

内生与外控结合型 司法管理模式研究

NEI SHENG YU WAI KONG JIE HE XING SI FA GUAN LI MO SHI YAN JIU

王越飞◎主编

WANGYUEFEI ZHUBIAN



河北人民出版社

内生与外控结合型 司法管理模式研究

王越飞 主编

河北人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

内生与外控结合型司法管理模式研究 / 王越飞主编

. -- 石家庄: 河北人民出版社, 2012. 7

ISBN 978 - 7 - 202 - 06269 - 2

I. ①内… II. ①王… III. ①司法—工作—研究—中国 IV. ①D926

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 146213 号

书 名	内生与外控结合型司法管理模式研究
主 编	王越飞

责任编辑	陈小彦
美术编辑	李 欣
封面设计	杨 帆
责任校对	付敬华

出版发行	河北人民出版社 (石家庄市友谊北大街 330 号)
印 刷	廊坊市博企印刷有限公司
开 本	787 × 1092 毫米 1/16
印 张	24.25
字 数	410 千字
版 次	2012 年 7 月第 1 版 2012 年 7 月第 1 次印刷
印 数	1 - 600
书 号	ISBN978 - 7 - 202 - 0 - / ·
定 价	58.00 元

版权所有 翻印必究

《内生与外控结合型司法管理模式研究》

编 辑 委 员 会

主 编 王越飞

副 主 编 李群会 赵建亮 王振合 封合年 赵桂忠
崔学光 邢树奎 牛书海 黄汝端 刘 君
李冬梅 杨 帆 代述平

编委会委员 (以姓氏笔画为序)

丁凤俭	于吉春	马卫国	马式存
马令梅	马运涛	王 旭	王金团
王章水	王沛恒	丰树根	牛志清
刘炳辉	孙铁苓	李 方	李淑芬
吴晓雷	杨增涛	杨心冰	杨学刚
邹景普	张凤岭	张振宝	张继斌
张海河	陈爱国	赵长春	赵复强
赵俊山	殷玉莲	崔邦庆	蒙 鲜
编 辑 杨 帆	代述平	景彩云	李奎来
王建军	许 宁		

内生与外控结合型司法管理模式研究与探索

(代序)

廊坊市中级人民法院党组书记、院长 王越飞

司法管理又称之为审判管理,对于推进法官队伍的职业化、规范化、现代化建设至关重要,是确保司法公正和廉洁的制度保障,不论在公共部门系统运转中,还是现代管理学上都占有重要地位。因此,加强和创新司法管理,不断发挥审判功效,进一步整合司法资源无疑具有重要的理论价值和现实意义。正如王胜俊院长所言:“创新和加强审判管理,是落实社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法三项重点工作,实现新时期人民法院科学发展的重要举措,是人民法院坚持‘党的事业至上、人民利益至上、宪法法律至上’工作指导思想,践行‘为大局服务、为人民司法’工作主题,落实‘从严治院、公信立院、科技强院’工作方针的必然要求。”^①

一、问题的提出

问题与困惑——曾几何时,法院司法管理出现的一些问题,以及几起冤案和执法过错的发生,引起了新闻部门的炒作,社会上一些群体和个人对司法公正产生质疑。于是乎,加强审判管理与监督的呼声一浪高过一浪,甚至有人提出了“全方位、广视角、多层次、网格化”进行治理的思路。近年来,除了党纪、立法、检察与舆论的监督不断强化外,法院内部也加强了司法管理,由审判流程管控到绩效考核、由信访挂钩到过错问责、由粗放式管理到精细化或数字化评价与考量,不断加大了司法管理的成本投入,以此解决司法行为的不规范问题,意图满足社会公众对司法效果、效率不断增长的期待与需求。这种管理模

