

推进国家治理体系和治理能力现代化的法治保障研究

——以人民法院全面落实司法责任制为视角

魏小来

哈尔滨市道里区人民法院，黑龙江 哈尔滨

收稿日期：2021年11月9日；录用日期：2021年12月2日；发布日期：2021年12月9日

摘 要

党的十八届三中全会为实现全面深化改革的总目标提出了一个全新的概念——国家治理体系和治理能力现代化，这对我国的政治、经济、社会等多方面有关键意义，构建中国特色社会主义法治体系、全面深化司法体制改革、落实司法责任制是重要的法治保障，本文尝试以设立责任清单制度、完善分案机制来解决人民法院在推进司法责任制改革过程中遇到的职责混同、责任边界模糊的瓶颈，为推进国家治理体系和治理能力现代化提供坚实的法治保障。

关键词

司法责任制，法治体系，法治保障

Research on the Guarantee of the Rule of Law to Promote the Modernization of National Governance System and Governance Capacity

—From the Perspective of the People's Court's Full Implementation of the Judicial Responsibility System

Xiaolai Wei

Harbin Daoli District People's Court, Harbin Heilongjiang

Received: Nov. 9th, 2021; accepted: Dec. 2nd, 2021; published: Dec. 9th, 2021

Abstract

The Third Plenary Session of the 18th CPC Central Committee put forward a new concept—the modernization of national governance system and governance capacity, which is of key significance to China's politics, economy and society. Building a socialist legal system with Chinese characteristics, comprehensively deepening the reform of the judicial system and implementing the judicial responsibility system are important legal guarantees. This paper attempts to establish a responsibility list system and improve the case division mechanism to solve the bottleneck of mixed responsibilities and fuzzy responsibility boundary encountered by the people's court in promoting the reform of judicial responsibility system, so as to provide a solid legal guarantee for promoting the modernization of national governance system and governance capacity.

Keywords

Judicial Responsibility System, Legal System, Legal Guarantee

Copyright © 2021 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 司法体制改革是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要手段

习近平总书记曾提出：“推进国家治理体系和治理能力现代化，当然要高度重视法治问题。”依法治国在推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥了重要的积极作用，而建设中国特色社会主义法治体系是依法治国的必然要求，也是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要手段，因此，中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议提出了建设中国特色社会主义法治体系的总目标，中国特色社会主义法治体系由法律规范、法治实施、法治保障、法治监督、党内法规等五大体系构成，由法治国家、法治政府、法治社会三位一体共同建设，最终以实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法四大要件来实现建设中国特色社会主义法治体系的总目标并成为促进国家治理体系和治理能力现代化的主要驱动力。其中，推进法治保障领域的改革、让法治保障成为推动国家治理体系和治理能力现代化的重要力量，就要加强司法队伍、司法机关的建设，周强院长在 2021 年的《最高人民法院工作报告》中提到，要锻造忠诚、干净、担当的过硬法院队伍。建设过硬的司法队伍，重要的手段就是全面推进司法体制改革。

司法责任制是司法体制改革中重要的一环，它被形象地称为司法体制改革的“牛鼻子”，将这个“牛鼻子”牵住并牵向正确的方向，是司法体制改革成功的关键，将“司法责任制”向科学化、合理化的方向引导，更是司法体制综合配套改革朝着科学化、合理化方向发展的关键。为了巩固司法体制改革的成果、保障司法责任制严格落实，最高人民法院于 2018 年公布了《意见》¹，全文将司法责任制的核心内容——“让审理者裁判，由裁判者负责”的原则贯穿始终，规定了通过明确责任划分、加强团队建设、权力与责任相统一、院领导办案常态化、健全法官专业会议制度、提高审判科技化水平等来落实司法责任制，并规定对违反审判职责的审判人员要严格实行错案追究制。

事实上，司法责任的性质并不是单一的法律责任，而是一种复合型的责任，它包括以司法工作人员

¹《意见》全称《最高人民法院关于进一步全面落实司法责任制的实施意见》。

为主体的个人法律责任以及以司法机关为主体的机关责任，责任的来源显示出多样化的特点，因此，既不能简单的将司法责任按照主体进行划分，也不能一味地按照法律适用的过程和结果进行追责，这也是由司法责任的复杂性而衍生出的司法责任认定的困境^[1]。

