迈向最高法院巡回司法新格局

□ 谢进杰

2016年12月19日，最高人民法院审判委员会第1704次会议通过《最高人民法院关于修改〈最高人民法院关于巡回法庭审理案件若干问题的规定〉的决定》，既确定了六个巡回法庭受理案件的巡回区划，形成了巡回区划新布局，又进一步明确了最高人民法院本部与巡回法庭的办案分工，这意味着最高人民法院迈向了巡回司法新格局。

整体上，结构明晰、功能明确的最高人民法院巡回司法新格局已基本形成。首先，最高人民法院设立六个巡回法庭，分别设在深圳、沈阳、南京、郑州、重庆和西安，形成了全国六大巡回区的新布局。第一巡回区为广东、广西、海南、湖南四省区；第二巡回区为辽宁、吉林、黑龙江三省，第三巡回区为江苏、上海、浙江、福建、江西五省市，第四巡回区为河南、山西、湖北、安徽四省，第五巡回区为重庆、四川、贵州、云南、西藏五省区市，第六巡回区为陕西、甘肃、青海、宁夏、新疆五省区。其次，形成了最高人民法院本部与巡回法庭的办案分工图。各巡回法庭分别受理巡回区内应当由最高人民法院管辖的行政、民商事、刑事申诉或依职权提起再审的案件，以及不服高级人民法院罚款或拘留决定申请复议的案件、高级人民法院因管辖权问题或为延长审限报请裁决的案件、涉港澳台民商事案件和司法协助案件、最高人民法院认为应当由巡回法庭受理的其他案件和来信来访事项；最高人民法院本部则直接受理北京、天津、河北、山东、内蒙古五省区有关案件，以及全国范围内应由最高人民法院管辖的知识产权、涉外商事、海事海商、死刑复核、国家赔偿、执行案件和最高人民检察院抗诉的案件。

最高人民法院巡回法庭制度是“四个全面”战略布局下逐步深化司法体制改革的一项成果。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》要求最高人民法院设立巡回法庭，审理跨行政区域重大行政和民商事案件，从顶层设计层面提出设立最高人民法院巡回法庭制度。随后，中央全面深化改革领导小组第七次会议审议通过《最高人民法院设立巡回法庭试点方案》，批准最高人民法院设立两个巡回法庭。据此，2015年1月5日，最高人民法院审判委员会第1640次会议通过《最高人民法院关于巡回法庭审理案件若干问题的规定》，对第一、第二巡回法庭的设立地点与巡回区划以及巡回法庭的机构性质、人员配备、受案范围、办案机制、审判管理、廉政监督等基本问题作出明确规定，构筑了最高人民法院巡回法庭制度的基本框架。2015年1月26日，最高人民法院根据中央全面推进依法治国战略部署精神，发布《最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见》，提出设立巡回法庭，审理跨行政区划的重大民商事、行政等案件，确保国家法律统一正确实施的改革任务。2016年11月1日，中央全面深化改革领导小组第二十九次会议审议通过《关于最高人民法院增设巡回法庭的请示》，批准最高人民法院增设四个巡回法庭。据此，2016年12月19日，最高人民法院审判委员会第1704次会议修改《最高人民法院关于巡回法庭审理案件若干问题的规定》，着重对六大巡回法庭的设立地点与相应巡回区划以及最高人民法院本部与巡回法庭的受案分工作了进一步明确，形成了最高人民法院巡回法庭制度的整体面貌。继第一、第二巡回法庭先后于2015年1月28日和31日揭牌后运作初显成效，第三、第四和第五、第六巡回法庭已分别于2016年12月28日和29日揭牌开始办公，六大巡回法庭的全面运作标志着最高人民法院巡回司法制度已在我国全面建成并成功推向实践。

