

您的位置: 首页 >> 阅读文章

阅读文章

Selected Articles

更多▲

使用大字体察看本文
阅读次数: 653

基层法官职业素质现状探析 ——司法改革基础问题研究之一

夏 敏

特聘专家

法官职业化是现时代的一个历史课题,在推进我国法治化建设的过程中无疑具有十分重大而深远的意义。但是,目前的法官职业现状让人忧虑的因素很多,尤其是全国近22万法官中占绝对比重的基层法官,若严格从职业化的标准来衡量,仍处于一个相当低的层次,这是不容乐观的事实。站在这样一个低起点上,面对着市场经济发展所急切呼唤的与世界接轨的先进司法理念和制度革新,面对着人民群众和全社会对司法公正和效率的殷殷期盼,也面对着司法改革的重重阻力和困境,基层法官职业化建设的曲折艰难是完全可以想象的。本文试图从基层法官的构成、学历教育状况、人缘地缘背景等出发,通过考察他们的职业理念、职业能力和职业期待,对基层法官的职业素质现状作一个基本的描述,尽量客观地呈现其中存在的问题,以期使提升基层法官职业素质的政策思路求得一个明晰而现实的基点。

一、基层法院法官的构成

要对基层法官的职业素质作出客观公正的评价,首先必须对目前基层法官的构成有一个基本的了解,其次则是要有一种历史的态度。所谓基层法官,根据法官法第二条的定义,应当是指基层法院具有助理审判员以上审判职称的人员,包括院长、副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长、审判员和助理审判员。北京大学法学院的朱苏力教授在其《基层法院法官专业化问题现状、成因与出路》一文中则将书记员也纳入“法官”行列一并讨论,因为他在调查中发现,“书记员在许多时候扮演的实际是助理审判员的角色,他们往往会参加案件讨论和决定,审判员或助理审判员不但会听取他们的意见,而且往往会要求书记员提出自己的看法”。苏力教授该文成稿于1999年年底,其此项“田野调查”的经历还应该在这之前,而法院通过这些年的改革,情况已发生了较大改变,书记员对案件审判的决定性影响已不是一个普遍现象,这种影响的空间范围已很小,甚至在许多基层法院已无这种可能。如笔者所在基层法院成立有书记官处,对书记员实行集中管理,并不固定配与审判人员,书记员的工作均是事务性的。最高人民法院印发的《人民法院书记员管理办法(试行)》第二条也明确将书记员的职责规定为:“(一)办理庭前准备过程中的事务性工作;(二)检查开庭时诉讼参与人的出庭情况,宣布法庭纪律;(三)担任案件审理过程中的记录工作;(四)整理、装订、归档案卷材料;(五)完成法官交办的其他事务性工作。”相当一段时期以来,由于编制的问题,基层法院书记员较多都是从社会上临时招聘,不具备专业法律知识,与审判人员无法形成审判智识上的沟通。即使是新招进的占正式编制的书记员,由于资历问题,在案件上也基本插不上嘴,即使安排在审判业务庭,除书记员业务外,多半也是做些内勤工作。所以,再将书记员的影响考虑其中已无必要。但笔者认为,法院的执行官却应纳入法官序列来考虑,理由是因为执行官通常都有审判职务,而且执行官与审判员的岗位在法院内部是可以互动的,况且他们还实际行使着部分审判权——裁定权。

由于历史的缘故,基层法院法官的来源较为复杂,文化基础与专业素质参差不齐,职业理念和诉求的差异性也很大,因此难以在社会中形成相对稳固的法官职业群体形象。尽管如此,对基层法院现有组成人员作一个大致分类还是可能的。朱苏力教授将基层法院法官的来源分了三类:一是复转军人;二是大专学校毕业生;三是其他地方单位调进的。其实还有一类人苏力教授没有提到,这就是85年(全国法院统一招干)以来历次招干进法院的,这批人约占目前基层法院在编人员的30—40%,而且绝大多数都具有审判职

