

# 論在全面深化司法體制改革中的法官職業化建設

鍾小凱\*

## 一、引言

法官職業化是中國司法改革的一項重要目標，是實現司法公正的基本保障，也是建設社會主義法治國家的內在要求，是中國法治建設的一個重要內容。<sup>1</sup> 在現代法治社會，法官是維繫國家法治的特殊群體，他們作為社會正義的化身，必須以自己對法律的嫺熟理解和縝密的思維，依據自己的良心和經驗，對糾紛作出獨立的判斷，並以裁判的形式定分止爭、實現社會正義。對正義的實現而言，操作法律的人的質量比其操作的法律的內容更為重要。<sup>2</sup> 法官素質的高低，直接關係到法治的實現程度，對法律功能的發揮起着極大的作用，這就要求法官必須是具有專業化知識和優秀品質的職業化群體，惟此才能承擔起社會賦予他們的神聖使命。法官職業化建設對於實現司法公正、維護司法權威、提高訴訟效率具有重要的價值。

中國共產黨十八屆四中全會指出，依法治國，建設社會主義法治國家的偉大戰略已經進入全面深化階段，尤其是進入到推進法律實施構建法治秩序的新階段。黨的全面部署，人民對法律的尊重，社會對正義的渴望，使司法改革的緊迫感倍增。<sup>3</sup> 30 多年來中國雖然不斷進行司法改革並取得了一定的成績，但司法人員的整體素質與其肩負的歷史使命和人民的期望相差甚遠，其關鍵的原因在於還沒認識到司法特有的性質，沒有依其獨有的品格建立起法官職業化群體。

法官職業化是指法官以行使國家審判權為專門職業，並具備獨特的職業意識、職業技能、職業道德、職業地位和職業保障。<sup>3</sup> 在現代社會中，司法作為一種解決社會衝突和糾紛的最終權威手段，是實現社會正義的重要載體，也是一項高度精密、高度專業化的社會活動。建立法官職業化制度，從根本上說，是按照社會分工的要求，充分行使法律操作和法律實現的

職能，保障嚴格執法、公正裁判，逐步建成社會主義法治國家。法官職業化是法治社會發展的普遍而又必然的選擇，是中國法官隊伍建設的基本目標。

法官職業化建設是一項複雜的系統工程，對其各個方面的目標可以具體化為：積極推行法官職業准入制度改革，保障法官職業制度的普遍性、統一性；積極推行法官遴選制度改革，確保法官職業化精英化的實現；積極推行法官員額制度改革，以達到法官職業化所要求的目標；積極推行法院工作人員分類管理制度改革，完善法官管理制度；積極推行法官教育培訓制度改革，保證法官隊伍的質量；積極推行法官職業保障制度改革，維護法官應有的尊榮。以上幾項內容，相輔相成，缺一不可。缺少哪一個環節，法官職業化建設都將無法實現。

## 二、法官職業化建設現狀及存在的問題

當前中國的社會、經濟、文化、心理需求，已經進入到需要一個職業化的法官群體的階段。隨着司法體制改革的全面深化，現在進行法官職業化建設是適逢其時。當然，回顧歷史，司法、行政合一的傳統體制在中國延續數千年，古代的司法官實際上首先都是朝廷任命的地方行政官吏，不僅未經專門的法律訓練，且司律決獄也完全是行政管理模式，一旦訟案發生，判案過程中更多的是依據情理等道德理性和生活經驗。由於受到司法、行政合一傳統模式和“人治”思想的長期影響，法官職業化建設的底蘊顯得蒼白無力。在當前社會轉型時期，法官通過個人的審判活動探索實現社會公正的空間和機會相對增多，這不僅要求法官具備“公正心”，而且要有“公正力”，即具有精深的法律知識、經驗和智慧，從而對複雜的事實

\* 珠海市中級人民法院法官、法學博士

作出合乎法律的正確判斷和評價的能力。當然，在得到機遇的同時，法官這個特殊群體的素質和能力也受到了嚴峻的挑戰和考驗。司法長期的歷史沉痾和中國社會現行體制造成的地方保護主義和司法行政化等問題，也不同程度地影響和制約了法官在查明事實的基礎上，嚴格準確地適用法律並進行公正裁判。作為法官隊伍建設的全球化發展趨勢，法官職業化建設將伴隨着中國的法治化進程不斷向前推進，但由於社會環境和法官自身素質能力等諸多因素的困擾，這又必將是一個艱難、漫長而曲折的漸進過程。在改革開放後逾 30 年的司法改革浪潮中，雖然法官職業化已由理論探討轉入制度構建，但卻像一個蹣跚學步的孩子，前途雖一片光明，卻任重而道遠。

