

## 推进以审判为中心诉讼制度改革三个维度<sup>〔\*〕</sup>

○ 刘少军

(安徽大学 法学院,安徽 合肥 230601)

〔摘要〕推进以审判为中心的诉讼制度改革现已成为当下司法改革中一项不容置疑的明确目标和重要任务。从司法实际情况来看,此项改革正面临来自传统纵向诉讼构造、诉讼程序以及配套机制三方面的制约。因此,推进以审判为中心的诉讼制度改革有三个基本维度,即在诉讼构造上完成从流水作业向加强制约的转型,在刑事诉讼程序上进行体系化与合理化构建,在配套制度上不断健全与完善员额制和司法责任制。惟有如此,才能保证以审判中心的诉讼制度能够在实践层面顺利推进。

〔关键词〕以审判为中心;传统诉讼构造;诉讼程序;员额制;司法责任制

DOI:10.3969/j.issn.1002-1698.2017.05.009

2014年10月十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)首次提出要“推进以审判为中心”的诉讼制度改革,正式将改革提上了日程。2015年2月4日最高人民法院发布了《关于全面深化人民法院改革的意见——人民法院第四个五年改革纲要(2014-2018)》中也明确提出要建立以审判为中心的诉讼制度,促使侦查、审查起诉活动始终围绕审判活动进行。<sup>〔1〕</sup>2016年10月10日,最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部与司法部联合印发了《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》。最高人民法院在2017年2月21日又发布了《关于

作者简介:刘少军,安徽大学法学院副教授、法学博士。

〔\*〕本文系教育部人文社会科学研究青年基金项目“审判中心主义视域下刑事裁判权制约机制研究”(批准号为15YJC820035)与司法部一般项目“认罪认罚从宽程序性处理机制规范化研究”(批准号为2016SFB2030)的阶段性研究成果。

全面推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的实施意见》,共五部分 33 条,主要从坚持严格司法原则、规范庭前准备程序和普通审理程序、完善证据规则与繁简分流机制五个方面对人民法院如何推进以审判为中心的诉讼制度改革进行了规定。由此可知,大力推进以审判为中心的诉讼制度改革是我国当下和未来刑事司法改革的一项长期目标和重要任务。

在以审判为中心理论提出后,学界围绕该理论提出的背景对其内涵进行了广泛而深入的探讨。尽管观点不尽相同,但在如下方面达成了共识:第一,以审判为中心要求在刑事诉讼整个过程中,审判要成为中心,侦查起诉工作要围绕审判、面向审判展开。第二,在刑事审判程序中,第一审应当成为中心,第二审、再审和死刑复核程序均不能绕开第一审程序的过程和结论而单独进行。第三,在刑事第一审程序中,要实行庭审实质化,即“案件事实调查在法庭”“定罪量刑辩论在法庭”与“裁判结果形成于法庭”。因为无论为了实现实体公正和程序公正,还是落实权责一致的办案责任制,均要求被告人的刑事责任在审判阶段通过庭审方式解决。<sup>[2]</sup>在这一意义上,有些学者将以审判为中心发展成“庭审中心主义”。<sup>[3]</sup>然而,上述改革目标的实现不仅需要高屋建瓴的宏观设计与整体布局,也需要明确具体的技术策略与路径选择。同时,还需要从刑事诉讼程序与制度完善的角对对有碍以审判为中心诉讼制度改革的因素进行全面的审视,发现制约改革的深层次因素,为改革的深入推进奠定基础。笔者认为,推进以审判为中心的诉讼制度改革有三个基本维度,即传统诉讼构造的转型、现有刑诉程序的体系化与合理化构建以及相关配套制度的健全。

### 一、传统诉讼构造从流水作业向加强制约转型

所谓诉讼构造,是指侦、诉、审三机关在整个刑事诉讼过程中的诉讼格局与法律关系。基于我国的诉讼传统,侦诉审之间长期形成了流水线型的纵向诉讼结构,即侦查、检察与审判机关是刑事诉讼这个大工厂的三大车间,侦查机关负责侦查与收集证据,检察机关负责审查起诉,而法院则负责将案件最后打磨出厂。这种“流水线”诉讼模式具有以侦查为中心的特点,而庭审虚化是其表象。<sup>[4]</sup>尽管宪法与刑法均对侦诉审三者的关系进行了明确的规定,即分工负责、相互配合、相互制约,但实践中配合远远大于制约。而这种多角度、全方位的配合恰恰是很多冤假错案得以产生的直接根源,并在很大程度上阻碍了以审判为中心诉讼制度改革的推进。因为法院处理案件和对被告人刑事责任做最后认定都得建立在侦查与检察机关工作的基础上。如果侦查机关在证据的收集上存在较大的问题,如证明被告人有罪的关键证据之间存在明显的矛盾之处,或者在证据的充分性上无法满足定罪证明标准的要求等等,而检察机关并未及时发现上述问题将案件“带病”移送给法院,作为审判主体的法官就会面临一个尴尬的处境:如果严格按照刑法中关于证据的规定,很多案件都无法作定罪处理;而法官如坚持庭审严格按照法律规定和证据规则对案件做出无罪处理,不仅容易

