

# 维稳压力对基层法院组织形态的形塑

刘 磊\*

## 目次

一、问题与进路	(一) 案件维稳属性的界定
二、基层法院与地方党政系统的互惠关系	(二) 法院责任体系的再造
(一) 法院对地方维稳工作的参与	(三) 组织运行机制的重构
(二) 党政系统对法院维稳工作的支持	四、维稳压力中的组织形态与审判独立
三、基层法院组织形态的调适	五、结语

**摘要** 维稳压力是形塑中国法院组织形态的重要因素。在维稳工作中,基层法院与地方党政系统形成紧密的互惠关系。一方面,基层法院通过行使审判职能和延伸审判职能的方式参与地方维稳工作;另一方面,在案件审理执行以及涉诉信访工作中,基层法院也需要地方党政系统的支持。在维稳压力的影响下,基层法院的组织形态进行了调适,形成以案件属性转化、责任体系再造、组织运行重构为主要内容的运作机制。经过调适的组织形态在很大程度上提升了基层法院应对维稳问题的能力,不过法官独立行权空间受到一定程度的限缩。在基础性社会矛盾突出的转型期,基层法院组织形态的建构与运行依然会建立在对维稳压力审慎考量的基础之上。

**关键词** 维稳压力 组织形态 审判独立 基础性社会矛盾

## 一、问题与进路

早在 1980 年代末,国家开始强调“稳定压倒一切”。<sup>〔1〕</sup> 在当时的环境中,这种意义上的稳定主要指向的是政治秩序。从 1990 年代中期开始,维稳工作更加侧重于“人民内部矛盾”,强调要正确处理改革、发展、稳定之间的关系。到了 2000 年左右,稳定问题主要有两个重要表征:一是“信访洪峰”持

\* 中南财经政法大学法学院讲师、法学博士。本文系教育部人文社会科学研究一般项目“人民法院的内部管理及其改革研究”(项目编号: 19YJC820037)的阶段性研究成果。

〔1〕 参见邓小平:《压倒一切的是稳定》(1989 年 2 月 26 日),载《邓小平文选》第 3 卷,人民出版社 1993 年版,第 284 页。

续高涨,二是“群体性事件”频发。在许多论者看来,这两个方面是判断社会稳定与否问题的敏感信号。随着法治建设不断推进,国家更加重视用法律手段化解矛盾、维护稳定,司法机关在维护社会稳定中的作用日益凸显。对此,决策层强调:“维护社会大局稳定是政法工作的基本任务。要处理好维稳和维权的关系,要把群众合理合法的利益诉求解决好,完善对维护群众切身利益具有重大作用的制度。”〔2〕与此同时,一些论者批评维稳压力对司法的消极影响,提出要进一步增强司法独立,改革法院内部的组织形态,将权力放给独任法官或者合议庭,削弱甚至取消来自法院管理层以及外部党政系统对法官行权的影响,从而排除维稳压力对司法的干扰。这种批评有积极意义——有助于纾解因片面强调维稳而造成的困境,促进以法治化的方式化解矛盾纠纷。不过在做出这种批评时,一些论者并未对受维稳压力影响的法院组织形态进行细致考察。从实践经验看,在维稳压力的影响下,法院的组织形态与法律文本的规定以及许多学者的期待存在一定的差异。如果说法律文本中的是正式制度,那么实际形态中则蕴含了许多非正式制度。“在许多情形下,非正式过程运作比比皆是,与我们从官方的正式制度或文本资料上看到的正式、理性的形象时常形成鲜明的对比。”〔3〕若要就维稳压力对法院运行产生的影响做出恰当评判,离不开对在此种压力影响下的法院组织形态的探析。

法院组织形态的构建和运行是历次司法改革的重要内容。如何设定法院的组织形态,基于不同的立论基础会得出不一样的结论。形态是一种结构性要素,不同的元素经过有机的排列组合会构成多种形态。〔4〕组织形态是一个组织在时空之中的表现形式,包含着机构设置、人员安排、机制运行、权责划分、资源配置等方面要素。在中国的具体语境中,法院组织形态各方面要素的设置或安排,归根结底体现为法官个体(一定意义上包含合议庭)行权与法官管理层权力的配置问题。《人民法院组织法》《法官法》等法律规定了法院的职权、组织机构、人员构成及管理、上下级法院关系等方面,这些为基层法院组织形态设定了基本框架。然而,影响基层法院组织形态的因素实际上并不限于这些,也包括由其他制度文本(尤其是党内规范)、实践活动所形塑的结构性因素。在维稳是各级党委政府非常重视的工作事项的情况下,法院组织形态如何设置,就不是一个孤立的问题,而是需要将维稳压力纳入其中进行考量。如果立足于“法官个体本位”,会得出进一步变革法院组织形态,弱化甚或取消院庭长的管理权限,实现“法官独立”的路径。依循此种进路,则相当于要彻底改变法官行权的外部环境。因为只有改变这种外部环境,才能消除维稳压力对法官行权的影响。但是,如果从社会事实以及既有制度架构看,法院以及法官行权无法超脱于一定的外部环境。在此种结构性约束条件的影响下,基于“法官个体本位”的“法官独立”是否应当成为改革的目标,是一个需要讨论的问题。实际上,中国法院建构与运行遵循的并不是“法官个体本位”,而是“法院整体本位”,以发挥法院整体审判资源化解纠纷作为基本态势。〔5〕在应对维稳压力时,法院运行体现的也是整体本位模式,注重调动法院整体资源应对多方面的维稳压力。基于此,本文从“法院整体本位”的视域出发,考察维稳压力对法院组织形态的塑造,为法院组织形态的构建和运行提供一种思路。

具体而言,文章将此问题置于县域法治的层面考察。县域法治在法治中国建设中居于重要位置,法治建设的成效均需要落地在这一层级。〔6〕在维稳体系中,县域的地位也尤为显著,决策层

〔2〕 参见习近平:《坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设》(2013年2月23日),载《习近平谈治国理政》,外文出版社2014年版,第148页。

〔3〕 周雪光:《寻找中国国家治理的历史线索》,载《中国社会科学》2019年第1期,第95页。

〔4〕 对于“组织形态”的详细讨论,参见杨少杰:《进化:组织形态管理》,中国发展出版社2014年版,第32—40页。

〔5〕 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》,载《法学研究》2019年第1期,第3—22页。

〔6〕 参见公丕祥:《新时代的中国县域法治发展》,载《求是学刊》2019年第1期,第1—14页。

反复强调要把矛盾和问题化解在县级场域。<sup>〔7〕</sup>在各级法院中,基层法院发挥着基础性的作用,承担的维稳压力最为直接,也最为繁重。由于基层法院嵌入基层党政系统之中,加之基层党政系统表现出较强的维护社会稳定的偏好,<sup>〔8〕</sup>基层法院的组织形态也相应受到影响。基于这样的考虑,本文在县域治理场域,考察维稳逻辑对基层法院运作形态的塑造,将此作为考察维稳压力对中国法院行权影响的一个具体切入点。近年来,笔者在江苏、湖北、山西、四川等地开展专题调研,收集了大量的文件、材料和案例,考察了基层法院的各个方面工作。其中,江苏省H市中级人民法院和H区人民法院是重点调研对象。本文主要以在H市两级法院以及党政系统获取的经验材料为基础,同时结合在其他地方调研了解的情况,对此问题展开分析和讨论。

## 二、基层法院与地方党政系统的互惠关系

维护社会稳定是地方党政系统和基层法院共同面临的难题。在维稳压力的影响下,党政系统与基层法院之间存在紧密的互惠关系:一方面,党政系统需要法院参与到地方维稳工作之中;另一方面,法院也需要党政系统在维稳工作上的支持。

