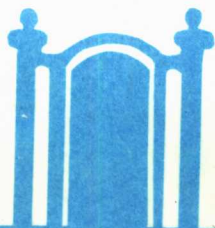


《中华人民共和国法官法》

学习丛书



法官法讲义

人民法院出版社

·《中华人民共和国法官法》学习丛书·

法官法讲义

主 编：周道鸾

副主编：胡健华 张泗汉

撰稿人：(按姓氏笔划为序)

关 毅 李汉成 张泗汉 宋建潮

周道鸾 胡健华 宫邦友 蒋惠岭

人 民 法 院 出 版 社

1995 年 6 月

(京)新登字 051 号

策 划:回沪明 闵治奎 于新年

责任编辑:胡玉莹 钱小红

技术编辑:姚家清

封面设计:刘丕琦

书名题字 最高人民法院副院长高昌礼

法官法讲义

主 编:周道鸾

副主编:胡健华 张泗汉

新华书店经销

人民法院出版社出版发行

人民卫生出版社印刷厂印刷

787×1092 毫米 32 开本 9.625 印张 210 千字

1995 年 6 月第 1 版 1995 年 6 月第 1 次印刷

印数:00001—50000

ISBN7-80056-303-0/D·375 定价:10.00 元

《中华人民共和国法官法 学习丛书》编辑委员会

主 任:谢安山

副主任:王景荣

委 员:(按姓氏笔划为序)

回沪明 张力理

张泗汉 闵治奎

杨润时 周道鸾

胡健华 梁宝俭

出版说明

《中华人民共和国法官法》已于1995年2月28日第八届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过,自1995年7月1日施行。最高人民法院为此发出了《关于学习、宣传、贯彻法官法的通知》。通知要求:“各级法院要组织全体法官和干警认真学习法官法,要逐章逐条地学习,着重领会法官法的立法精神。为此最高人民法院要组织人力编写法官法教材。”为落实“通知”精神,最高人民法院成立了《中华人民共和国法官法》学习丛书编辑委员会,最高人民法院副院长兼政治部主任谢安山任编委会主任;最高人民法院副院长王景荣任编委会副主任;委员有(按姓氏笔划为序):回沪明、张力理、张泗汉、闵治奎、杨润时、周道鸾、胡健华、梁宝俭。专门组织了参加法官法起草、人民法院组织法修改和负责法院干部管理工作的同志编撰了《法官法讲义》、《学习〈中华人民共和国法官法〉资料汇编》等学习丛书。为配合法官法的全面实施,最高人民法院将结合法官考试、法官培训、法官考核、法官奖惩、法官考评委员会等配套实施办法的制定,继续组织编撰“《中华人民共和国法官法》学习丛书”。

本套丛书,从法官法的立法依据、立法本意、立法渊源和法官法的适用等诸多方面,作了较为深刻的论述和全面的介绍,旨在为全国法院法官和其他工作人员学习、传宣和贯彻执行法官法提供权威、完整、准确的培训教材。

人民法院出版社

1995年6月

前 言

1995年2月28日,第八届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议审议通过了《中华人民共和国法官法》,并决定于今年7月1日起施行。这是建国45年来第一部全面、系统规定法官制度的专门立法,是改革、完善司法制度的重要举措,是加强社会主义法制和人民法院队伍建设的一件大事。

法官法的通过和施行,标志着我国对法官的管理将进入科学化、法制化的新阶段,对建立具有中国特色的社会主义法官制度,提高法官队伍的整体素质,保障法官依法履行职责,从而保证人民法院依法独立行使审判权,秉公执法,将起到十分重要的作用。

法官法是规范法官行为的准则,是依法管理法官的准则。“徒法不足以自行”。认真学习法官法,全面执行法官法,是全国法院、全体法官和法院其他工作人员面临的一项紧迫任务。为此,最高人民法院及时发出了《关于学习、宣传、贯彻法官法的通知》,要求各级人民法院要组织全体法官和其他工作人员认真学习法官法,并制定出学习、培训的计划;要充分利用法律业大、法官培训中心的有利条件,采用办学习班、培训班,举办讲座、研讨会等灵活多样的形式进行学习;法律业大要把法官法列入教学计划。同时,要求各级法院通过各种形式,广泛宣传法官法,增强人民群众和社会各界对人民法院和法官的了解,加强群众对法官和人民法院工作的监督。

