

改革开放以来法官任免年龄规定考

刘 忠

内容提要:法律规则结构建立后,并不能完全摆脱个人意志、情绪的影响。司法裁决是三段论过程,对于作为小前提的事实问题的裁断,依赖于法官个人的内心体验。因此,法官年龄对于司法结果具有重要影响。法官年龄主要不是认知问题,而是政治主题。认知意义上对于法官年龄的注意,在政治上被充分吸收。在美国,为评估、检测候选联邦法官的政治可靠性,选定的手段之一是拉长候选人经历,提高法官初任年龄是基本做法。而由于特殊政体所导致的法官终身任职,造成联邦法官普遍高龄。这为美国司法带来许多弊病。当代中国的基本干部政策是年轻化。这避免了法官过度高龄造成的不期后果。基于比较法视野和当代中国经验,在司法改革中,如何区分普通法官和不同职务职级的法官,设定不同的任免年龄,政策设计者逐渐有了更丰富的认识。法官年龄作为一个微观制度成分,对于建立良好制度,实现内部激励等方面具有基础意义。

关键词:司法者 法官任免年龄 政治

刘忠,复旦大学法学院教授。

引 言

将司法憧憬为一种不受司法者个人意志、偏好、情绪影响的活动,至迟从反思苏格拉底被陪审团判处死刑开始,就在西方思想中培育。^[1]近代以来,对理性的预见能力和文本的确定性极为乐观。结构观产生之后,“‘我’——主体——既不是自己的中心,也不是世界的中心——至今它只是自以为如此。这样一个中心,根本不存在。”许多结构主义的口号,如“主体性的黄昏”“作者死了”“主体的真相”等,流行一时。^[2]大理论下“目中无人”的形态,在经验世界内,被发现并非如此。

[1] 参见[古希腊]色诺芬著:《回忆苏格拉底》,吴永泉译,商务印书馆1984年版,第186-197页。

[2] 参见[比]J. M. 布洛克曼著:《结构主义:莫斯科—布拉格—巴黎》,李幼蒸译,中国人民大学出版社2003年版,第13页。

一方面,立法仅能就法律问题进行规定,事实问题不可定义。对事实的判断,只在法官心中。法律适用时,“司法中的人”并不是一个透明的存在,立法并不能直接穿过司法者,直接映射出裁判结果。因人的社会阅历、经验差异,不同司法者对同一案件的“证据—事实”问题会有不同体验和判断。司法不仅是规则的产物,而且是人的经验行动的结果,人的身体性在司法中是重要的因素。

另一方面,以世间百态、俗事俗物为工作内容的司法,需要洞悉人性,有丰富人生阅历。自然世界和人类社会是一个无法通约的二元区分。法官面对的不是数字、化学公式和物理实验,而是活生生的人的行为。不能以数学、物理等自然科学的少年天才,一体考量法学。实践中曾设数学、物理少年班,却无法学少年班;有少年数学家、青年天才物理学家,却无“少年天才法官”之表达。对此,自古典时代就有见解:“青年人可以在几何和数学上学习得很好,可以在这些科目上很聪明,但是我们在他们身上却看不到明智。这原因就在于,明智是同具体的事情相关的,这需要经验,而青年人缺少经验,因为,经验总是日积月累的。”^[3]

对各种心机复杂的诉讼行为和暗藏玄机的“证据—事实”问题,只有岁月淘洗后的历练老成者,才能作出准确判断。彭凯平回忆他 17 岁入北大心理系本科学习时,老师说:你们学心理学可能早了 20 年。^[4] 因为作为年轻人,很多心理现象未经历过,对于年长者一望即知的现象,青年没有体验,导致无法理解或错解。柏拉图称:“一个好的法官一定不是年轻人,而是年纪大的人。他们是多年后年龄大了学习了才知道不正义是怎么回事的。”^[5]

以上从认知角度来对待法官年龄,基本有共识。只是,司法并非仅是解决烟火人间俗世纠纷的机制,而是政治上层建筑的重要构成。选择一个什么人担任司法职位,也不只是知识论、社会心理学的考量范畴,而是政治选择。这在实行判例制度、法官握有政治否决权的普通法制度下,尤其明显。将年龄更长的人任命到法官职位,是其基本做法。

本文的逻辑脉络即由此展开。年龄是标示人的阅历、经验的数值刻度。政治充分注意到了这一现象,并依托人的身体性对政治进行设计。对年龄的重新发现,就是发现法官年龄,并非仅是法律认知主题,更主要是政治治理的中心议题。

一 美国联邦法官的高龄与身体政治

浸润于中国制度语境下,观察者对于当代中国法院青年法官现象并不会在意。在认知发生上,因美国联邦法官多为花甲、耄耋之老人,引发对中国法官年龄年轻现象的关注。此外,在司法改革中,美国联邦司法制度始终被研究者和制度设计者作为最重要的比较法

[3] [古希腊]亚里士多德著:《尼各马可伦理学》,廖申白译,商务印书馆 2017 年版,第 195 页。

[4] 参见[美]苏珊·菲斯克等著:《社会认知——从大脑到文化》,周晓林等译,人民邮电出版社 2020 年版,第 vii 页。

[5] [古希腊]柏拉图著:《理想国》,郭斌和等译,商务印书馆 2019 年版,第 121 页。

对象。于法官任职年龄而言,霍姆斯的例子经常被提起:1902年,61岁的霍姆斯被任名为联邦最高法院大法官,直到90岁时退休。所以,美国联邦法官高龄现象的制度原因,是展开分析必须回应的前提。^[6]

表1 17任美国联邦最高法院首席大法官年龄状况^[7]

姓名	出生年	任命年	时年	离任年	时年	任命总统
约翰·杰伊	1745	1789	44	1795	50	华盛顿
约翰·拉特利奇	1739	1795	56	1795	56	华盛顿
埃尔斯沃思	1745	1796	51	1800	55	华盛顿
约翰·马歇尔	1755	1801	46	1835	80	亚当斯
罗杰·坦尼	1777	1836	59	1864	87	杰克逊
萨蒙·蔡斯	1808	1864	56	1873	65	林肯
莫里森·韦特	1816	1874	58	1888	72	格兰特
梅尔维尔·富勒	1833	1888	55	1910	77	克利夫兰
爱德华·怀特	1845	1910	65	1921	76	塔夫脱
威廉·塔夫脱	1857	1921	64	1930	73	哈定
查尔斯·休斯	1862	1930	68	1941	79	胡佛
哈伦·斯通	1872	1941	69	1946	74	罗斯福
弗雷德·文森	1890	1946	56	1953	63	杜鲁门
厄尔·沃伦	1891	1953	62	1969	78	艾森豪威尔
沃伦·伯格	1907	1969	62	1986	79	尼克松
威廉·伦奎斯特	1924	1986	62	2005	81	里根
约翰·罗伯茨	1955	2005	50			乔治·布什
平均			57		72	

由表1可见,坦尼之后的十三位首席,较之最初的四位年龄普遍较长。这并非偶然,而是与1803年马伯里诉麦迪逊案具有制度上的暗合。该案开启了讨论美国法官年龄制度的起点:

