

司法官遴选委员会运行机制初探

刘练军*

内容提要：司法官遴选委员会能在较为宽松的时间限度内开展遴选工作，有与候选人面对面交流的机会，其遴选出来的候选人能获得同级人大认可并被任命，此乃司法官遴选委员会具有权威性的基本要求。然而，在现实的司法官遴选委员会运行过程中，时间上的充足性、过程上的亲历性和结果上的权威性，均未得到严格执行。从有关“两高”及各地司法官遴选委员会遴选过程的报道上看，司法官遴选委员会的遴选过程更多流于形式，未能发挥好预设的专业把关功能。强化司法官遴选委员会在司法官遴选过程中的话语权，保障司法官遴选委员会真正主导司法官的遴选，乃司法官员额制改革取得实质进步之关键。

关键词：司法官 遴选委员会 员额制改革 司法体制改革

如果我们将法院、检察院通俗地视为司法机关，那么可以将法官、检察官共同称为司法官。从动态上看，司法官遴选制度是一套较为复杂的运行机制，作为其有机组成部分的是司法官遴选委员会的运行机制。不管是把司法官遴选委员会看作一个专业把关机构（事实上的），还是一个总揽司法官遴选的权威性政治机关（应然上的），其运行机制如何，对于理解司法官遴选制度都至为关键。从这个意义上说，研究司法官遴选制度就必须认真对待司法官遴选委员会的运行机

* 东南大学法学院教授，江苏高校区域法治发展协同创新中心研究人员。

本文为江苏高校哲学社会科学重点研究基地“反腐败法治研究中心”（项目批准号：2015ZSJD002）暨2018年东南大学中央基本业务经费资助项目的阶段性成果。

制。近年来,研究中国法官遴选制度的论著所在多有,^[1]但真正聚焦于司法官遴选委员会运行机制的文章则一文难求。有鉴于此,笔者试作此文,希冀填补这一研究上的空白。文章首先对司法官遴选委员会现行的运行机制予以概述,然后就应然上的司法官遴选委员会运行机制展开探讨,期待此等探讨对于实践中的司法官遴选委员会运行机制之改良与完善有所裨益。

一、司法官遴选机制的制度预设

当下我国正在进行的司法官遴选,乃是由多个主体参与的复杂过程,司法官遴选委员会仅仅是其中一个参与主体而已。在研究司法官遴选委员会运行机制之前,还不能不对整个司法官遴选运行机制做个简要检视,以为背景信息和研究铺垫。

总体上说,现行的司法官遴选机制是在同级党委政法委的领导之下展开的,最主要的参与主体是各地高级人民法院和省级人民检察院。司法官遴选委员会作为参与主体之一,其功能限于专业把关。关于司法官遴选运行机制,只能从其遴选过程来考察。一般而言,都要经历发布遴选公告、资格审查、考试、考核、面试、专业把关、候选人名单公示等多个环节。

如《福建省法官、检察官遴选(惩戒)委员会章程(试行)》第18条规定“法官、检察官遴选工作由遴选(惩戒)委员会统一组织,所有入额人员均须考试考核合格”,第19条规定“遴选(惩戒)委员会遴选法官、检察官,按照下列程序进行:(一)公告拟任法官、检察官的职位、职数和条件;(二)组织报名和资格审核;(三)考试、考核;(四)提出拟任法官、检察官人选的建议名单;(五)审议确定拟任法官、检察官的人选;(六)公示拟任法官、检察官的人选。其中考试、考核以及提出推荐人选,由省高级人民法院、省人民检察院遴选(惩戒)工作办公室分别负责组织实施。经省遴选(惩戒)委员会全体会议决定,可适当简化程序。省遴选(惩戒)委员会遴选法官、检察官的具体程序另行规定”。

又如《广东省法官、检察官遴选委员会章程(试行)》第24条规定“遴选委员会遴选法官、检察官一般包括下列程序:(一)公告遴选职位和条件;(二)组织报名和资格审核;(三)考试;(四)业务考核;(五)审议确定推荐人选。经遴选委员会决定,可适当简化程序”,第26条规定“法官、检察官遴选工作由遴选委员会统一组织。基层人民法院、人民检察院从本单位符合条件的公务员中遴选初任法官、检察官的,经遴选委员会决定,可委托中级人民法院、市级人民检察院组织考试、业务考核”。

复如《湖南省法官检察官遴选委员会章程(试行)》第19条规定“法官、检察官遴选工作由遴选委员会统一组织,法官、检察官遴选工作办公室具体承担,所有入额人员均须考试考核合

[1] 参见陈波:《法官遴选制度与司法能力建设——以两大法系法官遴选制度为例》,载《北京社会科学》2014年第1期;陈国飞:《我国检察官遴选制度及其完善》,载《国家检察官学院学报》2015年第4期;姚莉:《比较与启示:中国法官遴选制度的改革与优化》,载《现代法学》2015年第4期;乐巍、陈璐:《法官员额制改革背景下法官遴选制度的困境与出路——基于C中级法院法官遴选制度运行状况的实证分析》,载《法律适用》2016年第4期;赵恒:《当前改革背景下构建规范的法官遴选机制研究》,载《云南大学学报》(法学版)2016年第1期;李鑫:《法官遴选委员会制度构建研究》,载《内蒙古师范大学学报》(哲学社会科学版)2017年第2期;王欣:《我国司法官遴选与惩戒制度设计中的三个基本问题》,载《宁夏社会科学》2017年第4期;董和平:《我国省级法官遴选委员会问题研究》,载《求索》2017年第12期,等等。

