

中国法官职业保障研究

胡昌明 著



中国社会科学出版社

中国法官职业保障研究

胡昌明 著



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国法官职业保障研究 / 胡昌明著. —北京: 中国社会科学出版社, 2019. 1

ISBN 978 - 7 - 5203 - 3942 - 1

I. ①中… II. ①胡… III. ①法官—社会保障—研究—中国
IV. ①D926. 174

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 016870 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 孔继萍
责任校对 冯英爽
责任印制 李寡寡

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2019 年 1 月第 1 版
印 次 2019 年 1 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 17.75
字 数 280 千字
定 价 75.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

序

法官职业的社会地位是一个民族 文明的标志

郝银钟*

法官是法律职业共同体中最为特殊的行当。一方面，作为法律的权威解释者，法官往往被视为社会公平正义的化身或喉舌。“法院是法律帝国的首都，法官是法律帝国的王侯。”因此，法官普遍具有较高的社会地位和影响力，甚至法官职业的社会地位成为一个民族文明的标志。正如德国著名法学家拉德布鲁赫所言：法官就是法律由精神王国进入现实王国控制社会生活关系的大门；法律借助于法官而降临尘世。对于法官与法律的关系，美国金融之父汉密尔顿有过非常经典的论述：法律如果没有法官来阐说和界定其真正含义和实际操作，就是一纸空文。因此，在当今国际社会，法官都具有崇高的职业尊荣感，法律人大多感觉可望而不可即。美国 19 世纪最有影响力的米勒大法官无比自豪地声称：当我回头看看世界上的各种职业时，只有法官职业让我心动和感激，它有智者的渊博，有上帝的仁爱，有父亲的慈祥。我选择了法官职业，是我一生中做得最好的事。另一方面，法官的职业保障建设尤为重要。否则，法官就会丧失作为社会公平正义最后一道防线的制度功能，甚至有可能异化为危害法治社会的一剂毒药。为此，马克思高瞻远瞩地指出：法官是

* 作者系最高人民法院高级法官、西藏高级人民法院副院长、教授、博士生导师。

法律世界的国王，除了法律就没有别的主。这是马克思主义法学的基本原理，深刻阐释了法治社会中法官的崇高地位和保障法官独立审判的极端重要性。当代著名法学家亨利米斯认为：在法官作出判决的瞬间，被任何形式的外部权势或压力所控制或影响，法官就不复存在了——法院必须摆脱胁迫，不受任何控制和影响，否则他们便不再是法院了。这些经典论述充分揭示了一个通俗易懂但思想深刻的道理：法官没保障，法院没地位，法治没希望。

胡昌明博士选择中国法官的职业保障这一重大课题进行系统研究，具有重大的学术价值和现实指导意义。当前，人民法院的司法改革正在如火如荼地全面展开，核心目标就是要加强法官的职业保障，进而提升司法的公信力，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。自1999年开始，最高人民法院连续发布了四个《人民法院五年改革纲要》，而2015年发布的《人民法院第四个五年改革纲要（2014—2018）》，提出了65项具体的改革措施。其中，建立司法责任制、推动法院人员分类管理制度改革，实行法官员额制管理，改革法官选任制度、完善主审法官、合议庭办案责任制等，真正实现“让审理者裁判，由裁判者负责”。但是，自2015年5月1日起立案登记制改革实施以来，各级人民法院受理的案件数量大幅度攀升，有些地方甚至呈井喷之势。案多人少的矛盾异常突出，法官的离职现象随之愈演愈烈。正如本书作者所言：缺乏充分的职业保障，是我国法官工作压力大、职业风险高、职级待遇低、法官的尊荣感与成就感逐渐消失、法官生存状态恶化、法官离职潮愈演愈烈的重要原因之一，长此以往必将动摇法官队伍的稳定性，从而影响裁判的质量、司法的公正。作者通过大量第一手的实证资料，深刻剖析了中国法官职业保障的现状，全面分析了法官保障不力的原因，深入研究了法官离职背后的问题及加强法官职业保障的有效措施，提出了可行性的对策与建议。本书的研究成果具有以下几个鲜明的特征：第一，选题具有重大的现实指导意义。中国法官的职业保障问题是一个非常现实而又迫切需要解决的问题。作者以问题为导向，对该课题进行了深入、系统的研究，所取得的重大学术成果对于完善我国法官制度提供了智力支持。第二，实证材料丰富。作者通过田野调查法，对全国四级法院两千余名法官的调查问卷及众多的典型案例，透彻地分析论证了法官的身

