

# 谁审谁判：案件审批制度的改革路径

吴高庆,董琪

(浙江工商大学法学院,浙江杭州310018)

**摘要:**案件审批制度既是阻碍法院内部独立行使审判权的主要因素,也是法院“去行政化”改革过程中难以根除的痼疾。究其原因,是法院内部审判事务管理权与审判指导监督权的异合存在以及权力主体的角色混同,造成了审判管理权与审判权关系的错位,从而导致了法院内部管理带有浓重的行政化色彩。改变这一现状的基本途径是重新设计法院内部权力结构:由法官、审判组织独立行使审判权,庭长、审判管理办公室行使审判事务管理权,主审法官主要行使审判指导监督权;同时,重构裁判文书签发制度,以保证法院内部依法独立自主行使审判权。

**关键词:**案件审批制度;去行政化;审判管理;主审法官责任制

中图分类号:DF82

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2016)03-0018-10

长期以来,我国法院的审判活动或多或少带有“行政化”的色彩,尤其是案件审批制度带来的审判权与审判管理权冲突、审判责任不清等问题,严重弱化了庭审的功能,损害了审判独立和公正。因此,去除审判活动行政化、确保依法独立行使审判权成为新一轮司法改革的重要内容。党的十八届三中全会提出,要“完善主审法官、合议庭办案责任制”;十八届四中全会提出,要“完善主审法官、合议庭、主任检察官、主办侦查员办案责任制,落实谁办案谁负责”。案件审批制度作为法院审判活动行政化的主要标志,在新一轮司法改革中必将走向终结。在取消案件审批制度后,如何理清审判权与审判管理权的关系、重构符合司法规律的裁判文书签发制度就成为了亟需解决的问题。

## 一、回顾:不同审判管理模式下案件审批制度考察

案件审批制度,是指在案件审理过程中,独任审判员或者合议庭将裁判意见逐级向审判业务庭的庭长、分管院长请示汇报,相关的庭长、院长对该裁判意见进行审查、核实、监督并作出批示的一项制度。这项制度虽然在我国法律中并无明文规定,但自建国以来便长期存在于我国司法实践中。这一制度在建国初期法制不够完善的情况下确实起到了一定的积极作用,但当时该制度的弊端就已显现。尤其到了1979年,随着《刑事诉讼法》和《人民法院组织法》的相继出台,法院院长、庭长的职权更加明确,案件审批制度是否合法的问题就成了当时理论界和实务界争议的热点。虽然当时有不少理论界和实务界的专家、学者认为案件审批制度不符合法律规定,主张取消这一制度,<sup>①</sup>但是这种声音却丝毫没有改变审判实务中院院长、庭长审批案件的做法。此后,随着法制的不断发展和完善,案件审批制度历经数次修正,但与之相伴

收稿日期:2016-01-18

基金项目:国家社科基金重点项目“依法独立行使审判权检察权保障机制研究”(14AZD014)

作者简介:吴高庆(1959—),男,浙江龙泉人,浙江工商大学法学院副院长、教授。

① 详见刘春茂:《对法院院长、庭长审批案件制度的探讨》,载《法学杂志》1980年第2期;冯健、向诚权、凌云志:《关于院、庭长审批案件制度的探讨》,载《法学杂志》1981年第1期;罗德银:《院长批案不可续》,载《法学杂志》1981年第2期。

的废除抑或保留的呼声也始终未曾停歇。笔者将案件审批制度在不同审判管理模式下的发展历程归纳为以下三个阶段:

### (一)行政层级制模式(2000年以前)

长期以来,我国法院的管理模式采用行政层级制的模式。在这种管理模式的影响下,法院内部审判组织的运行也被深深刻上了行政化的烙印,案件审批制度普遍存在。在2000年以前,几乎所有裁判文书都必须通过庭长、院长的审批签发才能公布。庭长、院长在签发裁判文书时,不仅可以对文字表述进行修改,还可以对裁判文书中的事实认定、证据分析、法律适用、裁判结果等实体裁判内容进行审查并直接变更(如图1)。[1]从审判管理权运行机制的角度而言,庭长、院长审批案件的做法,本质是“首长负责制”的内部行政管理活动。层级制模式下的审判权其实被分解为了“审权”和“判权”——合议庭、独任庭的法官实质上只享有案件的审理权,案件的裁判权被掌握在庭长、院长等行政领导手中。[2]

### (二)审判长选任制模式(2000-2012年)

由于层级化的审判组织运行机制所导致的“审而不判”“判而不审”的弊端凸显,“一五”改革期间,最高人民法院开始致力于对建立符合审判规律的审判组织形式的探索,不少地方法院相继开展审判长选任制的试点改革。在