^① 王胜俊:《创新和加强审判管理确保司法公正高效》,载于《中国党政干部论坛》2010年第10期。

式,有人称之为“严法治院”,实际是强化外部控制,通过管理者的适当举措约束被管理者的行为,使其不断适应组织与系统的计划和要求,从而产生认同感与归属感。这种管理模式带有浓厚的行政化色彩,并在实际运作中形成了传统习惯,其优势为:极大地挤压了法官违法违规空间,进一步规范了司法行为,使社会公众对司法公正树立了信心;另一方面,也呈现出先天的不足与劣势:一是审判权与司法管理权形成对抗,法官在具体案件操作中顾虑颇多,并不能在无干扰的情况下对案件事实和裁判结果作出内心确认,因此,需要正确处理和摆布好二者的关系;二是妨碍了法官个性与能力的张扬,法官的能力对司法效果至关重要,然而法官的个性也需要予以保护和培树,如同法官人格、品质一样应该得到管理者格外的尊重和正确评价;三是法官的自尊心与价值观受到伤害,有的地方司法管理推崇西方工业化时期工厂管理模式,计时、计件、计效,使被管理者笼罩在一堆指标之下,因捆绑过多而不堪重负,更有甚者,上下班实行指纹比对或划卡,使被管理者的自尊心受到伤害。

机遇与挑战——司法管理遇到了前所未有的难题与挑战,一方面来自外部,社会公众与舆论的呼声愈加强烈,网络时代的来临使法院的审判活动更加公开透明,稍有不当就有可能遭致负面批评;另一方面来自内部,法官结构和人际关系的复杂性,以及职业准入和职业保障的缺失,增大了司法管理的难度。目前,主要存在三大问题:一是人民法院的任务和职责要求与法官的整体素质及能力的现实状况不相适应,在队伍结构上,职业化程度不高、群众工作能力不强、专业化水平偏低的问题仍然困扰着法院工作;二是人民群众的期待、愿望与审判工作发展规模、水平不相适应,具体表现在群众对司法的心理预期有严重落差、媒体审判干预司法和行政与地方色彩损害司法独立与中立等;三是社会矛盾、冲突加剧和司法环境恶化与法院职能发挥所承载的合理负荷不相适应,司法应当是社会正义的最后一道防线,然而,社会转型和利益调整的压力使得法院不得不走向前台,去充当马前卒、出气筒和万能胶,在这种环境中,广大法官并没有畏缩不前,而是以高度的使命感和责任感热情地向社会回报了担当意识和奉献精神。

任务与目标——司法管理系统出现的制度障碍和功能性缺失呼吁必须对其进行改革与创新,实现方法优化与良性循环。当前存在的主要问题:一是法官的遴选制度尚未完善,在来源上依然是学生分配、部队转业和外单位调入三大部分,在结构上尚未形成优良和合理的框架,缺少专业性人才,在对合适人员的选配上困难重重;二是司法职权配置尚未完成,一方面法院审判力量严重不足,一方面行政后勤人员浮肿,职能交叉、重叠,审判资源不能有效利用;三是案多人少的问题尚未解决,一些法官年结案数百件,任务的压力使人憔悴不安、体力不支,人员与任务的不适应客观存在;四是科学的管理机制尚未建立,思路不清、决策不当、针对性不强仍然困扰着管理阶层;五是司法保障措施尚未到位,主要是人事保障、经济保障和政策保障,法官不能全身心 and 毫无顾虑地挖掘职业潜能并发挥作用。

上述问题的存在,严重困扰了司法管理工作,影响了审判职能的发挥,成为法院管理者必须面对并重新进行审视的重大问题。为什么在司法管理领域会出现这些问题,原因固然多多,包括内部的、外部的,宏观的、微观的,但主要是由于制度和机制出了问题,不能不引起深切的关注与思考。法院的司法管理究竟向何处去?如何确定发展的方向?已经摆在人们的面前,成为二十一世纪法院工作一个重要的课题。