份情况、经济状况、工作负担、心理压力、职业满意度及对未来的期望,对法官现实生存状况进行了深沉的思考,得出的结论更加具有说服力和影响力。第三,比较研究充分。本书在每一项法官保障制度的具体分析过程中,都侧重对国际社会法官保障法律和现状的比较研究,以汲取其中的精华和养分为我所用。胡昌明博士以国际视野来审视、反思我国法官制度,故本书的研究成果具有重要的学术价值。第四,论述全面。本书对法官保障制度中的履职保障、身份保障、经济保障、安全保障和责任豁免等五项制度进行了比较全面的分析和论述,逻辑严谨,结构合理,结论明确。因此,胡昌明博士对法官职业保障的研究具有充分的实证性、系统性、针对性、时代性、前沿性等鲜明特征,必将在该学术领域产生重大影响。另外,党的十八届三中全会对全面深化改革作出系统部署,强调深化司法体制改革,加快建设公正高效权威的社会主义司法制度。党的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》指出,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;完善确保依法独立公正行使审判权的制度,建立健全司法人员履行法定职责保护机制等重大决策。因此,本书的研究成果高度契合当前中央司法改革的精神。综上,本书的学术价值和实践意义在于:一是全方位揭示了法官面对的现实社会环境,直接为司法改革提供了实证素材;二是为人民法院正在开展的法官员额制、司法责任制、法院人财物省级统管等多项司法改革试点工作提供了实践指引、理论支撑和风险预警;三是在对策建议部分提出了设立法官单独职务序列、改革法官等级制度,加大法官保障力度等具体措施,提高法官群体整体素质和职业化水平,切实解决目前法官流失严重的状况,有利于稳定法官队伍;四是为正在进行的《法院组织法》《法官法》的修订提供了文献资料、理论依据和立法建议等;五是为建设新时代中国特色社会主义司法制度提供了理论和实践支撑。

胡昌明博士是我指导的博士后,他品学俱佳,司法能力和审判业绩突出,并以优异成绩如期完成了出站报告,本书就是在其博士后出站报告的基础上修改而成。为了能够全身心地深入研究中国司法制度,他主动放弃了深爱的法官职业,毅然决然地走进中国社会科学院法学研究所,成为一名专职研究人员。虽然明知此后注定清贫寂苦,但他始终心向往

之。在如今十分浮躁的社会环境下，他的学术勇气和对学术追求的执着精神令人敬佩。我对胡昌明博士的优秀研究成果顺利出版表示祝贺，也希望社会各界对法官职业保障问题展开更加广泛和深入的研讨，为建设新时代中国特色社会主义司法制度添砖加瓦！

是为序。

2018年4月30日于拉萨

法律职业与法官生涯(代自序)

这本书凝结了我三年博士后研究工作心血，在即将付梓之际，自是欢喜。

本书不仅是对我十二年法官生涯的一个总结，更是对法官群体生存状态进行实证研究、对法官保障制度进行理论探索的一个初步尝试。作为一名昔日的法官，我始终怀有浓厚的法院情结。对法院和法官的这种体认和感受，将我与这个群体紧紧地联结在一起，这本书就是这个情结的首个成果。

本书的内容，无须在序言中赘述，但我却有一种强烈的冲动，想跟读者分享当初着手进行这项研究以及从法官到法学研究者转变的心路历程。

记得最初接触这个课题是在四年前，无意之中看到了中国应用法学研究所公布的博士后研究课题——中国法官制度研究，这让当时还在犹豫是不是要继续做一个博士后研究的自己最终下定决心，再次踏上学术的征程。之所以关注这个课题，与自己的亲身经历和关注爱好都不无关系。

身为前法官，深切地感受到法官不仅是镶嵌在法律制度中的审判者，也是一个个有血有肉的自然人。法律赋予其法定的职责，完成法律和上级交办的任务，但是作为一个个体，他/她们也有自己的喜怒哀乐，自己的偏好、不安、焦虑和恐惧，这些人类的情感同样会左右他/她们的行为，最终影响他/她们的判断。就拿法院的考核指标来说，如果将上诉率、发回改判率作为衡量法官业绩的重要指标，那么法官可能会在量刑

时尽量轻判,降低被告人上诉的可能性或者依照当事人的情绪而非法律判决;将年度结案率作为考核指标,被逼无奈的法官就可能会在年底动员部分当事人撤诉,以提升他们自身的业绩。法官出于自身利益得失的考量对司法行为产生影响,甚至形成一些“诉讼潜规则”,目前法学界对此的探讨和研究都付之阙如。法官的经历让我发现这个问题,并对此产生了浓厚的兴趣,对法官制度、法官身份、法官行为都有更加感性的认识和天然的研究优势。

