

人民法院审判运行 机制构建

——成都法院的探索与实践

主编 牛敏



从我国司法体制及制度的实际出发，
思考、构建人民法院内部治理结构，
形成科学、合理的人民法院审判运行机制，
是当代中国法院面临的重大而现实的问题和不可推却的历史责任。

The Construction of the Judicial and Trial System of Peoples' Court
Research and Practice of the Chengdu Courts

人民法院出版社

责任编辑：白瑞

地址：北京——

人民法院审判运行机制构建

主编：牛敏

人民法院审判运行机制构建

——成都法院的探索与实践

牛敏 主编

成都法院审判运行机制构建

主编：牛敏

主编：牛敏

责任编辑：白瑞

封面设计：白瑞

版式设计：白瑞

校对：白瑞

印刷：白瑞

装订：白瑞

发行：白瑞

定价：白瑞

ISBN：白瑞

ISBN：白瑞

ISBN：白瑞

ISBN：白瑞

ISBN：白瑞

ISBN：白瑞

ISBN：白瑞

人民法院出版社

北京——

图书在版编目 (CIP) 数据

人民法院审判运行机制构建:成都法院的探索与实践/牛敏主编. —北京:人民法院出版社,2012. 12

ISBN 978 - 7 - 5109 - 0597 - 1

I. ①人… II. ①牛… III. ①法院—审判—研究—成都市
IV. ①D926. 22

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 295815 号

人民法院审判运行机制构建

——成都法院的探索与实践

牛敏 主编

责任编辑 贾毅
出版发行 人民法院出版社
地 址 北京市东城区东交民巷 27 号 (100745)
电 话 (010)67550542 (责任编辑) 67550516 (出版部)
67550551 67550558 (发行部)
网 址 <http://www.courtbook.com.cn>
E - mail courtpress@sohu.com
印 刷 四川新华彩色印务有限公司
经 销 新华书店

开 本 890 × 1240 毫米 异 16
字 数 420 千字
印 张 22. 25
版 次 2012 年 12 月第 1 版 2012 年 12 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978 - 7 - 5109 - 0597 - 1
定 价 48. 00 元

版权所有 侵权必究

前 言

任何组织或机构都需要一个促进其良性运行和发挥其最大效能的运行方式与治理结构。

从一般意义上看，现代科层式的权力治理方式在国家机关得到普遍适用。然而，科层制在适用于人民法院的过程中却面临着一系列问题，这主要与法院内部权力结构上的某些特性相关。一是法院内部组织结构的复合性。按照《宪法》、《人民法院组织法》以及相关诉讼法的规定，我国法院内部存在两套并行的权责构架——由法官组成的审判组织行使对案件的审判权，以及由院庭长组成的行政领导层级架构行使对审判活动和审判工作的管理权。二是并存的权力架构需要对应的运行规则。即法官的审判权与院、庭长的审判活动管理权在权力内涵与行使方式上的不同，必然需要与之对应的运行规则。三是权力运行冲突需要解决机制。即当法官行使审判权与院、庭长行使审判活动管理权过程中出现意见不统一的情况时，最终的解决机制应得以明确。这些特性决定了法院不能简单沿用科层式的权力治理结构。

由于我国与西方国家司法制度具有重大差异，因此也不能简单移植西方法院内部的运行模式。如何从我国司法体制及制度的实际出发，思考、构建人民法院内部治理结构，形成科学、合理的人民法院审判运行机制，即成为当代中国法院面临的重大而现实的问题和不可推却的历史责任。

思考审判运行机制起始于我在院长履职中产生的困惑。我国法院院长应该有三种角色：一是作为党组书记贯彻落实党的路线、方针和政策；二是作为行政首长履行行政事务的管理职责；三是作为院长管理审判活动和审判工作。院长的前两种职责范围和运行方式比较清楚，但院长管理审判活动和审判工作的专业职责并没有明确的权责范围界定，具体的管理也因人而异，某种程度上带有强烈的个人色彩。这种状况不仅带来院长履行专业管理职责时的尴尬与困窘，同时，对应到权力和责任关系上也表现出：权力分散在法官，压力体现在法院，责任集中在院长。进一步思考出现上述问题的原因，浅层次上是法院内部各主体职责不清；中层次上是法院改革不配套；深层次上是法院审判运行机制缺失，也就是说，法院没有形成符合我国法院特性的审判运行机制。

构想审判运行机制的前提是我国的司法制度，基础是现行法律以及司法政策，理念是“为大局服务，为人民司法”，目标是提升法院整体的司法能力，方法是总结审判规律和审判经验，支撑是信息化技术。基于此，我们构想的审判运

