

论《人民法院组织法》的修订原则、重点与限度

方斯远*

内容摘要 《人民法院组织法》已经纳入《十二届全国人大常委会立法规划》的第一类立法规划项目，需在本届人大任期内与《法官法》一并完成修改工作。本次修法应当在“依法有据”的政治约束下，合理吸收域外经验以及我国司法改革的成果，将当前已经成熟的制度固定下来，并以原则性的规定为未来的改革留下空间，在内容上需注意与《法官法》的分工协调。考虑到目前的司法改革的进程，虽本次《人民法院组织法》的修改秉承“大修”的原则，但仍应注意其限度。

关键词 人民法院组织法 法律修订 司法改革

问题的提出

作为法院组织的总章程，《人民法院组织法》的及时修订具有承前启后的意义，不仅可以确认现行的法院组织架构，更有助于为进一步的司法改革提供制度框架和合法性依据。在司法改革如火如荼的当代，在习近平总书记强调“重大改革须依法有据”的政治约束下，后者的意义更为重要。^{〔1〕}

* 暨南大学法学院副教授。

〔1〕 全国人大内司委副主任委员王胜明指出，“两院”组织法和“两官”法的修改与司法体制改革关系密切。司法体制改革当中的重大举措都是“两院”组织法和“两官”法修改的重要内容，必须坚决贯彻中央有关文件的精神，认真总结试点地区经验，体现司法体制改革的成果，积极回应广大人民群众关切。参见谢文英：《王胜明：“两院”组织法和“两官”法争取明年完成修改》，载《检察日报》2016年3月11日。

我国现行《人民法院组织法》于1980年实施至今, 尽管分别于1983年、1986年以及2006年进行了三次修订。但是, 随着司法实践的发展, 法律的局限愈加明显, 更制约了我国司法改革的进程。因此, 经中央批准, 调整后的《十二届全国人大常委会立法规划》将《人民法院组织法》新增列入“条件比较成熟、任期内拟提请审议的法律草案”的第一类立法规划项目之中, 需在本届人大任期内与《法官法》一并完成修改工作。^[2]有关部门对本次修订的重视程度空前, 全国人大内司委、最高人民法院相关部门均展开了密集调研与多方会谈。^[3]

考虑到法院组织法涉及面广, 无法面面俱到, 本文在梳理我国《人民法院组织法》立法历程、争议问题的基础上, 结合十八届三中全会以来的司法改革举措, 就修法的原则、重点和限度展开分析。首先, 结合我国法院组织法的立法和修法历程, 提纲挈领地提出了本次修法的目标和原则; 其次, 总结法院组织法的核心要素以限定研究范围; 再次, 探讨《人民法院组织法》的立法体例; 最后, 结合本轮司法改革进程, 讨论哪些改革措施可以在本次修法中予以纳入, 以及如何纳入的问题。

一、法院组织法的修订原则

我国第一部全面规范法院组织的法规是1951年出台的《中华人民共和国人民法院暂行组织条例》(以下简称《暂行条例》)。^[4]《暂行条例》的制订主要参考了老解放区、华北、东北、西北、华东、中南等区的工作经验以及苏联等国际经验, 但由于时代所限, 仅能做出通则性的规定。^[5]而1954年出台的《人民法院组织法》则是对《暂行条例》的发展与深化。^[6]1979年重新制订的《人民法院组织法》相较于1954年版本, 并没有太大的变更。^[7]其后, 1983年、1986年的修订主要集中于四点: 一是对实践中固定做法的事后确认;^[8]

[2] 《十二届全国人大常委会立法规划》, 载全国人大网 http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2015-08/03/content_1942600.htm, 2016年12月1日访问。

[3] 据了解, 就法院组织法修订的问题, 全国人大内司委于2012年赴重庆、湖南、浙江等地, 2014年赴河南、四川、上海、江苏等地, 2015年赴全国20个省(包括自治区、直辖市)进行调研座谈, 最高人民法院亦专门成立了修法研究小组, 并多次组织各级法院召开会议研讨。

[4] 1949年12月20日中央人民政府委员会批准的《中央人民政府最高人民法院试行组织条例》仅对最高人民法院的组织做了规定。

[5] 许德珩:《关于“中华人民共和国人民法院暂行组织条例”的说明》, 载《江西政报》1951年第26、27合期。

[6] 《最高人民法院、司法部关于学习贯彻中华人民共和国人民法院组织法的指示》[(54)法行字第12556号]。

[7] 彭真:《关于七个法律草案的说明——一九七九年六月二十六日在第五届全国人民代表大会第二次会议上》, 载《人民司法》1979年第7期。

[8] 如1983年的修订确认了各地基层法院设立经济审判庭的做法。参见王汉斌:《关于修改“人民法院组织法”“人民检察院组织法”的决定和“关于严惩严重危害社会治安的犯罪分子的决定”等几个法律案的说明》(中华人民共和国第六届全国人民代表大会常务委员会第二次会议)。

二是结合实际情况和其他法律规定对原规则进行的修订；^{〔9〕}三是对于争议较大或改革方向不明确的规定予以删除，留待未来进行改革；^{〔10〕}四是确定死刑复核权的归属问题。2006年，尽管司法改革已经有了一定的成效，《法官法》的出台有必要更新《人民法院组织法》的部分条款，^{〔11〕}但最后的修订工作依旧采取了稳妥的立场，仅将死刑复核权收归最高人民法院。

本次修法是在全面推进依法治国的背景之下展开的，承载着如下特殊意义：一是与《法官法》等相关法律法规的协调，从体系化的方面提出了更高的要求；二是需要对司法改革的内容进行选择性的确认，以立法的形式固定较为成熟的做法；三是提供足够的解释空间，为效果尚不明显或暂时未予启动的改革留下足够的制度空间。因此，笔者认为修法应当处理好以下三个层面的关系。

首先，法律修订与现行法制的关系。我国社会主义法律体系已经形成，立法工作也相应地从以前的因时性、粗放型转向整体性、科学性，尤其是注重体系性。作为国家审判机关，法院组织具有重要意义。理论上应当由宪法对法院组织作出专门规定，但为保持基本法的简明性，各国一般仅在宪法中做出纲领性规定，再以单行法（法院组织法）的形式对法院的组织 and 权限予以规定。^{〔12〕}法院组织法上承宪法以及其他宪法性法律，下接法官法以及诉讼法。因此，如何确定法院组织法的核心领域，并在我国立法体系中找到其合理定位，避免立法的重复与矛盾，是必须重视的问题。

