

中国当代法官培训史论

ZHONGGUO DANGDAI FAGUAN
PEIXUN SHILUN

彭永和 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

中国当代法官培训史论

ZHONGGUO DANGDAI FAGUAN
PEIXUN SHILUN

彭永和 著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国当代法官培训史论 / 彭永和著. —北京: 法律出版社, 2013. 6

ISBN 978 - 7 - 5118 - 4821 - 5

I. ①中… II. ①彭… III. ①法官—职业培训—历史—中国 IV. ①D926. 2 - 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 069027 号

©法律出版社·中国

责任编辑/张发靖

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/法律出版社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/张建伟

开本/A5

印张/14 字数/406千

版本/2013年5月第1版

印次/2013年5月第1次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995 重庆公司/023-65382816/2908

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 4821 - 5

定价:50.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

“当代”,相对于古代、近代、现代而言,是个“后现代”历史时期。具体到社会不同领域或研究专业,当代的起始原点各有不同。例如在中国文学史里,有三种关于中国当代文学史的起始原点理论,即1942年说、1949年说及1976年说。从科学的史学角度进行界定,当代历史原点确应由具有相当影响的历史事件作为标志。

就法官培训历史而言,1949年中华人民共和国成立后至1984年,我国并没有独立而自成体系的法官培训历史。1985年全国法院干部业余法律大学的成立,不仅标志着人民法院具有了自己的教育培训院校,而且标志着我国独立的法官教育培训制度的历史开端。因此,本书将“中国当代法官培训史”的起始原点界定在1985年。

本书是有关当代中国法官教育培训史的第一部专著。由于没有相关写作先例及史实著作可资借鉴,在本书写作过程中,作者遵循“再现客观、忠于历史”的写作原则,阅读了三千余万字、一千余份历史文献,包括最高人民法院党组会议记录、重要文件草案、内部报告、领导批件等珍贵史料,所叙述事实均来源于一手资料,所归纳结论均总结于原始素材。

在写作体例上,本书以历史发展年代为主线条,分章论述法律业大历史时期(第一章)、培训中心历史时期(第二章)、法官学院历史时期(第三章)、依法培训历史时期(第四章)、科学发展历史时期(第五章),以及域外法官培训借鉴部分(第六章)。在以年代为主的章节体系编排中,本书突出了中国法官培训历史中的重大事件及重要文件,以此作为各个历史时期的起始标志。其中,第一章以1985年法律业大成立作为法律业大历史时期的起点;第二章以1988年中国高级法官培训中心成

立作为培训中心历史时期的起点;第三章以1997年国家法官学院成立作为法官学院历史时期的起点;第四章以2000年《法官培训条例》的发布作为依法培训历史时期的起点;第五章以2011年《国家法官学院分院建设标准》的发布作为科学发展历史时期的起点。

本书既是一本史学专著,也是一本史学论著。笔者自1985年4月从最高人民法院刑事审判第一庭选调参与筹办法律业大至今,一直从事法官教育培训研究与管理工作的,亲历、见证了中国当代法官教育培训28年的发展历程,深感有责任、有义务将这段珍贵的历史记载下来。总结历史也即研究历史,笔者在总结中思考,在思考中感悟。作为《法官培训条例》、《国家法官学院分院建设标准》等法规性文件,以及不同历史时期的《全国法院教育培训规划》等重要文件的主要执笔人或参与者,笔者在叙述史实的同时,遵循上述法规性文件的立法精神及最高人民法院的政策主旨,适当论述了当代中国法官培训制度的基本要点及发展方向。此为本书称作《史论》的基本考虑。

同时,笔者汇总自己出访法国、德国、瑞士、日本、韩国、澳大利亚等国以及我国香港、台湾地区法官培训机构的原始访谈记录及文字材料,将上述国家及地区的法官培训制度与经验加以总结,并与我国法官培训制度进行对比,力求对建设具有中国特色的法官培训制度有所裨益。此为本书最后一章的写作缘由。