格”，第20条规定“遴选委员会遴选法官、检察官，按照下列程序进行：（一）公告拟任法官、检察官的职位、职数和条件；（二）组织报名和资格审查；（三）考试、考核；（四）提出拟任法官、检察官人员的建议名单；（五）审议通过拟任法官、检察官人选；（六）公示拟任法官、检察官人选；（七）将拟任法官、检察官人选交相关部门按法定程序审批任命。上述程序，经遴选委员会全体会议决定，可以适当简化”。

再如《浙江省法官检察官遴选委员会工作规程（试行）》第15条规定“法官、检察官遴选办公室应根据法官、检察官任职标准、缺额情况，拟订法官、检察官年度遴选计划，并报遴选委员会备案。根据年度遴选计划，原则上每次遴选按照1：1.2的比例，差额提出候选人员，并将人员名单和具体考核考察情况提请遴选委员会审议。遴选委员会通过考核、面试等方式，遴选法官、检察官人选”，第16条规定“遴选委员会委员审议确定法官、检察官人选的遴选结果后，应在一定范围内予以公示，公示期结束后按照有关规定办理”。

据媒体报道，作为第一批司法官遴选试点改革的上海，其遴选入额司法官的程序比较复杂，“法官入额一般要经历9个环节：申请报名、法官岗位承诺、入额基本条件审查、业绩考核、入额考试、面试、遴选委员会把关、党组审议、公示”。〔2〕此等9个环节之过程与上述福建、广东、湖南、浙江等地并无本质性区别，也就是说它们的司法官遴选运行机制都差不多。造成此等状况的一个很大的可能是，作为后来者的福建、广东、湖南、浙江借鉴甚至照搬了上海的模式。毕竟，在地方上最早成立司法官遴选委员会并开展司法官遴选改革的就是上海。当然，后来者在复制上海样板的同时，亦分别作了某些微调。

上述红头文件均设置了法官遴选工作办公室和检察官遴选工作办公室，承担司法官遴选的日常工作。这两个遴选工作办公室分别设在省高级人民法院和省人民检察院，它们在司法官遴选过程中起着非常关键的作用。这两个办公室肩负着司法官遴选的绝大多数事务性工作，诸如年度司法官遴选名额的确定、遴选程序的启动、组织资格审核、组织考试、组织专业考核等等事项，都是由它们掌控并具体承办。表面上看这些事务性工作本身不享有决策性权力，但实则不然。毕竟，真正的决策性工作都依赖于这些事务性工作，后者是前者的前期准备，前者可以在很大程度上影响乃至决定后者的判断结果。如司法官遴选过程中的考试和考核采取何种形式，具体的考试和考核内容如何等等，必将在很大程度上决定着考试和考核的结果，这自然也就在很大程度上左右着最后的司法官遴选结果。尽管这两个办公室本身的很多决定都要经过司法官遴选委员会批准，但司法官遴选委员会本身就是由来自社会各界、各个领域的非同质人群组成，他们彼此之间往往并不熟悉，因此，司法官遴选委员会在很大程度上就是个松散的陌生人群体组织，要他们对这两个办公室的请示事项进行实质性审查，并在否定这两个办公室提出的方案的同时拿出一个更好的替代方案让这两个办公室去实施，那几乎是不可能的。〔3〕故而，法官遴选工

〔2〕 孟焕良：《入额标准：让高素质法官脱颖而出——聚焦法官入额制改革系列报道之二》，载《人民法院报》2015年8月4日，第1版。

〔3〕 不能不注意的，现行的司法官遴选委员会委员都是兼职的，委员这种身份对他们来说并不意味着享有某种薪资待遇报酬，而完全是荣誉性的。当然，在某些省市，遴选委员会委员出席一次会议可能有一点点“车马费”，但这种“车马费”数量较为有限，至多算是一种误工补助。既然如此，司法官遴选委员会委员对于遴选什么样的人当法官、检察官本身有多大热情，能为之倾注多少时间精力，也就可想而知了。最终的遴选结果如何，对各地司法官遴选委员会委员来说，几乎是无关其自身痛痒的小事一桩。用制度经济学的术语来说，现行的司法官遴选委员会缺乏应有的激励机制，其委员更多是在被动状态下从事专业把关工作，其消极怠工、草草应付也就在意料之中了。

作办公室和检察官遴选工作办公室，在很大程度上是不受司法官遴选委员会管辖和制约的独立机构。

如果说法官遴选工作办公室和检察官遴选工作办公室是影响司法官遴选结果的有形机构，那当地党委政法委则算是一个随时可以改变遴选结果的无形机构了。之所以说是无形的，是因为不管是司法官遴选委员会还是法官遴选工作办公室、检察官遴选工作办公室，它们都是受当地党委政法委领导的，后者的决定对它们具有绝对的约束力。同时，司法官遴选委员会一般都设有秘书处，而秘书处就设在当地政法委，〔4〕直接受当地政法委领导。因而，当地党委政法委尽管在名义上不会直接介入司法官的遴选工作，不属于参与司法官遴选工作的组织机构，但事实上整个遴选过程都在它们的掌控之中，遴选机制的运行过程及结果都必须得到它们的认可，此乃势所必然，不以参与司法官遴选工作的各个主体的意志为转移。〔5〕

总括而言，参与司法官遴选的主体主要有司法官遴选委员会、司法官遴选委员会秘书处、法官遴选工作办公室、检察官遴选工作办公室等等。在原本的制度设计上，秘书处和办公室都是司法官遴选委员会的办事机构，是为遴选委员会服务的。然而，在实际的制度运行过程中，它们可能有意无意地偏离了原初的制度预设轨道，司法官遴选委员会事实上只有专业把关的微小权力，设在省委政法委的秘书处和设在省高级人民法院的法官遴选工作办公室、设在省人民检察院的检察官遴选工作办公室事实上主导了司法官遴选的整个过程，从公布司法官遴选计划到最后的候选人名单公示，主要由法官遴选工作办公室和检察官遴选工作办公室负责执行，司法官遴选委员会反而在整个过程中没有多少话语权，对整个遴选过程的介入程度明显偏低。

