



基层司法实践探索 与理论创新

JI CENG SI FA SHI JIAN TAN SUO YU LI LUN CHUANG XIN

上海市闵行区人民法院 编 郭俭 主编



法律出版社
LAW PRESS CHINA

基层司法实践探索 与理论创新

JI CENG SI FA SHI JIAN TAN SUO YU LI LUN CHUANG XIN

上海市闵行区人民法院 编 郭俭 主编



法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

基层司法实践探索与理论创新 / 上海市闵行区人民
法院编. —北京:法律出版社,2011.6
ISBN 978-7-5118-2113-3

I. ①基… II. ①上… III. ①司法—研究—中国
IV. ①D926

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 080378 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/彭 雨

装帧设计/马 帅

出版/法律出版社

编辑统筹/法律出版社上海出版中心

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京北苑印刷有限责任公司

责任印制/陶 松

开本/720×960 毫米 1/16

印张/19 字数/322 千

版本/2011 年 6 月第 1 版

印次/2011 年 6 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

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

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 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-2113-3

定价:45.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序

“法律的生命不在于逻辑而在于经验。”司法审判经验的传统与发扬是司法服务大局和提升法官判案能力、法院审判管理能力的必要前提。新民主主义革命时期以来,人民司法的历程就是一部自我完善、自我修正的历史画卷。我们的司法制度在对思想火花的不断收集和提炼中发展,在对审判经验的不断总结和反思中成熟,在对社会新要求新期待的不断适应和融合中升华。正是因为经验的存在,法律才会具有新的生命力,法治建设才能少走弯路。

经验的总结与推广是从实践到认识、从认识到服务于实践的过程。作为“全国优秀法院”之一的闵行区人民法院,多年来在审判和管理上形成了有许多独特的工作经验。这些在实践中探索出来的宝贵财富保障了公正高效的审判运作,也增强了法院科学推进审判工作的信心和水平。本书立足司法实际,叙述了一个基层法院的实践经历、亲身体会与理性思考,从裁判实务、程序管理、审判保障、业绩考评等方面,总结、提炼可资借鉴的审判经验,并对未来工作的发展提出了建议。在迎接建党90周年之际,法院以经验总结和理论提升的方式编发本书,既表达了对提升自身司法能力和水平的勇气和决心,也表达对社会法治建设灿烂明天的美好祝福。

中国法治的推进和发展,不能仅仅依靠立法部门的制度构建,更需要借助审判实践的智慧将法学理论与制度构建有机地结合起来,为实践者提供认知,使之“择其善者而从之,择其不善者而改之”。

希望本书成为“可以攻玉”的“他山之石”,为今后的司法实践创新提供有益的参考。当然,经验的总结和提炼只是手段,如何将其运用于审判实践、转化为对实践的指导,依然任重而道远。



2011年6月

基层法院审判管理之现实选择	1
刑事附带民事案件的矛盾化解	25
少年民事审判机制创新与完善	47
诉调对接的理论与实践	68
司法为民背景下人民法庭工作的特色之选	87
群体性纠纷的预防与化解	105
司法与行政良性互动机制之探	123
司法为民理念引领下的法院窗口建设	139
能动执行理念下的执行工作长效机制	156
质效监督与司法能力提升	173
闵行法院审判流程管理工作发展回顾、 现状简述与制度思考	192
审判任务警务保障风险防控的实践探索	213
信息技术在法院司法制度改革创新中的运用	238
双重视野下的基层法院文化建设	260
论“整合型”审判应对机制之构建	277

基层法院审判管理之现实选择*

“建立符合司法规律的科学的审判制度和有效的执行工作机制,完善司法管理体制,努力提高人民法院的司法能力,确保人民法院各项改革措施适应我国经济社会发展和社会主义民主政治建设的要求”是《人民法院第三个五年改革纲要》中的一项重要内容,也对审判管理提出了更高的要求。经历了边区时期和传统审判管理时期,以1999年《人民法院第一个五年改革纲要》的提出为标志,人民法院迎来了现代审判管理时期,各地法院积极实践,审判管理获得了跨越式的发展。梳理其间的发展脉络,现代审判管理在我国又经历了审判结果管理、审判效率(流程)管理和审判效能管理三个发展阶段。作为一种更加关注管理目标的管理模式,效能管理既是新时期审判管理的发展方向,也是当下法院管理的现实选择。

