



Report No.011

CHINA REVIEW OF ADMINISTRATION OF JUSTICE

中国应用法学

系列研究报告

第 011 号

# 司法体制综合配套改革（上）

Promoting Judicial Reforms of Whole Range  
with Supporting Measures ( I )

蒋惠岭 著

中国应用法学研究所

# “中国应用法学系列研究报告”简介

中国应用法学研究所（China Institute of Applied Jurisprudence，英文简称 CIAJ）是最高人民法院设立的专业从事应用法学研究的正局级直属事业单位。1991年2月21日，经最高人民法院决定并报中央批准，中国应用法学研究所（以下简称法研所）正式成立。2000年，根据中央国家机关机构改革方案，法研所与国家法官学院合署办公，实行“一套人马，两块牌子”。2004年，法研所进行重组后从国家法官学院分离，并承担最高人民法院司法改革研究小组办公室（司改办）的日常工作（至2006年）。2007年，经最高人民法院和中国法学会批准成立中国法学会审判理论研究会（中国审判理论研究会），秘书处设在法研所。2008年，法研所设立了全国政法系统唯一的博士后科研工作站，已有100多名博士后陆续进站研究。2017年，法研所创办了《中国应用法学》（双月刊）（CN-10-1459/D），结束了法研所没有法学期刊的历史。法研所现有工作人员20名，在站博士后20多名，研究辅助人员若干名。

法研所的主要使命是从事应用法学研究，包括法律适用、司法政策、司法改革、案例研究、域外司法等领域。通过努力，已逐步打造了六大坚实的研究平台，即：

一是以各个部门法中的重大问题研究为主以《司法决策参考》为载体的专项研究平台；

二是以《中国应用法学》（双月刊）为主的外向研究平台；

三是以《人民法院案例选》月刊和“全国法院年度优秀案例分析研讨会”为主的案例研究平台；

四是以“全国法院学术讨论会”为主的开放研讨平台；

五是以中国审判理论研究会为中心的系统研究平台；

六是以博士后科研工作站为中心的高端研究平台。

在新的历史起点上，在中国特色社会主义的新时代，法研所将努力打造一流的司法专业智库，真正成为全国应用法学研究的“排头兵”。

近年来，中国应用法学研究所紧紧围绕法治中国建设，秉持科学的法治理念，在丰富、活跃的中国司法实践基础上，收集研琢中外司法最新资料，立足现实，放眼未来，开拓进取，吸纳所内外专家、法官深入开展研究，形成了一系列重要的研究报告、观点汇集、域外资料等。为及时、全面地为决策者提供参考，为研究者提供观点，为实务工作者提供指引，我们精选近年来形成的一部分优秀研究成果分类汇编成册，形成系列研究报告，正式印行。如需引用，可以注明原文出处，也可以以本系列研究报告为引用出处。

# 前 言

中国应用法学研究所 蒋惠岭

党的十八大以来，我国的司法体制改革完成了“立柱架梁”的任务，确立了新时代中国特色社会主义司法制度的“四梁八柱”和主体框架。为建立完善的社会主义法治体系，党的十九大作出了深化依法治国实践、“全面深化司法体制综合配套改革”的战略部署。实际上，司法改革的主体工程 and 配套工程并不是能够截然分开的，在推行四项基础性司法改革措施的同时也在推行多项综合配套改革。2017年8月，中央深改组审议通过了上海司法体制综合配套改革试点方案，随后广州、深圳、北京等地的试点工作也陆续推开，全国范围内的综合配套改革也正在准备之中。

那么，什么是司法体制综合配套改革？具体包括哪些领域？每个领域中都有哪些内容？如何处理配套工程与主体框架的关系？推进综合配套改革的具体战略安排是什么？这些问题亟待研究解决。中国应用法学研究所组织力量开展攻关，围绕这一重大课题的主要内容开展研究，形成了一系列短而精的研究成果。现将这些成果分上、下两册汇编印行，供研究参考。



# 目 录

司法改革“主体工程”之认识	/ 蒋惠岭	1
同步推进司法改革的五大配套工程	/ 蒋惠岭	6
综合配套改革：期待一个完善的司法制度	/ 蒋惠岭	12
全面深化司法体制综合配套改革	/ 蒋惠岭	20
综合性司法改革示范法院的十项标准	/ 蒋惠岭	24
人民法院组织框架的再设计	/ 蒋惠岭	28
司法改革能否改出强大的法律职业	/ 蒋惠岭	33





# 司法改革“主体工程”之认识

中国应用法学研究所 蒋惠岭

路边一座高大的建筑物封顶之后，该建筑的设计师兴奋地想象着建筑内的音乐厅里正在演奏壮丽的乐章。但对于一位普通路人来说，他心里只是觉得这仍然是一个无法使用的工程。如果他已经知道这里将建成一个商厦，那么他关心的也只是何时才能进去购物的问题。

将我国当前正在进行的司法改革比作这样一座尚未竣工的宏大工程，或者说只是完成了“主体工程”的大厦，尽管设计师早已心中有数，但旁观者对它的观察只是一个大概而已。为建设公正高效权威的司法制度，中央部署了数十项的司改措施。这些措施从体制到机制，从人员到经费，从内部到外部，可谓立体式、多层次、全方位的司法改革。那么，它的主体工程是什么呢？根据中央司改办的权威解释，建设现代司法制度主体工程的“基础性制度性改革措施”有以下四项：

## 措施之一：建立“省级统管”的司法人财物管理体制

为适应市场经济的发展和公平正义的追求，我国从基本国情出发，确定了司法机关人财物省级统管的司法管理体制。综合审视近二十多年来理论界和实务界对司法改革的种种企盼，司法管理体制的改革可能是其中最迫切、最根本、最重大的改革了。它甚至成为了判断是司法体制改革还是工作机制完善的唯一标准。

根据中央部署，省级统管的司法人财物管理体制主要是指市、县、区的法院、检察院的司法人员不再由该地方管理，而是收归省一级有

关部门统一管理；市、县、区的法院、检察院的司法经费和物质装备主要由省一级财政统一保障。不过，由于一个省内的法院检察院数量多、预算单位多、人员多，所以需要有一个逐步摸索、逐步实现的过程。换句话说，由省级管理的人员可能要从试点到推广，由少到多，由高到低，由法官检察官到其他司法工作人员，逐步扩大。在经费管理方面，也要考虑既要防止地方通过经费预算影响审判检察独立，又要发挥地方的积极性，发挥中央的统一协调平衡作用。

当然，在一个单一制多民族国家搞司法人财物的省级统管，即使现在还在分步实施过程中，但最终会更加突显司法权力的中央事权性质，因为这是国家法制统一的根本要求。

就这一重大改革所进行的步骤而言，经过近两年多的准备和试点，省级统管的体制改革已经迈出了第一步，但其整体效果还远未得以全面展现。也正是在这个时候，有一些人一反过去的批判态度，声称本地的司法环境良好，地方干扰很少，对省级统管不以为然。其中既有对司法规律认识不深的原因，更有看重眼前实际利益、不肯放弃既得利益的侥幸。但是，违反国家权力的科学配置，过分依赖于地方权力的自觉，忽视审判独立的基本规律要求，必然难以走远。各国经验教训也表明，除非历史上已经形成了其他可以冲抵“地方化”弊端的其他保障机制，同级政权管理同级法院的体制最终都会成为审判独立的根本约束。尽管地方资源也应当利用，但必须是在科学体制的保障之下。

### 措施之二：建立“区别于普通公务员”的 法官检察官管理体制

中央的司法改革方案要求，建立符合职业特点的司法人员管理制度，健全法官、检察官、人民警察统一招录、有序交流、逐级遴选机制，完善司法人员分类管理制度。这一改革的核心就是法官、检察官的“去公务员化”，意即，虽然法官、检察官是广义上的国家公务员，但其职业特点又在很大程度上区别于普通公务员。一是在使命方面，普通公务员以实现公务为己任，而法官、检察官以维护法治为己任；二





是在履职依据方面,普通公务员以法律和上级命令为工作依据,而法官、检察官以宪法和法律为工作依据;三是在履职方式方面,普通公务员以行政程序履行职责,而法官、检察官以诉讼程序履行职责;四是在行为效力方面,普通公务员的职务行为受到行政监督,不产生最终效力,而法官、检察官的职务行为独立实施,并按层级不同而产生相应的法律效力。因此,这项改革又称为司法人员分类管理改革,所追求的是对法官、检察官的“职业化”管理。

从当前的改革进程看,无论是法官、检察官的准入制度、职前训练制度、遴选委员会制度,还是其单独职务序列制度、任职交流制度、业绩评价制度、惩戒委员会制度、退休制度,国家都已经出台或正在研拟相关改革方案,初步勾勒出了独立的法官、检察官管理制度的轮廓。但是,目前这项改革还远未完成,各项具体制度的设计还不成熟,相互之间的协调尚不顺畅,将法官、检察官当作普通公务员管理的传统还有巨大惯性。这在一定程度上影响了广大法官、检察官参与改革的积极性和信心。

### 措施之三:建立职责明确、权责统一的司法责任制

党的十八届三中全会提出要改革司法权力运行机制,“改革审判委员会制度,完善主审法官、合议庭办案责任制,让审理者裁判、由裁判者负责”,进而形成了目前正在大力推进的“司法责任制”。这项改革具有一定的技术性,但相对于长期以来形成的“行政化”的司法权力运行机制来说,把这项改革作为“基础性”的主体工程丝毫没有夸大其作用。由于司法责任制改革成功与否在很大程度上取决于司法人员分类管理改革的推进,所以实践中的司法责任制的科学性和完整性还受到一些制约。

根据中央部署,法院系统的司法责任制改革包括两层含义:一是对于案件审判工作来说,法官依照诉讼法的规定承担审判职责,并有义务独立自主地完成这些职责,不得推诿,不得把自己应当决定的事项交给他人代为决定,他人也不得超越法律程序干扰法官独立履行审判职责;

