

中国法官惩戒制度的缺陷及其完善

The Defects and Perfection of Judge Disciplinary System in China

吴静

Jing Wu

福建省诏安县人民法院
中国·福建 漳州 363500
Zhaoan People's Court of Fujian Province,
Zhangzhou, Fujian, 363500, China

【摘要】当前,随着频频爆发的司法腐败现象及司法改革下司法责任制的大力推进,建立具体详尽的法官惩戒制度成为制约法官权力、落实司法独立、实现民主政治的必由之路。论文将以当前中国法官惩戒制度的现状为切入点进行剖析,指出当前中国法官惩戒制度运行中存在的问题,并提出在司法改革背景下实现对法官惩戒制度的程序性构建的重点。

【Abstract】At present, with the frequent outbreak of the judicial corruption and the vigorous promotion of judicial responsibility system under the judicial reform, the establishment of specific and detailed judge disciplinary system has become the only way to restrict the judge's power, implement the judicial independence and realize the democratic politics. This paper takes the current situation of China's judge disciplinary system as the starting point for the analysis, points out the problems existing in the operation of judge disciplinary system in China, and puts forward the key points of the procedural construction of judge disciplinary system under the background of judicial reform.

【关键词】法官;惩戒制度;程序性构建

【Keywords】judge; disciplinary system; procedural construction

DOI: <http://dx.doi.org/10.26549/cjygl.v1i4.490>

1 中国现行法官惩戒制度的缺陷

1.1 惩戒主体设置缺乏中立性

当前,代表中国国家法官行使惩戒权的组织有两个:一为国家权力机关,即各级人民代表大会及其常委会;二为国家审判机关,包括各级人民法院。人民法院将受惩戒的法官的罢免意见提交同级人民代表大会及其常委会,由其行使监督权利,对拟被罢免法官采取惩戒措施、履行罢免程序。这种形式在一定程度上使得权力机关对惩戒措施的行使沦为一种形式,只对罢免意见享有表面上的

审查权、履行对罢免决定的宣布,缺乏实质的调查权,从而对法官的违法违纪行为也无法从根本上起到遏制作用。这也意味着法院在对法官进行惩戒方面拥有更多的决定权。在当前中国法官惩戒委员会的设立尚未全面铺开的情况下,法院系统对法官行使惩戒权的机构主要是各级法院的监察部门,由于监察部门本身属于法院的内设部门,直接隶属法院领导,其在对拟受惩戒的法官做出惩戒措施时也主要听从法院领导的指示,部分法院领导为了自身政绩需要,对确实需要受惩戒的法官内部解决、息事宁人。另

行试点并取得良好效果,如北京市朝阳区检察院正在探索的“认罪协商”机制。该院在办理符合适用刑事速裁程序的案件中,检察官与犯罪嫌疑人经自愿协商达成协议:犯罪嫌疑人在自愿认罪悔罪的基础上,检察官会以协议中所确定的罪名对被告人提起公诉,但提起公诉时会向法院提出适用刑事速裁程序的建议,并以同类犯罪行为正常量刑建议为基础,在该基础上降低10%—20%的量刑幅度向法院提出量刑建议。^④此种制度既是对辩诉交易制度的合理借鉴,同时也是认罪认罚从宽制度的重要体现,有助于实现犯罪的特殊预防和司法资源优化配置的双重目的。

6 结语

总之,刑事诉认罪认罚从宽制度作为一项重要的法律制度应当引起我们的重视。只有在立法上不断改进,司

法实践中不断探索,才能建立并完善认罪认罚从宽制度,如此,才能在诉讼效率和司法公正这二者之间实现平衡,才能推动刑事司法制度的改革,加快法治建设的步伐。

注释

^①左卫民:《刑事诉讼的经济分析》,载《法学研究》,2005年第4期,第68页。

^②张明楷:《刑法的基本立场》,北京:中国法制出版社,2002年版,第64页。

^③左卫民:《当代中国刑事诉讼法律移植:经验与思考》,载《中外法学》,2012年第6期,第72页。

^④熊琳、赵高晴:《北京:刑事速裁案件首推“认罪协商”机制》,载 <http://www.chinacourt.org/article/detail/2016/02/id/1805874.shtml>,于2016年5月23日访问。

一方面，由于法院内部的监察部门属于后勤行政部门，其工作人员也存在相当一部分是由缺乏审判工作经验的后勤行政人员担任，因缺乏对审判工作的了解和认知，很容易出现“外行调查内行”的情况，同时，监察部门在对拟受惩戒的法官开展立案、调查、决定等惩戒措施和程序时主要依据行政机关的监察工作方式，未对法官与一般行政公务人员的处理方式区分对待，忽略了审判人员工作本身具有的专业性、独立性、技术性、风险性等特质，这种未对法官与一般公务人员、法官与其他法院工作人员加以区分对待的方式使得法院在对法官违法违纪行为进行审查时很难从专业角度出发并做出具有说服力的、合理的处理意见，既不利于对拟受惩戒法官权益的保护，也很难得到法官群体的普遍认同，在一定程度上也增加了法官职业的工作风险性^①。

