本版编辑：澹　雅
E-mail：t4@studytimes.cn
Tel：010—62805118

司法改革

落实司法责任制须健全哪些机制

□ 梁凤云

今年8月，中央全面深化改革领导小组第15次会议审议通过了《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》（下称“《意见》”）。9月21日，最高人民法院发布了该《意见》。这一《意见》是落实党的十八届三中全会提出的“让审理者裁判，由裁判者负责”的重大改革举措，也是今后审判权力运行机制改革的纲领性文件。根据《意见》的规定，本文认为，推动和落实司法责任制，应当建立以下十个方面的机制。

建立司法行政领导法官化的分流机制，做好办理案件的“老本行”。过去一段时间，院庭长事实上成为承办案件法官的行政上级，一定程度上存在“判者不审”“审者不判”的现象，导致了裁决者与案件事实之间的疏离。《意见》将院庭长的审判管理权对象一般限定于程序性事项范围之内，就是要改变过去那种案件“审理者”和“决定者”两相分离的状态。司法亲历性要求贯彻直接言词原则，没有经历诉讼过程而签发法律文书，不仅使诉讼程序失去意义，也使得无人对裁判的质量负责。进入员额的院庭长应当组建审判团队直接办理案件，充分发挥其作为资深法官富有审判经验的优势，逐步减少或者剥离司法行政管理工作，逐步减少最终废止案件审批制度，实现“法官上级”和“法官管理者”向“法官”和“裁判者”的转变。

建立内外部过问独立记录的安全机制，架设法官责任的“安全线”。外部干预和内部过问对法官客观判断案件事实、公正适用法律，产生了严重干扰，切断了案件事实与法律适用之间的有机联系。因此，中央决定对干预过问司法的行为实行记录、通报和责任追究制度，就是要让干预者投鼠忌器、如履薄冰，净化司法外部和内部环境。依照《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》和《司法机关内部人员过问案件的记录和责任追究规定》，承办法官应当对干预、插手、过问的行为进行独立而全面的记录、留痕。全面记录不仅要作为卷宗的必要内容实行零记录，而且要作为卷宗组成部分永久备查。因内外部干预等而非法官原因直接导致错案的，不得追究法官责任，保障法官独立公正办案。

建立法官会议的纠偏参考机制，筑牢办理案件的“防护墙”。法官审理案件，应当准确认定事实和正确适用法律。但是，司法有其自身的运行规律，重大疑难复杂的案件迭出纷至。为了防止案件法律适用上的重大偏差和不统一，《意见》规定，对于重大疑难案件，特别是对法律适用存在重大分歧的案件，可以提交专业法官会议讨论。事实认定问题由法官通过审理活动予以确定，不能提交讨论。基于司法的亲历性要求，法官会议的意见只具有咨询、参考和纠偏意义，任何组织和个人都不能要求法官和审判团队必须接受该意见。经过法官会议讨论的案件，法官独立承担相应责任。

建立法官办案的协同机制，打好办理案件的“组合拳”。《意见》强化了合议庭成员对案件质量共同负责的原则。谁审理、谁裁判、谁负责是司法责任制的核心内容。所有法官都要实质性参与阅卷、庭审、评议等审判活动，独立发表意见，复核并在裁判文书上签名。合议庭审理的案件，合议庭成员对案件的事实认定和法律适用共同承担责任。一般来说，主审法官对裁判结果承担主要责任，参审法官对裁判结果承担次要责任。要改变过去那种合议他人承办的案件时盲目跟风、简单附和的现象，倒逼参审法官认真阅卷和参与诉讼活动。

建立法官裁量空间的保障机制，确立办理案件的“边界线”。司法权是判断权，裁量权。法官审理案件，是对认定事实和适用法律的裁量和判断。只要存在裁量和判断活动，就必然存在裁量空间和判断余地。认定事实根据证据规则能够予以合理说明、适用法律在专业认知范围内能够予以合理说明的，属于法定的司法裁量权范畴，不受法律追究。但是，司法权又是法定权、公权力，其授权源自宪法和人民，必须受到司法责任的约束和限制。对于没有司法裁量空间（“裁量缩减为零”）而非法裁量的，应当进行责任追究。

