本版编辑：兰文飞　E-mail:lanwenfei@126.com　Tel:010—62806237　　2015年4月20日

司法改革

法官与律师关系：从隔离到互动

□李群星

法官与律师属于法律职业共同体。但是，由于角色的不同，法官与律师又在法律授权的范围内各自独立依法履行职责，独立承担法律责任。法官是国家司法权的执掌者，代表国家行使审判权，坐堂问案，居中裁判，履行的是国家司法机关的职责，维护的是国家的司法公正。律师是为当事人提供法律服务的执业者，接受当事人的委托，为当事人提供法律服务，履行的是社会法律工作者对当事人的民事合同义务，维护的是当事人的利益。法官是公平与正义的代言人，需要保持超然和中立，保持稳重与慎重；律师是委托人合法权益的代言人，需要保持客观和全面，保持有理与有据。

法官与律师的关系不能太亲密，否则就难免有不公正之嫌。同时，由于职业上的关联，双方之间的关系又剪不断，不能简单地进行物理隔离。健康的法官与律师之间的关系应当是一种工作上正当、本质上平等的良性互动关系。应该表现为法官与律师之间彼此的独立、尊重与认同，应该表现为司法制度上对律师执业权利的保障，应该表现为司法实践中法官裁判对律师所提供的证据、法律及法理依据的充分考虑与合理吸收，等等。具体而言，这种良性互动关系体现在二者的相互独立、相互尊重、相互监督、相互协作、相互学习之中。

相互独立。只有保持相互独立，才能保持司法的纯洁性和公正性。法官在行使审判权过程中必须不受任何外来的包括来自律师的干涉，律师在职业活动中也需要独立于法官进行思考。法官与律师的相互独立，并不意味着二者是互不认同的对手，也不表明两者之间存在你死我活的博弈，而是在相互独立中的理解与交流，在相互独立中的包容与交涉。一方面，法官在审判活动中应当保持独立地位，不要求或接受律师请吃和馈赠钱物，不私自会见律师，不向当事人指定或介绍律师，或在律师事务所担任顾问甚至兼职，造成角色混淆。另一方面，律师也应当保持职业上的独立性，在代理案件中不与法官建立不正当联系，不向法官行贿，不邀请法官参与娱乐场所的娱乐活动或聘请法官做顾问等。

相互尊重。律师尊重法官就是最好地尊重法律，法官尊重律师就是最好地服务当事人。法官的裁判活动和裁判结果应当受到尊重，尤其应当受到律师的充分尊重。如果律师都不尊重司法的权威和尊严，就无法指望当事人和普通民众对司法产生敬重和信赖。律师应当感谢法官的辛勤付出，尊重法官的辛勤劳动，客观面对判决。如果官司输了，不要把责任都推到法官身上，对承办法官评头论足，发表不当言论，更不要随意诋毁法官，损害法官声誉。法官应当对律师执业活动和专业意见予以充分尊重，既要尊重律师执业方面的正当权利，也要尊重律师的专业意见，更要尊重律师的人格尊严，要以公开、透明的裁判活动和公平、服众的裁判结果赢得律师的尊重。

相互监督。没有监督的权力是危险的。违法交易、吃喝请托、见利忘义，这些都将导致法官与律师共同荣誉的丧失、共同事业的减损、共同理想的打折。因此，法官与律师应当相互监督。一方面，律师要监督法官正当行使裁判权，对于法官违反职业道德的行为，应当向有关纪律惩戒机构进行检举或控告。另一方面，法官也要对律师是否遵守职业道德进行监督。律师如果违反法定的诉讼程序，提供虚假证据、藐视法庭等，或者违反职业道德，乱收费、收费后不提供必要的服务、向法官行贿或要求当事人向法官行贿等，法官应当向司法行政管理部门和律师协会进行检举。

