

司法民主、公正、公信,从公开开始

编者按:司法公开是中央部署新一轮司法改革的重要任务之一。它作为一项司法原则可谓历久弥新。早在我国“54宪法”中,公开审判就被确立为一项基本宪法原则。经过多年改革探索,司法公开的内涵和外延都发生了很大变化。新时期如何以适应时代发展的多维观念处理好司法公开的各种关系,进一步深化司法公开改革,已经成为各级人民法院高度重视的现实问题。司法公开是社会主义民主政治在司法领域的基本要求,在宪法法律规定的范围内,公开的范围越广越深,人民群众的权益也就越会得到保障。司法公开的核心就是揭开人民法院的“神秘面纱”,把司法工作的过程环节“晒”出来,让民众看得清楚、明白,了解司法,参与司法,监督司法,实现司法民主,提高司法公信力。最近,最高人民法院就深化司法公开改革开展了一系列活动,而一线办案法官对司法公开有着更实际的具体操作和切身感受。由此,我们特邀几位法官结合司法公开的工作实践从不同角度阐述自己的观点,以期加强交流与互动,进一步推动司法公开向纵深发展。

以改革创新精神推进司法公开

□ 蒋惠岭

《宪法》第125条规定:“人民法院审理案件,除法律规定的特殊情况外,一律公开进行。”这一原则与依法独立审判、辩护等原则一并成为宪法规定的为数不多的司法原则,充分表现了司法公开对司法制度乃至国家政治民主、法治建设的重要性。结合多年司法改革实践,本文对司法公开的基本功能、改革所遇障碍、具体改革举措等略加论述。

一、司法公开的基本功能

贯彻落实司法公开的宪法原则,首先要搞清楚司法公开的功能。通常人们会强调司法公开的“监督功能”,实际上司法公开的功能和目的远不止这一项。

第一,民主知情功能。作为人民民主国家的一个国家机构,司法机关的活动应当让人民群众知晓、了解,这是民主政治的基本要求,更是司法

公开的其他功能得以实现的前提。因此,司法公开的首要功能,就是把司法的运行情况向社会公开,让人民群众知情。

第二,批评监督功能。在人民民主专政的国家,人民权力至高无上,任何政权机构都应当置于人民的监督之下。尽管人民群众对政权机构和官员的监督机制会因机构职能、官员属性、历史传统、实际需要等因素而选择不同的监督方式,但公开透明永远都是共同的监督原则。对不同国家机构如此,在不同国家也是如此。因此,司法公开的批评监督功能成为其最显著的功能。

第三,自律约束功能。司法机关将其活动公开在人民群众面前,就像把自己置于玻璃屋里一样,可以使司法机关更加注重自律约束。这也是公共权力的基本属性之一。司法活动一旦公开,必然促使其严格要求自己,努力成为社会的表率。

第四,规范管理功能。司法公开的这一功能

经常为人们所忽视而从未得到应有的发挥。人民法院将庭审过程公开,实际上是一堂堂生动的法制教育课;人民法院的一份份裁判文书公布,则成为当事人和社会各界的法制教育材料;人民法院确立了一项项法律适用规则,更应当成为各界自觉遵守的规范和防范纠纷的重要依据。

二、司法公开制度改革遇到的障碍

我国的司法公开制度改革新时期面临着新挑战,集中体现在:

思想观念的障碍。经过60多年的社会主义民主实践,我国社会主义民主意识得到相当程度的普及,司法民主意识也有很大进步。但以客观标准衡量,特别是从那些与民主直接相关的公开制度建设情况来看,民主意识的现状与社会对司法公开的要求还有一定差距。司法公开的程度依赖于民主发展的程度,而在民主意识、思想观念方面的“不想公开、不敢公开”问题成为司法公开最大的障碍之一。

