

# “还权”下的“明责”

——论我国主审法官责任制之构建

张元华

**【提要】**近年来,人民法院管理行政化、地方化的弊病日益凸显,尤其是法官办案的层级化、裁判文书签发的审批化,更为世人所诟病。为遵循司法审判规律,有必要推行主审法官责任制,建议在完善相关配套制度的基础上,归还本属于主审法官所拥有的自主、完整的裁判权,从“两个转型、两个结合”来型构主审法官责任,做到“还权”之际“明责”,让主审法官拥有审理裁判权的同时知晓法官权力清单,实现“让审理者裁判、由裁判者负责”的权责模式,更好地为经济社会转型发展提供司法保障,加速推进“法治中国”进程。

**【关键词】**司法改革 主审法官 还权与明责

**【中图分类号】**DF82 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2015)05-0086-05

作为国家权力架构中公平正义最后一道防线的审判权,主审法官在裁判中的权力回归与责任认定,是一个需要深度研究、适度平衡的难题。

受传统封建思想及审判与行政合一观念的深度影响,我国法院管理体制明显行政化,审判权几乎被行政权所掩盖遮蔽,司法裁判规律无法真正彰显,司法职业化、专业化、精英化难以在审判实践中推进。作为理论上拥有审判权的法官,无法在实践中拥有独立、完整的审判权,却要承担种类繁多的责任,且没有形成规范化、体系化的权力责任制度,依法裁判难以落实,司法功能大打折扣,人民法院与法官在国家权力体系中应有地位遭致扭曲。

## 一、构建主审法官责任制之必要性论证

### (一)符合司法审判规律,实现审判统一

司法审判之主要功能在于代表国家居中裁判,在普遍性规律基础上捕捉住每个案件的独

特性,尽可能地由法律事实向客观真实靠近,准确适用法律规范,定纷止争,惩罚犯罪,维护良好的社会秩序。单就适用法律来说,法官好比是一位公正的调处人,需要评判涉案中矛盾乃至冲突的主张或纷争事实,最终作出合法、合理的判断、解释与处理。正所谓“没有调查就没有发言权”,法官如若没有亲自查看卷宗,没有与当事人面谈了解案件事实等,就难以做到在查明案件事实的基础上准确适用法律,更谈不上什么公平正义之举了。主审法官责任制的构建实施,一方面依法归还判决权,让本属主审法官的审理权和裁判权不至分离而有机统一;另一方面课以相应责任,严格限定其依法审判的有效领地及程序,让其既有充分发挥积极性的可能空间,又有作出合法裁判的有形领域。如此方能有效解决当前审理亲历、裁判不亲历、审与判“两张皮分离”的现象,将分散之力凝于一体,回归司法审判规律之正途,实现审理与裁判的统一,让我国主审法官逐步与

世界法官审判之路接轨。

## （二）推动司法相对独立，实现权责统一

判断是法官神圣使命的重要组成部分，应当给予其自由判断的客观条件——中立（独立）。司法不同于行政之执行上级意志那样单纯单一，而需在事实认定基础上实现法律适用性与能动创造性的统一，因此正义裁判总是与身份、思维的中立联系在一起。实践表明，如果法院、法官不能从人事和经济上摆脱司法权之外强势力量的实质性控制，那司法中立地位和衡平功能终将沦为书面理论与标语口号。同时，司法审判与法院行政事务相分离，是司法改革的方向，是防治司法腐败的重大举措之一。<sup>①</sup> 这些都需要国家层面从制度上提供坚强后盾与有力保障！绝对的司法独立既有现实弊端，也难以真正实现。根据“推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理，探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度”的改革设计，建议推行主审法官相对独立制度（不排除党委领导、人大以及社会各界的依法监督）时明确相应责任，在规范、限缩审判委员会职能的基础上，内部减少或杜绝案件汇报对象与程序，外部坚决排除不当干预与影响，确保主审法官遵照内心确信后依法直接决断，既由其独立地行使法律所赋予的审判权力，又由其独自承担相应的（如违法、故意或重大过失）裁判责任，实现权力与责任的有机统一。如此，主审法官自身不愿违法裁判的忧患意识，以及发自内心的质效意识，将成为其抵御自身违法与外在干预的强大力量。

