

论我国法官惩戒事由的体系性重构

谭中平

【摘要】我国法官惩戒事由限定了最狭义的范围，虽然起到了限制错案责任追究的积极作用，但存在惩戒事由本身有待进一步厘清、《法官法》有关规定存在内部冲突、隐性事由造成惩戒范围模糊，以及惩戒事由排除职务外行为导致部分惩处结果不平衡、与政务处分事由区分不明导致责任混同等问题。因此，需要体系性重构法官惩戒事由，重申法官惩戒制度的保障功能，慎重追究错案责任；调整法官惩戒事由具体内容，明确中短期目标，并以确立不当行为标准为长期目标；区分惩戒事由的轻重程度，适当引入刚性标准，建立法官惩戒案例指导制度，确保惩戒事由与处罚措施相平衡等。

【关键词】法官 惩戒事由 不当行为 标准区分 程度区分

【作者简介】谭中平，法学博士，重庆市高级人民法院研究室副主任。

【中图分类号】D926.2 **【文献标识码】**A

【文章编号】2097 - 1125 (2024) 03 - 0112 - 16

党的十八大以来，最高人民法院积极推动司法责任制改革，促进法官惩戒制度走向规范化、制度化。^①最高人民法院于2021年12月印发《法官惩戒工作程序规定（试行）》，于2022年1月印发《关于做好法官惩戒与纪检监察工作衔接的规定》。法官惩戒制度体系已经基本完备，但实践中实际经由法官惩戒制度进行惩戒的极为少见。^②党的二十大报告再次提出要“全面准确落实司法责任制”，而构建科学合理的法官惩戒制度，是全面准确落实司法责任制的重要一环。法官惩戒事由在一定程度上决定了法官惩戒制度的基本性质和程序，在某种程度上也决定了法官权益保障的力度，准确厘定法官惩戒事由意义重大。

① 参见方乐：《法官责任制度的司法化改造》，《法学》2019年第2期，第150~151页。

② 参见陈铭强：《论法官惩戒委员会的法律地位》，《政治与法律》2020年第2期，第101页。

一、中国语境下的法官惩戒事由

我国现行的法官惩戒制度具有鲜明的中国特色，它先受司法改革推动初步形成，再由《中华人民共和国法官法》（以下简称《法官法》）修订予以确定，最后在一定的实践范围内具体实施。认识我国法官惩戒事由应从这三个层面展开。

（一）司法改革文件关于法官惩戒事由的界定

最高人民法院于2015年9月出台《最高人民法院关于完善人民法院司法责任制的若干意见》（以下简称《司法责任制若干意见》），于2018年12月出台《最高人民法院关于进一步全面落实司法责任制的实施意见》。2016年7月，中央全面深化改革领导小组第二十六次会议审议通过了《关于建立法官、检察官惩戒制度的意见（试行）》（以下简称《惩戒制度意见》），这些规定确立了法官惩戒制度的基本框架。目前我国的法官惩戒事由源于《司法责任制若干意见》第25条有关“违法审判责任”的规定，该条认为“法官惩戒”的主要事由是“违法审判行为”，并承担“违法审判责任”。《惩戒制度意见》进一步明确前述行为应当予以惩戒，并要求建立法官惩戒委员会。2021年12月最高人民法院印发《法官惩戒工作程序规定（试行）》，再次明确法官惩戒事由。^①

（二）《法官法》关于法官惩戒事由的界定

2019年修订以前，《法官法》直接明确规定的法官惩戒事由一直为12项，另有1项兜底条款，虽历经两次修改，但关于法官惩戒事由的规定并无太大变化。2019年，《法官法》有较大幅度修改，其第46条直接明确规定了法官惩戒事由，具体款项经对原法条进行整合、新增、修改后变为9项，同时也规定了1项兜底条款，充分吸纳了本轮司法改革关于“违法审判责任”“法官惩戒”的有关规定。根据第46条的规定，我国的法官惩戒事由比较广泛，主要有三类：第一，违反廉洁要求；^② 第二，违反工作纪律；^③

^① 《法官惩戒工作程序规定（试行）》第4条再次明确，“法官在履行审判职责过程中，故意违反法律法规办理案件，或者因重大过失导致裁判结果错误并造成严重后果，需要予以惩戒的，依照本规定办理”。

^② 《法官法》第46条第1款第1项、第8项、第9项分别列举了相关行为，包括：贪污受贿、徇私舞弊、枉法裁判；接受当事人及其代理人利益输送，或者违反有关规定会见当事人及其代理人；违反有关规定从事或者参与营利性活动，在企业或者其他营利性组织中兼任职务。

^③ 《法官法》第46条第1款第3项、第6项分别列举了相关行为，包括：泄露国家秘密、审判工作秘密、商业秘密或者个人隐私；拖延办案，贻误工作。

第三，违反审判职责。^①这三种类别基本涵盖了法官的全部职务活动。另外，根据《法官法》第47条的规定，法官惩戒委员会负责审查“违法审判”行为，即《法官法》第46条第1款第4项、第5项规定的法官惩戒事由，并在此基础上提出法官是否存在违反职责的故意、过失及过失程度等审查意见。

