司法改革背景下法院院庭长办案制度实践调查

冯 之 东
(最高人民法院 中国应用法学研究所,北京 100745;中国社科院 法学所,北京 100732)

[摘 要] 院庭长办案制度,是一项长期以来受到最高司法机关重视并持续进行具体规划的重要制度,但始终落实不力。特别是伴随着新一轮司法改革及其法官员额制改革的推进,其中的问题暴露得更加明显。在对"一五改革"至"四五改革"以来有关院庭长办案的制度文本和制度实践进行分析的基础上,结合对法官员额制改革实践的探讨,来分析院庭长办案制度落实不力的主客观原因。最终从改良制度设计、强化制度认同感、修正法官员额制改革实践和加快法院内设机构改革等方面入手,就成为提升院庭长办案制度效应的重要举措。

[关键词] 司法改革; 院庭长办案; 法官员额制
[中图分类号] D926.2 [文献标识码] A [文章编号] 1673-0755(2017)05-0032-16

一 问题的提出

对于中国法院系统,特别是对于审判工作而言,"院庭长办案"绝非什么新话题。早在 20 世纪 60 年代,就有司法界前辈为践行这一制度而鼓与呼①。作为集"办案法官"与"行政领导"于一身的结合体,院长与庭长在法院系统扮演着极其重要的角色,也发挥着极其特殊的作用。特别是院庭长通常都是素质较高、能力较强、审判业务比较精良、审判经验比较丰富的资深法官,是毋庸置疑的法院优质审判资源,必须给予充分利用。

然而,自法院系统"一五改革"启动以来,直到如今伴随着"司法责任制"和"法官员额制"等主体性改革举措渐次展开而日趋深化的"四五改革"②,尽管在最高人民法院(以下简称"最高法")和各省级高院以及试点法院有关改革的规范性文件中,都将"院庭长办案"制度作为重要改革举措并提出具体工作要求,但其落实状况相较于改革预期而言,却始终存在着反差。特别是在新近召开的 2017 年中央政法工作会议上,改革决策层已经明确批评了依旧存在于新一轮司法改革进程中的这一类现象③。可以肯定的是,这种反差如果不能尽快消除,所谓更好履行院庭长审判监督职能、落实审判责任制度乃至提升司法公信力等新一轮司法改革所设定的一系列改革预期都必然会受到影响。因为在众多的改革举措中,院庭长办案可能是为数不多可立竿见影的"规定动作"。这对凝聚人心,鼓舞士气,尤其是提振一线法官对司法改革的信心更是意义重大。

那么,究竟是什么原因造成了这种反差的长期存在?如何从制度设计和制度实践的层面,尽快消除这种反差及其影响?无论是对于理论界还是实务界,这都是必须面对和解决的问题。因此,笔者于本文再提旧事,既有从理论层面研究分析这一制度及其现实状况的目的,更有以理论分析为基础、从实务层面尝试解决实际问题的考虑。鉴于近年来已有多位实务界人士撰文论述院庭长办案制度,并对该项制度所具有的诸如"充分利用优质审判资源、缓解案多人少现实矛盾,发挥办案示范指导功能,提升司法公信和司法权威"等特定功能的讨论,也有基本一致的结论[1-6]。鉴于此,出于对既有文献的尊重,笔者结合法官员额制改革,只就"一五改革"至"四五改革"以来有关院庭长办案的制度文本和制度实践进行梳理,并分析院庭长办案制度落实不力的原因,最终在既有文献所提完善措施的基础上,试图提出能够进一步强化该项制度效应的其他建议。

二 "四五改革"之前院庭长办案制度的文本和实践

实际上,最高法长期以来就持续通过规范性文件对落实"院庭长办案"制度进行具体要求。那么,这一系列要求都涵盖了哪些具体内容?落实情况如

[收稿日期] 2017-09-07
[作者简介] 冯之东(1976-),男,甘肃靖远人,最高人民法院中国应用法学研究所与中国社科院法学所联合培养博士后。

何?有哪些影响制度落实效果的具体因素?笔者先就“四五改革”之前的状况做一梳理。

(一)踌躇满志——“一五改革”的情形

早在 1999 年,最高法《人民法院五年改革纲要(1999-2003)》(即《一五改革纲要》)就正式作出规定,“推行院长、副院长和庭长、副庭长参加合议庭担任审判长审理案件的做法。各级人民法院应结合本院的实际情况,对院长、副院长、庭长、副庭长担任审判长审理案件提出明确要求”④。笔者以为,之所以能够针对院庭长办案提出要求,主要还是因为对于独任法官、合议庭以及院庭长在法院审判工作的职能定位发生了根本性的变化。

自 20 世纪 70 年代末我国审判制度恢复之后,法院内部长期实施的“院庭长审批案件”制度,在限制广大法官办案自主权的同时,也使得院庭长的日常工作量日益繁重。但自“一五改革”开始,在“还权于合议庭”这一基本改革取向的主导下,除了法律规定应当由审判委员会讨论决定以及合议庭主动提交审判委员会讨论的重大疑难复杂案件之外,其他案件都由合议庭或独任法官自行依法裁决。尽管这其中有些改革要求在审判实践中并没有完全落实到位,但对合议庭及独任法官的“还权”或“放权”,成为当时各级法院的普遍做法。

在笔者看来,最高法之所以采取这样的改革举措,意在实现两个基本目标:第一,确保独任法官与合议庭依法独立行使审判权,切实解决“审者不判、判者不审”的突出问题。第二,从根本上将院庭长从审批案件等大量司法行政性事务中“解放”出来,使其科学履行审判管理和审判监督职能,特别是通过亲自审理案件,强化优质审判资源的示范指导效应。即便是从今天的制度设计和司法理念出发,最高法当时的这一举措,也是值得肯定的。也正是在此改革精神的主导下,当时的一些法院就已将推行院庭长办案制度作为法院改革的一项重要举措来抓,力图改变过去“院庭长脱离审判一线、幕后裁判”的做法,较好地整合利用了审判人力资源,强化院庭长对重大、疑难、复杂案件的办理,借此进一步强化院庭长对审判运行机制改革的身体力行[7]。有些法院甚至还明确了院庭长办案的具体数量比例和案件类型,将办案工作与“评先选优”、“考核考评”等一系列法院内部的核心利益挂钩,以此来强化院庭长制度的目标责任管理[8]。可以说,这些措施的确也有助于提高院庭长审判工作决策的科学性和针对性,而且也确实提升了法院整体审判工作质量[9]。

(二)“反复”抑或“调整”——“二五改革”的状况

“一五改革”尚未结束,最高法于 2002 年出台新规定,尽管还是强调院庭长“不得改变合议庭的评议结论”,但却明确规定院庭长“可以对合议庭的评议意见和制作的裁判文书进行审核”⑤。很显然,从“审批”改为“审核”,法院下放给合议庭和独任法官的权力在一定程度上又被收回了,院庭长刚刚宽松的时间又重新变得紧张起来,“亲自办案”的要求及其落实也再次被搁置。这既可以被看作改革进程中“时而下放权力、时而回收权力”这样的反复,更可以被视为基于客观情势而做的必要“调整”。

引发这一情况的因素很多,但其中核心的两点原因是:第一,由于监督和管理机制不健全,在普遍放权、还权于合议庭和独任法官、强化其裁判权,并弱化院庭长审批权的同时,法院的案件审判质量每况愈下。第二,伴随着我国经济社会的高速发展,涌向法院的纠纷日益复杂,即便院庭长们完全放权,合议庭或独任法官还是会把问题和矛盾引向院庭长或审判委员会,这就迫使院庭长以及审判委员会不得不更多地通过审核甚至审批的方式进行监督和管理,甚至直接介入某些特定案件的实体处理。其实话又说回来,面对繁重的内部审判任务与复杂的外部社会需求,法院的确无法坦然面对“权力在法官、压力在法院、责任在院庭长”这样的局面[10]。可以说,在这一过程中,改革的“双刃剑”效应显现得淋漓尽致。

当然,难能可贵的是,尽管有这样的“反复”,但最高法的改革追求基本未变。最高法 2005 年发布的《关于增强司法能力提高司法水平的若干意见》进一步规定:“要加强干部管理制度建设,建立和落实好院、庭长办案制度,积极探索保障院、庭长办案的审判组织和运行机制保障办法,确定院、庭长每年直接参加合议庭办案数量的硬指标,并列入岗位目标考核的重要内容,各级领导干部尤其是院、庭长必须排除一切困难和干扰,切实承担起审判职责。”⑥很显然,在这一规范性文本中,有关院庭长办案工作,已经不再是笼统的、宣示性的改革要求了,而是已从制度建设的角度,初步涉及到事关院庭长办案的审判组织、数量指标、保障办法和考核评价等重要环节。应该说,这都极具积极意义。紧接着,最高法

2005 年发布的《人民法院第二个五年改革纲要(2004-2008)》(即《二五改革纲要》)在继续突出合议庭作用的同时,再次重申要“强化院长、副院长、庭长、副庭长的审判职责”,再次强调“院长、副院长、庭长、副庭长应当参加合议庭审理案件”⑦。最高法更是于 2007 年专门出台《关于完善院长、副院长、庭长、副庭长参加合议庭审理案件制度的若干意见》,再次重申各级法院“院长、副院长、庭长、副庭长除参加审判委员会审理案件以外,每年都应当参加合议庭或者担任独任法官审理案件”⑧。

