

# 全国人大常委会初次审议“两院”组织法， 本次修法旨在用法律制度巩固司法体制改革成果 司法改革“去行政化” 审委会拟限权

【审委会制度】

据《新京报》报道，“司法责任制”是本轮司法体制改革的重点内容。8月28日，全国人大常委会初次审议“两院”组织法(人民法院组织法、人民检察院组织法)修订草案，草案对于司法体制改革如何“去行政化”，如何体现以审判为中心、“谁办案谁负责”，作出了具体规定。

## 两个修订草案首次面世

“两院”组织法制定于1979年，实施38年来，人民法院组织法于1983年、1986年、2006年作了三次修订，不过都是“微调”；人民检察院组织法于1983年作了一次修改，之后再未修法。近年来，不断有专家学者、代表和委员呼吁，“两院”组织法是我国司法制度的支柱性法律，可部分条款与宪法、法律有关规定不尽一致，亟待大修，以满足深化司法体制改革的需求。

全国人大常委会于2013年对“两院”组织法修改作出部署。历经近四年，昨天，“两院”组织法修订草案首次面世。与现行法律相比，两部草案均有“扩容”。

## 修法旨在体现司法改革成果

全国人大常委会司法委员会副主任委员王胜明、何晔晖分别作人民法院组织法修订草案说明、人民检察院组织法修订草案说明时均表示：本次修法努力体现司法体制改革成果，用法律制度巩固司法体制改革成果。

因此，本轮司法改革的一些新举措均写入草案中，例如可以设置跨行政区划法院、检察院，审理(办理)跨地区案件；最高法可以设立巡回法庭，审理跨行政区划重大行政、民商事等案件。此外，改革开放以来的一些主要措施也写入草案中，如中级以上法院设赔偿委员会，依法审理国家赔偿案件等。

## “审执分离”未涉及

十八届四中全会提出，推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点。审判权、执行权如何分离？草案对此未作出规定。

全国人大常委会司法委员会副主任委员王胜明作人民法院组织法修订草案说明时表示，有关法院的执行权，经商有关部门，草案对此未作规定。目前，审判权和执行权如何分离尚未达成共识，还在调研论证。法院的执行权主要规定在民事诉讼法中，现行人民法院组织法对法院的执行权也未作规定，草案维持现行人民法院组织法的规定，不影响法院的执行工作。

【案件审判】

## 草案拟压缩审判委员会职权

审判委员会只限于“讨论决定重大或疑难案件的法律适用”

审委会制度曾受到不少专家学者质疑，甚至有观点认为其违背“让审理者裁判，让裁判者负责”的基本司法规律。

北京大学法学院教授陈瑞华接受采访时曾表示，“审委会被人批评的主要原因就是暗箱操作。一群审委会委员在会议室里听案件承办法

官口头汇报，既不到法庭亲历庭审，也不阅卷。而且审委会讨论过程不公开、不透明，公正性难以保证。在实行司法责任制的今天，审委会反而成了一个法不责众的制度。如果没有审委会，每个法官要对自己的案件担责；有了审委会，等于有了一个委员会替你分担责任，最

后的结果就是谁也不担责。”对此，草案压缩了审委会的职权。

现行人民法院组织法规定：各级人民法院设立审判委员会，实行民主集中制。审判委员会的任务是总结审判经验，讨论重大的或者疑难的案件和其他有关审判工作的问题。

草案删除了上述“其他有关审判工作的问题”，规定审委会的任务除了总结审判工作经验，只限于“讨论决定重大或疑难案件的法律适用，以及其他重大问题”。

也就是说，审委会的职权是讨论决定重大或疑难案件的法律适用问题，而非重大或疑难案件本身。

【案件审批】

## “主审法官、合议庭负责制”上升为法律

重点在于让法官、检察官真正成为司法工作的主体，体现“让审理者裁判，由裁判者负责”

落实司法责任制的重点在于让法官、检察官真正成为司法工作的主体，体现“让审理者裁判，由裁判者负责”。

对此，人民法院组织法修订草案明确，“人民法院审判案件，可以组成合议庭审

理，也可以由法官一人独任审判”。

草案还对合议庭、独任庭审判范围、合议庭组成等作出规定，强调“法官组成合议庭的，其成员对案件的事实认定和法律适用承担责任，独任庭由独任法官对案

件的事实认定和法律适用承担责任”。

上述设计突破了现行法律的规定，现行人民法院组织法规定，独任审判的范围仅限于“简单的民事案件、轻微的刑事案件和法律另有规定的案件”。

人民检察院组织法修订草案也采用了相同的设计，规定检察院办理案件，可以由两名以上检察官组成办案组，也可以由一名检察官独任办理；实行办案责任制，检察官对其职权范围内就案件作出的决定负责。

