

人民法院管理体制 改革的几点思考

刘会生*

内容提要:司法不公或司法腐败的根本原因在于我国现行法院管理体制存在的三个弊端:司法权地方化、法院内部管理行政化和法官的非职业化。司法体制的改革必须有明确的指导思想和整体设计,通过修改法律,自上而下地进行。要把地方法院法官的任免权收归省级人大常委会;法院的经费由国家拨付;实行司法辖区和行政区划的分离。要取消对下级法院除上诉审和再审以外的监督;加强法官的审判独立。基层法院取消审判委员会和合议庭制度;中级以上法院要强化合议庭地位。大幅精简法官,建立严格的法官选拔制度、逐级遴选制度、定期交流制度以及惩戒制度,并对法官给予必要的身份保障和经济保障。

关键词:司法体制 法院管理制度

一、司法不公的根本原因在于制度上的缺陷

司法不公或司法腐败问题,当前在我国已成为社会高度关注的热点问题之一。人们在谈及法院司法工作时,几乎都不约而同地认为司法不公或司法腐败十分严重,对法官队伍已到了非下大气力整治不可的地步。^[1]一个耐人寻味的现象是,随着党的十五大提出“依法治国,建设社会主义法治国家”基本方略,我国法制建设进入了一个新阶段的同时,社会各界对司法不公或司法腐败的尖锐批评,也达到了建国以来的空前程度。这种尖锐批评,一方面是对司法工作和法官队伍中固有的和长期积累的问题的理性再认识,另一方面则更多地包含了对真正落实依法治国基本方略,实现司法公正和社会正义的殷切企盼。然而,许多人把造成司法不公或司法腐败的原因简单地归结到法官素质不高、甚至一些法官违法犯罪上,而较少看到体制和制度上的缺陷对这一问题的重大影响。显然,对司法不公或司法腐败这样多因性的社会问题,如果不提高到司法体制特别是法院管理体制的层面上来认识,是很难全面把握问题的症结的,所开出的“医治药方”也是很难达到预期效果的。

邓小平同志从制度与个人关系的方面分析总结了我国的历史教训:“我们过去所发生的各种错误,固然与某些领导人的思想、作风有关,但是组织制度、工作制度方面的问题更重要。这

* 最高人民法院法官。

[1] 笔者在党校学习期间作了小范围调查,几乎被问及的学员都认为法院“太腐败”,有的认为基于吏治腐败。考虑到这是有较高分辨能力的群体的看法,社会公众对法院的评价之低就可想象出来。

些方面的制度好可以使坏人无法横行,制度不好可以使好人无法充分做好事,甚至会走向反面”;“领导制度、组织制度问题更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”。〔2〕运用邓小平同志分析问题的方法来看待司法不公或司法腐败问题,就会认识到法官队伍素质不高和一些法官违法犯罪,固然是司法不公或司法腐败的重要原因,对此决不可丝毫掉以轻心,但从根本上全局上说,现行法院管理体制存在的多种弊端,造成司法权弱化,乃是司法不公或司法腐败成为普遍性社会问题的制度原因。江泽民同志在党的十五大报告中提出,“推进司法改革,从制度上保证人民法院和人民检察院依法独立公正行使审判权和检察权”,〔3〕深刻揭示了司法体制和法院管理体制对保证司法公正的极端重要性。

笔者认为,从现代法治意义看,我国实行的是一种与其他国家相比十分独特的法院管理体制。这种体制存在三个方面的弊端:一是司法权地方化;二是法院内部管理行政化;三是法官的非职业化。由于存在这些弊端,造成了人民法院由宪法和法律赋予的地位与实际履行职责的能力严重脱节,使人民法院缺乏必要的公信力和权威,难以从根本上保证司法公正。要有效解决司法不公或司法腐败问题,必须通过司法体制改革,合理配置司法权,对人民法院的领导体制、财政保障体制、机构设置以及工作程序等作新的定位,以落实宪法和法律规定的人民法院独立行使审判权的原则,实现“用制度保证司法公正”。正因为如此,这种司法体制改革决不是人民法院自身通过审判方式等改革所能实现的,必须在有明确的指导思想和整体设计的前提下,通过修改现行的有关法律,自上而下地有领导、有步骤地进行。显然,这种司法体制改革是通常所说的政治体制改革的重要组成部分,是整体性、全局性的改革。

