

法院组织法的修改应突出法官独立

答《新京报》问

贺卫方

对话背景：今年7月，受最高人民法院的委托，贺卫方和张志铭两位教授牵头起草《人民法院组织法》修改建议稿。在研究和调研的基础上，这两位研究司法改革的资深学者主持的修改建议稿已完稿并提交最高法。最高法院将综合各方意见最终形成修改草案，提交全国人大常委会审议。

值得注意的是，这个建议稿首次将法官独立、上下级法院相互独立、法制统一的保障、法院设置与行政区划相分离等司法改革新理念作出规定或预留了未来改革的空间。对法院设置、内部审判组织、管理制度、经费制度等重大问题进行了重新的设计和改革。试图从制度安排上解决司法改革的走向问题：保障审判权的独立，即司法独立，改变司法的行政化、地方化以及法官的非职业化现状。

学界和业界认为，“保障法院组织合理设置和有效运作，维护司法的独立和公正”的法院组织法的修改，将从制度层面确立司法改革理念，从而推动中国的司法改革进程。

法官独立是组织法首要解决的问题

新京报：贺老师，这次法院组织法的修改，你们主要是秉承了哪些法治精神和司法理念？

贺卫方：首先要说明的是，我和张志铭教授所主持起草的只是一个学者建议稿，未来如何规定还有赖于最高法院的决策以及立法机关最终决定。在这个建议稿中，我们希望把过去司法研究以及司法改革过程中所取得的成果以及获得的重要共识体现在新的组织法中，在总则中我们列出了一些原则，其中最重要的是4个原则：法院机构设置的法定性、统一法制、法官独立、上下级法院相互独立。

新京报：您能具体介绍一下这四大原则吗？

贺卫方：法院机构设置的法定性是说法院的机构设置不可以由司法机构随意安排，应该由立法机构依照法院组织法来严格规定。法院的稳定性通常意味着人们权利的保障标准的稳定性。宪法明确规定了法制统一原则，但这只是一个宏观、抽象的规定，需要组织法来促成法制统一的实现。也就是说，要求在法院的设置、分工方面，在最高法院和其他层级法院的功能方面保持对这个目标的关注。对法律的解释和适用至少要形成一个统一的机制。这也是维护法律之前人人平等的宪法原则的要求。关于法官独立，我们偏重认为，法官独立是法院组织法要解决的首要问题。法官独立主要是指他判案免受外界影响。从组织法来看，更重要的是排除来自法院内部的影响和干预。第四，上下级法院相互独立，这是为了体现司法审慎和公正，同时也是为了保证人们的上诉权不被剥夺。

新京报：在西方国家，法官是非常神圣，受人尊敬的，法官本人也有很强的精英意识和尊严意识，如何通过组织法来体现我国法官的精英意识和尊容感？

贺卫方：首先我们需要明确一个关键性的问题，人们往往把法官独立理解为法官爱做什么就做什么，随心所欲。这可能是一个很大的误区。在我看来，独立和责任是紧密相联的。正是因为法官独立，一个案件当事人和社会能确切知道是由哪个法官做出的判决。这也就意味着司法责任是明确归属于这个法官。一个人和名字和一个决策联系在一起的时候，他的责任心就更强。就像你们记者，作品署名发表往往会比不署名更能够调动写作热情和责任心。过去一味强调对法官的监督或者对法官的控制，实际上导致的就是一种大家都负责同时大家

都不负责的结局。

新京报：你们在建议稿中如何体现法官独立？

贺卫方：关于法官独立，我们建议稿强调，法官对于自己审理的案件有完全的审判权。首先，法院院长、副院长、庭长等对于自己没有参与审理的案件不得干预，不得施加任何影响，这样才能有效地保证合议庭、法官审判的独立性。第二是对审判委员会的改造，确保审判委员会不随便干预法官办案。

新京报：那在制度设计层面上如何确保法官独立？

贺卫方：我们要求法院院长、副院长、庭长、副庭长都由法官来兼任。这一点很关键的。很多时候，院长是由其他部门的局长副县长调任，很多都不是法官，甚至不懂法。他们并不是先做法官，后做院长。我们强调兼任是要努力淡化院长副院长的行政色彩。

