

# 主审法官办案责任制的现实困扰与治理

## ——基于基层法庭视角的考察

孙伟峰

(西南政法大学 法学院 重庆 401120)

**摘要：**实行法庭主审法官办案责任制是确保“让审理者裁判，由裁判者负责”的有益探索，有助于解决司法行政化、司法责任的承担和办案质效低的问题。目前基层法庭主审法官办案责任制试点还存在办案机制亟待进一步细化和规范、主审法官独任案件范围亟待明确、办案责任的内部监督和惩戒存在缺失、办案责任的保障机制有待健全等现实困扰，亟待在主审法官办案机制、裁判案件范围、内部监督和保障制度上多管齐下，辩证施治。

**关键词：**基层法庭；主审法官；办案责任制；现实困扰；治理策略

中图分类号：D926.2

文献标志码：A

文章编号：1009-2013(2014)06-0105-05

## Dilemma and governance of responsibility system of trial judge: In the view of the people's tribunal

SUN Wei-feng

(Law School, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, China)

**Abstract:** The implementation of the responsibility system of the trial judge in the grass-roots tribunal is good for exploration of “the inquisitor to do the judge, the judge to response”, useful for solving the problems of the administration of justice, the judicial responsibility undertaken, and the low efficiency of case handling quality and efficiency. At present, there are many real troubles in the pilot of the responsibility system of the trial judge in the grass-roots tribunal, such as, lack of elaboration and specification of the handling mechanism of inquisitor, the ambiguity of sole case's scope, deletion of internal supervision and disciplinary, and the infirmity of the security system. In order to solve these problems existing in the handling mechanism of the inquisitor, the scope of cases, the internal supervision and the security system, we need dialectical implementation and administration.

**Key words:** the grass-roots tribunal; the trial judge; responsibility system of case; the real troubles; governance strategy

主审法官办案责任制的提出由来已久，但因故一直难以付诸实践。在新一轮司法体制改革中，主审法官办案责任制重新被绘入改革蓝图，标志着审判权力运行机制改革迈出实质性步伐。《人民法院第四个五年改革纲要(2014—2018)》(以下简称《四五改革纲要》)明确要求，人民法院要“建立更加科学的审判权力运行机制，确保

让审理者裁判、由裁判者负责”<sup>[1]</sup>。上海等六个省市目前正开展主审法官办案责任制改革试点<sup>[2]</sup>。深化该项司法改革，除了需要认真总结试点地区的经验外，还有赖于更多理论研究的支撑。学界当下鲜有从基层法庭着手研究主审法官办案责任制，殊不知基层法庭乃司法改革重心，甚至左右改革的进程与深度。正视基层法庭的司法运行样貌与现实阻滞因素，有助于把握主审法官办案责任制的“乡土”语境，从而夯实改革根基。为此，笔者拟以基层法庭为视角，探究主审法官办案责任制的试行理据，并结合地方探索中面临的现实困扰，提出切实可行的治理策略，期待对顺

收稿日期：2014 - 11 - 20

基金项目：国家社科基金青年项目(14CFX028)

作者简介：孙伟峰(1984—)，男，河北邢台人，博士研究生，研究方向为民事诉讼法学、司法改革。

利推进司法改革有所裨益。

### 一、实行主审法官办案责任制的理据

人民法庭主审法官办案责任制,可以从行为和结果两个维度来理解:行为意义上,是指“在人民法庭主审法官或由主审法官与其他人员组成合议庭对承办的案件全面负责审理,并直接享有对其中大多数案件的裁判权”<sup>[3]</sup>。结果意义上,是指人民法庭主审法官对承办案件的审理结果承担责任,违法或不当审理应受到制裁或惩戒。质言之,“让审理者裁判,由裁判者负责”,即审判合一与权责一致。主要包括三个层面的内涵:一是理论层面,追究人民法庭主审法官办案责任应具备主客观要件。二是法律及相关规定层面,明确人民法庭主审法官办案权责。三是司法实践层面,人民法庭主审法官办案责任制既要发挥主审法官的能动性,又需司法辅助人员和相关举措的配合。推行主审法官办案责任制是贯彻和落实中央关于深化司法体制改革的必然要求,有利于依法治国理念的深入开展,有利于进一步提升司法公信力,确保司法权在应有的轨道上运行,其改革理据充分且意义深远。

