

深化改革背景下 对司法行政化的遏制

龙宗智 袁 坚*

内容提要：司法行政化，即以行政的目的、构造、方法、机理及效果取代司法自身的内容，形成以行政方式操作的司法。法院司法运作的全过程均带有行政化色彩，表现为司法目的和价值的行政化、案件审判活动的行政化、上下级法院关系的行政化、司法人事制度和法院结构的行政化以及审判管理的行政化等。在给定的约束条件下，司法行政化可以弥补一线司法能力之不足，可以抗制外部干预。但其过度发展会妨碍依法治国，损害办案质量与效率，危及司法权威和公信力，阻碍法院工作的可持续发展。司法行政化的根源在于基本权力结构及其运行机制；司法功能设定的非司法化和资源配置的有限性，统一的人事管理制度和财政供应制度以及国家机能分化不足，亦为重要原因。遏制司法行政化需强化法院的司法审查功能、审判功能以及终局性纠纷解决功能；需阻隔行政性要素介入审判，建立审判独立的“二元模式”；需在法院审判管理、司法行政管理、上下级法院业务管理上“去行政化”。

关键词：司法行政化 司法改革 审判规律 去行政化

司法行政化，即以行政性的方式审判案件并管理法院和法官，〔1〕是我国司法运行与司法建设长期存在而未能解决的问题。以行政方式运作司法，不符合司法活动的内在规律，〔2〕但该现象一直以来未能明显缓解，近些年反有加重之势，以致严重影响了司法的正常运行

* 龙宗智，四川大学法学院教授；袁坚，四川省高级人民法院法官。

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〕 我国实行“司法二元制”，法院与检察机关均为司法机关。但就检察机关，强调其法律监督性质，而严格意义上的司法机关为法院，本文所论司法行政化专指法院。检察机关也存在这一问题，但性质、程度均有区别，参见龙宗智：《检察机关办案方式的适度司法化改革》，《法学研究》2013年第1期。
- 〔2〕 参见张卫平：《论我国法院体制的非行政化》，《法商研究》2000年第3期；谢佑平、万毅：《司法行政化与司法独立：悖论的司法改革——兼评法官等级制与院长辞职制》，《江苏社会科学》2003年第1期；陈瑞华：《司法裁判的行政决策模式——对中国法院“司法行政化”现象的重新考察》，《吉林大学社会科学学报》2008年第4期；王申：《司法行政化管理与法官独立审判》，《法学》2010年第6期。

和功能发挥。本文着重分析司法行政化的发展状况及其严重性，进而深度研讨其产生且难以克服的根源，再以现实主义的立场，分析在特定约束条件下解决这一问题的可能限度，并结合十八届三中全会深化改革的决定，探讨在新的形势下较为可行的控制路径和方法。

一、“司法行政化”的内涵

司法与行政均属国家运行不可或缺的基本职能。司法是司法机关对形成个案的社会冲突在事实判断的基础上适用法律处置权益的行为，^{〔3〕}行政则是政府管理社会的活动。基于不同的任务、对象和职能，二者主要存在以下区别：

一是目的与价值的区别。行政注重管理的效率和有效性，法制只是其行为框架而非行为的主要目的。司法的目的就是适用法律、维护法制，通过解决个案纠纷的法律适用活动，建立和维系公正合理、安定有序的社会关系和法律秩序。

二是权力运行结构的区别。典型的行政行为的结构是管理主体与行政相对人的两面关系结构；在管理构造中，管理主体处于上位而行政相对人处于下位。司法的结构则是纠纷双方与裁判者的“三方组合”，裁判者居于其间，形成“对抗与判定”的“等腰三角”构造，并由此产生司法的对审性与裁判者的中立性。

三是操作方法的区别。行政管理是系统工程，需要综合运用统筹、协调、决策、执行等管理方法，因此行政具有行动性特征，而且不以亲历现场为行政行为的必备条件。司法则因其系个案判断处置，要求司法主体亲自审查证据，直接听取意见并接受双方当事人的监督和程序约束。由于正确的事实判断、法律适用和权益处置有赖于直接审查、兼听不同意见并形成互动关系，因此司法以亲历性、判断性为特征。

四是权力内部构造的区别。行政是体系性和组织性的活动，行政体系内形成上下级关系，其组织原则为“上命下从”，这是实现行政效益和效率的基本保证。司法系个案处置，以亲历、判断为方法，因此必然要求司法主体的独立性，即法官及其组合（合议庭）根据自己对案件的审查判断作出决定，如马克思所说，“法官除了法律就没有别的主司”。^{〔4〕}因此，法院内部的审判权力构造应当是平行的、协作式的。

五是行为效果的区别。行政强调效率，对管理活动中面临的矛盾和纠纷，需要有效处置、及时处断，因此“容错率”较高。而司法强调公正，国家以司法为社会正义的“最后防线”，肯定司法活动中权利的可救济性。但“最后防线”亦有底线，因此司法的权威性和确定力（既判力）亦为司法的特性。

所谓“司法行政化”，即以行政的目的、构造、方法、机理及效果取代司法自身的内容，形成以行政方式操作的司法。^{〔5〕}这种替代与错位的根本问题是违背司法运行和司法建设的内在规律。

〔3〕 陈瑞华教授曾对司法的性质、结构与特征做了深入分析，参见陈瑞华：《司法权的性质——以刑事司法为范例的分析》，《法学研究》2000年第5期。

〔4〕 《马克思恩格斯选集》第1卷，人民出版社1972年版，第76页。

〔5〕 张卫平教授对司法行政化的界定直触其实质：“司法行政化指违背司法的规律，将法院、法官及司法判断过程纳入行政体制的命令与服从关系之中，使司法被行政‘格式化’的变态现象。”前引〔2〕，张卫平文。

二、司法行政化的表现及其严重性

对司法行政化的弊端,法院自身早有认识并努力改革之,但这一问题始终未获根本解决,近年来反而更加突出。

(一) 司法目的和价值的行政化

司法与行政在促进社会发展、维护民众利益的根本价值和目的上是一致的,但由于不同的职能和任务,其直接目的和价值重心应有区别。然而,近年来司法机关进一步强调“为大局服务”的指导思想,并随之采取“能动司法”的主动跟进策略与司法方式;在司法意识和规则适用上,主张办案的法律效果、社会效果、政治效果并重;同时,就司法手段和方法,推行“调解优先”和建立“大调解”机制。这种政策性调整使法院的司法活动进一步融入政府行政,^[6]使法院对自身的目的与价值观坚守不够,使司法功能在一定程度上被抑制。

(二) 案件审判活动的行政化

与上述功能同质化相适应,在运作方式上,近年来司法审判与行政活动的同质化也十分明显,审判借用行政式的幕后运筹与场外指挥方法,审、判分离问题仍然存在。

其一,审委会改革缺乏实质推进。审委会判案是审、判分离的典型例证。审委会通常由院长、副院长及各业务庭主要负责人组成,^[7]他们基本不可能查阅全部案卷材料,更不可能全程旁听审判。因此,审委会判案不仅容易偏听承办者汇报而作错误决断,而且剥夺了当事人的诸多诉讼权利;不仅容易忽略案件事实,而且在案件出错后难以追责。因此,适当限制审委会的审判权限,合理控制进入审委会的案件范围,改革审委会的裁判方式,应属合理之举。但随着近年来法院对审判管理的加强,社会矛盾的突出,“敏感案”、“关系案”的增加,^[8]法官心态的转变,^[9]相关规定又较为模糊,^[10]进入审委会的案件数量未

[6] 政府的重大行政行为需经当地党委决定,甚至由党委负责人指挥或主导实施,因此党委应属隐性的行政主体。

[7] 最高人民法院《关于改革和完善人民法院审判委员会制度的实施意见》第6条规定:“各级人民法院审判委员会除由院长、副院长、庭长担任审判委员会委员外,还应当配备若干名不担任领导职务,政治素质好、审判经验丰富、法学理论水平较高、具有法律专业高等学历的资深法官委员”、“各级人民法院应当配备若干名审判委员会专职委员”。但截至目前,极少有法院将没有任何行政职务的法官吸纳进审委会,更多的是在讨论个别疑难案件时邀请一些业务能力强的法官列席审委会;他们可以就案件发表意见,但没有表决权。

