

论司法责任制综合配套改革

张智辉*

内容提要 司法责任制既是上一轮司法改革的重要内容,也是新一轮司法改革需要进一步完善的重点。本文分析了从错案责任追究到司法责任制近 20 年改革的实践,强调司法责任制改革只有综合配套地推进才会具有生命力;运用马克思主义基本原理论证了司法改革必须综合配套的理论根据,并就综合配套改革理论的具体内涵进行了分析;对新一轮司法改革中全面落实司法责任制应当重点解决的问题,提出了建设性意见。

关键词 司法改革 司法责任制 综合配套

党的十九大政治报告在部署深化依法治国实践时明确提出要“深化司法体制综合配套改革,全面落实司法责任制,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”。这个任务,既是对司法体制改革实践的深刻总结,也对未来的司法体制改革指明了方向。

“司法责任制改革是司法体制改革的基石,对提高司法质量、效率和公信力具有决定性影响。”^①深入研究司法责任制改革,对于进一步深化司法体制改革,建设公正高效权威的社会主义司法制度,充分发挥司法在依法治国中的职能作用,具有重大的现实意义。本文试图以司法责任制改革为视角,探讨综合配套的司法改革理论,并对进一步推进司法责任制改革提供建设性的意见。

一、反思:司法责任制改革的缘起与进程

1997 年,党的十五大政治报告提出了“推进司法改革,从制度上保证司法机关依法独立公正地行使审判权和检察权,建立冤案、错案责任追究制度”的任务。从此,我们国家的司法制度步入了改革完善的发展期,也引来最高司法机关对司法责任制的重视。

最高人民法院、最高人民检察院认真分析了司法机关存在的突出问题,一致认为,

* 湖南大学教授,博士生导师。

① 孟建柱《创新理念思路体制机制推动政法工作再上新台阶》,载《民主与法制》2017 年第 7 期。

司法人员对所办理的案件敷衍应付、不负责任,甚至违法办案,利用办理案件的权力谋取私利,办“权力案”、“金钱案”、“关系案”,严重破坏了司法机关的公信力,并导致司法不公、司法腐败,引起人民群众的强烈不满。因此,要借司法改革之机,建立错案责任追究制度,突出司法人员在承办案件中的主体地位,同时要求司法人员对所办案件负责任。

为此,最高人民法院于1998年8月26日制定并下发了《人民法院审判人员违法审判责任追究办法(试行)》,其中明确规定“人民法院审判人员在审判、执行工作中,故意违反与审判工作有关的法律、法规,或者因过失违反与审判工作有关的法律、法规造成严重后果的,应当承担违法审判责任。”1999年10月20日,最高人民法院在认真研究我国审判制度和审判工作中存在的突出问题,展望人民法院未来发展的基础上,发布了《人民法院五年改革纲要》。其中提出要“强化合议庭和法官职责,推行审判长和独任审判员选任制度,充分发挥审判长和独任审判员在庭审过程中的指挥、协调作用。2000年底前,对法官担任审判长和独任审判员的条件和责任做出明确规定,建立审判长、独任审判员的审查、考核、选任制度。审判长和独任审判员依审判职责签发裁判文书”。并且强调要“全面贯彻执行《人民法院审判人员违法审判责任追究办法(试行)》和《人民法院审判纪律处分办法(试行)》,切实加强对审判工作的纪律监督,严肃查处各种利用审判职权违法违纪的行为。”按照最高人民法院的部署,全国法院系统推行了审判长、独任审判员办案责任制。

与此同时,最高人民检察院于1998年7月17日颁布了《人民检察院错案责任追究条例(试行)》。其中明确规定“检察官在办理案件中造成错案的,应当追究法律责任、纪律责任。”最高人民检察院办公厅于2000年2月1日下发了《关于在审查起诉部门全面推行主诉检察官办案责任制的工作方案》,其中提出:最高人民检察院决定从2000年1月起,在全国各级检察机关审查起诉部门全面推行主诉检察官办案责任制,其目标是“改革与完善检察机关审查起诉部门办案机制,建立责任明确、高效廉洁、符合诉讼规律的办案责任制,造就一支高素质的起诉队伍,保证依法公正行使检察权,完善有中国特色的社会主义检察制度”。2000年2月15日,最高人民检察院推出了《检察改革三年实施意见》,其中进一步提出要改革检察官办案机制,建立、健全检察官办案责任制;要全面建立主诉、主办检察官办案责任制,健全、落实检察业务工作中的主诉、主办检察官办案责任制,依法明确主诉、主办检察官承办案件的程序和职权。按照最高人民检察院的部署,全国检察系统轰轰烈烈地开展了主办、主诉检察官办案责任制改革。

2002年,党的十六大政治报告针对我国司法体制方面和司法职权行使方面存在的问题,提出了“推进司法体制改革”的任务,其中要求“按照公正司法和严格执法的要求,完善司法机关的机构设置、职权划分和管理制度,进一步健全权责明确、相互配合、相互制约、高效运行的司法体制”。十六大以后,党中央总结了十五大以来司法改革的进展情况,在中央政法委员会成立了司法体制改革领导小组,对司法改革进行了顶层设计。按照中央的统一部署,最高人民检察院于2005年8月24日发布了《关于进一步深

化检察改革的三年实施意见》,提出了2005年至2008年检察改革的总体目标,其中包括要“继续深化主诉检察官办案责任制”。最高人民法院于2005年10月26日发布了第二个《人民法院五年改革纲要》,其中再次提出要“建立法官依法独立判案责任制,强化合议庭和独任法官的审判职责。院长、副院长、庭长、副庭长应当参加合议庭审理案件。逐步实现合议庭、独任法官负责制”。

然而,从改革的具体实践来看,尽管有最高司法机关的规范性文件和改革举措,但是,无论是法院系统的改革还是检察系统的改革,都没有实现预定的目标。法院系统由于司法人员贪腐案件的不断出现、裁判文书中的错误以及冤错案件的频频曝光,并没有真正实现由“审判长和独任审判员依审判职责签发裁判文书”的改革目标,也没有建立起切实有效的办案责任制,“审理者无权作出裁判、裁判者不参与案件审理”的情况依然普遍存在。检察系统的主办检察官办案责任制,则由于反贪、反渎、侦监、监所等部门办案模式的高度集权,在宣布改革后很快被弃置不用;主诉检察官办案责任制则在全国范围内试行了一段时间之后不了了之,并没有真正成为检察机关的一种办案模式。

于是,在第三轮司法改革中,最高人民法院提出“构建符合法官职业特点的职权明确、考核到位、追究有力的责任体系,推进从源头上防治司法腐败的体制机制改革。”“建立健全审判人员与执行人员违法审判、违法执行的责任追究制度和领导干部失职责任追究制度。研究建立审务督察制度,加强督察督办工作,强化对法官违反司法行为规范的惩戒措施。”^②最高人民检察院则在自己的第三个检察改革三年实施意见^③中提出了三个方面的措施来强化对检察人员办案情况的监督:一是省级以下(不含省级)人民检察院立案侦查的案件,需要逮捕犯罪嫌疑人的,报请上一级人民检察院审查决定;二是通过人民监督员对检察机关查办职务犯罪活动进行监督;三是建立检察机关巡视工作制度、检务督察制度和执法办案内部监督制度。