可以看到,2005 年先后出台的两份规范性文件,都是旨在建构符合司法规律的审判权运行机制、以提升整体司法工作能力的综合性文本,而关于“院庭长办案”的制度要求,只是其中的一项内容。但 2007 年出台的规范性文件,则是就“院庭长办案”这一制度的专项性文本,在短短的 8 个条文中,涉及到院庭长办案的目标宗旨、案件类型、数量标准、权利责任和考评监督等多个方面的内容⑨。从“综合性文件”到“专门性文件”,可以说,就文本意义而言,最高法对于院庭长办案提出了越来越严格、越来越具体的制度性要求。

然而,遗憾的是,在审判实践中,上述规范性文件的基本精神并未贯彻落实到位,院庭长办案更多地还是流于形式,甚至呈现出越来越稀松的现实状态,笔者所在的 G 省省会 L 市两级共 9 家法院 2005-2007 年的院庭长办案情况就说明了这一点。

表 1 G 省 L 市两级法院 2005-2007 年院庭长办案情况⑩

人员及结案数 / 年份	院长人数/结案总数/人均结案数	副院长人数/结案总数/人均结案数	庭长人数/结案总数/占全院结案数比重/人均结案数	副庭长人数/结案数/人均结案数	院庭长总数/占全院法官总数比重/院庭长结案总数/占全院结案数比重/院庭长人均结案数	全院法官总数/全院结案总数/人均结案数
2005	9/6/0.7	35/40/1.1	76/308/1.66%/4.1	104/5020/48.3	224/43.2%/5374/29.0%/24.0	519/18518/35.7
2006	9/5/0.6↓	34*/33/0.9↓	76/305/1.50%↓/4.0↓	104/5409/52.0↑	223/43.1%/5752↑/28.3%↓/25.8↑	518/20306/39.2
2007	9/6/0.7↑	34/37/1.1↑	76/311/1.35%↓/4.1↑	104/6011/57.8↑	223/43.1%/6365↑/27.7%↓/28.5↑	518/23015/44.4

备注:*2006 年,基层法院一名副院长调离,相对于 2005 年,副院长人数由 35 人降至 34 人;与此相应,院庭长总人数和全院法官总数均减少 1 人,分别降至 223 人和 518 人。

表 1 显示,在 2005-2007 这 3 年中,L 市两级法院的院庭长共计 224(后降至 223)人,在总共 519(后降至 518)名审判人员中,占比高达 43.2%(后将至 43.1%)。看似院庭长结案总数一直在上升(5374→5752→6365);而人均结案数也逐年递增(24.0→25.8→28.5),但这实际上还是依靠本就是办案主力的副庭长逐年增加的工作量(结案总数:5020→5409→6011),特别是人均结案数这一变量来拉动(48.3→52.0→57.8,均高于同期全院法官人均结案数:35.7→39.2→44.4)。在两级法院案件总数和人均结案数逐年攀升的背景下,院长、副院长、庭长的人均结案数却始终徘徊不前,院庭长结案总数占比更是逐年下降(29.0%→28.3%→27.7%),甚至于连庭长结案总数占比也呈现出下降趋势(1.66%→1.50%→1.35%)。总体而言,院庭长办案情况难以令人满意。

(三)每况愈下——“三五改革”的情况

笔者在长期调研中了解到,在法院系统“二五改革”前后,基于相关规范性文件的出台,一般情况下,院长、副院长,一年到头还能够象征性办理几件诸如交通肇事这样的简单案件;至于庭长特别是副庭长,本来就是办案的主力,对这项制度的落实自不在话下。但是,随着时间的推移,不论是院长、副院长办理的案件数,还是办案院长、副院长的人数,都是“王小二过年——一年不如一年”,彻底地将这项工作变成了一件“做样子、走形式,而且都彼此心照不宣”的事情;有些院庭长特别是院领导,多年以来未曾办理一件案子,连“样子”都不愿做。笔者在对 G 省 Z 市中院的调研中发现,从 2011 年至 2013 年,该院的院庭长办案工作就很不理想。

表 2　G 省 Z 市中级法院 2011-2013 年院庭长办案情况

人员 / 年份	院长结案数	副院长 5 人结案数及人均结案数	专委 2 人结案数及人均结案数	庭长 11 人结案数及人均结案数	副庭长 14 人结案数及人均结案数	院庭长 33 人结案总数及人均结案数	全院 86 名法官结案总数及人均结案数
2011	0	3/0.6	14/7	254/23.1	1023/73.1	1294/39.2	7710/89.7
2012	0	4/0.8	9/4.5	343/31.2	1198/92.2▲	1754/54.8★	8915/107.4■
2013	0	6/1.2	13/6.5	430/39.1	1475/113.5	1924/60.1▼	11216/135.1●

备注:2012 年,▲该院一名副庭长调离,由 14 人降至 13 人。因此,★该院院庭长人数由 33 人降至 32 人。加之,■该院 2 名法官辞职,因此,全院法官人数由 86 人降至 83 人。

2013 年,▼全院院庭长人数依然为 32 人。●全院法官人数依然为 83 人。

由表2可以看到,从2011至2013年的3年期间,在全院法官人数不断减少的情况下,该院院长没有办结任何案件,考虑到繁杂的行政事务,院长不办案尚情有可原。但在院领导中,副院长的结案数也是微乎其微,只有审判委员会的专委办结了几个案子,这实在是说不过去。当然,作为办案主力的副庭长,其结案数还比较接近全院人均结案数。可以说,这种状况不仅存在于 G 省 Z 市中级法院,在全国也具有普遍性[11]。毫无疑问,地方法院这种"上有政策、下有对策"的表现当然令人失望,然而,最高法在此问题上的"无为而治"则更令人感到困惑。最高法对地方法院贯彻落实制度要求如此不力的突出问题,不可能一无所知,但却自始至终都没有采取行之有效的举措来改变这一现状(当然,也受制于一些客观因素)。即便是在最高法 2009 年出台的《人民法院第三个五年改革纲要(2009-2013)》(即《三五改革纲要》)中,尽管也强调审判监督和审判管理,依然重申院庭长办案,但也只是笼统地要求"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"。除此之外,再无其他规定⑪。而 2013 年最高法《关于审判权运行机制改革试点方案》规定的"将副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长直接编入合议庭并担任审判长",不但忽略了"院长",而且这一规定也只是为了解决"一个审判庭内设有多个合议庭"而产生的相应问题,并非出于院庭长办案的考虑⑫。透过这两个文本可以看到,最高法对于"院庭长办案"的制度性要求,不但没有强化,反而是有所弱化。笔者以为,前述那种最高审判机关"言者谆谆"、地方审判机关"听者藐藐"的状况,可能极大地伤害了制度设计本身及其制度设计者。因为,从制度功能主义的视角来看,制度的成效高低,往往是一项制度能否得以延续或被强化的主要原因。

三　对当下"四五改革"院庭长办案问题的分析

由上文可知,院庭长办案制度在"一五改革"到"三五改革"期间落实得并不理想。那么,当下的"四五改革"能否实现改观呢?

(一)非比寻常的四五改革

1.不同以往:改革的背景、层级和内容

就改革背景而言,执政党最高决策层在十八大、十八届三中全会、十八届四中全会等一系列最高决策平台上,无一例外地强调进一步深化司法体制改革的重大战略部署⑬。可以说,法院司法改革面临着"前所未有的重大历史机遇"⑭。

就改革层级而言,此前的三个"五年改革"均由最高法独自规划部署推进,改革进程中遇到的突出问题,须由最高法依托于其在当下中国政治体制架构和公权格局中人所共知的现实地位,去独自协调解决。显而易见,这是纯粹的法院系统内部改革,改革成效可想而知。与此不同,新一轮司法改革由"中央深改组"统一安排部署,由中央政法委具体牵头组织推进,有关司法改革的指导性文本,均由中央深改组审查通过后发布实施。而"四五改革"就是最高决策层全面深化司法体制改革这一重大战略部署的重要组成部分,绝非最高法的独角戏。显然,这是一轮更加强调并突出"中央主导"和"整体推进"的司法改革。

就改革内容而言,此前的三个"五年改革"主要还是局限于审判组织、审判方式等法院内部以工作机制为主线的"修修补补"。与此不同,"四五改革"在继续深化上述改革的基础上,又涵盖了司法管辖制度、诉讼制度、人财物统管、司法人员分类管理、司法职务序列和工资制度等多个涉及法院以外不同领域的重大变革⑮。正所谓"改的是体制机制,动的是利益格局,伤筋动骨在所难免"[12]。

2.与院庭长办案制度密切相关的改革举措——法官员额制改革

在内容丰富的新一轮司法改革中,与院庭长办案制度密切相关的是"法官员额制改革"⑯。简单地讲,"法官员额制"就是在采用不同于普通公务员管

理模式的基础上,选拔最优秀的法官进入员额,依托于优厚的职业保障和独立的审判权力,建立以法官为中心、以服务审判工作为重心的新型审判团队,进而实现法官的正规化、专业化、职业化,从而保障审判队伍的公正高效权威[13-15]。因此,就制度安排的本质而言,法官员额制就是一项依循司法规律配置司法人力资源、涉及利益再分配和工作机制再调整的重要制度,是我国司法人事制度的一场革命[12]。