其次,在法理学专业中,我始终关注的是法社会学方向,近年来,撰写论文也大多与司法制度有关,采用的则往往是实证分析的进路。窃以为,中国法官制度的研究,除了本身不受关注和感兴趣学者较少外,实证研究的匮乏也是这个领域往往少有扛鼎大作的重要原因。此前实证研究方法的积累和对法官群体熟悉的社会研究资源,为我专注于这项研究奠定了基础。

再次,2014年正是本轮司法体制改革刚刚发轫之际,虽然国家的大政方针已定,具体的司改细节仍不明朗,法官在社会上的地位和尊荣感渐有下降趋势,再加上近年来社会对法律人才的需求旺盛,离职法官往往能够得到高薪职位,法院对于法律人的吸引力大不如前。法院无法吸引一流高校的毕业生前来应聘,在招聘条件不断降低的同时,招录比也明显下降,不仅在西部偏远省份,北京一些远郊区县基层法院的法官招录也出现“零报名”现象,而且法官离职也从大新闻变成了“稀松平常”之事。北京法院法官离职的微信群,早在数年前就达到500人上限,北京一些基层法院的离职人数也超过百人。虽然官方一直强调法官没有“离职潮”,但是周围越来越多法官通过用脚投票离开法院是不争的事实。造成这一现象的原因到底是什么,其中能否映射出中国法官制度的弊端和不足,值得深思。因此,在这个时间点开展的这项研究对于本轮司法体制改革,以及司法配套机制改革都具有一定的价值。

然而,当我正式开始做法官制度研究的时候,发现事情并没有想象得那么容易,特别是涉及司法体制改革、法官离职、法官薪酬待遇等研究资料,要么涉密,要么不宜公开或者根本没有精确统计。因此,只能自己动手发掘尽可能接近真实的材料。于是在2015年初,我设计了两份调查问卷,分别针对法官生存状况和法官离职情况,期望通过问卷形式

收集中国法官的生存环境、真实的想法和离职原因的一手资料。在“法官之家”微信公众号李量编辑的帮助下,短短半个月,两份问卷分别收到了2660份和600份答卷,这些问卷最终成为本书实证分析的基础。在对问卷分析后,形成了一些调研报告和论文,这些文章在网上、自媒体上传播甚广,受到了很多法官同人的鼓励以及一些媒体的关注。特别是在《中国法官职业满意度考察报告——以2660份调查问卷为样本的分析》一文被《中国法律评论》2015年第4期刊载后,被国内外很多主流媒体转载。但随之而来,个别媒体对这篇文章断章取义,采用了“95%的法官想离职”“三成法官因领导、他人请托案件困扰不已”等吸引眼球的标题进行报道,最后甚至引发法院高层领导的不满。不过幸亏周围的法官,还有郝银钟教授、李明德研究员等几位导师的鼎力支持,使我的这项研究得以继续开展,并把研究重点放在法官保障方面,遂有了今天呈现在读者面前的这本书。

回顾过往,去年的现在,我脱下了法袍,结束了法官生涯,也开启了这份“坐冷板凳”的工作,但是依旧没有远离对法院和法官的关切。一年来,我在社科院法学所法治国情研究室这个团队中,调查、研究始终围绕着司法、法院,从司法公开到“智慧法院”、基本解决“执行难”,再到司法体制改革,跟着田禾老师跑遍了大江南北的法院。换了一个视角,反而对法官群体、法官保障有了更加全面的理解。

今天,在整理、出版这份一年半前写下的书稿时,我似乎再次回到了法院,回顾了在中国当一名法官面临的艰辛与不易,他们的渴望与期待。在这一年中,不同级别、不同地域的法官跟我聊过自己的内心体会,有些地方法官的待遇确实提高了不少,法官的等级提高了,法官的保障和职业尊崇感也渐渐回归,《法官法》和《人民法院组织法》正在修改完善。但是,也有法官告诉我,司法改革确实没有解决所有的问题,特别是在法官保障方面还有很大的提升空间,入额法官遴选过程中,遴选的办法没有广泛征求意见,遴选的法院院、庭长比例过高,普通法官、年轻法官入额难在部分地区矛盾比较突出;院、庭长办案制度落实普遍不尽理想,特别是在带头办理疑难、复杂案件方面需要通过出台有效的制度加以落实;在法官员额制和立案登记制的双重冲击下,一些地方法院的“案多人少”矛盾越发凸显,法官办案压力越来越大;多数法院司法

