

基层法院法官激励因素与激励效果的实证研究

——以 S 省部分基层法官为例

宁静波

摘要: 员额制改革及其配套措施对法官的激励作用是否发挥到位,事关本轮司法改革的成败。基于经济学理性选择理论的基本假设,我国基层法院法官受到收入、晋升、声誉、考核机制、工作量、福利保障、人身安全保障、工作环境、公平感、个人成就感等激励因素的影响,激励效果体现在是否愿意终身从事法官工作。实证研究得出,基层法官目前的年收入没有产生明显的激励效果,而收入的增幅、公平感和绩效奖金能否反映自身贡献,都有着显著正向激励作用;工作量、加班以及来自错案追究制、审判管理指标、信访等方面的工作压力有着显著的负向激励作用,也是引发离职倾向的最主要原因;晋升的难度、人身安全保障的不足有着显著的负向激励作用;荣誉称号对法官的激励效果并不显著。鉴于此,未来的改革应继续完善薪酬评价体系,扩展晋升渠道,完善考核奖惩机制,提升审判团队效率和职业保障水平。

关键词: 司法改革; 员额制; 基层法院法官; 激励

DOI: 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2020.05.006

一、引言

员额制与司法责任制被称为本轮司法改革的两个“牛鼻子”,是改革的重中之重。随着《人民法院第五个五年改革纲要(2019-2023)》的发布,跟员额制有关的各项配套制度改革,也在如火如荼地推进之中。员额制改革重塑了法官的身份,提升了法官队伍的专业水平。然而,“名归”还要“实至”,当前的保障措施是否到位?法官是否受到足够的激励去努力提升司法的公正和效率?这不仅关乎此次改革的成败,更影响着法治的未来,是值得始终关注的问题。而我国 90%左右的案件都是由基层法院法官审理的^①。因此,研究影响基层法官工作状态的激励因素及其效果,有着重要意义。

本文将基于经济学的基本假设,结合司法规律的特殊性,构建出法官激励的理论框架,并运用计量分析工具,深入分析现行激励机制的作用效果,从而为政策的制定提供更科学的理论支撑。为考察基层法官激励诸因素及其实际效果,本文采取电子问卷和访谈的方式,对 S 省的基层法官进行了随机调查。之所以选取 S 省作为调查对象,一是因为现有的研究鲜有基于 S 省的调查,本研究可填补此项空白,以期和现有被研究省份进行对比;二是 S 省地处我国东部,是员额制改革的第二批试点省份,经

收稿日期: 2020-05-10

基金项目: 山东省哲学社会科学规划项目“员额制背景下基层法院审判团队激励机制实证研究”(17CSPJ05);国家社会科学基金项目“员额制下法官行为偏好与激励机制研究”(18BFX059)。

作者简介: 宁静波,山东师范大学经济学院副教授,博士(济南 250014; ningjingbosdu@163.com)。

致谢:感谢赵济鹏对于本文数据统计、计量分析所做出的重要贡献。

^① 根据最高人民法院网站介绍,至 2015 年底,全国共有 32 个高级人民法院(含解放军军事法院)、413 个中级人民法院(含专门人民法院)、3129 个基层人民法院(含专门人民法院)。参见 http://www.court.gov.cn/style/system/files/spc_en_cn.pdf, 访问日期:2020 年 3 月 29 日。2011 年,最高人民法院的中期工作报告显示,基层法院受理案件数量占 89.2%。同时,随着各省基层法院受理案件标的额的不断提高,基层法院近些年受理案件数量在不断增加。

济相对比较发达,具有一定代表性;三是 S 省的经济和社会发展存有明显的地区差异,在很大程度上能反映全国的地区差异性。样本的选取虽然存在一定局限性,但是本文仍寄希望于“管中窥豹”“以小见大”,努力发现法官激励机制存在的问题,为完善基层法官激励机制提出建议。

二、基层法官激励因素的分析与理论假设

(一)法官激励的理论内涵

激励是经济学的核心问题。人事管理经济学基于经济学理性人的基本假设,运用经济学的分析方法来研究人力资源管理,聚焦企业内部的激励问题。借鉴人事管理经济学的理论,我们把法院比喻成一个生产“公正裁判”的组织,法官就是最核心的“人力资源”^①。因而,对法官的管理本质上具有人力资源管理的性质,其核心是激励问题。在我国,审判权具有判断权的特征和中央事权属性,法官代表国家行使审判权,法官与法院之间存在着信息不对称问题。基于经济学的理性人假设,人总要追求自身效用的最大化,法官作为法院组织的“员工”,有其个体的需求。由于法院和法官之间的利益不总是一致的,在信息不对称的情况下,需要通过激励机制的设计来使二者的目标得以兼容,进而在满足法官效用最大化的基础上,实现法院的理想管理目标。