行机制是：以合理配置和界定审判组织法官的审判职责与审判机构院、庭长的审判管理职责为核心，以审判流程全面监控和指标体系评价引导为重点，以激励法官的业绩记录评价体系、方便诉讼的流程再造、强化外部监督的审判公开为配套与辅助，以信息化技术为全面支撑的符合中国司法制度及法院特性的审判运行机制。其主要内容是：在案件审判中，以明确审判组织（独任审判员、合议庭、审判委员会）的审判权与审判机构（院、庭领导）对审判活动的管理权为核心，配置和界定审判权和审判活动管理权的权责关系，形成保证审判权还权到位不行行政化、审判活动管理权履职到位不边缘化的审判权运行格局（在案件执行中，则以明确各层级执行人员的工作内容和时限为基础，对应嵌入执行管理人员督促和制衡的权力，形成执行层级管理、分权制衡的工作格局）；在审判运行中，建立涵盖全过程又兼容法院各主体审判活动的审判流程和评价引导审判工作的指标体系；在司法为民上，以破解司法“四难”（门难进、脸难看、话难听、事难办），全方位方便当事人诉讼为重点再造流程，形成以诉讼服务中心为载体的法院工作前台；在内部激励上，以法官在审判工作中实时生成的质效数据为主要依据，形成强化法官主体意识的业绩动态记录评价系统；在外部监督上，搭建网络化审判公开体系，形成社会与法院的互动平台；在信息化支撑上，以自主研发软件方案并与技术公司合作开发为方式，形成信息技术的全面支撑和保障，实现审判运行的规范有序。

探索审判运行机制始于2007年9月，我们在成都法院所辖青羊区法院以“两权改革”为突破口先行试点；2008年9月以点带面在成都两级法院铺开，并进行法官业绩记录评价、审判公开、司法为民流程再造等配套改革，全面构建审判运行机制；2009年4月完成了各项制度的软件研发，并采取分类指导的方法在成都法院深入推进；2011年6月又完成了审判权与审判管理权有效运行制约监督工作机制等4个制度和软件系统的优化升级。其间经历了思考研究、制度构建、试点运行、配套改革、软件研发、全面推广和深入推进7个阶段。通过近年来的持续努力，基本形成了内容配套、制度精细、软件管用的法院内部审判运行机制。体现于审判实践的相应效果：一是履职到位，质效提升。案件的发改率不断下降，审判质量明显提升；信访率不断降低，办案效果日益趋好；法官的违法违纪率不断下降，腐败现象从源头上得到遏制。二是相互促进，合力提升。法院内各主体职责清晰，权力运行顺畅，相互配合、促进，相互制约、监督，提升了审判权运行效能。三是司法为民，公信提升。有效整合司法资源，最大限度惠及于民，司法公信不断提升。

为了记录成都法院这五年的实践，更为了人民法院审判运行机制的实践得到更为广泛的关注和研究，我们组织力量撰写了这本书。本书正文共五章：第一章理论构想，主要分析了人民法院内部审判运行面临的主要问题与现实矛盾；描述了人民法院审判运行机制构建的主要设想；讨论了人民法院审判运行机制构建的

几个理论问题；提出了人民法院审判运行机制构建的重要意义。第二章实践内涵，分别介绍了成都法院构建审判运行机制的总体情况和具体的9项制度。第三章实证分析，以主要制度的实际运行状况为基础，实证分析了构建审判运行机制后审判质效的变化态势与特征，诉讼服务中心、法官业绩记录评价系统、审判公开系统的运行情况，基层法院审判权与审判活动管理权运行情况的实证考察。第四章亲历感悟，汇集了法官、院庭长在审判运行机制构建和探索过程中的感悟。第五章社会评价，收录了部分专家观点和媒体报道。还附录了审判运行机制的主要制度索引及纪事。本书有幸邀请了跟踪研究我院审判运行机制构建的顾培东教授作序，主要由参与成都法院审判运行机制实践过程的同志撰写，由此也使本书带着浓烈的实践温度。

本书凝聚了成都法院构建人民法院审判运行机制的思考，记录了成都法院构建人民法院审判运行机制的跋涉历程，汇集了成都法院构建人民法院审判运行机制积累的经验。成书之际，我要特别感谢对成都法院构建人民法院审判运行机制给予支持、帮助、肯定、鼓励、研究和评述的各位领导、同行、媒体以及学术界的诸多专家学者，四川大学顾培东教授不仅参与了本院构建审判运行机制的主要过程，提出过不少有益的建议与意见，而且也参与了本书的编写。正是各方面的关心，推动着我们克服一个个困难，突破一个个瓶颈，一步一个脚印地实践；正是各方面的鼓励，坚定了我们立足实际，开创性地构建人民法院审判运行机制的信心；正是各方面的支持，激励着我们继续奋发向前，不断完善审判运行机制。我还要特别感谢成都法院与我共同构建和实践人民法院审判运行机制的同事们，他们对审判事业的忠诚与辛勤付出，是构建人民法院审判运行机制这一实践得以推进的动力与基础。