## （三）适应时代发展需要，实现权效统一

当下中国正处于经济社会转型、案件数量“井喷”的诉讼社会，自2005年以来，全国法院受理的案件数量年均递增5.95%，2014年受理案件数比1978年增长了28倍，达到了1566.2万件，而法官增加数量明显赶不上收案量的增幅，不少基层法院一线法官年均结案超过300件，“案多人少”矛盾异常突出，主审法官身心健康令人担忧。为此，最高人民法院于本世纪初提出内部激励机制，尽可能地激发法官积极性提高办案质效，起到了一定的缓解效果，但未取得实质性进步。笔者认为，法官的权力与效率之间存在一种内在联系，虽不能完全定性为正相关（即权力越大，效率越高），但权力与效率之间的关系还是比

较明晰，单就裁判文书签发来说，减少了院庭长审签程序后，自然节省了不少在途时间。若能在责任规制范围内赋予司法规律内的审判权，从体制上信任主审法官的办案能力，从制度上规范主审法官的行为方式，归还那些本应属于完整审判权的权力，让主审法官当前被现实所侵蚀的法官职权扩大至法律所应该赋予的权力，让法官办案由程序性审签向个体性聚集发展，变审判权力分离变为审判权力合一，杜绝人为设置的不必要流程与审批环节，减少主审法官在办案过程中“看领导脸色”的范围，增加其“自己做决定”的领域，让主审法官在法律限度内发挥主观能动性，合理调配审判辅助人员、书记员的工作任务，主导、指导团队的案件审理进程，在简易案件日趋增多、案件繁简分流明显的情况下，定能进一步挖掘主审法官带领下的团队办案潜能，既提高审判效率，又提升审判质效，有效破解“案多人少”矛盾。

## 二、构建我国主审法官责任制之制度预设

### （一）推行司法相对独立制度

人民法院作为国家审判机关，其不同于政府部门尤其是军队以“执行命令为天职”般的行政性，而在于“以事实为依据、以法律为准绳”，充分发挥主审法官的法律素养和业务经验，通过事实认定和法律适用来达到公正裁判。笔者认为，应彻底打破人民法院行政化的管理体制，建立与行政区划适当分离的司法管辖制度，实行法院系统相对独立制度，最终实现最高人民法院对地方法院人、财、物的统一管理，从政治体制上为还权于主审法官创造条件。但人民法院相对独立只是形塑工作环境，还远远不够。在理论上缺乏基础、在法律上没有依据、在域外没有印证、在现实中释放负能量的法院独立而不是法官独立的中式命题，在各种颇具迷惑性的现象的掩护下，很大程度上强化了法官不独立的现实，阻碍了司法独立理论的发展创新。<sup>②</sup> 因此，应明确法官独立

<sup>①</sup> 唐忠民：《司法改革的一种新思路》，《河北法学》2006年第4期。

<sup>②</sup> 蒋惠岭：《“法院独立”与“法官独立”之辩——一个中式命题的终结》，《法律科学》2015年第1期。

地位,发挥出法官等级的社会作用,不拘泥于行政级别而阻碍法官前途,凸显出主审法官的尊荣地位,为主审法官独立办案排除外界干扰,以审判自主性推动法治积极性,以独立裁判提升办案质效。应按照法官、审判辅助人员和司法行政人员的分类方法,合理配置审判资源,以主审法官为主轴,科学搭建由主审法官、审判辅助人员、书记员组成的团队,主审法官负责案件审理、裁判与文书签发等,并明确审判辅助人员、书记员的相关事务性工作。