[8] 所谓“敏感案”是指社会各界均比较关注的案件,尤其是被媒体关注的案件;合议庭感到办案压力巨大,为适当分摊压力,将案件提请审委会讨论。所谓“关系案”是指当事一方或双方四处活动、找人说情,承办法官被一方或多方“打招呼”之后感到左右为难,无奈之下将案件上交审委会讨论。

[9] 法官心态的转变有多种因素,如法院审判管理的加强导致权责的不适当分配。法院加强审判管理后,从表面上看承办法官和合议庭的职权并没有被削弱,但实际上法院领导能更加有力地控制案件进程,由此导致法官决定不了案件却仍需担责的可能性加大。又如近年来法院系统掀起的案件评查机制、错案追究机制,这些机制的强化导致法官们干的多错的多、干的少错的少。在上述情况下,加之薪资待遇也不因绩效表现不同而不同,法官们当然都愿意将案件提交审委会解决,尤其是棘手的案件。

[10] 如最高人民法院《关于改革和完善人民法院审判委员会制度的实施意见》第5条规定,地方各级人民法院审委会负责“讨论疑难、复杂、重大案件”。但对什么案件属于“疑难、复杂、重大”至今没有明文规定,也难以明确界定,这让审委会实际上可以审议一切案件。

能得到控制，审、判分离问题不仅未获缓解，在有的法院甚至进一步加重。^{〔11〕}

不仅如此，审委会运作方式的行政化特征也较为突出。由于法院组织的行政性结构以及“一把手”可以决定审委会成员的工作评价乃至升迁、待遇，“一把手”的意见在讨论案件时往往具有决定作用。按照《关于改革和完善人民法院审判委员会制度的实施意见》第16条第1款的规定，院长参加审委会，将在最后发言。然而，讨论案件时，通过院长向案件汇报人经意或不经意地提问，通过院长介绍案件背景等，委员们大都能够领会院长的倾向性意见。即使形成的多数意见与院长的意见不符，但在院长发表意见后，也往往会有委员附和甚至申明更正，其他委员则见机行事，支持院长并形成多数意见。因此，表面看来，审委会讨论是以民主集中、少数服从多数的方式发挥群体决策优势，但实际过程却可能是个人意见代替群体意见。

其二，院长、庭长裁决案件的现象十分普遍。相较于更加正式、成本更高的审委会讨论案件程序，院长、庭长凭借日常的审判管理权裁决案件，是更普遍、更严重的审、判分离现象：院长、庭长实际裁决案件或影响案件裁判的范围比审委会大得多，而且形式灵活多样。当前院长、庭长基本不参加案件开庭，但其裁决案件却是法院内部的工作常态，其裁决依据主要是承办人的汇报，并通过直接指示、参加案件合议或讨论以及审查、批注、修改裁判文书等方式完成其对案件的裁决。当合议庭的意见与其不符时，院长、庭长则可能拖延甚至拒绝签发裁判文书，直至案件提交审委会或者合议庭屈服，从而在事实上形成了院长、庭长的幕后裁决。

其三，行政程序代替诉讼程序的现象仍然突出。法院审理案件有外部程序和内部程序之分。外部程序主要指可公开的诉讼程序，包括庭审程序、庭前会议以及调查取证程序等。内部程序主要是不能公开的程序，如合议程序。^{〔12〕}但在我国，内部程序的作用更突出，其中既有合议程序又有包括报告程序、审批程序、协调程序等在内的行政程序。法院内部行政程序重于诉讼程序的情况长期存在，且因绩效考核等原因，近年有加重的趋势。

一是协调程序代替庭审程序。在一些重大、敏感或者社会关注度高的案件中，庭审程序基本上被形式化了，为行政程序所替代，如协调程序，即法院在审理某些重大刑事案件时与相关部门进行协调。比如协调庭审，法、检双方预先“排练”庭审程序，并就“排练”中发现的问题，通过协商预先解决。庭审以“协调”方式进行，使其成了“表面文章”，而其背后必然是有权机关以内部协调和行政审批方式完成实质审判。

二是审批程序代替合议程序。合议是听审法官平等参与、发表意见、讨论案件并进行表决的活动，其价值在于在尊重案件审理过程的前提下，集思广益、防止独断。但目前对于重大、复杂、疑难案件和领导关注的案件，合议程序基本上被审批程序所代替；合议庭合议的结果均需报庭、院领导把关，只有领导签署同意后合议意见才能发挥效力，反之合

〔11〕 虽然从调研看这一情况较为普遍，但因无法获得充分数据，所以对“加重”不宜一概而论。而对比最高人民法院1996年和2012年两个适用刑事诉讼法的司法解释的规定，审委会讨论刑事案件的职责增强而非削弱了。比如1996年司法解释第115条与2012年司法解释第178条。

〔12〕 指合议庭合议，也指审委会合议。但因审委会不参加审理，而且如前所述具有行政性特征，因此不是规范意义上的审判合议程序。

议意见会“被再合议”。^[13]这使得合议程序沦为审批程序的附庸。

（三）上下级法院关系的行政化

按照制度安排，上下级法院之间的关系是审级监督关系，上级法院通过审理上诉案件实现对下级法院的监督、指导。但实际情况并非如此：一方面，上级法院对下级法院的全面控制，使审级关系变为事实上的领导与被领导的行政关系；另一方面，下级法院就案件审理向上级法院请示汇报、上级法院给予指示，使审级制度形同虚设、二审救济流于形式。

上级法院与下级法院形成事实上的行政关系，主要通过三种渠道：一是考核评价。尤其是设定考核指标并进行位次排序，使下级法院的工作围绕上级法院的“指挥棒”转。二是业务管理。上级法院对下级法院的审判业务庭实行对口业务指导，上级法院审判庭通过召开片区会议、发布指导性案例以及审理二审案件等方式掌控下级法院审判庭的审判工作。三是人事任命。下级法院的主要领导很大程度上由上级法院领导决定，这种事实上的任命关系以及与之配套的业绩考评机制，不可避免地加强了上下级法院之间的行政关系。

（四）司法人事制度和法院结构的行政化

目前的法官人事制度对法官采取“类公务员”的管理方式，法官的待遇取决于行政职级，因此具有高度的行政化特征。法官具有较强的业务能力并不能使他们的待遇提升，只有通过行政上的升迁才能实现待遇和地位的提高。这一行政导向使得法院的业务精英聚集在管理岗位而不是审判一线，致使审判一线缺失优质资源，办案法官的人员素质、结构距离审判的要求仍有相当差距。

司法行政化还造成行政人员和部门的膨胀，挤占了司法资源，扭曲了法院结构。法院的运转需要办公文秘、人事管理、后勤保障、信息化建设等司法行政工作为审判活动提供支持和保障。但司法行政工作应当服务于、服从于审判活动，以审判为中心，这是发挥司法功能、保障司法质量的要求，也是司法的内在规律。但在我国目前的法院建设中，管理人员和部门膨胀，经常挤占司法活动的人力、财力资源。^[14]并且在强势的审判管理、司法行政管理之下，管理人员和部门与法官之间形成“管与被管”的上下位关系。即使在审判庭内部，行政人员也有膨胀的趋势。如法院通常在审判庭内设一正二副三个庭长，但有的法院为了解决职级待遇，增设副职，造成审判庭内充斥了过多的行政领导。

（五）审判管理的行政化

近年来的法院工作，加强审判管理是一项重要内容，包括建立、强化审判管理机构，细化案件流程管理，强化案件质量评估和绩效考核以及对审判的层级管理等。这些措施一方面体现了管理技术在法院管理中的运用，但另一方面，管理活动中行政元素的强化及其对审判的渗透也是一个重要特点。这突出表现为：一是实施层级管理，其具体要求是进一步完善院长、庭长依法监督指导办案制度，进一步加强上级法院的宏观指导和业务指导，

