

论法官惩戒主体的中立性

——以中立性的双重内涵为切入点

白 冰^{*}

摘 要:合理确定法官惩戒主体,对法官惩戒制度的科学构建至关重要。法官惩戒主体的中立性具有双重内涵,即组织层面的机构中立与职能层面的控审分离。只有在组织层面和职能层面分别实现机构中立与控审分离,惩戒主体的中立性才有切实的保障。我国目前的法官惩戒委员会方案在机构中立上取得了重要成果,但在职能层面距离实现控审分离目标仍存在相当的差距。未来应当降低法官惩戒委员会的行政化色彩,法官惩戒委员会成员的来源应多元化,法官惩戒委员会的作用应实质化。

关键词:惩戒主体 机构中立 控审分离 法官惩戒委员会

一、问题的提出

自 2013 年党的十八届三中全会以来,司法改革再一次成为法律界关注的焦点。党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出:“改革审判委员会制度,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。”党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》更是明确提出:“完善主审法官、合议庭、主任检察官、主办侦查员办案责任制,落实谁办案谁负责……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责任倒查问责制,确保案件处理经得起法律和历史检验。”在此背景下,最高人民法院于 2015 年 9 月发布《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》,以此作为全国法院系统落实司法责任制的基础性法律文件。

迄今为止,司法责任制已被称为司法改革的“牛鼻子”。从司法实践的情况看,相当多的地方开始进行司法责任制的试点工作,但正如有的学者所言:“与司法改革的强力推进形成鲜明对比的是,改革者并没有提出令人完全信服的司法理论。在很大程度上,这一轮改革存在着‘理论准

^{*} 中国政法大学法学院讲师

基金项目:教育部人文社会科学研究项目(16YJC820035)

备不足’的问题”。^①

就法官惩戒制度而言,早在多年前,我国就开始推行法官错案责任追究制度,^②并因此引起理论界的激烈争鸣。^③在本次司法改革推行的过程中,法官惩戒制度正经历着值得关注的变动:就惩戒事由而言,将法官承担违法审判责任的情形限定为“故意违反法律法规的”或者“因重大过失导致裁判错误并造成严重后果”,并且确立了终身追责的一般原则。就惩戒主体和惩戒程序而言,确立了法官惩戒委员会,并规定对被追究责任的法官的权利进行保障。^④法官惩戒委员会的设立是本次司法改革的重要成果,已为我国修正的法官法所吸收。作为法官惩戒主体,法官惩戒委员会被期待在未来发挥重要的作用。

然而,迄今为止,理论界对法官惩戒主体的研究尚较为缺乏,法官惩戒委员会的功能定位、价值目标、构成方式、运行机制均有待做深入的研究。^⑤而权威、公正的惩戒主体,对涉及法官惩戒的相关各方都具有极为重要的价值:对于国家而言,权威、公正的惩戒主体可以保障法官惩戒的相关规则得到认真落实;对于可能被惩戒的法官以及法官群体而言,权威、公正的惩戒主体有利于促使其内心产生遵从与信服的感受,体会到国家对法官群体的尊重和保障;对于社会公众而言,权威、公正的法官惩戒主体,有利于促进其提升对司法公正、公信的感知与认可。而惩戒主体的权威、公正毫无疑问离不开其中立性。鉴此,笔者试图对法官惩戒主体中立性的内涵及其保障机制进行研究,结合立法与相关试点经验,剖析法官惩戒主体中立性的双重内涵,进而将“中立性的双重内涵”具体化为法官惩戒主体中立性的评价及保障体系,以期达到经验分析与理论研究相互促进的目的。

二、法官惩戒主体中立性含义的界定

(一)法官惩戒主体中立性的意义

在对法官惩戒主体中立性展开讨论之前,必须先回答的一个问题是:在司法程序中,裁决主体中立这项程序正义基本要求的重要性已经为人们所熟知,那么,这项要求在法官惩戒主体的建构上是否也有存在的必要性呢?换言之,这种要求的正当性何在?

① 陈瑞华:《司法改革的理论反思》,《苏州大学学报》(哲学社会科学版)2016年第1期。

② 参见王伦刚、刘思达:《从实体问责到程序之治——中国法院错案追究制运行的实证考察》,《法学家》2016年第2期。

③ 参见王晨光:《法律运行中的不确定性与“错案追究制”的误区》,《法学》1997年第3期;廖永安:《关于错案责任追究制度的反思》,《江苏社会科学》1999年第3期;陈东超:《现行错案责任追究制的法理思考》,《法商研究》2000年第6期;等等。

④ 参见白冰:《法官责任追究程序的基本要素》,《政法论坛》2020年第2期。

⑤ 需要说明的是,无论是我国还是域外,法官责任的形式均呈现多样性的特征。按照行为与法律后果相适应的一般原理,法官责任的形式与其涉及事项的严重程度相关联。具体而言,法官面临的责任可包括纪律责任、政治责任、民事责任、刑事责任等。一般而言,纪律责任属于法官责任的最主要形式。原因在于,与刑事责任、民事责任相比,法律对于追究法官纪律责任的限制较少,因此纪律责任成为最常用的责任形式。此外,纪律责任包含的责任形式已经较为多样化,如既包括关系到法官声誉的警告等方式,也包括关系到法官职业前途的停职、罢免等措施,因此纪律责任一般能够涵盖法官所出现的需要追责的情形。鉴此,本文讨论的法官责任限于纪律责任,相应的惩戒主体也是纪律责任的惩戒主体。

首先,法官惩戒是一项涉及法官重大利益的事项,中立的惩戒主体的介入是必需的。正如美国学者富勒和温斯顿所言:“法治的目的之一在于以和平而非暴力的方式来解决争端。但和平解决争端并非仅靠协议、协商和颁布法律等就能实现的。必须有一些能够在争端发生的具体场合下确定各方权利的机构。”^①中立的裁决主体的参与,是解决争议的最优方式。这种方式在现代体育竞技、民事仲裁、司法程序中均有所体现。法官惩戒事项的处理也是如此:一方面,由于作为裁判者的法官在现代法治社会被誉为“社会正义的最后堡垒”,对法官追究责任属于重大事项,因此需要审慎对待;另一方面,由于对确需追究责任的法官进行适当的惩戒,可以修复其行为对司法造成的伤害,因此惩戒主体的权威与公正就显得尤为关键,而中立则是对惩戒主体正当性的最基本保障。