二、建立保障独立审判的外部制度

司法权地方化,指的是司法权的行使因受到地方政权不同程度的制约而产生的司法分裂现象。司法权本属国家主权范畴,其主体是国家,法院是代表国家行使审判权的职能部门。各级法院在行使司法权时必须高度服从于国家宪法和法律,确保宪法和法律在全国范围内实现一体遵循的效力。这是法治的内在要求,也是市场经济的内在要求。而司法权地方化,本质上是司法分裂,损害了宪法和法律的权威,破坏了法治的统一。

我国存在司法权地方化现象,根源在于我国法院的设置以及法院的人事、财政等始终归属于地方政权。建国之初,根据《共同纲领》和《中央人民政府委员会组织法》、《各级人民政府组织通则》建立了各级人民政府。当时人民法院仅作为人民政府的组成部分,受同级人民政府的领导和监督。1954年宪法虽然明确了人民法院独立审判,后几经变化,到1982年宪法明确“人民法院依照法律独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉”,从宪法上实现了司法权与行政权的分离,但地方各级法院人事、财政等归属地方的体制,却一直没有实质的改变。同时,从1954年《人民法院组织法》开始,我国建立了以行政区划为依据,司法辖区与行政辖区重合的法院组织体系,也加强了各级人民法院对各级地方政权的依附性,“地方人民法院”成了“地方的人民法院”。这种把各级人民法院归属于地方政权的体制,本身就隐含了司法权地方化的因素,使人民法院独立审判原则难以真正实现,最终必然导致地方保护主义。随着改革开放后地方权力的扩大和地方利益的增长,地方保护主义发展到了十分严重的程度。相当多的地方领导把同级法院看作是自己的下属部门,对司法横加干涉,甚至以地方政策公然对抗宪法

〔2〕《邓小平文选》第2卷,第333页。

〔3〕《中国共产党第十五次代表大会文件汇编》,人民出版社1997年版。

和法律的执行。如有的地方明确规定,凡涉及本地企业的诉讼,法院从立案到审理以及执行,都必须事先请示当地党政部门同意。而法院领导虽明知这种规定违背法律,但由于“帽子、票子、房子、车子”都受制于地方而只能服从。于是出现了这样的奇怪现象:在我国这样一个最讲统一的单一制国家中,司法领域中却存在严重的司法分裂现象。一个同样的案件,在不同的地方审理可以出现迥然不同的结果。可以说,司法权地方化是当前许多地方严重存在有法不依、执法不严、违法不究现象的重要原因。

司法权地方化导致地方保护主义的情况,在一些西方国家法治进程中也曾出现过,但得到了较好的解决。例如,十三四世纪,诺曼底王朝征服英国,建立统一的中央集权政权后,面对各地封建领主划地为牢的司法制度,国王建立了王座巡回法院,适用衡平法来解决各地的地方保护主义问题。美国建国之初,州与州之间存在严重的地方保护主义,联邦政府一方面建立联邦司法系统,直接受理州际公民之间的纠纷和一些重要纠纷,另一方面最高法院运用解释宪法中联邦贸易条款的办法达到了全国法治的统一。^{〔4〕}在当前我们普遍对地方保护主义感到束手无策时,上述两个例子给我们的启示是:象美国这样州与州之间司法制度高度独立,天然存在地方保护主义的联邦制国家中,尚且能在全国范围内统一国家宪法和法律的实施,我国作为单一制中央集权国家,是没有理由解决不了这个问题的。