二、概念界定与涵义

内生性管理机制与外控性管理机制,是管理学上的概念。廊坊法院经过多年的理论研究与实践探索,第一次将二者互融,并有效运用于司法管理过程,从而实现了功能的契合。

所谓内生性管理机制是指,依靠法官人格塑造与品质完善,强化主体意识和自治精神,启发、引导、激励内在力量,实现自我管理、自我服务、自我约束的管理机制。所谓外控性管理机制是指,以职业化、规范化、制度化建设为目标,通过外部约束力量对法官实施管理的司法行政与业务活动。由此,可以得出,内生与外控结合型司法管理模式(下称结合型管理模式)的定义,即人民法院以内生性管理为基础,以外控性管理为补充,重视法官人格塑造与能力培养,建立和完善自律

与监督、管理与服务有机融合,并符合以人为本理念和司法规律的新时期司法管理模式。

结合型管理模式的基本内涵包括:

第一,树立以人为本理念。实行人性化管理,坚持管人和管事相结合、管理与服务并重,不但将负有各种领导职责的管理者作为管理主体,而且将法官也作为管理主体,以法院事业为共同责任与目标,提倡相互之间的责任分工与担当精神,在管理活动中彼此人格上相互尊重,工作上正确评价。

第二,以法院职业化、规范化、制度化建设为目标。法官的职业化任重道远,管理者应当重视职业准入、职业培训、职业服务和职业管理,从而实现法官整体素质的提升。建设规范化法院,实行制度管理,是人民法院持之以恒追求的目标,司法管理必须以此为指针,不断推进“三化”建设。

第三,人民法院是管理的主体。司法管理大体分为司法人事管理、司法行政管理和审判管理,有的则把书记官、司法警察与行政后勤人员作为行政管理序列,与审判业务管理序列并列管理。前一类负有领导责任的管理主体包括院长、执行局长和庭、室、处、队负责人,以及审判管理和法官管理机构;后一类包括审判委员会、合议庭审判长。目前,我国法院的管理主体身份具有双重特征,即业务和行政并兼。

第四,倡导法官主体意识和自治精神。不断加强司法核心价值观教育,增强法官对司法事业认知并高度负责的主体意识,尝试与倡导“自我教育、自我管理、自我服务、自我约束”的法官自治精神,发挥组织与系统的作用,弘扬团队精神,使尊重人、理解人、相信人、依靠人的优良传统和管理经验发扬光大。

第五,以内生性机制为基础,以外控性机制为补充。在管理层面上,内生性机制与外控性机制并不是等量齐观、各分天下。二者融合的政策考量是以内生性机制为主体、为依靠,外控性机制只不过是补充和辅助手段,万万不可本末倒置。当然,任何机制的存在除了正当性以外,还须有合理性或针对性,如果法官的素质及司法行为不容乐观,就应当强化外控手段,反之,外控措施就成为不必要,或在司法决

策上应当宽松为宜。

三、理论源泉和适用原则

结合型管理思想由来已久,不论是我国古代的儒法学说,还是西方的古典管理、行为科学管理和现代管理学说,都可找到理论来源,并从中汲取充足的营养。反映结合型管理思想的理论源泉来自哲学、经济学、管理学、社会学、心理学等各个方面,笔者仅筛选了以下几个方面进行理论展示:

(一)经济学方面。经济学和管理学密不可分,相互间有很多交叉,而结合型管理思想体现在以下理论当中:

1. 分工理论。英国古典政治经济学家亚当·斯密提出了劳动分工学说,其主要观点是:(1)分工可以使劳动者专门从事一种单纯的操作,从而提高熟练程度、增进技能;(2)分工可以减少劳动者的工作转换,节约通常由一种工作转到另一种工作所损失的时间;(3)分工可以使劳动简化,使劳动者的注意力集中在一种特定的对象上,有利于发现比较方便的工作方法,促进工具的改良和机器的发明。分工理论的优势是有利于专业熟练程度提高和质量保证,减少时间损失,做到人尽其才;劣势是分工使工作变得异常单调,个人能力发展不平衡,可能导致机构臃肿和人浮于事现象。分工理论对于企业与组织的管理影响深远,一直到今天我们的各类组织中仍然习惯于这种模式,结合型管理思想受到了分工理论的深刻影响,根据审判任务合理分配责任,使法官对工作的经验与技巧更加熟练,有利于提高案件质量和专业化程度,应当说结合型管理模式吸纳了分工理论的合理内核,规避了其不足与缺陷,使管理学说得到丰富与发展。当然,亚当·斯密的分工理论是建立在“经济人”基础之上的,这是他对经济学与管理学的另一贡献,他认为人都有追求最大化利益的特性,虽然后来这种观点受到批判与质疑,但在当时有一定进步作用:“……人类几乎随时随地都需要同胞的协助,要想仅仅依赖他人的恩惠,那是一定不行的。他如果能够刺激他们的利己心,使有利于他,并告诉他们,给他做事,是对他们自己有利的,他要达到目的就容易得多了。不论是谁,如果他要与旁人做买卖,他首先就要这样提议:请给我以我所要的东西吧,同时,

