

法官检察官管理将有别于普通公务员,上海是试点六省市之一

本轮司法改革直指地方保护主义



党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,对深化司法体制改革作了全面部署。这四项改革分别是完善司法人员分类管理、完善司法责任制、健全司法人员职业保障、推动省以下地方法院检察院人财物统一管理。考虑到各地经济社会发展不平衡,在东、中、西部选择上海、广东、吉林、湖北、海南、青海6个省市先行试点,为全面推进司法改革积累经验。

这次改革会给司法体制带来怎样的不同?最近,中央司法体制改革领导小组办公室负责人做出解读。

不同之一

突出法官检察官主体地位

司法体制改革的目标,是建设公正高效权威的社会主义司法制度。实现司法公正,关键是要建立符合司法规律的办案责任制,做到“有权必有责、用权受监督、失职要问责、违法要追究”。近年来,司法机关为完善司法权力运行机制,进行了许多积极探索,也取得一定成效,但仍存在审者不判、判者不审等问题。为此,党的十八届三中全会《决定》要求,让审理者裁判、由裁判者负责,探索建立突出法官、检察官主体地位的办案责任制。

《改革框架意见》和《上海改革方案》将司法责任制作为改革试点的重点内容之一,以完善主审法官责任制、合议庭办案责任制和检察官办案责任制为抓手,突出法官、检察官办案的主体地位,明确法官、检察官办案的权力和责任,对所办案件终身负责,严格错案责任追究,形成权责明晰、权责统一、管理有序的司法权力运行机制。

为防止法官、检察官滥用权力,需要同步研究健全对司法权力的监督机制,运用信息化手段,加强和规范对司法活动的监督;加大司法公开力度,全面推进办案工作全程录音录像、生效裁判文书上网;充分发挥律师在诉讼中的作用,确保司法权依法公正运行,真正让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。

不同之二

法官检察官要区别管理

没有高素质的司法队伍,司法权力运行机制再科学,也难以实现司法公正。建立符合职业特点的司法人员管理制度,是建设高素质司法队伍的制度保障,在深化司法体制改革中具有基础性地位,是必须牵住的“牛鼻子”。

长期以来,我们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,不利于建设政治素养好、专业素质高的职业化司法队伍,不利于把优秀人才留在司法一线。为此,《改革框架意见》和《上海改革方案》根据中央要求,提出司法人员分类管理的基本思路和工作要求。

应该指出,在法院、检察院工作的人员并不都是法律意义上的司法人员。司法人员分类管理,就是把法院、检察院工作人员分为法官、检察官,司法辅助人员,司法行政人员,对法官、检察官实行有别于普通公务员的管理制度。实行司法人员分类管理的基础,是建立法官、检察官员额制,提高法官、检察官任职

中央全面深化改革领导小组第二次会议审议通过的《关于深化司法体制和社会体制改革的意见及贯彻实施分工方案》,明确了深化司法体制改革的目标、原则,制定了各项改革任务的路线图和时间表。

中央全面深化改革领导小组第三次会议审议通过的《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》和《上海市司法改革试点工作方案》,对若干重点难点问题确定了政策导向。

《改革框架意见》主要针对下列问题提出了政策导向

1. 对法官、检察官实行有别于普通公务员的管理制度
2. 建立法官、检察官员额制,把高素质人才充实到办案一线
3. 完善法官、检察官选任条件和程序,坚持党管干部原则,尊重司法规律,确保队伍政治素质和专业能力
4. 完善办案责任制,加大司法公开力度,强化监督制约机制
5. 健全与法官、检察官司法责任相适应的职业保障制度
6. 推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理
7. 完善人民警察警官、警员、警务技术人员分类管理制度

新民图表 制图 戴佳嘉

条件,综合考虑政治素养、廉洁自律、职业操守和专业素质、办案能力、从业经历等多种因素,公平、公正地选任法官、检察官,解决目前法官、检察官队伍大、门槛低的问题,提高队伍素质,提升公正司法能力。

按照权责利相统一的原则,在提高法官、检察官的入职门槛、严格办案责任的同时,也要健全法官、检察官的职业保障制度。司法权是对争议事实和适用法律的判断权、裁决权,不仅要求司法人员具有良好的法律专业素养和司法职业操守,还要具有丰富的实践经历和社会阅历。因此,试点地方可探索延迟优秀法官、检察官的退休年龄,下一步还将考虑适当提高初任法官、检察官的任职年龄。

不同之三

扩大法官检察官的选任渠道

法官、检察官的选任,要坚持党管干部原则,尊重司法规律。法官、检察官首先要有过硬的政治素质。

为了保证专业能力,在省一级设立法官、检察官遴选委员会,从专业角度提出法官、检察官人选。由组织人事、纪检监察部门在政治素养、廉洁自律等方面考察把关,人大依照法律程序任免。遴选委员会的组成,应当具有广泛代表性,既有经验丰富的法官和检察官代表,又有律师和法学学者等社会人士代表。

