

# 院庭长审判监管权的机制与动因

樊传明

**摘 要** 审判权运行机制改革的核心问题是审判权与审判监管权的关系。院庭长实施审判监管权的机制是多元的。审判监管机制变动频繁，各种机制此消彼长，互为补充，动态转换。对监管有效性与法理正当性的平衡是贯穿在机制变动中的一个线索。透过表层的机制，考察背后的制度逻辑，会发现院庭长行使审判监管权的动因是强化审判权运行的整体联动性。法官在具体案件中行使的审判权，被嵌入一个上下畅达、内外联通的权力和信息网络之中。个案的审判在监管机制的规束下，具有沟通司法政策，拆解和分担法院考核指标，绑定审判质效与人事管理，以及统一裁判尺度的意义。阅核制改革是院庭长审判监管权在实施机制层面的调整，其本质是原有制度逻辑的延展。

**关键词** 院庭长 审判监管权 审判权 阅核制

DOI:10.16094/j.cnki.1005-0221.2024.04.004

作者樊传明，法学博士，上海交通大学凯原法学院副教授。

## 一、审判权与审判监管权

中国法院系统自 2013 年以来的司法责任制改革和从 2023 年开始的审判管理现代化改革，均以调整“审判权运行”为目标。狭义的司法责任制等同于违法审判责任追究机制，而从广义上理解，司法责任制包括了审判权力运行机制的所有问题。<sup>①</sup> 中国司法中的“审判管理”不仅包括对与审判相关的行政事务的管理，还包括对审判人员的考核以及对审判活动的监督。推进审判管理现代化，就是要“进一步完善与司法责任制相适应的监督管理制度机制”，“以‘阅核制’为抓手，落实院庭长监督管理责任，严把案件裁判质量”。<sup>②</sup> 它在外延上与司法责任制相当，本质上亦针对审判权力运行问题。

在上述改革语境中，审判权运行涉及的事项范围非常广泛，但其主轴是审判权与审判监管权之间的关系。就此存在一个制度性前提，即关于审判权主体的规定。根据我国宪法和法律，“法院行

<sup>①</sup> 参见最高人民法院政治部、司法改革领导小组办公室编 《人民法院全面落实司法责任制读本》，人民法院出版社 2021 年版，第 70 页。

<sup>②</sup> 孙航 “一堂课，把‘审判管理现代化’讲明白——‘阅核’与‘审批’不同的理据”，载《人民法院报》2023 年 9 月 10 日。

使审判权”和“法官行使审判权”是两种均有效的表述。<sup>③</sup> 它们实际上对应于审判权的归属与运行两个不同层面。在国家机构分工与权力配置的意义上，审判权归属于法院机关这一整体；但是在审判权运行的意义上，法官是被授权具体审理案件的主体。法院与法官之间的这种“特殊代理关系”<sup>④</sup> 为审判监管提供了制度空间：既然法院享有宪法赋予的审判权且承担最终的审判责任，那么对于由自己的内部工作人员开展的审判活动，就有施以监管的理由和动因。据此，我国司法改革中所谓的调整审判权运行，核心是协调两种“职权”性权力之间的关系，即由法官行使的“审判权”和由法院内特定主体行使的“审判监管权”。<sup>⑤</sup>

承担审判监管职权的主体是多元的，包括法院内的行政领导，审判委员会和专业法官会议，法官惩戒委员会和考评委员会等。法院党组会议、院长办公会、院务会和庭务会等也具有一定的审判监管职能。但是法院院长和庭长（含副职，还包含依院长授权履行审判监管职责的审判委员会专职委员，以下统称“院庭长”）在这些主体形式中具有贯通性，是在法院日常工作中行使监管权的核心主体。而且《人民法院组织法》第 41 条也明示了院长“负责本院全面工作，监督本院审判工作”的职能。

## 二、院庭长行使审判监管权的机制

### （一）院庭长对案件的审核权

院庭长实施审判监管的直接方式是对案件的审核权。在我国法院的审判实践中，院庭长事先听取合议庭意见、把控诉讼流程和审核裁判文书，是长期存在的实践做法。改革开放后，随着法院内部科层式机构的重建和完善，这种做法客观上被进一步强化。尽管诉讼法和法院组织法未予规定，但最高人民法院 1981 年发布的《最高人民法院审批案件办法（试行）》、2002 年发布的《关于人民法院合议庭工作的若干规定》明确认可了这一机制。最初，关于院庭长事先介入案件的范围，没有限制性规定。对所有案件和裁决事项，院庭长可以根据监管的需要，要求合议庭事先汇报审理进展情况和所形成的意见，接受核准。规范性文件和司法政策文件未曾明确授权院庭长直接变更合议庭意见，而是指示通过建议复议或提交审判委员会讨论的方式进行变更。1999 年发布的《人民法院第一个五年改革纲要》还明确规定“院、庭长不得个人改变合议庭的决定”，但是由于存在裁判文书签发流程，以及相应的由合议庭向院庭长提交审结报告的做法，再辅之以院庭长在行政管理、组织管理上的显著优势地位，这种权力趋于刚性化，成为一种事实上可以直接否决合议庭意见的审批式权力。

从 20 世纪 80 年代开始，院庭长审批权的正当性与存废引起了激烈的学理争论。<sup>⑥</sup> 但直到 2010 年，这种审批权才开始弱化。首先，规范性文件和政策性文件对院庭长的职能定位有所改变，鼓励以直接办案的方式履职。最高人民法院 2010 年发布的《关于进一步加强合议庭职责的若干规定》

<sup>③</sup> 参见《中华人民共和国宪法》第 131 条，《中华人民共和国法官法》第 2 条。

<sup>④</sup> 参见何帆：《积厚成势：中国司法的制度逻辑》，中国民主法制出版社 2023 年版，第 16 页。

<sup>⑤</sup> 例如，《人民法院第四个五年改革纲要（2014—2018）》在“健全审判权力运行机制”部分，区分了审判权、审判监督与管理权。《人民法院第五个五年改革纲要（2019—2023）》在“健全以司法责任制为核心的审判权力运行体系”部分也贯穿该区分逻辑。

<sup>⑥</sup> 主张取消该制度的观点，参见刘春茂：“对法院院长、庭长审批案件制度的探讨”，《法学杂志》1980 年第 2 期；贺伦麟：“对院庭长审批案件制度的看法和意见”，《法学杂志》1981 年第 3 期；罗德银：“院长批案不可续”，《法学杂志》1981 年第 2 期。主张保留该制度的观点，参见孙常立：“法院院庭长审批案件是完全合法的”，《法学杂志》1981 年第 3 期；文实：“人民法院院长、庭长审批案件并不违法”，《法学杂志》1981 年第 2 期。

强调了合议庭的自主性，以及鼓励院庭长以加入合议庭直接办案的方式履行其职责。2013年发布的《关于审判权运行机制改革试点方案》进一步明确：院庭长和审判委员会委员要直接编入合议庭办案。其次，调整了裁判文书签发流程。《关于审判权运行机制改革试点方案》就已经规定了“院长、庭长不得对未参加合议庭审理的案件的裁判文书进行签发”。2015年《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》第6条再次确认了废除院庭长签发裁判文书的流程。院庭长不再享有签发裁判文书的权力，就意味着原来的审批权失去了重要的支点，刚性的审批弱化为弹性的审核。最后，院庭长审核案件的范围开始限缩。

实际上，在2015年之前的司法实践中，院庭长审核权的适用范围就有所限缩，仅针对部分案件类型进行事前介入。<sup>⑦</sup> 2015年以后的司法责任制改革，进一步规范了院庭长行使审判监管权的范围和方式，院庭长仅保留了对两类审判事项的审核权。第一，可以对“四类案件”的实体审理结果提前介入，即涉及群体性纠纷的案件，疑难、复杂且在社会上有重大影响的案件，与本院或者上级法院的类案判决可能发生冲突的案件，法官可能有违法审判行为的案件。<sup>⑧</sup> 介入的方式为：院长、副院长、庭长有权指定分案，调整合议庭组成，查阅卷宗，旁听庭审，查看案件流程情况，审阅案件庭审提纲和审理报告，要求法官报告“案件进展和评议结果”；在听取报告后，院庭长对审理过程或者评议结果有异议的，不得直接变更，但可以要求合议庭复议并报告复议结果，也可以决定将案件提交专业法官会议、审判委员会进行讨论，还可以决定按程序报请上一级人民法院审理。第二，针对程序性事项。即院庭长根据诉讼法、司法解释、其他规范性文件中关于解决回避、管辖、保全、适用强制措施、分配案件、组成和变更审判组织成员等事项的规定，履行其程序监管职责。这些事项属于案件中的流程性、手续性问题，不直接针对实体审理结果。

