



司法学研究丛书

审判管理研究

SHENPAN GUANLI YANJIU ■

崔永东/主编

 人民出版社

审判管理研究

SHENPAN GUANLI YANJIU ■

崔永东/主编

 人民出版社

责任编辑:张立

装帧设计:周涛勇

责任校对:方雅丽

图书在版编目(CIP)数据

审判管理研究/崔永东 主编. —北京:人民出版社,2015.9

ISBN 978-7-01-015123-6

I. ①审… II. ①崔… III. ①审判-管理-研究-中国 IV. ①D925.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 178187 号

审判管理研究

SHENPAN GUANLI YANJIU

崔永东 主编

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京市大兴县新魏印刷厂印刷 新华书店经销

2015 年 9 月第 1 版 2015 年 9 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:18.75

字数:305 千字

ISBN 978-7-01-015123-6 定价:52.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042



司法学研究丛书编委会名单

编委会主任：何勤华 杜志淳

编委会副主任：王秀红 崔永东

主 编：崔永东

编 委（按姓氏拼音首字母排序）：

崔永东	陈光中	陈金钊	杜志淳	付子堂	范明志
吉罗洪	顾功耘	黄 毅	何勤华	罗培新	李玉福
李玉生	罗厚如	李雪慧	刘晓红	卢上需	刘作翔
王守安	叶 青	郑成良	邹碧华	杨忠孝	朱 勇
张保生	赵晓耕				

审判管理改革与司法职权配置(代序)

崔永东*

中共十八届四中全会之后,司法改革已经成为“法治中国”建设的核心问题,而司法管理体制与机制的改革则成了其中的重要内容。笔者认为,后者的改革旨在解决司法管理权与司法权之间的冲突问题。所谓“司法管理权”,是司法机关管理者对司法机关就人财物和司法活动进行管理的权力,包括案件审批权、委员会(审委会、检委会等)议决权、办案流程及信息管理权、考评奖惩权、指导监督权等等。司法管理权是一种近似于行政权的权力,可称之为“类行政权”,它的行使有可能与司法权发生冲突,这是由两种权力的不同性质所致。那么,如何解决这种冲突呢?我们认为,主要途径在于:(1)合理配置司法管理权,尤其是防止其越位干预司法权的正常运行,使其居于辅助司法权运行的地位上;(2)通过各种司法管理的措施、诉诸自律与他律相结合的方式,促使司法主体独立公正地行使司法权。

司法管理体制与机制改革必然涉及司法权如何配置的问题。司法权的配置既包括“内部配置关系”,也包括“外部配置关系”。司法权的“外部配置关系”是指其与立法权、行政权之间的配置关系。在宪政框架下,完善我国权力的分立和制约制度势在必行。首先,从宪政层面上,重新确立司法权在我国国家权力结构中的定位,使司法权真正独立于立法权、行政权,司法权只受宪法的制约;其次,要从制度上保障法院、检察院独立行使职权,即从组织上、经费上、用人制度和职位保障方面改革现有的司法体制,消除司法的地方化和行政

* 崔永东,华东政法大学司法学研究院院长、科学研究院副院长、教授和博导。

化,切实保障司法机关和法官的独立。只有通过权力再分配,才能实现司法资源的合理配置。而在权力的再分配过程中,虽然司法机关与立法机关、行政机关之间在权力关系的调整上会表现为互有交叉,但总体趋势上是司法机关的权力将适度扩大。在扩权的同时,司法权也将受到更有效的监督与约束^①。

司法权的“内部配置关系”既指司法系统内审判权、检察权、侦查权之间的配置关系,也指法院、检察院内部司法权的配置关系。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)对上述两种职权配置关系均有涉及,如第四章“保证公正司法,提高司法公信力”中的第二节“优化司法职权配置”中指出:“健全公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职,侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制。”这就是讲侦查权、检察权和审判权之间的配置关系,根据四中全会的决定,上述三种权力的配置须“以审判为中心”,而过去的三权配置实际上是“以侦查为中心”,况且过去三权之间强调互相配合而忽视“互相制约”,导致检察权、审判权对侦查权的制约形同虚设,这是造成出现“呼格案”“赵作海案”“余祥林案”等众多冤假错案的重要原因之一。

《决定》又指出:“完善司法体制,推动实行审判权和执行权相分离的体制改革试点。完善刑罚执行制度,统一刑罚执行体制。改革司法机关人财物管理体制,探索实行法院、检察院司法行政事务管理权和审判权、检察权相分离。最高人民法院设立巡回法庭,审理跨行政区域重大行政和民商事案件。探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院,办理跨地区案件。”上述说法实际上既包括了司法职权的内部配置,也包括了司法职权的外部配置;前者是指司法权“去行政化”,后者是指“去地方化”。

