

法官智库丛书

A Series of Judicial Wisdom

19

Judicial Administration

法院管理



主 编：沈志先

副主编：邹碧华

刘 力



法律出版社

LAW PRESS · CHINA

法官智库丛书 
A Series of Judicial Wisdom

Judicial Administration

法院管理

主 编：沈志先
副主编：邹碧华
刘 力

 法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

法院管理 / 沈志先主编. —北京:法律出版社,
2013. 1

ISBN 978 - 7 - 5118 - 4418 - 7

I. ①法… II. ①沈… III. ①法院—管理—研究
IV. ①D916. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 310754 号

法院管理
主编 沈志先

编辑统筹 大众出版社
责任编辑 林 喆
装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 固安华明印刷厂
责任印制 沙 磊

开本 720 毫米×960 毫米 1/16
印张 29. 5
字数 456 千
版本 2013 年 2 月第 1 版
印次 2013 年 2 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 4418 - 7

定价:62.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序

古往今来,公正是人类的永恒追求和司法的永恒主题。依法独立公正行使审判权,维护人民群众的合法权益,维护我国宪法和法律的尊严和权威,为推进依法治国基本方略、建设社会主义法治国家而努力,是新时期人民法院的神圣职责。随着我国经济社会的转型和利益格局的调整,社会矛盾纠纷呈现出主体多元、数量多发、诉求多样的发展态势,越来越多的权利义务关系和矛盾纠纷以案件的形式进入司法领域,社会对司法的需求及对公正的期待日益增强。

司法公正应该是程序公正、实体公正、形象公正的有机统一,政治效果、法律效果和社会效果的有机统一。我们既要注重司法的实践性,即通过对每一个具体的案件明是非、断责任、解纠纷,来实现司法的基本功能;还要注重司法的思辨性,即立足审判实践,加强理性思考,使每一个司法个案的解决,既符合政治方向又符合法律规定,既体现法律精神又体现社情民意。这就要求新时期的人民法官应当是具备社会主义法治理念、娴熟的司法能力和精湛的法律素养,能够不断适应司法新形势,解决司法新问题,善于思考、善于总结、充满睿智的群体。

早在2004年,上海法院就曾编写了《法官素养与能力培训读本》,作为全市三级法院法官集中系统轮训的教材,该书为提高上海法官的司法能力、规范司法行为发挥了重要作用。今天,新的形势和任务需要人民法院在实现司法公正、构建和谐社会方面,有新的思考和新的作为。上海市高级人民法院在借鉴《法官素养与能力培训读本》编写经验的基础上,组织编纂《法官智库丛书》,其编纂出版的过程,是法官智慧集聚和传承的过程,是法官的法学素养、司法技能与司法经验自我总结提高的过程,也是法官的知识储备自我更新的过程。“丛书”的出版将有利于法官群体互相学习、互相借鉴、共同提高,以造就一支适应时代发展要求的法官队伍。

《法官智库丛书》这一名称,标志着这是一套实践型、开放性的学术著作。所谓实践型,是指该“丛书”由上海三级法院审判经验较为丰富的资深法官编写,选

择驾驭庭审、诉讼调解、法律适用、证据规则、自由裁量、审判、文书制作等系列性的实践主题进行总结,凸显了立足法官审判需求,回应维护社会公平正义、构建社会主义和谐社会发展要求的实践特色。所谓开放性,是指该“丛书”坚持司法观点的与时俱进以及主题内容的与日俱增,首批出版的这七本书,只是阶段性成果,随着司法实践的不断深入,“丛书”的内容将不断扩充,它将长期编纂下去。所谓学术性,则是指“丛书”素材虽多取自于上海法院审判之实践,研究视野却不囿于上海之一域;目标虽着眼于服务司法实践之需求,研究内容却不局限于实证之分析,而具有一定的法学理论深度和理论研究成果价值。

《法官智库丛书》的出版也为人民法院加强民意沟通、开展学术交流提供了新的渠道。“丛书”的特色之一就是由法官编写,写法官的工作,把法官的思维方式、审判心路历程、法官对应用法学的研究,通过“丛书”向社会公开,为法律工作者、法律院校师生、人民调解员等提供了解法官思维的路径、研究法学课题的素材、解决法律争议的方法、评判法律问题的尺度。“丛书”的出版还能让社会公众看到法官是如何依法明断,定纷止争,知晓裁判背后的法律原理和法律精神。这既为提高公民的法治意识提供了帮助,也有助于保障公民对司法工作的知情权、参与权、表达权和监督权,从而实现人民法院在民意沟通质量和效果上的进一步提升。

