



中国大法官文库

当代中国的审判管理

——以江苏法院为视域的思考与探索

公丕祥 著



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

013039925

D925.04-53
11



中国大法官文库

当代中国的审判管理

——以江苏法院为视域的思考与探索

公丕祥 著



法律出版社
LAW PRESS·CHINA



北航

C1647430

D925.04-53

11

图书在版编目(CIP)数据

当代中国的审判管理:以江苏法院为视域的思考
与探索 / 公丕祥著. —北京:法律出版社,2012. 12

(大法官文库)

ISBN 978 - 7 - 5118 - 4373 - 9

I. ①当… II. ①公… III. ①审判—管理学—中国—
文集 IV. ①D925.04 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 294537 号

当代中国的审判管理

——以江苏法院为视域的思考与探索

公丕祥 著

责任编辑 王 扬

装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

版本 2012 年 12 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 北京北苑印刷有限责任公司

印张 26.25 字数 340 千

印次 2012 年 12 月第 1 次印刷

编辑统筹 独立项目策划部

经销 新华书店

责任印制 张建伟

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 - 4373 - 9

定价:68.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

出版说明

近年来,各地人民法院立足本辖区、本部门,考虑各地区差异,从司法运行的实际问题出发,不断往返于理论与实践之间,对困扰目前法院工作矛盾突出的问题进行了深入的思考与探索,提出了解决各类疑难、新型问题的思路与办法,形成了适用于本辖区的规范性意见、办法等。这为执法办案,维护社会公平正义,促进社会和谐稳定,保障经济社会又好又快发展,加强和创新社会管理,促进法治建设起到了积极重要的作用。

为了及时传播法治思想与实践,总结审判经验与规律,不断增强人民法院各项工作的针对性,不断满足人民群众对司法的新需求、新期待。法律出版社约请大法官们撰文,出版中国《大法官文库》丛书,旨在及时传递各位大法官对人民法院各项工作的睿智思考和有益的探索。

大法官担负指导辖区内审判工作的重大责任,对所辖区域的社会公平正义产生重大影响,对审判活动有最直接的感受,在法院管理和审判工作上有丰富的实践经验和缜密的思考。文库集中呈现了近几年来各地法院围绕法院审判工作大局积累形成的一系列工作调研和理论研究成果,其中不乏对重大司法问题的宏观考量,也有对细微之处具体规则的深层次思索,

是全国各地法院丰富的审判实践活动的生动总结,也是对我国审判理论的理性思考。

文库为开放式、不定期出版丛书,文库出版的意义在于:一、文库在增强法院审判管理、提高司法能动性、参与社会管理与创新、加强法院文化建设等方面所呈现的阶段性研究成果,为人民法院今后一些重大课题的深入研究奠定了坚实的基础。特别是对目前司法运行过程中存在的一些疑难、新型问题探讨,为进一步的司法改革积累了有益经验,也为法学研究与立法的完善提供了重要的参考。二、为人民法院加强对社情民意的了解和沟通,坚持司法公开,提高司法的公信力,提供了新的渠道和平台。透过文库内容可以让人民群众全面了解法院的各项审判工作,包括司法行为、司法运行的过程、司法结果及相应的制度措施;保障人民群众对司法工作的知情权、参与权、表达权和监督权,有效规范、制约监督司法行为,进一步提升人民法院在民意沟通上的质量和效果,增强司法公信力。三、文库的出版对于提高审判质量与效率,化解审判难题,确保司法公正具有重要的意义。司法公正的前提是正确适用法律。开展调查研究、撰写调研成果,是总结、归纳、梳理审判经验与规律的过程,是在实践中不断学法、用法、不断提高司法能力的过程。不仅有助于深刻领会与把握立法的本义和司法的精髓,真正提高执法办案水平和司法效率,而且有助于有效开展调解工作和切实化解各类社会矛盾纠纷,维护社会公正。四、党的十八届六中全会明确提出了建设社会主义文化强国的目标,对人民法院工作和法院文化建设提出了新任务、新要求。文库的出版,为人民法院营造良好的调研学习氛围,提高法院干警的专业素养,推动法院的文化建设起到了重要的作用。

文库的出版喜逢党的十八大即将召开之际。祝愿文库的

出版能够为加强司法公开,维护司法统一,保障社会公平正义,促进社会和谐稳定,不断完善社会主义法律体系,推动法治的文明进步做出应有的贡献!

