

【比较借鉴】

德国法官管理的特色制度 及其对中国司法改革的启示

王琦

(柏林自由大学 德国柏林)

摘要: 近年来,在我国司法改革全面深化的进程中,法治人才队伍建设尤其是法官队伍建设遇到了多种多样的问题。在这方面,作为世界法治先进国家的德国积累了极为丰富的经验和形成了若干行之有效的特色制度。从中国司法改革面临的重点和热点问题出发,选择德国相关的法官管理制度加以介绍剖析,为中国提供参考。主要论述如下问题:法官职务的不兼容原则及其例外、职务监督与法官独立性的关系、法官自治机构、法官评级与工资管理、职务法庭、“审务分配计划”、德国各级法院中法官人数的员额比例。最后还概括提炼了德国经验对中国当下司法改革的三项启示“理源”与“架坝”,“增能”与“减负”,“分工”与“辅助”。

关键词: 法官管理; 德国法官制度; 司法改革; 法官员额制; 司法责任制

奉法者强则国强。要达成依法治国的目标,离不开一支有力的法治人才队伍,而其中法官的地位至关重要。但是法治人才队伍的培养、选拔、管理和待遇保障本身就是一个极其复杂的系统工程。在近年来我国法治建设全面深化的进程中,法治人才培养和管理遇到了多种多样的问题,亟待解决。而德国,作为世界上法治体系最为完备的国家之一,在法官管理方面积累了极为丰富的经验和形成了行之有效的特色机制。本文拟从中国司法改革面临的重点和热点问题出发,选择德国相关的法官管理制度进行介绍和分析,为中国提供借鉴。

德国法官分为职业法官和荣誉法官。本研究涉及的是职业法官(Berufsrichter)。而且,由于德国的联邦体制,各州可以在其权限范围内决定法官制度的某些事项,所以各州的法官体制不尽相同。有鉴于此,本文将研究对象限定于联邦层面的法官制度。涉及的法律主要是《德国法官法》^①(Deutsches Richtergesetz, 1972年公布施行,2015年8月最新修改)。

一、法官独立性

在任何一个法治国家,法官制度的基石都是法官独立性,德国更是将这一原则以德国人一贯的

收稿日期: 2016-12-30

作者简介: 王琦,德国柏林自由大学法学博士候选人。

^①该法在德国司法和消费者保护部上的链接为: <http://www.gesetze-im-internet.de/drigr/>, 2016年7月13日访问。

精细和务实贯彻到了各个方面。法官独立性^①的一般内涵在各种文献中论之甚详，这里仅讨论德国法上与法官独立性密切相关的两条原则。

（一）法官职务的不兼容原则及其例外

法官职务的“不兼容原则”（Inkompatibilität）可以视作是法官独立性原则的一条衍生原则，它的内涵是：在三权分立的整体国家制度框架下，法官作为被授予司法权的主体，不能同时担任行政和立法方面的职务。^② 此项禁止不仅仅适用于工作时间，同时还适用于法官的业余时间（包括假期在内），^③ 也就是说，只要身为法官，就时时刻刻负有审慎言行并与不兼容的国家权力保持距离的注意义务，以免其独立性的信誉遭受损害或者怀疑。

但是德国法的特色不在于它确立了不兼容原则的基本立场，而在于它同时规定了哪些任务是与法官职务相兼容的。不兼容原则是在《德国法官法》第四条第一款规定的，同条第二款随即列出了不受禁止的活动，包括法院的行政管理，法律允许的活动，在科研院所、公共教学机构、官方教学部门的研究和教学任务，考试方面的任务，等。其中，尤其允许和鼓励法官在法学教育和法学研究方面发挥作用。

这一制度对中国的启示在于，在不兼容原则设定的界限之内，法官的可作为之处也并不局限于司法审判，在其他事务上同样可以有有用武之地，否则既是对法律职业共同体人才资源的浪费和闲置，也制约了法治人才队伍功能的实现和效率的提升。建议中国法以此制度制定为参照，通过明确列举法官的司法职能和与之相兼容的其他职能，在“应为”“禁为”“可为”之间画出清晰的界限，给法官提供明确的行事指引，为法官群体工作潜能的发挥扫除障碍。

（二）职务监督原则

《德国法官法》第二十五条确立了法官的独立性，紧接着第二十六条就规定了对法官的“职务监督”（Dienstaufsicht）原则^④。职务监督是指有权机关为了确保法官符合规定地、不拖延地履行职务而采取的告诫、督促、警告等措施^⑤。第一眼看来，职务监督原则处于与法官独立性原则相对的另一极。但是，德国法对这两者间的关系做出了清晰而又周到的安排。

