

# 司法改革背景下现代法官职位体系之构建 ——兼论法官制度改革顶层设计的再设计

刘方勇, 刘菁

(湘潭大学法学院, 湖南湘潭, 411105)

**摘要:** 对法官施行科学的职位管理, 应根据法官培养成长的规律、诉讼程序的分类、案件类型的繁简分流等合理划分法官职类、职种、职位, 以构建现代法官职位体系。在此基础上, 明确不同职位法官的职责分工、培养路径、职位发展通道、职业保障等, 有助于实现法官责、权、利的有机统一, 实现“让审理者裁判, 由裁判者负责”的改革目标。

**关键词:** 司法改革; 法官制度; 职位管理

**中图分类号:** D926.17

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1672-3104(2016)01-0065-08

法官制度改革是与司法改革环环相扣的改革进路, 不仅是司法回应社会需求、彰显内在规律的基本要求, 也是提高法官职业尊荣感、提升司法公信力的必由之路。由于新一轮法官制度改革不仅包含对法官队伍自身的深刻改造, 而且作为全面深化改革、全面推进依法治国的一个有机环节, 必然与社会的整体发展和法治状况呈同步状态, 还面临着诸多挑战和复杂形势。由于理论准备或技术设计的先天不足, 目前设计的法官制度系统性、规律性、精细度还有不足, 尤其是法官的角色定位、职责分工、培养路径、职业保障等设计尚不清晰, 对改革的深入推进产生了某种阻滞作用。基于此, 本文试图借助人力资源管理学的理论, 对法官制度改革顶层设计进行再设计, 以期对推动法官制度改革有所助益。

## 一、司法改革顶层设计中的法官

### (一)《法官法》中的法官

“法官”一词虽最早见于战国时期《商君书·定分》, 但在我国被正式使用并规定在法律中, 是在1995年制定并于2001年修订的《法官法》。<sup>[1]</sup>该法明确规定法官是依法行使国家审判权的审判人员。《法官法》实施前, 我国各种社会关系主要靠政策和道德规范进行调整, 司法的使命十分有限, 法官职业的特殊性一

直被忽略, 对法官的选任几乎无任何诸如教育背景、专业知识、工作经历等方面的要求, 很多人可以未经严格选拔而进入法官队伍。<sup>[2]</sup>同时, 自1949年以来, 我国法学教育一直与法律职业相分离: 未经大学法律教育而担任法官、检察官、律师极为普遍。<sup>[3]</sup>那是一个不具备产生职业化法官的时代, 也是一个不需要职业化法官的时代, 也不可能建立一套体现职业特殊性的法官管理制度。1995年《法官法》的颁布, 标志着我国的法官队伍建设进入全新阶段。该部法律首次使用了“法官”的称谓, 对法官的权利和义务、任免、回避、考核、培训、奖惩、工资福利保险、辞职及辞退、退休、申诉控告等做出了具体规定, 为我国法官制度的不断完善和法官职业的形成与发展提供了法律依据。不可否认, 即便是在《法官法》颁布实施以后, 不符合法官任职要求的人员仍在通过各种渠道进入法官队伍<sup>[4]</sup>, 以致于“三盲院长”“四假院长”和舞女法官均可能混入法官队伍。<sup>[5]</sup>同时在法官管理上, 仍然套用行政体制的结构模式, 法官与其他公务员在人事制度管理方面具有高度一致性, 逐渐形成了以身份管理为依托的单一化人员管理模式。法官在人员招录和职务级别、职称评定、工资待遇等方面与普通公务员差别不大。由于司法审判权与司法行政权相混淆, 法官与行政官员角色混同的现象比比皆是<sup>[6]</sup>, 大量占据法官资格的人员并不从事审判事务, 而审判一线的法官为了解决行政级别又希望转任行政职位<sup>[7]</sup>, 以致形

收稿日期: 2015-08-12; 修回日期: 2015-12-10

作者简介: 刘方勇(1976-), 男, 湖南浏阳人, 法学博士, 湘潭大学法治湖南建设与区域社会治理2011协同创新中心研究人员、湘潭大学法学院诉讼法研究中心研究员、湖南省高级人民法院法官, 主要研究方向: 民事诉讼法, 司法制度; 刘菁(1986-), 女, 湖南浏阳人, 湖南省浏阳市人民法院法官, 主要研究方向: 刑法, 司法制度

