



全省司法体制改革法官选任考试现场。 黄叶华 摄

核心提示

作为首批7个司法体制改革试点省份之一,今年以来,在中央和省委的部署下,我省对法院、检察院进行司法人员分类管理、司法责任制、司法人员职业保障、省以下人财物统一管理4项改革,本轮改革目的是改掉以往司法部门地方化、行政化的顽疾。

其中,司法人员分类管理改革中的员额制改革,因其对司法人员的利益格局重新“洗牌”,被法学界称为“最难改革”。

半年多来,在其他试点省市无先例可循下,我省在全省各级法院、检察院统一进行过渡期法官、检察官员额选任,率先在全国完成选任工作,遴选出全省首批1116名法官和796名检察官。

“能成为海南检察官中的一员,我感到非常幸运,今后,我会勇敢面对随之而来的压力和责任。”今年28岁的杨翹名来自海口市秀英区检察院,在得知自己通过选任后对记者说道。

在本轮员额制改革中,杨翹名凭借扎实的业务能力和出色的综合素质,通过“考试+考核”的方式,“过五关斩六将”,成为秀英区检察院最年轻的入选者。如果按照改革以前的惯例,她要成为检察官至少还需奋斗四五年。

“今后检察官对案件要终身负责,工作起来必须更有责任心。”成为一名入额检察官,大大增强了杨翹名的职业荣誉感和工作责任心。

这轮司法体制改革中“最难啃的骨头”已经被“啃下”,海南的成功经验为全国司法体制改革提供了一条可借鉴、意义重大的路子,目前,已经吸引了全国多个试点省份前来“取经”。

那么,员额制改革到底难在哪,会给我省的法官检察官队伍带来怎样的变化?

“最艰难”的改革难在哪

通过竞争让“能者上、庸者下”,触动利益格局的改革最艰难

7月18日,经过严格的评审表决,海南省法官、检察官遴选委员会正式向外界公布我省首批进入员额的1116名法官、796名检察官人选。

“选任工作完成全部的程序,也标志着海南省司法改革已经渡过了最艰难的阶段。”看着一沓厚厚的材料,省高院院长董治良露出了欣慰的笑容。在他眼中,员额制改革就是此轮司法体制改革中的“最难啃的骨头”。

那么,到底何为员额制改革?记者了解到,员额制就是指法院、检察院现有人员分为法官、检察官,辅助办案人员,司法行政人员三类。

具体而言,以法院为例,由于历史原因,法院用人不管人。尽管法官法实施后做法官要有司法资格、公务员资格两个“资格”,但取得法官资格的老法官很多是经过内部“业大”的相当于大专“学历”的考试进入法官队伍的,有“双资格”的年轻法官则实践经验、群众工作能力不足,这导致法官队伍整体素质参差不齐。

“所以,实行员额制的核心就是在法院遴选出那些理论功底深厚、办案经验丰富的精英法官,由他们作为主审法官组建审判团队,带领法官助理和书记员对案件独立审判,他们审案不再要院、庭长审批,对案件质量和审案效率负责。”董治良说。

“员额制改革对法官来说,会触动他们的利益格局,所以改革起来是最难的。”董治良举例说,在法院中,很多老法官工作了几十年,经过选任程序,相当于重新来一次“大考”。

“回想刚开始那段时间,真的太难了。”董治良透露,去年海南司改还在酝酿时,法院干警的思想已经出现了波动。“我到海南7年来,第一次出现年底双休日、晚上连续加班赶结案子的情况。”

董治良表示,海南省管县市,辖区小,加之法院工作的业务要求实际,如果先试点再全面推开,对法官的情绪影响会持久扩大,影响全年审判任务完成。而法院受理的案件是有审限严格规定的,超限即为违法审判。基于此种考虑,海南高院党组决定,司法改革不再试点,全面铺开。

然而,当时面临的情况是:司法体制改革是个新事物,其他试点省市都尚无先例可循。到底如何选任?经过反复商榷,我省法院、检察院的答案是:在同一平台上,通过考试加考核的方式,优中选优。今年1月,在不选择单位试点的情况下,我省法院、检察院在全省范围内同步启动法官、检察官选任工作。

