

# 我国审判委员会制度的意义与局限性

杜 晨, 王卫东\*

河北农业大学人文社会科学学院, 河北 保定

收稿日期: 2023年8月17日; 录用日期: 2023年9月20日; 发布日期: 2023年11月23日

## 摘 要

审判委员会是我国特有的审判制度, 在历史上有着深厚的文化传统与历史沿革, 在司法体系中扮演着重要的角色。然而分析这一制度的设立目的和现实做法可以得出, 审判委员会制度仍有一些局限性, 细化制度、优化权力分配并摆正定位是审判委员会制度应当采取的措施。

## 关键词

审判委员会, 局限性, 改革, 司法制度

# The Significance and Limitation of the Judicial Committee System in China

Chen Du, Weidong Wang\*

College of Humanities and Social Sciences, Hebei Agricultural University, Baoding Hebei

Received: Aug. 17<sup>th</sup>, 2023; accepted: Sep. 20<sup>th</sup>, 2023; published: Nov. 23<sup>rd</sup>, 2023

## Abstract

The judicial committee is a unique trial system in China, which has a profound cultural tradition and historical evolution in the history, and plays an important role in the judicial system. However, the purpose and practice of this system can be concluded that the judicial committee system still has limitation. Refining the system, optimizing the distribution of power and positioning are the measures that should be taken by the committee system.

## Keywords

Judicial Committee, Boundedness, Reform, Judicial System

\*通讯作者。



## 1. 引言

审判委员会制度作为一种司法制度, 存在于各级法院的内部, 这一制度正式建立于中华人民共和国成立后, 并有着深厚的历史渊源。法院审判委员会制度最早可以溯源至 1949 年 12 月 20 日颁布实施的《最高人民法院试行组织条例》<sup>1</sup>, 其中有关于设立最高人民法院会议的规定, 普遍认为这就是该制度的前身。其工作内容是制定有关审判的各项政策方针、讨论重大案件[1]。第一部关于法院组织的法律《人民法院暂行组织条例》(后简称《条例》)于 1951 年 9 月颁布, 在该《条例》中首次提出了在各级人民法院中设立审判委员会, 之后, 《中华人民共和国人民法院组织法》在 1954 年通过, 亦规定各级人民法院应设审判委员会, 由此审判委员会制度正式确立。

## 2. 审判委员会制度概述

审判委员会制度确立后几十年间, 它在审判实践中起到了至关重要的作用。在我国法治发展方兴未艾之时, 该制度以其独特的工作方针领导各地区法院迈出了司法改革的第一步。然而关于它的一些制度诟病也层出不穷。有学者认为审判委员会的职能复杂导致其定位模糊, 也有学者认为这一制度阻碍了法官独立工作, 更有学者提出该制度作为特定时期的产物应该退出法治舞台。总的来说, 学界对于审判委员会制度的态度可以分为保留派、取消派和改革派。本文将以审判委员会的职能为切入点, 讨论审判委员会制度的发展思路, 剖析审判委员会制度设立的本质目的和不足之处。

### 2.1. 审判委员会的工作规范

实际工作过程中, 审判委员会工作会议的进行可分为以下情况: 院长提议、合议庭提议和院长、主管副院长或庭长提议启动委员会会议; 各级法院已经生效的判决、裁定在事实认定或者法律适用上经法院院长自主发现有实质错误, 并确有必要提起再审的, 按相应的流程提交材料到审判委员会, 由审判委员会讨论决定; 合议庭工作中遇到的疑难案件, 可经院长决定将该案件交由审判委员会商榷。合议庭没有主动要求, 但其他上级责任人同样具有将存疑案件交由审判委员会讨论的权利。

审判委员会需遵循评议程序审查相关的案件或议题。《中华人民共和国人民法院组织法》(以下简称《组织法》)为具体的会议要求提供了法律准则。为健全完善审判委员会的工作机制, 根据《组织法》, 最高人民法院于 2019 年发布了《关于健全完善人民法院审判委员会工作机制的意见》(以下简称《意见》)。《意见》对审判委员会的组织构成、职能定位、运行机制、保障监督等进行了明确。

### 2.2. 审判委员会的职能定位

审判委员会主要有三大职能: 总结审判经验, 讨论决定重大疑难案件, 商议其它审判议题。

在实践中, 各级法院的审判委员会成员汇总工作经验的方式主要有以下三种: 一是审议、批准有关本法院和本辖区法院审判工作的制度规定; 二是总结同类型案件的判决经验; 三是分析、讨论本法院和本辖区法院的典型案件[2]。在最高人民法院, 其审判委员会可以发布司法解释, 这些司法解释具有与法律同等的效力, 因此对其他法院具有较强的指导意义。最高人民法院审判委员会还有权发布其他有关审判工作的规范性文件和全国性的指导性案例, 以实现总结审判经验的目的, 同时对全国起到示范作用。