成了法官职业“大众化”“行政化”的局面。

## (二) 司法改革中的法官

如果说当代中国法治肇始于20世纪70年代末的话,那么中国司法改革的真正起步则可以追溯于20世纪90年代。<sup>[8]</sup>1995年颁布的《法官法》为法官制度改革提供了一个实实在在的法律框架。《法官法》出台后,法官制度改革一直在摸索中不断前行。从1995年到2014年,最高人民法院先后发布了四个“五年改革纲要”,从法官任职条件、遴选方式、管理模式等多角度进行了探索和实践。1999年出台的《人民法院五年改革纲要(1999—2003)》(即“一五改革纲要”)是法院人事制度改革的里程碑,它标志着法院人事制度改革由局部性的修补转变为体系性的推进。<sup>[9]</sup>随后,最高人民法院于2005、2009年分别发布了两个“五年改革纲要”,推动了《法官法》修订,启动了独任审判员、审判长选任制、法院人员分类管理改革试点、法官助理制度改革等。2008年起至2013年,改革进入回顾调整、重新起航期。<sup>[9]</sup>2013年起,在全面深化改革的背景下,启动了新一轮法官制度改革,明确了正规化、专业化、职业化的改革方向,对法官任职条件、职业保障、监督、遴选、员额比例等提出了具体要求。回顾司法改革的历程,本轮司法改革已是中国司法改革史上的第三波<sup>[10]</sup>,而从“职业特点”“司法规律”等提法来看,本次司法改革回归到了“司法职业化”的本质。

## (三) 新一轮司法改革顶层设计中的法官

从历史的角度来看,本轮司法改革是上轮或者上上轮司法改革的延续或强化,或是再改革再完善。此前,法院人员分类管理改革顶层设计明确将法院工作人员划分为法官、审判辅助人员、司法行政人员三大类。其中,法官被界定为在编在职具有法官身份且直接行使裁判权的审判人员,其基本职责就是依法参加合议庭审判案件或独任审判案件,实行单独职务序列管理。新一轮司法改革明确提出了建立符合职业特点的司法人员管理制度的总体要求,要求健全有别于普通公务员的法官专业职务(或技术职称)序列,并出台了一系列相互关联的新举措,包括推动省以下地方法院人财物统一管理,完善司法人员分类管理制度,推行主审法官、合议庭办案责任制,完善法官选任招录制度、法官任免、惩戒制度、强化法官职业保障制度等等。这些改革举措,对确保人民法院依法独立行使审判权、健全权责明晰的司法权力运行机制具有十分重要的意义,也为全面深化法官制度改革开启了新的“窗口”。其中,紧紧牵住司法责任制这个牛鼻子,让审理者裁判、由裁判者负责,是本轮深化司法体制改

革的关键任务。而对法官实行员额管理是改革的核心和焦点,改革将较大幅度减少法官的数量。按照目前的规划,法官员额将不超过法院总人数的39%。先行试点的上海市法院法官、审判辅助人员和司法行政人员分别占队伍总数的33%、52%和15%。<sup>[11]</sup>

## 二、司法人力资源管理中的法官

建立符合职业特点、有别于普通公务员的现代法官制度,是建设高素质法官队伍的制度保障,在深化司法体制改革中具有基础性地位。新一轮法官制度改革顶层设计确立了法官管理的新框架,之所以还要引入现代人力资源管理理念与方法优化制度设计,是因为改革的艰巨性、复杂性使得改革不可能一步达致理想目标,一个符合现代人力资源管理理念的法官管理新体系还没有完全建立起来。为此,应充分运用人力资源管理学理论,坚持以审判为中心、以法官为主体,力推我国法官管理理念的转化、管理机制的转型、管理方式的转变。

### (一) 理论框架:从分类管理到职位管理

#### 1. 人力资源管理的两种模式

从人力资源管理学的角度而言,世界各国公务员的管理制度主要有两种:一是品位管理,一是职位管理。前者强调因人设职,主要依据公务员个人所具备的条件和身份,以“人”为对象进行管理;后者强调因事设职,主要依据公务员职位的工作性质、难易程度、职位责任大小及所需资格条件,以位择人、以位定级、以位给薪,以“事”为对象进行管理。<sup>[12]</sup>从本质上来说,品位管理意味着公务员既有官阶、又有职位,而职位管理则强调要将职位上的“官帽”摘掉。职位管理是现代人力资源管理的基础。从两种管理模式的特点来看,以品位为主的管理模式更加适合专业性不是很强的通用性职位,对于司法裁判这一专业性要求较高的职业,以职位为主的管理模式显然更为适宜。

#### 2. 实行职位管理的必要性

其一,实行职位管理是各国法院的通行做法。美国、德国、加拿大等国法院均实行职位管理。有效的职位管理能够明确组织内每一个职位的权力、责任和利益,实现权、责、利的有机统一,有利于形成各类人员各司其职、各负其责,相互协调配合的有机整体。

其二,实行职位管理是扁平化管理的需要。有效的职位管理,可以遵从法官职业的特点、规律,以单个法官职位为管理对象,建构符合现代人力资源管理

要求的法官招录与选拔、培训与开发、绩效管理和薪酬管理等体系。同时, 职位管理也契合了司法责任制的要求, 暗合了司法改革去行政化的思路, 有助于推动法官管理由科层式管理向扁平式管理转型, 从以“人”为对象的身份管理向以“事”为核心的职位管理转变。

其三, 实行职位管理是精细化管理的需要。有效的职位管理, 能够进一步科学划分法官的职位, 实现不同职位间职责的清晰化、刚性化、专业化, 达到职、事、人及权、责、利的高度结合, 能为司法权的高效公正运行提供更为可靠有力的组织结构保障, 更有利于基于职位进行“点对点”精细化管理, 助推法官管理从粗放型向精细型转变。此外, 运用职位管理还可以为法官员额的确定提供技术方案。从法院的职能、任务出发, 综合考量职位设置的多种构成要素, 遵从现代人力资源管理的基本理念、方法划分的法官职位个数, 应可以作为估算法官员额的基数, 为法官员额以及各类人员员额比例的确定提供精算依据。

