

省级统管地方法院法官任用改革审思

——基于实证考察的分析

左卫民^{*}

内容提要：对于地方法院法官的任用，实践中已经发展出一套独特的机制：绝大部分法官任用的实质性决策权主要由法院内部及本级党组掌握，法院外部的权力主体及上级法院仅参与法院领导的任用；任用标准表现为以职业化为主，兼顾领导管理能力；任用程序上则形成多元化、有限竞争的选任格局。从效果层面分析，这套机制具有相当的经济性，通常能够选拔出具有一定业务能力和领导管理能力的法官及法院领导，但其存在的问题也较为明显。这套机制的形成主要与中国整体的干部任用制度以及司法制度建设、改革的进程有关。整体上看，目前着手推进的省级统管地方法院法官任用的改革，会在一定程度上解决以往地方法院法官、院长任用过程中可能存在的“地方主义”甚至“山头主义”、“保护主义”等问题，但也可能存在信息收集能力较差、任用成本过高等不足。“有限集中，分层授权”是既可解决上述问题，又能兼顾地方法院法官任用机制改革基本出发点的有效改革方略。

关键词：地方法院 法官任用 省级统管

当下中国，一场如火如荼的司法改革正在展开。其中，一项引人注目的改革是地方法院（本文中意指中级法院和基层法院）人财物的省级统一管理。^{〔1〕}如何认识、推行和进一步发展省级统管地方法院法官任用制度（本文中意指任用非法官人员为法官以及任用普通法官为担任领导职务的法官）是各界关注但尚未深入研究的问题。在本文中，笔者将根据

^{*} 四川大学法学院教授。

本文系国家“2011计划”司法文明协同创新中心的研究成果。本研究得到程龙、黄翀、全亮、张洪松、王禄生、吕国凡、段陆平、郭松的协助，谨致谢意。同时，感谢调研法院领导与法官的支持。

〔1〕 人的统管实际上既包括法官，也包括审判辅助人员与行政人员，这三类人员的性质、功能与管理方式存在重大差异。鉴于本文集中关注法官任用，故不对其他两类人员展开论述。

近年来在S省若干地方法院进行实证调查所得资料,^[2]并辅以其他地方的资料,在分析当下中国地方法院法官任用制度特征的基础上,讨论目前正在试点的省级统管地方法院法官任用制度的改革,以就教于同仁。需要指出的是,由于资料的有限性,本文的诸多分析与结论并不是终局性的,而有待更多的研究来补充与修正。

一、地方法院法官任用的基本特征

要正确认识目前正在进行的省级统管地方法院法官任用的制度改革,我们必须深刻把握当代中国地方法院法官任用制度的基本特征。根据笔者研究团队的实证研究并结合相关研究,笔者认为地方法院的法官任用制度具有如下特征。

(一)“内外兼具,以内为主”的本院任用机制

中国地方法院法官任用的实质性决策权具有双重性,由法院内部主体与外部主体共同行使。但整体而言,以法院内部主体行使为主。对此,可从两方面阐述。

一方面,业务型法官,即具体办案的(无法院领导职务的)助理审判员和审判员,也包括法院内部职能部门的领导,如庭长、副庭长、审判委员会委员等,其实质性任用权主要由法院内部(党组及政治部)掌握,而少有或几乎没有法院外部的权力主体参与。这种实质性任用得以在实践中存在是因为,虽然在形式上大多数业务型法官需由同级人大常委会通过、任命,且同级党委及其组织部门、政法委等在制度层面形式上会介入正副庭长、审委会委员甚至审判员的任用,但原则上均尊重、认同法院内部党组提出的任用意见,^[3]很少真正实质性介入业务型法官的任用、晋升事宜。鉴于目前地方法院法官构成比例中从事审判业务的审判员占据大多数,可以说地方法院大多数法官的任用是由法院自行决定的。

另一方面,地方法院法官主要是院长的任用,具有一定的院外因素。整体上,地方法院院长的任用权主要掌握在法院的上级党委及其组织部门,^[4]上级法院、法院的同级党委及其组织部门在制度层面则承担辅助性角色。这种多方参与但“以上为主”的任用权格局,主要是由中国变迁中的干部管理体制决定的。以中级法院院长的任用为例,由于中院院长的行政级别只比本地党政领导正职低半级,属于(副)地市级干部,而根据干部管理权限,该级别党政领导干部系由省委管理,俗称“省管干部”,所以其任用权限不在本级党委,而

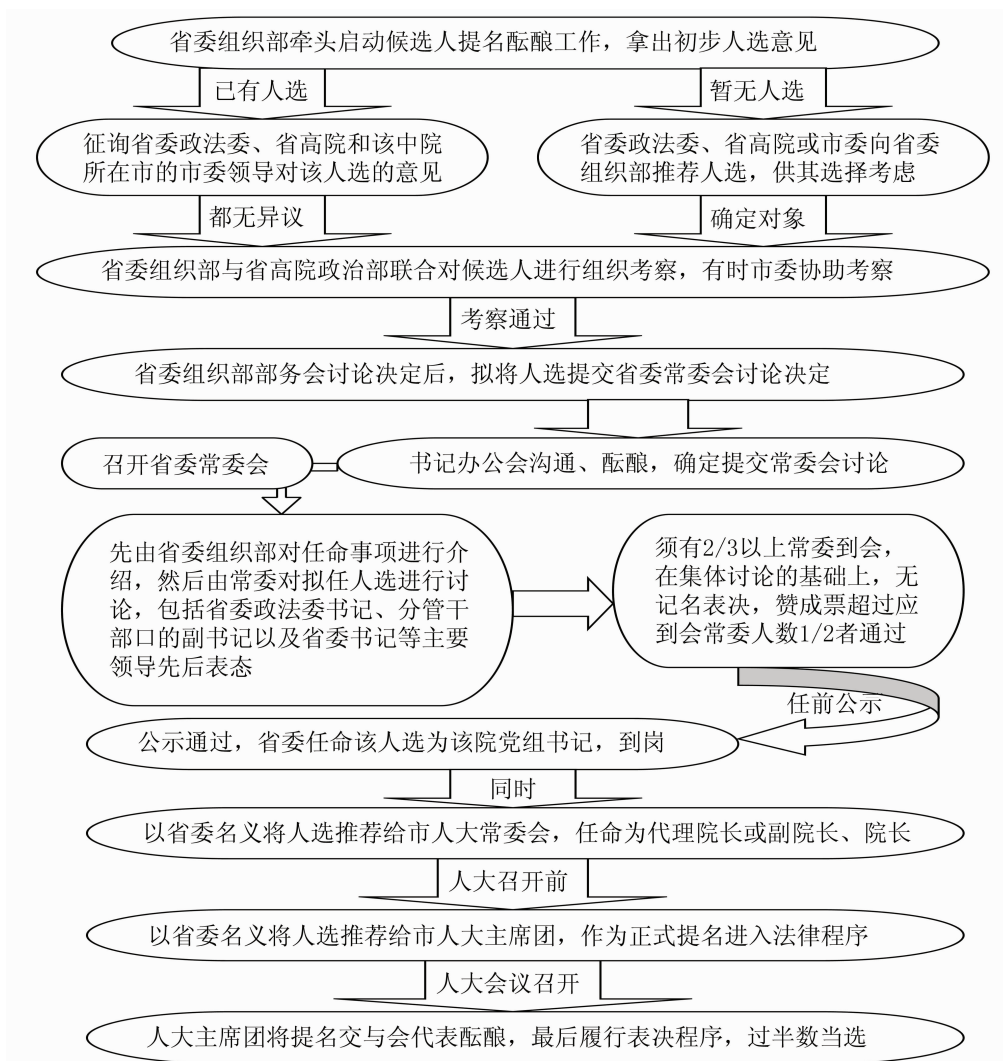
[2] 笔者带领研究团队成员黄翀、全亮、王禄生、张洪松等于2004—2014年重点调研了中国西部S省的A市中院及其下属的a1、a2基层法院,B市中院及其下属的b基层法院,C市中院及其下属的c1、c2基层法院。其中,A市是一座历史文化名城,城区人口超过400万,属于传统上的大城市;经济发展水平相对较高,2007年GDP总量和东部沿海发达城市相差不大,在同年全国611个城市的人均GDP排名中居于前100位中的中间位置。B市是一座以科技闻名的城市,城区人口70多万,城市规模中等;经济发展水平一般,该市2007年GDP总量超过700亿元;在当年的全国人均GDP排名中,该市排在第100名到第200名中的中间位置。C市位于盆地边缘与高原的过渡地带,是一座新兴的旅游城市,城区人口30多万,属于典型的中小城市;由于地理位置上的原因,C市经济上一直较为落后,2007年GDP总量为170多亿元,人均GDP在全国参与排名的611个城市中处在靠后的位置。