谨以本书献给关心中国法官教育培训事业、从事中国法官教育培训工作的各位人士。

目 录

前言	(1)
第一章 奠定基础的法律业大“补课”历史	(1)
第一节 中国特色的“法律业大”模式	(2)
一、低学历基础制约审判工作	(2)
二、切合实际的模式选择	(3)
三、辉煌壮举,抗大式办学	(8)
四、尊重教育规律,行政措施保障	(11)
五、一手抓法律业大,一手抓审判工作	(14)
第二节 规模化的系统内学历教育	(17)
一、四级办学,院学合一	(17)
二、加强学校基础建设	(19)
三、巩固办学成果、拓宽办学领域	(22)
四、在大专学历教育基础上再上新台阶	(25)
五、任务转轨,机构过渡	(28)
第三节 切合审判实际的专业证书教育	(31)
一、着眼审判骨干的系统化培训	(31)
二、展望《法官法》的准学历教育	(33)
三、具有针对性的“八门课”教学方案	(35)
四、严格的学历教育管理新模式	(37)
五、不断改革培养机制,善始善终确保质量	(39)
第四节 “质量第一”前提下的教学与管理	(42)
一、规范的法律业大教学体系	(42)
二、法律业大教材的核心地位	(45)

三、以审判纪律为样本的学籍管理	(47)
四、制度化、常态化的教学评估	(50)
五、以刊促学,完善刊授机制	(52)
第二章 法官培训中心开启“培训之门”	(55)
第一节 法院系统高端人才的培养摇篮	(56)
一、中国高级法官培训中心的孕育与诞生	(56)
二、独树一帜的培训类别与教学体系	(62)
三、高端化的管理与培训模式	(70)
四、《中国审判案例要览》:案例教学的鼻祖与样板	(79)
五、外向型、国际化法官培训交流的开拓者	(82)
第二节 “教育未竟”,“培训开端”	(85)
一、“两个转变”的战略构思	(85)
二、全国统一的培训中心办学章程	(87)
三、岗位培训的载体形式	(90)
四、按需施教,学以致用	(93)
五、专升本教育再上新台阶	(95)
第三节 以《法官法》为核心的培训体系	(100)
一、法官培训及其基本原则	(100)
二、法官培训的类别与重点	(102)
三、法官培训方式及培训内容	(104)
四、法官培训机构及其分工	(105)
五、法官培训的考核与作用	(107)
第三章 法官学院开创规范化培训新纪元	(109)
第一节 国家法官学院与地方法官学院	(112)
一、国家法官学院:当代法官培训的里程碑	(112)
二、地方法官学院:法院队伍建设的加油站	(119)
三、法官学院的教育管理与科研管理	(127)
四、法官学院的行政管理与学员管理	(142)

第二节 资格培训	(159)
一、任职资格培训	(159)
二、晋级资格培训	(160)
三、续职资格培训	(162)
四、预备法官培训	(163)
第三节 新法律法规培训与专项培训	(170)
一、新法律法规培训	(171)
二、师资培训	(172)
三、专题教育培训	(174)
第四节 网络培训	(176)
一、地面培训面临的“三大矛盾”	(176)
二、改革是必须的,过程是艰难的	(178)
三、“中国法官培训网”:一颗闪耀的新星	(181)
四、网络晋高培训	(184)
五、院长培训班网络教育	(189)
六、网络培训的未来格局	(191)
第五节 特色学历教育	(196)
一、经济法专业专科学历教育	(197)
二、法律(书记官)专业专科学历教育	(199)
三、法律(司法警官)专业专科学历教育	(201)
四、专升本、高起本教育	(203)
五、研究生教育与博士教育	(206)
第四章 法官教育培训的法制化进程	(210)
第一节 《法官培训条例》的划时代意义	(212)
一、《法官法》的配套法规	(212)
二、《条例》的规范作用	(217)
三、《条例》的修改与完善	(221)
第二节 《法官培训条例》的基本原则	(223)

