

论法官的考评制度 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/480/2021\\_2022\\_\\_E8\\_AE\\_BA\\_E6\\_B3\\_95\\_E5\\_AE\\_98\\_E7\\_c122\\_480550.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/480/2021_2022__E8_AE_BA_E6_B3_95_E5_AE_98_E7_c122_480550.htm) 最高人民法院2005年发布的《人民法院第二个五年改革纲要》第42条规定：“改革法官考评制度和人民法院其他工作人员考核制度，发挥法官考评委员会的作用。根据法官职业特点和不同审判业务岗位的具体要求，科学设计考评项目，完善考评方法，统一法官绩效考评的标准和程序，并对法官考评结果进行合理利用。建立人民法院其他工作的评价机制。”法官考评制度是人民法院内部管理和监督的一项重要制度，对法官考评制度进行改革和完善，建立科学的法官考评制度，对于促进法官积极正确履行职责，激发法官工作积极性，推动工作开展，充分发挥人民法院的职能作用显然具有十分重要的意义。本文拟从中美两国法官考评制度的现状，法官考评的法律依据，考评的意义以及解决措施等几方面展开论述，以期对法官考评制度作一粗浅分析。

### 一、中美两国法官考评制度的现状分析

美国的法院历来重视法官的行为评价和考察问题。为了保持法官的廉洁，保证法律得到正确的贯彻实施，各国法院都对法官的行为、素质以及对法官进行评价、监督、制约的机制进行了多方面的规定。在美国法院对法官行为进行监督制约的制度中，比较独特的是通过律师来对法官的行为进行评判的制度。美国的大多数州都建立有律师评价法官的制度。虽然各州在一些具体的做法上有些不同，但其相同之处，都是以问卷的形式向律师们征询对法官的评价意见。问卷中所涉及的问题多种多样。新泽西州设定的问题最少，有三个。阿拉

斯加州设定的问题则多达十四个。新泽西州的三个问题涉及法官的“行为举止”、“审判控制技巧”和“依法判决的能力”。在佛蒙特州，法官在十个方面受到律师的评价，其中包括法官参与社会活动的程度和与媒介的关系。在阿拉斯加州，这些问题甚至包括礼貌、人性和同情心。通过律师对问卷中这些问题的打分，可以得出对法官进行评价的最后意见。这些最后的评价意见在有些州从不可接受到优秀分为三等，有些州则分为五等，多的州达到九等。【1】从20世纪初，清廷命沈家本等人修订法律开始，中国法制现代化的脚步初迈；20世纪下半期，法律虚无主义又一度盛行。新中国成立后，由于受苏联影响，为实现对敌对势力的镇压目的，对法官的要求仅是革命意志坚定，没有职业技能、裁判能力的要求，复转军人大量涌进法院，工人也可被招考，甚至法院中的打字员、司机可以转干，均成为了法官，法官群体职业素质的大众化，总体裁判能力不高。只是近二十余年，经过正规科班训练的大中专院校毕业生才有所增加，法官队伍还处于裁判能力高下不一、良莠杂处的状态。受过完整专业教育者与毫无专业教育背景者工作在一起，不同背景、不同出生、不同专业化水平的人们难以获得知识和语言的沟通，难以达成职业伦理准则上的共识。无法形成“法律解释共同体”，裁决的形式合理性与实质合理性不能很好地统一起来。职业道德水准不高，自律意识不强的现象也在所难免。由于历史原因及诸多因素的影响，许多法院、法官的司法能力仍没有达到人民所期待的水平。目前，社会公众对法官职业的高期望值与法官群体司法裁判能力提升进度方面的矛盾越来越明显地显现出来。由于仍然没有建立起一支与“公正与效率

”法官工作主题相匹配的高素质法官队伍，司法裁判能力较低，主要表现为正确适用法律的水平还不够高，解决矛盾的本领还不够大，公正裁判的能力还不够强，司法作风还不够过硬，人民群众反映强烈的一些案件裁判不公、效率不高等问题还没有彻底解决，少数法官办“关系案”、“人情案”、“金钱案”的现象还屡禁不止。【2】在我国的法院工作中，对于法官的考核和评价主要是通过法院自身的人员来进行的。这在美国也是同样存在的。同事之间的考核和评价固然是最直接和恰当的，但也存在一些因人际关系因素而造成的缺憾。因而，现行美国法院对法官的评价采取了法院人员自身评价和律师评价同步进行的方法。这种多方面的评价和考核对于公正准确地评价一个法官的行为更有意义。我国法院可以尝试性地建立律师评价法官制度。

