

审判管理的体制弊病及理性排解

[王亚明]

我国法院审判管理存在明显的弊病,从表象上看是管理不足、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的问题。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。

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。加强审判管理是各国强化审判职能、提高诉讼效率的普遍做法。从西方发达国家审判管理的实践来看,作为制度化的审判管理,其更主要的功能是促使提交到法院的社会纠纷尽早解决,以最大限度地缓解法院的审判压力。通过审判管理达到纠纷的快速解决,是这些国家设置审判管理制度的主要目的。但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,台湾地区因此而将裁判文书审批制废除。就我国而言,在法院工作中,对审判事务和审判相关事务进行行政管理是需要的。在前些年的改革中,为遏制司法行政化趋势,强调对领导通过行政权力干预案件的做法进行限制和规范。近年来,法院工作的行政化没有减弱,但是通过审判管

理的形式进行的,是通过讲究尊重审判规律,保障案件质量的前提下,进一步提高审判效率。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。但是,在法院普遍强调审判管理的情况下,很多法院的审判绩效没有改善,这与法官的努力不成比例,在审判绩效不存在零和博弈的情况下,各家法院审判绩效可以共荣共勉的,但很多法院审判绩效始终不够理想,是法官的原因,还是领导者或体制存在的弊病,需要我们探索和思考。

一、审判管理开展不畅的表象分析

1. 基层法院存在管理不足甚至“无为而治”的问题。通过学者调研发现,在中级法院,容易管理过度,而在基层法院普遍问题是管理不足。即使上级法院或领导重视审判管理,但在基层法院落实需要基层法院法官的配合,而配合不力是一个普遍需

难点解析

要解决的问题。不管是从学者的研究成果还是从司法实践来看,往往案件数量多的法院审判管理效率较高,而案件数量不算多的法院往往审判管理效率较低,认为案件数量不多,管与不管都一样,没必要着急。这也充分说明很多法院存在管理不足的问题。

2. 司法资源配置不当影响了审判管理的效率。司法资源配置是一门科学,只有将司法资源配置得当,才能推进审判管理,体现审判效益。当然,在若干个流程节点中,每一个流程节点工作量大小、需要多少人力资源支持等,都有一个科学测算的问题。流程工作量过分大于人力资源支持,会造成工作太忙、效率不高;反之则会造成人力资源的浪费。在很多法院,业务部门的人数经常变动很少,但案件数往往忙闲不均。主要体现在刑事案件少、民事案件多、执行案件难办。很多业务庭都以各种理由要人,认为工作忙。同时,一些地方还以服务大局为理由,将职业法官极为宝贵的时间耗费在各种非司法事务上,如参与招商引资、文明城市创建、清除街头广告等活动。司法资源的不当配置影响了审判管理职能的发挥,从源头上抑制了审判管理的效能。

3. 审判管理面临“约束疲劳”的问题。近年来,诉讼案件不断增加,法官(尤其是发达地区的)审判工作量剧增,很多一线法官不堪重负。另外,由于社会转型期矛盾尖锐,维稳压力大,法院及法官权威性不足,裁判难度大,但是法官的待遇却日益阳光,审判管理缺乏足够的激励及应对措施,导致审判管理虽然措施不断改进,监督日益严厉,但法官在待遇不变、晋升无望的情况下,一线审判人员对岗位缺乏尊荣感与

事业心,更缺乏积极进取的心态,再加上法官年龄老化、后继力量不足,法官在审判中也出现机会主义风气和偷懒做法。由于当前的审判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:要么逃离审判业务重的部门,要么逃离审判部门。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。但法院的领导者或管理者往往束手无策,不得不靠引进年轻法官来提升审判质效。

二、审判管理乏力的体制弊病考察

1. 管理的非人格化。我国属于大陆法系,仍然沿用现代理性科层制的司法管理模式。这种理性科层制的特征表现为四个方面:一是以任命方式的原则,以契约来自由选择人员;二是专门化的技术和专门知识在科层内部扮演的角色日益重要;三是实行货币工资制度;四是实现官员与行政工具所有权的分离。韦伯认为,正是上述特征,使得科层制具有合理的可预期性。从而在效率及运作范围的广泛性上具有优越性。因为对专业能力的重视使人才选拔扩大到各层面,实现了平等竞争。由法理型支配所决定的一套非个人性的无私秩序和由此规定的行政程序导致在理性科层制支配中存在一种形式化的精神。这是一种典型的非人格化管理理念。在科层制中,官僚制度的管辖范围是由法律或行政规则明确规定的,下级服从上级,管理遵循普遍原则,不考虑任何特殊的情形。追求效率的行政管理体制根本不考虑个人情感和自由,工具理性逐渐占据统治地位。这种非人格化管理方式并不适合法院,正如学者指出的,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,都不能妥帖地适用于法院的审判活动。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,通过严格的审限监督及领导督办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与协调。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与效率。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,完成庭审前的全部工作。

