

DOI:10.13216/j.cnki.upcjess.2017.05.0008

审判委员会制度审思:职能定位与运行机制变革

洪小东

(武汉大学 法学院,湖北 武汉 430072)

摘要:审判委员会存续的正当性与必要性一直备受争议,这种争议通常聚焦于职能定位与运行机制两个方面。在职能定位方面,作为一种审判组织,司法职能是审判委员会最基本的职能,其中,审判职能——无论是“法律审”还是“事实审”都应当得到加强,审判监督职能则应当被削弱或取消。在运行机制方面,首先应当完善其组织结构,其次应当完善其运行程序——注重诉讼化改造以充分保障当事人的诉权。只有明晰审判委员会的职能定位、变革审判委员会的运行机制,其在特定案件审判、执行司法政策、保障司法独立以及维护司法公正等方面的作用才能得以充分发挥。

关键词:审判委员会;职能定位;运行机制;司法公正

中图分类号:D915.16;D916.2 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-5595(2017)05-0041-08

伴随着《关于司法体制改革试点若干问题的框架性意见》的公布以及《最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见——人民法院第四个五年改革纲要(2014—2018)》(以下简称《人民法院第四个五年改革纲要》)的颁行,新一轮的司法改革已经拉开了序幕。2014 年 12 月,中央批准了湖北、贵州等 7 个省份作为司法改革的第一批试点省份;2015 年 1 月,中央又批准了云南、山西等 11 个省份作为司法改革的第二批试点省份;2015 年 12 月,北京、河北等 14 个地方的司法改革也相继展开。完善审判委员会工作机制是本次司法改革的重要内容之一,比如《湖北省高级人民法院司法改革试点工作实施方案》(以下简称《湖北省司法改革方案》)明确指出要“科学定位审判委员会职责,完善审判委员会运行机制”,并就审判委员会的组成、职能、讨论案件的范围以及工作机制提出了具体的改革指导意见。然而,审判委员会存在的正当性与必要性却一直备受争议。尽管此前的数轮司法改革均就审判委员会的改革提出明确要求,但似乎收效甚微,学术界和司法实务界对审判委员会的认识依然存在诸多分歧。本文主要从审判委员会形成的历史背景切入,在观察审判委员会制度演变的基础上,结合现行法律规

范的规定,对审判委员会的职能和运行机制进行研究,以期对审判委员会制度改革提出可供参考的建议。

一、审判委员会之历史演变与制度因应

在中国现行司法制度中,对作为人民法院审判组织形式之一的审判委员会的考察可以追溯到新民主主义革命时期。在工农革命时期,农民运动的发展在很大程度上实现了农村政治权力由士绅阶层向农会的转移。为满足农民运动的需要,各省相继成立了审判土豪劣绅的司法机构,其中最为典型的是湖北省。根据《湖北省审判土豪劣绅委员会暂行条例》的规定,省和县均设立审判委员会,且其组成体现了以农民协会和农民为主体的特征。^{[1]565}事实上,这一时期的司法建设在整体上具有很强的革命味道,当时的政治环境决定了司法权力的集中化特征,司法机关隶属于行政机关,本质上是实行工农专政的工具,与现代司法的价值和功能相去甚远。

在抗日民主政权时期,陕甘宁边区政府的有关法律人士认为,为了保障人民的上诉权,应当完善边区政府的司法审级制度。1942 年 6 月,朱婴向边区政府主席林伯渠提出了建立审判委员会作为第三审

收稿日期:2016-12-07

作者简介:洪小东(1987—),男,山东济南人,武汉大学法学院博士研究生,研究方向为宪法与经济法。

司法机关的提议,并获通过。同年8月,边区政府公布了《陕甘宁边区政府审判委员会组织条例》,该条例就审判委员会的组织形式、人员构成、职权及案件处理程序作出了规定。由于这一机构在案件审理中存在的阶级偏向及脱离实际的工作作风与边区一元化的政治体制、强调法律的阶级性以及切合实际的司法理念明显冲突,于1944年2月被撤销。^[2]工农民主政权和抗日民主政权时期的审判委员会均兼具司法与行政职能,既是一种审判组织又是一种司法行政管理机构。