引发侦查机关与检察机关的不满,而且也与法官心中潜存的惩罚犯罪的传统价值理念相背离。<sup>[5]</sup>于是,法官就将将有问题的案件发回检察机关,指出案件的证据存在哪些問題,要求检察机关对案件进行补充侦查并在规定时间内将案件返还至法院。这是笔者在2016年暑期通过对A省四地中级法院与辖区内基层法院进行调研后发现存在的普遍现象。然而,此项由法官对案件进行实体审查并决定退回补充侦查的做法由于违背法官的中立审判地位早已被1996年刑诉法所明令禁止。法律明令禁止的制度仍在运行一方面表明以审判为中心的诉讼制度改革在实践中远未得到实现,另一方面表明真正起作用的仍然是传统的“流水线作业式”的诉讼构造。如果此种诉讼构造不发生转变,以审判为中心的诉讼制度改革就很难取得实质性的进展与成效。法院在庭前将案件发回补充侦查这种违背法律明确规定的做法表明传统流水线式的诉讼结构对以审判为中心的诉讼制度构成了极大制约。

事实上,在以审判为中心的诉讼制度改革中,侦诉审三者的关系应当定位为“以制约为主”,配合只能限制在诉讼程序相互衔接的层面,在实体问题的处理上是坚决不能予以配合的。否则,刑事诉讼程序就极易陷入“行政治罪”的模式,当事人的人权保障就会成为一句空话。<sup>[6]</sup>而在当下的实践中,检察机关对于侦查机关的起诉意见和逮捕申请批准的多,拒绝的少。通过在人民检察院案件信息公开网上进行搜索,近一年以来,公开的全国各地检察院批准逮捕案件数量达29000件以上,不批准逮捕的案件只有697件,不批准逮捕率仅为3%。而对于检察机关起诉书中的指控罪名,承办案件的法官通常不会轻易否定,如果出现法官的判断与起诉结论不一致的地方,法官往往会通过要求检察机关补充侦查或者建议更改指控,甚至建议检察机关撤回起诉。这就导致法官对于开庭庭审的案件,由于在之前已与检察机关做过充分的沟通,对检察机关指控的情况了然于胸,辩方的辩护空间极为有限,庭审实质化难以实现。对于一个案件而言,如果公安机关的“第一道防线”和检察机关的“第二道防线”都没有完全按照法律规定进行证据的收集、事实的认定和相关程序的把关,就无法指望审判机关的“第三道防线”能够尽善尽美,裁判结论达致公正公平。在刑事诉讼流水线型的纵向诉讼构造未得到彻底扭转之前,谈“庭审实质化”似乎有本末倒置、过于超前之嫌。

应当认识到,以审判为中心的诉讼制度改革是一项贯穿于刑事诉讼全过程的改革,而不是仅涉及部分机关和部分阶段的单一化改革,其中必然关涉三机关关系的重新梳理与定位。推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革,首先需要厘清诉审、诉侦、诉辩的相互关系。我国有学者指出,以审判为中心的改革意味着公、检、法之间尤其是检法关系、检警关系在司法体制中的调整与重构,昭示着分工负责、互相制约的司法原则需要重新审视与调整。<sup>[7]</sup>理顺公检法三者关系的第一步是要明确宪法与刑诉法“分工负责、互相配合、互相制约”规定的具体内容。严格来说,宪法与刑诉法的此项规定并非错误,但过于抽象和模糊,其并未

