

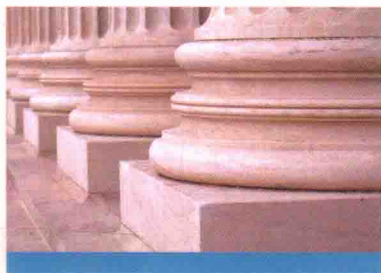
中国司法改革实证研究丛书

左卫民/丛书主编

中基层法院法官 任用机制研究

THE RESEARCH ON THE APPOINTMENT MECHANISM OF
JUDGES AT INTERMEDIATE AND BASIC COURTS

左卫民 全亮 黄翀 王禄生 张洪松/著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

教育部哲学社会科学研究后期资助项目（06JHQ0006）支持
国家985工程四川大学社会矛盾与社会管理研究创新基地支持

中国司法改革实证研究丛书

左卫民/丛书主编

中基层法院法官 任用机制研究

THE RESEARCH ON THE APPOINTMENT MECHANISM OF
JUDGES AT INTERMEDIATE AND BASIC COURTS

左卫民 全亮 黄翀 王禄生 张洪松/著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

中基层法院法官任用机制研究/左卫民等著. —北京: 北京大学出版社, 2014. 12

(中国司法改革实证研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 301 - 25490 - 5

I. ①中… II. ①左… III. ①法官—人事管理—研究—中国
IV. ①D926.17

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 022834 号



书名 中基层法院法官任用机制研究

著作责任者 左卫民 全亮 黄翀 王禄生 张洪松 著

责任编辑 陈蔼婧

标准书号 ISBN 978 - 7 - 301 - 25490 - 5

出版发行 北京大学出版社

地址 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网址 <http://www.pup.cn> <http://www.yandayuanzhao.com>

电子信箱 yandayuanzhao@163.com

新浪微博 @北京大学出版社 @北大出版社燕大元照法律图书

电话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62117788

印刷者 北京溢漾印刷有限公司

经销者 新华书店

965mm × 1300mm 16 开本 20 印张 269 千字

2014 年 12 月第 1 版 2014 年 12 月第 1 次印刷

定 价 48.00 元

未经许可, 不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容

版权所有, 侵权必究

举报电话: 010 - 62752024 电子信箱: fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题, 请与出版部联系, 电话: 010 - 62756370

“中国司法改革实证研究丛书”序

2014年10月20日至23日召开的中共十八届四中全会,无疑将在当代中国法治建设的进程史上留下划时代的一笔。继党的十八届三中全会提出进一步深化司法体制改革的新措施后,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》,又提出了关于司法改革的重大举措,这对中国司法建设与改革而言显然具有积极意义。

长期以来,笔者及笔者带领的学术团队包括所指导的博士研究生,一直致力于司法制度、刑事诉讼制度和纠纷解决的实证研究,力图真切地把握中国司法与诉讼制度的运行现状,深度剖析其利弊得失,抓住切实存在的重要问题,探究其成因,并在此基础上提出针对性和可操作性的改革建言。通过不断地展开实证研究,我们取得了关于司法与诉讼制度若干方面的一些研究成果。考虑到当前司法改革的重要性,也考虑到实证研究的重要性,笔者将我们团队近期有关司法制度的研究成果收辑成册,以中国司法改革实证研究为主题,与北京大学出版社联系并系列出版。笔者的看法是,中国司法研究固然早成显学,但司法改革的正确推进尤其是长期有效推行,仍然有待于科学、细致及深入的实证研究。有鉴于此,笔者将自己及所带领团队关于司法的实证研究成果奉献给大家,希望抛砖引玉,引起更多学界同仁关

注并展开司法实证研究,同时也为当下和未来的司法改革提供些许参考。

需要指出的是,对于法学研究者而言,实证研究乃是一门新兴的研究方法,无论是笔者抑或笔者所带领的团队成员,都有一个学习与掌握的过程。本系列作品中,有些实证研究方法运用得比较多,有的则比较少;有些运用得比较好,有些则有所欠缺,但鉴于这些作品大都或多或少地运用实证方法,比如使用数据展开分析等,因此笔者仍然以实证研究为主题收辑在一起。其中不当之处,敬请读者诸君批评。