建立内部请示的规范机制，完善法律适用的“度量衡”。过去的内部请示制度，实际上是下级法院要求没有参与诉讼活动的上级法院给予司法判断结果，是“下审上定”“定者不审”和司法行政化的一种表现。规范内部请示，就是要让司法责任回归审理法院。除了法律适用问题外，下级法院不得就个案处理请示上级法院。对于案件确实重大复杂的，依照法律有关管辖的规定，下级法院可以要求移送上级法院审理，必要时上级法院可以提审。对于具有普遍规范意义的法律适用问题，最高人民法院应当通过制定司法解释方式予以规范。要随着司法改革的推进，逐步减少乃至最终取消案件请示制度。

建立审判团队司法责任的明晰机制，筑好权力责任的“篱笆墙”。审判团队既是一个整体，同时内部也应当明确分工。《意见》规定，审判团队按照分工不同，履行不同的审判职责，承担不同的审判责任。审判团队的审判职责是一种分工负责的责任，法官、法官助理、书记员在不同的诉讼阶段负有不同的职责，其中法官责任居于核心。相对应的，审判团队的司法责任实际上是一种按份责任。“先有篱笆墙，后有好邻居。”司法责任制就是要根据合议庭成员是否存在违法审判行为、情节，合议庭成员发表意见的情况和过错程度，合理根据各自职责，合理确定各自责任。

建立国家责任与司法责任的衔接机制，设立责任追究的“分流阀”。《意见》明确了审判人员的责任，主要是一种基于故意或者重大过失的个人过错责任。根据宪法和国家赔偿法的规定，对于生效裁判违法造成他人合法权益损害的，应当承担相应的国家赔偿责任。因此，国家赔偿责任和司法责任可能存在竞合现象。对于法官履职过程中的非故意（或者重大过失）造成的损失，应当由国家承担相应的赔偿责任；法官故意或者重大过失造成错案的，也应当由国家先行予以赔偿；国家承担相应的赔偿责任之后，应当向责任者追偿。

建立错案追究的同行评议机制，合理确定法官履职尽责的“护身符”。《意见》确定了终身追责和司法豁免制度。古法曰，罪当重而端轻，当轻而端重，是谓不直。法官应当对其履行审判职责的行为承担责任，在职责范围内对办案质量终身负责。法官在审判工作中，故意违反法律法规的，或者因重大过失导致裁判错误并造成严重后果的，依法应当承担违法审判责任。法官是以法律为业的专业人员，既不能故意任性裁判，也不能违反普通人的注意义务出现重大过失而导致错案冤案。由于刑事、民事、行政案件的专业性，由于“错案”标准的复杂性，对于错案的判断，应当实行同行评议，避免出现外行评议内行现象。条件成熟时，最高人民法院应当设立全国统一的，由资深、公正的法官组成的法官惩戒委员会。

建立法官固定期限自动晋升增资机制，确立法官履职尽责的“定心丸”。司法责任制与司法保障制相辅相成，没有司法保障的司法责任，无法令人信服。从世界范围来看，由于法官维护社会公正的仲裁者地位，由于其司法亲历者和裁判者的身份，各国均给予法官独立而尊崇的社会地位。设立法官固定期限自动晋升机制，实际上割断了法官与上级司法官员之间可能的依附关系，可以避免法官为了晋升而牺牲司法公正，可以避免法官为了级别待遇而逢迎上级，可以避免法官为了五斗米折腰。法官有了职级和工资待遇保障，就会自觉珍惜法官荣誉和自觉维护法官身份，有助于法官排除外部干预、内部过问，有助于法官独立思考、独立判断，有助于法官积极办案、公正办案。



