

司法行政事务管理与司法权^[1]的独立运行

——法国模式及其批判性思考

施鹏鹏

内容提要 以“人、财、物、案”等为主要内容的司法行政事务管理体系与司法权的运行机制有着千丝万缕的联系。司法系统的财政供给、人事安排、案件管理等决定了司法权运行的模式、样态与质量。法国的司法系统奉行“双轨制”：普通司法系统实施外部主导的司法管理体系，而行政司法系统则实施内部主导的司法管理体系。两种不同模式的司法行政管理体制各有利弊，为中国时下的司法行政事务管理制度改革提供了可供比较借鉴的丰富资源。“去行政化”不等同于“去行政管理”，在警惕司法行政事务管理权以各种形式直接或间接妨碍司法权独立运行的同时，我们也应借鉴法国，建立起现代的司法行政事务管理理念与制度，致力于提高司法效率与质量。

关键词 法国 司法管理 司法权 效率

施鹏鹏，中国政法大学证据科学教育部重点实验室教授 100088

以“人、财、物、案”等为主要内容的司法行政事务管理体系与司法权的运行机制有着千丝万缕的联系。从根本上讲，司法系统的财政供给、人事安排、案件管理等决定了司法权运行的模式、样态与质量。没有独立的财政人事，司法权的“去行政化”、“去地方化”便是空谈，没有成熟的案件质量管理体系，司法权的“下放”便必然导致司法腐败。但问题远未如此简单。所谓“独立”的财政人事改革，是否可能导致司法系统内部的新型行政化？发达的案件质量管理体系会否干预司法人员的独立办案？司法与管理所奉行的不同逻辑进路会不会使改革陷入“一放就乱”、“一管就死”的怪圈？

从比较法的角度看，中国时下司法改革所面临的困局绝非“独此一家”，而在世界范围内具有极大的普遍性和相似性，尤其是在法律传统极为接近的大陆法系国家。因此，本文以大陆法系代表性国家法国为例，分析司法行政事务管理与司法权独立运行在该国家如何达致微妙的平衡，并作一经验分析，希冀可对中国时下的司法改革有所启发。之所以选择法国为分析对象，除了前面所论及的法系相

[1]在比较法语境下，司法权具有多重涵义。本文以中国司法改革为背景理解司法权，即广义的司法权，既包括审判权，也包括检察权。

似性外,更主要的原因是因为法国的司法系统分为普通司法系统和行政司法系统,前者奉行外部主导的司法管理体系,而后者则奉行内部主导的司法管理体系,两种截然相反的模板恰好为我们的研究提供了可参照、可对比的样本,尤其具有重大的理论和实务价值。

一、法国普通司法系统的行政事务管理体系

法国普通司法系统的行政事务管理可分为宏观及微观两个方面:在宏观方面,司法部部长及各上诉法院的院长/检察长负责各级法院/检察院的财政拨付、人事调配、物资管理等,司法官最高委员会对司法官的任命及晋升发挥着重要作用;在微观方面,书记室在各法院院长及检察长的领导下负责法院及检察院的行政事务管理。

1. 各级法院/检察院的财政划拨

在法国,司法财政不仅包括普通司法系统的财政、行政司法系统的财政,还包括狱政管理的财政以及未成年人司法保护的财政。司法法院系统的财政划拨以上诉法院的司法区为单位,法国本土内共设35个上诉法院。财政划拨分为四个阶段:第一个阶段:司法部部长根据各上诉法院所申报的财政申请进行审查,并与财政部协商总的司法财政拨款,方案应报议会两院进行审批;第二个阶段,司法部部长按各上诉法院管辖区内的案件数量、司法官及司法辅助人员的配备、日常的司法耗费、额外的司法耗费等进行相应的财政划拨;第三个阶段,各上诉法院的院长及检察长依类似的财政划拨标准在本上诉法院管辖内进行财政划拨,包括上诉法院以及一审的不同法院(如大审法院、初审法院、商事法院以及劳资纠纷调解委员会等)。每个上诉法院设有一个地区行政管理局(SAR: service regional d'administration),负责财政拨付的辅助工作,含数据审查、数据统计、技术支持等;第四个阶段:书记室主任在本法院院长及检察长的双重领导下在法院、检察院各部门内进行财政分配。

可见,各级法院及检察院的财政划拨,奉行以司法部为龙头、上诉法院为基本单位、院长/检察长主导的尖塔型结构,司法部部长对于司法系统的财政划拨发挥着最根本的作用。但其中有意义的核心争议是:各级法院/检察院财政划拨的标准是什么?

2001年法国所颁布的《财政法组织法》(LOLF: Loi Organique relative aux Lois de Finances)引入了一系列参考指标。依新《财政法组织法》之规定,在预算批复的项目内,在保证目标、效益的前提下,各部门公共政策项目负责人可自由调剂各项支出使用的预算额度,但对人员工资除外,不能增加人员支出,只有人员工资有结余时,可用于其他项目支出。同时,建立新的部门监控管理体系,加强对公共支出全过程的监控管理和绩效监督,用绩效预算的原则来监督每个项目的执行情况,扩大部门内部审计职能的范围,让每个公共政策项目执行者承担更多的责任。为准确反映部门在执行公共政策中发生的实际费用,评价其管理绩效,完整地体现中央政府的财务状况,新《财政法组织法》改革了现行收付实现制会计制度,决定采用权责发生制(应计制)会计制度,以更加全面及时地向议会提供预算执行情况。同时,确立了每年由审计法院对政府报表进行审计的制度,政府在提交给议会的报告中既要包含财务信息,也要包含公共政策业绩信息。

