

审判管理：功效、局限及界限把握

龙宗智^{*}

内容提要：审判管理是对审判活动的组织、协调和监督。当前加强审判管理的特点，包括审判管理组织与管理措施的强化，管理的严格性与精细化程度的提高，信息平台的构建与技术手段的充分利用，管理活动中行政元素的强化以及对审判的渗入。这种状况既有国家管理的宏观背景支持，又有法院自身的原因。其现实意义是有利于保障审判的公正、效率、廉洁和司法统一性。但也有不符审判规律及不规范的问题，还可能扭曲审判行为。应当从“法院逻辑”即“裁判逻辑”中寻求司法建设的常识，重视审判资源配置，强化基础意识防止轻重倒置，同时继续按照司法规律推动法院改革；注意审判管理重在审判权外部展开，实现“以外促内”；限制和规范审判管理权干预案件的实体处理；正确把握评查与考绩的方法与限度。

关键词：审判管理 审判权 司法规律 相对合理

2010年以来，最高法院将加强审判管理作为法院的一项重点工作，进行了一系列的动员部署。相关会议多次召开，相关文件出台或将出台，法院审判管理已呈全面强化之势。法院的审判管理不是一个普通的内部管理问题，它关系司法运行的机制、影响依法独立行使审判权等司法原则的贯彻，并最终在相当程度上影响审判的公正与效率。如何认识这一趋势，在加强审判管理的过程中应当注意什么问题，是当前司法制度研究需要关注的课题。本文对此作一探讨，以供有关方面参阅考虑并促进相关问题的学术研究。

一、加强审判管理的内容及缘由

（一）当前加强审判管理的内容和特点

审判管理，即对审判活动的组织、协调和监督，是保证审判的有序进行，保障司法公正与效率的必要活动和制度安排。^{〔1〕}我国传统的司法模式是审判与管理不分的司法权行政化模式，其

^{*} 四川大学法学院教授。

本文受四川大学中央高校基本科研业务费研究专项（哲学社会科学项目）“学科前沿与交叉创新重点项目”资助。

〔1〕 根据最高人民法院2011年下发的《关于完善人民法院审判权与审判管理权运行机制的意见（征求意见稿）》，对审判管理的界定是：“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，确保司法活动公正、廉洁、高效运行”。转引自孙轍、朱千里：《积极主动或谦抑克制：“审判管理权”的正确定位与行使》，《法律适用》2011年第4期。

中并无专门的审判管理活动。随着文革结束,法制逐步建立,传统司法模式被打破,法院系统开始重视审判管理,将其作为法院改革和制度完善的重要内容。首先是一些法院基于自身管理制度建设的需要,对审判工作管理模式进行了有益探索,积极推行案件审理流程管理制度,设立独立于审判机构的管理部门对立案、送达、开庭、结案等审理阶段进行统一安排并采取跟踪措施。这一改革措施在《人民法院第一个五年改革纲要(1999年—2003年)》中得到肯定,纲要将建立案件审理流程管理制度,作为加强审判管理的重要任务,同时提出了办公现代化的建设目标。《人民法院第二个五年改革纲要(2004—2008)》进一步提出,要改革和完善司法管理制度,为人民法院履行审判职责提供充分支持和服务。“二五纲要”进而提出法院审判管理制度改革完善的内容,一是建立健全审判管理组织制度,明确审判管理职责;二是健全和完善科学的审判流程管理;三是改革司法统计制度,加强统计信息的分析和利用。从“二五纲要”的体系框架来看,法院审判管理制度是一项独立于诉讼程序制度、执行制度、审判组织和审判机构制度、具有自身理论逻辑的管理制度,它与司法政务管理、司法人事管理制度一起,构成了法院管理制度的三大支柱。根据“二五纲要”的精神,各地法院开始在总结审判管理制度改革经验的基础上,对改革的内容和具体措施进行调整和完善,除进一步改进审判流程管理规定之外,还制订了一系列有关案件质量评查的具体规则。从各级法院审判管理制度改革的实际内容来看,这一时期法院审判管理制度改革的重心已经由原来的案件流程管理制度改革向强化案件质量管理方向转变。〔2〕

2009年以前的人民法院审判管理主要包括三个方面的内容。一是案件流程管理。即由专门机构对案件的立案、排期开庭、审理、送达、审限跟踪、执行、归档、移送上诉等不同诉讼阶段进行跟踪检查和监督。审判流程管理的实质是将实体审判权和流程控制权实行相对分离,从而实现在案件审理上的权力制约,增强案件审理的透明度,从制度上保证司法的公正和效率。二是案件质量评查。审判管理制度的根本目的是为了提升案件审判质量和效率。因此,建立科学的案件质量评查制度是各级法院进行审判管理制度改革的一项重要举措。案件质量评查制度是指上级法院对下级法院,各级法院对本院所审(执)结的各类案件的实体、程序、法律文书、案卷归档等情况进行的内部检查、评价。三是司法绩效评估。即根据司法的目的、功能和特点,从客观反映司法质量、效率、效果和社会公众满意度各方面情况出发,结合各种统计资料,对法院和法官的司法绩效进行总体性、数量化的评价和判定,将司法绩效评估指数的高低作为法院评先评优和考核法官业绩的主要依据,发挥司法绩效评估的价值指引和行为导向功能。〔3〕

最高人民法院于2009年3月发布的《人民法院第三个五年改革纲要(2009—2013)》,仍然要求改革和完善审判管理制度,但着墨不多,延续了“二五纲要”的基本思想和举措,同时强调制定符合审判工作规律的案件质量评查标准,以及统一适用的审判流程管理办法等。但在2008年3月王胜俊院长任职以来,法院工作整体呈现加强管理的趋势。而从2010年以来,最高人民法院进一步强调加强审判管理,并结合“社会管理创新”的政法工作总体要求,提出了加强审判管理的新的思想和工作内容。如王胜俊院长于2010年8月10日在江西井冈山举行的全国大法官审判管理专题研讨班上强调“创新和加强审判管理”,重点抓好五项工作:一是创新和加强审判质量管理。包括宏观层面的审判质量评估,微观层面的案件质量评查,以及建立常态化的案件质量评查机制。二是创新和加强审判效率管理。主张合理配置和优化司法资源,推进案件繁简分流,倡导均衡结案,注重考察审限内结案率。三是创新和加强审判流程管理。包括强化节点管理,强化审限监控,强化程序监督,加强对审判行为和过程的监督。四是创新和加强审判层级管

〔2〕 参见胡夏冰:《审判管理制度改革:回顾与展望》,《法律适用》2008年第10期。

〔3〕 同上文。

理。要求进一步完善院、庭长依法监督指导办案制度，加强上级法院的宏观指导和业务指导，统一法律适用和裁判尺度等。五是创新和加强审判绩效管理。要求设定科学的审判绩效考评指标，完善评价方法，同时建立审判管理与考核奖惩对接机制。〔4〕

分析 2010 年以来人民法院加强审判管理的工作，可以梳理出以下几个特点：

一是审判管理组织与管理措施的强化。2010 年 11 月，最高人民法院审判管理办公室正式成立，最高人民法院常务副院长沈德咏在成立会上强调，要以设立审判管理办公室作为新的起点，以更大的决心，更实的举措，切实推进审判管理工作。〔5〕地方各级法院的审判管理机构也呈加强趋势。同时，按照最高法院的要求并基于本身的自觉，各级法院加强审判管理的一系列措施相继展开。

二是管理的严格性与精细化程度的提高。案件质量评查与绩效评估的指标分解更细更严，从而更有利于对案件质量和审判绩效进行全面的监控。流程管理则强调“节点管理”和效率监控。有的法院将审判、执行过程分解为上百个节点，进行细致的案件流程监控，从而使管理者对每一案件的重要情况与进程都能充分了解和有效监督。

三是信息平台的构建与技术手段的充分利用。以科技促管理是本次加强审判管理尤为突出的一个特点。因为信息平台的构建与信息化技术手段的运用是加强审判管理的条件和基础，无论是流程管理、质量评查、绩效考核乃至层级管理，在相当程度上都有赖于信息化手段。因此从最高法院到基层法院，在加强审判管理中非常重视信息化手段的利用。近年来最高法院提出“科技强院”的方针，采取有效措施加强信息化建设。法院审判人员和审判管理人员由此能够及时、全面地获得必要的审判资讯，以实现对个案的全方位有效管理与监督，以及依靠信息平台全面掌握法院审判态势，增强审判态势分析的敏锐性、针对性和建议对策的可行性、实效性，从而促进审判公开与审判规范，有效提高审判与审判管理活动的效率和效益。〔6〕

四是管理活动中行政元素的强化以及对审判的渗入。管理本身具有自上而下的行政性质，而在法院工作中，对审判事务和审判相关事务进行行政管理也是必要和必需的。但行政权力能否直接介入审判过程并影响甚至决定案件的实体处理，在多年来推进审判管理的过程中，这一问题实际上并未解决。院、庭长并非审判组织，但作为行政负责人，其监督、指导办案的做法，实系各级法院长期以来的实际做法。但在前些年的改革中，为遏制司法行政化趋势，强调对这种做法的限制和规范。近年来，法院工作的行政化有“回潮”趋势。而本次加强审判管理的突出特点之一是明确提出加强审判的“层级管理”，要求“院、庭长监督指导办案”。虽然也讲尊重审判规律，但在强调院、庭长保障案件质量尤其是重点案件质量的责任之下，不可避免地使行政权介入审判过程，并使审判活动中的行政元素得到强化。而且审判绩效考核，本质上属于自上而下的管理方式，其强化过程也会促使法院活动中行政元素的活跃与行政功能的强化。在这个意义上，以“三五改革纲要”为制度背景的加强审判管理，从近期反映出的情况和态势看，以法院行政管理权的强化和审判权的适度限制为其重要特征，与“一五”、“二五”改革纲要施行期间强调将审判权“还权”于审判组织，辅之以审判管理的加强，已经有了一定程度的质的区别。