一是有助于解决司法行政化的问题。人民法庭主审法官办案责任制是司法独立的关键,司法独立首先是法官独立<sup>[4]</sup>,法官只应对法律和公正负责。根据诉讼程序直接原则的要求,法官应直接审理案件并作出裁判,不受法院内部行政化及地方党政的干预。明确主审法官办案责任有力地将法院的行政管理与法院的裁判职能区分开来,严格遵循司法权的运行规律,保持案件的审理者与裁判者的一致,消除“审者不判、判者不审”等架空司法独立和引发司法不公、司法腐败的主要因素,塑造司法权威和司法信任。

二是解决司法责任的承担问题。任何权力都应受到相应制约,司法权力亦不例外。法院是拥有裁判权力的国家机关,法官是案件的直接审理者,代表法院行使裁判权。主审法官办案责任属于司法责任的重要组成部分,是实践中探索司法权力运行机制不可或缺的一环。根据权力与责任相一致的法理,法官违法或不当审理、裁判案件应承担相应的责任,以维护审判权力的有效运

行,通过司法实现社会治理。关于法官责任的追究国外有较成熟的经验<sup>①[5]</sup>。中国《法官法》第33条亦规定:“法官有本法第32条所列行为之一的,应当给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任。”<sup>②</sup>在宏观权力划分上,以权力下放为特征的人民法庭主审法官办案责任制的试行,实质上堵住了法官通过审判委员会规避责任的途径,回归了司法权力的本真。另外,在合议庭内部,主审法官权责模糊和不一致,致使“集体责任制”盛行,追究个案的责任变得异常复杂,最终出现冤假错案无人担责的尴尬局面。主审法官的“权责统一”弥补了“合议制”责任承担的模糊性,避免了审判组织的异化。

三是解决办案质效低的问题。中共十八届四中全会强调:推进以审判为中心的诉讼制度改革,实行办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制。实现主审法官办案责任制,按照一定的条件和标准,选拔优质法官担任主审法官,并对其具体权限及相应责任进行规范。在审前准备阶段,主审法官负责调查取证、举证期限、证人出庭作证、采取诉讼保全、证据交换等事项;在审理阶段,负责主持庭审活动;在案件合议阶段,负责报告基本案情并主持合议工作;在判决阶段,负责起草判决书,无论是否经过审委会讨论,均以合议庭成员或独任法官的名义作出,有助于全面提高办案质量和效率。

选择基层法庭作为主审法官办案责任制改革试点,其原因主要有:一是中国司法改革的根基体现于基层法庭。就建制而言,截至2013年底,中国共有人民法庭10162个。在办理案件的数量上,“法院统计数据显示,2006至2013年,全国人民法庭共审结各类案件1929.5万件,占同期全国法院办案数的23.76%”<sup>[6]</sup>。“无论从法官的人数来看,还是从处理案件的数量上看,基层法院实际都是中国司法的最主要部分”<sup>[7]</sup>。二是基层法庭能够最为鲜明地反映“乡土中国”的司法现状。基层法庭主要分布在乡镇,贴近百姓生活,相对城市制度试行效果更具典型性。三是从法经济学的视角看,基层法庭的改革阻力最小,成本最低,效益最优。“无论是改革过程还是改革后所形成的新的利益格局,都需要支付一定的成

本。”<sup>[8]</sup>基层法庭机构小、内部人员数量少<sup>[9]</sup>，“成本—收益”无疑最佳。

## 二、主审法官办案责任制的现实困扰

通过各地人民法庭试行主审法官责任制的实践来看，目前还存在一系列现实困扰，主要体现在以下几个方面。

### 1. 办案机制亟需进一步细化和规范

主审法官责任办案机制主要包括主审法官的选拔、业绩考评、权力与责任。《四五改革纲要》概括性提出了与此相关的内容，但“粗线条”勾勒有待进一步细化和规范。主审法官的选拔是推行主审法官办案责任制的第一步，也是决定主审法官办案责任制能否顺利推行的基础。虽然较之以前主审法官的裁判权和责任追究有所规范，主审法官的素质也有相应提高，但各地选拔的主审法官条件把握不一。在业绩考评方面，现行法院考评指标繁多且不尽合理，如调解率的设置引导法官以欺骗、推脱、压制的手段促成调解，最终调解结案量多而质劣。在权力与责任配置方面，不能很好地保障正常裁判工作的开展，干涉主审法官独立办案时有发生。