解决我国目前严重存在的因司法权地方化而必然导致的地方保护主义问题,根本措施是从法律制度上改变地方各级法院的人事管理体制、财政保障体制和法院设置体系。

(一) 改革法院人事管理体制,把地方三级法院法官的任免权收归省级人大常委会。

在现代法治国家中,法官作为国家官员,通常是由中央政权任命的。这在单一制国家和联邦制国家略有不同。法国是单一制国家,设立全国性法官委员会,成员由司法部长、宪法委员会主席、最高法院院长以及一些资深法官组成。该委员会的职责之一就是选拔配置法官。全国各级法院的法官一律由该委员会研究决定,由司法部长任命。德国作为联邦制国家,设有最高法院、州法院和地区法院,三级法院的法官一律由联邦司法部长任命。新加坡设最高法院(上诉庭、高庭)和初级法院,无论大法官、最高法院法官,还是初级法院的法官,推事、验尸官等,均由总统任命。美国实行“双轨制”,各州的法官由各州产生,但联邦系统的三级法院的法官,全部由总统提名,经参议院通过后由总统任命。美国联邦法院系统之所以成为对地方保护主义的强有力的制约杠杆,与联邦法院的法官由中央政权任命是不可分的。实践表明,法官作为国家官员是现代法治的必要条件。原因在于,法官执行的是国家宪法和法律,国家必须对其履行职责的能力提供人事制度上的保障。我国目前的司法体制中,地方各级法院的法官是由同级人大常委会任命,这实际上是把法官作为“地方官员”看待。显然,在法官“乌纱帽”掌握在地方政权的情况下,单纯要求法官要有敢于抵制地方保护主义、维护法治统一的勇气是既不现实、也不公平的。有效的措施是从法律制度上提升法官的地位,使其履行职务时有可靠的制度保障。从理论上说,我国作为单一制中央集权国家,法官应由中央政权的某个职能部门如全国人大常委会任命,使其成为“国家官员”。但由于我国法官人数太多,全部由全国人大常委会任命缺少现实可操作性。解决这个问题,一方面要改革法官制度,大幅度减少法官人数;另一方面,作为过渡,可考虑以省、自治区、直辖市为单位,对地方三级法院的法官实行由省、市、自治区人大常委会统一任命。具体操作程序是:(1)在省、市、自治区党委组织部或政法委内设法政工作委员会,负责对法官、检察官人选的考核、审查;(2)对拟任法官人选由省、市、自治区高级人民法院院长提请省、市、自治区人大常委会任命;(3)人大常委会审议通过,颁发任命书;(4)在省、

〔4〕 参见蔡定剑:《历史与变革》,中国政法大学出版社1998年版,第296页。

市、自治区范围内实行法官定期轮岗制和法官逐级遴选制。这种地方三级法院法官任免权上收省级人大常委会的做法,不仅不违背“党管干部”的方针和人民代表大会政体的要求,相反会有利于加强党对司法工作的领导和人大及其常委会对司法工作的监督,更重要的是对克服司法权地方化和由此产生的地方保护主义会有大的效果。当然,即使以省、市、自治区为单位对所属三级法院的法官由省级人大常委会统一任命,法官的人数仍显太多,有的省目前法官人数达几千人。但这种改革的工作量主要集中在第一次任命上,以后走上正常任免程序,工作量并不会太大。

(二) 改革法院财政保障体制, 彻底实行收支两条线。

我国目前实行“分灶吃饭”的财政体制,地方各级法院的经费由同级政府的财政部门负责。这种体制存在的问题,一是使司法权受制于各级地方行政权,对人民法院独立审判构成很大的制约,助长了地方保护主义;二是许多地方财政困难,使法院连起码的办案经费都得不到保障,影响司法权的有效行使;三是一些地方把法院作为创收单位,规定法院每年要向财政上缴一定数量的费用。一些法院受利益驱动而乱收费、乱罚款,损害了法治的形象。在现代法治国家中,基本都实行对法院经费由国家财政保障的体制。国家预算中单列法院经费,国会审议通过后由司法部门逐级下拨。我国要有效清除司法权地方化的弊端,应借鉴国外的做法。法院经费在国家财政预算中单列,经全国人大审议通过后,由法院逐级下拨,真正实行司法机关“吃皇粮”。与此同时,各级法院诉讼费收入应统一上交国库,纳入国家财政收入。这样的改革,不会造成国家财政太大的负担。从许多国家的情况看,法院的经费支出与法院的诉讼费收入和罚没收入相抵,支出缺口都不是太大。有的国家如澳大利亚,法院甚至是国家财政的创收单位。从我国目前情况看,实行法院经费由国家财政保障的体制,国家财政支出的缺口大约会在 30 亿至 50 亿元之间。另一方面,这种改革无论从哪个角度看都符合法治的内在要求,不仅从经费保障体制上使司法权与地方行政权彻底分离,克服地方保护主义的影响,维护审判独立原则和法治的统一,而且从根本上实现收支两条线,能够促进法院廉政建设。

