

法官员额问题研究



STUDIES ON
THE ALLOCATION OF
JUDICIAL POSTS

陈陟云 孙文波◎著



中国民主法制出版社
全国百佳图书出版单位

STUDIES ON
THE ALLOCATION OF
JUDICIAL POSTS



法官员额问题研究

陈陟云 孙文波 ◎ 著

中国民主法制出版社

2016年·北京

图书在版编目(CIP)数据

法官员额问题研究 / 陈陟云, 孙文波著. —北京:
中国民主法制出版社, 2015. 10
ISBN 978-7-5162-1000-0

I. ①法… II. ①陈… ②孙… III. ①法官—
司法制度—研究—中国 IV. ①D926. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 229828 号

图书出品人: 刘海涛

出版统筹: 陈晗雨

责任编辑: 庞从容

书名/ 法官员额问题研究

作者/ 陈陟云 孙文波 著

出版·发行/ 中国民主法制出版社

地址/ 北京市丰台区玉林里 7 号(100069)

电话/(010) 63292534 63057714(发行部) 63055259(总编室)

传真/(010) 63056975 63292520

<http://www.npcpub.com>

E-mail: flxs2011@163.com

经销/ 新华书店

开本/ 16 开 710 毫米×960 毫米

印张/ 13.75 字数/ 220 千字

版本/ 2016 年 1 月第 1 版 2016 年 1 月第 1 次印刷

印刷/ 北京盛源印刷有限公司

书号/ ISBN 978-7-5162-1000-0

定价/ 39.00 元

出版声明/ 版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

如何科学合理地确定法官员额

我原认为，法官员额问题在当代中国司法改革中，仅是一项局部性问题，只是法官职业化的重要内容之一。但随着改革的推进，它却显得越来越重要，成为一道似乎迈不过去的坎。“员额”的限制，意味着相当范围既得利益的丧失。由此，改革试点单位更多地将博弈重点放在了对法官员额数量的争夺上，而忽略了法官员额制首先需要解决的问题：怎样科学合理地确定法官员额？这种现象的存在，使得一些单位提出的法官员额方案严重背离了司法规律，背离了改革方向。佛山市中级人民法院^{〔1〕}作为中央和最高人民法院司法体制改革首批试点单位，我们在推进改革的过程中希望能够正确对待这一问题，深入探求法官员额确定的科学方法，并以此为起点建立以法官为中心、以审判工作为重心的法院人员配置模式。

法官数量必须与审判需求相匹配，这是法官员额制的关键。上海市法院以全院人员总数为测算基数，确定法官员额占33%的比例；广东省法院以全省法院政法专项编制总数为测算基数，确定法官员额占39%的比例。这种将法官数量的多少直接取决于人员编制数的方式，明显不符合法院工作实际。尽管人员编制数在理论上可以根据审判需求进行调整，但两者实难同步。在广东，虽然政法专项编制会有一定数量的调配，但通过广东省

〔1〕 本书称“佛山中院”或“佛山市中院”。

法院 2014 年较 2002 年受理案件数增长 77.88%，而编制数仅增长 8.53% 的数字比对可知，简单以编制比例确定法官员额的方法，严重脱离了实际。在上海，虽然人员编制总数包含文职人员在内，但根据审判需求调配员额的空间同样极其受限。其他地方情况亦是如此。这里的情形是：简单地以编制比例确定法院人员配置，表述的是“一个法院可以有多少法官，可以有多少司法辅助人员”，而不是“一个法院应该有多少法官，应该有多少司法辅助人员”。前者看重组织人事管理，后者强调遵循司法规律，两者所依照的人员配置逻辑迥然不同。尽管上海、广东在方案中将辖区经济社会发展、人口数量、案件数量、办案工作量、法院功能定位、审判辅助人员配置等内外部因素均作为确定员额比例的综合因素，但我们没能看到其“综合”的过程和依据，而这恰是审判需求决定法官数量的核心问题。