基于上述理论,本文将法官激励界定为,基于法官个体由内外部环境刺激引发的内心需求,法院组织通过多种方式激发法官的动机和行为,在实现法官个体需求效用最大化的同时,实现法院组织目标导向下的各项任务和工作要求的过程。法官激励研究的起点是法官的个人需求,核心是激励因素与效果的分析,目标在于建立实现效率最优的激励机制。

(二)我国基层法官激励因素的构成

法官激励的前提是了解法官的需求。为了更直接地了解基层法官个体的实际需求,本文在调查问卷当中设计了两个问题,即“哪些因素能够激励您更好地投入当前工作?”(多选题)和“您认为还有哪些影响法官激励的因素?对完善法官激励机制您有何建议?”(问答)。在 15 个选项中,选择人数最多的是薪酬,占比接近 80%;其次是“晋升”“晋级机会”“当事人的信任和尊重”,占比接近 70%;“准确反映个人工作绩效的考核机制”“福利待遇”“安全保障”三个因素的选择人数占 50%左右(具体情况参见表 1)。

表 1 基层法官激励因素的调查统计

序号	因素	人数	比重
1	合理的薪酬体系,较高的工资水平	282	79.44%
2	公平通畅的晋升、晋级机会	246	69.30%
3	受到当事人的信任和尊重	240	67.61%
4	能准确反映个人工作绩效的考核机制	202	56.90%
5	退休后的福利待遇	191	53.80%
6	人身安全的充分保障	172	48.45%
7	有更多的培训机会	146	41.13%

^① 把法院比喻成生产组织或许令许多人难以接受,但是它确实与企业组织的运行存在一定共性。本文意在寻找法院关于人员管理问题的一般性理论,并不代表会漠视法院作为审判组织的特殊性。

续表 1

序号	因素	人数	比重
8	假期/个人休息时间增多	128	36.06%
9	专业兴趣	117	32.96%
10	个人的成就感	109	30.70%
11	法院内部良好的人际关系	99	27.89%
12	法院体系内不良的行为得到及时惩处	95	26.76%
13	工作获得表彰奖励	90	25.35%
14	更多的自主权	40	11.27%
15	学术研究成果获得认可	38	10.70%

数据来源:根据课题组对 S 省基层法官的调查数据统计得出。

基于已有的文献研究,结合问卷调查的结果,从理论上,我国基层法院法官的激励因素至少应包括以下 10 个方面内容:

(1)收入。收入是一个劳动者的基本需求。正如汉密尔顿所言,最有助于维护法官独立者,除使法官职务固定外,莫过于使其薪俸固定^①。收入是法官的最基础需求,也是核心的激励因素。

(2)晋升。这里的晋升包括行政级别的晋升和法官级别的晋升。虽然我国实行的是法官单独序列管理,法官按级别晋升,但是法院内部仍然有院长、副院长、庭长、副庭长等行政职务。并且晋升不仅会带来权利或声誉的提升,同时也意味着收入的增加,因此,晋升是法官激励的一个核心要素。

(3)声誉。这里包括了社会的信任和尊重,以及不同群体对法官的评价,体现为法官被大众知晓、认可并信任的程度^②。荣誉称号等精神激励方式是声誉激励的主要表现。

(4)合理的绩效考核。绩效考核既涉及收入,也涉及晋升,同时也反映出法官的工作在本单位被认可的程度,直接影响工作积极性,是一个重要的激励因素。

(5)工作量。工作量包括法官需要完成的工作任务和工作时间等,是影响法官工作效率的直接因素。

(6)福利保障。学习培训、休息时间以及医疗健康、退休后的福利待遇等都属于这个方面,它反映的是法官对于个人成长的需求。

(7)安全保障。根据马斯洛的需求理论,安全需求是第二层次,是较为基本的人类共性需求,也是法官的基本需求。

(8)良好的工作环境。此因素既包括良好的办公硬件设施,也包括良好的人际交往、团队关系等软件设施。在当前审判团队运行模式下,良好的团队合作关系是影响法官工作效率的重要因素。