[3] 法院党组书记即院长通常具有比其他党组成员更大的影响力,特别是在任用领导型法官时,经常具有关键性的影响力。

[4] 从实践来看,正式的决策权在党委常委会,但具体的人选酝酿、考察、提名则由党委组织部门负责。而政法委由于其主管政法工作,往往会被征求意见;尤其是作为党委常委的政法委书记,在党委常委会讨论时,具有较大的话语权。

在上一级党委。因此，中级法院院长的任用工作系由省委主管，省委组织部负责具体实施（任用流程见图1）。同理，如果说中级法院院长是“省管干部”，基层法院院长就是“市管干部”，其任用的核心权力自然掌握在市委手中。需要注意，法院的同级党委及其组织部门对院长的任用也有一定的影响，这主要体现在具有选拔任用的建议权。^{〔5〕}关于法院同级党委在院长任用实践中的具体作用，一位相关人士在访谈中介绍说：“从最终人选的决定权力上讲，本地党委起不了什么作用，因为这一级干部任免权限不在本地。但中级法院院长毕竟在工作上是接受本地党委领导的，因此，省委也会就人选征求市委的意见。况且院长人选多是来自本地区的干部，因此，市委向省委组织部提出人选建议也是自然的。市委有时也会协助省委对人选做一些具体的考察汇报工作。当然，省委采纳不采纳市委的建议，就是省委自己考虑的事情了。”

图1 中级法院院长任用过程图



〔5〕《党政领导干部选拔任用工作条例》第35条第1款规定，“……属于上级党委（党组）管理的，本级党委（党组）可以提出选拔任用建议”。

尽管如此,实证研究发现,在地方法院院长的选拔任用实践中,上级法院的话语权明显加强。课题组的调研显示,中级法院党组对基层法院院长人选的看法,往往不再仅仅是建议或参考,甚至不再局限于行使否决权,而是在相当程度上成为确定基层法院院长人选的关键因素。市委及其组织部门许多时候放权给中级法院进行操作,一旦中级法院党组确定了人选,市委及其组织部门往往会给予认可。在某种程度上可以说,中院党组已经发生了从“协管”到“主管”的角色转变。A中院一位曾经到基层法院担任院长的庭长说到:“中院对于下面(基层法院)一把手人选的影响力是决定性的,通常就是中院在提名。虽然是市委任命的干部,市委组织部在考察,但他们一般都听中院的意见。就算是区县党委提名的人选,他们报上来,只要中院党组不同意,那就搞不成。当然,区县可以和中院就人选进行协商,但因为中院是主管,他们是协管,中院就有权直接否决他们的意见。”

例如,B中院2005—2007年下派了4名中院庭长到下辖各区县法院担任院长,b法院现任院长即为中院行政庭庭长下派。C中院所辖8个基层法院中有4个法院的院长是中院庭长直接下派。A中院更为明显,其下辖的20个基层法院的院长中,系2005年前后几年从中院下派的正、副庭长的先后就有19人。由此可见,中级法院的“主管”角色对基层法院领导班子成员的影响力不小,以至于一位中院院长在与课题组负责人闲聊时,曾颇为自豪地说:“下面的(区县法院)哪个当院长,我们(中院党组)开了会就定了!”事实上,由上级法院,主要是中级法院,指派(包括下派)干部到基层法院担任院长,已不是某个地方的个别现象,而是开始成为中国法院系统一种新的实践惯例(见表1)。

表1 互联网随机检索到的2013—2014年13位基层法院院长人选简况〔6〕

所在地	出任(代)院长的时间	出任(代)院长前的职务
成都市武侯区	2011年	中院政治部处长
成都市锦江区	2012年	另一基层法院院长
成都市高新区	2013年	中院副院长
成都市温江区	2012年	另一基层法院院长
成都市崇州市	2012年	基层法院副院长
绵阳市游仙区	2011年	中院审监庭庭长
绵阳市高新区	2014年	另一基层法院院长
绵阳市盐亭县	2010年	基层法院副院长
绵阳市梓潼县	2011年	另一基层法院副院长
绵阳市北川县	2014年	中院副调研员
绵阳市平武县	2011年	区政府办公室主任
雅安市荣经县	2013年	另一基层法院院长
雅安市天全县	2014年	中院民二庭庭长

〔6〕 尽管随机检索的数据很可能“偶然地”把那些非职业法官出身的院长给过滤掉了,从而影响到统计结果的准确性,但笔者想说的是,由于法官职业化改革措施的推进,这样一种“偶然”其实是必然出现的。如广东省高院在2004年就表示,以后坚持在法院院长、副院长的选拔任用工作中“以从法官中择优提出人选为主”。参见《省人大代表建议从法律专业人士中选拔地方法院院长》, <http://news.sohu.com/20041024/n22651605.shtml>, 2015年2月8日访问。

同样，在中级法院院长的任用中，高级法院也有相当的影响力。对此，从笔者调研的 S 省中级法院院长的背景与经历中可见一斑（见表 2）。S 省 21 位现任（2015 年在任）中级法院院长中有 4 位系 S 省高院下派，2 位系此前由 S 省高院下派担任其他中院院长后调任现职，二者合计占比达 28.57%。

表 2 S 省 21 位 2015 年在任中级法院院长简况

所在地	出任（代）院长时间	出任（代）院长前职务
S1	2014 年	另一中院副院长
S2	2011 年	省高院办公室主任
S3	2015 年	省检察院副检察长
S4	2015 年	省高院行政庭庭长
S5	2011 年	另一中院院长
S6	2014 年	另一中院副院长
S7	2012 年	省政法委督办室主任
S8	2014 年	另一中院院长
S9	2013 年	省高院行政庭庭长
S10	2011 年	另一中院副院长
S11	2011 年	另一中院副院长
S12	2003 年	市检察院检察长
S13	2010 年	省政法委研究室主任
S14	2005 年	另一中院副院长
S15	2015 年	省高院执行局副局长
S16	2011 年	另一中院院长
S17	2015 年	由省高院政治部组织人事处处长下派另一中院院长
S18	2006 年	另一中院副院长
S19	2015 年	由省高院审监一庭庭长下派另一中院院长
S20	2009 年	另一中院副院长
S21	2015 年	另一中院副院长