公共行政

中国特色“政务公开”怎么搞

□ 后向东

中国探索政务公开的实践有近30年。世界政务公开的历程，如果从1966年美国《信息自由法》的确立起算，已经有了近50年。全世界厉行政务公开的国家，如果以出台专门的法律制度为标志，已经达到了103个。因此，在新时期新阶段推进中国特色政务公开，我们有着极大的有利条件，既有深厚的历史积淀可供回顾，也有丰富的国际经验可供借鉴。但是，如果把历史和经验教条化，优势就可能转化为劣势。历史上的成功经验如果被固化，可能反过来成为思想的枷锁；一时一地的经验如果被简单地照搬照抄、生搬硬套，则可能贻害而不是助益于我们的事业。中国的政务公开，有着鲜明的中国特色，既不同于以往，也不同于其他国家。这就内在地决定了，把中国特色政务公开真正落到实处，既要充分吸收借鉴本国与他国探索出的、实践证明行之有效的方式方法，也要创新创造，立足新时期新阶段的实际、求真务实地开展工作。

科学推进中国特色政务公开，要充分发挥法律保基本、兜底线的基础性作用，也要通过政治层面的顶层设计与之有机衔接。

党的十八大提出，法治是治国理政的基本方式。“基本”二字，既表明法治的核心重要意义，也揭示了法治这一社会治理手段保基本、兜底线的基本属性。被奉为法治思想巨擘的柏拉图就认为，法治是人类的次优选择，它不是最好的，只不过是最不坏的。在大力倡行法治的今天，人们应当意识到，法治的功能是有限的，是保基本、兜底线的，而不能把法治作为最高的标杆、终极的理想。政务公开工作中，谨记法治的这一基本属性尤为重要。世界各国的信息公开法，都只是把最需要公开、最应当公开的那条线划定下来，更高的公开透明要求，法律中只能加以提倡，而无法强制约束。这就好比法律能够禁止人们逾越杀人越货的底线，但是却不能强制每一个人都乐善好施。当前，我国政务公开还处于摸索期，社会各方都迫切希望能够更快更好更深入地深化公开透明进程，加强政务公开立法的呼声非常高。但如果把中国政务公开的全部都寄托于制定并落实好一部政务公开法上，则过于理想化或者说简单片面了。

当然，对于当下中国的政务公开而言，完善法制依然是首要任务。《政府信息公开条例》实施7年来，纠纷数量快速增长，7年间全国行政复议案件总量仅增长了89%，但是信息公开类行政复议案件数量却增长了将近16倍。由于制度的不完善，一方面人民群众对于信息知情的正当需求没有保障好，另一方面信息公开中的一些不正当行为又没有限制住。因此，推进新时期中国特色政务公开的首要任务，是尽快修改完善《政府信息公开条例》，把信息公开的基本底线给兜住，把信息公开的基本规范给立稳。

在《政府信息公开条例》之外，有必要在政策层面制定出台一个有关中国特色政务公开的顶层设计文件，把党的十八届四中全会确定的中国特色政务公开的基本方面进一步具体化、细化，相对明确地描摹出当前和今后一个时期中国特色政务公开的基本目标、具体举措、重点任务、保障机制等。这一顶层设计文件，适用对象是各级政府机关，可以也应当提出比《政府信息公开条例》更高的要求。通过这种顶层设计文件与专门法律法规的有机衔接与配合，推动中国特色政务公开走出一条立足于法治而又高于法治的道路。

科学推进中国特色政务公开，要重视发挥政治引导的作用，但要避免流于庸俗、流于口号。

只要我们认定，政务公开透明，既是践行群众路线的内在要求和外在表现，也符合最广大人民群众根本利益，就应当在国家政治生活中旗帜鲜明地亮明立场，把公开透明的理念牢固地树立在每个党员干部的观念之中，使之内化于心外化于形，使政务公开不仅成为外部的法律约束，更成为自觉的行动指南。加强政治引导的一个重要环节，就是充分发挥领导机关的率先垂范作用，越是上级机关，越要重视自身的公开透明，向下级机关也向全社会展示出坚持不懈推进政务公开的鲜明立场，为下级机关推进政务公开透明示好范、带好头。

