

审判委员会运行状况的实证研究

左卫民^{*}

内容提要：长期以来，基于不同的价值理念和研究方法，司法理论界与实务界围绕审判委员会制度的改革方向产生了较大分歧。由于审判委员会运作的公开性不够，既有的研究存在不少误读与偏见。实证研究发现：审判委员会委员兼具知识技术的专业性和政治上的官僚性，很难简单地对其人员构成状况予以消极评价；审判委员会只是极少数案件而非所有重大案件的最终决策者，且其功能发挥在不同级别、不同地域的法院之间存在较大差异；审判委员会的议事程序相对制度化，在讨论内容上事实问题与法律问题并重，讨论结果在整体上趋向于认同合议庭或审判法官的意见。审判委员会制度未来的改革方向是：大幅限缩审判委员会讨论常规案件的范围，审慎处理审判委员会对案件事实的讨论，分层级、分区域区别化界定审判委员会的功能，进一步构建制度化、民主化和公开化的议事讨论机制。

关键词：审判委员会 权力运作 实证研究

在当代中国法院体制特别是法院权力结构及其改革方面，审判委员会受到的关注颇多，其间可谓歧见纷纭。^{〔1〕}官方对之也非常重视，历次最高人民法院的司法改革纲要都把审判委员会的改革列为重要内容。对于审判委员会，虽然各界均言需要改革，但未来的改革之路应该如何走，至今仍存在较多争议。为了从经验层面准确把握审判委员会实践事实的多样性与复杂性，凝聚改革共识，提出可行的改革建议，笔者近期带领课题组对审判委员会

* 国家2011协同创新计划“司法文明协同创新中心”研究人员，四川大学法学院教授。

本研究得到最高人民法院与四川大学中央高校科研业务费项目的支持。感谢课题组成员吕国凡、罗登亮、蒋敏、唐清利、魏庆锋、李海昕等人及调研单位有关领导、法官的支持与帮助，感谢郭松博士提出修改意见。

〔1〕 相关讨论参见左卫民、周长军、陆贤刚、吴卫军：《法院内部权力结构论》，《四川大学学报（哲学社会科学版）》1999年第2期；苏力：《基层法院审判委员会制度的考察及思考》，《北大法律评论》1998年第1卷第2辑；贺卫方：《关于审判委员会的几点评论》，《北大法律评论》1998年第1卷第2辑；陈瑞华：《正义的误区——评法院审判委员会制度》，《北大法律评论》1998年第1卷第2辑；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》，《北京科技大学学报（社会科学版）》2002年第3期；洪浩、操旭辉：《基层法院审判委员会功能的实证分析》，《法学评论》2011年第5期；王文建：《司法现代化与审判委员会制度改革》，《人民论坛》2013年第11期；张洪涛：《审判委员会法律组织学解读——兼与苏力教授商榷》，《法学评论》2014年第5期。

制度展开了实证研究。^{〔2〕}出乎意料的是,实证研究发现:一方面,既往关于审判委员会的一些认识,似乎在变动不居的实践事实面前已显得过时,以这些认识为基础而提出的改革对策需要重新审慎评估;另一方面,在改革不断展开的当下,以往一些被认为难以实施的审判委员会改革方案逐步具有了可能性。本文拟利用实证调查所获取的材料,在实证分析的基础上,重新评估审判委员会的制度实践,探索其未来的变革之道,以就教于方家。

一、审判委员会的人员构成

在既往关于审判委员会的研究中,其存废问题一直是关注的焦点之一。废除论者的主要理据在于:审判委员会是“官会”,由法院各层级领导组成,是行政化甚至官僚化的领导型法官控制审判权力的“行政会议”。^{〔3〕}但是,这种主张是否具有充分的合理性,能否成为废除审判委员会的根本理由?对此,运用课题组收集的数据,我们可以提出另外一种更具合理性的关于审判委员会人员构成特征的解释。

表1的数据显然表明,审判委员会的主要构成人员确实是官员。其中,院领导、审判委员会专职委员、业务庭庭长和审判综合部门负责人所占的比例高达93%。就此而言,说它是“官会”也未尝不可。但值得注意的是,官员身份背后所隐藏的专业性或者说司法职业性。由表2可知,在这些审判委员会委员中,具有10年以上审判工作经验的委员所占的比例达到了84%,有法学学历背景的委员更是占到了94%。对此,可能的解释是,伴随着司法建设与司法改革的推进,法官的职业化程度已经成为法官任用的实质化评判标准,其对

表1 2014年A省三级法院审判委员会委员构成情况〔4〕

	院领导	专职委员	业务庭长	审判综合部门负责人	资深法官	合计
高级法院	9	2	7	3	2	23
中级法院	147	34	124	16	25	346
基层法院	1064	215	578	89	132	2078
比例	50%	10%	29%	4%	7%	100%

〔2〕 笔者作为主持人之一的课题组根据审判层级和地域分布等情况,收集了2014年A省三级法院审判委员会委员构成情况;其中,重点收集了2010—2014年A省高级法院、5个中级法院及17个基层法院审判委员会的工作机制、组织结构、会议次数、讨论议题等相关数据,力求全面掌握审判委员会的实际运作样态。课题组共调研了中国西部A省高级法院,A市中级法院及其下属的1个基层法院a1法院,B市中级法院及其下属的6个基层法院b1、b2、b3、b4、b5、b6法院,C市中级法院,D市中级法院及其下属的8个基层法院d1、d2、d3、d4、d5、d6、d7、d8法院,E铁路运输中级法院及其下属的2个基层法院e1、e2铁路运输法院。其中,A市地处A省平原地区,是一座历史文化名城,2013年常住人口为1430万,属于传统上的大城市,经济发展水平较高,2014年该市GDP为10057亿元;B市地处A省平原、丘陵地区,2013年常住人口为298万,2014年该市GDP为945亿元,经济发展水平属中等偏上;C市地处A省丘陵地区,2013年常住人口为322万,2014年该市GDP为920亿元,经济发展水平属于中等水平;D市地处A省山地、丘陵地区,2013年常住人口为153万,2014年该市GDP为462亿元,经济发展相对落后;E中级法院为驻A市的铁路运输法院。