指出配合和制约分别适用的空间,从而导致实践中该配合的不配合,该制约的不制约,公检法三者关系陷于混乱无序的状态。理解“分工负责、互相配合、互相制约”条款的规范含义应当以宪法关于公权力制约的精神为基础,寻求合乎立宪主义原理和现代人权保障理念的解释,突出以“制约”为核心的权力关系体系。<sup>[8]</sup>鉴于刑诉法的本质在于严格规限国家公权力的不当行使,而权力之间的相互制约是经历史经验充分证实过的最有效的限权方式,应当确立公检法三者“以制约为主,配合为辅”的关系模式。具体而言,即在刑事诉讼中,后一个阶段的专门机关要对前一个阶段专门机关的工作进行实体与程序两方面的制约,而不能对前一阶段的工作进行全面承继。审判机关由于处于刑事诉讼的最后阶段,其应对前两个阶段即侦查与审查起诉阶段的工作进行全面制约,在制约体系中占据最为核心的地位。第二步要改变目前公安机关与检察机关粗放的办案模式。因为如果侦诉机关特别是公安机关不改变当前粗放办案模式的话,最后送到审判机关的案件仍然在证据上存在问题,法官将很难以改变当前对案卷进行实质性审查从而架空庭审的局面,以审判为中心仍然只能停留在理论层面,而无法在实践中真正得以施行。因而,侦查机关和检察机关应当树立“精密司法”的办案模式,即在每一个诉讼阶段,都应当严格对照刑诉法的规定,特别是按照法律关于证据的规定与取证程序的要求,从每一个细节入手,不放过任何可能产生问题的地方,把侦查工作做细、做精、做扎实,使检察机关的审查起诉能够通过,也为法院的审判提供了可供判断的坚实基础,而不是由法院在后来“补缺补差”,让法院回归审判者而非控诉者的角色,从而为以审判为中心诉讼制度改革中的主体能够找准自己的角色定位,为更好地行使职责奠定前提。第三步可以考虑让法院对于由侦诉机关移送过来的在证据上过于粗糙的案件,或者直接驳回起诉,或者在公开的庭审后充分采纳辩护方的合理意见,对案件做无罪处理。此种处理方式或许会导致实质上有罪的被告人最后在法律上逃脱追究的“错放”结果,但却可以起到“敲山震虎”督促公安与检察机关严格依法办案的作用,从源头上遏制有严重问题的案件起诉至法院,为法院的公正审判奠定基础。

## 二、现有刑诉程序进行体系化与合理化构建

以审判为中心的诉讼制度改革仅适用于通过普通审判程序处理的案件,没有必要也不可能将此项改革向所有的案件和所有的程序铺开。惟有如此,才能保证在现有的司法条件下有足够的司法资源用于处理必须通过庭审解决被告人刑事责任的案件。然而,现有的刑事诉讼简易程序的规定和运行对以审判为中心诉讼制度的改革构成了明显的制约。我国1996年刑诉法首次将简易程序入法,但由于适用范围过于狭窄难以满足司法实际的需要,导致实践中出现了普通程序简易审的自发性改革。2012年刑诉法再次修正时,将简易程序的范围扩展至判处无期徒刑、死刑以下的案件,调整幅度较大。然而,此项改革也存在不少问题:一是,刑事简易程序的适用条件过于严苛,不利于分流大量的案件。根据

我国刑事诉讼法的规定,适用简易程序需满足三个积极要件,即案件事实清楚、证据充分;被告人承认自己所犯罪行,对起诉书指控的犯罪事实没有异议;被告人对适用简易程序没有异议。但仅满足上述三要件并不意味着就一定能适用简易程序,刑事诉讼法 209 条同时也规定了排除适用简易程序的消极要件,即被告人是盲聋哑人,或者是尚未完全丧失辨认或控制自己行为能力的精神病人的;有重大社会影响的;共同犯罪案件中部分被告人不认罪或是对适用简易程序有争议的;其他不宜适用简易程序审理的。刑事诉讼法通过正反两方面的条件规定,将适用简易程序的案件限制在了一个相对狭小的范围内。二是,简易程序并未体现出“简易”的特征。刑事诉讼法规定,对可能判处有期徒刑超过三年的,应当组成合议庭进行审判。实际上,既然案件进入了简易程序,说明该案符合适用简易程序的条件,即案件事实清楚、证据充分,被告人认罪,即使可能判处三年以上有期徒刑,独任审判也已足够,硬性规定合议庭审理并不能起到简化程序、节约资源的目的。三是,简易程序关于审限的规定容易导致简易程序向普通审理程序的转化。刑事诉讼法规定,适用简易程序,一般在二十日内审结案件,对可能判处有期徒刑超过三年的,可以延长至一个半月。但同时规定,人民法院在审理过程中,发现不宜适用简易程序的,应当按照本章第一节或者第二节的规定重新审理,即将简易程序转为普通程序继续审理,审理期限将重新计算。在笔者的调研过程中,很多法官都反映案多人少的矛盾导致很多应当采用简易程序处理的案件均因二十日的审限转瞬即逝,而无法继续适用简易程序,只能转为普通程序审理,从而大幅降低了简易程序的适用比例,导致法官难以有充足的时间与精力去处理应当通过普通审判程序审理的案件,以审判为中心的诉讼制度改革缺乏必要的程序支持。