相互协作。法官要准确查明案情、正确适用法律、公正作出裁判，需要律师的积极参与和协作。律师越负责，围绕诉讼活动所做的工作越扎实，法官就越容易作出正确的裁判。法官与律师的协作，一方面需要法官充分发挥律师的作用，认真听取和充分回应律师提出的意见；另一方面要求律师把主要精力放在研究案件、提供证据、提出法律适用建议以及自身的法律知识培养上。律师在发挥协作作用时，应当以追求和实现正义为目标，不能为了追求金钱而屈从于委托人、被告人的非法要求，故意曲解法律、无理搅三分，甚至纵容当事人作伪证，把自己混同“讼棍”之列。

相互学习。敏锐的洞察力、透彻的分析力、理性的决断力、人性的亲和力是法律职业共同体引领时代的仁德与风骨。无论法官还是律师，要达到此种境界，都应当在诉讼活动中注意向对方学习，做到各美其美、美人之美、美美与共、共同提高。法官与律师之间应当尝试建立相对稳定、畅通的交流学习机制，相互听取和交流对司法审判工作和律师工作的意见与建议，共同探讨司法实践中面临的新型疑难问题；可以定期共同策划或组织开展学术研讨和案件分析，积极开展富有建设性、实用性的学术交流活动。

在法官与律师之间建立良性互动关系，应该将着眼点放在“如何让双方都依法履行职责”上来。要从制度上进行规范，既不搞庸俗的关系学，也不搞简单的物理隔离。法院依法独立公正审判，律师依法自由代理和辩护，法官与律师互相认同、互相尊重，这才是真正解决法官和律师关系问题的关键所在。目前，可以考虑以建立和完善法官与律师之间公开、透明、畅通、合法的沟通交流机制为抓手，通过交流，消除彼此在工作中的猜忌、隔阂和抵触，变双方“互轻”为“互重”，以此构建良性互动关系。

建立正常沟通交流机制。加强沟通交流是构建法官和律师良性互动关系的前提。可以逐级建立由法院与司法行政部门组织的法官与律师联席会议制度，就双方共同关注的问题进行会商，及时解决互动关系中涉及的重大问题，共同营造良好的司法环境；可以建立法官与律师学术交流和业务研讨制度，对新法律法规的理解、本地区多发的热点难点问题进行探讨研究，统一司法标准；可以建立法律职业共同体联合会，系统研究法官法与律师法、法官制度与律师制度、法官文化与律师文化、法官职业道德与律师职业道德等问题，培育和增进彼此作为法律职业共同体的感情认同、理念认同、知识认同。

完善相互尊重、共同提升职业尊荣的工作机制。法院要加强便民建设，通过建立律师办案服务平台、设立专门的律师阅卷室、配置基本设备等方式，方便律师查阅、摘抄和复制案卷材料，方便律师诉讼。法官要注重司法礼仪，更好落实律师的执业权利，把律师作为平等的诉讼参与者来对待。律师要诚信执业，严守法庭纪律，尊重法院和法官，不散布损害法官或法院声誉的言语，以自身的言行影响当事人尊重司法权威。法院和司法行政部门要切实加强审判公开和律师执业公开，保障信息对称；加强法官和律师的职业道德教育，重视工作作风建设和司法礼仪建设，通过扎实改进法官和律师的工作作风，切实做到彼此尊重。

> 法官与律师的关系不能太亲密，否则就难免有不公正之嫌。同时，由于职业上的关联，双方之间的关系又剪不断，不能简单地进行物理隔离。健康的法官与律师之间的关系应当是一种工作上正当、本质上平等的良性互动关系。