二、司法官遴选委员会的实际运行：形式与内容的失衡

司法官遴选委员会的运行机制如何，从上述司法官遴选运行机制的总体状况就不难窥探一二。从笔者所能收集和检索到的文献资料上看，实践中的司法官遴选委员会运行机制较为简单，形式主义色彩较为浓厚，是否真正做到了红头文件及媒体宣传中所说的独立、专业、权威、公正、透明，颇值得怀疑。下面就从“两高”及几个地方的司法官遴选委员会遴选过程中的细节来证明之。

〔4〕如《山西省法官检察官遴选委员会章程（试行）》第13条规定“遴选委员会在省委政法委设立秘书处”，又如《福建省法官、检察官遴选（惩戒）委员会章程（试行）》第8条规定“遴选（惩戒）委员会在省委政法委设立省法官、检察官遴选（惩戒）委员会秘书处”，再如《广东省法官、检察官遴选委员会章程（试行）》第13条规定“遴选委员会设立秘书处和法官、检察官遴选工作办公室，负责遴选委员会的日常性事务。秘书处设在省委政法委”等。

〔5〕一个细节也可以充分证明此论断。“（2017年）10月28日上午，我（安徽）省法官遴选考试分别在合肥、蚌埠、阜阳、宣城、池州同时举行，共有1031人参加笔试。省委常委、政法委书记姚玉舟，省高级人民法院院长在合肥考点进行了巡考。”参见李晓群：《我省举行法官遴选考试》，载《安徽日报》2017年10月29日，第6版；“（2017年）10月28日上午，2017年度安徽省员额内检察官遴选考试在安徽广播电视大学开考，来自全省三级检察院的1107名通过资格审查的检察人员参加考试。省委常委、政法委书记姚玉舟，省检察院检察长薛江武到场巡考。”参见李浩、张杨、罗文志：《员额内检察官遴选考试开考》，载《安徽日报》2017年10月29日，第6版。法官、检察官遴选考试巡考的不是司法官遴选委员会主任，而是政法委书记，陪同人员分别是省高院院长和省检察院检察长。司法官遴选委员会跟司法官遴选考试没有任何关系。此等细节足以证明，掌控司法官遴选运行机制的是政法委，新设机构——司法官遴选委员会在这个过程中恐怕连个配角的身份都没有，分量甚轻。

（一）“两高”司法官遴选委员会遴选机制

最高人民法院与最高人民检察院的司法官遴选委员会分别成立于2017年6月22日和29日。这两个司法官遴选委员会在成立当天就对“两高”开展了司法官遴选工作，并在当天为最高人民法院遴选出首批员额法官370人，为最高人民检察院遴选出首批员额检察官228人。^{〔6〕}关于它们的遴选过程，我们还是先来看看《人民法院报》和《检察日报》上的两则报道：

“（2017年）6月22日，屋外大雨倾盆，空气中充满凉意，而最高人民法院党组会议室，则气氛热烈、紧张忙碌，最高人民法院法官遴选委员会第一次全体会议在这里召开，对提请遴选委员会审议的入额人选进行认真审议。会议审议通过了《最高人民法院法官遴选委员会章程（试行）》和《最高人民法院法官遴选委员会审议表决办法（试行）》，听取了最高人民法院常务副院长关于入额工作整体情况的报告，最高人民法院政治部主任徐家新介绍了入额初步人选具体情况。在遴选过程中，遴选委员会严格审查入额人选的工作履历、工作绩效、调研成果、表彰奖励情况以及承办案件的裁判文书、审理报告，全面了解入选的综合情况，在此基础上从专业角度对入选的专业能力和水平作出评价。最高人民法院遴选委员会强调实质审议，遴选委员会享有充分的审议权，审议过程中，委员们对候选人的入额资格、办案绩效、测评考核等情况如果存在疑问的，随时可以要求遴选委员会办公室工作人员作出说明，表决时不划定差额比例或指标，更不指定淘汰人选，由委员们根据审议情况自主决定差额人选，并当场宣布表决结果。在陈冀平主任委员的主持下，各位委员各抒己见，以理性、平和、专业、严谨、负责的态度进行工作，发表意见建议。他们秉持专业精神，发挥职业优势、学识优势和经验优势，负责任地行使专业把关的职责，最终，在387名审议入选中，差额确定370名为入额建议人选，17人不作为入额建议人选，差额率为4.4%，较各省市法官、检察官遴选委员会差额的人数、比例都要更大。”^{〔7〕}

“成立会议结束后，遴选委员会召开第一次全体会议，审议表决通过了最高检察官遴选委员会章程（试行）、最高检察官遴选委员会审议表决办法（试行），对提请审议的入额人选进行评议和表决，提出了员额制检察官建议人选名单。”^{〔8〕}

从更为详细的《人民法院报》报道（《检察日报》的报道过于简略）上看，最高人民法院法官遴选委员会的委员们在成立当天任务相当繁重，除参加成立仪式从周强院长手中接过“沉甸甸”的聘书外，他们还审议通过了《最高人民法院法官遴选委员会章程（试行）》和《最高人民法院法官遴选委员会审议表决办法（试行）》，听取了最高人民法院常务副院长关于入额

