

审判委员会制度重塑

周勇

(北京师范大学 法学院, 北京 100875)

[摘要]作为我国独特创举的审判委员会制度,长期以来为学界所争议。总体上看,当下我国法律界对其的批评已逐渐成为主流,并且主要指向审判委员会“审判分离”、侵犯当事人诉讼权利、行政化倾向严重、责任分担不明等问题。在试图对审判委员会制度的历史沿革及现状进行剖析的基础之上,尝试提出初步的改革设想,使这一具有中国特色的诉讼制度能够符合司法审判的规律,满足司法审判实践的要求。

[关键词]审判委员会; 直接审理原则; 审判公开原则; 民主集中制

doi: 10.3969/j.issn.1673-9477.2014.02.021

[中图分类号] D926.2 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-9477(2014)02-067-04

一、我国审判委员会制度的概述

(一) 我国审判委员会制度的历史沿革

审判委员会制度最早确立于1951年通过的《中华人民共和国法院暂行条例》中,基于建国初期复杂特殊的国情和各级法院专业素养的匮乏,当时的中央政府以行政条例的形式创造了这一制度。1955年3月,最高人民法院率先成立了我国第一个审判委员会,随后全国各级法院都相继组建了各自的审判委员会,至此这一中国特色的组织在全国范围内确立起来,并且1983年9月修订的《人民法院组织法》充分肯定了这一制度。1996年修正后的《刑事诉讼法》保留了审判委员会制度,在其后的2007年以及最近的2013年修订的《民事诉讼法》中,对这一制度都没有修改。同时,司法实践中,审判委员会依旧扮演着重要的角色。

纵观其历程,可以说审判委员会制度是发端于特殊历史背景时期,是审判实行集体领导的组织形式,在我国有相当的发展时期,并且当下依然扮演重要角色。

(二) 审判委员会的性质

我国审判委员会的性质,一直是理论界一个备受争议的问题,纵观学界,主要有以下三种观点:

1. 审判组织说。即审判委员会是审判组织,而非司法行政机构。此观点认为,除了独任制与合议庭这两种官方的审判组织之外,还应当包含审判委员会这一特殊的审判组织。这一观点最主要的论据在于,在《最高人民法院审判委员会工作规则》中被界定为“国家最高审判组织”,虽然这一最高院的内部规则本应仅仅作用于最高院,但是作为全国法院的“领导”,人们有理由将这一组织也纳入审判组织

中去。另外,这一观点认为,民诉法规定审判委员会可以对“重大”、“疑难”案件进行讨论,其实际上行使了审判权。

2. 非审判组织说。这一学说认为审判委员会只是法院内部的行政领导机构。持此观点的学者认为,《人民法院组织法》第11条规定:“各级人民法院设立审判委员会,实行民主集中制。审判委员会的任务是总结审判经验,讨论重大或疑难案件和其他有关审判工作的问题。”这其中使用的词语是“讨论”而非“裁判”本身,因此不能将其等同于审判组织。另外,各级审判委员会成员也都是各级法院中院长和各个庭室的行政领导抽调组成,可以说能否成为审委会成员仅仅取决于是否担任领导职务,这样一种人员组成不难看出这一组织明显的行政化倾向。

3. 混合说。此种学说主张审判委员会同时兼具审判组织和内部集体领导组织的双重性质,具体表现为:在讨论重大疑难案件时,其行使的是审判职能;但是,在总结审判经验和讨论其他相关审判工作的问题时,显然不是具体的审判活动,而是对审判工作实行集体领导的领导活动,是行政职能的表现,此时其是法院内部集体领导的组织。

笔者更加认同混合说,但是与混合说学者依据的理由不尽相同,对其定性应区分立法和实践两个方面具体讨论:

1. 从立法角度看,审判委员会应该是法院内部集体领导组织。从其产生的环境背景来看,建国初期整个司法审判队伍素质参差不齐,业务水平亟待提高,设计这一制度的目的就在于利用集体智慧弥补个别法官业务素质不精的缺陷,因此在设置之初这一制度就充满了行政色彩。正如《人民法院组织法》第11条规定的“审判委员会的任务是总结审判经验,

[投稿日期] 2014-04-05

[作者简介] 周勇(1989-),男,河南南阳人,硕士生,研究方向:民事诉讼法和司法制度。

讨论重大或疑难案件和其他有关审判工作的问题”。可以看出,立法规定中,审判委员会的职能仅限于对重大、疑难案件的“讨论”,而非代替原有审判组织直接作出裁判。所以,从法律条文考量,审判委员会应当被界定为法院内部集体领导的组织。

