

公文写作：法官职业化建设与渐进式改革 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/169/2021\\_2022\\_\\_E5\\_85\\_AC\\_E6\\_96\\_87\\_E5\\_86\\_99\\_E4\\_c25\\_169140.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/169/2021_2022__E5_85_AC_E6_96_87_E5_86_99_E4_c25_169140.htm)

2002年7月最高人民法院召开的全国法院队伍建设工作会议，标志着中国的法官队伍必将走出大众化模式，迎来职业化时代。法官职业化建设是一个十分庞大的系统工程，涉及到方方面面的问题：既涉及人民法官和人民法院在当代中国的重新定位，又涉及人民司法的未来前景；既涉及借鉴西方发达国家的成功经验，又涉及走中国特色法官职业化道路的问题；既涉及党的人事、财政政策，又涉及现行法律法规的修订完善；既涉及广大法官和其他工作人员的观念更新，又涉及审判权的重组优化和人员分流。因此，高歌猛进、疾风骤雨的改革方式不适于我国的法官职业化建设，我们必须充分考虑中国的国情和历史，立足现实，实事求是，以渐进式改革推进法官职业化建设。

一、各地各级法院的改革不宜搞“一刀切”，东部地区法院、中高级法院改革步子可迈得快一些，西部地区法院、基层法院则从缓为宜。推进法官职业化建设，不仅需要强大的经济实力作后盾，而且需要广大法官的观念更新和积极参与，但在这两方面东部地区法院、中高级法院与西部地区法院、基层法院差距都较大。一方面，由于我国各地经济发展不平衡，而法院经费又靠地方保障，因而各地各级法院物质保障方面差距明显，主要表现为东部地区法院与西部地区法院差距大，中高级法院与基层法院、人民法庭差距大。试以法官待遇问题论之，东部经济发达地区一个刚参加工作的书记员年收入超过3万，而西部经济欠发达地区一个有三十年工龄的资

深法官年收入不到1万。正规法律院校本科生、硕士生愿到东部地区法院任书记员的并不罕见，与此形成鲜明对照的是，西部地区特别是民族地区基层法院、人民法庭法官队伍不稳定的窘境，不仅正规院校法律专业毕业生很少，而且法律人才流失严重。推行法官职业化改革，抬高法院“门槛”，将可能导致这些地区匮乏人才的矛盾加剧。另一方面，东部地区与西部地区法官思想观念、创新意识也存在较大的差异。东部地区法官思想解放，富有创新意识，竞争意识强，易于接受先进的司法理念，因而推进法官职业化建设在东部地区法院遇到的阻力相对较小。而西部地区法官思想观念相对封闭，创新意识相对较弱，习惯于按部就班，求稳怕乱。

考虑到各级法院的较大差异，基层法院、人民法庭的法官职业化改革应结合实际情况从缓稳妥进行。以推行法官员额制度为例。最高法院将综合考虑中国国情、审判工作量、辖区面积和人口、经济发展状况等各种因素，按照法官职业化的要求确定各地各级法院法官员额。确定法官员额后，法官人数将比现在有所减少，一些人将不能继续担任法官，基层法院、人民法庭将可能出现合议庭难组的问题。以宜宾市论之，全市几十个人人民法庭在编人数大都为5人，由3名法官、1名书记员和1名法警组成，尚能在法庭内部组成一个合议庭。但实际上由于审判任务连年上升，审判力量相对不足，无法组成合议庭、滥用简易程序、合议案件数量偏低的情形普遍存在，审书不分、

法官自审自记、书记员办案的现象也屡禁不绝。推行法官员额制度后，这种现象是否有所好转呢？笔者估计，今后全市每个人民法庭确定的法官员额一般仅为1名，组成合议庭将更为困难。当然法官可与人民陪审员（笔者认为让非法律人士在法庭上享有与法官同等的权利和义务，显然与法官职业化建设相悖）或其他法庭的法官组成合议庭合议案件，但并非易事。不仅人民法庭，就是部分县法院如果不进行配套制度改革（如有学者提出尽量缩减业务庭的设置[1]，成都市高新区法院在实践中已“废笈幸滴漉”[2]），有的业务庭也将面临同样的处境。有的县法院部分业务庭现只有三四名法官，核定法官员额后可能有1-2名法官，组成合议庭也较为困难。是否我国所有的人民法庭现在补充法官都需要大学法律本科毕业并通过录取率极低的统一司法考试的高素质法律人才呢？笔者持反对意见。一方面人民法庭受理案件的类型主要为离婚诉讼、邻里纠纷、轻微刑事案件之类，案情简单，标的也小，涉及的法律法规有限，提供给会外语、懂经济、通晓国际惯例的专家型、复合型、精英型法官施展才能的舞台并不大，决定了人民法庭的法官素质不必向中高级法院法官看齐，另一方面由于人民法庭所处地往往较为偏僻，在现行经费保障体制下物质装备落后，工作环境欠佳，法官待遇偏低，因而不能吸引高素质法律人才已是不争的事实。笔者主张对人民法庭法官的素质要求不必与中高级法院的法官齐等划一，日本和英国的实践可资参考。近邻日本的法院机构包括最高裁判所、高等裁判所、地方裁判所、家庭裁判所和简易裁判所，其中简易裁判所约有法官810人，占日本法官总人数的36%，其管辖范围为简单的民事案件（如争议标的90万日元