左卫民

2014年12月3日于四川大学研究生院

序

这是一本早该出版,却由于各种原因姗姗来迟的著作。2006年,我以“中国法官任用制度改革研究”为题,申请并获得教育部哲学社会科学研究后期资助重点项目(06JHQ0006)。当时之所以申报这个题目,是因为我认为法官任用机制是一个重要而又缺乏研究的问题,同时,还在于当时我已经开始了对于中国刑事诉讼运行机制的实证研究,对实证研究方法在其他法律领域的应用也持积极的态度。在这之前,我在重点研究刑事诉讼的同时,长期关注司法制度,发现在这一领域基于数据开展实证研究的成果并不多见。因此,当我在刑事诉讼领域进行实证研究并取得一定成果的时候,我也开始尝试在司法制度领域推动实证研究,这本书正是我在此领域努力的体现。

在项目立项后,我组建了团队,成员主要包括博士生还有若干硕士生,在后期的研究之中,还有新生的研究力量如张洪松博士的加入。在调查对象上,我在S省选了不同地区的几个法院作为样本。一个是即使在全国范围内也堪称发达的“一线城市”的中级法院和其下属基层法院,一个是在全国属于中等发达地区的中级法院和其下属基层法院,第三个是在全国属于相对落后的农业市的中级法院和其下属基层法院。在之后的3到4年时间,我带领团队成员,包括全亮、黄肿、王禄生,还有一些硕士生作为辅助人员,先后到这些法院进行了实证研

究。这种实证研究既包括搜集关于法官任用的各种文字性资料——在这些文字资料中挖掘研究所需的数据;同时也包括与各级法官的深度访谈——针对院长、副院长、审委会委员、庭长、副庭长、审判员、助审员、书记员的不同情况,我们对他们的背景、来源等进行了深度访问;此外,我们还做了专门的问卷调查。

本研究以我们根据一定的标准去设计、收集和分析的相关数据资料为基础,同时注意多元理论的运用,采用了综合的、交叉性学科的理论尤其是社会学、人类学的方法来展开。经过团队成员的努力,在2009—2010年之间,我们就已经形成了本书的初稿。在初稿的写作分工方面,第一章由我、黄肿和张洪松撰写,第二章由王禄生撰写,第三章由黄肿撰写,第四章、第五章由黄肿和全亮撰写,第六章由我和全亮撰写,第七章由我撰写。最后,由我负责统稿;同时,黄肿、王禄生、张洪松、全亮也参与了统稿工作。

然而,作为课题负责人,我对形成的初稿并不很满意。因为几位主要写作者当时都很年轻,在具体写作时的行文风格和思路上呈现出较大的差异。当然,我应该承担宏观把关责任。因此,围绕这个课题的初稿,我从框架、观点、论证和文字等多个方面指导课题组成员进行了多次修改,课题组成员也多次协助我修改。在这种往返多次的修改中,包括我在内的每一个课题组成员实际上都深度参与了每一章的写作。修改持续进行了两三年,中途数度因为修改而疲倦,以至于将书稿搁置了很长一段时间。

直到2013年,随着中央大力推进新一轮司法改革,尤其党的十八届三中全会提出“推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理”后,我才感觉不能再拖了。因为任何一个研究特别是针对实践问题的研究,都期待能够对当下的改革产生一定的参考价值,而我们关于中、基层法院法官任用机制的实证研究,或许能够为当前正在推进的司法改革,尤其是法院的人财物省级统管改革提供参考。有鉴于此,课题组最近加快了进度,对书稿进行了最后的修改。

尽管我对这个课题的成果还不是很满意,很多数据是几年前收集

的,距离今天的司法数据可能会有差距,同时在观点上也显得有些重复、交叉,甚至有矛盾、冲突。但整体上看,它仍然可以看做是第一部关于中国中、基层法院法官任用机制实证研究的专著,因此我们还是愿意把它适时推出来。

