

# 人民法院内部审判 运行机制的构建

顾培东<sup>\*</sup>

---

**内容提要：**法院如何恰当配置内部各主体、各层级的职权，合理确定各主体、各层级在审判活动中的地位和作用，建立符合审判客观规律和现实条件的审判运行机制，是我国人民法院改革与发展中的重大现实任务。C 市人民法院在审判职权的配置与界定、审判流程的建立与控制、审判动态的监督与把控、审判绩效的评价和考核、信息技术的植入和运用等五个方面的探索，正逐步接近其构建“权力关系清晰、主体职责明确、监督制约到位、资源配置优化、审判活动透明、内部流程顺畅、指标导向合理、科技全面支撑”的法院内部审判运行机制之目标。鉴于构建法院审判运行机制在中国特色司法制度微观基础的塑造、我国法院规范化发展、法院改革创新等方面的意义，C 市人民法院的实践能为其他司法机构的改革与发展提供有益的启示。

**关键词：**法院改革 审判运行机制 审判管理 审判职权配置

---

## 一、问题的提出

如果把人民法院认定为我国司法审判的主体，那么，作为审判最终产品的司法裁判是如何在法院这个由多成员组成、具有明确的层级化设置的拟制人格主体内部生成的？法院内各主体、各层级在审判活动过程中居于什么样的地位、处于什么样的关系，对司法产品的最终形成又能产生什么样的作用？法院内部各主体和各层级通过什么样的方式、以何种样态参与审判活动与实施审判行为，才能有效地保证司法产品质量，并且最大限度地提高司法产品的产出能力？所有这些都是各级人民法院日常面临并直接关及司法功能与审判成效的根本性问题。客观地看，这些也恰恰是人民法院在近 30 年的改革与发展中着力解决而始终未能得到很好解决的问题。

这些问题未能得到很好解决的原因大致有三个：一是缺少必要的制度性资源和学理性资

---

\* 四川大学法学院教授。

本文系最高人民法院 2010 年度重点课题“审判权与审判管理权关系研究”的主要成果。该课题由牛敏与本文作者共同负责，胡建萍、吴红艳、何良彬等参加研究。本文形成过程中，课题组各成员都提供了很多有益的观点和意见，作者在调研过程中还得到了成都中院很多同志的协助，四川大学博士生申伟对本文亦有贡献。但本文中观点及表述失当之处，仍应由作者本人负责。

源。就制度方面而言,无论是宪法、法院组织法、法官法和各类程序法,还是最高人民法院制定的各种规则,都未能为法院内部的审判运行提供系统而明确的规范性依据。一方面,各种制度尚未能细及法院内部审判运行的各个环节和各个方面,相对于丰富而复杂的审判活动,现有的各种制度和规则显然过于粗疏,一些关键性活动或环节尚无据可依;另一方面,虽然各种制度都建立于对法院内部多主体、层级化构成的明确认知,但往往仍然把法院看作一个抽象的整体,对法院内部多主体、层级化的构成以及由此带来的各主体意志的非一致性、甚至利益的多元性鲜有顾及。不仅如此,各种制度通常以单一案件的处理模式为实践背景,舍去法院总是同时面临很多案件这一客观事实,从而也忽略了由此带来的法院整体审判运行的复杂性。就学理方面而言,无论是程序法学还是法理学,在此方面除有过一些原则性的倡导和主张外,很少对法院内部审判运行作具体研究和分析,既有的学科理论体系似乎并不包容这方面内容,学者们对这类具体操作也缺少足够的关注或兴趣。二是法院审判运行无法简单沿用其他机构的组织方式和管理模式。一般说来,任何机构都会面临如何处理机构与其内部成员之间的关系问题,但基于审判活动的特殊要求与规律,现代社会中普遍适用于行政机关的科层制,以及普遍适用于企业的代理制或科层制与代理制结合的模式,都不能妥贴地适用于法院的审判活动。三是各方面认识极不统一。这不仅因为不同主体对于审判实践活动的经验性认知与判断存在很大差异,更主要的原因在于,法院内部审判运行决不简单是一个技术性问题,它关涉人民法院审判权应当如何行使、怎样理解审判独立或司法独立这些深层次的理论是非,对这些是非问题的不同主张和不同理解,影响和阻碍着人们对于审判运行模式或方式共识的形成。

围绕人民法院审判运行的合理化,近10多年来,人民法院系统付出了诸多努力。《人民法院五年改革纲要(1999—2003)》(以下称“一五改革纲要”)和《人民法院第二个五年改革纲要(2004—2008)》(以下称“二五改革纲要”)主要以革除“审判工作的行政管理模式”为核心内容和主导思路,而《人民法院第三个五年改革纲要(2009—2013)》(以下称“三五改革纲要”)则更强调“优化人民法院职权配置”,其中一个重要切入点在于“改革和完善审判管理制度”。从最高人民法院新近的一系列举措看,“改善和加强审判管理”正成为当下法院工作的重要主题。<sup>[1]</sup>两个时期改革思路及内容的变化,固然可以解释为人民法院改革阶段性任务的不同,但或多或少也显示出两个时期改革所依循的理念、改革的取向以及所针对的问题存在着某些实质性差异。无论是革除“审判工作的行政管理模式”抑或“改善和加强审判管理”,着眼点都在于“审判管理”,然而,实现审判运行合理化,所要求的不仅仅是审判管理的改善与加强,更富有本质意义的是审判运行机制的构建。相对于审判运行机制的构建来说,审判管理的改善和加强无疑具有一定的次生性和从属性,特别是在有关审判权行使方式、审判独立或司法独立等基本性或根本性理论是非未能廓清,即管理的主导方向尚不够明确的情况下,不管是刻意消解审判工作的行政管理模式,还是在一般意义上强调加强审判管理,都未必能产生理想的、符合我国法院审判工作特性、具有长效性的审判运行状态。

本文拟对我国法院内部审判运行的基本特征和现实矛盾作出分析,对法院审判工作关涉的几个主要认识问题进行讨论,以此为基础,对C市人民法院近几年的相关探索性改革实践进行样本解析,<sup>[2]</sup>力图勾勒出人民法院审判运行机制应有的基本图景,并说明这种机制构建对于中国特色司法制度微观基础塑造的重要意义。

[1] 最高人民法院于2011年1月制定并下发《关于加强人民法院审判管理工作的若干意见》,旨在指导和推动全国法院系统审判管理工作。

[2] 该法院的有关改革实践,已经得到最高人民法院的认同,最高法院拟在总结和完善的基础上,作为我国法院审判运行的一种示范性模式试行和推广。

## 二、人民法院审判运行的现状

描述我国法院审判运行的现状，重点是揭示现阶段我国法院司法裁判的生成方式，亦即定案方式。尽管审判运行所关涉的问题远不止于此，但司法裁判的生成方式或定案方式无疑是审判运行中的核心问题和关键性因素。从人民法院定案方式看，虽然各法院的具体实践有很大差异，但都有一个共同特征：“多主体、层级化、复合式”。所谓“多主体”，即审判活动由法院内多个主体参与，从承办法官、合议庭、副院长、庭长、副院长、院长，以至审委会，各主体都可以参加到审判活动之中，〔3〕并对案件的实体裁判产生不同的影响；“层级化”，即法院内合议庭、庭长、院长以及审委会之间构成类似于行政科层的层级化设置，各层级具有明确的从属关系，并且这种从属关系的效应常常体现在案件的实体裁判过程之中；“复合式”，即同一案件在同一审级法院内往往需要经历多个主体和多个层级的复合评价，才能形成最终的裁判意见。

“多主体、层级化、复合式”的定案方式决定了我国审判运行的轨迹与其他任何国家的制度和实践都具有重大差异。在英美法系国家，如美国，初审裁判一般由独任法官作出，上诉裁判则由多名法官组成的合议庭根据明确的议决规则作出。〔4〕大陆法系国家各审级的裁判通常都由合议庭作出。也就是说，各国法院在同一审级中，独任法官或合议庭所实施的审判活动和行为，法院内其他成员不能参与和介入；并且，独任法官或合议庭所形成的裁判意见，不受制于（并且排除）法院内其他主体的评价和影响。〔5〕一些国家虽然针对不同案件设置了多种类型的合议庭（如法国设有普通合议庭、重案合议庭、联席合议庭等），但各合议庭在同一案件中并不发生任何交叉，彼此之间更不存在从属关系。