新京报：尽管院长从法官中产生，但是他和法官还是上下级的关系，怎么能保证他不会干预法官审理案件呢？

贺卫方：这是法院内部司法文化建设的问题。我们希望，一方面在工资上减少院长和法官之间的差距，这是对于法官之间平等的一个很重要的暗示。另外，我们的建议稿里在司法独立和司法责任方面迈出实质性步骤，明确禁止院长、庭长对他没有参与审理的案件施加影响，我相信法律的规定本身有很强烈的心理影响力。这时候，如果院长还对法官进行干预，就会带来他本人和决策法官双方的心理困难。

新京报：可是我们不能依靠道义来减少院长对法官的干预啊？

贺卫方：实际上我们考察一个群体的行为时候，真正起作用的是一个人的内心认定和感知。人们常常把所有的问题归结到制度上，其实很多时候制度是和人本身道义感知是互动的。

新京报：我们现在虽然规定国家要依法保障法官独立，但他的提拔和考核都是由上级领导来进行，这样他不可能不受影响？

贺卫方：在现实没有根本的改变情况下，一部法律能改多少可以说是一件存疑的事。我们可以谈到问题的另外一面，实际上现在人们可以发现越来越多的法院院长和法官们认识到法官独立性的重要性，这种情况会形成一种制度性的力量。

新京报：现在的法院行政级别还会长期存在下去？

贺卫方：法院必须要有庭长和院长存在。不过需要逐渐淡化院长庭长在法院的行政职务色彩，这是一个漫长的司法文化改造运动。

新京报：贺老师，您提到要给法官判决案件的绝对主导权，但是目前我国一个司法的现状是法官素质还不够，尤其是西部一些法院的法官，他们在碰到疑难案件时，会不自觉地向法院长、庭长、审判委员会汇报请上级帮他定性。他害怕案件一旦审理不当，上诉后被驳回或者改判。在这种情况下，我们要推行司法独立其实是有很大难度，而且传统的司法模式是集体化、行政化。法官的上下级关系明确，组织法规定了，它实际上能有多大效果？

贺卫方：这些东西是长期的思维模式和现实环境所造成的，我们的法律修改不可能一蹴而就而就地改造这些问题。不过，法律也能够提供一种行为的框架和价值的导引，接下来的事情由别的方面来努力去做。这就像路和汽车的关系，路修宽了，汽车越来越多，汽车多了，路就显得窄了，要重新拓宽路。可能我们的法律也很难一步到位。我们在改革中采取的是一种比较温和的道路。上下级之间的请示和请示，很难指望一修改法律就彻底改变。

法官不应设立等级，想判案先当5年初任法官

新京报：现在我们法院的院长、庭长都会和相应的行政级别挂钩，这种行政等级划分对于法官独立是不是有害？

贺卫方：这是现行法官法里最糟糕的一点。法官分四等十二级。从首席大法官到一级二

级，各省高级法院的院长都是二级大法官。很多时候一个人刚刚从其他行业调到省高院当院长也马上是二级大法官。这是非常不合理的。过分等级化本身就是损害司法独立的。这不断地在暗示你是高级法官，我是低级法官。其实对于法官来说，法律是他唯一要遵循的准则。

新京报：那我们如何考量法官，或者说法官如何晋级？

贺卫方：我觉得法官不需要体现出等级。法官本身就是一个值得骄傲的职业。一方面，我们要提高法官的门槛。这次建议稿我们增加了“初任法官”的提法。要求初任法官必须有五年的见习期，见习期满，经考查合格者，转为实任法官；不合格者，停止其见习。初任法官在见习期内办理诉讼案件程序及实体的审查，法律问题的分析，资料的汇集，判决书的草拟等事务，不得独任审理案件。另一方面从收入方面来保障法官待遇，使得从基层到最高法院法官收入都差不多。这样，基层法院的法官有了一个好的物质保障，就不会觉得自己低人一等。实际上，基层法院的素质和表现如何对于人民权益的保障是至关重要的。不应该变成越往高层次就越优秀。