其一,该案确立了1787年联邦宪法所没有列入的司法审查权,将美国权力制衡的政体闭合,此后,最高法院不再像此前那样被视为“鸡肋”机构,而被视为至高无上。

其二,该案完成的政体关节点在于“互相否决”,而在人民主权观念下,联邦法官又必须由代表各州的民意机构联邦参议院批准。为了使得联邦法官对于国会的“互相否决权”不被抽空,需要在法官一产生后即斩断民意机构对法官的决定。为此,美国联邦宪法

[6] 除罗德岛州外,其他州初审法院和最高法院均实行有限任期制。州法官强制退休年龄一般为70岁。参见[美]杰弗瑞·A.西格尔等著:《美国司法体系中的最高法院》,刘哲玮等译,北京大学出版社2011年版,第148、153页。

[7] 参见[美]克米特·L.霍尔主编:《牛津美国联邦最高法院指南》,许明月等译,北京大学出版社2009年版和David M. O'Brien, *Storm Center - The Supreme Court in American Politics*, W. W. Norton & Company, Inc. 2020。

第三条“法官任期内只要行为端正,就可以继续任职”被扩大解释,此条被认为是联邦法官终身任职的根据,使法官只在职业起点上受制于总统、参议院,此后没有任何外部力量能干预法官的裁断。

其三,由于事实问题不同于法律问题,法官裁断只接受自我约束,只向自己的“良心”负责。产生的结果是,“证据一事实”判断仅依赖于法官心证,即使法官恣意妄为,外部力量也难以制约、难以牵掣。

由此,联邦法官既握有司法审查大权,又终身任职,而且权力无法被监控,三者叠加在一起,使得联邦法院尤其是联邦最高法院被称为“帝王司法”。尼克松说:“总统最重要的人员任命,将是对美利坚合众国最高法院大法官的任命。”^[8]

尼克松此话绝不夸张。美国总统每届四年,可连任一届,最多八年。参议员任期六年,连任要再选。众议员任期两年,连任也要再选。而联邦法官一次任命,终身任职。总统根据自己的意识形态偏好、立场遴选出的联邦大法官可持久地对美国政治发挥影响。即使总统、参议员已不在位、去世或被政敌击败,他们任命的法官却在继续战斗,从而具有超越政治分期的影响力。1980年里根当选总统后,尼克松给里根仍去信传授秘笈:“在经济政策和外交政策上,你都将取得伟大的成就。但你要记住,你所留下最深远的成就是你对最高法院的影响。”^[9]典型如道格拉斯。道格拉斯 1939 年由罗斯福任命。罗斯福 1945 年去世,道格拉斯又经历了杜鲁门、艾森豪威尔、肯尼迪、约翰逊、尼克松、福特共七任不同党派、立场的总统,尤其是在 1961 至 1969 年沃伦革命时代,成为沃伦倚重的干将。联邦大法官对于美国政治的迭代影响足可窥见。

法官所具有的巨大的政治能量,对于总统而言事关重大。但是,其一经产生不受牵掣和控制,可能导致不期后果。比克尔的说法是:“当你任命一名法官时,你就是把一只箭射向了遥远的未来,而且连这个人自己也不能告诉你,对于他将遇到的一些问题他会怎么想。”^[10]这种一经产生即不受控制的状况,显然可能带来巨大的政治风险。在党派公开对立冲突的美国,遴选联邦法官候选人,首要的判断是确认候选人是“我们的人”还是“对方的人”。法官在获得提名之前,会被严格甄别。总统要极力防止被提名的联邦法官日后不受控制,甚至成为政治上的反对者。如何能在具体的操作手段上避免“看走眼”,将失误的可能压缩至最小? 遴选法官的司法部长和总统需要一个对政治倾向进行识别的稳定的“抓手”。年龄较长,成为重要的遴选参数。原因如下:

其一,思想的可识别度。一个初出茅庐的法学院青年学生,对大多数政治、经济、社会事务都不熟悉,因而是无立场或立场模糊的。即使已确立了基本意识形态,但是在青年时期,并没有机会在各种具体冲突、事件中将相关偏好展示出来,不足以提供丰富的个人言

[8] [美]杰弗瑞·A. 西格尔等著:《正义背后的意识形态——最高法院与态度模型》,刘哲玮译,北京大学出版社 2012 年版,第 161 页。

[9] [美]琼·比斯丘皮克著:《最高法院的“喜剧之王”:安东宁·斯卡利亚大法官传》,钟志军译,中国法制出版社 2012 年版,第 106 页。

[10] [美]亨利·J. 亚伯拉罕著:《法官与总统——一部任命最高法院法官的政治史》,刘泰星译,商务印书馆 1990 年版,第 61 页。

语、行为检材,以供外界判断、查验。他人无从窥测其内心真实观念。年龄段拉长至中年以后,每个人的立场、观点、倾向即充分暴露,尤其是在现代资讯信息保存、检索的条件下,每个人的相关文字和影像极难掩饰和隐藏。个人既往的思想外化痕迹,包括发表的论文、著作以及演讲、信件、公众讲话、表态等言行表现,供检测、评断的材料极多。从其既往经历中可以推断出未来的司法态度。

任何一个人选绝对不能是一个政治反对派,也不能是一个无从窥测政治倾向的无面孔的人。如果一个人几乎没有在媒体和公共空间留下任何声音、信息、形象,无从判断其个性特征,则他不会提名。

其二,思想的稳定性。现实的人基于出生、受教育状况、阶级、经历、性别、民族、种族等原因,仅有自己初步的意识形态偏好。即使某一个年轻人政治倾向符合总统偏好,也不会轻易被推出。因为年轻,思想并未成型,未来还有变数。只有在亲历了大量行动、冲突之后的年龄较长者,思想观念、价值立场才能沉淀,个人的意识形态立场才会基本固定,逐渐内化成为一种品格而不易变化。只有能确定一个人思想意识形态与总统一致,同时此人的思想稳定定型,而不是漂浮不定、尚在生成中的不成熟者,才会被接受。经反复筛查被看重的年长者,基本被认为日后发生大的立场翻转的概率较小。

在具体的程序上,首先,先由司法部长等总统的核心幕僚反复筛选、甄别,提出一个名单。甄别依赖的是外部信息,而不是本人在急于上位时的口说效忠表态。外部信息的获取,不仅是看此前重大政治关口时的行动站队,而且要拉长时段,通过各种手段和方式收集其作为素人时无意识流露出的政治意识形态倾向。其次,经总统与亲信酝酿、评估后,提出几位初步候选人,交联邦调查局对内定人选的声誉及其生活的每一有关细节进行充分调查。最后,司法部长将人选提交给总统,磋商讨论拟定人选,进行提名,交付参议院司法委员会审查,由参议院投票表决通过。^[11]

在考察、提请、任命听证的过程中,候选人的各种信息会被充分披露。尤其是在参议院听证会上,基本为律师出身的参议员,会以职业生涯中所熟稔的法庭交叉盘问似的方式,对被提名者进行密集、细致的提问,以详细挖掘、甄别其政治意识形态的深层内容。

候选人应当是可供识别的经历素材较多的非年轻者,这一点在晚近看得极明显。二战后,美国联邦法官的任职历程逐渐稳定,回溯其履历,基本分为四个阶段。第一阶段:先获取一个非法学学位,获得接受JD(法学学士)教育的前学位资格,然后进入法学院,三年后毕业;第二阶段:从事律师、检察官、教授、行政官员等,有较长其他职业经历、社会阅历;第三阶段:具备以上两个基础前提,进入提名视野;第四阶段:经过反复遴选,被提名担任法官。其中,对最至关重要的最高法院法官,要求有下级法院经历,以供评测其可能的司法立场。

通过与美国执业律师的对比,亦可显现出,联邦法官的普遍高龄并非是法律职业所要求的社会阅历这一单一因素所致,而是本文说的政治主导。2000年,美国大约50%的律

[11] See Henry J. Abraham, *Justices, Presidents, and Senators, A History of the U. S. Supreme Court Appointments from Washington to Clinton*, Rowman & Littlefield Publishers, INC. 1999, pp. 189 - 326.

