

探讨司法权运行秩序之中，  
政策规则对法律规范的侵入机制

# 司法考核

## 法律与政治考量

张剑文 著

分析司法考核  
实现机制的效用原理

提出过程适应性的司法考核规则之改进路径



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

# 司法考核

## 法律与政治考量

张剑文 著



知识产权出版社

全国百佳图书出版单位

## 图书在版编目 ( CIP ) 数据

司法考核:法律与政治考量/张剑文著. —北京:  
知识产权出版社, 2018.12  
ISBN 978-7-5130-5943-5

I . ①司… II . ①张… III . ①司法制度—研究 IV .  
① D916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 250180 号

### 内容提要

在社会主义这一理想层面的价值之下,规则治理、纠纷解决和公众信任是实践层面的司法目标,司法考核的目标在于通过客观评估司法行为以保障司法职能的履行。基于正当性价值判断将政治考量纳入法律规范,以法律规范吸收政策规则所构建的司法考核制度,功能在于以司法官行为的客观评估,为司法官晋升、惩戒等提供符合公平原则的参考。

责任编辑:李婧

责任出版:刘译文

## 司法考核——法律与政治考量

SIFA KAOHE —— FALÜ YU ZHENGZHI KAOLIANG

张剑文 著

---

出版发行: <b>知识产权出版社</b> 有限责任公司	网 址: <a href="http://www.ipph.cn">http://www.ipph.cn</a>
电 话: 010-82004826	<a href="http://www.laichushu.com">http://www.laichushu.com</a>
社 址: 北京市海淀区气象路50号院	邮 编: 100081
责编电话: 010-82000860转8594	责编邮箱: <a href="mailto:lijing@cnipr.com">lijing@cnipr.com</a>
发行电话: 010-82000860转8101/8029	发行传真: 010-82000893/82003279
印 刷: 三河市国英印务有限公司	经 销: 各大网上书店、新华书店及相关书店
开 本: 720mm × 1000mm 1/16	印 张: 12.5
版 次: 2018年12月第1版	印 次: 2018年12月第1次印刷
字 数: 200千字	定 价: 48.00元

ISBN 978-7-5130-5943-5

出版权专有 侵权必究  
如有印装质量问题,本社负责调换。

作者简介：

**张剑文**，上海理工大学马克思主义学院副教授，法学博士。曾任教于国家检察官学院。

责任编辑：李 婧

封面设计：李祥文

试读结束：需要全本情在线购买：[www.ertongbook.com](http://www.ertongbook.com)

# 目 录

导 论 .....	( 1 )
第一章 多重考核下的司法困境 .....	( 17 )
第一节 多重司法考核现象描述 .....	( 17 )
第二节 多重司法考核带来的困境 .....	( 34 )
第三节 从现象到问题 .....	( 50 )
第四节 小结 .....	( 55 )
第二章 司法考核的目标：错置与重置 .....	( 57 )
第一节 司法考核目标的错置：行政包干制的误植 .....	( 57 )
第二节 司法考核目标的重置：以司法目标为导向 .....	( 65 )
第三节 司法考核目标对司法组织类型的适应 .....	( 78 )

第四节 小结 .....	( 87 )
<b>第三章 司法考核目标之实现机制的效用分析</b> .....	( 89 )
第一节 司法者行为的影响因素 .....	( 89 )
第二节 司法行为的动机理论分析 .....	( 102 )
第三节 司法考核方式选择之效用分析 .....	( 110 )
第四节 小结 .....	( 123 )
<b>第四章 法律性而非政策性：司法考核规则之改进</b> .....	( 125 )
第一节 宪法视野中的司法考核 .....	( 125 )
第二节 司法考核的规范分析 .....	( 128 )
第三节 司法考核的规范化：法律规则之改进 .....	( 140 )
第四节 小结 .....	( 153 )
<b>第五章 司法考核关联制度之完善</b> .....	( 155 )
第一节 司法改革中的司法考核关联制度 .....	( 155 )
第二节 司法考核关联制度之关联性分析 .....	( 161 )
第三节 司法考核关联制度的规范性分析 .....	( 170 )
第四节 小结 .....	( 176 )
<b>第六章 结论</b> .....	( 179 )
<b>参考文献</b> .....	( 187 )

