

法院院长的权力及其内部制衡探究

李庆保, 梁 平

(华北电力大学 法政系, 河北 保定 071003)

摘 要:当前,集法院司法权与行政权于一身的法院院长在法院可谓权大责小,缺少内部制衡。院长的权力过于集中易导致法院司法权的行政化运行以及院长的权责分离问题。对院长的职权进行内部拆分,使法院行政权服务于司法权,同时改革审判权的运行模式,是解决法院院长权大责小和缺少制衡问题的一种探索思路。

关键词:法院院长;权力构成;权力制衡;司法改革;司法制度

中图分类号:D925.1

文献标志码:A

文章编号:1674-2494(2014)06-0037-06

院长是法院的行政首长,许多法律对法院院长进行了明确授权,研究法院院长权力的数量、种类、性质及其相应的制衡措施,对于保障法院司法权去行政化和独立公正运行都具有现实意义,笔者在此对法院院长的权力及其制衡谈一点粗浅看法,权当引玉之砖。

一、法院院长权力构成考察

1. 院长权力清单

根据现行法律的有关规定,以及实践中的一些具体做法,笔者发现法院院长具有的权力包括但不限于如下几种:(1)案件审判权。《中华人民共和国法官法》(以下简称《法官法》)第二条规定:“法官是依法行使国家审判权的审判人员,包括最高人民法院、地方各级人民法院和军事法院等专门人民法院的院长、副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长、审判员和助理审判员。”据该条规定,法院院长是具有审判权的法官。同时,该法第六条规定:“院长、副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长除履行审判职责外,还应当履行与其职务相适应的职责。”从该条可得出法院院长具有审判职责,也即享有审判职权。(2)对本院司法人员的提请任免权,即人事任免提名权。《中华人民共和国人民法院组织法》(以下简称《法院组织法》)第十条第二款规定,法院审委会委员由院长提请本级人大常委会任免。同时,《法官法》第十一条规定:副院长、审委会委员、庭长、副庭长和审判员由本院院长提请本级人大常委会任免。《法院组织法》第三十六条第一款规定:“各级人民法院按照需要可以设助理审判员,由本级人民法院任免。”据此,法院院长有权直接任免助理审判员,不仅如此,院长还有权直接任免本院书记员。(3)审委会主持权。《法院组织法》第十条规定:“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……各级人民法院

收稿日期:2014-08-22

基金项目:河北省社会科学基金项目“民事司法权力运行机制的改革与实践——以河北法院为例”(HB13FX004);中央高校基本科研业务费专项资金资助(13MS121)