体制机制方面的障碍。一是司法管理体制的障碍。长期以来,由于受制于各级法院没有形成科学、系统的管理制度这一现实,司法公开工作在一定程度还缺乏长效工作机制。二是司法的民主制约和监督体制不健全。虽然宪法有关规定体现了司法的人民性,但由于体制性保障的不健全,在司法公开制度运行过程中会受到来自其他方面的影响,司法制度一旦运行起来经常会忽视这一点。三是职业保障的障碍。目前许多法院不愿意公开,还有一个重要原因是因为审判机关的独立性不够,司法的职业保障没有建立起来。如果一些环节真正公开了,反而可能会对法院的司法环境和保障机制带来更大的问题。

内部运转模式的障碍。宪法所规定的司法公开主要是指审判公开,而对审判公开的狭义理解就是案件的开庭审判过程的公开(包括最后的公开宣判),而广义的司法公开包括了法院工作的各个组成部分,包括法院工作的内部运转。例如,一些案件行政化审批程序未能公开,或者把“内部运转程序”作为不公开的挡箭牌,有一些内部制定的不公开的工作指导意见成为案件裁判的“隐性”依据等。

诉讼权利保护方面的障碍。司法公开是一项

宪法原则,同时也是一项诉讼权利。这方面的障碍体现在:一是在认识上只把司法公开当作法院的责任和义务,而没有把公开当作当事人的诉讼权利。二是法院对案件中应当公开的内容和不应当公开的内容把关不严,如把不宜公开的调解过程公开了,未成年人刑事案件的裁判文书公开时对其姓名身份未作适当技术处理等。三是不能做到将所有对裁判结果有影响的事实证据、观点、依据都向当事人公开并听取当事人的意见。四是缺乏对违反司法公开诉讼权利的救济机制。

法治环境的障碍。司法公开与法治环境直接相关。一些党政领导对司法公开的功能和意义认识不充分,一些当事人和公众的法制意识不强,不能充分运用法律渠道对抗违反司法公开原则的做法,司法公开的保障制度也不够健全。

科技支持的障碍。应当说,现代科学技术的发展为司法公开的实施提供了比以往任何时候都优越的条件。如果说这方面有所障碍的话,主要表现在:一是科技装备应用不够普及,发展不够均衡。一些经济较发达地区的法院较好地利用了网络优势,而有些西部较偏远的法院还缺乏基本的设施设备。二是开发软件不够全面、系统,一些软件的应用范围不够广泛。

三、司法公开制度的创新探索

从1999年以来,最高人民法院先后发布了三个“五年改革纲要”及十几个重要改革文件,部署百余项司法公开的具体改革举措,使司法公开制度改革逐步深化,司法公开从原来单纯的庭审公开扩展到全方位公开,从法院案件审理信息公开延伸到所有管理工作信息的审务公开。司法公开的形式越来越灵活,从传统静态的司法公开方式发展到多角度、全方位动态信息化的传播方式。司法公开制度改革的具体内容包括:

(一)加大立案公开力度。全国各级人民法院根据立案公开的具体要求,均将立案阶段的相关信息通过便捷、有效的方式向当事人公开。在机构设置、人员配备、制度程序、工作内容等方面建章立制,建立诉讼服务中心,设立诉讼指导、材料收转、审判流程查询、诉前调解、判后答疑和信访接待等多功能、综合型、一站式的诉讼服务工作平台,依法公开各类案件的立案条件、立案流程、诉

讼文书样式、诉讼费用标准、缓减免交诉讼费的程序和条件;当事人的诉讼权利和义务以及诉讼风险提示等内容,并及时将案件受理情况通知当事人;对于不予受理的,将不予受理裁定书、不予受理再审申请通知书、驳回再审申请裁定书等,相关法律文件依法及时送达当事人,并说明理由。有条件的法院还推行网上立案审查、网上执行立案等制度,进一步方便当事人立案。