2. 管理的非对称性。表现为法院的管理者(含领导)是单向的对下管理,而不受法院内群众管理,所受的监督也只存在于表象,这是由权力行使的单向性决定的。此外,审判管理还受科层制管理规律的制约和理性选择理论的影响,存在“不完全控制律”、“合作递减律”、“反控制律”现象。在管理的非对称性情况下,很多法院引入

信息化管理手段,加强信息沟通与资源共享。信息化手段虽可以使科层制有效运作,提高工作效率,但不能从根本上改变科层制的基本矛盾,即管理者与被管理者之间的矛盾。科层制管理越是创新与强化,被管理者受到的约束越多,越会加剧两者的紧张关系。被管理人员的工作能力、工作热情、思想动态在非对称的管理模式下,得不到充分关注,可能会导致两种后果:一是会导致管理目标或指标设定不合理,但被管理人的意见无法被采纳,从而产生对抗心理,导致管理失灵;二是被管理人消极应付。在管理手段相对严格时,被迫积极工作,但责任心不强。在管理相对松懈时,消极应付,得过且过,从而导致审判与管理脱节,难以适应领导要求与群众期待。

3. 管理的示范效应。审判管理的示范效应表现为,很多法院承担重要管理职责的人脱离审判实践。如基层法院审判庭庭(局)长办案很少,中高级法院审判庭(局)长基本不办案,美其名曰“加强管理指导”。更有甚者,一些基层法院领导忙于各种社交,工作不在案件上,导致上行下效,一线法官也根据领导的状态调整工作量,领导抓得紧,工作就多干些,一旦领导出差或不在单位,顿时就放松起来。但是上述管理者往往工资福利按照级别拿,比一线法官高。这些做法影响了一线法官的工作积极性。应当说,院庭长参与办案是进行审判管理的最好方式,有很好的示范效应。理由在于:首先,院庭长是法院内部层级的管理者,具有审判管理职责。这种管理除了对审判资源的配置、审判绩效的考核、审判技能的提升之外,还涉及个案的裁判。审判管理脱离对个案裁判是不现实的。其次,院庭长同时是法官,总体来说还

难点解析

是比较优秀的法官,所以,从充分运用审判资源实现法院的审判功能来看,应当发挥院庭长的审判经验和智慧。如果排斥院庭长对审判过程的介入,是对审判资源的巨大浪费。第三,院庭长脱离审判一线实践,不仅会削弱其司法能力,也会加剧审判资源的紧张,不利于审判管理向一线倾斜思路的贯彻。使法官的向心力减弱,服从配合意识淡化,有外行领导内行的心理,从而对冲了审判管理的效能。第四,审判活动的特殊性要求管理者必须强化参与意识。有人可能认为管理者不必办案,看看庭审录象、听听汇报就能解决问题,这是极其主观的想法。因为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,不仅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,也包括理性能力与实际经验),还决定于投入这种发现与判断过程的时间与精力,而这两方面因素与管理主体的层级关系不完全对应,呈现出反对应关系。即法官的职务越高,参与庭审越少,了解的越不够,导致案件讨论时容易受汇报人员思路的影响,难以通过管理提高审判质效,因此,在审判中通过参与进行管理,是管理有效率的重要保证。

三、审判管理弊病的排解设想

1. 增强审判管理的民主化、人性化及目的性。审判管理是为实现管理目标服务的,为利于实现管理目的,要求民主化管理在扩大被管理者对管理过程参与广度与深度的同时,注意发展民主管理的形式,精心设计民主管理的程序,丰富民主管理的方式。所以,我们在处理审判管理权与审判权两者关系上必须确立审判权的核心地