二是法官在法定职责范围内独立审判的行为，因法定事由而产生的责任由自己承担，而不应当由其他人承担。法官承担责任的方式与普通公务员有所不同，而且法官受到责任追究时，必须依照法定程序进行。前者即通常所说的审判权力运行机制改革，后者则是法官的约束、监督、追责机制。

由此可见，司法责任制改革这个“牛鼻子”必须牵牢，更要牵准，否则它的主体工程作用就难以发挥出来，甚至影响司法制度大厦的质量。从某种程度上说，司法责任制是在其他条件具备的情况下，按照司法属性对法官独立审判在一定前提下的排他性保护，而非以追责为主导的监督机制。

### 措施之四：建立符合职业特点的司法职业保障体系

按照传统观点，作为国家工作人员主要依靠对公共事务的责任心与对政府的忠诚来完成各项工作，相关的保障体系无关紧要。随着对社会分工和职业规律认识的提升，社会保障不仅成为每一个社会成员享有的基本权利，而且国家根据不同职业的特点逐步建立起了相应的职业保障体系。保障已经不再是可有可无的附属品，而是成为履行职责、发挥功能的前提条件，公开谈论保障问题也不应当受到指责。因此，建立符合法官、检察官职业特点的司法职业保障体系成为这一轮司法改革的“基础性”工程。

法官、检察官的职业保障是一个完整的体系，包括职务保障、履职保障、物质保障、安全保障等。关于建立法官、检察官独立工资序列的改革方案、关于对过问说情干扰独立审判的记录通报追责制度、对藐视法庭行为的处理程序制度等，都是当前司法职业保障的重大改革措施。当然，任何职业保障体系的建立并非只为这些职业人士自身谋利益，而是为了这个职业的社会功能更好地实现，否则社会便无法享受到这个职业带来的收益，最终伤及的必将是所有社会成员。

虽然中央确定的司法职业保障体系建设的目标高远，但限于条件，仍需逐步推进。不太乐观的是，对于法官对职业保障的最低期待仍然



基于社会对法官职业的大众式苛求。其中固然有公正、廉洁、效率问题，但服判息诉、信访稳控、维护稳定、质效考核、案多人少、权威不彰等方面的压力让一些法官难以承受，甚至有人认为法官是“高危职业”，存在“生存危机”。这与保障体系确实有关，但实际上这些问题的出现主要是因为现行法官管理制度不适应法官职业特点，诉讼程序没有成为法官审判案件的排他性依据所致。同时，建立司法职业保障体系还受到对司法职业特点的理解与接受程度、与其他行业或职业的平衡、国家财力等多方面条件的影响。由此可见，建立司法职业保障体系道路还很漫长而艰难，但如果没有这一保障体系，现代司法制度大厦的主体工程便无法形成。

以上便是中央所确定的我国司法制度建设的四大主体工程。其他各项司法改革措施固然也十分重要，但对司法制度的长远希望还是来自主体工程。同时，尽管主体工程的核心和基础地位已众所周知，但我们仍然不得不继续与这组尚未产生实用价值的主体工程相伴若干年，甘愿在路人无视、同行无奈的环境中，以对法治理念的坚定信仰和对司法事业的忠诚，去完成主体工程以外的副楼建设、功能分区、内外装修、门窗安装、水电工程、网络系统、设施配置等无数细致的工作，最终让这座现代司法大厦发挥出预期的所有功能。

（原载于2016年1月13日《法制日报》）

# 同步推进司法改革的五大配套工程

中国应用法学研究所 蒋惠岭

在中央部署四项基础性司法改革主体工程的同时，配套工程其实也早已包含在顶层设计之中并已同步推进了。这也是本轮司法改革的另一个重大特点，即主体工程与配套工程同步设计、同步推进、互为前提、相互促进。在前些年苦等“体制改革”时，我们总有一种“体制一改解千愁”的企盼。而今天我们才清醒地认识到，结构性改革措施之外的各项配套工程“一个也不能少”。

在中央所部署的近百项司法改革措施中，除了那四项基础性主体工程外，其他多属于配套性的附属工程。这些配套工程概分五类。

## 一、司法组织体系

不论某一项使命有多么重要，都必须通过科学、合理、有机的组织体系来合理分配功能、安排力量，否则使命终会落空。因此，司法组织体系成为改革成功的保证。

对于司法组织来说，不同国家各有其历史传统，也各有其组织形式。人们都说英国的司法组织杂乱无章，但它依旧是世界上声誉最高、公信最强的司法制度之一。在英国殖民时期形成的美国各地方的司法组织同样混乱无序，后来不得不经过了一场宏大的“统一法院改革运动”而重新焕发青春。

相对其他历史稍长的大国而言，中国的司法组织整齐划一、严谨规范，展现了其优势。但面对人民对公正、公信、独立、廉洁、效率



等司法价值的需求,调整是必须的。最高人民法院巡回法庭的设立展现了“巡回审判”的多重意义,不仅更便利民众,也为最高人民法院本部的未来职能定位以及作为一个大国的中国法院层级重构提供了尝试。跨区划法院的建立为省级统管司法行政事务之后的司法标准统一提供了组织保障。知产法院的设立以及其他专门法院体系的研拟则更加扩大了审判工作专门化的范围。

对于法院系统内部,四级法院功能定位是司法组织科学设置的重要依据。司法决策组织的民主化设置可以避免省级统管后“垂直”领导的风险,审判庭的扁平化设置可以减少对合议庭(独任庭)独立审判的影响,司法管理机构的集中办公可以提升效率问题,司法辅助组织的设置更是巩固了司法事务分类、人员分类管理的改革成果。

## 二、司法人员培养机制

司法人员分类管理改革确立了管理制度的主体工程地位,而其中最基础、最关键的仍然是培养能承担司法使命的合格人才问题。统一法律资格考试固然重要,但这只是一个基本门槛标准,而仅把这一道关是难以适应司法裁判重任要求的。

因此,法律教育制度必须改革,必须按照司法人才“市场”的需求调整课程设置、教育方式、师资结构、学制安排等。

法官任职前的职业训练必须改革。可以研究如何把当前作用并不突出的预备法官培训制改造为两年制的职前训练,把一个进入门槛的法律职业人士培养到基本上可以直接上岗的水平。

要改革初任法官从候补到实任期间的培养轨道。可以先将经过职业训练的初任法官任命为助理法官(助理审判员),从事初级的审判工作,经过一定年限历练后再升为实任法官。目前主要从法官助理中招募法官的做法虽然考虑了实践历练,但终因缺乏集中、规范的职业训练和初级法官准备而难有最佳效果。

法官上下级交流任职机制应当常态化。下级法院审判长可以遴选至上级法院担任法官,上级法院法官也可以到下级法院担任审判长,其

他法官则在各法院之间轮调，而这些都是大陆法系国家的法官迁调通例。同时，法官可以定期借调至综合业务部门或管理部门工作，或者成为上级法院法官的助理，经过二至三年后再回到审判岗位，从而改变由法官常任行政岗位职务这种浪费司法资源的做法。

### 三、诉讼程序制度

诉讼程序是分配正义的机器和运送正义的轨道。公平、开放、包容、透彻的诉讼程序是法院实现实体公正的基础和保障。这一轮司法改革中提出的建立以审判为中心的诉讼制度，建立以庭审为中心的审判制度，以及建立以证据为中心的裁判制度，都是诉讼程序改革的核心内容。

诉讼程序制度的完善是一个长期、持续的过程，是每一轮司法改革必不可少的内容。多年以来，三大诉讼法的多次修改，以及人民法院在审判方式、证据制度、审判程序简便化、小额诉讼等制度方面的改革措施，都培养并展现了程序正义的理念，促进了程序公正。

由于诉讼程序越来越彰显其独立的正义价值，所以简单地将诉讼程序制度改革作为司法体制改革的配套工程，似乎还不足以准确展现其重要作用。无论是程序结构改革还是程序步骤完善，诉讼程序制度犹如能让整个司法大厦运行良、富有成效的“精神支持系统”。没有程序，则司法大厦会完全失去其功能，从而成为一座“废城”而光彩全失。

### 四、司法管理机制

作为司法管理体制的主体工程确定之后，法院这个体系的运转模式、方法、手段以及管理人员的职责等，都需要进一步细化设计、全面安排。例如，在司法部门、权力机关、政府部门、党的领导机关等之间将司法管理职责作出划分之后，法院系统便可以对自己所行使的这部分管理职责进行精雕细刻了。是实行首长式的指挥还是民主式的议决，是集中式的实施还是平行式的运行，是作为审判职能的支持与服务还是审判职能的领导与监督……这些都是司法管理机制改革的主要



内容。

我国的法院管理发展较晚,对其规律的摸索也一直未及实质,因此法院管理与行政机关的管理未做根本区分,难以体现司法规律。例如法院与行政部门一样实行多个副职分工分管,行政部门工作人员的职级与审判部门按同一标准对待,行政部门分工较细且数量较多,法官对行政部门的控制十分有限等。这些问题的存在对于主体工程功能的发挥在一定程度上会有阻碍作用,需要改革。

## 五、外部衔接关系

审判权是独立的,但它并不是孤立的。

“司法活动具有特殊的性质和规律。司法权是对案件事实和法律的判断权和裁决权。”由于判断权和裁决权自身的特性,它要发挥作用则离不开外部机制的承接、支持、续展、辅助甚至监督,否则判断权便成了一个“无土栽培”且“举目无亲”的孤家寡人。这些关系一方面体现在法院与人大、政府等国家权力的关系上,也体现在法院与公众、社团、个人、媒体的关系上。

在当前的改革中,往往是法院首先感受到合理衔接的需求,而外部机制会略显滞后。此刻,法院便会先做一些导入性、引领性的工作以解决面临的迫切问题,也使司法裁判真正得以实现。之后,法院可以把这些工作一一交给逐步培育起来的外部机制承接下来。当然,也有一些由于历史原因或工作方便由法院继续主导的情况。比较成功的改革有很多,如多元化纠纷解决机制、少年司法制度改革、司法与媒体关系处理机制、“司法延伸”机制等。