改革带来的阵痛

近三分之一现有法官、近一半现有检察官面临转岗

4月2日中午,海南省政法职业学院,随着清脆的铃声,全省司法体制改革首批检察官选任笔试结束。今年33岁的海口市秀英区检察院干部赵世良带着轻松自信的笑容走出考场。

“改革是大势所趋,我是科班毕业的,感受很强烈。”本科和研究生都选择了法学专业的他隐隐感觉到了司法体制改革的春风,满心盼望着自己能搭上这趟“车”,脱颖而出成为一名改革后的检察官。

然而,现实是残酷的,赵世良最终没能通过首批检察官选任,“有点想不通吧,怎么就当不了检察官呢?”

有改革,就会有阵痛。按照中央部署,法院检察院的所有法官检察官占政法编制最高比例为39%,而海南的实际情况是几乎所有法院、检察院的法官、检察官都超出了这一比例。

据记者了解,改革之初,海南现有法官1540人,意味着改革后近三分之一的现有法官面临转岗,而检察系统的情况更严峻,全省实际有检察员、助理检察员1510人,经过选任考试、考核、考察,意味着近一半的现有检察官不得不转岗。

“肯定有人会疑惑,实行员额制,到底谁才能成为这1912名法官检察官中的一员?”海南大学副校长、法学院院长王崇敏,同时也是海南省法官、检察官遴选委员会委员,他解释说,法官遴选的条件和标准来看主要包含专业资格、专业素质以及专业经历等方面的要求。“此外,还要考虑法官的政治素质和个人品行,从而确保法官能够坚持法治精神,维护司法公正。”

今年1月,记者从省高院公示的《过渡期法官选任考核考试成绩汇总表》上看到,有法律职务工作年限超过20年的处级法官,因为考试成绩比刚任2年的副科级法官低30分,最终以0.12分的微弱差距,这次被拒法官队伍之外。

连日来,记者调查走访了我省各级法院、检察院了解到,目前,我省法院、检察院虽然有极少部分未入额人员有情绪波动,但司法人员队伍总体思想稳定。

“虽然对个人有一些损失,但也没什么,改革肯定有人受益有人受损,但大的方向是好的,是社会发展的主流,个人要服从大局。”洋浦法院法官助理刘远帆在法院干了13年。这次没能进入员额,虽然可以选择到行政岗位,他还是觉得当法官助理好。

“法官助理和法官没有本质区别,都是搞审判,只是分工不同。没有人额,还是要把工作做好,继续学习,等有机会再进。”刘远帆说。“我切身感受到了司法改革带来的推动力,现在身边每个人都干劲十足。”

改革改变了什么

“我办的案件我做主我负责”,倒逼办案人员增强责任心

海南首批进入员额的1116名法官和796名检察官已开始新的工作。

8月28日一大早,省人民检察院第一分院未检处检察官闫宇辉就来到办公室,从保险柜中抱出一大摞卷宗开始翻阅起来。

闫宇辉目前手头上有8起案子,其中一宗群殴致一人死亡案件的一名嫌疑人为未成年人。闫宇辉反复审阅案卷,并前往陵水走访事发地点,了解案发原因、作案动机等详细情况。目前,他已准备将这起案件向法院移交起诉。

“现在责任就像一把悬在我们头上的利剑。以前审查起诉与否均由领导决定,压力比较小,可以稍微有些松懈,现在可不行了。”闫宇辉笑着拍了拍放在办公桌上的一摞卷宗说:“一共16本!每本200页以上,我反复看了四五遍。”他认为检察官办案的模式提高了检察官的责任心。

丢掉了“靠山”,检察官办案不能再指望领导,出了问题再没法向上推。海口市美兰区灵山检察院主任陈雄说:“以前是‘集体讨论、集体负责’,实行检察官办案责任制后,谁办案、谁决定、谁负责,倒逼我们不得不对每个案子都尽心尽力,认真负责。”

黄勇是海口市中级人民法院研究室副主任,也是一名主审行政案件的法官。此次司法改革中,他通过考核被遴选入额,重新走上审判岗位。

长期以来,法院系统存在“审者不判、判者不审”的问题。改革后,黄勇从过去的“案件承办人”转变成拥有独立审判权的“主审法官”。主审法官有权单独签发包括判决书在内的各种法律文书,无须再向庭长、主管院长汇报。

