

# 法官员额制改革的理论反思

□ 陈瑞华

北京大学 法学院 北京 100871

作为新一轮司法改革的重要组成部分,员额制与司法责任制是保障我国法院实现精英化、独立化和公正化的两项举措。经过几年的改革探索和逐步试点,全国法官员额制的推行已经基本完成。在笔者看来,员额制改革并没有取得真正的成功,这一改革的推行还需要通过进一步的体制改革,才能达到改革决策者所预期的效果。

## 一、法官员额的设定依据

目前,改革决策者将法官员额限定为法院内“中央政法专项编制”的39%。但是,这种对中央政法专项编制的设定并没有考虑不同地区的经济发达水平、地理环境、历史文化传统、诉讼案件数量、法官人均办案数量等更为复杂的因素,造成不同地区政法专项编制数的设定缺少科学的评估,并难以在动态中进行必要的调整。为解决“案多人少”的问题,一些地方法院突破了根据政法专项编制数来确定法官员额的做法,实行一种根据单个法官平均办案数量来确定法官员额的制度,并取得了积极的效果。迄今为止,在法官员额的设定问题上,我国实际出现了两种制度模式:一是按照中央政法专项编制的39%来确定法官最高限额的模式;二是根据法院年度收案数和法官人均年度办案数来确定法官员额的模式。前一模式比较注重对法官数量的严格控制,有助于实现法官的精英化和专业化。而后一模式则强调对法官年度审判工作量的科学评估,既维护司法裁判的公正性,也避免法官的超负荷工作。按照笔者的看法,未来法官员额制的改革应当将这两个模式加以折中处理,既要兼顾中央政法专项编制存在的现实,也要考虑法官的年度办案数量和审判工作承受力,从而使员额制改革走向良性循环的轨道。

## 二、法院司法行政事务的集中管理

员额制改革的经验表明,不对法院内部的司法行政管理体制做出全方位的改革,员额制的推行就

将面临较大的体制阻碍。在这一方面,珠海市横琴法院做出了全方位的改革探索。该法院在取消审判业务庭的前提下,在法院内部设立“三办一局一队”,其中的“三办”是指“审判管理办公室”、“人事监察办公室”、“司法政务办公室”;“一局”是指“执行局”;“一队”则是指“司法警察大队”。通过上述司法行政管理体制的改革,横琴法院将原由审判业务庭承担的司法行政事务全部收归法院层面进行专门管理,通过设置若干个办公室,实现了司法行政事务的集中管理。

假如按照横琴法院的改革经验,未来的审判业务庭逐步得到全面取消的话,那么,那些因审判业务庭而设置的“分管院长”也就没有必要设置了。考虑到除了审判委员会之外,法院内部已经设置了专业审判委员会和法官会议,遇有重大、复杂、疑难案件的法律适用问题,需要提交讨论的,主审法官完全可以提交专业审判委员会或者法官会议进行“专家集体会诊”,后者可以就法律适用问题向其提供咨询意见,以协助其解决那些带有专业性和前沿性的法律适用难题。既然如此,法院内部继续设置分管院长的必要性也就不复存在了。按照笔者的设想,法院除院长以外,只要再设置两位副院长就足够了,其中一位副院长协助院长指导法官的审判活动,另一位副院长则协助院长进行司法行政业务的管理工作。甚至还可以考虑在法院内部设置“司法行政事务院长助理”的职务,使其在不进入审判委员会、不履行任何审判职能的情况下,专门协助院长从事司法行政事务的管理工作。

## 三、入额法官审判团队的构建

如何在入额法官人数减少的情况下,大幅度提高单个法官的审判效率,这是各地法院都需要认真面对并提出有效解决方案的难题。

根据各地的改革实践,审判团队大体分为合议庭模式和独任法官模式两种。合议庭的审判团队一

般由一名主审法官、两名以上法官(或人民陪审员)、数名法官助理以及一名书记员组成。而独任法官模式则一般由一名主审法官、数名法官助理、一名书记员组成审判团队。例如,广州市中级法院就按照一名法官、一名法官助理和一名书记员组成标准审判团队。同时,建立适度的增补调配机制,也就是为那些审判案件数量较多的法官配备两名以上的审判辅助人员。作为法院改革的最大胆探索者,珠海市横琴法院在创制了“少而精”的法官队伍之后,又组建了“专而足”的审判辅助人员队伍。在目前确定十一名法官员额的前提下,为每个法官配备三名法官助理和一名书记员。

各地员额制改革的经验表明,法官员额制的有效实施,有赖于审判团队的组建和良性运转。在适度减少办案法官数量的情况下,为每一名法官配备一定数量的法官助理和书记员,这可以使法官从繁重、琐碎的庭前准备和庭外协调工作中解脱出来,将精力主要投入到审判质量的提高和裁判文书的充分说理上面。