2. 司法责任划分不明成为司法体制改革的瓶颈

按照司法体制改革的设计思路，随着法官员额制改革的不断推进和法院人员分类管理的逐步完善，新型审判团队的建设路径也应运而生，打破以往师徒关系的“法官 + 书记员”模式，推动“法官 + 助理 + 书记员”成为普遍化、常态化的团队模式，随着新《法官法》取消“助理审判员”一职，发展路径发生了实质性变化，新招录的法官助理在初始就处在一个较高的发展平台，晋升为法官的通道更加顺畅，同时，这种办案团队也为多元化纠纷解决机制和智慧法院的建设奠定了坚实的基础。但是，这种新型的办案团队由于尚在探索，责任边界模糊问题凸显，一定程度上阻碍了司法体制改革的进程。

2.1. 法官与法官助理职责混淆不清

法官助理其实并不是新生事物，最高人民法院于 1999 年发布的《纲要》²中就对配备法官助理和取消助理审判员制度的试点进行规定^[2]，2019 年 10 月 1 日起施行的新《法官法》也仅在第六十七条提及了法官助理，以“回避制度”为例，《民事诉讼法》第四十四条仅有对审判人员、书记员等人员的回避规定，法官助理的回避问题各地规定不一，如苏州市吴江区法院规定法官助理的回避参照诉讼法适用，而有的法院要求法官助理如参与了案件的前期调查、调解、草拟法律文书等实质性工作，则需要向案件当事人申明身份并询问是否申请回避；再以“裁判文书署名”问题为例，如内江市中级人民法院要求，如果法官助理参与了案件实质性的审判辅助事务，则可以在裁判文书上署名，不仅给予法官助理一定的职业荣誉感，也进一步划分了责任，而很多法院的法官助理仍无署名权。综合以上，我们可以发现，由于法官助理地位模糊，导致法官与法官助理的职责混淆，法官助理如果一味的参照“审判人员”进行管理，不仅损害了法官的职业尊荣感，也增加了法官助理的职业风险，随着司法体制改革的不断深入，对法院新招录工作人员的法学素养要求不断提高，若想成为法官助理，法律职业资格证书是必备条件，有些发达地区、省会城市的基层人民法院甚至对学历和专业进行了限制，“本硕一体”³成为了很多法院招录司法工作人员的基准，因此，对于具有较高法学素养的审判辅助人员，他们一般会在法官的指导下从事实质性的审判业务性工作。除此以外，我国法院“案多人少”矛盾的加深，以北京法院为例，2015 年新受理案件的数量相较于 2014 年同比上升 29.4%，已经超过了 60 万件，以房屋买卖、物业供暖合同等案件为主^[3]，法官有限的精力需要集中在审判的核心工作上，程序性无法亲力亲为，例如，一些地区的法院为了提高审判质效，对审判团队进行了重塑性的建设，改变了全国普适性的“1 + 1 + 1”的模式，因地制宜，根据法院自身的问题和“土壤”建立了“1 + N + N”的模式，第一个 N 是 N 个法官助理，分别负责送达工作、接待当事人工作、草拟法律文书等，第二个 N 是 N 个书记员，分别负责归档工作、法庭记录工作、案卷的装订工作等，有的法院会有第三个 N，也就是 N 个人民调解员、律师、公证员等，这种相对庞大的审判团队，法官无法事事过问，如若因为审判辅助人员的常识性错误而让法官承担责任，略显不妥。因此，如果不落实法官助理的司法责任，不利于法官助理提高工作积极性、提高对工作的责任感和荣誉感，更可能会降低司法工作效率、浪费司法资源、降低员额法官的工作积极性，甚至一些青年法官为了避免工作中出现失误，一切业务性工作和事务性工作均亲力亲为，将法官助理“束之高阁”，严重阻碍了法官助理的成长和法官后备人才库的建立。

