

审判管理进一步改革的制度资源与制度推进 ——基于既往实践与运行场域的分析

郭 松

(四川大学 法学院, 四川 成都 610064)

摘 要: 既往审判管理呈现出管理基点的控制性、管理对象的复合性、管理过程的贯通性、管理方式的单一性与管理重心的偏颇性等特点, 其运行处于由司法逻辑与行政逻辑高度混同、法院组织高度行政化的科层结构与地方法院竞争性的关系结构构成的复杂场域中。审判管理的诸多问题在很大程度上正是由其所决定。审判管理进一步改革必须着眼于破解其所处场域深层结构性要素的制约, 充分利用新一轮司法改革形成的相关制度资源, 从三个方面推进, 即: 明确区分司法逻辑与行政逻辑, 防止行政逻辑在审判管理中越位; 合理改造法院内部结构, 推动审判管理从集权行政化管理向分权专业化管理转型; 积极引导地方法院的竞争回归理性, 摒除审判管理功利化的行为取向。

关键词: 审判管理; 实践样态; 场域构成; 制度资源; 制度推进

中图分类号: D916.2

文献标识码: A

文章编号: 1006-6128 (2016) 06-0062-19

自 1999 年最高人民法院在《人民法院第一个五年改革纲要 (1999-2003)》(以下简称“一五纲要”)中提出“建立符合审判工作特点和规律的审判管理机制”的基本任务与改革目标以来, 全国各级法院围绕审判管理的机制、职能与制度等内容展开积极探索, 初步确立了以统一指标体系为向导, 案件流程管理、审判质量管理、司法绩效评估“三位一体”的审判管理工作格局。^①总体来看, 这一格局的确立与运行“对全国法院的审判工作产生了十分明显的激励、引导、规范和监督管理效应”。^②但与之相伴的问题也非常明显, 集中体现在两个方面: 第一, 行政化的管理方式对审判权形成了实质性干预, 从而在相当程度上固化甚至加剧了审判权运行的行政化; 第二, 一些有违司法规律的管理制度给中基层法院和一线法官造成极大的负累与压力, 挫伤了法官的积极性与自信心。这些问题的存在, 以及体现管理效果的案件质效指数的攀升并未带来与之相应的司法权威与公信, 使得各界对审判管理的批评不绝于耳。

对于审判管理的这些负面效应、实际效果与社会反应, 法院系统其实有着较为清醒的认识, 也希望通过改革创新构建符合司法规律、配置科学、运行合理的审判管理机制。为此, 有关审判管理

收稿日期: 2016-03-11

基金项目: 国家社科基金项目“审判管理对审判权运行的影响及规制研究”(14BFX054); 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

作者简介: 郭松(1977-), 男, 湖北潜江人, 四川大学法学院副教授, 法学博士。

①参见胡夏冰《审判管理制度改革: 回顾与展望》, 《法律适用》2008年第10期, 第13页。

②张军主编、最高人民法院研究室编著《人民法院案件质量评估体系理解与适用》, 人民法院出版社2011年版, 序言第1-2页。

改革的举措不时被推出，尽管其效果难尽如人意。在党的十八届三中全会作出“全面深化改革”的战略决策后，法院系统推进审判管理改革的愿望更加强烈，最高人民法院更是在司法改革总体规划下提出了改革的方向性意见，部署了相应的改革方案。^③对于审判管理改革的这一整体动向当然应该予以关注，但更应该关注的是法院系统自党的十八届三中全会以来已落实为改革实践的相关制度作为，尤其是一些制度创新与突破，因为按照制度经济学的观点，组织发展的关键在于内部制度的创新与再造，而这种创新与再造往往会生成更有效率的制度。^④此外，更为重要的是，基于我国当前的司法现实，通过构建合理的制度来规范与整合审判行为，进而在一定程度上提升审判品质，是一种可期待且能实现的法院内部治理策略。本文尝试从制度维度并采取内生性观察视角对审判管理改革进行研究，在揭示审判管理在新一轮司法改革^⑤之前的实践样态的基础上，分析既往审判管理所置身的场域对其运行的影响，解析新一轮司法改革实践形成的制度创新和突破为审判管理进一步改革所拓展的空间与集聚的资源。本文认为，审判管理的进一步改革必须着眼于破解其所处场域深层结构性要素的制约，并整合已有制度资源而从制度层面系统推进。

一、既往审判管理的实践样态

在本文的研究框架下，要分析法院系统自党的十八届三中全会以来相关改革举措背后的制度作为，需要了解审判管理在新一轮司法改革之前的实践样态及其所置身的场域（后一问题将在下部分展开）。通过梳理各种经验性材料，并结合调研观察，笔者将其概括为以下几个方面：

（一）管理基点的控制性：控制案件处理的过程与结果

在话语层面，审判管理的目标是为审判权运行服务，以提高审判质量与效率，它本身并不具有控制功能，至多只有监督与规范的意味。但服务性管理远未成为现实，审判管理更多奉行控制性理念，追求全面把控与精细监控审判权运行，以实现了对案件处理过程与结果的控制。有论者认为，这样的审判管理“是以限制法官审判权力为重心，站在管理者的视角立足强制的压制型管理”。^⑥

控制案件处理过程，一方面是为了回应“案多人少”的矛盾，提高审判效率；另一方面是为了规范案件处理程序，保障程序流转的秩序，依托的主要手段是审判流程管理。所谓审判流程管理，是指将案件处理过程分解为若干阶段，再把每个阶段细化为若干节点，并对每个阶段与节点配置固定时限，然后通过专门的软件程序在相应的管理平台上对案件处理过程进行管理。^⑦不难发现，这一管理方式试图通过控制审判流程达到审判权高效运行的目的，效率取向意图非常明显。同时，它还在相当程度上改变了传统环境下法官对案件信息独占的状态，使得各种审判行为与审判事务在法院内部变得清晰透明，程序瑕疵从而可以得到一定防范。但也显而易见的是，通过流程管理，“正常化或常规化的判断和阶层式的监控变得特别明显，个人处于具体、严格的考察之下”。^⑧管理主体能实时了解并掌握案件处理进程，进而实现对案件处理过程精细化与全面化的控制。在这

^③这集中体现在以下几个规范性文件中：《关于审判权运行机制改革试点方案》、《关于新时期进一步加强人民法院审判管理工作的若干意见》、《最高人民法院关于深化人民法院改革的意见——人民法院第四个五年改革纲要（2014—2018）》、《最高人民法院关于完善人民法院司法责任制的若干意见》。

^④参见[美]沃尔特·W. 鲍威尔、保罗·J. 迪马吉奥主编《组织分析的新制度主义》，姚伟译，上海人民出版社2008年版，第166-167页。

^⑤“新一轮司法改革”在这里是指党的十八届三中全会之后所启动的司法改革。笔者使用这一说法主要是为了行文的简洁。下文中所出现的这一说法，均指此意。

^⑥钟小凯《审判管理：从压制型向回应型转变》，《人民司法》2012年第23期，第46页。

^⑦参见顾培东《人民法院内部审判运行机制的构建》，《法学研究》2011年第4期，第15页。

^⑧[英]安东尼·吉登斯《社会理论与现代社会学》，文军、赵勇译，社会科学文献出版社2003年版，第171页。

种情况下,法官事实上已变成纯粹的被监督者与被管理者,即便这种控制带来了相应的管理效果,在很大程度上也是以牺牲法官的主体地位与程序自由为代价的。

沿袭法院内部管控实体裁判的传统,控制案件处理结果也是审判管理的重心。由于院、庭长批案制的合法性被否定,这种控制多采用“软性”的方式来进行,即利用院、庭长的审判指导、监督职责进行间接控制。具体而言就是,院、庭长利用制度赋予的参与裁判过程的权力,^⑨以审判指导、监督的名义介入案件实体裁判领域,继而凭借其显性、隐性的权力或正式的制度安排,如审核合议庭的评议意见和裁判文书,影响审判组织对案件实体问题的判断,或否定审判组织的实体处理意见,或将自己的看法融入最后的裁决之中,从而实现了对案件实体结果的间接控制。总之,由于院、庭长可以参与案件的实体裁判,他们能依托各种合法的、内生性制度平台甚至是隐性的行政权威深度、全面但又间接地影响乃至控制案件处理的实体结果,而真正的主审法官在某种意义上沦为具体承办人,裁决并不自由。

(二) 管理对象的复合性: 案件与法官

对于审判管理的对象/客体,理论上有不同的观点,争议集中在法官是否是审判管理的对象/客体。^⑩着眼于实践会发现,审判管理的对象/客体具有明显的复合性特征,即案件与法官都是审判管理的对象/客体。这就是所谓的“以管案促管人,以管人促管案”。^⑪

依据审判管理的功能和目的,案件成为管理对象本是应有之义。各级法院也确实重视对案件的管理,并投入了大量的资源。一个突出表现就是,占用法院巨大人力资源的审判管理办公室的核心职责只有管理审判流程信息系统中的各类案件信息。^⑫据笔者了解,以案件为对象的审判管理,既包括对个案审理的流程、效率与质量管理,即微观管理,也包括对某一时期案件审理整体态势的分析与把握,即宏观管理。前者主要依靠控制案件处理流程、审签法律文书、组织案件讨论、旁听庭审等方式进行,目的在于规范审判行为,提高审判质效。由于管理主体凭借这些方式可以深度介入个案处理,因而预设目标大体能够实现。后者则是在各种统计数据的基础上,利用审判质效分析、发改案件质量评析、案例通报评析等制度措施,分析某个时期总体的审判状况,以促进审判整体水平的提升。相比于微观层面的个案管理,这种宏观层面的整体管理在多数时候基本流于形式,要么数据分析成果应用不明显,要么没有分析而停留在数据统计层面,总之实质意义不大。