在法院系统内,司法权即审判权,司法管理权即审判管理权。在中国当前法院系统的权力结构中,审判权与审判管理权是两项非常重要的权力,后者是一种“类行政化”权力,主要包括指导权、考评权、奖惩权、监督权和审判资源分配权等等,掌管和行使上述权力者是法院的院级领导及各庭庭长等等。从某种意义上说,目前的审判管理权已经对审判权的合理配置构成严重障碍,它已经异化为一种高于法官审判权的“审判权”,或者说是主宰甚至取代了审判

^① 参见陈文兴:《司法公正与制度选择》,中国人民公安大学出版社2006年版。

权。因此,审判管理权对审判权的独立运行构成了不良影响,并影响到司法的公正和效率。这就是最高人民法院致力于审判权运行机制改革的原因所在。

一、审判权配置与运行中存在的问题: 审判管理权的过度扩张

目前,审判权配置与运行机制中存在的最突出的问题是所谓“行政化”,而其表现之一是多主体、层级化、复合式的定案机制。据统计,我国法院系统的正式和非正式的层级大约有九个:主审法官、审判长、主管庭长、庭长、审判长联席会议、庭务会、主管院长、院长、审委会。虽然并非每一案件都要经过上述层级审批,但实际上有许多案件经历了上述“流程”。上述层级均代表一级审判主体,都有审判话语权,而且层级越高则话语权越大。多层级的介入,导致各审判主体职责不明,一旦出现错案,则难以划分责任,错案追究也就不易实施。而且,案件经过层层把关、层层审批才结案,此种做法与行政机关的运作模式几乎等同。

另外,上述定案机制还导致审判分离,即“审者不判,判者不审”,主审法官只是一个案件的承办人,他无权作出判决,而有权作出判决的审委会成员又往往不亲自参与审理。况且,审委会成员多为法院掌管一定行政权力的院、庭长,这就使审委会的案件决定权带有了较强的“行政化”色彩。

正如有文章指出的,法院内部合议庭、庭务会、院庭长和审判委员会之间构成了类似于行政科层的层级化设置,各层级具有明确的从属关系,而且这种从属管理的效应往往体现在案件的实体裁判过程中。这种模式导致主审法官只是一个案件的具体承办人。

当然,出现上述情况,与我国法律的相关规定也有关系。根据相关法律,独立行使审判权的审判主体是法院而非法官,因此,这就为院、庭长利用其行政权威干预法官办案提供了“合法”依据。他们利用审判委员会制度、案件审批制度、请示汇报制度等等全面介入案件的审判过程,并将自己的意志贯彻到案件的实体裁判过程中,使审判权运行机制体现了一种“类行政权”运行机制的特点,导致司法权与行政权的混淆、审判权与审判管理权的融合,从而严重影响了司法的公正与效率,因此改革成为势所必然。

二、审判权与审判管理权的合理配置与良性运行

中共十八届三中全会提出了“深化司法体制改革”的号召,并要求法院系统进行“由审理者裁判,由裁判者负责”的审判方式改革。可以预见,未来的审判权运行机制将逐步从“法院独立行使审判权”转向为“法官独立行使审判权”。而引导这一转向的过程也就是一个审判权配置与运行机制逐渐“去行政化”的过程。

审判权配置与运行机制的去行政化需要逐步弱化法院行政领导及审判委员会的裁判主体地位,并相应强化法官的裁判主体地位。要调整审委会的职能,加强其对审判工作的宏观指导作用,淡化其对案件的决定功能。要明确法院内部审判权与审判管理权、审判事务与行政事务的界限,实行分类管理。要严格限制院庭长行使审判管理权的行为,除非其亲自参与审理案件,不得直接或间接干预案件的处理。要减少并逐步取消院庭长审批案件,减少并逐步取消下级法院就案件处理情况向上级法院的请示汇报,维护法定审级的严肃性。要在制度上明确法官享有独立审判权,建立严格的错案责任追究制,实现权责一致。要建立独立于公务员系列的法官队伍,提高法官队伍的职业化水平,以法官等级作为法官级别高低的唯一标准,提升法官的法律权威意识,淡化其行政权威意识。