## 二 法官考评的主要法律依据

考评依据主要有《中华人民共和国法官法》对法官义务和惩戒的规定、《法官职业道德基本准则》及人民法院《审判人员违法审判责任追究办法》、《审判纪律处分办法》、《执行工作纪律处分办法》等文件的规定。在内容上分为法官必须遵守的行为规范和应当禁止的违规行为。如《中华人民共和国法官法》第八章对法官的考核作了规定：第二十一条规定：对法官的考核，由所在人民法院组织实施。第二十二条规定：对法官的考核，应当客观公正，实行领导和群众相结合，平时考核和年度考核相结合。第二十三条规定：对法官的考核内容包括：审判工作实绩，思想品德，审判业务和法学理论水平，工作态度和审判作风。重点考核审判工作实绩。第二十四条规定：年度考核结果分为优秀、称职、不称职三个等次。考核结果作为对法官奖惩、培训、免职

、辞退以及调整等级和工资的依据。第二十五条规定：考核结果以书面形式通知本人。本人对考核结果如有异议，可以申请复议。第十六章对法官考评委员会作了专章规定。第四十八条规定：人民法院设法官考评委员会。法官考评委员会的职责是指导对法官的培训、考核、评议工作。具体办法另行规定。第四十九条规定：法官考评委员会的组成人员为五至九人。法官考评委员会主任由本院院长担任。这些规定都比较原则，无法操作。总的来讲，通过这些程序考核法官，只能反映法官的部分实绩和表现，不符合审判工作规律和法官职业特征，操作性不强。因此，需要制定一整套符合法官职业特征的考核方法。

三 法官考评的意义 在我国，人民法院是掌握国家审判权的司法机关，担负着服务大局、维护稳定、保障和促进社会主义社会建设的历史重任。人民法官是实施依法治国基本方略，推进社会主义民主法制建设的中坚力量，在构建和谐社会中起着不可或缺的重要作用。法官是否清正廉洁，关系到司法文明和司法公正，关系到法制的权威和法律的公信度，关系到党的执政能力。中共十六届六中全会公报指出：“要坚持党要管党、从严治党，加强党章和法纪学习教育，加强党员干部党性锻炼和思想道德修养，健全防范腐败的体制机制，加强对领导机关和领导干部的监督，深入开展党风廉政建设和反腐败斗争，以优良的党风促政风带民风，营造和谐的党群关系。”今年五月，中共中央下发《关于进一步加强人民法院、人民检察院工作的意见》，对两院在新时期的工作任务提出了新的更高要求，指出加强人民法院工作与构建和谐社会的要 求相辅相成，符合中国的国情，不但有利于社会经济的发展，有利于法制的统一和树立

法制权威，而且有利于进一步提高法官的政治业务素质与法官职业道德素质。今年六月，中央政法委在全国政法系统广泛开展了社会主义法治理念教育活动，其目的就是要将依法治国、执法为民、公平正义、服务大局、党的领导五个理念武装干警的头脑，使全体干警永远忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律，始终坚持党对政法工作的领导，切实担负起维护社会主义和谐稳定的历史重任。司法权威不仅来自国家的强制力，也来自法官规范、文明的司法行为，加强监督制约机制是规范法官行为的有效保障，因此，建立健全法官考核评价机制，完全是大势所趋，势在必行。从法院本身来说，党风廉政建设工作的好坏直接关系到法院的风气、形象、声誉。建立健全法官考核评价机制，有利于法院抓住容易发生执法不公、司法不廉问题的岗位和环节，进一步加强规范化建设，树立人民法院的良好形象；有利于建立健全权责明确、相互配合、相互制约、高效运行的司法体制，保障公平和正义的社会实现；有利于法官个人职业素质、工作绩效和法院整体司法水平的提升，对实现“公正与效率”工作主题，推动审判工作、队伍建设和法院改革全面协调发展，更具有积极的推动作用。【3】

综上观之，建立科学合理、可操作性强的法官业绩考核评价机制，是规范法官职业化管理的客观需要，也是更好地发挥人民法院审判职能的客观需要。

#### 四 法官考评中发现问题以及解决措施

从目前法官考评的现状来看，主要存在以下几个方面的问题：一是民商事审判案件业务庭与基层法庭，因案件难易程度不一，调解率与平均审理天数等参数之间的差异较大，用同一标准衡量，同样显失公平。二是人员缺编，面对全院每年3000多次的庭审，不连