师年龄在 45 岁以下,75% 的律师年龄在 55 岁以下。

表 2 2000 年美国执业律师的年龄分布^[12]

律师年龄(岁)	-29	30-40	35-39	40-44	45-54	55-64	65+
比例	7%	12%	14%	15%	28%	13%	12%

美国律师是私人执业者,无须由公权力机关遴选、任命、批准,由市场配置分布。只要一个律师执业收益依然大于成本总和,本人即可能会有意愿继续执业。所以,这一年龄分布基本反映了进入和淡出律师职业的年龄分布。作为法律从业人员,律师需要社会阅历,但是,担任法官所需要的不仅是社会阅历。

与国会议员的年龄门槛相比较时,法官基于政治性所要求的年长尤显突出。1787 年,联邦党人在与州权至上者论战时提出的主张是:“对参议院授权的性质,要求参议员信息更为宽广,性格更为稳定,要有相当的生活历练,才能具备这些优势。”而且,要入籍 9 年,“免得让外国势力渗入国家庙堂”。但是,相关要求只是参议员 35 岁、入籍 9 年,众议员 23 岁、入籍 7 年。^[13] 相比时下,联邦法官被提名时年龄分别为:地区法院法官平均 50 岁,上诉法院法官平均 53 岁,最高法院大法官为 53.4 岁。^[14] 2010 年,163 位联邦上诉法院法官平均 62.2 岁,无一人低于 40 岁。632 位联邦地区法官平均 59.9 岁。2012 年,联邦地区法官平均 60 岁,联邦上诉法院法官平均 62 岁,最高法院大法官平均 66 岁。^[15] 上述表 1 显示,美国建国以来 17 位首席大法官被任命时平均 57 岁。罗伯茨之前 16 位首席大法官离任时平均 71 岁。

年龄是一个忠诚度测试依托,而非目的本身。年龄可以固化思想,但并不必然完全可靠。美国法院史上,有几次“看走眼”的著名事故。如沃伦,1953 年,时年 62 岁的加州州长沃伦被任命为首席大法官,他于 1961 至 1969 年间进行正当程序革命,在很多方面改变了美国社会。研究者评价:“如果参议院能够预见‘沃伦法院’的根本方针——实际上,用他自己的话说,如果总统能够洞察未来——这项批准就可能在此时此地被否决。”^[16] 将年龄作为测试因子,是一种没有最优只好迁就次优的识别手段。

联邦法官在初始进入时,基于忠诚度考虑,被设定为年长者,这仅是联邦法官普遍高龄的一个起始原因。另一个原因是因为联邦法官无任期限制,多数法官年至耄耋,仍不选择离任。这即加剧了美国联邦法官高龄的局面。为何联邦法官无任期限制? 惯常对此的解释是保证司法独立或避免“59 岁现象”等短期行为。这一浅显的解释并不具说明力。

[12] 参见[美]李·爱泼斯坦等著:《法官如何行为:理性选择的理论和经验研究》,黄韬译,法律出版社 2017 年版,第 355 页。

[13] 参见[美]汉密尔顿等著:《联邦论》,尹宣译,译林出版社 2010 年版,第 426 页。

[14] 参见[美]李·爱泼斯坦等著:《法官如何行为:理性选择的理论和经验研究》,黄韬译,法律出版社 2017 年版,第 355、361 页。

[15] 参见[美]理查德·波斯纳著:《波斯纳法官司法反思录》,苏力译,北京大学出版社 2014 年版,第 11 页。

[16] [美]亨利·J. 亚伯拉罕著:《法官与总统——一部任命最高法院法官的政治史》,刘泰星译,商务印书馆 1990 年,第 235 页。

因为在历史生成顺序上,美国政制是先有各州,后有联邦,何以各州法官多为选举产生,并有任期限制?联邦与州法官任期二元制的做法,同样出自政治较量。因为独立革命后建立的邦联只是一个松散的组织体。面对谢斯起义、债务危机、英国重新入侵的危险等挑战,各州虽然同意结成一个更紧密的联邦,但对联邦可能侵害各州权益仍高度忌惮。因此,对联邦权力构造进行了细密算计。其中,在任期年限上,总统任期4年,参议员任期6年,众议员任期2年,法官任期无限制。通过任期的错叠导致差异性的身体政治,以达到制衡。^[17]

由于联邦法官的司法审查权和终身任职,导致其具有超越总统、国会任期的政治杀伤力,使得编制上增减一人,都要两党消耗各种政治资源去拼杀。1871年之后,最高法院大法官人数稳定保持在9人。各党派都会珍惜每一个在任大法官职位,除非政治时机有利,否则大法官宁可死在任上,绝不退休。原本法官初始任职时已经年长,加之无退休年龄限制和党派较量的激化,实际催生了在任法官的过度高龄。

人暮年时各种病患即会接踵而至。霍姆斯至迟从80岁开始,各种手术、急性、慢性疾病缠身,^[18]虽然传记作者隐讳各种病症对霍姆斯心智和脑力的影响,但研究者注意到霍姆斯庭审时不是在写信,就是在打瞌睡。^[19]道格拉斯大法官76岁时,“有许多中风病患的偏执特性”,阅读时跳行,“抱怨有人计划谋杀他,想要解除他的大法官职位”,不认识来探视自己的同事瑟古德·马歇尔大法官,庭审辩论时昏睡。^[20]

法官高龄,在诉讼程序和司法体制上,产生了大量麦迪逊、杰伊等制度设计者所不期的后果:第一,由于九人编制这一顶层设计无法更改,而高龄法官精力有限,大量案件被推之门外不予受理,每年超过9000件申请调卷令和上诉的案件中,仅受理不到80件;^[21]第二,超过90%的刑事案件通过辩诉交易进行;^[22]第三,各项事务依赖法官助理,靠法官助理筛选案件、写法律文书,是谓“法官助理专政”;第四,由此可理解联邦法院判决后的执行权何以不配置给法院,因为不管由哪级法院执行,法官都是长者,无力率队抓捕拒不执行者,或赴外地长途奔袭进行查封、扣押。各级法院不享有执行权,意外地契合了法官的年龄构造。

由此可见,美国联邦法官普遍高龄并非技术规范所致。这一不引人注目的身体现象,既是政治较量的结果,又是手段体现。不管基于“规则—系统”还是基于“规范—结构”的设计,都无法祛除生物个体意志的作用。尤其从法官高龄这一身体性,对于司法之治具有的基本构成性决定,提示了美国联邦司法制度与其他法域差异的独特原因。

[17] 参见[美]汉密尔顿等著:《联邦论》,尹宣译,译林出版社2010年版,第546页。

[18] 参见[美]爱德华·怀特著:《奥利弗·温德尔·霍姆斯:法律与我》,孟纯才等译,法律出版社2009年版,第570-597页。

[19] See David M. O'Brien, *Storm Center - The Supreme Court in American Politics*, 12th edition, W. W. Norton & Company, Inc., 2020, p. 255.