首先，职务监督以不得损害法官的独立地位为前提，职务监督框架下的“指令权”（Zuweisungsrecht）仅存在于“司法审判”这一核心区域之外。通常而言，指令权限于制止法官的违法行为和督促法官及时地完成工作任务，而且如若法官觉得职务监督损害了他（她）的独立性，那么可以向联邦或州的专门职务法庭（Dienstgericht）提出审查监督措施的申请（《德国法官法》第二十六条第

①关于德国法上对此的认识，参阅 Eberhard Schilken, *Gerichtsverfassungsrecht*, 2007, Carl Heymanns Verlagen, S. 313—326.

②《德国法官法》第四条规定：（1）法官禁止同时行使司法权、立法权和行政权。（2）除司法权，法官还可以履行以下职责：a. 法院行政管理；b. 法律赋予法院或者其他法官的职责；c. 在研究型高校、公共教学机构或者官方教学机构从事研究工作和教学工作；d. 考试相关事务；e. 协调机构或者《联邦工作人员代表机构法》第一百零四条第二句意义上其他相关独立机构的主席。

③Schmidt - Rantsh, *Deutsches Richtergesetz Kommentar*, 2009, Verlage C. H. Beck, S. 95.

④《德国法官法》第二十六条规定：（1）法官只在其独立性不受影响之范围内，受职务监督。（2）在第一款的前提下，职务监督包括制止执行职务上的违法行为与督促合法及时完成职务之权限。法官认为职务监督措施妨碍其独立性时，可以申请法院依本法规定进行裁判。

⑤Eberhard Schilken, *Gerichtsverfassungsrecht*, 2007, Carl Heymanns Verlagen, S. 318.

三款)。^①这也意味着,如若法官和监督机关间发生了争议,有权做出最终决定的仍是法院^②。因此,与其说职务监督的出发点和指向是对法官独立性进行削弱和限制,倒不如说是对法官独立性的制度化增强。职务法庭将在下文专节论述。

在这一制度下,法官作为公职人员的一种,同样身处组织纪律性的要求之下。但是法官作为承担和行使司法权的特殊公职人员,必须有充分独立性的保障。能否在法官独立性和组织性这一组要求间做出平衡妥善的安排,应成为评价一个国家法治人才制度成熟与否的核心指标。

二、法官自治机关

德国在各种专业机构中广泛采用“专业人自治原则”,在法院也不例外。基于权力分立原则和司法权的独立性,德国不仅在司法审判领域为法官提供了多重独立性保障,而且在涉及法官的各种非司法审判事务上,也采用“法官自治”的原则。非公务员体制中通行的“上峰决定”原则,也是法官区别于一般公务员的重要特征。

法官自治在制度上的体现和基石就是两类专门设立并且独立于法院行政部门的法官代表机关(Richtervertretungen),即“法官委员会”(Richterrat)和“法官评议会”(Präsidentialrat)。前者主要参与法官的一般性和社会性事务,后者在法官任命过程中扮演重要角色。^③这两种代表机关是德国法官自治管理的重要制度基础,通过它们,法官可以参与到所有涉及自身利益的事务的决策过程中来。分别介绍如下:

(一) 法官委员会

法官委员会由3名或者5名法官构成,取决于法院中的法官人数规模(21至50人选3名,51至150人选5名)。值得注意的是,法院院长(包括他/她的代理)不能是法官委员会的成员。^④法官委员会由该院的全体法官(不包括行政人员)通过不记名的方式直接选出。选举的准备工作由该院院长负责,进行选举的法官大会由该院最年长的法官主持。每届法官委员会任期四年。

法官委员会和法院行政机关之间关系的基础是“基于充分信任的协力原则”,其职能分为“一般性事务”和“社会性事务”两大部分。

“一般性事务”主要包括:改善法官工作环境的措施;监督有利于法官的法律法规、工作合同等的执行状况;受领法官的建议和申诉并在其正当的前提下通过与法院协商促使其得以落实;推动残障人士以及其他需要保护的人员的融入和职业发展;维护性别平等。还包括参与制定对法院内部办公以及法官行为的管理规定;参与对办公场地的安排和调整;参与法官深造进修名额的分配;参与制定法院内部对法官的评价标准;参与制订提升法官工作效率和优化工作流程的措施;等等。

“社会性事务”主要包括:法官福利的发放;法院所有住房的分配和取回;法官休假计划和时间安排;法官社会福利设施的设立和调整;法官劳动保护和风险预防等措施的制订。

凡涉及这些事务的措施,必须获法官委员会的同意方可施行。法院行政部门必须通知法官委员

^①关于职务法庭,见下文第四节。

^②Schmidt - Rantsh, Deutsches Richtergesetz Kommentar, 2009, Verlage C. H. Beck, S. 59.