但是司法责任制改革对院庭长审核权的弱化趋势没有维持太久。从2021年开始，最高人民法院转而扩充和巩固院庭长审核权的意图就已显现。当年印发的《关于进一步完善“四类案件”监督管理工作机制的指导意见》明确授权：各法院可结合本院工作实际，对需要再审的、检察院抗诉的、拟判处死刑的、拟宣告无罪的、拟在法定刑以下判处刑罚或免于刑事处罚的、诉讼标的额特别巨大的、其他有必要的案件，适用“四类案件”的监督管理措施。这意味着，各级和各地法院可以自行拓展院庭长审核案件的范围。这可以视作法院系统倡导更大范围的阅核制的前奏。

## （二）集体讨论机制对院庭长审核权的支撑

审判委员会和专业法官会议这两种法院内集体讨论机制，支撑了院庭长的审核权。审判委员会尽管可归入审判组织范畴，但其职能定位、工作机制、决策效力有别于合议庭和独任法官。司法政策文件将审判委员会、专业法官会议与审判组织并列，称：审判委员会发挥“决策职能”，专业法官会议发挥“咨询职能”，审判组织发挥“审判职能”。<sup>⑨</sup> 决策和咨询包含了审判监督与管理的意义。也有司法政策文件明示了审判委员会和专业法官会议的审判监管职能。<sup>⑩</sup>

审判委员会和专业法官会议的审判监管职能，表现在它们讨论案件范围和决定效力的约束性

<sup>⑦</sup> 例如，有研究者对2015年前广州地方做法进行了归纳，总结出九种院庭长行使审批权的案件类型。参见舒扬“案件审批制度存废研究”，《法治论坛》2015年第40辑，第101页。

<sup>⑧</sup> 参见《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》第24条，《关于进一步全面落实司法责任制的实施意见》第13条，《关于进一步完善“四类案件”监督管理工作机制的指导意见》第2-7、9-10条。

<sup>⑨</sup> 参见《关于完善统一法律适用标准工作机制的意见》第12条。

<sup>⑩</sup> 例如，《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》第9条强调“明确审判委员会统一本院裁判标准的职能”；《关于健全完善人民法院审判委员会工作机制的意见》在“基本原则”部分，强调要通过完善审判委员会制度，推动建立“监督有力的工作机制”；《关于完善人民法院专业法官会议工作机制的指导意见》开篇即强调，要“充分发挥专业法官会议工作机制在辅助办案决策、统一法律适用、强化制约监督等方面的作用”。

上。特定范围的案件，合议庭“应当”提请院长决定提交审判委员会讨论；所有经审判委员会讨论的案件，合议庭“应当”执行其决定。<sup>⑪</sup> 近些年审判委员会制度的运行虽然在“量”的维度上有所限缩，<sup>⑫</sup> 但是从应当提交审判委员会讨论的情形设置来看，审判委员会事先介入审判监管的职能在“质”上未被弱化。近些年审判委员会的工作机制渐趋正式化、规范化，<sup>⑬</sup> 从侧面反映了该制度的强化。

专业法官会议被定位于“向审判组织和院庭长履行法定职责提供咨询意见的内部工作机制”，是“嵌入审判权力运行体系的内部机制或咨询平台”。<sup>⑭</sup> 实际上该制度已具有较为刚性的约束力，不再是一个供合议庭自由参考的咨询机制。首先，对于相当范围的案件，法官“应当”提交专业法官会议。这些案件在得出和对外宣布裁决前必须经过专业法官会议的事先讨论。其次，虽然合议庭不必然遵循专业法官会议的实体性意见，但是与其意见不一致时，会有诉讼流程上的后果，包括：在办案系统中标注；提请院庭长监督；按照院庭长的要求进行复议；层报院长提交审判委员会讨论决定等。<sup>⑮</sup> 可见，专业法官会议不仅对审判组织有办案流程上的约束力，而且可以借助院庭长职权以及审判委员会制度而进一步刚性化。它与院庭长监管权、审判委员会制度互相指涉，构成了对案件的事前监管体系。

院庭长的案件审核权与上述两种集体讨论机制相互交织。例如，司法责任制改革将院庭长审核权限缩在四类案件上，且规定院庭长不得直接否定合议庭意见。但是，院庭长若对四类案件的审理过程或评议结果有异议，可以决定提交审判委员会讨论；对于其他案件，在法官未提出申请的情况下，院长若认为有必要也可以提交审判委员会讨论。<sup>⑯</sup> 这意味着，院庭长一方面借助审判委员会实现四类案件监管的刚性化，另一方面可以借助审判委员会而将其事前监管权拓展到几乎所有案件。在那些合议庭主动申请提交审判委员会讨论的案件中，院庭长对于提交的流程也具有实质性干预权力。按照实践中的做法，法官提出申请后，先要由所在庭的庭长审批同意，再由分管副院长审批同意，最后由院长决定提交。在这个“庭长—副院长—院长”的提交流程中，任何一位行政领导都可以发挥推进或阻拦流程的作用，从而影响提交审判委员会的程序。在审判委员会讨论和表决案件的过程中，院庭长发挥了远超过其他委员的作用。例如，在审判委员会的人员构成中，有院、庭长身份的委员占据绝对优势。<sup>⑰</sup> 有实证研究表明，在讨论案件时，院、庭长发挥更积极、实质的作用。<sup>⑱</sup> 对于审判委员会讨论过的案件或事项，院长认为有必要的还可以提请复议。即使从文本解释上，也能看到审判委员会制度与院庭长审判监管权的密切关系。例如，现行立法仅规定了由合议庭启动提

<sup>⑪</sup> 参见《刑事诉讼法》第 185 条，《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国刑事诉讼法〉的解释》第 216 条第 2 款、第 217 条，《关于健全完善人民法院审判委员会工作机制的意见》第 8、11、22 条。

<sup>⑫</sup> 研究者经常用两个量化的指标，说明审判委员会制度的式微：（1）经审委会讨论的案件，在法院审理的所有案件中所占比例已非常低，而且仍在继续降低。（2）在提交审委会讨论的案件中，多数情况下，审委会意见与审判庭意见相同，审委会变更审判庭意见的情况较少。参见左卫民“审判委员会运行状况的实证研究”，《法学研究》2016 年第 3 期，第 164、169 页；徐向华课题组“审判委员会制度改革路径实证研究”，《中国法学》2018 年第 2 期，第 48 页。

<sup>⑬</sup> 例如最高人民法院《关于健全完善人民法院审判委员会工作机制的意见》中规定了承办法官列席的规则、审判委员会的决定及理由在裁判文书中公开的规则、全程录音录像的规则等。一些地方法院还探索了审委会听证制度（例如《太原市中级人民法院审判委员会工作细则》），让公诉人、辩护人等到会发表意见并接受询问，形成一种类似庭审的结构，强化审判委员会委员的亲历性。

<sup>⑭</sup> 参见《关于完善人民法院专业法官会议工作机制的指导意见》第 1 条；注①，第 102 页。

<sup>⑮</sup> 参见《关于进一步全面落实司法责任制的实施意见》第 8 条，《关于健全完善人民法院审判委员会工作机制的意见》第 11 条，《关于完善人民法院专业法官会议工作机制的指导意见》第 4、11、12 条。

<sup>⑯</sup> 参见《关于健全完善人民法院审判委员会工作机制的意见》第 10 条。

<sup>⑰</sup> 参见注⑫，徐向华课题组文，第 34 页。

<sup>⑱</sup> 参见注⑫，左卫民文，第 167 页。

交审判委员会讨论案件的流程，没有授予院庭长主动、直接决定提交审判委员会的权力；但司法改革文件突破了立法，规定院庭长在认为有必要时，无须经合议庭申请即可将案件提交审判委员会讨论。<sup>①⑨</sup>

