

# 审判权与审判管理权、 审判监督权的关系重塑

高 欧 郭 松\*

## 目次

- 一、审判权运行存在的问题  
二、审判权、审判管理权与审判监督权运行关系的进路的场域结构  
三、重塑审判权与审判管理权、审判监督权  
四、结语

**摘要** 合理构建审判权与审判管理权、审判监督权的关系,是审判权运行机制改革的关键问题。欲使这三种权力形成合理关系,需要根据审判权运行存在的问题,在客观评价法院科层化组织结构与法院内部复合化权力构造以及院、庭长职权配置的基础上,从制度层面严格区分法院组织的行政逻辑与司法逻辑,进一步明确审判管理权与审判监督权的权限定位,完善其职权范围与行权程序,并构建审判权反向制约审判管理权与审判监督权的相关机制。唯有如此,才可能构建出合理的审判权与审判管理权、审判监督权的关系。

**关键词** 审判权运行机制 审判权 权力格局 关系构建

从党的十五大首次提出“推进司法改革”到十九大要求“深化司法体制综合配套改革,全面落实司法责任制”,建立具有中国特色的审判权运行机制一直是司法改革的重要目标。在这其中,恰当配置法院内部各层级、各主体的职权,合理确定它们在审判权运行中的作用,可谓重中之重。相应地,合理构建审判权与审判管理权、审判监督权的关系,<sup>[1]</sup>自然就成为司法改革的一项重要任务。事实上,法院内部很多主体之所以能参与或介入审判权运行,在很大程度上是以履行审判管

\* 高欧,西南民族大学法学院讲师;郭松,四川大学法学院教授、法学博士。

[1] 很长一段时间,在最高人民法院的官方话语中,审判管理与审判监督分属不同职权,在表述上多也分开,但在《关于深化人民法院司法体制综合配套改革的意见——人民法院第五个五年改革纲要(2019—2023)》(以下简称“五五纲要”)中,最高人民法院将审判管理与审判监督合并表述为“审判管理监督”。不过,这并不意味着最高人民法院已经将这两种在理论上具有不同性质的职权合二为一。事实上,检索“五五纲要”之后来自法院的作者所著的文献可以发现,审判管理(权)与审判监督(权)仍被分开使用,两者的区分依然被承认。

理或审判监督职责为制度依据。既往的实践也表明,这些主体的参与——或者更为直接地说审判管理权与审判监督权——已对审判权的合理运行产生了重要影响,甚至在某些时候还制约着审判组织独立裁判的实现。因此,司法改革不能回避审判权与审判管理权、审判监督权的关系。从当下的改革来看,审判权正在获得核心/中心地位,审判管理权与审判监督权则处于保障审判权运行的从属位置。<sup>〔2〕</sup>这是目前改革政策对审判权与审判管理权、审判监督权关系的基本定位,法院系统在制度层面所推行的改革也基本是在此框架下展开。

然而,相对于审判权运行过程的复杂性与丰富性,上述政策定位无疑过于原则,可能难以起到有效指导与规范实践的作用,而改革实践所进行的制度建构也并未细及审判权与审判管理权、审判监督权关系的各个方面与所有环节,特别是很多可能影响审判权合理运行的关键问题并未得到彻底厘清。同时,在司法责任制改革后,审判权与审判管理权、审判监督权的关系在实践中又出现了一些新情况,主要是对审判活动“不敢管”“不愿管”与“不会管”,必要的审判管理监督出现了不同程度的弱化。<sup>〔3〕</sup>不仅如此,很多困扰法院制度改革的理念与实践层面的争议并未得到充分讨论与彻底澄清,这也阻碍着审判权与审判管理权、审判监督权关系的合理构建。从既有研究来看,很多论者虽然意识到合理审判权运行机制的形成需要重构审判权与审判监督权、审判管理权的关系,但由于他们更为关注审判权运行机制改革本身以及审判管理与审判监督的实践转型,很少对此问题展开具体、系统地分析,即便涉及这方面问题也只是提出了一些原则性的主张,具体制度建构方面的讨论甚为稀疏。

鉴于审判权与审判管理权、审判监督权的关系在司法改革尤其是审判权运行机制改革中的重要性,并考虑到目前改革实践与理论研究存在相当的不足,本文将深入研究审判权与审判管理权、审判监督权的关系构建。为了明确其中的重点问题,并准确把握问题之症结,本文首先根据审判权运行的实践状况,并结合既有研究,系统分析当前审判权运行存在的问题。其次,本文会对审判权、审判管理权与审判监督权所处场域的关系结构和制度配置进行反思性讨论,并回应其中所蕴含的问题。在上述分析与讨论的基础上,最后提出合理构建审判权与审判管理权、审判监督权关系的路径选择。

## 一、审判权运行存在的问题

从目前的讨论来看,社会各界几乎众口一词地认为,当前审判权运行存在的主要问题是审判过程与决策方式的“行政化”。据此判断,论者们甚至包括改革决策者纷纷将“去行政化”作为审判权运行机制改革的基本靶标,<sup>〔4〕</sup>主张应该弱化或消除一切可能造成审判活动行政化的因素,彻底

〔2〕 最高人民法院在《关于全面深化人民法院改革的意见——人民法院第四个五年改革纲要(2014—2018)》(以下简称“四五纲要”)中明确提出:“完善以审判权为核心、以审判监督权和审判管理权为保障的审判权力运行机制,落实审判责任制,做到让审理者裁判,由裁判者负责。”最高人民法院在《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》(以下简称《司法责任制若干意见》)中再次指出,审判责任制改革要“以审判权为核心,以审判监督权和审判管理权为保障”。2019年发布的“五五纲要”虽然强调“审判管理监督”,但这是以“全面贯彻‘让审理者裁判,由裁判者负责’,强化独任庭、合议庭的法定审判组织地位”作为前提。

〔3〕 参见龙宗智、孙海龙:《加强和改善审判监督管理》,载《现代法学》2019年第2期,第39页。

〔4〕 代表性讨论参见龙宗智、袁坚:《深化改革背景下对司法行政化的遏制》,载《法学研究》2014年第1期,第25—28页;最高人民法院中国特色社会主义法治理论研究中心编写:《法治中国——学习习近平总书记关于法治的重要论述》,人民法院出版社2014年版,第214页。最高人民法院下发的《关于审判权运行机制改革试点方案》将“严格落实相关诉讼法的规定,建立符合司法规律的审判权运行机制,消除审判权运行机制的行政化问题”,作为审判权运行机制改革的具体目标之一。

实现法官自主判案。<sup>〔5〕</sup>但正如顾培东所言,“审判权行使的‘行政化’确实是人民法院审判工作中的一个弊端,解决‘行政化’所带来的问题也确实应当成为改革的重要内容,但‘行政化’并不是审判权运行存在的主要问题,至少不是全部问题所在”。<sup>〔6〕</sup>笔者甚至还认为,“行政化”可能只是审判权运行所存在的问题在某些方面的集中体现,即它只是问题的表征,不是问题本身,更不是问题的本质。观察实践,并结合既有研究,笔者将审判权运行存在的问题概括为以下几个方面。

第一,参与审判权运行的主体众多且实际地位不平等。与法官独立模式下仅有法官或合议庭参与并主导审判权运行不同,我国参与审判活动的主体众多,即法院内部多个主体可以介入审判权运行,具体包括承办法官、庭长、副院长、院长、审委会等。更为重要的是,这些主体在很多时候并非形式参与,而是可以依据正式制度对案件审理程序与实体结果产生不同程度的影响。即便是在司法责任制改革的当下,多种主体参与审判活动的情况依然存在,因为院长、副院长、庭长等仍能以履行审判管理与监督职责的名义,通过召开专业法官会议或提交审委会讨论的方式,介入某些案件的审判过程,<sup>〔7〕</sup>甚至还可以“用旁听合议、口头指导等方式变相干预个案审理”。<sup>〔8〕</sup>就此来看,某种“行政化”意义上的权力似乎依然可以影响案件的审理,既往多主体参与案件处理的模式并未彻底消失,改变的只是参与的范围、程度与方式。这意味着,“在法院内部,院长、副院长、庭长等仍会借助于司法行政管理权来影响合议庭或独任法官的裁判活动”。<sup>〔9〕</sup>事实上,有调查发现,有些法院规定“院庭长对重大案件评议结果有异议的可要求合议庭复议一次,且必须在网上办案系统中经庭长审批同意方可结案,院庭长可列席合议庭评议和审阅(备阅)裁判文书”;<sup>〔10〕</sup>甚至“院庭长指示案件裁判的现象还在一定程度上存在”。<sup>〔11〕</sup>毫无疑问,参与主体的多元化必然导致案件在法院内部流转的程序环节增多,审判权运行的链条由此拉长,这在造成审判决策分散化的同时,还会降低审判效率,增加司法成本。不仅如此,由于介入其中的主体可以依据相应的职权表达自己对案件事实与证据评价的看法,审判权运行的不确定性由此增加,有违司法对于可预测性的要求。尤为重要的是,这种不确定性不仅会损害法官的办案积极性与司法自信力,也会强化当事人与社会大众对司法公信力的质疑,进而损害司法权威。<sup>〔12〕</sup>