（三）实践中关于法官惩戒事由的认定

目前，各高级人民法院已经全面建立法官惩戒制度，但实际经由法官惩戒程序对法官予以惩戒的案例极少，基本仍是通过政务处分和刑事追诉来追究法官违纪违法责任。最近几年，最高人民法院工作报告记载的法院干警违纪违法情况，仍主要分为受党纪政纪处罚和被追究刑事责任（或移送司法程序）两类（详见表1）。

表1 2018年至2022年全国法院查处违纪违法情况

单位：人

	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年
受党纪政纪处罚	1064	1374	1550	3066	1535
被追究刑事责任	76	115	346	509	681

资料来源：最高人民法院工作报告。

实践中，由法官、检察官惩戒委员会经惩戒程序对法官、检察官进行惩戒的案例始于2020年8月中共中央政法委员会微信公众号“中央政法委长安剑”的报道。2021年10月，辽宁省法官检察官惩戒委员会召开惩戒工作会议，对8名法官、8名检察官惩戒事项进行集中审议并票决，最终对7名法官、8名检察官提出惩戒意见。^②2022年6月，辽宁省法官检察官惩戒委员会召开第四次惩戒工作会议，对17名检察官惩戒事项提出审查意见。^③这是为数不多的能检索到的有关法官检察官惩戒的公开报道。

从目前有限的报道来看，实践中对法官惩戒事由的认识并不充分，对惩戒事由的认定也不完全准确。一方面，一些本不属于法官惩戒的事由被提交法官惩戒委员会审查，“一些人员属于违纪行为，与案件本身没有构成连带

① 《法官法》第46条第1款规定：“……；（二）隐瞒、伪造、变造、故意损毁证据、案件材料的；……；（四）故意违反法律法规办理案件的；（五）因重大过失导致裁判结果错误并造成严重后果的；……”

② 参见黄岩：《我省常态化开展法官检察官惩戒工作》，《辽宁日报》2021年10月30日。

③ 参见黄岩：《全省法官检察官惩戒工作进入实质化运行新阶段》，《辽宁日报》2022年6月7日。

关系，应由纪委监委处理”；^①另一方面，一些本应当进行法官惩戒的事由，却未经法官惩戒委员会审查。例如，河南某法院一份民事判决书中有11处将被告名称误写，2处金额数字书写错误。法院事后对承办法官给予党内警告处分，并责成其向当事人登门道歉。^②此案中法官有明显过失，但法院并未通过法官惩戒程序处理，而是按照一般干部管理权限进行处罚。

（四）我国法官惩戒事由的主要特点

总的来说，我国法官惩戒的有关规定实际上定义了一个最狭义的惩戒事由范围，与我国2019年修订前的《法官法》、司法实践中对法官惩戒事由的认定均有所不同，后两者的范围要更为广泛；与国外法官惩戒事由相比也较为特殊，国外法官惩戒事由要广泛得多，既包括职务内行为，也包括职务外行为。美国司法会议于1973年制定的《联邦法官行为准则》第2条规定：“法官应在所有活动中避免行为不当，并且避免给人留下行为不当的观感。”^③在日本，对裁判官弹劾的事由包括：明显违反职责义务或者过于懈怠职务；无论是职责内还是职责外，有严重损害法官威信的不良行为。^④在德国，如果法官职务外的行为严重影响到公众对法官身份或其执行职务的信赖，以致法官的裁判不再是值得信赖的，此时就可能对法官予以惩戒。^⑤

因此，从本轮司法改革的制度设计初衷来看，要准确理解我国的法官惩戒事由，就必须把握住两点：一是从事由性质来看，我国语境下的法官惩戒事由仅限于职务内行为，职务内行为以外的不当行为主要受政务纪律和其他法律法规调整，这一点也被最高人民法院《人民法院全面落实司法责任制读本》予以确认；^⑥二是从事由认定程序来看，我国法官惩戒（违法审判责任追究）必须由法官惩戒委员会作出，但法官惩戒委员会只有建议权，实际作出惩戒措施的主体是其他有权主体。我国的法官惩戒，实质上还是一种有限

① 王晓蕾、司徒紫莹：《辽宁惩戒18名法官检察官，惩戒全程首次公开！》，<https://mp.weixin.qq.com/s/TcGgYAX8LCmSoI8IR3u-wg>，2023年12月10日。

② 参见蒋璟璟：《一份判决书13处错误，消解了司法的“公信力”》，《燕赵都市报》2019年10月18日。

③ 参见《联邦法官行为准则》，最高人民法院政治部编：《域外法院组织和法官管理法律译编》上册，人民法院出版社2017年版，第155页。

④ 参见日本《法官弹劾法》第2条，最高人民法院政治部编：《域外法院组织和法官管理法律译编》下册，人民法院出版社2017年版，第725页。

⑤ 参见向雪宁：《德国法官惩戒制度的理论基础与制度特征》，《中南民族大学学报》（人文社会科学版）2018年第2期，第143页。

⑥ 最高人民法院认为，法官有违反职业道德准则和纪律规定，接受案件当事人及相关人员的请客送礼、与律师进行不正当交往等违纪违法行为，依照法律及有关纪律规定另行处理。参见最高人民法院政治部、最高人民法院司法改革领导小组办公室编：《人民法院全面落实司法责任制读本》，人民法院出版社2021年版，第139页。