其次，法律修订与域外经验的关系。尽管法院组织法是宪法性法律，但并不意味着不能从域外的经验中汲取有益成分。^{〔13〕}由于法院组织的架构与宪法制度、诉讼架构等密切相关，在借鉴域外经验的过程中，需要考察其背后蕴含的司法规律是否具有—般性，能否与我国司法实际相适应。

再次，法律修订与司法改革的关系。司法改革的进程必然涉及对现行法院组织结构的改变，但这并不意味着所有的改革都要以立法的形式固定下来，尤其是考虑到部分改革因牵涉较广，目前仅以地区试点的形式探索经验，若这些尚未成熟的做法直接纳入法律，将会对后期的改革形成制约。因此，在处理二者关系时，需要注重对改革

〔9〕如基于实践的困难，改变一审合议庭必须有陪审员参加的做法，参见前引〔8〕，王汉斌文。

〔10〕如对于司法行政工作的管理权限，专门法院的设置等。参见前引〔9〕，王汉斌文。

〔11〕2005年时任全国人大内司委副主任的祝铭山就提出，由于《法官法》在2001年修法，《人民法院组织法》没有同步修改，导致任命法官仍沿用“审判员、助理审判员”的称谓，应当尽快予以解决。参见祝铭山：《解读“法官法”》，载《法律适用》2005年第7期。

〔12〕吕丁旺：《法院组织法论（修订六版）》，台湾一品文化出版社2008年出版，第3页。

〔13〕在最高人民法院召开的法院组织法修改会议上，最高人民法院政治部主任徐家新也肯定了域外经验的借鉴对修法工作的意义。参见方斯远：《集思广益 凝聚共识 进一步推进人民法院组织法修改工作》，载《人民法院报》2015年7月16日。

成熟度的判断,以决定是否在修法中予以纳入。^[14]

二、法院组织法的核心要素

我国立法工作具有因时性特点,导致各法律间在衔接和协调上有所欠缺,这在法院组织的立法上尤为明显。因此,为更好地在法律体系中予以定位,避免重复立法或立法冲突,确定法院组织法的核心要素是法院组织法修订的先决问题。

审判是法院的基本职能,法院组织的设计应当以此为基点。在学理上,法院组织法需要对审判机关的组织、权限及活动等基本内容做出规定,^[15]其核心领域包括:(1)诉讼权,即人民与国家审判权的关系,包括当事人请求法院裁判的权力,社会对司法公开的要求,程序当事人合法听审权的保障等;(2)组织规则,即关于审判权的构造以及法院活动的不同层级,包括法定法官原则、法院组成和任务分配、审判组织之间的事务分配、法院人员的配置与职务以及法院内部的行政;(3)法官与其他行政人员的地位和责任。^[16] 依此框架考察我国与域外法院组织相关的法律,可以总结出法院组织法的核心要素,从宏观到微观逐层递进的逻辑,可分为四个层面:一是法院作为一个整体在国家机关体系中的地位,包括对法院职能的界定、法院与其他权力机关的关系等;二是法院系统的组织关系,包括法院的设立标准(地域以及考量因素等)、审级制度等;^[17]三是法院内部的治理结构,包括审判与司法行政两方面,前者涉及法院内部审判机构的设立标准、审判机构的分工、审判组织的设立标准与分工(合议制与独任制)、庭审管理制度等;^[18]四是人事方面的规定,包括法官与司法辅助人员选任、晋升、薪酬、惩戒与管理等。

根据全国人大法工委对《宪法》第124条第3款“人民法院组织法定原则”的解释,人民法院的组织既包括各级人民法院之间的组织体系,也包括各级人民

[14] 对此可供参考的是日本,在2001年启动司法改革后,《裁判所法》的修订会根据改革的进程逐步确认改革成果。

[15] 姜世明:《法院组织法》,新学林出版股份有限公司2012年版,第1页;吕丁旺:《法院组织法论》,台湾一品文化出版社2010年版,第3页。

[16] 前引〔15〕,姜世明文,第2页。

[17] 审级制度的核心在于法院的纵向结构和权限划分,包括各级法院权限配置、上下级法院关系、终审判决的审级和错误救济,参见傅郁林:《我国民事审级制度的历史考察与反思》,载《私法》2013年第1期。

[18] 本部分参考了全国人大法工委对《宪法》所作说明,但是应当注意的是,在立法以及学理意义上,“审判组织”的内涵是“人民法院审理案件的内部组织形式”,主要包括合议制、独任制,而各审判庭则属于“审判机构”的范畴,如新华网对我国司法制度的介绍专题中即将各审判庭作为审判机构的下位概念。人大法工委并没有区分两者。载全国人大网, http://www.npc.gov.cn/npc/flsyywd/xianfa/2010-04/14/content_1567085.htm, 2016年12月1日访问。

法院内部的组织形式和结构。^[19]这一解释大致将由法律规定的法院组织范围限定在前述的第二、第三层面，同时涵盖了院长、审判委员会委员以及庭长的职权等与审判权运行直接相关的人事问题。从立法的科学性来看，前述第一层面的问题宜由宪法规定，我国也采纳了这种做法。在我国的法律体系中，《人民法院组织法》上承《宪法》《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》^[20]《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》^[21]《各级人民代表大会常务委员会监督法》。这些法律对法院的权限、与人大的关系等问题已经做了详细的规定。在《人民法院组织法》中，已有第1条“法院地位”、第3条“法院任务”、第4条“法院独立行使审判权”、第5条“法律平等适用”、第10条第2款“审判委员会委员任免”以及第16条“法院向人大及其常委会负责并报告工作”作为衔接，无需再重复规定。由于《各级人民代表大会常务委员会监督法》已经对具体的监督方式做了详细的规定，^[22]无需在法院组织法中重复规定。^[23]但是，考虑到人大及其常委会对法院的监督涉及法院在国家权力机关中的定位，而上级法院对下级法院的监督则是属于法院系统内部的权力配置，故笔者认为可将《人民法院组织法》第16条第1款“人大及其常委会监督法院”的规定予以提前，并将第2款“上下级法院之间的监督关系”单立成一条，更符合逻辑。

对于地方各级法院向同级人大报告工作并接受审议的做法，有观点质疑此举有违宪之嫌，也会削弱人民法院审判工作的独立性。考虑到《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》《各级人民代表大会常务委员会监督法》等宪法性法律已经将这一做法确定下来，故本次法院组织法的修订不能对此作出变更。^[24]另外，《各级人民代表大会常务委员会监督法》

[19] 参见全国人大法工委的立法说明，http://www.npc.gov.cn/npc/flsyywd/xianfa/2010-04/14/content_1567085.htm，2016年12月1日访问。