(9)公平感。人们对自己在工作中是否受到了公平对待十分在意,即员工不仅关注自己,同时也关心别人的付出与所得。在调查中,有被调查者提到“公平竞争”“均衡分案”等问题,这反映出基层法官对“公平”的诉求。在基层法院,法官对于自身的收入、晋升、工作量等问题,不仅关注自己所得,更关注法院内部、司法部门之间甚至与公务员等公职人员的比较。

(10)个人成就感。个人成就感是指法官从工作中基于自我认可而引发的激励要素,包括专业兴趣、工作的领域是否属于自己的喜好和擅长等。比如,有的法官擅长处理家事纠纷,那么家事审判工作就会激发其工作动力和热情;对法律的信仰以及学术研究的关注,也属于个人成就感的激励范畴。

^① 汉密尔顿、杰伊、麦迪逊:《联邦党人文集》,程逢如等译,北京:商务印书馆,1980年,第390-391页。

^② 宁静波:《法官与法院的产出效率——基于基层法院的实证分析》,《山东师范大学学报(人文社会科学版)》2013年第3期。

相比而言,学术研究并不是基层法官主要的激励因素。

(三)理论假设

为了测量上述激励因素的作用效果,调查问卷将“是否愿意终身从事此工作”设置为激励效果。假设法官受到来自工作的激励越大,那么从事该职业的意愿越高,反之,则越低。

法官这一职业以专业知识为核心竞争力,属于进入条件比较高的知识集中类行业,这导致法官的“产出”不同于一般企业员工。而且,法官判决的每个案件都有独特性,不同类型的案件难度也不一样,法官的“产出”不易且不宜简单量化。基于人事经济学的理论观点,“好的激励机制应能达到两个目标:一是激励员工付出适当的努力水平;二是吸引合适的员工为单位效力”^①。如果说入额的法官因为经过遴选而获得了适格的工作机会,那么是否愿意终身为司法工作效力就成为评价法官激励效果的最佳指标。

在此基础上,我们假设:(1)收入、收入公平感、晋升、声誉、福利、安全保障等核心激励因素与激励效果是正相关关系,即这五个方面的激励力度越强,法官越愿意从事法官工作;(2)工作量,包括审理案件数量与工作时间(加班频率)与激励效果是负相关关系,即工作量越大,法官越不愿意从事法官工作。

三、基层法官的激励因素与激励效果

(一)数据来源

本文所使用到的数据,由笔者 2020 年 2 月以网络问卷的方式面向 S 省的基层法官调查获得,共得到有效问卷 355 份(基本信息参见表 2)。

表 2 调查问卷基本信息

问卷样本	355 份
人员分布	调查涉及 S 省 16 地市,J 市 41 人、Q 市 18 人、B 市 12 人、DZ 市 25 人、DY 市 8 人、HZ 市 12 人、JN 市 14 人、LD 市 25 人、LY 市 39 人、RZ 市 6 人、TA 市 12 人、W 市 9 人、WF 市 35 人、YT 市 62 人、Z 市 13 人、ZB 市 24 人
性别分布	被调查者中,男性 216 人,占比 60.8%;女性 139 人,占比 39.2%
年龄分布	被调查者中,有 2 人处于 25-30 岁,127 人处于 30-40 岁,130 人处于 40-50 岁,96 人处于 50 岁以上
教育背景	被调查者中,本科学历有 275 人,硕士研究生学历有 79 人,专科学历有 1 人;其中有 56 人获得非法学学位
职级分布	被调查者中,2 人为正处级,11 人为副处级,60 人为正科级,112 人为副科级,170 人为科员、科员以下或无职务等级

数据来源:根据课题组对 S 省基层法官的调查数据统计得出。

(二)模型设计及变量设定

为了研究假设中的各类激励因素对实际激励效果的影响,本文利用 SPSS23 对问卷数据进行计量分析,计量模型设定如下:

$$Y_i = \alpha_0 + \alpha_1 X_i + \gamma Z_i + \epsilon \tag{1}$$

Y_i 为激励效果。基于前文的分析,法官的激励效果直接体现在法官继续从事本职业的意愿上,按照法官从事该职业的意愿由低至高赋值 1-5(具体情况参见表 3)。

① 周灵灵:《爱德华·拉齐尔对劳动经济学的贡献》,《经济学动态》2019 年第 9 期。

表 3 基层法官的激励效果赋值

赋分	5	4	3	2	1
激励效果	非常愿意,为社会的公平正义献出自己毕生的精力	愿意,尽自己所能把工作做好	一般,偶尔会有离开的念头	不愿意,认真考虑过离开,但还没有付诸实践	很不愿意,已经在为离职做准备