这一系列公共服务的改革反映在司法系统中,可解构为如下目标、标准和行动策略:

实现法院良好管理的目标是:1.高质量的判决;2.遵循诉讼的基本原则(对席庭审、公正审判原则等);3.合理期限。

部分参考标准:1.每种类型法院处理案件的平均期限。例如上诉法院平均的案件处理期限为15个月;2.每个法院平均库存案件的期限。例如上诉法院平均库存案件的期限为11.8个月,而大审法院为17个月;3.每个法官平均处理案件的数量;4.案件平均驳回率。需要特别说明的是,这些参考标准

受到严厉的批判,例如很多学者认为案件驳回与审判质量没有特别的关系^[1]。

行动策略:通过标杆管理(bench marking)对机构间工作的比较,以进行测量分析和持续改进。例如在法国,全职法官平均每年要作出447个民事判决,或者221个轻罪判决;刑罚适用法官每年要作出113个羁押罪犯的判决以及351个在开放场合服刑罪犯的判决;预审法官每年要处理正在预审的案件94起,以及新收案件54起。

2. 各级法院/检察院的人事管理

(1) 职数设定 各级法院及检察院的司法官和司法辅助人员的职数设定均由司法部进行确定。各级法院和检察院的负责人仅得遵照执行,无权修改(既不能增加职数,也不能冻结招聘)或变通(例如不能将少年法官的职数设定修改为预审法官)。上诉法院院长和检察长的唯一裁量权便是对司法部所设定的职数在辖区内进行分配。

(2) 人事任命 法国的司法官分为三级,分别为二级司法官、一级司法官和最高级司法官。新上任的司法官由共和国总统在司法部部长的提议下,以法令的形式予以任命。司法官必须在上诉法院内进行宣誓。需要特别指出的是,法国自1992年起便确立了“侧面遴选”(recrutement latéral)制度,允许35周岁以上、拥有法学硕士学位、在私营部门或公权力机构工作,或者担任书记室负责人,且有7年或17年执业经验的人员,直接任命为二级司法官和一级司法官。法律还设立了最高级司法官(hors hiérarchie)遴选,不设限额,“工作10年以上的大学法学院教授,以及拥有20年执业经验的驻最高行政法院及最高法院的律师,或者有25年执业经验的其他律师”可直接遴选为最高级司法官。

对于直接任命,法国设立了专门的任命委员会(commission d'intégration),由最高法院院长负责。任命委员会给候选人6个月的考核期。由国家司法官学院组织实习,并由国家司法官学院毕业委员会(le jury de sortie)通过面试对候选人的能力进行评估,提供意见。任命委员会根据这些意见决定是否予以直接任命。2005年,法国共有335名候选人报名,但仅有27人直接晋升,比例为8%。2006年则有14名候选人直接入选为二级法官,8名入选为一级法官,2名遴选为最高级别法官,总数达24人^[2]。

3. 司法官晋升制度

(1) 司法官最高委员会 司法官最高委员会由共和国总统任主席,司法部部长任副主席,司法部部长可代总统主持司法官最高委员会。司法官最高委员会设两个组,一组负责法官事务,一组负责检察官事务。两组设四名共同的成员,分别由共和国总统、国会议会议长、众议院议长以及最高行政法院全院大会遴选产生。此外,每组还有6名遴选产生、来自不同司法层级的司法官代表。委员任期四年,可连任。因此,法国时下的最高司法委员会由主席、副主席及16名委员组成。法官小组中包括5名法官和1名检察官,检察官小组中则包括5名检察官和1名法官。

司法官最高委员会负责提出高级别法官(包括最高法院的法官、上诉法院院长以及大审法院的院长等)的任命建议,以及审批司法部所提交的其他法官的提名建议。需要特别指出的是,司法官最高委员会检察组对于检察官的任命并没有约束力,后者由司法部予以决定。总检察长的任命亦无须听取司法官最高委员会的意见,而由部长理事会予以确定。

在实践中,司法官最高委员会所负责的工作十分具体,牵涉重大利益关系,故要求极高。对于高级别法官的任命建议,司法官最高委员会将委托两名报告者准备所有候选人材料,并由全体委员进行认真审查。此后,全体委员必须与候选人进行“会谈”,“听取候选人对职业动机的解释、对未来职位的

[1]Nicolas d' Hervé., La magistrature face au management judiciaire, in RSC 2015 p.49 et s.

[2]从2000年至2004年,共有77名律师、25名公务员、14名管理人员以及9名书记室负责人直接晋升为法官。

设想以及对司法制度更一般的思考”。这一环节至关重要,往往决定候选人的成败。在听取候选人陈述后,司法官最高委员会进行集体合议,选择最合适的候选人,并在爱丽舍宫举行的法官最高委员会全体会议上向共和国总统提交名单,报告者还须向共和国总统口头阐明理由。

对于其他法官的任命,司法部将任命方案提交司法官最高委员会,并通过电子邮件发送所有司法官。所有司法官均可对任命方案提出意见或异议。司法官最高委员会在综合各方意见后,与司法部部长在司法官最高委员会所在地(即巴黎凯布朗利)举行工作会议,向司法部部长陈述意见。如果司法官最高委员会对法官任命方案持反对意见,则司法部部长应撤销其所拟进行的任命。