[20] 参见[美]鲍勃·伍德沃德等著:《最高法院的兄弟们:美国联邦最高法院要案审理纪实》,吴懿婷等译,当代中国出版社2009年,第282-312页。

[21] See Lawrence S. Wrightsman, *The Psychology of the Supreme Court*, Oxford University Press, Inc., 2006, pp. 59-60.

[22] 参见[美]罗伯特·麦克洛斯基著:《美国最高法院》,任东来等译,中国政法大学出版社2005年版,第190页。

二 干部年轻化与中国法官的低龄

中国法官年轻化的制度根据在于20世纪80年代的干部年轻化政策。了解这一政策的发生,是认识法官年龄及其后调整的制度基础。与美国联邦法官任职终身所生成的选任机制不同,中国法官并不终身,因此,中国并没有美国联邦法官选任制度发育出的通过高龄来检测意识形态的需求。“文化大革命”后,决策层思考的是如何使干部年轻化。

1979年,邓小平多次提出要选拔年轻干部,认为“这是个根本问题,是关系到我们党和国家命运的大事”。^[23]在中共中央选拔优秀青年干部汇报会上,中组部部长宋任穷传达邓小平的讲话:“其他的日常工作,是第二位、第三位、第四位、第五位、第六位的事情。第一位的事情是要认真选拔好接班人。”^[24]1980年,邓小平在政治局扩大会议上提出了干部选拔的革命化、年轻化、知识化、专业化。^[25]

中共中央提出干部年轻化政策,是基于政治考虑。建国前参加革命的老干部,在改革开放后都已经进入老年。为此,要在老干部还在时,将坚持十一届三中全会以来路线的干部选拔到领导岗位。陈云说:“现在部长一级、省委第一书记一级都是六十开外了。如不在这一两年中提拔一批青年干部,则将是极大危险。”^[26]1981年十一届六中全会后,中共中央把各省市书记留下,专题讨论提拔中青年干部。在符合政治标准前提下,即使年龄与能力、资历、台阶等指标冲突时,年龄也放在优先位置。对“中青年干部缺乏经验”的说法,陈云批评说:“我们应该问一问,经验是从哪里来的?还不是从实际工作中锻炼出来的。把优秀的中青年干部放到实际工作的负责岗位上去,让他们挑担子,只要有三年五载,至多十年的锻炼,他们是一定能够锻炼成才的。”^[27]

为实现此目标,中共中央通过四个方面进行部署:其一,撤换大批“三种人”。^[28]其二,在中央和省级建立顾问委员会制度(1982—1992),建立老干部离职休养、离退休制度,实际限定了干部的最高任职年龄。其三,区分干部职级,设定更低的初任年龄。其四,组织措施上,中央组织部成立青年干部局,地方党委成立青年干部机构。^[29]

对于干部的初任年龄设定,胡耀邦介绍十二大中央委员的选任条件时说:“选中委时,定六十岁以上的不进,从六十岁以下的来挑,搞了‘优选法’,一下子打开了局面。”^[30]在顶层设计上标定界限后,其他级别干部选任就有了参照系。十二大和六届人大调整干部后,省(市、区)党委常委和正副省长(市长、主席)共454人,61岁以上的131人,占28.9%;51

[23] 中央文献研究室编:《邓小平年谱》(第四卷),中央文献出版社2020年版,第528、541、544页。

[24] 《宋任穷同志在选拔优秀中青年干部汇报会上的讲话(摘要)》(1979年12月2日),载中央组织部编《组工通讯》(1980年),中共中央党校出版社1981年版,第3页。

[25] 参见《邓小平文选》(第二卷),人民出版社1994年版,第326页。

[26] 《陈云文集》(第三卷),中央文献出版社2005年版,第486页。

[27] 《陈云文选》(第三卷),人民出版社1995年版,第294页。

[28] 参见汪文风著:《从“童怀周”到审江青》,当代中国出版社2004年版,第171页。

[29] 参见中央文献研究室编:《陈云年谱》(下卷),中央文献出版社2015年版,第317页。

[30] 《中央对广东工作指示汇编(一九八三年—一九八五年)》,中共广东省委办公厅编印,1986年5月,第14页。

岁至60岁的229人,占50.4%;50岁以下的94人,占20.7%;^[31]省级领导班子平均年龄由62岁下降到55岁,其中新提拔的干部占新班子成员的44%,大多数是中青年干部。^[32]

根据中共中央干部年轻化的要求,政法机关展开了提拔干部的相关工作。中央政法委成立之初,彭真就提出,选拔培养干部,“年龄,要年富力强,能真正顶班工作”;“现在,政法各部门的领导班子政治上基本是好的,但的确老的多了。……我们这些老同志,现在应该主动、自觉地经常抓紧选拔、培养四五十岁左右的接班人”。^[33]在中央一级,时任最高人民法院院长1907年出生,最高人民检察院检察长1901年出生,公安部部长1916年出生。六届人大进行新老交替。新任最高法院院长郑天翔1914年出生,最高检检察长杨易辰1914年出生,公安部部长刘复之1917年出生。

之后,中央最高决策层推动提拔年轻干部的力度进一步加大,分别在1985年和1987年进行了两次更大规模的调整。

1985年,在苏联,“不到三年时间,一个接着一个地相继去世了三位总书记,三位国家领袖,几位最显要的政治局委员。”^[34]苏共中央认为不能再持续老人政治。1985年3月11日开始的政治局会议上,葛罗米柯提议领导人年轻化。葛罗米柯从1957年到1985年担任外交部长,是最年长的政治局委员,最有威望。其提议得到苏共中央全会支持。^[35]这对中共中央产生了触动。早在十二大后和六届人大闭幕之初,虽已对干部进行大规模调整,中共中央仍有紧迫感,认为干部虽然年轻化,但省部级干部中40岁以下的仅9人,1985年年龄超过任职年限的将增加到169人,1987年将增加到211人。^[36]中共中央决定不按惯例五年换届,即不到1987年十三大时再调整,而选择提前使用超常规方式提拔青年干部。

