

错案追责应回归法治轨道

● 郭延军 *

【内容摘要】我国法官责任的法定形式主要是宪法相关法责任和刑事责任。宪法相关法责任的立法严重不足,地方法院制定有关法官责任规则的随意性,以及法官责任追究机制自查自究的特点,使地方法院的错案追责偏离了法治的轨道。地方法院错案追责的实践既存在违法对裁判结果追责和错案终身追责的过度追责问题,也存在追责不能到位的问题。让错案追责回归法治的轨道,应让法官责任制度的规则制定权回归到立法机关,以法律的形式详细规定法官责任制度的细节,应放弃违反司法规律和法治原则的过度追究错案责任的做法,应建立有效平衡司法独立和司法监督关系的法官自治组织和法官惩戒机构。

【关键词】法官责任 宪法相关法责任 刑事责任 错案适用条件

经过多年有关错案追责问题的讨论,法律界对错案追责的认识日渐理性,在不能直接对裁判结果追责的这个问题上已形成共识。最高人民法院《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》(以下简称《责任制意见》)第 28 条详尽列举再审改判的案件不得作为错案进行责任追究的 8 种情形,可以说明这一点。在以责任制为核心的新一轮司法体制改革的背景下,实践中的错案追责应该回归到法治的轨道上来。要让错案追责回归到法治的轨道,必须弄清楚这样几个问题:目前我国法官责任的法定形式有哪些?这些责任形式是否可以适用于错案?适用于错案的条件是什么?此外,还需弄清楚法官责任之法定形式的局限性,以便于有的放矢地完善现行的法官责任制度,使错案追责符合法治的基本要求。

一、对法律责任类型的补充

法律责任是因违法行为等原因而导致的必须承担的法定不利后果。法律责任分为民事责任、刑事责任、行政责任和违宪责任四类。^[1]这是法学界关于法律责任的通说。然而,通说有关法律责任的分类具有以下局限性,无法科学解释法官的责任形式。

通说遗漏了宪法相关法责任。宪法相关法是与宪法相配套,对宪法相关制度进行细化和补充的法律规范。国家机构的产生、组织、职权等方面的法律是其中的重要组成部分。国家机关的权力要通过其组成人员来具体实施,因此调整国家机关组成人员职权关系的法律也属于宪法相关法的范畴,这些法律主要是《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》《公务员法》《法官法》《检察官法》等。

这里需要说明的是,尽管《公务员法》按通说应归属于行政法,但是,笔者认为将其归属于宪法相关法更为合适。宪法相关法与行政法有重叠的地方,比如,《国务院组织法》既属于行政法,也属于宪法相

* 作者单位:上海交通大学凯原法学院。本文为 2013 年度国家社会科学基金项目“法院错案追究问题的宪法学研究”(项目编号:13BFX027)的阶段性成果。

[1] 参见《中国大百科全书·法学》,中国大百科全书出版社 2006 年版,第 84 页。

关法。如果公务员仅指国家行政机关行使行政职权的公职人员,那么,公务员法也是既可以归属于宪法相关法,也可以归属于行政法。然而,我国《公务员法》第2条规定:“本法所称公务员,是指依法履行公职、纳入国家行政编制、由国家财政负担工资福利的工作人员。”根据这个规定,法官和检察官都属于公务员。但是,法官和检察官行使的职权性质与行政权存在本质区别,法官与法院的关系、检察官与检察院的关系和行政公务员与行政机关的关系也是存在质的差别的。法官和检察官都是由同级人大任免,而行政公务员除领导成员是通过人大任免外,其他人员都是由行政机关自行录用和管理的。因此,法官和检察官的管理与行政公务员的管理方式是不同的,而且法官和检察官的责任追究并不受行政机关的管辖。基于以上原因,再将《公务员法》归入行政法的范畴就不合适了,而应将其归入宪法相关法的范畴。

在我国的法律体系当中,宪法相关法调整的对象、调整法律关系的方式不同于民法、刑法和行政法。因此,宪法相关法责任的性质、内容也不同于民事责任、刑事责任和行政责任,其具有以下特点:(1)承担责任的主体不同,宪法相关法的责任主体主要是国家机关组成人员。(2)责任形式不同,人大代表承担责任的主要形式是罢免;其他国家机关组成人员,包括行政公务员、法官和检察官,他们承担责任的主要形式是警告、记过、记大过、降级、撤职、开除等处分,此外还有《国家赔偿法》所规定的赔偿责任。