X_i 为核心解释变量。本文所提到的收入、晋升、压力、收入公平、荣誉、安全保障等核心解释变量,均根据问卷结果采取由低至高进行赋值处理,并对个别多变量表示的核心解释变量采用主成分分析法处理。

Z_i 为控制变量。在考察各激励因素与激励效果关系时,本文控制了法官的性别、年龄、最高学历、入职年限、行政职务级别、法官级别等法官个体差异。

(三)实证结果的分析

1. 收入因素的激励作用。表 4 中列(1)以法官目前的年收入为核心解释变量,结果表明,法官年收入对法官终身从事目前工作的意愿没有显著的影响。这与我们的假设产生了差异。究其原因,收入与激励效果之间存在非线性关系,呈现倒 U 型,说明收入存在一个临界点,在这个临界点之前收入有着促进作用,在这个临界点之后有着抑制作用。

列(2)的结果表明,入额后的收入增加幅度对法官终身从事本职业的意愿有显著的正向影响,并在 10%的水平上显著,这说明适当提高法官的工资,能使得法官更愿意终身从事法官职业。目前基层法官的收入普遍不高,法官对于收入的增加幅度更为敏感,与检验结果具有一致性。

列(3)与列(4)结果表明,法官对收入的满意程度和绩效奖金对个人努力的反映程度,对激励效果有着显著的影响,这说明法官对当前的收入越满意,越愿意继续从事这份工作;绩效工资越能反映出法官的努力程度,法官越愿意坚守岗位。

除此之外,我们还发现,年龄对法官的满意程度有着显著正向影响,年龄越大,更容易对目前收入满意。这可能是由于随着年龄的增大,法官的财富积累增多,养育子女、供给房贷等负担减少,从而对收入的期望降低所致。

表 4 收入的激励作用

解释变量	收入的激励作用			
	(1)	(2)	(3)	(4)
年收入	-0.095 (0.081)			
员额制后的收入增幅		0.147* (0.087)		
对目前收入的满意程度			0.342*** (0.057)	
绩效奖金对努力的反映程度				0.304*** (0.307)
控制变量	控制	控制	控制	控制

注:(1)***、**、* 分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平;(2)括号内数字为标准误。

2. 收入公平的激励作用。为了考察公平性对基层法官的激励作用,问卷分别设置了法官与本院内部司法辅助及行政人员、本地区司法系统不同单位工作人员,以及本地区政府部门公务员的收入相比较的满意度,对满意度由低至高赋值 1-5,以检测收入公平对激励效果的作用。

表 5 的计量结果显示,不论与本院内部司法辅助、行政人员的收入相比较,还是与本地区司法系

统不同单位人员以及本地区政府部门公务员的收入相比较,法官的满意度对终身从事目前工作的意愿有着显著的正向影响,即满意度越高,受到的正向激励越大。这一路径可能是通过法官的心理预期来实现的。法官对于本院内部同事的收入较为敏感,也更为在意,因为平时在一起共事,对于双方的工作量有清楚的判断。若他人的收入比自己预期的少,会对自己的收入有着更高的满意度。相反,则对自己收入的满意度会下降。与本地区司法系统不同单位工作人员的比较,也遵循同样的逻辑。我国目前的法官招录采用公务员考试招录制度,因此,研究法官与本地区政府部门公务员收入相比较的满意程度,对确定法官的薪酬标准有重要参考价值。

表 5 收入公平的激励作用

解释变量	因变量		
	终身从事目前工作的意愿	终身从事目前工作的意愿	终身从事目前工作的意愿
与本院内部司法辅助、行政人员的比较收入满意度	0.231*** (0.049)		
与本地区司法系统不同单位人员的比较收入满意度		0.293*** (0.054)	
与本地区政府部门公务员的比较收入满意度			0.319*** (0.052)
控制变量	控制	控制	控制