1.2 惩戒事由规定不够统一

当前，中国现行有关法官惩戒的规定主要散见于《刑法》、《法官法》、《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》（以下简称《意见》）、《最高人民法院最高人民检察院关于建立法官、检察官惩戒制度的意见（实行）》、《人民法院审判人员违法审判责任追究办法（试行）》（以下简称《办法（试行）》）、《关于建立法院系统监察机构若干问题的暂行规定》、《法官行为规范》、《最高人民法院关于“五个严禁”的规定》以及中央政法委《司法机关内部人员过问案件的记录和责任追究规定》等规定，具有党员身份的法官还要受《中国共产党党章》、《中国共产党纪律处分条例》、《中国共产党廉洁自律准则》等党纪条规的约束，除此之外，各级法院内部也存在制定法官惩戒内容的规章制度。因此，中国当前法官惩戒事由名目多、内容散、范围宽、法律位阶大多不高且存在内容重合的现象，惩戒事由除了法官因履行审判职权存在不当和失职行为外，还包括因个人生活、业外活动的不当行为引发的违法违纪情况，这一揽子规定虽然有利于对法官严格自身行为起到震慑和监督作用，但也不利于法官大胆、独立地开展审判活动，严重打击了法官工作积极性。此外，在认定法官的行为是否符合惩戒事由的构成要件方面也存在操作性难题。如《办法（试行）》第十四条的规定^②及《意见》中第25条的规定^③均陈述因法官存在故意或重大过失导致严重后果而应当追究法官责任的情形，但对如何认定严重后果缺乏明确的释义，对如何认定主观上是否构成故意或过失更难判断，在一定程度上使得惩戒更具主观性、随意性^④。

2 制度衔接：完善中国法官惩戒制度的对策

2.1 赋予法官惩戒主体实体权利

2.1.1 弱化法官惩戒委员会的行政化因素

法官惩戒委员会作为专门审查判断法官的案件质量、裁判能力和专业素养等的机构，决定了惩戒委员会的成员必须是具有专业知识的人员担任，因此，除高校教师、研究员等专职从事学术研究的人员外，其他机关事业单位尤

其是政法部门、组织部门、纪检监察部门等公务人员、党务工作人员均不得担任惩戒委员会委员，法院院长、检察院检察长也不得兼任惩戒委员会主任等要职，不得参与关于惩戒程序的一切事宜，并要主动排除政法机关、其他党政、司法机关的干预。

2.1.2 给予惩戒主体调查权利

惩戒委员会的主要工作职能在于根据调查结果对法官的审判行为进行定性，审议、评查拟受惩戒法官的过错责任报告和其他违法违纪行为认定评查报告，最后根据少数服从多数提出惩戒意见，在这个过程中缺乏实质的调查权，不利于发挥惩戒委员会严肃法官职务行为、提高裁判质量的效能，因此应在当前法官惩戒委员会所具有的核查和建议的基本功能的基础上赋予委员会一定的调查权。

2.2 构建统一规范的惩戒事由体系

2.2.1 制定统一的法律性规范

全面梳理和整合现阶段中国所有涵盖法官惩戒制度的法律法规等规范性文件，对过于泛化、没有可操作性的规定进行删除，对实践中的新经验、新做法进行吸收，确保惩戒事由的界定不仅要合法还要符合审判工作的实际情况，对启动法官惩戒程序及如何进行调查取证等具体操作程序进行明确和细化，拓宽法官救济权利方式和渠道，最后由相关部门进行细致研讨、决定，并通过相关的法律程序制定关于法官惩戒的高位阶法律，使法官惩戒工作有统一的适用标准，因司法权作为中央事权的重要组成部分之一，应将法官惩戒工作纳入国家统一管理项目，而非放任各级法院做出涉及惩戒法官事由的规定。

2.2.2 区分错案惩戒和司法外不当行为惩戒的类型和适用规则

司法改革背景下不断强调法官办案质量终身负责制，司法责任制的确立在于落实错案追究责任制度是否规范化、科学化。在现行中国司法实践中仍以错案惩戒为主、不当行为惩戒为辅的制度模式^⑤。《意见》改变了之前中国对错案的模糊的、较为严苛的认定标准，提出在认定是否构成错案应“遵循司法运行规律、主观过错与客观行为相结合”等基本原则，并对责任类型进行划分，具体包括故意责任类型、重大过失责任类型和管理监督责任类型等，认定权由审判组织行使。在《意见》中还明确提出，是否属于错案应包括三个方面的构成要件：即结果上出现错案、行为上存在违法违纪、主观上具有故意或重大过失。明确错案的认定标准是落实错案追究责任制度的大前提和首要条件。根据现有的文件规定，如果终审生效的裁判文书对之前的裁判文书认定的事实发生颠覆性的变更或更改且不涉及罪与非罪的情形下可以认定为错案，如果因为法官适用法律中因对法律释义的不同，或因为出现新的证据，或因为之前裁判文书所适用的法律依据、政策存在变更，或因当事人对自身权利的处分等情况下，法官的审判行为则不构成错案。另一方面，对法官的司法外行为也应进行明确的、严格的限制。因为法官的司法外行为更

