

中国法学会重点专项课题
ZHONGGUO FALUEHUI ZHONGYAN ZHUANXIANG KETI

司法人员管理体制 研究

SIFA RENYUAN GUANLI TIZHI YANJIU

主编：袁勤华

副主编：李丰川 张俊文

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中国法学会重点专项课题

ZHONGHUA FALXUEHUI ZHONGYAN TANJI

司法人员 管理体制研究

SIFA RENYUAN GUANLI TIZHI YANJIU

主编：袁勤华

副主编：李丰川 张俊文

主要撰稿人：

王建华 马翔 熊姿 肖瑶 张红良等

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

司法人员管理体制研究 / 袁勤华主编. —北京:

中国法制出版社, 2016.8

ISBN 978-7-5093-7756-7

I. ①司… II. ①袁… III. ①法律工作者-人事管理-管理体制-研究-中国 IV. ①D926.17

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第197749号

策划编辑: 戴蕊 (dora6322@sina.com)

责任编辑: 程思

封面设计: 周黎明

司法人员管理体制研究

SIFA RENYUAN GUANLI TIZHI YANJIU

主编 / 袁勤华

经销 / 新华书店

印刷 / 北京九州迅驰传媒文化有限公司

开本 / 880毫米×1230毫米 32开

印张 / 8.5 字数 / 183千

版次 / 2016年11月第1版

2016年11月第1次印刷

中国法制出版社出版

书号ISBN 978-7-5093-7756-7

定价: 32.00元

北京西单横二条2号 邮政编码100031

传真: 010-66031119

网址: <http://www.zgfs.com>

编辑部电话: 010-66066620

市场营销部电话: 010-66033393

邮购部电话: 010-66033288

(如有印装质量问题, 请与本社编务印务管理部联系调换。电话: 010-66032926)

序 言 |

值此仲夏时节，欣闻此书付梓，尤感欣慰。本书发轫于我国深化司法体制改革之际，萃取中国法学会重点专项课题成果，反映重庆市司法体制改革试点探索，理论与实务层面皆有一定的新意和高度，相信它的出版有益于当前正在全面推开的司法体制改革试点工作。

司法是社会公平正义的最后一道防线。司法的公平有赖于司法人员信仰法律、坚守法治，从根本上说有赖于良好的司法人员管理制度。党的十八届三中全会提出，要完善司法人员分类管理制度，健全法官、检察官职业保障制度。习近平总书记指出，建立符合职业特点的司法人员管理制度，在司法体制改革中居于基础性地位。本书开篇对我国司法人员管理体制脉络演变作了清晰考察，分析了现行管理体制存在的短板，概括梳理了当前 11 个主要国家司法人员管理体制的三种类型，并辅以详实的图表数据、文献事例，为读者原汁原味阅读提供了多元的视角。

毛泽东同志讲过，感觉到了的东西不一定理解它，只有理解了的东西才能更深刻地感觉它，感觉只能解决现象，理论才能解决本质。细读本书，不难发现，目前，我国司法机关人员管理体制改革尚处于试点阶段，依旧有不少实践难题需要理论回应。如



何为可复制、可推广的司法人员管理模式提供精准厚实的理论支撑，如何妥善化解人员分类“同质化”、内部管理“行政化”、横向关系“属地化”等问题，这都需要我们这些司法体制改革的参与者、推动者们一起“头脑风暴”。本书在实时跟踪当前全国各地司法体制改革试点动态的基础上，逐一剖析改革热点难点问题，从系统论角度设计我国司法机关人员管理体制改革的可行路径，提出构建以司法机关人员分类的“司法官、司法辅助人员、司法行政人员”三分法，“入口、在职、出口”三段，“本院、上级、外部”三层级为主要内容的“三三制”司法机关人员管理体制。这个理论能否回应当前改革的呼声和期待？我认为，这都可以在“读与思”中反复研磨。读者不妨把目光聚焦到书中的职业分类授权、运行节点控权、体制架构衡权管理思路，可以发现其理论主张是要立足我国国情，遵循司法规律，探索实施“人员分类、纵横配置、专业把关、合理参与、充分保障”的司法机关人员管理模式。这些理论观点集中体现在附录中的《司法机关人员管理体制改革的建议方案》中。