为了落实上述“通知”的要求，适应各级法院学习、宣传、贯彻法官法，大力培训法官的需要，我们撰写和编辑了《法官法讲义》及其配套学习资料《学习中华人民共和国法官法资料汇编》。“讲义”坚持以宪法为依据，以邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论和党的十三大、十四大关于积极改革干部人事制度的精神为指针，力求准确地阐述法官法的基本内容和立法精神，系统地介绍法官法的基本知识，贯彻理论联系实际的原则，努力做到科学性、实用性的统一，使读者对法官法的主要内容和基本精神有一个比较全面、正确的理解，为贯彻执行法官法起到辅助性作用。

本书是在院领导谢安山、王景荣同志的直接领导下撰写的，由周道鸾教授任主编，胡健华、张泗汉教授任副主编。参加本书撰写的（按姓氏笔划为序）有：关毅、李汉成、张泗汉、宋建潮、周道鸾、胡健华、宫邦友、蒋惠岭、熊选国、薛京。其中，大多数同志参加了法官法的起草和人民法院组织法的修改工作。但由于我们水平有限，各种配套实施办法尚在制定之中，加上时间仓促，书中疏漏和不当之处在所难免，敬请读者批评、指正，待再版时吸收、修改。

为祝贺本书的出版，中共中央书记处书记、中央政法委员会书记、最高人民法院院长任建新特为本书题词，我们表示衷心的感谢！

本书在撰写过程中，参考了有关著作，得到了最高人民法院政治部、研究室、中国高级法官培训中心和人民法院出版社的大力支持，在此一并表示深深的谢意！

《法官法讲义》编写组

1995年5月25日

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 新中国法官制度的历史发展.....	(1)
第二节 制定法官法的必要性.....	(4)
第三节 起草法官法的指导思想和立法过程.....	(8)
第四节 法官法的基本原则	(11)
第五节 法官法的特点	(16)
第六节 法官的概念和法官法的适用范围	(19)
第七节 法官法的实施	(21)
第二章 人民法院组织、制度概说	(25)
第一节 人民法院的性质和任务	(25)
第二节 人民法院的组织体系和职权	(30)
第三节 人民法院的审判机构	(34)
第四节 人民法院的审判组织	(38)
第五节 人民法院的审判原则	(41)
第六节 人民法院的审判制度	(44)
第三章 法官的职责	(48)
第一节 法官职责的概念	(48)
第二节 法官职责的范围	(49)
第三节 院、庭长的职责.....	(52)
第四章 法官的义务和权利	(56)
第一节 法官的义务和权利概述	(56)
第二节 国际文件中有关法官义务权利的规定	(60)
第三节 法官的义务	(62)
第四节 法官的权利	(66)
第五章 法官的条件	(70)

第一节	明确法官的条件的重要意义	(70)
第二节	我国过去关于法官条件的规定	(72)
第三节	外国关于法官条件的规定	(75)
第四节	我国担任法官的条件	(77)
第六章	法官的考试	(85)
第一节	法官考试的概念	(85)
第二节	我国考试制度的历史发展	(87)
第三节	外国法官考试的规定	(89)
第四节	对初任法官实行公开考试的重要性	(92)
第五节	法官考试的原则	(95)
第六节	法官考试的内容和方式	(97)
第七节	法官考试的程序	(100)
第八节	对初任法官的全面考核	(102)
第七章	法官的任免	(105)
第一节	法官任免的概念	(105)
第二节	外国法官任免的规定	(109)
第三节	我国法官任免的原则	(115)
第四节	法官任免的权限和程序	(119)
第八章	法官的回避	(125)
第一节	法官回避概述	(125)
第二节	法官的任职回避	(127)
第三节	法官的公务回避	(131)
第四节	法官的地区回避	(133)
第九章	法官的等级	(135)
第一节	法官等级的概念	(135)
第二节	建立法官等级制度的重要意义	(137)
第三节	法官等级的编制、评定和晋升	(138)