---

〔5〕 代表性论述参见陈瑞华:《司法体制改革导论》,法律出版社2018年版,第164页以下;周长军:《司法责任制改革中的法官问责——兼评〈关于完善人民法院司法责任制的若干意见〉》,载《法学家》2016年第3期,第67—75页。

〔6〕 顾培东:《再论人民法院审判权运行机制的构建》,载《中国法学》2014年第5期,第285页。

〔7〕 参见吴英姿:《论保障型审判管理机制——以“四类案件”的审判管理为焦点》,载《法律适用》2019年第19期,第112页。

〔8〕 根据《司法责任制若干意见》第24条规定,对于“涉及群体性纠纷,可能影响社会稳定的”“疑难、复杂且在社会上有重大影响的”等四类案件,院长、副院长、庭长不仅有权要求独任法官或合议庭报告案件进展和评议结果,还可以在对审理过程或评议结果有异议的情况下,决定将案件提交专业法官会议、审委会讨论。这其实意味着院长、副院长、庭长可以介入这四类案件的处理。另外,无论是最高人民法院还是地方法院规定的提交专业法官会议讨论的案件范围,都远远超出了上述“四类案件”。这表明,院长、副院长、庭长等主体介入案件审理的空间仍然较大。

〔9〕 陈瑞华:《法院改革的中国经验》,载《政法论坛》2016年第4期,第117页。

〔10〕 肖瑶:《中基层法院院庭长监督指导重大案件的实践运行与机制完善》,载《法律适用》2019年第13期,第90页。

〔11〕 赵雪雁、周晓:《放权之后院庭长的审判监督管理角色定位》,载《人民司法》2020年第13期,第11页。

〔12〕 参见江西省高级人民法院课题组:《人民法院司法公信力现状的实证研究》,载《中国法学》2014年第2期,第104—106页。

更值得注意的是,这些主体在审判权运行中的实际地位并不平等。在我国法院科层化的组织结构下,位于不同层级与职位上的主体在法院内部的管理(行政)系统与技术(司法)系统中拥有与之匹配的权力。由于权力被视为调控社会单位活动的的能力,既涉及普通行动者的活动受其他行动者控制和调节的程度,也涉及控制和调节在行动者之间的分布,<sup>[13]</sup>因而层级/职位更高的主体对下可以产生明显的支配力与影响力。具体到审判权运行体现为,院长、副院长、庭长等能依次影响甚或改变权力位阶下层主体对案件的看法与判断。在转移办案压力与规避错案风险的心理的支配下,“办案法官实质上必然要考虑处在后续流程中高层级法官的意见”,<sup>[14]</sup>甚至在某些案件中会以各种方式事先获取位于权力位阶上层的主体的看法。这些主体对审判过程与结果的走向实际所起的作用并不一样,可能存在大小之别。这意味着在法院内部不同主体所行使的“审判权”存在纵向结构上的不平等,其在不同主体之间似乎是按权力位阶配置,不是依横向平权结构分配。换言之,法官实际享有的审判权“大小”在很大程度上取决于其在行政科层序列上的职位高低。这暗合了法院组织结构所预设的审判权的顺位性,但产生的问题也相当明显:一方面,由于相关主体影响下层主体对案件事实的看法并不是因为自己具备知识与信息上的优势,而是由于自身在法院权力结构中拥有的优位职权,这势必弱化法院作为一种专业组织所应具备的同等与平权的结构属性;另一方面,不同主体所对应“审判权”的不平等实际上销蚀了专业判断与职业伦理在审判中应有的作用,这为那些苟利营私者利用自己的实际影响力进行权力寻租提供了机会与条件,不同程度的审判不公与司法腐败恐难避免。

第二,调控审判权运行规则的模糊性且具体适用的弹性化。为了规范审判权运行,并弥补既有法律规定的不足,从最高法院到基层法院的各层级法院都制定了大量调控审判权运行的制度规则。它们涉及审判活动的方方面面,既有审判权运行的一般规定,也有具体事务处理的细则规定;既规定了不同主体的行为方式与标准,还规定了相关主体的职权与责任。看起来,法院系统似乎形成了一套有关审判权运行的严密规则体系,建立在公开、可预期与明确性规则基础上的审判活动的“规则之治”有望形成。但检视这些规定不难发现,其中很多在表述上较为模糊、原则化,尤其是一些还设置了弹性条款或“兜底条款”。<sup>[15]</sup>显然,这样的规定本身就意味着制度规则欠缺必要的明确性,规则的边界模糊,难以为相关主体的行为选择提供明确指引,其规范意义与实际作用势必大打折扣。由此造成的结果可能是,审判权运行的实际样态会因人而异、因地制宜,难以形成规范、统一的形态。更严重的问题还在于,这样的规定在实践中不仅会瓦解制度规则的行为限制与秩序整合意义,无法保证其刚性作用的发挥,也为相关主体的策略行为提供了较大的制度空间,各种僭越行为将由此而生。这势必“导致审判权运行机制的无序、失范,以及审判运行基本秩序的缺失,而且还因此会为其他法外因素进入司法裁判打开方便之门,进而加重审判运行的这种无序与

[13] 参见[美]乔纳森·H.特纳:《社会宏观动力学:探求人类组织的理论》,林聚仁等译,北京大学出版社2006年版,第52页。

[14] 蒋惠岭:《“法院独立”与“法官独立”之辩——一个中式命题的终结》,载《法律科学》2015年第1期,第49页。

[15] 比如,最高人民法院《关于健全完善人民法院主审法官会议工作机制的指导意见(试行)》第4条规定,对于“属于新类型、疑难、复杂、社会影响重大的”“裁判规则、尺度有待统一或者在法律适用方面具有普遍指导意义的”“其他需要提交讨论的”案件,合议庭或独任法官可以提请主审法官会议讨论。本条还规定,“根据审判监督管理相关规定,院长、副院长、庭长可以决定将《最高人民法院关于完善人民法院司法责任制的若干意见》第24条规定的四类案件提交主审法官会议讨论”。这就是较为典型的弹性条款,其行为限定意义有限。

失范”。<sup>[16]</sup>同时,这也表明,审判权运行秩序的某种失范并非不同主体刻意或故意而为的结果。甚至从某种意义上讲,在这种确定性不足的制度规则之下,审判权运行秩序出现不同程度的失范似乎早已注定。

不仅如此,这些本身就不甚明确的制度规则在具体适用中还表现出了极大的弹性,即相关主体不是在普遍主义精神下理解与适用制度规则,而是情境化与个案化地解释与运用制度规则,特殊主义倾向较为明显。例如,根据最高人民法院《关于落实司法责任制完善审判监督管理机制的意见(试行)》(以下简称《完善审判监督管理机制意见》)相关规定,院、庭长有权要求独任法官或合议庭报告“四类案件”的审理进展与评议结果。但在实践中,院庭长要求报告案件情况存在强势主动与谨小慎微并存状况,具体操作缺乏统一标准,在不同案件中有不同选择,随意性较强。<sup>[17]</sup>这意味着正式规则在不同情境下有不同解释与适用,甚至还可能出现例外情况。这种适用上的弹性化虽然与制度规则本身不明确有一定关系,但根本原因在于法院内部并未形成现代科层法治所要求的规则至上的意识。与其他公共组织类似,我国法院也存在“表层结构与潜层结构并存的二元性或异质性”。<sup>[18]</sup>表面上看,我国法院在很多方面都具有现代科层法治的特点,但在潜层结构中依然注重人际关系与等级权力,更多体现的是特殊主义。这在法院运行层面往往表现为制度规则的约束力不强,随时可能会被相关主体的策略行为所软化。<sup>[19]</sup>就此而言,有关审判权运行的制度规则被弹性化适用在很大程度上不可避免,相关主体的行为很难被有效限制在制度的“铁笼”之中。如此一来,制度规则应有的行为规范与秩序形成功能不仅无法实现,反而给了相关主体在其“掩护”下任意行为的机会。对此,有论者就针对《司法责任制意见》中没有明确“重大、疑难、复杂、新类型案件”的认定标准直接指出,“模糊的监管界限可能导致行政管理权对审判权的‘入侵’,不利于法官把握院庭长发出‘建议’‘指令’的区别和边界,造成对案件的变相干预”。<sup>[20]</sup>从这一点来看,因相关主体行为的自由化与恣意化所导致的审判权运行秩序失范实属必然。

第三,支配审判权运行逻辑的多重性且作用发挥的混同化。作为政治系统功能分化的结果,现代法院的核心功能被定位为依据规则裁断争议,因此法院的运行需要基于其作为裁判机构本身的性质与职能而展开。<sup>[21]</sup>因应于此,现代法院不仅形成了满足于裁判功能有效实现的以审判权为核心的权力结构,更是锻造出了支持审判权作为一种裁判权自主运行的独特逻辑。这种逻辑就是司法逻辑,即审判权行使主体在没有外界影响与压力的情况下独立对提交解决的争议做出公正、合理的裁决。<sup>[22]</sup>就我国目前的情况而言,支配审判权运行的逻辑却并不完全如此。正如翟小波所言:“中国当下的公共权力实践并无实质分工,各种职能遵循同一逻辑,有着同一表现形式,法