其次,程序正义并非仅在司法程序中才需要遵循,在其他程序中也应当得到体现。尽管程序正义、程序正当性的要求在司法程序中体现得极为典型,但是其并不仅仅在诉讼程序中才必须遵循。“通常所说的法律程序,主要包括选举、立法、审判、行政这几种主要类型。其中最重要、最典型的是审判程序,因为这里存在着关于诉答……和证据的完整制度。”^②随着社会的发展,在其他领域,对于程序价值的肯定,对于程序正当性的要求也活跃起来。究其原因,是程序正义的一些基本要求背后,实际上关联着基本的公正观念及当事人的主体地位和基本尊严。因此,就法官惩戒这一事项而言,惩戒主体中立这一程序正义的要求是不可或缺的。这是对法官惩戒主体最基本的公正要求。

(二)法官惩戒主体中立性的双重内涵

有论者在对我国法官惩戒主体进行反思时指出,我国采取了“同体惩戒”的模式,将惩戒权限赋予了各级人民法院的监察部门。^③实际上,这种观点未能反映本轮司法改革前我国法官惩戒主体的全貌。在改革之前,尽管法官惩戒属于人民法院内部的“行政事项”,但是在人民法院内部,法官惩戒并不仅仅由监察部门负责,而是形成了由监察部门、院长、院长办公会议、审判委员会分工负责的格局。^④

而由上述主体对本院法官进行惩戒,无疑不具有中立性。这种不中立主要表现在两个方面:第一,在大多数情况下,上述主体均具有较大的偏袒法官的可能性,这种可能性除了出于同事情分以外,还有由于同为法官群体一员而具有的同情心。此外,不可忽视的是在我国的现实生活中“政绩文化”仍起着重要的作用。有学者研究发现,我国地方官员存在“锦标赛式”的晋升模式,^⑤实际上,这种“锦标赛式”的晋升模式在人民法院系统同样存在。对于人民法院的领导尤其是院

① Fuller, Lon L., and K. I. Winston, The Forms and Limits of Adjudication, 92(2) Harvard Law Review, 353-409(1978).

② 季卫东:《程序比较论》,《比较法研究》1993年第1期。

③ 参见李蓉、邹梅珠:《西方法官惩戒制度的模式演变及我国的改革思路》,《湘潭大学学报》(哲学社会科学版)2015年第2期。

④ 需要说明的是,由于我国人民法院内部监察部门的监察权力受到限制,因此下一级人民法院院长、副院长、副院级领导干部、监察室主任、专职监察员由上一级人民法院监察部门负责监察。这样,对于这部分人民法院的工作人员的违纪行为,并非由本院负责追究责任,而是由上一级人民法院负责追责。与之相应,有权追责的主体包括上一级人民法院的监察部门、院长、院长办公会议、审判委员会。

⑤ 参见周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期。

长而言,本院法官被惩戒,绝不仅仅会对该法官产生消极影响,也有可能将成为院领导仕途的一大挫折,因此“大事化小”“小事化了”“息事宁人”的思维将极有可能成为院长处理该类问题的主要思路。第二,在某些特殊情况下,由于涉嫌违纪、违法的法官与人民法院院领导尤其是院长的人际关系不够理想,因此其可能会面临截然相反的待遇:单位内部“一把手说了算”的决策文化、院长在惩戒方面的巨大权限,使得对涉嫌违纪、违法法官的追责进入“快车道”,而很难遇到实质的阻碍,在这种情况下,涉嫌违纪、违法的法官根本没有在中立的惩戒主体面前为自己的权利进行抗争的机会。

基于此,在法官惩戒主体的确立问题上,由“同体惩戒”转向“异体惩戒”成为很多论者的主张,实际上,在本次司法改革中惩戒委员会的设立也体现了这种思路。但笔者认为,对法官惩戒主体中立性的认识应当进一步深入。具体而言,法官惩戒主体中立性应当包含双重内涵,一重为组织层面的内涵,可称为机构中立;另一重为职能层面的内涵,可称为控审分离。在完善法官惩戒主体中立性这一问题上,机构中立是第一步的,控审分离是进阶要求;机构中立是形式层面的,而控审分离是实质层面的。

第一,机构中立是惩戒主体中立性在组织层面的体现。如前所述,由于在过去法官惩戒属于人民法院内部的事项,惩戒主体的中立性受到质疑;同时,在比较法层面,由于其他国家均无类似的做法,因此惩戒主体的机构中立无疑是改革必须解决的问题。从目前司法改革的情况看,改革决策者显然已经注意到这一弊病,并将确立惩戒委员会作为重要措施。那么机构中立需要符合哪些要求呢?不同的机构中立方案在价值取向和运行方式上有何差异?我国的法官惩戒委员会是否已经符合机构中立的要求?这需要论者对机构中立的模式、保障机制、运行方式进行讨论,并对目前的法官惩戒委员会方案进行考察和剖析。

第二,控审分离是惩戒主体中立性在职能层面的体现,也是极易被忽略的层面。正如有的学者在讨论我国刑事诉讼中的控审分离时所言:“所谓形式的控审分离主要指的是一种机构层面的分离,这一点姑且可以说在我国刑事诉讼中已经确立,因为,毕竟已从组织的角度设立了专门的控诉机关和审判机关。但实质的控审分离却没有这么简单,所谓实质控审分离是指,控诉机关与审判机关严守其各自职权界限,不得相互逾越,真正做到控诉的归控诉,审判的归审判。控审分离的实至名归不是仅凭一个理念或口号即可达成,而是必须依赖一系列具体原则和规则的有效运作方可实现。”^①回到法官惩戒主体中立性问题上,设立法官惩戒委员会并对其成员的来源进行优化只是从组织层面对中立性进行保障,而进一步的做法应当是从职能层面确立控审分离原则,使法官惩戒委员会真正成为行使惩戒决定权的主体。

鉴此,下文将分别对惩戒主体中立性的组织保障和职能保障进行讨论,在对比较法的经验进行梳理和讨论的基础上,对照我国法官惩戒委员会的已有规范和试点实践,对如何保持惩戒主体的中立性提出一些框架性的建议。

三、法官惩戒主体中立性的组织保障:机构中立

裁决主体中立是程序正义的一项基本要求。在刑事程序领域,利益回避、诉讼救济、司法审

^① 孙远:《“分工负责、互相配合、互相制约”原则之教义学原理——以审判中心主义为视角》,《中外法学》2017年第1期。

查均体现了这一要求。在法官惩戒主体的确立问题上,惩戒主体的机构中立包括司法系统内模式与司法系统外模式两种类型,前者以德国纪律法院、美国联邦巡回司法理事会、日本高等法院或最高法院为范例,后者以美国州层面的司法惩戒委员会、法国司法官最高委员会为典型。

