责编:龚克　E-mail:dxawdq@163.com　Tel:010—62806124　　2014年12月22日

推进司法改革　建设法治队伍

——深入学习贯彻十八届四中全会精神（十四）

建立错案责任倒查问责制

□冯玉军

公正是法治的生命线。习近平总书记在关于四中全会《决定》的说明中特别引用了英国哲学家培根的一段话：“一次不公正的审判，其恶果甚至超过十次犯罪。因为犯罪虽是无视法律——好比污染了水流，而不公正的审判则毁坏法律——好比污染了水源。”并以此强调“必须完善司法管理体制和司法权力运行机制，规范司法行为，加强对司法活动的监督，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的极端重要性。

在四中全会闭幕之际，中央人民广播电台制作了一期名为《法治中国：重访冤假错案当事人》的特别节目。针对全会提出的建设中国特色社会主义法治体系的美好蓝图和重大举措，回访了轰动一时的三起典型错案当事人赵作海、佘祥林、张辉张高平叔侄，倾听他们对全面推进依法治国的憧憬与心声。虽然这三起错案后来都通过再审程序改判无罪，并予以国家赔偿和困难补助。在接受采访时，张高平仍心有余悸地说：“如果当初执法人员依法办案，我们叔侄俩就不会冤枉在牢中待了十年。但也正是因为正直的石河子人民检察院检察官张飚依法办案，我们的案件才能得到昭雪，并且得到了国家的赔偿，这也是依法办案的体现。所以说依法治国、依法办事不仅对国家很重要，对每个公民来说更重要。”

显而易见，迟到的正义使正义大打折扣。鉴于全国各地接连曝光的错案以及频繁启动的再审程序，能否建立一套系统、严密、高效的错案责任倒查问责制度，不仅展现了全面推进依法治国方略的坚定态度，更是实现司法公正的重中之重和刑事司法改革的主要工作。笔者以为，错案责任倒查问责制度可从以下三个环节予以把握和建构。

问责制度的内涵

建立科学合理、切实可行的司法人员对办案质量终身负责制度。针对各类司法人员职责和各类案件的具体情况，明确各类司法人员工作职责、工作流程、工作标准。将“让审理者裁判、由裁判者负责”这一要求落实到执法办案的具体工作之中，使司法人员终身对法律负责、对历史负责、对人民负责。

建立错案倒查制度。确保错案发生以后，倒查程序立即启动，及时查明错案责任人和错案发生原因。切实完善对限制人身自由司法措施和侦查手段的司法监督，加强对刑讯逼供和非法取证的源头预防，有效防范错案发生和及时纠正。

建立错案问责制度。对错案的性质、危害后果、社会影响以及责任人的责任承担等，进行客观公正评估，为错案追究提供依据。特别是对于社会广泛关注的错案，要向社会公开有关信息，及时回应社会关切，确保谁办案谁负责，谁违法谁担责全面落实。

明确错案认定的法律标准

我国建立错案责任倒查问责制并非从零开始。早在1998年，最高人民法院就出台了《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）》，将错案追究作为一项正式制度确立下来，并在全国各级法院全面推行。2007年9月，最高人民检察院公布了《检察人员执法过错责任追究条例》；2013年11月，中央政法委颁布了更为具体的《关于切实防止冤假错案的规定》。以上经验性规定为建立完善的错案责任倒查问责制奠定了坚实的制度基础。

尽管如此，相较于法律实务界的乐观态度，学术界对这项改革措施（通常又被称为“错案追究制”）的施行效果显得审慎得多。他们的理由主要有四个。

目前的错案追究制度令出多门，如何认定错案、谁来认定错案缺乏权威法律规定。在西方法律体系中，基于司法独立的原则，错案概念基本上不存在。虽然我国各级法院、检察院均将“事实认定错误”“法律适用错误”“审判程序错误”等作为错案的典型特征，但有的是以裁判结果为导向的，有的则是以损害后果为导向的，很不一致，造成“同案”不“同判”。在“两高”未对错案概念统一界定的情况下强推责任倒查问责制，必将导致地方司法机关在错案认定、责任追究范围上的不统一。