需要指出的是，人民法院审判运行机制的构建既是实践问题，又是理论问题，由于我们的理论水平有限，实践也还在进行中，现实中仍面临许多困惑和难题，恳切地希望读者给予批评与指正。希望本书的出版能抛砖引玉，引起同行及有关方面对人民法院审判运行机制构建工作的关注和研究，吸引更多的学者和法官参与到构建人民法院审判运行机制的实践中来，共同为“中国特色社会主义司法制度自我发展与完善”不懈努力。

牛敏*

2012年9月

* 四川省成都市中级人民法院院长。

“成都法院模式”及其意义

——代序

(一)

2008年后，我一直试图对司法运作作一些深度接触和了解，因为此前的一些经历使我清晰地认识到，把握中国法治的复杂性，必须着重弄清我国司法的实际运作状态；只有把自己置身于司法运作的具体过程中，切实地面对和感受一个司法机构或一个司法人员日常所面对和感受的一切，才可能对我国司法、进而对法治有真正的认知。当然，潜含于其后更深层的目的是，我希望通过对复杂的司法运作过程作出相对理性的解读，梳理出我国司法运作的某些独特逻辑，特别是藉此认知并揭示当代中国司法与政治及社会的互动关系以及司法机构内部运行的某些机理，进而能够对中国特色司法的基本问题、对当代中国法治的基本问题形成一些较为成熟理性的认识与判断。为此，我着意寻求做一个实证课题的机会。不久，即与成都法院（成都中院及其下辖各基层法院，下同）的“审判权与审判管理权改革”（简称为“两权改革”）实践不期而遇。

近五年中，我与成都法院的这项改革实践一直保持着十分紧密的联系。从了解、认识并理解“两权改革”的内容及原理开始，到依据自己的认识，审视和评价“两权改革”的制度及理论基础，分析具体方案和措施的利弊，进而对这项改革的深化和完善提出一些建议和意见，乃至在不同场合、更广的范围中宣扬这一改革实践对于完善我国司法制度的意义。在此过程中，围绕这一改革主题，我与成都法院领导、相关工作人员以及国内很多专家、学者有过无数次的交流、讨论乃至争辩，角色已不再是一个局外观察者；工作的内容也远远溢出了做一个实证课题的边界。当今天这项改革的成果能够凝结为“成都法院模式”，并逐步显示其广泛的意义时，我对一个中等层级的法院在当代中国社会条件的运行也有了相对清晰的认识，对我国法院审判运行、乃至司法制度的认知也有了一定程度的深化。我满足于这样的结果与成效。

(二)

近30多年来的实践表明，当代中国的许多改革（不只是司法改革），往往缘起于一些十分偶然的因素，并且发端于某些底层的创新性努力，但改革的发生以至成功，则有其必然性的缘由。也就是说，社会的发展与进步的趋势以及个别

化、偶然性的因素往往共同孕育和促成了改革的具体发生。构建和完善人民法院内部运行机制这一改革实践也完全符合前述判断。虽然这一改革缘起于成都法院（恰切地说，各级法院在此方面都有过不同程度的探索和努力，只是成都法院的改革实践较为系统和全面，改革的目的较为明确和集中），但改革所要解决的则是各级人民法院所共同面临的普遍性矛盾与问题，是人民法院制度、机制和体制创新与完善的共同性任务。

在我看来，成都法院改革的动因与我国法院近些年所普遍面临的下述几个现实矛盾直接相关，改革的启动和实施，体现了成都法院破解这些矛盾的理性自觉与实际努力。

第一，人民法院集体行权与法院内部主体行为个别化之间的矛盾。与世界上多数国家不同，我国在制度上明确审判权由法院机构集体行使，法官或合议庭并不独立地对外承担裁判的责任；法官或合议庭的行为作为法院机构行为的一部分，蕴含于法院集体行使审判权的过程之中。然而，事实上，法院内部又是由法官以及院、庭长^①等多个不同主体构成的，不同的主体不仅有自己独立的判断和行为，甚至也有自己独特的利益与愿望，因而，这些个别性的行为或愿望并不始终反映法院集体的真实意志，当然也不必然体现法院集体的智慧。问题还不仅于此。法院内部各主体之间虽然具有明确的层级，但层级之间在审判活动中的权力关系并不明确或清晰。一方面，理论上说，法官或由法官组成的合议庭在案件的实体处理上并不当然地服从于院、庭长的要求，在一定范围内具有独立、排他地处理案件的权力；而另一方面，由于院、庭长具有实际掌控或影响法官政治、经济等资源的威权，法官在多数情况下都会尊重或听从院、庭长的意见与要求。这样一种格局使得法院内部各主体在审判活动中的实际作用处于很不确定的状态，由此也使人民法院集体行使审判权的要求与法院内部主体行为个别化成为法院自身的一个内在矛盾。不仅如此，这种矛盾在“加强审判管理”与“强化法官独立审判权”这两种不同取向或主张的影响下而日益放大。^②

