

法官遴选和惩戒委员会分设或合并机制探讨

邓小兵,郭秉贵^①

(兰州大学法学院,甘肃 兰州 730000)

[摘要] 设立法官遴选委员会和惩戒委员会是司法改革的重要举措。由于缺乏中央层面统一设计,导致实践运作模式上存在较大差异,产生了遴选(惩戒)委员会合并设置与遴选、惩戒委员会分设两种机制。两种机制各有利弊,产生的实际效果也不尽相同。文章通过对法官遴选、惩戒委员会两种不同的机构设置模式进行探讨,进而论证机构设置的优化选择方案,以期科学合理地为法官遴选、惩戒委员会做出有益探索。

[关键词] 司法改革; 遴选委员会; 惩戒委员会; 分设机制; 合并机制

[中图分类号] D926 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2017)05-0048-06

随着新一轮司法改革大幕拉开,探索建立更加符合司法规律的法官任免机制与改革步伐相配套显得尤为重要。2014年6月中央全面深化改革领导小组第三次会议审议通过《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》,提出要在省一级设立法官遴选委员会,作为省以下法院人员省级统管之后的法官遴选机构。2016年7月,中央全面深化改革领导小组第二十六次会议审议通过《关于建立法官、检察官惩戒制度的意见(试行)》。紧随其后,最高人民法院、最高人民检察院联合出台了《关于建立法官、检察官惩戒制度的意见(试行)》(以下简称“意见”)。《意见》要求,在省(自治区、直辖市)一级设立法官惩戒委员会。根据中央司法体制改革试点工作有关精神,各试点省份在推进司法改革的过程中对于如何设置法官遴选、惩戒机构都做出了积极探索。虽然法官遴选、惩戒委员会作为新的机构在实践中已经成立,但其如何设置与运行都有待深入研究^①。本文通过对实践中不同的机构设置模式进行探讨,希冀为巩固司法改革成果提出有益的意见和建议,以更好地指导实践。

一 遴选、惩戒委员会机构设置及运作

(一) 法官遴选委员会

遴选,王安石在《辞男雋说书札子》中说:“一介

之任,必欲因能;讲艺之臣,尤为遴选。”雷绍性亦有“其遴选代表,为国民任事”之说。可见遴选需具备“能”、“艺”才可为民任事,赋予了“遴选”审慎、择优选择之意。法官作为推动整个法制体系有效运转的中坚力量,对其选任不可谓不慎重。选用优秀的法官是保证法院高效、廉洁、公正运作的重要基石之一,直接关乎法院系统公正司法的形象和追求正义目标的实现。根据我国《宪法》及相关法律的规定,各级法官由全国人民代表大会和地方各级人民代表大会及其常委会进行选举和任命,但在实际运行中,由于受多方面因素的影响,导致这一制度存在遴选程序不够规范、遴选出来的法官素质参差不齐、地方化现象严重等诸多问题^[1]。为确保法官队伍的专业化、职业化,提高司法公信力,落实司法机关人财物省级统管的改革举措,新一轮司法体制改革的顶层设计已经明确,法官的任命以省级遴选为前置条件^[2]。法官的遴选工作主要由新设的法官遴选委员会来负责,以保证被遴选出来的法官具有较高的业务素质 and 业务能力,进而推动实现司法公正和树立司法权威。

“遴选委员会的组成,应当具有广泛代表性,既有经验丰富的法官代表,又有律师和法学学者等社会人士代表。”^[3]运作方式方面,法官员额制改革已

[收稿日期] 2017-10-09

[基金项目] 甘肃省法学会第七届理事会重大研究课题“司法责任制度研究——以甘肃为考察对象”资助

[作者简介] 邓小兵(1974-),男,湖北广水人,兰州大学法学院副教授。

^①兰州大学法学院硕士研究生。

经启动,遴选作为入口把关的重要环节,遴选委员会如何有效开展工作使之与员额制改革有效衔接与配套,推动整个司法改革机制的有效运转,成为当前需要探索的重要问题。

(二)法官惩戒委员会

与遴选委员会在法官任职入口处的把关相对应,惩戒委员会则更关注司法人员是否依法履职,进而把关入额人员惩戒、退出机制。正如有学者所说:“设置专门机构履行针对司法人员的监督与纪律惩戒职能,有利于从专业、中立的立场上对有关主体是否需要承担责任做出判断,与法官、检察官遴选委员会形成职能上的互补。”^[4]惩戒委员会的主要职责是监督和惩戒,具体是指对法官的违反法定职责及职业道德、违反法律枉法裁判等行为进行惩戒,真正做到“有权必有责、用权受监督、失职要问责、违法要追究”,从而实现司法权独立行使与有效监督制约之间的平衡^[5]。