我们看到,一些地方法院在这方面进行了有益的改革尝试。如成都市中级人民法院的“两权”——审判权与审判管理权改革,强调限制院庭长对审判权的干预,明确两种权力的职责和界限,形成了两种权力既有效结合又互相制约的运行机制。佛山中院通过实行审判长负责制,取消庭长的案件审批权,“还权”于合议庭,各成员平等参与办案,同票同权,裁判文书共同签署后直接对外发布;审委会讨论案件的范围受到严格限制,重大、疑难、复杂案件才能上审委会,而且仅讨论法律适用问题。虽然上述改革还只是法院系统司法改革的初级阶段,但其昭示的意义和方向值得肯定。

应当指出,审判权配置与运行机制的改革必然涉及审判管理机制的改革问题。一种激进的观点认为,目前的审判管理改革迫切需要完全废除审判管理权,因为其“行政化管理特色”严重妨碍了法官独立行使审判权。此种观点

有失偏颇。其实,允许法官独立行使审判权与审判管理权的存废是两个层面的问题,换言之,合理的审判管理权与法官独立行使职权并不矛盾,影响法官独立审判的是不合理的审判管理权。

我们认为,目前法院系统的审判管理权运行机制确实存在严重弊端,它一头独大,主宰甚至取代了审判权。因此,有必要对审判管理进行改革,但改革的目的是并不是完全废除审判管理权,而是使其合理化。其实,即使在西方法治发达国家的法院系统,也同样存在审判管理活动以及审判管理权,不过其审判管理强调协调、服务和监督,而不是主宰和干预审判权的独立运行。

还需指出,在目前我国法官队伍整体素质偏低的情况下,骤然废除审判管理权,可能会为权钱交易的司法腐败行为打开方便之门,并损害司法公正。任何权利都应当受到监督制约,审判权也不例外,如果剔除审判管理权的不良因素,发挥其服务与监督的功能也是可取的。

笔者认为,审判权配置与审判管理改革是一个“渐进的工程”,不能一蹴而就,而是应当分步实施。第一步:关键在于理顺“两权”(审判管理权与审判权)关系,实现“两权平衡”。具体做法是:大大压缩审判管理权的运行空间,同时扩充审判权的独立运行空间(审判权配置要向主审法官大幅扩权),逐渐达到两权之间的平衡。第二步:在法院系统建立一种新的权力结构——以审判权为主(审判权配置以主审法官为中心),以审判管理权为辅。这是一种合理的权力结构。在该权力结构下,审判管理权只是一种附属性权力,其功能在于服务、监督审判权。在此基础上形成的审判权运行机制才是良性的。

目 录

审判管理改革与司法职权配置(代序)	崔永东 1
论审判管理科学化	江必新 1
审判管理:内涵、价值导向和基本方法	周继业 19
——基于江苏法院的实践样本	
审判管理权与审判权的冲突与协调	翁秀明 邵金芳 33
深化审判管理若干问题的思考	孙海龙 高翔 45
法院审判管理的优化思考	易承志 闵振华 58
法槌一声决百诉 裁判一纸安万家	袁运良 70
——也谈人民法院应如何提升司法公信力,促进社会诚信	
司法公信力是如何形成的?	邓志伟 刘志辉 陈建华 85
——基于疑难案件裁判的分析	
关于优化完善审判职权配置的实践与探索	邹立群 99
——立足于基层法院实践的思考	
人民法院审判管理创新之路径	许建兵 110
——兼议审判权运行中的“综合管理型”模式	
审判绩效评价良性区间导向管理研究 ...	江苏省徐州市中级人民法院课题组 129
——指标考核功利化下的回归纠偏	

2 审判管理研究

关于优化人民法院审判绩效考核机制的若干思考	刘红兵 陈宇	145
向内寻求量化考核“标尺”	况 杰	166
——以修正审判管理机制之不足为视角		
关于案件质量评估数据质量管理的实践与思考	王保林	176
——基于全面质量管理理论的运用		
论“隐性超审限”的危害及克服	吴宇轩	188
——以审判管理为视角		
检讨与重构:社会管理创新视野下对人民法院专业化审判庭建设 的再思考	殷 华	202
人民法院审判风险长效管理机制研究	陈佳强	218
——把经济学方法引入审判管理研究的创新与实践		
法院内部控制刑事裁判权的方法与反思	王 彪	233
审判管理在推进中的阻抗及其应对	荣明潇	257
——以探索和谐化的审判管理路径为视角		
“大调解”格局下人民调解的发展与完善路径	王文姬 刘群	270
——以山西省贯彻执行《人民调解法》为研究样本		
编 后 记		288