事实上,实践中的刑事案件呈现出多样化的特征,种类、情节、性质、危害后果、被告人认罪态度、证据情况等各异,不可能适用同一种审判程序来解决被告人刑事责任的承担问题。对于不同的刑事案件设置相应的诉讼程序不仅是刑事案件本身多样化的需要,也是节约司法资源有效提高司法效率的必由途径。综观世界各国的刑事诉讼程序设置,均充分体现了繁简结合、层次清晰的结构特点。在普通审判程序之外,各国无一例外均设置了各种形式的简易程序。例如,意大利 1988 年的刑事诉讼法典设置了五种特别程序:简易审判程序(刑期可减少三分之一)、意大利式辩诉交易(最终判刑不得超过二年监禁或拘役)、快速审判程序(检察官可以在犯罪被发觉后的 48 小时至 14 日之内要求快速审判)、立即审判程序(可免去初步庭审,由负责侦查的法官决定立即审判程序)和处罚令程序(既无侦查,也无审判,而是直接处以罚金,而且罚金减少百分之五十)。<sup>[9]</sup>日本有三种简易程序:适用于死刑、无期徒刑或最低刑期为一年以上惩役或监禁以外案件的简易公审程序、适用于简易法院管辖的案件可以处以五十万日元以下罚金或罚款的处罚令程序以及适用于有关交通的刑事案件的交通即决裁判程序。<sup>[10]</sup>法国的简易程序共分两种:适用于违警罪的简易审判程序和适用于违反

公路交通规则只判处罚金的综合性罚金诉讼程序。<sup>[11]</sup>

反观我国的刑事诉讼程序设置,从立法层面看只有普通审判程序与简易程序之分,且具有“繁者不繁、简者不简”的特点。即对于普通审判程序,除了在庭前准备、开庭及正式庭审阶段有较多的程序规定之外,对于一些重要的能够体现以审判为中心诉讼制度改革的做法如直接言辞原则、交叉询问制度、证据规则的完善等等却未予涉及或涉及较少。而对于简易程序,前已述及,由于保留合议庭审判的做法,使得简易程序的简易性并未完全体现出来。最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部于2014年8月22日发布了《关于在部分地区开展刑事案件速裁程序试点工作的办法》,探索了一种针对“危险驾驶、交通肇事、盗窃、诈骗、抢夺、伤害、寻衅滋事、非法拘禁、毒品犯罪、行贿犯罪、在公共场所实施的扰乱公共秩序犯罪情节较轻、依法可能判处一年以下有期徒刑、拘役、管制的案件,或者依法单处罚金案件”的速裁程序。有学者指出,此种速裁程序与简易程序相比,适用条件更加严格。<sup>[12]</sup>2016年11月16日,最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部联合发布了《关于在部分地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作的办法》,其中第16条规定:“对于基层人民法院管辖的可能判处三年有期徒刑以下刑罚的案件,事实清楚、证据充分,当事人对适用法律没有争议,被告人认罪认罚并同意适用速裁程序的,可以适用速裁程序,由审判员独任审判,送达期限不受刑事诉讼法规定的限制,不进行法庭调查、法庭辩论,当庭宣判,但在判决宣告前应当听取被告人的最后陈述。适用速裁程序审理案件,人民法院一般应当在十日内审结;对可能判处的有期徒刑超过一年的,可以延长至十五日。”此规定既是对之前速裁程序适用范围的调整,也是将认罪认罚从宽与速裁程序相结合的一种有益尝试。笔者认为,为保证以审判为中心的诉讼制度改革能够在实践中得到推进,应当在之前立法规定与司法经验的基础上设置一个层次清晰、结构合理的程序体系,突出体现当前审判程序“简者更简、繁者更繁”的改革方向,为以审判为中心的诉讼制度改革提供更多的程序空间。具体而言,刑事诉讼程序的体系化与合理化构建应当包括以下内容:

首先,以被告人是否认罪认罚为标准,结合认罪认罚从宽制度的精神,将刑事案件大致分为被告人认罪的案件与被告人不认罪的案件两大类。在被告人认罪的案件中,以被告人可能被判处的刑罚轻重为标准,将案件分为判处3年有期徒刑以下认罪的案件与3年有期徒刑以上无期徒刑以下(包括无期徒刑)认罪的案件两种。对于可能被判处3年以下有期徒刑的被告人认罪且认罚案件,适用速裁程序。对于适用速裁程序处理的案件,可以考虑将审限限制在7日以内,以突出体现速裁程序快速处理案件的特点。对于可能被判处3年徒刑以上无期徒刑以下的被告人认罪认罚案件,适用简易程序进行处理,采取独任制审判,并将审限于15日以内。同时,修改现行的关于简易程序的规定。将简易程序的适用范围进行明确界定,取消刑诉法第209条的第四项兜底条款,即“其他不宜适用简易程序审理的”,严格规限法官不适用简易程序审理的案件情形。明确

凡是适用简易程序审理的案件,均采用独任的方式进行审理。对于适用速裁程序和简易程序,在诉讼程序的设计上可以较普通程序有较大幅度的简化,但需保证被告人享有最低限度的基本人权如参与庭审权、最后陈述权等等。速裁程序与简易程序要把程序设计的重点放在审查被告人认罪自愿性与真实性以及被告人的罪行确实有相应的事实与证据基础上。