需要注意的是,在对上述两种模式进行考察之前,有必要对其背后的价值基点做简要的阐述。首先,就法官惩戒主体而言,建构的禁区是行政机关不得掌握追究法官责任的权限。其理由很简单,在立法、行政、司法这 3 项权力中,司法权被认为是最弱小的权力,^①而行政权由于具有主动性、广泛性进而极具扩张性,因此被认为是最有可能侵犯司法权独立性的权力。鉴此,为了维护司法独立,由行政机关担任法官惩戒主体是绝对不能被接受的。这一点,也被国际律师协会通过的《关于司法独立最低标准的准则》^②(以下简称《准则》)所确认。《准则》要求,行政机关不得参与对法官惩戒的裁决,对法官的惩戒和免职应由独立于行政机关的机构进行。其次,出于维护司法独立的考量,域外国家和地区极为重视司法系统内的自治性。换言之,法官之间的相互监督、职业共同体内相互制约的价值被高度重视。在法官惩戒主体的确立问题上,比较普遍的做法是采用司法系统内的模式,即依赖司法系统内的机构对可能被追究责任的法官施加惩戒,实现司法系统的自我净化与修正。同时,这种司法系统内的模式也成为对法官群体进行保护的一种机制,避免法官受到不当追究。然而,这种模式难以回应人们对法官群体难免对涉嫌违规的法官存在同情、保护心理的诘问,这样将减损惩戒制度的实际效果,也容易让人对惩戒主体的公正性产生疑问。相比较而言,司法系统外的模式相对较好地避免了这种疑问,但其也面临权威性、正当性的考验,以及人们对其可能威胁司法独立的忧虑。总之,世界上没有完美的制度,对不同模式的阐述和讨论,将有助于了解不同价值之间的冲突,并在未来的制度完善上尽可能实现平衡。

(一)机构中立的两种模式

1.司法系统内的模式

德国的法官纪律法院可谓司法系统内模式的一个典型。这里以德国联邦层面的纪律法院为例进行考察。^③按照《德国法官法》的规定,德国联邦纪律法院设置在联邦最高法院内,其成员由 5 人组成:审判长、两位常任陪席法官、两位非常任陪席法官。审判长和常任陪席法官,须是联邦最高法院的法官;非常任陪席法官,则应为任职于当事人所属同一审判系统^④之终身法官。^⑤

德国纪律法院有着鲜明的特点:其一,法官纪律法院实际上是德国纪律法院体系的组成部分。在德国,针对特定职业的人士,相应的纪律法院为解决其惩戒事项的主体。这些特定职业的人士,既包括法官,也包括公务员、医生等人员。即公务员违纪由公务员纪律法院进行惩戒,医生

^① 参见[美]汉密尔顿、[美]杰伊、[美]麦迪逊:《联邦党人文集》,程逢如、在汉、舒逊译,商务印书馆 1980 年版,第 391 页。

^② See King, Leonard James, Minimum Standards of Judicial Independence, 58 Australian Law Journal, 340 (1984).

^③ 根据德国法官法关于职务监督权的规定,法院院长有权对法官进行职务监督并进行处分,不过在处分的强度上有所限定,即“院长只能对法官作出最轻的一级处分,就是警告,其他均由纪律法院处理”。换言之,对于那些对法官影响重大的责任形式如罚款、免职等,必须由纪律法院作出裁决。

^④ 参见宋冰编:《读本:美国与德国的司法制度及司法程序》,中国政法大学出版社 1998 年版,第 122 页。

^⑤ 参见《德国法官法》,曹斐译,载最高人民法院政治部编:《域外法院组织和法官管理法律译编》(上册),人民法院出版社 2017 年版,第 449 页。

违纪由医生纪律法院进行惩戒,等等。这种模式体现了对特定职业人士进行纪律惩戒的严肃性。其二,法官纪律法院作为法官惩戒主体,追究法官责任的程序适用最严密的司法程序,对法官的程序和实体权利的保护是非常完善的。为了保障法官纪律法院的中立性,法官纪律法院的组成人员采取常任与非常任相结合的方式。同时,涉嫌实施违纪行为的法官所在法院的院长不得出任纪律法院的成员。

在美国联邦层面,由于对联邦法官实行终身制,同时根据美国宪法的规定,对联邦法官的罢免必须经过弹劾程序,因此对联邦法官追究责任就成为敏感度极高、极易引起争议的事项。^①然而,正如有的学者所言:“随着法律和法院在社会经济生活中的作用不断上升,西方国家的民众对司法公正更为关注,由于一些判决涉及人们的重大利益,对于法官个人的控告日益增加,由此带来了法官责任制的强化”。^②在美国州层面陆续成立司法惩戒委员会之后,1980年美国联邦通过了《司法理事会改革和司法行为与能力丧失法案》,对联邦法官的责任追究制度作出了规定。根据该法案的要求,各巡回区司法理事会成为法官惩戒主体。在司法理事会中,核心人物是巡回法院的首席法官,其他成员由本巡回区内相同数量的巡回法院法官和地区法院法官的代表组成。^③

与州层面的司法惩戒委员会相比,联邦层面的司法理事会模式存在专业性和封闭性较强的特点。由于美国司法理事会的组成成员均是专业法官,因此对被投诉法官的行为有着更为专业的评价。但该模式不可避免地也会受到质疑:同为本巡回区的法官,理事会成员是否有可能对被投诉法官抱有同情的心理,进而影响对投诉的处理?与州层面的司法惩戒委员会的多元化组成相比,同行评价是否存在视角上、观点上难以克服的局限性?因此,联邦层面的司法理事会的运作就非常依赖理事会成员尤其是首席法官的公正。此外,对联邦最高法院的大法官而言,目前除弹劾程序以外,尚无其他相应机构与程序处理他们的责任事项。因此,一般而言,大法官的行为主要依靠自律。

在日本,根据《法官身份法》的规定,高等法院和最高法院是法官惩戒主体。具体而言,对于高等法院辖区内的法官(不包括高等法院的法官),其责任的追究由高等法院负责;对于高等法院的法官与最高法院的法官,追究其责任的审判由最高法院负责。日本的模式与德国的模式相似之处在于,均通过司法程序对追究法官责任的事项进行审判,最大限度地体现了程序的完备和追究法官责任的审慎。其不同之处在于,德国法规定以纪律法院作为审理法官责任案件的专门机构,而日本法规定以高等法院及最高法院作为法官惩戒主体。

那么,司法系统内模式面临哪些挑战呢?首先,该模式面临的重大疑问就是中立性可能不足。如前所述,司法系统内模式遵循司法体系内解决法官惩戒事项的逻辑,较好地体现了法官群体的自治性和对法官权益的严格保障。然而,面临的质疑是,司法体系可能会对涉及惩戒事项的法官有所偏袒。由于法官群体存在类似的教育背景、工作经历和价值理念,因此上述担忧并非毫无道理。^④其次,该模式极为依赖高级别法院及法官的权威与公正。在日本,高等法院、最高法

① See Burbank, Stephen B, Procedural Rulemaking Under the Judicial Councils Reform and Judicial Conduct and Disability Act of 1980, 131(2) University of Pennsylvania Law Review, 283—352 (1982).