解放战争时期,原各边区所沿袭的抗战时期的司法机关开始改组为人民法院。华北人民政府成立后,形成了大区、行署、县三级人民法院体制,1949年3月22日,华北人民政府统一将司法委员会改名为裁判研究委员会,并提出由裁判研究委员会负责“研究司法机关已经审理后的死刑、五年以上有期徒刑的重大刑事案件,及有关政策原则需要慎重考虑决定或请示的民事案件”;东北区在1948年9月后建立起了三级司法组织体制;一些新解放的大中城市也成立了市人民法院,市人民法院设有审判委员会直接领导各区的审判工作。^{[1]603-604}新中国成立以后,中央人民政府颁布了《中华人民共和国人民法院暂行组织条例》(1951年9月),明确在省县两级人民法院设立审判委员会,主要处理重大或疑难案件,并在具体贯彻实施党的方针政策和审判原则方面给与指导。1955年3月,最高人民法院也设立了审判委员会,并制定了审判委员会的工作制度。1954年9月,《中华人民共和国人民法院组织法》(以下简称《人民法院组织法》)颁布,标志着审判委员会制度在法律层面上正式确立。

从审判委员会的发展演变过程可以看出,审判委员会制度的确立是特殊的历史时期和政治因素共同作用的结果。第一,在长期的历史过程中,中国一直有行政与司法合一的传统;第二,基于特殊历史时期政治斗争的需要,必须对司法权进行控制,司法必须服从政治大局;^[3]第三,国民政府的“六法全书”被废除之后,中国各个领域出现了无法可依的局面,主导社会的规范是政府颁布的一系列政策和法规,这致使很多案件没有准确的法律可以适用,审判委员会的存在可以视为对无法可依状况的一种制度性回应——通过运用集体智慧来审慎地解决法律政策的实施问题;^①第四,在改革开放之前,中国的经济发展奉行计划经济体制,根本就不存在各种复杂的民商事纠纷以及具有现代化特征的刑事犯罪和行政争议,大多数司法案件依赖常识就能基本得到解决,

因而审判委员会的人员构成往往是体现一种多方参与的代表性而非法律专业性;最后,事实上,司法专业人才匮乏也是审判委员会产生的一个重要原因,司法专业人才匮乏,相应地在整体上对法律和政策的理解与运用能力就会弱化,个体理性往往就值得怀疑,此时通过集体智慧进行判断就成为必要之举。

二、审判委员会之不同认识观点

自审判委员会制度在法律上被正式肯认以来,其所引发的论战已经持续了数十年之久,每一轮司法改革的推行都会重新引起学者的关注。具体而言,其所引发的争论可以视为“司法现代化”与“司法本土化”这两种理念在审判委员会这一具体制度上的体现。比如,苏力教授主要从法官的视角对基层法院审判委员会进行解读,他认为“审判委员会对于中国法院的司法独立和司法公正总体来说是利大于弊,是在中国社会的诸多制约条件下的一种相对有利、有效且公正的司法制度”^[4]。苏力教授对审判委员会的研究主要是一种解释学的进路,在一定实证研究的基础上解释了审判委员会的制度价值,并未过多涉及审判委员会制度的改革问题。

对审判委员会的另一种研究方式是价值立场较为鲜明的“建构论”逻辑——要么主张通过改革完善审判委员会制度,要么主张废除审判委员会制度。比如,贺卫方教授从司法过程的性质和司法程序的视角对审判委员会进行解读,认为审判委员会与现代司法理念不兼容,主张应当适时取消之。^[5]张洪涛教授从法律组织学的视角对审判委员会进行解读,认为“审判委员会是一种反法律、反司法的制度,是一种得不偿失、弊大于利的制度安排,也是一种应该废除的制度”^[6]。而陈瑞华教授则着重对审判委员会的性质和实际运作的特点进行分析,在阐述审判委员会制度缺陷的同时,提出了改革这一制度的具体设想。^[7]

多数学者认为审判委员会一度奉行的“审而不判、判而不审”的案件处理模式确实与现代司法所主张的司法亲历性、当事人诉权保障等理念相冲突,但废除无异于“因噎废食”,并非上策,因而主张有条件地保留,并在此基础上提出了多种改革方案。比如有学者主张“取消最高人民法院以外所有法院的审判委员会,使法官在个案中掌握法律解释权,并把最高人民法院审判委员会改组成专门的法律解释机构,统一行使法律解释权”^[8]。亦有学者在对基层法院审判委员会刑事裁判制度的运行状况进行分析后认为,基层法院的审判委员会在个案解释、审判经验总结以及指导案例选择上仍然有发挥作用的空间。^[9]另有学者

同样在实证研究的基础上提出,审判委员会的职能并不局限于讨论法律问题以及总结审判经验,完全可以就个案中的事实问题进行讨论。^[10]

