

WAIGUO FAYUAN ZUZHI YU FAGUAN ZHIDU

外国法院组织与法官制度

● 周道鸾 主编



人民法院出版社

PUBLISHING HOUSE OF PEOPLE'S COURT

外国法院组织与法官制度

主 编 周道鸾

执 笔 人 员 (按编章先后为序)
编 译 人 员

王泽农	周道鸾	赵震江
谷春德	冯文利	熊选国
宋健潮	耿景仪	关 毅
夏自强	单长宗	胡健华
赵海峰	薛 京	王晨光
宋 岳	赵秀文	徐爱国
李法宝		

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

外国法院组织与法官制度/周道鸾主编 — 北京：人民
法院出版社，2000.9
ISBN 7-80161-019-9

I. 外… II. 周… III. ①法院-组织法-概况-世界 ②法
官-司法制度-概况-世界 IV. D916.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 62620 号

外国法院组织与法官制度

周道鸾 主编

人民法院出版社

(北京东交民巷 27 号 100745)

人民卫生出版社印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 彩插 3 页 19.625 印张 470 千字

2000 年 9 月第 1 版 2000 年 9 月第 1 次印刷

印数：1—3000 册

ISBN 7-80161-019-9/D·019

定价：38.00 元



1999年11月23日，以最高人民法院副院长祝铭山为团长的中国法院代表团访问了德国。图为祝铭山（左二）与德国联邦宪法法院院长尤塔·林巴赫（右二）会谈。



中国法院代表团团长祝铭山（左三）考察德国慕尼黑市法院。

1999年12月4日，以最高人民法院副院长祝铭山（左四）为团长的中国法院代表团访问了法国。图为中国法院代表团与法国最高法院院长居依·卡尼卫（左三）在该院审判法庭合影。





中国法院代表团团长、祝铭山（左二）考察法国国家法官学院。图为法国国家司法学院院长克劳德·阿诺托（左四）在介绍学院情况。



1991年4月27日至5月2日，中国最高人民法院法官法考察团赴墨西哥合众国考察了该国的法官制度。图为4月30日联邦最高法院院长乌利塞斯·斯切米尔博士向考察团成员介绍墨西哥的法院体系和司法制度。左起第四人为乌利塞斯院长，第三人为考察团团长、中华人民共和国法官法起草委员会副主任项华女士。

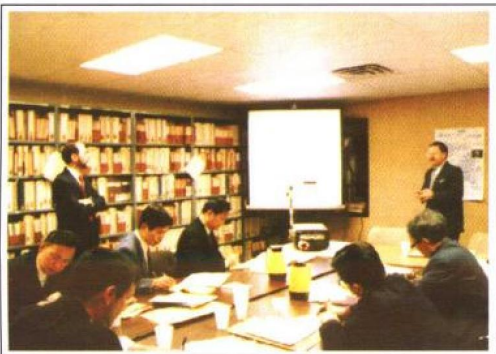


1991年4月29日，考察团访问了著名的墨西哥国立自治大学。图为该校校长会见考察团全体成员。左起第四人为该校校长何塞·萨卢坎博士，第五人为考察团团长项华女士。



1991年5月3日至7日，中国最高人民法院法官法考察团赴巴西联邦共和国考察了巴西的法官制度。图为巴西联邦共和国法官组织法起草委员会副主席、联邦最高法院大法官、前联邦最高法院院长内里·达西尔维拉博士（左四）向考察团介绍巴西的司法制度和正在修改法官组织法的情况。第三人为考察团团长、中华人民共和国法官法起草委员会副主任项华女士（左三）。

1988年10月11日至11月9日，中国高级法官培训中心第一次组团赴美国考察司法制度和法官培训制度。10月19日美国联邦最高法院大法官威廉·布伦南会见了中国高级法官培训中心考察团全体成员。前排左起第三人为布伦南大法官，第四人为考察团团长、中国高级法官培训中心委员会委员、最高人民法院审判委员会委员周道鸾教授。



