

司法责任制的建立与实践(上)

□ 董治良

建立并落实司法责任制是司法体制改革的关键环节,海南法院要依照国家宪法和法律的规定,实行法官员额制,对法院工作人员分类管理,由审理者裁判,让裁判者负责,依法独立行使审判权,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义,促进法治中国、法治海南建设。

按照党的十八届三中、四中全会精神和中央、省委的司法体制改革工作部署,此次司法体制改革主要包括司法责任制、司法人员分类管理、法官检察官职业保障、省以下地方法院检察院人财物统一管理四大方面。就人民法院而言,司法体制改革的关键环节就是建立并落实司法责任制,依照国家宪法和法律的规定,克服影响司法公正的地方化外部干扰和内部业务管理的行政化倾向,实行法官员额制,对法院工作人员分类管理,由审理者裁判,让裁判者负责,依法独立行使审判权,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义,促进法治中国、法治海南建设。本文旨在对司法体制改革过程中司法责任制的建立与实践进行探讨,以期增进对司法责任制的理解和落实司法责任制之自觉。

人民法院职能的时代定位与司法责任制的基本内涵

司法责任制是基于司法机关的法定职权,明确司法责任范围和追责条件、方式等方面管理制度。研究司法责任制的建立和实践,首先要厘清人民法院的职能、责任、使命,进而深刻领会司法责任制的内涵,才能确保司法责任制的建立和实践与中央的司法体制改革精神一致,确保司法体制改革的正确方向。

(一) 人民法院职能的时代定位

改革开放以来以“八二宪法”的颁布为标志,与三大《诉讼法》、两院《组织法》一起,建立了我国较为完善的司法组织体系。人民法院作为党领导下的司法专门机关,是党和人民的“刀把子”。作为司法主体,人民法院是司法体制改革的参与者、实践者。在今年的全国高级法院院长会上,周强院长要求,各级法院要按照习近平总书记就政法工作作出的重要指示和中央政法工作会议的部署,落实孟建柱同志提出的“五个转变”要求,准确把握时代特征,始终坚持问题导向,主动把握和积极适应经济发展新常态,充分发挥审判职能,推进司法改革,深化司法公开,从严管理干部,加快推进审判体系和审判能力现代化,为全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党作出新的更大贡献。因此,在经济发展新常态,法治观念、法治氛围、法治环境深刻变化下,在以完善司法责任制为中心、全面深化司法体制改革的进程中,人民法院的职能定位,被赋予了更多时代意义和更加丰富和深厚的内涵。

依法审判。审判职能是人民法院的基本职能,是人民法院的立身之本、守土之责。在我国的政治体制架构中,人民法院处于“一府两院”中司法权的角色地位,通过组成人民法院的人——人民法院这一载体,以坚定的政治素养和良好的职业操守,行使宪法和法律赋予的国家审判权,适用国家统一的法律

制度,公平公正地审理案件,维护社会大局稳定,促进社会公平正义,保障人民安居乐业。《宪法》规定:“人民法院依照法律规定独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”对法院来讲,审判权既是权力,也是职责和义务。人民法院是维护正义的最后一道防线,是法的实施中的关键环节,是在法的运行中体现和实现法的价值的最终环节,其基本职能就是依法行使审判权,惩治犯罪,裁断是非,解决纠纷,保障权利,彰显公平正义。

为人民服务。人民法院的名称前面冠以“人民”二字,法官的称谓前面有“人民”二字。这说明,人民法院的职能必须体现其人民属性。我们必须始终牢记,人民法院仅仅是审判权力的行使者,而非权力的所有者,“一切权力属于人民”的宪法原则是人民法院依法办案的指导方针,保障人民群众的合法权益是中国特色社会主义法治的根本目的。

人民法院存在的目的是用人民赋予的权力主持公平正义,为人民服务,为人民谋利益。司法为民是社会主义法治的本质要求和价值取向,体现了我们党的宗旨和执政为民理念,更是人民法院的终极职责所在。

