

审判管理的运行体系和制度逻辑

樊传明^{*}

内容提要：审判管理是法院内部约束、监督和调控审判权运行的各类机制的总称。在20世纪末至今的制度脉络中，审判管理呈现出应激式改革的特点，即阶段性地回应审判权下放趋势。当前的审判管理现代化改革亦处在该脉络中，即在司法责任制改革导致审判权进一步下放后，法院力图通过倡导阅核制、推行审判质量评估指标体系来约束审判活动。现行审判管理体系由三种运行机制组成：以案件审理流程为着力点的过程约束机制，以审判质效评价为着力点的事后考核机制，以审判权配置为着力点的事先审核机制。推行审判管理具有特定改革语境所赋予的正当性，但也存在背离该语境中一些既定目标的风险，包括与司法责任制的背反、对庭审实质化的架空、对正式程序规范的排斥、以政策一致性取代原则融贯性等。应基于案件分类调整审判管理的定位，弱化后果论管理逻辑，限制追求审判信息对称目标，从而推动审判管理制度逻辑的演进，塑造审慎、负责的法官角色。

关键词：审判管理 审判质量 审判权 司法责任制

一、审判管理的语用和语境

我国的司法制度改革非常重视“审判管理”问题。自20世纪90年代开始，前三个人民法院“五年改革纲要”均将审判管理作为重要议题。^{〔1〕}从2023年开始，法院系统更加拔高了审判管理的意义——以“审判管理现代化”推进“审判工作现代化”，从而更好服务和支撑“中国式现代化”。^{〔2〕}在此背景下出台了关于阅核制和审判质量管理指标体系的文件。^{〔3〕}

^{*} 上海交通大学凯原法学院副教授。

〔1〕 参见最高人民法院1999年印发的《人民法院五年改革纲要》，2005年印发的《人民法院第二个五年改革纲要（2004-2008）》，2009年印发的《人民法院第三个五年改革纲要（2009-2013）》（以下分别称“一五纲要”“二五纲要”“三五纲要”）。2011年，最高人民法院专门印发了《关于加强人民法院审判管理工作的若干意见》（以下称“加强审判管理工作的意见”）。

〔2〕 参见本报评论员：《加强审判管理 提升工作质效》，《人民法院报》2024年1月19日第1版。

〔3〕 最高人民法院2023年印发《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》（以下称“完善阅核工作机制指导意见”）和《关于在全国法院正式施行人民法院审判质量管理指标体系的通知》（以下称“施行审判质量管理指标体系的通知”）。

审判管理的内涵及理据何在,难以诉诸比较法上的解答。国外法官主持的“案件管理会议”〔4〕和参与的“法院事务管理”〔5〕,以及国外政府机构或行业协会开展的“司法评估”,〔6〕在内容构成、实施机制乃至出发点上与我国的审判管理均有区别,几无可比拟之处。而且,当法院内部的一些会议机制涉嫌影响法官裁判时,还会引发激烈批评。〔7〕我国立法也未界定审判管理,但有大量司法政策性文件推进审判管理改革。广义的审判管理,将审判流程管理、案件质量评查、审判绩效评估以及案件阅核等个案监督的内容,乃至提交专业法官会议或审判委员会讨论案件的机制等都纳入其中。〔8〕

本文亦采用广义的审判管理概念,用以指代法院内部约束、监督和调控审判权运行的各类机制。以下分阶段简述审判管理的改革脉络。

第一,审判管理的提出。我国20世纪90年代初的法院改革提出要加强管理,〔9〕但并未从多种管理中分离出审判管理的概念。1999年发布的“一五纲要”正式提出了构建审判管理制度的要求,认为“审判工作的行政管理模式,不适应审判工作的特点和规律”;改革的目标是“以强化合议庭和法官职责为重点,建立符合审判工作特点和规律的审判管理机制”。此时的审判管理是指对案件审理流程的管理,后续改革文件逐渐区分了司法审判管理、法院人事管理和司法政务管理,形成了所谓法院的“三大管理”。〔10〕

这段时间提出审判管理,布置相关改革的背景是:从20世纪80年代开始,法院内部的审判权运行方式发生了变动。1988年,第14次全国法院工作会议提出了改进合议庭工作的要求,随后开始了“将过去由法院行政领导和审判委员会对案件的决定权下放给审判合议庭和各个办案法官”的改革。〔11〕如果说院庭长审批权的弱化和审判权的下放不等于法院整体在审判中缺位,那么应当以何种名义和方式来约束法官的审理过程和结果?审判管理及相应机制的构建,正是为了回答这一问题。

第二,审判管理的拓展。进入21世纪,“二五纲要”“三五纲要”等文件沿着构建审判管理制度这一方向,进一步拓展了审判管理的内容:从最初的案件审理流程管理,拓展到随机分案机制、司法统计方法、庭审活动记录、案件质量评查、审判质量和效率评估等。各地法院陆续成立了专门进行审判管理的内设机构。2010年前后是审判管理改革的高潮,比如最高人民法院专门召开了全国大法官“创新和加强审判管理”专题研讨班,法院系统组织出版、刊发了大量审判管理论著。〔12〕据法院系统内的研究者观察,这段时间推行审判管理使本已弱化的

〔4〕 参见胡夏冰:《审判管理制度改革中的问题及探索》,《法律适用》2008年第10期,第16页。

〔5〕 参见《马萨诸塞州司法行为准则》,张保生等译,中国政法大学出版社2016年版,第49页。

〔6〕 例如加拿大新斯科舍司法发展计划,参见〔法〕埃马纽埃尔·布林:《关于司法质量评估的问题》,载最高人民法院政治部编:《法国司法评估制度研究》,中国政法大学出版社2005年版,第111页以下。

〔7〕 例如日本最高法院召开“法官协议会”涉嫌“对判决进行管理”时所引发的批评。参见〔日〕新藤宗幸:《司法官僚》,朱芒译,译林出版社2021年版,第133页以下。

〔8〕 参见“加强审判管理工作的意见”第2条;2019年最高人民法院《关于进一步加强最高人民法院审判监督管理工作的意见(试行)》有关“审判流程管理”的部分;“完善阅核工作机制指导意见”第1条。

〔9〕 参见1991年最高人民法院院长任建新在全国高级人民法院院长会议上的讲话,载人民法院年鉴编辑部:《人民法院年鉴(1991)》,人民法院出版社1994年版,第52页。

〔10〕 参见“一五纲要”第6条;“二五纲要”第五部分;“加强审判管理工作的意见”第17条。

〔11〕 参见前引〔4〕,胡夏冰文,第12页。

〔12〕 例如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;公丕祥:《当代中国的审判管理——以江苏法院为视域的思考与探索》,法律出版社2012年版。同时期,《人民法院报》刊发了大量审判管理主题的文章,中国法学会审判理论研究会下设了“审判管理理论专业委员会”。

院庭长审批权有再次强化的趋势，院庭长介入案件“从过去‘羞羞答答’，‘犹抱琵琶半遮面’的状态，变得较为名正言顺甚至堂而皇之”。〔13〕

审判管理在此时的拓展和加强，处在这样一种脉络中：“一五纲要”之后的改革基调是强化合议庭职责，弱化院庭长的案件审批权，限缩审判委员会讨论案件的范围。“二五纲要”更加明确地提出，“建立法官依法独立判案责任制，强化合议庭和独任法官的审判职责”，“逐步实现合议庭、独任法官负责制”。随着审判权不断下放，对疏于管理的担忧也与日俱增。2009年的“三五纲要”不再明确倡导强化合议庭职责、弱化院庭长权力，反而申明要“建立健全院长、庭长的‘一岗双责’制度，落实院长、庭长一手抓审判、一手抓队伍的双重职责”；在改革任务部分，开篇就提出“改革和完善人民法院司法职权运行机制”，随后布置了“改革和完善审判管理制度”的任务。2010年初最高人民法院进一步动员：“面对繁重的审判任务，要更加注重加强审判管理，向管理要质量、要效率、要形象。”〔14〕此时审判管理改革及其话语的高扬，可以视为对前一阶段审判权下放的回应。

第三，审判管理话语为司法责任制改革所取代。2013年以后，按照党的十八届三中、四中全会决定提出的司法责任制改革方向，法院系统出台了一系列政策性文件。在此期间，审判管理的改革话语为司法责任制改革所取代。司法责任制改革包含了两个充满张力的面向：一方面，进一步强化合议庭的自主性，限制院庭长干预案件，限缩审判委员会讨论案件的范围，弱化错案结果导向的法官惩戒制度，即“让审理者裁判”。另一方面，反复强调院庭长需要介入监督“四类案件”，在限制错案结果责任的同时强化了法官绩效考核，即“由裁判者负责”。审判管理实际上包含在第二个方面之中，由于司法责任制改革的推进更偏重第一个方面，审判管理处于相对边缘的位置。改革话语反映了这种倾向性：2015年的“四五纲要”指出，审判权力运行体系“必须严格遵循司法规律”，以审判组织的审判权为“核心”，以院庭长等主体的审判管理权为“保障”。