1988年10月24日，考察团访问美国密西根州最高法院。图为该院迈克尔·卡瓦诺大法官向考察团介绍州法院的体系和法官制度。



1988年11月1日，考察团与设在内华达大学校园内的美国全国法官学院的院长、教师座谈后，在校门前合影。

1989年4月13日，印度联邦最高法院全体大法官会见了正在该国考察的中国高级法官培训中心考察团全体成员。左起第三人为首席大法官阿·斯·帕塔克先生，第四人为考察团团长、中国高级法官培训中心委员会委员、中国最高人民法院审判委员会委员周道鸾教授，第五人为考察团副团长、培训中心委员、国家教育委员会高教一司司长夏自强教授。



1989年4月6日，考察团访问了设在班加罗尔市的印度国立法律大学。图为考察团全体成员与该校校长麦瓦德·梅隆博士合影。左起第五人为梅隆博士，第六人为考察团团长周道鸾教授，第四人为考察团副团长夏自强教授。



1989年4月19日，中国高级法官培训中心考察团在泰国司法部门前合影。左起第四人为考察团团长、中国高级法官培训中心委员会委员、中国最高人民法院审判委员会委员周道鸾教授，第五人为泰国司法部次长助理贾拉尹·阿姆诺瓦塔纳先生，第六人为泰国大理院副院长山坤·科里奇大法官，第七人为考察团副团长、培训中心委员、国家教育委员会高教一司司长夏自强教授。

1989年4月21日，考察团访问了设在曼谷的泰国法官学院并与该院院长、顾问、教师进行了座谈，图为在学院门前合影。左起第七人为泰国大理院副院长山坤·科里奇大法官，第八人为考察团团长周道鸾教授，第十人为考察团副团长夏自强教授。



1996年6月9日至18日，中国高级法官培训中心考察团在法国考察法官培训。图为法国最高法院首席大法官皮埃尔·特律舍（左四）于6月13日会见考察团团长梁宝俭（右三）等全体成员。

1996年6月1日至6月8日，中国高级法官培训中心考察团在联邦德国考察法官培训。图为6月8日在德国司法部门前，团长梁宝俭（左二）等与德国司法部国际合作司负责人（左三）留影。



1992年9月30日至10月17日，中国高级法官培训中心教师考察团考察日本的法官培训制度。图为10月15日考察团在访问京都大学法律部时，团长梁宝俭（右二）等在法学部校园听取系主任北川善太郎（左二）介绍情况。

图为中国高级法官培训中心访英学者关毅与指导教师英国伦敦大学经济政治学院迈克尔·赞德教授合影。



写在前面

四年前，当我为修改《中华人民共和国人民法院组织法》而打开文件柜，查找有关资料时，看到许多为考察外国的司法制度而撰写的一系列带有专题性质的报告和编译资料，长年沉睡在铁皮档案柜里，感到太可惜了。虽然其中有些出过“简报”，有些以文章的形式在有关刊物上发表过，但多数都没有很好地利用起来，实际上是一种资源上的浪费。从那时起，我即萌发了要把这些资料收集起来，加以整理出版，以供更多人参考的打算和决心。

具体来说，出版这本书的目的有三：一是实现资料共享；二是增进中国法官对外国司法制度与法官制度的了解；三是为进一步完善最高人民法院正在起草的《中华人民共和国法官法修正案》和《中华人民共和国人民法院组织法修正案》提供可资研究、借鉴的资料。