[13] 合议程序被行政审批程序所替代与合议的形式化是两个完全不同的问题。合议程序被行政审批程序所替代的情况往往发生在合议实质地进行了的案件，即合议庭共同认真地讨论了案件。而合议的形式化通常发生在不需要合议的案件中，如案情简单明了的案件，承办人往往认为不需要评议就能结案，但案件的处理程序又要求案件必须合议，因此事后编造合议笔录，或者合议庭成员象征性地坐在一起，案件承办人简单说下案情，其他合议庭成员回应一声“同意”了事。

[14] 某高级法院有35个内设处级机构，其中21个综合管理部门、14个审判、执行部门，办案人员占法院人员不到三分之一。即使如此，业务庭的法官有时还会到综合部门“帮助工作”，同时还可能承担本庭的行政事务。

统一法律适用和裁判尺度等。这使得院长、庭长介入案件裁判变得名正言顺。二是强化审判绩效考核,设计一套反映审判运行状况的指标体系,该体系由若干一级指标和更多的二级指标构成。最高人民法院下达指标体系,原本是为掌握审判态势,便于政策指导,但在实践中,各地法院普遍将其用作下级法院以及本院法官工作业绩考核和排名的指标,用作法院和法官工作奖励、晋升的依据。因为指标是由上级设置、掌握和实施考核的,所以,审判围绕指标转的实质是“下级围绕上级转”,进一步强化了司法的行政化。

三、司法行政化的效应

司法行政化问题的研究者大都以司法规律立论,对司法行政化及其实践效应做负面评价。然而,持论者难以充分解释,为何在长期的批判声中,司法行政化不仅未见式微,近年反有壮大之势。而且他们也难以解释,为何某些具体的行政化司法制度,如审委会判案以及法院对重要案件的内部报审,虽有悖司法规律,却难以废除,并受到多数法院人士的支持。笔者认为,司法行政化是中国法院在法治进程的一定阶段,尤其是初期阶段,不可避免的制度和行为选择。以行政方式运作司法,虽然弊端严重,但在给定的司法约束条件下,特定方式、一定限度的行政化,也可能产生某种积极效果,主要包括以下两方面:

一是以行政弥补司法。即在司法要素不足或司法人员素质不高的情况下,以行政手段做适当弥补,以维系基本的司法公正。在现行体制下,审判一线有相当部分操作者经验不足、能力不强、德操不彰,而这种状况在一定时期内难以根本改变,院长、庭长的审判管理,如对“重点案件”和“重点审判人员”的特别关注,即加强行政指导,则可减少出错机率,至少可以避免较为明显的错误。而审委会判案、重要案件的内部报审,如果运作适度、适当,亦有正面功效:上级法院可在更高的层面把握司法政策和法律适用,平衡案件处理,协调横向关系。这尤其适用于那些虽在下级法院审理,但其影响超越下级法院管辖范围的重大案件。^[15]

二是以行政抗制行政。即在外行政性干预较大的情况下,以法院自身的行政化力量和手段抗制外部干预,维系基本的审判运行条件。在当今中国社会,行政力量无处不在,同时司法不独立、法官缺少权威,难以抗制强大的外部行政力量的干预。此时,借助院长、庭长的行政地位以及审委会的代表性力量,则可能抵御某些外部影响并协调某些外部关系。^[16]在法院人、财、物受制于当地党政的情况下,有时还需借助上级法院的力量,抵抗地方影响。这也是目前法院上下级关系密切、案件“内审”难以废除的重要原因。

然而,行政化的司法毕竟有悖司法规律;行政力量又天然具有扩张性,如果不予遏制,它将日益侵蚀司法的领地,压缩司法活动的空间,损害司法的权威并抑制司法的功能。近年来司法行政化有愈演愈烈的趋势,中国司法已经到了不能不正视司法行政化问题,不能不努力遏制其发展的时候。如任其继续发展,不仅司法功能难以有效发挥,法院自身的建设也将面临严重危机,难以持续发展。司法行政化过度发展的危害主要表现在以下几个方面:

[15] 如中级人民法院审理的省部级以上领导干部犯罪案件,需层报至最高人民法院“内审”。

[16] 有基层法官著文介绍以行政方式协调案件和抗干扰的情况。参见王彪:《基层法院院长庭长讨论案件机制研究》,《中国刑事法杂志》2011年第10期。

第一,不能坚守司法的目的和价值,有损“依法治国”方略的实施。“依法治国”作为治国方略,需体现在日常的国家管理和社会生活之中。如果没有一个坚守法律和公正价值并在权力关系中保持独立的司法机构,“依法治国”就会成为一句空话。近年来,司法行政化所导致的司法自身目的的丧失以及司法独立的缺位,使得法律规则在社会生活中的意义受到损害,使得司法行为的可预期性降低,使得滥用、误用行政权力的问题难以解决,这已经对我国经济、社会的可持续发展造成了一定的障碍。

第二,以管理权干预审判,案件质量缺乏保证。虽然以行政弥补司法尚有一定合理性,但大范围、高强度、频繁的行政干预,给案件质量、审判公正带来的负面效应也不可低估。一是审、判分离的直接危害。尤其是事实与法律关系复杂且纠葛的案件,不听审的审判主体对案情的把握常常取决于承办法官所“给定”的案情,“误导”或“误解”都比较容易发生。^[17]这种违背司法规律的现象若过度发展,必将付出高昂代价。二是审判行政化所形成的“恶性循环”。审判行政化是以强化二线防御来弥补一线司法能力的不足。但行政元素的强化与活跃,必然以直接或间接的方式限制合议庭与法官的审判权,一线法官的荣誉感和责任心将进一步丧失。这就可能形成某种偏向行政化的“路径依赖”甚至“恶性循环”,即一线不强引致加强管理,加强管理反过来进一步弱化一线。^[18]

第三,行政程序叠床架屋,部分案件诉讼效率低下。中国目前拥有世界上最庞大的法官群体,但许多法院仍然面临“案多人少”的矛盾。其实,并非法院人少而是办案法官少。行政职能膨胀导致行政机构、人员膨胀并挤占司法资源,而且行政工作与行政程序阻碍了司法效率的提高。一是审判工作为行政工作让路。一旦审判工作与行政工作发生冲突,通常是前者让位于后者,因此,法院时常出现因某项行政工作而在法定工作时间不收案、不办案的情况。二是在工作程序上,行政审批程序延滞审判活动,带来司法的低效。裁判文书要层层审批、案件汇报要层层上报,其中不少疑难案件的请示,要等到上级法院或有关部门有“适当时间”,这些都妨碍了司法效率,以至于法院给自己定了一条上不了台面的“违法规矩”——向上级请示汇报的时间不算入案件审限。^[19]

第四,司法权威难以建立,司法公信力有下降的趋势。司法权威是司法的外在强制力与人们的内在服从的统一。目前法院的司法权威与公信力严重缺失,可以说是不争的事实。这种状况的形成,司法行政化难辞其咎。首先,司法的权威与公信力来源于司法维护法治的力量。“法律必须被信仰,否则它将形同虚设”。^[20]法院不能坚持法治原则,不能坚守自身的独立,民众便不会信仰法律,也就不会尊重司法。其次,行政化的司法使法院成为党政的附庸,为权力背书,这将严重损害司法公正,使司法能力遭受严重质疑。而且,法院

[17] 以审委会审决案件为例。目前,各地法院审委会审议案件的程序包括三个步骤:案件承办人宣读审理报告,审委会成员提问,审委会表决。普通案件通常不超过半小时审议时间,特殊案件才延长时间。问题是委员们能否在极短的时间内把握案件实质。假定他们都是资深法律专家,理解能力强,但他们对案件的把握也限于案件承办人的汇报内容;如果承办人有意或无意地汇报案件有误,而包括本庭庭长在内的其他参会人员又不纠正,审委会决议就只能建立在错误的基础上,审委会表决中的行政化倾向则进一步降低了群体决策的质量。