² 《纲要》全称《人民法院第一个五年纲要(1999~2003)》。

³ 文中的“本硕一体”指本科教育阶段与硕士研究生教育阶段均为法学相关专业。

2.2. 审判辅助人员内部责任混同

推进法院人员分类管理是司法体制改革的重要内容,按照司法体制改革的设计,法院人员分为员额法官、审判辅助人员和司法行政人员。目前各级人民法院中,审判辅助人员来源相对复杂,法官助理的来源一般有四个,分别是未入额的法官转任为法官助理、书记员转任为法官助理、通过公务员考试招录的法官助理以及聘用制法官助理,我们可以看到,法官助理的任职门槛相对较高,虽然《意见》⁴要求明确各类司法工作人员的工作职责,但是目前法官助理和书记员的职责尚未明晰,很多基层法院为了解决“案多人少”的矛盾、满足构建新型审判团队的需要,不明确区分法官助理和书记员的职责,甚至法官助理身兼二职,承担着大量的业务性辅助工作同时也承担程序性工作,一旦工作出现失误且造成严重损失,就要追究法官助理的责任,即使法官助理与书记员各司其职,但是在没有出台责任清单的情况下,仍然会产生不合理追责的乱象,不管责任过重或过轻均不符合司法体制改革的精神,也不符合人权保障的法律基本原则。法院的警务人员以统一公务员考试招录的司法警察和警务辅助人员为构成主体,这种警务人员的职责不清在法院的执行部门表现的尤为明显,随着全国“解决执行难”工作的推进,各地法院为了提高案件执结率,纷纷加强了执行部门的警务化建设,法院大量的警务人员被调入了执行部门工作,建立了“法官 + 助理 + 书记员 + 司法警察”的办案模式,在很多法院的实践中,应当是以执行法官为中心的办案团队,警务人员成为了办案主力,为案件的顺利执结做了大量的工作,但是在法官员额制的背景下,案件执行的结果、程序上出现的问题均要由法官承担主要责任,目前我国相继出台与执行相关的多部法律法规,对于在办理执行案件中的查封财产、暂缓执行措施、期限等程序性问题作出了详细的规定,办案过程越来越公开、透明,对执行人员的规范化执法程度要求越来越高,而法院的警务人员是否能够“吃透”这些法律条款、是否能够将这些法律条款运用自如、是否能够有机会参加与执行规范化相关的培训,值得商榷,一旦在执行过程中出现执行人员违反法定程序、未尽到注意义务、未履行法定职责、对当事人提供的财产线索未依法查明、对财产未及时采取续封措施等,可能会导致被执行人转移财产、造成申请执行人的财产损失,最终会追究执行法官的主要责任。

2.3. 部门之间、部门内部职责分配不清

自从2015年《关于人民法院推行立案登记制改革的意见》颁布施行以后,我国公民的诉讼权利得到了保证,极大的保护了公民的合法权益。但是,与此同时,也给我国各级法院带来了巨大的挑战,面临着如潮水般涌入的案件,各地法院迎难而上,为了解决眼前的难题“各显神通”,即使采用了多元化纠纷解决机制、引入人民调解员、建立智慧法院、诉前调解制度等手段,“案多人少”的矛盾仍然突出,但是,通过对全国部分法院进行了解后发现,虽然很多法院收案率一直在高位运行中,但是很多法院的在编干警和聘用制人员的人数并不少,如果合理利用目前的人力资源、充分调动工作积极性足以应付目前大量的案件,事实却相反,究其原因,与部门之间和部门内部的职责混同有关。以民事审判为例,普通基层人民法院的民事审判法庭分为一庭、二庭和三庭,案件量较大的法院会设立四庭,哪个法庭负责选民资格案件、宣告失踪案件、宣告死亡案件、确认调解协议等特别程序案件,哪个法庭负责适用简易程序、小额诉讼程序审理的案件在很多基层法院没有明确规定,这些问题在司法实践中与建设专业化审判团队的发展方向背道而驰。部门内部的职责分配不清,也极易引发案件分配的不公,虽然各地法院正在积极推进分案制度改革、建立随机分案制度,但是,现实中却存在着缺乏对法官个性差异化的关注、分案方式过于机械化、分案系统智能化程度不高、“二次分案”等问题,以多元化纠纷解决机制为例,哪类属于应当经过社会化调解程序的案件,哪类应当进入速裁程序的案件,哪类属于直接进入普通程序

⁴《意见》全称为《最高人民法院关于进一步全面落实司法责任制的实施意见》。

审理的案件，不同的法院有不同的规定和运行模式，这种缺乏统一标准的分案模式，不仅会造成部门之间、部门内部的工作推诿、效率低下，浪费司法资源，甚至会侵犯当事人的合法诉权、阻碍当事人行使合法的救济手段。

3. 以完善司法责任边界推动司法体制改革向纵深发展

司法责任划分不清成为司法体制改革向前推进和发展的桎梏，不利于中国特色社会主义法治体系的建设与完善，因此，及时明确员额法官和审判辅助人员的具体职责的边界、建立合理的案件分配制度、合理的责任追究制度、完善职责清单制度，是推动司法体制改革各项措施严格落实、推动国家治理体系和治理能力现代化的有效手段。