改革之前,全国法院系统共有 19.88 万工作人员具有审判员、助理审判员即法官身份⑰,但是受制于各种历史因素和现实条件,在这一职业群体中,有的审判经验不足,有的综合素质较差,相当一部分人并不具备独立审案并独立担责的能力。这就势必造成部分法官试图分散责任、推诿责任、规避责任的情况,进而影响到审判权的公正高效权威运行。因此,不改革我国现行的法官制度,所谓"牢牢牵住司法责任制这一司法改革的牛鼻子",就必然成为一句空话。正是基于这一重要因素,新一轮司法改革才正式提出并强力推进"法官员额制"改革,就是要从现有司法人员中遴选出优秀人员成为员额法官,打造高素质的审判队伍,以提高司法质量、司法效率和司法公信力。

从法官员额制的基本预期出发,可以看到,科学确定进入员额的条件、标准和程序,确保员额法官的最优化,就成为员额制改革的重中之重。因此,最高决策层要求法官员额制改革必须以省为单位,"以案定额",法官员额必须严格控制在以中央政法专项编制⑱为基数的 39%以内⑲。可以看到,这一制度安排的初衷就是,确保法官数量与案件数量相匹配,避免案多人少、忙闲不均;确保审判辅助人员数量与法官数量相对应,减少法官事务性工作负担;确保优秀法官集中在审判一线,压缩"不办案的法官"比例。因此,尽管进入员额的法官少了,但由于法官和审判辅助人员等人力资源均被配置到办案一线,实际办案人数只增不减,案多人少矛盾会得到缓解。因此,在决策层看来,员额比例能否从严控制,直接关系到司法人员分类管理改革的成败,影响改革的全局⑳。而且改革试点初期,员额比例还要留有余地,为暂未入额的优秀人才留下空间。员额比例适当向基层和案件较多的法院倾斜,进一步缓解案多人少矛盾。

通过观察以上制度设计可以发现,员额制改革必然产生两个基本效应或曰要求:第一,依法本已具有法官资格的一大批审判员、助理审判员,必然无法进入法官员额。第二,凡是进入员额的法官必须办案,作为优质审判资源的院庭长更是责无旁贷,否则案多人少的突出问题将无从解决。

以 G 省 Z 市中级法院为例,该院现有政法专项编制 95 名,其中法官 62 人。首次员额法官数量控制在中央政法专项编制的 39%以内,并在这 39%的范围内预留 20%的员额,即按照 95 名中央政法专项编制的 31.2%这一比例,来核定首次入额法官数。最终原有 62 名法官中的 30 人进入员额,而另外没能进入员额的 32 人中,有 25 人被转为法官助理,7 人则被调整到非审判岗位。员额制改革之前,这 62 人都具有法官身份;员额制改革之后,有些人成为了入额法官,有些人则成为了审判辅助人员,有些人甚至失去了办案权。

就制度设计而言,这其中的重大差异就在于办案的权力和责任以及相应的职业保障。首先,入额法官必须享受与办案权责相对应的薪酬。在此问题上,改革决策层的决心很大,明确要求根据审判工作特点,完善职业保障,实行法官单独职务序列,并建立与之配套的薪酬制度㉑。具体而言,也就是俗称为"522"的提薪标准,即法院内部是"三类人员、两种待遇":员额法官的工资收入高于当地其他公务员 50%,司法辅助人员和司法行政人员的工资收入均高于当地其他公务员 20%㉒。其次,入额法官必须办案并承担"坐堂问案、拍板定案"的办案责任,真正实现让"审理者裁判、由裁判者负责"㉓。显然,法官员额制的制度设计从根本上体现了新一轮司法改革的基本价值取向,即建构法官"权责利相统一"的平衡机制。

那么,改革决策层的实践效果究竟如何呢?特别是包括院庭长在内的入额法官必须办案这一基本制度要求能否实现呢?

(二)"四五改革"院庭长办案制度实践中的突出问题

由于前期的历史欠账,更由于员额制改革的基本要求,有效落实院庭长办案制度的重担压在了"四五改革"之上。借助于绝佳的历史良机,最高法《四五改革纲要》明确规定"完善院、庭长、审判委员会委员担任审判长参加合议庭审理案件的工作机制"㉔。最高法《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》(以下简称:最高法《责任制意见》)也对院庭长办案的数量和类型进行了原则性的规定㉕。相

对于这些较为笼统抽象的基本要求,作为规定院庭长办案的专门性文件,最高法于 2017 年 4 月出台的《关于加强各级人民法院院庭长办理案件工作的意见(试行)》(以下简称:最高法《院庭长办案意见》),关于办案数量和办案类型的规定更为详细和具体,而且还涉及到了对院庭长办案工作进行监督、考评和问责的相关环节[26]。应该说,宏观层面的制度设计已基本到位。

然而,囿于根深蒂固的历史遗留因素的负面作用(后文将加以叙述),从工作理念到工作机制都已成积重难返之势;加之最高法《院庭长办案意见》新近出台,制度效应在短期内还难以显现,更谈不上充分显现,以至于当下的制度实践状况也无法让人乐观起来。甚至可以说,相对于"四五改革"的宏大理想和良好制度预期,现实中的院庭长办案状况则更令人忧心。笔者于 2016 年年底先后调研了 S 市与 G 省的法院系统。就地域而言,其分别位于东部沿海发达地区和西部内陆欠发达地区;就法院审级而言,既包括案件数量适中的中级法院,也包括案多人少问题相对突出的基层法院;就改革进度而言,既有改革推进两年有余、已经形成一定成熟经验甚至上升为制度的第一批试点法院,又有改革刚刚启动不久、主体工作都在尝试摸索之中的第三批试点法院[27]。尽管有上述一系列重大差异,但在落实院庭长办案制度的问题上,竟然呈现出大同小异的现状。

1.相对于改革预期的办案数量严重不足

客观地讲,"四五改革"启动后的院庭长办案数量在纵向上还是有提升的。案多人少问题突出的 S 市法院系统,就可以证明这一点。

表 3　S 市法院系统近 3 年院庭长办案情况

结案数 / 时间	院庭长结案总数	同比增幅	院长、副院长、专委结案数	同比增幅	庭长、副庭长结案数	同比增幅
2014 年	45142 件	22.31%	105 件	-1.26%	92670 件	8.34%
2015 年	68345 件	51.40%	775 件	638.12%	102095 件	10.17%
2016 年	120258 件	75.96%	883 件	13.94%	119440 件	16.99%

表 3 显示,作为改革排头兵的 S 市法院系统,近 3 年的院庭长结案总数纵向上增幅很大(45142→68345→120258),特别是院长、副院长(含专委)的结案数更是呈几何级数增长(105→775→883)。尽管如此,但相较于"四五改革"的总体预期和全院办案情况而言,院庭长办案数量在横向方面的差距还是显露无疑。

表 4　G 省 B 市中级法院 2016 年 1-10 月院庭长入额及办案情况

人员 / 项目	全院总体情况	院庭长总体情况	院长、副院长、专委	庭长副庭长	庭长	副庭长	其他入额法官
入额数	47	38	8	30	12	18	9
入额占比	—	80.85%	17.02%	63.83%	25.53%	38.30%	19.15%
结案总数	2645	1518	79	1439	259	1180	1127
结案占比	—	57.39%	2.99%	54.40%	9.79%	44.61%	42.61%
人均结案	56.3	39.9	9.9	48.0	21.6	65.5	125.2

作为新一轮司法改革第三批试点的 G 省 B 市中级法院位于革命老区,其办案数量和办案压力在 G 省均位居中游。表 4 显示,该法院入额法官中院庭长占比太高,达到 80.85%。好在院庭长人均结案数还比较接近全院人均结案数;而其他入额法官人均结案数也在合理区间。在作为办案主力的副庭长人均结案数高于全院人均结案数的同时,庭长人均结案数相对而言也不算低。然而,在案件数量相对较多的 G 省 N 市 J 区法院,就完全是另外一种情形了。N 市是 G 省的省会城市,J 区更是省委、省政府所在的"首善之区",案件数量和办案压力在 G 省首屈一指。

表 5 G 省 N 市 J 区法院 2016 年 1-11 月院庭长入额及办案情况

人员 项目	全院 情况	院庭长 总体情况	院长、副院长、 专委	庭长 副庭长	庭长	副庭长	其他 入额法官
入额数	37	32	4	28	10	18	5
入额占比	—	86.49%	10.81%	75.68%	27.03%	48.65%	13.51%
结案总数	7914	3878	39	3839	727	3112	4036
结案占比	—	49.01%	0.50%	48.51	9.19%	39.32%	50.99%
人均结案	213.9	121.2	9.8	137.1	21.6	172.9	807.2

表 5 显示,作为新一轮司法改革第三批试点的 J 区法院,其存在的突出问题同样是入额法官中,院庭长占比太高,达到 86.49%。更为糟糕的是,在如此之高的入额占比之下,院庭长结案占比却只有 49.01%,作为办案主力的副庭长人均结案数还要低于全院人均结案数。而庭长结案数只有全院人均结案数的 1/10。当然,这其中最刺眼的数据是,在全院 37 名员额法官中,除 32 名院庭长之外的其他 5 名入额法官,办结了 4036 件案件,人均 807.2 件。很显然,这本身就是一个不但违背司法规律、而且也根本不符合 G 省审判工作实际、令人瞠目结舌的数字。对此“异状”,后文再做分析。

以上两家法院因改革启动不久,改革经验必然不够成熟,改革实践中对于中央顶层设计中有关院庭长办案的精神落实得必然不够到位。那么,案多人少问题相当突出、作为第一批试点单位的 S 市 P 区法院,情况会不会有所改观呢?