作为我国司法制度上的新兴事物，巡回法庭制度及其实践将推动最高人民法院功能及其司法权运行机制的变革。首先，巡回法庭制度将在增进最高人民法院司法便民与就地解决纠纷、规制司法地方主义方面发挥作用。最高人民法院将巡回法庭设在地理布局与行政区划上颇具代表性的六大城市，并将全国受案范围相对合理地划分为六大巡回区与本部受案区，可为方便当事人诉讼、就地解决纠纷提供诸多便利，并为沟通司法的央地关系、规制司法地方主义、推动建立与行政区划适当分离的司法管辖制度带来裨益。其次，巡回法庭制度将有益于释放最高人民法院本部纠纷解决的功能压力，推进其在法制统一、公共决策等方面功能的发挥。巡回法庭制度的顶层设计初衷正是立足于推动审判工作重心下移，让巡回法庭分担相当一部分纠纷解决任务，便于最高人民法院本部集中精力制定司法政策和统一法律适用。习近平总书记在《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》中指出，近年来，随着社会矛盾增多，全国法院受理案件数量不断增加，尤其是大量案件涌入最高人民法院，导致审判接访压力增大，息诉罢访难度增加，不利于最高人民法院发挥监督指导全国法院工作职能，不利于维护社会稳定，不利于方便当事人诉讼。最高人民法院设立巡回法庭，审理跨行政区域重大行政和民商事案件。这样做，有利于审判机关重心下移、就地解决纠纷、方便当事人诉讼，有利于最高人民法院本部集中精力制定司法政策和司法解释、审理对统一法律适用有重大指导意义的案件。最后，巡回法庭制度也将有益于发挥提炼司法权运行机制改革经验，探索深化司法改革模式，增进司法公信力方面的作用。最高人民法院本部与六大巡回法庭的整体布局将不但有助于拉近最高司法与地方司法之间纵向机制的有效沟通衔接，而且有助于强化各大巡回区之间司法经验的横向交流学习，整体上提升全国审判工作水平与司法公信力，形成公正司法合力。

巡回法庭制度的有效运作依赖于科学的制度设置与程序机制，且必须正视巡回法庭制度可能存在的问题与面对的挑战。《最高人民法院关于巡回法庭审理案件若干问题的规定》不仅规定了巡回法庭的性质、地点、区域、受案范围以及当事人向巡回法庭提交材料的程序，而且对巡回法庭工作方式、合议庭组成、裁判文书签发、审判管理等问题作出了回应，为巡回法庭制度有效运作提供了支撑。第一、第二巡回法庭成立以来的实践也确已初显实效。实践也表明，巡回法庭制度面临着诸多挑战，在完善巡回法庭审理跨区域案件的职能、推进审判权运行机制改革、探索新的改革举措、完善巡回法庭人员职业保障制度等方面的改革仍大有可为。巡回法庭作为一种“新生事物”，要有整体性考虑和系统性设计，创造可复制、可推广的机制制度。全面铺开巡回法庭制度，应当积极探索面对案多人少矛盾，创新审判组织模式、优化巡回审判机制、强化巡回法庭法官职业保障。解决巡回法庭法官流转、审理跨区域案件中存在的问题，总结类案裁判经验，避免沦为“接访中心”。面对各巡回区发展程度差异，要探索巡回法庭与本部衔接机制、优化最高人民法院巡回司法制度。

司法改革

刑事审判应直面公众舆论

□ 叶慧娟

公众舆论是“大多数意见的共同意识集合”。一定范围内的公众表达意见、交流观点，关注刑事司法个案，跟踪刑事司法进程，是公众通过舆论的方式主动行使表达权和监督权、自觉担负社会监督使命的体现。公众舆论有助于预防司法腐败、减少冤假错案、帮助弱势群体发声，提高刑事审判透明度以及促进刑事司法公正。但如果公众舆论过度干预、影响刑事审判，甚至发展到舆论操控、左右刑事审判的地步，就与刑事司法依法独立行使审判权的精神以及刑事司法的职业规律相悖逆，可能侵犯刑事案件主体的合法权益、损害司法公正与司法权威。