通说还遗漏了宪法责任的另一种形式——宪定责任。宪法责任有两种类型,一种是违宪责任,即国家机关及其主要成员违反宪法的原则、精神和具体内容而承担的宪法责任。最常见的违宪责任是立法机关违反宪法的立法、国家行政机关违反宪法的行政措施被违宪审查机关宣布无效。比如,全国人大常委会作出的不适当的决定被全国人大改变或者撤销;国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令被全国人大常委会撤销;省、自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议被全国人大常委会撤销等。除了违宪责任外,还有一种宪法责任是国家机关及其组成人员在没有违反宪法具体规定的情况下基于宪定条件而承担的责任,这种责任可以称之为宪定责任。最常见的宪定责任是行政首脑或法官因为宪法规定的条件被代议机关弹劾或罢免,这种责任形式显然与违宪责任不同。

鉴于宪法相关法责任和宪定责任的特殊性,笔者将这两种责任形式补充到现有的责任类型当中,将法律责任分为宪法责任、宪法相关法责任、行政责任、民事责任和刑事责任五种类型,将宪法责任再区分为违宪责任和宪定责任。规定法官责任的法律主要是《法官法》、《国家赔偿法》和《刑法》,前两部法律属于宪法相关法的范畴,因此,法官责任形式主要是宪法相关法责任和刑事责任。

二、法官责任的法定形式适用于错案的条件

关于错案,法律未作专门的解释,学界也无统一的认识。按照通常的理解,错案是指“在刑事、民事和行政诉讼中,法院在认定事实或者适用法律上发生了错误”的案件。^[2]不过,要对错案追责,必须从法律上界定什么是错案。这被认为是件很难的事情,最高人民法院在制定《责任制意见》的时候也因为各方意见不统一没有对错案进行定义,^[3]但这却是一项不应该绕开的工作。笔者认为,从纠错的角度来界定错案比较合理,因为错案界定的目的首先是纠错。从纠错的角度界定错案,其重要依据是诉讼法。从我国三大诉讼法所规定的二审法院和再审法院裁判案件的三种处理方式,即维持原判、改判、发回重审的适用条件来看,被改判的案件是认定事实错误或适用法律错误的案件。因此,错案从实体上看是认定事实错误或适用法律错误的案件,从形式上看是经过二审和审判监督程序改判的案件。

当然,根据诉讼程序由法定组织确认的错案,并不是对法官追责的依据,因错案这种事实的出现而对法官追责还须符合法定的条件,这些条件要根据法官责任之法定形式的适用条件来确定。

[2] 最高人民法院司法改革领导小组办公室编:《〈完善人民法院司法责任制度的若干意见〉读本》,人民法院出版社2015年版,第221页。

[3] 同上注。

(一) 宪法相关法责任适用于错案的条件

根据《法官法》和《国家赔偿法》这两部法律的规定,法官责任包括了三个方面的内容,它们是惩戒制度中的法官责任、考核制度中的法官责任和国家赔偿制度中的法官责任。为什么说考核制度中也包含了法官责任的内容,理由是,《法官法》第24条规定:“年度考核结果分为优秀、称职、不称职三个等次。考核结果作为对法官奖惩、培训、免职、辞退以及调整等级和工资的依据。”因考核不称职而被免职、辞退、降级、降低工资等都是法官承担的不利后果,是对法官追责的另一种形式。

1. 惩戒制度中法官责任适用于错案的条件。《法官法》第11章详细规定了法官惩戒制度,其中第3项是“徇私枉法”,第8项是“玩忽职守,造成错案或者给当事人造成严重损失”,这两项都适用于错案。对于上述第3项,最高人民法院曾经出台司法解释将其具体化为:(1)在审判和执行工作中,故意违背事实和法律,枉法作出裁判或者决定。(2)为谋私利或者徇私情偏袒一方当事人,故意违反法律规定,迫使另一方当事人违背真实意思,放弃自己的权利。(3)徇私舞弊,对不符合减刑、假释、暂予监外执行条件的罪犯,予以减刑、假释或者暂予监外执行。对于上述第8项,该司法解释将其具体化为两类行为:(1)严重失职,造成错误裁判或者错误执行。(2)严重不负责任,不履行法定职责,给当事人或者其他人的利益造成严重损失。^[4]这个司法解释虽已失效,但其表达的下列原则并没有被废弃:单纯造成错案这个事实并不是对法官追责的充分条件,对错案追责还必须满足违法条件和过错条件,即法官在案件审理和裁判的过程中要存在“徇私枉法”或“玩忽职守”的违法行为和主观过错。