度的错案责任追究。以下论述也主要基于中国语境下的法官惩戒制度，即狭义的法官惩戒展开。

二、我国法官惩戒事由界定存在的问题

从《法官法》《司法责任制若干意见》等司法文件的规定来看，将法官惩戒事由界定为违法审判行为，似乎已经较为明确。但是，笔者通过文本分析和实证考察发现，事实上，我国法官惩戒事由的界定仍然存在不少问题。

（一）狭义的法官惩戒事由本身尚有待进一步明确

我国的法官惩戒事由首先是指“违法审判行为”，包括故意和重大过失两种情形，这是最狭义的范围，但即使将法官惩戒事由仅限于此，也存在不明确之处。

1. 关于故意违反法律法规办理案件

第一，违反何种法律法规并不明确。违反法律法规与违反司法解释、一般规范性文件是否同等对待，违反实体法规定与违反程序法规定是否一律惩戒，这些问题目前并没有详细规定，还需要进一步明确。

第二，对故意违法办案的界定，是否应当有危害后果的要求。从法条文义来看，重大过失型违法审判有后果的要求，而故意型似乎没有后果的要求。实际上，对故意违法办案的界定同样需要规定一定的后果。一方面，法官的主观心态往往需要借助一定的行为和后果才能判断，如果没有后果的要求，在无其他行为佐证的情况下，往往很难推断法官究竟是出于故意还是过失的心态。另一方面，规定一定的后果是划分责任大小的依据。即使在决定是否作出惩戒时不考虑故意违法办案的后果，在决定惩戒结果时也应考虑后果的严重程度，做到不法与惩罚相适应。换言之，对法官故意违法办案予以惩戒，其事由也应当有程度的区分。

2. 关于因重大过失导致裁判结果错误并造成严重后果

第一，过失的义务来源不明确。一般而言，构成职务上过失的前提为存在一定的义务，义务的来源是法官是否构成此类司法责任的关键。目前，关于法官职责义务的规范性文件比较多，涵盖各个层级，但是否都构成过失型法官惩戒事由的义务来源，值得商榷。

第二，如何界定过失是否重大、裁判结果是否错误缺乏具体统一的标准。这一问题涉及专业判断，《法官法》试图通过法官惩戒委员会这一由“法官代表、其他从事法律职业的人员和有关方面代表组成”的中立主体的独立判断来回答前述问题。但是，如果缺乏具体的标准指引，这种判断往往难以把握。可能正是认识到这一点，《浙江省法官惩戒暂行办法》等地方规

定就对重大过失和裁判结果错误做了进一步的界定,^①但这种规定仍然相对原则化、抽象化,在实践中是否足以指导具体操作,还有待进一步观察。

第三,如何界定造成严重后果缺乏具体统一的标准。目前,法律和司法解释尚未明确其标准。但是,从玩忽职守罪和执行判决、裁定失职罪等职务过失犯罪来看,一般都规定了一定的情节和金额的要求,因此过失型违法审判也应当明确何为严重后果。

(二)《法官法》有关法官惩戒事由的规定存在内部冲突

1. 冲突一:“惩戒”一词在同一条款内部两个不同层面适用

《法官法》第六章所称“惩戒”既可以从广义层面理解,也可以从狭义层面理解。一方面,《法官法》第六章规定了“法官的考核、奖励和惩戒”,第46条第1款明确了9项可能导致法官受到处分或刑事追诉的事项,同时规定了1项兜底条款。^②从第46条所处的章节位置、该章其他条款的内容以及《法官法》的修改历程来看,《法官法》第46条第1款应当是规定有关法官惩戒事由的条款,可以认为该款是广义层面的法官惩戒事由。^③另一方面,结合《法官法》第47条及《法官惩戒工作程序规定(试行)》来看,法官惩戒委员会的职责仅限于审查“违法审判行为”,即《法官法》第46条第1款第4项、第5项规定的狭义的法官惩戒事由。法官惩戒事由与其他处罚事由实质上形成了“同心圆”式的关系结构(见图1),但不同层次之间的关系并不明确。

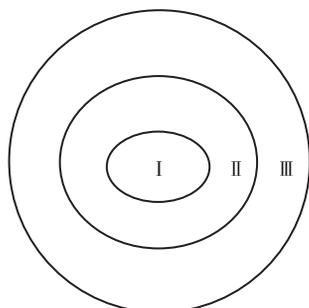
2. 冲突二:《法官法》第46条第1款各项之间存在交叉重叠

《法官法》第46条第1款第4项、第5项规定了狭义的法官惩戒事由,但其他各项之间也有重叠之处。第一,该款第1项规定的“贪污受贿、徇私舞弊、枉法裁判”,第2项规定的“隐瞒、伪造、变造、故意损毁证据、案件材料”,第7项规定的“利用职权为自己或者他人谋取私利”,这些行为都属于典型的故意违法审判情形,为何要与第4项分开规定,在逻辑上难以自洽。第二,除了规范法官的职务内行为,《法官法》禁止法官违规参与营利性活动、兼职,但并未对其他职务外行为做出详细规定,如此规定也缺乏周延性和体系性。例如,法官与律师不正当交往问题对司法公正的影响有可