^③《德国法官法》第四十九条规定:在联邦法院中设立如下法官代表机关(1)法官委员会参与一般性和社会性事务;(2)法官评议会参与法官的任命。

^④Schmidt - Rantsh, Deutsches Richtergesetz Kommentar, 2009, Verlage C. H. Beck, S. 742.

会，并获其同意。法官委员会须在十个工作日内给出答复，在紧急情况下，答复期缩短到三个工作日。逾期未做答复，视为同意。如若双方达不成共识，任一方皆可争议提交至上级机关。^①

综上所述，在某种意义上，法官委员会类似于法官群体的特殊工会。其目的主要在于促进法官对决策过程的了解，完善法院行政管理者的判断，提升法院行政措施的效益，实现各方面的利益平衡，帮助解决纠纷。

（二）法官评议会

与法官委员会任务广泛不同，法官评议会只做一件事情，就是参与法官的任命（Beteiligung an der Ernennung eines Richters）。在德国，没有统一的法官任命模式，各州有权自行决定。在联邦层面，大体而言，法官由联邦司法部或者其他相关的部提名，然后由一个专门成立的法官选举委员会（Wahlausschuss）通过选举选出。在这一过程中，必须有拟录用法官的法院的法官评议会参加。

法官评议会的职能，也决定了它的人员组成。首先，属于法院主席团（Präsidium）的院长和他（她）的代理是法官评议会的天然成员，无须选举。法院主席团还会选派一位或者两位（取决于法院规模）成员加入委员会。评议会主席由本院院长担任。其次，余下的两位或者三位评议会成员则由该院全体法官以匿名方式直接选举（类似于选举法官委员会）产生。每届法官评议会任期也为四年。^② 法官评议会的任务是参与本院法官的选举和任命，包括新任、晋升、变更或者派遣在内的所有人事决定都必须通过法官评议会。^③

法官评议会的启动程序是：由联邦或者各州的司法部门向法官评议会提出评议申请。该申请需附有申请人的申请材料、个人以及职业资格证明。评议的目的是向法官选举委员会提供法院对各候选人专业素质的评价。^④ 启动程序开始后，评议会须给出一份书面的附理由的意见，内容是对候选人的专业能力和其他相关素质的评价。评议会在此范围内享有完全独立的评价权，不受司法部或者法官选举委员会的左右。评议会也无须将评价依据限定于书面申请材料，在认为有必要时可直接邀请申请人来进行面试谈话，以获得对申请人的直观了解。

在意见书中，评议会需给出评价结果并说明其判断理由。如果有多位候选人，评议会还可以对候选人的能力高低进行比较，做出排名。为了实现评议程序的公开性，意见书应以书面的形式呈现，并且被列入候选人的个人档案。同时，候选人有权查阅意见书。

评议会须在收到司法部邀请之后的一个月之内给出意见。如果逾期未给出，司法部和法官选举委员会则可以径行开始法官的选举或任命程序，当然实践中几乎不存在逾期不给意见的情况^⑤。

意见书一旦给出，也就标志着评议会的参与结束。意见书的效力体现在司法部和法官选举委员会对它的“注重义务”（Berücksichtigungspflicht）。虽然司法部和法官选举委员会没有遵从法官评议会意见的义务，但事实上评议会的意见具有举足轻重的分量，因为评议会不仅代表司法界的专业眼光，而且作为用人单位，他们最了解岗位需求，最适宜做出哪位候选人较能胜任的判断。

上述两类法官代表机关有权自行制定他们的程序规定，包括规定在何种条件下可以做出决议以及实行何种多数决原则。他们的活动经费被列入法院预算，法院管理机构须为他们提供场地和创造

^①Schmidt - Rantsh, Deutsches Richtergesetz Kommentar, 2009, Verlage C. H. Beck, S. 772—813.

^②《德国法官法》第五十四条。

^③《德国法官法》第五十九条。

^④《德国法官法》第五十六条。

^⑤Schmidt - Rantsh, Deutsches Richtergesetz Kommentar, 2009, Verlage C. H. Beck, S. 845.