“丛书”的编纂出版凝聚着上海三级法院法官的心血,我衷心期待上海法院有更多的法官,在繁忙的断案之余,润泽笔墨,利用该“丛书”的平台,积极奉献自己的司法智慧,为把人民法院建设成为最讲理、最文明、最公正的司法场所而共同努力。

上海市高级人民法院院长、大法官



二〇〇九年十月十六日

前 言

管理是一门科学,也是一门艺术。根据《说文解字》,能奏十二月之音的六孔视为“管”,能顺玉之纹而剖析之则为“理”。因而,管理既需要具有总揽全局、统筹兼顾的筹划、控制、协调能力,也需要具有按照事物的发展规律因势利导、顺势而为的驾驭能力。作为一个历久弥新的话题,在当今经济社会发展突飞猛进的现代社会,管理的重要性已得到社会的普遍认同,对人民法院而言亦不例外。

随着我国改革开放的日益深入和社会利益格局的深刻调整,人民法院工作既面临难得的发展机遇,也面临严峻的考验,我们所承担的任务更加繁重,遇到的情况更加复杂,人民群众对司法公正的期待也更加迫切。为确保司法公正、提高司法效率、提升司法公信、树立司法权威,人民法院必须立足司法功能,遵循司法规律,研究管理科学、强化管理意识、优化管理方法、创新管理机制,通过日臻完善的法院管理,实现法院自身的科学发展。

长期以来,上海法院在最高人民法院的指导下,以公正高效为目标,以改革创新为动力,注重实践,着眼长远,不懈探索,不断总结,在加强法院管理的理念、制度、机制和方法上,取得了一定的实效。在审判管理方面,逐步实现从单一管理向综合管理的转变,从分散管理向集约管理的转变;在司法人事管理方面,努力构建人尽其才、才尽其用的聚才、育才、用才、励才机制;在司法政务管理方面,坚持需求导向、目标导向、科技导向。为了深化管理研究、总结管理经验、推进管理实践,我们组织编撰了《法官智库丛书》之十九册——《法院管理》。

《法院管理》一书总共十五章,体例上分为六个部分:第一部分共两章,主要从理论和实践、改革和发展、域内和域外的角度,阐述了法院管理的一般理论;第二部分共六章,主要结合审判管理的内涵与外延,论述了审判层级管理、审判流程管理、审判质量管理、审判效率管理和审判绩效管理;第三部分共一章,着眼于法院参与

社会管理创新,探讨了诉调对接、法院信访、未成年人审判、司法建议、社区矫正和司法救助管理;第四部分共两章,探究了法院人事管理和法院文化管理的相关内容和具体制度;第五部分共三章,重点研究了行政装备和内务管理、信息化管理以及调研信息宣传等管理;第六部分共一章,介绍了法院管理语境下的领导科学。总之,法院管理的宏观、中观、微观问题本书均有所涉及。形象一点地说,这是一本关于法院管理的“万宝全书”。

本书的撰写力求突出四个特点:一是系统性,即全方位介绍与法院管理有关的理论知识和实践做法;全过程展示法院管理中的各个环节和具体流程;全要素分析法院管理的各项要求、机制和制度。二是规律性,在探寻管理规律与司法规律有机结合的基础上,既体现管理科学的一般规律,又体现审判工作的特殊规律。三是实用性,紧扣法院实际展开论述,努力做到从实践中来到实践中去,重在实用,务求实效。四是前瞻性,力求反映法院管理最新的研究成果,吸收法院管理的实践经验,努力实现法院管理的理论升华。总之,希望本书既能为我们法院系统创新和加强法院管理提供借鉴,又能为学者和司法同行研究法院管理这一重大而又紧迫的课题提供参考。