十二大《党章》第12条有一个授权规定:“党的县级和县级以上委员会在必要时可以召集代表会议,讨论和决定需要及时解决的重大问题。”根据该规定,1985年9月12日至15日,召开十二届四中全会预备会议,对各项议题进行充分酝酿和讨论。16日,召开十二届四中全会,决定召开全国代表会议。^[37]18日,建国后第二次党的全国代表会议召开,64人不再担任中央委员和候补中央委员,37人不再担任中顾委委员,30人不再担任中纪委委员;增选中央委员56人,候补中央委员34人,中顾委委员56人,中纪委委员33人。^[38]新的中央委员会产生次日,召开十二届五中全会,对核心层进行调整,增选6位政治局委员、

[31] 参见《宋任穷同志在全国组织工作座谈会上的讲话》(1983年7月18日),载中央组织部办公厅编《组织工作文件选编(1978—1984年)》,1985年,第2页。

[32] 参见曹志等:《回忆宋任穷同志在中央组织部工作的岁月》,载《宋任穷纪念文集》,中共中央党史研究室2009年版,第39页。

[33] 彭真著:《论新中国的政法工作》,中央文献出版社1992年版,第221页。

[34] [俄]米·谢·戈尔巴乔夫著:《戈尔巴乔夫回忆录(全译本)》(上),述戮等译,社会科学文献出版社2003版,第314—315页。

[35] 参见[俄]瓦列里·博尔金著:《震撼世界的十年——苏联解体与戈尔巴乔夫》,甄西主译,昆仑出版社1998版,第49—51页。

[36] 参见《宋任穷同志在全国组织工作座谈会上的讲话》(1983年7月18日),载中央组织部办公厅编《组织工作文件选编(1978—1984年)》,1985年,第2页。

[37] 参见《中共十二届四中全会公报》,《人民日报》1985年9月17日第1版。

[38] 参见《团结奋斗再展宏图》,《人民日报》1985年9月19日第1版。

5 位书记处书记。^[39] 大批建国后年轻知识分子干部接替了战争年代参加革命的老干部。

在政法机关,1917 年出生的公安部部长刘复之转任中央政法委常务副书记,1933 年出生的阮崇武接任公安部部长。在各地方,“文化大革命”前大学生、四十岁左右的干部被超常规、破格提拔到领导岗位,是普遍现象。典型者如 1938 年出生、1962 年于中国人民大学法律系毕业的肖扬,1981 年时尚在粤北担任县委办公室主任,经过区委书记、地委副书记短期任职,1983 年任广东省人民检察院副检察长,1986 年任检察长。^[40]

1986 年,中央最高决策层再次加快了干部年轻化的频率。1986 年 10 月,在十二届六中全会召开后的二十多天里,韩先楚、刘伯承、叶剑英先后去世。参加完叶剑英追悼会的第二天,邓小平、李先念到陈云住地进行了长谈,商定十三大的干部年轻化安排。^[41] 所以,1987 年十三大,又一批年轻干部从中央到地方,进入领导层。

20 世纪 80 年代中国政治的卡里斯马成分,为中国政治变迁提供了常规化政治条件下难以实现的转型。在核心层实现年轻化并确定了最高任职年龄之后,各层级的干部年轻化问题逐渐得到解决。

回望干部年轻化历程,中共中央的政策目标是先通过运动方式解决积弊,然后实现常态化治理,建立长远、规则化的干部体系。以 1995 年后四部《党政干部选拔任用工作条例》为基本规范,中共中央将干部年轻化政策以党内法规形式规则化,区分不同职务级别,建立了初任和任职最高年龄退休制度,整个职官体系、晋升机制更加形式理性化。2007 年,据中央组织部统计,从年龄结构看,全国机关干部中,45 岁以下的已占 72.2%,其中 35 岁以下的占 31.5%。50 年代出生、70 年代参加工作的干部已成为省、市两级党政领导班子的主体;60 年代出生、80 年代参加工作的干部已成为县、区党政领导班子的主体。^[42]

对美国制度现象的深度解析和对中国干部年轻化政策的考察,丰富了对当代中国法官年龄的认识。法官年龄设定由两个端点界定,一端是初始进入的最低年龄,另一端是任职退出的最高年龄。法官年龄考察,由此建立了一个范型。

三 普通法官任免年龄

早在制定 1954 年《人民法院组织法》时,决策层就清晰认识到,法官在事实裁断上依赖于社会阅历、人生经验,初任法官不能太年轻。董必武说:“为什么法律规定二十三岁以上的成年人才能当审判员,其他干部并没有这样的年龄限制呢?就是由于当审判员,要懂得些法学知识,还要懂得人情物理。作审判工作,只懂得法,不懂人情物理,法学博士也不一定搞得好审判工作。”^[43] 1954 年《人民法院组织法》颁布时,二十三岁以上,即 1931

[39] 参见《中共十二届五中全会公报》,《人民日报》1985 年 9 月 25 日第 1 版。

[40] 参见《最高人民法院院长最高人民检察院检察长简历》,《人民日报》2003 年 3 月 17 日第 2 版。

[41] 参见中央文献研究室编:《陈云传》(下),中央文献出版社 2005 年版,第 1779-1780 页。

[42] 参见贺国强:《在〈干部任用条例〉颁布实施五周年座谈会上的讲话》,2007 年 8 月 14 日,中共中央组织部工作通报[2007]第 28 期。

[43] 董必武著:《当前司法工作的几个问题》(1958 年 4 月),《党的文献》1996 年第 2 期,第 70 页。

年以前出生,意味着都经历过国家动荡起伏、革命风起云涌的大时代。通过对比,可知这一初任年龄限制在当时是较高的任职年龄要求。

其一,对比党政干部。王蒙,1934年出生,14岁入党,15岁在北京市团市委担任干部,16岁担任北京市第三区团工委组织部负责人。^[44] 顾昂然,1931年出生,15岁入党,1949年为政治局委员、北京市委书记彭真担任秘书,1952年为政务院政治法律委员会研究室干部。^[45]

其二,对比法定婚龄。1950年《婚姻法》第4条规定:“男二十岁,女十八岁,始得结婚。”1980年《婚姻法》修改时,正值将计划生育作为基本国策,号召晚婚晚育,男女法定婚龄方为22岁、20岁。

1954年《人民法院组织法》由彭真领导起草。1979年,彭真复出,再一次受命起草人民法院组织法,沿用了1954年23岁的初任年龄规定。彭真表达了他的看法:要迅速健全法院等机构,需要从各条战线选拔足够数量的劳动模范、先进工作者等老、中、青优秀分子到法院。“这些人虽然缺乏专业知识和经验,但是有其他社会实践经验和知识,经过定期训练,就可以在工作中边学习边提高,逐步成为司法工作的内行。”^[46] 彭真的看法显然是,与专业知识和经验相比,社会实践经验和知识更重要。所以,其间,人民法院组织法虽然经历1983年、1986年的改动,但23岁这一规定一直沿用到2018年。

法条文字是静止停滞的,支撑法条、激活法条文字的社会却在这几十年间发生了巨大变迁。较之建国前革命大时代成长起来的青年,时下的法官基本上是在校园连续体内长成,仅有学龄的阶段区分,社会经验历练并无实质差别,一张白纸走下来的校园青年,极少有社会阅历和世事经验。

