

我国法官制度改革的探索

肖必恒

(西昌学院 农学系, 四川 西昌 615013)

【摘要】文章通过分析我国法官制度存在的弊端及其对公正司法的影响,提出了我国法官制度改革的构想,旨在通过改革,以加快我国依法治国进程的步伐。

【关键词】法官制度;弊端;改革

【中图分类号】D926.2 【文献标识码】A 【文章编号】1673-1883(2005)03-0058-03

最高人民法院院长肖扬在新世纪到来之时,响亮地指出“人民法院在二十一世纪的主题是公正与效率,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、落脚点,作为审判工作的灵魂和生命。”这个主题在社会各界引起极大反响。司法人员公正司法是实现依法治国中一个极为重要的问题,按照学术界的共识和有关规定,司法机关除人民法院之外,还应包括人民检察院。既然法官是重要的司法人员,那么,如何在制度上保证法官有效而公正地司法,便成为一个极为重要的问题。

一、我国现行法官制度存在的弊端

(一)我国法官素质偏低。一般而言,法官审理案件,有明文规定的实体法和程序法可资遵循,只要依法审判,做到公正审判似乎不难。其实不然,法官本人的素质如何,对是非的评判,法律的运用关联极大。法官素质的高低,直接影响审判工作的质量。我国现阶段存在着法官素质普遍偏低的问题。主要表现在(1)我国对法官的素质要求不高。《中华人民共和国法官法》第9条第(六)项规定:高等院校法律专业毕业或者高等院校非法律专业具有法律专业知识,工作满二年的;或者获得法律专业学士学位,工作满一年的;获得法律专业硕士学位、法律专业博士学位的,可以不受上述工作年限的限制。这里“高等院校非法律专业毕业具有法律专业知识”即高等院校法律专业以外的专业,如中文、外语、农林、医药等专业的本科或专科毕业具有法律专业知识。何谓具有法律专业知识,这里没有明确的规定,显然随意性很大,可以任意确定。(2)业务素质不高。业务素质体现在法官有较丰富的法律专业知识、有较强的业务能力和工作经验。我国法官来源主要不是依靠政

法院校的学生分配或以下至上的层层选择,而是主要来自于对转业军人、待业青年等人员的安置,其缺乏有效岗前培训和在职培训教育。且现有法官队伍中,大部分是大专学历,但由于他们主要是通过自学考试、业大、电大、函授等途径获得学历,平时又忙于工作,授课很少参加,而且一部分在考试中弄虚作假,因此,与正规法律院校毕业生相比,其中一些人的法律专业知识是不够扎实的,他们对法律的理解深度及法律的运用能力就会存在相当大的问题,办案水平也就不高。而法院内现职法官已满,从各高校法律专业毕业的大学生进不了法院系统,导致在职法官不能很好地司法,他们判案更多是凭经验,而真正懂法的进不了法院。(3)法官的政治素质、职业道德素质不高。法官的政治素质主要体现为:拥护宪法,并忠实地执行宪法和法律;忠于人民,全心全意为人民服务。法官的职业道德素质,集中体现为法官的品行,其主要内容可概括为:刚正不阿,公正无私,遵纪守法,清正廉洁。然而,我国法官队伍中,存在着不少违纪违法的问题,吃请受礼,办“人情案”、“关系案”、徇私舞弊、违法裁判,甚至搞权钱交易,索贿受贿,贪赃枉法,严重败坏法院声誉和法官形象。

(二)审判工作行政化。由处理各种案件和复杂纠纷决定了司法工作有其特殊性,必须对其进行科学的管理,将行政工作和审判业务严格区分开来,但长期以来,我国法院审判工作的行政化越来越明显,并由此暴露了诸多问题(1)我国法院的设置完全与行政机关相对应,按行政区划设置。我国行政区划分为中央、省(自治区、直辖市)、市(自治州、地区)、县(市辖区、自治县)、乡(镇)五级,相应地,我国的人民法院依次为最高人民法院、省(自治区、直辖市)高级人民法院、市(自治州、地区)中级人民法院、县(市辖区、自治县)基层人民法院,在乡、镇则设