注:(1)***、**、*分别表示1%、5%和10%的显著性水平;(2)括号内数字为标准误。

3. 晋升的激励作用。表6列(1)列(2)研究的是晋升的激励作用。列(1)选择被调查者的晋升间隔作为核心解释变量,结果显示是不显著的负向影响。也就是说,在被调查的基层法官中,由前一级晋升到现在级别的时间间隔越长,法官终身从事目前工作的意愿就越低。为了使我们的结果更为可信,我们选取了被调查者对晋升存在主要问题的回答作为核心解释变量来进行进一步分析。由于问卷中提供的四个问题数目较多,且具有一定的共线性,本文使用SPSS结合主成分分析法选取两个主成分来进行研究。“主成分一”为晋升职位数量少与晋升周期长的合成成分,我们用“现实问题”变量代替,该变量数值越大,表明法官在现实情境中遇到的问题越严峻。“主成分二”由晋升条件合理性和晋升选拔透明性合成,我们用“程序问题”来代替,该数值越大,说明法官对晋升的程序越不满。

实证结果并没满足显著性要求,但是反映出负向的激励作用。究其原因,是因为基层法院存在晋升天花板,获得高级别等级的基层法官本就不多,低级别法官等级的晋升竞争不激烈,所以晋升问题并没有表现出显著的抑制作用。但是晋升名额少和晋升周期长的问题确实存在,而且随着级别的升高这两个问题会越发突出。考虑到竞争激烈的晋升之路,不少法官终身从事目前工作的意愿会有所降低。晋升程序问题对法官终身从事目前工作的意愿有着不显著的正向影响,说明目前晋升条件的合理性和选拔的透明性,没有对法官产生太大影响。

4. 工作压力的激励作用。表6中列(3)列(4)列(5)研究的是工作压力的激励作用。其中,列(4)的结果为基层法官办案量的激励作用,呈现不显著的负相关,即法官的工作量越大,就越不愿意从事该行业。除了上述提到的压力来源之外,法官的压力还来自案件本身的审判压力。问卷从非业务时间占用太多、立案登记制、案多人少、错案追究、审判管理的数字指标、执行压力、绩效考评指标、信访压力、他人干预办案、新型案件的复杂性等方面来刻画法官的审判压力。本文利用主成分分析法将以上选项合称为三个因素:“案件外压力”“案件压力”“指标压力”。如表6中第(5)列所示,在整体上,审判压力对法官终身从事目前工作的意愿有负向影响,这与我们的预期判断一致。而案件外压力对法

官终身从事目前工作的意愿呈现显著的负向影响,这说明在审判中,法官的压力不只是来自案件本身,案件之外的执行、信访以及错案追究制度都给法官带来了很大压力。上文提到的案内外的各种审判压力或多或少地影响着法官的信心,从而降低了法官从事这一职业的意愿。

5. 荣誉称号的激励作用。表 6 中列(6)为荣誉称号因素的激励作用。我们将未获得荣誉的法官赋值为 0,获得荣誉的法官按照荣誉由低到高的级别赋值 1-5,被解释变量为获得该荣誉的法官对该荣誉是否对工作产生影响的判断和终身从事目前工作的意愿。研究发现,荣誉等级对终身从事目前工作意愿的影响呈现不显著的正向影响,说明获得的荣誉等级越高,法官越愿意终身从事目前的工作,但总体上对激励效果的影响不大。

表 6 晋升、工作压力、荣誉称号的激励作用

解释变量	晋升的激励作用		工作压力的激励作用			荣誉称号的激励作用
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
晋升时间	-0.015 (0.012)					
现实问题		-0.038 (0.051)				
程序问题		0.052 (0.050)				
加班频率			-0.063 (0.049)			
办案量				-0.035 (0.036)		
案件外压力					-0.087* (0.051)	
案件压力					-0.041 (0.051)	
指标压力					-0.022 (0.050)	
获得荣誉称号等级						0.014 (0.034)
控制变量	控制	控制	控制	控制	控制	控制

注: (1) * * *、* *、* 分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平;(2)括号内数字为标准误。