2. 从实践角度看,审判委员会似乎更像是审判组织与法院内部集体领导组织的混合体。如上所述,审判委员会之所以设立有其特殊的背景和目的。然而,在实践中审判委员会的现实职权已经同法律规定出现了较大偏差,以至于其性质同法律规定有所异化。众所周知,不仅审判委员会组成人员有着明显的行政化倾向,同时审判委员会议事程序也与一般的法院内部行政会议颇有类似:案件提交审判委员会取决于院长的提交,同时会议也由院长主持召开。审判委员会成员不直接参与庭审,仅仅通过间接的汇报就能够做出具有决定性的处理结果,并且“审判委员会的决定,合议庭应当执行。”这样的议事程序和处理结果相结合,不难看出在现性的机制运行中,法院院长可以通过审判委员会对个案施以实质性的影响。某种程度上看,可以说审判委员会决定案件的权力只是院长对个案权力的异化表现。

综上两点,审判委员会是极具行政色彩又具有很大大审判职能的异化的审判组织,是审判组织与法院内部行政领导机构的混合体。

二、现存审判委员会制度的价值

对审判委员会性质的界定,不论归结于何种学说,都不可否认的是,自设立以来,在保障司法独立,抵御不法干预,提升审判质量以及维护法律适用统一等方面,审判委员会都发挥出相当的作用。

(一) 提高审判质量,确保实体公正

实体公正是相对于程序公正而言的,指对案件事实认定和法律适用,尤其是对实体法的适用,能够满足法律公平正义的价值追求,是司法的终极价值目标。我国审判委员会设立之初乃至现今社会,可以说我们的司法体制仍然不很健全,整个法官阶层的素质仍然有待提高,人民的法律信仰和法制意识,很大程度上仍然取决于对具体案件处理结果意义上的公正裁判,这是对当事人权利义务的纠偏补正,更是群众在审理结束时候看得到的公正。而审判委员会的产生和运作恰恰弥补了法官素质良莠不齐的现实不足,减少避免了“因人而异”的审判误差,提升了审判质量,有助于实体公正的实现。

(二) 实行民主集中制,预防司法腐败

这些年关于司法腐败的话题,常常见诸报头,

因为种种原因,法官们在案件的审判中经常要面对来自方方面面的压力或者是诱惑,这对司法公正形成了巨大的干扰和威胁。然而,审判委员会组织形式是民主集中制,议事规则是少数服从多数,这样在广泛听取每一位委员的意见基础上集思广益,更容易形成正确的决定,正所谓兼听则明,另外也使有利害关系的法官在案件审理过程中无法暗箱操作,维护司法公正和法律尊严。

(三) 确定法律适用,维护法律统一

我国的法律渊源主要是成文制定法,不同于英美法系的判例法,法官只能严格照章适用法律,而不允许滥用裁量权自行创设法律。但是,法律本身的滞后性和社会发展进步的矛盾在现今司法实践中表现越来越凸显。这就不得不面对这样一种困境:因为司法体制不健全,各地不同类型行政规章矛盾冲突,各法院在审判实践中存在适用法律不统一的问题,尤其是对于重大、疑难案件的裁判,各地法院的处理难以形成令人满意的共识,出现了“同案不同判”的情况。然而,审判委员会的出现,则从制度层面最大限度的抑制了因为法官个人素养的差别引起的个案裁判差异,通过对日常审判工作中经验的总结,审判委员会从中确定统一出某类案件法律适用的标准,使人民法院今后的审判工作可以有据可依。

三、审判委员会制度弊端分析

如上所述,审判委员会作为我国审判制度在特殊环境下的独特产物,并且在相当长的时期内发挥过重要的作用。但是,伴随着我国司法制度改革的不深入和法官整体素质的极大提升,审判委员会制度存在的意义受到越来越多的非议,显示出越来越多的弊端:

(一) “审”、“判”分离,违背直接审理原则

如果将司法审判作为一个整体来审视,可以将处理案件的过程划分为审理和判决两个不同的阶段,这两者是一种线性的发展结构,即由庭审的过程推导出具体的裁判结果,二者是有机联系不可分割的整体。但是,审判委员会仅仅通过听取合议庭汇报就直接作出决定,有违诉讼中直接审理原则。所谓直接审理原则,指“凡参与案件裁决的法官必须亲自投身于该案的庭审之中,直接听取当事人、证人及其他诉讼参与人的陈述,言词辩论,耳闻目睹当事人双方的举证、质证活动,掌握第一手材料。没有直接参与庭审的法官不得对案件的判决发表意