(2)司法官的晋升 在法国,司法官的职务晋升并不完全甚至不主要以从事本行业的资深程度为标准,而更多地取决于司法官本人的职能素养。为此,法国确立了较为完善的司法官评价机制。

依1958年《司法官身份法》第12-2条之规定,每位司法官在司法部均有一份“行政档案”(dossier administratif),所涉内容包括司法官的公民身份、任命文件、司法级别、所受培训以及司法事故和纪律惩戒。档案中不得含有法官的政治观点、工会观点或者宗教观点,以及涉及司法官私生活的材料。

司法官“行政档案”最核心的部分便是业绩考核(cote d'évaluation)。除最高法院法官以及上诉法院院长外,所有法官每2年均必须进行职业评价,由其上级负责(各级法院或上诉法院院长),适用对席程序。职业评价采用书面的标准文本。受评价司法官在考核程序中通过“自我评价”以及“评价会谈”(l'entretien d'évaluation),充分陈述以往自己从事司法职业的相关情况。评价机构(l'autorité de notation)综合行政档案以及司法官的个人陈述作一书面的综述材料,包括对司法官的总体评价以及所擅长的职位建议和是否需要进行培训。书面材料中还应附一份分析评价表(évaluation analytique),有28个不同等级的评价标准(从“特别优秀”至“不合格”),分为四部分:一般职业能力、司法能力与技术能力、组织能力与活动能力以及职业责任品格。相关评价同时发送所涉司法官,后者可以在晋升委员会提出意见。晋升委员会(commission d'avancement)应听取申请者以及上级机构的意见,如果发现明显的错误,则予以矫正,并发布载明理由的意见,附在司法官的行政档案中。

司法官最高委员会在提供晋升意见时主要考虑如下标准:

候选人的职业素养,这是决定性的标准。评价主要依据各司法官行政档案中的各种材料。

职位设计。司法官最高委员会希望能在拟任职位和候选司法官之间寻求最佳的契合点。因此,委员会将综合候选司法官的管理能力、行政能力、活动能力(如法院院长)或司法能力(例如最高法院的法官),以进行最佳的人才资源配置,确保司法制度的良好运行。

地域及职业轮换。法国司法官在履职一定期限后会进行地域及职能的轮换,这主要是为避免司法官与地方有过多的利益牵连,以及矫正司法官长期履行相同职责的思维惯性。这也是司法官最高委员会在决定候选司法官履职的一项重要参考指标。

候选司法官的年龄及资深程度。如前所述,这并不是决定性因素,但在能力相近的候选人之间,司法官最高委员会会考虑更为资深的司法官。

4. 法院/检察院内部的行政事务管理

法国法院/检察院内部的司法行政管理主要由司法辅助人员负责,司法辅助人员主要包括书记官和执达员^[1]。书记室主任在院长和检察长的双重领导下负责本法院及检察院内部的司法行政管理工作。

[1]商业法院的书记官、公证员和鉴定人等,因身份和职责较为特殊,不太具有参考价值,故略去不论。执达员主要负责案件执行,工作性质比较单一,本文也从略介绍。

(1)书记官 书记官隶属公务员编制,辅助司法官进行工作,负责法院和检察院的日常事务性管理,具体包括:负责传唤当事人及证人、制作笔录、起草文件;向其他法院移送案卷及相关法律文书的副本;向当事人发送各种法律文书;当事人不能前往法庭宣誓时,书记官协助法官前往当事人所在处见证其宣誓;负责收取与诉讼文书及执行程序有关的费用,并负责该费用数额的审核,向当事人提交收费的审核证明。此外,根据《法国民事诉讼法典》的规定,书记官在民事登记簿上登记全部诉讼请求、书状及判决之节录,并按照有关该登记簿的规定进行分类,保存在大审法院的书记室,在当事人出生证书的备注栏内,以记述上述文件的方式进行公告。书记官还负责加盖执行令印。在扣押工作执行过程中,债务人的雇主每月向书记室寄送相等于债务人工资中可扣押部分的款项,书记官收到支票并在案卷上记明之后,负责寄送给债权人。

书记室主任主要负责:辅助院长的工作及书记室的行政管理、人员配备,对全体书记官的工作负责;制定法院的预算并保证这些预算的执行,管理法院的经费分配;负责法院设备、房间、图书馆杂志和书籍的管理、更新和维护;负责接待公众等集体活动的组织工作,制定并执行法院内部规章;负责制定具体的措施以落实院长及检察长下达的指示。此外,书记室主任也履行书记官的职能。如果书记室主任职位空缺或书记室主任因故不能出席时,由副书记室主任代替其履行职责。

可见,在司法系统中,书记室承担着绝大多数的行政管理工作。

(2)执达员 顾名思义,执达员主要负责案件执行。具体工作包括:执行文书送达、财产的保全扣押、强制执行、估价拍卖、制作私署证书等。在执行公务过程,执达员有权查询国家机构、政府、社会和行业组织的相关信息,并有权请求执行法官和检察官进行协助,例如无法查明的债务人地址、当事人对抗强制执行等。