事实上,上述对于审判委员会的不同认识——无论是对审判委员会的质疑还是为审判委员会进行的辩护,基本是从两个方面展开的:一是审判委员会的职能,二是审判委员会的运行机制。笔者认为对审判委员会的认识除了要了解其发展演变的历史,还要注意结合现行法律规范的规定。现行法律规范对审判委员会的职能和运行机制所作的规定,是我们客观认

识审判委员会的制度基础。下文即以现行实证法为依据对审判委员会的职能和运行机制进行系统地梳理。

三、审判委员会之基本职能分析

(一) 现行法律规范所确认的审判委员会职能

审判委员会的职能是指审判委员会作为一种审判组织形式所应承担的工作职责与任务。笔者以“审判委员会”为关键词对中国现行有效的法律及司法解释进行检索,并将审判委员会的职能及相应的法律依据归纳如下,见表 1。

表 1 审判委员会的职能及相应的法律依据

审判委员会的基本职能		依据(举例)
1	决定法院院长是否应当回避	《行政诉讼法》(2015 年修订) 第 55 条第 4 款
2	决定是否启动再审程序	《人民法院组织法》(2006 年修订)第 13 条
3	决定审判长的任免	《人民法院审判长选任办法(试行)》(2000 年)
4	总结审判经验,讨论重大疑难案件和其他有关审判工作的问题	《人民法院组织法》(2006 年修订) 第 10 条
5	陪审员同合议庭其他人员出现分歧,可依陪审员的申请受理该案,并作出评判	《全国人大常委会关于完善人民陪审员制度的决定》(2005 年)
6	决定重大、疑难、复杂案件的裁判	《刑事诉讼法》(2012 年修订)第 149 条
7	处理法律和事实认定出现错误的已经发生法律效力判决和裁定	《刑事诉讼法》(2012 年修订)第 205 条
8	确定刑事案件的宣告刑	《最高人民法院关于常见犯罪的量刑指导意见》(2014 年)
9	讨论决定死刑案件、检察院抗诉案件以及合议庭有重大分歧的案件	《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国刑事诉讼法〉的解释》(法释〔2012〕21 号)第 175 条
10	筛选指导案例	《最高人民法院关于案例指导工作的规定》(法发〔2010〕51 号)
11	统一法律适用,监督、指导审判工作	《最高人民法院关于切实践行司法为民大力加强公正司法不断提高司法公信力的若干意见》(法发〔2013〕9 号)
12	决定通过高级人民法院制定的审判业务文件	最高人民法院印发《关于规范上下级人民法院审判业务关系的若干意见》的通知(法发〔2010〕61 号)
13	决定司法解释的制定、修改与废止	最高人民法院印发《最高人民法院关于司法解释工作的规定》的通知(法发〔2007〕12 号)

通过对审判委员会职能进行梳理,笔者认为可以将现行法律规范规定的审判委员会职能概括为三个方面:(1)决定某些审判程序性事项,比如表 1 中的第 1、2、3 项职能;(2)决定某些审判实体性事项,比如表 1 中的第 4、5、6、7、8、9 项职能;(3)进行审判指导,比如表 1 中的第 10、11、12、13 项职能。总体而言,审判委员会的职能是以审判工作为中心展开的,既具有针对个案的审判与监督职能,又具有超越个案意义的审判指导职能。

(二) 审判委员会职能定位存在的问题

首先,不同级别的法院的审判委员会职能未能有效界分。在司法实践中,不同级别的法院,其审判委员会的职能是有所差异的。例如,审判指导职能在高级人民法院和最高人民法院的审判委员会中体现的较为明显,而基层以及中级人民法院审判委员会的审判指导职能则主要体现在统一本院的司法裁判标准方面。高级人民法院一般会结合本辖区的审判实践就某些特定问题发布具有

约束性指导作用的“会议纪要”;最高人民法院则是通过发布全国范围内具有普遍约束力的司法解释来达到统一法律适用的目的,近些年来,最高人民法院发布的“案例指导”^②在司法实践中也已经开始发挥“判例”作用。现行法律规范并没有对不同级别的法院审判委员会的职能差异作出系统和明确的规定,这在一定程度上影响了审判委员会职能的发挥。其次,基层法院审判委员会承担决定再审的审判监督职能浪费司法资源。一方面,基层法院往往承担较重的审判任务,让基层法院