（二）当前加强审判管理活动的背景和缘由

当前加强审判管理，既有国家管理的宏观背景支持，又有法院自身的原因，主要有以下几点：

1. 国家管治中“集中性统合”的强化。这些年来，中国经济高速增长，国力有了很大的增强，但传统的以集中统一为特征的国家管理和社会治理方式并未发生根本改变。为应对危机、完

〔4〕 参见罗书臻、姚晨奕：《创新和加强审判管理 实现人民法院工作科学发展》，《人民法院报》2010 年 8 月 11 日。

〔5〕 参见王逸吟、任生心：《最高法设立审判管理办公室》，《光明日报》2010 年 11 月 25 日。

〔6〕 参见刘义生：《信息技术在审判管理中的作用》，《人民法院报》2010 年 12 月 15 日；卫建萍、汤峥鸣：《科技让审判管理“如虎添翼”》，《人民法院报》2011 年 6 月 3 日。

成重大国家任务,以及巩固执政地位等需要,在某些方面进一步强调集中性,强化“举国体制”下的资源统合。而司法作为国家管治的一个基本方面,必然被纳入这种集中性统合。近年来,强调加强党的领导以及服务大局,正是服务于此一“集中性统合”的目的。在这一统合过程中,司法的自治性资源有减弱趋势。而法院系统加强审判管理,在一定程度上由下而上地集中权力,应该说体现并配合了这种国家管治上的集中化倾向。

2. 司法化改革遇到障碍后的改弦易辙。就法院自身看,加强审判管理的重要原因,是按照原有的司法改革思路建设法院遇到一定的障碍。前些年的改革,在审判管理上有一个中心思想,就是尊重司法规律,还权于法官与合议庭。这是针对长期以来司法行政化、不尊重司法规律的弊端,其改革方向应当说无可非议。但是这一改革存在一个很大的问题,就是司法体制和基本运行机制的改革,包括法官制度的改革没有跟上。如果配套改革缺位,法官权力增大,其腐败机率就可能增大。而推动司法体制、机制与法官制度的配套改革,在保障法官独立的同时保障法官的素质以及公正审判的条件,形成司法体制的重大变革,需要政治体制改革的配合,只靠法院是不可能完成的。而这种体制上的改革目前尚难成为现实,因此改革方向就可能出现某种扭变,即采取加强审判管理与监督的措施,通过行政的力量,弥补仅仅依靠一线审判力量的不足。即一线可能守不住,就加强二线、甚至三线的防御,从而实现审判的基本功能。

3. 应对司法不公与腐败的举措。当前加强审判管理,也是基于司法的现实,即司法腐败与司法不公的问题较为严重,司法的公信力较低。^{〔7〕}这与法官队伍的总体状况不佳及司法廉洁与公正的相关支持条件不足有关。我国法官数量很大但普遍素质不高,而且保证其勤勉廉洁的机制不健全,这种情况下,按照司法本身的要求对他们放权,不可避免地会带来腐败与不公正问题。但在另一方面,法院不像政府,法院领导较难以行政命令的方式介入审判,因此“审判权旁落”,对审判质效不高的问题难以有所作为,是许多法院院长的感受。这种情况下,院、庭长利用行政管理权,以加强审判管理的方式“管住审判权”,尤其是一些重要案件的审判权,以提高审判质效并抑制腐败,已基本取得法院领导层的共识,并成为一种趋势。

4. 办案数量激增之下的应对措施。近年来,由于转型时期社会矛盾凸显、纠纷普遍,法院受理的案件大幅度增长。为提高诉讼效率,也防止因案件负担过重而出现“萝卜快了不洗泥”现象,降低司法质量,法院加强审判管理,可以说是因势而为。这也是一种普遍的司法行政现象。美国司法体制过去并无严格意义上的司法行政,但从上世纪20年代开始,司法行政运动蔚为风潮,联邦最高法院塔夫特院长推动组织设立联邦司法会议,开始有司法行政雏形。60年代美国法院的案件负担激增,伯格院长遂倡导专业化的法院管理,其中一个重要内容是绩效评鉴包括法院整体绩效的评鉴与个别法官的评鉴。战后日本曾因司法行政过度干预的教训,在美军的授意下,取消考绩及案件收结情况报告。但后来因为制度运作的客观需要,逐渐恢复考绩制度,重新实施未结案收结情况、迟延审理案件清理计划等司法管理制度。韩国在1993年推动大幅度的司法改革,考评制度的加强也是一个重点。该国此前对法官不作考评,后修改法院组织法,建立服务成绩的考评,并作为法官迁调等人事管理工作的参考。^{〔8〕}不过,域外审判管理的推进,以不损害法官独立性为底线,一旦审判管理行为过度或不当,以至违背审判规律并可能妨碍审判独立,就会受到抵制,甚至废除或松弛相关管理制度。这也同我国目前的审判管理有质的区别。^{〔9〕}

〔7〕 虽然可比对的统计资料有限,但近年来几名大法官违法犯罪,甚至最高法院大法官犯罪,这在现代各国可以说是难以想象的。近年来全国人大代表对司法工作的肯定性投票率不高,甚至远远低于对政府工作的评价,这在现代各国也是十分反常的。

〔8〕 参见苏永钦:《司法改革的再改革》,台湾月旦出版社1998年版,第369页。

〔9〕 我国实行人民法院依法独立行使审判权的制度,并未确立“法官独立”原则,因此在审判管理活动中并无保障法官独立的制度要求。

5. “能动司法”指导思想的体现。近年来，最高法院将“能动司法”作为法院工作的重要指导思想。这里所讲的“能动司法”，绝不同于国外司法中的“司法能动主义”，而是基于将“司法权作为至关重要的执政权”，“把人民法院工作放在党和国家工作大局中加以考虑”，^[10]而要求充分发挥司法服务大局的能动作用。能动司法，就外部功能而言，就是要求通过司法审判与推进“大调解”等，服务党和国家的工作大局；而在内部，就符合逻辑地要求“加强审判管理”，使管理层在审判事务上由被动变主动，由消极变能动，以实现法院工作一体化以及有效贯彻司法政策的要求。

二、当前加强审判管理的意义与局限性

当前法院工作中加强审判管理，比较符合中国现实体制的要求，符合中国目前的“社会逻辑”。笔者曾撰文分析法院工作中的突出矛盾，其中之一是在司法建设中社会逻辑与司法自身逻辑的矛盾。笔者认为，司法是对冲突的事实及诉求进行判断和处断，司法的中立性、被动性、亲历性，司法官的独立性以及相伴随的德性和才能，是司法的逻辑。但在目前这种集中性、统揽型体制之下，以上令下从为特征的行政逻辑才是各种权力运作中共同的根本性行为逻辑。在此之下，司法作为社会整体管治体制的一部分，其内部独立自治的程度十分有限，它的中立性与被动性也受到一定的限制。一方面在外部，为配合中心工作，司法需要采取某种比较主动的姿态；另一方面在内部，上命下从的行政原则不可避免地渗透于司法。^[11]可见，在目前的体制及其运作机理之下，加强审判管理是符合“社会逻辑”的顺势之举。

当前加强审判管理的最重要的理由和最显著的意义，是在现实条件的限制下，对于保障审判的公正与效率具有积极效用，对于防止司法腐败也能发挥一定作用，同时在法官数量大而素质参差不齐的情况下，还有利于加强司法的统一性，防止或减少同案不同判的情况发生。其支持理念有三点：一是对操作过程的精细化管理与质量监控。也是将裁判的产生过程当成一个生产线及流水作业，借用企业质量管理方式来管理审判过程（因此企业质量标准管理系统近年来在司法建设中有时被引用）。每一道工序的设置、技术与工装（生产制造过程中所用的各种工具）的采用、操作的规范等等，都作较严格规定，并建立检查评估机制。二是对一线操作可能出现问题的警惕与防范。包括事前的防范（如分配案件选任承办法官时的斟酌）、事中的动态监控与事后的检查评估等。总的概念是“加强监督”，以防止司法腐败与司法不公。三是对重点部位的关注。本次加强审判管理虽然有强力推动，但应当说对整体的审判机制并无根本性冲击。因为法院系统经多年改革，审判运作方式的基本形态已经形成，审判组织的功能也大致明确，如果否定已形成的运作机制，将会导致审判秩序的紊乱，后果不堪设想。因此，加强审判管理，是在原有机制上的局部性调整，重点解决一些突出的矛盾。而行政元素的活跃及其对审判的介入，主要表现在“管住重点案件和重点人员”。^[12]所谓“重点案件”，是指重大、复杂、敏感包括社会影响大的案件；所谓“重点人员”，是指业务不强或操守可疑的人员。^[13]

这些理念与做法不太符合一般意义上的司法理念与规律。因为对审判进行流水作业式的质量

[10] 参见贺小荣：《能动司法是人民法院服务经济社会发展大局的必然选择》，《人民法院报》2009年9月1日。

[11] 参见龙宗智：《重建民众对司法的信任感——当前司法的难题及应对》，《南方周末》2010年7月15日。

[12] 这是成都市中级人民法院加强审判管理、加强“点、线、面”管理中“点上管理”的主要经验，并被最高法院及法制媒体所重视和宣传。参见蒋安杰：《“两权”改革：中国审判运行机制的微观样本》，《法制日报》2010年12月1日。应当说，这一做法在法院系统审判管理中具有共通性。因为管理者无需且也无力实施对案件实体的全面介入，一般案件仍然需“放权合议庭或独任法官”。

