

司法改革背景下全面落实司法责任制实证研究

吉林省高级人民法院课题组*

习近平总书记指出，司法责任制改革是我们全面深化司法体制改革必须牢牢牵住的“牛鼻子”。完善司法责任制，是建立权责统一、权责明晰、权力制约的司法权运行机制的关键，也是深化司法体制改革的核心，对于促进严格公正司法具有十分重要的意义。在此背景下，为了全面落实司法责任制改革要求，进一步提升人民法院审判管理理论化科学化水平，充分发挥审判管理在推进执法办案、促进司法公正、提升司法公信等方面的积极作用，本文以《最高人民法院关于完善人民法院司法责任制的若干意见》的内容为依据，以“放权——控权”为线索，以“权力——责任”为逻辑，对审判权运行机制，审判监督管理机制和审判责任认定与追究机制进行研究，依次回答了：审判权力属于谁、权力如何行使、权力如何被监督、权力被滥用时如何认定责任和追究责任，此外，还讨论了法官的履职保障，责任追究和履职保障是一枚硬币的两面，共同推动司法责任制的落实。

一、司法责任制的构造原理

（一）司法责任制的理论支点

司法责任制的理论支点包括司法公正理论、权力制约理论以及权责统一理论。

首先，司法公正理论。公平正义是人类的向往和追求，公正司法被视为维护

*课题主持人：吕洪民，吉林省高级人民法院副院长。课题组成员：任贵利，吉林省高级人民法院执行局局长；李忠义，吉林省高级人民法院审管办主任；李晓倩，吉林大学法学院副教授；王震，吉林师范大学法学院副院长；杨悦，长春铁路运输中级法院科员；常非凡，吉林省高级人民法院副主任科员；王淑媛，吉林省高级人民法院审管办副主任；丁立伟，吉林省高级人民法院副主任科员；王雪，吉林市中级人民法院科员；黄一鸣，吉林省高级人民法院主任科员；卢玉红，长春市中级人民法院审管办副主任；林南南，吉林省四平市中级人民法院审管办主任。

社会公平正义的最后一道防线。法官作为法庭正义的化身，肩负着将抽象的、无形的“公平正义”通过一次次具体的审判传递给民众的神圣任务。法官与司法公正之间存在一条清晰可见的双向逻辑线条：一方面，法官有着崇高神圣的独立地位以及卓越的司法能力，从而令“公正”看得见、摸得着。另一方面，公正作为司法的终极价值准则，国家为了实现它、维护它，赋予给法官一系列职权。因此，法官在司法活动的过程中必须时刻接受这一终极价值准则的指引，履行职责，严禁违背职业良知。法官的司法责任，主要指作为“审判员”“裁判者”应负的责任。一方面，法官应将自己的审判责任作为一种内化了的思维方式和行为规范。另一方面，立法者为了更好地实现司法公正，对法官责任、法官惩戒进行了严苛的制度设计。如若法官违背职业良知，损害了司法权威，使当事人权利得不到有效救济，那么其就不得不接受国家的严惩。¹

其次，权力制约理论。对裁判者课以相应的责任规定和设计，是对司法权力的一种控制，也是司法权得以独立运行的理论逻辑。一方面，法官的司法权力需要有边界。赋予法官自由裁量权是现代法治国家通行的做法，如若不对法官的权力加以规制，就极易造成权力滥用和司法腐败。因此通过构建司法责任制对法官的审判权力加以明示，一旦权力越出合法的范围，相应的责任就是权力越界的必然代价。另一方面，法官职务外行为需要被约束。法官在职务内的司法腐败危及社会公平正义，需要责任制度对其严惩，除此之外，法官在职务外的行为如若不检点、不谨慎，也有可能损害司法权威，甚至影响司法公正。我国《中华人民共

¹张文显教授对法官的“司法责任”作出了精准的解释：“法官应当尽职尽责地做好审判工作，也就是履行好法官作为审判员的职责；法官要对案件事实认定和法律正确适用负责；法官要对案件全体当事人负责，对司法公正和社会公正负责；法官要有职业良知，要坚守法治信仰，要敢于排除非法证据，敢于抵制对案件审理的各种干扰，要不断提高自己的司法能力，没有能力就谈不上负责；最后，才是法官要对办案质量终身负责，对错案负有终身责任。”张文显：《论司法责任制》，载《中州学刊》2017年第1期，第47页。

和《法官职业道德基本准则》专列一章对法官业外活动加以约束。²

最后，权责统一理论。“有权必有责”“权责相统一”在司法权运行过程的彰显极为重要。司法责任制正是权责统一理论在司法领域的制度化表征。一方面，司法责任与审判权力应保持均衡，法官应享有审判自主权。司法权独立行使是最根本最普遍的司法规律。我国宪法第 131 条、第 136 条明确规定了人民法院、人民检察院依照法律规定独立行使审判权、检察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》则明确提出“健全司法权力运行机制”，并把“让审理者裁判、由裁判者负责”作为健全司法权力运行机制的重大举措。另一方面，司法责任与法官职业权利保障也应同步构建。

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出：“要明确各类司法人员工作职责、工作流程、工作标准，实行办案质量终身负责制和错案质量倒查问责制，确保案件处理经得起法律和历史检验。”“一方面，削弱了法官面对各种利益诱惑的自律能力，没有足够的底气去抵御外来的影响和干预，难以养成法官廉洁的司法品质；另一方面，使法官为追求较高质量的生活水平而另谋他职，导致法院人才流失”。³因此，应设置与严厉的司法责任相匹配的司法保障体系。毕竟，依靠激励机制推动的司法产品生产模式比依靠惩戒的质量控制模式更为高效，这是一种常识性的认知。⁴

（二）司法责任制的演进逻辑⁵

司法责任制经历了错案责任追究制时期（1990 年—1998 年）、违法审判责任制时期（1998 年—2015 年）以及司法责任制改革时期（2015 年—）。

²《法官职业道德准则》第 6 章为“约束业外活动”，共列有 9 条，分别从不同方面对法官进行职务外的约束。

³任容庆：《司法责任制下法官“权”“责”“利”的统一》，载《云南大学法学评论》第 2 辑，第 21 页。

⁴参见宋远升：《司法责任制的三重逻辑与核心建构要素》，载《环球法律评论》2017 年第 5 期，第 80 页。

⁵该内容节选自马光泽：《中国法官审判责任制归责模式的谱系形成与路径选择——兼议“行为责任”归责模式的有效建构》，吉林大学 2018 年硕士学位论文，第 7-24 页。

首先，错案责任追究制始于上个世纪 80 年代推行的案件质量评查制度，并逐步延伸而立。首先，司法案件呈现出持续性增长趋势，迫使法院要通过更为有效的管理措施予以应对。其次，在当时司法实质理性观念混杂着司法为民政治色彩的影响下，错案的巨量发生引发法院系统的危机意识。⁶再次，在司法案件激增的同时，法院系统却出现司法腐败蔓延的趋势，错案责任追究制经常作为勤政内涵以外的廉政建设之组成部分而出现在各级法院的工作报告中，成为各级法院工作部署的重头戏。⁷

其次，违法审判责任时期开始于 1998 年，最高院通过先后出台《人民法院审判人员违法审判责任追究办法（试行）》（以下简称《违法审判责任追究办法》）以及配套性文件《人民法院审判纪律处分办法（试行）》（以下简称《审判纪律处分办法》）而确立的违法审判责任制打破了错案责任追究制的主导局面，成为法官审判责任制演进过程中一个新的里程碑。

最后，司法责任制时期始于 2015 年，司法责任制改革背景下，有关法官审判责任的制度建设被纳入到司法责任制改革之版图中而得以与其他制度建设一并进行。2015 年，最高人民法院通过发布《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《完善司法责任制意见》）正式开启司法责任制改革，即把法官审判责任制建设作为改革的重要组成部分，而且在“权力-责任”的逻辑框架下还将审判责任制度推到了“核心”的地位。

⁶从可获得的数据资源观察，1983 年至 1987 年五年间，仅在局部性的刑事审判领域，因刑事审判存在事实认定错误或者法律适用错误而按照审判监督程序予以改判（包括改轻、改重和宣告无罪）的被告数量就达 78109 人；而检察机关抗诉案件改判的就有 4370 件。参见郑天翔：《最高人民法院工作报告——1988 年 4 月 1 日在第七届全国人民代表大会第一次会议上》，《中华人民共和国最高人民法院公报》1988 年第 2 期，第 4 页。

⁷参见《建立“两错”责任追究制》，迁安年鉴编纂委员会：《迁安年鉴》，中国县镇年鉴社 1999 年版，第 197 页；《全省法院优秀人民法官表彰大会暨司法警察授衔仪式》，《山西年鉴》编辑部：《山西年鉴》，山西人民出版社 1994 年版，第 382 页；《加强制度建设促进廉政勤政》，北京年鉴社：《北京年鉴》，北京年鉴社 1996 年版，第 170 页。

（三）司法责任制的顶层设计

为了推动司法责任制改革在全国各地的有效落实，决策者进行了顶层设计。

首先，改革决心更加坚定。党中央制定了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，对司法改革作出重要指示和顶层布局。此轮司法体制改革与过往几次相比，决心更加坚定，目标更加明确，影响力更加深远。

其次，制度构建更加科学。司法责任制是一个包含了“专业—独立—保障—责任”四个要素的多元体系，主要包括以下四个方面：一是改革法官准入制度。二是重建司法人员职务序列。三是改革法官职业保障制度。四是防止违法干预司法活动。此外，党中央还在人财物统一管理等方面进行了一系列改革部署，全面推进司法责任制的落实。

二、司法责任制的基础：明晰的审判组织与人员权责配置

（一）权力清单与履职指引

司法责任制作为一项制度构成，实质就是“权”与“责”的归属及重新配置。

⁸《完善司法责任制意见》首次将独任庭、合议庭司法人员、院庭长的权力明确列举，形成了人民法院落实司法责任制权力清单的“示范样本”。

1.主审法官与合议庭

法官在审判组织内部是平等关系，讲究少数服从多数。合议原则是诉讼法的基本原则之一，人民法院审判案件实行合议制，合议庭是最基本的审判组织。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出：“完善主审法官、合议庭办案责任制，让审理者裁判、由裁判者负责”。主审法官、合

⁸参见汤维建：《人民法院司法责任制的构建与完善》，载 https://www.chinalaw.org.cn/Column/Column_View.aspx?ColumnID=956&InfoID=17985，于 2018 年 7 月 13 日访问。

议庭要对自己承办的案件承担责任，这就倒逼着必须让审判权力回归到主审法官、合议庭手里。

2.院庭长办案

院庭长既属于审判人员，也是审判管理者、监督者，应当履行与其职务相适应的审判及审判监督管理职责。院庭长办案常态化是法官员额制改革的必然要求，进入法官员额的院庭长回归审判一线，有利于将优质审判人力资源充实到审判一线，也有利于淡化院庭长与法官之间的层级关系，从根本上解决审判权运行的“行政化”问题。

3.审判团队

审判团队是以办案为目标任务，以法官为中心，配置一定数量的法官助理、书记员等审判辅助人员组建而成的相对独立、密切协作的办案单元和管理单元。

9

4.专业法官会议

专业法官会议作为审判权力运行中的一个重要环节，其功能主要有五点。一是为合议庭提供咨询意见。二是促进法官能力培养。三是过滤审委会案件讨论。四是统一裁判尺度。五是规范审判权的运行功能。专业法官会议通过总结审判经验、听取审判部门工作汇报等形式，无形中规范审判权的顺畅运行。

5.审判委员会

审判委员会制度作为我国特有的司法制度，在我国的法治进程中发挥着独特的重要作用。审判委员会制度是坚持党对审判工作领导的必要制度安排，是我国当前法治建设的现实需要，是法院改革的重要环节。

⁹黄永维主编：《司法前沿问题十二讲》，人民法院出版社2017年版，第76页。

（二）吉林法院的探索与实践

2015年，吉林省被中央确定为全国首批司法体制改革试点省份，吉林高院在吉林省委的坚强领导、省委政法委的统筹部署下，统筹规划顶层设计，坚持以上率下，三级联动。2015年4月，吉林省委批准吉林法院系统改革试点实施方案，吉林法院司法改革正式起步；2015年5月，吉林高院率先改革；2015年6月，16家中级、基层试点法院跟进改革；2015年10月，全省法院全面完成法官员额制改革，首批入额法官2915人；2015年11月，全省法院组建900余个合议庭，全部按照新的审判机制运行，率先在全国法院系统全面完成了法官员额制试点改革工作任务，工作成果得到了中央政法委、最高人民法院的充分肯定。

首先，厘清审判权清单，规范权力运行边界。2016年以来，随着《完善司法责任制意见》等文件相继出台，吉林高院先后研究制定了多项司法责任制改革配套制度。各项制度环环相扣，形成具有吉林法院特色、体系完整的司法责任制综合配套制度体系，进一步从制度层面规范了法官、法官助理、书记员等人员的职责分工，做到各司其职、各负其责。本轮司法改革后，全省法院除审判委员会讨论决定的案件以外，院长、副院长、庭长对其未直接参加审理案件的裁判文书不再进行审核签发，真正还权于法官、合议庭。经统计，2017年全省法院由独任法官、合议庭直接签发裁判文书的案件占比达到99.08%。同时，严格落实禁止未入额法官办案的规定，不设改革过渡期，吉林高院统一关闭全省法院所有未入额人员办案系统权限。入额法官必须承办案件并纳入审判绩效考核，审管办、研究室等审判综合业务部门入额法官也必须承办一定数量的案件。当前，全省法院在落实司法责任制工作方面已经完成制度构建和组织落实，但全面落实司法责任尚有空间，职责权限和履职指引尚需进一步细化、明确。一是要建立正反向清单。

将审判权力及责任落实到审判组织及其成员，加强履职指引。二是要创新新型审判监督管理方式。通过权力清单和履职指引，科学设置审判管理权、审判监督权，突出法官办案主体地位，完善各项配套职业保障，维护法官依法独立公正司法的良好环境。

其次，落实院庭长办案，角色回归示范引领。吉林高院严格落实中央、最高人民法院关于入额院庭长办案的相关规定，推动全省法院入额院庭长积极履行审判职责，取得了显著成效。2016年6月，为规范全省法院院庭长办案工作，吉林高院先后制定了《吉林省高级人民法院院庭长办案工作规则》、《吉林省高级人民法院关于院庭长办理案件的暂行规定》、《吉林省高级人民法院关于进一步加强和规范入额院领导办案工作的通知》等，推动全省法院入额院庭长办案工作得到实质落地。司法改革以来，吉林法院全面完成了法官员额制改革，入额院庭长回归审判一线，带头承办案件，取得了显著成效，2017年，全省法院共有员额法官2942人，入额院庭长1770人，占全省法院入额法官总人数的60.16%，其中，入额院领导为379人，入额庭长1391人，入额院庭长共审结案件213333件，占2017年度全省法院审结案件的51.58%。入额院庭长回归审判一线，为进一步发挥“精英审判”的示范作用，还要进一步构建常态化机制，借助信息化手段，实现全程留痕，探索建立入额院庭长办案工作网上公示工作机制，提高入额院庭长办案工作的透明度。

第三，组建审判团队，新型办案机制探索运行。2017年，吉林高院在吉林高院机关率先探索推进审判团队建设，以点带面，推进全省法院审判团队建设。吉林高院高度重视审判专业化，在充分调研、测算、分析、论证的基础上，创造性地构建了审判专业化改革“四个三”模式，即注重“三经历”，选好专业的

“人”、聚力“三组建”，配好专业的“队”、强化“三功能”，干好专业的“事”、辐射“三维度”，结好专业的“果”，取得了初步成效。2017年，吉林高院整体收结案态势呈现“三升一降”特点，即“新收、已结案件数量、未结案件数量上升、结案率下降”，局部类型案件收案数量呈现“四升一平一降”特点，即“民事、执行、赔偿新收案数量大幅上升、行政新收案数量小幅上升、刑事新收案数量基本持平、刑罚变更案件收案数量降幅超70%”。高院共受理（新收+旧存）各类案件8546件，同比上升20.10%，其中，旧存244件，同比下降14.69%，新收8302件，同比上升21.55%；审（执）结8067件，同比上升17.39%；未结479件，同比上升96.31%；结案率94.40%，同比下降2.18%，高于全国法院结案率（88.41%）5.99个百分点；省法院员额法官人均受案68.37件，去年同期58.81件，同比上升16.26%；人均结案64.54件，去年同期56.80件，同比上升13.63%。截至目前，全省各中级、基层法院审判团队雏形基本建立并按照审判团队模式探索运行。未来的进路选择一是从人力资源配置入手，落实归岗定责。二是从审判工作量入手，实现人案均衡。三是从流程节点入手，优化再造审判流程。

第四，推行专业法官会议，意见参考前置过滤。吉林高院研究制定了《吉林省高级人民法院专业法官会议工作规则》，该规则明确了专业法官会议是审判业务咨询机构。通过专业法官会议制度指引，推动全省法院专业法官会议相继组建，确保专业法官会议落到实处。2017年11月13日，吉林高院机关组建了刑事、民事、行政赔偿、信访执行四个专业法官会议。专业法官会议根据审判执行工作需要不定期召开，每次专业法官会议参加人数不能少于本专业法官会议组成人员总数的1/3，最低人数不能少于5人。决定召开专业法官会议的，由承办法官向专业法官会议秘书提交案件审理报告。目前，全省各级法院均组建了专业法官会