表 2 审判委员会的运行机制及相应的规范依据

审判委员会的运行机制		法律依据
1	法院院长向立法机关提请审判委员会委员的任免	《人民法院组织法》(2006 年修订)第 10 条第 2 款
2	加强审判委员会的专业化建设,提高审判委员会委员的政治素质、道德素质和法律专业素质,增强司法能力	最高人民法院关于印发《关于改革和完善人民法院审判委员会制度的实施意见》的通知(法发〔2010〕3 号)
3	审判委员会讨论案件,委员依次独立发表意见并说明理由,主持人最后发表意见	最高人民法院印发《关于建立健全防范刑事冤假错案工作机制的意见》的通知(法发〔2013〕11 号)
4	审判委员会讨论的案件,应当向当事人宣布审判委员会委员名单,并询问当事人是否申请回避	最高人民法院印发《关于确定司法公开示范法院的决定》的通知(法〔2010〕383 号)
5	审判委员会委员有平等发表意见的权利,审判委员会实行民主集中制,一人一票,所作出的决定必须获得半数以上委员的同意方能通过	最高人民法院印发《人民法院贯彻落实〈实施纲要〉和〈若干意见〉构建惩治和预防腐败工作机制实施细则》的通知(法发〔2008〕5 号)
6	审判委员会审理、决定案件,可采取审判委员会委员直接参加合议庭或旁听合议庭庭审等形式。审判委员会审理案件,同级人民检察院检察长、受委托的副检察长均可列席会议	最高人民法院印发《关于进一步加强刑事审判工作的决定》的通知(法发〔2007〕28 号)
7	合议庭评议时,多数人的意见与参与合议庭的院长、副院长的意见不一致的,院长、副院长可决定将案件提交审判委员会讨论。合议庭中的非审判委员会委员应当列席审判委员会	最高人民法院印发《最高人民法院关于完善院长、副院长、庭长、副庭长参加合议庭审理案件制度的若干意见》的通知(法发〔2007〕14 号)
8	审判委员会审理决定案件要听取合议庭关于事实认定、证据采信、法律适用等方面的意见。对需要提交审判委员会审理决定的疑难、复杂、重大案件,审判委员会委员必要时应当聆听庭审	《全面加强刑事审判工作为经济社会和谐发展提供有力司法保障——最高人民法院院长肖扬在第五次全国刑事审判工作会议上的讲话》 ^③ (2006. 11. 7)
9	审判委员会会议由院长或院长委托的副院长主持。审判委员会讨论案件,承办人要在会前写出审查报告。审判委员会讨论、决定事项,须作出会议纪要,纪要稿须经会议主持人审定后印发各委员和有关庭、室。承办单位应将会议纪要附卷备查。审判委员会设秘书,负责会前准备、会议记录、草拟会议纪要及其他有关事项	《最高人民法院审判委员会工作规则》(法发〔1993〕23 号)
10	审判委员会会议和决议大都有专门的记录存档,并由参加评议人签名盖章附卷备查。无须通过制作文书的形式作出一个独立的书面决议	《最高人民法院关于审判委员会的决议是否要作出书面文件等问题的批复》(1957. 4. 29)

审判委员会运行机制的畅通是保障其职能实现的关键所在,通过表 2 对审判委员会运行机制的梳理可知,现行法律规范重点关注的是审判委员会的具体运行程序,表 2 中 3~10 项规则均涉及审判委员会的运行程序机制。尽管现行法律规范对审判委员会的案件讨论、表决(包括记录)等程序性制度已经作出了较为明确的规定,但仍有待完善之处。

的审判委员会再承担审判监督职能会增加其工作负担;另一方面,基层法院法官更容易受到法院内外各种人际关系的影响和制约,由基层法院审判委员会承担审判监督职能势必很难取得好的效果。

四、审判委员会之运行机制分析

(一)审判委员会运行机制的规范依据
审判委员会的运行机制是指审判委员会是通过何种组织架构和运行程序实现其职能要求的。审判委员会的运行机制及其规范依据如表 2 所示。

(二)审判委员会运行机制所存在的问题
首先,忽视审判委员会的组织架构。一方面,现行法律规范并没有就审判委员会委员的选任条件、选任程序等内容作出明确规定;另一方面,审判委员会的人员规模也没有明确的组织标准。在实践中,审判委员会委员一般由法院领导、各业务审判庭庭长以及执行局局长出任,这不仅会造成审判委员会