### （一）法官職業准入不完善

中國法官職業准入制度還沒有建立起比較系統的制度體系，僅有的一些規定比較混亂，各個機關部門之間對法官職業准入制度的理解還存有許多相互衝突的地方。《法官法》的頒佈及修改，雖然明確了法官的任職條件，提高了法官職業的門檻，但法官任職條件偏低、行政化模式濃厚的規定，仍不利於法官職業准入制度的改革。《法官法》規定高等院校法律專業本科畢業或高等院校非法律專業本科畢業具有法律專業知識，從事法律工作滿 2 年，年滿 23 歲即可任命為法官。應當說，這樣的任職條件是比較低的，尤其是對法律工作經歷的要求偏低，因為通過了國家司法考試且具有法律知識的工作人員，由於從事法律工作時間短，缺乏執業實踐經驗和廣泛的社會閱歷，往往難以讓公眾對其獨立行使審判權、確保司法公正給予充分的信任。法官作為國家公權力的行使者，代表國家依法維護社會正義，因此，法官的職業操守、專業能力，業外活動等備受社會公眾的關注。與此同時，法官職業的特殊性對法官素質和法官的標準也提出了更高的要求。《法官法》第 9 條對法官必須具備的條件作了明確規定，但是，《法官法》對法官必須具備的條件的規定也存在着明顯的不足，一是資歷條件偏低，二是實踐經驗的要求偏低。

### （二）法官遴選機制不健全

法官遴選制度應是以通過國家司法考試為基礎，結合執業實踐，擇優選拔法官人選的制度。也就是說，通過了國家司法考試的人員不一定都具有擔任法官的資格。目前，中國的法官制度由於具有濃厚的行政化色彩，不具備法官遴選的特徵。而且在法官候

選人上的培養上缺乏有效的機制和程序，特別是把從大學生中遴選法官後備人才的理念簡單的認為是法官遴選制度。在現實情況中，雖然《法官法》明確規定要設立法官考評委員會，但其實並不能有效的開展工作，並未能真正地建立起法官遴選制度。首先，當前法官遴選機制中對法官遴選的機構和程序規定不明確。當前法院人事安排主要由當地的人事組織部門推薦，同級的人大常委會任命，因此存在嚴重的司法權力地方化問題。現行法官任命制度缺乏公開性和公正性，缺乏法定程序，同時也排除了專業團體特別是一般民眾的參與，因此難以確保法官的全面素質。其次，法官的來源渠道也存在偏狹的問題。目前法院從社會上直接招錄法官的工作進展不順利，特別是呼籲較多的從資深律師和法學教授當中直接招錄法官的工作也由於法官職業的吸引力較弱等原因一直未能有效實施。從資深律師、大學法學教授中選拔法官是國外通行的法官遴選辦法，但在中國由於法官職業本身的地位和相關人事、財政安排的問題卻難以得到執行。另外，上級法院從下級法院選拔法官，由於涉及到戶口、住房、家屬子女的工作安排等一系列問題牽制外，還受到維持現行制度運行的科學合理的法官職級晉升、工資保障制度的影響。如果從基層法院選調審判骨幹，將削弱本就薄弱的基層法院的審判力量，同時還增加了本院幹部晉升問題的難度。加上有人提出的從下級法院遴選法官還可能因職務或職位晉升而再次強化法院系統內部的行政性，從而以另一種方式影響法官的獨立審判。這些問題加起來更增加了這一方法實施的難度，使得上級法院從下級法院選拔法官也幾近成了畏途。

### （三）法官員額制異化

雖然法院隊伍現狀並不令人滿意，與職業化法官隊伍的要求還有一定的差距，但不可否認，隨着中國社會法治化進程的推進，法官隊伍是這個社會上法律意識最強烈的群體。因此，在法官員額制度建設的過程中必然要求只能在法律的範圍進行，但是法官員額定編工作目前更大程度上是依靠最高司法機關的行政指令而推行的政治性活動，恰恰是缺乏有力的法律依據支撐。現階段法官員額制度建設必然要求對現有法官隊伍進行重組，但是《法官法》明文規定法官未經合法程序不能隨意任免，於是法官員額制度遇到了前所未有的制度合法性的問題。這是實行法官員額制度首先碰到的一個難以逾越的困難。

最高人民法院針對法官員額定編的問題作出規定：“實行法官定額制度，在綜合考慮中國國情、審判工作量、轄區面積和人口，經濟發展水平等各種因素的基礎上，在現有編制內，合理確定各級人民法院法官員額。”這一比較抽象性的規定產生了關於法官員額數量計算標準的問題。最高人民法院出於促進各法院機關改革的積極性，加之目前的條件還不太成熟，也就沒有制定一個統一的法官員額定編量化標準，而是允許各法院機關因地制宜，按各自的思路進行法官員額確定，這雖然有切合各地實際的好處，但是這也造成各法院機關為了降低改革難度，將法官員額數量定的比較多，將定編法官資格門檻降的比較低，這樣選出的定編法官較之原有審判人員精英化程度提高有限。