论审判管理科学化

江必新*

“创新和加强审判管理,既是重要司法理念问题,也是重要司法实践问题”。^①前最高人民法院院长王胜俊多次强调要深化审判管理的研究、改革和实践,逐步建立科学、完备、有效的审判管理体系,从而将审判管理体系的科学化放在非常重要的位置。然而长期以来,中国并没有建立完整意义上的审判管理制度。20世纪90年代中后期,一些法院率先对审判流程管理进行了有益探索,开启了审判管理改革的先河。之后,各地法院进行了多方面的审判管理实践,^②经过十余年的改革和发展,中国审判管理工作虽日益呈现出新的气象,但是学术界、实务界对审判管理的认识仍然存有较多的争议或不同看法,“目前全国法院审判管理工作的主要问题就是‘不尽科学’、‘很不统一’,甚至是‘一任领导一个风格、一个法院一套模式’”。^③与世界上其他国家相比,中国的审判管理有其独特的内涵。在欧美一些西方国家,审判管理的内容更多是法官对案件的管理,而中国的审判管理更多的是对法官的管理、对法官审判行为的管理。故为实现“管理出公正、管理出效率、管理出廉洁”,亟须对审判管理进行深入系统的科学化淬炼。

* 江必新,最高人民法院党组副书记、副院长。

① 王胜俊:《创新和加强审判管理 确保司法公正高效》,最高人民法院办公厅编:《大法官论审判管理》,法律出版社2011年版。

② 笔者在担任湖南省高级人民法院党组书记、院长期间,曾经比较系统地探讨审判管理问题,并开展了多方面的审判管理实践活动。

③ 张军:《规范统一审判管理 促进法院科学发展》,最高人民法院办公厅编:《大法官论审判管理》,法律出版社2011年版。

一、科学认识和评价审判管理

司法审判活动与人类社会其他有组织的活动一样,都需要进行管理。“审判管理如何进行”是当前摆在人民法院面前的重大课题。但从具体实践来看,中国各地法院的做法不尽相同,甚至差别很大。其原因除实际情况不同外,也与各地对审判管理的理解不同有关。整体上看,目前对于审判管理的理论研究仍处于探索阶段,还不够系统,在一些问题上远未达成共识,甚至对于审判管理的基础性理念都有着不同的看法。理论是实践的先导,审判管理如要实现科学化,前提是对审判管理本身要有正确的认识和评价。

(一) 对审判管理的认识、评价存在的分歧

对当前实施的审判管理,理论界和实务界存在不同看法和评价:

第一,根本否定说。认为审判不需要管理。因为,审判权是一种独立判断权,如果审判权的运行受制于管理者,屈从于管理者的意志,审判权的公正性就很难得到保障。在西方发达国家仅存在法官对案件的管理,并不存在着法院院长、庭长对法官审判的管理。司法公正高效的前提条件是要保证法官独立办案,而非科学的审判管理制度却极易损害法官独立,故不宜强调审判管理。

第二,相对合理说。认为审判管理尽管不科学,但在目前特殊情况下,具有相对的合理性,可以采用,但是随着法治的进步、条件的具备及环境的改善,审判管理要逐步走向消亡或被取消。“可以预见的是,随着我国法官素质不断提高、法律法规及其体系的日趋完善、社会法治环境逐步优化,审判权依靠自身实现正当有序运行是完全可能的,与此同时,‘审判管理权’必将逐步失去其作为控制、规范审判权行使必须权力的地位,从而渐渐回归二者的应然状态。”^①

第三,强化说。认为在中国目前的司法现状下,审判管理不仅不能削弱,

^① 孙轶、朱千里:《积极主动或谦抑克制:“审判管理权”的正确定位与行使》,《法律适用》2011年第4期。

而且要强化。相当一些法院的院庭长都持这种观点。理由是,现在审判权力在法官,案件在法院,最终的压力在院长身上,特别是法院每年的工作报告如在人大不能通过,院长包括分管院长要承担相应责任。既然要求不能直接参与实际裁判的院庭长负责任,如不强化审判管理,就很难实现公正和效率的要求。而且,与国外基本是法官独立行使审判权而非法院作为一个整体来行使审判权不同的是,中国法律规定的是法院独立审判,而不是法官独立审判,所以院庭长进行审判管理亦有法律依据。国内一些知名学者如梁慧星、朱苏力、王卫国等也认为审判管理有其存在的必要性,尤其在现实国情条件、现实司法状况下,加强审判管理尤为重要,只要遵循科学规律、运用科学方法,审判管理大有可为。^①