## (二) 完善案件分配分流制度

一是案件的分配方面。我国自2015年5月1日起实行立案登记制,各级法院在案件受理阶段不再进行实质性审查,由立案庭对诉状进行形式审查后按照案由分发到业务庭,再由各业务庭长自行决定案件的主审法官,此节点虽能较好地体现出业务庭长的权力,也具有一定的优势,但庭长的个人偏好自然而然地成为了左右主审法官案源的决定性因素,无形之中存在着庭长干扰案件分配的情形,尤其是在不少法院尚以案件数量论英雄的管理模式下,案件难易程度、是否批案、涉众型等,严重影响到主审法官办案数量乃至质量。为防止业务庭长对主审法官的影响,在分配案件时应严格落实随机分案原则,可以采用电脑随机摇号的方式分发案件,或者按照立案先后顺序与各业务庭主审法官顺序一一对应,既尽可能地让主审法官放心,相信其能尽力办好每一个案件;又尽可能地让业务庭长省心,杜绝其不必要的案件干扰。对于重大疑难案件确需指定主审法官或合议庭时,建议轮流办理或报经审判委员会讨论确定,杜绝推诿避让、邀功抢功等不良现象。二是案件的分流方面。随着人民群众维权意识增强,通过诉讼途径反映到法院的案件日益增多,其中不少属于简易案件、一般案件。我国法律规定的审判组织形式有独任制、合议制和审判委员会决定制三种,可据此依案件的繁简程度区分为简易案件、一般案件和重大疑难案件,对前两种案件可以实行简易审理、快速判决。针对当前审判脱节的现状,应全方位地增强主审法官责任制的可操作性,在法院相对独立的前提下依案件性质和类型,加大繁简分流力度,基层法院以主审法官独任制为原则、合议制为补充,中级法

院以合议制为原则、独任制为补充,高级及最高法院实行合议制,确保所有案件都能依法公正裁判,不因主审法官责任制的推行产生不良影响。对于简易、一般案件,不论审级(一审、二审或再审)一律实行主审法官独任审判制,条件成熟后应尽量当庭审理、当庭判决;对于重大疑难案件(特别重大的疑难案件除外),一般不再提交审判委员会讨论决定,由主审法官主持合议庭独立审理判决,不宜当庭宣判的可择期宣判。建议各高级法院规范统一案件繁简标准,便于下级法院把握繁简分流标准。

## (三) 构建权力责任清单制度

法官权力是一个既相对明确又相对无形的权力,前者体现在法律适用上(其实也并非完全明确,定罪、量刑上也存在自由裁量之处),后者体现在案件事实与证据认定上,颇具一定的模糊性。第一,要将主审法官的裁判权与法院领导的审判管理权相区别。本质上讲,审判管理权是为审判服务的一种辅助性权限,其目的在于推动与促进审判质效的提高,但同时又不免带上行政管理与领导色彩,应合理界定各自范围。为此,可以推行审判管理公开留痕制度。一方面推行审判管理公开制度,科学设定审判管理的栏目与细节,通过公开审判管理内容、方式等来避免暗箱操作,进而起到约束和监督院、庭长的审判管理权,防止其逾越权力界限而滥用审判管理权;另一方面推行审判管理留痕制度,院、庭长在会议上发表与案件有关的意见和建议时,一律采用即时录音方式记入会议记录,并在其签阅后归卷或留存,建立案件讨论档案库,做到全程留痕、存档备查,实现有据可寻。第二,要明确主审法官的权力内容。构建主审法官权力清单,在当今时代下具有重要的理论与现实意义。结合审判运行规律,可以围绕独立行使审理、裁判、文书签发权来构建主审法官的权力责任清单,让主审法官明确自身所拥有的权力项目与内容,不致逾越权力清单范围违法裁判,否则就须因自身过错而承担相应的责任。