二、法国行政司法系统^[1]的行政事务管理体系

法国行政司法系统从人员构成、权力配置、法源适用乃至程序规则均亟具独特性,故有必要先简单介绍法国现代行政司法系统的形成,方可深刻理解“审判行政机关,仍是行政”的原则,或者说“行政法官不应当是在行政领域专长的法官,而应当是具有行政官头脑的法官、一个意识到自己的裁决应当成为行政活动补充的法官”。也正是这一制度内涵,让法国行政司法系统的行政事务管理权与行政审判权处于十分复杂、尖锐甚至在个别案件中相互对立的关系,并受到欧洲人权法院的多次败诉判决。

1. 法国现代行政司法系统的形成

大革命后,法国开始着力于现代行政诉讼制度的建构。其中,最核心问题便是构建审理行政诉讼案件的行政法院体系。1789年制宪会议否决了两项建议:其一是将行政审判权交由普通的司法法院行使;其二则是设立既独立于司法法院又独立于行政机构的“特别”法院,由其负责行使行政裁判权。之所以否决第一项建议,是因为立法者担心此举将导致司法法院的权力膨胀,并可能干扰行政系统的日常运作。而否决第二项建议的原因则在于“特别”法院在旧制度时期早已声名狼藉,不管在情感上还是在理智上都难以肩负受理行政裁判之重责。因此,在行政诉讼制度设立之初,行政裁判权实际上交由行政人员(即“实际行政组织”)所组成的合议集体及政府行使。具体而言,对于某些省、县级地方案件,由省、县政府(即合议制执行机构)审理;余下的案则件交由国王主持的部长会议审理,国王是整个国家行政组织的元首(1791年9月7-11日法律)。由于共和3年果月5日宪法(第15条)明令废除部级集体负责制,部长从此成为法官,并对自己主管部门的案件享有管辖权。

共和历8年,执政府对行政诉讼制度进行了较深入的改革,废除了原先的行政官—法官体制(ad-

[1]在行政诉讼中,检察官所承担的职能极少,不具有代表性,故本文略去不论。

ministreur-juge)。但行政机构在行政司法中依然占有一席之地:行政裁判权由原先的实际行政组织转由咨询性行政组织行使。后者不仅可为实际行政部门提供咨询意见,还可受理并裁判因实际行政组织行政行为所引发的诉讼,但行政首脑(国王)享有最终决定权。因此,法国在早期并未设立所谓的“法院”或“法庭”,而是建构了极具行政色彩的“参事院(Conseils)”,即国家参事院(Conseil d'Etat)和地方各省参事院(conseils de préfecture)。在学说上,共和历8年所确立的行政裁判制度又称为“保留裁判制度”(le système de justice retenue),意即行政首脑保留了对行政裁判的最终决定权。

保留裁判制度颇具局限性。其最根本的原因在于行政司法的独立性受限,国家元首可随时修正或推翻国家参事院所作出的决定。例如,国家参事院所通过的法律文本只是决定草案,须报由国家元首以命令或法令的形式批准通过。而国家元首拒绝批准某一决定草案的情况也时有发生。为杜绝这一风险并保障行政司法的独立性,法国通过1872年5月24日的法律最终撤销了保留裁判制度,并将裁判权委付于行政法院,即设立了所谓的“委任裁判制度”(Le système de justice déléguée)。自此,行政法院可自行对行政纠纷作出判决或自行通过某一法律文本,而无须获得国家元首的签字及首肯。与此同时,国家还设立了权限争议法庭,以解决司法法院和行政法院所可能出现的管辖权冲突。

从保留裁判制度到委任裁判制度的发展无疑极具进步意义。正如法国宪法委员会所评价的,“正是从1872年5月24日法律开始,根据一项共和国法律所确认的基本原则,行政司法的独立性才获得宪政依据”。但委任裁判制度也具有一定的局限性。例如,根据1872年5月24日的法律,行政法院虽被赋予完全的管辖权,但驻省代表依然被视为一般法律上的行政法官,市民应首先向其提交诉状。从这个意义上讲,行政法院仅作为上诉级别的法院介入案件诉讼。

从委任裁判制度至今,法国行政诉讼又经历了诸多发展,既包括行政裁判价值理念的转型,也包括行政诉讼程序技术规则的变更,既包括裁判主体的权力重划,也包括裁判案件的类型改革。例如,1986年1月6日第86-14号法律所进行的改革,确立了行政法院法官独立裁判原则。自此,行政法院法官的地位开始逐步趋同于司法系统内的法官。又如1987年12月31日第87-1127号法律所进行的改革,法国设立了上诉行政法院,以解决最高行政法院负担过重的难题等等。正是这一系列基于社会背景变迁的法律改革构建了法国现行的行政诉讼制度。

2. 行政司法系统的司法资源配置

一如前述,在法国行政司法系统的司法资源配置中(无论是财政拨款、职数设置,还是其他),最高行政法院均发挥着核心作用。具体而论:

(1)最高行政法院的副院长^[1]负责直接与财政部部长协商行政司法系统的财政拨款、职数设置以及其他物资调配。司法部对行政司法系统的司法资源配置没有任何决定权。行政法学界认为,这意味着最高行政法院在某种意义上担任了行政司法系统“保护的盾牌”(bouclier protecteur)^[2],阻隔了行政权的入侵。

(2)最高行政法院的秘书长在副院长的领导下负责最高行政法院的日常管理(《行政司法法典》第R121-9条),并在副秘书长的协助下,负责各级行政法院以及行政上诉法院财政分配方案的执行(《行政司法法典》第R121-11条)、物资、技术手段以及文献资料的供给(《行政司法法典》第L232-5条)。秘书长还可就司法资源配置向最高行政法院副院长提出建议(《行政司法法典》第R232-28条)。

(3)书记官的职数配置较为特殊,最高行政法院负责与财政部协商总的职数设置。但各级行政法

[1]法国最高行政法院的院长名义上由总理担任,但仅是虚职,实际负责人为最高行政法院副院长。

[2]Hélène Pauliat., “le modèle français d’administration de la justice : distinctions et convergences entre justice judiciaire et justice administrative”, in *Revue française d’administration publique* 2008/1 (n° 125), p.97.