直到第四轮司法改革,最高人民法院再次在自己的第四个《人民法院五年改革纲要》中提出了“完善主审法官、合议庭办案责任制”的改革任务,并于2015年9月21日专门制定了《最高人民法院关于完善人民法院司法责任制的若干意见》,强调要“让审理者裁判、由裁判者负责”。最高人民检察院也在《关于深化检察改革的意见(2013—2017年工作规划)》中提出了“深化检察官办案责任制改革”的任务,强调要“以落实和强化检察官执法责任为重点,完善主任检察官办案责任制,科学界定主任检察官、副检察长、检察长和检察委员会在执法办案中的职责权限。建立健全检察机关执法办案组织,完善检察机关执法办案责任体系。改革和完善执法办案指导决策机制,规范案件请示汇报制度,明确各层级的办案责任”,并且于2015年9月28日颁布了《关于完善人民检察院司法责任制的若干意见》,要求“做到谁办案谁负责、谁决定谁负责”。

② 《人民法院第三个五年改革纲要(2009—2013)》。

③ 《关于贯彻落实〈中央政法委员会关于深化司法体制和工作机制改革若干意见〉的实施意见——关于深化检察改革2009—2012年工作规划》。

从十五大政治报告提出司法改革以来,最高司法机关为了构建中国特色的司法责任制,推行了一系列改革举措,进行了不懈的努力,取得了显著的成绩,司法行为的规范化、司法人员的责任心、案件办理的质量等,都有了明显的提升。但是,司法责任制的改革并未真正完成。因此,十九大政治报告才会提出要“全面落实司法责任制”。

之所以会出现这种状况,最根本的原因是缺乏综合配套的改革措施。

第一,缺乏必要的权力来配套。“司法责任制的核心要义是‘让审理者裁判,由裁判者负责’。”^④其前提是“让审理者裁判”,只有赋予承办案件的主体^⑤以独立办理案件的权力,才能要求对案件作出处理决定的主体对案件负责。这是司法规律的基本要求。“司法过程的特点要求决定者必须听取双方的意见,依法作出最后的决定,不能审者不判、判者不审。”^⑥因此,只有当承办案件的主体对自己承办的案件能够独立自主地作出处理决定时,才能要求其尽职尽责地对待自己所办理的案件,并对自己的错误决定承担责任。“以往存在的案件层层审批、层层请示的做法,不符合裁判亲历性和审判独立性原则,权责不明、责任难定的问题比较突出。在案件审批制度下,裁判出现错误仅追究承办法官责任,也有失公允。”^⑦进而言之,对案件的处理作出决定的主体如果是一个集体(审判委员会或者检察委员会),抑或是一个本身没有司法职权的主体,谁又能要求他们对错案承担责任呢?因此,司法责任制必须以承办案件的法官检察官(当然包括法院院长、副院长,检察院检察长、副检察长)对案件的处理有决定权为前提。有了界限分明的职责权限,才会有错误行使职权应当承担责任的问题。职责权限不明晰,责任就不可能分清楚。在责任本身还没有划分清楚的情况下追究有关人员的责任显然是不合理的,也无法达到责任制的制度目标。

而在提出司法责任制的近20年中,法院、检察院依然是按照传统的办案模式,普遍实行法官检察官承办案件,庭长、科处长审核案件,院长(副院长)、检察长(副检察长)审批案件的“三级审批制”,只要有争议的案件都要提交审判委员会或者检察委员会讨论决定,甚至要提交政法委员会进行“协调”,承办案件的法官检察官对自己办理的案件几乎没有裁判权。在这样一种办案模式下,承办案件的法官检察官既没有责任感,也难以追究其个人责任。

第二,缺乏相应的管理来配套。司法责任制是建立在司法人员对承办案件的高度责任心基础上的。司法责任制的目的是要求司法人员严格依照法律的规定认真慎重地对待每一个案件,既要国家对法律负责,也要对案件当事人负责,公平公正地对待每一个当事人。而对司法人员的管理要能够保证司法人员严格依法办案,要有利于鼓

④ 张文显《论司法责任制》,载《中州学刊》2017年第1期。

⑤ 这个主体可以是包括院长、检察长在内的法官检察官个体,也可以是合议庭等办案组织,还可以是审判委员会或检察委员会。由于院长、检察长和审判委员会、检察委员会历来就享有案件的决定权,所以司法责任制改革所强调的主要是放权给承办案件的法官检察官。

⑥ 周汉华《以司法责任制改革促司法公正》,载《光明日报》2017年8月23日。

⑦ 李少平《深刻把握司法责任制内涵,全面、准确地抓好〈意见〉的贯彻落实》,载《人民法院报》2015年9月25日。

励司法人员认真负责地对待每一个案件。

但在以往关于司法责任制的改革过程中,我们强调司法人员的责任心,却没有相应的保障和鼓励司法人员严格依法办案的管理制度。在法院检察院的管理中承办案件的法官检察官与没有承办案件的法官检察官以及其他行政管理人员,甚至包括后勤保障人员,都是按照相同的规章制度来管理的,对行政管理人员有什么样的要求,对法官检察官就有什么样的要求。在工作安排方面,行政人员搞什么活动,承办案件的法官检察官无论办案压力有多大,都必须参加。在晋升提拔方面,大家都在一个起跑线上,都要按照几乎完全相同的程序,进行民主推荐、民主测评,都要由全院的领导干部和中层领导干部给“打分”(这就意味着法官检察官除了办案之外,要注意搞好“人际关系”特别是搞好与领导的关系)。办案中认真负责,时常“较真”的法官检察官,很可能在晋升中处于劣势。在考核方面,大家都是“德、能、勤、绩、廉”,几乎完全相同的标准。一个法官检察官办没办案件、办多少案件,几乎是无关紧要的。业务部门与非业务部门评定考核等级都是按照相同的比例进行的。法官检察官办理案件不论是否认真负责,其评定优秀等次都要受“名额”的限制。从提出办案责任制以来,将近20年过去了,几乎没有一个法院检察院对业务部门的法官检察官建立起完整的业务档案。一个法官检察官每年到底能办多少案件、到底办了多少案件?哪个法官检察官办案质量高、哪个法官检察官办案质量差、差在哪里?没有人能够说清楚。在这样的管理模式下,法官检察官只能是凭觉悟、凭良心、凭个人对法治的信仰来从事自己的工作,不可能因为科学的管理而增强办案的责任心、事业心,也没有动力去钻研办案的规律、去不断提高自己的业务水平。这种状况,导致司法效率低下,“案多人少”的矛盾无法缓解,甚至导致一些优秀法官检察官“改行”。^⑧

第三,缺乏优厚的待遇来配套。在所有法治国家,司法人员的社会地位和物质待遇都是非常高的。这一方面是为了保证司法人员的职业尊荣和职业自豪感,让他们认真负责地对待行使司法职权的工作,对自己办理的每一个案件,从内心深处负责。另一方面也是为了增强司法人员抵御各种诱惑、腐蚀的能力,不必为一些蝇头小利被拉下水。同时,优惠的待遇也体现了国家、社会对其所从事的工作的重视和尊重,促使他们认真负责地对待每一个案件和案件当事人。