在正统司法观念中,这些做法稍显“不务正业”。但从近几十年国际上发展趋势来看,世界各国都在倡导发挥法院作为社会机构的功能,推动“解决问题型”法院的建立。这与我国当前司法改革的这一配套工程可谓不谋而合。因此,我们应当正视司法资源的稀缺性,努力把那些外部衔接的缺口一一排查,逐一衔接,为法院作出裁判之后的各种后续问题找到“出口”,形成体系。

当然，外部衔接机制的配套也包括健康的司法环境、充分的公众信任和尊重、外部权力的自我节制、司法自律的较高觉悟、严密的外部监督等。这些配套工程的完成也需要付出长期的艰苦努力。

除上述五大司法改革配套工程外，随着改革的深化，公众还会有一些新的需求。即使仅就五个领域来说，改革任务也异常繁重，其工作量比主体工程要大得多，而且要求更加精细，类似于建筑工程的“精装修”。主体工程正在进行中，配套工程并不必须停工待料。体制转轨虽未完成，机制完善绝非无所作为。或许这才是“全面深化”司法改革对我们提出的要求。

### 附：成功不必在我 而功力必不唐捐

蒋安杰

读完蒋惠岭所长的两篇司改评论，联想起他在最高人民法院 30 年的经历、20 年的司改，早已深深被他的法治素养、执著精神和乐观态度所感染。加快建设四大主体工程、同步推进五项配套工程……司改就是这样要求我们快步向前，但决不鼓励我们获得一夜之间建成罗马城的虚荣。

关于中国司法改革的众说纷纭，记者在与蒋惠岭的电话交流中也多次表达了很多人的困惑。他举例说，想想，买房人的心情与期待，一般来说无非买一个毛坯房或者精装修房。你买一个毛坯房，就要请设计师或者全家老少齐动员，按照各自的想法出创意，通常，即使是一家人也不可能意见完全一致，最后总归要有一个占主导意见的人拍板装修。你买一个成品精装房，眼光可能就会更挑剔，东看看西选选，最终选一个基本称心如意的房子入住。



而目前的司改，用通俗易懂的语言形容，就是一个主体尚未成型、配套装修尚在准备，甚至可以说设计方案都在精心打磨的现代司法大厦，有些人因为不能立刻入住而怨气满怀，或者转身离去，拿出一种实在不敢恭维的态度，都是定论下得太早的缘故。

其实，很多老的法律人一直到退休也未能赶上今天的法治机遇，即使今天能够参与这场轰轰烈烈司法改革的幸运儿也未必能亲眼见到大功告成的那一天。

想一想胡适先生“成功不必在我，而功力必不唐捐”的境界，我们怎能轻言放弃？

“时代楷模”邹碧华曾多次说起经济学上的“荷塘效应”。假设一个荷塘要全部长满荷叶需要30天，而荷叶的生长速度是每天翻一倍。那么在第26天荷叶覆盖了荷塘面积的1/16，第25天荷叶覆盖了荷塘面积的1/32。也就是说，在前25天里，你几乎看不到荷塘里有多少荷叶，而最后五天才是爆发的时刻。司法改革事业又何尝不会如此呢！

（原载于2016年1月20日《法制日报》）

# 综合配套改革：期待一个完善的司法制度

中国应用法学研究所 蒋惠岭

中国在过去五年发生的变化有目共睹。中共十九大报告指出，过去五年中国的“主要领域改革主体框架基本确立”，而且五年来的变革是深层次的、根本性的；五年来的成就是全方位的、开创性的，推动党和国家事业发生了历史性变革。在这些深层次、根本性、全方位、开创性的变革中，司法制度当属重要一支。

在中国特色社会主义进入新时代后，中国的发展有了新的历史方位。司法改革又做何安排呢？

早在2017年7月，习近平总书记对司法改革便提出要求，强调要遵循司法规律，把深化司法体制改革和现代科技应用结合起来，不断完善和发展中国特色社会主义司法制度。要全面落实司法责任制，深入推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革，开展综合配套改革试点，提升改革整体效能。

中共十九大报告进一步明确提出，“深化司法体制综合配套改革，全面落实司法责任制，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。”

因此，中共十九大期间乃至更长一个时期的司法改革将侧重于综合配套的改革措施，努力建设一个成龙配套、系统完备的司法制度。



## 一、新时代司法改革的重大部署

习近平总书记指出，司法体制改革在全面深化改革、全面依法治国中居于重要地位，对推进国家治理体系和治理能力现代化意义重大。

经过长期努力，中共十八大以来，我们敢于啃硬骨头、涉险滩、闯难关，做成了想了很多年、讲了很多年但没有做成的改革，司法公信力不断提升，对维护社会公平正义发挥了重要作用。

如果从司法制度的构成角度来看，在司法理论问题取得重大突破的基础上，司法改革的成果主要表现为：司法制度总体设计更加符合司法规律；司法工作目标更加以人民利益为中心；司法管理体制更加贴近中国国情；司法组织框架更能激发司法效能；司法人事制度更加符合法官职业特点；诉讼程序制度更加体现公平正义、人权原则；司法保障制度更加服务和巩固依法独立公正审判的基础；纠纷解决机制更加系统科学等。

五年的司法改革为法治中国建设奠定了坚实的基础，为新时代的司法制度搭就了“四梁八柱”，确立了主体框架。当然，这里所说的“四梁八柱”或“主体框架”并不仅指以司法责任制为核心的四项基础性改革，而是包括了长期以来特别是十八大期间中国所采取的百余项改革措施所构建的主体工程。

改革永远在路上。而十九大期间乃至更长一个时期的司法改革将侧重于综合配套的改革措施，努力建设一个成龙配套、系统完备的司法制度。2017年8月，中央深改组审议通过了《上海市开展司法体制综合配套改革试点的框架意见》，成为进一步改革的尝试。

当然，在开拓创新、波澜壮阔的主体改革工程完成之后，综合配套方面的措施似乎难以让人兴奋起来，因为这些措施在一般人眼里只是后期“装修装饰”的工作。但是，再高速的铁轨，如果最后一个铆钉没有拧紧，也不能算是一个完备的系统。

司法改革的配套工程也是如此。如果司法制度的综合配套工程不到位，不仅会影响司法制度整体效能的发挥，也会影响公众对司法制

度的依赖，而现实生活中往往就是那些“非主体工程”中发生的差错引起喧然大波。或许配套措施在主体工程建设阶段并不是重点，但在主体工程完成之后便成为唯一的重点。

其实，在中央部署四项基础性司法改革主体工程的同时，配套工程也早已包含在顶层设计之中并已同步推进。这也是我国司法改革的一个重大特点，即主体工程与配套工程同步设计、同步推进、互为前提、相互促进。在前些年苦等“体制改革”时，我们总有一种“体制一改解千愁”的企盼。而今天我们才清醒地认识到，结构性改革措施之外的各项配套工程“一个也不能少”。

根据中央关于综合配套司法改革的要求，特别是参考借鉴上海的改革试点方案和长期以来人民法院体制机制改革的经验，要建设成龙配套、系统完备的中国特色社会主义司法制度，概有以下六项配套工程应当成为下一步改革的重点。

## 二、第一配套工程：改革法官养成机制，确保正义质量

法官的素质决定着正义的质量。有什么样的法官就有什么样的司法。不论制度有多先进、设计有多周全，如果忽视司法人才培养和法官养成，公平正义必将大打折扣。

经过法官员额制度改革，现有的 12 万多名入额法官的整体素质比原有的 20 万法官的整体素质有了较大提升。但是，法官员额制改革只是在原有法官中选择入额，而在入额工作完成之后的常态下，胜任职责的法官从哪里来？未来一代代“接班”的法官如何培养出来？

一个合格职业法官的养成与法学院教育、法律实践经验、职业训练、在职培训等各个环节密切相关，需要依靠各方面的共同努力，所以人才培养制度“配套性”更强。

司法人员分类管理改革确立了管理制度的主体工程地位，而其中最基础、最关键的仍然是培养能承担司法使命的合格人才问题。统一法律职业资格考试固然重要，但这只是一个基本门槛标准，而仅通过这一关口是难以担当司法裁判重任的。因此，必须首先改革法律教育制



度,按照司法人才“市场”的需求调整课程设置、教育方式、师资结构、学制安排等。

法官任职前的职业训练必须改革。可以借鉴大陆法系国家通用的“司法研修”模式,建立为期两年的预备法官职前训练制度,以科学的课程设计和务实的培训方法,把一个进入门槛的法律职业人士培养到基本上可以直接上岗担任法官的水平。

要改革初任法官从候补到实任期间的培养轨道。可以先将经过职业训练的初任法官任命为助理法官或候补法官(即原来的助理审判员角色),从事初级的审判工作,经过一定年限历练后再升为实任法官。目前主要从法官助理中招募法官的做法虽然考虑了实践历练,但终因缺乏集中、规范的职业训练和初级法官阶段的“准备活动”而难有最佳效果。

法官上下级交流任职机制应当常态化。下级法院审判长可以遴选至上级法院担任法官,上级法院法官也可以到下级法院担任审判长,其他法官则在各法院之间轮调,而这些都是大陆法系国家法官任职迁调、上下交流的通例。同时,法官可以定期借调至综合业务部门或管理部门工作,或者成为上级法院法官的助理,经过二至三年后再回到审判岗位,这样既可以避免由法官常任行政岗位职务而浪费司法资源,也可以作为培养法官行政管理能力、综合业务能力的培养模式。

这里还需要提出的是,司法人才培养需要一个周期,因此需要早做谋划,尽快着手实施。

### 三、第二配套工程:优化司法权力配置,发挥整体效能

优化职权配置的改革其实早已是每一轮司法改革的“必选项”,是司法制度内部各类职能的划分以及相互关系的界定。想让司法制度实现公平正义的目标,则必须有一个合理、科学的内部构造,维持一个平衡的结构。