② 熊秋红:《法官责任制的改革走向》,《人民法院报》2015年7月22日。

③ See 28 U.S. Code § 332.

④ 参见宋冰编:《程序、正义与现代化——外国法学家在华演讲录》,中国政法大学出版社1998年版,第37页。

院对下级法院法官责任事项的审理,体现了高级别法院对辖区内法官的“管辖”。在德国联邦层面,纪律法院实际上是联邦最高法院的一个审判庭,其权威性离不开最高法院。在美国,巡回区司法理事会的运转离不开巡回区首席法官的公正与权威。这种现象,可能产生一个中国化的疑问,即上级法院掌握对下级法院法官的惩戒权力,是否将对上下级法院的关系产生微妙的影响?

总之,在裁决主体机构中立这一问题上,司法系统内模式的解决方式是由较高级别的法院或机构对法官惩戒事项进行裁决,以实现在涉嫌违纪、违法的法官与相对方(一般而言是当事人或法官所在法院)之间保持中立的目标。

2. 司法系统外模式

司法系统内模式面临封闭化的质疑,与之相对应的司法系统外模式则体现出开放性较强、透明度较高的特征。在美国,州层面的司法惩戒委员会于 1960 年在加利福尼亚州首先设立,到 1979 年,除阿肯色州(1988 年设立)以外,各州均设立了相应的委员会。^① 由于美国采用的是联邦制的国家结构,各州的司法惩戒委员会存在一定的差异,这一点在名称上即可体现。^② 就司法惩戒委员会的职能而言,尽管各州之间存在不同,但是均体现了司法惩戒委员会在法官惩戒制度实施中的重要地位。

司法惩戒委员会的组成是其发挥作用的基础。大多数惩戒委员会由法官、律师与普通民众组成。以华盛顿州为例,该州司法行为委员会(即司法惩戒委员会)由 11 位成员组成。其中,有 6 位是非律师公民,有 2 位是律师,有 3 位是法官。而在 3 位法官中,1 位由上诉法院法官选任,1 位由高级法院法官选任,1 位由有限管辖权法院法官选任。2 位律师由州律师协会选任,6 位非律师公民由州长委任。^③

这种人员结构的优势在于:其一,专业人士与公众并存。法官和律师作为法律专业人士,具备专业的知识背景和丰富的法律实践经验,但是限于其立场,其对法官的行为可能存在偏袒、放纵或苛责的倾向;公众虽然缺乏相应的专业背景,但是却可以从社会的一般视角对法官的行为进行观察和评价,从而监督法官惩戒委员会公正行使惩戒权。其二,排除了司法系统对法官惩戒权的垄断。律师与公众的参与有利于排除司法系统对法官惩戒权的垄断,避免法官惩戒委员会滥用对法官的惩戒权。

在法国,司法官最高委员会^④是法官惩戒主体。该委员会由共和国总统任主席,司法部部长任副主席,司法部部长可代总统主持司法官最高委员会。司法官最高委员会设两个组,一个组负责法官事务,另一个组负责检察官事务。两个组设 4 名共同的成员,分别由共和国总统、国民议会议长、参议院议长以及最高行政法院全院大会遴选产生的代表组成。此外,每组还有 6 名遴选产生的、来自不同司法层级的司法官代表。委员任期 4 年,可连选连任。具体而言,法国司法官最高委员会由主席、副主席及 16 名委员组成。法官小组中包括 5 名法官和 1 名检察官,检察官

^① See Haley, and O. John, The Civil, Criminal and Disciplinary Liability of Judges, American Society of Comparative Law, 281—291(2006).

^② 美国有的州称之为司法行为委员会,如阿拉斯加州、亚利桑那州、马萨诸塞州等,有的州称之为司法纪律委员会、司法道德委员会、司法资格委员会等。

^③ See http://www.cjc.state.wa.us/About_CJC/membership.htm, 2019—09—13.

^④ See <http://www.conseil-superieur-magistrature.fr/>, 2019—09—13.

小组中则包括5名检察官和1名法官。^①

与美国州层面的司法惩戒委员会呈现较强的公众性不同,法国司法官最高委员会的政治性较强。后者的成员中不仅包括法官、检察官代表,还包括总统、司法部部长以及分别由总统、国民议会议长、参议院议长以及最高行政法院全院大会遴选产生的代表。该机构也是司法部与法院系统的中间机构,对司法质量的提升发挥着重要的作用。^② 总之,法国司法官最高委员会作为法官惩戒的主体,既独立于司法体系之外,又有法官代表作为成员,较好地弥补了司法系统内模式存在的缺陷。

值得注意的是,司法系统外模式并非完美无缺。其至少面临两个方面的挑战:其一,由于司法的特殊地位与司法系统强调自治的传统,因此在司法系统以外确立一个机构作为法官惩戒主体,势必面临权威性不足的问题;与此同时,由于该机构作用的发挥也可能与司法独立产生某种紧张关系,因此如何确立该机构的权威地位,如何在司法系统外监督与司法独立之间保持平衡,考验制度设计者的智慧。其二,司法系统外模式采取委员会构架,而如何确定该机构组成成员的来源与比例,也关系到该机构的公正性与权威性。

总之,与司法系统内模式不同,司法系统外模式在惩戒主体的机构中立上有更为完善的解决方案,独立于司法系统的裁决主体更容易获得社会公众对其中立性的广泛认可。

(二)我国法官惩戒委员会的确立与机构中立的现状

如前所述,由于设立法官惩戒委员会是我国本轮司法改革针对法官惩戒主体中立性疑问提出的对策,因此有必要对我国法官惩戒委员会的试点情况进行考察,以探究该方案在推进惩戒主体中立性方面的利弊得失。

与本轮司法改革的其他改革举措相类似,我国法官惩戒委员会的试点方案于2014年在上海市率先实施。按照上海市的试点方案,由15人组成的法官、检察官遴选(惩戒)委员会,包括7位专门委员,8位专家委员,前者主要由上海市相关单位的领导组成,后者则由学者和律师代表组成。^③ 作为我国首个法官、检察官遴选(惩戒)委员会的试点,上海市并没有采取将法官、检察官两类主体的遴选、惩戒事宜分别设置委员会的做法,也没有针对遴选和惩戒两类事宜分别设置委员会。2015年以来,随着最高人民法院《关于全面深化人民法院改革的意见》《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》以及最高人民法院、最高人民检察院《关于建立法官、检察官惩戒制度的意见(试行)》的发布,法官惩戒委员会开始在我国各省、自治区、直辖市陆续成立。根据最高人民法院、最高人民检察院介绍,截至2017年12月,“全国已有20个省份成立了法官、检察官惩戒委员会,11个省份的惩戒委员会正在筹备中”。^④