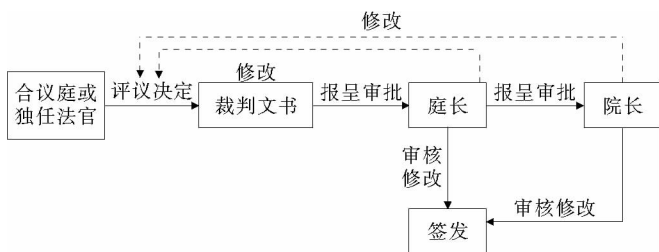


图1 行政层级制模式下案件审批流程

总结审判长选任制的改革经验基础上,最高人民法院于2000年7月颁布了《人民法院审判长选任办法(试行)》,对审判长的选任工作原则、配备、任职条件、选任程序、职责、管理与监督、免职与惩戒、待遇等问题作了规定。自此,审判长选任制模式正式确立并在我国各级法院中全面实行。审判长选任制在我国实行了10多年,案件审批制度也经历了一些变革,主要可以分为两个阶段:

#### 1. 高度放权阶段(2000-2003年)

开展审判长选任制改革之初,审判管理权限和方式都发生了重大改变——审判权回归至合议庭和审判长,大部分案件的裁判权和裁判文书签发权由合议庭和审判长独立行使,只有少数案件要通过庭长、院长审批。然而,审判长选任制毕竟是伴随合议庭改革同步进行的一项探索,这种运行机制虽然符合司法规律,但是在合议庭改革面临“瓶颈”、相关配套制度未能有效跟进的情况下,其本身存在的缺陷不可避免地在审判实践中显现。此外,因为审判长选任制在放权于审判长的同时,并未废除庭长、院长的审判权,所以两者在某些情况下难免发生冲突,进而导致审判管理弱化、裁判结果不统一、部分案件质量下降、司法腐败等问题,在一定程度上影响了该模式在司法实践中取得的实际效果。[3]112-113

#### 2. 有限放权阶段(2004-2012年)

由于高度放权的审判长选任制模式带来了诸多负面效应,而法院管理层又将主要责任归咎于过度放权,因此调整和完善合议庭职责以及庭长、院长的审判权配置也成了必然。在总结“一五”改革经验教训的基础上,最高人民法院调整了改革的步调,在“二五”改革纲要中提出,要“强化院长、副院长、庭长、副庭长的审判职责”,“建立法官依法独立判案责任制”,并要求“院长、庭长参加合议庭审理案件,逐步实现合议庭、独任法官负责制”。庭长、院长的案件审批权在下放了几年之后又重新收回,除部分案件①外,都由庭长、院长签发法律文书,案件审批制度重新恢复。但与1990年代实行的行政层级制模式下的案件审批

① 如重庆地区某些法院规定:民事案件撤诉、调解结案的,适用普通程序审理案件的法律文书,合议庭意见一致,由审判长直接签发。参见重庆市第一中级人民法院课题组:《合议庭职责和院庭长裁判文书签发权限制度的完善》,载《西南政法大学学报》,2008年第3期。

制度不同,庭长、院长如果不同意法官的裁判意见,不能直接修改裁判文书,而是要求合议庭进行复议或参加复议并予以指导,从而体现庭长、院长的监督和指导权。换言之,该阶段下的审判组织运行模式仍以审判长选任制为基础,但庭长、院长的案件审批权限较之前一时期又有所扩张,故将该阶段称为“有限放权阶段”。

### (三)主审法官负责制<sup>①</sup>模式(2012 年至今)

尽管审判长选任制实行十多年来,司法界从未停止对案件审批制度改革的努力,但仍然无法克服其本身存在的分割或者限制合议庭审判权、行政管理干预审判权独立行使等缺陷。案件审批制度是“法院外部管理体制(如党政领导体制、干部人事管理体制和财政经费体制等)制约法院独立审判的反映”<sup>[4]</sup>,本质上是一种以“服从上级”为核心的内部行政管理活动,导致了审判权独立性受损、司法不公,法官积极性、责任心受到削弱,司法腐败现象滋生等结果。而且,近年来司法行政化有愈演愈烈的趋势。在这样的现实背景下,深圳市福田区法院、广东省佛山中院等一些法院率先启动了主审法官负责制改革,给司法改革带来了新意,案件审批制度也因此发生了重大改变。以下笔者选取了 3 个典型的主审法官负责制样本予以介绍。