① 《浙江省法官惩戒暂行办法》第3条第2款、第3款规定:“重大过失是指因疏忽大意或者过于自信,未达到法律法规对法官履行职责的基本要求或者未尽到必要的注意义务。裁判错误是指案件存在认定事实错误、适用法律错误、处理结果错误或者严重违法法定程序等问题。”

② 《法官法》第46条规定:“法官有下列行为之一的,应当给予处分;构成犯罪的,依法追究刑事责任……”

③ 此处所称的广义,也只是与我国司法改革划定的最狭义的惩戒事由范围相比较而言。与国外法官惩戒事由相比,我国法官惩戒事由的范围较小。



I: 狭义的法官惩戒事由
II: 广义的法官惩戒事由
III: 全部的违法违纪事由

图1 法官惩戒事由关系

能更为严重，为何不在相关条款中列举？尽管《法官法》第46条最后有兜底条款，但规定得比较原则化，在实践中不易把握，也容易出现规则不明或者“口袋条款”的情况。

（三）《法官法》中的隐性惩戒事由模糊了法官惩戒范围

对法官做出惩罚性的决定，除了《法官法》第46条的规定，实际上在其他部分也有体现，虽然这些惩罚性措施并没有直接划归到“法官的考核、奖励和惩戒”这一章，但其后果与法官惩戒措施并无实质区别。例如，《法官法》第四章“法官的任免”第20条规定了应当依法提请免除法官职务的情形，这些理由中有些是基于法官任职资格变化、工作调整、退休、辞职、身体健康等原因，有些理由却与法官惩戒类似。例如，“（四）经考核不能胜任法官职务的；……（七）辞职或者依法应当予以辞退的；（八）因违纪违法不宜继续任职的”，应当依法提请免除其法官职务。从域外司法实践来看，免除法官职务属于法官惩戒中较为严厉的惩罚措施之一。前述三项免除法官职务的事由，在某种意义上既可能构成一般性处罚的后果，也可能属于对法官惩戒事由的界定，如何与狭义的法官惩戒制度相协调需要进一步明确。

“因违纪违法不宜继续任职的”表述尤其模糊不清。违纪违法行为范围非常广泛，既可能是法官职务内的行为，也可能是法官职务外的行为，这一规定实际上有可能将法官惩戒的范围扩大到法官的全部行为范围，或者说在免职处罚这个结果意义上就失去了区分法官惩戒事由与政务处分的必要。免除法官职务作为非常严厉的惩戒措施，似乎更宜明确规定于法官惩戒专章之中。而且违纪违法可能免除法官职务，在规范层面没有类型、程度的划分，容易造成在实务中理解和操作混乱。在实践中也存在不区分违法程度、对一

般违纪违法的法官免除职务的现象，如有法官因违规使用公车被免职。

因违纪违法而被免职的，究竟是政务处分还是法官惩戒？最高人民法院已经注意到了这一问题。最高人民法院认为，应当注意法官惩戒制度与《法官法》“免除法官职务”的协调衔接，一般应达到“违纪违法不宜继续任职”的程度时，方得做出免职的惩戒处理。^① 免除职务在何种情况下属于惩戒处理，综观《法官法》和其他规范性文件，并非特别清楚。相反，随着法官惩戒制度的确立，各种处罚事由之间的关系变得更为复杂。

（四）法官惩戒事由排除职务外行为导致部分惩处结果与行为不相称

我国《法官法》及相关司法文件并未严格区分法官职务内不当行为与职务外不当行为，更没有详细规定对不同类型不当行为相应的处分措施，这就导致对各类行为的处分结果出现混同、错配。例如，在某县法院执行局违规聚餐案中，组织聚餐的执行局局长谢某某受到撤职处分，分管执行工作的副院长裴某某被免去副院长职务并调离法院。^② 对领导干部严格执纪是全社会共识，但免去副院长领导职务（其实也是审判职务）并调离法院就显然与法官惩戒有交叉，而且属于纪律处分中最严格的处分，处分事由与处分结果间是否匹配以及程序是否妥当值得思考。虽然因职务外行为被免职在国外也并非鲜见，我国实践中的做法也并非毫无理据，但如果我们认为做出诸如“违规聚餐”“公车私用”这类职务外行为就应当免除法官职务，那么就有必要明确我国是否采用最广泛最严格的法官惩戒事由，即一切职务内或职务外的不当行为均构成法官惩戒事由，同时在惩戒措施上要做到统一协调。

三、我国法官惩戒事由与其他处罚事由的衔接问题

2020年8月，中央政法委召开政法领域全面深化改革推进视频会，提出“健全司法惩戒制度……实现司法惩戒、政务处分、司法追究有效衔接、协同发力”，^③ 将对法官的处罚分为法官惩戒、政务处分、司法追究（主要指刑事追诉）三大类，这与我国法官惩戒现状基本吻合。《法官惩戒工作程序规定（试行）》和《关于做好法官惩戒与纪检监察工作衔接的规定》实际

^① 参见最高人民法院政治部、最高人民法院司法改革领导小组办公室编：《人民法院全面落实司法责任制读本》，人民法院出版社2021年版，第144页。

^② 参见罗沙、王茜：《最高法通报6起法院干警违反八项规定典型案例》，<http://fanfu.people.com.cn/n1/2015/1222/c64371-27962892.html>，2023年5月19日。