二

本书内容分三部分，结构上由三编构成。第一编为“十国法院组织体系与司法制度”，包括欧美和亚洲的主要国家：美国、

2 外国法院组织与法官制度

墨西哥、巴西、德国、法国、英国、印度、泰国、日本、韩国。比较全面、系统地介绍了这些国家法院的组织体系、法官制度、法官培训和陪审、律师、检察等司法制度。

第二编为“各国法官制度情况简介”。法官制度是司法制度的重要组成部分。与第一编不同的是，本编分专题介绍了包括世界五大洲在内的 29 个国家的法官制度，共分法官资格与法官晋升，法官任命与选举，法官保障，法官任期，法官回避，法官考核，法官培训，法官工资与福利待遇，法官纪律与惩戒，法官辞职、辞退与免职，法官退休和法官管理等 12 个专题，一一作了简要介绍。

第三编为“若干国家的宪法、法院组织法、法官法和国际会议司法独立文件”。其中有美国、法国、日本国的宪法，德国、日本的法院组织法（或者裁判所法）和法官法，以及联合国《关于司法机关独立的基本原则》、《司法独立世界宣言》等重要资料。这些宪法、法院组织法和法官法是制定各该国司法制度的依据。

三

本书具有以下特点：

第一，实地考察取得的第一手资料。“十国法院组织体系和司法制度”，是经实地考察，并经我们编译和收集到的有关国家的宪法、法院组织法、法官法等权威性法律文件考证取得的第一手资料，时间跨度从 1988 年至 1999 年，既有 10 年前的考察，也有近几年包括 1999 年对德国、法国的考察。虽然近些年来有的国家在法院组织、法官管理、法官工资等方面可能有一些变化，但基本的司法制度是不会变的。因此，仍具有参考的价值。

第二，重点突出。本书无论是第一编还是第二编，都重点介绍了各国法院的组织体系、法官培训和法官制度，同时适当介绍了其他司法制度。目的很明确，就是为我国正在开展的法官培训和当时正在起草的第一部法官法服务。

第三，内容丰富。既有十国有关法院组织体系和司法制度的较全面、系统的介绍，又有各国法官制度分专题的介绍，还有若干英美法系和大陆法系国家的宪法、法院组织法和法官法以及国际会议有关司法独立的文件。

第四，建议具有前瞻性。根据我国的实际情况，参考外国在法院和法官管理方面的做法，提出了不少改革我国的法官制度、法官培训和法院管理等方面有价值、有前瞻性的建议。

在法官制度方面，为了保证我国的法官素质，强调必须建立我国的法官资格统一考试制度，这一点不能有任何动摇；为了提高法官素质，应当积极创造条件，逐步废除助理审判员可以代理审判员职务的规定，将助理审判员改为法官助理（类似美国的法律助理），主要职责是协助法官进行工作，但不能审理案件；为了改善法官的待遇，应当把法官从行政人员序列中分离出来，建立独立的法官工资系列，待遇适当从优，并由国家立法予以保证；为了保障法官行使审判职权，应当对法官终身制问题进行科学的可行性研究。

在反腐倡廉方面，应当结合我国的廉政建设，切实加强法官的职业道德教育、纪律教育和为政清廉的教育，并在总结经验的基础上，制定出一套完整的法官行为规范。

在法官培训方面，我国虽然采取了一系列措施，取得了很大成绩，但还远远不能适应加强社会主义法制的需要，从上到下都要充分认识培训法官、提高法官素质，是百年大计，是改革法院工作、提高办案质量和效率的需要，是一项战略任务；要积极创

造条件，创办“中国法官学院”，统一计划、组织、领导对全国法官的各种培训（包括学历教育、继续教育、专业证书教育和短期培训）；在加强对法官培训的同时，要十分重视对书记员、文秘、统计、档案、电脑等法院辅助人员的培训，不断提高他们的专业水平和技术水平，这是提高整个法院工作水平、提高办案质量和效率不可缺少的环节，这在我国还是比较薄弱的；教学方法要大力改进。现在的教学基本上是灌输式的，不利于调动学员的积极性，应当提倡直观的、形象的、讨论式的教学方法；对法官的培训，今后虽然仍需大学法律院系的支持，但是从长远考虑，法院系统应有自己的师资队伍，今后主要应由那些从事法院工作多年，既有丰富的司法实践经验，又有较高理论水平的法官充任培训法官的师资，走“法官教法官”的道路；从长远看，应当将培训经费，按培训计划列入国家财政预算；加强法官培训方面的对外交流，吸取和借鉴外国培训法官的有益经验。