### 2. 主审法官独任案件范围亟待明确

主审法官独任或合议裁判案件的范围受到现有法律规定的影响。根据《人民法院组织法》的规定，审判委员会具有讨论并决定重大、疑难案件的权力。但是，关于“重大、疑难”案件认定标准的缺隐，导致在实践操作上做法不一。一方面，主审法官为了应对来自各方的压力，极有可能会作出逃避责任的选择，以“重大、疑难”为借口，直接将案件提交审判委员讨论决定；另一方面，干预案件的庭长、院长想方设法以“重大、疑难”为借口，将案件交由审判委员会讨论决定。这都会导致将主审法官办案责任转嫁为集体责任，既为主审法官推卸责任提供便利，又为“人情案、关系案、金钱案”的存在留下缺口。

### 3. 办案责任的内部监督和惩戒存在缺失

主审法官办案责任的落实自然离不开内部监督，内部监督是发现法官违法或违纪责任的主要途径。目前法院内部监督包括纪检组、主管庭长、主管副院长、审判监督庭等。虽然监督力度

较大，但成效与预期相差甚远，主要原因并非是分工不明确，而是监督手段操作性不强，以及院长或庭长担任审判长(除院长和庭长不办案的法院外)难以监督，反映出法院内部监督的行政化倾向及监督手段的落后。就惩戒而言，尚未建立专门的法官责任惩戒机构，与惩戒相关的规定较多且散乱，实践中法官因办案责任受到惩戒情况较少，与违法违纪受到惩处的现象不成比例。

### 4. 办案责任的保障机制有待健全

主审法官办案责任制的推行势必会在裁判者之间做出划分，即区分主审法官与辅助人员。随之而来，主审法官的工作负担加重，并承担其主审案件的终身责任。因主审法官改革的薪酬浮动较小，且原来作为法官的审判人员若成为辅助人员，薪酬有下调的可能，法官辞职做律师现象正在悄然发生。这意味着司法职业的逆向流动，与“从律师到法官”的正常流动相背离，将加剧“隐性代理”<sup>③[10]</sup>的发生。其实，符合司法运行规律的应当是优秀律师选拔为法官，在法治发达国家已是不争的事实。中国这种反常现象的出现，根源在于责任强化与尊荣感、待遇之间的落差失当。另外，主审法官要求具备较高的专业水平，否则难以契合裁判权力与责任之间的平衡。就现有的审判人员而言，基层法庭的法官在案件裁判过程中，逐渐积累和形成了适应当地的“地方性知识”<sup>④[11]</sup>，无疑是有利因素。不过，受制于社会地位和工作条件，优秀的法官主观上不大愿意到基层人民法庭工作。基层法庭的审判人员是否具备合格的主审法官所需要的专业水平，是否具备独立审判、自主裁决、自负审判责任能力，令人担忧。

## 三、主审法官办案责任制困扰的治理策略

探索适合中国国情的主审法官办案责任制必须迎接改革过程中的挑战。按照《四五改革纲要》的部署，应在主审法官办案机制、裁判案件范围、内部监督和保障制度上多管齐下，逐渐形成科学合理的改革样本，为司法责任乃至司法改革的全面推进提供模范和参考。

### 1. 健全主审法官办案机制

(1)建立主审法官选拔机制与考评机制。为保

证客观性和公正性,建议设立相应的专家委员会负责主审法官的选拔与考核,专家委员会应当由审判理论和实践两方面均熟悉的专家组成。关于选拔机制,主审法官必须具备过硬的政治素质、独立审判与裁决能力,具备丰富的审判工作经验,承办案件的数量较多,并能保证审判质量,改判率、投诉率、再审率较低。庭长及审判委员会委员应担任主审法官。在此基础上,择优选拔并任命其为实习主审法官,任命后规定一年左右的试用期,只有试用期考核合格的才能成为正式的主审法官。另外,主审法官占审判工作人员的具体比例,应当考虑审判案件的不同类型以及所处法院的具体情况。应科学合理考评主审法官的业绩,以激发其办案热情,真正改进工作方式,提高审判质效。考核措施的核心,应当是主审法官办理案件的质量。根据考核结果区分具体的等级进行对应的奖励和处罚。不过,案件的改判、发回重审等不得作为认定错案的标准。另外,主审法官并非实行终身制,考核不合格应降为普通审判人员。