地方法院副院长的任用决策格局则介于院长和业务型法官之间，但更偏向院长任用的决策机制。大多数情况下，本院党组包括“一把手”院长，对副院长的任用有一定影响力，这主要表现在对副院长人选的建议权上。实证研究发现，法院党组有权，也更乐于向同级党委及其组织部门推荐副院长人选。地方法院推荐的本院副院长人选，也往往能够得到认同与任用。于是，在法院内部产生副院长成为副院长任用的常见现象。但是，副院长任用的关键性决策主体还是同级党委（包括其组织部门、政法委等）；主导酝酿程序的仍是组织部门，即使在其不独立提名候选人的情况下，初步提名人选最终仍需其“拍板”。虽然组织部门、政法委事实上会很重视本级法院党组的推荐，但有时出于其他考虑也并不一定接受

该推荐，甚至出现同级地方党委不顾同级法院内部的建议，而径行任命法院副院长的情况。在我们调研的三地法院中，A市和B市的政法委在法院干部的配备上就管得比较多。事实上，基层法院、上级法院与地方党委包括其职能部门，在副院长的任用上存在着“权力博弈”。课题组成员和一名基层法院政治处处长的对话可以反映这一点。

问：副院长人选是怎样产生的？

答：一个就是上级法院下派，或者从本院提拔。我们一般都是从本院提拔，有些法院以前还有从其他部门，像县委、区委安排过来的。

问：如果说中院派一个副院长下来，院长不同意，或者县里不同意，怎么办？

答：一般不存在这种情况，都是相互之间协商好了的，要不你就提出法定的理由。只要不是有过硬的理由，一般都还是同意的。

问：县委也可以提人选吗？

答：可以。

问：是否哪个先提哪个就赢了？

答：这个不是说哪个先提哪个就赢了，它本来就是一个沟通协商的过程。不过，最终决定的人选跟力量的对比还是有一定关系。

总而言之，业务型法官、法院内部职能部门负责人的任用，主要以法院的“内定”为主；本级法院党组成为实质上的最主要决策者（任用者）。尽管在制度上同级党委及其组织部门等有正式的决策权，但这种权力往往属于认同性质的批准权。形成对照的是，院长和副院长的任用则随着领导职务的提升，受到法院外部因素影响的程度也逐渐增大。这反映出决策主体及决策权力外移的趋势与状态，主要体现为同级党委和上级党委的实质性决策权。但是，地方法院及其党组对本院副院长任用的相当影响力也不容忽视，其表现为建议权而非决策权，且因时、因地、因人（如院长、地方党委领导的领导风格）而异。

（二）“本级为主，上级为辅”的地方同级任用机制

从上下级关系看，对于地方法院法官的任用，本级机构包括本级法院、上级机构包括上级法院，均有一定的影响力，但整体上呈现出“本级为主，上级为辅”的特点。

“本级为主”主要体现在业务型法官和法院内部职能部门领导的任用上。法院党组作为当地党委在法院的派出机构，是法院中党的最高权力机构。对于占法院审判人员绝大多数的非领导业务型法官、庭长、副庭长及审委会委员的任用，一般以本院党组自行决定为主，上级法院与上级党委一般不加干预。同样，副院长任用的决策主体，如上所述，主要是同级党委，上级法院的影响力较小，而上级党委基本上没有制度性的干预、过问权力。需要指出的是，在不少地方，尽管中级法院需要对基层法院副院长的任用进行审查，但有时这种审查会被地方党委有意无意地“忽视”。B中院政治部主任在访谈中谈到：“基层法院副院长人选，一般是要征求中院党组的意见。中院的意见还是很重要的，但有时也没有严格按照这个来，地方党委有时把人选都定了，组织部门都公示了，才想起来还没有告诉中院呢，再来征求你的意见（笑）。”A中院政治部主任也提到了类似问题：“有的地方组织部门就没有提前和我们沟通，甚至还有组织任命手续都办完了，提请人大表决之前才告诉我们。他们是故意的还是搞忘了，这个不好说。但‘先斩后奏’确实有这个问题，就是说我们是协管，如果他们先任用了，我们不同意也拿他们没办法，可能还是就认可了。当然，

如果明显不符合法官法的条件，我们会坚持我们的原则。”

明显的例外是法院院长的任用。不同于业务型法官和法院内部职能部门领导，在法院院长的任用过程中，上级法院的影响力较大，本级法院几乎不具有影响力；本级党委的建议权也有相对有限，决策权为上级党委所享有。

整体观之，对于业务型法官的任用，上级党委及其组织部门、政法委和上级法院基本没有制度上与实践中的权力与影响，本级法院、本级党委及其组织部门、政法委发挥着实质性、决定性的作用。鉴于业务型法官在地方法院中占据绝大多数，我们基本上可以判定，中国地方法院法官的任用是一种地方同级任用机制。

（三）任用标准：职业化为主，兼顾领导管理能力

与任用的行政化权力格局不同，任用的实质标准则有着强烈的司法色彩。总的来看，选拔任用业务型法官重在考察其司法专业能力；对于法院领导，尤其是院长的选拔任用，主要考察其政治与行政管理能力；副院长和内部职能部门中层领导的任用，则综合考察其司法专业能力和领导管理能力。整体观之，任用标准呈现如下特点：随着法官职务的提升，对司法专业能力的考察逐渐下降，对领导管理能力的考察则逐渐加大。

具体而言，在任用业务型法官时，司法职业化理念已经占据了主导地位。^{〔7〕}这鲜明地体现在业务型法官司法职业准入机制的建立和完善上，尤其是对学历和资格考试的要求不断提高；如审判长的选任，更是以学历高低、考试成绩、能力优劣为基本的选拔标准。从学历上看，近年来晋升的审判员多是大学本科学历及以上（见表3）。晋升审判长（或主审法官）的考核激烈程度和难度也有一定的增加。例如，2007年A中院公布只选任7名审判长，但最后通过资格审查者近30人，竞争十分激烈。A中院的考试、考核分为能力测试和综合考核，能力测试包括书面考试和能力水平考核。A中院2007年审判长选任的能力测试仅

表3 C中院3次晋升审判员者的背景〔8〕

人员编号	出生日期	职级	进院时间	晋升审判员时间	学历	进院途径
男1	1956年	正科	1985年12月	2001年	大学本科	转业
男2	1967年	正科	1985年12月	2001年	党校大学本科	招干
男3	1967年	正科	1994年12月	2001年	党校大学本科	招干
男4	1968年	正科	1985年12月	2002年	大学本科	招干
女5	1960年	正科	1979年3月	2002年	党校大学本科	招工
女6	1967年	正科	1985年12月	2002年	大学本科	考试
男7	1966年	正科	1985年12月	2002年	大学本科	招干
男8	1967年	正科	1994年7月	2005年	大学本科	招干
男9	1969年	正科	1996年12月	2005年	专科毕业	招干
女10	1967年	正科	1995年1月	2005年	党校大学本科	招干

〔7〕 实践显示，中国的法官任用理念已经逐步从干部理念向司法理念演变。参见左卫民：《中国法官任用机制：基于理念的初步评析》，《现代法学》2010年第5期，第43页以下。

〔8〕 分别是2001年、2002年和2005年。

进行了庭审水平考核，而摒弃了法律综合知识的笔试。庭审能力测试的案件由参加测试者自行选定报给政治部。据说案件的选择很费思量，既不能过于简单，因为这不容易出彩，又不能过于复杂，否则容易出现失误。政治部安排开庭时间和录音录像事宜，审委会委员通过集中观看录像就庭审水平打分。庭审评分采取百分制，业务庭庭长和院领导所打分数在计算时没有差别，最后的庭审能力测试得分是所有审委会委员打分的平均分。