2. 考核制度中的相应情况。《法官法》第23条规定:“对法官的考核内容包括:审判工作实绩,思想品德,审判业务和法学理论水平,工作态度和审判作风。重点考核审判工作实绩。”《法官法》没有对审判工作实绩的考核标准作出具体的规定,因此,无法判断是否可以将案件裁判结果纳入到考核体系当中。然而,从实践的情况来看,最高人民法院没有制定全国法院可以统一适用的考核标准,具体的考核标准都是由地方法院各自制定的,考核标准千差万别,但相当多的法院的考核标准中包含了上诉、改判、发回重审的案件数量等与案件裁判结果相关的指标。比如,偃师市人民法院2011年3月发布的《偃师市人民法院法官绩效考评办法》^[5]规定,考评实行百分制,满分为100分,其中审判(执行)质量和效率占50分。该办法第11条规定:“全年无全发改发还改判案件15分,被发还或全改一个案件扣4分,部改一个扣2分,扣完为止。无再审案件5分,发生一个再审案件扣5分。”考评结果分优秀、称职、基本称职和不称职四个等次。该办法第29条规定:“根据每年的考评结果,绩效办建立法官业绩档案,把考评结果作为法官奖惩、晋升和提拔的重要参考依据。”

3. 国家赔偿制度中的法官责任适用于错案也是有条件的。国家赔偿责任是指国家机关和工作人员违法行使职权侵犯公民、法人和其他组织的合法权益造成损害应当承担的赔偿责任。我国《国家赔偿法》对行政赔偿和刑事赔偿作出了具体规定,该法第17条和第18条规定了行使侦查、检察、审判职权的机关以及看守所、监狱管理机关及其工作人员在行使职权时侵犯公民人身权和财产权时,受害人应取得赔偿的具体情形,其中“依照审判监督程序再审改判无罪,原判刑罚已经执行的”这种情形是专门针对错案的。

《国家赔偿法》第31条第1款规定赔偿义务机关赔偿后有权向工作人员追偿部分或者全部赔偿费用,条件是工作人员存在以下情况:(1)刑讯逼供或者以殴打、虐待等行为或者唆使、放纵他人以殴打、虐待等行为造成公民身体伤害或者死亡的。(2)违法使用武器、警械造成公民身体伤害或者死亡的。(3)在处理案件中有贪污受贿、徇私舞弊和枉法裁判行为的。对于法官而言,主要适用第3种情况。从追偿的

[4] 参见《最高人民法院关于严格执行〈中华人民共和国法官法〉有关惩戒制度的若干规定》, http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-06/20/content_928774.htm, 2016年8月12日访问。

[5] 参见《关于印发修订后的〈偃师市人民法院法官绩效考评办法〉的通知》, <http://yssfy.chinacourt.org/public/detail.php?id=128>, 2016年8月12日访问。

条件来看,违法行为是法官承担刑事赔偿责任的必要条件。

(二) 刑事责任适用于错案的条件

法官的刑事责任主要是指法官在履行审判职能的过程中实施了犯罪行为而承担的法律后果。法官在职时的身份具有多重性,既是法官,也是国家公职人员,还是公民或自然人。从犯罪构成的主体条件来看,有的犯罪的主体是无限制的,可以是任何自然人,比如盗窃罪;有的犯罪的主体是国家公职人员,比如受贿罪;还有的犯罪的主体只能是司法工作人员,比如徇私枉法罪。法官在职期间可能实施上述三类以不同主体为构成要件的犯罪行为,但作为司法工作人员,与法官的审判职能直接相关的犯罪是《刑法》第 399 条和第 401 条规定的犯罪。

《刑法》第 399 条第 1 款规定的刑事错案的追责条件是“司法工作人员徇私枉法、徇情枉法,对明知是无罪的人而使他受追诉、对明知是有罪的人而故意包庇不使他受追诉,或者在刑事审判活动中故意违背事实和法律作枉法裁判的”;第 399 条第 2 款规定的民事和行政错案的追责条件是“在民事、行政审判活动中故意违背事实和法律作枉法裁判,情节严重的”;第 401 条规定的减刑假释错案的追责条件是“徇私舞弊,对不符合减刑、假释、暂予监外执行条件的罪犯,予以减刑、假释或者暂予监外执行的”。从这些条件可以看到,错案是追究法官刑事责任的必要条件,但不是充分条件,只有法官主观上有过错并且客观上实施了违法行为,罪行才成立。

(三) 关于对错案是否可以追究宪法责任的问题

对于错案是否可以追究违宪责任,要看法院行使审判权是否可能违反宪法。

法院行使审判权有可能违反宪法,这应该是没有疑问的。比如,现行《宪法》第 126 条规定“人民法院依照法律规定独立行使审判权”,这里的法律指的是狭义的法律,即全国人大及其常委会制定的规范性文件。根据这个规定,法院在行使审判权的时候,虽不排除援引宪法,但若将宪法作为裁判案件的直接依据,就可能构成违宪的错案。比如,齐玉苓受教育权被侵害案,最高人民法院当年针对该案作出《关于以侵犯姓名权的手段侵犯宪法保护的公民受教育的基本权利是否应承担民事责任的批复》,随后山东省高级人民法院依照《宪法》第 46 条和最高人民法院的批复以及《民事诉讼法》第 153 条第 1 款第 3 项的规定作出了判决。^[6]这个案件至少按准确适用法律的标准看,很可能就是错案。