由于我们水平和能力所限,书中难免存在诸多缺漏和偏颇之处,敬请方家斧正。

编者

二〇一二年十一月

目 录

第一章 法院管理概述 / 1	
第一节 法院管理的概念 / 1	
第二节 法院管理的价值目标及原则 / 6	
第三节 法院管理的内容 / 14	
第四节 法院管理的改革与发展 / 18	
第二章 域外法院管理比较考察 / 29	
第一节 域外法院管理体制比较考察 / 29	
第二节 域外法院管理机制比较考察 / 36	
第三节 域外法院管理的借鉴与启示 / 42	
第三章 审判管理的一般理论 / 45	
第一节 审判管理的概念及特征 / 45	
第二节 审判权与审判管理权之间的关系 / 51	
第三节 审判管理的目标、功能、原则和方法 / 59	
第四章 审判管理的多元多层格局 / 70	
第一节 审判工作层级管理的概述 / 70	
第二节 审判工作层级管理的价值取向 / 75	
第三节 上级法院的审级管理 / 80	
第四节 法院内部的层级管理 / 85	
第五章 审判流程管理 / 92	
第一节 审判流程管理概述 / 92	
第二节 立审执兼顾 / 96	
第三节 立案阶段的流程管理 / 101	
第四节 审判阶段的流程管理 / 109	
第五节 执行阶段的流程管理 / 116	
第六章 审判质量管理 / 126	
第一节 审判质量管理概述 / 126	

- 第二节 审判质量管理的问题分析与路径展望 / 128
- 第三节 司法过程的内部质量管理 / 131
- 第四节 加强审判质量的监督管理 / 142
- 第七章 审判效率管理 / 149**
 - 第一节 审判效率管理概述 / 149
 - 第二节 司法资源的合理配置 / 154
 - 第三节 审判运行的效率管控 / 165
- 第八章 审判绩效管理 / 176**
 - 第一节 审判绩效管理概述 / 176
 - 第二节 审判绩效管理的科学评估 / 181
 - 第三节 审判绩效管理的综合评价 / 189
 - 第四节 审判绩效管理的有效落实 / 194
- 第九章 法院参与社会管理创新 / 201**
 - 第一节 法院参与社会管理创新的一般理论 / 201
 - 第二节 诉调对接管理 / 208
 - 第三节 法院信访管理 / 214
 - 第四节 未成年人审判管理 / 219
 - 第五节 司法建议管理 / 226
 - 第六节 社区矫正管理 / 232
 - 第七节 司法救助管理 / 239
- 第十章 法院人事管理 / 246**
 - 第一节 法院人事管理概述 / 246
 - 第二节 法院领导班子和领导干部的管理 / 254
 - 第三节 法院人事管理制度 / 263
 - 第四节 法院人事管理制度的改革与发展 / 282
- 第十一章 法院文化管理 / 289**
 - 第一节 法院文化管理概述 / 289
 - 第二节 法院精神文化管理 / 295
 - 第三节 法院学识文化管理 / 302
 - 第四节 法院行为文化管理 / 309
 - 第五节 法院廉政文化管理 / 316
- 第十二章 法院行政装备和内务管理 / 325**
 - 第一节 法院行政装备和内务管理概述 / 325

- 第二节 司法行政装备管理 / 329
- 第三节 赃证物品管理 / 345
- 第四节 档案管理 / 346
- 第五节 安全和保密管理 / 354
- 第六节 法院后勤服务保障管理 / 361
- 第十三章 法院信息化管理 / 369
 - 第一节 法院信息化管理概述 / 369
 - 第二节 法院信息化管理的完善 / 384
 - 第三节 法院信息化管理的实践与探索 / 390
- 第十四章 调研、信息、法制宣传工作管理 / 397
 - 第一节 调研工作管理 / 397
 - 第二节 信息工作管理 / 409
 - 第三节 法制宣传工作管理 / 420
- 第十五章 领导科学与法院管理 / 431
 - 第一节 法院管理语境下的领导科学 / 431
 - 第二节 领导作风和法院管理 / 435
 - 第三节 领导素养和法院管理 / 443
 - 第四节 领导决策和法院管理 / 448
 - 第五节 领导方法和法院管理 / 450
 - 第六节 领导艺术和法院管理 / 454
- 参考书目 / 458
- 后 记 / 461

第一章 法院管理概述

本书所阐述的法院管理,是指我国各级人民法院为履行宪法和法律所赋予的职责,对法院工作的各个环节、各个方面进行的优化、协调和导控活动。作为一门理论性与实践性兼具的应用科学,法院管理有其自身独特的运行逻辑。正确理解和把握法院管理的概念、特征、目标、原则及内容,有助于合理规划法院管理的运行机制,以提高管理活动的效能,有助于在符合司法基本规律的前提下,提高审判的质量、效率和效果。