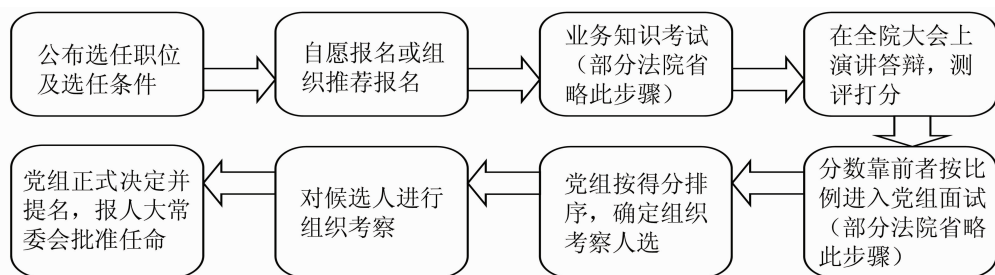
但是，在具有领导职务的法官的任用方面，干部理念依然发挥着重要作用。尤其是一院之长的任命，虽然法律上已经对初任法官资格设定了较高的标准，但院长任职时通常并不要求其必须通过司法资格考试，甚至对其是否应具备法律专业知识都未作明确规定。究其原因，领导型法官的任用思路仍主要依据干部理念而非司法职业需要，无疑是重要因素。

在法官的任用上，司法理念标准表现为专业性要求，干部理念则往往表现为政治性要求，二者对法官任用的考核与决策均有影响。按照当下的惯例，欲进入法院从事审判工作必须经历“双重考验”——既需要通过司法考试，还需要通过公务员考试，甚至要先当上公务员才能当上法官。这与法治发达国家通常把司法职业资格考试与文官资格考试合二为一的惯例相迥异。^{〔9〕}这既体现了司法理念和标准，又反映了组织工作决策者的观念：法官作为“法院的干部”，和其他部门的人员一样，都是“党政干部”，对其应采用相同的招录理念和政治标准。尤其是作为法院领导的法官，任用决策者不仅要求其需要具备一定的司法职业能力，而且更看重其是否有能力领导和管理法院。因此，随着法官职务的提升，对法院领导的领导管理能力更为看重，对其专业能力的要求则有所降低。

（四）任用程序：多元化、有限的竞争性选任机制

实证研究发现，尽管初任法官的任用程序依然是传统式的干部任免程序，整体上呈现出行政化、简单化的面相，但是，一定的竞争性选拔机制在选拔任用法院中层领导（即内部职能部门正副职）和带领审判团队、担负主要审判业务的审判长或主审法官时，已经成为法官任用的重要方式。这种竞争性体现在：希望竞争上法院中层领导、审判长（或主审法官）职位的法官，需要经过一定的报名程序进入选拔机制；尔后，通过考试或民主测评的方式，考核、评估候选人的综合能力；在此过程中，还可能包括候选人的个人发言、陈述等；最终，经民意汇总，在一定范围内组织投票，测评候任中层领导和审判长或主审法官（这一竞争性选拔程序见图2）。

图2 竞争上岗的简略过程



〔9〕 中国推行的“三合一”法律资格考试模式，明显借鉴了日本和德国的相关制度。而传统上实行官员职业募选机制的欧陆国家，即使法官被认定为公务员中的一份子，也无通过了司法考试还需参加公务员考试的做法。事实上，北洋政府时期开始实行的中国近代司法官考试制度，也是将二者合并进行的。

这种竞争性之所以“有限”，是因为最终的任用决策并非单纯依靠民主测评、考核得分等，还需要经过法院党组的投票、考察，外部的党委及其组织部门的批准并报人大常委会正式任命。其中，法院党组甚至强势院长的决策权至关重要，乃至有学者认为，正是“竞争上岗机制使得院长、副院长、庭长、承办人（审判员、助审员）之间的关系，不是类似律师事务所内的律师之间的契约关系，而是政治性的管理控制、支配、服从关系”。〔10〕

从另一方面看，这种有限的竞争性呈现出方式多元化的趋势，既包括竞争方式的多元化，也包括竞争影响面的多元化。前者表现为须经过报名、陈述、考核、评估、民主投票、民意测试、组织考察等多重环节，后者体现在选拔任用的普遍参与机制。在选拔任用法院中层领导、审判长（或主审法官）时，除组织和领导考察外，法院内部人员无论作为候选人还是“选举人”（“考核人”或“测评人”），都普遍参与到这一竞争性程序中来，并且可以对最终的任用产生一定的影响。因此，在选拔任用法官的程序中，组织和领导也并非唯一的决策者、参与者，院内法官仍然作为主体参与其中并发挥一定的作用。

以审判长的选拔任用为例。在A中院每次补充选任审判长之前，政治部会事先在法院的局域网公布选任审判长的名额和条件，并以庭室为单位进行动员、宣传。据说每一次选任都是当年的“大事”，一时间众人皆议。民主测评同样是内容丰富多样。测评由政治部组织参试人员所在部门的工作人员通过不记名投票的方式进行，主要内容是参试人员的工作态度、工作作风、平时表现、是否廉洁自律等诸多方面。就此而言，A中院2007年采用“两推一陈述”方式选任7名中层副职的事件可谓适例。政治部将院里所有符合选任年龄、学历、工作年限条件者制成名册后，举行第一次推荐大会。第一次推荐大会由院领导、中层干部及各庭级单位代表共120多人参加（除政治部、纪检组、机关党委全体成员参加外，其他每个庭级单位代表为4人，各庭室自己决定人选），其中庭级单位普通代表约60人。参会人员在推荐名单上勾出自己推荐的7人，推荐选票现场上交并封存。经过统计，由于票数分散，第一次推荐无人票数过半；院党组研究决定，在第一次推荐未获得过半数赞成票但得票相对较多的人员中，进行第二次推荐；最终，12人被院党组选出参加第二次推荐。第二次推荐采取先由被推荐人员做个人陈述，然后由推荐代表（范围同于第一次推荐代表）填写选票的形式进行；推荐票数被再次统计后，第二次推荐得票超过50%者进入后面的组织考察阶段。

二、地方法院法官任用制度的效果与缘由

（一）制度效果

1. 在较大程度上能够选拔出称职的业务型法官和法院领导

整体而言，当下中国地方法院法官任用制度能够选拔出一大批具有较强专业能力的一线办案法官，也能够选拔出具有较强领导管理能力，兼具一定司法职业水平的法院中层领导，甚至是法院副院长。例如，就法院庭长、副庭长乃至副院长的选拔机制而言，不仅看重他们的具体业务能力，也看重一般性的干部素养，包括清廉程度、道德品质等。但最重

〔10〕 刘忠：《格、职、级与竞争上岗——法院内部秩序的深层结构》，《清华法学》2014年第2期，第159页。

要的是,作为法院的中高层领导,他们还担负着司法管理和行政领导的责任,选拔出的副院长和庭长还需具备一定的领导管理能力。笔者在A市、C市曾就庭长、副庭长任用的考核因素,甚至是最关键的因素,进行了问卷调查;结果如图3、图4所示,^[11]业务能力、行政管理能力和政治素质构成了晋升的核心考察因素。这种选任标准反过来引导希望获得职务晋升的法官在丰富自己专业能力的同时,也注重培养自身的领导管理能力。

图3 A市、C市晋升庭长、副庭长的重要因素 (n=200)