由于《处分办法》的制度规定较为模糊，致使责任除却事由存在很大的主观模糊性。一方面，错案追究制是根据法官所作判决的正确与否来判定的，而事实上引起法官责任的违法行为往往具有隐蔽性，如受贿、故意规避法律、法定幅度内的有意轻判等。另一方面，法官大多倾向于以调解代替判决，而避免因错误判决被追究责任；或者假借主观性的“认识偏差”为其免责理由，而无需任何客观的证据支持。其在客观上促进了法官采取各种方式来规避这种制度性缺陷，使得错案追究终身制在司法实践中产生一种逆向刺激结果。

在错案责任倒查问责制下，法官出于自我保护的本能，往往会采取责任转嫁的方式来规避风险。即法官通过“请示”的方式将案件判决结果交由审判委员会或上级法院裁定，以形成法不责众局面的一种责任分担与转移方式。根据《错案责任终身追究办法》的规定，在合议庭将案件提请审判委员会决定的情况下，审判委员会改变合议庭意见的，合议庭成员中持正确意见的不承担责任。由此可以推定，当审判委员会同意合议庭意见时，审判委员会与合议庭应当就该案件的判决结果共同承担责任。无论出现何种情况，法官对判决结果的责任承担风险都将分担或转移至审判委员会。这其实就形成司法人员责任转嫁的风险，进而导致两审终审制的制度性危机。

从错案追究终身制的历史发展来看，其防治司法不公的作用也较为有限。例如，我国目前已有的错案责任倒查问责制，主要定位为司法机关内部的一种责任追究机制，体现出浓厚的行政化色彩和明显的制度缺陷，它导致法院内部纠错动力不足，严重者还会造成监督机制的失效。

以程序为中心建立错案认定标准

面向未来，我们要改变传统上以结果为中心的错案追究制，改为以程序为中心建立错案认定标准及程序，错案倒查机构、人员、程序，倒查问责机制的启动人员和启动方式；处理好错案责任倒查问责制与上访制度、与二审、再审的关系；提高责任追究程序的启动门槛，将启动主体置于中级以上法院，明确上级法院对下级法院法官的审判责任追究职权；取消审判委员会对本级法院法官的责任追究职权，代之以提供错案线索、配合上级法院调查取证的方式履行法官责任追究职能。此外，还应该重点从以下几个方面重构和完善错案责任倒查问责制。

确立具有操作性的错案责任倒查问责制度及其标准、范围。法律的确定性和不确定性是相互对立、同时并存的法律特性。任何法律都旨在设定某种行为规范，因此必然具有确定性；但同时，任何法律条文又在不同程度上具有其不确定性。下一步，“两高”出台的贯彻落实四中全会《决定》精神的文件，既要从大原则、大方向上明确规定错案认定与责任追究的确定内涵，又要以快速发展的网络信息技术为支撑平台，针对各类司法人员职责和各类案件的具体情况，实现司法信息系统内畅通、系统间共享，着力打造司法过程中各类生效法律文书统一上网和公开查询平台。

建构目标指向的内部与外部混合型监督机制。以往错案追究制的一个基本特征（弊端）是：采用内部监督的方式来限制他方追责。但内部监督机制并不能消除错案，也不利于树立司法机关的公信力，从当前广为人们关注的佘祥林案、赵作海案、聂树斌案、呼格吉勒图案等错案来看，错案责任追究程序的启动大多源于外部力量的介入。外部监督机制，主要是指依靠司法系统以外的力量（如案件利害关系人、社会团体、新闻媒体、人大等）来实现对法官审判权的监督的一种机制。其范围主要是审判程序的正当性和裁判结果的合法性；监督手段则以社会化监督为主、私人化监督为辅。

加强责任倒查问责的程序性保障，摆脱和降低司法机构的“行政化”倾向。国外法官的惩戒大致有两种程序，相互配合：一为弹劾程序，旨在对实施严重犯罪行为、不法行为或不当行为的法官进行罢免，这种程序启动非常困难；二为惩戒程序，旨在对有违法失职行为的法官进行纪律处分，由独立的委员会或法庭负责。反观我国司法人员责任追究程序的启动，除非构成犯罪，司法官责任的追究一般不会触及诉讼程序，而只能由各级法院监督部门对本级法官、上级法院对下级法院法官启动违纪调查程序，程序启动门槛较低。在具体操作层面，要么根本就没有动作起来，要么随意监督、带来麻烦。

