

从幕后走向台前：论司法公开背景下的审委会制度改革

——律师列席审委会制度设计初探

文/孙丽新

内容提要 自司法体制改革以来，全面推进审判执行全流程信息公开，最大限度保障当事人的知情权，是阳光司法即司法公开的题中之义。审判委员会作为法院最高审判组织，是审判业务工作的决策机构，因其讨论案件的非亲历性、审判委员会委员的任命行政色彩浓厚等原因广受诟病。究其原因在于审判委员会一直以来的不公开性使广大人民群众无法了解其真正内涵。笔者结合法院审判工作实践，认为律师列席审判委员会制度能够成为解决问题的一条有效路径。

随着司法改革的逐步深入，各地法院在审判流程信息公开、庭审公开、裁判文书公开等方面进行了创新改革，司法公开理念逐渐深入法院审判执行工作的每一个角落，全国法院司法公开工作实现了跨越式发展。随着司法公开的步伐不断向前推进，改革的目光投向了法院的审判委员会，有观点认为审判委员会讨论案件也应顺应时代的脚步在一定范围内进行公开。尤其是最高人民法院、最高人民检察院印发了《关于人民检察院检察长列席人民法院审判委员会会议的实施意见》（以下简称《检察长列席意见》）后，检察院检察长列席审委会被学者曲解为检察院行使公诉权的延伸，而控辩双方诉讼权利平等，应当同等赋予律师甚至当事人列席审委会的权利。笔者认为，检察院检察长列席审委会行使的是检察监督权，《检察长列席意见》中也明确了这一点。而律师列席审委会制度的设立是给律师，进而给当事人一个更加近距离了解法院审判委员会制度的一个窗口，从而揭开审判委员会制度的神秘面纱。当然，律师列席审委会制度的设立，并不单单为了解决信息公开的问题，更主要是为了解决审判委员会被广受诟病的判而不审问题，而律师列席审判委员会的程序设置、讨论应参与到什么程度也是需要探讨的问题。笔者将结合吉林省松原市中级人民法院最近出台的《关于建立律师列席审委会听证制度的规定（试行）》（以下简称《松原中院律师列席规定》），在后文进行详细阐述。

一、律师列席审判委员会听证制度设计的背景

审判委员会制度的存废之争由来已久，“存在即合理”，

经过实践和历史的检验，至今审判委员会制度还未被废除，说明其有一定的存在价值。最高人民法院《关于改革和完善人民法院审判委员会制度的实施意见》（以下简称《改革审委会制度意见》）规定：“人民法院审判委员会制度是中国特色社会主义主要司法制度的重要组成部分……审判委员会是人民法院的最高审判组织，在总结审判经验，审理疑难、复杂、重大案件中具有重要的作用。”该规定充分肯定了审判委员会存在的合理性，也肯定了审判委员会是人民法院最高审判组织的性质。《改革审委会制度意见》对审判委员会的组织构成、职能定位、运行机制、保障监督等进行了明确，审判委员会是审判业务工作的决策机构。这是对审判委员会制度的充分肯定，但为了适应司法改革的潮流，审判委员会制度亟需改革也是一个不容忽视的问题。律师列席审委会听证制度的设计背景源自于以下几个层面的问题：

（一）增强审判委员会工作司法透明度的需要

“正义要实现，而且要以看得见的方式实现。”“要努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。”在当前司法改革的大背景下，审判委员会信息公开也势在必行。从目前审判委员会运行机制来看，审判委员会的讨论过程是不公开的，虽然会后下发会议纪要，但会议纪要仅对本院员额法官下发，而且员额法官只能看到讨论了哪些案件、哪些规定，当事人是无法接触到审判委员会这个层面的。在人民群众中，法院的司法公信力日益增强，但如果问起审判委员会，普通大众对其知之甚少。在实践中，很多经过审判委

员会讨论的案件当事人不服判决，案件承办人在无法说服其服判息诉的情况下，均会告知这个案件是通过审判委员会讨论决定的。这不是说承办法官这样处理有问题，但确实会把很多矛盾集中到审判委员会。而有些当事人也可能受到律师的挑唆，认为其中会有重重内幕，各种权力交易的遐想便随之而来。通过制度设计，让律师和当事人真正参与到审判委员会讨论案件中来，使其有机会近距离与审判委员会委员沟通交流，了解审判委员会的运行机制，这样不仅能够增强审判委员会的透明度，推进审判委员会的信息公开，也能让当事人更加了解法院审判权的权威和光辉，使其产生敬畏和尊重心理。而选择律师作为连接法院和当事人的桥梁，也更能增强律师的职业荣誉感，更好地为当事人做好法律服务工作，成为当事人和法院之间的关系纽带。