其他办公必需条件。

三、法官评级与工资管理制度

在德国，州层面法院的法官工资由各州自行制定。各州由于经济水平不一，所以规定的工资数额并不相同，经济发达州的法官工资要高于经济较弱州的法官工资。在联邦法院层面，工资待遇由联邦法律统一规定。这里介绍联邦法官的收入。德国联邦法官的工资按照职务高低分为10级，即从R1到R10，R1最低，R10最高。现行联邦法官评级和相应工资标准规定体现在《德国联邦薪资法》(Besoldungsgesetz)附件三当中^①。

德国联邦层面的法院按照法律部门大类来设立，较为细致，显示了高度的专业化和分工化，主要包括如下几家：^②（1）联邦最高普通法院^③（Bundesgerichtshof）；（2）联邦劳动法院（Bundesarbeitsgericht）；（3）联邦财政法院（Bundesfinanzhof）；（4）联邦社会法院（Bundessozialgericht）；（5）联邦行政法院（Bundesverwaltungsgericht）；（6）联邦专利法院（Bundespatentgericht）；（7）联邦军事法院（Truppendienstgericht）。

联邦法院法官分级如下：

一级（R1）：无

二级（R2）：联邦专利法院法官、联邦军事法院的庭长和副院长、联邦最高普通法院的检察官

三级（R3）：联邦专利法院的庭长、联邦军事法院的院长、联邦最高普通法院的高级检察官

四级（R4）：联邦专利法院的副院长

五级（R5）：无

六级（R6）：联邦最高普通法院法官、联邦劳动法院法官、联邦财政法院法官、联邦社会法院法官、联邦行政法院法官、联邦普通法院的联邦检察官

七级（R7）：联邦普通法院的联邦检察官部门长官

八级（R8）：联邦最高普通法院庭长和副院长、联邦劳动法院庭长和副院长、联邦财政法院庭长和副院长、联邦社会法院庭长和副院长、联邦行政法院庭长和副院长、联邦专利法院院长

九级（R9）：联邦最高普通法院的联邦检察长

十级（R10）：联邦最高普通法院院长、联邦劳动法院院长、联邦财政法院院长、联邦社会法院院长、联邦行政法院法官院长

2009年，德国对联邦法官的工资规定进行了修改，专门针对第1和第2级法官，即R1和R2，引入了“经验层级”的标准（Erfahrungsstufe）。依此，R1和R2法官按照任职年资分为8层，在同级内，工资随层级的提高而增长。一般情况下，新入职的1级或者2级法官从第1层起步。如果法官证明自身具有工作经验，那么也可以从较高层开始。从第1层升至第2层，需工作满2年；从第2层至第5层，每3年提升一层；从第5层至第8层，每4年提升一层。

第3级法官到第10级法官（R3到R10），级内不再分层。他们通常直接被标为0层。

^①此附件原文：http://www.gesetze-im-internet.de/bbesg/anlage_iii.html，2016年12月30日访问。

^②联邦宪法法院也属于联邦法院，由18位法官组成。宪法法院地位特殊，法官的任免管理都有不同于其他联邦法院法官的规定，在此略去不述。

^③德国普通法院是管辖一般案件的最高法院，主要是民事和刑事案件。

德国自2011年开始执行的联邦法官基本工资标准如表1所示^①：

表1 德国联邦法官基本工资标准

法官级别	基本工资 (欧元/月)								
	第0层	第1层	第2层	第3层	第4层	第5层	第6层	第7层	第8层
1级 (R1)		3488.16	3824.12	4161.09	4459.26	4756.41	5054.58	5350.70	5650.91
2级 (R2)		4238.69	4456.20	4672.68	4968.80	5266.97	5564.12	5862.28	6160.46
3级 (R3)	6775.17								
4级 (R4)	7169.32								
5级 (R5)	7621.69								
6级 (R6)	8051.58	其中,基本工资还包括“家庭附加金”(Familienzuschlag),针对结婚和有抚养孩子的义务							
7级 (R7)	8466.15	的法官,分为2档。第1档114.38欧元/每月,第2档212.21欧元/每月。							
8级 (R8)	8900.13								
9级 (R9)	9438.27								
10级 (R10)	11587.75								

四、职务法庭

德国对法官的职务履行和纪律惩戒设有专门的职务法庭,旨在一方面促进法官遵守纪律,另一方面在法官自治的框架下保障法官独立性。“法官自治主义”是职务法庭制度的指导思想,按此,职务法庭运作从始至终各个环节都阻止了行政界(以司法部为主的联邦各部)的介入,完全由法官群体自行负责法官职务和纪律案件。所有涉及法官独立性的案件,在联邦层面统由联邦职务法庭处理,这也有利于司法统一和发展出一致化的法官职务规范。同时联邦职务法庭还负责处理各州职务法庭的上诉案件。德国法学界普遍认为,职务法庭的设立起到了极大的积极作用。^②《德国法官法》用了第四章一共十个条文对联邦职务法庭做出了详细的规定。