[13] 由于人事管理制度等原因，这些人员在目前仍占一定比例，进行全面淘汰还不太现实，主要的应对方法似乎是“加强监督管理”。

监控以及对一线操作的防范,尤其是对审判活动的行政干预,与审判作为高智能性和复杂性活动并需要司法主体作自由裁量的特点不尽相符,与审判崇高的理念和机制有冲突,与审判独立的原则相矛盾。然而,我们却不能因此而否定其具有某种相对的合理性。

所谓相对的合理性,也称附条件的合理性,是笔者对中国司法改革与操作的一种基本主张。即在一种不尽如人意的法制环境中,在多方面条件的制约之下,司法改革与司法操作只能需求一种相对合理,而不能脱离环境与条件去追求一种理性原则和理想状态。^[14]由宏观背景看,我国目前处于社会转型时期,社会发展不平衡,建立的法治也只能是一种“有限法治”,即法治与非法治的状态并存。而就司法建设而言,司法化改革的管道受阻,法官队伍建设以及审判独立的保障条件跟不上,在现有的司法主体条件与司法制度资源约束之下,无由充分信任法官、过度放权于法官,而在限制条件下加强审判管理与监督,将在一定程度上有利于审判的公正与效率。^[15]当前加强审判管理的各项措施确有不尽合理之处,而且难以避免其可能产生的副作用。但是,相对合理主义正是承认合理的目的可能需要采用不尽合理的手段实现,这是因为环境条件对目的实现的程度以及所实现目的的手段形成双重制约。例如,有人会问,既然某些法官能力不足、操守可疑,为什么不采用从根本上解决问题的办法,即重建法官队伍、重设法官制度,从而重塑法官形象?但问题就在于,多种原因导致看似合理的应为之举,在当前并不现实,因此不可避免地需要采用其他不尽合理的方式实现相对合理的目的。这是一种现实主义的改革进路。

但同时也要注意另一方面,即这些措施因为其本身具有某种不符合规律的特性,对现实司法运行可能造成一定的负面效应,分析如下:

其一,可能损害审判的亲历性与独立性,有悖于审判的规律,并妨害案件质量提升。强化审判管理,必然强化审判活动中行政的力量。对审判委员会不参加审判却要做出裁判的不符合规律性,过去已有大量论述。院、庭长介入审判亦同。而克服和限制审判行政化,正是“一五改革纲要”、“二五改革纲要”的一个重要出发点。不过,对上述“弊端”可能提出两个方面的反驳:

一个方面是直接质疑前提的观点。有的学者认为,作为司法活动特点的亲历性,主要是解决事实认定的问题,不解决法律适用问题;现代科技已经解决了信息沟通问题,院、庭长可以通过重大案件庭审录像录音、即时电子卷宗查阅等远程手段解决亲历性不足的问题,因此不能机械僵化地理解参加庭审、主持询问才是亲历性,亲历性等经典原则也在不断变化发展并应赋予新的内涵。院、庭长往往也是优秀法官,不让他们参加实体审判是审判资源的浪费。^[16]

可以说,这一观点质疑诉讼的公理,虽然大胆却根据不足。司法程序作为判断事实、处理个案冲突最合理、最公正的手段,一是因为它的亲历性。判断和处理者必须经历程序,以直接而全面审查证据的方式获取最丰富的证据资讯。二是因为它的程序制约。即程序的展开与心证的形成,都受到严格而公正的程序规则包括证据规则的制约。三是它的相对制度。即作为裁判者的第三方必须听取当事人双方的意见和辩论,在一种三方组合互动的关系中,获得案件处理的结论。而院、庭长以行政首长的身份参与案件的实体处理甚至主导案件走向,一是很难达成亲历性。他

[14] 参见龙宗智:《论司法改革中的相对合理主义》,《中国社会科学》1999年第2期。

[15] 如成都中院加强审判管理效益较明显。试点的青羊区法院从“放权与收权”到逐步明确审判机构的管理职责并形成制度体系,结果显示,青羊区法院仅一年的时间,审判质效明显提升,审判质量指标得分从2007年上半年的77.65分,排名19位,上升到2008年上半年的84.41分,排名第一;审判效率指标排位也有所提升。2008年上半年,在收案数同比下降12.46%的情况下,结案率同比增加19.99%;2008年上半年的改发率同比下降3.53%,信访投诉率从0.19%下降至零。引自蒋安杰:《“两权”改革:中国审判运行机制的微观样本》,《法制日报》2010年12月1日。不过,据笔者了解,对加强审判层级管理即院、庭长制度化地介入审判问题,在一线审判人员中仍有相当异议(这种异议在上级法院下来调研时不一定能听到)。

[16] 参见孙海龙、高翔:《构建分权制衡机制 实现公正高效廉洁》,《人民法院报》2010年12月1日。

不可能像审判法官那样经历诉讼过程及阅卷，只能通过听取汇报、通过查阅某些纸质或电子资料大致了解一下案件情况。如果认为这就是亲历性，那么，法庭审理以及相关的证据审查活动似乎大都可以省略。二是难以受到程序制约。因为院、庭长参加实体审理的活动是不公开的、非程序化的、排斥法院外主体监督的，在这种情况下，程序规则与证据规则的适用受到很大的限制。三是可能在某种程度上脱离兼听不同意见的相对制度。因为院、庭长所直接听到的往往是案件承办人对事实认定和案件处理的意见，而承办法官与合议庭的汇报很难避免其已有心证及法律意见倾向性的影响。而依靠汇报处理案件，正是许多错案发生的重要原因。而且，在目前的用人制度之下，院、庭长不一定是优秀法官，或者说不一定较之合议庭的审判法官更高明。可见，院、庭长通过行政管道介入案件甚至决定案件处理的做法，确有与诉讼规律相悖之处，对其弊端必须充分注意并尽量降低。

另一方面的反驳意见是认为通过“两权”分离，可以保证审判权的独立运行，不以审判管理权侵夺审判权。因此，既遵循了司法的规律，又保证了对审判的有效监督，促进了司法的廉洁与公正。这也是目前有关单位介绍经验的一个基本观点。而为维系此种“双轨运行”，在具体做法上，则要求院、庭长不能改变合议庭的意见，只能提出建议，或者通过审判长联席会议等方式帮助合议庭，如仍有分歧，则可提交审委会决定。^{〔17〕}然而，笔者认为，目前要对案件实体问题进行有效的审判管理，不可避免地导致行政权干预审判。因为，目前普遍推行的审判管理中，对案件实体处置所作“层级管理”，主要的手段和方法包括：对重要案件选择办案人员，裁判文书的审查签批，重大、复杂、疑难、新型与敏感案件的组织讨论，甚至对某些案件的处理直接进行行政指导乃至下达指令等，这是审判管理的现实。而且由于审判管理的其他内容，以及目前的法院人事管理、司法政务管理，本质上都是行政管理，而处于行政上位的院、庭长因其权力所具有的资源，任何一个审判法官都不会轻视。因此，即使提出的是“建议”，往往也可能是变相的指示。成都中院的“点、线、面”审判管理经验，对于案件实体处理最为关键的一条，是“点上管住重点案件与重点人员”。而要管住，不可避免地要以审判管理权影响甚至在某些案件中决定案件如何处理，即可能在实际上代行审判权。这些做法均与审判独立的要求相冲突。^{〔18〕}因此，笔者认为，两权分离是相对的。不如在承认两权分离的必要性基础上，也承认分离的相对性，然后认真研究审判管理权对审判权的影响方式和影响限度并对其进行规范。

其二，仍然不能避免审判与审判管理活动的不规范。审判管理权对实体审判活动的介入，其方式很难界定，各种显在的、潜在的资源，使行政上级具有较强的干预能力，同时这种干预具有很大的不确定性，导致管理的不规范问题。这种不规范主要包括管理对象与内容的不规范，以及管理方式的不规范。由于受到管理能力与司法规律的双重限制，对实体问题的审判管理，主要针对审判客体中的“重点案件”和审判主体中的“重点人员”。但是何为重点，却可能因不同的管理者看法不同而有较大区别。虽然法院加强审判管理的过程中力图界定其范围，而且通过加强审判管理，过去那种对实体审理的行政介入十分随意的状态得到某种程度的抑制，但由于这种管理具有选择性特点，因此不确定性与不规范性仍难避免。另一方面是管理方式的不规范。对实体问题的审判管理，原则上应当是磋商、建议而不指令，但如前所述，由于管理者所掌握的权力资源，磋商、建议与指令常常并无实质区别，有时前者只是后者的一种委婉的表达方式。管理方式

〔17〕 根据最高人民法院2010年1月发布的《关于进一步加强合议庭职责的若干规定》第7条的规定，院、庭长组织审判人员讨论案件，“讨论意见供合议庭参考，不影响合议庭依法作出裁判”。

〔18〕 域外各国和地区对审判管理的主要担心是将监督与考绩等管理行为作为法院行政首长控制法官的工具，损害审判独立。我国台湾地区曾因坚持审判独立原则就裁判文书由行政首长审查的制度发生过争议，并出现了谢说容案等很有影响的关于审判独立的案例。因这种制度有悖司法规律，损害审判独立原则，实行60余年的裁判文书于宣判前送审制度，于1991年月被改为宣判后送审制度，于1996年被废除。

的不规范,还因为管理者对案件的介入是不规范的。有别于合议庭的参审与阅卷,院、庭长可能阅卷,可能听审,但通常没有时间仔细阅卷,也没有时间全程听审。^[19]其获得案件信息的渠道,介入案件的深度,进行行政指导的方式都是不太确定的,因此参与案件的方式是不规范的。这种不规范的一个重要原因是没有法律程序进行约束;其管理行为是一种内部行为,外部很难进行有效的监督。