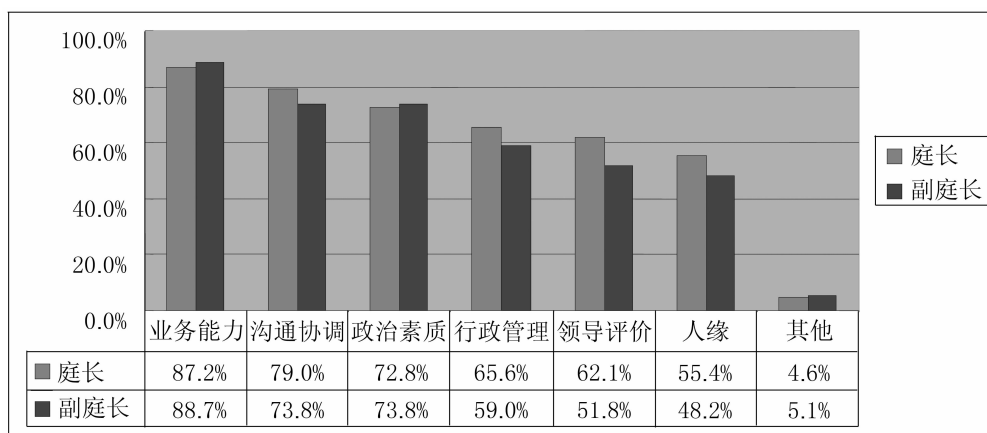
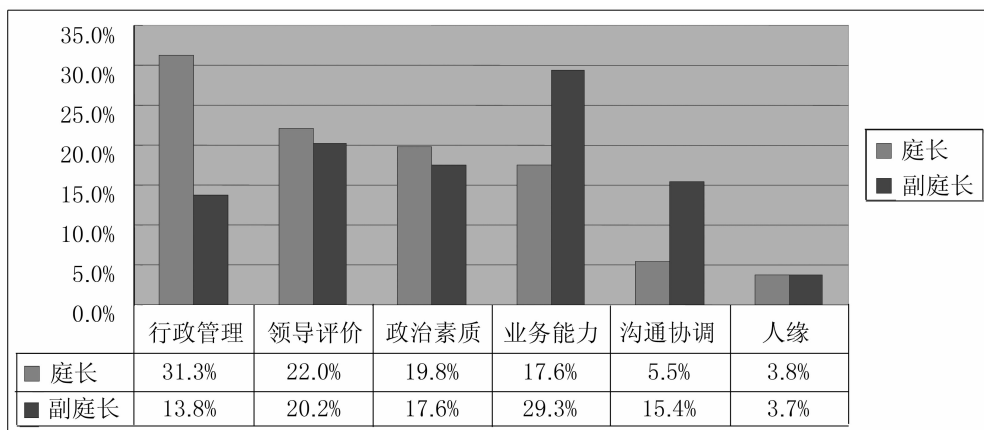


图4 A市、C市晋升庭长、副庭长的最关键因素 (n=200)



需要指出的是,在选拔法院院长(许多时候也包括副院长)时,由于决策权主要在法院系统之外,所以,目前的任用机制在某种程度上选拔的更多是“干部”而非法官。易言之,目前的任用机制和标准所选拔的法院院长,可能具备较强的行政领导能力,但专业能力或许稍显欠缺。笔者在A市、C市曾做过问卷调查,考察“院长相比于副院长更强调什么能力”;结果如图5、图6所示,业务能力被放在了相对次要的位置。

[11] 图3、图4问卷调查的对象是两所中院审判业务庭的所有工作人员(包括法官、书记员和法官助理),其中,在A市中院发放问卷206份,回收问卷164份,问卷回收率为79.6%;在C市中院发放问卷38份,回收问卷36份,问卷回收率为94.7%。“晋升庭长、副庭长的重要因素”一题为不定项选择,在这些重要因素中,受访者被要求再选择一个其认为的最关键因素。

图5 关于A中院“院长相比于副院长更强调什么能力”的问卷统计 (n=164)

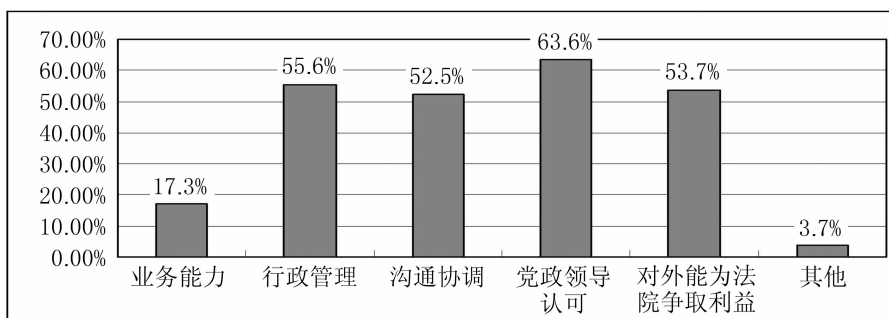
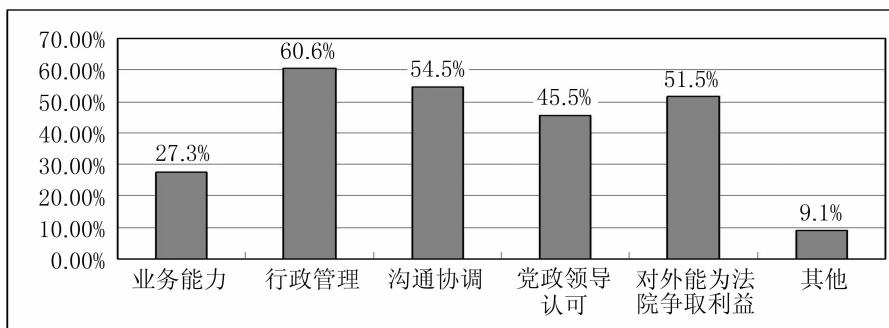


图6 关于C中院“院长相比于副院长更强调什么能力”的问卷统计 (n=36)



必须看到的是，如前所述，在选拔任用业务型法官和院长、副院长时，无论法院内外还是法院上下，尽管影响力不一，但均有对拟任法官、领导人选的民意考察和本院推荐程序。这种考察、任用程序在大多数时候能够比较全面、深入地收集周围人对拟任用人选的看法和意见，从而在一定程度上能够确保选拔任用决策的准确性与法官自身的优良。这在选拔业务型法官的竞争性多元参与任用方式中体现得尤其明显。例如，A中院2005年采用竞争上岗的方式选任10名审判业务庭副职。在经过业务知识笔试后，24名竞岗者在全院大会上发表竞职演讲并现场答辩，演讲由院领导、中层干部、现任部门人员、综合部门干警代表打分。演讲、答辩结束后，候选人还要接受对其“德、能、勤、绩、廉”的民主测评，参与民主测评者同样包括了院领导、中层干部和普通工作人员。所有阶段结束后，全部初步入围人选会得到一个各环节综合相加的总分。对此，笔者的问卷调查表明，法官普遍认为这种民主测评并非“走过场”，而是具有一定的影响力（见图7、图8）。

图7 A中院工作人员对民主测评影响任用结果的评价 (n=164)

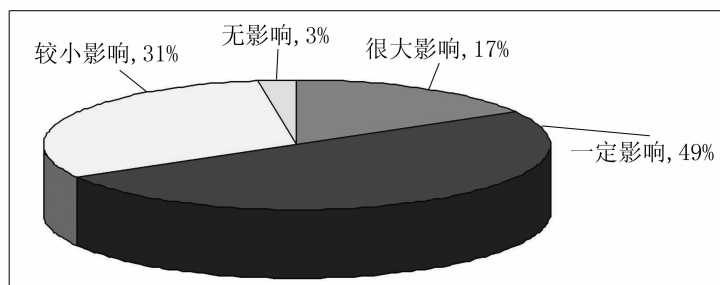
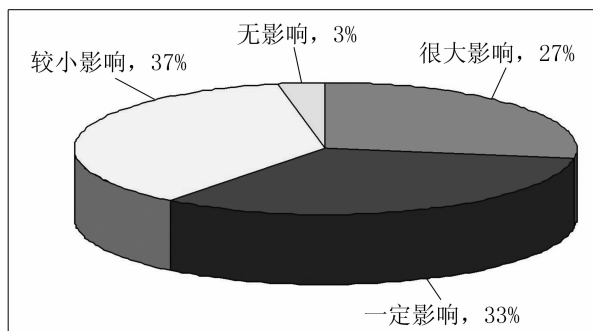


