《改革热点面对面》连载⑨

让人民感受到公平正义

——谈司法体制改革

“国无法则人无矩,法不公则国不稳。”司法是司法机关依法处理案件的专门活动,承担着权利救济、定分止争、制约公权的社会功能,拥有“生杀予夺”的大权。在社会生活中,人们的生命、财产、健康和安全等各项权益保障,都与司法制度密切相关,司法被称为维护社会公平正义的最后一道防线。但近些年来,司法不公现象时有发生,引发了人们的持续关注。必须加大司法体制改革力度,建设公正高效权威的社会主义司法制度,不断提高司法公信力,努力让人民群众在每一个案件中都能感受到公平正义。

一 司法体制改革势在必行

司法制度是一个国家重要的政治制度。一个国家实行什么样的司法制度,归根结底是由这个国家的国情决定的。评价一个国家的司法制度,关键看是否符合国情、能否解决本国实际问题。

我国司法制度总体上是适应我国国情和发展要求的。同时要看到,在司法活动中还存在一些突出问题,比如,关系案、人情案、金钱案时有发生,“信访不信法”、司法公信力不足等,老百姓对司法不公、司法腐败意见很大。出现这些问题,原因是多方面的,其中司法体制和工作机制不合理是一个重要原因。

微 评

◎ 司法是老百姓讲理的最后一条路,此路不通就等于断了后路,甚至会走向违法的不归路。

◎ 司法不公,再好的法律也没有威慑力,甚至沦为可以随意涂擦的“文字游戏”。

◎ 司法如果被权力干扰,会让公平正义很受伤。

◎ 司法可以神圣,但不能神秘,司法越神秘,公平越难寻。

司法人财物受制于地方。目前,我国司法人员和经费实行分级管理、分级负担的体制,地方法院、检察院的“官帽子”、“钱袋子”捏在地方手里。“人在屋檐下,不得不低头。”一些地方领导借此“打招呼”、“递条子”,导致司法活动容易受到干扰,司法机关依法独立公正行使职权难以保障。

司法行政化问题突出。司法活动讲究亲历性,是审与判的统一。在现行体制下,法官审理的一些案件,审判结果要经过庭长、院长层层审批后作出,甚至存在“不管谁审案,官大的说了算”的现象,这种审者不判、判者不审的情况,直接影响司法公信力。同时,将司法人员等同于一般公务员管理,缺乏符合职业特点的管理制度和成长通道,待遇与行政级别挂钩,很多法官、检察官骨干为了提高待遇,离开一线办案岗位,去竞争综合管理岗位,影响了办案质量的提高。

司法不公开不透明。在目前司法活动中,不愿公开、不敢公开、不会公开以及选择性公开的问题比较突出,案卷关键信息查不到、庭审旁听“一证难求”、裁判文书“知其然不知其所以然”、在舆论炒作面前“失语”等问题时有发生。这种不透明的运作机制,为暗箱操作留下了空间。

晒政策

司法体制先行试点的4项改革和试点地方及政策导向

◆ 4项改革: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。

◆ 试点地方: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。

◆ 对7个方面提出政策导向: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。

这些问题不仅损害司法制度的公正高效权威,而且影响社会公平正义的实现。近年来,我们已经在推进司法体制改革上迈出了重要步伐,取得了明显成效,但要从根本上解决存在的问题,还要靠深化司法体制改革。党的十八届三中全会对深化司法体制改革作了全面部署。2014年6月6日,中央全面深化改革领导小组第三次会议审议通过《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。

二 怎样确保司法机关依法独立公正行使职权

“法不阿贵,绳不绕曲”,这是战国时期法家代表人物韩非子的一句名言。讲的是,法律只有不依附和讨好金钱、权势,才能保证其公正。在现代法治社会,能否保持司法独立公正,对于维护法律的公信力和权威性至关重要。

我国宪法明确规定,人民法院、人民检察院依照法律规定独立行使审判权、检察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。这是保障国家法律统一正确实施、建设公正高效权威的社会主义司法制度的关键环节。近年来,社会上反映比较多的是司法地方化的问题,有的地方以权压法、干预司法的现象突出。为此,这次改革出台一系列举措,确保依法独立公正行使审判权检察权。