议，并按照专业法官会议工作机制运行。要进一步明确职能定位，科学设置人员组成，完善配套制度，加强监督考核。应重点注意完善权责利统一制度，专业法官会议不能代替合议庭和承办人“定案”，其仅是提供咨询意见和建议，要防止专业法官会议向“小审委会”“大合议庭”转变，切实落实司法责任制。¹⁰

第五，转型审判委员会，扎实推进机制改革。2015年《最高人民法院关于完善人民法院司法责任制的若干意见》下发后，吉林法院积极探索审判委员会工作改革举措，于2016年6月制定了《吉林省高级人民法院审判委员会工作规则》。本规则共计6章41条。从审判委员会会议组织、审判委员会会议程序、审判委员会会议落实及审委会委员的履职保障等方面作以规定。2016年初开始，吉林高院建立了全省三级法院审判委员会工作联络通道。截止目前，省高院掌握了全省各级法院审判委员会研究案件数量、研究文件议题、统一法律适用等方面的工作，获得了第一手研究分析数据资料。

近三年，吉林法院在对全省三级法院审判委员会会议召开次数、研究案件数量限缩方面成效显著。从近三年数据统计看，2016年全省法院召开会议次数下降了17.67%，研究案件次数下降了31.49%；2017年进入审委会制度改革的第三年，全年数据与2016年相比更是有了较大突破，全省法院召开审判委员会会议次数下降了34.86%，研究案件次数下降幅度达到了68.11%。2015年度我省三级法院共研究文件及和审判有关的各类事项255件次，仅占全省三级法院审委会讨论案件总数（14002件）的1.8%。我省法院审判委员会讨论议题构成中涉及总结审判经验类的文件议题讨论较少，距贯彻《完善司法责任制意见》中强调的审判委

¹⁰参见陈健：《关于完善专业法官会议的思考》，载http://rmfyb.chinacourt.org/paper/html/2018-02/14/content_135474.htm?div=-1，于2018年7月13日访问。

员会职能转变还有很大差距。2017 年，全省三级法院共研究文件及和审判有关的各类事项 935 件次，占全省三级法院审委会讨论案件总数(3982 件)的 15.94%。审判委员会讨论议题构成中涉及总结审判经验类的文件议题数量大幅上升，占有研究议题数量比例上升幅度明显。根据《最高人民法院关于案例指导工作的规定》，结合我省法院实际，制定了《吉林省高级人民法院关于加强参考性案例工作的意见》，先后研讨三批有代表性的指导性案例，对全省建立标准化裁判机制，统一裁判尺度提供了有力的参考。

审判委员会委员员额占比情况如图表 2.1、2.2 所示。2015 年数据显示，全省法院三级审委会委员共 1194 名，入员额 820 名，入员额比例为 69%，省高院入员额比例为 38%，低于全省平均数值。我省三级法院审判委员会委员法官入员额比例呈基层院最高、中院其次、省法院最低的态势。从 2016 年起，吉林高院在开始加强全省法院审判委员会上下级条线对下指导的同时，注意将本院及全省法院审判委员会入额情况在季度、年度态势分析中进行论述，为干部部门及领导决策提供意见参考。经过三年实践，三个层级法院的审判委员会委员入额人数比例出现了大幅扭转。截至 2017 年底，全省法院审委会委员共有 1197 名。入员额 1028 名，入额比例为 85.88%。省高院入额比例为 93.33%，中院入额比例为 89.26%，基层院入额比例为 85.49%。全省法院审判委员会委员入额数量达到了较为合理的比例。

图表 2.1 2015 年改革初期全省法院审委会委员人员员额情况总表

		中院	基层院	总人数
吉林地区	委员人数	20	141	161
	入员额人数	12	99	111

	所占比例	60%	70%	68%
白山地区	委员人数	19	93	112
	入员额人数	11	69	80
	所占比例	58%	74%	71%
白城地区	委员人数	20	80	100
	入员额人数	10	54	64
	所占比例	50%	68%	64%
长春地区	委员人数	25	173	198
	入员额人数	13	105	118
	所占比例	52%	61%	60%
延边地区	委员人数	17	95	112
	入员额人数	11	73	84
	所占比例	65%	77%	75%
通化地区	委员人数	22	104	126
	入员额人数	13	72	85
	所占比例	59%	69%	67%
四平地区	委员人数	21	77	98
	入员额人数	14	56	70
	所占比例	67%	72%	71%
辽源地区	委员人数	11	49	60
	入员额人数	8	34	42
	所占比例	73%	69%	70%

松原地区	委员人数	21	72	93
	入员额人数	13	47	60
	所占比例	62%	65%	65%
长春铁路地区	委员人数	3	18	21
	入员额人数	2	15	17
	所占比例	67%	83%	81%
延边林业地区	委员人数	13	52	65
	入员额人数	7	45	52
	所占比例	54%	87%	80%
长春林业地区	委员人数	9	39	48
	入员额人数	7	30	37
	所占比例	78%	77%	77%
省高院	委员人数	26		
	入员额人数	10		
	所占比例	38%		
总计	委员总人数	1194		
	入员额人数	820		

图表 2.2 2017 年全省法院审委会委员入额情况统计表

省高院委员人数	15	中院委员人数	205	基层院委员人数	972
入额人数	14	入额人数	183	入额人数	831

入额占比	93.33	入额占比	89.26%	入额占比	85.49%
------	-------	------	--------	------	--------

2015 年全省审委会委员中的员额法官共办理案件 29322 件，平均人均办案 35.75 件；2017 年，全省审委会委员中的员额法官共办理案件 73901 件，平均人均办案 72.95 件。人均办案数上升了 152.03%。2016 年、2017 年省高院连续出台了《吉林省高级人民法院院庭长办案工作规则》、《吉林省高级人民法院关于院庭长办理案件的暂行规定》，此两项制度对院庭长受理案件范围及数量都有了严格规定，充分发挥了审委会委员对审判工作的示范、引领作用。

目前全省法院审判委员会工作亟需完善之处有：一是审委会职能转变工作开展的不均衡；二是法院对案例指导审判工作的重要意义认识不足；三是审委会信息化建设滞后；四是审委会工作态势分析工作有待加强；五是汇报内容上与智慧法院关联性不紧密；六是审委会会议后的纪要及跟踪落实工作力度不够。

吉林法院审判委员会工作未来方向主要有以下几点：一是思想上提高认识，切实转变审委会职能。吉林法院还应进一步制定相关配套文件，建立审判委员会履职考评、各级法院审判委员会规则、审判委员会委员承办案件规定等相关配套文件，并结合我省司法改革试点经验，充分发挥审判委员会在审判权运行中的重要作用，发挥审委会的对我省审判的监督指导功能。二是两项尚待突破的重点问题。一是贯彻最高院改革精神，明确讨论案件范围。控制审委会讨论案件范围，防止盲目扩大化；二是尽快实施全程录音录像，进一步提高讨论质量，争取尽早在省内法院全部实审判委员会同步录音录像工作。三是创新两项重点工作机制。开发新路径，提升总结审判经验能力。创新多种渠道，提升委员亲历性。深入探讨多角度、多手段提高案件汇报质量，增强会议讨论

的参与程度，以进一步提升审判委员会研究案件的质量和效果。

三、司法责任制的保障：有效的审判监督管理机制

（一）审判监督管理职能和逻辑

2015年2月26日，最高人民法院发布的《四五年改革纲要》强调：“完善以审判权为核心，以审判监督权和审判管理权为保障的审判权力运行机制。”从理论、制度和实践层面上明确了审判权、审判监督权和审判管理权的不同价值取向和方向要求，为全国法院全面推进司法改革提供了可遵循的依据。最高人民法院于2015年和2017年相继出台的《完善司法责任制意见》《完善审判监督管理机制的意见》，这两个意见立足于审判工作规律和人民法院审判工作实际，为全面落实司法责任制夯实了基础。

最高人民法院于2014年6月印发了《关于新时期进一步加强人民法院审判管理工作的若干意见》（以下简称《新时期进一步加强审判管理的意见》），对案件信息管理、案件质量评估、案件质量评查、审判流程管理、审判运行态势分析、审判绩效考核、审判委员会事务管理等进行了系统的归纳和阐述，指明了审判管理职能的内涵。

全国各地法院在审判管理制度方面积累不同的宝贵经验，形成了各有特色的不同审判管理模式。一是行政化管理模式；二是“大立案”管理模式；三是审判事务管理模式；四是层级负责管理模式；五是审判管理模式。新时代审判管理的逻辑应当是以审判态势分析和审判绩效考核为两项主要指标，以案件信息管理、案件质量评估、案件质量评查、审判流程管理、审判委员会事务管理为主体，以服务院领导决策为宗旨，以服务法官审判工作为出发点和落脚点，同时将司法公开和智慧法院贯穿其中。审判监督管理与院领导决策形成良性互动，前者为后者提供科学决策依据，后者为前者指明方向，指示重点，以确保法院工作有序运行。

（二）吉林法院的实践与探索

1. 审判运行态势分析

最高人民法院为加强审判管理工作，于2011年、2014年分别公布了《关于加强人民法院审判管理工作的若干意见》和《新时期进一步加强审判管理的意见》。两个《意见》都强调了审判运行态势分析的重要作用。审判运行态势分析有助于把握法院审判执行工作的整体形势，实现必要的“控权”，创新管理模式，实现审判管理由微观管理向宏观管理的转变，强化执法办案保障，评估司法改革成效。

审判运行态势分析坚持问题导向原则、目标导向原则和效果导向原则。一是问题导向原则。当前，人民法院工作的内外部环境发生了深刻变化，审判管理需要聚焦重点、难点问题，从审判运行数据中发掘真正影响审判执行工作的问题，进行深入剖析，提出有效的应对措施建议，着力破解难题，补齐法院工作短板。二是目标导向原则。审判运行态势分析是为审判管理目标服务的。例如，吉林法院2017年度上传当年作出的裁判文书与当年结案数占比95.15%，位居全国第1位，且经过对2014年至2017年上半年作出的裁判文书进行“双百”核查的顺利完成，逐步形成了具有吉林特色的工作机制，将依法不公开裁判文书信息全部上传至中国裁判文书网，成为全国唯一一个全省法院依法不公开裁判文书全部反向公开的省份。三是效果导向原则。审判运行态势分析，就是重在求得结果、实效，在审判运行过程中检验审判管理措施的有效性，有针对性研究对策、改进工作，实现精准管理、科学管理。

审判运行态势分析的基本内容有以下几点。一是梳理审判执行工作基本方面。审判运行态势分析首先要总结梳理审判执行工作的基本数据情况，同时，

需要对标全国、全省、全地（辖）区指标数据找差距，分析各项工作存在的不足之处，明确需要补齐的工作短板。二是梳理重点工作情况。吉林法院根据最高人民法院确立的 31 项质效评估指标，制定了对全省各中级法院的考核指标，作为全省法院审判管理工作的重点。审判运行态势分析报告中，对这些指标有所体现。三是审判运行趋势、特点分析。审判运行态势分析重点在于发现审判执行工作的趋势和呈现的特点。例如，在 2017 年度的审判运行态势分析中，强调了各地区法院人均受理案件数仍然不均衡。强调了案件服判息诉率呈下降趋势。强调了申诉、申请再审新收案件增长速度创三年最高增长值。审判执行工作建议。在审判运行态势分析中，常常围绕以下内容提出建议：强调审判绩效考核导向，更好地发挥审判绩效考核“指挥棒”作用。强调落实司法责任制，尽快补足短板。完善新型审判权力运行机制，做好顶层设计。以审判质效提升为关键，持续清理旧存未结诉讼案件。推进司法公开，深化司法透明度成果。吉林法院各级党组织都非常重视审判运行态势分析研判，定期听取审判运行态势分析报告，分析制约审判执行工作的深层次原因，进行专项调研，定期开展审判运行态势专题汇报，确保全省法院“一盘棋”。

当然，目前的审判态势分析仍然存在一些不足之处，一是欠缺既懂审判又懂审判管理的人才；二是由于审判运行态势分析工作频度比较紧密，对制约审判执行工作的因素欠缺深度分析和实地调研；三是审判管理未适应时代要求。

2.院庭长审判监督管理

吉林高院研究制定了《吉林省高级人民法院审判主体及相关司法人员职责和权限清单》，该清单对审判主体及相关司法人员的审判职责进行了逐一明确。司改后，全省法院院庭长更加注重发挥审判监督管理职能，借助信息化手段和常态

化监督管理，实现了三个转变：一是从微观管理向宏观管理转变。二是从结果干预向程序约束转变。三是从内部运行向公开留痕转变。

通过院庭长审判监督管理的落实，审判质量、效率及效果明显提升，2017年，全省法院受理案件453780件，同比上升4.51%；审结案件413599件，同比上升2.14%；结案率91.15%，全省法院员额法官人均受案158.66件，人均结案144.62件。最高院长期未结诉讼案件情况通报显示，我省法院已稳居全国法院前列，逾3年未结诉讼案件数量已从司改前的70件以上降至为10件左右，仅占全国法院长期未结诉讼案件总数的1.71‰，成效显著。在深化司法体制综合配套改革的背景下，应发挥院庭长审判监督管理职能，进一步提高认识，明确职责定位，创新审判监督管理方式方法，发挥审判绩效考核的“指挥棒”作用。院庭长应将审判绩效考核作为抓手，进一步加强案件权重体系、权重系数的研究，实现综合性的审判监督管理与常态监督管理、单点监督管理有机统一。

3.繁简分流机制

繁简分流是缓解审判压力的重要举措，吉林基层法院受理全省80%以上的案件，大多使用简易程序。按照吉林高院要求，吉林省三级法院均须设立相应数量的程序分流员，制定程序分流的具体标准，明确繁案简案的标准。

严格遵循法治是推进案件“繁简分流”必须始终坚持的首要原则。吉林高院经过严密调研论证和大胆推进创新，制定出《关于推进案件繁简分流的意见》《关于推进案件繁简分流的实施方案》《关于在全省法院推进行政审判繁简分流工作的通知》《关于在全省推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的具体实施办法(试行)》《执行部门推进繁简分流改革的实施方案》等规范民事、刑事、行政、执行繁简分流机制运行的一系列制度。

吉林省法院系统繁简分流工作的具体做法如下：一是设立程序分流员。每个法院都设立了程序分流员。程序分流员可以由员额法官担任，也可以由经验丰富、业务能力强的法官助理担任。二是确定分流的流程。案件的甄别分流包括立案环节和审判环节两级分流。案件繁简的第一次甄别应当在立案环节完成。程序分流不当的，应当及时提出，个别案件分流重新调整。建立甄别过程中疑难问题、经验总结的多部门会商机制。三是确定案件繁简的标准。通过立案环节的分流，甄别出部分复杂案件初步确定适用普通程序审理，其余案件推定适用简易程序。民事案件的繁简标准如下：在立案环节采用正反双向筛选的办法进行繁简分流。即先采用排除法，将符合《民事诉讼法司法解释》第二百五十七条的规定。被推定为简单案件的，再采用“案由+标的+关键词”的复杂推定说，筛选出需要适用普通程序的复杂案件，其余案件再推定为简单案件适用简易程序审理。行政案件的繁简标准如下：在立案环节采用正反双向筛选的办法进行繁简分流，即先采用排除法。反向排除是指根据先行法律规定列举出不能适用简易程序的几种情况。正向列举是根据先行法律规定结合审判实务经验总结，列举出适用简易程序的几种情形。刑事案件的繁简标准如下：刑事案件的繁简分流，一般是检察机关在起诉前就预判案件难易，在起诉书中一并建议适用简易程序审理。

案件分流是人民法院内部运作机制和管理体系的内容之一，分案机制应赋予各级法院更多的自主管理权。案件分流应主要遵循以下几个原则：一是有利于公正高效处理案件、保障当事人合法权益的原则。二是注重效率、兼顾公平原则。三是集约化处理原则。四是限制转办原则。

4.案件评查

案件评查分为上网裁判文书评查和案件质量评查。

首先是上网裁判文书评查。2016 年吉林高院首次组织吉林省三级法院开展上网裁判文书评查。2016 年 7 月 7 日，吉林高院依据《完善司法责任制意见》的要求和精神，先后印发了《吉林省高级人民法院案件质量评查暂行规定》和《吉林省高级人民法院案件质量评查办法（试行）》，进一步明确了案件评查中的各类问题。我省依据已经出台的规范性文件连续三年按照最高院要求开展了上网裁判文书评查。2016 年全省共自查上网裁判文书 2723 份。其中由本院自查上网裁判文书 1807 份，由省内其他法院互查上网裁判文书 916 份。每件被评查案件形成一表一报告，各中院根据本地区的文书评查情况进行了整体分析。按三级法院划分，省高院评查上网裁判文书 10 份，中院自查本院上网裁判文书 402 份，互查省内上网裁判文书 120 份，各基层院自查本院上网裁判文书 140 份，互查省内上网裁判文书 800 份。为了避免评查的文书数量过少，难以发现普遍性问题，2017 年评查的文书数量加大，由 2016 年全省评查 2723 篇增加至 2017 年全省评查 15398 篇。在 2017 年的评查办法中，新增加了优秀裁判文书的评价标准。在吉林省的部分中院，“好文书、差文书”的评比已经形成了常态化工作机制。在 2018 年的评查中引入了法院以外的第三方评价体系，建立了三级法院的评查人才库，应用了案件评查流程管理软件与智能纠错系统。