2002年,最高人民法院提出“加强对法官经济、金融、管理和科技等专业知识的培训,增强社会知识和社会阅历,提高分析和解决实际问题的能力”。^[47] 法官的社会知识和社会阅历,本应是法官任职之前应当完成的,是法官任职的基本条件,而不是就任法官之后需要补习的内容。提高法官的初任年龄开始被关注,可能的分歧在于具体的年龄设置。

(一)初任年龄

当代中国法官的裁量权受到成文法和司法解释约束,法官被认为仅是消极的法律适用者。法官低龄现象部分受此制度设计决定。虽然对于法官年轻、年长的界限,不同司法制度有不同理解,但是有一个基本一致接受的认识:事实问题无法被法律规制,而依赖于法官的判断,法官的判断与人生经验、社会阅历正相关,所以即使在作为大多数案件初审法院的县区基层法院初任法官,也不能太年轻。

担任法官年龄年满23周岁,原本是一个限制条款。实践中,成了资格指引条款。在县区基层法院,多年来只要是中央政法编制内书记员,年满23周岁,符合学历、资格考试

[44] 参见王蒙著:《王蒙自传第一部 半生多事》,花城出版社2006年版,第76、86页。

[45] 参见顾昂然著:《回望:我经历的立法工作》,法律出版社2009年版,第23、31页。

[46] 彭真著:《论新时期的社会主义民主与法制建设》,中央文献出版社1989年版,第14页。

[47] 《最高人民法院关于加强法官队伍职业化建设的若干意见》(2002年7月18日)

条件,就可转为助审员,成为《法官法》所称法官。1983 年,最高人民法院曾批复,助审员可以临时代行审判员职务,也可以担任合议庭的审判长。此后,23、24 岁尚显稚嫩的面孔,在各地法院审理关乎他人婚姻关系存续、自由、财产、生命剥夺的案件,极为常见。

2021 年最高人民法院《关于完善四级法院审级职能定位改革试点的实施办法》实施之前,各级法院受理初审案件的构成是 80% 案件一审在县区基层法院,另外 20% 左右的案件,一审主要集中在中院,少部分大标的民商案件在高原一审。作为初审,主要工作是对事实部分进行认定。虽然上诉审制度不受一审判决和上诉请求内容限制,而是实行全案审查,但是,限于案件数量和远离案发地、责任划分等原因,对于事实不清的案件,二审法院极少对一审法院查明的事实直接进行变更,而多发回重审,要求原审法院查清。

所以,基层法院法官对事实的认定,对于案件的分量最重。由此,对于初审法官就事实问题的洞悉能力要求,实际较之侧重于法律审、书面审的二审法官更高。2017 年员额制之前,在中院,担任助理审判员一般是本科毕业三年以后,高原则为五至七年。本科毕业,一般是 22 岁左右,因此,通过对经历的要求,实际法官初任年龄在不同法院拉开。反而是在基层法院,刚从法律院系迈出的青年人年满 23 岁,基本就可以被任命为助审员,独立办案。

2015 年,“四五纲要”提出“适当提高初任法官的任职年龄”。这一要求在两部立法中体现出来。其一,1979 年人民法院组织法规定人民陪审员年龄为 23 周岁,2018 年人民陪审员法实行“一升一降”(提升年龄、降低学历),将学历要求从原有的大专以上降低到一般具有高中以上文化程度,并将年龄要求从 23 周岁提高到 28 周岁,主要是为了更好地发挥陪审员富有社会阅历、了解社情民意的优势。^[48] 其二,2018 年人民法院组织法和 2019 年法官法修订,都删除了此前“年满二十三岁”的规定。

在制度实践层面,2017 年最高人民法院首批 367 名员额法官平均法律工作经历 22 年,平均年龄 47 岁。^[49] 2016 年,北京市三级法院 2363 名员额法官平均任职经历 11.9 年,平均年龄 40.6 岁。^[50] 但是,这两个年龄并非对年龄规则性限制的产物,而是员额法官选任方案间接导致的结果。2017 年完成的第一批员额法官选任,之所以较此前以担任助审员为法官标识的时代年龄提高很多,其原因是选任规则对中高层进行倾斜照顾所导致的结果。第一,选任时,除个别学历、能力确实不足以入额外,各级法院院长、副院长、庭长等部门中层以上负责人基本进入员额。而在各级法院,从书记员、助审员、审判员,逐步提拔到副庭长、庭长,都需要年龄、资历。第二,普通审判员进员额,基本上是论资排辈。助审员、年轻审判员在第二批、第三批入额。

法官年龄要求需要在正式制度层面实现。2019 年法官法规定的法官条件是,“具备普通高等学校法学类本科学历并获得学士及以上学位,……从事法律工作满五年。其中获得法律硕士、法学硕士学位,或者获得法学博士学位的,从事法律工作的年限可以分别

[48] 参见周强就《中华人民共和国人民陪审员法(草案)》作说明,《人民法院报》2017 年 12 月 23 日第 1 版。

[49] 参见罗书臻等:《从严选任高素质法官 落实司法责任制改革》,《人民法院报》2017 年 7 月 4 日第 1 版。

[50] 参见杨万明:《北京市高级人民法院工作报告》(2017 年 1 月 18 日)。

放宽至四年、三年。”该法还规定,“初任法官一般到基层人民法院任职。”在目前学制下,法学院本科毕业基本是在22至23岁左右。据此,基层法院初任法官年龄与人民陪审员法规定的28岁大体一致。

此外,早在“一五纲要”中就规定,“高级人民法院和最高人民法院的审判庭5年之后从下级人民法院和社会的高层次法律人才中选任法官。”2019年法官法规定,上级法院法官一般逐级遴选;参加上级法院遴选的法官应当在下级法院担任法官一定年限,并具有遴选职位相关工作经历。据此,时段拉长后,会实际造成不同级别法院初任法官的年龄梯次。

(二) 任职最高年龄

干部年轻化政策一方面大幅降低了初任一定职务职级的法官年龄,另一方面降低了任职最高年龄。控制最高年龄,主要通过离退休制度实现。科级以下普通法官的退休年龄,适用1993年《国家公务员暂行条例》第79条规定的“男年满60周岁,女年满55周岁”。

司法职业化观念兴起之后,对不同于上命下从的行政岗位,而是依赖个人经验、阅历,独立作出判断的法官职业,逐渐出现要求延长法官任职的主张。对于司法职业的特殊性,在干部年轻化大潮时代,彭真就提出过分别对待意见。他认为:“政法队伍的年龄一刀切有困难。公安工作斗争比较复杂,连贯性比较强,特别是隐蔽斗争,年龄不要都卡得那么死,年轻化要有个过渡。”^[51]后来,彭真又提出,公检法工作“都是天天作战的,又各是一门科学,一个专业,要有专业知识,包括实践经验”;“一下子把有经验的老同志都换下去,不利于工作”;“政法队伍是天天作战的,有没有经验,有没有专业知识,大不一样”。^[52]