推动人财物统一管理。俗话说:“吃人家的嘴短,拿人家的手软。”减少地方对司法的干扰,司法机关必须摆脱人财物对地方的依赖。应本着循序渐进原则,先将省以下地方法院、检察院人财物由省一级统一管理。地方各级法院、检察院和专门法院、检察院的经费由省级财政统筹。地方法院、检察院法官、检察官统一由省提名、管理并按法定程序任免。

完善司法管辖制度。案件交给谁来审,就像赛场上谁来吹哨,只有裁判和比赛双方没有利害关系,才能确保审判公正。这次改革提出探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度。通过提级管辖、指定管辖,审理容易受到地方干扰的行政案件或跨地区民商事案件、环境保护案件等。研究设立跨行政区划的法院和检察院。

问与答

问:什么是提级管辖和指定管辖?

答:提级管辖,是指提高一审案件管辖的法院级别。如行政诉讼案件通过提级管辖,脱离行政机关的辖区限制,由级别较高的法院审理级别较低的行政机关作出的具体行政行为,案件的审判不受行政机关的干涉。

指定管辖,是指由上级人民法院指定下级人民法院对某一案件行使管辖权,以适应审判实践的需要,保证案件得到及时正确地裁判。

健全司法人员管理制度。司法人员的职业有其特殊性,必须具备丰富的实践经验、良好的法律专业素养和职业操守,对于他们的管理不能完全等同于公务员管理。要建立符合职业特点的司法人员管理制度,实施分类管理,区分法官、检察官与司法辅助人员、司法行政人员,建立有别于普通公务员的法官、检察官专业职务序列及工资制度。提高法官、检察官入职门槛,在省一级设立遴选委员会,建立逐级遴选制度,实行有别于普通公务员的招录办法,健全职业保障制度,增强司法人员的整体素质。

三 怎样健全司法权力运行机制

2012年9月以来,江苏省江阴市法院启动审判权运行机制改革,组建以独任法官为核心,法官助理、书记员参加的审判团队,赋予独任法官裁判决定权、文书签署权,取消庭长、院长案件审批权,审判质量和效率大幅提升。这一改革探索,释放出巨大的“审判生产力”,为全国完善司法权力运行机制提供了鲜活样本。

司法权力运行机制,简而言之,就是司法权力怎么配置、怎么运转。权责明晰的司法权力运行机制,是公正、高效、廉洁司法的必要保障。这次改革提出要优化司法职权配置,理顺司法权与司法行政事务管理权、司法权与监督权的关系,健全权责统一、权责明晰的司法权力运行机制。

针对当前司法领域存在的判审分离、权责不明等问题,最重要的就是要着力健全司法责任制,让审理者裁判、由裁判者负责。这就好比医生看病,只有亲自望闻问切,才能对症下药;法官判案,也只有亲临其境,全面了解案情,才能保证结果公正。如果审者不判、判者不审,不仅办案质量难以保证,而且错案责任追究也难以落实。

完善主审法官、合议庭办案和检察官办案责任制。根据案件性质和数量在全院范围内确定若干刑事、民事、行政等小合议庭,每个合议庭设立1个以主审法官为核心的审判团队。实行主审法官负责制,将以往分散到庭长、院长等各环节行使的人员调配、工作考核、案件分配、事实认定和法律适用、裁判文书签发等权力,都集中到主审法官手中行使。一旦出现错案,相应的责任也由主审法官承担。明确检察官办案的权力和责任,对所办案件终身负责。

问与答

问:什么是合议庭?

