

法官资源“剪刀差”问题研究

○ 朱 振¹, 李坤刚²

(1. 安徽广播电视大学 法律系, 安徽 合肥 230022;

2. 安徽大学 法学院, 安徽 合肥 230601)

[摘要]法官资源作为一种司法公共资源,在城乡法院之间、不同层级法院之间、不同区域法院之间的公平配置和有效利用不仅关乎公正、效率等司法目标的实现,而且也影响到国家司法的统一性和社会的公平正义。然而,我国法官资源的配置却呈现一定程度的城乡“剪刀差”、层级“剪刀差”和地区“剪刀差”的样态,这不仅难以突显国家司法的统一性,而且也不利于维护社会公平正义,同时还背离了程序正义的司法原理。为此,有必要健全法官资源配置制度,逐步缩小直至消除法官资源“剪刀差”,以体现国家司法统一,维护社会整体正义,彰显司法公正高效。

[关键词]法官资源配置;“剪刀差”;困惑;对策

一、相关概念的释读

(一)资源、法律资源、司法资源、法官资源

资源原本属于经济学上的概念,按照《辞海》的解释,意为“资财的来源,一般指天然的财资源”。随着资源观念在其他学科领域的导入,资源的内涵和外延也随之拓展,广义的资源泛指社会在其运行、发展过程中,或行为主体在其活动中为了实现自身目的所需要具备或可资利用的一切条件,资源有自然资源和社会资源、物质资源和精神资源之分。^[1]不论何种形式的资源,有限性都是其基本属性。正如美国经济学家奥肯所说:“到目前为止,没有任何证据能说明,人类的可利用资源能充分满足社会的绝对需求。”^[2]因此,作为经济人,人们都是自己满足度的理性最大者。^[3]在各种社会活动中,理性的主体往往会基于功利

作者简介:朱振,安徽广播电视大学法律系讲师,法学硕士;李坤刚,安徽大学法学院教授,博士生导师。

和效益的考虑,选择实现资源利用最大化的路径。为此,早在18世纪,西方经济学领域就出现了“趋利避害”的功利主义分析,^[4]即“成本/收益”分析。这种基于资源有限性的功利主义分析理论不断地得到传承,到了20世纪60年代,美国经济学家贝克尔进一步指出:“人的利益最大化动机是一种统一的方法,可以适用于解释包括……法律的及政治的问题。”^[5]换言之,受资源的约束,不仅仅是经济领域需要经济理性,包括法律活动在内的一切社会活动都需要经济理性。资源有限性不仅孕育了经济学理论的“成本/收益”理性分析方法和“帕累托最优”,而且还促使了分配正义伦理原则的固化并升华,^[6]形成了与法律之公正、效率的价值耦合,“使经济正义与法律正义具有可通约的同构关系。”^[7]

20世纪60年代以来,随着西方经济学在法学领域的渗透,人们开始关注法律行为的经济理性问题,并产生了经济分析法学派,1973年美国学者波斯纳的《法律的经济分析》一书的问世标志着经济分析法学理论的正式形成。经济分析对法律的实质影响,在于它使效益观导入于法律,^[8]因为法律活动非但不能直接创造资源,而且还会消耗资源,所以,波斯纳所主张的法律之“正义的第二种意义就是效益”,也就理在其中了。就法律资源的内涵而言,学界也有广义和狭义之分,广义的法律资源是指国家运用法律形式确认、调整、控制的,能够满足个体需要的物质条件和社会环境。^[9]狭义的法律资源是指能够对主体产生利己效果的一切法律规范、法律程序以及法律活动。^[10]从范围上看,法律资源包括立法资源、执法资源、司法资源、法律监督资源等。法律资源作为国家控制的公共资源,虽然具有普通公共产品的非排他性、非竞争性等属性,但“不可能被实践主体任意索取,它有一个配置过程。”^[11]而法律资源配置公正与否则会直接影响着法治的效果。

在法律资源中,司法资源是实现法治目标的关键性资源要素,它是司法机关处理案件所需要的人力资源、财政资源和物质资源的总和。广义的司法资源还包括司法运行所必需的立法资源和必要的社会环境资源等。对司法资源的关注和思考,中外学者的理路表现出高度的竞合,都以资源有限性为逻辑起点,并借助经济学中“成本/效益”分析方法,以司法效率或司法效益为介质予以考证。可以说,建立在资源稀缺前提下的经济学“成本/收益”分析方法为司法效率研究提供了更为有效的手段,^[12]有的学者更是将“司法的资源(成本)效率”置于司法效率第二价值维度的层面上。^[13]换言之,司法效率(诉讼效率)之所以能够成为意识形态化的司法理念,就因其注重“从诉讼过程的成本/收益分析角度回应司法资源的稀缺性和易耗性。”^[14]总之,司法制度作为一种基本的社会建制,其运作离不开国家司法资源的投入。而国家司法资源的有限性与社会成员权利义务保护的平等性、普求性又决定了司法资源不仅要高效率利用,更要做到公平分配。

在司法资源的诸多要素中,法官资源处于核心层,是一种“活”的资源要素。法官有广义和狭义之分,广义的法官是指法院中依法从事审判、执行、管理、监

督、文秘等各种司法事务的人员,实务部门习惯将其统称为“司法干警”。狭义的法官仅指具有法官身份,依法能够独立承办案件的司法人员,不包括不具有法官职业资格的司法政务人员、书记员、法警等,而狭义法官中又有办案法官和非办案法官之分。本文所讨论的法官,除特别说明外,限于狭义的法官。法官资源属于人力资源的一种,具有特定的内质。要成为适格的法官资源,作为资源“载体”的法官个体必须要具有合格的政治素质、专业素质、业务素质(司法技能或司法能力)、职业道德素质等多方面品质,其中,专业素质是其他素质特别是业务素质养成的前提,而且法官专业素质通常可以用学历层次、所学专业等定性化和量化的指标予以衡量。所以,法官资源的优劣最直观地可以通过法官学历层次的高低做出界别。