上海市闵行区人民法院自2007年起,在总结已有审判管理经验的基础上,建立了审判质量效率评估指标体系,对法院各业务部门的审判情况进行分项评估。2010年起,闵行法院大力推进审判效能评估体系建设,努力使对部门审判业绩的评价从分项评估向同一平台的整体评价转化,同时尝试对部门综合性工作进行评估,取得了一定成效。笔者拟在分析当前审判管理工作现状和院级审判效能评估体系建设难点的基础上,结合闵行法院的实践,对基层法院院级审判效能评估体系的构建和实施进行探讨。

一、审判管理的发展历史

从1937年陕甘宁边区高等法院成立算起,人民法院已走过了七十余年的历程。回顾人民法院的审判历史,笔者认为人民法院的审判管理工作大致经历了以下三个历史时期。

(一) 边区时期(1937~1949年)

1937年9月陕甘宁边区政府成立后,边区政府决定各县政府内设承市员,

* 课题组成员:郭俭、袁青峰、张倩、王懿;执笔人:张倩、王懿。

负责司法工作。边区各县成立裁判委员会,由县长、县委书记、保安科长、保安大队长、裁判员共同组成。1937年7月9日,陕甘宁边区高等法院成立,院长谢觉哉,领导全边区的审判和司法行政工作。下设审判庭、书记室、看守所。^①由于处在战争年代,司法机关采取了行政管理模式。1943年3月,边区政府颁布《陕甘宁边区司法处组织条例(草案)》,边区所辖各县,除延安设地方法院外,各县均设立司法处,受理辖区内第一审民刑案件。1950年1月19日,陕甘宁边区人民法院随着边区政府的撤销而撤销。

总体而言,这一时期的法院(司法处)管理存在着行政化和军事化倾向,并没有形成独立的法院管理体系。

(二) 传统审判管理时期(1950~1998年)

新中国成立初期审判工作主要是围绕党和国家的政治运动镇压敌人、保卫政权、惩罚犯罪,调处人民群众内部矛盾。司法体制与运行模式上司法行政合一,实行行政管理,审判组织与程序制度很不健全。1957~1961年审判工作搞“大跃进”,审判工作出现了较为严重的“左”倾错误,审判过程中存在忽视审判原则和审理程序的问题。1966年“文化大革命”爆发,人民法院停止运转,直至1978年中共十一届三中全会以后,党和国家把工作重点转移到经济建设上来,人民法院的审判工作得以不断向法制化、民主化、规范化方向发展。在长达40多年的时间里,有一些简单的审判管理活动,但并没有形成审判管理的明确概念,审判管理主要是体现在诉讼档案的建立与管理上。

(三) 现代审判管理时期(1999年以后)

以1999年《人民法院第一个五年改革纲要》的提出为标志,我国现代化审判管理改革的进程正式启动,这一时期又可以分为审判结果管理、审判效率(流程)管理和审判效能管理三个阶段。

1. 审判结果管理阶段

《人民法院第一个五年改革纲要》提出,将“建立符合审判工作特点和规律的审判管理机制,提高审判工作效率和管理水平”列为1999~2003年人民法院改革的基本任务和必须实现的具体目标。各地法院积极探索审判管理新举措,有效促进了审判工作。但在实践中,多采用以年结案率为基本效率指标,以发回改判率为基本质量指标的评估模式。这种以年结案率、发回改判率等简单评估指标所进行的审判管理不能客观、全面的反映审判质量效率状况。同时,审判管理重结果考核而轻过程管理,重整体考核而轻个人考核,造成了这一阶段

^① 参见“1937~1950年陕甘宁边区审判大事略”,载 www.xazfw.org。

审判管理的重心落在审判工作的结果上,在提升审判质效方面存在明显的局限性。但是,也正是在这一时期,审判管理的概念逐步清晰,符合现代法治理念的审判管理框架初具雏形。

2. 审判效率(流程)管理阶段

《人民法院第二个五年改革纲要》提出:改革和完善司法审判管理与司法政务管理制度。改革管理方式,建立案件审判、审判管理、司法政务管理、司法人事管理之间的协调机制,提高审判工作的质量与效率,建立科学、统一的审判质量和效率评估体系。2008年1月11日,最高人民法院制定出台了最高人民法院《关于开展案件质量评估工作的指导意见(试行)》,对构建公正合理的案件质量评估体系提出明确要求。这一时期,审判管理有了进一步发展,其关注点由结果管理转向效率管理。

