

您的位置: [首页](#) >> [阅读文章](#)

阅读文章

Selected Articles

作者授权 本网首发

 使用大字体察看本文
阅读次数: 1315

统一司法考试与法官素质和法官遴选制度

不久前,全国人大常委会通过修改法官法,提高了担任法官的标准,即必须通过国家统一司法考试;必须从法律专业本科毕业或从非法律专业本科毕业但具有法律专业知识;以及具有二年以上的法律工作经验。这些规定,特别是统一司法考试的规定,对于改变我国法官队伍结构、提高法官素质具有深远的影响。

法官素质的要素和标准

统一司法考试要解决的是法官素质问题。那么,法官的素质包括哪些要素?衡量法官素质的具体标准是什么?尽管各国的实践不同,在法律或惯例的基础上形成的标准也不同,但是概括而言,各国都把法官候选人是否具有优良素质(merit)作为惟一的选拔标准,并力图缩小甚至排除其他非素质因素,如性别、种族、地位、宗教信仰、政治倾向等因素的影响。各国也没有对优良素质的具体标准形成一致的意见。全美律师协会联邦司法委员会提出美国联邦法院法官素质的考核应当适用三个标准,即正直(integrity)、职业能力(professional competence)和司法品性(judicial temperament)。正直是指候选人的品格、在法律职业共同体中的威望,以及勤勉程度等品德;职业能力指候选人的智力、判断力、写作和分析能力、法律知识以及执业经验等;司法品性指候选人的性情、决断力、开放性、敏锐度、礼仪、耐心、不抱偏见和对正义的追求等性格。普通法系的学者通常认为:法官素质应当包括一些共同的要素,如能力、独立性、正直品德、高度的道德水准、不偏不倚和公平待遇。

归纳上述有关论述,法官的素质一般应当包括专业资格和人品才能这两大方面。一般而言,对于专业素质的审查主要通过法官资格标准的设定和适用来进行。对于人品才能则需要通过任命制度的设计和实施来保障。

法官的专业素质标准指特定的法律知识水平和专业资历,即只有达到这一特定专业水平和具有特定专业经验的人才能够当法官。这些标准一般都是一些可以表面化或形式化的标准,因而也可以将其称为形式标准。它们一般包括以下几个方面:(1)法学院本科毕业;(2)必须通过律师资格考试;(3)必须具备一定的执业经验。

如前所述,由于历史原因,除了个别从法学院教师和律师中选拔的法官外,我国法官基本上都没有律师资格。虽然我国法官法早就设立了法官资格考试制度,但实际上,法院自行组织的法官资格考试的水平要远远低于律师资格考试的水平。因此修改法官法,提高法官的任职标准,推行统一司法考试,成为我国司法改革必须要采取的一步。

但是统一司法考试带有一定拨乱反正的意味。虽然它对于提高我国现行法官整体专业素质具有重要意义,但同时不可不认识到:统一司法考试不过是法官资格的最低标准。法官不仅应当通过一般的律师资格考试,而且应当是律师中的佼佼者,是法律界的精英。在这一点上,我们不妨看一看其他国家的做法。

更多▲

特聘专家

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

在法国，法官大都经过竞争激烈的考试（如在1994年，有2344位法学院毕业生和国家公务员竞争100多个名额）通过后进入国家法官学院接受专门的培训。其培训期为两个阶段共31个月。在每一个阶段的前3个月，学员要到公司、国家机关等各种机构中了解社会现实，然后在法官学院接受8个月有关如何从事审判工作的专业训练，在接下来的14个月中，学员被安排到法院中进行实习。此时，第一阶段的学习结束，学员要参加考试。根据学员的考试成绩，他们被分配到不同的法院和岗位，开始进行6个月的第二个阶段的专业实习。在法国的体制中，法官不仅要通过严格的资格考试（进入国家法官学院的入学考试），而且还要经过严格的理论和实践培训。