3.1. 以法院人员分类管理为基础完善责任清单制度

推进法院人员分类管理改革是司法体制改革的需要，也是服务以审判为中心制度改革的需要，构建科学化、合理化的法院用人制度，让各类人员各司其职，专业的人做专业的事，突出司法规律和审判工作的特点，最大限度的发挥各类人员的潜力。目前，全国各级人民法院的人员分类管理制度已经基本落实到位，大部分的员额法官和审判辅助人员已经充实到审判、执行的办案一线，但是在人员分类的同时，职能和责任的分离未能同步推进。首先，在 2015 年颁布的《若干意见》⁵中，对于法官助理和书记员的职责规定不清，均以兜底性条款作为结尾，给工作分配留下了自由发挥的空间；其次，没有明确法庭应当设有法官助理的专属席位，庭审作为查明法律事实、证据认证质证、归纳双方争议焦点、固定权利请求、分析双方辩论意见的重要环节，按照《若干意见》⁶的要求，法官助理需要在法官的指导下草拟裁判文书，按照演绎推理中三段论的推理判断模式，如果由没有参与证据质证、法庭辩论等环节的法官助理撰写裁判文书，会遗漏关键的案件事实，导致庭审过程流于形式，违背了法官亲历性的原则[4]。

3.1.1. 明确法官助理的法律地位和职责范围

虽然法官助理在我国属于新生事物，但是很多其他国家法官助理一职早已司空见惯，对于法官助理的定位和职责划分，可以参考、借鉴其他国家的做法。美国的法官助理制度始于 1882 年，法官助理的来源由优秀的法学院校毕业生逐渐转变为有法律实务工作经验的律师，法官助理的职业也由以往临时性的“跳板”发展为可以终身从事的工作，美国的法律并没有明确规定法官助理的职责，他们主要是对法官负责，听从法官的安排，一般会负责法律法规的调研、准备法官备忘录、对判决意见进行起草、校对、发表自己对案件的意见以及一些事务性的工作，这样不仅提高了法官的工作效率，也极大的丰富了律师的职业经历和法学院毕业生的简历[5]；德国与美国不同，它设立了法官和法务官，德国法务官的职责和法律地位与我国的法官助理大体相似，但是德国通过《法务官法》明确赋予了法务官较大的权限范围，通过宪法明确了法务官独立于法官而存在，可以负责一个完整的非讼程序；日本的司法辅助人员具有独立行使事务性事项的权限，对于部分案件的实质性事项也具有独立的判断权[6]。因此，纵观其他国家的法官助理制度，我国可以将符合我国国情的制度移植到我国的法律制度中并进行本土化的修改。首先，法官助理应当接触到案件审判的核心事务，并针对案件发表自己的意见和看法，为法官进行相关法律法规的检索，通过提高自己的案件分析能力、法条检索能力、法律运用能力和法律文书的撰写能力为自己进入员额做充足的准备；其次，法官与法官助理以师徒关系为宜，可以参考德国的模式，通过法律确立法官助理的独立地位，使法官与法官助理既相互制约又相互扶持，法官为法官助理传授司法实务工作经验，法官助理成为法官的优秀助手；最后，参考日本的相关规定，可以赋予法官助理一定的权限，赋予

⁵ 《若干意见》全称为《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》。

⁶ 《若干意见》全称为《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》。

法官助理在一些事务性的工作中独立签发法律文书的权力以及对简单案件事实的独立判断的权力，这样可以明确责任的承担主体，使法官不必为事务性工作担忧和分散精力，也可以倒逼法官助理不断学习新的知识，为法官助理在未来进入员额后对案件终身负责做好充分的心理准备，例如，我国多元化纠纷解决机制中的诉前调解制度，身在法院诉讼服务中心的法官助理往往最先接触到案件当事人，他们对于一些矛盾不深、争议不大的案件会在进入审理程序前进行调解，如果调解成功由法院出具民事调解书，参考日本的法律，我们可以考虑赋予法官助理一定的独立签发民事调解书的权力，这样既满足了审理案件亲历性的要求，又提高了司法工作效率，使法官助理主动融入多元化纠纷解决机制的发展趋势中。