法院不应该评选优秀法官。应当激发每个法官对这个职业的尊荣感和使命感。

新京报：但是如果没有一个评级的话，会不会影响法官工作的积极性？

贺卫方：不会，法官就是一个荣誉，国家保障他比较富足的收入，他通过一个个案件的判决，体现对正义的追求。这是基于对法官职业本身的认同。

新京报：那法官等级化问题该怎么解决？

贺卫方：我建议下次法官法修改中，把这个去掉。

改造审判委员会最好是取消

新京报：刚才您谈到为了保证法官独立要改造审判委员会。但是我们知道，在中国现在的司法现状下，法官的职业化和认同感不强，很多法官一有疑问就向审判委员会汇报，它是一种集体责任制的模式。这次的建议稿，您是如何来改造审判委员会的？

贺卫方：长期以来审判委员会不经审理就对案件作出决定颇遭非议。这次我们对审判委员会的改造最大的是有关它对案件只判不审的做法的改造。现行组织法规定，审委会可以研究、审理、判决重大的或者疑难的案件和其他有关审判工作的问题。我们觉得它不能研究案件，只能审理和判决案件，这是司法的基本规则要求。没有参与审理过程的法官不能对案件作出判决。同时这还涉及到回避制度的问题。如果当事人根本不知道是什么人决定了他们案件最终命运的话，是违反程序正义的。我们要求审委会一般只应介入个别极其重大案件的判决，疑难案件不需要审委会来介入。并且，审判委员会的介入判决也必须是自己直接开庭审理，组成大的合议庭，开庭时要求全体审判委员会成员都是法官，由院长做主审法官。

新京报：这种改造的目的是什么？

贺卫方：改变审委会对案件判而不审的局面，使审委会成为审理特别重大和疑难案件的大合议庭。此外，我们在修改中还对审委会的组成人员及数额、审委会的运行和表决规则作了规定。

新京报：审委会全体成员都参与的大合议庭开庭模式，在每个法院现实吗？

贺卫方：不现实就不要启动审判委员会，让它束之高阁不正是我们的目的么？

新京报：那么对审判委员会如何监督？很多时候，审判委员会还是会向主审法官下达指示，审判委员会也很难全体人员到齐开会，谁来监督这样一项制度的实施呢？

贺卫方：那这样的行为就是违反法院组织法。法律明确规定的，对于法院来说是一个硬性规定，实际上，从长远来看，我是主张彻底取消审判委员会的。

上下级法院不独立等于剥夺公民上诉权

新京报：现行宪法规定上下级法院是监督关系，并没有领导和被领导关系？但是现实中为什么会有上下级法院的领导关系存在？

贺卫方：尽管宪法中规定上下级法院是监督关系，但事实上，在过去的很长时间内已经形成了一些不好的做法。比如按照法律规定，最高人民法院的司法解释，对下级法院判决案件的答复，下级法院必须遵守。如果按照最高人民法院的指令做出的判决，公民通常不可能通过上诉来维护权利了。另外还有一些非正规、非正式的做法，比如请示制度、上级的提前介入等。

新京报：一些疑难案件，拿不准，下级法院向上级法院请示，是不是意味着剥夺了公民上诉权？

贺卫方：可以这么说。诉讼法规定，当事人对原审判决不服可以向上级法院提起上诉，那就必须保证上级法院和下级法院是相互独立的，否则上级法院提前介入，上诉就完全是一句空话。

高级法院独立于省级政府之外

新京报：追究司法公正是法治国家的目标。我们知道，现在地方法院的财政、人事任免等大权都在地方政府手中，所谓“财政权决定控制权”，司法很难不受地方的影响和干预。这次您的修改建议在减少地方政府对司法的干预方面做了哪些有益探索？

贺卫方：首先，我们对法院的设置进行了改良。是把行政法庭提高一级，原先基层法院有行政庭，现在提高到中级法院里。基层法院设行政庭是便民，但现在看起来，在基层法院起诉基层政府，法院很难避免受到同级政府的干预，很难独立。另外，我们调研发现，很多地方基层行政审判庭案源极少。所以，行政审判庭最低设到中级法院是比较合理的安排。另外，我们对高级法院的设置，提出了一个新的构想。高级法院我们定义为设在中级法院和最高法院之间的法院。基层法院和中级法院都有一个同级的政府相对应，高级法院未来将没有一个同级政府相对应。