(二)拓展庭审公开方式。各级人民法院根据庭审公开的相关要求,不断拓展庭审活动公开的方法和途径。(1)建立案件邀请旁听制度。对人大代表、政协委员或者有关方面关注的案件,除法律规定不允许公开审理外,一律公开开庭审理并邀请人大代表、政协委员或者有关方面代表旁听庭审。(2)完善庭审旁听制度。依法公开开庭审理的案件,允许旁听,并优先保证当事人近亲属旁听的需要。(3)建立健全新闻媒体旁听和报道庭审制度。确保媒体旁听不受限制,有的法院设置媒体旁听席。在不影响审判活动的前提下,经审判长允许,可以记录、录音、录像。(4)开展庭审直播工作。各地法院按照最高法院庭审直播规定积极开展庭审直播工作。北京、辽宁、河南等地法院开展较好,有的省一年内通过网络直播庭审逾千件。

(三)挖掘执行公开深度。执行公开是司法公开的重中之重。为加大执行工作的透明度,各级人民法院健全执行信息查询系统,扩大查询范围,为当事人查询执行案件信息提供方便。执行工作中,对采取查封、扣押、冻结、划拨等执行措施的,及时告知双方当事人;对选择鉴定、评估、拍卖等机构的过程和结果全面向当事人公开;对执行款项的收取发放,执行标的物的保管、评估、拍卖、变卖的程序和结果等重点环节和重要事项及时告知当事人,使执行工作在双方当事人监督下进行。北京高院正式成立全国首家执行信息查询中心,实现对被执行人的身份、财产、账户、工商登记、企业代码等各种信息共享和集中查询,并且可以通过网络对被执行人的房产办理查封手续。重庆市从2009年4月起实行涉讼资产均进入重交所并实行电子竞价交易,2010年12月起全面推行互联网电子竞价,司法拍卖做到公开透明,有效杜绝了暗箱操作,有力保障了债权人、债务人的合法权益,促进了司法公开公正和廉洁。

(四)扩大听证公开范围。各级人民法院在审查刑事、行政、执行申诉案件及民商事申请再审案件、国家赔偿案件中普遍推进听证制度。公开听证事由、时间、地点和听证合议庭成员及承办人信息;扩大听证参加人范围,全面接受听证参加人的监督,依法保障相关当事人的合法权益。同时将听证范围扩大到涉诉信访案件,对缠诉缠访、无理闹访案件,召开听证会,邀请人大代表、政协委员、相关机构和组织、律师、专家学者、信访机构领导、信访人的亲友和同事、邻居等相关人员共同参与听证,对信访理由、上访行为进行评判,对案件事实、适用法律和程序进行分析。

(五)规范文书公开内容。(1)在裁判文书中公开诉讼过程和程序,充分表述当事人各方的诉辩意见,阐述当事人举证、质证的内容。(2)强化裁判说理。在裁判文书中全面公开证据采信情况及理由,对当事人的请求和主张详细论证支持与否的理由,阐明对事实的认定、法律的适用,做到说理公开,让当事人胜得明白,输得服气。(3)实行生效裁判文书上网。严格执行最高法院规定的裁判文书上网公开的规定,实行上网审核制度,严格把关,注意上网文书中个人信息的保护,对文书中涉及个人身份证号码、家庭住址等信息进行必要的技术处理,平衡好公众知情权与个人隐私之间的关系。截至2011年年底,河南省三级183个法院上网裁判文书超过25万份。

(六)畅通审务公开渠道。(1)充分利用法院网站、法院“微博”或其他信息公开平台,公布法院的基本情况、工作流程、管理制度、审判业务部门的审判职能、人员状况等基本情况。公开重大案件的审判情况、法院的重要会议、工作报告或者专项报告、重要活动部署、规范性文件、审判指导性意见、重要研究成果等信息。(2)举办“法院开放日”活动,邀请人大代表、政协委员、学生、社区居民等到法院参观,消除他们对司法活动的神秘感,通过参与、感受司法,增进对法院工作的理解与支持。(3)向社会聘请廉政监督员、立案信访窗口监督员、工作作风监督员等,让人民群众参与到法院工作中来,主动通报情况,加强民意沟通,接受群众监督。(4)设立新闻发言人,利用媒体宣传法院工作;对网络舆论进行合理疏导。不少法院领导做客网络,直接与网民交流。