以 2017 年长春地区上网裁判文书评查情况为例。从长春中院评查情况来看，有 13 份裁判文书存在瑕疵，占中院评查文书的 46.67%。总体上讲，抽查到的长春中院的裁判文书，质量符合一般性要求。但评查发现的问题，也反映出部分法官在标点符号运用以及字斟句酌方面，还有待提高。

在互查方面，长春中院在互查阶段评查了吉林中院的上网裁判文书，吉林中院裁判文书整体质量比较高，除少数裁判文书具有轻微瑕疵外，绝大部分裁判文

书无质量问题。在我省各地区法院自查、互查后，交换了评查结果，进行整改，有效地促进了裁判文书质量提高。

吉林法院在裁判文书上网公开方面和电子法院方面虽走在全国法院的前列，但仍存在部分问题，一是部分地区落实整改方案不到位，二是评查结果应用不到位，文书评查流于形式。裁判文书评查工作，重在评查结果应用。各中级法院在严格规范本院案件评查工作的同时，也应当进一步规范基层法院的案件评查工作，必要时对其自查案件进行抽查。

其次是案件质量评查。吉林高院相继印发了《吉林省高级人民法院案件质量评查暂行规定》、《吉林省高级人民法院案件质量评查办法（试行）》，为全省开展上网裁判文书评查统一了标准。为实现对于案件评查的全流程监管与统计分析，2018年吉林高院委托技术部门开发了“案件评查流程管理软件”，重点对被发、改案件进行评查。吉林法院在常规评查中由专人在办案系统中对案件进行检查，发现错误立即电话通知改正，未改正的，在绩效考核中予以扣分，直接影响到法官的绩效奖金。重点评查主要围绕被发改案件和信访案件进行评查。专项评查主要指完成上级法院布置的某项评查任务。

评查人员由各院推荐，共同组成全省法院的案件评查人才库。至2017年底，吉林省法院建立的案件评查人才库共计845人。

2017年，经高院党组研究决定，对全省法院2016年度审结且已经发生法律效力再审被改判案件开展质量评查活动。经案件质量自查和交叉互查工作，发现确有错误的，按照审判监督程序或其他法定程序予以纠正。

图表 3.1 吉林省高级人民法院下辖法院 2017 年重点案件评查情况统计表

吉林省高级人民法院下辖法院						
2017年重点案件评查情况统计表						
统计区间：2017-01-01至2017-12-31				统计日期：2018年3月15日		
法院	重点评查案件数量	上审委会研究案件数量	合格案件数量	不合格案件数量	基层法院向中院申请双向评查案件数量	中院向省高院申请双向评查案件数量
合计	282	114	256	22	33	3
长春中级人民法院及下辖法院	37	10	37	0	2	2
吉林中级人民法院及下辖法院	99	38	95	0	31	0
四平中级人民法院及下辖法院	18	2	17	1	0	0
辽源中级人民法院及下辖法院	19	0	19	0	0	0
通化中级人民法院及下辖法院	14	0	14	0	0	0
白山中级人民法院及下辖法院	6	0	6	0	0	0
白城中级人民法院及下辖法院	23	23	8	15	0	0
延边中级人民法院及下辖法院	38	13	34	4	0	0
松原中级人民法院及下辖法院	21	21	19	2	0	1
长林中级人民法院及下辖法院	2	2	2	0	0	0
延林中级人民法院及下辖法院	5	5	5	0	0	0

按照吉林高院党组的工作部署，全省法院于2018年6月30日前完成2017年及2018年第一季度被改判案件和具备评查条件的被发回重审、指令再审案件的评查工作。各类案件台账于2018年4月17日在全省范围内进行了发布。截止2018年7月1日，全省三级法院全部按时完成了评查任务。同时，自2018年5月1日起，高院及各中院的发、改、指案件均形成案件评析报告。评析报告对下级法院案件审理质量进行评价，形成对下指导意见。下级院不同意上级法院评析意见的，应向上级院申请双向评查，被评查的案件均建立了案件评查卷宗。案件评查流程管理软件目前已经开发完成，正处于测试阶段，预计8月份正式投入使用。

图表 3.2 吉林省高级人民法院下辖法院重点案件评查情况统计表

吉林省高级人民法院下辖法院重点案件评查情况统计表													
统计区间：2018年1月1日至6月31日													
法院	合计	2017年1月1日至今被发改指案件总数	2017年被发改指案件数量	2018年被发改指案件数量	应纳入评查案件数量	纳入评查案件数量	应纳入评查而未进行评查案件数量	上审委会研究评查案件数量	评查后认定为合格案件数量	评查后认定为不合格案件数量	正在评查过程中的案件数量	基层法院向中院申请双向评查案件数量	中院向省高院申请双向评查案件数量
		8509	6407	2102	7874	6894	1036	5138	5218	261	1549	226	1
长春中级人民法院及下辖法院		2353	1780	573	2321	1995	326	1196	1088	42	799	4	0
吉林中级人民法院及下辖法院		1484	1008	476	1303	1257	46	1104	1058	46	153	66	0
四平中级人民法院及下辖法院		896	676	220	709	646	86	558	558	0	88	3	0
辽源中级人民法院及下辖法院		442	323	119	442	440	30	366	346	20	69	5	0
通化中级人民法院及下辖法院		661	528	133	661	486	184	167	291	27	170	16	0
白山中级人民法院及下辖法院		357	272	85	301	288	15	216	232	38	23	0	0
白城中级人民法院及下辖法院		803	597	206	803	688	115	500	658	16	0	107	0
延边中级人民法院及下辖法院		817	694	123	661	583	78	525	523	2	58	3	1
松原中级人民法院及下辖法院		594	458	136	571	429	142	453	405	48	182	20	0
长林中级人民法院及下辖法院		32	24	8	32	26	0	25	25	0	6	1	0
延林中级人民法院及下辖法院		68	45	23	68	54	14	26	32	22	1	1	0
长春铁路运输中级法院及下辖法院		2	2	0	2	2	0	2	2	0	0	0	0

案件质量评查中存在的问题与质量评查的发展方向主要有以下几点：一是组织开展“优秀案件评选”活动，提高庭审质量，提升司法能力和司法公信力。二是引入第三方评查。2018年在引入第三方评查后，将筛查结果在各法院公布，起到警示作用，也减少了评查中人为因素。三是将“责任追究”仅作为案件评查后果的少数特殊形态。案件评查工作，重点应当在于评查结果应用。一方面通过发现问题及时纠正问题，另一方面也要通过评查预防同类问题的二次发生。案件评查的目的是通过案件评查积累审判经验，避免法官被追究责任。

5. 审判绩效考核

审判绩效考核是吉林省岗位目标责任制考核的重要组成部分，是法官业绩考核在吉林省的生动实践。

首先要以制度建设为抓手，合理构建考核体系。吉林高院成立了由院长担任组长的年度目标责任制考核工作领导小组，各级法院审管办作为考核办的成员单位，负责审判绩效考核工作，设计审判绩效评价体系，向考核办报送审判绩效考核数据结果，参与所在法院的绩效考核和评先评优工作。

在完善工作程序方面，首先，要准确掌握全省法院各专业审判领域的办案工作情况。其次，通过座谈、讨论、分析论证等方式，确保考核办法相关指标设计的合理性。第三，在全省范围内公布施行考核办法。第四，通过召开会议、下发说明文件、培训等方式对考核规则、指标数据、统计口径等问题逐项解释说明。第五，做好数据提取、分数计算、结果核查、与被考核对象反馈初步结果、最终分数固定等各个环节工作，将最后结果报送考核办，制作绩效考核档案。

在构建制度体系方面，吉林法院陆续制定《省院机关审判绩效考核办法》、《全省各中院审判绩效考核办法》等规范性文件，相继出台了《省院关于加强案件审限管理的若干规定》、《省院关于严格依法适用发回重审和指令再审的规定》、《省院电子卷宗同步生成和深度应用》等配套性文件，形成了较为完备的审判绩效考核制度规范体系。

其次是科学设置考核指标，促进审判质效提升。2017年2月，吉林高院审管办起草制定了《2017年度院机关审判绩效考核办法（试行）》，对法官、审判业务部门、审判辅助人员三类主体进行考核。

法官审判绩效考核基础分值为80分，其中办案工作量指标占60%（基础分48分）、审判质量考核指标占15%（基础分12分）、审判效率考核指标占10%（基础分8分）、审判效果指标占5%（基础分4分）、审判流程管理考核指标占10%（基础分8分）。

审判辅助人员审判绩效考核基础分 80 分，采取客观评价与主观评价相结合的方式进行。客观评价主要包括辅助办案工作量得分占 60%（基础分 48 分）、辅助办案质量、效率、效果指标得分占 20%（基础分 16 分）；主观评价得分占 20%（基础分 16 分）。

审判业务部门审判绩效考核基础分为 80 分。其中审判业务部门法官审判绩效考核平均分占 60%（基础分 48 分）、审判综合调研指导工作得分占 20%（基础分 16 分）、部门审判质效指标得分占 10%（基础分 8 分）、审判流程管理得分占 10%（基础分 8 分）。

2017 年 4 月 26 日，吉林高院党组会议审议通过了《全省中级法院 2017 年度目标责任制考核实施细则》，设定了基础分 100 分、加分 10 分的省法院对各中院绩效考核指标。2018 年，则主要从审判效率、审判质量和审判效果、审判流程管理、司法公开等几个方面入手，将 2017 年 15 项审判绩效考核指标增设至 19 项，对指标分值占比和加减分比例均进行了一定调整。一是全面构建阳光司法机制，推进“看得见”的司法公正目标。2018 年度审判绩效共设置了裁判文书上网情况、庭审直播数占比、司法透明度测评工作、审判流程信息公开四项考核指标。裁判文书上网要求考核裁判文书上网“双百核查”完成情况。庭审直播考核指标要求各地区法院直播庭审案件总数应当不低于本地区当年受理诉讼案件总数的 7%。司法透明度测评工作要求全省法院在司法信息公开网站中完成审务公开信息、审判流程公开信息、庭审公开信息、裁判文书公开信息、执行公开信息等的数据录入。审判流程信息公开指标采用严格把握的方式，有一件案件未公开，即扣 0.01 分。二是筑牢审判质量防线，落实“信得过”的司法公正目标。2018 年度审判绩效共设置了一审案件发改率，生效案件发改率，生效案件

申请再审、申诉率指标，改判、发回重审、指令再审案件双向评查，一审案件服判息诉率，调撤率六项考核指标。从一审、二审到再审，从调解、撤诉到服判息诉，这五项指标可以充分体现司法程序各个节点的审判质量。三是审判流程全方位监控，助力“等得起”的司法公正目标得以实现。为落实“等得起”司法公正目标，2018年度审判绩效共设置了结案率、法定（正常）审限内结案率、长期未结诉讼案件占比、诉讼案件平均审理天数，上诉、发回重审、指令再审案件平均移送天数五项考核指标。省院对案件审判流程的重要节点设置考核指标，有力推动了审判效率的全速提升。四是巩固司法改革成果，持续推进落实司法责任制。2018年度审判绩效设置了院领导审结案件数和人均审结诉讼案件数两项指标。对审判效率和案件审理过程进行流程节点管控，设置了一审案件简易程序适用率和卷宗归档率两项考核指标。

第三是考核分数计算与信息化建设的深度融合。2018年年初，吉林高院审管办进行审判绩效考核指标的数据提取、分数核算，最终形成了完整准确的年度审判绩效考核档案。省法院还依托信息技术手段，在省院机关搭建绩效考核管理信息平台，同时对全省的案件管理系统进行升级改造，切实提高了审判绩效考核工作的效率。

第四是有效运用考核结果，充分发挥审判绩效考核导向作用。全省法院审判绩效考核体系建立一年多，已经取得较好效果。2017年，全省法院诉讼案件结案率、法定审限内结案率均稳步提升，平均审理天数减少23.4天，大大缩短了审理周期；一审案件上诉改判、发回重审率降低，一审案件服判息诉率提高，案件审判质量不断向好；此外裁判文书上网、卷宗归档等审判流程管控更加严格。实践证明，审判绩效考核对执法办案工作的推动作用明显，取得了阶段性成效。

审判绩效考核工作的改进建议如下：首先要更新审判绩效考核工作理念。要充分尊重审判工作的司法属性，避免以行政化方式简单评价审判工作；要充分尊重法官办案的脑力劳动性质，在考核内容上，要坚持客观工作量测算与主观经验性评价相结合；在结果运用上，要坚持正向激励与反向约束相结合；在发展路径上，要坚持一定时期内相对固定与根据实际需要进行动态调整相结合。其次要精准设定审判绩效考核指标。应进一步加强调研，广泛征集意见建议，最大限度凝聚审判一线法官的智慧，对省高院机关和各中院的审判绩效考核指标调整完善，避免出现照搬照抄、“一刀切”现象。第三要尽快组织研发吉林法院的案件权重系数。积极学习借鉴外地法院案件权重系数经验做法，自主研发吉林案件权重系数和评价指标体系，在部分中级、基层法院开展试点，逐步完成制定全省法院统一适用的案件权重体系。第四要实现审判绩效考核智能化。一方面，在原有审判信息管理系统基础上，依据审判绩效考核规则体系，做好信息系统应用升级。另一方面，更加注重审判绩效考核工作与数据集中管理平台的并轨，尽可能汇集更多办案数据要素。第五要切实发挥绩效考核“指挥棒”作用。以审判绩效考核为统领，最大限度将执法办案各项工作纳入审判绩效考核范围内。

6.司法公开

党的十八届三中全会首次以决议形式提出推进审判公开。以吉林省法院为例，2014 年全省法院统一建立了“吉林法院司法公开网”，对五大类司法数据提供公开服务。

第一，要审务信息公开“全透明”，保证审判权监督的广泛性。“审务信息公开”系指与审判执行相关的司法行政事务的公开。吉林省法院已公开的审务信息主要包括：法院概况信息、人员信息、规范性文件、司法改革信息、财务数据、

司法业务数据。对于人民法院管理中涉及的其他两方面管理数据——人事和政务数据也已“全透明”地展现在社会公众面前，供全社会监督。

第二，审判流程公开“全方位”，保障程序正义的正当性。“审判流程公开”系指向案件当事人和诉讼代理人公开立案、分案、开庭、审限变更、送达等案件流程进展信息。2017年度，吉林省法院在“吉林司法公开网”上共公开386545件案件为当事人提供查询服务，主动推送给当事人22357条案件审判流程信息的短信。其中，当事人对29727件案件进行了83884次查询，查询率为7.69%。

第三，庭审活动公开“全过程”，满足审判权监督的及时性。“庭审活动公开”系指通过对诉讼活动的实时记录、全程留痕、动态跟踪，对案件审理流程和法官审判过程的公开。现有870个法庭已全部达到录音录像标准，科技法庭覆盖率为100%。2017年度，吉林省法院建成616个直播法庭，直播法庭覆盖率为70.8%，共直播各类案件24579件，其中刑事案件4774件、民事案件19118件、行政案件687件，观看次数达到17560773次。

第四，裁判文书公开“全覆盖”，强化审判权监督权责统一性。吉林省法院依托“中国裁判文书网”及“吉林法院司法公开网”，严格执行最高人民法院在互联网公布裁判文书的相关规定，按照“上网为原则，不上网为例外”的原则，创造性地开展了裁判文书上网“双百”核查工作，即：满足上网条件的裁判文书100%公开，不满足上网条件的裁判文书100%公示。吉林省93家法院均已完成2015年度、2016年度、2017年度裁判文书的“双向”公开。2017年度，吉林省法院上网裁判文书338240篇，上网公示不公开案件信息66985篇。

第五，执行信息公开“全曝光”，坚守审判权监督最后一道防线。近年来，吉林省法院依靠“吉林司法公开网”中的执行信息公开系统，向当事人提供案件进

展情况和执行日志的查询服务。吉林法院通过推行执行惩戒、悬赏举报制度，向广大人民群众公布失信被执行人。

第六，“大平台”提供司法数据公开服务，提升审判权监督的便利性。2016年3月，吉林省法院对司法公开平台版面做了全新的改版，统一设计独立、简约、便捷的“吉林司法公开网”，集合审判流程公开、庭审活动公开、裁判文书公开、执行信息公开四大功能，形成“大平台”司法数据公开服务模式。

第七，司法公开的现实问题与对策。在司法数据公开质量方面，很多法院在实际工作中因司法数据质量不高或未采集相应的信息项而无法对当事人提供信息的公开服务。截至2018年3月最高人民法院共印发14项相关管理制度，但却一直没有统一系统地解释明确司法公开的具体内容。在司法数据公开监管方面，很多法院尚未健全责任机制，一定程度上存在司法公开标准不明确、职能部门权责划分不清晰、主管部门研究落实总体规划不到位等问题。