因此，法院内部的集体讨论机制蕴含、支撑和扩展了院庭长的审判监管权。司法责任制改革看上去弱化了院庭长审核案件的范围与效力，但是审判委员会、专业法官会议制度的实际运作却在一定程度上“补偿”了院庭长的权力。

### （三）纵向的科层式审判监管流程

院庭长的审判监管权既体现了、也依赖于法院内部的科层式结构。研究者参照韦伯或达玛什卡的“科层（官僚）制”概念，<sup>②⑩</sup>认为中国法院系统的组织结构、人事管理和审判流程具有明显的科层式特征。体现为：法院内实行首长负责制，院长具有极高权威，对法院的全部工作负责；院长通过司法管理权控制了人员晋升空间，从而使原本分散在各司法人员手中的审判权汇聚到自己手中。<sup>②⑪</sup>存在法官等级制度；主审法官在合议庭内部掌握话语权，且在上级面前为自己和下属的审判行为负责；法官的职位占有者具有非人格化的理性特征。<sup>②⑫</sup>审判监督管理活动奉行上级审查和法条主义的决策原则等。<sup>②⑬</sup>

科层式结构投射到审判监管机制上，就是将本来横向展开的审判活动，在纵向上进行层级化塑造，形成多个事先介入监管的节点（参见图1）。正式的审判程序是按时间顺序横向展开的流程，在其中，合议庭或独任法官自主地完成庭前准备、开庭审判和评议等活动。该场域中的裁决权力（法官之间的正式法律关系）应当是扁平化、协同式的。但是院庭长等行政领导和审判委员会、专业法官会议等集体决策机制居于法官之上，形成明显的科层等级序列。与这些主体的监督、管理和决策职权相匹配，审判工作必然在纵向上形成多个节点，以细化各主体的权责清单，指示审判监管流程的走向。最终，审判工作不仅在横向上展开，遵循正式的诉讼法规范；而且在纵向上延伸，形成明显的科层式审判权运作模式——其规范依据包括诉讼法的相关规定（例如关于审判委员会的规定），但更主要的是法院内部的司法政策性文件以及其他非正式安排。

### （四）其他机制对院庭长审判监管权的补强

院庭长除了直接介入监管，还可以借助其他机制补充、强化其审判监管职权。例如，法院内的公文机制，党组会议、院长办公会、院务会、庭务会等例会机制。<sup>②⑭</sup>由于院庭长在这些机制的运作中处于优势地位，事实上可借此实施审判监管。法院内的审判业务考核机制，则更明显地补强了院庭长的审判监管权。

审判业务考核的内容包括两部分，一部分是对案件质效的评估，即对“案”的考核；另一部分是对法官业绩的评价，即对“人”的考核。司法政策性文件将此表述为：在法院系统内建立起两套评价体系，即“案件质量评估体系和评价机制”与“法官业绩评价体系和业绩档案”。这两部分紧密关联。对案件质效的评估决定了对法官审判业绩的评价，审判业绩是法官整个业绩档案的核心部分；业绩档

<sup>①⑨</sup> 参见万毅“阅核制述评”，《法学》2024年第3期，第151-152页。

<sup>②⑩</sup> 参见〔德〕马克斯·韦伯《经济与社会》（第2卷），阎克文译，上海人民出版社2010年版，第1095页。〔美〕米尔伊安·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2015年版，第72页。

<sup>②⑪</sup> 参见付磊“我国司法科层制的建构路径及其背景透视”，《财经法学》2015年第5期，第71-72页。

<sup>②⑫</sup> 参见王申“科层行政管理下的司法独立”，《法学》2012年第11期，第137页。

<sup>②⑬</sup> 参见唐梓晴“论审判监督管理机制与我国科层制之间的冲突”，《西部学刊》2020年7月上半月刊，第54页。

<sup>②⑭</sup> 参见兰荣杰“‘放权’之后如何实现有效监管——基于法院公文机制和例会机制的实证分析”，《地方立法研究》2022年第5期，第7页。

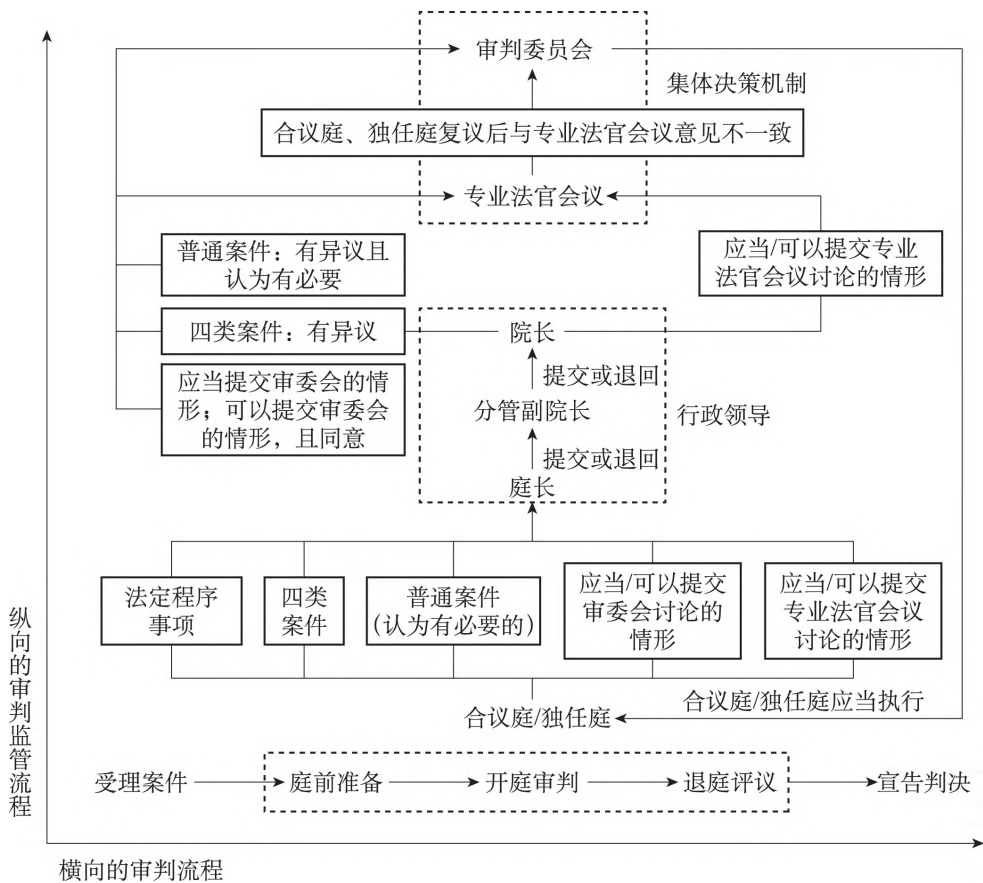


图1 科层式结构与纵向监管流程

案转而成法官任职、评优和晋升的重要依据。通过这种关联强化法官对办案质量“终身负责”。<sup>⑤</sup>

院庭长既是被考核的对象，又在考核中处于优势地位，可以运用考核机制监管法官的审判活动。考核机制所设定的指标体系发挥了双重功能。一方面是信息收集与传递功能。关于审判质效的信息本来分散在个案中，甚至以“私有信息”的形式掌握在办案法官个人手里。考核机制要求收集与考核指标相对应的各类数据，从下往上汇总到作为审判监管者的院庭长手中，使其得以获知案件质效信息。另一方面是行为激励功能。院庭长享有一定的设定和调整考核指标的权力。法官预料到对于其审理的案件将有严格的事后评查与考核，且评查与考核结果决定了自己在职务中的得失，就会在审理案件之时比照考核要求调整审判行为。如果法官的个人利益计算与具体案件中司法本身的利益被精确关联，那么法官的自利偏向就会转化成促进司法利益的强劲动机。