答:合议庭,是指人民法院审理案件时,由一定数量的审判人员,采取法定的形式所组成的审理案件的组织。其成员不是固定不变的,而是临时组成的,由院长或者庭长指定审判员一人担任审判长,院长或庭长参加审判案件的时候则自己担任审判长。合议庭评议案件时,如果意见分歧,应当少数服从多数,但是少数人的意见应当记入评议笔录,由合议庭的组成人员签名。

改革审判委员会制度。审委会是人民法院内部对审判工作实行集体领导的组织形式,任务是总结审判经验,讨论重大或疑难案件。过去,审委会往往不直接参加审理,通过开会听汇报就得出判决结果。此次改革要求审委会从“开会审核”变为“开庭审理”,明确了审委会委员必须参加合议庭审理案件的标准、程序,推进完善审委会及委员直接审理重大、复杂、疑难案件的制度。

链 接

上海司法改革试点在完善司法责任制方面的有关举措

上海从推行主审法官、主任检察官办案责任制入手,科学划分内部办案权限,凸显主审法官、主任检察官在办案中的主体地位。

◆ 在适用简易程序审理案件中,主审法官依法对案件审理全程、全权负责。

◆ 在合议庭审理案件中,主审法官承担除应当由合议庭其他成员共同担责部分之外的所有责任;主任检察官在检察长依法授权内对作出的案件处理决定承担办案责任。

◆ 法院、检察院的各级领导,都应当担任主审法官、主任检察官,亲自参加办案。

◆ 改革审判委员会制度,大幅减少个案指导,强化审委会总结审判经验、讨论决定审判工作重大问题、实施类案指导等方面的职能。

明确四级法院职能定位。在案件审理中,一些法院面对“拿不准”的案件,动辄向上级法院请示,根据指示定案,变相地将上下级法院审级监督变为审批关系,使两审并为一审,实质上剥夺了当事人的上诉权。为了克服这种弊端,必须进一步规范上下级法院审级监督关系,确保审级独立。探索发挥一审法院明断是非定分止争,二审法院案结事了,再审法院有错必纠,最高人民法院保证法律统一正确实施的职能。

声 音

陈卫东:司法系统内部管理机制要厘清

中国人民大学法学院教授陈卫东认为,在司法系统的内部管理机制中,要明确上级法院和下级法院之间是审级监督关系而非行政领导关系,绝不能因为实行司法系统内部的垂直管理而加重司法行政化倾向。

四 怎样在司法活动中保障人权

2013年6月起的半年时间内,中央政法委、最高人民法院、最高人民检察院、公安部等,从各自工作层面,出台了防止冤假错案的工作性意见。这些规定覆盖了刑事诉讼活动的侦查、批捕、起诉、审判等全部环节,形成了防错纠错的“制度链”,为防止出现冤假错案、保障司法活动中的人权提供了有力保证。

司法肩扛公正天平、手持正义之剑,关乎公民的名誉、财产、自由乃至生命。在司法活动中,守好保障人权的屏障,让百姓在每一个案件中都感受到公平正义,是司法机关的天职。随着党的十八届三中全会精神的落实,随着司法体制改革一系列举措的出台,我国人权司法保障制度将进一步完善,对人权的司法保障将得到切实加强。

严守防止冤假错案底线。1个冤假错案的负面影响,足以摧毁99个公正裁判积累起来的良好形象。这就是“100-1=0”的道理。要严格落实关于防止、发现、纠正冤假错案的有关规定,健全错案防止、纠正、责任追究机制,努力避免发生一起冤假错案,更好地维护人民合法权益,维护法律的尊严和权威。今后,办案机关对被拘留、逮捕犯罪嫌疑人的讯问,必须在看守所讯问室进行,并全程同步录音或录像。严禁刑讯逼供、体罚虐待,严格实行非法证据排除规则,刑讯逼供取得的口供,不得作为定案根据。对定罪证据不足的案件,坚持疑罪从无,不得降格作出“留有余地”的判决。

问与答

问:什么是疑罪从无?