## 三、构建我国主审法官责任制之责任认定

### (一) 从实体标准向程序标准转变

司法活动应同时遵循程序合法与实体合法,

追求程序公正与实体公正并重。但在案件审理尤其是疑难案件审理中，程序公正的履行客观有据，较易于认知与把握，而实体公正的判断则主观性明显，难于实施和掌控。在司法实践中，法官所依据的仅仅是法律所确认的部分事实，这往往只是整个案件客观事实的一部分甚至是一小部分，尽管可能属于最重要的证据内容。法官虽朝精英化发展，但同样不能逃脱普通人信息有限的局限性。目前的错案追究主要以案件是否被上级改判等实体标准为依据，忽视了审级设置和上诉制度的目的之一，就是为了及时纠正下级法官的不当审理，根据改判率或者撤销率衡量判决质量和审理水平的做法，实为不明智；还可能导致当事人合法权益与法院系统潜在利益相对立，牺牲裁判稳定性、法官权威性和程序正当性，难以调动主审法官的积极性。通常而言，公正的司法程序比不公正的司法程序能够产生更加公正的结果，而不遵照公正的司法程序标准，则易致法官误判误罚，滑入错误司法裁判的深渊。况且，法官的审判活动无一例外地要经历“获得案件事实→择取法律规范→解释法律规范→对法律规范与案件事实的价值和逻辑关系进行内心确信→形成判决”的思维推理过程。<sup>①</sup>因此，实体标准大多属于法律限度下的法官自由裁量范围，相较而言，程序标准具有格式化、明晰化、易操作等诸多优势，应在法官责任认定上向后者转变，尽可能地减少认定标准中的不确定性成分，增加确定性成分，确保法官责任认定不出现差池。

## （二）从结果主义向行为主义转变

法官，作为公平正义的守护神，备受社会各界广泛关注，其社会公信力不仅仅体现在司法裁判上，同样体现在日常生活的言语行动中。如果主审法官日常行为失范，则难以让广大人民群众心存敬畏、心怀敬重。因此，有必要将主审法官责任认定由结果转向行为，将关口前移，既规范司法内裁判行为，又规范司法外日常行为。正如大多数国家法律规定，除了职业所需之公正、勤勉之外，在法官生涯内、裁判行为外应遵循“兼业禁止”原则，不得担任法官身份外的政治职务和从事营利性社会事务。但法官责任应注意范围限缩，即使法官对事实认定有误，只要遵循了法定程序而没有故意或重大过失，因自由心证、依法裁判

也不必承担责任。司法外的日常行为影响广泛。主审法官是社会人，同样受到外界的干扰与诱惑，如利害关系人难免利用私人关系、通过各种请托方式来影响法官审判，各国法官历史上始终存在着职业自治与外界干预之间的紧张关系，关键在于主审法官如何规范自身言行举止，有效抵制诱惑做到廉洁自律，在公众心中树立表率形象。否则，不当举措、不法行为将削弱公众对司法中立、法官公正的良好形象。不论是大陆法国家还是英美法国家，法官惩戒制度所针对的皆是法官行为，法官办理的案件数量、质量、结果等一般都很难纳入到法官惩戒的事由之中。<sup>②</sup>最高法院虽于2010年发布了《法官行为规范》，但因惩戒措施缺失而不具约束力。因此，应强化主审法官的日常行为规范，通过强制性的禁止规范和提倡性的道德准则，诸如法官与当事人和律师不得有不当交往、接受馈赠等，明确可为、不可为之范围，促使其防范于未然，通过法官精英化来锻造司法权威与树立司法公信。