院以及行政上诉法院之间的分配方案采用“双重管理机制”：中央层面归最高行政法院和内政部决定，而地方层面则由行政法院以及行政上诉法院的院长以及省长决定。“双重管理机制”因运行机制复杂而受到理论界及实务界一致的批判。

(4)最高行政法院作出的判例具有法律效力，各级行政法院及行政上诉法院应予以遵循。最高行政法院还有权决定创设新的行政法院，负责监督现行各级行政法院及行政上诉法院是否有效履职。

3. 行政法官的人事管理

与普通司法系统的法官不同，行政司法系统的法官属于公务员，不享有终身不可罢免的特权。但最高行政法院的法官比较特殊。虽然《行政司法法典》未规定其身份保障，但按惯例，最高行政法官的晋升按年限自动进行，故事实上也是“任职终身制”。

而对于行政法院和行政上诉法院的法官，情况则不相同。1987年，法国行政司法系统设立了行政法院及行政上诉法院高等委员会。该委员会由最高行政法院副院长担任主席，成员12名，包括：1.行政法官，行政司法常设监督委员会的会长；2.公共职能的总负责人；3.最高行政法院的秘书长；4.司法部负责司法事务的负责人；5.从行政法庭和上诉行政法院成员名单中选举出的5名成员代表；6.国家总统、国民议会主席、参议院议长委派的三名人士，任期三年，不得更换。行政法院及行政上诉法院高等委员会负责对行政法院及行政上诉法院法官的晋升和纪律处分提出建议，但最终决定权仍在最高行政法院。

4. 行政法院内部的行政事务管理

一如前述，最高行政法院的秘书长在副院长的领导下负责最高行政法院的日常管理（《行政司法法典》第R121-9条）。各级行政法院和行政上诉法院的秘书长在院长的领导下负责法院的内部管理，包括：1.保障高级委员会的秘书处的运行；2.管理行政法庭和上诉行政法院的档案室及其人员的培训；3.协调行政法庭和上诉行政法院物资、技术方法和文献资料的需要。行政法院亦设书记室，书记官承担司法审判的辅助事务，包括传唤当事人及证人、制作笔录、起草文件、向其他法院移送案卷及相关法律文书的副本、向当事人发送各种法律文书等，具体职责与司法系统的书记官并无实质区别。

三、两种行政事务管理体系与司法权运行的样态

1. 外部主导的行政事务管理体系与司法权的运行

在普通司法系统中，外部主导的司法行政事务管理体系所面临的重要追问便是：司法部作为行政机关，负责对司法系统的财政拨款，是否可能影响司法权的独立运行？

对于这一个问题，法国的学者投以极大的关注，相关的学术著述可谓汗牛充栋，支持者与反对者各执一词，难以说服对方。从法国国家的权力构造看，司法部确实拥有极大的权力，具体而言包括：(1)司法管理：人事、不动产、设备及技术管理；(2)预备某些领域的法律文本及规章条例，如刑法、法国国籍法或家庭法；(3)看管司法机关判决所托管的主体，如少年犯或具有人身危险性的未成年人及处于司法掌控下的成年人；(4)制订及实施宏观的司法政策：帮助犯罪受害人，刑事政策，打击有组织犯罪，法律及司法的可接近性。但司法部可否干预具体案件的办理？或者更具体而言，司法部所行使的司法行政管理与司法权的关系如何？显然，这是一个颇有意味的问题。

在法院系统，这一关系较为纯粹。司法部部长与各级法院院长并不存在行政上的隶属关系，因此无论在正式的法律制度上，还是在可能的潜规则下，司法部部长均没有直接的渠道去干预个案的审理。尤其是依《法兰西第五共和国宪法》第64条之规定，法官任职为终身，履职不受行政机关及立法机关的干预。行政首脑干预案件办理，均会受到弹劾，甚至可能受到司法追诉。故近代以来，法国从未出现司法部部长（或者掌玺大臣）直接干预法官裁判的案件。但司法部所享有的行政事务管理权尤

其是在财政拨款上的重要决定权^[1]是否可能间接地影响案件办理?公允而论,这种“政治”上的影响是客观存在的,但存在很多的制约因素。例如,司法部部长并非单独决定财政预算,而须与财政部进行协商,且应立足上诉法院所申报的财政申请。克减预算将面临来自一线法官的罢工压力。2000年以来,法国法官已经进行过多次罢工,国家司法机器几近崩溃。最重要的是,无论是新闻媒体,还是法官工会,克减预算将会引发诸多揣测,如果司法部部长有借此干预案件之嫌疑,则将会面临政治危机。可见在法国,司法行政管理权与司法权的关系并不能简单地放在法律制度的框架下进行分析,还应立足更宏大的政治生态背景。