你也可以获得你所要的东西。这句话是交易的通义。我们所需要的相互帮忙,大部分是按照这个方法取得的。”^①经济人的观点虽然十分片面,但对于管理对象的心理把握与政策研究仍具有重要意义。

2. 再造和行为改造理论。再造理论又称为企业再造理论,有的叫公司再造或再造工程,是二十世纪九十年代初美国出现的关于企业经营管理方式的一种新的理论和方法。过去一百多年来,亚当·斯密的分工理论占据着理论上风,再造理论的出台,对前者提出了质疑,被称为经济学和管理学发展史上的一次革命。该理论以工作流程为中心,对企业的经营、管理及运营方式进行重新设计。该理论的创始人——原美国麻省理工学院教授迈克·哈默与詹姆斯·钱皮进一步阐明了其主张:“为了飞越性地改善成本、质量、服务、速度等重大的现代企业的运营基准,对工作流程(business process)进行根本性重新思考并彻底改革。”^②结合型管理模式吸纳了再造理论的管理思想,建立了以审判流程为中心的工作模式,克服简单按照案件性质和职能分工的传统做法,有其进步意义,但需要说明,当前法院内部分工过细,职能交叉,不利于效能发挥,甚至有学者对“立审分离、审执分离、审监分离”的作法提出质疑,需要有效利用司法资源,对职能分工进行重新设计和改造。

行为改造理论,又称之为行为改造型激励理论,着重研究当人的行为达不到目标、需要得不到满足、受到挫折而产生消极行为时,如何变消极行为为积极行为,从而调动人们的积极性。^③行为改造理论无论在经济学还是管理学上都具有重要价值,是结合型管理模式的重要制度基础,作为司法管理主体,管理的目标与重点始终离不开司法行为,而这种行为是否恰当,需要及时给予评价与矫正——正当的司法行为给予褒奖与激励,而非正当的司法行为予以否定并矫治,只有如此,才能实现司法管理的效果,促进审判工作正常运转。

3. 成本与边际效应递减理论。在经济学上,成本包括生产成本

① 孙班军、陈晔主编:《管理学》,科学出版社2005年8月版,第30、31页。

② 摘自百度百科 <http://baike.baidu.com/view/3514466.htm>。

③ 张洪吉、孟华兴主编:《管理决策分析》,改革出版社1999年2月版,第399、400页。

和交易成本,生产成本又分为可变成本和固定成本,有的学者从不同角度出发,将成本划分为许多类型。成本和利润在企业和其他经济组织管理与核算过程中是必不可少的两个方面,然而运用到司法管理领域仍有其借鉴价值。司法的成本是指对司法的有形与无形投入,考虑司法效益的时候不能忽视成本的估算。我们知道,在公司和企业的生产经营中,投入成本被计算在产品价格和工作成果之中,而作为司法的公共产品是公众对于公平与正义的客观需求,具体说是良好的司法效果、效率与效益,如何以最少的投入获取最大的收益,必须加强司法管理,规范司法行为,使法官的职业操守、职业能力和职业成果获得公众的良好评价。