法院行使审判权违反宪法是应当承担违宪责任的,根据宪法赋予全国人大常委会“解释宪法,监督宪法的实施”的职权,全国人大常委会可以要求最高人民法院撤销该批复。但遗憾的是,全国人大常委会并没有行使这个职权。2008 年最高人民法院自己撤销了这个批复,算是自我纠错。

至于法官责任,根据《宪法》第 63 条和第 101 条的规定,人民代表大会罢免同级法院院长;根据第 67 条和第 104 条的规定,全国人大常委会根据最高人民法院院长的提请,任免最高人民法院副院长、审判员、审判委员会委员和军事法院院长,地方各级人民代表大会常务委员会根据院长提请任免副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长和审判员。罢免和免职是不同的,前者是人大对法院院长追责的法定责任形式,这是一种政治性责任;宪法没有明确规定人大罢免法院院长的适用条件,其中可以包含错案因素。对于后者,尽管宪法规定了法官的免职,但是法官免职的条件和程序是由《法官法》规定的,因此法官的免职属于宪法相关法责任的范畴,前文对宪法相关法责任适用于错案的条件作了详细分析,此处不再赘述。

三、追究错案法定责任尚待解决的问题

考察近些年来法院错案追责的实际情况,错案之法定责任的追究存在以下三个方面的问题。

1. 宪法相关法对法官责任的立法不足,法院随意制定有关法官责任的规范性司法文件。我国《立法

[6] 参见《齐玉苓诉陈晓琪等以侵犯姓名权的手段侵犯宪法保护的公民受教育的基本权利纠纷案》,《最高人民法院公报》2001 年第 5 期。

法》第8条第2项规定,关于各级人民代表大会、人民政府、人民法院和人民检察院的产生、组织和职权的事项只能制定法律。国家机关的组成人员是国家权力的实际运行者,因此,国家机关组成人员的职权关系只能由全国人大或其常委会制定的法律来调整。国家机关组成人员的责任制度是职权关系的重要内容,因此,法官责任制度理应由法律规定。此外,《法官法》第8条第3项还明确规定,法官“非因法定事由、非经法定程序,不被免职、降职、辞退或者处分”,这里的“法”无论作多么广义的理解,都不可能包括法院的规范性司法文件。因此,法院无权制定有关法官责任的规则。然而,我国目前有关法官责任的规则制定情况是,宪法相关法有关法官责任的法律规范严重缺乏,法院的规范性司法文件取代法律成为法官责任追究的主要依据。

目前,我国现行有效的调整法官职权关系的法律是《法官法》,仅有53条。关于法官惩戒制度,《法官法》第11章“惩戒”部分仅有法律条文4条。其中,第32条第1项到第12项具体列举了法官应该受到惩戒的12种行为,有8种是与审判职能有关的,第13项是概括性规定即“其他违法乱纪的行为”。至于考核不合格的标准,《法官法》没有规定。

由于《法官法》对法官责任制度的规定过于简单,其不得不依靠法院制定规范性司法文件作出更为具体的规定来落实。为实施《法官法》所规定的法官责任制度,最高人民法院于1998年制定了《人民法院审判人员违法审判责任追究办法(试行)》(以下简称《追究办法》)和《人民法院审判纪律处分办法(试行)》,于2002年制定了《人民法院执行工作纪律处分办法(试行)》,于2003年制定了《最高人民法院关于严格执行〈中华人民共和国法官法〉有关惩戒制度的若干规定》,于2009年制定了《人民法院工作人员处分条例》(以下简称《处分条例》)。

现行有效的规范性司法文件是《追究办法》和《处分条例》。《追究办法》第2章“适用范围”规定了违法审判的17种情形,但该办法没有规定每一种情形适用处分的幅度。《处分条例》将违纪行为分为违反政治纪律的行为、违反办案纪律的行为、违反廉政纪律的行为、违反组织人事纪律的行为、违反财经纪律的行为、失职行为、违反管理秩序和社会道德的行为,共计85条。其中,违反办案纪律的行为是26条,失职行为是9条,该条例详细规定了每一个违纪行为具体适用处分的幅度。

不仅最高人民法院制定了规范性司法文件来实施法官责任制度,而且地方各级人民法院,包括基层人民法院也制定了有关法官责任的规范性司法文件。笔者通过北大法意、北大法宝的法规搜索系统和各地法院官网收集到了不少地方法院关于法官责任的规范性司法文件,比如违法责任追究办法、错案责任追究办法、差错责任追究办法、瑕疵案件责任追究办法、绩效考核办法和案件质量奖惩办法等。查阅这些规范性司法文件的内容,可以看到两种现象:一是有相当多的规定是抄袭最高人民法院规则中的内容;二是有一些规定超出了法律和最高人民法院司法文件的内容。