(三) 改革法院设置体系, 实行司法辖区和行政区划的分离。

从依法治国的长远要求看,只要司法辖区与行政区重合,司法权地方化的弊端就难免或多或少存在。实行司法辖区与行政区分离,法院不按行政区划设置,而是根据人口及纠纷的数量、交通状况和通讯状况等划分司法区划,按司法区划设置法院,形成跨省、跨市(县)的司法体系,可以使司法与行政彻底分离。从一些国家的实践看,这种司法体系具有较强的抗干扰能力,对维护法治统一和国家稳定有重要的作用。如泰国法院共设三级,即大理院(最高法院)、上诉法院和地方法院。其中地方法院设在行政二级政权的府一级(相当于我国的省),而上诉法院则完全脱离行政区划,处于中央政权与府政权之间。美国联邦法院是按司法区划设置的,有的联邦巡回法院的辖区跨越几个州,而有的州如加利福尼亚州则有多个联邦巡回法院。我国司法体制改革从长远计,宜考虑借鉴这种做法。

三、建立保障独立审判的内部制度

法院内部管理行政化,指的是人民法院对审判工作的组织协调中仍较多地采用等级审批、首长负责的行政工作方式。司法权的行使和行政权的行使在方法上有很大的不同,前者较多强调决策的“自主性”,即法院或法官在依照法律规定的前提下,对案件要独立自主地作出裁判;后者则突出强调决策的“指令性”,即行政机关或工作人员行使职权时要服从上级机关或上司的命令。对两者的差别,德国学者作了精辟的概括:“如果一个公务员故意不执行上司要求

他以特定方式处理某一事务的指示,通常这就构成了失职。而对法官来说情况恰好相反:如果法官按照院长的指示去判案的话,这种行为就构成了失职。”〔5〕

对审判独立和司法独立原则,〔6〕一般理解为“法院依法独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉”。但这仅仅是审判独立或司法独立原则的一个层面上的涵义,是就法院与其他国家机关和社会力量的关系而言的。完整的审判独立或司法独立还包括以下两个层面上的涵义:一是法院独立审判,不受其他法院包括上级法院的干涉;二是法官独立审判,不受其他法官包括上级法官的干涉。这是就法院内部的关系而言的。只有把三层涵义有机结合起来,才是审判独立或司法独立完整的概念。而在三层涵义中,法官独立居于核心和根基地位,对审判独立或司法独立起着决定性和支撑性的作用。可以说,没有法官独立,就没有真正意义上的审判独立或司法独立。审判活动本质上是一种个性化的活动,审判独立植根于法官独立。马克思指出:“法官除了法律就没有别的上司”。〔7〕因此,司法权的行使较多地强调法院特别是法官的“自主性”是审判工作内在规律决定的,是保证司法公正所必需的。

