

张智辉：优化司法职权的瓶颈 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/486/2021_2022__E5_BC_A0_E6_99_BA_E8_BE_89_EF_c122_486386.htm 优化司法职权配置，是推进司法体制改革的重要内容，也是建设公正高效权威的社会主义司法制度的重要途径。党的十六大以来，各司法机关相继进行了一系列改革，但是这方面的努力履步维艰，收效甚微。优化司法职权配置，涉及到两个方面：一个是在国家立法的层面上，按照司法机关发挥功能作用的需要和司法活动的规律，通过立法授予和调整司法机关的职权配置，使司法职权的配置必要、合理、科学；另一个是司法机关在法律授权的范围内，按照公正高效和有利于监督制约的要求，通过内部的机构调整和职权配置，整合现有资源，更有效地行使法律赋予司法机关的职权。如果说第一个方面的改革关系到国家法律和司法体制的调整，程序复杂，难度较大的话，那么，第二个方面不涉及到改变现行法律和体制的问题，按理说应该是司法机关自己就可以解决好的。几年的改革之所以没有解决这个问题，我认为，关键是受到司法机关行政化管理模式的制约。目前，在我们国家，法官、检察官(当然包括警察)都被纳入国家公务员管理，其进出、考核、晋升、待遇与其他公务员的管理几乎毫无二致(除了任职资格要求更加严格之外)。这种状况，进一步加剧了司法机关原本就存在的行政化观念和管理模式，使司法机关的内部管理呈现出浓厚的行政化色彩。而这种行政化管理模式，使任何优化司法职权配置的构想都难以实现。首先，要在司法机关内部优化司法职权配置，就应当按照行使法律赋予司法机关的职权

的实际需要来设置内设机构，而行政化管理模式严重阻碍了优化司法机关内设机构的改革。在行政化管理模式下，解决司法人员待遇的唯一出路是行政级别的晋升。所以每个司法机关都希望尽可能多地设置一些内设机构，以解决司法人员的待遇问题。其结果，司法机关不是按照行使司法职权的实际需要来设置内设机构，而是按照尽可能多的安排干部的需要来设置。长此以往，司法机关的内设机构难免越设越多，机构重叠，职能交叉。司法机关内设机构的这种设置，不仅对优化司法职权的构想带来了严重的障碍，而且在一定程度上影响了司法职权的高效运作。在司法体制改革中，有的司法机关曾提出精简内设机构的改革方案，但是无法实施。因为一旦减少了内设机构，没有足够的领导岗位，不仅表现好、有能力的干部无法体现其工作业绩和业务水平，不能享受应当享有的待遇，而且现有机构的干部无法安排。对安排干部的考虑，在很大程度上，是优化司法机关内设机构改革最难逾越的障碍。其次，要在司法机关内部优化司法职权配置，就应当按照司法职权行使的规律优化和配置司法机关的人员，而行政化管理模式严重妨碍了司法机关人员的优化和配置。司法工作是一种专业性很强的工作。优化司法职权配置的基本前提是培养、造就和保有相当数量能够满足司法工作各种需要的专业化的司法人员，并且能够为充分发挥他们的专长营造适当的环境。但是在行政化管理模式下，优化司法职权配置所需要的基本条件即司法队伍的优化就难以做到。一是高素质专业化的司法人员在行政化管理模式下既难以发挥其专长也难以体现其价值。因为行政级别既抹杀了个人的专长和能力，也忽视了专业技术和水平的价值，从而使高素

质专业化司法队伍的建设缺乏应有的原动力，也难以形成人才培养应有的激励机制。二是行使司法职权所需要的人员分类管理在行政化管理模式下难以实现。要实现司法职权的高效运转，首先就需要按照司法工作的特点和行使司法职权的需要对司法机关的人员进行分类管理，在人员分类的基础上实现司法职权内部配置上的优化。但是司法机关的行政化使司法机关的所有人员都只能按照行政级别来享受权利和待遇，无法脱离行政职级对其进行分类管理。三是符合司法工作规律的考评机制在行政化管理模式下难以建立。考评具有引导和导向的功能，在各项工作的管理中都发挥着重要的作用。对司法机关和司法人员的考评应当反映司法工作的特点和规律，根据其履行司法职权的情况和效果来评价其工作的业绩。在行政化管理模式下，对司法机关和司法人员的考评，与对行政机关及其工作人员的考评别无二致，在考核的内容上都是“德、能、勤、绩”，在评价的标准上都是以上级的评判为标准，在考评的方式上都是个人述职、群众和领导打分。这既不能反映履行司法职能的状况，也违背司法活动的基本规律。因为司法活动优劣的判断标准是事实判断是否正确、法律适用是否准确、案件处理是否公正。而群众打分和领导评价往往是“印象分”，既无法反映司法工作的真实情况，也不能反映履行司法职权的质量和效果。行政化的考评机制使司法人员不得不把自己的注意力集中在领导和群众的满意度上而不是司法职权的行使上，无法集中精力尽职尽责地履行司法职能。总之，在行政化管理模式下，难以造就高素质专业化的司法队伍，优化司法职权配置的构想也就丧失了运行的先决条件。再次，要在司法机关内部优化司法职权