因此，我们把审判需求作为法官员额研究的切入点，通过筛选、确定形成审判需求的因素，对各因素对法官员额产生的作用力进行抽象分析，最终得出“一个法院在特定的辖区环境、审判方式、司法能力、组织机构等要素下应该配置多少法官才能满足审判工作的需要”的结论。在确保法官数量与审判需要相匹配之后，再进一步配置与法官数量相匹配的司法辅助人员，法院人员科学配置的问题也就迎刃而解了。如此，从实际需要中产生的法官员额和法官员额制，在推行时才不会引发“南水北调”“削足适履”等应对尴尬；按实际需要建立的法院人员配置模式，才能真正确保法官和审判的中心地位，符合法院人员分类管理主旨。

在研究方法上，本书选择运用统计学定性和定量分析法建立案件权值模型，并以此为标准，提出“基于内外因结合的相对客观的法官员额定编模型”，即从“变与不变”的辩证角度，抽取一个特定时间段的共性因素来构建定编模型。“过去不可变”，在过去一个特定时间段内，影响法官员额所有内外因素都有其相对的稳定性，它们通过案件最终将“影响”直接体现在审判工作量上。因此，从应然上讲，只要有该特定时间段足够翔实准确的审判工作量统计数据，就可以科学计算出该法院该特定时间段实际需要的法官数量，这个即称为“不变量”。但是，在计算得到“不变量”后，还不能简单认为法院今后也应然需要如此多的法官。“未来皆在变”，

影响法官员额内外因素在不停地发生变化,也不断地通过形成案件来影响审判工作量。同时,各类因素对法官员额的影响程度存在差异,也需要对各种影响法官员额的权重系数进行定量,这可称为“变量”。简言之,定编模型就是先统计测算出法院过去特定时间段内实际需要的法官员额,再定量计算各类内外因素对法官员额影响的权重系数,最后计算出今后该法院法官员额。

然而,这项研究的过程是不易的,必须占有大批量连续可靠的数据信息,选择分析工具和研究方法,重构定编应用模型,每一个环节都存在鲜有涉足的领域。幸运的是,佛山中院 2009 年在全省率先启动审判管理改革,一方面,近七年的信息化、规范化建设使大量审判数据和信息得以连续、完整地保留,能够为长期性的观察研究提供样本,确保了本项研究的准确性和可靠性;另一方面,为解决工作中人案矛盾、人力资源不平衡等实际问题,创新提出并已实施近五年的“以案配人”制度,解决的就是“一个法官一年能办多少案”和“一个业务庭需要多少法官”的问题,与法官员额确定的思路一脉相承。这些改革成果确立了我们今天的研究优势。

在本书的撰写过程中,审判管理办公室的孙文波主任作为主要执笔人,与蔡捷同志一起,查阅、收集了大量的数据和资料,对我的观点和思路进行了充分的阐释,并在具体模型构建中贡献了自己的智慧。东南大学李可教授、清华大学安海涛博士为本书著成亦提供了颇具参考价值的宝贵意见。在此,一并表示感谢!

最后需要说明的是,法官员额制作为实操性的研究对象,其改革非一日可达,其研究也非一纸能尽。本书并非想为我国法官员额制的确定提供通用性的标尺,但希望能为今后各地的改革提供原则性或方法上的借鉴。倘能如此,即为幸事。

陈陟云

2015 年 7 月 30 日于佛山

| 目 录 |

第一章 历史与现状：法官额制的中国之路 / 001

- 一、中国法官额制的回顾 / 001
- 二、中国法官额制的现状 / 005
- 三、中国法官额制的思考 / 009
- 四、我国编制法官额需要解决的前提问题 / 012

第二章 域外与本土：域外法官额制与我国法官额制评析 / 035

- 一、美国法官额制 / 035
- 二、日本法官额制 / 046
- 三、域外法官额制的几点启示 / 052
- 四、我国法院法官额制的探索及其评析 / 055
- 五、三个现实样本：佛山市中院及禅城区法院、广州市天河区法院法官额实证分析 / 058

第三章 外因与内因：影响法官额确定的各因素分析 / 083

- 一、人口与法官额 / 083
- 二、辖区面积与法官额 / 087
- 三、社会经济发展状况与法官额 / 089
- 四、案件数量与法官额 / 092
- 五、法院审级职能与法官额 / 094
- 六、法官工作量与法官额 / 095
- 七、审判辅助人员配置与法官额 / 097
- 八、办案保障条件与法官额 / 098
- 九、其他因素 / 100