〔3〕 参见前引〔1〕,陈瑞华文,第384页。

〔4〕 A省三级法院总共包括1个高级法院、22个中级法院和186个基层法院,共计209个法院。表1和表2的考察对象为A省三级所有法院。

表2 2014年A省三级法院审判委员会委员审判经验与学历背景情况

	从事审判工作年限			有无法学学历	
	4年及以下	5—10年	10年以上	有	无
高级法院	1	0	22	23	0
中级法院	4	21	321	339	7
基层法院	139	229	1710	1941	137
比例	6%	10%	84%	94%	6%

法院内各级领导的任用决策过程具有相当的影响力。^{〔5〕}因此，大多数法院领导包括法院的正副院长，基本上都是以审判业务干部起家，从办案法官、庭长逐级晋升，具有较强的业务素质和专业水平。这也可以从笔者进行的另外一项实证研究得到印证。^{〔6〕}也就是说，由于法官任用与晋升标准的变化，使得法院内部各领导层级的法官实际上都具备较强的专业性。从这一点来看，需要澄清的是：尽管审判委员会委员几乎都是法院内部各层级的“官”，但他们往往很可能也是具有较高审判水平与丰富审判经验的“官”，至少是曾经拥有一线审判经历的“官”，并且大多是“审而优则仕”。

在强调审判委员会专业化程度的议题上，专职审判委员会委员的设置值得关注。伴随着审判委员会职业化程度的提高，审判委员会中出现了业务性很强的专职委员。2006年中共中央《关于进一步加强人民法院、人民检察院工作的决定》明确了审判委员会专职委员的配备规格和条件。从调查的情况来看，专职委员在审判委员会委员中所占的比例约为10%。我们发现，实践中确立专职化审判委员会委员的直接目的，是为了解决法院内部优秀法官的政治和经济待遇。因此，这些委员往往是在法院的中层干部未能晋升副院长级别实职岗位的情况下被任命的。这些主要由业务部门负责人（如庭长）晋升上来、没有成为院长或副院长的专职委员，一般都是根据院长、分管副院长的授权来履行审判管理职责以及协调处理相关审判业务工作的；^{〔7〕}其工作性质的专职化与关注领域的相对确定性，保证了其在审判委员会的案件审议和议题讨论上具有相对权威性。从调研情况来看，专职委员能够在案件过滤等过程中发挥一定作用，是审判委员会制度运行中新的一个重要一环。总体而言，不同于院领导工作的复杂多样和庭长工作的微观化、个案化，专职委员更有可能专心参与审判委员会的工作；其不仅能在微观上研究、介入案件的处理，更能在宏观层面保障审判指导功能的实现。但是，也必须注意到，各级法院专职委员的配备不甚理想。实证研究发现，A省的中级法院平均每院有专职委员2人，而基层法院平均4个法院才有1个配备专职委员。所以，如何充分发挥专职委员的作用，是一个值得思考的问题。

〔5〕 参见左卫民：《省级统管地方法院法官任用改革审思——基于实证考察的分析》，《法学研究》2015年第4期，第35页。

〔6〕 笔者通过实证调研发现，2013年A省A、B、C三市共39位基层法院院长中有31人（约占80%）出自法院及检察院这两个司法系统，而且这31位院长均具有10年以上的司法工作经历。参见左卫民：《中国法院院长角色的实证研究》，《中国法学》2014年第1期，第14页。

〔7〕 参见a1法院关于审判委员会专职委员工作职责的相关规定。相关规范性文件中并没有关于审判委员会专职委员工作职责的明确规定，具体由各个法院自行掌握；实践中常常通过会议形式来确定专职委员的职责范围，而少有明确的相关规定。因此，仅以该法院的专职委员工作职责为例进行说明。

必须指出,各审判业务庭庭长在审判委员会的人员构成中占据了重要位置。统计结果显示,业务庭庭长在审判委员会委员中占29%,仅次于院领导(参见表1)。应该说,业务庭庭长是审判委员会委员中最接地气的一部分,因为他们基本上都是各法院的审判业务骨干乃至专家,对其所在审判庭的业务非常熟悉;其介入审判委员会的讨论、决策过程,能充分发挥业务庭庭长所具备的专业知识优势,确保本庭案件处理的大局感、平衡性和科学性,当然还有准确性。事实上,我们在调研中已经发现,庭长在审判委员会讨论案件时的“补充发言”相当重要,往往在承办人发言后起着重要的支持或反对作用。

另外一个值得探讨的现象是,综合部门的负责人也能进入审判委员会。调研发现,综合部门的负责人在审判委员会中所占的比例为4%。虽然整体上所占比例较小,但这种现象在各级法院具有普遍性。进一步考察发现,这部分构成人员的来源比较分散,其中包括了来自研究室、审判管理部门和办公室等部门的人员。在审判委员会的实际运作过程中,除了来自个别综合部门如研究室的委员能发挥一定作用外,这部分力量在整体上的作用未必明显。所以,这部分人员将来何去何从,值得考虑。

通过上文的分析,不难发现:审判委员会大体上是由法院内部具有一定权力和政治地位的法官尤其是领导型法官组成的;虽然也存在综合部门负责人进入审判委员会的情况,但审判委员会在专业性、技术性方面其实难以挑剔。进一步而言,我们认为审判委员会委员的构成呈现出知识技术的专业性和政治上的官僚性兼具的一体两面特点,只不过官员的耀眼身份在一定程度上遮蔽了其技术知识上的专业属性。这种一体两面特点的要旨在于政治性与专业性相辅相成,很难简单地对其全盘否定。因此,仅仅因为审判委员会主要由法院领导群体构成就否定审判委员会,是很难站得住脚的。从这一点来看,如果真要以审判委员会的人员构成以法院领导群体为主作为否定审判委员会的理由,恐怕需要进一步的专门论证,给出更有说服力的解释,即论证“为什么是领导就要对其予以否定”。

二、审判委员会所议事项的数量与类型

审判委员会到底在做什么?很多主张废除审判委员会的论者往往认为,审判委员会广泛介入案件的实体处理,不审而判;这不仅违背审判的直接原则,更是侵蚀了法官的独立断案权。^{〔8〕}在各种话语的影响下,社会公众对审判委员会似乎也形成了粗浅且固化的印象,即审判委员会委员高高在上,坐在会议室里不审而判,通过讨论决定案件,是法院里掌握生杀大权的权力机构。对于这样一些认知,我们的实证研究发现,其不无真实之处,却也存在颇多模糊、扭曲的地方。

