

法院管理： 模式选择与制度构建

FAYUAN GUAN LI

MO SHI XUAN ZE YU ZHI DU GOU JIAN

梁三利·著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

法院管理： 模式选择与制度构建

FAYUAN GUANLI
MO SHI XUANZE YU ZHI DU GOUJIAN

梁三利·著

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

法院管理: 模式选择与制度构建/梁三利著. —北京:
中国法制出版社, 2008. 11

ISBN 978 - 7 - 5093 - 0856 - 1

I. 法… II. 梁… III. 法院 - 管理 - 研究 IV. D916.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 168651 号

法院管理: 模式选择与制度构建

FAYUAN GUANLI; MOSHI XUANZE YU ZHIDU GOUJIAN

著者/梁三利

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/880 × 1230 毫米 32

版次/2008 年 11 月第 1 版

印张/12 字数/256 千

2008 年 11 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 0856 - 1

定价: 30.00 元

北京西单横二条 2 号 邮政编码 100031

传真: 66031119

网址: <http://www.zgfzs.com>

编辑部电话: 66022958

市场营销部电话: 66033393

邮购部电话: 66033288

目 录

绪 论	(1)
第一章 法院管理模式的一般理论	(20)
第一节 法院管理及其模式的概念	(21)
第二节 法院管理模式的理论基础与 影响因素	(37)
第三节 法院管理模式的构成要素与 类型	(62)
第二章 国外法院管理模式比较研究	(79)
第一节 英、德、法等国家行政型法院 管理模式	(79)

第二节	欧盟、拉美国家司法委员会型法院 管理模式	(102)
第三节	美国、俄罗斯等国家司法自治型法 院管理模式	(135)
第四节	不同国家法院管理模式比较分析及 发展趋势	(172)
第三章	中国法院管理模式的历史演进	(190)
第一节	中国法院管理模式演进路径	(190)
第二节	中国法院管理模式现状分析	(229)
第四章	中国法院管理模式改革的理论与实践	(257)
第一节	中国法院管理模式改革背景	(257)
第二节	中国法院管理模式改革的理论梳理 与实践探索	(270)
第五章	中国法院管理模式的重构	(304)
第一节	司法自治型模式——中国法院管理 模式的选择	(305)
第二节	司法自治型模式构建：外部管理结 构关系	(316)
第三节	司法自治型模式构建：内部管理结 构关系	(331)
结 语		(360)
参考文献		(363)
后 记		(379)

绪 论

一、选题意义

(一) 选题的理论意义

司法管理研究专家马克·法布里认为“对法院管理的研究应从组织理论及管理政策分析中吸取概念和模式，从而使用来处理司法体系问题的传统法律方法更完整”。模式是对组织及其系统运行分析和提炼而成型于人的头脑中的产物，它是理论与实践的中介，是解决某一类问题的方法论。模式研究既要寻求理论依据，也要为实践提供切实可行的、可模仿的操作式样。本书以法院管理模式为中介，构建行政型、司法委员会型和司法自治型模式类型，

比较分析不同模式的各国法院管理结构关系，有助于我们从纷繁复杂的法院管理模式表象中摆脱出来。把握法院管理模式的价值目标、权力结构和运行机制等构成要素，有利于更深入地把握法院管理的本质和规律，为促使我国法院管理合理化提供理论与实践相结合的参照框架。

中国国内法学领域多以司法审判职能为切入点对法院制度进行研究，这些研究成果为法院管理模式研究提供一定的基础和素材，但总的来说，国内学者对法院的研究是规范性多于经验性，以对审判系统的分析代替对整个法院组织的分析，换言之，他们关注的是审判系统的行为结构和规范结构，而不是考察和解释现实法院组织的结构和整体布局。如果仅从法学角度对法院做规范性分析往往自觉不自觉地将法院审判组织和管理系统混合论述，这会影响到理论的实践性，甚至影响研究本身的科学性。作为公共组织面临法院功能演变、结构调整等管理方面的问题，现实法院司法审判职能的实现必须有相应管理系统的支撑，这就使得法院具有审判和管理双重组织属性，也使得完成不同功能、具有不同运行规律的异质性结构同存在一个法院组织体内，不同结构之间冲突和协调成为法院组织结构及其功能发挥的重要条件。论文以法院双重组织属性（审判职能和管理职能）及异质性结构（审判业务系统和法院管理系统）为论述法院管理模式的逻辑起点，将法院管理及其模式纳入法学研究者的视野。科学认识法院的组织行为结构和规范结构，有利于澄清一些深化司法体制改革的重大问题，如学术界争论的“法院垂直管理”命题真伪，是否违宪等都可以有清晰的理论解释，为重构适合中国的法院管理模式提供理论手段。