事实上,由于没有有效的机制来审查和控制地方法院规范性司法文件的合法性,因此很难保证各地法院能够严格按照《法官法》的标准来实施法官责任制度。不仅如此,在司法体制改革被作为司法机关工作重心的几十年里,地方法院的各种制度创新常常被认可并在各地法院推行,错案责任追究制就是一个典型。在法律层面上,我国是没有所谓的错案责任追究制的。这一制度最早于上世纪90年代初在秦皇岛市海港区法院试行,随后被推广到各地法院。这是一次自下而上的制度创新,错案责任追究制在提出之时,并没有经过充分的论证,地方法院完全是按照各自的理解制定规则。

2. 一些地方法院超越法定责任形式的适用条件对错案过度追责。当地方法院对法官责任的法定形式不能全面领会、对错案追究责任的意愿特别强烈的时候,再加上地方法院规范性司法文件合法性审查机制的缺失,一些地方法院突破法定责任形式的适用条件,过度追究法官错案责任的问题就在所难免了。对错案过度追责的问题主要表现在以下两个方面。

第一,一些地方法院超出法定责任形式的适用范围,让法官为改判和发回重审的案件承担不利后果,而不考虑法官在审判活动中的行为是否存在违法性和主观过错,也不考虑发回重审的案件的裁判结

果是否最终被改变,就直接对法官裁判案件的结果追究责任。这个问题一直被人们所诟病,但却很少有人从法官责任形式的合法性上来分析。这个问题目前并没有真正被解决,因此还有必要再次提出。

比如,辽宁省新民市于2015年10月出台《新民市人民法院司法责任制实施细则》和《新民市人民法院绩效考核暂行办法》,在司法责任认定中,该院把案件质量分为错案、严重瑕疵案件和一般瑕疵案件。合议庭审理的案件出现错案、严重瑕疵案件的,审判长主审的由审判长承担80%的责任,其他成员承担20%的责任;其他成员主审的,主审人承担60%的责任,审判长承担30%的责任,其他成员承担10%的责任;对合议庭成员中持正确意见的不承担责任。该院对司法责任的追究,根据责任大小和不同情况分别给予书面检查、通报批评、离岗培训、扣发全年审判绩效津贴、取消评先评优资格、暂停晋职晋级资格、调离审判岗位、免除法官资格等处罚。^[7]从制度实施的情况来看,“一名庭长作为主审法官,在审理两起村民委员会土地转让款纠纷案件中对事实认定和法律适用存在一定错误。事后,虽启动了审判监督程序再次审理,但仍造成不良影响。按照该院司法责任制实施细则的相关规定,该案属于严重瑕疵案件。法院决定给予该庭长党内警告处分和行政记过处分,调离审判岗位。一名法官主审的案件频频出现发改情况,发改率达40%以上,属于一般瑕疵案件。该法官被认为已不适宜继续审理案件,法院根据相关规定将其调离审判岗位。”^[8]从报道来看,对法官追究错案的责任,主要的依据是裁判意见是否正确,而非法官行为是否违法。

又如,广州市从化区人民法院于2014年1月1日起执行的《审判职务晋升工作暂行办法(试行)》第3章“审判员晋升条件及考核内容”第14条“考核项目计量标准”第1项是工作实绩,包括办案数量及办案质量两项,考核时取最近1年的办案数据。办案质量的计量法是:计算近1年结案案件质量,以结案案件改判、重审、再审、司法赔偿案件数与结案案件数的比例作为办案质量评价指标;低于本院同期评价指标的为25分,每低于院同期指标0.1%的加2分,最高为20分。超过院同期指标但不足120%的为15分,120%以上的为10分。^[9]

第二,一些地方法院对错案实行终身追责。最早对错案实行终身追责的地方法院是云南省高级人民法院。该院于2008年8月出台《关于法院审判人员违法审判责任追究办法(试行)实施细则》,明确规定“违法审判情节恶劣、后果严重的,对有关责任人实行终身责任追究”。^[10]此外,河南省高级人民法院于2012年发布的《错案责任终身追究办法(试行)》第16~18条详细规定了对已经调离原法院到其他法院的人员、已经离开法院系统的人员、已经退休的人员追究错案责任的方法。^[11]目前,最高人民法院《责任制意见》第25条第1款的意见是“法官应当对其履行审判职责的行为承担责任,在职责范围内对办案质量终身负责”,错案终身追责应是其中应有之义,这个意见将鼓励地方法院对错案终身追责。

然而,地方法院对错案责任人终身追责,既超出了法院的权限范围,也超出了法院的追责能力。首先,《法官法》没有关于法官责任终身追责的规定,地方法院没有制定有关法官责任规则的职权,地方法院关于错案责任人终身追责的规定和实践都是违法的。其次,对于已经调离到其他法院的法官和已退休的法官,原法院已经没有管辖权,对于已经调离法院系统的人员,所有的法院都没有管辖权,地方法院制定的规则几无落实的可能。对此,河南省高级人民法院相关制度出台之时的纪检组组长表示:“法官如果调离本系统、本行政区,虽然省高院可以向对方单位提出处分建议,但是会不会处分,还不能确