在人员构成及运作模式方面,当前还没有统一的制度设计,理论研究和试点实践基本在广泛性和专业性方面达成共识,认为法官惩戒委员会委员的来源应具有广泛的代表性及多元性、专业性和独立性,可从法官、律师、法学专家及其他社会代表中选任,在提请惩戒事项时可以聚到一起行使惩戒权^[5]。惩戒委员会是专业的惩戒机构,其职能根据法官违法违纪线索,及时查清事实,提出是否予以惩戒的意见。设置这一机构的另一重要功能在于借由惩戒委员会通过民主、公开程序尽可能减少惩戒权对独立行使审判权的干扰。需要指出的是,惩戒委员会的职能不仅是“惩戒”,更包含对法官权益的关怀与保障,正如上海市法官遴选(惩戒)委员会主任沈国明所说:“惩戒委员会运行中还要做好制度衔接,把支持司法人员依法履职与维护当事人合法权益相结合,澄清对法官、检察官的不实投诉,推动全社会对司法职业的尊重和信任。”^[6]

(三)我国实践运作现状

根据已经报道的试点省份机构设置情况来看,各地法院遴选、惩戒委员会在人员组成和运作模式上存在很大差别。总体来看,目前实践中有遴选、惩戒机构分设和遴选(惩戒)委员会合并设立两种模式。2014年,上海设立首个省级法官检察官遴选(惩戒)委员会,从名称即可看出其职能设置及运行模式,具体包括遴选、择优选升、提出惩戒意见3个

方面^②,寓选、升、惩整个人事系统动态变化过程于一个机构之中。委员会通过《上海市法官、检察官遴选(惩戒)委员会章程》,明确规定了遴选(惩戒)委员会的制度定位、组织机构、工作职责、工作制度和工作纪律。此外,不同于上海的合并设立模式,吉林、海南等省份则采取法官遴选、惩戒委员会分设模式,遴选和惩戒职能分别由两个相对独立的机构行使,具体运作模式由各自章程规定。

试点省份大多采取的是委员会下设办公室的做法,即在全省高级人民法院设置具体负责遴选、惩戒工作的办公室,如河北省、上海市遴选(惩戒)委员会在高级人民法院设立法官遴选(惩戒)工作办公室,由遴选(惩戒)委员会审议通过《法官遴选(惩戒)委员会章程》指导具体工作;浙江省在省法院单独设置法官惩戒工作办公室;山西省在省法院单独设置法官遴选工作办公室等等。至于遴选、惩戒委员会具体的运作效果与最终的制度设计,恐怕还要更多地结合理论研究的深入及各个试点省份实践探索经验的总结。

二 遴选、惩戒委员会机构设置的基础论证

(一)遵循机构设置科学合理的原则

无论是何种机构设置,首先需要遵循的就是科学合理的原则。从组织理论角度来看,每一个机构不仅仅是行政职能的载体,更是作为组织的整体运作的核心,机构设置的合理性直接决定着整个机构的运行及发展。当前正处于司法改革推动机构改革的关键时期,机构改革是一项复杂的社会工程,它的成败取决于多种内外变量,机构的合理设置必须做到外部行政环境的优化和内部各要素的协调发展^[7]。外部环境方面,遴选(惩戒)委员会要处理好一系列关系,具体包括委员会与党委、人大的关系,与纪检监察部门的关系等;内部要素层面,依据职能分工原则设置各专门化职能部门是惯常做法。在当前管理体制改革的背景下,扩大机构的管理幅度,减少层级系统的层次,实现扁平化管理成为发展趋势。随着社会的发展变化,当原有机构存在职能供给的缺陷时,就有了设置相应机构来弥补这部分职能缺陷的需要,达到结构——功能的协调,法官遴选、惩戒委员会正是在这样的背景下应运而生。为实现机构合理设置的目标,显然,机构设置不仅要符合实践需求,还要符合行政管理学和行政法学对设置任何行政机构的要求,即做到机构精简,人员精干,运转