#### 1. 广东省深圳市福田区法院样本

2012 年 7 月深圳市福田区人民法院开展了审判长负责制的改革,改变了以往办案力量集中于业务庭的做法,探索建立了以审判长为核心的审判团队,以实现人力资源优化配置。福田法院的审判团队以审判长为核心,按照“1+2+3+4”的标准,配备 2 名法官、3 名法官助理和 4 名司法辅助人员。全院共组有 35 个审判团队,公开选任了 35 名审判长,其中 32 名是从该院原有法官中选拔,3 名是对外选任的业务精英。<sup>②</sup>相应地,该院将审判业务分为立案、调解、速裁、刑事、民事、商事、房地产、劳动争议等 35 类,每个审判团队负责 1 类业务,实现专业化审判。在审判权运行机制方面,审判长拥有相对完整、独立的审判职权,包括案件分配权、人员调度管理权(指团队内的人员)、案件审批权、管理考核权、业务监督权等职权,并直接接受院长、审判委员会的监督和指导,且对本团队的所有案件负责。庭长、副庭长的职位仍然保留,但其案件审批权和行政管理权被取消,只保留其业务沟通协调权。庭长的案件审批权由审判长行使,行政管理事务则由新设立的党务事务协理人员负责。<sup>[5]</sup>

#### 2. 广东省佛山市中级法院样本

在 2010 年,广东省佛山市中级法院就成立了改革方案起草小组,着手设计审判长负责制改革的具体方案,经过两年多的酝酿,在 2012 年底,佛山中院正式启动了该项改革,建立了“1 名审判长+3 至 4 名合议庭法官+若干名法官助理及书记员”的审判组织模式。同福田法院相似,佛山中院也实行审判长员额制度,在本院内部选任了 35 名资深法官作为审判长。审判长的资质要求和选任程序都十分严格,根据佛山中院《审判长选任暂行办法》的规定,审判长选任资格需要“具有良好的政治素质和道德品质,在市中级人民法院担任法官 5 年以上,或者在基层法院担任法官 8 年以上,并且必须在审判一线以及与审判密切相关的审判综合部门工作 5 年以上”。佛山中院依照行政管理权与审判权相分离的原则,通过构建以庭长

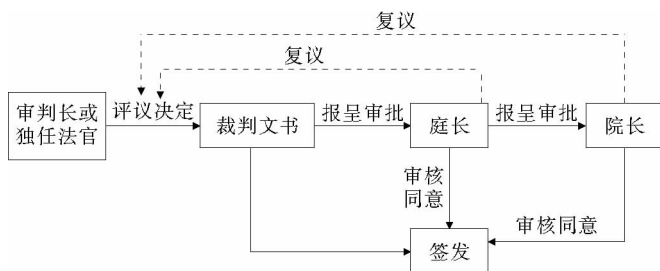


图 2 审判长选任模式下案件审批流程

① 各地法院采取的以主审法官为核心的改革模式称谓不尽相同,如审判长负责制、审判长责任制、主审法官负责制、主审法官责任制等,但内容大同小异。为了便于与审判长选任制相区别,笔者在文中将该模式称为“主审法官负责制”,但在各地改革样本介绍中仍遵照当地的称谓。

② 参见报道:《像职业法官那样办案——深圳福田审判长负责制改革:不办案的人,不能判案了》,载 2013 年 3 月 14 日《南方周末》。

为核心的事务管理模式和以审判长为核心的审判组织模式,以此来完善审判权运行机制。改革后的案件审批制度也发生较大改变,几乎所有的裁判文书都由审判长签发,庭长只审核、签发属于法定职责范围内的法律文书(见图3)。<sup>[6]</sup>

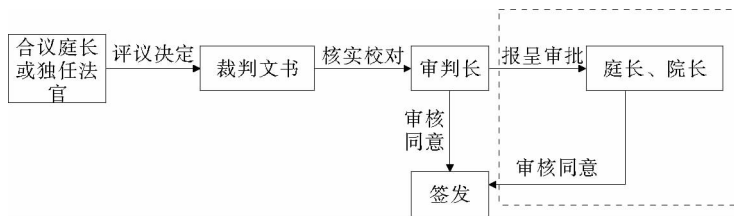


图3 主审法官负责制模式下案件审批流程(虚线部分为法定庭长、院长审判案件范围)

### 3. 浙江省杭州市西湖区法院样本

浙江省杭州市西湖区法院长期致力于审判制度的改革创新,尤其是在十八大以后,该院围绕“完善法官办案责任制、逐步建立权责明晰、权责一致、监督有序、配套齐全的审判权力运行机制”的目标,开始加快探索新型审判制度的建设。经过一年多的考察、调研、论证及人员选任工作,西湖区法院于2014年9月正式确立并开始实施“主审法官负责制”改革。该制度以“让审理者审判、由审判者负责”为核心目的,除了部分案件<sup>①</sup>以外,主审法官独任审理或承办的案件裁判文书,均由其自行签发并对所办案件质量终身负责,院长、副院长、庭长不再核稿、签发。为了进一步确保主审法官处理案件的独立审判权,西湖区法院还作出了以下三方面的配套规定:第一,实行“随机分案为主、制定分案为辅”的案件分配制度,建立分案情况的内部公示制度;第二,严格控制主审法官对重大、疑难、复杂案件的汇报数量,即独任审理案件的汇报数不得超过当年收案数的10%,合议庭审理案件的汇报数不超过当年收案数的5%;第三,明确各部门负责人不得干涉主审法官独立办案,其监督权仅限于在发现问题时对主审法官提出建议。当然,如果主审法官在审判过程中故意或过失违反与审判有关的法律、法规、制度的,必须承担违法审判的责任。与其他样本相比,西湖区法院对主审法官审判权的限制相对较少,在保障法官独立行使审判权改革上走得更远。