^③ 瞿芑：《政法机关构建制约监督体系 确保执法司法权廉洁运行》，https://www.ccdi.gov.cn/yaowen/202008/t20200828_224536.html，2022年11月19日。

上也进一步提出了法官惩戒与其他处罚之间的衔接问题，但它们更多关注的是程序衔接，而法官惩戒事由与其他处罚事由衔接仍然存在问题。

（一）法官惩戒事由与政务纪律处分事由区分不明导致责任混同

在《法官法》之外，《人民法院工作人员处分条例》（以下简称《处分条例》）《法官行为规范》《中华人民共和国法官职业道德基本准则》（以下简称《道德准则》）《人民法院法官额退出办法（试行）》以及有关任职回避和“三个规定”等规范性文件也规定了法官职务内行为和职务外行为规范。但是，这些法规制度如何与法官惩戒制度衔接并不明确，进而导致不同事由类型区分不明。

1. 存在以政务处分代替法官惩戒的现象

在实践中以政务处分代替法官惩戒的案例并不少见，而且往往以“规范”的形式出现。例如，某法官存在错误采取冻结措施、未依法送达冻结和解冻裁定以及超期限办理等严重的违反程序问题，被做出留党察看一年、降级、退出法官额、免去审判员职务的处罚。^①从通报描述的情况来看，该法官未正确履行审判职责，属于司法责任制改革推行以来严格意义上的法官惩戒事由，本应启动法官惩戒程序，但该案并没有经过法官惩戒程序就对法官做出免除职务等处罚。

2. 法官多重身份导致惩戒事由区分难

在我国，法官往往不仅是审判人员，还可能具有多重身份。例如，法院的院庭长，他们不仅行使司法职能，还具有司法行政管理职能。而不同党派的法官还受所在党的纪律约束。在实践中，身份的不同也可能导致对法官惩戒事由的区分存在困难。例如，某法官在民事案件中故意隐匿真实证据，并将伪造的证据作为庭审证据使用，导致错案，该案的承办法官受到留党察看一年的处分。在另外一起案件中，某法院执行局局长对执行法官违法办案的情况，回避问题、护短，而被撤销党内职务、行政职务、审判委员会专职委员职务，退出法官额。^②一般来说，法院领导干部因为主体责任履行严重不到位而被免职属于比较常见的做法，但因此要求其退出法官额虽难说就是错误的，却与法官惩戒制度存在一定冲突。

（二）法官惩戒事由与刑事处罚事由缺乏有效衔接导致错误追责

法官因职务外行为或因贪污受贿而受到刑事追诉，与法官惩戒事由相比容易区分，对此类行为如何处理争议不大，程序衔接也比较明确，本文不做

^① 参见黑龙江省深化机关作风整顿领导小组办公室：《全省执法司法环境专项整治典型案例通报》，《黑龙江日报》2018年9月20日。

^② 参见黑龙江省深化机关作风整顿领导小组办公室：《全省执法司法环境专项整治典型案例通报》，《黑龙江日报》2018年9月20日。

过多的论述。

本文重点关注渎职类犯罪，此类犯罪的构成相对较为复杂，从2001年莫兆军案到2018年王成忠案，都引起了舆论的广泛关注和争论。渎职类犯罪是否应当先由法官惩戒委员会前置审查，值得深入分析。本文在中国裁判文书网“当事人”字段检索“法院院长”“法院副院长”“审委会委员”“庭长”“副庭长”“审判员”等关键词，查询法官渎职类犯罪一审刑事判决书，并对相关结果进行分析，有以下发现。

第一，对法官渎职类犯罪的处罚总体上比较慎重。首先，在追诉数量上，近年来全国每年因渎职被判处刑罚的案例并不多（见表2），2016年至2021年总计有92例判决，说明总体上我国对法官渎职类犯罪的责任追究相对比较慎重。其次，在处罚结果上，从2016年至2021年，在法官渎职类犯罪一审判决中被告人被免于刑事处罚的占比约1/3，被宣告缓刑的占比约1/10，另有4人被宣告无罪，1人因公诉机关证据不足而撤诉。法官因渎职犯罪被判处实刑的比例较低。

表2 2016年至2021年全国法官渎职类犯罪总体情况

单位：人

	2016年	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年
全部公职人员	3332	3533	2305	1550	1241	325
全部法官（含院庭长）	24	21	16	13	12	6

资料来源：中国裁判文书网。除了在中国裁判文书网自动检索，本文还对相关判决书进行了人工分析，在统计时对同时具有领导职务和审判员身份的判决未重复计算。鉴于在2022年中国裁判文书网中渎职罪一审裁判文书公布量大幅下降，仅58篇，故该年度未统计。

第二，部分不涉及职务廉洁问题的渎职犯罪是否应当追诉值得商榷。一方面是涉及当事人虚假诉讼的案例。在个案中法官因此被刑事追诉。^①另一方面是涉及新证据的案例。有些案件因为出现新的证据而被改判，法官却因此被追责。^②尽管相关事实最终未被认定为犯罪，但法官因此受到追诉，对其人身权利与声誉、法院其他法官的工作积极性，乃至司法权威和司法公信力都会造成负面影响。类似案件在立案侦查和提起公诉前就应当慎重对待，提请法官惩戒委员会提前审查不失为可选择的防范措施之一。