如何做社会主义法制理念的忠实践行者

How to Be a Loyal Practical Practitioner of Socialist Legal System

张旭
Xu Zhang

西北工业大学马克思主义学院
中国·陕西 西安 710072
School of Marxism,
Northwestern Polytechnical University,
Xi'an, Shaanxi, 710072, China

【摘要】随着中国经济的迅速发展,各行各业呈现出繁荣的景象。中国在重视物质文明的同时,也开始注重法制文明。因此,牢牢把握社会主义法制理念的脉搏,将法制理念与社会主义法治实践结合起来,为建设社会主义和谐社会构建法制基础。鉴于此,论文对新时代下社会主义法制理念的内涵进行分析,从其特点着手,提出了几点建议。希望为更好地提升社会主义法制理念的质量献力。

【Abstract】With the rapid development of China's economy, all walks of life show prosperity. While paying attention to material civilization, China begins to pay attention to legal civilization. Therefore, we should firmly grasp the pulse of the socialist legal system ideas, and combine the idea of legal system with the practice of socialist rule of law, so as to build a legal basis for building a harmonious socialist society. In view of this, based on the analysis of socialist legal system idea under the new era, the paper puts forward some suggestions in terms of its characteristics. Hoping to better enhance the quality of today's practice of the socialist legal system idea.

【关键词】法制文明;社会主义法制理念;经济发展

【Keywords】legal civilization; socialist legal system idea; economic development

DOI: <http://dx.doi.org/10.26549/cjygl.v1i4.491>

1 引言

社会主义法制理念是指中国共产党作为执政党,从社会主义现代化建设事业的现实和全局出发,借鉴世界法治经验,对近现代特别是改革开放以来中国经济、社会和法制发展的历史经验进行总结。社会主义法制理念是由依法治国、执法为民、公平正义、服务大局、党的领导,五个方面相辅相成组成的,体现了党的领导、人民当家作主

容易引发社会共鸣、更具社会关注度,对法官整体形象的破坏力更直接、快捷,尤其在当今网络快速发展的时代背景下,因不当行为造成的影响蔓延速度更快、扩散范围更广,不利于维护法官群体的整体形象。因此,应对法官的业余等方面的生活进行严格规范,法官自身也应提高自我意识,防止一切不当或看起来不当的行为和活动^①。

3 结语

“努力让人民群众在每一案件中都感受到公平正义”离不开每一名法官的努力与付出,每一份裁判文书不仅仅是对案件结果的处理,更是国家意志的体现。司法作为维护社会公平正义的最后一道防线,人民对司法改革给予了厚望,司法改革也是当前中国共产党和国家推进社会主义法治国家建设、构建具有中国特色的、符合中国国情的现代司法制度的关键环节。如何建立和完善当前中国的法官惩戒制度与司法改革制度相配套不仅具有重要的现实意义,也是顺应时代的需求。有限的篇幅或许无法为当前中国法官惩戒制度的完善提出全面、详尽的意见和建议,只是希望论文所提出的粗浅意见能为问题的解决提供另一种可能性。

和依法治国的有机统一。因此,如何践行社会主义法制理念,成为当今应深思的问题。

2 社会主义法制理念的内涵

社会主义法制理念的内涵主要体现在三个方面:①依法治国,中国的社会成员都要把法律作为自身行为的指导和规范的基本准则,努力维护国家和民族尊严,维护社会主义法制尊严,对于破坏法制社会的任何团体、部门和

注释

①林鸿、郑清贤、陈石:《司法体制改革语境下大陆法官惩戒制度之重构—以海峡两岸法官惩戒制度比较为视角》,载《厦门特区党校学报》2016年第4期,第75页。

②《人民法院审判人员违法审判责任追究办法(试行)》第十四条规定:故意违背事实和法律,作出错误裁判的。因为过失导致裁判错误,造成严重后果的。

③《最高人民法院关于完善人民法院司法责任制的若干意见》第25条第二款规定:法官在审判工作中,故意违反法律法规的,或者因重大过失导致裁判错误并造成严重后果的,依法应当承担违反审判责任。

④杨妮、刘坤:《法官惩戒制度研究—立足于制度构建与实践操作双重考察》,载《中国南京市党校学报》2016年第6期,第95页。

⑤崔永东:《法官责任制的定位与规则》,载《现代法学》2016年第5期,第51页。

⑥严仁群:《美国法官惩戒制度论要—兼析中美惩戒理念之差异》,载《法学评论》2004年第6期,第89页。