但是在我们国家,长期以来,法官检察官都是作为普通公务员来对待的。法官检察官不仅与法院检察院里从事事务性工作的人员包括后勤服务人员享受几乎完全相同的待遇,而且与其他国家机关的工作人员享受几乎完全相同的待遇。在某些地方,法官检察官的待遇还没有行政管理部门的工作人员待遇高(晋升机会多),以致法院检察院的业务干部更愿意到其他部门去工作,一旦有机会,就不愿意留在法院检察院。特别是在

^⑧ 正如有的学者指出的“长期以来,人民法院内部有‘法官’身份的人很多,但多数‘法官’不办案、不能办案(没有能力办案)、不愿办案,导致办案法官任务重、压力大、地位低、风险高、升迁困难,因而要求转到审管、政工、行政部门工作,甚至辞职改行,造成优秀法官大量流失。”前引④,张文显文。

市场经济环境下,人们对富足美好生活的向往,使一些办案经验丰富的法官检察官离开了法院检察院,去从事其他工作。这样的工作环境,很难让法官检察官把对案件高度负责的精神内化于心,成为认真负责地对待每一个案件的内心动力。

在上述必要的配套措施缺失的情况下,单项推进司法责任制改革,尽管下了很大的功夫,依然难以持续,难以见效。

二、构建:综合配套司法改革的理论基础

近20年来的司法责任制改革实践给我们提供了一个重要启迪,那就是司法责任制改革必须重视改革的综合配套措施。

之所以要强调司法改革的综合配套,是因为:

第一,司法责任制是司法体制的重要组成部分,司法责任制改革必然要打破原有的制度体系,也必然要受到原有制度体系的制约。按照辩证唯物主义的观点,世界上的任何事物都与其他事物发生着这样或那样的联系。人类社会中的每一个既存的制度,无论是否具有合理性,都必然与其他制度相互作用、相互依存。对其中任何一个制度的改革,都会打破原有制度体系中各个要素之间的平衡,引起相互关联的权力要素之间的冲突和制度体系内部的不协调。改革的措施或者受到原有制度体系中其他要素的制约,或者对原有制度体系中其他要素产生正面的或负面的影响。而这种制约和影响都会反作用于制度性的改革。如果缺乏配套的改革措施来支撑,任何一个单一的改革,都很难引起制度性的变革,都必然受到原有制度体系中相关制度的束缚或掣肘,也就很难取得理想的成效。

司法责任制改革是司法体制改革的组成部分,必然要受到司法体制的制约。而司法体制作为国家政治体制的重要组成部分,没有其他政治体制改革的配套措施,就可能是孤军突进,很难达到预期的目标。在实践中,司法机关希望对司法职权进行优化配置,就必然要受到国家权力结构体系的约束,同时要受到国家权力体系中其他权力的制约(司法职权是在国家权力结构体系中被授予司法机关的,并且是在国家权力结构体系中发挥作用的);要想对司法人员的待遇进行改革,就必然涉及到国家的财政管理体制和公务员薪酬制度(没有经费支持的改革是无法维系的);要想对司法人员的管理制度进行改革,就必然涉及到国家的组织人事制度(司法人员在中国历来是作为普通公务员对待的,既要受公务员管理体制的约束,又要受干部管理体制的约束)。司法体制方面的改革,如果没有有关国家机关的认定和支持,就寸步难行;司法制度方面的改革,同样地,如果没有相关的国家管理制度改革相配套,就形同虚设。因此,司法改革的任何举措,都必须得到有关部门的认定和支持,都必须认真研究和解决与相关制度的协调配套问题。只有这些问题解决好了,司法改革措施才有可能落到实处,才有可能发挥新制度的作用。

应当看到,司法责任制的构建,是在新中国成立以后长期形成的“吃大锅饭”的司法

管理体制的基础上进行的。我们国家长期以来都把司法人员看作是一般的“国家干部”或与其他公务员“一视同仁”的国家公务员,即没有特别的专业性的要求,也缺乏特殊的政治待遇和物质待遇,其地位的提升,几乎完全与其他公务员一样靠行政级别的提升。即使是在公务员法实施以后、在法官法检察官法修改之后、在国家司法考试实行以后,法官检察官的入职门槛提高了,但各个方面的待遇依然是按照普遍公务员对待的。与这种人事管理模式相适应,在司法职业管理上,法院检察院长期盛行着“行政化”的管理模式,司法人员办理案件,要层层请示汇报,层层“把关”,以弥补司法人员素质不高、责任心不强可能导致的错误。

司法责任制要改变这种状况,首先从办案中出现问题就追究有关人员的司法责任开始,是完全正确的。但同时必然会引起与原有的案件管理模式、人事管理模式、职业保障制度以及与之相适应的司法观念之间的冲突。能否妥善的、协调一致地解决这些相关制度之间的冲突问题,直接关系到司法责任制改革的成败。以往的改革,片面强调司法人员在办理案件中的责任,忽视了相关因素对司法人员的制约和相关制度之间的依存关系,可以说是这项改革举步维艰的一个重要原因。

第二,司法责任制的构建是在司法体制的系统内完成的,离不开系统内部相关要素的支撑。司法系统像其他任何一个社会系统一样,都是具有整体性的有机系统。“所谓有机系统,就是其各个组成部分之间具有内在联系而相互制约的整体。”^⑨构成这个有机系统的不同要素之间存在着相互作用。司法责任制是司法系统内的重大改革,必然会涉及到司法系统内部各个组成要素之间既存关系的重大改变,打破原有的各个要素之间的联系与平衡。而司法责任制的推行,能否得到司法系统内部其他要素的支持和配合,或者与之相关的其他要素能否随着司法责任制的推行而同步改变,对于司法责任制的推行,必然具有直接的影响。例如,司法责任制的主体是司法人员,而司法机关的人员并不都是司法责任制的主体。哪些人员从事司法行为,或者司法机关中有多少人员从事司法行为(行使司法职权),将直接关系到作为司法责任制主体的司法人员的工作承受能力。如果司法机关中没有足够的人员从事司法工作,司法责任制的主体就可能不堪重负,难以认真仔细地对待每一个具体案件,办案质量提不高,司法责任制的目标也就无法达到。因此,司法责任制的实施,首先涉及到司法机关的人员调整问题,与之相关的是司法机关内设机构改革问题(因为司法机关的人员都是分属于不同内设机构的)。又如,司法责任制是以司法职权的内部分配为基础的。有权才有责,没有司法职权就不存在司法责任的问题。但是在传统的司法职权运行模式中,法律赋予司法机关的职权主要是由司法机关的领导层作出决定的,其他司法人员即使是在业务部门工作,也没有多少实体性的权力,同样地也就没有多大责任。推行司法责任制,最重要的是下放权力的问题。只有做到了“让审理者裁判”,才有可能要求“裁判者负责”。但是,“裁判权”(即对案件处理的决定权)的下放,必然削弱原来由各个领导层行使的司法职权,

