

法官、检察官选任制度的改革方案 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/485/2021_2022__E6_B3_95_E5_AE_98_E3_80_81_E6_c122_485474.htm?二孀欧 ü 俾 穀旃

俾 男薶 臀夜?统一司法考试制度的实行，我国的法官、检察官选任制度得到了一定程度的改进。但客观地说，我国的法官、检察官选任制度还很不完善，以致于严重地制约和影响法官、检察官队伍的优化和素质的提高，既不利于司法公正的实现，也不利于司法腐败的防治。因此，还需要根据我国的实际情况并借鉴国外的有益经验，对我国现行的法官、检察官选任制度进行进一步的改革。

一、提高法官、检察官的任职条件?匕该嘲?国家，担任法官、检察官的学历都被限定为大学法律系本科毕业，这是因为法官、检察官作为一个特殊的职业群体，作为法律的守护者，必须具备专门的法律知识和独特的思考论证方法，而这只有通过专门的培养和训练才能获得。我国对法官、检察官的任职条件，经历了一个逐步认识、不断提高的过程。建国初期至1983年人民法院组织法修订前，按照有关领导的观点，充当法官、检察官者应为工农出身，政治面貌清白，具备高小文化者即可。而且由于高等法学教育落后，法学本专科毕业生非常有限，因而高中毕业生、复转军人、社会招干进入法院者占了大多数。1983年修订的《人民法院组织法》增加了“人民法院审判人员必须具有法律专业知识”的规定。但由于这一规定比较笼统，加之具备法律专业知识可以通过短期培训获得，而且同时修订的人民检察院组织法没有作出相应的规定，因此自1983年至1995年法官法、检察官法颁布时，我国仍然沿袭

过去的做法，把公安司法机关作为安置复转军人的主要场所，以至于在大部分的法院、检察院，复转军人出身的法官、检察官占了法官、检察官人数的一半以上。从总体上讲，法官、检察官的任职条件和素质并没有太大的提高。??1995年全国人大常委会通过的我国第一部法官法和检察官法对法官和检察官的任职条件作了明确的规定。即：(一)具有中华人民共和国国籍；(二)年满二十三岁；(三)拥护中华人民共和国宪法；(四)有良好的政治、业务素质和良好的品行；(五)身体健康；(六)高等院校法律专业毕业或者高等院校非法律专业毕业具有法律专业知识，工作满二年的，或者获得法律专业学士学位，工作满一年的；获得法律专业硕士学位、法律专业博士学位的，可以不受上述工作年限的限制。由此可见，从1995年开始，我国法官、检察官任职的学历条件必须达到专科毕业以上。??2001年6月30日九届全国人大常委会第22次会议对法官法和检察官法进行修改，提高了法官、检察官任职条件中的学历条件(其他条件未作修改)，从2001年开始，我国法官任职的学历条件必须达到本科毕业以上。同时，修订后的法官法和检察官法规定建立统一的国家司法考试制度，任何人要获得法官、检察官和律师资格必须参加国家司法考试并且成绩合格，获得《法律职业资格证书》。?匕缮峡杉?，随着我国民主法制建设的不断加强和依法治国基本方略的实施，我国对法官、检察官的任职条件不断提高，从而使我国法官的整体素质和业务水平有很大的提高，进而为实现司法公正和防治司法腐败奠定了坚实的基础。但同时我们还应看到，我国法官、检察官的任职条件还有进一步提高的必要和可能。这是因为：第一，我国法官、检察官的任职条件与