（二）学界对审判委员会“判而不审、判审分离”的热烈讨论

学界一些学者认为审判委员会制度应该废除的最主要原因是审判委员会制度违反了司法亲历性。对于司法亲历性，学界也有很多不同的认识和分歧，但笔者比较认同以下观点：司法亲历性的基本要求是直接言词审理，以庭审为中心，集中审理，裁判者不更换，事实认定出自法庭，审理者裁判，裁判者负责。^①

按照当前审判委员会沿袭下来的工作机制，审判委员会委员了解案情主要是依靠承办人在会议上的汇报，容易受到主审法官的审判经验、先入为主、信息误传等因素影响，导致审委会对一些案件的讨论方向出现偏差。对于事实认定出现分歧的案件，如果案件事实无法查清，就无法对案件进行正确判处。尤其是一些民事案件，承办法官经历过庭审，可以根据当事人在法庭上的表现从而形成内心确信，但审判委员会委员未亲身经历过庭审，对于承办法官的内心确信无法感同身受，因此，安排律师列席审判委员会，就能很好地解决这一弊端。通过代理律师在审判委员会对事实部分的陈述和参与审判委员会委员对事实部分的讨论，能够加深审判委员会委员对案件事实的正确认识，摒弃审判委员会违反司法亲历性这一缺陷。

关于“让审理者裁判，让裁判者负责”，每位委员对自己发表的意见负责，承办人对自己承办的案件判决结果负责，这并不冲突。一个案件从进入法院开始，会有很多人参与案件审判的全过程，每个人在其中都扮演着不同的角色，因此

每个人只需对自己扮演的角色负责就可以了，这并不违反“让审理者裁判，裁判者负责”这一原则。

（三）检察长列席审判委员会与律师列席审判委员会制度的冲突之争

检察长列席审判委员会在人民法院组织法和《检察长列席审判委员会》中均有规定，且实施意见明确指出检察长列席审判委员会是人民检察院行使检察监督权的具体体现。但在实践中，由于一些人对检察长列席审判委员会制度存在误解，认为检察长列席审判委员会行使公诉权甚于行使监督权，尤其是刑事案件，检察院以公诉机关和检察监督机关的双重身份列席审判委员会，有角色冲突的嫌疑。为了公平起见，律师和当事人也应享有同等列席审判委员会的诉讼权利。笔者认为，这一观点不仅是对检察长列席审委会制度的曲解，也是对律师列席审委会制度的曲解。

关于检察长列席审判委员会和律师列席审判委员会的利弊及其相互之间的关系问题，在学界和网络上有各种猜测和论断。有人认为，邀请律师列席审委会的司法改革是基于检察长可以列席审判委员会的司法制度在短期内无法改变的现实下的权宜之计，也有人认为，律师列席审判委员会是对检察长列席审判委员会检察监督权的弱化。笔者认为，二者的权利基础和列席目的完全不同，检察长列席审判委员会是基于检察院的检察监督权，列席目的是行使检察监督权，是法律明文规定的权力；而律师列席审判委员会是基于当事人对审判程序的参与权，是人民法院为了协助审判委员会查明案件事实而赋予律师和当事人的权利。

二、律师列席审委会的制度设计

2020年6月11日松原市中级人民法院出台了《松原中院律师列席规定》，笔者参与了该规定制定的全过程，现将制定过程中引发的讨论和具体制度设计总结如下：

（一）审判委员会设置听证环节的案件范围

《松原中院律师列席规定》第4条规定：“审判委员会讨论下列案件，可以举行听证：（一）案件事实疑难、复杂，且对法律准确适用存在直接影响的；（二）案情涉及社会公共利益，在社会上有重大影响的；（三）案件裁判结果在本辖区具有重大指导意义的；（四）院长或分管院领导认为应当在审判委员会进行听证的其他案件。”以上案件范围限定是根据提交审判委员会讨论的案件范围和近5年来松原中院审判委员会工作实践总结罗列出来的。据笔者统计，松原中院

^①朱孝清：“司法的亲历性”，载《中外法学》2015年第4期。

提交审判委员会讨论的案件大多为民事案件和刑事案件，自2017年开始，民事案件所占比例逐年降低，约占讨论案件总数的20%至30%，刑事案件所占比例逐年升高，约占讨论案件总数的40%至50%。经过激烈的讨论，多数人认为以上范围能够涵盖所有需律师列席的民事和刑事案件。有少数人提出合议庭成员对案件事实认定有争议的案件也应列入律师应列席的案件范围，但并非所有合议庭成员对案件事实认定有争议的案件均需要律师列席，因为有些案件并非事实有争议，只是法官个人认识不同，且此类案件能够包含在上述所列第一类疑难复杂案件中，因此，少数人的此点意见没有被采纳。