⑨ 陈宴清等《现代唯物论导论》,北京师范大学出版社2017年版,第328页。

引起司法机关内部对司法职权的再分配。这种司法职权的再分配是否合理、能否得到不同主体的认同、信任和配合,直接关系到司法责任制改革的成败。再如,司法责任制的核心是增强行使司法职权的主体责任,行使司法职权的主体要对自己办理的案件承担责任,对自己会带来什么样的好处?没有利益驱动,就很难有动力。但是如果行使司法职权的人员福利待遇提高了,司法机关内部没有司法职权的人员会不会犯“红眼病”,或者消极怠工,使行使司法职权的人员成为司法机关的“孤岛”?这些问题如何妥善解决,同样会影响到司法责任制改革的顺利进行。

第三,任何制度都是在一定的环境下运行的,都需要一定的配套制度来保障。一个新的制度,如果缺乏与之相适应的运行环境,就很难发挥其应有的作用。司法责任制改革同样离不开与之相适应的运行环境。这种运行环境,既包括人文环境,也包括制度环境。

司法责任制运行的人文环境,一是人民群众和社会各界对司法活动重要性的认识和对司法公正的期待;二是司法机关和案件当事人对司法人员素质能力的信任和认可;三是司法人员对法治的信仰和对法律的忠诚。无论是普通老百姓还是各级领导干部,无论是案件当事人及其亲属还是司法机关工作人员,对司法公正的期待,可以说是我们社会的共识,人人都希望司法机关能够公正地处理每一个案件,公平地对待每一个案件当事人。但是人们对司法活动重要性和特殊性的认识并不都是正确的、深刻的。由于中国社会几千年封建专制所形成的传统文化的影响,人们把司法权与行政权混为一谈,看不到或者不承认二者之间的重大差别,像对待普通行政人员一样,对待司法人员。即使是各级领导层甚至包括司法机关的许多人员,都没有充分认识到司法的特殊性、司法的权威性,以致于一提给法官检察官涨工资,马上就会要求给自己也涨工资。这种人文环境,在很大程度上阻碍了司法责任制的实施。另一方面,也要看到,司法责任制能不能达到预期的目标,在很大程度上取决于行使司法职权的法官检察官能否胜任依法独立公正行使司法职权的重任,是否具有对党对人民对法律的忠诚,是否具有深厚的法律功底和办案经验,是否具有良好的职业伦理和高度负责的责任心。这既是赢得人民群众和各级领导信任的前提,也是办好案件的保障。

司法责任制运行的制度环境,则是保障性的配套措施。没有必要的配套措施做保障,再理想的制度照样不能发挥理想的作用。司法责任制的实施,首先,需要不同主体之间明晰的司法职权划分和规范的实施规则。职权划分不清楚,责任就不可能分得清楚。司法职权的行使如果缺乏规范的实施规则,就难以保障和判断职权行使的正确性。司法责任制的实施,还需要独立的责任追究组织以及追究司法责任的具体规则。让司法机关自己追究司法人员的责任,一是难以取得人民群众的信任;二是容易使司法机关处于两难境地(既要保护司法人员,又要取得外界的公信力)。而独立的责任追究组织,作为“第三方”更容易取得人民群众的信任,也使司法机关摆脱了尴尬的境地。但独立的责任追究组织在认定司法错误、追究司法人员责任的时候,需要遵循一定的实体性和程序性规则,以保证其客观公正地对待司法人员。其次,司法责任制的实施,必须以司

法人员优厚的职业保障为后盾。一方面激励司法人员树立职业荣誉感,认真负责地对待每一个案件和案件当事人,心甘情愿地对法律负责、对党和人民负责;另一方面体现国家和社会对司法职业和司法人员劳动的尊重。因为,“制度是社会关系的存在方式,在人与人之间的社会关系中,最基本的关系是利益关系。因此,制度又是利益关系的对象化形式。”^⑩没有利益驱动,法官检察官所从事的繁重工作、所承受的社会压力和责任压力,与其生存境况之间,就会失去平衡,就难以保持持久的热情和高度责任心。“完善司法责任制要求素质、权力、责任、保障相统一,与完善司法人员分类管理、健全司法人员职业保障、推动省以下地方法院检察院人财物统一管理改革举措依存度高、耦合性强,是相互关联的有机整体,需要同步推进。”^⑪

正因为如此,司法体制改革应当综合配套、整体推进,而不能搞“头痛医头、脚痛医脚”式的改革。所谓“综合配套”,依笔者之见,就是在推出一项重大改革措施时,要同时考虑理念、制度、人员、保障、纠偏五个方面,并使这五个方面协调一致地推进。

理念,即改革的指导思想和目标设计。用先进的理念统一人们的思想,改变与改革措施相冲突的传统观念,对于保障改革的顺利进行和改革措施的有效运作,具有至关重要的意义。过去,我们的一些改革措施,缺乏充分论证和明确的指导思想,更没有进行充分的说理和教育,人们不理解为什么要这样改,改的好处在哪里,因而得不到人们特别是改革所牵涉到的人们支持,改革措施难以发挥其应有的功效。因此,要推出一项新的改革措施,就需要大力宣传新措施的优越性,特别是它与原来的规定相比,能够解决以往存在的什么问题,让人们看到改革可能带来的好处,从而在内心愿意接受这样的改革。这是改革的原动力。没有广大人民群众的支持,特别是没有改革所涉及到的人们的普遍认可,改革就很难成功。

制度,即改革措施的具体构建。改革总是对原有制度的改变。原有制度是否需要改变,本身是一个需要认真研究的课题。过去,人们看到现存制度的某些弊端,就极力主张进行改革,但改了之后,又觉得还不如原来的制度。这样的改革是缺乏理性的,也是不可能有生命力的。对于现存制度在实践中出现的问题,应当客观地进行分析,到底是制度本身的问题,还是实施过程中人为因素导致的问题。只有在制度确实存在着自身无法克服的问题时,才有必要提出改变原有制度的课题,进行改革的顶层设计。其次,对于准备推出的改革措施,要将其放在准备修改的制度体系中进行权衡,看它在制度体系中是否与其他相关制度存在矛盾冲突,这种矛盾冲突能否有效地加以调和。

人员,是司法改革的主体,也是改革的承受者。任何改革措施都需要人来完成,都必然影响到相关人员的思维方式、职责权限、生存空间和切身利益。因此,相关人员的问题往往是改革成败的关键。司法体制改革不仅要考虑人民群众的期望和满意程度,更要考虑司法人员的接受程度。如果司法机关或者司法人员对某项改革措施普遍持有

^⑩ 崔希福《唯物史观的制度理论研究》,北京师范大学出版社2010年版,第65页。

^⑪ 姜伟《全面落实司法责任制》,载《党的十九大报告辅导读本》,人民出版社2017年版,第293页。

抵触情绪,这项改革就是一项注定要失败的改革,不可能取得党和人民满意的效果。如何做好司法人员的观念转变工作并在改革中适度解决大多数司法人员的利益诉求,是任何一项改革措施在出台时都不能不考虑的问题。

保障,即为了推进司法改革措施的具体实施所必需的条件^⑫。这些条件本身是与司法改革的具体措施相关联的制度。但凡一项重大的改革措施出台,都离不开相应的保障措施,都必然波及到相关的制度。如果与改革措施相关的制度不能及时作出相应的调整,就可能影响到改革措施的实施及其效果。在以往的司法改革实践中,最高司法机关只是重视改革措施的出台,以为制定了改革方案,出台了改革措施,司法改革的任务就完成了。殊不知,以往制定的很多作为改革措施的规范性文件,在司法实践中并没有真正落实,以致于在第一轮司法改革中提出的问题、出台的改革措施,在第四轮司法改革中依然作为需要改革的问题提出来,进行改革。其原因就是缺乏必要的保障性的配套制度来支撑。司法责任制的重点是放权给承办案件的法官检察官,但“只有责任而没有保障的权力是微弱又危险的权力”^⑬。

