# 让员额制趋于完善在改革实践中

□沈国明

实行法官遴选制度，对建立司法责任制至关重要。但司法管理现代化面临的不少问题，无法仅靠这项制度得以解决。任何改革都会面临各种挑战，法官遴选制度同样也会如此。唯有保持定力，以积极的态度应对挑战，方能推动全面依法治国向纵深发展。

员额制改革诞生于全面推进依法治国的时代背景之下。2014年6月，根据中央部署，上海制定了《上海司法改革试点工作方案》。《方案》以《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，以及中央发布的《司法体制改革框架性意见》为依据，并经中央全面深化改革领导小组审议通过。之后，以建立司法责任制为导向的法官员额制改革在上海铺开，并逐步推广至全国。

员额制改革的开展与推进建立在法治建设已经卓有成效的基础上。改革开放初期，法律人才严重缺乏，军队转业干部、回城农场知青、各行业先进分子等成为审判人员的重要来源。这样的司法队伍具有临时性、过渡性和实用主义色彩。

随着法学教育恢复，具备一定专业知识的人员陆续补充进审判队伍，司法队伍整体法律素养得到提升。进入21世纪第二个10年，司法队伍特别是其中的法官助理基本都受过法律专业训练，员额制改革有了基本条件。尽管如此，在对拟进入员额的法官进行遴选之初，仍需顾及历史因素，因为有一些司法干部虽然专业素养仍有不足，但阅历丰富，实际工作能力不弱。近几年，这种情形基本消失，员额制有了更好的实施条件。上海根据法官要求择优选才，形成了笔试面试、业绩考核、民主评议、第三方评议等多维度的遴选程序，标准趋于统一，遴选质量和透明度都有所提高。

但员额制并不是完美的，在实践中显现的缺陷，需要在实践中不断完善。自实施遴选始，员额制就时常面临批评。年龄差异、学历差异导致申请人额者诉求各不相同。有学人以国外相关制度为参照，对相关做法提出质疑。尽管如此，改革方向仍获得普遍认同及较高支持度。

员额制改革不可能实现“帕累托最优”，部分群体受益的同时，另一些群体利益难免受损。员额制改革也不是一招制胜的万能良方。平心而论，员额制只是司法改革的配套制度，本质是司法部门人事制度的一项改革，其功能有限。员额制有助于落实司法责任制，也有助于将人力资源向审判一线倾斜，能一定程度上缓解“案多人少”的矛盾，但不可能解决更多问题。有人指望提高员额比例以解决“案多人少”问题。但事实上，即使遴选放宽，将员额比例翻番，也不可能改变“案多人少”的现状。当然，这并不意味着现有的比例是绝对正确的，不能调整的。

员额制当然还有不少亟待完善之处。“逐级遴选”是为法官提供向上流动的通道，基层相对优秀的法官向上流动，意味着基层的人才“流失”，可能加剧基层办案压力。根据目前法官的年龄结构判断，遴选常态化后，法官助理的上升通道会变窄。改革之初设想的双通道制度应当进一步探索实施，尤其要加大第二通道（法院内非审判职务）的吸引力。此外，让律师等社会人员通过遴选入职法官在体制机制上还存在一些冲突，相关政策仍需进一步完善。

司法管理机制亦尚待优化。经济社会的发展令新类型案件层出不穷，实现“让审理者裁判，由裁判者负责”的目标并不容易。既要让法官承担相应责任，又要尽可能实现审判工作法律效果、社会效果、政治效果统一，司法责任制在实践中还有很多值得探索之处。比如实践中个案的责任追究，若不能实事求是，或追责尺度掌握失当，将很难纠正错案。

以建立司法责任制为目标的员额制已经实施10年有余。其间，法官的专业素质得到很大提升，司法队伍正在逐渐走向专业化、职业化。随着我国经济融入全球化，国际地位不断提高，今后对法官综合素质的要求只会愈加严格。

为此，针对体制机制上存在的问题深化改革是必须的。改革应当以问题为导向，着眼于解决问题，而不是凡出“新招”就称之改革，不解决问题的“新招”无异于花拳绣腿。

要清醒地认识到，现实中没有完美无缺的制度，也没有实现完美制度的条件。因此，不可寄希望于依靠完美的顶层设计解决所有问题。客观上，每一项改革措施出台后，都会有预想不到的新情况新问题出现。在改革的过程中，需要有逢山开路，遇水架桥的勇气与定力，持续推进改革。如果遇到问题就走回头路，不仅制度成本高昂，公信力也会丧失，后果极为严重。

司法领域的改革，最终是为了实现公平正义，达成建设社会主义法治国家的宏伟目标。法官职业的特殊性，在于拥有行使直接分配或者剥夺他人权利的权力，这是一个“良心活”，后续改革必须着力提高法官综合素质，确保权力行使经得起法律与民心的双重检验。

（作者系上海社会科学界联合会副主席、教授，中国法学会学术委员会委员。）

# 需以全局视野破题审视『案多人少』困境

□杨宗科

进入新时代，人民法院工作面临着案件数量长期高位运行与“案多人少”的严峻挑战，一定程度上折射出社会大众的司法需求与国家司法供给能力之间的矛盾。破解这一矛盾，不能背离公正与效率的价值平衡，必须将其作为一切工作的出发点和落脚点，既不能为了实现公正而丧失效率，更不能为了提高效率而牺牲公正。须知，“迟到的正义非正义”，而无公正则无司法、无法治。