其次,对于被告人不认罪的案件、主体身份特殊的案件以及被告人可能被判处死刑的案件,明确规定不能采用简易程序进行审判,而必须采用普通审判程序通过合议方式进行审理。对于被告人不认罪的案件,由于缺乏适用速裁与简易程序的基础,只能采取普通审判程序。主体身份特殊的案件如盲聋哑人或者是尚未完全丧失辨认或控制自己行为能力的精神病人的案件,为了突出对特殊群体的法律关怀,防止错误的定罪量刑,采用普通程序对其进行审判是有必要的。而对于被告人可能被判处死刑的案件,由于死刑刑罚的特殊性与严厉性,同时为了防止虚假认罪案件的发生,必须对此类案件高度重视,不能采用简易程序进行审理。对于普通审判程序,应当明确坚持严格司法与证据裁判原则,进一步规范庭前准备程序与庭审程序,落实直接言辞原则,完善证据规则,充分保障被告人辩护权的行使,等等。对于适用普通审判程序审理的案件,审限可以规定为3个月。对于可能判处死刑的案件、附带民事诉讼的案件、交通十分不便的边远地区的重大复杂案件、重大的犯罪集团案件、流窜作案的重大复杂案件、犯罪涉及面广及取证困难的重大复杂案件,审限可以延长至6个月。

最后,为了保障各种诉讼程序适用范围的相对稳定性,充分体现繁简分流精神,应当严格控制案件从速裁和简易程序向普通程序的转化。对于本来适用速裁和简易程序的案件,只有在不具备适用速裁或简易程序的基本条件时才能够转化为普通程序。例如,被告人当庭表示不认罪,或者对之前的认罪表示反悔的,或者法官经审查发现被告人认罪的自愿性与真实性无法得到保障,或者被告人被指控的罪行缺乏事实和证据基础的,才能将案件从速裁与简易程序转化为普通程序进行审理。这一方面是为了保障诉讼程序适用的前提具有一致性,另一方面也是基于维护被告人合法权益的考量。

### 三、相关配套制度不断健全与完善

我国有学者指出,“以审判为中心的诉讼机制的建立,需要以我国现有的司法基本结构和运行机制的调整为基础和前提,否则,这一改革难以有效推进,即使勉力前推,改革也难以走远。”<sup>[13]</sup>笔者对此观点深表赞同。以审判为中心的诉讼制度改革从来都不是一项孤立的工作,而是一个复杂的系统工程。<sup>[14]</sup>其不仅涉及诉讼构造的转型、诉讼程序的调整,更涉及相关配套制度的健全与完善。事实上,在以审判为中心的诉讼制度改革中,诉讼构造解决的问题是在刑事诉讼的程序运转过程中,公检法三机关的关系可以面向审判这个中心展开,能够保证审判环节居于中心地位。诉讼程序解决的问题是以审判为中心的诉讼制度改革能

有足够的程序空间可以展开。而配套制度解决的问题是保障以审判为中心的诉讼制度中的主体能够有充足的精力和能力去承担相应的审判任务。而在配套制度中,员额制与司法责任制无疑是当前司法改革的两大抓手,也是以审判为中心诉讼制度改革极为重要的两大保障机制。其中,员额制主要解决谁来担当审判主体的问题,而司法责任制则旨在实现“由审理者裁判,让裁判者负责”,解决如何保障法官依法办案,保证案件质量的问题。然而,在实践中,这两项制度均存在一些问题,有进一步健全和完善的必要。

### (一)员额制的完善

就员额制而言,其最重要的一个主旨思想就是法官的精英化。理论上而言,只有那些法学学识渊博、法律素养深厚、审判经验丰富、道德素质高尚的法律人才才能进入法官队伍,享有法官的称谓和尊崇,行使国家赋予的审判权力。这一对法官的严格要求并非全无道理,因为“要让司法在法治社会中担当其使命,首先需要按照司法建设的规律塑造司法主体。各国司法体制现代化,首先要解决的问题就是有‘法律帝国诸侯’之称的法官之塑造及其地位问题。”<sup>[15]</sup>法官这一角色设定要符合司法实践办理案件的实际需求,能够满足社会公众对于司法公正的最基本需要。全国法院目前最为普遍的问题就是案多人少的矛盾日趋尖锐。根据最高人民法院近两年发布的数据显示,2014年,全国法院刑事一审收案104万件,比上年上升7.09%;审结102.3万件,上升7.24%。2015年,全国新收刑事一审案件112万件,上升8.29%;审结109万件,上升7.45%。<sup>[16]</sup>而就地方法院而言,情况也基本相当。以A省H市中级人民法院为例,2013年刑事一审收案32594件,同比增长5.77%;2014年刑事一审收案34881件,同比增长7.01%;2015年刑事一审收案38300件,同比增长9.80%。而2015年刑事一审收案相比2012年的增长率高达24.2%。另一方面,在案件数量不断攀升的客观情况下,法院办案人员的数量却未得到应有的增长,真正承办案件的一线法官人数仍然占比较低,这就导致每个一线法官的人均结案数在不断上涨,劳动强度增大,工作压力增多。<sup>[17]</sup>在这种情形下,很难保证法官可以将充足的时间与精力放置于以审判为中心所要求的“庭审实质化”上。而员额制的实施在很大程度上造成原本处于一线审理案件的法官由于员额的限制无法进入法官序列,工作积极性和职业尊崇感受挫而流失于法官队伍之外。<sup>[18]</sup>