6. 安全保障的激励作用。表 7 为安全保障的激励作用,我们对问卷中 6 个选项进行了主成分分析,把当事人闹访、当事人缠访、受到人身威胁、受到言语攻击合称为“不满情绪威胁”,把本人受到人身伤害和亲属受到威胁与伤害合称为“人身伤害威胁”。如表 7 中所示,不满情绪威胁和人身伤害威胁对法官终身从事目前工作的意愿有着显著的负向影响,说明法官在工作中遇到的不安全因素,不管达到何种程度,都严重影响法官从事该工作的积极性。之所以出现这种情况,主要是因为法官的职业特点决定了其始终处于公众关注之下,并且由于他们承担着判定案件胜负的责任,更容易引发当事人特别是败诉方的不满,从而产生针对法官的报复行为。法官遇到的此类情况越多,对目前的安全保障工作就越失望。为了保护自身以及家人的生命安全,他们会希望换一个更安全的职业。

表 7 安全保障的激励作用

解释变量	安全保障的激励作用
不满情绪威胁	-0.118** (0.049)
人身伤害威胁	-0.120** (0.050)
控制变量	控制

注: (1) * * *、* *、* 分别表示 1%、5%和 10%的显著性水平;(2)括号内数字为标准误。

四、实证分析折射出的问题、原因与对策

(一)问题及其原因分析

根据前文的分析,基层法官目前的收入、晋升、工作量、荣誉、安全保障等各激励因素所发挥的作用,并不尽如人意。基层法官终身从事本职业的意愿调查结果(表 8)显示,不到 50%的基层法官愿意继续努力做好目前工作,约 15%的基层法官存在离职想法,35%多的法官游移不定。虽然本次调查的样本数量不多,但是因为是完全随机的调查,所以折现出来的问题仍值得特别注意。

表 8 基层法官激励的实际效果

项目	人数	比重
非常愿意,为社会的公平正义献出自己毕生的精力	42	11.83%
愿意,尽自己所能把工作做好	134	37.75%
一般,偶尔会有离开的念头	125	35.21%
不愿意,认真考虑过离开,但还没有付诸实践	46	12.96%
很不愿意,已经在为离职做准备	8	2.25%

数据来源:根据课题组对 S 省基层法官的调查数据统计得出。

1. 不满薪酬待遇,收入激励不足。员额制改革后,S 省基层法官的收入有所增加,但绝大多数 S 省基层法官的收入包括基本工资、各类津贴补贴、绩效考核收入和政策性工资收入,即法官全年的实际收入低于 15 万元,同法官的预期有着明显距离,对法官没有产生足够的激励作用^①。

究其原因,一是员额制改革后,政策红利没有完全释放,增资承诺没有落实。按照省级统管的政策设想,入额法官属于省管干部,级别待遇应该不低于公务员的正处级^②。员额制改革之后,经费由之前的地方财政分级负责转变为由省级财政统一管理,部分省份与员额制改革相配套的工资方案尚未全面施行,使得部分法官的整体收入增长有限,甚至出现下降^③。二是考评机制不统一、不合理,导

① 为了解基层法官的收入需求,本调查还设计了一个题目:“您预期理想收入是多少”。总体上看,法官的理想收入大都比现有收入提高了一个档次(大约 5 万元),主要集中在 16 万-20 万元和 21 万-25 万元这两个档次。

② 陈卫东:《当前司法改革的特点和难点》,《湖南社会科学》2016 年第 2 期。

③ 张青:《基层法官薪酬制度改革的现实困境及其因应》,《思想战线》2019 年第 9 期。

致基层法官对考评公平性产生质疑,从而影响激励作用。调查问卷中,有66%的法官认为绩效考核不能够反映自身的努力程度。新《法官法》第41条明确规定,对法官的考核内容包括审判工作实绩、职业道德、专业水平、工作能力、审判作风,重点考核审判工作实绩。但是,对于如何考核审判工作实绩缺乏统一的适用标准,各法院具体考核方式差异很大。不同案件、不同部门、不同团队的工作存在异质性,法院内部相对统一的标准不能完全反映个人的业绩量,甚至出现不同审判团队的司法辅助人员奖金超过法官的情形,从而极大地挫伤了法官的积极性。另外,考评制度仍然存在“双轨制”问题,即在同一个法院中,具有行政级别的法官的考核要求不同于普通法官,从而使得考评的激励效果大打折扣。

此外,虽然入额法官实行单独职务序列管理,但按照工资套改办法主要依据其行政级别确定法官等级与工资待遇,审判辅助人员与司法行政人员则按照综合管理类公务员确定工资待遇^①,因而其他类人员在改革前的级别与待遇亦基本得以保留。这导致出现未入额而行政级别高的司法辅助人员工资高于员额法官工资的现象,从而挫伤员额法官增资所带来的积极性。