从组织地位上来说,职务法庭并不是独立法院,而是设在联邦最高普通法院下的一个特别庭。职务法庭由5名成员组成,包括“常任成员”和“非常任成员”两类。庭长以及其中2位审判庭成员必须是联邦最高普通法院的法官,他们构成了常任成员。2位非常任成员则必须来自当事人法官所属的法院系统(如普通法院系统、劳动法院系统、财税法院系统、社会法院系统等)。任一联邦法院的院长和他(她)的代理不能成为职务法庭成员,以免影响职务法庭的中立公正。

联邦最高普通法院的主席团决定职务法庭的组成以及庭长的人选。每届任期五年。任期相对较长,有利于保证延续性和稳定性。非常任法官则由各个系统的联邦法院院长提名并确定参审顺序。联邦最高普通法院主席团必须遵从该提名。^③

联邦职务法院的管辖范围主要包括:法官(包括退休法官)的纪律惩戒案件;涉及司法利益的法官转调职;对终身法官和任期法官的任命无效、任命撤回;免职事件;因不具履职能力命令退休

^①此表来源德国“法官薪资”网站: <http://www.richterbesoldung.de/cms/index.php?id=523&L=0>,2016年12月30日访问。

^②Schmidt - Rantsh, Deutsches Richterrecht Kommentar, 2009, Verlage C. H. Beck, S. 871.

^③《德国法官法》第六十一条; Schmidt - Rantsh, Deutsches Richterrecht Kommentar, 2009, Verlage C. H. Beck, S. 877.

事件; 因履职能力不足而有限任用事件。还包括: 关于改变法院结构的措施; 法官派遣事件; 试用法官或者委任法官免职、撤回任命、被认定缺乏履职能力而命令退休事件; 派以兼职事件; 职务监督争议; 等等。^① 德国将上述职务法院的管辖事务分为三类, 即“惩戒程序”“调职程序”以及“审查程序”, 并对它们的处理依据、流程和后果分别做出了规定。^②

五、审务分配计划

每个法院中都有不止一位的法官。某一案件提交至法院后, 决定由哪位法官或者哪个审判庭处理此案, 是司法实践中一项极为重要的权力, 而且其往往发生在法院的重重大门之后, 当事人无从知晓, 这不但与司法公开的基本要求不相符合, 而且容易产生权力滥用和寻租现象。为了增强法的确定性和安定性, 德国法发展起极富德国特色的“审务分配计划”(Geschäftsverteilungsplan), 作为法院内部案件分配和法官分工的依据。

审务分配计划也是“法官法定”原则的要求。立法者无法通过事先立法的方式规定每位法官对哪些案件负责, 但是, 作为司法权运行的实质一环, 审务分配也必须符合法定原则。对此, 德国的做法就是通过审务分配计划运用抽象标准来分配司法任务。

审务分配计划针对的是法院司法审判方面的工作, 而非法院行政方面的工作, 后者一般由法院院长分配。审务分配包括两个阶段, 首先进行的是法院层面的审务分配。这一步要做的是将司法任务分配到该院的各个审判组织(Spruchkörper), 即审判庭或者独任法官。其次, 在前一阶段的基础上, 再进行单个审判组织内的审务分配。

法院层面的审务分配计划由法院主席团在每年工作年开始之前制订,^③ 该计划适用期为当年。^④ 计划一方面须规定所有司法任务的分配(“事的分配”), 另一方面也须规定本院全体法官的任务(“人的分配”)。在某种意义上, 审务分配计划构成了德国法院内部最具实际效力的“根本大法”。

法院主席团在决定审务分配计划的内容时须遵循一系列原则, 主要包括:

第一, 抽象性原则。司法任务需按照抽象、普遍性的标准予以一般性地(非个别地)分配。常用标准有当事人的姓名、住所、专业领域、案件受理时间以及轮流顺序等。不允许将指涉特定法官的标准作为分配基础, 以避免为特定案件安排特定法官的现象的产生。德国法认为, 通过运用抽象性、普遍性的管辖标准, 即便不能彻底杜绝权力滥用现象, 也能够大大降低它发生的可能性。

第二, 确定性原则。审务分配计划对管辖事项的规定必须极其清楚明确, 避免模糊性和理解上的困难。也就是说, 有这项分配计划在手, 面对任何一个待处理案件, 都能毫无障碍和困难地找到负责处理它的审判组织。德国希望通过如此清楚明确的审务分配计划来实现案件分配的一种“自动机制”, 以避免任何个人性、行政性的因素干预其中。

