	25(7.3)
	16 较 14	6(-1.0) ↓	6(1.1) ↑	10(2.7) ↑	-3(-0.9) ↓	-6(-1.9) ↓	0	13	6(1.5) ↑
基层法院	2014	386(73.4)	8(1.5)	52(9.9)	36(6.8)	17(3.2)	27(5.1)	526	0
	2015	475(71.8)	79(11.9)	50(7.6)	11(1.7)	20(3.0)	36(5.4)	662	28(4.2)
	2016	164(83.2)	3(1.5)	11(5.6)	2(1.0)	6(3.0)	11(5.6)	197	0
	16 较 14	-222(9.9) ↑	-5(0.0) →	-41(-4.3) ↓	-34(-5.8) ↓	-11(-0.2) ↓	-16(0.5) ↑	-329	0

第三,改革后两年两类法院间的案件讨论结果有显著差异(2015 年 $P=0.0$ 2016 年 $P=0.015$)。试点法院“同意合议庭意见”和“改变合议庭意见”呈一升一降,变化显著(2015 年较 2014 年 $P=0.0$ 较 2016 年 $P=0.036$),对照组则完全相反(2015 年较 2014

① 2014 年与 2015 年审委会案件讨论结果比较:高院 $P=0.939$ 、中院 $P=0.26$;2015 年与 2016 年比较:高院 $P=0.602$ 、中院 $P=0.227$;2014 年与 2016 年比较:高院 $P=0.836$ 、中院 $P=0.971$ 。

② 此结果与中院和基层法院审委会讨论案件“事实认定”比例最高(42.2%、42.6%)的结果相呼应(见表 26)。

年 $P=0.016$ 较 2016 年 $P=0.198$)。试点法院的“补查补证”和“附加补查补证”各先升(增 5.3、0.7 个百分点至 9.5%、1.9%)后降(跌 5.6、0.9 个百分点至 3.9%、1.0%)(见表 30)。对照法院亦在 2016 年 10 月开展司改后出现类似趋势。^⑬

表 30 改革前后贵州两类法院审委会讨论案件结果比较(项/%)

法院	年份	同意合议庭意见	同意合议庭少数意见	改变合议庭意见	向上级法院请示	补查补证	其他	合计	附加补查补证
试点法院	2014	309(72.9)	21(5.0)	38(9.0)	38(9.0)	18(4.2)	0(0.0)	424	5(1.2)
	2015	154(73.0)	29(13.7)	11(5.2)	6(2.8)	20(9.5)	0	211	4(1.9)
	2016	168(82.4)	14(6.9)	11(5.4)	3(1.5)	8(3.9)	0(0.0)	204	2(1.0)
	16 较 14	-141(9.5) ↑	-7(1.9) ↑	-27(-3.6) ↓	-35(-7.5) ↓	-10(-0.3) ↓	0(0.0)	-220	-3(-0.2) ↓
对照法院	2014	317(73.2)	40(9.2)	36(8.3)	3(0.7)	10(2.3)	27(6.2)	433	14(3.2)
	2015	321(71.2)	50(11.1)	39(8.6)	5(1.1)	0	36(8.0)	451	24(5.3)
	2016	242(71.8)	48(14.2)	32(9.5)	1(0.3)	3(0.9)	11(3.3)	337	23(6.8)
	16 较 14	-75(-1.4) ↓	8(5.0) ↑	-4(1.2) ↑	-2(-0.4) ↓	-7(-1.4) ↓	-16(-3.0) ↓	-96	9(3.6) ↑

7. 案件讨论的质量^⑭

案件讨论的质量是指经审委会讨论的案件进入上诉、申诉以及二审和再审中改判和发回重审(以下简称“改发”)的情况。其反映对经审委会讨论案件的服判息诉状况,也是衡量审委会行使案件讨论职权提升审判质量的关键指标。

第一,改革前后 10 家样本法院审委会的案件讨论质量变化不明显($P=0.125$)。整体指标中上诉率和申诉率在改革初皆升,2016 年回落至 2014 年水平上下;再审指标中裁定再审率在改革后连续两年低于改革前,生效案件改发率连续两年保持为零;二审指标中改发率各升 6.3 和 1.4 个百分点至 23.4%和 15.3%(见表 31)。