其三,可能抑制法官独立负责的精神,扭曲审判行为,乃至影响法院的可持续发展。审判管理的强化,有强化法官司法责任心的功效。流程管理、质量评查和绩效考核,使具体案件的推进状况可见、可控,使任一法官的工作状态可知、可评,因此能够促使法官提高审判质量和效率,其积极意义应当肯定。但目前的管理方式也可能对法官审判心态产生一些负面影响:一是审判权力的集中影响法官独立负责的精神。目前强化审判管理,形成部分审判权力的上收。由此带来一线法官不愿负责,更不敢独立特行,而遇到难题就请示,将矛盾上交的情况趋于突出。法院一线法官的司法心态堪忧。^[20]二是建立在数字管理上的指标考核,可能扭曲诉讼行为。分解指标,严格评查与考核,对审判活动在数字上进行管理,有其管理科学上的积极意义。然而,审判是复杂的、高智能的、诸多因素交互作用的社会活动,不能简单地诉诸数字化管理与评价。否则,难以实现评价的科学性,还由于评查考核中审判指标的重要性与导向作用,法院和法官可能会为了指标考核的需要扭曲审判行为妨碍司法公正,^[21]甚至出现人为影响指标乃至弄虚作假败坏法院形象的行为。^[22]三是案件负担加重,同时管理趋严,但激励不足,容易产生“约束疲劳”,法院工作的可持续发展堪忧。近年来,诉讼案件大幅增加,法官的工作量加重,尤其在较发达地区,相当一部分一线法官已不堪重负。同时,由于影响、制约法院的内外部因素很多,裁判需考量的因素较为复杂,而法院和法官的权威性又严重不足,使得审理与裁判难度增大。而法院的行政化因素有增无减,同时法官待遇并无明显改善,加上严格的考绩与评查,使不少一线法官对法官岗位缺乏充分的荣誉感与自信心,同时缺乏积极向上的进取心态。如升迁为“某长”无望,则可能希望有好的机会而调离法院或调离审判工作岗位,这种情况较为普遍。^[23]

其四,产生一种“路径依赖”,导致一定程度的“恶性循环”。由于加强审判管理的现有内容不可避免地导致法院管理包括案件审判中行政元素的强化与活跃,而且不可避免地以直接和间接

[19] 根据笔者的调研,院、庭长到法庭听审往往是听一听就走了,因为他们还有其他事务需要处理,而且听审常常是为了看看庭审有什么问题。

[20] 艾佳慧对现行法官考核制度有深入的分析,她在《中国法院绩效考评制度研究——“同构性”和“双轨制”的逻辑及其问题》(载《法制与社会发展》2008年第5期)一文中指出:“以首长负责制和审判连带责任为特点的、隐含了行政化逻辑的法官考评制度却使得法院领导不敢放手让普通法官独立审案,普通法官也为了考评指标尽量推卸责任和可能的职业风险。‘久而久之,一个缺乏自主精神、缺乏道德力量、依赖感强、遇事互相推诿、不愿意承担责任、工作质量低下的司法群体就会形成。’”(单引号内的话引自张建伟:《等级制与法官》,载苏泽林主编:《法官职业化建设指导与研究》2004年第2辑,人民法院出版社2004年版,第54页)。

[21] 因考核指标体系扭曲诉讼行为、妨碍司法公正的问题是目下存在的较为普遍的问题。如公安机关就立案、破案下指标,检察机关就抗诉、反贪立案、渎职犯罪立案等下指标,而这些指标的完成情况又与单位和个人的奖惩挂钩。这势必扭曲诉讼行为,妨碍司法公正,并产生弄虚作假等不良现象。相比之下,法院建立的指标体系应该说较为成熟,但其应用不当仍然会产生扭曲诉讼行为等不良效应。

[22] 如因最高法院主张“调解优先”并强调调解率指标,各地法院调而不判甚至弄虚作假的情况并非极为个别。

[23] 笔者曾经到检察机关做过调研,目前检察机关的干部尤其是领导和中层干部不太愿意到法院工作。而法官希望调离的人不少,如果在法院工作,也比较愿意到综合部门而不太愿意到审判一线。这与前些年检察院的干部愿到法院,而法院的法官和领导不太愿意到检察院,而且法院骨干愿意在审判一线而不愿到综合部门的情况形成反差。亦有法官撰文指出:由于当前的管理模式更多地体现了“管”、“考”、“罚”三大特征,法官的“逃逸性”反应已经显现:“逃离”审判业务重的部门,“逃离”审判部门。如果不能去行政事务部门,也要去综合性审判部门,总之要离开办案一线(参见肖宏:《激励型管理与司法效率》,《人民法院报》2011年1月19日)。

的方式限制合议庭与法官的审判权，这就可能在某种程度上形成一种偏于行政化的“路径依赖”，甚至产生“恶性循环”，即由一线不强引致加强管理。但加强管理后，可能反过来使得一线不强的问题得不到解决，甚至更为严重。

最后，我们还要考虑国家治理方式的转型。中国在市场改革取得重要成绩、经济发展速度很快的情况下，如何适应市场经济的良性化和可持续发展，以及如何解决目前社会矛盾尖锐、不稳定因素严重情况下的维稳问题，实现国家的长治久安，这是一个路径选择问题。如果没有法治，没有一个权威与公正的司法，中国经济社会发展就会遇到很大的障碍。可以说对此已有相当的共识。因此，当前以大力加强审判管理配合“集中性统合”的管治方法，对法治的建立是否可能产生负面的作用，这也是一个值得考虑的问题。

三、遵循司法规律建设司法

中国的司法改革及由此而实现司法的独立与公正，可谓任重道远。在相对合理主义视角下的渐进式改革过程中，既要根据现实条件努力实现现实操作的相对合理，又要基于司法建设的规律明确司法建设的目标。因为只有明确目标、遵循规律，我们的改革才能有效地促进司法进步并以此促进社会进步，我们在现实条件下“相对合理”的努力才能具有渐进地推进司法效能改善的良性作用。为此，需要注意以下几点：

（一）由“法院逻辑”即“裁判逻辑”中寻求司法建设的常识。司法建设既有复杂的关系需要清理，又有简单的逻辑需要遵循。当我们的智识可能被纷繁的说法所遮蔽时，最简单的除蔽方法是回到常识。对人类社会发展史稍作考察，就会发现一个普遍的现象：常态社会的纠纷解决是争议的双方之间设置一个中立的裁决者。马丁·夏皮罗称，“对于各种不同的文化而言，无论何时，当两个人之间发生了靠他们自己无法解决的争议时，根据常识的一个解决方法是召集第三方以帮助达成一个解决方案。这一简单的三方结构的社会发明在时间和空间上都如此地普遍地存在着，以至于我们发现几乎没有一个社会不使用它，不同地方的法院由于这个三方结构对于普通人想法的巨大吸引力而获得了基本的政治合法性。简而言之，为了达到争议解决的目的的三方结构是法院的基本社会逻辑，这一逻辑如此令人信服以至于法院已经成为了一个普遍的政治现象。”〔24〕中国法文化亦同。从先秦时期，“两造俱备，师听五辞”，即法官在争议双方到庭的情况下通过听审解决纠纷，已成为被普遍确认的纠纷解决的基本结构，亦为解决纠纷的基本方法。可见，争议双方在第三方主持下解决纠纷，可以说是具有普遍性的法院逻辑。

正是由“三方组合”的纠纷解决逻辑，可以发现对法院建设的基本要求：即“公正”，也就是客观和不偏不倚地做出裁决，是法院得以存在所必不可少的，即“司法程序的心脏”；“争讼”是“法院工作的焦点和正当理由”；而“法律原则”是必须的条件，因为它将法官和当事人之间的利益调解人区分开来，而后者“只是为了达成当事人之间观点的妥协”；“独立性”则为法院存在的先决条件，因为“在法官做出判决的瞬间，被别的观点，或者被任何形式的外部权势或压力所控制或影响，法官就不复存在了。”〔25〕因此，法官的独立是与生俱来的，是法院制度设置最基本的要求，即如马克思所说，“法官除了法律没有别上司”。〔26〕

此外，上述一切要素存在的前提和保障，是法官的德性和才能以及由此生成并由制度保障的权威性。

〔24〕 [美] 马丁·夏皮罗：《法院：比较法和政治学上的分析》，张生等译，中国政法大学出版社2005年版，第2页。

〔25〕 [英] 罗杰·科特威尔：《法律社会学导论》，潘大松等译，华夏出版社1989年版，第296页以下。

〔26〕 《马克思恩格斯全集》第1卷，人民出版社1995年版，第181页。

然而,对上述“裁判逻辑”或曰“法院逻辑”及其蕴含的原理,似乎并非不可质疑,尤其在中国法的语境之下。其中,有一种质疑尤须回应,即法院和法官也需要被监督,因此,“三方组合”中裁判的至上性是相对的、有限的,加强审判管理和监督符合权力制约原理。诚然,任何一种权力都需要监督制约,这是政治学的公理。然而,监督制约的方式则因不同权力的性质和特点而需妥当设置。对审判权的监督制约,符合规律的方法主要是通过两种管道:一是司法管道。即通过当事人的诉权及审判权的被动性、严格的程序要求,以及审级制度和复审来监督制约审判权。二是政治和人事的管道。即通过民众的选举和法官遴选组织的任免及弹劾来监督法官,保证法官的高素质 and 独立性,也监督其履职。设置监督法官的专门的监督权力和监督制度,则需注意这种权力的正当性以及监督的方式和限度。为此要求:其一,监督法官,其方式和限度需把握于不损害法官的独立性与权威。其二,监督法官,要注意合理解决当事人兼监督者这种角色冲突的问题。否则,会造成被监督者屈从当事人等审判行为扭曲的情况。

(二)重视审判管理,更须重视审判资源配置。^[27]“裁判逻辑”中内含了法院之所以成为法院并保持其功能有效性的基本要求。因此,法院的建设与运作,首先是对这些基本要求的实现。否则,对法院审判活动的管理将会“先天不足”,即缺乏必要的基础性条件。这一方面使审判管理难以遵循司法的规律良性展开,另一方面也使法院很难有效运作,发挥其应有的社会功能。当前强调审判资源配置尤为重要。因为必要的审判资源的匮乏,仍然是中国法院建设与运作的现实。^[28]这突出表现在以下两个方面:

一是审判权的不完全享有及审判独立性保障不足。法院是我国法定审判机关,但某些重大案件的判决并不是由法院确定或者并不由法院主导。这是司法非专业化的表现。审理机关不判决而判决单位不审理,其中的“反智”因素是显而易见的。在法院内部,同样存在审与判相脱节的问题,而且在司法行政化因素强化的情况下,有趋于严重的倾向。这表现在合议庭及审判法官与院、庭长、与审委会之间的关系上,也表现在审理法院对较大数量的案件请示上级法院的现象上。^[29]

二是法官队伍建设堪忧。高质量的司法关键在于有高质量的法官。由于法官担负解决社会不同主体之间的纠纷,维系社会秩序、坚守社会正义、评判和引导社会价值的重要责任,他在纠纷解决的三方组合构造中,居于当事人之间,踞于当事人之上,因此,必须具有为社会、为当事人所信服的德性、才能与权威。然而,目前法官队伍仍然具有数量多、素质差、权力小、待遇薄、地位低的总体特点。^[30]司法腐败严重,司法不公突出,可谓不争之事实。近年来,由于加强监督,重视防范与打击,司法腐败应当说有所抑制。但是,即使如此,在相当程度上也是因慑于反腐压力的“不敢为”,而不是由于建立了“不能为”的机制,也不是由于“不愿为”的自律。司法的质量是由法官的品质与业务素质来保障的。不从根本上加强法官队伍建设,司法的公正和廉洁问题绝不可能得到解决。

因此,配置审判资源,首先是要让法院能够较为独立地审理并判决案件,不能让司法的理智

[27] 最高法院在加强审判管理的过程中对审判资源配置问题已经有所注意。如常务副院长沈德咏指出:“要统筹抓好审判管理与人事管理、政务管理,围绕审判管理配置司法资源,保证审判组织具有较高的司法能力。”引自罗书臻:《强化管理意识 完善制度机制 切实发挥职能作用提高司法水平》,《人民法院报》2010年8月21日。

[28] 政法经费保障这些年有了很大的改善,这里所论资源配置主要不是单位的经费与硬件条件。

[29] 为克服法院上下级关系行政化、冲击审级关系等问题,最高人民法院于2011年2月下发《关于规范上下级人民法院审判业务关系的若干意见》,笔者曾撰文对这一文件的用意和精神作了充分肯定(见龙宗智:《贯彻落实文件 规范上下关系》,《人民法院报》2011年2月18日)。但调研发现,采用案件提审的方式代替内部请示汇报的做法在操作上有困难,而在目前的内外部环境之下,上下级法院关系行政化的问题仍然难以有效解决。

[30] 这五个特点是最高法院王怀安副院长十多年前所总结提出。见王怀安:《法院体制改革初探》,《人民司法》1999年第6期。

屈从于其他的权力。同时，配置审判资源，也是要让审理者具有判决权，能够较为独立地处理案件，由此树立审判者的荣誉感、责任感，从而保证案件审判的质量。

配置审判资源，关键的问题是建设高素质的法官队伍。法官应当成为社会尊崇的对象，人们提到法官时应当肃然起敬。为此，需要继续大力推进法官制度改革，提高法官地位，改善法官待遇，提供法官履行职务的必要条件，保障法官的独立性，从而让最优秀的法律人能够充任法官并安心任职。无疑，要做到这一点尚需一个过程，但国家主导方面以及法院自身对此应有必要认识，坚定不移地推动法官制度的改革以及高素质法官队伍的建设，从而为审判的公正与廉洁配置最重要、最基本的资源。当然，这不应当是一个孤立的作业，而必须伴随司法体制、审判制度的系统性改革。^[31]

（三）强化基础意识，防止轻重倒置。近年来的司法改革与司法建设强调了加强监督与管理，确有其积极意义，也实际发挥了促进司法公正廉洁的作用。但是对于监督管理的作用不能过高估计。一方面，监督管理往往具有外部性、事后性，其能力与作用有限。另一方面，对司法进行大力度的监督管理，还可能与司法的亲历性、独立性、中立性与权威性相冲突，导致一定的负面效果。应当认识到，司法质量主要是靠司法的基础性工作来保障的。我们历来强调基层基础建设，称“基础不牢地动山摇”。司法工作的基础，就是一线司法人员的素质、责任心，以及他们所做出的维护司法公正的努力。如在刑事案件办理中，没有优秀侦查人员的破案取证，没有合格检察官的准确指控，没有审判法官的认真审理严格把关，疑难刑事案件的破案和正确处理是不可能的。而公安、检察、法院的领导即使有良好的愿望，也很难代替一线人员所发挥的作用。尤其是审判活动，在程序的展开中获得的对案件的认识、由亲历性产生的法官心证、由相对制度与辩论方法所形成的案件处置意见，只能有效产生于审判一线。因此，法院工作的重心无疑应当是强化基础，即保证一线审判法官的基本素质，强化其责任心，赋予其荣誉感，提供必要的审判条件，使其能够负责任地审理和判决案件。当然，在目前的情况下，监督、管理也是不可少的，但是基础工作更为重要，不能轻重倒置，而且监督、管理的方式要防止其负面的效应，即防止不适当地损害一线审判法官的荣誉感和责任心。

（四）继续按照司法规律推动法院改革。最高人民法院的“一五改革纲要”、“二五改革纲要”的制定与实施，以渐进的方式推动了我国法院制度与审判工作比较符合司法规律的改革。其中包括程序制度的完善、审判方式的改革、法官与合议庭审判权力的保障、法官职业化的推进等等。这些改革中的相当一部分内容，尤其是关于法官制度以及基本审判制度的改革，需以司法体制甚至政治体制改革为前提和基础，在体制未改的情况下，难以作实质性的推动。而这些牵一发动全身的问题不解决，其他改革也就很难取得预期效果。例如，法官遴选制度以及法官保障制度不改革完善，“还权”于法官与合议庭的改革措施就缺乏必要的实施条件，因此就难以达到预期效果。

虽然条件不足，却不能因此而否定“一五改革”、“二五改革”的方向和成绩。在国家改革开放，建立社会主义市场经济的背景下，在可容可控的范围内，法院的改革已经取得了重要的成绩。而且在尊重中国政治现实的前提下，法院改革的方向符合司法规律，体现了依法治国方略实施的司法要求。因此，我们不能因为条件限制而认为已经推动的改革没有意义或方向错误，而只能是总结经验教训，继续推动这种符合司法规律的改革，因为只有如此，才能真正实现司法的公正、效率与权威；只有如此，才能为依法治国提供必要的司法保障，从而保障经济平衡稳定可持续发展以及国家的长治久安。

为此，在当前一系列重大的司法问题上，应当在尊重我国转型期国情的基础上，以一种理性

[31] 近年来的司法改革十分强调“加强监督”，这在理念上是有根据的，因为任何权力都需要监督制约。然而，监督体制需要建立一个权威和中心。没有法院的权威就没有法治，这是法治的常理。

的态度和科学的方法应对。如党的领导与依法独立行使审判权、“能动司法”与司法的中立性与被动性、调解为主与依法裁判、司法便民与程序公正、司法的大众化与司法的职业化等等，均应防止以外部配合代替司法的内在要求，扭曲法院的性质与功能。审判管理亦同。在当前体制之下，法院“去行政化”是不现实的，甚至是不必要的。但是审判管理中行政元素的过度活跃，管理机能的超常发挥，法官的独立性、荣誉感、权威性以及其他履职条件缺乏基本保障，司法公正是不可能实现的。

司法改革要尊重司法的内在要求，同时也应注意相关条件尤其是基础条件的支持，在操作上应注意设定司法改革的路线图与时间表。有些举措是现实所需，但也存在与司法规律相悖而致负效应的一面，因此目前要注意其实施方式与限度，而在相应改革推进的情况下则需注意作必要的调整。同时，在现实条件下，在审判责任已经一再强调的情况下，应当加强对审判独立性和其他审判资源的保障。如果说发达国家的司法制度已经从关注审判独立这样的司法现代化问题，转向关注审判责任这一可称为司法“后现代性”的问题，即强调法官对司法公正、效率的责任，而在我国，还面临审判独立性保障这样一个司法现代化的基本问题。我们应当在推动法官制度改革过程中，努力创造条件去解决这样一个涉及司法公正的最基本的问题。

四、审判权与审判管理权相对合理的界限与互动

受中国司法的现实条件所制约，当前仍需相当力度与适当方式的审判管理。以行政权为基础的审判管理，与体现司法权特征的审判活动，彼此之间应当设立相对合理的界限并实现良性互动。为此，提出以下几点意见：

（一）审判管理重在审判权外部展开，实现“以外促内”

审判活动是法官在诉讼程序中形成心证、认定事实并适用法律处理案件的活动。这种活动是法官亲历程序、直接审查证据和事实并听取控辩意见的过程，因此以亲历性、程序性、庭审与裁判的统一性为其基本特点和内在要求。审判管理则是对审判活动的调控与监督。审判权与管理权的作用领域、行使方式以及运行机制不同，承认并尊重两种权力的不同适用范围及相互的区别，是保障审判活动有序性，实现司法公正与效率的基本条件。在这个意义上，成都中院“两权分离”的经验具有理性基础及实践价值。不过，因审判管理权旨在“管理审判”，因此不可避免地会影响审判运作。而要尊重审判的规律，尊重法官对案件的审理和判断，审判管理权应当主要采取间接影响的方式，即着重在外部运作，“以外促内”，努力避免直接干预审判活动，甚至代行审判权。外部运作，即采取案件流程管理、案件质量评查、审判绩效考核等方式，这些审判管理方式均不干预案件的审判过程，而是作程序管理、判后评价及人事考核，其对个案审判实体的影响是间接的。

