

了行使审判职责外,还兼履行一些行政管理职责。例如,法院院长作为审判委员会的主持人、合议庭的审判长或者独任审判员来履行审判职责,同时又要作为一院之长向人大报告工作、统一管理本院行政事务、监督指导本院人员履行行政职责等。尽管这两种角色的平衡并不容易,但如果平衡不好必将影响审判独立。

所谓“推动三项措施”,主要包括:

第一,把法官从公务员队伍中分离出来并实行单独序列管理。这看起来是法官管理制度中的一个技术问题,但在中国特色的干部管理制度之下,这是祛除法院工作行政化的一个基础问题。虽然法官是国家公务人员的组成部分,但其选任、管理、职责、履行职责的方式都与普通公务员有根本区别。在“党管干部”这一政治原则之下,如果法官管理混同于普通公务员管理,消除行政化则不可能真正实现。

第二,精简合并法院内的行政机构,突出提高审判机构的地位。目前一个法院内的行政管理机构和人员与审判机构和法官“平起平坐”,甚至行政人员的地位显得更加重要,实属轻重不分。笔者结合其他国家的经验提出一个大胆设想:将法院内部的行政序列与审判序列彻底分离,在最高人民法院设法院事务管理总局,在各高级和中级法院垂直下设分局、办公室。总局对地方事务采取划片分类管理。行政事务管理总局局长由最高人民法院一名副职院长担任,专门管理法院系统的行政事务;地方法院的分局、办公室分别管理本地区的法院行政事务。行政管理系统(序列)不参与案件审判事务,从而形成一个与法院审判系统并行、为审判服务的自上而下的行政系统,把法院内设的行政机构真正变成一个服务和保障部门,凸显出法院审判工作的主体性和重要性。

第三,探索“一个合议庭就是一个审判庭”的审判组织模式。最高人民法院早在“二五改革纲要”等多个重要文件中就曾重复强调,重大复杂疑难案件可以由院长、审委会委员或庭长担任审判长审理,并探索“一个合议庭就是一个审判庭”的制度。对于一个具体案件而言,实行“一个合议庭就是一个审判庭”之后,案件的审判权由合议庭独立行使,合议庭的审判长就是审判庭的庭长。这一机制在日本、韩国以及我国台湾地区均有成功的实践。在日本,法院内设的裁判部就相当于我国法院的合议庭,所有案件的审理由裁判部掌握,裁判部以外的组织或个人无权干涉案件审理。

法院工作行政化问题由来已久,要彻底解决这个问题并非一时一事,但相信只要学术界和实务界齐心协力,认准方向,就一定能使法院工作的行政化色彩消失殆尽,使法官成为真正的法官,使法院成为真正的法院。

## 对法院与检察院改革的几点意见

王守安\*

以前讲司法改革,都过多地纠缠于权力的配置,一说到司法体制改革就是分权。笔者认

\* 王守安,最高人民检察院检察理论研究所所长、教授。

为,过多地关注权力问题,不利于司法体制改革的推进,也不能起到很好的效果。笔者认为,以下几个方面的问题更值得研究。

第一,法院、检察院内设机构的设置问题。内设机构的设置涉及人事的安排,涉及领导干部的待遇、职务、职级。如果在内设机构上进行大规模改革,还必然涉及对人事部门和组织部门的协调。

第二,法院、检察院内部的职权配置问题。研究司法改革的时候都研究权力配置。实现权力配置要通过法律的授权,可以说,这一步由于刑事诉讼法、民事诉讼法的修改已经基本上告一段落了。所以,不应该过多关注法律授权性的权力配置,而是应该关注权力在内部的分担和运作。内部机制也涉及到体制的问题,检察长、部门负责人和承担案件的检察官各有各的职权,法院的院长、审判庭庭长和主办法官之间也是这样。这看着是一个很小的问题,但可以以此为突破口,在法官和检察官到底应该有什么权力上下功夫,实现审判独立。

第三,认真研究法院、检察院的人事制度改革问题。中央这几轮司法改革都提出要建立单独的职务序列,实行单独的管理,但现在看来仍然没有突破。怎么样才能让法官、检察官挣脱行政级别的藩篱,让他们的职级设计和待遇不要和行政挂钩?在这方面的改革仅靠法院、检察院是做不到的。怎么才能让法官、检察官在办案的同时仅凭自己的专业知识和职业荣誉感就能获得相应的资源供给和保障。希望学术界、实务界认真研究人事制度改革的问题。如果在这方面有所突破,实现法官、检察官的专业化就会有保障。

第四,认真研究法院、检察院上下级之间的关系。法院上下级之间是监督关系,检察院上下级之间是领导关系。事实上,上下级之间的关系涉及到人事上的关系、财政上的关系和事权上的关系。要理顺这些关系,涉及到重大的国家体制问题,因为我国各级法院、检察院都是依附于各级人大,并由各级党委领导。司法改革要想在这些问题上有所突破,又涉及到重大的体制问题。

## 暗箱司法与司法改革

张建伟\*

好多年前,北京一个著名的律师曾提出过一个调侃的说法。他说律师想要打好官司,必须进行“立体诉讼”。“立体诉讼”包括以下层次:正常诉讼,上层路线、即通过上层关系进行影响,在下面进行运作,这些层次形成了“海陆空”的立体诉讼。

现在也存在两个层次的司法,一个是大家看得见的司法诉讼的过程,一个是大家看不见的、幕后的黑箱操作。在黑箱操作当中,有一些是不可告人的或者不方便告人的,比如说领导批示;还有一些纯粹是由于司法官僚制度中的神秘化产生的问题,背后非常重要的一个原因就是政治上的官僚制和司法中的官僚制。

人们都不喜欢官僚制。这往往与官场的作风相联系,像墨守成规、繁文缛节、推诿扯皮、

\* 张建伟,清华大学法学院教授。