见”。然而，审判委员会不直面当事人了解案情，更不直接考察证据的真伪，仅仅垂帘听政一般就决定了案件处理结果。这样的审判程序，难以充分保障当事人的诉讼权利的行使，因此程序本身就隐藏了很大的不公；从实体而言，由于审判委员会对于案件的认识是基于承办法官的间接陈述，其转述的就可能是掺入了主观意思的案情，自然也难以保证实体公正的实现。总体来看，这种“审案的不判案，判案的不审案”的怪现象，人为地将审理和裁判这一线性结构割裂开来，其结果必然造成程序和实体的双重不公。

（二）违背审判公开原则，同回避制度相矛盾

审判公开原则，是指人民法院审理案件和宣告判决，除法律规定的特殊情况外，均应公开进行，做到向群众公开、向社会公开，前者指允许公民到法庭旁听，后者指应当允许新闻媒体采访报道。具体而言，审判公开原则包括三个方面的核心要素：

（1）审理过程公开；（2）审判结论公开，即公开宣判；（3）审判公开的对象既包括当事人及诉讼参与人，也包括向社会公开，即允许新闻媒体公开报道。

“审判应当公开，犯罪的证据应公开，以便使或许是社会惟一制约手段的舆论能够约束强力欲望。”设立这一制度的目的在于否定封建社会秘密审判所隐藏的种种诟病，尽可能将案件审判过程放在阳光下进行，最大限度的接受各方当事人以及群众的监督，这是最大限度保障当事人权益的应有之义，也是现代法治的基本要求。但审判委员会这样一种审判机制，却是在根本没有和当事人进行接触的情况下就直接做出了处理。

此外，审判委员会这种“秘密的”审判方式，也与诉讼中回避制度相矛盾，侵犯了当事人申请回避的诉讼权利。申请回避是当事人、其他诉讼参与人一项重要的诉讼权利，是杜绝枉法裁判、实现公正裁判的必要条件之一。“人类乃血性动物，难免有感情作用，故法律特设回避之制度，使法院职员如有某种情形，不得执行职务，以期审判之公平。”但是在现行审判委员会制度下，如上所述作出裁判的过程是不公开的，所以当事人对于实际行使审判权的审判委员会委员无法行使申请回避权，使当事人的诉讼权力束之高阁、形同虚设。

（三）实行民主集中制，导致责任主体不明

现代社会的管理原则重要的一条就是“权责一致原则”，亦即享有权利的人员应当对其行使权力产生的责任承担责任。这一原则早就为法律所认可吸

收，同时也是公平原则的重要体现。具体到审判中，由合议庭或者独任庭审判的案件责任的承担，由承办法官负担是没有异议的。但是，对于审判委员会讨论的重大、疑难案件，却存在着前述“审而不判，判而不审”的现实矛盾：即对案件做出实质处理的审判委员会成员并未在裁判文书上署名，而是由原审审判组织的法官作为名义上的责任人署名。这样就将案件今后可能产生的外部压力直接转嫁到原独任法官或合议庭成员的身上，无疑同权责一致原则背道而驰；也许有人说，从法院内部看，审判委员会制度设计之初就是为了在一定程度上分担当任法官或者合议庭成员面对重大疑难案件时候所面对的外界压力。但是，由于审判委员会实行的是民主集中制的议事规则，由委员会集体对案件的决定承担责任，但在实际上，集体负责的结果往往是无人承担责任。这样，在法律对其监督又没有规定的情况下，如果出现错案，难以追究个人的责任，这是对当事人救济权利的极大漠视和侵害。有权利就有责任，没有监督和制约的权力，就有可能造成权力的滥用，审判委员会享有实质上的案件决定权，却不承担可能的案件责任，这就为司法腐败埋下了伏笔，正所谓“绝对的权力导致绝对的腐败”。

四、我国审判委员会制度改革的相关设想

诚然，尽管确实存在着各种问题，但是面对现阶段难以取消这一中国特色审判制度的现实，对其认真分析，大胆地提出改革设想，弥补其不足，发挥其优势，无疑是更好的选择。可以从以下几个方面入手，改革和完善我国现存的审判委员会制度。