在全面推进依法治国的今天，伴随着错案责任倒查问责制的建立和不断完善，社会必将会多一些公平公正，少一些冤假错案。正是在这个意义上我们说：“迟来的正义，也还是正义。”

创新法治人才培养机制

□孙培军

四中全会通过的《决定》提出：“推进依法治国，必须大力提高法治工作队伍思想政治素质、业务工作能力、职业道德水准，着力建设一支忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的社会主义法治工作队伍，为加快建设社会主义法治国家提供强有力的组织和人才保障。”这一方面指出了法治人才队伍建设的正确方向和法治人才培养的根本要求。另一方面要看到这种组织和人才保障的关键环节在于创新法治人才培养机制，因为无论是高素质法治专门队伍还是法律服务队伍都要经过严格和科学的培养才能成才。而要切实“创新法治人才培养机制”，必须加强法学理论体系、学科体系、课程体系建设，打造专业敬业、团结协作的培养团队，创新招录、交流、协同机制。

加强三大体系建设

必须清醒认识到我国在法学理论体系、学科体系、课程体系等建设上存在的问题。比如：法学理论体系建构没能汲取中华传统法律文化的精华，没能做到古今中外法学理论体系的有机统一；学科体系仍存在赶时髦、随大流的现象；课程体系尚不够科学合理，还有应试教育的影子，专业必修课、选修课和实践课的比重不协调，特别是本科课程设置在不同地区、不同层次的高校和科研机构中没能因时因地制宜。此外，教辅材料数量众多、良莠不齐，需要统一编纂的没有统一核心教材，需要专门编纂的没有专门的教材。这种状况必须彻底改变。

《决定》提出，要“加强法学基础理论研究，形成完善的中国特色社会主义法学理论体系、学科体系、课程体系，组织编写和全面采用国家统一的法律类专业核心教材，纳入司法考试必考范围”。

形成完善的中国特色社会主义法学理论体系，鼓励法学专家学者研究中国问题，特别是法学基础理论研究，教育管理部门、高校和科研机构为专家创造良好的学术激励机制，鼓励他们向中国本土和传统的法学学术研究领域倾斜。

在学科体系和课程体系建设上坚持“立德树人、德育为先”导向，做到“高等法学教育坚持专业教育与通识教育并重、大众化教育兼顾精英教育”，促进法学教育、司法教育及法律职业之间的良性互动，科学合理设置学科和专业，做到课程的研究性和应用性相结合，不单纯以学分为测试标准，利用网络技术改进教学方法，增加案例课和实习调研课，打造“鲜明的中国特色、完整的知识结构、适度的学分要求、丰富的选择空间”法学课程体系。

同时，教辅材料编写要做到：编写国家统一的法律类核心教材，强化法治的核心概念、理论和方法，将所学所知纳入到司法考试范围；编写与时俱进、分门别类的教辅材料，针对不同地区、不同院校对学生的教育模式、培养目标，做到因时因地制宜。

打造园丁团队

人才的培养要靠园丁。法治人才的培养园丁主要包括教育部门、司法部门、教育行业协会、高校和科研机构中的法学院及其师资队伍。目前，在这个园丁团队中，已经形成教育部门宏观管理、司法部门行业指导、教育行业协会自律管理、法学院自主管理“四位一体”的管理体系。这里着重谈一下教育部门、高校和科研机构及其师资队伍。

教育部门作为宏观管理部门，一方面是整个教育法律和制度规则的制定者，法学教育的制度和规定都必须依此而行，另一方面教育部门作为政府部门，其内部决策是否依法也影响着党和国家的教育方针政策的执行力。现实中，我们教育主管部门在教育立法上还不能适应国内现实需要和国际标准，涉及法学学科规划、机构等级评定、课题经费、职称评审等方面，同时在执法上还存在一些人为因素。为此，教育部门要对法学教育的相关法律法规进行制度创新，譬如修改完善《法学本科专业类教学质量国家标准》，同时，对自身内部的管理要形成法治环境，对内对外做到“有法可依、有法必依、执法必严和违法必究”。