2005年《公务员法》第92条并未沿用此前条例具体设定年龄,只是规定“公务员达到国家规定的退休年龄或者完全丧失工作能力的,应当退休”。中组部的解释是,“关于退休年龄。按照现行规定,公务员有的60岁退休,有的55岁退休,有的65岁或70岁左右退休等,这些在法中难以一一规定。因此,草案按照劳动法的处理办法,不具体规定公务员退休年龄,只作原则规定:公务员达到国家规定的退休年龄,应当退休。对国家规定的退休年龄,将进一步研究,逐步加以完善,适时出台国家法规。”^[53]据此立法留白,最高人民法院试图推动法官退休延迟。较之十年后“四五纲要”提出的提高初任年龄,2005年“二五纲要”先提出,“在保证法官素质的前提下,适当延长专业水平较高的资深法官的退休年龄”。

目前普通法官延长退休年龄的做法,尚未获得制度支持。原因之一是,专业水平较高的资深法官必然是在中青年时代即已经展露才华,而绝不是在职业末期才初露小荷尖角。因此,业务能力强的法官通常在职业初期、中期就已经是担任一定职级的干部,因此,不是普惠地规定所有普通法官延长退休年龄,而是对较高职级的法官进行特惠。这再一次将区分职级设定干部最高任职年龄的政策带入到法官制度中。

[51] 《彭真年谱》(第五卷),中央文献出版社2012年版,第142页。

[52] 彭真著:《论新中国的政法工作》,中央文献出版社1992年版,第280、409页。

[53] 中央组织部办公厅等《关于〈公务员法(草案)〉进入全国人大常委会审议程序有关情况的通报》2004年12月31日,国人厅发[2004]137号。

四 不同职务职级法官任免年龄

讨论不同职务职级法官的任职年龄,有两个基本的前置制度,其一,法官是否如其他党政机关一样,区分为乡科、县处、厅局、省部这样的等级;其二,法院内部是否根据审判程序、管辖案件不同,分设不同的审判庭,设庭长、副庭长和主管副院长。

对于第一个问题,这是一项基本干部政策。经历过革命战斗年代的经验与教训,中共干部制度的一个突出特点是由低到高,逐级提拔。在每一个下级岗位上,一方面经受政治忠诚度考验,另一方面对工作能力进行检验、锻炼。经受两方面考验中的优秀者,再提拔到上一个岗位。所以,大规模提拔青年干部之初,宋任穷说:“我是主张青年干部先搞公社书记、县委书记,当车间主任、厂党委书记,没有搞过这些工作,一下子拿到省委、地委作领导工作不行,他们自己也感到为难。”^[54] 陈云支持这种做法:“台阶论还是对的。这是小平同志讲的,台阶,一级一级上来,这是必要的。一定要按级提拔。我写的一些办法也是按级提拔。但是,也可以越级提拔。越级提拔的,只能是少数。我看按台阶的办法上台的人,他的基础巩固扎实,本领全面。”^[55]

对于第二个问题,基于法官人数众多需要的信息传递、管理成本,尤其是人员晋升激励机制设计等原因考虑,法院内部的分庭治理以及对应的科层管理依然保持。2018 年人民法院组织法继续保留了庭长、副院长的设置。2019 年法官法也继续保留了从五级法官到首席大法官十二级的差等序列。

(一) 初任年龄

20 世纪 80 年代以来的干部年轻化政策是区分不同职级干部,降低初任年龄。1998 年,中央组织部要求,到 2003 年换届时,实现以下目标:第一,中央、国家机关部委和省级党委、政府领导班子,都要形成由 60 岁左右、55 岁左右、45 岁左右干部构成的梯次配备。第二,在部委领导班子中 45 岁左右干部至少要有 1 名。部委正职中,50 岁左右的应有一定数量。第三,在省一级,50 岁以下干部在党委领导班子中要有 3 名,在政府领导班子中要有 2 名;其中 45 岁左右的干部在党委、政府领导班子中至少各有 1 名。党政正职中 50 岁左右的应有一定数量。第四,在中央、国家机关司局级干部和省辖厅局级和市党委、政府和县党委、政府领导班子中,在党政正职中分别要求应有一定数量的 45 岁、40 岁、35 岁左右的干部。^[56]

2004 年,年龄要求进一步降低,中央和国家机关部委领导班子和省级党委、政府领导班子要保持以 55 岁左右干部为主体的梯次配备;在省级党委、政府领导班子中,50 岁以下的干部要有 4-5 名,其中 45 岁左右的干部至少要有 2 名。^[57]

[54] 《宋任穷同志和陈野苹同志在落实干部政策工作座谈会上的讲话》(1979 年 6 月 9 日),载中央组织部干审局编《干审工作政策文件选编》,第 720 页。

[55] 《陈云文选》(第三卷),人民出版社 1995 年版,第 302 页。

[56] 参见中央组织部《1998-2003 年全国党政领导班子建设规划纲要》,中办发[1998]16 号,1998 年 6 月 24 日。

[57] 参见中央组织部《2004-2008 年全国党政领导班子建设规划纲要》,2004 年 2 月 9 日,中办发[2004]8 号。

中组部的意见在法院被较好地执行。因为外部规范符合了内部利益,各级法院都有强烈意愿将本院中层、班子成员干部任职年龄降低。这是因为,其一,院长都希望能任期满一两年内将自己满意的干部放在重要岗位上。降低任职年龄,意味着可以跳出前任布局在更大范围内选择。其二,在干部公选时代,符合年龄、职级界限的干部可以越级公选上一级职务。破格提拔青年干部,可以将更多干部放在界限圈内。

在此激励下,法院大幅降低了高职级法官初任年龄。1999年最高人民法院提出积极推进领导班子年轻化进程,在此后3年内,中院领导班子中应配备一名45岁左右成员;基层院领导班子中应配备一名35岁左右成员。^[58]最高法率先而为。李国光回忆,1998年新院长到任后,“巧妙地避开历史上形成的人事纠葛”,在中组部党政干部局配合下顺利地办理了已超过任职年龄的审委会委员和老庭长的退休事宜,提拔了18名年轻审判员到庭、室领导岗位,其中包括此后担任副院长的张军(45岁)和江必新(46岁)。^[59]在地方法院有同样力度。在济南,16岁考入山东大学法律系,20岁到济南中院工作的王旭光,23岁任副科级助审员,35岁任副省级城市济南中院副院长。^[60]为了督促全国各级法院选任年轻干部,最高人民法院专门召开会议,院长肖扬长篇讲话,反复催促提拔年轻干部,要求“对优秀的年轻干部,要敢于打破常规,冲破束缚,只要看准了,就要大胆培养、锻炼和重用”。^[61]

由此,初任法官年龄不断提高,而具有一定职级的法官纳入干部政策管理之后,随着干部年轻化政策推进,初任年龄呈现降低趋势。

(二)任职最高年龄

1982年,中共中央规定,任中央、国家机关各部,省级党委、政府、纪委和法院、检察院主要负责干部的,正职一般不超过65岁,副职一般不超过60岁。担任司局长一级的干部,一般不超过60岁。^[62]在副省级院长锚定之后,县处、乡科级的参照系变得清晰。