### (一) 法院对地方维稳工作的参与

在改革开放之前,法院主要是作为专政工具,相对从属性地发挥维护社会稳定的作用。从改革开放到2000年左右,法院在维护社会稳定方面的作用的自主性逐渐增大。从2000年左右开始,以信访潮和群体性事件为主要标志,维稳压力日渐显著,单纯的司法手段难以有效应对诸多社会矛盾和纠纷,法院需要以能动性方式参与维护社会稳定。基层法院参与维护社会稳定的方式主要有两种,一是履行审判执行职能,二是开展审判职能延伸活动。

纠纷是社会冲突的表现,从法学角度看,“减少、避免或消除冲突总是构成特定制度下社会控制的基本任务”。<sup>〔9〕</sup>在社会秩序出现较大范围不稳定的情况下,国家会通过自上而下的动员,采取运动式治理尽快恢复秩序。典型的体现为1983年、1996年、2000至2001年、2010年、2014年的“严打”行动。这几个时间节点与社会转型以及特定区域或发展阶段面临的突出问题有着密切关系。<sup>〔10〕</sup>在面临严峻治安形势的情况下,决策层通过党政体制启动高强度动员,最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部等政法机关以及各级党委政府开展具体部署,对刑事司法资源进行重新调配整合,在较短时间内集中力量解决突出的刑事犯罪问题。“严打”运动对法院的运作形态会产生影响,法院的职能活动需要围绕“严打”部署和开展。例如,2001年4月,在中央做出开展“严打”整治斗争的决策之后,H区法院按照区委和上级法院的部署和要求,迅速成立“严打”整治斗争领导小组,并下设办公室,全院抽调14名干警按照区委部署与公安机关、检察机关的干警一起参与“严打”活动。

近十多年来,我国社会秩序总体平稳,绝大多数案件对社会稳定没有显著影响。从在多地调研了解的情况看,对社会稳定有重要影响的主要是因征地拆迁、环境污染、土地规模流转、民间借

〔7〕 “县一级处于社会矛盾的前沿,县委书记处在维稳第一线,一定要履行好责任。”习近平:《做焦裕禄式的县委书记》(2015年1月12日),载《习近平谈治国理政》第2卷,外文出版社2017年版,第147页。

〔8〕 参见陈柏峰:《群体性涉法闹访及其法治》,载《法制与社会发展》2013年第4期,第17—28页。

〔9〕 顾培东:《社会冲突与诉讼机制》(第3版),法律出版社2016年版,第16页。

〔10〕 1983年“严打”的基本背景是,随着“文革”结束,大量知青返城,但城市难以提供充分的就业空间;1996年“严打”发动的基本背景是十四大提出“建立社会主义市场经济体制”,经济发展进入转型期;2001年“严打”是随着市场化改革的全面深入推进,社会治安再一次面临严峻形势;2010年“严打”是为了给上海世博会和广州亚运会的成功举办创造良好的社会治安环境;2014年“严打”是局部性,主要针对新疆的社会秩序问题。

贷纠纷等利益涉及面广、社会矛盾尖锐、涉及群体人数众多的问题引发的纠纷。这些纠纷潜藏着群体间的对抗,处理不当很容易引发群体性社会冲突。尽管纠纷直接指向的是某个具体的当事人,但是往往隐含着对社会管理者,尤其是当地党委政府的不满,进而纠纷在激化之后会体现出很强的政治属性。<sup>〔11〕</sup>对于这些纠纷,很难用常规方式恰当处理,尤其很难机械地采用法律条文简单化地对案件做出评判。处理这些纠纷,法院需要能够以能动的方式审理,在兼顾平衡各方面考量的基础上形成纠纷解决的有效方案。

每年的“两会”等重要活动举办期间和春节、国庆等节假日都是重点维稳时间段,法院审判执行工作的具体安排会与维稳周期相契合。例如最高人民法院的一份文件针对个别地方法院在执行工作中出现当事人死亡的情况,要求各级法院:“立即着手对正在执行程序中的所有案件进行认真排查,查找风险点,可能激化矛盾的,在‘两会’期间一律暂停采取强制措施,发现存在不稳定的苗头、倾向的,要及时请示汇报,采取有效措施予以控制、化解。‘两会’期间,对普通案件的执行,也要全面分析案情,工作中要严格规范执行行为,坚持依法执行、文明执行,要把说服教育放在首位,努力做好思想疏导和释法工作。凡因人民法院执行工作人员行为不当或者作风简单粗暴导致发生暴力抗法事件,或者造成其他严重后果的,要严肃追究直接责任人员和相关领导的责任。”<sup>〔12〕</sup>

除了履行审判执行职能之外,审判职能延伸活动也是基层法院参与维护地方社会稳定的重要方式。法院被纳入“党委领导、政府主导、综治协调、各部门齐抓共管、社会力量积极参与”<sup>〔13〕</sup>的社会治安综合治理工作格局,需要按照综合治理的要求开展工作。在综合治理体系中,各个单位结合自身职能特点开展维护稳定、防范风险的工作。在基层社会,许多地方的法律服务资源总体比较缺乏,没有充分地实现市场化供给,这在农村表现得尤为明显。在这种情况下,基层法院会延伸审判职能,参与构建多元纠纷解决机制。例如H区法院2004年全年进入学校、社区、农村以案讲法43次。除此之外,该院还以审判活动为载体开展普法宣传。普法宣传的方式很多,巡回审判是其中一种重要的普法方式。2009年H区法院在4个乡镇设立4个巡回审判点,选择有典型教育意义的案件巡回审判15场次,到身患重病、年老体弱的当事人家中开庭33场次。这样的活动既方便了当事人,又能对当地群众起到一定的教育作用。

社会治安综合治理体系构成法院运行重要的外在体制环境,无论是党政系统还是一般民众,在很多时候都会以综合治理的标准要求和评价法院工作。在每年人大工作报告中,法院如果要获得比较好的评价,除了审判执行工作之外,审判职能延伸活动也会成为工作亮点。大多数人大代表和社会公众并不会直接通过参与审判活动获得对法院工作状况的感知和评价,而是会通过他人转述或者法院开展的公共活动做出评判。这种外在因素构成了法院运行的重要制度环境。对于法院而言,开展审判职能延伸活动是参与构建多元纠纷解决机制的方式,也是增进与社会互动、融合的重要途径。通过开展这些活动,基层法院可以与党政部门、基层群众组织、企事业单位等建立起合作和互助联系,这种联系有助于增强法院对社会治理的回应能力。

〔11〕 有学者认为,这些纠纷体现出的是基础性社会矛盾。所谓“基础性社会矛盾”是指反映我国阶层及群体间主要对抗,对我国社会发展和社会稳定具有深层次影响的社会矛盾。参见顾培东:《能动司法若干问题研究》,载《中国法学》2010年第4期,第19页。

〔12〕 《最高人民法院执行局关于做好2015年“两会”期间执行工作谨防发生突发事件的紧急通知》[法(执)明传〔2015〕4号]。

〔13〕 中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《健全落实社会治安综合治理领导责任制规定》第4条规定:“严格落实属地管理和谁主管谁负责原则,构建党委领导、政府主导、综治协调、各部门齐抓共管、社会力量积极参与的社会治安综合治理工作格局。”

## （二）党政系统对法院维稳工作的支持

地方党政系统对基层法院维稳工作的支持主要体现在两个方面：一是矛盾尖锐、问题敏感、涉案人数众多的案件的审理和执行，二是涉诉信访。基层法院在处理这些问题的过程中存在可调动资源不足的问题，需要通过党委政府统筹协调多方面治理资源。