法院管理的研究在我国起步时间较晚,大致可追溯至 20 世纪 80 年代中后期民事审判方式改革时期。随着最高人民法院三个《人民法院五年改革纲要》的相继颁布、实施,在全国各地法院积极的探索实践与开拓创新中,我国法院管理的内涵与外延不断丰富、修正和周延,法院管理的各项机制和制度(审判管理、司法人事管理及司法政务管理)均有很大程度的发展和完善。深入研究我国法院管理的理论与实践问题,合理定位其未来发展进路,将促进法院管理更加科学化、规范化和精细化。

第一节 法院管理的概念

一、法院管理的兴起

管理(manage)是在社会组织中,为了实现预期的目标,以人为中心进行的协调活动。作为一种普遍的社会活动,人们对管理活动的认识随着社会经济的进步逐步深化,管理涉及的领域也愈加丰富。

20 世纪 70 年代,许多国家的司法界为解决因诉讼案件的大量增长而带来的诉讼资源匮乏问题,以及缓解社会公众因司法拖延、诉讼成本高昂而日益产生的不满情绪,掀起了一场以追求司法经济、效率和效益为目标的法院管理活动,这被视

为管理科学正式步入司法领域的序幕。其中,在美国联邦最高法院首席大法官沃伦·伯格的倡导之下,美国司法系统采取了若干有效的法院管理措施,对法院管理科学的发展起到了深远的影响。这些措施包括:一是着手法院行政人员和管理者的培养,用了三十多年的时间,实现了法院内部行政管理的专业化过程,使法院内部行政管理成为一门与工商管理(MBA)一样的专业。二是将法院重点工作放在现代化的管理原则、新设施和新技术上,强调了对案件的流程管理,试图通过不断地评估、适时地调整,保证法院审判过程的公正。三是有效协调了法院与其他权力部门之间的交流。^①总体来讲,法院管理的这场序曲以重视管理的专业化,侧重管理的效率为其重要特征。

在新中国成立后很长一段时间内,人民法院长期以来是按照行政机关的模式来设置的,法院和党政机关一直处于高度重合状态。^②在这个阶段,对法院的管理并没有遵循司法机关的特性。我国法院管理的真正发展,是在党的十一届三中全会之后,随着中国特色社会主义法治建设而进行的,并在其过程中受到了经济体制改革、政治体制改革、社会治理方式转型等各种因素的影响。党的十五大提出了依法治国方略,明确了司法改革的政治方向,为法院管理的改革提供了广阔的发展空间。最高人民法院在随后的二十年间,陆续颁布了三个《人民法院五年改革纲要》,对人民法院的机构设置、职权划分以及管理制度等方面进行了一系列卓有成效的探索,三个《人民法院五年改革纲要》也成为贯穿中国法院管理科学发展的一条主线。可以讲,司法体制改革的开启成为了我国法院管理理论发展的起点。也正如最高人民法院沈德咏副院长在2004年召开的“法院管理制度改革比较研讨会”上所说的那样,“法院管理在今后相当长一段时间内将是现代司法制度建设中的一个重要领域。法院管理对于审判职能的独立、公正行使如此重要,而这一领域在中国又是一个全新的领域,所以其发展空间相当可观,从事法院管理的研究和实践必定大有作为。”^③

二、法院管理的内涵

管理活动在社会生活中广泛存在,而管理总是存在于一定的组织之中。法院作为国家的司法审判机关,依照宪法和法律赋予的职责,专司社会纠纷、权利争议

^① 吕方:“审判以外的使命:美国首席大法官沃伦·伯格对美国法院管理所作的贡献”,载《法律适用》2003年第11期。

^② 谭世贵、梁三利等著:《法院管理模式研究》,法律出版社2010年版,第221页。

^③ 沈德咏副院长在2004年召开的“法院管理制度改革比较研讨会”上的讲话,载《法律适用》2004年第3期。

的裁判及基础社会秩序的维护,是国家通过法律实现社会管理的主要组织。法院虽然与行政组织、企业组织等以科层制或代理制为运行逻辑的组织在形态上存在差异,但就管理科学而言,其理论认识存在共通性。因为管理本身研究的是社会组织如何得以正常运行,应该做什么及应该有怎样的表现。它通过模型化、系统化的方式对做好各类管理工作起着普遍的指导意义。这也为我们从管理学角度定义法院管理提供了逻辑推演的依据。