表 6 S 市 P 区法院 2016 年 1-10 月院庭长入额及办案情况

人员 项目	全院 情况	院庭长 总体情况	院长、副院长、 专委	庭长 副庭长	庭长	副庭长	其他 入额法官
入额数	259	69	9	60	22	38	190
入额占比	—	26.64%	3.47%	23.17%	8.50%	14.67%	73.36%
结案总数	106639	21887	23	21864	2406	19458	84752
结案占比	—	20.52%	2.01%	18.51%	2.26%	18.25%	79.48%
人均结案	411.7	317.2	2.5	364.4	109.4	512.1	446.1

表 6 显示,作为新一轮司法改革排头兵的 S 市 P 区法院,成绩与问题一样突出。可喜的一面是,相对于全院而言,院庭长入额占比只有 26.64%,而结案占比也达到 20.52%,二者偏离不大。作为办案主力的副庭长人均结案数既略高于院庭长之外入额法官的人均结案数,也高于全院人均结案数,且幅度在合理区间之内。但令人担忧的一面是,院长、副院长(含专委)等院领导办案实在太少,堂堂 9 名法院精英,却只办理了 23 件案件,实在说不过去。

通过分析上述几家法院的相关数据,可以看到,院庭长在员额法官中占比畸高、办案畸少所引发的突出问题表现在以下几个方面:

第一,部分优质审判资源无法进入员额。除 S 市 P 区法院尚在合理区间之内外,总体上,都存在这个问题。由于大量的院庭长占用了有限的员额,导致很多想办案、能办案的审判人员无法进入员额。说得轻一点,办案力量被削弱了;说得重一点,法官员额制从一项旨在缓解案多人少的制度,被扭曲成了一项加剧案多人少的制度。同时,它又引申出另一个无法回避的问题:“入额”到底意味着什么?是办理更多的案件并相应承担更多的责任,还是获得更多的利益?中央的改革精神很明确,进入员额的法官必须在司法一线办案。担任法院领导职务的法官办案要达到一定数量[28]。可见,问题的关键并不在于法院的院庭长能否入额:院庭长入额,完全符合中央有关员额制改革的基本规定;问题的关键在于:院庭长既然要入额,就必须遵循统一的法官选任标准和科学严谨的选任程序,经过法官遴选委员会的专业把关,并及时进行“充分”的公示[29],否则,就没有公信力;同时,又要办理一定数量的案件,特别是办理一些重大疑难复杂案件。如果只入额,但不办(大)案或少办(大)案,那就从根本上违背了员额制法官的基本定位。

第二,普通入额法官不堪重负,案件质量难以保证。由于大量员额被院庭长挤占,屈指可数的普通法官入额后承担了过于繁重的办案任务,不但严重

透支了有限的办案激情和能量,也给憧憬着入额的非员额法官蒙上了可怕的阴影,更因为这种“小马拉大车”的工作模式为办案质量的下降埋下了伏笔。而且,总体而言,领导干部入额后,为了应付差事凑数字,虽然没有人敢于公开不办理案件,但依然存在“委托办案”“挂名办案”等“伪”办案现象。这种“巧取豪夺”、变相占有他人劳动成果的恶劣做法,对于本就不堪重负的其他法官无异于雪上加霜,以至于怨声载道[16]。同时,这也严重损害了院庭长的权威和公信力,从根本上与“发挥院庭长示范指导作用、提升全院办案能力”的制度预期背道而驰。

第三,未入额审判人员被严重违规使用。前述 G 省 N 市 J 区法院院庭长之外的 5 名法官,人均结案 807.2 件的畸形办案量,从侧面暴露出一个普遍存在的问题:由于院庭长在员额法官中占比畸高、在全院办案数量中占比畸低,以至于在已经实施员额制改革的试点法院,大量未入额法官在过渡时期都被严重过度使用。尽管中央允许未入员额、现被转为审判辅助人员但本已具有法官资格的人员,可协助入额法官办案。但是,从制度设计本身出发,“协助办案”,只能理解为从事法官助理的工作,或作为承办人办理一些独任审理的简易程序案件,且其所办案件仍需庭长审核把关,办案人员与庭长对各自意见负责。可以想见,中央之所以这样考虑,是由于相当一部分未入额法官是法院的优质审判资源,虽然暂未入额,但对于将来入额普遍保有较高预期。通过继续办案,不仅可为将来入额奠定坚实基础,也能继续保持职业法官尊荣感。同时,因为员额制改革减少了法官绝对数量,如果禁止未入额但仍然具有审判职称的人员办案,在审判权运行机制尚未健全、辅助人员配置尚不到位的情况下,显然无法应对巨大的办案压力。因此,就寄希望于这种做法,以最大限度调动暂未入额法官的工作积极性,稳定队伍,减少改革阻力,确保改革平稳过渡;同时,缓解目前法院案多人少的现实困境。当然,在改革过渡期结束后,随着审判权运行机制、审判责任制度、法官保障制度等改革措施的逐步完善,最终还要按照责权利一致原则完全实现员额内法官依法行使审判权的改革目标[30]。

然而,现实情况没有那么简单。笔者调研发现,相当一部分地区政策上将未入额法官归为审判辅助人员,但如何辅助办案缺乏跟进配套措施,实际上仍按原有办案模式继续办案。在一些法院,未入额法官远非什么“协助”办案,而是承办院内大量案件、名副其实的办案主力,包括参与办理很多适用普通程序而非简易程序的案件,只不过不能担任审判长,且需院庭长对案件审核把关。但有的甚至也直接签发法律文书。至于其薪酬待遇,则要略高于同为审判辅助人员的其他法官助理和书记员,但要远低于入额法官。一些地方未入额法官主要是任职年限不符合入额要求的助理审判员,对后续入额抱有很大期望,愿意参与办案,但也表示“同工不同酬”会导致心理不平衡。除了这一“同工不同酬、权责利不对等”的问题之外,另一个突出问题是,各地普遍承受着因消化未入额法官所产生的巨大压力,对“过渡期”的认识比较混乱,对未入额法官继续办案如何落实责任制采取回避态度。未入额法官如果在后续法官遴选中无法如期入额,不仅会对队伍稳定产生一定冲击,也会对审判队伍的可持续发展产生重大影响。更严重的问题也就因此而产生了:允许未入额法官办案的做法,如果持续下去,是否会导致员额制改革和责任制改革呈现“两张皮”的境况?是否最终会架空审判责任制改革?

2.院庭长“办案质量”[31]亟待提升

相对于院庭长办案数量同改革预期之间的差距,院庭长在办案“质量”上的提升空间就更大了。从院庭长办案这一制度设计出发,其实它更侧重于追求办案“质量”,而非办案“数量”。笔者梳理发现,尽管也有一些由院庭长担任审判长、在社会上产生较大影响力的大案要案[32],但总体来说还是严重偏少。很多法院的院庭长入额后,还是以办理危险驾驶、交通肇事、民间小额借贷纠纷、减刑、假释等简单案件居多,办理重大、疑难、复杂、新类型案件的表率作用不突出。既然已经入额,那么,作为法院内部拥有丰富审判经验和扎实专业知识的审判精英,院庭长不但要真办案、多办案,而且一定要敢于并善于办大案、办难案、办新案。如果没有这种敢于担当、敢啃硬骨头的作风、底气和能力,其他法官也不会信服,社会大众更不会信服。

笔者在调研中发现,个别法院在这方面做得相对较好。这其中,B 市 C 区法院明确办案指标,要求院庭长必须带头办理重大、疑难、复杂、新类型、发回重审等案件,而且院领导审理的案件一般应为合议制审判案件。S 市第二中级法院的成效则更加突出,自改革试点以来,已有 9 件案件被最高法《公报》刊载或入选最高法指导性案例,其中 4 件为院

庭长办理。院庭长的公信力和权威性,正是通过这种方式体现出来。

但是,总体而言,虽然院庭长迫于改革大势开始重视办案了,然而,在办理重大、疑难、敏感、复杂、新类型以及涉及改判、发回重审、非法证据排除、统一裁判标准、在法律适用方面具有普遍指导意义等案件方面的表率性还很不够。以 S 市海事法院为例,作为最高法确定的审判权力运行机制改革试点单位和新一轮司法改革试点法院,该法院的院庭长们以“随机分案为主、指定分案为辅”的案件分配制度作掩护[33],不愿面对诸如船舶拍卖、共同海损、海域污染损害赔偿等具有影响力的重大疑难案件,更谈不上去主动办理。其所办案件大多数仍集中在包括海事、海商小额诉讼在内的简单案件、系列案件,所办案件的结案方式仍以调解居多。调研中看到的那些签有院庭长姓名的薄薄几页案卷,就很能说明问题了。在 G 省 B 市中级法院,调研发现有庭长结案逾百件,并且一天之内办结 98 件,令笔者又惊又喜,但查阅案件管理系统后发现,基本上都是系列案件。