表 31 2014-2016 年贵州 10 家法院审委会案件讨论质量总体比较(件/%)

年份	案件数	整体指标		二审指标		再审指标		
		上诉	申诉	二审改判	二审判发回重审	裁定再审	生效案件改判	生效案件发回重审
2014	857	187(21.8) ↓	13(1.5) ↓	32(17.1) ↓	26(13.9) ↑	5(38.5) ↑	0	1(0.1) ↑
2015	662	173(26.1) ↑	47(7.1) ↑	64(37.0) ↑	17(9.8) ↓	14(29.8) ↓	0	0 ↓
2016	541	111(20.5) ↓	16(3.0) ↓	26(23.4) ↓	17(15.3) ↑	5(31.3) ↓	0	0 ↓
总计	2060	471(22.9)	76(3.7)	122(25.9)	60(12.7)	24(31.6)	0	1(0.05)

⑬ 2016 年对照法院的“补查补证”和“附加补查补证”较 2015 年各升 0.9、1.5 个百分点至 0.9%和 6.8% 2017 年上半年各降 0.9、3.2 个百分点至 0.0%和 3.6%。

⑭ 本部分有关样本法院全院的数据取自本课题研究“贵州地方法院改革及其成效与规律研究”的另一研究成果(未公开发表)。为借助已有数据进行比较,本部分研究对象仅为 5 家试点法院和 5 家对照法院,不含高院。

第二,改革后两级法院审委会的案件讨论质量都呈显著性(中院 $P=0.0$ 、基层 $P=0.004$)。整体指标皆上升,基层法院尤甚,改革后两级法院二审改、发率相近,为 21.2% 和 15.2%。中院再审指标保持或降至零,基层法院裁定再审率降至 31.3%(见表 32)。

表 32 改革前后贵州三级法院审委会案件讨论质量自身比较(件/%)

法院	年份	案件数	整体指标		二审指标		再审指标		
			上诉	申诉	二审改判	二审发回重审	裁定再审	生效案件改判	生效案件发回重审
中级法院	2014	331	59(17.8)	4(1.2)	17(28.8)	6(10.2)	1(25.0)	0	0
	2016	344	66(19.2)	6(1.7)	14(21.2)	10(15.2)	0(0.0)	0	0
	对比	13	7(1.4) ↑	2(0.5) ↑	-3(-7.6) ↓	4(5.0) ↑	-1(-25.0) ↓	0	0
基层法院	2014	526	128(24.3)	9(1.7)	15(11.7)	20(15.6)	4(44.4)	0	1(0.2)
	2016	197	111(56.3)	16(8.1)	26(23.4)	17(15.3)	5(31.3)	0	0(0.0)
	对比	-329	-17(32.0) ↑	7(6.4) ↑	11(11.7) ↑	-3(-0.3) ↓	1(-13.2) ↓	0	-1(-0.2) ↓

第三,改革前中院审委会案件讨论质量指标相比同期全院办结案件差异不明显($P=0.249$)。基层法院区别明显($P=0.0$)。但改革后皆有显著差异(P 值皆为 0.0)。其中中会上会案件整体指标反优为劣(上诉和申诉两率失去改革前 41.6 和 2.04 个百分点的优势)、二审指标继续高出、再审指标转高为低。基层三项指标持续高出(上诉率、二审发回重审率和申诉率)、一项指标反降为升(二审改判率)、一项指标转高为低(裁定再审率)。此外,改革前后两级法院上会案件的生效案件改、发率均小幅低于全院(见表 33)。

表 33 改革前后中基法院审委会案件讨论的质量与全院案件质量的比较(%)