图8 C中院工作人员对民主测评影响任用结果的评价 (n=36)



2. 任用机制具有相当的经济性

主要由县（区）或市（地）级各权力主体掌握地方法院法官任用的制度，可以视为一种分散式的地方任用制度。从制度成本的角度而言，分散式地方任用的优势在于相对的经济性。从任用程序上看，这套制度的运行成本较高，特别是领导型法官的任用更需经过细致、复杂的考察与决策过程，其所需成本尤其高。如果考虑到一个省级区域范围内法官的实际数量，以此种方式选拔任用法官，其工作量之巨大可想而知。但是，若将考察、任用法官的权力分散到每一个地市级或区县级机构，则可以有效地分解考察、任用的工作量。因为“一个灶吃饭”比几十个甚至上百个灶吃饭要费力不讨好得多，在众多“中灶”、“小灶”上为少数人做饭的厨师，其工作量显然远少于在一个“大灶”上为所有人做饭的厨师。在此意义上，分散式地方任用具有保证法官任用制度总体经济性的功能。

3. 存在的问题

当然，这一机制也存在一些问题。首先，这一机制往往是“惯习”性制度，而非刚性的正式制度。一方面，无论任用权还是任用标准，都不十分明确和固定化。特别是随着近年来法院工作量的增加而扩张的初任法官选拔，似乎更趋于公务员化，而缺乏司法性质的竞争性任用机制。另一方面，制度化的任用权往往掌握在法院之外的地方同级党委及其组织部门，而实践中非正式任用权的行使主体往往是法院内部党组。法院之外的地方党委随时可能因人、因时、因地而强势介入，使得这些法院外部因素有时会影响到法官特别是法院领导的任用。同时，即使在法院内部，法院领导对法官任用的影响同样可能因人、因时、因地而异。因此，总体而言，这是一种容易变形走样的制度，带有一定的“人治”因素。从这一点来看，如果这一任用机制不能得到充分的明确化、规范化并得到较好的贯彻执行，就有可能选拔出办案能力不强的法官来从事一线审判，也有可能任用了领导管理能力较弱、政治素质较差的法院领导，甚至“带病提拔”，由此可能引发诸如司法不公、司法腐败等一系列严重问题。其次，地方同级党委及其职能部门通过对法院领导（有时甚至是法院职能部门领导）任用的介入与决定，经常会直接影响地方法院的工作方向乃至个案处理，从而出现“地方司法”乃至“地方保护主义”的问题。此外，在特定案件或某种类型的案件中，地方党委部门在非任免时间的关注甚至介入，也会构成受其任免的法官的压力背景，从而可能影响公正司法。

（二）制度缘由

中国地方法院法官任用机制的形成，是中国近年来干部任用制度与司法制度建设、改

革的折射与缩影。换言之，有什么样的干部任用制度与司法制度，就会有什么样的法官任用制度；干部任用制度与司法制度发生变化，法官任用制度也会相应地发生变化。例如，党政领导干部任用的差额推荐、交流制度，特别是重点强调的包括法院院长在内的干部交流制度，^[12]事实上形塑了上级法院在下级法院院长的任用上，相比地方同级党委具有更强话语权的格局。^[13]又如，近年来中国的干部任用制度改革强调民众、基层的认同和任用决策的民主参与，这必然会反映到法官的任用机制中来。法官任用中的民意测评、民主投票，就较为清晰地诠释了干部任用制度改革对决策民主、多方参与的强调。^[14]同时，法院内部的竞争上岗也与整个干部任用制度中的竞争性因素相契合。

司法制度建设与改革，尤其是法官专业化理念的变迁，也在一定程度上形塑了中国地方法院法官的任用机制。从1997年的司法改革开始，最高决策层强调法官群体的专业化、职业化。党的十四大报告首次提出，要“加强政法部门自身建设，提高人员素质和执法水平”；^[15]十五大报告再次提出，要“加强执法和司法队伍建设”；^[16]并在十六大报告中明确了要建设一支“政治坚定、业务精通、作风优良、执法公正的司法队伍”；^[17]十七大报告则进一步指出，“深化司法体制改革，优化司法职权配置，规范司法行为，建设公正高效权威的社会主义司法制度，保证审判机关、检察机关依法独立公正地行使审判权、检察权。加强政法队伍建设，做到严格、公正、文明执法”；^[18]十八大报告延续了十七大报告对于独立公正行使审判权、检察权的提法，提出“进一步深化司法体制改革，坚持和完善中国特色社会主义司法制度，确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权。”^[19]最高决策层的这些表述，目的在于形成一套职业化与专业化的法官制度体系，确立起独立性、专业化与技术化的法官职业特质。相应地，法律专业能力必然会成为选任地方法院一线办案法官和审判团队负责人（审判长或者主审法官）的重要标准。不仅如此，这一实质性的专业化评判标准还影响到了庭长、副庭长乃至副院长等中高层法官领导的任用，甚至对院长的任用也有相当的影响力。例如，法院院长需要有一定的司法背景，哪怕这种司法背景在实践中有时只是“走过场”甚至“牵强附会”，也需要在形式上具备。

需要指出的是，干部任用制度中某些改革滞后的因素，也对地方法院法官的任用造成了不小的消极影响。干部统一管理的原则尽管在选拔党政领导干部时发挥了较好的作用，但这一原则运用到法院领导的选拔，会大大增强地方党委及其组织部门、政法委的影响力，从而有可能淡化对职业化、专业能力的考察，而过度强调政治性、领导性的一面，认为审

[12] 2006年出台的《中共中央关于进一步加强人民法院、人民检察院工作的决定》明确指出：“地方各级人民法院院长、人民检察院检察长可实行差额推荐考察，原则上实行异地交流任职。上级人民法院、人民检察院党组要配合地方党委做好干部交流工作，强化干部监督。”

[13] 相关讨论参见刘忠：《条条与块块关系下的法院院长产生》，《环球法律评论》2012年第1期，第107页以下。

[14] 需要指出的是，随着干部任用政策的变迁与调整，这一民意主导色彩似乎也在变化（淡化）之中。

[15] 参见“江泽民在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告”（1992年）。

[16] 参见“江泽民在中国共产党第十五次全国代表大会上的报告”（1997年）。

[17] 参见“江泽民在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告”（2002年）。

[18] 参见“胡锦涛在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告”（2007年）。

[19] 参见“胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告”（2012年）。

判机关也是政府体制的一部分，单纯强调审判工作需要“讲政治”。〔20〕这除了不利于法院的专业化运转之外，更重要的是还可能导致地方党委系统通过对法院领导的影响，干预个案和具体的办案人员，从而引发前述种种问题。