需要地方党政系统介入的案件往往带有群体性的意见表达和利益诉求，反映了深层次的社会矛盾，与社会转型期发展失衡、公共政策失当有着显著联系。有些案件尽管已进入司法程序，但是个案背后更为广泛的社会矛盾和冲突并不是单靠司法方式就可以解决。在化解一些涉及群体众多、影响重大的案件时，法院面临的突出难题是案件的复杂性与法院司法能力的有限性之间的矛盾。<sup>〔14〕</sup>

从调研经验看，企业（尤其是重要企业）破产案件对地方社会稳定会产生显著影响，此类案件的处理是许多地方基层法院面临的重要难题。在企业破产案件的处理上，采取怎样的应对举措——是对企业实施破产，还是防止简单的“一破了之”、为企业应对危机和后续发展留下空间和机会，这需要结合企业的生产经营情况、当地就业形势、地方产业结构和经济发展政策等，做出慎重的权衡取舍。地方党委政府是相关经济社会发展政策的制定者和实施者，对当地经济社会发展的宏观局面和政策要求更为了解，而基层法院对这些问题所掌握的信息较为缺乏。在这些案件的处理中，法院会尽量避免简单地判决，而是会根据地方党委政府提供的政策考量建议，多做债权人的协调工作，争取债权人和解或者促使企业重整成功。除此之外，在这样的案件中，职工就业也是需要地方党委政府纳入全盘考虑的问题。妥善处理这些问题，需要有很强的动员能力和资源整合与供给能力，但是基层法院在此方面存在明显的不足。在中国的治理体制中，只有党委政府才具备这样的统筹协调和组织实施能力。

一些对地方社会稳定有重要影响的案件还会触及政策调整层面的问题。不少矛盾和纠纷有其历史原因或政策原因，如果法官只是按照法律规定的标准做出裁判，就很难实现“案结事了”，甚至会引发新的矛盾。政策层面的问题不一定符合诉讼条件，难以被纳入司法程序，但确实是案件“延伸性”的一个面向，<sup>〔15〕</sup>需要在案件的实际解决过程中予以回应。但是司法机关没有足够有效的民意收集和处理能力，特别是基层法院，尤其缺乏这样的能力。尽管这些问题难以进入诉讼渠道，但是会通过信访途径进入党政系统。在这些案件的处理上，司法系统重视地方党委政府的作用。对此，最高人民法院的一份文件指出：“对于政治性、政策性强，难以单纯通过行政诉讼解决问题的争议，要慎重对待和处理，尽可能通过当地党委、政府统一协调解决……对于重大复杂和有影响的群体性行政案件，要主动及时向当地党委汇报，在党委的统一领导和协调下依法妥善处理。进一步加强与行政机关的沟通与联系，取得行政机关的理解和配合，增进司法与行政的良性互动。”<sup>〔16〕</sup>

除此之外，地方党政系统对基层法院维稳工作的支持，还突出地体现在涉诉信访问题的处理中。涉诉信访问题成为法院系统面临的突出问题大致可以分为两个阶段。一个阶段是1980年代，这一时期的涉诉信访工作主要围绕因国家路线转变而出现的历史遗留问题。实际上，1980年代的涉诉信访案件并不少，但是并未成为影响法院正常运行的难题。从1989年开始到2000年，最

〔14〕 这点具有一定的普遍性。例如，美国学者考默萨认为在“人数众多、问题复杂”的情况下，司法很难在各种有不同合理性但彼此冲突的复杂诉求中找到适合的解决方式。参见〔美〕尼尔·K.考默萨：《法律的限度：法治、权利的供给与需求》，申卫星、王琦译，商务印书馆2007年版，第164—184页。

〔15〕 “延伸性”这一概念取自“延伸个案”司法。关于“延伸个案”司法，请参见M. Burawoy, *The Extended Case Method*, 16 *Sociological Theory* 4-33 (1998); 朱晓阳：《“延伸个案”与一个农民社区的变迁》，载《中国社会科学评论》第2卷，法律出版社2004年版，第27—54页。

〔16〕 《最高人民法院关于妥善处理群体性行政案件的通知》（法〔2006〕316号）。

高人民法院报告中只有 1997 年的报告简单提及信访问题。<sup>〔17〕</sup> 涉诉信访工作成为各级法院面临的突出难题是从 2000 年开始,特别是 2004 年涉诉信访大幅上升。对此,最高人民法院 2001 年工作报告指出:“认真做好信访工作,切实解决人民群众的合理要求,防止矛盾激化,全年共处理人民群众来信来访 939 万余件(人)次,对维护社会稳定起了积极作用。”还提出了要“加强立案及信访工作”,将信访工作与维护社会稳定联系起来。2005 年的工作报告则指出:“2004 年,人民群众涉诉来信、来访大幅上升。”

面对涉诉信访问题,最高人民法院一方面强调各级法院要提高审判质量,从源头上减少涉诉信访,另一方面强调构建相关制度和机制应对信访问题。大多数涉诉信访案件可以通过诉讼程序化解,但是对于一些不服终审判决或裁定的上访人,法院很难单独依靠自身力量有效应对。在许多涉诉信访案件的处理上,无论是办理涉诉信访终结手续,还是落实终结后的稳控措施,都离不开地方党委政府支持。在实践中,普遍形成了“党委领导、法院理诉、政府解难、多元化解”<sup>〔18〕</sup>的涉诉信访工作机制。近年来,国家更加强调用法治化的方式化解涉诉信访问题,然而并不意味着排除地方党政系统介入,实际上体现的方向是“程序正当性下的综合调整”,<sup>〔19〕</sup>依然注重运用多种治理资源。

为了促进化解涉诉信访案件,基层法院会定期主动向党委、政法委、人大常委会汇报涉诉信访工作,向政府、政协通报相关情况。对于地方党委政府主要领导和政法委领导的信访接待活动,基层法院会派领导班子成员参与,争取地方党政对法院涉诉信访工作的支持;对于一些疑难复杂的信访案件,法院会预约相关单位联合接访;对于一些涉及面广、影响大、情况复杂、矛盾容易激化的案件,法院会提请党委领导牵头化解。有的信访人所反映的,从表面上看是以案件审理或执行问题为理由,但实际上是希望寻求生活救助。对于这样的信访案件,法院会结合当事人具体情况,与信访局、司法局、民政局等部门联系,启用司法救助基金。对一些生活有困难,但是并未得到赔偿或者没有得到司法救助的当事人,法院也会主动争取党委政府支持,通过经济补偿、行政救济、社会援助等方式,帮助解决部分生活困难问题。

### 三、基层法院组织形态的调适

在维稳压力的影响下,基层法院与外部系统之间存在紧密、复杂的互动,进而形成了一些并未明确规定于《人民法院组织法》《法官法》的组织形态。如果说法律文本设定了法院组织形态的正式制度,那么法院在应对维稳问题时呈现出许多非正式制度的建构和运作形态,这些也是法院组织形态的重要组成部分。尽管非正式制度以及相应的运行机制并未被规定在法律文本中,但是对于法院化解维稳难题产生了显著的作用。这种由非正式制度调适的组织形态之所以能够存在,很重要的原因在于这种调适能够为我国《人民法院组织法》《法官法》所规定的法院管理层与法官个体之间权责关系所容纳。

#### (一) 案件维稳属性的界定

基层法院审理的绝大多数案件依靠司法程序即可化解,只有极少数案件会转化为带有维稳属

〔17〕 该份报告中只用一句平淡的语句谈到信访工作:“各级人民法院进一步加强了处理告诉、申诉工作,共处理告诉、申诉信访 520 余万件(人)次。”