1987年,中组部重申相关要求,省法院负责人离退休年龄正职一般不超过65岁,副职一般不超过60岁。换届时,拟新任省法院院长人选年龄一般应在60周岁以下。拟连任人选如再任满一届将超过任职年龄界限一两岁,而现在身体条件好又无合适人选接任、工作需要的,也可以作为下一届省法院院长候选人。^[63]2007年中央换届通知对省区市人大、政协党员副职和法检“两长”任职年龄界限由65岁降为63岁。^[64]从实践看,最高人民法院院长在1998年之后任职年龄均未超过70周岁,作为正部长级的常务副院长为65周岁,其他副院长和省级高院院长基本为63周岁,中院院长作为副厅级干部、县区基层法

[58] 参见最高人民法院《关于贯彻中共中央〈关于进一步加强政法干部队伍建设的决定〉建设一支高素质法官队伍的若干意见》,1999年7月29日,法发[1999]22号。

[59] 参见李国光著:《我的大法官之路》,人民法院出版社2015年版,第219页。

[60] 参见《济南法院志》,山东人民出版社2001年版,第886页。

[61] 肖扬:《审时度势因势利导 把握队伍建设主动权在全国法院队伍建设工作会议上的讲话》(2002年7月5日)。

[62] 《中央关于建立老干部退休制度的决定》,1982年2月20日,中发[1982]13号。

[63] 参见中央组织部《关于省级法院院长检察院检察长任职年龄的规定》,1987年8月17日,组通字[1987]34号。

[64] 参见中央组织部《关于印发贺国强同志在2008年省级人大、政府、政协领导班子换届工作座谈会上的讲话的通知》,2007年8月15日,中组发[2007]7号。

院院长作为副县处级干部都是 60 周岁。这种年龄限制只是基于经验观察的结果,时下实际的控制方式主要是届数控制。

2002 年干部选拔工作条例规定,担任法院领导成员或者内设机构担任领导职务的人员“原则上应当任满一届,在同一职位上任职满十年的,必须交流;在同一职位连续任职达到两个任期的,不再推荐、提名或者任命担任同一职务”。^[65] 亦即,其一,如果法院院长此前被提名时超过规定的界限年龄一至两岁,五年后可能会突破经验上得出的最高任职年龄。其二,法院院长、副职以及中层干部,如果任职已经超过两届而未晋升职级,即使未达到最高任职年龄,也不再担任职务。

结 论

不同于认知角度,而是从政治治理角度对于法官年龄进行分析,意在展示学院内传统研究不关注或误读的以下主题:

其一,各种规则论、制度主义分析的基本公式是“制度结构人”,人只是结构内的被决定物。观察具体的司法实践会发现,不同法官对同一事实进行司法判断,有巨大差别。制度由人实施,人的行为可能性是制度设计的元起点,超越人的身体性生成的“目中无人”的制度构造是一种夸大。提出法官年龄命题,是将“人”、人的身体性引入司法,注意到“作为表达和言语的身体”,注意到人的身体性对于理智的影响,^[66] 继而关注个人身体性对司法决定的影响。

其二,有个命题是“司法是保守的”。法院根据成文法典和判例而行,与行政机关、侦查机关、公诉机关进行比照,适用的均是同一个法律文本,为何断定司法是保守的? 除了司法消极被动的职权行使方式之外,原因主要在于,司法是事实判断 + 法律适用的三段论活动,事实判断依赖于法官的个体性,任何法律裁断都是人的思想观念之外化,法律的语词文句无保守、激进之别,而适用法律者却一般是保守的。

普通法制度下,法官多是年长者。人至中年后,其识字以来受到的思想规训,已濡化于心,难以进行系统性更换。即使对于已经后工业化、后城市化,社会演化缓慢的国家而言,二十年的年龄相隔,也难以在流行音乐、网络文化、审美等事项上获得共识,遑论同性婚姻、人工流产、吸毒等重大争议事项。二十岁的年龄相隔导致巨大的代际差异,在社会剧烈变迁的国家,难以用“代沟”一词表达,而是代际断裂。所以,普通法制度内高龄法官以其思想的保守,对冲行政、立法官员的能动性,形成差异,导致政治多元。

其三,对人的使用,在各种政体下都是中枢问题。在当代中国,坚持“党管干部”,对于干部的使用、任免等各种规范,都在党内法规中设置。1995、2002、2014、2019 年四部《党政领导干部选拔任用工作条例》都提出“推进干部队伍革命化、年轻化、知识化、专业化”。其中,后两部条例更是提出要“注重发现和培养选拔优秀年轻干部,用好各年龄段

[65] 该条例不适用于最高人民法院正职。参见《党政领导干部选拔任用工作条例》(2002)第 4 条。

[66] 参见[美]莫里斯·梅洛-庞蒂著:《知觉现象学》,姜志辉译,商务印书馆 2001 年版,第 228-309 页。

干部。”相关配套的规则繁密。由此,以研究主题设定,而不是学科自我限定,对于党内法规的关注成为完整认识司法制度的必要构成。

其四,当代中国语词系统内,有关职务任免的政策语言、学术表达、私传俗语,较多与任职年龄相关,如“任职年限”“提前卡位”“一刀切”“天花板”“晋升快捷通道”“年龄优势”等。干部年龄在机关是敏感话题。职务晋升时的年龄界限是机关中瞩目的焦点。处于同一层次的干部,年轻者意味着优势。所以,年龄造假,是纪委、组织部门严查的现象。2012年后,有关部门纠正了先前在基层多年实际存在的非正式规则,即:对于中层干部及部分班子成员,并未达到国家规定的60岁,但却要求在57岁、55岁甚至53岁“一刀切”。此举颇受拥护,正是因为掣中了基层干部最脆弱的一根神经。

由此,法官年龄这样一个在传统法学研究中处于边缘的主题,恰恰是政治、司法制度的一个核心主题。

[本文为作者主持的2020年度国家社会科学基金一般项目“当代中国政法改革中的机构职权配置”(20BFX032)的研究成果。]

[**Abstract**] The structure of rules can not be completely free from the influence of the will and emotion of individuals after its establishment. Judicial adjudication is a syllogistic process, in which the adjudication of factual issues as the minor premise depends on the judge's personal inner experience. Therefore, the age of judges has an important influence on judicial results. The age of judges is not a cognitive issue, but a theme of political governance. The attention to "people in justice" in the cognitive sense has been fully absorbed in political governance. In the US, in order to evaluate and test the political reliability of candidate federal judges, one of the selected methods is to lengthen the candidate's experience. Therefore, raising the initial age of judges is a basic practice. In addition, the special political structure of the US determines the tenure of judges, which leads to the widespread advanced age of federal judges in the practice. This has brought many disadvantages to the US justice system. The basic cadre policy in contemporary China is rejuvenation of cadres, which can avoid the unintended consequences of the excessively advanced age of judges. Based on the perspective of comparative law and the policy experience of contemporary China, policy makers have gradually gained rich experiences in how to distinguish ordinary judges from judges of different positions and ranks, and set different appointment and removal ages in the judicial reform. As a micro institutional component, the age of judges is of fundamental significance to the establishment of a good system and the realization of internal incentives.

(责任编辑:田 夫)