第四，对审判管理的再倡导。如果说20世纪90年代以来审判权运行改革和2013年以来司法责任制改革的基调是向合议庭和法官放权，那么2023年开始的审判管理现代化改革却给人以相反印象——加强对审判活动的监督管理，重新论证监督管理职权的正当性似乎成了改革主线。这表现为：推行院庭长阅核制，重拾业已废止的裁判文书签发流程；修订审判质量评估指标体系且在全国法院推行，要求各地法院定期进行“审判数据会商”；拔高审判管理的地位，称其为法院的“业务中枢”。〔15〕改革话语则变为：“审判监督管理应当覆盖全体法官和审判辅助人员”，“确保监管覆盖审判执行工作全领域，不留死角和盲区”；〔16〕“努力以审判管理现代化助推审判工作现代化”。〔17〕

对于2023年开始的审判管理现代化改革，官方的解释是：先前的司法责任制改革在取得重要成绩的同时，也带来了“法官办案自主权约束不足，院庭长法定职责实际被架空，监管制约难以落实”等负面效应；院庭长“不愿管、不敢管、不会管”导致裁判质效下降、裁判尺度不统一、裁判的社会效果不佳等问题。〔18〕简言之，审判权的进一步下放使改革决策者担

〔13〕 参见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96页。

〔14〕 王胜俊：《在最高人民法院2010年第1次党组会议上的讲话》，《人民法院报》2010年1月7日第1版。

〔15〕 参见张军：《最高人民法院工作报告》，《人民日报》2024年3月16日第4版。

〔16〕 参见“完善阅核工作机制指导意见”第2条。

〔17〕 参见“施行审判质量管理指标体系的通知”第2条。

〔18〕 参见孙航：《一堂课，把“审判管理现代化”讲明白》，《人民法院报》2023年9月10日第1版。

忧对法官的约束不足和审判质效不佳，于是重提审判管理这个旧“法宝”。这其实与 20 世纪 90 年代末提出审判管理，2010 年前后加强审判管理的制度改革逻辑并无二致。

二、审判管理的运行机制

综上所述，在我国的司法改革背景下，审判管理在不同时期所指涉的重点有所不同，所涵盖的事项范围从最初的审判流程管理拓展到司法数据统计、案件质量评查、审判质效评估、法官惩戒和考核、裁判文书阅核等，至今已成为一个内容庞杂、性质杂糅的体系。总体来看，当前的审判管理体系包含三种遵循不同逻辑的运行机制。

（一）以案件审理流程为着力点的过程性约束

第一种管理机制以案件审理流程为着力点，强调对审理过程的约束。它不仅约束外在的程序，也切入内在的规范指引，在信息技术的加持下还带来了审理流程管理的结构性变化。这种机制包括了流程跟踪、节点管控、裁判指引和“静默化管理”等手段。

1. 流程跟踪与节点管控。审判管理最初就是指流程跟踪，即“对立案、送达、开庭、结案等不同审理阶段进行跟踪管理”（一五纲要）。一开始采用人工和纸质方式，填报案件审理跟踪表等材料后随案件流转。立案庭、审判庭、归档部门等分工、配合完成，立案庭在其中发挥主要作用。由立案庭启动流程管理，审判庭要告知立案庭案件排期、延长审限等事项。后来，法院借助办公软件和信息平台进行流程跟踪，统一由专门组建的审判管理办公室负责。由于案件流程很长，不可能对整个过程都进行跟踪，便提出了节点管控的办法，即首先确定审理流程中哪些地方是需要重点管控的节点，然后将各个节点的管理职责分配给具体部门和人员。^{〔19〕}被确定为节点的，主要是诉讼法上比较重要的程序推进环节，以及用于计算法定审限的各个阶段起始点。由于“二五纲要”提出“建立和完善随机分案制度”，立案阶段的分案环节也被作为管理节点。审判跟踪与节点管控是针对纯粹的程序问题，不涉及案件审理的实体内容，因此被认为贯穿着“将实体审判权和流程控制权实行相对分离”的逻辑。^{〔20〕}

2. 审理流程中的裁判指引。随着审理流程管理的推进以及信息化办案平台的使用，衍生出一个非常重要的机制，即在流程的某些节点嵌入办案指引和裁判指引。当法官审理案件进行到某个节点时，需要按照预先设定的指引办理案件，或者对照指引进行检查。如果办案行为偏离了指引，系统会自动预警，提请院庭长等主体介入。这种管理技术，在各地法院提炼的改革经验中被称为“清单式管理”“台帐式管理”“矩阵式管理”等：“通过分析流程、建立管理台账，并对流程内容进行细化量化，形成清单，列明管理明细与控制要点”；^{〔21〕}“对审理中涉及的某一些要素和焦点进行整理和积累，最终形成标准化模块”，“未来或许将实现清单+办案系统+实体+程序全覆盖指引”。^{〔22〕}

由此，审理流程管理不再是纯粹对外在程序的约束，而是介入了对实体问题的指引。在流

〔19〕 参见“加强审判管理工作的意见”第 11 条。改革的实践范本如四川省成都市中级人民法院开展的“个案流程信息化管理”。参见最高人民法院编著：《人民法院司法改革案例选编（第一批至第三批）》，人民出版社 2018 年版，第 71 页以下。

〔20〕 参见孙海龙：《实现审判信息对称》，《人民法院报》2010 年 8 月 25 日第 5 版。

〔21〕 王永前：《审判管理体系中清单式管理的融入探究》，《山东法官培训学院学报》2024 年第 1 期，第 73 页。

〔22〕 参见石磊：《清单管理在审判标准化中的应用》，《人民司法》2020 年第 10 期，第 70 页。

程节点嵌入的裁判指引,不完全是法律规范,还包含了指导性案例、典型案例以及各法院对审判经验的总结。例如,有法院开展“模块化审判工作标准”改革,“将全部审判工作划分为一些可以单独命名的、具有相对独立性的工作单元,如送达、证据、法庭调查、裁判观点等‘模块’,每个模块由工作任务、工作方法、评价标准三项内容构成,对审判中经常出现的实务问题,给出操作性强、标准明确的规范。答案一方面来源于法律规定,一方面来源于资深法官最有效、最标准的经验”。〔23〕法院使用的办案平台直接关联办案要件指南库和案例库,可向法官精准推送裁判指引。〔24〕有法院基于类似案例数据构建个案裁判模型,如果法官制作的裁判文书与之发生重大偏离则系统会自动预警。〔25〕改革文件也强调“推进标准化、规范化建设与信息化建设深度融合”,“智能预警监测审判过程和结果偏离态势”。〔26〕

3. 基于可视化结构的“静默化管理”。随着近些年司法信息化的推进,审理流程管理发生了一些结构上的变化。推行全流程网上办案,使得审判管理者可以借助办案平台实时关注法官的审判活动。法官办案的活动和痕迹显现在办案平台上,“在平台上每点击一下鼠标就留下一串数据,每天不断积累海量的身份数据、行为数据、关系数据、财产数据等”。〔27〕审判管理者可以便捷地查看流程进展和各节点的合规性,还可以回溯检查法官的行为细节。这“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”。〔28〕这种可视化结构的改变是不对称的:法官“全程可见”,审判管理者却隐而不显开展所谓的“静默化管理”。可视化结构本身会施加压力,督促被管理者进行自我审查。由此,审理流程管理的效力不仅源于节点管控和裁判指引,也源于这种可视化结构本身。

(二) 以审判质效评价为着力点的考核式管理

第二种管理机制是事后的评价与考核。在我国法院内部存在两套考评体系:一套是对案件的考评,另一套是对法官的考评。通过建立“案件质量评估体系和评价机制”“法官业绩评价体系和业绩档案”,〔29〕“将‘评案’与‘考人’协调贯通”,〔30〕二者之间建立了某种因果关联。

1. 对案件的考评。对案件的考评包括两部分,第一部分是所谓“案件质量评查”,指法院对已审结案件进行检查和评价,发现错误或瑕疵等。尽管存在逐案评查、重点评查、专项评查和随机评查等方式,但实践中只能抽查部分案件。这是一种针对个案的、定性的事后监督。第二部分是所谓“案件质量评估”,指法院按照预先设定的指标体系收集、汇总统计数据,形成对已审结案件的整体评估结果。“二五纲要”提出要“建立科学、统一的审判质量和效率评

〔23〕 参见前引〔19〕,最高人民法院编著书,第162页以下。

〔24〕 参见茆荣华主编:《全流程网上办案体系的探索与实践》,人民法院出版社2021年版,第266页。

〔25〕 参见张卫平:《民事诉讼智能化:挑战与法律应对》,《法商研究》2021年第4期,第22页。

〔26〕 参见2018年最高人民法院《关于进一步全面落实司法责任制的实施意见》(以下称“全面落实司法责任制的意见”)第11条、第12条;2019年中央政法委、最高人民法院、最高人民检察院《关于加强司法权力运行监督管理的意见》第二部分第6条。