## 二、透析:案件审批制度长期存在的原因

由前文可以看出,为了克服司法行政化的问题,我国法院系统进行了数次审判管理模式改革,以求建立一套符合审判权运行规律的模式。但是无论在何种审判管理机制模式之下,案件审批制度作为一种内审程序,总是以不同形式存在,究其原因,主要有以下三个方面:

### (一)案件审批制度与法院内部层级结构相适应

我国最初的法院管理模式是参照前苏联的法院管理模式而构建的,现今,虽然经过多次司法改革有了很大变化,但是法院内部由于受到行政化管理模式的影响仍呈现纵横交错的层级结构。

一是审判组织的层级化。我国法院历来存在着“审判委员会—合议庭(独任庭)”层次之分的审判层级结构。《人民法院组织法》第10条规定:“各级人民法院设立审判委员会,实行民主集中制。审判委员会的任务是总结审判经验,讨论重大的或者疑难的案件和其他有关审判工作的问题。”这就从法律上明确

<sup>①</sup> 如判处缓刑、管制、单处罚金及免于刑事处罚的刑事案件,涉案标的在500万元以上的民商事案件,涉及群体性诉讼、拆迁、敏感、稳定等有重大影响的行政案件等。

了审判委员会是法院内部最高的审判组织,合议庭或独任法官必须服从审判委员会作出的案件处理意见。而且,各级法院的审判委员会都是由院长、副院长、业务庭庭长等各领导组成,从形式上看更像一个行政组织。审判组织运行的层级化特征还表现为“法院根据法官能力大小,任职时间的长短,将法官划分为审判长、审判员、助理审判员等职,以适用审判组织运行需要”<sup>[7]</sup>。

二是法院审判管理的层级化。为了实现行政管理的要求,法院内部根据职能分工,分为审判业务庭和人事、行装等服务部门。相应地,设置庭长、院长等职务,回应行政管理的需求,以区别于普通法官。而这些庭长、院长也是法官,需要承担案件审判业务,因此,为了弥合这种角色差异,《人民法院组织法》第 9 条规定:“合议庭由院长或庭长指定审判员一人担任审判长,院长或庭长参加审判案件的时候,自己担任审判长”,即直接赋予庭长、院长以审判长的职权。从而,法院的审判管理也沿用了行政管理的层级结构。

三是法官管理的层级化。根据《法官法》第 18 条的规定,我国的法官分为 4 等 12 级。除了法官等级外,我国的法官还享有科、处、厅、部级等行政级别,而且法官职称与法官的行政级别大致对应。按照行政级别评定法官职称,使得法官等级制度带有浓重的行政化色彩,强化了法官之间的位阶、级别,在规范法官管理的同时,也可能在法院内部建立起类似于行政系统的官僚政治结构。<sup>[8]</sup>

经过审判长选任制、主审法官负责制的改革,案件审批行为仍然没有完全消除的最主要原因就是法院内部层级化结构没有改变。对法官而言,在组织上要接受庭长、院长的行政领导,在审判权力运行中要执行主审法官、审判委员会作出的案件处理意见,在这两种权力的双重作用下,案件审批制度成为了必然。

## (二) 案件审批制度具有内部监督的功能

首先,庭长、院长或者主审法官通过对案件的审批可以从形式上审查案件是否存在超期审理、超期羁押等程序违法问题。而且,在案件审批过程中,庭长、院长等也能够及时发现裁判文书文字错误、事实、证据遗漏等问题,并及时要求合议庭或独任法官纠正。其次,在当前的司法实践中,法院对案件审理(包括从立案到裁判)的整个过程相对还是较为封闭、独立的,法官的审判权也相对集中。然而,权力本身具有扩张的特性,况且多年来我国法院内部个人责任追究并不明确,所以若不对合议庭和独任庭法官的权力进行监督,难免会出现同案不同判等裁判不公正的现象。因此,在缺少诉讼当事人参与、责任追究不明确的情况下,案件审批制度也不失为法院内部对审判权运行进行监督的应急之举。最后,从目前的司法实践来看,由于法院案多人少的矛盾比较突出,很多法官(尤其是基层法院的法官)进入法院没几年就开始独立承办案件,办案经验、业务能力都稍显不足。而庭长、院长等都是资历较深的法官,他们从自身的审判经验出发,通过书面阅卷,可以对同一案件的事实、证据认定等提出不同的意见,进而为年轻的法官提供一些办案思路。