在这一轮司法体制改革中,建立以审判为中心的刑事诉讼制度、国家监察体制改革、检察机关提起公益诉讼等,都是成功的权力配置

范例。尽管这些改革仍在进行过程中，即使是这些配套改革也需要有相应的“小配套”措施跟进，但其中反映出的改革方法与十九大所部署的综合配套改革是完全吻合的。

而当前要完成的司法权力优化配置和合理划分“功能区”，有很多重要的课题需要进一步研究。例如，合宪性审查制度的建立将涉及到权力归属、工作机构、审查程序、相关部门之间的工作衔接等问题；司法权与司法行政管理权优化配置将涉及法院内部的职责界定、法院与其他部门的关系，进而影响到司法行政管理职责的服务、保障功能的发挥；合理配置审判权与执行权，将涉及到组织机构的归属、工作程序的设计、上下级执行机构之间的职责划分和相互关系等；四级法院功能定位改革将涉及案件管辖、审级监督、审理范围乃至法官资质、人员配备等问题。

总之，只有对司法制度中的相关权力作出科学、合理的配置，司法制度的整体效能才得以最佳发挥。

#### 四、第三配套工程：健全管理运行机制，提供软件保障

一项工程能够发挥整体功能，除了具有静态的主体、元素、构造等硬件外，软件的作用也十分重要。这里所说的软件就是那些把各种静态元素结合在一起的程序、制度、机制、规范甚至惯例。

在司法制度方面，这些软件大概分为两类：一类是直接规范和指引案件审判的诉讼程序规则，另一类是保障组织和人员履行职责的管理规范。

在我国社会主义法治大厦里，这两类规则与主体工程同时产生，同时存在，只是因为各种原因尚不够健全，有不完备、不合理、不科学、不严密的情况。这就如同一套公寓没有好好打理，东西乱放，杂乱无章，没有规律可循，这就会使生活很不方便。

尽管我们已经制定了三大诉讼法，但在人民群众对程序正义要求越来越高的今天，继续完善程序制度的任务仍十分艰巨。例如，刑事诉讼法在完成了基本框架设计之后，这些年来陆续发展了“简案快审”

程序、审前程序、非法证据排除程序等。最高人民法院关于审判程序的司法解释和指引规范，往往比诉讼法法典的条文要多若干倍，而且每年都会有新的更新、发展。同时，司法行政事务管理、审判管理、司法人事管理等也都在不断完善过程中。

## 五、第四配套工程：发展多元解纷机制，形成整体合力

一般认为，司法改革的对象就是司法，孰不知司法改革一半的功夫要花在司法之外，而司法的“独善其身”是难以行得通的。

司法的职责是依据法律对纠纷作出事实和法律上的判断，公平地将正义分配给应得的当事人。法治作为国家治理体系的一个重要组成部分，并不需要去完成国家治理的所有任务。而如果没有其他治理方式的协作，司法自己的功能也难以全面发挥。

例如，在当前的社会矛盾多发期，司法机关面临着巨大的案件压力。如果不能合理疏减案件，则会在一定程度上影响法院公正审判的质量，最终导致司法公信下降，法治国家建设受到影响。

2017年11月1日，最高人民法院院长周强向全国人大常委会报告法院司法改革工作时，指出当前存在部分改革举措协同性不足的问题。他说，“一些关联度高、相互制约的改革举措推进不同步，改革的系统性不够强。比如，以审判为中心的刑事诉讼制度改革，需要进一步加强公检法配合制约，加强跨部门数据交换；各地法官单独职务序列等级晋升工作开展不平衡，一些地方至今没有落实法官等级按期晋升要求；人员分类管理和内设机构改革后，受职务职级核定等因素影响，综合行政部门人员晋升空间受限，相关配套举措有待跟进；省级统管改革后，一些地方经费保障不足、法院管理和历史债务等问题有待配套解决。”

除了上述管理和诉讼程序方面的综合配套改革外，多元化纠纷解决机制改革是逐渐被人们发现和认可的一项重大的配套改革措施。

目前，诉讼渠道之外的谈判、调解、仲裁、协商以及混合式的纠纷解决机制已逐步建立，但距国家治理体系和治理能力现代化的要求还有很大差距。

因此，今后要进一步解放思想，把握诉讼渠道的中心地位，在其他纠纷解决机制逐步成熟的情况下，大胆探索调解前置机制，开发仲裁类型，加大诉调对接、调仲对接、诉仲对接力度，建立调解员资质制度，调动国家、社会、市场等方面的资源，搞好前端治理，做好纠纷分流，确保“好钢用在刀刃上”，让司法的治理功能得到最大发挥。

### 六、第五配套工程：建立评估考核机制，改善司法效能

在主体到位、管理完善、程序公正、外围配套的成熟条件下，司法制度便可以良好运行了。那么还要配套什么呢？此时所需要的，便是一套科学的评估考核机制，以及在此基础上的更高一个层次上的改进和提升，从而追求司法效能的最大化。

评估考核是整个运转管理过程中一个转承启合的重要环节，它既是对全过程的检视和评估，也是对一个更高层次新过程的开始。

在司法改革的综合配套改革过程中，尽管司法评估考核机制不能直接介入审判程序、干扰独立审判，但它在总结经验教训、衡量改革进度、评价改革成果方面，发挥着不可替代的作用。

目前，关于司法评估、司法改革评估的指标指数如雨后春笋纷纷出台，如中国社会科学院法学所的“司法透明度指数”，中国政法大学的“司法文明指数”，中国人民大学的“中国法治评估指标体系”，广州大学的“中国司法综合指数”等，最高人民法院也有“司法绩效考核体系”。在国际上，还有世界正义工程的“法治指数”，新加坡等国的“卓越法院评估框架”等。这些也都验证了把建立评估考核机制作为司法改革的配套工程的必要性。

前述评价指标体系各有特色，各有侧重，为评估和改进我国司法制度发挥了一定作用。但当前的评估考核也存在着评估样本不足、数据不全、方法简单甚至背离司法规律等问题。尽管这些指标体系每年也在不断完善，但目前仍处在初级的发展阶段，尚不够成熟。

因此，开发设计一套科学、公平、客观的司法评估考核体系成为综合配套改革中一项重要任务。





## 七、第六配套工程：培育法治文化理念，营造法治环境

文化是一个国家、一个民族的灵魂。文化兴国运兴，文化强民族强。这一论断同样适用于司法改革。在丰富、繁荣的法治文化氛围中，司法改革才能取得最终成功，改革成果才能得以保持下去。

改革开放以来，中国在营造良好法治环境方面，经历了普及法律常识、树立法治理念、建立法治文化的三个阶段。中共十九大报告指出，要加大全民普法力度，建设社会主义法治文化，树立宪法法律至上、法律面前人人平等的法治理念。十九大特别强调各级党组织和全体党员要带头尊法学法守法用法，任何组织和个人都不得有超越宪法法律的特权，绝不允许以言代法、以权压法、逐利违法、徇私枉法。

司法功能能否全面发挥，取决于多种因素。法院审判的独立性是基于政治权力对法治原则的认可而存在，尽管法院自身既无财权也无军权；司法的权威性除了基于自身的强制力外，更是依靠广大人民群众的信心和信任；司法的终局性则主要基于法律的程序正义原则，把对事实和法律问题的判断止于程序救济终结之处……

而这些特质的体现和功能的发挥，无不依赖于全社会形成的法治信仰、规则意识、感情认同和社会主义核心价值观。

建立一个公正高效权威的中国特色社会主义司法制度需要较长的时期。在主体工程及配套工程的建设完成之后，相应成效的出现也需要一个周期。

因此，即使我们竭尽全力完成司法改革的各项任务，人民群众的司法正义获得感未必就能很快有根本提升。在社会上所听到的对司法改革的各种评价也说明了这一点。这种现象是客观的，也是可以理解的。

在建造现代化法治大厦的过程中，人类理性的一面会让我们不辞辛苦地为其奠基、培土、立柱、架梁，而感性的一面又会让很多人因为功能不全、装饰不精而感到沮丧甚至抱怨。这就要求，改革者在法治国家建设的漫漫新征程中，必须做到不忘初心，牢记使命，锐意改革，直达目标。

（原载《财经》2018年年刊“战略与预测”）

# 全面深化司法体制综合配套改革

中国应用法学研究所 蒋惠岭

我国司法体制的基本框架是在 1954 年宪法基础上建立的。十八大以来，中央通过四项基础改革和一系列配套改革措施对已不适应新形势的内容作了调整，并围绕主体制度框架进行配套衔接。2017 年 7 月，习近平总书记对中央政法委在贵阳召开的司法体制改革推进会作出重要指示，要求推动司法改革综合配套改革试点，提升司法的整体效能。8 月 29 号，中央深改组批准《关于上海市开展司法体制综合配套改革试点的框架意见》，分别就权力机制、治理机制、人事机制、环境机制方面的配套改革等作出部署。在党的十九大报告中，习近平总书记进一步提出了“深化司法体制综合配套改革”的要求。11 月 2 日，上海正式发布了司法体制综合配套改革的 136 项细化改革措施。从此，综合配套改革试点工作正式铺开。

在经历了十八大以来那样一个波澜壮阔的司法体制改革“立柱架梁”阶段之后，我们进入了一个新的时代。对于司法改革而言，在这个新时代里更需要在主体框架基础上对法治大厦进行精装修，对改革成果进行深加工，一直坚持到大功告成之日。

对于要完成的配套工程，根据不同标准可以分为五项、六项或者十项等等。经过重新梳理、归类，现提出需要做好配套改革的十一个领域如下。

第一，进一步优化司法职权配置。这在某种程度上就像是建筑物的功能分区、职责定位，明确哪里是会议室，哪里是茶歇处，哪里是休



息室等等。这项工作的具体内容有很多，如审判权与管理权、执行权分离问题，不同机构之间职责划分，上下级法院功能定位等。其中有一些在上一轮改革已经做了初步尝试，但是要真正推行下去还有赖于深化改革。

第二，健全司法事务管理机制。作一个不恰当的比喻：司法行政事务管理就像一个建筑的物业管理，目的是保证这个建筑大厦正常运转。运转机制方面的内容也有很多，有的是已经着手解决，有的则是还没有解决的，如法院司法行政事务归谁管理的问题。如果归法院自行管理的话，法院到底以何种方式管理？是由最高人民法院直接管理，还是由各级法院建立民主化的会议管理？关于司法行政事务管理机制问题，其他国家也有不同的实践模式，也可以去研究借鉴。