三、院庭长审判监管机制的变动

综上所述，院庭长通过多种机制实施审判监管。首先，对于某些案件或事项，以审核权的形式

<sup>⑤</sup> 参见《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》第12、13、25条，《关于进一步全面落实司法责任制的实施意见》第15条。2019年修订《法官法》时，也在第8条增加了法官“对所办理的案件负责”的表述。

进行事先直接介入。审核权具体体现为 2013 年之前适用的裁判文书签发流程和 2015 年之后适用的“四类案件”监管流程。其次,借助审判委员会和专业法官会议制度支撑和拓展其审核权,将本来横向推进的审判流程,塑造成纵向展开的多层级监管流程。最后,通过审判业务考核机制、公文机制、例会机制等进一步补充和强化其审判监管权。如果从共时性分析转换为历时性分析,会发现审判监管机制处在频繁变动之中。

### (一) 机制的往复与逻辑的韧性

院庭长审核权自新中国成立后在法院内逐渐形成,改革开放后进一步强化。2010 年以后尤其是在 2015 年的司法责任制改革中被限缩,主要针对四类案件,且废除了裁判文书签发制。但在 2021 年出现了院庭长审核权向非四类案件扩张的趋势。2023 年开始的审判管理现代化改革,又以“阅核制”名义倡导和强调院庭长审核权。可见,在较短时间内院庭长审核权经历了往复变化。但这些变化主要发生在表层“机制”层面(例如案件范围、文书签发流程、审核方式等)。审判监管体系从未废弃对案件的事先审核架构,只是根据当前形势和具体需求而不断调整介入范围与方式而已。它一贯地强调行政领导对于审判业务的监管职责,延续性多于变动性。

支撑院庭长审核权的科层式结构,也在机制变动的表象下保持着制度逻辑的韧性。法院的科层式结构在新中国成立时初步建立,改革开放后进一步加强。<sup>②⑥</sup> 1978 年至 1996 年法院建立起“成果部门化”和“过程部门化”相结合的科层制组织。1997 年后法院针对科层制暴露的管理人员增多、部门碎片化等问题进行了调整。<sup>②⑦</sup> 在司法责任制改革中,法院提出了精简内设机构的目标,机构数量减少了约 40%。<sup>②⑧</sup> 通过减少内设机构的数量和层级,似乎会产生去科层化的效应。而且法院所倡导的“审判团队”建设也以扁平化、专业化为目标。

但是这些变化是机制层面的,而非制度逻辑层面的。机构精简和审判团队建设未改变对审判流程进行纵向架构的制度安排(参见图 1)。有学者提出了对于扁平化改革的批评意见,认为一些法院的做法为了追求组织架构上的扁平化而牺牲了合理的科层监督;<sup>②⑨</sup> 在案件数量较多的法院,空心化的扁平既没有提升效率也不必然令裁判结果更公正。<sup>③①</sup> 这从侧面反映了扁平化和既有监管逻辑的不融洽。另外,几乎与机构精简和审判团队建设同步,法院确立了专业法官会议制度。专业法官会议相当于在“合议庭—院庭长—专业法官会议—审判委员会”这个科层式序列上增加了一个中间层次。在司法责任制改革中,不仅“应当”提交专业法官会议讨论的案件范围渐增,<sup>③②</sup> 而且专业法官会议的约束力趋于刚性化。<sup>③③</sup> 可见,与内设机构精简和审判团队扁平化改革所呈现的去科层化面貌

<sup>②⑥</sup> 参见注②①,第 69 页。

<sup>②⑦</sup> 参见彭云翔“新中国成立 70 年法院审判机构的时代变革——以组织管理学分析为视角”,《司法改革论评》(第 29 辑),厦门大学出版社 2021 年版,第 132 页。

<sup>②⑧</sup> 参见注①,第 155 页。

<sup>②⑨</sup> 参见李杰“重新理解审判庭——一个组织的视角”,《法律适用》2019 年第 5 期,第 100 页。

<sup>③①</sup> 参见顾培东“人民法院改革取向的审视与思考”,《法学研究》2020 年第 1 期,第 10 页。

<sup>③②</sup> 参见《关于进一步全面落实司法责任制的实施意见》(2018 年)第 8 条,《关于健全完善人民法院审判委员会工作机制的意见》(2019 年)第 11 条,《关于完善人民法院专业法官会议工作机制的指导意见》(2021 年)第 4、12 条。值得注意的是,《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》第 8 条就已经规定了专业法官会议制度,但是只规定了合议庭“可以”将重大、疑难、复杂案件的法律适用问题提交专业法官会议讨论,未规定“应当”提交的情况。随后的三份文件,则规定了“应当”的情形;而且若按三份文件的发布时间先后顺序来看,“应当”提交专业法官会议讨论的情形,呈递增趋势。

<sup>③③</sup> 关于专业法官会议的程序性后果,参见《关于进一步全面落实司法责任制的实施意见》(2018 年)第 8 条,《关于健全完善人民法院审判委员会工作机制的意见》(2019 年)第 11 条,《关于完善人民法院专业法官会议工作机制的指导意见》(2021 年)第 11 条。值得注意的是,《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》也规定了专业法官会议制度,但是仅规定“专业法官会议的讨论意见供合议庭复议时参考,采纳与否由合议庭决定”,并未规定合议庭不采纳时会有何种程序性后果。随后的三份文件,则规定了程序性后果,并且这些程序性后果渐趋细化、刚性化。

相反，专业法官会议制度反而强化了审核式监管及其背后的科层结构。

在制度逻辑视角下，上述“频繁的变动”和“延续的稳定性”之间的矛盾是容易解释的。因为，一些“稳定的制度安排塑造了解决问题的途径和方式，诱导了相应的微观行为”；这些“制度安排所导致的因果联系”即制度逻辑，它们稳定地重现在纷繁复杂的现象之中。<sup>③</sup>具体到审判监管领域，司法责任制和审判管理现代化改革会导致一些机制的更迭乃至往复，但是底层逻辑会保持足够的韧性。将短时的改革和事件解读为制度逻辑的衰微，可能是理论观察中的错觉。

## （二）各种监管机制的消长和互补

各种监管机制处在同一个体系内，在功能上有同质性和可替代性，因此会呈现出此消彼长、互为补充的关系。对照院长审核权和法官考核制的发展脉络，会明显地看到这种关系。院长审核权从 20 世纪 80 年代开始引发学理争议，2010 年后在规范层面变得松动、缓和。这个时间段也正是法官考核制被真正确立的时间。它在 20 世纪 90 年代的全国性立法中被规定，此后随着相关立法、规范性文件和司法政策性文件的出台而不断被强化、扩充。<sup>④</sup>到本世纪初，形成了庞大的法官审判业务考核体系。司法实践中还出现了追责严苛化的趋势，表现出“错案结果责任”模式。甚至“一些地方的实施细则将错案追究等同于改判率、上诉率、发回重审率、再审率等指标”。<sup>⑤</sup>合理的解释是，在审核机制相对弱化的背景下，法院为了维持对审判的有效监管，力图将事后的考核机制作为替代项。两种机制在时间上的消长变化，本质上是不同监管手段之间的互补关系。当然，这不意味着事前审核制的衰微，只是其作为一种表征制度逻辑的机制，具有可缩放、可反复的特点而已。

除了不同机制，同一机制的不同组成部分之间也存在这种消长和互补关系。以法官考核制为例。在 2013 年以后的司法责任制改革中，原来的错案结果责任模式因为饱受批评，而被明确地限缩为“违法审判责任”，即仅追究“故意违反法律法规”和“因重大过失导致裁判错误并造成严重后果”的情形。但改革文件随后创设了审判质量瑕疵责任形式，将一些不符合违法审判责任的情形纳入其中。更为重要的是，审判业绩考评的其他不利后果愈加全面和严格，指标构成、案件权重计算和案件饱和度计算更加复杂。<sup>⑥</sup>在审判管理现代化改革背景中，法院越发强调法官考核制的“指挥棒”功能。<sup>⑦</sup>简言之，尽管限缩了违法审判责任的追究范围，但强化了其他考核机制和责任形式。

