



# 迎接党的十九大特刊

依法治国

## 汇聚法治中国建设新力量

经济日报·中国经济网记者 李万祥

“忠于中华人民共和国宪法，维护宪法权威，履行法定职责，忠于祖国、忠于人民，恪尽职守、廉洁奉公，接受人民监督，为建设富强、民主、文明、和谐的社会主义国家努力奋斗！”

2017年7月3日，最高人民法院首批367名员额法官完成宪法宣誓。至此，法官员额制改革在全国法院已经全面落实，全国共有12万余名员额法官。7月17日，最高人民检察院举行首批入额检察官宪法宣誓仪式，标志着最高检察机关入额遴选工作圆满“收官”，首批228名入额检察官各归其位，与各地入额检察官一起踏上新的履职征程。

承载着维护公平正义的期盼，他们踏上法治中国建设的新征程。员额制改革带来新变化：在总编制未增加情况下，全国基层法院检察院85%以上的司法人力资源配置到办案一线，办案力量增加20%以上，人均办案数量增长20%以上，结案率上升18%以上，一审后服判息诉率提高10%以上，二审后服判息诉率达98%以上。

### 啃下“最难啃的硬骨头”

员额制法官检察官，这个新名称在党的十

八大以来全面依法治国、全面深化司法体制改革中应运而生。党的十八届三中、四中全会之后，全国法院检察院围绕司法责任制、司法人员分类管理、司法人员职业保障制度、省以下法院检察院人财物统一管理等四项内容，稳步推进综合改革试点。

建立和完善司法人员分类管理制度，被认为是司法体制改革的“重头戏”之一。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。各类别人员各司其职、各负其责、各得其所。员额制改革正是人员分类管理改革的核心内容。

通过严格考核，员额制就是要选拔最优秀的法官检察官进入员额，并为他们配备司法辅助人员，组成一线办案的精兵强将。正如全国政协社会和法制委员会驻会副主任吕忠梅所说，法律的生命在于实施，法官要把抽象的法律变成活法，法官的劳动很复杂，是法律技能与职业操守的总和。

党的十八大以来，全国检察机关分3批开展试点，司法责任制改革已经全面推开，共遴选出员额检察官8.7万多名，成效逐步显现。

改革前，全国有近21万法官。截至目前，全国共有员额法官12万余名，将近9万名法官没有进入员额。这说明员额制改革确实是“一场自我革命”，是一场动自己“奶酪”的硬仗，被视为本轮司法体制改革中“一块最难啃的硬骨头”。

最高人民法院政治部主任徐家新说，各高级人民法院在坚持“以案定额”的基础上，综合考虑不同审级、不同地区法院案件类型和数量、人员配置以及辖区内

经济社会发展状况、人口数量、辖区面积等因素，以省以下法院人财物统一管理改革为契机，实行法官员额省内统一调配。

“员额制改革是中国司法史上的一件大事，将对司法改革和法治建设产生积极的影响。”全国律协会长王俊峰既是最高法院法官遴选委员会委员，也是最高检检察官遴选委员会委

员。他表示，员额制改革在整个司法体制改革中具有基础性、先导性作用，入额遴选必须是好中选优，优中选强。

随着司法改革的深入推进，从全国法院、检察院情况来看，这块“最难啃的硬骨头”已经总体被“啃下”。

### 严把遴选入口关

自1992年走出校园，刘敏即来到最高人民法院从书记员干起，2000年成为助理审判员，2010年成为审判员，后在最高法院第一巡回法庭任职。现在，她已经从一巡回到最高法院本部，担任民一庭副庭长。最高法院首批员额法官名单中也有她。

“我在去巡回法庭的时候，就经过了严格的遴选。作为巡回法庭的主审法官，已经开始独立签发案件，实行新型的审判权运行机制，所以这次不用考核。”刘敏说，对审判委员会委员、现任或曾任巡回法庭主审法官按要求审查后，提请遴选委员会审议入额。对审判员采取考核方式，择优入额；对助理审判员采取业绩考核为主，考试为辅的方式择优入额。

按照中央部署，2014年以来，最高法院已经在6个巡回法庭先行先试了主审法官办案责任制。2017年3月份，中央政法委印发《关于严格执行法官、检察官遴选标准和程序的通知》，进一步规范法官遴选标准和程序。同年5月份，《最高人民法院首批法官入额工作方案》正式印发。

改革之箭，瞄准的是遴选精英这个靶心。改革中，谁能入额是关键。

“在首批员额法官选任过程中，最高法院严格执行中央批准的改革方案，从严控制员额比例，从严设置法官岗位，从严执行入额标准程序，不搞论资排辈，不搞平衡照顾。”徐家新说，最高法院对入额人选要求应为审判员或具有8年以上法律工作经历的助理审判员，突出实绩导向和办案能力；对廉政审查不过关、报告个人有关事项不实的，坚决实行“一票否决”；对近3年工作绩效偏低的不予入额。在民主测评、笔试、专业评审及业绩考核等量化评分环节设置了硬杠杠，确保入额遴选的各个程序均起到把关作用。

“司法责任制改革的一个重要价值取向就是突出检察官的主体地位，使检察官既成为司法办案的主体，也要成为司法责任的主体。入额的院领导、检委会委员、业务厅局负责人要亲自办理一定数量的案件，业务厅局负责人办案情况纳入部门年度考核。”最高检政治部负责人说，检察官入额不是“一入了之”，也不是终身入额。最高检将抓紧建立员额制检察官业绩评价体系和管理办法，建立员额退出机制，对离开

