

## 内容摘要

法官制度改革是当前我国司法改革的重点，有其重要的时代价值。本文将从我国法官制度改革的价值目标及其实现的角度，探讨我国法官制度改革。首先，从分析司法公正与效率概念及相互关系入手，指出司法公正与效率是我国当前法官制度改革的价值目标。其次，在分析我国当前法官制度改革社会背景的基础上，进一步分析我国法官制度在实现司法公正和效率中的不足。最后，在司法公正与效率的价值指导下，从法官选任制度、法官教育培训、法官管理体制、法官保障机制四个方面探讨我国的法官制度改革。

关键词：法官制度 司法公正 司法效率 改革

## **Abstract**

The reform of justice system, which is of great value nowadays, is the focal point of the judicial reform. This thesis analyzes Chinese reform of justice system based on the value objective of the justice system and its achievement. Firstly, the thesis starts from the analyses on the concepts of the judicial impartiality and efficiency and the relationship between them and further points that the judicial impartiality and efficiency is the value objective of Chinese reform of justice system. Secondly, the thesis, basing on the social background of the current reform of justice system makes further commentary analyses on the shortcomings existing in the judicial impartiality and efficiency of our judge system. Finally, this thesis, directed by the value, makes an inquiry into Chinese reform of justice system from judge's selection, judge's educational training, judge's administration system and systems of the judicial secrecy.

**Key words:** justice system; justice impartiality; justice efficiency; reform

# 前 言

## 一、 问题的缘起

中国目前正日益面临着法制现代化的历史重任,司法制度的现代化是法制现代化的关键环节,司法制度的现代化不仅需要在立法上建构与社会主义市场经济和民主政治相契合的现代化审判制度,同时也要求对审判制度的操作者-----法官制度进行相应的变革,实现法官制度的现代化。所谓法官制度,是指为了保证法官依法行使审判权而设定的有关法官选任、培训、奖惩、工资待遇等一系列管理规程的总称。虽然我国法官制度伴随着法制建设的同步发展已经走过了半个多世纪的春秋。但由于种种历史的、体制的、观念的原因,我国法官制度建设从一开始就显得步履维艰。更准确地说,我国法官制度的真正起步不过是最近几年的事情。以《法官法》的制定颁布为契机,我国司法实务部门从不同的角度和层面对法官制度进行了大刀阔斧的改革,掀起了一股法官制度改革的社会热潮。诸多学者也从法官的遴选与任用、培训与考核、晋升与惩戒、任职保障与退職退休等不同方面论述了有关法官制度改革的见解和看法。

法官制度改革成为我国司法领域改革的主旋律,有其深刻的必然性。首先,“依法治国”方略的提出,为加快法官制度改革提供了前提条件。党的“十五大”将依法治国,建设社会主义法治国家确定为基本治国方略,依法治国的核心是依照宪法和法律的规定,通过各种途径和形式保证国家的各项工作都依法进行。依法治国的一个重要方面是国家审判机关依照法律规定,公正裁决各种纠纷,而法律本身是一种静态形式,只有通过司法的过程,才能使法律发挥其社会功能,现代法治国家都要求法官具有特殊而鲜明的职业素质和专业特征。“法律是靠人来执行的,司法权力如果经过无知或盲从的非职业者之手,那么再神圣纯洁的法律也都会变质”。<sup>①</sup>法官的职务行为,既代表法治国家的形象,又反映依法治国的水平,对他们应当有更高更严的要求,因此,我们要进一步改革和完善现有的法官制度,以有效发挥法官在依法治国,建设法治国家中的作用。

其次,社会主义市场经济体制的逐步建立和发展,市场主体对法律保护的不

---

<sup>①</sup>杰勒德、布伦南:《为什么当法官》载《人民司法》1998年第5期。

断呼唤，为加快法官制度改革提出了更为迫切的要求，近年来，随着我国改革的逐步深入和对外开放的不断扩大，“国家实行社会主义市场经济”的规定成为一项宪法原则，经济基础决定上层建筑，市场经济的飞速发展必然引起上层建筑领域内的一系列变化，随着大量适应市场经济要求的法律陆续颁行，人民法院的审判领域亦在不断拓宽，类型日渐增多，案件的数量也呈大幅度上升趋势，案件专业化的程度则越来越高，重大疑难案件及涉外案件的比重也越来越大，审判工作所面临的这种形势，要求法官应当具有良好的政治素质和较高的业务水平，以适应不断变化的实际情况，依法履行审判职责，为保障稳定，促进发展作出新的贡献，这一现实情况，要求我们应当进一步完善法官制度，加强对法官制度的有关理论与实践问题的研究。

再次，随着思想观念的不断更新，人们对现行法官制度的一些弊端已有更清楚的认识，加快改革步伐已是顺理成章的事情，必定会得到广大人民群众的支持和拥护，目前，我国法官队伍的整体素质不高，一些法官滥用审判权力，以权压法，徇私枉法，司法不公，严重损害了法官的形象和权威。正如培根所说“一次不公的（司法）判断比多次不平的举动为祸尤烈，因为，这些不平的举动不过弄脏了水流，而不公的判断则把水源给败坏了”。<sup>①</sup>因此，加快法官制度改革不仅是依法治国，发展市场经济的要求，同时，也是树立司法权威，实现社会公正的要求。

应该说，改革现行法官制度，已是全国上下的一种共识，法学界对我国现行法官制度存在的问题，也进行了全面而深入的揭示，并对解决问题提出了许多中肯而有针对性的见解，总体上看目前研究范围在不断扩大，涉及的内容也越来越丰富，诸多学者本着国外先进经验与我国实际情况相结合的原则在法官的选任制度、法官培训制度、法官保障制度等方面进行了积极的探讨，也有很多专家学者从法官职业化的角度对我国的法官制度改革进行了深入的思考，认为我国法官制度改革在制度层面的落实就是实现法官职业化。此外，也有学者提出法官制度改革要重视更新观念，树立现代司法理念，因为思想是行动的先导，任何改革都是在一定指导思想下进行的，思想的解放，是改革的基础和前提，要建立科学的法官制度，确保法官独立，法官的观念必须更新，现代司法理念必须要确立，比

---

①培根：《培根论说文集》（论司法）水同天译，商务印书馆1983年版，第193页。

如司法公正的理念、独立的理念、程序的理念等等。本文将在这些理论见解的基础上，结合自己的认识，从法官制度改革的价值目标及其实现的角度，对我国法官制度改革进行一些思考，以期抛砖引玉，早日实现我国的法官制度现代化。

## 二、 理论目标和总体思路

本文理论目标有三：其一，司法公正与效率：我国法官制度改革的价值目标；其二，司法公正与效率：我国法官制度改革的现实要求；其三，司法公正与效率在我国法官改革中实现的思考。文章共分为三个部分：

第一部分：司法公正与效率：我国法官制度改革的价值目标。这一部分首先考察司法公正和效率的概念内涵及其相互关系，在明确概念的基础上指出我们在司法运行过程中当司法公正和效率出现矛盾时，应本着“公正第一，兼顾效率”的原则处理两者之间的关系，即应当在坚持公正的基础上尽可能提高司法效率，同时也要以效率促公正，没有效率就谈不上公正，不讲求效率的司法也不是公正的司法。其次，从法官制度、法官独立及司法公正的三者关系角度阐明司法公正是我国法官制度改革的价值目标之一。因为法官制度本身并没有独立的价值，其最终的价值在于保障司法公正，它本身并不能直接作用于司法公正，而是通过保障法官独立，间接为司法公正服务，所以说，法官制度改革的深层价值目标在于保障法官独立，促进司法公正。再次，从司法的程序性、亲历性以及司法公正和效率的相互关系角度，阐明司法效率是我国法官制度改革的价值目标之二，追求有效率的公正是我国法官制度改革的永恒价值。

第二部分：司法公正与效率：我国法官制度改革的现实要求。这部分首先在概述我国法官制度历史发展的基础上，重点论述了我国当前法官制度改革的政治、经济、思想等社会背景。其次，从法官素质，法官管理的地方化、行政化，法官保障制度等方面阐述我国现行法官制度在实现司法公正和效率中的不足。

第三部分：司法公正与效率在我国法官制度改革中实现的思考。这部分内容是在司法公正和效率的价值目标指引下，对应第二部分阐述的我国现行法官制度在实现司法公正和效率中的不足，分四个小节来探讨我国法官制度改革的具体措施。首先，在立足本国国情和借鉴外国经验的基础上，从任职资格和选任方式两个方面讨论我国法官选任制度的完善问题。其次，从法官教育培训的内容和方法，

法官教育培训的师资力量等方面讨论我国法官的教育培训问题。再次，针对法官管理中的行政化倾向，建议将法院司法人员进行分类管理，建立符合司法实践需要的法官队伍、司法辅助人员队伍和司法公务员队伍。针对法官管理中出现的地方化问题，一方面要把法官的人事权与地方分离开来，另一方面法院的财政预算应当独立于同级地方政府。最后，从法官的身份保障、物质保障、特权保障这三个方面来讨论我国的法官保障制度健全问题。

### 三、 本文主要研究方法：

（一）、定性分析方法：本文运用定性分析的方法，研究法官独立、司法公正、司法效率、法官选任制度、法官教育培训等相关概念。

（二）、历史分析方法：本文通过历史的分析和整理，从历史发展进程中简要概括我国法官制度的发展情况，进而分析其改革背景。

（三）、实证分析方法：本文运用实证资料来说明和论证文章的观点，理论来源于实践，最终还将回到实践中接受检验，因此本文在分析我国现行法官制度的缺陷时运用一系列数据和实证资料予以论证。

（四）、比较分析方法：本文运用比较的方法，通过对西方其他国家相关法官制度的考察，并对比我国的具体情况总结西方成功的经验，从而完善我国的法官制度现代化建构。

（五）、规范分析方法：本文在论及法官制度的具体规定时，将对《宪法》、《法官法》、《法官职业道德基本准则》、《人民法院组织法》等相关法规进行此法的研究。

# 学位论文独创性声明

本人郑重声明：

- 1、坚持以“求实、创新”的科学精神从事研究工作。
- 2、本论文是我个人在导师指导下进行的研究工作和取得的研究成果。
- 3、本论文中除引文外，所有实验、数据和有关材料均是真实的。
- 4、本论文中除引文和致谢的内容外，不包含其他人或其它机构已经发表或撰写过的研究成果。
- 5、其他同志对本研究所做的贡献均已在论文中作了声明并表示了谢意。

作者签名： 熊金祥  
日期： 2005年4月

# 学位论文使用授权声明

本人完全了解南京师范大学有关保留、使用学位论文的规定，学校有权保留学位论文并向国家主管部门或其指定机构送交论文的电子版和纸质版；有权将学位论文用于非赢利目的的少量复制并允许论文进入学校图书馆被查阅；有权将学位论文的内容编入有关数据库进行检索；有权将学位论文的标题和摘要汇编出版。保密的学位论文在解密后适用本规定。

作者签名： 熊金祥  
日期： 2005年4月

# 第一章 司法公正与效率：我国法官制度改革的价值目标

新世纪开元之初，最高人民法院院长肖扬指出“人民法院在二十一世纪的主题就是公正与效率。要把确保司法公正，提高司法效率作为新世纪人民法院的出发点和落脚点，作为审判工作的灵魂和生命。”“促进司法公正，提高司法效率”成为我国司法改革的最终价值目标。因此，笔者认为，作为我国司法改革一部分和焦点的我国法官制度改革，其价值目标也应是：促进司法公正，提高司法效率。

## 一、司法公正与效率的含义及其相互关系

### （一）司法公正

公正是人们所追求的崇高理想、价值和目标，也是法治的灵魂和核心。人类自有社会以来，便开始了对公正的追求，在中国古代，公正一词有多种表达形式，如：公正、正义、义、公平、公道、公理等，其核心内容为公平、平等。在实践中，公正广泛地体现于选才、用人、行政、治狱、赏罚以及处理各种利益关系等各个方面。明代的吕坤曾说“公正二字是撑持世界底，没有这二字，便塌了天”。<sup>①</sup>然而，在阶级压迫，政治经济地位不平等的古代社会，公平、公正只能是相对的，人们各按自己的等级地位，尽到自己应尽的义务，取得自己应得的利益，即是公平、公正。在西方，公正也一直与司法和法律有着密切的联系，英文 justice 是英语中对公正一词最一般的表述。西方对正义的论述源远流长，柏拉图、格老秀斯、洛克、德沃金等著名思想家都曾赋予正义以不同的含义，甚至出现了《正义论》这样的不朽名著。尽管不同的时代，不同的国家，不同的人对公正的含义会有不同的理解，但一般都认为，公平、公正、不偏不倚是公正的基本内涵。

司法发展的历史表明，古今中外，举凡司法制度和活动无不将公正作为其核心价值追求，司法发展的历史就是人类社会追求司法公正的历史，然而，对司法公正这样一个古老而年轻的概念应该如何界定？学者们进行了广泛的探讨。有学者认为，司法公正应包括实体公正和程序公正两个方面，实体公正侧重于结果的

---

① 《呻吟语、治道》

正当性，程序公正侧重于司法过程的正当性。<sup>①</sup>有学者认为司法公正包含两个要求，一是司法权内部制度的约束，例如以法官回避制度来保证法官不偏不倚，二是宪政体制的分权保障，以独立于其他机关的司法权来保证司法不受干扰。<sup>②</sup>有学者认为，司法公正是指司法审判人员在司法和审判活动的过程和结果中应坚持和体现公平和正义原则，从这个意义上讲，司法公正包括两个方面，一是司法公正要求做到严格执法，二是在准确认定事实的基础上做出正确的裁判。<sup>③</sup>