我国法院内部管理行政化,突出表现在两个方面:(1)上级法院对下级法院的干预过多。现代法治意义上的上下级法院的关系,是一种各负其责的审级独立关系。上级法院对下级法院监督的唯一合法渠道是上诉审查和再审审查。对下级法院正在审理或将要审理的案件,只能由下级法院依据法律地域管辖和级别管辖的授权独立自主地作出裁判,上级法院不仅不能作任何干预,相反还必须注意维护下级法院的自主地位,不轻易发表任何正式或非正式的意见。我国法律除了明确规定上级法院的上诉审查和再审审查外,还规定了上级法院对下级法院的“审判监督关系”。这种审判监督关系究竟是一种什么关系,我国的法学理论从来没有阐述清楚。在司法实践中,这种关系表现为沿袭至今的非程序的内部请示和批复关系,即下级法院对正在审理的案件的有关问题向上级法院请示,待上级法院批复后作出判决。这种事前内部请示的行政审批做法,客观上带来了两种违反法治原意的弊端。一是给上级法院干预下级法院的审判提供了机会;二是造成了上下级法院的“沟通”,使法律规定的“两审终审制”合成了“一审制”,变相剥夺了案件当事人的上诉权。(2)法院内部管理中沿用许多行政工作方式。按照法律规定,合议庭或独任法官是法院的基本审判单位,除了对重大疑难案件提交审判委员会审议外,一般案件合议庭或独任法官有权依法作出裁判。但法院组织结构中,合议庭或独任法官之上有庭长、院长,裁判意见多数还要报庭长、院长审批。庭长和院长实际上是案件裁判的真正决策人,而亲历案件审理的合议庭或独任法官仅是裁判的建议者和执行者。这种层层审批的行政管理方式造成“审”与“判”的脱节,审者不判,判者不审,背离了审判工作的内在要求。一是决策人由于没有亲历案件的审理,所作的判断缺乏客观性和准确性,难免因决策失误造成司法不公;二是造成合议庭或独任法官对上级的依赖性,不能或不愿承担责任;三是造成合议庭或独任法官职责不清,责任不明。

法院内部管理行政化的形成,是与特定历史时期和社会条件密切相关的。在建国初期,尤其是1952年“司法改革”运动中旧司法人员被清除后,新中国的司法制度实际上已很难找到足够的法律人才的支持;加上当时人民法院作为专政机关,主要任务是镇压敌对阶级的反抗,巩固新生的政权;同时由于战争时期形成的高度集权体制难以立即转变,对司法工作采用行政审

〔5〕〔德〕傅德:《德国的司法职业和司法独立》,载宋冰编:《程序正义与现代化》,中国政法大学出版社1998年版,第19页。

〔6〕有人认为两者有本质区别,审判独立是社会主义法治原则,而司法独立是资本主义法治原则。但从研究现代法治的角度看,两者并无实质区别,仅是表述不同。

〔7〕《马克思恩格斯全集》第1卷,第178页。

批的管理模式,尚不失为一种有效开展司法工作的途径。应当说,这种管理模式在建国后一段时期发挥了积极的作用。但是,随着社会主义市场经济的建立和依法治国基本方略的提出,随着国家民主政治建设的不断发展,随着对外开放的不断扩大而必然带来的对国际社会公认的司法理念和司法原则的认同,法院内部管理行政化赖以生存的社会条件发生了变化,改革这种管理模式,使司法工作沿着现代民主法治的轨道发展就成为必然要求。

这几年,我国人民法院在改革审判方式中,采取了逐渐减少上下级法院之间请示案件,强化合议庭或独任法官的职权,取消庭务会讨论案件的制度,强调当庭宣判,庭长、院长不得在法律程序之外审批案件等一系列措施,一定程度上改变了法院内部管理行政化的现象。但是,这些改革必须依靠修改和建立有关法律制度才能得到巩固和深化。

(一)要通过修改法律,对上下级法院的关系作新的界定。总的原则是取消上级法院对下级法院除上诉审查、再审审查以外的其他监督关系,建立各负其责的审级独立制度,强化上下级法院各自依法独立审判。案件该由哪一级法院审理就由哪一级法院独立自主地审理,下级法院不得向上级法院请示,上级法院对下级法院不能有任何干预。