一、权利与义务相统一原则	(223)
二、统一规划、归口培训原则	(224)
三、理论联系实际、按需施教原则	(225)
四、培训与使用相结合原则	(226)
第三节 法官培训的组织与管理	(227)
一、培训类别的标准化	(227)
二、预备法官培养与培训理念	(229)
三、各级法官培训机构的任务分工	(234)
四、“逢进必训”与“逢晋必训”	(242)
第四节 法官培训的内容与形式	(244)
一、教学内容的改革	(244)
二、培训方式的改革	(247)
三、教学方法的改革	(249)
第五节 法官培训的条件与保障	(252)
一、专职教师队伍建设	(252)
二、兼职教师队伍建设	(257)
三、“专兼结合,以兼为主”	(259)
四、“教学—科研—审判”三结合	(260)
五、经费保障与基地条件	(263)
第六节 法官培训的考核与责任	(266)
一、法官培训档案制度	(266)
二、“培训—考核—使用”约束机制	(270)
三、培训机构的评估制度	(277)
第五章 法官培训体制建设与科学发展	(279)
第一节 国家法官学院分院建设	(281)
一、分院建设的宗旨与目标	(281)
二、分院建设的程序与条件	(284)
三、分院建设的架构与布局	(286)

第二节 《分院建设标准》的立论与原则	(292)
一、《分院建设标准》的历史意义	(292)
二、《分院建设标准》的基本原则	(301)
三、基地建设之外的法官培训理念	(308)
第三节 法官培训机构与体系建设	(313)
一、国家法官学院分院的机构性质与培训任务	(313)
二、国家法官学院分院的类别与培训规模	(317)
三、培训经费保障机制	(319)
四、培训机构的网络信息化建设	(322)
五、具有法院特色的文化建设与情报数据库建设	(326)
六、国家法官学院分院的评估与考核	(329)
第四节 法官培训基地建设	(333)
一、房屋建筑建设	(334)
二、场地建设	(342)
三、建筑设备	(343)
第五节 法官教育培训战略布局的六大关系	(344)
一、法官教育培训工作继承与发展的关系	(344)
二、法官教育培训与社会教育培训的关系	(352)
三、法官教育培训与队伍建设的关系	(359)
四、地面培训与网络培训的关系	(367)
五、培训工作与学历教育的关系	(372)
六、思想教育与业务培训的关系	(376)
第六章 境外法官教育培训制度借鉴	(386)
第一节 法官培训机制	(386)
一、司法改革中的法官培训	(386)
二、法官培训机构	(395)
三、教育培训经费	(403)
第二节 预备法官培训的借鉴	(406)

一、遴选法官的条件、程序与标准	(406)
二、遴选考试制度	(410)
三、预备法官培训	(414)
第三节 在职法官培训的借鉴	(417)
一、法官培训的职业基础	(417)
二、全员性的法官终身教育	(422)
三、法官继续教育的分类培训与课程设计	(425)
四、法律文化传播教育:法官培训国际化	(429)
第四节 法官培训理念的借鉴	(432)
后记	(437)

第一章 奠定基础的法律业大

“补课”历史

新中国成立后至“文化大革命”前,人民法院并未创办自己的干部院校。“文化大革命”中,“砸烂公、检、法”,人民法院被实行“军管”,实际上成为各地公安机关军管会下属的“审判组”,人民法院名存实亡,更不可能创办自己的干部院校。“文化大革命”后至1984年,人民法院处于恢复和发展时期,法院系统的干部教育培训任务,中央一级的由位于北京的中央政法干部学校及位于河南济南的中央第二政法干校承担,地方法院的干部教育培训任务则主要由各地的政法干校承担。在这一历史阶段,虽然全国法院干警队伍文化结构明显偏低,整体文化素质亟待提高,但人民法院尚未创办自己的干部院校,甚至全国法院系统还没有自己的教育培训工作职能部门。直至1984年,最高人民法院在人事厅内设立教育处(三处),人民法院教育培训工作方才得以独立规划与着手研究。

原最高人民法院办公厅主任、老革命家郑天翔同志的秘书杨树庄同志回忆说:1983年中央决定郑天翔同志到最高人民法院担任院长后,经过认真的调查研究,郑天翔同志发现全国法院系统存在两大问题,急需抓紧两件大事:一是业务基础薄弱,需要创办一所法院自己的学校;二是物质装备落后,需要解决经费装备等司法行政基础问题。