人民法院作为司法数据公开工作的管理主体应从内部不断加强管理能力和水平，建立司法数据公开管理机制。首先要提高司法数据公开质量。一是加强司法数据采集工作。二是提高司法数据存储、分析、挖掘和应用能力。三是强化司法数据资源整合共享。其次要完善司法数据公开标准。为解决司法数据公开中的制度规范问题，应制定司法公开工作的相关标准，开展阳光司法指数评估活动等。第三要建立司法数据公开考核督导。日常督导，抓住重点工作。人民法院可定期组织司法公开专项检查，按月统计、通报的司法公开专项工作可包括：审判流程公开督导、庭审直播督导、裁判文书上网督导和裁判文书上网“双百核查”。第四要量化整体标准，完善自我评估。阳光司法指数评估是将司法公开总体工作划分为三个层级指标进行测评。同时要重视第三方评估，关注社会需求。社会第三

方评估可直观反映和客观监测社会公众对于司法数据的需求。人民法院应关注第三方研究动态，针对第三方监督、评价结果，找差距，深度公开，最大范围争取全社会对司法改革工作的了解和监督。

7.智慧法院

在人民法院智慧法院发展中，吉林法院始终在全国保持较快发展趋势，初步完成了以吉林司法公开网为载体，集审务信息公开、审判流程公开、庭审活动公开、裁判文书公开、执行信息公开五位一体的“阳光法院”建设；初步完成了人民法院信息化 3.0 主体框架搭建；正在形成支持全业务互联网诉讼、全流程审判执行要素依法公开、面向用户按需提供全方位集成式司法审判信息资源服务和辅助决策支持的“智慧法院”。

首先，提供以信息网络为基础的支撑服务。吉林省法院在基础网络、审判场所、系统软件等基础能力支撑方面，为法院审判工作提供了较好的信息化支撑。在基础网络建设方面：2003 年完成吉林省法院语音专网建设；2003 年至 2006 年完成视频和数据专网建设；2010 年完成内网安全管理系统建设；2010 年完成审判管理系统数据库服务器升级改造；2015 年开始进行网络安全等级保护工作。在审判场所建设方面：吉林省法院现有的 870 个法庭已全部建成科技法庭，其中 616 个科技法庭实现了互联网庭审直播功能；17 家监狱和 45 家看守所实现远程视频开庭覆盖。在系统软件建设方面：2010 年完成吉林省法院 SYBASE 数据库升级；2015 年实现 46 套审判相关应用程序的集中管理平台建设。

其次，拓展以审判信息管理系统为核心的业务运用。审判信息管理系统基本覆盖核心业务流程。2000 年实现吉林省法院案件信息分级录入，2008 年实现三级法院数据共享，2010 年实现关联庭审录像，2014 年实现关联电子卷宗。2015

年电子法院建成，完成审判信息管理系统向互联网应用的延伸，当事人通过电子法院参与诉讼。目前，审判信息管理系统已成为吉林省法院审判及审判管理基础业务运行平台、司法大数据应用的源数据平台。司法辅助系统逐步规范司法技术辅助工作行为。吉林省法院对内司法辅助案件信息管理系统和对外委托机构信息平台等司法辅助系统。2016年5月开始鉴定、评估等对外委托工作统一纳入到案件流程管理中。数字审委会系统将审委会带入“无纸化时代”。目前，吉林省71家法院启用了该系统，并根据审判委员会制度改革要求，开展审委会录音录像系统的改造工作。

第三，开展以数据集中管理平台为主的司法数据应用。2015年吉林省建立了数据集中管理平台，对审判动态、司法公开、司法管理等专题进行司法数据分析。2018年吉林高院开发单独的案件评查流程管理系统，组织评查专家从案件的实体、程序、信息规范等维度，对案件进行文书评查、庭审评查、卷宗评查。

第四，完善以吉林司法公开网为载体的司法为民服务。吉林司法公开网为司法公开“起飞”搭建平台。2015年“吉林司法公开网”正式开通使用，为群众提供诉讼服务和普法服务。2016年3月，吉林高院对司法公开平台版面做了全新的改版。为保证互联互通，还将法院官网、吉林电子法院、司法公开平台三网进行链接，保证三网数据同步，信息共享。

第五，探索以智审系统为中心的辅助法官办案服务。辅助法官办案软件缓解“人案矛盾”。目前，已应用的辅助法官办案的智能软件有“智审系统”、“法官办案辅助系统”、“法信”、“威科先行”、“中国法律数字图书馆”、“法官电子图书馆”等软件，改善了“案多人少”现状，提升了审判执行工作质效。吉林省法院使用文书智能校对、上网裁判文书屏蔽、裁判文书上网三个系统，帮

助法官提高裁判文书的校对质量，避免文书中出现瑕疵和差错。

第六，智慧法院建设中面临的现实问题。一是人民法院信息化建设思维模式僵化；二是人民法院信息化建设模式转型困难；三是人民法院信息化应用系统整合能力不足；四是人民法院信息化网络应用优势未体现；五是人民法院信息化配套措施服务不到位。

第七，智慧法院体系建设模式探索。全面推进智慧法院建设，利用大数据系统强化审判监督，依托数据分析模型，探索建设“绩效型”智慧法院。以人民法院目前已经取得初步成效的信息化建设成果为基础，可集成现有应用系统的功能，从大数据的生命周期“数据采集、数据应用、数据公开、应用评估”四个方面着手，构建集成式“绩效型”智慧法院体系架构。在“绩效型”智慧法院体系设计构想中，涉及审判及审判管理部分有四大支撑体系，分别为：全业务全流程融合应用体系、全方位信息资源及服务体系、全流程审判执行要素依法公开体系、智慧法院应用成效评估管理体系。

构建全业务全流程融合应用体系是智慧法院建设的基础和前提。构建全方位信息资源及服务体系是智慧法院建设的深层次内容，是智能化时代人民法院践行司法为民宗旨和实现司法公平正义的必然要求。构建全流程审判执行要素依法公开体系是实现全流程依法公开，这也是智慧法院提高司法公信力的客观要求。构建智慧法院应用成效评估管理体系是要彻底改变“重建设、轻应用”的观念和局面，把提升应用成效作为智慧法院建设工作的一项重要任务，建立运行有效的应用成效评估、通报改进机制并建设相应的支撑系统，使应用成效的提升真正做到可视化、定量化、可评估、可考核。

绩效型智慧法院的实施方法一是重组九大基础系统 构建全业务全流程融合

应用体系，包括改造审判信息管理系统、开发智慧审判系统、开发智慧庭审系统、改造司法辅助系统、升级数字审委会系统、开发裁判文书要素化自动生成系统、改造裁判文书自动公开系统、升级案件评查系统；二是突出两大应用平台，构建全方位信息资源及服务体系，包括改造数据集中管理平台、开发司法数据可视化管理系统；三是拓展五大公开系统，构建全流程审判执行要素依法公开体系，包括改造司法公开平台、开发司法辅助公开系统、开发人大代表委员联络公开系统、开发司法公开绩效管理平台、开发庭审质量管理体系；四是创新一项应用评估系统，构建智慧法院应用成效评估体系，包括制定智慧法院应用成效评价指标体系、开发智慧法院应用成效评估管理系统、建立调研、培训、宣传体系。

四、司法责任制的核心：严格的审判责任认定追究机制

（一）审判责任的认定和追究

审判责任问题是司法责任制的核心问题，是司法责任制取得实际效果的必然前提。

1. 审判责任的理论基础

当前无论是在术语的使用还是追责模式上都存在一定差异：存在违法审判责任、办案质量终身负责制、错案责任、司法过错责任等多种说法，而且以违法行为、主观过错、办案结果中的哪一项作为追责的基本标准，定位并不清楚。在本项目的研究中，虽然前述各个词汇都有自身的出发点和合理之处，但我们认为采用更有涵盖力的审判责任更为恰当。

首先是审判责任的主体界定。在承担责任主体方面，应当贯彻严格的个人责任。在对错案进行责任追究的时候，需要明确合议庭成员的职责，使责任划分明确。虽然合议情形多种多样，但责任的承担都遵循一个原则，即谁做出错误决定

导致错案的，则由谁承担责任。¹¹对于法官与司法辅助人员的权责配置，法官在工作中需要助手，明确法官、法官助理、书记员各自的责任是完善审判责任制的前提。¹²在追究责任主体方面，目前审判人员违法审判的责任认定主体尚不明确，应当如何确定审判责任认定的主体呢，理论研究中有这样几种建议：其一，内部监督。由省级法官惩戒委员会作为审判责任的认定主体或建立全国统一的法官惩戒委员会。其二，外部监督，组建独立惩戒机构。其三，内外混合监督，主张建立内部与外部混合性监督机制。

其次是审判责任的基本内容，包括审判责任的认定模式、审判责任的认定标准。《完善司法责任制意见》明确了违法审判责任必须追责的7种情形。在法官责任这一问题上，我国主要存在结果责任、程序责任以及职业伦理责任的三制模式。结果责任模式指的是因为法官的过错导致裁判错误，从而对法官进行追责的模式。程序责任模式指的是因审判程序违法导致错案的，而对办案法官进行追责的模式。因前述两种模式都发生在办案过程中，都属于法官的办案责任，所以又将这两种模式合称为办案责任模式。职业伦理责任是因为法官违反了职业伦理规范，所需要承担的责任。这种责任带有职业责任的特点，其与办案结果和过程没有必然的关系。¹³对于审判责任，要坚持主客观相一致的原则，掌握严格的认定标准，必须同时满足三个要件：客观要件是要有严重的后果。主观要件是行为人存在故意或重大过失等严重的过错；法律要件是违法行为明显违反了与审判相关的法律法规规定。在审判责任认定和追究中应注意，第一，因主观上“重大过失”

¹¹何育凯、马越：《合议庭审判责任制的困境反思与破解之道——从合议庭审判组织的视角切入》，全国法院第28届学术讨论会获奖论文集。

¹²慕平：《健全和完善审判责任制的关键》，载《人民司法》2015年第21期，第5页。

¹³陈瑞华：《法官责任制度的三种模式》，载《法学研究》2015年第4期，第5页。

造成审判错误而承担错案责任与刑法中要追究刑事责任的“重大过失”、“玩忽职守”是不同的。第二，复杂情形下的责任主体认定。第三，上级法院撤销判决或者发回重审并不代表原审做出的一定是错误裁判。只是依据上级法院撤销原审判决，是不能判定裁判结果一定错误的，否则，原审法官的审判自由与审判独立将无法实现。

再次是审判责任豁免制度。依据《完善司法责任制意见》第 28 条的规定，我们可以进行进一步的解读，法官免责情形主要包括以下几种：第一，当事人或者第三人的过错造成案件裁判结果的错误，事后因为其他原因查明案件事实的。第二，责任的追究是为了避免法官的消极履职而造成审判结果的错误，如主审法官已完全履行法官的职责和义务，但裁判结果仍存在错误的。第三，由于法律和法规的变化而导致案件审判结果的错误。第四，提交审判委员会讨论通过的案件。第五，对罪与非罪有分歧的案件，在法律认定上存在很大难度，只要基于合理的理由，没有违反相关的法律规定的判决。第六，错误的裁判结果是由合议庭多数意见做出的。持少数意见的主审法官在合议庭内部须遵从少数服从多数原则。法官责任的追究应当坚持法官依法履职免责的理念，法官责任豁免应当作为一种常态，只有在确实存在违法情形下才适用。法律应当对法官的职责有一个明确的责任界定，对法官责任豁免情形做明确的规定，使得具体实践中有法可依，健全法官的权利保障机制，实现对法官的公平正义。

2. 吉林法院的实践与探索

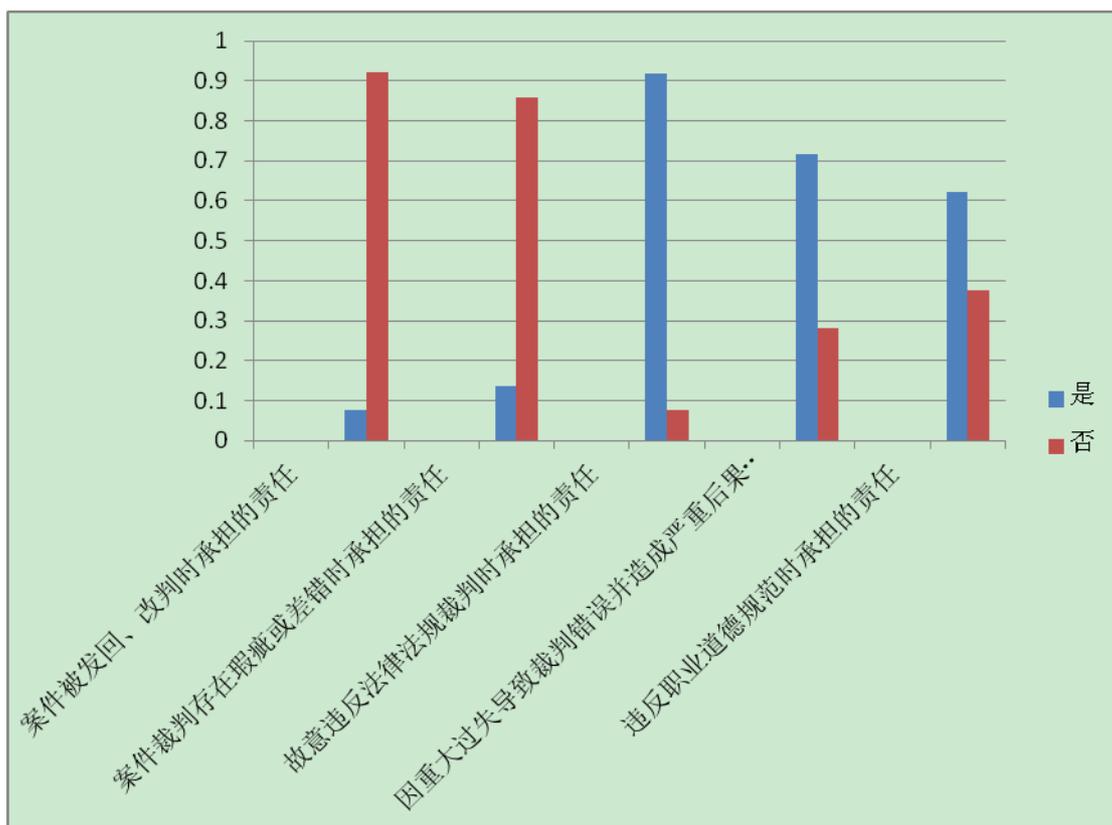
(1) 责任认定标准

吉林高院在严格贯彻落实《完善司法责任制意见》的基础上，依据我省实际制定了《吉林省高级人民法院审判责任制暂行规定》（以下简称《审判责任制暂

行规定》)。《完善司法责任制意见》与《审判责任制暂行规定》将法官违法审判责任区分为故意违法责任和过失违法责任。故意违法责任与《违法审判责任追究办法》所规定的相一致。同时将过失违法责任的“违法行为”要件替换为“裁判错误”要件，将“过失”要件替换为“重大过失”要件。前者不同于《违法审判责任追究办法》以违法行为作为认定审判责任的标准，而是确立了一种以错案结果为追责标准的法官审判责任。后者限缩了《违法审判责任追究办法》中的追责范围，将“过失”提高到了“重大过失”。总体来说，《完善司法责任制意见》对《违法审判责任追究办法》所设定的追责基准做了修正，强调了对错案结果的考量，同时将原有的过失违法责任变更为过失错案责任。

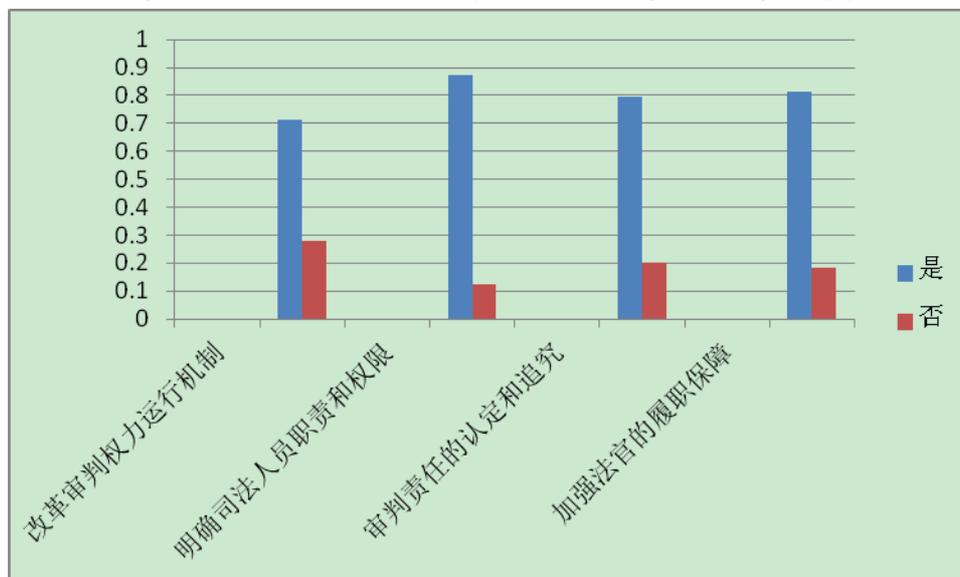
在《关于司法责任制的调查问卷》中，我们设置了几道关于司法责任制落实方面的问题。对于“您认为以下何种情形属于司法责任制中的违法审判责任？”这一问题的回答情况统计见图表 4.1。

