

审判管理中的问题及其解决途径

——首届司法管理学研讨会征文综述及相关思考

崔永东

(中国政法大学法学院, 北京, 100088)

摘要: 所谓审判管理, 是指运用组织、指导、评价、监督、制约等方法安排审判工作、规范审判过程、考评审判绩效、配置审判资源的过程。从目前的情况看, 审判管理工作的改善应着重解决好如下三个问题: 第一是审判权与审判管理权之间的冲突问题; 第二是审判管理中刚性有余而柔性不足的问题; 第三是绩效考核指标设置的科学化问题。目前深化审判管理的基本思路, 一是从粗放化管理向精细化管理转变, 二是从传统式管理向科学化管理转变, 三是从命令式管理向服务型管理转变, 四是从刚性化管理向柔性化管理转变。

关键词: 审判管理; 审判权; 绩效考核

中图分类号: D926

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2014)01-0127-05

所谓审判管理, “就是人民法院通过组织、领导、指导、评价、监督、制约等方法, 对审判工作进行合理安排, 对司法过程进行严格规范, 对审判质效进行科学考评, 对司法资源进行有效整合, 确保司法公正、廉洁、高效。”^[1] “审判管理就是运用组织、领导、指导、评价、监督、制约等方法安排审判工作、规范审判过程、考评审判绩效、整合审判资源的过程。”^[2]

为了推进对司法管理问题的研究, 由中国政法大学司法理念与司法制度研究中心于2012年6月面向全国开展了征文活动, 先后收到论文数百篇, 后经专家评审, 从中评出一、二等奖论文30篇, 于当年11月在北京召开了首届司法管理学研讨会。该研讨会会有来自最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部及地方法院系统、检察院系统与多所知名高校的专家、领导共一百余人参加, 并在会上对获奖论文作者举行了颁奖仪式。国内数十家媒体报道了该会。本文根据上述征文的汇编(这是目前国内学界第一本研究司法管理的论文汇编)对审判管理研究方面的主要观点进行了综述, 并对有关问题进行了独立思考和分析。

一、审判管理中存在的问题

正如有的文章所指出的, 目前审判管理工作中还存在如下问题: 一是审判工作行政化管理色彩突出;

二是管理水平不高; 三是审判管理机构设置缺乏科学性; 四是人员分类管理尚未全面推行; 五是信息化建设落后; 六是缺乏司法管理的人才; 等等。上述问题需要我们今后通过进一步完善司法管理加以解决。

有的文章认为, 目前审判管理中存在的最大问题是审判管理的行政化倾向。审判权与行政权是两种不同的权力, 具有不同的价值取向: 行政权带有主动性, 强调主动追究, 审判权具有被动性, 强调“不告不理”; 行政管理实行等级制, 而审判则强调独立审判; 行政权运行实行首长负责制, 审判权运行实行法官独立制。而法院的审判管理完全仿效行政管理的模式, 形成庭长、院长越权的逐级审批、层层把关的行政首长负责制, 而参加合议庭、独任审判员的法官只有审理的义务, 没有裁判的权利。从审判管理权的运行机制看, 由院长、庭长审批、决定具体案件的做法, 本质上是一种以“服从上级”为核心的内部行政管理活动, 它使独任庭与合议庭在法院内部称为被领导者和被管理者。法律所赋予的审判权在这里被分解为“审权”与“判权”, 前者属于法官, 后者却让渡于作为法院行政长官的庭长和院长, 庭长、院长成为事实上的一种审判组织。笔者认为, 这种做法没有法律根据, 属于非程序化的审判活动; 它不能体现维护司法公正的审判原则; 违背了诉讼程序要求; 不利于错案责任追究制度的实施。因此, 笔者主张: “目前要矫正审判管理行政化状况, 法官独立和法官的职业化建设应当配合进

收稿日期: 2013-09-17; 修回日期: 2013-09-19

作者简介: 崔永东(1963-), 男, 山东人, 中国政法大学法学院教授, 博士生导师, 中国政法大学司法理念与司法制度研究中心主任, 主要研究方向: 司法史, 法史学。

行。在目前法官整体素质还不高的情况下,一方面要弱化司法行政对法官独立审判的直接干预和影响,并从法官的职务、职权、利益上给予充分的保障。另一方面,必须加强法官的职业化建设,强化法官的职业责任、职业培训和对审判流程管理的监督。否则,建立以法官独立审判为中心的现代诉讼审判机制将失去支撑。”^{①(181)}