完善相互协作、共同化解社会矛盾的工作机制。法官要依法保障律师履行辩护代理职责，充分发挥律师作用，认真听取律师辩护代理意见，对于律师依法提出的辩护代理意见未予采纳的，应当在裁判文书中说明理由。律师要积极举证、质证和及时陈述处理意见，配合法院做好查明事实和解决纠纷工作。法院要探索建立委托律师调查取证制度，律师持由法院签发的调查令，可参与案件的调查取证和查询被执行人财产，减轻人民法院调查取证工作压力，切实解决取证难。法院和司法行政部门要加大律师参与调解和息诉罢访力度，对敏感性、群体性案件和一些老上访户，法院可与律师联合做当事人的工作，共同实现案结事了。

完善相互监督、确保廉洁的工作机制。相互监督是构建法官和律师良性互动关系的保证。法院要健全司法效能监察、司法业绩考评、司法过错问责等制度。司法行政部门要健全律师违规违法诉讼行为责任追究制度，并列入征信系统，进行公开曝光。建立法官与律师相互测评制度，由法官协会与律师协会组织开展“律师眼中的法官”“法官眼中的律师”调查问卷活动，互测结果可作为对法官、律师评价的依据之一。法院和司法行政部门应公开举报电话，鼓励相互对违法违纪行为进行举报，建立违纪违法行为相互通报制度。

建立正常、适度、自律的业外交往机制。在业外，不是法官与律师一交往，就一定是在搞不正常的关系。造成这种社会舆论，是法官和律师共同的悲哀。什么时候法官与律师在业外可以堂堂正正地坐在一起，而大家不认为有什么不正常，此时就是法官与律师关系得到规范的时刻。可以考虑由法院和司法行政部门联合制订法官与律师诉讼外行为规范，就双方工作时间以外的行为、礼仪、自律等作出规定，明确哪些是适当、可为的，哪些是不当或应该禁止的，按照“既适度参与，又不能交往过密”的原则，引导法官和律师在业外建立一种适当的、不存偏见的、自律互重的良性关系。

公共行政

扩大公民参与权力清单制度建设

□汪　玮

权力清单制度建设是一个庞大的涉及政府自身改革的系统工程，是在法治政府建设框架下，按照“优化机构设置、职能配置、工作流程”的要求，着力提高行政效能，加快打造依法行政、高效运转的“有效”政府的一场改革。在改革进程中，政府主导作为“初始推动力”具有不可替代的重要作用，但如果把这当作唯一动力，则会出现“动力匮乏”，使改革陷入困境或停滞。因此，在政府主导、自上而下的改革推动力之外，引入自下而上的公民参与，通过自上而下的制度化的社会动员，使公民参与到协商、交流和监督中来，是推进行政体制改革、加强法治政府建设的另一个引擎。

信息公开是公民参与的基础

民主社会的存在以公开为前提。列宁指出，“没有公开性而谈民主制是很可笑的”。信息公开是公民有效参与的前提，某种意义上来说，信息的公开程度和公民获取信息的途径决定了公民参与的广度和深度。因此，实现公共权力机关的政务信息公开和决策透明，为公民提供足够的信息以保障公民的知情权，是保证公民参与的前提条件，对于建设服务型政府和推进治理现代化具有十分重要的意义。

2007年《政府信息公开条例》的出台，以及十八届四中全会提出的“全面推进政务公开，坚持以公开为常态、不公开为例外原则，推进决策公开、执行公开、管理公开、服务公开、结果公开”，都对信息公开提出了很高的要求。主要表现在三个方面：第一，信息公开要深入到行政过程中，满足公众的参与需求和监督需求；第二，信息的输出要及时、准确，与信息输入一同构成信息的良性循环，形成开放、透明的政府治理；第三，政府及时地输出信息，回应民众的要求。这就意味着实质意义上的政府信息公开不仅应具备全面的、实质的、可得的静态信息，还包括政府权力运行过程的动态信息。