3.1.2. 完善审判辅助人员责任清单制度

我国审判辅助人员的责任清单尚未建立，随着我国多元化纠纷解决机制在全国各级法院的逐步建立，审判辅助人员发挥的作用将越来越大。首先，审判辅助人员的责任清单要符合司法体制改革的精神，符合法官精英化的原则，需要依据地位、案件中作用的大小、享受的待遇以及职业行为伦理来综合判断；其次，目前以纠纷一站式解决机制、诉前调解、社会联动式纠纷解决机制等为主的多元化纠纷解决机制正逐步向全国推广，线上咨询、在线调解、在线确认等高效便民措施也逐步完善，审判辅助人员的职责和角色越来越多，纠纷解决的第一站往往是审判辅助人员的“主战场”，审判辅助人员对当事人的引导、释法说理、调解的结果往往会对案件未来的走向甚至是当事人的合法权益产生深远的影响，如若审判辅助人员缺乏责任感，引发不良社会事件，会严重损害司法权威，因此，在多元化纠纷解决机制的背景下，很多审判辅助人员被赋予“调解员”、“咨询员”等新角色，审判辅助人员要迅速适应并充分了解“角色”定位，如果因故意或者重大过失没有正确的履行职责，给当事人的合法权益造成较大损失，则可以追究审判辅助人员的法律责任；最后，各地法院在探索“简案快审”、“繁简分流”的过程中，成立了“速裁”、“速执”等专业化团队，以“速裁团队”为例，它的团队结构以“法官 + N 个助理 + N 个书记员”为主流，每个助理分别负责审查诉讼材料、接待当事人、送达法律文书、草拟法律文书，在这些工作中，法官助理需要有高度的责任感，比如负责送达工作的法官助理，如果没有依照法定程序送达法律文书、没有认真确认当事人的送达地址，则可能会侵犯当事人的诉讼权利，此时，如果一味的追究员额法官的责任则实属不当，法官助理作为送达工作的主体，其有严格依法履行职责的义务，但是因为其故意或者重大过失，导致没有依法送达法律文书，这种情况下，追究法官助理的主要责任和员额法官的领导责任则更为妥当。

3.2. 构建合理的案件分配机制

3.2.1. 以专业化方向为案件随机分配的依据

由于部分法院存在“二次分案”的问题，就是指立案部门以随机分案的方式将案件分往各个部门，各个部门长再进行“二次分案”，将案件分配给各个员额法官，这种案件分配方式不仅可能会有失公平，更不符合建立专业化审判团队的需要，因此，有条件的法院可以将此次内设机构改革作为契机，尝试探索审判团队专业化的发展方向，审判方向设置民事、刑事、行政、执行、审判监督等大类，根据审判团队的专业特长、人员构成、教育阶段的研究方向、审判经历等综合考虑确定审判方向，由立案部门直接向专业化的审判团队随机分案，打破部门长的案件分配权，减少部门内部因案件分配不公而造成矛盾和冲突，充分发挥审判团队的特长，使法官的审判能力和研究能力不断向纵深发展，对于疑难复杂案件的审理也得心应手，极大地降低错案发生的概率。

3.2.2. 提高立案部门的分案能力

由于立案部门是负责接受案件、分配案件的部门，其是保证案件分配的公平性的“第一道防线”，

如果仅通过分案采取“一刀切”式的随机分案模式略显不妥，立案部门一方面要不断提高分案系统的科技化水平，增强其自动识别和分析功能，利用大数据，以算法、公式为核心进行更公正、更合理的案件分配，另一方面要不断的提高立案部门工作人员的分案能力，综合考虑审判团队的专业方向、人员构成甚至是员额法官的假期是否与审限冲突等因素进行分案[7]。

3.3.3. 完善案件分配的监督机制

案件分配的公平与否对审判人员的工作积极性有较大的影响，不公平分案的背后往往会映射出利益的博弈和监管的缺失，通过完善的分案监督来打破个人利益的壁垒迫在眉睫，这也涉及到法官能否受到公正的对待、能否享有职业的尊严。首先，应当完善内部监督制度，充分发挥法院监察部门的职责，对案件分配进行定期检查；其次，可以建立律师、法学教师、公证员、检察部门等监督制度，引入外界监督力量；最后，建立透明化分案机制，案件的分配进度、分配方式、分配节点、分配结果应当定期在法院内部进行公示，并给予法院工作人员提出异议等救济权利。

参考文献

- [1] 王志祥, 王艺丹. 司法责任认定基本问题研究[J]. 南阳师范学院学报, 2018, 17(2): 13-20.
- [2] 路涵钰, 徐一馨, 卢柳, 高亚瑞, 郭融融. 我国法官助理制度存在的问题及对策研究[J]. 法制博览, 2019(20): 207.
- [3] 北京市高级人民法院研究室. 审判前沿: 新类型案件审判实务[M]. 北京: 法律出版社, 2017.
- [4] 李弭. 基层法院编制内法官助理制度的困境与对策[J]. 西南政法大学学报, 2019(3): 97-110.
- [5] 杨雄. 美国法官助理有什么不一样? [J]. 民主与法制, 2017(28): 24-25.
- [6] 傅郁林. 修订后法官法的罅漏与弥补[J]. 人民司法, 2019(22): 11-17.
- [7] 山东省高级人民法院课题组. 新型办案机制下基层法院案件分配制度刍议[J]. 山东法官培训学院学报, 2019(3): 127-137.