(二)在法律上进一步加强法官独立的原则。所谓法官独立,是指法官享有审理和裁判案件的权力,同时对自己不正确或错误裁判承担完全责任的制度。^{〔8〕}这种权力和责任高度统一的制度,将使法官增强司法理性,谨慎行使权力,提高司法效率,确保司法公正。加强法官独立的具体措施是:(1)对基层法院在大幅压裁法官数量、每个法院只任命10—20名法官的前提下,取消审判委员会制度和合议庭制度,取消庭长建制,实行独任法官制;为每位独任法官组建“法官办公室”,配备必要的法官助理和工勤人员以及必要的办公用具、交通工具,每年的办案经费按比例直接分配到法官办公室由助理人员掌握;立案部门受理案件后分配到法官办公室,由独任法官主持审理;对基层法院受案范围中相对重大的案件,由独任法官和人民陪审员主持审理;所有裁判文书由独任法官签署。这不仅明确了独任法官的职权,把案件审理好坏的责任直接归属独任法官,还可以减少办案环节,提高办案效率,解决因大幅减少法官可能造成案件积压的问题。(2)对中级以上法院仍保留审判委员会制度和合议庭制度,但进一步强化合议庭独立审判。合议庭合议案件应建立在法官个人独立的基础上,严格实行少数服从多数票决制,除案情过于复杂合议庭不能形成决议可由审判长提交审判委员会讨论外,其他案件由合议庭依法独立作出裁判,裁判文书由审判长签署。(3)严格限制审判委员会讨论案件的范围。原则上只有一种情况,即合议庭因案情过于复杂确实不能形成决议,如三个合议庭成员有三种意见时,才由审判委员会讨论决定;审判委员会决定的案件,由院长或副院长签署。(4)严格限制院长、庭长干预合议庭或独任法官独立审判。院长和庭长的职责主要是组织全院或全庭的政务工作和案件流程管理工作,此外,应直接办理相当于合议庭或独任法官办案数量的三分之一的案件;对重大疑难案件,院长或庭长应亲自主持审理。

(三)修改“两审终审”制度和再审制度。对一般案件实行“两审终审制”;对法定重大案件实行“三审终审制”;同时严格限制再审案件的提起,对经终审的裁判原则上除发现新的证据足以证明原判可能有错可立案再审外,对其他再审请求一律不再受理。这主要是为解决我国司法制度实际上无终审的弊端,同时对于防止领导以批示干预案件也有着重要的限制作用。

四、建立法官职业化制度

法官队伍非职业化,指的是把法官看作党政干部,忽略了法官专业化要求,在法官的选拔

〔8〕 参见王利明:《司法改革研究》,法律出版社2000年版,第31页。

配置上不适应司法的需要。法官作为一项专门职业,是随着社会分工的发展和法律在社会生活中的作用的加强而产生的。法官应当是精通法律专门知识并经国家授权而实际操作和运用法律的人的群体,他们以司法工作谋生,同时为公众服务。法官职业化是现代法治的一个重要标志。

审判独立或司法独立的核心和根基是法官独立。而法官独立则必须建立在法官个人良好的思想品质、道德操守和法律专业训练的基础上。我国古代思想家深刻论述了执法者的素质对保证法律正确实施的极端重要性。王安石说:“理天下之财者法也,守天下之法者吏也,吏不良则有法莫守,法不善则有财莫理。”^[9]白居易说:“虽有贞观立法,苟无贞观之吏,欲其刑善,无乃难乎”。^[10]新中国建立以来,我们始终没有重视建立法官职业制度,除了长期不重视法治、法学教育薄弱、司法机关任务单一等原因外,还有一个重要的原因是始终把法官、检察官作为“政法干部”,强调政治思想素质但忽视了从事法律工作的专业性素质。党的十一届三中全会后,国家加强了法制建设,法官队伍从 1978 年不足 7 万人增加到现在的 30 万人。其中相当多的人没有受过系统的法律专业学习和培训。加上对法官的任职资格没有严格的要求,因而在加强法制建设过程中,国家对建立法官职业制度也未引起必要的重视。1994 年制定法官法时,草案中规定担任法官和法院院长、庭长须具备法律大专以上学历,审议中,却引起较大的争议。结果该法规定担任法官须具备大专学历,而对院长、庭长却没有规定。这在一定程度上反映了对建立法官职业制度的漠视。虽然经过法院系统多年的努力,法院人员中有大专以上学历的由原来的 9% 提升到 70% 以上,法官队伍中有大专以上学历的达到 80% 以上。但是,且不说大专学历是否足以胜任司法工作,仅还有 20% 左右的法官未受到法律专业训练,就足以使国外法官感到难以理解。事实上,到目前为止法官来源广泛,什么人都能当法官的状况并没有根本改变,许多未受过法律专业训练的人,仍通过各种渠道源源不断进入法院,虽然其中一些人经过培训和自己的努力能胜任目前的工作,但长远看,不根本改变法官人事制度,司法工作是难以适应法治要求的。