从人力资源管理学的角度看,法官资源属于公共部门的人力资源,具有两重性,既是生产者,又是消费者。^[15]作为生产者,法官通过专业性的司法活动为社会提供司法产品,满足公众司法救济的需求。作为消费者,法官资源的可持续利用,需要国家向法官提供足额或高额工资报酬、继续教育经费、退休金等。不论是基于“诉讼社会”^[16]境况下公众对法官资源越来越多、越来越优的需求,还是出于国家对法官资源的可持续投入或“高薪养廉”的考虑,法官资源都是“有限财”。所以,司法管理者应当根据诉讼效益原理以及分配正义理论等,对法官资源作出公平配置。从资源配置的次数来看,法官资源配置可以分为初次分配和二次性分配,本文所探讨的是初次分配,即国家在不同地区、不同层级的法院中配置法官资源,二次性分配是指每个法院将法官资源在其内部的不同司法岗位上的配置。

(二)法官资源“剪刀差”

“剪刀差”一词最初是指工农业产品交换时,工业产品价格高于价值,农产品价格低于价值所出现的差额,因用图表表示时呈剪刀张开形态而得名。后来,人们常借用“剪刀差”一词,喻指某种资源尤其是公共资源在不同地区、不同社会成员中配置和享用的多寡、优劣的差异性,以示某种制度公正性的缺失或不足。从理论上讲,以公正、效率为价值导向的法治本身不应存在“剪刀差”问题。但是,“国家对法治的选择并不能逻辑地推演出社会成员能够公平地受惠于法治的具体活动,法治所蕴含的诸如公平、正义等积极意义往往遮蔽了不同社会成员在法治实践中实际受益的差异”。^[17]社会学研究者孙立平曾以“法律剪刀差”为题撰文表达了他对一些地方通过立法和执法资源配置的偏执去保护特殊主体做法之公平性的忧虑。^[18]司法资源是“有限财”,不可能无限制地扩张,^[19]因此,司法资源抑或法官资源的配置是否存在“剪刀差”的问题,这同样值得人们反思。事实上,由来已久的“老、少、边、贫”地区法官资源的贫乏问题,以及近些年各地凸现的基层法院“案多人少”的司法供求矛盾等现象,已经让我们感触到法官资源“剪刀差”的客观存在。当公众对司法的认知不再停滞于意识形态化了的司法功能和价值的表达,并开始注重以切身的感受去理解和辨析司法的真谛

时,尤其是当获取的法官资源多寡和优劣直接关乎人们的诉讼境况甚至生存状态时,法官资源在不同地区、不同主体之间的差异性配置——法官资源“剪刀差”——便成为司法现代化进程中亟待解决的重要理论和实践问题。

二、我国法官资源“剪刀差”的样态

在法治社会,法官资源作为一种司法资源,兼具权力资源和公共服务资源的属性。在本质上,公共服务资源是满足社会共同需要的,^[20]其理应在全社会公平化配置,以实现不同区域社会主体的均等化分享。然而,现实中我国法官资源的分布却呈现一定程度的城乡“剪刀差”、层级“剪刀差”和地区“剪刀差”的形态,法官资源的公平分享自然也受到了一定的限制。就这些法官资源“剪刀差”的内容而言,既有数量上的差距,也有质量上的差别,还有二者兼有的差异。需要说明的是,三种形态的法官资源“剪刀差”是笔者为了更直观地说明问题而构造出来的“用作比较和衡量实在概念手段”,^[21]并非意识形态化了的法学或法律概念。

(一)城乡“剪刀差”:城市基层法院的法官资源优于农村基层法院^[22]

长期以来,我国存在城乡二元化的发展模式。这种模式无形中将社会分化为城市社会和农村社会,并趋导了两种不同社会占有和分享经济、法治、文化等资源的偏差,这种偏差自然影响到司法资源尤其是法官资源的配置。为了遏制城乡社会分化的势头,党的十六大以来,党和国家先后实施了统筹城乡发展、建设社会主义新农村等战略,力求改变城乡多种资源分配的差异性,实现城乡一体化。经过多年的努力,虽然城乡两极分化的势头得到了一定程度的控制,但我国目前最大的发展差距仍然是城乡差距,^[23]这种差距不仅体现在医疗、养老、就业等方面,也表现在司法保障上。城乡司法保障的差距不只是司法物质资源配置上的差别(事实上,物质性资源的差距可以通过中央专项经费较快地予以弥补),突出的是法官资源配置的数量和质量上的差别,我们称之为“剪刀差”。在笔者参与的相关科研项目中,研究人员选择了中部地区的A省同属于Y地级市中级法院司法辖区内的城市基层法院(下文用“C法院”代指)和农村基层法院(下文用“N法院”代指),对二者法官资源配置状况作了比对性研究^[24](参见表1)。

表1 A省Y市C法院和N法院法官资源对比表

单位	辖区人口	干警总数	办案法官	2011年办案量	法官年均办案	本科以上干警	研究生学历干警	第一学历法学本科干警	2011年上诉改判率
C法院	25万	57人	37人	1648件	44.5件	47人	8人	19人	7.76%
N法院	84万	81人	43人	1968件	45.7件	53人	5人	14人	24.68%

通过表1可以看出,法官资源城乡“剪刀差”主要表现在数量和质量两个方面。第一,法官资源数量上的“剪刀差”。首先表现在城乡司法辖区法官人均服务的公众数量上的差距。在C法院司法辖区,大约每6757人可以分享一个法官提供的司法服务,而在N法院司法辖区,大约每19535人才可以分享一名法官