其一,由表3可知,实践中审判委员会的主要工作是讨论具体案件,这占到了其工作总量的93.3%;对宏观议题的讨论仅占6.7%。这一方面确实表明审判委员会主要是某些个案的讨论决定机构,其案件裁判(如果认为是裁判的话)功能非常明显;另一方面则说明制度所预设的审判委员会有关审判宏观指导的功能发挥欠佳。同时,我们还可以发现,在个案讨论与宏观指导的业务分配方面,在不同级别的法院之间存在明显差异。从比例来看,

〔8〕 参见白迎春:《审判委员会制度的存废之谈》,《前沿》2015年第2期,第85页。

高级法院讨论个案的相对比例最高（参见表3）。按照部分学者所期待的审判委员会应当只讨论宏观议题而不讨论个案的观点，至少从目前来看，若贯彻这种思路则几乎相当于取消审判委员会。因为这样做的结果是审判委员会的工作量将减少90%以上，对各级法院的审判委员会而言均是如此。还值得注意的是，审判委员会处理宏观议题的数量在三级法院之间存在差异。具体而言，高级法院最多，中级法院次之，基层法院最少（参见表4）。这显然与我国对各级法院的不同功能定位有关。

表3 2010—2014年A省部分法院宏观指导议题数量与讨论案件数量总体对比情况〔9〕

	宏观指导议题数量		讨论案件数量		宏观指导议题与讨论案件数量之比
	总数	比例	总数	比例	
高级法院(1个)	108	4.4%	2371	95.6%	1:22
中级法院(5个)	215	9.8%	1978	90.2%	1:9.2
基层法院(17个)	105	6.1%	1604	93.9%	1:15.3
总计	428	6.7%	5953	93.3%	1:13.91

表4 2010—2014年A省部分法院宏观指导议题情况

	总数	每个法院平均数
高级法院	108	108
中级法院	215	43
基层法院	105	6
总计	428	19

其二，虽然审判委员会的工作以讨论个案为主，但相对于法院总体的案件处理总量而言，其实际的个案决策功能仅限于非常小的一部分案件，且在整体上逐步受到限制。在既往的认知中，社会各界认为审判委员会讨论决定了太多的案件，〔10〕并将此作为批判甚至否定审判委员会的重要理由。但我们的实证调查发现：一方面，审判委员会讨论的案件在法院的全部案件中所占的比例非常低。由表5可知，无论是在经济发达地区、发展中地区还是欠发达地区，无论是在中级法院还是基层法院，审判委员会讨论的案件在法院受理的案件总量中所占的比例都很低，甚至个别法院全年仅讨论了1个案件。样本中比例最高的中级法

〔9〕课题组对A省的1个高级法院、5个中级法院、17个基层法院，一共23个法院的审判委员会在2010—2014年间的具体运作进行了实证考察，并对其进行了统计分析。其中，总数为被调查的三级23个法院5年间宏观指导议题的数量和讨论案件的数量，比例为被调查法院宏观指导议题数量与讨论案件数量分别占审判委员会议题总数（即前二者之和）的比例。表4的数据来源同表3。如无特别说明，下文中提到的“A省部分法院”特指这23个法院。需要说明的是，2010年最高人民法院《关于改革和完善人民法院审判委员会制度的实施意见》对审判委员会开展宏观指导的方式进行了细化规定，将制定司法解释和规范性文件、进行审判态势分析、讨论发布案例、开展案件质量评查等纳入了审判委员会宏观指导职能范围。由于制定司法解释、发布指导性案例为最高人民法院专属权限，所以，课题组针对A省各级法院审判委员会开展其他宏观指导工作的情况进行了统计分析。

〔10〕参见赵红星、国灵华：《废除审判委员会制度——公正与效率的必然要求》，《河北法学》2004年第6期，第131页；雷新勇：《论审判委员会审理制——价值追求与技术局限》，《人民司法》2007年第6期，第69页。

院也不过5%左右,而基层法院的比例往往低于1%(参见表5)。这表明,审判委员会个案决策功能的发挥,其实是极为有限的。这显然挑战了审判委员会控制着大多数至少是相当数量案件裁判结果的观点。^[11]而基层法院审判委员会相较于中级法院审判委员会明显更少讨论个案的现象,也质疑了“越是往下管控越多”的认知。当然,审判委员会讨论案件的数量状况在三级法院之间存在差异,特别是高级法院审判委员会讨论案件的绝对数量与相对比例高于大多数单一的某一个法院。对此略加分析便可推断,这与高级法院审判委员会实际履行的法定职责——讨论决定死刑案件——有相当大的关系。另一方面,随着司法改革的推进,各级法院审判委员会讨论案件的比例持续降低。通过对A省部分法院审判委员会讨论案件的数量进行统计后发现,2010—2014年的五年间,审判委员会讨论案件的绝对数量在整体上呈现出下降的趋势,样本法院年平均减少约2.53%(参见表6)。如果考虑到法院实际受案数量日益增长的情况,就更容易得出审判委员会讨论案件的数量比例正在逐年下降的结论。这也就意味着审判委员会控制案件实体结果的情形正在减少,其讨论决定案件的功能正趋于弱化。

表5 2014年度A省部分法院审判委员会讨论案件数量与法院受理案件数量的比例^[12]

	发达地区		发展中地区		欠发达地区	
	A市中级法院	a1法院	B市中级法院	b1法院	D市中级法院	d8法院
讨论案件数量	232	91	74	30	76	1
法院受理案件数量	175252	11988	2036	4430	1409	1317
比例	0.13%	0.8%	3.6%	0.68%	5.39%	0.08%

表6 2010—2014年A省部分法院审判委员会讨论案件数量变化情况

年份	讨论案件数量
2010	1294
2011	1388
2012	1031
2013	1077
2014	1163
年平均增长	-2.53%

其三,在审判委员会讨论决定的个案中,以刑事案件为主。与法院受理案件的分布形态不同,从表7中可以看到,在审判委员会讨论的案件中,刑事案件在高级法院和中级法院的审判委员会占据了较高的比例,分别达到了63.6%和64.8%,远远高于刑事案件大约只占全部受理案件10%左右的比例。与之相对,审判委员会讨论民事、行政案件的比例较低,