由于审判管理的实质是对法官所实施的审判活动进行组织、协调与监督,^⑬因而法官在实然层面必然成为审判管理的对象。在我国法官数量较大且整体司法技能与职业操守难以令人放心的情况下,为了维持起码的司法公正,法官的审判行为不可能不受到管束。正是基于这样现实的理由,审判管理在运行中都把法官作为管理对象,并形成了诸多管理制度。从实践来看,以法官为对象的审判管理的目的在于监控法官的审判行为,压缩自由裁量的空间,主要包括两个方面的内容:一是通过流程管理、绩效考评与院、庭长的审判监督、指导职责等制度机制对所有法官的行为进行把控、

^⑨最高人民法院2002年出台的《关于人民法院合议庭工作的若干规定》第16条规定“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。”这两条规定实际上认可了院、庭长有权介入案件的实体裁判过程。

^⑩参见胡志斌《关于法院审判管理机制的探讨》,《法治研究》2008年第9期,第38页。

^⑪王胜俊《创新和加强审判管理 确保司法公正高效》,《人民法院报》2010年8月24日,第1版。

^⑫有法官做过测算,全国法院系统大约有15000人从事审判管理工作,如果把这些人分流到各业务庭,每年可以多处理100万件左右的案件。参见南门徙木《对人民法院现行审判管理体制的冷思考》,http://nanmenximufyftz.cn/b/860749,2016年2月5日访问。

^⑬参见江必新《论审判管理科学化》,《法律科学》2013年第6期,第30页。

测度与评价；二是对所谓的“重点人员”——司法业务能力不强与职业操守可疑的法官——在个案中的司法行为进行直接管束，即管住“重点人员”。^⑭虽然将法官作为管理对象产生了一定的行为整合与规制效果，但也带来了许多负面效应，以致有论者尖锐地指出，“法院内部诸多的管理制度使得审判不再是法官被动地根据案情、依据法规生产合乎法律的司法产品，而是主动地根据需要、依据指示生产领导满意的司法产品。”^⑮

（三）管理过程的贯通性：从立案到案卷归档

在相当长的一段时间内，如果说我国法院内部存在“审判管理”的话，这种管理更多是对审判结果的管理，案件处理过程并未进入管理者的视野。随着精细化管理理念在法院工作中的引入，一些法院开始关注案件内部运行的流转过程与经历的程序环节，随后通过嫁接管理学中的“流程管理体系”，在依照程序自身运作逻辑对案件审判运行中的程序事项排序的基础上，形成了主要用于管理案件处理过程的审判流程管理体系。

从实践来看，管理过程的贯通性经历了一个逐步精细化的过程。在总结一些地方法院改革经验的基础上，最高人民法院在“一五纲要”中提出了建立科学的案件流程管理制度的改革目标，即“由专门机构根据各类案件在审理流程中的不同环节，对立案、开庭、结案等不同审理阶段进行跟踪管理，保证案件审理工作的公正、高效”。随着对案件流转轨迹对审判权高效、公正运行影响认识的深化，再加上最高人民法院的不断推动，审判流程中的阶段划分与节点设置趋于复杂化与精细化，有的法院甚至设计了上百个程序节点、近八十多个监控点，^⑯很多属于程序法规定之外但又实际影响审判权运行的程序事项被设置成流程节点。同时，原来只贯通一审程序的过程管理开始向二审纵向延伸。这些发展既拓展了审判管理的内容，也凸显了管理过程贯通性的精细化。

管理过程的贯通性显示了管理的严格性，它在实现对案件处理过程动态、全程与集成管理的同时，也在相当程度上促成了审判各环节分工负责、相互协作、监督制约态势的形成。但由此带来的问题也不容忽视：一方面，管理成本增加，这是因为被纳入管理的节点越多，流程越被拉长，需要投入的人力物力也越多；另一方面，过细的节点设置在一定程度上肢解了审判权，产生了效率不高的问题，也导致职权分工的争执，部门间推诿扯皮时有发生。^⑰

（四）管理方式的单一性：数据化管理

如前所述，经过多年发展，审判管理形成了以审判流程管理、案件质量管理、审判绩效评估为核心的制度体系。这一制度体系既是审判管理的制度载体，也是具体的管理手段。应该说，这些管理手段的运用并不必然以数据存在为前提，没有数据支撑，相关管理活动仍可进行。然而，它们的实际运行却呈现出高度依赖数据的面相，各种管理手段的运用基本都依托对数据的提取、统计与分析。这种对数据的强调甚至是“唯数据论”的做法，显然是受到管理的科学化、数据化特别是“通过数字化引领精细化”等理念的感召。在这种管理方式下，所谓的审判管理在很大程度上就是“用一套复杂的指标体系，套用一串高深的数学公式，得出一个僵化的指标数值，再用这个数值去评价一个法院与一名法官”。^⑱

上述单一的数据化管理在实践中突出体现在两个方面：一是过度追求管理效果的定量评价，有意忽视定性评价。为了消除审判管理中存在的主观化与粗糙化的问题，很多法院异常重视管理效果

^⑭参见龙宗智《审判管理：功效、局限及界限把握》，《法学研究》2011年第4期，第25页。

^⑮王晨编著《审判管理体制创新研究》，知识产权出版社2013年版，第32页。

^⑯参见左卫民《信息化与我国司法——基于四川省各级人民法院审判管理创新的解读》，《清华法学》2011年第5期，第147页。

^⑰参见钱峰主编《审判管理的理论与实践》，法律出版社2012年版，第188页。

^⑱同注^⑰，第69页。

的定量评价,希望完全通过客观数据评估案件质效,以致“部分法院对案件质效评估的定量方法过度依赖甚至到了迷信地步,处处强调‘数据说话’,基本不再使用定性方法”。^①即便本身包括了定性评价的案件质量评查也几乎全部采用指标数据、分类打分的方式对各种评价项目予以量化,从而根据具体分值评定案件质量。二是积极开发各种便于量化测度与数据收集的评价指标和软件工具。数据化管理需要尽可能地将审判工作的全部信息量化为数据,方便提取与收集。

数据化管理看起来似乎颇得“现代化”管理之神韵,^②但问题在于,审判活动是一种高度智能化且包含广泛政策与价值目标实现的活动,很难完全用数据进行准确测量与评价,即使能够客观测量的部分,往往也只能显示职能是否被充分执行,而无法表明执行的真正价值。^③此外,还存在测量指标是否恰当的问题。众所周知,既往审判管理实践中的很多指标不仅不合理,有些甚至还违背司法规律。而“不合适的指标或不平衡的指标可能会在实践中导致目标转换,造成管理行为从提高绩效走向它的反面。”^④这些问题的存在,使得各界对这种单一的数据化管理方式非议颇多。

(五) 管理重心的偏颇性:侧重于个案管理

在新一轮司法改革之前,实践运行中的审判管理机制在很大程度上脱胎于原有的司法绩效考核制度。^⑤在“路径依赖”效应的作用下,审判管理改革陷入了一种“锁定”状态,始终没有突破“技术性考评”管理模式的窠臼。几经改革后,审判管理依然高度倚重数据化考评,究其实质仍是一种考核性管理。简单地说,这种管理是由上级法院设定考核指标,然后根据各项指标的完成情况进行动态排名,并以此评定管理成效。无论是案件质效水平,还是工作业绩高低,都取决于个案的处理过程与结果是否满足既定指标的要求。因此,为了取得较高排名,一个必然的选择便是强化对个案处理的控制,尽可能使各种指标达到甚至超过既定标准。这使得审判管理的中心变成了绩效考核成绩的提高,重心自然落到了个案管理上,具体的管理工作“要么处于一种结案前的强行介入状态,重视案件处理过程的监控与实体把握,要么处于一种结案后的被动评估状态,侧重于信息化考核”。^⑥审判管理实践中管理重心偏颇性的特点由此形成。

在审判管理偏向于个案管理后,管理主体所实施的管理行为基本上都以提高个案绩效指数为目标,而不是全面围绕审判工作的各种具体现状与实际问题的展开。正是因为如此,一些有利于个案控制进而有助于绩效提高的管理手段,典型的如审判流程管理,不仅受到管理主体的重视,运行效果也相对较好。相反,像着眼于审判整体水平提高的案件质量评查、审判态势分析等管理手段则被管理主体所忽视,即使运用也侧重于从技术层面,采取以案论案、就数据分析数据的方式总结个案的审理情况。而诸如通过审判管理合理配置审判资源、实时调控审判工作、提高审判能力等这些更高层次的服务保障功能更是被忽略,多数时候甚至未进入管理主体的视野。毫无疑问,这样的审判管理只能在一定程度上起到规范审判程序的作用,效果也只集中体现在个案中,“根本无法实现对审判工作的实时化分析与调整,也达不到审判管理应有的服务审判、提升质效的作用。”^⑦从这一点来看,审判管理的整体效能之所以发挥不佳,在很大程度上是因为管理重心发生了偏移,即只注重对个案处理的监督与控制,而忽视审判管理的服务保障与宏观调控功能。