在发挥政治引导作用的过程中，要特别注意避免庸俗化、口号化的倾向。政治引导很容易转化为包装、口号。把政务公开转化为政治号召、政治引导，就要说到做到，把政务公开从文件、纲领、口号、讲话里落到实处。

科学推进中国特色政务公开，要重视自下而上，更要重视自上而下。

我们实行政务公开，终极目标是确保政府真正对人民负责、受人民监督。政务公开的需求方、得益方是公众，因而政务公开的动力源也是公众。世界各国的透明化运动，基本都是民众自下而上推动的。因此，政务公开工作的推进，往往也表现为一个自下而上、民有所呼我有所应的过程。

虽则如是，政务公开工作还有一个突出特点，就是自上而下的推动效果要好于自下而上的外部约束效果。以美国为例，由于克林顿政府大力推行政务公开，其任期被认为是美国政务公开最好的时期；小布什政府排斥政务公开，其任期则被批评为最糟的时期。而两个政府的跨度期内，其信息公开法律并没有修改，民众的公开透明需求也不曾有丝毫减少。我们是单一制国家，全国所有的政府机构都服从中央政府的统一领导，自上而下推进政务公开的权力更大，相应的责任也更大。

让裁判文书“说好理”

司法权威不容侵犯，但并非凭空得来，只有将司法公开从形式公开上升到实质公开，规范和加强裁判文书说理，才能增强裁判结论的正当性和可接受性，通过实现个案正义推动法治渐进前行。

□ 罗　灿

法治的最大公约数如何才能达成？这是一个非常复杂的课题，宏观的制度建设当然必不可少。从普通民众的角度来看，预防和根除司法腐败是当务之急；从专家学者的角度来看，保证和完善司法权依法独立行使是治本之策。正在如火如荼进行的司法改革也正从“外去地方化”“内去行政化”“法治队伍正规化、专业化、职业化”等方面入手全面推进依法治国。不过，微观的个案处理是一切制度建设的落脚点和立足点。裁判文书是承载全部审判活动，体现审判结果的最终产品。对任何司法事件的讨论都不可能脱离裁判文书，否则只会陷入互贴标签的情绪化对抗。

直面法治之觞，我们不仅要坚决维护司法权威，而且要树立司法权威。就湖北十堰法官被刺事件而言，面对央视镜头，行凶者胡庆刚在回答作案动机时说：“因为我不服！你说我败诉，你要说出个原因来。”毫无疑问，胡庆刚的暴力行为必须受到惩处。但是，胡庆刚的回答值得我们深思，因为裁判文书是“动态的法”，是司法权威的源泉。笔者并非在此对十堰法院的一、二审裁判文书进行评析，而是希望借此透过裁判文书来反思我们的整个司法现状。

最高人民法院从2014年1月1日起推行裁判文书全面上网，裁判文书说理的整体水平逐步提高，出现了广东惠州“许霆案”一审判决书等说理较好的判决书。不过，裁判文书不说理、模糊说理、选择说理、随意说理等仍然较为普遍，“你说你的，我判我的”是缺乏针对性的司法专横，自然难以让人满意。也正因为如此，党的十八届三中全会《决定》明确要求“增强法律文书说理性”，党的十八届四中全会《决定》再次强调“加强法律文书释法说理”，《最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见》对“推进裁判文书说理改革”进行了具体部署。但是，“不说好，不好说，说不好”是制约法官裁判文书说理的顽疾。