规模庞大,严重影响工作效率与工作质量,而且也与审判与行政相分离的司法改革方向相悖。另外,《人民法院组织法》将提请立法机关任免审判委员会委员的权力赋予法院院长行使,这容易导致审判委员会委员在讨论案件时受法院院长影响,不利于保障司法公正。其次,审判委员会决定裁判案件的范围未能有效界定。“重大、疑难、复杂案件”的标准太过模糊,会在很大程度上影响审判委员会履行审判职能。再者,审判委员会处理案件过程中缺乏当事人的有效参与。尽管上文表2中已经展现了较为完善的审判委员会工作规则,但仍存在最大的制度缺陷,即忽视了当事人的参与,没有当事人的参与,司法的公正性和公信力将会大打折扣。最后,欠缺对审判委员会委员的激励约束机制,这会导致审判委员会的工作成效无从判断。

五、审判委员会制度之完善

(一) 审判委员会职能定位之明晰

首先,有必要说明的是,职能与功能不尽相同,职能是法定的,功能却并非法定,事物的功能往往不受其职能定位本身的约束而发挥额外的作用。当前,中国法院除了承担司法功能以外,还分担了因为政治渠道不畅所导致的重大社会治理压力^④,法院承担“社会治理”的政治功能是一个突出的现实问题^⑤。审判委员会正是通过处理社会影响重大的案件、发布具有普遍约束力的司法解释“积极地参与社会政策的制定和推进”,承担社会治理、维护社会和谐稳定的政治功能。审判委员会的职能定位应当始终围绕其作为“审判组织”的性质而展开,避免受到非审判因素的影响,否则就会扭曲审判委员会的组织与运行机制设计,例如利用“专职审判委员会委员”解决法官的职级待遇^[11]、受制于社会舆情而突破法律解释规则的限制等。

其次,应当区分不同级别的法院的审判委员会在职能上的差异,即审判委员会职能定位应当具体化,不同层级法院的审判委员会应当被具体到不同层级的法院进行研究和探讨。基层法院、专业法院以及中级法院的审判委员会应当侧重于特定案件审判职能的发挥,在审判委员会规模不大的法院,审判委员会应当通过正式的司法程序集体听审。2015年9月17日,北京知识产权法院审判委员会全部委员(7名)集体出席审判,开创了审判委员会通过正式司法程序审理案件的先河。^[12]中级法院审判委员会应更加侧重对争议较大、由基层法院作出的一审裁判的审判监督职能。作为一种审判组织,高级以上的人民法院的审判委员会则应侧重于总结审判经

验、统一辖区法律适用等宏观指导职能。

最后,应当削弱或者取消基层法院审判委员会主动发起再审的审判监督职能。法院之所以存在审级,就是为了通过上诉审来监督初审,对法院裁判的监督完全可以通过上诉审来实现,特别是在中国基层法院案件负担普遍较重的情况下,中级法院应当通过上诉审一方面分担基层法院的工作量——不要一味地发回重审,另一方面则是发挥其对初审的监督职能。因此,“监督”不宜成为基层法院审判委员会应当承担的职能。

(二) 审判委员会运行机制之完善

《人民法院第四个五年改革纲要》对审判委员会的运行机制改革提出了具体的指导意见:强调完善议事规则,以使审判委员会的运行更加具有可操作性;强调建立审判委员会决议事项的督办、回复和公示制度,以提升司法效率、保障司法的公正性;强调建立审判委员会委员履职考评和内部公示机制,以保障审判委员会的有效运行。《人民法院第四个五年改革纲要》是司法改革的重要指导性文件,其对审判委员会运行机制的指导意见有力地回应了审判委员会在司法实践中所存在的问题。但笔者认为,保障审判委员会履行职能的前提性制度同样不容忽视,即要完善审判委员会的运行机制应当首先完善审判委员会的组织结构。

1. 完善审判委员会的组织结构

审判委员会的组织结构制度包括委员资格、人数及选任程序等内容。美国联邦最高法院审理案件是由9名大法官“会审”,美国联邦上诉法院还建立了由11名法官组成的满席听审制度,日本和法国的最高法院也均设有分别由14名和19名法官出席的大法庭听审制度。^[13]上述国家的审判组织有最高人数限制,并且局限于特定级别法院的特定案件。而中国各级法院的审判委员会委员人数都比较多,法院的院长、副院长以及各审判庭的庭长一般都是审判委员会的委员,此外还有若干专职审判委员会委员。即使基层人民法院的审判委员会人数一般少于19人,但要求所有审判委员会委员同时出庭参与某个案件的审判也不现实,并且审判组织的人数过多,审判效果也可能会适得其反。因此,要想使审判委员会真正作为审判组织发挥作用,就需要考虑限制审判委员会的人数规模并强化委员的任职资格。审判委员会的委员应当由精熟法律业务并且职业素养较高的一线法官组成,以此提升审判委员会的专业化程度,而不应按照行政级别选任,法院的领导层不一定是审判委员会的当然组成人员。“审判委员会