^①重庆市高级人民法院课题组《审判管理制度转型研究》,《中国法学》2014年第4期,第97页。

^②参见艾佳慧《中国法院绩效考核制度研究——“同构性”和“双轨制”的逻辑及其问题》,《法制与社会发展》2008年第5期,第74页。

^③参见[美]安东尼·唐斯《官僚制内幕》,郭小聪等译,中国人民大学出版社2005年版,第86页。

^④[美]西奥多·H·波伊斯特《公共与非营利组织绩效考评:方法与运用》,肖鸣政等译,中国人民大学出版社2005年版,第21页。

^⑤参见王晨《审判管理的性质与体制机制建构》,《人民司法》2014年第5期,第62页。

^⑥同注^⑤,第63页。

^⑦同注^⑤,第64页。

二、既往审判管理运行场域的构成

前文的分析大致揭示了新一轮司法改革之前审判管理在机制与技术层面的特点。这些特点既勾勒出既往审判管理运行的基本现状，也集中呈现了其存在的问题。这些问题似乎都是技术层面的某种缺陷，但实则反映的是审判管理长期存在的行政化、集权化与功利化等体制性与制度性问题。正是这些问题的存在使得审判管理在很大程度上陷入困局，甚至成为深化司法改革必须突破的障碍，从而亟需采取有针对性的措施加以解决。然而，“任何一项制度都具有两面性，因而在运行中往往会表现出极为复杂的逻辑，进而使得问题的制度性根源并不易解决。”^{②⑥} 在笔者看来，要找到问题的解决之道，可能需要揭示出既往审判管理运行所处场域的构成及其对审判管理的塑造和影响，因为组织社会学的研究表明，任何场域都存在稳定的制度安排与相应的行动机制，它们会影响、作用甚至建构处于这一场域中的制度机制与行动者的行为方式^{②⑦} 从而使其呈现出某种特定样态。笔者认为，既往审判管理处于由司法逻辑与行政逻辑高度混同、法院组织高度行政化的科层结构与地方法院竞争性的关系结构所构成的复杂场域中。这一场域的三个构成方面都是“司法行政化”的某种反映，它们分别从运作逻辑、组织结构与行为动机等方面作用于审判管理的实践运行，并对其形成了一种事实上的建构。

（一）既往审判管理运行场域的构成之一：司法逻辑与行政逻辑高度混同

现代法院作为正规组织离不开管理。围绕审判活动，法院存在一个庞大的管理系统，以满足外部资源的输入、输出以及内部资源优化配置的计划、财务、设施利用和维护、人事控制等事务的需要。^{②⑧} 总之，现代法院都有管理职能，“而有管理就有行政，有层级（显著的和隐秘的），还有决策和执行（领导与服从）的问题”。^{②⑨} 这使得法院组织同时具有审判与管理/行政的双重属性，具有不同运行规律与功能定位的二元结构同存于法院组织体内。法院组织的双重属性并非天然协调，甚至有所冲突。为了防止法院组织的这两种属性出现紊乱、互相侵蚀，需要审慎处理它们之间的关系。基本策略是明确法院组织的审判职能与管理职能具有不同的运行系统与运作机理，总体上按照司法逻辑与管理/行政逻辑分别处理审判职能与管理职能，前者是指审判独立与自治，后者则要求管理所采用的技术手段能提升法院的整体绩效，并以不侵犯司法独立为基本底线。^{③⑩} 这也是西方国家处理法院组织审判属性与管理/行政属性关系的基本经验。法布里认为，“法院管理者的作用是在保持司法机制在判决进程方面独立性的前提之下提供管理专能来改进法院的效率与业绩。”^{③⑪}

西方国家处理法院组织审判属性与管理/行政属性关系的基本经验建立在两个前提之上：一是国家权力结构在宏观层面实现了形式与实质的高度分化，司法权与行政权有着迥然相异的建构与运行逻辑；二是在法院内部，审判权和行政权的作用领域与界限被严格划定，司法逻辑与行政逻辑各安其分，各守其职。如果以此为坐标观察我国法院的权力构成，情况则与之大相径庭。一方面，由于长期受“总体性”政治与社会体制的支配，国家权力结构分化不足，司法与行政在功能上高度交错，行政权向司法领域渗透严重。学界经常论及的“法院功能的超载化”等问题，其根源就在

^{②⑥}方乐 《审判权内部运行机制改革的制度资源与模式选择》，《法学》2015年第3期，第29页。

^{②⑦}参见周雪光、艾云 《多重逻辑下的制度变迁：一个分析框架》，《中国社会科学》2010年第4期，第134页。

^{②⑧}参见谭世贵、梁三利 《构建自治型司法管理体制的思考——我国地方化司法管理的问题与出路》，《北方法学》2009年第3期，第74页。

^{②⑨}苏力 《审判管理与社会管理——法院如何有效回应“案多人少”？》，《中国法学》2010年6期，第186页。

^{③⑩}参见郭松 《绩效考评与司法管理》，《江苏行政学院学报》2013年第4期，第124页。

^{③⑪}怀效锋主编 《法院与法官》，法律出版社2006年版，第287页。

于此,即司法权并未真正从国家权力结构中“脱域”出来,法院也没有被定位为纯粹的审判机关。另一方面,在法院内部,司法权与行政权界限模糊,审判职能与行政职能运行于一个交叉的制度空间内,司法审判常常被行政科层所笼罩甚至覆盖。学界所批判的“审判权运行方式的行政化”、“审判权运行秩序的紊乱”等现象,在很大程度上就是由法院组织体内审判与行政二元结构并存但又未能形成有效区隔所致。我国法院的上述权力构成表明,法院组织同时包含的审判与行政二元制度属性与结构要素并未得到本质区分,反而出现逻辑上的交错。这在复杂化法院运行机制的同时,也使得制度参与者在此种复杂的制度逻辑中被分化,^②最终导致审判权与行政权运行的实质混合,司法逻辑与行政逻辑的高度混同。

审判管理虽具有一定的管理/行政属性,但因管理对象具有特殊性,所以其运行应区分司法逻辑与行政逻辑。然而,在司法逻辑与行政逻辑高度混同的场域中,审判管理领域亦呈现出司法逻辑与行政逻辑的混同。孙海龙观察到的院、庭长的“司法性审判管理的行政化运作”与专门管理机构的“行政性审判管理的司法化”现象,^③其根源就在于此。一旦司法逻辑与行政逻辑在审判管理中混同起来,审判与审判管理之间的结构性张力会进一步拉大,而且也为行政权或行政意志更为便利、直接地进入审判管理进而渗入审判领域提供了制度上的可能。这也意味着,行政因素借助审判管理主导或钳制审判权运行“并非外在性的、暴力化的和违法性的,恰恰相反,更多时候往往是内在性的、自然而然的、合法化的”。^④从这个意义上讲,审判管理实践中长期存在的诸如院、庭长干预案件实体处理,管理手段方式命令化,审判管理管控范围广泛但不确定等种种以行政逻辑替代审判运行规律的现象,不过是法院内部司法逻辑与行政逻辑混淆所导致的审判职能与管理职能混同的自然反映,映射的是法院内部更为宏观的权力构成及其制度逻辑。

(二) 既往审判管理运行场域的构成之二: 法院组织高度行政化的科层结构

科层官僚制理论自获得认可后,因其管理上的高效与理性化的气质而被各类组织所采用。即使是法院这种在目标定位与运作方式上不同于行政机构的组织,也不同程度地卷入了科层官僚制的进程。所以,费斯才感慨,“法院的官僚化,像世界上任何机构的官僚化一样,不可避免。”^⑤在我国,自新中国诞生起,科层制就随着新政权对社会的控制与改造而扎根,并在随后的国家建设中不断向政府与非政府部门渗透、扩张,几乎成为所有机构最主要的结构形态与管理模式。^⑥我国法院组织无疑在多个方面都具有科层官僚制的典型特征,而且相比于西方国家法院有过之而无不及,这是因为西方国家法院的官僚科层化并没有否定司法职业和法官职位高度分殊于行政职能与行政职位的认知。用 Ratnavel Pandian. J 法官的话说就是,“被任命担任法官与被任命担任行政或其他职务是不一样的。法官职务不是‘雇佣’意义上的职务;也就是说,法官不是雇员。作为司法机关的成员,法官独立行使国家的司法权。”^⑦而我国法院的科层官僚制内嵌于行政化之中,换言之,我国法院的科层官僚制形成于法院构成的行政化特征。

长期以来,行政化弥散于我国法院的各个方面。就法院构成的行政化而言,主要表现在两个方面:第一,将法院视为政府职能部门,赋予其相应的行政级别。按照现行组织人事制度,每一行政区划与政府职能部门都对应一定的行政级别。法院与行政机关一样都具有行政级别。“基层法院属于副县级,较大城市中的基层法院也可能属于地市级或副局级,中级法院和高级法院则属于副局级

^②参见陈林林《裁判的进路与方法——司法论证理论导论》,中国政法大学出版社2007年版,第145页。

^③参见孙海龙编著《深化审判管理》,人民法院出版社2013年版,第42页。

^④同注^③,第29页。

^⑤[美]欧文·费斯《如法所能》,师帅译,中国政法大学出版社2008年版,第93页。

^⑥参见谭世贵、翁凌峰《科层制司法管理的问题与出路》,《云南大学学报(法学版)》2005年第4期,第2页。

^⑦同注^⑤,第166页。

和副部级，也有中级法院是正局级。”^{③⑧} 第二，将法官纳入公务员体系管理，“按照行政机关‘官本位’层级模式给之定级”。^{③⑨} 我国法院构成行政化的本质是按照行政级别将法院与法官等级化，从而构建出权力向上集中的层级化结构。这当然是法院结构形式与管理体制科层官僚化的集中反映，但更要意识到的是，它使得法院的组织构造呈现出过度科层化的征象，固有的科层官僚制特征进一步“内卷化”，从而形成了一种几乎完全形同于行政机关科层等级化的“金字塔”型结构。上下级法院之间的职权关系按照等级原则划定，上级法院拥有更大权势，下级法院必须接受其命令，上下级法院之间的审级监督关系要让位于行政隶属关系；而在法院内部则确立起了以院长为最高位阶、权力依次递减、各层级具有明确从属关系的等级分明的层级结构——“院长对副院长、副院长对庭长、庭长对法官是一种领导与被领导、支配与被支配的关系”。^{④⑩}