全国法院干部业余法律大学(以下简称法律业大),作为人民法院系统的首座大学,致力于法院干警的学历教育,筹划于1984年,诞生于1985年,使命终结于2001年。2001年12月,最高人民法院召开全国法

院教育培训改革与发展战略研讨会,回顾和总结了法律业大办学 16 年来取得的巨大成就和历史经验。16 年间,法律业大共招收大专学历生 13 届,法律(审判)专业证书生 14 届,培养专科学历生 8.9 万人,培养法律(审判)专业证书生 8.2 万人,合计培养法律大专层次的学员 17.1 万人,其数量超过 1985 年法律业大创办时的全国法院干警总人数。由于法律业大的办学成就,至 2001 年,全国法院队伍中大专以上文化程度的人数已占全体干警的 80%,比创办法律业大的 1985 年提高了十倍多,审判人员中大专以上文化程度的人数接近 100%。经过法律业大 16 年的艰苦奋斗,其办学工作极大地提高了各级法院审判人员与其他工作人员的文化专业素质,法院干警学历结构发生历史性的飞跃,为实施《法官法》、实现法官规范化与专业化管理奠定了扎实、牢固的队伍素质基础。三十年后的今天,回头来看法律业大办学的历史功绩,切实感觉到郑天翔老院长及最高人民法院党组当年决策的英明远见。

第一节 中国特色的“法律业大”模式

一、低学历基础制约审判工作

改革开放以后至 1985 年,我国社会主义法制建设进入一个快速起步的发展阶段,全国人大和人大常委会制定和颁布的法律和有关法律问题的决定有九十多件,经国务院制定或者批准制定的行政法规有六百多件。而全国法院干部队伍的文化水平、专业知识水平普遍偏低,大学文化程度的干警只占全员总数的 6.77%。这种状况与人民法院担负的审判任务严重不适应。尤其是伴随国家经济建设的快速发展,大量经济纠纷案件、尤其是涉外案件剧增,对法院审判人员的文化水平和专业素质提出了更高的挑战。

据最高人民法院当年统计,截止到 1984 年年底,全国各级人民法院和专门法院共有干警 144467 人。根据当年已统计与测算到的 143941 名干警数字,其中,初中以下文化程度的占主体,为 87209 人,占总数的 60.59%。高中文化程度的 46988 人,占总数的 32.64%。大学文化程度的 9744 人,占总数的 6.77%。而在大学文化程度的人员中,法律院系毕

业的有 3942 人,仅占总数的 2.74%。即使算上在政法院校学过法律的人员,全国法院干警中也仅有 12016 人,占干警总数的 8.35%。

在全国法院已统计的 143941 名干警中,审判人员有 76182 人,占干警总数的 52.93%。审判人员中,具有初中以下文化程度的占绝大多数,为 52155 人,占审判人员的 68.46%;具有高中文化程度的 18355 人,占审判人员的 24.09%;具有大学文化程度的 5672 人,占审判人员的 7.45%。在大学文化程度的审判人员中,法律院校毕业的 3062 人,仅占审判人员的 4.02%。

以上统计说明,截止到 1984 年年底,在全国法院干警队伍中,有 93.3% 的人没有受过大学教育,有 89% 的人没有受过系统政法教育。在审判人员中,有 92.4% 的人没有受过大学教育,有 82.5% 的人没有受过系统政法教育。

显而易见,20 世纪 80 年代,如何为全国人民法院干警的绝大多数,特别是为各级法院审判人员的主体部分进行“大学文化补课”,着重对他们进行系统的法学法律教育,已是摆在最高人民法院党组面前的重大课题,更是摆在国家法制建设面前的重大课题。根据中共中央宣传部、中共中央组织部 1980 年 2 月下发的《关于加强干部教育工作的意见》精神,干部教育培训要以解决我国四化建设问题为中心,学习有关的理论与实践知识。文化程度低的干部主要应当学习文化,包括语文、数学、史地和自然常识,凡有条件的,应当在 1982 年达到初中或高中水平。1984 年《中共中央批转〈关于加强干部培训工作的报告〉》指出:对于经济体制改革和国民经济发展急需的经营管理、法律、财会等专门人才,要优先培养。对于 45 岁以下、未达到中专文化程度的干部,要加强教育培训力度。可见,20 世纪 80 年代,考虑开展人民法院干警队伍“文化补课”工作,与中央的要求是一致的,与当年时代的历史发展趋势是吻合的。

