

张志铭：“司法官短缺”：缺编还是缺人 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__E5_BC_A0_E5_BF_97_E9_93_AD__c122_485898.htm 近两年来，关于“西部和贫困地区基层司法官短缺”的话题引起人们热切关注。议论的广泛程度和频繁程度，直接促成了今年3月9日中央组织部、中编办、最高法院、最高检察院共同制定发布了《关于缓解西部及贫困地区基层人民法院、人民检察院法官、检察官短缺问题的意见》(下简称《意见》)。为有效缓解这些地方“司法官短缺”的状况，《意见》提出了“稳定本地人才、引进急需人才、培养后备人才、提高队伍素质”的对策，并倚重于组织的力量，针对性地设计了各种制度措施，如合理配置和使用现有司法官资源、建立人才对口支援机制、改进省级统一招考和多措施拓宽司法官来源渠道等。可以预期，随着这些政策措施的贯彻实行，上述地区“司法官短缺”的问题将会得到“有效缓解”。此外还可以发现，《意见》对于解决这些地区“司法官短缺”问题的思路也是比较健全的。《意见》强调了司法官选任的法律标准，提出要加快研究解决司法官分类管理、职级待遇、职务保障制度等重要问题，提出要提升司法官的素质品质等，这些都表明“司法官短缺”不仅仅是一个数量问题，而且更涉及质量以及与此相关的诸多因素的改变。回顾人们关于“西部和贫困地区基层司法官短缺”的议论到《意见》出台的过程，我想也需要我们更加深入地思考和回答一个重要的问题，即究竟什么是“司法官短缺”。对此，《意见》开宗明义的界定是：司法官“队伍来源短缺、办案力量不足且有逐步加剧的趋势，严

重影响了这些地方审判、检察工作的正常开展。”其中最关键的表述是“办案力量不足”，这构成了对“司法官短缺”的实质性界定，揭示了司法需求和供给关系的核心内容。那么，这些地方的“司法官短缺”是否导致了“办案力量不足”并不断加剧的问题呢，我想就此应该有肯定的回答，而且《意见》的出台事实上也是以此为前提判断。问题是，此前、甚至直到现在人们关于这些地方“司法官短缺”的议论并没有在这方面提供扎实的说明。从各种媒体报道分析的内容看，讲的都是由于各种原因造成西部和贫困地区基层法、检两院的“缺编”问题，而不是导致“办案力量不足”的“缺人”问题。比如，见诸于媒体的报道说，贵州检察机关编制在5500人左右，现在空编竟达1000人；陕西检察机关2002年至2005年共减少检察官712名，同期该省基层检察院只有69人通过司法考试，有49个基层检察院没有一名干警通过司法考试；内蒙古检察官断层严重，每年平均减少人员200余名，基层院有大量“一人科室”，司考通过率低、人才危机加剧；重庆基层法院法官人数呈负增长趋势，自2001年以来，全市基层法院新进人员474名，担任法官职务的仅有78名，有16个基层法院没有任命过一名法官(不含院领导)，法官断层问题严重。显然，这些地区基层司法官的缺编、缺额是无疑的，但是否因此造成了“办案力量不足”，造成了司法官“缺人”的问题呢，可能还无从判断。由于各种原因，由于进口不通、出口不畅、合格人员流失、人员结构失调等等原因，西部和贫困地区基层法、检两院存在“缺编”的事实，但是，在看到扎实的相关数据和分析报告前，我们还不能贸然认定这些地方在“办案力量不足”的意义上有“缺人”的问题。

质言之，在理想状态下----编制计划准确适时的情况下，缺编意味着缺人，但在中国社会转型的大背景下，我们却有足够的理由表示怀疑。即使不考虑案件类别、纠纷解决观念等复杂因素对司法资源“耗能”的影响，在东部和一些中心城市面临“诉讼爆炸”的局面下(想想北京市朝阳区法院年审理5万多案件的情况)，这些地区司法机关的人均办案数量肯定普遍会高于西部或其他地区；而去过西部做调研的人都了解，在地广人稀、发达程度较低、风俗习惯殊异的大环境下，法、检两院的案件量是比较少的，人浮于事的状况并不少见。由此说来，可能我们要讨论就是北京、上海、江苏、浙江、广东等许多比较发达地方基层法、检两院的司法官短缺问题。如果做课题调研，我们甚至可以非常合理地预设：中国政府机关包括司法机关存在严重的缺编不缺人、缺人不缺编的问题。在知情者眼里，政府机关和全额事业单位存在吃编制空额的问题，也不是什么秘密。同时，人浮于事不仅常常于事无补，反而导致“寻租”腐败，也不乏现实的教训。要回答不同地区的司法官是不是短缺的问题，会涉及诸多复杂因素的考量。从相关性的角度分析，很多因素可能并没有直接的影响，如单纯的人口数量、地域面积等。编制因素的影响尽管直观而显著，但是，编制的产生原本是基于“做事”的需要，在一个大变动的时代，我们确有必要厘定需要，核实编制，进而准确回答司法官是不是短缺的问题。从司法需要、司法功能出发看问题，还有助于我们在分析和解决问题时形成更加准确的判断和应对思路，如从物质待遇和职业保障上大大增强司法官职业的成就感，以此为先机，切实提升职业品质和工作效能。如此这般，就不会在有了“司法官整体

质量不尽如人意”的判断之后，错过司法考试制度给我们改造司法官职业、提升其品质带来的良好契机，就不会在对于司法官职业品质改善缺乏深度关切的情况下，过分倚重行政组织手段解决问题。曾几何时，关于中国法官(尤其是最高法院法官)“数量太多”的议论也盛极一时，在此话题仍余音绕梁之际，我们又遭遇了关于“西部和贫困地区基层司法官短缺”的议论和实践。如此鲜明的对比和反差，需要我们在一个浮躁的年代做一些不那么浮躁的思考！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