### 3. 职位管理的基础概念

职位管理中涉及三个基础概念——职位、职种和职类。所谓职位, 是指承担一系列工作职责的某一任职者所对应的组织位置, 它是组织的基本构成单位。职种则由同一业务系统内承担相同业务板块功能与责任的职位分类归并而成。职类即职业类别, 它是根据组织战略要求和业务模式而形成的各种相关职种的集合。

职位、职种和职类的划分是职位管理的基础性工作, 也是职位管理中的一个重要内容。职位划分有三个重要部分: 职位设置、职位分类和职位分层。所谓职位设置是将某一项工作按照“职能”“职责”“任务”的层次关系, 对工作流程、权责利关系进行划分和整合, 最终形成若干个相互联系的职位的过程。<sup>[13]</sup>从横向看, 将组织所有职位根据不同专业领域的工作内容的相似性进行划分叫做职位分类, 所形成的组合称为职位序列。<sup>[13]</sup>法官职务序列就是对法官职位进行分类后形成的组合。从纵向看, 根据各职位的价值贡献, 将职位从基层不断向高层发展划分为不同的职位等级则称之为职位分层, 所形成的组合叫职位通道。<sup>[13]</sup>如对法官进行等级评定的法官职务层次设置, 就是法官职位分层。

#### (二) 理性反思: 法官制度改革亟待解决的问题

纵观改革的进展, 由于理论研究似没有为改革提供更有力的支撑, 亦或改革尚未充分吸收现有理论研究成果, 尽管改革的顶层设计框架已基本形成, 改革

的方向已经明确, 但改革的争议与困扰犹存。笔者以为, 因改革引发的争议指向的可能并不是改革本身, 而是改革如何设计、如何“落地”的问题。以职位管理的理念和知识来审视, 法官制度改革至少有以下方面的问题值得关注。

#### 1. 法官职位划分单一

西方国家通常通过审判事务的分离来设置法官的职位。例如通过将案件区分为重要案件和次要案件, 分别设立核心法官和辅助法官, 由辅助法官来处理次要或简单案件, 重要和复杂的案件则交由核心法官办理。<sup>[14]</sup>这种职位的设置可以在“案多人少”的情况下充分提高审判效率, 减少法官压力。而从我国法院人员分类管理的基本架构中可以看到, 由于法院事务分工的不足, 重要案件与简单案件尚未分流, 程序性工作和事务性工作尚未分开, 行政事务还未分离, 在法官职类之下只设计了法官一个职位, 而没有作进一步细分。由于职位设置、划分不够严谨, 法官职位呈现出单一化的特点, 缺乏横向的精细化分类, 职位管理也难以做到精准, 对法官的管理很难做到点对点的精细化管理。

#### 2. 法官角色定位模糊

主审法官、合议庭办案责任制是新一轮改革的重大举措, 然而谁是主审法官、让谁来做主审法官等问题尚有待解答。细观2014年发布的“四五改革纲要”有关规定及随后颁布的修订意见, 短短几月之内有关表述就存明显差异, 可见有关改革举措的论证或不够充分。<sup>①</sup>此后最高人民法院颁布的《关于巡回法庭审理案件若干问题的规定》又明确: 巡回法庭的合议庭由主审法官组成, 由承办案件的主审法官担任审判长。按照这一规定, 可以说, 司法责任制就是主审法官负责制。不仅主审法官办案应由其负责, 而且合议庭办案也当由主审法官共同负责。因而, 要牵紧、牵好、牵准司法责任制这个牛鼻子, 理应抓住“主审法官”这一关键问题, 聚焦“主审法官”这一关键角色。然令笔者颇感意外的是, 2015年9月最高人民法院出台的《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》却对“主审法官”只字不提, “主审法官”角色似乎完全消失了。<sup>②</sup>主审法官到底是谁? 与法院院长、副院长、庭长、副庭长、审判长、审判员的角色分工与职责定位等到底如何界定? 也有待进一步厘清。如果从职位管理的角度来看, “主审法官”更似职位管理体系中从法官职类中划分出的一个职位, 与院长、庭长等其他法官职位存在司法人力资源管理上的某种逻辑关系。

### 3. 法官职责分工不够明确

根据法院人员分类管理的要求,法官应是专职从事审理、裁判工作的专门人员,原本由其承担的大量审判辅助性、事务性工作中应由法官助理、书记员等承担。表面上看,三者之间人员类别明晰、职责清晰、分工明确,但由于各类人员之间的职责存在许多交叉,法官与法官助理之间,法官助理与书记员之间的职责划分还不是很明确。其中,法官助理该做什么?能做什么?有没有人来做?这些问题还缺乏明确、具体的解答。在一些试行过法官助理制度的法院,法官助理与书记员并没有明显的差别,他们都从事开庭记录、装订卷宗、送达等事务性工作,而在案件数量剧增和法官助理、书记员配备不足的情况下,法官也不得不参与到裁判之外的事务性工作之中。因此,如果审判辅助人员职责划分不清,或者人员不足、能力不够,都可能使法官专司审判的设想难以实现。