边际效应递减,也叫收益递减规律,由赫尔曼·戈森创立,他在《论人类交换规律的发展及人类行为的规范》一书中对此作了详解:“是指在技术和其他生产要素的投入量固定不变的条件下,连续地把某一生产要素的投入量增加到一定数量之后,带来的单位效用是逐渐递减的(虽然带来的总效用仍然是增加的)。”^①边际效应递减理论说明,在对企业和社会组织的管理当中,对员工激励的程度与效果并不完全成正比。有的管理主体对管理对象不断施以物质的和非物质的奖励,结果导致管理对象欲望不断上升,并不能达到有效管理之结果,因为资源的有限性决定了激励程度不可能无限的递增,当到达一定标准时,激励的效用就会呈现出递减的趋势。可见,激励过多不但达不到管理目的,反而会有负面作用。结合型管理模式,不但要求以激励为内容的外控性机制存在,而且主要是内生管理机制发挥作用,依靠法官自觉、自律、自治,从而避免或减少边际效应递减现象发生。

(二)管理学方面。中华民族有着五千年的文明史,因此,在管理学上日趋成熟,铺垫了具有本土特色的理论基础。早期的管理思想,包括老子的无为而治,孔子的仁义道德和中庸之道,以及孟子民本思想和荀子、管子的管理思想。孟子最早提出了“分工”的学说,他主张农业和手工业分工、体力劳动与脑力劳动分工、管理者和被管理者分

^① 文欣著:《管理学常识》,金城出版社2011年7月版,第124页。

工,形成社会分工理论的雏形,比亚当·斯密早了二千年。西方管理学也具有悠久的历史,被称为“科学管理之父”的费雷德里克·温斯洛·泰罗提出管理的中心问题是提高劳动生产力,倡导计件工资制和管理职能专业化。法国古典管理理论代表亨利·法约尔提出了管理的五个职能:即计划、组织、指挥、协调和控制;十项原则:即劳动分工、权利与责任、纪律、统一指挥、统一领导、个人利益服从整体利益、公平、秩序、人员的稳定与报酬、首创和团结精神等。德国马克斯·韦伯提出了权力理论和理想行政组织体系,认为任何组织为了实现工作目标,必须以某种形式的权力作为基础,发挥组织体系的作用,才能形成良好的秩序与效果。二十世纪三十年代,行为科学产生,其代表是美国乔治·埃尔顿·梅奥所创立的人际关系理论、马斯洛的需要层级论和卢因的团体动力学理论。梅奥的理论贡献在于承认正式组织中存在着非正式组织,并且提出了职工是社会人的基本假设,从而彻底否定了亚当·斯密的观点。马斯洛认为人的需要包括五个层级,即生理上的需要、安全上的需要、感情和归属上的需要、地位或受人尊重的需要、自我实现的需要。卢因所研究的课题是非正式组织团体的存在、结构、领导方式等,对于研究企业与组织的决策和管理十分有益。二战后,产生了现代管理理论,比如孔茨的管理理论丛林,将管理学派发展到十一个,强调系统和创新,重视人的因素,将效率和效果紧密结合,坚持可持续发展。管理理论不断发展,比如我国提出的依法治国与和谐管理主张,西方提出的虚拟企业与知识管理等。上述管理思想对结合型司法管理产生了深远影响,具体而言,从以下三个方面予以阐述:

1. 控制论。控制论在现代管理学上占有重要地位,对企业和社会组织的管理,理所当然的需要控制,忽视控制与规范等于放任与失范,需要研究的是控制的方式方法需要改善,使其更加符合人性的解放与发展。有人对控制论提出质疑,认为作为管理者更重要的是强调服务功效发挥,很多学者提出对控制者进行控制,这种观点不无道理,但不能否认控制在管理中的功能与作用,从而有意或无意的放任无政府主义肆意蔓延。控制论有几个关键词:一是决策,法国未来学家 H·儒