## (三) 案件审批制度是法院内部责任追究制度的要求

在我国司法实践中,错案追究是法院系统内部法官绩效考核以及上级法院对下级法院评优、评先的重要指标和依据,所以,庭长、院长等领导必须加强对案件处理结果的把握。此外,长期以来,我国法院内部责任承担方式并不明确,而实践中一直依照行政首长负责制的思路。如果法官出现枉法裁判等司法腐败问题,其所在业务庭庭长、主管副院长、院长等都会受到相应的惩罚。2001 年最高人民法院出台了《地方各级人民法院及专门人民法院院长、副院长引咎辞职规定(试行)》,其中规定有“法官枉法,院长辞职”的做法,这实质上就确立了类似于首长负责制的内部责任追究原则。根据权责相适应的原则,庭长、院长等既然要对其管辖范围内法官的审判行为承担责任,那么,其就有权对该法官处理的案件进行审批,以规避被追责的风险。

## 三、反思:主审法官审批案件做法存在的隐忧

主审法官负责制改革的目标是正确的,它旨在实现审理权和裁判权的统一,保障法官独立行使审判

权,提高司法裁判的专业化、职业化程度。而且,经过一段时间的试点改革,主审法官负责制也确实取得了明显的实施效果,法院的审判质量大幅提升。从2012年8月至2013年2月,“福田法院的结案均衡度提高了25.1%,结收案比同比提高了31.71%,而随着案件质量的提升,信访投诉量同比下降了29个百分点”。<sup>①</sup> 尽管主审法官负责制改革给我国的司法改革带来了许多积极影响,但也不可忽略其存在的局限性,否则可能会成为司法改革的阻碍因素。

首先,主审法官审核、签发裁判文书制度并没有真正脱离案件审批的本质。主审法官负责制改革取消了庭长、院长的案件审批权,改为由主审法官负责审核、签发其团队审理的案件。主审法官对自己审理的案件行使裁判权、签发裁判文书无可厚非,但是主审法官并非全部参与团队其他法官独任审理的案件或合议庭审理的每个案件,也不可能对每个案件的情况都十分了解,这种情况下由其审核、签发案件并承担责任,与庭长、院长审批案件的做法并无本质区别。可见,主审法官负责制仍然实行的是案件审批制度,只不过更换了审批权主体而已,该模式并没有真正解决审理权和裁判权相分离的问题。

其次,主审法官负责制具有加剧法院内部行政化的风险。从法律意义层面而言,主审法官不是固定职称,也不具有行政级别,与合议庭的其他法官平等享有审判权,平等地发表意见。但是在现实中,一些地方法院进行主审法官负责制改革后赋予了主审法官更多的职权,主审法官既拥有案件分配权、签发权等,又拥有团队人员调度、绩效考核的权力,与过去的庭长相比有过之而无不及。长此以往,在主审法官和普通法官之间就会形成等级差异,主审法官无形之中会成为“二庭长”,法院内部行政化问题反而会更为突出。

最后,主审法官负责制会挫伤普通法官的积极性。目前,广东等多地的审判权运行机制实行的是以主审法官为核心,以审判团队为载体的扁平化管理机制。这种机制下要求普通法官作出的裁判结果都需要经过其所在审判团队中主审法官的审核,而在普通法官与主审法官发生意见发生分歧的时候,主审法官往往掌握更多的“话语权”,所以在多数时候妥协的是普通法官。而且,如果出现错案,主审法官是主要责任承担者,而承办法官不承担责任或只承担较小的责任。这种情况下,一旦两者意见不统一,承办法官可能会怠于坚持自己的主张而去遵从主审法官的意见。虽然从员额配置、职责分配上看,普通法官承担着大部分的审理案件的任务,但是最终的裁判权和责任却多是落在主审法官身上,两者的权责明显失衡。从一定程度上说,主审法官负责制模式是另一种“首长负责制”——它过分地突出了主审法官的权力和责任,却忽略了普通法官的作用。久而久之,普通法官的办案积极性、自主精神都会受到打击,责任感也会随之下降。

不可否认,主审法官负责制改革是一次创新法院内部审判组织运行机制的探索,这种改革精神必须予以肯定。但是要真正做到“谁审判、谁负责”,就必须取消案件审批这类与审判权运行规律相违背的做法,否则,主审法官负责制改革也只是“新瓶装旧酒”,法院内部“行政化”之风随时会“吹又生”。

#### 四、理顺:审判权与审判管理权的关系

“管理是设计和保持一种良好环境,使人在群体中高效率地完成既定目标。”<sup>[9]</sup> 法院的管理活动涉及多种内部权力:审判权、行政权、监督权。权力的多元异合存在以及行使权力的主体角色混同是导致目前法院内部管理带有浓重行政化色彩的根本原因,也是案件审批制度始终存在于我国司法实践的根源。