法律出版社

前 言

在当代中国司法改革与发展的历史进程中,人民法院审判管理改革渐次展开,日益深化,正在成为推动新时期人民司法审判事业新发展的重要动力。审判管理是围绕案件审判展开的以审判决策、程序控制、质量督查、行为激励等为主要内容的管理制度体系及其管理实践活动,在人民法院司法管理体系中处于核心地位。深入推进审判管理改革,创新和完善审判管理机制,对于提高审判质量效率,回应人民群众司法关切,维护司法公正,增强司法公信,建设公正高效权威的中国特色社会主义司法制度,无疑具有十分重要的意义。

2003年年底,江苏省高级人民法院在深入调研论证、反复征求意见和认真借鉴兄弟省市法院成功经验的基础上,制定出台了《关于建立全省法院审判质量效率统一指标体系和考评机制的实施意见(试行)》及其三个附件,并于2004年1月起施行,从而开启了江苏法院审判管理改革的时代征程。自此以来,在最高人民法院的指导下,江苏三级法院携起手来,锐意进取,积极探索,坚持不懈,求真务实,逐步形成了审判质效量化评价、审判环节全面监控、审判绩效科学考评、管理手段一体运行、多元主体积极参与、管理成果综合利用的具有江苏法院特

点的审判管理模式,有力地促进了审判工作的健康发展,取得了较好的司法审判成效。回眸既往,作为江苏法院审判管理改革的亲历者,我深切体会到,创新和加强审判管理,乃是推动人民法院司法审判工作科学发展的必由之路。

本书收录了作者于2004年至2012年间发表在报刊上有关审判管理的文章、在最高人民法院相关会议上的发言以及在江苏法院审判管理会议上的讲话。本书的附录选辑了江苏法院推进审判管理改革的部分司法文件,从中可以发现江苏法院审判管理改革进程的轨迹。毫无疑问,这些文章、发言、讲话和司法文件,凝结着江苏法院人在审判管理改革之路上孜孜探求、奋力前行的司法智慧。在本书的整理过程中,江苏省高级人民法院审判管理办公室、办公室、研究室给予了大力支持,谢国伟、章润、刘坤、邢斌、王炜诸位同仁热情相助。法律出版社王扬同志对本书进行了精心的编辑工作。在此,我谨致以深深的谢忱,并且尚祈广大读者指正。

公丕祥

2012年11月于南京

目 录

出版说明	/1
前 言	/1
能动司法与审判管理	/1
一、审判管理的价值	/2
二、审判管理的模式	/4
三、审判管理的维度	/8
审判管理的职能定位	/11
一、准确把握审判管理的基本特征	/12
二、充分认识审判管理的职能定位	/13
三、切实发挥新形势下审判管理的职能作用	/17
关于审判质量效率评估体系的初步思考	/22
一、引言	/22
二、评估体系的导向	/25
三、评估体系的运行	/30
四、评估体系的功用	/37
五、结语	/41

构建科学的审判管理模式	/43
一、审判管理在法院工作中地位举足轻重	/43
二、努力构建科学的审判管理模式	/44
审判管理改革与司法能力建设	/47
一、建立科学的审判质量效率指标体系	/48
二、整合和完善审判专项管理制度	/49
三、加强司法政务管理	/52
四、新的审判管理机制的有效运行	/53
审判管理与司法公信	/56
一、构建一个体系	/56
二、形成一套机制	/57
三、打造一方平台	/57
四、强化一体责任	/58
审判管理体系与审判工作科学发展	/60
一、构建审判质效评估机制	/60
二、构建审判质量监控机制	/61
三、构建审判流程管理机制	/61
四、构建法官行为激励机制	/62
五、构建管理一体运行机制	/63
案件质量评估的基本导向	/64
一、必须正确把握案件质量评估的功能定位	/64
二、必须牢固树立正确的司法政绩观	/65
三、必须处理好案件质量评估与审判绩效考评之间的关系	/65
四、必须大力提高法院领导评估分析能力	/66

总结审判经验的价值、机理与方法	/68
一、总结审判经验的历史沿革	/68
二、总结审判经验的时代意义	/72
三、总结审判经验的内在机理	/75
四、总结审判经验的方法步骤	/78
全力推动人民法院审判管理工作新发展	/81
一、充分认识推行审判质量效率指标体系和考评机制的 重要性	/81
二、切实提高审判质量效率指标体系和考评机制的运行 质量	/83
三、进一步加强对审判管理工作的组织领导	/85
扎实有效抓好审判管理工作	/87
一、充分认识加强审判管理的重要性和紧迫性	/87
二、更加扎实有效地抓好审判管理工作	/90
三、进一步提高法院管理工作的整体水平	/92
深化审判管理机制改革	/95
一、进一步加强对审判管理工作的组织领导	/99
二、进一步完善审判质量效率统一指标体系	/100
三、进一步强化审判管理一体化运行机制	/102
四、进一步强化审判管理在司法管理体系中的核心地位	/104
开创江苏法院审判管理工作新局面	/106
一、三年多来全省法院审判管理工作的回顾	/106
二、全省法院审判管理工作面临的形势与任务	/112
三、进一步把强化审判管理的措施真正落到实处	/115