〔27〕 李占国:《“全域数字法院”的构建与实现》,《中外法学》2022年第1期,第12页。

〔28〕 郭松:《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》,《法制与社会发展》2016年第6期,第63页。

〔29〕 参见2015年最高人民法院《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》(以下称“完善司法责任制的意见”)第12条、第13条。

〔30〕 参见“施行审判质量管理指标体系的通知”第2条。

估体系”，随后各地法院展开探索，在 2004 年前后形成了一些地方性的案件质量评估指标体系。最高人民法院则先后发布了两版全国统一适用的指标体系。^[31] 案件质量评估既可以针对一个法院审结的案件，也可以针对一个地方（例如以省为单位）所有法院审结的案件，还可以针对一个法官、一个审判团队或审判庭审结的案件。这种管理方式不针对个案，而是针对大量案件的定量分析。目前，与新推行的审判质量管理指标体系相配套，各级法院定期进行“审判数据会商”，“月度小会商、季度中会商、年度大会商”成为各地法院的通行做法。

2. 对法官的考评。法官承担审判责任的形式，从重到轻包含三个层次：首先是违法审判责任。法官因错案而被追责的案例，引发了学界对结果导向责任模式的批评。^[32] 因此，司法责任制改革限制了追责要件——法官仅在“故意违反法律法规”或者“因重大过失导致裁判错误并造成严重后果”时，承担违法审判责任。其次是审判质量瑕疵责任。这是指“法官在文书制作、诉讼程序、事实认定、法条援引、司法行为等方面存在一般差错（这种差错不影响裁判结果正确性，也未达到启动审判监督程序的条件），依照有关规定应当承担的责任”。^[33] 最后是审判业绩考评责任。即使不构成违法审判和审判质量瑕疵，法官也可能因为在审判工作中表现不佳而承担不利后果。法官在办案质量、办案效率和办案效果等方面的表现，是等级升降、员额进退、奖金分配、评先评优的依据，有文件明确规定了某些考核结果会导致退出员额、停发年度奖励性绩效考核奖金、不计入等级晋升的任职年限等后果。^[34] 因此，法官的审判工作表现被置于预先设定且横向比较的考评体系之中，如果法官在审判质效上表现欠佳或者相对落后，即使达不到违法审判责任和审判质量瑕疵责任的程度，也会导致个人职业利益减损的后果。

3. “评案”与“考人”的关联。上述两套考评机制之间存在紧密关联：法官承担的违法审判责任和审判质量瑕疵责任，通常是案件质量评查的结果；法官在业绩考评上承担的不利后果，则由案件质量评估引发。改革文件明确了这一关联：“要建立审判管理与考核奖惩的对接机制，将审判绩效考核结果作为法官评先评优、晋职晋级的主要依据，充分发挥以管人促管案、管案与管人相结合的综合效应。”^[35] 在具体的运行实践中，这种关联更加明显。例如，在笔者调研的 Z 市基层法院，“案一件比”被作为整个法院的年度工作指标之一。该法院在 2023 年度将“案一件比”目标设定为 1.42，^[36] 为了实现该目标，审判管理部门将其对应于

[31] 分别是 2008 年试行、2011 年正式适用的《人民法院案件质量评估指标体系》和 2023 年试行、2024 年正式适用的《人民法院审判质量管理指标体系》。

[32] 代表性案例，参见广东省高级人民法院（2004）粤高法刑二终字第 24 号刑事裁定书；河南省漯河市中级人民法院（2012）漯刑二终字第 15 号刑事判决书；河南省高级人民法院（2012）豫法刑抗字第 2 号刑事裁定书。相关分析和讨论，参见郭延军：《我国法官裁判责任的追究限度》，《法学评论》2021 年第 6 期，第 23 页；李杨：《法官惩戒标准的审思与定位》，《法律适用》2017 年第 7 期，第 23 页；丁钢全：《对一个错案的思考——判断的自由和负担》，《法学杂志》2006 年第 3 期，第 156 页。

[33] 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 140 页。

[34] 参见“完善司法责任制的意见”第 13 条；“全面落实司法责任制的意见”第 22 条；2020 年最高人民法院《关于深化司法责任制综合配套改革的实施意见》第 23 条；2021 年最高人民法院《关于加强和完善法官考核工作的指导意见》第 11 条、第 15 条、第 16 条、第 34 条至第 37 条。

[35] 参见“加强审判管理工作的意见”第 13 条。

[36] 在《人民法院审判质量管理指标体系（2024 年版）》中，“案一件比”的区间值被设定为 1.41—1.54。本文关于 Z 市基层法院“案一件比”考核实施情况的调研，得到了该法院一位受访者的印证（受访者编号：D31012X-1）。本文所称受访者，是指在 2023 年 10 月至 2024 年 7 月间接受笔者半结构化访谈的人员，其身份为中级人民法院或基层人民法院的院长、审判庭庭长或者审判管理部门负责人。

三个法官考核指标,即一审服判息诉率、再审申诉率、自动履行率,然后就这三个指标分别设定法官年度考核值。如果法官审理案件的一审服判息诉率和自动履行率提高了、再审申诉率降低了,根据相应算法,“案一件比”就会降低。如果法官无法达到设定值,就会在年终绩效考核中被扣分,失去评先评优资格。于是,在“评案”与“考人”之间、法官考评与法院考评之间建立了因果关联。

上述因果关联体现了考核式管理的逻辑,即以案件考评辖制法官考评,以法官考评激励勤勉履职,以勤勉履职提升案件质效,而案件质效再表征为新一轮的案件考评结果。在这种逻辑中,审判管理与法院内其他管理(人事管理和政务管理)之间的界限是模糊的。这种逻辑还包含着关于法官行为的“经济理性”假设——法官与其他雇员一样,在工作中会计算行为的潜在收益与成本,并据此调整行为。该假设具有常识可信性,且早已成为法官行为研究的一种支撑性理论。^[37]

(三) 以审判权配置为着力点的审核式管理

审判管理的内容不限于前两种机制。一方面,审理流程管理是对案件横向推进过程(即根据诉讼法的要求所展开的流程)的约束。在法院内部的运作中,除了这种横向流程,还有纵向的流程——某些案件需要提交院庭长阅核、专业法官会议或审判委员会讨论。纵向层级关系本质上是审判权的配置问题,即法院整体上享有的审判权在组织内部被分解和塑造为多个主体间的纵向结构。另一方面,这些主体借助纵向流程对案件的管理,不同于以审判质效评价为着力点的事后考核机制,而是一种事先的审核机制。这种管理机制包含以下内容:

1. 主体与分工。审核式管理最典型的体现就是当前推行的院庭长阅核制,即通过审阅、核准审判组织制作的裁判文书,检查“办案程序是否规范、释法说理是否恰当、法律适用是否准确、裁判尺度是否统一、主文是否利于执行、‘三个效果’是否有机统一”等事项。由于案件数量太多,法院采取了“分级分层阅核”的方式。^[38]阅核制并非审核式管理的全部,提交专业法官会议、审判委员会讨论案件的流程,也属于审核式管理的组成部分。对于某些案件,法官“应当”提交专业法官会议或审判委员会讨论。在这个流程中,院庭长发挥着推进或驳回的职权。^[39]

2. 适用的案件范围。在审判管理改革之前,院庭长介入个案无范围上的限制,而且有指定分案的权力。后来院庭长介入个案的范围被限缩,司法责任制改革将其限定在“四类案件”上,分案机制则变为以随机分案为主、以指定分案为辅。阅核制又拓展了院庭长介入个案的范围,其介入范围远远超出了“四类案件”:对于列入“弹性阅核”范围的案件,采取随机抽取一定比例的方式推送院庭长阅核;对于列入“刚性阅核”范围的案件,又分为根据案件类型

[37] 参见[美]李·爱泼斯坦等:《法官如何行为:理性选择的理论和经验研究》,黄韬译,法律出版社2017年版,第29页;艾佳慧:《转型中国法官薪酬与遴选制度的微观激励基础》,《法制与社会发展》2021年第6期,第71页。

[38] “完善阅核工作机制指导意见”第2条提出了“分级分层阅核”的要求。在笔者调研的H市法院,具体采取了以下分工:(1)庭长和庭长授权的副庭长负责阅核“非四类案件”、随机抽核的案件(抽核数量不低于抽核案件总数的10%)、审判组织主动提请阅核的案件;(2)副院长或其他分管院领导负责阅核“四类案件”、法律适用分歧较大的案件、疑难复杂因素较多的案件、经庭长阅核后被上级法院发回重审或指令再审的案件、庭长认为有必要提请分管院领导阅核的案件;(3)院长负责阅核在全国或本市有重大社会影响的案件、经分管院领导阅核后被上级法院发回重审或指令再审的案件、分管院领导认为有必要提请院长阅核的案件。