类别		整体指标		二审指标		再审指标		
		上诉	申诉	二审改判	二审发回重审	裁定再审	生效案件改判	生效案件发回重审
2014 中院	上会案件	17.8	1.2	28.8	10.2	25.0	0.0	0.0
	全院案件	59.4	3.24	4.9	0.5	16.4	0.91	2.7
	相差	-41.6 ↓	-2.04 ↓	23.9 ↑	9.7 ↑	8.6 ↑	-0.91 ↓	-2.7 ↓
2016 中院	上会案件	19.2	1.7	21.2	15.2	0.0	0.0	0.0
	全院案件	18.6	0.85	5.6	6.5	26.7	0.67	3.3
	相差	0.6 ↑	0.85 ↑	15.6 ↑	8.7 ↑	-26.7 ↓	-0.67 ↓	-3.3 ↓
2014 基层法院	上会案件	24.3	1.7	11.7	15.6	44.4	0.0	0.2
	全院案件	11.4	0.29	13.5	8.1	34.7	0.02	0.8
	相差	12.9 ↑	1.41 ↑	-1.8 ↓	7.5 ↑	9.7 ↑	-0.02 ↓	-0.6 ↓
2016 基层法院	上会案件	56.3	8.1	23.4	15.3	31.3	0.0	0.0
	全院案件	15.7	0.31	8.5	6.3	35.5	0.02	0.9
	相差	40.6 ↑	7.79 ↑	14.9 ↑	9.0 ↑	-4.2 ↓	-0.02 ↓	-0.9 ↓

第四,改革后两类法院案件讨论质量自身比较差异不同(试点 $P=0.284$,对照 $P=0.001$)。但彼此相比差异显著($P=0.0$)。试点法院上会案件的整体指标和二审指标全线上升,其中上诉率和申诉率升幅较小(1.6%),二审改发率升幅较大(皆逾 14%)。对

照法院则相反,除申诉率微升,其余皆降至试点组以下,上诉率下降至 15.4%,二审改、发率降至 11.5% 和 3.8% (见表 34)。

表 34 改革前后贵州两类法院审委会案件讨论质量比较(件/%)

法院	年份	案件数	整体指标		二审指标		再审指标		
			上诉	申诉	二审改判	二审发回重审	裁定再审	生效案件改判	生效案件发回重审
试点法院	2014	424	116(27.4)	8(1.9)	23(19.8)	13(11.2)	4(50.0)	0	1(0.2)
	2016	204	59(28.9)	10(4.9)	20(33.9)	15(25.4)	5(50.0)	0	0(0.0)
	对比	-220	-57(1.6) ↑	2(3.0) ↑	-3(14.1) ↑	2(14.2) ↑	1(0.0) →	0	-1(-0.2) ↓
对照法院	2014	433	71(16.4)	5(1.2)	9(12.7)	13(18.3)	1(20.0)	0	0
	2016	337	52(15.4)	6(1.8)	6(11.5)	2(3.8)	0(0.0)	0	0
	对比	-96	-19(-1.0) ↓	1(0.6) ↑	-3(-1.1) ↓	-11(-14.5) ↓	-1(-20.0) ↓	0	0

第五,改革前后两类法院审委会案件讨论质量指标较同期全院结案案件具有显著差异。共性是生效案件发回重审率皆低于全院约 1%。差异是:试点法院其他指标皆高于全院,且改革差值拉大(改革前 $P=0.0$,改革后 $P=0.0$);对照法院 2016 年质量指标较全院具有多项优势,其中裁定再审率低 53.5%,但二审改判率和申诉率扩大(改革前 $P=0.066$,改革后 $P=0.001$) (见表 35)。

表 35 改革前后两类法院审委会案件讨论的质量与全院案件质量的比较(%)

年份	类别		整体指标		二审指标		再审指标		
			上诉	申诉	二审改判	二审发回重审	裁定再审	生效案件改判	生效案件发回重审
2014	试点法院	上会案件	27.4	1.9	19.8	11.2	50.0	0.0	0.2
		全院案件	15.1	0.8	12.6	6.9	16.1	0.0	1.1
		相差	12.3 ↑	1.1 ↑	7.2 ↑	4.3 ↑	33.9 ↑	0.0	-0.8 ↓
	对照法院	上会案件	16.4	1.2	12.7	18.3	20.0	0.0	0.0
		全院案件	9.6	0.7	12.6	7.7	29.2	0.0	0.7
		相差	6.9 ↑	0.4 ↑	0.1 ↑	10.6 ↑	-9.2 ↓	0.0	-0.7 ↓
	平均	上会案件	21.8	1.5	17.1	13.9	38.5	0.0	0.1
		全院案件	12.1	0.8	12.6	7.3	22.3	0.0	0.9
		相差	9.7 ↑	0.8 ↑	4.5 ↑	6.6 ↑	16.1 ↑	0.0	-0.8 ↓
2016	试点法院	上会案件	28.9	4.9	33.9	25.4	50.0	0.0	0.0
		全院案件	13.7	0.3	6.2	5.3	17.9	0.0	0.9
		相差	15.3 ↑	4.6 ↑	27.7 ↑	20.1 ↑	32.1 ↑	0.0	-0.9 ↓
	对照法院	上会案件	15.4	1.8	11.5	3.9	0.0	0.0	0.0
		全院案件	17.7	0.6	10.6	7.8	53.5	0.1	1.1
		相差	-2.3 ↓	1.2 ↑	0.9 ↑	-3.9 ↓	-53.5 ↓	-0.1 ↓	-1.1 ↓
	平均	上会案件	20.5	3.0	23.4	15.3	31.3	0.0	0.0
		全院案件	15.8	0.4	8.3	6.4	29.5	0.0	1.0
		相差	4.8 ↑	2.6 ↑	15.1 ↑	9.0 ↑	1.7 ↑	0.0	-1.0 ↓