服务大局。服务大局是人民法院的政治职责。法律从其本质而言,是国家意志的体现,法律服务于国家政权。人民法院是国家政治体制中重要的法律适用机构,担负法律适用和执法职能的人民法院,必然是为政治服务的。何谓大局?党和国家的根本任务和共同目标就是大局。大局是中国特色社会主义事业全局,是全国人民的共同利益、整体利益和长远利益。大局是一定历史条件下的大局,随着社会历史条件的变化而不断变化。服务大局就是要从党和国家的大局出发去部署、开展和考量法院的整体工作。服务大局也是人民法院的法律职责。《人民法院组织法》第三条规定:

“人民法院的任务是审判刑事案件和民事案件,并且通过审判活动,惩办一切犯罪分子,解决民事纠纷,以保卫无产阶级专政制度,维护社会主义法制和社会秩序,保护社会主义的全民所有的财产,劳动群众集体所有的财产,保护公民私人所有的合法财产,保护公民的人身权利、民主权利和其他权利,保障国家的社会主义革命和社会主义建设事业的顺利进行。”

“人民法院用它的全部活动教育公民忠于社会主义祖国,自觉地遵守宪法和法律。”上述法律规定赋予人民法院的各项工作任务都是与党和国家全局工作密切相关的,都是以保障国家长治久安,切实维护好、实现好、发展

好人民群众根本利益为目标的,是人民法院服务大局的基本法律职责。党的十八大以来,党中央从坚持和发展中国特色社会主义全局出发,提出并形成了全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党战略部署,这就是我们这一时期的大局。深入学习贯彻习近平总书记法治思想,立足审判职能,更加自觉地将人民法院工作放到大局中谋划,为全面建成小康社会创造安全稳定的社会环境、公平正义的法治环境、优质高效的服务环境,为全面深化改革提供有力的司法保障,不断促进国家法治建设,是人民法院当前服务大局的重大职责所在。

治国理政。党的十八大在新的起点上提出全面推进依法治国,将法治作为治国理政的基本方式,赋予了国家建设新的目标和任务。法治是一个系统工程,涉及立法、执法、司法、守法全过程及各个方面。这其中,司法起着举足轻重的保障作用。司法在政治和社会体系中占有一种“平衡器”的特殊位置。司法权作为至关重要的执政权,是党领导人民通过法律管理社会事务的主要渠道和方式,或者说,是党领导人民执政的法治形式。作为治国理政的法治形式,人民法院是社会主义法治建设的实践者、引领者。人民法院是党领导下的国家审判机关,通过施行法律,惩治犯罪,裁断纠纷,制裁违规,示范规则,维护社会公平正义,本身就是社会管理的职能部门,是管理的重要主体。在消除社会矛盾方面,法院也可以说是社会服务机构,一种解决争议的服务机构。因此,治国理政,参与社会管理和综合治理,特别是发挥人民法庭的优势,参与基层社会治理,指导人民调解,及时妥善化解社会矛盾,完善矛盾纠纷调处机制,促进社会和谐,形成社会秩序,人民法院责无旁贷。这也是人民法院的一项重要的社会责任。

更深层次地分析,人民法院依法办案不仅是适用法律、定纷止争,其更重要的追求和使命是向全社会阐释和演绎法律和法治的内在精神,大力培育和弘扬社会主义核心价值体系和核心价值观,努力构建充分反映中国特色、民族特性、时代特征的价值体系,培育公众对法律与法治的敬仰,树立全社会对国家法律的敬畏心,弘扬社会公平正义,进而推进国家治理体系和治理能力的现代化,确保人民共和国长治久安。

(二) 司法责任制的基本内涵

“责任”一词,在现代汉语中有两层含义,一是分内应该做的事,比如尽责任;二是没有做好分内应该做的事,因而应当承担

的过失,比如追究责任。在司法领域,司法责任是一种法律责任。司法责任的概念也可以分两个层次:一是司法机关、司法辅助机构及司法从业人员依法应当承担的法定职责,属于角色义务;二是因其职业行为不当引起的依法应当承担的不利法律后果。换而言之,“责任”就是指的职责和任务,职责由法律规定,任务依法定程序落实。有权力必有责任。司法机关行使司法权力,必然承担司法责任。简单来讲,建立和落实司法责任制,就是要确保司法机关和司法工作人员履尽职责;不尽职尽责的,要追责。