的组成结构应在多元化、专业化上做加法,积极引入不担任领导职务、审判经验丰富的资深法官;在去除行政化上做减法,逐渐减少行政化影响,回应司法规律的需求。”^[14]同时,由于中国是成文法国家,存在司法领域的划分,因而审判委员会委员的员额还应当充分考虑专业领域的分配,比如可以考虑在中级以上人民法院审判委员会下设刑事、民事、商事以及行政等专业性委员会,以此来完善审判委员会的组织架构。此外,还应认识到审判委员会的性质仍然是一种审判组织,因此,直接参与案件审理的委员人数不宜过多。

2. 明确界定审判委员会审理案件的条件和标准

审判委员会在中国被定性为一种审判组织,其承担个案的审判职能并无不妥——即便是在应然的层面上,问题的关键在于应当明晰审判委员会受理案件的标准和条件。“无论是从审判委员会制度设计初衷来看,还是从当前‘审理者裁判、裁判者负责’的改革要求来看,抑或从统一裁判尺度的社会要求来看,审委会应有的职能并不是审理把关大量个案。”^[15]即由审判委员会审理的案件必须控制在一定的数量内,而这需要明确界定审判委员会审理案件的条件和标准。对此,最高人民法院于2015年9月21日发布的《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》第9条已经作出了进一步的规定,明确审判委员会只讨论涉及国家外交、安全和社会稳定的重大复杂案件以及重大、疑难、复杂案件的法律适用问题。这在一定程度上限缩了审判委员会讨论案件的范围。但“重大”“疑难”“复杂”的判断标准仍有待进一步明确。至于学者所批评的审判委员会履行职能往往依靠案件承办法官的书面汇报,从而违反了司法的亲历性原则,并导致审者不判、判者不审等制度性缺陷,也并非不能弥补。例如《湖北省司法改革方案》中提出的“推行审判委员会委员以观看庭审录像方式了解案情”,就能增强审判委员会委员审理案件的亲历性,从而为公正司法提供技术保障。

3. 完善审判委员会的运行程序

首先,应当对审判委员会审理案件的形式(会议讨论)进行诉讼化改造。让案件当事人及其委托代理人也能够参与到审判委员会审理案件的过程中,改变主审法官单纯“汇报”的方式,注重对当事人进行调查询问。同时,应当废除“审判委员会委员直接参加合议庭或旁听合议庭庭审”等非正式形式,原因在于:在逻辑上,一个案件是否能够进入审判委员会在审判之前难以确定,既然难以确定,审判

委员会委员参加合议庭或者旁听合议庭庭审可能会“先入为主”,并对案件能否进入审判委员会产生影响。

其次,审判委员会审理的案件具有很大的封闭性,不利于审判委员会职能的充分发挥,也不利于充分保障当事人的合法权益以及司法的公正性。因此,通过审判委员会审理的案件,应当赋予当事人知情权。一方面,在审判委员会运行程序中的会前准备程序中,应当明确案件审理日期,并提前通知当事人。唯有如此,《司法公开示范法院标准》中“依法提请审判委员会讨论的案件,应当向当事人宣布审判委员会委员名单,并询问当事人是否对审判委员会委员申请回避”的规定方能有效落实。另一方面,应当完善裁判结果公开制度,“在裁判文书‘审理经过’中公开审委会决定案件的程序和理由,并附上参会委员名单;在裁判文书‘说理’部分,说明审委会作出决议的根据和理由”^[16]。唯有如此,《最高人民法院关于民事申请再审案件受理审查工作细则(试行)》中“对于根据原审法院审判委员会讨论决定作出的判决、裁定,不应再指令原审法院再审”的规定才有实际意义,如果存在此种情况的发回再审,当事人可据此提出程序上的异议。

4. 完善审判委员会委员的履职考评制度和问责制度

由于审判委员会讨论的案件的裁判结论是集体作出的,一旦出现违法审判情况,责任归属难以确定,因此不利于违法审判责任追究制的落实。虽然,《最高人民法院关于完善人民法院司法责任制的若干意见》对审判委员会委员的责任追究作出了相关规定,但是,其可操纵性却令人生疑,例如其中的“具体情况”以及“部分责任”等措辞极为抽象、模糊,很容易导致责任追究机制的落空。^⑥既然法定的责任追究机制在可操作性上存疑,那么就有必要强化法院内部激励约束机制的作用,对此,可以考虑“建立健全针对审委会委员履职的评价考评机制,建立审委会委员履职档案,强化对审委会委员的履职考评”^[17],履职考评机制的建立事实上从另一个层面保障了审判委员会委员的流动性——让“不称职”的委员退出审判委员会。还可以完善会议记录制度,建立类似于公司董事会的问责机制:事后证实是冤假错案的,对赞成错误裁判的委员进行问责,以此督促审判委员会委员对案件负责。此外,还应当注重推进对案件审批制度的改革,促进法官之间的平等,进而为审判委员会的案件表决机制正常运转提供保障。