〔6〕 实际上，最高人民法院首批入额法官只有367名，而非遴选委员会所遴选出的370名，因为“最高法院党组对遴选委员会审议通过的人员名单，又淘汰了3人”，参见执检陈：《两高员额制司法改革比较观察》，载 https://mp.weixin.qq.com/s?__biz=MzI0NDM2NTIwMg%3D%3D&-mid=2247485485&-idx=1&-sn=a7e7d28ef58af4ec48c9749d177eb6dc&-scene=45#wechat_redirect，最后访问时间：2018年9月16日。最高人民法院党组的此等淘汰行为足以证明，司法官遴选委员会的遴选结果并没有足够的权威性，所谓遴选法官与此前的选任法官并无实质性的区别，决定法官入额的依然是作为用人单位的最高人民法院，而不是其遴选委员会。

〔7〕 罗书臻：《严把遴选“关口”不辱职责使命——最高人民法院法官遴选委员会工作纪实》，载《人民法院报》2017年7月5日，第1、2版。

〔8〕 王治国、徐日丹、闫晶晶、程丁：《最高人民检察院检察官遴选委员会成立》，载《检察日报》2017年6月30日，第1版。

工作整体情况的报告以及最高人民法院政治部主任徐家新对入额初步人选具体情况介绍，〔9〕此等工作结束之后，真正的遴选工作才开始。报道说：“在遴选过程中，遴选委员会严格审查入额人选的工作履历、工作绩效、调研成果、表彰奖励情况以及承办案件的裁判文书、审理报告，全面了解人选的综合情况，在此基础上从专业角度对人选的专业能力和水平作出评价……最终，在387名审议人选，差额确定370名为入额建议人选，17人不作为入额建议人选，差额率为4.4%”。报道并未公开该遴选委员会用于遴选工作的时间。我们假定他们当天有效工作时间是八个小时。前面的聘任仪式、审议两份文件及听取两人所作的情况介绍耗时两个小时，剩余的六个小时全都用于审议，一分钟都没耽误，那平均用于每个候选人（387名候选人）的时间也不过0.93分钟即55.8秒。在这么短的时间内，要他们真正做到严格审查入额人选的工作履历、工作绩效、调研成果、表彰奖励情况，并在此基础上从专业角度对人选的专业能力和水平作出评价，这如何可能？须知他们不是超人，他们中的绝大多数都年过半百，整整六个小时坐在那里集中精力开展审议工作，在体力上几乎做不到。换言之，他们事实上在每个人选上所耗的时间不可能达到55.8秒。时间如此之短，被审议人选又如此之多，这一对矛盾就决定了最高人民法院法官遴选委员会的遴选机制更多是走个形式，在时间上根本做不到逐一地认真审议。

而最高人民法院检察官遴选委员会的遴选机制亦不过如此。因为从接过聘书到审议完毕，他们也都是一天的时间，而他们也都是同一批人。〔10〕所不同的是，根据上述假定，由于最高人民法院首批入额人选只有267人，所以检察官遴选委员会用于每个人选上的时间有1.35分钟即81秒，比最高人民法院法官遴选委员会多25.2秒。

不管“两高”司法官遴选委员会如何强调实质审议，如何宣传独立、公正、权威，但只要对他们的遴选工作机制稍加审视，就可知实践中它们的工作很难做到严格认真、细致慎重，形式主义的色彩明显较重。然而，这种形式主义的遴选机制不仅仅存在于“两高”的司法官遴选过程中，各个地方的司法官遴选运行机制与之相比并无本质差别。

（二）地方司法官遴选委员会遴选机制

由于信息公开不到位，对于各地有关司法官遴选委员会运行机制状况，我们同样只能借助非常有限的公开报道来了解，难以通过其他渠道获得有价值的信息。所幸各地司法官遴选委员会在开展遴选后，当地媒体都有详略不一的报道，从中我们不难窥见它们的运行机制之真面目。下面就以有关昆明、北京、河南和辽宁四个地区的司法官遴选委员会运行机制之报道为例，透视地方司法官遴选委员会的遴选机制。

1. 云南

“2015年9月，昆明中院进行首批入额法官初选工作，启动法学界公认的‘最难改革’——员额制改革。经过组织报名、资格审查、考核考察、笔试考试等程序，按照首批入额法官25%，审判员等额推荐，助审员差额推荐的要求，昆明中院从150名参考人员中初选出90余名送云南