司法体制改革的目标,是建设公正高效权威的社会主义司法制度。在这一过程中,建立、完善并落实司法责任制是关键。建立完善的司法责任制,既要有系统、规范、具有可操作性的权责运行配置体系制度,又要有内外协助、公正高效的权责运行监督机制;既要有有关司法问责的机制,主要体现在法官惩戒制度上,又要有激励履尽职责的机制,主要体现在法官的管理考核激励机制,以及司法责任制落实的保障机制等等方面。

建立并落实司法责任制的重要意义

(一) 建立并落实司法责任制是推进国家治理体系和治理能力现代化的必然要求

十八届三中全会明确提出全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。法治作为治国理政的基本方式,在推进国家治理体系和治理能力现代化中具有基础性的地位和作用。构建现代新型国家治理体系,实现治理能力现代化,有赖于国家各项工作的制度化、规范化和程序化。司法作为国家法律实施的重要环节之一,是实现国家各项工作法治化的重要保障。实现国家治理体系和治理能力现代化,很重要的一个方面就是要有健全的司法制度,科学的司法权力配置,规范的司法权力运行机制。只有建立并落实司法责任制,才能充分发挥司法的职能作用,妥善化解各类矛盾纠纷,彰显社会公平正义,使法治覆盖国家治理、政府治理、社会治理各个领域及各个层面,确保人民安居乐业社会安定有序,更好地为推进国家治理体系和治理能力现代化保驾护航。

(二) 建立并落实司法责任制是满足人民群众日益增长的司法需求、提升司法公信力的迫切需要

随着中国特色社会主义事业总体布局的拓展,特别是随着社会主义市场经济

的发展、社会矛盾的增多、人民群众民主法治意识的增强,越来越多的社会矛盾和社会问题以诉讼形式进入司法渠道,司法工作任务日益繁重艰巨。以海南为例,八年来受理案件年均增长12%,去年更是增长15%,省以来首次突破10万件,是2007年的两倍多。由于符合职业特点的司法人员管理制度不完善,大量优秀法官流失,人才青黄不接,案多人少矛盾日趋严重,造成现有法官疲于应付。法官审而优则仕,优秀法官一提拔,就陷入行政事务,审判管理的日常工作中,脱离审判一线,加剧审判力量不足局面。另一方面,新进法官尚待历练和经验积累,现有素质难以保障办案质量和效率。同时,法院内部管理存在的体制性、机制性障碍,加剧了司法公信力不高的问题。比如,司法行政化问题突出,案件逐级请示、层层审批,审者不判、判者不审;内部管理粗放,立案、审判、执行等工作运行有待完善规范、监督制约乏力,审判委员会、人民陪审员等组织制度的作用发挥不够好;司法公开力度不够,司法透明度不高;司法机关人财物受制于地方,办案受外部各种因素干扰多,“案子一进门,各方都找人”的现象时有发生,等等。这些问题的存在,不仅影响了司法功能的发挥,而且影响了社会公平正义的实现。只有建立并落实司法责任制,实现让审理者裁判、由裁判者负责,并加强对司法权行使的监督制约,形成权责明晰、权责统一、管理有序的司法权力运行机制,才能确保法官独立公正司法,提高司法公信力,维护社会公平正义。

(三) 建立并落实司法责任制是深化司法体制改革的应有之义

习近平总书记今年3月在主持政治局集体学习时强调:“深化司法体制改革,要紧紧围绕司法责任制这个牛鼻子,凡是进入法官、检察官额的,要在司法一线办案,对案件质量终身负责。”孟建柱同志在上海调研司法体制改革试点工作时也指出:“司法责任制是司法体制改革的关键。要按照让审理者裁判、让裁判者负责的要求,完善主审法官责任制、合议庭办案责任制和检察官责任制。”可见,司法责任制的建立和实践,决定着司法体制改革的成败关键。