（二）可以列席审判委员会参加听证的律师范围

《松原中院律师列席规定》第3条规定：“本规定所指当事人的代理律师是根据法律规定经当事人书面授权委托的，具有相关执业资格的正规律师，举行听证前，案件承办人要代理律师的委托手续、代理权限、律师函和执业资格证书进行全面审核。”笔者对此较为认同。列席审判委员会的代理律师要有律师执业资格证书和当事人的书面授权。律师法第二条规定：“本法所称律师，是指依法取得律师执业证书，接受委托或者指定，为当事人提供该法律服务的执业人员。”第五条规定：“申请律师执业，应当具备下列条件：……（二）通过国家统一法律执业资格考试取得法律执业资格；……”因此，列席审判委员会的律师要具有律师执业资格证书，这是最基本的形式要求。律师列席审判委员会，是为了代替当事人表达诉请和阐述案件事实，关系着当事人的切身利益，为了防止当事人事后反悔，我们要在程序上尽量做到周到全面，因此，代理律师列席审判委员会需当事人书面授权。

那么基层法律服务工作者是否可以列席审判委员会呢？对此也有不同的看法。有人认为，按照我国相关诉讼法、基层法律服务工作者管理办法和各地规范性法律文件的规定，有代理权限并得到当事人授权的基层法律服务工作者就可以列席。有人认为，因为我国目前对基层法律服务工作者的管理比较混乱，各地规定的代理范围和标准不一，不宜规定其可以列席审判委员会。笔者较为认同第二种观点。但这样也只是暂时的，今后基层法律服务工作者执业越来越规范，如果符合相关规定的代理条件，也可以考虑将其列入可以列席审判委员会的代理律师范围。

在制度设计之初，有人提出，既然要解决审判委员会的司法亲历性问题，为何不直接设计让当事人列席审判委员会进行听证？笔者认为，直接让当事人列席审判委员会，会渐渐弱化庭审的作用，且因当事人的文化素质参差不齐，可能没有代理律师的表述规范清晰，这不仅涉及审判委员会讨论案件的效率问题，也涉及法院最高审判组织的严肃性和组织性问题。选择代理律师代表当事人列席审判委员会，是因为其本身的法律业务素养较当事人高出许多。

因为审判委员会是人民法院最高审判组织，与会的审判委员会委员均是经过层层选拔选任的，有人提出是否也应对列席审判委员会参加听证的律师级别进行限制，或者建议律师管理部门对可以列席审判委员会的律师进行推荐。这一观点让笔者想到一种论断：“审委会的组成行政化明显已经是一个不争的现状，院长、副院长、庭长的标配组成模式让审委会不再是总结审判经验，参与重大、疑难案件审理的审判组织，而是彰显法院内部行政等级秩序的行政组织。行政职务的高低并不代表其审判经验的多少和审判能力的高低，成员组成以行政职务为依据的选任方式，难以让审委会发挥其应有的功能。”^①不能否认，大部分审判委员会委员均兼有院庭长的行政职务，但随着司法改革的逐渐深入，审委会委员的行政化已经逐渐淡化。最高人民法院《改革审委会意见》要求：“各级人民法院应当加强审判委员会的专业化建设，提高审判委员会委员的政治素质、道德素质和法律专业素质，增强司法能力，确保审判委员会组成人员成为人民法院素质最好、水平最高的法官。各级人民法院审判委员会除由院长、副院长、庭长担任审判委员会委员外，还应当配备若干名不担任领导职务，政治素质好、审判经验丰富、法学理论水平较高、具有法律专业高等学历的资深法官委员。”笔者整理了松原市中级人民法院近5年来审判委员会委员的个人信息发现，学历为硕士研究生以上的委员占全体委员总数的39.74%，学历为大学本科的委员占全体委员总数的55%，且大多数毕业于著名院校，学历为大专的委员占全体委员总数的5.26%（仅1名），所有委员均从事审判工作长达20年以上，许多委员曾经获得个人三等功、优秀办案标兵等荣誉称号。他们除了较高的行政职务外，还有扎实的审判业务能力。脱去行政级别的外衣，审判委员会本质上是一个审判组织，审判委员会委员和律师一样，都是法律工作者，承担为当事人做好诉讼服务的职责，从这个意义上论，对列席审委会的律师进

^①匡旭东：“司法体制改革背景下的审判委员会制度改革设想”，载《法制博览》2017年第28期。

应用

行等级限制就失去了其合理性。无论等级高低，都是律师，是代表当事人参与诉讼的人。笔者认为，如果要限制代理律师的范围，只能从当事人的授权和律师的执业范围进行限制，这样从法理上讲，也不违反法律的公平、平等原则。