## （三）对监管有效性与法理正当性的平衡

在审判监管机制的变动中存在一条线索，即对两方面需求的平衡。一方面，不管在司法责任制改革脉络中，还是在审判管理现代化改革话语中，都非常重视如何“有效”实施审判监管的问题。司法责任制改革的主导者坦言“无论是改革前还是改革后，我们对于审判监督管理的态度都是旗帜鲜明、一以贯之的，那就是只能加强、不能削弱，必须坚持有序放权和有效监督相统一”；<sup>⑧</sup>

<sup>③</sup> 参见周雪光《中国国家治理的制度逻辑：一个组织学研究》，三联书店 2017 年版，第 9 页。

<sup>④</sup> 全国人民代表大会常务委员会 1995 年通过《法官法》，第八章规定了对法官的考核，第十一章规定了对法官的惩戒。最高人民法院 1998 年发布了《人民法院审判人员违法审判责任追究办法（试行）》，2008 年发布了《关于开展案件质量评估工作的指导意见（试行）》，2009 年发布了《人民法院工作人员处分条例》，2011 年发布了《关于开展案件质量评估工作的指导意见》，2016 年发布了《法官、审判辅助人员绩效考核及奖金分配指导意见（试行）》，且联同最高人民法院发布了《关于建立法官、检察官惩戒制度的意见（试行）》。以上文件构成了对法官考核式监管的主要规范。最高人民法院于 2015、2018、2020 年发布的三份司法责任制文件，以及 2021 年发布的《关于加强和完善法官考核工作的指导意见》，均包含了对法官进行事后考核、追责的内容，且对原有的规则进行了细化、补充和完善。

<sup>⑤</sup> 金泽刚“法官错判的原因与防治——基于 19 起刑事错案的样本分析”，《法学评论》2015 年第 2 期，第 146 页。

<sup>⑥</sup> 具体的表现参见张建“论法官绩效考核制度改革及其实践效果”，《法学》2019 年第 11 期，第 182 页。

<sup>⑦</sup> 参见乔文心“握紧考核‘指挥棒’，将‘公正与效率’落到实处——最高人民法院加强和改进干警个人考核工作促进高素质干部队伍建设”，载《人民法院报》2023 年 9 月 22 日。

<sup>⑧</sup> 周强“全面落实司法责任制，切实提升审判质效和司法公信力”，《人民司法》2019 年第 19 期，第 8 页。



“‘去行政化’不是‘去管理监督’”。<sup>③⑨</sup> 审判管理现代化改革所设定的目标包括“落实院庭长监督管理责任，严把案件裁判质量”。<sup>④⑩</sup> 可见，改革政策话语历来强调审判监管的有效性，即法院通过何种机制能及时、精准而有力地管束审判活动，防止审判权运行失控。

另一方面，为审判监管的法理正当性辩护，也贯穿在司法改革及相关政策性话语之中。从本文所梳理的机制变迁可以看出，20世纪80至90年代关于院庭长审批权的学理争议，引发了新世纪初对审批范围的限缩和效力的软化；后来，学界对错案结果责任的批评，又引发了事后考核监管机制内部的变动，即违法审判责任的要件限定以及其他替代性考核责任形式的设定。官方对法理正当性的维护，经常呈现为“尊重司法规律”的政策话语。例如，在解读《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》时，论证“建立司法责任制是对司法规律的尊重”；<sup>④⑪</sup> 关于为何要限缩院庭长审核权，解释道“司法责任制改革以前，法院内部对裁判结果层层审批、审与判分离违背司法规律”。<sup>④⑫</sup> 在审判管理现代化改革背景下，主张“审判机制现代化，是要让审判权运行符合司法规律，确保司法责任制全面准确落实”。<sup>④⑬</sup> 在确保审判监管有效性的同时，又要努力为其法理正当性辩护，这是审判监管机制变动以及相应话语创新过程中的一条线索。

#### 四、院庭长行使审判监管权的动因

审判监管机制会塑造审判权运行的状态。有研究者注意到我国审判权运行的“法院整体本位”<sup>④⑭</sup> 和“组织化行权”<sup>④⑮</sup> 特征。但是对于审判权之整体性的理解，不应简单化为刚性审批机制，或者“将个体绑定成组织、以组织取代个体”的特点。院庭长通过多种机制行使审判监管职权。除了审核机制外，还依赖一些间接的、柔性的调控方式。另外，“整体性”或“组织化”的描述方式，主要关注了审判监管与审判权运行的外在形式特征，而对于其更内在的动因和性质则疏于表达。毋宁说，院庭长所实施的审判监管，将审判权塑造为整体“联动”性质。即法官在具体案件里行使的审判权，被嵌入一个上下畅达、内外联通的权力和信息网络中。个案的审判在监管机制的约束下，具有沟通司法政策，拆解和分担法院考核指标，绑定审判质效与人事管理，以及统一裁判尺度的意义。这是院庭长行使审判监管权的真正动因。

##### （一）政策与司法的联动

学界对政策与司法之间的关系已有较多讨论，例如对政法体制的描述，对司法裁判多种效果的界定，关于能动司法的讨论等。本文不再赘述，但需指出的是：使政策与司法保持联动的，正是前述审判监管机制。其中包含了两种联动方式。

首先，对于“疑难”或“难办”案件，政策借助院庭长审核权和集体讨论机制进入审判。行政领导和集体决策主体以直接而具体的方式，将政策考量注入个案审理流程之中。这些案件包括：

<sup>③⑨</sup> 李少平 “正确处理放权与监督，坚定不移全面落实司法责任制”，载《人民法院报》2018年3月28日。

<sup>④⑩</sup> 同注②。

<sup>④⑪</sup> 丁国强 “尊重司法规律落实司法责任制”，载《人民法院报》2014年9月14日。

<sup>④⑫</sup> 同注③，第6页。

<sup>④⑬</sup> 张悦 “努力以审判工作现代化服务保障中国式现代化”，载《人民法院报》2023年7月14日。

<sup>④⑭</sup> 参见顾培东 “法官个体本位抑或法院整体本位——我国法院建构与运行的基本模式选择”，《法学研究》2019年第1期，第17页。

<sup>④⑮</sup> 参见注④，第571页。

第一, (从个案的角度) 存在某种重大或复杂因素的, 例如关涉国家利益、社会利益或个人生命利益等重大利益的案件, 法律适用或事实认定问题存在较大争议的案件。第二, (从个案的角度) 涉及某种非常规的程序流向的, 例如需再审的、检察院抗诉的、拟宣告无罪的、拟在法定刑以下判处刑罚的。第三, (从类案的角度) 涉及裁判尺度的创设或统一的, 例如具有首案效应的新类型案件、可能与类案裁判发生冲突的案件、其他有必要统一法律适用的案件等。第四, (从案外的角度) 涉及某种效果考量的, 例如涉及社会稳定效果的案件, 涉及外交、民族或宗教政策的案件。<sup>④⑥</sup>

其次, 对于常规案件, 审判业务考核等其他监管机制成为主要监管方式。此时, 政策以一般、间接的方式调控审判。例如, 设计法官的业绩考评指标体系时, 要融入司法政策的要求; 信息化审判流程中的节点设置要体现司法政策的导向; 最终“把‘讲政治’的要求融入指标设计, ……引导法官‘从政治上看’和‘从法治上办’相统一”。<sup>④⑦</sup> 在能动司法背景下, 审判权与审判监管权之间的关系备受强调,<sup>④⑧</sup> 究其实质是强化了政策与司法之间的联动性。

## (二) 法院人事二元结构的联动

中国法院人事和管理中的科层式结构内部存在“分流”, 即法院领导和普通法官在专业分工、评价体系、流动晋升、社会网络等诸多方面存在明显差异, 形成了科层内的二元结构。<sup>④⑨</sup> 这种二元结构, 基本上对应于审判监管者与审判者之间的区分。但是, 二元结构之间存在非常紧密的联动关系。审判监管者(院庭长) 要承担政治协调和行政管理职能, 有相应考核压力。这种考核压力来自法院外部的政法体制和法院所处的“条块结构”, 即法院既要接受上级机关(“条条”) 的考核, 也要接受地方党政部门(“块块”) 的考核。尤其是考虑到法院院长兼任法院党组书记的通常做法。从逻辑上可以区分法院整体所接受的考核与法院领导干部所接受的考核, 但在实施过程中, 难以对两者明确分割。党组织部门和上级法院对某个法院的考核结果, 会计入对该法院领导班子和干部个人的考核中。