### 4. 法官职位层次设计滞后

法官职级晋升问题一直是法官制度改革的难点。根据2011年出台的《法官职务序列设置暂行规定》及两个配套附件,现行法官等级将改造成从首席大法官到五级法官的12个法官职务层次,分别对应综合管理类公务员的2级至25级。此外,根据《法官职务序列设置暂行规定》,不同等级法官职数仍有比例限制,且存在参照行政职务职数比例定法官职务职数比例的问题。显然,虽设置了单独的法官等级和级别,但由于法官等级整体上还没有与行政职级完全脱钩,还存在行政化的问题,相关制度设计存在滞后性。

### 5. 法官培养路径不够清晰

根据改革的顶层设计,法官遴选或来源的渠道有多种:公开遴选、系统外调任、律师或学者转任等。需要思考的问题:首先,从律师、学者中选任法官如何才能取得实效,台湾地区早在1998年就发布了《遴选律师、教授、副教授、助理教授转任法院法官审查办法》,但在实践中并没有取得很好的效果。<sup>[15]</sup>关键是转任通道如何设计才更有吸引力。如果设立专门的转任通道,转任的条件和标准如何确定。其次,实施逐级遴选后,不同层级法院逐级遴选的资格条件如何确定。再次,在可预见的相当长一段时期内,律师、学者等直接转任与系统外调任不太可能成为法官来源主渠道,如何建立法官统一的职前训练制度,完善初任法官职业准入制度,并与高级法院统一招录初任法官、法院人员省级统一管理以及法官遴选、任免程序相衔接。第四,实行法官助理制度后,需不需要设计专门的转任法官通道?直接转任还是通过公开遴选方式确定?有待进一步研究。

### 6. 法官职业保障不够有力

根据我国法官法的规定,法官的工资制度和工资标准根据审判工作特点,由国家规定。法官法颁布20年来,一直未能制定法官单独的工资制度。长久以来,我国法官工资标准及晋升均参照公务员管理模式,没有体现其职业的特殊性,法官工资标准低、福利待遇差,且地区差异相当大,职业保障不力常常成为司法不公不廉的诱因以及优秀人才流失的动因。改革的方向是要实行全国统一的法官工资制度,在此前提下,建立与法官单独职务序列相衔接、有别于其他公务员的工资制度,并建立工作职责、实绩和贡献紧密联系的工资分配机制,加大对一线办案人员的工资政策倾斜力度。<sup>⑧</sup>如何在人财物省级统一管理的整体框架下实现这一改革目标,还有相当的难度。

### (三) 理性建构:法官制度再改革需要考虑的因素

#### 1. 职业法官培养规律

司法的职业化要求法官在法律素养、实践能力、人文精神和人格品质等方面应当具备高度的卓越性。<sup>[16]</sup>同时,审级越高,对法官能力和经验要求也越高。然而,良好的法律素养、实践能力、精神品格无一不需要长时间培养才能形成,法官群体法律思维的形成也需要长时间的系统训练。法官职业的特殊性,决定了只有经过长期专门的学习和训练才可能胜任好裁判工作。由于法官职业对法官的专业素质和职业经验要求甚高,国外法治发达国家多数走的是一条精英化、职业化的道路,少而精、年长、经验是国外法官职业的基本特征。同时,在世界各法治发达国家或地区,法学教育是从事法律职业的必经之路,法律职业共同体只对具有同一教育背景的人开放门户。<sup>[17]</sup>例如在日本,从2004年起,只有毕业于大学本科(四年)的学部生(对学部无限制,任何学部都可),在法科大学院学习三年、在掌握了法律知识和达到了应用水平,通过新司法考试,再在法院、检察厅、律师事务所经过一年司法研修,并再通过最终考试后,才能成为法律工作者。<sup>[18]</sup>台湾地区培养法官的方式与日本改革前类似,在通过司法官考试后,在司法官学院接受两年的职前培训,考核合格者方可担任候补法官,经过5年的候补法官历练,合格者可升任试署法官,最后经过1~2年的试署法官历练合格,才能正式成为实任法官。<sup>[19]</sup>而从优秀的律师、学者、检察官中选任法官是英美法系国家和地区培养职业法官的主要方式。例如在美国要担任一名法官,无需任何考试,法官选拔的程序是随意的,除少数审理轻微犯罪案件的初审法院外,其他法院的法官都具备律师资格。<sup>[20]</sup>