[16] 方乐:《审判权内部运行机制改革的制度资源与模式选择》,载《法学》2015年第3期,第29页。

[17] 见前注[10],肖瑶文,第90页。

[18] 李金:《中国社会组织二元性及其问题》,载《改革》1991年第6期,第180页。

[19] 比如,有研究发现,实践中对最高人民法院制定的“院庭长办案分配规则”理解得较为灵活,指定分案实际上形成了一种“潜规则”,即“简案分配规则”,让领导办案能够“过得去”,避免啃“硬骨头”。这种做法显然有违规则的本意。具体介绍参见龙宗智、孙海龙、张琼:《落实院庭长办案制度》,载《四川大学学报(哲学社会科学版)》2018年第4期,第151页。

[20] 朱春涛、孙吉旭、戎艳、毛琳:《完善院庭长审判监督管理职能 全面落实司法责任制改革——北京怀柔法院关于院庭长如何发挥好审判监督管理职能的调研报告》,载《人民法院报》2019年2月21日,第8版。

[21] 参见杨知文:《法院组织管理与中国审判管理体制的建构》,载《河北法学》2014年第10期,第3页。

[22] 参见龙宗智:《审判管理:功效、局限及界限把握》,载《法学研究》2011年第4期,第48页。

院自然亦被此同一性吞没。”<sup>〔23〕</sup>受此影响,审判权与行政权的作用领域与界限在我国法院内部并未严格划定,审判权与行政权的边界模糊。虽然现代法院内部事务的复杂性决定了它必然存在相应的行政管理,法院运行兼有司法逻辑与行政逻辑,但我国的问题在于这两种逻辑并没有形成明确的界限,司法审判常常被行政科层所笼罩甚至覆盖。这就导致在审判权运行中不仅存在与审判活动和审判权构造特点相适应的司法逻辑,还存在契合于行政事务处理与行政权运行的行政逻辑。质言之,审判权运行可能既受司法逻辑的支配,也受行政逻辑的影响,而这一状况也并没有因为所谓的“去行政化”改革而得到彻底改观。<sup>〔24〕</sup>一旦行政逻辑不当渗入审判权运行场域,必然使得审判活动呈现出复杂化面相,审判权运行的应有秩序和固有特质很可能会被不同程度地瓦解与销蚀。这就是为何既往实践中审判不像“审判”、法官不像“法官”,或者说与人们想象的“审判”与“法官”存在较大差距的重要原因。

此外,更值得关注的问题还在于这两种逻辑在某些时候交织在一起混同作用于审判权的运行。如前所述,在我国法院内部从普通法官到院长的各层级主体都可以介入某些案件的审理,其中一些主体还兼具法官与行政官员的双重身份,同时拥有审判职权与管理监督职责。至于到底以何种身份行使何种职权,这些主体在多数时候并未有意识地主动区分。对此,有论者指出,“按照现行的法官管理制度,副庭长、庭长、副院长、院长乃至审判委员会的大多数委员等都同时兼具法官与行政官员双重角色,……他们在案件处理中发表的看法究竟是一种法律上的判断还是行政性的决策或命令,往往难以清晰地区分开来”。<sup>〔25〕</sup>质言之,审判者与管理者以及审判权与审判管理监督职权经常混合在一起,边界较为模糊。这使得审判与行政在功能上不可避免地发生交错,司法逻辑与行政逻辑应有的区隔与界限也由此而模糊,并混同化地交织在一起共同作用于审判权的运行。一旦司法逻辑与行政逻辑在审判权运行中混合起来,那么审判活动应有的司法专业属性将被稀释,同时也为行政意志更为便捷地进入审判领域提供了更多便利条件。就此而言,审判权运行中存在的主体职责不清、权责不明与职权交叉等问题,其实质是司法逻辑与行政逻辑混同在审判权运行领域的自然反映。一旦意识到这一点,就能知晓审判权运行长期被认为具有行政化特征且几经改革其行政化色彩始终难以完全褪去的内在原因。也难怪有论者发出如下感慨:“司法逻辑与行政逻辑的矛盾,正是法院工作的基本矛盾,也是落实司法责任制遇到的主要矛盾。”<sup>〔26〕</sup>

## 二、审判权、审判管理权与审判监督权运行的场域结构

合理构建审判权与审判管理权、审判监督权的关系,除了要明确审判权运行存在的问题之外,还要关注它们实际运行所处场域的关系结构与制度配置,并对其中所蕴含的理论与实践问题展开充分讨论。因为无论是它们的关系形态,还是各自运行,除了受相关制度结构内在因素的影响之外,还被更大场域中外部结构力量所制约。这意味着我们很难脱离具体场域结构抽象地讨论审判

〔23〕 翟小波:《法院体制自主性建构之反思》,载《中外法学》2001年第3期,第29页。

〔24〕 比如,《司法责任制意见》第24条明确规定,对于“四类案件”,院长、副院长、庭长“有权要求”独任法官或者合议庭报告案件进展和评议结果。《完善审判监督管理机制意见》重申了这一要求,并进一步强调法官“应当主动”报告。据此规定,法官向院长、副院长、庭长报告案件审理的情况,是其义务,所遵循的逻辑实际上是行政逻辑。

〔25〕 见前注〔16〕,方乐文,第29页。

〔26〕 见前注〔3〕,龙宗智、孙海龙文,第43页。

权与审判管理权、审判监督权的关系建构,而是要对它们所处场域中的制约因素进行合理评估。事实上,此前很多涉及法院内部权力配置的改革之所以没有取得应有成效,在很大程度上就是因为忽视了宏观制度环境中某些结构性因素对改革的制约作用。

第一,法院科层化的组织构造。讨论审判权与审判管理权、审判监督权的关系构建,首先必须面对我国法院科层化的组织构造。对此,学界大部分论者都持否定态度,并认为审判权运行所表现出来的种种行政化问题在很大程度上都根源于法院组织构造的科层化。<sup>[27]</sup> 基于这样的判断,这些论者主张司法改革必须改造法院的组织构造,推动其从科层化转向平权化。这样的主张在实践层面也产生了较大回响。很多法院都把改革矛头指向法院固有的组织结构,纷纷探索扁平化的组织架构与管理模式,缩短案件在法院内部流转的链条,部分法院甚至还取消了庭长、副庭长的设置,主审法官和合议庭成为最主要的审判单元。<sup>[28]</sup> 在理论层面受到质疑、实践层面又成为改革对象的背景下,法院的科层化组织构造似乎走到了一个何去何从的十字路口。

从权力属性的角度而言,法院组织所行使的审判权使得它与讲究等级与效率的科层制确实存在诸多不甚协调之处,因为审判权追求自治与公平,并在很大程度上排斥服从与效率。在西方现代法院的早期,尽管科层制被认为“在明确性、稳定性、纪律的严格性及可赖性诸方面,都比其他形式的组织优越”,<sup>[29]</sup>但人们并不认为法院也适合采用科层制。这是因为“法官与公务员的地位完全不同。他们被任命担任特别重要和有尊严的职位。他们在国家的政治体制中占据关键位置。他们平等站在国王与行政机关之间,也平等站在行政机关与人民之间”。<sup>[30]</sup> 然而,随着科层制被各类组织广泛采用,西方国家的法院也不同程度地卷入了科层官僚化的进程。对此,费斯感叹道:“法院的官僚化,像世界上任何机构的官僚化一样,不可避免。”<sup>[31]</sup> 因此,“问题不在于我们是否可以完全消除官僚制度,而是我们能否控制病态的官僚制度”,以“保护司法程序的完整性”。<sup>[32]</sup> 其实,法院科层官僚化的过程在很大程度上是司法理性主义发展的必然结果。<sup>[33]</sup> 现代司法的很多方面本身就是理性化的科层制架构内展开和运行,它所强调的形式理性、专业化与分权化原则、规则的清晰性与约束力等都是现代司法的价值追求与运行原理。正因为如此,现代各国的司法都在不同程度上呈现出“科层司法”的面相。应该说,法院组织的科层化并不必然导致审判权运行的“行政化”,它们之间并不存在逻辑上的因果关系,甚至本身就不是一个逻辑层面的问题。“审判的行政化”实质是审判活动与法官职业的特殊性并未得到充分尊重,以致完全将科层制的管理模式与运行方式套用在法院的运行与管理之中。事实上,现代西方法院在向科层制靠拢的过程中,始终恪守司法职业与法官职位高度殊异于行政职能与行政职位的认知。这正如潘迪安法官所言,“被任命担任法官与被任命担任行政或其他职务是

[27] 代表性讨论参见张卫平:《体制、观念与司法改革》,载《中国法学》2003年第1期,第4—5页;刘练军:《法院科层化的多米诺效应》,载《法律科学》2015年第3期,第21—23页。