现代管理学将管理定义为:一定组织中的管理者,通过实施计划、组织、人员配备、指导与领导、控制、创新等职能来协调他人的活动,使别人同自己一起实现既定目标的活动过程。^① 上述管理的概念同样可推及于对法院管理的定义。诸多研究法院管理的专著或论文从管理学角度对法院管理的概念进行了描述。例如,王少南法官将法院管理论述为:对法院所拥有的司法资源通过组织、计划、协调、控制等方式开展司法活动的过程。将法院管理的本质称之为一种有目的、有组织、有计划的人与人之间相互作用的行为过程。^② 董治良法官认为:法院管理就是为充分发挥人民法院的审判职能作用,全面提高人民法院公正、高效司法能力而对法院工作各个环节、各个方面所作的规划、组织、监督、控制和协调。^③ 韦群林博士将司法管理定义为:影响或承载司法权运行的组织(制宪机关或立法机构、司法系统或法院系统、法院、法院内部机构、审判庭等)中的如下活动或过程:通过信息获取、决策、计划、组织、领导、控制和创新等司法管理职能的发挥来分配协调包括司法人力资源在内的一切可以调用的司法资源以实现各种司法目标。^④

这些基于管理的概念推演出来的法院管理定义蕴涵了几层意思:

1. 法院管理是一项有目的的活动。管理是为了实现组织目标的活动,目标虽然因组织性质不同而有所差异,但是无论何种组织中组织目标都在不同意义上决定着管理行为的选择及安排。法院管理作为法院工作的重要组成部分,其直接目的是为法院审判活动的有效实现和优质完成提供支持保障。最终价值目标则是实现司法的公正、高效,维护国家法治的统一、尊严和权威,维护公民的合法权益,保障社会公平正义,维护法律秩序的安定性和推动中国特色社会主义法治文明的不断发展,这也正是法院组织的价值追求。

2. 法院管理的本质就是对法院内部、外部各类相关关系的协调。法院管理的

① [法]法约尔著:《工业管理和一般管理》,迟力耕、张璇译,机械工业出版社2007年版,第5页。

② 王少南主编:《法院实用管理学》,人民法院出版社2005年版,第14页。

③ 董治良:“法院管理浅论”,载《国家检察官学院学报》2005年第5期。

④ 韦群林:“中国司法管理学学科构建及发展研究”,南京理工大学2008年博士学位论文。

根本要求在于通过正确处理法院组织内外各种关系,促进组织目标的实现。法院工作在运行过程中受到各种不确定性因素的影响,这些因素既源于外部政治、经济、社会等环境的日趋复杂,也源于法院组织内部人员结构的多元化以及诉讼活动的高度专业、纷繁复杂。法院管理就是通过协调这些不确定因素,趋利避害,以维护法院秩序,实现司法功能。值得注意的是,法院专业机构的性质决定了其对专业化组织成员——法官进行协调尤为重要,一方面要通过协调,使整个法官群体形成统一的审判理念,确保法律适用统一,以维护司法的确定性;另一方面要通过管理,使法官个体的努力与法院组织的预期目标相一致,即个体与组织“愿景”的统一。法院组织中所进行的协调,是由一系列相互关联、连续进行的活动所构成的。这些活动具体包括了计划、组织、运行、领导、控制、创新等,它们成为法院管理的基本职能和形式。

3. 法院管理的重点是对人的管理。法院管理虽然表现为对组织运行过程中人力、物力、财力、时间、信息等各项资源的统筹配置,但是组织中的任何事最终是由人来传达和处理的,用泰罗的话说,管理就是“知道要别人去做什么,并注意他们用最好、最经济的方法去实现目标”。^①因此,法院组织中无论是对案件还是司法行政事务管理的切入点和着力点,都是落在对法官及行政人员和各类辅助人员的管理之上,即调整和服务案件审判及其他与审判相关的行为。

4. 法院管理必须从实际出发。管理总是受制于一定的环境和条件,而法院管理工作又必然是在一定的社会环境条件下开展的。因此,一方面,法院的管理要不断适应外部环境的变化,充分利用外部环境提供的各种机会实现法院的发展;另一方面,法院管理的方法和形式也在随着外界环境条件的发展而修正、调整以达到适应外界发展、与时俱进的目的,例如法院人事管理的中分类管理就是随着社会分工的专业化进程、管理科学发展而被运用于法院管理之中的。