建立逐级遴选制度,上级法院、检察院的法官、检察官原则上从下一级法院、检察院择优遴选,既为优秀的基层法官、检察官提供晋升通道,又保证上级法院、检察院的法官、检察官具有较丰富的司法经验和较强的司法能力。扩大法官、检察官的选任渠道,实行有别于普通公务员的招录办法,招录优秀律师和具有法律职业资格的法学学者等法律职业人才进入法官、检察官队伍,为建立法律共同体搭建制度平台。

不同之四

地方机构人财物省级统管

十八届三中全会《决定》提出,改革司法管理体制,推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理。这项改革举措,对于确保法院、检察院依法独立公正行使审判权、检察权,具有深远意义。

《改革框架意见》明确了试点地区省级统管的改革路径。对人的统一管理,主要是建立法官、检察官统一由省提名、管理并按法定程序任免的机制。对财物的统一管理,主要是建立省以下地方法院、检察院经费由省级政府财政部门统一管理机制。地方各级法院、检察院经费上收省级统一管理时,考虑各地经济社会发展实际,使各地办公经费、办案经费和人员收入不低于现有水平。

省级统管是对司法管理体制的一项重大改革,情况复杂,需要根据不同地区的经济社会发展情况试点,逐步推开。《上海改革方案》对如何建立统一管理机制做了具体安排,在市级组建法官、检察官遴选、惩戒委员会,并建立统一管理全市人民法院、人民检察院经费、资产的保障机制。

不同之五

重点解决基层警察待遇问题

完善人民警察警官、警员、警务技术人员分类管理制度,健全执法勤务机构人民警察警员职务序列制度,重点解决量大面广的基层一线人民警察任务重、职级低、待遇差的问题。按照公务员法确定的职位分类框架,建立公安、安全、审判、检察机关专业技术类公务员管理制度,确保人员待遇与专业技术职务配套衔接。对公安、安全机关具有刑事司法属性的侦查人员探索试行主办侦查员制度,并完善相应的职业保障制度。

据新华社

专家解读

把独立权还给司法,但要建立制约机制

“和前两轮司法改革相比,本次改革最大的特点是要发生制度性的变革”,华东政法大学教授、博士生导师马长山今天上午接受记者采访时指出,前两轮都是机制上的变革,主要是改工作方法、工作机制。这次是制度变革,更加根本。但由于触动最深,面临的问题也是最大的。

改革要顺利推进,有五种关系必须理顺,党的领导和司法权之间的关系,人大和司法权的关系,政府和司法权的关系、上下级法院间的关系,以及法院内部关系。马长山认为,这里面牵涉很多问题,有些问题很难控制。其一,可能孳生司法腐败现象,其二,让司法机构独立裁判、独立负责,但他们能不能负得了责,也是一个问题。“我们说终身负责,但如果审判十年后发现问题,这个人移居美国了怎么办,如果是刑事案件,判了死刑,人头已经落地又怎么负责,很多东西是个人没法负责的。”

因此,马长山提出,司法改革应该采取平衡前进的思路,“要把司法权应该有的独立权利还给司法,给他自主运作的空间,但放的同时也要加强对司法权的制约”。马长山建议法官遴选制度方面,可以在省级人大设立并改造内部司法委员会,由它来完成法官选任、考评等工作。应按照社会对司法的运行体系,按司法本身的规律来控制司法。

在司法体制改革方面,上海目前是在走在全国前列的。马长山认为这和海派文化有关。马长山表示,自贸区成立之后,改革思路逐渐从预先管制走向事后监管。自贸区的改革成果需要良好的法制环境保障,因此,司法改革上海也必须先行先试,将自贸区的模板推向全国。本报记者 王文佳

最重要的是员额制和人财物省管两项改革

中国人民大学诉讼制度及司法改革研究中心主任陈卫东认为,此次改革最重要的是员额制和人财物省级检、法院统管两项改革。

员额制改革是指法官、检察官根据该地区的案件数量,确定法官、检察官人数,每名法官、检察官根据平均办案数量审理案件。这项改革既体现法院、检察院中法官、检察官的主体地位,又能够让法官、检察官更科学的、更合理的办案、审案,避免“案多人少”的情况出现。员额制改革,实质上是打破法院、检察院中法官、检察官与司法行政人员“不同工同酬”的现有机制,这也是改革过程中最困难的地方。

检察院、法院人财物实施省级统管后,法院、检察院法官和检察官由省级法院、检察院确定,如何破解改革中省级法、检两院与地方利益的平衡,也是一个难题。

为什么选择这6个省市试点?陈卫东分析,上海市已经形成具有本地特点的司改方案,获得中央的通过。上海作为中国经济最发达的直辖市之一,它的法官、检察官管理体制相对没有其他省市复杂,在各项改革中相对阻力较小。广东佛山探索了旨在强化司法责任制的审判长负责制改革,珠海横琴实行了员额制改革。海南是我国最先实行省管县的地区之一,对于省级统管有一定经验。吉林、青海、湖北分别是东北、西北和中部改革的代表性省份。据新京报