（二）选题的实践意义

司法实践中，司法独立更多是理论上的话语，现实生活的法院审判和管理是行政化和地方化的，法院审判权力地方化和行政化已经成为中国法院改革必须面对的两大顽疾。最高人民法院部分负责法院系统司法行政决策以来，中国法院逐渐形成上级法院和地方党政双重管理体制。上下级法院之间管理关系受到学者的质疑，法院内部管理改革往往以经验为主，缺乏对法院科层制司法管理理论全面研究，虽有进步但成效不大。中国共产党十五大报告提出推进司法改革，十六大报告提出完善司法机关的机构设置、职权划分和管理制度。改革司法机关的工作机制和人、财、物管理体制，逐步实现司法审判同司法行政事务相分离。十七大报告提出深化司法体制改革，优化司法职权配置，规范司法行为，建设公正、高效、权威的社会主义司法制度。但如何完善司法机关的机构设置和管理制度，如何实现司法审判和司法行政事务相分离是必须从理论上和实践中解决的问题。司法改革的推进和体制性深化涵盖法院司法审判和司法管理两个方面，就司法管理而言涉及法院外部管理结构和内部管理结构关系。本书力图构建科学的法院外部管理结构关系来克服司法地方化，也力图构建符合司法管理规律的法院管理内部结构关系来突破司法行政化的瓶颈。中国法院管理模式研究关注视角是如何克服由于法院管理地方化和行政化对影响审判独立的问题。所以，本书对法院管理模式的研究为深化法院管理改革提供思路，具有较强的实践意义。第一，有利于为中国法院管理改革实践提供指导。改革实践一直难以取得突破性的进展，甚至出现了诸多偏差，其原因主要还在于现实法院管理改革缺乏科学理论指导，具有一定盲目性，而且理论研

究滞后，研究方法简单，规范性分析多，经验性研究少，致使研究成果无法指导实践。本书通过对行政型模式、司法委员会型模式和司法自治型模式不同国家法院管理模式的价值目标、权力结构、运行机制等模式参数的比较研究，对中国法院（管理）改革实践取得突破和纠正出现的诸多偏差具有重要的参考价值。第二，有利于推动法院管理体制改革的深化。法院管理目标是法院的绩效，核心是如何架构法院外部和内部管理权力结构关系，以保证管理决策、执行的效率性和技术性。

二、文献综述

（一）国外研究成果

法院管理作为法院制度重要的内容，和司法独立息息相关。国外在对司法独立进行研究的同时，对法院管理及其模式研究也较深入，尤其是一些司法制度发达的国家，有相对比较完整的法院管理模式理论。主要有：

美国学者道那德 C. 达林（Donald C. Dahlin）在《法院管理模式》（Models of Court Management）中结合管理学有关管理过程理论和科层制理论、系统管理理论、决策管理理论和权变管理理论对美国法院管理模式进行全面研究，提出自己的见解，他认为美国法院管理模式应当是集权和分权结合的权变管理方式的法院管理模式。道那德 C. 达林的著作围绕美国联邦和州法院管理体制结合管理理论进行了分析，实现法学和管理学的结合，其提出的权变管理模式是符合现代管理理论的。如果结合美国长达一百多年的法院管理运动（分散、凌乱的法院自行管理向联邦和州法院一体化集权管理），道那德 C. 达林所倡导的体制是符合美国法院

管理实践的,但推广的可能性不大。而且作者只是围绕美国法院实际展开的论述,缺乏比较的分析。戴维·萨利(David. Saari)的《美国法院管理:理论和实践》(America Court Management: Theories And Pratices)结合古典管理理论、近代管理理论和现代管理理论对美国法院管理的基本理论和管理模式进行非常有意义的探讨。但是缺乏对法院管理内部和外部体制整体设计。