由于法官惩戒委员会在我国尚属一项新生事物,缺少过往的经验可供参考,因此有必要对各省法官惩戒委员会的试点工作进行简要的考察,以为我国法官惩戒委员会制度的进一步完善

① 参见施鹏鹏:《司法行政事务管理与司法权的独立运行——法国模式及其批判性思考》,《江苏社会科学》2016年第5期。

② 参见施鹏鹏、王晨辰:《论司法质量的优化与评估——兼论中国案件质量评估体系的改革》,《法制与社会发展》2016年第1期。

③ 参见黄安琪:《上海:成立法官检察官遴选(惩戒)委员会》,《新华每日电讯》2014年12月14日。

④ 蔡长春:《全国司法机关扎实推进司法责任制改革 20个省份成立法官检察官惩戒委》,http://www.chinanews.com/gn/2017/12-19/8404276.shtml,2019-09-13。

探寻一些可供参考的实证经验。需要说明的是,由于大部分省份的法官惩戒委员会仍处在成立不久的阶段,因此其具体的动态运作难以考察,这里主要对其成员组成、构成模式进行静态考察。通过对各省份法官惩戒委员会组成情况的梳理不难发现,目前我国各省份的法官惩戒委员会在机构中立上存在以下几个方面的问题。

第一,法官惩戒委员会成员的组成行政化色彩较浓,有领导职务的成员占比过高。这些领导主要来自:省级人大、省级政协、省级政法委、省级纪委、省级组织部门、省级人事管理部门等。以宁夏回族自治区为例,在15位惩戒委员会委员中,有7位专门委员,为各机关的领导;剩余的8位专家委员由法官、检察官、学者、律师代表组成。笔者认为,组成成员的行政化色彩过浓,将导致法官惩戒事宜继续混同于机关内部的组织处理,不利于发挥惩戒委员会的作用,也有损司法机关的独立性与权威性。

第二,部分省份法官惩戒委员会中学者和律师代表所占比例较小,尤其是律师代表所占比例过小。尽管在各省份的试点活动中,普遍吸收了学者和律师代表作为惩戒委员会的委员,但是由于存在各机关领导占比较高的问题,因此在一定程度上挤压了学者和律师代表的占比空间。这一点集中表现为律师代表的占比过低。以上海市为例,其突出的特点是学者的占比较高,在15位委员中,有7位是学者,这在其他省份是难以看到的;而与学者人数相比,委员中仅有1位律师代表。在贵州省17位委员中也仅有1位律师代表。由此可以看出,目前试点的省份大多对律师代表进入法官惩戒委员会有所顾虑。

第三,作为法官惩戒委员会委员的法官代表的代表性不强。正如上文所述,1983年在加拿大举行的司法独立第一次世界大会通过的《司法独立世界宣言》^①(以下简称《宣言》)要求,追究法官责任的审判应当由一个法官占多数并由司法机关选择的委员会进行。即便对法官的免职权最终授予立法机关通过弹劾方式行使,该机关也应以法院或委员会的建议为根据。^②由法官作为主要成员的委员会对法官惩戒的事项进行裁决,实际上也是为了保障法官的权益。从比较法的角度看,无论法官惩戒主体是采用司法系统内模式,还是采用司法系统外模式,法官代表的参与均是必须的。我国在设立法官惩戒委员会时显然也有这方面的考虑,因此各省份均规定法官惩戒委员会的组成中必须有一定比例的法官代表。另外,最高人民法院也注意到法官代表比例与来源的问题。^③目前,在试点过程中反映出来的一个突出问题是,作为惩戒委员会委员的法官代表的代表性不足,主要是由各级人民法院的领导组成。例如,在天津市法官、检察官惩戒委员会中,3位法官代表均为中级人民法院或基层人民法院担任院长、庭长职务的法官。又如,在江西省,4位法官代表也分别具有高级人民法院、中级人民法院、基层人民法院审委会委员及以上职务。实际上,选择法官代表作为有权对法官惩戒事项进行裁决的主体成员,有着“同侪裁判”的色彩。^④其背后的逻辑在于,裁判者与被迫诉者有着相似的背景,有助于裁判者充分理解被迫诉

① 参见支振锋:《司法独立的制度实践:经验考察与理论再思》,《法制与社会发展》2013年第5期。

② 参见陈瑞华:《刑事审判原理论》,北京大学出版社2003年第2版,第151页。

③ 按照《关于建立法官、检察官惩戒制度的意见(试行)》的规定,惩戒委员会由政治素质高、专业能力强、职业操守好的人员组成,包括来自人大、政协、法学院校、律师事务所的代表以及来自法院、检察院的代表。法官、检察官代表人数应不低于全体委员总数的50%,从辖区内不同层级人民法院、人民检察院选任。

④ 参见龙宗智:《为什么称〈圣经〉是一部诉讼法教科书——司法审判在两大文化中的意义比较》,《法学》2003年第10期。

者实施涉嫌违法行为时的心理状态,作出公正的裁决。这种逻辑也是英美法系国家陪审团审判的思想起源之一。在法官惩戒委员会中法官代表的选择问题上,各级人民法院的领导与普通法官虽然均具有法官的身份,但是由于在我国,二者在司法系统内的地位、职责存在差异,其立场、观点、判断也完全可能不同,因此法官惩戒委员会中的法官代表主要由各级人民法院的领导担任是法官惩戒委员会目前存在的一个重大缺陷。

第四,法官惩戒委员会缺少公众参与。按照最高人民法院的规划,目前法官惩戒委员会并没有普通公众参与的空间。而事实上,公众的参与至少具有以下3个方面的价值:(1)可以较好地体现司法民主;(2)可以提升法官惩戒委员会的透明度和公信力;(3)可以打破专业人士在思维方式上的一些局限性。域外研究与实践表明,长期研习法律的专业人员虽然在专业性上远胜于普通公众,但是也难免存在一些思维固化的局限性,而作为非法律专业人士的公众恰恰能够引进民间智慧、情感,来打破专业人士存在的思维固化的局限性。