第三，因工作不规范、不严谨而受到惩戒的行为标准有待进一步统一。

① 参见黑龙江省鸡东县人民法院（2018）黑0321刑初14号刑事判决书。

② 参见甘肃省白银市中级人民法院（2018）甘04刑终141号刑事裁定书。

近年来, 人民法院各项规章制度不断完善, 审判工作也越来越规范。但是, 客观上难以做到尽善尽美, 尤其是随着矛盾纠纷大量涌入法院, 法院的解纷能力和效率经受着巨大考验, 法官在工作中难免会出现一些不规范、不严谨的行为, 对这些行为应当予以规范, 严重的予以惩戒, 但追究法官刑事责任则应当慎重。

(三) 法官惩戒事由与其他惩戒事由缺乏统一协调的惩戒标准

尽管具体的惩戒措施(惩戒结果)与惩戒事由属于不同层面的问题, 但如果在具体实施过程中缺乏统一标准, 区分惩戒事由就变得毫无意义。在实践中, 部分处分事由与处分结果之间未能做到“罚当其行”, 不同处罚之间存在“轻重不平衡”。例如, 上海某法官在一起案件中三次临时取消开庭, 导致外地律师来回长途奔波, 该案的审判长被免去副庭长职务。^①在前文所述的另一起案件中, 有法官在民事案件中故意隐匿真实证据等行为导致错案, 承办法官受到留党察看一年的处分。多次无故取消开庭固然损害了当事人权益, 有损司法公信和权威, 但与故意隐匿证据相比显然较轻, 而其处罚却相对较重。

前述现象在表面上是因为法官惩戒事由与其他惩戒事由缺乏统一协调的惩戒标准, 或者说做出惩罚措施缺乏相对统一的标准, 但在本质上还是源于法官惩戒事由界定的深层次问题。我国法官惩戒事由界定了最狭义的范围, 导致政务惩戒、党纪处分等事由与法官惩戒事由更加不易区分, 而且在标准尺度上更难做到协调统一、罚当其行。

四、我国法官惩戒事由体系性重构的具体方式

从前文的分析来看, 我国法官惩戒事由主要存在事由分类不科学、不同事由混同、与惩戒措施不能合理匹配等问题。只有通过对法官惩戒事由进行体系性重构, 才能有效解决这些问题, 具体应从以下三个方面展开。

(一) 重申法官惩戒制度的保障功能

建立法官惩戒制度, 一方面是为了惩罚法官的不当行为, 维护司法公正权威和公信力, 另一方面也是为了更好地保障法官公正裁判, 避免法官受到不当干扰, 因为“过度的追责又会对法官的自由裁量权造成伤害”。^②实际上, 只有更好地重视法官惩戒的保障功能, 才能更全面地发挥法官惩戒制度的惩罚功能。

^① 参见王露晓:《三次临时取消开庭 上海金山法院一副庭长被免职》, <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1612174830676815911&wfr=spider&for=pc>, 2023年5月21日。

^② 黄尔梅:《保障法官依法履职问题研究》,《中国应用法学》2019年第6期,第6页。

1. 法官惩戒制度对公正行使审判权的保障

建立法官惩戒制度就是为了尽量减少以错案结果为导向的责任追究，对法官是否依法行使审判权做出专业的判断，期望从结果追责转向行为追责。正如英国著名法官丹宁勋爵所言：“只要法官真诚地相信他做的事是在他自己的法律权限之内，那么他就没有受诉的责任。”^①在英美法系国家，法官惩戒事由仅针对法官行为，以法官行为是否适当为判断标准，在归责模式上对裁判结果错误完全免责。^②德国和法国也认为法官的实质性裁判结果原则上不得成为惩戒依据，但作为例外，对故意或者重大过失导致判决结果不正确的法官行为应予以责任追究，即构建以履职行为为主、特定情形下裁判结果为辅的惩戒事由模式。^③

我国采取类似德国、法国的制度设计，即法官行为加一定的结果责任的惩戒事由模式，并对错案结果责任进行严格的限制，这种制度安排有利于促进保障法官依法公正行使审判权。但与德国、法国相关制度设计不同的是，我国的法官惩戒事由范围较小，在一定程度上起到了严格限制错案责任追究、保障依法公正行使审判权的作用。但是，如果将法官惩戒事由范围仅限于此，将会导致法官惩戒事由的外延小、其他处罚事由的外延大，反而不利于保护法官，也不利于法官惩戒的统一性和专业化。在实践操作中，也容易造成不同责任事由的混同和处罚的不平衡，从而影响法官惩戒的权威性和严肃性。因此，从保障法官依法公正行使审判权的角度出发，合理准确界定法官惩戒事由尤为重要。

2. 法官惩戒制度对司法权威和公信力的维护

一方面，法官惩戒制度保障了法官依法公正行使审判权，使法官通常不受错案结果的影响，不会因正当行使权力的行为动辄得咎；但另一方面，法官惩戒制度的价值在于惩戒法官的不当行为，清除法官中的害群之马，维护司法权威和公信力。影响司法权威和公信力的不当行为不仅包括法官的职务内行为，也包括法官的职务外行为，对法官职务外行为如何实施惩戒也极为关键。目前，我国法官惩戒事由将职务外行为排除在外，而法官惩戒与政务处分、司法追究之间缺乏有效衔接。在实践中对法官的实质性惩戒形式多样，不仅不利于法官权益保障，也不利于维护司法权威和公信力。因此，需