##### (一) 审判管理权的二分法

对于审判管理权的概念、性质、属性、内涵等,目前学界尚未达成共识。根据最高人民法院2011年下

① 参见《办案法官对案件真正“说了算”》,载2013年2月25日《南方日报》。

发的《关于完善人民法院审判权与审判管理权运行机制的意见(征求意见稿)》,审判管理权是指“人民法院通过组织、领导、指导、评价、监督、制约等方法,对审判工作进行合理安排,对司法过程进行严格规范,对审判质效进行科学考评,对司法资源进行有效整合,确保司法活动公正、廉洁、高效运行的权力”。相比于审判权而言,审判管理权的组成是综合的、复杂的。从上述定义看,审判管理权应当包括审判事务管理权和审判指导监督权(见图 4)。审判事务管理权是基于法院自身管理的需要,围绕审判活动而在实践中产生的衍生性、辅助性的权力;审判指导监督权则是法院内部的监督指导权,包括庭长、院长作为业务庭、整个法院的负责人对案件的监督指导权、审判委员会对审判活动的监督指导权、上级法院对下级法院的监督指导权等。<sup>[3]169-170</sup>

图 4 审判管理权的结构体系

审判指导监督权是审判权的天然组成部分和自然延伸,本质是一项司法性权力,具有司法属性,能够直接或间接地调整、处分当事人的权利义务。而审判事务管理权却带有主动性、综合性、非裁判性等行政权的特征,是一种“类行政权”。显而易见,审判管理权体系中其实存在着两种属性截然不同、甚至对立的权力。然而,长期以来,在很多语境及场域下,审判管理权与审判事务管理权(或司法行政事务权)被视为同一概念,归属于审判管理权之中的审判指导监督权自然地扣上“行政性”的特征,这显然是一种误解。将审判管理权泛泛等同于审判事务管理权,掩盖了审判管理权兼具司法性和行政性的双重属性,从而造成了审判管理权改革思路上的误解,使改革陷入了混沌的局面。

### (二) 审判权与审判管理权关系错位的原因

理清了审判管理权体系结构,我们就不难分析审判权和审判管理权两者关系发生错位的原因。在法院内部,庭长、院长是审判管理权的主体,他们既拥有审判事务管理权,又拥有审判指导监督权。从与审判权的关系来看,审判事务管理权是衍生的、从属于审判权的辅助性权力,审判事务管理权的运行以审判权为中心,通过履行自身的管理职能,对审判权的运行起服务与保障作用;审判监督指导权是审判权的延伸权力,它源于审判权内部监督的需要,其主要职能是监督、制约审判权运行,防止审判权失范。从权力的属性看,审判事务管理权带有行政性的特征,它具有天然的主动性和扩张性;而审判监督指导权是审判权的一部分,它具有中立性、独立性等司法属性。当这两种权力为同一主体所行使时,审判事务管理权必然会侵入审判指导监督权的运行领域,对其造成干预和影响,两种权力势必发生交叉、混同,从而导致审判管理权与审判权的关系异化为“命令性”的服务、“服从性”的指导与制约。

案件审批制度的症结也在于此。该制度的初衷是通过庭长、院长审查核实裁判结果,进而对合议庭、独任法官行使审判权进行监督。然而,当这种监督权与行政事务管理权为同一主体所行使时,权力的配置发生了结构性的矛盾,后者自然而然会影响前者的行使。这就是司法实践中普通法官在审理案件时会“无意识”地服从庭长、院长等意见的原因。

### (三) 解决审判权与审判管理权关系错位的思路

如前所述,审判权与审判管理权冲突的主要原因是审判管理事务权与审判指导监督权存在混同,进而导致两者与审判权的关系发生错位,影响了审判权的正常运行。因此,笔者认为,解决思路应从审判管理权体系结构这一层面切入,构建审判管理权二元权力体系。具体而言,应分离审判事务管理权和审判指导监督权的行使主体,理顺两者与审判权之间的关系,使其各就其位,保障审判权独立、自主地运行。

一方面,审判管理事务能够回归管理、服务的本性,获得更广阔的发展空间。按照科学的模式对审判资源进行整理,强化审判活动中程序性、辅助性事务的专业管理,能够为审判权的高效运行提供顺畅的环境。另一方面,审判指导监督权从审判事务管理权中剥离,能够切断审判指导监督权与“行政化”的关联,进而减少甚至消除审判指导监督权主体对审判权主体的裁判意见进行左右的“筹码”,为法官独立行使审判权解除“后顾之忧”。

## 五、进路:案件审批制度改革的具体路径

根据上述分析可知,法院审判管理改革要真正去除“行政化”,必须彻底取消案件审批制度,重构符合审判权运行规律的裁判文书签发制度,实现“让审理者裁判,由裁判者负责”的审判权运行机制。围绕审判权与审判管理权之间的关系,案件审批制度改革具体的路径为重新设计法院内部权力结构并重构裁判文书签发制度。