这部著作的好坏自然应该交由读者诸君去评判。虽然我们已很努力,但它肯定还存在很多缺点,欢迎读者诸君提出意见。作为作者,如果它能够为大家进一步研究这个问题提供一些基础性的材料并作为推进后续研究的一块“砖头”,我们就心满意足了。当然,我们也会继续努力,在以后推出更多的中国司法制度实证研究成果。在我们已经推出的中国刑事诉讼运行机制实证研究系列丛书之外,我们还将陆续以中国司法实证研究为名,推出系列作品,这是第一本。希望大家能关注,提出更多的意见和建议。

左卫民

2014年4月17日于纽约一个阳光灿烂的早晨

目 录

第一章 导论	001
一、研究对象与现状	001
二、研究思路	009
三、研究材料与方法	012
四、本书的基本结构	018
第二章 业务型普通法官任用机制(I)	024
一、作为重要审判力量的助审员	024
二、任用机制的变迁	027
(一) 资格考试标准的历史沿革	027
(二) 学历标准的历史沿革	028
(三) 身份标准的历史沿革	029
(四) 任用程序的变迁	030
三、任用标准	031
(一) 刚性标准	032
(二) 柔性标准	046
四、任用程序	053
(一) 任用阶段与决策主体	053
(二) 程序分类与效果评估	057

第三章 业务型普通法官任用机制(Ⅱ)	063
一、作为业务骨干的审判员	063
二、任用机制的变迁	069
三、任用标准	077
(一) 刚性标准	077
(二) 柔性标准	085
四、任用程序	091
(一) 分配确认型	091
(二) 竞争选拔型	097
(三) 程序的效应	102
第四章 业务型领导法官任用机制(Ⅰ)	115
一、作为部门领导的正副庭长	115
二、任用机制的变迁	119
三、任用标准	123
(一) 刚性标准	124
(二) 柔性标准	130
四、任用程序	139
(一) 程序类别	140
(二) 任用阶段	143
(三) 效果评估	151
第五章 业务型领导法官任用机制(Ⅱ)	171
一、作为分管领导的副院长	171
二、任用机制的变迁	175
三、任用标准	181
(一) 刚性标准	182
(二) 柔性标准	186
四、任用程序	192
(一) 组织程序	192

(二) 法律程序	200
(三) 架构与影响	202
第六章 政治型领导法官任用机制	208
一、作为“一把手”的院长	208
二、任用机制的变迁	210
三、任用标准	215
(一) 刚性标准	216
(二) 柔性标准	226
四、任用程序	236
(一) 地方主导型	237
(二) 上级主导型	245
(三) 效果的评估	254
第七章 中国法官任用机制评析——以任用理念为脉络	268
一、两种理念主导下的法官任用	269
(一) 两种法官任用理念的缘起	269
(二) 两种理念影响的法官任用	276
二、二律背反:法官任用的中国图景	281
(一) 任用标准国际化与任用程序本土化	281
(二) 下层法官职业化与上层法官干部化	285
三、前瞻:中国法官任用机制的未来	290
参考文献	293

第一章 导 论

一、研究对象与现状

法官任用机制——通过何种程序选任什么样的法官——是任何一个法治国家都需认真对待的问题：“因为它是通过未来法官们的社会化而强化旧的价值和输入新价值的手段。”^①新中国成立以来，我国法官的规模不断扩充，目前具有法官身份的法院工作人员已有 21 万左右，其中从事审判工作的就有 15 万左右。^②对正在进行持续司法改革的中国来说，这样一个规模庞大的职业群体的选拔及其素质，将直接决定中国司法的质量，进而影响到法治中国的建设进程。^③如何构建一个“中国式”的法官任用机制并将其嵌入独特的司法生态中，以实