因此司法体制改革和司法责任制建立的指导思想是党的十八大四中全会《决定》,目的是建立能依法独立行使审判权、检察权以维护社会公平正义的、以审判为中心的司法制度;“司改”的原则是坚持党的领导至上、人民利益至上、宪法法律至上,依法改革;“司改”的措施是对法院工作人员实行分类管理,以法官额制、司法责任制、履职保障制、失职惩戒制确保法官独立公正行使审判权;改革的重点是克服司法的地方化、行政化弊端;改革的目标是“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”,建设社会主义法治社会。

(作者系海南省高级人民法院党组书记、院长)



法言法语

依托检察职能 助力生态文明建设

□ 李思阳

中共中央、国务院近日发布的《关于加快推进生态文明建设的意见》指出,生态文明建设事关实现“两个一百年”奋斗目标,事关中华民族永续发展。海南作为生态大省,也是国家“一带一路”战略的重要支点,如何保护好、利用好自身的生态资源优势,赢得更多发展机遇,是当前海南社会经济发展面临的新课题。

检察机关作为宪法确立的法律监督机关,是法律秩序和司法道德的代表者,是社会公共利益的维护者,维护生态环境公共利益是检察工作的应有之义。2010年至2014年,海南省各级检察机关围绕省委中心工作大局,依托生态检察职能,全力推进生态强省和“绿化宝岛”行动,重拳出击,查办生态领域的渎职犯罪案件64件105人,有力地遏制了生态领域职务犯罪的高发态势,为实现海南绿色崛起提供了良好的法治环境。海南检察队伍做“绿”护“蓝”,勇于担当,成为名副其实的“护花使者”。

随着国际旅游岛建设的深入,海南环境治理实践中存在的预防松驰、执法偏软、刑罚偏轻、救济不力等老问题仍旧突出。2015年1月1日开始实施的新环境保护法从修改前的47条增加到70条,以及十八大后海南相继出台、修订了关于生态保护的9部法规条例,在一定程度上改变了环保部门处罚力度薄弱和执法手段有限的窘境。但治理环境侵权问题,单靠环保部门的单打独斗是不够的,借助司法的威力惩治环境违法犯罪是必经之路也是社会共识。今后生态检察工作要在行政执法和刑事司法“两个衔接”上下足工夫,打好以下“组合拳”,以力破当前制约海南生态文明建设的体制机制障碍和执法固局。

一是设立专门机构。当前环境侵权频发,案件呈现侦查难取证难损害评估难等特征。开辟生态司法“绿色通道”,走生态检察工作的专门化道路,凝聚人力物力,是克服“三难”的有效途径。从海南成立国土环境资源保护厅到海南省高级法院、中级法院设立环保法庭的情势来看,对生态环境保护设立专门机构已成趋势。贵州、湖南、福建等省份检察院,已纷纷设立生态环境保护专门机构,海南作为生态大省,对设立生态检察专门机构以及申请环境公益诉讼专项财政经费的问题,应有所考虑。

二是大力推进公益诉讼制度。海南环保执法偏软偏弱长久以来饱受诟病,如何实现环保执法“由软转硬”,环境公益诉讼是其中利器。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》为检察机关提起公益诉讼定下基调,2015年5月5日习近平总书记主持召开中央全面深化改革领导小组第十次会议通过的《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》,进一步细化公益诉讼制度,使得公益诉讼成为今后生态检察工作的新领地。检察机关依法灵活运用督促起诉、支持起诉和直接提起公益诉讼制度,督促、助力环保执法,使环保法规长出铁齿铜牙,治愈环保执法的“软骨症”,展现司法的威力和担当。

三是加大“三督”力度。今后的生态检察工作要发挥“三督”法器的威力。一是“督政”,约谈环境侵权责任人或利用检察建议、纠正违法通知书等手段督促环保部门依法履职,及时移送案件,防止以罚代刑,有罪不究。同时,以“督政”来传导压力,形成倒逼机制,监督环保执法的不作为、无作为等“庸政懒政”问题。二是“督案”,对公安机关依法开展立案监督,防止公安机关有案不受理、有案不立,纵容犯罪行为。三是“督审”,对法院审理环境侵权案件的程序、适用法律、执行情况依法开展监督,维护环境司法的正义。