（二）应当根据不同地区、不同法院的不同状况，采取多元的操作方式

从司法管辖区域看，有的法院尤其是处于发达地区的法院，经过审判改革和法官队伍建设，审判权依法独立行使的条件较好，就应当注意约束审判管理权，防止走回头路；而有的地区，尤其是欠发达地区，一线审判力量较弱，则可适当加强审判中的行政指导。

从法院层级看，一般而言，中级以上法院的审判人员素质相对较好，因此，审判实体管理只需关注少数的“重点案件”和“重点人员”；而基层法院审判人员相对素质较弱，加之大量采用独任审判，缺乏合议制度制约，因此，应该适当加强审判管理权的介入，从而提高案件的质量。^{〔32〕}

〔32〕 调研中笔者与一位长期在中级法院工作后调到基层院的法官交谈，该法官认为在中院容易管理过度，而基层院的普遍问题是管理不足。虽然上面重视加强审判管理，但在基层的落实包括基层院法官的配合，仍然是一个普遍需要解决的问题。

审判管理权行使的多元化，具体在审判管理的案件范围、审判管理权对实体问题的介入深度，以及审判管理权介入的积极主动或谦抑克制上体现区别。^{〔33〕}最高法院设置的审判管理制度，就“两权”运行及相互关系，应当确定原则、基本方式和基本规范，但又应当留有相当的余地，以便不同的法院根据自身的情况对审判管理权的边界与行使方式作适当调整。确认适应不同情况的多元化操作方式，应当作为法院审判管理的一项原则。

（三）限制和规范审判管理权干预案件的实体处理

以理性而现实的态度处理“两权”关系，承认现实条件下审判权的可分性，但必须切实限制和规范审判管理权干预案件的实体处理。

目前各级法院加强审判管理的举措中，最重要、最敏感也是最难规范的问题是院、庭长等行政上级利用审判管理权对案件的实体审判进行干预。不干预，常常难以保障某些案件中的审判质量和司法廉洁，但院、庭长不是审判组织，直接干预依据不足，而且可能损害审判机制。因此，行政干预虽然长期以来是审判的现实，但规范不明确。即使在加强审判管理的各种研讨乃至各级法院的一些审判管理文件中，对此也往往是语焉不详。即使明确了一些管理办法，如组织疑难案件讨论等，在实际操作中，也不时会超越规定的方法。因此，当前加强审判管理，规范审判权与审判管理权的关系，合理设定院、庭长干预审判的权力、方式和责任，是一关键环节。

在这个问题上，与某些学者不同，笔者持一种现实主义的立场。笔者认为，院、庭长对审判的行政干预，有一定制度依据，而且在限制条件下，也有一定的现实意义。所谓制度依据，首先是指宪法与法律确立的依法独立行使审判权原则，其主体是法院而非法官，因此系“整体独立”而非“个体独立”。而法院的“整体”，不可避免地某种程度上由行政关系包括审判关系形成。因此，法官法第8条第2项规定法官的独立审判权，仅要求“依法审判案件不受行政机关、社会团体和个人的干涉”，即作了严格的限定。而在法院内部，法官的独立审判权是有限的。其次是政治体制对法院运行方式的要求。在一种“统揽型”政治体制中，法院只是这个体制中的一个“职能部门”，即行使特定职能的部门。它必须服从中心、服务大局、保证执政党的领导，它在体制中的这种从属性有别于分权制衡体制中的独立性，因此不可避免地以内部具有行政性即上命下从特性的审判管理，实现作为司法“职能部门”的上述要求。正是由于以上制度与体制因素，司法的责任机制也体现了一定程度上的行政性追责的特点。^{〔34〕}如法院出现错案，不仅承办法官与合议庭成员被追责，庭长、分管院长甚至院长本人也要承担一定责任。^{〔35〕}

所谓现实意义，前面分析审判管理的意义时已经作了阐述，此处不赘。

然而，对审判活动进行行政干预的弊端必须充分警惕。正是由于其中包含的不合理因素，对其必须严格限制，同时在改革过程中伴随着相关条件的创制，应逐步减少乃至废止这种干预。司法活动中行政因素的介入及独立性的减损，其实是许多国家和地区的司法曾经经历的现实。这在当时也许有一定的现实基础，但最终要通过改革让司法权实现其应有的定位。

以日本为例。发生在明治时期（1891年）的大津事件，是日本司法史上维护司法独立的首起典型案例。俄国皇太子尼古拉访日期间被刺伤，对作案人是否可以适用日本刑法关于侵害本国皇室的条款判处死刑，司法与行政方面发生很大分歧。政府因事先与俄国方面有约定，承诺以本国皇室保

〔33〕 调研中发现，除了法官上交矛盾不愿负责的问题，基层也存在承办法官不愿将所办案件交审判管理的问题，而这些法官的素质不高，案件发改率较高。因此一律采用“谦抑克制”的方式，审判管理难以到位。

〔34〕 行政性追责要求对行政链条上的相关因素进行清理，不仅要追究承办人员责任，而且要追究负责管理、监督的行政领导的责任。而司法性追责，则应当限于追究承担审判职能的人员的失职、渎职责任。

〔35〕 对于近期发生的所谓河南“天价收费案”，河南省高级人民法院直接处分办案出错的平顶山市中院的承办法官及相关领导，这一追责方式，正是法院责任机制具有行政性的体现。

护方式对待俄国皇储,更担心强大的俄国借此开战,因此强烈要求按侵害本国皇族治罪。法院则坚持依法办事,最后适用普通谋杀罪对被告处以无期徒刑,使这一事件成为日本司法独立方面的著名案例。但在这一过程中,日本最高法院院长对办案法官的劝说对判决结果起了重要作用,因此后有学者批评其逾越法院行政首长监督权限,用意虽好,但有损司法独立原则。^[36]而到1970年,日本又发生了一起关乎司法独立的重要案件——平贺事件。日本防卫厅计划在北海道长沼町设置导弹基地,当地农民反对,提起行政诉讼。受理诉讼的札幌地方法院院长平贺健太对此案写了一封信给该案审判长和承办法官,详述法律观点和处理建议。福岛审判长认为事关审判独立,乃向札幌地院的最高监督机关——法官会议提出报告,该会议认为平贺院长确有干涉审判之嫌,决议予以“严重注意”处分,最高法院基于监督权也对平贺院长做出“注意”处分。但因国会法官诉追委员会认为福岛审判长擅自公开院长信函的行为不当,札幌高院决定对福岛亦予“注意”处分。由此引发东京召开“维护司法权独立大会”,很多法学家、律师、社会人士及学生参加,呼吁维护司法独立。^[37]在分权制衡体制下的司法独立,与我国宪法、法律规定的依法独立行使审判权,有重要的区别。然而,司法的独立性必须保障,因为它影响甚至决定司法的公正,这是无论马克思主义经典作家还是中国共产党的政治报告都确认了的。^[38]可见独立行使司法权的原则具有司法公理的意义。

处于必要性以及伴随的弊端之间的行政干预行为,为了在限制条件下尽可能地兴利除弊,保证司法的公正与效率,必须严格限制行政上级干预审判活动的范围、方式与程序。同时对审判组织——这里主要是指合议庭与独任法官的职权予以必要保障。笔者所虑及,有以下几点值得注意:

一是通过审判委员会监督直接审理组织,减少直接的行政干预。相对于直接审理案件的合议庭,审委会是一个间接审理组织,其运作有悖于直接审理原则与审、判统一要求,因此不尽合理,适当时候仍需调整其案件审理功能。但在目前情况下,可以适当利用审委会的审判功能,并以此减少院、庭长对案件的直接行政干预。因为其一,审委会虽然也带有行政色彩(如院长在审委会中可能发挥主导的作用),但毕竟是一个合议组织,可以发挥集思广益的作用,减少领导者个人意志决定案件走向的因素。其二,审委会制度目前相对成熟、也比较制度化,讨论决定案件已在尽量减少其不合理因素对案件的不良影响,因此它的合理性与可利用性相对较强,而领导者以行政管理权直接干涉审判的做法的合理性与可利用性则较弱。其三,审委会讨论案件有法律依据,而且法律严格限制了审委会审理案件的范围,可以在相当程度上避免院、庭长决定案件于法无据,而且随意性较大,会侵夺合议庭与审判法官裁判权的弊端。但为尽量合理地发挥审委会的作用,对其人员构成、运行方式与程序以及案件审理范围应当继续改革完善。

二是限制审判管理权的行使范围与行使方式。应当看到,虽然目前审委会在案件裁决机制中发挥着重要作用,但在法院的实际运作中,院长(主要是分管院长)、庭长直接过问重大、复杂、敏感案件并影响其处理,这种情况十分普遍,而且在加强审判管理权的过程中,院、庭长干预案件审理的情况呈明显强化态势。在不少的法院,尤其是基层法院,案件承办人、审判长或合议庭向庭长与分管院长汇报案件疑难问题并根据领导的意见决定案件处理方式,已经成为复杂、疑难案件的重要处理方式。出现这种情况的原因在于:其一,操作较为方便、成本较低;其二,分管院长和庭长对重大、复杂、敏感案件的处理负重要责任,因此其责任心较强,而且因较长时期应对,专业性和经验可能占优;其三,这种汇报研究的过程常常也是协助解决相关问题的过程,而