图表 4.1 法官对司法责任制中违法审判责任的理解情况统计



对于“您认为以下哪些内容属于司法责任制的基本内容？”这一问题的回答情况统计见图表 4.2。

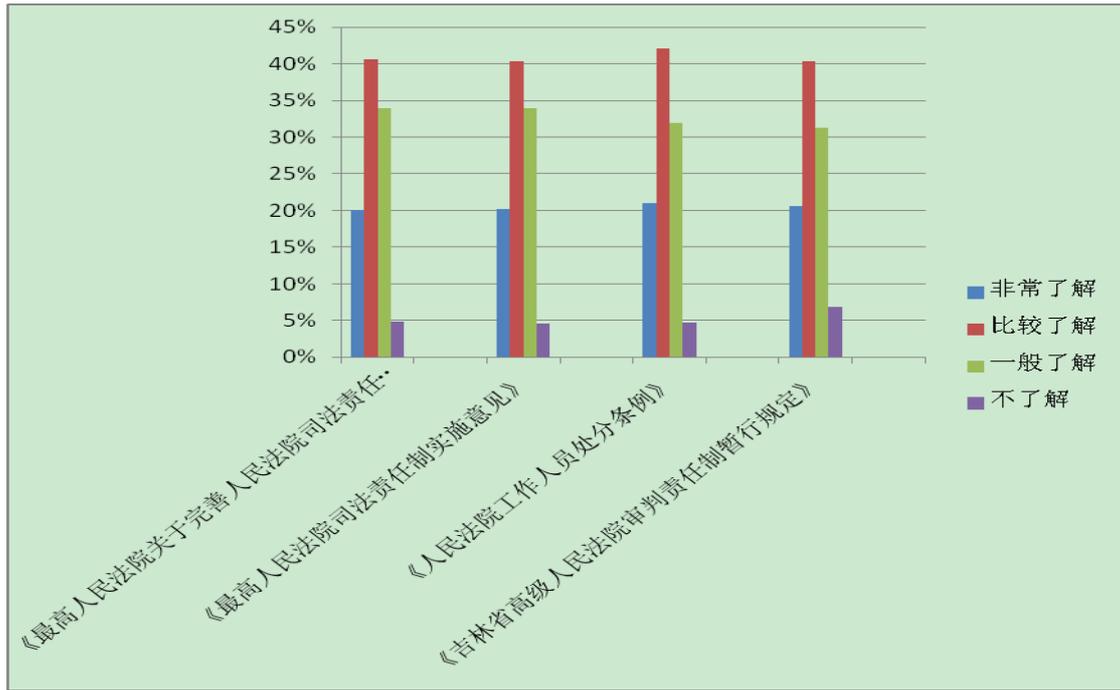
图表4.2 法官对司法责任制基本内容的理解情况统计



对于“对下面几种文件，您了解如何？”这一问题的回答情况统计见图表

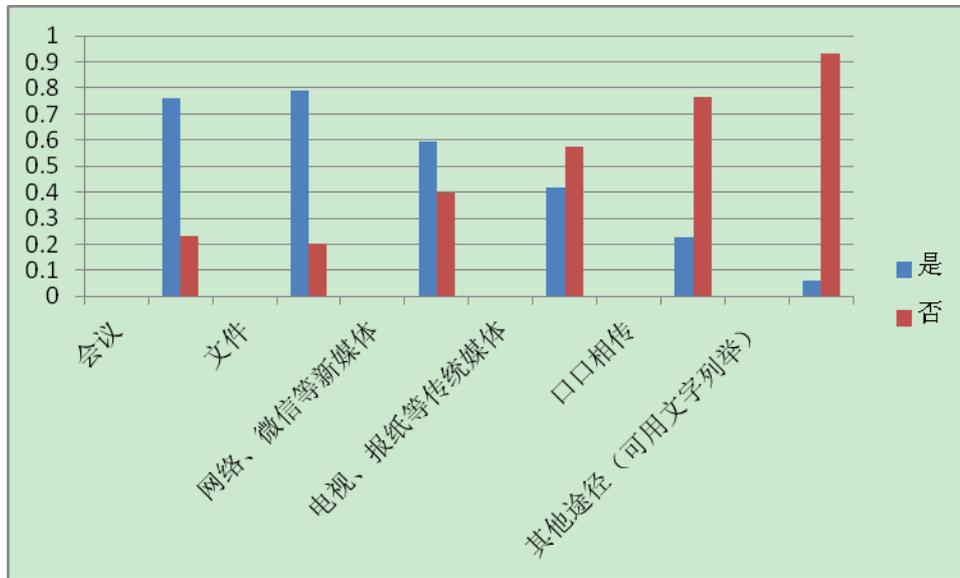
4.3。

图表4.3 法官对司法责任制相关规定的了解情况统计



对于“关于司法责任制相关规定，您获取信息的途径？”这一问题的回答情况统计见图表 4.4。

图表4.4 法官获取司法责任制相关规定及信息的途径统计



以上数据表明，部分法官对违法审判责任的理解还存在偏差。同时，法官对司法责任制的相关文件了解程度还有待加强，只有少部分法官对最高人民法院及省高院的相关文件非常了解，大部分法官处于比较了解和一般了解的程度。此外，从法官了解司法责任制相关规定的渠道可以看出，大部分法官通过会议和文件等

渠道了解司法责任制改革,说明吉林各级法院对司法责任制相关规定的宣传比较到位,但仍需要进一步加强法官对各项制度的理解,不断深化司法责任制改革。

根据吉林高院监察室相关数据,吉林省地区法院自2015年至2018年发生追究法官责任的案例共100件。对于故意违法责任,吉林法院的认定标准是法官明知其行为违反法律法规及相关纪律,但仍然出于不当目的在审判过程中违反法律法规。对于过失错案责任,吉林法院严格落实《完善司法责任制意见》中规定的构成要件,即法官符合重大过失的主观要件,同时还因其重大过失导致裁判结果错误并造成严重后果。对于因重大过失丢失损毁证据材料、遗漏主要证据重要情节、裁判文书主文错误等情况导致裁判结果错误并造成严重后果的,相关人员应承担过失错案责任。

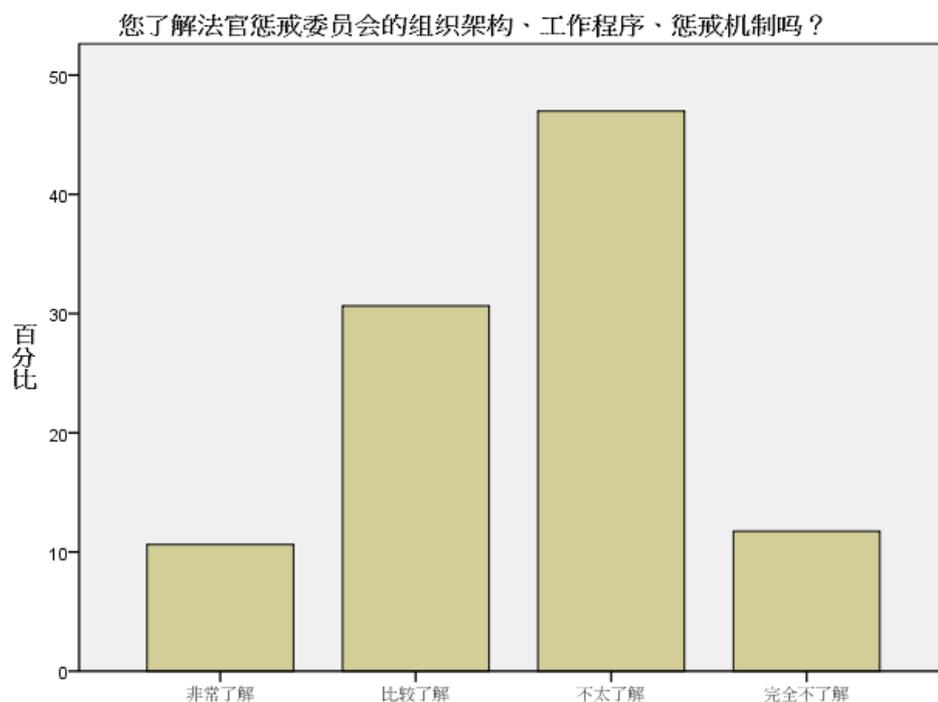
针对《完善司法责任制意见》和《审判责任制暂行规定》缺乏重大过失的认定标准以及裁判结果错误的认定标准的现实问题,吉林省将在今后的工作中进一步明确《完善司法责任制意见》对审判责任的认定和追究,结合吉林省司法实践的实际制定更为清晰、具有可操作性的标准。同时在实践执行过程中,避免将错案追究的认定依据量化为案件的改判率、上诉率、发回重审率、再审率等指标,防止出现追责严苛化和松弛化的两种极端情况,应在严格遵循法官责任认定标准的同时,充分保障法官的独立审判,真正实现“让审理者裁判,让裁判者负责”。

(2) 责任认定机制

《审判责任制暂行规定》细化了《完善司法责任制意见》关于审判责任认定机制的相关要求,建立了常态化管理机制、集体决策机制、分级认定机制、第三方评估机制和法官权利保障机制。吉林法院严格落实相关法律法规中法官违法审判责任的责任认定机制。在针对吉林省全体员额法官进行的《关于司法责任制的

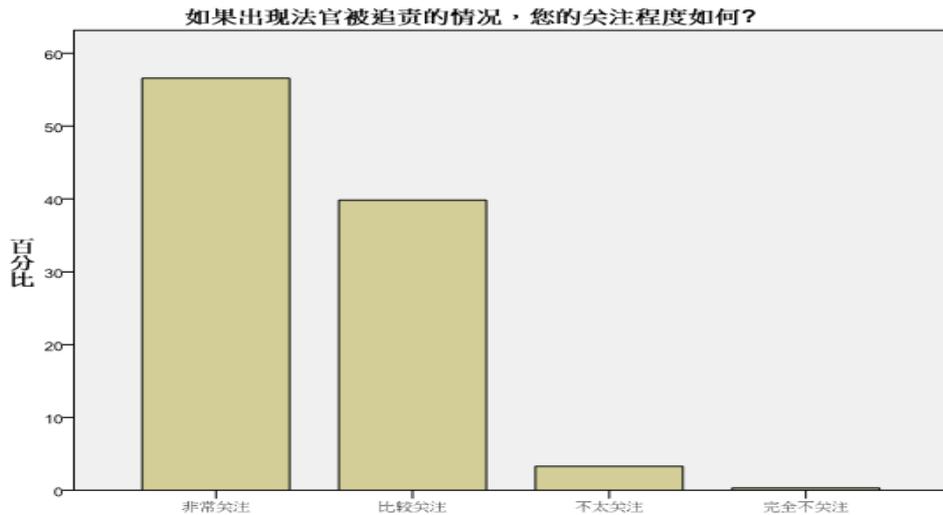
调查问卷》中，对于“您了解法官惩戒委员会的组织架构、工作程序、惩戒机制吗？”这一问题的回答情况统计见图表 4.5。

图表4.5 法官对法官惩戒委员会的组织架构、工作程序、惩戒机制的了解情况统计



在针对吉林省全体员额法官进行的《关于司法责任制的调查问卷》中，对于“如果出现法官被追责的情况，您的关注程度如何？”这一问题的回答情况统计见图表4.6。

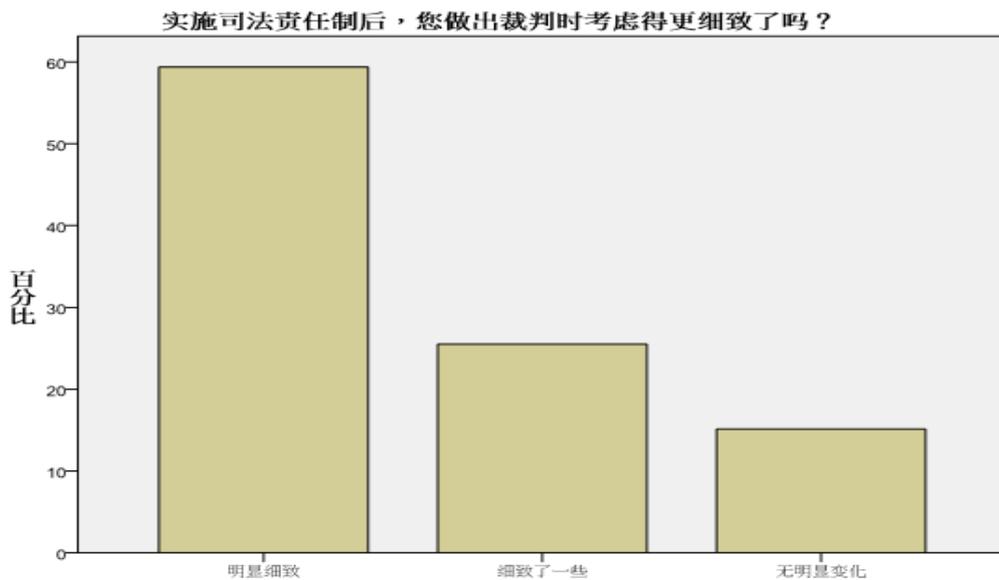
图表 4.6 法官对法官被追责的情况的关注程度统计



从统计结果中可见，吉林省员额法官对法官惩戒委员会的组织架构、工作程序以及惩戒机制相关情况并不十分了解，但是绝大多数法官对追责的情况持非常关注的态度。这一方面反映了法官对于司法责任制改革中与自身情况息息相关的内容关注度非常高，另一方面也反映了吉林法院对于司法责任的追责机制的落实有待进一步提高。吉林法院应进一步加强法官对司法责任制及相关机构的了解，从而更好地贯彻和落实司法责任制改革。

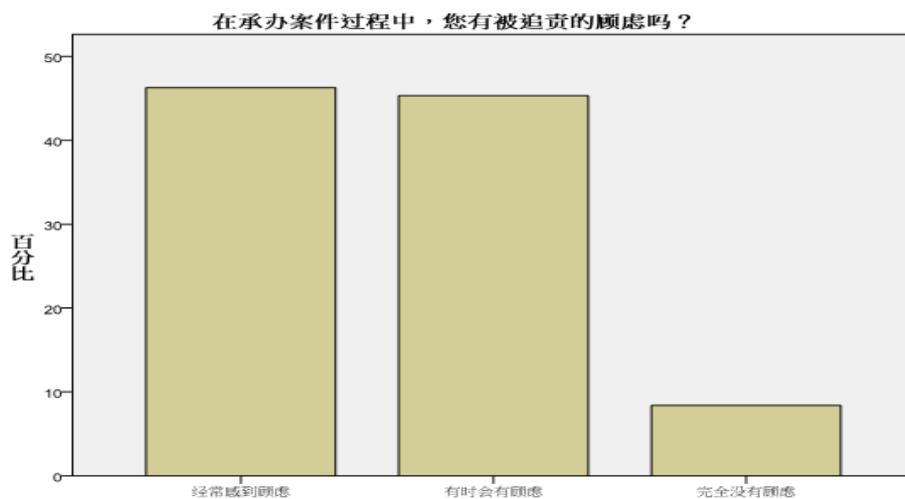
在针对吉林省全体员额法官进行的《关于司法责任制的调查问卷》中，对于“实施司法责任制后，您做出裁判时考虑得更细致了吗？”这一问题的回答情况统计见图表 4.7。

图表4.7 司法责任制后，法官做出裁判时考虑的细致程度统计



对于《关于司法责任制的调查问卷》“在承办案件过程中，您有被追责的顾虑吗？”这一问题的回答情况统计见图表4.8。

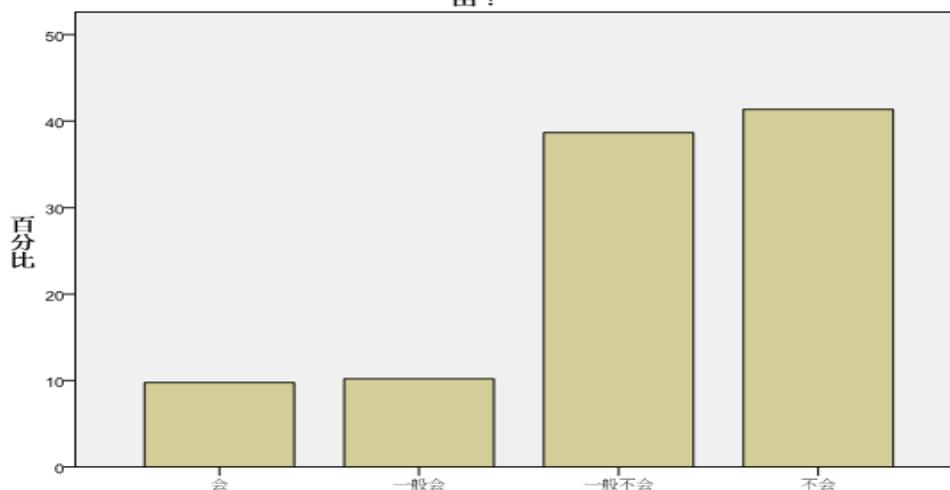
图表4.8 在承办案件过程中，您有被追责的顾虑吗？



对于《关于司法责任制的调查问卷》“司法责任制实施后，您在制作裁判文书时，是否会因为担心被追责而简略裁判理由？”这一问题的回答情况统计见图表4.9。

图表4.9 司法责任制实施后，法官在制作裁判文书时是否担心被追责而简略裁判理由的情况统计

司法责任制实施后，您在制作裁判文书时，是否会因为担心被追责而简略裁判理由？



从以上数据可以看出，在司法责任制实施后，大部分法官存在被追责的顾虑，所以在作出裁判时较之前考虑明显细致，同时也加强了裁判文书的规范性。为使司法责任制改革取得实效，吉林法院全面落实常态化机制、引入第三方评估机制和互评机制，不断完善司法责任认定机制，提升司法公信力。