### (一)重新设计法院内部权力结构

“法院结构是实现纠纷裁决目标的基本管理工具,其本身承载法院管理功能和司法裁判功能以及两者的互动”<sup>[10]</sup>,而法院管理的价值在于保障和规范审判权的有效运行,所以,法院内部结构设计的出发点就在于协调审判权和审判管理权之间的关系。如前文所述,审判事务管理权与审判监督指导权的主体分离是法院内部“去行政化”改革的关键,因此,笔者认为,法院内部组织结构的构建应当包括以下几个方面:

#### 1. 围绕审判权的设计

审判独立原则是法治的精神支柱,在当前的改革热潮中,落实法官、审判组织独立行使审判职权是核心任务。在审判资源上,应当将院长、庭长等这些优质审判资源纳入审判团队,并且与团队其他成员享有同等的审判权。在审判权运行机制上,进一步的完善路径是减少主审法官对独任法官以及合议庭审判权的限制:主审法官不参与审理的案件,由独任法官或合议庭自行决定裁判结果,并对案件质量、效率负责,主审法官仅负责指导和监督,不对案件实体负责。一旦出现问题,将追究独任法官或合议庭成员的责任,同时也要追究主审法官监督失职的责任;重大、复杂、疑难和新类型案件,主审法官必须亲自参与审理。当然,独任法官或者合议庭认为难以径行决定,需要提交审判委员会的案件,可由审判委员会处理。

#### 2. 围绕审判事务管理权的设计

随着法官职业化的不断推进,法官的数量将大幅度减少,法官助理、从事辅助性事务的司法人员会有所增加。根据这一趋势,法院内部管理组织的理想设计是撤销业务庭这一层级化组织,设立一个综合行政机构(审判管理办公室)负责整个法院的审判事务管理,并直接对院长负责,为审判组织提供支持和服务。然而,针对当前法律未撤销业务庭设置的现实,可以保留刑事庭、民事庭、行政庭、立案庭等业务庭设置(业务庭不再设行政级别,只为区分审判业务类型),同时成立审判管理办公室。审判管理办公室主要通过案件流程管理、案件质量评查、人事管理等手段实现综合管理,而庭长的职责是负责本业务庭内人员组织、对外联络等协调性审判事务管理,不再负责其未参与的个案审核。从管理的不同维度看,审判管理办公室的职能范围是整个法院的宏观层面,庭长的职能范围是一个业务庭的中观层面,两者在职能上是衔接关系,并不会发生重合。而且,作为一种过渡性方案,相关的实证研究也证明了一方案的可行性。<sup>①</sup>

#### 3. 围绕审判监督管理权的设计

① 2009年以来,重庆法院成立了审判管理办公室,由此出现了综合性审判管理与院长、庭长管理并存的局面。根据对重庆6个地区法院工作人员(包括院长、庭长、法官、书记员)调查问卷(共726份有效问卷),从问卷反馈情况看,60%以上(有的法院甚至超过90%)的人认为审判管理专门机构与庭长审判管理并不冲突,反而可以相互协调形成管理合力。参见王子伟:《院长、庭长审判管理权运行机制研究》,载《人民司法》,2013年第11期。



审判管理事务权与审判监督指导权的主体分离是审判权运行机制“去行政化”改革的关键环节,既然审判事务管理权由庭长行使,那么立足于当下主审法官负责制改革的思路,审判指导监督权则可交由主审法官行使。首先,主审法官与普通法官之间没有行政级别上的差异,这种地位上的平等能保证审判监督指导权不受其他权力的影响,在既定的权力领域内实现其功能。其次,主审法官都是法官中的精英,完全能够胜任指导、监督年轻法官的职责。但是这种指导、监督不能对独立审判造成不当影响,所以,合理的改革方案是主审法官对交由其他法官承办、自己并不参与审理的案件只能进行事后的监督,做到“用人不疑,疑人不用”。最后,法院院长作为法院的最高领导,对外代表整个法院,当然地享有对本院案件的监督指导权。而且根据《法院组织法》的规定,法院院长对案件的监督也是事后监督。<sup>①</sup>

## (二) 重构裁判文书签发制度

裁判文书签发权是审判权的核心组成部分,构建合理的裁判文书签发制度是保障审判权能够依法独立行使的关键所在。根据审判权、审判事务管理权、审判指导监督权重新配置的结果,案件审批制度将彻底走向终结,裁判文书签发权必须回归于审判组织。

第一,赋予独任法官、合议庭对多数案件的裁判文书签发权,即独任庭审理的案件,由独任法官直接签发裁判文书;合议庭审理的案件,由合议庭的成员依次签发裁判文书。任何其他不参与案件审理的人都不再审核、签署裁判文书,真正做到“让审理者审判、由裁判者负责”。当然,根据现行法律的规定,一些程序性裁定、决定需要院长、庭长作出或签发的,仍由院长、庭长按照法定职权范围行使。