四是重典治乱。针对海南当前环境侵权频发的现象,检察机关要以办案为中心,抓手,加大警力进行线索摸排、侦查和审讯,保持打击破坏生态环境犯罪的高压态势,对破坏生态环境背后的贪污受贿及渎职失职犯罪,要重典治理,动真格,用铁腕,抓早抓小,老虎苍蝇一起打,斩断利益链,打掉保护伞,严惩小官大害,并以打促防,以打促建。

五是应合经济建设。生态检察工作要紧紧围绕国际旅游岛建设、“一带一路”建设的新格局和新常态,主动跟踪大项目,为重大项目立项、建设和运营中的环保问题建言献策,提供生态文明法治的理念养分,强化源头防治。这是其一。其二,要用放大镜看问题,对于违反法规制度,可能造成或刚发生的环境损害的行为,要在苗头、初始阶段,及时向环保部门提出检察建议,由环保部门责令相关项目单位进行整改,避免环境侵权越发严重。另外,发现犯罪线索的,及时移送相关部门。其三,以生态检察工作中存在或发现的问题为导向,督促、帮助有关部门或经济实体建章立制,形成环保自觉自发型的微管理格局。

六是创新环保执法监督方式。一方面,打击破坏生态环境犯罪的同时进行恢复性司法,酌情以补代罚,要点是落在生态环境的恢复上。如对滥砍乱伐林木的犯罪,执法监督时要求责任人补种树苗,修复生态,并在追责量刑上酌情给予宽免,避免“一判三输”的困境。另一方面,从单纯监督环保执法的违法性到兼顾生态利益补偿机制的建设及实效方面。利用生态检察手段监督、督促责任单位或责任人严格执行生态利益补偿制度,让生态效益补偿真正落实到保护者身上,使得“守住青山就等于守住财富”成为一种常态。

生态文明建设,“章”“法”先行。党的十八大和十八届三中、四中全会对生态文明建设作出了顶层设计和总体部署,为生态检察工作提供了总指引。作为海上丝绸之路“黄金水道”上的璀璨明珠,生态环境是海南可持续发展的重要基础和核心竞争力,我们要从习近平总书记在海南考察时的讲话精神出发,不断强化生态检察工作,拓宽思路,创新工作机制,出实招、出新招、出狠招,保护好海南的青山绿水,做好环境正义防线的守护人、关键人,为推进依法治省和海南生态文明建设、国际旅游岛建设和“一带一路”建设担当助力。

(作者系海口市人民检察院检察长)

深化教育开放改革

□ 曹献坤

服务旅游特区建设

打造世界一流的旅游特区,把旅游特区和自由贸易园区作为海南腾飞的两个轮子,这是省委立足基本省情,着眼于新形势下海南经济特区的新机遇、新内涵、新优势,作出的一项重大战略决策。教育系统要把思想和行动统一到省委的重大部署上来,在旅游特区建设战略总体布局中找准定位,扩大教育开放,深化教育改革,更好地肩负起服务旅游特区建设的重大使命。

以强烈的责任意识扛起服务旅游特区建设的教育担当

世界一流的旅游特区,要有一流的旅游产业、一流的旅游环境、一流的旅游产品、一流的旅游服务,围绕这些正在加快推进的产业转型、生态立省、海洋强省,迫切需要强有力的人才和智力支撑。这里面,创新是核心动力,人才是核心资源。一定程度上讲,我们海南不仅要有独特的阳光、海水、沙滩,高档的宾馆酒店,有序的社会管理,更要有较高的文明素养相匹配,旅游软环境建设特别是提升文明素质的任务尤其艰巨。从民生角度看,更高质量的教育是父母的殷切期盼,也是人民福祉的重要内容,更是建设旅游特区的根本出发点。可以说,教育是海南经济社会发展的基石,加快海南教育发展既是旅游特区建设的迫切要求,也是满足人民群众的新期望。