责任认定机制面临的问题有以下几点：首先，法官惩戒委员会的行政化倾向难以去除。我国现行的法官惩戒程序从受理、立案、调查到处理和决定都在法院内部通过监察部门和院长进行，并且法官惩戒委员会机构本身隶属于当地政法委管理，因此法官惩戒委员会的行政化倾向非常明显。其次，法官惩戒委员会的作用难以发挥，很难避免机构设立地的“属地”影响。再次，法官惩戒委员会的独立性难以保证。法官惩戒制度的主体依然是原来的行政化模式，法官惩戒委员会的独立性变弱，甚至只是人民法院内设监察部门的翻版。¹⁴

针对目前法官审判责任认定机制可能出现的问题，吉林省应尽量保证法官惩戒委员会的独立性，严格按照法定的程序认定审判责任，兼顾实质正义与程序正义。同时也应切实保障法官在审判责任认定过程中的举证、陈述、辩解以及申请

¹⁴参见侯学宾：《法官惩戒制度的反思及构建》，载《法律适用》2017年第7期，第13页。

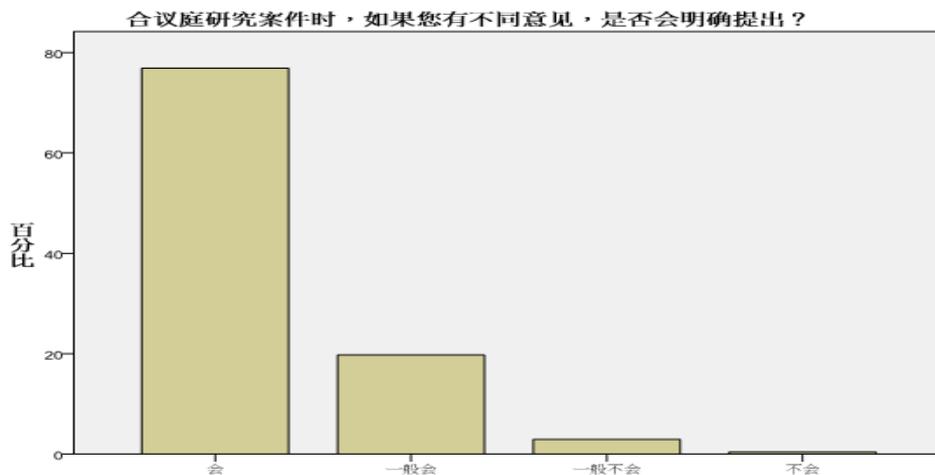
复议和申诉的权利。

(3) 责任追究方式

追究法官审判责任主要解决两个问题,其一,如何确定承担审判责任的主体;其二,如何承担审判责任。首先,确定承担责任主体。最高人民法院《完善司法责任制意见》第二十九条至第三十二条详细规定了确定审判责任承担主体的各种情形。吉林高院以此为基础制定的《审判责任制暂行规定》第十二条至第十八条详细规定了承担审判责任的主体的确定方式。其次,确定承担责任方式。《完善司法责任制意见》第三十七条对承担责任的方式进行了规定。《审判责任制暂行规定》第二十五条在此基础上对相关规定进行了细化。《审判责任制暂行规定》将承担审判责任的方式进行细化,针对审判业务责任和职业规范责任分别进行规定,更具有明确性和可操作性。

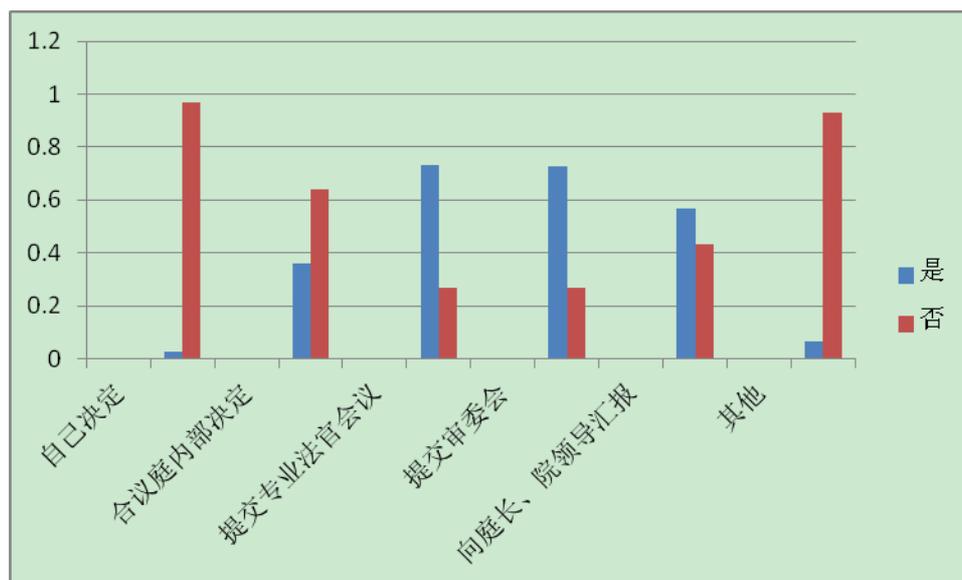
在责任主体的确定方面,上述规定区分了独任制、合议庭、审判委员会等多种情况以确定审判责任承担主体。在《关于司法责任制的调查问卷》中,设置了两道有关确定责任主体的问题。对于“合议庭研究案件时,如果您有不同意见,是否会明确提出?”这一问题的回答情况统计见图表 4.10。

图表4.10 合议庭研究案件时,法官有不同意见是否会明确提出的情况统计



对于“在承办案件的过程中，如果遇到重大、疑难、复杂或新型的案件，您会如何处理？”这一问题的回答情况统计见图表 4.11。其中，回答“其他”的答案主要体现为：查找其他法院的相关裁判；请示上级法院；向其他法官请教等等。从数据中可见，大多数法官在合议庭研究案件时，若有不同意见，会明确提出。同时对于重大疑难复杂或新型的案件，法官一般会提交合议庭、审委会以及专业法官会议进行决定，这种做法有利于减轻法官承担责任的风险。由此可见，区分独任制、合议庭、审判委员会等多种情况来确定审判责任承担主体有利于法官为自己的行为负责，并根据不同的情况承担不同的责任，实现实质正义。

图表 4.11 在承办案件的过程中，法官如果遇到重大、疑难、复杂或新型的案件处理情况统计



在承担责任方式方面，本课题组从吉林高院监察室调取了自 2015 年至 2018 年对法官追责处理结果及人数的统计数据。从数据中可见，监察室对法官的追责的情形均是情节比较严重，处理结果比较严厉的情况。同时，监察室对法官的追责存在党内的处分与行政处分并用的情况，即没有将党内处分和对法官的行政处分进行区分。

责任追究方式目前存在的问题是缺乏审判业务责任与职业规范责任界限的

划定标准。《完善司法责任制意见》和《审判责任制暂行规定》虽然均将法官审判责任分为审判业务责任和职业规范责任,但是对二者之间的界限没有进行明确规定。

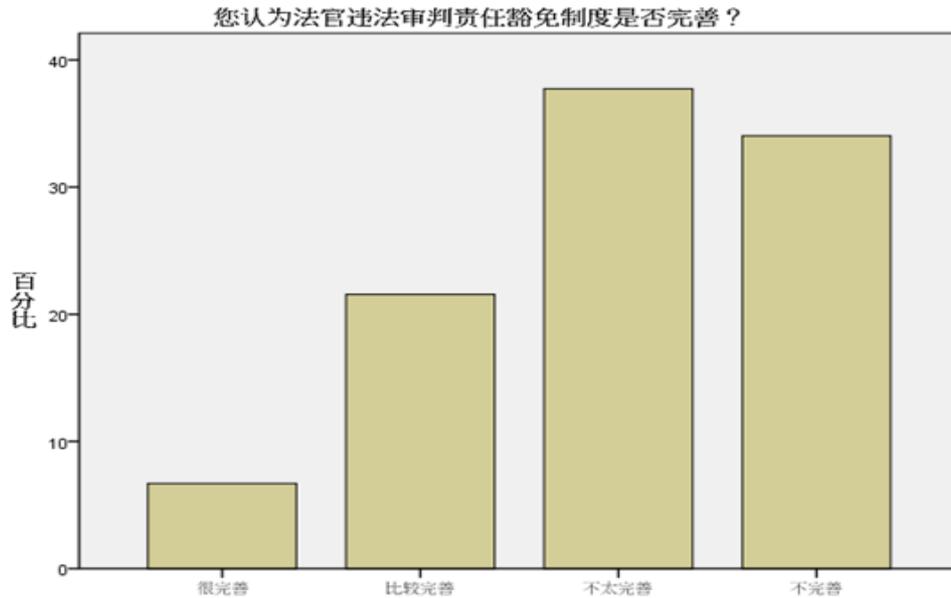
针对现行制度中存在的问题和缺陷,吉林高院一是要通过细化审判责任追究的相关规定为法官设立行为准则,引导法官廉洁自律,保持裁判者的中立性。二是要清晰法官审判业务责任和职业规范责任的界限和标准,给予法院监察部门以及法官惩戒委员会以明确的执法路线。三是为解决“审理者”身份的争议,要落实法院内设机构改革,重构院庭长职责,明确其对于分管范围内案件监督管理的权限,降低审委会讨论案件比率,避免出现法官为减轻责任将更多疑难案件交由院长、庭长、审委会讨论的现象。

(4) 司法人员责任的豁免条件

《审判责任制暂行规定》严格贯彻了《完善司法责任制意见》中法官责任豁免制度。对《中华人民共和国法官法》第八条进行了详细的列举,具有较强的可操作性。同时,法官责任豁免制度的确立为法官职业提供了制度上的保障,进一步推动法官独立行使审判权的进程。

在针对吉林省全体员额法官进行的《关于司法责任制的调查问卷》中,对于“您认为法官违法审判责任豁免制度是否完善?”这一问题的回答情况统计见图表 4.12。

图表4.12 法官认为法官违法审判责任豁免制度是否完善?



从以上数据中可见，大部分员额法官认为目前的司法责任豁免制度并不完善。司法责任豁免制度的初衷应在于保护法官在司法审判过程中依法实施的行为、发表的言论和判决的结果免于受指控或法律追究。但是这一制度实际上并没有使法官得到充分的保护，相反，很多法官仍存在被追责的顾虑。因此，无论是在这一制度的顶层设计还是条文制定抑或是具体落实上，都应该进一步完善，从而对法官的权益起到真正保护的作用。

目前面临的问题主要有：一是法官责任豁免条款欠缺明确认定标准；二是法官责任豁免制度欠缺程序性规定；三是法官责任豁免条文设计欠缺合理性；四是法官责任豁免范围欠缺明确界定；五是法官责任豁免条文用语欠缺严谨性。

针对上述问题，吉林法院今后将在进一步明确法官责任豁免的标准，同时在精准条文书语的表述以及明确条文涵摄范围的基础上，逐步完善法官责任豁免的程序性规定，在对法官进行追责时也应充分保障法官的各项权利。在法官责任豁免的条文设计上将采取“一般性规定+列举+兜底性条款”的规定方式，为实践中对法官行为的认定提供统一的标准，以期通过完善的制度设计以保障法官的权利，促进法官独立行使职权与追究司法责任的平衡。

（二）司法人员履职保障

1.司法人员履职保障的重要意义

在追究审判责任的同时，为法官提供必要的履职保障，以解除其后顾之忧，也是非常必要和重要的。¹⁵首先，有助于提升法官的整体素质，促进法官队伍精英化。强化法官职业培训，一方面可以直接强化法官队伍的专业法律知识，另一方面也能督促法官形成良好的职业道德，这两大方面在法官独立公正行使审判权的过程中都是缺一不可的，因此，司法人员的职业保障培训对于提升法官队伍的素质以及法官队伍的精英化建设具有重要意义。

其次，有助于畅通法官职级晋升渠道，促进法官合理晋升。法官履职保障机制中关于身份保障措施的内容详细规定了法官身份是不能随意免职和更换的，也不能随意调到其他岗位或者部门工作，这是保障法官自身职级晋升的重要基础。同时，法官职务晋升制度，使有上进心的法官能够更加努力地学习工作，提升自己的专业知识水平和履职能力。遴选制度的有效实行应由法官履职的身份保障机制来为这一制度提供切实的保障。

第三，有助于维护法官的人身安全，确保法官安心执业。司法人员履行职责保护机制建立方案的提出是中国共产党对司法人员履行职责的关心和重视，是十八届四中全会提出的重要制度，它体现了党对司法事业的关注和重视。但除了依法保护司法人员正常履职外，更应看到在社会矛盾纷繁复杂的背景下，如何切实保障司法人员的人身安全也是一个重要的问题。如果不能切实地保障司法人员的人身安全，那司法公信力又如何保障，法治中国建设也难以取得实效。法官履职保障机制中关于司法人员人身安全保障措施的贯彻落实有利于减少和遏制针对

¹⁵陈瑞华：《法院改革的中国经验》，载《政法论坛》2016年第4期，第123页。

司法人员的人身损害行为，对于司法工作的顺利开展，确保司法的公信力和法治中国的建设发展具有重要意义。

第四，有助于遏制司法腐败，推进法院廉政建设。法官履职保障机制中关于工资和保险福利待遇等内容能够有效改善基层法官的生活困难，使工资与职级匹配，合理提高法官的待遇，逐步向法官高薪制过渡，实现与普通公务员的收入差别。法官是司法序列中的特殊群体，通过提升待遇和高薪制，能够提升法官的生活水平，减少法官的生活困难，从而减少司法腐败的可能性，实现高薪养廉的目的，对于我国法制建设具有积极意义。

2.吉林法院的实践与探索

(1) 禁止违法干预司法的举措

吉林高院制定了《吉林高院关于落实〈领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定〉的实施细则》(以下简称《实施细则》)。该

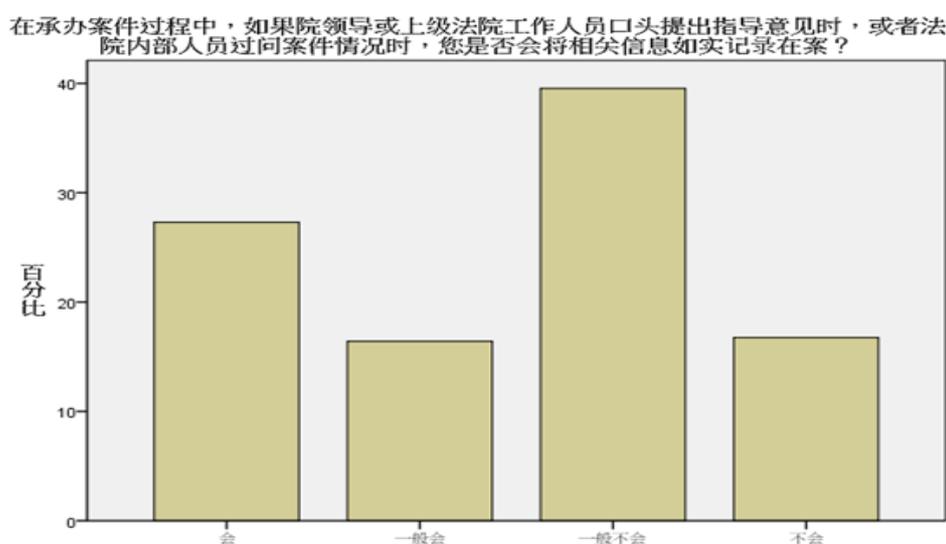
《实施细则》主要针对外部领导干部对司法活动的干预，具体包括在各级党政机关以及企业、事业单位、社会团体任职中有国家工作人员身份的领导干部，也包括离退休领导干部。《实施细则》的出台及“四项”机制的建立，多措并举地打出禁止违法干预司法的组合拳。一是建立“全程留痕”机制。二是建立常态化报送机制。三是建立“防火墙”机制。四是建立技术辅助机制。既保障了吉林省各级人民法院独立行使审判权，同时对政府及党政官员的干预行为进行了有力规制，为“权利”干预司法设立了“高压线”。