<sup>1</sup> 该《最高人民法院试行组织条例》是新中国最高人民法院正式办公后发布的第一部有关法院内部组织规则的条例。

最高人民法院总结审判经验的方式相对来说较为规范, 相比其他各级法院发布文件的做法具有更高的约束和指导效力。

在《组织法》中, 对人民法院审判委员会职权内讨论案件范围的表述是“重大的或者疑难的”案件, 除此之外, 《中华人民共和国刑事诉讼法》《中华人民共和国民事诉讼法》和《中华人民共和国行政诉讼法》中都规定了关于院长发现案件确有错误应提交给审判委员会讨论的制度。换言之, 以上法律规定为审判委员会讨论案件的范围提供了法律渊源。除此之外, 助理审判员的任命, 院长的回避问题, 评查案件质量, 审判绩效管理等问题也由审判委员会管理负责。

### 2.3. 审判委员会制度与鞠谳分司制的区别

讨论决定重大疑难案件是审判委员会的主要任务之一, 而在实践中审判委员会成员往往不会提前了解案件相关材料, 在几小时的会议里集中讨论多个议题在不少法院成为常态。这种审判分离的做法在我国历史上也有迹可循。

自先秦以后, 审理工作和最终判决往往都是由同一个司法官员来行使的, 而从晋代开始, 出现了将审理与判决分别交由不同的司法官员审理的制度。宋代开创了鞠谳分司制<sup>2</sup>, 设立鞠司和谳司。鞠司专门负责案件的审理工作, 包括到现场查验证据、听取嫌疑人的供词并整理案件经过, 最后将全部案件材料交由谳司, 而谳司则负责对案件进行判决。事实上谳司是专门负责保管皇帝颁布的法令的部门, 在案件的结案部分只需要根据鞠司核查的案情检索出与之相对应的法律条文, 再由长官作出判决即可。我们评价鞠谳分司制多说它独特的审判分离特点能有效遏制腐败, 防止滥用刑罚[3]。但深究鞠司和谳司的工作职能就会发现, 谳司与现代的审判委员会制度虽然都是分管判决部分, 但谳司只做了对照所给案情检索出最符合的法条的工作, 而审判委员会则还需要对案情的实质问题做深度的分析。在宋代只有少数专业人员才能接触并熟知法律条文, 因此缘法断狱成为了一项专门的工作, 同时也说明了谳司对于案情并无再判的权力。而审判委员会不仅需要作出判决, 还要重新分析案情[4], 工作量相当于把合议庭的审判重新做了一遍, 并且可以给出与合议庭不同的决定。因此本文认为, 两种制度虽然都体现了审判分离的特点, 但二者有截然不同的职能定位。

## 3. 设立审判委员会的意义

### 3.1. 提升审判能力

审判委员会需要起到汇总审判经验的作用, 从而提升法官的工作能力、优化类案的审理思路。法院的司法工作人员作为一个整体, 需要定期地总结工作经验, 反思工作中各方面的不足, 以不断提升本院的工作能力, 提高整个法院的工作效率。从当前法院实际情况来看, 在案件数量增加和案件质量要求越来越高的背景下, 高效高质量地完成案件的审判是司法体制改革的必然要求。建设审判委员会目的就在于提升法院自身的能力, 顺应新时代的要求。

法院工作能力不断提升这一议题是必将存在的, 这一目的即便不由审判委员会来担任, 法院内也必须有一个组织来完成总结经验、提升自我这一任务。

### 3.2. 集中骨干力量解决疑难问题

社会发展日新月异, 许多案件的复杂程度已超出审判长一人的审理能力。在许多法律规范中也明确规定了审判委员会有权就难以做出决定的重大疑难案件进行讨论, 并且这部分权力属于“应当”的范围。可见无论是能力还是权力, 在法律层面上是默认审判委员会凌驾于合议庭之上的。

<sup>2</sup> 两宋独特的刑事司法制度。鞠谳分司就是将审与判二者分离, 由不同官员分别执掌。鞠, 指审理犯罪事实。谳, 指检法议刑。

《组织法》有关条文的内容要求, 在任免地方各级人民法院审判委员会委员的过程中, 要求各级法院的院长将任免信息交由本级人民代表大会常务委员会审议决定。通常院长和副院长是审判委员会委员, 主要审判庭的庭长一般也是审判委员会委员。在最高人民法院发布的《关于改革和完善人民法院审判委员会制度的实施意见》中有这样的要求, 各级人民法院应配备一定数量的资深法官, 且他们不应担任领导职务。引进这样高素质高水平的人才, 可以进一步优化审判委员会的结构, 加强审判委员会的专业化建设。上述的资深审判人员代表了各法院中的骨干审判力量, 将这样的资深法律工作者汇集在一起组成审判委员会可以达到集中力量解决疑难问题的目的。