## 2. 案件分流和程序分类的需要

面对愈加繁重的审判事务, 相比不得已地增加法官官员额<sup>①</sup>和司法成本, 完善案件繁简分流机制、庭前准备程序和对案件进行层次化、类型化的分流及管理无疑是一种更有效的方法。这也是法官制度改革的良好契机。为适应案件分流和程序分类的需要, 法官的职责也必须进行进一步细分。因此, 法官制度改革可以考虑与案件分流、程序分类改革同步进行, 进一步细分法官职位, 在实现减人分流的同时, 实现案件的同步分流。正如台湾地区规定的候补法官和试署法官职位, 因为台湾地区实行法官官员额制度, 当没有员额可以充任, 候补法官和试署法官就成为了必要补充力量。候补法官和试署法官所承担的审判任务, 在台湾“法官法”中有明确规定, 总体而言, 是与其资历和经验相吻合的渐进式任务累积模式, 如候补时充任合议庭陪席法官或受命法官, 或独任办理民刑事裁定案件、简易程序案件, 以及民事小额诉讼程序案件。试署法官的办案范围相对要大一些。<sup>[15]</sup>

## 3. 行政管理事务分离的需要

审判事务分工的模式主要有两种, 即混合模式与分离模式。<sup>②</sup>从实践来看, 世界各主要发达国家的法院大多采用分离模式来对法院事务进行分工, 法院行政事务的分离正是法院内部事务分离的第四个层次。<sup>[14]</sup>目前我国法院的事务分工更多地体现了混合模式的特点, 尽管审判事务与辅助事务实现了一定程度的分离, 却尚未达到更深层次的分离, 尤其在行政事务层面上。如果让法官在完成审判工作之余还要再投入部分精力去完成行政事务, 那么不仅会影响司法效率, 还有可能导致行政管理事务与审判工作的交叉、混合, 甚至影响司法权的行使, 影响法院工作的专业性、工作人员之间的协作性以及司法独立性。因此, 在职位设置时, 可以安排一些资深法官集中处理行政事务, 并为其配备行政助理, 如院长助理、庭长助理等。

# 三、顶层再设计中的法官

根据前文的分析, 笔者以为, 要顺利推进法官制度改革, 在借鉴域外法治发达国家和地区有益经验的同时, 不仅需要顾及到我国司法改革的现实国情、社情和民意, 更需要切实把握司法人力资源管理的客观规律, 以职位管理为基础, 对法官制度改革进行通盘设计和统筹推进。既要加强改革的顶层设计, 确保改革沿着正确的方向前进, 使改革体现法官职业的特点

和有别于公务员的基本要求, 又要优化改革的技术设计, 尤其要对居于基础地位又处于关键环节的培养制、员额制、遴选制、保障制等改革重点进行探索。

## (一) 法官的职类、职种与职位

根据职位划分的基本方法, 结合法官职位划分所需要考虑的三个因素, 笔者试图描绘出法官职位体系图。

一是契合主审法官办案责任制改革, 在法官职类下区分“全权法官”与“限权法官”。按照“让审理者裁判、由裁判者负责”的要求, 对于法官角色定位最关键的一点是, 他们必须拥有审理、裁判案件的完整权力, 对自己审理的案件享有审与判的“全权”, 并对其裁判行为和裁判结果负责。裁判权是法官应有之权, 实行司法责任制, 就必须还权于法官, 同时施以相应的责任, 才能真正实现责任制的目的。基于上述判断, 在职位划分时, 笔者提出“全权法官”的概念, 并设立“全权法官”职种。所谓全权法官, 即拥有完整或完全司法权的法官, 是法官职业发展的高端。主审法官办案责任制中的“主审法官”, 就应当是全权法官。相对于“全权法官”的, 是拥有有限司法权的“限权法官”, 其在审理案件类型、裁判权等方面受到一定限制。

二是契合法官培养及职责分工的需要, 在限权法官职种下专设候任法官、初任法官职位。基于法官职业培养规律、案件分流和程序分类的考量, 可以在全权与限权法官职种下设置若干法官职位, 各法官职位分别代表了法官职业的各个发展阶段, 同时也代表了其在审判事务分工中承担的相应职责。可以参考台湾地区的经验, 在限权法官下设候任法官和初任法官职位。候任法官是指已经通过国家统一司法考试和预备法官选拔考试, 经学习或者训练期满成绩合格, 取得法官任命资格, 在法院见习, 并受主审法官之命承办指定类型简单案件或审判事务的职业法官候选人。在承主审法官之命办理案件这一点上, 候任法官有些类似于台湾地区的受命法官和受托法官, 受命法官和受托法官都是在某一特定案件中承审判长之命代为调查该案或进行准备程序的法官。但候任法官与其不同的是, 受命法官和受托法官并非负责审理该案的审判法官, 而是调查法官。在特定案件中, 台湾地区的受命法官和受托法官并没有裁判权, 只有调查权, 而笔者所定义的候任法官在主审法官指定办理的案件中不仅享有调查权, 还享有裁判权。初任法官同样是限权法官, 限制的主要是其审判权作用范围, 包括审理案件类型的限制以及诉讼程序适用的限制, 但在案件审理中享有审与判的“全权”, 也需对案件裁判结果负“完

全”责任。可以考虑将刑事案件中被告人认罪或其他简单案件,《民事诉讼法》第一百六十二条规定的简单民事纠纷案件以及民商事案件中的婚姻家庭、督促程序等案件分流出来,由初任法官进行裁决。根据执行实施权与裁判权分离改革的需要,执行裁判工作也可由初任法官完成。但初任法官只能审理简易程序案件,不能作为合议庭组成人员参与普通程序案件审理。除基层法院外,中级以上法院都不设候任法官、初任法官职位。