“既然法院构造呈现为层级化的组织体系，那么法院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。”^{④⑪} 这就为职权主导的审判管理提供了运行空间，也为科层集权化的审判管理提供了制度上的可能。从实践来看，无论是审判流程管理还是案件质效评估，不管是审判管理部门的集中管理还是院、庭长的分散管理，在很大程度上都依赖或依附于法院内部的等级权力结构与行政层级体系来运行，管理权事实上都集中在院、庭长等管理决策主体手中，单向的控制与服从、纵向的审批与干预始终都是各种管理手段与方式的突出特征。这必然导致法官被排除在管理主体之外，成为管理的客体。我们固然可以将之诊断为“审判管理的集权化”，但更需要明确的是，这种集权化的审判管理体系有着坚实的组织基础与深层的组织结构作为支撑。只要法院高度行政化的科层结构不发生转型，审判管理改革在遵循审判规律与沿用行政层级管理结构之间的张力博弈中便会举步维艰，^{④⑫} 而审判管理出现性质异化甚至成为行政层级管理干预审判权运行道具的危险也将始终存在。在科层行政化的组织结构下，组织管理基于不同职位的位阶关系展开，各种权力随着职位级别呈现出差异性，而且严格等级制的逻辑要求下级决策必须接受上级常规、全面的审查，^{④⑬} 因而它必然排斥同等权力结构下的分权管理，也排斥布劳和斯科特所说的“专业性的同业化管理”，即由有资格的同业人员按照专业标准管理。^{④⑭} 一旦意识到这一点便很容易理解，为何自审判管理运行以来各界主张构建以法官为中心的自治型管理模式的改革动议始终未获实质性进展。从某种意义上讲，由于法院高度行政化的科层结构预设了由权力等级所产生的意志顺从作为驱动力的等级管理体系，匹配于权力同等结构下的参与式平权专业化管理即便存在于法院内部也不可能明显。

（三）既往审判管理运行场域的构成之三：地方法院竞争性的关系结构

自20世纪90年代以来，随着经济改革与社会转型的不断深入，地方法院的自治性日益增强，长期处于司法逻辑与行政逻辑高度混同下的地方法院在追求自我利益最大化的过程中，逐渐形成了一种竞争性的行为方式，最终它们也像“‘中国式（财政）联邦制’下的地方政府一样，成为一个个服从上级制定的激励机制、积极参与竞争的单位”。^{④⑮} 按照高翔的研究，地方法院在两个层面进行竞争：一是与本地治理系统中的其它部门竞争；二是与同级法院竞争。^{④⑯} 既然是竞争，目标自然

^{③⑧}张卫平 《论我国法院体制的非行政化——法院体制改革的一种基本思路》，《法商研究》2000年第3期，第4页。

^{③⑨}张文显 《法治中国建设的前沿问题》，《中共中央党校学报》2014年第5期，第38页。

^{④⑩}同注^{③⑨}。

^{④⑪}同注^⑦，第10页。

^{④⑫}参见杨凯 《审判管理理论体系的法理构架与体制机制创新》，《中国法学》2014年第3期，第218页。

^{④⑬}参见杨知文 《法院组织管理与中国审判管理体制的建构》，《河北法学》2014年第10期，第4页。

^{④⑭}参见[美]彼得·M·布劳、W·理查德·斯科特 《正规组织：一种比较方法》，夏明忠译，东方出版社2006年版，第72页。

^{④⑮}陈杭平 《组织视角下的民事诉讼发回重审制度》，《法学研究》2012年第1期，第22页。

^{④⑯}参见高翔 《中国地方法院竞争的实践与逻辑》，《法制与社会发展》2015年第1期，第84页。

是获胜。为了获胜，地方法院便有足够的动力用直观的方式在地方党委政府和上级法院面前表明自己的政绩，证明自己的优秀。因此，地方法院在诸如审判质效、改革创新、服务地方等可以相对客观衡量的领域竞相着力，以增加竞争的资本和获胜的砝码。随着行政领域中的“政治锦标赛模式”^{④⑦}被引至司法领域，这种竞争不仅日益加剧，而且还溢出法院组织层面转向个体层面，尤其是法院领导。“如果政绩仅为组织的政绩尚具有一定分散性以至于引领性不足，倘若组织的政绩转化为负责人的政绩，政绩的利益驱使将不可抗拒。”^{④⑧}因此，在向上晋升的强激励下，法院领导会想尽办法增加政绩，也会将这种“指挥棒”传向普通法官，以便在法院内部形成一种积极参与法院层面竞争的群体性动力。这反过来进一步加剧了地方法院竞争的激烈程度。

从某种意义上讲，地方法院围绕出政绩展开的竞争已深嵌于法院的管理体制与日常运作之中，甚至成为一种非正式但稳定的制度安排，从而塑造并在很大程度上支配着法院及其领导甚至普通法官的行为。审判管理就是在地方法院竞争性的关系结构中展开，这是观察与分析审判管理所无法回避的。在这种关系结构下，由于审判管理确实能在一定程度上提升审判质效，从而可以为地方法院带来某种能为本级党委政府与上级法院认可的政绩，因而其更多时候可能会被看成竞争的工具，作为一种谋求政绩的手段。如果说这样的判断更多是基于理论推导的话，那么实践中的一些做法则将此推导变成现实。比如，上级法院一般会围绕案件质效指标对下级法院进行考评排名，考评结果还会作为评价下级法院及其领导的主要参数，甚至是评优评先、晋职晋级的重要依据。这等于是认可并促进下级法院把案件质效评估这一审判管理手段作为竞争工具。事实上，正如一些论者所观察到的那样，各地方法院已在审判管理实践中形成了竞争态势，“你追我赶、力争上游蔚然成风”。^{④⑨}一旦审判管理被工具化的理解与运用后，其实践就会被地方法院竞争的结构力量所导引，从而遵循一种在很大程度上已稳定存在的增加政绩的行动逻辑。这一逻辑意味着，审判管理主体会选择那些他们认为能增加政绩、赢得赞赏，从而有利于在竞争（包括晋升竞争）中获胜的做法，最大程度上避免可能减损和不能增加政绩的做法。换言之，地方法院只有在有利于在竞争中获胜进而获取目标利益时才会尽力投入资源，强化审判管理，甚至以此作为指挥与调度审判管理的基本指针。

在这样的行动逻辑下，审判管理在很大程度上被法院及其领导的实际收益所主导而必然呈现出某种功利化的面相。一旦这种功利化超出必要限度，审判管理就会被不同程度的扭曲，甚至走向预定目标的反面。既往审判管理中出现的各种投机取巧、急功近利、盲目攀比的现象即是明证。与此同时，实践中很多利益取向的管理行为都能在上述逻辑下得到较为妥帖的解释。比如，一些地方法院之所以很少甚至从不利用案件质效数据展开审判态势分析，深入挖掘审判存在的问题，总结审判经验，原因在于这些工作相比于数据本身，属于一种威尔逊所说的“不可计量的任务”，^{⑤⑩}不容易被上级识别，即便投入较多资源，产生一定效果，也可能不会被认为是所谓的政绩，从而不能为竞争获胜“添砖加瓦”。这也反向解释了地方法院为何愿意在容易量化、效果显见、管理便捷的项目上倾注大量精力而竭力竞争。这正是实践中地方法院热衷于以数据化的管理方式强化个案管理的根源。只要地方法院竞争性的场域结构不发生改变，法院及其领导就有多出快出政绩的动机与愿望，审判管理就会被当作出政绩的工具，地方法院依然将在可计量的管理项目上“下足功夫”，而有意

^{④⑦}即官员的晋升取决于上级依据相对可度量的标准对其政绩的评定。参见周黎安《转型中的地方政府：官员激励与治理》，上海人民出版社2008年版，第89-92页。

^{④⑧}同注④⑦，第86页。

^{④⑨}同注④⑦，序言第1页。

^{⑤⑩}参见【美】詹姆斯·Q·威尔逊《官僚机构——政府机构的作为及其原因》，孙艳等译，生活·读书·新知三联书店2006年版，第225页。威尔逊指出，在多任务的目标环境中，那些可计量的任务会“驱逐”不可计量的任务，此谓“选择性执行”。如在警察的执法活动中，产生统计数据很多的执法工作经常“驱逐”产生统计数据很少的维护社会治安工作。

忽视那些不能为自己带来明显政绩的管理工作。如此一来，审判管理将始终徘徊在功利化的边缘，而因这种功利化所导致的管理困局也不可能得到有效破解。

三、审判管理进一步改革的制度资源

前述分析表明，既往审判管理运行所处的场域异常复杂，其存在的很多问题均内生于这一场域的深层结构性要素。这意味着，审判管理本身已缺乏足够的制度能力来处理其所显现出来的结构取向与功能要求互为罅隙的问题。从这一点来看，任何关于审判管理改革的动议，都需要充分考虑审判管理运行所置身的复杂场域，而不能仅靠审判管理制度本身的单兵突进。要实现审判管理的彻底转型，就不仅要对其制度内在的结构-功能性矛盾予以恰当定位，充分发挥现有制度的能力，还要对其运行场域的深层结构性要素作出稳健与积极的回应，适当拓展改革所需的资源和空间。^①党的十八届三中全会以来，法院系统的一些改革举措直指审判管理所处场域的深层结构性要素，取得了一定程度的制度创新和突破，为审判管理进一步改革拓展了空间，集聚了制度资源。这集中体现在以下三个方面。