〔9〕 值得一提的是，当时，该副院长本人就是最高人民法院法官遴选委员会副主任，徐家新则是委员。同一个人多重身份纠缠在一起，此等遴选委员会的独立性不能不令人怀疑。

〔10〕 统计显示，“两高”司法官遴选委员会的各15位委员中，有13位委员是相同的，委员相同率超过93%。

省法官检察官遴选委员会公示。2015年11月底，云南省法官检察官遴选委员会对该批法官进行公示。”^{〔11〕}

此则报道虽短，但它所释放的信息量却很大。首先，“昆明中院从150名参考人员中初选出90余名送云南省法官检察官遴选委员会公示”，这一句就足以说明，原来云南省法官检察官遴选委员会的主要职责，是“公示”已经被初选出来的司法官候选人。其次，“组织报名、资格审查、考核考察、笔试考试等程序”原来都跟云南法官检察官遴选委员会没有关系，对于此等过程，该遴选委员会无权参与，不享有任何话语权。第三，既然如此，那云南省法官检察官遴选委员会在云南省的司法官遴选问题上事实上只有一种程序性功能，那就是进行公示。所谓云南省法官检察官遴选委员会运行机制，不过就是把已经“经过组织报名、资格审查、考核考察、笔试考试等程序”而被选拔出来的候选司法官公示一下，以提升公信力，并接受社会各界之监督，如此而已。仅仅需实施——更准确地说是仅仅有权实施——公示这一道程序的云南省法官检察官遴选委员会，委实谈不上有什么运行机制，它只不过是已经把遴选好的结果放到媒体上或布告栏里公示一下，这点公示之程序权力也确实不宜放大，上升到探讨其运行机制的高度。与此同时，报道中的“审判员等额推荐”，^{〔12〕}也足以说明，即便云南省法官检察官遴选委员会被赋予了对候选人予以严格审查的权力，那这种权力也形同虚设，没有多大的实质意义。因为等额推荐就意味着司法官遴选委员会的遴选只是一道形式程序，它并没有在这个遴选过程中淘汰某些不合格候选人的权力。是故，云南省司法官遴选委员会的运行机制问题，可以说更多是外界所想象出来的问题，在云南省司法官遴选实践过程中所谓运行机制问题不过是一道公示程序而已。

2. 北京

“（2016年）5月9日，北京市法官、检察官遴选委员会举行第2次全体会议，听取全市法院系统法官首批入额组织实施工作汇报，并对全市21家法院入额人选情况进行逐一审议。经遴选委员会全体委员差额表决，共有2019人进入法官入额。据了解，本次提请遴选委员会审议的人员名单涉及全市21家法院，共2127人，其中，拟入额2019人，差额108人，差额比例为5%。”^{〔13〕}

此报道显示，跟云南省法官检察官遴选委员会相比，北京市法官、检察官遴选委员会的权力要大得多，它要对候选司法官开展实质性的审议，并最终有108人未被遴选委员会遴选上，差额比例达到5%。然而，如果较真一番，对他们的遴选审议过程予以审视，那结果就跟上述“两高”司法官遴选委员会的遴选一样，北京市司法官遴选委员会的遴选也只是走走形式。一天之内遴选

〔11〕 王艳龙：《云南首批入额法官宣誓》，载 <http://www.chinanews.com/df/2016/01-11/7711209.shtml>，最后访问时间：2018年9月16日。

〔12〕 员额制改革并未阻止法官流失，相反，在某些地方甚至加剧了法官流失。厦门大学法学院陈鹏博士在给昆明、厦门等地的法官授课时了解到，不少地方之所以出现等额遴选结果，是因为报名人数不够，有的还是经法院领导动员员硬凑而来。是故，严格来说，等额遴选问题完全不是司法官遴选机制问题，而是比之更深层次的值得深思玩味的司法体制乃至政治体制问题。在设计及反思司法官遴选制度改革时，不能不认识到等额遴选背后更为深层次的问题。感谢陈鹏与笔者分享他的信息。

〔13〕 郭京霞、赵岩：《北京首批入额法官拟定2019人》，载 http://www.sohu.com/a/75258795_162758，最后访问时间：2018年9月16日。

委员会要对 2 127 名“入额人选情况进行逐一审议”，这到底是一种怎样的效率呢？假设北京市司法官遴选委员会这一天有效工作八个小时，且中间没有任何休息，那平均在每个人额人选上所花的时间是 0.23 分钟，也就是 13.8 秒。也许有人说，遴选委员会在遴选时不可以分组进行吗？是否分组，这个报道没有说，我们现在假定此次遴选时，他们分三组进行，平均每组审议 709 位入额人选。这样算来，那遴选委员会平均在每个人额候选人身上所能花的时间是 0.68 分钟，也就是 40.8 秒。对于审议行为来说，27 秒的时间差距（40.8—13.8=27）到底有何本质性区别呢？在短短一分钟都不到的时间内，遴选委员会的委员们凭什么能对入额人选“审议”出子丑寅卯来呢？即便有个一致的审议结果，那这样的结果其客观公正程度到底有几何呢？任何理性的人恐怕都不能不有所怀疑。时间决定了该遴选委员会的运行机制不管如何精致缜密，都不可能有所施展拳脚的足够时间。因为时间实在是太短太短，容不得他们对入额人选从学历教育到司法经验等诸多方面进行逐一审议。职是之故，北京市司法官遴选委员会的这次遴选审议，更多也是形式主义、走过场罢了。既然留给他们审议的时间是如此之短，那讨论其运行机制问题就难免过于奢侈了。

3. 河南

“（2016 年）10 月 21 日至 22 日，（河南）省法官检察官遴选委员会召开第一次会议，听取省高院和省检察院关于试点单位遴选工作及拟入额法官检察官建议人选情况报告，审议产生安阳市、许昌市试点单位首批拟入额法官检察官建议人选。会议审议了省高院、省检察院分别提交的拟入额法官检察官建议人选名单，从专业角度进行了认真把关。按照规定的差额比例，会议审议确定了安阳市试点法院拟入额的 102 名法官建议人选、试点检察院拟入额的 114 名检察官建议人选和许昌市试点法院拟入额的 133 名法官建议人选、试点检察院拟入额的 120 名检察官建议人选。”^{〔14〕}

从这个报道上看，河南省司法官遴选委员会的首次遴选工作可能并没有差额人选，也就是说这次是等额遴选。如果出现了差额、有被推荐人选被遴选委员会淘汰，那这种彰显遴选委员会实质功能的事情，记者不可能隐藏不报道。既然遴选委员会只能进行等额遴选，那这种“从专业角度进行了认真把关”的审议到底有多大的实质意义，委实值得思量一番。既然河南省的司法官遴选委员会只能等额遴选，没有淘汰建议人选的权力，那此等遴选委员会的遴选运行机制不管如何完美，都只是个聊胜于无的道具摆设。故而，所谓其运行机制问题也就纯属学术层面上的想象性追问。此外，还有一个细节值得关注，那就是该司法官遴选委员会所审议的拟入额建议名单，是由“省高院、省检察院分别提交的”。而司法官遴选委员会又只能对这个建议名单予以等额审议遴选。如此一来，那实际上决定入额司法官的依然是省高院、省检察院。跟过去的法官检察官选拔相比，打着“司法官遴选委员会”旗号的司法官员额制改革，其实质上的进步或曰改革究竟体现在哪里，委实是个不大容易回答的疑难问题。