审判者(普通法官) 不直接承担来自法院组织外部的考核压力, 但是其在审判中接受的管理与考核, 本质上是分担了审判监管者的考核压力, 将其化整为零, 且进行考核指标上的转换。例如, 审判监管者代表法院承担的解决纠纷、维护稳定压力, 转换为上诉率、二审改判率、涉诉信访率等法官审判考核项。在这个意义上, 审判监管机制成为监管者与审判者之间的考核压力传导机制, 是两者之间的联动方式。这也是法院系统内强调审判监管的微观动因。法院内设机构改革和司法信息化所导向的扁平化管理, 只是减少了中间层级, 不应被理解为去科层化。毋宁说, 它在科层尤其是二元分流结构的前提下, 破除了监管者和审判者之间的物理时空隔阂, 减少了层级数量, 使两者近距离保持履职行为与考核压力的联动。

## (三) 审判质效与人事管理的联动

如前文所述, 在审判监管体系中, “案件质量评估体系和评价机制”与“法官业绩评价体系和业绩档案”之间密切关联, 这导致了案件质效与人事管理相捆绑。中国的审判监管体系既要求法官承担职业伦理责任(即对与审判业务不直接相关的、违反一般性职业伦理和纪律的行为追责), 也要求其承担审判业务责任(即针对法官的具体审判活动和结果追责), 且在实际运行中更强调对后

<sup>④⑥</sup> 具体情形, 参见注⑧、⑪、⑮以及相应的正文内容。

<sup>④⑦</sup> 同注⑮。

<sup>④⑧</sup> 关于在能动司法背景下审判权与审判管理权之间关系的讨论, 参见顾培东“能动司法若干问题研究”, 《中国法学》2010年第4期, 第26页。

<sup>④⑨</sup> 参见刘绚兮“科层中的分流: 中国法院人事管理制度的二元结构”, 《中外法学》2022年第4期, 第885页。

者的考核。通过审判业务责任将案件质效与人事管理捆绑在一起，才能使审判监管体系发挥实效。这不仅直接体现为事后考核式监管机制，而且也与其他监管机制提供了保障。

#### （四）裁判尺度统一权限的保留

审判监管机制还呈现出一个显著特点，即强调裁判尺度的统一，包括针对实体问题的“统一法律适用”和针对程序问题的“流程标准化”。<sup>⑤①</sup>在“相同情况相同对待”的一般法治原则意义上，或者在司法裁判应具有“融贯性”的政治道德意义上，<sup>⑤②</sup>裁判尺度统一是不言自明的目标。然而，对此存在不同的实施路径。在经典司法方法论框架内，诸多解释学方法及其位阶关系本身就旨在使裁判者遵循大致相同的思维程式，追求思维产品的一致性。“法律方法论的任务是尽可能地限制最终意味着恣意的纯主观的判断余地，并且使解释活动尽可能地‘客观化’和‘理性化’。”<sup>⑤③</sup>方法论的功能就在于判断“如何才是方法上‘正确’的作法，何种作法实际上不能获得无可指摘的结论，因此可认其有方法上的错误。”<sup>⑤④</sup>即使在大陆法系的司法传统中，对于“先例”或称“类案”所确立的裁判尺度，也予以充分尊重。<sup>⑤⑤</sup>除了司法方法论之外，正式诉讼程序中的某些部分，也有管束裁判尺度的意义，例如二审和再审程序以及作为其基础的审级制度。《人民法院第五个五年改革纲要（2019—2023）》将统一法律适用的职能作为优化审级制度的目标之一。《关于完善四级法院审级职能定位的改革方案》提出，高级人民法院重在再审依法纠错、统一裁判尺度。但在我国当前的司法制度改革中，统一裁判尺度不是被强调为一个司法方法论问题，也不仅仅作为正式的程序问题，而是主要作为审判监管的目标。

为何不满足于司法方法论的指引和正式诉讼程序的架构，而要另外以审判监管机制强化裁判尺度统一？一方面，由方法论规则和正式程序规则所促成的裁判尺度一致性，有很大弹性空间。方法论“绝不是僵硬而是灵活的方向指引”，<sup>⑤⑥</sup>它不可能为法官遵循裁判尺度提供一个完全清晰和刚性的标尺。二审和再审等正式诉讼制度有其程序成本和滞后性问题，而且在适用时裁量空间较大。以审判监管机制统一裁判尺度，则更为具体、及时和有实效。另一方面，与其他两种路径相比，审判监管的重要区别性意义在于：将裁判尺度权限保留在法院层面。当法官审理的案件涉及法律统一适用问题，或者涉及非常规的程序走向时，整个案件会转入监管流程。对于普通的案件，由于法官在法院设定的办案平台上履行审判职责，而平台设计遵循了“借助办案平台实现标准化与信息化的融合”思路，<sup>⑤⑦</sup>因此裁判尺度也会受到严格管束。在法官考核机制的激励下，对于一位抱持经济理性动机的法官而言，恪守既有裁判尺度通常是最优行为策略——既是避免担责的“更安全之道”，<sup>⑤⑧</sup>又是节省审理时间成本和迎合量化指标的效益最大化之道。各种监管机制以不同方式导向裁判尺度统一，本质是将创设与变更裁判标准的权限保留在监管者手中。这同样反映了审判权运行的整体联

<sup>⑤①</sup> 参见《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》第9条，《关于进一步全面落实司法责任制的实施意见》第9、12条，《关于深化司法责任制综合配套改革的实施意见》第9条，《关于进一步完善“四类案件”监督管理工作机制的指导意见》第5条，《关于加强司法权力运行监督管理的意见》第6、10条，《关于完善统一法律适用标准工作机制的意见》。

<sup>⑤②</sup> 参见【美】罗纳德·德沃金《法律帝国》，许杨勇译，上海三联书店2016年版，第140页。

<sup>⑤③</sup> 【奥】恩斯特·克莱默《法律方法论》，周万里译，法律出版社2019年版，第17页。

<sup>⑤④</sup> 【德】卡尔·拉伦茨《法学方法论》，陈爱娥译，商务印书馆2003年版，第122页。

<sup>⑤⑤</sup> 按照通常的见解，尽管法院的判决先例长期具有如同“现行法”的效力，但这些先例本身并非法律渊源；毋宁说，“有拘束力的不是判例本身，而是在其中被正确理解或具体化的规范”。参见注⑤③，第301页。类似地，参见注⑤②，第255页。

<sup>⑤⑥</sup> 同注⑤②，第17页。

<sup>⑤⑦</sup> 参见《关于进一步全面落实司法责任制的实施意见》第12条，《最高人民法院关于深化人民法院司法体制综合配套改革的意见》第25条。

<sup>⑤⑧</sup> 参见【美】詹姆斯·Q·惠特曼《合理怀疑的起源——刑事审判的神学根基》，佘化强、李伟译，中国政法大学出版社2016年版，第172页。

动性质：如果要以整体的方式运行审判权，使政策与司法联通、案件质效与人事管理捆绑、监管者与审判者联动，那么由法院（以审判监管的面貌）保留裁判尺度权限就是当然的推论。

## 五、院庭长阅核制对原有制度逻辑的延展

上文的分析表明，院庭长通过多种机制行使审判监管权。各种机制在静态上彼此衔接，相互支撑，在动态上此消彼长，互为补充。在近些年的司法改革过程中，院庭长实施审判监管的方式频繁变动，但这些变动是在机制层面，而非制度逻辑层面。审视院庭长审判监管职能的历史变迁会发现，虽然它因时而异地创新监管机制，却一以贯之地延续制度逻辑，即塑造审判权运行的整体联动性质。在这一解释性视角之下，可以对正在进行的院庭长阅核制改革进行描述和评析。