第十章	法官的考核	(142)
第一节	法官考核的概念.....	(142)
第二节	我国干部考核制度的发展概况.....	(145)
第三节	法官考核的原则.....	(146)
第四节	法官考核的内容.....	(149)
第五节	法官考核的程序和结果.....	(151)
第十一章	法官的培训	(154)
第一节	法官培训的概念.....	(154)
第二节	我国法官培训的发展概况.....	(156)
第三节	外国的法官培训.....	(159)
第四节	我国法官培训的原则.....	(162)
第五节	法官培训的种类、内容和方法	(165)
第六节	法官培训的机构.....	(171)
第十二章	法官的奖励	(173)
第一节	法官奖励的概念.....	(173)
第二节	我国法官奖励制度的发展概况.....	(177)
第三节	法官奖励的原则.....	(179)
第四节	法官奖励的标准和条件.....	(183)
第五节	法官奖励的权限和程序.....	(186)
第十三章	法官的惩戒	(191)
第一节	法官惩戒的概念.....	(191)
第二节	外国法官的纪律和惩戒.....	(194)
第三节	我国法官惩戒的原则.....	(200)
第四节	法官惩戒的条件和界限.....	(202)
第五节	法官惩戒的种类和方式.....	(204)
第六节	法官处分的权限和程序.....	(205)
第十四章	法官的工资保险福利	(213)

第一节	法官工资的概念·····	(213)
第二节	我国法官工资制度的发展概况·····	(216)
第三节	外国法官的工资制度·····	(221)
第四节	我国法官的工资制度·····	(224)
第五节	我国法官的保险和福利·····	(232)
第十五章	法官的辞职和辞退 ·····	(236)
第一节	法官辞职、辞退的概念·····	(236)
第二节	建立法官辞职、辞退制度的意义·····	(239)
第三节	法官的辞职·····	(242)
第四节	法官的辞退·····	(245)
第十六章	法官的退休 ·····	(250)
第一节	法官退休的概念·····	(250)
第二节	建立法官退休制度的必要性·····	(251)
第三节	外国法官退休制度概况·····	(252)
第四节	我国法官的退休制度·····	(253)
第十七章	法官的申诉和控告 ·····	(256)
第一节	法官申诉、控告概述·····	(256)
第二节	法官申诉的条件和程序·····	(261)
第三节	法官控告的条件和程序·····	(266)
第十八章	法官考评委员会 ·····	(269)
第一节	法官考评委员会的概念·····	(269)
第二节	法官考评委员会的职责·····	(270)
第三节	法官考评委员会的设置和组成·····	(272)
第十九章	对法院其他工作人员的管理 ·····	(274)
第一节	对执行员的管理·····	(274)
第二节	对书记员的管理·····	(275)
附:《中华人民共和国法官法》	·····	(283)

第一章 绪 论

第一节 新中国法官制度的历史发展

法官制度，是指通过制定法律，对在国家审判机关中行使国家审判权的审判人员依法进行科学管理的制度。

新中国的法官制度，是在新民主主义革命时期审判工作的传统和经验的基础上，逐步建立和发展起来的。新中国法官制度的建立和发展，大致经历了以下几个时期：

一、创立时期（1949 年新中国成立至 1954 年第一部宪法颁布前）

建国之初，人民法院是根据当时起临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》和《中央人民政府委员会组织法》以及《各级人民政府组织通则》的规定，按照 1949 年《中共中央〈关于废除国民党的六法全书与确定解放区的司法原则的指示〉》，在彻底打碎旧的国家机器的基础上，逐步建立起来的。根据 1951 年《中华人民共和国人民法院暂行条例》的规定，全国设三级法院，即县级人民法院，省级人民法院及其分院或者分庭，最高人民法院及其分院，为同级人民政府的组成部分。各级人民法院由院长、副院长和审判员组成；最高人民法院另设委员若干人，组成最高人民法院委员会。三