高效。为了保证实现机构精干、运作高效,纵向机构要控制中间层次,减少中间环节,横向机构划分要从转变职能入手,裁并专业管理部门^[8]。

(二)遴选、惩戒委员会合并设立与分别设立两种观点及依据

无可否认,遴选、惩戒委员会不论是分立模式,还是合并模式,均各有利弊。部分理论及实务工作者从职能性质、运作机制、机构的独立性等方面坚持分别设立,也有部分人从精简机构、整合资源、统一管理角度出发,认为应该合并设置。出于这两种不同思想的指导,导致了实践中具体操作的差异。通过总结,两种不同的主张各有依据。

1. 分别设立观点的依据

遴选和惩戒两项职能在性质上存在较大差异。虽然二者统一于人事管理运作的过程中,但是性质明显不同。法官遴选委员会既是人民法院连接社会各界的重要桥梁和纽带,也担负着优中选优、把好法官“入口”的重要职责,承载着人民群众对公平正义的期盼^[9]。惩戒委员会,则是对遴选出的人额法官强化监督管理的重要手段,专司惩戒职责。性质的不同导致两个机构的运作方式也不尽相同。遴选是一项常态化运作机制,需要定期举行,但是相比于遴选工作惩戒并不是一项高频率、定期工作机制,惩戒一般针对个别法官违反职责的行为,需因个案而决定何时启动,具有不确定性。基于惩戒工作的严肃性和对法官独立行使审判权的影响,惩戒需要更加严格的程序设计并配套完善的救济渠道。

设置专门机构能够保证机构本身的独立性,进而保证其开展各项工作的独立性,避免不必要的干扰。一般来说,设立一个专门机构的目的是为了通过负责专门事务实现某个方面的职能,机构专门化是业务专业化的纵深和体现,研究和实践上的不断深化、细化,保证了决策科学性与正确性的提高。分别设立法官遴选、惩戒委员会,通过一个专门机构遴选出专业的人员,再由另一个专门机构进行监督和惩戒,可以有效避免利益冲突,做到客观中立,正如有学者认为“如果由一套班子同时承担遴选与惩戒职能,遴选委员会也许会在惩戒方面出现懈怠,无法做到同时把好入口、出口的两道关。”^[10]也有学者从权力集中的角度进行考量认为:“一个机构同时拥有建议遴选和惩戒的权力,掌握检察官的‘入口’和‘出口’,权力过于集中,也不是一件好事情”。^[11]

保障机构的专业性、权威性、稳定性。以专门机构负责开展法官遴选或惩戒工作,更能体现出司法改革中对这两项工作的关注和重视。在顶层设计的助推下设立的机构具有明确的职能和分工,更能体现专业性。遴选、惩戒委员会工作人员在业务工作中处于“中立”和指导地位,由具有较深的理论功底和实践经验的专业人员组成,一定程度上保证了各项决定的专业性和权威性。分设遴选、惩戒委员会,各司其职,使得遴选、惩戒工作机制成为一种稳定的常态化的运作机制。通过章程赋予两个委员会明确的职能定位、职责范围,进而保障遴选、惩戒委员会稳定而持续地运转。

2. 合并设立观点的考量

精简机构,提高效率。精简机构作为我国政治体制改革的重要内容之一,已被推进多年,目的在于通过改变机构重叠、权责不清、重复低效的状况,达到机构合理、运转协调、便捷高效的状态。机构改革不仅仅强调精简,而且还强调改革后机构的架构与设计。巩固改革成果的举措之一,就是对新设机构的规模、结构、层次进行合理配置。遴选(惩戒)委员会一体化合并设立,既是对精简机构改革的有力回应,也有利于促进机构合理设置,推动便捷高效地开展工作。