司法体制改革是全面深化改革的重要组成部分，其政治性、政策性、法律性都很强，而且涉及面广、情况复杂，引起国内外高度关注。司法机关人员管理体制改革的本轮改革中居于基础性地位，具有全局性影响，属于司法体制改革的“深水区”之一，是改革攻坚的一块“硬骨头”。由于本书涉及管理体制层面的诸多难点、敏感问题，理论界与实务界争议较大，目前尚未形成统一的认识，加之现行的部分法律法规尚未修订，政策层面的设计难度颇大。面对人员管理体制改革的倒逼的紧迫形势，作者没有回避难题走捷径，而是在过河前先数清“石头”，再搭好改革之桥。

其设计的改革方向和路径，遵循了我国司法人员管理现状中的党管干部、党管人才等基本原则，不突破现有的体制架构，同时又着力构建以法官检察官为核心的司法人员分类管理体系，为实现法官检察官正规化、专业化、职业化提供了改革路径和方法。当然，书中提出的部分改革观点，毕竟还处于预想规划阶段，有的涉及修法，有的需要顶层设计，有的尚未得到实践检验，能否落地仍需时间考量。仁者见仁，智者见智。我相信读者在思考评判的同时，会与作者的良苦用心产生共鸣。

思想就像降落伞一样，只有打开才能发挥作用。一本好书，是可以引导读者信步书中“黄金屋”，触类旁通，拓展视野，盖好书外“宜居之家”。说到本书的由来，它是中国法学会“深入研究党的十八届四中全会精神”重点专项课题《司法人员管理体制研究》的转化成果。课题组成员全部来自重庆市委政法委司法体制改革专题调研组。在重庆被中央确定为司法体制改革第二批试点地区后，从2014年7月起，市委政法委即组织调研组进行改革方案的起草论证，同年12月调研组申报了中国法学会的上述重点专项课题。实际上课题研究、本书成稿与重庆的司法体制改革试点进程是高度同一的。

回顾本书形成过程，可谓志不求易，事不避难，也充分印证了“上下同欲者胜”的朴实道理。作为严谨的课题研究，据我所知，课题组主要是从五个方面着手的：一是理论与知识准备。收集有关司法人员管理体制的学术期刊文章300余篇和有关中外司法制度、司法管理的专著20余部，掌握了大量关于司法机关人员管理的理论资料。二是法律法规和改革政策准备。全面梳理了从中央到地方的各类规范性文件，系统学习宪法、地方组织法、



法院检察院组织法、法官检察官法、公务员法以及中央各部委、“两高”关于司法机关、司法人员的管理规范，重点研究十八届三中四中全会决定、中央关于深化社会体制和司法体制改革的意见、中央政法委关于司法体制改革试点若干问题的框架意见、最高人民法院《四五改革纲要》、最高人民检察院关于深化检察改革的意见（2013—2017年工作规划）、中央有关领导关于司法体制改革的讲话等。三是掌握实情。本书撰稿者们实地详研作为样本的重庆市的5个区县，在当地均召开了由党委政法委、法院、检察院、公安局等政法机关和组织、人力社保、编制、财政、司法、工商等部门参与的座谈会，搜集意见建议300余条。同时在上述区县法院、检察院召开干警大会10次，发放调查问卷1260份，并采取个别访谈方式，分别与155名法官检察官、司法辅助人员、司法行政人员交谈，收集来自基层司法人员的意见建议700余条。四是对改革设想和主要观点广泛征求意见。撰稿者们先后赴重庆市人大、市委组织部、市编办、市公务员局、市财政局、市高法院、市检察院等7个部门和市工商局等垂直管理部门召开专题研讨会，并书面征求重庆市发展改革委、市机关事务管理局等部门的意见，共收集到110条意见。五是紧跟司改动态。一年多时间里，本书撰稿者们先后赴上海、贵州、湖北、海南等司法体制改革试点地区，学习借鉴有关司法机关人员管理体制改革的作法，获取了较完整且具有可操作性的资料。通过上述五个方面的调研，课题组于2015年年底形成了13万余字的课题报告，2016年2月经中国法学会结项鉴定为良好等次。这就是本书的主要内容。

