



中国法学会优秀课题成果文库

ZHONG GUO FA XUE HUI YOU XIU KE TI CHENG GUO WEN KU

江必新◎主编

审判人员职能配置与 分类管理研究

SHEN PAN REN YUAN ZHI NENG PEI ZHI YU FEN LEI GUAN LI YAN JIU

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

中国法学会优秀课题成果文库

ZHONG GUO FA XUE HUI YOU XIU KE TI CHENG GUO WEN KU

江必新◎主编

审判人员职能配置与 分类管理研究

SHEN PAN REN YUAN ZHI NENG PEI ZHI YU FEN LEI GUAN LI YAN JIU

本书是中国法学会2012年度部级法学研究重点课题“审判工作人员的职能配置与分类管理研究”（课题编号CLS[2012]B24，主持人江必新教授）的主要成果，课题鉴定等级为“优秀”。

中国法制出版社

CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

审判人员职能配置与分类管理研究 / 江必新主编 .—北京: 中国法制出版社, 2016. 9

ISBN 978-7-5093-7747-5

I. ①审… II. ①江… III. ①审判机关—人事管理—研究—中国
IV. ① 926.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 198192 号

策划编辑 马 颖

责任编辑 王雯汀

封面设计 李 宁

审判人员职能配置与分类管理研究

SHENPANRENYUAN ZHINENGPEIZHI YU FENLEIGUANLI YANJIU

主编 / 江必新

经销 / 新华书店

印刷 / 北京九州迅驰传媒文化有限公司

开本 / 787 毫米 × 960 毫米 16 开

版次 / 2016 年 9 月第 1 版

印张 / 24.25 字数 / 322 千

2016 年 9 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978-7-5093-7747-5

定价: 68.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码: 100031

网址: <http://www.zgfzs.com>

市场营销部电话: 66033393

值班电话: 66026508

传真: 66031119

编辑部电话: 66060794

邮购部电话: 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)



编委会



顾 问：王乐泉

主 任：陈冀平

副主任：鲍绍坤 张鸣起 张文显（常务） 王其江 张苏军

委 员：（按姓名拼音排序）

卞建林	蔡守秋	陈卫东	陈兴良	陈泽宪	付子堂
公丕祥	韩大元	何勤华	胡建淼	黄 进	怀效锋
贾 宇	李 浩	李 林	李 龙	李明德	李仕春
梁慧星	林 嘉	刘春田	马怀德	莫纪宏	沈国明
沈四宝	孙宪忠	王利明	王振民	吴汉东	吴志攀
应松年	张庆福	张守文	张卫平	张新宝	赵秉志
赵旭东	郑成良	朱孝清	朱 勇		

编辑部主任：李仕春

编辑部副主任：李存捧 彭 伶 张 涛

编 辑：曹 菲

中国法学会优秀课题成果文库

出版说明

为了全面推进课题研究成果的应用转化，繁荣法学研究，服务法治实践，推进法治中国建设，中国法学会特设立“中国法学会优秀课题成果文库”，集中推出反映当前我国法学研究前沿水平、具有重大理论价值、重大学术价值、重大应用价值的学术精品，充分发挥优秀成果和优秀人才的示范引领作用。凡入选成果文库的作品，均为课题成果鉴定等级为“良好”以上，选题价值较大，创新性强，对重要领域或重要问题有较为系统深入的研究，具有较高学术价值或应用价值，文风严谨，符合学术规范和出版形式要件。2015年，从227项课题成果中，精选出10项符合上述条件的作品，纳入“中国法学会优秀课题成果文库”出版。今后每年从当年结项的课题成果中精选部分作品予以出版。

中国法学会

2016年4月

前 言

早在 2005 年，湖南长沙浏阳市法院就被确定为最高人民法院“审判人员分类管理改革”的第一批试点单位。其间，本课题组的主持人及几位成员，就参与了这项改革的具体实践。正是这一缘由，使本课题组成员得以较早地关注与本课题相关的理论与实践，并义不容辞地承担了本课题的研究。