另有文章对法院内部控制刑事裁判权的方法进行了反思,认为这一控权模式存在双重悖论:我国法院多年来实际上实行的是首长负责制而不是法官负责制,审判员负责案件事实,领导(院庭长)负责判决。这是一种带有行政性质的内部控制权模式,其导致的结果是司法的独立性受损,产生了大量的带有“完成任务”心态的法官。这些法官一方面对工作不积极、不热情,另一方面可能利用权力寻租,即法官要么工作懈怠,要么贪赃枉法,结果又导致内部更加严厉的监督。如此循环,此乃一大悖论。法院内部控制权模式分为结果控制和过程控制,结果控制加强了过程控制,而过程控制则削弱了结果控制的效果,如此循环,此乃又一大悖论。^{②(349)}

还有文章认为,目前的审判管理存在行政倾向、制度缺位、执行不力的问题。所谓“行政倾向”是指一种“类行政化”,此种管理模式并不符合司法规律,审判管理要想从行政管理中脱胎换骨,就应当去行政化。所谓“制度缺位”是指:审判管理的部分制度性内容不合理;某些与审判有关的内容并未进入审判管理制度之中。所谓“执行不力”是指制度落实不力,责任追究不到位,奖惩机制落实不到位等等^{③(353)}。

有的文章认为,人民法院实行审判管理,其目的在于规范和保障审判权的正当有序运行,这也是审判管理的价值所在。一种和谐有序的审判管理的路径是:①基本原则是尊重审判规律。审判权的本质是判断权,中立性和独立性是行使判断权的基本前提。审判管理需要去除不符合审判规律的行政管理积弊,确保法官独立审判和居中裁判。这就需要处理好审判管理与审判权运行之间的关系。在坚持依法、规范管理的同时,保障和促进审判权依法、独立、充分行使。而在审判管理的制度层面,则更应该从审判工作的特点出发确立符合审判规律的目标导向机制。②核心内容是以法官为本。法官是审判权运行的主体,审判管理必须突出法官在审判中的主体地位。③重要依托是提高法官素质。④科学方法是指导和协调^{④(357)}。

也有文章认为,目前的审判管理工作存在以下六大问题:①思想认识不到位,对审判管理工作不够重视;②审判管理机构不健全,职能交叉分散,人员量

少质弱;③审判管理机构名称、职能不统一;④审判管理人才短缺,队伍建设滞后;⑤审判管理工作制度机制不够健全;⑥审判管理工作重点不突出,管理不够科学^{⑤(484)}。

还有文章对审判管理的弊病进行了分析,认为目前我国审判管理中存在的弊病,从表面上看是管理不足、资源配置不当、管理“约束疲劳”,从深层次上看是审判管理存在非人格化、非对称性及管理者示范效应欠佳等问题。要想解决这些体制上的弊病,需要增强审判管理的民主化、人性化意识,建立审判管理的双向评价制度,建立以审判管理效果为导向的用人机制,完善法官遴选及绩效奖励制度^{⑥(630)}。

二、解决审判管理问题的途径

有的文章认为,审判管理中的目标考评机制存在一些缺陷,导致难以达到预期目标。为了完善目标考评机制,首先应当确立如下原则:①以审判为中心的原则;②考评与帮助并重的原则;③调研先行的原则。然后还要采取如下对策:①提高审判工作的分值权重;②强化调研,设置合理的指标区间;③强化考评主体的义务,加强指导与帮助;④将内部考评与外部评价相结合^{⑦(126)}。

有的文章主张对法院内部控制刑事裁判权的模式进行必要的改革,总的原则是在尊重司法规律的基础上对刑事裁判权进行控制,同时还要采取循序渐进的方法:①提高法官的待遇。②加强判决书的说理。判决书说理是现代性、公正的裁判制度的一个根本特征,是对法官自由裁量权的必要制约,也是实现判决正当化的有效措施。③以诉权制约裁判权。政治学上的“制约”具有平等、相互进行权力审查的意味,而“诉权制约”是指与案件结局存在利害关系的当事人,对法官的审理、判决进行全程参与,并对各项诉讼决定的制作施加积极有效的影响。未来可以通过加强辩方的诉权参与(如让辩方参与到法院内部的“研讨型”裁判模式中),通过辩方的诉权来制约法官的裁判行为。提高法官待遇是对法官公正司法的物质保障,判决书说理是加强法官自身制约的重要举措,“诉权制约”则是通过外部力量制约裁判权以实现司法公正^{⑧(349)}。

另有文章对审判管理的局限性进行了分析,并提出了相关的解决对策。该文认为:第一,要关注审判管理之“管理”功能的扩张问题。审判管理具有一定的行政属性,强化审判管理存在着“管理维度扩大化”