推进审判管理工作创新发展	/120
一、进一步高度重视审判管理工作	/121
二、进一步完善审判管理运行机制	/121
三、进一步狠抓审判管理制度落实	/123
四、进一步推进审判管理工作创新	/124
加强和改进审判管理工作	/125
一、充分认识新时期加强和改进审判管理工作的重要意义	/125
二、切实发挥审判管理工作的职能作用	/128
三、不断创新和完善审判管理工作机制	/131
四、确保审判管理工作的各项任务落到实处	/134
增创审判管理改革发展的新优势	/137
一、五年来全省法院审判管理工作情况	/137
二、全省法院审判管理工作面临的新形势	/143
三、当前和今后一个时期全省法院审判管理工作的主要任务	/145
四、切实加强对审判管理工作的组织领导	/151
坚持不懈深入推进审判管理改革	/153
一、充分认识新形势下加强审判管理工作的重要意义	/153
二、以有效的审判管理深入推进三项重点工作	/156
三、增创审判管理改革发展新优势	/160
四、进一步加大涉诉矛盾纠纷化解工作力度	/163
进一步创新和加强审判管理	/167
一、2010 年全省法院审判工作情况分析	/167
二、奋力推动全省法院审判工作率先发展	/171
三、切实加强对审判管理工作的组织领导	/177

促进审判工作科学发展	/180
一、去年全省法院审判管理工作基本情况	/180
二、充分认清全省法院审判管理工作存在的薄弱环节	/182
三、奋力推动全省法院审判管理工作再上新台阶	/185
附录 江苏法院审判管理司法文件选辑	/194

能动司法与审判管理^{*}

当今世界,加强审判管理,已经成为全球司法发展的重要趋势。20世纪90年代以来,一些西方主要国家的法院普遍加强了案件管理,力图解决诉讼拖延、费用高昂、诉讼结果不确定等司法弊病。在我国,20世纪90年代中后期以来,随着审判方式改革的深入推进,审判管理改革逐渐提上了议事日程,各地法院在强化审判组织职权、完善审判流程管理、加强审判监督制约等方面进行了积极有益的探索。进入新世纪新阶段,人民法院对审判管理的认识不断深化,一些法院借鉴系统论思想、数学原理和企业管理理念,积极探索新型审判管理模式,取得了较好成效。

2004年年初,江苏法院开始推行以审判质量效率评估指标体系为导向,以审判运行态势分析、审判流程管理、审判绩效考评、案件质量监督评查等为手段的综合性审判管理机制,经过六年多来的实践,初步形成了审判质效客观化引领审判决策科学化、管理职能集约化实现管理平台一体化、管理制度系统化促进管理行为规范化、管理过程信息化催生管理工作现代化的审判管理模式,有力地促进了审判工作的发展。自最高人民法院开展全国法院案件质量评估以来,江苏法院案件质量评估综合指数连续3年位居第一。在这里,我想结合江苏法院实践,谈一谈对审判管理的初步认识。

^{*} 原文刊于《人民司法·应用》2010年第19期。

一、审判管理的价值

审判管理,是围绕案件审判展开的、以审判决策、程序控制、质量督查、行为激励等为主要内容的管理制度体系及其管理实践活动。审判管理是与案件审判相伴而生的,有案件审判就必然有审判管理,这是不以人的意志为转移的客观规律。人民法院工作大体上可以划分为司法审判和司法管理。在此基础上,司法审判可以划分为案件审判和审判管理,司法管理可以划分为审判管理、人事管理和政务管理。由此可以看出,审判管理跨越人民法院司法审判和司法管理两大工作领域,在人民法院工作中处于举足轻重的地位。在多年来的审判管理改革实践中,我们越来越充分地认识到,审判管理是审判工作的基础抓手,抓住了审判管理,就抓住了审判工作的主动权;审判管理是司法管理的核心所在,抓好审判管理工作,就必然促进司法管理工作的健康发展。江苏法院的审判管理改革实践证明:加强审判管理,对于人民法院维护司法公正、提高司法效率、增强司法公信,发挥了不可替代的重要作用;对于人民法院有效破解司法难题,推动各项工作科学发展,发挥了不可替代的重要作用。