另外,目前我国的法官惩戒委员会还存在信息公开不足的问题。从对法官惩戒委员会进行检索的情况看,各省份之间公开的程度差异巨大。上海市对法官、检察官遴选(惩戒)委员会的成员信息公示最全面,包括姓名、年龄、政治面貌、学历背景、工作单位、职称等。有些省份对法官惩戒委员会成员信息的公开略次于上海市,如江西省通过《江西日报》将法官惩戒委员会成员的姓名与职务进行了公示,天津市对法官惩戒委员会成员的姓名、年龄、照片进行了公示。而部分省份的法官惩戒委员会信息的公开则存在严重不足,如北京市仅披露惩戒委员会由15人组成,而具体成员并未公布。类似的例子还有山西省,目前笔者获取的信息仅包括惩戒委员会由17人组成,其中一位为原省高级人民法院院长(在成立大会上作为委员代表发言),其他委员的信息目前尚未公开。再如江苏省,目前仅知有4位来自不同机关的领导属于法官惩戒委员会的成员,而法官惩戒委员会成员的人数以及其他成员的信息并不为公众所知。

(三)法官惩戒委员会机构中立的改革

如前所述,在司法改革的背景下,法官惩戒委员会的确立是法官惩戒制度的重大进展。这意味着法官惩戒事项不再仅限于人民法院内部解决,而有望由多元化的组成人员构成的法官惩戒委员会作出裁决。这也对惩戒主体在组织层面的机构中立提出了要求。然而,目前的试点实践显示,有关法官惩戒委员会的制度安排尚存在不够完善之处,影响了法官惩戒委员会的机构中立,进而影响其权威性与公信力。鉴此,未来法官惩戒委员会的设置应当从以下几个方面进行改革,以便对惩戒主体的机构中立有所助益。

第一,保障法官惩戒委员会的独立性。在法官惩戒委员会的独立性问题,有两个方面需要特别注意。首先,应当实现法官惩戒委员会与遴选委员会的分立。在改革的试点实践中,部分省份采取的是遴选委员会与惩戒委员会合一的模式,部分省份采取的是遴选委员会与惩戒委员会分立的模式。笔者认为,虽然合一模式有利于降低制度构建的成本,但是分立模式更符合法官惩戒主体产生的基本原理。其理由在于,法官惩戒与法官遴选在性质上是相互冲突的。换言之,由遴选(惩戒)委员会遴选产生的法官,再由其进行追责,该委员会将难以避免“自己做自己案件的法官”的诘问。因此,法官惩戒委员会与遴选委员会分立更具有合理性。^①其次,法官惩戒委员会应该独立于各省高级人民法院。法官具有独立性是法官进行公正裁判的保障,对法官惩戒委

^① 参见詹建红:《我国法官惩戒制度的困境与出路》,《法学评论》2016年第2期。

员会而言,也是如此。丧失了独立性,法官惩戒委员会将难以塑造公正、中立的形象。在目前的方案中,仅涉及在高级人民法院内设立法官惩戒工作办公室,并没有其他的具体规定。笔者认为,保障法官惩戒委员会的独立性,尤其是避免其依附于高级人民法院,至少应当从两个方面着手:一方面,优化法官惩戒委员会的成员组成,减少法官惩戒委员会中高级人民法院的成员数量;另一方面,实现法官惩戒委员会办公经费的独立,规定法官惩戒委员会的办公经费由财政部门直接拨付,而不从高级人民法院的办公经费中拨付。

第二,淡化法官惩戒委员会的行政化色彩。前文已经提到,在目前的改革试点实践中,法官惩戒委员会的行政化色彩较浓,来自政法委、组织部门、人事部门的领导人占法官惩戒委员会委员的不小比例,在有些省份,上述领导人员还担任法官惩戒委员会主任、副主任的职务。这种安排虽然符合我国的国情,使所有对法院、法官有管理权限的部门都有权参与对法官惩戒的决定过程,但是其缺陷也极为明显:一方面,法官惩戒委员会带有强烈的行政干部处分的色彩,难以成为专业、透明、中立的法官专门惩戒机构;另一方面,在数量不多的惩戒委员会委员名额中,领导人员占比过大势必导致其他成员占比过小,影响法官惩戒委员会中其他相关群体的参与。

第三,在法官惩戒委员会的组成人员方面,为避免法官代表人数过多,可能存在同情甚至偏袒法官的现象,可以将法官代表的人数限制为超过半数,但不多于 $2/3$,从而保障其他代表的占比。目前的改革方案确立了法官占法官惩戒委员会半数以上的规则,符合《宣言》对法官惩戒主体的要求。从比较法的角度看,除了美国州层面的司法惩戒委员会以外,美国联邦巡回司法理事会、德国纪律法院、日本高等法院或最高法院、法国司法官最高委员会等法官责任裁决主体均以法官作为主要成员,这也是司法独立和自治的要求,但是考虑到我国目前选择设立法官惩戒委员会并吸收非法官成员进入委员会的模式,有必要对法官代表的比例进行一定的限制,如控制在超过半数但不超过 $2/3$ 的范围内。这样一方面保障了司法的独立与自治,另一方面也保障了法官代表在决策上发挥制衡作用。

第四,吸收普通公众进入法官惩戒委员会,而限于“人大代表、政协委员、法学专家”。上文已经述及,普通公众的参与将有利于打破专业人士在思维上的局限性。事实上,普通公众参与法官惩戒委员会,也有助于对法官的行为是否损害司法公正作出准确的评价。因为平时与法院、法官接触不多的普通公众可能会从另一个角度看待法官与司法,其判断更贴近大众的观念。值得注意的是,在我国需要吸收公众参与的许多活动中,较为突出的现象是,社会“精英人士”成为社会的代表,但事实上其可能并没有相应的代表性,难以反映公众的观点。例如,在我国的人民陪审员队伍中,国有机关、企事业单位的人士更受青睐,实际上,他们并不能代表社会每一个群体,也不利于人民陪审员制度民主价值的实现。同样,法官惩戒委员会不应仅仅吸纳人大代表、政协委员,因为大多数代表、委员均属于社会的“精英阶层”,很难代表一般社会公众的立场和观点。

四、法官惩戒主体中立性的职能保障:控审分离

(一)在法官惩戒事项上贯彻控审分离原则的必要性

控审职能分离是现代刑事诉讼在诉讼职能区分上的基本要求。控审分离原则要求控诉职能与审判职能分别由不同的主体承担,二者不可混淆,职能范围不可逾越或替代。在过去的研究

中,控审职能分离在权力分立与制衡、^①保障人权、维护基本的诉讼构造与形态、符合心理学的规律等方面的意义已被广泛认可。^② 这里仅结合法官惩戒主体的设置问题做些讨论。