四 院庭长办案制度落实不力的原因

究竟是什么原因,影响了院庭长办案制度落实的实际效果?笔者尝试对此做一分析。

(一)部分院庭长主观上不愿办案

在作为审判机关的法院,院庭长的第一身份是法官,审理案件是其本职工作,这与普通法官行使审判权并无本质区别。当然,身为院庭长,除履行审判职责外,还必须从事与领导职务相关的行政管理工作。但就如同教授当了校长还要继续上课,医生当了院长还要继续做手术一样,法官不能当了院庭长就不审案了。然而,这都是应然层面的大道理,司法实践中的情况要复杂很多。由于多种因素的综合作用,很多院庭长在主观上就根本不愿办案[2-3,11]。

1.办案工作非常辛苦。承办案件既耗费体力,更耗费脑力。特别是一些重大、疑难、复杂、敏感和新类型案件,法律关系本来就非常复杂,社会关注度又很高。办案人员尤其是主审法官要实实在在办好一件案子,除了在事实认定、法律适用等专业色彩比较突出的环节中,需要全神贯注、专心致志的专业精神之外,还要承受来自包括有关部门、社会舆论和当事人及其亲属方方面面的巨大压力。一个案件从立案到最终结案,对办案法官来说,真可谓是“身心疲惫”。

2.对“终身担责”的误读。新一轮司法改革所确定的“让审理者裁判、由裁判者负责”的主基调,特别是十八届四中全会“终身追责”的基本要求[34],让一些院庭长对办案工作望而却步。实际上,最高法的《责任制意见》,不但明确了问责的条件,而且也已非常清楚地列明了免责的情形[35]。随后,最高法、最高检联合制定的《关于建立法官检察官惩戒制度的意见(试行)》,又明确规定由省一级法官检察官惩戒委员会负责对法官检察官是否承担司法责任提出建议,并明确规定当事法官对惩戒决定不服的,可向作出决定的法院申请复议,并有权向上一级法院申诉[36],这就提高了惩戒决定的权威性和公信力。其实,改革决策层也非常关注这一问题,反复强调,“根据司法职业特点,对办案中存在的瑕疵,如果不影响案件结论正确性的,不宜追究司法责任。由于司法是衡平和裁断的艺术,因对法律的理解或对案件事实的判断不一致造成错案的,也不宜轻易追究司法责任。各级政法机关要加强政策解读、宣传引导,让广大司法人员全面、正确理解这些政策,防止影响办案积极性”[12]。但无论中央精神如何明确,永远都会存在有意无意误读或过度解读中央精神的事情发生。一些对改革精神领会不到位,同时对自身业务能力底气不足的院庭长,因为考虑到办案担责的重大问题,在权衡之后还是对办案工作敬而远之。在他们看来,办理案件就是一件自讨苦吃的事情。

3.“官本位”思想作祟。由于“官本位”的历史沿习和现行体制特色,中国的法官实际上都是集干部[37]、公务员和法官三重身份于一体。这一点,与域外的同行极为不同。正是因为已经被划入党政干部序列,正是因为已被融入这种体制,所以各级法院的各位法官也就不以个人意志为转移地“被比较”。与其他党政干部进行比较的结果就是,不论是在老百姓眼中,还是在党政体制内,法院系统内部的“普通法官”,尽管这一称谓带有一个“官”字,但他还算不上正儿八经的“官”,而只有院庭长特别是院领导才是真正的“官”。身在其中的法官们,对此不可能无动于衷。按照一般路径,一个人在大学毕业后进入基层法院,从书记员做到院长,如果顺利的话,至少也需要二十年的打拼。在这一“艰苦卓绝”的历程中,在他积累丰富“审判经验”的同时,更让他感受深切的是那种只有在达到一定级别和职务后才能拥有的“掌控(控制)力”。而人类学的基本常识告

诉我们,满足“掌控(控制)欲”是人的原始本能。在人性本能、传统文化和体制特色的共同作用下,既是“法官”、又是“领导”,既拥有审判经验、又拥有“掌控力”的“院庭长”,显然更看重的是后者,更想品尝的是“苦尽甘来”。如此一来,只要是没有刚性指标的约束,他哪里还会劳心费神地去办理案件呢?

4.对“院庭长办案”的认识存在严重分歧。“统治者效用最大化以及建立有效制度安排的能力,取决于有多少个官僚机构把统治者的目标视作它们自己的目标”㊳。同样的道理,如果说院庭长办案制度不能得到法官群体特别是众多院庭长的广泛认同,要想提升其制度效应,就只能是不切实际的幻想。但实践中,无论是院庭长,还是普通法官,认识层面的不统一正是落实院庭长办案制度亟待解决的一个突出问题。尽管有很多人主张院庭长办案是现代司法理念的必然要求,符合司法改革的基本精神。然而,反对的声音还是不少。有人认为院庭长办案不切实际,有政治作秀的嫌疑,不办案还好一些,如果要求办案反倒增加其他法官负担。也有人认为院庭长主要职责就是管理,不应该用普通法官的标准机械地去要求他们。更有人认为院庭长参与审委会讨论案件、签发法律文书、参加合议庭审理或列席案件合议就是在办案,就是一种指导,也有助于掌握案件裁判尺度的均衡性,整体把握全院审判权运行问题和状况,不一定非要承办案件,没有必要再另外搞个什么办案制度。甚至还有人认为院庭长平常行政事务繁杂,不办案已成习惯,要求他们“屈尊”去办案难度很大,不可能落到实处,即使办案,也只是临时性的政治任务……等等,不一而足。对一项从进行规划、提出要求到付诸实施已有数十年的制度,在认识层面呈现出如此众说纷纭的状态,其制度实践效果也就可见一斑了。

(二)影响院庭长办案的客观因素

在对院庭长办案制度效应产生影响的客观因素方面,除了院庭长办案任务设定不科学[1]、缺乏考核刚性约束[17]等内在制度设计缺陷以外,还突出表现在以下两个方面:

1.审判管理监督等非审判事务日益繁多。毋庸讳言,院庭长既是办案法官,又是行政领导。这种双重身份集于一身的现状给院庭长办案制度带来了严峻的挑战。首先,作为院庭长,对院内、庭内其他审判人员和审判组织所从事的审判事务,必须进行全面的监督和及时的管理,以确保起码的审判质量。这既是其必须享有的权力,更是其必须履行的职责。在这一问题上,新一轮司法改革将之作为重中之重既通过规范性文件进行强调宣示㊵,更是借助具体的制度举措进行推进实施。因为,放权不等于放任,信任不能替代监督。但任何制度都是双刃剑。毫无疑问,审判管理监督在保障审判质量、提升司法公信的同时,这些事务也必然会消耗和侵蚀院庭长原本用来亲自办案的大量时间和精力。其次,尽管法院系统内部的“去行政化”改革,从提出到付诸实践,已经有不短的历史了,而且也取得了一定成效,但显而易见的事实是,无论是根深蒂固的行政化工作思维,还是积重难返的行政化管理模式,这些绝对都是短期内难以解决的问题,这势必会增加院庭长的工作量。第三,受现有体制固有特点之影响,面对来自法院系统内外的各种会议活动、非业务学习等非审判类事务日益繁多的现实状况,不论是自我定位,还是外在定位,法院的院庭长更是侧重于担当“行政领导”,而非“办案法官”,更是侧重于行使行政权,而非审判权。个别院庭长即使挤出时间坚持办案,但当两者发生冲突时,综合方方面面因素的考量,院庭长也往往会“理性地”作出审判业务给行政事务让路的选择,这必然会给院庭长办案带来困难[1]。

2.被严重异化的法官员额制改革

改革决策层对于法官员额制改革的预期非常明确,那就是要“让办案数量多、质量高、效果好的人进入员额,让入额的人多办案、办好案”㊶。然而,在改革实践中,一些人争先恐后甚至“不择手段”入额的最终目的,并不是为了取得办案权力并承担办案责任,而是为了那份较之先前大幅提升的薪酬,美其名曰“提升改革的获得感,享受改革的红利”。尽管说“趋利避害”是人类的本性,但只看重薪酬利益而无视办案权责的这般“唯利是图”,必然会严重扭曲改革决策层的良好初衷,并直接异化被定位为“决定这一轮司法改革成败”⑳的法官员额制改革。这其中,有些人长期担任院领导,顶着法官头衔几十年,但几乎不办案,业务早已荒疏;有些人只差个把月就到退休年龄,“船到码头车到站”的意识早已主导了工作和生活;有些人本来就是党政干部出身,既非法律科班,也没有后期补课,是纯粹的“外行”;更有甚者,有人多年以前就已调出法院,但在新一轮司法改革来临之际又想方设法调回了法院……。这义无反顾选择入额的各色人等,看似情形不同,但在法院系统都是有身份、有地位的“老资格”。在中央统

一制定法官入额遴选办法、地方试点法院自行制定入额方案的“有利形势”下,他们都是所在法院入额法官的当然人选。指望着这种类型的院庭长入额之后去办案、去缓解案多人少、去发挥示范指导效应,无异于“与虎谋皮”。而且更为严重的是,有限的员额比例被他们大量挤占,对于那些渴望在审判机关通过办案来施展才华、逐步实现人生理想的高学历、高素质但工龄短、资历浅的年轻人来说,入额机会就变得微乎其微。可以说,在这种状况下,不但不可能缓解、反而进一步加剧了案多人少的突出问题,“院庭长办案制度”的成效如何,也就可想而知了。