以上海法院为例,自2003年年初起,上海市法院审判质量与效率评估体系经过多次修改调整,已较为完善。评估体系主要由同期结案率、月均未结案率、平均审理天数、人均结案数、均衡结案度、民事调解率、二审改判发回率等19项主评估指标,结案率、月均存案工作量、当前存案工作量、平均审限天数等12项副评估指标,以及审限内结案率、简易程序适用率、当庭裁判率等10项调研指标构成。主要特色有:第一,专门设立了“月均存案工作量”和“月均未结案率”两项评估指标。评估体系针对年初不抓紧,年底搞突击,上年底收案减少、结案增多,下年初结案减少、上诉增多,第二季度维持原判案件数减少、改判和发回重审案件数增多的“三少、三多”现象,专门设立了“月均存案工作量”和“月均未结案率”两项评估指标。通过指标杠杆促进审判工作均衡收结案,防止人为制造报告期末少收案、多结案的大起大落弊端。第二,除设立“平均审理天数”评估指标外,还专门设立了“平均审限天数”评估指标。在数据定量分析上运用审判流程管理软件帮助法官掌控审理时间,除设立反映各类案件审理(执行)所用的平均自然天数的“平均审理天数”指标外,还设立了反映各类案件依照审限规定所使用的真正审理天数的“平均审限(执行)天数”指标,使管理者和法官关注前后二者指标天数之差这一“真空时间”,紧缩因案件鉴定评估等中止时间,使之成为提高审判效率的又一途径。第三,不仅仅将案件的审判质量停留在改判和发回重审率上,而是将改判、发回重审的原因归纳为四种情形,即程序瑕疵、实体瑕疵、新证据、二审法院因社会稳定而平衡处理的情况,并将前两种确定为案件瑕疵原因。二审法院在上诉案件审结时,对被二审改判、发回重审的案件按指标设定顺序确定一个原因,通过既定的“二审改判发回瑕疵率”评估指标进行排序公布,从而改变各级法院和法官仅重视改判发回重审案件的数

量,忽视对该类案件产生原因进行认真分析的弊端。这一阶段的审判管理通过对审判工作效率(流程)实施管控,有效促进了审判质量和效率的提升。

3. 审判效能管理阶段

随着社会经济的快速发展,社会矛盾进入凸显期,司法环境日益复杂,办案压力日益繁重,这种变化在部分经济发达地区的审判工作中尤为明显。《人民法院第三个五年改革纲要》(以下简称《三五纲要》)在深化人民法院司法体制和工作机制改革的指导思想中突出了“从满足人民群众司法要求出发,以维护人民利益为根本,以促进社会和谐为主线,以加强权力制约和监督为重点,从人民群众不满意的实际问题入手,紧紧抓住影响和制约司法公正、司法效率、司法能力、司法权威的关键环节,进一步解决人民群众最关心、最期待改进的司法问题和制约人民法院科学发展的体制性、机制性、保障性障碍,充分发挥中国特色社会主义司法制度优越性”的内容。这一表述和党的宗旨保持了高度的一致性,也体现了对司法人民性的关注。《三五纲要》将“建立符合司法规律的科学的审判制度和有效的执行工作机制,完善司法管理体制,努力提高人民法院的司法能力”作为深化人民法院司法体制和工作机制改革的原则之一,将“健全权责明确、相互配合、高效运转的审判管理工作机制。研究制定符合审判工作规律的案件质量评查标准和适用于全国同一级法院的统一的审判流程管理办法。规范审判管理部门的职能和工作程序”列为2009~2013年人民法院司法改革的主要任务之一。《三五纲要》对审判工作提出了更高的要求,在坚持人民法院依法行使审判权的同时,更加注重审判的社会效果。于是,审判效能管理开始进入法院管理工作的视野。