收稿日期:2005-06-03

作者简介:肖必恒(1970—),男,副教授。主要从事法学教学与研究。

法庭,作为县(市辖区、自治县)基层人民法院的派出机构。这种体系无法摆脱司法和行政的各种关联。县各级法院的法官均由当地人担任,由于这些法官在当地生活已久,形成了这样那样的关系,这些因素都可能影响公正审判,也往往形成地方保护主义。(2)处理案件层层把关,实行首长负责制和请示汇报制度等行政工作方式。其一,人民法院审理案件,由独任庭或合议庭进行审理并提出处理意见,然后报庭长审核和审批;重大复杂或疑难案件由院长提交审判委员会讨论决定。这样,审判委员会事实上取代法官和合议庭而成为大多数刑事案件的权威裁判者,尽管几乎从不直接在法庭上听取陈述和辩论,从而导致“先定后审,判审分离”等不正常现象。而且,一旦发生冤案、错案,由于处理决定是大家共同作出的,既很难区分责任,又难以进行纠正,最后往往是大家负责变成大家都不负责,致使冤案、错案责任追究制度形同虚设。其二,下级人民法院审判案件,如属于重大、疑难、复杂的案件,还往往向上级人民法院请示,由上级人民法院作出指示,然后下级人民法院按照指示精神作出判决。这样,又导致上下级法院间的监督关系变成上级法院对下级法院的领导干预,同时也变相地剥夺了当事人的上诉权。由于上级法院先就对案件有了定论,当事人如不服下级法院的判决,即使上诉,也不会达到其上诉的目的——撤销或改变原判决,做出有利于自己的判决。这些做法明显带有行政工作色彩,不利于审判工作按法定程序进行和案件公正处理。特别是不利于司法责任制贯彻的贯彻落实。

(三)审判工作受到干预,难以真正做到审判独立。(1)我国宪法第一百二十六条规定,人民法院依照法律规定独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。然而,法官在实际工作中往往受到多方面的干涉。审判工作受到其他组织干涉。根据我国宪法的规定,地方各级人民法院应由同级人民代表大会产生,向它负责,受它监督。但实际上,地方各级人民法院的院长、副院长、庭长、副庭长、审判委员会委员、审判员均由同级党委领导预先讨论确定,然后提交同级人民代表大会选举或者它的常务委员会任命。在地方各级党委或组织部门的领导握有审判人员升降去留大权的情况下,同级法院的法官要依法行使职权而不受党委或组织部门领导的某些不当干预,显然是不可能的。(2)审判工作受其他机关干部干涉。由于我国法院设置基本上是走行政区划的路子,地方各级人民法院的工作奖金和法官的工资,均由当地人民政府用财政划拨;工作人员的人事分派也是由当地人事部门决定,这样,法官在办

案时,受到其他机关、干部干预也难以避免。因此,无论是在人事、财政上,还是法官与行政官员之间的个人感情上,都可能产生不利于公正司法的因素。(3)新闻媒体对法官司法的干预作用日益明显。这一方面虽然体现司法公开化和舆论监督的进步,对反对司法腐败有积极意义,但也应认识到新闻媒体毕竟不是法官,不能替代法官。由于新闻媒体在诉讼过程中,判决作出以前就开始评论法官或是其承办的案件,法官迫于新闻压力而产生的裁判结论就很可能是不公平的。

二、对我国法官制度改革的构想

我国现行法官制度由于受封建传统的影响保留了一些不合理的制度,并且经过建国以来五十年的发展,原来的一些制度也越来越不适应新形势。前面已对一些不合理的制度进行了分析,知道这些总是已经严重影响了我国法官办案的公正性。因此,需要对我国法官制度作一系列的改革,对此,笔者提出了以下几点构想:

(一)提高法官的任职条件,并改革其任用制度。如前所述,在我国高等院校非法律专业毕业(包括大专毕业、本科毕业)具有法律专业知识即具备担任法官的学历条件,这不仅和国外多数国家规定的法官必须是大学法律系本科毕业的条件相距甚远,而且就是与我国律师法规定的取得律师资格必须是高等院校法学专科以上学历或其他专业本科以上学历的条件亦有很大差距。众所周知,法官素质的高低,决定着他们办案能力和独立的程度,一个水平不高的法官在处理案件时不可能真正做到独立自主,依法办案。因此,必须提高我国法官的任职条件,并改革其任用制度。根据我国的实际情况,可以将法官的任职条件与律师任职条件相称,要求具有高等院校法学专科以上学历或其他专业本科以上学历的人员才能报考法官。这样还可消除法官与律师在庭审中引起的一些不必要的冲突。在提高任职条件的同时,在全国实行法官资格统一考试和统一录用制度,经统一考试合格后,才能担任法官,并且规定法官必须逐级晋升,即具备一定年限的优秀的县级法院的法官才能进入市(地区)中级法院任法官,依次类推。获得法律专业硕士学位、法律专业博士学位的,其限制的年限可较短或直接从较高审级开始。而法官晋升主要由法院系统各级领导机构予以考核。党委、人大监督法院及法官的工作,一般不干涉法官的升迁调职,党委、人大一旦发现不当行为,应提出质询,由法院内部处理,向党委、人大做出处理决定