以上各种学说，从司法公正的要素、制度、行为等层面界定了司法公正，为我们认识司法公正提供了多维视角。首先，法院和司法是一种制度事实、制度现象，制度问题是根本性的也是决定性的问题。其次，公正的司法是由司法主体的司法行为来实现的。再次，司法公正既包括实体公正又包括程序公正，这两者既可以和谐共存，又可能处于一种紧张的张力之中，因而，有学者提出，司法公正就是要求人民法院在审判案件的过程中，必须严格按照法律规定的程序，准确将法律适用于诉讼的裁判之中，使裁判结果体现法律的公平、正义精神。<sup>④</sup>笔者赞同这种观点，司法公正是实体公正和程序公正的统一。司法与公正有着天然的联系，司法的根本任务就是实现公正。没有公正，司法就失去了赖以存在的基础，失去了安身立命的根本。

司法公正的表现形式，一般认为包括程序公正和实体公正，实体公正可以从两种意义上理解：一是指立法者对人们实体权利和义务的公正分配，反映了实体法的价值目标，这是实体一般公正，二是指司法者或执法者根据实体一般公正的要求，通过在诉讼程序中行使自由裁量权而达到公正的裁判结果，这是实体个别公正，前一种意义的实体公正属于实体法研究的范围，诉讼法上的实体公正通常指实体个别公正，即指裁判结果的公正性，其本质就是把实体规范所确立的一般公正转化为对个人、个别案件的公正，是一般公正的个别化、具体化、实定化，它是人们进行诉讼所追求的直接目的。实体公正的要素主要包括事实认定真实和法律适用正确两个方面，两者构成了裁判结果公正的标准，任何一项裁判必须同

---

①肖建国：《程序公正的理念及其实现》载《法学研究》1999年第3期。

②信春鹰、李林：《依法治国与司法改革》中国法制出版社1999年版，第424页。

③王利明：《司法改革研究》法律出版社2000年版，第12页。

④曹建明：《公正与效率的法理研究》人民法院出版社2002年版，第614页。

时符合这两项标准，否则就违背了结果公正的要求。

程序公正肇端于英国，并为美国所继承和发展，在英美法中，程序公正观念经历了从自然公正观到正当程序观的演变过程。今天我们讲的程序公正一般是指诉讼活动从立案、开庭、执行、到各个环节法律文书的起草、制作、送达的整个过程，都符合程序法的规定。程序公正是相对于结果公正而言的，是司法机关的司法活动过程对诉讼参与人来说是公正的，换言之，诉讼参与人在诉讼过程中所受到的对待是公正的，所得到的权利主张机会是公正的。<sup>①</sup>美国学者戈尔丁对程序公正作了这样的概括：对各方当事人的诉讼都应给予公平的注意，纠纷解决者应听取双方的论据和证据，纠纷解决者应只在另一方在场的情况下听取一方意见，各方当事人应得到公平机会来对另一方提出的论据和证据做出反应。<sup>②</sup>程序公正是诉讼过程的公正，是看得见的公正，它大大增强了司法实体公正的可能性，这种直观和可感受的诉讼过程的公正，既是实体公正的保证，又是现代社会追求诉讼正义和民主的重要内容，体现了时代的特征。公正的程序确保案件各方平等地参与诉讼过程，保证当事人的人格尊严和意志得到尊重，保证当事人诉讼权利正确行使，使当事人在心理上乐于接受判决结果，这对于实现司法公正的价值具有重要意义。

在实体公正和程序公正的关系问题上，不同的学者有不同的理解，有学者认为，司法结果公正是优先的，是最终的公正，程序公正首先为实体公正服务，或者说，认定事实是基础，通过法定程序是保证，依法判决是关键，因而程序公正只是一种手段，实体公正才是最终的目的。有学者认为，法律的正义唯有通过诉讼的公正才能真正得到实现。因为时间的不可逆性决定了任何事实都无法恢复其原始状态，因此实体公正并不是在每个案件中都能实现。公正的程序能缓冲人们对个别案件中实体不公正的不满，而且能增加人们对诉讼的信赖感，从而实现法律的权威。另外也有学者认为，实体公正和程序公正在许多情况下，不仅是相互区别的，而且也是相互对立，相互冲突的，单纯追求实体公正就可能伤害程序公正，同样，片面强调程序公正又可能牺牲实体公正。由此观之，在实体公正和程

---

①何家弘：《司法公正论》载《中国法学》1999年第2期。

②[美]戈尔丁：《法律哲学》三联书店1987年版，第240页。

序公正的问题上，理论界有三种观点，即实体公正优先论，程序公正优先论，以及实体公正和程序公正并重论。

实现实体公正是我国司法改革的根本目标，这毫无疑问，但从我国目前司法实践的状况来看，则暂不宜将程序公正与实体公正同等对待，而应更强调一些程序公正，回顾我国几十年的法制建设历程可以发现，我国的法制建设有“重实体，轻程序”的烙印，因此，强调程序公正正是对单纯追求实质合理性的抑制。当然，待到社会的公平、正义观念真正确立以后，司法公正还是应回到实体公正与程序公正并重的理念上来。

在司法公正的表现形式方面，除了实体公正和程序公正之外，也有学者提出形象公正和历史公正。所谓形象公正是指法官的言行举止，品格操守必须符合为社会先进思想文化所推崇并适合法官职业特点的规范和要求。而历史的公正则是更高层次的公正，它体现了办案的法律效果与社会效果的完美统一，蕴含了现实评价标准和历史评价标准的有机结合。但这种四分法并不否认实体公正和程序公正是司法公正的基本表现形式。

## （二）司法效率

公正是司法的本质要求，是司法最基本的价值，然而，公正并不是司法唯一的价值追求，在复杂的现实生活中，司法如果不顾及其他的价值目标，最终必将影响到公正本身。这其中最重要的就是司法效率问题。

效率一词通常在各种意义上被使用，乃至在各种场合被混用，被应用于经济学，法学，政治学和社会学等不同领域而被赋予不同的意义。在英语中效率所对应的词是“efficiency”，其意思是“不需要浪费时间、金钱、精力而有效并高质量地完成某事”或“不需要浪费时间和精力而产生令人满意的结果的状态”。因此，效率的第一层内涵是时间维度的“快”或者“迅速”，在这一点上应该说没有什么疑义。同时效率作为经济学的一个概念，其最初的专利拥有者是经济学家，“在一定的资源技术条件和财产收入分配关系下，经济是否最大限度地发展了各种生产要素的生产潜力，是否提供了充分资源的激励，资源配置是否符合社会需要等等，是经济学的特殊研究对象，因而只有经济学能对这些问题作出科学的判断”<sup>①</sup>由此可见，效率一词与经济学的投入、产出或者成本、收益分析方法

---

<sup>①</sup>樊纲：《经济论文》三联书店1995年版，第58页。

有着密切联系，因此效率的第二层内涵是效益，即以最少的资源消耗取得同样多的效果，或者同样的资源消耗取得最大的效果。“在资源有限的世界中，效益是一个公认的价值，表明一种行为比另一种行为更有效，当然是制定公共政策的主要因素”<sup>①</sup>

关于司法效率，大多数学者认为，司法效率是指通过充分、合理运用司法资源，降低司法成本，以最小的司法成本获得最大的成果。正如棚濑孝雄教授所言：“在讨论审判应有的作用时不能无视成本问题。因为，无论审判能够怎样完美地实现正义，如果付出的代价过于昂贵，则人们往往只能放弃通过审判来实现正义的希望。或许也能够说正义的实现是国家的使命，所以无论如何花钱也在所不惜，但是作为实际问题，实在是花费高昂的审判，与其他具有紧迫性和优先权的社会任务相比较，结果仍然是不能容许的。这种成本问题的不可避免至少在一般的层次上恐怕是谁都会承认的事实”。<sup>②</sup>司法效率要求人民法院和人民法官履行司法职责时，认真、及时、有效地工作，尽可能地缩短诉讼周期，简化诉讼程序，降低司法成本，力求在法定期限内尽早结案，及时、有效地维护当事人的合法权益，取得最大的法律效果和社会效果。从国外各发达国家的司法改革情况看，各国几乎都将提高司法效率放在首要或显要地位。在美国，不少州现在正在进行如何提高审判方式效率的重大改革。在英国，法律委员会提出的七项计划反映了英国法律改革的基本价值趋向是更公平、更简单、更现代、更节减。在日本，以“提高审判工作效率，将民事案件的审理时间缩短一半，刑事案件原则上必须连续开庭，涉及知识产权、医疗责任的案件，邀请专家参与审理”为首要内容的一揽子司法改革方案将正式推行。

在科学技术进步日新月异、市场发展瞬息万变的今天，“时间就是金钱，效率就是生命”已经成为人们普遍的观念和价值取向。但也有人认为司法效率不应过分强调，因为他们认为公正的内涵中已然包括效率，司法效率是司法公正的内在要求和应有之义，也是实现司法公正的重要保障。在现实生活中，由于某些司法机关不重视效率，拖延诉讼，超期结案，案件虽然最终得到解决，但对双方当

---

①沈宗灵：《现代西方法理学概论》北京大学出版社1992年版，第402页。

②棚濑孝雄：《纠纷的解决与审判制度》王亚新译，中国政法大学出版社1994年版，第267页。

事人来说，可谓劳民伤财。从形式上看司法的最终裁判结果是公正的，但这种没有效率的迟来的公正不是社会所追求的公正，有效率的司法公正才具有完整的价值内容。这种观点有一定道理，它说明了司法效率价值具有依附性，但与此同时，司法效率价值的独立性也是明显的。具体来讲，从整个社会利益看，司法高效意味着司法资源的优化利用和成本节省，通过司法机关的严格执法和裁判公正从而有效地解决冲突和纠纷，减少和防止各种社会冲突给社会造成的各种损失和浪费。对于法院而言，司法高效意味着以尽可能小的司法成本实现司法公正，同时也是法院自我加压，促进自身提高的内在动力。对于具体当事人而言，通过司法机关及时有效地裁判纠纷，平息纷争，使当事人付出最小的成本实现自身的权利，促进民众法律信仰的加速形成。因此，司法效率的独立价值是不容置疑的，现代司法制度引入效率价值具有重要的意义。

### （三）司法公正和司法效率的相互关系

司法公正和司法效率虽然同为司法机关追求的价值目标，但两者毕竟是两个不同的范畴，司法公正强调的是程序和结果，司法效率强调的是速度和效益，司法公正和司法效率可以和谐相处，但有时又处于相互对立的局面，当两者发生冲突时，如何选择和取舍就成为法律家和司法者争论不休的问题。可以说司法公正和司法效率的关系问题，不仅是现代司法价值选择过程中遇到的理论问题，也是整个社会经济发展过程中不可回避的实践问题。因此，围绕这一问题学者们进行了广泛而深入的研讨，总的来说，有以下观点：

第一、司法公正优先论，这种观点认为，公正在司法价值系统中处于至高无上的阶位，“为了追求司法公正，人们对法院那种不慌不忙，从容不迫的工作效率表现出相当大的宽容”<sup>①</sup>也就是说，人们为了公正，宁愿选择低效率。美国著名法学家罗尔斯认为，正义是至高无上的，他说“正义是社会制度的首要价值，正象真理是思想体系的首要价值一样，一种理论，无论它多么精致和简洁，只要它不真实，就必须加以拒绝或修正。同样，某些法律和制度，不管他们如何有效率 and 有条理，只要他们不正义，就必须加以改造或废除，每个人都拥有一种基于

---

①章剑生：《公平与效率——法院如何适应市场经济的建立和发展》载《中国法学》1994年版第2期。

正义的不可侵犯性，这种不可侵犯性即使以社会整体利益之名也不能逾越”。<sup>①</sup>由此，在法律适用过程中，公正必然是司法的首要价值，不公正的司法制度，即使有效率，也必须予以抛弃和修改。为保证司法的公正性，罗尔斯提出了规定自然正义观的准则，它们是用来保护司法诉讼公正性的指针。其中包括按照法规来进行审判和进行申诉，必须有保障合理审查程序的证据法规，法官必须是独立的，公正的，而且不能判决他自己的案子，各种审判必须是公平的，公开的，不能因为公众的吵闹而带有偏见。<sup>②</sup>我国也有学者认为，公正是诉讼的生命，是诉讼的最重要价值，诉讼中的一切都应让位于公正，“诉讼制度或程序真正永恒的生命基础在于它的公正性”，“任何司法模式如果失去了效益，还可以认为是司法模式，但如果失去公正就失去了司法模式的生命”。<sup>③</sup>这种观点强调在诉讼领域，公正始终处于首要的，根本性的价值地位，与公正相比较，效率则属于稍低层次的第二位的价值。

第二、司法效率优先论，这种观点认为，效率是司法的第一要素，不能只顾讲求公正而付出司法资源浪费的巨大代价，在高效率的司法过程中可以考虑降低公正的标准。在西方持此观点的学派主要是以美国经济分析学家波斯纳为代表的经济分析法学派，波斯纳将效率提高到了公正之上，他说“对正义的要求决不能独立于这种要求所应付出的代价”<sup>④</sup>司法关心的终极问题是效率，即什么样的司法资源配置才能使社会财富最大化。如果司法活动忽视效率价值，“不断地无视经济逻辑，那么契约当事人就会用私人手段代替司法方法以解决契约争端”。<sup>⑤</sup>“迟来的正义为非正义”，人们诉诸法院是希望获得司法救济，并且希望其权益尽早得到维护。一个没有效率的司法是可怕的，如同一潭沉沉的死水，没有生机和活力。因此，国内也有学者指出，诉讼行为在一定意义上是一种受制于投入产出规律的经济行为，同样要遵守价值最大化的经济规律，在宏观层次上，诉讼耗费和诉讼收益之间的关系体现和反映着诉讼的基本价值，从微观层次上，在诉讼