辅助人员的配备不到位，法官助理面临招录难、留人难，人员素质难以保障，职业前景不明等问题；法官保障委员会、惩戒委员会尚未普遍建立，已经建立的委员会在保障法官权益、推进法官责任豁免等方面仍没有起到实质性作用；各地法官薪资待遇增长差异明显，一些地方法院在人财物统管后，法官的收入增长不明显，甚至出现司法行政人员绩效高于员额法官的不正常现象；法官的绩效考核仍然有待通过科学的方法加以完善，这些都有待于在推进司法体制综合配套改革时不断加以完善。

今天，在司法体制综合配套，改革正如火如荼推进，《法官法》《人民法院组织法》即将修订完善的背景下，出版这本以中国法官保障为主旨的书仍然具有现实意义。至少希望它能够记录当下中国法官的真实状况，能够为中国法官保障制度的建设做出些微的贡献，也期待中国法官的明天会更好！

2018年3月7日初稿

2018年5月4日修改于北京

目 录

导论	(1)
一 为什么要研究法官保障	(2)
二 研究法官保障状况的方法	(4)
三 如何提出法官保障的对策建议	(5)
四 本书的主要结构	(6)
第一章 法官离职状况的实证分析	(9)
第一节 法官离职的特点	(10)
一 法官离职规模大、速度快、单向性	(10)
二 离职法官地域分布广	(11)
三 离职法官去向多元	(14)
四 离职法官多年富力强	(15)
五 基层法官离职更集中	(16)
六 法官离职法院应对失当	(17)
第二节 法官离职的影响	(18)
一 法官职位空缺、法官断层	(18)
二 法官素质下降	(18)
三 加剧法院“案多人少”矛盾	(19)
四 影响案件审判质量	(19)
五 助推法律共同体融合	(20)
第三节 法官离职的原因分析	(20)

第二章 法官职业保障状况的实证分析	(24)
第一节 调查方法与问卷设计	(25)
一 调查问卷的设计	(25)
二 调查问卷的信度考察	(26)
第二节 受访法官的基本情况	(27)
一 个人基本状况	(27)
二 法官家庭情况	(30)
三 法官工作情况	(32)
四 法官专业学历情况	(36)
第三节 法官的工作量	(39)
一 法官月均结案数量	(39)
二 司法辅助人员数量	(41)
三 法官加班情况	(43)
四 不同法官群体工作量的差别	(44)
第四节 法官的经济状况	(46)
一 法官收入情况	(46)
二 法官家庭支出情况	(47)
三 收入满意度	(48)
四 经济状况差别	(50)
第五节 法官压力来源	(52)
一 法官压力来源	(52)
二 法官的烦恼	(54)
三 不同群体法官压力来源差异	(55)
第六节 法官的职业理想	(57)
一 法官的入职理想	(57)
二 法官期待的保障	(58)
三 审判工作的挑战	(59)
四 理想中的法院	(60)
第七节 法官离职意愿调查	(61)
一 法官的离职倾向	(61)

二 法官的离职去向	(64)
三 法官心仪的部门	(64)
四 法官对于同事离职的态度	(66)
五 不同法官群体的离职意愿	(67)
第八节 法官的职业满意度	(70)
一 法官职业满意度概述	(70)
二 法官不满意的原因	(71)
三 不同法官群体的满意度差别	(72)
第九节 法官生存状况小结	(80)
一 法官生存状况整体不佳	(80)
二 法官生存状况的群体性差异	(82)
三 法官生存状况不佳的原因分析	(85)
 第三章 法官履职保障状况及其完善	(87)
第一节 法官履职保障的规范分析	(88)
一 宪法、法律条文的分析	(88)
二 其他规范性法律文件的分析	(90)
第二节 法官履职保障的实证分析	(92)
一 法院内部的案件汇报协商制度	(92)
二 外部权力对法院和法官履职的干涉	(100)
第三节 法官履职保障制度的外国立法例	(110)
一 国际公约中的法官履职保障	(111)
二 其他国家或地区法律中的法官履职保障	(112)
第四节 法官履职保障的理论分析	(114)
一 履职保障是审判独立的题中应有之义	(114)
二 履职保障应是全面的保障	(115)
三 履职保障是法官保障的根本性制度	(116)
四 履职保障与坚持党的领导的关系	(116)
五 履职保障与外部监督制度的关系	(117)
第五节 完善法官履职保障的对策建议	(117)
一 《宪法》层面的完善和修订	(117)