〔18〕 参见宁杰:《化解社会矛盾的“金钥匙”》,载《人民法院报》2010 年 5 月 30 日,第 1 版。

〔19〕 参见彭小龙:《涉诉信访治理的正当性与法治化——1978—2015 年实践探索的分析》,载《法学研究》2016 年第 5 期,第 100—106 页。

性的案件。司法案件向维稳案件转化,体现在法院内部转化和地方党政系统转化这两个层面。

立案、审判、执行等环节均可能存在涉及维稳的因素,基层法院会根据问题大小和严重程度,通过“承办人—庭长—分管院长—院长—审委会”这样的传输途径反映和回应。例如,江苏省H市中级人民法院的一份名为《关于充分发挥司法职能作用依法服务我市发展稳定大局的若干意见》(2009年)的文件要求全市两级法院“提高对群体性案件尤其是涉及各级政府的群体性纠纷的敏感性,严格审查,审慎立案。对集中受理三件以上的涉同一企业的系列案件,各审判部门要加强信息沟通,在调查摸底、分析原因的基础上,及时向分管领导汇报,由分管领导指定由最先受理该系列案件的庭室或民二庭集中审理”。在法院内部,判断案件是否可能引发维稳问题的标准主要有这样几个方面:(1)涉及主体是否广泛,是否具有群体性特征;(2)是否涉及民生问题;(3)社会关注度;(4)矛盾激化程度;(5)当事人是否重复访;(6)当事人性格是否偏执。具体来说,法院主要通过风险评估机制和重要案件报告机制实现对案件属性的认定与转化。

风险评估是对案件维稳属性的评估,被评估为具有社会稳定风险的案件会被列入维稳工作中。对于可能影响地方稳定的案件,基层法院会加强对案件的风险排查,梳理案件中存在的矛盾和隐患,对各种风险因素(如案件裁决后可能产生的突发性不稳定因素、当事人过激行为等)、风险程序以及防范化解风险的应对措施等进行分析、制定预案。在基层实践中,这方面的重点是对敏感性和群体性案件、当事人矛盾激化的案件做出风险评估。例如,H市中级人民法院一份名为《关于民商事审判中进一步加强司法矛盾化解工作的意见(试行)》(2008年)的文件就指出,如果出现“扬言或可能上访滋事的重点人员;因房屋拆迁、征地补偿、劳动争议、企业改制或破产、城市建设等敏感性案件可能诱发的群体性、极端性涉诉事件;当事人可能败诉,且家庭生活极度困难,可能引发社会问题的案件”,两级法院要重点进行风险评估和风险防范。

社会稳定风险评估机制贯穿立案、审判、执行各个环节。在立案登记制改革之前,法院普遍采取的是立案审查制,审查的一个重要方面是案件对社会稳定可能产生的不利影响。立案登记制改革的实施也并不意味着“有案必立,立案即审”。实际上,受理超出法院审理能力的案件,不仅案件得不到有效解决,还会损害司法公信力。<sup>[20]</sup>从调研了解的情况看,立案环节实际上依然会起到初步界定案件维稳属性、分流疏导案件的作用,将部分案件导入多元纠纷解决机制中,“确保不因受理不当或立案不慎,引发上访事件”(来自对江苏省H市H区法院立案庭庭长的访谈)。在审判、执行环节,如果出现矛盾激化、引发上访等问题,法院也会展开风险评估,采取防范和应对措施。对此,H区法院在《关于做好全国“两会”前后涉诉信访工作的通知》(2015年)中指出:“对于正在审理、执行的各类案件,尤其是涉及民生、社会关注度高、矛盾易激化及可能引发极端事件的案件,要制定详细预案,依法认真审理、执行,严格把握案件进度,防止因考虑不周、工作不细致而产生负面影响。”

除了风险评估之外,对于可能存在影响社会稳定因素的案件,相关业务部门会在立案、审判、执行等环节,向分管院长、院长、审委会报告,特别重大的案件会逐层向市中院报告,甚至可能需要由市中院向省高院报告备案。随着报告层级逐渐提升,法院系统对案件维稳属性的判断也会随之升级。除此之外,基层法院还会向地方党委和人大报告、向地方政府通报可能影响地方稳定的重要案件。例如,江苏省宿迁市沭阳县法院的一份名为《关于为“保增长、保民生、保稳定”促进县域经济平稳较快发展提供司法保障的若干意见》(2010年)的文件指出:“对于众多债权人向同一债务企业集中发动的系列诉讼案件、企业破产清算案件、集团诉讼案件、群体性案件等可能存在影响社会稳定,导致社会矛

<sup>[20]</sup> 参见陆永棣:《从立案审查到立案登记:法院在社会转型中的司法角色》,载《中国法学》2016年第2期,第209—217页。

盾激化以及审判工作中发现影响县域经济发展的突出问题，及时向上级法院和区委汇报，并加强与政府部门沟通与协调，积极争取区委区政府领导和政府部门支持，主动做好稳控工作。”

法院内部认定案件维稳属性的主体是审委会。在本辖区有重大影响的案件、群体性案件等易于引发维稳问题的案件属于审委会讨论的案件范围，审委会在政治、社会压力以及法律因素之间进行“协调平衡”，实现案件处理的合法化。<sup>[21]</sup> 对此，江苏省高级人民法院的一份文件指出：“对于群体性案件、索要农民工工资等容易在年底激化矛盾、引起突发事件的案件要制定完备的执行方案与风险防控预案，重大敏感案件要及时提交审委会讨论。”<sup>[22]</sup> 而对于一些日常性的、一般性案件的维稳属性的认定，在实践中会通过院长办公会商议决定。H区法院一位副院长在接受访谈时曾谈及：“我们这里一直坚持院长办公会集中处理重大信访案件制度，确保这些信访案件能够得到及时有效的化解。”在实际操作中，还存在比较机动灵活的转化机制，例如由承办人或接访人向分管副院长汇报，分管副院长向院长汇报，由院长对案件的维稳属性的认定以及相关工作的部署直接做出决定。

能够转化为地方维稳问题的案件，一般都是对县域治理的重点工作、中心工作有影响的案件。司法案件转化为县域治理中的维稳案件，需要由法院党组向地方党委汇报，由地方党委通过党委召开的会议讨论决定。<sup>[23]</sup> 除了以会议的方式界定案件属性之外，在有的情况下，地方党委书记的态度、承诺、指示等也可以对界定案件属性产生一些影响。有些案件对地方稳定的实际影响不大，但是进入了信访渠道，地方党政体系和基层法院会面临由此带来的信访考评压力，因而这些案件也会成为维稳案件。对于这些涉诉信访案件，主要是通过政法委的协调机制，由多个相关部门共同对案件维稳属性做出界定。

## （二）法院责任体系的再造

案件的维稳属性得到界定后，案件处理过程的责任体系也会随之发生变化。当只是单纯的司法案件时，法院和法官是纠纷解决主体，在案件处理中承担的主要是法律责任，此种法律责任是一种技术责任与职业伦理责任。转化为维稳案件后，案件处理过程中的责任还会包括社会责任和政治责任，而且法律责任从属于社会责任和政治责任。在维稳案件的处理中，法院的责任体系被再造，形成了政治责任、社会责任和法律责任并存且以政治责任、社会责任为主的责任体系。不过，政治责任和社会责任的承担超出了法官个体的承受能力，需要由法院整体承担。<sup>[24]</sup>