级法院均设有刑事审判庭和民事审判庭，县级和省级人民法院还设有审判委员会。最高人民法院的院长、副院长和委员由中央人民政府委员会任免；省级和县级人民法院没有明文规定，一般是依照中央的办法，院长、副院长由同级人民政府委员会任免；其余审判人员（庭长、副庭长、审判委员会委员、审判员）的任免，法律没有规定，实际做法，或由党委任免，或由本院任免，或由同级人民政府人事部门任免。

二、逐步形成和发展时期（1954 年第一部宪法颁布至 1966 年“文化大革命”前）

1954 年，第一届全国人民代表大会第一次会议通过的《中华人民共和国宪法》，确立了国家的根本政治制度为人民代表大会制度，人民法院和人民政府都由同级人民代表大会选举产生，受它监督，对它负责并报告工作。这样，就把人民法院从同级人民政府中分离了出来。从此，各级人民法院不再是同级人民政府的组成部分，这是法院体制上的重大改革，确立了人民法院在宪法和国家机构中的重要地位，对于加强社会主义法制，保障人民法院依法独立行使审判权，具有十分重要的意义。根据宪法和全国人大一次会议通过的《中华人民共和国人民法院组织法》的规定，全国设地方各级人民法院、专门人民法院和最高人民法院。地方各级人民法院分为：基层人民法院、中级人民法院和高级人民法院。各级人民法院设刑事、民事等审判庭，并设审判委员会。各级人民法院院长由本级人民代表大会选举、罢免；副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长、审判员由本级人大常委会任免。地方各级人民法院的助理审判员由上一级司法行政机关任免，最高人民法院的助理审判员由司法部任免。1959 年司法部撤销后，助理审判员由各级人民法院自己任免。审判人

员的业务培训，先由司法行政机关负责组织；司法行政机关撤销后，由法院自己组织，政法干部学校负责实施。对审判人员的考核、奖惩、工资、福利、退休等制度则适用国家行政人员的规定进行管理。

三、严重破坏时期（1966年至1976年“文化大革命”期间）

这一时期受“四人帮”极“左”路线的干扰，在江青反革命集团“彻底砸烂公检法”的反动口号影响下，各级人民法院被军管；宪法和人民法院组织法规定的许多重要原则包括人民法院依法独立审判的原则遭否定；审判人员的任免、培训、考核等法官管理制度停止执行；法院干部管理制度受到严重破坏。

四、改革、探索并逐步向法制化建设发展时期（1979年改革开放至1995年）

党的十一届三中全会作出了把党和国家工作的着重点转移到社会主义现代化建设上的重大决策。并强调为了保障人民民主，必须加强社会主义法制，使民主制度化、法制化，做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究；检察机关和司法机关要保持应有的独立性。十一届三中全会以来，党中央从改革开放和社会主义现代化建设的总体布局出发，对人事制度的改革作出了许多重要决定，采取了一系列重大措施，取得了许多重要成果。如贯彻了革命化、年轻化、知识化、专业化的正确方针；废除实际存在的领导职务终身制有了较大突破，等等。随着改革开放和社会主义事业的发展，现行的人事制度在管理方式上过于集中和单一的弊端逐渐暴露了出来，用管理党政干部的单一模式管理审判人员已越来越不适应经济体制改革和客观形势发展的需要。党的十三大和十四

大作出了加快人事制度改革的重要决定。在这种形势的推动下，最高人民法院和若干地方法院在审判人员的管理方面也进行了一些改革和探索，如法院进入实行公开招考、择优录用的办法；法官晋升（如书记员晋升助理审判员，助理审判员晋升审判员）通过考试与考核相结合的办法；试行审判人员上下交流、逐级选拔；成立全国法院干部业余法律大学和中国高级法官培训中心，大力加强对审判人员和其他人员的教育培训，努力提高审判人员的政治素质和业务素质；进一步建立和健全了对干部的考核、奖惩和退（离）休制度，等等。从而为制定法官法、建立具有中国特色的社会主义法官制度，积累了可贵的经验，使法官制度的改革进入逐步向法制化发展的新时期。