德国法官的资格考试与法国相差不多。他们必须经过正规的法学教育，两次考试合格才能担任法官。第一次考试即大学毕业考试，考试合格后，经过两年半的社会见习（首先必须分别在法院、检察院、行政机关和律师事务所接受各3个月的实习），随后可以在立法机关、公证机构、工会、仲裁等机构中选择三个机构，分别接受为期6个月的实习），然后才能参加第二次考试。第二次考试的成绩是挑选法官的主要依据，考试合格率为10%。在美国，只有获得法学院学位（JD学位），经过严格的律师资格考试合格，并有若干年从事律师工作经验的律师或法学教授才具有担任联邦法院法官的资格。全美2.8万名法官都是从律师（特别是出庭律师）中选择出来的。

英国的法官几乎都是从出庭律师（barrister）中选择的。而且只有那些出类拔萃的出庭律师才有机会被任命为法官。其衡量的标准就是开业的时间。一般而言，有十年以上执业经验的律师才能有望被任命为高等法院的法官；高等法院的法官或有十五年以上执业经验的律师才能被任命为上诉法院的法官；在其他法院有两年以上工作经验或有十五年以上执业经验的律师才能被任命为上诉法院的法官；在其他法院有两年以上工作经验或有十五年以上执业经验的律师才能有资格被任命为大法官（lawlord）。可见，英国的法官不仅都有正式的法学教育背景，而且还必须有长期的在法庭中执业的经验。因此在获得任命时，他们不仅对法律专业知识有精深的把握，而且也有长期的法庭实践经验。

尽管大陆法系和普通法系在法官的资格标准和任命方式上有所不同，但其任命法官的业务资格标准则基本相同，即（1）都必须有接受正式法学教育的背景和法学学位；（2）都必须经过律师资格考试，甚至在此基础之上的更为严格的国家考试；这些考试都并非由法学院设计，而是由律师协会或司法行政部门举行；（3）都必须有专门的法官职业训练或律师执业经验。

就业务标准而言，我国修改后的法官法提出的标准（法律学历、统一司法考试和法律实践经验）似乎与大陆法系国家的标准相差不多，但实际上则过于看重书面知识，对于法官实践经验的强调不够。特别是与普通法系国家要求的丰富法律实践经验的标准相比，这一问题就显得更为突出。在实施统一司法考试后，如何在法律教育或法官的培训中像大陆法系国家那样增加实践性教学和实习的份量，或像普通法系国家那样重视法律执业的经验，是我们应当考虑解决的问题。

如果把法官专业资格标准称为外在的形式标准，那么人品才能标准则可以被称为是法官的内在实质标准。法官的职责是解决人们的纠纷，因此人们往往对法官提出很高的品德和才能要求。如中国法律文化中海瑞、包公的形象，西方圣经中的所罗门王和希腊神话中无所不能的大力士德墨赫利特的形象，都是人们乐于称道的法官的楷模。法官之所以能够担当维护社会正义和良知的角色，还在于法官必须具备高尚的人品和道德素质。法官的素质是一种综合素质。设立更高的专业资格标准和推行统一的司法资格考试固然可以严格审核法官的法律专业知识水平，但是，法官的人品和才能，以及法官的法律实践能力，则往往很难在一两次考试中得到验证，也很难在专业培训中完全树立。因此，为了保证法官的综合素质，各国在明确规定外在的法官资格标准之外还设计了复杂、公开、吸收社会各界和政府机构（立法、行政和司法机构）广为参与的法官遴选机制，力图通过选举、听证、任命等各种方法，确保候选人不仅具有表面的专业知识和素质，而且具有优秀的品德、丰富的社会经验和广博的知识结构等深层的内在素质。可以说，法官遴选机制和程序设计就是为保证法官的内在素质或综合素质而设立的。

如前所述，法官的人品道德标准主要靠法官任命制度的设计和实施来保障。因而法官法虽然提高了法官业务素质的标准，但是并没有就如何保证法官的人品道德素质提出可行方案或措施。鉴于当前群众反映强烈的问题更多地集中在司法不公和司法腐败等司法道德问题上，法官的业务素质与人品道德素质相比较，后者占有更为重要的地位。同时全国统一司法考试的实行还会对现行法官任命体制造成冲击，因此建立相应的法官遴选制度成为统一司法考试实行后的迫切任务。如果这一制度没有建立，统一司法考试所要努力达到的目标也难以真正实现。