整合机构资源,降低行政成本。曹建明检察长在全国司法体制改革试点工作推进会上指出:“内设机构改革要按照精简、统一、效能的原则,理顺各项职能之间的关系,对部门的职能任务、运行方式、工作流程、力量配备进行深度整合。”^[12]遴选、惩戒工作在职能性质上是相对应的,分别把关法院系统人员管理的入口和出口。遴选(惩戒)委员会合并设立无论是从运作方式还是从人员管理方面都能够兼顾遴选、惩戒工作的具体内容,实现了内部机构的优化整合。同时,机构的整合伴随着行政成本的控制和降低,控制和优化行政成本是我国当前行政体制改革的重要内容和途径之一^[13]。遴选(惩戒)委员会合并设立从机构、编制、人员等方面大大降低了行政成本,减轻了财政负担。

统一制度管理,避免繁琐程序。在行政体制改革和职能转变过程中,为进一步提高行政效率,克服行政机关科层制运行的弊端,实现良好行政,机构的合理设置显得尤为重要。遴选(惩戒)委员会合并设立,在实体方面实现了机构的整合,有利于管理制

度的统一,例如上海出台了《上海市法官、检察官遴选(惩戒)委员会章程》。两个委员会实行一套管理制度,遵循一套运作程序,保证了制度定位、组织机构、工作职责等协调一致,便于统一管理,有效避免了机构愈多程序愈繁琐的局面。遴选(惩戒)委员会合并的优势在于避免分散、规模小、影响力小、任务单一的机构设置模式,将职能相近的机构予以整合,充实职能完善承担功能,从实体和程序两个方面理顺了体制机制。

三 遴选(惩戒)委员会合并设置的优化选择

任何组织机构都有其产生、发展、变化的过程,尤其是依靠试点进行探索的新设组织机构,法官遴选、惩戒委员会作为新兴的机构,还有待在实践中进一步探索和检验,依托司法改革的整体推进不断进行调试。遴选、惩戒委员会分设、合并各有理论支撑和优势。虽然国外大多采取分设模式,但是最终如何选择是由各国的国情和实际决定的,在我国,更需要探索适合我国司法实践的制度设计。如果遴选(惩戒)委员会能够妥善解决好遴选、惩戒问题,不失为一个更优的选择,而且实际来看遴选(惩戒)委员会本身也具备这样的优势条件。

(一)实践基础

实践运作中,上海首先在遴选(惩戒)委员会一体化设置方面做出了探索,此后陕西、福建等省份纷纷选择遴选(惩戒)委员会一体化设立模式,建立了各自省份的法官遴选(惩戒)委员会,可以说使得一体化设立模式具有了现实存在的客观基础。上海作为全国首个试点遴选(惩戒)委员会的省份,在机构设置方面更是进行了大胆创新。虽然中央分别出台了指导意见要求设立遴选、惩戒委员会,但是指导意见只是从宏观层面提供司法改革引导,并不会否定实践中其他有益的探索模式。因此,如果遴选(惩戒)委员会一体化运作模式在以后的实践中取得更好的成效,也不失为将来进一步机构改革的方向。

(二)职能性质

无可否认,遴选和惩戒在职能性质上确实存在一定差异,但是二者在强化职业操守,维护公平正义方面却是相辅相成的,遴选是惩戒的前提,惩戒是对于入额人员的监督和保障。在合并设立模式之下,遴选(惩戒)委员会作为兼具遴选、升迁、惩戒职能的机构,职能更加健全、连贯,各个环节衔接自然,基于对遴选、升迁等各个环节的全面了解和掌握,在做

出惩戒决定时会更加科学合理,进而保证整个机构运行的稳定性和权威性。此外,由遴选(惩戒)委员会一个机构负责法官遴选、升迁、惩戒工作,使得各个流程之间能够有效衔接且具有连贯性,确保法官的进入和退出机制的协调运转,进而推动整个系统内人事工作的有效开展。遴选(惩戒)委员会本身就是一个专业的机构,无论是从机构的实际运作还是从履行职能的相似性来看,在独立地遴选的同时也能独立地履行惩戒职能。