---

①罗尔斯：《正义论》中国社会科学出版社1988年版，第3页。

②罗尔斯：《正义论》中国社会科学出版社1988年版，第236-237页。

③马贵翔：《公正、效率、效益——当代刑事诉讼价值目标》载《中外法学》1993年第1期。

④波斯纳：《法律的经济分析》中国大百科全书出版社1997年版，第32页。

⑤波斯纳：《法律的经济分析》中国大百科全书出版社1997年版，第695页。

过程中，诉讼参与人所投入的诉讼成本与所期待获取的诉讼效益之间的关系，决定着诉讼成本对诉讼行为、方式的选择。在社会生活中，大量的纠纷通过非诉讼途径解决的事实充分表明，诉讼主体对解决纠纷争端的方式的选择，深受投入与产出价值规律的制约和影响，而且，效益较之公正更具有社会进步性。因此，应尽可能减少法律实施过程中的资源的耗费，降低诉讼活动的成本，提高诉讼效率是完善诉讼程序的目标，主张在价值的排列上效率是优先的。

公正与效率是现代司法的两项不同的价值，但是这两项价值并不是毫不相干的，完全冲突的，根据马克思主义的辩证法观点，矛盾的同性和斗争性的辩证关系揭示了事物运动和发展的源泉和动力，有条件的相对同一性和无条件的绝对斗争性，构成了一切对立的矛盾运动，推动一切事物的变化和发展。同样道理，司法公正和司法效率之间也存在同一性和斗争性。

司法效率着眼于速度和效益，司法公正着眼于过程和结果，两者从不同出发点作用于同一对象，矛盾自然产生，在司法资源有限的前提下，两者存在的冲突尤为明显。“其一，司法成本的有限性从总体上限制了审判活动对公正的绝对追求。由于国家对司法资源的投入总是有限的，司法机关不可能为满足诉讼各方对公正的追求而不惜代价，也不可能为查明某一疑难案件的事实真相而无限期地展开法庭调查和辩论。法官最终的裁决，也是基于其认定的事实做出，而这种认定，难免因证据因素有所偏离个案的事实真相，因此，无论是从法理上分析还是囿于司法资源的有限性，审判实践只能放弃对正义的绝对追求，在确保裁判相对公正的基础上，提高司法效率。”<sup>①</sup> “其二，司法公正性的增强会直接导致司法成本的耗费增大，以至于降低司法效率。公正的程序必然使诉讼各方的权利受到充分的维护，为此，程序的烦琐性和复杂性就不可避免了，而这又会导致司法裁判的迟缓和成本耗费的增大，公正与效率的内在冲突就会凸现出来。”<sup>②</sup> “其三，对审判效率的不适当追求往往会使公正的要求无法实现。一方面，我们要求司法快速及时进行，避免不必要和不合理的拖延，另一方面，我们不能盲目地追求司法效率的提高，因为司法成本的短缺必然会影响司法公正的实现。”<sup>③</sup>因此，司法公

---

① 缪蒂生硕士论文：《公正与效率：中国司法改革的价值取向》第 10 页。

② 缪蒂生硕士论文：《公正与效率：中国司法改革的价值取向》第 10 页。

③ 缪蒂生硕士论文：《公正与效率：中国司法改革的价值取向》第 10-11 页。

正和效率之间存在一定的矛盾性。

尽管司法公正和效率之间存在一定的矛盾性，但并不是说两者是各自为战，以此代彼，相反，作为司法活动追求的两项基本价值目标，司法公正和效率也是相互联系的，不讲效率的司法不是真正公正的司法，不公正的司法更没有效率可言。司法效率作为司法程序运作过程中所追求的一种价值目标，从某种意义上讲，其本身就内含着司法公正的精神，只不过其所追求的是以最经济的方式来实现司法公正的目标。如果效率的结果背离了公正的要求，那么，这一程序过程的运作就是无效的。相反，如果司法公正的实现是以牺牲高昂的司法成本和司法资源为代价的，那么，这一司法活动也绝不是真正意义上的公正，正所谓“迟来的正义为非正义”，讲求效率是现代司法的一个重要特征。不仅如此，司法公正和效率也是相互促进的，一方面，司法公正能够有效地限制司法的恣意和专横，使案件公正合理地解决，减少当事人不必要的花费，节省社会资源，降低了司法成本，同时，公正司法，保证司法人员按照法定程序来操作，减少了案件的延误，使当事人和法院都能减少开支和浪费，这些对于提高司法效益都是有益的。另一方面，司法效率的实现也有助于促进司法公正，追求司法的效率价值，必然要求缩短司法活动的审理期限，加快审判活动的进程，这就要求当事人及时收集证据，由此得来的证据能够较为真实客观地反映案件的事实，从而保证裁判结果的公正性。因此，司法公正和效率在存有矛盾的同时也有同一性。

司法公正和效率既是一个统一的主题，又各有明显不同的要求，两者相互结合，相辅相成，构成二十一世纪人民法院工作的完整价值取向。严格执法，确保司法公正，在一定意义上能够防止司法效率的过分迟延，而实现司法效率又能促进司法公正的全面实现。但司法效率和公正毕竟是两个不同的范畴，司法公正强调的是程序和结果，司法效率强调的是速度和效益，两者必须协调发展，相互促进，共同提高，才能最大限度地实现司法公正的价值。无论是以丧失法制原则违反法律程序追求所谓的司法高效，还是以降低司法效率追求无限期的司法公正，都是片面的，也是有害的。在司法实践中也有这种情况，由于公正和效率都是相对的，有时追求公正而牺牲效率是为了追求总体更高的效率，有时追求效率而暂时抑制局部的公正是为了追求全局更大的公正。总的来说，在司法运行过程中两者出现矛盾时，应本着“公正第一，兼顾效率”的原则处理两者之间的关系，即

应当在坚持公正的基础上尽可能提高司法效率，同时也要以效率促公正，没有效率就谈不上公正，不讲求效率的司法也不是公正的司法。

## 二、司法公正：我国法官制度改革的价值目标之一

司法公正，是人类自有司法活动以来不懈追求的永恒主题，是古往今来各国人民渴望实现的共同目标。如果裁判不公，是非颠倒，审判就成了违法者获得非法利益的工具，合法权益就不能得到保护，社会正义就无法得到实现，法律就会失去人们的尊重和信任，秩序就不能得到维护和实现，社会就难以进步和发展。正如培根所言：“一次不公的（司法）判断比多次不平的举动为祸尤烈，因为，这些不平的举动不过弄脏了水流，而不公的判断则把水源给败坏了”，<sup>①</sup>所以，公正是审判的灵魂和生命，是法官制度改革始终追求的价值目标。

司法公正不是一个抽象的概念，也不是人们观念的形态，而是以司法活动为载体，通过程序公正和裁判公正具体的形态表现出来。无数个案的公正构成了司法公正的综合体，而法官正是这个公正运动过程中能动的主体。法官是法律的化身，是社会性公正的象征。而法官究竟是什么呢？从抽象的观念上讲，法官是人们理念中正义的化身，当自然的正义被无情地破坏之后，人们追求正义恢复就只能向“人间的上帝”——法官来求救，法官已成为正义的化身。从司法权的本性而言，就是纠纷的裁判性，这种裁判性决定了裁判者必须是中立的第三方，因而中立性是司法权应有的性质。为了保持中立，裁决者必须是独立的，只服从裁判的规则（法律），凭自己的理智和良心作出公正的裁决，没有独立就没有公正。正如马克思所言：“法官是法律世界的国王，除了法律之外没有自己的上司。法官的责任是当法律运用到个别场合时，根据对法律的诚挚的理解去解释法律。”反之，如果司法权从属于或受制于他人，就会使法官审理的本与自己无关的案件成为自己的案件。如果有人能够经常随意地对法官发布命令或指示，那么，法官在除了服从法律以外，还要服从这些权威者的意志。当权势者的意志与法律的普遍意志相抵触时，就会产生法官应服从谁的问题。这时，法官对案件的判断与对权势者的敬畏联系在一起，而对权威者的敬畏程度又影响着法官的职业前程。正

---

<sup>①</sup>培根：《培根论说文集》（论司法）水同天译，商务印书馆1983年版，第193页。

所谓“对某人生活有控制权，就等于对其意志有控制权”。因此，对法官的支配权力必然支配着法官对案件的判断，法官便会出于对权势者的敬畏而偏离法律。所以说法官独立是实现司法公正、抵制司法腐败的重要保障。而法官独立在很大程度上又依赖于法官制度加以确立和保障。

所谓法官独立，是指法官在审判活动中做出裁判时对其上级和其他法官保持独立，法官完全按照事实和法律自主地进行裁判，任何人不得以任何原因和形式直接或间接地引诱、威胁。它有两层基本含义：一是法官独立于外部，即法官独立于立法、行政等其它国家机关，不受任何单位和个人的非法干涉。二是法官的内部独立，法官不受法院内部其他组织或法官的干预，也不受上级法院的干预而保持独立性。法官独立主要是由司法权的固有规律和特征所决定的，司法权的性质和职能是对社会冲突的是非曲直做出权威性的最终裁决，从而确定纠纷双方当事人法律上的权利义务关系，这就决定裁判者必须具有独立性。因此，独立性是司法权的生命和内在属性。同时，由于司法权职能的实现和司法权的行使主要是通过法官对具体案件的裁判来实现的，法官裁判案件的过程不是单纯的机械地引用法律条文的过程，而是凭借自己的学识、智慧和修养，分析具体案件的情节，通过对法律的解释和适用做出价值判断的过程。为使法官能够全身心地投入裁判过程，就必须使其排除任何内在的和外在的干扰，从而获得一个宁静的审判空间。正如美国著名法学家亨利·米斯所说“在法官做出判决的瞬间，被别的观点，或者被任何形式的外部权势或压力所控制和影响，法官就不复存在了……”<sup>①</sup>

法官独立目前已成为世界上多数国家所确认，并通过宪法加以保证。1919年德国威玛宪法规定：法官独立，只服从法律。1946年日本宪法规定：一切司法权属于法院。所有法官依良心独立行使职权，只受宪法和法律的约束。1947年意大利宪法规定：法官只服从法律。1949年德国基本法规定：法官具有独立性，只服从法律。社会主义国家的宪法也有类似的规定，苏联宪法规定：审判员（审判员和人民陪审员）独立行使审判权，只服从法律。1976年古巴宪法第125条、1992年越南宪法第130条都规定了法官独立审判，只服从法律的内容。根据宪法、法院组织法、法官法以及诉讼法和最高人民法院的相关规定，我国的审判独

---

<sup>①</sup>胡夏冰：《司法权：性质与构成分析》人民法院出版社2003年版，第220页。

立是指法院作为一个整体独立行使审判权，实行民主集中制，基本上是不承认法官个人独立的，法官在司法体系中的地位与国家公务员在行政体系中的地位没有区别，即领导与被领导的关系，处于服从的地位。法官的提拔、使用、考核、工资、奖励等都要经过组织或人事部门审批。法官独立主要通过法官身份保障制度加以实现，我国法官法虽然把法官从国家公务员系列中分离出来，建立了独立的法官任职条件、等级划分、考核、培训、奖惩、免职、退休等制度，这在朝法官身份独立上向前迈进了一步，但是法官法规定的一系列涉及法官制度，尤其是有关法官有别于国家公务员的规定，在法官法实施 10 年来，大多数仍然只是停留在法律之上，我国法官管理制度和保障制度在维护法官独立、促进司法公正方面存在的现实不足前文已经论及，因此，司法公正无论在过去、现在还是将来，都是我国法官制度改革不懈的价值追求。

总而言之，司法公正是司法的生命，而司法公正通过法官公正的裁决活动得到实现。法官为了实现自己的独立裁判，必须具有独立的地位。而法官独立又通过法官制度来确定和实现。因而法官制度本身并没有独立的价值，其最终的价值在于保障司法公正，它本身并不能直接作用于司法公正，而是通过保障法官独立，间接为司法公正服务，所以说，法官制度改革的深层价值目标在于保障法官独立，促进司法公正。

### 三、司法效率：我国法官制度改革的价值目标之二

随着效率观念的普遍化，效率原则被引入司法活动之中，追求司法高效成为了人们广泛的共识。新世纪开元之初，最高人民法院院长肖扬就指出：“人民法院在二十一世纪的主题就是公正与效率。要把确保司法公正、提高司法效率作为新世纪人民法院的出发点和落脚点，作为审判工作的灵魂和生命。”因此，我国法官制度改革在追求公正目标的同时，对司法效率的追求也应是题中之义。

司法权是一种判断权，其本质是实现法律所确立的正义，确保司法过程及其结果的公平、公正。然而，为保障司法过程及其结果的公正，最大可能地降低人为因素和人格因素对司法活动产生的负面影响，司法权的行使只能在预先设置的时间和空间，依据法定的步骤和方法进行，这便是司法的程序性。程序性是司法权的固有属性。在司法活动过程中，这种特定的时间和空间、步骤和方法有着普