提供的司法服务。^[25]其次表现在办案法官的实际比例上的差距。C 法院中审判一线的法官占司法干警总人数的 64.9%，而 N 法院的为 53.1%。再次表现在法官承办案件的数量上，Y 市的 C 法院的法官人均年办案件数略少于 N 法院的法官人均年办案量。^[26]第二，法官资源质量上的“剪刀差”。如果将司法干警（实践中一般视为“广义法官”）作为统计对象，城市基层法院法官队伍的专业素质结构具有明显优势。由表 1 可以看出，C 法院司法干警中具有本科以上学历的占 82.5%，其中，第一学历为法学本科的占 33.3%，硕士研究生以上学历的占 14.0%；而 N 法院司法干警中具有本科以上学历的为 65.4%，其中，第一学历为法学本科的只有 12.3%，硕士研究生以上学历的仅为 6.2%。

法官资源城乡“剪刀差”所带来的消极影响，就是司法质量和司法效率的城乡差别。通过表 1 的一审上诉改判率指标可以看出，Y 市的 N 法院高于 C 法院 16.92 个百分点，这说明城乡司法质量出现了较明显的差距，司法质量上的分化自然也会引发城乡司法效率或效益的差异。

（二）层级“剪刀差”：中级以上法院的法官资源优于基层法院

在司法职能配置上，最高法院、高级法院和中级法院除了承担审判、执行职能外，还承担审判监督职能，而基层法院只承担审判和执行两项职能。由于最高法院作为国家的最高司法机关，除了承担适量的审判职能外，还承载着全国性司法工作的指导、监督、协调、决策等重要职能，其法官资源的从优配置无可厚非，本文不予关涉。从法院作为国家审判机关的性质上讲，审判职能是法院最基本、最主要的职能，属于最高维度的司法职能。该项职能能否有效发挥，直接影响着司法公正、司法效率和司法权威等目标的实现。因此，从保障审判职能的角度，法官资源的配置在地方三级法院之间非不应有层级“剪刀差”，而且应当从优配置审判职能最重要的司法层级。然而，现实却是审判层级的重要性与优质法官资源的匹配并不协调。尽管难以用定量的数据加以佐证，但可以肯定的是，高级法院法官资源整体上优于中级法院，中级法院法官资源整体上优于基层法院。就法官资源数量上的差距，不妨可以借助以下数据加以说明（参见表 2）。

表 2 某省三级法院 2009 年法官人数与承办案件量比较表^[27]

单位	办理案件数 (件)	司法人员 总人数	人均案数 (件)	办案法官 人数	办案法官人 均案数(件)
省高院	6010	350	17.2	245	24.5
中级法院	69911	2441	28.0	1665	42
基层法院	823816	10237	80.5	7472	110.3
全省法院	899737	13028	69.1	9382	95.9

通过表 2 可以看出，法官资源在三级法院呈现出明显的数量上的“剪刀差”。从办案法官的比例上来看，高级法院的比例是 70%，中级法院是 68%；基层法院是 72%。高级、中级法院的办案法官比例分别比基层法院少 2 个、4 个百分点。这些数据似乎不足以说明法官资源层级“剪刀差”。但是，如果将其结合

三级法院办案法官人均办案量这一指标来比较,层级“剪刀差”就很明显了。由表2可以看出,基层法院办案法官人均办案量是高级法院的4.5倍,是中级法院的2.6倍。这说明高级、中级两级法院的办案法官存在供过于求的表象。从近些年“案多人少”^[28]司法供求矛盾近乎仅生成于基层法院的事实,也说明法官资源层级“剪刀差”的客观存在。诚然,基层法院内部法官资源的二次性分配也可能存在不合理的情况,即配置于审判岗位的法官资源相对不足。但在目前基层法院存在执行难并需要强化执行力量的情况下,也难以整合出足够的办案法官资源去应对司法供求矛盾日益突出的状况。

可见,法官资源层级“剪刀差”不仅表现在质量上,也表现在数量上。法官资源层级“剪刀差”不仅容易抑制法官资源整体利用效率的最大化,而且审判一线法官资源数量上的不足、质量上不优,还容易引发上诉率、申诉率甚至错案率的上升,造成司法资源的更大浪费,并由此造成基层司法公信力的下降。

(三)地区“剪刀差”:经济发达地区的法官资源优于欠发达地区

我国生产力发展水平的多层次性、不平衡性趋导了经济发达地区和经济欠发达地区的区域分化。受其影响,法官资源的配置表现出明显的地区“剪刀差”。就经济发达地区而言,不论是高级法院,还是中级法院和基层法院,法官资源从数量到质量均占优势。在沿海开放城市以及北京、上海等直辖市的基层法院,其区位优势能够吸引优秀法律人才甚至欠发达地区的优秀法官加盟,法官队伍呈现出高学历的结构,法学博士进基层法院早就不是什么新鲜事,所以,该地区法官资源的横向(城乡之间)、纵向(层级之间)差异性(包括数量和质量两方面)没有欠发达地区表现得突出。然而,经济欠发达地区(主要集中在我国中部和西部地区)不仅存在典型的法官资源城乡“剪刀差”、层级“剪刀差”,而且不论是就高级法院、中级法院与经济发达地区进行横向比较,还是基层法院之间的横向比较,都表现出明显的地区“剪刀差”。

囿于数据收集的限制,从整体上定量分析全国性法官资源地区“剪刀差”确有一定困难,但通过两类地区部分基层法院官方网站的相关信息,可见一斑。这里不妨选择经济发达地区的基层法院(用F法院代指)与欠发达地区的基层法院(用Q法院代指),就其法官资源做一比较。^[29](参见表3)