第二，案件数量不断上升、审判工作量日益增大与审判力量普遍不足的矛盾。从近几十年的情况看，人民法院所受理的各类案件总体数量在不断上升，有些地区或某些时期呈大幅度上升状态，人民法院审判力量的增加完全不能适应案件数量上升、审判工作量增加的要求，由此也成为各级人民法院所普遍面临的一个现实矛盾。这一矛盾对法院工作派生出两方面要求：一是如何通过恰当的激励和约束机制，使既有的审判人员承载更大的审判工作量；二是如何通过审判资源的合理配置，使审判资源更好地运用于对各类不同案件的解决，使解决案件的能

^① 广义上说，院、庭长当然也是法官。鉴于实践层面的问题集中于院、庭长与其他法官之间的关系上，所以，这里所指的“法官”，不包含作为院、庭长的法官。

^② 倡导“加强审判管理”事实上会强化院、庭长对案件实体处理的影响力，而主张“强化法官独立审判权”又无疑会加重法官或合议庭在案件实体处理中的独立作用。

力与案件处理的实际需求相匹配和吻合。毫无疑问，满足这两方面要求，必须建立一种常规性的制度与机制。

第三，司法审判目标多元化与各种目标难以兼容的矛盾。司法审判目标多元化的问题，可以说是法理学中的传统论题，不同学术流派虽然会偏向于对某一目标的执持或追求，但都不同程度地承认司法审判中存在着多元化的目标：严格实施法条、彰显法条的权威；创制新的社会规则，为社会成员建立确定的行为预期；化解当事人之间的冲突，消弭当事人之间的矛盾；体现实体公平，实现冲突主体之间的利益均衡等等。在我国现实语境中，实现多元目标的兼容，就是通常所说的法律效果、社会效果与政治效果的统一。从司法的理想状态看，特别是从我国司法所面临的社会矛盾以及解决这些矛盾对于我国社会发展与稳定的作用看，强调多元目标的兼容、注重三个效果的统一无疑是必要的，但在具体案件的处理中，实现这样的要求事实上是很难的，这不仅涉及对各种目标或效果的具体识别，更需要恰当处理多元目标之间的实际冲突，需要寻求各种效果之间的相互平衡。因此，人民法院除了不断强化法院内部成员的相关意识，尤其是提高审判人员综合素质外，更需要形成一套制度体系，引导或约束审判活动趋向于对三个效果统一的追求。

第四，法院工作的要求不断提高与法院内生激励资源不足以及约束效力递减的矛盾。如前所述，近些年来，法院审判任务越来越繁重，同时案件处理的难度也越来越大。社会矛盾的不断加剧使法院日益从边缘走向中心，从而使法院面临着前所未有的社会压力。客观地说，法院在相当程度上承载着近几十年来因社会发展失衡、社会建设滞后、社会管理缺失所带来的社会重负。在法院受理的个案的诉求中，蕴含着某些当事人潜在代表的相关群体或阶层对于全社会的抱怨。因而，审判工作稍有不慎，法院便会处于社会批评的中心。更为残酷的是，这些批评有时包含着彼此对立的立场或主张，并且各自都具有相当的正当性。毫无疑问，社会各方面所形成的这些压力使得对法院工作的要求越来越高。而与此形成反差的是，法院内生激励资源却显得严重不足，无论从法官（也包括院、庭长）物质和政治待遇方面看，还是从法官自我尊荣感以及自我价值实现的可能性看，都难以支撑法官自信地去应对这样的工作压力，从容地完成工作中的各种要求。现实中，不少法院在无法创造并提供更多的激励资源的情况下，则力图创设多种约束性手段，在法院内部设定多方面惩戒性制度，以期提高审判工作的效能和水平，但不容忽略的事实是，由于缺少激励资源的必要匹配，约束性手段的约束力也在实际递减。从一线审判岗位转向其他行政岗位，甚而从法院辞职改行律师或其他职业，已经成为不少法官的机会性选择。这也表明，社会各方面对司法的压力已经现实地转化成法院内部工作的压力，缓解这种压力，也需要从制度、体制以及机制方面寻求恰当的方式和路径。