(三)人员组成

实践中各试点省份在遴选、惩戒委员会人员配备上,一般都由法院、检察院、政法委及组织部门相关负责人以及当地人大代表、政协委员、法学专家、律师等政治素质高、专业能力强、职业操守好的人员组成。一方面,委员会人员组成上的相似性为法官遴选、惩戒委员会的合设创造了基础;另一方面,合设使得有些问题更易于解决。例如,在法学教育不太发达的省份,法学专业的权威人士并不太多,如果法官遴选、惩戒委员会分设,可能造成法学专家人员不足、人员交叉,因重复设立而导致效率降低和资源浪费。再比如,惩戒相较于遴选工作较为低频,惩戒委员会主要职能是提出专业性惩戒建议,并不具有调查权和决定权,如果将惩戒委员会分设,其所承担的工作量可能会远远小于其有效的承担范围,导致机构设置和履行职能的不匹配。有学者提出:“同一机构将遴选和惩戒集于一身,让一个机构去建议惩戒自己建议遴选的人,会存在利益冲突,动力往往不足。”^[14]我们认为,首先,从法理上来讲,遴选和惩戒职能并不冲突,即使通过遴选方式也不能完全保证所有人员入额后都依法行事,出现违反职责的情形当然可以惩戒,一如选举权和罢免权的行使,选民有权选举,同样有权罢免;其次,遴选(惩戒)委员会人员构成的多样性能充分代表不同团体的利益,形成力量的制衡,防止任何单一力量的操纵;最后,可以通过设置对委员会依法履职进行监督的各项制度和具体程序,进而保障遴选(惩戒)委员会客观公正地履行职能。例如,辽宁省法官、检察官遴选(惩戒)委员会《章程》明确规定了委员会工作职责、工作纪律、不依法履职的法律责任等内容,并规定遴选委员会主动接受社会监督。

(四)程序保障

有学者指出设立法官遴选(惩戒)委员会应避免

免利益冲突和人为干预,因此在委员配备、开展遴选惩戒工作等一系列问题上需要有详尽的程序设计。在程序保障上,实践中各省份已经在《章程》中做出了探索,例如福建省法官遴选(惩戒)委员会章程(试行)中规定:“……主任实行任期制,每届任期三年,连续任职不得超过两届”;“……专家委员每三年更新一次,每次更新三分之一以上……”;“遴选(惩戒)委员会根据工作需要,经遴选(惩戒)委员会主任会议决定,可以随机抽选若干名专家委员参加工作”;“遴选(惩戒)委员会委员与遴选、惩戒当事人有下列情形之一的,应当主动申请回避,遴选、惩戒当事人也有权提出回避申请……”;上海市法官遴选(惩戒)委员会章程中也做出规定:“遴选委员会的表决制度,即会议必须由三分之二以上委员出席方可召开,决议需要全体委员过半数通过,并建立差额遴选的制度,确保遴选工作的实际效果。”同时,诚如有法律实务工作者指出:“对违反遴选(惩戒)委员会工作纪律或者涉及违纪违法行为的委员,‘遴惩委’要坚决终止其资格,情节严重的,交法法执纪部门依法依纪处理,树立起好风范,维护好‘遴惩委’的权威与清誉。”^[15]各地通过《章程》对随机抽选、委员任期等问题作出规定,以委员会成员的随机性、流动性来避免合并设置权力过于集中的弊端,保障其客观、中立地开展遴选、惩戒工作。通过设计回避程序、表决程序、对委员的监督程序等,以内部科学合理的运作机制和外部各种力量的监督尽可能减少委员会成员不公正履行职能的可能性。换一个角度,即使设立单独的惩戒委员会也未必能完全保证其客观、公正地行使职能,如果能在遴选(惩戒)委员会机构合并设立模式下通过具体制度的设计将受干扰因素降为最低,也未尝不可。