国外相比，还有很大的差距。迄今为止，国外大多数国家都已规定法官、检察官必须是法学本科以上学历，而在我国已加入WTO并已签署《公民权利和政治权利国际公约》，致力于司法公正和保障人权的情况下，仍规定所有非法律专业本科毕业生也可担任法官、检察官，这显然极大地忽略了司法职业的特殊性要求，且与世界潮流不相符合。第二，当前，进行司法改革，实现司法公正，防止司法腐败已成为人民群众的强烈的要求，而要达到这一要求，其根本的途径就是提高法官、检察官的政治素质和业务素质，以素质促公正、反腐败，因此进一步提高法官、检察官的任职条件已是时代的要求、人民的期盼。第三，进入20世纪九十年代以来，我国高等法学教育迅速发展，已培养出大批法学本科毕业生，但由于司法机关进人以安置“两转”人员(即复转军人和政府转岗人员)为主，因而大部分法学本科毕业生未能进入司法机关工作，学非所用，造成了极大的教育资源和人才资源浪费。1999年以来，我国高等教育连年大幅度扩大招生，法学本科在校生人数猛增，从2003年开始，每年将有大批法学本科学生毕业。这无疑为提高法官、检察官的任职条件提供了有力的保证。一、鉴于以上原因，我们建议国家立法机关全国人大常委会在2-3年内再次修改法官法和检察官法，将法官、检察官任职的学历条件进一步提高到法律专业本科毕业。这样，既可以极大地提高法官、检察官的专业素质，有利于促进司法公正，防治司法腐败，又可以促进高等法学教育的健康发展。二、建立法官、检察官任前培训或研修制度。三、大学毕业生和社会招干人员进入法院、检察院，往往走从书记员、助审员(助检员)到审判员(

检察员)的晋升之路，而部队转业干部和政府分流转岗人员进入法院、检察院则是直接任命为助审员(助检员)、审判员(检察员)，或直接任命为法院、检察院的领导干部。他们以前未经过任何业务培训或研修，因而进入法院、检察院后往往难以胜任专业性很强的审判工作或检察工作。此外，尤其是大陆法系国家，在参加司法考试合格后，还必须经过一定时期的培训或实习，才能出任法官或检察官。例如，在法国，未来的法官必须在大学读完4年法律课程，通过大学毕业考试后，还必须通过由政府主持的考试，考试合格者便可进入国立法官学院进行为期31个月的专业培训，然后通过第二次考试，合格者还要进行6个月的分专业培训。在德国，法官资格经两次考试及格才能取得。第一次考试即大学毕业考试(应考者须在大学修习法学至少三年半，其中至少须有4个学期在同一大学研习法律)，考试合格者，要经过二年的实习。实习期间必须服务于普通法院民事庭、刑事庭或检察机关、行政官署、律师事务所或由实习法官选择的有关机构。然后再参加第二次考试。第二次考试的成绩是挑选法官的主要依据，考试合格率为10%。在意大利，经过十分严格的法官考试之后，合格者要在法院进行6个月的实习，最后完全合格者才能被任命为法官。在日本，担任法官、检察官、律师都必须经过统一的司法考试，合格者还必须作为司法修习生进行至少2年的法律基础与实务方面的修习，之后经严格考试合格者，方可取得法曹的资格。取得法曹资格的人，根据志愿可以担任助理法官、检察官或律师。其中从事律师职业者占80%。上述三种人一般要经过10年的司法实践，才能被任命为法官。这10年间，他们必须重新回到司法研修所进行4次进修，以

进一步提高业务水平。在韩国，初任法官必须经过国家司法考试，考试合格后还必须在大法院所属的司法研究和培训学院训练两年，才能被任命为法官。此外对法官、检察官实行任前培训或研修制度的做法值得我们借鉴。这是因为，实行这一制度，可以使法学专业的毕业生在参加国家司法考试合格后受到相应的业务培训，获得从事实际工作的专业技能，从而更好地适应司法工作专业化的要求。而且，我国最高人民法院和最高人民检察院已分别建立了国家法官学院和中央检察官学院，各省、自治区、直辖市高级人民法院和人民检察院也分别建立了法官学院、检察官学院或法官培训中心、检察官培训中心，完全有条件进行这项培训工作。