第五，保持外部监督与维护法院独立行使审判权的矛盾。我国宪法确立了人

民法院依法独立行使审判权的地位，但同时我国的政治结构的设计中，又明确承认并坚持对人民法院审判活动的外部监督，人民法院的审判活动必须始终受制于社会各方面的监督。一般说来，监督与被监督天生就是一对矛盾，但当下人民法院的监督问题则因为我国现实中的某些因素而变得更为复杂。一是监督主体多元。党委、人大、政协、检察机关、传媒、社会团体及社会公众都会依据不同的法律规范或政治原则及政治伦理对法院的审判活动作出自己的评价，甚至表达自己的要求；在不少情况下，这些评价和要求直接涉及个案的实体处理。二是监督方式、途径、范围、效力以及各类监督之间的相互关系，都缺少较为明确和完善的制度性规定，同时，即便在某些方面设定了一些制度，但由于各种隐性威权的影响，相关制度的边界也常常被突破。三是一些社会势力往往在“监督”的名义下，搭载利己的企图，利用各种方式的“监督”，在司法活动中谋求利己的审判结果。随着司法审判在社会资源配置中的作用越来越突出，各种社会力量争夺司法资源或者争夺能够影响司法的其他资源的现象也日益普遍，从而激发了社会各方面对司法、尤其是审判活动实施“监督”的动因，而在这种“监督”中，则充斥着多种复杂的利益动机，使得“监督”与“不当干预”之间的限界变得越来越模糊不清。面对这样的环境与氛围，法院必须建立自己的筛选和回应机制，并将这种机制楔入审判活动之中，以保证正确的监督意见得以吸收，同时能够有效排拒各种不正当的干扰或干预。

诚然，前述几方面矛盾所涉及的问题十分宽泛，即便要在局部范围内消除或解决这些矛盾，也绝不是一个中级法院自己的能力所及，某些问题的解决甚至已超出了法院系统或司法体系自身，但成都法院面对这种现实问题的基本立场和态度是：既不掩饰或回避这些矛盾，更不宿命地接受这些矛盾所带来的危机与困窘，而是立足于从法院内部制度与机制的改革和创新中寻求因应这些矛盾和问题的基本方式与路径，把法院工作置于当代中国社会的实际情境与背景之中，并且在现行法律和司法体制的框架内，探索人民法院审判运行的应然之理和应有之道。

(三)

我在最初接触成都法院这项实践时，曾经花费很长时间去理解和思索这项改革何以从理顺并界定审判权与审判管理权关系入手，审判权与审判管理权关系又何以影响到整个审判运行的方方面面，相关的配套性政策措施与“两权改革”又具有怎样的联系等等。实际上，这样的思考过程很大程度上与我先前对于审判活动过于简约的想象相关，因为类似于“法院内部处理案件究竟由谁说了算”、“哪些案件的处理需要经过院、庭长审核或批准”，“院、庭长及合议庭或承办法官之间关系的内容究竟是什么”这些十分重要和真实的问题，从来没有在司法理论中受到应有的关注，更没有得到充分的讨论，传统司法理论所呈现给我们的相

关结论和判断在很大程度上并不符合审判运行的实际状况。显然，依照传统司法理论所建立的预设，是无法真正理解法院日常审判运行所具体面临的这些问题的。不仅如此，法院的审判运行如同一个有机体的运动，各系统、各元素之间的联系错综复杂，并且各自都是自变或因变因素，当某一部分或某一环节变化后，其他各部分或环节也会发生相应的变化。成都法院改革实践的目的正是重构这样的有机体。因此，当我需要从文本上去叙述这一改革的内容及原理时，有强烈的力不从心的感觉。相对这样生动复杂的有机体，文本上的表述总难免干瘪和苍白。

我印象较为深刻的是，成都法院的这项改革经历了从“理顺和界定审判权与审判管理权关系”（亦即“两权改革”）到“全面构建人民法院审判运行机制”这样一种转变。这种转变也可以说是改革的一种深化。从法院实际工作层面看，审判权与审判管理权的关系确实是法院权力关系的核心，确实是影响审判运行的关键。理顺并界定两者之间的关系，一方面是为了建立一种权力行使的秩序，明确权力与责任的边界，另一方面更是为了使这种权力关系的内容和状态更加适应于当下人民法院审判运行的实际需要，包括适应于法院所处的不宽松的社会环境。最直接地说，法院无法持续地忍受“权力在法官，压力在法院，责任在院长”的格局，当然也不可能坦然地认同或承受院、庭长审批案件，一切由院、庭长说了算的方式。因此，尽管成都法院对“两权”关系内容的具体界定仍然有进一步调整与完善的余地，同时学术界及实务界对“审判管理权”这一概念亦有一定的争议，但在客观上存在着多主体、多层级的人民法院，根据权力的性质、各主体对工作量的承受度、各类案件处理的实际需求等因素，明确各主体的权力边界，无疑是十分必要和正确的。就此意义来说，“两权改革”从审判运行的核心和关键环节切入，应该说把握住了审判工作的命脉，尤其是切中了法院内部审判运行失序这一弊病的要害。