三、关于当下改革的初步思考

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出：“改革司法管理体制，推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理，探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度，保证国家法律统一正确实施。”党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出：“改革司法机关人财物管理体制”，“建立法官、检察官逐级遴选制度。初任法官、检察官由高级人民法院、省级人民检察院统一招录，一律在基层法院、检察院任职”。2015年2月26日发布的《最高人民法院关于全面深化改革的意见》（以下简称《意见》）明确规定，“配合中央有关部门，推动建立省级以下地方法院人员编制统一管理制度。推动建立省级以下地方法院法官统一由省级提名、管理并按法定程序任免的机制。”同时，还提出“健全初任法官由高级人民法院统一招录，一律在基层人民法院任职机制”。这意味着，中基层法院法官的任用制度将发生结构性变化，省级统管将成为未来地方法院法官选任的核心机制，尤其是基层法院法官的任用权将完全掌握在省级法院的手中。

毋庸置疑，这些改革不仅引人注目，其幅度也是空前的。其中，比较突出的是法官任用制度中从“本院任用”向“上级任用”（尤其“省级任用”）转变，从“内部任用”向适度的“外部任用”（如构建有法院外人士参加的省级法官遴选委员会）转变。

就目前而言，省级法院到底如何统管地方法院法官的任用，并未形成统一、普遍的制度架构，具体的操作方案也远未成熟落地。正是因为如此，学界一度推测是否可能构建由省级法院主导的全面、深入的统管体系。但从当下实际的改革来看，这并未成为现实，更普遍的趋势是将普通法官（尤其是初任法官）的任用与地方法院院长的任命上交省级统管。相应的，以组织部门为主、省级法院为辅来任用地方法院领导（尤其是中基层法院院长），由省级法院所设法官遴选委员会任用普通法官的格局，似乎已大体成型。

仅就这一渐趋成型的任用格局而言，还有诸多问题值得深入探讨。其一，省级统管所牵涉的各部门——省级法院、省委组织部、省政法委、省级法官遴选委员会——的职权分工、彼此关系尚未完全厘清。例如，省级统管中省级法院与省委组织部在操作层面如何分工、协作，对于地方法院院长的任用，究竟以省级法院为主提出人选，还是由省委组织部提出人选。其二，省级统管是否意味着“一统到底”，是全权上收抑或有限上收，也都值得思考。例如，对于院长以外的其他法院领导成员的任用，省委组织部与省级法院是否实质性介入。其三，更重要的是，业务型法官的任用机制还有待明确。其中，初任法官统一由省级法院招录并分配任职于地方法院，这容易理解，也方便具体操作。因为省级公务员招

〔20〕 参见陈永辉：《审判工作既要讲法治也要讲政治》，《人民法院报》2008年8月28日第1版。

录的制度与实践已经较为成熟，初任法官由省级法院统一招录与任用，只涉及工作量的增加，而不需另起炉灶重新设计实施机制。但值得深究的是，省级法院主导的法官遴选委员会如何任用人数较多且带有晋升性质的普通法官和法院内部职能部门的领导法官，似乎还不明朗。目前的总体思路是提名、管理并按照法定程序任免，但到底如何具体实施与操作，显然没有形成一个详细的方案。由省级法官遴选委员会主导考试、考核和民主测评，还是交给中基层法院初步遴选后再交省级法院或省级法官遴选委员会审查并决定提名？尤其重要的是，省级法官遴选委员会的具体遴选机制是什么？是开会审查相关材料，抑或进行面试、实地考察？这都需要进一步的观察与思考。

整体意义上，省级统管地方法院法官任用的改革，其实质是将法官任用交由上级管理、集中管理，进而削弱乃至剥夺中基层法院在法官任用中的主体地位。应当承认，这一改革能在相当程度上避免由地方任用法官所存在的“因人、因时、因地”等各种非制度化因素的不当影响，从而确保选拔任用的公正、公开和公平。就此而言，目前的改革方向值得肯定。但现代组织管理学的理论与实践也正告诉我们，集中管理、上级管理、科层管理是一种高成本的管理方式，与现代重效率、低成本、灵活的分散式管理有着抵牾之处。因此，在推进省级统管地方法院法官任用改革的过程中，我们需要思考这种思路是否完全合适，方法是否科学，措施是否符合实际。

从某种意义上讲，法官任用制度改革属于中国目前尚未完全深入推进的人事制度改革领域。这一领域的改革涉及面广，直接牵涉既有权力格局和利益关系的调整，可谓牵一发而动全身。因此，相关改革的推进除了要有坚定的决心与周全的谋划，更需要有审慎的思虑与智慧的方法。

笔者认为，对于目前的省级统管地方法院法官任用的制度改革，首先需要认真思考两个方面的问题。其一，正确认识既有的地方法院法官任用制度的利弊。一般而言，任何改革都是针对现实问题而发，而这些问题也需要体现在改革的内容之中。但前文的分析表明，既有的地方法院法官任用机制并非一无是处，相反它还存在诸多制度优势。因此，在推动地方法院法官任用制度改革的过程中，我们需要区分既有任用机制的问题与合理之处，而不能将其整体作为改革的对象。特别是，在举起改革的“奥卡姆剃刀”之前，我们需要保持理性的谦逊，考虑目前被实践证明是充分有效的一些法官任用机制是否可以保留，能否尽可能地整合进宏观的改革策略之中，而非一概认定其为“无必要的实体”。其二，系统分析改革可能产生的成本、代价以及预期收益。改革可能带来收益，也会支出相应的成本。这不仅包括有形的经济成本，还包括无法度量的秩序风险。因此，任何审慎的改革都会在推动制度变迁与转型的同时，尽可能寻求一种帕累托最优状态。^[21] 罔顾改革成本、风险与社会震荡的制度变革很难取得成功，而只会损伤与破坏整体性的制度结构与全局性的权力关系。这一制度变革的经验足以提醒我们，必须注意省级统管地方法院法官任用改革所可能带来的成本与代价。基于以上两点思考，笔者在此提出一个推进省级统管地方法院法官任用改革的具体方案，并将之概括为“有限集中，分层授权”。简述如下：

[21] 关于制度变革、转型的成本与收益的政治经济学分析，参见张建伟：《“变法”模式与政治稳定性——中国经验及其法律经济学含义》，《中国社会科学》2003年第1期，第137页以下。

其一,“有限集中”,即将任用基层法院和中级法院院长、副院长的实质性决定权上移省级统管,抓好这个“关键少数”。^[22]在此过程中,需要充分重视任用人选的专业素质与省级统管下的专业评判,让省级任用组织在专业评判方面发挥至关重要的作用。具体可以考虑由省级法官遴选委员会进行审查提名,再由省委组织部审批,最终交由有任命权的人大通过,从而在较高层面保障法院领导群体的专业能力、干部素养,并解决以往地方法院法官、院长任用过程中可能存在的“地方主义”,甚至某种情况下的“山头主义”、“保护主义”及其引发的一系列问题。^[23]如前文所述,至少在中级法院副院长和基层法院院长、副院长的任用上,区县与地市级党委具有较强的话语权,占据了绝对的主导地位:副院长的任命,区县市党委及其组织部门、政法委拥有实质上的决策权;基层法院院长的任命权则主要由市(地)级党委及其组织部门、政法委掌握(当然,中级法院对下级法院院长的任用也有一定的影响力)。正是因为地方同级党委及其职能部门对法院领导任用的介入与决定,直接影响了地方法院的工作方向乃至个案处理,从而出现了“地方司法”乃至“地方保护主义”的问题。这也正是中央提出改革省级以下地方法院法官任用制度的重要动因。从这一点来看,笔者提出的“有限集中”的改革方案,基本契合了中央的改革出发点。就这一方案本身而言,其除了可以在相当程度上避免法官形成“乌纱谁给我,我听谁的话”的认知之外,更为现实的意义还在于经济性与准确性等优势。因为由省级统一任命的法官人数并不是很多,不会增加太多的信息搜寻工作量与决策成本,总体上还在可控与可承受的范围之内。