（一）实行审判委员会听审制，真正实现审判合一

所谓听审制，是相对于现有的审判委员会听取原审审判组织汇报而直接作出决定而言的审判方式。为确保审判委员会能对案件有直观的感知和认识，进而从感性认识上升为理性认识，做出正确的裁判，应将现行的间接听取汇报定案制改为委员直接听审制。但是至于听审的具体方式，可以不拘泥于一格：一是直接听审，即让审判委员会委员亲临庭审现场，现场旁听审判过程；二是间接听审，即利用现代影音手段记录下庭审过程，由审判委员会成员通过观看听取庭审记录了解案件情况，进而做出决定。

审判委员会听审讨论决定案件，从程序上讲，解决了广为诟病的“审而不判，判而不审”的矛盾，使审理权与裁判权重新归于统一，切实维护了司法权威；从实体而言，听审制可以使全体委员对案件

事实本身了解更加直观,对所有证据的举证、质证、认证过程更清晰,对案件的争议焦点更明确,促使其对合议庭的意见判断更准确,有助于案件裁判的客观公正,实现实体公正。

(二) 实行有限公开, 落实回避制度, 保障当事人的诉讼权利

尽管法律规定审判委员会讨论案件可以不用像合议庭或者独任审判那样公开过程,但是鉴于社会对不公开讨论的诟病,可以对审判委员会委员们的意见,在一定范围内实行有限的公开,例如在本院范围内进行公开。这样做,就避免了对社会公开时社会舆论可能对审判委员会形成的不当压力,同时也能避免集体决策、追责困难的窘境,调动委员们对案件的责任心。这既解决了不公开审判引起的舆论诘难,也使委员们的业务水平和职业道德接受群众和社会的监督,具备科学性与合理性,大有裨益。

此外,这里所说“一定范围的公开”,也应包括审判委员会具体组成人员对当事人的公开,这就很大程度上落实了回避制度,保障了当事人申请回避的基本诉讼权利。即对于那些需要提交审判委员会讨论决定的案件,在决定之后开始讨论案件前,应尽快通知当事人组成审判委员会的具体成员,并应告知当事人有对委员申请回避的权利,这是对当事人进行程序保障的应有之义。

(三) 建立署名制度, 明确责任主体, 实现权责统一

如前所述,审判委员会实行集体决定、集体负责,在逻辑上似乎是没有问题的,但现实却是一旦出现冤假错案时,往往难以进行有效的责任追究。

因此,有必要建立起完善的案件记录和署名制度:

1. 在审判委员会讨论案件时,必须将各委员的讨论意见记录在案,并且需要说明理由。这里的记录在案并附上理由,实际上是公开了法官的心证,这就很大程度上遏制了当值委员的恣意或者不作为,每个委员都必须对自己的意见负责,迫使其认真的考量案情,根据专业知识和个人良知做出判断。

2. 最后,凡参加案件讨论的委员均应在讨论记录和判决书上署名。只有这样,才能做到责任分明,既可以使每个委员都自由平等地表达意见,又可以避免委员们因为无“后顾之忧”而产生的恣意,使他们对案件给予尽可能的关注,保障裁判质量。

此外,基于署名制度,还可以建立起相应配套的错案责任追究制度,使持错误意见的委员或者徇私枉法者承担应有的责任,极大地威慑委员们的不作为或其他不法行为,最大限度的实现实体正义。

参考文献:

- [1]陈瑞华. 正义的误区[J]. 北大法学评论, 1998(1):25-27.
- [2]周士敏. 试谈提高审判委员会讨论案件的质量问题[J]. 政法论坛, 1988(2):23-26.
- [3]江平, 陈桂明. 民事审判方式改革与发展[M]. 北京: 中国法制出版社, 1998.
- [4]江伟. 民事诉讼法[M]. 北京: 高等教育出版社, 2007.
- [5][意]卡里亚. 论犯罪与刑罚[M]. 黄风. 译. 北京: 中国法制出版社, 2004.
- [6][台]黄栋培. 民事诉讼法解释[M]. 五南图书出版公司, 1982.

[责任编辑 陶爱新]

The reconstruction of judicial committee system

ZHOU Yong

(School of Law, Beijing Normal University, Beijing 100875, China)

Abstract: For a long time, as an unique initiative, judicial committee system has been controversial. Overall, the present criticism from the legal profession has become a mainstream, pointing at its separation of hearing and trail, invasion of parties' litigation rights, tendency of administratization, and unclear burden of responsibility. This paper tries to analyze basic theories of Judicial Committee System, put forward some primary ideas for this Chinese characteristics of justice, expecting that the system is able to become more fair and rational.

Key words: judicial committee; rule of direct adjudication; principle of open trial; democratic centralism