问题并不在于我国法院裁判决定方式的特异性，重要的是，“多主体、层级化、复合式”的定案方式在缺少相应制度配套的条件下，同时在各种复杂因素的影响下，造成了我国审判运行一定程度上的失序和紊乱。具体表现为：（1）法院内各主体是否参与个案审理、个案裁决过程很不确定。除了合议庭以外，院、庭长以及审委会是否参与某一案件的审理活动尤其是裁判过程通常是不确定的。虽然从最高法院到基层法院都制定过一些规则，旨在对各主体参与案件审判活动的范围作出规范，但这些规则都无一例外地设置了弹性条款或“兜底条款”，如：“合议庭自己认为应当提交院、庭长审核或提请审委会讨论的情况”，或“院、庭长认为应当由自己审核或审批的情况”。这些条款实际上瓦解了相关规则的限定意义，为各主体自由选择是否参与个案审判活动及裁判过程留下了很大空间。各主体（尤其是分管院、庭长）既有参与某一案件的审判活动并影响甚至决定裁判的条件和能力，同时也有放弃和推诿这种参与的理由和依据。（2）案件在同级法院内应当经历哪些层级的偶然性较大，随机性甚至随意性过强。与前一问题相对应，由于法院内各层级所对应处置案件的范围以及决定裁判的权力实际上很不确定，除了少数依规定必须由审委会讨论的案件外，其他案件的裁判究竟由哪一层级最终决定往往取决于多方面复杂因素，与处理和解决案件的实际需求并不吻合。（3）各主体参与审判活动以及影响裁判的方式和动因较为复杂。

〔3〕 这里所说的副院长、庭长、副院长、院长的参与，均不是指这些主体作为合议庭成员或作为审委会委员参与的情况，本文后面对院、庭长行为及功能的相关叙述，除文意另有明确表达外，也都限定于这一意义。

〔4〕 在美国上诉法院，“合议庭：它是美国各州法院及美国联邦法院中最常见的模式”，“总的来说这种做法（即独任法官）不多见”，“全员合议庭所作的判决，一般只适用于终审法院，不常见于中级上诉法院”。参见〔美〕戴安·伍德：《上诉法院与上诉法官的作用》，郭豫译，载宋冰编：《程序、正义与现代化——外国法学家在华演讲录》，中国政法大学出版社1998年版，第161页以下。

〔5〕 如德国，“院长不能干涉其他审判庭或者审判委员会的判决。他必须接受该判决并且不得对其进行指责”。参见〔德〕傅德：《德国的司法职业与司法独立》，杜涛译，载上引，宋冰书，第16页。

就方式而言,下一层级可以不向上级呈报而规避上级的参与,而上一层级也可以直接要求下级将案件上报给自己决定;同时,各主体对于裁判的形成,既可以通过明示、直接的方式在程序内表达意见,也可以通过间接、暗示的方式以非程序化的手段施以影响。就动因而言,各主体对自身职责的理解、个人工作的习性与偏好、外部社会因素的影响,甚至对不当利益的谋求等等,都可能影响其是否实际参与审判活动及裁判过程。(4)各主体参与审判活动及裁判过程的效力也不很确定。尽管法院内各个层级之间存在着明显的从属关系,但并不意味着上级对裁判的实际影响总是绝对地大于下级。由于每一主体都有其特定的影响裁判的手段和方式,无论院长还是普通法官,既可以说权力很大,也可以说权力很小,权力的实际范围常常取决于各主体如何运用自己的权力。

正因为前述现象的存在,以人民法院机构名义所作出的裁判,特别是在裁判文书中“本院认为”项下所作出的表述,可能既不反映法院这一机构的意志,也不体现法院内各主体的共同智慧。虽然不能从这些现象中推导出法院裁判质量或审判水平必然低下的结论,但可以肯定的是,“多主体、层级化、复合式”定案方式所希图创造的法院作为审判主体的“集体优势”,在审判工作的现实中并没有得到很好体现。而由于这种审判运行状态容易为苟利营私者所利用,司法不公或司法腐败现象与此也不无联系。

对我国法院审判运行的现状的叙说,还必须进一步回溯到我国法院审判运行变化的过程,特别是前面所提到的各级法院在审判运行合理化方面所付出的努力。

上世纪70年代末恢复司法审判制度后的较长时期中,我国法院主要实行行政化的案件审批制度,层层审批以及体现于其中的“民主集中制”成为裁判形成的基本方式。承办法官或合议庭在裁判过程中的话语权和影响力都很小,很多案件甚至是在院领导已经“研究决定”后才履行开庭形式,“先判后审”的现象较为普遍地存在于各级法院。迨至上世纪90年代末,“一五改革纲要”以“审判工作的行政管理模式,不适应审判工作的特点和规律,严重影响人民法院职能作用的发挥”的认识为基础,以发挥法官独立审判作用为潜在理念,以“还权于合议庭”为主导思路,推出了“以强化合议庭和法官职责”为重点的改革方案,明确规定“除合议庭提请院长提交审委会讨论决定的重大、疑难案件外,其他案件一律由合议庭审理并作出裁判”,同时提出,审委会“逐步做到只讨论合议庭提请院长提交的少数重大、疑难、复杂案件的法律适用问题”。这一改革思路和方案意味着:(1)法院裁判基本由合议庭自行决定;(2)案件是否交由审委会讨论,除了取决于案件是否“重大、疑难”外,还取决于合议庭是否主动提请院长提交;(3)院、庭长除了向审委会转交合议庭提请讨论的案件(此职能仅限于院长)以及作为合议庭成员参与案件审理和作为审委会委员参与少数案件的讨论(并非所有庭长都是审委会成员)外,对审判过程不能有更多的参与;(4)审委会讨论的范围,主要集中于少数重大、疑难、复杂案件的法律适用问题,其他影响案件实体裁判的因素,不属于审委会讨论的范围。

从明确法院内各主体审判职责的角度看,“一五改革纲要”所确定的这一思路无疑富有意义。然而,在我国法官队伍素质尚不够理想,司法审判的外部环境较为复杂,相应配套和约束严重缺失的情况下,这一思路实际推行后所暴露出的问题在很大程度上背离了改革的初衷。在“还权于合议庭”的口号下,由于院、庭长缺少参与审判过程的正当性,审委会讨论案件的范围又受制于合议庭的主观愿望与判断,审判管理基本上被“边缘化”,审判活动在很大程度上游离于监督与管理之外,由此引发出案件审判质量下降、裁判过程不透明、腐败现象滋生等问题。

“二五改革纲要”尽管仍然依循突出合议庭的作用与功能这一主导思路,但着重强调“强化院长、副院长、庭长、副庭长的审判职责”,其意图在于通过院、庭长具体参加合议庭审理案

件，〔6〕“建立法官依法独立判案责任制”，“逐步实现合议庭、独任法官负责制”，提升审判质量与水平。与此同时，“二五改革纲要”又把“改革和完善司法审判管理”列入法院建设的重要内容，强调“建立并细化与案件审理、审判权行使直接相关事项的管理办法，改善管理方式”。“二五改革纲要”显然已经注意对“一五改革纲要”某些缺失的弥补和矫正。但是，在“二五改革纲要”的落实过程和实际操作中，各级法院并未显现出“逐步实现合议庭、独任法官负责制”的趋势，更明显的偏向是将裁判的决定权从合议庭或独任法官手中部分甚而大部分上收，相应恢复院、庭长审批案件的方式和制度。形成这种状况的原因主要有：首先，在院、庭长人数与案件数量严重不相匹配的情况下，通过院、庭长直接参与合议庭审理案件来提升整体审判质量和水平的意图，并不具有很强的现实性和可操作性，因而院、庭长对案件质量的把关不能不通过审批案件的方式实施。其次，在法院内部各种权力关系未完全理顺的情况下，对审判管理的强调，实践中很容易被简单地理解或衍化为院、庭长对案件的审批。再次，进入本世纪以来，提交法院的社会纠纷日益复杂，司法审判对外部社会的影响日趋加大，党政权力机构对法院审判工作也高度重视，各法院都无法容忍“权力在法官、压力在法院、责任在院长”的格局或状态，使院、庭长不得不更多地介入到个案的审判活动之中，关注个案的裁判结果，由此也导致院、庭长审批案件方式的恢复或部分恢复。总之，在“二五改革纲要”实施期间，甚至自“一五改革”后期直至现今，“一五改革纲要”所希望革除的“行政管理模式”再度成为很多法院的选择；“一五改革”初期“从窗户中扔出去”的行政管理模式，又堂皇地“从正门中走了回来”。不过，由于案多人（院、庭长）少的矛盾始终存在，在多数法院，院、庭长事实上不可能审核或审批所有的案件，因而，审判运行的真实的状况往往是：要么院、庭长说了算，要么院、庭长管不着；审判运行的紊乱与失序问题并未真正得到解决。

“三五改革纲要”所提出的“优化人民法院职权配置”的思路，包含对法院内部审判活动中的权力关系的重新审视，但改革的具体措施却落脚于“改革和完善审判管理”或者“加强审判管理”。如前所述，权力的配置以及权力关系的调整已然超出了“审判管理”所能涵盖的范畴，无论是加强还是改善“审判管理”，都难以承载法院审判运行合理化的重任，至少在“裁判究竟应由谁说了算”或“谁可以在裁判过程中说了算”等基本问题尚不清晰的情况下，对加强和改善审判管理的实际成效很难给以太多的期待。