以下的民事案件)和轻微的刑事案件(通常是仅处以罚金或罚款的)。简易裁判所的法官大都是从地方裁判所书记官或事务官中选拔。[4]耐人寻味的是,作为司法制度中的一个重要环节,富有法治底蕴的英国一直保留有非职业化的治安官制度,而且治安官数量大大多于职业法官。治安官可以由任何人担任,但需要具备优良人品和衡量证据的能力等条件,主要审理轻微刑事案件以及邻里纠纷、家庭婚姻案件、一般债务等民事案件。由于没有深厚的法律功底,他们在案件审理过程中,需要在有职业资格的法院助理的帮助和建议下,确认事实和适用法律。

[4]从上述事实可以看到,法官的职业化和精英化并不排除法官队伍的多层次性,非职业化存在于职业化的大格局之中,其中显然存在某种合理性和必然性。总之,由于基层法院、人民法庭办理了占全国80%以上的案件,基层法院是法院工作中的重点,也理所当然地是推进法官职业化改革的重点。以符合基层法院、人民法庭实际的改革举措逐步推进法官职业化建设,促使基层法官的素质得到有效增强,待遇得到有效提高,形象得到切实改善,这应当成为衡量中国法官职业化改革成功与否的重要标准。

二、主要由法院系统内部独立完成的改革步子可迈得快一些,主要涉及法院外部法官待遇、法律法规修订等方面的改革则从缓为宜。推行法官职业化建设,必然涉及法院体制和法官制度中某些十分复杂的深层次问题。有些改革措施法院系统内部基本能够解决,如实行书记员单独序列管理、改革法官的培训制度和惩戒制度等,改革的步子就可迈得大一些、快一些。有些改革措施需要

与有关部门沟通，报请领导机关批准制定新的制度或修订完善现行法律法规，才能最终解决，就需要从缓。首先是关于法官的待遇问题。在西方发达国家，法官的社会地位崇高，收入稳定而丰厚，明显优于公务员、检察官，也是世界大多数国家的通例。但长时期以来，我国法院无财权，法官的物质待遇按照公务员标准对待，并受当地财政制约，工资、福利等都由法官的行政职级来决定。虽然从1999年开始，全国各地开展了法官的等级评定工作，但只是徒具形式，并不与待遇挂钩。1995年2月28日全国人大常委会通过了《中华人民共和国法官法》，第三十四条规定：“法官的工资制度和工资标准，根据审判工作特点，由国家规定。”2001年6月30日修正的法官法作出了同样的规定。从人大制订法官法至今已有七年，但第三十四条（修正后的法官法第三十六条）的规定仍是一纸空文，笔者认为原因是多方面的。一方面我国法官队伍数量庞大、素质参差不齐。据统计，我国法官队伍（具有审判职称者）已有21万之巨，堪称世界之最，大约每6000人中便有1名法官，这与西方发达国家如英国大约11万人中有1名法官、日本4.3万人中有1名法官相比，我国的法官人数实在是太多了，按占人口比例计算是英国的18倍，是日本的7倍。法官职业具有大众化的特点，法院“门槛”低，法官素质并不比公务员素质高。在这种情况下，大幅提高法官待遇不仅国力难支，而且违社会公正。另一方面我国还有一支为数不少的检察官队伍，选任标准及物质待遇与法官一样，也都按照公务员对待，并由地方财政保障。《中华人民共和国检察官法》第三十九条规定：“检察官的工资制度和工资标准，根据检察工作特点，由国家规定。”但国家