吉林法院建立了由监察室负责司法机关内部人员干预司法活动、插手具体案件以及由审管办负责外部领导干部干预司法、插手具体案件的双重机制。监察室和审管办每季度向吉林省委政法委汇报吉林法院的领导干部干预、插手具体案件

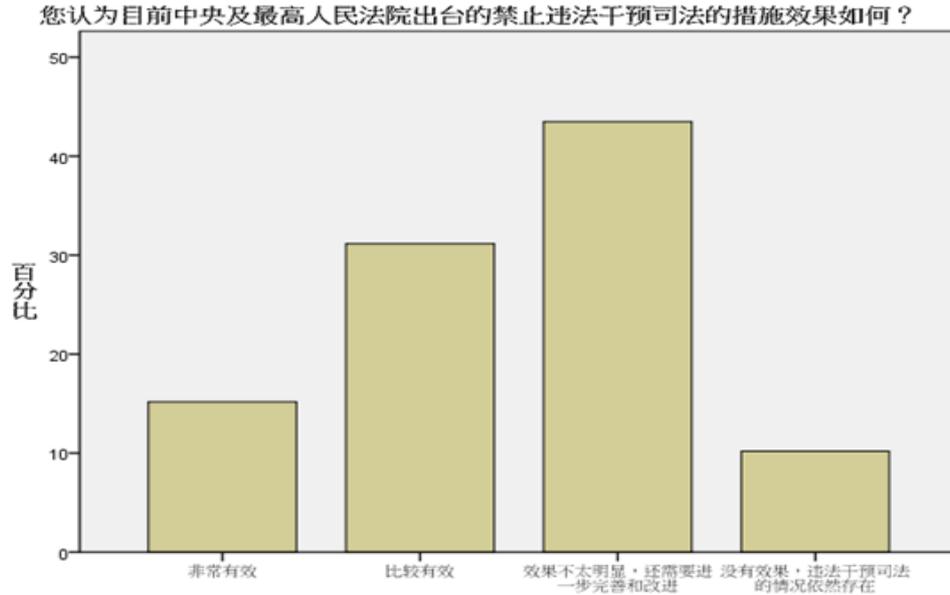
的情况。这一制度的落地执行,有效减少了领导干部干预、插手具体案件的情况,使领导干部在过问具体案件时更加小心、谨慎,同时有力打击了为不正当目的肆意干预、插手司法活动的情形,促进司法公正,保障法官依法履职。

《关于司法责任制的调查问卷》中设置了两道有关禁止违法干预司法活动的问题,以考察全省员额法官落实禁止干预司法活动政策的态度及现实情况。对于“在承办案件过程中,如果院领导或上级法院工作人员口头提出指导意见时,或者法院内部人员过问案件情况时,您是否会将相关信息如实记录在案?”这一问题的回答情况统计见图表 4.13。

图表4.13 承办案件过程中,如果院领导或上级法院工作人员口头提出指导意见时,或者法院内部人员过问案件情况时,法官是否会将相关信息如实记录在案的情况统计



对于《关于司法责任制的调查问卷》“您认为目前中央及最高人民法院出台的禁止违法干预司法的措施效果如何?”这一问题的回答情况统计见图表4.14 :
图表4.14 法官对目前中央及最高人民法院出台的禁止违法干预司法措施效果的态度统计



由以上数据可见，尽管吉林法院严格贯彻落实中央及最高人民法院出台的相关规范性文件，但在法官层面，大部分法官在院领导或上级法院工作人员口头提出指导意见时或者法院内部人员过问案件情况时不会将相关信息如实记录在案。同时大部分法官认为禁止违法干预司法的措施效果并不明显，违法干预司法的情况依然存在。这说明尽管禁止违法干预司法活动的措施在一定程度上阻遏了领导干部干预司法活动的途径，但是相关规范性文件的实施效果并不明显，法官还存在不敢记录、不愿记录的顾虑，相关规范性文件的可操作性还有待提高。

目前面临的问题有，首先，吉林法院要在落实中央及最高人民法院相关规范性文件的基础上，努力消除法官填报外部领导干部过问案件信息的畏难、顾虑情绪。只有在法官如实记录的情况下，禁止违法干预司法的措施才能真正落实，发挥其应有的作用。其次，领导干部干预司法活动的责任认定机制有待建立。《暂行规定》并没有对领导干部干预司法的责任认定进行详细规定。责任认定机制的缺乏将会导致禁止违法干预司法的举措流于形式，而不能起到“防止领导干部干预司法，保障司法权独立公正行使”的作用。再次，腐败性干预和治理性干预有待区分。领导干部干预司法分为基于人情、关系和金钱的腐败性干预以及基于地

方经济发展和社会稳定的治理性干预。腐败性干预是违法行为，理应严格制止，而难点在于如何认识和处理治理性干预上。治理性干预涉及国家不同职能部门的目标冲突和协调，在一定程度上有其制度性需求，如果禁止治理性干预，则会有很多新的问题需要解决。¹⁶最后，“防火墙”机制有待完善。《实施细则》对于干预司法的涉案材料的处理方式仍存在缺陷，比如仅通过登记备案来进行约束，却允许接收、转交、批办涉案材料，这种习惯做法实际上为干预司法提供了制度通道。

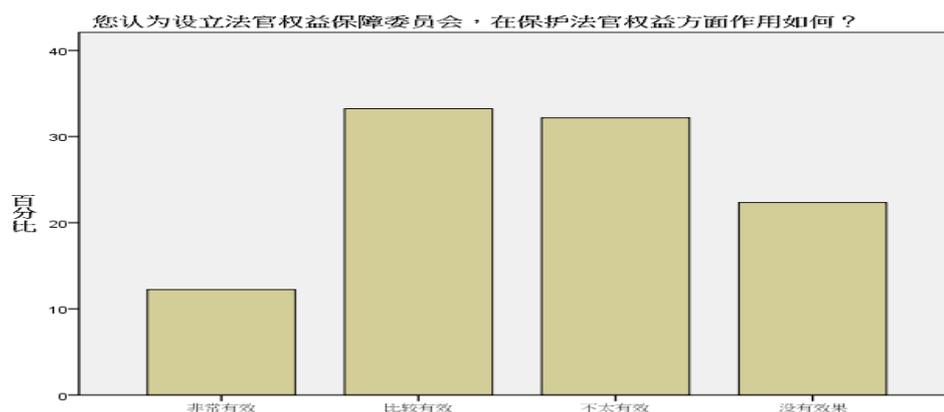
(2) 司法人员权益保障的措施

吉林高院认真贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅以及最高人民法院的《规定》及《实施办法》，并结合吉林省实际制定印发了《吉林省法院干警人身安全保障管理办法》，强化了吉林省司法人员权益保障的制度构建。在人身权益保障方面，加强了对法官的人身权益保障以及对法官近亲属的人身权益保障。在其他权益保障方面，建立了职业保障机制、工资福利保险保障机制及个人信息名誉保障机制。其一，职业保障机制。建立并完善法官职业保障机制是法官依法行使审判权履行职责的必然要求，是确保法官公正司法而不受外界干扰的需要，是建设社会主义法治、推进司法改革的要求。其二，工资、福利、保险保障机制。一是法官的休息权、休假权受保护。《规定》第二十条及《实施办法》第十九条规定了法官、检察官的休息权和休假权。二是法官的工资受保护。三是法官的医疗保险受保护。其三，个人信息、名誉保障机制。一是法官的个人信息受保护。二是法官的名誉受保护。在法官控告权保障方面，《实施办法》第七条对法官的控告权予以保障，因此要畅通法官申诉渠道，保障法官基本权益。

¹⁶陈柏峰：《领导干部干预司法的制度预防及其挑战》，载《法学》2015年第7期，第44页。

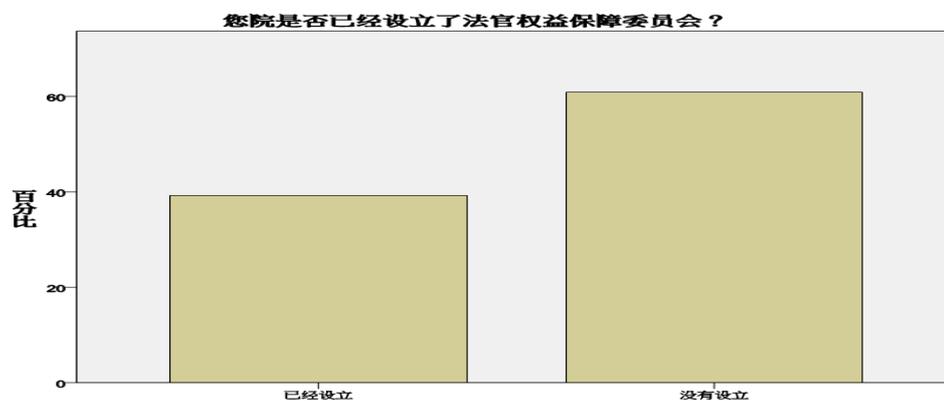
在针对吉林省全体员额法官进行的《关于司法责任制的调查问卷》中，对于“您认为目前中央及最高人民法院出台的法官履职保障措施的效果如何？”这一问题的回答情况统计见图表 4.15。

图表 4.15 法官对目前中央及最高人民法院出台的法官履职保障措施效果的态度统计



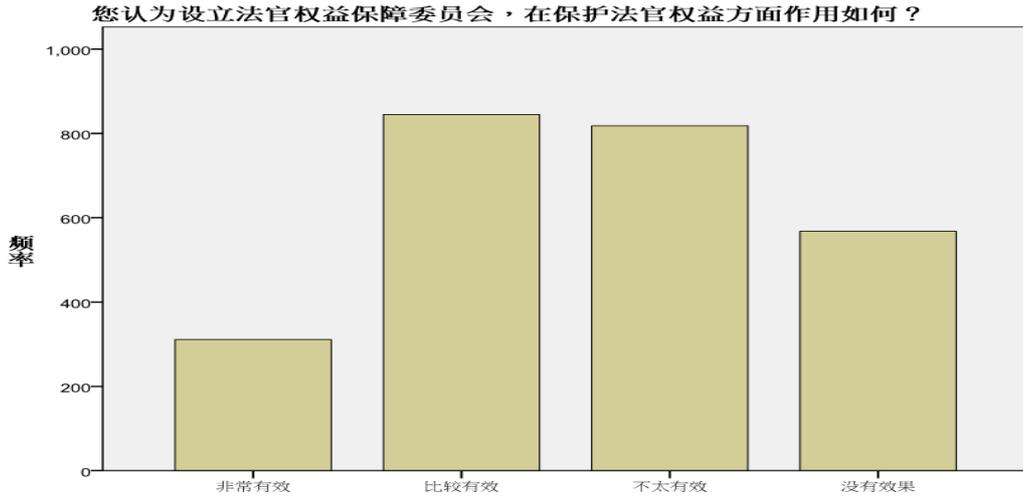
对于“您院是否已经设立了法官权益保障委员会？”这一问题的回答情况统计见图表 4.16。

图表4.16 吉林法院是否设立了法官权益保障委员会的情况统计



对于“您认为设立法官权益保障委员会，在保护法官权益方面作用如何？”这一问题的回答情况统计见图表 4.17。

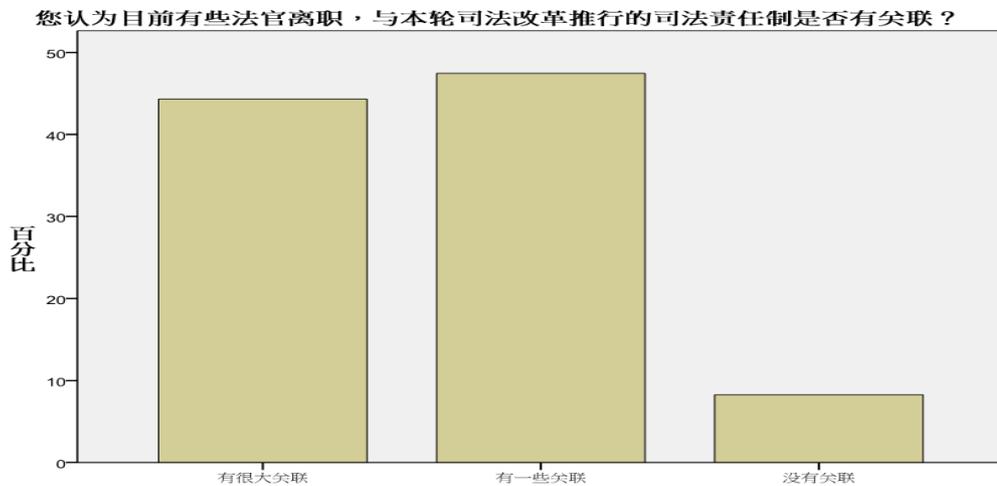
图表 4.17 法官认为设立法官权益保障委员会，在保护法官权益方面作用情况统计



由以上数据可见，大部分法官认为中央及最高人民法院出台的法官履职保障措施对法官权益保障不够到位，甚至有一部分法官认为法官履职保障措施根本无法实现法官履职保障的目标。目前大部分法院没有设立法官权益保障委员会，法官对于法官权益保障委员会在保护法官权益方面发挥的作用所持观点不一，有些法官认为法官权益保障委员会能有效地保护法官的权益，而还有一些法官认为法官权益保障委员会在保护法官权益方面没有效果。

对于“您认为目前有些法官离职，与本轮司法改革推行的司法责任制是否有关联？”这一问题的回答情况统计见图表 4.18。

图表4.18 法官认为目前有些法官离职，与本轮司法改革推行的司法责任制是否有关联的情况统计

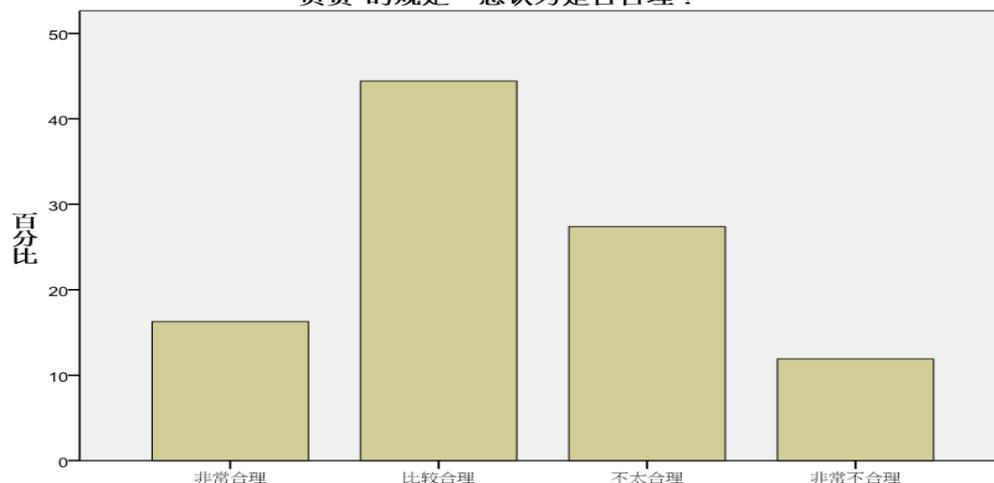


对于“关于“法官应当对其履行审判职责的行为承担责任，在职责范围内对

办案质量终身负责”的规定,您认为是否合理?”这一问题的回答情况统计见图 4.19。

图表4.19 关于“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”的规定,法官认为是否合理的情况统计

关于“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”的规定,您认为是否合理?