#### (四) 法院工作人員管理混雜

長期以來，由於法院一直沿用單一的行政管理體制，日積月累，舊的管理模式與新的發展要求不相適應而引發出種種現實問題，主要有：①因為錄用上的單一標準，難以做到人盡其才。法院無論招收各種崗位的幹部都只能按照法官的標準來錄用，由於缺乏對各類人員崗位職務的分析，難於做到科學地識別和選用專業人才。②由於缺乏分類管理，相應的考核也是按照一個模式，考核缺乏對各類崗位人員的崗位職責、考核標準明確具體的規定，必然會出現考核中普遍稱職、評價中套話多，使得考核流於形式的現象，不能準確對法院工作人員進行科學合理的評價，從而影響法院隊伍整體素質的提高。③相應的由於考核機制的不合理，使得晉升也出現了比較奇怪的現象，如沒有從事過審判工作的技術人員、警務人員等成了法官，而一些接受過相對完整的法律教育的人卻不能成為法官。這一方面造成法官數量的膨大，使得法官隊伍素質參差不齊，而且也使得法官隊伍中非審判崗位的法官比例過高的局面。另一方面這也造成一些人不安自己的工作，放棄了自己的專長，客觀上在法院人員內部助長了論資排輩、不求上進的惰性思想，影響了整個法院隊伍的健康成長與合理使用。

#### (五) 法官教育培訓不規範

結合目前中國法官教育培訓的現有情況來看，存在着許多方面的不規範。主要有：①缺乏優良的師資隊伍。目前培訓法官的師資奇缺。培訓師資主要來源於法律院校的教授、學者，他們雖有較為精深的理論水平，但讓受訓人員感覺過於深奧，讓法官們感歎課

程不精彩。教授們所說的高論有時實在與法官們每日經手的案件相距甚遠，那些深奧的東西對審判中的難題就像是遠水不解近渴，而目前法官培訓學院的專職高技能教師卻為數很少，與當前的法官培訓狀況不相適應。②培訓機制不科學。在現行培訓機制下，參加國家法官學院培訓的院長們，普遍不親自辦案，審判業務對他們來說並不是最緊迫的事情。處於審判一線迫切需要擴展、充實審判知識、經驗的法官輪不上高級別專業培訓，而參加高級別專業培訓的領導又不直接從事審判工作，這種“培了不用，用了不培”現狀明顯不合理。③考核機制不到位，沒有檢測培訓效果的有效措施。目前辦培訓班沒有設置考核環節，甚至有的培訓名為培訓實為消遣，參與培訓班與否對晉職晉級毫無影響。④培訓內容較單一。法官職業化要求對法官培訓不能僅僅局限於法律知識和法律條文的理解，而且要加大對法官審判技能和職業精神的培訓，培養法官的理性思維，增強法官的分析和解決問題的能力，增強法官的政治、經濟、社會、人文等知識的理解，進一步增進對現代司法價值和理念的認識，提升對職業內涵、職業道德、職業紀律和職業精神的理解。目前中國的法官培訓主要表現在法律基本知識和法律條文的培訓，而在審判技能和職業精神等方面的培訓比較薄弱。⑤培訓方法單調，教學模式落後。法官培訓作為一種專業性、技術性比較強的職業培訓，不同於普通高等學校的法學教育，在培訓對象、目標和內容等方面都必須採取符合法官培訓規律的教學模式，如有些國家的法官培訓，除了理論和業務培訓以外，還為學員提供國內外考察、研究時間並設有體育課，以擴大學員視野，增強學員體質，也有的主要是針對審判實踐中遇到的各種新問題、疑難問題進行研討，而目前我們基本上是比較單一的教師滿堂灌的填鴨式教學。雖然在國家法官學院的培訓班上也有要求討論或者進行研討，但由於某些方面的條件限制，這也只是偶爾為之，而且效果也不明顯。

#### (六) 法官職業保障薄弱

法官是國家審判權的惟一載體，法官依法行使司法權的權威性代表了國家法律的權威性。因此，法官職業保障制度應體現國家統一的保障制度，不應是地方化的保障制度。目前，由於法官保障制度地方化，法官任職保障受到了衝擊，法官薪金待遇出現了不平等，法官職業的神聖和嚴肅受到了損害，主要表現在：部分優秀的法官調離法院到其他行政部門任職或提前離崗；同級的法官因地區的不同薪金待遇不同；