首先,控审职能分离是权力制衡的内在需要。现代社会的刑事诉讼与纠问式诉讼之间最基本的区别,就在于控审分离结构的形成。^③ 在纠问式诉讼中,控诉者与裁判者同一,裁判者既主导控诉过程,又负责作出最终的裁决。在这种诉讼模式下,法官集侦查、控诉、审判职能于一身,即使没有被害人或其他人的控告,法官也可以根据职权主动追究犯罪。司法机关负责调查事实、收集证据,侦查和审判秘密进行,对被告人广泛采用刑讯,并且对原告人和证人也进行刑讯。^④ 在这种结构下,作为被追诉者的个人在强大的权力面前毫无还手之力。而权力的集中又往往极易导致权力的专断或腐败。欧洲资产阶级革命以后,限制公权力、保障被追诉人权利的现代刑事诉讼制度应运而生,控审职能分离的格局开始形成。控诉权与审判权之间的相互制衡,尤其是审判权对控诉权的制约成为刑事诉讼中权力制衡的典型方式。

控审分离对权力制衡的关键作用在法官惩戒主体设置上也极为重要。控审职能分离有利于实现控诉主体与裁决主体相互制衡,避免追究法官责任的权力被滥用,防止损害司法的公信力与权威性。试想,在法官责任的追究上,承担控诉职能的往往是法官任职的法院,如果控审不分,由其任职的法院既充当控诉者,又充当裁判者,那么就与基本的公正观念相违离,难以得到社会公众的普遍认可。

其次,控审职能分离是权利保障的必然要求。控审分离原则在确立之初,被作为现代刑事审判的一项基本原则。但自第二次世界大战以后,特别是20世纪60年代以来,随着人权保障理念逐渐在世界范围内受到重视,控审之间的制约关系又被注入新的内涵,即为那些干预公民基本权的强制处分行为确立了严格的司法审查程序。^⑤ 从控审分离的发展史不难看出,其遵循的是如下逻辑:越是对相关主体极为重要的事项,越是涉及极为紧要的权利,越应以严格的控审分离结构来奠定其正当性的基础。从控审分离主要适用于被告人解决刑事责任的刑事审判到扩展适用于强制处分的审查,就充分体现了这一逻辑思路。

就法官惩戒而言,由于法官承担裁决纠纷的职责,因此现代法治国家普遍赋予法官以特殊的职业保障,对追究法官责任持谦抑、审慎的态度。毕竟,追究法官责任既是涉及法官个人权益的重大事项,又会对法官群体、司法系统带来连锁反应。因此,在这种重大事项中,采取控审分离的结构是必需的,也是妥当的。控审职能分离可以使当事法官能够与控诉方进行平等对抗,为其权利保障奠定程序基础。试想,如果对法官责任的追究采取控审不分的方式,那么其与控诉方对抗也就意味着与有权认定其责任有无的裁决者对抗,法官为自身辩护、为权利而抗争的空间将变得

① 参见陈永生:《刑事诉讼的宪政基础》,北京大学出版社2010年版,第51页。

② 参见陈瑞华:《刑事审判原理》,北京大学出版社2003年第2版,第191页;刘计划:《控审分离论》,法律出版社2013年版,第4页。

③ 参见孙远:《“分工负责、互相配合、互相制约”原则之教义学原理——以审判中心主义为视角》,《中外法学》2017年第1期。

④ 参见熊秋红:《比较法视野下的认罪认罚从宽制度——兼论刑事诉讼“第四范式”》,《比较法研究》2019年第5期。

⑤ 参见孙远:《“分工负责、互相配合、互相制约”原则之教义学原理——以审判中心主义为视角》,《中外法学》2017年第1期。

极为狭小,被追究责任将成为难以避免的结局。而对法官随意追究责任,毫无疑问是对法治的极大破坏。

(二)控审分离的主要类型

如前所述,既然在法官惩戒事项上贯彻控审分离原则具有必要性,那么控审职能分离原则在域外国家又是如何在法官惩戒主体设置上体现的呢?具体而言,分为以下3种类型:

第一,司法型的控审分离。在德国和日本,由于采用司法程序对法官惩戒事项进行审判,因此其控审分离体现得非常明显。在德国,对法官提出控诉的一方一般由联邦纪律检察官担任,裁判职能则由纪律法院承担;在日本,涉嫌实施违规行为的法官所在的法院将作为控诉的提起方,该院的一位法官将被指派出庭支持起诉,裁判职能由高等法院或最高法院承担。由此可见,在司法型的模式中,控审分离在法官惩戒主体方面体现得较为充分。

第二,非司法型的控审分离。在美国联邦,任何人声称法官有从事有损法院事务的有效和迅速管理的行为,或声称法官因精神或身体原因无法履行职责,可以向联邦巡回上诉法院的书记官提交一份书面的投诉。书记官应当迅速将投诉提交首席法官,并将投诉的副本送交被投诉的法官。^①如果首席法官认为投诉存在一定的理由,那么应任命一个由其自身与相同数量的巡回法院法官和地区法院法官组成的特别调查委员会开展正式的调查。特别调查委员会调查后向司法理事会提交报告和处理建议,司法理事会享有决定权。^②这样,调查委员会和司法理事会直接存在基本的分权格局,构成基本的控审分离格局。在法国,上诉法院的院长拥有对法官的职务监督权,即有权作出警告的处罚决定,而对于追究警告以上的责任,则须向法国司法官最高委员会申请启动正式的惩戒程序。目前上诉法院的院长和司法部均有此项权限。^③在法国,向司法官最高委员会申请启动的正式惩戒程序中,司法部部长或上诉法院院长承担控诉职能,司法官最高委员会承担对法官责任事项作出裁决的职能。由此可见,尽管美国联邦和法国未采用司法程序裁决法官惩戒事项,但是仍然体现了控审分离的精神,故称之为非司法型的控审分离。

第三,不充分的控审分离。如前所述,尽管美国州层面的司法惩戒委员会以其公众性、代表性为其他国家所关注,但是在控审分离问题上却面临质疑。具体而言,美国各州的司法惩戒委员会存在“单轨制”与“双轨制”的划分。所谓“单轨制”是指对于法官惩戒的调查、指控、审理甚至决定等主要职能由单个惩戒委员会行使;而“双轨制”则通常是由法官惩戒委员会行使调查职能,由常设的特别惩戒法庭行使审理和决定职能。^④从程序正当性的角度看,双轨制更严格地贯彻了职能区分的原则。实际上,美国大多数州(44个州)采用了单轨制。一个重要的因素是,其中大部分州(38个州)法官惩戒委员会行使的职能包括调查、审理和建议,而最终的决定职能由州最高法院行使。^⑤这样,至少在调查权与裁判权之间存在界分,而并非法官惩戒委员会大权独揽。换言之,美国州层面的司法惩戒委员会实行的其实是一种有限度的司法系统外模式,就大多数州而言,法官惩戒委员会并非单纯地可以作出追究法官责任裁决的机构,而必须依赖州最高法院的

① See 28 U.S. Code § 351.

② See 28 U.S. Code § 332.