第三，完善司法人事管理制度。十八大以来的四项基础性改革几乎都涉及到“人”的因素。分类管理，职业保障，司法责任制，法官省级统管……这些改革重新构建了司法人事制度的大格局，实现了历史性的变革。但是，建立符合司法规律的司法人事管理制度是一个既需要胆略、又需要智慧的系统工程，也是司法体制综合配套改革的一个关键问题。做过组织人事工作的同志都知道，司法人事制度改革同样要解决法官遴选、轮岗调遣、纪律惩戒、晋级晋职、退休退职、教育培训、编制管理、组织构建、内设机构等诸多问题。

第四，改革法官养成机制。因为法官是未来执掌司法大权的人，所以培养机制关涉正义质量，关涉法治水平。无论是以往采取的从内部人员中培养的模式，还是改革之后从法官助理中培养法官的模式，在系统性、针对性、效能性、深入性等方面都存在一些问题。十八届四中全会提出的“职前培训”是一条好出路，也吸收借鉴了其他大陆法系国家和地区的通常做法。因此，可以考虑建立两年制的专门训练制度，而不是依赖法官助理在岗积累经验但缺乏系统训练的方式。当然，我们还要改善入职后的进阶培养、“传帮带”模式、在职培训等机制，从律师学者等优秀人才中遴选法官的试点工作也应当坚持。

第五，完善司法监督考核评估机制。这项配套工程的关键是如何

把好出口的问题。无论前端如何运作,最后的“标尺”一定要符合司法规律,一定要发挥衡量、校正的作用。我国对司法的监督机制不可谓不多,但有些做法与司法规律相去甚远。目前一些学术机构已经发布了多套评估指数,做了不少很好的尝试。所以,监督考核评估也应当成为司法改革的重要配套工程。

第六,深化科技在司法中的应用。随着现代科技日新月异的发展,这项配套工程再也不是可有可无了。无论是司法大数据应用,还是司法人工智能开发;无论是电子卷宗的深度应用,还是电子诉讼程序覆盖范围的扩大,都为中国司法制度又好又快的发展提供了历史的大好机遇。

第七,完善诉讼程序机制。诉讼程序制度改革和机制完善过程其实从未间断过。在最近完成了三大诉讼法的修改之后,特别是实施了建立以审判为中心的刑事诉讼制度改革之后,相关的配套机制显得更加重要。审级制度改革,审前程序完善,证据制度强化,诉访分离改造,审判组织重构,人民陪审员制度的再造……还有每一个环节的细化操作规程,都是下一步司法体制改革中的“精细活儿”。

第八,完善多元化纠纷解决机制。司法资源的有限性,决定了司法体制综合配套改革要“眼光向外”,要加大对其他国家资源、社会资源、市场资源的使用力度。当矛盾发生时,司法只能作为最终的、最权威的解决机制。而只有其他纠纷解决机制都发展成熟起来,才可能保证资源的均衡利用,让各类纠纷进入最合适的解决渠道。因此,多元化纠纷解决机制是对“解纷资源”的重新配置,是国家治理体系和治理能力现代化的必由之路,也是司法改革的一项重要配套工程。

第九,加快法律职业建设。建立统一法律职业是十八大以来最具配套意义的改革。实践证明,一个国家要实现法治,不可能脱离一个强大的法律职业。在司法改革中,法律职业建设当然也不能缺位。法律职业改革会带动法学院教育制度、考试制度、一体化模式等一系列改革,是一项更为长期和艰巨的改革。

第十,建设法治文化和环境。文化是精神的结晶。中国从普及法

律常识到树立法治理念，十九大又提到“建设法治文化”的高度，必将带来法治观念增强、法治环境改善、法治文化深入人心的变化。而只有在这种法治氛围之中，司法体制改革的各项目标才能最终实现，人民群众才能从日常生活中感受到正义的力量，在具体案件中感受到公平正义。

第十一，全面改革司法行政制度。十八大以来的司法改革涉及法院、检察院的内容最多，但作为司法权力“大后方”的司法行政不可能被忽视，而只是改革轻重缓急的安排而已。我国政府司法行政的服务理念、功能定位、职责范围、组织构造、行权方式、职业发展、文化培育、法律服务、立法起草、刑事执行等都将成为配套改革的研究重点。

以上 11 个领域的配套改革领域未必全面，但大致可以描绘出今后一个时期中国司法改革的路线图。随着综合配套改革的进一步深化，这些领域还会根据需要有所增减或调整。

（本文系作者在第十二届中国法学家论坛上的主旨发言，  
原载于 2017 年 12 月 6 日《法制日报》）

# 综合性司法改革示范法院的 十项标准

中国应用法学研究所 蒋惠岭

习近平总书记在前海考察时曾提出，要把前海建设成为中国特色社会主义法治示范区。首席大法官周强在为前海合作区法院挂牌时，对前海法院提出了打造“综合性司法改革示范法院”的要求。在提出这样的要求时，恐怕很少有人对这种“示范法院”的标准有清晰的认识，因为当时四中全会作出的司法改革只是初见端倪，多数司改方案都没有出台，出台的措施尚未完全落地。

几年后的今天，中央政法委书记孟建柱郑重宣布，经过艰苦努力，中央领导的司法体制改革的主体框架已基本确立。习近平总书记再次指示要“开展综合配套改革试点，提升改革整体效能”。今天再来看“综合性司法改革示范法院”的标准，我们心里便有了一个大体的轮廓。根据当前司法改革推进的程度，我们尝试提出一套综合性司法改革示范法院的评估标准，也为开展“综合配套改革试点”提供一定的理论支持。

第一，司法责任制全面落实。司法责任制是司法体制改革的重点，对提高司法质量、效率和司法公信力具有决定性影响。法院内部人员科学分类、合理配置、各尽其职；确立法官办案主体地位，做到由审理者裁判、由裁判者负责；担任院庭长职务的优秀法官在履行审判职责的同时，依法进行监督管理，实现了从微观的个案审批、文书签发向宏



观的案件质效监管的转变……司法责任制的全面落实同时引发了法院内部工作方式的根本改变。这应当是一个示范法院最基本的条件了。

第二，审判中心立规定矩。法律的确定性是一项公认的法治基本原则，而审判机关承担着实现法律确定性的最终使命。中央发布关于建设以审判为中心的刑事诉讼制度改革方案后，对审判权在法治过程中的中心地位加以确立和巩固，掀起了中国诉讼程序改革的新高潮，标志着我国的诉讼制度朝着法治中国的方向迈进了一大步。只有做到这一点，司法裁判才有权威性，法治也才能发挥其应有的治理作用。目前，各地政法机关在现行诉讼法框架下细化规范，校正此前不符合法治精神的做法，推动了中国特色现代司法制度的建立。

第三，程序正义无可挑剔。法官、代理律师、当事人乃至公众对一个案件的实体结果可以有不同的评论。这是由法律的复杂性和认识的多元性决定的，对于高度关注自身权利的当事人来说更有可能有不同意见。但是，对于程序正义的实现标准来说，各个方面都有趋于一致的认识。人民法院的一套审判程序进行下来，即使是那些对裁判结果持批判态度的人也不得不承认：虽然我不同意裁判结果，但我认为审判程序对我是公正的。这种结果便是程序正义“无可挑剔”的标准，而通过司法改革使自己的工作达到这种标准的法院，完全可以成为示范。

第四，诉调对接完善健全。评价一个法院能不能成为综合性司法改革示范法院，除了看它对司法资源的配置和使用是否科学外，还要看它是否发挥了法院在国家治理体系中特有的作用，是否有效利用了诉讼外的解纷资源，是否建立了体系完整、运行有效的多元化纠纷解决机制。各地法院在落实中央和最高人民法院发布的改革方案时，具体情况各不相同。实践证明，凡是各方面工作业绩突出的法院，无一例外地是推进多元化纠纷解决机制改革出色的法院。

第五，法官管理遵循规律。法官是国家公务员队伍的组成部分，但司法职业的属性决定了应当对法官采取区别于普通公务员的管理办法。虽然中央已制定关于法官遴选、职务序列、薪酬制度、职业保障、惩戒程序等问题的一系列区别于普通公务员的管理制度，但各地的落实

程度不尽相同,一些地方还处于磨合、接受阶段。对于那些已经基本上实现了法官与普通公务员在管理上相区分的法院,可以说这些法院至少在这方面已经具备了成为示范的条件。

第六,法官“三化”基本实现。如果一个法院的法官未能达到正规化、专业化、职业化的水平,无论在其他改革措施和制度建设方面取得多大的成就,都难以确保公平正义的质量,也很难提升司法的公信力。所以,法官“三化”建设是一项基础性、前提性和关键性的改革。一些法院往往把法官能力建设当作一项常规性的工作来对待,认为这只是提高法院工作水平的“软措施”,而没有将其纳入司法改革的框架之中。但是,中央所提出的包括法官遴选、职前培训、养成机制在内的一系列改革方案都与提高法官“三化”水平直接相当。尽管“三化”建设非短期可以做到,但缺少了这一要素的法院是难以为其他法院提供示范的。

第七,职业保障根本改善。无论是职业地位、职业尊荣的落实,还是工资待遇、人身安全的保障,都应当成为示范法院的标准之一。根据法官职业特点和审判工作规律,中央在司法职业保障方面出台了一系列改革方案。如果法官的尊荣与待遇达到了与法官所承担的神圣职责相匹配的程度,这样的法院便能为其他法院提供很好的示范作用。当然,司法职业保障机制的落实需要一个周期,与各地的条件是否具备也有直接关系。

第八,智慧法院提升效能。在当今大数据、云计算、移动互联网时代,传统司法运行模式已不适应信息社会发展趋势,必须借助科技力量进行变革。现代科技已成为为人民群众提供高品质、高效率司法服务的基本手段,是其他改革举措和工作制度发挥作用的基础。没有信息化就没有人民法院工作的现代化,没有信息化就难以实现审判体系和审判能力现代化。智慧法院建设水平直接体现了司法发展的力量,显现出司法发展的潜力。因此,一个综合性司法改革示范法院必须是一个司法与科技深度融合的智慧法院。