法官队伍整体素质不高是不争的事实。象山西省某县法院原副院长姚晓红这样品质恶劣,政治思想素质和业务素质极低的“三盲院长”(文盲、法盲、流氓),居然做到了法院副院长,不能不是对法官队伍素质的莫大讽刺。客观地说,当前国家机关或事业单位中哪一支队伍整体素质高?公安、海关、工商、税务、银行、医务甚至教师队伍中,哪一支队伍社会评价高或没有类似姚晓红这样的败类?在这个意义上说,我国目前国家机关事业单位队伍的整体素质状况是与整个国民素质不高的状况大体适应的。全社会之所以对法官素质提出更多更严厉的批评,原因只在于法院是维护社会正义的最后一道防线,司法不公严重存在将最终导致公正理念的崩溃,导致对党的执政能力的怀疑和对法治信念的丧失,因而对法院的期待值更高,要求更严。因此,大力提高法官队伍素质,本身具有更广泛的社会意义和政治意义。但是问题在于,在现有体制下提高法官队伍整体素质决不是短期可以达到的。例如,全国法院每年吸收法律本科大学生不过几千人,即使法院想方设法提高待遇,更新观念广纳人才,努力达到每年吸收一万人,对现有 30 万人的队伍更新换代也需三十年。可见提高法官队伍整体素质之难。解决的办法只能是依靠体制改革和体制创新,以建立法官职业制度为中心,对法官管理体制作“大手术”。

(一) 实行法官“精英”^[11]政策,大幅度精简法官编制。

[9] 《临川先生文集》卷 83。

[10] 《长庆集》卷 84 卷。

[11] “精英”一词已被贬义化了。但笔者苦于词短,找不到涵义准确的替代词。故仍用这个词,取其原有涵义。

目前法院队伍中,被称为“法官”有的17万人。这样一支在任何国家的法官听来无疑是天文数字的庞大队伍,要在短期内迅速提高整体素质是不可能的。但如果设想,我们所说的“法官”只包括目前各级法院审判委员会委员,即各级法院院长、副院长、庭长和少数资深法官,则法官队伍素质立即就会有很大的提升。目前法院系统之所以需要这样庞大的队伍,客观上是由于案件数量不断增加和审判体制中环节过多和效率不高的客观需要(我国法官人均审理案件远远低于大多数国家法官的人均审理数量),但相当一部分人不胜任法官工作也是事实。有人估计,现有法官三分之一属优秀,三分之一基本胜任,三分之一则完全不胜任。这个估计大体符合实际。如果下决心大幅度精减法官编制,只保留现有法官人数的三分之一,即5万至6万人,同时把法院管理体制改革的措施,包括法官任免权上收,合议庭和独任法官独立审判等结合起来,相信是能适应审理案件需要的。对精减后未被任命为法官但又基本胜任审判工作的,可以作为法官助理,对法官负责,协助法官办理核实证据、准备法律文书、查阅有关法律资料等法律事务。在现阶段这部分人仍是审判工作宝贵的人力资源,同时这样改革不致引起法院队伍的动荡。大幅度精减法官编制的意义在于,一是保证担任法官的确属“精英”型人才;二是有利于法官培训教育,三是有利于吸收优秀人才。