① [美]H. W. 埃尔曼：《比较法律文化》，高鸿钧、贺卫方译，清华大学出版社 2002 年版，第 112 页。

② 参见孙建：《法官选任制度的构建》，载《法学杂志》2004 年第 2 期。

③ 在当代中国社会中，法官的素质及其选拔直接决定着司法的质量，并进而影响到法制的建设。比如，2009 年黑龙江高院院长一职的变动就引发了媒体关于“党政型院长”和“司法型院长”的热议。具体讨论可参见董馨、蔡小莉：《全国高院院长，14 位党政型 14 位司法型》，载 2009 年 7 月 20 日《成都商报》。该文讨论了我国“党政型”院长的选拔理念和“司法型”院长的优势，认为“党政型”和“司法型”院长各有所长，“党政型”院长协调能力更强，“司法型”院长专业经验更多。对此问题的思考还可见傅达林：《一省高院院长与一方司法生态》，载 2009 年 7 月 24 日《中国青年报》。这些关于法官选任的思考，折射出处于转型期的社会对权威、公正、高效司法的期待。

现法治的功能,一直是中国司法改革中一个亟待解决的重大课题。

新中国建立以来的很长一段时间里,我国在法官任用过程中,并未对拟任法官的专业素质和任用程序提出任何特殊要求,因而法官在任用机制上,与普通行政机关公务员几乎不存在差异。改革开放以来,随着经济社会生活的复杂化、格式化,以及社会公众法律意识、法治观念的增强,这样一种高度行政化的任用机制,无论是与新形势下政治部门对司法部门提出的新要求,还是与新时期人民对司法工作的新期待,都已渐生抵牾。因此,以1995年《中华人民共和国法官法》(以下简称《法官法》)的制定和2001年《法官法》修订为标志,中国法院以法官职业化为核心,在法官的选任、晋升、培训、考评和监督等制度方面进行了一系列的改革。首先,在任用标准上提高法官任用的专业素质要求,包括学历条件、专业条件、工作经历条件等^①,同时确立法官任职前培训制度^②,并将通过严格考试获得职业资格作为法官任用的必要条件。尤其是2002年国家统一司法考试的实施,使我国在法官职业化方面迈出了非

① 在专业素质上,1995年《法官法》规定的任职条件是:高等院校法律专业毕业或者高等院校非法律专业毕业具有法律专业知识,工作满两年的,或者获得法律专业学士学位,工作满1年的;获得法律专业硕士学位、法律专业博士学位的,可以不受上述工作年限的限制。由于这一规定出台时中国的法学教育还不够发达,因此无论对学历还是对经历的要求都不高。随着法制建设的不断深入,2001年《法官法》修订时,法官任用的最低学历要求原则上被提高到本科层次:高等院校法律专业本科毕业或者高等院校非法律专业本科毕业具有法律专业知识,从事法律工作满两年,其中担任高级人民法院、最高人民法院法官,应当从事法律工作满3年;获得法律专业硕士学位、博士学位或者非法律专业硕士学位、博士学位具有法律专业知识,从事法律工作满1年,其中担任高级人民法院、最高人民法院法官,应当从事法律工作满两年。所谓原则上提高到本科层次,是指该法同时也设定了一个例外,即对于适用该学历条件确有困难的地方,经最高人民法院审核确定,在一定期限内,可以将担任法官的学历条件放宽为高等院校法律专业专科毕业。

② 根据2006年修订的《法官培训条例》,拟任法官的人员须接受预备法官培训,初任法院院长、副院长须接受任职培训。按照规定,拟任法官的人员以及在任法官,经过规定的培训并考核合格的,方可任职、晋级、续职,任职前培训作为法官遴选环节的一个组成部分得以确立。此外,根据中共中央组织部和最高人民法院等部门《公开选拔初任法官、检察官任职人选暂行办法》第24条的规定,公开选拔的初任法官任职人选在依法任命前,也应当参加3个月以上的任职培训并取得合格证书。