第九,内部结构科学合理。法院内部审判团队的构成很难以统一





的标准来衡量,但应当符合公平、效率、独立、胜任等基本要求。关于法院内设机构改革,应当以机构精简和职能优化为目标,综合考虑专业划分、法官数量、人员编制、案件数量等因素,整合职能交叉、业务相近的非审判业务机构,正确处理内设机构和办案组织建设的关系。内设机构改革的成功与否直接关系到司法管理集中化、审判团队精英化、监督评价科学化的实现。传统内部组织模式的合理之处应当保留,但不适应新的司法方式的模式必须打破。在这轮司法改革中,新设立的法院(如知识产权法院、跨区划法院)以及最高人民法院巡回法庭都采取了全新的内部结构,实践证明是基本成功的。

第十,诉讼服务优质高效。司法机关通过审判案件来分配正义,这是“司法为民”最重要的表现形式。与此同时,如何能让人民群众方便地获得司法救济,也是世界各国最为关注的“畅通司法救济渠道”(access to justice)的改革,则成为检验诉讼服务质量的一个显性标准。最高人民法院发布了相关的改革方案,各地法院也采取了一系列司法便民利民的措施。尽管这些工作看上去不会产生轰动效应,但它反映了人民的主体地位,关系到司法民主的程度,最终影响到司法的公信与权威。

当然,评判综合性司法改革示范法院的条件还有很多,但上述十项应当是最基本、最重要、最具标志性的标准。如果说我国现代司法制度的主体框架已基本确立的话,这十项标准或许应当是一个中国特色现代化法院的雏形了。

(原载于2017年7月17日《法制日报》)

# 人民法院组织框架的再设计

中国应用法学研究所 蒋惠岭

在党的十八大以来司法体制改革取得历史性成就、综合配套改革试点工作已经启动的背景下,《中华人民共和国人民法院组织法》修正草案(下称法院组织法修正案)提请全国人大常委会审议是我国司法改革进程中的关键一步。党的十八届三中全会以来,中央部署以及人民法院、人民检察院实施的司法改革措施有100多项,出台的改革方案涉及司法制度的各个方面,而那些重要的改革成果已经体现在法院组织法的修改中。

现行法院组织法制定于1954年,历经四次修订(1979、1983、1986、2007)。当前启动的法院组织法修订将成为影响法院组织制度的一次重大修订,是落实司法体制综合配套改革的立法举措,是法院组织框架的一次再设计。

下面将重点论述其中六个方面的重要内容。

**一、法院类型更加丰富,未来构造正在酝酿成型。**自1954年以来,我国的法院构造除增加十个海事法院外基本上没有什么变化。在吸收司法改革成果的基础上,至少有三项相关内容纳入了法院组织法修正案。一是设立最高人民法院巡回法庭。至于是否可能将巡回法庭改造成一个单独的审级,或者是否可能把最高人民法院本部受理的全部案件接下来,把最高人民法院本部打成一个政策性的、司法解释型的法院,依然是当前热议的问题;二是地方法院体系的新发展,即增加了跨行政区划法院,审理跨地区案件。北京四中院和上海三中院的试点



已经为法院组织法的修改提供了一些实践经验,但作为一常态的制度确立下来,特别是借鉴联邦国家司法制度的有益之处建立跨行政区划的法律体系,可谓司法组织框架的重大发展;三是专门法院体系的新发展,既在军事法院、海事法院的基础上,增设了知识产权法院,从而丰富了我国专门法院的体系,也为未来其他专门法院的设立提供了有益的借鉴。

**二、内部构造重组,避免改革成果“挥发”。**法院内设机构的改革已经成为当前讨论的热点。如果内设机构不能适应司法权力运行机制改革的成果进行调整,前进之路便会被堵塞,经过一个时期之后甚至会回到原点。

与司法人员管理制度改革一样,因为内设机构改革直接涉及到工作人员的职级、职务、地位、待遇等重大利益,加之综合配套措施尚未跟上,改革的主动性、积极性以及改革措施的彻底性都会受到影响。虽然看起来只是内部的“功能分区”和职责定位,但在很大程度上制约着司改措施的整体效能。当前,一些地方法院在内设机构改革方面已经进行了一些探索,形成了审判力量团队化、运行机制扁平化、行政管理集中化的改革经验。特别是一些新设立的法院采取了更加彻底的改革措施,为现代法院内部组织模式提供了有益参考。因此,法院组织法修正案第二十六、二十七条分别规定,“人民法院根据审判工作需要,可以设必要的审判庭。法官额较少的中级人民法院和基层人民法院,可以设综合审判庭或者不设审判庭。”“人民法院根据工作需要,可以设必要的审判辅助机构和司法行政管理机构,也可以让社会力量参与审判辅助工作和司法行政工作。”这样规定,既符合深化司法体制改革要求,又为进一步改革留有空间。

**三、实行司法责任制,让审理者裁判,由裁判者负责。**合议庭和独任庭是人民法院主要审判组织。法院组织法修正案就合议庭和独任庭审判范围、合议庭组成、合议庭评议案件、裁判文书签署等作出了规定。根据“谁办案谁负责”的要求,法院组织法修正案规定,法官组成合议庭的,其成员对案件的事实认定和法律适用承担责任,独任庭由

独任法官对案件的事实认定和法律适用承担责任。同时规定,合议庭和独任庭的审判活动有违法情形的,人民法院应当及时调查核实,并根据违法情形依法处理。

司法责任制是司法改革的牛鼻子,同时更是体现司法的“真我”,体现司法的本质性规律。司法,就是应当在专业化(辅之以平民化)基础上,由法官根据法律和良知,按照公平的程序对特定事实和法律问题独立作出裁判的活动。司法管理制度方面的各项改革措施,无论是法官职业化、司法行政省级统管、司法职业保障,都是为实现这一司法“真我”目标服务的。

在司法责任制改革成功经验基础上,法院组织法修正案对此作了比较细致的规定。例如,审判长与合议法官平权,取消裁判文书签发制,责任追究限于“审判活动的违法情形”等,都在相当程度上反映了司法的自身规律要求。

**四、实行人员分类管理,使司法人员工作各司其职、管理各循其道。**虽然法院内部的工作人员在建设法治国家的事业中都是“革命同志”,但因为职能不同、资质不同、来源不同,对这些人员进行分类管理成为必要。法院组织法修正案第四十九条规定了“人民法院的法官、审判辅助人员和司法行政人员实行分类管理”,从而解决了多年以来“只论职级、不论职责”的管理模式,使司法人员管理制度更符合司法规律。当前人们对司法人员分类管理制度的一些质疑性的评论主要源自原本按法官条件和培养路径招收、使用的一些法律人才被归入辅助或管理类别,从而导致心理失衡和职责错位。在这里需要特别提及的是法官从普通公务员管理模式中分离出来,从而采用单独职务序列、单独薪酬序列、特有保障机制等“区别于普通公务员的管理方式”的问题。在当前的过渡时期,无论是制度的惯性还是对新事物的心理反应都对这项改革的功效产生了负面的影响,进而影响到了改革的进度。但从长远来看,作为基础性改革,司法人员分类管理实施的彻底性直接关系到各项改革的成败,必须坚持下去。

但是,从已经运行 60 多年的原有构造转化为一个符合司法规律的



管理模式绝非易事，其间的利害平衡、得失斟酌会影响到改革进度和制度的最终成型，甚至会出现反复。例如，法官普遍担心脱离了行政序列后会不会“吃亏”，辅助人员普遍担心自己的进阶渠道会不会畅通，行政人员则担心会不会被“边缘化”问题。在综合配套改革尚未全面推开、司法制度的整体效能还没有全面发挥的时期，出现这些想法都是正常的，而法院组织法修正案把人员分类管理确立下来，将为司法改革的成功提供坚强的法律支撑。

**五、履行司法行政管理职责，为独立公正司法提供服务。**法院是国家的审判机关。法院组织法修正案把“司法行政管理”这几个字确立下来，是对法院职权的一个重大发展。尽管自1983年以来人民法院一直自行管理司法行政工作，但在组织法上并没有明确的依据。法院组织法修正案规定，最高人民法院按照规定管理地方各级人民法院和专门人民法院的司法警务和司法行政工作，上级人民法院按照规定管理下级人民法院的司法警务和司法行政工作。

在新中国的司法制度历史上，人民法院的司法行政工作曾由行政机关管理，也曾由人民法院自行管理。历史的经验证明，人民法院自行管理司法行政工作更有助于法院履行职责，实现独立和公正。但是，法院自行管理司法行政工作的方式也是一个重大问题。有的国家采取最高法院管理制，即最高法院统管全国下级法院的司法行政工作；有的采取司法民主管理制，即由各级法院代表组成管理决策机构，实行民主决策，并由精干的内设司法行政管理机构加以落实。总之，权力总与风险相伴。人民法院应当更多地研究如何建立科学的、符合司法规律的管理机制，真正发挥其服务和保障功能。

**六、落实职业保障，更加全面反映司法规律的要求。**法院组织法修正案专设“人民法院行使职权的保障”一章共十个条文，固化了司法改革的成果，也为司法职业保障提供了坚实的法律依据。司法职业保障是本轮司法改革的重大成果，也是这次修法的重大成果。按照联合国确定的国际司法标准，法官工资待遇应当与其从事的司法职责相适应，非因法定事由、未经法定程序不得任意罢免法官，司法机关必

须具有充分的预算保障等。在这方面,我国在司法改革中不仅有强烈的共识、完整的改革举措,而且在法院组织法修正案中有了明确体现。在建立独立的法官职务序列基础上,对法官实行独立的工资薪酬序列。尽管1995年实施的《法官法》早已对此作出规定,但直到今天才真正落实。另外,修正案还规定了司法工作经费保障,规定了藐视法庭惩罚、拒绝从事法定职责外的工作、人格尊严、身份保障等十分重要的保障措施。尽管这些保障机制的落实还需要一个时期,但从法律上和改革实践上看,这些标准已经十分接近相关的国际标准了。