2. 晋升“天花板”抑制个人发展。现阶段虽然法院实行法官单独职务序列管理,与行政体系相比,法官会晋升较快,但事实上仍不容易。原因在于,根据《法官职务序列设置暂行规定》,基层法官的最高职务等级只能达到四级高级法官。该规定对法官职务等级以及职数比例有着明确的限制,改革前一般仅院长能晋升至四级高级法官,改革后虽有所放宽,但仍受到严格限制^②。对于很多基层法官而言,终其一生也只能晋升到一级法官,客观上基层法院存在晋升“天花板”的事实。这成为法官晋升的很大阻力,同时与晋升相挂钩的职级工资也难以提高,因而对法官产生了极大的消极影响,产生了负向激励。

3. 工作压力大,责任风险高。目前,基层法院普遍采用以法官为中心的审判团队运行体系,强化法官的独立审判权,这在一定程度上使法官的权力有所增加,但是也加大了法官的工作压力。一是诉讼案件持续增长,工作量加大。法院本该是解决纠纷的最后一道防线,但是现实中却成为“第一道防线”,导致基层法官不堪其累。过于频繁的加班占用基层法官的休息时间,增大了法官的压力。此外,院长、庭长等承担行政职务的法官,行政工作会占用审判工作的精力,从而产生多重压力。二是司法责任制的推行,特别是错案追究制给法官带来很大的压力。司法责任的目的是在确认法官独立审判权的同时对其进行约束,是非常必要的制度安排,但是由于错案追究制等具体制度在实施时存在认定事实表面化、处理程序粗化等弊端,导致基层法官如履薄冰。在有离职想法的法官中,91%的人是因为“职业风险高、责任大”,这是引发离职的最主要原因。

4. 荣誉称号形式宽泛,声誉激励效果不足。根据调查,355个被调查法官中仅有41人没有获得过任何荣誉称号,将近90%的人获得过各种荣誉。总体来看,荣誉称号对激励效果的影响不大,但是省部级以上较高级别的荣誉还是会对法官产生一定的激励作用。究其原因,过多的荣誉授予使得这种精神激励变为一种安慰形式,甚至有些荣誉是论资排辈的结果,含金量随之降低,因而使得激励作用减弱。另外,在物质需求还没完全满足的前提下,精神激励效果是有上限的,除非极高的荣誉和社会认可度,否则法官感受不到激励,甚至会产生淡漠情绪。

5. 安全保障不到位,职业风险高。通过调查问卷可以看到,在职法官工作期间面临的安全威胁问题远比预想的严重。法官遇到的安全威胁问题包括威胁程度较低的言语攻击和人身威胁、威胁程度

^① 张青:《基层法官薪酬制度改革的现实困境及其因应》,《思想战线》2019年第9期。

^② 张青:《基层法官薪酬制度改革的现实困境及其因应》,《思想战线》2019年第9期。

较高的人身伤害,甚至人身伤害也波及其亲人。而现有的法官安全保障体系,不论是安保的硬件措施,还是法律法规等软件措施,皆不完备,不足以威慑一些当事人的过激行为。

(二)提升基层法官激励效果的对策

法官激励效果的提升是一个极为庞杂的问题,需要系统化地改革。囿于篇幅所限,本文只针对实证研究中突显的几个重要问题提出一些建议。

1. 建立公平、动态的法官薪酬体系。根据前文的分析,现在基层法官的收入还普遍较低,远没有达到员额改革所承诺的标准。落实政策承诺、提升基层法官的收入仍是下一步配套设施完善的重中之重。实证研究表明,法官的薪酬激励存在非线性关系,具有边际效用递减的效果,所以并不是越多越好。各地方应根据经济发展状况、法官的工作量等因素综合确定基层法官的薪酬标准。基层法官的薪酬及绩效奖励应比较准确地反映法官的努力程度,才能具有良好的激励效果,否则高薪也未必“养”得住法官。同时,在法院内部要注意人员结构和级别的差异。在法院内部进行工资分配时也要实施科学的绩效考核,对于法官和其他审判团队组成人员,应保持合理的差距。此外,可以参考国外的一些做法,实行动态薪酬体系,根据当地经济增长速度和发展水平,确定一定比例,逐年进行动态调整,减少通货膨胀等因素造成的实际贬值效果。