六、结语

具备典型中国特色的审判委员会所彰显的司法理念或许与许多西方国家成熟的司法理念有不协调之处,但在某种程度上,它却能够真正地解决中国问题。在“法官独立”的理念下,审判委员会的存在或许是不必要的,因为法官独立裁判并对裁判负责,每一名法官均可以就案件发表意见。但在“法院独立”的理念下,审判委员会的存在就是必要的了,审判委员会对维护法院辖区内判决的一致性、完善宏观审判指导等具有重大意义。此外,与独任制、合议制的审判组织相比,在一些重大案件上,审判委员会能更好地把握司法裁判和司法决策的社会效果。事实上,审判委员会并非不能对特定案件进行“事实审”,相反,很多案件的争议都在于对证据效力的判断而非法律的适用上。疑难案件也不限于法律规则上的疑难案件,还包括案件事实上的疑难案件。^[18]权衡利弊,首先,在理念上应当破除审判委员会制度发展历史过程中形成的维护民主专政的思维,以使审判委员会承担的司法职能更加合乎司法规律;其次,应当通过改革更好地保障审判委员会的运行,使其更加契合审判权运行机制改革的内在机理。总而言之,审判委员会的某些弊端并非是不能克服的,当前,对待审判委员会不宜采用“因噎废食”的态度。明晰审判委员会的职能定位、完善其运行机制,对其在特定案件审判、执行司法政策、保障司法独立以及维护司法公正等方面的作用仍然是可以期待的。

注释:

- ① 例如,《最高人民法院关于印发〈人民法院办案试行程序〉的函》(1952年)指出:“法庭的裁判,是决定一个人的生命、自由、财产、名誉的大事情;审判的过程是将国家的政策法律与具体事件相结合的过程,它体现国家的政策法律更为具体有力,所以审判问题是一个极为严肃的问题,应以极其严肃的态度对待之……经公判审理,认为可以判决时,法庭即应开审判委员会评定判决。”由此可知,当时对于贪污案件的判决是由审判委员会作出的。当时的历史背景正是“三反”运动方兴未艾之时,通过审判委员会对贪污案件进行判决,体现了对运动式治理的审慎态度,也体现了当时的一种司法政策。
- ② 从2011年12月20日最高人民法院发布第一批指导性案例开始,到2016年6月5日为止,最高人民法院已经发布了12批共60个指导性案例。
- ③ 事实上,司法机关首长的讲话并不属于“法律依据”的范围,但中国的实际情况却是其可以对司法机关的工作产生有拘束力的指导作用。
- ④ 姜峰教授从对“法院案多人少”进行批判的角度,揭示了中国法院工作负担较重的原因,即公共治理的路径缺

陷——政治过程的堵塞。这事实上从另一个角度揭示了法院承担着政治功能。笔者认为,如果社会矛盾本身是终究要被化解的,那么通过政治途径、司法途径解决都是可以接受的,法院承担社会治理的政治功能并无不妥,问题的关键在于应如何使矛盾的解决在公正和效率上实现组合最优。参见姜峰《法院“案多人少”与国家治道变革——转型时期中国的政治与司法忧思》,载于《政法论坛》2015年第3期。