司法体制改革是一项长期的工程,司法制度的完善也有一个过程,法院组织法修正案在立法过程中还有深入研究、继续完善的空间,有些规定还取决于司法体制改革的深化。目前提请审议的法院组织法修正案已经开启了法院组织框架再设计的历史进程,而我们的司法研究应当在其中作出自己的贡献。

(原载于2017年10月25日《法制日报》)



# 司法改革能否改出强大的法律职业

中国应用法学研究所 蒋惠岭

---

## 按语

近日法律圈因“死磕律师”皱了一池春水；“一封给同学的信”又引得人人侧目；而多位大佬纷纷为法治张目，为律师发声。一个关涉圈里圈外的公共议论空间一时间颇有气象。在这里，一个话题被推向台前：法律职业。

中国走向法治社会必然要求有一个成熟的法律职业，而这样一个法律职业也只能在法治社会中发育。这是法律人的时代责任，也是法律人的命运召唤。

《中国法律评论》2014年9月出版的第3期专论栏目以“构建法律职业共同体”为主题，组织专家与学者慷慨发论，慎思明辨。或从制度设置出发，或以精义学理作文，为读者诸君呈现了法律人自我反思、本我规训、超我构建的全貌。

---

法官是坚守法治精神的最后一道防线。如果法官对法律适用的正确理解和对法治精神的坚守受到公众以及律师的质疑和攻击，那么，律师的职业发展也只能在司法公信力下降的夹缝中生存。如果整个法律职业思维、精神都受到破坏，则是“覆巢之下安有完卵”的后果。

自1999年以来，最高人民法院陆续发布了四个“五年”改革纲要，其中尤以第四个改革纲要最有突破。当然，这是在中央新一轮司法改

革重大决策的基础上，人民法院系统大胆尝试、大胆创新的结果。不论哪一轮司法改革，人们始终关注着中国能否以及何时建成一个强大的法律职业共同体。为回答这一问题，我们应当先了解各国法律职业的基本类型，认识建立法律职业的必备条件，并在此基础上研究我国建立一个强大法律职业的具体改革措施。

### 一、法律职业：紧密型与松散型之分

一般说来，凡是推行法治的国家，都需要有强大的法律职业。中国也不例外。但只有形式意义上的法律职业共同体，对于建设一个完善的法治国家来说是远远不够的。拥有一个形式一致、精神相通、机制相交、命运与共的法律职业是法治国家的基本条件。考察世界各国法治建设经验后我们会发现，还没有一个国家是在法律职业缺位的情况下实现法治的。这个共同体未必是紧密型结构，但其成员必须有精神上的共同认同；共同体成员之间未必完全实行“法检互调”或从律师中选任法官，但其内部对法官职业的向往和追求应当作为主流价值；共同体成员的收入未必均衡，但各类成员所承担的职责与所享受的待遇和保障之间应当相符。我认为，只要认可法律是一个专业，认可法律工作是一个职业，则必然存在法律职业共同体。至于这个法律职业共同体是“紧密型”还是“松散型”，是强还是弱，是拧成一股绳还是各打各的算盘，则直接影响着共同体的合力。

尽管法律职业内的法官、检察官、律师分别承担不同的角色，履行不同的职责，但他们奉行着相同的职业精神：一是唯法律为上；二是以职业道德为行为底线；三是相互认同、相互尊重。我们所接触到的各国的法律职业共同体可分为两类：一类是普通法背景下的“紧密型”法律职业共同体。由于其终极价值取向是“成为法官是所有法律职业者的最高理想”，所以其内部结构具有金字塔的特点。另一类是大陆法系背景下的“松散型”法律职业共同体。由于法官地位和权威的局限性，律师或检察官并不以成为法官作为最高价值追求，而是各守其土、各司其职、各成体系，相互之间交集不多。虽然法律职业在法庭上均



使用相同的法律语言，但在法庭之外缺乏递进式的职业发展关系，导致相互之间若即若离。而且由于一些国家的检察官承担着重要的司法职责，因此更容易形成与法官之间的抗衡关系，使职业共同体之间的关系更为复杂。

不过，这两类原本截然不同的法律职业也在不断发展变化，有相互融合、相互借鉴的趋势。例如，英国于 2006 年建立了新型法官遴选制度，将法官的来源扩大到一些不具有法律背景的候选人，从而增强法官来源的多元化。而在韩国，法律规定在 2026 年之后所有法官都必须从具有 10 年以上法律工作经历的优秀法律职业者（主要是律师）中产生。我国台湾地区在 2011 年通过的“法官法”中建立了“法官遴选委员会”，负责遴选律师、学者担任法官，同时提出在十年之后，来自“司法官学院”以外的法官比例要占到任用法官数量的 80%。

## 二、建立强大法律职业的六个要素

总的看来，不论是大陆法系国家还是普通法系国家，建设一个强大的法律职业至少应当考虑以下六个因素。

### 1、律师及检察官与法官之间的职业联系

在紧密型的法律职业共同体中，法官基本上来自优秀的执业律师。在这种体制下，法官的素质高、保障到位，出问题的风险也较小。这是因为，经过相当长时间（通常为 10 到 15 年）的历练和大浪淘沙，律师在法律思维、法律修养方面的潜力已经在很大程度上得以展现；律师的人格、品德、行为模式较容易让公众和法官遴选委员会作出判断；律师的中立性、独立性、公正性和职业能力也基本上能得到社会公平的评论（特别是得到法律职业群体的客观评价）。因此，在这种紧密型的法律职业共同体中，律师成为法官之后基本上不会再出现“大起大落”，职业能力和职业道德都有保障。在这种模式下，法官是律师职业发展的最高境界，而律师职业群体就是未来法官的“蓄水池”。

相比之下，在松散型的法律职业共同体模式中，法官与公务员以及共同体其他成员的入职起点基本相同，但因职责不同而为法官增加

了一些更为严格的入职培训、遴选程序、业绩评估等。通过这些特别程序，可以筛选出最有潜力的法律人才担任法官。特别是经过大陆法系国家的特有的“司法研修”之后，这些即将担任法官的人能够获得比在实务中自我摸索更为系统、全面、实用的司法技能。再经过较长时间的预备法官、候补法官、助理法官、试署法官、陪席法官、承办法官等“阶梯式”的历练之后，方能成为一名真正意义上的法官。这种“训练+学徒”式的培养模式虽然更直接、更实用，但它基本上阻断了法律职业共同体之间的职业联系。

事物是发展变化的。如前所述，大陆法系国家和地区在进行司法改革过程中，加强了法律职业共同体内部的职业联系，从律师中遴选法官的比例逐步提高。律师与法官之间的职业联系把他们黏合在一起，形成你中有我、我中有你的格局。律师是法官的成长阶段，法官是律师的职业巅峰。这样的法律职业共同体将更加坚强、有力。

### 2、律师与法官之间的地位差别

分析法官与律师之间的地位差别的标尺有很多。但是，我们不能仅以律师的职责是提供法律服务、法官的职责是作出裁判的标准，简单地认为法官的地位比律师高；也不能简单地以律师收入高、法官收入低而得出律师比法官地位高的结论。在一个成熟的法律职业共同体中，律师与法官的地位在某种意义上讲是相同的，或者说是在同一个平台、同一个档次的。这是因为，虽然律师与法官的职责不同、权力不同、收入不同，但他们的共同语言是法律，他们的共同职责是维护法治，他们未来的命运是捆绑在一起的。如果法治彰显，律师和法官则都能成就其职业理想，成为国家治理方面的主角。否则，不论是律师还是法官，其作用则只能局限在法律技术层面上而不可能在国家治理层面上获得主体的地位。

具体说来，虽然律师并没有掌握与法官对等的权力，但如果律师能在法律能力、职业道德等方面都获得较大的认同，在相当程度上体现出社会正义，则更有助于形成紧密型的职业共同体。换句话说，如果律师在法庭上的辩论意见能受到法官的重视，能得到当事人的认可，



能被学术界作为研究对象，则可以体现其作为法律职业共同体成员的应有价值。因此，职业共同体成员的职责虽然不同，但他们在社会地位方面并不应存在多大差别，所代表的正义和法律精神应当是共通的。事实上，国家法治的建设、民众对法律的信任都需要法律职业共同体各个组成部分发挥作用、形成合力，共同推进。

### 3、“谁为法官说话”的问题

法官的裁判经常会成为社会公众关注的焦点。当法官遇到因法律判断的问题而受到社会舆论的误解、批评时，由于其职务的特殊性，法官不能做自我辩解。那么，谁来为法官说话呢？这便成为检验法律职业共同体紧密程度的重要标准。在紧密型的法律职业共同体中，由律师站出来为法官辩解。这是因为，对于法官的行为，即使普通民众不能从法律思维角度理解，律师也应当是最理解法官思维方式和裁判理由的人选。此时，具有职业精神的律师会把当事人的利益与法律职业利益分开，从法律职业角度为法官进行辩解。因为律师深知，法官是支撑法律精神的保护伞。如果没有了这把保护伞，整个法律职业将失去安全感。法官是坚守法治精神的最后一道防线。如果法官对法律适用的正确理解和对法治精神的坚守受到公众以及律师的质疑和攻击，那么，律师的职业发展也只能在司法公信力下降的夹缝中生存。如果整个法律职业思维、精神都受到破坏，则是“覆巢之下安有完卵”的后果。当然，如果是法官个人的职业道德和良心受到公众的质疑，则是另外一个问题。

在松散型的法律职业共同体中，法官、检察官、律师各自为营。当法官的裁判受到公众质疑时，法官不得不放弃传统的“神秘主义”而为自己辩解。这种模式打破了人们对传统法官高贵、中立、神秘的印象，法律职业共同体有可能相互诋毁、互不信任，并最终导致法治进程的延缓甚至倒退。

