

审判权“去行政化”改革下的 法官会议机制再构(下)

☐ 周嬌

二、问题检视：法官会议 机制实践运行中的异化

（二）不合理的讨论模式削弱了会商咨询的平等性

1. “自上而下”的发言顺序使普通法官在心理上产生趋同性。一些法院在召开法官会议时，往往习惯性地由行政级别高或资历老的领导或法官先发言，级别低、资历浅的法官后发言。这种“自上而下”的发言顺序，破坏了法官会议原先具有的平等会商性质，使得参加会议的主持人（一般为院长庭长）的意见起了主导作用，无形中对发言顺序在后的级别较低的法官施加了心理压力，使其在心理上产生“行政化”的“被领导”倾向，迫使其对行政长官或高级别法官发表的意见产生趋同心理。

2. 会议票决模式有强压合议庭接受法官会议意见之嫌。平等性和会商性是法官会议的重要属性, 以确保参会人员可以客观中立地发表或保留意见, 以起到会议意见仅供合议庭参考之目的。然而, 目前一些法院在实践中, 要求法官会议参会人员均需对个案发表明确意见, 并按票数形成多数意见供合议庭评议。有的法院还规定如果合议庭坚持的评议意见与法官会议多数意见不一致的, 则案件应提交审判委员会讨论。这样的运作模式使得法官会议变相成为一级审判组织, 并有强迫合议庭必须接受法官会议意见之嫌, 而不是法官会议意见仅供合议庭参考了。

（三）讨论个案事实居多导致适法统一功能被削弱

1. 讨论具体个案多, 讨论普遍性问题少。法官会议的一项重要价值和功能在于统一司法尺度, 解决具有普遍性或共性的法律问题。然而目前在实践层面, 法官会议讨论的内容仍以个案居多, 议程往往围绕办案法官难于决断或合议庭意见分歧的案件展开, 对具体问题讨论较多, 对重要法律适用问题或者具有类案共性的问题讨论得不多。这种讨论使得法官会议变成仅为审理具体案件的“大合议庭”, 会议讨论意见也仅为个案所适用, 缺乏应有的普遍指导意义。

2.讨论个案事实问题多,研讨法律适用问题少。法官会议并不排斥对个案的讨论,但基于审判亲历性原则,即便在讨论个案时,也应当更多地讨论个案中有关法律适用的共性问题,而应当尽量避免对个案事实认定问题讨论过多,因为对事实的认定只有亲自审理案件的法官才最有发言权。但目前实践中的情况是,法官会议在讨论个案时很大程度上仍以案件事实的讨论为主,法官会议的适法统一功能在很多情况下未被“激活”。

（四）操作环节失范导致会议机制出现部分功能障碍

1. 参会人员过少使得会商变“汇报”。法官会议因其具有的智库功能, 发挥着集体研讨的功能优势。然而在实际操作过程中, 有的法官会议的参会人数过少, 只有主持会议的庭(院)长、汇报案件的合议庭审判长、承办法官参加, 缺少其他主审法官的参与, 致使会议讨论流于形式, 变相成为向领导汇报案件。造成这种情形有其客观原因, 因为当前不少地方法院案多人少矛盾突出, 主审法官忙于自己的案子, 无暇参与法官会议研讨疑难案件。但是, 如果参加法官会议讨论的人员过少, 则使会议变成“汇报”, 体现不出会议的集体会商性, 反而会为领导行政干预个案提供方便。

2.讨论内容未记录使得案外过问“留痕”原则未体现。院长庭长可以参与法官会议对个案进行讨论，但法官会议讨论应当有记录，且记录应当归卷，这也是领导过问案件应当“全程留痕”原则的体现。但在实际操作层面，仍然存在着一些法官会议对个案的讨论没有记录，或者即使作了记录也不归入卷宗，导致一些案件经过法官会议讨论却没有“留痕”，在事后的卷宗材料中反映不出来。

3. 保密制度缺位使得个案讨论意见被提前泄密。法官会议讨论的案件内容往往是未决的，但由于缺乏有效的保密监督机制，或参会人员的保密意识不强，有时会导致会议讨论案件的内容被提前“泄密”，甚至哪个参会法官发表哪种意见也被“泄密”。而这种“泄密”在一定程度上会对参会法官在发表意见时的客观性、独立性产生负面影响，对案件公正处理和法官权益保障都是有害的。

