

《人民法院第四个五年改革纲要(2014—2018)》发布

司法体制改革 开弓没有回头箭

本报记者 徐隽

7月9日,最高人民法院召开新闻发布会,介绍《人民法院第四个五年改革纲要(2014—2018)》情况。这份与党的十八届三中全会决定和中央司改意见“对表”、指导未来五年法院改革工作的重要纲领性文件明确了改革的总体思路,提出到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。

司法体制改革已是“开弓没有回头箭”。就有关《改革纲要》的情况,记者采访了最高人民法院司法改革领导小组办公室副主任贺小荣。

让审判权运行排除地方因素干扰

探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度

十八届三中全会对司法体制改革作出的部署中,“推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理”引人关注。这项举措被视作破除司法地方化关键一招。但是,省级如何统管?选拔法官的机构如何设立?

对此,中央司改意见和《改革纲要》进行了明确:推动在省一级设立法官遴选委员会,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。完善将优秀律师、法律学者等专业法律人才遴选为法官的制度。

贺小荣说,对人的统一管理,主要依托社会各界人士参加的省级法官遴选委员会进行,配套建立法官统一由省级提名、管理并按法定程序任免的机制。对财物的统一管理,主要是建立省以下地方法院经费由省级政府财政部门统一管理机制。

为破解司法地方化带来的弊端,《改革纲要》还明确:探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度。通过提级管辖和指定管辖,确保行政案件、跨行政区划的民商事案件和环境保护案件得到公正审理。将林业法院、农垦法院统一纳入国家司法管理体系,改革部门、企业管理法院的体制。建立上级法院在重大、疑难、复杂案件较多的地方派出巡回法庭工作机制。推动在知识产权案件较集中的地区设立知识产权法院。

“我国现行法院绝大多数与行政区划相对应,这样固然有利于明确管辖、便利诉讼,特别是法院工作更容易得到当地党委政府的支持,但审判权的运行也容易受到各种地方因素的干扰,特别是一些行政案件和跨地区的民商事案件难以得到公正处理。”贺小荣说。

解决一些法院案多人少矛盾

法官员额动态调整,优先保障审判部门工作需要

我国共有3500多个地方法院,由于分布不均、情况各异,许多法院“案多人少”矛盾突出。“基层一线法官职级低、待遇差、发展空间有限,一些法官为了晋升行政职级,愿意到非审判部门工作,或者担任领导职务后就不再办案。”贺小荣说。

对此,《改革纲要》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,对法官在编制限额内实行员额管理。完善法官员额的动态调整机制,优先保障审判部门工作需要。完善法官等级定期晋升机制,确保不担任领导职务的一线办案法官能够晋升至较高的法官等级。明确法院审判部门、综合部门和行政部门人员转任、交流的范

围、条件和程序。

此外,《改革纲要》提出,推进法院人员分类管理制度改革,将法院人员分为法官、审判辅助人员和司法行政人员,实行分类管理。拓宽审判辅助人员的来源渠道,建立审判辅助人员的正常增补机制,减少法官事务性工作负担。

杜绝审者不判、判者不审

主审法官独任审理案件的裁判文书,不再由院、庭长签发

一起案件,只有法官亲自聆听原被告双方的陈述,亲自听取证人证言,亲自查看书证物证,才能从内心形成公正的判断。然而,多年来,许多案件的结果最终都是法院内部层层审批决定的。这种审者不判、判者不审的做法,一方面不利于查明事实真相,另一方面也导致了办案权责不明,影响法官办案积极性。

十八届三中全会提出:“让审理者裁判、由裁判者负责”。《改革纲要》进一步细化:改革裁判文书签发机制,主审法官独任审理案件的裁判文书,不再由院、庭长签发。要合理定位审判委员会的职能范围,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。

让法官独立审判、独立负责,是否意味着法官的行为不受监管呢?贺小荣认为:“主审法官、合议庭审判责任制与院、庭长的审判监督制约机制并不是对立的。”《改革纲要》提出,规范院、庭长对重大、疑难、复杂案件的监督机制,建立院、庭长在监督活动中形成的全部文书入卷存档制度。依托现代信息化手段,建立主审法官、合议庭行使审判权与院、庭长行使监督权的全程留痕、相互监督、相互制约机制,确保监督不缺位、监督不越位、监督必留痕、失职必担责。

在防范冤假错案方面,《改革纲要》要求,进一步明确排除非法证据的程序和标准。建立对被告人、罪犯的辩解、申诉和控告认真审查、及时处理的机制。健全司法过错追究机制,统一司法过错责任认定标准。

贺小荣认为,在抗辩制的庭审过程中,律师的作用举足轻重。律师的辩护职能发挥得越到位,辩护意见发表得越充分,就越有利于保障被告人诉讼权益,越有利于防止冤假错案发生。因此,人民法院应当完善工作机制,切实保障律师依法行使阅卷、举证、质证、辩论等诉讼权利,认真对待并在裁判文书中公开回应律师对案件处理的主张和意见。

确保审级独立原则不受侵害

严格规范上级法院发回重审和指令再审条件

法学界、法律界不少人对“省级统筹”有这样的顾虑:省级法院的权力会不会膨胀?审级独立有没有保障?对此,《改革纲要》提出:明确四级法院职能定位,规范上下级法院审级监督关系,完善提级管辖制度,压缩个案请示空间。

贺小荣说:“统管只是依托省一级的制度平台统筹管理,并不是系统内部的‘垂直管理’。上级法院对下级法院仍是监督指导关系,不是领导关系。通过完善提级管辖制度,压缩个案请示空间,确保审级独立;严格规范上级法院发回重审和指令再审的条件,强化审级监督的纠错功能;改革法院考评机制,废止没有实际效果的考评指标和措施,取消违反司法规律的排名排序做法等。这些都可确保审级独立不受侵害。”

建设具有中国特色的社会主义 审判权力运行体系路线图和时间表

到2015年底

健全完善权责明晰、权责统一、监督有序、
配套齐全的审判权力运行机制

初步建立诉访分离、终结有序的涉诉信访
工作机制

健全完善以庭审为中心的审判机制，强化
刑事诉讼中的人权保障机制，确保司法公正

到2016年底

建成人民法院审判流程公开、裁判文书公开
和执行信息公开三大平台

形成定位科学、职能明确、监督得力、运行
有效的审级制度

到2017年底

初步建立分类科学、结构合理、分工明确、
保障有力、符合司法职业特点的法院人员
管理制度

初步形成科学合理、健全有效、便民利民、
确保公正的司法管辖制度

初步建立统一管理、两级保障的人民法院经费
保障体制，实现人民法院内设机构的优化配置

——摘自《人民法院第四个五年改革纲要(2014—2018)》

制图：李姿阅