“法官真正能做到‘我的案件我做主’,但是责任制也像‘紧箍咒’,时刻督促着自己,办每件案子都需要更细致。”黄勇说。“这种变化不仅体现在办案效率,更体现在办案质量,现在合议庭要自己签署判决书,法官们会更加仔细和慎重,都是反复校对好多遍,才签发。”

本轮司改的一大核心目的是改变以往刑事案件“以侦查为中心”为“以审判为中心”。以往一个案件如果法官最终判决和检察机关意见有很大出入,检察机关一定会抗诉。但在“以审判为中心”的理念下,检察机关首先要做的是把所有案件的证据链先做好,努力做到证据链没有瑕疵,抗诉会非常慎重。而法官也是同样,案件质量终身负责后,法官会对案件双方的证据更加注重,以免出现瑕疵案甚至错案。

连日来,记者在各级法院、检察院采访还看这样一种现象:如今由于对案件质量负全责,遇到复杂案件,办案人员往往会向更有这类案件经验的同事们请教,有的甚至专门向法学家请教。事实上,按照员额制和司法责任制的制度设计,一旦主审法官和主任检察官拿不准案件,还可以通过申请召开联席会议,来听取其他法官和检察官对案件的分析和建议,从而保证办案质量。

改革并非一蹴而就,但员额制和司法责任制带来的一大好处却是有目共睹的——法官和检察官们将更加注重案件质量,这意味着以后的瑕疵案会大大减少。

没能入额助理们的担忧

转岗成为司法辅助人员,晋升通道是否畅通?

今年28岁的孙钦文已在海口市中级人民法院工作两年多,如今,他正经历着眼前的这场司法改革带来的直接影响:原本按计划将要晋升为“助理审判员”的他,成了“法官助理”。这两个岗位的基本区别在于,前者有审判权,后者没有。

孙钦文告诉记者,在我国法院系统,刚进入年轻人的职业发展往往是“书记员—助理审判员—审判员”。当孙钦文2012年从海南大学法学专业研究生毕业时,晋升路径仍是这样,但本轮司法改革改变了这一晋升路径,孙钦文的岗位变更则正处在这节骨眼上。

孙钦文说,当初就是以法官后备力量被招进海口中院的,也通过了司法考试,本来工作两年多久就能晋升为助理审判员,从事审判业务,改革以后,法院不再任命助理审判员。由此,他也与审判席擦身而过。

“沉淀一下,有利于积累经验。”如今,孙钦文主要从事审判辅助工作,他说自己已经适应了新岗位,但成为一名优秀法官是自己一直以来的理想,他不确定自己今后是否还有机会成为一名法官。

孙钦文的担忧发出了一个群体的心声,那就是在本轮改革中因没有进入员额,而不得不转岗成为司法辅助人员的法官助理和检察官助理们,他们的晋升通道是否畅通?

省检察院干警小林向记者分析说:“改革过渡期结束后,省检察院将不再直接招录检察官,年轻人进入检察系统必须全部下到基层,由上级检察院逐级遴选,这样算来,一个年轻人从基层检察院到分、市院,再到省检察院,届时估计已经四五十岁了。”

固定的员额,让相当一部分人员,尤其是年轻办案人员担忧出路会变窄,这是记者在采访中听到的声音。

“老法官们在改革开放之初做了很多贡献,不能让他们最后感到‘心寒’。同样,年轻法官都是未来的‘生力军’,不能让他们觉得未来没有晋升空间。”董治良对此表示,海南为司法改革设立了5年改革过渡期,过渡期内,未选任为法官的现任审判员、助理审判员转任法官助理或司法行政人员,法官职务保留,现有待遇不变。

“此外,也绝不是一考定终身。”董治良说,虽然司改开始后,海南各级法院不再任命助理审判员,但由于海南法院正处于退休高峰期,过渡期内出现缺额,会优先从表现好的助理中选任。”过渡期满后,我们会实行法官遴选,面向对社会公开招考和从下级法院逐级遴选,只要有真本事,还可参加全省遴选,是有做法官的机会的。”