五 提升院庭长办案制度效应的基本路径

很显然,最高法出台《院庭长办案意见》的直接目的,就是为了全面贯彻落实司法责任制,优化审判资源配置,充分发挥各级法院院庭长对审判工作的示范、引领和指导作用。因为,院庭长办案制度落实不力的问题已经非常严峻地摆在各级法院面前,必须依靠改革创新和完善制度来解决。在此之前,已有众多论者提出了诸如“推进法院行政事务集中化管理,为院庭长办案提供时间”,“强化办案数量比例、案件类型、评查考核等刚性约束,倒逼院领导走到办案一线”,“严格落实院庭长办案责任制”等建议[16,18-21]。笔者对此也基本认同,本文不再就此进行重复论述。但笔者以为,仅有上述举措还不够。应该围绕最高法《院庭长办案意见》的有关规定,通过以下途径,以切实有效地实现院庭长办案的制度预期。

(一)优化院庭长办案制度设计

笔者以为,在落实院庭长办案这一问题上,既需要严格执行最高法《院庭长办案意见》这一规范性文件中,关于院庭长办案数量和办案比例这样硬性的底线要求,更需要及时修改这一文本,积极完善院庭长办案的长效机制,充分发挥院庭长办案示范导向作用。因为,要想真正将“院庭长办案”这一事关司法责任制改革最终成效的制度要求落地生根,不但需要通过考核、监督、评估和问责这些刚性手段,督促各级法院院庭长亲自办理一定数量的案件,而且特别需要通过柔性方式积极引导院庭长亲自办理一定类型的案件,通过专业、高效、准确的案件办理行为,既有效树立院庭长所在法院的司法权威,又有效树立院庭长自身在业内的专业权威。

具体而言,可先在工作基础较好的个别试点法院,尝试将办理重大、疑难、复杂、新类型、发回重审等案件,不但明确为院庭长必须履行的工作责任,更将其上升为其法官职业生涯中的荣誉。无论是最高法定期出版的《公报》,还是最高法集中刊印的指导性案例,或是最高法定期不定期汇编的《人民法院案例选》,都会将院庭长办理的重大、疑难、复杂、新类型、发回重审或其他合议制审判案件作为典型案例,相对于其他不办理上述类型案件的院庭长,予以优先考虑并进行刊载印发。更为重要的是,在事关法官切身利益的评先选优、晋职晋级等工作中,在院庭长这个群体范围内,必须优先考虑办理上述类型案件并达到一定数量的院庭长,而非其他院庭长,并适度提高在整个考核体系之中的权重。院庭长的公信力、权威性乃至职业成就感,正是通过这种方式体现出来。待试点成熟后,最终将这一做法逐步由局部向全国加以推广。

(二)强化院庭长办案的“制度认同感”

笔者以为,“制度认同感”内在地包括两方面的内涵:一是在价值上对具体制度设计的肯定;二是具有将制度要求转化为现实行为的趋势与取向。这就告诉我们,一项制度惟有得到特定群体中大多数成员在价值观念上的认可和行动上的支持之后,才能成为维系特定秩序的现实制度。否则,充其量只能是停留在少数人观念中的逻辑和作为文字条款存在的规范性文本。从制度经济学的角度来讲,制度变迁的动机就在于相对节约交易费用,降低制度成本,提高制度效益;制度变迁本质上就是高收益制度取代低收益制度的演进过程[22]。所以,一种新的制度安排能否产生,主要决定于人们对它的收益预期。因此,我们从“收益—成本”关系的角度来衡量就可以看出,院庭长办案制度实践中所表现出的种种不良行为,其根源并非践行该制度的成本太大,而是收益太小。如果无利可图,“惯于”且“善于”趋利避害的人们,就宁愿因循旧制而不愿进行制度创新。因此,改革决策层必须有针对性地推进一种“有利(并非只限于薪酬)可图”的司法实践,建构一种能够充分实现院庭长“现实利益”的合理机制,以强化其对办案的“制度认同感”。

很显然,获取政绩是院庭长特别是院长的首要目标。如欲充分发挥地方法院司法实践中的积极性和主动性,改革决策层就必须在承认地方法院及其院庭长具有独立利益的基础上,积极强化“院庭长加强审判管理监督是政绩,院庭长通过办案发挥示

范指导效应更是政绩”的现代司法理念,以突出“亲历性”的具体办案指标去考核地方法院的院庭长。如此一来,法院院庭长在获取“示范型政绩”的利益驱动下,就势必会重新调整工作思路,从突出行政管理转向突出亲历性和专业性,这样将更有利于获致持久的司法权威和司法公信。长此以往,就会逐渐将地方法院的院庭长演化为以追求司法亲历性、关注司法规律为宗旨的专家型院庭长,进而为良性司法治理奠定坚实基础。

无可否认,在此进程中,地方法院的院庭长们依然在为自己“牟利”。但必须看到,这是一种有利于提升司法能力且无损于民众权益的“牟利”。结合本文主题而言,这样一种“牟利”,必然会激发院庭长在办案实践中,通过着力增加办案数量和提升办案质量,增强示范指导效应,进而创新司法治理模式,厘清院庭长与普通法官之间的权利义务边界和权益关系,科学有效地履行审判监督管理职能,从而客观上使其走出既能干好法官本职工作、又因此损害其行政领导权威这样一种“损人不利己”的怪圈,并最终强化司法改革在提升国家治理能力和完善国家治理体系过程中的重要价值。

具体而言,就是要依照最高法《院庭长办案意见》的基本要求,加大监督力度,规范并落实考核标准,明确将院庭长办案任务完成情况公开接受监督。各省高级法院的审判管理部门应当负责辖区各法院院庭长每年度办案量的测算核定,并且逐月通报辖区各级法院院长、副院长、专委、其他入额院领导的办案任务完成情况。这里所指的“完成情况”,必须包括办案数量、案件类型、审判程序、参与方式、开庭数量、审判质量等多项制度要素。各院的审判管理部门应当负责本院庭长、副庭长办案量的测算核定和定期通报。同时,笔者以为,上级法院应当定期对下级法院院庭长办案情况开展督察,对办案不达标的必须进行通报,对存在委托办案、挂名办案等问题的,一经发现,必须严肃问责。基于新一轮司法改革的基本精神和员额制度改革的基本要求,各级法院院庭长的办案绩效应当纳入对其工作的考评和监督范围,院庭长年度办案绩效达不到考核标准的,应当退出员额。至于院庭长因承担重要专项工作、协调督办重大敏感案件等原因,需要酌情核减年度办案任务的,则应当报上一级法院审批备案。

(三)修正法官员额制改革的实践

法官员额制改革,其本意不仅在于解决审判人员忙闲不均,或是要减少法官事务性工作负担等问题,更在于确保优秀审判人员集中且稳定在办案一线,压缩“不办案人员”的比例,并以此作为使优秀审判人员可以不通过职务晋升也能得到优厚待遇的基础,从而有助于保障审判人员履行法定职责。因此,为实现这一改革预期,就要在改革进程中尽可能遵循“中立”原则,及时调整目前员额制改革中由中央出台总体政策、由各地法院自行制定入额方案的做法,以确保入额法官质量,并最终实现改革的公平公正。为此,笔者提出以下建议:

首先,避免论资排辈,确保入额法官的基本法律素养。在今后的员额遴选过程中,务必吸取首轮入额工作中的经验教训,确保地方省市县三级法院有入额意愿的全体审判员和助理审判员,不论行政职务高低,均必须参加由中央组织部和中央政法委统一组织,由最高法咨询委员会成员和知名律师、知名学者构成的专家组统一命题,由各地省级党委组织部和政法委具体承办的遴选考试。中央层面结合各地入额比例和考试情况确定基本分数线,在通过考试的基础上,再授权省级党委组织部和政法委会同省级法院,根据各地具体情况考核考察申请入额人员,以确保入额法官具备基本的法律素养。

其次,应当基于“术业有专攻”的考虑,根据不同诉讼领域的职业特点遴选员额法官。这就要求中央层面应当结合刑事、民事、行政、执行等不同的审判专业领域设计不同的书面考题,以避免民事法官写不好刑事裁判文书,刑事法官搞不懂行政案件的局面。

再次,应当建立法官择业地区流通机制,以防止法院队伍人才“旱涝不均”。由于我国地域辽阔,不同地方经济社会发展水平差异很大。与此类似,不同地域的审判资源、审判人员素质,都存在很大差异,因此法官入额竞争的激烈程度也不相同。为防止由于员额有限而未能入额的优秀法官流出法院队伍,可以考虑为他们流向其他地域的法院并进入当地法院员额提供便利。比如,在上海徐汇区法院未能入额,可以考虑流向闵行、宝山或浦东;在上海法院系统未能入额,可以考虑流向苏南甚至苏北;在东部地区未能入额,可以考虑流向中西部。……这样,既可保留他们成为员额法官、施展才华的机会,又可有效充实和加强当地审判力量。

再其次,应当通过遴选员额工作,建立不同专业审判领域的人才库。通过组织法官遴选活动,中央

层面可以对全国在刑事、民事、行政、执行等不同审判领域的优秀审判人才有基本的掌握,并建立相应的审判人才库。各省级高院、市级中院进而通过这一审判人才库,对本辖区内各领域审判人才有基本的了解,为以后组建专业审判团队,攻克大案要案奠定基础。