第四章 微观与宏观：定性分析与定量分析 / 102

- 一、研究思路与方法 / 102
- 二、定性分析：法官员额比例估算模型方法 / 104
- 三、定量分析一：法官员额案件权值模型方法 / 107
- 四、定量分析二：法官员额因子分析回归模型方法 / 117
- 五、定量分析三：法官员额审判工作量衡量模型方法 / 123
- 六、定量分析四：法官员额“以案配人”测量模型方法 / 130

第五章 一个基于内外因结合的相对客观的法官员额定编模型 / 135

- 一、探索与建构：法官员额定编模型建构的方法 / 135
- 二、实证与分析：法官员额定编考证 / 140
- 三、应用与提升：法官员额定编模型中的问题及对策 / 144
- 四、问题与展望：法官员额定编模型运用中的问题 and 对策 / 152

附 录

附录 A 本书观察法官员额所涉及的各问题结构图 / 169

附录 B 佛山中院改革的相关报道、访谈及文章 / 171

- B1 佛山试行独立审判改革
 - 最大胆的法院改革等待下文 / 171
- B2 “当务之急是落实法院和法官的地位”
 - 对话佛山中级法院院长陈陟云 / 177
- B3 法院人员分类管理及审判权运行改革的实践向度 / 184
- B4 司法需回归 审判更务实 / 195

附录 C 美国联邦法院案件权重设置介绍 / 203

- 以事件为基础的美国联邦法院案件权重设置 / 203

参考文献 / 208

第一章 历史与现状：法官员额制的中国之路

一、中国法官员额制的回顾

所谓法官员额，即是法官人数的编制限额。基于法官人数的核定制度即为法官员额制度。有学者将法官员额制度定义为：是指在法院现在编制内，根据审判工作量、法院辖区面积人口、经济发展等因素，确定法院的法官员额。把真正符合条件的审判人员确定为法官，形成由法官、法官助理组成的新的审判运行机制。^{〔1〕}我国自新中国成立以来，从普通法院到专门法院，从最高法院到基层法院，都只有行政编制，没有法官编制。在此，我们有必要论述法官员额制在中国的源起、现状和必然性。

（一）法官员额在中国历史上首次提出

从我国近代法院组织法发展的历史来看，法官员额制一直受到关注，并且有一个逐步完善过程，值得我们今天借鉴。自从晚清设置法院以来，对法院编制问题的认识经历了两个阶段。第一个阶段表现为司法审判机关（大理院）和司法行政机关（法部）在人事权的争夺上。这种争夺一直持续到宣统元年，最终法部获得了法院的人事权。宣统元年十二月制定的《法院编制法》第十二条就明确规定，推事员额由法部奏定之。第二个阶段则实现了直接由法律确定法官员额的原则。在司法实践中，法院的人事权掌握在法部手中的弊端日益显现出来，司法行政机关通过人事权对司法审判机关进行干涉和限制成为影响司法独立的重要因素。对此问题在民国

〔1〕 宋冰编：《程序、正义与现代化》，中国政法大学出版社1988年版，第257页。

二十一年制定的《法院组织法》中则加以关意，其第八条中规定，各级法院及分院推事之员额以法律定之。我国台湾地区的“法院组织法”继承了这一做法，并进一步加以完善，更加明确地在“法院组织法”之后附各级法院及分院的员额表。

（二）法官员额在最高人民法院权威意见上的不同表述

新中国成立后，法官员额制可以追溯的最早官方依据是最高人民法院在1999年10月印发的第一个《人民法院五年改革纲要》，该纲要提出：“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。”

观察最高人民法院之后对法官员额制的探索，我们可以看到，考量因素多次发生变化（见图1-1）：最高人民法院在2002年7月发布的《最高人民法院关于加强法官队伍职业化建设的若干意见》（以下简称2002年《意见》）中提出实行法官定额制度的职业化建设目标，认为确定各级法院法官员额要综合考虑的因素是中国国情、审判工作量、辖区面积和人口、经济发展水平各种因素。同时，鉴于当时我国法院的法官数量已经非常庞大，机构相当臃肿，最高人民法院在2002年《意见》中不忘将各级法院法官员额限定在现有编制内。