综上,结合对法院管理范围的界定及管理学角度的认识,我们认为法院管理是指在政策与法律的框架内,通过计划、决策、沟通、监督等管理方式,有效协调、整合以法官为中心的各项司法资源,以实现提高司法工作的效率与质量,服务于司法组织追求公平、正义使命的社会活动过程。法院管理的范畴既包含了行政、人事等组织层面的管理,同时还包括以优化、监督诉讼进程为目的的审判管理等。

三、法院管理的特征

“法院管理是一项具有其独立价值和特别规律的事业,源于普通的公共管理,

^① [美]泰罗著:《科学管理原理》,马凤才译,机械工业出版社2007年版,第156页。

但因它的服务对象是法官和审判,所以法院管理又有别于普通公共管理,在实践中是一个独立的学科。”^①因此,对法院管理自身特点的理解有助于我们更深入地认识法院管理。在理解法院管理概念及其特殊性时需要注意以下几个方面:

(一) 法院管理的方向性

法院在国家组织机构中的地位及其所承担的审判案件、维护社会公平正义的职责,决定了法院管理是一项与司法活动息息相关的管理活动。法院工作是党和国家大局工作的一个组成部分,人民法院必须自觉地把各项工作置于党的领导之下。因此,法院管理必须符合党的执政理念和大政方针,具有明确的方向性。这种方向性的表现是由法院自身独特的性质、地位和任务所决定的,从而使法院承担着有别于企业、社会团体的特定的政治使命和法治目标。对法院的管理必须强化政治意识和大局意识,始终坚持中国特色社会主义理论体系的指导地位,这也意味着对我国法院管理的研究绝不能是“拿来主义”地移植西方国家的法院管理形式,而应当结合我国的国情民意、社会需求及政治价值追求探索契合中国特色社会主义法律体系的法院管理制度。

(二) 法院管理的系统性

法院组织是由各种司法要素组成的系统,这些要素既有物质因素,如财、物、技术设施等,又有组织结构、资源分配方式,此外还涉及权力配置,如法院与其他权力机关的协调。这些要素之间存在相互联系,构成了各个层次的系统需求和目标并协同完成法院组织的各项功能。因此,对于法院管理而言,必须站在系统论的角度进行理解。一是要认识到法院组织的复杂性,法院组织内在由多个业务系统和管理系统所构成,其范畴涉及审判管理、队伍管理、内务管理等,这些子系统分别遵循各自规律,在法院具体管理过程中需要根据这些子系统的内在联系进行科学分工,使各个层次的法院管理工作专业化、程序化、规范化。二是认识到法院管理的整体性,各个层面的管理过程既要尊重自身规律,同时又要善于将法院各个部分的工作按照其相互之间的联系,有效地整合协调起来,使审判管理、人事管理、内务管理等各层面的管理内容相辅相成,彼此呼应。

(三) 法院管理的功能性

法院作为国家的审判机构,其主要职责就是通过行使宪法赋予的审判权解决纠纷,维护社会秩序。而管理则是从法院为实现公正、廉洁、为民的司法价值目标,以及法院自身科学发展的需要而派生出来的。管理本身不是目的,管理的目的在

^① 沈德咏副院长在2004年召开的“法院管理制度改革比较研讨会”上的讲话,载《法律适用》2004年第3期。

于为审判服务,因此法院管理具有显著的功能性。法院管理的这种功能性也决定了管理者必须始终牢固树立以司法化为主、行政化为辅的管理理念,明确管理与审判两者的主次位置,正确处理好法院管理服务于审判与监督审判进行两者的关系。具体而言,司法化为主就是要尊重法律原则,重在审判权外部的管理,实现“以外促内”,^①管理应立足于诉讼特点进行制约、监督和指导,而非直接干预审判活动;一定程度的行政管理作为辅助是必要的,但仍要把握好行政权力的“收”与“授”,做到管理的适度与自限。