[39] 参见樊传明:《院庭长审判监管权的机制与动因》,《法学家》2024年第4期,第78页。

情况应当阅核、根据案件承办人员情况应当阅核、根据法院级别应当阅核等几大类。〔40〕

3. 约束力。事先审核式管理的约束效力有赖于两方面：首先，裁判文书流程。按照以前的流程，裁判文书只有经过院庭长签发，才能印制和对外发布。2013年以后，院庭长签发裁判文书的做法被明确废止。阅核制改革又部分地恢复了签发流程，因为列入阅核范围的案件必须经院长或庭长审阅同意后，才能印制裁判文书。因此，阅核制不仅拓展了审核式管理的范围，而且提高了这种管理机制的约束力。其次，院庭长推进流程的权力与集体讨论机制的组合。即使不考虑裁判文书制作流程，如果院庭长不同意法官的裁判意见，可以要求复议、决定提交专业法官会议或审判委员会讨论。这个流程的“终点”，即审判委员会的意见，对于合议庭是有约束力的。因此，院庭长借助推进案件纵向流程的权力，可以使其审核权具有实质上的约束力。

三、审判管理的制度逻辑

前述以审判权配置为着力点的审核式管理，侧重于事先的、对“点”的把控；以案件审理流程为着力点的过程性约束，侧重于事中的、对“线”的约束；以审判质效评价为着力点的考核式管理，侧重于事后的、对“面”的调整。它们共同组成了点、线、面多角度，事前、事中、事后全方位的审判管理体系。审判管理又与法院内的人事管理和政务管理互相支撑，形成“大管理”格局。

本部分基于前文梳理的改革发展脉络和体系构成机制，分析审判管理背后的制度逻辑。法院是一个组织体，有特定职能和目标，并且在运行过程中既要回应外部环境，也有赖于法院的内部生态。制度逻辑的视角假定：主体（组织及其成员）所处的制度背景中存在多重秩序或逻辑，它们的重叠与冲突造成了制度复杂性；主体不是被动顺应制度背景中的各种逻辑，而是会能动地选择回应与操纵策略；制度逻辑通常有较为稳定的延续性。〔41〕

就本文而言，采用制度逻辑视角意在展开和尝试回答以下问题：首先，审判管理作为我国法院内部已持续近三十年的改革，为何会呈现出本文第一部分所描述的那种变动或延续特征？其次，这些变动当然是为了回应某些因素，对此能否提出理论上具有一贯性的解释，或者至少给出某种解释线索？最后，被管理的法官及其审判会主动地顺从管理从而直线式地达到预定改革目标，还是会能动地采取回应策略从而使审判权运行在某些方面与改革政策目标相背反？

（一）针对审判权下放的应激式改革

考察审判管理改革的脉络和三种运行机制的构建过程，会发现几个重要的时间节点：1999年正式提出审判管理概念，聚焦审判流程管理，并开始酝酿其他管理机制；2010年前后加强审判管理，出台全国性的案件质量评估指标体系，短暂地强化了院庭长介入个案的权力；2023年倡导审判管理现代化，推行院庭长阅核制，修订案件质量评估指标后再次向全国法院

〔40〕 参见“完善阅核工作机制指导意见”第4条至第11条。

〔41〕 这种“制度逻辑”视角脱胎于现代的组织学理论。使用该视角分析宏观社会层面的多重秩序或逻辑“理想型”的代表性研究，参见Friedland and Alford, *Bringing Society Back in: Symbols, Practices, and Institutional Contradictions*, in Powell and DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, 1991, p. 248; Thornton, Ocasio and Lounsbury, *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to Culture, Structure, and Process*, Oxford University Press, 2012, p. 51。

推行。为何会有这三次明显的波动？前文梳理的时间线反映了表层的因果关系。1999年之前的近二十年里，以审批制为特点的审判权运行方式发生了松动，法院内部提出了改变行政管理模式，改进合议庭工作的要求。2010年之前两个“五年改革纲要”实施期间，改革的总体要求是“建立法官依法独立判案责任制，强化合议庭和独任法官的审判职责”。2013年至2023年的司法责任制改革，更是以“让审理者裁判”为基调，不仅院庭长介入个案的范围和效力被限缩，考评机制的效力也被反思。来自法院系统的调研明确提出：“禁止将审判质效评价与司法业绩评价、法官绩效考核简单对等处理，发挥审判质效评价‘评’的功能，弱化和去除‘比’、‘考’的色彩”。〔42〕这三个阶段的统括性改革话语尽管有所区别，但基调都是审判权下放，即审理案件和作出裁判的权力逐渐下沉至一线法官。

但审判权下放不是直线式的、连续的，而是有波动的、反复的。每当推进一个阶段，审判管理的改革话语就会被提出，进而创新、重组或复苏原有的监督管理机制，力图对前一阶段下放的审判权施加约束。尽管不可否认存在法院领导人事变动、偶然性热点案件的影响，但这个循环多次重现于审判权运行改革的脉络之中。本文将此称为审判管理改革的应激式特点，即审判管理并不是一个连续、渐进的改革过程，而是几次离散的、反复的机制变动，并且伴随着理论和政策话语的衍生。法院这个组织体，就像一个生物组织体会作出应激反应一样，反复倡导审判管理改革。这种应激式改革的“应激源”是什么？哪些因素激发了审判权下放与审判管理的循环，并且导致了审判管理运行机制的频繁调适？从法院对外部环境和内部生态的回应中，可以找到解释的线索。

（二）对外部环境和内部生态的回应

就外部环境而言，除了案源激增、案多人少、审判的复杂性和专业性提高等因素外，政法逻辑和学理证成这两个因素也直接影响着审判管理。就内部生态而言，本文仅关注内设机构变动、信息不对称和激励不足等因素的影响。

1. 嵌入政法逻辑。在我国的“归口”管理中，法院是“政法口”的组成部分。反映在组织目标上，就是要求审判工作要有“大局意识”，坚持“能动司法（能动履职）”，实现“三个效果”统一。例如“坚持能动司法，做深做实为大局服务”；〔43〕“树立‘大管理观’。‘大管理’，就是要一体推进政治建设、案件管理、审判监督指导和全员考核等工作，真正把政治建设和业务建设在科学的审判管理中融为一体。”〔44〕政法逻辑向法院施加了组织目标，而组织目标的达成又必须依赖内部人员。于是，法院的大目标在审判管理中被分解成法官审理个案的许多个小目标，院领导借助管理权限将考核压力传导至法官，从而协同一致完成组织目标。

具有审判管理者身份的研究者表述了这一逻辑：“审判权力在法官，案件在法院，最终的压力在院长身上”，“既然要求不能直接参与实际裁判的院长、庭长负责任，如不强化审判管理，就很难实现公正和效率的要求”。〔45〕接受笔者访谈的审判管理部门负责人在回答“为什么法院会推行阅核制”时说道：“现在法院里法学科班出身的人越来越多，尤其是80后的年轻法官……年轻法官对于审判的一些把握还是很有欠缺的，不是说欠缺法条思维，是欠缺能动履职的思维……社会效果也好、政治效果也好，首先得有法律效果，但法律效果是年轻法官不

〔42〕 前引〔13〕，重庆市高级人民法院课题组文，第101页。

〔43〕 前引〔15〕，《最高人民法院工作报告》。

〔44〕 前引〔2〕，《人民法院报》评论。

〔45〕 江必新：《论审判管理科学化》，《法律科学》2013年第6期，第28页。

缺的，他们缺的是政治上怎么看这个问题，包括社会（效果）上怎么办这个问题。……审判管理和阅核制，我感觉主要是为了给年轻法官补上这一课”。〔46〕在审判权下放的过程中反向加强审判管理，是法院所嵌入的政法逻辑的延伸。

政法逻辑还表现在政法工作要求的转变对审判管理运行机制的直接影响。例如，司法公开和透明自 20 世纪末以来被作为司法改革的方向之一，在此背景下法院建立了审判流程信息公开网、裁判文书网、执行信息公开网、庭审公开网四大司法公开平台。相应地，外部力量对法官的监督范围和力度显著提升。这也是司法责任制改革向法官进一步从内部放权的一个背景。对此，有研究者观察到，随着对法官的外部监督的增强，内部的科层式管控明显弱化了。〔47〕但从 2023 年开始，政法工作要求有了明显转向，司法的外部公开，尤其是裁判文书上网、司法数据的查询和使用，被严加限制。在外部监督力量随着司法公开范围限缩而弱化之后，内部监督（即审判管理）再次被强调，就顺理成章。因此，审判管理的样态、机制和实施强度，与包裹着法院的整个政法工作路线乃至更为宏大的国家治理逻辑的转变，是密切相关的。