纠偏,即权力行使中的制约机制。纠偏是保证司法改革举措在司法实践中正确实施的必要条件。因为任何一项制度性的司法改革,都会涉及到司法职权的调整,无论是司法体制方面的改革,还是司法机关内部工作机制方面的改革,都与司法机关或者司法人员的职权配置具有密切的联系。如何保证改革后司法机关和司法人员依法公正地行使职权,是司法改革中不得不重点考虑的问题。而这个问题的关键是在调整司法职权配置的同时设置防止权力滥用的纠偏机制。一旦可能出现司法职权被滥用的情况时,通过纠偏机制,及时防止司法不公的出现。

司法体制改革如果同时考虑到这五个方面的整体推进,改革措施就会顺利实施并有可能达到顶层设计时所追求的目标。相反,如果单打独斗,无论多么理想的改革措施,都只能是纸上谈兵,看似出台了规范性文件,规定了具体实施意见,但在司法实践中,不是被束之高阁,就是被传统观念、习惯做法所吞噬,根本无法发挥改革意见中提出的目标。

三、举措:全面推进司法责任制的综合配套措施

“完善司法责任制是建立权责明晰、权责统一的司法权运行机制的核心,对于保障人民法院、人民检察院依法独立公正行使职权意义重大,在司法体制改革全局中具有举足轻重的地位,需要优先推进。”^⑭在新一轮司法改革的顶层设计中,应当以综合配套理

^⑫ “完善司法责任制,应以完善法官职业保障体系为基本条件。目前,我国法官管理体制是单一行政管理模式,法官职业素质要求高、任职条件要求严,但工资福利及职务保障较低,导致一些法官缺乏职业荣誉感,难以吸引和留住优秀司法人才。”陈光中《完善司法责任制》,载《人民日报》2015年10月19日。

^⑬ 傅郁林《解读司法责任制不可断章取义》,载《人民论坛》2016年第8期(下)。

^⑭ 前引^⑪,姜伟文。

论为指导,全面推进司法责任制。

考虑到司法责任制改革已经取得的成就和进展,特别是最高人民法院、最高人民检察院已经就司法责任制改革的制度构建提出了完整的意见,并就这项改革涉及到的相关问题作出了规定,新一轮司法体制改革中全面推进司法责任制,应当在坚持已有改革措施的基础上,着力解决以下几个方面的问题:

(一) 改革法院检察院的管理模式,突出司法职权的主业地位

司法责任制本身是法院检察院内部管理体制改革。如果法院检察院原有的管理模式不改变,司法责任制就不可能真正落到实处。正如有的学者指出的“司法责任制主要是解决在传统的审判机制和管理模式下司法权、司法监督权、司法行政领导权不分的状况,落实宪法、法律保障的审判权、检察权由人民法院、人民检察院独立行使的规定。”^⑤在新一轮司法改革中,法院检察院要着力改变传统的行政化的管理模式,突出法官检察官在法院检察院的主体地位,以保障司法职权的依法独立公正高效行使。为此,应当从以下几个方面入手改革:

1. 转变管理理念,把重心转移到对司法职权行使的管理上来

法院检察院的基本职能是履行法律赋予的司法职权,而不是行政职权,所以法院检察院的管理应当重点围绕司法职权的依法独立公正高效行使来进行,而不是围绕行政管理来进行。

过去,每个法院检察院都特别重视自己的社会形象,在争创先进、文明单位方面下了很大的功夫。在这种管理理念的指导下,司法职权行使得如何,不是领导关注的重点,也不会引起管理人员的重视,而能不能拿出上级认可或表扬的经验材料,能不能受到领导机关或领导同志的好评,对单位、对个人,才是最重要的。这种管理理念改变了管理的宗旨,也改变了法院检察院所有人员的注意力和评价标准。这种管理理念如果不改变,司法责任制的实施将会受到严重的影响。

推行司法责任制的目的是为了保证司法职权依法独立公正行使。法院检察院的内部管理,一方面,要转变管理理念,要相信案件质量的提高最终要靠裁判者自身,各级领导“保姆式”把关能搞一阵子,搞不了一辈子,将权力关在制度的笼子里总好过关在领导的脑子里^⑥;另一方面,要紧紧围绕司法责任制的实施来组织管理活动,确保司法人员有足够的精力从事自己的主业,行使好司法职权。为此,法院检察院应当拒绝参加地方党委政府组织的与司法职权行使无关的各种社会活动和争先创优活动,把法院检察院人员的注意力和精力引导到行使好司法职权上来。在系统内部的管理上,也应当尽可能地减少争先创优活动。即使要搞这类活动,也不能把经验材料、创新亮点作为评价一个法院检察院优劣的主要标准,而应当重点考察其履行法定职责的情况。法院检察院应当树立“只有真正行使好国家赋予自己的权力,履行好自己的法定职责,才会赢得人民

^⑤ 前引^③,傅郁林文。

^⑥ 参见李少平《司法责任制的理论与实践》,载《中国审判》2016年第22期。

的满意”的管理理念,切实把管理的重心转移到如何保证司法职权依法独立公正行使上来。

2. 改革法院检察院的人员结构 充实一线办案力量

在上一轮司法改革中,为了配合司法责任制改革,法院检察院普遍进行了人员分类管理制度改革和内设机构改革,这些改革的目的是为了实现在司法资源重点向业务部门配置的目标,解决一线办案人员严重不足与办案量不断增加的矛盾。但是从这些改革实施的具体情况看,可以说,绝大多数法院检察院都没有实现这个目标,反而是改革以后,普遍感到一线办案的人员更加紧缺了,“案多人少”的矛盾在许多基层法院检察院变得更加突出了。其原因在于,虽然内设机构减少了,但是法院检察院原有的行政管理职能一样没有减少,在人员分类管理和内设机构整合之后,法院检察院的业务部门并没有出现人员明显增加的现象。据笔者2017年上半年在20个不同级别检察院的调查,人员分类管理和内设机构整合以后,各个业务部门的人员,除了个别在管理部门工作的检察官入“员额”后调到业务部门(业务部门的人员相应地调到非业务部门)之外,业务部门的人数几乎没有任何增加和变动。一方面,在业务部门人员总数没有变化(据说是因为受到“编制”的控制)的情况下,原来办案的人员由于多数没有“入员”而不能独立办案了,所以在案件总数大致与原来保持平衡的情况下,独立办案的人员大大减少(尽管最高人民法院、最高人民检察院都要求“入员”的领导干部要亲自办理案件,但是他们的行政工作、必须参加的各种会议并没有减少,不可能真正把精力放到办案上来),“案多人少”的矛盾也就更加凸显。另一方面,内设机构虽然减少了,但原有的职能并没有减少,以致于一个部门仍然有多人从事管理性或综合性的工作,整个法院检察院从事非业务性工作的人员总数并没有减少。