法学所导航

走进法学所

走进国际法中心

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

务,是审判岗位上的业务骨干,有的甚至已身担院庭领导职务,成为法院中坚力量的重要组成部分。就笔者所在基层法院而言,部队复转的占20%,大专学校毕业分配或毕业后考入的占9.7%,其他地方单位调进的占15.5%,而85年以来招干进法院的则占39.8%。全院具有助理审判员以上职称的共80人,其中招干进法院的就有33人,占41%。所有上述四类人员组成的基层法官群体,除大专学校的以外,一般在进法院时都不具备任何法律专业的学历,都是在进法院后通过参加各种成人教育来弥补的,而这期间他们仍参与审判着各类案件,在现实和理论的验证与磨合中形成了属于他们自己的审判经验和“地方性知识”,而且确实办了大量案件,解决了众多纠纷,为我国基层社会的稳定和法治化进程作出了实实在在的贡献。这些年法院不间断地改革,也逼使着这部分法官去努力提高自身素质,以适应市场经济发展对司法公正与效率的呼唤。目前,这部分人基本都已取得了法律大专文凭,绝大多数都正在接受着法律本科教育。尽管成人教育的质量远不及正规大专学校,但这样的一种努力至少正现实地改变着基层法官的司法理念和知识结构,成为我国基层法官职业化不可或缺的一个过渡。

二、基层法官素质现状

通常,我们在分析事物的时候喜欢将问题从主流中区分出来,主流总是好的、积极的,问题却被局限成局部的一个范围,是不会从根本上动摇主流价值的,一旦确定了事物存在的正当性,我们的讨论也就仿佛获得了一种安全感,尽可将问题娓娓道来。但这种分析问题的方法是不诚实和不真实的,因为论证还没有展开便已有了结论,主流已经决定了问题属于枝节。在这里,笔者将撇开这种套路,只选择三个视角,直接进入实际情况,让问题自己决定范围和程度,以此来帮助我们判断在提高法官素质方面应该做些什么。

1、职业理念。每个职业的主体都应当具有符合其职业规律和职业价值的理念,职业理念是职业主体的思想认识范畴,是职业权利和职业义务规划的,由职业道德守护的知识和信仰。法官职业由法律设定,因此其职业理念必须符合法律的精神,即公平和正义。我国法官法第三条明确规定:“法官必须忠实执行宪法和法律,全心全意为人民服务。”这可以说是我们社会主义制度下法官应具有的最根本的理念。然而,法官如何才能获得或培养起这一根本理念并体现于自己的职业行为和职业操守中去呢?这里面存在的现实问题不容忽视。

首先,学历教育的缺失和不实,使理念的养成缺少应有的知识储备。基层法院接受过正规学历教育的人极少,位处大、中城市及发达地区的区县级基层法院可能相对多一些,而在一般县级基层法院,要想招进正规法律本科毕业生并不是一件容易的事。笔者所在法院2002年公开向社会招聘应届法律本科毕业生,结果连一个报名的都没有,场面十分尴尬。在这种情况下,面对着社会对法官专业素质的质疑和由上到下的硬性学历应达指标,基层法院只能通过各种成人教育手段来完成这样的任务。而对于法官来说,无论是哪一种成人教育几乎都是为了获得一种文本意义上的资质,有了这种资质也就满足了保留现有职位和继续升职的一项必要条件,至于与这一学历相称的知识和理念,实在难以让人给予满意的评价,甚至正如苏力教授在调查中所看到的,“绝大部分法官自己都不把这种学历当回事”。在此情形下,如何能在法官的内心里确立起应有的职业理念?对自己的专业素养都抱无所谓的态度,又如何能对案件中的法律问题认真看起来?