同时,目前各地法院院长、副院长、庭长甚至大部分副庭长都进入了法官员额。甚至那些担任审判委员会委员职务的非业务部门主管人员也成为入额法官。<sup>[19]</sup>尽管在改革时这部分入额法官也有具体承办案件的任务与数量要求,但在实践中,由于他们承担着较为繁重的司法行政管理工作,很难保证有足够的精力与时间全身心地投入到案件的具体审判工作中去。于是,“挂名办案”“代办案”现象就难以防止。这就必然导致一大现实问题:一方面是法院面临的案多人少的尖锐矛盾,另一方面是在员额制改革下实际减少的审判法官群体。可以说,员额制的实施不但未对解决案多人少的实际问题有所改善,还在某种程度上



加剧了进入员额的法官审判任务。而对于真正办案的法官而言,他们最关心的就是如何在规定审限之内将案件及时审结,而不是通过复杂的程序运作去实现案件的庭审实质化。因为庭审实质化意味着法庭调查、质证、认证等都要当庭完成,法官开庭审理的工作强度和心理负担明显加大,有的甚至超出了法官的心理承受范围,故很多法官对以审判为中心的诉讼制度改革并不持积极的响应态度。因此,就员额制本身而言,其代表了对法官精英化与司法公正的理想追求。但该制度的实施必须有相关的制度作为支撑。

具体而言,可以从以下几方面着手:第一,配备员额外司法辅助人员。法官员额制是根据法院辖区经济社会发展状况、案件数量等基础数据,结合法院审级职能、法官工作量等因素,科学确定四级法院法官的员额,综合考虑审判业绩、理论水平和法律工作经验等因素,确保优秀法官留在审判一线。审判法官的精英化、专业化以及突出的审判能力可以在单位时间内增加办案量,提高工作效率。司法的生命在于裁判,但现实中一个案件的审理却不仅是做出判断,许多与审判无关的程序性事务也在耗费着法官有限的精力。每个法官应当配备至少一名以上司法辅助人员,帮助法官处理琐碎的程序性事务。第二,科学设定法官助理与书记员的职责。在当前的员额制改革中,“法官+法官助理+书记员”新型审判团队的组建势在必行。然而,法官助理与书记员的角色定位与职责要求尚未厘清,导致一些审判事务性工作在具体操作时会产生推诿和摩擦,影响了案件程序的正常运转和诉讼效率。需要对法官助理与书记员的地位、来源、职责、任务和要求进行明确的界分和规定。一般来说,法官助理应当是有法律专业背景,除了帮助法官处理日常法律事务外,还应为法官处理案件提供一些法律建议。法官教育培训可以提高法官审判技巧和能力,通过设立旨在对法官和有关工作人员进行专门培训的机构(类似于美国联邦司法中心)来弥补中国法学教育的先天不足,更好地从事审判业务。而书记员则不需要满足上述要求,其主要负责一些程序性事务的处理。第三,要为在此次员额制改革中未能进入员额的法官留下再次遴选的空间。<sup>[20]</sup>由于此部分法官在员额制改革前就是一线审判法官,其担负着大量案件的审判任务,此次未能入额本已造成心理定位的落差,如果不为其留下可能的上升空间,不仅不利于法官队伍的稳定,也不利于法院案多人少实际矛盾的解决。第四,要保证员额制的顺利推行,从长远来看,应当逐步弱化审判业务庭的司法行政管理职能,在条件成熟时逐步取消审判业务庭的建制,使得庭长、副庭长从司法行政事务的重压下解放出来,全力投入审判之中。<sup>[21]</sup>

## (二)司法责任制的健全

2015年9月21日与9月28日,最高人民法院和最高人民检察院分别发布了《关于完善人民法院司法责任制若干意见》和《关于完善人民检察院司法责任制的若干意见》,对审判责任制与检察责任制进行了明确规定。此规定将法官和检察官的司法权力的行使与所承担的责任即将“责”“权”“利”三者进行了关联,建立了案件质量终身负责制和错案责任倒查追究机制,有利于督促法官和检

察官严格依法办案,防止故意违反法律法规的情形出现,有利于司法公正的实现与司法权威的树立。<sup>[22]</sup>然而,此司法责任制存在一些问题,可能对以审判为中心的诉讼制度改革产生影响,需要进一步健全。