刑事审判作为审判的一种，主要承担着审查判断证据与犯罪事实、审查有关程序性事项、适用法律并对案件作出裁判的职责，同时发挥其在维护追诉正当性、保护被告人不受错误追究、保障辩护权等方面的重大职能。作为在整个刑事诉讼过程中居于中心地位、具有决定意义的阶段，刑事审判决定着案件的最终处理结果、刑事追诉的成功与否以及国家刑罚权能否实现。刑事案件一经起诉到法院，法院就有义务、有权力对之进行审理并作出裁判，但必须遵循其特殊的原则、制度和程序。

刑事审判强调充分的证据、严密的逻辑和严格的法律程序，要求裁判者必须自始至终参与审理，审查所有证据，充分听取控辩双方意见，然后才能作出判决。在刑事审判程序中，法院相对于控辩双方需要保持中立的诉讼地位，并依法独立行使审判权。审判的中立性和公正性，是被告人获得公正审判的重要保证。

刑事审判的司法属性中蕴含了它和公众舆论之间相反相成、却又对抗矛盾的关系。公众舆论的形成是社会对刑事司法运作的自发关注和自觉监督，但也可能为刑事审判注入情绪化的色彩和主观的价值判断。

司法是解决社会矛盾与纠纷的最后一道程序，也是社会公正的最后关卡。刑事司法作为社会最后保障手段——刑法的实践者，更被寄予了非同寻常的期待。就其性质和结果而言，刑事司法应当比其他司法过程遵循更加严格的法律精神与程序要求，对定罪量刑的审度应更加需要排除非证据事由的影响和制约，而不应该把太多案外的社会情感、群体情绪转嫁到案件的司法处理过程中来。

尽管公众舆论不免具有不理性、情绪化和偏激的特征，但刑事审判完全忽略公众舆论是不现实的。刑法是特定时代政治、经济、文化特点规定下的刑法，刑事审判也是特定时代政治、经济、文化背景制约下的刑事审判。刑事审判结论的生成是法律规范逻辑适用的过程，也是内在价值判断的过程，是运用了大量经验知识的结果。在刑事审判过程中，犯罪的社会危害性和人身危险性的评价都不能脱离民众，不能脱离民众的主观感受和价值判断。公众舆论具有一定的正当性，但如果刑事审判一味迎合、屈从于公众舆论的话，也必将丧失自己的司法属性。刑事审判对公众舆论正当性的合理涵摄是以下列原则为界限的。

一是不能将公众朴素的公正理念、感性的公平认识等同于法律的公正和刑事司法的公平。公众舆论所追求的“公平正义”是根据自身经验、知识、道德等形成的“正义观”，其道德成分所占比例较大，主观感情色彩浓厚。这和以逻辑严谨、程序严格的法律制度为保障、强调通过程序公平正义实现结果公平正义的法律正义观是相区别的。

二是不能将公众对案件片面、局部的认识等同于刑事司法专业人士对案件事实的认定。现实生活中，普通公众对刑事案件和刑事审判活动的认知大部分来源于媒体报道和信息流传，这些未经严格程序证实的信息与审判认定的事实有根本区别。

三是不能将公众情绪化的、道德化的评判等同于刑事司法人员对案件的法律评价和定罪量刑。公众对热点刑事案件的观点、看法往往不是按照刑事法律规则进行逻辑分析和严密论证的结果，而是根据现有信息，经过不断补白、演绎、重组和推测形成的一种较为直观的感觉和印象，存在非黑即白二元化思维的局限。

公众舆论监督刑事审判，是社会的进步，是大众传媒手段发展的必然产物。刑事审判无法忽略也不应该逃避其与公众舆论之间存在的这种紧张的矛盾关系。刑事司法机关应该构建与公众之间有效互动和交流的平台，及时关注社会各界包括媒体的反应，了解公众舆论的道德诉求和价值取向，并把重要或关注度高的案件的进展情况主动向社会公布、公开。同时，加强和完善指导性案例的编撰、人民陪审员制度的施行以及法治社会公民法律意识的宣传、教育工作，提升社会大众对刑事法律的认识水平、对刑事司法的信任度和对刑事判决的接受度。但就具体刑事案件审判人员而言，则应坚守刑事审判权依法独立行使的阵线，培养直面不同言论的勇气、顶住舆论压力的决心、保持依法独立行使审判权的智慧。如此，才能既发挥公众舆论在刑事审判领域中的积极作用，同时削弱其可能对司法公正的整体实现和司法公信力产生的不当影响。