佛尔强调：“没有预测活动，就没有决策的自由。”^①赫伯特·西蒙也指出：“决策是管理的核心，管理是由一系列决策组成的，管理就是决策。”^②二是目标，目标是引领人生的指南针，有了目标就能让人心里明亮，拥有前进的动力，正如美国皮京顿兄弟公司总裁阿拉斯塔·皮京顿提出：“人们如果无法明白地了解到工作的准则和目标，他必然无法对自己的工作产生信心，也无法全神贯注。”^③管理者在制定工作目标的时候，切记明确具体不宜过多，使人们经过努力能够实现，而不能好高骛远。萨盖定律和洛克定律充分证明了笔者的观点，作为司法管理者理应对此深思。三是计划，布里斯定理告诉我们，好的计划是成功的开始，只有拟定行动的计划与方案，才能确保工作任务的完成。

2. 信息论。在现代管理中，信息论的主张具有普遍意义，应当运用现代信息手段和网络技术，加强管理者与被管理者之间的沟通与协调，解决工作中存在的问题与障碍，保持信息享用的对称，实现管理效能的提质提速。管理学上有一个全员决策法则，即依靠信息互通，使员工发挥聪明才智，实现对企业与组织的共同管理；还有一个吉德林法则，吉德林是美国通用汽车公司管理顾问，他的主张是先提出问题，对问题认识清楚，研究好处理的办法，才能把问题解决好。问题的提出与解决，依靠信息的相互传递，没有后者，一切无从谈起。奥地利生物学家弗里茨发现并经管理心理学命名的“蜂舞”法则强调了信息的重要性，认为只有沟通才能改善管理效果。著名管理学家巴纳谏和日本松下电器公司创始人松下幸之助进一步强调了沟通在企业和组织管理中的重要作用。当然，要想达到沟通的良好效果，管理者必须学会“倾听”，只有这样，管理对象才会表达肺腑之言，这在管理学上叫威尔德定理。信息论给管理者带来了创新思维，英特尔公司副总裁达维多认为敢于创新是管理者必要的素质，没有开拓进取精神，不敢担当风险，就不能使企业摆脱困境，其主张被称之为达维多定律。

3. 人性论。现代管理要求必须建立在人性基础之上，而不能背离人性发

① 文欣著：《管理学常识》，金城出版社2011年7月版，第33页。

② 文欣著：《管理学常识》，金城出版社2011年7月版，第33页。

③ 文欣著：《管理学常识》，金城出版社2011年7月版，第15页。

展的要求,下列几个关键词能够使我们的眼睛为之一亮,从而对管理思维的创新与嬗变有所启发:一是公平,美国心理学家约翰·斯塔希·亚当斯 1965 年创立了公平理论,要求管理者对员工一视同仁,同等待遇。哲学家洛克也认为人的本性是趋利避害,不公平的政策会使管理效果适得其反。当然,公平原则主要的体现为福利和待遇,但同时执行制度也必须严格认真,切忌亲近疏远而差别对待,这在管理学上称之为“热炉”法则,也叫惩处法则。二是透明,日本最佳电器株式会社社长北田光男创立了“金鱼缸”法则,要求管理制度要透明公开,被众人所知,否则,对员工不具有拘束力。我国政府管理对决策和政策执行均要求公开透明,体现了人本思想。三是信任,儒家礼、义、仁、智、信学说强调了信任在人的交往中的重要价值与意义;1981 年美国日裔学者威廉·大内创造了“Z”理论,认为企业的成功与人们的信任密不可分,主张强化开放与沟通,实行民主管理。四是尊重,管理者必须尊重管理对象,这是一条万古不变的定律。马斯洛需求理论的中心也强调对人的尊重。五是肯定,肯定与表扬是管理学的重要方法,对人不恰当的批评往往导致员工积极性的减退而影响劳动效率。法国作家拉封丹有一则寓言,即将北风和南风作比赛,看谁威力大,能够让人脱掉衣服,结果南风获胜。这是因为北风劲吹使人紧裹衣服,而南风温和人们自愿脱掉大衣,这就是著名的“南风”法则,说明温暖胜于严寒,管理者应当对管理对象多加肯定,热情对待,送之于春天般的温暖。六是欣赏,列夫·托尔斯泰说过:“渴望得到别人的认可和赞赏,是人类埋藏最深的本性。”^①自己的工作能够得到欣赏与认可,可以产生自豪感,从而焕发出无尽的力量,这在管理学上叫詹姆斯定律。七是微笑,曼狄诺定律的涵义是微笑能够换取黄金,在企业与组织的管理中一张笑脸犹如灿烂的阳光,愁眉苦脸使人感到阴暗,如雾天一样令人不愉快。八是快乐,心情舒畅的环境远胜于丰厚的薪水待遇,作为管理者要为员工创造一个良好与优雅的人际与工作环境,这叫蓝斯登原则。廊坊法院提出建设“绿色法院”和“幸福法院”的构想,成为“人文法院”的重要内容。