办案部门、入额不办案或者能力素质不胜任、业务考核不达标的，要及时退出员额。

在强调具有良好政治素质、业务水平和职业操守等基本条件的同时，最高检入额方案不仅明确了参与入额遴选的资格条件，而且明确了七种禁入情形，如因违纪违法行为受到党纪或者检纪处分，处于受处分期限或者未满影响期限的；配偶已移居国（境）外；或者没有配偶，子女均已移居国（境）外的，均不能参与入额遴选。

### 依法独立履职有底气

按照《最高人民检察院司法责任制改革实施意见（试行）》《最高人民检察院检察官司法办案权力清单》，从今年10月1日起，入额检察官将运行新的办案模式，强化入额检察官的司法办案责任。

近年来，最高法院收案数量大幅增长，案件所涉法律关系日趋复杂，新情况新问题层出不穷，矛盾纠纷化解难度不断加大，审判监督和指导的任务加重。如何通过深化司法改革进一步完善审判运行机制，激发内生动力，全面提升审判执行工作质效，成为摆在最高法院面前一个重大而紧迫的课题。

“首批法官入额完成后，最高法院机关将全面落实司法责任制，按照‘让审理者裁判、由裁判者负责’的要求，实行合议庭办案责任制。”徐家新说，在赋予法官更大审判权力的同时，进一步规范和加强审判管理和监督，建立院庭长审判和监督权力清单，完善信息化审判管理机制，健全司法过错责任追究机制，坚持有序放权和有效监督相统一，切实做到放权不放任、监督不缺位。

徐家新表示，最高法院将逐步建立符合法官职业特点的考核、奖惩和退出机制。法官入额，不是头衔和待遇，不能“一入了之”，不等于终身入额。入额法官考核不过关、作风不过硬的要退出员额，形成“能进能出”“能者上，不胜任者让”的正确导向。最高法院还将落实和完善司法职业保障制度，实行法官单独职务序列管理，落实相关人民法院薪酬待遇，加强司法人员履行保障制度建设，为法官依法独立履行审判职责撑腰打气。

“法官是引导社会规范、推动社会进步的重要力量。最高人民法院开展首批法官入额工作，标志着法官队伍正规化、专业化、职业化建设又迈出了坚实一步。”中国社会科学院法学研究所研究员孙宪忠说。

通过员额制改革，建立公正高效权威的中国特色社会主义司法制度，实现“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”，这些目标蓝图将有更加可靠的保证。

砥砺奋进的

5年

全面依法治国



### 科学立法

截至2017年6月底，十二届全国人民代表大会及其常委会新制定法律20件，通过修改法律的决定39件、涉及修改法律100件。颁布民法总则，修订大气污染防治法、预算法等一批关系国计民生的法律法规，废止劳动教养法律规定，等等。

五年来

国务院共提请全国人大常委会审议法律议案

制定修订行政法规

43件

43部

### 严格执法

2015年以来，以信息技术为桥梁，全国已建成

省级反诈骗中心

地市级反诈骗中心

国家级反诈骗中心已全面启动

32个

206个

全国公安机关打拐DNA信息库助力打拐

目前，通过各项建设及应用，信息库已经成功比中失踪、被拐儿童

4761名



打击电信网络诈骗犯罪方面

在境内、境外两个战场取得突破

公安部先后18次组织赴亚洲、非洲、欧洲等的10余个国家开展工作

捣毁窝点60余个

抓获犯罪嫌疑人1500余名

加大对“黑广播”“伪基站”等的打击力度

2016年，全国共缴获“黑广播”设备

3520台

打掉利用“伪基站”犯罪团伙1060个

### 公正司法

五年来，司法机关筑牢防范冤假错案的防线

依法纠正重大冤假错案

34件

2014年至2016年全国法院排除非法证据的一审刑事案件共计

2765件  
重要证人出庭率、侦查人员出庭率逐步攀升

法院执行查控系统

已与公安部、中国人民银行等13家单位联网

覆盖的银行3509家

20家  
最初的  
目前

迄今已公布749万失信被执行人

2014年至2016年最高人民法院制定司法解释

68件  
发布指导性案例55件

各地高院发布参考性案例3682件

制定裁判指引、类案参考等2681件

有力促进了类案标准的统一

## 大数据破解“案多人少”难题

本报记者 李哲

近年来不断攀升的案件数量给法官们提出了不小的挑战。数据显示，2015年，贵州全省共有5700多名法官，按照中央确定的以省为单位、以政法专项编制为基数不超过39%的员额比例，来自省法院、中级人民法院和基层法院的2742名法官最终被正式任命为员额法官。但另一方面，贵州法院正面临案件井喷的局面，2015年贵州全省法院共受理各类案件38万余件。2016年，这个数字大幅增至45万余件。

面对案多人少的现状，如何才能减轻法官负担、提升司法质量？贵州高院院长孙潮曾设想，“能否运用科技手段帮助法官减轻事务性工作，让法官专注于审判工作，更多地参与诉讼过程，成为解决纠纷和矛盾的艺术家。”

2016年3月份，贵州法院尝试引入专业大数据分析团队，通过对法院工作的了解和

与法官的沟通，采集贵州全省三级法院的历史案件数据，形成案件大数据。同年10月份，全国首个司法智能辅助办案系统——贵州法院管理信息系统在贵州高院诞生。

借助此系统，证据筛查、查找相关法条、查阅类似案例、自动生成判决等功能都可以实现。“运用大数据审判，证据展示在法庭，被告人认罪悔罪在法庭、量刑辩论在法庭，最后定什么罪、判多少刑也都当庭宣判。这样案子审得清楚、判得明白，上诉的自然就少了。”遵义市红花岗区法院一名法官说。数据显示，该系统试行短短半年时间，红花岗区法院已经审结的151起试点案件运用大数据分析系统作智能辅助分析，判决结果偏离度为零或在合理数值区间内，保证了“同案同判”，实现了量刑均衡。一审服判率也明显提升，有效提高了司法公信力。