从这一统计结果可见,绝大多数法官认为目前法官离职与本轮司法改革推行的司法责任制有关,但是大部分法官认为“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”这一规定是比较合理的,进一步反映了司法责任制改革的方向是为广大法官所认可的。然而在制定具体政策及措施时,对法官权益的保障还不到位,只有充分保障法官的权益,才能为法官的“终身负责”提供制度性的基础。在对法官进行访谈的过程中,一些法官表示,司法责任制实施以后,法官的办案压力增大,然而对法官的权益保障却没有提高到相应的程度。法官不仅仅承受来自办案的压力,同时还承受着案件引发的巨大舆论压力,导致其并没有受到社会各界足够的尊重和信任,“职业尊荣感”的丧失,构成了许多法官离职的原因。

目前面临的问题及改进措施有:首先,吉林法院需要进一步发挥法官权益保障委员会的作用。在实际执行过程中,法官权益保障委员会的作用是有限的,很多法院没有设立法官权益保障委员会,或者即使设立,很多法官并不知道其存在,

也没有得到相应的权益保障。其次，在制定政策上要进一步提高法官的尊荣感。在调研和访谈中，很多法官认为司法责任制改革后，作为法官的尊荣感降低。在制定政策之时，在注重保障法官人身及财产权益的同时，更应通过相关措施提高法官这一职业的整体地位，提升法官的心理归属感和认同感，从而使法官这一职业得到尊重和理解。第三，在追究法官责任的同时，采取更多正向激励的措施。很多法官在访谈中表示，司法责任制中为法官设置了过多的“负面追责”措施，但正向激励的措施却很少。

吉林省各级人民法院要进一步健全法官权益保障委员会工作机制，完善危险预防、风险评估、紧急应对、安全联动等保护法官权益的措施。同时要积极完善保障法官权益的相关立法，对法官超负荷工作压力、超承受心理压力、超常规安全压力等状况进行改善，保障法官依法履职，公正司法。

(3) 司法人员业务培训的体系

司法人员业务培训是提高法官庭审驾驭能力、法律适用能力、裁判文书制作能力和信息化应用能力的重要手段，也是保障司法人员依法履行法定职责的重要渠道。《中华人民共和国法官法》、《法官培训条例》以及《人民法院落实〈保护司法人员依法履行法定职责规定〉的实施办法》对司法人员业务能力培训进行了明确规定。《中华人民共和国法官法》第九章第二十六条、第二十七条及第二十八条专门规定了法官的培训制度。《法官培训条例》主要从法官学院的组织与管理、法官培训的内容与形式、条件与保障、法官学院的考核与责任等方面对法官培训进行详细的规定。

近年来，吉林省法官学院始终贯彻落实中央及最高人民法院的相关政策及规定，在承担法定职责的同时，不断探索创新培训形式，切实提高培训实效，主要

表现以下几个方面：

一是坚持传统培训与创新培训相结合。在传统培训方面，吉林省法官培训学院每年组织的各类培训内容涵盖民事、刑事、行政、执行、网络管理、新闻宣传、司法警察等各个方面，采取了法官教法官、案例教学、现场教学等多种教学方式，参加培训的人数逐年增长。在做好全省法官 ze 训 ze 作的同时，吉林省法官培训学院还圆满完成国家法官学院的调训任务，连续两年获得调训招生工作先进单位称号。在创新培训方面，首先，通过多次协调国家法官学院图书馆等部门，积极引进国家法官学院云端课堂等视频课件及“把手案例”检索工具软件，丰富了办案辅助资源。其次，完成五期全省法院技术员信息化培训班、两期全省法院民商事案件电子法院骨干培训班以及全省法院司法技术辅助工作交流培训班和全省法院信息化研讨班，极大地加强了智力支持平台的培训工作。最后，经过授课教师同意，已加工制作完成 27 部精品授课视频上传内网供法官学习使用。

二是坚持常规学习与定期学习相结合。在常规学习活动方面，自 2013 年起，吉林省法官培训学院与吉林大学签署联合培养在职研究生合作协议，现已培养多名在职法律硕士。

三是坚持输入与输出相结合。在输入方面，吉林省法官学院引入德国法律适用方法，成功举办了德国法律适用方法培训班。在输出方面，吉林省法官培训学院凝聚全省法官的智慧和力量，完成每年《吉林年鉴》审判部分的编纂工作以及《吉林省审判志》编写工作。同时学院充分利用法官的智力资源，发挥司法人才优势，编辑出版发行《审判参考》，收到良好效果。

目前面临的问题有以下几点：首先，在硬件条件方面，吉林省司法人员培训在办学场地和电子设备等方面有待进一步完善。由于网络学习平台存储容量有限，

精品授课视频占用学习平台大量空间，现有存储空间明显不足，不利于全省法官干警通过网络进行线上学习。其次，在人员配备方面，吉林省法官培训学院在师资和工作人员配备上有待完善。最后，司法人员培训与审判工作配套机制有待完善。目前吉林省司法人员培训体系缺乏激励与学术成果转化机制，学术气氛不浓、积极性不高，尚未将学术论文获奖情况与部门及个人岗位目标和工作业绩挂钩，缺乏考核、任用、提拔三位一体的激励机制，学术成果发表渠道有限，不能及时有效转化。

吉林省法官培训学院今后将在发挥自身特色的同时，逐步完善吉林省司法人员业务培训体系，不断提高硬件条件和管理服务水平，为全省法官干警提供权益保障，为提升全省法官干警的业务能力、理论水平做出贡献。

五、进一步深化司法责任制改革的推进理路

本文紧紧围绕“司法改革背景下全面落实司法责任制实证研究”主题，本着理论联系实际、促进成果转化的原则，通过历时三个月的实地调研、征求意见、问卷调查、座谈研讨、数据分析、学习借鉴、研究论证等阶段，在对司法责任制的构造原理、基础、保障、核心的基础上进行全面系统实证研究的基础上，从“放权与控权”“追责与保障”“信息化助力”三个维度着手提出了深化司法责任制改革的推进理路，以期对新一轮深化司法体制综合配套改革的实践探索有所启发和裨益。

（一）“放权与控权”厘定司法责任制改革

一是坚持目标导向与问题导向相结合，进一步固化司法责任制改革脉络。问题是改革的源起，目标是行动的先导，明确目标、解决问题是深化司法改革的持续动力和根本所在。深化司法体制综合配套改革必须遵循司法规律，确保司法改

革成果惠及人民群众。应进一步从聚焦司改后审判权力运行机制入手，规范权责配置，切实建立完善审判组织和各类司法人员的权力清单和履职指引，明确权力清单功能定位，加强放权与控权指引，对审判组织和各类司法人员的职责权限进行再梳理、再分类、再细化，查缺补漏，对标对表，重点明确哪些是审判组织和各类司法人员应当办理、决定的事项，也就是所谓的“正面清单”，同时也应明确哪些不应是或禁止审判组织和各类司法人员办理、决定的事项。在权力清单内容体例设置上，应以审判权为依据，根据各审判业务类别、各审级功能类别分门别类进行设置，确保审判权力运行有的放矢，并以制度文件的形式加以固化，及时向社会各界对外公布，加强履职指引社会监督。审判组织及各类司法人员必须正确认识和处理司改后权、责、利的关系，服从改革大局，主动顺应新形势下审判各项工作的需要，严格落实司法责任制，切实做到“让审理者裁判，由裁判者负责”，权力清单在一定意义上也是责任清单，是对法官追责的重要依据，通过权力清单、责任清单能全面衡量其是否在权力运行界限内正确履行职责，保障法官的独立办案主体地位和切身权益。

二是坚持系统思维与体制创新相结合，进一步强化司法责任制改革集成。思维方式是控制全部思维活动的总开关，也是控制实践活动的思想原点，体制是做好做实各项工作的保障。司法改革是一项系统工程，任何一项改革举措都会牵一发而动全身，必须置于司法改革的整体框架进行考量。应以审判监督管理为抓手，积极探索司改后放权与控权的跟踪校验方式，切实建立完善全面、全程、全员的新型审判监督管理机制，实现从立案、分案、办案、结案到归档的全流程、全方位监督管理，全程留痕，不断强化执法办案第一要务，全面提高审判质量、效率及效果，及时研究解决深化司法体制综合配套改革进程中出现的新情况、新问题，

切实解决不敢监督、不善监督、不会监督等现实问题，有效约束和规范法官自由裁量权的行使，确保放权不放任，监督不缺位。应坚持“开门搞改革”，要广泛听取审判一线法官、干警、法学专家、律师及社会公众的意见，增强改革的可行性和可操作性，广集民意、民智，确保各项改革举措“接地气”。通过加大改革督察力度，引入社会第三方评估，借助社会资源的专业力量和优势以客观、公正的视角及时发现问题，纠正偏差，整改完善，确保司法体制综合配套改革方向不偏离、任务不落空、使改革精准对接发展所需、基层所盼、民心所向。

三是坚持试点先行与整体推进相结合，进一步优化司法责任制改革路径。司法体制改革政治性、政策性强，必须牢牢坚持正确的政治方向。应进一步坚持顶层设计和基层创新相结合，抓好试点先行和整体推进，做好深化司法体制综合配套改革总体布局。“上海样本”“深圳样本”已经积累了一定的成型做法和经验，应充分考虑国情、省情和各地法院工作实际，进一步扩大试点范围，加大对下指导力度，鼓励发达地区、中等发达地区、欠发达地区具备条件的法院先行先试，以点带面，示范引领，全面推广，形成覆盖面更广、针对性更强的可在全国不同地域、不同层级法院“一键复制”的经验做法，提高深化司法体制综合配套改革的整体水平。

（二）“追责与保障”落地司法责任制改革

审判责任认定追究机制是司法责任制改革的核心机制，其中即包含对司法人员的责任追究制度，也包含司法人员的履职保障制度，二者是一体两面，缺一不可。一方面，审判责任追究制度通过让法官对案件的终身负责，以制度促使审判人员主动增进自己的严肃执法意识和业务素质；另一方面，要通过构建司法人员的履职保障制度，确保审判人员独立自主行使审判权而不受违法干预，为司法人

员提升自身业务制度提供平台，并切实保障司法人员的权益和应有待遇。二者有机结合，并最终立足于实现司法公正，是确保司法责任制改革能够落地的核心保障，也是推进司法责任制改革的中心思路。

一是制度建设与思想建设相结合，牢固司法责任制改革的内在根本。建立完善的审判责任认定追究机制固然是司法责任制改革的核心。在进行制度建设的同时，也必须把思想建设提到重要的位置。要用思想建设为制度建设提供坚实的根基。目前，有的审判人员政治意识、大局意识淡薄，宗旨意识、规矩意识不够强，对日常纪律作风没有形成高度自觉；有的审判人员对司法责任制改革的认识不到位、信心不充分，更有甚者认为西方“三权分立”、“司法独立”才是我国司法改革的出路；有的审判人员则职业认同感不足，认为在法院工作收入低、待遇差、发展空间有限，并因此而工作积极性不高，存在得过且过的心态。提高司法人员对司法责任制改革的认识，对于信心不足，迷信西方理论与制度，割裂“司法公正”与“司法为民”等错误思想要予以彻底纠正，为构建完善的审判责任认定追究机制固本清源。另一方面，要用制度建设为思想建设提供充足的“物质保证”。必须要在用责任追究制促使司法人员严格履职的同时，通过切实的履职保障制度让司法人员可以放心履职、积极履职。要发扬法院内部的民主制度，对于司法人员提出的意见，其中合理的部分要认真听取，并对司法人员的负面情绪进行及时疏导，保障司法人员的工作积极性。从而为思想建设提供持续稳定的客观保证。

二是国外经验与国内实际相结合，筑实司法责任制改革的理论基础。美国、德国、法国、日本等发达国家在法官责任追究制度与履职保障制度方面已经积累了较为丰富的实践经验，对问责组织、问责程序、追责标准与措施等方面制度的

设计，对我国也具有一定的参考价值。推进司法责任制改革，必须要有坚牢细谨的理论基础为先导。外国在这些方面的理论积累，制度设计与实践经验，正为我国司法责任制改革的理论体系构建提供了丰厚养料，对于其中的有益部分，我们自然应当充分参考借鉴。在注重树立国际视野的同时，更为重要的是立足于我国的实际情况。对于国外的理论和制度，要剥离其外在表象，把握其能够发挥较好效果的内在机理，认识到其中的客观规律。我国需要在充分认识到我国目前实际情况的基础上，将这些具有普遍性的规律与我国的司法实践结合起来。具体到司法责任制改革、特别是构建审判责任认定追究机制中，就要妥善处理好党的领导、外部的监督权、法院内部的行政领导权和审判管理权与保障审判人员依法独立行使审判权之间的关系，妥善处理好审判人员充分行使审判权与科学、公正追究责任的关系，妥善处理好“司法公正”与“司法为民”的关系，形成具有中国特色、符合中国实际的理论体系，为推进司法责任制改革提供清晰的方向指引。

三是顶层设计与具体实践相结合，构建司法责任制改革的推进路径。在司法责任制改革中，顶层设计与我国司法实践紧密结合起来，通过对过去司法实践中经验与教训的总结进行顶层设计，并在司法实践中检验其实际效果，对顶层设计做出发展与完善。所谓顶层设计，既强调“顶层”，在司法责任制改革中，就是紧紧围绕司法公正公信目标，在厘清审判组织与人员权责配置的基础上，设计审判责任认定追究机制与审判人员履职保障制度为一体两面的制度核心，以有效的审判监督管理机制为保障。而其中具体的制度细节，如审判组织与人员具体的权利界限，对审判人员的追责范围，责任豁免情况等，其具体的标准则需要实践中加以摸索。到目前为止，我国的司法实践已经积累了十分可观的经验，这些摸索出来的机制与标准，对于快速有效解决纠纷，厘清法院内部组织和人员的定位

与权责配置，都是十分具有参考价值的，尽管其中相当一部分已经随着我国法律体系和司法制度的逐渐完善而不再发挥作用，但它们仍是推进司法责任制改革过程中不能忽视的宝贵财富。

做好顶层设计与尊重具体实践是辩证统一的。二者相结合，是推进司法责任制改革的方法论。顶层设计的制度往往天然具有滞后性，但出于维持其权威性的考虑，在适应时代发展的需要的同时又不能过于频繁的更改。这就需要尊重各地人民法院、特别是基层人民法院的实践经验。在对具体实践经验充分调研基础上加以总结，进行升华凝练，设计出更加具有可操作性、更加灵活的机制细节和实施标准，作为顶层设计的补充。司法责任制改革铺开以来，我国各地人民法院已经探索、设计出许多行之有效的机制来完善审判人员责任追究制度与履职保障制度。

（三）信息技术助力司法责任制改革

“人民法院司法改革正面临前所未有的重大历史机遇”，全国各级法院运用信息技术服务审判办案工作已逾十年，近三年则迈入了信息技术与法院工作密切结合的“蜜月期”。未来在新一轮的司法改革中，法院工作也必将以信息技术为依托和平台，巩固司法责任制改革成果，构建司法体制综合配套改革机制。

一是坚持职责使命和以人为本相结合，切实满足人民群众多元司法需求。在探索司法体制综合配套改革过程中，要紧紧抓住新一轮科技革命和加快推进科技强国、网络强国、数字中国建设带来的重大战略机遇，切实抓住智慧法院建设由初步形成向全面建设转化的重要关键期，认真总结经验，不断改进完善，狠抓工作落实，把智慧法院推向全面建设的新格局。在积极适应社会主要矛盾新变化的基础上，通过信息化手段不断提高诉讼服务水平，为人民群众提供线上线下结合、形式多样、方便快捷的司法服务，探索研发案件模拟诉讼、胜诉败诉因素分析、诉讼风险提示、诉讼结果预判等深层次诉讼服务产品，更

好满足人民群众日益增长的多元司法需求。应持续扩大庭审直播、文书上网、审判流程及各类司法信息公开范围，加大司法公开平台建设和整合力度，让公平正义看得见、感受得到。

二是坚持现代科技和司法规律相结合，深入拓展信息化提质增效功能。人民法院网络安全和信息化工作离不开科技创新、科学发展，必须坚定不移贯彻新发展理念，解决智慧法院建设的基础性和关键性问题。要深入推进现代科技与司法规律深度融合，构建智慧法院审判运行新模式。推进审判智能化，必须选准突破口，突出重点。在司法体制综合配套改革中，应当辩证客观、紧扣实际地要推动规则重塑和流程重塑，实现线上线下审判资源充分结合，构建更加符合司法规律和网络规律的司法流程和审判机制，努力探索具有中国特色、引领时代潮流的审判运行新模式。同时应继续深入开展司法大数据研究，不断提升数据汇聚、分析、应用水平，切实提高司法预测科学度和准确性。在审判监督管理方面，要加强大数据在司法管理、廉洁司法中的应用，进一步提升审判态势分析、案件状态分析的及时性、全面性和准确性，充分运用裁判偏离度预警、全程留痕等手段规范司法行为、预防司法腐败。

三是坚持问题导向和需求导向相结合，全面提升信息化应用成效。我们一方面要加强调研分析，准确把握司法工作的焦点问题，另一方面也要定向施策、精准发力，找准审判执行和司法改革中的客观需求，围绕制约审判质量效率和人民群众满意度的核心要素进行精准研发。智慧法院建设应做到全员参与、人人有责，全体干警都是信息化需求的提出者、信息化系统的使用者，都有责任、有义务会同信息技术部门共同推进各类系统的开发应用。信息技术部门应坚持以用户为中心的设计原则，回应人民群众和广大干警的期待，设计出界面友好、运行流畅的信息系统。要充分利用信息网络全程留痕、网络行为可备查可追溯的特点，推动审判管理实现网上处理，减少暗箱操作空间。

四是安全保障和人才保障相结合，为信息技术助力司法责任制保驾护航。法院工作信息化与安全保障和人才保障紧密相连。在司法体制综合配套改革中，必须加强人民法院信息安全保护，确保网络安全运行。这既是人民法院履行职能，也是

信息化建设的前提。我们应当建立法院信息安全检查机制、信息安全应急机制，保障网络安全、数据安全。同时应高度重视智慧法院建设自主创新成果的知识产权保护，强化知识产权法律风险评估，加强知识产权管理，明确合作研发成果的知识产权权利归属及权益分配。要注重保护数据隐私安全，比如执行查控、信用惩戒等方面的个人隐私信息，要在技术上确保权限安全，在管理上防止人为泄露。智慧法院评估报告显示，全国法院共有信息化人才 7253 人，平均每个法院仅 2 人。下一步应加强研究分析，结合智慧法院建设实际，建立更加开放的人才引进机制，着力解决信息化人才的待遇和发展问题，培养造就一批高素质信息化人才，为智慧法院建设提供坚实的人才保障。