[18] 参见龙宗智:《审判管理:功效、局限及界限把握》,《法学研究》2011年第4期。

[19] 这一规定的出处是《最高人民法院案件审限管理规定》第16条第3款,“需要向有关部门征求意见的案件,征求意见的期间不计入审理期限”。这一规定本是最高人民法院针对本院审限管理的规定,对其他级别的法院并不适用,但部分地方法院将其演化并擅作主张地推广适用。

[20] [美]伯尔曼:《法律与宗教》,梁治平译,三联书店1991年版,第28页。

用行政程序替代司法程序，并将信访制度植入司法制度，将不可避免地出现司法“裁而不断，断而不决，决而不终，终而不执，执而无果”的现象。司法作为争端解决的最后手段变成了过渡性手段，一旦当事人对法院的判决结果不满意，不仅可以找法院申诉，更可以找当地党委、政府反映问题，而后者的效果往往更为明显。将信访植入司法，法官对可能发生信访、“缠访”的案件，很难选择依法裁断，而是耐心说服、教育当事人，甚至“拖”、“哄”、“求”以平息事态。司法已由原来的解决纠纷并建立规则向息诉罢访转化，但是，司法又缺乏终结信访的能力与资源，使得本已不足的司法权威及公信力进一步萎缩。

第五，一线法官素质不高，法院工作可持续发展堪忧。首先，司法行政化掩抑正义价值，败坏司法风习，不能培养好法官。司法最重要的品质是公正，理想的法官应当只受正义的召唤、良心的驱使、法律的约束、荣誉感的激励，但在目前的中国司法体制中，具备这些品质可谓奢侈而离现实太远。因为行政化的司法，最重要的规则是“上命下从”，最重要的价值是功利。当前的行政化评价体系，包括前述的绩效评估，其主要目的是创造符合指标体系及管理主体意旨的业绩，并以此为法官在行政位阶上提升的依据，而在行政化司法体制中缺乏独立性的法官也必然缺乏荣誉感和责任心。其次，司法体制中的行政导向，使高素质法律人才很难留在法院，很难留在审判一线。一线法官比较缺乏经验、能力和德操的情况，可以说已成为普遍的现实。法官的状况关乎中国法治的前景，依靠这些法官推动法治、坚守正义，不能不令人担忧。

四、司法行政化的根源及遏制的必要性和可能性

司法机关作为有组织的国家机关不能没有行政管理，大量案件的审判组织以及程序推进也不能没有审判管理。司法行政化的问题是管理手段的错位，即以行政手段运作司法、实施审判。这种错位的弊端已成定论，但根除其弊端却并非易事。这是因为司法行政化的形成有深刻的制度根源与社会条件，如果相关问题不解决，根除弊端的任务必然落空。因此，提出对策前，首先需要分析支持司法行政化倾向的制度根源及相关条件，在此基础上探讨改革的空间并提出较为可行的应对办法。

司法行政化最根本的原因，在于我国的国家权力结构及其运行机制。这个结构和机制的性质和特征是执政党统揽全局、协调各方，执政党的领导是国家权力运作的最根本原则。这种集中与统揽，形成整体协调、上下联动的“全面体制”，在根本上区别于司法权、行政权、立法权分立且制衡的体制。集中性、统揽型体制之下，以“上命下从”为特征的行政逻辑是不同国家权力运作的共同行为逻辑。在此之下，司法作为社会整体管治体制的一部分，其内部自治的程度有限，其中立性也受到一定的限制。一方面在外部，为配合党政主持的“中心工作”，司法需要采取某种主动姿态向行政靠拢；另一方面在内部，“上命下从”的行政原则会不可避免地渗入司法，这种渗入在一定程度上是必然且无法抗拒的。

与上述结构、体制因素紧密相关的，是司法功能设定的非司法化和资源配置的有限性。在统合体制中，任何一个体制分支均需服从统一的目的并满足保障该目的实现的各项基本要求。此种情况下，如果没有对司法功能设置特别的保护措施，司法也将执行“类行政”的功能并以“类行政”的方式运行。近年对司法“服务中心”、“服从大局”的强调，正是

其体现。另一方面,司法资源配置的有限性,常常使司法必须以行政方式聚合整体力量,以抗衡行政干预、社会不服等外部挑战。苏力教授曾举例,人民法庭庭长利用社会力量,召集有关部门,来处理当地的一个民间借贷案件。^[21]而类似的以法院的行政力量与行政手段抗制妨碍正常司法功能的外部因素,已成法院运作的常态。

也与基本结构、体制因素相关的,是统一的人事(干部)管理制度以及缺乏独立性的财政供应制度。以人事管理制度为例。该制度将全部公务人员镶嵌于金字塔式的管理体制之中,自下而上的行政阶梯构成其激励机制和凝聚机制。在这一体制中,由行政职级确定人员的地位、权力、待遇和相互关系,行政职级就是这一体制的基本构成要素。而这种统一的人事管理体制又是配套于、配合于“全面体制”的政制构造。法官也无例外地被镶嵌在此种管理体制中,遵循同样的管理和被管理原则。

司法行政化还有一些与政制相关的技术性原因。如国家机能分化不足。从中国历史看,国家构造“大一统”,政府职能和权力的划分不明确,司法与行政合一,中央政府和地方官历来兼有行政、司法等多种功能。在司法活动中,审案官员作为法官兼行侦查搜证、弹劾检举的行政性职能。在我国当今的司法制度中,这一问题仍然存在。如刑事诉讼,虽然公、检、法三机关分掌职责,但互相制约时又讲“互相配合”,又有党委、纪委、政法委领导与协调,角色交叉与角色混同很难避免,司法与行政势必相互渗透,彼此间关系也纠缠不清。

上述影响法院运作方式的因素正是司法行政化的基本原因,也是我们与之作斗争而总是成效不彰甚至失败的基本原因。不考量中国司法制度运行的基本约束条件,空谈司法行政化的革除是没有意义的。但另一方面,对目前司法行政化的发展及其对司法功能的妨碍,我们又不能熟视无睹、无所作为。遏制司法行政化,减弱其负面影响,不仅具有必要性,也有一定的可能性。

首先,遏制司法行政化的最基本理由是“依法治国”。为实现经济的可持续发展和社会的长治久安,必须依法治国,建立法治国家和法治政府。为实现这些要求和价值,法院的司法活动需发挥关键作用。法院是专门维护法治的国家机构,必须以法律的适用及有效实施为目的,必须保持自身的独立性和权威,同时应当采取有别于行政而反映自身规律的工作方式和运行机制。否则,法院就不能保证与行政的区别并在此基础上有效执行自身的功能,包括通过司法审查制约行政权力,促成法治政府的构建。

其次,遏制司法行政化的重要性还在于,司法行政化的过度发展严重地妨碍了司法功能。如前所述,以行政逻辑代替一切运行机制,会使权力中的非行政分支难以有效运作。因为这些分支,如立法与司法,各有其自身的运行规律,都不宜以首长负责、“上命下从”的行政方式运作。但司法行政化的过度发展,极大地损害了司法的判断性、独立性、中立性以及法律至上原则,已经严重地妨碍了司法功能,妨碍了司法建设的可持续发展。而且,由于与司法行政化的斗争总是缺乏进展甚至总是失败,相当一部分人已对司法行政化习以为常,甚至将司法行政化界定为中国特色法院体制和司法运作的应有形态。这种认识若被传导印证和强化,最终将使中国的司法体制重走“老路”。