三、建立从律师或法学教师中选任法官、检察官的制度

如果说法院是社会正义的最后一道防线，那么法官就是这道防线的守门人。因此，西方国家普遍要求由富有实务经验且道德学问优秀的人才担任这一重要职位，其集中表现就是西方国家尤其是英美法系国家的法官一般都从律师中选任，取得律师资格并且有一定期限的律师执业经验是担任法官的必要条件。例如，在英国，除治安法官以外所有的法官都只能从参加全国4个法学会的律师中任命，其中担任领薪治安法官必须具有7年以上的初级律师经历，记录法官必须具有10年以上初级律师或高级律师经历，巡回法官必须具有10年以上高级律师经历或5年以上记录法官经历，高等法院法官必须具有10年以上的高级律师经历并且年龄在50岁以上，而上诉法官必须具有15年以上的高级律师经历或担任高等法院法官职务的平均年龄为47岁，高等法院法官的年龄一般都在60岁以上。在美国，只有在大学法学院毕业并获得JD学位(

即法律职业博士)，经过严格的律师资格考试合格，并有若干年从事律师工作经验的律师或法学教授才具有担任联邦法院法官的资格。全美2.8万名法官几乎都是从律师(特别是出庭律师)中选拔出来的。在澳大利亚，县级以上各级法院的法官，不仅要求必须是法律职业的合格成员，而且法律明文规定必须具有从事该职业的最低年限的经历。在大多数情况下，他们是从律师队伍中吸收过来的。在巴西，担任初审法官必须有非常丰富的法律知识和长期的司法实践经验，其中联邦最高法院大法官从律师、检察官中选任的，必须从事律师和检察官职务10年以上。在新加坡，法官必须是大学法律专业毕业生，并当选7年律师后才有资格当法官，最高法院法官必须有10年至20年的律师或法官经历。在印度，担任司法职务至少满20年或在高等法院或在两个以上此类法院连续担任律师至少满10年才能担任高等法院法官；在任一高等法院或者两个以上高等法院连续担任法官至少5年者或连续担任律师至少10年者、或总统认为卓越的法学家且通常要50岁以后才能担任最高法院大法官。在日本，出任高等法院法官必须担任过10年以上助理法官、简易法院法官、检察官、律师、法学教授等职务；最高法院的法官应由具有良好的法律素养的40岁以上的人担任，只有担任高等法院法官、检察官、律师、大学教授累计达10年至20年以上，才能出任最高法院的法官。在韩国，担任高等法院法官必须有10年以上的法官经历；担任宪法法院大法官年龄必须在40岁以上，曾任法官、检察官、律师或者法学教授15年以上。?八矾喙?家从律师中选任法官的做法，是它们长期经验的积累，实践证明是十分成功的，其实际效果也是十分明显的：一是执业10年以上的律师精

通法律，具有丰富的办案经验和诉讼技巧，由他们担任法官可以保证法官的专业素质，从而有利于案件的正确处理；二是律师长期为公民、企业提供法律服务，了解老百姓的疾苦和难处，体察民情，他们改行担任法官就会乐于听取当事人双方特别是弱者(如刑事案件被告人)一方的意见，善于把握对弱者有利的情况，从而不易于主观武断，冤枉无辜甚至草菅人命，进而有助于案件的客观公正处理；三是律师在执业期间收入较高，积累较多的财富，改任法官不容易为生活所迫而贪赃枉法；四是由于需担任较长时间的律师才能被任命为法官，这一职位来之不易，因此他们会倍加珍惜，不容易为私欲所左右、为金钱所迷惑；五是法官具有崇高的社会地位，是许多人梦寐以求的职业，而要成为法官必须先考取律师和从事相当时间的律师工作，这样也必将促进律师队伍的迅速壮大和律师业的蓬勃发展。一举几得，何乐不为！有鉴于此，我国亦应建立法官、检察官从律师中择优选任的制度，以利于司法的独立、公正和廉洁。同样的道理，也可以考虑从法学教授中选任法官、检察官。