2. 获得学理证成。对审判权运行模式之正当性的追问，影响着审判管理改革和政策话语的表达。学界在 20 世纪 80 年代关于院庭长审批权的存废之争、2010 年以后关于审判管理改革的研究、2014 年以后对法官错案责任制的批评、2023 年以后关于阅核制的讨论等，给相关改革施加了话语上的压力。例如，在考核式管理机制中，错案责任因饱受批评而被限缩为“违法审判责任”，但随后的改革文件提出了审判质量瑕疵责任，加强了业绩考评责任。阅核制尽管在很大程度上是对原有裁判文书签发流程和审批制的恢复，但改革明确作出了用语上的区分，解释了“阅核”与“审批”的差别。〔48〕对审判管理权的定性，也包含了正当性论证：“我们认为，既然不可能在审判权范围内再产生一种权力，可将宪法法律整体打包授予审判机关的审判权，再划分为审判管理权和审判实施权两种权力，审判管理权监督审判实施权，这样可从学理及逻辑上理顺审判权和审判管理权的关系。”〔49〕可见，在实施审判管理和推进相关改革时，通过调整机制或创新话语来获得学理证成，也是一条贯穿始终的线索。

3. 与内设机构变动互为因果。一个组织必须倚重内部的组织结构来实现组织目标，法院内设机构的变动与审判管理机制的变动互为因果。改革开放后我国法院的内设机构不断增多，专业不断分化，层次和部门更加繁杂。突出表现是庭室不断增加，从 1979 年到 2001 年庭室数量每五年向上翻高一次，形成了“分庭管理制度”。〔50〕后来，法院开始了以“扁平化管理和专业化建设相结合”为目标的内设机构改革，〔51〕2016 年印发的《省以下人民法院内设机构改革试点方案》明确了内设机构“只减不增”的基调，2018 年印发的《关于积极推进省以下人民法院内设机构改革工作的通知》要求“实行扁平化管理，减少管理层级，优化工作流程”。概言之，法院内设机构的变动趋势，从数量扩充和层级化转为机构精简和扁平化。

审核式管理机制显然有赖于层级化的内设机构，反过来审核式管理也是机构层级化的目的。借助庭室结构，可以“将组织目标从院级层面分解传导到个人层面，这种科层制的自上

〔46〕 受访者编号：D40711Y-1。

〔47〕 See Xin He, *From Hierarchical to Panoptic Control: The Chinese Solution in Monitoring Judges*, 21 (2) *International Journal of Constitutional Law* 488 (2023).

〔48〕 参见前引〔18〕，孙航文。

〔49〕 前引〔45〕，江必新文，第 30 页。

〔50〕 参见刘忠：《论中国法院的分庭管理制度》，《法制与社会发展》2009 年第 5 期，第 125 页。

〔51〕 参见前引〔33〕，最高人民法院政治部等编书，第 156 页。

而下的管理具有力度强、幅度小的特点”。^{〔52〕}但是,随着层级的增多,管理效能逐级递减、管理成本增加的问题也逐渐凸显。有研究者注意到,法院增设内部机构是为了解决社会复杂性所导致的案件审理复杂性,但是“复杂性应对本身使得自身也产生了复杂性问题,比如庭室之间的冲突、法官行为监控和庞杂的行政事务,从而产生克服新的复杂性问题的需要”。^{〔53〕}因此,2015年以后司法责任制改革限缩审核式管理机制,^{〔54〕}与法院内设机构改革的转向几乎同步展开。随之,在机构精简和扁平化的背景下,借助信息技术开展的裁判指引和可视化管理备受重视,案件质量评查和评估也不断被强调。这两类审判管理机制并不倚重多层次结构,反而与机构扁平化相适应,有助于解决层级减少后管理幅度相应增大的问题。

4. 解决信息不对称和激励不足难题。机构扁平化和管理机制的调整,尽管有助于解决管理效能逐级递减的问题,但也遇到了其他难题。除了较为滞后、直接约束力不强之外,还存在以下两个问题:首先是信息不对称。在组织体与其成员的“委托—代理”关系中,代理人占有很多信息,这些信息对于组织体作出决策、完成目标、执行政策极为重要,但组织体并不直接持有这些信息,这些信息甚至成了代理人的“私有信息”。代理人可以据此策略性地追求个人目标,而与组织体目标相悖。^{〔55〕}因此,为了开展审判管理,法院像其他组织体一样要解决信息不对称的问题,审判质效评价体系就是为了解决该问题而建立起来的。然而,对于审判这种专业性很强但可观测性、可验证性较差的行为,^{〔56〕}通过量化的统计数据来表征审判质量,精确性不高,而且往往无法呈现个案信息,并借此对个案进行监管。^{〔57〕}基于信息技术的流程管理,尤其是可视化结构,提高了收集个案信息的能力。但由于机构扁平化所导致的管理幅度过宽,加上案件数量不断增长,事实上在法院内部不可能逐一进行“盯人盯案”的监督管理,而只能设定规范指引和进行“静默化管理”。

其次是激励不足。事后考核式管理一方面有赖于信息的对称,另一方面有赖于激励的充分性。但是,法院实际上能够调配的资源,或者说用来激励法官的筹码是有限的。例如,法院调整法官绩效收入的空间较小,给法官带来的经济激励几乎微不足道。有受访者表示:“在我们这里,对于普通法官来说,工资包括津贴差别是非常小的……办案好的和办案差的法官收入上的差距有多大呢?一千元(一年)。这个激励约等于没有。那我们再说荣誉,办案能手、先进个人等,我们的荣誉经常是轮着来的。至于晋升机会,这个影响因素太多了……这就导致我们经常觉得审判管理是很无力的。”^{〔58〕}

总之,信息不对称和激励不充分导致法院审判管理的及时性、针对性和约束力不足。在这种情况下,事先审核式管理机制以阅核制的名义回归。但是,在内设机构扁平化,通过案源治

〔52〕 上海市闵行区人民法院课题组:《构建新型审判监督管理制度的路径分析》,《上海法学研究》2020年第3卷,第3页。

〔53〕 前引〔50〕,刘忠文,第126页。

〔54〕 参见前引〔18〕,孙航文。

〔55〕 See Sean Gaimard and John Patty, *Formal Models of Bureaucracy*, 15 *Annual Review of Political Science* 353 (2012).

〔56〕 参见艾佳慧:《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。

〔57〕 在被作为经验推广的访谈文章中,审判管理者对此持有一个乐观的假设,认为可以通过分析质效评估数据而介入个案监督管理,例如“将案件比超1:4的案件作为重点数据进行预警,推动逐案分析,整改提升”(参见柯军、徐英荣等:《案件质效主要指标为何走在全国前列——江西法院审判管理工作访谈》,《人民法院报》2024年3月2日第2版)。但是,在笔者的访谈中,多位受访者表示,收集上来的数据对于法官办案来说到底意味着什么,经常解释不清楚(受访者编号:B40515Y-1;G40712Y-2;D40711Y-1)。

〔58〕 受访者编号:D40711Y-1。其他受访者(编号:G40712Y-2)也描述了工资差别很小、对法官激励不足的情况。

理难以降低案件数量的背景下,这种事先的、针对个案的、依赖层级结构的管理控制逻辑能否发挥实效且合理控制成本,还有待观察。

(三) 审判管理逻辑对其他机制的同化

审判管理的制度逻辑不仅纵向延展,在时间维度上表现出韧性和反复,而且横向蔓延,同化了其他的制度改革方向和技术应用方向。例如,在司法审判中检索和使用类案进行裁判本属法学方法论问题,并无规范性的拘束力,近些年的司法改革中逐渐形成的类案指导制度则可视作为方法论规则的制度化,但其内在逻辑已经被审判管理逻辑所同化。这体现在:许多情形下法官必须进行类案检索,制作检索报告;法官不遵循类案裁判标准时会引发程序上的后果,需要提请院庭长监督、提交专业法官会议或审判委员会讨论;类案的效力是层级化的,取决于作出类案裁判的法院的等级(即在审判管理体系中的等级)。^[59]“通过类似案件的比较,将分散的司法智识汇聚为集中的司法见解,引导和调节法官个体的裁判行为,成为司法见解控制机制重构的重要内容。在这种背景下,法院内部审判运行及其监督管理衍生出对类案运用的内在需求。”^[60]最终,在审判管理改革背景下形成的类案制度,其内在逻辑已经不同于法学方法论意义上的“先例约束”——“先例约束”并无凝聚司法见解、管理控制法官行为的目的,而是建立在法律平等和信赖保护(即法的确定性、安定性)原则之上,且须让步于法官个人对判决正确性的探究。^[61]

法院信息化(或智慧法院、数字法院)这一看似技术应用层面的改革,也被审判管理的逻辑所统辖。法院信息化包含两个不同的面向:一个是面向外部,让司法的“消费者”借助信息工具更便捷地获得司法服务;一个是面向内部,即审判权运行方式的信息化。实际上,内部面向既可以是管理逻辑,也可以是保障逻辑,即以信息化工具为审判赋能(而非为审判管理赋能),保障法官更自主、高效地行使审判权。实际开展的改革实践却明显遵循了管理逻辑,例如某市法院的审判业务一体化平台实现了类案办案要件指南与典型案例关联,将要件指南作为法官错案的评定标准和标尺,从而推进类案裁判尺度统一。^[62]某法院研发的TMI平台实现了审判质效指标从院到庭、到团队、到个人的全方位穿透式呈现,未达标的审判团队和法官会被以不同颜色在信息平台上标示。^[63]某地法院推行合议庭评议录音录像制度,将可视化管理延伸至本属秘密评议的阶段。^[64]