做好公民参与的程序设计

公民参与的程序设计主要体现为政府对公民意见的回应、公民对行政权力梳理和行使的监督以及公民参与行政审批的绩效评估三个环节。

政府对公民意见的回应是决定参与积极有效的关键，而“公众诉求——政府回应”也是服务型政府行政过程的基本形态。在参与过程中，公民最关注的问题不是参与的形式，而是参与的效果。如果公民的参与得不到政府的有效回应，不仅会打击其参与积极性，也会影响到政府的公信力。政府回应的过程包括政府对公众诉求积极而灵敏的反应和负责而有效的回复，也就是说，一方面政府必须主动通过各种渠道寻求公民意见和建议，另一方面政府应将回复作为履行政治和法律职责的必要过程，同时对公民的诉求必须做出有约束力的具体安排，不能对实质性问题做出象征性回应。

政府在开展职权清理过程中，必须建立社会参与机制，拓宽公众参与渠道，对于群众和企业反映强烈的权力事项，应通过座谈会、论证会等方式充分征求意见，以充分发挥公民对行政权力梳理的监督。

政府对公众的评价要有回应，可以将公民的“满意度测评”和“综合评分”等指标纳入到政府绩效评估体系中。通过公民参与绩效评估，了解公众对政府服务的评价，一方面，可以增进政府和公众的交流，进而增进公民对政府的支持、信任和合作；另一方面，对于政府来说，可以借助公民监督，查找内部问题与不足，促进自我改进和完善。

建立健全专家咨询制度

要实现专家在公共决策中的话语权，一方面必须以制度化的方式充实他们的参与权，另一方面要将专家由单纯的信息“输入者”改造为“对话者”“讨论者”，形成专家和公众参与权的制衡结构，以抑制专家“角色错位”“知识滥用”，而专家和公众的“充权”，可以为公共决策提供更多的理性化和正当化资源。在权力清单建设过程中，可以通过建立专家咨询机制和顾问机制来推动职权清理的专业化和科学化，对清理权力过程中职权的整合保留、取消、转移、下放等提出咨询评审意见。同时，权力清单建设也要坚持基层导向和需求导向，梳理出的权力事项在经过专家讨论修改后予以公布，结合基层的发展需求、承接下放事项的能力等广泛听取基层群众和企业的意见建议。

加强信息化建设

要扩大权力清单制度建设中的公民参与，还要充分运用好信息网络技术，以集约化、智能化的电子政务为平台，着力于打造一个“智慧政府”。要打造一个各级政府“互动互联、共享共治”的综合性服务平台，把各级政府建立的服务平台和政府部门建立的服务窗口集聚起来，一体化地搭在云平台上，从而实现计算资源的按需分配以及数据、业务、基础设施等多方整合。要以大数据为支撑，破除政务服务网“信息孤岛”的困境，让政府部门的数据资源变分散所有为集中共享，通过一站式建设，实现统一申报、统一认证、统一查询、统一互动和统一评价。

依法治国

新行诉法助力国家治理能力提升

□邓　晔

新行政诉讼法将于今年5月施行，这是一部充分体现全面深化改革精神、深入推进依法行政、大力提升国家治理能力的重要法律。新行政诉讼制度的确定和执行，将更加有效处理公民与行政权、司法权之间的关系。

放宽受案范围有助于提高依法行政能力。受时代环境限制，旧行政诉讼法对于受案范围的规定，只有对具体行政行为才能提起行政诉讼，不可对抽象行政行为起诉。此外，行政相对人大量人身财产权之外的其他权益，如受教育权、劳动权、社会保障权等，很难通过行政诉讼渠道来解决此类争议。根据社会实践的发展，新行政诉讼法则不再从概念上区分可诉行政行为，而将对“具体行政行为”可提起行政诉讼，修改为“行政行为”，明确规定公民、法人或者其他组织只要认为行政机关和行政机关工作人员的行政行为侵犯其合法权益，即有权向法院起诉，且不仅限于人身权、财产权。这将更加重视“行政行为”的整体性和连贯性，也将促使整个行政行为从决策、规则制定到具体执行、处置过程都会受到行政相对人以至司法审判的监督和制约。