[20] 《全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》第11条、15条。

[21] 《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第8条、10条、21条、22条、25条、26条、27条、44条、47条。

[22] 根据全国人大的立法释义，各级人大一年中不可能对“一府两院”工作实施经常性的监督，因此只规范人大常委会的监督工作较为切合实际。参见全国人大常委会法制工作委员会国家法室：《〈中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法〉释义及实用指南》，中国民主法制出版社2013年版。

[23] 这一问题在1995年2月27日第八届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议上曾经被提出，时任全国人大法律委员会主任委员薛驹指出，人大及其常委会对法院、法官进行监督的具体方式和内容，建议待取得经验后在修改人民法院组织法、人民检察院组织法和制定监督法时再研究如何规定。参见薛驹：《关于修改选举法的决定、修改地方组织法的决定、法官法、检察官法、人民警察法和惩治违反公司法犯罪的决定六个法律草案修改稿修改意见的汇报》。

[24] 在全国人大的相关释义中明确这一做法的合宪性，载全国人大网 http://www.npc.gov.cn/npc/flsyywd/xianfa/2010-04/14/content_1567085.htm，2016年12月1日访问。

规定的监督方式并不限于“报告工作”，“负责”本身已经涵盖了各类监督形式。因此，笔者认为，在法院组织法中不必增设法院依法接受人大及其常委会监督的一般条款。

本次修法需特别注意之处在于，其与《法官法》同步修订，故关于法官人事制度的部分，二者应当如何予以妥善分工。从域外的经验看，法院组织法与法官法分立的趋势较为明显，如德国以及我国台湾地区均在法院组织法之外另设法官法，而因法官的人事问题较为细致，部分制度修改较为频繁，^[25]如果统一纳入法院组织法会增加修法成本，故即使在没有单独法官法的国家，也以单行法的形式就法官的人事问题进行了特别规定。

我国《人民法院组织法》制订较早，人事问题较为简单。因此，在第三章“人民法院的审判人员和其他人员”中对法官（审判员）的资格、选任以及司法行政人员和审判辅助人员做了原则性的规定，却由此导致了对法官法立法的必要性的争议。主流观点认为，法院组织法是对法院组织、活动原则、审判制度的规定，在人事制度方面较为原则化，可操作性不强，既无法体现与普通公务员相区别的职业特点，也无法体现“管人”与“管事”之别。因此，“法官的任职条件、职责、权利义务、选拔任免、培训、考核、奖惩、退休”等问题应当由法官法单独规定。^[26]2006年实施的《公务员法》将法官纳入公务员的范围。因此，在法官人事问题上，《人民法院组织法》和《公务员法》均与《法官法》形成一般法与特别法的关系。与《法官法》立法时的情况不同，本次修法的核心问题在于区分哪些人事制度不宜由法官法规定。笔者认为，法官法的重点应当是法官身份的取得、改变、丧失、保障等与职业路径相关的问题，而法院组织法对人事制度的规定应当围绕审判权运行这一核心目标展开。除此之外，诸如审判辅助人员、司法行政人员的人事制度均应规定于法院组织法中。

三、法院组织法的立法体例

我国法院组织法的修订对立法体例的问题并没有过多的讨论。承前所述，如果法官的人事制度主要规定在《法官法》中，现行《人民法院组织法》第三章必将失衡。故有必要对立法体例问题予以讨论。

从域外经验来看，法院组织法的体例一般依总则、各级法院、司法人事、司法行

[25] 最为明显的是对于法官员额，基于日益增长的案件压力，日本《裁判所职员定员法》以及韩国《各级法院法官定员法》均经历了多次修订。

[26] 周道鸾：《我国法官法的制定和修改——纪念人民司法工作六十周年》，载《河北法学》2009年第10期。

政的逻辑顺序展开。^[27]总则部分对立法宗旨、法院的审级（序列）、权限、设置以及组成等一般性问题进行规定。例如德国法院组织法中虽未专设总则，但第一章“管辖权”和第二章“关于常务委员会以及法院事务分配的一般规定”中作出了相当于总则性的规定。紧随其后的是对各级法院的分章规定，其立法理念应当体现不同审级法院的职能差异，并在组织结构上有所区分。各章中一般会规定区域设置、人员组成、职权与职级、内设机构设置、派出机构（分院）设置等内容。在顺序上存在两种做法：一是从最高层级的法院开始往下逐级规定，如日本、韩国；另一种则相反，如德国和台湾地区。我国《人民法院组织法》采取了后一种模式，笔者认为较为合理，从逻辑上看，初审法院比最高人民法院更适合作为审判组织设计的“一般模型”。因此，将之规定在前有利于避免重复规定，如台湾地区“法院组织法”地方法院的多处规定，均以准用的形式适用于上级法院（第34条第7款，第39条第3款，第53条第3款）。终审法院由于职能定位于政策制定以及法律统一适用，更为接近公共政策机构或立法机构。^[28]因此，在组织设计上需要特别规定，如制定司法解释、判例的权力和程序、司法行政的权力、最高人民法院院长的特别权力等，在内容上较其他法院为多。因此，后置也更有层次性。在各级法院的规定之后，域外法院组织法一般规定了法官之外的法院工作人员的人事制度、审判程序（庭审规则、法庭用语等）、司法行政以及法院经费等问题。

1910年清末的《法院编制法》最早对法院组织做出规定。由于主体移植日本法，^[29]因此在体例上与日本1890年的《裁判所构成法》基本一致，^[30]即通则、各级法院（初级审判厅到大理院）、司法年度及分配事务、法庭的开闭与秩序、法院用语、司法评议与决议、庭丁（在职能上相当于当代法警）、法官的任用、书记官与翻译官、承发吏、法律上的辅助、司法行政的职务与监督权以及附则。^[31]民国政府早期承继了《法院编制法》，仅删除了初级审判厅的规定，而后于1915年重新刊行，但由于该法“施行多年，颇有窒阻”；1921年通过的《法院组织法》因倡导力求简明的立法原则，“可删者删，可并者并”，因此在体例上有较大改变，主要是将人事制度的位置前置，并将书记官和通译、检验员、执达员、庭丁及司法警察分别合并为一章。^[32]台湾地区

[27] 部分地区采取法检一体的立法模式，基于本文研究目的以及我国的立法模式，对法院组织法涉及检察院的部分予以忽略。

[28] 何帆：《论上下级法院的职权配置——以四级法院职能定位为视角》，载《法律适用》2012年第4期。

[29] 何勤华：《西方模式的选择与中国司法的现代化》，<http://www.china-review.com/sao.asp?id=2840>，2016年12月1日访问。