“建立符合职业特点的司法人员管理制度”，“完善司法人员分类管理制度”，是十八届三中、四中全会确定的中央在司法领域改革的重大举措，表明了中央全面推行法院人员分类管理改革的坚定决心，其基本目标在于构建具有中国特色、符合审判工作规律、体现人民法院工作人员职业特点要求和分类科学、结构合理、职责明晰、管理规范的人员分类管理制度，进而以改革为支撑，逐步构建与社会主义市场经济体制基本相适应、与司法规律相契合的现代法院人力资源开发和管理模式，使法院人力资源的开发和运用工作取得更大成效。本课题紧紧围绕上述改革目标，聚焦于审判人员的职能配置与分类管理，在现有研究的基础上，借助现代人力资源管理的理念、方法，着力开展精细化的理论和应用研究，以创新法院审判人力资源管理的理念和模式。在探究理论支撑、建构理论指导体系的基础上，从“事”与“人”相结合的角度，合理界定法院之“事”与“人”，以及“事”与“人”、“人”与“人”之间的内在关系，认真探究“事”与“人”

相结合的理想模式，力推审判人员管理向精细化管理、司法化管理、人才资源开发管理转变，进而提出与中国特色社会主义司法体制相适应的、具有可操作性和现实可行性的审判人员职能配置和分类管理模式。

全书分六编进行论述：

第一编从厘清法院的“事”与“人”的角度出发，重点对人民法院内部机构、组织和人员审判职能的设定和调配进行了分析，阐述了我国法院的审判职能、各级法院的审判职权、各审判业务部门的职能，同时对我国法院队伍的历史演变、各类审判人员队伍的形成和发展进行梳理。在此基础上，对我国审判人员的事务（审前、审中、审后事务）及其分工模式进行了归纳。

第二编围绕我国法院“人”“事”匹配和管理这一主旨，对审判人员职能配置与管理模式的基本问题进行了系统论述，阐述了科学匹配法院“人”和“事”的必要性、审判人员职能配置与管理的基本原则及影响因素，归纳了各类审判人员的基本职责分工和基本管理模式，指出了审判人员存在职能配置不科学、职能行使依据不明确、职责定位不合理以及专业化水平和能力建设不足、配置使用不科学、管理机制不健全等问题。

第三编从比较法的视野对审判人员职能配置与管理进行了域外考察，全面考察了普通法系和大陆法系有代表性国家或地区法院的管理模式、审判事务分工模式、人员分类管理模式，并从域外考察中总结归纳出对我国相关领域改革的若干启示。

第四编对我国法院始自 20 世纪初的人员分类管理改革探索与实践进行了归纳、总结。首先归纳了审判人员分类管理改革的现实背景、主要内容及改革进展；其次结合普遍调研和个案分析，运用实证研究方法对部分法院审判人员分类管理改革试点法院的试点方法、模式等进行了考察；最后总结了改革试点的正面启示和基本经验，明确了深化审判人员分类管理改革需要重点解决的问题。

第五编根据十八届三中、四中全会对深化法院人员分类管理改革提出的总体要求，以深化审判人员分类管理改革顶层设计为指引，提炼出深化审判人员分类管理改革的基本立场、基本策略，勾画出深化审判人员分类管理改革的基本路线图。具体而言，可按“三三四四”方案勾画的路线图组织实施。所谓“三三四四”方案，即改革的三个任务是实施存量改革、减量改革、增量改革；改革的三个阶段是推进分类改革、实行分类管理、创新职位管理；改革的四个原则是坚持党的领导、坚持依法改革、坚持务实改革、坚持科学改革；改革的四条路径是自上而下分级实施、先易后难分类推进、先内后外分别进行、自东向西分步落实。改革的第一阶段主要是着力推进存量改革、减量改革，解决“怎么分”的问题，主要内容和步骤包括：制定实施方案、出台配套政策、甄别遴选法官、法官职务套改、非职务序列法官分流、确定非法官职务序列人选、解决过渡问题等。改革的第二阶段主要任务是在法院人员省级统管的框架下推进增量创新，落实分类管理，解决“怎么管”的问题，包括完善并推行法院人员分类定编、分类招募、分类考核、分类定薪、分类培训等制度，实现分类管理的制度化。