## 法院院长无权审批把关案件

此前判决结果往往要报庭长、院长层层审批才能出炉，“审者不判，判者不审”模式备受诟病

8月28日，人民法院组织法修订草案，对法院的院长职责和专业资格提出要求。草案规定：法院院长负责本院全面工作，监督本院审判工作，管理本院行政事务。这一规定表明，对案件进行审批、把关不是法院院长的职责，“取消院长审批”这个本轮司法改革一些法院的新尝试，有望固化为法律。

在明确法院院长职责的基础上，草案还提出：合议庭或者独任庭审理案件形成的裁判文书，经合议庭组成人员或者独任法官签署，由人

民法院发布。这一条款意味着，裁判文书无须经过院长审批。

此前，一个案件的判决结果往往要报庭长、院长层层审批才能出炉。这一“审者不判，判者不审”模式备受诟病。7月31日，最高法出台《最高人民法院司法责任制实施意见(试行)》，规定院长、庭长对未直接参加审理案件的裁判文书不再审核签发，也不得以口头指示、旁听合议、文书送阅等方式变相审批案件。

值得注意的是，与现行法律相比，草案对于审判庭

和庭长的设计也作出修改。

现行人民法院组织法规定，高级人民法院、中级人民法院由院长一人，副院长、庭长、副庭长和审判员若干人组成；设刑事审判庭、民事审判庭、经济审判庭，根据需要可以设其他审判庭。基层人民法院可以设刑事审判庭、民事审判庭和经济审判庭，庭设庭长、副庭长。

修订草案则规定，“人民法院由院长一人，副院长、审判委员会委员和其他法官若干人组成”，未提及“庭长”；“人民法院根据审判工作需要，可以设必要的审判庭。

法官员额较少的中级人民法院和基层人民法院，可以设综合审判庭或者不设审判庭”，同样未提及“庭长”。这一设计打破了“庭长审批”痼疾，体现了“以审判为中心”，有利于司法改革“去行政化”。

此外，“两院”组织法修订草案还明确了法院院长、副院长，检察院检察长、副检察长的专业资格：院长、检察长应当具有法学专业知识和法律职业经历；副院长、副检察长和审判委员会、检察委员会委员应当从法官、检察官中产生。

【履职保护】

## 法官检察官履职有了“保护令”

两个草案单辟专章的第一条均写明：人民法院、检察院有权拒绝从事违反法定职责的活动

两个草案分别单辟专章的第一条均写明：人民法院、检察院有权拒绝从事违反法定职责的活动。

全国人大常委会司法委员会副主任委员王胜明、何晔晖分别作人民法院组织法修订草案说明、人民检察院组织法修订草案说明时均表示：十八大以来，党中央采取一系列措施保障人民法院、人民检察院独立公正行使审判权、检察权，草案对此作出专章规定。

去年7月，中办、国办印发《保护司法人员依法履行法定职责规定》，此系首个全

面加强法官检察官依法履职保护的纲领性文件。《规定》中的部分条款写入了草案中。

针对党政领导干部干预司法活动——“批条子”“打招呼”，一些地方向检法摊派招商引资、征地拆迁等任务，《规定》提出：法官、检察官依法办理案件不受行政机关、社会团体和个人的干涉，有权拒绝任何单位或者个人违反法定职责或者法定程序、有碍司法公正的要求；任何单位或者个人不得要求法官、检察官从事超出法定职责范围的事务。

《规定》确定的上述司法“去干扰”原则，被“两院”组织法修订草案采纳，在行使职权保障专章，两草案第一条均提出：人民法院、人民检察院有权拒绝从事违反法定职责的活动。

此前发生的湖北十堰4名法官被刀捅伤、北京马彩法官被离婚当事人射杀等案件，暴露出司法职业保障短板。《规定》言明“对干扰阻碍司法活动，威胁、报复陷害、侮辱诽谤、暴力伤害司法人员及其近亲属的行为，应当依法从严惩处”。

此外，为保证秉公执法、

不听“招呼”的法官、检察官不被随意调离、处分，《规定》明确了法官、检察官调离、免职、辞退、降级、撤职等处分的情形、程序。

《规定》中上述法官检察官履职“保护令”条款，也写入了“两院”组织法修订草案中。草案明确：法官检察官非因法定事由，未经法定程序，不被调离、降职、免职、辞退或者处分；对骚扰、谩骂、威胁、暴力侵害法官检察官及其近亲属等违法犯罪行为，有关机关应当及时制止，依法从严惩处。

(玉珠)