第六,改变合议庭意见的审委会讨论结果存在判断失准的可能。以改变合议庭意见比例较高的两家样本法院为例:2014年六盘水中院审委会7件改变合议庭意见的案件中4件上诉,占比过半;2016年6件改变合议庭意见的案件中3件上诉,其中1件二审改判、2件发回重审。2014年播州法院审委会17件改变合议庭意见的2件上诉,其中1件发回重审;2016年6件改变合议庭意见的1件上诉。两家法院同期结案案件中皆无申诉、裁定再审案件。

综上,本研究对样本法院审委会履职案件讨论形成以下初步结论:

司法责任制的落实无疑对审委会审判职能的限缩行使、实质讨论、谨慎决定发挥正向作用。改革后案件讨论院比重的减少、“可以讨论”情形的缩水、讨论用时的提高、要求补查补证决定的先扬后抑,^⑤体现了相关司法措施在收紧讨论入口、提升讨论深度、审慎履行职责等方面取得的成效。但依然存在如下趋势乃至困境:

第一,审委会审判职能的发挥日渐式微,基层法院尤甚。一则,合议庭办案对审委会的依赖微乎其微。审委会讨论的案件在法院案件总量中仅占极少数且仍不断下降。二则,审委会案件讨论结果大多与合议庭并无二致。其或许说明部分案件疑难复杂程度不高,仅因“应当讨论”而上会,审委会的把关形式意义大于实质意义。

第二,审委会对案件事实的讨论有违亲历性原则。讨论涉及事实认定的比例有上升趋势,而讨论的时间虽整体上升但1小时以上者不足20%。在如此短促的时间内仅通过会议形式对上会的重大、疑难、复杂案件的事实进行讨论,审委会显然难承其重。

第三,审委会的案件讨论决定容易成为司法责任的黑洞。因“可以讨论”而上会的案件保持60%以上,其中“合议庭重大分歧”始终是审委会讨论案件的主要情形且逐年递增。办理此类案件中的集体智慧和民主集中本应体现于合议庭本身^⑥而非寻求对合议庭具有强制约束力^⑦的审委会背书。其不仅违背审判独立原则,更侵蚀权责对等原则,^⑧造成“审者不判,判者不审”的错位现象,导致司法问责的落空。^⑨

第四,审委会的讨论对案件质量的把控有所弱化。一则,经审委会讨论的案件在质

^⑤ 最高法《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》第31条第二款规定“审委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。”在此约束下,审委会在讨论中对事实和证据把关更严,倒逼合议庭提高事实认定的准确性。

^⑥ 参见《刑事诉讼法》第179条。

^⑦ 参见《刑事诉讼法》第180条。

^⑧ 审委会承担审判职能时至少在两个层面造成主体不清、责任不明。一是当合议庭的意见与审委会的决定不一致但又不得不执行审委会决定时,审判责任在合议庭与审委会之间应如何划分;二是审委会依民主集中制做出的审判决定,其审判责任在委员之间又应如何划分。

^⑨ 尽管《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》第31条对合议庭和审委会的责任追究进行了划分,但其可行性、合理性仍待商榷。一则,诸如“是否故意曲解法律发表意见”、“合理确定委员责任”的规定因过于“模糊”而流于形式,仅具“宣示”效用;二则,审委会委员凭借合议庭而非亲历性和直接言辞导致决定中的“过错”,这种客观上的制度安排瑕疵和主观上的个人责任承担不具有合理性和匹配性。