四、与司法改革政策的背反

上述分析并不能提供一个关于审判管理及其变迁的无所不包的阐述,但给出了一个解释线索和一些例证。下放审判权与强化审判管理的循环,以及审判管理体系内各种运行机制的演

[59] 相关规定,参见2020年最高人民法院《关于完善统一法律适用标准工作机制的意见》第10条、第11条、第18条、第19条;2020年最高人民法院《关于统一法律适用加强类案检索的指导意见(试行)》第2条、第9条。当事人提交同类指导性案例而裁判文书未予回应的,构成重审事由(参见辽宁省高级人民法院(2021)辽民申5273号民事裁定书)。

[60] 刘磊:《从审判管理到诉讼博弈:类案运用的视角转换与制度构造》,《中国法律评论》2022年第5期,第46页。

[61] 参见[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255页。

[62] 参见前引[24],茆荣华主编书,第266页。

[63] 参见陈凤、冯茗铭:《让审判管理实现五个“看得见”》,《人民法院报》2024年1月31日第4版。

[64] 参见前引[57],柯军等文。

变,可以看作是法院这个组织体对外部环境和内部生态的回应。一方面,法院要完成其所嵌入的政法逻辑对其施加的任务;另一方面,组织目标的达成要依赖不断变动的内设机构和组织人员,在这个过程中要解决效能逐级递减、审判信息不对称、法官行为激励不足等难题。这些因素就像应激源一样,激发了法院内部的审判管理改革。制度逻辑的分析给审判管理提供了某种证成,但对此仍需作规范性检讨。

(一) 审判管理与司法责任制的背反

审判管理旨在落实司法责任制,让法官更加负责。谈及法官责任,第一是“法官应当履行何种裁判职责”的问题,第二是“法官应如何接受监督和担责”的问题。法官法第8条第1款规定了“法官的职责”,同条第2款规定了“法官在职权范围内对所办理的案件负责”,分别对应这两重含义。

基于这种区分,我们会发现审判管理体系使法官责任具有了不对称性。一方面,法官的审判责任趋于严格和精细。三种管理机制叠加,对审判活动形成了事前、事中、事后的全方位管控。在接受监督、服从约束和承担责任的意义上,法官的审判责任不断被强化。而另一方面,在勇于担当、敢于创造和积极履责的意义上,法官的审判责任有形式化和策略化的倾向。

首先,法官的法律解释活动被压制。在现有审判管理体系所架构的空间内,法官很难享有通过个案解释发展法律乃至参与政策创制的自主权。这是因为,若案件可能具有首案效应,可能生成新的裁判标准,涉及法律统一适用问题,或者涉及法外效果考量的,就应由院长、集体决策机制介入。阅核制进一步扩张了介入范围。在这些情形中,法官的裁判并非对法律规范的涵摄式适用,而是要通过行使实质性裁量权对法律作出解释甚至续造,往往还要作出后果取向的论证。但是,现行审判管理制度以审核模式事先介入了这些情形,将法院整体的效果考量与法制统一要求置于法官个案裁判的职权之上。以“法官是法律的解释者”这种理论形象^[65]作为对照,可以发现审判管理制度压制了法官的法律解释活动,使之服从于层级化管理。

其次,法官的经济理性动机驱使审判具有了数据导向性。审判质效评价体系对法官行为有激励效应,使其行为呈现指标导向性,对此已有较多经验研究。^[66]就如这些研究所表明的,在很多情境中,法官个人的利益与司法本身的利益并不一致。考核机制使法官在具体案件的办理中牵涉进了较多个人利益考量,而不再是消极、中立的裁判者。考核机制假定追求个人利益的法官会促进司法利益最大化,但在真实的司法实践中,趋于严密化的考核式管理机制有导致以下后果的危险:法官的经济理性动机驱逐其他动机,经济理性动机强劲的法官排挤相对非功利的法官,数据异化的审判取代根据事实和法律之是非曲直进行的审判。^[67]

最后,多种审判管理机制的叠加进一步激发了法官的策略性回应。例如,对于那些“可以”提交审判委员会讨论的情形,合议庭最终将案件提交审判委员会讨论的行为选择,在很大程度上反映了审判管理对合议庭的影响。合议庭的真实动因可能是分散或规避错案责任风险,即通过事先审核部分卸除事后考核责任。在该意义上,“审委会的案件讨论决定容易成为

[65] 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42页。

[66] 参见张建:《指标最优:法官绩效考评制度运行的实践逻辑研究》,中国政法大学出版社2018年版,第196页;王飞:《论法官考评机制的职业化构建——以激励理论为分析视角》,《法治社会》2016年第1期,第64页;印波:《刑事结案效率考评指标的嬗进及其反思》,《法学》2020年第8期,第98页。

[67] 关于依“经济人”范式建构的法官管理制度触发“动机拥挤”效应的论述,参见傅爱竹:《法官管理制度与司法行为理论》,《学习与探索》2018年第3期,第88页。

司法责任的黑洞”。〔68〕有研究者注意到，在阅核制推行之前，对于本属“四类案件”的情形，法官却不提请院庭长监督，因为一旦提请会造成流程拖延从而不利于承办人的结案率考核。〔69〕可见，多种审判管理机制的叠加会促使法官衍生出多种回应策略，最终背离了司法责任制的初衷。

（二）审判管理对庭审实质化的架空

首先，审判管理将裁判制作过程延展到庭外。庭审实质化要求将开庭审判及其延伸的评议阶段作为审判活动的核心，裁判是在这个场域中形成的。然而，审判管理极大地延展了制作裁判的空间和时间，使得法院内部真实的审判权运行过程与“裁判形成于庭审”的庭审实质化要求不符。对审理流程重要节点的管控、对裁判指引的预先设定、通过可视化结构和考核机制向法官施加压力、将某些案件转入阅核流程或集体讨论流程等，都是影响裁判结论形成的重要机制，而这些机制显然超出了庭审和评议场域。

其次，在审判管理过程中参与裁判制作的主体是弥散的、缺乏正式规范约束的。前述三种审判管理机制中的主体庞杂，包括审判委员会、专业法官会议等集体讨论机制，院长、庭长等行政领导，审判管理办公室、立案庭等职能部门，还包括法官考评委员会、法官惩戒委员会、案件评查委员会、院务会、庭务会等。这就导致了在法院内部审判权的微观运行是弥散化的，即除了由法官或合议庭直接实施审判外，还有许多难以从外部定位的主体介入或者管理审判活动，最终的裁判结果是这些不同的权力主体角力或协调的结果。〔70〕这些主体通过审判管理机制参与裁判制作时，主要遵循内部工作流程，而非具有正式法律约束效力的规范，与直接言词原则、法官法定原则、对质权、质证规则等庭审实质化要求更是相去甚远。

最后，在疑难案件中审判管理与庭审实质化的矛盾更加突出。以审判为中心的诉讼制度改革旨在解决疑难案件中的错判风险，通过发挥庭审的关键作用推进严格司法。但恰恰在疑难案件中审判管理的力度更大，这尤其体现在事先审核式管理机制上，即院庭长对特定案件进行重点阅核，并与集体讨论机制相衔接。易言之，审判管理体系越是趋于严格和复杂，就越是存在架空庭审从而背离以审判为中心的风险。

（三）审判管理对正式程序规范的排斥

审判管理的推行还可能导致正式的程序规范被扭曲适用。以期限规则为例，我国诉讼法中包含了一些约束法院的期限，如立案期限、审结案件期限、上诉案件移送期限等（以下统称“审限”）。在两版审判质量管理指标体系中，均通过多个指标反映、考核法官遵守审限的情况，并赋予较高的权重或者设定区间值。〔71〕审理流程管理也将审限管理作为重点之一。

但是，审判管理的推行，最终导致审限规则被扭曲适用。首先，为了迎合或规避审限管

〔68〕 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52页。

〔69〕 参见万毅：《阅核制述评》，《法学》2024年第3期，第146页。

〔70〕 有研究者认为，我国法院内“多主体、层级化、复合式”的定案方式，使得以法院名义作出的裁判可能既不反映法院这一机构的意志，也不体现法院内各主体的共同智慧。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6页。

〔71〕 在2011年版《人民法院案件质量评估指标体系》中体现为：法定期限内立案率（权重9%）；法定（正常）审限内结案率（权重15%）；平均审理时间指数（权重9%）；延长审限未结比（权重9%）；结案均衡度（权重12%）；法院年人均结案数（权重11%）。在2024年版《人民法院审判质量管理指标体系》中体现为：审限内结案率（不设权重，设区间值。下同）；延长审限率；平均结案时间；超12个月未结案件比；法官人均结案数；上诉案件移送时间。