表3 经济发达地区F法院与欠发达地区Q法院法官资源对比表

单位	辖区人口	干警总数	本科以上学历	法学本科第一学历	研究生以上学历
F法院	65万	169	151	113	22
Q法院	167万	149	114	2	0

通过表3可以看出,在经济发达地区的F法院司法辖区,平均每3847人就能享有一名司法干警(广义法官)的司法服务;而在经济欠发达地区Q法院司法辖区,平均11209人才可以分享一名司法干警(广义法官)提供的司法服务。所以,在人均法官资源占有量上,经济发达地区表现出数量上的优势。尽管从司法

意义上的“案发量”角度,比较不同地区法官资源人均占有量意义甚微,但如同上文所述,由于农村地区特别是欠发达地区司法资源的有限性致使大量的民间纠纷难以通过诉讼程序加以解决,造成该地区司法需求较小的表象。从司法资源公平配置的角度看,资源配置的差异性是造成这种现象的原因之一。诚然,从近些年法官年均办案量的角度看,部分经济发达地区基层法院的法官资源突显紧张。但这只是“诉讼社会”的暂时现象,而且该地区完全有能力自给自足地予以解决。

通过表3还可以看出,两类地区基层法院法官专业素质结构相差甚远。在经济发达地区的F法院,司法干警(广义法官)中具有本科以上学历的占89.3%;而在经济欠发达地区的Q法院,仅为76.5%,比经济发达地区少12.8个百分点。其中,第一学历为法学本科的,经济发达地区的F法院为66.9%;而经济欠发达地区的Q法院仅为1.3%,比发达地区少65.6个百分点。在基层法官的高学历层次分布上,经济发达地区的F法院中具有硕士研究生以上学历的司法干警(广义法官)占13.01%,而在经济欠发达地区的Q法院,具有硕士研究生以上学历的司法干警数量为零。可见,经济发达地区的法官资源在质量上优质于欠发达地区,表现出较为明显的法官资源地区“剪刀差”。

三、法官资源“剪刀差”的隐忧

(一)法官资源城乡“剪刀差”何以保障社会公正的全面实现

社会公正的核心内涵强调资源分配的公正性与合理性,一般认为,社会公正包括分配公正、程序公正和司法公正三个方面。其中,分配公正是实现社会公正的基础;程序公正是实现社会公正的关键;司法公正是实现社会公正的保障。^[30]为了实现社会公正,具有社会服务和社会保障功能的“公共产品”——法官资源理应在全社会公平配置。在中国城乡二元化的社会背景下,如果说由来已久的城乡经济资源分配的差异性是特定国情和历史背景下的无奈选择,那么作为保障社会公正的法官资源之分配则不应当有任何偏私和差别对待。换言之,社会主体的政治、经济状况不应当成为其分享法官资源的界域。对此,马克思曾有精辟的论点,即“法律上的平等(含摄司法上的平等)就是在富人和穷人不平等的前提下的平等。”^[31]然而,在资源有限的社会,各种政治力量、社会主体总会利用权力或其他资源的支配权趋导着法律资源(自然包括司法资源、法官资源等)向着利己的方向配置。这似乎又是私有制社会的特有现象,正如林德布洛姆所说:“在美国,它的昂贵的法律制度面向富人敞开,……。”^[32]所以,减少直至避免社会成员经济和社会能力对法律资源配置和分享的消极影响,历来是法治国家的政治任务,同时也是维护和实现社会正义的重心所在。如果说法官资源“剪刀差”是私有制社会司法特权的衍生物,那么,在社会主义法治的中国,特别是在“对中国司法制度优越性的认同已成为政治组织和社会公众的一种政治理念”^[33]的背景下,法官资源城乡“剪刀差”的存在不仅难以彰显社会主义司法制

度的优越性,而且也难以让公众感触并认同社会的公正。

然而,现实中的法官资源城乡“剪刀差”给我们的隐忧是,它不仅会弱化实现社会公正的基础——分配公正,而且社会公正的保障手段——司法公正也将受到影响,其结果自然是强者更强,弱者更弱。在我国,不论是司法机关的设置,还是与之相配套的法官资源的配置,都表现出较明显的市民化倾向,造成农村地区的绝大多数涉案当事人不得不“离乡背井”,以“额外”的成本付出消费看似对公众平等开放和公平利用的司法救济资源。另外,部分法官资源的分享(主要指民事诉讼、行政诉讼)是有偿的,“各种合法或不合法,显性与隐性支出累加而形成的成本,事实上已经超越出了部分社会成员的承受能力,其结果进一步加大了社会成员法律资源享有水平的分化。”^[34]加之城乡居民经济能力、社会资源、诉讼能力的天然差距,公众追寻社会公正之路难免会在农村社会和城市社会之间划上了一道司法保障的鸿沟。可以想见,法官资源在城乡社会中的配置失衡无疑会降低社会公正的实现程度。

(二)法官资源层级“剪刀差”如何突显程序正义

程序正义理论是诉讼制度或司法制度构建的重要理论基础。一项法律程序本身是否具有正义性所要求的品质,要看那些受程序影响或左右的人是否受到了公平的待遇,^[35]并能够“在最少阻碍和浪费的条件下尽可能多地给予(当事人)满足。”^[36]法官资源配置是一种程序性的司法管理行为,程序正义理论要求在不同的审判程序或审级中,法官资源应以最大化地满足当事人的需要、最大化地提高司法效益、最大化地实现司法公正为标准,以减少不必要的法官资源浪费。“一种行为比另一种行为更有效是制定公共政策的一个重要因素,”^[37]为此,司法管理者应权衡不同法官资源配置模式或配置行为收益的大小,以作出理性的决策,尽可能地“在使用法院资源上——即使用时间、金钱、精力、智力上——提高效率。”^[38]这里所说的效益包含着效率的价值内涵,因为“任何一套法律程序,之所以是公正的,在很大程度上是符合效率原则的。”^[39]正如有的学者所细述的那样,“在司法活动领域,只有当投入这一领域的资源获得最有效的利用,并且将其错误成本减少到最低限度,从而最大限度地促进法制秩序和社会正义的改善时,司法效率才是最大化的。”^[40]总之,配置法官资源应充分考虑如何促使其利用效率最大化。