在“两权改革”初见成效后，成都法院把改革的目标进一步确定为“全面构建人民法院审判运行机制”。这是因为，一方面，如前所述，法院内部运行是一个有机体，当审判权与审判管理权关系重构或调整后，相应也要求对审判运行的其他方面进行改革，以保证整体上的协调，从而衍生出法院内部审判运行机制的全面建构问题；另一方面，审判权与审判管理权之间的关系的界定，为法院内部审判运行的规范化、秩序化、合理化提供了基础，从而使法院内部审判运行机制的重构获得了基本的前提，围绕“两权”之间的配合、协调、监督和制约，比较容易看清审判运行各个环节、各个方面的应有机理，也比较容易设计出相应的制度和要求。如果说“两权改革”的初衷主要在于解决法院内部审判运行的突出问题和突出矛盾的话，那么，构建法院内部审判运行机制的改革目标则体现出改革者更强烈的建设性企望和更远阔的宏观视野。

(四)

无论描述上有什么样的困难,既然存在着“成都法院模式”这一命题,就不应使这种模式以“只可意会,不可言传”的状态示人。根据我的理解,“成都法院模式”的基本要素集中于下述几个方面:

第一,理顺审判权与审判管理权关系,恰当界定法院内部各主体的职权范围。这方面内容有:(1)明确审判权由独任法官、合议庭及审委会行使;审判管理权由院、庭长行使。(2)根据长期形成的审判经验以及各法院(指中院本身及各基层法院)、各类审判的实际情况,明确不同的主体对于不同案件的职责范围,直白地说,明确哪些类型的案件、在哪种情况下由哪一个主体负责。(3)院、庭长(含副院长、副庭长)根据前述范围对案件的实体处理有一定的话语权(亦即表达自己意见并要求合议庭复议的权力),但不能直接要求或改变合议庭的意见。合议庭如坚持自己的意见,院、庭长可将案件提交审委会;审委会在一定意义上是解决法院内部争议的组织化设置。前述几方面基本解决了法院内部什么主体管什么样的事务(案件),什么样的事务(案件)需要经过什么样的层级、什么样的主体有什么样的权力这样一些基本问题;相应也破解了“要么法官说了算,要么院、庭长说了算”的难题,走出了“管亦乱、放更乱”的怪圈。

第二,全面重构审判流程,从审判实际运行的状态和要求细化审判流程的节点,同时确定各主体在各节点的职责。审判流程是审判运行的基本轨迹,审判运行的科学化、合理化,离不开审判流程的科学化和合理化。一般认为,审判流程在各类程序法中已经有了明确规定,不存在流程重构的问题,其实不然。首先,程序法规定的审判流程较为粗疏,不能详尽反映审判活动的实际过程,尤其不能覆盖庭审以外法院内部的审判活动,而这些活动对案件的处理具有重要影响。其次,程序法的规定,主要涉及程序法意义上的诉讼参加人,而在审判运行中,实际参与到审理过程、对案件处理可能具有一定影响的主体在程序法中并没有明确的地位,只有通过审判流程再造,把这些主体的行为纳入到流程之中,才能使这些主体的行为得以规范。审判流程再造的基本内容和要求是:(1)把从案件受理到案件终结的整个过程分解成若干个节点,每一项审判行为或活动都有相应的审判节点与之对应;(2)根据诉讼法的要求以及审判实践经验,对各个节点配置相应的期限,并要求相应的审判行为或活动在确定的期限内完结;(3)流程的再造既充分考虑法院内部审判运行的实际状况和要求,同时,尽可能把程序效益留给当事人,便于当事人实施诉讼行为,缩短诉讼的实际周期,节约当事人的诉讼成本。

第三,建立和完善全面的、综合的指标和考评体系,并将这一体系实际楔入到审判运行之中。在审判工作中建立和运用指标体系,这是近些年各级人民法院的普遍性实践,成都法院在此方面具有以下特点:一是指标体系更全面。对审判