[36] 参见章瑞卿:《日本大津事件对司法独立思想之影响》,台湾《刑事法杂志》1990年第34卷第5期。

[37] 参见章瑞卿:《从札幌地院院长平贺事件与台南地院院长王与仁事件论法官审判独立原则》,台湾《刑事法杂志》1991年第35卷第4期。

[38] 江泽民同志所作中国共产党十六大工作报告要求“从制度上保证审判机关和检察机关依法独立公正地行使审判权和检察权”。

院、庭长因其地位和关系等因素，便于了解相关情况，协调有关部门的关系；其四，在目前司法强调社会效果的情况下，涉案相关因素尤其是一些案外因素的考量是不可避免的，而小范围的讨论便于展开，公开讨论则常有某些不便之处；其五，承办法官为规避审判风险，通常乐于向领导汇报案件，从领导处获得支持，由于上下都有意愿，这种做法就容易普遍化。有鉴于上述情况，当前规范院、庭长对案件审理的行政指导，已成为正确处理审判管理权与审判权的关系、合理运用审判管理权的关键问题之一。

在当前中国的法院中，行政要素的强化与司法规律的要求，处于一种尴尬的胶着状态。将行政干预司法的做法制度化，有悖于法律与法理；但不制度化，又容易导致各行其是，审判管理不规范。笔者认为，相对合理的做法是切实限制审判管理权的行使范围和行使方式。

限制院、庭长行政指导的范围。审判管理，从总体上看应当强化流程和程序管理，淡化实体性管理。对于那些需要法官做出事实认定和价值判断的审判“核心问题”，审判管理权一般不应介入。例外的介入，应当以法律、司法解释或高级法院审判委员会制定的司法规范性文件为前提。^{〔39〕}对某些需要介入的“重点案件”，应当明确限制其范围，防止审判管理权的随意介入。如前所述，介入范围，因法院的状况包括层级的不同应有一定区别。

限制院、庭长行政指导的方式。其一，在内部处理案件的方式主要采用合议方式。即一般应采用“审判长联系会议”或类似的院、庭长参与的案件讨论会研究复杂、疑难案件，为合议庭提供咨询等符合审判规律的做法，限制院、庭长对案件听汇报作指示的行政性做法。其二，院、庭长行政指导方式应当具有咨议性而非指令性。即使院、庭长听取汇报或参与案件讨论，其意见不应当作为指令，而只能是对合议庭的建议与咨询意见。当然，如前所述，由于院、庭长的地位以及他们所具有的审判管理权、司法政务管理权与司法人事管理权资源，他们的意见即使名为建议，往往也会对合议庭与法官发挥类似指令的作用。但是避免指令，同时建立审判权的必要保障机制，仍可以在一定程度上防止审判权在审判管理权的压制下扭曲其本性、弱化其功能。

三是合理设定“两权”的相应责任。责任界定与责任追究制度的合理设定与实施，是形塑权力运行机制的关键要素。^{〔40〕}关于法官的责任，首先，应当明确事实审问题，即证据的审查、事实的认定，由法官负责，这方面的错案追究，责任重在法官。其次，对案件的实体处理和实体法适用方面的问题，法官处理或建议不当的，应承担相应的审判责任。再次，对审判权范围内的程序错误包括诉讼迟延，承担相应的审判责任。

院、庭长则承担以下责任：其一，无论是事实问题还是法律适用问题，只要其介入处理并提出处理建议和要求的，即承担相应的审判管理责任。如果合议庭及审判法官提出的意见正确，而院、庭长意见不当，则由院、庭长承担全部责任。^{〔41〕}其二，对纳入重点管理范围的重大案件、社会敏感案件的处理和法律适用上的错误，承担相应的责任。这种责任应当既是一种审判管理责

〔39〕 参见前引〔1〕，孙敏等文。

〔40〕 调研中发现，部分法官尤其是审判长有一种“焦虑感”，表现在两个方面：一是由于审判管理权的强势介入，自己不能主导案件结果却有可能要承担相当的责任；二是由于审判管理权的隐形介入，自己“背黑锅”的风险正在增大。因此，建立、明确责任机制，是加强审判管理过程中的必要举措。

〔41〕 不过，在调研中发现，对这种责任制需要一系列审判管理规范化的条件配合。否则，对审判管理者难以追责。首先，合议的过程较复杂，倘若合议初始阶段合议庭成员持一种意见，等院、庭长发表意见后合议庭成员又自愿改变意见的，导致院、庭长的意见成为合议庭多数意见，这种情况下的责任就有一个合理分担问题。其次，院、庭长的意见如何表达在实践中有很多技巧，有些案件难以从合议笔录中发现。如合议庭多数意见符合院、庭长的主观意愿时，他可以要不表态，或者说你们合议庭自行决定；如合议庭多数意见不符合其主观意愿时，他可以通过对某些事实和证据的重申表明自己的倾向，但并不会明确表态。有的领导借助电脑设置的审判节点进行审判管理，并无明确的意见记录，但合议庭的处理如与其意见不合就不能完成结案程序。此外，院、庭长还可以要求合议庭“再议”等方式隐藏自己的意见。

任,也是一种审判权行使上的连带责任,因为此时审判管理权已经介入审判权,不是一般意义上的外部监督指导。其三,对各类案件在事实认定、法律适用方面出现明显的、以必要关注即可发现并纠正的错误的,承担相应的审判管理责任。其四,对审判管理权范围内的程序问题,如决定回避、流程管理中中超审限的监督等,承担相应责任。

在加强审判管理的过程中,需要有错案责任追究制度相配合,但是,司法责任追究制不同于行政责任追究,应当充分注意其实施限度及合理依据。即在进行错案追究时,仍应注意司法的规律。其一,应当尊重和保护法官的独立判断和负责精神。过度的责任追究,将会使法官谨小慎微,不敢担责;或者责任上推,遇事请示汇报;或者和尚撞钟,有机会即离开审判岗位。其二,应当注意当前体制中法官能力所受的限制。如目前的刑事审判,由于实行侦、检、审分工负责而非审判中心制度,同时又实行证据上的侦、审联接机制,侦查材料,尤其是绝大多数书面证言和供词直接进入审判并作为定案依据,法官不能接触大部分直接人证甚至关键证人。这种审理,在一定程度上并非直接审理而系间接审理,如果依据经书面审查已经形成证据锁链的证据判案,仍出现证据事实上的错误(在实践中大量表现为人证出错),法官能承担及应承担的责任是十分有限的。^[42]其三,应当注意司法的复杂性以及多元判断的可能性。正是由于这种复杂性和判断的多元性,就要求司法责任追究不能简单化,如不能简单地以上级审发回重审或改判确定下级审的责任。其四,应当注意“追责合理性”。追责合理性系法律合理性在司法责任追究上的体现。而法律合理性,是要求一个“合理的人”,在特定的约束条件下,实施“合理的行为”。如对可能致错因素的必要关注,社会行为的必要谨慎等。追责合理性,重视特定职责在致错问题上的合理行为。如负有审判管理职责之人,对普通案件的审判管理责任有限,只有在明显的、应当关注的致错问题上失职,才应承担相应责任。^[43]不过在这里,对“明显的”、“应当关注的”问题要作适当把握和理解。院、庭长不需要、也不应当关注每一个案件,所谓“明显的”、“应当关注的”,通常只是限于已经显露出问题苗头,通过某种渠道院、庭长已经知晓或应当知晓问题存在的;或者是素质较差,但仍然留在审判岗位的所谓“重点人员”所办理的较为重要的案件,院、庭长为防止出错需要有所关注的,如成都中院“管住重点人员”的经验所内含的管理责任。

四是建立审判权运行保障机制,以维系“两权”的合理关系。像任何行政权一样,“审判管理权具有天然的扩张性,难免会介入和干预法官对案件的自由判断”;“而在实践中,面对审判管理权的过度的介入、侵蚀和干预,审判权并无主动对其形成有效反作用的能力”,因此审判管理权对审判权实际上是一种“单向关系”而非双向互动关系。^[44]

要通过完善审判管理制度,合理调整“两权”关系,就必须以制度约束审判管理权,保证这一权力行使的谦抑克制,同时确立审判权行使的保障机制,并使其能“反制”审判管理权,从而改变“两权”之间的单向关系,实现两种权力的有效互动。其方式如:将审判权保障作为审判管理权运行状况的考核评查指标,并作为审判管理人员的奖惩依据,避免将加强审判管理过程作为行政权力单向强化的过程。^[45]建立审判权运用的免责及追责限制制度,将审判责任追究限于较为严重的失职渎职,同时规定在特定情况下,法官只要已尽必要的关注和谨慎义务,就不应当以

[42] 刑事诉讼运行机制的特点与问题,参见龙智宗:《论建立以一审庭审为中心的事实认定机制》,《中国法学》2010年第2期。

[43] 最高人民法院《关于进一步加强合议庭职责的若干规定》第10条规定了合议庭免责的六种情况,应当说已经在一定程度上注意到这一问题。

[44] 前引[1],孙轶等文。

[45] 调研中发现,这一要求符合管理权与审判权应当双向互动的运行规律,但其制度化及实践贯彻有一定难度,尤其在法院仍然实行“首长负责制”即行政强势的情况下,具体的解决方式仍需进一步的专门研究。

客观上的错案后果追究法官责任；责任追究的程度应当与法官主观过错的程度相适应。再进一步，是逐步创造条件建立法官权利保障机制，保障法官的物质和政治待遇，使法官有正常的、制度化的晋升机制，同时保障法官的工作条件，使法官依法审判不致因行政领导的不满而导致其前途无望。这是解决审判权保障的长远而根本的措施。

（四）合理把握案件质量评查的方法及其数据运用

案件质量评查是针对案件，审判绩效考核是针对审判人员，二者具有相关性，是审判管理的两种重要形式。

就案件质量评查问题，最高人民法院曾于2008年1月公布实施了《人民法院案件质量评估工作的指导意见（试行）》，该意见构建了一个新的案件质量评估体系。体系将案件质量分为公正、效率和效果三个方面，并量化为33个指标、赋予其不同的权重，采用专门的数据收集和计算方法，得出案件质量的综合指数，以此来衡量案件质量的状况。2011年3月，在总结经验的基础上，最高人民法院下发了修订后的《关于开展案件质量评估工作的指导意见》，对已经试行3年的人民法院案件质量评估指标体系做了调整完善。这一质量评估体系，被认为是全国法院强化审判管理的重要“指挥棒”和评价案件审判执行工作的“体检表”，对全国法院审判工作产生了十分明显的激励、引导和监督管理效应。