作者简介:李庆保(1973-),男,河南信阳人,讲师,法学硕士,主要研究方向为诉讼法、司法制度。

审判委员会会议由院长主持。”(4)再审提请权。《法院组织法》第十三条规定:“各级人民法院院长对本院已经发生法律效力判决和裁定,如果发现在认定事实或者适用法律上确有错误,必须提交审判委员会处理。”这里的提请处理,实际上是指提请再审。2012年修订后的《中华人民共和国民事诉讼法》(以下简称《民诉法 2012》)以及《中华人民共和国行政诉讼法》(以下简称《行政诉讼法》)也都有类似的规定。(5)审判长指定权。《法院组织法》第九条第四款规定:“合议庭由院长或者庭长指定审判员一人担任审判长。院长或者庭长参加审判案件的时候,自己担任审判长。”《民诉法 2012》以及《行政诉讼法》也都有类似的规定。实践中,院长鲜有亲自审案的,多是指定其他法官担任审判长。(6)司法决定权。院长对诉讼中的一些程序事项具有决定权,主要表现在以下几方面:一是回避决定权。《法院组织法》第十五条规定:“当事人……有权请求审判人员回避。审判人员是否应当回避,由本院院长决定。审判人员如果认为自己对本案有利害关系或者其他关系,需要回避时,应当报告本院院长决定。”《民诉法 2012》以及《行政诉讼法》上都有类似的规定。二是对采取一些排除妨害诉讼强制措施的批准决定权。《民诉法 2012》第一百一十六条规定:“拘传、罚款、拘留必须经院长批准。”该法第二百四十八条规定:“……人民法院有权发出搜查令,对被执行人及其住所或者财产隐匿地进行搜查。采取前款措施,由院长签发搜查令。”三是延长审限的批准权。例如,《民诉法 2012》第一百四十九条规定:“人民法院适用普通程序审理的案件……有特殊情况需要延长的,由本院院长批准,可以延长六个月。”该法第一百七十六条规定:“人民法院审理对判决的上诉案件……有特殊情况需要延长的,由本院院长批准。”第一百八十条规定:“人民法院适用特别程序审理的案件……有特殊情况需要延长的,由本院院长批准。”第二百零四条规定:“人民法院应当自收到再审申请书之日起三个月内审查,符合本法规定的,裁定再审;……有特殊情况需要延长的,由本院院长批准。”四是特定强制执行措施的批准权。《民诉法 2012》第二百五十条规定:“强制迁出房屋或者强制退出土地,由院长签发公告……”(7)助理审判员审判权的提赋权。《法院组织法》第三十六条第二款规定:“助理审判员协助审判员进行工作。助理审判员,由本院院长提出,经审判委员会通过,可以临时代行审判员职务。”因为助理审判员由法院院长直接任免,院长又可提赋其审判权,所以,法院的一些司法人员的审判权之有无也掌握在法院院长手中。(8)审判监督权。实践中,一些法院的院长负责审阅签发有关法律文书、报告和文件;组织协调重大、复杂、疑难案件的审判和执行;接待和处理群众来信来访等。(9)考评委员会主任担任权,即司法考评权。《法官法》第四十九条规定:“法官考评委员会的组成人员为五至九人。法官考评委员会主任由本院院长担任。”担任了法院考评委员会主任,院长就享有对本院司法人员的任职考评权。(10)司法行政管理权。法院院长作为法院的行政首长,对外代表法院,对内主持和管理法院的各项工作。实践中,法院院长享有的本院行政管理权也直接或间接地影响到司法权的行使。法院的司法行政工作主要包括法院设置、人员编制、内部机构设置、法官培训、法警管理、经费管理、法院装备、法医鉴定等事项,是审判工作的基础和保障。抓好本院及下级法院的司法行政工作是各基层以上法院院长的职责。例如,2013年修订后的《人民法院监察工作条例》第八条规定:“最高人民法院监察局在最高人民法院院长的领导下主管全国法院的监察工作。地方各级人民法院监察部门、基层人民法院专职或者兼职监察员在本院院长和上级法院监察部门的领导下开展工作,监察业务以上级法院监察部门领导为主。”该条规定院长对法院监察工作的领导权是一种行政职权,但是这种行政职权对法院司法人员行使司法权的影响是不言而喻的。因为,该条例中又规定:“监察部门根据本院院长……的指示或者要求,确定检查事项;向本院院长……报告检查情况;监察部门……认为有关人员构成违纪应当给予纪律处分的,应当报本院院长批准后立案并组织调查。”法院院长享有对本院监察工作领导权会对法院司法人员行使司法职权产生明显的实际威慑。又如,各级法院都设有由院长主持的院长办公会议制度,有的法院的院长办公会议议事规则中直接规定:“院长办公会议讨论决定问题实行院长负责制,在充分讨论的基础上由院长作出决策”;“规划、安排和处理本院的各项审判工作”;“研究决定审判工作中涉及全局性、指导性

的问题以及有关审判工作的其他重大问题”等等。显然,法院院长对法院的行政管理权对本院司法人员行使司法职权都具有直接或间接的影响力。(11)其他职权。法院院长所掌握的与司法相关的职权相当广泛,例如,较高级别的法院院长还代表法院从事对外交往工作等等,上级法院院长对于下一级法院院长的人选也有一定的决定权,此处不一而足。

2. 院长的权力结构剖析

由此,笔者根据其权力主要性质与作用对象将以上法院院长的权力清单大体分为三类,即司法职权、司法与行政混合职权、行政管理权,可谓行政权与司法权“两位一体”。所谓院长的司法职权,即是指法院院长所具有的直接组织、指挥、审判案件的职权,如:案件审判权、审委会主持权、再审提请权、审判长指定权等。司法行政混合职权,是指院长所具有的虽不直接组织审判案件,但与审判权行使紧密相关的具有一定的行政性质的职权,既属广义司法权的范畴,也属广义行政权的范畴,如:助理审判员审判权的提赋权、对本院司法人员的提请任免权等。行政管理权,即法院院长所享有的对本院行政事务的领导管理权,如:纪律监察、账务管理权、人员培训、装备配置等。法院院长职权清单大体归类如表1,职权属性划分见图1。

表1 法院院长的权力清单分类

属性分类	权力清单
司法职权	案件审判权、审委会主持权、再审提请权、审判长指定权等。
司法行政混合职权	人事任免提名权、助理审判员审判权的提赋权、司法决定权、审判监督权、司法考评权等。
行政管理权	院长办公会主持权、账务管理权、人员培训、装备配置权等。