理,实践中出现了法官人为控制收结案的做法,例如年底不收案。虽然改革文件对此明令禁止,但司法实践中无法杜绝此类现象,[72]这导致当事人的诉权得不到保障。其次,法官通过策略性行为不当拓宽审限,并形成了一些潜规则,例如:“简转普”现象,即先通过简易程序简化审前环节和部分庭审环节,减少审理用时,然后再转为普通程序结案;院长与法官、上下级法院之间“共谋”,放宽审限延长的审批标准;法官在立案时要求当事人签署调解同意书,为审限扣除做准备;利用审限扣除的起止点具有模糊性的特点,虚扣或多扣审限等。[73]最后,更为重要的是,正式的审限规则异化为法院、法官之间的“审限竞争”。考核管理文件中不仅包含审限内立案率、结案率等约束性指标,还包含平均结案时间、法院/法官人均结案数、延长审限率等“比较性指标”(即没有对应的程序法规则,而是旨在促使法院、法官互相竞争,不断缩短用时),并对这些指标设定考核权重或区间值。在这种管理机制的激励下,法院和法官陷入了审限竞争的怪圈。有研究表明,在一些法院内部出现了压缩法定审限,设置内部“小审限”的现象:“有的法院在内部管理文件中提出,一个月内结案的民事案件量必须达到一定的比例;有的法院将普通程序审限降为法定审限的2/3,简易程序审限降为法定审限的1/2。”[74]这种审限竞争显然违背了程序法中审限规则的本意。

(四) 政策一致性对原则融贯性的替代

如前文所述,审判管理的逻辑同化了类案指导制度,各种管理机制特别强调对可能变更裁判尺度的案件的介入。由此导向的同案同判,其性质既非法官按照方法论的指引形成和发展裁判尺度,也非通过审级制度等正式诉讼程序来约束裁判尺度,而是通过不具有正式规范地位的审核、考核和流程管理等机制促成裁判尺度统一。而这有导向“形式化”同案同判的嫌疑,[75]其背后动因是强调司法裁判在政策实施意义上的一致性:由政法逻辑所决定,法院必须将外部政策目标融入审判工作;通过推行审判管理,把设定和变更裁判尺度的权限上收于法院(而非法官)层面;于是,通过审判管理机制来推进法律统一适用,有助于既定政策的一致实施。[76]

然而,相比于政策一致性,还存在原则融贯性意义上的“统一法律适用”,即法院和法官应当“以原则的、融贯的行动”对待当事人或其他司法产品消费者。[77]融贯性要求法官探究法律内在的目的,要求某个规则或法律实践在原则上保持融贯并得到证成。[78]通过审判管理确保同案同判和裁判尺度统一,强化了司法实施政策的一致性,却无助于、甚至有害于司法裁判基于法律原则的融贯性。最终,可能会以因时而变的政策考量,取代法官对于法律之原则融贯性的探究。

[72] 例如,“四五纲要”在“完善案件质量评估体系”部分要求:“强化法定期限内立案和正常审限内结案,建立长期未结案通报机制,坚决停止人为控制收结案的错误做法。”

[73] 参见郑涛:《审限的限度:民事司法转型视域下的审判与管理》,《北方法学》2021年第5期,第82页。

[74] 同上文,第85页。

[75] 参见周少华:《刑事案件的差异化判决及其合理性》,《中国法学》2019年第4期,第146页。

[76] 一位审判庭庭长身份的受访者表述了这一逻辑:“(在案件量大幅上升后)将审判权下放到一线法官手里,是一个必然选择。但是我们国家的法院有二十几万的法官,东西部和南北的差异非常大,同样的政策在不同的地方执行就会产生不同的效果(比如某某热点案件),所以为了防止这样的问题,审判权就要往回收”(受访者编号:G40712Y-2)。

[77] 参见前引[65],德沃金书,第132页。

[78] 同上书,第173页。

五、审判管理逻辑的调整方向

尽管审判管理具有特定改革语境所赋予的正当性,但其可能导致背反司法责任制目标,架空庭审实质化,排斥正式程序规范的适用等问题。但前文描述的审判管理改革的应激性特点和机制的反复性,表明了制度逻辑的韧性和制约因素的复杂性,因此很难通过短时、表层的机制变革一劳永逸地解决问题。本文尽管无法给出简洁明快的对策方案,但前文所作的分析蕴涵了调整审判管理逻辑的方向。

第一,对审判管理的定位进行差异化设置。有研究者提出,应转向“服务保障型”的审判监督管理。^{〔79〕}对于不涉及任何疑难因素的简单案件,审判管理应保持纯粹服务论的定位。由于案件的复杂性和类型差异,审判管理的定位不可能是一元的,可以考虑基于某种维度的案件分类,对审判管理的理念作差异化设置。比如,结合规范性文件和政策性文件,可以基于对疑难情况的分类,区别设置审判管理的定位:(1)咨询性定位。对于法律适用或事实认定存在很大争议的疑难案件,审判管理应采取咨询性定位,即通过集体讨论机制为法官提供“可选”的咨询方案。但务必要弱化市事后考核式管理,以防法官在考核机制的激励下规避裁判职责。在此类案件中,审判管理应当激发法官的责任心和创造力,而不是替代、阻却其进行创造性解释。例如,要反思一审裁判被改判率或发回重审率作为评价一审法官审判质量的标准这一实践做法。既然案件本身疑难、复杂,就意味着不同法官和审级之间可能存在合理争议,此时改判或发回重审都是正常的程序走向。将这两个指标作为负向评价指标,再通过考核机制向法官传导压力,显然会阻却法官进行创造性解释。(2)督促性定位。对于因涉及重大利益而疑难的案件,确实应当提高裁判的谨慎程度。但是,正式的诉讼程序已经为此配备了特别机制,例如更加严格的证明规则、死刑复核程序、大合议庭陪审程序等。此时,为了避免架空庭审和排斥正式程序规范的适用,审判管理应当保持克制。确有必要介入时,应通过督促合议庭适用这些正式规范来提高裁判的审慎性,而不是直接参与裁判制作。(3)支撑性定位。对于因涉及非常规程序走向而疑难的案件,例如检察院抗诉的、拟宣告无罪的、拟在法定刑以下判处刑罚的,审判管理应主要采取流程管理的方式,在关键节点向法官推送规则指引。鉴于某些非常规程序走向会迫使法官应对来自外部党政司法机关的压力,可以让法官自主选择由审核式管理机制予以介入,从而由法院整体性地应对外部压力。此时,审判管理是对合议庭办案的支撑和保障。(4)信息服务性定位。对于因涉及创设或变更裁判尺度而疑难的案件,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,审判管理的主要定位是面向法官的信息服务机制。例如借助审判流程平台和司法大数据库,收集和推送类案信息,提供关联信息检索服务,让法官可以在掌握充裕信息的情况下作出裁判和解释法律。在此类案件中应限制审核式管理,也应弱化考核式管理。(5)指导性定位。对于涉及法外效果考量的疑难案件,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等,由于要考虑“三个效果”的统一,甚至要优先考虑政治效果、社会效果,而且法院整体上要对外承担责任,所以应当重视对事先审核式管理机制的运用,以反映法院的

〔79〕 参见龙宗智、孙海龙:《加强和改善审判监督管理》,《现代法学》2019年第3期,第44页。

整体本位。

第二,弱化后果论的管理逻辑。按照前述定位分类,应当将后果论的管理逻辑限定在少数案件中,即主要是对审判管理采取指导性定位的案件。在其他绝大部分案件中,则要弱化后果论的管理逻辑。

一方面,不应预设或武断地解释司法质效数据,并且不应急于从中得出负面推论从而将加强管理作为回应手段。例如,从热点个案引发舆情、统计数据表现不佳,得出“因为放权和疏于监督管理导致审判质效下滑”的因果推论。在这个因果推论背后存在一些未被证明的假设,例如:裁判质量下降了,裁判质量下降是因为缺乏监督管理,院庭长或审判委员会的监督管理能够提升审判质量。只要采取这种因果推论,审判管理就不可避免会陷入应激反应式的循环怪圈。^[80]