全面推进司法责任制,一个重要而紧迫的问题,就是要改革法院检察院的人员结构,切切实实地减少法院检察院从事行政工作和管理工作的人员,让现有编制中的绝大多数人来从事业务工作。唯有如此,才能保证有限的司法资源尽可能多地用在司法职权的行使方面,才有可能有效的缓解“案多人少”的矛盾。

解决这个问题的关键,是改革现有的管理模式。目前,虽然全国各级法院检察院都在推行司法责任制,但是法院检察院的管理模式并没有改变。一是法院检察院承担了大量的社会工作,尤其是基层法院检察院不能不参与地方上的各种社会管理活动,这些活动占据了法院检察院相当部分的人力资源。二是法院检察院在内部的行政管理中投入了相当多的人力资源。法院检察院内部的人事部门、宣传部门、教育部门、党务部门、监察部门等(尽管在内设机构整合后名义上只有一个部门,但原有的职能并没有减少)每年都从事着大量的行政管理工作,并且要召开各种各样的会议,组织各种各样的活动。一些地方的法院检察院要求申报先进单位、先进个人必须有上级法院检察院或地方党政部门采用或转发的“经验材料”,以致于每个法院检察院都不得不“重点培养”或调集人才,从事调研报告、经验材料、各种汇报材料、领导讲话的写作工作。每个法院检察院不得不培养并安排一定数量的“精兵强将”来从事这些非业务性的工作。三是法院

检察院的业务管理不够科学。尽管大多数法院检察院的办公自动化、信息化程度都比较高,并且有专门的案件管理部门,但是,各个业务部门都还有自己的“内勤”,从事各种报表、统计、文件转送等事务性工作以及其他行政性工作。内设机构整合后,一个业务部门可能有多个这样的内勤。整个法院检察院有“大内勤”(办公室)、“中内勤”(案件管理部门)、“小内勤”(各个内设机构处理事务性工作的人员)。这种管理模式使每个法院检察院都消耗了很大一部分人力资源。

改革这种管理模式,就是要突出司法职权在法院检察院的主业地位,法院检察院的管理工作要围绕如何更有效地行使司法职权来进行。一方面要大大减少法院检察院的非司法活动,改善法院检察院的人员结构,确保法院检察院的绝大多数人员从事司法活动;另一方面要减少一线办案人员参与与办案无关的活动的频率,确保业务部门的司法人员把主要精力用在司法活动上。这是落实司法责任制必须面对的重大问题。

3. 区分司法管理与行政管理,防止行政管理权干预司法职权

司法管理遵循的是司法规律,行政管理遵循的是行政管理规律。二者之间本来存在着明显的差异,应该不难区分。但是在我们国家的法院检察院管理体系中,这两种职能往往交织在一起,难分难解。这是因为,一方面,我们的法院检察院,几乎每一位领导都是一岗多责。一个人同时扮演多种角色,就难免出现角色混同的问题。另一方面,行政管理本身对司法管理具有很强的渗透力。特别是在以往的管理中,法院检察院对司法管理与行政管理没有严格的界分,用行政管理的方式管理司法活动,司法人员的前途命运完全掌握在行政管理人员的手中(所有的提拔晋升、福利待遇都要靠行政级别的提升,行政管理人员对此最有影响力)。这种状况无疑影响了法官检察官行使司法职权中的独立性。

推行司法责任制,在管理体制上,就应当把司法管理与行政管理区分开来,防止行政管理权干预司法职权的行使。一是身份区分,负责司法管理的人员本身应当是行使司法职权的主体,主要从事司法职权的行使和对司法活动进行管理,不应过多地参与司法行政管理工作,而负责司法行政管理工作的人员不应具有司法人员的身份,不享有司法职权,也不应享有对司法活动的管理权。二是职能区分,司法管理是对司法活动的管理,即对行使司法职权的行为进行组织、指导、监督,对司法活动中遇到的问题进行协调处理,对司法活动的规律进行总结等等;司法行政管理工作应当是对法院检察院司法活动以外的事务进行组织、协调、处理,其功能是保证法院检察院的整体运行,为司法职权的行使提供保障和服务。司法行政管理工作不应介入和干预司法职权的行使。三是效力区分。司法人员对于法院检察院的司法管理应当无条件地服从,因为司法管理的对象就是司法人员的司法行为。对于司法行政管理工作应当实行有条件地服从,即行政管理部门不能绑架法官、检察官去参加行政管理部门安排的各种活动,不能任意占用法官检察官的工作时间,不能对法官检察官办理的案件进行干预。对于行政管理部门安排的各种活动,应当尊重法官检察官的选择权,即法官检察官有权根据自己的工作安排选择是否参加这类活动。法官检察官为了完成自己的办案任务而不参加行政管理活动,不应当受到

非议。并且,法院检察院的行政管理工作本身,应当是为法官检察官更好的办理案件服务的,应当服从办案的需要,而不是反其道而行之。

4. 改革考核制度,建立司法人员业务档案

推行司法责任制,必须改变传统的考评机制,真正发挥考评在管理中的激励作用。一方面,应当对法院检察院不同类别的人员建立不同的考核标准。司法人员的主要职责是行使司法职权,从事办理案件的工作,不能用行政管理的标准来评价司法人员行使职权的活动。正如有的学者指出的“现行绩效考核的主要作用是作为干部任免使用、典型推荐以及评先评优、岗位目标津贴发放的主要依据。而司法责任追究则是对检察官在职务行为中的责任进行追究,并由相应机关施以惩戒的活动。这两种活动的性质与作用大相径庭”^{①⑦}。因此,对司法人员的考核,应当突出其办理案件的情况,制定符合司法规律的考核标准。特别是对“员额制”法官检察官,应当给每个人建立业务档案,客观记录其办理的每一个案件,并由负有司法管理职责的人员进行评查或抽查,以便评价其工作业绩、办案质量和责任心,并以此作为其晋升、任用的主要根据。对于司法行政管理人员,则应当按照国家公务员法的要求进行“德、能、勤、绩、廉”五个方面的考评,以确定其考核等次。另一方面,不能由行政管理部门及其工作人员来考核司法人员。因为在司法管理与司法行政分离的管理模式下,司法行政管理部门及其工作人员并不接触司法人员办理案件的情况,没有资格来评价司法人员的工作,也没有依据来评价司法人员的“人品”,不可能对司法人员作出客观公正准确的评价。司法人员工作的好坏,应当由司法管理部门即案件监管部门以及负有司法管理职责的领导来评价。相反,作为法院、检察院的行政管理部门及其工作人员,应当服务于司法人员履行职责的活动,为司法人员履行职责的活动提供必要的条件和充足的物质保障。司法人员对行政管理部门及其工作人员的满意度应当作为评价行政管理部门工作优劣的依据之一,而不是相反。

(二) 进一步完善司法责任制,充分发挥其制度优势

最高人民法院、最高人民检察院已经就司法责任制提出了明确的实施意见,应当按照这两个“若干意见”,切实推行司法责任制的实施。在新一轮司法改革中,全面落实司法责任制,应当着力解决司法责任制实施中的具体问题。