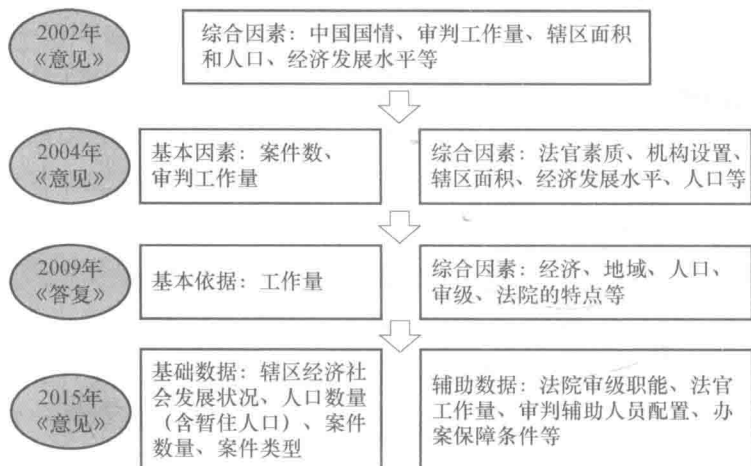


图1-1 最高人民法院四个权威意见演变概图

2004年9月发布的《最高人民法院关于在部分地方人民法院开展法官助理试点工作的意见》(以下简称2004年《意见》)中提出实现法院审判人员分类管理的职业化建设目标,认为确定所需的法官员额应当考虑的基本因素是案件数、审判工作量,综合因素是法官素质、机构设置、辖区面积、经济发展水平及人口等。

最高人民法院在2009年12月发布的《对网民意见建议答复之三:关于队伍建设》(以下简称2009年《答复》)中提出法官定员定编的基本依据是工作量,综合因素是经济、地域、人口及审级等。在此基础上,最高人民法院认为,法官员额应在前述编制管理框架下,按照人员分类管理原则,根据各级法院的特点和工作量,设计相应的员额方案。

2015年2月发布的《最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见》(以下简称2015年《意见》)中提出建立法官员额制度的正规化、专业化和职业化建设目标,认为确定四级法院的法官员额的基础数据是辖区经济社会发展状况、人口数量(含暂住人口)、案件数量、案件类型等,辅助数据是法院审级职能、法官工作量、审判辅助人员配置及办案保障条件等因素。鉴于目前我国法院人才流失严重的现状,最高人民法院在该《意见》中特别强调要设置法官员额制改革过渡方案,以确保优秀法官留在审判一线。^[1]

通过对比可以发现,2004年《意见》将2002年《意见》中的“综合因素”析解为“基本因素”和“综合因素”,将前者中“审判工作量”确定为后者中的“基本因素”,同时将前者中的“辖区面积和人口”“经济发展水平”归入后者中的“综合因素”。2009年《答复》基本上沿袭了2004年《意见》的思路,只是将后者的两项“基本因素”合并为一项“基本依据”(即“工作量”),而“综合因素”中的“审级”或“法院的特点”大体上可以视为对后者相应项目中的“法官素质”和“机构设置”

[1] 2014年12月出台的《最高人民法院关于进一步加强新形势下人民法庭工作的若干意见》(以下简称2014年《意见》)中提出优化人民法庭的区域布局 and 人员比例的目标,认为要考虑的综合因素是案件数量、区域面积、人口数量、交通条件、经济社会发展状况。因为2014年《意见》只针对人民法庭的人员比例问题,所以无法普适于全国四级法院,但是这对于解读最高人民法院在确定法官员额定额的影响因素问题上有一定的参考价值。

的概括。到了2015年2月,最高人民法院将2009年《答复》中的“基本依据”“综合因素”分别更名为“基础数据”和“辅助数据”,并分别给予了相应的调整:2009年《答复》中是“基本依据”的“工作量”被降格为“辅助数据”,更名为“法官工作量”;而2009年《答复》中是“综合因素”的“经济”、“地域”和“人口”则被升格为“基础数据”,分别更名为“辖区经济社会发展状况”和“人口数量(含暂住人口)”。从不断调整所使用的术语和增加术语的定语上看,最高人民法院在确定法官员额定额的影响因素上可谓煞费苦心。例如,就“人口”这一项,2002年《意见》中是和“面积”合并在一起使用的,到2004年《意见》中则开始单列,而到了2015年《意见》中则被更名为“人口数量”,且加上了“含暂住人口”的限定语(详细分析见表1-1、表1-2)。似乎,最高人民法院对于确定法官员额定额的“各种因素”有了一个主次分明的系统认识。