遍的法律意义。也就是说，司法程序本身就是一个司法过程。在司法权运行过程中本身就意味着时间的花费，人力和财力的投入。因此，司法的程序性决定了司法活动是需要投入一定成本和代价的活动，并且在司法过程中，活动成本不可能为零。既然司法活动内在地存在一个司法成本问题，那么，司法效率便因之产生。由此可见，由于人类理性有限，司法活动过程中的判断主体理性有限，社会利益冲突不可避免，所以，社会需要建立一种公正地解决利益争端的有效机制。为确保司法公正，司法的程序性便成为人类不得不做出的一种理性选择。正是由于司法的程序性特征才使得司法效率成为司法活动的内在要求。因而作为司法活动主体的法官追求司法效率价值应无疑义，作为为了保证法官依法行使审判权而设定的有关法官选任、培训、奖惩等一系列管理规程的法官制度，其改革应围绕司法效率价值目标也是必然。

司法是一种个性化的活动，也是一种讲究“亲历性”的活动。正如贺卫方先生所言，“对当事人言辞的判断，对证人所作证词可信性的判断，都离不开判断者对被判断者的近距离观察”，<sup>①</sup>而只有在这种近距离观察基础上的判断，才更接近真实，也更让人信服。虽然从理论上讲，让众多参与决策者亲身参与庭审可能有助于集思广益、通过民主的发扬来保证司法公正，但是，这样做的效率却让人无法忍受。当事人经不起旷日持久的拖延，国家也不可能提供充足的司法资源来维持这种奢侈的公正。正是司法过程的“亲历性”特征决定了对大多数纠纷不可能由集体决策的方式审理，世人才不得不选择法官个人独立判断的决策模式，同时通过立法的完善、判例制度、审级制度、以及旨在维持法官较高素质的法官培养、选拔、任用制度的推行，以期在司法的公正与效率之间找到一个平衡点。<sup>②</sup>

法官制度改革追求效率价值目标也体现在公正目标与效率目标的相互联系与促进方面。公正是司法的本质要求，是司法最基本的价值，因为从司法的社会意义讲，它就是试图通过合理地解决纠纷、矫正被破坏或扭曲了的权利义务关系，从而实现社会公平的。然而，公正并不是司法唯一的价值追求，在复杂的现实生活中，司法如不顾及其它的价值目标，最终必将影响到公正本身。这其中最重要的就是司法效率问题，因为司法始终存在是否快速有效的问题，存在投入与产出

---

①贺卫方：《中国司法管理制度的两个问题》载《中国社会科学》1997年第6期。

②章武生等：《司法现代化与民事诉讼制度的建构》法律出版社2002年版，第638页。

(成本与收益)之间的比例关系,这就是司法效率问题。有人将公正与效率的关系比喻为“蛋糕分割现象”,即效率是“蛋糕的大小”,公正则意味着“如何分割这块蛋糕”,法官制度改革既要追求效率的目标----使蛋糕做的又大又好,又要追求公正的目标----使蛋糕合理地分配。司法效率所追求的是以最经济的方式来实现公正的目标,公正的获取是在具备有效率的前提下实现的。如果没有效率这块“蛋糕”,也就无法对“蛋糕”进行分割,公正也就无法实现。<sup>①</sup>司法面对社会,必须反映时代的要求。“司法的传统目标只是保障人们公平地分享法律资源这一‘蛋糕’,而司法的当代使命则是不仅要保障‘蛋糕’分享的公正性,更需要通过分配促使人们努力增加‘蛋糕’的总量”。<sup>②</sup>这必然要求司法本身必须有效率。

如果司法的效率低下,必然会使进入司法程序的各种社会资源处于不确定状态,而且还要消耗社会资源,这不利于整个社会的发展和当事人权益的保护。那种认为只要为了公正便可不惜代价地牺牲效率的观点,是不符合时代对司法的要求的,最终也会使公正无法实现。若法院在受案、审案、举证责任和执行等环节上效率低下,就会使当事人在诉讼期间投入大量的人力、物力、财力和时间,从而造成难以弥补的物质损害和精神损害,最终影响到公正本身,而无法实现真正意义上的司法公正。因此,司法效率是司法公正的必要条件和有力保障,是建设社会主义法治国家的必然要求。尤其在社会主义市场经济飞速发展、社会生活日益复杂化的今天,司法效率对整个市场经济正常运转具有重要的法律意义。市场经济的基本要求是有效率地利用社会资源。当市场主体因主客观原因而在交易中发生争议直至诉诸法律时,司法必须注重整个社会的效率问题,进而注意自身的快速有效问题,以实现社会效益的最大化。因此,追求司法效率的提高,不仅对实现司法公正,而且对建立和发展社会主义市场经济都有着不言而喻的重要意义。

总之,司法公正是我国法官制度改革的价值目标,司法效率也是我国法官制度改革的不二追求。如前所述,“促进司法公正,提高司法效率”,这两者应当相辅相成,互相促进,没有公正就无所谓效率,没有效率也不是完整意义上的公正。既要把“蛋糕”做大,又要把“蛋糕”切好,追求有效率的公正是我国法官制度

---

①参见钱弘道:《论司法效率》载《中国法学》2002年第4期。

②参见李艳华、潘爱仙:《论司法效益》载《法商研究》1997年第3期。

改革的永恒价值。

## 第二章 司法公正与效率：我国法官制度改革的现实要求

### 一、我国法官制度改革的社会背景

我国法官制度的历史源远流长，但现代意义上的法官制度，却只有不足百年的历史。1840年鸦片战争以后，西方的“三权分立”、“司法独立”思想开始逐渐渗透到当时的政治思想领域，中国本土司法官必须独立审判的呼声越来越高。1907年晚清政府的《钦定宪法大纲》和《大理院编制法》确立了法官的独立审判制度。后来南京临时政府颁布的《中华民国临时约法》中规定，“法官独立审判，不受上级官厅之干涉”，“法官在任中不得减俸或转职，非依法律受刑罚宣告，或应免职之惩戒处分，不得解职。惩戒条规，以法律定之。”至此，我国近代法官制度初步形成。其内容包括了法官独立审判制度、法官选任资格制度、法官地位保障及法官等级、责任制度等。近代中国法官制度较好地体现了“制度”的特定内涵，但由于这些内容大都是从西方照搬来的，不一定切合中国当时的司法实际，随着军阀割据和战乱，这些制度也未能得到真正的贯彻执行。

新中国法官制度的建立和发展走过了一条曲折的道路，1949年—1954年是新中国法官制度的初步创立时期，1954年—1966年新中国法官制度获得进一步发展，1966年—1976年是新中国法官制度遭受严重破坏时期，直到1979年以后，新中国法官制度才开始迈入稳定的发展时期。党的十一届三中全会确定了工作中心转移到经济建设上，强调保障人民民主必须加强法制，恢复了人民法院独立审判的原则，与此同时人们也逐渐认识到用管理党政干部的单一模式管理法官越来越不适应时代的要求，因此，党的十三大和十四大，作出了加快人事制度改革的重要决定。最高人民法院和若干地方法院在法官的管理方面也进行了一些改革和探索。如：法官实行公开招考，择优录取，法官晋升通过考试与考核相结合，成立全国法院干部业余法律大学和中国高级法官培训中心，对法官进行教育培训，提高法官的政治业务素质，健全干部考核、奖惩和退（离）休制度，为法官法的制定积累了经验。

1995年2月28日，全国人大通过并颁布《中华人民共和国法官法》，使法官管理的各项制度上升为法律。同年，开始实行初任审判员全国统一考试制度。

根据 2001 年 6 月 30 日第九届全国人大常委会二十二次会议《关于修改〈中华人民共和国法官法〉的决定》修正，现行《法官法》共 17 章 53 条，是规范我国法官制度的主要法律文件。近年来，最高人民法院先后制定颁布了许多与法官制度有关的规定和文件，例如：1998 年 9 月 3 日《人民法院审判人员违法审判责任追究办法（试行）》，同年 9 月 17 日《人民法院审判纪律处分办法（试行）》和《最高人民法院督导员工作条例》，同年 11 月 16 日《评定法官等级实施办法》，1999 年 10 月 22 日《人民法院五年改革纲要》，2000 年 8 月 16 日《人民法院审判长选任办法（试行）》，2001 年 10 月 18 日《中华人民共和国法官职业道德基本准则》，同年 11 月 6 日，最高人民法院颁布《地方各级人民法院及专门人民法院院长、副院长引咎辞职规定（试行）》，2002 年 7 月 25 日《关于加强法官队伍职业化建设的若干意见》，同年 9 月 26 日《人民法院执行工作纪律处分办法（试行）》，2003 年 6 月 10 日最高人民法院发布《关于严格执行〈中华人民共和国法官法〉有关惩戒制度的规定》，这些规定都是我国法官制度的组成部分。<sup>①</sup>

回顾我国法官制度变革的历史进程，可以发现，我国法官制度以《法官法》的出台为标志，在 20 世纪 90 年代发生了显著的变化。这种变化的基本趋势和总体走向是日益淡化法官的行政性和大众化色彩，不断强化法官的专业性和精英性特征。这一重大变革是在我国社会转型、体制转轨的条件下展开的，有着深刻的社会经济背景：

首先，市场经济的发展强烈呼唤改革法官制度。社会主义市场经济体制的逐步建立和发展，市场主体对法律保护的不断呼唤，为加快法官制度改革提出了更为迫切的要求，近年来，随着我国改革的逐步深入和对外开放的不断扩大，“国家实行社会主义市场经济”的规定成为一项宪法原则，经济基础决定上层建筑，市场经济的飞速发展必然引起上层建筑领域内的一系列变化，随着大量适应市场经济要求的法律陆续颁行，人民法院的审判领域亦在不断拓宽，类型日渐增多，案件的数量也呈大幅度上升趋势，案件专业化的程度则越来越高，重大疑难案件及涉外案件的比重也越来越大，审判工作所面临的这种形势，要求法官应当具有良好的政治素质和较高的业务水平，以适应不断变化的实际情况，依法履行审判

---

<sup>①</sup>姚莉：《中国法官制度的现状分析与制度重构》载《法学》2003 年第 9 期，王恒勤：《中国司法制度改革研究》知识出版社 2004 年版，第 33—65 页。

职责，为保障稳定，促进发展做出新的贡献，这一现实情况，要求我们应当进一步完善法官制度，加强对法官制度的有关理论与实践问题的研究。

其次，我国法官制度的改革，是依法治国，建设法治国家的必然要求和重要步骤。党的“十五大”将依法治国，建设社会主义法治国家确定为治国基本方略。依法治国的核心是依照宪法和法律的规定，通过各种途径和形式保证国家的各项工作都依法进行。依法治国是发展社会主义市场经济的客观需要，是社会文明进步的重要标志，也是社会长治久安的重要保障。依法治国中的一个重要方面就是国家审判机关依照法律的规定，公正裁决各种纠纷。法律本身是一种静态的形式，只有通过司法的过程，才能使法律发挥其社会功能。现代法治国家都要求法官具有特殊而鲜明的职业素质和专业特征。“法律是靠人来执行的，司法权力如果经过无知和盲从的非职业者之手，那么再神圣纯洁的法律也都会变质。”<sup>①</sup>法官的职务行为，既代表法治国家的形象，又反映依法治国的水平，所以对我国法官制度进行改革，是有效地发挥法官在依法治国，建设法治国家中的作用的需要的需要。

再次，随着思想观念的不断更新，人们对现行法官制度的一些弊端已有更清楚的认识，加快改革步伐已是顺理成章的事情，必定会得到广大人民群众的支持和拥护，目前，我国法官队伍的整体素质不高，一些法官滥用审判权力，以权压法，徇私枉法，司法不公，严重损害了法官的形象和权威。正如培根所说“一次不公的（司法）判断比多次不平的举动为祸尤烈，因为，这些不平的举动不过弄脏了水流，而不公的判断则把水源给败坏了”。<sup>②</sup>因此，加快法官制度改革不仅是依法治国，发展市场经济的要求，同时，也是树立司法权威，实现社会公正的要求。

## 二、我国现行法官制度在实现司法公正与效率中的不足

虽然我国法官制度伴随着法制建设的同步发展已经走过了半个多世纪的春秋，但“法官素质不高，裁判不公”等困扰司法界多年的关键性问题依然存在。尽管这其中历史和观念的原因，但现行法官制度本身在实现司法公正和效率的

---

①杰勒德·布伦南：《为什么当法官》载《人民司法》1998年第5期。

②培根：《培根论说文集》（论司法）水同天译，商务印书馆1983年版，第193页。

价值取向上也存在诸多不足。

(一) 法官素质不高，影响司法公正和效率。

目前，我国法官队伍相当庞大，但法官队伍素质不高却是不争的事实。最高人民法院院长肖扬在九届人大五次会议上的讲话中曾提到：“一些法官素质不高，审判作风不正；一些法院对法官管理不严，极少数法官甚至个别法院领导徇私枉法，贪赃受贿；一些法官抗干扰能力不强、违法、违纪、违心裁判……”。<sup>①</sup>在另一个地方，肖扬还提到：“高素质的法官是实现司法公正与效率的基本条件。……我们的法官队伍的现状还远远不能适应司法公正和高效的要求……”。<sup>②</sup>

从法官整体素质看，法官学历层次不一，知识结构、理论水平存在较大差异。恢复法院之初，为了便于尽快开展工作，法院引进了大量工作人员，有“文革”前在法院工作的老同志，更多的则是部队转业干部及招干（以高中毕业生为主体）、其他行政机关调入的，其后逐步增加了大专院校的毕业生、有中专、大专、本科及研究生，有法学专业的也有非法学专业的、其中高学历的（硕士、博士）则是微乎其微，许多人进法院时并不具备法律专业基础知识，政治素质与业务素质参差不齐，整体素质偏低。虽然八十年代中期以后进行了大专学历教育及其他各类培训、“专升本”、研究生课程进修等，但收效甚微，提高不明显。而这些同志绝大多数经过二至三年的书记员经历后都被任命为具有独立审判资格的助理审判员或审判员，即为法官，由此可见法官的整体素质距离现代化的差距还很大。据1997年10月3日《法制日报》的统计数字，在全国法院系统25万名干部中，本科层次的仅占5.6%，研究生仅占0.25%。在法官中学校毕业、军队转业、社会招干人员各占1/3。一方面大量的法律专业毕业的大学生找不到与专业对口的工作，另一方面法院充斥着大量的非法律专业人员。<sup>③</sup>2000年最高人民法院对全国法院系统工作人员的学历情况进行了调查，大学本科以上学历的在职法官在法官总人数中所占的比例还不足20%，而且，一个不可忽视的问题是，法官已有的学历中情况比较复杂，有相当一部分是参加成人自学考试获得的，有的