① [英] 丹宁：《法律的正当地程序》，李克强、杨百揆、刘庸安译，法律出版社2011年版，第75~76页。
② 参见雷婉璐：《我国“法官惩戒”事由模式的现状与趋向——以司法体制改革为背景》，《湖北大学学报》（哲学社会科学版）2019年第1期，第135页。
③ 参见孙辙、杨春福：《论我国法官司法责任制度的逻辑与范式》，《南京社会科学》2021年第8期，第97页。

要准确界定法官惩戒事由，统一相应的标准。

（二）调整法官惩戒事由的具体内容

法官惩戒事由应当既包括法官职务内的不当行为，又包括法官职务外的不当行为。从惩戒措施的角度而言，法官惩戒事由又可分为一般纪律处分事由和职务免除事由。未来法官惩戒事由的具体范围应当予以调整，鉴于一步到位可能有难度，建议分阶段进行调整。

1. 短期目标：将免职事由统一纳入法官惩戒事由

除了刑事处罚、开除公职，免除法官职务可谓对法官最严厉的处罚。基于法官履职保障的必要，当明确提出免除法官职务的处罚建议时，不论系职务内行为还是职务外行为，建议都先行提交法官惩戒委员会审查，避免法官因轻微违纪违法被免除职务，达到有效保障法官权益的目的。目前法官惩戒委员会一般设在省一级，有利于统一法官职务免除的标准，同时也有利于确保对应当免除职务的严格予以执行，保证法官惩戒的权威性。

2. 中期目标：将法官履职中的不当行为统一纳入法官惩戒事由

一方面，就必要性而言，前面已经论述，《法官法》第46条第1款第4项、第5项规定了我国的法官惩戒事由，但其他各项除了第8项也均与法官履行职务有关。法官违法审判的行为多样，在实践中难以一一列举，而且往往多重行为交织在一起，实难在法官不当履职行为中再区分何为“违法审判行为”，因此应当将法官履职中的所有不当行为统一纳入法官惩戒的范围。

另一方面，就可行性而言，目前法官惩戒委员会设在最高人民法院和省、自治区、直辖市高级人民法院。从公开的数据看，全国每年查处的违法违纪干警并不多（见表1、表2），这里面还包括一些违纪违法人员不是法官或明显不属于职务内行为的违纪违法案件。结合部分省市的数据来看（见表3），省一级的法官惩戒委员会完全可以承受相应的案件量。所以，从可行性上考虑是完全能够实现的，如果未来相关案件增多，还可以考虑在中级人民法院设法官惩戒委员会。

表3 2017年至2022年部分省市法院干警违纪违法情况统计

单位：人

	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年
上海	31（五年来共计）	18	不详	23	46	不详
浙江	114	不详	127	120	不详	570（五年来共计）
重庆	36	31	29	24	72	18

续表

	2017年	2018年	2019年	2020年	2021年	2022年
广东	503（五年 来共计）	77	147	166	不详	68

资料来源：相关省市法院工作报告，部分数据未公开或无法查询。

3. 长期目标：确立以“不当行为”为标准的广义的惩戒事由

在我国实践中，不论是法官纪律处分事由还是刑事处罚事由都非常广泛，只是不同行为的违法性和危害性程度不同。实际上，所有的行为都可以统归于这一原则，即法官的“不当行为”构成惩戒的事由，对此也早有学者提出类似观点。^①如何定义“不当行为”是问题的核心，如果要求法律法规一一列举哪些行为属于不当行为，客观上是不太可能的。因此，需要从宏观上、总体上提出一个法官惩戒事由的标准。

总体上可以作这样的定义：我国的法官惩戒事由即法官的不当行为，其实质标准是法官在职务内或职务外实施了有损或可能有损司法公正、司法权威或者司法公信的行为，对其具体行为是否应予惩戒应当交由专门的主体（法官惩戒委员会）判断。具体而言，法官职务内不当行为与职务外不当行为要有所区别。

第一，职务内不当行为。因职权法定原则，法官在职务内的不当行为主要是违反法律法规、司法解释等规定的职责义务的行为，这一标准看似比较明确，但实际上难以把握。应当注意三个方面的问题。其一，统一法定职责的来源。作为法官惩戒事由依据的规范性文件，除了法律，应当主要限制在最高人民法院的司法解释、意见规定或更高层次的规范性文件范围内。其二，严格以“行为追责”为主。对法官在履职过程中的司法责任，主要看行为过程，除非有违法审判行为，否则不得因为裁判结果追责，在实践中还需要进一步严格执行。其三，提升法官的专业能力。当前，制约司法公正的重要因素之一是法官的专业能力还有不足。在实践中，法官客观上受人案矛盾的影响，自我提升的积极性不高，而法院内部进行的业务培训在时间和质量上都还要加强。鉴于我国正处于法治快速发展的时期，新旧法律更替都比较频繁，应该充分保障法官的知识更新，以免让法官对自己不熟悉、不知晓的事务承担责任。当然，对法官自身原因导致其不能胜任岗位职责并出现失职行为的，也要公正地予以惩戒。