在此过程中，以完善司法人员分类管理制度、完善司法责任

制、健全司法人员职业保障制度、探索建立市以下法院检察院人财物统一管理为内容的《重庆市司法体制改革试点方案》经中央政法委和重庆市委批复,《关于重庆市司法体制改革试点方案的实施意见》、《重庆市法院司法体制改革试点工作实施方案》、《重庆市检察机关司法体制改革试点工作实施方案》经重庆市委批复,2015年9月在10个法院检察院试点实施。大半年以来,在中央和市委的领导下,首批改革试点工作取得了预期成效。一是司法人员分类管理顺利完成,按照公开、公平、公正、廉洁的要求,完成了首批员额制法官检察官的遴选,改革后法检试点单位员额比例分别为31%、28.2%,初步实现了法官检察官专业化、精英化,也为今后优化队伍结构、补充骨干力量预留了空间。二是科学的审判检察权力运行机制逐步形成。重庆市高级人民法院、市人民检察院认真贯彻“两高”要求,围绕让审理者裁判、由裁判者负责,分别构建了法院“1+7”和检察院“1+4+5”的司法责任体系,各试点法院、检察院健全完善办案组织,科学划分内部办案权限,突出法官、检察官在办案中的主体地位,逐步形成了权力、责任、监督制约三位一体的司法权力运行机制,有力确保了司法公正高效,提升了司法公信力。三是职业保障和人财物市级统管基础工作有序推进。重庆市相关职能部门按照中央有关改革政策和进度安排,深入开展调研,全面收集数据,详细统计分析,反复完善工作方案,做了大量扎实基础工作,为在全市整体推进司法责任制改革奠定了良好基础。本书作者全程参与、指导推动了改革进程,又以丰富的改革实践经验教训验证、修正了书中观点。

事之当革,若畏惧而不为,则失时为害。“世界上的事情都是干出来的。不干,半点马克思主义也没有。”2016年6月30日,



中共中央政治局委员、重庆市委书记孙政才同志调研视察司法体制改革试点工作，认为在全市法院检察院全面推开司法责任制改革的条件已经基本成熟。7月中旬在吉林召开的全国司法体制改革推进会，要求各级法院检察院坚定不移地推动司法责任制改革全面开展。在此时出版此书，就是因为本书正好契合了理论深度和政策高度的交汇点，承载了顶层设计和政策落地的支撑点。它可以帮助读者打开思想之门，提供理论指导。当然，本书受众也是开放的，期许本书为理论研究者提供有益借鉴。

夏读日正长，打开书，沁心脾。王阳明说过，知而不行，只是未知。我希望，每位读者掩卷思书香之后，能将更多的实干担当精神投入到工作中，在思想、行动上皆能与司法体制改革大潮同频共振，同心相向。我相信，“开局就是决战，起步就是冲刺”，只要低调务实、少说多干，就一定能在司法体制改革工作中交出一份满意的答卷。

刘学普（中共重庆市委常委、政法委书记）

二〇一六年七月于重庆

一、问题的提出

英国哲学家、法学家培根曾经说过：“一次不公正的审判，其恶果甚至超过十次犯罪。因为犯罪好比是污染了水流，而不公正的审判则好比污染了水源。”培根此语意在强调司法公正的重要性。司法作为维护社会公平正义的最后一道防线，人们对其公正的期许远高于法律适用的其他环节。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》（以下简称“十八届四中全会《决定》”）就公正司法建设进行了战略部署：“公正是法治的生命线。司法公正对社会公正具有重要引领作用，司法不公对社会公正具有致命破坏作用。必须完善司法管理体制和司法权力运行机制，规范司法行为，加强对司法活动的监督，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。”可见，司法管理体制和司法权力运行机制是司法体制最核心的两个构成部分，也是推进依法治国建设的重要环节。

司法管理体制主要解决的是司法机关如何设置以及如何配置司法权力，是国家司法权力配置、组织和运行的机制和制度，也是司法权力有效运行的保障。司法机关的法律性质和法律地位如