[28] 参见蒋惠岭:《精英化法官专业化审判扁平化管理》,载《法制日报》2017年2月22日,第7版。需要指出的是,修订后的《法院组织法》第27条规定,法官员额较少的中级法院、基层法院可以不设庭室。这似乎也表明,改革决策者有意取消审判业务庭的行政建制,从而减少内部管理层级,推行扁平化管理模式。

[29] [德]韦伯:《经济与历史支配的类型》,康乐等译,广西师范大学出版社2007年版,第318页。

[30] 怀效峰主编:《法院与法官》,法律出版社2006年版,第166页。

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

[32] 同上注,第110页。

[33] 参见王申:《科层行政管理下的司法独立》,载《法学》2012年第11期,第138页。

不一样的。法官职务不是‘雇佣’意义上的职务；也就是说，法官不是雇员。作为司法机关的成员，法官独立行使国家的司法权”。<sup>〔34〕</sup>

正如福山所言：“一个社会之所以需要官僚制，原因是社会无法信任任何成员在任何时候都会遵循内化的伦理规范，并尽自己身为社会成员的一份力量。”<sup>〔35〕</sup>当我国法院内部各主体还不能主动接受规则约束的时候，在审判权运行仍然欠缺足够形式理性的背景下，彻底颠覆法院的科层制结构，结果可能适得其反。换言之，我国法院科层化的组织构造确实诱发了一些有违审判规律的行为，进而导致审判权运行秩序紊乱，但科层化同时又有助于审判权运行在某些方面的理性化。因此，合理的策略应该是适度改造法院目前的组织结构。在具体操作层面，可以按照如下进路展开：其一，在不改变法院整体科层制构造的基础上，在审判领域嵌入同等结构模式作为审判权运行的组织架构，即以专业知识、职能身份与分权协作原则安排相关主体在审判活动中的位置与权力，改变审判场域实际存在的“金字塔型权力分配结构”。<sup>〔36〕</sup>这种安排并不会与整体上的科层制结构矛盾，因为任何组织的结构都由两部分构成，即科层结构和同等结构。<sup>〔37〕</sup>这样处理既可以容纳在很大程度上需要搭载在科层制架构上的审判管理与监督职权，也能让审判权运行于一个适应于其自身规律与特点的非行政化的结构框架之下。当然，适度科层制的保留还能满足法官需要某种晋升机制进行自我确认的内在需求，从而激励法官努力工作。<sup>〔38〕</sup>其二，合理配置法院内部各主体与审判活动相关的权力，着力构建以审判权为中心的权力格局。这就要求明确赋予合议庭与独任法官直接裁决绝大多数案件的权力，清晰确定审委会与专业法官会议案件讨论的范围，并严格限制院、庭长以职位或身份为基础所衍生出来的各种显性与隐性权力。

第二，法院内部的权力结构。审判权与审判管理权、审判监督权的关系构建也无法回避法院内部的权力结构。所谓法院内部权力结构，是指法院内部的权力配置状况以及不同权力之间的关系格局。从某种意义上讲，它既决定法院运行与管理的模式，也塑造着不同主体在法院运行中的关系形态，还影响作为法院核心职能——审判的功能实现。<sup>〔39〕</sup>观察我国法院的运行不难发现，在审判活动中存在审判权、审判管理权与审判监督权这三种权力，它们在运行中彼此联系，交互作用，从而在法院内部形塑出了一种复合化的权力结构。这种权力结构的形成可能有三个方面的原因。其一，如前所述，我国法院的组织构造依科层制原理而建，法院内部设有从普通法官到院长等级有序的职位。这种组织构造不仅可以容纳不同形式与性质的权力，还能将这些权力按照不同身份定位赋予不同主体。质言之，法院的科层化构造为复合化权力结构的生成提供了相应的组织基础。其二，现实原因的促成。自20世纪90年代中后期以来，法院所处的组织环境经历了巨大变化：一方面，案件数量持续增加，且纠纷形态日趋复杂，法院承受着繁重的解纷压力；另一方面，因司法腐败所带来的司法公信力下降以及法院外部责任的增加，导致法院面临着不同程度的合法性

〔34〕 见前注〔30〕，怀效峰书，第166页。

〔35〕 [美] 弗兰西斯·福山：《信任——社会道德与繁荣的创造》，李宛蓉译，远方出版社1998年版，第34页。

〔36〕 [美] 切斯特·I.巴纳德：《组织与管理》，杜建芳译，北京理工大学出版社2014年版，第152页。

〔37〕 参见[英] M.C.维尔：《宪政与分权》，苏力译，生活·读书·新知三联书店1997年版，第322页。

〔38〕 参见[美] 理查德·波斯纳：《各行其是：法学与司法》，苏力、邱遥堃译，中国政法大学出版社2017年版，译序第6页。

〔39〕 参见左卫民、周长军：《法院内部权力结构论》，载《四川大学学报（哲学社会科学版）》1999年第2期，第86页。



危机。这些变化迫使法院尤其是院长不得不关注案件处理的过程与结果,各种内控制度逐渐精密,审判管理与审判监督作为正式职权由此而生,最终成为法院内部正式的权力系统。其三,司法改革的推动。在我国法院内部,其实从来就不存在以审判权为本位的单一化权力结构,而是运行着可以影响和控制审判权并在很大程度上与其交织在一起的其他权力,尽管其名称与性质并不明确。从“二五纲要”实施开始,这些权力在分化过程中被确定为审判管理权与审判监督权,并通过“优化法院职权配置”改革,它们与审判权的关系逐渐为社会各界所关注。就此而言,多轮的司法改革其实是法院内部复合化权力结构形成的重要推手。

确实,我国法院内部这种复合化权力结构明显迥异于西方国家法院以审判权为本位的单一制权力结构。必须承认,这种权力结构在一定程度上导致审判权被分割与限制,并弱化了审判组织在裁判生成中的作用。正是因为如此,很多论者都认为应该改革法院内部的权力结构,主张构建以审判权为本位的单一制权力结构。<sup>[40]</sup> 不过,在笔者看来,单一制权力结构是否适合我国法院,关键不在于可以产生何种司法效果,也不在于理论上是否周延,更不在于它与复合化权力结构孰优孰劣,而在于我国是否具有适用这种权力结构的现实条件与制度基础。西方国家法院以审判权为本位的单一制权力结构是在特定政治结构、司法文化与社会背景下历经数百年形成的,是西方独特政治—社会—法治框架下的产物,西方特定的政治制度所起的形塑作用尤其不容忽视。“就我国的情况而言,前述这些因素中,有些在一定的情况下或许会与西方趋同,有些则需要很长时间发展与积累,而涉及政治建构以及文化取向等深层次的因素,则无法期待与西方相同。”<sup>[41]</sup> 因此,我国可能并不具备采用以审判权为本位的单一制权力结构的条件与基础,如果脱离具体制度语境,超越允许的边界,简单、武断地以比较法作为论据而强行改革,可能是无视树干之别而强求枝叶一致,<sup>[42]</sup> 最终结果只能是南辕北辙,适得其反。美国学者弗雷德里克·绍尔也曾指出,那些与国家政治建构紧密关联的法律制度,很难通过法律移植从外国引入,“政治、社会和文化因素在决定与宪政和人权相关的法律、理念和制度的移植模式中的重要性,要远甚于它们在决定与商业、贸易和经济相关的法律、理念和制度移植模式中的重要性”。<sup>[43]</sup> 其实,复合化权力结构与单一制权力结构的本质区别在于制约审判权的方式不同:前者是通过法院内部分权,以“权力制约权力”;后者则依靠审判权自身的制度构设实现对审判权的制约,这是权力的自我限制与内在约束。我们不能期待不同体制采用相同的审判权制约机制。对此,波斯纳指出:“在不同司法体制中,施加的外在约束会有重要差别,因此我们可以预期不同司法体制中法官的司法行为会有不同;并且这些体制对不同层级的法官也会有不同约束。”<sup>[44]</sup>

必须指出的是,不主张构建以审判权为本位的单一制权力结构,并不意味着否定审判权在法院内部权力架构与法院运行中的核心地位。一方面,无论是审判管理权还是审判监督权都衍生并服务于审判权,它们对审判权的监督与制约在很大程度上服从于审判权的合理运行。另一方面,

[40] 代表性讨论见前注[27],张卫平文,第9—11页;陈卫东:《司法机关依法独立行使职权研究》,载《中国法学》2014年第2期,第26—33页。

[41] 顾培东:《人民法院内部审判运行机制的构建》,载《法学研究》2011年第4期,第9页。

[42] 参见樊传明:《追究法官审判责任的限度——现行责任制体系内的解释学研究》,载《法制与社会发展》2018年第1期,第72页。

[43] [美]弗雷德里克·绍尔:《法律移植的政治学与动机》,彭小龙译,载[意]简玛利亚·阿雅尼、魏磊杰编:《转型时期的法律变革与法律文化——后苏联国家法律移植的审视》,魏磊杰、彭小龙译,清华大学出版社2011年版,第41—42页。