的问题，这就需要把握好管理的度，防止影响审判权依法独立行使。再者需要处理好管理与服务的关系，应当由约束性管理模式向服务性管理模式转化。第二，要关注审判管理的“成本”问题。目前，审判管理提倡“精细化”，但精细化不等于复杂化，应当处理好管理成本与管理效益之间的关系，使审判管理务实管用、简便易行。第三，要关注审判管理中的“激励”不足。当前审判管理的中心是制约和监督法官的诉讼行为，约束有余而激励不足。审判管理应当处理好约束与激励之间的关系，着重研究激励性管理的最佳模式，增强一线法官的职业荣誉感和自信心，提高法官对审判管理的情感认同度。同时还要强化人本管理，关注法官的实际需求，使其在工作生活上无后顾之忧^{①(292-298)}。

还有文章对强化审判管理有可能导致司法行政化表示了担忧，主张为防止这一倾向而对审判管理进行法治化塑造。即：一方面是在法院内部进行分权制衡，使法官的主体地位得以体现；另一方面使审判管理权的运行公开透明。该文指出，在强力的审判管理模式下，审判人员的积极性和责任心可能受到抑制，过于繁琐的审判管理程序可能会束缚法官的能动性，影响法官的自信心和尊崇感。因此，该文提出如下建议：一是案件质量评查与审判绩效考核应当遵循审判规律；二是建立审判权力保障制度；三是规范案件实体审理的审判管理，防止审判指导监督权的泛化；四是审判指导监督的对象应当主要是法律适用问题而不是事实问题；等等^{②(191-192)}。

有的文章还谈到了构建法院规范化管理的价值取向：①应以保障秩序价值的实现为目标；②应以改革审判方式为重点；③应以审判权监督为关键；④应以审判流程管理为主体。该文还就完善规范化管理提出建议：①更新理念，实现审判管理工作对法院整体工作的调控；②专兼结合，实现管理工作主体专门化和多元化的统一；③管控有度，实现审判管理对审判工作介入与限制的协调；④绩效评估，实现审判管理对法官业绩的导向价值；⑤把握环节，实现审判管理工作的刚性化与柔性化的关系^{③(600-604)}。

还有文章认为，要正确构建司法独立与行政机关的关系，法官独立是法院独立的核心与落脚点，法院独立是实现法官独立的重要保障。要严格法官的准入制度，提高法官的任职资格条件；要改革法院机构设置和组织制度，改变院长对庭长、庭长对法官在审判事务上的上下级关系，废除案件审批制，保障法官独立行使审判权。要突出合议庭独立审判职能作用，弱化委员会讨论案件的范围，只对疑难、复杂的案件进

行讨论、决定，不能让所有案件的判决都上审委会。要消除法院对行政机关的依附关系，彻底改变被领导、被制约的模式。在法官任免制度上，提高任免机关的级别，由上级人民代表大会做出，避免地方干预；由地方行政机关拨款改为国家财政统一拨款，避免法院在财政上受制于地方；将法院归由上级法院主管，进行垂直领导，法院进人、晋职晋级和后勤装备等均由上级法院负责。要弱化审判委员会职能，审委会不能将讨论和判决案件作为主要任务，而是应当将总结审判经验作为主要任务^{④(337-339)}。

三、关于改进审判管理工作的思考

根据上文所述，目前审判管理中存在的突出问题是审判权与管理权的矛盾、刚性管理有余而柔性管理不足、绩效考评标准的科学设置问题等等。审判权是一种司法权，中立性和独立性是其基本特点，而管理权是一种行政权，命令与服从是其基本特点。两者具有不同的属性，这就决定了两者的行使不可避免地具有某种冲突性。因此，审判管理权应当对审判权表示必要的尊重，对审判权的管理应当符合司法规律，不能将审判管理简单地等同于命令服从式的行政管理。在坚持依法管理的同时，还要保障审判权依法独立行使。

当然，尊重司法规律并不意味着完全排除审判管理中的行政化因素。因为这样不符合审判管理的性质，也不符合我国目前的司法实际，而且会影响到司法判决的社会效果。因此，审判管理工作既不能过度行政化(如超越或取代审判权)，也不能完全剔除行政化因素，而是应该在尊重司法规律的前提下寻求审判权与管理权之间的一种平衡，并且也在加强服务型管理方面下足功夫。