[11] 参见前引[1],陈瑞华文,第386页。

[12] 这是指提交审判委员会讨论的案件在被统计法院2014年全年受理的案件(即民事、刑事、行政、执行案件之和)中所占的比例。课题组以经济发展水平为标准,选取了A市中级法院及其下属的a1法院、B市中级法院及其下属的b1法院、D市中级法院及其下属的d8法院,分别代表经济发达地区、发展中地区和欠发达地区进行比较。

在中级法院、高级法院尤为如此（参见表7）。审判委员会之所以偏重刑事案件的讨论，可能是因为相关规范性文件的强制性规定。如《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第178条规定，拟判处死刑的案件、人民检察院抗诉的案件、合议庭成员意见有重大分歧的案件、新类型案件、社会影响重大的案件以及其他疑难、复杂、重大的案件等，应当或可以提交审判委员会讨论。也就是说，相关规范性文件规定的需要审判委员会讨论决定的刑事案件的范围本就较为宽泛。而相关刑事案件的一审、二审基本发生在中级法院和高级法院，这就使得大量刑事案件进入中级法院、高级法院的审判委员会。这一解释思路在相当程度上也能解释审判委员会讨论民事、行政案件数量较少的现象。对于应当提交审判委员会讨论的民事、行政案件的范围，相关法律与规范性文件作了明确的限制性规定，包括案情重大、复杂，存在适用法律疑难问题或需请示的，处理结果可能产生重大社会影响的，合议庭有重大分歧难以决定的，具有指导意义的新类型案件等。^[13]显然，符合这些条件的案件远少于上述需要提交讨论决定的刑事案件，审判委员会实际讨论的民事、行政案件的数量与比例自然偏小。另外需要注意的是，比较三级法院可以看到，如表7所示，基层法院审判委员会讨论民事案件的比例高于中级法院和高级法院的审判委员会，且其讨论的民事案件数量略多于刑事案件。其中关键的原因可能在于，基层法院需要处理的一审民事案件较多。

表7 2010—2014年A省部分法院审判委员会讨论案件类型分布情况

	案件类型				
	刑事	民事	行政	执行	国家赔偿
高级法院	1508	660	138	31	34
	63.6%	27.9%	5.8%	1.3%	1.4%
中级法院	1282	518	140	26	12
	64.8%	26.2%	7.1%	1.3%	0.6%
基层法院	678	733	89	103	1
	42.3%	45.7%	5.5%	6.4%	0.1%

综合上述分析与讨论，我们可以认为，以往把审判委员会当成中国法院内部多数案件或者所有重大案件决策者的判断，显然不符合当下的实践。事实上，审判委员会只是极少数案件的最终决策者，而且这些极少数案件也并不就是所谓“重大、复杂、疑难”案件，刑事案件尤其如此。从实证调查反映的情况来看，审判委员会讨论的案件，不一定是具有较高专业难度的案件，甚至多数案件都不具备这样的属性。因此，把审判委员会讨论的案件等同于“高、精、尖”的疑难案件，是不准确的。^[14]从某种意义上讲，审判委员会讨论决定案件是由历史与现实的种种约束条件所决定的。例如，刑事案件之所以讨论的较多，在很大程度上是出于法院系统历来重视对刑事案件尤其是死刑案件的决策把控。再如，抗

[13] 参见民事诉讼法第198条、《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第443条、行政诉讼法第92条、2010年最高人民法院《关于改革和完善人民法院审判委员会制度的实施意见》第9条至第11条等规定。

[14] 其他实证研究也有类似发现。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》，《法学家》2015年第1期，第4页；前引〔1〕，洪浩等文，第125页。

诉案件的处理之所以要经过审判委员会的讨论,显然与法院和检察机关之间的关系在目前的司法体制下需要慎重处理有关。

另外,审判委员会所议事项的数量与类型,还在相当程度上折射出审判委员会功能的发挥状况,在不同级别与不同地区法院之间存在差异。一方面,我们注意到,比较繁忙的审判委员会主要存在于高级法院和中级法院,而较为“清闲”的审判委员会更多存在于基层法院。从表7或表3均可以看出,地方法院的级别越高,提交审判委员会讨论的事项就越多,无论个案的数量(如样本高级法院2010—2014年共讨论2300多件个案,同期样本中级法院平均讨论接近400件个案,样本基层法院平均讨论接近100件个案)还是宏观指导议题均是如此。这表明,在目前的司法条件下,高级别法院的审判委员会确实承担着较多的宏观指导功能与重大案件把关功能,司法实践也需要其发挥这些功能。这与不同级别法院所面临的案件类型以及对其功能的界定有关。司法管辖权决定了基层法院面对的更多是普通案件,需要审判委员会讨论的必要性不大;而中级法院、高级法院所处理的案件往往是在事实认定和法律适用方面更为复杂、也更具有普遍指导意义的案件,因而有必要提交审判委员会讨论决定。此外,中级法院、高级法院的审判委员会更需要从宏观指导方面讨论决定一些具有普遍性的事项,如规范性文件的制定。所以,我们看到中级法院、高级法院(尤其是高级法院)审判委员会所讨论的宏观议题数量要多于基层法院审判委员会(参见表4)。这在相当程度上表明,不同级别法院的审判委员会发挥的功能存在差异。另一方面,至少在中级法院层面,不同法院的审判委员会可能存在类型上的差异。审判委员会讨论案件的数量与法院所处地区的经济发展水平往往呈负相关关系,即经济发展水平越高,提交讨论的案件数量越少;经济发展水平越低,提交讨论的案件数量越多。对此,一个推测性的解释是:在经济发达地区,法官的整体素质和业务水平较高,其更有能力独立解决案件处理过程中遇到的问题,法院领导也更容易信任并放权于法官,因此法官较少将案件提交审判委员会讨论;而在经济欠发达地区,法官的业务水平参差不齐,更需要将案件提交审判委员会讨论,以统一办案标准、确保办案质量。

三、审判委员会的运行机制

虽然我们不知道审判委员会的基本工作方式是围绕所议问题开会讨论并作出决定,但这种讨论如何展开,各个层次的主体在此过程中如何行动以及讨论的结果如何,社会各界可能并不完全知晓,甚至存在错误的认知。在笔者看来,或许正因为如此,才在某种程度上导致了社会各界对审判委员会形成了一些偏见性认识。那么,实践中审判委员会到底是如何进行讨论的?