4. 辽宁

“2016 年 12 月 29 日，辽宁省法官检察官遴选委员会对法院系统提交的中级人民法院 992 名

〔14〕 周青莎：《省法官检察官遴选委员会召开第一次会议 审议试点单位首批拟入额建议人选》，载《河南日报》2016 年 10 月 24 日，第 2 版。

员额法官人选进行了审议和表决，共产 909 名员额法官建议人选。此次员额法官的遴选，是法官员额制改革在全省法院全面推开、整体推进、分批提交审议的重要一环，标志着我省法院法官员额制改革迈出了实质性的一步，意味着未来对法官的管理和对审判的管理都将发生深刻变化。”〔15〕

相比较而言，辽宁省的这个报道对该省司法官遴选委员会的运作介绍得甚少。不过，仍可以从其中捕捉到两条重要信息。一是，不同于云南、河南等省，辽宁省的司法官遴选委员会对被审议的候选人有权开展实质性审查，其重要标志是此次遴选有 83 名员额法官人选未能通过该省司法官遴选委员会的审查，从而被淘汰出局。二是，从时间上看，辽宁省的这次法官遴选仍然涉嫌形式主义，其原因同样在于有效遴选的时间太短。我们假定 2016 年 12 月 29 日辽宁省司法官遴选委员会从早上八点开始就进入到紧张的遴选工作中，这一天他们整整理头工作八个小时，那平均到每个员额法官人选头上的时间也只有 0.48 分钟，也就是 28.8 秒。毫无疑问，在半分钟不到的时间内，要对一个员额法官人选作出客观公正的评判，几乎是不可能完成的任务。准此以观，时间过于仓促的基本事实，决定了辽宁省司法官遴选委员会的此次遴选亦同样是一道走过场的程序而已，对于谁入额谁不入额的问题，该司法官遴选委员会的话语权有多大可想而知。

5. 小结

以上云南、北京、河南和辽宁四个地方司法官遴选委员会的运行状况，在全国范围内应该具有相当的代表性。其他地方的司法官遴选委员会即便与之有一定程度的差距，但也不至于与上述情况有本质性的不同。

上述“两高”司法官遴选委员会和云南、北京、河南、辽宁地方司法官遴选委员会的实际运行状况足以相当肯定地证明，实践中的司法官遴选委员会运行机制相当粗糙草率，它们要么是等额遴选，要么是在半分钟不到的时间内决定一个候选人的命运。不管是哪种情况，都充分揭示司法官遴选委员会的形式主义特质。实践中的司法官遴选委员会事实上难以扮演好专业把关的角色。当然，在等额遴选情况下，即便遴选委员会能胜任这样的角色，那也是英雄无用武之地。作为新一轮司法改革最重要的看得见的成果——司法官遴选委员会何以会走到这一步，当然不是本文所能探讨的。本文只想指出，从上述实践中的司法官遴选委员会运行状况来看，所谓司法官遴选委员会运行机制，在现实的司法官遴选过程中更多只是一道程序而已。事实上，各地司法官遴选委员会即便开展了看似严肃认真的遴选工作，但深究起来就很容易发现，它们的遴选工作更多是走过场的形式主义。即便是专业把关这样非常有限的功能，在遴选实践过程中它们也往往难以真正做到。

三、应然的司法官遴选委员会运行机制

实践中各地司法官遴选委员会的运行流于形式诚然出乎意料、不如人意，但法学理论研究

〔15〕《5 595 名员额法官即将“上岗”》，载 <http://Infy.chinacourt.org/public/detail.php?id=8515>，最后访问时间：2018 年 9 月 16 日。

不应止步于此等实践状况的描述，我们应在此基础上再前进一步，深思应然的司法官遴选委员会运行机制该当如何，以为改革和完善实践中的司法官遴选委员会运行状况做出理论性的智力支持。

如上所述，从法理上看，司法官遴选委员会应该是负责司法官遴选的最权威的机构，任何其他机构都只能为之提供某种协助，而不应凌驾于它之上，否则，司法官遴选委员会就注定要沦为一个无足轻重甚至随时可以被抛弃的工具。司法官遴选委员会的运行机制必须以此等认知为基础，并以服务于此等认知为目标，否则，再精致缜密的遴选机制也只不过是一场形式主义的表演，对于司法官的正规化、专业化和职业化发展并无任何实益。准此，我们可以将应然的司法官遴选委员会运行机制做如下之设想。

（一）面试乃司法官遴选不可或缺的必经程序

面试应当成为遴选的必经程序。对于有争议、遴选委员会难以认定的候选人，司法官遴选委员会甚至要举行听证会，以确保候选人的资质。现行的司法官遴选委员会一般都是对候选人进行书面评审，这样做其实未必能遴选出较为理想的司法官。因为理想的法官、检察官除具备良好的法学教育背景和从业经验之外，还得面对面考察他们的口头表达能力、逻辑思维能力、临场应变能力以及他们的价值观念和个性品质，而这些能力与观念品质往往是难以通过书面审查进行准确判断的，唯有借助于面对面交流与问答的方式才可以得到比较确定的评价。