其二,“分层授权”,即将基层法院、中级法院普通一线法官、审判团队负责人(如审判长、主审法官)以及基层法院正副庭长、审委会委员的初步审查提名权交由本院,在省级法院的授权下,具体的审批权由专设的市(地、州)级法官遴选委员会行使,最后由有任命权的人大通过;对于中级法院的正副庭长、审委会委员,其初步审查提名可交由中级法院承担,由省级法官遴选委员会审批,最后交由有任命权的人大通过。“分层授权”的理由主要在于以下三个方面:

首先,前文的分析已经表明,这些层次的法官任用受法院外部的影响甚少,甚至在绝大多数情况下,难以看到外部影响。尽管不排除业务型法官、职能部门领导因办理特殊、重大或敏感案件而受到地方党委、政府通过本院领导施加的不当干预和影响的情况,但经验告诉我们,即便这种情况存在,一般也不会直接与承办法官发生联系,由此带来的地方性司法不公和“地方保护主义”问题可能是有限的。在法院院级领导的任命权由省级统管之后,这一问题更会得到相当程度的遏制。因此,没有必要将这些层次的法官任用完全纳入省级统管的改革目标之中。

其次,“分层授权”能够兼顾任用的成本与质量。以省级为标准,尤其是对于那些县级和地市级区划众多的大省而言,如果所有基层法院和中级法院法官的任用都交由省级统管,

[22] 2015年2月2日,习近平在省部级主要领导干部学习贯彻十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班开班式上发表讲话强调,各级领导干部在推进依法治国方面肩负着重要责任,全面依法治国必须抓住领导干部这个“关键少数”。

[23] 有学者认为,过去地方法院更多被视为地方国家机关的一部分,而非中央审判机关的一部分。参见沈桥林:《省以下地方法院统管之问题探讨——兼论审判体制改革之粗略构想》,《江西师范大学学报(哲学社会科学版)》2014年第6期,第50页以下。

那么，每年可能需要任用的法官就有数百人，在各级法院换届选举年任用的工作量可能会更大。^[24] 面临如此庞大的法官任用数量，无论由省级党委及其组织部门、政法委主导，还是由省级法院抑或省级法官遴选委员会主导，都难以单独或协作对法官人选进行充分考察，从而也就难以保证任用称职的法官。即便勉力进行，其效果也可能较为有限，甚至仅仅是形式上而非实质上深入、有效地考察和把握。究其原因，经济成本的因素显而易见。试想，如果对每个基层、中级法院的法官都进行这种集中式的选拔，其工作量将是何等巨大。例如，倘若法院内部职能部门领导，乃至一般法官的选拔需要经过报名、测验、征求民意、民主投票、组织考察等多重程序，而这些程序都交由省级统管，不管是组织部门还是省级法院自身，乃至省级法官遴选委员会，均要耗费巨大的经济成本。但要简化这些选拔任用程序，恐怕又难以保障法官任用的质量。面对这种两难选择，一个两全的方法就是采用“分层授权”的方式，由不同的权力主体分担法官任用的工作量。即，对于基层、中级法院业务型法官以及职能部门领导、审委会委员的任用，采取分层授权提名，形成一种选拔工作量分散化的机制，从而使地方法院法官任用的考察难度和强度维持在较低水平，保持选拔任用制度的经济性。在任用权分工，尤其是大部分任用对象的初审工作下放的前提下，省市两级法院的法官任用工作量虽然有明显增加，但通过努力应该能够大致保质保量地完成法官任用工作。

最后，“分层授权”能够在相当程度上延续既有地方法院法官任用机制中“熟人”考察的制度优势。从某种意义上讲，当下法官任用制度改革的方向是将法官的“熟人”考察、“周围”选拔机制改造成“陌生人”选拔机制。尽管“陌生人”选拔可能更为客观、中立，但“陌生人”评价的疏离感很容易带来无法充分了解任用对象的情况与难以准确评估的问题，从而无法确保选拔出最称职的法官。从这一点来看，“陌生人”选拔也并非最优机制。相反，在现有的“熟人”考察机制下，评价者主要来自与拟任用者长期一起工作的同事、领导，他们的评估是一种经验性、直观式的判断。这种机制实质上是将选拔任用法官的活动放在拟任用者的“周围”进行，让“熟人”对其进行评估。尽管“熟人”考察可能会受到“圈子文化”的影响，也存在一定程度的基于个人情感的主观性评价，但由此搜集的有关法官选拔任用的信息总体上是充分的，其准确性也较高，任用过程与结果往往也相对公正合理。因此，无论领导型法官还是业务型法官，无论省级统管决定的法官提名，还是下放委托中院行使法官任用权，均可考虑继续沿用“熟人”考察的机制和方式，从而基本保证任用的准确性。

作为本轮司法改革的重头戏，地方法院法官任用机制改革的大幕已经拉开。但正如前文所言，具体的改革方案还远未成型，仍处于探索阶段。在这种背景下，笔者通过分析既有地方法院法官任用机制的利弊以及法官任用制度改革的成本与收益，提出了“有限集中，分层授权”的改革方案与实施方略。整体而言，这一方案将法官选任过程中的选拔、考察、任用等权力，分层授权给不同级别的权力主体，在确保法官任用权有限集中的前提下，继续保证任用信息来源的多元化和准确性，从而降低任用的成本，避免工作量骤增所可能带

[24] 例如，四川省共有1个高级人民法院，22个中级法院，188个基层法院，法官9000余名。参见四川省高级人民法院网站，<http://www.sccourt.gov.cn/history.html>，2015年2月25日访问。以笔者实证调研的A、B、C三市中院为例，法官人数分别为218人、约100人和46人。

来的任用形式化、粗糙化的问题。当然，作为这一方案重要辅助实施机制的“地方任用”、“内部任用”的既有制度模式，也需要进一步的标准化、明确化、规范化，逐步消除其中存在的问题。最后，无论省级统管还是下放委托任用权，均要充分发挥法院自身的作用，合理限定外部机构如党委系统、组织部门的作用范围，以发挥本行评价的知识与专业优势，避免党政部门评价的粗线条、形式化等问题。当然，笔者提出的这一改革方案绝非最佳的终极解决方案，但它可能是目前这一特定时刻相对较优的理性设计，其具体效果也有待实践的检验。

Abstract: In practice, China has developed a unique institutional mechanism for the appointment of judges in district courts. The substantive decision-making power over the appointment of vast majority of judges is controlled by the internal court and Party leadership group at the same level, while the authorities outside the court and higher-level courts are only involved in the appointment of court's leadership. The appointment standards mainly focus on professionalism, but also include leadership ability. With respect to the appointment procedure, a diversified and limited competitive appointment pattern has been developed. From the perspective of effects, this appointment mechanism is fairly economic and usually able to select the judges and court leaders with certain professional and leadership capacities. However, it also has relatively obvious problems. The formation of this institutional mechanism is primarily related to the holistic cadre appointment system and the process of judicial construction in China. Viewed as a whole, the current reform of provincial court's unified control over the appointment of judges in district courts is able to solve to a certain extent the problems of "localism" or even "mountain-stronghold mentality" and "protectionism" in the appointment of judges (presidents) of district courts, but may have the deficiencies of relatively low information-gathering capability and high appointment cost. "Limited centralization and hierarchical authorization" is an effective reform strategy that can both solve the above problems and give consideration to the basic starting point of the reform of the mechanism for the appointment of judges in district courts.

Key Words: district court, appointment of judges, unified control by provincial courts