[44] [美]理查德·波斯纳:《法官如何思考》,苏力译,北京大学出版社2009年版,第118页。

审判权、审判管理权与审判监督权各有其运行逻辑、作用空间与职能界限，不能越界行使。其实，笔者上述讨论的本意在于以下两个方面：其一，以审判权为本位的单一制权力结构可能并不具有普适性与绝对性，对之需要语境化理解，法院内部权力结构并不只存在某种始终如一的单一制度选项，而是可以有多种形式的制度设置，如何选择，在很大程度上取决于历史背景、现实条件与政治体制能够支持何种权力结构。其二，在审判权运行机制改革中，不能绝对排斥审判管理与监督的存在，也不能对审判权独立行使做教条化理解，<sup>[45]</sup>更不能完全否定审判管理与监督对审判权运行所起的作用。这种作用既包括为审判活动提供服务与支持，又包括对审判权施以必要的制约。从某种意义上讲，只有明确了这两点，才有可能也才有必要对法院内部各种权力之间的关系做出合理界定。

第三，院长、庭长的职权配置。“近年来，法院院长在某种意义上成为中国司法国情、现象及问题的缩影。”<sup>[46]</sup>其实，不只是院长，庭长也是这方面的一个缩影，只不过由于庭长对法院运行的影响没有院长那样深刻，因而相对不那么引人注目。事实上，无论是院长还是庭长，他们在法院运行中的角色定位不仅涉及审判权运行机制改革的深层次问题，更直接影响审判权与审判管理权、审判监督权的关系构建。这一切都指向了院、庭长职权配置此一更本质的问题。难怪有论者评论道：“司法责任制改革对于法院内部院长、副院长、庭长的职权配置提出了挑战，也使人们对这些司法行政职务设置的正当性提出了质疑。”<sup>[47]</sup>

考察院、庭长的职权配置，首先需要明确其在法院运行中的属性与角色。从法律规定来看，院、庭长首先是法官，可以参加合议庭或担任独任法官审理案件，因而他们必然享有审判权。值得注意的是，本轮司法改革在强化院、庭长法官角色的同时，还对其审判权行使方式做了倾向性规定，即按照“审理者裁判，裁判者负责”的要求，院、庭长需以审判长或合议庭成员的身份行使审判权。<sup>[48]</sup>从这一点来看，院、庭长参与或主持审委会讨论，似乎就不属于行使审判权的范畴，更非严格意义上的“审理案件”。院、庭长除了是法官之外，他们还是事实上的管理者与监督者。应该说，院、庭长的这一角色定位并没有明确的法律依据，而是源于相关司法文件与司法解释。<sup>[49]</sup>或许正是因为如此，院、庭长管理者与监督者的角色充满争议。有论者甚至发出如下疑问，即在“审理者裁判”的审判模式下，院、庭长的审判管理与监督还有无存在的必要与价值？<sup>[50]</sup>不过，从比较法的角度而言，并非只有我国才赋予院、庭长尤其是院长管理者与监督者的角色，欧陆很多国家的法院院长也具备这样的身份，并具有相应的司法行政监督职权。<sup>[51]</sup>虽然不能简单地将欧陆国家法院的情况套用在我国法院之上，但它们的相关规定至少能证明赋予院、庭

[45] 西方也有学者主张，对司法独立的理解不能过于浪漫，司法独立在很大程度上是相对、有限的独立，是一种恰当尺度上的“平衡摆轮”。参见[美]亨利·亚伯拉罕：《司法的过程》，泮伟江、宦盛奎、韩阳译，北京大学出版社2009年版，第444页。

[46] 高翔：《法院院长职权结构优化论——基于〈法院组织法〉与〈民事诉讼法〉衔接的考量》，载《现代法学》2017年第3期，第182页。

[47] 见前注[9]，陈瑞华文，第118页。

[48] 《司法责任制若干意见》要求：“进入法官员额的院长、副院长、审判委员会专职委员、庭长、副庭长应当办理案件。”“五五纲要”则进一步强调：“坚持法官入额必须办案原则，促进院长、庭长办案常态化。”

[49] 《法官法》第2条只是笼统地规定，院长、副院长、审判委员会委员除履行审判职责外，还应当履行与其职务适应的职责。值得注意的是，虽然《法官法》《法院组织法》赋予院长一定的人事权、监察权与行政管理权，但这些权力指向的都是司法行政事务，并不涉及对审判活动的管理与监督。

[50] 参见贺小荣：《解读：如何牵住司法责任制这个牛鼻子》，载《人民法院报》2015年9月23日，第5版。

[51] 见前注[46]，高翔文，第185—186页。

长管理者与监督者的角色并非异端之举。在承认院、庭长管理与监督角色的前提之下,他们还享有相应的管理权与监督权。由于法院事务复杂,我们需要在区分事务性质的基础上,进一步厘定院、庭长的管理权与监督权。具体来说,管理权可以分为对一般性行政事务的管理权以及对与审判活动相关事务的管理权,前者即为通常意义上的司法行政事务管理权,并不涉及审判事务,后者即为本文所说的审判管理权,<sup>[52]</sup>至于监督权则指对审判过程与结果的监督职权,不涉及法官考评、奖惩这类事务。之所以不把审判监督权归入审判管理权的范畴,是因为后者在性质上完全属于行政权,而审判监督权虽然与严格意义上的“审判权”存在较大差异,但也不能认为其权属性质就是行政权。不过,虽然审判监督权不同于审判权与审判管理权,但与这两者又具有一定的重叠关系。<sup>[53]</sup>

院、庭长角色的多元性决定了他们职权的多重化。但当多重角色集于一身时,任一角色均可能对其他角色形成挤出效应,以致进入角色超载、角色冲突的困境中,<sup>[54]</sup>进而还可能致多重职权的混同甚至是冲突。在法院内部行政逻辑与司法逻辑尚未得到明确区分的情况下,这种职权上的混同与冲突将不可避免地加剧。既往实践中存在的审判管理权与审判权关系紧张、审判监督权异化为审判权等现象就是这方面的典型表现。这不仅是院、庭长职权在实践层面存在的突出问题,也是其为社会各界所诟病进而要求改革的重要原因。在笔者看来,解决此类问题的关键不在于纯化院、庭长的职权或减少他们的角色担当,而在于厘清进而分离法院内部的审判事务与非审判事务,并在此基础上按照不同事务所应遵循的逻辑从制度层面明确各种职权的界限范围、行使条件与行权方式。与此相关还有一个必须提及的问题是,院、庭长在审判权运行中的作用。在本轮司法改革之前,相关制度已赋予院、庭长以监督者与管理者身份介入审判活动的权力,并规定了介入方式。目前的改革政策也认可院、庭长对于特定案件有权“过问”,甚至可以“干预”办案流程。但由于此政策缺乏细致的制度设计与程序规定,尤其是认可院、庭长管理与监督的角色功能定位,既往院、庭长介入审判活动不规范的问题恐难完全避免。在法院内外部各种约束条件尚未发生实质改变的情况下,彻底禁止院、庭长介入审判活动并不现实,完全依靠程序法上的监督机制制约较之以往权力更大的法官也不现实,甚至法官都可能不习惯院、庭长完全退出审判领域。毕竟现实中的法官“不可能超越社会现状而完全摆脱这种生存秩序的惯性”,<sup>[55]</sup>他们在某些时候还需要院、庭长的知识与身份权威作为自己案件裁判的“保险杠”。更可行的解决之道在于进一步细化院、庭长介入审判活动的方式、范围与效力等,防止其陷入行政化干预的窠臼。

### 三、重塑审判权与审判管理权、审判监督权关系的进路

多年的司法改革证明,要形成合理、有序的审判权运行机制,必须重构法院内部的权力格局,这其中的关键是优化审判权与审判管理权、审判监督权的关系。为此,必须确立“以审判权为中心

[52] 需要注意的是,我国诉讼法赋予法院院长对回避、采取强制措施、适用妨害诉讼强制措施、先予执行、延长审限等程序性事项的审批权。最高人民法院的司法文件则把这些权限界定为审判管理权。不过,在欧陆一些国家,类似程序性事项的决定权属于审判权范畴,由合议庭或独任法官行使。

[53] 参见李桂红:《科学配置审判权力 切实提升司法公信》,载《人民法院报》2019年11月9日,第2版。

[54] 参见江国华、韩玉亭:《论法官的角色困境》,载《法制与社会发展》2015年第2期,第16页。

[55] 孙皓:《司法文牍主义与开庭日——关于刑事办案模式的实验性研究》,载《环球法律评论》2018年第2期,第134页。

的科学理念,树立审判权应有的权威”。<sup>[56]</sup>在此基础上,我们需要根据审判权运行存在的问题,以及司法责任制改革的要求,在客观评价法院科层化组织构造、法院内部复合化权力结构与院、庭长职权配置的基础上,严格区分法院组织的行政逻辑与司法逻辑,并从制度层面进一步明确审判管理权与审判监督权的权限定位,完善其职权界分范围与行使程序,构建审判权反向制约审判管理权与审判监督权的相关机制。唯有如此,才可能构建出合理的审判权与审判管理权、审判监督权的关系。