笔者认为，案件质量评查作为审判管理的重要手段，其积极效用应当肯定，最高法院确定的基本做法应当继续坚持。但在实施上应当注意两点：其一，注意“个案评查”的科学性和效用范围。“个案评查”是质量评估中的一种方法，在实践中，这种评查有多种方式。如组织本院审判管理机构和法官进行个案抽查，或安排不同法院的法官进行跨院的交叉检查等。检查的内容包括案件程序和实体的各方面问题。但这种个案评查的方法无论在法理上还是在实践中都容易受到质疑。因为这种由本院的行政管理者或某些法官来评查其他法官办理的案件的作法，其可能的前提设定是法院的行政管理者或某些法官的地位和能力高于被评查的法官，这可能有悖于法官平等的司法组织原则。而且质量评查的评定方法与准确性也是可疑的。在没有经历过该案的法律程序、也不直接听审、甚至很难仔细阅卷的情况下，主要通过一般性地审查法律文书，或查阅部分案卷材料就可以确定案件办理的质量，容易打破审判的规律。这种做法通常只能发现案件审理和裁判中明显的法律、事实和程序错误以及文书错漏。如果将其作为确定特定个案办案质量的一般方式，则难免有悖规律，同时也容易引起办案法官的异议。

其二，对质量评查的结果的应用要慎重。质量评查所产生的数据有相当的客观性，但也要注意多种因素对数据的影响，以及生成的数据在反映审判态势和问题上受到的限制。首先，无论如何设置指标体系，都存在一定的局限性。而且审判的复杂性，各种因素对审判的影响，不一定都能从数字上反映。例如，二审改判发回重审率的升降，被认为是衡量一审质量的关键指标之一，但有时上级法院审判组的调换，不同的把关标准，会影响这一比率；又如，骨干法官常常担当疑难案件审理，其外显的效率指标和效果指标可能低于普通法官；再如结案率与审限方面的指标，不一定能够反映实践中大量刑事案件“隐性超期”的现实情况。^{〔46〕}此外，因为审判指标的评价作用，人为影响这些指标的情况在实践中也不罕见。应当说，质量评查数据结果的这种局限，有经验的审判管理者都能认识到。因此，将质量评查的数据作为掌握审判动态、发现突出问题的资料是必要而有益的。但问题在于，在法院系统行政化的评比机制之下，这些数据可能被用于对法院或法官进行评比考核的依据，而一旦如此，常常难以避免评价上的简单化和失准，有时会使法

〔46〕 实践中相当数量的刑事案件不能在审限内审结，往往以控辩一方补充调查的请求来解决审限问题。

院和法官为评比的要求扭曲审判行为，甚至人为地影响数据生成。^{〔47〕}

（五）适当把握审判绩效考核的方法与限度

审判绩效考核有比较法上的参照物，不过这在不同国家和地区处理方式不同。主要区别是，在科层化的司法行政体制之下，如大陆法系国家和地区，绩效考核比较重要；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。^{〔48〕}

对中国这种强科层化的司法行政体制，大陆法系国家和地区的做法显然更具有可参照性。在大陆法系国家和地区，法官是公务员或特殊公务员，其考核属于公务人员考核制度的一部分。其具体做法，一是考核指标上，既有量也有质。如我国台湾地区过去曾参照国外做法，订有“法院法官办案成绩考查实施要点”，确定考查项目包括：结案件数、结案速度、当事人折服率、办案维持率及调解成立率等五项。德国萨克森邦的法官考核办法，将考核项目分为9项：专业知识、理解能力、口语表达能力、文字表达能力、处理能力、待人接物、沟通技巧、贯彻能力及吃苦耐劳。对法官分别考核后加总成绩，评定为极为适任、非常适任、相当适任、适任、不太适任、不适任等6个档次。二是考核主体与方法多元化。考核主体主要有行政首长为主及法官考评委员会两种类型。前者成本较低，而且因为院长等行政首长地位比较超脱，不具有“竞争者”身份，可以避免“同僚评鉴”产生的一些微妙情结。尤其是在行政权强大的德国、日本等国，法院行政首长成为主要考评主体。而考评方法，可能采取书面审查、平时观察、指标审核、法庭现场观察等多种方式。美国法院管理中的法官评鉴，从上世纪70年代后，纳入了“消费者”的观点，考察礼民、便民及民众信赖等；同时使用外部评价，如参考对律师、陪审员、当事人的外部调查。有的法院将评鉴工作交给退休法官组成的委员会进行。三是具有轻积极评鉴、重消极评鉴的发展趋向。由于数量、速度、维持率、上诉率等指标虽然具有清晰量化、便于评价的功能，但难免受到过于粗糙的质疑，而且引导作用较大，可能扭曲法官的行为。因此一般来说，这些考核指标，只适宜于在与平均值有明显差距时，作为负面评断的依据，而不宜作为正面评价的重要依据。因此，我国台湾地区的“法院法官办案成绩考查实施要点”已于1997年废除，而且合理放宽法官管考制度，同时大幅提升法官待遇。从德国看，各邦司法部也只是将未结案件过多等指标，作为将法院报核的总评等次向下调整的重要依据。不过，这种轻积极评鉴、重消极评鉴的做法，也受到某些法律人和学者的批评，认为这种防弊心理下的改革有其合理性，但长此以往会助长“平头主义”，乃至“平庸主义”，不能促使法官力求精进。^{〔49〕}然而，在域外各国和地区，法官考核不能损害法官独立，这是基本的原则。在具体把握上，则要求考核的方法与限度应有适当把握。由行政主导的考核，如果过于强势，就容易推演至以长官意志介入案件审理，损害法官独立。

我国法院采用高度科层化的结构，院、庭长的行政权十分强势，而法官数量大、素质较弱的情况短期内很难改变，因此可以而且可能也需要实施更为严格、效力也更大的考核机制。如设定更多、更细的考核指标，将审判绩效考核与法院人事管理包括奖惩制度相结合等。然而，这种考核也有一些基本的规律需要遵循，同时，域外的审判管理的经验教训也应当吸取。例如，其一，根据司法智力活动的特点，采取量与质相结合的考核方法，避免简单量化的不适当评价。因为

〔47〕 从成都中院的经验看，曾经一度比较重视将案件质量评查作为发现错案的方法并将其用于法官考绩，但近年来总结审判管理经验，调整思路为查找和分析问题、研究疑难问题、总结经验教训，案件评查在法官考评方面的作用明显淡化。这一做法值得借鉴。

〔48〕 不过，英美法系法官有较强的荣誉感，绩效评鉴对法官心理的作用也不可小视。

〔49〕 本段相关资料引自前引〔8〕，苏永钦书，第361页以下。

“过分强调量化考评的排名，可能催生对真正的管理制度的扭曲”〔50〕。其二，量化的指标设定要合理，应充分注意科学评估，防止负面的导向效应。其三，重消极评鉴、轻积极评鉴的考绩结果应用，主要将考绩情况用于“面上”的审判运行状况把握，以及在“点上”发现某些突出问题以便采取相应的调整措施。而在将考绩情况用于个人业绩排名及人事安排时，则要慎重，需要考虑多方面因素对审判考绩情况的影响，在个人评价上不宜过分看重考绩中生成的数据。其四，在我国体制中，业绩考核不可避免地是行政主导的。然而，也需充分注意民主考评，包括考核主体的多元化，外部评价方法的运用等，以避免行政权过于强势。考绩中尤需注意一条底线，即法官考绩必须尊重法官的荣誉和法官的独立判断与负责精神，防止由于行政主导过于强势而损害法官依法独立负责地行使审判权。

Abstract: Trial management is the organization, coordination and supervision of trial activities. Presently, the strengthening of trial management has several characteristics, that is, the strengthening of trial management organizations and measures, the improvement of the strictness and elaboration in management, the establishment of information platform and full exploitation of technological approaches, and the strengthening of administrative elements in management activities and its pervasion into trial activities. Such a situation results from both the macro—background of state management and the needs of the court system itself. The positive side of this situation is that it can guarantee the fairness, efficiency and probity in trial and the unity of justice. However, it may also deprive personal experience in trial and hinder independence of judgment, thus affect the quality of decision. Moreover, it may cause unrighteous trial and trial management, suppress the initiative and sense of responsibility of trial personnel, and bring about some kind of “route—reliance” and a vicious circle.

From a relatively reasonable angle of view, the targets of judicial improvement should be based on the law of justice. For this purpose, we should seek common sense of judicial improvement in the “trial logic”. We should attach importance to the allocation of trial resources, strengthen basic awareness so as not to put the cart before the horse, and keep promoting court reform according to the law of justice. To find a relatively reasonable boundary between the power to adjudicate and the power of trial management, and to realize appropriate interaction between them, we should be aware that trial management should not interfere with the power to adjudicate, limit and regulate the interference in the substantial handling of cases by the trial management power, and handle correctly the method of and limits on performance appraisal.

Key Words: trial management, power to adjudicate, law of justice, relative reasonableness

〔50〕 奚晓明：《以人为本 尊重规律 科学管理 完善符合国情的民事审判管理制度》，《人民法院报》2010年8月13日。艾佳慧对量化考评及其相关问题有深刻的分析，她认为：“设计量化的法官业绩评价体系并以此作为法官奖励、升迁的标准是一个典型的中国问题”，而“自由裁量权”的存在使得一套量化的考评指标难以有效测度法官工作的努力度和廉洁度，还可能在很大程度上损毁司法独立、程序价值等我们所珍视的法治原则。参见前引〔20〕，艾佳慧文。