法院是在审判工作现代化的语境之中倡导阅核制改革的，即通过阅核制“抓实审判管理，落实好院庭长监督管理责任”；以审判管理这一业务中枢推动实现审判工作现代化，以审判工作现代化服务保障中国式现代化。<sup>③</sup>随后，最高人民法院于 2024 年初发布了《关于完善案件阅核工作机制全面准确落实司法责任制的指导意见》，同时鼓励各地法院根据情况制定各自的阅核制细则。阅核制还处在调适之中，但目前形成了以下基本规则：

首先，院庭长阅核案件的范围。需要经院庭长阅核的案件范围，在原有“四类案件”的基础上大幅扩张，但未涵盖所有案件。现有规定将所有案件分为刚性阅核和弹性阅核两大类。刚性阅核的案件包括：（1）“四类案件”和参照“四类案件”监管的案件；（2）除前述案件外，还包括大量的根据案件类型、根据承办人情况、根据法院级别等不同维度而被规定需阅核的情形。不属于刚性阅核的案件，都被归入弹性阅核范围，分为三类：（1）随机抽核的案件；（2）独任法官或合议庭主动提请阅核的案件；（3）不阅核的案件。弹性阅核的范围可以根据案件审理的质效动态调整。<sup>④</sup>

其次，院庭长阅核案件的方式。即由院庭长对合议庭或独任法官已经制作完成的裁判文书进行阅览，审核无误后才能送印。这种阅核方式看似回到了 2013 年以前的裁判文书签发流程。因为阅核是针对裁判文书，阅核的时间点是裁判文书制作完成后、送印前。但是阅核案件的范围与以前不同，它不要求所有的裁判文书都进入阅核流程。阅核案件的方式与前述对“四类案件”的审核式监管也有所不同。“四类案件”是全程识别、识别后全程跟进；而对“四类案件”之外需要阅核的案件，主要是在裁判文书签发前设置一个环节，由院庭长通过办案平台查看审判组织送阅的裁判文书，必要时可以查阅相应卷宗材料、听取审判组织关于审理过程和评议情况的报告。阅核案件的主体采取了“分级分层履行阅核职责”的方式，即“对于案情相对简单、内部意见一致的‘非四类案件’，一般由庭长或者庭长授权的副庭长阅核；对于‘四类案件’和其他法律适用分歧较大、疑难复杂因素较多的案件，庭长应当报请院领导阅核”。<sup>⑤</sup>

最后，院庭长阅核案件的效力。按照现有规定，院庭长对所阅核案件的裁判过程或者结果有异

<sup>③</sup> 参见注②。

<sup>④</sup> 列入弹性范围的情形，可通过事后的“案件评查”开展监督，而无需提请阅核。已通过“智能化辅助”等机制使裁判尺度统一的案件情形，也可以列入弹性范围，无需提请阅核。但是如果已列入弹性范围的某种案件情形，根据事后案件评查发现上诉率、发改率、申诉率、抗诉率、“案-件比”较高，则应当调整纳入刚性阅核的案件范围。参见《关于完善案件阅核工作机制全面准确落实司法责任制的指导意见》第 4、5 条。在此，各种监管机制是互相贯通的，可以动态转换。某些不列入审核式监管的情形，交给考核式监管和其他监管方式；若效果不佳则转为审核式监管。

<sup>⑤</sup> 《关于完善案件阅核工作机制全面准确落实司法责任制的指导意见》第 2 条。

议的，可以要求重新考虑、复议，或者提交专业法官会议、审判委员会讨论。院庭长不得直接改变审判组织的意见，仅可以直接修改“相关文字表述”。看上去，阅核制要借助集体讨论机制以及其他流程实现约束力。因此有研究者总结“阅核制在形式上虽采文书签发制但实质上却并非个案审批制”。<sup>①</sup> 但是对于进入阅核范围的案件，如果院庭长不给予核准，裁判文书就无法送印。而且相对于之前主要依赖合议庭提请审核不同，阅核流程是强制性的，借助办案平台自动推送给院庭长。从这一点来说，阅核制相对于原有的院庭长对四类案件的审核机制，效力更加刚性化——它至少在文本上直接授予院庭长一个刚性的否决性权力。

综上所述，阅核制不是对原有监管机制的替代和实质性修改，而是在原有基础上进行了机制的扩增，即重拾和调整业已废止的裁判文书签发制，叠加目前适用的审判监管机制，产生以下效果：第一，扩张了院庭长直接审核案件的范围。对于“四类案件”和参照“四类案件”监管的案件，进行所谓的“事中监管、重点审核”；对于其他列入刚性阅核范围的案件，由院庭长“判前阅核、判后评查”；对于列入弹性阅核范围的案件，则根据审理质效动态调整，与考核等监管方式动态转换、形成合围。第二，使院庭长的审判监管权更加直接、刚性，在规范文本上明确赋予否决效力。第三，在法院已经完成内设机构精简改革的背景下，从“分级分层”的阅核流程上，以及从更加频繁地调用专业法官会议和审判委员会制度上，强化了纵向科层式监管架构。

法院推行院庭长阅核制的动因，是通过提高监管有效性来强化审判权运行的整体联动性质。司法责任制改革将院庭长审核权主要限缩在“四类案件”上，因此对占比90%以上的非四类案件通常不事先介入。对这些案件的监管主要借助事后的考核机制。但考核机制在实施过程中存在有效性欠缺的问题：除了较为滞后，还有信息不对称难题。作为一种管理手段，考核机制发挥精确激励功能的前提，是它首先要发挥信息收集和传递功能。对于审判活动这种“工作特定性”很低（即行为的专业性很高，而可观测性和可验证性很低）的职务行为而言，信息不对称难题很难克服。考核指标体系的形式化、表象化问题突出，上诉率、二审发改率等考核指标与案件审理结果在实质上的优劣正误难以完全对应。因此事后的考核机制经常激励功效不佳。<sup>②</sup> 简言之，对于非四类案件，仅诉诸考核机制难以进行精确调控与把关。有研究者认为，随着审核权范围大幅减缩，院庭长与法官之间形成了“隔断墙”，疏于对个案的精准监管。“隔断式监管”难免存在对人不对案、对面不对点、重事后倒查轻事中监管和事前预防等缺陷。<sup>③</sup>

即使对于“四类案件”，实践中所采用的分类和标注方式，也不能满足案件监管需求。有统计表明，在办案平台上标注为“四类案件”然后转入院庭长审核式监管的案件比例只占约2%。<sup>④</sup> 除此之外，考核机制在实践中发挥的激励效应，不完全符合预设，导致了某些本属于“四类案件”的情形被人为地规避进入监管者视野。例如，“法院的绩效考核偏重于结案率，承办法官即使在审理阶段发现‘四类案件’，很多也不愿意主动标注并向院、庭长汇报，因为，一旦在审案件被纳入‘四类案件’进行监管，则没有院、庭长签字同意就无法及时结案，这将极大地影响承办人的结案指标考核”。<sup>⑤</sup>

<sup>①</sup> 同注①，第143页。

<sup>②</sup> 在信息与激励视角下分析法官考评体系，尤其是关于“工作特定性”因素对法官考评的影响，参见注艾佳慧《大国转型中的法官管理：信息、激励与制度变迁》，北京大学出版社2023年版，第348页。

<sup>③</sup> 参见注④，第4页。

<sup>④</sup> 参见傅信平“关于院庭长阅核制的理论与实践思考”，载《人民法院报》2023年11月23日。

<sup>⑤</sup> 同注①，第146页。

与实践中的运行形成对照的是，对监管有效性以及审判权联动性的要求不仅未放松，而且相对提高了。重提和倡导能动司法，<sup>⑥</sup>意味着更加强调法院的政治责任和政策实施功能。法院信息化建设使得裁判文书、审判行为和结果的公开范围与力度远超以往，来自外部尤其是不特定主体的监督压力倍增。这对法院内部的监管力度提出了更高要求，也是导致法院系统其他一些改革举措（例如调整裁判文书上网制度）的原因。在这种需求之下，阅核制被提出和推行。法院系统视之为“最近最快、最直接最便捷、程序成本最低的内部监督、纠错方式”。<sup>⑦</sup>尽管阅核制与原有审判监管机制无本质区别，但改革政策话语非常谨慎地进行术语上的区分，避免“重提”已经被弱化的案件审批机制。这显然是为了回避久已存在的学理批评，努力维护这种机制的法理正当性，不否定 2013 年以来司法责任制改革的“让审理者裁判”目标。从中可以看出审判监管机制在运行有效性和法理正当性之张力影响下的往复调整。