---

①肖扬：《继续推进法院改革，努力加强法官队伍建设》载《人民法院报》2002年3月12日。

②肖扬：《我们的理想：实现司法公正和效率》载《人民司法》2002年第1期。

③张卫理：《中国需要大批法律人才》载《法制日报》1997年10月3日。

甚至是党校发给的毕业证书。对于这些人的法律素养很难让人信服。正如我国有学者分析的,我国法官队伍在不仅整体素质较低,而且法官群体在知识结构上还存在着结构性缺陷:第一,成人教育培养的多,正规院校培养的少,我国法院相当数量的法官是从20世纪80年代中后期通过夜大、业大、函授、法律培训班等成人教育形式培养出来的,这种方式培养出来的法官缺乏宽厚的人文素养和扎实系统的理论功底。第二,经验型的人多,知识型的人少,在现代信息社会和知识经济时代,知识是第一位的,而我国法官来源复杂,大多没有接受过系统的法律知识学习,属于“经验型法官”,他们已不能适应社会的变革。第三,单一型的人多,复合型的人少,审判是一项综合知识的运用,要求法官不仅应具有娴熟的法律知识和裁判技能,同时要求法官具有广博的人文社会科学和自然科学知识。随着社会的进一步发展,知识结构单一的法官难以适应日益复杂多样的各类案件的审判工作。<sup>①</sup>虽然有些地区法院法官本科以上学历的比例远远超过了全国的平均水平,但从整体学历结构或接受法律教育的知识背景看,法官队伍在总体上仍然处于较低的水平,而且在各级法院之间、经济发达地区法院和就落后地区法院之间还存在着严重的发展不平衡现象。

从法官职业道德素质看,情况不容乐观,司法腐败严重。法官良好的职业道德素质是实现司法公正和效率的必要主观条件之一。法官的职业道德素质状况既影响着实体公正,也影响着程序公正。良好的职业道德素质使司法公正和效率成为法官坚定的职业信仰和自觉的职业追求,使有效率的公正司法成为法官自愿的职业惯性行为。我国《法官法》对法官这一特殊职业提出的道德要求是:法官必须忠于宪法、法律和案件事实,秉公办案,清正廉明,全心全意为人民服务。这就要求法官以忠于法律和事实为内在信仰,以法官正义的良知来审判案件,维护社会秩序,保护公民的合法权益。而当前我国法官整体的职业道德水平低,社会公信力不高。1998年4月15日最高人民法院院长肖扬在全国法院教育整顿工作座谈会上指出:“法院队伍还存在一些突出的问题,有些问题还相当严重,在违法违纪案件中,出现了四多现象,即执法中发生徇私枉法、贪赃枉法、经济犯罪等司法腐败行为增多;违法违纪案件中涉及的庭长、院长等领导干部增多;经济犯罪个案的数额增多,最高的达到3000多万元;在被处理的人员中被追究刑事

---

<sup>①</sup>参见李昌道:《司法制度改革背景下的法官素质与法官教育之透视》载《中国法学》2000年第1期。

责任的增多”。<sup>①</sup>司法腐败的滋生蔓延，严重地破坏了司法机关的形象，损害了法治的权威，对社会公正带来严重影响。正如江泽民总书记指出的那样：“历史事实证明，官吏的腐败、司法的腐败，是最大的腐败，是滋生和助长其他腐败的重要原因。执法人员本身有问题何以治人”。<sup>②</sup>

## （二）法官管理的地方化、行政化，影响着司法公正和效率。

我国长期以来一直将法院所有人员混同一体，将法官与其他政法人员混同一体，将法官和公务员混同一体，采取行政化模式进行管理，法官管理与法官职业特点严重错位。首先是法官身份公务员化。法官和其他工作人员一样被称为“干警”，司法人员与非司法人员不分，司法行政人员、政工干部也被授予法官身份，完全按照公务员的方式进行管理，法官按照公务员的标准享受工资和福利，进行考核、奖惩和晋升，所有的审判职务都有相应的行政级别，所有的法官都处在界限分明的行政体系之中。虽然法官法规定了法官等级，但仍然采取了“工龄加职务”行政等级化的评定标准，行政职务的升迁仍然是法官追求的目标。其次，法院的内部行政化管理还体现在法官有时无法真正独立公正地行使审判权。法官从事专业化的审判工作，其上面可能有数级行政或准行政的领导管理和制约着审判权的行使，包括审判委员会、院长、主管院长、庭长、副庭长，甚至办案组长等，其中只有审判委员会属于审判组织形式，其他均属于行政管理序列的范畴。而正是他们都或多或少地影响着裁判的结果，法官们不能不考虑它们的意见，这不仅违背了有关程序原则，损害了程序公正，而且，对案件提出的处理意见难免有失偏颇，影响实体公正。

我国地方各级法院人、财、物均受制于地方党政部门，法院的人事权掌握在地方手中，法官的编制由地方确定；地方法院的领导职务由地方人大选举和罢免，由地方组织部门考核、管理；法院职位由地方人大任免，接受地方组织人事部门的考核，管理；法院的经费由地方财政拨付，办公场所由地方提供，法官的工资和福利待遇由地方财政发放，法官的子女入学，家属就业等一系列关系到法官切身利益问题的解决要取决于地方。我国法官大多在其出生，成长的地区法院任职，

---

①参见刘智峰：《走向司法公正》 中国物资出版社 1998 年版，第 38、44 页。

②江泽民：《在中央纪律检查委员会第八次全体会议上的讲话》（1997 年 1 月 29 日）。

这种依赖程度变得更为严重。如果违背地方意志不保护地方利益，独立审判往往受到影响，甚至法院的正常工作也要受到影响。由于所处客观条件的制约，地方法院往往成为“地方的法院”，法官也实际成为了“地方法官”。这种法官管理地方化的状况势必影响到司法公正和效率的实现。

### （三）法官保障制度不健全，影响司法公正和效率。

法官保障制度是法官独立，实现司法公正和效率的关键，如果保障制度不健全，法官独立就不可能实现，司法公正和效率必将受到影响。从经济保障而言，目前，我国法官的工资比较低，尤其是面对律师的高收入难免心理失衡，增加对物欲的向往，其独立性无法保证，从而导致司法腐败的产生。这仅靠加强职业道德教育，强调“廉洁奉公”是不能凑效的。多年来各界都在探讨“高薪养廉”的问题，虽然鉴于我国目前的经济实力，同时对于我们法官队伍的现状来说，在其整体素质得到绝对提高以前，这个要求可以缓一缓解决。但目前的问题是，因为法院的体制是实行“块块”管理，法院的经费是由地方财政支出，所以受控制较多，尤其是基层法院，办案经费经常不到位，甚至有的法院连工资都无法保障。法官的人事管理和晋升制度也都是行政式的，任何党和行政部门对其去留和职务晋升都可能产生促掣作用。这就无法确保法官审判案件时避免外界的压力和干扰。

从身份保障而言，我国法律没有规定法官的终身制，而且对于撤职、开除、辞退的情形规定得宽泛而不明确。我国《法官法》第13条规定，有下列情形之一的，应当依法提请免除其职务：①丧失中华人民共和国国籍的；②调出本法院的；③职务变动不需要保留原职务的；④经考核确定为不称职的；⑤因健康原因长期不能履行职务的；⑥退休的；⑦辞职或者被辞退的；⑧因违纪、违法犯罪不能继续任职的。其中第8种情形规定过于含糊。《法官法》第40条规定，法官有下列情形之一的，予以辞退：①在年度考核中，连续两年确定为不称职的；②不胜任现职工作，又不接受另行安排的；③因审判机构调整或者缩减编制员额需要调整工作，本人拒绝合理安排的；④旷工或者无正当理由愈假不归连续超过15天，或者1年内累计超过30天的；⑤不履行法官义务，经教育仍不改正的。

此外，有权实施撤职、开除、辞退的机关及程序法律未明确加以规定。这些将导致在司法实践中，法官的身份得不到有力的法律保障，往往一个案件还未办完其位置已发生了变化，致使许多法官不愿冒这样的风险去主张正义，司法独立难以实现，司法公正和效率受到严重影响。

从特权保障而言，法官在执行审判职能过程中实施的行为和发表的言论享有不受指控或法律追究的权利，同时法官对于其在执行审判职能方面的有关事务，享有免于出庭作证义务的特权。这一特权在于确保法官完全独立地执行审判职能，并且能在合理限度内拥有某种外在及内在的自由。当然，法官的司法豁免权是相对的，它应保持合理的限度。如果法官在审判过程中有行为不检或其他触犯法律的行为，他们仍应承担相应的行政、民事或刑事责任。对此，我国法律没有规定。此外，目前与特权保障相联系的问题还表现在以下两个方面，一是近几年由于我国媒体监督的迅速发展，相关立法又没有跟上，媒体对正在受理的案件进行报道、评论的情况大量存在，这在一定程度上影响了法官的独立审判。二是近年来由于我国司法腐败的严重存在，社会要求人大对司法进行监督的呼声很高，但具体进行监督的法律又不健全，因此，人大在对个案进行监督时，有时对正在审理的案件加以过问，甚至提出具体办案意见。这种做法严重损害了司法独立，影响了司法公正和效率。<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup>参见宋英辉、郭成伟：《当代司法体制研究》中国政法大学出版社 2002 年版，第 150 页。

### 第三章 司法公正与效率在我国法官制度改革中实现的思考

司法公正与效率是我国法官制度改革的深层价值追求，但目前我国法官队伍的整体素质，法官的管理以及法官保障制度等方面的不足，都在一定程度上影响着司法公正和效率的实现。因此，完善法官选任制度、强化法官教育培训、改革法官管理制度、健全法官保障制度等是提高法官素质、保证法官独立，从而实现司法公正与效率的重要举措。

#### 一、完善法官选任制度

法官选任制度是各国法官制度中的重要内容，它包括两个方面：一是任职资格，即担任法官应具备哪些条件，二是选任方式，即如何选拔法官。法官的选任资格是决定法官素质的实质要件，法官的选任方式是确保法官素质的重要手段。

##### （一）任职资格

为保证法官的高素质，各国一般都对法官的任职资格做出严格的规定，而且比其他司法人员要求严格。英国对法官任职资格有具体的规定，一般来说，全职的法官必须“具有法律知识和经验，判断和分析的能力，有良好的决定和交流技巧。富有权威、道德、公正、能够理解普通人和社会，性格温和，有礼貌和尊严，对社会服务具有责任”。<sup>①</sup>全职的法官都必须从律师中任命，领薪治安法官必须具有从业7年以上初级律师的资格，记录法官必须是从业10年以上的初级律师或高级律师，巡回法官必须是从业10年以上的高级律师或任记录法官5年以上，高等法院法官必须是从业10年以上的高级律师并且年龄在50岁以上，上诉法院法官必须是高等法院法官或从业15年以上的高级律师，上议院常设议员须是长期担任高级法官职务或是从业15年以上的高级律师。

美国对法官任职资格有同样严格的要求，美国法官任职的必备条件是：（1）良好的品德操守，作为候选的法官必须忠于祖国，忠于宪法和法律，具有正义感。（2）接受过正规的法学教育，美国各州对被提名法官要求之一，就是具有法学

---

<sup>①</sup>王利明：《司法改革研究》 法律出版社2001年版第454页。

学位，非法律工作者被提名的几乎没有。(3)要有司法经验，候选法官是否有司法经验（指在法院工作、执法的经验），虽没有明确的立法规定，但美国有 33 个州明确规定，州最高法院和上诉法院的法官候选人至少担任 5 年至 10 年的律师职务。(4) 年龄因素，联邦法官候选人的年龄，一说是 55 岁至 60 岁者易于被提名，一说是 50 岁至 55 岁者较为典型。<sup>①</sup>

在德国，取得法官资格必须通过两次国家考试。国家考试是由两个阶段组成的，在大学学习法律，学习结束后参加第一次国家考试。通过第一次考试后，到实际部门，主要是法院、检察院、律师事务所或国家政府部门进行至少 2 年的见习实践。实习期间须参加 8 次口试和 8 次笔试，考试全部合格并顺利完成誓词任务者，可参加第二次考试，通过第二次考试者，即取得法官的职业资格。两次国家考试的考卷不注姓名，只写代码，由 2 名高级的法官或教授评判。第一考官不可在考卷上加注释，以免影响第二个考官的判断。两个考官改完后，再一起打分。在不知考生姓名时的评分具有公正性。笔试通过后是口试，有 4 名考官在场，防止考官不公正。在法官任命过程中，两次考试成绩是至关重要的。这种公正的考试保证法官有充分的水平和素质。

在日本，法官任职的基本资格是：(1)要通过 4 年的法学部学习并毕业。(2)要通过日本国难度最大的考试，即国家司法考试，要通过国家司法考试绝非易事。经过司法考试的合格者还要进入司法研修所接受培训，进修结业前，还要进行一次毕业考试，考试合格并获得法院任职资格者，才能被分配到全国各地的地方法院做助理法官。