对于那些较有争议的候选人（判断争议的标准就在于有个别或部分遴选委员会委员认为该候选人不合适或者业已有社会人士针对候选人向遴选委员会提出了书面异议意见），为慎重起见，遴选委员会应该就该候选人是否合格的问题公开举行听证会。任何社会人士都可以参加听证会并在会上发表意见。听证会结束后，遴选委员会再就是否推荐该候选人进行投票表决。唯有获得半数以上的多数委员同意才能最终决定推荐该候选人，否则不予推荐入选或入额。当然，举行公开听证会只能算是较为特殊的程序，执行该程序成本比较高，对候选人的社会声誉也可能会造成某种负面影响，因而，这一程序不宜过多使用。在这个问题上，司法官遴选委员会要注意适度地谦抑。

或许有人担心司法官遴选委员会对候选人逐一面试是否可行。这个问题只要算一算就知道。假设某省司法官遴选委员会所有成员分三个小组进行面试，又假设给每个候选人的面试时间是15分钟，再假设遴选委员会一天有效工作时间是7个小时（考虑到司法官遴选委员会委员绝大多数都是年过半百的长者，就不按8小时工作制计算），那这样的话，一天下来，该省司法官遴选委员会也可以面试84人之多。尽管刚刚启动司法官员额制改革时，第一批、第二批集中入额的司法官会多至几百上千人，但此后各个省市区的司法官遴选每年替补入额的司法官应该不会太多，恐怕只有极少数年份和省市区会出现一百人以上的庞大替补入额司法官需求。也就是说，无论如何，只要给司法官遴选委员会两天的时间，就足够通过面试的方式选出优良的司法官。而假如每年司法官遴选委员会分两次开展遴选工作，那一次只要一天的面试时间就足以应付。如此算来，那面试程序就不是不可为，而是完全可为。于是乎，问题就在于“非不能也，是不为也”。

（二）书面审查乃司法官遴选高效运行的基本条件

面试之前，司法官遴选委员会应该对候选人予以书面审查，唯有通过书面审查的候选人才能

进入面试程序，通过面试实际录取的候选人与参加面试的候选人之比可以是1:1.2，最好是1:1.3。对于司法官来说，口头表达能力、逻辑思维能力、临场应变能力等能力及其价值观念甚至比教育背景和从业经验更重要，而前者唯有通过面试程序才能更全面客观地反映出来，书面审查并非此等能力及价值观念的最佳判断方式，故而，使更多的候选人进入面试环节，将入额名额与候选人名额之比定为1:1.3不失为较优方案。

为了确保司法官遴选委员会的权威性和公正性，候选人的法学教育背景、法律从业经验等资质问题，必须由司法官遴选委员会亲自审查，不能交由司法官遴选委员会秘书处或者法官遴选工作办公室、检察官遴选工作办公室代劳。而且，亲自审查也是确保面试环节具有一定针对性的必要条件，否则，由于司法官遴选委员会委员对被面试者的基本信息都缺乏应有的了解，面试提问环节必将欠缺一定程度的针对性，难以从中准确发现候选人各方面的素质能力与价值观念，从而导致面试低效甚至是无的放矢，面试失去应有的功能和意义。

更主要的是，在所有的申请人中到底谁有资格进入面试环节，完成由申请人到候选人的身份转变，此乃司法官遴选最为重要的步骤。对于申请人而言，这个步骤尤为重要。毋庸置疑，这个步骤只能由司法官遴选委员会亲自执行，交由其他任何机构都难以保证足够的权威性和公正性。是故，书面资格审查只能由司法官遴选委员会亲力亲为、逐一进行，否则，未能进入面试环节的申请人就有理由怀疑此等遴选机制本身的客观性和公平性，最终对司法官遴选委员会及遴选结果都会造成一定的负面影响。

当然，证明候选人资质的书面材料收集与整理、遴选委员会书面审查的时间地点以及有关面试的时间地点等事务性工作，得由秘书处和办公室来做，遴选委员会无须事必躬亲，从而疏忽资格审查和面试本身之重点。

（三）遴选结果应该具有终局的权威性

司法官遴选委员会的遴选结果不应只是一种建议结果，^[16]而应是各级人大必须予以任命的最终结果，否则，司法官遴选委员会的至上权威性就受到挑战，最终有可能将司法官遴选推回到原来的任命模式轨道，这对员额制改革来说将是致命打击，员额制改革必将由此而难以真正实施下去。何以如此？试从两个层面分析如下。

一方面，司法官遴选委员会的运行机制就决定了其遴选结果的权威性和公正性，而遴选结果的权威性和公正性除了依赖遴选运行机制合理正当之外，还必须使遴选结果是最终的结果，即为各级人大所认可并正式予以任命的结果。如果各级人大对遴选委员会的遴选结果不予认可，被遴选出来的候选司法官最终不能被人大任命，那不管遴选机制多么合理正当，不管遴选结果如何客观公正，那都没有实际意义，是“发不了光和热”的无用功。所以，人大对于司法官遴选委员会

[16] 有人认为司法官遴选委员会的遴选结果是一种建议结果，而不是最终具备法律效力的结果，参见前引〔1〕，李鑫文。司法官遴选委员会的遴选结果确实需要经过人大的任命程序才产生最终的法律效力，但不能由此推论遴选结果只是一种建议结果。除非人大有足够的证据向司法官遴选委员会证明它所推荐的人选不适格，否则，人大就应当对所有的司法官推荐人选予以任命。司法官遴选委员会的遴选结果属于最终结果是正常，被人大否定而非最终结果属例外。

经正式而又完整之遴选程序所遴选出来的法官、检察官候选人，应该予以认可并正式任命，^{〔17〕}否则，不但会导致法院和检察院缺额司法官得不到及时补充，而且将大大影响司法官遴选委员会的权威性，并涉嫌对其基本职能的否定，兹事体大，值得深思。