最高法院新近出台了《关于在审判工作中防止法院内部人员干扰办案的若干规定》，对法院内部人员参与和影响审判活动作出了某些限制。应该说，这一规定对规范审判行为具有一定的积极意义，但对于解决前述审判运行的紊乱与失序问题的作用仍然十分有限。这主要因为，这一规定所限制的主要是法院内部人员的非职务行为，〔7〕如非办案人员或非分管领导对办案人员或办案过程施以各种影响，而本文所指陈的审判运行紊乱与失序问题，很大程度上是法院内部成员在履行职责过程中所产生的。这些问题与法院内部的权力配置和职责设定更为相关。因而，总体上说，这一规定所欲达致的效果与本文所讨论的审判运行机制的构建不属于同一层面的问题。

### 三、审判运行机制构建的前提性问题

人民法院审判运行机制的构建，始终绕不开一个前提性问题，即在法院机构作为审判主体的体制下，法院内部各主体，谁应当具有司法裁判的参与或决定权？长期以来，有两种力量缠结和

〔6〕 最高法院制定并下发《关于完善院长、副院长、庭长、副庭长参加合议庭审理案件制度的规定》，要求各级法院制定院、庭长办理案件数量的标准，以促使院、庭长更多地作为合议庭成员直接参与案件审理。

〔7〕 该《规定》涉及法院内部人员在审判活动中职务性行为的内容，仅仅要求“全程留痕”。

交织在这一问题上：一种是理论上以司法独立原则为依据或支撑的话语力量，坚持司法裁判权只能由法官（通常指承审案件的合议庭或独任法官）排他地独立享有；另一种是实践中在科层制结构影响下行政化决策方式的强势作用，实际奉行院、庭长（也包括审委会）案件审批制，保持院、庭长及审委会对裁判的最终决定权。两种力量的缠结和交织，使得前述问题的答案变得模糊不清。为此，需要从理论、制度以及经验等不同层面对下述几个相互关联的问题作出讨论。

#### （一）我国是否应当承认法官或合议庭独享裁判权

法官独享裁判权的主张通常是从司法独立原则中推导出来的。在很多学理性阐释中，司法独立包括三层涵义：一是司法独立于政治以及其他社会力量；二是法院及法官独立于当事人以及其他关系人；三是法官独立于法院内部其他成员，亦即法官独享裁判权。<sup>〔8〕</sup>最后一层涵义又包括：（1）法官独立行使裁判权的过程不受制于法院内部其他人员的影响；（2）裁判只能由法官独立决定和作出。由于寄寓和依托于司法独立原则，法官排他地独享裁判权的主张往往被认为具有很强的话语上的正当性。在近些年有关中国法治或司法问题的讨论中，司法独立日益成为中心话题。不少人几乎把我国法治或司法领域的所有问题都归结于司法的独立性不强或法官未能独立，一些学者为中国法治或司法所开出的“包治百病”的万应灵丹亦是司法独立或法官独立。很多论说似乎都告诉人们这样的道理：只要法官完全独立行使裁判权，便可以实现法治昌明、弊绝风清。<sup>〔9〕</sup>这些认识和观点所造就的舆论氛围，无疑会强化人们对于法官独享裁判权的信念与期待，特别是把法官独享裁判权与法治昌明的重大意义维系于一体，客观上会影响人们对法官独享裁判权在中国社会环境中实现的可能性及实际效果的审慎分析。

对于司法独立这样宏大主题的讨论，显然超出了本文的承载，而且在当下法治意识形态极为复杂的局面下，对此问题的任何观点都很难避免仁智互见的命运，但既然有关法官独享裁判权的主张搭载在司法独立的主题下，就需要在共识性相对较强的认知基础上，对相关问题作出解说。

对前述司法独立的第三层涵义稍加分析便不难看出，法官独享裁判权与司法独立之间并非相互证成的关系。司法独立在最朴素的意义体现为审判主体实施审判活动不受制于其他力量或因素的干扰，因而对司法独立的实际判断需要首先明确谁是审判主体。如果审判主体是法官，那么司法独立当然应体现为法官独立；如果审判主体是法院，裁判行为是由法院机构整体完成的，那么司法独立的评价基点就不在于法官是否独立，而在于法院的审判活动是否独立。所以，司法独立即意味着法官独享裁判权的判断，是一个逻辑上并不周延的命题。是否承认法官（相对于法院内部）独享裁判权与是否认同司法（相对于法院外部）独立原则，是完全可以分离开来审视和讨论的。

从制度性规定来看，宪法、法官法等清楚地表明，我国司法审判是以法院而非法官为主体或本位的，相关的制度设计也围绕法院机构作为审判主体而展开。宪法第126条规定：“人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”这一规定与宪法第131

〔8〕 参见贺卫方：《中国司法管理制度的两个问题》，《中国社会科学》1997年第6期；贺卫方：《中国的法院改革与司法独立》，《浙江社会科学》2003年第3期；陈卫东、韩兴红：《以法官独立为核心推动我国法官制度的现代化》，《人民司法》2002年第2期；张卫平：《论我国法院体制的非行政化》，《法商研究》2000年第3期；王利明：《司法改革研究》，法律出版社2000年版，第86页；夏锦文：《世纪沉浮：司法独立的思想与制度变迁》，《政法论坛》2004年第1期。

〔9〕 “由于没有确立法官独立，因而，司法独立和法院独立只能流于纸上的规定，致使司法实践中出现种种有违司法活动规律的现象，导致司法不公、司法丧失权威性和公信力等问题，严重损害了我国法治现代化建设，具体表现为以下几个方面：司法权地方化……法院内部管理行政化……法官自身缺乏独立的能力与意识”，“确立以法官独立为原则，推动我国法官制度现代化，是解决目前我国司法活动中出现的司法不公、司法腐败、司法权地方化、司法管理行政化、法官素质低下等一系列问题的关键，是实现我国司法现代化的必由之路”。参见上引，陈卫东等文。

条有关人民检察院依法独立行使检察权的规定，共同构成我国法律对司法独立在中国的特定涵义的权威界定和解释。在宪法的这一界定和解释中，既看不出有关法官独立的意蕴，更推导不出法官独享裁判权的结论。需要指出的是，法官法第8条对法官权利的规定中，的确有法官“依法审判案件不受行政机关、社会团体和个人的干涉”的表述，但这一规定依然不能被解读为对法官独享裁判权的肯定。首先，与宪法规定法院独立行使审判权的表述相比，法官法的这一规定中并没有使用“独立”一词修饰法官的审判行为，显然出自立法者的审慎和严谨。其次，法官法规定中所称的“法官”，是对法院内审判人员的一种泛指，并非仅指特定案件中的合议庭成员或独任法官。法官法第2条对“法官”的范围作出一般性界定，包括“院长、副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长、审判员、助理审判员”，也体现出法律对法院整体性的强调。从根本上说，法官法这一规定，主要是对宪法第126条精神的重申和落实；作为宪法下位法的法官法，也不能作出与宪法文义不同的规定。因此，综合法律的相关规定看，我国法律所意蕴的司法独立或审判独立不包含对法官不受制于法院内部制约而独享裁判权的承认；同时，根据宪法和法律的精神，“法院独立行使审判权”也不简单地等同于或推断为“法官独立行使审判权”。〔10〕

不可否认，法官或合议庭在法院内部排他地独立享有裁判权，确实是西方法治国家的一种普遍性实践。〔11〕这种以法官为中心或本位的司法方式或模式是否适用于我国，关键并不在于它能够带来什么样的司法效果或者具有什么样的意义，也不在于这种司法方式或模式与我国以法院为主体或本位的制度孰优孰劣，而在于我国是否具有适用这种方式或模式的社会条件和社会基础。正如美国学者达玛什卡所说：“在考虑移植某一外国规则的时候，当务之急是首先仔细考察在本国的制度背景中是否存在使此项外国规则有可能发挥实际效用的先决条件。”〔12〕西方以法官为中心或本位的司法方式或模式的形成和存续，不仅经历了数百年的漫长历史，更重要在于它具有系统化的政治、经济以及文化等因素的支持和匹配。特殊政治结构所造就的法官的突出地位，深厚的法治传统对法官的长期熏染和影响，精英崇拜文化烘托起的法官的社会声望，法律职业共同体的全面形成以及法官遴选制度和机制的成熟，法官执业保障制度的配套及法官相对优渥的薪酬待遇等等，共同构成了以法官为中心或本位的司法方式或模式所必要的社会基础。可以说，西方法官的地位和作用以及与此相关的司法方式或模式，是西方社会条件和社会制度的特殊产物。就我国情况而言，前述这些因素中，有些在一定的情况下或许会与西方趋同，有些则需要很长时间的发展与积累，而涉及政治建构以及文化取向等深层次的因素，则无法期待与西方相同，我国不可能通过改变基础性政治建构和主要的文化取向来适应某种司法方式或模式。这也表明，不只是现阶段，即便从长远看，以法官为中心或本位的法官独享裁判权的司法方式或模式都不可能成为我国制度上和实践中的选择。