第六编针对改革第三阶段的任务，着眼于构建审判人员职能配置与管理的理想模式，运用人力资源管理学的基本原理，引入职位管理的理念、方法，进一步细分法官、审判辅助职位，细化职位层次设置，着力推进增量改革，进一步完善符合司法职业特点的审判人员管理制度。

本课题的研究，一方面，从理论研究上，突破传统法院人员管理的思维定势，针对我国司法国情展开系统理论研究，详细归纳理论界和实务界相关研究成果，总结近年来部分法院开展人员分类管理改革的经验并予以理论提升，系统研究国外法院人员管理制度的经验，汲取合理元素并进行开放性地融合，研究现代人力资源管理的理念和方法，并将之具体应用到审判人员管理上，提出支撑审判人员管理的理论体系，推动审判人员管理

体系的现代转型，探寻指导审判人员职能配置和分类管理的理论支撑点；另一方面，从应用研究上，以审判人员分类管理改革实践为研究对象，深入分析研究我国法院审判人员分类管理改革取得的成绩及存在的不足，对改革全面推行的必要性、可行性进行科学梳理与风险评估，总结相关试点经验，充分运用法学理论最新研究成果，破解困扰改革推进的难题，科学厘定审判人员的职能定位和分工模式，提出深化我国法院审判人员分类管理改革的整体方案以及路线图。

基于此，本课题的研究，具有一定的理论及实践意义。一是本课题借助现代人力资源管理理念、方法，以全新的管理学理论研究视角，通过开展精细化研究，创新司法人员管理基础理论与基本理念，建立现代法院职位管理体系，进一步深化司法体制改革，夯实法院人才基础，回应法院队伍建设新实践的理论需求，为中国特色社会主义法律体系正确实施提供保障。二是本课题从司法改革实践出发，选取具有代表性的法院作为考察对象，运用实证研究方法，结合普遍调研和个案分析的结果，客观反映了我国法院审判人员分类管理改革试点的全貌，从理论高度上全面总结和提炼了改革取得的启示和经验，可望澄清相关理论争议，以理论回应指导改革实践，推进和完善司法人员管理体系建设。三是本课题在创新理论研究的基础上，提出了深化法院审判人员分类管理改革的线路图，特别是提出了以现代法院职位管理体系为基础，构建法院审判人员职能配置与分类管理理想模式的具体设想，具有一定的可行性和可操作性，有望为深化司法人员管理改革添薪加火。

本课题由江必新担任主持人，课题组成员有：龚稼立、张志铭、范登峰、戴智明、刘方勇、易慧琳。先后参与本课题研究及本书撰写的还有湖南省浏阳市人民法院法官刘菁、吴银辉、苏逢连、周洲以及浏阳市人民法院法官、中南大学法学院博士研究生刘安民。其中，刘方勇参与撰写了本书的引言、第二编、第四编、第五编、第六编，并参与了本书的统稿工作；

易慧琳参与撰写了第一编、第二编，并协助做好了本课题研究的组织联络工作；刘菁参与撰写了第一编、第六编，并制作了本书的图表，协助完成了本书的统稿、校对等工作；刘安民参与撰写了第三编、第四编；吴银辉参与撰写了第二编；苏逢连参与撰写了第四编；周洲参与撰写了第五编。参与本课题前期准备、资料搜集、整理和数据核对工作的还有长沙市中级人民法院的王力夫、浏阳市人民法院的李明耀、刘敢德、粟畅、宋娇、康娜萍、张园园、余园静等。