何确定，上下级司法机关之间的相互关系，司法人员如何产生和履行职务，司法职权如何设定和配置，司法功能如何得到充分和有效的发挥等，是司法管理体制的重要制度内涵。^①其中，司法人员管理制度又是司法管理体制的核心要素。建立符合职业特点的司法人员管理制度，是建设高素质司法队伍的前提，在深化司法体制改革中处于基础性地位。对此，十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称“十八届三中全会《决定》”）指出，“建立符合职业特点的司法人员管理制度，健全法官、检察官、人民警察统一招录、有序交流、逐级遴选机制，完善司法人员分类管理制度，健全法官、检察官、人民警察职业保障制度”。十八届四中全会《决定》指出：“加快建立符合职业特点的法治工作人员管理制度，完善职业保障体系，建立法官、检察官、人民警察专业职务序列及工资制度。”2014年6月，中央全面深化改革领导小组第三次会议审议通过《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》、《上海市司法改革试点工作方案》，在中央层面对司法人员分类管理、司法人员职业保障、司法责任制、省以下地方法院检察院人财物统一管理 etc 司法体制改革的四个基础性、制度性问题作出顶层设计，并选取上海、广东等省市进行分批次试点改革。2015年9月15日，中央全面深化改革领导小组会议审议通过《法官、检察官单独职务序列改革试点方案》、《法官、检察官工资制度改革试点方案》，落实十八届四中全会《决定》所提出的“符合职业特点的法治工作

^① 莫纪宏：“论我国司法管理体制改革的正当性前提及方向”，载《法律科学》2015年第1期。

人员管理制度”。

十八届三中、四中全会等会议都对司法人员管理体制给予了高度的关注，在中央层面对司法人员管理体制提出顶层设计方案，彰显了该问题的重要性。在现实中，我国司法人员管理体制仍然存在着诸多问题。例如，司法人员的专业分工不明确，行政官僚化管理模式影响司法公正和司法效率的实现，司法人员缺乏健全的履职保障等。传统规范法学研究多关注审判权运行，对司法管理研究未有足够重视。^①理论界和实务界就中国语境下司法人员管理认识不统一，未能就十八届三、四中全会所提出的改革部署提出具有可行性的实施方案。因此，从司法人员管理体制在我国司法改革中的战略地位和司法人员管理体制的现实两个方面来看，加强司法人员管理体制研究是具有较高理论与现实意义的课题。

本书将研究的中心锁定在司法机关人员的管理体制上，但并不仅限于此。因为司法机关人员是在司法机关工作的人员，基于其工作机关的特殊性和工作内容的特定性，研究司法机关人员的管理必然要在我国司法体制这一大背景下进行考察，它不仅涉及人的问题，还涉及机构设置及职权划分、经费管理，甚至还要将司法人员放到司法权力运行机制下进行考察，因为司法体制改革的核心还是要健全司法权力运行机制。因此可以说，司法人员管理体制不仅关系到司法管理体制的完善，同时也是健全司法权力运行机制，从而实现司法公正的重要课题。

^① 参见朱苏力：“论法院的审判职能与行政管理”，载《中外法学》1999年第5期。



二、研究框架

在全面深化司法改革和依法治国的大背景下，本书以“三三制”的人员管理框架进行逻辑展开，围绕司法机关人员分类的“司法官、司法辅助人员、司法行政人员”三分法，“入口、在职、出口”三段，“本院、上级、外部”三层级，探索构建符合中国国情、司法规律以及管理科学的司法机关人员管理模式与管理机制。本课题认为，建构符合我国司法实情的司法机关人员管理的理想模式，必须始终坚持党的领导，遵循我国司法运行规律和司法机关人员的职业特点，立足本国实际，合理借鉴域外先进理念经验，明确职业分类授权、运行节点控权、体制架构衡权的管理思路，逐步建立“人员分类、纵横配置、专业把关、合理参与、充分保障”的司法机关人员管理模式。这种管理模式能够一定程度实现司法行政权与司法权的分离，兼顾司法机关的职能特点，促进司法机关管理的规范结构和行为结构优化设计，进而实现行政部门管理司法机关和司法机关自我管理之间权力配置的精妙平衡。在这种管理模式的管理下，司法机关能够排除外界干扰，严格依法独立行使司法权，维护司法权的统一。