第二,独任法官或合议庭认为难以径行决定的案件,可以要求提交审判长联席会议(专业法官会议)讨论,但是审判长联席会议(专业法官会议)的意见只供独任法官或合议庭参考而不必服从,而且讨论后的案件签发权以及案件责任仍归属于独任法官或合议庭。

第三,经过审判长联席会议(专业法官会议)讨论仍然难以决定的案件,可由院长提交审判委员会讨论处理。审判委员会应当组成大合议庭或者指定若干委员组成合议庭审理案件,裁判文书也由该合议庭成员签发。

最后,为保证审判组织能够独立、自主行使审判权,必须在制度上明确需要提交审判长联席会议(专业法官会议)、审判委员会讨论的案件范围,并且要根据法院受理案件的数量、主要类型、审判资源的具体情况对独任法官和合议庭提交讨论的案件数量作出限制。

## 参考文献:

- [1]尹常德.裁判文书签发权配置的反思与重构[J].山东审判,2013(2):83.
- [2]崔永东.审判管理中的问题及其解决途径——首届司法管理学研讨会征文综述及相关思考[J].中南大学学报(社会科学版),2014(1):127.
- [3]刘家琛,钱锋.司法职权配置的探索与实践[M].北京:法律出版社,2011.
- [4]张玮.法官独立审判与程序性司法——关于审判管理体制改革的两个主要问题[J].法学论坛,1999(5):15.
- [5]梁展欣.深圳福田法院审判长制度改革[J].法制资讯,2013(9):56-57.
- [6]梁展欣.佛山中院审判长负责制改革[J].法制资讯,2013(9):54-55.
- [7]李红辉.反思与出路:改革院庭长审批案件制度[J].求索,2012(6):228.
- [8]谢佑平,万毅.司法行政化与司法独立:悖论的司法改革——兼评法官等级制与院长辞职制[J].江苏社会科学,2003(1):139.
- [9]哈罗德·孔茨,海因茨·韦里克.管理学[M].马春广,译.北京:经济出版社,1995:2.
- [10]谭世贵,梁三利.法院管理模式研究[M].北京:法律出版社,2010:299.

① 《中华人民共和国人民法院组织法》第 13 条:“各级人民法院院长对本院已经发生法律效力且认定事实或者在适用法律上确有错误,必须提交审判委员会处理。”

## Reform of Case Approval System from the Perspective of Trial Management

WU Gaoqing, DONG Qi

(School of Law, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou 310018, China)

**Abstract:** Case approval system is not only the major factor that impedes the internal independence of the courts, but also the malady in the process of the courts' de-administration reform. The reasons of paradoxical relationship between trial management power and jurisdiction are that trial affairs management power and trial supervision power coexist in the field of court judgment and that the roles of the power subjects are confused, which leads to the fact that internal management of courts has a strong administrative tendency. The basic way to change this situation is to redesign the court's internal power structure. In other words, jurisdiction should be independently exercised by judges and trial organizations; trial affairs management power should be exercised by the President and Trial Management Office and trial supervision power should be exercised by chief judges. Meantime, the issuing system of judgment document must be established to guarantee that the courts can exercise jurisdiction legitimately and independently.

**Key Words:** case approval; de-administration; trial management; the system of chief judge's responsibility

(责任编辑:董兴佩)

(上接第8页)

### 参考文献:

- [1] 王星拱. 科学方法论·科学概论[M]. 北京:商务印书馆, 2011.
- [2] 马赫. 认识与谬误[M]. 李醒民, 译. 北京:商务印书馆, 2010.
- [3] 李醒民. 隐喻:科学概念变革的助产士[J]. 自然辩证法通讯, 2004(1): 22-28.
- [4] 彭加勒. 科学的价值[M]. 李醒民, 译. 北京:商务印书馆, 2010: 92.
- [5] 王星拱. 科学方法论与近代中国社会[M]. 吕凌峰, 等整理. 合肥:安徽教育出版社, 2013: 29.
- [6] 王星拱. 科学概论[M]. 武汉:武汉大学出版社, 2008: 114.
- [7] 彭加勒. 科学与方法[M]. 李醒民, 译. 北京:商务印书馆, 2010: 10-11.
- [8] 彭加勒. 科学与假设[M]. 李醒民, 译. 北京:商务印书馆, 2010: 133.

## Two Special Scientific Methods of Wang Xinggong

LI Xingmin

(Association for the Journal of Dialectics of Nature, Chinese Academy of Sciences, Beijing 100049, China)

**Abstract:** Wang Xinggong is always interested in scientific methods and often researched them. He published China's first scientific methodology monograph. He put forward two special scientific methods: the first is generalization and analogy; the second is measurement, classification, and solving of exceptions.

**Key words:** Wang Xinggong; scientific methods; generalization; analogy; measurement; classification

(责任编辑:黄仕军)