表1-1 最高人民法院权威意见中各因素名称变化

因素 文件	社 会	案 件	法 院	法 官	法官助理	保障条件
2002 年 《意见》	中国国情	审判工作量	无	无	无	无
	辖区面积和人口					
	经济发展水平					
2004 年 《意见》	辖区面积	案件数	机构设置	法官素质	无	无
	经济发展水平	审判工作量	审判工作量			
	人口					
2009 年 《答复》	经济	工作量	审级	工作量	无	法院的 特点
	地域		法院的特点			
	人口					
2015 年 《意见》	辖区经济社会 发展状况	案件数量	法院审级 职能	法官工作量	审判辅 助人员配置	办案保障 条件
	人口数量 (含暂住人口)	案件类型				
		法官工作量				

备注:1.“案件”因素从外延上看包括案件数量及类型,但它又可以换算成法院或法官的工作量,因此“工作量”一项就可以同时归入上述三类(案件、法院、法官)因素之中

2.“法院”因素从外延上看也可以包括除社会因素之外的其他所有因素,但是既然本表将之与其他因素并列,那么可以归入其他因素的项目就不再重复归入该因素

表 1-2 最高人民法院权威意见中各因素地位变化

因 素 文 件	社 会	案 件	法 院	法 官	法官助理	保障条件
2002 年《意见》	综合排 1、3、4	综合排 2	同前	同前	无	无
2004 年《意见》	综合排 3、4、5	基本排 1	综合排 2	综合排 1	无	无
2009 年《答复》	综合排 1、2、3	基本排 1	综合排 4、5	无	无	综合排 5
2015 年《意见》	基础排 1、2	基础排 3、4	辅助排 1	辅助排 2	辅助排 3	辅助排 4

备注：1. 2002 年《意见》没有对上述因素进行地位区分，但有排序之分

2. 2009 年《答复》“基本依据”中只有“工作量”一项，因此没有排序之分

从以上对最高人民法院四个权威文件发展演变的比较分析中可以大体看出，“案件数”抑或“审判工作量”是最高人民法院在确定各级法院员额定额时反复强调的、最重要的、最关键的指标数据，其他各项数据基本上是对该关键数据的展开或补充。表 1-2 清晰地显示，在最高人民法院的四个权威文件中，“案件”这一因素始终处于基础或基本的地位，且在多数时候排在前列。虽然在 2015 年《意见》中“案件数”被排在倒数第二的位置，但并不表明它就不重要，恰恰相反，它是压轴式的数据。因为其他数据从实质上看，都必须表现为“案件数”这一定量化的数据，否则它们就难以被定量化处理，当然也就无从据此对各级法院进行数目化管理，而这恰恰是最高人民法院在实行法官定额制度的职业化建设时最为忧虑的事！

二、中国法官员额的现状

（一）中国现行法官的数量及状况

截至 2012 年底，全国共有各级人民法院和专门法院 3556 个，包括最高人民法院 1 个，高级法院 32 个，中级法院 408 个，基层法院 3115 个。除军事法院外，共有各类工作人员 417622 人，其中法官（包括正副院长、专职审委会委员、正副庭长、审判员、助理审判员）195028 人，法官助理 4595 人，书记员 82213 人，执行员 2708 人，司法警察 47522 人，司法技术人员 256 人，司法行政人员 85300 人。法院现有的各类人员中，使用中央

政法专项编制 314465 人, 占 76%; 使用地方事业编制和其他编制 17564 人, 占 4%; 地方财政以政府雇员等形式统一供养或使用法院办公经费临时聘用的编外人员有 85593 人, 占 20%。(见表 1-3)

表 1-3 全国法院各类人员职位分布情况表 (单位: 人)