配置，就应当遵循司法职权的内在需求来分配和运作法律赋予司法机关的职权，而行政化管理模式严重影响了司法职权的内部配置和运作。司法职权的运作应当职责分明、互相制约，这样才能保证公正和高效。但是在行政化管理模式下，不同岗位的司法人员甚至不同级别的司法机关之间往往难以明确划分其职责权限，只要在行政级别上处于上级的地位，无论是单位还是个人，都可以按照行政管理的思维定式，向下级发号施令，而没有权限范围的概念，以致许多司法机关的中层领导常常不知道哪些是自己可以作主的，哪些是应当由上级作主的。按照行政化管理模式，司法人员办理案件，要事事请示、层层汇报，以致形成对于司法机关管辖范围内的案件“把关的多、作主的少；发表意见的多，负责任的少”的现象，导致一些案件久拖不决，一旦出现错误，纠正的难度也很大。1998年高检院曾经推出过“错案责任追究”的改革举措，其目的是为了纠正办“关系案”、“人情案”和“金钱案”的现象，保证办案的质量。然而这种措施并没有真正实施，其中一个很重要的原因就是案件的行政化管理，使错案的责任难以确定。因为在行政化管理模式下，具体办理案件的人员并没有对案件的决定权，而有权决定案件的人并不具体办案。案件一旦出现错误，谁的责任都难以确定。这些情况说明，行政化管理模式在一定程度上影响着、制约着司法职权的运作，妨碍着办案效率的提高，是影响司法职权优化的严重障碍。基于以上理由，笔者认为，不改革司法机关现行的行政化管理模式，司法职权的优化配置就难以实现，法律已经赋予司法机关的现有职权就难以充分发挥其作用，十七大提出的建设公正高效权威的社会主义司法制度

的任务就难以完成。改革司法机关的行政化管理模式，有很多工作要做，但是最主要的是两个方面：一是改革司法人员管理制度，建立符合司法工作特点的人事制度。司法机关工作人员的录用应当由司法机关按照最高司法机关规定的条件和程序自行决定，而不应当由行政机关来为司法机关选拔和录用人员。国家应当设立区别于行政等级的司法人员工资福利序列，而不应当完全套用公务员的工资福利标准。法官、检察官的等级、职责权限、工资福利，应当按照从事司法工作的资历和水平，由司法人员管理机构独立决定，而不应当完全按照行政级别由行政机关或行政管理部门来确定。司法机关的人员应当按照法律赋予司法机关的职权及其实际需要进行分类，明确规定不同岗位的职责权限，形成职权之间的监督制约机制，而不应当完全按照行政管理的模式进行上下级单向式的领导。对司法机关和司法人员的考评更应当符合司法工作的实际，有利于激励、培养、造就和使用高素质专业化司法队伍。二是更新司法职权运作的观念，切实按照司法规律行使司法职权。司法机关内部更应当尊重司法规律，树立按照司法规律配置司法职权、按照司法规律管理司法人员、按照司法规律履行司法职能的理念，保证司法职权按照公正高效的要求来运作。要逐渐淡化和消除行政层级的观念，改革办案机制，减少对案件的行政审批环节，优化司法资源和职权配置。同时要通过考评机制和工资福利的改革，把司法人员的注意力从关注行政级别的晋升上引导到关注司法岗位职责的履行上来，努力营造使忠于党、忠于人民、忠于法律的有办案能力的人员脱颖而出的软环境，在建设高素质专业化司法队伍的基础上实现司法职权的优化配置和高效运

作。 100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com