答:疑罪从无,是指在既不能证明被告人有罪又不能证明被告人无罪的情况下,推定被告人无罪。这一司法原则体现出对公民人权的保障和尊重,也是现代刑事司法文明与进步的重要标志之一。

加强弱势群体的法律帮扶。提供司法救助和法律援助,为贫弱群众撑起法律“保护伞”,是司法扶弱济贫、维护公正的体现。这次司法体制改革提出,要健全国家司法救助制度,完善法律援助制度。有关部门已经出台《关于建立完善国家司法救助制度的意见(试行)》,下一步,要进一步通过立法,健全制度,扩大经费来源,规范相关程序,调动整合各方面的积极性和力量,把有限的救助资源公正、高效地用到最需要的人身上,让老百姓“法理之外、情理之中”的实际困难得到更好解决。

健全社区矫正制度。劳教制度废止后,将被判处管制、缓刑、暂予监外执行、假释等社会危害性小、悔罪表现好的罪犯置于社区内,由专门机关和社会团体、志愿者一起进行管理和教育矫正,避免监狱内“交叉感染”。要进一步健全社区矫正制度,尽快制定出台社区矫正法,规范适用范围、程序、责任主体和保障机制,鼓励和支持社会工作者、志愿者更广泛地参与进来,更好地解决矫正人员就业、就学、最低生活保障、社会保险以及心理康复等问题,帮助他们更好地回归社会。

五 怎样保证司法在阳光下运行

法治发展的实践告诉我们,公平正义不仅应当得到实现,而且要以人们看得见的方式实现。崇尚公正的司法,更应该拥抱阳光,让司法权力透明运行,以公开促进公正。

近年来,随着各地司法机关普遍设立审判、检务公开大厅,建立新闻发言人制度,开通官方微博等,司法神秘的面纱正逐渐揭开。仅2013年,全国法院官方微博新增660多个,有近20个省份的法院系统出现微博直播庭审的案例。面对社会信息化的迅速发展,特别是人民群众日益增长的权利意识、监督意识,必须加大司法公开力度,使司法公开由“选答题”变成“必答题”。

声 音

周强:推进司法公开,要着力实现“四个转变”

最高人民法院院长周强认为,变被动公开为主动公开,变内部公开为外部公开,变选择性公开为全面公开,变形式公开为实质公开,不断完善三大平台的互动功能、服务功能和便民功能,把深化司法公开变成人民法院和人民群众双向互动的过程。

拓宽公开渠道。进一步整合现有公开平台,实现渠道的规范化、多样化、常态化,让百姓更方便快捷地了解司法信息。当前特别要适应信息社会快速发展的趋势,善于运用手机、互联网等新媒体发声,将有关信息及时广泛地告知公众。2013年以来,中国法院庭审直播网、全国法院失信被执行人查询网相继上线,检察机关办案信息查询系统、公安机关互联网执法公开、新闻客户端等平台都在抓紧建设和完善中,当事人和公众及时、全面了解司法、参与司法、监督司法将有更便捷的平台支撑。

扩大公开内容。很多案件都和老百姓利益密切相关,除法律规定的情形外,应当尽可能公开相关内容,保障公众的知情权和监督权。司法机关应摒弃“犹抱琵琶半遮面”的选择性公开,依法保障当事人和公众“应知尽知”。法院庭审全程要同步录音录像,将每一个细节呈现给公众。强化法律文书说理,让公众不仅知道案子怎么判,还要明白为什么这样判;检察院建立终结性法律文书公开制度,对影响较大的特定案件或有争议的案件,主动或依申请开展公开审查、公开答复。

主动接受监督。司法公开,不仅要将信息“晾”出去,还要将群众监督“请”进来。进一步完善人民陪审员、人民监督员制度,拓展人民群众有序参与和监督司法的途径。规范人民陪审员的选任条件,改革选任方式,扩大参审案件范围,落实参审案件的职权,强化人民陪审员实质性参与审理的制度保障。健全人民监督员制度,通过科学设置监督员选任方式、拓展监督范围、规范和完善监督程序,切实增强监督效果。

全面深化改革“进行时”

广西:城乡养老保险实现“三统一”

本报讯 记者周骁骏 童政从广西壮族自治区人社厅获悉:广西新型农村社会养老保险和城镇居民社会养老保险两项制度合并实施办法,近日正式出台,标志着全区范围内将建立起统一的城乡居民基本养老保险制度。新制度将在缴费档次、财政补助标准和养老金待遇水平等3个方面实现统一。