引言

澳大利亚首席大法官杰勒德·布伦南爵士曾说：“法治取决于甚至可以说等同于法院的公信力。摧毁公众对法院的信任，也就摧毁了法治的基础。”客观而言，当下我国司法的根本问题，在于人民对司法部门的信赖程度不高。司法公信力的确立与司法队伍个人素质状况和司法制度安排有直接联系，尽管后者可能更为根本，但“人”的因素也很关键。因为，老百姓看不到案件后面的体制，能看到的只是办案的法官的素质，他们通过对法官办案的方法、态度的感知，感受到法院的、法律的公信力。因而，即便有一个良好的法律体系，如果没有一个为公众所认同、具有优良公信记录的适格的法律执行者和法律权威的维护者，法治不彰及公平正义难以得到保障等为人诟病的社会弊端就无法得到有效消除。基于此，法院的“人”“事”管理对法治建设、司法公信力建设的保障支撑作用不可忽视。

以人员分类管理改革为切入点，深化司法人事制度改革，进而推进司法体制改革，是近年来中央在司法领域改革的重大举措。特别是党的十八届三中全会通过了《关于全面深化改革若干重大问题的决定》，开启了推进法治中国建设，全面深化司法体制改革的新征程。我国理论界和实务界对此给予了关注，并开展了相关研究，不少法院积极参与了改革试点，产生了一系列研究成果。纵观已有的研究成果，在研究内容上，具有以下几个特点：着重于“法官”这一类人员的研究，尤其对法官职业化的研究一

度成为热点，而较少针对其他类别人员以及各类人员相互关系的研究；偏重于“人”的研究，而欠缺“事”的研究以及“人”与“事”相互关系的研究；注重于价值研究，多着墨于为什么要改，价值、立场、策略多有论及，而改什么和怎么改等技术研究却较少涉及。在研究方法上，注重于运用一般法学研究方法开展域外考察、比较借鉴，较少借助其他学科如人力资源管理的理念和方法，针对我国的现实国情和法院实际开展精细化研究，系统研究、应用研究尚有缺失。反观国外，由于法院人事管理已高度制度化，相关机制运行稳定、有序，社会接受度较高，相关课题的研究较鲜见。不过，国内外学者对域外法院人事管理制度有不少介绍性文章，为本课题的研究提供了相关素材。

本书旨在中国特色社会主义法律体系形成的背景下，回应与之契合的司法体制与工作机制不断改革和完善的现实需求，遵循审判工作运行的基本规律和要求，借鉴域外国家的有益经验，借助现代人力资源开发与管理的理念和方法，根据我国国情和法院实际，建立指导审判人员职能配置和分类管理的理论体系，探索审判人员职能配置和分类管理的理想模式，构建与中国特色社会主义司法体制相适应的法院人力资源管理的科学机制。

目 录

Contents

引 言	1
-----------	---

第一编 我国法院的“事”与“人”

第一章 我国法院的审判职能	3
一、我国法院的审判职能	3
二、我国各级法院的审判职权	6
三、我国法院审判业务部门的职能	12
第二章 我国法院的审判人员	17
一、我国法院队伍的历史演变	17
二、各类审判人员队伍的形成与发展	21
三、审判人员的任职条件	28
第三章 我国审判人员的事务及分工模式	31
一、我国审判人员的事务	31
二、审判事务分工的模式	46
三、影响审判事务分工模式选择的因素	48