对于法院而言，责任体系的再造首先体现为重塑内部责任体系。经过重塑的法院内部责任体系主要包括强调院庭长的管理责任和实施包保责任制这两个方面。在这种内部责任体系中，法院院长需要为全院的维稳工作负总责，是第一责任人；各个业务庭庭长是本部门维稳责任的第一责任人。对于社会关注度高、影响面广、敏感的案件审理，通常会强调“法院院长要亲自过问，主管院领导要具体负责”（来自对H区法院院长的访谈），并且还会要求院庭长亲自参与问题的处理过程，或者亲自担任审判长。例如，H市中院的一份名为《关于积极应对宏观经济形势变化为我市经济发展提供司法保障的二十条措施》（2009年）的文件要求市县两级法院“出现重大上访事件时，相关处理部门主要负责人和分管领导要及时到场处置，事件未平息，处置人不能离开”。

[21] 参见王伦刚、刘思达：《基层法院审判委员会压力案件决策的实证研究》，载《法学研究》2017年第1期，第80—99页。

[22] 《江苏省高级人民法院执行局关于稳妥开展执行工作、防止出现过激事件的通知》（苏高法电〔2015〕819号）。

[23] 在社会稳定的属地管理原则和“党管政法”的组织构架的影响下，地方党委不可能不介入到这些案件的处理过程。参见陈柏峰：《领导干部干预司法的制度预防及其挑战》，载《法学》2015年第7期，第40—43页。

[24] 有学者认为：“在我国，能够对裁判全面负责的是法院而不是法官，法官承担不了司法裁判在中国社会中的政治责任、社会责任乃至法律责任。”见前注〔5〕，顾培东文，第13—14页。

实践中会通过领导批阅重要信访件制度、预约接访制度、包案督办制度等一系列具体制度强化法院管理层的责任。之所以强调院庭长的责任,主要是因为两个方面。一方面,院庭长基于自身的行政管理职权,掌握较多行政资源,可以通过调动这些资源,推动案件的化解和稳控。另一方面,维稳工作也是畅通诉求表达、沟通了解民意的过程,是院庭长加强审判管理的切入点。通常来说,办案法官如果遇到可能涉及维稳问题的案件,会主动向院庭长汇报案件情况,寻求管理层帮助。调研中不少法官都认为,在涉及维稳的案件的处理中,如果及时向院庭长汇报,院庭长会帮承办人“担担子”。有法官还强调:“特别是涉及可能引发群体性的案件,我们也会慎重一些,不会擅作主张。”

包保责任制是将维稳压力具体化到个人,特别是会将特定案件当事人及相关稳控工作分配到人,形成定时间、定人员、定领导、定责任、包案件处理的“四定一包”的责任落实机制。包保责任在稳控信访当事人中最为常见,其管理目标主要有两点:一是确保包保的信访人不出现越级上访,特别是赴省进京上访;二是要通过多种方式尽可能实现息访罢诉、案结事了。随着法院系统“纵向一体化”管理的强化,<sup>[25]</sup>基层法院内部的包保责任制主要是在上级法院推动下建立。例如,这里有H区法院的一份包保责任表(表1):

表1 H区法院涉诉信访稳控包保责任表(2016)

序号	上访人	案由	案号	责任人	包案领导	协助包案	反映主要问题
2016年涉诉进京上访人员							
1	HYG	偷税	10刑初43	GZQ (刑庭庭长)	DXR (副院长)	CXM (专委)	因其兄HYQ偷税案,被我院判刑一年半,不服上诉被中院驳回,申诉中院、省高院均被驳回
2	GXG	诈骗	14刑初161	GZQ (刑庭庭长)	DXR (副院长)	CXM (专委)	因诈骗罪于2015年2月12日被我院判刑,不服上诉后被中院驳回,申诉中院、省高院也被驳回
3	DSG	农业承包合同	13民二267	YCY (民二庭庭长)	DXR (副院长)	CXM (专委)	不服一审判决,上诉中院后维持原判,申诉中院、省高院被驳回
4	XGY	农业承包合同	12民二243	YCY (民二庭庭长)	DXR (副院长)	CXM (专委)	不服一审判决,上诉中院后维持原判,申诉中院、省高院被驳回
5	GBC	合伙	11民一373	LHJ (Y法庭庭长)	WJG (副院长)	YYS (政治处主任)	不服一审判决,上诉中院后维持原判,申诉中院也被驳回
6	YZY	医疗损害	14民一35	LB (民一庭庭长)	WJG (副院长)	HQQ (专委)	不服一审判决,上诉中院后维持原判,申诉中院也被驳回
曾涉诉进京上访人员							
7	SDZ	故意伤害	12刑初259	GZQ (刑庭庭长)	DXR (副院长)	CXM (专委)	申诉最高院被驳回,本人写过不再上访承诺书,2013年6月报过息访,待批

[25] 参见刘忠:《规模与内部治理——中国法院编制变迁三十年(1978—2008)》,载《法制与社会发展》2012年第5期,第47—64页。

续表

序号	上访人	案由	案号	责任人	包案领导	协助包案	反映主要问题
8	TJG	拆迁 裁决	06 行初 31	BWB (行政庭庭长)	HQQ (专委)	/	可能再上访但对法院无意见。2010 年 6 月报过息访,待批
9	TYZ	虐待	89 刑 66	GZQ (刑庭庭长)	DXR (副院长)	/	可能再进京,申诉最高院(本人说不是上访),2014 年 10 月报息访,待批
10	TGH	析产、 继承	11 民一 20、34	CGJ (X 法庭庭长)	WJG (副院长)	HQQ (专委)	可能再进京,耳聋无法沟通,2015 年 10 月报息访,待批
11	JYB	劳动 争议	14 民一 121	CGJ (X 法庭庭长)	WJG (副院长)	YYS (政治处主任)	可能再进京,2015 年 10 月报息访,待批

包保责任的责任人与审理案件的具体承办人并不完全一致。责任人一般是基层法院的中层干部,主要是对应业务庭庭长。从表 1 可以看出,H 区法院涉诉进京信访案件均被市中院、省高院驳回,有些甚至被最高人民法院驳回。从法律责任的角度看,审理案件的承办人已无须承担责任。包保责任制的实施在一定程度上重构了责任体系。一方面将不存在错案或者不存在因工作不负责、不规范而造成案件瑕疵的承办人从信访稳控压力中解脱出来;另一方面将法院的管理层纳入信访稳控责任体系中,通过法院整体的管理资源以及法院可争取到的地方党政系统的治理资源,保证案件稳控工作的开展。一般而言,上访者越难以应对、信访案件越重大,配备的包保专班的力量就越强、专班负责人的级别就越高。包保责任制包含了一定的责任追究机制,特别强调包保领导的责任,尤其是法院一把手的责任。例如 H 区法院 2015 年的一份工作总结中有这样一句话:“坚持院领导包案制,坚持到案发地做工作,坚持到当事人家中做工作,坚持谁处理谁息访,从源头上加强防控。”这是一种高位推动、权责边界模糊且变动的责任追究机制,通过高强度的责任追究压力,督促基层法院整体以及相关工作人员做好稳控工作。

包保责任制的强度与政治敏感周期呈正相关,经常被用于确保重要节假日、党和国家重要会议或活动期间不发生重大影响的涉诉信访,尤其是不发生进京涉诉非正常上访。2014 年 H 市中院一份《关于做好全国“两会”前后涉诉信访工作暨领导干部接访工作的通知》的文件对全市两级法院的涉诉信访工作提出这样的要求:“全国‘两会’期间,凡是因为信息不灵,形成重大信访事件的;凡是因为工作不当,造成进京上访的;凡是因为管控不力,导致重点对象进京的;凡是因为责任不落实或处置不当,造成严重后果的,一律都要严肃进行责任倒查,严格按照有关规定追究相关单位和人员责任。”除了在涉诉信访问题上会采取包保责任之外,在一些对地方社会稳定有显著影响的案件,特别是群体性案件的处理上,也会采取包保责任的方式重塑责任体系,将治理责任明确到人。