由上可见，无论英美法系还是大陆法系，各国都以立法的形式明确规定了法官的任职资格，虽然各国的规定不尽相同，但一般都作如下要求：第一，有很好的法律专业知识，通常必须具有大学以上的法学学历，第二，必须具备一定的法律工作经验。这样做的目的在于良好的专业素质可以防止法官判案错误地适用法律，同时一定的工作经验能够帮助法官独立地处理审判工作中遇到的问题。

我国 1983 年《法院组织法》对法官任职提出了“法律专业知识”的要求。1995 年《中华人民共和国法官法》第 9 条规定了法官的任职条件。2001 年第九

---

<sup>①</sup>参见李修源：《司法公正理念及其现代化》 人民法院出版社 2002 年版第 242 页。

届全国人民代表大会常务委员会将《法官法》第9条修订为：（1）年满23岁，身体健康。（2）拥护我国宪法，有良好的政治、业务素质和良好的品德。（3）高等学校法律专业本科毕业或高等学校非法律专业本科毕业，具有法律专业知识，工作满2年的，其中担任高级法院、最高法院法官，应当从事法律工作满三年；获得法律专业硕士学位、博士学位或者非法律专业硕士学位、博士学位具有法律专业知识，从事法律工作满一年，其中担任高级法院、最高法院法官，应当从事法律工作满二年。法官法实施以前的审判人员不具备第三项资格的，应当接受培训，在规定的期限内达到《法官法》规定的资格条件。此外，2001年修订的《法官法》还提高了法官的任职条件，根据1995年《法官法》的规定，担任法官只需通过法院系统内的统一考试，而根据2001年《法官法》的规定，担任法官必须通过同时适用于法官、检察官和律师的统一司法考试。这一改革对于统一和规范法官的任职资格，提高法官的整体素质将具有非常重要的意义。同时需要指出的是，我国《法官法》与世界多数国家关于法官的任职资格规定相比，还有一些不足：（1）年满23岁担任法官的年龄资格偏低，在我国，如果接受大学正规教育，工作一二年就可以成为法官，这样的法官必然缺乏一定的社会阅历和司法实践经验，仅仅凭书本的法律知识难以处理纷繁复杂的社会纠纷，难以高效地实现裁判的公正。（2）不同等级法院的法官任用资格相同，而基层法院与最高法院的法官显然在专业知识、司法经验、年龄结构等方面有差异，我国《法官法》对此没有很大的区别对待。（3）法官的来源没有任何限制。

基于以上认识，笔者认为应当在吸收、借鉴西方国家在法官任职资格方面的成功经验，对我国法官任职资格进行改革完善。首先，明确规定担任法官必须具备高等院校法律专业本科毕业的条件，其他任何专业的毕业生，不管是否具有法律专业知识，都不能担任法官，更不容许将不符合条件的部队转业军人和党政机关干部任命为法官。之所以这样规定，主要理由在于，只有经过正规法律院校培养的学生，才能具备宽厚的人文素养和扎实系统的法学理论功底。目前我国的成人教育如夜大、函授、电大等教学质量参差不齐，难以和全日制院校相比，许多人有文凭但没有相应的法律知识。同时，由于我国幅员辽阔，地区发展不平衡，城乡发展不平衡，如果要求大学本科毕业的学生到边远落后的地区去做法官，有一定难度，所以边远地区也可以要求法律大专毕业。其次，对不同等级法院法官

的工作经验作出相应规定，基层人民法院的法官有 3 年以上的从事律师、检察官工作的经历或者是大学具有讲师以上职称的法学教师。中级人民法院法官必须具备 5 年以上的从事律师、检察官、法官工作的经历或者是大学具有副教授以上职称的法学教师。高级人民法院法官须有 7 年以上从事律师、检察官、法官工作的经历或者是大学具有副教授以上职称的法学教师。最高人民法院法官须有 10 年以上从事律师、检察官、法官工作的经历或者是大学具有教授职称的法学教师。之所以这样规定，主要理由在于案件都是发生在实际社会生活中的，法官除了具有法律知识外，经验也是不可缺少的，所以对法官的工作经验也应做出规定。<sup>①</sup>

## （二）选任方式

当代世界各国法官的选任方式主要有三种：选举制、任命制、选举制与任命制相结合。采取任命制的国家有英国、法国、德国和日本等。采取选举制的主要是前苏联等社会主义国家。兼采这两种形式的有美国。

选举制，即通过选举的方式产生法官人选，并加以任命的制度。法官选举有实质选举和形式选举之分。实质选举是指由一定的机构或选民，从复数的法官候选人中通过无记名投票方式，根据多数决定选任法官的制度，候选人则需要通过竞选方式参与选举。形式性选举，是指法官的选举是法律规定的必经程序或形式，但其实质并非是从复数候选人中选举产生法官，而是一种法定的审核程序，即对等额候选人的任职条件进行审查，并以选举的形式加以承认。

任命制，是指法官不经选举，而直接由一定的机构或官员任命而获得法官资格的制度。任命制是世界各国采用较多的方式，英国的各级职业法官全部是以任命的方式产生的。任命制大致有两种情况：第一种情况，在多数大陆法系国家，由于法官的任职资格与司法考试和司法培训相互衔接，因此，当法官后备人才完成了法定的培训或考试程序之后，便具备了法定任职条件和资格，根据律规定，由国家元首或机构宣布任命。第二种情况，是指当法院出现缺额时，由一定的机构或人（如司法部长）通过特定的遴选程序和法定标准，对拟任命的法官提名，由法定机构或人（如国家元首）加以任命。无论上述哪一种情况，提名和任命都是非常注重程序的，这种程序体现了国家对法官职务的重视，也体现了法官职务的神圣性。

---

<sup>①</sup>参见宋英辉、郭成伟：《当代中国司法体制研究》中国政法大学出版社 2002 年版第 142 页。

实际上,在许多国家,法官的选任往往是采用任命制和选举制相结合的方式。例如,在提名时采用复数候选人竞选的方式,从中选出一名作为提名候选人。或者提名时采用不等额方式,由任命机构进行第二次遴选。或者对等额候选人(提名)进行形式选举。或者在不同法院采用不同方式,如初审法院采用选举方式,上级法院采用提名任命制度。或者相反,初审法院采用任命制,上级法院法官则采用选举方式产生,等等。<sup>①</sup>

根据我国《法官法》的规定,法官的选任有选举制和任命制两种。具体地说,法官选任有以下几种情形:(1)最高人民法院院长由全国人民代表大会选举产生,地方各级人民法院院长由地方各级人民代表大会选举产生。(2)最高人民法院副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长和审判员由最高人民法院院长提请全国人民代表大会常务委员会任免。地方各级人民法院副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长和审判员由本院院长提请本级人民代表大会常务委员会任免。(3)人民法院的助理审判员由本院院长任命。(4)对于中级人民法院法官的任命,《法官法》作了特别规定,在省、自治区内按地区设立的和在直辖市内设立的中级人民法院院长,由省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会根据主任会议的提名决定任免,副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长和审判员由高级人民法院院长提请省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会任免。这里实际规定了中级人民法院院长不适用选举制,而是采取任命制。(5)军事法院等专门人民法院任免不适用《法官法》,《法官法》规定,军事法院等专门人民法院院长、副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长和审判员的任免办法,由全国人民代表大会常务委员会另行规定。

就目前法律对法官选任的规定看,现行规定过于概括简略,而实际情况要复杂得多。最值得关注的是,按照党管干部的原则和法院的行政级别,法院的人事管理权在各级党委组织部门,法官的选任不仅受《法官法》的约束,还要受党的组织部门文件的约束。在实际操作过程中,法官的任命基本上由法院党组决定,法院党组往往又听命于地方党委。这种做法的弊端是显而易见的,它不利于司法独立,因为法官的任命权掌握在地方党委手中,法官办案过程中如果遇到与任免

---

<sup>①</sup>参见范愉:《司法制度概论》中国人民大学出版社2003年版,第134页。

有关的人员的干扰，一般不会冒着丢失工作的风险而主张法律的正义。针对这种状况，学术界提出了许多改革法官任命方式的方案，在借鉴国外成功的经验的基础上，根据我国的具体国情，笔者认为，由人民代表大会及其常务委员会选举和任命法官的制度可以予以保留，具体规定为：最高人民法院的首席大法官（即院长）应由国家主席提名，全国人民代表大会选举产生，即选举制只保留最高法院首席大法官，其他法官均采用任命制，这样可以避免其他各级法院首席法官为了选举得票率而受牵制太多的情况发生。最高法院的法官、各省高级人民法院的首席大法官（即院长）由最高法院的首席大法官提请全国人大常委会批准任命。各中级、基层法院的法官由省高级人民法院的大法官提请省级人大常委会批准任命。在最高法院及各高级人民法院设立法官管理办公室，负责日常的管理、提名与考核工作。这样做的好处是一方面可以在很大程度上摆脱地方势力对司法干预，保障法官独立，维护司法公正。另一方面可以增强法官的神圣感、荣誉感，有利于树立法官的权威。

## 二、强化法官教育培训

法官的教育培训制度是法官制度的一项重要内容，要提高我国法官队伍的整体素质，除了要完善法官选任制度，吸收优秀的法律人才进入法官队伍之外，还要在此基础上加强对法官的教育培训，保证在职法官总是处于最优秀的状态，从而使得法官队伍的整体素质得到不断的提高。“人民法院的教育培训，作为国家教育事业的重要组成部分，是国家民主法制建设的基础性工作之一，是提高法官素质，确保审判质量，实现司法公正的有效途径和手段”。<sup>①</sup>

所谓法官教育培训，顾名思义，就是对法官的培养和训练。它有广义和狭义两种理解，狭义的法官教育培训是指对在职法官甚至包括法院工作人员的继续教育，广义的法官教育，除了包括对法官的继续教育以外，它还包括通过一个培训或教育过程把一个普通人造就成为一名法官，即所谓的职前教育。在法国、德国、日本等大陆法系国家一般倾向于从广义的角度去理解，而美国、英国等普通法系

---

<sup>①</sup>“尉健行同志在第三次全国法院教育培训工作会议上的讲话”载《人民法院报》2001年10月12日。

国家则更倾向于从狭义的角度理解。

从国外情况看，世界各国在法官制度改革过程中都十分重视对法官的教育培训，不仅要求担任法官这一职务的人必须具有相应的法律专业学历，有些国家还明确规定，只有经过专门的法学继续教育，才能担任法官这一职务或晋升高一级的法官职务。在美国，设有联邦和州两级法官培训中心，联邦法官培训中心负责研究改进司法工作和负责对联邦法院新任命的法官的培训工作。各州均设立法官培训和研究中心，负责对新任法官进行上岗培训，对现任法官进行知识、观念和方法论的教育更新。除接受法律专业性的继续教育外，每个法官还要在法官培训和研究中心接受个人品德教育、职业道德教育、纪律教育、正确处理家庭关系以及各种人文学、心理学、社会学、哲学等社会科学理论以及各种新技术的课程教育。在日本，法官在开始职业之前都必须经过司法研修所的训练。承担法官培训任务的机构是司法研修所，它属于最高院的一个下级机构，其培训对象包括两部分，一是所谓的法律实习生，即那些通过了国家司法考试并被接纳到研修所研修的人员(一般为大学法律毕业生)；一是接受在职培训的法官。之所以法科学生在完成了大学本科教育之后还必须进行专门的培训，是因为本科教育还不足以造就一个能够初步担当法律事务的人才。日本的大学法律教育不止是培养将来从事法律职业的人才，还有许多毕业生将成为政府官员以及公司雇员。大学教育的核心是让学生理解法律的基本原则，而较少涉及法律的实际应用。因此，那些选择从事法官职业的毕业生便需要在任职前再接受实践性的训练。在法国，国家法官学院通过每年举办的“一、二、三级”会考公开向社会招收学员。分级会考的宗旨是根据考生不同的社会资历及年龄条件等实行有区别、有侧重的入学考试。鉴于报考国家法官学院的学员，必须先行具备大学毕业的学历条件及法律专业知识条件，会考不再测试一般的法律专业知识，而重点考核考生应用法律解决社会现实问题的能力。通过会考者被择优录取进入国家法官学院学习，接受 31 个月的基础教育。基础教育的第一个阶段包括在企业、行政机关等司法机构以外的单位实习，在法官学院内部的学习，进行司法技能、业务知识的培训，在法院实习并帮助办案等。基础教育的第二个阶段被称之为专业化的教学阶段，也是为即将担任法官职务做准备的最后教育阶段。基础教育结束进行考试考核，合格者担任法官的初级职位。对于在职法官，则每年安排 2 周至 1 个月的各种在职培训。

在我国,法官教育培训是指为保证法院群体成员适应任职要求和工作发展的需要,而对他们的法律知识、业务能力、办案水平等方面进行的教育培训工作。根据最高人民法院《2001年—2005年全国法院干部教育培训规划》和《法官培训条例》,我国法官教育培训分为预备法官培训、任职法官培训、晋级法官培训、续职法官资格培训和其他培训五个阶段(其中预备法官培训属于职前培训,而任职、晋级、续职法官和其他培训属于继续教育),对各个阶段的培训时间、方式及结果作了具体规定,实行分级培训和重点培训,因此可以说,我国法官的教育培训基本定位是对在职法官的继续教育。我国对法官的教育培训工作一直非常重视,最高人民法院分别于1985年和1988年创办了全国法院干部业余大学和中国高级法官培训中心,并相继在全国各地设立了业大分校,主要为那些没有接受过系统的法律专业知识教育,或者没有接受过正规高等法律专业教育的法官提供一个学习的机会,使他们具备基本的法律专业知识,并取得相应的学历。1997年成立了国家法官学院,主要任务是培养跨世纪的高级法官及其后备人才,这标志着我国法官教育培训进入从学历教育向岗位型、素质型教育的新转变。