高校和科研机构在现实中存在“行政化”的倾向，在学校和院系层面缺乏一套体现法治并严格执行的制度、章程，对此，必须彻底改变。如果高校和科研机构能够以身作则，用法治思维和法治方式来治理学校，让院校行政领导、行政人员、教师和学生都依法依规参与到学校的治理中，在岗位、职称、科研、基建等重大事项上严格按照学校规章制度办事，使行政人员、教师和学生在法治环境下工作、学习和生活，就会产生积极的示范效应。

师资队伍是培养人才的关键环节，其政治立场、理论功底、职业情操等直接影响甚至会决定学生的一生。《决定》强调要“重点打造一支政治立场坚定、理论功底深厚、熟悉中国国情的高水平法学家和专家团队，建设高素质学术带头人、骨干教师、专兼职教师队伍”。为此，必须强化教师的专业素养、教学科研、实践经验和职业品德，同时，对法学类师资进行培训，采取课程轮训、集中研修等方式，特别是对法学重点类课程授课老师，基层、边远和民族地区的师资，中小学师资进行思想政治素质、业务工作能力、职业道德水准等综合培训。

创新招录、交流、协同机制

创新法治人才培养机制，须对人才的招录、交流和协同等机制进行全过程、多方位的开发和利用。

创新招录机制。落实“卓越法律人才教育培养计划”，提高应用型、复合型法治人才培养质量。同时，加强与法律实务部门的合作，实现联合培养法治人才的常态化和规范化。例如，在高校和科研机构招生计划中，可以试行双导师制，推动专业学位与职业资格有机衔接。此外，法治专门队伍的招录方面，《决定》强调“健全从政法专业毕业生中招录人才的规范便捷机制”，将从学与就业无缝隙对接，从而激励政法专业学生学知识和长本领。

创新交流机制。一方面是创新法治工作队伍内部的交流机制。《决定》指出“健全政法部门和法学院校、法学研究机构人员双向交流机制，实施高校和法治工作部门人员互聘计划”。举例来看，教育部会同中央政法委等六部门联合启动的高校与法律实务部门人员互聘“双千计划”，即选聘1000名左右有较高理论水平和丰富实践经验的法律实务部门专家到高校法学院系兼职或挂职任教，承担法学专业课程教学任务，选聘1000名左右高校法学专业骨干教师到法律实务部门兼职或挂职，参与法律实务工作。相似的举措是政法部门将在职攻读法律硕士项目纳入干部教育培训规划，全国共有两万多名在职人员获得专业研究生学位。另一方面是创新法治人才内外交流机制。《决定》论述要“建设通晓国际法律规则、善于处理涉外法律事务的涉外法治人才队伍”。涉外法治人才队伍的培养可以采取国外院校交流、双学位联合培养、国际组织实习、出国考察等人才交流机制，从而达到开拓国际视野，提升涉外法治能力的效果。

创新协同机制。法治人才的培养是一个系统工程，需要多部门、多主体的通力合作。在实际中已经有一些好的举措，国务院学位委员会、教育部、人力资源和社会保障部成立专业学位研究生教育指导委员会，邀请最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部等负责同志参加，有利于发挥各个部门的优势，集思广益，形成合力。进一步而言，仍然需要健全协同育人的长效机制，打破学校与社会、企业、政府部门的体制壁垒，加强“校企、校府、校地、校所”合作，引入政府部门、法院、检察院、律师事务所、企业等实务部门力量参与法治人才培养，打造知行合一的优秀法治人才。

畅通律师流向法官的渠道

□王巨新

四中全会《决定》提出，推进法治专门队伍正规化、专业化、职业化，提高职业素养和专业水平，建立从符合条件的律师、法学专家中招录立法工作者、法官、检察官制度。从优秀律师中招录法官，是一项拓宽法官选任渠道、优化法院队伍结构的有益举措。

实践探索

美英法系国家普遍要求法官必须从具有长期律师经验的人中选任。在我国，法律没有规定法官从律师中选拔的方式。1999年3月，最高人民法院在北京地区公开招考高级律师进入法院，开启了从律师中招录法官之先河。当年10月，最高人民法院在《人民法院五年改革纲要》中提出，改革法官来源渠道，逐步建立上级人民法院法官从下级人民法院优秀法官中选任以及从律师和高层次法律人才中选任法官的制度。之后，在人民法院第二、第三、第四个五年改革纲要中，都延续了上级人民法院法官主要从下级人民法院优秀法官中选任以及从其他优秀法律人才中选任的原则。而四中全会《决定》中，再次明确可以从符合条件的律师和法学专家中招录法官。