其次,人缘地缘知识背景的复杂和深厚,使理念的操守缺少有力而稳定的支撑。长期以来,我们对法官的职业教育具有强烈的政治要求,法官职业教育专业的特点不突出。但本来政治上的一元化要求,在基层法院这里却实际变成了多元化的权力利益分割。地方党委及其政法委、政府、人大、政协等都可以对法院进行权力运作,而与这些权力相关的社会方方面面都可以或多或少地分享对法院的制约,多元化权力利益与一元化政治要求的矛盾、地方局部利益与国家整体利益的冲突、地方政策法规与国家宪法或法律的错位等等,所有这些都是基层法官无法回避的,都是对法官职业理念的反动。如果基层法官总是不得不让案件的现实结果对自己的理念构成一次又一次的嘲弄,那么他们谁还会对法官应有的理念真正去认真对待呢?另一方面,基层法院法官所处社会的范围狭小,世俗关系密集,风俗、习惯、宗教以及亲情、友情、婚姻等构成的人缘地缘知识是基层法官经验形成的重要渊源,一个外籍刚来的法官,即使法律水平再高,没有在当地人缘地缘知识基础上形成的经验,要想圆满地处理好一件较为复杂的案件也是相当困难的。由于对人缘地缘知识的依赖,基层法官的职业理念会现实地存在不符合法律精神的内容,个人功利和利益权衡会更为明显。如何有效地排除或转化职业理念中不符合法律精神的方面,应是我们研究基层法官职业化建设的一个重要课题。

2、职业能力。法官的职业能力,是指法官正确适用法律妥善解决诉讼纷争的能力。这种能力有两个特征:一是正确适用法律,即这种能力表现为法官对法律的充分掌握和正确适用,这一特征使法官职业能力具有了法律上的正当性,也称为合法性;二是妥善解决,表现为解决的程序选择最优、裁判的法律(包括法律原则、政策、习惯的考虑以及与此相关的自由裁量)适用最优、裁判的可执行性最优、案件的社会

效果最优秀。法官的职业能力一方面来自于法律知识和法学素养的积累，另一方面也来自于社会生活经验的积累和阅历的增长。前者对于法官职业来讲是决定性的，构成法官职业不同于其他职业的重要标识；后者虽不为法官职业所专有，但法官的这种积累却始终必须与其职业需要发生内在的联系才可能成为法官职业能力的渊源，而所谓内在联系的发生，就在于法官必须总是对事物保持职业所特有的法律思维。

从基层法官现有组成人员的背景来看，似乎并不能绝对地按类划分出法官职业能力的高低，但熟悉法院情况的人在论及法官职业能力的时候往往又都会溯及其背景，在某种程度上，这种背景对于当事人来说还显得尤为重要。