- ⑤ 从法院领导对群众上访的重视可以窥知,法院对司法民主化的认识,在很大程度上已经从方法论的视角转移到了本体论的视角,即司法民主化不是出于弥补司法理性的不足,而是出于如何在司法领域也能贯彻民主的政治考量。例如最高人民法院通常是以案件影响范围的大小而不是以案件的重要程度来作为受案标准的。除了审判“四人帮”案件以外,最高人民法院成立以来仅仅受理了两起初审案件,而且均是普通的刑事案件,只不过案件影响范围大、群众反应强烈。在基层法院,审判委员会在讨论决定案件时,考量的因素经常是当事人上访、媒体报道等可能影响社会稳定的问题,对法律规则的探讨反而退居到其次的地位。参见李雨峰《司法过程的政治约束——我国基层人民法院审判委员会运行研究》,载于《法学家》2015年第1期。
- ⑥ 《最高人民法院关于完善人民法院司法责任制的若干意见》第31条规定:“审判委员会讨论案件时,合议庭对其汇报的事实负责,审判委员会委员对其本人发表的意见及最终表决负责。案件经审判委员会讨论的,构成违法审判责任追究情形时,根据审判委员会委员是否故意曲解法律发表意见的情况,合理确定委员责任。审判委员会改变合议庭意见导致裁判错误的,由持多数意见的委员共同承担责任,合议庭不承担责任。审判委员会维持合议庭意见导致裁判错误的,由合议庭和持多数意见的委员共同承担责任。合议庭汇报案件时,故意隐瞒主要证据或者重要情节,或者故意提供虚假情况,导致审判委员会作出错误决定的,由合议庭成员承担责任,审判委员会委员根据具体情况承担部分责任或者不承担责任。审判委员会讨论案件违反民主集中制原则,导致审判委员会决定错误的,主持人应当承担主要责任。”

参考文献:

- [1] 张晋藩. 中国司法制度史[M]. 北京:人民法院出版社,2004.
- [2] 刘全娥. 陕甘宁边区政府审判委员会之历史沿革[J]. 云南行政学院学报,2012(1):86.
- [3] 肖建国,肖建光. 审判委员会制度考——兼论取消审判委员会制度的现实基础[J]. 北京科技大学学报(社会科学版),2002(3):61.
- [4] 苏力. 基层法院审判委员会制度的考察与思考[J]. 北大法律评论,1998(2):363.
- [5] 贺卫方. 适时取消“审判委员会”[J]. 中国改革,1999

(5):31.

[6] 张洪涛. 审判委员会法律组织学解读——兼与苏力教授商榷[J]. 法学评论,2014(5):52.

[7] 陈瑞华. 正义的误区——评法院审判委员会制度[J]. 北大法律评论,1998(2):383-412.

[8] 魏胜强. 论审判委员会制度的改革——以我国台湾地区大法官会议制度为鉴[J]. 河南大学学报(社会科学版),2013(3):71.

[9] 朱德宏. 一个基层法院审判委员会刑事裁判制度运行的调查报告[J]. 中国刑事杂志,2014(6):127-128.

[10] 顾培东. 再论人民法院审判权运行机制的构建[J]. 中国法学,2014(5):295-296.

[11] 洪浩,操旭辉. 基层法院审判委员会功能的实证分析[J]. 法学评论,2011(5):127-128.

[12] 王逸吟. 法院审判委员会变局[N]. 光明日报,2015-09-28(10).

[13] 张卫彬. 审判委员会改革的模式设计、基本路径及对策[J]. 现代法学,2015(5):27-28.

[14] 四川省高级人民法院. 审判委员会改革方向与制度完善的新探索——司法改革背景下的审判委员会制度改革研讨会综述[J]. 人民司法,2015(19):47.

[15] 四川省高级人民法院课题组. 司法改革中地方法院审判委员会宏观指导职能的重置——基于 C 省审委会制度运行的实证分析[J]. 理论与改革,2015(6):144.

[16] 张雷,冯韵东. 审判委员会“个案审理”之检视与改造——以庭审中心主义为视角[J]. 湖南社会科学,2016(3):90.

[17] 北京市第一中级人民法院课题组. 审判委员会制度的变与不变[J]. 人民司法,2015(7):7.

[18] 季涛. 论疑难案件的界定标准[J]. 浙江社会科学,2004(5):54.

责任编辑:袁付娜

Judicial Committee System Reflection: Function Orientation and Operation Mechanism Innovation

HONG Xiaodong

(School of Law, Wuhan University, Wuhan, Hubei 430072, China)

Abstract:The legitimacy and the necessity of judicial committee have been controversial as regards its functional orientation and operational mechanism. In terms of its functional orientation, a fundamental function of the judicial committee is the judicial function including "findings of factual issues" or "findings of legal issues", which should be strengthened, while its judicial supervision function should be weakened or abandoned. In terms of its operational mechanism, firstly, it is necessary to improve the structure of the judicial committee, secondly, the optimization of its operational procedures is also important. More attention should be paid to the lawsuit reform in order to fully protect parties' litigious right. With an identification of its functional orientation and a reform of its operational mechanism, it is possible for the judicial committee to fully exercise its duties on judging special cases, executing judicial policies, ensuring the judicial independence and protecting the judicial justice.

Key words:judicial committee;function orientation;operation mechanism;judicial justice