为避免前述分析带来误解，必须申明，不认同法官独享裁判权的主张，丝毫不意味着否定法官在我国司法审判中的核心作用。一方面，法院绝大多数案件的裁判都应由法官（合议庭或独任法官）作出决定，只有少数案件的裁判由审委会最终决定；另一方面，在审委会决定的案件中，法官仍然发挥着必不可少的作用，法官所进行的审理以及对裁判的初步意见，是审委会作出决定

〔10〕 我国很多学者在强调法官独立时，实际上已经把法官作了抽象化处理，这种语境中的法官，毋宁是一个公正和正义的化身或一个公正与正义的符号。其实，即便是在西方，对法官神圣化的问题，也有很多审慎的批判，如美国现实主义法学代表人物弗兰克曾以“法官是人吗”为题，对神化法官的现象作出深刻的分析。参见〔美〕杰罗姆·弗兰克：《初审法院》，“第十章”，赵承寿译，中国政法大学出版社2006年版。

〔11〕 根据苏力的研究，美国联邦最高法院首席大法官也“常常利用其行政管理职权谋求并实际获得了对司法决定的影响”。这种个殊化的现象，大致不会影响本文的这一判断。参见苏力：《论法院的审判职能与行政管理》，《中外法学》1999年第5期。

〔12〕 〔美〕米尔伊安·达玛什卡：《司法和国家权力的多种面孔》，郑戈译，中国政法大学出版社2004年版，第3页。

的前提与基础,即便是在法官的裁判意见与审委会意见不尽一致或完全相左的情况下亦是如此。否认法官独享裁判权仅仅是为了表明:(1) 人民法院内部决定司法裁判的主体,除了法官外,还有审委会这一组织;(2) 法官在形成裁判的过程中,不应绝对地排除其他主体(主要指院、庭长)的参与,这种参与既包括为法官的裁判提供智识和经验方面的指导与帮助,又包括对法官的裁判行为实施恰当的制约。明确这两个基点,才有可能也才有必要对法院内各主体在裁判形成过程中的应有角色作出分析,进而对审判运行秩序及机制等问题作进一步的讨论。

## (二) 法院审判为什么不应适用行政化决策方式

尽管饱受各方面的诟病,也没有明确的制度支撑(甚至有悖于某些制度性规定),行政化决策方式依然在我国法院审判实践中具有强势影响,在很多情况下实际地支配着法院的审判运行。苏力教授在上世纪90年代末所描述的,同级法院内就裁判意见下级对上级逐级请示报告或上级对下级直接垂示的情况,<sup>[13]</sup>依然是不少法院今天的现实。这种状况同三个因素直接相关:其一,我国法院内部组织实际上是按照科层制原理构建起来的,法院内存在着从普通法官经由庭长、院长到审委会这个明显具有从属性的层级化关系和建制,并且,各个层级都对应着外部行政谱系中的相应级别。因此,无论形式上赋予法官在裁判行为方面多大的自主权,如果缺少合理的权力制约,都很难实际抗衡这种科层制的影响。其二,以法院机构为主体或本位的审判模式,客观上容易强化行政化决策方式。既然法院内部构造呈现为层级化的组织体系,那么法院机构功能的发挥也不能不依托和借助于这种层级化的组织体系,这就为行政化决策方式提供了运用和发挥的空间。其三,制度上及实践中的责任约束和追究制度,也推动着行政化决策方式的刚性发展。一方面,法院内部的责任追究制度要求院、庭长对其属下法官的违法审判行为承担责任,<sup>[14]</sup>从而约束着院、庭长必须审慎地察看和监控属下法官的审判行为,包括通过审核或审批案件的方式控制法官的裁判行为;另一方面,院、庭长(尤其是院长)往往更直接地承受着党委、人大等外部领导、监督机构的责任约束,这也会导致他们更多地介入到具体审判过程,把控一些重大、疑难案件的实体裁判。

揭示行政化决策方式在我国法院审判运行中存在的客观性,并不表明对这种方式的认同与接受。事实上,无论是学术界还是实务界,都普遍不赞成行政化决策方式在审判活动中的运用,理性上都认为行政化决策方式有违于审判活动的基本特性和内在规律。然而,对于一些学者否定行政化决策方式的具体理由则需要作进一步分析和讨论。

否定行政化决策方式(主要指院、庭长批案制)的理由通常有这样几点:(1) 行政化决策方式违反法官独立原则。从审判活动的特点来看,法官对案件的判断确实需要一定的独立性,但如前所述,法官独立并不是我国制度上已然或所欲确立的原则,因此,这一理由虽然是不少学者最容易提出的理由,但也是在我国现实中最难以获得认同的理由。(2) 行政化决策方式丧失了审判所必须具备的亲历性,形成“审而不判、判而不审”的审、判分离格局。<sup>[15]</sup>应该说,亲历性是司法审判所不可或缺的特性,审判活动的言辞原则、直接原则等都是建立在亲历性之上的。然而审慎地看,以审判的亲历性作为否定行政化决策方式的理由仍然缺少足够的力度。首先,审判的亲历性是相对整个诉讼过程而言的。在诉讼过程中,必须有法官与诉讼参与人面对面的直接接触,但亲历性并不表明每一个参与裁判的个人都必须亲历庭审过程。一个充分的例证是:各国法院上诉审通常都采用书面审理形式,上诉审法官并没有亲历庭审现场,这却并不影响其对案件作

[13] 参见前引[11],苏力文。

[14] 最高法院1998年8月26日颁布的《人民法院审判人员违法审判责任追究办法(试行)》第26条规定,院、庭长严重不负责任,对合议庭或独任审判员的错误未能纠正,导致枉法裁判的,应承担相应责任。

[15] 参见前引[8],张卫平文;陈瑞华:《司法权的性质》,《法学研究》2000年第5期。



出裁判。其次，现代证据规则和证据技术早已使审判活动突破了“侦审一体化”时代中“五声听讼”的局限，对事实的认定主要依赖证据而不是依赖庭审中的“察言观色”。同时，在很多民事案件中，当事人根本就不参加庭审，而刑事审判中，证人不出庭作证也是一个普遍性事实，绝对化的“亲历”需求和条件在今天都已经丧失。即便需要了解庭审过程，现代音像技术也能够完整地还原庭审现场，以满足未参加庭审人员“亲历”的需求。<sup>[16]</sup>所以，亲历性的要求并不构成对行政化决策方式的根本性否定。（3）行政化决策方式违背了审判公开原则。这一理由成立与否，牵涉对审判公开原则内涵的理解。但无论言说者守持怎样的观点，都不能否认，任何国家的审判制度和实践都不要或不可能做到审判过程完全公开，即便是在允许裁判文书中公开法官异议的美国，裁判的议决过程也并非是在公开进行或在裁判中作出具体描述的。显然，以违背审判公开原则作为否定行政化决策方式的理由也不免有些牵强。

本文之所以认为行政化决策方式有违于审判活动的基本特性和规律，主要基于一个简单而质朴的道理：审判活动本质上是一个发现和判断的实践性行为，这种发现与判断的准确性和正确性，一方面取决于主体的综合水平与能力（既包括对事实和对法律的认知能力，也指理性能力与实际经验），另一方面又决定于投入这种发现与判断过程的时间与精力，而这两方面因素与法院内主体之间的层级关系都不完全对应。首先，法院内各个不同层级界分的基础和依据并不完全是审判水平与能力，并非级别越高，审判水平就越高、能力就越强；其次，也是更为重要的，投入个案的时间与精力，通常是下级（尤其是合议庭或独任法官）比上级更多，而不是相反。因此，如果依照行政决策方式中下级服从上级的基本规则来决定裁判的内容，势必会有悖于审判活动的实际逻辑与要求。不仅如此，如果行政化决策方式固化在审判运行之中，合议庭或独任法官对案件的认知和判断始终具有很大的被否定的可能性，这势必会削弱他们对于案件审理的责任，消解他们追求事实真相、正确适用法律的动力和信心，从而也无法为院、庭长以及审委会的认知和判断提供可靠的基础。当然，在我国现实环境中，行政化决策方式还有一个值得重视的问题，如果决定裁判的权力过于集中在院、庭长手中，希图影响裁判结果的各种社会势力也会随之围聚于院、庭长，这势必会减弱法院抗御外部干扰的能力，也容易增加司法腐败的风险。

对法院审判是否适用行政化决策方式的讨论，不能回避审委会制度的设置问题。依据现行制度，审委会作为法院内部审判组织，对法院裁判具有最终决定的权力，审委会作出的决定，法院内部各主体都必须无条件服从。在这个意义上，审委会制度的确具有一定的行政化色彩。有学者更是把审委会制度看成我国法院审判行政化的典型例证。<sup>[17]</sup>然而，近些年的审判实践越来越清楚地表明，审委会制度确实具有其存在的必要性和合理性。首先，在我国社会纠纷日益复杂、解决纠纷的难度越来越大，特别是裁判需要综合考量多种因素的情况下，审委会制度有利于集中更广泛的智慧，更加审慎地解决法院所面临的复杂疑难问题。其次，在各级法院中，由审委会讨论决定的案件毕竟不多，审委会的存在并不影响合议庭或法官作为审判主要力量这一格局。再次，审委会讨论中实行平权表决规则，一般说来也不存在上、下级之间的服从问题。进一步而言，审委会在很大程度上是解决法院内部裁判争议的必要设置。法院内部对于某些案件的裁判，各主体之间常常有不同的看法和主张，即便是共同经历案件审理全过程的合议庭成员，也会有重大分歧，这就需要审委会这样的组织，对内部的分歧和争议作出判断，进而形成能够代表法院机构或大体能够体现法院整体意志的裁判意见。不仅如此，在允许院、庭长对裁判形成过程的一定参与