虽然我国的法官教育培训工作多年来取得了不斐的成绩,使我国法官队伍的总体水平上了一个台阶,但距离我国法官队伍的职业化、精英化还有不小的差距,在法官教育培训的内容和方法,法官培训的师资力量等方面还需要不断的提高和完善。

从法官教育培训的内容看,我国《法官法》第24条规定:对法官应当进行有计划理论培训和业务培训。因此,理论培训和业务培训是我国法官教育培训的基本内容。法律科学与其它科学一样,是在不断发展的。法学的发展直接影响了立法和司法,只有及时组织法官学习,通过法官教育培训更新知识,提高业务素质,掌握和了解法学理论发展的前沿,才能造就一批专家型的法律人才。但与此同时,笔者以为当前要把法官职业道德教育给予特别的重视。英国有位法官说过:“宁愿需要道德素质很高而法律水平一般的法官,也不需要精通法律但道德素质很差的法官”。<sup>①</sup>这说明,法官道德素质的优劣对于能否实现司法公正和高效影响重大。法官道德素质高,再加上良好的政治、业务素质,就会在审判活动中做到刚正清廉,严于律己,不徇私情,自觉抵制一切不良外来影响,严格执法,

---

①赵培元:《法官道德对判决的影响》载《审判研究》2001年第11期。

公正判案。即使法律制度的某些内容尚待完善，他也会把现有的法律规定用好。然而，如果法官道德素质低下，那么，再好的法律，再完备的制度也等于零，而且还有可能使法律异化为这些人谋取私利的工具。在我国法律体系日益健全，法律制度逐步完善的今天，司法实践中频频出现的司法腐败、司法不公的事实向人们表明，社会道德调控机制弱化、非道德主义泛滥的执法环境下，加强职业道德教育已经迫在眉睫。“没有道德，人类不可能达到他的目的，道德是一个绝对必要的条件”。<sup>①</sup>正是在这个意义上，我们说法官作为法治国家法律秩序的维护者，尤其是实现社会正义的最后一道防线，加强其职业道德教育，培养公平、正直、善良的品质和独特的人格魅力是必需的。而目前我国的法官职业道德教育中还有一些问题没有得到很好的解决：一是对法官道德教育的连续性、稳定性、目的性认识不深刻。二是法官道德对司法公正的影响和作用的认知有待提高。三是培养主体缺乏信心，道德自律意识，司法职业的责任感、神圣感和荣誉感还没有在法官心中很好地建立。<sup>②</sup>因此，针对这些问题，应当采用多种教育形式，不断提高法官的职业道德认识，激发法官职业道德情感，强化法官职业道德意志，增强法官职业道德信念，培养良好的审判职业道德习惯，提高法官的道德修养。2001年，《中华人民共和国法官职业道德基本准则》出台，其中的司法公正、司法效率、清正廉洁、司法礼仪等专章规定也成为法官职业道德教育的重要内容。然而，法官崇高的道德品格的养成，不能仅仅靠对这些规则的机械宣讲，而必须采取结合社会上良好的道德风尚和典型的事例等多种形式，使公正、效率、责任等真正内化为法官的品质。

从法官教育培训的方式看，我国目前对法官教育培训的主要方式是灌输。其弊端是：难以突出教育内容的职业性和实践性，法官接受培训的积极性不高。笔者认为，应该在讲授理论和讨论实践相结合的同时，以案例教学为连接点。案例教学能够充分调动法官学习的积极性，培养其独立思考能力和实践操作能力。能够加深对理论知识的认识和理解，可以充分发挥受教育者的主观能动性，发掘其内在的智慧，提高创造能力。此外，在法官培训时应注意应用新的科技成果，以减少费用、提高效率。可以考虑建立以信息技术为支撑的现代远程教育体系，进

---

①魏英敏：《新伦理学教程》北京大学出版社1993年版，第248页。

②参见王新明：《论法官道德与司法公正的关系》载《法庭内外》2002年第3期。

行某些法官培训工作。

从法官教育的师资看，建设一支高素质的法官教育培训教师队伍，是实现法官教育培训目标的先决条件。教师不仅要制定培养和培训法官的教学计划，而且负责具体实施教学计划。因此法官教育培训的教师队伍建设非常重要。我国的法官队伍庞大，业务素质参差不齐，法官教育培训的任务繁重，但我国的法官教育培训的师资却非常缺乏，而且现有师资配置中法律院校的教授、学者占了很大的比例，这种配置的缺陷是教授、学者们虽然理论水平较为精深，但缺乏审判实践，对审判中的难题常常是远水解不了近渴。针对这种情况，应当考虑法官培训队伍的多样化来源，比如：一方面聘请法律院校的知名教授、学者讲授法学理论及最新发展。另一方面从本省法官队伍中选拔有深厚法学造诣的资深法官，由他们讲授审判实践中遇到的难题及解决方法、技巧。同时，也可以聘请有关领域的专家，讲授与审判有关的专业领域（例如银行、证券等）方面的知识。这样从师资的配置上增强了合理性和针对性，同时也扩大了培训教师的来源，一定程度上解决师资短缺的问题。

### 三、改革法官管理体制

长期以来，我国法官管理中一直存在着管理行政化的问题，我国法院内部主要有以下五部分人员组成：法官、书记官、执行官、事务官和司法警察。作为国家审判机关的法院，其主体无疑应该是依法行使审判权的法官。既然如此，对法官的管理就应该形成一套完整的制度。然而，在我国目前却没有这样一套完善的制度。几十年来，一直把法官等同于法院的其他工作人员，等同于行政机关的干部，采用行政管理模式进行管理。在录用上，进法院工作的法官必须通过公务员考试，在级别上，法官的级别一直是套用行政级别，全国法院系统从上至下有部级、副部级、地级、副地级、局级、副局级法官等，行政编制级别相当明确。虽然 1995 年颁布的《法官法》早已将法官分为四等十二级，国家为贯彻这一规定也作了一定努力，但法官的行政级别仍在现实地影响着其权力、薪俸、福利等。在服装上，法院内部除司法警察外，均身着法官制服；在称谓上，将法官与其他工作人员统称为“司法干部”，且与行政机关工作人员一样，统称为机关干部。此外，在案件的实体处理上，还存在上下从属式的行政管理方式，对所谓疑难、

重大、新类型的案件，在具体操作中实际上是审者不判，判者不审，案件裁判层层报批，“下请示，上指示”。由此可见，法官与其他工作人员除了具体从事工作不同之外，几乎无其他差别。

诚然，对法官采用行政管理模式进行管理在特定的历史时期确实发挥过重要作用，但是在实行社会主义市场经济和建设法治国家的今天，仍沿用这种模式，其弊端是显而易见的：第一，这种管理模式不能突出法官在法院内部的主体地位，因此不利于增强法官的荣誉感和责任心，法官职业化的进程将会受到影响；第二，这种管理模式模糊了法官同一般行政管理人员的区别，不当法官照样可以到行政部门当干部，因而造成法官危机感的缺乏，少有进取心；第三，这种管理模式是官本位的典型体现，官阶的设计也完全引入行政体系作法，诸如有处级法官、科级法官。法官的这种级别，不仅仅是一种荣誉，更显示出一种等级服从和责任，法官接受法官领导，使下级法官在作出独立判决时缺少相应的职权，下级法官对上级法官有不可避免的依赖性，同时也使法官把晋升上级法官作为自己一个奋斗目标，他们不再是仅仅忠于法律。<sup>①</sup>

法官管理的行政化倾向，直接影响到法官独立，最终损害司法公正和效率。针对这种倾向，学者们从法院设置、审判方式等诸多角度进行了深入的探讨，笔者认为以下两点目前可以实行：其一，将法院司法人员进行分类管理，建立符合司法实践需要的法官队伍、司法辅助人员队伍和司法公务员队伍。法官队伍是法院的主体，是担负审判任务的官员。这个队伍要保持其高素质，使之能够胜任审判工作。司法辅助人员是辅助法官进行审判工作的人员，包括书记官和法警，要使这一部分法院人员成为辅助司法工作的专业人员。此外，对于法院的一般工作人员，都作为司法公务员管理，按照公务员的要求，从事法院的公务性工作，不得过问法院审判工作和具体案件的情况。将司法队伍的精华集中在法官队伍这个部分，让他们行使审判权，为法官独立审判提供坚实的基础，保证司法公正和效率。<sup>②</sup>其二，我国法官法规定了在我国实行法官等级制度。但事实上，根据司法

---

①中国法官管理制度改革研究课题组：《中国法官管理制度改革研究》载《政治与法律》1999年第4期。

②扬立新：《公正、效率与审级制度改革》载曹建明主编《公正与效率的法理研究》人民法院出版社2002年版550页。

活动的内在规律，法官应该是平等的，它不仅指同一审级法院的法官平等，也指不同审级的法院的法官之间的平等，对于上级法院法官可以改判下级法院法官的判决，应理解为一种分工的区别，而不是法官的等级差异。法官之间应是平等的，没有等级差异，也不应有高级法官或一般法官之分。首席法官（院长）只有兼负法院的行政领导，他与行政主管有领导关系，而与法官之间没有领导关系。因而对于法官等级，只需按照四级法院的设置分为四类加以区分，仅表示法官服务机关的不同；同一法院内部的法官等级则应完全取消，法官与其同事在制度上应是完全平等的。<sup>①</sup>

事实上，在法官管理行政化的同时，还存在着法官管理的属地化，法官管理属地化是和法院管理属地化密切相关的。按照我国《宪法》及《人民法院组织法》规定，我国法院设最高人民法院、地方各级人民法院和专门法院。地方各级人民法院是由地方各级人民代表大会产生，并对产生它的地方国家权力机关负责。《人民法院组织法》及《法官法》规定：各级法院院长是各地人民代表大会选举和罢免，副院长、审判委员会、庭长、副庭长和审判员由院长提请人民代表大会常务委员会任免；另一方面，法院的经费来源于地方政府的财政部门，法院的办公场所亦是由地方政府安排，还包括法官子女入学、就业等一系列切身利益问题。法官管理地方化，势必容易造成司法的地方保护主义，这种制度设计上的欠缺，无疑要比个案的不公正对整个司法公正的破坏更为严重，使司法独立受到动摇。国家统一的司法权被分割为地方的司法权，法律不再具有权威性，同样的案件在不同地方的法院的判决可能是截然相反的，而且在有些地方，被美其名曰为“法院独立审理案件”。司法地方保护主义与市场经济是相背离的，成为改革的一大障碍。正如大法官肖扬所说：“……人民法院的产生、法官任免、司法人事、司法经费都在同级地方控制之下，导致了司法权力的地方化”，“……司法权力是一种国家权力，而不是地方自治性质的权力，所以司法权力地方化逐渐显现出来的弊病影响了法制统一、独立审判这两项重要宪法原则的实现，也使社会主义法治原则受到威胁”。<sup>②</sup>

针对这种法官管理地方化的问题，首先要把法官的人事权与地方分离开来，

---

①参见李国良：《从司法公正和效率谈法官制度的改革》载《法律适用》2001年第5期。

②肖扬：《法院、法官与司法改革》载人大复印资料《诉讼法学、司法制度》2003年第5期。

在现有法院设置框架内可以考虑：最高人民法院的首席大法官（即院长）由国家主席提名，全国人民代表大会选举产生，其他法官均采用任命制，这样可以避免其他各级法院首席法官为了选举得票率而受地方牵制太多的情况发生。最高法院的法官、各省高级法院的首席大法官（即院长）由最高法院的首席大法官提请全国人大常委会批准任命。各中级、基层法院的法官由省高级法院的大法官提请省级人大常委会批准任命。在最高法院及各高级法院设立法官管理办公室，负责日常的管理、提名与考核工作。这样做的好处是一方面可以在很大程度上摆脱地方势力对司法干预，保障法官独立，维护司法公正。另一方面可以增强法官的神圣感、荣誉感，有利于树立法官的权威。此外，法官任命后应当定期交流，易地办案，既可以提高水平、丰富经验，又可以防止司法权的地方化，促进法官独立和公正。

其次，法院的财政预算应当独立于同级地方政府。应该说，法院的运转和司法职能的实现，不应当存在物质利益的干扰，只有这样，才能完全、公正地实现司法职能。为此，法院必须保持物质利益上的独立性。法院经费管理体制的独立性，要求法院的财政预算、经费开支能够不受干扰地独立运作。只有保证足够的经费支持，法官才可能独立地、公正高效地履行职责。在美国，联邦法院行政管理局专门负责制定并向国会提出联邦法院的预算，审核并分配各联邦法院的经费。有人主张全国法院的业务经费由中央支出，行政支出由地方支出。还有人认为，根据法院所承担的地方司法事务和国家司法事务的多少，确定预算比例，分别支付。笔者赞同这样一种观点：由最高法院统一对全国法院的财政预算进行编制，由政府主管部门编入国家预算，经全国人大批准后，由最高法院负责分配。

#### 四、健全法官保障制度

法官保障制度主要指法官人身保障制度，是指关于法官的任职资格、选任方式、任职期限、物质待遇、培训考核、再教育以及法官的奖惩等方面的制度的总称。作为现代司法制度的重要组成部分，尤其在我国的司法改革中，法官保障制度的完善应当得到足够重视。