# 导 论

## 一、研究背景

### （一）经验知识引发的思考

为什么关注司法机关的考核？首先是经验知识引发的思考。

直接的经验知识来自笔者在西北某省会市人民检察院挂职检察长助理的经历。这一职位是临时的，任职不满一年，因而既全面参与了检察院运行的各个场景，列席检察委员会（以下简称“检委会”）参与重大案件讨论，列席党组会、院长办公会参与重要事务决策，亲身参加一些案件的办理，与同级法院协调疑难案件处理意见，指导基层工作等，又以旁观者的身份审视现实司法机关的运作。在与检察院的各类工作人员（包括院领导、业务部门检察官、综合部门检察官及行政人员、法警、司机）展开的交流中，笔者发现，内部考核是被提及频率最高的话题之一，也是遭受批判最多的内部制度，而批判总是以肯定作为结束，即还是需要考核的。考核被高度关注的原因是，在正式工作场合，考核无处不在。检委会讨论重大案件，始终要关注该案是否存在风险，所谓风险即包括对某项考核指标是否有不利影响；业务部门研究案件，也会关注该部门考核加分、扣分的情况，考核指标的状态会影响个案处理的基调；基层检察院与上级机关的各种交流，例如案件请示、一体化办案、业务指导等，也都有考核作为指挥棒。考核在检察院实际运行中的重要程度超乎笔者的预料，因而也激发了展开研究的好奇心。

间接经验知识则来自两个方面，其一是笔者在检察官培训教学中得到的信息，其二是与各种机缘（如学术会议）结识或遇见的其他地方的法官、检察官以考核为主题发起谈话获得的信息。前者包括在教学活动中研讨、演练等互动环



节，检察官的反馈，以及笔者作为教师发起的现场调查或问卷调查得到的反馈。后者范围较广，取决于对话者的职位、业务领域、地域等。总体而言，这些信息在以下三个方面表明研究司法考核的价值。

第一，司法行为的种种现象常常引发困惑。例如，为何法院可能作出无罪判决的刑事案件，检察院要撤回起诉令程序倒流；又如为何一个事实清楚可以立刻判决并执行的公司之间合同纠纷案件，法官却一定要努力说服当事人同意和解。这些现象中，似乎隐现司法腐败的征象？而实情则很可能是撤回起诉的检察院并没有受到任何其他机构的不正当压力；努力调解的法官并没有被一方当事人收买。症结在于，无罪判决对于检察院而言，是考核评分表中要扣分的错案；在某个时期，一些基层法院鼓励法官民事案件一律调解结案，唯有调解成功才能获得考核分数。考核，成为隐藏在司法行为背后的秩序。司法机关及司法官的身份、地位、组织与个人行为，司法机关与地方党政的关系、上下级机构的关系，无不与考核相关。

第二，司法官广泛存有待遇不满、身份焦虑、行为疑惑、考核畏惧，更存有理想与现实的强烈观念冲突，其中考核是足以引发全体与谈者大吐苦水的共同话题，也是众人皆曰不合理却均认为不能不采用的机制。其成为指挥棒、风向标，调解率、不起诉率等数据依时序的变化，均受到考核的影响。为公正而工作还是为考核而工作，成为答案几乎确定的不无反讽的选择题。考核作为一种影响甚而主导司法行为的实际规则，理应受到更多关注。

第三，对司法机关及司法官的考核不仅仅是司法内部行政，更是中国共产党领导司法以及司法机关与所在地政府关系的体现。地方党政机构并不会直接干预每个个案，但所有案件的办理均通过考核机制间接与其关联。

上述内容表明，司法考核表面看是管理问题，但由于涉及司法官职权行使和身份保障、个案处理和司法程序的运行、执政党对司法的领导、司法预算制度等，体现着政策规则对法律规范的影响，是一个政治和法律交叠的问题。

## （二）司法的现实性与制度变迁比较

比较借鉴域外制度是研究者常用的方法，对司法机关管理制度作主题研究的数篇博士论文，如梁三利的《法院管理模式研究》、王明新的《现代社会中的法官》、陈海光的《中国法官制度研究》、李立新的《中外法官管理制度比较研