法官的職業收入與同級地方人民政府有關部門的職業收入相比相差太大；法官的福利待遇與同級地方人民政府有關部門的福利待遇相去甚遠等等。不僅損害了法官職業的神聖和嚴肅，影響着法官的自我完善，而且影響着公眾對法官職業的渴望與追求，不利於從法律精英中遴選法官。誠然法律是一種地方性知識，受到地方化的影響不足為奇，但法制統一性的普適原則也必得要堅持。在這方面可以借鑒美國的做法，一方面由國家財政預算投入聯邦系統，另一方面各州也要制定財政預算保障本州法院系統的發展。相應的，中國可以由中央預算投入法院系統建設，另外也由各省制定財政預算保障本省法院系統的建設。這可以解決中央財政吃緊的問題，一方面也通過各省財政的投入確保各省系統和地方政府的緊密聯繫。這一做法既可以令中央對全國法院的發展起到規劃控制的作用以確保全國法制統一，也可以由各省根據本省的特殊情況對法官職業保障制定相應的政策，確保各省法院系統和政府系統密切協調共同化解社會糾紛，建設和諧社會。

### 三、法官職業化建設的架構及設想

#### （一）積極推行法官職業准入制度改革，保障法官職業的普遍性、統一性

改革法官職業准入制度要完善相關法律，建立相關制度，架構整體改革方案，從而保障法官職業的普遍性和統一性。《法官法》規定了初任法官所必須具備的業務水平的標準，即相關的法律知識水平。推行法官職業准入制度，建立統一的初任法官考核體制，就是從制度上落實《法官法》的規定，保證法官職業從業人員的基本素質。法官職業准入制度能促進法官職業從業人員的競爭選拔，保證將社會精英選拔進入法官職業群體。目前各國法官考核模式都是多樣化的，在中國也存在通過各種方式培養法官人才的機制。每年都有大量的法律職業從業人員準備從事法官職業，而法官職業的社會需求又是有限的，競爭非常激烈。通過法官職業准入制度，可以在一定程度上保證法官職業從業人員的質量，或者說，通過統一的初任法官考核體制將競爭機制引入法官職業，確保每年可以把社會精英選拔錄入法官職業。而職業門檻的提高，反過來可以推動法官職業者的職業成就感以及職業信念與職業倫理，對於防止司法腐敗也具有一定意義。建立開放性的法官職業准入制度，能促進公開、

公平、公正的法律職業共同體的形成。法官職業准入制度意味着所有有志投身於法官職業者，無論其出身、社會地位、性別等，都可以通過相應法律知識的學習以及考核，取得法官職業資格。同時，法律職業內部各系統之間處於一種相互開放的狀態，即具有法律職業資格者，均可以依據相應的法律規定和有關法律程序，從某個職業系統流向法官職業系統，法官可以從律師中擇優選拔，法官也可以辭去職務從事律師職業。法官職業准入制度也有利於法官管理工作的科學化、規範化、專業化的發展。由於法官職業內部還存在各種分工以及各個系統，而法官職業的背景知識又應該是統一的。推動法官職業標準的統一，能更加順利的展開法官管理工作的改革，促進法院工作效率的提高。另外，法官職業准入制度有助於在中國形成一個法官職業群體，維護法律的權威。目前中國司法工作的一大難題就是地方保護，地方司法機關與地方政府聯繫過於緊密，經常導致為保護地方利益而違法裁判的現象產生，嚴重損害了司法的權威。儘管這個問題的解決需要依賴各種措施，但是具有嚴格職業倫理與同一職業思維方式的統一的法官職業團體無疑可以在一定程度上約束這種地方及局部利益對法律統一性的干擾。因此，建立法官職業准入制度可以通過形成法官職業集團的職業倫理和職業紀律，限制、約束、懲罰這種行為。

#### （二）積極推行法官遴選制度改革，確保法官職業化精英化的實現

##### 1. 提高法官任職資格

首先是要提高法官任職的最低學歷。建議修改《法官法》，將法官任職的最低學歷規定為高等院校正規法律本科畢業，取得法學學士學位，高級法院、最高法院法官一般要具有法律專業碩士以上學位。審判工作具有很強的技術性和理論性要求，需要以一定的法學理論修養為基礎。一名好的法官，其嫻熟的法律專業知識和能力應該建立在深厚學識的基礎上，而不能是僅滿足於實用技巧的工匠型專才。<sup>4</sup>其次是要提高法官的任職資歷。一方面是工作資歷，經過國家司法考試合格的，從事法律工作包括法院、檢察院、律師事務所滿5年，才能任命為法官。另一方面是年齡資歷。法官從事的是一項以判斷為主的職業，而判斷能力的形成需要時間和經驗的積累，英、美等國家法官的任職年齡一般都在40歲以上。<sup>5</sup>結合中國具體情況來看，擔任基層法院法官年滿23周歲即可，擔任中級法院法官年齡應限定在30周歲以上，擔任

高級法院法官年齡應限定在 40 周歲以上，擔任最高人民法院法官年齡應限定在 45 周歲以上。最後是要提高院長、副院長任職資格。擔任院長、副院長首先應具備法官任職資格，其次要求其在法學理論上應具有較深厚的造詣，是法學專家或學者。同時，還應具備較豐富的政治、社會工作經驗，具有較強的組織領導能力。