管理学界对于“效能”有两种观点:一种观点认为管理中的效能就是指效率,即管理机构及其人员完成工作的数量和质量(总产出)同其所耗的人、财、物力及花费的时间(总投入)之间的比率;另一种观点认为效能不等同于效率,效能等于目标乘以效率。笔者同意后一种观点。结果管理关注的是总产出,效率管理关注的是在保证结果前提下的投入产出比(法院效率管理的目的即是在保证质量的前提下促进审判效率提升),效能管理关注的是在保证效率前提下的管理目标的实现程度。如果目标方向正确,则效能与效率呈正相关,即效率越高,效能就越高;反之,效能就与效率呈负相关,即效率越高,效能就越低,甚至为零或为负。就基层法院而言,管理目标是多层次的,既包括满足人民群众司法需求、保障社会和谐稳定等宏观目标,也包括结案率、结案均衡度等微观操作层面的目标;在贯彻上级法院和地方党委的工作目标的同时也要兼顾本院工作目标的实现。在基层法院实施效能管理,就是要促进上述管理目标的有效实

现。因此,笔者认为,效能管理是新时期审判管理的发展方向,也是提高人民法院的司法能力的必然选择。

二、审判管理中需要关注的问题

在建立健全符合司法运行规律和中国司法实践的高度发达、高度完备的审判管理制度方面,我们还有许多不足,发展过程中显露出来的诸多问题还没有解决。笔者把当前审判管理中值得关注的问题分为四类:

(一) 审判管理的规范化程度待提高

主要表现为:一是管理的思路欠清晰,感性的管理多于理性的管理,刚性的管理多于柔性管理,临时动议的管理多于论证规划的管理。二是管理的程序欠完善,粗放型管理多于精细化管理,重视管理结果,而忽视管理的过程。三是管理的理论支持不足,经验不够成型,缺少与通用的公共管理理论的衔接,更缺少对法院管理模式的系统总结、升华。^①四是管理中趋利避害的工作还欠科学。从辩证唯物主义的观点看,任何一项工作机制都不可能是完美的,有利必有弊。问题在于是不是将利发挥极致而将弊减至最小。例如,实行审判流程管理时,许多人就担忧不同案件同一管理,无法兼顾法官的个性和能力,但在流程管理的巨大优势面前,这一顾虑暂且搁置。事实证明在这一场利弊选择中,实行流程管理是明智的,而另一方面,也应看到,被搁置的问题并未得到很好的解决,且在案件数量不断增长的情况下,由此产生的审判资源不能物尽其用的弊端更加凸显。

(二) 审判管理在运行过程中对管理目标的背离

审判管理总有相应的目标,管理模式要围绕管理目标来构建,然而,审判管理在运行过程中会出现背离管理目标的情况。例如,近年来,审判质量效率评估已成为抓审判管理的“重头戏”。这种依托现代科技开展的法院绩效、部门绩效和法官绩效考评,如果在细致剖析审判流程、深度契合工作实际、合理设定改进目标的基础上建立起来,对审判效能的提高和审判工作规范化就能起到巨大的推进作用。但指标仅是工作成效的参照,而不是工作方向的指引,指引工作的,是合理可行的目标、法院实际情况和审判工作固有的规律性。如果忽视了定性的正确性,机械地移植定量研究于法院管理,一味追求指标达标,就有可能出现指标优化但违背管理初衷,并在不易察觉的情况下偏离管理的正确方向。

^① 王少南:“解析法院管理三论”,载《山东审判》2004年第1期。

事实上,单纯的量化管理的一些负面效应目前已经出现,如不尊重审判规律,为降低“平均审理天数”而不愿做细致的调解工作,为追求“当庭结案率”而草率下判等,甚至为了追求表面光鲜的数据而玩数字游戏的现象也随之出现。这正如巨额亏损的企业可以交出漂亮的财务报表一样,绝对的定量管理无异于按图索骥。现代管理学的一个突出成就是实现了从单纯的定性研究向定性、定量复合研究的转变,管理学的精确性和可验证性得到加强。因此,如何正确进行“定性分析”,在保证效率前提的同时确保方向的正确,也是审判管理亟待解决的问题。