[30] [日]冈田朝太郎：《法院编制法》，上海人民出版社2013年版，点校者序部分，第7页；日本《裁判所构成法》载<http://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/794512>，2016年12月1日访问。

[31] [日]冈田朝太郎：《法院编制法》，上海人民出版社2013年版，点校者序部分，第8-9页。

[32] 郑宝华：《法院组织法释义》，上海法学编译出版社1937年版，第55-56页。

现行的“法院组织法”基本维持了这一体例，只是司法辅助人员和行政人员被统一规定在各级法院中，不再专章规定。

我国1951年《暂行条例》前五章的体例与1921年《法院组织法》相似，即从通则开始，依次规定了县级、省级和最高人民法院，并分别规定了审级、管辖权、组成以及人事制度，在第五章特别规定了法院与检察署的关系。但是，因为颁布时经验不足，《暂行条例》没有对司法行政、法院事务、法庭的一般规则等问题做出专章规定，仅能对各级法院的原则性问题做出规定。^{〔33〕}1954年的《人民法院组织法》作为对《暂行条例》的发展和提高，在体例上有较大变化，体现在：一是把各级法院统一并入第二章，并分节进行规定，不再单独成章；二是把包括法官在内的人事制度统一规定于第三章“人民法院的审判人员和其他人员”；三是不再规定检察院的有关内容。1979年的《人民法院组织法》整体维持了这一结构，但在第二章不再分节。但是，对上述部分的修订理由，在官方文件中没有说明。立法者或许考虑到每一级法院的规定并不多，故此认为再以“节”细分并无必要。然而，《暂行条例》未规定的制度，1954年之后的《人民法院组织法》均未予以完善。

与域外的主流立法相比，现行《人民法院组织法》的体例基于历史的局限，在内容上并不完整，在体例上亦不科学，在本次修订应当予以完善，即使有部分制度尚未成熟，也不妨碍先在相应的章节中做出原则性规定，以便下次修法时进一步完善。整体来看，在总则之后对各级法院的规定有两种可选模式：一是在第二章针对每一级的法院分节设立标题；二是借鉴德国与台湾地区的做法，对每一层级的法院予以专章规定。立法形式的选择属于立法政策层面的问题，应当考虑法律的整体结构，对此需要结合本次修法的限度进行分析。

第三章涉及法官（审判人员）的部分，主要是关于法官资格、任免权限的规定，因这部分与审判权的运行并无直接联系，且在《宪法》《法官法》中已经有相应规定，宜予以删除。依据现行法，法官之外的“其他人员”包括人民陪审员（第37条、第38条）、书记员（第39条）、执行员、法医和司法警察（第40条）。而依中组部与最高人民法院合发的《人民法院工作人员分类管理制度改革意见》（中组发〔2013〕12号）的界定，除人民陪审员之外的均属于“审判辅助人员”，其与审判权的运行密切相关。从域外的经验看，台湾地区考虑到各级法院内设机构的设置以及相应的职等分配不同，无法在总则中做出一般规定，因此将各类审判辅助人员与相应的机构设置以及其职等的范围一并规定于各级法院中。而韩国《法院组织法》对审判辅助人员的职权独立规定于第五部分“法院的人事制度”。日本没有完备的法官法，因此在《裁判所法》第四编统一规定了法官、法官之外的其

〔33〕董必武在区第一届全国司法会议上的讲话指出，主管部门所草拟的各级法院的草案主要作用是成为未来建立各级法院的蓝图，以统一全国各级法院的组织。

他法院职员以及司法修习生的人事制度。德国则在《法院组织法》第十一、十二、十四章分别对书记员、送达员及执行官、庭审警察做了规定。笔者认为，考虑到未来的法院人员分类管理改革中，司法警察参照公安机关实行单独警察职务序列，其他审判辅助人员的职务序列可能执行综合管理类公务员的有关规定，也有可能另设单独的职务序列，其职务层次设置、职数等随着法院级别有所区别，宜借鉴台湾地区的模式，分别规定于各级法院当中。由于这部分规定的充实，各级法院相对来说更适宜单独成章，而不宜在第二章之下再分节，否则会导致第二章内容过于庞杂，以致整个法院组织法失衡。

对于人民陪审员的问题。从域外的经验来看，台湾地区没有采纳陪审制，目前试行的观审制改革效果尚未明确，且从“观审员”的职能定位来看，并不能为判决提供有约束力的法律意见，^[34]因此在“法院组织法”中没有规定。德国《法院组织法》第四章“参审法庭”是对初级法院陪审员的专门规定，第五章“州法院”的刑事庭组成中也部分规定（第76条、77条）。韩国和日本均没有在法院组织法中对陪审员作出直接规定。根据我国现行诉讼法以及最高人民法院《人民陪审员制度改革试点方案》（法〔2015〕100号）的规定，理论上一审的刑事、民事和行政案件均可能有陪审员参与审判，因此不宜在各级法院中分别规定。而目前人民陪审员的改革尚未成熟，可考虑在总则部分对陪审制的适用范围和职责做原则性规定，将人民陪审员的遴选、补贴等问题交由诉讼法，在改革进程中予以细化规定。

在总则和各级法院的组织规定之外，域外的法院组织法一般会规定法院事务分配的主体与程序、^[35]法庭秩序、^[36]法院用语、^[37]法官评议、^[38]司法行政监督、^[39]司法互助^[40]以及法院经费。^[41]法院的内部管理制度具有重要意义以及特殊要求，因此本次修订可以考虑增设“法院的管理制度”一章，内容包括录音、录像在内的法庭秩序等问题。由于具有较大的共性，可从三大诉讼法中总结出共同的规则，予以专章规定。尤其是对于庭审录音录像的问题，最高人民法院已经于2010年发布《关于庭审活动录音录像的若干规定》，同时三大诉讼法或相应的司法解释中也有原则规定，可以考虑在总结实施效果的基础上，在《人民法院组织法》中做出专章规定。同理也适用于法院用语、法官评议等在诉讼中具有较大普适性的制度。

[34]前引〔15〕，姜世明文，第172-178页。

[35]德国《法院组织法》第二章，台湾地区“法院组织法”第六章。

[36]韩国《法院组织法》第五章，日本《裁判所法》第五编，台湾地区“法院组织法”第七章。

[37]德国《法院组织法》第十五章，台湾地区“法院组织法”第八章，日本《裁判所法》第五编第二章。

[38]德国《法院组织法》第十六章，台湾地区“法院组织法”第九章，日本《裁判所法》第五编第三章。

[39]台湾地区“法院组织法”第十一章，日本《裁判所法》第六编。

[40]德国《法院组织法》第十三章。

[41]韩国《法院组织法》第九章，日本《裁判所法》第七编。

对于法院经费。由于我国财政制度与别国有所不同，尤其是地方、中央收支两条线的制度下，法院财政设计的问题较为复杂。本轮改革为去除地方化，推行了人、财、物省级统管的改革。因此，对于经费能否在法律中规定的问题，需检验改革的效果再决定。