## 2. 嚴格法官遴選程序

首先要提高任命法官的主體層次，增加法官的榮譽感和使命感。要解決這一問題需遵循三個基本原則：第一，不能違背中國現行的政治體制即由人大選舉和任免。第二，盡量削弱或消除司法權力地方化，明確司法權是中央事權的屬性。第三，要充分考慮到中國地域遼闊的實際情況。基於這一思路，在中央設立國家法官遴選委員會，各省、自治區、直轄市設立分會，委員會主要由資深法官、律師、法學教授等組成。具體作法是：最高人民法院院長仍由全國人民代表大會選舉產生；最高人民法院及高級人民法院法官由國家法官遴選委員會提出資格審查意見，提請全國人大常委會任命；中級法院、基層法院法官由各分會提出資格審查意見，提請省人大常委會任命。其次要嚴格法官遴選辦法。任命法官應當將法官候選人的情況向社會公開，如將法官候選人的情況登報，以便接受社會監督，法官遴選委員會要廣泛聽取社會各界尤其是周圍群眾對該法官候選人的評價，科學設計一定的題目對候選人的資格和能力等方面進行審查。只有通過這些程序，才能全面審核候選人的綜合素質。人大常委會只能在該委員會提出的候選人名單中擇優選擇並任命。

## 3. 改革法官來源渠道，建立多渠道選拔法官制度

首先，初任法官一律實行嚴格的考試制度，建議在司法部設立專門機構負責對從正規院校畢業獲法學學士學位並有志從事法官職業者中招收司法學員。需要法官的法院向該機構提出申請，由該法院從司法學員中招錄。其次，建立上級法院從下級法院選拔法官和從執業律師中選拔法官的制度。對於通過國家司法考試取得法官資格者，開始一律進入基層法院工作，工作一定年限後可以被選拔到上一級法院任職。在基層法院從事法律工作滿 8 年的法官才能選拔到中級法院任法官；在基層法院、中級法院從事法律工作滿 10 年或有 10 年以上出庭律師經歷，可以任命為高級法院法官；在高級法院及其下級法院從事法律工作滿 15 年的法官，或有 15 年以上出庭律師經歷的資深律師，可以任命為最高人民法院法官。

## (三) 積極推行法官員額制度改革，以達到法官職業化所要求的目標

法官員額比例的確定還處在探索階段，就目前來講，法官遴選制度尚不完善，在此期間確定科學、合理的法官員額比例難度較大。法官員額制度的建立是一個複雜的系統工程，觸一髮而動全身，因而應循序漸進，不可操之過急。法官員額比例也不是一成不變的，隨着法官職業化進程的深入，制度完善了，管理模式明確了，序列管理完全到位了，體現法官職業化、專業化、精英化的法官員額比例也一定會有所下降，以達到法官職業化的要求。

確定法官人數是法治國家的通例，大多數國家都通過憲法或法律規定各級法院法官的人數。有觀點認為，中國各級法院共有 20 多萬名法官，每萬人擁有 1.7 名法官，英國的比例是每萬人中有 0.17 人，日本則是 0.18 人。<sup>6</sup> 客觀地說，中國法官的絕對數與相對數都遠高於法治成熟國家。法官數量到底是多是少，眾說紛紜。概括起來主要有三種意見：第一種意見是審判實務派提出的，法院案多人少的矛盾非常突出，應增加法官人數。第二種意見是改革派認為，中國法官的人數應大大減少，全國 2 萬名法官就足夠。第三種意見是學院派認為，中國法官數量應適當減少。<sup>7</sup>

筆者以為，在中國目前的法院現實狀態下，法官人數太少不利於保證法院審判工作的順利開展。由於中國訴訟制度設計的問題，目前訴訟程序的單一，缺少案件繁簡分流的訴訟機制、訴訟前置程序、多元化的糾紛解決機制等，法院受理的案件絕大部分必須經過嚴格的訴訟程序，無法合理地分流案件，絕大多數案件必須經由法官審結。其中大部分案件又必須由 3 名以上法官組成合議庭審結，由此法官群體的審判工作任務加重，客觀上要求保持適量的法官，以保證審判工作的順利開展。中國法官的審判工作任務較重，當前中國社會主義在轉型期，訴諸到法院的案件數量越來越多，且案件的難度、複雜度增大，法官承擔的工作任務重，並不比國外法官輕。國外的法官通常只負責案件的庭審和裁判等審判核心事務，而其他的輔助性工作則由專門的輔助人員或法院工作人員完成。中國的法官在辦案中，由於缺少輔助人員，常常包攬從庭前準備程序到裁判文書的製作、送達等案件審判的全過程，審理每個案件的具體工作量較大。面對案件日益增長的態勢，目前許多法院的法官已經不得不在超負荷的工作。如果再大幅度裁減法官，會形成案件審理上的拖延和質量上的下降。世界主要法治國家普遍按照司法權和司法行政事務相分離的原