在法院管理方面，认为法院的司法行政工作由法院自行组织和管理，顺应各国发展趋势，是完全正确的；针对我国法院只有行政编制，没有法官编制的情况，提出应当对各级法院法官与行政管理人员的比例进行科学的分析和研究，找出合理的比例关系，以保证法院的各项工作能够有条不紊地进行；应当采取具体措施，加强对各类行政管理人员尤其是高级行政管理人才的培训，不断提高其素质和行政管理水平；强调法院的经费应当有法律保障。在现行的“分级负担、分灶吃饭”的财政体制下，力争将法院的业务经费从行政经费序列中单列出来，由法院按需制定和提出预算草案，单独列入国家和地方的财政预算，经全国和地方各级人民代表大会审议通过后，由政府财政部门拨款予以保证。

上述建议，经过十多年的努力，有的已实现。如1995年全国人大常委会制定和颁布了《中华人民共和国法官法》，规定了

担任法官的条件，建立了面向社会的全国初任法官统一考试制度，从法律上建立了法官工资制度和法官培训制度；在中国高级法官培训中心和全国法院干部业余法律大学的基础上，1998年创建了国家法官学院等。有的已列入1999年由最高人民法院制定并对外公布的《人民法院五年改革纲要》（以下简称《纲要》）中近期改革的目标。如关于废除助理审判员可以代理审判员职务，将助理审判员改为法官助理问题，《纲要》第33条规定，随着审判长选任工作的开展，结合人民法院组织法的修改，高级人民法院可以对法官配备法官助理和取消助理审判员工作进行试点，摸索经验。关于法官编制问题，《纲要》第34条规定，对各级人民法院法官的定编工作进行研究，在保证审判质量和效率的前提下，有计划、有步骤地确定法官编制；选择不同地域、不同级别的部分法院进行法官定编工作的试点；最高人民法院在总结试点法院经验、进行深入调查研究的基础上，2001年商中央组织、人事部门提出法官编制的具体方案^①。有的，如法院经费保障涉及深层次改革问题，则已列入《纲要》中长远改革的目标^②。

四

中共十五大确立了依法治国的基本方略，明确提出了推进司法改革，从制度上保证人民法院依法独立行使审判权的任务。第九届全国人民代表大会第二次会议又将依法治国的基本方略载入宪法。这标志着我国的社会主义民主与法制建设进入了一个新的

^① ^② 载《中华人民共和国最高人民法院公报》1999年第6期，第194—196页。

发展阶段。

人民法院的改革是中国司法改革的重要组成部分，必须积极、稳妥地推进，使人民法院在依法治国、建设社会主义法治国家的历史进程中发挥重要的作用。

我国是人民民主专政的社会主义国家，而且从古到今都是单一制的国家。人民代表大会制度是国家的根本政治制度。我国的国体、政体同实行“三权分立”的西方国家不同，同实行联邦制的国家也不相同。因此，人民法院的改革必须坚持共产党的领导，坚持人民民主专政的国体和人民代表大会制度的政体，坚持国家法制统一，坚持从中国的国情（最大的国情是中国在相当长的时期内仍处于社会主义初期阶段）出发，不能照抄照搬外国的经验和做法等原则。在这个大前提下，应当“借鉴国外在法院和法官管理方面的有益经验”^①。

五

司法权是中立性和终极性的权力。司法公正是审判工作的生命和灵魂，是社会正义的最后一道防线。现代司法公正应当是与社会主义市场经济相适应的公正，强调平等地保护当事人的合法权利和利益。问题在于：如何实现司法公正？国内外长期的司法实践证明，真正做到司法公正，必须有一系列重要的相互配套的法律制度来保证。关键又在于能否真正实现依法独立审判。虽然我国宪法规定了依法独立审判的原则，即人民法院依法独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。但在现实生活