### 3.3. 自我纠错

根据规定, 合议庭可以主动就法律适用上存在的错误的案件向院长提请审判委员会讨论, 院长也可以主动审查, 将已生效的判决提请审判委员会讨论是否应当再审。最终是否召开会议监督再审则由审判委员会讨论决定。这一职能赋予法院自我纠错的能力, 同时也限制了院长的权力, 即院长可以提请, 但最终决定权还掌握在审判委员会手中。但有观点认为, 这种自我纠错的模式在实施中会导致主体积极性不强。

## 4. 审判委员会制度的局限性

通过审判委员会的职能定位和设立目的不难看出, 审判委员会是一个集自我修正、自我提升、自我管理为一体的组织, 审判委员会的决定关乎具体案件的判决结果走向和法院的长久发展, 其存在具有重要的意义。但是, 深究其工作原理, 本文认为审判委员会自身制度设计存在一些局限性, 在审判委员会制度发挥其积极作用时多有掣肘。

### 4.1. 审判未贯彻直接言辞原则

审判委员会的再审职能是靠听取承办人口头汇报、查看材料的方式进行的, 其中最大的问题就是剥夺了当事人亲自就案情进行陈述的权利, 违反了直接言辞原则。

直接言辞原则要求案件审理的方法应当采用言辞陈述, 当事人、证人等所有的诉讼参与人都需要本人于法庭进行言辞陈述, 及其他诉讼参与人必须在法庭上亲自就案件情况作出口头陈述, 且案件审理不间断进行, 以强化法官对案件所形成的内心确信<sup>[5]</sup>。何家弘教授是参与《刑事诉讼法》修改的专家之一, 他认为直接言辞原则是中国刑事证据制度改革必须坚持的一项重要原则, 审判公开原则内在价值的实现离不开直接言词原则的作用。而审判委员会制度以会议讨论的形式掩盖了其同案再审的实质, 其决定等同于判决, 却事实上剥夺了当事人亲自就案情进行陈述的权利。

### 4.2. 决策程序缺乏系统规则

审判委员会通过会议的方式进行表决, 现有法律和有关司法解释仅规定会议实行民主集中制, 但到底表决的程序规则在审判委员会开展工作时无明文规定, 而这部分在工作单位自主运行探究的实践过程中, 就会产生一定的混乱情况。

民主集中制强调以集体智慧克服法官独立可能造成的独断与失职, 《最高人民法院审判委员会工作规则》第四条规定的决策方式也存在模糊性。审判委员会委员须过半数才可开会。同时第九条还规定了, 审判委员会决定案件, 必须获得半数以上的委员同意才可通过。而审判委员会会议分为全体会议和专业委员会会议, 那么决策过半数是全体委员过半数还是专业委员过半数? <sup>[6]</sup>审判委员会成员都是一个单位的成员, 彼此之间往往有上下级关系, 碍于中国社会客观存在的人情文化、官僚文化, 不可避免地会有附和的现象存在, 举手表决的形式难以保证科学性和公正性<sup>[7]</sup>。



在国家机关以某种组织形式行使职权的过程中,便产生了组织法上的一些概念,需要搞清楚由谁以及在多大程度上代表国家机关对外行使职权,什么样的意见、怎样汇总能代表审委会的判断并最终产生法律效果[8]。审判委员会的组成人员无形中决定了会议的走向注定是“以资历论英雄”,最终讨论结果的民主性也即因此难以保证[9]。

### 4.3. 人员组成不统一

法律对于审判委员会委员的任职资格、条件均未作任何规定所以实践中各法院的做法尽管大致相同,却也并非完全统一。有的地方实行考核制,有的法院则直接提名院长、副院长、审判长、部门主任等重要职位工作者为委员。因此实践中审判委员会具有十分明显的行政化倾向。因其人员的任命往往是与行政职务相关联,在有些法院,审判委员会委员演变成了一种行政职务或荣誉称号。传统的观念看重“官衔”而易忽视工作能力,部门人员唯上级马首是瞻的现象亦客观存在,这显然难以确保审判委员会的精英化建设。为广泛听取权威的意见,近年来,有法院大力推行、落实检察长列席审判委员会会议制度,同时开始尝试邀请律师、人大代表、政协委员、专家学者、纪检监察人员参加审委会会议[10],让人不禁反思这种多元化人员组成的必要性和合理性。仅为了起到监督作用未免太过,而“非专业性”的意见是否会因身份的加持而影响法官的审判也受到广泛诟病。