(四) 法院管理的实践性

不同于一般社会科学,法院管理不论是其理论发展还是实务操作,都体现了很强的实践性。尤其在中国,法院管理作为一门新兴的实践科学,是随着司法实践的需求,不断动态发展、不断丰富完善的。可以说,法院管理的形成与发展有着深厚的历史原因、社会背景,体现出一定时期一国司法体制所面临的复杂多变的现实社会环境,受到国情、地情、社情、民情等多方面因素的制约。具体来说,法院管理发展的实践性体现在以下几个方面:一是法院管理的内容在实践中日益丰富。伴随着社会经济的发展,社会化分工的深入,法院管理的“传统”内容不断添入新的要素。例如,法院人事管理已从单纯的法院干部管理发展至包含行政人员、辅助人员、人民陪审员的现代多元管理体系;法院审判管理的方式也从传统的事后管理向流程动态管理转变。二是法院管理的方法在实践中日渐多样。管理是综合运用社会学、心理学等多学科的科学,这些相关学科的发展为法院管理提供了多种科学的方法论。例如,近年来,上海法院高度重视心理学在法院审判工作、队伍管理、信访接待等各项工作中的实践运用。此外,信息技术的日趋成熟使信息化管理成为法院管理的重要内容和手段。因此看待法院管理,尤其是要更好地把握法院管理改革与发展的方向,必须强调联系实践,从辩证、动态和发展的角度出发。

第二节 法院管理的价值目标及原则

一、法院管理的价值目标

法院管理是为了确保法院审判活动和审判结果的依法独立、公平公正、优质高效。组织目标是通过分解管理目标,在资源获取与配置的过程中逐步实现的。法

^① 龙宗智:“审判管理:功效、局限及界限把握”,载《中国法学》2011年第4期。

院管理包含了管理目标和组织目标。^①要实现法院的组织目标,法院管理应当在价值功能上适应人民群众对司法公正高效的基本要求,满足司法体制、机制完善的改革要求,符合法院自身可持续发展的组织要求。

(一) 实现司法公正、高效、廉洁

随着改革开放深入推进,社会民主法治意识不断提高,大量纠纷以诉讼形式涌入法院,对法院实现司法的公正、高效、廉洁提出了更高的要求。由于以往有些法院在某种程度上忽视了管理在法院中的重要作用,司法过程中存在一些不到位、不规范、不适应的情况,妨碍了司法公正的实现,因此,运用科学的管理手段,合理配置司法资源,有效进行司法监督,寻求各项管理目标的最佳结合点,则成为法院管理回应社会司法需求,实现司法基本功能的重要价值目标。

从某种意义上来说,法院管理的过程就是实现司法公正与高效的过程,其追求的是“有效率的公正”。公正与效率对法院管理的价值追求而言,如同硬币的正反面既对立又统一。其中,必须首先注重维护司法的公正。法院司法作为解决社会冲突或裁判争议的手段,公正是其内在的最高价值,是法院最为重要的组织目标。不公正的裁判会损害民众对司法制度的期待和诉求以及对司法的热情,影响司法的权威和公信,不利于社会有序和稳定。法院管理的目的需要通过公正审理、执行每一件具体案件,维护社会公平正义来实现。但是,对司法公正的强调并不意味着对管理在司法效率取向上的淡化。我们所处的市场经济是一种效率经济,在市场经济下的制度设置和执行必须有效率地运行,司法活动也必须服从这个规律。正如“迟来的正义非正义”这句法谚所述,司法正义应当在社会普遍可接受的范围内及时实现。法院管理也应当体现这样的价值导向,通过案件繁简分流、审限管理等方式优化、控制司法资源的配置,不断提高司法的效率。而司法廉洁则是评判司法是否公正的重要方面,也直接关系到司法公信的提升,司法权威的维护。所谓“阳光是最好的防腐剂”,近年来,通过法院管理机制,尤其是运用各种信息化管理手段,人民法院加大司法公开力度,畅通了社会对司法监督的渠道,促进了司法队伍的廉洁。

(二) 服务经济社会发展大局

加强和深化法院管理是实现人民法院服务经济社会发展大局目标的需要。近年来,中国经济社会发生巨大变化,深刻影响着人民法院的司法实践,同时也对法院管理的目标调整、内涵扩展、方法创新提出了更高的要求。

在国际、国内环境发生深刻变化的形势下,我们国家既要保持经济平稳较快增

^① 谭世贵、梁三利等著:《法院管理模式研究》,法律出版社2010年版,第12页。