复转军人曾长期生活在一种规定性和计划性当中，政策的安排使他们对自己从事法官职业的能力并不十分担心，军人的优越感在法律的强制性中得以延续，他们在诉讼保全、执行和拘留当事人的过程中总是或多或少地表现出特有的军人气质，尤其在法官头戴大盖帽、佩戴肩章的年代，使他们至少从外在的感觉上缩短了军人与法官之间的距离感。具有这种背景的法官，通常对政策、上级指示和领导意图的把握比对法律条文的领会要深，对行政权力的服从往往高于对法律的服从（无贬意），在办案中多于向领导请示汇报，也勤于调解而且善于调解，因为调解确实可以有效地回避他们自身对法律知识掌握的不足，况且在办案数的考核中也仍然能获得职业成就感。大专学校分配或毕业后考进基层法院的这部分人应当说具有较为系统的法律知识和法学理论素养，进入法院的时候也都怀有一种较为单纯的职业理想，在参与案件的审理工作中他们总是会以自己在学校掌握的书本知识来与实际情况进行对照，于是在他们内心里也总是能对案件以及办案的程序作出自己独立的判断，不管这种判断是否正确和符合实际，一旦其独立的分析判断与现实结果发生出入，他们所获得的经验也就形成对所学法律知识的质疑和否定。因此，这部分人往往是司法实践的批评者，但由于所接受的法学教育给他们注入了良好的理念，所以对现实能够始终抱以一种理性的审视，一旦他们正式拥有审判权，他们总是尽可能地使实践更接近自己的理想。他们对案件的思考通常会直接从法律的角度切入，至于那些非法律因素对案件的干扰，一般都会激起他们本能的反感。他们善用法律术语，排斥民间话语。所以，他们较少有耐心反复调解，更乐于通过庭审直接作出裁判。历年招干进入法院的这部分人，此前分布于社会各行各业（其中多数来自于企业），尽管他们普遍只有高中（中专）学历，但由于把考入法院视为自己人生的一个重要转折，内心对这份职业更为珍惜，所以在其后接受法官职业所要求的学历教育和各种培训中表现得都更为认真和投入。这部分人在案件的把握上较为注重理论与实践的结合，通常要求自己的判断必须有法律依据，在这个前提下，他们也善于妥协，尽量使案件的处理符合各种权力和利益的诉求。通过其他渠道进入法院的人似乎很难在人们的印象中形成一个整体，他们有的过去是政府机关的公务员，有的在学校做教师，还有其他一些职业。不过这些人通常都具备非法律专业的大专或本科学历，进入法院后又通过各种成人教育取得法律大专或本科文凭。这部分人的加入在法院内部通常不具有公开性，一般都是法院领导层向各种制约因素妥协的结果。因此这部分人在法院处事比较低调，为了增强在同行面前的自信，他们对法律知识和审判业务的学习也都较为主动，审判业务和实践能力方面与招干背景的法官有着许多共性特征，目前这两部分人多数都已成为基层法院的业务骨干。

3、职业期待。所谓职业期待，是指职业主体通过其职责履行谋求个人发展和利益增长的现实可能性。首先，职业期待是建立在正确和积极履行职责的前提下的。法官的职责就是严格适用宪法和法律，并正确运用法学知识审判案件（在我国还包括执行），保证公正与效率的最大实现。其次，职业期待应当是具有个人发展空间的。对于法官来说，一是智识上的发展空间；二是职位上的发展空间。前者要求获得足够的职业培训机会；后者要求具有公正且可预期的晋升提拨机制。最后，职业期待必须符合职业主体的利益要求，包括物质利益要求和精神利益要求。相对于法官职业，前者体现为享有与其社会地位相称的工资和福利待遇；后者体现为享有与其社会地位相称的尊严和名誉。

法官的职业期待充分体现在法官法当中，该法第八条规定“法官享有下列权利：（一）履行法官职责应当具有的职权和工作条件；（二）依法审判案件不受行政机关、社会团体和个人的干涉；（三）非因法定事由、非经法定程序，不被免职、降职、辞退或者处分；（四）获得劳动报酬，享受保险、福利待遇；（五）人身、财产和住所安全受法律保护；（六）参加培训；（七）提出申诉或者控告；（八）辞职”；第二十七条规定“法官在审判工作中有显著成绩和贡献的，或者有其他突出事迹的，应当给予奖励。对法官的奖励，实行精神鼓励和物质鼓励相结合的原则”；第三十五条规定“法官实行定期增资制度。经考核确定为优秀、称职的，可以按照规定晋升工资；有特殊贡献的，可以按照规定提前晋升工资”；第三十六条规定“法官享受国家规定的审判津贴、地区津贴、其它津贴以及保险和福利待遇”；第四十一条规定“法官退休后，享受国家规定的养老保险金和其他待遇”。上述规定属于法官的显性期待，还有一些不为法律明文规定但与法律明文规定密切关联的隐性期待，如法官应当获得人们的至高尊重和信任，法官应当享有与其职业地位相称的工资待遇和其他生活条件，法官应当获得最可靠稳定的职业风险保障，等等。然而，目前基层法官的职业期待尚不能让人乐观。

从显性的层面讲，一是法官的独立审判权尚没有合法确立，法院内部的行政层级体制还在相当程度上制约着法官的独立意志，庭长、院长和审判委员会还理所当然合法地分享着法官的审判权；二是法院的审