四、建立法官、检察官逐级晋升制度

在司法活动中，不仅法官作出的裁判具有权威性，而且法官个人也具有很高的社会声誉和威望，深受民众的尊重。法官的这种威望和尊严，往往与其年龄与阅历有着很大的关系。这就是英美法系国家要求法官“年长、经验、精英”的重要理由。他们认为，法官必须“具有法律知识和经验，判断和分析能力，有良好的决定和交流技巧。富有权威、道德、公正，能够理解普通人和人社会，性格温和，有礼貌和尊严，对社会服务具有责任。”法官这种知识、经验、能力、技巧、性格及至尊严

的获得，除了依赖长期的律师工作经历或大学法学教学工作经历外，在一些国家还依赖于他们建立和实施的法官及检察官逐级晋升制度。例如，在德国，初次任命的法官一般在州初级法院和中级法院任职，有30%左右的法官一直在最初任命的职务上工作；在初级和中级法院工作10年左右，一部分法官有可能到高级法院任法官或者在中级法院任庭长。在法国，其法律规定，上一级法官一般应从下一级法官中选拔，当然特殊情况也有越级选拔的。在泰国，到府初审法院任法官后，至少经过10年才能根据其品德、业绩，晋升到设在首都曼谷的初审法院当法官；在曼谷初审法院当45年法官后，如上诉法院的法官出现空缺，才能晋升到上诉法院当法官；如果大理院大法官有空缺，必须在高级法院或者民事法院、刑事法院任过10年以上法官、法官组长、庭长或院长，并且必须具有25年法官工作经历的，才有可能晋升为大理院大法官。在英国，担任高等法院法官，除可以是具有10年以上的出庭律师外，还可以是具有2年以上地方法院法官的经历；担任上诉法院法官，除可以是具有15年以上出庭律师的经历外，也可以是具有2年以上高等法院的法官经历。

“家所实行的法官逐级晋升制度同样值得我们借鉴。一方面，为了提高法官、检察官的专业素质和工作能力，增加其社会阅历和诉讼经验，可以考虑从律师中选任法官、检察官；另一方面，我国是一个成文法国家，长期以来有着法学专业毕业生直接进入法院、检察院工作的传统，不顾这一现实而照搬西方国家基本上从律师中选拔法官的做法是不合适的，因此在实行从律师、法学教师中选拔法官、检察官的同时，也可以考虑实行法官、检察官逐级晋升制度。具体设想是：法学专

业本科毕业后参加国家统一司法考试合格者选择法官、检察官为职业的，在经过23年的业务培训或研修后，只能到基层法院和检察院工作，5年后工作成绩突出者方可选任到中级人民法院和相应级别的检察院工作。在中级人民法院和检察院工作5年后，工作成绩突出者方可选任到高级人民法院和省级人民检察院工作。在省高级人民法院和省级人民检察院工作10年后，工作成绩优秀者方可选拔到最高人民法院和最高人民检察院工作。这样，一个人若在25岁开始担任基层法院法官和基层检察院检察官，则最快到30岁才能进入中级人民法院和检察院工作，到35岁才能进入省高级人民法院和省级人民检察院工作，到45岁才能进入最高人民法院和最高人民检察院工作。当然，也可以考虑，法学硕士研究生毕业参加司法考试合格者经过1-2年的业务培训或研修，可以直接进入中级人民法院担任法官或相应级别的人民检察院担任检察官，法学博士研究生毕业参加司法考试合格者经过1年的业务培训或研修，可以直接进入高级人民法院担任法官或省级人民检察院担任检察官。这种逐级晋升的制度有利于法官、检察官受到各种审判、检察岗位的训练，不断积累工作经验和提高工作水平，从而为司法公正打下坚实的基础，提供充分的保障，同时也使法官、检察官感到其职位来之不易而倍感珍惜，保持谨慎，而有效地预防司法腐败的发生。

五、实行法院院长、检察长只能从法官、检察官中选任的制度？
我国各级人民法院的院长、副院长和各级人民检察院的检察长、副检察长从党政机关调任的情况比较普遍，这种做法在计划经济体制下是可行的，在对行政人员、审判人员和检察人员实行统一的干部管理和未作分类管理的情况下也并无