三是契合行政管理事务分离的需要,在全权法官职种下专设院长、庭长、主审法官职位。基于与限权法官设置同样的考量,同时考虑到行政管理事务的分流,在全权法官下可设主审法官、庭长和院长。“主审法官”是行使不受限制裁判权的一个法官职位,不受案件类型和诉讼程序适用的限制,在案件审理中拥有完全的裁判权,并对其审理的案件负责。庭长和院长则是审判和行政事务交叉的一类职位,除了担任主审法官审判案件,还需要处理部分行政管理事务,如负责本庭(院)行政事务的管理监督,安排本庭(院)法官和其他工作人员的工作和人员调配、考核监督、奖惩事宜等。如果主审法官办案责任制真正落实到位,审判业务庭副庭长甚至分管审判业务的副院长职位设置的必要性就值得商榷。因为,即便设置副庭长、副院长,其本源角色仍为主审法官,原则上只是“自判其案,自负其责”。基于此,理想的法官职位图中没有副庭长、副院长的合适位置。

根据以上构想,在法官职类中,可以划分为全权法官和限权法官两个职种,其中全权法官设置院长(首席法官)、庭长(资深主审法官)、主审法官三个职位;限权法官设置候任法官、初任法官两个职位。

## (二) 法官的角色定位或职责分工

### 1. 候任法官

候任法官缺乏实际的审判经验,只能承主审法官之命办理部分程序性案件、处理主审法官交办的审判事务,包括:审前事项,如先予执行、诉前保全、诉前调解等;审阅卷宗材料,帮助主审法官查阅与案件相关的法律法规、案例、学术观点等资料。

### 2. 初任法官

在初任法官员额<sup>⑥</sup>出现空缺时,法官遴选委员会可

从候任期满且考核合格的候任法官中遴选初任法官。与候任法官不同,初任法官可以审理一些简单、轻微的民事和刑事案件,如小额标的民事案件,事实清楚、权利义务关系明确、争议不大的简单民事纠纷,被告人认罪的轻微刑事案件等。此外,还可以审理管辖权异议、督促程序、公示催告程序等程序性案件。若初任法官在案件审理过程中发现不宜由其审理的案件,有权移送其他适格的法官办理。

### 3. 主审法官

在法官职位体系设计中,主审法官专司审判,一般不承担行政性事务工作。其主要职权为:依法参加合议庭审判或独任审判案件;主持调解;对案件的实体和程序问题作出裁判;起草、签发裁判文书和调解书;修改、审核、签发其他法律文书等。其权力具体为:完整审判权、组织管理权、主持庭审权、签发文书权、建议讨论权。主审法官的责任包括:审判责任、案件质效责任、违法违纪责任、管理责任,但应明确责任的限度和豁免条件。

与主审法官不同的是,除履行主审法官工作职责外,庭长还应承担处理各审判庭行政管理事务的职责,但不再拥有审核签发本庭法律文书的权力。院长作为各级法院首席法官,还领导司法行政管理部门负责法院行政管理,行使行政事务管理决策权。

### (三) 法官的培养路径、模式

根据法官职位划分的基本原理,与预备法官训练制度改革相衔接,可以设计一条由预备法官起步,经由候任法官、初任法官两个阶段历练,最后成为主审法官的职业发展主要通道,辅之以从适格的法学学者、资深律师中直接选任主审法官的制度设计(如图1)。

当然,对于不同级别法院的主审法官,其任职资格和培养方式应有不同的要求。基层法院的主审法官主要来源于初任法官,其应当实任初任法官一定年限以上;中级、高级、最高法院的主审法官则主要从其下一级法院的主审法官中逐级遴选,基本任职要求是实任下一级法院主审法官一定年限以上。

在这一法官职业培养模式下,如何培养预备法官成为其中一个居于基础地位或前置条件的重要环节。目前我国各类高校法学教育日益兴盛<sup>⑦</sup>,但大部分教育方向偏向学术性,法学教育的投入、产出以及需求之

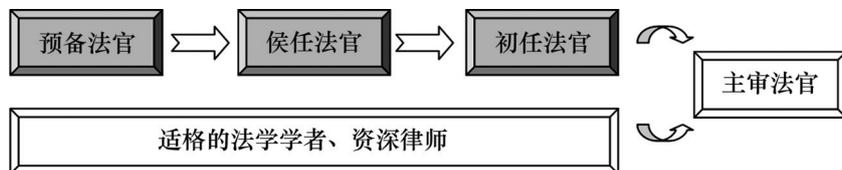


图1 法官培养路线图

间关系失衡, 法学教育与法学实践脱节, 有必要建立和强化法学教育与法律职业的制度化联系。笔者认为可以借鉴日本的经验, 将部分目前偏向学术型的法学研究生教育平台改造为司法官培养教育平台, 从有志于从事司法职业的本科毕业生中招收学员, 增强培养的实用性和针对性。经过二至三年培养后, 经考核合格并通过国家司法考试后即可纳入预备法官人才库。同时, 应建立法官统一的职前训练制度, 对补充进法院的预备法官必须经过专门的职前培训或司法研修, 只有经过专门培训机构举行的入职培训、考核, 成绩合格方能上岗成为法官。可以借鉴台湾等地司法官研修制度, 研究将国家法官学院转型为法官职前训练专门机构的可行性, 明确担任法官必须经过专门的职前培训或司法研修。即便对于已在法院任职的审判辅助人员及司法行政人员, 如果要转任法官, 也应经过公开遴选、职前训练等程序。