則，由其他國家機關負責管理法院的司法行政工作，如日本由法務省和法院事務局負責法院的司法行政事務，加拿大、澳大利亞等國由國家司法部負責法院的司法行政事務等。中國情況比較特殊，根據 1982 年中央的有關規定，法院的司法行政工作由法院自行管理。中國法院的這類事務比較重要，也比較龐雜。從國外情況看，為法院從事司法行政事務的工作人員較多。如日本最高裁判所有法官 15 人，另有具有法官資格的調查官 30 多人，司法研修所教官 40 多人，事務總局官員 50 多人，法務省等行政機關派遣官員 114 人以及職員 700 多人；德國慕尼黑高級法院除有 214 名法官外，有 285 名司法公務員，250 名執行人員；美國聯邦最高法院德法院行政管理辦公室有工作人員超過 1,000 人；美國洛杉磯高級法院有法官 429 名，聘用法官 142 名，仲裁人員 18 名，其他工作人員約為 5,500 名。<sup>8</sup> 中國政治體制改革剛剛起步，司法體制改革還不夠深入，各項配套措施不到位，缺乏法官精英化的法官制度環境的情況下，確定法官員額比例，應該充分考慮到法院隊伍的現狀，着眼於對現有法官隊伍的優化組合。中國實行法官員額制度後，法官職業化的水平仍與世界其他法治發達國家有一定的差距，預計法院其他輔助人員的人數依然有限，今後法官仍將是主要的審判力量，須保持適當的法官員額數。

中國法官的整體素質與專業化尚有差距，法官職業保障水平較低，國家法治程度不發達，人民陪審員的作用得不到有效發揮等等，也是無法大幅度裁減法官的數量的原因。法官員額還受到法院設置、法官管理體制、法官的素質、法官輔助人員的人數、訴訟制度、經濟發展水平、司法條件，甚至是整個制度環境等相關因素的影響和制約。

#### **(四) 積極推行法院工作人員分類管理制度改革，完善法官管理制度**

長期以來，在中國法院內部，法官職務序列與非法官職務序列界限不清，導致法官職位泛濫。目前，中國法院的審判人員中有相當一部分是不審判案件的，真正在審判崗位工作並承擔各級法院絕大部分案件審判的法官不足全國法院幹警人數的 1/2，而且其中助理審判員佔有很大比例。中國法院的這種崗位設置情況帶來的一個明顯弊端就是在審判一綫工作的法官長期超負荷運轉，即令是全力以赴，案件的質量和效率也難免受到影響。相比之下，在其他崗位工作的人員則可能是無所事事。

近幾年來，各級法院普遍感到人手不夠，要求增加編制，但人手不夠實際是辦案人手不夠，但增加的編制卻大多用在了非審判崗位。因此，要實現精英審判，首當其衝的應當是規範法官的崗位設置，從根本上改變在法官崗位設置上的隨意性做法。可以說，如果沒有人員的分類、甄別，就不可能有“專人、專崗、專業和專管”為主要目標的法官職業化。<sup>9</sup> 法院人員分類改革是在現實司法環境下實現法官職業化的一個重要途徑。人員分類管理是指將一機關全部工作人員按其崗位性質、工作內容、權力性質、工作規律進行分類別管理。人員分類管理的理論基礎是該機關內部職責分工和工作內容的多樣性，人民法院兼有司法權和行政權的雙重特性，決定了人員分類的必要性和科學性。<sup>10</sup> 具體做法是重組法院工作群體，將法院工作群體設置為法官、執行官、書記官、公務員和法警序列，合理配置每個序列的審判資源。這些制度的解決和完善是創建精英化法官的基礎性條件。更重要的是，這幾類輔助人員的改革為中國法院工作人員的分類管理制度改革開闢了重要的渠道。法官是司法活動的真正主體，在法院工作群體中，法官處於核心位置，保障法官獨立、高效行使審判權，應是法院一切工作的出發點。所以，應大力改變現行法院工作人員構成狀況，努力創建法官少、輔助人員多的新型法院。除少數特殊崗位外，不宜再將非審判崗位的人員任命為法官。通過法院機構改革，撤併部分審判庭，進而減少審判庭行政化官員的職數。適當減少院、庭長副職的設置，增加法官職數的設置。可以考慮每個審判庭只保留一名庭長，除處理少許的行政事務外主要參與案件的審判。