在我国，司法行政主要包括各级人民法院政工党务、行政事务、后勤管理等工作。从工作性质来看，其与审判权的运行并不直接相关。在工作方式和特点上，变动性较大，^{〔42〕}不宜在法院组织法中做出规定。实际上，域外法院组织法规定的司法行政，主体内容是对法院的监督权限问题，而对于行政工作意义上的司法行政并没有具体规定。^{〔43〕}

四、法院组织法与司法改革

本次《人民法院组织法》修订最重要也是最困难的问题在于，如何从本轮司法改革的举措中筛选出较为成熟的经验，并以修法的形式固定下来。笔者认为，可有三个判断依据：一是与现行法，尤其是宪法等上位法之间的契合度；二是改革顺利推行需要的前提条件是否在较大范围内得到满足；三是目前改革试点的范围以及取得的成效。以下分别结合相应的改革措施与目前的进展，探讨其纳入修法的可能性。

（一）审判权的性质与法院的定位

在法院的整体定位方面，本轮改革不但明确了审判权作为判断权的本质，强调其权力运行机制有自身的特殊性；还明确了审判权作为中央事权的性质，^{〔44〕}强调审判权应当由人民法院独立行使，建立各级党政机关和领导干部支持法院依法独立公正行使职权的制度机制。对此，最重要的改革是推进法院的财物省级统管。然而，这一改革牵涉面极大，一旦将基层人民法院和中级人民法院列为省财政一级预算单位，无论是改革阶段的资产核算、移交等，还是改革稳定之后涉及的年度预算申报、基建申请，必然会给各省财政厅带来较大的工作量，各基层法院与中

〔42〕前引〔9〕，王汉斌文。

〔43〕日本《裁判所法》第六编，台湾地区“法院组织法”第十一章。

〔44〕尽管司法权的中央属性早已在《宪法》第123条中规定，但是由于我国地区发展不平衡等特殊国情，以及包括分税制在内的“向地方分权”发展方式，司法权的运作在人权、财权等方面需要变通，以至于长期以来强化了地方法院对政府的依附，恶化了司法地方保护主义，因此习近平总书记在2014年1月的中央政法工作会议上强调指出：“司法权从根本上说是中央事权。各地法院不是地方的法院，而是国家设在地方代表国家行使审判权的法院”。参见景汉朝：《司法权是中央事权》，载《中国新闻周刊》2014年第23期；蒋惠岭：《中央司法事权的八项“基本待遇”》，载《法制日报》2015年1月28日；刘松山：《地方法院、检察院人事权统一管理两个重大问题》，载《法治研究》2014年第8期。

级法院在与省级财政部门的工作沟通机制上也需要进一步磨合。尽管省级统管，乃至未来的中央统管能够充分体现司法权中央事权的属性，有力排除地方干预。但是，从目前的进展来看，仍然需要较长时间的过渡和探索。^[45]因此，本次修法不宜固定省级统管的相关制度，也不宜单列法院经费一章，应留待下次修法再结合改革成就再行斟酌。

（二）法院的设置

在法院的体系设置方面，本轮司法改革的重要举措有四点：一是建立最高人民法院巡回法庭，力图破除地方化、优化最高人民法院职能设置；二是探索设立跨行政区划法院，避免地方干预；三是建立专门法院，并对旧有的部委设立的专门法院予以改组，强化审判的专业性与独立性；四是完善审级制度以及四级法院的职能定位。

1. 最高人民法院巡回法庭

从制度建设层面，最高人民法院出台了《最高人民法院关于巡回法庭审理案件若干问题的规定》（法释〔2015〕3号，以下简称《巡回法庭若干规定》）。在十八届三中全会《决定》的基础上，对巡回法庭的设置、受案范围、职能定位、治理结构、人事制度等问题予以了细化规定和补充。从设立之后的运行成效来看，最高人民法院巡回法庭的改革成效较为显著：一是有效履行了审判职能，^[46]通过发布典型案例的形式起到了审判指导与监督的作用；^[47]二是在与本部的关系上通过典型案例做了探索。^[48]

笔者在前期的研究中提出，巡回法庭要真正发挥去地方化的作用，应当与跨行政区划高级人民法院联动，^[49]但由于后者尚未设立，以致巡回法庭去地方化的作用并不凸显。尽管如此，巡回法庭仍然具有积极的改革意义。中央全面深化改革领导小组第二十九次会议审议通过了《关于最高人民法院增设巡回法庭的请示》，同意最高人民法院在深圳市、沈阳市设立第一、第二巡回法庭的基础上，在重庆市、西安市、南京市、郑州市增设巡回法庭，体现了对改革成效的肯定，但会议也强调，要“注意把握好巡回法庭的定位，处理好巡回法庭同所在地、巡回区以及最高人民法院本部的关系，发挥跨行政区域审理重大行政和民商事案件的作用，更好满足群众司法需求，公正高效审理案件，提高司法公信力”，指出了当前改革有待进一步

[45] 孟建柱：《坚定不移推动司法责任制改革全面开展》，载《长安》2016年第10期。

[46] 自2015年2月1日至2016年9月30日，第二巡回法庭共受理跨省民商事和行政案件249件，占全庭受理的民商事和行政案件总数的17.82%，其中依法纠错37件，占跨省民商事和行政案件总数的14.86%。参见《最高人民法院通报第二巡回法庭跨省民商事及行政典型案例》，<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-29141>，2016年12月1日访问。

[47] 《最高人民法院第二巡回法庭关于公正审理跨省重大民商事和行政案件典型案例》，<http://www.court.gov.cn/fabu-xiangqing-29211.html>，2016年12月1日访问。