四、我国审判事务的分工模式 52

第二编 我国法院的“人”“事”匹配与管理

第一章 科学匹配法院“人”和“事” 57

一、科学匹配法院“人”和“事”的必要性 57

二、审判人员职能配置与管理的基本原则 63

三、影响审判人员职能配置与管理的各种因素 64

第二章 我国审判人员的职能配置及存在的问题 69

一、法官的职能配置 69

二、法官助理、书记员等辅助人员的职能配置 72

三、其他工作人员的职能配置 75

四、我国审判人员职能配置存在的主要问题 76

第三章 我国审判人员的管理模式及存在的问题 81

一、审判人员管理的单一化模式 81

二、审判人员管理的行政化模式 83

三、审判人员管理的地方化模式 85

四、审判人员管理存在的主要问题 86

第三编 域外审判人员职能配置与管理模式考察

第一章 域外法院管理模式考察 107

一、行政型法院管理模式 108

二、司法委员会型法院管理模式	116
三、司法自治型法院管理模式	121
四、混合型法院管理模式	135
第二章 域外法院审判事务分工模式考察	140
一、美国法院系统的事务分工	140
二、德国法院系统事务分工	146
三、日本法院系统的事务分工	149
第三章 域外法院审判人员分类管理考察	151
一、普通法系国家	151
二、大陆法系国家	159
第四章 域外考察的几点启示	171
一、司法外部管理与内部管理宜相分离以去行政化	171
二、细化审判事务分工有助于对审判人员实行精细化管理	173
三、高度重视法官培训以搭建理论与经验交流平台	176

第四编 审判人员分类管理改革探索与实践

第一章 审判人员分类管理改革的现实背景	181
一、法官职业化改革的提出及背景	181
二、法官职业化实现的前提或路径——审判人员的分类管理	185
三、审判人员分类管理改革的渐进发展	187
第二章 审判人员分类管理改革的试点方法与基本模式	190
一、对J省C市中级人民法院、S省D市中级人民法院改革试点模式的考察	192

二、对B市F区“3N1+1N1”的大合议庭审判机制的考察·····	194
三、对S市H区法院“3+1+1”和“1+1+1”改革试点模式的考察·····	197
四、对J省K市、C市Z区、S工业园区法院人员分类管理改革试点模式的考察·····	198
五、对G省F市中院、S市F区、Y区、Y县法院审判人员分类管理改革试点模式的考察·····	201
六、对G省S市、G市中级法院以及S市B区法院新一轮审判人员分类管理改革试点的考察·····	208
七、对S省高级法院法官员额制改革试点的考察·····	216
八、对J省J市法院审判人员分类管理改革试点模式的考察·····	217
第三章 个案分析——H省L市法院试点的模式和经验·····	220
一、L市法院推行人员分类管理改革试点的基本背景·····	221
二、L市法院新审判模式的构建与初期运行效果·····	223
三、L市法院改革试点的后续发展与经验·····	232
第四章 试点的正面启示与基本经验·····	235
一、审判人员分类管理改革有利于大幅度提高法官的整体素质·····	235
二、审判人员分类管理改革有利于实现法官职业化·····	236
三、深化审判人员分类管理改革需要重点解决的问题·····	237

第五编 深化审判人员分类管理改革的
顶层设计与实施构想

第一章 深化审判人员分类管理改革的顶层设计·····	245
一、新一轮审判人员分类管理制度改革的现实背景·····	245
二、新一轮司法改革对深化审判人员分类管理改革提出的总体 要求·····	248
三、顶层设计的基本内容：人员的基本类别、职能配置与员额 比例·····	250
四、深化审判人员分类管理改革的基本任务·····	255
五、深化审判人员分类管理改革的组织实施与责任主体·····	257
第二章 深化审判人员分类管理改革的立场、策略与路线图···	260
一、深化审判人员分类管理改革的基本立场·····	260
二、新一轮司法改革背景下推进审判人员分类管理改革的有利 条件·····	264
三、深化审判人员分类管理改革的基本策略·····	266
四、深化审判人员分类管理改革的路线图·····	269
第三章 审判人员存量与减量改革的基本内容与步骤·····	275
一、初步确定审判工作各类人员类别以及职责·····	275
二、按比例确定各类人员员额·····	276
三、确定纳入法官职务序列管理的人选——现有法官的甄别、 遴选·····	277
四、对纳入法官职务序列管理的法官进行职务套改·····	279