除了重构内部责任体系之外,基层法院还会构建内部责任体系与外部责任体系之间的衔接机制。这主要包括两个方面:一是与地方党政系统之间的责任衔接,二是与上级法院之间的责任衔接。就第一个方面而言,基层法院和地方党政系统都有动力推动建立这样的责任衔接机制。从基层法院的角度看,法院难以胜任稳控工作,需要地方党委政府的支持和配合。法官平时办案压力大,很难有充分的精力顾及包保对象行踪,单靠法院和法官难以及时获得包保对象信息,需要依托地方党委政府以及基层组织体系获取相关信息。从地方党委政府的角度看,在属地管辖的治理体系中,进入司法程序的维稳案件实际上也是地方治理中的维稳案件,需要将之纳入地方维稳工作通盘部署。

近些年,大量社会矛盾出现在基层,维护稳定日益成为基层政权的主要工作,维稳是彰显相关领导干部(特别是地方党委书记)“驾驭全局的能力”,考验的是“执政能力”(访谈山西中部某县县委副书记

记)。在县域治理中,党委政府所持的是一种绝对稳定观,突出地表现为干部考核中的一系列“一票否决”和“零指标”,党政主要领导的提拔、任用与信访稳定工作挂钩。在社会稳定方面的主要考核指标有信访量、集体访量、非正常上访量,以及围堵政府大门、围堵公路等事件的发生情况。一旦出现引发社会不稳定的事件,特别是群体性事件,相关主要领导就可能会被政治问责。<sup>[26]</sup>

在维稳压力的影响下,上级法院会加强对基层法院的管理和控制。最为常见的一种管控方式是通过各审判业务部门的条线机制进行管理。具体的管理方式有制定规范性文件、开展专项检查、进行专题调研、召开条线例会等。除此之外,上级法院还会设置相应的考评办法。例如江苏省高院就要求:“省法院各审判业务部门制定本条线涉诉矛盾纠纷化解工作考评办法。各级法院要细化目标任务,把各项目标任务和工作措施分解落实到各个部门和每一位干警,纳入部门和法官审判绩效考评。”<sup>[27]</sup>这样的考评带有刚性的指导和约束作用。在考评指标中,涉诉信访维稳是尤为重要的指标,上级法院会根据下级法院的涉诉信访数量(特别是进京、赴省信访)对基层法院进行排名、通报和奖惩。在涉诉信访矛盾处理问题上,中院对基层法院的管理和控制,既包括对其整体的涉诉信访问题进行监督管理,也包括通过各个业务庭对条线上的涉诉信访问题进行监督管理(表2、表3)。不仅基层法院需要接受中院对其维稳工作的考评,中院也要接受高院的考评。由此,基层法院与中院在维稳工作上的责任紧密相连。中院不仅会加大对基层法院的管控,在必要的时候也会调动中院力量参与到基层法院的维稳工作中。例如为了开展驻京接访劝返工作,许多地方实行由中院与基层法院共同派人参与的共同派驻制。

表2 2018年H市法院涉诉信访矛盾处理进展情况统计表(条线)

序号	条线	2017年最高院登记进京访						2018年最高院登记进京访			中政委转办进京访			总办理情况			
		信访2次以上			信访1次			交办数	办结数	办结率	交办数	办结数	办结率	总交办数	总办结数	总办结率	终结未办数
		交办数	办结数	办结率	交办数	办结数	办结率										
1	刑一庭	/	/	/	3	3	100%	4	3	75%	2	1	50%	9	8	88.9%	3
2	刑二庭	1	1	100%	1	1	100%	5	5	100%	4	4	100%	11	11	100%	/
3	民一庭	3	3	100%	13	13	100%	9	9	100%	3	3	100%	28	28	100%	5
4	民二庭	1	1	100%	/	/	/	4	4	100%	2	2	100%	7	7	100%	2
5	民三庭	4	4	100%	10	10	100%	5	5	100%	1	1	100%	20	20	100%	7
6	行政庭	4	4	100%	11	11	100%	14	13	92.9%	1	1	100%	30	29	96.7%	8
7	审监庭	2	2	100%	6	6	100%	4	4	100%	2	2	100%	14	14	100%	1
8	执行庭	/	/	/	1	1	100%	/	/	/	/	/	/	1	1	100%	/
9	立案庭	/	/	/	3	3	100%	1	1	/	/	/	/	4	4	100%	/
合计		15	15	100%	48	48	100%	46	44	95.7%	15	15	100%	124	122	98.4%	26

[26] 相关制度参见中共中央办公厅和国务院办公厅出台的《健全落实社会治安综合治理领导责任制规定》(2016年3月23日),规定中进一步强化了地方党委政府的治理责任。

[27] 江苏省高级人民法院《关于深入推进涉诉矛盾纠纷化解工作的实施意见》(苏高法发[2010]5号)。

表 3 2018 年 H 市法院涉诉信访矛盾处理进展情况统计表(法院)

序号	法院	2017 年最高院登记进京访						2018 年最高院 登记进京访			中政委转 办进京访			总办理情况		
		信访 2 次以上			信访 1 次			交办数	办结数	办结率	交办数	办结数	办结率	总交办数	总办结数	总办结率
		交办数	办结数	办结率	交办数	办结数	办结率									
1	K 区	3	3	100%	5	5	100%	6	6	100%	/	/	/	14	14	100%
2	Q 区	2	2	100%	14	14	100%	10	9	90%	5	5	100%	31	30	96.8%
3	P 区	2	2	100%	6	6	100%	3	2	66.7%	1	1	100%	12	11	91.7%
4	H 区	2	2	100%	2	2	100%	6	6	100%	2	2	100%	12	12	100%
5	A 区	/	/	/	5	5	100%	3	3	100%	2	2	100%	10	10	100%
6	L 县	2	2	100%	7	7	100%	8	8	100%	1	1	100%	18	18	100%
7	Z 县	1	1	100%	3	3	100%	4	4	100%	2	2	100%	10	10	100%
8	J 县	2	2	100%	1	1	100%	3	3	100%	/	/	/	6	6	100%
9	Y 县	1	1	100%	5	5	100%	3	3	100%	2	2	100%	11	11	100%
合计		15	15	100%	48	48	100%	46	44	95.7%	15	15	100%	124	122	98.4%

### (三) 组织运行机制的重构

基层法院审理执行的案件进入县域治理视野,由司法案件转化为维稳案件,案件处理机制会随之重构。具体而言,重构后的处理机制主要有这样几个方面。

一是成立领导小组,增强组织力度。维稳工作往往不只是涉及单一部门,而是需要多个部门共同参与。为了重新整合分布于多部门的组织资源,地方党政系统和法院会根据具体维稳工作的需要,成立专门领导小组。领导小组是一种以任务为中心的组织模式。县域治理层面的维稳工作会根据维稳任务的重要程度,由相应级别的党政领导干部担任领导小组组长。通常而言,维稳工作的领导小组组长是由政法委书记或者副书记担任,特别重大的维稳工作的领导小组组长会由党委书记担任。在领导小组中,党委系统、政府系统、人大、政协、监察委、法院、检察院机构等均会被列入成员单位。鉴于法院在维稳中的重要性,一些领导小组由法院院长或者分管副院长担任副组长。在基层法院内部,对于涉及地方稳定的重要案件的审理执行工作,也会成立领导小组。通常由分管院长担任领导小组组长(特别重要的案件由院长担任领导小组组长),相关庭室负责人是领导小组的副组长或者成员。领导小组的主要作用体现在对维稳工作进行领导,推动县域治理层面各个部门之间、基层法院内部各个庭室之间的治理资源整合。