^① 参见蒋银华：《法官惩戒制度的司法评价——兼论我国法官惩戒制度的完善》，《政治与法律》2015年第3期，第28页。

第二，职务外不当行为。目前我国《法官法》关于法官惩戒事由的规定并没有严格区分职务内行为与职务外行为，而且主要规定的是职务内不当行为，立法上的不足容易导致实践中的混乱。对职务外不当行为启动法官惩戒，应当以法官的行为是否损害或足以损害司法公正、司法权威或司法公信为标准。

总体而言，可以从三个方面考虑。其一，法官职务外不当行为与履行职务的关联，如法官与律师有不正当接触，鉴于律师身份与法官执行职务的关联性较强，该行为可能会动摇公众对法官公正审判的信心，应当根据其行为的严重程度予以相应的惩戒。其二，法官职务外不当行为使其公正、诚实、理性等与法官任职资格相关的品质受到了不同程度的质疑，在这种情况下对法官应予以惩戒。其三，因司法公开原则，法官的不当行为损害法院或其个人形象，导致其难以再公开履行职务或对其公开履行职务造成不良影响，也应当对其予以不同程度的惩戒。

在具体规定的完善方面，现行《处分条例》《法官行为规范》《道德准则》等列举式的制度规范，有利于准确认定相关行为类型、性质和对应的处罚措施。但从行为类型上列举，不可能做到全覆盖。因此需要结合不当行为的标准，在原则性规定之下，以具体行为列举的方式予以补充，这有利于准确理解和把握不当行为的实质标准。在实践操作中，对列举的行为之外的不当行为，应当赋予法官惩戒委员会一定的自由裁量权。同时，对具体处罚措施的建议权也应当统归于法官惩戒委员会，而不应仅限于是否处罚的建议权。

（三）对惩戒事由的严重程度予以原则区分

法官惩戒与一般政务处分的处罚措施都应当相对平衡，与刑事处罚之间要有效衔接，做到违纪违法行为与处罚结果相适应。这就需要针对不同惩戒事由的严重程度进行原则区分，以便不同行为对应不同的处罚措施。

1. 对不当行为的严重程度做原则区分

从处罚公平的角度，可以根据行为的违法性和危害性程度分为一般、严重和特别严重三种情形，能使法官惩戒事由更易识别，也能使处罚结果更加公正。

第一，一般的的不当行为。一般的的不当行为，主要指比较轻微的违纪违法行为，如法官在工作中不规范、不严谨、不尽职勤勉，或者职责外的轻微违纪违法行为，危害程度较低，这些事由可以作为一般惩戒事由。建议未来在立法中将法官一般的的不当行为明确表述为：法官违反职责义务，不作为、乱作为、懈怠职责，或因其他事由有损司法公正、司法权威或司法公信，造成较小损害后果或负面影响的行为。

第二，严重的的不当行为。严重的的不当行为，同样包括职务内行为和职务

外行为，在程度上比一般的不当行为更严重。建议未来在立法中对严重的不当行为明确表述为：法官严重违反职责义务，不作为、乱作为，或因其他事由有损司法公正、司法权威或司法公信，造成严重后果或严重负面影响的行为。

第三，特别严重的不当行为。主要是指足以导致法官被免职或刑事追诉的行为，因为无论是职务内行为还是职务外行为，均属于绝对有损司法公正、司法权威或司法公信的行为。判断一个行为是否足以导致法官被免职或受到刑事追诉，应当严格审慎决定。

对一般的不当行为和严重的不当行为，可以予以从警告直至记过、降级等不同程度的处罚，而对特别严重的行为则予以免职乃至追究刑事责任等处罚。

2. 适当引入刚性标准

尽管对法官不当行为的严重程度应作原则区分，但在具体操作上可能仍然难以把握，未来应当制定相应的法官行为指引和惩戒指南，进一步细化法官惩戒事由。总的来说，可以通过具体情节、金额等方面的规定，对法官惩戒的具体实施提出相对详细的指导意见。

在制定法官行为指引和惩戒指南的过程中，尽量引入刚性的标准，可以从行为的危害后果来区分一般、严重与特别严重的情形，如造成人身财产权益损失，或者在渎职犯罪构成有金额限制的情形下，尚未达到刑事追诉程度，但超过定罪标准一半的，原则上予以免职，或根据实际金额，结合具体情形予以不同的纪律处分。当然，不当行为的范围极为宽泛，靠列举式的立法难以穷尽，对某些行为后果的判断，如是否造成恶劣社会影响，在实践中往往难以有量化标准，建议由惩戒委员会自由裁量。

3. 建立法官惩戒案例指导制度

法官惩戒标准统一后，在具体操作中仍然可能出现理解不一致、执行不到位的情况，尤其是由惩戒委员会自由裁量的案件。对此，可以通过建立法官惩戒案例指导制度解决执行中的具体问题，由最高人民法院、高级人民法院定期选择具有典型性的案件予以公布，指导各地统一实施法官惩戒，规范各地法官惩戒委员会的自由裁量权。发布法官惩戒指导案例要综合考虑法官不当行为的性质、类型、情节、处罚结果等，要易于各地法院把握惩戒标准，通过具体化、类型化的案例更好地促进惩戒制度实施。

（责任编辑：方 军）