有的学者将“服务审判”与“尊重审判规律”作为审判管理的基本原则，指出：“审判管理要准确把握新形势下人民法院的职责和地位，更加自觉地把审判工作放在党和国家大局中考虑，把法院发展与经济社会发展紧密结合起来，善于将党和国家以及人民群众的新要求新期待转化为审判工作目标，并通过具体的审判管理手段落实到具体的案件和具体人员身上。管理就是服务，审判管理的内在活力在于不断拓展服务空间。要将是否有效提高审判质量效率效果作为评判审判管理工作成效的根本标准，充分发挥审判管理工作引领审判方向、促进发展、破解难题、提升能力等方面的职能作用，坚持从审判中来，到审判中去，善

于协调沟通,加强彼此互动,积极探索有利于提高审判质量效率效果的各种管理措施,大胆实践,想方设法促进审判工作良性发展。”

所谓“尊重审判规律原则”,是指“要严格界定审判管理的权限范围,处理好审判管理与独立行使审判权的关系,在坚持依法管理、规范管理的同时,要保障和促进审判权依法、独立、充分行使。要正确处理好案件质量评估指标体系与单项指标数据、审判业绩考评指标之间的辩证关系,系统、科学地运用各项指标全面分析评估审判工作状况,科学、合理地设定法院、审判业务部门和法官的审判业绩考评指标,避免盲目地追求单个指标排名,导致审判管理工作的片面性。要树立正确的审判政绩观,坚持实事求是,杜绝弄虚作假,严禁‘数字游戏’。”^{①(490)}上述见解值得我们思考。

审判管理旨在实现审判权合法合理、高效有序的运行,它要求管理者根据审判规律,通过一定的制度和措施对审判工作进行科学分工、合理规范、适度指导、积极协调、强化监督,以保证案件处理过程中各个环节的和谐运转。审判管理有两个关键点:一是对法官的审判活动进行管理;二是保障审判权正当有序地运行。

从国外的情况看,也同样存在“审判管理”的问题。如美国法院系统的审判管理包括案件流程管理等在内的11项管理职能。案件流程管理注重从立案到裁决的整个审判过程的管理,还包括对判决行为的监督,以确保审判过程的公正。应该说,案件流程管理是美国审判管理的核心。另外,美国、英国等均建立了绩效管理体系,从多个方面设计了司法绩效指标,对司法绩效进行综合评估。

我国的审判管理对国外的相关做法也有所借鉴,在审判管理中也比较重视绩效考核:“审判管理主要通过绩效考核来推动各级法院工作,以绩效论工作、论成绩,成为法院系统近年考核评比表彰的重要手段和依据。”^{②(630)}

但是也应看到,我国的审判管理与国外的审判管理具有相当大的区别:“我国法院的管理实际上是法官的自主管理与被动的科层制管理相结合的产物,是通过严格的审限监督及领导督办从而使法官面临较大压力。这种管理模式不同于国外。主要区别在于,在科层制的司法行政体制下,如大陆法系国家和地区,绩效考核比较重要,大陆法系法院系统内科层制比较明显,但仍不如我国明显。在法治发达国家尤其英美法系国家基本上没有法院内部科层制。而在非科层化的体制下,如美国,绩效评鉴只供法院管理者参考,只

对法官起某种督促作用,而不与法官升迁和惩戒挂钩。从其他国家来看,审判管理更多的是服务和协调。如英国的司法管理机构——法院事务管理服务局类似于‘管家’的角色,法院管理机构的一个重要任务就是确保法官‘忙着’。在不增加法官的前提下,通过有效的管理和优质的服务提高司法活动的质量和效率。而加拿大的案件管理,更体现了对法官的体贴与配合,包括两方面的内容:一是通过案件管理系统监控案件进度,当事人无正当理由未按案件管理时间表完成诉讼程序的,可取消案件。二是由案件管理人指导当事人制定时间表,协调和组织庭前和解、庭前会议、听审动议,完成听审前的全部工作。”^{③(632)}

上述做法对我们的审判管理具有积极的启示作用,我们在审判管理中应当淡化“管理”色彩,强化“服务”与“协调”的功能,并建立一种科学合理的绩效考评指标体系。如现在备受争议的质量评估指标中的“发回改判率”问题就是一例,“发回改判率”是目前质量指标中最重要的一项。虽然“发回改判率”在一定程度上确能反映一审案件的质量,但不加分析地将其作为质量指标则有欠公允。由于作为一种判断权的审判权,因法官业务能力、认识水平、性格特点乃至于经验阅历的不同而导致其对同一案件在事实认定、法律适用上有不同的看法,这本是审判实践中的一种正常现象,也是符合司法规律的。可以说,许多案件的裁判并无唯一正确的结论,不能简单地作出对错评价。因此,我们应当用一种辩证的眼光看待质量评估指标,要认识到数量指标只是一种相对性的标准,不是评判审判质量的绝对标准;只是审判管理者实施管理的参考而不是唯一的依据。要注意通过选择一些能够反映审判工作特点和审判规律的评估指标,从不同的侧面综合考量审判质量、审判效率和审判效果的要求,以确保审判质量与审判效率、法律效果与社会效果的统一,推进审判管理工作的科学化、合理化与人性化。