一是,最高人民法院《完善人民法院司法责任制若干意见》第25条关于“法官应当对其履行审判职责的行为承担责任,在职责范围内对办案质量终身负责”的规定对于法官而言无异于悬挂于其头上的一把“达摩克里斯之剑”,使法官在行使审判权力时小心翼翼、极为谨慎,生怕一不小心判错了案件,这把剑就会落在自己身上。尽管第26条对违法审判责任的七种情形进行了明确列举,但这种担心在所难免。现实中很多法官被放权后仍然不敢轻易对案件下判就是此种心理的真实写照。在这样的心理驱使下,审判法官就会对案件办理的每一个环节与程序都高度重视,甚至在很大程度上为了追求案件裁判能够符合客观真实而悖离“判断者”的角色定位,承担起应当属于检察机关的“控诉职能”。例如,对于控诉证据的真实性、合法性与关联性的检验,以及控方证据能否达到法律关于定罪证明标准的判断,按照以审判为中心的要求,都应当是在庭审中进行和完成的。然而,法官在庭前就可能对这些问题进行初步的判断,并根据这些判断作出预先的处理,如将案卷退回检察机关进行补充侦查,对于明显有问题的证据和不足的证据要求重新取证,对于明显指控罪名不能成立的控诉在庭审前与检察机关进行商讨,甚至要求控方撤回公诉。如此种种,都使得庭审阶段的证据调查、事实辩论、适用法律争议失去了应有的价值与意义,这就在很大程度上虚置了庭审,使以审判为中心的诉讼制度改革举步维艰。

二是,在刑事诉讼的起诉和审判阶段都存在错案的界定与司法责任的追究,那么,侦查阶段也应当存在错案的问题,相关人员在办理错案后也应当被追究司法责任。只有每一个阶段都贯彻实施司法责任制,才有可能让侦查起诉审判机关都能以同样高的积极性与责任感以及相同的标准去办理案件,从而使每一个阶段的案件处理都做到细致与精确,以“庭审实质化”为表征和核心的以审判为中心的诉讼制度改革才能有基础与条件展开。而从目前来看,公安部曾于1999年制定,2016年修订的《公安机关人民警察执法过错责任追究规定》对公安机关的执法过错和责任追究进行了界定。其中的问题在于,此规定与针对检察机关与审判机关的司法责任制的规定相比,针对性不强,标准不完全统一。因为其适用的对象并不仅限于刑事警察,而是泛泛地指向所有类型的人民警察。且公安机关关于执法过错责任情形的列举都较为抽象、粗糙,操作性不强,与检法两家的错案界定标准存在不一致之处。因而,此规定很难对公安机关侦查取证行为的合法性与有效性进行规范和限制,也就难以保障公安机关在刑事诉讼中的侦查行为满足审查起诉与审判的实际需要。也即,现行的关于司法责任制的规定并未将公安机关的侦查行为有效涵盖其中,而可能导致公检法三机关很难在同一个层面,运用同一个标准进行案件的办理。

针对上述司法责任制从两个方面可能对以审判为中心诉讼制度改革的实现

造成的影响,笔者认为,可以从以下几方面予以健全:首先,应当认识到司法责任制可能导致审判法官将对案件主要证据与事实的判断放在庭前而非庭审中,过分纠结于裁判结论是否与案件客观事实相一致的情况,充分暴露出审判法官对司法责任承担的恐惧心理。事实上,对于以审判为中心诉讼制度的改革,就是要让法官敢于在庭审中去审查证据、判断事实与适用法律,而不需要在庭前进行一些将庭审虚置化的工作。从这一层面而言,保障法官敢于履职比对其责任进行追究更为重要。此处并不代表笔者认为对法官司法责任的追究是可有可无的,而是意在指出,应当要进一步加强对法官的履职保障与豁免机制,这一意识的确立是首位的。在此之下,再来规定司法责任承担的相关问题。这一顺序目前从检法两家的司法责任制规定来看,显然是次序颠倒的。先用大段篇幅规定司法责任,再来述及法官履职与豁免。这无疑传达给法官一种不信任其权力行使的错误信号。正确的顺序应当是给予法官履职上的充分保障,规定较为全面的豁免情形,使法官在行使审判权力时无任何后顾之忧,才有可能将庭审真正实质化。其次,对于同处于刑事诉讼程序中的公安、检察和审判机关,应当在每一个阶段都把握好案件的证据关、事实关和法律关,为下一个机关在处理案件时提供扎实的、全面的工作基础。而在出现问题时,则应运用同一种关于错案的认定标准与追责程序,对相关责任人员进行追责。唯此,才能真正调动刑事诉讼链条中每一个可以运用的零件,充分发挥其作用,防止重大错误的出现,才能顺利进入下一步的案件正确处理中,以审判为中心或者“庭审实质化”才有可能真正得以实现。最后,对于法官审判责任的追究,不应当“唯结果论”,而应追究法官的“违法审判责任”,就是以违反程序法和实体法为前提来追究其法律责任。对于严重违背法律职业伦理规范、败坏法官声誉的行为,也应纳入法官责任追究的体系中来,使得法官责任追究发挥维护法官纲纪、清除害群之马的作用。<sup>[23]</sup>