法官保障制度的作用就是从制度层面上消除法官的后顾之忧，使其免受外部干扰，为“法官独立”提供制度保障。具体指，法官一经任命，非因法定事由并

经法定程序不得被罢免、撤职、调任、停职或降职；法官的法律地位不受干扰；法官的职务行为不受追究；法官有权领取报酬并且在任职期间不得减少，退休后的经济收入受到法律保障等。司法独立的归结点是法官独立，法官保障制度是保障法官独立的重要制度之一，它的完善与否直接关系到司法的公正和效率。

法官身份保障制度现在已为大多数国家所接受，而且在法制发达国家已相当完备，在法官任期方面，许多国家如英国、德国、法国等，法官都实行终身制；日本虽实行任期制，但考核通过后可以续任，大多数法官都可以连续任职，与终身制相差无几。美国联邦法院的法官实行终身制，虽都规定有退休年龄，但到龄后是否退休要根据本人自愿。实践证明，实行终身制，有利于法官解除后顾之忧，保障公正司法，同时，也符合法官职业特点，利于稳定。在法官职务保障方面，各国大都对非本人自愿的离职、免职、撤职规定了严格的事由和程序，其事由大致有这样几点：因身心障碍不能执行职务；有严重渎职行为和其他非法行为；担任其他公职；本人请求等。在物质待遇方面，许多国家都比较优厚，以英美法系国家最为突出，如美国联邦最高法院首席大法官的工资与副总统相等，年薪超过16万美金，联邦中级上诉法院法官的年薪约为14万美金，联邦初审法院法官的年薪约13万，州法院法官的收入也很丰厚。英国法官的收入在本国属于高薪阶层，一般法官收入为127680英镑，首席大法官年收入为136960英镑，并规定法官被任命后，对其薪酬和其他职务条件任何机关不得作出不利变更。日本最高法院院长的薪金与内阁总理大臣和国会两院议长是一样的。而且美国、英国、日本实行法官退休后薪金不减少制度。各国法官除享有高额工资外还享有多种优厚待遇，即使在印度这样的国家也可享受带薪假期，免费食宿和旅行等。法官物质待遇优厚的原因，主要是与法官所处的职业阶层、法官审判行为的复杂程度相适应，当然也有养廉的需要。从实践看，高薪制有利于反腐保廉，利于吸收优秀人才进入法官队伍，也有利于法官珍惜自己的职业和敬业精神的培养。

目前我国原则上也接受了法官身份保障制度，法官法第8条第三款规定：“法官非因法定事由，非经法定程序，不被免职、降职、或处分”；第13条和38条分别对法官的免职和辞退事由作了具体规定，在法官的物质待遇保障方面也以有利廉洁勤政、秉公执法、吸引人才保持法官队伍稳定等为取向，作了相应的规定。此外法官法还规定了法官的专职制，就法官身份保障作了制度安排。这是我国司

法制度水平的提升。但总的来说它仍不成熟和完善,有些方面还有待进一步健全。比如,我国法官的选拔任用标准同于一般行政人员,不符合法官职业的特殊性需要;免除、辞退法官的事由过于宽泛,实际操作性不强。法官法规定,各级法院院长由本级人大选举和罢免,副院长、庭长、副庭长、审判员由本级人大常委会任免。但实践中法官的任免一般由党政部门决定,人大及常委会只是例行手续,行政色彩过于浓厚。这实际上给党政机关和个人干预司法开了方便之门。任免程序不够严格,法官在任期间非经本人同意、非经法定程序被转调其他工作屡见不鲜。在法官的物质保障方面,我国法官法虽专设“工资保险福利”一章,第36条也对法官规定一些似乎较优厚的待遇,但在实际上是适用普通公务员制度和工资标准。这不合现代国家法官高薪制趋势,不利于吸引优秀人才和法官队伍的稳定,也不利于法官队伍的廉政建设。同时虽然相关法律、法规都规定了法官退休后享受国家规定的养老保险金和其他各项待遇,但由于我国养老保险制度并不完善,法官退休后享受的只是退休工资,整体收入有所下降,难以在退休后继续保持其生活基准。

基于我国法官保障制度现状,笔者认为应着手从以下几个方面进行改革:

首先,在法官身份保障方面,要严格法官的选任程序,收回地方各级党政部门尤其是组织部门对于法官升降去留权,建立规范科学的法官任免辞退制度,充分保障法官受免职处分时的申诉权。与此同步,在法官素质提高的基础上逐步建立法官终身制、法官弹劾制度,用法定程序决定法官的罢免,使法官弹劾原因和弹劾程序法定化,保证法官身份稳定,防止涉及法官身份问题处理的长官随意性和不规范行为。

其次,在法官的物质保障制度方面,应当承认物质利益是人们行为重要导向的事实,法官也是人,除具有公职角色外,还有作为自然人的个人角色。正如舒伯特所说:法官也是作为普通人的法官——或广而言之,作为法官的普通人,因而不可对其一味作理想化的角色定位,法官也有七情六欲和自身利益,难免受各种环境影响,这种影响往往与其法官角色相冲突。要减弱这种影响,必须有相应的制度设置。而正如汉密尔顿所说:最有助于维护法官独立者,除使法官职务固定外,莫过于使其薪俸固定。就人类天性之一般情况而言,对某人的生活有控制权,等于对其意志有控制权。所以有必要在社会资源能够承担的条件下,给予法

官在任职期内适当甚至较高的收入。目前我国法官收入偏低是应当正视的现状，如果法官的职务不能保证他们衣食无忧，就很难抵制各种外界的物质诱惑，使司法权贻误大行其道。解决这种问题的最有效途径即保证并提高法官的待遇，在精减法官队伍的前提下适时确立法官高薪制。同时，以相应的制度确保法官在其任职期间工资收入不减少，并可在其达到一定年限时全薪退休。

在高薪制问题上要明确三点：第一，高薪只是养廉的必要条件，是保证廉洁的各种因素之一，法官公正性的保障不能主要依靠高薪制。第二，由于资源的有限和人的趋利本质，高薪也不宜太高，应在公职人员中居于较高或中上水平即可，因为“饥饿的人不会很好地为国家服务，饿了不能工作，吃的太多的人容易懒惰，也不是最好的公仆，适度的饥饿者是人民最好的公仆，中等水平或稍高一点的法官工资收入最好”。<sup>①</sup>第三，全国法官待遇应当统一，实行同级法院法官待遇相等原则，以充分体现平等，有利于消除因法官等级不同而影响正当行使权力，影响公正，同时，也要注意法官职业待遇的级别平衡，使法官级别应主要是业务素质 and 荣誉的象征，不同级别法官的待遇有所差别，但限度应趋于合理。另外，需要提出的是，法官的薪俸和法院的经费可由中央财政直接拨付，而不应再由地方财政予以预算和拨款，否则，法院（法官）还是要受制于地方，法官独立还是不能实现。

再次，在特权保障方面，建议法律明确规定：法官在依法审判过程中实施的行为和发表的言论享有不受指控或法律追究的权利，对于与执行审判职能有关的事务，免负出庭作证的义务。以消除法官在履行职责时所面临的外在压力，确保法官能够完全自主和独立地进行司法审判。同时，法官在执行审判职务时的过失行为应不受法律追究，但法官在审判过程中有行为不检或其他触犯法律的行为，仍应承担相应的民事、行政和刑事法律责任。此外，法律还应当禁止对正在进行的审判加以评议的行为，这一点主要在于防止新闻媒介滥用新闻自由，对法官的审判活动任意评论或妄下结论，避免法官因受公众的影响和左右而无法保持其实质独立。学习西方国家禁止将正在被受理的案件或争端列入国会议程的做法，进一步健全人大对司法进行监督的法律法规，防止法官的审判活动被不适当干预。

---

<sup>①</sup>马克斯·韦伯：《经济与社会》（下）商务印书馆1997年版，转引自左卫民、周长军《司法独立新论》载人大复印资料《诉讼法学、司法制度》2003年第2期。

对于整个司法改革而言，法官保障制度改革虽是局部性的，但也涉及多方敏感的问题，改革不可能一蹴而就，而必将是一个复杂曲折的过程，因此，法学人、法律人在期待的同时也需有足够的耐心。

## 结 语

法官制度改革是当前司法改革的重中之重，有其重要的时代价值。但法官制度改革不仅仅是一项司法制度的改革，它牵涉到一个法治国家上层建筑的方方面面，尤其是与司法体制密切相关。因此，当前进行法官制度改革绝不可能一蹴而就，必须在紧密结合我国现有国情和借鉴国外先进经验的基础上，循序渐进。

从近期而言，我国法官制度改革可着手完善法官选任制度，从任职资格和选任方式两个方面逐步进行。与此同时，对于法官的教育培训工作，也当成为近期法官制度改革的重点，因为无论选任制度的完善还是教育培训工作的加强，其结果都将直接导致法官素质的提高，有利于实现司法的公正和效率，而且，比较法官管理体制和保障机制的改革而言，选任制度与教育培训制度的改革与完善在近期也更具有操作性。

从远期而言，因为法官制度改革不仅仅是法官制度本身所能解决的问题，还牵涉到整个审判体系、司法制度、人事制度、组织制度等的相关变革。因此，改革法官管理体制，进一步实现法官独立，消除法官管理的地方化、行政化倾向将是一个更为长远的过程。与此同时，鉴于我国当前的经济发展水平，健全法官保障机制，尤其是加强法官的物质保障方面，仍将是一个长期渐进的过程。

总之，我国法官制度改革的具体措施应在结合我国国情的基础上，在近期和远期有重点地予以展开落实，以最终实现司法的公正和效率。

## 参考文献

### 著作类：

- 1、谭世贵：《中国司法改革研究》 法律出版社 2000 年版。
- 2、陈灿平：《司法改革及相关热点探索》中国检察出版社 2004 年版。
- 3、最高人民法院司法改革小组：《美英德法四国司法制度概况》 人民法院出版社 2002 年版。
- 4、范愉：《司法制度概论》中国人民大学出版社 2003 年版。
- 5、李修源：《司法公正理念及其现代化》人民法院出版社 2002 年版。
- 6、张卫平：《司法改革：分析与展开》法律出版社 2003 年版。
- 7、何勤华：《20 世纪外国司法制度的变革》法律出版社 2003 年版。
- 8、曹建明：《公正与效率的法理研究》人民法院出版社 2002 年版。
- 9、《人民司法》编辑部：《中国司法改革十个热点问题》人民法院出版社 2003 年版。
- 10、陈光中、江伟：《诉讼法论丛》卷 6 法律出版社 2001 年版。
- 11、万鄂湘：《中国司法评论》2002 年夏秋卷 人民法院出版社 2002 年版。
- 12、胡夏冰、冯仁强：《司法公正与司法改革研究综述》清华大学出版社 2001 年版。

### 论文类：

- 1、陈炎光：《论司法公正：理念、运作、保障》载《湖北大学学报》2001 年第 4 期。
- 2、陈杰人：《中国法官制度的缺陷》载《法律与生活》2002 年第 5 期。
- 3、李宏：《我国法院制度改革前瞻》载《江淮论坛》2001 年第 1 期。
- 4、关毅：《法官遴选制度比较》（上、中、下）载《法律适用》2002 年第 4、5、6 期。
- 5、余辉：《我国法官制度发展的主线及展望》载《兰州铁道学院学报》2003 年第 10 期。

- 6、丁艳雅：《法官选任方式与程序之比较研究》载《中山大学学报》2001年第4期。
- 7、李爱君：《法官素质与司法公正》载《中央政法管理干部学院学报》2000年第1期。
- 8、刘忠：《关于法官的选任年龄》载《比较法研究》2003年第3期。
- 9、孙建：《法官选任制度的构建》载《法学杂志》2004年第2期。
- 10、左为民、周长军：《司法独立新论》载《四川大学学报》2003年第5期。
- 11、黄进才：《法官独立的法律构想》载《河南师大学报》2001年第6期。
- 12、王怀安：《法院体制改革初探》载《人民司法》1999年第6期。
- 13、王学君：《法制现代化与我国的司法独立》载《江汉论坛》2002年第8期。
- 14、顾俊杰：《关于我国法官制度改革的思考》载《同济大学学报》2003年第3期。
- 15、肖扬：《法院、法官与司法改革》载《人大复印资料》（诉讼法学、司法制度）2003年第5期。
- 16、夏秀渊：《论法官管理体制的改革》载《行政与法》2003年第1期。
- 17、朱一心：《试论法官公正司法的制度保障》载《政治与法律》2000年第3期。
- 18、高洪宾、宋文茹：《关于我国法官制度改革的思考》载《人民司法》2003年第1期。

## 后 记

此次论文写作的过程，与我而言，也是一次学习的过程。出于对法学理论研究的无限向往之情和对法律实践者的崇高敬仰之意，我选择了这个题目，希望通过这次论文的写作，能从我国法官制度改革的价值目标及其实现的角度对我国法官制度改革更多一点理解和思考。如今，论文已经完稿，但感觉自己的写作实际和原先的期望还有很大的差距。在深感自身知识浅陋的同时，也深深地体会到法学理论之精深，科研工作之辛苦。

论文的写作从开题到定稿，从论文框架到文字润色，都倾注了导师李玉生教授的心血。李玉生教授严谨的学术风格，深厚的理论功底和宽厚的待人原则给我留下了深刻的印象，并使我获益非浅。

在论文写作过程中，还得到了龚廷泰教授、眭鸿明教授、蔡道通教授的关心和指导。在学习过程中，公丕祥教授、李浩教授、夏锦文教授、李力教授、刘旺洪教授、张国平教授、李建民教授、吴增基教授、黄和新教授、刘敏教授、张学军教授、王敏教授、孙文凯副教授等老师的谆谆教诲，使我开阔了眼界，丰富了知识，在此，表示诚挚的谢意。

熊金祥

2005年4月16日