[16] 弗兰克曾对二审法官没有亲历性作出批评，设想用“有声电影”还原一审庭审实况，弗兰克当时的空想在今天已经完全成为现实。参见前引 [10]，弗兰克书，第 245 页。

[17] 参见前引 [8]，贺卫方：《中国司法管理制度的两个问题》；陈瑞华：《司法裁判的行政决策模式》，《吉林大学社会科学学报》2008 年第 4 期。

并保持其对裁判内容一定话语权的情况下,审委会制度或许是对院、庭长权力的必不可少的制约。也就是说,在我国法院层级化组织体系客观存在的背景中,审委会制度虽然具有一定的行政化色彩,但它同时又有助于克服层级化组织中行政性因素所可能引发的某些弊端。当然,总体上看,审委会制度仍然有进一步完善的必要和改进的空间。

### (三) 如何看待院、庭长在审判活动中的作用

院、庭长在审判活动中的角色与作用,特别是院、庭长对于裁判生成的作用,是最富有争议也最具有实质性的问题。

院、庭长角色与作用问题的复杂性首先产生于制度上的不完善。我国相关法律虽然规定了院、庭长的设置,但有关院、庭长参与审判活动方面的内容规定得很少,除了少数程序性权力外,法律规定中看不出院、庭长在审判活动中应有什么样的作为。这种状况与审判运行的实际状况甚至与审判运行的客观需求具有很大差异。正式制度中明确认同院、庭长参与裁判过程并赋予其一定话语权的是2002年最高法院出台的《关于人民法院合议庭工作的若干规定》。《规定》第16条明确:“院长、庭长可以对合议庭的评议意见和制作的裁判文书进行审核,但是不得改变合议庭的评议结论”;第17条又进一步规定:“院长、庭长在审核合议庭的评议意见和裁判文书过程中,对评议结论有异议的,可以建议合议庭复议,同时应当对复议的问题及理由提出书面意见。合议庭复议后,庭长仍有异议的,可以将案件提请院长审核,院长可以交审判委员会讨论决定”。最高法院这一旨在规范合议庭工作的专项规定,从完善合议庭制度的角度,把院、庭长参与裁判过程并影响裁判的功能由潜规则变成了显规则,但《规定》在实际操作中却存在着明显的疏漏。首先,院、庭长审核案件的范围和边界不清。“院、庭长可以……审核”的规定,显然是指院、庭长可以对所有合议庭评议结论和裁判文书进行审核,但面对大量的案件,院、庭长能够审核的只是其中一部分,甚至是很少一部分,实际审核的范围和边界不能不取决于院、庭长的主观选择,实践中究竟哪些需要审核或不需要审核缺少起码的限定。其次,院长与庭长各自审核的范围没有明确的划分。从《规定》内容来看,院长与庭长的审核工作既有层级上的递进关系(合议庭复议后,庭长仍有异议的,可以提请院长审核),更有并列和交叉关系(院长与庭长同时都具有审核权),究竟哪些应由院长审核、哪些又应由庭长审核,在《规定》中既没有具体的答案,也没有原则性的导引。再次,院、庭长对合议庭评议结论与裁判文书审核后处理的方式不一致。根据《规定》,院、庭长对合议庭评议结论有异议的,可以要求合议庭复议,但不能改变;而院、庭长对于裁判文书有意见的情况,前述《规定》没有明确如何处理,结合《规定》的文意看,可以理解为院、庭长有权直接修改。实践中,合议庭的评议意见固然主要体现案件的实际处理结果,而裁判文书中的表述对案件当事人的实体权益也可能有实质性影响,尤其对上诉审或再审能够产生重要影响。因此,如果允许院、庭长直接修改裁判文书,实际上也就间接地赋予了院、庭长在某些情况下否定合议庭实体处理意见的权力。

除了制度疏漏外,院、庭长的角色和作用问题的复杂性当然还与各方面认识不统一相关。如果主张法官独享裁判权,院、庭长则无权染指裁判过程,而如果奉行行政化决策方式,院、庭长又无疑是裁判过程中的核心角色。根据前文对“法官独享裁判权”以及“审判决策行政化”的讨论,对院、庭长的角色和作用,大致能够得出这样的结论:一方面,总体上应当承认院、庭长参与裁判过程甚至保持一定话语权的地位;另一方面,又必须对院、庭长的参与行为作出明确的限定。

承认院、庭长对裁判过程参与的权力,除了前文讨论中述及的理由外,更主要基于几个实践性原因:第一,作为法院内部层级的负责者,院、庭长对审判活动具有不言而喻的管理职责。这种管理除了体现于审判资源的配置、审判流程的把控、审判绩效的考核、审判技能的提升等方面

的工作外，也不能不针对或涉及个案的裁判，因为后者更接近于管理所欲追求的目标和成效。有些法院把院、庭长的这种管理权称为“审判指导监督权”。<sup>〔18〕</sup>无论称谓如何，院、庭长的审判管理不涉及个案裁判是不现实的，任何对法院审判工作有基本了解的人都不会否认：真正影响审判质量的是对个案裁判的管理。第二，院、庭长同时也是法官，并且总体上应当理解为较为优秀的法官。因此，从充分运用各种审判资源实现法院的审判功能这一要求看，也应当重视和利用院、庭长的经验与智慧；相反，排拒院、庭长对裁判过程的介入，则是对审判资源的浪费。第三，在实际运作中，任何一个有良知和责任感的院、庭长面对自己认为存在明显错误的裁判行为，都不会无动于衷，放任其发生；法院内部和外部责任追究制度也会促使院、庭长在此情况下有所作为。所以，研究院、庭长的角色和地位，关键和重心并不在于是否允许院、庭长参与裁判过程，而在于如何对这种参与作出必要的限定，防止由此而陷入行政化决策模式。

从实际操作的角度看，对院、庭长参与裁判过程，应当从如下方面作出限定：一是限定参与的范围。并非所有的案件都必须有院、庭长的参与，更不能由院、庭长自行决定是否参与；应当根据案件审理的难易度以及处理案件的实际需求，划定院、庭长参与的范围；同时，对院长和庭长分别参与的范围也应有明确的界分。二是限定参与的方式。就个案裁判活动而言，院、庭长的参与，除了体现为依照法律规定批准和决定某些程序性事项外，主要是对合议庭评议结论和裁判文书进行审核，也可以应合议庭要求，参与某些案件的讨论，甚至在某些情况下，应合议庭和当事人的要求，参与案件的调解。但院、庭长参与的过程必须留有记录或以书面形式进行，这样既促使院、庭长审慎地行使此类职权，也有利于分清责任。三是限定参与的效力。院、庭长对于案件处理的意见以及可能影响案件处理结果的意见，如果与合议庭不一致，院、庭长只能要求合议庭复议或提请（庭长通过院长提请）审委会讨论，而不能直接变更合议庭的意见或直接变更合议庭形成的裁判文书；同时，要通过一系列制度建设，避免把“审核”衍变为“审批”，“要求复议”衍变为“强制性变更”。

#### 四、审判运行机制构建：C 市法院的样本解析

本文的主张和观点，主要源自作者对 C 市法院相关实践两年多跟踪调研后所形成的感验与判断。近几年来，C 市法院从理顺审判主体（合议庭和审委会）与审判管理主体（院、庭长）之间的职权关系、解决审判权如何行使问题入手，扩及对法院内部审判运行的系统化的制度构建和全面性的规范引导，逐步形成了有效、有序且较为成熟的审判运行机制，为我国法院审判运行提供了一个具有示范意义的模式。

概括和叙说 C 市法院相关实践的内涵是一件困难的事情。这一方面是因为，C 市法院因应审判运行的实际需要，不断研究探索，反复调整完善，其制度构建已经覆盖到实际操作的若干细节，难以详尽作出描述，更主要的是，C 市法院相关制度设计中所蕴含的大量经验性基础，很难从文本上加以充分揭示，这些制度设计背后的经验性机理，甚至只有置身于实际运行中的具体角色才会有真正的体悟。在此，本文仅对 C 市法院构建审判运行机制的主要路径或主要方式作出粗略的解析，冀望这些解析能够大致勾勒出审判运行机制的应然图景。

##### （一）审判职权的配置与界定

审判职权的配置与界定，是审判运行机制构建的核心。其实质是，依据法律和相关规则、审判活动的规律和要求，以及长期积累的审判经验，对法院内各主体在审判活动中的职权进行划分