[7] 参见刘宝权、边锋:《自我革新破困局——辽宁新民法院司法责任制改革纪实》,《人民法院报》2016年2月6日第1版。

[8] 同上注。

[9] 参见《广州市从化区人民法院审判职务晋升工作暂行办法(试行)》, <http://www.conghuacourt.gov.cn/ui/viewNews/e6630b34998c4f3f9939d357e1d571a5.html?jsessionid=F744D66BC75A620FE1B71EFFED2969ED?naviId=16e2ed1eba974327a2588db0861227b>, 2016年7月28日访问。

[10] 《云南:法官判错案将被终身追究》,《民主与法制》2008年第20期。

[11] 参见《河南法院将终身追究错案责任人》, <http://legal.people.com.cn/GB/203936/17586959.html>, 2016年6月20日访问。

定。”^{〔12〕}此外,对于错案,纠错应不受时间限制,但追责则不然,法定责任的追究通常应有时效的限制,所谓终身追责的提法是违反法治原则和司法规律的。

第三,自查自究式的追责方式使追责动力不足,法定责任追究难到位。所谓自查自究,就是国家机关各层级的内部机构按照内部处理程序追究国家机关工作人员的责任。法官责任的法定责任形式都具有自查自究的特点。《法官法》没有规定法官责任追究的组织形式、权限和程序,仅在第35条规定:“处分的权限和程序按照有关规定办理。”目前的“有关规定”是最高人民法院于2008年参照全国人大常委会制定的《行政监察法》而制定的《人民法院监察工作条例》(以下简称《监察条例》),在此之前是最高人民法院于1990年制定的《人民法院监察工作暂行规定》。根据《监察条例》第14条的规定,人民法院监察部门有权“受理对人民法院及其法官和其他工作人员违纪违法行为的控告、检举”和“调查处理人民法院及其法官和其他工作人员违反审判纪律、执行纪律及其他纪律的行为”。《监察条例》对法院监察部门的组织形式、组成人员的选任、责任追究的程序等作了如下具体规定。

中级及以上法院设立监察室,基层法院设立监察室或者专职监察员。监察室设主任1名、副主任若干名,主任、副主任一般应当从法官或者具有法官任职资格的人员中选任。最高人民法院监察室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室、基层人民法院专职监察员在本院院长和上级法院监察部门的领导下进行工作,监察业务以上级法院监察部门领导为主。监察部门追究法官责任的程序是:(1)根据本院院长或者上级人民法院监察部门的指示或者要求,确定检查事项进行检查。(2)根据检查发现的问题,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,应当报本院院长批准后立案并组织调查。(3)对于立案调查的案件,经调查认定违纪事实不存在,或者情节轻微、不需要给予纪律处分的,应当按照批准立案的程序予以销案,并告知被调查人。(4)对于可能给予纪律处分的案件,调查组结束调查后应当交由审理组审理。(5)提出处分意见,根据处分类型报本院院长或本院院长办公会议批准后下达纪律处分决定。(6)给予违纪人员撤职、开除处分,需要先由本院或者下一级法院提请同级人大罢免职务,或者提请同级人大常委会免去职务或者撤销职务的,应由人民代表大会或者其常委会罢免、免职或者撤销职务后,再执行处分决定。

从上述内容可以看到,法院监察部门是各级法院内部的内设机构,组成人员都来自于本级法院内部的法官或者具有法官任职资格的人员,除了院长、副院长、副院级领导干部、监察室主任、专职监察员外,其他法官的责任追究的立案、调查、审理和处分执行的程序都在本级法院内部完成,只有撤职和开除在处分之前需要在人大履行免职程序。但除了法院院长之外,其他法官的免职程序都需要院长的提请才能启动,院长的罢免程序则是由法院之外的人民代表大会或其常委会启动。因此,《法官法》所规定的法官责任追究制度完全是一个自查自究的制度。

《国家赔偿法》所规定的对法官追究的赔偿责任也具有自查自究的特点。其第24条是关于国家赔偿义务机关向具体办案人员追偿赔偿费用的具体规定,该条文对追偿的适用条件规定得比较清晰,但是没有规定追偿程序,追偿实际上只能在国家赔偿义务机关的内部进行,对错案追究法官的赔偿责任也是一种自查自究的追责形式。在目前的法官责任追究程序中根本找不到任何法院追偿赔偿费用的程序线索,连自查自究都缺少程序的依托。