(三) 审判学方面。审判管理是一门学问,有学者称之为审判管理学,也有叫司法管理学,这门学科应当属于社会科学的范畴。审判学

^① 文欣著:《管理学常识》,金城出版社 2011 年 7 月版,第 137 页。

包括内容极为广泛,有审判理念、审判结构、审判程序、审判方式,而审判管理则为其重要内容。

1. 审判中心论。审判中心论有学者称之为审判中心主义,多指在刑事诉讼架构中,相对于侦查、起诉而言要以审判活动为核心,从而实现诉讼价值要求。审判中心论有广义与狭义之分,狭义的审判中心论仅指刑事诉讼而言,而广义的审判中心论尚包括法院的民事和行政审判。法院内设部门门类繁多,除审判部门外尚包括人事、宣传、培训、调研、档案、文秘、机要、司法技术、后勤管理等多个部门,而审判中心论的观点要求,司法管理在横向和纵向均应以审判为核心,强化管理和服务,突出审判的效果,使司法效能得到最大化释放。

2. 自由裁量论。司法管理并不否认法官自由裁量权的行使,反而希望通过制度的安排,排除非法和不当干扰,使法官毫无顾虑地对案件事实作出判断,根据法律的要求正确进行裁判。自由裁量是法官的基本权利,也是依法治国、建设社会主义法治国家的根基,联合国宪章对成员国亦提出原则要求。当前,自由裁量原则的贯彻出现的问题:一是来自于法院外部的行政干预,有的党政机关借服务大局为名对具体案例施加影响,从而妨碍了人民法院独立和中立审判,使宪法的规定流于形式;二是来自于新闻媒体和社会舆论的干预,这种舆论审判使法官产生心理压力,也破坏了司法权威与社会公信;三是来自于法院内部的领导干预,个别院长、庭长借管理之名对案件处理进行干涉,往往使法官的正确意见难以形成裁判结果。当前,亟待解决的问题是,要处理好法官自由裁量与司法管理之间的关系,既对司法行为约束和控制,确保法律的正确实施,同时又要搞好服务与保障,使自由裁量合法、有序、恰当。

3. 权力制衡论。失去控制的权力,犹如一匹奔跑的烈马横冲直撞。审判权也是如此,如果无拘无束,必然导致司法腐败,正如孟德斯鸠在《论法的精神》中所言:“要防止滥用权力,就必须以权力约束权力。”^①当前,在审判权行使过程中存在的问题主要有:一是程序违法,较多地表现为剥夺与限制当事人的诉讼权利,比如立案权、陈述权、质

^① 王越飞著:《法官的使命》,中央文献出版社2005年11月版,第16页。

证权、辩论权、回避权、上诉权、执行权等等,有的法官普通程序与简易程序混淆,违规操作成为群众反映比较强烈的热点问题;二是实体违法,表现为适用法律错误,不能针对当事人的诉求与主张充分说理,使当事人的合法权益受到侵害,有的执行法官错误执行了案外人的财产,形成错案和执法瑕疵;三是法官徇私枉法,近几年受到查处的工作人员有增无减,成为公众对司法指责的短板,有的吃请受贿,有的枉法裁判,虽然在法官队伍中是极个别或少数,但影响十分恶劣。鉴于上述问题的存在,必须强化司法管理,以此遏制不规范行为与司法腐败之发生。