〔18〕 参见钱锋：《审判权优化配置的法院内部分权制衡》，《法制日报》2010年10月13日。

和确定,明确各主体在行使和实现人民法院审判权过程中的地位与作用。

基于对法院内各主体角色的理解以及对法院运行中突出矛盾的认识,C市法院在审判职权配置与界定中,首先对审判职能与审判管理职能作出界分,明确规定:审判职能由合议庭和审委会行使,而审判管理职能主要由院、庭长行使。虽然这种界分并不十分准确——作为审判主体的合议庭,尤其是审委会,同样具有一定的审判管理功能,而作为审判管理主体的院、庭长,对个案裁判的形成过程也有一定的参与——但其意义在于,从制度层面否定或排除了院、庭长对于个案实体裁判的决定权,特别是为解决院、庭长与合议庭在个案裁判中的分歧与冲突建立了明确的规则,即在两者意见不一致的情况下,院、庭长不能直接否定合议庭对个案实体裁判的意见。在这种权力格局中,院、庭长对审判过程的参与,除了法律上规定的批准或决定程序性事项外,主要体现在对部分案件合议庭实体裁判意见的审核,并根据审核情况要求合议庭复议或进一步提交(或提请提交)审委会讨论。

C市法院对审判职权配置和界定最重要的步骤还在于:将各主体的职权范围分别对应到各类具体案件,具体明确哪些类型案件由合议庭自行决定裁判,哪些类型案件必须(或可以)由庭长(副庭长)或院长(副院长)审核(庭长、副院长、院长之间也有明确界分),哪些类型案件必须(或可以)提交审委会讨论。如果说审判职能与审判管理职能的划分明确了各主体职权的性质和作用,那么从案件类型层面所作出的界定则进一步明确了各主体职权行使的具体范围。

把各主体职权范围分别对应到各类具体的案件,这无疑是界定职权的最有效方式,然而,具体如何划分各主体职权所对应的案件类型却是一项十分复杂的工作。简单使用“重大、复杂、疑难案件”与“一般案件”的基本分类并不能满足这种细化界分的需要,而具体列举又难以穷尽各种可能的类型,由此给实际工作带来掣肘和不便。同时,对于各主体具体应当对应哪些类型案件也需要考量多种复杂因素,需要以大量的审判经验积累为基础。总体上说,C市法院在划分中把握了这样几个原则:第一,充分发挥合议庭在审判中的主导或核心作用,坚持审判工作的重心向合议庭倾斜,把大多数案件划入合议庭自行决定裁判的范围,塑造出以合议庭为基础的审判工作格局。第二,根据有效解决案件的实际需要划分案件的管理层级,越是难以解决或需要审慎处理的案件,所经历的层级就越多,裁判也受制于更多主体的认识和评价,投入的审判资源也就更多。C市法院所理解的“难于解决或需要审慎处理的案件”,并不单纯指争议标的额大或量刑重的案件,甚至不完全是认定事实困难或适用法律不够明确的案件,更主要是指社会影响较大、法律效果与社会效果统一和兼顾的要求较高或难度较大的案件。第三,各主体承担的审判事务与其承受能力大致适应。对应案件的划分,充分照顾到各主体或各层级审判事务量上的均衡,避免因畸多畸少或畸轻畸重而形成制约瓶颈,尽可能做到各适其力。第四,各主体职权对应的案件范围尽可能明确、具体,便于识别;同时,不设弹性条款或兜底条款,保证制约的刚性。第五,根据审判工作的具体情况,适时调整各主体职权覆盖的范围,从而使职权配置与审判工作的实际需要保持动态适应。

审判职权的配置和界定虽然只是明确了法院内各主体的工作分工,实际上却是审判运行机制构建所迈出的重要一步。首先,它从具体审判事务层面矫正了合议庭独享裁判权或者院、庭长审批制两种不同的偏向。其次,它明确了审判职能与审判管理职能,特别是明确了合议庭与审委会、合议庭与院(庭)长以及院(庭)长与审委会之间的职权边界,同时还明确了各主体职权交叉冲突的处理原则,为法院内部运行设定了必要的“差序格局”。再次,它为合理利用审判资源,特别是为广泛集中法院内各主体的智慧解决法院所面临的复杂问题提供了制度性架构。总之,审判职权的配置和界定,较好地体现了我国“法院行使审判权”这一基本制度的精神,同时也把近些年社会各方面对于法院内各主体具体如何行使和实现审判权的理性认知,固化于实际操作模式

之中。尽管对于审判职权配置的具体内容还会有不断的调整，但这种配置和界定无疑是人民法院制度建设的重要基础。

## （二）审判流程的建立与控制

审判流程不仅关系审判运行的效率，也间接影响审判的质量，因而，审判流程的建立和控制也是审判运行机制构建所不可或缺的步骤。法院内部的审判流程与各类诉讼程序既有关联，也有区别，它受制于并体现着诉讼程序，但所反映的却是诉讼程序一般覆盖不到的案件在法院内部流转的情况。审判流程与审判职权的配置和界定也有很大关系。在审判职权不清晰的情况下，由于个案审判所经历的层级和环节亦不确定，细化的审判流程实际上是无法真正建立的；审判职权界定后，则可以依据审判职权的配置和分布，建立起既涵盖审判运行全过程又兼容法院各主体审判活动的十分细密的审判流程，并通过对流程的控制，实现审判运行的高效和均衡。

在审判流程的建立与控制方面，C市法院的工作重心集中于三个方面：（1）流程设置。基本方法是依据审判运行的特征，把整个审判过程分解为若干个阶段，同时又根据具体的审判活动，把各个阶段进一步分解为若干个节点，以此为基础，把各类程序法所规定的审限分解和配置到各个阶段和各个节点之中，使每一项审判活动和审判行为的基本位序、时限得以固化。（2）流程（在法院内部）透明。首先，各主体在办的全部审判事务透明，这样既避免案件长期积压的“窝案”、“抽屉案”等现象，又有利于新的审判事务的分派。其次，每一案件的审理进展情况透明，便于各主体实时了解和掌握审理进程，相应安排自己的工作计划。（3）流程控制。通过专门的软件程序，在办案平台和管理平台中根据节点时限内审判事务的完成情况，分别设置“节点提示”、“节点预警”、“督促催办”以及“节点冻结”四个自动控制环节，督促和推动审判流程的运转。

C市法院在审判流程的建立和控制中同样贯彻着一些明确的理念和原则。第一，流程的设置重在保证当事人实际享有程序效益。虽然一般说来，审判流程的建立和控制有利于推动效率的提高，但某些审判行为效率的提高并不必然惠及当事人，关键要看能否实际缩短当事人的诉讼周期。C市法院审判流程设置的出发点不仅仅在于对内部审判行为的督促，更注重保证当事人实际享有程序效益。一方面，把没有进入程序法规定审限之中却实际影响诉讼周期的事项，如上下级法院之间上诉事务的衔接（移卷、缴费、移交上诉状）等列入审判流程的节点之中，用合理的时限加以约束；另一方面，把结案的节点从裁判文书的签发延伸至送达行为的完成，把审判流程控制的积极效果真实地转化为当事人诉讼周期缩短的事实。第二，审判流程的控制既约束合议庭成员的审判行为，也约束院、庭长的审判管理行为。对审判流程的控制通常都侧重于（甚至完全是）对一线审判人员行为的约束，然而，在法院内各主体的行为交叉作用于审判过程的情况下，审判流程的顺畅运转就不仅仅取决于一线审判人员的行为。从实际情况看，由于院、庭长所受制的管束相对较少，院、庭长的审核或审批环节更容易成为流程阻塞的瓶颈。C市法院一方面在流程设置中把院、庭长根据法律规定和内部规则实施的审批事务，<sup>[19]</sup>以及院、庭长根据职权配置对部分案件的审核事务，与合议庭审判人员的审判行为一起，共同编入到流程之中，成为流程中的某些节点；另一方面，对院、庭长的这些行为也配以相应的时限或设置相应的评价分析程序，<sup>[20]</sup>由此形成对院、庭长行为的有效约束，保证审判流程整体上的顺畅。第三，充分重视审判运行的均衡。无论是流程设置还是流程控制，都把审判运行的均衡作为重要目标，通过这种均衡来实现

[19] 主要包括期限性事务（审限延长、扣除、诉讼中止等）、措施性事务（诉讼保全、回避、先予执行、诉讼强制等）以及其他事务（如合议庭人员的变更、庭审直播、不公开审理等）。