很显然,法官资源层级“剪刀差”难以突显程序正义的司法原理,其具体表征是审判职能越强的司法程序,法官资源却相对弱质。按照我国法院司法职能的分配,基层法院承担审判和执行两项司法职能。由于我国实行两审终审制度,一般案件由基层法院作第一审审判,每年的最高人民法院报告也都以相同模糊数字向公众显示,全国80%以上的案件由基层法院审判。基于程序正义的考量,法官资源应当从优配置到基层法院,一来可以最大程度地满足公众的司法需求,增加当事人对一审的认同感,使其“首战告捷”,降低二审的几率或可能性。二是优质的法官资源可以减少司法裁判的错误,进而减少因裁判不当而引发的

上诉、申诉等造成司法资源重复耗费或浪费的现象发生,在时间、金钱、精力上降低国家和当事人的诉讼投入,提高诉讼效益或效率。如果“对一审重视不足,势必加大二审乃至再审与复核审的事实审责任,案件被反复审判,浪费司法资源,降低诉讼效率。”^[41]然而,在我国的法官资源的配置中,却存在中级以上法院的法官资源优于基层法院的层级“剪刀差”现象。逻辑和经验都已表明,这种形式的法官资源“剪刀差”不仅从理论上悖逆了程序正义,而且司法实践中造成了司法资源更大的浪费,并导致司法效率的降低和司法公信力的迟到。

(三)法官资源地区“剪刀差”能否突出国家司法的统一性

法制统一是我国宪法规定的一项法治原则,^[42]法制统一内在地要求司法统一。司法统一自然要求司法机关及司法人员统一适用法律,即坚持统一的司法原则、司法制度,按照国家统一的法律规范,依照实体法和程序法裁判和执行案件。具体而言,对于同类或同种案件,不同地区、不同层级的司法机关及其司法人员应当具有相同的司法认知和司法尺度,做到“同案同判”,实现司法效果的一致性。由于法官是司法职能的具体履行者,所以,司法统一性在很大程度上取决于法官资源的同质性。换言之,在保障司法认知和司法尺度统一的诸多因素中,法官素质是第一位的因素,^[43]所以,实现司法效果的一致性,首先要保证法官资源结构的统一性,即使法官资源个体不能同质,但至少要求“参差不齐”的法官资源在不同地区均衡配置,做到“优劣均衡”。

然而,在司法管理地方化的体制下,经济发达地区凭借其区位优势、经济实力等条件随时能够“筑巢引凤”,兼蓄并收全国各地的优质法律人才资源,组建高水平的法官队伍。而欠发达地区因其囊中羞涩、交通不便等客观因素的制约,各级法院特别是基层法院难以招贤纳士,有时还会出现优质法官资源流失的现象。这种两极分化的资源配置环境促成了法官资源的地区“剪刀差”。通过上文表3不难看出,与欠发达地区相比,发达地区的法官资源不仅具有量的优势,而且更有质的超越。如果默许不同区域在法官资源的配置上“各自为政”,不同地区法官资源的贫富不均难免会造成司法效果的分化,加速国家法治建设的区域差距,更为严重的是,这种状况势必会使法制统一原则遭遇法治实践层面的尴尬。正如有的学者所担忧的那样,“在政治统一已关及民族命运的今天,司法地方化问题尤为值得警惕。”^[44]可见,法官资源地区“剪刀差”有悖国家司法统一性的要求,这种矛盾有待消解。

四、消除或缩小我国法官资源“剪刀差”的主要进路

在探讨对策之前,有必要说明消除或缩小法官资源“剪刀差”的理路基点。由于法官资源“剪刀差”是多方面原因所致,问题的根本性解决可能还涉及到意识形态化了司法体制问题^[45],这显然是本人无力能及的。毕竟中国司法改革是在立法体系已基本形成,司法体制的主要构架以及司法行为的主要过程已经由法律所规定的情况下进行的。^[46]所以,“基于对中短期内宏观政治司法变化的有

限性尤其是政治发展方向的判断。”^[47]笔者只能在司法体制的实然状态下,就法官资源“剪刀差”的治理提出一些技术性思考。

(一)法官资源城乡“剪刀差”的消除或缩小路径:充实农村地区的法官资源或开发替代性法官资源

立足现行的司法管理体制,解决法官资源城乡“剪刀差”问题的进路不可能是将城乡法官资源先聚合再均衡化配置。在保持并适时优化城市基层法院法官资源的基础上,^[48]可以通过以下几种路径消解法官资源“剪刀差”问题。