二 完善《法官法》的相关规定	(118)
三 剥离院、庭长的案件管理责任	(118)
第四章 法官身份保障状况及其完善	(121)
第一节 法官身份保障的规范分析	(121)
一 法官身份保障的总则性条款分析	(122)
二 法官免职的相关条款分析	(123)
三 法官辞退的相关条款分析	(124)
四 法官调离的相关条款分析	(125)
五 法官受处分的相关条款分析	(125)
第二节 法官身份保障的实证分析	(127)
一 审判执行中的错误和瑕疵	(127)
二 法官行为失当	(130)
三 法官因其他事由追责	(131)
四 处分法官的规范性文件繁多	(133)
五 法官面临“辞职难”	(135)
第三节 法官身份保障制度的外国立法例	(139)
一 国际公约中的法官身份保障	(139)
二 其他国家或地区法律中的法官身份保障	(140)
第四节 法官身份保障的理论分析	(142)
一 身份保障是作为法官的前提	(142)
二 身份保障是法官自立的需要	(143)
三 法官身份保障措施的可操作性强	(143)
四 身份保障是稳定司法人才的需要	(143)
第五节 法官身份保障的立法研究	(144)
一 增加《宪法》条文的保护	(144)
二 整合法官免职的法定事由	(144)
三 删除一些不合时宜的法官免责事由	(145)
四 在《法官法》中明确法官的免职事由	(145)

第五章 法官经济保障状况及其完善	(146)
第一节 法官经济保障的规范分析	(146)
一 法律条文比较粗疏	(147)
二 缺乏实施细则 经济保障无法落地生根	(147)
三 对法官的特殊经济保障付之阙如	(148)
第二节 法官经济保障的实证研究	(148)
第三节 法官经济保障制度的外国立法例	(151)
一 给予法官较高的薪酬待遇	(152)
二 规定法官不得降薪的条款	(154)
三 法官的其他福利待遇丰厚	(155)
四 给予法官特殊的退休待遇	(156)
第四节 法官经济保障的理论探讨	(158)
一 给予法官优渥福利待遇保障的原因	(158)
二 法官薪资的设定标准	(163)
第五节 完善法官经济保障的立法建议	(164)
一 加强宪法法律层面保障	(164)
二 司法经费单独列支	(164)
三 明确建立法官的单独职务序列	(165)
四 完善法官的其他福利待遇保障	(167)
五 完善法官退休制度	(168)
第六章 法官安全保障状况及其完善	(170)
第一节 法官安全保障的规范分析	(171)
一 《宪法》和《法官法》中法官安全保障的条文分析	(171)
二 基本法律中法官安全保障的条文分析	(171)
三 其他规范性文件中对法官安全保障的条文分析	(173)
第二节 法官安全保障的实证分析	(175)
一 法官执行公务受阻	(176)
二 法官频受当事人的诽谤、侮辱	(178)
三 法官及其家属受到人身威胁	(183)
四 殴打、伤害、杀害法官	(185)

第三节 法官安全保障制度的外国立法例	(187)
一 外国的法官安全保障事件	(187)
二 外国的法官安全保障措施	(189)
三 外国的藐视法庭罪规定	(191)
第四节 法官安全保障的理论分析	(194)
第五节 完善法官安全保障制度的对策建议	(196)
一 扩大法官安全保障的区域范围	(196)
二 扩大法官安全保障的对象范围	(196)
三 降低威胁法官行为的惩戒难度	(197)
四 加强法官安全事故的事先防范	(198)
五 增加法官保护举措和力度	(198)
六 增设藐视法庭罪	(199)
第七章 法官责任豁免状况及其完善	(200)
第一节 法官责任豁免制度的规范分析	(200)
一 《法官法》中的缺失与错案追究制度	(200)
二 《责任制若干意见》与《履职规定》	(202)
第二节 法官责任追究的实证分析	(204)
一 裁判结果错误被追责	(204)
二 工作失误被追责	(207)
三 因开罪于其他部门被追责	(210)
四 因负有领导责任被追责	(212)
第三节 法官责任豁免制度的外国立法例	(213)
一 英美法系国家的法官责任豁免制度	(214)
二 大陆法系国家法官责任豁免制度	(215)
三 国际公约中的法官责任豁免	(216)
第四节 法官责任豁免制度的理论探讨	(218)
一 司法权威性的要求	(218)
二 司法裁判公正具有相对性	(218)
三 司法程序已给予充分的救济途径	(219)
四 对杜绝冤假错案无益	(220)