(七)开放媒体监督。(1)建立保障媒体自由旁听庭审机制。依法公开审理的案件,媒体旁听不应受到限制;因审判场所坐席不足,应优先保证媒体需要,并以抽签方式随机分配坐席;通过庭审视频、直播录播等方式满足媒体需要;法庭内设立媒体席。(2)建立健全发布信息机制。对社会关注的案件和法院工作的重大举措,通过新闻发布会、记者招待会、新闻通稿、法院公告、互联网站等形式向媒体及时发布相关信息。(3)建立健全为新闻媒体提供相关资料的机制。为便于媒体及时掌握法院可以公开的审判资料,人民法院可以提供裁判文书复印件、庭审笔录、庭审录音录像资料、有关规范性文件、指导意见等,以满足媒体需要。(4)建立健全法院与媒体的沟通联络机制和调查处理机制。经常定期或不定期举办座谈会或研讨会,交流经验。对媒体反映法院审判人员和其他工作人员的违法违纪行为及时调查、核实。查证属实的,依法进行处理,并向媒体反馈处理情况。

(八)提高司法公开保障水平。将司法公开制度落实情况考评标准纳入人民法院工作考评体

系,完善司法公开的考核评价机制;上级人民法院加强对下级人民法院司法公开工作的指导,定期组织专项检查,通报检查结果,完善司法公开的督促检查机制;加大在资金、设施、人力、技术方面的投入,建立司法公开的物质保障机制;疏通渠道,设立平台,认真收集、听取和处理人民群众对司法公开制度落实情况的举报投诉或意见建议,建立健全司法公开的情况反馈机制;细化落实司法公开职责,树立先进典型,推广先进经验,建立健全司法公开问责表彰机制。

在新的历史时期,司法机关应当更加注重以高度的政治责任感提高对司法公开的认识,以多维价值理念处理好司法公开的各种关系,以严谨的法治精神引导司法公开的运行,以完善的制度措施保障司法公开的到位,以科学技术的强大力量助推司法公开的拓展,以公众需求的满意度检验司法公开的效果,以长效的工作机制确保司法公开的落实。展望中国特色社会主义法治国家道路的美好未来,我们对司法公开制度改革充满信心。

(作者:最高人民法院司法改革办公室副主任)

深化审判公开的理性审视和策略实现

□ 袁晟翔

一、深化审判公开的视角切入

审判公开在历次司法改革中作为审判方式改革的重点被一再强调。仅就制度层面而言,经最高人民法院公布的一系列司法解释和规范性文件逐步完善,已形成了审判公开在原则、意义、内容、方式、载体等方面较为完整的基本框架。但制度的实施状况还不够理想,“纸面上法律”所遭遇的“实施困境”似乎在不停地演示和印证着“尺蠖效应”,以至于有学者认为“审判公开不需加强,依法就够了”。这在某种程度上说明审判公开制度在司法实践中所面临的并非仅仅是“些微困难”,而是存在诸多制约因素。以往对审判公开制度所作的理论分析多以博弈视角切入进行观察,认为权利不过是利益的外衣,在权利和对应的义务之下,

审判公开制度的演变不过是法院、当事人和社会之间的博弈过程,“在三方博弈中,每一参与方的不同利益要求产生了各自不同的最优战略”,都试图寻求自身利益的最大化。以此视角进行观察,尽管有其合理性,却容易让人对法院乃至国家机构“为公本能”产生怀疑,而这种怀疑衍生的则是不信任和情绪对抗。因此往往难以看到法院的真实处境和其在审判公开实践过程中所遭遇的实际困难,这也导致相关理论难以寻觅到切实的问题解决路径。

应当看到,任何一种制度的形成均依赖多方主体的共同推动,而审判公开制度的成型和不断完善过程本身就意味着其在某种程度上符合各方利益。当事人需要获得公正裁判,社会需要保有和谐状态,国家需要立于公信之上的权威。审判