国外法官遴选制度镜鉴

法官遴选制度是在资格考试基础上择优选拔最佳法官人选的制度。如果说统一司法考试是保证法官人

选具备基本专业水准的制度，法官遴选制度则是从达到这一基本水准的人员中挑选具备更高业务素质和经验，并具有更高道德水准的人选的制度。也就是说，通过了统一司法考试的人员不一定都具有担任法官的资格。在一定意义上，法官遴选制度就是选拔法律界精英的制度。

现今各国的法官遴选制度不外是任命制和选举制两种主要形式。在此基础上，吸收任命制和选举制的优点的混合制也相当流行。在普通法系国家中，英国的法官遴选机制不是那么程序化。它重视的是遴选后果，即是否能够保证高素质的候选人当选，而非遴选的程序。而美国则更重视遴选的程序公正和公开性，以期通过程序的保障而确保遴选的结果的质量。就影响而言，美国的法官遴选制度对其他国家的影响更大。

由于美国司法体系分为联邦法院系统和各州法院系统，因此美国法官遴选制度也较为复杂。在联邦法官中，法官候选人要经受各种国家机构和职业团体的审查，如司法部、联邦调查局、全美律师协会、国会，最后是白宫的审查。根据美国宪法第二条第二款的规定，联邦法院的法官由总统提名，经参议院半数通过后由总统任命。实际上，总统一般把提名候选人的主要工作交给司法部长去做。在1977年，卡特总统成立了美国上诉巡回法院法官提名委员会，负责挑选候选人的工作。该委员会必须有有关州的律师参加，有律师和非律师的代表，并对每一个法官空缺提出几个候选人。可见，在正式提名前，有关的挑选工作早已开始。此外，总统要按惯例征询参议院司法委员会和候选人所在州参议员的意见；考虑现任和退休法官，特别是首席法官的意见；同时要考虑全美律师会联邦司法委员会对候选人的评价。该委员会的评价分为五种，即极为合格、很合格、合格、不合格和年龄不合格。全美律师协会的评分虽然不是决定性的，但其影响也不容忽视。在正式提名后，参议院司法委员会还要举行听证会，公开审核候选人的各方面素质、能力和情况。

美国州法院法官的遴选制度有任命制和选举制等不同程序。在这两种程序上产生出一种吸收两者优势的“密苏里方案”，也被称为“素质选择”（merit selection）方案。目前有33个州采用这一方案。它的一般作法是：由律师和非律师组成的固定和非党派的委员会来挑选、调查和评价法官候选人。该委员会一般是法官提名委员会，一般包括州长、检察长、州最高一级法院的法官、律师协会的人员、州参议员和一般公民。他们一般由国家官员、律师和公民组成的班子挑选进入该委员会。该委员会需要根据它对于法官候选人的考察准备一份候选人名单。当州法院法官出现空缺时，委员会便把最具备资格人选名单（通常为一个空缺提供3名候选人）提交给有任命权的机构（通常为州长），由他从该名单中任命法官。在任命后经过一段时期的工作，如果该名新任法官想继续留任，该委员会或全体公民将通过投票（留任选举），决定他能否继续留任直至届满。

在法国，理论上讲法官是由总统任命，实际上则是由高级司法委员会（Conseil Supérieur de la Magistrature）挑选。该委员会负责挑选上诉法院和巡回法院的法官。该委员会包括总统、司法部长以及其他由总统任命的具有法律背景的9名成员。下级法院法官的挑选是由司法部长在征询了该委员会的意见后做出的。