常重要的一步。^①其次,在任用程序上强化省级法院的管理权限,正式确立了任命法官和提请任命法官的审核制度。^②最后,拓宽法官任用的来源和渠道,包括面向社会从具有任职条件和资格的人员中公开选拔初任法官^③,从下级法院优秀法官中选任上级法院的法官^④,从律师

① 在任职资格上,根据1995年《法官法》第12条第1款关于“初任审判员、助理审判员采用公开考试、严格考核的办法,按照德才兼备的标准,从具备法官条件的人员中择优提出人选”的规定,最高人民法院组织了初任法官资格统一考试。不过,这种考试由法院系统自行组织,报考对象仅限于审判机关在编工作人员,并不向社会开放,在法官职业化进程中发挥的实际功能仍然有限。2001年,随着《法官法》第12条第1款的修订,国家要求“初任法官采用严格考核的办法,按照德才兼备的标准,从通过国家统一司法考试取得资格,并且具备法官条件的人员中择优提出人选”,从而将原法院系统的初任法官考试、检察院系统的初任检察官考试和司法部主管的律师资格考试纳入国家统一司法考试,实行“三考合一”,我国法官任用进入了一个新的阶段。

② 为推进法官职业化建设进程,2002年9月,最高人民法院印发了《关于加强任命法官管理工作的通知》,正式确立了任命法官和提请任命法官的审核制度。审核分为两级,对象为地方各级人民法院拟初次任命和提请任命的法官,即基层人民法院任命和提请任命法官报中级人民法院审核,并报高级人民法院备案;中级人民法院任命和提请任命法官报高级人民法院审核。2004年,为进一步加强和规范初任法官审核工作,最高人民法院政治部下发了《关于进一步加强初任法官审核工作的通知》,根据该规定,初任法官的审核权统一收归高级人民法院行使,基层人民法院和中级人民法院任命和提请任命法官,应当在履行干部管理手续和法律手续之前,报请高级人民法院审核。不过,对于初任法律职务的法院院长或副院长,由上级人民法院按照有关干部协管工作的规定和程序进行考核,不再另外履行审核程序,但中级人民法院应当将其对拟任基层法院院长、副院长的考核情况上报高级人民法院备案。

③ 根据中共中央组织部和最高人民法院等部门关于《公开选拔初任法官、检察官任职人选暂行办法》的规定,面向社会从具有任职条件和资格的人员中公开选拔初任法官仅适用于选拔人民法院初任非领导成员的法官任职人选。选拔工作由省级以上党委组织部会同同级人民法院组织实施,但具体的面试、考察由市级党委组织部会同人民法院共同完成,最后由市级组织部门汇总公示无问题的初任法官拟任职人选名单,经高级人民法院审核后,报省级党委组织部审批。

④ 如果完全按个人报名、考试择优选调的方法进行,容易出现“真正能力强的不愿来”的现象,因此在实践中,上级人民法院在从下级法院选任法官时,往往将其与干部交流、挂职锻炼等工作结合起来。比如,在东北某省会城市,中级人民法院主要通过以下两种方式从基层法院遴选法官,一是选择基层优秀法官到中院挂职,经过一定期限实际锻炼后进行择优选调;二是以考试的形式面向基层法院遴选。相关情况可参见王忠友:《关于对法官遴选的探索与实践》,载沈阳市中级人民法院网, <http://syzy.china-court.org/public/detail.php?id=1596>。

或其他高层次法律人才中选任法官^①,等等。

这种以职业化为核心的法官任用制度改革虽然取得了一定的成效,但也由于改革措施过于机械化,缺乏长远的考量和持久的推动,一些改革措施在一定程度上脱离了中国的制度语境,在实践中又过于“一刀切”,改革逐步陷入困境。^②比如,在中西部少数民族地区和一些欠发达地区的中基层法院,一方面,随着法官任用“门槛”的提高,同时一些传统的法官来源和渠道受到限制^③,高素质法官人才的补给开始出现困难;另一方面,由于这些地区中基层法院的工资福利不高、职级待遇偏低,骨干审判人员流失的比例逐年提高^④,法官的短缺和断层现象日趋严重。针对这一问题,改革者采取了一系列的举措,包括降