整体上看,审判委员会讨论案件主要以汇报与发表意见的方式展开。从实践来看,审判委员会已经形成了较为正式、固定的会议程序机制。如图1所示,审判委员会一般按照三个步骤展开,每一步骤都有相应的议程安排。尽管相对于合议庭的集体讨论,审判委员会的会议式讨论机制是更为正式与有效的集体讨论机制,但实证考察也发现,审判委员会讨论案件的充分程度还存在较大局限,不少讨论都属于例行公事的程序性要求。根据我们的统计与观察,审判委员会一次会议讨论的案件较多,通常为2—8件左右;在具体的会议过

程中，承办人对案件的汇报较为充分，时间经常在半小时以内，所在庭的庭长、分管副院长的补充发言相对实质、扼要，其他委员提问与承办人回答的活跃度则视情况而定；表决时审判委员会成员多为表态式发言，单个时长可能仅一二分钟。这些情况意味着，大多数案件的讨论可能是简单、快速的讨论，其充分性明显不足。

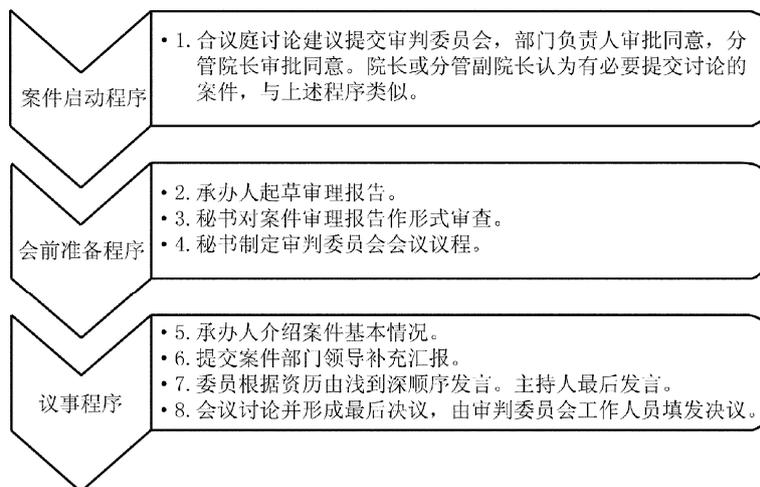


图1 审判委员会讨论案件流程^[15]

具体的数据统计也许更能直观地反映上述事实。由表8、表9可知，审判委员会一般一次会议要讨论多个案件，中级法院、高级法院的审判委员会尤其如此。我们通过访谈得知，审判

表8 2010—2014年A省部分法院审判委员会会议讨论案件、宏观指导议题的平均数量^[16]

	会议数量	宏观指导议题		讨论案件数量	
		总数	平均数	总数	平均数
高级法院	529	108	0.2	2371	4.5
中级法院	149	43	0.3	396	2.7
基层法院	53	6	0.1	94	1.8

[15] 这是审判委员会讨论案件的一般程序，在此以A省高级法院审理的一起股权转让纠纷案为例进行说明。该案于2014年6月立案，合议庭经过两次开庭评议后，就案件的法律适用问题产生了分歧。合议庭提请庭长审查后提交分管副院长审批，分管副院长要求合议庭就相关问题进行复议。合议庭于8月22日复议后，仍无法就相关法律适用问题达成一致意见，分管副院长决定提交民事专业委员会讨论决定。审判委员会办公室对案件材料进行形式审查后，认为符合提交民事专业委员会讨论决定的形式要件，遂予以排期。会议主持人于8月26日决定第二天召集会议讨论该案。审判委员会办公室随即通过办案系统，将案件电子卷宗材料发送全体委员提前审阅，并通知相关人员参会。民事专业委员会于8月27日召开会议，此次会议有13名审判委员会委员参加，超过了审判委员会全体委员的半数（全体委员人数为23人）。在会上，首先由承办人简要汇报案情并对合议庭分歧进行说明，然后该案所在庭庭长进行补充汇报；接着主持人和其他委员针对案件的相关事实询问承办人，在得到答复之后，针对案件逐一发表个人意见；接下来经会议主持人归纳形成两点处理意见，其他委员对此均表示同意；最后，审判委员会作出同意合议庭多数意见的决议。8月29日，合议庭按照审判委员会决议拟定了判决。

[16] 对于表8中的数据，需要进行说明的是：1. 中级法院审判委员会的宏观指导议题平均数较高，是因为讨论案例在其中占据了较大的比例；关于中级法院审判委员会讨论案件的平均数，因调研对象中某中级法院的案件数量较少，导致表中中级法院审判委员会讨论案件数可能略低于实际讨论的案件数。2. 关于审判委员会讨论不同案件所需时间，由于各级法院均缺乏相关统计，且开会时间不固定，有可能一上午4个小时都在讨论，也有可能2个小时甚至半个小时就讨论完，因此，无法对讨论不同案件所需时间进行明确的统计分析。

表9 2010—2014年A省部分法院审判委员会会议讨论不同类型案件的平均数量

	案件类型				
	刑事	民事	行政	执行	国家赔偿
高级法院	2.9	1.2	0.3	0.1	0.1
中级法院	1.7	0.7	0.2	0.0	0.0
基层法院	0.8	0.8	0.1	0.1	0.0

委员会的会议一般为半天（偶尔为全天），每次大约3—3.5小时。这意味着平均到每件个案的讨论时间大多不会超过1个小时；刑事案件更是如此，相对较快的甚至只有20分钟左右。当然，在案件有争议尤其民事案件有争议时，审判委员会可能会花半天乃至全天讨论一个案件，但此类情况较少发生。所以，概括地讲，审判委员会并没有对多数案件进行充分、细致的讨论，它也无能对多数案件进行充分、细致的讨论，而只能也只需对少数案件进行实质、充分的讨论。