但在检察系统,这一关系就比较复杂。因为依1958年12月22日《法官身份法》(l'Ordonnance portant statut de la magistrature)第5条之规定,“司法部部长负责统辖各级检察官”。这里所谓的统辖权主要包括两个方面:其一,司法部部长可通过行政通令(circulaire)或一般性指示确立和协调全国范围内的司法政策尤其是关系国计民生的刑事政策,各级检察院应奉行^[2];其二,司法部部长对检察官的人事任免及权责追究拥有更大的决定权。在这样的制度框架下,司法部部长是检察系统的首脑,对系统内的“人、财、物、案”等均有相当的影响力,这是否因此影响检察权的独立运行?这里需要作进一步分析。首先,在法国现行的司法体制下,检察权具有较强的行政属性,故权力构造呈“金字塔”型:司法部部长处于权力顶端,下位的检察官原则上必须服从上位检察官的命令或指示。在具体的权力运行中,共和国检察官在履行检察职责时受总检察长的指挥;总检察长在履行检察职责时受司法部部长的指挥;代理检察官或代理总检察长在履行检察职责时受共和国检察官或总检察长的指挥。但这一权力受到一定的限制。法国依然保留了“文书受限,言论自由”(La plume est servie, mais la parole est libre)的基本原则,即提交法庭的卷宗材料必须载明司法部部长或上级检察官的意见,但出庭的检察官可在法庭上自由发言,甚至发表与书面意见完全相反的观点。“只要检察官认为其在庭审程序中发表相左意见有助于法律的正确适用,则他/她有权让法官明白这一意见”^[3]。故司法部与各级检察院保持较大的独立性,这可在很大程度上有效避免了行政权力对检察机关独立性的干预和影响。其次,如前所述,法国的政治生态奉行权力制衡,行政权还面临来自立法、司法以及外部监督的制约,司法部部长借财政、人事之便间接干预案件办理,将面临重大的信任危机乃至政治危机。

2. 内部主导的行政事务管理体系与司法权的运行

在法国,行政法官的独立性原本便倍受质疑,主要体现在行政法官的双重职责上,即行政职能和司法职能。一般而言,最高行政法院的行政职能要优于司法职能,而上诉行政法院和初审行政法院则刚好相反,司法职能要优于行政职能。司法职能和行政职能的混合性引发了一些相当棘手的问题:例如最高行政法院已对某一法令草案提供了肯定的意见,但利害关系人随即对该法令向最高行政法院诉讼部门起诉,则最高行政法院作为利益关系方如何独立公正裁判案件?欧洲人权法院便认为,法国最高行政法院既掌握了司法权,也掌握了立法权和司法管理权,在很多案件中既是裁判者,也是政府法律意见的提供者,有悖“公正程序”原则。而政治权力介入的风险更令法国理论界及实务界感到担

[1]如前所述,司法部部长并不掌握法官的人事权。

[2]在2013年前,法国司法部部长享有个案指示权,即可“通过书面指示向总检察长揭露所知悉的刑事犯罪,并命令其进行或者指派检察官启动公诉”,还可“向有管辖权的法院提交其认为合适的书面请求”。2012年,法国时任的司法部部长克里斯蒂安娜·杜比拉(Christiane Taubira)承诺对检察权进行司法化改革,并力促2013年7月25日第2013-669号“关于司法部部长与检察官在刑事政策及推进公诉方面职权的法律”(LOI n° 2013-669 du 25 juillet 2013 relative aux attributions du garde des sceaux et des magistrats du ministère public en matière de politique pénale et de mise en œuvre de l'action publique)在议会得以闯关通过,新法最重要的一项改革便是废除了司法部部长在刑事个案中的指令权。

[3]J. VOLFF: Le ministère public, PUF, 1998, p.47 et s.

忧。一方面,以最高行政法院为顶点的金字塔型权力构造虽在一定程度上可以摆脱外部行政力量的干预,但却在内部形成了新的“行政化”。在具体的个案中,司法审判可能不会受到行政机关的干预,但却极可能为最高行政法院及相关负责人的意志所左右。相对于外部干预而言,内部的干预反而缺乏必要的制衡与监督力量,且更具有隐蔽性和技术性;另一方面,行政司法系统的运行也不可能完全摆脱外部行政力量的干预。这主要因为除最高行政法院(仅是事实上的“终身任职权”)外,各级行政法官均不享有终身不可罢免权,也应象普通公务员一样履行谨慎义务,这令政治权力干预成为可能。甚至在极端的情况下,最高行政法院的法官也难以幸免。例如1960年最高行政法院法官安德烈·雅克梅(André Jacomet)便曾因反对法国的阿尔及利亚政策而被免职。

四、法国模式的批判性思考——兼论中国司法行政管理制度改革的走向

应当说,因司法体系的发达程度差异较大,法国与中国在司法行政管理制度上的改革重心并不相同。在法国,时下司法行政管理制度改革所面临的巨大挑战并非“去行政化”,而主要是源自新自由主义的追问:即,在司法资源极为有限、诉讼案件却呈爆炸之势的今天,司法体系是否亦应进行高效管理,以达致效率与公正的双重目标^[1]?从一开始,司法与管理便产生重大的分歧^[2]:前者以追求合法、公正为指向,后者却以提高绩效为核心。不少学者及实务人员担心,绩效考核指标的制订可能使法官致力于公正以外的目标,屈服于源自管理者直接或间接的指令。但管理与司法的融合,在法国经历了无意识的抵制、技术性的抵制、被动的屈从以及主动的提升等四个阶段^[3],其中既有决策者及学者的主动推动,更有现代司法实践发展的逆向施压。公众对现代司法体系的多元需求,是新公共管理运动诸多理念得以在司法领域渗透并蓬勃发展的核心动因。