二、切合实际的模式选择

要给全国法院几万甚至十几万的人员进行“大学文化补课”,其模式选择之一:能否采取依托高等政法院校“补课”或者采取人员更新换代、“整体换血”的方式?最高人民法院党组研究分析后给出的回答是否定的。

根据教育部计划司当年统计,截止到1984年,全国只有24所大学设有法律专业,另有四所政法院校。自1977年恢复高考招生以来,上述院校共招收法律专业学生12626人,其中已分配2686人,1984年在校大学生9960人。在已分配的学生中,到法院工作的学生占总分配人数的比例较小。以西南政法学院1978级为例,1982年该届共毕业364人,分到法院工作的仅有53人,占该校该届毕业生总数的15%。而中国人民大学1978级共有38名毕业生,只有5人分到法院工作,占该校该届毕业生总数的13%。若以政法院校年均均有15%的毕业生到法院工作计算,从1984年到1986年,能分配到法院系统工作的大学毕业生只有1494人。而根据当年的法院干警队伍年龄构成状况,57~61岁的干警人数达到5022人,占干警总数的3.4%。这部分人在3~5年内将陆续退休,依托当时办学规模较小的各级政法院校,全国法院系统中这些自然减员的干警人数都将难以得到补充,更别谈干警队伍的“整体换血”。

模式选择之二:能否采取依托各地政法干校进行系统“补课”的方式?最高人民法院党组研究分析后给出的回答是“此路不通”。

根据司法部教育司1982年统计,全国法院干警受到三个月以上法律专业培训的共有7139人。其中,中央政法干校培训1285人,各省级政法干校培训5854人。预计这个数字在1982年后几年内不会有大的变化。因为,根据[82]国发87号文件精神,司法部准备把各省级政法干校逐步建设成政法干部管理学院,学制由短变长,为两年学制,毕业生给予大专学历。如此,随着教育培训周期的延长,学员培训的数量必然相对减少。所以,在1982年后的几年内,法院干警经过司法部门进行三个月以上法律专业培训的人员,会基本保持在7000人左右。因此,依靠政法干校无法完成大规模的法院干警“文化补课”任务。

同时,当时各地省级政法干校办学工作也面临很大困难,制约了培训数量与培训质量。据司法部1982年统计,由于各省的基础与情况不同,全国政法干校的建设与办学划分为三个类别。第一类,有校址、有师资、能进行规范培训的政法干校。这一类政法干校有十一个省、自治区、直辖市,包括:北京、河北、河南、山西、辽宁、湖南、广东、四川、贵州、新疆、广西。第二类,无校址、有机构、有人员,边筹建边培训的政法干校。这一类政法干校也有十一个省、自治区、直辖市,包括:山东、甘肃、黑龙江

江、吉林、云南、天津、内蒙古、福建、江苏、江西、宁夏。第三类,只有部分师资与管理人员,没有经费、没有校址,靠租借房屋、借调人员办学的政法干校。这一类政法干校有六个省、直辖市,包括湖北、浙江、安徽、上海、青海、陕西。综上,各地省级政法干校尚不完全具备承担各地法院系统干警“补课”任务的办学条件。

此外,鉴于法律高等院校及各地政法干校的基本办学形式均系脱产办学,十几万法院干警要在短时间内全部轮流离岗,接受半年甚至几年的系统教育培训,审判工作及其他法院工作将处于停滞、半停滞状态。因此,全国法院系统的绝大部分法院干警脱产参加较长期限的教育培训,是一个脱离实际的理论构思。