#### (四) 法官的职位分层

按照“职务与职级并行、职级与待遇挂钩”改革的总要求, 法官职位横向分类之后, 其纵向职位通道建设也是必须要考虑的问题。从法官职位层次设置及其动态发展来看, 法官职位层次设置成功与否的关键在于能否真正去“行政化”, 而判断的依据并不在于法官职位层次是否由行政职级所决定, 而在于法官职务发展、升降能否与行政职级脱钩, 是否有一个有别于行政职级的职位发展通道, 是否可以按照法官培养的规律, 以资历、经验、业绩等参照指标决定职级升降, 并且决定薪酬待遇升降。事实上, 由于法官仍然在公务员体系内, 不同类别公务员职务层次的平衡需要统一标尺, 法官与其他类别公务员职务层次的平衡仍然需要行政职级作为参照。此外, 基于我国特殊的国情, 今后及相当长一段时期, 法官与其他类别公务员的交流或不可避免, 也需要设立职级对应的标尺和参照。关键的问题是需要体现法官职业特殊性, 尤其是经验性、被动性等特性。如根据法官职位层次设置, 相同资历的法官较其他公务员职级起点高、晋升快, 这应符合“有别于普通公务员”的要求, 也应可体现法官职业培养的规律。基于此, 现阶段仍可在现行法官职务层次设置的基础上, 参照公务员职位分层的方法进行法官职位分层。当然, 不再是以前行政职级确定法官等级, 而是从法官等级的视角比对、衡量行政职级及公务员级别, 以科学设置好法官职位层次。从台湾地区的经验来看, 台湾法官法明确规定“法官不列官等、职等”, 均以年资、俸点作为计算俸级的标准。这就使法官职务的晋升和工资福利待遇享受标准, 与一般公务员层级式的官等、职级晋升模式和工资福利待遇享

受标准迥然不同。<sup>[21]</sup>从长远来看, 可以参照台湾的经验, 取消法官等级, 以薪级体现法官的地位、待遇。

#### (五) 法官的职业保障

世界各国法官的工资福利待遇一般都比较优厚, 而且往往高于相应地位的行政官员的待遇水平。法官职业化, 从根本上来说是制度设计和保障的问题。如果以法官职业化为原点, 向前是法院人员分类改革, 向后是法官职业保障配套。如果没有较高或者合理的保障体制作为配套, 以素质精英化为主要取向的法官职业化也是无法实现的。<sup>[22]</sup>同样, 没有整个社会提供的身份保障、物质保障和心理支持, 就无法吸纳精英人才成为法官。归根到底, 完善法官职业保障要依靠国家加大投入, 但从制度设计的角度, 建议改革以有别于普通公务员为目标, 以职位划分为基础, 建立按职位取酬的薪酬制度。可以借鉴台湾地区通过给法官发放高额度“专业加给”以与普通公务员薪资作区别的经验, 以法官等级为基础, 通过大幅度提高法官津贴发放标准来提高法官保障水平, 以体现有别于公务员的要求。同时, 还应当充分考虑地区差异, 平衡不同地区法官的薪酬标准, 以鼓励法官精研业务、“扎根基层”, 确保下级审的裁判质量。

## 四、结语

法官制度改革是本轮司法体制改革的重要内容, 关键环节是要牵住主审法官、合议庭办案责任制这一“牛鼻子”, 让审理者裁判, 由裁判者负责, 实现法官责权利的有机统一。为此, 必须将法官员额制、遴选制、保障制、晋升制等改革与司法责任制改革相衔接起来。为实现改革理想目标, 可在借用人力资源管理理论, 细化法官职位划分的基础上, 对改革的顶层设计进行再设计, 以有效的职位管理为联结构建现代法官制度, 以明确法官的职责分工、培养路径、职位发展通道、职业保障等, 推动法官制度现代化的实现。

#### 注释:

① “四五改革纲要”提出要将完善主审法官、合议庭办案责任制作为关键环节, 推动建立权责明晰、权责一致、监督有序、配套齐全的审判权力运行机制, 要求选拔政治素质好、办案能力强、专业水平高、司法经验丰富的审判人员担任主审法官, 作为独任法官或合议庭中的审判长, 似乎主审法官将被定位为独任审判员或者审判长? 而最高人民法院随后出台的《关于全面深化人民法院改革的意见》则修订为: 独任制审判以主审法官为中心, 配备必要数量的审判辅助人员。合议庭审判由主审法官担任审判长。合议庭成员都是主审法官的, 原则上由承办案

