

# 统一司法考试： 我国司法改革的重要举措

刘仁文

2000年6月30日，第九届全国人民代表大会常务委员会第22次会议修改的《中华人民共和国法官法》和《中华人民共和国检察官法》，明确了国家将对初任检察官、法官和取得律师资格“接轨”，实行统一的司法考试制度。7月15日，最高人民法院、最高人民检察院、司法部发布公告，宣布今年的初任法官考试、初任检察官考试、律师资格考试都不再单独组织，而是统一并入今年1月举办的首次国家司法考试。此举在社会上，尤其是在法学界产生了强烈反响，被认为是我国司法制度建设中的一件大事。

## 不进一个门不是一家人

现代法治社会的一个重要标志就是形成了法律职业队伍的专门化，强调法官、检察官和律师在共同的知识背景和职业训练下的分工制约。放眼当今世界上一些法治比较发达的国家和地区，莫不如此。在英美法系，人们将法官、检察官和律师三职业统一纳入“法律人协会”（Bar Association，旧译律师协会，不确）的管理之下，无论是律师，还是检察官，都必须正规法学院毕业，并通过“法律人资格考试”（Bar Examination），而



法官则从行业多年且业绩卓越的律师或检察官中选聘。在大陆法系，法官、检察官和律师三职业的竞争者也必须法学院毕业，并参加统一的司法考试，在此基础上还要接受相应的司法培训。以日本为例，它不仅建立了对法官、检察官和律师三者统一的司法考试制度，而且对司法考试合格者，还要求其进入日本司法研修所接受统一的培训，结业后才“兵”分三路，分别从事法官、检察官和律师的工作。统一的司法考试制度选拔了具有共同法律学识背景的法制精英，保障了职业法律人员的素质，为公正司法提供了制度上的保障。

我国从1986年起开始实行全国统一的律师资格考试制度，至今已有100多万人参加了此项考

试，其中12万人取得了律师资格，目前全国11万名职业律师中，有一半以上是通过律师资格考试成为律师的。经过15年的发展完善，律师资格考试已经成为我国公认的最成熟、最有权威性的资格考试。但与此形成对比的是，法官和检察官的任职考试制度却差强人意。在1995年《法官法》、《检察官法》出台之前，我们对法官和检察官的任职条件根本就没有规定，即便1995年《法官法》和《检察官法》出台后，对法官和检察官的任职条件和资格考试作出了相应的规定，但仍然存在严重不足：首先，法律规定担任法官、检察官只需具备大专以上学历，而这种大专以上学历又绝大部分可从全国法院系统和检察系统自己开办的业余法律大学获得。其次，法官和检察官的资格考试都是人已进了法院和检察院的大门之后，由法院和检察院自己出题、自己组织对自己的干部进行考试，不仅题目简单，考试的程序也不严格，难以取得好的效果。

法官、检察官和律师三个分支职业各走各的路，这种以部门划界的资格考试不仅导致了司法队伍从业标准的混乱和大量的资源浪费，而且也无助于确立法律人对法律知识、技能、程序以及职

业伦理的统一理解,弱化了法律职业共同体的意识。

## 结束“三足鼎立” 提高司法门槛

针对我国法律职业队伍建设中存在的上述问题,学界早就有人提出借鉴国外先进经验,在我国实行统一的司法考试制度。这一真知灼见随着国家法治建设的迅速发展,逐渐被越来越多的有识之士所认同。在全国人大常委会讨论修改《法官法》、《检察官法》的过程中,有的同志提出应该把司法考试制度在这两部法律中加以明确规定。此议一出,立即得到了广大委员的一致赞成。大家认为,提高司法门槛,实现法官、检察官和律师三者任职资格考试的统一,是依法治国的必然要求,是司法公正的重要保障。而且,目前统一司法考试的条件已经具备。因此,在《法官法》、《检察官法》中,对初任法官和初任检察官的任职资格做了如下规定:首先,必须是高等院校法律专业本科毕业生或者高等院校非法律专业本科毕业生具有法律专业知识;其次,必须通过国家统一司法考试取得资格。两部法律还规定,统一司法考试由国务院司法行政部门会同最高人民法院、最高人民检察院共同制定司法考试实施办法,由国务院司法行政部门负责实施。现在由司法部牵头的《关于统一司法考试实施办法》的制定工作正在紧锣密鼓地进行。为了通力做好相关工作,使首次国家司法考试能如期顺利举行,司法部正协同最高人民法院和最高人民检察院,抓紧研究制定有关实施细则。

国家统一司法考试的确立,将对我国的法治建设产生深远的影响:首先,它有利于严把司法人员录用关,保证高素质的法律人才进入司法队伍和律师队伍。今后,凡通不过司法考试的,即使再有其他理由(如军转民的安置、人事安排的需要),也不能进入法官、检察官行列,更不用说那些靠写条子、打招呼想进法院、检察院的人了。其次,有利于扩大法官、检察官的知识面。法官、检察官、律师经过统一的国家司法考试,对三方面业务都有了解,更有利于提高审判、检察和律师工作的质量。再次,将带动法官、检察官人事制度的相应改革。过去法官、检察官主要从法院、检察院内部产生,今后则要从有资格的人员中择优录用,这不但扩大了选人范围,还有利于法律专业人才的流动。

## 公正司法任重道远

统一司法考试作为司法改革的一个突破口,是通向司法公正的重要一环。不过,在人们为这一制度的确立而欢呼的时候,我们也应清醒地意识到,要使该制度得到高质量地执行,还有许多问题需要解决。

首先,从严格执法方面看,存在着主客观方面的障碍。客观方面要改变“复转军人进法院”、“复转军人进检察院”这种长期形成的传统,需要国家军转安置政策的调整来支持。主观方面,要真正保证法院、检察院的进入不降低门槛,需要各级党委转变观念,在考虑法院、检察院的领导班子时,不能只顾人事安排的需要,而必

须考虑是否符合《法官法》、《检察官法》的任职要求。同时,需要各级人大及其常委会切实担负起法律监督责任,在选举、任免相应的法官、检察官时,把好最后一道关。

其次,从统一司法考试的具体制度设计和运作看,有些问题亟需加以研究。例如,统一司法考试委员会如何组成、考试的模式和内容如何确定;司法考试合格者如何进入司法机关,它与目前的司法人事制度如何接轨,三职业之间能否实现互换。另外,司法考试只解决了专业素质问题,而司法官员要承担起守望和捍卫社会公正的任务,还必须具备相应的道德水准。这样,法官、检察官的选任机制、升降机制和惩戒机制又凸显出来。还有,抬高门槛只解决了“入口”问题,出口问题怎么解决;从法学院学生到高素质司法人才之间是否需要建立一个专门的培训机构,等等。

最后,目前我国现有法官、检察官队伍中非法律专业人士不在少数,至于达到新的《法官法》、《检察官法》所要求的本科文凭,则可以说绝对是少数,对于他们,因法律不溯及既往,是不能要求其参加司法考试的,但如何提高其业务能力和法律素养,应当也是需要加以认真考虑的。再扯远一点,我国公安机关拥有世界上其他警察部门少有的一系列行政性羁押权和刑事羁押权,其执法质量好坏直接关涉公民的人身自由甚至生命安全,但现行的《人民警察法》对警察的任职要求仅为高中毕业,检法两家的门槛提高了,公安是否也应当相应地提高呢? ☉

(责任编辑 王桂玲)

本文作者系中国社会科学院法学所副研究员、博士