1. 完善分案制度,保证司法责任的公平分配

案件到了法院检察院,由哪个法官检察官来承办,过去主要是由部门负责人来分配的。分配到疑难复杂的案件,可能需要花费很长的时间,需要下很大的功夫,还可能出现错误;分配到简单的案件,可能很快就办结了,出问题的概率也比较低。如果用办案的数量和质量来考核法官检察官,那么,谁都希望办理简单、轻微的案件,谁都不希望分到疑难复杂的案件。因此,推行司法责任制,要公平地对待每一个司法人员,就有必要

^{①⑦} 参见陈卫东在《抓住改革的‘牛鼻子’——检察院司法责任制改革的理论与实践》对话中的发言,载《中国法律评论》2016年第4期。

改变这种人为分案的制度。对此,最高人民法院提出“实行随机分案为主、指定分案为辅的案件分配制度”。

笔者认为,无论是法院还是检察院,都应当实行以随机分案为主的案件分配制度,以保证每个法官检察官都可能办理一定数量的简单案件和复杂案件。确实需要指定分案的,应当经过一定的程序,以尽量减少人为因素导致的分案不公平。一方面,承办案件的法官检察官本人认为自己没有能力或者不便办理的案件,可以向案件管理部门提出移送他人办理的申请,由案件管理部门审核后报请主管院领导审批;案件管理部门如果认为某个案件由随机分配的法官检察官办理不合适时,也可以提出理由并报请主管院领导审批。另一方面,对于重大、特殊案件,法院检察院的领导应当亲自办理,可以不纳入随机分案的范围。

2. 进一步放权给法官检察官,保证司法责任落到实处

在关于司法责任制的实施意见中,最高人民法院已经提出,审判委员会只讨论涉及国家外交、安全和社会稳定的重大复杂案件,以及重大、疑难、复杂案件的法律适用问题;除了审判委员会讨论决定的案件之外,由承办案件的法官依法独立行使审判权,独任法官审理的案件、合议庭审理的案件,由审判案件的法官作出裁判决定并直接签发裁判文书;院长、副院长、庭长对其未直接参加审理案件的裁判文书不再进行审核签发。这就意味着:法院系统大大缩小了审判委员会讨论决定案件的范围,把绝大多数案件的审判权下放给法官,法官依法行使法律赋予人民法院的与审判案件有关的各种权力。如果这些规定能够真正落实,司法责任制实施的目标就可能达到。

但在最高人民检察院关于司法责任制的实施意见中,检察系统并没有把法律赋予检察院的绝大部分检察权下放给检察官来行使,而是仍然实行长期以来形成的办案模式,绝大部分检察权依然由检察长或者检察委员会来行使。检察官只有在办理案件中从事程序性、事务性工作的权力。^⑮检察院之所以没有把绝大多数案件中的检察权下放给检察官行使,其理由主要有两个:一是人民检察院实行“检察一体化”,检察长要对检察院办理的所有案件负总责,所以要掌控案件的决定权;二是检察院办理的案件涉及到其他国家机关时应当慎重对待,特别是以检察院名义向其他机关提出抗诉或纠正意见时,不能由检察官个人决定。

但是,如果所有实质性的决定权都由检察长来行使,司法责任制在检察系统就必将落空。因为,第一,权力过分集中必然导致责任不清。检察长没有那么多的精力和那么大的能量去审查每一个案件,也不可能对检察院办理的所有案件负责。检察长必然依靠分管的副检察长、部门负责人以及检察委员会来审查案件,最终导致案件责任的分散。案件真正出现了问题,恐怕还是和以前一样,无法追究哪个人的责任。因为对案件作出决定的过程是由一个个相互联系的环节形成的,对证据的收集、审查、判断,直接影响到对案件性质、情节的分析,直接影响到对案件的最后处理,一个环节出现问题,必然

^⑮ 参见最高人民检察院《关于完善人民检察院司法责任制的若干意见》。

影响到下一个环节,很难说,承办案件的检察人员只对证据负责、作出决定的检察长只对自己作出的决定负责。第二,无权力也就无责任。既然对案件的实质性决定权完全掌握在检察长或检察委员会手里,承办案件的检察官主要是从事程序性的事务,就很难给每个检察官建立起有意义的业务档案,难以对其业务能力和工作业绩进行量化的考核。因为无法分得清哪个案件是某某检察官办理的。第三,“员额制”检察官与“非员额制”检察官的区分丧失了本来的意义。作为司法责任制改革的配套措施之一,就是对检察人员实行分类管理制度。而“员额制”检察官的出现,正是为了突出检察官在案件办理中的主体地位和司法责任。

因此,全面落实司法责任制的一个重要方面,就是检察系统应当像法院系统一样,进一步放权检察官,赋予“员额制”检察官以检察权,让其真正负起对自己所办案件的责任。

3. 完善案件投诉制度,及时发现错案

司法责任制改革的重大变革是把司法职权下放给法官检察官,由法官检察官依法独立行使司法职权,不受外部干预,也尽可能地不受内部干预。如此一来,如何保证司法职权的公正行使,就是一个突出的问题。

诚然,解决这个问题的根本出路在于提高法官检察官的办案水平和职业伦理。但是法官检察官的业务能力和职业伦理并不是一蹴而就的事情。在改革的过程中,如何保证案件办理的质量,是一个不能不让人们普遍担忧的问题。

于是,就有了司法责任制改革的第二个重要方面,即监督与追责。在放权的同时加强对司法职权行使的监督和滥用司法职权的追责,是全面落实司法责任制不可或缺的措施。正如有的学者指出的“还权于法官”以实现“让审理者裁判”是司法责任制的重要目标,但这并不意味着法官的权力是不受束缚的,为保障司法裁判权的规范运行、厘清不同主体的权力界限,必须关注法官裁判权的内外部监督与制约的问题,才能做到构建司法责任制的“权责统一”,确保司法责任制改革落到实处。^①问题在于如何监督和追责。过去,法院检察院都在提责任追究,但真正追究的极少(除非有贪污受贿或者发现了重大的冤错案件)。原因在于对案件当事人、律师反映司法人员在办案中有违法行为的投诉,缺乏有效的查处机制。

因此,要切实落实司法责任制,就必须建立及时有效的投诉查处机制,以便及时发现和追究司法人员在履行法定职责过程中实施的违法行为。

首先,改革投诉受理机构。对司法人员的投诉受理机构不应当设在法院检察院内部。由自己人查自己人难以取得公信力,也难以真正查出问题来。在司法责任制改革中,各地普遍成立了法官检察官惩戒委员会。目前这些惩戒委员会还只是一个名称。要真正发挥惩戒委员会的作用,就应当在惩戒委员会下设立专门的投诉受理机构和投诉查处机构(可以考虑把目前各个法院检察院都设置的纪检监察机构集中起来建立专

^① 参见陈卫东《司法责任制改革研究》,载《法学杂志》2017年第7期。

门的投诉受理查处机构),专门负责对法官检察官违法行为的责任追究。惩戒委员会及其下设的投诉受理机构和查处机构,应当独立于法院检察院。由独立的第三方来承担这项工作更有公信力,也更能保证客观公正地对待被投诉人。当然,投诉受理和查处机构必须有一定数量的熟悉审判工作、检察工作的专业人士,以免对法官检察官的行为作出错误的认定和不当的处理。