近年来,我们下大力气补短板、促公平、提质量,一些薄弱环节明显改善,各级各类教育有了长足发展。但由于我省教育发展底子较薄、起步较晚,所做的工作很大程度上还是在欠账,与发达省份地区的教育水平相比,与人民群众的期望相比,还有不小的差距。比如,我们各级教育还处于低水平普及阶段,教育质量总体偏低;城乡、区域之间教育不均衡现象突出;校长教师队伍整体素质亟待提高、结构性矛盾突出等。尤其是把海南教育放在全省发展大局

来看,教育服务全省经济社会发展的能力还远远不够,高素质、技能型人才紧缺,与打造一流旅游特区的现实需要还不相适应。跳出教育看教育,站在全局看教育,让我们更加深刻地感受到了加强海南教育发展的重大责任和使命。

当然,我们也要看到,一个高度开放、国际化的旅游特区,其吸引国际人流、信息流、消费流的巨大潜力和输出文化、增进友谊的强大功能,决定了它作为“一带一路”战略载体和战略支点的独特地位,受到的关注度会越来越高。建设旅游特区,海南教育重任在肩。面对新形势、新任务,我们要自觉扛起责任担当,牢牢把握重大机遇,加快转变教育发展方式,下大力气解决教育结构、规模、质量、效益不相协调的问题,推动教育更好更快发展,为打造一流的旅游特区提供强有力的人才支撑。

以更加开放的理念和举措引领旅游特区教育发展

旅游特区的“特”,“特”在开放上。定位于世界一流的旅游特区,为海南教育打开了更为广阔的空间。坚持开放引领,用好开放政策,提升开放水平,成为旅游特区建设的深入推动力,我们在办好现有各类教育对外交流合作的同时,以教育部门、国家海洋局等国家部委强有力的指导和支持,按照省政府有关专题会议精神,抓紧筹建专业的海洋类高校,不仅服务于海洋强省战略,还将成为海上丝绸之路沿线国家教育交流的重要平台。

丰富教育开放内容。无论是“一带

一路”,还是旅游特区建设,都有着丰富的内涵,教育开放大有文章可做。近年来,我们已经开始破题,亮点频现。一方面,以创新机制引入国内优质教育资源的路子越走越宽。比如,以名校办附属中学的方式开办北师大万宁附中、中央民大附中陵水分校、华中师大海南附中;与天津、上海、江苏等教育发达省市签署教育合作帮扶协议,引进一批优秀校长、教师到海南挂职交流;与北京大学、中山大学等国内知名高校建立合作关系。另一方面,以引进国际优质教育资源和开展来华留学为重点的教育对外交流合作格局初步形成。目前,我省已批准实施中外合作办学项目17个,涉及美国、英国、澳大利亚等国,覆盖省内9所院校;全省10所高校已开展留学生招收培养工作,40多个国家1200余名留学生在我省高校学习;支持海南大学、海南师范大学走出去设立孔子学院、孔子课堂等。因此,我们的教育开放不是一市一地,而是全方位、宽领域,不是仅仅面向国内,而是要放眼世界,不是光请进来,还要走出去,借题发挥,借船出海,借力发展,使教育开放在旅游特区建设中展现出独特的力量和风采。

以更大的决心和力度释放旅游特区教育改革活力

旅游特区建设再次吹响了海南全面深化改革的号角。推进教育领域综合改革正处于关键阶段,需要我们坚定信心,付出更大努力。

弘扬特区精神。建设旅游特区,需要有特别的胆识、特别的劲头、特别的作为,教育改革理应如此。海南教育发展的历程实际上就是一个不断改革创新的过程。像我们实施的教育扶贫移民工程,为贫困地区造血式扶贫;推行

的具有海南特色的“三段式”、“村官班”、“扶贫巾帼励志班”等办学形式,在全国产生了一定的影响等。现在,扛起旅游特区建设的教育担当,更加需要我们各级教育干部积极作为,借鉴先进经验和做法,大胆地闯、大胆地试,以一往无前的魄力和勇气探索实践,力求在一些关键领域和环节取得突破,走在改革前列。

破除机制障碍。构建充满生机和活力的教育体制机制,是当前海南教育全面