三、制度再构：对法官会议机制良性运作的规范化设计

在当前新一轮司法改革背景下,法官会议机制的优势应当进一步发挥,而过去在运行中的各种不规范、行政化的现象及其弊端应当尽量克服,这需要我们设计一套更加符合司法改革方向的法官会议机制。

(一)规范会议启动程序

1. 合议庭提请法官会议讨论的案件一般应为合议庭有较大分歧意见的案件。合议庭对于案件审理中发现的重要法律适用问题或者其他重大疑难复杂问题,可以提请召开法官会议讨论。对于合议庭提请法官会议讨论的案件,一般应是合议庭评议后有较大分歧意见的重大疑难复杂案件,对于合议庭评议意见一致的案件,原则上不应再提交法官会议讨论。对于法官独任审理的案件,因按照法律规定独任审理的案件应是案情比较清楚的案件,故一般也不宜提交法官会议讨论,但如果是对法律适用问题有较大难点的,则可以提交法官会议讨论。

2. 院长主动提起法官会议讨论案件应严格控制并有条件约束。为了使法官会议发挥“双向监督”功能,应当严格控制院长主动提起会议讨论的条件,例如有的法院规定只有在以下情形下院长方能主动要求将案件提交法官会议讨论:一是上级机关或人民群众来信、来访的案件;二是矛盾纠纷敏感、激化或社会广泛关注的案件;三是涉及重大、疑难、复杂问题或者法律适用统一的案件等。同时,分管副院长、庭长按上述要求召开法官会议的,应向与会人员说明提议召开的理由,并记录在案,有信函等书面材料的还应附相关材料,确保全程留痕,以备监督。

3. 设置提请上会的过滤机制。由于内部风险分担机制的缺失与行政化思维的延续, 一些不那么重大疑难的案件也纳入法官会议讨论, 有些法院甚至将法官会议讨论作为案件提交审委会讨论的前置程序。因此, 提交法官会议讨论的案件类型和数量应在一定程度上从严把关, 可以建立上会过滤机制, 并明确法官会议讨论并非案件提交审委会的必经环节, 把住提请会议讨论案件的“入口”关。法官会议的主持人(或指定资深法官)可事先要求拟提交法官会议讨论的合议庭(或指定提交书面材料, 或事先简要听取介绍情况, 以决定相关案件或问题是否有必要提交法官会议讨论。

(二)合理确定参会人员及其身份定位

1.明确院庭长在法官会议中的身份定位。去“行政化”是保证独立审判的重要前提，院庭长可以参加法官会议的讨论，但只有明确院庭长在法官会议中的去“行政化”的身份定位后，法官会议方能真正发挥出其应有的司法价值。需要明确的是，院庭长是以一名资深法官（主审法官）的身份而非领导身份参与到会议讨论中来的，其在整个会议讨论过程中与其他参会人员地位平等。院庭长对讨论事项发表的意见和建议，也仅供办案法官或合议庭评议时参考，办案法官或合议庭可以接受院庭长发表的意见建议，也可以不接受，案件仍应按照合议庭评议意见处理，合议庭对案件处理结果负责。同时，院庭长发言内容应记入会议记录并归档备查。

2.明确参加会议的人员范围及人数要求。法官会议最重要的功能价值体现在资深法官的集体会商作用,而参会人数过少及人员结构不合理会阻碍这一功能的发挥。因此,参加法官会议的主审法官人数不能过少。考虑到案多人少的法院主审法官办案较忙,也不强求本院所有的主审法官都参加,可规定除了该案合议庭成员以及庭长副庭长参加外,至少应有本院主审法官的1/2参加会议讨论。另外,必要时可以邀请主审法官以外的人员或专家列席(借鉴“法庭之友”)。具体地看,参加法官会议的人员应当包括以下几类:一是庭长、副庭长、主审法官;二是院长、副院长可以在其分管范围内决定参加法官会议;三是提交讨论的案件合议庭成员一般应共同参加;四是有必要的,可以邀请上述人员以外的其他人员参加法官会议。

(三)适当限制会议讨论的内容范围

1.对案件以讨论普遍法律适用问题或典型共性问题为主。法官会议的存在是为了集合审判庭内资深主审法官的智慧和经验,对具有普遍性和典型性的重大疑难复杂问题进行“会诊”。然而,目前不少法官会议的讨论内容仍旧围绕个案展开,削弱了法官会议对普遍性问题的指导功能。因此,法官会议在案件讨论时,应当以讨论案件中反映的普遍法律适用问题或共性问题为主,对于具体事实认定宜交由合议庭(独任法官)自行认定。