这里我们仅以中国现实的改革需求为导向,对法国现行的司法行政管理事务模式进行批判性思考,以发现值得借鉴或反思的要素:

1. 司法行政管理应以司法权独立运行为前提

在法国的普通司法系统中,司法权的独立运行是宪法所确立的基本原则。因此,司法行政管理必须严格以司法权的独立运行为前提。无论是宏观事务管理,还是微观事务管理,司法权的独立运行均不受外部侵扰。Lolf改革所确立的“管理质量新标准”亦是以保障司法独立为前提。法国的行政司法系统则比较特殊,行政法官具有行政及司法的双重职责,既是个案的裁判者,也是政府决策的咨询机构,因此在多个案件中受到欧洲人权法院的批判。最高行政法院在行政司法系统中的权威地位在很大程度上影响了行政法官的独立裁判,这也是法国行政司法系统现在所面临的严峻挑战。

中国时下所倡导的司法行政事务管理体制的改革便是以“去行政化”、“去地方化”为目标,初步确立了司法系统内的财政及人事的省级直管制度,旨在避免地方及行政权力干扰司法权的独立运行。这一改革既符合国际惯例,也直面中国司法体制长期以来所存在的痼疾。但也应看到,各试点单位在司法改革举措推行过程中面临着固有的体制障碍及各种非常现实的技术难题,许多省市很难全面、严格贯彻中央司改的精神,“行政事务管理权”直接或间接干预司法权运行的情况依然屡见不鲜。“管理”与“干预”的界限在许多重大敏感案件中模糊不清,司法人员独立办案的动力及保障机制不足。如法国经验所示,倘若司法行政管理未以司法权的独立运行为目标和前提,则司法体制改革很难取得预期成效。

[1]N. Arpagian, Et si la justice se mettait au management?, Le nouvel économiste, 1998, n° 1115, p.116.

[2]更详细的争论,参见Nicolas d' Hervé., La magistrature face au management judiciaire, in RSC 2015 p.49 et s.

[3]此处借用了法国学者尼古拉的部分措辞,参见Nicolas d' Hervé., La magistrature face au management judiciaire, in RSC 2015 p.49 et s.

2. 司法行政管理还应兼顾司法效率提升

如前所述,法国时下的司法行政事务管理制度改革主要以“提高效率”为主,这令一些学者尤其是司法官员感到担忧。“管理”与“审判”原本便奉行不同的逻辑,而法科人士大抵又对“管理”这一陌生领域的诸多理论存在误读,因此改革所面临的阻力可想而知。但正如一些开明学者所言,“应以全新的质量视角考察司法管理,如此,司法管理与司法权之间的冲突即可调和”^[1]。一旦赋予管理以质量属性,管理就不再是一种不透明复杂的官僚体系、一种“恶”的存在,而是一种促进司法在公共服务领域更为现代化、合理化及合法化的手段^[2]。法国学者雅克·谢瓦利(Jacques Chevallier)教授则认为,“质量是一种改变行为及调整模式的方式……质量议题是意识形态的催化剂及改革的动力,因此不容忽视”^[3]。他认为赋予管理以质量属性有两层含义:一是追求效率,即“管理要求在最佳状态下完成任务,这就需要注意提供服务的质量及最大限度利用可资利用的方法”;二是参与一般意识形态的构建,即“构建全新的、更为灵活、更为宽容的模式使每个人都参与到管理责任中,以此替代基于权威及强制力而盛行于内部秩序及社会关系的刚性命令模式”^[4]。面对合理化、现代化及透明化的新要求,管理质量的新标准也将产生。质量议题带动组织及功能运转新方法的产生,这也为以积极方式重新审视司法管理带来契机。

因此,法国先后出台了“司法正义计划”(参见表1)、“玛丽安章程”(la Charte Marianne)^[5]等改革方案,将司法绩效考核纳入司法行政事务管理的重要组成部分。

表1 “司法正义计划”年度绩效项目

目标	指标(示例)
在合理期间内作出高质量的判决	每类法院处理案件所耗费的平均期限;理论上处理案件的期限;适用解释的概率;修改材料错误及判决失败的概率;各庭所处理的案件数量;等等
拓展及多元化刑事结果	刑事结果的概率;起诉的概率
加强刑事判决的执行力	执行率;执行所耗费的平均期限
控制司法成本增加	每个已经有刑事处理结果的案件所耗费的平均司法成本
确保快速登记司法判决及加快报告的发布	收到相关文书后登记判决所耗费的时间
发展现代电子通讯方式	司法机构配有视频会议设施的的概率

与法国相比,中国的高层决策者时下更关注案件质量评估体系,着重“案件质量评查,完善司法过错责任追究机制”。但随着“立案登记制”的实行以及“程序正当化”进程的加速,各地均有程度不一的“案多人少”之呼声,一线法官的办案压力剧增,司法权的公正运行随即受到严峻挑战。在此背景下,司法管理所蕴含的效率理念自然应引起决策者的高度重视。令人欣慰的是,中国司法系统近些年来以“信息化技术”为依托,致力于提高司法管理的效率与质量,取得了显著的成绩。可以预期,效率提升在未来很长一段时间也将是中国司法行政管理的重要关键词。

3. 外部主导的司法管理体系与内部主导的司法管理体系均有缺陷,但不应忽视宏观政治生态背景的制约

在法国的司法管理体系中,无论是外部主导的模式,还是内部主导的模式,均可能存在权力干预

[1] Lucie Cluzel, “La promotion de la qualité dans les services publics, un précédent pour la Justice?” in Emmanuel Breen, *Evaluer la Justice*, PUF 2002, p.53.