当前,人民法院维护社会和谐稳定的责任更大,促进经济发展方式转变的任务更重,回应人民群众司法关切的要求更高,人民法院必须不断强化能动司法理念,深入推进三项重点工作,充分发挥审判职能作用。这就要求人民法院加大审判管理力度,把依法服务大局、满足群众司法需求的任务落到实处。我们要从坚持能动司法的高度,深化对审判管理价值的认识,真正把审判管理牢牢抓在手上,切实抓出成效。

(一) 审判管理是落实能动司法理念的重要抓手

能动司法,是中国特色社会主义司法制度的内在属性,也是当代中国司法发展的必然要求和基本取向。能动司法,不仅要体现在人民

法院作出司法决策和制定司法文件上,更重要的是要体现在具体案件的审判过程之中。审判管理,是通过引导、规范、监督、激励等手段,对司法审判活动实施的调控行为。人民法院落实能动司法理念,离不开审判管理工作。比如,通过审判运行态势分析,分析审判工作在服务党和国家工作大局、维护人民群众合法权益方面的成绩、经验、问题和困难,明确今后的工作思路和工作重点;通过审判绩效考评,强化各级法院和广大法官的大局意识、为民意识和责任意识,在审判工作中更好地做到法律效果与社会效果的有机统一,实现案结事了了的司法目标;通过案件质量监督评查,对广大法官的司法行为、司法过程作出客观评价,引导广大法官公正、能动、规范地行使司法权力,等等。

(二) 审判管理是能动司法理念在司法管理领域的重要体现

能动司法,对于人民法院而言,既包括能动地行使司法审判权,也包括能动地行使司法管理权。能动管理与机械管理相对应,它注重遵循管理工作客观规律,实施科学规范的管理。我们所讲的审判管理,是一种能动管理。第一,审判管理既是规制,也是服务,监督和规范法官的司法行为、发现和解决审判工作中存在的问题,这是审判管理的两个基本立足点。第二,审判管理既是对案件的管理,也是对人的管理,把管案与管人结合起来,着力加强对重点案件、重点岗位、重点人员的管理。第三,审判管理既是他律,也是自律,努力让法官从“要我为”向“我要为”转变,从“不敢为”向“不愿为”转变。第四,审判管理既是严格管理,也是人文管理,在严密制度体系、强化工作责任的同时,体现以人为本的要求,尊重法官的主体地位,维护法官的职业尊荣。第五,审判管理既是基础管理,也是高标管理,在维护公正廉洁司法这一底线的基础上,充分挖掘法官潜力,去追求更高的价值目标。第六,审判管理既是自主管理,也是互动管理,审判管理与司法政务管理、司法人事管理是协调互动的,三者共同为审判中心工作服务。

(三) 审判管理是确保能动司法健康运行的重要保障

能动司法并不是说司法可以包揽一切,任意妄为,而是要做到既积极有为,又合理适度;既不缺位、不虚位,又不越位、不错位。但是,在当前的司法国情条件下,法院的司法环境和法官的整体素质还不尽如人意,必须对能动司法进行合理的规制。实际上,法定诉讼程序就是对能动司法的一种规制,但是仅仅依靠法定诉讼程序难以完全规制审判活动。这就需要构建科学的审判管理机制,以弥补法定诉讼程序之不足。我们所讲的审判管理,是人民法院在法定诉讼程序之外,基于提高审判质量、效率和效果的要求,对审判工作实施的内部管理。它是全面、全程、全员的管理,是全方位、立体化、多主体的管理,对于规范法官司法行为,确保能动司法在法治的轨道上运行,发挥着十分重要的作用。

二、审判管理的模式

对于审判管理的模式,目前各地法院做法不一,有的侧重于质效评估,有的侧重于流程管理,有的侧重于案件质评,等等。我们认为,审判管理是一项系统工程,可以这么说,审判工作除了案件审判就是审判管理。因此,构建科学的审判管理模式,必须全面梳理和整合审判工作中的有关管理事项,形成结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的制度体系。江苏法院的审判管理模式主要包括以下几个方面的内容:

(一) 审判质效的量化评价

开展审判管理工作,必须建立在对审判工作的正确分析和把握上。在审判管理改革的过程中,江苏法院把建立科学的审判质效评估指标体系作为前提和基础,设置了14个基础指标和16个分析指标,对审判质效进行全面评估。围绕指标体系的运行,江苏各级法院统一安