2. 扩大晋升渠道和空间。2019年10月实施的新《法官法》明确规定,法官晋升采用按期晋升和择优升的方式。根据有关规定,五级法官至三级法官,每晋升一级期限为三年;三级法官至一级法官,每晋升一级期限为四年;考核合格,即可晋升。但现实中还存在严重超期的现象。当务之急是应当尽快落实按时晋升制,同时适当增加基层法院高级法官员额的指标。在分配指标时,应充分考虑地区、案件数量、法院情况等各方面的差异。同时,要进一步扩大上级法院从基层法院遴选法官的数量,为基层法官提供更广阔的晋升空间。此外,提高晋升制度的灵活性,建立常态性和机动性相结合的晋升机制。对法官进行级别晋升时,应明确一定的期限以及考核要求,对于远优于考核标准的法官可以缩短晋升年限。

3. 完善审判团队建设,提升审判效率。针对法官工作量大的问题,除了进一步深化多元化纠纷解决机制改革,把案件数量从外部源头上减少之外,还要从内部提高效率。审判团队建设的关键在于激发司法辅助人员的积极性,把法官解放出来,专注于审判核心事务。一方面,要明确法官助理的法律地位,制定清晰的选拔标准,在待遇、晋升、职业保障等方面给予明确规定,把确实具备法官后备力量条件的优秀人才留下来,并充分发挥其作用。另一方面,从团队视角完善法官与司法辅助人员的激励机制,使法官和法官助理各司其职,为团队的共同目标而努力。

4. 完善司法责任惩戒机制,减轻法官压力。司法责任制是对法官独立行使审判权的约束机制,但制度运行的前提是不会对法官激励产生负面影响。现在的司法责任制度更多地强调法官的责任,并且,以结果为导向的错案追究判断标准也不尽合理。应当赋予法官司法责任豁免权,允许法官在遵循正当程序和职业操守的情况下,对于自己无法避免和克服的问题,不承担司法责任。司法责任豁免制度的建立,应在法官获得独立审判权的激励作用与责任约束之间达成平衡。

5. 完善职业保障体系,提升法官安全感。第一,加强法官职业培训,增加教育经费,使法官成为专用型人力资本。同时,对基层法官的退休制度予以完善,逐步实现法官终身制,在节约人力资本的同时,激励法官为自身的声誉以及未来发展而保持公正司法。第二,加强对法官安全的特别保障。增加干警数量、完善信访制度,通过合理的渠道及时解决与当事人之间的矛盾,切实保障法官的人身安全。对当事人闹访、不执行判决结果等行为,予以立法限制;对侵害法官人身安全的恶性人身伤害事件,加重处罚力度。第三,建立基层法官权益保护控诉机制,根据法官的投诉对侵犯法

官合法权益的行为进行调查,查清事实后依法作出相应处理。第四,建立法官职业风险保险制度,以减低法官的职业风险。此外,也要注意保障法官的休息权,使得法官能够以充足的体力和精力完成工作任务。

**An Empirical Study on Incentive Factors and Effects for Judges from the Basic People's Courts
——Taking Some Grassroots Judges of S Province as an Example**

Ning Jingbo

(School of Economics, Shandong Normal University, Jinan 250014, P. R. China)

Abstract: To reform and improve the systems of judges' salaries and benefits as well as their security of tenure is a crucial factor for the Fifth Five-Year Reform Plan. Based on the basic hypothesis of rational choice theory, judges in the basic people's courts are motivated by income, promotion, reputation, assessment mechanism, workload, welfare guarantee, personal safety guarantee, working environment, sense of fairness, and personal achievement, etc. The effect lies in the willingness to work as a judge for life. The empirical study shows that the current annual income does not obviously incentive judges, the increase of income, sense of fairness and whether performance bonus can reflect their own contribution has significantly positive incentive effect. Workload, work pressure, the difficulty of promotion and the lack of personal safety guarantee have a significant negative incentive effect. The incentive effect of honorary titles on judges is not significant. The reform should continue to improve the salary evaluation system, expand promotion channels, improve the mechanism of assessment, reward and punishment, and improve the efficiency of the trial team and professional security.

Keywords: Judicial reform; Judicial system for specified number of personnel; Judges from the basic people's courts; Incentive

[责任编辑:李春明]