[20] 对院、庭长的审批决定行为，C市法院设置了高效、中效、正常及低效四个评价等级，通过网络实时统计分析，并在内网上随时可以查看，藉以形成一定的激励和约束。

审判效率的提高。具体包括：(1) 各个阶段和各个节点之间的均衡。在阶段和节点的划分以及时限的设定方面，充分尊重审判运行的客观要求，并尽可能照顾到各种不同案件审理所可能出现的多种情况，配置适当，张弛有度。(2) 各主体在办的审判事务的均衡。通过繁简分流、合理配案、加强调度等方式，力求个案的结案周期、各审判人员及审判管理人员的工作量等大体均衡，避免结构性忙闲不均或畸快畸慢。(3) 年度内审判工作、特别是月结案率的均衡。通过对审判流程的控制，保持日常审判的合理周期，避免年终突出结案现象。这些理念和原则，有效地保证了审判流程对于审判活动的合理引导作用，也强化了各主体行为以及法院整体审判运行的规范性。

### (三) 审判动态的监督与把控

审判动态的监督 and 把控的意义主要在于两个方面：其一，法院审判活动中，各主体的行为通常是个别化、分散地进行的，并且多数都直接代表法院对外实施，要保证这些行为能够真正体现法院机构的意志和智慧，就需要通过对面上审判动态的监督 and 把控，把这些个别化、分散进行的行为统摄于法院的整体掌控与管束之下，形成一体化的审判格局。其二，法院整体审判水平以及审判成效的提高，不可能完全依赖于各独立主体能力和水平的提升，必须发挥法院整体对于个体的指导作用，由此也产生了对审判动态予以监督 and 把控的要求。与此相对应，C 市法院的具体工作围绕两个方面开展：一是以个案审判活动为对象的面上监督和把控；二是以阶段内法院审判工作总体状况为对象的面上监督和把控。

以个案审判活动为对象的监督与把控，主要是借助审判活动的高度透明实现的。除了前文所提到的流程透明外，这里还包括案情的透明（全部纸质档案电子化，在内网上相关人员可以看到整个案卷，并借此了解案情）和审判行为的透明（每一主体参与个案审判活动的情况都有明确的记载）。在高度透明的情况下，各主体都把自己的行为置放在其他相关主体的测度与评价之中，并在审判职权确定的格局下形成对各种偏失的矫正。虽然总体上说，这种监督和把控主要体现为院、庭长对审判人员的管束，但院、庭长同样也无法回避审判人员对其行为的制约，特别是在审判责任明确后，审判人员既有抗衡和抵制院、庭长不当行为的依据，也有这方面的动因和条件。对个案审判活动的面上一般性监督和把控与职权配置中所形成的对重点案件的层级性监督和把控，共同形成了点与面的结合，提升了法院对审判活动的整体把控能力，大体造就了“既放得开又管得住”的审判运行格局。

审判动态的监督与把控的另一个层面是对法院审判工作阶段内总体状况进行分析，并且通过一系列制度性措施，从不同方面推进整体审判水平的提升。这些措施包括：(1) 审判质效分析。根据各种司法统计数据以及各种指标测定数据，逐月、逐季以及年中和年终分别对本案及本院各业务单位的审判质效进行分析，发现和矫正质效方面的突出问题。(2) 发改案件质量评析。对上级法院发回重审和改判的案件进行总体和个案分析。总体分析主要是研判发改率及其变化、发改的主要类型等，个案分析则针对某些重点案件，分析发改的原因和理由。(3) 案例通报评析。对新类型案件以及阶段内较为集中的案件进行讨论和分析，研究具体的法律适用方法，统一裁判尺度。同时，对本院以及全国各地法院处理的某些重大案件进行评析，总结这些案件处理中的经验教训，开阔视野，启迪思维。(4) 信访情况分析。对涉及本院所受理案件的信访情况（包括网络传媒对本院工作的评价）进行分析，掌握信访率的变化、信访案件的类型以及信访的具体原因。(5) 审判长联席讨论。各业务庭（局）的审判长定期对本单位审判业务情况进行分析评估，对合议庭提出的重大、疑难问题进行讨论，提出相应的建议。此外，还通过创办《审判指导》，加强审判信息的沟通。这些制度化的形式有效地融汇了全院各个方面的智慧和资源，密切了法院内各主体之间的联系，同时也使个别化的审判行为始终受制于法院内不同方面的评价和不同角度的审视，进一步强化了对审判活动的监督和把控能力。

#### （四）审判绩效的评价和考核

审判绩效的评价和考核，主要是通过建立反映审判主要目标和要求、覆盖审判全过程的综合指标体系，对审判工作及其效果作出量化的分析和评价。建立量化指标考评体系，是近 10 余年来各级法院为提升审判质效而普遍采用的方式。但是客观地说，在相当多的情况下，这一方式的形式意义大于其实际效果，其原因不仅在于由最高法院统一制定的指标体系不尽适用于各级法院以及不同法院的具体情况（也许法院间的客观差异决定了很难形成真正适用于全国各级法院的统一指标体系，尤其是细化的指标体系），同时也在乎，以事后统计为基础（并且通常是各法院自行统计）、以应对上级法院评价为主要用途的各种量化分值，很难反映法院审判工作的真实水平和状况。在指标体系的设置和运用方面，C 市法院一方面保持与最高法院统一口径的基本对接，另一方面立足于本院审判工作的实际，把这方面工作纳入构建审判运行机制的总体要求之中，由此也形成了自己的特色。

首先，在尊重最高法院统一规定的口径前提下，根据本院情况对指标体系进行了全面的完善和调整。一是将三项二级指标（公正、效率、效果）扩展为五项（增加了审判作风和审判技能两项），以便更为全面地反映审判工作的总体状况；二是对三级指标作进一步细化或合并处理，增强指标的适应性；三是在保持权重逻辑一致的前提下，对各项指标的分值和权重进行相应调整。<sup>[21]</sup>完善和调整后的指标体系既与本院审判运行的实际情况更加契合，也获得了法院内各主体的普遍认同。其次，把个人作为指标体系设置以及考核的最基本单元。指标体系的设置和考核通常以法院为基本单元，部分法院扩大到各业务庭（局），而 C 市法院则以从事审判和审判管理的个人作为最基本的单元，业务庭（局）及法院的总体量化分值多数也是在个人分值累加的基础上形成的，这样大大增强了指标体系对具体审判和审判管理行为的约束力。再次，通过软件系统把指标直接植入具体的审判流程之中，通过数据的实时填报或相关情况的实时记录，自动生成审判行为和审判管理行为的具体分值，这不仅保证了各项数据或分值的准确性和客观性，更使指标体系与审判过程密切融合。实际上，在 C 市法院，指标体系决不仅仅是定量化描述审判工作业绩的一种工具或手段，更主要是对审判活动和行为事前的导引、事中的参照和事后的评价，从而也是审判运行机制所必不可少的元素。此外，在运用指标体系对审判绩效进行考核评价过程中，C 市法院也注重评价的合理性，重视各业务庭（局）以及个人之间的可比性，<sup>[22]</sup>保证指标体系对审判行为和审判管理行为的合理激励和导向。

#### （五）信息技术的植入和运用

尽管构建审判运行机制的基本逻辑和机理并不依赖某种技术化的条件而成立，但从 C 市法院的实践看，没有信息技术的全面植入和运用，前面所描述的审判运行的状态实际上是难以形成的，至少实际效果会受到很大影响，因此，有理由把信息技术的植入和运用理解为审判运行机制构建的一个基本环节或一项重要内容。从另一角度看，“科技强院”的指导方针也包含了人民法院发展对信息技术运用的明确需求。

信息技术在审判运行机制形成中的作用，集中体现于办案平台和审判管理平台的创设。C 市法院把审判职权配置和审判流程控制的各项规定和要求、审判绩效评估考核的各项指标，以及审判业务需要的各种资料（法律、法规、相关判例，以及法律文书格式范本等）全部植入两个平台之中，同时辅以多个分析软件，使法院内部的审判运行基本通过网络得以实现。信息技术为审判

[21] 如适当调低当庭宣判率、陪审率等指标的权重，而相应调高一审服判率、撤诉率、刑附民调解率等指标的权重。

[22] 如能力较强的法官，常常被安排承办重大疑难案件，而这类案件的结案周期往往较长，上诉和改判率也比较高，单纯依分值进行比较，很难形成公允的结论。

运行带来了三个明显的效果：一是提高了审判运行的透明度，这种透明度能够充分满足审判行为和审判管理行为对相关信息的需求，保证了法院内各主体之间在审判过程中信息的相互对称。二是强化了制度和规范的刚性。由于多数管理性规范已经编入软件系统程序，系统程序的不可变更性使审判管理的刚性也随之强化，审判管理的严肃性借助于信息技术的特征和功能得到进一步体现和维护。三是提高了审判效率。办案平台和审判管理平台的使用，提升了审判活动中的自动化水平，特别是通过审判流程的自动转接、各审判环节的自动催促和提示、部分法律文书的格式化处理、各种文书资料的网上流转，节省了人力耗费，又加快了审判活动的速度，这无疑有助于审判效率的提高。

通过前述五个方面，C市法院希望能够构建出“权力关系清晰，主体职责明确，监督制约到位，资源配置优化，审判活动透明，内部流程顺畅，指标导向合理，科技全面支撑”的有序且有效的法院内部审判运行机制。应该说，无论在总体思路，还是在具体细节方面，C市法院的探索正逐步接近这样的目标，而C市法院的这些实践也使人们有理由对理想的法院内部审判运行状态抱有信心和期待。