第三, 年度性原则和稳定性原则。审务分配计划必须适用于整个工作年度, 过期自然失效(“年度性”), 而且在此时段内它具有不可变更性(“稳定性”), 目的在于避免法院主席团或者法院

①《德国法官法》第六十二条。

②分别规定在《德国法官法》六十四、六十五和六十六条。

③法院主席团(Präsidium)即德国法院自我管理的中心机构。任何一个德国法院, 无论其规模大小和法官人数多少, 都必须设立主席团。主席团由法院院长和其他被选举的法官组成, 由院长任主席团主席。法院主席团最重要的任务就是每年制定法院的审务分配计划。在职责范围内, 主席团享有法官独立性保护, 不存在所谓的“职务上级”。

④《德国法院组织法》第21e条。

院长任意地改变分配计划或者为某一案件安排特定审判人员。

审务分配计划在有效期内的变更仅在法律规定的特定情形下方为可能。比如某审判庭或法官的任务过重或过轻，又或者由于个别法官的职务变动或履职障碍而不得不加以变更。

第四，先定原则。所有案件必须事先性地被分配，即在法院主席团每事务年度前的会议上。任何改动都只对未来有效，而不能溯及以往。

第五，即刻执行原则。审务分配计划一旦通过，即刻生效，无须另外专门决定。除非法院主席团依法做出变更决定，否则任何机构和个人都无权中止和改变法院的审务分配计划。

审务分配计划首先约束的是法官。无论法官对分配计划持何看法，是否认同，他（她）都必须接受该计划分配给他（她）的工作任务。

单个审判庭内部的审务分配由该庭的全体职业法官安排并投票通过。如果出现票数相等的不决情况，则由法院主席团决定。从内容上而言，审判庭层面的审务分配同法院层面的分配一样，遵循上述原则。^①

审务分配方案通过后，必须向法院内外公开。关于公开的方式，法律要求须将审务分配方案置于法院的秘书处以供公众查看，社会公众无须特殊理由即可查阅法院的组成和审务分工。^② 在实践中，大部分的法院，尤其是较高级别的法院都将自己的审务分配计划直接在本院出版物或者网站上向全社会公布。

一旦发现审务分配计划在制订上或者运用上出现错误，那么后果通常是所涉及的当事人和法官获得抗辩权，当然，抗辩需满足相关法律规定的前提条件^③。

六、数据分析：德国各级法院法官人数占法院职员总人数比例

德国法院中，除法官外，还有大批承担除审判之外的司法职能以及法院行政管理工作人员。他们中既有公务员，也有通过劳务合同聘用的工作人员。

现将普通法院系列中各级法院内法官人数占法院职员总人数比例展示如下（表2）。^④ 数据来自德国联邦司法部网站。

表2 联邦最高普通法院法官人数和其他职员人数对比^⑤

年度	法官人数	总职员人数	比例
2007年	126	408	30.8%
2010年	128	414	30.8%
2013年	129	417	30.9%

^①Eberhard Schilken, Gerichtsverfassungsrecht, 2007, Carl Heymanns Verlagen, S. 254.

^②Kissel/Mayer, Gerichtsverfassungsgesetz Kommentar, 2015, S. 505.

^③Eberhard Schilken, Gerichtsverfassungsrecht, 2007, Carl Heymanns Verlagen, S. 256.

^④德国普通法院体系由四级法院组成：初级法院（Amtsgerichte），州法院（Landgerichte），州高等法院（Oberlandgerichte）以及联邦最高普通法院（Bundesgerichtshof）。

^⑤数据来源：德国联邦司法部 https://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/Justizstatistik/Personalbestand_BGH_2007_2014.pdf?__blob=publicationFile&v=6, 2016年12月30日访问。

表3 州高等法院法官人数和其他职员人数对比^①

年度	法官人数	总职员人数	比例
2007年	180 090	549 972	32.7%
2010年	180 079	603 206	29.9%
2013年	186 117	615 573	30%

表4 州法院法官人数和其他职员人数对比^②

年度	法官人数	总职员人数	比例
2007年	491 416	1 275 216	38.5%
2010年	495 814	1 236 728	40%
2013年	490 592	1 228 477	39.9%

表5 初级法院法官人数和其他职员人数对比^③

年度	法官人数	总职员人数	比例
2007年	795 764	4 673 410	17%
2010年	800 537	4 566 696	17.5%
2013年	793 933	4 534 326	17.5%