人民法院应对“案多人少”挑战，若仅寄希望于大幅度增加员额法官，恐怕缺乏现实可行性。还需以全局视野打出组合拳，从运用好多元解纷机制、提升司法治理效能、强化审判专业化和AI技术赋能等多方面下手。

破解矛盾的前提是要准确理解“案多人少”的内涵。最高人民法院今年的工作报告显示，2024年人民法院收案总数4601.83万件，结案4541.89万件，同比增幅分别为0.98%与0.33%。目前全国法院共有员额法官12.82万人，2013年全国法院法官人均办案65件，2024年为354件。从案件性质看，刑事案件、行政案件仅占案件总数7%，民商事案件占61.49%，执行案件占27%。2024年人民法院审结、执结的案件中，刑事案件同比下降4.15%，行政案件下降3.24%，执行案件下降6.58%，而民商事案件同比增长了2.31%，可见民商事案件数量巨大，且仍在稳步增加。基于我国基层法院承担了90%收案量的现状，尽管审判力量90%也在基层法院，但基层法官的办案能力相对较弱，可以说基层民商事案件给“案多人少”问题带来更多压力。进一步分析民商事案件的类型，2024年人民法院一审民商事案件结案的合同和准合同纠纷占比69.91%。其中，借款合同纠纷同比增长了5.53%；买卖合同纠纷同比增长17.37%；建设工程合同纠纷同比增长10%；劳务合同纠纷同比增长31%；租赁合同纠纷同比增长8%。可以看出，增长较快的仍然是各种合同类纠纷案件，反映了我国改革发展新阶段市场经济和社会信用体系建设存在的短板，也是经济社会发展规律的真实写照，需要经历较长的周期方能有所转变。因此，必须清醒地认识到，基层司法资源与案件增长之间的矛盾将长期存在。

目前，应对案多人少挑战卓有成效的是诉前调解等解纷方式。2024年，全国各级法院办案中，诉前调解成功1218.20万件，同比增长了1.53%。最高人民法院携手有关单位深化多元解纷工作，各合作单位在多元解纷机制下诉前调解纠纷181.81万件，同比下降了4.31%，自行受理调解申请12.32万件，同比增长183.58%。可以说，调解等多元化解纷方式已经成为分流案件的重要抓手。需引起注意的是，过分依赖调解可能会影响法律的规范性和司法功能，如何在定分止争与维护法律权威间寻求平衡，仍是制度优化的关键节点。

提升依法治理效能是降低案件数量的可行路径。2024年，人民法院结案数量中排在第一位的是危险驾驶罪，达27.51万件，但同比降低了17.48%。众所周知，自2011年“醉驾入刑”以来，全国法院审结的危险驾驶罪案件数量由2013年的9万多件，发展到2020年的28.9万件，占刑事案件总数的比例高达25.9%，危险驾驶罪成为刑事案件中的第一大罪，比曾经的第一大罪盗窃罪高出1.71倍。虽然治理效果明显，但司法资源投入巨大。为此，2023年底，最高检联合最高法、公安部、司法部发布《关于办理醉酒危险驾驶刑事案件的意见》，进一步统一危险驾驶罪执法司法标准，遵循宽严相济的刑事政策，织密醉驾行为入法律责任体系，推动醉驾案件案发量稳中有降。据最高人民检察院工作报告显示，2024年检察受理、审查起诉危险驾驶犯罪32.4万人，起诉27.6万人，同比分别下降41.7%和16%。由此，可将有限的司法资源部分释放，向民商事审判倾斜。

人工智能科技迅猛发展的大背景下，数字法院建设将成为另一可能的突破口。通过运用人工智能辅助手段提高办案的质量和效率，已经成为破解“案多人少”困局的技术引擎。据悉，北京、上海、深圳、杭州等多地基层法院已经开始借助AI辅助开展事实认定和法律适用，办案效率明显提高。根据加强新时代审判工作有关决策，最高法院正在推动建设完善司法大数据，期望实现全国法院在“一张网”、一个平台办案办公，深化拓展数字化司法应用场景，以数字化、智能化推动审判流程、诉讼规则、司法模式变革。可预期的是，数字法院建设不仅关乎效率提升，还可能重塑司法运行逻辑，为审判专业化注入新动能。

当然，审判人员是最重要的司法资源。提高法官公正高效的审判能力，推动审判力量向案多地区下沉，是提升审判质效的基础。此外，还需规范推进专门人民法院建设，完善法官职业保障机制，如此综合施策，才有可能系统性地应对“案多人少”的挑战。

（作者系西北政法大学二级教授、博导，第十四届全国人大代表，中国法学会学术委员会委员，中国法学会法理学研究会副会长，中国法学会立法学研究会副会长。）

LEGISLATION DEVELOPMENT
HSFXY
海上法学院
（理论学术编辑部微信平台）
扫描左侧二维码关注


（未经授权，请勿转载）