第一,明确区分司法逻辑与行政逻辑,防止行政逻辑越界。“一个法院的组织结构、职责实现与操作运行,均应以审判模式主导,而非以行政模式主导。”<sup>[57]</sup>因此,即便是审判管理与监督也必须保证审判权有足够的空间按照自身逻辑运行。但遗憾的是,由于我国法院组织体内司法逻辑与行政逻辑混同,行政科层很容易借助审判管理与监督干涉审判权运行,而本应对审判管理权进行必要监督制约的审判监督权也时常缺位。在笔者看来,这正是审判权与审判管理权、审判监督权关系失衡的根本原因。因此,必须明确区分法院组织的司法逻辑与行政逻辑,划定行政逻辑在法院运行中的边界。具体举措,分述如下。

在宏观制度层面,重构法院的制度逻辑,理顺法院的运行秩序。由于司法与行政两分的制度结构在我国法院内部并未实质确立,因而很难从制度上“以法院对其所在社会的基本功能或宪法职能为中心实现法院诸多功能分工和剥离”,<sup>[58]</sup>进而导致行政逻辑侵蚀、同化法院的其他逻辑。因此,从法院内部权力分离与功能分化的角度推进法院制度改革非常必要。为此,应进行以下两个方面的改革:其一,重塑法院功能,确立法院作为审判机关的应有逻辑。法院的实质是国家设立的纠纷解决机构,审判属性是其本质。鉴于我国法院目前既是纠纷解决层面上的“审判机关”,还是社会治理意义上的“国家机构”,实际承担着过多的政治治理职能,因此应在制度层面强调法院只从事“恰当且专属于司法领域”的工作,<sup>[59]</sup>尽可能剥离纠纷裁决之外的功能,以形成法院作为审判组织的应有逻辑。其二,重建法院运行秩序,理顺法院运行逻辑。从某种意义上讲,我国法院运行秩序之所以失范,在很大程度上是因为司法逻辑在很多时候缺位于法院的运行。因此,重建法院运行秩序的基本策略是让司法逻辑主导法院运行,这就要求从制度层面构建起支持法院按照司法目的、构造与机理运行的保障机制,从而使审判活动充分体现司法逻辑,最终实现“法院像法院,法官像法官”的司法目标。<sup>[60]</sup>

在微观制度层面,严格区分法院内部的审判事务与司法行政事务。从某种意义上讲,我国法院内部行政逻辑与司法逻辑混同的制度根源在于审判事务与司法行政事务交叉,两者并未形成明确的界分。这导致在法院内部审判主体与管理主体混同,法官与行政人员的身份混同以及审判权与司法行政事务管理权的职能交织。<sup>[61]</sup>其实,审判事务与司法行政事务分离,并按照不同逻辑处理,是西方国家法院的普遍特征。<sup>[62]</sup>这也是其法院内部行政逻辑与司法逻辑能有效

[56] 张文显:《法治中国建设的前沿问题》,载《中共中央党校学报》2014年第5期,第38页。

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

[58] 苏力:《论法院的审判职能与行政管理》,载《中外法学》1999年第5期,第45页。

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

[60] 见前注[3],龙宗智、孙海龙文,第42页。

[61] 参见曹红军:《法院审判权与司法行政事务管理权分离模式研究》,载《法律适用》2018年第9期,第80页。

[62] 见前注[46],高翔文,第187页。

区隔的重要原因。因此,无论是着眼于我国法院的现实,还是基于比较法经验,都需要在制度层面明确区分法院内部的司法事务与司法行政事务,从而促进司法逻辑与行政逻辑明确界分。这除了要按照司法行政事务管理权与审判权分离的既定改革思路,在管理一审判的二元架构下严格界定不同性质的法院事务之外,还需要在以下方面着力:其一,探索建立专门的司法行政事务管理机构。这方面的总体原则是,整合现有司法行政事务管理部门和权能,按照司法行政事务“一条边、扁平化”模式构建专门机构,<sup>[63]</sup>由其处理后勤保障、组织人事、财务管理、宣传教培等行政事务。其二,继续推进司法人员分类管理。以审判为中心,可以将法院内部人员分为三类:即审判人员、审判辅助人员与司法政务人员,“对法官及主要从事与审判直接相关人员的管理以司法化管理要素为主,对行政管理人員的管理以行政化管理要素为主”。<sup>[64]</sup>所有这些改革都需明确,司法行政作为审判活动的辅助性与服务性功能必须服从于审判,但司法行政事务管理权可以按照行政逻辑运行。正如高翔所言:“回避法院内部存在司法行政职能进而一味强调去行政化,实际是对审判机关属性的误读,难以想象一个法院以行政管理方式裁判案件,同样也难以想象以审判的形式决定和执行司法行政事务。”<sup>[65]</sup>事实上,法院内部甚至在审判权运行领域并非只能存在或容纳一种权力,认可法院内部存在行政权也并非洪水猛兽,问题的关键在于必须按照司法逻辑与行政逻辑区分不同类型的权力,并对应不同性质的法院事务,即“审判的归审判、管理的归管理、监督的归监督”。

第二,明晰审判管理权与审判监督权在审判权运行中的权限定位。我国法院内部的审判权与审判管理权、审判监督权关系之所以没有厘清,甚至在某些时候还显得混乱,一个重要原因是审判管理权与审判监督权在审判权运行中权限定位不明。一方面,审判管理权与审判监督权是仅指向审判程序还是可以作用于实体裁判,其实并不确定,程序性控制在实践中很容易滑向对实体裁判的“干预”。另一方面,审判管理权与审判监督权介入审判活动尤其是参与实体裁判形成是否需要承担责任以及承担何种责任,也不明确。因此,要消除这种不确定性,需要明确审判管理权与审判监督权在审判权运行中的权限定位。应该说,本轮司法改革在这方面已做了不少努力。比如,按照司法责任制改革,院、庭长只能通过参加法庭审理行使审判权,对其他法官审理的案件不能干预,也不再审签自己没有参与审理案件的法律文书;院、庭长对个案的监督仅限于特定案件,而且不能改变法官/合议庭的意见,更不能指令其按自己的意见办,只能要求报告案件进展和评议结果,当存在不同意见时,应将案件提交专业法官会议、审委会讨论;严格禁止院、庭长“以口头指示、旁听合议、文书送阅”等方式变相审批案件。<sup>[66]</sup>

客观而言,这些改革通过制度建构的方式对审判管理权与审判监督权的权限范围与行使方式做出了相对明确的规定,从而为界定它们在审判权运行中的权限地位奠定了基础。未来应该沿此思路,进一步在制度层面确定审判管理权与审判监督权的职责定位与运行轨道。具体而言,对于

[63] 参见徐汉明:《论司法权和司法行政事务管理权的分离》,载《中国法学》2015年第4期,第98页。

[64] 董良治:《司法审判与司法行政的冲突与整合》,载《人民法院报》2016年1月27日,第5版。

[65] 高翔:《我国高级人民法院司法管理职能的改革——以法院院长会议运行状况为实践观察点》,载《法商研究》2017年第4期,第9页。

[66] 这些改革举措集中体现在最高人民法院制定的一系列有关司法责任制改革的文件中,较为重要的除了前文提到的《司法责任制若干意见》《完善审判监督管理机制意见》之外,还有《关于进一步全面落实司法责任制的实施意见》(以下简称《落实司法责任制实施意见》)、《关于落实司法责任制完善审判监督管理机制的意见(试行)》。

审判管理权,需要明确“它是一种程序性权力,是一种辅助性、运转性的权力”,<sup>[67]</sup>审判管理权对个案的管理不能针对事实认定与法律适用,只能在不侵害独立审判的前提下对程序实施控制和引导,范围也只能限定在“四类案件”之内;在宏观管理层面负责审判质效把控、法官业绩考评、管理制度制定与裁判尺度统一等综合性、统筹性事务。对于审判监督权,应明确其应该从行政命令式转向正当程序型,对个案的监督是一种程序启动权,而非实体处分权,<sup>[68]</sup>重点聚焦于审判流程、审判程序与审判行为的合法性与合理性;对整体审判工作的监督只能在事后通过分析审判运行态势、常规抽查、重点评查与专项评查等方式进行,同样不能涉及实体问题。必须强调的是,上述权限定位并不是否定审判管理权与审判监督权对审判活动必要的监管,更不代表它们不负有保障审判质效的义务。