由表3、表4、表5可以看出,首先,各级法院的法官和其他职员人数在不同年度变化很小,这反映了法院职员规模处于较为稳定的状态,可以认为德国各级法院基本上已经找到了切合自身情况的必要职员规模。其次,从法官占全体职员的比例上看,州法院法官所占比例最高,在38%—40%之间;第二是州高等法院和联邦最高普通法院,前者在30%上下小幅波动,后者由于人数基本固定,故而比例一直稳定在30%;法官所占比例最低的是初级法院,约17%。另外,上述比例是一个平均值,在绝大多数情况下,德国法律并没有明确规定某个法院应有多少法官职位。而且,基于德国的联邦制,州层面的法官任命由各州自行负责,联邦也无权统一规定。事实上,在德国,法院的应有法官职数,尤其是初级法院的应有法官职数一直是研究讨论的热点问题。^④

联系到中国的司法改革,首要的是应避免将上述比例作为对中国当然适用的员额比例。从中国视角来看,德国各级法院中法官比例都不算高。之所以能在如此比例条件下完成数量庞大的司法审判任务,有两方面的原因特别值得强调。一方面德国法官所需要负责的事务非常专一,不但一般而言无须分心于行政事务,而且大部分与司法有关的次级事务也是由其他司法人员,如司法辅助人(Rechtspfleger)和法院行政部门处理;另一方面,法院中,有一批高效能干的秘书人员围绕着法官,他们使得法官无须分心于与审判无关的事务,得以专注投入审判工作。德国法官群体所展现出来的高效,很大程度建立在事务分配的合理性与辅助人员的专业性的基础之上。

其次,还需注意到一种“功能差异”。当前中国司法改革为“法官/检察官员额制”所设定的功能

^①数据来源:德国联邦司法部 https://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/Justizstatistik/Personalbestand_OLG.pdf?__blob=publicationFile&v=7,2016年12月30日访问。

^②数据来源:德国联邦司法部 https://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/Justizstatistik/Personalbestand_LG.pdf?__blob=publicationFile&v=6,2016年12月30日访问。

^③数据来源:德国联邦司法部 https://www.bundesjustizamt.de/DE/SharedDocs/Publikationen/Justizstatistik/Personalbestand_AG.pdf?__blob=publicationFile&v=6,2016年12月30日访问。

^④Kissel/Mayer, Gerichtsverfassungsgesetz Kommentar, 2015, S. 505.

在于通过它将合适的人选拔或者保留到司法岗位上,同时将不合适的人排除其外,以提高司法队伍的专业水平并发挥激励和导向作用。而德国并没有功能相对应的员额机制。也就是说,在德国,法官占本院职工总数的比例没有任何决定“谁上谁下”的意义。此外,中国的比例确定应当完全从自身需要和现实状况出发,尤其要允许各地依自身情况做出不同规定,避免“一刀切”和“唯数字论”,关键则在于要通过员额制为真正具备司法能力,实际承担司法事务的人员打开通向法官座席的大门。对此下文还将论及。

七、德国法官管理制度对中国司法改革的三点启示

(一) “理源”与“架坝”

对司法队伍建设而言,中国目前推行的“法官/检察官员额制”可以比作“架坝”,也就是说在已经形成的人员大潮中筑起大坝,实现人员的分类分流,以突出法官或检察官在司法机构中的核心地位。德国的做法则更类似于“理源”,即从最初的阶段就着手法官、检察官的培养与选任,可以说,法学教育、法律见习、法律国家大考以及法官/检察官选任等每个环节都发挥着专业化选择和分流的功能,由选拔后的人员组成的司法机构,即便不额外施加员额上的限制,也能够很好地承担司法工作。

从实施难度上看,中国的“架坝”模式要直接面对司法机构内现有人员结构的惯性力量的冲击。可以想象,漫漫浪潮,挟长流久积之势,要迫其让道易位,非得下回天巨力不可。但是,中国采取“架坝”这种难度较大的做法是由中国司法队伍的现状和改革紧迫性决定的,是现时不得不下的一剂猛药。这种改革措施,尤其需要中央“顶层设计”起到“固闸”和“把舵”的作用,高度灵活而又不失原则性地掌握好改革力度和节奏。在中央和地方各级法院的关系上,中央要着力避免“一刀切”和“唯数字论”,应在规定核心目标和设定整体框架的基础上,赋予地方足够的自主权,在此过程中始终密切关注,发现有益经验适时推广,察觉不良苗头立刻制止。