第二节 制定法官法的必要性

为什么要制定法官法？这是学习法官法首先要解决的问题。

总的来说，制定法官法，是为了适应加快改革开放和加强社会主义法制建设的需要。当前，我国社会主义现代化建设进入了一个新的历史时期。党的十四大提出了在本世纪末初步建立起社会主义市场经济体制的伟大历史任务。十四届三中全会确定了社会主义市场经济体制的基本框架。八届全国人大及其常委会对制定适应社会主义市场经济的法律体系提出了初步构想。抓住机遇，深化改革，扩大开放，促进发展，维护稳定，已成为今后一个时期全党和全国工作的大局。全党和全国人民正在深入贯彻落实十四大精神，抓住当前有利时机，集中力量把经济建设搞上去。社会主义市场经济体

制的建立和完善，必须有完备的法制来规范和保障。十四大强调要围绕经济建设这个中心，加强社会主义民主法制建设，促进社会全面进步；加强立法工作，特别是要抓紧制定与完善保障改革开放的法律和法规；严格执行宪法和法律，保障人民法院依法独立进行审判；加强政法部门自身建设，提高人员素质和执法水平^①。十四届三中全会进一步强调要改革、完善司法制度，提高司法水平^②。制定法官法，正是改革、完善司法制度的一个重要内容，是加强社会主义法制建设的一个重要组成部分。具体来说，是出于以下考虑：

一、实现对法官管理的科学化、法制化的需要

按照宪法规定，人民法院是国家审判机关，行使国家审判权。并通过审判活动，惩罚犯罪，保护人民，促进改革，服务四化。人民法院行使职权的基本原则是“依照法律规定独立行使审判权”。而法官作为具体行使国家审判权的审判人员，必须具有法律专业素养。但是，40多年来，我国还没有一部体现法官这种双重特性的专门立法。人民法院组织法能不能代替法官法呢？不能。因为人民法院组织法主要是有关法院组织、活动原则、审判制度的规定。正因为没有一部适应法官特点的专门立法，所以长期以来，对法官一直作为国家行政人员进行管理。应当承认，这种体制在历史上特别是建国初期对保证法院审判工作的顺利进行和审判任务的完成发挥过重要作用。但是，随着经济建设和法制建设的发展，这

^① 江泽民：《加快改革开放和现代化建设步伐，夺取有中国特色社会主义事业的更大胜利——在中国共产党第十四次全国代表大会上的报告》，载《中国共产党第十四次全国代表大会文件汇编》，人民出版社，1992年10月第1版，第34～35页。

^② 《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》。人民出版社，1993年11月第1版，第30页。

种管理体制已日益不适应形势的需要。其弊端主要是：不利于人民法院依法独立行使审判权，严肃执法；管人与管事脱节，不利于选拔优秀人才充实法官队伍，保证法官队伍的素质；法官依法行使职权，缺乏必要的法律保障；法官的地位、待遇等问题长期得不到合理解决。凡此种种，已影响到法官队伍的建设、稳定和发展。因此，通过立法，对法官的任职条件、职责、权利义务、选拔任免、培训、考核、奖惩、退休等作出明确规定，建立一套符合中国国情、具有中国特色的社会主义法官制度，实现对法官管理的科学化、法制化，是十分必要的。

二、保证法官素质的需要

法官的职责是审判案件。法官司法水平的高低，直接关系到人民法院审判权的正确行使，关系到当事人合法权益的保护，关系到经济秩序的稳定，关系到国家的安危和社会的安定。法官的这一职业特点，决定法官必须具有较高的政治素质和业务素质。改革开放 10 多年来，人民法院的审判工作发生了巨大变化。随着经济体制改革的深化，社会主义市场经济的发展，特别是经济立法的加快，越来越多的社会关系需要运用法律手段来保障和调节，人民法院受理的案件大幅度上升，新类型案件层出不穷，审判领域不断拓宽，专业化程度越来越高，重大、疑难案件和涉外、涉台港澳案件所占的比重越来越大。这些都对法官的素质提出了新的更高的要求。但是，现行人民法院组织法规定担任法官的条件是：有选举权和被选举权的年满 23 岁的公民；没有被剥夺过政治权利；具有法律专业知识。这一规定既不全面，又过于原则，对担任法官必须具备的政治素质和品德要求根本未提，对法律专业知识应达到什么水平也未作具体规定，实践中不便于操