#### 四、结 语

以审判为中心的诉讼制度改革从来都不是、也不可能是仅涉及审判这一特定诉讼阶段、法官这一特定主体的改革,而是牵一发而动全身的刑事诉讼整体性结构、程序与制度的大调整和大变革。如果只将以审判为中心的诉讼制度改革限于审判阶段进行,将其定位在“庭审实质化”上,而不去关注审判前阶段侦诉机关的侦查行为、审查起诉行为以及处理案件模式与以审判为中心诉讼制度改革之间的高度契合与有效衔接关系,改革注定是“缘木求鱼”的本末倒置行为,是很难以取得成功的。因而,必须跳出审判程序的框限,以一种整体性的眼光对刑事诉讼程序与制度进行全面的审视与分析,才有可能找到真正制约以审判为中心诉讼制度改革的瓶颈因素,从而探寻出相应的改革方向。理顺侦诉审三机关在刑事诉讼中的角色定位与诉讼关系,强调各自的职责分工与权限划分,从三机关流水作业到加强制约的转型,旨在为以审判为中心的诉讼制度改革创造主体之间对于权力与责任的共同认知,明晰各机关在改革中应当承担的使命。在

刑诉程序上,在当前对于简易程序的规定以及速裁程序与认罪认罚从宽制度试点工作的基础上,应当进行更加科学合理的重新调整,使刑诉程序具有体系化和层次化的特征,使刑诉程序不仅在实践中具有更强的可操作性,而且具有将大部分案件分流到普通审判程序的能力,对案件进行有效的繁简分流,为以审判为中心的实现提供充分的程序空间。而在配套制度层面,对员额制与司法责任制本身及相关配套制度的完善则致力于保证法官有能力、有时间、有精力可以完全根据法律的规定和良心的指引独立对案件进行裁判。如此,作为以审判为中心重要表征和依托的“庭审实质化”的实现将指日可待,以审判为中心的诉讼制度改革也将会在实践中得到大力推进。

### 注释:

- [1] 最高人民法院:《最高法发布关于全面深化人民法院改革的意见》,中国法院网,<http://www.chinacourt.org/article/detail/2015/02/id/1557989.shtml>,2015-2-26。
- [2] 汪海燕:《论刑事庭审实质化》,《中国社会科学》2015年第2期。
- [3] 顾永忠:《试论庭审中心主义》,《法律适用》2014年第12期。
- [4] 何家弘:《从侦查中心转向审判中心——中国刑事诉讼制度的改良》,《中国高校社会科学》2015年第2期。
- [5] 蔡墩铭著:《审判心理学》,台湾水牛出版社,1986年,第678页。
- [6] 谢佑平、江涌:《从治罪到维权:我国刑事诉讼构造之重构》,《江海学刊》2007年第3期。
- [7] 左卫民:《审判如何成为中心:误区与正道》,《法学》2016年第6期。
- [8] 韩大元、于文豪:《法院、检察院和公安机关的宪法关系》,《法学研究》2011年第3期。
- [9] 《意大利刑事诉讼法典》,黄凤译,中国政法大学出版社,1994年,第157-167页。
- [10] 宋英辉:《日本刑事诉讼程序》,载《外国刑事诉讼概论》,中国政法大学出版社,1994年,第195-196页。
- [11] 程味秋著:《中外刑事诉讼比较与借鉴》,中国法制出版社,2001年,第278页。
- [12] 周强:《对〈关于授权在部分地区开展刑事案件速裁程序试点工作的决定(草案)〉的说明》,中国人大网,[http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2014-08/22/content\\_1879705.htm](http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2014-08/22/content_1879705.htm)。
- [13] 龙宗智:《以审判为中心的改革及其限度》,《中外法学》2015年第4期。
- [14] 魏晓娜:《落实“以审判为中心”的关键一环》,《人民法院报》2016年10月11日,第三版。
- [15] 陈光中、龙宗智:《关于深化司法改革若干问题的思考》,《中国法学》2013年第4期。
- [16] 袁春湘:《依法惩治刑事犯罪,守护国家法治生态》,《人民法院报》2015年5月7日,第五版。
- [17] 何帆:《法官多少才够用》,《人民法院报》2013年6月7日,第五版。
- [18] 刘斌:《从法官“离职”现象看法官员额制改革的制度逻辑》,《法学》2015年第10期。
- [19][21][23] 陈瑞华:《员额制改革的新课题》,《人民法院报》2017年4月12日,第二版。
- [20] 陈永生、白冰:《法官、检察官员额制改革的限度》,《比较法研究》2016年第2期。
- [22] 陈光中、王迎龙:《司法责任制若干问题之探讨》,《中国政法大学学报》2016年第2期。

[责任编辑:刘 鏊]