## （三）法律责任与社会责任相结合

一位谨守法律的法官本应是一位公正的法官，然而，任何时代都处于变动之中，当今社会更是纷繁复杂，利益纠葛、矛盾纷呈，违法犯罪层出不穷。对此，司法绝不可无视法律之外的社会变化而漠然处之。因此，主审法官除了体现出法定性、明确性外，还应兼顾社会需求，回应人民呼声，肩负起时代所赋予司法的社会责任。法律适用中的法社会学解释主要就体现为“对社会效果的预测与目的之考量”。公众的赞同为司法决策设置了一个外部的边界；一个良好的社会的司法观念决不能够与民众的观念离得太远。<sup>③</sup>自1983年至今，最高人民法院工作报告中30余次提到审判之“社会效果”一说，这意味着作为引领法院裁判走向、作出司法解释的最高人民法院，也在有意识地引导主审法官应同时兼顾裁判的法律效果与社会效果。法律责任要求主审法官依法

<sup>①</sup> [美] 史蒂文·J·伯顿：《法律和法律推理导论》，张志铭、解兴权译，中国政法大学出版社1998年版，导言第3页。

<sup>②</sup> 汪贻飞：《论法官惩戒之事由》，《安徽大学法律评论》2009年第2辑。

<sup>③</sup> [美] 麦克洛斯基：《美国最高法院》，任东来等译，中国政法大学出版社2005年版，第15页。

审判,系立法权对司法权的制约;社会责任则要求主审法官在特殊情形下考虑社会效果,是对可能造成非正义结果的一种矫正。主审法官裁判时既需在合法性前提下寻求合理性,也需在合理性之上谋求合法性,实现司法合法性与合理性的有机统一。

#### (四) 内在信念与外部监督相结合

当前司法权威不够,既有体制原因,也有自身问题,要强化主审法官法治理念,明晓自身行为在“法治中国”建设中的作用,预见到法治国家、法治政府与法治社会构建的方向与曙光,通过内心坚强的法治信念,指导审判工作,提升自身素质,甘愿为法治建设而付诸行动,汇小溪为大江,为“法治中国”建设凝聚共识、形成合力。同时也要借助外力实行外部监督,其他诸如人大及社会各界监督应另当别论。当前,西方各国普遍设置独立的惩戒机构,该机构具有一定的专业

性、权威性、超然性,如美国法官行为委员会、德国纪律法院、日本审判官弹劾裁判所和起诉委员会等,以严格的惩戒程序实施责任追究。笔者认为,可以借鉴外国先进做法,做些合理而必要的变通,在中央与省级人大常委会下设立法官惩戒委员会,委员的组成需要避免单一性和行政化,相关单位(纪检、组织、政法等)的领导不得超过三分之一,以体现民主性与科学性,分别负责最高与高级人民法院法官、中级与基层人民法院法官的责任认定、追究与惩戒,既有利于排除行政机关等的不当介入,又有效破解同一法院内部运行的诸多弊病,增强实践运作中的合理性和可操作性。

本文作者:西南政法大学经济法学院博士  
研究生,浙江省温州市中级人民法院助理审判员  
责任编辑:赵俊

## “Define the Responsibilities” Under “Return Power”

—On the Construction of Presiding Judge Responsibility System

Zhang Yuanhua

**Abstract:** In recent years, the problems of the administration and localization of the courts management have become increasingly prominent, and seriously constrained the scientific development of the court. Especially, the case handling hierarchy of judge and the examination and approval system of judgment documents are increasingly criticized by people. To follow the rules of judicial trial and seek more high-quality and efficient completion of judicial mission, presiding judge responsibility system construction becomes a hot topic. This paper is based on the comprehensive deepening reform and judicial functions of accurate positioning, and it analyzes the shortcomings of the accountability of judges. It is necessary to carry out the presiding judge accountability. It suggests that on the basis of perfecting the relevant system, the independent and complete jurisdiction should be returned to presiding judge. We should construct the presiding judge responsibility from the aspect of “two transformation, two combinations”, “define the responsibilities” under “return power”, and let the presiding judge have the trial jurisdiction and know the power list of judges. So that we can realize the power and responsibility model of “let the presiding judge rule and let the judge be responsible”, provide better judicial protection for the economic and social transformation, and accelerate the process of “Chinese rule of law”.

**Keywords:** judicial reform; presiding judge; return power and define the responsibilities