参考与借鉴

以法治保障推动创新创业发展

□ 贺德方

习近平总书记强调，人是科技创新最关键的因素。创新的事业呼唤创新的人才。科技人员是大众创业、万众创新的中坚力量。要有效激励科技人员创新创业，必须优化政策法规体系，完善科研单位的法治化治理。

改革开放以来，尤其是党的十八大以来，我国不断营造尊重劳动、尊重知识、尊重人才、尊重创造的氛围，构建了包括全国人大立法、国务院行政法规、各部门规章政策在内的相对完整的激励科技人员创新创业的政策法规体系。我国《宪法》第20条规定，“国家发展自然科学和社会科学事业，普及科学和技术知识，奖励科学研究成果和技术发明创造”。《科学技术进步法》《促进科技成果转化法》《科学技术普及法》《合同法》《专利法》等为激励科技人员奠定了重要法律基础，《国家科学技术奖励条例》以及国务院各部门一系列法规政策提出了激励科技人员创新创业的具体措施。

一是完善科技创新和成果转化产权制度。经济主体财产权的有效保障和实现是经济社会持续健康发展的基础。“有恒产者有恒心”，让科技人员有恒产，有利于科技人员潜心研究，也有利于实现知识创造价值、价值创造者得到合理回报的良性循环。改革开放以来，我国基本形成了归属清晰、权责明确、保护严格、流转顺畅的现代产权制度法律框架。对于科技成果等无形资产，《民法通则》规定，公民、法人享有著作权（版权），依法有署名、发表、出版、获得报酬的权利。公民、法人依法取得的专利权受法律保护。《专利法》《著作权法》等法律法规对专利、软件著作权等保护进行了进一步明确规定。在科技创新领域，《科学技术进步法》《合同法》《促进科技成果转化法》分别对财政资助科技项目知识产权的归属、单位职务科技成果的管理等作出了制度规定。

让科技人员在科技创新中可以获得股权，可以持续激发科技人员创新创业的热情。《国有科技型企业股权和分红激励暂行办法》明确了股权激励的适用范围和激励对象、激励方式和实施条件、激励方案的管理、实施中所涉及的财务管理和产权变动等内容，明确提出了新时期推进国有科技型企业股权和分红激励的具体要求，规范了实施激励的方式和程序。

二是加大对科技人员转化科技成果的激励力度。这是激励科技人员创新创业的重要手段。2015年修订的《促进科技成果转化法》加大了对科技人员的激励力度，规定技术转让或利用职务科技成果作价投资的，从该项科技成果形成的股份或者出资比例中提取不低于百分之五十的比例对完成、转化职务科技成果做出重要贡献的人员给予奖励和报酬。国务院2016年2月发布《实施〈中华人民共和国促进科技成果转化法〉若干规定》，对落实《促进科技成果转化法》中一些具体实施问题进行了细化规定。

三是实行以增加知识价值为导向的分配政策。统筹自然科学、哲学社会科学等不同科学门类，统筹基础研究、技术开发、成果转化全创新链条，对科技人员收入分配系统设计、分类管理。充分发挥市场机制作用，通过稳定提高基本工资、加大绩效工资分配激励力度、落实科研成果性收入等激励措施，使科研人员收入与岗位职责、工作业绩、实际贡献紧密联系。要完善收入分配机制，形成知识价值导向分配结构；扩大科研机构、高校收入分配自主权；发挥科研项目资金的激励引导作用；强化成果产权对科技人员的长期激励。