(三)通过审判管理促进司法规范和形象建设

规范的行为源于科学的管理。孟德斯鸠在《论法的精神》一书中指出:“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不变的一条经验。有权力的人们使用权力直到遇有界线的地方才休止。”^①北京零点调查公司于2001年在北京、上海、广州、武汉等11个城市,对5673位18岁以上的城市居民进行多段随机入户访问后得出的一个结论是:虽然市民将法官与“公正”、“威严”、“精通法律”、“正直”相联系的比例不低,但其他显示消极印象的词汇数量与总体提及率也不低。被调查者在整体上赋予法官积极形象的占五成,消极形象的占四成。^②虽然近年来,法官的形象有了显著提升,但在人们对司法的信任度远远不够的大环境下,只强调法官依法独立审判而忽视审判管理很难取信于民。以独任审判为例,独任法官负责制固然在充分发挥法官主观能动性,提高工作效率方面成效显著,但基层法院80%~90%的案件通过简易程序审理,这部分裁判权如何监督备受关注。2008年,上海市高级人民法院规定,基层法院可以受理案件的诉讼标的上限提高到5000万元,独任法官审理案件在标的额上的限制为不超过1000万元。这无疑会使公众产生质疑,是不是1000万元以下的案件都有可能由一名法官说了算?当法官处于利己考虑时,他是不是可以运用各种技巧,来影响案件的司法决定,包括裁判时效和裁判结果?要打消疑虑,杜绝审判过程中法官办案的随意性,就需要用管理加以控制,通过管理约束法官行使审判权的行为。对法官裁判权的制约手段很早就有。饱受非议的行政化审判管理模式一直是理论界指责法院管理工作缺陷的目标。现在,需要思考的是,如何让裁判权制约既不陷入行政化管理模式的误区,又能克服以往案件的分权与制约机制中的不足,使之更加适应现行工作的变化趋势,最终不但保证法官依法及时履职,而且对审理情况随时可以跟踪和监督,从总体上确保裁判的公正性。只

^① [法]孟德斯鸠:《论法的精神》(上册),商务印书馆1982年版,第154页。

^② 章敬平:“中国法官遭遇‘公众信任危机’”,载《中国新闻周刊》2001年第44期。

有这样,人民法院才能守住历经多年人们对司法裁判的信心并使之更加坚固。

(四)对综合类工作进行评估尚属空白

除了审判业务工作以外,综合类工作也是法院工作的重要内容,主要包括开展主题教育、廉政作风建设、党建工作、行为规范建设、教育培训、调研信息工作、保密工作情况、安全工作情况等内容。综合类工作对审判活动沿着正确的方向高效有序地开展起到了支持和促进作用,其和审判业务工作共同构成了法院工作的有机整体。任何一级法院都不会忽视对综合类工作的管理,但是评价综合类工作多靠的是主观印象,对综合类工作从定性和定量的角度进行客观评价在实践中尚属空白。

三、院级审判效能评估体系建设的难点

如前所述,效能是对工作结果予以评定的尺度。它通常包括效率、效果、效益。效能管理的根本目的在于运用科学管理的制度、手段,调动被管理者的积极性、主动性、创造性,以增强整体的工作能力,提高工作水平。审判效能是指审判活动所蕴涵的有利的作用。^①它既取决于社会对审判的需求,也取决于人民法院履行职能的要求。院级审判效能评估体系是在原有审判质量效率评估体系上建立起来的,是将审判质量效率管理、审判业绩管理和综合类工作管理相结合的综合性审判管理手段,它既承接了条块上的整体工作目标,同时兼顾了对院级目标的评估。院级审判效能评估体系依照过程管理和目标管理办法的规定,在相对同一的平台之上,对法院内部各业务部门审判业务工作和综合类工作的质量、效率、效果进行数据量化统计和评估,是提高审判质量效率、体现审判效果最为有效和直接的管理手段。

对审判质量效率的数据量化评价一直存在。最初,这种评价方式比较单一,主要关注点在于结案率和改判率等简单指标。受评价的数据缺少彼此间的互相牵制和综合平衡,容易出现片面追求数据的现象。近年来,从最高院到许多地方的高院、中院或基层法院,都在探索建立更为科学的审判绩效评估体系,以“引导广大法官不仅注重案件质量,还要注重审判效率;不仅注重办案的法律效果,还要注重社会效果;不仅注重案结,还要注重事了;不仅确保司法廉洁,还要做到司法文明”。^②现行比较常见的审判质量效率评估体系大多以十几至几