1. 为农村地区基层法院定向培养法官后备人才。效仿军事院校、公安院校和师范院校分别定向军队、公安系统和贫困地区中小学校培养专门人才的做法,可以依托政法院校或高校法学院,为农村地区基层法院培养法官后备人才,^[49]对于达到培养目标的法科毕业生,将其输送到农村地区基层法院。具体做法是:由中央政法委牵头,在国家组织、人力资源与社会保障、发改委、法院、教育等部门参与下,根据每个省(自治区、直辖市)基层法院法官资源的合理需求,在每年高校招生计划中,专门列出面向农村地区基层法院的“司法生”培养指标。规定只要高考成绩达到所在地区一本(或重点大学)分数线的考生,可以填报“司法生”志愿,并与相关单位签订“司法生”定向培养协议。培养协议应当就“司法生”、培养单位和委托单位三方权利、义务和责任等作出具体的约定,例如,“司法生”的培养费、基本生活费由委培单位承担;“司法生”在校期间应当品学兼优,并能够通过国家司法考试或者达到约定的最低分数线。对于达到培养协议要求的“司法生”,按约定的方式和期限到农村地区的基层法院工作,并给予一定的安家费和住房补贴等。

2. 面向农村地区开发司法经验资源或法官替代性资源。随着人的寿命普遍延长,人们越来越意识到延长法定退休年龄(60周岁)的必要性,特别是像司法这样的专业性、技术性较强的职业,60岁正值职业者从业的黄金时段,此时退休确有资源浪费之嫌。另外,按照我国领导干部管理的相关规定,领导干部55-60岁就开始退居二线,有学者把这种法官资源称之为一种“司法经验资源”。^[50]对这种经验型司法资源的看重也是国外的一些经验,在西方法治较成熟国家,“年长、经验、精英”是法官的基本特点。^[51]为此,可以面向农村地区开发司法经验资源或法官替代性资源,以弥补法官资源的不足或不优。具体做法是:对即将退休或退居二线的法官,如果有意到农村地区基层法院继续从事审判工作的,在组织人事部门的支持与配合下,可延长5年再正式退休,并给予较为优厚的物质待遇,将其配置到农村地区基层法院担任审判员,以优化该地区法官资源结构。

3. 直接选调优秀法科大学毕业生到农村地区基层法院工作。2012年3月教育部、中央政法委联合发文,决定实施“卓越法律人才教育培养计划”。该计划旨在通过消除法学教育与法律职业脱节的状态,实现二者良性互动,以提高法律人才的培养质量,使法科毕业生更快、更好地适应法官等法律职业。通过“卓越法律人才教育培养计划”的有效实施,法律人才的培养质量必然会大幅提升。

加之从 2008 年起,法学本科专业的大三学生可以报考国家司法考试,部分法科学生毕业时就已具备从事司法工作的基本能力和职业资格。所以,在近些年法科毕业生就业形势低迷的状况下,完全可以从实施“卓越法律人才培养计划”的高校或法学院择优录用品学兼优并且通过国家司法考试的法科学生,(不需要参加公务员考试)直接将其配置到农村地区基层法院或人民法庭从事司法工作,这样既能够逐步优化农村地区基层法院法官资源结构,同时也补给了法官资源数量上的缺口,以缩小直至消除法官资源城乡“剪刀差”。

(二)法官资源层级“剪刀差”的消除或缩小路径:多渠道引导中级以上法院的法官资源向基层法院流动

首先,以省级司法辖区为单位,在省(自治区、直辖市)政法委建立法官资源配置管理与协调中心。^[52]该机构在省级高级法院的协助下开展工作,在不改变全省(自治区、直辖市)的法官资源现存分布的前提下,根据基层法院审判工作的需要,适时平衡法官资源层级分布。具体做法是:第一,建立健全司法统计制度,定期评估法官资源的配置及其利用效率状况,为适时调整法官资源的合理配置提供决策依据。^[53]第二,根据地方三级法院每年的“案件/法官”比值以及相互之间的差距,按照审判优先、基层优先的原则,在保留原组织人事关系不变,并给予物质奖励、精神奖励或者人事奖励等优惠条件下,激励中级法院、高级法院中的“富余”的法官轮派到基层法院挂职 1-2 年。

其次,以省级司法辖区为单位,搭建高级法官或优秀法官服务基层的网络平台。由省级高级法院牵头,开发高级法官、省级以上优秀法官的网络咨询服务平台。让全省(自治区、直辖市)中级法院、高级法院的每位高级法官、省级以上优秀法官实名制注册,轮流定期网上提供咨询服务。服务内容包括:法律释义、个案点评、审判技能、法律文书、疑难案件等基层法院法官在司法实务中接触的具体业务。交流互动的形式既可以采用一问一答的 QQ 聊天形式,也可以是电子邮件、BBS 论坛等形式。

再次,严格执行既定的上级法院法官从基层遴选的司法改革措施的同时,规定中级以上法院法官职级晋升前必须赴基层法院挂职锻炼 6 个月至 1 年。建立这项制度既有利于缓解基层法院法官资源不足的压力,也有助于提升上级法院法官的综合司法素质。具体而言,中级法院、高级法院中拟晋级、晋职的法官,在省(自治区、直辖市)法官资源配置管理与协调中心的统一安排下,到法官资源短缺的基层法院,担任法院副院长、副庭长等审判职务,并规定挂职期间不少于半年,具体挂职期限长短可以根据拟晋级、晋职的级别或职务的大小以及所挂职的基层法院法官资源状况综合确定。