加拿大学者伯瑞 S·米拉(PerryS. Millar)和卡尔·巴尔(Carl Baar)在《加拿大司法管理》(Judicial adminsitration in Canada)著作中对行政控制法院管理模式、传统管理模式和法院自治管理模式进行比较指出,加拿大法院管理模式正从传统模式向其他模式转化。作者比较加拿大和美国法院管理模式不同的原因是两国政治体制、宪法基础的不同和历史文化不同。但作者将法院管理模式分为行政控制法院管理模式和司法自治管理模式似乎不够全面,不能涵盖流行于欧盟和拉美国家的司法委员会型模式。加拿大法官杰拉尔德·米切尔(Gerard Mitchell)发表《加拿大司法委员会关于法院管理可替代模式的计划》的研究报告对法院管理模式进行全面分析,从法院管理决策和运行方面的权责主体之间的关系和法院内部管理决策和运行的主体之间的关系,论述法院管理模式(行政模式、独立委员会模式、合作模式、行政监护模式、有限自治模式、有限自治和委员会结合的模式以及司法模式),指出加拿大的法院管理模式发展趋势应当是有限自治和委员会结合的模式。加拿大行政型法院管理模式在联邦和州的法院系统出现多种变异,总的趋势是强化法官在内部和外部管理的自治性。这种论述从外部和内部管理结构关系来认识法院管理模式是全面的,现实法院完整的

管理过程就是一个外部资源获取和内部资源配置的问题。作者对法院管理模式发展趋势的结论是正确的，但米切尔·杰拉尔德在论述法院管理模式时只是以加拿大司法实践为考察对象，且仅仅对法院管理决策和运行权力归属为分类常量掩盖这种类型深层次的经济基础，在一定程度上也淡化了对政治制度的考察，缺乏理论的全面支撑。

澳大利亚的法官迈切尔·佛德（Michael Forde）在《何种法院治理将优化司法》（What model of court governance would optimize the expeditious delivery of justice）和澳大利亚司法管理学院的汤姆斯 W. 和萨尔曼（Thomas W. and Sallmann）对澳大利亚联邦和州的不同法院管理模式进行分析：如维多利亚州的传统管理模式；南澳的多个行政部门模式；联邦法院系统、家庭法院和行政上诉法院的法院自治管理模式。作者对澳大利亚联邦法院和南澳洲法院系统实现法院自治管理的论述是有启发意义的。

世界银行、卡内基国际和平基金会、美洲发展银行和亚洲发展银行等国际组织资助了许多司法改革研究，也陆续出版了许多司法改革的论文和报告。

如威姆·沃尔曼斯博士（Dr. Wim Voermans）在《欧盟各国司法委员会》（Council for the Judiciary EU Countries）研究报告中对欧盟各国南欧模式和北欧模式的司法委员会的功能、构成、发展前景进行详细比较和分析，指出作为法院的司法行政管理模式司法委员会促进了司法独立和提高司法质量。世界银行的公共管理专家里恩·哈茂格林（Linn Hammergren）的研究报告《司法委员会促进了司法改革？拉美的教训》（Do judicial council further judicial reform? lesson from Latin America）对作为

欧盟司法委员会模仿和引进的拉丁美洲的司法委员会法院管理模式进行详细比较和分析,结论是欧盟司法委员会模式在拉美的成功被高估了。

(二) 国内研究成果

国内学者对司法改革的研究成果颇多,专门研究法院管理及其模式的不多,但是对于司法改革的研究涵盖一部分法院管理的内容,从这个意义上讲,国内学者对于法院管理模式的研究还是有一定基础的。这些研究成果为我们对于法院管理体制和内部结构进行综合和比较研究奠定了较好的基础,为司法实践提供了许多有价值的理论,也为法院管理的研究提供了素材和启示,使得我们可能对设计法院管理模式的一些重大问题的认识更加深入。

1. 法院外部管理结构关系的研究

为了克服法院管理的地方化,学者从诉讼制度、法院管理体制等多角度提出双轨制、重划司法区、垂直管理等建议。

蔡定剑先生的《历史与改革》和焦洪昌学者的《从法院的地方化到法院设置的双轨制》提出双轨制的思路:建立中央和地方两套司法审判系统。中央法院系统设最高人民法院、上诉法院和初审法院,其经费由中央财政拨付,法官由中央任免。地方法院系统由高级法院、上诉法院和初审法院组成,经费由省级财政统一拨付,法官由地方政府任免。这样的法院设置是为了打乱司法与行政区域混合的体制,迫使司法管辖与行政管辖脱钩,保证法院独立,同时又调节了中央和地方的关系。中央法院系统与地方法院系统实行分权管辖,其中地方法院管辖普通治安、刑事案件、大部分普通民事案件和部分行政诉讼案件,而政治案件、重大的