由此可见，无论是普通法还是大陆法制度，法官的任命都倾向于采用委员会及各种机关和团体的遴选机制。而这种机制在我国法官的任命程序中尚不存在。

我国法官遴选制度改革

长期以来，我国法官多是从法院内部现有人员（甚至是一些行政与辅助人员）中直接挑选出来的。由于我国法院具有浓厚的行政化色彩，法院的职业化特征并不突出，如同行政人员的晋升制度一样，只要在一个单位干的时间长，多年的媳妇熬成婆，不论是书记员、法警还是司机，时间长了都可以当上法官。这恐怕是为什么那种“三盲类型”的人物也可以当上法官的原因之一。虽然法官的任命是由人大常委会决定，但助理审判员则由法院院长任命。院长在种种人际关系的包围下，即便没有拉帮结派等腐败现象，也很难把眼界打开，从社会上广纳贤才。如果院长的胸怀不宽广，武大郎开店式的选人方法就很容易发生。事实上，法官的任命基本上都是从助理审判员中选择，人大的任命就成了走过场。即使不是从法院现有人员中挑选，也往往是由领导人或组织部门确定人选，考察内定后调入法院任法官。显然，上述两种作法都难以在广泛的基础上挑选出真正德才兼备的人才，都会在不同程度上抹杀法官的职业特色和专业标准，从而导致法官素质的低下。

基于上述考虑并参考国外的经验，本文认为我国法官遴选机制可以在如下几个方面进行改进和设计：

（一）我国的法官任命是由人大常委会行使的权力。

通常人大常委会对法官候选人的情况了解仅仅限于法院和组织部门提供的材料，对于其专业素质，特别是品德才能等综合素质的了解极其表面和肤浅，因而难以真正行使这一权力。因此人大常委会内部应当设立专门委员会承担起对候选人进行审查甚至听证的工作，并在此基础上向常委会提出审查意见。

（二）各级法官都是由同级的人大任命的，法院又要对人民代表大会负责。

这就使得法官的来源具有极大的地域限制和行政限制。其结果不仅是法官的素质不高，也造成法官的依法独立审判的地位无法保障。在设计我国法官遴选机制的时候，除了考虑法官的素质外，还应当考虑如何通过遴选制度保障法官的独立性和公正性的问题，比如由上一级人大常委会任命下一级法院的法官。

（三）现行的法官任命制度缺乏公开性和公正性，缺乏法定的程序；同时也基本上排除了专业团体特别是一般民众的参与，因此难于确保法官的全面素质。

在这一方面，我们可以也应该借鉴西方各国的有益经验，在法官法或其他单行法中设置法官遴选制度并规定具体程序；设立独立的法官遴选委员会，任命或选举具有广泛代表性的代表参加；听取律师协会或法律专家对于候选人的专业、执业、人品、能力等综合素质的评价；采用公开的听证会制度对候选人（至少是要在中级以上法院任职的候选人）的资格和能力等方面进行审查。只有通过这些程序，才能全面地审核候选人的综合素质。人大常委会只能在该委员会提出的候选人名单中择优选择并任命。

（四）法官候选人的情况要公开、透明。

一些有关情况应当通过媒体或其他适当的方式向群众报告，对于听证会等程序也应当允许公众旁听和了解。

（五）公众、法院或人大专门委员会可以通过一定的程序比如任内工作考核、升迁考核等方法，对于法官的工作进行评价。

虽然我们不一定采用美国州法官遴选制度中的留任选举制度，但一定程度的公众评价和工作汇报也能够起到剔除个别通过了任命审查而又不合格的法官。但是，在设计这种程序时一定要保证司法和法官的独立性，防止出现对于独立司法权的干预。

总之，法官的专业、道德和工作素质必须提高，统一司法考试为我们进行这种改革提供了一个契机。但我们不能就此止步，不应当把改革资格考试制度当成提高法官素质的唯一途径，而更应当看到这一改革措施与其他改革措施和其他制度的关系，及时进行法官职业教育和继续培训制度、法官遴选制度、考核升迁制度、弹劾制度等后续和配套制度的改革和更新，从而在更为深入和广泛的基础上推动司法改革，确保我国法官素质的提高。

（作者系清华大学法学院教授 王晨光）

来源：法制日报