广西壮族自治区政府在第三十二次常务会议上审议通过《广西壮族自治区城乡居民基本养老保险实施办法》。《实施办法》在制度模式、筹资渠道、待遇支付结构等方面与新农保和城居保保持基本一致,但在10个方面进行了改革创新和优化完善:进一步明确了参保范围,将原来没有被基本养老保险制度覆盖的人员全部纳入城乡居民养老保险的覆盖范围;统一规定并适当提高了缴费档次,为有更高缴费意愿和能力的居民提供了更多的选择;进一步完善缴费激励机制,强化多缴多补的激励机制,引导有意愿和能力的参保居民选择较高档次缴费;扩大对缴费困难群体的帮扶,增加政府为贫困残疾人代缴100元的内容;进一步明确领取条件;调整个人账户计息和个人账户余额继承政策;建立丧葬补助金制度;完善制度内跨地区转移接续办法;完善老农保与城乡居民基本养老保险的衔接政策;提出自治区和各设区市政府对基层财政确有困难的地区可给予适当的工作经费补助的政策。

为及时核查参保人领取待遇的信息,减轻参保居民家庭的丧葬费用负担,《实施办法》首次提出建立丧葬补助金制度。广西规定最低丧葬补助金标准为400元,由自治区财政全额承担,鼓励各地在此基础上提高丧葬补助金标准,增加部分所需资金由当地政府承担。

给作品注入阳光 给社会输出正能量

(上接第一版)

《倡议书》提出,努力奉献更多的优秀精神食粮。充分发挥文学作品春风化雨、润物无声的作用,以有血有肉、生动感人的艺术形象弘扬真善美、鞭挞假恶丑,潜移默化地启迪思想,净化心灵,陶冶情操,自觉把社会效益放在首位,反对拜金主义。

“文学能干什么?”作家徐坤解读说,文学可以教化培育美德:一首儿歌、一篇日记、一段名人名言、一部好书、一场好电影,都能潜移默化地实施美德教育。那些优秀的文艺作品,以其春风化雨、润物无声的姿态,一点一滴将正确的价值观、人生观输导给人们。而那些不贪、不争、不妄、不奢的品德,也正是通过文艺作品得到传扬,灼灼照亮我们的成长。

徐坤说,文学作品中的许多英雄形象,成为一代代人青年时代学习的标杆,并影响他们一生价值观、世界观的建立。在今天,它仍是成本最低、最便捷,也最有力量的道德传播方式。

《倡议书》还提出,要积极做核心价值观的模范践行者。把社会主义核心价值观内化于心,外化于行,善养浩然之气,常修为文之德,秉承文以载道,追求精益求精,大力倡导团结和谐、互帮互学、尊敬前辈、扶助后人的优良作风,巩固文学界创作大繁荣、队伍大团结、事业大发展的生动局面。

“80后”网络作家唐欣恬认为,核心价值观落实到年轻的网络文学作家身上,就是在写作上坚持讴歌“真善美”。她表示,自己绝不会迎合那些低级趣味的写作,并将一如既往坚持自己的创作风格。“我想说,我很自豪我们正处于一个崛起的时代,我也坚信我们80后、90后网络文学作家们,能与前辈们共同肩负起传播积极向上的价值观的重任。

《诗刊》副主编李少君认为,当前,社会上出现了一些价值观念混乱甚至颠倒等问题,一些作家和文学作品甚至遵奉所谓“厚黑学”,比恶比丑,唯钱唯权。作家作为“人类灵魂的工程师”,要感受、领悟、提炼时代精神和价值,从自我要求做起,从提高自己的境界做起。“写天地之辉光,晓生民之耳目”,让文学工作者成为社会主义核心价值观的先行实践者和行动楷模。

近些年,中国作协围绕社会主义核心价值观建设,开展多种形式的主题学习和研讨活动。组织以“中国梦”为主题的文学创作,用诗歌、小说、散文、纪实文学等多种样式,把人们寻梦的理想展示出来,把人们追梦的奋斗表现出来,生动多样地阐释和表现社会主义核心价值观。同时,利用作品研讨会等平台,将社会主义核心价值观与评论工作结合起来,加强对作家的阅读引导。在鲁迅文学院等作家培训过程中,专门开设有关核心价值观的课程,让核心价值观入耳、入心、入脑。

(新华社8月31日电)