再次,遏制司法行政化的现实可能性在于,统合之下的分权运行具有必要性和可能性。

[21] 参见苏力:《送法下乡——中国基层司法制度研究》,北京大学出版社2011年版,第22页以下。

统合型体制的根本逻辑为行政逻辑，但统合之下，在技术层面，并不意味着没有职能分化和相对独立运行的空间。^[22] 现代社会管理技术在强化统合能力的同时，也开辟了功能分化的路径和方法。在技术层面，日常工作的空间内，国家权力的运行可以遵循自身的逻辑。例如，立法主要采取集体决定的方式运行；行政以首长负责、决策执行为特征；司法则进行个案听审与判断，并以合议制或独任制决定法律的适用与案件的处理。当然，行政逻辑在统合体制的不同权力分支均会发生作用。但是，为了保持各分支功能的有效性以及行为的基本合理性，行政逻辑必须被限制于一定的方式和范围。否则，“有统无分”，权力运行方式与权力性质错位，其功能就不能有效实现，最终将损害整个体制的功能。因此，在一定时期内，我们虽不能根除司法行政化，但可以遏制其发展，尽力减弱其负面影响。

尤其应注意的是，十八大提出“加快建设社会主义法治国家”、“深化司法体制改革”，十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》又进一步提出“健全司法权力运行机制”、“让审理者裁判、由裁判者负责”以及改革司法体制和司法权运行机制的一系列措施。这些都显示出决策层明确的遏制司法行政化的改革意志。另一方面，司法行政化弊端尽显，司法界内外已强烈要求遏制其进一步发展。因此，审时度势，推动改革，遏制司法行政化，是当下的明智之举。

最后，遏制司法行政化的可能性及意义还在于，从司法行政化的角度提出问题并采取改革举措，既能改善司法状况，又不至于造成政治上的波动，易为各方接受。因为，无论外部问题还是内部问题，司法行政化总体上是管理技术问题而不直接涉及政治。遏制司法行政化，可以主要从国家管理的有效性以及司法功能的有效性提出问题、分析问题与解决问题。这是在基本体制不变的情况下，为改善该体制的“技术合理性”而做的努力，同时，也为深层的体制改革创造一定的条件。应当说，这是符合多数人意愿的现实主义路径。

五、遏制司法行政化的路径与方法

中国的司法行政化是法院组织与活动全面受到行政逻辑支配的整体性趋势和现象，因此，不能仅考虑审判活动和审判机制的改革，而需通盘考虑、系统决策、配套实施，以保证在给定的约束条件下，能够较为有效地遏制司法行政化，促使法院活动回归司法规律。

（一）重新塑造法院的功能

一是确认法院的“双重功能”。即除了具有从属性功能，同时具有相对独立的功能。在一个具有高度动员能力及资源集中能力的体制中，法院的功能设置不可避免地具有服务性和服从性，其关注重心、资源配置、审判政策应注意配合执政党和政府所推进的中心工作及政策要求，从司法的角度保障其有效推进。但与此同时，也应注意确认和保障法院相对独立的司法职能。因为从宏观上看，社会的发展固然需要行政的强力推进，但也需要社会政策与社会利益的调节与平衡以及社会关系的稳定，这就是法院的功能。从中观与微观的角度看，中心工作与大局要求在特定地域内主要由地方党政的行为予以体现，其中的短期

[22] 如有学者曾主张中国的司法独立是技术独立而非政治独立，是整体独立而非个体独立，是相对独立而非充分独立；这就是体制上的可能空间。参见龙宗智、李常青：《论司法独立与司法受制》，《法学》1998年第12期。

功利性、局限性很难避免；^[23]但法治、正义具有超越一时功利的稳定性和价值，而法院就是维护法治、实现正义的基本制度安排。如果法院没有起码的独立功能，不能发挥调节与平衡的作用，对执政党、国家和人民的全局利益和长远利益是有害无益的。这种功能集中体现在对法治精神、法律基本原则和基本规范的坚守，以及坚持司法公正和社会正义。这种坚守和坚持，不应为一时的功利性要求所撼动。

二是适当强化司法审查功能。坚守法院的基本功能，保持法院区别于党政的功能特性，就应当要求法院强化其根据法治原则、法律规范评价权力行为或社会事务合法性、正当性的司法审查功能。司法审查最重要的意义是权力制约与权利救济，其方式是个案裁判。

强化司法审查的主要举措之一是在强化法院权威和独立性的同时，实际扩大行政诉讼案件的受诉范围。目前，有关行政诉讼受案范围的规定较宽泛，但实际受理较为狭窄，受理的案件也普遍停留于行政非诉，且强调调解结案，这导致行政诉讼在一定程度上丧失了司法审查功能。鉴于这种情况，行政诉讼受案范围不仅不能压缩，还要进一步扩大。一些非国家机构包括公益性机构的行为，乃至涉及政党的行为等，均可以考虑纳入行政诉讼的受案范围，从而实现社会各个领域、各项事务均可进入法律评价、司法审查和救济的范围，也由此实现党在宪法和法律范围内活动这一法治的基本原则，确保各种权力、各种主体、各项制度的运作均受到法律的规制，从而切实贯彻“依法治国”方略。^[24]

主要举措之二是赋予刑事诉讼中的刑事侦查行为以可诉性。刑事侦查行为是国家行政权的典型体现，其对人、对物的强制侦查严重妨碍了公民的权益。对这类行为进行司法审查和司法救济，是任何法治国家刑事诉讼的基本制度安排。但我国受“专政意识”、“打击意识”以及侦查机关地位特殊论的影响，坚持“侦查行为不可诉”，导致这方面的制度安排与实际操作严重滞后，使侦查活动中公民和组织的合法权益不能得到有效保障。为弥补这一缺陷，新刑事诉讼法第115条确立了检察救济原则，^[25]但检察机关作为侦查、控诉机关，既缺乏中立性，也缺乏必要的救济程序支持以及强制性救济能力。因此，即使目前对强制侦查进行事前司法审查仍缺乏现实可能性，但予以事后审查和救济则既有必要性，也有可能。

三是适当强化审判功能。审判的目的是解决纠纷、维护法律和秩序。调解也可以解决纠纷，但它缺乏维护法治的功能。在中国走向法治的过程中，矛盾纠纷突出，社会需要和谐，调解固然具有重要意义；但社会同样需要规则，需要建立有效的法律秩序，需要使行为具有可预期性，而实现这些价值的主要方法是案件的审理和裁判。并且，即使对于解决纠纷，通过依法裁判确立规则、建立法治，也是具有更长远和根本功效的方法。近年来，法院偏重于以“调解优先”的指导思想和“大调解”的机制来解决纠纷，使调解这种软性司法手段的应用

[23] 如最高人民法院副院长江必新提出，为大局服务是人民法院的工作主题，但同时必须防止把“大局”地方化、把“服务”庸俗化，或者以“大局”、“稳定”为借口排斥司法监督的倾向。参见罗书臻、林晔晗：《以推进三项重点工作为契机，努力破解行政案件申诉上访难题》，《人民法院报》2010年5月23日。

[24] 笔者并非主张法院对各种纠纷大包大揽，而是认为当前行政诉讼的受案范围过窄，无法发挥司法审查的功能。

[25] 根据新刑事诉讼法第115条的规定，当事人和辩护人、诉讼代理人、利害关系人对于司法机关及其工作人员采取强制措施已丧失法律依据，以及错误采取查封、扣押、冻结财产措施等违法行为，有权向该机关申诉或者控告，受理申诉或者控告的机关应当及时处理；对处理不服的，可以向同级人民检察院申诉；人民检察院直接受理的案件，可以向上一级人民检察院申诉；人民检察院对申诉应当及时进行审查，情况属实的，通知有关机关予以纠正。

达到了前所未有的程度，已经逾越了必要与合理的限度，产生了负面效应。如统计数字上弄虚作假，败坏司法风习；违背自愿性原则强行调解，甚至使大量调解结案的案件并非出于当事人自愿而只能强制执行；^[26] 违背合法性原则和正义性要求，对当事人权益及交易规则的建立造成了不利影响；^[27]（大调解）打破司法机构与当事人（行政机构）的界限，损害司法中立性、独立性与权威性等等。^[28] 有鉴于此，应当重申法院裁判的功能和意义，调整调解和判决作为不同司法手段的关系，回归“当调则调，当判则判”的司法原则。