[2] Lauren Bertier and Hélène Pauliat, “Quality management in the judicial system and the courts in France”, in CEPEJ, *Quality management in courts and in the judicial organisations in 8 council of the Europe member states*, 2010, p. 57.

[3][4] J. Chevallier, “Le discours de la qualité administrative”, RFAP 1988, n°46, p.122, p.123.

[5] “玛丽安章程”的主要目的是保证公职机构接待用户的质量;主要内容是公共服务部门应适用的基本准则,如文明礼貌(la courtoise),可接近性(l’accessibilité),快捷性(la rapidité),回复的清晰度(la clarté des réponses)及耐心听取、严谨、透明的精神(un esprit d’écoute, de rigueur et de transparence)。为保障章程实施效果,全国各法院均设有投诉处理机构,当事人及司法用户可以就其不满意之处及时投诉。

的可能。且与很多中国比较法学者的预期刚好相反,内部主导的管理模式可能还更缺乏必要的制衡与监督力量,更具有隐蔽性和技术性。在讨论司法行政事务管理与司法权的独立运行时,我们不应忽视宏观的政治生态背景,而陷入纯粹的技术比较,否则将误导中国司法改革的方向。

以外部主导的司法管理体系在法国之所以不会或不容易干预司法权的独立运行,其重要的宏观政治生态背景是:行政权因最为强大而受到最普遍的关注,也受到诸多权力的制约。司法部与财政部虽然掌控司法系统的财政拨款,但仍受到国会议会及上议院的审查;司法系统的财政拨给可能导致法官工会的反对,引发法官群体的罢工;媒体舆论对行政权干预司法尤为敏感;高级别行政官员干预个案办理将受到弹劾,执政党也会因干预丑闻在竞选中处于不利地位。

与法国相比,中国的政治生态背景大不相同,行政权总体而言还未能得到有效制约,“行政化”渗透到包括司法系统在内等各个领域,等级分明的行政官僚体系取代行业标准成为唯一权威标杆。在此背景下,司法系统的“去行政化”,反而容易导致司法系统在国家政治权力版图中的“自我矮化”。因此,无论设立外部主导的司法管理体系,还是设立内部主导的司法管理体系,中国的司法行政事务管理制度改革不应忽视外部环境的构建。甚至从某种意义上讲,建构合理的外部政治生态环境,是中国诸项司法改革举措取得成功的重要因素。

4. 理论界及实务界对司法管理研究的关注与投入

自2001年Lolf改革后,法国的理论界及实务界对司法管理研究投入了极大的精力。这一方面是为了回应时代对现代司法体系的多元需求,另一方面也是为了弥补传统法学研究的不足。一系列较有影响力的著述^[1]从研究方法、制度设计、技术应用等诸领域探讨了司法管理各层次的问题,并吸引了经济学家、管理学者共同参与,其中不乏学科间的观点碰撞与冲击,为传统法学研究带来了全新的课题,也促使法学理论界对传统法学研究方法进行系统性反思。

应当看到,与法国相比,中国时下司法改革的种种举措对司法管理体系的整体目标和方法设定缺乏理论的系统性与自觉性,并未在学理的高度上意识到司法管理与司法权的公正运行存在紧密的关系。传统的法学研究对管理学的论域关注不足,仅主要立足于司法实践经验的反馈,并作一粗放式的总结。如何精准使用司法管理的方法指导司法实践,以促使公正与效率的最佳结合?如何综合使用管理学、经济学及社会调查的方法对司法效果进行质量评估分析?如何科学设定司法管理评估的指标体系?这些均值得理论界及实务界作进一步探索。

概而言之,“去行政化”并不等同于“去行政管理”。在警惕司法行政事务管理权以各种形式直接或间接妨碍司法权独立运行的同时,我们也应看到现代司法行政事务管理理念与制度对于提高司法效率与质量具有极其重要的作用。自中共三中全会、四中全会以来,一系列蕴含司法管理目标的改革举措已在各试点单位试行,并已取得了相当的成果。但与法国相比,我们仍有进一步反思和提高的空间。有鉴于此,笔者呼吁,所有关心中国司法改革的同仁应在此一议题上投入更多精力,为构建良好、有序、公正的司法秩序提供智力支持。

[责任编辑:钱继秋]

[1]例如E. Breen, *Evaluer la justice*, PUF 2002; Nicolas d' Hervé., *La magistrature face au management judiciaire*, in RSC 2015 p. 49 et s.; N. Arpagian, *Et si la justice se mettait au management?*, *Le nouvel économiste*, 1998, n° 1115, p.116; A. Garapon, *La raison du moindre État, le néolibéralisme et la justice*, Paris, Odile Jacob, 2010; J. Danet, *La justice pénale entre rituel et management*, PUR, Rennes, 2010; *La réponse pénale, dix ans de traitement des délits*, PUR, Rennes, 2013; D. Kaminski, *Pénalité, management, innovation*, Travaux de la faculté de droit de Namur, n°29, Presses universitaires de Namur, 2009。