^① 商务印书馆国际有限公司《新华汉语词典》解释“效能”:事物所蕴涵的有利作用。

^② 杨维汉:“最高法:将建立全国统一适用的审判质效评估体系”,载 www.chinanews.com.cn, 2011年2月8日浏览。

十项的数据指标为基础,指标名称虽然不尽相同,但基本都涉及结案效率、改判发回重审情况、审理期限、案件数量、调解息诉、再审等质量、效率、效果方面。

现有的评估体系多为上级法院评估下级法院而设计,关注于被考核法院的整体工作情况,立足于法院与法院间对比的评估体系相对成熟,而对同一法院内各业务庭工作的对比评估研究较少,或者即使开展了此类评估,评估数据也以分散、分类、分项评估为主,缺少对部门工作的整体评价,亦缺少对综合类工作的量化评估。如成都中院根据不同庭室的具体情况设计进行了区分,刑事、民商事、行政、执行评估的指标设置、权重各条线均不相同;广州市中级人民法院认为,在各业务庭这个层面,不进行直接的综合分值的排名,而以单项指标排名较好,以避免引起更多的争议。^①开展院级效能评估,对部门工作进行综合评价和排名确有许多困难:

(一) 综合评估公平性欠缺

审判工作运行规律不受管理者主观愿望左右,审判工作客观条件制约性与审判管理者的主观能动性之间存在矛盾。从严格意义上来说,通过数据的量化对审判工作进行评估,即使在法院与法院之间也很难做到全面、精准,而要站在院级层面对各业务庭的审判效能进行评估,则困难更大。例如,人民法庭受理的案件相对简单,改判率和结案率以及调撤率等数据指标的向好性往往比民商事审判庭好;刑事案件的法定审限短于民事案件,刑事审判庭的案件审理天数一般都少于民事审判庭;较小的庭室质效评估数据易走两种极端……在此类规律之下,不同业务庭面对的具体情况不同,处理的案件性质不同,审理的难易程度不同,不能仅靠部门管理者的主观努力来填平数据间的差异,而要用一套指标进行科学、合理的测算,并将不同部门放在同一平台进行对比。关于此,到目前为止尚无可供借鉴的比较完善的体系。

(二) 数据指标的选择与设定确认难度大

审判效能评估指标体系是由反映审判工作不同方面、不同环节的多个单项指标有机结合的整体。这些指标既有其独立意义,也彼此间存在关联性和互补性,各单项指标不可避免地存在片面性。例如,只讲结案率,就会出现结案“前松后紧”,年底“打老虎”现象,甚至法院年底不收案的情况也屡见不鲜。但如果同时评价“结案均衡度”,则会有效解决这一问题。^②要理清几十项数据中,到底哪些能彼此互补,哪些逻辑关联可以被运用,让数据指标体系发挥科学评估

^① 吴树坚、刘付刚等:“关于审判管理工作的调研报告”,载《广州审判》2010年3月。

^② 最高人民法院王胜俊院长在“全国大法官主题研讨班”提出,要倡导均衡结案,解决“前松后紧”、年底突击结案等问题。

和分析审判工作情况的优势,又避免因孤立分解单项指标导致审判管理工作的片面性,影响审判工作的整体均衡发展,这是一项较难做的工作。

(三) 突发性因素和不特定因素对一段时间内的数据评估影响大

数据评估的效用除了评价工作,主要还将用于法院内部对审判业务部门的绩效考核,而一些突发、偶发的事件对部门的影响很大。例如,某一部门的同期结案率一直保持在98%以上,月收案为300件上下,但某月突然收到200件群体性诉讼案件,使当月收案的总量远远大于以往各月,那么,该部门的存案工作量、同期结案率、结案率都将受到极大影响,此时,其效能评估可能产生数据下滑的情况。此外,对业务部门获得特殊贡献,或工作中出现重大差错,如果不反映在评估体系中,该体系也不是一个完善的评估体系。因此,如何应对好突发性因素对被评估者的影响,如何评价应当予以奖惩的特殊事项,也是建设科学审判效能评估体系需要解决的问题。