最后,应当根据案件数量、人员结构的变化情况,完善法官员额的动态调节机制。要定期或不定期地考核评定入额法官的审判业绩、业务能力,建立常态化的员额退出机制,始终保持对入额法官的动态调整,始终确保留在审判一线的都是优秀法官,从根本上保证法官队伍这个肌体的血液循环始终处于良性运转。这样做,可以督促所有入额法官打消"一旦入额就万事大吉"的念头,牢固树立尽职履责的职业理念。特别是对院庭长弄虚作假、挂名办案的,不但要按照最高法《院庭长办案意见》的规定严肃问责,还应该将其退出员额,并免除其领导职务。这些措施,既能保证入额的院庭长具备基本的办案能力,有效提升司法公信,也能给未入额法官保留一份希望和机会。

(四)加快法院内设机构改革

笔者在调研中发现,很多法院一方面是案多人少、捉襟见肘,另一方面却是机构臃肿、人浮于事。某县法院年收案 400 余件,员额法官只有 12 人,但内设机构却有 15 个。在某直辖市的三级法院中,内设机构最多的高达 43 个,最少的也有 22 个。在这些内设机构中,非审判业务部门的占比超过 50%。正如某法官所言:提拔一名庭长,就少一名办案人员;如果只选员额、不改机构,院庭长占了员额但主要精力还是在审批案件而不在办案上,法官就发挥不了主体作用,落实审判责任制就是一句空话。追根溯源,法院设置如此之多的内设机构就是为了解决内部人员的行政职级。很清楚,改革的阻力是显而易见的。当然,新一轮司法改革的决策层不但看到了这一现实情况,而且也采取了切实的举措:中组部牵头制定的职务序列改革试点方案,拓宽了司法人员的职业发展空间⑫;中央编办也明确,内设机构改革中,原有编制、领导职数及待遇均不核减[12]。这有助于解除内设机构改革的后顾之忧。因此,地方法院基于为司法人员争取更多行政级别而延误甚或阻滞内设机构改革的理由已经不充分了。这就为实施改革、有效落实院庭长办案制度乃至深入优化审判权运行机制奠定了基础。

当然,机构改革是一项复杂工程,何况法院现有内设机构已经延续多年,具有一定的现实适应性,突遭破除,必然会影响审判工作,因此还是要循序渐进。另外,应当考虑到我国地域差异较大的特点,内设机构改革不宜一刀切,应在改革试点之后,根据不同情况慎重推广。具体而言,法院内设机构改革必须基于"司法责任制改革重要配套措施"的定位,以县级法院为重点,兼顾扁平化管理和专业化建设,统筹考虑内设机构改革和办案组织建设,进一步优化司法职能。尽管说原有机构要减少,但法定工作程序不能减少,确保既能提高司法效率,又能提高司法质量。

可以看到,已经有很多地方法院开始尝试推进内设机构改革,通过建立以审判为中心的机构设置模式和人员配置方式,以综合部门的瘦身为突破口,努力让业务骨干特别是院庭长回归办案一线。以广东省深圳市前海合作区法院为例,该法院不设审判业务庭,相应的,"庭长"职位也就不存在了。围绕主审法官建立的 15 个"1+2+1"的审判团队(1 主审法官+2 法官助理+1 书记员),将独任法官和合议庭为基本审判组织单元,以避免通过科层制配置审判职权。取消案件裁判文书审批制,实行"谁审理谁签发",院长以法官身份办案,从原来的"审批案件"变为"审判案件"。同时,该法院精简内设机构,仅设置司法政务处(负责人事党务监察、司法警务等)、审判事务处(负责诉讼服务、审判管理、司法辅助事务等)两个综合管理部门,职能涵盖审判权之外的司法行政事务[23]。

尽管考虑到前海是位于深圳、毗邻香港的"特区中的特区",其改革经验的可复制性和可推广性必然要受到限制,但其改革所遵循的基本规律,所追求的核心价值取向,依然可以为其他法院提供借鉴。那就是依托信息化和精简化实现科学高效,通过司法行政职权清单,建立一人多岗、团队协助和主动服务的司法行政工作机制,明确司法政务、司法辅助、司法人事、司法监督等事务范围,实现司法行政与司法审判在机构设置、人员配置上的完全分离。而且在改革进程中,虽然试点在基层法院,但其实对上级法院也有要求。上级法院一定要摒弃行政化思维,尊重和支持基层的探索和创新。如果还是要求基层法院对口设置机构,并以划拨编制、经费、装备等办法变相施压,那么,基层推进内设机构改革的前提就不复存在了,至于落实院庭长办案制度以及其他司

法改革配套制度也将无从谈起。

六　结　语

在经济高速发展和社会急剧变迁的当下中国,围绕司法改革的相关问题,特别是就“院庭长办案”这一长期以来制度实践与制度预期之间显现强烈反差的制度设计,进行深入的思考和分析,探究其“病因”,寻求其“解药”,这对于法院系统优化稀缺审判资源,有效提升司法治理能力,必将具有积极意义。当然,在改革的进程中,也有可能出现为解决老问题而引发新问题、为解决小问题而产生大问题等诸多复杂情况。即便有这样的曲折和反复,无论如何,也绝不能对院庭长办案这项制度产生动摇和怀疑。因为,在笔者看来,院庭长办案,既是改革决策层的基本要求,也是一名法官的起码担当;既是一个牵涉合理配置审判权能和审判资源的问题,更是一个关乎审判权公正高效权威运行,以切实强化司法治理能力、有效提升司法公信的问题。当前亟待我们解决的就是,不论是通过遴选确定法官员额,还是院庭长亲自办案,新一轮司法改革的任何一项改革举措,从制度设计到制度实践,都必须符合司法规律,都必须实现规范化和制度化。本文就是为实现这一根本目标而做的一次尝试和努力。

注释:

①笔者搜索中国知网发现,早在 1965 年、1966 年之前,就有焦朗亭:《基层法院院长应该坚持亲自办案》(载《政法研究》1965 年第 3 期,《法学研究》的前身);王自臣:《基层法院院长亲自办案的好处》,载《政法研究》1966 年第 1 期,等论述院长亲自办案必要性的文献。

②笔者以为,所谓“一五改革”直到“四五改革”,特指由最高法主导的法院系统的改革。而后文的“新一轮司法改革”既包含了法院系统的“四五改革”,但又不限于此。

③在 2017 年 1 月 12 日召开的中央政法工作会议上,中央政治局委员、中央政法委书记孟建柱明确指出:“有的领导干部既不管业务,又不办案,却占着员额,这种情况是不允许的。……不办案而入额的领导班子成员要自觉退出员额。”参见王梦遥:《中央政法工作会:不办案而入额的领导班子成员要自觉退出员额》,载《新京报》2017 年 1 月 13 日第 1 版。

④参见最高法《一五改革纲要》第 21 项之规定。

⑤参见最高法《关于人民法院合议庭工作的若干规定》第 16 条之规定。

⑥参见最高法《关于增强司法能力提高司法水平的若干意见》第 26 项等相关规定。

⑦参见最高法《二五改革纲要》第 25、26 项之规定。

⑧参见最高法《关于完善院长、副院长、庭长、副庭长参加合议庭审理案件制度的若干意见》第 1 条之规定。

⑨参见最高法《关于完善院长、副院长、庭长、副庭长参加合议庭审理案件制度的若干意见》第 2 至第 7 条之规定。

⑩在本文中所援引的各项数据中,有关法院 2014 年之前的相关数据均为笔者赴该法院调研所得;有关法院 2014 年之后的相关数据,均为笔者随最高人民法院司改办赴有关法院进行司法改革督查所得。

⑪参见最高法《三五改革纲要》第 21 项之规定。

⑫参见最高法《关于审判权运行机制改革试点方案》第 2 项之规定。

⑬参见胡锦涛:《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗》,载《人民日报》2012 年 12 月 9 日第 2 版;《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》第 33 项之规定;《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》第 4 项之规定。

⑭语出自最高法党组书记、院长周强。参见最高法司法改革领导小组办公室编著:《〈最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见〉读本》,人民法院出版社,2015 年版,序言第 1 页。

⑮具体内容可参见《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》、《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》以及《关于深化司法体制和社会体制改革的意见及其贯彻实施方案》、《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》、《关于司法体制改革试点中有关问题的意见》、最高法《四五改革纲要》等有关司法改革的纲领性文件。

⑯其实早在 2004 年,最高法在《二五改革纲要》中就提出“建立法官员额比例并逐步落实”。但无奈员额制是司法人事管理制度的核心,利益纠葛复杂,最高法根本无力推动。

⑰《法官法》第 2 条规定:法官是依法行使国家审判权的审判人员,包括最高人民法院、地方各级人民法院和军事法院等专门人民法院的院长、副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长、审判员和助理审判员。

⑱1982 年 11 月 10 日,中央政法委、中央组织部、劳动人事部、财政部在《关于公安、检察、法院、司法行政系统编制和经费若干问题的联合通知》中明确指出,“将全国各级公安、检察、法院、司法行政系统编制单列,实行统一领导,中央和省、市、自治区分级管理”。至此,公安、检察、法院、司法行政系统的编制从党政群机关中分离出来,作为专项编制单独管理。

⑲中央考虑到,我国地域辽阔,不同地方经济社会发展水平差异很大,在确定员额比例和基数时不宜一刀切。对大多数单位,应当坚持 39% 的员额比例不动摇。而我国 80% 左右的案件在基层,对案多人少矛盾突出的基层法院,可把事业编制人员纳入员额比例的基数,以留住原来在一线办案