结合型管理模式的适用原则主要有以下几个方面:

(一)以人为本。人是管理活动的出发点和落脚点,现代管理离不开人的管理和对人的管理,因此,在管理当中要根据人性的特点与需要,组织实施管理措施,使人的愿望最大可能得到满足,人性的发展更加符合人类发展规律的要求。以人为本原则的要点是尊重人、理解人、解放人,使人的能力最大化释放,在管理实践当中需要把握以下几个问题:一是塑造良好的人际关系,形成互信与共赢的战略思维,消除人们之间的隔阂、仇恨与矛盾;二是改善工作条件,减少管理环节,使人们有自豪感和归属感;三是重视人力资源,提高质量与效果,管理措施符合工作特点与规律;四是实行民主管理,扩大员工的参与意识与责任意识。

(二)刚柔并济。结合型管理模式既有刚性要求,又有柔性因素,更多的体现在使用软办法对司法活动进行管理。刚性机制的优势在于:一是有力,容不得管理对象有不同意见,而必须使制度得到遵守;二是有理,一般而言,刚性机制通过公示效应被广而告之,因此在形式上具有正当性和合理性之基础;三是有据,制度生效需要遵守一定的程序,有的需要民主议定,因此,其形成和实施有章、有序、有据,操作性强。当然,刚性机制也有其劣势,主要是缺乏沟通和协商,管理者与被管理者之间缺少合作平台,在情感上不能愉快接受制度约束。柔性机制的优势:首先为管理双方搭建了联系与沟通的彩桥,双方愿意通过信息互通建立融洽的工作关系;其次体现了人文管理的长处,柔性

机制与刚性机制相比,更能实现管理的效能。柔性机制的劣势,主要是未有刚性措施作后盾,一旦当事人不服从管理,缺少有效控制手段。

(三)文化引领。法院文化是司法管理的灵魂和内在力量,对于法官核心价值观的养成、行为的规范以及素质的提高具有重要意义。廊坊法院近几年来高度重视文化建设,最近被最高人民法院命名为全国法院系统文化建设示范单位。其措施:一是强化对法官“公正、廉洁、为民”核心价值观的教育,树立正确的审判观和政绩观;二是弘扬“团结、公正、奋进、创新”的法院精神,启发激励法官的正义情感,增强组织和团队意识;三是建立不同文化单元,设立十五个文化分会;四是明确文化建院的指导思想与任务,从软件到硬件,从内在到外部,规定了一系列规范运作;五是建立文化长廊,从古代文化到现代文化,从东方文化到西方文化,生动活泼,使法官耳濡目染;六是举办红歌演唱、书法摄影、体育比赛等活动,活跃法官文化生活。

四、模式架构与实践基础

结合型管理模式,经过较长时期的实践,已经形成了深厚的群众基础,在管理架构上目标明确,结构合理,方法适当,效果明显,在理论上初显轮廓,具备了进一步发展的基础与条件。

(一)建立与完善常态的教育培训机制。司法管理效果如何,其决定因素在于法官的素质与能力,而实现这一目标必须重视对法官的教育与培训,建立长效机制,使法官的思想境界、政治品质、业务素质、职业能力得到较大改善。

(二)建立与完善严格的职业准入和遴选机制。法官整体素质欠佳与结构性障碍的原因是尚未建立完善的职业准入与遴选制度,当前,法院进口不严、出口不畅,一些具备法学专业知识的优秀人才难以进入,且专家或精英型法官为数不多,此问题亟待解决。

(三)建立与完善责权适应的职权配置机制。当前,职权配置方面存在的问题主要是责权不明确和责权不对应,权利和义务具有对等性,不能只强调责任,不尊重权力,应当放权加责,使法官有职、有权、有责,权责配置恰当,运用科学、合理。

(四)建立与完善有序的法官晋升与淘汰机制。法官晋升是激励