

应祛除法院工作“行政化”

林 娜*

作为司法实务工作者,笔者对于法院工作“行政化”的弊端感触颇深,也深知祛除行政化的重要意义,更能理解进行此项改革的难度。近二十年前就有专家深刻分析过我国审判活动“行政化”的各种表现、危害,并提出了相关改革建议。在过去二十年里,学术界对法院工作行政化这座“堡垒”进行了系统、全面的理论分析,最高人民法院和各地法院也对其发动过无数次“进攻”,比如改革审判方式、改革合议庭制度、实行审判长选任制、实行院长庭长办案制度等等。虽然这些理论研究和改革措施使司法规律更加清晰,使法院行政化程度在某些领域有所减弱,但并没有最终消除行政化,甚至因种种原因使行政化在某种程度上有愈演愈烈之势。在党的十八大部署的新一轮司法改革中,法院工作行政化又成为改革的主要对象。

为彻底祛除司法制度中的行政化,笔者从司法实务的角度提出几点建议,归纳为“纠正一种认识、厘清两种分类、推动三项措施”。

所谓“纠正一种认识”,就是纠正人们关于法院独立审判权还是法官独立审判权的认识问题。实际上,这是一个伪命题,完全是由于认识错误所致。我国《宪法》、《法院组织法》均明确规定,审判权由人民法院独立行使。因此,有些人想当然地认为,审判权是法院的,而不是法官的,至于院长、庭长作为法院或具体庭室的领导者,自然享有对案件的审判权,有权过问案件、“间接审理”案件。但是,法律同时也明确规定,人民法院行使审判权的组织形式是独任审判员、合议庭、审判委员会。这与行政机关、立法机关、检察机关行使相应国家权力的组织形式有根本的区别。也就是说,审判组织行使审判权力的行为,就是人民法院行使审判权力的行为。院长、庭长行使审判权的方式只有一种,那就是作为审判组织的成员审判案件。只有在代表法院(审判庭)这个组织行使管理权(而不是案件审判权)时,院长、庭长才具有与行政首长一样的代表性。

所谓“厘清两种分类”,就是要求我们把法院的各种职能和权力进行区分,并把各种职能和权力回归本位,使其按照各自的规律运行,“审判的归审判,行政的归行政”。这两种分类是:区分法院的案件审判职能和行政管理职能;区分法官的案件审判角色和行政管理角色。宪法规定人民法院是国家的审判机关,但实际上任何法院要履行宪法赋予的审判职责,就必须有一套相应的管理、服务职能作为保障,而这种保障在行使其他国家权力的组织中都同样存在。实际上,审判职能与管理职能的性质有根本区别,实现这两种职能的方式也完全不同。也就是说,行使管理、保障、服务职能的方式可以是“行政化”的,而行使审判职能的方式是法律规定的诉讼程序,必须是“非行政化”的。就行使审判职能的法官来说,他们除

* 林娜,北京市第一中级人民法院法官助理。

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。