### 4、律师和法官的收入差距

一般说来，律师与法官的收入差距应在合理的、可接受的范围内。虽然收入并不是衡量一种职业地位的唯一标准，但它的确是一个

不可忽视的标准。各国在为法官的待遇、收入“定位”时，通常参考两个参数：一是法官与律师收入之比较；二是法官与普通公务员之比较。在大陆法系国家，人们常把法官与普通公务员的收入作比较，而在普通法系国家则常拿法官与律师收入作比较。当然，两个参数之间也经常交叉比较、相互借鉴。例如，2012年美国马萨诸塞州的一项调查发现，该州初审法院法官的收入比州内34个法律事务所正式聘用的律师第一年的工资还要低。初审法官年薪约为13万美元，而律师第一年的年薪一般为16万美元。报告认为，一个已经有10年到20年执业经历的法官的薪酬远不如一个初出茅庐的律师，这是不符合常理的。当然，美国联邦法官有比较充分的职业保障，但他们要求提高工资的呼声仍不绝于耳。而在韩国，法官入职后的工资要比普通公务员高出两级。

由此可见，律师与法官的收入之差必须在合理的范围之内。通常说来，法官的入职工资会略高一些，但在若干年后其收入不会超过同等资历的律师同行，律师也通常不会把当法官作为提升收入的途径（虽然法官收入的稳定性有相当大吸引力）。但如果一个从事多年审判工作的法官收入远不如一个初级律师的薪酬水平，这很可能对法官产生心理阴影，初级律师也会产生心理上的优越感，而法官的司法尊荣感、权威性和司法地位必然受到影响。当法官工资与业绩较佳的律师薪酬水平相当时（但仍无法与资深律师的薪酬水平相较而论），法官的社会地位才能得以巩固，法律职业共同体才有凝聚力，发挥更强大的作用。

### 5、律师与法官之间的业务往来

律师与法官可能毕业于相同的法学院，在法律领域中操持相同的法律语言，可谓同宗同源。两者之间在法律业务方面的沟通交流和相互联系有助于二者职业水平的提高。在很多国家，律师非常尊重法官所确立的裁判标准，研读法官的判词，尤其是法官的“不同意见书”，并随时准备在今后的案件代理中将法官“不同意见书”中的观点转化为主流意见。在律师或法官的职业培训中，也常邀请对方来授课、研讨的情况。这些沟通交流对于法律职业共同体的形成起到了关



键性作用。

#### 6、律师与法官在管理工作中的交集

在一些国家，法官在一定程度上承担着管理律师的职能，其中包括律师的资质认可和取消、纪律惩戒等工作。在许多国家，司法管理以及法官的遴选、惩戒、评价等工作由单独设立的委员会完成，而法官、检察官、律师、行政部门代表以及议会代表通常是这些委员会的成员。例如，意大利的最高司法委员会是最高司法权力机构，拥有司法管理和法官的任命、分配、调遣、提升等多项权力。委员会由 33 人组成，总统任主席，最高法院院长和总检察长为常设成员。其他成员由议会选举的 10 位委员（律师和法学教授）和全体法官选出的 20 位法官代表组成，任期 4 年，不得连任和兼职。我国新一轮司法改革中要建立的法官检察官遴选委员会、惩戒委员会也将吸收律师和其他社会人士参加。这种多元化的组成模式使得律师和法官在选任、惩戒、评价等许多关键问题上能进行更多的交流和协调，由此巩固法律职业共同体的形成。

### 三、建立强大法律职业的具体改革措施

新一轮的司法改革虽然在法律职业的建设方面没有作出单独规定，但实际上，我国的若干项改革措施都直接或间接地涉及法律职业建设的相关方面。

#### 1、国家统一司法考试制度的完善

这项制度从 2002 年开始实行，对初任法官考试、初任检察官考试和律师资格考试进行合并，把法律职业共同体的共同要素在原来的只有普通法学教育的基础上又增加了一个十分重要的职业要素。统一司法考试制度的建立对我国的法律职业共同体建设有很大的推进作用，但尚有改进和完善的空间。应当进一步参考美国、德国、我国台湾地区的经验，适当增加分析、判断、解决法律问题能力等方面的测试。

#### 2、法官培养制度的建立

新一轮司法改革方案特别强调法官、检察官职业素质的提高，要

求建立预备法官和预备检察官培养制度，而且初任法官和检察官应当优先到基层任职。这一制度对于法官、检察官的同质化和职业素质的提升都有重要作用。当然，这里并不包括律师培养制度。但不论是同考同训，还是同考分训，都对加强法官、检察官、律师的法律职业能力和职业道德水平有很大提升和促进作用。

### 3、“庭审中心主义”的重塑

如果法官作出判断的依据不在庭上而在庭外，如果律师、检察官的法律论点不能在法庭上展开充分辩论，那么法律职业共同体的能力不能在法庭上得以展现，这也导致了法律职业共同体的价值无法实现。近两年来，最高人民法院特别强调“庭审中心主义”，重视证据程序改革，重视庭审功能的全面发挥，而不是将开庭变成走过场。只有这样，法官、检察官、律师才能把全部精力用在法庭上，秉承职业精神，将每一个法律争点讨论（辩论）到最充分的程度，即使法官最后没有采纳律师或检察官的意见，仍然会增加裁判结果的接受程度。

### 4、加大裁判文书说理力度

这项改革早已有之，但又被十八届三中全会确定为司法改革任务之一，其重要性可见一斑。同时，这一改革措施对职业共同体的形成也是十分关键的。也就是说，裁判文书是法官以正式、公开、规范的方式展现法律职业共同体素质和能力的平台。当然其中不只是对某类职业群体能力的展示，而是将法律职业共同体的能力展现到一个共同的平台上来。一份论述各方观点不全面、论理不充分、缺乏职业灵魂的裁判文书不可能体现出法律职业共同体应有价值的。

### 5、从优秀律师中选任法官和检察官

这项工作已经开展了多年，虽然进行了一些尝试，但效果并不显著，未来还有很大的发展空间。但如果对法官的待遇保障不做调整，则无法吸引优秀律师进入法官和检察官队伍。目前，我国台湾地区在这方面的尝试已经开始，逐步增加从律师中选任法官的比例。韩国也已经制定出详细的规划，到2026年将全面实行从律师中遴选法官的制度。



## 6、提高法官的职业保障

在我国，法官、检察官与公务员并无区别，与律师的收入差距很大。这种现象十分不利于法律职业共同体的形成。根据新一轮司法改革方案，按照权责利相统一的原则，在提高法官、检察官的入职门槛、严格办案责任的同时，也将健全法官、检察官的职业保障制度。《人民法院第四个五年改革纲要》指出，要完善法官等级定期晋升机制，确保一线办案法官即使不担任领导职务，也可以正常晋升至较高的法官等级。上海等地的改革试点方案将法官、检察官的收入调整为高于普通公务员收入的一定比例。特别是中央提出的要建立适合于法官、检察官职业特点的单独工资序列，更能拉近法官、检察官与律师之间的收入差距，为职业共同体的形成创造有利条件。

## 7、律师作为程序的监督者

虽然我国律师队伍规模及其在诉讼程序中的作用与30年前相比有了天翻地覆的变化，但仍然未能充分发挥律师在诉讼程序中的应有作用。新一轮司法改革方案特别强调律师在诉讼中的作用，这不仅要求律师在诉讼中尽量发挥其专业能力，更重要的是要形成律师与法官、检察官之间相互促进、相互补充的职业作用，成为法官作出判断的重要基础。一位美国联邦上诉法官曾说，“我们之所以能写出精辟且经典的判决书，是因为我们有一支出色的律师队伍在法庭内外‘帮助’我们。他们虽然不是我们的助手，但他们是我们的职业判断的基础。”

当然，要建立一个形成强大合力的法律职业共同体，还需要有更加深入、更加细致的改革措施。从各国的经验看，即使确定了正确的方向、建立了有效的制度，仍然需要几代人的努力才能孕育出法律职业共同体的文化，培养起一支强有力的法律职业共同体队伍。这是法治国家成功的前提，因此即使路再难、再长，我们也必须走下去。

（原载于《中国法律评论》2014年第3期）









# 中国应用法学系列研究报告

- 001 “一带一路”纠纷解决机制研究(上)(下)
- 002 “原汁原味”的10份英国判决书
- 003 域外法官选任制度之借鉴
- 004 国际社会近期关注的重大司法问题研究报告
- 005 消费者权益保护法实施问题研究
- 006 中英合作项目“人民陪审员制度改革”系列研究报告
- 007 海峡两岸暨香港澳门基本司法制度比较研究
- 008 一堂全民共享的法治“公开课”
- 009 我国家事审判机制改革的新模式
- 010 互联网、人工智能与司法制度
- 011 司法体制综合配套改革(上)(下)
- 012 多元化纠纷解决机制改革
- .....

## 《中国应用法学》期刊简介

《中国应用法学》(China Review of Administration of Justice)是由最高人民法院主管,中国应用法学研究所、人民法院出版社联合主办的法学学术类期刊。本刊于2016年8月获得国家新闻出版广电总局期刊创办许可,国内统一连续出版物号为CN10-1459/D,为双月刊,于2017年1月发行首刊。

本期刊面向司法机关和广大的司法实务工作者,以积极推进司法改革、深入探讨司法实践、及时反映司法实务最新动态和强化实证研究为主旨,集中展示司法改革和司法工作最新理论研究成果,并最终实现依托最新司法改革实践丰富法学理论、运用最新法学理论成果指导司法实践的价值追求。

《中国应用法学》设有“高端论坛”“专题策划”“实证研究”“学术争鸣”“法律方法”“判解精析”“观点集萃”等栏目,突出法律的应用性特色,努力成就法律学术界和实务界的品牌期刊。

立法治时代潮头

通古今中外变化

发应用法学先声



© 中国应用法学研究所

China Institute of Applied Jurisprudence

北京市东城区北花市大街9号(100062)

网址: [yyfx.court.gov.cn](http://yyfx.court.gov.cn)

邮箱: [zgyyfx@163.com](mailto:zgyyfx@163.com)

2018年3月印刷

工本费: 10元