“不说好”是制约说理的理念因素。长期以来，言多必失是许多法官在裁判文书说理时所一贯奉行的信条。在裁判文书说理的相关配套机制尚未完备的条件下，法官作出这种利己选择的确也在情理之中。不过，相关的情势背景正在发生着变化。无论是“孟勤国骂教授事件”还是“宋城举报事件”，许多人在关注之初就先去查阅裁判文书，根据裁判文书了解个中缘由，并就是非曲直作出判断。相反，如果法官抱残守缺不说理，那么一旦自己所审理的案件成为公共事件，又如何能够自保呢？更遑论扬名立业了。当然，这也并不意味着所有法官对所有裁判文书都要充分说理。在司法改革过程中，随着立案登记制、法官员额制的推行，案多人少的矛盾日益突出，对事实清楚、权利义务关系明确、当事人争议不大的一审民商事案件，可以减少说理，深圳法院试行的格式化裁判文书就是积极探索。简化说理与加强说理应该成为裁判文书说理的两条并行线，关键是要明确繁与简的标准。如果当事人争议较大，那么就不宜适用简易程序审理并简化说理了。

“不好说”是制约说理的制度因素。值得注意的是，“不足与外人道也”并不一定就代表着案件背后存在司法腐败。在湖北十堰法官被刺事件中，根据记者查询中国裁判文书网发现，2014年4月到2015年4月，十堰方鼎在当地法院有5起官司，被刺法官郑飞和刘占省审理的其中一件诉讼标的超百万的合同纠纷案件，十堰方鼎败诉。长期以来，“审者不判，判者不审”，案件汇报制度、内部请示制度在法院内部普遍运行，有的裁判结论都不是独任法官或合议庭的意见，法官自然无法将自己的想法在裁判文书中表述出来。作为本轮司法改革的牛鼻子，司法责任制强调“让审理者裁判，由裁判者负责”。广大法官最关心的是裁判文书说理的保障机制，裁判文书说理属于法官依法履行职责的行为，不受责任追究；因故意或重大过失的违法审判行为导致裁判文书说理存在严重问题的，才承担违法审判责任。因裁判文书说理，法官及其近亲属的人身和财产安全受到不当侵害的，应该加大惩罚力度；法官及其近亲属的名誉受到不当侵害的，应该享有申诉控告等救济权利。

“说不好”是制约说理的技术因素。裁判文书说理是一个系统工程，在很大程度上与法官的专业素质、文字修养、逻辑能力等息息相关。不可否认，部分法官水平有限，制作裁判文书只能勉强应付，对于哪些需要说理，怎么去说理都不完全清楚。笔者认为，裁判文书说理主要包括证据认定说理、事实认定说理、法律适用说理，以及重要程序性事项说理。裁判文书说理应该具有针对性，法官应当根据诉讼各方提交的诉讼文书和庭审情况，准确概括诉讼主张及其理由，准确归纳争议焦点，逐一回应诉讼各方意见。对于依职权调取证据等重要程序节点事项，法官应当予以记载说明。对于未予采纳诉讼各方证据的，应当说明不予采纳的理由。对于未予支持辩护、代理意见的，应当说明不予支持的理由。二审、再审裁判文书的说理要求原则上高于原审裁判文书，还应该对原审裁判文书中的说理不足和错误进行补强和修正。同时，逐步形成和完善说理的指引势在必行。目前，中国裁判文书网已经汇集全世界数量最多的裁判文书，其中不乏说理好的裁判文书，法官可以参考和学习类型化案件的说理方法，相关机构也可以充分利用互联网产生典型案例，并进行智能化推送，充分发挥“互联网+裁判文书”的作用。

“判决之外，法官无言”，裁判文书是解决纠纷、确立规则的唯一载体。判后答疑制度自2005年在全国法院系统推行以来取得了一定的社会效果，但随着实践的发展，判后答疑制度暴露出明显缺陷。有的法官裁判文书不说理，却转而借助判后答疑，反过来又进一步导致法官懒得说理，形成恶性循环。另外，判后答疑还会加剧当事人对裁判公正性的怀疑，如果裁判是公正的，为什么不在裁判文书中说清楚呢？为什么要用判后答疑来取代裁判文书说理呢？事实证明，判后答疑至少没有让胡庆刚感到满意。如此看来，判后答疑制度可以休矣。

司法权威不容侵犯，但并非凭空得来，只有将司法公开从形式公开上升到实质公开，规范和加强裁判文书说理，才能增强裁判结论的正当性和可接受性，通过实现个案正义推动法治渐进前行。