此外,还需明确审判管理权与审判监督权不仅是院、庭长享有的职权,更是他们作为层级负责人应当承担的责任。在传统的审判权运行模式下,审判监督与审判管理更多是院、庭长单向行使的权力,他们在多数时候不需要为自己的监管行为承担责任。这不仅导致院、庭长审判管理与监督职责松懈,也使得具体的管理与监督行为容易失序。有鉴于此,《司法责任制若干意见》明确规定,负有监督管理职责的院、庭长因故意或重大过失,怠于行使或不当行使审判管理与监督职权导致裁判错误并造成严重后果的,依照有关规定承担监督管理责任。同时,根据司法责任制改革相关规定,院、庭长的个案监督仅限于“四类案件”,其他案件皆由法官/合议庭独立办理,院、庭长不能以监督之名不当介入,否则构成审判监督权的不当行使而要承担相应责任。这些规定意味着审判管理监督不再是没有责任的职权,而是“行权必有责,失职要担责”。毫无疑问,这在赋予审判管理权与审判监督权全新内涵的同时,也有助于明确它们在审判权运行中的职权定位。但目前的规定过于抽象,很多具体问题尚未明确,需要在制度层面对责任构成要件、追究事由、追责程序与责任形式等进一步细化。尤其是对院、庭长可以介入的“四类案件”,应该明确区分法官责任与院、庭长的审判管理监督责任,并规定只要提出处理意见和建议,就须承担相应的管理与监督责任。此外,鉴于司法责任制改革后部分院、庭长“不愿管”“不敢管”,还需要强调,对确有管理监督必要的必须进行有效监管,否则承担怠于行使管理监督职责的责任。

第三,明确审判管理权与审判监督权的职权范围与行使程序。如前所述,我国法院内部审判权运行秩序之所以紊乱,在很大程度上是因为介入审判活动的各种主体的职权不清、权责不明,以致“各主体都能依据自己不同的身份、以不同的方式、通过不同的途径,或明或暗地对案件的审理或裁判产生不同程度的影响,同时也可以以多种方式和理由推卸对案件审理或管理监督的责任”。<sup>[69]</sup>针对这一突出问题,本轮司法改革的一个重要举措便是试图厘清不同主体的职权范围与行为边界,尤其是着力明确院、庭长审判管理与监督的职权范围和行使方式。应该说,这些改革确实有助于明晰审判管理与监督职权的边界范围及其与审判权的界限,也为合理构建审判权与审判管理权、审判监督权的关系聚集了相当的制度资源。然而,由于法院内部事务众多,审判权运行过程复杂,现有制度在应对具体问题时仍显粗糙,很多关键问题也未得到彻底厘清,这集中体现在两个方面:一是审判管理权与审判监督权的覆盖范围较宽,职权界限并未厘清。比如,《司法责任制

[67] 丁晓雨、候华北:《论内设机构改革背景下审判管理权的重塑》,载《法律适用》2018年第19期,第138页。

[68] 其实,《完善审判监督管理机制的意见》第5条对此已予以明确:院庭长有权要求独任法官或者合议庭报告案件进展和评议结果;院庭长对相关案件审理过程或者评议结果有异议的,不得直接改变合议庭的意见,可以决定将案件提请专业法官会议、审判委员会进行讨论。

[69] 顾培东:《完善中国特色司法审判制度的重大步骤》,载《人民法院报》2015年9月22日,第2版。

若干意见》在列举院、庭长具体管理与监督职权的同时,还规定他们要“履行其他必要的审判管理和监督职责”。这意味着院、庭长审判管理与监督的职权范围并不确定。事实上,有调查表明,即便是在司法责任制改革过程中,院、庭长监督管理的内容在某些法院仍模糊不清,涵盖审判管理、人事管理和司法政务管理的各个方面,非但审判监督权与审判权之间的界限不清,审判管理权与人事管理、司法管理的各个权限之间,也难以厘清。<sup>〔70〕</sup>一旦审判管理与审判监督的职权范围不明,很可能导致其职权扩张进而妨害审判权合理运行。<sup>〔71〕</sup>此外,还值得注意的是,看起来范围确定的“四类案件”,在实践中弹性极大,不少地方法院都根据本地的实际情况做了扩大解释,具体的案件门类明显扩大。<sup>〔72〕</sup>这事实上扩张了院、庭长的个案管理与监督职权。二是审判监督权与审判管理权行使的程序与方式仍不明晰,尤其缺乏对职权行使启动、推进与结束等具体程序的明确规定。比如,案件提交专业法官会议讨论的标准为何?如何提交?特别是院、庭长对一般、常规性个案的监管职责如何行使、监管边界如何确定,目前存在较大争议。<sup>〔73〕</sup>诸如此类的细则性规定付之阙如,各地法院的实际操作也不一致,审判管理与监督职权能否合理行使,在很大程度上仍然取决于院、庭长个人的意识与操守。这显然不利于审判管理与监督职权的规范化行使,也会影响审判权与审判管理权、审判监督权关系的合理构建。

针对上述问题,首先应在制度层面进一步厘定审判管理与审判监督的职权范围,彻底剥离审判权运行中某些异质化的权能。具体策略可采用已被很多地方法院试行且被“五五纲要”确立的权力清单制度,即在清理法院内部不同主体审判管理与审判监督职权事项的基础上,按照司法逻辑与行政逻辑分离的标准,并参考既有关于司法责任制和审判监督管理文件的相关规定,明确列出审判管理与审判监督能为与不能为的事项。<sup>〔74〕</sup>同时,还应重构院、庭长的程序性事项管理权。按照目前的规定,案件审理过程中几乎所有程序性事项都属于审判管理的范围,决定权都在院、庭长尤其是院长手中。“此制度设置实际赋予院长在程序性事项决定上享有高于法官的权力,与院长在审判上与法官同权的原理不符。”<sup>〔75〕</sup>不仅如此,由于有些程序性事项会影响实体裁判,因而这种不对程序性事项做具体区分完全交由院、庭长审批的做法,有侵犯法官或合议庭审判权的嫌疑,也容易造成审判管理权对审判权的不当干预。因此,在厘定审判管理职权范围的过程中,应适当改造院、庭长的程序性事项审批权,将那些直接影响当事人程序与实体权利以及属于诉讼法规定的程序性事项剥离出来纳入审判权范畴,不再由院、庭长审批。此外,还要完善审判管理权与审判监督权行使的方法与步骤。在这方面,可以考虑根据不同事项,以可操作为目标,细化审判管理与审判监督行权的具体方法与程序步骤,并明确规定所有监督

〔70〕 见前注〔11〕,赵雪雁、周晓文,第10—12页;东营市中级人民法院课题组:《司法改革背景下完善院庭长监督管理职责的调研报告》,载《山东审判》2017年第2期,第100页。

〔71〕 从目前的改革实践来看,包括最高人民法院在内多以打包处理的方式笼统规定院、庭长的审判管理与审判监督职权。严格地讲,这种操作实际上混同了审判监督权与审判管理权,不仅不利于合理界定法院内部的多重权力构成,反而可能造成院、庭长的职权边界模糊与权责匹配冲突。

〔72〕 见前注〔7〕,吴英姿文,第114页。

〔73〕 见前注〔20〕,朱春涛等文。

〔74〕 值得注意的是,《落实司法责任制的实施意见》列举了院庭长审判监督管理权责清单,但具体规定得较为宏观,也没有区分法院内部不同主体,更未列出审判管理监督不能为的负面清单。从实践来看,吉林省高级人民法院制定的《吉林省高级人民法院审判人员及相关司法人员权责负面清单》就规定了院庭长“不得为”的具体情形,其中就涉及了审判管理监督的负面清单。参见朱超峰、梁天兰:《吉林高院审委会审议通过四项制度规范》,载《人民法院报》2020年5月14日,第1版。

〔75〕 见前注〔46〕,高翔文,第189页。

与管理行为要么以相关法律文书体现,要么在专门的办案平台上操作,要么通过专业法官会议、审判委员会等形式展开,坚决摒除既往口头化、隐秘化、非正式化的管理与监督行为。最后,完善院、庭长审判监督管理的启动机制。根据当下的改革政策,院、庭长对个案的监督更多是针对“四类案件”的选择性监督,需要识别才能启动,但目前并未形成具体的识别标准。因此,需要细化“四类案件”的类型及认定标准,具体可以考虑在审判信息系统中设置相应的提示信息与识别标签,通过系统自动识别。

第四,构建审判权反向制约审判管理权与审判监督权的制度机制。长期以来,以院、庭长为代表的法院内部各层级负责者主导法院运行。即便是在强调独立与自治的审判领域,审判管理与监督职权也深嵌其中,在某些时候甚至可以单方面支配审判权运行。也就是说,审判权作为法院的核心权力,对审判管理权与审判监督权并不能形成牵制与制约,更不存在相应的程序安排和制度设计,“实践中对审判管理权、审判监督权的制约,只能寻求更高位阶的权力”。<sup>[76]</sup> 本轮司法改革开始重视对院、庭长的审判管理与监督职权的制约,并在制度建构层面取得了一些实质性突破,如划定审判管理与审判监督的职权范围、设定其行权方式与底线、调整院、庭长在审判权运行中的岗位职责等。但必须指出,这些改革举措在很大程度上都着眼于规范权力本身如何行使,并不是在权力外部构建制衡机制。因此,即使认为它们构成了某种制约,这也是一种制度结构性制约,而非功能性权力制约,后者是指通过不同部门与群体掌握不同的权力以及彼此之间形成制约与协调。<sup>[77]</sup> 既然法院内部已形成复合化的权力结构,而且审判管理权与审判监督权可以制约审判权,那么依据十八届四中全会所确定的“明确司法机关内部各层级权限,健全内部监督制约机制”的司法改革要求,审判权应该能反向制约审判管理权与审判监督权。这种制约也应成为它们关系建构的重要内容。