职 位 编 制	合 计	法 官	审判辅助人员					司法行政 人员
			执行员	法官助理	书记员	法警	司法技术 人员	
在 编	332029	195028	2708	4595	52540	30336	256	46566
编 外	85593	—	—	—	29673	17186	—	38734
合 计	417622	195028	2708	4595	82213	47522	256	85300

备注: 只有部分法院设有执行员、法官助理, 司法行政人员不包括在司法行政岗位工作的法官

在现行管理体制下, 法院只有总的人员编制限制, 没有法官员额限制, 按照人民法院组织法和法官法规定, 审判员由法院院长提请人大常委会任命, 助理审判员由本院院长直接任命。各个法院任命多少法官, 完全由法院自主决定, 有时根据审判执行岗位的需要任命, 有时根据干部个人发展的需要任命, “法官”实际上泛化为一种职称、“官衔”、待遇和荣誉。因此只要是法院正式在编公务员, 只要符合相关任职条件均可任命为法官。特别是法官助理、书记员等审判辅助人员, 一般在法院工作几年, 通过了司法考试就被任命为助理审判员。除了经济欠发达地区的基层法院因招录人员困难出现“法官短缺”外, 多数法院特别是越往上层级的法院, 在法院内部越呈现法官人数无限制膨胀, 审判辅助人员因不断流向法官队伍而长期处于萎缩状态, 形成了法官多、辅助人员少的结构失衡状况。在全国法院正式在编人员 332029 人中, 法官占 58.74% (195028 人), 审判辅助人员占 27.24% (90435 人), 司法行政人员占 14.02% (46566 人)。法官与审判辅助人员的比例为 2.16 : 1。具体到审判执行工作一线, 法官有 168070 人, 在编法官助理和书记员共 57135 人, 法官与审判辅助人员的比例为 2.94 : 1。由于法官与审判辅助人员比例失衡, 法官承担的职责任务庞杂, 除了审理案件、主持庭审和制作裁判文书等核心工作外, 还要兼顾诸如联系接待诉讼参与人、庭前准备工作、文书送达、资料整理和录入等大量的事务性工作, 付出精力甚至超过办案核心工作。

审判人力资源浪费严重。各级法院内设机构按行政机关模式设置,普遍存在机构庞杂,分工过细,职能分散的问题,由此带来法院机关管理成本增加、管理效能降低的问题。院长、庭长等具有行政职务的法官,既要抓审判业务,又要抓队伍建设,还要处理大量维持机关正常运转的行政事务。因此,目前各级法院的院长、副院长基本不独立办理案件,庭长、副庭长的办案数量一般远少于普通法官,很多审判经验丰富的法官一旦提拔为副庭长,就基本上不再承办案件。据统计,全国法院法官中,正副院长有 15100 人,正副庭长有 50036 人,院庭长人数占法官总人数的 33.4%,这部分法官不能把主要精力放在办案上,客观上造成审判人力资源的极大浪费。此外,法院内部非审判部门较多,有相当部分法官被调整到非审判部门从事纪检、政工、行政综合等岗位工作,即使审判执行部门的法官,也有相当部分专职从事审判管理或者法律政策研究工作,如广东省法院,目前专职从事审判管理的法官(审判管理办公室岗位)达 150 人,专职从事法律政策研究的法官(研究室岗位)294 人,共占法官总人数的 4.3%。(见表 1-4)

表 1-4 部分省份非审判执行岗位法官人数情况(2011 年)

省 份	非审判执行岗位法官人数(人)	占法官总人数比例(%)
广东	1912	18.3
江苏	1216	7.2
山东	3107	15
四川	1357	14
河南	4050	31.1
江西	742	7.8

(二) 最高人民法院对法官员额制的“顶层设计”

最高人民法院在对法官员额意见中发布的、为理论界和实务界反复引用的“基数”本身非常模糊笼统,由于全国各地法院情况不同,它也只能算是一个指导意见。具体落实到操作的层面,依然存在不少争议的问题。比如,谁来确定法官员额?是授权各高院进行,还是各级法院自主决定?