续、不全面的偶然行为，难以综合评判某一审判人员庭审能力。三是组织纪律考评难以持续。由于法院工作的特殊性，法官和工作人员出差、学习、办案机会较多，时间不确定，考评常面临不确定因素。四是考评主体与被考评主体部分混同。受人员编制影响，案件质量考评小组设在审监庭，审监庭原有职能：申诉审查案件、再审案件、发回重审未能削弱和改变。该部分审判业务仍是考评范围，而考评主体又是其自身，难免有自监难公的嫌疑。五是主观评价占据主导地位，工作的性质、职责、单位人员的多少，决定着得票的多少；二是实行“年终算总账”，对平时的工作情况，特别是出现的偏差不能及时纠正，一些疏漏无法得以弥补。针对上述问题，笔者试提出如下解决对策：第一，根据民商事审判庭与基层法庭各自的特点，制定不同的法官业绩评价标准。第二，强化考核后的信息反馈机制。考核后的信息反馈是绩效管理的关键环节。不仅如此，建立信息反馈机制的作用还在于它能够减少任意考评的因素。在具体实施中，可以将一年作为一个绩效管理循环，在实践中检验考评制度的科学性。第三，确定难以量化指标的基准。对诸如职业精神之类难以量化的指标，可以按照不同类别的职务和岗位的具体情况确定一个得分基数，并根据工作业绩中反映出来的具体情形予以上下浮动。第四，在进行民主测评前宣布考评分数，给予全体投票人以正确导向。【4】第五，考评内容应侧重专业性。《法官法》第23条之规定“对法官评价内容包括审判工作实绩、思想品德、审判业务、法学水平、工作态度和审判作风，重点评价工作实绩”之规定，法官的主要职责是定纷止争、衡平矛盾，工作业绩就是法官在审判实践中业务水平

、敬业精神的体现，同时也能折射出他的品德修养。第六，考评形式既稳定也灵活。由于现有考评模式部分指标中受客观条件制约，法官业务量、业务范围不均衡，单纯以偶然的量化因素考评，是很片面的。因此，对法官的考评应稳定与灵活相统一。第七，法官考评过程结果要公开。只有可以公开的考评结果，才可称得上是公正的考评。最高人民法院院长肖扬2005年10月25日在向十届全国人大常委会第十八次会议报告加强审判工作监督情况时说，针对审判工作监督中存在的问题和困难，最高人民法院将认真研究，切实加以解决。肖扬介绍，为进一步加强审判工作监督，最高人民法院提出6项措施和建议：即进一步提高对审判工作监督重要性和必要性的认识。进一步增强上级法院的监督能力，提高监督水平。逐步实行上级法院的法官从下级法院优秀法官中选拔的制度，使上级法院法官的素质适应审判工作监督的需要。改革和完善法官业绩评定办法，客观分析案件被改判或发回重审的原因，防止单纯以发回重审或改判与否作为衡量审判质量的标准。加强涉诉信访工作力度，疏通监督渠道。要加大调解力度，坚持“能调则调，当判则判，调判结合，案结事了”的原则，从源头上减少涉诉信访。积极稳妥推进法院司法改革，建立审判工作监督长效机制。施行《人民法院第二个五年改革纲要》，完善审判运行机制，探索和实行随机分案、排期开庭、当庭宣判制度。--进一步落实公开审判制度，更好地接受人民群众的监督。要实现审判的全过程公开，做到立案公开、庭审公开、裁判公开、执行公开。要完善新闻发布制度，向社会及时通报法院工作重大部署以及社会各界普遍关注的大案、要案审判情况。对于公开审判的案件

，一律提前公告社会，欢迎人民群众旁听。对于社会影响重大的案件，继续邀请人大代表、政协委员、新闻记者等旁听审判。建议制定和修改有关法律。建议全国人大常委会对民事、行政诉讼法关于审判监督程序的规定进行修订，或者做出《关于维护当事人申请再审权利的决定》，规定民事、行政当事人申请再审的时限、条件，完善再审程序等。建议制定关于民事强制执行的立法，建立有效的执行监督体制，强化执行措施，以有效解决“执行难”问题，等等。综上所述，笔者认为，在当前形势下，由于我国法官素质的先天不足，过去在法官的选任上一直采用低门槛的做法，造成了法官队伍整体素质不高、水平参差不齐。必须根据一定的绩效标准，采用科学的方法，对法官的工作情况、司法裁判能力等进行定期的评定，并将评定结果反馈给法官，考评结果应该作为提职晋级的最重要依据。只有建立起科学的法官考评制度，才能进一步促进法官队伍整体素质的提高！

注释：【1】王勇著：《美国司法大观》，载于法治扬州。【2】《法官考评制度对司法裁判能力之影响》，载于<http://www.21cs.cn>，2005年9月7日。【3】参见志军著：《关于健全法官考评机制的思考》，载于[www.gxfy.com](http://www.gxfy.com)。【4】参见张继明著：《法官考评改革问题研究--关于法官业绩考评的调查与思考》。

（作者：刘晓芬，湖南省茶陵县人民法院）

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)