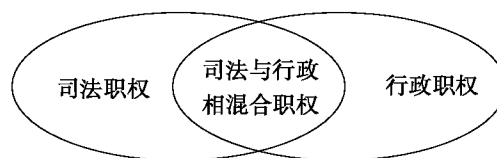


图1 院长的职权属性划分

二、法院院长权力集中所造成的问题分析

从法院院长的职权构成中,我们可以发现院长的权力在本院范围内在数量和质量上都可谓首屈一指,几乎涵盖本院所有事务的最终决定权。这种法院权力过于向院长集中的现象,在实践中也是产生一些弊病的重要根源,择其要者略述一二。

1. 司法权的行政化运行

从法院院长的权力构成中可以看出法院内部组织无异于一个行政机关,权力自上而下成为金字塔型的结构,从塔顶至塔基分别是院长、副院长、庭长、副庭长,再到各科室主任、副主任,再到普通的法官、助理法官、书记员、法警等等,每人所赋职权逐级递减,这种法院内部官僚式的科层权力构成直接导致了在实践中司法权的行政化运行。首先,法官行使职权时产生从属依赖心理。由于院长具有本院司法人员的人事任免提名权,有的甚至是直接任免权,再加上院长的考评权、监察领导权等,这样院长就能成为法院帝国的王侯。院长在提名时完全可以按照与自己的关系远近标准来决定所提人选,被人大常委会任命之后的那些下属肯定不忘自己领导的知遇之恩,一般都会以实际行动听令于院长。同时,我国《公务员法》将法官纳入公务员管理,法官级别比照行政级别,法官的这种行政级别,造成了法官之间的不平等地位,法官间就会出现“三六九等”的等级现象,使得级别低的法官在审判时缺乏独立判决的勇气,对上一级法官产生从属依赖心理。例如,实践中出现的合议庭的请示汇报现象。在实行案件合议制审理的情况下,容易出现对案件结果的处理意见分歧现象,在一些情况下多数人意见可能无法达成,这个时候就会出现审判长将案件向相关的法院主管领导进行请示汇报,而交由相关的领导来决定案件的处理结果,从而出现审判分离现象。其次,法院领导在行使职权时的层层把关心理。由于法院内部等级制度的存在,从领导的角度来看,各级领导也有自己的“职权意识”与“领地意识”,希望自

己所主管的那块工作能很出色或不出问题,产生层层把关心理,事无巨细都要过问。例如,实践中各法院案件审签制度的广泛存在。案件审签是指法院内部实行的合议庭向庭长、院长逐级汇报,由庭长、院长对案件全面审核并签发裁判文书的习惯做法。院长、庭长对审签的案件一般不参加审理,但可以否定合议庭的意见,甚至以指令合议庭复议或提交审判委员会讨论的方式对合议庭的意见予以改变。审签制度的最大特点是类似行政首长负责制中的拍板决策,庭长、院长实质上成为法官的指挥者。由于该类非法定程序的广泛存在,作为审判组织的合议庭对案件就基本上无决定权而异化为审判活动的事务性组织。再次,司法权与行政权的界限不分,司法权习惯以行政权的方式运行。院长不仅具有司法权、行政管理权,而且也具有司法与行政相混合的职权,法院的其他主要领导也都是司法权与行政权“二位一体”。这样,法院在院长的领导下,其内部司法人员不仅要从事司法工作,而且要从事行政事务,实践中就会出现司法权习惯性地行政化运行。在审判庭从事案件审判工作的是法官,从事党务、文秘、统计、后勤等行政管理工作的也是法官。法院为配合地方政府的中心工作,派法官主动参与大到社会综合治理、普法宣传,小到计划生育、扶贫、追缴欠款、清收基金会欠款工作的做法很常见,司法权与行政管理权的界限不分。法官在审判工作中要接受多级行政或准行政领导的管理和制约,司法权被以行政权的方式运行着^[1]。最后,院长对本院司法人员考评权也易导致司法权的行政化运行。以院长为主任的法院内部考核委员会在确定等次上有着很大的权力,在群众与领导相结合的原则上既可以听从于群众意见,也可以打着民主集中制的旗号搞平衡。因此,法官为了趋利避害,往往在平时审判工作中充当老好人,不敢坚持原则,更多地考虑其他同事或者领导的意见,出现本应独立公正行使的审判权因畏惧而曲迎具有行政权特性的考核权现象^[2]。另外,我国每五年要对法官重新履行一次任命手续,《法官法》所规定的法官职务免除以及辞退的条件均很原则化和弹性较大,人为操作空间过大。法院内部对法官职位、专业的调整过于容易,这使法官心理上缺乏任职安全保障感。法官为了免受来自行政领导和行政力量的责难,在行使审判权的时候常会屈从于行政领导和行政力量^[3]。由于我国没有独立的法官行政管理制度,有关法官的考绩、黜陟都在法院内部封闭操作,这些都会助长法院体系的行政化倾向。在一级法院内部,合议庭、审判委员会集体讨论案件制度,庭长、院长签批案件制度,对法院干警的考核评比制度等,加上维稳压力下的院长个人负责制度,这些都会滋生法院院长用行政化手段管理法院的冲动^[4]。