还有一个发现值得一提，这就是实践中存在审判委员会委员在案件讨论中不发表意见或者附和其他委员意见的现象。造成这一现象的主要原因是，该委员可能对案件所涉及的专业知识不熟悉，若随意发言容易暴露自己的短板，使其在同事面前“丢面子”。不过，从调查的情况来看，这些较少甚至不发言的委员，有的可能本身就属于“拉郎配”，实际起着凑够法定出席人数的作用。在目前的制度设置下，不论专业委员会还是全体例会，出席会议的委员人数必须超过全体委员的半数，审判委员会才有可能形成决议。但由于绝大部分审判委员会委员为兼职，不能完全保证参会时间，加上审判委员会会议比较频繁，所以，很多时候仅通知相关专业委员会的委员参加会议，可能难以达到出席委员人数必须超过全体委员半数的要求。为解决出席委员人数不足的问题，就需要尽可能扩大参会委员范围。因此，一些对所讨论案件所涉领域并不熟悉的委员，就出现在了审判委员会会议之中。

在明确了审判委员会的运行状况之后，审判委员会在个案讨论中所关注的焦点，自然应该成为考察分析的对象。从理论上说，审判委员会对个案的讨论应该侧重于案件的法律适用问题。^{〔17〕}然而，实证调查的发现与之有差异，即实践中审判委员会在讨论案件时，既关注事实问题也重视法律适用问题。如表10所示，事实问题在民事、行政案件的讨论中已

表10 2010—2014年A省部分法院审判委员会讨论案件时的讨论焦点比例^{〔18〕}

	刑事案件	非刑事案件
事实认定	28.4%	41.7%
法律适用	54.2%	35.7%
社会影响等	4.1%	8.1%
其他	13.3%	14.5%

〔17〕 参见夏孟宣、胡苗玲：《司改背景下审判委员会职能合理定位的路径选择——以温州市中级人民法院审判委员会改革为视角》，《法律适用》2015年第11期，第82页；褚红军、陈靖宇：《审判委员会制度若干问题研究——兼论审判委员会制度的改革和完善》，《法律适用》2005年第10期，第50页。

〔18〕 刑事案件3468件，非刑事案件2485件。

经超过了对法律适用问题的讨论，两者的比例分别为 41.7%、35.7%；而在刑事案件中，审判委员会对事实问题的讨论也占到接近 1/3。数据统计所得情况也得到了访谈的印证。多名接受访谈的审判委员会委员都表示，事实与证据是审判委员会讨论案件时的重点，尤其是在讨论民事案件时。这意味着证据判断与事实认定是一线法官目前面临的现实挑战，至少这是目前审判一线法官所关注的中心之一。所以，关于审判委员会应当只关注法律适用问题而无需关注事实认定问题的改革主张，似乎与实践需要颇有距离。

由于审判委员会讨论案件的结果直接关涉其与合议庭、独任法官这两种审判组织在审判权配置与行使中的关系，所以，我们在考察、分析审判委员会运行机制的过程中，还关注了审判委员会与合议庭、独任法官在案件处理意见上的关系。实证研究发现，二者之间基本上是一种认同型关系，而非否定式的关系。表 11 显示，审判委员会的决定与合议庭、独任法官意见（含合议庭多数意见，下同）相同的占 82.2%，审判委员会改变合议庭、独任法官意见（含同意合议庭少数意见，下同）的占 12.9%，审判委员会要求合议庭、独任法官补查补证的占 4.9%。也就是说，实践中审判委员会推翻或者改变合议庭、独任法官案件处理意见的情形并不常见，绝大多数情况下都是认同二者的处理意见。这与我们既往形成的审判委员会通过讨论改变合议庭、独任法官的意见，从而侵害审判权独立行使的判断相悖。这在相当程度上挑战了学界所认为的审判委员会是法官独立审判的制约性因素的笼统判断。^[19]当然，这并不意味着审判委员会的讨论在案件的实体决策方面不起任何作用，相反它仍然发挥着重要的作用。这种作用除了审查办案法官的事实认定与法律适用之外，还包括支持或认同办案法官或合议庭的处理意见，甚至后者在某种意义上还更为重要与具有实质性。不管怎样，实证调查的这一发现，足以提醒我们需要重新评估审判委员会对审判权独立行使的影响。

表 11 2010—2014 年 A 省部分法院审判委员会决定与合议庭、独任法官意见的关系

情形	比例 (%)
二者相同	82.2
同意合议庭少数意见	5.8
改变合议庭、独任法官意见	7.1
要求补查补证	4.9

在此需要进一步思考的是，为什么在大多数情况下审判委员会对合议庭、独任法官的意见持认同态度？在笔者看来，这可能与以下因素有关：很多被提交审判委员会讨论的案件在事实认定与法律适用上并不复杂，而且合议庭或审判法官本身也没有争议或争议较小，提交案件给审判委员会讨论往往是法律规定使然，所以审判委员会的认同比例较高。即便不是法律规定必须提交审判委员会讨论的案件，提交讨论的原因往往也只有两种：一种是审判法官或合议庭的事实认定与法律适用并无问题，只是基于案外的其他因素而使得案件的政治影响与社会效果不好把控，从而需要来自审判委员会层面的支持或者需要由其作出决策。在这种情形下，由于合议庭或审判法官提出的处理意见多数时候已经容纳了对多种

[19] 参见前引 [1]，陈瑞华文，第 400 页以下；前引 [1]，肖建国等文，第 63 页。

因素的考量, 审判委员会一般会支持或确认合议庭或审判法官的意见。另外一种 is 合议庭或审判法官在法律适用上拿不准, 需要由审判委员会作出决策。根据我们的实证调查, 在这种情形下, 合议庭或审判法官往往会提出几种 (通常为 2—3 种) 可能的处理方案供审判委员会斟酌选择。此时, 审判委员会的最后决定也容易被审判法官或合议庭所接受。总之, 不管是基于何种理由将案件提交审判委员会讨论, 审判委员会在多数情况下都对合议庭或审判法官的处理意见起到了一种保证性的作用。事实上, 通过观察经审判委员会讨论后作出裁判的案件的上诉情形, 可以发现: 经过审判委员会讨论的案件, 其上诉后的维持率高达 93.2%, 发回和改判的仅占 6.8% (参见表 12)。这与同期未经审判委员会讨论的案件的发回重审率和改判率总体持平。显然, 与审判委员会改变合议庭、审判法官意见的案件数量相比, 被上级法院发回重审或改判的案件仍然属于极少数。鉴于提交审判委员会讨论的案件被发回重审或改判的几率本就可能高于普通案件, 能够如此已属不易。这不仅在一定程度上证实了审判委员会讨论案件对案件质量的保障作用, 还表明审判委员会讨论案件起到了提升案件质量的作用。