对错案追究法官的刑事责任,须由检察机关立案侦查和起诉,由法院裁判,表面上看起来,刑事责任的追究属于外部追责机制,但实际上,刑事责任的追究仍然带有自查自究的特点。《宪法》第135条规定:“人民法院、人民检察院和公安机关办理刑事案件,应当分工负责,互相配合,互相制约,以保证准确有效地执行法律。”现实的情况是,法检公三机关在刑事诉讼中是配合多,制约少,这在一些重大冤假错案中

〔12〕《河南试行错案责任终身追究制 界定追责仍有难度》, <http://legal.people.com.cn/GB/17727920.html>, 2016年6月20日访问。

体现得尤为突出。在这样的情况下,让检察机关立案调查追究法官枉法裁判的责任,实际上等于是检察机关在立案调查自己参与的错案,投鼠忌器,这必然会影响检察机关追究法官枉法裁判罪的意愿。

在自查自究的追责模式下,外部监督力量不足,若无社会舆论的巨大压力和上层领导的高度重视,法院内部很难产生追责动力,责任追究必然不能到位。现实情况的确如此。

其一,追责不到位首先体现在错案之赔偿责任方面。《国家赔偿法》第31条被称为“冬眠条款”,原因是,“近20年的法律实践中,国家赔偿往往会终止于国家财政的支出,极少对相关责任人进行追责,即使追责也多数显得轻描淡写。而法律规定的追偿,或承担一部分赔偿,更是不了了之。”^[13]

笔者查阅了近些年《最高人民法院工作报告》关于国家赔偿的情况,2008年至2012年,各级法院共审结国家赔偿案件8684件,决定赔偿2.18亿元;2013年,各级法院审结国家赔偿案件2045件,决定赔偿8735.2万元;2015年,各级法院审结国家赔偿案件5439件,决定赔偿金额2.4亿元。”笔者通过各种途径搜寻了有关国家赔偿后进行追偿的案件,仅找到一例,还不属于《国家赔偿法》所规定的赔偿范围。^[14]

此外,笔者也没有看到那些重大冤案的相关责任人在国家赔偿后被追偿的报道。比如,内蒙古高级人民法院于2014年12月30日就呼格吉勒图案作出国家赔偿决定,决定支付李三仁、尚爱云国家赔偿金共计2059621.40元。^[15]但是,内蒙古自治区于2016年1月31日公布的呼格吉勒图错案追责的结果没有涉及国家赔偿的追偿问题。具体的追责情况是,在被追责的27人中,公安系统有12人,检察院系统有7人,法院系统有8人,其中,11人被“党内严重警告”,10人被“行政记大过”,时任呼和浩特市公安局新城区公安分局副局长冯志明因涉嫌职务犯罪,依法另案处理。^[16]

其二,追责不到位还体现在刑事责任的追究方面。北大法宝数据库收集到的司法裁判文书是比较齐全的,但在该数据库中以“枉法裁判”为标题进行搜索,^[17]仅搜索到57个裁判文书。在这些裁判文书中,裁判时间最早的是2000年,最近的是2016年,但主要是2014年到2015年的裁判文书,2014年之前的裁判文书仅有10个。在这57个裁判文书中,除去4个重复的文书、2个与枉法裁判无关的文书、18个因属于非自诉案件而不予受理的文书,有33个文书对被告是否构成枉法裁判罪进行了裁判。在这33个文书中,有26个裁判文书认定被告枉法裁判罪成立。在这26个裁判文书中,有7个判处被告免于刑事处罚,19个判处被告刑事处罚,其中最重的为有期徒刑3年,最轻的为拘役6个月、缓刑6个月。由于这33个文书都是关于民事和行政枉法裁判的案件,没有刑事枉法裁判的案件,笔者又以“刑事审判活动中故意违背事实和法律”为正文内容进行搜索,仅找到4个裁判文书,其中只有“金木环等徇私枉法、受贿案”^[18]的被告是法官,裁判时间是1998年,裁判文书认定被告徇私枉法罪成立,判处被告有期徒刑2年。

根据上述数据,从案件数量上看,法官因枉法裁判被追究刑事责任的案例不多;从案件类型上看,相关案例都发生在民事和行政审判领域,而刑事案件枉法裁判的案例在1998年后一个也没有。从实际情况看,也的确没有看到那些重大冤假错案纠正后法官因枉法裁判被追究刑事责任的案例。从案件的年份来看,分布也很不均匀,2014年以前的相关案例很少,但2014年以后相关案件数量增幅明显,这应该

[13] 王涵:《让“冬眠”法条复苏——法学专家建议国家赔偿后应继续追偿》,《民主与法制时报》2014年12月4日第5版。

[14] 该案件发生在1997年。湖北省武穴市法院在一起贷款纠纷案中,将案外人错当案件当事人扣划抵押金20万元。在原告下落不明、被告无履行能力的情况下,法院实行国家赔偿20万元。在国家赔偿后,法院对造成错案的直接责任人和领导分别给予降职、行政记大过处分,并责成其分别赔偿损失5000元和3000元。参加刘霄、彭刚:《接受监督不护短从严整改动真格——武穴市法院纠正一起重大错案赔偿20余万元》,《楚天主人》1997年第11期。