院庭长阅核制本质上是原有审判监管制度逻辑的延展，只是在实施机制层面进行了调整、重组和强化。实际上，在司法责任制改革之后，即院庭长审核权被限缩在“四类案件”中，各地法院的做法并不一致。在规范性文件层面，2021 年以后出现了院庭长审核权向非四类案件扩张的趋势，可视为阅核制的一个前奏。因此，在司法责任制改革背景中，有研究者将审判权的变化解读为科层管控的衰落，<sup>⑧</sup>或“嵌入性”的弱化；<sup>⑨</sup>而在阅核制被提出的当下，又有研究者认为“阅核制实质上改变了裁判的逻辑，即由‘审理者裁判’变更为‘审理者裁判，但裁判须经行政审核方具法律效力’”。<sup>⑩</sup>这些观察未能捕获审判监管制度变迁的真实面貌。这些变化都是机制层面的，机制的频繁变动未触及审判权运行的底层逻辑，反而表明了制度逻辑的韧性和延续性。本文所作的描述和分析，不能径行跳跃到规范性评价和改革对策论证，但为此预备了一个解释性视角。

#### 【主要参考文献】

1. 顾培东 “法官个体本位抑或法院整体本位——我国法院建构与运行的基本模式选择”，《法学研究》2019 年第 1 期。
2. 最高人民法院政治部、司法改革领导小组办公室编 《人民法院全面落实司法责任制读本》，人民法院出版社 2021 年版。
3. 刘绶兮 “科层中的分流：中国法院人事管理制度的二元结构”，《中外法学》2022 年第 4 期。
4. 艾佳慧 《大国转型中的法官管理：信息、激励与制度变迁》，北京大学出版社 2023 年版。
5. 万毅 “阅核制述评”，《法学》2024 年第 3 期。

（责任编辑：魏晓娜）

<sup>⑥</sup> 参见顾培东 “新时代能动司法的倡导与回应型司法的构建”，《中国法学》2024 年第 2 期；侯猛 “说词与做事：新形势下能动司法的再思考”，《中国应用法学》2023 年第 4 期。

<sup>⑦</sup> 魏涛 “阅核制是强化责任监督的一道‘关口’”，《人民法院报》2023 年 10 月 29 日。

<sup>⑧</sup> See Xin He, “From Hierarchical to Panoptic Control: The Chinese Solution in Monitoring Judges”, *International Journal of Constitutional Law*, Vol. 21, No. 2 (2023), pp. 488–509.

<sup>⑨</sup> See Yueduan Wang, “Overcoming Embeddedness: How China’s Judicial Accountability Reforms Make Its Judges More Autonomous”, *Fordham International Law Journal*, Vol. 43, No. 4 (2020), pp. 737–765.

<sup>⑩</sup> 龙宗智 “法院‘阅核制’应当慎行——兼论审判监督管理的合理限度”，《比较法研究》2024 年第 2 期，第 50 页。

Bao Kangyun ,Ph. D. in Law ,Assistant Researcher of Tsinghua University Law School.

***Balancing System and Practical Implementation of Personal Information Protection Law***

XU Ke • 62 •

Although Personal Information Protection Law has made “protection and utilization of personal information” a dualistic legislative goal ,the balance remains difficult in practice. The “balancing method” ,which collects and weighs different interests and values ,and makes decisions after comparing the positive and negative points of view ,has become the best tool to face the challenge. Based on overseas experience and Chinese practice ,a “two-stage ,four-tier” balancing system has taken shape ,following the logic of balancing argument and the principle of functional differentiation of state organs. In the first-order stage ,the law helps individuals and personal information processors to carry out self-trade-offs based on the “market mechanism”; in the second-order stage ,the legislature first forms an objective value order based on the “proportionality mechanism” ,and then the administrative organs adopt the “contextual mechanism” and the “risk mechanism” to establish the balancing rules for the classification of personal information ,and finally ,the judiciary will make case-by-case adjustments based on the “good faith mechanism”. The balancing system for the protection and use of personal information transforms the uncertainty of the balancing method into a rationalized decision-making process that can be demonstrated ,and ultimately realizes the appropriateness and predictability of the balancing.

**Key Words** Personal Information; Balancing System; Proportionality Mechanism; Risk Mechanism; Contextual Mechanism.

Xu Ke ,Ph. D. in Law ,Associate Professor of Law School of University of International Business and Economics.

***The Mechanism and Motivation of Court President Exercising***

***Trial Supervision and Administration Power***

FAN Chuanming • 75 •

The core issue of the reform of judicial power operation mechanism is the relationship between judicial power and judicial supervision power. There are various mechanisms for the President of the Court to exercise his or her trial supervision powers ,including the prior review mechanism for certain cases and matters ,the collective discussion mechanism led by the President of the Court ,the hierarchical structure and vertical case flow ,as well as the case quality assessment and judge performance evaluation mechanism. The trial supervision mechanism changes frequently ,and various mechanisms complement each other and change dynamically. The balance between regulatory effectiveness and legal legitimacy is a thread running through the mechanism changes. Through the surface mechanism and the system logic behind it ,we will find that the motivation for the President of the Court to exercise the power of trial supervision is to strengthen the overall linkage nature of the operation of trial power. When a judge tries a specific case ,the judicial power he exercises falls into a power and information network that reaches up and down and connects inside and outside. Under the supervision mechanism ,case trial has the significance of communicating judicial policies ,disassembling and sharing court assessment indicators ,binding trial quality and personnel management ,and unif-

ying judgment standards. The reform of the review system is the adjustment of the judicial supervision authority of the President of the Court in the implementation mechanism ,and its essence is the extension of the original system logic.

**Key Words** President of The Court; Trial Supervision and Administration Power; Judicial Power; Case Review System

Fan Chuanming ,Ph. D. in Law ,Associate Professor of Koguan School of Law ,Shanghai Jiao Tong University.

### ***The Second Revision to the Company Law: Improvement of the Company Law System and Future Prospects***

LIN Yiyi • 89 •

The revision of the Company Law implements the decisions and deployments of the Party Central Committee ,adheres to the combination of national conditions and drawing on international experience ,adapts to the needs of economic and social development ,and systematically improves the company system on the basis of the basic framework and main systems of the current company law in response to prominent problems in practice. In terms of capital system ,it provides more institutional supply for facilitating investment and financing ,and also strengthens shareholder investment responsibility to maintain capital enrichment. In terms of corporate governance ,it optimizes the allocation of company types and institutional powers ,providing more governance models for company to choose ,improving the flexibility of corporate governance ,and reducing governance costs. It strengthens norms for controlling shareholders ,actual controllers ,and operators ,and safeguards the interests of all parties involved. It strengthens the equal protection of shareholder rights. It is of great significance for improving the modern enterprise system with Chinese characteristics and promoting high-quality economic development.

**Key Words** Company Capital System; Corporate Governance; Protection of Shareholder Rights

Lin Yiyi ,Ph. D. in Law ,Fuctionary of Economic Law Division of Legislative Affairs Committee of the People's Congress Standing Committee.

### ***The Nature and Implementation Structure of Common Authority of***

***Anti-monopoly under the Unified National Market***

HU Liwen • 103 •

In order to build a unified national market ,China's anti-monopoly law has in the past defined anti-monopoly enforcement as a matter for which the central government is responsible. However ,under the goal of accelerating the construction of a unified national market in recent years ,the State Administration of Market Supervision has delegated and entrusted enforcement powers to provincial market supervision authorities ,thus creating two-tier centralised law enforcement structure at the de facto level. This decentralised enforcement model is in line with the history of the EU's decentralised enforcement reforms and the enforcement characteristics of the US "antitrust federalism". Based on the knowledge of past enforcement effects and the inspiration of extra-territorial experience ,the unity of enforcement standards cannot be pursued through the path of ex ante restriction of power ,but rather the ex post regulatory mechanism of unified standards should be constructed on the basis of full enforcement. Therefore ,the two-tier enforcement structure should be seen as a