(三)法官资源地区“剪刀差”的消除或缩小路径:建立健全法官交流互动的国内区域司法协作制度

法官资源地区“剪刀差”是我国地区之间经济、社会、文化发展不平衡的产物。从根本上解决法官资源地区之间的配置失衡涉及到体制、机制等多方面的

问题,是实践中难以把握的命题,但也不是无解之题。我们完全可以借助国家区域协调发展的大平台和战略机遇,建立法官资源交流、分享的地区协作制度。虽然三个《人民法院五年改革纲要》均提出了不同地区法官交流互动的司法改革措施,但并没有就由谁组织、如何组织等具体事宜做出明确规定。实践中虽有这方面的尝试,但基本上是毗邻省区市的法院系统开展司法协作(如“长三角”地区法院系统司法协作),而且局限于联动解决跨地区违法犯罪案件办理和执行等司法业务问题。而以法官资源交流互动为主要内容的跨地区司法资源共享协作则一直没有起色。为此,有必要由中央政法委牵头,并由有关部门参与和配合,建立国内区域司法协作制度,在经济发达与欠发达的省(自治区、直辖市)之间对口开展司法区域协作。具体到法官资源的区域交流与共享问题,可以由最高人民法院做出统一规划,并报中央政法委批准后实施。主要方式是发达地区与欠发达地区的基层法院之间、中级法院之间、高级法院之间定期互派法官挂职。例如,在不改变组织人事关系的前提下,分期分批安排欠发达地区基层法院的法官到发达地区的基层法院挂职“取经”,并将这种异地挂职经历作为法官晋级晋职的考核指标。

(四)消除或缩小法官资源“剪刀差”的辅助性机制:建立基层法院法官工资中央供给制和高薪制

基于法律人才在法官职业选择中的功利偏好,可以因势利导,通过建立一定的经济性激励或保障措施,促进农村地区基层法院、欠发达地区基层法院吸引和稳定优秀法律人才。首先,将农村地区基层法院特别是欠发达地区基层法院法官的工资全部纳入中央财政统一预算和拨付。其次,建立基层法院法官工资高薪制度,并且实行城乡有别、层级有别、区域的工资政策。具体而言,在学历、级别、工龄相同的情况下,基层法院的法官工资应当按照高出普通公务员一定比例(如10%)的标准予以核定。同时,为了促进法官资源“剪刀差”的缩小,规定在同等条件下,基层法院法官的工资按照一定比例高于中级以上法院同级别法官的工资,高出的比例在不同地区应有所区别,例如,一般的农村地区高出10%,民族地区、边疆地区高出20%。

消除或缩小法官资源配置中的“剪刀差”是一项复杂的系统工程,上述四项措施并非就能达到毕其功于一役的目的,一些体制性、配套性对策及其上下左右的衔接与契合,还有待深度探讨。

注释:

[1][11]林喆:《权利、资源与分配——平等分配问题的法哲学思考》,《法学研究》1996年第2期。

[2][美]阿瑟·奥肯:《平等与效率》,王忠民、王奔州等译,成都:四川人民出版社,1998年,第2页。

[3][美]理查德·A·波斯纳:《正义/司法的经济学》,苏力译,北京:中国政法大学出版社,2002年,第1页。

[4][美]理查德·A·波斯纳:《法律理论的前沿》,武欣、凌斌等译,北京:中国政法大学出版社,2003年,第34页。

[5][美]加里·S·贝克尔:《人类行为的经济分析》,王业宇、陈琪等译,上海:上海人民出版社,1995年,第11页。

[6]分配正义最初由亚里士多德将其作为伦理观念提出来的,他把正义分为普遍正义和特殊正义,并将特殊正义又分为分配正义和纠正正义。此时的分配正义很少触及到物质财富的公平化分配问题,没有强调照顾穷人、分配的国家义务等。参见[美]赛缪尔·弗莱施哈克尔:《分配正义简史》,南京:译林出版社,2010年,第2页。第二次世界大战之后,伴随着经济学、法学的快速成长,分配正义理论也日趋流行起来,罗尔斯批判性的吸收其功利主义的精华,提出了“公平的正义理论”。在资源分配方面,他提出了“合乎最少受惠者的最大利益”的分配观,并主张国家有义务保证公共资源的合理分配。参见[美]罗尔斯:《作为公平的正义》,北京:三联书店,2002年,第69-71页。

[7]赖传祥:《经济正义与法律效益》,《中南财经大学学报》1997年第3期。

[8][12]顾培东:《效益:当代法律的一个基本价值目标——简评西方经济法律学》,《中国法学》1992年第3期。

[9]谢邦宇:《行为法学》,法律出版社,1993年,第58页。

[10][17][34]顾培东:《中国法治进程中的法律资源分享问题》,《中国法学》2008年第3期。

[13][40]姚莉:《司法效率:理论分析与制度构建》,《法商研究》2006年第3期。

[14]左卫民:《刑事诉讼的经济分析》,《法学研究》2005年第4期。

[15]赵曼:《公共部门人力资源管理》,北京:清华大学出版社,2005年,第6页。

[16]“诉讼社会”这一概念表征的是纠纷急剧增长、诉讼案件层出不穷的态势。一般而言,如果一个社会每年约有10%左右的人口涉诉,则可以认为该社会为“诉讼社会”。自2009年,我国诉讼、准诉讼、类诉讼涉案人数达1亿2千万多,占全国人口的9.2%。可以说,我国已经进入“诉讼社会”。参见张文显:《联动司法:诉讼社会境况下的司法模式》,《法律适用》2011年第1期,第2页。

[18]孙立平:《法律剪刀差》,《经济观察报》,2006年10月18日。

[19]林钰雄:《刑事诉讼法》,中国人民大学出版社,2005年,第197页。

[20]秦颖:《论公共产品本质——兼论公共产品理论的局限性》,《经济学家》2006年第3期。

[21][德]马克斯·韦伯:《社会科学方法论》,韩水法、莫茜等译,北京:中央编译出版社,2002年,第47页。

[22]本文所指涉的城市基层法院是指设在设区市的区基层法院,均处于地级以上中等城市和大城市。它所处理的主要是市民社会的纠纷案件。农村基层法院是指设立在县、自治县或旗行政区域的基层法院。虽然法院设在县城(广义的城市),但其司法辖区主要为农村地区。故此,称之为农村基层法院。参见谭世贵:《我国农村司法制度的初步研究》,《法学杂志》2009年第10期。