二是构建协调机制,减少部门壁垒。受到司法能力的限制,基层法院需要建立与地方党政系统以及上级法院的沟通协调机制,理顺法院内部的协调联动机制。例如 H 市中院在 2016 年 1—3 月份的一份有关涉执信访办理情况的通报中,要求各基层法院要重视在涉诉信访问题上与地方党委政府开展沟通:“各基层法院能解决的尽快解决,自己不能解决时,及时与党委、政府等相关部门进行沟通、协调,共同研究解决方案,寻求解决办法,争取在较短的时间内,通过电话、短信、微信、书信等方式将研究出的方案、方法及时告知信访人。”在基层法院,承担与地方党委政府进行沟通的责任的主要是法院党组,尤其是党组书记(亦即法院院长)。<sup>[28]</sup> 法院党组可以通过政法委员

[28] 参见刘磊:《县域治理与基层法院的组织形态》,载《环球法律评论》2019 年第 5 期,第 179—184 页。

会向党委常委会或者分管的党委常委报告,也可以直接向常委会或分管的党委常委请示。有些地方会建立由政法委牵头组织的联席会议制度,通过联席会议办公室指导以及要求相关单位做好重点维稳案件的稳控工作。为了提高应对维稳问题的能力,在法院内部会加强不同庭室之间的信息沟通,建立立案、审判、执行等部门的统一协调机制,形成整体联动。

三是整合司法力量,形成专业优势。在有些地方,特定类型的案件大幅上升,成为影响当地社会稳定的重要因素。法院存在案多人少的矛盾,为了保障特定类型的案件能够得到及时妥善处理,会重新整合调配司法力量。近几年,江苏省无锡市的劳动争议案件大幅度增加,针对这种情况,当地许多基层法院重视劳动争议审判队伍的结构建设,选调学历层次高、业务水平高的法官充实到劳动争议的审判队伍中,重新配备与审判任务、案件数量相符合的审判力量。例如有的基层法院的民一庭成立了专门的劳动争议合议庭;一些劳动争议案件集中的基层法院还专门设立劳动争议审判庭,形成专业化的审判优势。

为了应对维稳压力,及时化解矛盾纠纷,基层法院以及地方党政系统采取政治动员的方式打破了基于科层理性的职能分工,将多部门纳入解纷过程,建立多部门间的联系协调机制,促进治理资源整合,重构组织运行机制和纠纷解决机制,形成更为灵活且有针对性的组织形态。在党政动员、部门整合的解纷机制中,地方党委政府与法院在其中扮演的角色和发挥的作用存在区分。党委发挥着引导纠纷解决方向、开展政治动员的领导作用;政府负责调动行政系统内各个相关职能部门的治理资源,具体实施党委确定的解纷方向;法院主要从法律上提出解决纠纷的方案,协助地方党委政府确定和实施的解纷举措达到法定条件、符合司法程序。法院的审判工作实际上是实现解决方案的一个环节或者一种方式。在一些对县域治理有重大影响的案件的处理过程中,党委是纠纷解决的实际决策者,政府是纠纷解决的主要执行者,法院是纠纷解决的重要执行主体。经过调适的组织形态,与法律文本的规定存在一定的差别。法律文本的规定主要是应对常规性案件和日常治理而设置,但是这种常规化的组织形态很难适应因维稳压力而产生的一些非常规性案件。<sup>[29]</sup>

#### 四、维稳压力中的组织形态与审判独立

“审判独立”是中国法治建设的一个基本共识,亦为宪法所确认。不过一些论者认为在中国司法实践中缺乏“审判独立”得以有效运行的制度空间,“审判独立”没有真正普遍实现,特别是在维稳压力的影响下,法院的实际运作形态不符合“审判独立”的要求,未能排除外部主体对法官以及合议庭行权产生的影响。在不少学者看来,改进方案在于推动法院组织形态的深层变革,完全排除来自地方党政系统以及法院管理层的影响,确保法官(包括合议庭)完全独立地享有并行使审判权。然而,“现代各种诉讼制度都以一定程度的相对封闭来维系相对的司法独立,同时又在相对独立的前提下保证诉讼或审判的相对开放”。<sup>[30]</sup>

如果从社会秩序的构建和维系的角度来看,审判制度是一种回应和保障社会秩序的控制机

---

[29] 非常规性纠纷反映出的往往不只是具体的个案性问题,而是带有普遍性的社会问题,蕴含着相同或相近阶层、群体的整体诉求,潜藏着某些阶层、群体与社会管理者之间的非良性互动甚至对抗。参见顾培东:《试论我国社会中非常规性纠纷的解决机制》,载《中国法学》2007年第3期,第3—19页。

[30] 见前注[9],顾培东书,第208页。

制。<sup>[31]</sup> 这种控制机制需要面对两种类型的问题：一种是发生在个别社会成员或社会组织之间规模较小、冲突方式较为缓和、影响较轻的常规性纠纷。进入法院的绝大多数案件都属于这种类型，以常规性的审判运行机制就可以有效应对。另一种是可能给社会秩序稳定带来比较大冲击以及相关社会问题的案件。对于这类案件就很难囿于常规性的审判运行机制，而是需要创造出有助于应对这些问题的组织形态，重新构造或调整法院的机构设置、人员安排、责任界限、资源配置，为此类纠纷化解机制的运行提供相应的组织条件。在此方面，就审判资源的运用而言，我国法院实际上形成了“简单的案件由独任法官采用简易程序处理；一般的案件通过合议庭依普通程序处理；重大、疑难、复杂、敏感的案件依其情况的不同，分别吸收其他审判资源，通过恰当的方式和程序参与，直至通过审委会集体讨论作出最终决策”的运行模式。<sup>[32]</sup> 在维稳压力的影响下，一些案件的处理不仅要吸收多种审判资源，而且还要整合运用多种治理主体和治理资源，依托不同于常规案件审理的组织形态。对于这样的组织形态，并不能简单地从“司法中心主义”的角度展开批评，而是要认识到其中蕴含的一些深层次问题。

一是维稳压力体现的是一种整体秩序，而整体秩序的维系离不开地方党政系统作用的发挥。在中国“条块结合、以块为主”的基本治理结构下，这种整体秩序得以维系和实现的主要责任主体是各级党委，维稳的第一责任人是地方党委一把手，实行党政同责。由此，党委实际上成为此类纠纷解决机制的领导力量和指挥中枢。1991年通过的《中央社会治安综合治理委员会关于社会治安综合治理工作实行“属地管理”原则的规定（试行）》中规定：“社会治安综合治理工作实行‘条块结合，以块为主’的属地管理原则，由各级党委和政府统一领导，社会治安综合治理领导机构组织实施，各部门、各单位各负其责。”2016年通过的《中共中央办公厅和国务院办公厅健全落实社会治安综合治理领导责任制规定》延续了在此方面的规定。在这样的责任体系要求下，地方党政系统有处理对地方社会稳定有重要影响的案件的内在动力，而法院则是这一整体秩序处理机制的一个组成部分。<sup>[33]</sup>