的业务骨干。在此基础上,如果这些地区依旧存在案件多、办案人员不够的问题,可将员额比例提高到40%左右。参见孟建柱:《坚定不移推动司法责任制改革全面开展》,载《长安》2016 年第 10 期。

⑳语出自中央政法委副秘书长姜伟在 2015 年 12 月中央政法委等单位主办的“司法体制改革试点工作培训会”上的辅导报告。

㉑参见中央组织部等部门联合出台的《法官、检察官单独职务序列改革试点方案》;人力资源和社会保障部等部门联合出台的《法官、检察官工资制度改革试点方案》之相关规定。

㉒参见中央政法委《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》第 6 项之规定。

㉓当然,最高决策层基于案多人少的突出问题,更基于稳定队伍的现实考虑,为确保改革平稳过渡,还是决定未进入员额的审判员、助理审判员依然保留原有法官职务和待遇,可协助员额法官办案。参见中央政法委《关于司法体制改革试点中有关问题的意见》第 1 项之规定。

㉔参见最高法《四五改革纲要》第 27 项之规定。

㉕最高法《责任制意见》第 7 项规定,“院长、副院长、审判委员会专职委员每年办案数量应当参照全院法官人均办案数量,根据其承担的审判管理监督事务和行政事务工作量合理确定。庭长每年办案数量参照本庭法官人均办案数量确定。对于重大、疑难、复杂的案件,可以直接由院长、副院长、审判委员会委员组成合议庭进行审理”。

㉖参见最高法《院庭长办案意见》第 2、4、8、9 条之规定。

㉗为稳妥起见,中央采取分批试点、逐步推进的方式深化改革。上海、广东等 7 省市为第一批试点地区,于 2014 年 6 月启动改革;云南、山西等 11 个省市自治区为第二批试点地区,于 2015 年 6 月启动改革;北京、甘肃等 14 个省市自治区(含新疆生产建设兵团)为第三批试点地区,于 2016 年初启动改革。参见彭波:《第三批司法体制改革试点即将启动》,载《人民日报》2015 年 12 月 5 日第 7 版。

㉘参见中央政法委《关于司法体制改革试点中有关问题的意见》第 1 项之规定。

㉙对入额法官通过网络和报纸等新旧媒体进行公示,这是试点地区的普遍做法。但从公示名单中,无从判断入额法官是否是院庭长。而且,入额考试结束后,只公布最终排名,不公布具体成绩。这都是公示环节的重大瑕疵。

㉚语出自最高法副院长李少平在 2015 年 12 月中央政法委等单位主办的“司法体制改革试点工作培训会”上的辅导报告。

㉛此处的“质量”并非是指院庭长办理的案件在事实认定和法律适用上有什么问题,而是说在案件类型、办案方式等方面,距离司法改革对院庭长办案的制度要求还有很大差距。

㉜诸如 2016 年 12 月,由最高法副院长陶凯元审理的“乔丹”商标争议再审系列案件;2016 年 12 月,由最高法第二巡回法庭庭长胡云腾审理的聂树斌故意杀人、强奸妇女再审一案;2015 年 12 月,由福建省厦门市中级法院院长王成全审理的蔡盘岭涉嫌危害公共安全一案;2015 年 6 月,由时任最高法民四庭庭长罗东川合并审理的美国向艺实业有限公司等 3 名上诉人与被上诉人福建全通资源再生工业园有限公司股权转让合同纠纷两案;2015 年 5 月,由河南省高级法院院长张立勇审理的李三元故意杀人上诉一案;2015 年 4 月,由天津市第一中级法院副院长丁学君审理的周永康一案;2015 年 3 月,由湖北省汉江市中级法院副院长樊启城审理的蒋洁敏一案,等等。

㉝参见最高法《四五改革纲要》第 18 项之规定和最高法《责任制意见》第 5 项之规定。

㉞《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》规定,“明确各类司法人员工作职责、工作流程、工作标准,实行办案质量终身负责制和错案责任倒查问责制,确保案件处理经得起法律和历史检验”。

㉟参见最高法《责任制意见》第 26、28 项之规定。

㊱参见最高法、最高检《关于建立法官、检察官惩戒制度的意见》第 4、9、11 项之规定。

㊲就干部队伍构成而言,目前划分为党政机关干部、国有企业干部、事业单位干部三类。其中,党政机关干部也就是公务员,又划分为综合管理类、专业技术类、行政执法类三类,以及法官、检察官。

㊳参见林毅夫:《关于制度变迁的经济学理论:诱致性变迁与强制性变迁》,载盛洪主编:《现代制度经济学》(下卷),北京大学出版社,2003 年版,第 273 页。

㊴尽管新近出台的最高法《院庭长办案意见》第 8、9 项对院庭长办案的考核、问责、监督等工作均有涉及,但问题也很突出:时间上,文件出台较晚,尚未产生制度功效;内容上,非常笼统抽象,可操作性也不强,还有待细化完善。

㊵参见最高法《责任制意见》第 12、13、14 项之规定和最高法《四五改革纲要》第 29、30、31 项之规定。

㊶语出自中央政治局委员、中央政法委书记孟建柱。参见王梦遥:《中央政法工作会:不办案而入额的领导班子成员要自觉退出员额》,载《新京报》2017 年 1 月 13 日第 1 版。

㊷参见中央组织部等部门出台的《法官、检察官单独职务序列改革试点方案》之相关规定。

[参考文献]

[1] 张广兄,沙瑞新.对院庭长办案制的调查与思考[J].法律适用,2006(12):16-19.

[2] 安徽省高级人民法院民四庭.完善院、庭长参加合议庭办案制度对策和建议[J].中国审判,2007(5):31-32.

[3] 李新亮.人民法庭庭长办案机制中的审管分离[J].人民司法·应用,2015(17):24-27.

[4] 马家曦.中德法院院长参与办案与法院管理比较研

究——兼论我国法院院长办案与管理模式的完善[J].时代法学,2016(1):115-120.
[5] 冯包根.院庭长办案常态化需加强制度设计[N].人民法院报,2016-01-13(2).
[6] 李群星.让院长办案常态化[N].学习时报,2016-04-21(4).
[7] 李 力,向国慧.丰台院庭长办案制度化 结案占全院三成多[N]. 人民法院报,2002-11-27(2).
[8] 陈升云.抓审判导向做合格法官 寿光院庭长带头办案[N].人民法院报,2003-04-15(2).
[9] 吴克东.改革管理模式重新整合资源提高办案质量酒泉法院院长庭长带头办案[N].人民法院报,2004-05-25(2).
[10] 顾培东.再论人民法院审判权运行机制的构建[J].中国法学,2014(5):46-57.
[11] 林 娜.如何走出院庭长办案的困境:兼论我国审判权运行机制改革试点方案的补强[J].法律适用,2015(11):23-26.
[12] 孟建柱.坚定不移推动司法责任制改革全面开展[J].长安,201(10):3-5.
[13] 陈晓聪.员额制改革背景下的法官约束与激励机制[J].华东政法大学学报,2016(3):41-47.
[14] 林振通.员额制背景下审判团队配置模式与职责定位[N].人民法院报,2016-09-29(5).
[15] 严剑漪.员额制改革:一场动自己“奶酪”的硬仗[N].人民法院报,2016-11-14(6).
[16] 赵耀彤.法院领导“伪办案”不是小问题[J].南风窗,2017(1):37-38.
[17] 肖 瑛.对湖北省部分法院院长、庭长办案情况的调查分析[J].人民司法·应用,2007(15):19-23.
[18] 师俊杰,马程远.增强司法能力从领导抓起 新郑法院院庭长办案纳入考核指标[N].人民法院报,2005-03-01(3).
[19] 赵 岩.北京法院推进院庭长办案蹄疾步稳[N].人民法院报,2015-11-02(1).
[20] 周 斌.各级法院院庭长办案渐趋常态化 院庭长去官味有更多时间办案[N].法制日报,2016-01-29(3).
[21] 蒋惠岭,黄 斌.法院行政事务管理集中化之探索[N].法制日报,2016-03-23(11).
[22] [美]道格拉斯·诺斯.经济史中的结构与变迁[M].陈 郁,罗华平,等译.上海:上海三联书店,1994:195.
[23] 徐 隽.前海法院新在哪?[N].人民日报,2015-01-29(9).

Investigation on the System of Handling of Cases by the Presidents and Presiding Judges of Court in the Context of the Judicial Reform

FENG ZHi-dong
(*The Supreme People's Court*, *Beijing* 100745, *China*; *Chinese Academy of Social Sciences*, *Beinjing* 100732, *China*)

Abstract: The system of handling of cases by the presidents and presiding judges (HCPPJ) of court is an important system attached great importance and planned specifically to the highest judicial authority, but ineffectively implemented for a long time. Especially with development of the new round judicial reform and its reform of the quota system for judges, the problems are exposed obviously more and more. On the basis of the analysis to the text and practice of the system of HCPPJ from "the First Five-year reform" to "the Forth Five-year reform", combined with the investigation of the practice to the reform of the quota system for judges, it must think deeply about the subjective and objective reasons resulted in ineffective implementation of the system of HCPPJ. Finally, it is the important measures to promote the effect of the system of HCPPJ by improving the institutional design, strengthening the institutional identity, correcting the practice of the reform of quota system for judges and speeding up the reform of internal organs in court and so on.

Key words: the judicial reform; the handling of cases by the presidents and presiding judges of court; the quota system for judges