业绩的考核和评价，除了最高人民法院确定的公正、效率和社会效果三个主项外，还增加了审判技能和审判作风两个主项。二是指标体系更为合理。在尊重统一统计口径的前提下，对上级法院确定的指标元素，从实际出发进行一定的调整，当并则并，应细则细；同时，对上级法院确定的量化分值（包括权重系数）也作出符合本院实际的调整，尽可能保证指标及评价的科学性和合理性。三是将指标体系及考评对象设定到法院内部每一个主体，把通常对法院的整体考核与评价进一步细化到对法官个人以及各合议庭、审判庭以至院、庭长的考核与评价，使法院每个主体都受制于指标的约束，并且都处于考核与评价体系之中。四是通过软件将各项指标植入审判工作平台和审判管理平台之中，使指标体系与审判流程实际融合，这样既保证相关各项指标能够实时生成，更能体现指标体系对审判活动或行为的导引，使指标体系成为事前的引导、事中的依据、事后的评价，从而更实在、更全面地体现指标体系的功能与作用。五是对不能量化的审判活动，通过审判质效分析、发改案件质量评析、案件通报评析、信访情况分析、审判长联席讨论等形式或方式，进行动态把控和面上总体评价，把握审判的走向和趋势，强化对审判活动的总体控制能力。六是把审判考核评价同法院的政务管理结合起来，使审判考核评价与法院政治资源及物质资源的配置保持对应，依据审判考核评价体现对法院内各主体的激励和约束。

第四，充分运用现代科技手段，全面实现审判运行的信息化。成都法院通过开发专门的软件，把职权界定、流程构造、指标体系及考核评价等诸方面全面融入到信息系统之中，以此为基础，分别建立审判操作平台和审判管理平台，并根据审判及审判管理的实际需求，使两者兼容。通过内部网络系统，可以实时看到在办案件的全部资料，了解案件的具体进展，并且可以知晓法院内各主体在案件中所实施的具体行为，系统还会自动提示各审判节点的期限、各种审判活动的基本要求，并提供相关的审判参考资料，同时还提供实时的指标分析结果。信息技术的运用，不仅从总体上提高了审判效率，同时强化了制度的刚性（用软件程序的刚性体现制度的刚性），更重要的是，它为法院审判活动的一体化提供了必要的基础和依托，使个别化的审判行为统摄于法院的整体控制之中，不仅避免了审判活动中的暗箱操作现象，同时也使法院有可能充分运用集体智慧和整体资源解决和处理各类案件。

第五，提升审判公开的水平，实现法院内部审判运行与外部社会监督的恰当结合。在法院内部审判运行充分透明的情况下，成都法院又着力于不断提升外部审判公开的水平，在维护国家机密、保护当事人基本隐私权以及保证审判秩序不受影响的前提下，尽可能提升法院审判活动向社会公开的水平，不断开创向社会公开的形式，尽量增加向社会公开的内容，恰当把握向社会公开的时机，高度关注社会对审判活动的各种反映，同时把社会各方面的反映纳入到审判动态分析评价体系之中，作为审判工作中的考量因素。法院内部审判运行与外部审判公开的

恰当结合，初步形成了法院与社会良性互动的基本格局与走势。

此外，成都法院还通过建立诉讼服务中心并不断强化诉讼服务中心的功能，使当事人与法院之间庭审以外的交结基本可以在诉讼服务中心内完成，进而使当事人的诉讼参与同法院内部审判运行在恰当的空间中得到进一步的融合，并由此体现法院活动的整体性。

必须指出的是，前述几个方面在成都法院的实践中是彼此密切联系的整体，每一方面都在审判运行机制中具有不可忽略的作用，并且对其他方面有着重要的支撑和影响，其中，“两权”关系界定是核心，流程再造或重构是基础，指标体系及考核评价是保证，信息技术的运用是依托，审判公开以及诉讼服务中心是必要的配套。客观地看，前述这些方面在近些年各级法院的工作中都有不同程度的探索和实践，但从整体上探索人民法院内部审判运行机制的构建，并在这样明确的意识的引导下思考并实施法院内部的全方位改革，成都法院显然走在全国法院系统前列，这也是“成都法院模式”得以成立的基本理由。

(五)

近几年来，成都法院的改革实践不断为社会各方面、尤其是全国法院同行所认知和肯定。最高人民法院甚至成立了专门的指导小组，旨在总结和提炼成都法院的实践经验，指导成都法院改革的进一步深化和完善，并期待在全国法院系统进行推广。然而，尽管有这样的肯定与褒赞，我仍然认为，成都法院这一实践的意义并未被充分认识，这并不是说“成都法院模式”已足够完美（事实上，仍然有很大的改进和完善空间），而在于这一改革实践对中国特色司法制度构建与完善的方向性启示，让我们有理由对其意义付诸更大的期待。这一判断依据于一个最简朴的事实：人民法院（甚至也包括人民检察院）始终必须解决内部权力关系的结构、效力及行使方式问题；始终必须解决怎样以恰当的司法资源去应对和解决相应的案件以及与此相关的内部资源的常规性配置问题；始终必须解决司法机构如何在特定的政治格局和社会生态中存在与运作，并与外部社会形成良性互动的问题。而所有这些，都必然导向对科学、合理的法院内部运行机制的需求。在此意义上说，“成都法院模式”应当被视为中国特色司法制度构建与完善的一个十分现实的进路。