四是适当强化终局性纠纷解决功能。^[29] 前些年以强调司法规律为特征的法院改革，提出并推进“司法最终解决”原则，取得了一定成效。但在国家权力体系中，法院的权威性 & 资源配置能力不足，加上转型时期纠纷解决的复杂性以及历史因素对纠纷解决的影响，法院作为终局性纠纷解决机关时常有心无力，因此，法院内部滋生了“让渡意识”——不认为自己能够承担此一终局解决功能，甘愿将其让渡给党政，将自身定位为解决纠纷的辅助性职能部门。与此同时，在外部，党政渠道解决纠纷的机制得到了强化，其重要表现是信访功能的加强。各种纠纷包括法院所裁决的纠纷，常常不以司法裁决为终局，而以信访为终局。党政主导的信访机制，成为司法救济机制之上的特殊救济机制。然而，以信访机制取代司法救济机制，不仅存在正当性、合法性、合理性、有效性等方面的质疑，而且将转型时期大量社会矛盾、纠纷及其解决的压力直接交由党政承受，地方党政普遍不堪重负，这一做法实已难以为继。

在中国社会转型时期，法院作为终局性纠纷解决机构既有其长处，也有其短处。法院作为中立机构的地位、作为法治维护机构的功能，以及作为纠纷解决机构的技术能力和程序设置，最适合对纠纷作出公正评价和适当处置。但是，司法的特点是对存量资源的配置进行调整，它难以创造增量资源。而转型时期的一些纠纷，尤其是具有历史因素、社会因素、改革因素的纠纷，往往需要资源增量才能彻底解决。这是司法解决不如党政解决之处，因为后者才能配置增量资源。权衡利弊，两种机制仍需互补：一般的个案纠纷，需要贯彻司法最终解决的原则，其救济只能通过申诉和再审等渠道处理；但某些出于特殊缘由的纠纷以及群体性纠纷，还需依靠党政的主导性力量；党政与司法发挥各自的优势，使纠纷获得较适当的处置。为了强化法院的终局性纠纷解决功能，需要为法院适当增配资源，其中最重要的是强化法院的权威。^[30]

[26] 参见李浩：《当下法院调解中一个值得警惕的现象——调解案件大量进入强制执行研究》，《法学》2012年第1期。

[27] 从司法实践来看，调解在很大程度上意味着一方当事人应得利益的让渡与放弃。让当事人作出这种选择的主要原因常常不是当事人想通过此种途径解决矛盾，而是法官的各种努力。法官如果过度使用调解方法，免不了在某些问题上做不符合法律规范的引导。加之当前调解书基本不会表述争议的事实与焦点，甚至不写当事人的诉请，以至于无法对调解的合法性进行评价和审查。近年来调解案件的强制执行数以及申诉案件的增加，已经反映出过分强调调解的弊端。

[28] 调研说明，许多地方政府与法院共同调处纠纷的机制往往只是法院“一头热”，“大调解”机制在经验总结并宣传后实际上难以为继的情况比较普遍。

[29] 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求，“把涉法涉诉信访纳入法治轨道解决，建立涉法涉诉信访依法终结制度”。涉法涉诉信访的改革方向已经明确，但具体实施及其配套改革问题尚需研究。

[30] 增配资源是一个大题目，其中包括保障审判的独立性、强化法院的司法审查能力、增强判决的既判力和执行力，还包括法官地位、待遇和保障条件的提高、改善等。

（二）尽力阻隔行政性要素进入审判，建立审判独立的“二元模式”

外部行政力量主导审判使法院作为一种制度安排丧失了功能和意义；在法院内部，行政力量主导审判使审判的制度安排包括程序设置丧失了功能和意义。因此，遏制司法行政化，必须从阻隔外部行政力量进入法院审判活动，以及在法院内部阻隔自身的行政力量进入合议庭这两个方面入手。而这两个方面，正是《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中关于司法改革的主要内容。

阻隔外部行政力量进入法院审判活动，必须改革司法管理体制。中央决定的意见是“推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理，探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度”。这是司法改革向体制动刀的标志，也是学界普遍支持和长期呼吁的举措。不过，在此项措施的执行中需要注意：其一，应当注意各种制约因素的影响。司法与税务、质检等技术性部门不同，司法工作直接影响经济、社会发展和稳定的“大局”，地方党政不愿轻易放弃；另一方面，司法机关在许多方面还需要依靠地方，如干部提拔交流、协助裁判执行、协调涉众案件的纠纷解决以及法院、检察院的建设等。因此，就人财物统一管理和司法的“去地方化”，不免存在不同力量的博弈。推进这些改革不可操之过急，不妨先试行、后实施，先局部、后整体；最好能先易后难，逐步推进。如，司法领导干部由过去的地方管理为主、上级司法机关协管，改为上级为主、地方协管。^[31]但财政供应的纵向集中，难度较大，需要谨慎推进。目前，普遍担心改革后经济发达地区司法机关的资源会减量，而一旦减量，在目前司法资源已经不足的情况下，将对司法质效产生明显的不良影响。其二，人财物统一管理可能导致上级法院对下级法院的行政性约束力明显增强，上下级法院关系行政化的问题不仅不能解决，反而可能有所强化。因此，对新的体制条件下上下级法院之间的关系，应当研究应对措施，并由最高人民法院出台规范，在人财物的统一管理与审判权的独立运行之间建立“隔离带”。

阻隔行政力量进入合议庭，中央决定的要求是健全司法权力运行机制，“完善主审法官、合议庭办案责任制，让审判者裁判、由裁判者负责”。中央决定首次提出“让审判者裁判、由裁判者负责”的司法权运行原则，体现了对司法规律的尊重以及打破我国司法积弊的决心。贯彻这一原则，首先需要限制院长、庭长决定个案的权力，防止其运用层级管理权代行审判权，让主审法官与合议庭来裁判并对案件负责。但是，在目前的背景和条件下，院长、庭长监督案件质量的责任还不能免除。这种监督责任可以通过参与合议庭讨论案件、组织案件咨询会以及核发法律文书等程序化、规范化、透明化的方式行使。其次要改革审委会制度。审委会审案从根本上违反了“让审判者裁判、由裁判者负责”的原则。对此，可以考虑经过一定时间（如一至两个五年），在法官制度和相关审判制度较为成熟的情况下，最终取消审委会的审判职能。目前则应限制审委会行使审判权，改革其工作方式。如明令禁止审委会研究、确定案件事实；具体界定和严格限制重大、疑难、复杂案件的范围，减少审委会讨论的案件数量；实行专业化审委会，使审委会由同行业务专家组成等。再次是清理审判程序中的行政性程序。如前所述，从案件的立案到最后宣判，法院适用审判程

[31] 保持地方协管虽然可能产生改革不够彻底的问题，但一是可以减少阻力，而且有助于解决完全统管所带来的一系列问题；二是有利于保障改革的合宪与合法，因为根据宪法和相关法律，地方司法官员由同级人大产生。

序时总是“夹带”法外的行政性程序。此外，在正式的诉讼程序中人为地“镶嵌”行政化模块，以实现了对审判过程的全面监督和管理，这也使得诉讼程序走样。如在“调解优先”和“大调解”的机制下，是否调解结案涉及法官业绩、业务庭业绩、法院业绩，法官很难遵循诉讼程序进行判决，而只能想方设法对案件进行调解。因此，要保证法院严格遵循诉讼程序审理案件，必须做到两点：一是对一般案件，应去除诉讼程序之外的其他程序；对重大、疑难、复杂案件，尽量减少这类程序并使程序运行相对规范。二是重新梳理审判管理制度在诉讼程序中的植入方法与作用方式，保障诉讼程序发挥应有效能。