[48] 罗书臻：《最高人民法院审委会讨论首起由巡回法庭提交的案件》，载《人民法院报》2015年11月6日。

[49] 方斯远：《最高人民法院巡回法庭的制度建构》，载《法律科学》2015年第2期。

探索完善的地方。

基于此,笔者认为,巡回法庭的设立以及功能定位可以在本次修法中予以纳入。在体例上,考虑到巡回法庭属于最高人民法院的派出机构,可以在“最高人民法院”的相关章节对设立巡回法庭的权限以及设立标准予以规定。在受案范围上,需注意《巡回法庭若干规定》对十八届四中全会《决定》预设的跨行政区划重大民商事行政案件做了具体化和扩充。首先,依据诉讼法的规定,巡回区内属于最高人民法院管辖的行政、民商事案件,包括一审、二审和再审,但并不以跨行政区划案件为限。而除了一审案件外,对于二审和再审案件,均没有“重大”的限制,根据起草人的解释,一审案件是否受理,要“综合案件重大复杂程度、社会关注程度、受地方保护主义影响程度等多种因素综合判断,从严掌握”。^[50]其中,地方保护主义影响这一个标准,凸显了巡回法庭的制度意义,使之与最高人民法院本部有所区分。但是,考虑到一审由最高人民法院直接受理的案件较少,因此更具实际意义的是二审和再审案件,对于这一差异,起草人的解释是“跨行政区域案件总体数量较少,标准也很难确定,试点阶段不宜将受案范围定得过紧”,考虑到跨行政区划高级法院尚未有法律依据而无法建立,这一做法是符合现实情形的。其次,从便利诉讼的角度,增加了刑事申诉案件、不服高级人民法院作出的罚款、拘留决定申请复议的案件,从案件分流的角度增加了依法定职权提起再审的案件、程序性案件(高级法院管辖权争议、延长审限案件),考虑到这些案件本身较少具有普遍法律适用意义,由巡回法庭审理更为合适。再次,从便利诉讼角度,增加涉港澳台民商事案件和司法协助案件。最后,以兜底条款的形式将受案范围的决定权保留在本部,根据试点情况进行调整。由此可以看到,受案范围的问题尚未成熟,因此不应直接将《巡回法庭若干规定》第3条、第4条直接写入法律,而是宜原则性规定“巡回区内的属于最高人民法院管辖的行政、民商事案件、刑事申诉案件、不服高级人民法院作出的罚款、拘留决定申请复议的案件”,并辅之以“最高人民法院认为应当由巡回法庭审理或者办理的其他案件”这一兜底条款。

2. 跨行政区划法院

根据十八届三中全会与四中全会的《决定》,跨行政区划法院的改革目前已经有序开展,在北京和上海等地设立的跨行政区划法院的运行取得了较好的改革效果,应当在本次修法中予以确认。然而,与巡回法庭相比,跨行政区划法院入法存在特殊的问题。

第一,在法律依据方面。跨行政区划法院并不是专门法院,也不是传统意义上在

[50] 贺小荣、何帆、马渊杰:《〈最高人民法院关于巡回法庭审理案件若干问题的规定〉的理解与适用》,载《人民法院报》2015年1月29日。



省、自治区内按地区设立或在直辖市内设立的中级人民法院。因此，在现行的《人民法院组织法》中对法院序列的规定中，仅能在直辖市开展试点，除非取得法律授权。^{〔51〕}对此，本次应当相应修订《人民法院组织法》第17条、第22条，为跨行政区划基层法院和中级法院提供法律依据。

第二，对于跨行政区划高级人民法院。尽管其设立对于司法的去行政化具有重要意义，但逻辑上跨行政区划高级人民法院只能由全国人大产生，这点不符合《宪法》第124条和第128条的规定，宜在《宪法》修订时统一予以考虑。

第三，对于跨行政区划法院在人民法院组织法中的定位。由于其属于地方法院，一种思路是在基层、中级人民法院的章节作出特别规定；另一种思路可考虑直接设立“跨行政区划法院”专章予以规定。相比之下，笔者倾向于后一方案，一方面是考虑到跨行政区划法院在管辖权、职能定位、治理结构等方面与传统的基层、中级人民法院有较大差异，并不适宜附属于地方法院的章节，另一方面，也是为将来《宪法》修订后设立跨行政区划高级人民法院留下余地，降低未来的修法成本。

第四，对于本次修法可以确定的内容。从目前来看，在十八届三中全会、四中全会《决定》规定的原则之外，中央全面深化改革领导小组审议通过的《跨行政区划人民法院、人民检察院试点方案》，最高人民法院出台的《关于全面深化人民法院改革的意见》《北京、上海跨行政区划人民法院组建工作指导意见》以及《最高人民法院关于为京津冀协同发展提供司法服务和保障的意见》等文件均对于跨行政区划法院的管辖权、机构设置、法官选任等问题做了细化规定。然而，从整体来看，包括设立标准、跨地区因素的确定标准，地方干预因素的识别标准，跨地区重大民商事、环境资源保护、食品药品安全案件中“重大”的确定标准，高级人民法院指定管辖的特殊案件标准，与行政案件集中管辖之间的关系，当事人协议管辖选择跨行政区划法院的条件和范围等问题仍然有待深化研究。因此，在本次修法中宜采取保守态度，仅对于审级、管辖权、对应的人大机关及其关系等内容做出原则性规定。

3. 专门人民法院

从域外的经验来看，在宪法之外，法院组织一般会采取在一般性的法院组织法外，对专门法院进行单独立法的“总分式”模式。^{〔52〕}其中，由于知识产权审判工作的专业性和重要性，知识产权法院单独立法是较受青睐的模式。而对于其他的专门法院，各国的差异性较大，尚没有较为普遍的立法模式。^{〔53〕}

〔51〕最高人民法院司法改革领导小组办公室：《〈最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见〉读本》，人民法院出版社2015年版，第43页。

〔52〕从两大法系代表国家和地区来看，英国在《法院法》之外，还制订了《县法院法》《治安法院法》《苏格兰土地法院法》《国际刑事法院法》等；在德国专门的《少年法院法》，我国台湾地区亦在“法院组织法”之外，制订了“行政法院组织法”“智慧财产法院组织法”等。

〔53〕Baum, Lawrence. *Specializing the courts*. University of Chicago Press, 2011.