究》，均大篇幅罗列域外制度。期刊论文如马骏驹、聂宗德的《当前我国司法制度存在的问题与改进对策》，郭道辉的《实行司法独立与遏制司法腐败》，章武生、吴泽勇的《司法独立与法院组织机构的调整（上）》，车传波的《论我国法院体制改革的路径》，以及刘练军 17 篇司法制度专论组成的《司法要论》，均以英美德日等国的司法理念为借鉴学习对象。

正如马丁·夏皮罗的《法院：比较法上和政治学上的分析》研究表明的，“虽然理想的法院是实现公平正义的最终场所，但公正作为价值判断，并没有一把精确度量的尺子，现实之中并没有理想的法院，法治要义中似乎不言而喻的司法独立，也没有绝对化的样本”。杰罗姆·弗兰克《初审法院：美国司法中的神话与现实》用怀疑的眼光剖析司法过程，展现现实法官在事实判断上的不确定性及其缘由。斯蒂芬·布雷耶的《法官能为民主做什么》对被津津乐道的美国联邦最高法院树立权威之过程的刻画，显示其崇高地位的树立伴随着政治，至今亦不能回避而又挥之不去的政治之影。理查·波斯纳先后于《联邦法院：挑战与改革》和《法官如何思考》中将目光投向现实的司法者，以法官为一种劳动力市场的参与者，阐述影响法官对案件决策的诸多非法律因素，体现了法院和法官的现实性。无独有偶，曾任法国最高司法法院（La Cour de Cassation）法官的 Oliver de Tissot 在 *Sans Ame Ni Conscience*（Balland 197）一书中将法官作为一种职业描述。笔者曾于 2004 年 9 月至 2005 年 2 月在法国国家司法官学校研修期间，在艾克斯大审法院（Tribunal de Grande Instance à Aix-en-Provence）实习，出席庭审并参与法庭合议，其法院的真实模样几乎颠覆了笔者基于教科书对西方法院的想象。法国由非职业法官坐堂问案的商事法院和劳动法庭，其制度之独特，非亲历者仅由教科书勾画的司法理念很难理解其存续的缘由。然而，现实的法院，还由于人类认识的局限、技术本身的缺陷，即便勤勉的法官亦多少会由于错误判断而发生冤案错案，乃至于一些司法者深信的准则要被警示为司法迷信。如勒内·弗洛里奥的《错案》以及吉姆·佩特罗和南茜·佩特罗的《冤案何以发生》所揭示的，精密的司法程序设计并不足以防止冤案错案的一再发生。

亦如信春鹰所言：“从全球范围看，不管是实行三权分立制度的国家，还是实行议会至上制度的国家，都在进行司法改革。不同国家司法改革的动因不同，

因此改革的目标也不同。”<sup>①</sup> 法治成熟国家和地区的制度之比较意义更多在于，其历史变迁中所蕴含的制度逻辑，以及其现实多样性的历史合理性。例如，关注法治发达国家和地区的情形，司法独立的绝对价值受到挑战，司法预算与司法可问责性关联，基于民主问责对司法者进行考核评价也受到关注。司法独立与可问责性之间关系的新近转变，认为成熟的司法制度的特点是既有司法独立也有司法责任，而司法责任的民主诉求实则与司法耗费相关。但法治发达国家和地区的司法者考核评价机制是对司法独立绝对化的一种修正，与正在努力提高司法公正、建构司法独立的国家和地区的情形不可同日而语。

转型国家和地区的司法改革，在目标追求上有较多相似性，因而其成功经验更具规则层面的比较价值。中国台湾地区 20 年来的“司法改革”是一个显例，其过程既有顶层设计的变革，亦包含对观念之下技术层面问题的关怀，追求司法独立的过程伴随着司法人事制度的完善。“司法”人事制度作为 1999 年以来司法改革的三大议题之一，“司法院”有若干办法规程出台。相关研究如王金寿的《司法独立与民主可问责性：论台湾的“司法”人事权》、刘钟铨的《我国法官政治中立之研究》、陈丽芬的《法官伦理规范法制之研究》，以台湾地区的“司法”人事制度为着眼点，揭示法官考核制度应当适应司法改革的过程，而滞后于改革进程的司法人事制度会影响到改革的成效。

基于域外司法现实性及变动性的比较法启发，司法改革研究也应当给予司法人事制度以足够的重视，正视现实的司法机关及司法官在什么样的内外部环境中工作，在文本规范之下，是什么样的实际秩序在发挥作用，在规则层面，司法人事制度如何适应司法改革的过程。