此外,用以评估的数据是否能准确采集,审判信息是否可以数字化以及数字化的准确度等都直接影响着评估的正确与否。

(四) 综合类工作管理指标的设定难度大

对综合类工作进行量化评估没有现成的经验可供借鉴,评估的切入点如何选取,数据指标如何设定,评估结果如何区分等次……这些问题都需要在实践中探索,在实践中检验。比如,廉政建设可将是否发生违反廉政纪律的事件作为评估依据,发生违反廉政纪律事件的该项评估为不及格,没发生的得满分。而另一些综合类工作的量化评估会比较复杂,如开展主题教育活动,有的部门早开展早落实,有的部门在要求的时间节点前突击完成;有的部门结合自身工作开展主题教育,且对部门工作有所促进,有的部门仅满足于做好“规定动作”。同样是开展主题教育,取得的效果大不相同。所以,仅仅将综合类工作量化是不够的,还要对工作效果做出区分和评价。此外,综合类工作评估还涉及各项评估指标的权重分配,以及和审判业务指标的整合问题。

四、院级审判效能评估体系建立的个性要求

审判效能评估应当遵循司法工作的客观规律,还要注重结合审判工作自身特有的规律。

(一) 体系设计具有目的性

1. 审判效能评估体系应当满足人民群众司法需求

审判效能可以分解为“审判质量+审判效率+审判效果”三个部分。这是

为满足人民群众司法需求而确定的三项数据。法院的审判过程是根据法律,通过裁判和调解解决社会争议和冲突,为社会提供司法服务,维护社会秩序稳定的过程。综观国外的司法改革,均是在“众人不满”、“信任消失,则司法权将消失”的背景下,“把关注的焦点集中到改进法院和案件的管理”上来的。^①近年来,司法改革所前进的方向与寻求的结果无不与司法权威的重塑有关。社会公众对法律正义的需要,使得提高审判质量成为人民法院永无止境的追求,为实现这样的目标,需要对审判活动进行质量评价。而随着社会公众对司法公正的要求不断提高,人们已不仅仅限于要求高质量的审判,还要求在效率和裁判效果上与时俱进。审判质量、效率与效果已成为司法回应社会需求,实现自我超越和发展的缺一不可的要素。因此,审判效能评估体系要满足人民群众司法需求,必须将这三者很好地结合起来综合评价。

2. 审判效能评估体系应当满足院级工作部署要求

院级审判效能评估数据的设定,不应当只是简单的数据排名,而应当体现院级重点工作所关注的内容。在某些情况下,项目是同一的,但对不同业务部门的要求可以不一致,确定的目标值也可以不同。通过评估考核强化对工作目标的管理、监控、引导,使工作要求实现在指标上,薄弱环节加强在指标上,工作重点体现在指标上,充分激发工作潜能,激活积极因素。

3. 审判效能评估体系应当符合被评估者自身状况

设定的评估标准应当具有一定的前瞻性,尤其要符合各部门的自身实际,具有可实现性。好的评估体系在被评估者看来,是贴近其自身实际情况的设计。即使目标的实现有一定难度,但在付出努力的情况下仍可实现。如果被评估数据可以轻易达到或根本无法达到,都会影响被评估者求取上进的信心,从而使评估效果失去原有的预期。因此,在确定一项具体评估指标时需要对考核目标能否实现这一问题进行充分论证。^②

(二) 指标设计具有科学性

1. 审判效能评估指标应当符合审判的内在规律

指标的设定必须符合审判工作的内在规律。在设定指标前,要梳理法院各项工作中的重点环节和薄弱环节,注意找出审判质效管理中与其他法院存在的差距与问题源头,然后确定需要赶超的数据指标,以明确数据目标设定的方式,将指标分解到各业务部门,并将之纳入日常管理。当然,指标设定之后,不可能一成不变,它应当随着审判工作重心和法院整体数据走向进行调整。同时,评

^① 陈灿平:《司法改革及相关热点探索》,中国检察出版社2004年版,第18页。

^② 孙柏瑛、祁光华编:《公共部门人力资源管理》,中国人民大学出版社2004年版,第178页。

估指标也不可能一次到位,完全适合,它需要在评估中及时发现问题、解决问题、重新定位,进而提高管理工作的针对性,充分发挥评估数据的考评作用。

2. 审判效能评估指标应当酌情予以权变

在合同法理论中有一种原则叫情势变更,审判效能评估作为审判管理的一种手段,在实践操作过程中往往也会受到确定或不确定因素的影响,导致重大情况发生变化。因此,审判效能评估指标的设计需要考虑到权变的需要,为“变化”预留一定的空间,如留一些特殊事件的加分项或减分项。