为了从制度上支持对行政因素的阻隔，需要在确认法院独立行使审判权的同时，确认法官独立行使审判权的原则，从而形成二元模式的审判独立。

法院独立行使审判权的实质是法官独立，而法官独立是国际公认的司法准则。^[32]只有让法官通过案件听证和审证，听取当事人的陈述和辩论，接受审判程序的约束，才能使其成为审判权行使的合格主体，并且法院内的任何行政力量都无权干预法官的审判。因此，确认法院独立行使审判权，就必然符合逻辑地确认法官独立行使审判权，而不是法院的行政力量决定审判的结果。因此，应当修改法院组织法、法官法，甚至宪法，确立法官依法独立审判、只服从法律的原则。

不过，在中国目前的条件下，法院作为整体独立行使审判权的原则仍然不能否定。一是因为这一原则是相对于外部力量而言，是法官独立审判的对外表达。一些国家的宪法和法律也是以法院独立行使审判权的法律表述，作为法官独立的法律依据。二是对于法院行政力量对审判的影响，目前只能遏制其过度发展而无法根除。审委会决定案件的合法性尚存，院长、庭长对案件实体和程序的监督在一定条件下仍然不可避免。三是只要外部行政力量干预司法的问题不能彻底解决，以法院整体的力量，包括行政元素，抗制外部干预，就仍然具有必要性与相对的合理性。

二元模式的审判独立，比较符合中国目前既不能否定行政因素的影响，也需要审判权相对独立行使的现实情况，是一种“相对合理”的制度安排。不过，确认法官独立的原则，一定要有相应的制度与实际措施予以保障，否则就会丧失其实际意义，包括建立审判权保障制度和法官职业保障制度。

（三）法院管理“去行政化”的努力

首先是审判管理应当注意遵循审判规律。

近年加强审判管理，既有国家加强集中管理的背景因素，也有前一时期司法改革遇挫后“改弦易辙”的原因，更有抑制司法不公与腐败的因素在内。但是，如果加强审判管理的方式不当且行政要素过于强势，则必然违背审判规律，扭曲司法行为，妨碍司法公正。因此，合理设置审判管理制度的界限十分必要，即，审判管理制度不能对法官遵循诉讼程

[32] 在上个世纪后期，相关国际组织陆续通过了一系列有关司法独立和法官独立的文件，包括国际律师协会通过的《关于司法独立最低标准的规则》、世界司法独立会议通过的《世界司法独立宣言》、联合国人权委员会通过的《关于审判人员、陪审员和陪审技术顾问的独立性及律师的独立性的宣言（草案）》等。这些文件的核心，在于保障法官独立行使职权。如规定：“法官个人应当自由地履行其职责，根据他们对事实的分析和法律的理解，公正地裁决其所受理的案件，而不应有任何的约束，也不应为任何直接或间接不当影响、恫吓、压力、威胁或干涉所左右，不论其来自何方和出自何种理由”；“在作出判决的过程中，法官应与其司法界的同事和上级保持独立”等等。

序办案产生任何不当影响,只有在法官违反诉讼程序办案或明显违背职责造成疏漏时,审判管理制度才应发挥作用。为此,应当着重在两个方面改革审判管理制度。一是限制和规范院长、庭长利用层级管理的审判管理权干预合议庭审判。二是改变简单化的数目字式审判管理方式。掌握审判活动中的各种数据,对于把握审判状况、发现趋势性问题、调整司法政策、加强审判管理具有重要意义,但是,如将其作为下级单位及审判人员审判绩效考核的基本标准,则不符合司法规律。因为这种数目字式管理,虽因可比性、操作性、激励性强而有某种实用功效,但其不符合诉讼案件复杂多样、司法行为高度智能化且因案而异的特征。因此,应当弱化数字化指标体系的作用,对单位和个人,都应当采用综合性评价方法。同时,应当调整数字化指标体系的内容和使用方式。现行审判管理指标体系中的快速结案率、二审改发率、上诉率、服判息诉率、调撤率等一系列办案指标缺乏诉讼法上的依据,如果将其作为考核标准,势必违背司法规律,损害当事人的诉讼权利。因此,这些指标只应用作掌握审判态势的依据,而不得作为审判绩效的考核依据。审判管理制度的重点应当放在对诉讼程序是否违法以及明显而重大的实体处置错误的监督上。

其次是改革法院内部的司法行政管理方式,使其更符合有效发挥审判职能的要求。

此项改革的基本目标是形成以法官为中心的法院,如此方能有效发挥审判功能、保障审判质量。法院内部管理“以法官为中心”的改革,其主要措施,一是调整资源配比。法院的职级调整、福利待遇等应向审案法官倾斜,使法官相对于法院的政务、行政官员更受重视与尊崇,形成法院优秀人才向审判一线的“回流”。二是撤、并部分综合部门。目前法院的综合性、服务性机构经常出现职能交叉,甚至相互掣肘的现象,而且形成了管理(服务)机构主导法院的状况。为此,需要撤销、合并部分管理(服务)机构,将其中具有法官资格的人员用于加强审判一线。同时限制管理机构干预正常的审判安排,并采取措施强化各管理(服务)机构服务审判的意识。三是裁撤部门副职。提高主审法官的职级待遇,削减部门副职,尽量避免法官的上级过多,以减弱司法行政化的主体因素。四是弱化业务庭的功能。在当前的法院体制下,法院内部办案流程遵循承办法官—合议庭—业务庭(庭长)—分管院长—审委会(上级法院及其他党政部门)的作业程式。在这一作业线上,承办法官与合议庭是按照诉讼程序审理案件,而案件超出诉讼程序向外延伸的基点正是业务庭。业务庭(庭长)在个案审理上拥有很大的审批权,必要时业务庭(庭长)甚至可以对全庭法官承办的全部案件进行审签。^[33]业务庭由此成为凌驾于承办法官及合议庭之上的管理机构,这无疑削弱了承办法官及合议庭按照诉讼程序审理案件的能力。对此,在较小的法院,应当撤销业务庭建制,建立以承办法官及合议庭为基本单位的法院审判组织体系;^[34]或者,保持业务庭建制,但通过制度规范其职能,使其向行政管理职能回归,限制直至消除其干预审判的能力。^[35]

[33] 法院内设的各业务庭是法院组织法提出的,但在正式的诉讼程序中,并没有明确规定业务庭对案件的审签权和审批权。如新刑诉法规定,合议庭对于疑难、复杂、重大的案件难以作出决定的,由合议庭直接提请院长决定提交审委会讨论决定,而无需经过业务庭的中转。

[34] 对于较大型的法院,众多审判单元由法院直接管理可能有操作上的困难。

[35] 深圳市福田区法院试行“审判长负责制”,庭长仅保留行政待遇而取消其干预审判的权力;打破庭的建制,取而代之的是35个独立、固定的合议庭;对审判长实行公选,将法官精英任用为真正意义上的法官。参见林劲标等:《深圳福田 审判长负责制上路》,《人民法院报》2013年2月25日。

再次是改革上级法院对下级法院的业务管理关系，遏制上下级法院关系的行政化。

这主要是规范下级法院就个案向上级法院请示报告。如前所述，“内审”制度对于某些特殊案件有一定的积极作用。但是，扩大其适用范围并且不规范地使用，则弊大于利。因此，需要进一步规范法院的“内审”制度，包括：“内审”案件必须以法院名义正式报送，禁止任何不规范的报送方式；严格限制并具体规定“内审”案件的范围；“内审”只针对法律适用、自由裁量权的行使等问题，而不针对证据事实；限制“内审”时间，遵循法定时限，克服“内审”造成的诉讼拖延等。

（四）推进法官职业化和主审法官制改革

一是推进法官的职业化进程。

法官的经验、能力和德操是司法质量的重要保障。在法官队伍建设问题没有解决时进行审判制度改革，其效果可能适得其反。也就是说，审判改革必须以法官制度改革为基础。人民法院“一五”、“二五”改革纲要推进符合司法规律的改革，但因欠缺法官制度改革，不仅难以改善司法质量，还在一段时间内增加了司法腐败和司法不公。这也是法院后来重走行政化路径、加强审判管理的重要原因。在新一轮的司法改革中，需吸取这一教训，切实推进法官职业化，以遏制司法行政化。实现法官职业化，有三项措施必须采取。