## 五、延伸的几点思考

作为一项关及人民法院基础性建设的实践，法院审判运行机制的构建无疑需要取得广泛的社会共识，尤其是决策层的明确认可和强力推行。对C市法院的探索性努力，更需要超越一个中级法院自身工作改善的层面，去认识和看待其对于我国各级法院当下乃至长远的启示和示范意义。

### （一）审判运行机制构建与中国特色司法制度微观基础的塑造

进入本世纪以来，构建和完善中国特色社会主义司法制度成为我国司法改革与发展的明确主题。近几年在此方面的努力集中体现于从宏观上确立司法理念（为大局服务，为人民司法）和司法取向（能动司法），以进一步明确我国司法发展的基本方向。然而，在宏观上司法理念和司法取向既定的前提下，我国司法制度改革与发展的重心应当转入微观基础的塑造，即从体制和机制上培育司法主体的应有特性，使各司法主体能够真正成为正确司法理念和司法取向的有效载体，保证正确的司法理念和司法取向在微观层面得到落实。就人民法院而言，微观基础塑造的核心正在于构建科学、合理的审判运行机制。这种认识可以从我国经济体制改革的路径和逻辑中得到证明。我国经济体制改革在市场取向的目标明确后，改革的主要任务就是培育适合于市场经济的市场主体，其重点又在于建立企业内部的法人治理结构，解决企业内部的决策和运行问题。如同建立法人治理结构一样，法院内部审判运行机制的构建，就是要把我国法院内部围绕审判所形成的各类关系、开展的各项活动以及实施的各种行为，科学、合理地安排和确定在相对稳定的运行模式之中，进而建立起合理的审判运行秩序，充分有效地利用审判资源，整体上提升人民法院的审判能力与水平。在此意义上说，审判运行机制的构建既是中国特色司法制度完善所不可逾越的环节，更是我国司法发展与改革的重要现实任务。

### （二）审判运行机制构建与人民法院规范化、现代化发展方向

近年来，在落实司法为民方针的过程中，我国各级法院相继推出了一些新的举措，如高度重视调解，重提“马锡五审判方式”，强调诉讼的便民、利民等等。这些以“亲民、敬民和简约、便捷”为特征的举措，容易被人们理解和认知为对人民法院规范化、现代化发展方向的偏离甚至放弃。客观地说，实践中也存在一些忽略实体和程序规则、忽视审判对社会行为导向作用，以及消解必要司法形式和司法礼仪功能的现象。这些认识和现象的存在，使审判运行机制的构建在当下获得了一种更为特殊的意义。一方面，C市法院的实践表明，法院内部审判机制的完善与司法



为民的要求并不矛盾，司法为民的一些要求和具体的程序性措施，完全可以嵌入审判运行机制之中，规范化地得到落实和保证；另一方面，审判运行机制的构建，无疑会使法院审判工作规范化、现代化水平得到全面提升，使人民法院基础性建设跃上新的台阶。由此也可以认为，审判运行机制的构建符合并代表着我国法院规范化、现代化发展的基本方向。

### （三）审判运行机制构建与法院工作的创新

围绕中国特色司法制度的完善，特别是能动司法理念的贯彻，近年来各级法院都不同程度地开展了一些具有一定创新或探索意义的实践。在这些创新和探索中，构建审判运行机制的实践具有更值得重视的价值。这不仅因为这一实践直面并回应了我国审判所面临的主要矛盾和急迫需求，相比之下，这种创新和探索具有根本性意义，同时也在乎，这一实践建立于可靠而扎实的基础与依据之上。首先是法律基础。从C市法院的实践看，构建审判运行机制的工作完全是在法律规定的范围内展开的，不仅没有与现行法律相冲突的内容，而且相关的制度和措施还围绕着法律规定的落实而设计，弥补了法律难以覆盖的很多空缺。其次是国情基础。审判运行机制的构建一方面尊重我国法院内部多主体、多层级的现实，并着力于将审判运行的客观规律和要求带入这一体制和架构的运行之中，发挥法院的审判功效，体现我国司法的独有特色；另一方面，通过审判职权配置以及指标体系的设计，能够把外部社会对司法审判的合理要求转化为法院内部的具体审判活动规则，强化司法审判与社会生活的相融性，增强司法审判的社会功能，同时也有利于理顺和规范司法同外部社会的关系，形成法院与外部社会的良性互动。再次是经验基础。审判运行机制的构建是以深厚的审判经验积累为基础的，各项制度设计都需要依赖大量审判经验的提炼，并且需要进一步接受实际操作的检验，任何流行的学说或域外既有的模式，都不足以提供有效的指导和参照。可以认为，审判运行机制的构建过程，也是把成功的审判经验在理性原则指导下汇聚于一体并付诸实践的过程。正因为具有这些扎实可靠的基础，构建审判运行机制的实践是更富有生命力同时经得起历史检验的创新。

### （四）构建审判运行机制与宏观配套改革的深化

构建审判运行机制这一微观层面的改革，衍生或引发出一些需要在宏观层面解决的问题。比如，虽然院、庭长不能直接否定合议庭有关实体裁判的意见，但在现行体制和环境，法官的各种资源供给在很大程度上仍然受制于院、庭长，因此，院、庭长往往具有不可忽略的“隐性权威”，而对这种“隐性权威”的服从，容易损伤制度上的制约关系，这就需要重新审视法官职业化制度建设问题。又如，在法院内各主体权力和职责十分明确、各主体的司法行为高度透明、各种考核评价指标细致缜密、责任约束极为严格的氛围中，法院激励手段匮乏的问题会显得更为突出。长此以往，难免会出现“约束疲劳”等现象，由此可能导致审判运行机制在一定程度上的扭曲甚而解体。也就是说，法院虽然能够创造一定的约束资源，但却无法内生出足够的激励资源去维系这样的审判运行机制，需要外部条件的支撑与配合，而这又牵涉宏观上司法资源供给体制的某些改革。由此可以看出，构建审判运行机制的实践，对于我国司法体制和制度的宏观改革能够形成一定的促进和推动作用；立足于微观运行的实际需求而审视和思考宏观改革的思路与方式，将会形成更为清晰的认识，也容易推动各方面共识的形成。

总之，C市法院构建审判运行机制的实践，以我国法院统一行使审判权制度为前提，恰当处理了法院机构集体行为与其内部成员个体行为之间的相互关系；以我国社会纠纷的复杂性为背景，通过合理的制度设计把解决社会纠纷的多元目标和要求体现并落实于审判运行之中；以诉讼案件不断增多、审判力量相对不足为客观条件，从审判资源优化配置以及信息技术的深度运用入手增加了司法的容量与能力；以司法审判所处的复杂社会环境为现实，尽可能创造对法院及其成员审判行为的约束和激励，在机制和制度层面上保证了司法的公正与廉洁。所有这些，都抓住了

我国法院发展及审判运行中的根本性问题，切合我国法院审判工作的实际状况。不仅如此，这一实践符合现行法律的各项规定，符合正确的司法理念和司法取向，与法院的其他改革创新亦能兼容并蓄，相得益彰。有理由认为，这一实践是低风险、高效益并代表我国法院发展与改革基本方向的探索。更富有意义的是，当下各司法机构都面临司法职能在机构内如何配置，特别是内部运行如何实现规范化和合理化的问题，缘生于法院内部的这种改革思路，还能为其他司法机构的改革与发展提供有益的启示，由此进一步推动中国特色司法制度微观基础的全面形成。

---

---

**Abstract:** The compound case—decision mode of multi—subject and multi—hierarchy within the People’s court has hindered the collective advantage of the court as the subject of adjudication in the reality of the trial activities. The most important contemporary task with regard to the Chinese court reform is concerned with the achievement of various goals such as the proper allocation of powers to internal subjects and different hierarchies, the appropriate determination of the roles and functions of different subjects and hierarchies in the trial activities, and the establishment of the court adjudicative mechanism corresponding to the objective laws and requirements of adjudication and the present conditions of the courts.

Explorations have been made by C Intermediate Court with regard to the allocation of powers, the supervision of the adjudicative process, the supervision and guidance of the dynamic trial activities, the estimation and examination of the trial performance, and the introduction and exploitation of information technology. Such explorations aim at the establishment of the internal operative mechanism with the characteristics of “clear power allocation, determinate roles of different subjects, proper supervision and control, optimal resource allocation, transparent trial proceedings, effective internal process, rationally oriented guidelines and comprehensive technological support”. Due to the significance of the construction of the internal operative mechanism of adjudication to the micro—foundation of the judicial system with Chinese characteristics and the normalization and renovation of the court activities, the explorations and practice of C Intermediate Court may provide beneficial implications in terms of the renovation and development of other judicial organs.

**Key Words:** court reform, operative mechanism of adjudication, administration of adjudication, allocation of trial powers

---

---