③ 参见怀效锋主编:《法官行为与职业伦理》,法律出版社2006年版,第324页。

④ 参见于秀艳编译:《美国联邦及各州司法惩戒制度》,载怀效锋主编:《司法惩戒与保障》,法律出版社2006年版,第163页。

⑤ 事实上,对美国司法惩戒单轨制的诟病仍然存在,如控审不分、审理与裁判分离等。

权威性。由于州最高法院一般会尊重司法惩戒委员会的意见,因此就意味着实际上法官惩戒委员会是集控诉职能与裁判职能于一身的。鉴此,笔者将其称为不充分的控审分离。

值得一提的是,与传统意义上的控诉职能不同,由于在部分国家,法官所在法院行使着追究法官责任的控诉职能(如日本),或者在提起控诉中扮演着重要的角色(如德国),因此在法官惩戒事项上,行使控诉职能的主体缺少传统的控诉积极性与攻击性,有时还体现出消极性的特征。这也是需要注意的。

(三)控审分离与法官惩戒委员会作用的实质化

如前所述,法官惩戒主体的中立性既应体现在组织层面上保障机构中立,也应体现在职能层面上确立控审分离的基本格局。当然,考虑到法官惩戒程序毕竟与可能剥夺被追诉人生命、自由、财产的刑事诉讼程序不同,因此在法官惩戒程序中贯彻控审分离的程度自然不可能像在刑事诉讼中那样严格,但保持基本的控审分离格局仍是必要的。

遗憾的是,如果说本次司法改革在法官惩戒委员会的机构中立方面已经搭建基本的平台,目前主要是在法官惩戒委员会的组成上尚存在完善空间的话,那么法官惩戒委员会目前的功能定位则距离法官惩戒主体在职能层面的控审分离仍存在相当的距离。

具体而言,根据最高人民法院于2015年发布的《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》的规定,人民法院监察部门经调查后,认为应当追究法官违法审判责任的,应当报请院长决定,并报送省(区、市)法官惩戒委员会审议。高级人民法院监察部门应当派员向法官惩戒委员会通报当事法官的违法审判事实及拟处理建议、依据,并就其违法审判行为和主观过错进行举证。因此,在法官惩戒事项上,涉嫌违法法官所在的法院实际上行使的是控诉职能,并且行使控诉职能存在一定的分工:监察部门负责调查,高级人民法院监察部门负责派员代为举证。而法官惩戒委员会并不行使最终裁决的职能,而仅能“根据查明的事实和法律规定作出无责、免责或者给予惩戒处分的建议”。

2016年底,最高人民法院、最高人民检察院联合发布《关于建立法官、检察官惩戒制度的意见(试行)》(以下简称《意见》)。《意见》将法官惩戒委员会的职权定位为提出审查意见。按照《意见》的规定:“惩戒委员会经过审议,应当根据查明的事实、情节和相关规定,经全体委员的2/3以上的多数通过,对当事法官、检察官构成故意违反职责、存在重大过失、存在一般过失或者没有违反职责提出审查意见。”与“提出建议”相比,“提出意见”的实际效力不存在实质差别,法官惩戒的最后决定权仍在当事法官所在的人民法院手中。因此,法官惩戒委员会并无权对法官惩戒事项作出裁决,其扮演的更像是一种咨询机构的角色。笔者认为,这种制度安排至少存在以下缺陷,无疑会影响法官惩戒主体的中立性。

第一,给人民法院留下了变更法官惩戒委员会意见的空间和权限,将贬损设立法官惩戒委员会的意义以及其承载的民主、公正等价值,申言之,将使得本次改革围绕法官惩戒委员会机构中立的努力成为看上去很美的“花架子”。

第二,由于法官惩戒委员会不是裁决主体,因此在法官惩戒委员会面前进行的控辩对抗、影响裁判者的准诉讼形态就颇显尴尬,甚至招致“审者不判、判者不审”的诟病。

第三,有关法官追责的争议事项由涉嫌违法的法官所在的人民法院提出,在法官惩戒委员会审议时行使控诉职能,而在法官惩戒委员会提出审查意见后,又程序倒流回涉嫌违法的法官所在人民法院,属于典型的控审职能不分、裁判者不中立。

鉴此,为了保障法官惩戒主体中立性的真正实现,必须推动法官惩戒委员会作用的实质化。法官惩戒委员会应当作为裁决法官是否应当承担责任的主要决断者,而不能仅仅是提出“建议”“意见”的一方。过去的实践已经表明,以人民法院内部的行政决策机制决定是否对法官追究责任缺乏合理性。为了避免法官惩戒委员会虚置,应将其作为实质的决定主体,否则那些有关法官责任的争议事项,可能在法官惩戒委员会“兜一圈”后又回到法官所在的人民法院,由行政决策机制来决定。这显然不符合设立法官惩戒委员会的目的。当然,法官惩戒委员会作用的实质化仅仅是贯彻控审分离的第一步,在未来还应当按照控审分离的原理,对控与审之间的关系进行细化,如控诉范围限定裁判范围,裁判方不得过于积极地行使调查权等。

五、结 语

法官惩戒主体应当具有中立性已经成为人们的共识,但法官惩戒主体的中立性应当包含哪些内容,这些内容需要何种保障机制尚需要做深入的探讨。笔者以组织层面的机构中立与职能层面的控审分离作为惩戒主体中立性的双重内涵,结合比较法的经验与我国当下的实践,对惩戒主体中立性及其保障进行了全面的阐述。笔者写作本文的核心要旨在于:只有在组织层面和职能层面分别实现机构中立与控审分离,惩戒主体的中立性才有坚实的保障,二者缺一不可。

在法治社会,法官惩戒是一个敏感而又复杂的问题。其原因在于,现代法治社会秉承司法最终裁决原则,将司法作为社会正义的最后一道防线。同时,随着社会的发展,司法不仅仅承担解决纠纷的单一职能,还越来越广泛地承担厘定社会规则、参与社会治理的责任。而法官占据司法体系中的最核心位置,掌握着最重要的裁决权。人们一方面期待法官作出独立、公正的裁决,另一方面又对法官的腐败、滥权、擅断存在忧虑。为了实现前一目标,各国普遍确立了司法独立的原则及与之相配套的制度;为了实现后一目标,各国又普遍建立了严格、理性的法官惩戒制度。

法官惩戒制度的构建必须遵循一些基本的规律,其核心要义是将法官作为司法人员对待,而非作为行政人员对待。在推进司法改革的过程中,法官惩戒制度与人民法院的人员分类管理、员额制改革、以审判为中心的诉讼制度改革一样,都致力于使法官成为真正的法官。同时,法官惩戒制度的完善也有赖于其他配套制度的完善。总之,只有当法官成为真正的法官时,司法才能获得真正的公正性与权威性。

责任编辑 田国宝