二是处理维稳案件的目标在于综合效益，而非只是单纯做出法律评价。在维稳压力的影响下，地方党政系统希望事态不扩大，尽可能在本层级范围内化解纠纷。但是如果从司法案件的角度看，法院处于被动、居中的角色，诉讼成本高、司法程序烦琐、审判周期长，难以用较为高效的方式实现地方治理目标。也就是说，二者的目标存在一定程度的张力。但是，“法律统治必然导致规则统治，然而规则仅仅是规则而已，它并不考虑社会的道德价值和政治理想”<sup>[34]</sup>。在属地管理责任的压力下，党委政府是地方治理的责任主体，为了及时化解问题，必定需要多样且较为灵活的治理方式和治理资源，法院为了尽快从维稳压力中解脱，也希望借助地方党政体系及时化解纠纷，而不只是做出一纸判决。

三是维稳工作的综合性要求与法院职能的专业性规定之间存在一定的张力。法院以行使审判职能为主，审判权按照专业化的要求运行。但是在基层社会，许多问题都带有综合性，尤其是许多维稳案件会带有非常明显的综合性的特点，解决综合性问题需要有比较全面的协调和统合机制。涉及维稳的案件往往与社会转型过程中利益格局深刻调整有关系，维稳工作需要多个

[31] 参见[美]罗斯科·庞德：《通过法律的社会控制》，沈宗灵译，楼邦彦校，商务印书馆2010年版。

[32] 参见前注[5]，顾培东文，第16—17页。

[33] 这体现出法院具有的地方性。参见李小萍：《论法院的地方性》，载《法学评论》2013年第3期，第3—9页。

[34] [英]罗杰·科特威尔：《法律社会学导论》，潘大松等译，华夏出版社1989年版，第182页。

部门协同配合行动,维稳的具体实施也需要综合运用多种方法。在应对综合性问题时,法院以及法官的专业性能力会体现出明显不足。特别是在法院的人员配置、掌握的治理资源以及统筹协调能力等方面均存在明显不足的情况下,更是需要依托党政系统而形成和运行的非常规性纠纷化解机制。

“审判独立”这一原则关涉法院以及法官如何与外部系统进行互动、在这种互动关系中处于怎样的位置。一方面,需要在法院与外部系统之间、法官与法院管理层之间建构一定的隔离带。大多数常规性案件的审理不需要法院以及法官与外部系统进行复杂的互动,总体上能够确保法官有比较大的独立空间。另一方面,法院与外部系统之间、法官与法院管理层之间的隔离带并不是绝对的。在一些疑难、复杂、重大案件,尤其是对社会稳定会产生显著影响的案件的处理中,法院与外部系统之间存在紧密的、复杂的互动,这对法院的组织应变能力提出了很高的要求。从组织学的角度看,组织应变力是一个组织效力高低的重要衡量标准,而此种应变力又突出地体现在对危机事件的应对。<sup>[35]</sup>正如组织学家西蒙(Herbert A. Simon)所说:“即使有对组织目标的强烈认同,对密切协调的需要也是系统的巨大负担,影响着其在已经变化的环境下进一步提高有效性的能力。”<sup>[36]</sup>在存在复杂互动和密切协调的情况下,如果简单恪守完全意义上的法官个体的“审判独立”,并据此设定法院组织形态,会因法官个体的局限性而不利于案件的处理。

因此,为了提高法院的组织应变能力,需要借助党政体制对法院的组织形态进行必要的调整。从国家治理体系的纵向维度来看,维稳压力依托压力型体制和“谁主管谁负责”“条块结合、以块为主、有机结合的属地管理”的治理原则自上而下地推动展开。这两项原则是由中共中央、国务院于1991年发布的《关于加强社会治安综合治理的决定》正式提出,为此后的维稳工作所延续。压力型体制的权责体系具有权责不对等的特点,越往下级,权力越小,但是承担的直接治理责任越重。<sup>[37]</sup>这种纵向维稳体制将冲突场域向下转移,防止矛盾和冲突向上汇聚、集中爆发,加重下级党政系统的治理风险,降低上级党政系统的执政风险。下级政权体系为了应对维稳压力、化解治理风险,会通过动员和整合,调适组织形态,从而提升组织运行效率,而法院内部的组织形态则嵌入于此种更为广泛层面的组织形态的建构和运行之中。

## 五、结 语

我国社会秩序总体上稳定有序,出现的矛盾和冲突绝大多数是可以控制的局部性问题。这种稳定局面的存在,一方面与经济发展、社会进步的红利密不可分,另一方面也与高度重视稳定工作密切相关。评价我国法院在维稳压力中的运行状况,需要将法院的组织形态置于这样的基本背景下来认识。基层法院在维稳压力影响下实际的组织形态和面临的问题,是中国整个法院系统在维稳压力中的现实处境的一个缩影。在权力集中的体制中,中央对社会稳定高度敏感,会通过纵向体系将此方面的压力传输到地方各级政权体系和横向的政权组成部分,从而形成了以“治—综治”

---

[35] 参见刘圣中:《当代中国公共行政的组织基础——组织社会学视野的分析》,复旦大学出版社2013年版,第239页。

[36] [美]赫伯特·A.西蒙:《今日世界中的公共管理:组织与市场》,杨雪冬译,载《经济社会体制比较》2001年第5期,第58页。

[37] 参见贺雪峰:《行政体制中的责权利层级不对称问题》,载《云南行政学院学报》2015年第4期,第5—7页。

为基本取向的法治模式。<sup>[38]</sup> 在中国社会转型真正完成之前，基础性社会矛盾依然会不断产生并作用到包括法院在内的各级政权体系，维护社会稳定就依然会成为各级政权体系建构和运行需要考量的重要因素。与此同时，鉴于县域治理在国家治理，尤其是维护社会稳定中的基础性意义，县级党政系统以及基层法院在此方面的职责更为突出。在这种背景下，基层法院的组织形态的建构和运行离不开此种外部约束条件。实际上，此类问题也并不只是中国所独有。例如，美国学者马丁·夏皮罗认为：“普遍存在的模式是，审判是作为政权主体中的一部分来运行而不是作为一个独立的实体存在的……在许多社会中法院的重要功能是一种具有特殊形式的社会控制，目的是为政权重新获取支持。”<sup>[39]</sup>我国历次司法改革在法院组织形态问题上总体上持向独任法官和合议庭放权的态度，以实现“去行政化”、塑造“扁平化管理”结构。这样的努力方向无疑有其积极意义，但是在外部环境或条件尚未明显改变，尤其是大量影响社会稳定的基础性矛盾还普遍存在的情况下，法院组织形态的变革就并不是一个孤立的问题，而是需要将之置于更为整体的视域中考察，以审慎的态度开展。

---

**Abstract** The logic of maintaining stability is an important factor in shaping the organizational form of Chinese courts. In the maintenance of stability, basic courts and local party and government systems have formed a close mutual need relationship. On the one hand, the basic courts participate in the local stability maintenance work by exercising their judicial functions and extending their judicial functions; on the other hand, the basic courts also need the support of the local party and government system in the case trial execution and litigation-related petitions through letters and visits. Under the influence of the logic of maintaining stability, the basic courts have formed an operation mechanism with case attribute transformation, responsibility system reconstruction and organizational operation reconstruction as its main contents, and the internal organizational form has been adjusted. The adjusted organizational form has greatly improved the basic courts' ability to deal with stability issues, but the independent exercise space of judges is limited to a certain extent. In the period of social transformation, basic social contradictions are prominent, and the construction and operation of the organization form of basic courts still need to be based on careful consideration of the pressure to maintain stability.

**Keywords** Logic of Maintaining Stability, Organization Form, Independence of Trial, Basic Social Contradictions

---

（责任编辑：宾凯）

---

[38] 参见喻中：《论“治—综治”取向的中国法治模式》，载《法商研究》2011年第3期，第10—18页。

[39] [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29、33页。