2. 院长权责分离

院长的权力在本院中可谓首屈一指,可是院长的责任却寥寥无几,出现院长的权责分离现象。现行法律对于法院院长行使权力进行了明确授权,但是,对其所应承担的责任却鲜有提及。《法官法》第十一章关于“惩戒”法官的规定,实际上针对的对象是全体法官或普通法官的,而对于法院院长的责任却没有任何特殊的规定。法院院长的权力远远高出普通的法官,而其责任却与普通法官相看齐,实在是权责不相对称。与此相反,法院院长甚至却可以根据其手中所掌握的各种权力,实行责任下包,借助其所掌握的考评权对本院的普通法官进行考核,进而去追究相关法官的违法失职或工作不力的责任。根据法律规定,法院院长可谓本院的首席审判员,可是在实践中,法院院长鲜有实际参加审判案件的。而参加案件审判的,多是庭长或副庭长以下的审判人员,法院院长却可以根据错案追究制度借助其领导的监察部门对于本院参加办案的其他人员违法失职人员进行责任追究。前述《人民法院监察工作条例》中规定的法院院长对法院监察工作的领导权,监察部门根据本院院长的指示或者要求确定检查事项,向其报告检查情况。本院监察部门对于检查发现的问题,或者控告检举的违纪线索,或者有关机关、部门移送的违纪线索,经初步核实,认为有关人员构成违纪应当给予纪律处分的,报本院院长批准后立案并组织调查。而根据1998年最高人民法院颁布实施的《人民法院审判人员违法审判责任追究办法(试行)》第二十六条规定:“院长、庭长故意违反法律规定或者严重不负责任,对独任审判员或者合议庭的错误不按照法定程序纠正,导致违法裁判的,院长、庭长、独任审判员或者合议庭有关人员均

应当承担相应责任。”此条中规定的院长责任构成要件中必须是故意或严重不负责任,入责门槛甚高,同时“相应责任”的规定也语焉不详,实践中也难以追究认定,结果多不了了之。法院院长的这种权责分离,或权大责小的现象在实践中很容易造成院长专权而无所制衡。

三、法院院长权力制衡措施建议

作为法院代表的院长,其权力代表着法院的权力,院长的权力无所制衡就意味着法院的权力缺少制衡,于是乎,在我国当前司法公信力不足的背景下民众都有着加强司法权制衡的强烈意愿。笔者认为,针对法院院长的权力制衡可采取以下措施:

1. 分权制衡

现行法院院长掌握着法院的司法权与行政权于一身,分权制衡就是将司法权与行政权大体相分离,在法院内部由不同的人来行使。其实,法院还有党组,党组书记也可以由不同的人来担任,而不是由法院院长一人兼任。从权力制约的角度来看,法院宜实行集体领导,采民主集中制。笔者设想将法院按其工作属性划分三个部门:审判业务部、政治部与行政服务部。在此基础上,分设两名副院长来分享原来院长的权力:一是组建法院政治部,设政治副院长,也可以称政治部主任,负责政治处、监察室、研究室、信访接待室等,主管党务、政治、研究、人事、监察、信访等工作;二是组建行政服务部,设行政副院长,也可称行政主任,负责办公室、执行局、法警队、财务室等,主管日常行政办公、案件执行、后勤保障等工作。法院院长,作为本院的首席法官,主管审判业务部,负责法院各业务庭,主管审判工作。分权后,对外则由院长代表法院,签署相关的法律文件;对内则(各副)院长分管自己的事务,对于副院长的职责内事务,院长一般无权干涉。院长的另一项职责就是内部关系协调,当遇有某些内部分工不明或分工有冲突时,院长负责召开院长会议进行协调,采取民主集中制来决定冲突解决方案。必须明确的原则是,法院是法官代表国家司法的地方,法官是法院的主体工作人员,因此,法院的政治、行政等工作必须服务于审判业务,且不得干涉法官的审判业务。三名正副院长组成院长会议,实行民主集中制,共同商议决定法院规划、建设、管理制度等重大事务。当法院的政治、行政等管理工作,比如考核、培训等涉及到法官的切身利益时,必须召开由全体法官参加的全院职工会议进行商议,并采取民主集中制来决定有关的事宜。此措施的特点是:内部分权、审判挂帅、各司其职、院长协调、民主集中。不仅如此,要实现法院院长的分权制衡,必须对《法院组织法》作出修改,即将法院的院长、副院长的产生方式都改为由同级人大常委会选举产生。