本书在研究初期即制定了一个详细而完整的研究方案。在研究的过程中，根据具体的研究情况对研究方案进行了反复的修改与调整，最终确立由五个部分构成的研究框架：

第一部分是我国早期司法人员管理体制的历史嬗变。该部分梳理了从我国古代早期司法人员管理到当代司法机关人员管理的发展脉络及规律，为当下改革提供纵向的借鉴基础。第二部分为我国现行司法人员管理体制考察。从司法机关人员管理

体制的现实出发,认真梳理了其存在的主要问题,从而为司法人员管理体制的完善提供针对性指引。第三部分对世界主要类型司法机关人员管理体制考察评析,为完善我国的司法机关人员管理体制提出可供参考的域外经验。第四部分是我国司法机关人员管理体制改革的宏观考量。制度建构与设计的前提是要有一些明确的指导思想和基本原则,否则难以保障制度的协调性与科学性。因此本部分探讨了司法机关人员管理体制改革的应当遵循的一些基本思路、方向、原则等。第五部分是司法机关人员管理体制改革的具体实施方案。该部分针对我国司法机关人员管理体制的问题,在第四部分所提出的完善思路的指导下,提出了司法机关人员管理体制改革的具体方案。这一部分是本书研究的重点。

三、研究方法

为求研究的深度和张力,本书重点运用经验实证研究、比较研究方法,并充分运用系统论等理论资源就司法机关人员管理体制展开研究,秉持立足本土经验、面对中国问题的学术方向,探索司法机关人员管理体制实施方案。

1. 运用文献分析方法,对我国司法机关人员管理体制演变进行历史的梳理。研究以尊重历史资料为原则,在整理历史资料的基础上,分析我国司法机关人员管理体制演变的特征和规律。

2. 运用经验实证方法,对上海、重庆、广东等地区司法机关人员管理体制改革的追踪考察,运用参与式研究、深度访谈等方式审视司法实践,以问题意识为中心展开司法机关人员管理的本土化研究。



3. 运用比较研究方法，关注其他国家和地区司法机关人员管理体制的基本路径，特别是面对与我国相类似问题时的应对方案和改革策略，从而形成可资借鉴的比较法经验。

目 录 |

引言.....	001
一、问题的提出 / 001	
二、研究框架 / 004	
三、研究方法 / 005	
第一章 我国早期司法人员管理体制的历史嬗变.....	001
一、我国古代司法机关设置与人员管理体制 / 003	
二、清末新政时司法体系和人员管理 / 007	
（一）司法体系架构 / 007	
（二）司法人员构成 / 009	
（三）司法官的管理 / 013	
（四）辅助人员的管理 / 015	
（五）简评 / 016	
三、北洋政府时期司法体系和司法人员管理 / 017	
（一）司法体系架构 / 017	
（二）司法机关人员构成 / 019	
（三）司法人员的管理 / 020	



(四) 简评 / 026

四、南京国民政府时期司法体系和司法人员管理 / 026

(一) 司法体系架构 / 026

(二) 司法人员管理 / 029

(三) 简评 / 037

第二章 我国现行司法机关人员管理体制考察 039

一、现行司法机关人员管理体制的历史演变 / 041

(一) 建国前人民民主政权时期的司法体制和人员管理 / 041

(二) 建国初期司法体制和司法人员管理 / 050

二、现行司法机关人员管理体制 / 064

(一) 司法体系架构和人员构成 / 065

(二) 现行司法管理体制的构成 / 065

(三) 现行司法机关人员管理体制的内容 / 067

三、现行司法机关人员管理体制运行状况 / 069

(一) 人员管理“同质化” / 069

(二) 内部管理“行政化” / 075

(三) 横向关系“属地化” / 080

(四) 法检管理“一体化” / 084

第三章 司法机关人员管理模式的域外考察 087

一、域外司法机关人员管理体制的三种模式 / 089

(一) 司法行政型管理体制下人员管理 / 089

(二) 司法委员会型管理体制下的人员管理 / 108

(三) 司法自治型管理体制下的人员管理 / 114

二、不同司法机关人员管理体制的评析 / 129