（一）区分院、庭长的审判与审判管理职责，试图明确司法逻辑与行政逻辑的界限

在传统的审判模式与制度结构下，院、庭长兼具审判者与管理者双重角色，且两种角色之间的界限模糊。院、庭长能以行政职位身份介入案件处理，而院、庭长在实践中也未有意识地区分这两种角色，从而导致院、庭长的“审判职责与审判管理职责配置不明晰，司法职能与行政职能混同，甚至出现以行政权代替司法权的严重错位现象”。^②有鉴于此，新一轮司法改革在“去行政化”的总体目标下，试图区分院、庭长的审判者与管理者角色，合理划定两种角色在实践中的作用范围、职权边界与制度空间。最高人民法院在2013年10月下发的《关于审判权运行机制改革试点方案》（以下简称《方案》）中一方面规定“将副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长直接编入合议庭并担任审判长”，另一方面又明确界定院长、庭长的审判管理职责，包括：“（1）院长依法对生效案件进行监督；（2）依照法律规定的权限和程序对案件审理中遇到的回避、保全等程序事项作出决定；（3）主持审判委员会、专业法官会议、审判长联席会议处理相关事项；（4）从宏观上指导全面的或专项的审判工作；（5）院长依照法官法的规定主持法官考评委员会对法官进行考评；（6）根据所掌握的审判管理信息，负责组织研究制定有助于提高公正、效率和公信的司法政策；（7）根据审判执行工作态势，采取优化内部流转程序的措施；（8）管理与审判工作直接相关的其他事务”。2015年2月公布的《最高人民法院关于深化人民法院改革的意见——人民法院第四个五年改革纲要（2014—2018）》（以下简称“四五纲要”）也提出，要“完善院长、庭长、审判委员会委员担任审判长参加合议庭审理案件的工作机制；健全院、庭长审判管理机制，明确院、庭长与其职务相适应的审判管理职责”。此外，2015年9月发布的《最高人民法院关于完善人民法院司法责任制的若干意见》（以下简称《意见》）再次强调区分院、庭长的审判职责与审判管理职责，在确定各类司法人员职责与权限的基础上，专门明确了院、庭长审判管理监督职责的范围与边界，并规定“院长、副院长、庭长的审判管理和监督活动应当严格控制在职责和权限的范围内，并在工

^①参见注②，第32页。

^②王申《法官的实践理性论》，中国政法大学出版社2013年版，第535页。

作平台上公开进行”。^③

从制度结构的角度而言，司法逻辑与行政逻辑在法院内部混同的一个重要原因在于既有制度并未明确院、庭长的角色与作用尤其是在审判活动中的定位，也未清晰规定其具体职责范围。就此来看，《方案》、“四五纲要”与《意见》无疑抓住了制度构建的关键，为未来形成院、庭长在法院运行中的定位与作用的正式制度安排提供了初步的制度范式。这些规范性文件在认可法院组织具有审判属性与管理属性的基础上，基本厘清了院、庭长的审判职责与审判管理职责，并划定了各自的边界。根据上述制度安排，一方面，院、庭长只能以司法者（即审判长）的身份参与案件审理，而不能以“行政官员”的身份介入案件处理，即使是按照既定程序与方式在规定范围内履行相应的管理与监督职责，也不能审核签发未直接参加审理案件的裁判文书，亦即在相当程度上否定了“院、庭长坐居程序的关键环节或出口，以首长式的‘审核’或‘审批’帮助办案法官‘把关’的实践做法”。^④这不仅有利于构建合理化的审判权运行机制，还能促进法院运行的“去行政化”改革，对区隔法院内部的司法逻辑与行政逻辑也大有裨益。另一方面，院、庭长的审判管理职权有了初步明确的作用范围，尤其是管理的具体环节与职责得以一定程度的明晰。“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。”^⑤但以往院、庭长的审判管理在实践中往往集中于个案的管控，且具体操作的制度规定较为模糊。这使得院、庭长以审判管理的名义介入案件实体裁判成为可能，进而导致司法逻辑与行政/管理逻辑的混淆。通过制度建构的方式界定院、庭长的审判管理职责与审判职责，并在此基础上进一步明晰其审判管理的职责范围，不仅充实了关于院、庭长审判管理职责的制度架构，还在相当程度上否定了院、庭长以行政官员身份或行政权威控制、干预审判活动的合法性。

当然，仅凭上述几个规范性文件无法彻底解决法院内部司法逻辑与行政逻辑混合交叉的问题，而且其相关规定在制度细密性与完备性上也存在一定缺憾，比如没有明确哪些事项属于审判权运行范围，院、庭长不得干预；一些体制性难题也未获实质性突破，比如审判权依然不能反向制约院、庭长的审判管理权。但不管怎样，在司法“去行政化”若干改革措施同步推进的背景下，这些制度设计通过界定审判权与审判管理权的关系，明晰院、庭长审判职责与审判管理职责的边界，还是向着法院内部司法逻辑与行政逻辑的区分迈出了坚实的一步，也为解构法院内部以院、庭长为权力核心的行政科层威权结构奠定了基础。鉴于司法逻辑与行政逻辑的混同在院、庭长的制度角色中有着最为鲜明与集中的体现，上述改革的积极意义怎么强调似乎都不为过。毫无疑问，这些充满制度理性的改革举措为审判管理的进一步改革拓展了制度边界，并积累了一定的制度资源。

（二）打破/取消审判业务庭的行政建制，意欲弱化法院内部行政科层威权

在有关审判管理行政化的讨论中，多数论者将其原因归结为法院内部固有的行政层级管理模式。这一判断无疑是正确的，但更要意识到，这种管理模式内生于法院组织高度行政化的科层结构。令人欣慰的是，在近年来如火如荼的审判权运行机制改革热潮中，我们似乎能觅到法院组织结构出现转型的踪迹：部分法院试图通过打破甚至取消审判业务庭行政建制的方式来限制或取消庭长干预案件处理的权力，以弱化庭长的行政权威，突出合议庭、独任法官的审判主体地位。比如，广

^③另外，2015年8月最高人民法院印发的《人民法院落实〈司法机关内部人员过问案件的记录和责任追究规定〉的实施办法》规定，“人民法院工作人员非因履行法定职责或者非经法定程序或相关工作程序，不得向办案单位和办案人员过问正在办理的案件，不得向办案单位和办案人员批转、转递涉案材料。”该规定在一定程度上明确了院、庭长非以审判角色不能随意介入审判领域，更不能任意干预审判权的运行，从而也有助于院、庭长两种制度角色的区分。

^④蒋惠岭《建立符合司法规律的新型审判权运行机制》，《法制资讯》2014年第4期，第42页。

^⑤同注⑦，第12页。

广东省深圳市福田区人民法院试行“审判长负责制”。庭长仅保留行政待遇而剥离案件审批权和行政管理权，让庭长、副庭长集中精力行使审判长职权，并在此基础上打破庭的建制，取而代之的是35个独立固定的合议庭/审判团队。^{⑤⑥}类似改革还有广东省佛山市中级人民法院推行的“审判独立”改革^{⑤⑦}、江苏省江阴市人民法院的“去行政化”改革^{⑤⑧}等等。在这方面，尤值得一提的是2013年成立的广东省珠海市横琴新区人民法院和2015年成立的广东省深圳市前海合作区人民法院。这两个新近成立的法院都未设立传统的审判业务庭，而是组建专门的审判团队。在审判团队之外，前者成立“三办一局一队”，即审判管理、人事监察、司法政务三个办公室，一个执行局，一个法警队，传统的庭长审判管理职责主要由法官会议与审判管理办公室履行，行政管理职责主要由院长、人事监察办公室与司法政务办公室履行。后者更为精简，只设两个综合管理部门，即负责人事党务监察、行政事务、司法警务等工作的司法政务处以及负责诉讼服务、审判管理、司法辅助事务等工作的审判事务处。^{⑤⑨}

尽管各地法院的改革举措不一，所使用的名称也不相同，但调整法院内部审判主体结构与关系层级、减弱司法行政化的主体因素以及削减或限制庭长的职权，无疑是它们共同的改革取向。这其实也是正在推行的审判权运行机制改革的基本思路。在延续这一改革思路并在总结其改革经验基础上形成的《意见》明确提出，“基层、中级人民法院可以组建由一名法官与法官助理、书记员以及其他必要辅助人员组成的审判团队，案件数量较多的基层人民法院，可以组建相对固定的审判团队，实行扁平化的管理模式”，并对庭长职权尤其是审判管理与监督职权进行了限制。在这些改革中，庭长职位固然没有取消（除横琴新区和前海合作区外），但庭长的职权范围较过去相比已不可同日而语，庭长对审判权运行与法官的影响大大削弱，普通法官为获得政治与经济资源而不得不屈从于庭长职位权威的可能性由此降低。正在推行的审判权运行机制改革对于弱化法院内部的行政层级权威，打破法院内部固化的行政科层结构，具有不可估量的制度示范意义。如果这些改革能持续深入，并处理好庭长的行政管理与审判管理以及庭长与审判长之间的关系，再加上员额制与司法责任制改革对法官主体地位和职业尊荣的强调，一种“以法官为中心”的组织氛围在法院内部可能形成。这对培育法官独立、自治与平等的精神气质，进而消解法院内部事实上存在的以行政等级为运行基础的命令-服从关系结构，具有重大现实意义。不仅如此，由于这一改革在很大程度上架构起了以承办法官和合议庭为基本单元的审判组织体系，取消了案件处理流转中必须经过审判业务庭/庭长这一内部程序节点，缩短了案件运行的管理链条，一种不同于行政化层级的扁平组织结构至少在审判权运行领域开始显现。这是一种结构与规则的再生产过程，而这一过程也因不断“汲取”或“消化”具体的境况及无尽的细节而在规则与结构中埋下流动或改变的契机^{⑥⑩}，最终刺激法院组织结构的转型。