当然,在入额法官组建审判团队方面,目前还存在一些亟待解决的问题。其实,根据一些西方国家的法制经验,法官也可以根据审判工作的需要,自行招录一些临时性的法官助理。例如在美国,无论是联邦法官还是州法官,都可以从应届法学毕业生中招录法官助理。

目前,我国法官员额制改革的推进与僵化保守的审判管理体制发生了越来越多的冲突。在众多省份无法大规模解决法官助理人事编制的情况下,借鉴西方国家的法制经验,实行临时性的法官助理制度,或许不失为一种有效的变通改革方案。在笔者看来,为每一名入额法官设置一名专职法官助理和一名专职书记员,这是保证员额制有效运行的最起码要求。在此基础上,应当通过实行临时法官助理制度,来解决法官办案工作压力过大的问题。

与此同时,未来法官审判团队的组建,应当辅之以固定审判法庭的设置,使法官的办公室与固定使用的审判法庭连接起来,并配备相对固定的司法警察。在这一相对固定的审判法庭内,法官成为审判团队的最高负责人,法官助理和书记员从事审判辅助性工作,司法警察为其提供值庭和安全保障工作。

#### 四、法官独任审判案件范围的扩大

长期以来,我国法院在审判组织的构建上,实行的是以合议制为原则、以独任审判为例外的原则。但是,由于法院“案多人少”问题由来已久,也由于多年来实行“承办法官负责具体案件”的审判惯例,合议制在司法实践中基本上是流于形式的。无论是庭前准备、庭外调查、法庭审理,还是裁判结果的形

成乃至诉讼文书的撰写,最终对案件承担责任的还是承办法官。

在合议制名存实亡的情况下,越来越多的研究者主张适度扩大独任法官的审判案件范围。毕竟,相对于独任法官而言,合议庭的审判活动既缺乏效率,又造成诉讼资源的浪费。

在笔者看来,在基层法院负责审理的案件中,除了那些法定的“重大”“复杂”“疑难”案件以外,一般案件都应一律交由法官独任审判,而不再交由合议庭负责审判。换言之,合议庭审理案件的范围大体上与审判委员会讨论案件的范围保持一致。从各地基层法院目前审判委员会讨论案件的比例来看,这些“重大”“复杂”“疑难”案件一般占全部案件的10%以内,这一比例在有些法院甚至低于5%。与此相适应,基层法院受理的案件将有90%以上可以交由独任法官负责审判。

不仅如此,凡是一审法院采取法官独任审判的案件,经过上诉或者抗诉进入二审程序的,二审法院一律继续实行法官独任审判的原则。反之,原来由一审法院通过合议庭作出判决的案件,二审法院则要组成合议庭进行审判。至于中级法院受理的一审案件,由于本来就属于重大、复杂的案件,因此原则上都要提交合议庭进行审判,而不再实行法官独任审判的方式。

根据“责权利相统一”的原则,要避免合议制的形式化,我们有必要考虑建立固定合议庭的改革构想。换言之,凡是由三名法官组成合议庭的,这些法官都必须入额法官,并组成相对固定的合议庭,对于所审理的案件采取共同受理、共同审理、共同形成裁判意见、共同承担审判责任的做法。另一方面,即便是由法官与人民陪审员共同组成合议庭的,人民陪审员的人数也应当超过法官的人数,也就是组成由一名法官加二名人民陪审员的小陪审法庭,或者组成由三名法官加上四名人民陪审员的大陪审法庭。但不论合议庭组成情况如何,人民陪审员应与法官一起,承担必要的审判责任。

#### 五、集中审理的实现

法庭耗费时间最多的通常是三个诉讼环节:一是开庭前的准备;二是庭审过程中的休庭;三是庭审结束后对裁判结论的形成。首先,尽管各地法院已经普遍实行“排期开庭制度”,但是,在一个案件被分配给某一合议庭或者独任法官之后,距离案件真正进入开庭审理,还需要经历一个较长的庭前准备流程。其次,在开庭审理过程中,遇有影响诉讼进程的事项,法庭随意休庭,中断正常的审判流程,且在短时间内不恢复法庭审理过程,从而造成法庭审理时断时续,无法实现法庭审理的不间断地进行。再

次,在对普通案件开庭审理结束后,法庭很少进行及时评议并形成裁判结论,而普遍采取所谓的“定期宣判”方式。

经验表明,要真正压缩案件结案周期,就不能仅仅在简化法庭审理程序上做文章,而应当将改革的视野投向大幅度简化庭前、庭外和庭后诉讼环节上。考虑到我国正在推行司法责任制,注重“让审理者裁判”,已经开始取消院庭长审批案件和签署裁判文书的做法,因此,这为我们走出法院内部请示汇报制度创造了一个良好的制度保障。在此基础上,我们有必要重新考虑如何确保法官在法庭审理中形成裁判结论,而不是在庭审之外寻找裁判的灵感。