同样没有出台任何此方面的规定。法官队伍需要推进职业化建设，检察官队伍亦然；法官队伍需要提高待遇，检察官队伍亦然。如果在公务员、检察官整体工资水平未提高的前提下，单方面提高法官的待遇必然会遇到来自各方面的阻力。所以，今后法官队伍的待遇何时提高，提高多少，与检察官、公务员的差距有多大，本质上是国家财富的再分配，牵涉到的问题相当多，也相当复杂，显然现在不是解决的最佳时机。只有在大幅精简法官数量的前提下，在法官队伍整体素质得到有效提高的基础上，国家才可能专门就法官的待遇问题作出制度性规定。所以涉及法官物质保障的改革应从缓，但这并不是说选拔出的法官物质待遇与法官助理、书记员、司法行政人员完全一样，目前可考虑用法院自有经费保障法官的物质待遇优于其他法院工作人员。其次是法律法规的修订问题。法官职业化建设必然涉及人民法院组织法、法官法等法律法规、司法解释的修订完善，但是我国的法官职业化建设将是一个长期的过程，现在正处在摸索、试点阶段，各地推行的法官职业化改革举措不尽相同，尚无统一的结论，故修订法律法规的工作应从缓。如从北京市房山区人民法院、山东省青岛市中级人民法院、上海市浦东新区人民法院推行法官助理制度改革的情况来看，不仅称谓不相同，青岛中院称“助理法官”，房山区法院和浦东新区法院称“法官助理”；而且定位也不相同，青岛中院赋予助理法官一定的审判权，助理法官属于审判人员，对庭前结案或径行裁判的案件，可与主审法官组成合议庭评议，作出裁判，房山区法院则规定法官助理无任何裁判权，法官助理不属于审判人员。在这样的背景下，法律法规、司法解释等修订完善的时机显

然未成熟。但是，现在及今后新制定的法律法规、司法解释对此应予以充分考虑。如最高法院2002年7月30日作出了《关于人民法院合议庭工作的若干规定》，与民事诉讼法相比，已将“审判员”的称谓改为了“法官”。三、改革初期法官、法官助理、书记员和司法行政人员序列不宜实行严格的分类管理。推行法官职业化建设，将在法院内部实行大面积的人员分流，法官、法官助理、书记员、司法行政人员将各司其职，按单独序列管理，不同序列的人员互不交叉。笔者认为，为了维持法院队伍的稳定性和工作的连续性，并照顾广大法院干警的切身利益，在推进法官职业化改革的相当一段时期内，对上述序列人员的管理不必泾渭分明。首先，核定法官员额应允许司法行政处、办公室、政治部（政工科）、研究室等部门具有审判员或助理审判员职称的干警参与竞争。因为这些部门的干警思想人品、法学功底、审判业务俱佳者并不罕见，由于轮岗交流、组织安排等诸多原因而未在审判业务庭工作。推行法官职业化建设的一个重要目的是吸引社会的精英从事法官职业，那么让这些法院的精英有机会从事审判工作自然也在情理之中。其次，在改革初期应允许各序列人员有适当交叉。由于我国长期以来实行的是书记员晋升法官制度，初分到法院的正规院校法律本科毕业生，甚至硕士、博士，都要先从事书记员工作，以致出现了书记员素质超过法官的现象。法院招纳这部分书记员的初衷显然不是让其长时期担任书记员工作，但由于其缺乏审判实践经验且未通过初任审判员资格考试（现在是统一司法考试），暂时还不能担任审判职务。推行法院队伍的单独序列管理，应当尊重历史，让这部分书记员有机会成为法官助理和法官，否

则将是人才的浪费。从四川省西昌铁路运输法院、中江县法院、乐山市沙湾区法院书记员管理制度改革的实践来看，书记员并非终身制，在严格的条件下是有机会晋升为法官的。[5]反之，对违反党纪院规的法官，对不称职的法官，对竞争上岗落选的法官，也可考虑另行使用，担任法官助理或者司法行政人员等，不必搞法官终身制（我国的法官法也未确定法官终身制）。当然，这并不意味着各序列人员可以像过去一样轮岗交流，适当交叉与轮岗交流性质完全不同。再次是妥善安排资深法官的去向。推行法官职业化建设，实质是法院审判资源的重新配置，必然涉及到人员的分流。由于核定的法官员额有限，有些审判人员特别是资历较深的审判人员多年来为法院工作作出无私贡献，因专业化训练不足、现代司法技能不强、身体状况欠佳等原因难以在竞争中保持优势，但因其资历又可能不愿担任法官助理，因而公正安排这些不是十分适应法官职业化要求的资深法官，是推行法官职业化建设不能回避的问题。从一些法院的改革实践来看，有的专门成立督导室，安排资深法官专司督导工作，有的则分流到司法行政部门和执行庭从事司法行政和执行等工作。北京房山区法院对没有被选任为法官的，仍然保留了原来的审判职称。[6]（作者单位：四川省宜宾市中级人民法院）注

：[1]章武生、吴泽勇《司法独立与法院组织机构的调整》（上），《中国法学》2000年第2期。[2]王平、杜玉成《成都高新区人民法院实施主审法官制的论证报告》，四川省高级人民法院研究室编《“跨世纪法官话改革”征文获奖论文集》，P407。[3]董华《日本法官制度》，中国法院网2002年4月19日。[4]王晨光《法官的职业化及精英化》，中国法院网2002



年6月10日。[5]刘亚林《改革书记员管理制度的调查与思考》，四川省高级人民法院研究室编《“跨世纪法官话改革”征文获奖论文集》，P663。[6]佛法研《法官助理与法官员额问题研究》，《人民司法》2002年第8期。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)