另一方面,也不应将审判数据的优化简单地等同于审判质量的提高,并由此鼓动各地法院的数据竞赛。最高人民法院于2024年7月举行了针对2024年上半年的全国司法审判数据会商,认为:“全国法院审判执行质效持续向好”;“新收案件增幅明显放缓”;“26项审判质量管理指标中23项同比趋优,设有合理区间的20项指标的全国均值已全部进入合理区间”。^[81]但是,数据的优化可能有两种不同的解释逻辑:一种是,指标体系向各地法院传达了什么是“好的审判”的标准,各地法院据此优化审判,表征审判质效的统计数据也自然得到优化。另一种是,各地法院在考核评比的压力下迎合指标体系优化相关数据,数据的优化不能表征审判本身的优化。例如,有受访者认为“这个数据是各地法院以各种方式控制立案做出来的”,^[82]这恰恰印证了第二种逻辑。很显然,第二种逻辑不能代表审判质效的真正提升。即使在第一种逻辑下,数据的优化与审判质量的提高也不能简单地划等号。^[83]更为重要的是,将审判数据优化等同于审判质量提高,会鼓励各地法院的数据竞赛。行政领导在人事升迁和考核机制的激励下,引领整个法院加入案件质效数据的评比和竞争,将审理个案的法官裹挟其中。虽然改革文件曾明确“废止违反司法规律的考评指标和措施,取消任何形式的排名排序”,但随后的实践再次陷入了数据排名竞争。^[84]只有在绝大部分案件中摒弃后果论的管理逻辑,才可能避免走向数据异化的审判,也才能为司法裁判的应然模式以及司法场域中自下而上的政策演进和法律发展留下空间。

[80] 多位在基层法院负责审判管理工作的受访者,对“审判权下放/审判管理弱化导致了审判质量下降”这个判断提出了不同看法。例如,“没有(带来案件质量的下滑),反而我认为质量和效率相对于以前提高了……对于绝大多数一线法官来说,质量和效率,尤其是效率肯定是明显提高了”(受访者编号:G40712Y-2);“我觉得这个判断,我感觉是有失偏颇的……出现的问题我不觉得是已经走出去的改革所导致的,是其他一些要配套的(改革)还没有跟进所导致的”(受访者编号:D40725X-2)。

[81] 类似地,2008年试行案件质量评估指标体系之后,随后几年也出现了统计数据的逐年优化。按照当时试行的指标体系统计,全国法院审理案件质量的综合指数从2007年到2010年逐年提高,分别为82.92、85.56、85.72、87.26。参见张军主编:《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,第15页。

[82] 受访者编号:G40713Y-3。

[83] 例如,“一审案件陪审率”在2011年版的审判质量评估指标体系中被作为一项正向指标(权重为7%),随后全国范围内有陪审员参审的案件比例逐年提高。假定统计数据精确、可靠,陪审员参审率提高显然也说明不了什么,既不等于参审实质化,也不等于参与到了那些真正适合由陪审员审理的案件之中。

[84] 负责审判管理工作的受访者描述了这一逻辑:“谁最关心审判质量指标?院领导,尤其是院长。因为,一个法院的指标好了之后,院长是真正的(受益者),他的晋升机会和法院的指标是紧密结合的”(受访者编号:D40711Y-1)。另一位负责审判管理工作的受访者坦陈:“法官迎着考核数据指标,为了提高数据,争取有更高的排名,这都不是一个风险了,实际上就是在这样做”(受访者编号:D40725X-2)。

第三,避免无限制地追求审判信息对称目标。有研究者提出,审判管理改革的核心目标应当是破除信息的不对称,让审判信息在各类主体之间共享、通畅。^[85]在智慧法院建设的背景下,有研究者认为审判管理会破除“信息孤岛”效应,向“循数治理”演变。^[86]但是,无限制地追求审判信息对称目标,未必有利于审判权的运行。

首先,对审判信息的全面收集,与后果论的管理逻辑密切相关。如果按照前述思路弱化后果论的管理逻辑,那么信息收集的范围、力度也应限缩。对信息的掌控和占有本身会衍生权力,如果能让审判管理权保持谦抑,就不能毫无限度地追求信息对称。

其次,信息对称虽然是组织内部管理的一个目标,但对于审判这种可观测性、可验证性较差的专业化行为,信息对称是很难做到的,强行要求信息对称反而导致了数据异化。以目前适用的审判质量管理指标体系为例,对于“案一件比”这个负向指标,设计的出发点是:“‘一次性解决纠纷’是人民群众对公平正义最朴素的需求与期待。将‘案’与‘件’进行对比,即一个待决事项(案)立案后,需要经历多少审执程序(件)才能解决,可以综合反映出人民法院的司法水平和办案能力,全面衡量审判工作的质量、效率和效果。”^[87]然而,与“案一件比”指标对应的统计数据是由个案汇集而成的,某个具体案件到底应否经历更多的程序(如上诉、发回重审),取决于案件的具体情况。这些情况又主要由案件中的证据来体现,这些证据先影响法官的心证,然后才成为裁判的依据。具体案件中的这些信息,是无法通过外在的、事后的统计数据反映出来的。因此,设定“案一件比”这个考核指标,然后将考核压力传导给法官,很容易使法官在考核激励下漠视个案信息而直奔数据优化的目标。

最后,目前通过数字化手段实现信息透明化,有一个尚待证立的前提:让法官的裁判活动几乎毫无保留地暴露在审判管理者和其他主体的注视之下,是否是一种理想的司法场景?我们在比较法上看到的典型做法是对司法的某些环节,如法官和陪审员的评议活动,恪守保密原则。庭审过程、裁判结果和理由应当公开,不意味着裁判过程也应完全曝光。这与前文描述的审判管理者借助信息工具透视审判乃至评议过程的做法形成对比,审判管理主体收集、分析、挖掘和使用审判信息的范围不应无限扩张。审判管理的信息服务定位,指的是服务于法官的裁判需要和诉讼参与人的正当需求,而非审判管理者的不当信息需求。

第四,塑造中立、审慎、负责的法官制度角色。如何实施审判管理的问题,也是塑造何种法官制度角色的问题。目前的审判管理机制一方面压缩了法官的裁量空间,使其谨小慎微、恪守常规;另一方面又强化了法官的经济理性动机,使其衍生出各种策略性行为。谨小慎微不等于审慎决策,经济理性动机强劲也不意味着勇于担当。应当调整制度激励的方向,塑造中立、审慎、负责的法官角色。

法律存在“开放性结构”或“空缺结构”,即“存在着某些行为领域,这些领域如何规范必须由法院或官员去发展”。^[88]直接以法院的审判管理机制填充这个空缺结构,就会发生前文所述的与司法责任制的背反。应当将填充法律空缺结构的职责进一步让予法官,作为其裁量权的一部分。在这个空间中,法官并非完全自由为之,而是要勤勉、审慎地遵循方法论的指

[85] 参见前引[13],重庆市高级人民法院课题组文,第100页;前引[20],孙海龙文。

[86] 参见高一飞、高建:《智慧法院的审判管理改革》,《法律适用》2018年第1期,第58页。

[87] 参见《人民法院审判质量管理指标体系(2024年版)》对“案一件比”指标适用场景的说明。

[88] [英]哈特:《法律的概念》,许家馨、李冠宜译,法律出版社2006年版,第130页。

引。这种角色所导向的是法律实践在原则层面的融贯性，而非基于政策考量的一致性。这种角色完全契合我国法律对法官职责的描述，即“忠实执行宪法和法律”，“公正对待当事人和其他诉讼参与人，对一切个人和组织在适用法律上一律平等”，“勤勉尽责”，“以事实为根据，以法律为准绳，秉持客观公正的立场”（法官法第 3 条至第 6 条）。

法官的这种角色是制度塑造的结果，就本文所讨论的审判管理而言，更重要的是做减法：基于案件分类调整审判管理的定位，防止审判管理活动压缩法官的裁量空间、架空庭审实质化和排斥正式规范的适用；弱化后果论的管理逻辑，限定法官承担错案责任和审判质量瑕疵责任的范围，避免将法官裹挟进审判数据的竞赛之中；避免无限制地追求审判信息对称目标，防止因过度透视司法过程而导致的负面效应；调整人事评价标准，在“评案”与“考人”之间进行必要区隔，以免助长法官的经济理性动机，激发其避责行为，从而排斥智识、尊荣、伦理等更应受到提倡的职业理性动机。

Abstract: Trial management is the general term describing various mechanisms that restrict, supervise and regulate the operation of the trial power inside the court. In its institutional evolution from the end of the 20th century to the present, trial management has shown the characteristics of stress reaction, that is, responding to the trend of trial power decentralization in stages. The current trial management modernization reform is a part of this evolution, i. e., courts have been trying to restrict trial activities by advocating the case review system and implementing the trial quality evaluation index system since the judicial responsibility reform led to further decentralization of trial power. The current trial management system comprises three operating mechanisms, that is, the process-restraint mechanism focusing on the trial procedure, the post-assessment mechanism focusing on the trial quality and effectiveness, and the pre-review mechanism focusing on the allocation of trial power. The implementation of the trial management system has certain legitimacy given by the specific reform context, but there is a risk of deviating from some established objectives in that context, including the reversal of judicial responsibility, the undermining of substantive trial, the exclusion of formal procedural norms, and the substitution of policy-consistency for principle-coherence. China should adjust the orientation of trial management based on case classification, weaken the consequentialist logic, and limit the goal of trial information symmetry, so as to promote the evolution of institutional logic of trial management and shape the prudent and responsible role of judges.

Key Words: trial management, trial quality, trial power, judicial responsibility