^① 《人民法院五年改革纲要》。载《中华人民共和国最高人民法院公报》1999年第6期，第186页。

中，一些地方党政领导干预法院审判和执行工作的现象时有发生；“地方和部门保护主义对人民法院正常的司法活动干扰愈来愈烈，对司法环境造成严重破坏”^①。究其原因，是多方面的，但最根本的，还是体制上的问题。例如，地方各级人民法院（不含海事等专门法院）按行政区划设立；地方各级人民法院的法官由地方各级党委管理、上级人民法院党组协管；地方各级人民法院的经费实行“分级负担、分灶吃饭”的原则，由地方各级财政负担；宪法虽然规定了“一府两院”的体制，人民法院与人民政府在法律地位上是平等的，但实际做法上把人民法院视为人民政府的一个职能部门。在这种情况下，法院的人、财、物大权都掌握在地方手里，使法院受制于地方。这种体制产生的严重后果，不仅大大制约了审判工作的发展，而且使国家的法律地方化，使国家设在地方的法院成为“地方的人民法院”。某些地方上的领导把法院当作他们推行地方保护主义的工具，还美其名曰“为地方经济发展保驾护航”。为什么最高人民法院向全国人大所作的工作报告，年年都讲“执行难”，但始终得不到根本解决，就可以理解了。这样的体制，怎么能够真正做到依法独立审判，从而实现司法公正呢？马克思早就说过：法官除了法律没有别的主子。法官的责任是当法律运用到个别场合时，根据他对法律的真挚的理解来解释法律。

1958年我从北京大学法律系毕业后就分配在法院系统工作，至今已42年了。我在三级法院（北京市中级人民法院、北京市高级人民法院和最高人民法院）都工作过。可以说，我对法院工作的情况是比较了解的。我深深感到，人民法院的确到了非改革

^① 肖扬：《努力推进改革确保司法公正以崭新姿态跨入新世纪》——在全国高级人民法院院长会议上的讲话。载《中华人民共和国最高人民法院公报》2000年第1期，第18页。

不可的时候了，不改革绝对没有出路！

改什么？法院改革的内容很多，涉及方方面面。改革开放以来，我国法院在人事管理、法官培训、审判方式等方面进行了不少改革，取得了很大成绩。但我认为，最根本、最要害的，还是法院体制改革，也就是所谓深层次改革的问题。主要是：

（一）法院设置问题

根据我国法律规定，我国普通法院是按行政区划设置的，由同级行政区的人民代表大会产生。这种设置方式使人民法院实际上依附于地方政府。这是导致法院审判和执行工作受地方保护主义干扰的主要原因。因此，法院设置是法院改革最基本的问题之一。

（二）法官管理体制改革问题

长期以来，对地方各级人民法院的法官一直是实行由地方党委和上级法院党组双重管理，以地方党委为主的管理体制。地方各级人民法院院长和审判员由同级人大及其常委会选举和任免。这种管理体制在历史上曾经发挥了重要的积极的作用。随着社会主义市场经济体制的逐步建立和完善，这种体制的弊端日益显露出来。一是不利于人民法院依法独立行使审判权。社会主义市场经济体制的建立，要求打破条块分割、地区封锁，尽快形成全国统一的开放的市场体系。因此，在社会主义市场经济条件下，更加要求人民法院在审判活动中，必须站在国家立场上，从全局出发，坚持依法独立行使审判权，反对“以权压法”、“以言代法”，反对形形色色的地方和部门保护主义，维护国家法制的统一，保障社会主义统一市场的建立和发展。有的地方党政领导利用对法官任免的人事权干预法院的审判活动。某些案件的判决如果不符合或者不同意当地党政领导的意见，办案法官有时就会被调离、免职甚至被撤职。这是在人事管理制度上产生地方保护主义的重