① 早在1999年《人民法院五年改革纲要》中,最高人民法院就提出要改革法官来源渠道,逐步建立上级人民法院的法官从下级人民法院的优秀法官中选任以及从律师和高层次的法律人才中选任法官的制度。按照《纲要》的设计,对经公开招考合格的法律院校的毕业生和其他人员,应首先充实到中级人民法院和基层人民法院;高级人民法院和最高人民法院审判庭5年之后,从下级人民法院和社会的高层次法律人才中选任法官。这一改革措施在人民法院的第二个和第三个五年改革纲要继续被强调,2005年《人民法院第二个五年改革纲要》要求“逐步推行上级人民法院法官主要从下级人民法院优秀法官中选任以及从其他优秀法律人才中选任的制度”,而2009年《人民法院第三个五年改革纲要》则直接明确规定“最高人民法院、高级人民法院和中级人民法院遴选或招考法官,原则上从具有相关基层工作经验的法官或其他优秀的法律人才中择优录用”。

② 参见王禄生:《对本土制度语境下法官职业化的回顾、反思与展望——以三十年法院人事制度改革为分析样本》,载《四川大学学报》(哲学社会科学版)2010年第2期。

③ 比如,根据2003年最高人民法院联合中组部、人事部出台的《人民法院书记员管理办法(试行)》,我国对法院书记员开始试行单独职务序列聘任制管理。由于聘用制书记员不能直接转任法官,这使得“书记员—助理审判员—审判员”这样一种传统的晋升模式不再有效,法院书记员丧失了作为法官后备人员的制度功能。

④ 相关情形可参见刘军:《西部基层法院人员短缺现象的分析与对策——以长武县人民法院为视角》,载2012年3月4日《各界导报》。西部中基层法院人才外流的方向呈现多元化趋势,但以党政机关和经济发达地区为主。值得注意的是,随着上级人民法院从下级人民法院的优秀法官中遴选法官的制度逐步确立,上级法院可以通过组织安排、面向基层法院招考、直接从基层法院选调等手段从基层法院补充人员,进而将人才短缺或流失的问题向下转嫁。不过,从长远来看,如果基层法院的人才梯队不合理或者出现“断档”,上级法院也会出现无人可选的局面。

低中西部部分地区的法官任用标准^①,实施法官招录办法改革^②,等等。尤其是从2008年开始又启动了政法干警招录培养体制改革,改革的基本思路是从退役士兵和大专院校毕业生这两大人群中选拔优秀人才,进行定向培养,毕业后进入基层政法机关工作。^③

这些改革举措虽然在一定程度上缓解了我国中西部少数民族地区和欠发达地区中基层人民法院的法官短缺与法官断层问题,但其采纳的高度行政化解决方法,既忽视了问题本身的复杂性和多维性^④,也在一定程度上背离了法官任用制度改革的职业化方向^⑤,其与司法人员分类管理、法官职业保障等周边配套制度的关系也未理顺,改革陷入一个进退维谷的困局。在此背景下,2013年中共中央《关于全面深化改革若干重大问题的决定》对包括法官在内的司法人事制度改革作

① 比如,实行国家统一司法考试以后,为保证西部及贫困地区有规律地补充法律职业者,国家对某些西部地区的司法官给予放宽学历要求,降低司法考试报名学历要求,在统一分数线之下另行确定分数线等特殊政策。参见杨秀清、张步洪:《司法考试与司法官选拔制度的衔接》,载《人民检察》2006年17期。