的回复。这样,必将大大提高我国法官的素质,使其具备独立办案的能力,同时减少其他组织对法官办案的干涉,从而真正做到客观、公正和合法地处理案件。

(二) 建立法官生活保障制度和法官财产申报制度。一方面,给法官以较高的工资报酬和优厚的福利以及退休待遇,既可以增强法官职业的吸引力,鼓励优秀的法律人才报考法官,确保法官任用制度的实施。同时,可避免法官由于地位和收入的不平衡而导致的腐败现象,使其不为金钱和物欲所诱惑,从而保持客观、公正和独立的地位,这就要求建立和实行法官的生活保障制度。另一方面,由于不能排除有些私欲强的法官在已有较高工资和优厚待遇的情况下仍然腐败,还需要建立财产申报制度。所谓财产申报制度,是指一定范围的国家公职人员按照法律规定的时间向有关主管机关报告和说明自己的财产收支情况,然后由有关机关予以公开和核实的一项制度。实行这项制度,对国家公职人员取信于民,为法清廉,防止腐败是一个有效的手段。联合国在总结交流各国反腐败的经验而编定的《反贪污腐化实施措施手册》在进一步论证财产申报制度的作用中写道:“它有两个方面的作用。第一,它可以起到早期警报的作用,据此可以看出一个公职人员的消费水平和生活方式是否与其薪金收入水平相符合,如不相符,即应要求本人做出解释,或对其做出认真的观察。第二,当明知他有贪污舞弊行为,从而产生非法收入或资产,但拿不到确凿证据时,这也可以作为起诉的根据。”

(三) 跨行政区域设置法院及任用法官,并取消逐级上报和请示制度。由于我国交通状况已有了很大的改善,交通的便捷程度日益提高,使跨行政区域设置法院成为可能。我们可依照中国人民银行设置分行的办法来设置法院。在片区设置高级人民法

院,跨地区设置中级人民法院,并任用外地人担任法官,即建立法官异地任职制度。这有利于防止各行政区域的地方保护主义,而由此产生的语言障碍问题可通过规范审判方式,统一使用普通话来解决。如前所述,法官办案逐级上报请示,严重影响了法官独立行使审判权,使法官素质难以真实体现,阻碍了冤案、错案责任追究制度,而下级法院向上级法院请示又间接剥夺了当事人的上诉权,所以,该制度应予以取消。

(四) 配套改革,使法官独立于外界压力。

(1) 如前所述,法官统一招考任用制度能使法官判案独立于其他组织机构。(2) 建立法院经费全国统筹制度。具体设想是:每年初由地方各级政府按照上年度国民生产总值或财政收入总数的一定比例逐级上缴中央财政,然后由中央财政部门全额划拨最高人民法院,再由最高人民法院按人数和地区情况逐级下拨地方各级人民法院。这样做虽然给财政部门 and 中央司法机关增加了一些工作量,但切断了地方政府部门借此干涉和影响审判工作的渠道,为地方各级法院保持独立地位提供了可靠的保证。(3) 既坚持媒体监督,又维护审判独立。这要求新闻媒体必须注意以下几个方面:第一,在诉讼过程中,新闻媒体应持中立的立场,对通过行使知情权而获得的诉讼文书,(如起诉书、一审判决书、裁定书等)只作如实报道,而不发表任何评论或意见。第二,在审理过程中,新闻媒体对案件的审理情况只作转播或客观介绍,而不能发表任何带有倾向性的意见,更不能对案件的处理定调子,下结论,误导公众从而对法官产生压力。第三,在任何时候(包括诉讼过程中),新闻媒体均不得刊载或播出对法官有人身攻击或人身侮辱内容的报道或评论,以保护司法人员的人格尊严。

参考文献:

[1]徐益初.《论司法公正与司法人员》.《中国法学》.2000(4)

[2]谭世贵.《我国司法改革研究》.《现代法学》.2000(3)

致谢:本文在写作过程中得到何天祥副教授的指导,谨此致谢!

The Reform Exploration of the Judge System of Our Country

Xiao Bi-heng

(Department of Agriculture, Xichang College, Xichang Sichuan 615013)

Abstract: The article analyzes the problems and the influence on the fair judiciary, proposes a reform conception of our country's judge system so as to step up the management development of our county by law.

Key words: Judge System; Reform