必须看到的是,随着《法官法》对法官任职条件的明确、法律教育的完善、司法考试制度的确立,中国也已经开始使用“理源”的方式来实现司法人员的选拔和分流,这种做法是否见效还需要较长一段时间才能知道,但是,从德国的发展历史可以得到结论“理源”同“架坝”相比,一方面更易于推行,另一方面效力更稳固且直达根本。长远看来,前者取代后者是不可避免的。

(二) “增能”与“减负”

德国另一项具有普遍性的经验就是对司法专业人员的“增能”与“减负”。司法是对从业者的知识、能力、经验甚至个人性格都有较高要求的工作。推行司法责任制,实现“让审理者裁判,由裁判者负责”,毫无疑问是中国司法改革的正确方向,但它的前提是“审理者有能力裁判,裁判者有能力负责”。因此,在经由司法责任制对法官放权增权的同时,还应当以更大力量投入对法官的能力培养中,帮助法官挑起这副司法重担。

同时,从德国的经验来看,裁判者负责制并非孤立存在,而是建立在法官独立性的基础之上。要将司法责任制的积极作用充分发挥出来并避免可能的消极作用,就必须同时强化法官独立性。没有法官独立性的保障,裁判者负责制极有可能成为捆在法官脖子上的一道钢索,让法官战战兢兢,举步维艰,效果上只能南辕北辙,事与愿违,导致裁判者不敢负责或者推脱责任。从上文的研究可以看出,德国法对此的态度非常坚定明确,法官在司法审判这一核心领域不受任何人监督。即便中国受当下现实条件制约尚无法赋予法官如此程度的独立性,但是基本立场应当明确,而且须持续不断地为法官独

立行使审判权创造各种必要条件，针对一般公职人员的追责机制也绝不能套于法官之身，这是司法权的根本要求。法官在审判领域内的行为，除极端情况外，只能通过法律渠道而不能通过行政问责的方式追究。

在司法责任制推行后的一段时间内，可能会出现部分法官骤担重任不适应甚至不胜任的情况，甚至会在部分法官中造成思想波动，还有可能因为个案处理不当在社会上引发议论和质疑，对此，决策者也应当有所预估和准备，不能因为这些个别的、局部的、暂时的现象就放弃司法责任制，退回到那所已经被证明不堪久居的老房子里，我们需要对中国广大司法人员的成长抱有信心和耐心。

最后，司法责任制的实行既要求对法官的能力和独立性保障做加法，还要求对法官的工作任务做减法。必须承认，法官的能力建设，无论对个人还是对整个群体而言都不是一朝一夕可成之事。对法官个人而言，需要长期的实践锻炼和不断的学习研究；对法官群体而言，离不开本国整体法学水平的发展。后者对法官能力的塑成作用尤其不可忽视。在德国，法律完备，法学发达，这意味着绝大多数法律问题都能找到现成并能法律共同体所接受的答案。站在德国法的高平台上，即便只是中人之才，只要做到勤慎也足以稳任法官。而在现阶段中国法的平台上，再聪明的人充任法官，纵然殚精竭虑也难保无虞。

因此，法官“增能”，要看到其所遵循的类似“春播秋收”的客观规律，没有捷径可走，也不可大跃进，要做好长期投入扎实推进的打算，速成式地揠苗助长只能适得其反。而法官“减负”却是足以短期见效的举措，这是下一部分将要讨论的问题。

（三）“分工”与“辅助”

纵观德国法官管理制度，我们可以看出一条清晰的主线，那就是在确保法官独立性的基础上，将法院的司法任务和行政任务加以明确细致的界定并分工，所有的制度设计都建立在这条主线之上。

德国的法官能够对司法事务高度负责，是因为他们不需要对其他事务负责，而且还因为每位法官身后都有不止一位帮手。在德国法院中，有一支由不同级别的公务员、雇员、法律实习生和见习生组成的辅助队伍，他们将次级司法事务和法院行政事务承担了下来，保证法院的良好运作，同时为法官工作提供各种支持和助力。没有这样一支队伍，德国法官的高效是不可想象的。这支队伍能够存在，很大程度上是德国完备的公务员体制和职业教育体制的成果。故而在观察德国令人惊赞的司法体制之时，既要看到法律界自身的努力，也要看到社会相关配套制度的功劳。

由此，中国司法改革的目的应当是将法官的工作任务范围尽可能明确地限定下来，给他们“减负”，即便不能排除一切非审判事务，至少也要将其所占比重降至最低。同时大力发展司法职业教育，针对法院的非司法核心业务引入市场机制和社会力量，建设法院辅助人员队伍，替法官和检察官培养得力帮手，为他们的履职提供最优支持和保障。这一点也应成为司法改革“顶层设计”所关注的课题。

（责任编辑：刘逸）