至于具体实现路径,可以从以下两个方面着手相关制度建设。在组织层面,可以考虑借鉴国外法院的经验,成立法官委员会。为了制衡院长的司法行政管理权、维护法官的独立地位,国外很多法院都成立有法官委员会,并赋予其一定的司法行政管理权,可以参与或独立管理司法行政事务,甚至还能就如何管理决策。在本轮司法改革中,我国已有一些地方法院展开了这方面的探索,如北京市第四中级人民法院成立了由入额法官组成的法官委员会、<sup>[78]</sup>上海市第二中级人民法院成立了法官自主管理委员会。<sup>[79]</sup> 从既有探索来看,这些组织的主要职能包括对法官遴选、考评、惩戒提出意见与建议,参与案件质量评查、审判绩效考核、纪律作风检查以及维护法官权益等,但并不享有管理司法行政事务的权力,至多可以参与管理。在此情况下,它们能否真正对院、庭长的职权形成制衡,令人生疑。既然法官的管理主体地位已被承认,我们应该明确规定类似组织享有的司法行政管理权、行权方式以及与院、庭长的关系等,尤其应该明确它们有权管理法院内部的司法行政事务,以实现法官所代表的审判权对审判管理权与审判监督权的反向制约与必要监督,促使其谦抑行使,并改变它们之间的单向制约关系。在制度层面,应明确审判权与审判管理权、审判监督权之间是“为解决程序与实体事项而设定的一种相互制约、彼此独立的平行关系”,<sup>[80]</sup>并在此基础上规定法官所代表的审判权可以对超出审判管理监督权力清单

[76] 见前注[67],丁晓雨、候华北文,第135页。

[77] 参见唐亚林:《权力分工制度与权力清单制度:当代中国特色权力运行机制的建构》,载《理论探讨》2015年第3期,第5—7页。

[78] 参见李铁柱:《北京法院成立首个法官委员会》,载《北京青年报》2016年3月24日,第A7版。

[79] 参见王烨捷:《上海二中院成立“法官自主管理委员会”》,载《中国青年报》2019年4月9日,第3版。

[80] 见前注[50],贺小荣文。



之外以及违反特定程序的审判管理与监督行为说“不”。为了保障这种说“不”的权利落到实处,使法官具备实质的制约与监督能力,还应构建相应的投诉与制裁机制,对违规与违法的审判管理监督主体进行制裁,让其承担相应的不利后果。此外,还可以考虑在目前已有的考核评价院、庭长审判管理监督履职情况的基础上,<sup>[81]</sup>引入国外司法质量评估中的同事评价制度,由法官对审判管理与审判监督行使的公开性、合法性与合理性进行评估并形成报告,作为评价审判管理监督职权行使状况的依据,甚至还可以作为岗位目标考核的根据。这意味着,当作为监督者的法官想实施监督的时候,“可以组织和动员起各种资源,审查和评估监督对象的活动,并对后者施加必要的约束和限制”。<sup>[82]</sup>

## 四、结 语

正如卢曼所言:“一般系统论思考与经验研究都证明了以下假说:一个系统的分立要求有一个同时发展的内部区分。”<sup>[83]</sup>我国法院内部的权力系统在分化的同时,却并未形成相应的职能区分与职权界限,反而是各种职权高度混同,实质交叉。这反映在审判权与审判管理权、审判监督权的关系上便是没有厘清它们各自的权力边界与职责范围:要么是审判权被审判管理权与审判监督权所侵蚀甚至替代,以致沦为其附庸;要么是审判管理权与审判监督权无法有效、合理地监督与规范审判权,从而被边缘化。“近十年来,我国司法改革虽然不同程度地触及这一现象,但由于其涉及如何理解我国司法独立以及司法权的行使方式等深层次问题,因而对此不仅认识上分歧较大,在实践上也几经反复。”<sup>[84]</sup>可以说,自“一五纲要”实施以来法院内部的权力结构虽然历经调整,但始终没有形成合理的权力关系结构,审判权与审判管理监督职权的博弈也从未停止。在笔者看来,我国法院审判权运行存在的很多问题,在很大程度上都与此紧密相关。本轮司法改革在进一步确立审判权中心地位、下放审判权的同时,试图通过制度建构的方式明确审判权与审判管理监督权的职责定位、权限范围与行为边界。这些改革举措不仅为完善法院内部权力结构与健全监督制约机制奠定了坚实的制度基础,也为合理构建审判权与审判管理权、审判监督权的关系聚集了相当的制度资源。然而,由于司法逻辑与行政逻辑在法院内部尚未得到明确区分,审判事务与司法行政事务混同,再加上本轮司法改革所推行的改革举措在制度的细密性与完备性上存在一定缺憾,很多体制难题与制度困扰并未得到破解。这些不足其实就是审判权与审判管理权、审判监督权关系合理构建的努力方向。

在我国目前的制度条件下,重塑审判权与审判管理权、审判监督权的关系远非只是就事论事、孤立的制度建构问题,它牵涉法院制度改革的很多方面,各种影响它们关系的体制与机制因素更是彼此勾连,错综复杂。这使得审判权与审判管理权、审判监督权的关系构建具有很强的复杂性

---

[81] 吉林省高级人民法院是全国最早探索建立院庭长审判监督管理履职评价工作机制的法院,目前也有其他法院建立了类似机制。参见王洁瑜、常非凡:《“三维”叠加发力,职责落地落实——吉林法院院庭长审判监督管理的创新之道》,载《人民法院报》2020年7月13日,第1版。2020年8月最高人民法院印发《关于深化司法责任制综合配套改革的实施意见》正式提出:“各级人民法院应当将履行审判监督管理职责情况、分管领域审判质效总体情况,作为院庭长综合考核评价的重要内容。”这意味着这一制度已得到最高人民法院的认可,并将在全国法院系统推广。

[82] 韩志明:《监督权的制度逻辑、内在贫困和建构维度》,载《华东经济管理》2010年第3期,第123页。

[83] [德] 尼克拉斯·卢曼:《社会的法律》,郑伊倩译,人民出版社2009年版,第156页。

[84] 顾培东:《能动司法若干问题研究》,载《中国法学》2010年第4期,第26页。

甚至是不确定性,需要与其他改革如法官制度改革、审判委员会制度改革、法院人财物改革等协同推进,甚至需要以这些改革作为支持或前提。这意味着审判权与审判管理权、审判监督权的关系构建会受其他改革进程与效果的影响,从而也决定了这必然是一个长期的过程,未来很长一段时间都将处于“改革的路上”。最后,笔者还想指出的是,尽管包括改革决策者在内的社会各界都认可审判权应处于主体地位,并主张充分释放审判权的自主空间,但在目前法官数量庞大、各种制度规范对机会主义司法约束有限的现实下,无论社会各界有着何等主观愿望,也不管法官独立在理论上多么绚丽,审判管理监督的具体实践很难完全甚或根本不可能放弃对审判权的制约。这是在处理审判权与审判管理权、审判监督权关系时无法回避的。正如络德睦所言:“法律仅仅存在于具体的历史与政治情形中,不可能脱离它们而对其进行独立评估。”<sup>[85]</sup>因此,立足于现有制度条件以及对审判独立/法官独立的本源性解释,促成法院内部权力配置的合理化与不同权力运行的明确性可以作为审判权与审判管理权、审判监督权关系构建的短期妥协方案。即便如此,也需要重申,审判管理权与审判监督权是衍生、从属于审判权的辅助权能,不能因为需要对审判活动进行管理 & 监督而妨碍审判权独立行使,更不能超越或取代审判权。

---

**Abstract** How to reasonably construct the relationship among judicial power, judicial management power and judicial supervision power is the key issue in the reform of judicial power operation mechanism. In order to form a reasonable relationship among the above three powers, it is necessary to strictly differentiate between the administrative logic and the judicial logic of court organization from the institutional level, based on the existing problems of judicial power operation, and on the objective evaluation of the bureaucratic organization structure of the court, compound power structure within the court, as well as the authority disposition of the court's chief judge and head of the division, then to clarify the authority position of judicial power and judicial supervision power, improve the authority's division scope and execution procedure, and construct the related mechanism of opposite-restricting judicial management power and judicial supervision power by judicial power. Only in this way can the reasonable relationship among judicial power, judicial management power and judicial supervision power be constructed.

**Keywords** Judicial Power Operation Mechanism, Judicial Power, Power Structure, Relationship Construction

---

(责任编辑:林喜芬)

---

<sup>[85]</sup> [美] 络德睦:《法律东方主义:中国、美国与现代法》,魏磊杰译,中国政法大学出版社2016年版,第21页。