量指标上并不优于同期全院结案案件的平均水平,改革后此况愈显。另则,审委会的案件讨论决定,尤其是改变合议庭意见的决定,在改革前后皆存在判断失准的可能。其背后原因错综复杂,既有上会案件疑难程度更强的自身原因和审委会委员多样化提升而变相稀释某一部门法专业力量的组织原因,也有取消业务庭负责人签批制而替代机制缺失的制度原因,更有审委会沿用会议制讨论方式和行政化决策程序带来的缺乏亲历性、时间有限性等内部原因。

第五,审委会的审判职能更倾向于把握案件的政治安全和社会稳定。一方面,审委会讨论始终以刑案为主,这与基本法律的制度预期以及审判实践的客观需求高度吻合。拟判死刑、社会影响重大两类案件分别位列高中院和基层法院讨论的三甲,皆因其关乎安全稳定。另一方面,审委会讨论内容更倾向结果裁量而非更专业的法律适用。2016年后结果裁量大幅减少,至2017年上半年历史性地跌破一半,^⑤可见审委会开始有意识减少对合议庭裁量权的过度挤压。

总之,从贵州样本法院的审判实践来看,尽管审委会成员在专业性和多样性上已获明显改善,但无论是成员的任职还是讨论的方式,审委会职能履行中的行政化色彩仍积重难返。于案件讨论而言,如此结构和运行模式有违司法规律,但于政治把控和宏观指导反利于推进落实。更重要的是,随着办案压力的激增,审委会审判职能对于审判质效的提升已力不从心,对于经验总结的推进反而行迈靡靡,对于司法责任制的落地甚至立关设卡。如此以己之短攻彼之长,亟须改革。

四、对策建议: 审判委员会制度改革路径探讨

本轮司改任务之一,即是“合理定位审判委员会职能”,^⑥还权于合议庭和独任庭,推动法官独立公正审判的实现。从长远看,审委会应当还权赋能——逐步取消审判职权,全面强化指导功能。具体而言,一方面,应当将完整的审判权回归到以自己的名义独立承担责任的合议庭。另一方面,审委会的主要职能应转向审判经验的总结和讨论合议庭提交的复杂疑难案件等专业咨询指导和程序性事项决定等方面。在复杂疑难案件讨论中,审委会应充分发表审判意见,并最终以来审委会的名义形成附说理部分的咨询意见供合议庭参考。合议庭以独立判断为前提,在审判中决定是否采纳或部分采纳审委会的专业咨询意见,并对案件审判结果承担完全的审判责任。如此,既能发挥审委会经验丰富、集思广益的优势,又能明确各自权力边界和审判责任,真正实现责任落实对权力行使的倒逼,建立权责统一的司法责任体系。

任何重要制度的变迁都需要一个徐图渐进的过程,以确保改革之路蹄疾步稳。对

^⑤ 2017年1-6月,11家法院审委会讨论案件数149件,涉及“结果裁量”的70件,占比46.98%。

^⑥ 参见《人民法院第四个五年改革纲要(2014-2018)》第32条。

审委会审判职能的变革,可在现有法制框架下经“三步走”平稳达到变革目标,再通过修法将变革成果予以固化并推广。

第一步,重塑审委会行使审判职能的谦抑性。一是改革审委会人员构成。最高法的《关于改革和完善人民法院审判委员会制度的实施意见》第6条提出要加强审委会的专业化建设,配备不担任领导职务的资深法官委员。目前审委会的人员构成的确无法承受“讨论决定”的专业之重。要通过提高非院领导成员和业务骨干比例提升审委会委员的多样性和专业性。二是限缩审委会讨论案件的范围。建立审委会议事过滤机制,形成明确的审委会讨论决定案件的正面清单,并将清单局限于目前不宜、不能由合议庭和独任庭独立审判的案件。例如,贵州高院2013年《审判委员会工作规则》将审委会的审判职能限于12类案件。结合改革实践,2017年1月修改后的该规则进一步将确需审委会讨论决定的案件限缩为9类。三是保留审委会类审判职能集中于刑事案件。前文的实证研究表明,审委会讨论始终以刑案为主,其中又以“拟判死刑”的情形为重。客观而言,审委会审判职能的行使虽难以避免非亲历性等弊端,但其集体智慧和多程序把关确是将错案风险降至最低的有效机制,也是对运用司法强制力剥夺公民自由权、财产权、政治权甚至生命权的审慎把关的再体现。因此,在改革审委会审判职能的当下,保留其对刑案的讨论、剥离对其他类型案件的讨论确有必要,既有利于改革循序渐进,也易于为各方接受而减小改革阻力。四是规范讨论决定程序。尤其要矫正审委会行使审判职能中存在的程序性瑕疵,包括明确审委会成员公开及回避制度、采用亲历性的议决方式、建立合议庭异议救济途径等,为合议庭的独立审判提供宽松的制度环境。五是重视审判职能回归的衔接。在审判职能回归过程中,要防止审委会松手过快与合议庭接手不力造成的权力与能力的不相匹配,避免因此损害审判质量。