另一方面，如果司法官遴选委员会的遴选结果人大不予认可，那人大会议同谁的遴选结果呢？总不至于就让法院、检察院的空缺名额一直空着吧？显然，按照现行的改革思路，司法官遴选委员会乃是遴选司法官的唯一机构，此外的任何其他机构都不具有遴选司法官的合法性和正当性。因而，各级人大对于司法官遴选委员会所遴选出来的司法官候选人，应予以无条件认可并及时发布任命公告，以强化司法官遴选委员会的权威性。而且，缺额的司法官必须及时补上，否则，会影响到法院、检察院司法职能的正常履行，并由此对我国法治建设带来甚深之危害。而各级人大本身都有维护法治之基本义务。^{〔18〕}准此以观，各级人大从维护法治，保障各地法院、检察院有足够的法官、检察官来履行司法权的角度出发，也应该对司法官遴选委员会经正当程序遴选出来的司法官及时予以任命。

四、结 语

综上所述，应然的司法官遴选委员会运行机制必须具备三个要件：（1）时间上的充足性；（2）过程上的亲历性；（3）结果上的权威性。

所谓时间上的充足性，系指司法官遴选委员会务必在较为宽松的时间限度内开展遴选工作。实践中一天之内遴选出几百甚至上千名司法官候选人，这种时间急迫、过程草率的形式主义遴选工作，就是时间上不具备基本充足性的表现。应然上的司法官遴选委员会在遴选时不应如此，而理应保障平均每个候选人有至少 15 分钟的时间与遴选委员会委员面对面交流。

所谓过程上的亲历性，主要指应然的司法官遴选委员会在遴选司法官时务必有面试这个环节。唯有如此，才能真正判断候选人是否具备当司法官的基本素养，以及他们的价值观念是否偏离社会主流价值观、他们的个性气质是否适合做一名法官、检察官。亲历性还要求对于候选人的书面审查，遴选委员会不能将之委托给秘书处或法官遴选工作办公室、检察官遴选工作办公室，而应逐个亲自开展审查。这是确定面试名单的核心过程，亦是遴选委员会在面试过程中能做到针对不同的面试人员开展有针对性的提问的必要条件。否则，由于遴选委员会本身对面试人员知之甚少，面试依然只能流于形式，达不到预期的效果。

〔17〕 在我国宪法政制之制度设计下，司法官遴选委员会理应由同级人大常委会主导，其成员应该由相当比例的人大代表构成，如此的司法官遴选委员会才与我国基本政治制度，即人民代表大会制度相契合。当司法官遴选委员会由人大本身主导时，司法官遴选委员会的遴选结果不被人大认可的“冲突”问题，自然就能消解。当然，司法官遴选委员会的构成问题乃是另一个论题，在此不予详论。

〔18〕 2013年3月29日，张德江在十二届全国人大常委会上发表《把坚持依法治国、维护宪法和法律权威作为人大及其常委会的重要任务》讲话，其中要求“充分发挥国家权力机关在全面推进依法治国、建设社会主义法治国家中的作用”，参见全国人大常委会办公厅、中共中央文献研究室编：《人民代表大会制度重要文献选编（四）》，中国民主法制出版社2015年版，第1615-1620页。从中不难看出，作为全国人大常委会委员长的张德江，对于人大在维护社会主义法治方面的职责义务有着清醒的认识。

所谓结果上的权威性，是指遴选委员会遴选出来的司法官候选人，各级人大应当予以认可，并尽可能早地发布任命公告，以免影响到法院、检察院缺额法官、检察官的及时补充。更主要的是，人大的及时任命才是证明司法官遴选委员会具有足够权威性的最重要的标志，亦是人大对司法官遴选委员会遴选机制充分认可的外在表现。过程的权威性要靠结果本身获得充分认可来保障，司法官遴选委员会运行机制不管如何合理正当，如果它的遴选结果得不到人大的拥护，它遴选出来的司法官候选人难以从法律上转化为正式的法官、检察官，那司法官遴选委员会的运行机制无论如何完美无瑕，都只是一种发挥不了实质功能的花瓶。

反观现实，实践中的司法官遴选委员会运行机制基本满足不了此三要件，在时间上的充足性及过程上的亲历性方面表现得尤为显著。司法官遴选委员会运行机制在实然与应然上的此等差距如何缩小，此诚司法官遴选委员会面临的首要问题，亦是新一轮司法体制改革能否经得起时间检验的核心问题。强化司法官遴选委员会在司法官遴选过程中的话语权，保障司法官遴选委员会真正主导司法官的遴选，乃司法官员额制改革取得实质进步之关键。

Abstract: It is the basic requirement for the Judicial Officer Selection Committee (JOSC) 's authoritativeness that the JOSC can carry out the selection work within a relatively relaxed time limit and has the opportunity to communicate face to face with the candidates and the candidates selected by the JOSC can be approved and appointed by the people's congress of the same level. However, the adequacy of time, personally experienced of the process and the authority of the results have not been strictly enforced during the actual operation of the JOSC. From the reports on the selection process of the JOSC of the superior court and the superior procuratorate and other localities, the selection process of the JOSC has gone through more formalities and failed to play the presupposed function of professional gatekeeper. Strengthening the right of discourse of the JOSC in the process of selecting judicial officers and ensuring that the JOSC can be able to really lead the selection of judicial officers are the key to the substantial progress of the reform of quota system.

Key Words: judges and prosecutors, selection committee, reform of quota system, reform of judicial system

(责任编辑：于文豪 赵建蕊)