倘若一切按预期发展，再进一步从资源供给与职业保障的角度限制庭长相对于普通法官的隐形

^{⑤⑥}参见林劲标、白全安、肖逢《深圳福田 审判长负责制上路》，《人民法院报》2013年2月25日，第5版。

^{⑤⑦}参见赵蕾《佛山试行独立审判改革 最大胆的法院改革等待下文》，《南方周末》2013年4月25日，第19版。

^{⑤⑧}参见李超、李润文《江苏江阴法院改革：把权力还给法官》，《中国青年报》2015年1月23日，第4版。

^{⑤⑨}参见章宁旦、裘晶文《横琴法院不设审判庭取消审批制》，《法制日报》2013年12月30日，第5版；卜凡《前海法院院长闻长智：前海法院已搭建综合性改革架构》，《21世纪经济报道》2015年3月30日，第15版。

^{⑥⑩}参见王亚新《程序·制度·组织——基层法院日常的程序运作与治理结构转型》，《中国社会科学》2004年第3期，第88页。

权威,^①并“明确各主体的行为责任,保持权力与责任的对应、行为与责任的统一”,^②行政集权化的审判管理体系所依存的组织基础与体制结构势必出现不同程度的松动,审判管理便有可能突破科层行政管理的藩篱。即便退一步,借助于当前以弱化庭长行政权威、突出法官主体地位为主导思想的一系列改革实践,以往那种庭长凌驾于法官之上而成为“地道行政长官”的情形必将减弱不少,从而有助于从组织结构上切断庭长的行政权对审判权的渗透与干预,使审判跳出审判业务庭行政管理的小圈子。虽然这些变化更多发生在审判权运行领域,但都直接触及当前法院组织结构的根本——行政化的科层等级制。一旦这样的变化累积到一定程度,法院组织结构从金字塔型的层级结构迈向平权式的扁平结构并非不可能。辽宁省葫芦岛市中级人民法院的改革实践就能证实这一点。^③相应地,审判管理在管理链条缩减之后发生一定的转型完全可期待。

(三) 取消案件质量考评排名,努力纠偏地方法院在案件质效指标上的恶性竞争

“案件质效指标具有感知强、见效快、效果明的特点,是法院各竞争形态中多出快出政绩的最佳选择”,^④因而成为地方法院竞争最为激烈的领域之一。以案件质效指标为基准的考核评估有一定的激励作用,但由于行政掌控下的考评排名绑定了财政、荣誉、权力等有形与无形资源,因而也加剧了主体行为取向功利化的程度,导致“对指标数据‘寸土必争’;只比不评,重比轻评,把本应‘评’的指标用来‘比’;对数据人为干预和变通处理”,^⑤最终造成案件质效评估工作陷入困局,各种违反司法规律的管理乱象层出不穷。

针对这些问题,最高人民法院已着手通过理念澄清、政策明令等方式抑制地方法院之间已呈恶化的排名竞争。最高人民法院在2014年6月下发的《关于新时期进一步加强人民法院审判管理工作的若干意见》中提出,“防止偏重利用指标排名排序、把质效评估混同于绩效考核,特别是防止为追求考核成绩而干扰法院办案工作正常开展。”如果说最高人民法院此时对案件质效评估与考评排名竞争的态度尚不十分明确,这一提法更多是一种倾向性意见的话,那么2014年12月最高人民法院党组的一项决议则一锤定音地决定,“取消对全国各高级法院的考核排名;各高级法院要按照最高法院的要求,取消本地区不合理的考核指标。”^⑥“四五纲要”也明确指出,“废止违反司法规律的考评指标和措施,取消排名排序做法。”

可以预见,随着高级人民法院考核排名的取消,再加上“四五纲要”的改革要求,各高级人民法院可能也会废止若干不合理的考评指标,降低对相关质效指标的要求,甚至还可能直接取消对

^①事实上,最高人民法院已开始围绕健全法官职业保障建立这方面的制度机制,比如《最高人民法院关于完善人民法院司法责任制的若干意见》规定,“在案件审理的各个阶段,除非确有证据证明法官存在贪污受贿、徇私舞弊、枉法裁判等严重违法审判行为外,法官依法履职的行为不得暂停或者终止。”再比如《人民法院落实〈司法机关内部人员过问案件的记录和责任追究规定〉的实施办法》规定“非因法定事由,非经法定程序,人民法院办案人员不得被免职、调离、辞退或者给予降级、撤职、开除等处分。”这些规定无疑都能加强法官的职业保障。另外,中办、国办于2016年7月印发的《保护司法人员依法履行法定职责的规定》对排除阻力干扰、规范考评考核和责任追究、加强人身安全保护、落实职业保障等方面作出了更为明确的规定,进一步细化了法官依法履职的制度保障。

^②顾培东《再论人民法院审判权运行机制的构建》,《中国法学》2014年第5期,第297页。

^③辽宁省葫芦岛市中级人民法院在2014年2月将原来的13个业务庭分解成25个合议庭,副院长、审委会委员、各业务庭庭长被编入各合议庭担任审判长,取消业务庭管理层级。这一改革在实现还权于合议庭的同时,还使得法院组织结构从金字塔形向扁平化转变。参见最高人民法院司法改革领导小组办公室编《〈最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见〉读本》,人民法院出版社2015年版,第159页。

^④同注^②,第86页。

^⑤同注^④,第89页。

^⑥胡伟新《最高人民法院决定取消对全国各高级人民法院考核排名》,《人民法院报》2014年12月27日,第1版。

下级法院的考核排名。^{⑥7}事实上，部分地方法院此前就已认识到案件质量评估“绩效化”与“排名化”存在很多问题，纷纷选择取消各种依据案件质效指标的考核排名。比如，在全国率先创建案件质量评估体系的江苏省高级人民法院在2014年下半年决定取消案件质效指标考核通报排名；而在此之前，作为其下级法院的徐州市中级人民法院则暂停了针对两级法院、一线法官设置的60多项审判绩效考核指标。^{⑥8}再如，重庆市高级人民法院在2013年底取消了中基层法院工作目标考核排名，2014年年初正式取消了目标考核，并制订了《重庆市中基层人民法院工作评估办法》，对中基层法院工作完成情况实施工作评估，而且不再对评估结果进行排名通报。^{⑥9}

不难发现，最高人民法院的改革部署与部分地方法院的实践做法有着明确的共识，即禁止将案件质效评估与法院业绩评价、法官绩效考评进行简单对等处理，取消任何形式的绩效目标考核排名。这意味着案件质效指标在很大程度上不再是评价法院与法官审判业绩的唯一标准，即使再优再高的指标数据也并不必然带来利益、荣誉与注意力。尽管这一司法政策无法从根本上改变地方法院竞争性的行动逻辑以及由此而生的功利化行为方式，但对还原案件质效评估作为审判管理手段的本真价值，破除法院系统长期存在的“唯指标GDP主义”与“考核出政绩，排名见荣誉”陋规，以及引导地方法院形成正确的政绩观，进而在一定程度上改变它们在审判管理上的功利化行为取向，有着不容忽视的制度意义。这一司法政策可以在相当程度上消除实践中已形成的案件质效指标对审判管理与审判工作的“指挥棒”效应，从而在弱化审判管理行政化色彩方面产生一定的政策导向与宏观调控作用。正是在此意义上，有论者指出，“取消法院考核排名的背后，其实是要取消上级法院对下级法院的考核权及其背后的行政化管理模式。”^{⑦0}总之，最高人民法院的这一司法政策与部分地方法院的自觉行动，会在相当程度上削弱法院系统将案件质效指标“做亮”与“做高”的动力，进而抑制将审判管理作为竞争工具的动机。这一微观层面的政策调整与局部范围的行为改变终将映射到宏观制度结构与整体行动逻辑，引起地方法院所处竞争性场域结构的转型，引导法院转向利益无涉的中立裁判机构。这为审判管理的进一步改革，让其回归到应然的运行逻辑开辟了一定的制度空间，提供了所需的制度资源。

四、审判管理进一步改革的制度推进

客观而言，法院系统的上述改革在区分法院运行中的司法逻辑与行政逻辑、改造法院内部组织结构以及引导地方法院理性化竞争等方面着力不小，并在制度构建层面也有很大推进，从而为审判管理进一步改革奠定了坚实的制度基础，聚集了丰富的制度资源。尽管如此，但必须认识到，这些改革多数没有直接针对审判管理微观层面的制度机制，也未彻底解决制约审判管理运行的深层体制问题与制度难题。此外，最高人民法院在党的十八届三中全会之后推出的有关审判管理改革的规划，很多只是一些概略性意见与方案，尚待落实为具体的制度措施。因此，我们不能止步于此，静观其变，而应在现有改革思路与制度资源的基础上对审判管理改革作进一步制度建构，以发挥制度结构对行为的引导与规制作用，实现审判管理的真正转型。

^{⑥7}值得注意的是，在2015年中央政法工作会议上，中央政法委明确要求中央政法各单位和各地政法机关对各类执法司法考核指标进行全面清理，坚决取消批捕率、起诉率、有罪判决率、结案率等不合理的考核项目。这一更高层面的要求不仅有助于法院系统重新认识各类考核指标的合理性，进而调校审判工作的标杆，也有利于审判工作跳出“唯指标化”的窠臼，减弱绩效考评的功利化色彩。

^{⑥8}参见娄银生《江苏法院取消“排名”停考法官后何以结案不降反升》，《江苏法制报》2015年3月4日，第1版。

^{⑥9}参见陈小康、刘洋《重庆中基层法院全面取消考核排名》，《人民法院报》2014年4月9日，第1版。

^{⑦0}王云帆《法院取消考核排名意在“不唯上”》，《京华时报》2014年12月28日，第2版。

(一) 明确区分司法逻辑与行政逻辑,防止行政逻辑在审判管理中越位

“一个法院的组织结构、职责实现、操作运行,均应以审判模式主导,而非以行政模式主导。”^①因此,即使是对审判活动的管理也要确保审判有足够空间按照自身逻辑正常运作,原则上不适用命令服从规则,更不能就案件如何裁判直接发号施令。^②其实,很多地方法院在实践中也认识到,审判管理对审判权的监督制约并不是“分享”审判权,而是为了促进审判权的合理运行。^③遗憾的是,由于法院组织体内司法逻辑与行政逻辑的长期混同,强势的行政权很容易借助审判管理而侵入审判权领域,甚至出现行政逻辑主导审判管理进而宰制审判权运行的情形,最终导致上述认识始终无法真正落地。因此,审判管理改革必须从制度层面继续推进司法逻辑与行政逻辑的明确区分,划定行政逻辑在法院运行中的边界。具体举措,分述如下:

在宏观制度层面,重构法院的制度逻辑,明确司法与行政的应有逻辑界限。由于司法与行政两分的制度结构与运行逻辑在我国并未实质确立,因而很难从制度上“以法院对其所在社会的基本功能或宪法职能为中心实现法院诸多功能分工和剥离”,^④最终造成行政逻辑与行政管理严重侵蚀、同化法院的其他制度逻辑。因此,从法院内部权力分化与功能分离的角度推进法院制度改革非常必要。为此,应进行以下方面的改革:第一,重塑法院功能,确立法院作为审判机关的应有逻辑。“法院的基本逻辑,或可被察觉到的合法性,依赖于争议双方把争议提交第三方解决达成一致。”^⑤质言之,法院的实质是国家设立的纠纷解决机构。鉴于我国法院“功能超载”的现状,应在制度层面强调法院只从事“恰当且专属于司法领域”的工作,^⑥尽可能剥离其纷争裁决之外的功能,以形成法院作为审判机关的应有逻辑。第二,重建法院运行秩序,理顺法院运行逻辑。从某种意义上讲,我国法院运行秩序之所以失范,甚至出现“司法被行政‘格式化’的变态现象”,^⑦很大程度上是因为司法逻辑在多数时候缺位于法院的运行。因此,重建法院运行秩序的基本策略是让司法逻辑主导法院运行。这就要求从制度层面构建起支持法院按照司法的目的、构造与机理运行的保障机制。此外,还需从审判职能与行政管理职能分离的角度区隔法院内部的审判事务与司法行政事务,按照“四五纲要”确定的思路,设立专门的管理部门管理司法行政事务。

在中观制度层面,进一步明确院、庭长审判管理的职责范围,防止行政逻辑越界进入审判权领域。院、庭长的审判管理职责是审判管理的核心问题,审判权与审判管理权的关系是否理顺的关键在于确定院、庭长的审判管理职责。^⑧对此问题,《方案》与《意见》已做了相当努力,但仍有完善的必要。《方案》与《意见》在院、庭长的审判管理职责设定上措辞较为模糊,尤其是《方案》中还存在一些弹性条款,难以保证刚性制约作用的发挥,因而需要进一步细化,避免使用弹性或兜底条款。^⑨此外,虽然《方案》与“四五纲要”都将院、庭长审批权的范围限定为程序性事项,但限定并不周密,有两个问题需要进一步明确:一是要区分影响案件实体裁判的程序性事项与一般性程序事项,对于前者的决定权应由合议庭或独任法官行使;二是应在梳理相关法律法规规定的基础

^①蒋惠岭《审判管理制度的“三要素”》,《法制资讯》2013年第1期,第9页。

^②参见江必新《审判管理与审判规律抉微》,《法学杂志》2011年第5期,第81页。

^③参见奚玮、宋士月《“管理型司法”:审判管理办公室的发展趋势》,《安徽师范大学学报(人文社会科学版)》2012年第3期,第308页。

^④苏力《论法院的审判职能与行政管理》,《中外法学》1999年第5期,第45页。

^⑤[美]马丁·夏皮罗《法院:比较法上和政治学上的分析》,张生、李彤译,中国政法大学出版社2005年版,第52页。

^⑥[美]基斯·威廷顿《司法至上的政治基础:美国历史上的总统、最高法院及宪政领导权》,牛悦译,北京大学出版社2010年版,第87页。

^⑦同注^⑥。

^⑧参见胡云腾、范跃如《审判权与审判管理权运行机制研究》,《人民司法》2011年第15期,第47页。

^⑨参见注^⑥,第38页。

上,采用列举方法明确规定可由院、庭长审批的程序事项。最后,由于一般理解都认为审判监督权属于审判管理权的范畴,因而需要在《意见》所确立的院、庭长审判监督职权制度架构的基础上,进一步明晰其职权行使的范围、程序与方式,以防止审判监督权异化为干预审判权运行的工具。^⑩

在微观制度层面,改革审判管理机制,去除其中不适当的行政管理逻辑。审判管理虽然也是一种管理,而“任何管理都必须依赖一定的行政权力对人与事加以控制,其本身就是协调、强制、服从的过程”,^⑪但它绝不等同于行政管理,两者的运行逻辑并不全然相同。因此,应在区分司法逻辑与行政逻辑的基础上,对一些行政化色彩浓厚的审判管理机制进行改革。第一,摒除命令式与行政式管理方式。既往审判管理多采用由管理主体直接、单方面下指令、定目标等一些命令、强制式的管理方式。这显然是将审判管理等同于行政管理,应摒弃这种管理方式。另外,既往实践中常见的检查、评比、通报、排名等管理手段,也因它们在本质上属于权力化与行政性的监督制约而需要摒除。第二,改造审判管理部门的职能。鉴于审判管理部门既能对程序性事项进行审批,又能事后监督实体性裁判,大有充当甚至取代院、庭长之势,^⑫因而应明确限制审判管理部门的职权,弱化其行政性色彩,推动其职能向审判管理宏观指导方向转变。

(二) 改造法院内部组织结构,推动审判管理从集权行政化管理向分权专业化管理转型

从组织性质上讲,现代法院属于汤姆森所说的“复杂程度较高、专业分工较细、规范化程度较高且工作独立性较强的组织”。^⑬对这种组织的管理,“不能采取自上而下,依靠行政领导管理的纵向集权式,只能采用遵循流程体系、依靠机制管理的横向分权式”。^⑭从专业属性上看,现代法院的运作高度复杂专业,要求作为活动主体的法官必须具备特定的知识与技能,因此,对审判活动的管理也需要有相应的专业性,且这种专业性理应具备相当程度的司法属性。^⑮法院管理的这些原理在很大程度上决定了审判管理应实行分权专业化的管理。实践中的审判管理更多呈现出行政集权化的特征,不仅分权程度较低,司法专业性也较弱,这正是造成审判管理乱象丛生、积弊沿袭的重要原因。因此,审判管理改革需要突破行政集权管理的藩篱,转向分权的专业化管理。

首先,改造法院内部高度行政化的科层结构,突出同等平权的结构要素。按照当前的现实条件,完全解构法院科层行政化的组织结构有着几乎难以克服的障碍。其实,任何组织都有科层结构和同等结构的因素,关键是要表现出以何种结构为主的状态。^⑯对法院组织而言,其内部应以同等结构为主,即法官职位关系是横向平等的关系,即使处于不同审级法院的法官也是如此。^⑰从这一点来看,更为实际但也不失合理性的改革策略应是合理改造而不是彻底颠覆法院行政化的科层结构。前文提到的一些法院打破审判业务庭建制与不设庭长职位的改革,以及正在推行的员额制与司法责任制改革,都是可行的改革路径。未来应坚持推进这些改革,同时还需在以下方面有所突破:第一,进一步限缩院、庭长的职权。院、庭长职位本身就代表着科层、等级,但若合理限制其职权,无疑可以在相当程度上削弱院、庭长的行政权威,从而弱化法院科层等级制的色彩。至于具体

^⑩虽然《最高人民法院关于完善人民法院司法责任制的若干意见》对院、庭长审判监督权的边界与范围、行使的程序与方式做出了很多具有制度创新和突破的规定,但一些固有问题(比如,何谓重大、复杂、疑难案件?将它们提交专业法官会议、审判委员会讨论的程序如何操作?)仍未得到厘清,相关规定也不够细密与明晰。

^⑪最高人民法院办公厅编《大法官论审判管理》,法律出版社2011年版,第69页。

^⑫参见注⑪,第36页。

^⑬杨洪兰、张晓蓉编著《现代组织学》,复旦大学出版社1997年版,第98页。

^⑭陈旭《审判管理新模式初探》,《上海市政法管理干部学院学报》2000年第1期,第22页。

^⑮参见注⑬,第8页。

^⑯参见[英]M·J·C·维尔《宪政与分权》,苏力译,生活·读书·新知三联书店1997年版,第322页。

^⑰参见张洪涛《司法之所以为司法的组织结构依据——论中国法院改革的核心问题之所在》,《现代法学》2010年第1期,第34页。

对策,除了要在制度层面明确院、庭长的审判监督、审判管理与司法行政事务管理的权限之外,还要配合员额制改革,按照司法责任制改革的要求建立法官考评委员会,明确法官任职、评先评优和晋职晋级的依据是考评委员会对法官业绩的评价,以限制甚至取消院、庭长在法官升迁、待遇等方面的显性与隐性决定权。第二,裁撤审判业务部门副职。在法院当前的职位结构下,部门副职构成了行政等级结构中的一个层级。在突出法院组织同等平权结构要素的改革取向下,裁撤部门副职应属必要,实际也可行。具体而言,对于规模较大、案件负担偏重的法院,可以保留一名副职;对于规模较小、案件负担不重的法院,则不设置副职岗位。第三,取消法官的行政级别。赋予法官行政级别固然有一定的激励功能,但也固化并凸显了法院行政化的科层结构。对此,可以考虑取消院领导和专门从事司法行政事务与党务工作人员之外所有法官的行政级别,以彰显具有同质属性法官地位的平等。