#### **(五) 積極推行法官教育培訓制度改革，保證法官隊伍的質量**

就整體而言，培訓法官是一項複雜、牽涉面很廣的系統工程。針對當前中國在法官培訓中存在的上述問題，改革、完善規範當前的法官培訓工作，應着力抓好以下幾方面工作：第一，擴大培訓教師的來源。培訓教師的來源可由高等院校、科研機構的教授、深厚法學造詣的法官以及相關領域的專家組成，由教授講述法學理論，外國法律制度及相關理論，由深厚法學造詣的法官講授審判實踐中遇到的難題及解決問題的方法技巧。由相關領域的專家講授審判相關領域的知識，保證在各方面滿足法官審理案件的需要。第二，建立新型培訓機制，提高法官職業培訓質量。中、基層法院每年可以有條件選拔一些德才兼備、有培養

前途的法官到國家法官學院進修兩到三個月。既可以保證培訓師資力量雄厚，管理規範，教學有經驗，有利於提高培訓質量；也有利於在基層培養高精尖法律人才，推動基層法院審判質量、效率上台階，同時為上級法院在基層選拔人才或配備基層法院領導班子作好儲備。第三，強化法官培訓考核獎懲機制。要把法官培訓作為一項硬任務，列入崗位目標進行考核。法官定期接受培訓，凡新選任的法官沒有經過一段時間的脫產培訓不能上崗，每一位法官工作一到兩年就必須接受一段時間的脫產培訓，把它作為一項制度確定下來，以不斷保持和提升法官素質。<sup>11</sup> 凡是年度參培時間不落實或參培考試不及格的，當年應該取消參加評選資格，當年或次年輪到法官晉級的，應取消晉級資格，徹底打破參不參培一個樣、學好學差一個樣局面，使廣大法官成為學習型、專家型法官。第四，培訓內容應以審判技能為主，兼傳授多種社會知識。法律所具有的知識理性與實踐理性雙重身份決定了法學教育與法官培訓具有不同的目標任務但又相互銜接，法律的實踐理性是法官職業化核心內容。<sup>12</sup> 同時，培訓內容上應注重思想道德素養教育。第五，改進法官培訓的教學方法。具體在教學方法上可採取如下方法：學術講座式、提問互動式、個案分析式、理論研討式、庭審觀摩式、實踐鍛煉法和考察交流法。以逐步實現滿堂灌式填鴨教學向互動式教學、經院式教學向實踐式教學轉變。

#### （六）積極推行法官職業保障制度改革，維護法官應有的尊榮

法官職業化根本在於制度設計和保障的問題，如果沒有較高或者合理的保障體制作為配套，以素質精英化為主要取向的法官職業化也是無法實現的。<sup>13</sup> 建立法官職業保障制度，可以確保法官能夠依法獨立審判，維護法官職業應有的尊榮。長期以來，法官的任免缺乏制度規定和制度約束，有的法官正當履行審判職務的行為得不到支持。法官的職業保障制度首先就是要保障法官合法的職業權力。法官應當依法獨立公正行使審判權，堅決排除、杜絕各種干擾，落實合議庭、獨任法官對案件作出裁決的權力。對法官職業地位的保障問題，應該是法官一經任用，除正常工作變動外，非因法定事由，非經法定程序，不得被免職、降職、辭退或者處分。澳門法官終身制的做法值得借鑒，澳門《司法官通則》第5條規定除非在法律規定的情況下，否則不得將法院司法官調任，將之停職，命令其退休，將之免職、撤職，或以任何方式使其離

職。<sup>14</sup> 法官終身制提高了法官的地位，更好保障了法官依法獨立公正審判。各級人民法院特別是上級人民法院要堅決支持法官嚴格依法辦事，支持他們依法履行職責。

由於法官缺乏職業保障機制，不良後果日益顯現。長期以來，法官比照公務員管理，在錄用、考核、晉職方面不能體現法官特點，現行法院體制在人、財、物上受制於地方，司法權地方化問題十分突出。法官待遇低和高強度、高壓力的工作反差較大，高素質法官流失嚴重，法官崗位不能吸引優秀法律人才。

在這樣的法官職業保障的環境下，如何能吸引優秀的法律人才加入到法官隊伍，如何能保障初任法官的質量？因此，必須積極推行法官職業保障制度改革，維護法官應有的尊榮。目前，法官收入偏低，法官的後顧之憂較多，這與他們行使的權力、承擔的責任及風險和對他們的高標準、嚴要求嚴重不相適應，對人民法院吸引高素質人才也有很大影響。因此，必須建立法官生活待遇的保障機制。如澳門在《司法官通則》中對法官薪金進行了詳細的規定，司法官的薪俸由獨立法規規定，保障法官的年假、福利等待遇，確保法官的薪酬和待遇比較優厚。<sup>15</sup> 這種通過獨立法律規定的方式對法官薪酬待遇加以保障的做法值得借鑒，以確保法官職業應有的尊榮。