不妥(还可以美名为干部轮岗、转岗)。但是随着依法治国基本方略的确立和实施，以及国家公职人员实行分类管理，这种做法越来越暴露出其弊端，并引发了诸多问题。具体表现在：第一，不利于办案质量的提高和司法公正的实现。目前，在我国司法腐败比较严重和司法人员整体素质不高的情况下，人民法院和人民检察院长期以来实行的院长、检察长审批案件制度尚未得到改革，亦即院长(包括副院长)、检察长(包括副检察长)仍在对案件的处理进行审批把关，设想大多数从党政机关担任的院长、检察长未受过法律专业培训，不具有法律专业知识和司法实践经验，他们又如何能把好案件处理的最后关口，确保他们审批的案件都客观公正、正确无误？因此，法院院长和检察长从党政机关调任，由于其知识、经验和能力所限，显然无法真正地承担起对案件进行审批和最后把关的重任，从而也就无法保证案件质量和实现司法公正。第二，不利于吸引优秀法律人才进入司法队伍以及司法队伍的职业化和精英化。大量或过多地将党政机关的领导担任人民法院的院长、副院长和人民检察院的检察长或副检察长，则势必堵死一般法官、检察官的升迁之路，使他们难有担任院长、检察长的机会，也难有在司法机关实施领导才华的机会，长此以往，必然会使许多人放弃进入司法机关工作的理想信念，从而使司法机关难以吸引优秀的法律人才。而且，法院、检察院的领导是法律的“外行”、“门外汉”甚至“法盲”，又如何能很好地领导“内行”的法官、检察官？有时别说是做不好审判、检察业务工作，就连团结、沟通这些对领导起码的要求也做不到。例如，据某个法院的人讲，他们的院长原来是政府领导，担任法院工作后，由于不懂业务

，开审委会往往要委托常务副院长主持，遇到法官办案不合他的想法和意见，他就会发脾气甚至骂人。显然，由于院长、检察长不是职业法官、检察官出身，因此难以与其他领导的职业法检察官形成法律职业共同体，从而也就不符合司法改革中所提出的司法队伍职业化和精英化要求。第三，不利于司法独立的实现。由于他们长期在行政机关工作(工作时间短不可能成为行政机关的领导)，因此对行政机关有着深厚的感情，在人事方面有着千丝万缕的联系或非常复杂的关系，这样如何能保证其在司法工作中不偏袒行政机关和行政人员，又如何能保证他们在办案中涉及到其原来的上级领导、同事或部下时不徇私情、旧情?还如何保证在他们领导的司法机关能够对行政机关中的腐败大案要案进行公正的追究和惩处?而任由这种情况发展下去，司法独立就不可能做到，从而司法公正也就不可能实现。

二坪蹙霾哒吆土 尸咭丫?意识到上面所述的这些问题，因而在2001年5月修改法官法、检察官法时规定，“人民法院院长、副院长应当从法官或者其他具备法官条件的人员中择优提出人选”，“人民检察院检察长、副检察长应当从检察官或者其他具备检察官条件的人员中择优提出人选”。应当承认，这是一个进步，但不够明确，也不够彻底。什么叫其他具备法官、检察官条件的人?具备法官、检察官的条件由哪个机关认定?由于规定不具体明确，因而实践中法院院长、检察长从党政机关担任的做法仍时有发生。有人认为，根据法官法和检察官法，可以考虑以后不再将未接受过法律专业训练的党政领导担任法院院长、检察长，但如果党政领导原来在高等政法院校本科毕业，则是可以调任法院院长、检察长的。我们认为，虽然这样的党政领导

受过法律专业训练，但毕业后长期从事行政管理工作，因而不熟悉司法业务，也不具有诉讼经验和诉讼技能，并与行政机关有着复杂而密切的关系，因此也不宜调任法院院长、检察长职务。我们认为，长痛不如短痛，晚做不如早做，因此宜痛下决心，在近23年内再次修改法官法和检察官法，规定法院院长和检察长只能从法官、检察官中产生，如此方能有力地推动依法治国方略的实施和司法公正、司法独立的真正实现。 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