(二) 建立严格的法官选拔制度。

担任法官必须具备三个基本条件:一是有良好的政治思想素质和良好的品行操守;二是有良好的法律专业知识和较强的法律工作经验;三是有良好的思维方式和分析判断能力。这就要求对法官的选拔、晋升和管理必须有严格的符合审判工作特点的制度。这包括:(1)司法考试和培训制度。担任法官除必须具备法定的学历资格外,还必须经过严格的司法考试;必须经过上岗前的培训或具有一定年限的法律工作经验。(2)法官逐级遴选制度。担任法官须从基层法院开始,上级法院的法官须从下级法院的优秀法官中遴选,以保证上级法院法官的水平在一般情况下高于下级法院法官的水平。(3)法官定期交流制度。实行法官“异地任期制”,在一个地方任职达到一定期限后必须交流到其他地方任职。这是许多国家广泛采用的,目的是保证“法官不能有太多朋友”,减少影响司法公正的可能性。但这必须在法官任免权上收后才有可操作性。(4)法官惩戒制度。对法官贪污受贿、故意违法办案,品行不端或不符合法官身份的行为,要给予严厉惩处。

(三) 建立法官保障制度,对法官履行职责给予必要的身份保障和经济保障。

法官的身份保障是指法官除法定原因外,不得以任何理由被免职或调离。这一方面是为了保证法官队伍稳定,另一方面是免除法官独立审判的后顾之忧,不受外来威胁和干涉。许多法治国家在这方面有许多很好的做法,应予以借鉴。法官的经济保障主要是给法官必要的高于一般公务员的薪水待遇。现在一谈“高薪”就往往与廉政建设联系起来,使“高薪能否养廉”的问题长期争论不休。这种争论没有太大意义。高薪只是养廉的必要条件,是保证廉洁的各种因素之一。如果廉政问题可以高薪就能解决,则廉政问题就是一件再简单不过的事情。对法官给予必要的高薪待遇,其意义不仅为了养廉,还在于凸视法官地位的崇高,有利于吸收优秀人才和稳定法官队伍,同时也使法官的“责、权、利”一致起来。

五、结 语

总之,对司法不公或司法腐败问题,不仅要看到问题的严重性,更重要的要找到解决问题的办法。笔者根据对法院工作的了解,提出几点有关法院管理体制改革的实际操作层面上的设想。这些设想是否有参考价值,任由大家评判。但不管怎样,司法不公或司法腐败问题是关

系到人心向背、社会稳定和社会主义法治国家能否真正建立的大问题,必须找出解决问题的办法。加强对现有法官队伍的教育培训,严厉惩处害群之马当然是完全必要的,但同时也是远远不够的。司法公正不能建立在仅仅依靠法官个人思想修炼的基础上,而必须依靠司法体制和制度的保证。教育可使人对腐败行为不愿为,这是一种高层次的要求;而司法体制和制度则使人对腐败行为不敢为和不能为,这是一种基础性的保证。因此,解决司法不公或司法腐败问题,根本性的办法要通过自上而下的、有领导、有步骤的司法体制改革,建立防范和纠正司法不公或司法腐败的机制。这是当前最重要和最迫切的。

Abstract: The root cause of judicial unfairness or judicial corruption lies in the following three defects in the current court management system: the localization of judicial power, the administrative character of the internal court management system, and the non-professional character of the judges. Judicial reform must be carried out from top to bottom through the revision of laws according to a clear guiding ideology and integrated planning. The power to appoint and remove judges should be given back to the standing committees of the people's congresses at the provincial level; the fund for the court should be allocated directly by the state; and the system judicial jurisdictions should be separated from that of administrative divisions. Apart from appellant instance and retrial, all the other forms of supervision of lower-level courts by higher-level courts should be abolished and the independence of trial by judges should be strengthened. The systems of adjudicatory committee and collegial panel should be abolished for the grass-roots courts and the status collegial panel should be strengthened for the courts at or above the intermediate level. Efforts should be made to drastically reduce the number of judges, to establish a strict system for the selection, periodical exchange and reward and punishment of judges and to provide judges with necessary status and economic safeguards.