记者了解到,改革之初,海南就采取了灵活的员额设置方案,全省法院首批遴选就留有10%的余地,全省检察院也预留了169个检察官员额。

改革并没有封闭孙钦文等人成为法官的道路,未来他将有有机会竞争上岗加入法官序列。

省高院法官助理刘丽萍在法院工作了8年,已经担任了3年多的助理审判员。由于考试没考好,在面临选择成为法官助理或行政人员时,她选择成为法官助理。

“从大学就开始学法律,对法官这个职业是有追求的,不想满足于一直做行政人员。”对于下一步入额,刘丽萍还是抱有很大的希望。“出现空出的员额后,我将按程序继续参加选任,希望还是很大。”

员额制后会不会“案多人少”

将更多办案力量投入一线,“案多人少”并不存在

2014年全省法院受理案件从2007年的4.8万件突破到10万件,这一数据很好地反映了近年来我省案件数量不断攀升的趋势。而正在推进中的司法体制改革要求实行“员额制”,以实现法官和检察官的精英化。

“案子多了,但办案人员却要‘缩水’,很多人的第一感觉就是,海南‘案多人少’问题将进一步加剧。其实,这部分人并没有真正理解司法改革,改革的的目的之一就是要解决‘案人矛盾’。”省检察院检察长贾志鸿说,海南省检察机关通过选任,确定了796名首批入额检察官人选,根据中央和省委要求,海南检察机关员额比例向基层办案一线倾斜。“目前,全省检察机关80%的人员前移到了办案的一线。”

“之前,日常负责办案的检察官较少,许多检察官基本负责行政工作,而取得司法资格但没有取得人大任命的助理检察官却在负责办案。”美兰区检察院检察长郭慧丽也表示,美兰检察院经过梳理,确定各业务部门需要的检察官岗位数量,对侦监、公诉、未检、反贪、反渎、民行部门共配备14名检察官,占全院政法编制的50%。

一线办案的检察官数量增加,减轻了每位检察官的工作负担,案件的办案质量也提高了,这是美兰区检察院80后检察官助理李金陵深切感受到的。

李金陵说,“之前我在侦监科,一年处理了215件案子,差不多平均一天要结一个案子,而现在的侦监科配备了6个人,一人一年最多就处理100多件案子。案件数量少了,就能更认真地分析案情。”

一面是不断攀升的案件数量,一面是减少近三分之一的法官数量,海南三级法院又是如何应对?经过长期调研和探索,海南省高院的答案是:将“审”和“判”之外的庞杂事务,从法官肩上卸下来,交由辅助人员承担。

“改革后,法官助理的工作变得繁杂,庭前谈话、归纳案件争议焦点、起草裁判文书等辅助工作一般都由法官助理完成,在执行案件中,取得执行公务证的法官助理还可在主审法官授权下,开展除签发裁定书之外的其他执行工作,如查封、划扣款物、主持执行和解等。”在保亭法院工作多年的法官助理赵攀正经历着改革带来的变化。

有了法官助理充当“左膀右臂”,法官的办案效率大幅提升。保亭法院民庭庭长刘家诚感触颇深:“法官助理的设立,将法官从繁琐的事务性和程序性工作中解脱出来,法官因此得以将主要精力用于研究案情和事实证据的把握上来。以前一个案子,大部分时间花在了举证、质证和认证上,有了法官助理,举证和认证都可以在庭前进行,一个上午可以开两三个庭,速度快了不少。”

此外,过去,检察院领导不办案,现在,领导却要负责多处理负责疑难案件,而法院系统更是硬性规定副院长、院长办案数应不少于上一年度全院法官人均办案数的30%,庭长办案数应不少于本庭上一年度法官人均办案数的70%,这些举措减轻了基层办案人员的压力,又保障了办案的质量。

(本报海口9月21日讯)

小贴士

员额制就是指将法院、检察院现有人员分为法官、检察官,辅助办案人员,司法行政人员三类,是实行司法人员分类管理的基础。实行员额制的核心就是从法院、检察院遴选出理论功底深厚、办案经验丰富的精英法官、检察官,让他们回归一线办案,对案件质量和审案效率负全责。

本报记者 张茂 通讯员 黄叶华 摄