我曾经长时期地认为，经济体制改革可以“由下至上”进行，而司法改革只能“由上至下”进行，这不仅是因为经济主体可以通过改革求得发展从而自行消化改革成本，司法主体则由于完全依赖于外部资源供给因而不具备这样的条件，同时也在于，司法改革更多地受制于体制与法律的刚性约束，在这样的约束下，如果没有中央决策层统一的部署，个别司法主体很难有所作为。但成都法院的实践多少改变了我这样的认识。一方面，如前所述，成都法院的这一改革对于司法机构内部运行来说具有一定的根本性、全局性，而另一方面，这一改革完全

是在既有体制、现行法律的框架内进行的，是既有体制和现行法律完全容许的机制上的创新与探索。这一点，也进一步凸显了“成都法院模式”的意义和生命力。由这一改革所引发的对既有体制、现行法律完善的思考，应当理解为改革成效附加值的进一步提升。

由中央有关部门主导的第二轮司法改革即将进入方案谋划和确定阶段；人民法院“四五改革”规划的制定想必也即将提上议事日程。在此当口，关注和审视成都法院的实践过程，进一步了解和认知“成都法院模式”的具体内容，把“成都法院模式”置于中国特色司法制度构建与完善的历史任务中来理解其地位和作用，对于相关司法改革方案或规划的制定，无疑具有特殊的意义。因此，以书著形式全面解析和介绍成都法院的改革实践是适时和必要的。虽然，从文本完美的角度，对本书我们可以有所苛责：如内容较为零散且有一些重复，但通过本书，我们不仅能够对成都法院的改革实践形成概略的了解，更可以领略和感受到一个中等层级法院对于自身使命的自觉思考以及对于中国特色司法制度的构想与期盼。

顾培东*

2012年8月于成都

* 顾培东：四川大学法学院教授，博士生导师。

目 录

第一章 理论构想	(1)
第一节 问题的提出:人民法院内部审判运行面临的主要问题 与现实矛盾	(1)
第二节 人民法院审判运行机制构建的主要设想	(7)
第三节 人民法院审判运行机制构建的几个理论问题	(18)
第四节 人民法院审判运行机制构建的重要意义	(27)
第二章 实践内涵	(30)
第一节 成都法院构建审判运行机制总体情况概述	(30)
第二节 审判权与审判管理权有效运行及制约监督工作机制	(39)
第三节 执行层级管理运行机制及系统	(46)
第四节 审判质量与效率综合评估体系制度	(55)
第五节 案件流程管理制度	(62)
第六节 案件质量评价检查制度	(69)
第七节 诉讼服务中心制度	(75)
第八节 法官业绩记录评价体系	(85)
第九节 审判信息公开制度	(98)
第十节 审判运行信息化	(104)
第三章 实证分析	(113)
第一节 新型审判运行机制下审判效果的实证分析 ——以审判质效数据为依据	(113)
第二节 诉讼服务中心运行情况调查报告	(136)
第三节 法官业绩记录评价系统运行实证分析	(155)
第四节 审判公开运行情况的调查报告	(164)
第五节 基层法院审判权与审判管理权运行实证考察 ——以 Q 法院为样本	(176)

第四章 亲历感悟	(195)
第一节 法官认知调查	(195)
第二节 院庭长的认知	(214)
“化作春泥更护花”	孙涛(214)
思维的乐趣	于嘉川(217)
柳暗花明又一村	马宁利(219)
境生象外	冷雅民(221)
从困惑到释怀	
——一名庭长参与成都法院构建审判运行机制的心路历程	曾耀林(223)
这里的变化静悄悄	徐捷(227)
从“无为”、“亲为”到“有为”	
——一个老法官、新庭长眼中的法官自律和审判运行机制印象	徐永红(230)
第三节 法官的认知	(234)
从迷惘到清晰	
——一个法官关于审判运行机制的心灵独白	刘建敏(234)
智慧为素雅披上华丽的外衣	郝廷婷(238)
不一样的见证	何良彬(241)
拆掉思维里的墙	黄洁(244)
第五章 社会评价	(246)
第一节 专家观点	(246)
审判管理与社会管理	
——法院如何有效回应“案多人少”?	苏力(246)
人民法院审判管理与中国特色审判运行机制的构建	顾培东(253)
审判权与审判管理权运行机制研究	胡云腾等(257)
观点综述	龙宗智等(268)
第二节 媒体报道	(275)
《人民日报》相关报道	(275)
《法制日报》相关报道	(278)
《人民法院报》相关报道	(289)
其他报刊相关报道	(321)
附录1:本书所涉成都法院主要制度索引	(327)
附录2:成都法院构建审判运行机制纪事	(329)