新京报：这是不是为将来司法大区设一个制度伏笔？

贺卫方：我不赞成大区的提法。中国通常只有7、8个大区，比如华北、华东、华南。如果把大区法院作为高级法院这个层次，会导致老百姓上诉时颠顿风尘，长途奔波。另外，如果把大区法院设为最高法院的派出法院，它跟最高法院的关系是非常麻烦的，而且也事实上多了一个层次，中国目前是四级法院已经多了，再这样设置事实上并不合理。

新京报：设在最高法院和中级法院的高级法院，您期望它的现实途径会是什么情形？

贺卫方：我希望将来行政区划改革能够迈出关键的步子，把中国变成从行政区域来看是50个省级单位，实质上是在现有的省、自治区，除了海南省外，其他省的版图都改变，我希望行政区域改变后，司法的管辖范围并不改变。也就是说，我们将来有50个省级行政区域，但高级法院大概是28个到29个，把直辖市高级法院也撤销，这样就会形成在高级法院层次上独立于行政区划的司法区划。

新京报：这样的变化需要由谁来决定？

贺卫方：这需要全国人大依照法定程序做出决定。我们组织法只是在措词方面为将来的改革留下一个空间，这个改革是特别值得推动的。长期以来，司法权的地方化和行政化，滋长地方保护主义，继而形成司法腐败的问题将得到至少在高级法院层面得到改善。

新京报：高级法院的设置确实能解决司法与行政分离的问题。但是对于基层法院和中级法院，这是老百姓打交道更多的，如何减少基层法院和中级法院的地方化影响？

贺卫方：我们建议稿对法官的选举和任免进行了规定。把基层法院和中级法院的院长的选举及其他法官的任免升高到省一级人大或人大常委会进行，意在避免基层法院和中级法院法官受地方各种力量所左右，减少司法地方化的倾向。从理论上来说，在单一制国家内，要

达到通过人事任免减少司法地方化倾向目的，则应当把这种人事任免权收归中央，由全国人大和人大常委会统一行使，但是从实践层面考虑，目前还不大现实。

新京报：经费问题你们是怎么设计减少地方干预的？

贺卫方：经费问题一直是制约法院司法独立目标实现的重要因素之一，法院的经费不独立所造成的后果不仅表现在不发达地区出现法院经费困难，物质保障不力的现象，而且表现在司法对行政的依赖，这种依赖使得法院常常受制于行政机关，为行政机关干预司法留下了空间，严重影响着司法独立目标的实现。因此，这次的建议稿明确了法院的经费独立原则，采用中央地方两级分立的办法来处理，最高法院和高级法院的经费列入国家财政预算，中级和基层法院的经费列入省一级财政预算。此外，建议稿明确强调，法院经费最终决定权在人民代表大会及其常务委员会手中，财政部门仅仅是被批准的预算的执行机关而已，它不能任意地改变预算额，不能不按期拨付预算。通过此条规定，在制度上杜绝了行政部门借经费问题对法院进行干涉。

新京报：还有其他法律能和组织法配套减少地方政府对法院的影响吗？

贺卫方：有，需要诉讼法的改革相配套。已经有不少的诉讼法学家论证，在中国建立三审终审制。也就是说，一个案件二审不服可以提到第三等级的法院。如果实行三审终审，再废除审判监督程序，就能使案件既能保证决策审慎，又能够确保判决的稳定。实行三审终审制后，在高级法院这个层面上，会经常受理上诉。我们的设想就是高级法院完全不受地方的影响，能更好地保证司法公正。

至于基层和中级法院和地方政府的联系，我们不可能一步到位。我过去构想过，设计一种跨区的管辖方式，但成本太高，不现实。

另外，我们可以从其他方面来努力开展工作，比如提高法官的素质、强化对司法的监督，把权力跟责任归属到特定的法官身上，包括程序的更加公开，司法决策更加的透明。没有这些配套的改革相呼应，则改革不可能取得成效。