(二) 理性看待审判管理

理性看待审判管理需要注意以下几点:

第一,应当辩证地全面地看待审判管理,既应看到其积极作用、积极功能,也应看到其有一定的行政化成分,有产生消极作用的可能和危险。只有进行科学的设定和理性控制限制其消极影响或负面作用,才有可能兴利除弊、顺利实现预定的管理目标。在中国当前司法国情下,面对越来越重的执法办案任务,面对越来越高的司法期待和要求,面对越来越大的社会责任,相对于通过立法手段逐步完善法律制度,从根本上制约和规范审判权的行使而言,审判管理具有力度大、见效快的特点,能够在短期内收到较好的管理成效,在目前来说至少是利大于弊。鉴于行政管理具有积极性、能动性、效率性与科层性等方面的优势,审判管理既要保留行政具有的优势,又必须做到行政权对审判权的支持性、服务性与附随性,在保持法官应有的独立性和保障法官依法公正行使职权之间保持平衡。

第二,从世界范围来看,强调法官的独立性是现代司法制度的一个很重要的内容,法官的独立性可以说是现代司法的核心价值,但后现代司法的核心价值已经发生了转移,强调法官的公正、效率和责任,法官的责任逐步成了后现

^① 参见四川省高级人民法院研究室:《创新和加强审判管理是社会管理创新的重要内容——“审判管理理论与实务”论坛综述》,《人民法院报》2010年10月20日第8版。

代司法的一个很重要的价值。“从总体上说,当今世界法院管理模式的发展趋势是强化法院管理自治性以保障在司法独立、司法公正的前提下最大限度提高法院的效率。法院管理价值目标是司法公正和效率……”^①与此相关,在西方发达国家也改变了对审判质量、效率没有制度约束的状况,逐步出台了一些如绩效评估等管理措施和对法官进行管理的约束性规定。如美国为解决因管理方面的缺陷导致的司法拖延问题,在20世纪80年代至90年代掀起了一场司法管理运动;英国通过司法改革和立法,逐步建立了系统完善的审判流程管理制度,^②并派设专员来专门管理地方法院的审判效率、质量及司法政策等。

第三,恰当评估审判管理的作用,不要盲目人为地扩展其空间,更要注意寻求确保司法公正高效廉洁的根本治理之策。虽然建立科学完备的审判管理制度,是中国司法改革中无法回避而必须认真作出回答的问题,但是,约束法官的最好的主体和路径是诉讼当事人以及诉讼程序本身的监督。西方发达国家虽然并没有像中国那样对法官设置众多的监督管理制度,但是其司法的公正与廉洁却是举世瞩目的,其成功之道核心靠四条:一是高薪制。很多国家以使法官生活安定富裕,不致发生贪赃枉法、营私舞弊为由,规定给予法官高薪待遇。这种“以俸养廉”的优厚待遇为法官在职务上保持独立性创造了必要的条件,促使法官更负责任地秉公执法而不敢有所懈怠、不敢丢掉职位。二是法官高素质化。正如哈耶尼所说,“对正义的实现而言,操作法律的人的质量比其操作的法律的内容更为重要”,^③法官的职业特征和角色定位要求法官必须高素质化。既然法官是一个少而精的群体,举手投足都可能被媒体所关注、被公众所注视,从而必然要受到社会各方面的监督。三是当事人的监督。当事人的监督具有及时性、对称性、有效性、现场性等特点,其实质上是以诉讼权利监督制约审判权力。在西方发达国家,当事人监督被认为是最好的、最有效的监督。而在中国,由于对当事人监督的法律保障欠缺、监督权利失衡等原因,导致当事人的诉讼权利还不足以有效监督法官,当事人监督还远没有发挥

① 梁三利:《法院管理:模式选择与制度构建》,中国法制出版社2008年版。

② 参见熊选国:《以科学发展观为指导 构建科学规范的审判管理体系》,最高人民法院办公厅编:《大法官论审判管理》,法律出版社2011年版。

③ Evan Haynes, *The Selection and Tenure of Judges*, Newark: NJ. National Conference of Judicial Councils, 1944.