表 12 2010—2014 年 A 省部分法院审判委员会讨论决定案件的效果情况〔20〕

效果	比例(%)
无改发	93.2
发回	1.9
改判	4.9

四、审判委员会进一步改革的建议

审判委员会长期被学界视作影响审判独立和法官独立的重要因素, 以致大多数论者都认为需要对审判委员会进行结构性改革, 甚至是直接废除。迫于学术话语与公众判断的压力, 以及审判委员会自身运行存在的问题, 法院系统从上到下也一直在技术层面进行调整, 而本轮的司法改革更是将审判委员会作为重要的改革议题。然而, 基于实证研究我们发现, 从整体上讲, 审判委员会的运作形态是丰富多样的, 且往往与坊间的认知大相径庭。〔21〕当下审判委员会的人员构成具有审判经验与知识上的比较优势; 审判委员会讨论个案的范围较为有限, 其实际决策个案的功能也趋于弱化; 并且, 审判委员会还能起到一定的案件质量保障乃至提升作用。如果我们的实证调查具有统计学上的典型意义, 那么, 似乎可以认为审判委员会并非需要进行改革的重大实践问题。其实, 作为一个有生命的制度体, 审判委员会自身已经在外部制度结构与制约因素变迁的裹挟或压力之下, 不断进行着适应性变革。正是这些变革使得审判委员会的实践面貌、运行机理与其传统面相以及各界对其固有的认知渐行渐远, 甚至审判委员会所具有的案件实体控制功能的发挥, 也在司法专业化与

〔20〕 这些法院的审判委员会在 2010—2014 年间一共讨论了 5953 件案件。

〔21〕 相关讨论参见李先伟:《审判委员会司法权之理论基础与制度完善——兼评〈关于改革和完善人民法院审判委员会制度的实施意见〉》,《中州学刊》2011 年第 2 期, 第 79 页。

职业化改革的挤压下，降到了相对较低的程度。^{〔22〕}

但是，审判委员会的这些变化，并不足以证成其自身在新的历史条件下不需要作进一步的改革。而且，审判委员会所存在的诸如效率较低、责任弥散以及运行封闭等固有问题，在其变迁过程中也未得到自我消解。因此，审判委员会仍需要在一定范围内进行改革创新。根据前文的实证分析，并结合调研感受，笔者在此提出以下几个方面的改革建议：

第一，审判委员会讨论案件的范围应该进一步限缩。实证研究表明，目前提交审判委员会讨论的大多数案件，特别是刑事案件甚至包括大多数死刑案件，并没有太多的争议；这些案件提交讨论的必要性不大，提交讨论反而迟滞了案件处理效率，也不利于法官责任意识培育。因此，审判委员会讨论案件的范围可以而且也需要进行调整，可以将讨论范围限定在疑难案件、涉及法律创新、具有普遍适用性的指导性案件，从而把审判委员会从一个讨论案件的日常性、认同性、批准性组织变成一个讨论争议性、困难性、新颖性案件的决策性或参谋性组织。在此意义上，目前有关审判委员会讨论案件范围的制度规定，有必要进行一定的修改。事实上，最高人民法院2015年发布的《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》已将审判委员会讨论个案的范围限定为“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”。这一改革动向切准了审判委员会实际的案件决策功能其实已经较为形式化的特点，应该成为审判委员会改革转型的基本举措。如果能进一步具体化审判委员会讨论个案的范围，尤其是刑事案件的范围，其讨论案件的数量较目前可能会有大幅减少（根据笔者的粗略估算，可以减少三分之一甚至一半以上）。在个案讨论的数量减少之后，审判委员会能够将更多的精力用于履行“总结审判经验、讨论决定审判工作重大事项的宏观指导职能”，从而促进审判委员会真正的功能转型。为了降低大幅限制审判委员会讨论案件数量后所可能带来的冲击，目前的一项改革措施是充分利用实践中已在很多法院运行且为最高人民法院所倡导的专业法官会议制度。具体而言就是，对于不属于审判委员会案件讨论范围的案件，在合议庭或独任法官无法准确把握案件事实或法律适用问题时，可以提交相应的专业法官会议研究讨论。

第二，审慎处理审判委员会对案件事实的讨论。实证研究发现，审判委员会所讨论的案件，尤其是民事案件往往涉及案件的事实问题，部分案件的讨论既涉及事实问题也涉及法律适用问题；而且，这些案件的讨论往往并非形式化的讨论，讨论确实影响了案件的处理结果。姑且不论审判委员会的讨论结果是否正确，上述事实至少意味着，合议庭或独任法官在相当程度上确实需要审判委员会在证据判断与事实认定上给予支持或把关。这一事实所反映的可能是，法官在案件处理的把握上尤其是事实的认定上存在能力上的欠缺，难以胜任对所有类型案件的事实认定与证据判断。从这一点来看，最高人民法院在《关于完

〔22〕事实上，随着法官官员额制的推行，在试点法院中，如贵州省遵义市汇川区法院、广东省东莞市第二法院，法院院长、庭长越来越多地亲自办案；相应地，交由审判委员会讨论的案件也越来越少。截止到2015年12月，遵义市汇川区法院入额院长、副院长、审判委员会委员、庭长审结案件数量已占全院已结案件数量的41.23%，平均每人办理案件135件，院长办理案件15件。2015年1—11月，东莞市第二法院院领导办结案件168件，业务庭及法庭庭长结案1682件，副庭长结案4469件，合计6319件，占全院总结案数的32%。与此同时，交给审判委员会讨论的案件越来越少。这表明院庭长亲自办案与案件提交审判委员会讨论决定，具有显著的负相关关系。随着新一轮司法改革的推进，审判委员会的作用将进一步下降。参见人民网“司法体制改革研讨会”的相关报道，<http://legal.people.com.cn/GB/43027/400291/index.html>，2016年1月18日访问。