### （三）对司法制度研究的反思

关于司法制度的研究成果较多，其中对司法改革的关切成为司法制度研究的一个重要内容，正如左卫民在《十字路口的中国司法改革：反思与前瞻》一文中所归纳的，法理学、诉讼法学、刑法、民商法、政治学诸学科的学者均加入了讨论建言；但亦如左卫民文章所批判的，这些研究构成的改革理想有所偏失，表现在过于注重域外经验尤其是英美法系的经验，而对民众的改革诉求与真正需要

<sup>①</sup> 信春鹰：《中国需要什么样的司法权力》，《环球法律评论》2002 年春季号，第 59 页。

却关注不够。虽然亦有主张人民司法传统的观点，如蔡维力、张爱军的《走出移植西法困境——回归人民司法传统——对我国司法改革的实证评析》，但毕竟非学界主流。与学者形成对照，来自司法机关的研究则更多高举“特色”大旗，例如，最高人民法院虞政平的《中国特色社会主义司法制度的“特色”研究》、最高人民检察院朱孝清的《充满生机和活力的中国特色社会主义检察制度》由观念和具体制度阐释了中国司法制度的特色所在。由于法学教育及学术范式均自西方引入，研究者以英美及欧陆为理想蓝本沉迷于应然层面的制度建构，可谓极自然的倾向，亦无可厚非。但毕竟不同社会有不同的问题，即便表面相同的问题也有不同的根源，缺乏真正比较分析而运用的理想蓝本常常扮演不恰当的角色。以理想化的异国异地法院来反衬、反对、挾伐现实，并不能为未来司法改革提供可行路径。然而，仅以特色立论，鲜明的立场决定观点的论说进路，充其量是一种阐释，并不足以解释特色的制度逻辑及其合理性究竟何在，更无法在理性的改革路径探讨中有所建树。

于是，数量并不占优势的立足于本土资源、地方性知识，以实证材料为依据的研究尤为可贵。关注实然，对处于具体政治、经济、社会环境中的法院、检察院，个体差异的司法官，受内外部因素影响的司法程序，以及与司法机关职能运作密切关联的制度（如政法委员会等）进行描述分析，探寻制度的内在逻辑及其与所依存的社会政治生态关系，进而探讨更具实践价值的改革方案，是这一类型研究的特征。较早的并颇具影响力的研究有苏力的《送法下乡——中国基层司法制度研究》、贺卫方的《中国司法管理制度的两个问题》、梁治平的《乡土社会中的法律与秩序》、赵晓力的《通过法律的治理：农村基层法院研究》。近年来的专著如兰荣杰《刑事判决是如何形成的：基于三个基层法院的实证研究》，代志鹏《司法判决是如何产生出来的：基层法官角色的理想图景与现实选择》，高其才、黄宇宁、赵彩凤的《基层司法——社会转型时期的三十二个先进人民法庭实证研究》，高其才、周伟平、姜振业的《乡土司法——社会变迁中的杨村人民法庭实证分析》，左卫民等的《最高法院研究》，钱卫清的《法官决策论：影响司法过程的力量》，翁子明的《司法判决的生产方式：当代中国法官的制度激励与行为逻辑》。博士论文如丁卫的《乡村法治的政法逻辑》、艾佳慧的《社会变迁中的法院人事管理——一种信息和知识的视角》、赖波军的《F高级法院：司法运作与国家治理的嬗变》、刘晓涌的《乡村人民法庭研究》、何永军的《断

裂与延续——人民法院建设 1978—2005》、刘涛的《当代中国政法委员会研究》，卢荣荣的《法院的多重面孔：中国法院功能研究》。硕士论文如黄志辉的《广东省山区基层法院绩效管理问题研究》、张静的《论绩效考核对检察权行使的影响》。期刊论文如张卫平的《论我国法院体制的非行政化——法院体制改革的一种基本思路》，侯猛的《司法改革背景下的政法治理方式——基层政法委员会制度个案研究》，《“党与政法”关系的展开——以政法委员会为研究中心》，《案件请示制度的合理一面》，贺日开、贺岩《错案追究制实际运行状况探析》，艾佳慧《中国法院绩效考评制度研究——“同构性”和“双轨制”的逻辑及其问题》，万毅、师正清《检察院绩效考核实证研究——以 S 市检察机关为样本的分析》，苏力《审判管理与社会管理——法院如何有效回应“案多人少”？》，蔡彦敏《中国民事司法案件管理机制透析》等。苏力主编的集刊《法律和社会科学》各卷亦刊发了多篇此类文章，例如第一卷（2006）即刊有贺欣的《运作不良的法院？——来自两个基层法院的经验考察》，方乐的《法槌与法袍：符号改革的实际效果》，丁卫的《秦镇人民法庭的日常运作》等文章。