这就要求行政机关及其工作人员，一方面规范自身权力行使，明确权力清单及界限，真正把权力关进制度的笼子里；另一方面要进一步改进履职方式、提高履职能力、增强履职实效，由政府一元单向的管理，向政府、市场、社会和公民多元交互共治转变，这也正是国家治理现代化的必然要求。

跨区域管辖案件要求强化公正司法能力。新行政诉讼法规定，经最高人民法院批准，高级人民法院可以根据审判工作的实际情况，确定若干人民法院跨行政区域管辖行政案件。这是对跨区域办理案件的重大突破和探索，在跨行政区划管辖尚未建立的情况下的一种过渡性管辖措施，以弥补现有属地管辖制度的不足，在一定程度上解决当前司法改革中地方政府干预司法这一顽疾，强化中级、基层法院对于行政案件的管辖权与司法权威。

跨区域管辖案件的实施，必然对法院及其工作人员的司法能力提出更高的要求。实行跨区域管辖的各地行政审判庭，应借此机会在法官选拔、职级晋升、办案机制等领域进行探索试点，为深入推进司法体制改革提供有益经验。

行政机关负责人出庭应诉彰显国家公信力。在“民告官”行政诉讼实践中，“告官不见官”已是惯常现象。近年来，不少地方党政机关和人大还出台了行政领导出庭应诉的制度，也促使行政机关法治意识不断增强，地方政府和行政部门领导在行政诉讼中出庭应诉的日益增多。据此，新行政诉讼法明确规定：被诉行政机关负责人应当出庭应诉。

行政机关负责人出庭应诉制度的确立，在微观层面能够迅速调动行政机关负责人学法、知法、懂法、用法的积极性，加大行政案件判决的执行力；中观层面则对切实化解行政审判难问题、增强行政机关的诉讼意识和应诉能力、重塑司法公信力有明显推动；宏观层面而言，在全面深化改革和推进依法治国的大时代背景下，对于提升和彰显国家和政府公信力都具有重要的宣示价值和引领作用。

随着经济社会发展和法治环境的变化，行政管理活动开始向公共行政和公共治理转化，行政主体也正由单一行政机关向多元主体转变。一些被授权行使公共行政职能的主体，也有可能成为行政诉讼的被告。要实现依法治国，就应让权力在法治轨道上运行，新行政诉讼法的修订就是要构建对行政权力的监督与制约体系，助力推进依法治国、提升国家治理能力。

社会主义协商民主建设主题案例征集启事

社会主义协商民主是中国共产党和中国人民的伟大创造，是中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，是党的群众路线在政治领域的重要体现，具有鲜明的中国特色。加强协商民主建设，有利于听群言、集民智、增共识、聚合力、促和谐，有利于促进科学决策、民主决策，有利于更好实现人民当家作主的权利，有利于增强中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信。为进一步推动社会主义协商民主稳步发展、取得实效，本报与理论网特举办“社会主义协商民主建设”主题案例征集活动，欢迎大家踊跃参与。

具体事项如下：

字数：一般不超过6000字。

内容：1.紧紧围绕政治协商、人大协商、人民团体协商，社会组织协商、基层协商等方面，突出具体过程和创新性做法及解决问题效果。

2.来稿请注明联系人的工作单位及联系方式。

时间：见报即日起至2015年4月30日止（以邮戳为准）。

评选：征文截稿后，本报将组织评选出优胜奖若干名。获奖案例在《学习时报》、理论网及中央党校报刊社其他媒体选登。此外，我们还会组织其他多种活动对优秀案例进行宣传推介，并出版图书。本次案例征集活动不收取任何费用。

投稿方式：

1.征文请邮寄至：北京市海淀区中央党校南院报刊社　邮政编码：100091

2.通过邮件发送至：xuexishibao99@163.com

联系人（收件人）：李少军

联系电话：010—62806049