第二步,点面结合地试错审委会审判职能的取消。选择若干个省、自治区、直辖市的部分基层法院进行试点,也选择个别省份的地方各级人民法院开展试点。就基层法院的试点而言,一方面,有必要提交审委会讨论决定的案件比例较低,案件性质相对简单。基层法院受理的大多是民商事案件和一般刑事案件,复杂程度和社会影响普遍较小。另一方面,现有审判机制绰绰有余。对基层法院的重大、疑难、复杂案件,可以通过入额院长办案、法官联席会等机制予以解决,有效利用并用足、用好现有的优质司法资源和机制。就个别省份的中高院试点而言,取消审委会审判职能的困难程度因其案件性质、审判程序不同而提升。要借助个别省份的“体温表”将改革的试错风险尽可能控制在“低烧”乃至正常范围内。

第三步,条件成熟时全面彻底取消审委会的审判职能。将审判权完整回归合议庭和独任庭,真正实现“让审理者裁判,由裁判者负责”。在此过程中,一方面,要加强机制补位,发挥法官联席会的咨询功能。在还权法官的同时,通过改良院内法官联席会为非限于本院、非限于法官的“审判专业咨询委员会”,由法官、立法者、学者和律师等共同参与,对审判中的疑难问题提供指导意见,为法官正确理解和适用法律,妥善处理重大、复

杂、疑难、敏感案件提供智力支持。另一方面,要还权赋能,强化自身主业。更加注重发挥审委会宏观指导、审判管理、审判监督职能,如审判经验的总结、指导性案例或参考性案例的讨论、类案类判工作机制的推进等,并注重细化具体规则和配套制度,以最终实现审判职能回归审判组织的同时完成审委会自身职能的回归。

上述变革达到预期且趋于稳定后,应及早总结经验,着手修法,将制度红利分享到全国其他法院。在修法过程中,应针对现有法律不尽完善、甚至法律间不相一致之处进行修改,逐步完善,最终将改革中可推广可复制的经验成果通过修法惠及全国。本文建议:修改《刑事诉讼法》,回归《人民法院组织法》对审委会功能的定位。一方面,确保审委会是总结审判经验、制定有关政策的组织。它对重大案件有听取合议庭意见,提出咨询意见的功能,但司法责任仍然由合议庭承担。另一方面,在涉及死刑的疑难案件中,可以组成主要是审委会成员参加的合议庭审判。此外,赋予法院院长有重大案件启动再审的权限。如此,确保合议庭与审委会各就各位,推动司法责任制落到实处。

Abstract: The judicial committee has long been criticized for judging without presiding the trial, and the lack of accountability. Therefore, it has been the main target of the previous rounds of judicial reforms. The judicial committee's quasi-judicial functions are the by-product of the inconsistency between the formal statutes and the Supreme People's Court's interpretations, further strengthened and even misplaced in practice. Our empirical study reveals that the domination of administrative leaders in its lineup and the focus on issues of mass impact has made it to prioritize political security and social stability in decision-making. Decisions on individual cases, however, not only hinder its above-mentioned main functions, but can easily become a black hole for judicial liability, and are hardly a safeguard for the quality of judicial work. Long-term solutions will include eliminating the judicial functions of the judicial committee, enhancing its advisory roles, and fully empowering the collegial panel and individual judges. Advise-providing and rule-making will be its two key functions. The transition should be conducted smoothly in three steps, and will be finalized by amending the related statutes.

(责任编辑:李 游)