[15] 《内蒙古高院对呼格案作出国家赔偿决定赔偿205万余元》, http://news.xinhuanet.com/legal/2014-12/31/c_127349780.htm, 2016年6月20日访问。

[16] 参见《呼格案追责结果公布:27人被处分(名单)》, http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/zgj/2016-02-01/content_14526008.html, 2016年6月20日访问。

[17] <http://www.pkulaw.cn/>, 2016年5月28日搜索。

[18] 浙江省永康市人民法院(1998)永刑初字第204号刑事判决书。

与近几年开展的廉政运动有关。

其三,追责不到位在宪法相关法责任的追究方面也有体现。考察2013年至2016年最高人民法院的工作报告,2013年工作报告是对过去5年司法工作的总结,这5年“共查处利用审判执行权违纪违法干警1548人”,平均每年约310人。2014年工作报告所报告的2013年的情况是“各级法院共查处利用审判执行权违纪违法干警381人,其中追究刑事责任101人”。2015年工作报告所报告的2014年的情况是“各级法院共立案查处各类违纪违法干警2108人,结案处理1937人,同比分别上升154.3%和172.8%。”“查处利用审判执行权违纪违法干警863人,其中移送司法机关处理138人,给予党纪政纪处分781人,同比分别上升126.5%、36.6%和120.6%。”2016年工作报告所报告的2015年的情况是“各级法院查处利用审判执行权违纪违法干警721人,其中移送司法机关处理120人。”

最高人民法院工作报告每年报告的干警处理情况,其中包括多少法官以及有多少法官是因为与错案相关的违法违纪行为被处理,皆不得而知。但是,对法官责任追究松紧不一的问题是十分明显的,这也从一个侧面反映了在很多年份对法官责任的追究是不到位的。与刑事责任的追究一样,2014年后对宪法相关法责任的追究有显著增加,这也应该与廉政运动有关。然而,廉政运动带来的对法官行为的严格监督是否能够保持,尚需进一步观察。

四、结论:法院错案追责应回归法治轨道

我国法院系统的错案追责存在很大的随意性,必须回归到法治的轨道上来。要让错案追责回归到法治的轨道,应该努力做好以下几个方面的工作。

首先,应让法官责任制度的规则制定权回归立法机关,法院不得制定与法官责任相关的规则。为完善法官责任制度,全国人大常委会应该修订《法官法》,详细规定惩戒制度的具体细节,包括惩戒组织及其权限、惩戒方式及其适用的范围和幅度、惩戒程序等。全国人大常委会还应该补充《国家赔偿法》第31条的内容,详细规定追偿赔偿费用的赔偿标准和追偿程序。最高人民法院应废止其制定的《追究办法》《处分条例》《监察条例》。

其次,尊重司法规律,遵循法治原则,科学制定法官责任的适用条件,把握好错案追责的尺度。为此,应杜绝对裁判结果追责的做法,对错案追责以行为违法和主观过错为追责的必要条件;现行考核制度与法官的职业属性不相匹配,应将法官的考核降低到最低限度直至取消;合理规定错案追责的时效,放弃错案责任终身追责的做法。

再次,建立有效平衡司法独立和司法监督关系的法官自治组织和法官惩戒机构。法官自治组织是法官进行自我管理、自我发展、权益维护的组织,比如法官委员会、法官协会等。法官自治组织可以制定约束法官行为的《法官行为规范》和《法官职业道德基本准则》,因为这样的行为规范不包含责任的内容,由自治组织制定为宜。拟建的惩戒机构应具备以下特点:(1)独立性,机构设立于法院之外,不隶属于法院;而且层级高,省级以下的行政区域不设立法官惩戒机构。(2)中立性,惩戒机构的组成成员以法官为主体,但同时吸收部分司法人员以外的人员参加。(3)惩戒程序司法化,保障法官不受任意的惩罚。(4)开放性,应畅通公民举报和投诉法官的渠道,保障公民的合法权益。

最后想要说的是,错案追究属于事后追责,防范错案的功能有限。错案的防范是一项系统工程,法官的选任,公开、公正的审判程序,法官的独立和职业保障,法院内外对法官行为的监督和责任追究等,每一个方面对于错案的防范都是重要的,对错案追责仅仅是整个错案防范系统中最后的一个环节。如果其他方面的制度设计和实施出现问题,错案追责是很难真正发挥作用的,而若其他方面的制度设计是科学的且能落实到位,则有没有错案追责这个环节亦关系不大。

(责任编辑:郭海清)