出其应有的效果。四是诉讼程序的正当化。诉讼程序的高度正当化使法官不可能或很难走偏或营私舞弊。

中国正处于建设法治国家的初期,造成司法失范的原因极为复杂,对其予以彻底化解也非朝夕之功即能完成,而是一个非常复杂且长期的系统工程,其涉及司法及社会体制的变革,并非仅仅通过强化审判管理所能做到的。为追求更大的目标,在特定的历史时期需要立志恢宏而取道中庸,需要迂回渐进,而不能急躁冒进和急于求成,否则反而欲速不达。^① 纵观中国的司法改革发展史,过于强势的审判管理曾使办案法官不能真正拥有审判权,并导致“审者不判、判者不审”的局面,由此引发了还权于审判组织的审判方式改革,而还权后出现的司法失范现象,又在很大程度上推动了审判管理的不断强化。“审判管理之难,难在极易陷入‘一管就死、一放就乱’的困境。”^②而且,“审判管理不是包治百病的‘良药’,一方面‘审判管理权’有着天然的扩张性,难免会介入和干预法官对案件的自由判断,为此需要从制度上实现对审判管理的规范与约束;另一方面,审判权行使失范并非审判权本身存在天生缺陷,而是我国当前司法国情下多方面复杂原因共同作用的结果,规范与制度上的漏洞给了部分法官自由进出程序、过度自由裁量的太多空间,而社会整体不高的法治意识更增加了审判权行使失范的可能性”,^③因此,消除导致审判不规范的各种内在原因,确保司法公正高效廉洁,需要把审判管理放在恰当的位置上,单纯地过分强化审判管理非但无益,而且有害。同时,更要注意在更大的背景下寻求确保司法公正高效廉洁的根本方法,如充分创造条件,消除制约法治现代化进程的各种因素,培育起适应现代法治发展的审判环境,在全面理解的基础上合理借鉴域外相关制度,加快司法改革进程等。

二、审判管理的界定及其科学化的必要性

正确认识审判管理是实现其科学化的前提。审判管理概念的界定关系到

① 参见孔祥俊:《司法理念与裁判方法》,法律出版社2005年版。

② 江必新:《审判管理与审判规律抉微》,《法学杂志》2011年第5期。

③ 孙辙、朱千里:《积极主动或谦抑克制:“审判管理权”的正确定位与行使》,《法律适用》2011年第4期。

如何理清审判管理权与审判权的关系,关系到如何设定审判管理改革措施的基点。只有对审判管理予以恰当定位和正确把握,才能更好地理解审判管理科学化的必要性和重要性。

(一) 审判管理的界定

审判管理内涵与外延究竟如何界定,目前并无统一的认识,归纳起来有“行为说”、“职能说”、“审判程序和辅助事务说”、“机制说”、“体系说”等。^①这些概念从不同的角度对审判管理进行了界定,虽然有些界定值得进一步推敲,但彼此并没有绝对的对错之分,都为认识和把握审判管理提供了分析路径。在我们看来,准确概括中国的审判管理,应从以下八个构成要素来加以分析:

第一,审判管理是法院的一项具有行政性质的公共管理活动。审判管理不属于个人的管理行为,其属于公共管理活动,是公共管理的一个组成部分。而且,审判管理是具有行政性质的,相当一些学术论文认为审判管理不具有行政性质的主张是欠妥当的,因为“管理本质上是一种行政权力。任何管理必须依赖一定的行政权力对人与事加以控制,其本身就是协调、强制、服从的过程”^②,管理和行政两个概念在应用中往往就是一个词,行政往往就是一种管理,管理中间可能就有行政的成分,把管理和行政完全区分开来不仅很困难而且也不现实。

第二,审判管理是法院的一项具有特殊规律的审判管理活动。审判管理虽具有一定的行政属性,但其不同于行政机关的管理。行政机关的管理具有严格的科层制,上下级之间的职权关系严格按等级划定,部属必须接受主管的

① 参见谢国伟:《关于审判管理几个问题的认识》,公丕祥主编:《审判管理理论与实务》,法律出版社2010年版,第33—34页。如“行为说”认为,审判管理是指人民法院运用计划、组织、指挥和制约等方法,协调并控制审判工作的流程,规范并监督审判组织的行为,以保证审判工作严格依据诉讼程序公开、公正、高效、有序地运行。参见陈旭:《探索审判管理新模式》,《人民司法》2000年第2期。“职能说”认为,审判管理是与人民法院办理案件的活动直接相关的管理活动,是法院管理中最常遇到的内容,具体内容包括审判流程管理和审判质量管理两大类。参见蒋惠岭:《论法院的管理职能》,《法律适用》2004年第8期。

② 熊选国:《以科学发展观为指导 构建科学规范的审判管理体系》,最高人民法院办公厅编:《大法官论审判管理》,法律出版社2011年版。