位。加强审判管理工作,必须以保障和服务审判权的行使为先导,协调好两者关系,决不能将审判管理权凌驾于审判权之上。增强人性化理念,要求树立以人为本的管理思想,强调以法官的幸福为本,正确处理法官个人愿望与集体愿望的关系。审判管理的人性化还要求柔性管理,降低管理的强制色彩,强化激励、指导等非强制手段的运用,以柔性管理弥补刚性手段不足的同时,注意刚性手段的适度运用。具体来看,当前的审判管理首先要在民主化与人性化上下功夫,民主化上下功夫,主要是适时听取管理者与被管理者双方的意见,对审判质效指标及时调整或修改,以适应管理民主与信息对称的要求。在审判管理的人性化上,应当改变审判管理指标一刀切的做法。因为经济社会发展程度较高地区的法院受理案件数远多于经济发展落后地区的法院,且审理的新型、疑难、复杂案件多,审理难度大。在同一省或市,各中、基层法院因所处地域不同,也存在类似情况。目前很多地方实行的审判管理考核指标体系未区分经济发达程度,不同程度地存在因考核标准实行一刀切导致考核结果不合理的现象。在考核指标的设定上,应区分排名指标与达标指标,排名指标表明审判业绩与工作状态。达标指标主要考核负面情况的指标(如发改率、信访率),此类指标应设定达标区间,达标即可,不需要排名,这样考核更符合审判规律及管理要求,增加各法院管理的能动空间。

2. 建立审判管理的双向评价制度。目前,审判管理只是单向考核与评价,即上级法院考核下级法院,领导考核干警与群众,在这种评价体系下,领导(即管理者)高高在上,只管发号施令的做法,难以发挥其示

范作用,也不足以调动其审判管理的热情,尤其是在升迁无望的情况下,依靠民主测评的方式来考核领导(院领导)往往是无效的。因此,给法院领导单独设计考核指标十分重要。笔者认为应对他们设计如下考核指标:参与办案指标、指导工作成效指标、创新管理方式指标、工作时间保障指标、不正当干预办案指标、学习调研成果指标、审判管理质效指标、民主测评指标。应改进民主测评方式,变每年一、两次考评为每季度考评一次,并将考评内容细化为工作时间、工作状态、工作业绩、工作成效,根据每位分管院领导的职责,进行量化考核及评价,避免笼统及不具体的考核。建立真正的审判管理双向评价机制,不仅利于推进民主科学管理,也利于调动法院院领导的工作积极性与主动性,营造良好的法院干群关系,堵塞管理漏洞。

3. 建立以审判管理效果为导向的用人机制。审判管理的效果是通过选拔合格的管理人才与管理队伍来实现的,不以审判管理效果来衡量和选拔干部,不仅不利于提高法院的审判质效,也不利于选拔出德才兼备的干部。实践已经证明,审判管理能力强、效果好的干部,往往是司法能力强、领导艺术佳的干部,将他们提拔到主要领导岗位,利于法院各项工作的开展,也利于建立良性的法官激励机制。这种考核机制应包括如下内容:干警业绩考核真实性核查、业绩效能评估、管理能力评价、评优评先排名、调研信息工作水平,根据以上考核情况决定法院领导人才的预备人选,从而建立科学有效的领导晋升提名机制,促进法院干部考核及提拔的透明、民主、公正,不仅使法院领导的用人机制规范科学,也使通过该程序选拔出的领导受到干警的

拥护与支持。

4. 建立完善的法官遴选制度。在当前的审判管理模式下,思维过于僵化,很多法院往往只在内部挖掘潜力,不善于通过机制创新及人才流动来推进法院管理工作。俗话说“树挪死、人挪活”,建立合理的人才竞争及选拔机制是搞活审判管理的重要举措。为此,应改进法官遴选制度,建立双向遴选制度,既要为下级法院遴选优秀领导,又要为上级法院遴选优秀法官。在遴选法院领导时,不仅要从上级法院产生候选人,还要从基层法院产生候选人,建立竞争性的选拔机制,调动下级法院优秀法官加强审判管理的积极性与创造性。建立定期从下级法院遴选法官的常规机制,中高级法院不应直接再招录公务员,为下级法院法官留出晋升空间。促进人员的合理流动及分层,通过单位内部提拔、领导遴选、上级法院法官遴选三种机制作用的发挥,提高法院管理者及一线法官的管理自觉与工作自律,使法院的天空更加充满阳光与关怀。

5. 建立完善的绩效奖励制度。从每个法院来说,领导职位及职级都是有限的,大部分干警不可能走上领导岗位,但法院的大部分工作需要他们落实及执行,因此建立完善的绩效奖励制度势在必行。虽然阳光工资已经建立,但是法院的院长基金、办公经费还可以为绩效奖励创造一定的条件。实践已经多次证明,实行绩效工资奖励制度对推进单位工作有百利而无一害。畏首畏尾,不愿意改革创新,甚至不愿意激励干警努力工作的单位,根源往往在管理者身上。

(作者单位:南京市建邺区法院研究室 210004)