[23]温家宝:《中国农业和农村的发展道路》,《求是》2012年第2期。

[24]表1数据由安徽省安庆市中级人民法院提供。尽管这种调研数据有以偏概全之嫌,但从近些年实务部门和理论界对包括法官资源在内的司法资源配置问题的关注来看,已经表现出一定的共识性,相似研究成果参见山东省高级人民法院研究室:《山东法院审判力量配置与法官负荷情况分析》,《人民司法》2010年第19期;周迅、钱锋:《论审判资源及其配置——以基层法院为视角》,《中国审判》2010年第1期;孙新军:《基层法院人力资源配置的现状与出路》,《山东审判》2008年第5期,等等。

[25]虽然法官资源最合理的分配方式是“按需分配”,而非按人口平均分配,但值得注意的是,在司法光芒还不能充分普照农村社会每个角落时,大量的农村社会矛盾纠纷还无法或难以进入司法程序而成为法律意义上的“案件”,不少民事纠纷甚至轻微刑事犯罪是通过和解、调解而予以化解的,或者一些农村当事人根本就没有司法救济的意识或能力而放弃维权。正因为大量的民间纠纷“自生自灭”,遮掩了农村社会对公力救济的真实需求。虽然通过非诉讼形式化解社会矛盾有缓和司法供求矛盾和促进和谐社会构建的积极价值,但从全社会公平分享司法资源的角度,农村社会人均法官资源占有量偏低似乎又有失公允。

[26]诚然,在北京、上海等经济发达地区的城市基层法院,法官年均办案量上百件的现象很正常,数

量上远超过农村地区基层法院。

[27] 山东省高级人民法院研究室:《山东法院审判力量配置与法官负荷情况分析》,《人民司法》2010年第19期。

[28] “案多人少”是近年来基层法院出现的一种普遍性的司法供求矛盾,这种现象不仅在欠发达地区基层法院较为明显,而且在发达地区基层法院,同样客观存在,甚至比农村地区基层法院更为突出。例如北京市朝阳区2010年某法官一人审结案件多达889件,并因超负荷书写判决书,导致肌肉劳损。参见李娜:《周维琦:写判决书导致肌肉劳损》,《法制日报》,2011年1月28日。

[29] 表3的数据资料引自广州市花都区法院和安徽省颍上县法院简介,本文将其分别作为经济发达地区和欠发达地区基层法院的研究样本。参见“广州市花都区法院”,<http://www.gzcourt.org.cn/xxfy/2011/06/10170604843.html#>;“颍上县人民法院人员机构设置简介”,<http://ysfy.ys.gov.cn/article/201107/111131.htm>。

[30] 邵景均:《社会公正的三重涵义:分配、程序、司法公正》,《人民日报》,2010年5月7日。

[31] 马克思、恩格斯:《马克思恩格斯全集》,人民出版社,1957年,第647页。

[32] [美]查尔斯·林德布洛姆:《政治与市场》,王逸舟译,上海三联书店,1994年,第365页。

[33] [44] [46] 顾培东:《中国司法改革的宏观思考》,《法学研究》2000年第3期。

[35] 陈瑞华:《刑事审判原理》,北京大学出版社,1997年,第54页。

[36] [美]罗斯科·庞德:《通过法律的社会控制·法律的任务》,沈宗灵、黄世忠等译,商务印书馆,1984年,第35页。

[37] 沈宗灵:《现代西方法理学概论》,北京大学出版社,1992年,第402页。

[38] [美]贝迪·弗莱彻:《公平与效率》,熊丽霞译,宋冰编:《程序、正义与现代化》,中国政法大学出版社,1998年,第438页。

[39] [51] 王利明:《司法改革研究》,法律出版社,2000年,第76、454页。

[41] 龙宗智:《论建立以一审庭审为中心的事实认定机制》,《中国法学》2010年第2期。

[42] 我国宪法第5条第2款规定:“国家维护社会主义法制的统一和尊严”。

[43] 广西高级人民法院:《协调司法认识,统一司法尺度》,《人民法院报》,2010年6月3日。

[45] 关于我国的司法体制是否效仿西方国家实行独立化、垂直化管理问题,《人民法院第三个五年改革纲要(2009-2013)》已表明立场,即“司法体制和工作机制改革必须立足于我国仍处于并长期处于社会主义初级阶段的基本国情和发展阶段性特征,……不照抄照搬外国的司法制度和司法体制。”

[47] 左卫民:《中国法官任用机制:基于理念的初步评析》,《现代法学》2010年第5期。

[48] 在“诉讼社会”境况下,城市基层法院“案多人少”的司法供求矛盾更为突显,因此,在解决法官资源各种“剪刀差”的同时,也需要一体化解决城市基层法院法官资源的补给和升级问题。

[49] 类似构想已在西部地区开展试点,从2008年开始,由中央政法委牵头,中组部、人力资源与社会保障部、教育部参与,开展了政法体制改革试点工作,在中国政法大学等25所政法院校试点招录政法体制改革试点班。参见木子:《试点改革:西部司法困局之解》,《民主与法制》2009年第12期。这种做法还有待于从西部地区逐步拓展到我国其他欠发达地区的农村基层法院,以逐步消除全国范围内的法官资源城乡“剪刀差”问题。

[50] 黄瑛、蔡小林、帅晓东:《司法经验资源闲置的样本分析》,《人民司法》2010年第15期。

[52] 将这样机构设在省级党委政法委而不设在省级高级法院,主要是立足地方化司法管理体制不变,并考虑到省级党委政法委具有调度全省司法资源的一定权力。

[53] 李浩:《司法统计的精细化与审判管理》,《法律适用》2010年第12期。

[责任编辑:禾平]