四 结 语

司法改革是一项系统、复杂的工程,大到高屋建瓴的制度设计,小到具体运行的机构设置,方方面面均需要在理论和实践中不断地探索与检视。设立法官遴选、惩戒委员会,一方面,通过法官遴选制度,公开进行选拔,实现法院内部人员优化组合,吸引优秀法律人才向法院系统的有序流动;另一方面,通过法官惩戒制度,完善法官的惩戒和退出机制,加强对违法违规行为的监督和惩戒,同时保障法官的合法权益和审判权的独立行使。此次司法改革的目标在于建立一套科学的符合司法规律的法官遴选、升迁、惩

戒的制度,如果能够将这些职能统一于一个高效运转的遴选(惩戒)委员会,无论是从精简机构提高效率,还是从统一管理制度、资源深度整合等各个方面来看,只要委员会行使遴选(惩戒)职能的具体程序设置合理,法官遴选(惩戒)委员会合并设立不失为一个更优的选择。

注释:

①检察官遴选、惩戒委员会机构设置原理与法官相同,故本文探讨的机构设置同样适用于检察官机构。

②法官、检察官遴选(惩戒)委员会的职能主要包括三个方面。一是遴选,即根据缺额情况,从法官助理、检察官助理中遴选法官、检察官,提出建议名单;或从律师、学者等法律职业人才中公开选任法官、检察官。二是择优选升。三是对严重违纪行为提出惩戒意见,并可在一定范围内对违纪违法、检察官予以公开谴责。见孙剑岚.上海法官检察官遴选(惩戒)委员会成立.<http://www.chinacourt.org/article/detail/2014/12/id.中国法院网>.最后访问时间 2017 年 7 月 25 日。

[参考文献]

- [1] 陈国飞.我国检察官遴选制度及其完善[J].国家检察官学院学报,2015(4):74-83.
- [2] 石少侠.对健全司法官遴选制度的几点思考[J].法制与社会发展,2014(6):44-45.
- [3] 何帆.法官遴选委员会的五个关键词[J].法制资讯,2014(8):35-39.
- [4] 陈卫东.合法性、民主性与受制性:司法改革应当关注的三个“关键词”[J].法学杂志,2014(10):1-7.
- [5] 崔晓鹏.从“同体惩戒”到“异体惩戒”——法官惩戒委员会运行模式之构建[J].山东审判,2016(3):19-23.
- [6] 简工博,郑法玮.上海首次遴选晋升法官检察官[J].党政视野,2015(4):31-32.
- [7] 李明珍.从组织理论角度论政府机构设置的合理化[J].行政与法,2001(1):24-26.
- [8] 王占魁.中国行政机构设置与管理纵览[M].北京:中国档案出版社,2005:373.
- [9] 周斌.严把遴选关口,不辱职责使命[N].法制日报,2017-07-05(3).
- [10] 兰哲.浅析检察官遴选制度的问题与对策[J].南阳师范学院学报,2015(7):14-18.
- [11] 薛江武.检察官惩戒委员会的设置与运行[J].人民检察,2017(1):11-15.
- [12] 曹建明.牢固树立改革大局观,切实担起改革主体责任,确保中央部署的各项司法改革任务落到实处[J].人民检察,2015(15):1-2.
- [13] 张金融.我国行政成本现状分析及优化路径[J].中国

- 行政管理, 2011(8): 40-43.
- [14] 薛江武. 检察官惩戒委员会的设置与运行[J]. 人民检察, 2017(1): 11-15.
- [15] 魏会博. 河北省法官检察官遴选(惩戒)委员会成立[N]. 河北日报, 2016-04-09.

Discission About the Branching and Combination Mechanism of the Selection Committee and Disciplinary Board of Judges

DENG Xiao-bing, GUO Bing-gui
(Lanzhou University, Lanzhou 730000, China)

Abstract: The establishment of the selection committee and disciplinary board of judges are important initiatives for judicial reform, since, as a totally updated one in the recent judicial reform, the mechanism of judges' selection and disciplinary approaches caught the public's attention again. The lack of operational experience makes the pilot project be a sound choice and thus, as a result of limited guidance standard, the operation shows significant differences and results into two different solution: merger or branching. This article took a subjective look at the installing mode of these two institutions and the optimization of that, discussed how to organize these institutions in a more rational way, which might consolidate the judicial reform.

Key words: judicial reform; selection committee; disciplinary board; branching and combination mechanism