其次,完善投诉查处制度。投诉受理查处机构要按照规定的程序 and 标准,认真负责地对待当事人或人民群众的每一个投诉。一方面对司法人员违法行为的追究要严格按照规定的程序进行,不得任意启动对司法人员履职情况的调查;另一方面,对违法责任的追究要按照预先规定的标准进行,不能人为地改变或者设定追究责任的范围和依据。此外,对司法人员追究责任时,应当保障其作为普通公民的基本权利,保证其享有知情、申辩和举证的权利,防止司法人员受到诬告陷害。

(三) 改革思想政治教育模式,实行分类施教

思想政治教育是保证司法队伍政治坚定、思想纯洁、作风优良的重要措施。

1. 要有针对性地进行政治思想教育

以往那种千篇一律、千人一面的政治教育,适合“大锅饭”管理模式下对所有人提出的完全相同的政治标准。在对法院检察院人员实行分类管理的模式下,政治思想教育必须根据不同类型人员的岗位职责来进行,必须结合不同岗位职责的政治标准来培养职业伦理。

2. 要树立忠于党、忠于人民应当统一到忠于法律上来的观念

因为法律是执政党领导人民制定的。法律体现了党的主张和人民的意志。对法律的理解和适用不是机械地把法律条文与案件事实简单对比的过程,不能把忠于党、忠于人民与忠于法律割裂开来、对立起来。党的主张、人民的利益既是法律的灵魂和精髓,也是司法机关和司法人员解释和适用法律的最高原则。只有把忠于党、忠于人民与忠于法律统一起来,才有可能正确地理解和适用法律,才能成为一名合格的司法人员。

3. 要树立法官检察官是法院检察院骨干力量的观念

只有突出法官检察官在法院检察院的主体地位,才能引导和吸引法院检察院的优秀人才到办案第一线去。法院检察院的工作应当紧紧围绕依法独立公正行使司法职权来进行。评选优秀、先进的标准,应当根据分类管理后的岗位职责分别制定。

(四) 完善司法保障制度,赋予司法责任制长久的生命力

1. 切实推进省以下人财物统一管理制度改革

推行省以下地方法院检察院人财物统一管理制度改革,是党中央提出的重大决策,是确保人民法院、人民检察院依法独立公正行使审判权、检察权的重要措施,也是与司法责任制相配套的改革举措。目前,虽然全国各级法院检察院都在推行司法责任制,但是地方法院检察院的管理体制并没有改变。这种管理体制具有浓厚的行政化色彩,不符合司法规律。在这种管理体制中,地方各级法院检察院承担了大量的社会工作,尤其是基层法院检察院不能不参与地方上的各种社会管理活动。这种状况,严重妨碍了法

院检察院工作重心的转变,同时也影响了对法院检察院工作的评价标准,势必成为司法责任制实施中的严重障碍。

自党的十八届三中全会决议提出推行省以下地方法院检察院人财物统一管理制度改革以来,地方各级法院检察院作了大量的准备工作,但目前还没有完全实行。有必要进一步推进这项改革,确保依法独立行使审判权检察权的宪法原则的贯彻落实。

2. 切实提高司法人员的职业保障水平

在司法责任制改革的过程中,各地普遍通过岗位津贴的方式给法院检察院的人员增加了薪酬。这有利于提高司法人员的职业保障。但是,应当看到,职业保障的水平是相对而言的。给法官检察官增加了两千元(法院检察院的其他工作人员可能还不到两千元),给警察和政法委的工作人员也增加了两千元甚至更多,随后给党委政府的工作人员也增加了两千元。这不能叫提高了法官检察官的工资待遇或职业保障。法治国家所谓的司法官待遇高,是相对于其他公务员而言的高,即其他公务员的工资是三五千元,司法官的工资就可能是七八千元;其他公务员的住房自己解决,司法官的住房可能是国家提供;其他公务员60岁必须退休,司法官就可能是60岁以后只要身体状况允许并且本人愿意就可以继续任职;其他公务员实行聘任制或者选举制,司法官可能实行任命制等等。因为这些待遇足以让从事这种职业的人员珍惜自己的职业而心安理得地、尽心尽责地从事这种职业,是因为这些待遇足以让从事这种职业的人员抵御来自各个方面的诱惑而不会轻易地被他人收买,以保证职业的纯洁性。在这个方面,我们还有很长的路要走。

值得重视的另一个问题是法官检察官助理的职业保障问题。在司法责任制改革的过程中,通过分类管理把原来在一线办案的法官检察官划分为“员额制”法官检察官和“非员额制”法官检察官,“非员额制”法官检察官普遍成了法官检察官助理。目前的法官检察官助理中,一些人是因为没有受过法律专业的学历教育,缺乏法官检察官的任职资格(对这些人员应该调离办案一线);一些人是从业务工作的年限不够或者考试考核没有通过,不具备入员额的条件;一些人则是完全因为比例的限制而没有入员额。实行司法责任制以后,入员额的与没有入员额的,岗位津贴差别较大。这对没有入员额的一线办案人员影响很大。进一步完善司法责任制,就应当充分考虑这部分人员的职业保障问题,以便充分调动他们的积极性和责任心。一方面,应当从制度上打通从法官检察官助理向法官检察官晋升的渠道,使符合条件的法官检察官助理能够适时晋升为法官检察官,给他们以希望。另一方面,应当重视和加强对法官检察官助理的管理和考核,督促他们真正发挥“助理”的作用,协助法官检察官办理好每一个案件。

3. 切实解决司法行为不受干预的问题

为了贯彻落实十八届四中全会决议,中共中央办公厅、国务院办公厅于2015年3月30日联合印发了《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》,强调“任何领导干部都不得要求司法机关违反法定职责或法定程序处理案件,都不得要求司法机关做有碍司法公正的事情”。为了保证司法责任制的落实,切实保证

司法人员依法独立行使司法职权,中共中央办公厅、国务院办公厅又于 2016 年 7 月 28 日专门印发了《保护司法人员依法履行法定职责规定》。其中明确规定,“对任何单位或者个人干预司法活动、插手具体案件处理的情况,司法人员应当全面、如实记录”。但是,如果司法管理体制和管理模式没有改变,司法人员的前途命运依然掌握在各级领导手里,而不是掌握在自己手里,司法人员对于各级领导干部的意旨就不敢违抗,更不敢如实记录和报告,司法职权不受干预的问题就不可能真正解决。解决这个问题的根本出路在于:对于依法独立行使司法职权的人员,能够决定其前途命运的是他履行法定职责的情况,而不是各种各样的人为因素。对其履行法定职责情况进行评价的主体只是极少数的行使司法管理权的专业人士,而不是与司法管理没有直接关系的各级领导和同事。这样才能保证其依法独立行使司法职权,而不会顾及其他人员对自己的评价和影响。

Abstract: Judicial liability system is not only the important content of the last round of judicial reform, but also the focus in the new round of judicial reform. This paper analyzes the reform practice in the past 20 years from the liability investigation of misjudged cases to judicial liability system, emphasizes that the judicial liability system is vital only when it is promoted comprehensively; demonstrates that the judicial reform must integrate matched theoretical basis by using basic tenets of Marxism, and analyzes concrete connotation of the comprehensive supporting reform theory; put forward constructive suggestions on the major issues in the comprehensive implementation of the judicial liability system in the new round of judicial reform.

(责任编辑:李 游)