四是完善激励科技人员创新创业的财税政策。为解决科研人员取得股权激励后，尚未取得收益就需要提前纳税的实际困难，进一步调动和激发积极性，《关于完善股权激励和技术入股有关所得税政策的通知》对股权激励和技术入股所得税政策作了完善，规定在股权转让环节一次性适用20%的税率征税，比原来税负降低10-20个百分点；对企业或个人以技术成果投资入股，企业或个人可以选择递延至转让股权时，按股权转让收入减去技术成果原值和合理税费后的差额计算缴纳所得税。

总体上看，我国已经构建了与我国经济发展阶段相适应的、具有一定国际竞争力的科技人员激励政策法规体系，科技人员社会地位、收入水平不断提高，创新热情和创造活力不断释放。我国之所以能够在短短数十年时间内，从科技水平总体相对落后的状态崛起为具有重要影响力的科技大国，与我们放活人才的改革政策密不可分。但是，与我国的创新驱动发展的需求相比，我国人才激励还存在基本保障不足、组织激励与约束能力弱化、考评机制相对单一，重点激励政策落实和收入政策协同性待加强，相关分配政策需完善等问题，需要我们进一步努力解决。

统筹各类科技人员的收入分配激励，是一项复杂的系统工程，需要从科技人员工资收入、科研项目绩效激励、成果转化收益分配、科研人员合理兼职兼薪等方面系统落实，持续完善各项政策措施。各级政府要按照建成“职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信”法治政府的要求，在法治化的轨道上充分激励科技人员创新创业。要创新方式，激励与约束并重，打出组合拳。

首先，加强政策协调，防止制度冲突。加强各领域、各部门政策的协调、衔接，增强各项规定的操作性，防止制度之间出现不协调的地方。如《促进科技成果转化法》将科技成果使用、处置和收益的权力下放给科研单位。但《公司法》第27条规定，“对作为出资的非货币资产应当评估作价，核实财产，不得高估或者低估作价”，目前科研单位通过科技成果作价投资应当进行评估，而且评估结果还要备案，无形资产评估科学性尚有待提高。这就造成了法律适用上的冲突。下一步，建议推动修订完善《公司法》的进程，增强法律法规之间的协调性。

其次，优化科研院所治理，完善院所内控制度。建立现代院所制度是完善科技人员激励政策的重要保障。要完善科研院所的治理结构，给予高校和科研机构更多自主权。加快政府职能从科研管理向创新服务转变的步伐。简政放权目的是“放活”，要防止“放乱”；加强监管目的是“管好”，要防止“管死”。对科研机构等“管好”的关键在管该管的，寓管理于服务。应避免过细过频的“检查考核”，更多运用普惠性服务性措施、信息化社会化方法抓监管。强化用人单位法人主体的担当精神，完善内控制度。完善重大事项集体决策制度，对“双肩挑”科技人员要加强分类管理等。

再次，围绕焦点问题继续完善细则，将重点政策落实、落细，让科技人员具有真正“获得感”。如针对科研人员成果性收入较低的问题，可逐步提高稿费和版税等付酬标准，增加科研人员的成果性收入。对科技成果转化现金奖励收入的税率，目前规定是适用累进税率，最高可以达到45%。一项科技成果，通常是科技人员“十年磨一剑”长期研发后完成的，一次性征收45%的所得税影响科技人员积极性，可以按照具有类似性质的稿费、技术服务报酬所得、专利权使用费等的征税标准，一次性按20%征收。要加强对制度执行情况的监督检查，查找制度落实不到位、不平衡的原因并加强整改。

最后，注重科研诚信建设，加强对科技人员的精神激励。建立健全科研活动行为准则和规范，强化科技人员的诚信意识和社会责任。加强国家科研诚信制度建设，建立科技项目诚信档案，完善监督机制，加大对学术不端行为的惩处力度。大力弘扬求真务实、团结协作、报效祖国的精神，大力宣传优秀科技工作者的先进事迹，强化对科技人员的精神激励。

依法治国