(2)明晰主审法官的权责。一是赋予主审法官签发裁判文书的权力,取消庭长、主管院长审批案件的权力。二是明确合议庭主审法官与其他成员之间的责任。具体而言:主审法官对审前准备程序中的事项负责;在合议庭讨论案件时,主审法官对案情的介绍、说明的客观性与全面性负责;合议庭案件讨论意见一致,主审法官承担与合议庭组成人员同等责任,讨论意见不一致,主审法官可以决定采何种意见。三是独任审理主审法官全权负责。在独任审理案件程序中,主审法官对案件的程序和实体问题承担全部责任。从审前程序到案件审理程序及判决的作出与签发,主审法官全权负责。

(3)建立主审法官案件评议机制。笔者认为,取消庭长、主管院长审批案件的权力,会产生两种结果:积极意义在于防止审判权力受到行政干预后发生异化,堵住以威压影响公正判决的“后门”;消极后果是对主审法官“拿不准”的案件因缺少“把关”而踌躇不决,甚者发生本可规制的事实与法律问题。故此,有必要建立区别于审判委员会,又能发挥相应参考作用的审判工作机制,即主审法官案件评议机制。具体操作流程:

合议庭就案件讨论意见存在较大分歧;主审法官认为有必要则提交由主审法官组成的案件评议委员会<sup>⑤[12]</sup>;案件评议委员会提供具体裁判意见,供主审法官参考,不具有约束力。

## 2. 明确主审法官裁判案件的范围

审判委员会讨论案件的范围和责任历来看法不一,但其直接决定主审法官裁判案件的范围及相应的责任承担。对于审判委员会讨论重大疑难案件的界限,法律尚无明确的规定。因此,首先应明确“重大、疑难”案件的范围,根据程序法的相关规定,笔者认为,“重大、疑难”案件应当限制为三种情形:其一,在当地有重大影响的案件;其二,法律规定较为原则的新类型案件;其三,合议庭成员无法形成多数意见的案件,且主审法官案件评议委员会评议中争议较大的案件,由主审法官报请院长召集审判委员会讨论。为规范司法权力运行,应转变审判委员会讨论案件范围和责任:一是讨论案件的范围。审判委员会对符合上述标准的重大疑难案件有权进行讨论并决定,但是按照直接原则与自由心证原理,不得对案件事实进行讨论,讨论的范围仅限于法律适用问题。二是讨论案件的责任。主审法官对案情的陈述客观及全面负责,审判委员会成员及主审法官对讨论中发表的意见各自负责。

## 3. 强化主审法官办案责任的内部监督

(1)建立专门的主审法官监督机制。一是合议庭外部的监督与管理。院长和庭长应加强主审法官办案的管理监督,但不得对个案件的具体裁判进行干涉;审判监督庭加强对案件的实体和程序的监督;纪检组监督主审法官是否遵守办案的纪律。在信息保存介质电子化的当今,应充分发挥案件管理系统监督的效用,监督过程全程记录/留痕并输入案件管理系统。二是合议庭内部的监督与制约。合议庭成员负有对主审法官的监督责任,在案件合议过程中应发表自己的见解,合议庭笔录应全面记载案件合议过程中个合议庭成员的意见,在事后追责案件任追究上,免除发表正确意见的合议庭成员的责任。

(2)建立主审法官惩戒机制。完善的主审法官惩戒机制能够有效抑制其违法乱纪,有助于培养主审法官的责任意识、形成责任追究的长效机制。在责任认定方面,中国目前错案追究制度过

于注重案件的结果，不利于主审法官独立办案。笔者以为应从主客观两个方面进行追责。追责的主体不应仅限于法院内部人员，应由法官代表、知名学者、优秀律师和民间代表，共同组成法官惩戒委员会。机构设置在法院内部，不受法院行政的干预。程序的启动方面，直接受理对法官的投诉、检举等。程序的进行，采用准司法的程序<sup>[13]</sup>，同时，赋予主审法官申辩的权利。

#### 4. 确立主审法官办案责任的保障制度

(1) 提高主审法官的薪酬待遇及法官等级。主审法官办案责任制实行以后，主审法官必将成为法院办案的“主力军”，这与法治发达国家的法官“精英化”基本相同。另外，主审法官也将是改善法院形象和重塑司法公信力的“招牌”。因此，应当改善主审法官薪酬待遇及法官等级，符合其物质与精神需求。在薪酬待遇方面，相比普通法官与司法辅助人员，主审法官的基本工资应高出一个级别并给予相应的主审法官津贴。以充分调动担任主审法官的积极性，使更多的法官争取进入主审法官的行列，保持权责利三者之间的平衡。在法官等级方面，首先应区分法官与法院内部行政工作人员不同的等级序列，保持身份认同上的区别。其次，有必要根据审判工作自身的特点，制定符合主审法官特色的等级。再次，主审法官的等级经考核合格的，其晋升应按照年限的标准，不受庭长、院长的干预。从而，提升主审法官的职业尊严感和司法使命感。