如何解决审判管理中“刚性有余而柔性不足”的问题呢?我们认为这需要管理者在审判管理中坚持以人为本的原则。“审判管理的根本价值是通过审判资源的组织动员,最大限度地实现公正与效率。审判管理的对象是一个特殊的社会群体即法官,审判管理的客体是一种特殊的社会行为即审判活动。相对而言,法官是高智力、高素质的阶层,审判是高智力、创造性的活动。所以这些都决定了开展审判管理必须具备比一般管理更高的人文关怀。审判管理就是要突出法官的主体地位,通过管理帮助法官提高自身素质、规范自身行为,促进法官自律自强,强调法官的积极性

和创造性,最大限度地发挥聪明才智。”^{①(491)}

在审判管理中强化柔性管理,就是要求管理者树立管理就是服务或者寓管理于服务的理念,以服务、保障、引导和指导为先,以监督、制约、惩戒为后。审判管理权实际上是审判权的辅助性权力,这就决定了其主要功能在于为审判权提供优质的运行环境。如通过对审判中的事务性工作予以安排、对审判活动进行组织和调控、对审判资源加以合理配置等手段,以保障审判权高效、公正的运转。审判权在运行过程中有许多环节需要审判管理的介入、引导和协调,以确保审判权运行的通畅、高效。

四、结语

从目前的情况看,审判管理工作的改善应着重解决好如下三个问题:第一是审判权与审判管理权之间的冲突问题;第二是审判管理中刚性有余而柔性不足的问题;第三是绩效考核指标设置的科学化问题。

要解决第一个问题需要处理好两层关系:一层关系是审判管理与司法行政化的关系。要认识到加强审判管理并不是让一种行政性的管理权去主宰一种判断性的审判权,或者说不是让审判管理权超越、取代审判权,而是要求管理者通过对审判流程信息的科学掌控、对审判资源的合理配置等等来促进审判权优质高效地运行。另一层关系是审判管理与独立审判的关系。加强审判管理并不是要干预审判权的正常运行,而是为审判权的正常运行提供良好的环境。简言之,在我

国目前的司法体制下,法院内部审判管理的目标应该是寻求审判权与审判管理权之间的一种平衡。

要解决第二个问题需要管理者坚持以人为本的原则,树立管理就是服务、寓管理于服务的理念,尊重司法规律,尊重法官的创造性劳动,切实为法官解除后顾之忧,并为法官的审判活动协调好各种关系,做好各种服务工作。

要解决第三个问题需要设置一种符合司法规律、体现审判工作特点的质量评估指标,能够真实、正确地反映审判工作的质量和效率,能够为法官的审判活动起一种良好的引导作用。而且也要注意不能将所谓“发回改判率”作为评价案件质量的唯一标准,要认识到法官审判活动的差异性和独特性,不能搞“一刀切”,不能奉行“唯数据主义”。评估指标及相关数据只是审判管理的参考而不是绝对化的根据,管理者应尽可能从整体上综合考察法官的审判活动、评估案件质量的高低。

注释:

① 中国政法大学司法理念与司法制度研究中心编. 首届司法管理学征文汇编[M], 打印本, 2012年。

参考文献:

- [1] 王胜俊. 创新和加强审判管理, 确保司法公正高效[J]. 人民司法, 2010(17): 45-46.
- [2] 江必新. 审判管理与审判管理规律刍微[J]. 法学杂志, 2011(5): 58.

Trial management problems and resolutions

CUI Yongdong

(School of Law, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China)

Abstract: The trial management refers to the use of organization, guidance, evaluation, supervision and constraint methods such as the arrangements of trial work, to standardize the trial process, evaluation, and trial performance, configuration, and trial resource. From the current situation, the improvement of judicial administration should focus on dealing with the following three aspects: First, jurisdiction and the conflict between the right to trial management, and the second is to made more than rigid trial management and flexible enough problems, and the third, is to establish the scientific performance evaluation index. Currently we should deepen trial management of the basic ideas, one is to make extensive management to intensive management of change, the second is to change from the traditional-style management to the scientific management, the third is to change from the command-style management to service management, the last is to change from the rigid management the flexible management changes.

Key Words: trial management; the right of trial; performance appraisal

[编辑: 苏慧]