其一，建立有别于普通公务员的法官职级待遇制度。我国法官被纳入公务员管理制度，与普通公务员基本没有区别，这严重背离了法官设置的普遍要求和一般规律。法官解决纠纷、评判价值、制约权力，既需德高望重，又需位高权重。让“人微言轻”的案件承办法官在后台操作，而让法院和其他机构的各级领导在后台指挥并充当事实上的法官，严重背离了审判规律。因此，深入推进中国司法改革并取得成效的关键措施，是将法官从普通公务员体系中分离出来，使之成为高于普通公务员的特殊类型公务人员。相应的，有独立办案权的法官，在职级待遇上也应大幅度提高。

其二，建立法官职业保障制度。这包括三方面内容：首先是法官不经法定事由不得调移，除非出于本人意愿，任何个人和组织在没有出现法定事由时，均不得调整法官的岗位、工作；其次是保障法官的薪俸，根据法官级别确定基本薪俸，只要法官认真履行职责并且没有违法犯罪等情形，就应当获得全额薪俸，而不能用奖金等方式控制法官的行为；最后是保障法官的任期，法官非因生老病死或违法犯罪等法定事由，有权要求续任至退休。

其三，严格法官及法院院长的选任条件。法官必须精英化，因此，应当提高素质要求，减少员额，增配辅助人员。法官提高待遇的前提是减少员额，否则国家财政和干部制度难以承受。为了提高中国法官的整体素质，必须严格法官的准入条件，包括提高初任法官的任职年龄、延长法官的退休期限。目前法官“低龄化”的情况十分突出，这是违背司法规律的。“法律的生命不在于逻辑而在于经验”，证据、事实判断的最基本法则是经验法则，“低龄化”的法官经验不足，难孚众望，因此，应当提高初任法官的任职年龄。其次，应当要求担任法官必须具有一定年限的法律职业经验。如最高人民法院的法官，必须具有十年以上的法律职业经验，高级人民法院法官为五年以上。再次，进一步严格学历要求，必须具有全日制本科以上学历。最后，法官的任命应当规范化并降低行政领导的作用。如改现行任命助理审判员的规定，设置主要由法官组成的法官委员会，对审判人员的任命进行提名或表决；规定法官任命应当进行公推，符合任职条件的人员进入候选名单，根据差额

选举的办法提出拟任法官人选并由院长提请同级人大任命。^[36]

法院院长、副院长的任职条件也应当更为严格。院长是法院的首席法官，须对案件质量承担总体责任。而在现行体制下，副院长更是“业务领导”，必须具有相应的资格和能力。法官法第12条规定，初任法官必须通过国家统一司法考试，各级人民法院院长、副院长则“应当从法官或者其他具备法官条件的人员中择优提出人选”。其中，对“其他具备法官条件的人员”缺乏具体限制，又无解释性规范，为实践中将不懂法的干部调到法院担任领导提供了方便。对此，应当修改法官法，明确规定法院院长、副院长必须具有的学历要求、最低的法律职业年限要求等，严格其选任条件。

二是推进主审法官制改革。

主审法官制的主要目的是解决审、判分离问题并推进法官的精英化。其主要做法是从审判庭业务骨干中选拔主审法官，赋予其安排庭审、审签文书等一系列审判权力；同时待遇从优，单独考核，以此提高审判质量和效率。

实践证明，主审法官制在缺乏配套制度跟进的情况下，难以取得预期的改革效果，甚至产生了一些负面效应。但是，这一改革表达的审判亲历与法官独立的意旨，却体现了审判规律，应当作为法院改革的方向。十八届三中全会的改革决定也要求“完善主审法官、合议庭办案责任制”。因此，在配套制度跟进的情况下，应当继续推进主审法官制。

其一，主审法官的选任、卸任必须具有正当性。主审法官制试行之初，其选拔受制于行政领导的问题较为突出，这就可能使主审法官成为个别领导的办事工具。为避免此种弊端，应当完善主审法官的选拔和卸任程序。如规定主审法官的基本任职条件；主审法官既可由院长提名，也可自荐；主审法官候选名单一律提交本院由法官组成的组织公开评议，并以投票表决的方式通过；不设主审法官任期，只要无法定事由出现，可无期限地担任；一旦出现法定事由，则由法官纪律委员会提出卸任动议，再由法官组成的组织投票表决。

其二，主审法官的职权要明确并且可执行。实行主审法官制，必须保证主审法官的职权是独立、完整的，即从案件受理到宣判所涉及的一系列审判权均应明确赋予主审法官。按照案件的流程环节，这些职权包括案件是否受理的职权、何时送达以及向谁送达文书的职权、回避、管辖等异议裁决权、主持庭审权、调查取证权、召集相关人员征求意见权、审签文书权、宣判权等。

其三，卸除主审法官除审判以外的其他行政事务。法官既办案，又从事诸多非审判事务，会导致法官难以在审判中保持独立性。因此，应当尽量卸除主审法官审判以外的事务，使其专心于审判。

其四，对主审法官建立必要的监督机制。主审法官在享有裁判权的同时，也应当受制度的监督。但这一监督不能妨碍审判权的正常行使，因此，不应为其设置不符合审判规律的量化考核指标，可重点采取审判信息对内和对外公开的方式进行监督。对内公开是指法院内部监督管理部门掌握案件进程与相关情况，关注程序违法和当事人投诉等情况；对外公开

[36] 目前中国大多数法官都属于本院院长任命的助理审判员。助理审判员的任命不仅具有随意性，而且人为操作空间很大，难以对其进行规制；其任命基本无需经过其他组织审核。而能称之为“审判员”的都是行政级别达到部门副职以上的人员，即，只有行政级别提升之后，助理审判员才有可能被院长提请同级人大任命为审判员。

是指对社会公开，公众可随时查看案件的进展情况以及其他适宜对社会公开的信息。

实施主审法官制，并不意味着否定合议制，而只是需要对现行合议制进行适当改革。当前合议制存在形式化、行政化以及责任规避等诸多问题，相当一部分案件“合而不议”，案件处理基本上取决于承办人。加之院长、庭长经常参与合议，院长、庭长主导合议的情况也比较突出。因此，在案件积压、案多人少的现状下，为遏制行政化的倾向，合议制的改革应当从以下两方面入手：案情较为简单的案件，可以采取简单合议方式，主要由承办法官负责，其他法官甚至审判长只对程序和实体的明显错误承担共同责任；重大、复杂、疑难案件，则必须适用严格的合议制及严格的共同负责制，避免“合而不议”。

Abstract: “Administrativization” of courts refers to the replacement of the content of judicial system with administrative goals, structures, approaches, principles and effects, thereby turning it into a judicial system operating in an administrative mode. In recent years, the whole operational process of the court system has gradually taken on an administrative hue, which is manifested in the administrativization of judicial goals and values, of trial method, of the relationship between different levels of courts, of the personnel system and the structure of courts, and of the trial management system. Under certain circumstances, the administrativization of the court system can help courts to make up for their lack of judicial capability and resist outside interventions. However, the excessive development of this trend will impede the rule of law, negatively affect the authority of and public trust in courts, and even hinder the sustainable development of the judicial system. The root cause of the administrativization of the judicial system lies in the basic power structure and operational system of the state. Therefore it is urgent to curb such trend of administrativization in the process of deepening the reform. To achieve this goal, it is necessary to remodel the functions of courts, prevent administrative intervention in trial, strictly adhere to the principle of “letting judges to make their decisions and be responsible for their decisions”, eliminate all administrative features in the trial management and personnel management of courts, as well as in the relationship between different levels of courts, and promote the professionalization of judges and the reform of the system of presiding judges.

Key Words: administrativization of courts, judicial reform, laws of trial, de-administrativization
