

司法改革的“上海方案”瞄准了什么

上海市司法体制改革试点方案促进了司法专业化,摒弃了司法“行政化”,削弱了司法“地方化”,但在司法职业三类人员构成,法官、检察官的职业待遇及其变革等问题上还值得商榷

文 | 冀祥德

日前,上海市在中央深化司法体制改革的政策指导下,推出该市司法体制改革试点方案(以下简称“上海方案”),该方案主要是实行法官、检察官单独职务序列,明确实行法官、检察官“员额制”;健全法官、检察官及司法辅助人员有别于普通公务员的职业保障制度;推行主审法官、主任检察官办案责任制;探索建立省以下法院、检察院的法官、检察官省级统一管理体制;探索建立省以下法院、检察院经费省级统一管理机制,进行市财政统一管理。

“上海方案”是上海市贯彻落实党的十八届三中全会提出的全面深化司法体制改革的重要举措,是坚持中央顶层设计与发挥地方自主性相结合原则的具体体现,在法治中国建设进程中具有重要的意义和价值。

一是促进了司法专业化。

长期以来,我国对司法人员实行与普通公务员基本相同的管理模式,不能充分体现司法职业特点,不符合司法队伍专业化要求。“上海方案”提出了法官、检察官“员额制”,对法官、检察官实行有别于普通公务员的管理制度,严格了法官、检察官的任命条件与晋升条件,这些举措均有利于解决法官、检察官队伍庞大、专业化不足的问题。同时,“上海方案”通过健全司法人员职业保障制度,逐步建立符合法官、检察官及其他司法工作人员职业特征的职业保

障机制,这与管理制度相配合,既有利于提升法官、检察官的责任感,也有利于吸引高素质法律人才加入法官、检察官队伍,提高司法队伍的专业素质。

二是摒弃了司法“行政化”。

“审者不判,判者不审”等司法“行政化”问题,不仅有悖于司法的规律,而且严重影响了司法的独立性及公正性。“上海方案”提出的主审法官、主任检察官办案责任制,突出了法官、检察官办案的主体地位,明确了法官、检察官的权力和责任,规定法官、检察官对所办案件终身负责,严格错案责任追究,这一措施与法官、检察官“员额制”相配合,将有利于解决司法的“行政化”问题,提高司法的权威,建构权威的司法。

三是削弱了司法“地方化”。

司法“地方化”问题的根本在于地方法院、检察院经费按行政区域实行分级管理、分级负担的体制,严重破坏了法制统一和社会正义的实现,解决之道就是剥离司法管理及其经费与地方人大、政府的关系。但是,我国有3500多个法院、近20万名法官,如果规定法院的人财物都由中央统一管理,操作上尚有一定难度,所以,推动省以下地方法院人财物统一管理,是相对务实之举。“上海方案”试行市以下地方法院、检察院对人财物统一管理,并且让司法管辖与行政管辖适当分离,对于司法机关去“行政化”,保障法院、检察院依法独立行使

审判权、检察权,具有十分重要的价值。

“上海方案”的肯定之处毋庸置疑,但是仍有一些值得商榷之处。“上海方案”提出了司法职业三类人员33%、52%、15%的构成方案,这一规定弹性不够,应当设定动态比例,以照应不同地方的实际情况;遴选委员会的性质、隶属关系、权利等问题,“上海方案”规定也不够明确;“上海方案”对法官、检察官的职业待遇及其变革的具体方案并未提及;对通过本次司法改革促成我国法律职业群体不同职业间的良性流动的制度建设不足;对于改进司法职权的配置,建立与司法人员责任制相关的配套监督机制,健全司法分工、制衡以及整合的机制考虑不周;对如何合理、有效地重构各级法院、各级检察院之间的协调机制,尽可能避免上级司法机关通过人员晋升、财政控制等方面破坏下级司法机关的独立性缺乏思考。

总之,“上海方案”作为司法体制改革的先驱者,既面临很大的机遇,也要应对很多的困难。如何协调各方面的关系,如何调动利益受触动者积极响应改革号召,如何循序渐进地推进改革进程,使改革措施真正落到实处等,都是值得关注的问题。▲

(作者系中国社会科学院法学研究所研究员、博士生导师,方志出版社社长、总编辑)

本栏目所刊言论,均不代表本刊观点

责编 鄂璠 efan@chxk.com.cn