从律师中招录法官的可行性在于两种职业有许多相通之处。律师和法官同属法律职业共同体，都需经过一定程度的法学教育，并需通过国家司法考试，有着相同的法律教育背景和基础；都以法律工作为职业，职业价值目标都是为了维护司法公正，实现社会公平与正义；都是运用法律知识和方法来分析、解决现实问题，有着相近的法律认知、思维方式和习惯。这些是律师能够胜任法官的基础条件。

从律师中招录法官可以把优秀的法律人才吸引进法官队伍。我国对律师执业资格有严格规定，必须受过法学教育并通过国家司法考试，还要在律师事务所实习满一年经考核合格者才能获准执业。因此，现实中部分执业律师的综合素质要优于法官。特别是在基层，很多法官的办案能力和社会阅历都尚浅，而从具有丰富社会阅历和办案经验的律师中招录法官，不仅可以把优秀的法律人才充实进法官队伍，而且有利于法官与律师职业间的沟通和交流。

现实困境

从律师中招录法官的困境之一在于相关法律依据的缺位。律师向法官职业的流动，是涉及法官遴选制度的重要问题。我国目前虽已有从律师中选拔法官的个别实践，但尚缺乏“从律师到法官”的立法规制。对于从优秀律师中招录法官的标准、条件、程序及进入、退出机制等，亟待相关立法予以规定和完善。

从律师中招录法官的困境之二在于现行人事制度的制约。长期以来，我国对法官沿用普通公务员管理模式，法院属于党政机关范畴，法官属于国家公务员序列，都定有相应的行政级别。在这种模式下，律师要成为法官，一般还须通过公务员考试。而现实是，通过律师资格考试或国家司法考试的律师，不一定能通过国家公务员考试。由此造成的后果是，律师与法官之间在身份上有着难以逾越的鸿沟，律师难以成为法官，而法官通常从法院内部产生，即从书记员中提拔助理审判员，从助理审判员中提拔审判员。

从律师中招录法官的困境之三在于优秀资深律师的反应。总体上讲，律师群体特别是其中的优秀资深律师对于转行做法官并不热衷。相反，部分法官对于律师职业却更感兴趣。我国法官待遇不高，审判自主性差，还要面对办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制的压力，这些是当前基层法官流失加剧的重要原因。尽管学界和司法实务部门一直呼吁提高法官待遇，但法官高薪制在我国一直没有被采用，以至于我国出现了与英美法系国家律师向法官职业流动的逆向流动——法官流向律师。

制度建设

修改相关法律法规，为从律师中招录法官提供法律依据。应适时修改、完善我国《法官法》等有关法官任职条件的法律法规，明确从优秀律师中招录法官的标准和条件。并制定专门的《法官遴选办法》及配套制度，规定从符合条件的律师、法学专家中招录法官的细则和程序，以及相应的考核、晋升、退出等机制。有关立法、行政部门应明确国家司法考试与公务员考试的关系，律师资格考试与国家司法考试的关系。建立法官逐级遴选制度，将公开招录与内部选任、逐级遴选等方式结合起来。

完善法官管理制度，为从律师中招录法官提供职业吸引。以法官为中心、以服务审判工作为重心，建立分类科学、结构合理、分工明确、保障有力的法院人员管理制度。完善法官职业保障体系，建立法官专业职务序列及工资制度。健全法官履行法定职责保护机制，非因法定事由，非经法定程序，不得将法官调离、辞退或者作出免职、降级等处分。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，保障法官依法独立公正行使审判权。增强全民法治观念，提高法官社会地位，维护司法尊严与权威。

提高律师综合素质，为从律师中招录法官提供后备人才。把拥护党的领导、拥护社会主义法治作为律师从业的基本要求，增强广大律师走中国特色社会主义法治道路的自觉性和坚定性。全面提升律师的综合素质，为充实法官队伍和提升法官整体素质提供符合条件的后备人才。