判独立欠缺体制上的保障，法官的办案还受外界的各种干扰。这些干扰有些是间接的，如通过向法院或法院领导施压来干扰法官办案；有些是直接的，如通过对法官和法官的家庭施压来干扰法官办案。三是法官的职业风险过高，错案的认定标准不科学，有的案件并未经法定程序认定为错案，法官即受到行政甚至刑事追究，使法官的自由裁量权受到很大限制，稍有吃不准就拿到审委会讨论。四是法官的职业收入过低，缺乏与其职业地位和现代司法形态相符的物质基础，而且由于法官的工资受控于地方财政，因此地方的各种集资赞助都无一例外地摊派到法官头上，造成当地法官应得工资都经常拿不全。五是法官的人身安全和生活安宁得不到有效保障，当事人可以随时找到法官纠缠，甚至到法官家里去闹，法官被辱骂、威胁、恐吓、殴打的事时有发生。六是法官职业培训的目标和效果尚不统一，对现有基层法官的学历要求脱离实际，学历达标在一定程度上成为法院的政绩工程之一，造成学历与实际水平脱离，学不致用情况突出。

从隐性的层面看，基层法官的职业期待根据年龄、职务等不同而显得情况较为复杂。现任基层法官在40岁以上的，通常在法院的发展已基本定型，有求稳心理，对法律的继续学习热情不高，多持“够用”即可的态度，经验已足以让他们能应付绝大多数案件，他们更多于考虑自己的行政定级问题，以及在现有职位上多建立一些潜在可资利用的社会关系；40岁以下的基层法官在法律知识、审判业务和发展前途上都还处于竞争时期，但他们在这些方面的要求却表现出较强的功利目的，他们多少都有在现有职位上继续进步的考虑。法院内部的行政晋级仍然是现今法官职业的重要期待，因为对法官工资产生决定性影响的仍然是行政职级。加之我们的社会仍把法院院长、庭长、审判员作为级别不同的官员看待，其手中的审判权通常也被视为潜规则下影响利益机会的权力资源，为分享这种资源，各种不良企图都会伺机侵入，这极易使法官的职业期待误入歧途。

三、结语

仅从上述三个角度不可能对基层法官素质现状形成一个全景透视，但笔者以期从有限的视角引起读者对传统的基层法官素质评价机制进行反思。本文所要表达的一个基本思想是：对基层法官素质的建设性思考必须建立在对现实社会和具体情况的观照上。因此，我们几乎可以肯定地说，对于基层法院所处的乡土社会来说，其法官的素质目前与之是大体相适应的，从具体的人缘地缘环境来讲，甚至是相对较高的。长期以来，我们在制定法官职业化具体标准的时候，缺乏对基层法官素质外在条件和内在因素的考察，似乎无论在什么情况下，标准都应当是同一的，甚至动乍以英美法官的职业标准来作具体衡量，这是很不现实的，也不是科学的态度。鉴于基层法官所处的社会层面和一般背景，笔者认为在提升基层法官职业素质的政策思路中应当注意以下三个方面：一是要从总体上承认基层法官素质与其上面各级法院法官素质的客观差异性；二是要承认不同地区基层法官由于地域因素而在其相互之间素质上存在的客观差异性；三是要承认同一基层法院不同年龄、不同背景、不同文化程度的法官之间素质上存在的客观差异性。上述这三个方面的客观差异性，决定了我们不能只从主观愿望出发来设定基层法官的职业素质目标，也不能简单地用大一统的标准来评价基层法官的素质，而应当在各种客观差异之间的线索中寻觅这种差异生成的细节缘由，找到其现实存在和发展的合理土壤，以使基层法官的职业化建设和相关司法改革能沿着一条现实可行的轨道健康、稳步地向前推进。

文章来源：北大法律信息

作者单位：江苏省高邮市人民法院