3. 审判效能评估指标应当有适度指引功能

对一个评估体系而言,没有重点的评估不算是客观的评估,无法区分权重的评估指标是缺乏科学、合理性的评估指标。审判效能评估指标需要设定权重。确定评估指标权重的过程就是对被评估数据的重要程度分别确定其比重,以表明该指标在整体评估中的相对重要程度。有时,它表现为某一指标在总评估值中所占的比例。不同的权重代表数据指标的重要性不同。审判效能评估体系由若干指标组成,但并非所有指标都具有同等的重要性。此时,需要通过为不同指标设定权重来体现对工作的适度指引,从而将工作的注意力放在能反映任务部署要求的重点数据上,借以引导各业务部门认清重点领域,抓住重点工作。

(三)操作具有简便性

1. 指标设置不宜过多

作为一种具备指导性和操作性的规范,审判效能评估体系的构造应当简明,可操作性强。指标过多会影响被评估者的工作,使其疲于应付各类考核指标。此外,每项指标的内涵都应有明确的界定,而且各项指标之间应当分别考察管理目标的不同侧面,避免重叠。

2. 用好已有信息数据库

评估数据必须依案件信息的自动生成系统而建。评估者只需要承担收集、汇总、甄别、处理的职责。例如,上海法院审判管理 V5.0 系统,每个法院可以借之独立完成几十项测算。从减小测评难度和制度实施成本的角度看,现有信息数据库系统的数据是进行院级审判效能评估的基础,可以避免增加不必要的统计工作量。

3. 数据运算繁简适度

评估数据的运算如果过于烦琐则难以持久,如果过于简单,则达不到管理要求,前述两种情况都会影响管理效益的实现与最大化。因此,在设计方案时,要注重制定方案的周密性与操作过程简便性的统一。由于业务部门情况不同,各指标侧重不同,需要用到的计算方式很多,计算标准不一。该体系还应当具

有公式化计算的程序设计,只要输入需要评估的数据就可得出结果。

(四)测评平台具有同一性

1. 测评平台应当反映审判的共性特征

反映审判共性是评估体系具有实用价值的重要基础。因为评估结果往往被转化为内部机构工作考核的一个重要内容,如果平台不同,考核就难以公平。如前所述,院一级开展审判效能评估最大的问题是由于各业务部门个性差异比较大,可测评的数据参差不齐,有些甚至不具可比性。如何将不同部门放在同一个平台上进行数据量化测评,使得数据具有横向可比性,是开展院级审判效能评估中遇到的最大问题。指标的选择、结果的统计应当保证不同基础、不同条件的被评估者之间具有客观的可比性。由于同一法院内不同被评估者所从事的审判工作的对象和工作量不相同,从中提炼通用性成为设计评估体系的难点。但如果在数据的确定上具有通用性,意味着评估具有平等性。

2. 测评平台应当区分大小部门指标特点

在探索院级审判效能体系建设过程中,有一种易见现象,就是案件体量小的部门如果工作做得好,则在各项数据指标排名上均靠前,但由于数据计算分母较小,计算结果容易大起大落。因此,在构造同一测评平台时,应当就不同时段的工作情况予以对比,研究确定评估小部门工作的科学方法,从而使不同部门能真正站在同一平台上进行审判效能的对比。

3. 测评平台应当成为考核信息的发布场

在同一平台上,科学的审判效能评估可以及时给办案人员提供审判质量效率信息反馈,真实有效地展示实际工作与标准之间的差距。使得本法院、各业务部门对自己的审判质量效率情况有一个比较全面、完整的了解,对审判工作的总体态势以及对本法院、本部门在整个组织系统中的位次有一个比较清晰的认识。^①该平台最终的演算结果必须进入考核,否则评估就会失去其生存的动力。

五、院级审判效能评估体系的探索

现行的单项案件质效评估数据体系能够确立法院审判业务质量效率的量化标准,建立法院内部动态监督体制,为法院审判决策和管理提供完整、详细的参考依据。但在具体适用中,还需要有一个兼顾审判业务工作和综合类工作、体现审判管理方向的综合性评价。2010年,上海市高级人民法院下发《关于

^① 孙柏瑛、祁光华编:《公共部门人力资源管理》,中国人民大学出版社2004年版,第172页。