2. 改革审判权运行模式

将法院院长的职权脱离法院的日常行政事务管理之后,重点要改革法院的审判权运行模式。现行审判权在法院基本上呈行政化运行状态,案件层层请示、审批、把关,审判相分离。普通法官对领导有从属依赖心理,而领导又对普通法官有着把控不放心心理,因此,必须改现行的审判权垂直化的管理运行模式为水平化的运行模式。笔者认为应建立办案法官的责任制,即谁审判谁负责,当然前提是审判法官必须具有独立审判的权力。《法院组织法》规定我国的基本审判组织形式是合议庭和独任审判庭,审判庭又由法官、法官助理和书记员组成。审委会讨论重大的或者疑难的案件和其他有关审判工作的问题。按照通常的做法,案件无论是实行独任制,还是合议制审理,承办案件的法官或合议庭在作出最终裁判前,往往会向主管领导(庭长、院长等)请示汇报。主管领导认为承办法官或合议庭的判决意见有问题的,可以要求独任法官或者合议庭重新复议,或者由院长提交审委会讨论决定。审委会对案件作出的决定,合议庭或者独任法官必须执行。在这个过程中,案件审理的责任主体变得模糊不清。由于承办案件的法官或者合议庭不能决定案件处理结果,司法裁判结论无法完全体现法官或者合议庭的意志,因此,法官或者合议庭不能成为案件审理的责任主体,他们不会对司法裁判结果承担责任。同时,法院主管领导和审判委员会成员没有参与案件的实体审理活动,他们不是案件审理的责任主

体,也不应当对裁判结果承担责任。这样一来,独任法官、合议庭、主管领导、审判委员会都难以对案件裁判质量负责^①。办案法官责任制就是由办理案件的法官独立进行审判,办案法官对其作出的裁判结果及其适用程序的正确性与合法性承担责任。同时,庭长、院长不再对案件进行审签、把关,办案法官也不得再向庭长、院长等请求批示。除极个别案件外,审委会也不对案件进行讨论决定。因为诉讼法中有规定,辖区内重大疑难案件一般由上一级法院审理,除高级以上法院外,可以说初审法院很少能遇到重大疑难案件。当然,办案法官责任制的另一个重要保障措施就是实现法官职业化管理,因为法官个体的能力素质决定其独立办案的水平。

参考文献:

- [1]王卫民.关于法官职业化建设的思考[EB/OL].(2004-06-29)[2012-02-09].<http://old.china.court.org/html/article/200406/29/121407.shtml>.
- [2]彭峻峰.关于完善我国法官考评制度的若干建议[EB/OL].(2011-02-12)[2014-02-16].http://www.hicourt.gov.cn/theory/artilce_list.asp?id=5705.
- [3]刘淑君.法官独立行使审判权探析[J].甘肃政法学院学报,2002(2):22-26.
- [4]秦前红,赵伟.论最高法院院长的角色及其权力[EB/OL].(2014-04-11)[2014-07-29].<http://www.civillaw.com.cn/article/default.asp?id=61274>.
- [5]胡夏冰.法官办案责任制的理论逻辑[EB/OL].(2014-05-22)[2014-07-30].http://rmfyb.china.court.org/paper/html/2014-05/22/content_82325.htm?div=-1.

On Powers of the President of Court and Their Internal Balance

Li Qingbao, Liang Ping

(Political Science and Law Department, North China Electric Power University, Baoding 071003, China)

Abstract: Currently, the judicial power and the administrative power of a court are empowered to the president of the court, which is described as big powers with small responsibilities in lack of internal checks and balances. Too centralized authority of the President of a court may easily lead that the judicial power operates in the mode of the administrative power. Separating the powers of the president of the court internally and making the administrative power serve the judicial power as well as reforming the mode of operation of the judicial power are effective ways to solve the problems of big powers with small responsibilities in lack of internal checks and balances.

Key words: president of court; elements of duties; checks and balances of power; judicial reform; judiciary

(责任编辑 张春生)