（三）律师列席审判委员会进行听证程序的启动

审判委员会可以根据工作需要设定听证程序，通知当事人的代理律师列席会议，听取代理律师对案件关键事实和诉辩主张的陈述，或向其进行询问，充分了解案件事实。案件承办人拟提请相关当事人的代理律师列席审判委员会听证的，应在案件议题提交审判委员会讨论时在审理报告中予以说明，并报请院长或分管院领导审批。院长或分管院领导在审核审判委员会案件议题时认为应当举行听证的，可以要求承办人在汇报案件时设立听证环节。律师和当事人没有权利申请列席审判委员会。这主要是由该项制度设计的初衷决定的。律师列席审委会制度的设立，是为了配合法院查清案件事实真相，按照需要决定此程序是否启动。为了避免当事人和代理律师对此项权利的滥用，笔者认为不宜授予代理律师或者当事人申请启动听证程序的权利。也是基于此，该制度设计被称为“听证程序”。

（四）律师列席审判委员会制度的流程设计

其实，在确立了制度的基本框架后，流程设计就容易了。但在进行流程设计之前首先要解决的是律师列席审判委员会，让其参与审判委员会讨论，可以让其参与到何程度。笔者认为，设定律师参与审判委员会是为了解决事实问题，因此，律师应在承办人汇报案件事实阶段开始参与到程序中来，甚至可以旁听审判委员会委员对案件事实部分的相互询问和争论，但应在承办人汇报合议庭评议结果前退席，不能参与审判委员会进行表决的阶段。

律师列席审判委员会进行听证的程序启动后，应由案件承办人负责联系代理律师，并告知参加听证的时间、地点、方式、会议日程、参会材料等会前准备事宜。审判委员会应为代理律师设置专门席位，在承办人汇报案件事实阶段通知其列席就位。案件承办人在汇报案件时应就案件无争议事实和有争议事实分别按重点阐述，但不能在听证过程中发表案件处理意见。案件承办人针对案件事实部分汇报完毕后，代理律师就争议事实和其诉辩主张进行陈述，并接受审委会委员和汇报人的询问，听取各位委员就案件事实部分的讨论。待听证结束后，通知代理律师有序退席。审判委员会委员综

合案件整体事实和证据情况，对代理律师事实部分的陈述和发表的意见进行辨别采纳。

（五）律师列席审委会需履行的职责和监督方式

律师列席审判委员会进行听证，应服从法院的事务性安排，依法阐述案件事实。对此以何种方式进行监督也应作为一个重要问题予以考虑。笔者认为，在当前的法律法规规定下，对于律师侵犯当事人正当权益的行为，当事人有正当的救济途径，可以不在律师列席审判委员会制度设计里进行设置。

三、前景展望

（一）方向定位——充分尊重诉讼参与人的诉讼权利

审判委员会是当前人民法院审判组织必不可少的组成部分，承担着总结审判工作经验，讨论决定重大、疑难、复杂案件的法律适用，讨论、通过指导性案例等重要职能，对法院的审判执行工作有着重大的方向性指导作用。审判委员会由幕后走向台前，是历史洪流不断向前发展的必然。

充分尊重诉讼参与人的诉讼权利是未来审判委员会改革的一个方向性指引。任何审判制度都是为当事人的诉讼活动服务的，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义是法院审判服务的基本宗旨。

律师列席审判委员会进行听证的制度设计，也要紧紧围绕充分尊重当事人诉讼权利的基本原则。在该制度实施的过程中，要对可能产生的风险进行合理规划，对可能损害当事人合法权益的情形进行科学预判，比如是否会有代理律师与对方当事人、主审法官串通在审判委员会上对参与决策的委员进行误导的情形发生等。在今后的改革过程中，要始终坚持维护当事人的诉讼权利，保护当事人的合法权益。

（二）律师列席审委会制度的立法可行性

在当前我国法律制度的框架下，律师列席审判委员会并不违反任何禁止性规定，且有先例可循。《松原中院律师列席规定》虽然是吉林省关于律师列席审判委员会进行听证制度的首次尝试，但该制度并非松原中院首创，之前已经过多家法院的实践检验，虽然各地规定略有不同，但均受到了社会各界人士的认可和期待。笔者认为，此项制度可以由最高人民法院牵头，在总结各地方实践的基础上统一制定相关规定并在全国推广。这不仅能够改变各地法院“各自为战、规定不一”的局面，也能从立法层面改变审判委员会制度存在的弊端。

（作者单位：吉林省松原市中级人民法院）