模式选择之三:是否可以依靠广播电视大学抑或高等院校的函授教育对法院干警开展教育培训?答案也是否定的。电大或函授教育虽然可以做到业余教学、在岗培训,但这类教育学校是社会性的,教学内容偏重于法学理论,无法针对人民法院的业务特点与行业需要培养人才。另外,广播电视大学、函授、自学考试等形式的办学,容量也有限,有的采取半脱产学习或集中一段时间脱产授课,有的办学周期太长,无法解决在职学习的工学矛盾,无法达到快出人才、多出人才的法院办学要求。

经过半年的调查研究、比较分析、反复论证,最高人民法院党组认为:要给全国法院十几万干警进行“大学文化补课”,其模式首选为:创办一所法院自己的新型学校,理论联系实际地对干警进行在岗再教育;学校名称初步确定为“法院业余法律大学”。受郑天翔同志与党组委托,最高人民法院人事厅方光成同志执笔起草法院创办学校的论证报告,并由时任办公厅副主任李玉成同志、时任最高人民法院副院长祝铭山同志修改二稿与三稿。

“法院业余法律大学”1984年论证报告版的办学模式包括以下框架内容:第一,学制与教学形式。拟定学制三年,业余教学。课程设置根据教育部对全国法律院系课程设置的要求,参照广播电大、函授大学的课程设置,突出实际应用和法院业务特点,共设置15~17门课程。授课学时根据教育部的要求和广播电大的安排,不少于电大学时,大体为1600学时以上。师资请高等法律院系具有讲师以上职称的教师以及法院内

部理论与实务水平较高的人员担任。教学方式采取录音教学。首期拟招收三万学员,招生对象为法院在职干警,年龄在45岁以下,确实具有高中文化程度的,参加统一考试,成绩合格的录取为正式学员,考试不合格的和年龄45岁以上的,可以随班参加学习。学员学习期满,经统一严格考试,各科成绩合格的,发给毕业文凭,承认大专学历。某几科考试不合格的,可以发给结业证书,不及格的科目可以按照自学考试的办法,在下一轮开班时继续学习,经考试合格仍发给大专毕业文凭(或取得结业证书的,法院内部承认学历,合理使用)。第二,办学组织机构。最高人民法院设总校,事业编制10~14人,不占行政编制。各省、自治区、直辖市高级人民法院设分校。各中级人民法院设分部,负责领导、组织教学与考试,以及有关的行政工作。总校由郑天翔同志担任名誉校长,由一名副院长任校长,另设副校长1~2名。总校设顾问若干人,请法学界专家、学者和法院离休老同志担任。总校下设精干的教务处、办公室两个内设机构。分校设置校长一名,副校长1~2名,下设教务科及办公室,主管教学和后勤工作。分部可设1~2人专职负责办学工作。第三,教学辅导。总校、分校、分部要建立专门的辅导机构,可以从在职和退休干部中选拔大学毕业、有真才实学的同志担任辅导员,也可以适当聘请高等学校教师担任辅导员,负责解决答疑和辅导问题。总校可通过编写辅导教材、录制辅导课的磁带等方式,指导分校、分部的辅导工作。第四,经费。总校的开办费(包括设备、师资报酬、录制教学磁带等)以及经常性的办公经费开支,向中央上报预算,由中央拨付。地方办学经费由地方拨付。此外,办学经费可以从诉讼费收入中提取一部分,但此条内容在下发的通知中不予提及。第五,可否与广播电大法律专业班同步等问题。初步建议,法律业大第一批学员可以与中央广播电视大学法学专业1985级(半脱产)学员同步教学,开设哲学、政治经济学、逻辑学(选修)、法学基础理论四门课,1985年秋季入学,但教学方式为录音教学。

1984年11月8日上午9时,在北京东交民巷27号最高人民法院办公区主楼(原苏联大使馆馆舍)二楼会议室,中共最高人民法院党组召开了一次事关法院教育培训千秋大业的重要会议。会议由时任最高人民法院党组书记、院长郑天翔同志主持,时任副院长王战平、任建新、祝铭山同志参加,已退休的副院长曾汉周、王怀安同志列席,何兰阶、赵石