为贯彻审判集中原则,有必要对开庭审理时间与庭前准备时间做出区分。原则上,对于法官的开庭审理时间,法律不必做出任何限制,只要法官不存在故意拖延庭审的情况,法庭开庭时间就不应受到限制。但是,对于开庭前的准备时间,法律则应作出明确的限制,对于合议庭组成之后、启动开庭审理的时间,应当有一个最高期限,在没有正当理由超出这一期限之后仍然不开庭审理的,法官应被视为构成程序性违法行为。

与此同时,对于开庭审理时间与庭外调查核实证据的时间应做明确区分。原则上,法律所限制的应当是法庭的休庭时间,应要求法庭在不得不中止诉讼进程之后,应在尽可能短的时间内恢复法庭审理进程。为此,法律应对法庭休庭的次数和持续时间做出明显限制,确定单个案件休庭的最高期限,超出这一期限,法庭所进行的法庭审理活动应被宣告无效。

不仅如此,对于法庭审理结束后的宣判时间,法律也应作出明确的限定。原则上,法庭审理结束后,法庭必须要有一个形成并宣告判决的最高期限。超出这一期限,法庭审理也应被宣告无效。为避免法庭进行任意的“定期宣判”,法律应尽量将“当庭宣判”列为一般原则,而将“定期宣判”设定为例外情形并为定期宣判确定明确的适用条件和审批程序。

## 六、入额法官的职业保障

在员额制所带来的司法精英化得到实现之后,如何为法官建立一种必要的职业保障机制?首先需要考虑的是如何建立一种有别于公务员的法官职业晋升机制。员额制的推行,确实可能导致审判业务庭和庭长、副庭长的设置逐渐淡出,甚至逐步得到取消,除极少数具有院长、副院长职务的法官以外,其他所有法官都将失去司法行政管理职能,而平等地行使司法裁判权。这种职业氛围的养成,为我们创立一种特殊的法官职业晋升机制奠定了基础。

有必要考虑取消普通法官的行政级别,使其不

再根据公务员行政职务系列进行升迁。原有的那种将法官按照科级、处级、局级、部级向上升迁的机制,客观上将法官纳入公务员的职务管理系列之中。这会造就同一法院不同法官之间身份、地位的不平等状态,难以维护法院内部的审判独立。

那么,在法官的行政级别逐步取消之后,如何构建一种特殊的法官晋升渠道呢?笔者认为,可以考虑彻底激活我国法官法早就设定的法官等级制度,并使得这些法官等级与工资福利和社会评价发生直接的联系。譬如,未来法律应为十二级法官分别设立具体的工资待遇、福利保障以及其他尊荣地位,使得处于不同等级的法官、高级法官、大法官和首席大法官,根据其所承担的审判职责的不同,在工资福利方面获得必要而合理的差别待遇。

在法官精英化得到初步实现之后,应当根据不同法官等级重新确立相应的工资福利,从而重新构建法官薪金制度。鉴于目前法官收入不高的现状,改革法官薪金制度的核心应当是提升法官的工资福利水平。至于为法官“增长工资”的幅度究竟有多大,那还要根据一系列因素来进行科学的评估和衡量。但至少,法官的平均工资福利应大大高于公务员的工资福利标准,并不低于法学教授的平均工资待遇水平。

在法官审判责任的追究方面,司法改革决策者固然强调了“责任倒查”和“终身问责”的原则,但是,在实际追究法官审判责任时还应当充分兼顾法官职业的特殊性。原则上,为保证法官独立行使审判权,有必要确立法官在审判过程中的职业豁免权,避免其受到不必要和无根据的责任追究,从而为其独立审判创造一个良好的环境。对于法官审判责任的追究,不应当“唯结果论”,而应追究法官的“违法审判责任”,就是以违反程序法和实体法为前提来追究其法律责任。与此同时,对于严重违背法律职业伦理规范、败坏法官声誉的行为,也应纳入法官责任追究的体系,使得法官责任追究发挥维护法官纲纪、清除害群之马的作用。

在法官责任的追究方面,除了要确立严格的责任标准以外,还需要建立一套特殊的纪律惩戒程序。为避免法官受到不公正的责任追究,尤其是防止个别法院院长、副院长对法官进行打击报复和职业迫害,有必要建立较为完善的法官纪律惩戒听证程序,为受到追诉的法官提供充分辩解的权利。在惩戒委员会作出惩戒决定后,还应为受惩戒的法官提供向上级法官、检察官惩戒委员会申诉的机制。在条件成熟时,还可以考虑为那些受到纪律惩戒的法官,提供向法院提出司法救济的机会,从而使得对法官的纪律惩戒逐步被纳入行政诉讼的轨道。

■ 《法学家》2018年第3期,约20000字