贪污贿赂案及一些跨地区的经济案件和重大复杂案件由中央法院系统管辖，以解决司法地方保护主义问题。双轨制虽然有利于克服司法地方保护主义的问题，但会造成机构膨胀、重叠管辖、给民众带来诉讼不便等问题。更重要的是双轨制不符合中国单一制国家结构形式，因此不可行。

沈德咏先生的《为中国司法体制问诊切脉》、谢鹏程先生的《理顺外部关系 保证司法机关独立行使职权》、胡夏冰博士的《法院名称重构》、章武生教授等的《司法独立与法院组织机构的调整（上）》等提出重划司法区的思路：改革现行的按行政区划设置各级法院的体制，改变目前的司法管辖区与行政管辖区完全重合的局面，在全国范围内重新划定独立的司法区，按司法区设置司法机关，实现法院的跨地区设置，从而彻底斩断地方政府与法院之间存在的千丝万缕的联系。同时进行配套性改革：一是人员编制和经费实行计划单列，系统管理，而且是全国统一管理；法官由市或者省人大常委会任免；党委工作体制实行系统党委制，一级管理一级。重新划分司法区一定程度上可以摆脱地方政府对同级法院的控制，但对全国现有的3200多个法院实行合并、分立是一项宏大的工程。法院依行政区域设置是新中国多年的习惯，方便诉讼也是当今各国追求的接近司法正义的司法制度的一部分，复杂的法院设置不利于民众寻求司法救济。重划司法区也只有人员管理和经费管理等配套措施落实才有意义，重划司法区的思路似乎缺乏可行性，也缺乏全面的设计。谭世贵教授的《中国司法改革研究》、马骏驹教授等的《当前我国司法制度存在的问题与改进对策》、赵俊如院长的《法院司法体制现状及改革前瞻》、王旭研究员的《论司法权的

中央化》、王利明教授的《司法改革研究》和《人民法院机构设置及审判方式改革问题研究(上)》等提出了垂直管理的思路:不调整法院设置,而以法院经费和人事制度的改革来建立中央对法院系统的垂直领导。按照这一思路,全国各级法院经费实行单列,经全国人大批准后,由中央财政统一拨付,由最高人民法院支配、管理并逐级下达各级人民法院。人事任免上,实行任免权上提一级的制度,即由全国人大及其常委会选举和任免最高法院和高级法院的院长和法官,省级人大及其常委会选举和任免中级法院和基层法院的院长和法官。在党的领导上,保留中央政法委员会,取消地方各级党委的政法委;同时,各级法院成立党委,下级法院党委服从上级法院党委的领导,直至最高法院党委服从中央。也有学者建议中级法院以上的法官均由全国人大及其常委会任免,县级基层法院仍由县人大产生,处理本地方司法事务;或者最高法院和高级法院的法官由全国人大及其常委会任免,中级和基层法院的法官由最高法院任免。

对于法院系统垂直管理的思路,廖中洪教授、程宗璋提出不同看法。理由是:法院系统垂直管理体制严重违宪;垂直领导所涉及的人、财、物三要素中,除了人事管理实行垂直领导还有一定的合理性和可行性以外,财、物上垂直领导的合理性和可行性都是令人怀疑的;最后,垂直领导说实际上也为法院系统内部上级法院对于下级法院的不当干预提供了必要的行政强制基础和条件。上下级法院关系的行政化、官僚化倾向,同时上级法院通过其控制和掌管的人事、财政和物资权来干预或侵害下级法院和法官独立审判的现象将无法避免,也无从克服。

双轨制、重划司法区和院长由上级法院提名的建议着眼于建立不受地方控制的法院，通过法院机构设置和法院管理体制保障法院独立行使审判权值得肯定。尽管思路不同，但双轨制、重划司法区的建议在法院系统的垂直管理的认识上是一致的。实质上法院系统垂直管理并不违反宪法规定，因为垂直管理的对象是管理事务而非审判事务。但反对者提出内部统制影响审判对立的问题是正确的，但也不是必然的。最高法院法学应用研究所蒋惠岭副所长《论法院的管理职能》的研究颇有新意，他建立在法院职能的二分法和法院机构的双重性基础上，所以对法院管理体制提出的构建设想是科学的。论文也是建立在法院组织双重组织属性（审判属性和管理属性）以及法院异质结构（平权性审判权力和科层性管理权力）的基础上。