善人民法院司法责任制的若干意见》中，将审判委员会讨论案件时的事项只限于法律适用问题的改革动议，在目前阶段似乎很难在所有层级法院推广实施。一旦把审判委员会的案件讨论限定为法律适用问题，某些个案的办案质量恐怕难以保证，从而损害个案层面的司法公正。其实，正如有论者所指出的那样，案件的事实认定与法律适用很难从本体论或认识论上加以明确界分，^[23]法律适用往往也要以事实与证据的认定为前提。因此，审判委员会只讨论法律适用问题在实践中并不具有可行性。质言之，即便审判委员会只关注案件的法律适用问题，也很难不涉及案件的事实认定与证据判断。因此，无论是从个案的办案质量保障，还是从事实问题与法律问题的交融性，目前我们很难一刀切地将审判委员会的案件讨论范围限定在法律适用问题之上。或许更为审慎的改革策略是，逐步限制审判委员会对案件事实问题的讨论，从而渐次过渡到只讨论案件的法律适用问题。

第三，根据法院的级别与所在地区，差异化地界定审判委员会的功能。实证研究发现，不同级别法院的审判委员会讨论案件的情况差异较大。基层法院的审判委员会较多讨论民事案件，中级法院、高级法院的审判委员会则偏重讨论刑事案件。虽然这与诉讼法上管辖制度的设置有关，但如果考虑到民事案件确实在一定程度上较刑事案件复杂，那么，这从另一方面也进一步显示了基层法院法官在司法能力上存在某种欠缺。因此，级别越高的法院越应当建设创新型审判委员会，其应当重点关注解决疑难、创新性的法律问题。在中级法院和基层法院，难度较低的案件依然会在某些情形下继续成为审判委员会关注和考虑的内容，因此，中级法院和基层法院的审判委员会应当被界定为日常型审判委员会。总之，对于审判委员会，应该根据各级法院的管辖权以及各级法院的整体司法水平，进行差异化对待。在基层法院法官专业素养较为欠缺的情况下，权宜之计是继续有限发挥审判委员会的个案讨论功能。而对于高级别法院的审判委员会，改革的思路应是限缩其个案尤其是日常性个案的把关功能。另外，实证研究还发现，法院所在地区的经济发展状况是影响审判委员会功能发挥与作用实现的重要变量。一般而言，越是经济发达的地区，法官的素质与司法水平越高，审判委员会讨论案件的范围就越小，审判委员会所讨论的案件的疑难、创新程度也越高；反之，越是经济欠发达的地区，法官的素质与司法水平越低，审判委员会讨论案件的范围就越大，审判委员会所讨论的案件的疑难、创新程度也越低。因此，我们还需要根据不同地区的经济发展水平，来差异化地配置审判委员会的功能。

第四，构建制度化、民主化和公开化的审判委员会会议事讨论机制。尽管实践中很多法院都制定了审判委员会会议事讨论的程序规则，但实证研究发现，审判委员会讨论决定案件的程序机制在很大程度上是一种“惯习”，往往还带有一定的随意性，从而使得讨论的充分性、权威性难以得到保障。就此来看，最高人民法院在《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》中提出的“按照法官等级由低到高确定表决顺序，主持人最后表决”的发言次序，无疑具有重要的制度意义，改革的问题意识也非常明确。但是，从审判委员会运行程序化与制度化的高度而言，仅仅明确规定审判委员会委员的发言顺序还远远不够。诸如承办人如何汇报、发言时间、如何提问与讨论、如何表决、如何进行规范的记录等，都应纳入审判委员会运行机制制度化改革的视野。此外，最高人民法院还提出了“审判委员会评

[23] 参见陈杭平：《论“事实问题”与“法律问题”的区分》，《中外法学》2011年第2期，第325页以下。

议实行全程留痕，录音、录像，作出会议记录”的改革要求；这对于规范审判委员会运行机制，督促审判委员会委员认真履职，以及保障审判权独立运行，都具有极其重要的促进作用。但是，仍需更进一步解决审判委员会讨论案件的公开性不足的问题。在未来的改革中，可以考虑适度对外公开审判委员会讨论案件的情况，以有效保障当事人的知情权。例如，在讨论之前对当事人进行告知，或者在判决书中将审判委员会的讨论情况表现出来。目前，已有将审判委员会讨论意见甚至分歧意见载于判决书的尝试。^[24]这一做法值得学界关注、研究。最后，还值得注意的是，当前审判委员会在运行过程中的某些做法，会在一定程度上影响司法公正的实现。典型的做法比如，检察院检察长列席审判委员会会议的制度实践。这在一定程度上打破了诉讼结构的平衡，从而难以保障诉讼各方意见的充分有效表达。对这种做法，应该加以改革。具体的思路有二：一是直接废除检察长列席审判委员会会议的制度；二是在保留检察长列席会议的情况下，准许辩护方列席会议。

Abstract: For a long period of time, there have been big differences between the studies on the judicial committee system carried out by judicial theorists and those carried out by practitioners, which are based on different values and research methods. Since the operation of judicial committee is not open enough, there are many misunderstandings and prejudices in existing studies. Empirical study shows that members of a judicial committee possess professional knowledge, expertise, as well as political bureaucracy, so it is difficult to simply negate the role played by the committee; judicial committee is the ultimate decision maker in only a handful cases, rather than in all major cases, and its function is very different in courts at different levels and in different regions; the procedure of deliberation at judicial committee is relatively institutionalized; its deliberation is focused on both facts and legal issues, and the result of its deliberation tends to accord with the view of the judge handling the case on the whole. Of course, issues relating to judicial committee need to be dealt with through reform. The future direction of reform is to substantially narrow down the scope of ordinary cases deliberated by judicial committee, carefully deal with the committee's deliberation on the facts of the case, differentiate the functions of judicial committee by the hierarchy and region, and continue to build an institutionalized, democratization and open deliberation mechanism.

Key Words: judicial committee, operation of power, empirical study

[24] 参见罗双江：《审委会观点有分歧，判决书写得清清楚楚》，<http://news.163.com/16/0117/12/BDHIC2Q200014AED.html>，2016年1月18日访问。