我国对专门人民法院的规定基本采取了概括和委任立法相结合的模式，即在法院分类条款中单独列出，并将其设立和组织委任全国人大常委会立法。^{〔54〕}立法的修订主要涉及是否对军事法院之外的专门法院予以列举，以及是否在第二章“人民法院的组织 and 职权”中予以专门规定。这是由于我国早期的专门法院设置政策性色彩较浓，在存废以及设置等改革问题上争议较大，^{〔55〕}因此立法者采取了非穷尽列举的灵活方式，以为改革留有余地。^{〔56〕}

本轮司法改革涉及专门法院的改革，主要有知识产权法院、海事法院以及军事法院。军事法院的改革目前除十八届四中全会《决定》要求“改革军事司法体制机制，完善统一领导的军事审判、检察制度”的原则之外，仅有最高人民法院印发《关于重新编制发布军事法院代字的通知》，对军事法院组织体系进行调整并形成新的建制序列。考虑到军事法院在人事、管辖等问题上的特殊性，尤其是与本轮司法改革中员额制、单独职务序列等措施的衔接尚未有成熟的改革经验，因此难以细化规定。海事法院在我国已有多年成熟实践经验，其独立性和专业性也为其他专门法院的设置提供了先进经验，但其自身也面临“地位边缘化、存在合理性、管理混乱化三大危险”。^{〔57〕}考虑到其改革目前尚未有明确措施，宜在专门法院的范围中与军事法院并列规定，明确其合法性依据，具体的制度留待未来结合改革效果再行确定。

相比之下，知识产权法院的改革幅度较大，在十八届三中全会《决定》之外，中央全面深化改革领导小组第三次全体会议审议通过的《关于设立知识产权法院的方案》、十二届全国人大常委会第十次会议作出的《关于在北京、上海、广州设立知识产权法院的决定》以及最高人民法院发布的《知识产权法院法官选任工作指导意见》，均涉及到具体的改革措施。从修法的角度看，涉及知识产权法院的设置、管辖权的改革较为明确，除了在《人民法院组织法》第2条法院种类的规定中与军事法院并列列举之外，增设“专门法院”一章，下设一节作出具体的规定。对于法官选任的资格、程序等问题，目前改革尚未成熟，可暂时不予规定。

（三）法院的内设机构与审判权运行

本轮司法改革在法院的内设机构与审判权运行方面，主要包括主审法官责任制、

〔54〕《人民法院暂行组织条例》第2条，《人民法院组织法》（1954）第1条第2款和第二章第四节，《人民法院组织法》（1979）第2条第1款第2项与第3款，第29条，《人民法院组织法》（1983，1986，2006）第2条第1款第2项，第29条。

〔55〕对我国专门人民法院的改革历程介绍，参见万鄂湘主编：《专门法院改革的路径与成效》，人民法院出版社2013年版。

〔56〕前引〔8〕，王汉斌文。

〔57〕谭学文：《司法体制改革中的本土性资源——海事法院的探索与启示》，载《中国海商法研究》2015年第1期。



司法行政事务管理权和审判权相分离、以审判为中心的诉讼制度改革以及人民陪审员制度改革。

审判权运行机制问题是贯穿司法改革始终的一条主线。十八届三中全会《决定》通过之后，最高人民法院于2013年发布了《关于审判权运行机制改革试点方案》（法[2013]227号，以下简称《审判权方案》）。十八届四中全会《决定》通过之后，最高人民法院于2015年发布《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》（法发〔2015〕13号，以下简称《责任制意见》），在总结先期试点的经验，对审判权运行机制、法官责任制等作出了新的规定，这两份文件可谓顶层设计层面对审判权运行机制最为系统和全面的一次试点改革。宜对比当中的改革措施，分别检验是否合适纳入修法。

第一，审判组织。《审判权方案》首先规定了合议制和独任制的改革方式。目的在于：一是让担任行政职务的资深法官重新回归审判岗位，并直接担任审判长；二是审判机构扁平化的改革，在编制职数受限的情况下，将合议庭作为一个准机构固定下来，体现去行政化的改革方向。^{〔58〕}与此类似，《责任制意见》规定了专业审判团队以及扁平化管理模式的探索建立。一般来说，层级越高的法院专业化程度就越高，如最高人民法院就属于典型的扁平化管理，除了各庭室有各自侧重的分工之外，每个庭内部的不同合议庭也有自己的专业领域。但是，在低层级法院，这一模式可能会加剧司法行政化。因此，《责任制意见》原则规定了基层、中级人民法院可以为独任审判设置法官与司法辅助人员组成的审判团队，可以通过随机方式建立适用合议制案件所需要的合议庭。然而，基于审判专业化程度的提高，《责任制意见》还规定案件较多的基层人民法院可以组建相对固定的审判团队。这一改革思路有助于平衡审判需求、法官专业化以及独立性，进而提升审判效率。而对于职数编制受制于内设机构的问题，在法官实行单独职务序列，法官等级与行政职级完全脱钩之后，有望得到改善。但是，笔者认为，“审判团队”作为新型的审判组织，不宜在本次修法中予以固定。究其原因在于：首先，设立标准“案件数量较多”并不明确，且这一标准过于简单化，忽略了专业化的要求；其次，固定审判团队可能会限制法官的业务能力发展，不利于法官能力养成以及未来上级法院法官主要从下级法院逐级遴选的改革，尽管《责任制意见》采取了相对固定的做法，但这一标准仍然有待实践检验；再次，调整分案的权力归属不明确。因此，这一项改革更多似整合理顺审判权运行机制的过渡性措施，不宜在修法中固定下来。目前审判组织仍然应当维持独任法官、合议庭以及审判

〔58〕蒋惠岭：《论审判权运行机制改革》，载《北京行政学院学报》2015年第2期。

委员会三种。^{〔59〕}

第二，院庭长的审判管理和审判监督权。《审判权方案》并没有区分审判管理和监督，而《责任制意见》则在概念上将二者做了区分。理论上，审判监督权是院庭长对合议庭和独任法官的案件裁判审核监督、保障裁判质量的权力；审判管理权则是对审判工作合理安排、对审判过程严格规范、对审判质量科学考评、对司法资源有效整合，确保司法公正廉洁高效的权力。^{〔60〕}然而，这两个权力之间的界限并不清晰，有可能造成院庭长管理权干涉审判权，或审判权依赖监督权的状况。^{〔61〕}还需注意的一个问题是，《责任制意见》规定了院庭长可以要求独任法官或合议庭主动汇报的案件。尽管其不同意法官意见的时候无权直接改判，而只能提交审判委员会或法官会议，但在这种情况下，除了可能导致的行政干预问题之外，也会带来责任不清的弊端。对于行政管理的问题，《审判权方案》提出了行政事务集中管理的思路，并提出设置院庭长助理予以保障；而《责任制意见》则更进一步提出专职行政副院长的设置，目前尽管在部分地区（如吉林）已经有尝试，但考虑到入额享有相应待遇，改革推行过程中应当避免通过转接分管业务抢占员额的情况，宜对行政副院长的职能和选任方式予以明确。另一个值得疑虑的问题在于，行政副院长集人事、经费、政务等行政事务的管理权于一身，是否权力过大。总的来说，尽管以“权力清单”的形式将院庭长的审判管理权与监督权的内容予以细化，并规定于立法的方案具有一定的吸引力，但目前的改革尚未积累足够的经验，更适宜在修法时仅对于权力归属做出规定，而具体的权力内容则留待未来改革积累成熟经验。