件的主审法官担任审判长。

- ② 该意见所称法官是指经法官遴选委员会遴选后进入法官员额的法官。本文仍使用“主审法官”概念,其角色定位与员额制法官基本等同。
- ③ 根据相关新闻报道,2015年9月15日中央全面深化改革领导小组第十六次会议已明确了这一改革方向。
- ④ 法官员额制改革划定了39%的法官员额红线,法官员额只减不增,要增加法官员额几乎是不可能的。
- ⑤ 所谓混合模式,是指对法院事务不作细致区分的分工模式,其主要特点是大部分审判事务和辅助事务由法官来承担。分离模式则是指对法院事务的各项内容进行细致区分的分工模式。参见邹碧华:《审判事务的分工与法官辅助人员的配置探讨》,载《法律适用》2002年第12期。
- ⑥ 在法官职位管理体系中,法官员额可细化为主审法官员额、初任法官员额,可根据各自职责定位及审判工作任务等要素核定各自员额比例。
- ⑦ 到2010年,我国设置法学本科的高等院校数达640所、在校生大约35万人,加上各类研究生近50万之众。

#### 参考文献:

- [1] 赵晓锁. 中国法官制度构架——法官职业化建设若干问题[M]. 北京: 人民法院出版社, 2003: 28.
- [2] 肖扬. 在全国法院队伍建设工作会上的讲话[J]. 最高人民法院公报, 2002(4): 117-128.
- [3] 方流芳. 中国法学教育观察[J]. 比较法研究, 1996(2): 116-144.
- [4] 苏泽林. 中国法官职业化建设的理论与实践[J]. 法官职业化建设指导与研究, 2003(1): 9-13.
- [5] 高一飞. 质疑“法官可以当法院院长”的立法[EB/OL]. <http://www.dffy.com/fayanguancha/sd/200503/20050330105608-2.html>, 2014-07-05.
- [6] 陈春梅. 关于优化审判职权配置的几点思考[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2010(1): 34-40.
- [7] 贺小荣. 人民法院四五改革纲要的理论基点、逻辑结构和实现路径[N]. 人民法院报, 2014-07-16(4).
- [8] 左卫民. 十字路口的中国司法改革: 反思与前瞻[J]. 现代法学, 2008(6): 60-73.
- [9] 王遂生. 对本土制度语境下法官职业化的回顾、反思与展望[J]. 四川大学学报(哲学社会科学版), 2010(2): 130-146.
- [10] 沈念祖, 杨晓菲. 三个时代的三轮司改[N]. 经济观察报, 2014-04-07(3).
- [11] 杨建文. 法院人事管理制度改革的现状与前景[J]. 中国党政干部论坛, 2015(4): 12-15.
- [12] 翁清雄. 公务员分类制度的冷思考[J]. 人力资源, 2006(11): 6-7.
- [13] 朱勇国. 职位分析与职位管理体系设计[M]. 北京: 对外经济贸易大学出版社, 2010: 217.
- [14] 邹碧华. 审判事务的分工与法官辅助人员的配置探讨[J]. 法律适用, 2002(12): 17-19.
- [15] 吕芳. 台湾地区法官选任改革及其启示[N]. 人民法院报, 2014-11-21(8).
- [16] 谭兵, 王志胜. 试论我国法官的精英化[J]. 现代法学, 2004(2): 100-106.
- [17] 哈罗德·J·伯尔曼. 法律与革命[M]. 贺卫方, 高鸿钧, 张志铭, 等. 北京: 中国大百科全书出版社, 1995: 43.
- [18] 鸟谷部茂, 吉中信人, 田边诚. 日本法律制度与司法改革最新动态[J]. 政治法律, 2008(5): 134-142.
- [19] 蒋惠岭, 杨奕. 台湾法官选任的“双轨制”[N]. 人民法院报, 2014-07-11(6).
- [20] 全国部分高级人民法院政治部主任赴美国培训班. 美国法院体系及法官管理制度[C]// 国外法官管理制度观察. 北京: 人民法院出版社, 2012: 137.
- [21] 牛建华. 台湾地区法院人事管理制度观察思考[N]. 人民法院报, 2012-09-14(6).
- [22] 张志铭, 李学尧. 论法院人员分类改革——以法官职业化为指向[J]. 法律适用, 2007(1): 44-47.

## Construction of position system of the modern judge in the context of judicial reform: Also on the redesign of the top-level design of the judge system reform

LIU Fangyong, LIU Jing

(Faculty of Law, Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

**Abstract:** Scientific administration of the positions of the judges means that, in order to construct the position system of the judges, the classifications, types and ranks of their positions should be reasonably divided according to the regularity and growth pattern in which they are cultivated, to the classification of judicial proceedings, and to the simple or complex cases. On this basis, we should clarify different responsibilities and develop measures and career paths to ensure career security for judges in various positions. This will contribute to the unity of the responsibilities, authorities and benefits of the judges, and also contribute to achieving the goal of the reform that the one who is the inquisitor must be the judge, and the one who is the judge must be the person liable.

**Key Words:** judicial reform; the judge system; position administration

[编辑: 苏慧]