## 四、結語

在改革的背景下，中國法官職業化不僅包含對法官隊伍自身的深刻改造，而且作為中國司法和法治事業的一個有機環節，還必然與中國社會的整體發展和法治狀況呈同步狀態。<sup>16</sup> 法官職業化也面臨一個社會認同的問題，沒有得到社會認同的司法權力運作需要極高的社會成本。<sup>17</sup> 中國法官職業化建設必須立足於本國實際，着重於處理好以下幾個方面的關係。一是以審判工作為中心，兼顧其他法院制度的銜接與協調。二是堅持中國特色的法院制度，同時批判性的借鑒國外的優秀法院制度。三是正確對待整體發展趨勢與區域、層級差別的關係。法官職業化建設是一項複雜的系統工程，在中國現有的財政制度和人事制度的框架內，比較可行的法官職業化途徑應該是分層、分類和分流。首先對法官職業化的標準應該要分層對待，比如對基層法院和更高一級的法院就應該分層次的區別對待。當前中國國家司法考試對中西部地區一些縣市降低司法考試合格分數綫正是分層對待的一

個重要舉措。區分不同層次法院的法官職業化標準大有必要。其次，對法院工作人員的分類應當是司法職業化的結果。把現有法院工作人員分類為法官、執行員、書記員、行政人員和法警序列，正是按照法官職業化建設的需要所作出的科學合理的分工模式。最後，對法院訴訟案件進行繁簡分流。當前提倡的合議庭專業化建設正是按照這一原則所進行的重要舉措。如按照金錢案件與婚姻家庭及身份案件等類型劃分合議庭，參照大陸法系的事項管轄權傳統做進一步劃分，通過相對固定合議庭，提高合議庭專業化程度並促進司法統一。四是根據中國法官整體素質不高的現狀，加強法官教育培訓制度改革。五是針對中國法官地位待遇偏低的實際情況，推行法官職業保障制度

改革。這些也是當前中國法官職業化建設面臨的重大課題。

法官職業准入制度改革、法官遴選制度改革、法官員額制度改革、法院工作人員分類管理制度改革、法官教育培訓制度改革、法官職業保障制度改革相輔相成，相互維持。法官職業准入制度可以保障法官整體素質的穩步提高，而法官遴選制度則保證了法官選任的公開、公平和公正，法官員額制度的實施，意味着法官職業精英化的步伐將大大加快。這些方面的良好有序運作需要對法院工作人員進行科學的分類管理。法官職業教育培訓制度和法官職業保障制度是對法官優秀素質和法官尊榮地位的根本保證。

## 註釋：

- <sup>1</sup> 呂忠梅：《職業化視野下的法官特質研究》，載於《中國法學》，2003年第6期。
- <sup>2</sup> 王利明：《司法改革研究》，北京：法律出版社，2000年，第20頁。
- <sup>3</sup> 譚兵、王志勝：《論法官現代化：專業化、職業化和同質化》，載於《中國法學》，2001年第3期。文中認為法官職業化內涵包括法官職業資格制度、法官職業培訓制度、法官職業保障制度、法官職業責任與職業道德機制。
- <sup>4</sup> 季衛東：《法治秩序的構建》，北京：中國政法大學出版社，1999年，第198頁。
- <sup>5</sup> 林詢：《法官定額制度若干問題探討》，載於《福建法學》，2004年第4期。
- <sup>6</sup> 陳文興：《法官員額制度比較研究》，載於《天津大學學報》，2008年第4期。
- <sup>7</sup> 章武生：《我國法官的重組與分流研究》，載於《法律科學》，2004年第3期。
- <sup>8</sup> 周道鸞主編：《外國法院組織與法官制度》，北京：人民法院出版社，2000年，第597-601頁。
- <sup>9</sup> 張志銘、李學堯：《論法院人員分類改革——以法官職業化為指向》，載於《法律適用》，2007年第1期。
- <sup>10</sup> 賴德貴、彭文城：《司法能力建設視野下的法院人員分類管理》，載於《法律適用》，2006年第1期。
- <sup>11</sup> 李漢昌：《司法制度改革背景下法官素質與法官教育之透視》，載於《中國法學》，2000年第1期。
- <sup>12</sup> 呂忠梅：《論法律的實踐理性與法官培訓模式選擇》，載於《探索與爭鳴(理論月刊)》，2006年第11期。
- <sup>13</sup> 同註9。
- <sup>14</sup> 見澳門特別行政區第10/1999號法律《司法官通則》第一章第二節法院司法官第5條不可移調的規定。
- <sup>15</sup> 見澳門特別行政區第10/1999號法律《司法官通則》第三章第34條薪俸制度等規定。
- <sup>16</sup> 張志銘：《中國法官職業化改革的立場和策略》，載於《北方法學》，2007年第3期。
- <sup>17</sup> 李龍、劉連泰：《論中國語境下法官職業化的幾個基本維度》，載於《法律適用》，2002年第11期。