其次,明确赋予法官管理主体地位,增强审判管理的民主性。如前所述,在既往的审判管理实践中,法官往往沦为管理客体,成为被压制与控制的对象。这既背离现代法院组织平权与协作的权力构造要求^⑧,也导致审判管理呈现权力集中化的趋势,民主因素稀缺。为了改变这一状况,需要在制度层面作如下改革:第一,调整管理的客体范围。这主要是将审判管理的重点转向案件管理,明确法官不是管理客体。因此,必须废止那些专门以法官为对象的管理制度,并强化法官对案件与当事人的管理,以突出其管理主体地位。第二,建立管理决策的法官参与机制。“审判管理不应由一人作出决定,而应由集体民主决策,因为民主的管理方式更易接受,而首长决策、命令会受到质疑。”^⑨因此,任何有关审判管理目标、政策、制度的制定,应当吸纳法官参与,建立固定的讨论对话机制,以体现管理的民主性。第三,确立“柔性化”管理方式。在赋予法官管理主体地位后,既往压制性的管理方式应该转向柔性化,尤其要减少惩罚性与追责性管理手段的使用,并创设法官反向制约审判管理的制度机制。

最后,增强审判管理中的专业化元素,实现“同业化”管理。布劳与斯科特指出,对于专业组织的管理最好采用专业人员按照自我施加的专业标准实施同业集体的监督和控制。^⑩从这一点来看,前文提到的审判管理专业化毋宁是立足于司法专业属性的“同业管理”。因此,强化管理的专业性,进而实现管理的“同业化”,应是审判管理改革的应有取向。至于改革的具体推进,除了前述的建立法官参与机制与调整管理方式之外,还需在以下方面有所作为:第一,改组审判管理部门的人员构成。基于同业管理——管理主体与法官具有同质性——的要求,审判管理部门的人员应具有法官的属性,至少应该熟悉司法规律,了解审判权运行原理。据此,需要将不具备这些条件的人员调整出审判管理部门,在不影响审判资源供给的条件下,补充一些具有司法经验的人员。第二,建立法官主导的案件质量评查机制。作为审判管理重要手段的案件质量评查,是“同业判断”最应该发挥作用的领域,因为“对于专业领域的事项,只有通过专业内部的同行评议和专业从事者的自主判断,才能保证有适当的安排和处理”。^⑪因此,应建立以法官为主导的案件质量评查机制。第三,以专业知识作为审判管理制度构建的技术标准。审判管理的专业化与“同业化”,不仅要求管理主体具有司法专业属性,还要求管理制度也能体现这样的属性。这就需要以司法专业知识为标准修正、制定审判管理的相关制度。

^⑧“没有任何人在地位上明显优于其它人,这里只存在一个单一的权力层次”。[美] 米尔伊安·R·达玛什卡《司法和国家权力的多种面孔——比较视野中的法律程序》,郑戈译,中国政法大学出版社2004年版,第38页。

^⑨同注①。

^⑩参见注④,第41页。

^⑪张志铭《法理思考的印迹》,中国政法大学出版社2003年版,第321页。

(三) 引导地方法院的竞争回归理性，摒除审判管理功利化的行为取向

如前所述，在多种因素的作用下，地方法院形成了竞争性的行为方式，包括审判管理在内的很多工作都被视为出政绩的重要领域，从而成为竞争工具，审判管理由此表现出很强的功利性，这既破坏了审判管理的正常运行，还在相当程度上削弱了其合法性。因此，审判管理改革必须将摒除功利化的管理行为纳入议程安排。至于具体对策，除了一般层面讨论的强化审判管理的服务与保障意识并通过这种意识不断调校管理行为与方式之外，更关键是要尽力改变地方法院竞争性的行动逻辑，以避免审判管理沦为竞争工具。当然，相关制度的改革也是其中不可或缺的一环。

必须承认，虽然主体的功利性需要摒除，但完全禁止法院竞争既不可能，也无必要。合理的策略应是遏制地方法院竞争过度的态势，引导其竞争回归理性。前文提到的取消案件质效指标考核排名就是这方面的有力举措。已在很多省市推行的地方法院人财物省级统管改革，也有助于扭转地方法院广泛深度的竞争趋势，因为这一改革打破了地方法院的人事与物质高度依赖地方党委政府的既定结构，从而可以抑制地方法院围绕经济、权力、地位等资源与本地治理系统其它部门之间的竞争，进而在一定程度上能改变其竞争性的行为方式。由于地方法院在人财物省级统管后依然处于资源被分配者的地位，只不过分配者由地方党委政府变成省级法院，而法院领导群体寻求晋升的动机在任何时候都不会完全消失。为了获得更多资源，赢得职位晋升，地方法院仍有竞争动力，只不过这种竞争更多将转向法院系统内部。这意味着最高人民法院与高级人民法院将成为遏制地方法院竞争的“关键行动者”。所以，“让法院系统内部活动回归理性，最重要的是最高法院、高级法院保持足够的克制与谦抑，做中立克制裁判者的表率，引导各法院依法独立审判，不宜提出发展口号，以行政动员方式鼓励下级法院竞争。”^② 通过这种引导，再加上前述改革举措的推进，地方法院竞争性的司法生态将发生较大变化，这些变化终将引起审判管理功利化所依存的逐利性组织环境的变迁。审判管理也会随之回归理性，各种功利性的管理行为即使不完全隐退也能得到极大抑制。

在革除审判管理功利化行为取向的过程中，之所以需要将相关制度调整纳入视野，主要是因为相关制度的缺失或不完善为管理主体的策略化行为提供了空间，甚至诱发或助长了一些功利化的行为方式。相关制度完善的主要内容包括：

第一，法院与法官审判业绩评价制度的完善。一方面，改变评价主体单一化的状况。当前审判业绩评价实际上是法院内部的“游戏”，法院是唯一评价主体，这使得评价对象往往只关注上级法院的反应而忽视社会关切。应当改变评价封闭化的状况，将社会主体尤其是当事人与律师纳入评价主体范围。另一方面，重构评价指标体系。在案件质效指标与审判业绩评价脱钩之后，需要引入能客观全面反映法院与法官审判业绩且体现司法审判价值内涵的其他指标，建立多元化的评价体系。

第二，管理方式的完善。这主要有两个方面的问题：其一，强化质量管理。由于效率管理相比于质量管理不仅管理成本低，成效也易量化，所以实践中异常注重效率管理，而对质量管理重视不够。这种管理失衡可能造成审判粗枝大叶，案件质量经不起考验，最终损害司法权威。因此，从强化质量管理的角度改革管理方式非常必要。其二，从数据管理转向实质管理。如前所述，实践中审判管理的方式较为单一，主要是数据管理，其具体运用往往也是就数据论数据，很少挖掘数据背后的问题，形式化倾向非常明显。对此，应建立相关制度机制，如规定数据统计必须附有针对问题的深度分析，促进审判管理从形式管理走向实质管理。

第三，激励机制的完善。在一定意义上，审判管理自带激励机制，既有正向激励，也有负向激励。从既往实践来看，这一激励机制并不合理：一方面，负向激励过严，法院与法官承受的压力过

^②同注④，第91页。

重；另一方面，正向激励太强，法院与法官所受诱惑较大。不合理的激励机制诱发了主体种种非正式的应对行为，结果既影响激励机制的有效性，也异化审判管理的功能。波斯纳的研究表明，美国法官工作之所以相对较好，是因为他们既没有大棒惩罚的压力，也没有胡萝卜奖励的诱惑。^⑬因此，应降低绑定在审判管理之上的激励强度，无论是正向激励还是负向激励，都需适时调低，最好采用“柔性激励”，即运用非强制惩罚、非利益奖励的方法，激发成员的内在工作动机，从而使其自发地为组织贡献心力。^⑭

五、结 语

自“文革”后重建法院以来，法院的权力不断扩充，规模不断增大，法院被推到社会治理的前沿，受到的关注与日俱增。在这样的背景下，加之各种法律与社会规范对机会主义司法的约束有限，“法院内部治理问题随即凸显”。^⑮从我国法院与法官之间的关系来看，它们事实上形成了类似“委托-代理”的关系结构。在这种关系结构中，委托人（法院）只能观测到代理人（法官）的产出，不能确切知道代理人的行为过程与努力程度，即委托人和代理人之间存在信息不对称。^⑯这使得法院面临法官扭曲司法、错置法院目标与个人利益等“组织治理难题”。法院内部秩序尤其是审判秩序的形成与维护因此成为法院系统不得不认真面对并需要予以有效回应的问题。从这一点来看，“审判管理确实是中国司法制度的大问题，审判管理研究在中国比在任何其他国家都有更重要的实践意义”。^⑰不管如何定性与非议审判管理，有一点无法否认，即在当前的现实条件下，作为一种媒介，审判管理对于维持法院内部运行秩序，尤其是保障司法的公正与效率、防止司法寻租、加强司法统一，具有积极效用。^⑱在这个意义上，审判管理不仅是对“审判的管理”，更是法院内部治理的一种技术。从这个视角理解审判管理，不但可以深化对它的认识，也有助于唤起对法院内部治理问题的应有重视。在审判管理已成为法院内部重要管理制度的背景下，不注重对审判管理的研究，不注重对法院内部治理机制的研究，而只寄希望于传统法治视角下的程序制度的现代性建设，很可能无助于法院运行理性化程度的提升。笔者期望，未来对法院的研究能有更多的视角、更新的问题意识，这也是笔者在本项研究中的深层关怀。

[责任编辑：苗 炎]

^⑬参见[美]理查德·A·波斯纳《超越法律》，苏力译，中国政法大学出版社2001年版，第128页。

^⑭参见魏姝《中国官员激励机制的发展与改革》，《江苏行政学院学报》2013年第4期，第108页。

^⑮刘忠《格、职、级与竞争上岗——法院内部秩序的深层结构》，《清华法学》2014年第2期，第163页。

^⑯参见注⑭，第6页。

^⑰同注⑭，第188页。

^⑱参见注⑭，第21页。