确定法官员额的标准是什么?如何兼顾人口、案件量和经济发展水平?法官的工作量如何核算?如何平衡不同地域、不同审级的差异?由于存在上述困难,最高人民法院暂时将法官员额比例作为改革突破口,初步确定了“两步走”策略:一是通过法院人员总数、受理案件数等统计数据进行分析,初步确定全国法院各类人员的员额比例总体幅度,并设计出法院人员比例测算的模型公式,目前这一步工作已经完成;二是将各地情况进行分门别类,由各高院在总体比例幅度内,根据本地具体情况确定本辖区内各级法院的员额比例。但是,仅仅确定比例是不够的,因为法官员额制的核心,是为各级法院确定相对固定的法官数量。

到2013年,由中央自上而下启动的司法改革更是以点带面推进全国法院员额制,许多操作层面的问题逐渐明确。2014年最高人民法院发布的《人民法院第四个五年改革纲要(2014—2018)》(以下简称“四五改革纲要”)提出,要根据法院辖区经济社会发展状况、人口数量(含暂住人口)、案件数量等基础数据,结合法院审级职能、法官工作量、审判辅助人员配置、办案保障条件等因素,科学确定四级法院的法官员额,对法官在编制限额内实行员额管理。

(三) 各地法院对法官员额制“摸着石头过河”

早在2004年,一些地方法院就积极开展该制度的探索实践,如重庆市高级人民法院于2008年3月下发《关于确定全市法院法官员额的实施方案》,启动对全市法院系统46个法院开展法官员额确定工作,将全市法院分为3级7类,分别确定了法官人均办案数量标准,以此为基础确定了法官员额3996人,占政法专项编制人员总数的57%。2004年,最高人民法院针对试点推行法官助理制度的18个法院,要求“以保证本法院依法高效地完成审判工作为前提,以案件和案件数的发展变化为基本因素,并综合考虑本法院法官的素质,法院辖区的人口、面积等情况确定审判法官所需的员额”。部分试点法院确定法官员额比例的情况如下:(1)江苏省徐州市云龙区法院原有行政编制83人,其中具有审判资格人员62人,确定法官员额27人,占行政编制数约1/3,占原有法官比例为43.5%。(2)江苏省常州市钟楼区法院在编人数85人,确定法官员额29人,占在编人数约1/3。

(3) 四川省泸州市中院^{〔1〕}原有审判职称人员 86 人, 确定法官员额 28 人, 占原有法官比例为 32.6%。(4) 湖南省浏阳市法院原有审判职称人员 84 人, 确定法官员额 55 人, 占原有法官比例为 65.5%。试点法院普遍规定, 院长、副院长、审委会委员、庭长等作为当然的法官, 不参加竞选。

到本轮司法改革启动后, 中央政法委部署司法体制改革试点任务, 在全国分三批进行, 第一批试点省市是上海、广东、吉林、湖北、海南、青海、贵州。其中, 上海市法官员额比例 5 年内逐步减少到 33% 以下, 广东省法官员额比例 5 年内逐步减少到 39% 以下。但是, 相关改革文件里还是更多地从宏观上把握、考量、罗列有可能对审判工作量产生决定作用的潜在的可能性诸多因素, 却未明确提出科学计算法官数量的方法, 可操作性不强。

三、中国法官员额制的思考

目前, 中国法官员额的确定过程中, 有以下三个方面的问题需要引起注意。

(一) 法官员额的确定形式

从目前我国各地法院有关法官员额的改革方案中, 我们可以看出, 法官员额确定形式有两类。

一类是以一定范围的人员为基础, 确定法官员额占该类人员总数的比例。这类形式以上海市法院、广东省法院为代表, 前者提出, 以人员编制总数(人员编制数加核定文职人员数)为测算基数, 按照向审判工作倾斜的原则, 设定法官占 33%、审判辅助人员占 52%、司法行政人员占 15% 的员额比例(审判辅助人员中法官助理、书记员、司法警察比例暂定为 26%、16%、10% 左右); 广东省法院提出, 以全省法院政法专项编制总数为测算基数, 综合确定各级各类人员的员额比例。通过设定 5 年过渡

〔1〕 本书中使用的“中院”“中级法院”均为“中级人民法院”的简称, “高院”“高级法院”均为“高级人民法院”的简称。