② 包括定向选拔、委托培养、定期工作、定向流动等。

③ 2008年,针对中西部基层法院的“人才荒”,中央政法委会同中央组织部、中央编办、最高人民法院、最高人民检察院、教育部、财政部、公安部、司法部、人力资源和社会保障部等11个部门,联合下发了《政法院校招录培养体制改革试点工作实施方案》,正式启动政法干警招录培养体制改革试点工作。目前,政法干警招录体制改革试点工作已经形成常态化的运行机制,每年开展一次,截至2012年已连续开展五年,共招录培养5.5万人,大批毕业学员被分配到基层政法机关。为保障改革顺利进行,中央先后出台了多项保障措施,包括对被招录的学生不收取学费,学生培养经费和基本生活补贴由中央和地方财政全额保障等,而“一考两用”则是政法干警招录培养体制改革的另一大亮点,亦即考生入学考试和公务员考试合并进行,通过入学考试后即取得入学和准公务员考试资格。相关情形可参见卢杰:《政法干警招录改革缓解基层人才荒——4年招录培养5.5万人绝大多数毕业学员走向定向岗位》,载2012年3月2日《法制日报》;沈荣、程勇、陈群安:《政法干警招录改革:培养一支生力军》,载2012年9月16日《人民法院报》,等等。

④ 我国中西部局部地区的法官短缺和断层问题形成的原因是异常复杂的,国家统一司法考试等改革带来的“门槛”是原因之一,但绝不是导致中西部地区法官短缺和断层的主要原因。后者既有“门槛”“待遇”等方面的原因,也有“编制”“体制”等方面的原因,客观上还有逐渐专业化的法律与这些地区对法律的真实需求可能脱节等问题,因而较难通过行政干预的方法得到彻底解决。

⑤ 比如,降低法官任用标准的做法无异于饮鸩止渴,因为这一做法不仅与法官职业化的改革方向有悖,而且不利于国家法制的统一。此外,它与社会主义市场经济条件下尊重人才自由流动的基本原则之间也不无抵牾。

了新的顶层设计,提出要改革司法管理体制,推动省以下地方法院人财物统一管理。具体到法官任用领域,改革的目标是建立符合职业特点的司法人员管理制度,主要包括4项改革举措:一是推进司法人员分类管理改革,突出法官的办案主体地位,健全有别于普通公务员的法官专业职务(或技术职称)序列,健全书记员、专业技术人员等司法辅助人员的管理制度,制定司法辅助人员的职数比例等配套措施,进一步提升司法队伍职业化水平;二是完善法官选任招录制度,建立初任法官统一招录、集中培训、基层任职、有序流动、逐级遴选的机制,建立预备法官训练制度,将完成预备法官职业训练并考核合格作为法官的法定任职条件,建立选拔律师、法律学者等专业法律人才担任法官的制度机制,同时针对不同审级法院的法官设置不同的任职条件,实行法官逐级遴选制度;三是完善法官任免、惩戒制度,建立科学合理、客观公正的业绩评价体系和考核晋升机制,在人民法院成立吸收社会有关人员参与的法官选任委员会、惩戒委员会,制定公开、公正的选任、惩戒程序,确保政治素质高、职业操守好、业务能力强的优秀法律人才进入法官队伍,确保法官的违法违纪行为及时得到应有惩戒;四要强化法官的职业保障制度,按照责权利相统一的原则,在严格司法人员任职条件,强化司法人员办案责任的同时,要为法官依法公正履职提供必要的职业保障。^①

在司法改革持续进行的背景下,法官任用机制问题在过去十几年中一直是我国理论和实务研究的热点之一,有关法官遴选标准和选任程序的论著大量出现。总体上看,既往研究的成果主要表现在三方面。一是对法官任职的标准基本达成了共识。^② 20世纪90年代末,

① 参见孟建柱:《深化司法体制改革》,载2013年11月25日《人民日报》。

② 相关论述可参见王晨光:《统一司法考试与法官素质和法官遴选制度》,载2001年9月9日《法制日报》;姚建宗:《国家统一司法考试与我国法官遴选:基本认识与框架设计思路》,载《法制与社会发展》2002年第2期;谭世贵:《从任职条件起步——关于法官、检察官选任制度的改革方案》,载《中国律师》2002年第11期;张泽涛:《司法资格考试与我国法官选任制度的改革》,载《法学家》2003年第2期;刘忠:《关于法官的选任年龄》,载《比较法研究》2003年第3期。