2. 法院内部管理结构关系的研究

从组织、结构、模式、功能、决策等角度对司法组织、管理模式进行研究是近几年的事情，尚未构建起完整的理论体系。国内对法院内部管理结构的研究主要集中于两个方面：从法学视角分析法院管理结构以及运行机制，提出简略或详细的构建思路，一些实务部门的学者从法院管理的某个方面如审判管理（流程管理和质量管理）、事务管理等进行一定研究；从法学视角对法院组织结构进行的研究，提出解构和重构法院组织结构。但也不乏一些真知灼见的研究：（1）贺卫方教授的《中国司法管理制度的两个问题》明确提出司法管理的概念，深刻地评析审判组织和运行的行政化问题。论文侧重于对法院审判组织的论述而不是对管理系统的分析。（2）朱苏力教授的《论法院的审判职能与行政管理》明确将法院组织的行政事务和司法事务

加以区分，“将法院的内部行政管理纳入法学研究者的视野”，指出“司法改革就不能仅限于所谓的审判方式改革，不能将法院内部的行政管理体制的改革排除在外”，“使我们对中国法院系统实际运作的制度有一个更为公道、更为全面的理解”。认为“审判方式改革也许更应看作是或应侧重于法院的行政管理制度的改革”却又有混淆法院审判活动和管理活动之嫌。但论文明确指出法院内部审判活动行政化运行机制，为进一步的内部结构构建提供思路和指南。(3) 张卫平教授的《论我国法院体制的非行政化》建议法院内部机构设置可以只设置刑事、民事行政部，取消越来越多的专业审判庭，法院可不再设立庭长、副庭长之类行政性官员。案件分配之类的事务性工作可交由类似现在的立案处（庭）来完成，也就无需再设置分管各审判庭的法院副院长，只需要设置协调法院内部关系的法院院长和主管法院事务的事务局长。张教授主张取消审判庭的设想颇为大胆，符合审判独立结构的要求；设置协调法院内部关系的法院院长和主管法院事务的事务局长的建议颇有见地，但缺乏对管理系统的整体设计以及审判组织和管理系统关系整合的论述。(4) 章武生教授等的《司法独立与法院组织机构的调整（下）》一文认为法院内部机构调整应当将审判权和司法行政权分离开，具体方案是：取消法院内部行政级别的设置，统一法官等级；大幅度削减法院内部的行政职务；院长职权的调整，明确院长在重大司法行政事务上，只扮演一个组织者和协调者的角色；尽快取消审判委员会。章教授的建议明确易行。但其提出行政系统的行政职务的削减就值得推敲，未来法院组织的发展是类似于一种菱形而不是金字塔形的结构，菱形的两端是法院管理委

员会和少量的精英化的法官，中间是大量的审判管理人员、政务管理人员和人事管理人员。院长仅仅充当组织者和协调者的角色可能面临法院内部失控的问题；审判委员会的审判功能应当取消，其应当从事法院内部管理决策功能。(5) 谭世贵教授的《科层制司法管理的问题和出路》一文从科层制理论的角度来研究我国司法管理，其独特的视角值得我们关注，“在中国的科层制是一种特定的科层制：一方面，科层组织取代了各种传统组织，高度集权；另一方面，科层组织的各种理性化规范程序又未能充分发育”。论文中提出的审判组织的去科层化和法院管理加强科层化都给法院提供了非常好的思路。(6) 姚莉教授的《反思与重构——中国法制现代化进程中的审判组织改革研究》一书将法院内部组织分为审判系统、审判辅助系统和司法行政管理系统，秘书局统管辅助系统，事务管理局统管单纯行政性工作，具体制度构建颇有见地。(7) 肖宏法官的《中国司法转型期的法院管理转型——兼对司法行政权与司法审判权在法院内部分离管理的论证》对我国法院管理模式从行政化和企业化模式的弊端提出建立司法化管理模式，其基本论点是建立在法院内部行政权和司法权分离的基础上，作者在由人民法院执行管理司法行政事务的假设的基础上，提出法官管理、司法行政管理和审判管理的法院管理的三维构造，提出改革的关键性问题是撤销带有行政管理权的审判庭的设置，建立统一司法行政管理部门，建立法官评鉴机构，实行法官自治管理等。文章结合法院实践，具有较大的参考价值，但是文章忽略了法院外部管理对内部管理的影响。

最高人民法院 2004 年举办了法院管理制度改革比较研讨