第三，疑难案件的处理权限及其相应的机构设置。首先，对于审判委员会，《审判权方案》规定审判委员会委员除作为审判长主持合议庭的案件审理外，还可以与其他审判委员会委员组成三至七人的委员合议庭，审理重大、疑难、复杂的案件。审判委员会委员组成合议庭审理案件，按照合议庭审理案件的程序办理。这一方面体现了审判委员会委员的法官本质；另一方面确立了审判委员会合议庭的新型审判组织，根据起草人说明，其功能在于过滤案件，避免审判委员会负担过重。同样是为了过滤案件，《审判权方案》还规定提交审判委员会讨论决定的案件，院长可以指定二至三名审判委员会委员或者其他资深法官先行审查是否属于审判委员会讨论决定案件的范围，并提出意见，报请院长决定，这都体现了限缩审判委员会审理范围的改革方向。^{〔62〕}《责任制意见》还在审判委员会职能上作

〔59〕何帆法官结合最近的司改进展阐释了更为充分的理由，参见何帆：《“审判团队”会替代审判庭么？》，微信公众号“法影斑斓”，2016年9月10日。

〔60〕胡云腾、范跃如：《审判权与审判管理权运行机制研究》，载《人民司法》2011年第15期。

〔61〕杜豫苏、何育凯：《明晰权力边界：审判权内部运行机制改革路径探索》，全国法院第二十六届学术讨论会论文集。

〔62〕前引〔58〕，蒋惠岭文。

出限定。笔者认为，在这些改革举措中，对于审判委员会的职能、审理方式以及《审判权方案》设立的过滤机制，可进一步总结经验，在修法中予以吸收。但是，对于重大疑难复杂案件的识别机制、审判委员会委员的组成等问题，尚需要进一步考察改革效果，不宜在立法中规定。

第四，专业法官会议或审判长联席会议。《审判权方案》规定对于案件审理过程中发现的重要法律适用问题或者其他重大疑难复杂问题，独任法官或者审判长可以提请院长、庭长召集专业法官会议或者审判长联席会议讨论，其结论应当记录在卷，供合议庭参考。《责任制意见》并没有提审判长联席会议，仅保留了专业法官会议，将之规定为向合议庭提供法律适用意见的咨询机构，由民事、刑事、行政等审判领域法官组成。这实际上是对司法实践中普遍存在的审判长联席会议的制度化固定。由于我国法律不完备，相互之间冲突情况较为多见，审判长联席会议发挥了重要作用。对此，《责任制意见》的相关规定存在了几个方面的问题。首先，根据体系解释，进入法官会议的应当是经过遴选之后的入额法官，然而，从目前的员额制改革来看，一些审判经验丰富的资深法官可能因各种原因无法进入员额。因此，在员额制法官的选任上不宜一刀切。其次，在具体的组成方式上，《责任制意见》采取了按照专业（民事、刑事、行政）分设的模式，但司法实践中，审判长联席会议的效率不高，而且为了体现审判长受庭长指导下工作，较多采取在庭内设立的模式，但改革之后庭长的指导职能弱化，法官独立性增强，针对实践中类似刑民交叉这种案件，可以考虑设置混合专业的法官会议。^{〔63〕}再次，专家法官会议与审判委员会的衔接。从职能定位来看，二者的职能有一定重复，均针对重大疑难复杂案件的法律适用问题。法官会议并非法定审判组织，仅为咨询机构。因此，其决议仅有参考性质，但在实际运作中如何区分两者的职能，条文中并没有清晰表述。根据官方说明，法官会议被作为过滤机制，使很多问题不必提交审判委员会或以其意见为审判委员会决策提供参考，^{〔64〕}但程序上如何衔接，并不明确。最后，法官会议的设置实际上与强调合议庭独立性的价值取向有一定冲突。由于成员多为资深法官，咨询可能会变成指挥从而加剧行政化，而从审级监督的角度来考虑，基层人民法院是否有必要设置法官会议，这是值得商榷的。实际上，根据实证分析，基层人民法院的审判委员会在很大程度上已经足以发挥

〔63〕叶向阳：《试论审判长联席会议制度的运行机制及功能实现》，载《法律适用》2008年第7期；赵盛和、乔娟：《审判长联席会议制度的反思与重塑——法律统一适用协商机制的探寻》，载《法治论坛》2012年第3期。

〔64〕李少平：《深刻把握司法责任制内涵 全面、准确抓好〈意见〉的贯彻落实》，载《人民法院报》2015年9月25日。

统一法律适用的功能。^{〔65〕}由于这些问题的存在，专业法官会议的改革并不成熟，不具备入法的条件。

（四）法院的人事制度

本轮司法改革在法院的人事制度方面，主要包括法官额制、法官的选任、遴选（晋升）、养成、职业保障、惩戒以及司法人员分类管理。考虑到人民法院组织法与法官法的分工，人事制度的改革宜纳入法官法修改的范畴，笔者拟另外撰文予以探讨。

需要特别指出的是，法官额制与审判权的运行关系较为密切。从域外经验看，考虑到法官额的变化频率较快，主流做法是在特别法中规定，^{〔66〕}但由于目前员额制的改革尚未成熟，对于具体比例、遴选方式以及比例分配等问题仍然有争议，仅适宜将法官实行员额制管理作为原则在立法中予以规定。

结论

自建国以来，我国的《人民法院组织法》虽经数次修订，但受多种因素的限制，修法效果始终未尽人意。尽管本次《人民法院组织法》与《法官法》联动修订，在思路被定位为“大修”，加上近年来司法改革的全面推进，使得各界对本次修法充满期待，但不能忽视的是，从现有的改革情况来看，并非所有的改革举措均足够成熟且应当在立法中予以明确和细化。在笔者看来，本次修法的核心目标更适宜定位为“承前启后”，除了对既有的成熟做法以及改革成果予以固定，更重要的是为将来的深化改革提供合法性的依据和空间。故虽在较多的问题上仍然仅做原则性的规定，但相信随着改革的推进，各项改革措施效果的检验，未来定能逐步将本次修法的原则性规定予以充实，最终推进全面依法治国的进程。■

（责任编辑：钟莉）

〔65〕鲁为、张璇、廖钰：《论“审判权统一行使”在基层法院的实现路径——以基层法院审判委员会的微观运行为视角》，载《法律适用》2014年第1期。

〔66〕如日本《裁判所职员定员法》、韩国《各级法院法官定员法》、台湾地区在“法院组织法”后以附表形式规定了各级法院法官额，效果也是类似。