## 5. 总结

在废除派眼里,“审者不判,判者不审”是对审判委员会最大的诟病[11],然而我认为这种说法夸大了审判委员会的不足,而忽略了它的重要作用。它完成了在特定历史时期的使命,而在法律人才日渐丰富的当今,则应当有自我革命的意识而不能停留在过往的定位[12]。

发挥审判委员会的辅助作用,以法官为主,是审判委员会制度完善的一个方向。从最高人民法院发布的《关于改革和完善人民法院审判委员会制度的实施意见》中不难看出,法律对审判委员会委员的专业能力要求很高,审判委员会的成员应当是法院精英中的精英。即便如此,审判委员会也只能给出意见,而不能直接对案件下判决,这样在制度上更加科学合理,并且尊重了法官的权利,同时也保持了法官审理案件的连续性。并且随着法官等司法职业的考核日趋规范、严格,尤其自法官员额制改革之后,对入额法官理论知识、实务经验等的选拔更为苛刻,设立审判委员会作为法官“智囊团”的作用虽在日趋减弱,但是审判委员会纠错的职能则应日渐加强。对此,有学者认为审判委员会制度的改革已是大势所趋[13],而各个地方的改革措施也势必呈现出差异化的表现[14]。

让法官对案件的把控得到实际提高,也是审判委员会制度改良的一个着力点。减少审判委员会对案件的讨论,强化法官在审理中的主导作用,这也是审判中心主义的应有之义。因此有学者认为“法官会议”既是司法实践中必然产生的制度结果,也可能作为后续改革发展的抓手[15]。制度变革的道路从“立法推动主义”转向“司法推动主义”也更能激发司法工作者的工作积极性,法官会议就是一个正面的例子。

最后,笔者认为,审判委员会制度存续期间一直发挥着不可获取的查漏补缺的作用,并于新时代在司法工作者的努力之下呈现生长的态势,这一制度自有其核心动力——即国家对待每一个案件的审慎态度。为适应更加诡谲的案件变化,应对越发严苛的司法挑战,深入贯彻审判中心主义,完善审判委员会制度势在必行。

## 参考文献

- [1] 徐向华课题组. 审判委员会制度改革路径实证研究[J]. 中国法学, 2018(2): 28-55.

- [2] 付少军. 审判委员会制度研究[D]: [博士学位论文]. 北京: 中共中央党校, 2012.
- [3] 王欢. 宋代审判制度中的鞠谳分司研究[D]: [硕士学位论文]. 哈尔滨: 黑龙江大学, 2015.
- [4] 罗禹昆. 审判委员会讨论决定案件适用法律问题的实证研究[J]. 湘南学院学报, 2021, 42(4): 38-43.
- [5] 包献荣. 论我国刑事诉讼中直接言词原则的实现[J]. 中国政法大学学报, 2018, 68(6): 134-144+208.
- [6] 李晓辉. 关于审判委员会制度的几个问题[J]. 当代法学, 2000(1): 16-19.
- [7] 兰荣杰. 审判委员会谁先发言? [J]. 人民法治, 2018(10): 2+121.
- [8] 蒋惠岭. 论审判组织制度改革理论出路[J]. 政法论坛, 2022, 40(5): 53-65.
- [9] 曾新华. 审判委员会讨论决定权的法教义学阐释[J]. 法学杂志, 2019, 40 (11): 130-140.
- [10] 刘雅男. 法院外部人员参加审判委员会案件讨论程序问题探析[J]. 法律适用, 2020(13): 136-146.
- [11] 赵红星, 国灵华. 废除审判委员会制度——“公正与效率”的必然要求[J]. 河北法学, 2004(6): 130-132.
- [12] 谢刚炬. 专业审判委员会组织结构完善研究[J]. 法学杂志, 2020, 41(1): 113-118.
- [13] 张卫彬. 人民法院审判委员会制度的实践与再造——基于 A 省 B 市中院审委会案件回流与分流的样态[J]. 中国刑事法杂志, 2017(2): 69-85.
- [14] 方乐. 审判委员会制度改革类型化方案[J]. 法学, 2018(4): 97-116.
- [15] 王延延. 论法院案件集体讨论机制的变迁——从审判委员会到法官会议[J]. 北京理工大学学报(社会科学版), 2020, 22(3): 151-158.