法官会议也可以在不对全案进行讨论的前提下，针对其中的一部分具有共性和典型性的问题进行讨论。例如一个案件有三个争议焦点，前两个争议焦点都是关于事实认定的，可以由合议庭或办案法官自行决定；第三个焦点是具有普遍性的法律适用问题，可以提交法官会议讨论。即法官会议只讨论该案的第三个争议问题，不讨论前两个争议问题。

3.多研讨个案以外的法律问题，总结审判经验。除研讨案件外，法官会议还可以讨论带有普遍性的法律适用统一问题、总结审判经验等。例如可以对本庭涉及审判领域的新情况、新问题进行研讨；总结交流审判经验；上级法院还可对发现的辖区法院法律适用不统一问题进行研讨。同时，对法官会议讨论总结的审判工作经验、适法统一意见等，可以形成相关调研材料供法官、法官助理等参考学习。

(四)改进会议运作模式

1. 改发言顺序为“自下而上”式。职务、级别、资历由高到低的发言顺序, 会从形式上损害法官会议参会主体的平等性。法官会议是主审法官平等交流探讨专业法律问题的平台, 应当抛弃职务级别等“行政化”的因素干扰, 使法官的专业属性成为其在整个参会期间唯一的身份属性。因此, 为了避免这种“行政化”因素对普通主审法官在心理上造成的压迫感, 应当采取“自下而上”式的发言顺序, 即明确职务、级别、资历越高的法官应当越在后发言。

2. 不强求参会人员发表明确意见。类似“合议庭决议”的讨论形式有强迫合议庭接受法官会议意见之嫌。法律适用中的疑难问题有时没有唯一正确的答案,而法官会议的讨论意见仅为合议庭办理案件提供参考咨询,况且,参加法官会议讨论的法官由于没有亲自审理案件,对自己在会场上发表的意见是否确信正确有时自己也不一定拿得准,故可以不强求参会人员发表明确意见(尤其是对个案的处理)。参会人员对案件的讨论可以发表比较明确的意见,也可以发表概括性、方向性、启发性的意见,例如结合自身审判经验,在疑难案件讨论时仅发表有关审判思路、办案方向的意见供合议庭参考。

(五)健全会议相关配套管理

1. 建立完善法官会议的全程留痕机制。为了确保法官会议的良性运作,祛除旧有的“行政化”因素,应建立健全法官会议对案件讨论的全程留痕机制。对法官会议的启动事由、参会人员、讨论内容、发表意见、庭审长或其他人员过问案件情况等均应真实、完整地记录,做到全程留痕,有据可查。涉及案件的法官会议讨论记录应附案卷,有案备查。

2. 强化案件讨论的保密责任。参加法官会议的人员应严格遵守保密规定,不得泄露对案件讨论的内容。包括在案件未决时,不能泄露案件讨论的内容;即使在案件已决后,也不能对外泄露参与法官会议讨论的员对案件的各自观点。如有不能保守审判秘密等违反纪律的行为,应依纪依法严肃处理。

3. 提升对法官会议的信息化管理

除了利用传统手段全程留痕外,还可以借助信息技术,对法官会议研讨案件的过程进行信息化管理,以提高决策过程和讨论结果的公开透明度,同时也便于分类统计、跟踪管理。例如,可以依托信息技术手段在审判流程管理系统中开辟专项模块及相关信息点,对案件是否经法官会议讨论、法官会议的启动原因、涉及案件的会议讨论情况、合议庭意见是否与法官会议倾向性意见一致等各阶段进行的信息情况进行节点式选项输入或人工输入,以利于更好地全程留痕,事后监督和统计分析。

结 语

法官会议机制是我国人民法院长期司法实践中发展出来的在法院内部（主要是审判庭内部）对重大疑难案件或法律适用问题等进行会商研讨的机制，通过资深法官集体智慧的发挥，其对于依法正确妥善处理重大疑难案件、统一法律适用，监督审判权力运行、减轻办案法官压力都具有十分重要的意义。但过去在操作实践中，一些法院的法官会议趋于行政化、运作不规范也由此产生了各种弊端。在新一轮的司法改革中，我们要扬长避短，规范和完善法官会议机制，消除行政化弊端，突出会议的平等会商研讨性质，发挥审判权与审判管理权之间的相互监督制约功能，从而通过法官会议集思广益来确保重大疑难案件的审判质量，并提高法官的司法能力。基于此，本文对改进法官会议机制作了建构性论述，以期有益于审判实践和司法改革。（作者单位：上海市黄浦区人民法院）