(2) 建立主审法官培训制度。主审法官是运用裁判权力体现法院功能的直接主体。为了保证其职业素质的不断提高，以便适应法律、经济、社会的变化，作出及时的修正。除了日常工作过程中的业务学习和经验总结外，还有必要建立正式的主审法官培训制度。这种培训可以分为定期和不定期两种。定期培训可以按季度进行，固定培训的时间，根据就近一致的原则，按区域或最高人民法院组织远程培训。主要包括主审法官的审判经验交流、疑难案件分享及分析、职业道德等方面的内容。不定期的培训则在发生某些和审判有关的重大事件时进行，主要是掌握法律、法规和司法解释制定或修改，集中学习党中央或最高人民法院于司法改革的纲领性文件，并商讨其所涉法律和精神的的具体落实措施。

注 释：

- ① 西方国家追究法官责任的制度是以保障法官依法独立审判为前提。
- ② 《法官法》第 32 条规定：法官不得有下列行为：（一）散布有损国家声誉的言论，参加非法组织，参加旨在反对国家的集会、游行、示威等活动，参加罢工；（二）贪污受贿；（三）徇私枉法；（四）刑讯逼供；（五）隐瞒证据或者伪造证据；（六）泄露国家秘密或者审判工作秘密；（七）滥用职权，侵犯自然人、法人或者其他组织的合法权益；（八）玩忽职守，造成错案或者给当事人造成严重损失；（九）拖延办案，贻误工作；（十）利用职权为自己或者他人谋取私利；（十一）从事营利性的经营活动；（十二）私自会见当事人及其代理人，接受当事人及其代理人的请客送礼；（十三）其他违法乱纪的行为。
- ③ 隐性代理指的是离退法官在承揽案件之后，让律师或其他人员以诉讼代理人的身份参与司法活动，该离退法官则主导该方当事人的诉讼策略及其诉讼行为等，并利用其原有法官的身份或其他社会关系影响办案人员。该律师为名义代理人，该离退法官即为隐性代理人。
- ④ 法律与民族志，如同驾船、园艺、政治及作诗一般，都是跟所在地地方性知识相关联的工作。
- ⑤ 上海法院在探索主审法官联席会议，内容与案件评议委员会的职能部分相同。

参考文献：

- [1] 张先明. 针对 8 个重点领域提出 45 项改革举措 [N]. 人民法院报, 2014-07-10(01).
- [2] 王逸吟. 最高法: 探索建立主审法官办案责任制 [N]. 光明日报, 2014-07-11(10).
- [3] 周顺昌. 试论“主审法官”责任制[J]. 政法论坛, 1995(3): 9.
- [4] 谭世贵. 司法独立问题研究[M]. 北京: 法律出版社 2004: 70.
- [5] 魏胜强. 错案追究何去何从? ——关于我国法官责任追究制度的思考[J]. 法学, 2012(9): 62.
- [6] 陈菲. 司法改革: 选择人民法庭作“试验田” [N]. 新华每日电讯, 2014-7-9(02).
- [7] 苏力. 送法下乡——中国基层司法制度透视[M]. 北京: 北京大学出版社, 2011: 7.
- [8] 顾培东. 中国司法改革的宏观思考[J]. 法学研究, 2000(3): 13.
- [9] 周超. 基层法院“案多人少”的困境与出路探析——以我国中部地区某基层法院为例[J]. 湖南财政经济学院学报, 2012, 28(4): 14-19.
- [10] 曾令健. 论司法实践中的“隐性代理” [J]. 南昌大学学报: 人文社会科学版, 2012(1): 76.
- [11] 克利福德·吉尔兹. 地方性知识——阐释人类学论文集 [M]. 北京: 中央编译出版社, 2000: 222.
- [12] 杨金志. 上海将对主审法官建执法档案 追究错案责任 [EB-OL]. <http://news.sina.com.cn/c/2014-07-12/183930510123.shtml>.
- [13] 蒋惠岭. 论法官惩戒程序之司法性[J]. 法律适用, 2003(9): 5.

责任编辑: 曾凡盛