首设法官助理增加当法官的难度

新京报：当前法院的审判职能和行政职能混在一块，南方周末上曾刊登过您写的一篇《当法院成为债务人》的文章，这次修改组织法，在这方面有哪些变化？

贺卫方：我们国家司法体制上有很多缺陷，法院要自己处理一些司法行政事务。最典型的是，法院盖房子是由法院跟建筑公司签订合同，法院做甲方，建筑公司做乙方。如果出现法院欠款，当事人不知道该怎么办好，要去法院告法院。要彻底解决这样的问题，需要在司法和司法行政职能之间作出清楚界定，把一些行政职能划归司法行政部门。不过，这已经超出组织法的范围了。这次我们建议，法院内部应设一些司法行政管理机构，但是司法行政管理职能应该跟审判职能区分。书记员等司法辅助人员按照普通公务员管理。

新京报：这是不是确定法院人员分类管理的思想？

贺卫方：这次修改组织法，尽可能减少法官数量，增加成为法官的难度，力图通过法律的规定实现法官素质的大幅度提高。

另外，这次我们明确规定了法官助理，包括书记官的提法，这是实现法院内部人员分类管理的目标模式。法官应当是集中精力审理案件，研究对案件的法律适用，在整个过程中有许多与审判业务相关的事务需要作。如果所有的工作都要法官事必躬亲，则必然分散法官的注意力，影响审判效率，因此应当为法官配置一些助手从事这些事务。

新京报：我国司法实践中对书记官的认定一直不明确，这次对于书记官有什么新规定？

贺卫方：一直以来，书记员没有独立的任职条件和任职序列，书记员成为通向审判员的一个跳板，这种状况的结果是书记员队伍中缺乏胜任书记员工作，专业能力强的人员，即使有也处于不稳定状态，另一方面则造成法官来源的非专业化，造成法官队伍素质不高的状况。

这次修改组织法，我们特别强调了书记官的职责和实行单独序列管理。这有利于保证书记员的队伍稳定和发展。

设惩戒委员会监管法官

新京报：法官的素质直接影响人民权利的实现，这次修改组织法如何加强对法院内部工作人员的监督管理？

贺卫方：法院管理上有一个很大的任务就是惩戒的问题，对于违纪违反职业伦理的人员如何进行处罚的问题。每个法院都应设立惩戒委员会，关键问题是保障相关惩戒程序更加按照司法方式来进行，保证被惩戒人有充分的申辩权利。我们也在建议稿里在这方面做了具体规定。

新京报：能不能介绍一下惩戒制度？

贺卫方：建议稿中规定，各级法院设司法惩戒委员会。惩戒委员会的任务是对违反职责或职业道德的法院工作人员予以纪律惩戒。受到惩戒的法院工作人员如果对惩戒不服，可以向惩戒委员会申诉或向上一级法院惩戒委员会申请复议。接受申诉或复议的惩戒委员会应当在二个月内书面作出答复。惩戒委员会委员由法官、法官助理、书记员、执行官、司法警察和司法行政人员按比例选举产生。看起来还是有折扣。在比例方面，还是由法官占主导地位。相当于“内部纪律法庭”。

设立执行事务局裁执权分离

新京报：当前全国法院普遍存在的“执行难”很大程度上和目前法院执行工作中存在执行权能混同、权力过于集中与权力配置不当有关，本次修改组织法做了哪些改进？

贺卫方：现在法院的执行中存在一个普遍问题就是裁决权和执行权分不清。这些修改的一个亮点就是，要想法设法地剥夺掉执行局在执行过程中的裁量权，不能够由执行局来裁量判决到底怎么执行、是否应当执行等。我们增设“履行执行事务的执行局”，明确规定，对于执行过程中所发生的任何争议，或者某种情势变化导致执行不能，执行事务局应将有关事项转送原合议庭或独任法官加以审查决定。

此外，为使执行事务协调而富于效率，上级法院对其辖区各法院的下级法院的执行事务局有调遣指令的权力。

为死刑复核权收回扫清障碍

新京报：人们普遍关注最高法收回死刑核准权的问题。我们知道最高法下放死刑复核权的法律依据是《人民法院组织法》。这次您修改组织法涉及了吗？

贺卫方：本身最高法授权省级法院死刑复核权在组织法里是不该规定的，我们这次修改将这条删除就是“正本清源”。