上述研究运用法理学、社会学、经济学、政治学方法，涵盖法院行政管理、法院人事管理、审判管理、审判委员会、绩效管理、司法制度的历史过程等层面，颇有洞见，但仍然存在局限：其一，作为研究对象之样本的局限导致的视野局限；其二，研究者对司法机关运行秩序的知识局限带来的偏差。由于研究者精力有限，获取可靠分析样本也需要依赖个人资源，样本局限虽在所难免，但样本的局限会导致视野局限；在样本准确反映实际时，固然可以见微知著，但可能使研究者对有限样本过度诠释；而样本若并非典型或不具代表性，则不免有管窥蠡测之失。具体到上述研究，视野局限表现为虽然研究者均认识到中国司法制度的复杂性，但对司法机关的运行秩序仍缺乏体系性的眼光；中国的司法机关并不是一个个孤立的机构，离开对法院与检察院的关系，以及司法机关与党政机关关系的审视，很难勾画出司法机关运行的实际秩序之全貌。至于知识局限，学者的研究囿于其能够“深入”司法机关的程度。苏力在《审判管理与社会管理——法院如何有效回应“案多人少”？》亦坦承对法院审判管理不甚了解，上述大多数文章都表现出研究者在实地调查时所得到的知识有新鲜感。这一局限使得研究者对于眼前的事实，不易发现其背后隐藏的逻辑。仍以苏力的前文为例，作者大篇幅论证提高诉讼费的合理性，却没有看出法院抱怨“案多人少”的动机亦在于

增加编制和拨款，而指向这一事实的线索在文中已经提及。而来自司法机关的研究者则囿于“只缘身在此山中”的立场限定，既缺乏批判性，也会因熟视无睹而产生另一种知识局限，这也可以解释为什么有价值的实证研究绝大多数来自司法机关以外的研究者。

这些以法院和检察院、法官和检文察官为对象的研究，均指向一个判断，即什么样的司法机关和司法官是好的，应当怎样评判其是否合格，以及应当如何促进司法机关及司法官实现公平正义等价值。这种评判的指向，一方面是致力于构建或完善司法权力配置、司法程序规范，另一方面则是优化司法机关实际运行秩序。后者由司法机关外部看，可称监督制度，反映在司法机关内部管理上，便是考核机制。而外部的监督最终仍要借助考核机制进入司法机关机体内部，以发生实际的影响。无论司法官个体行为的妥当性及其理由，抑或司法机关整体在社会生活中扮演的角色，均可在考核机制中找到对应专案。考核事项看起来只是司法内部行政，却勾连甚巨，是贯穿司法机关运行秩序的体系性线索。

## 二、研究评述

实际运行中的司法考核机制所处的困境，对于司法改革措施的消解不容小视。“一考核就乱办案，不考核则不办案”概括了考核困境的一个显著特征。为何考核会处于无效的困境？是技术的原因还是更深层次的制度的原因？为何在基层（省级以下）一片抱怨的考核机制仍被坚持实施？司法机关和司法官需要怎样的激励机制？在现行宪法框架内构建保障公正司法的考核机制是可能的吗？关于司法机关考核的论说虽有一定数量，其主要来自法院、检察院内部，例如《法律适用》《人民司法》《人民检察》《中国检察官》四本期刊中的以考核、考评、内部制约为题的文章，具体包括《第五届国家高级检察官论坛论文集》第四单元“检察业务工作考评机制”的25篇文章，《法官职业化建设指导与研究》（2003）第2辑有关法官考评考核的系列文章，《中国检察》第5卷（2004）有关检察官业务考核的系列文章等，这类文章多属于工作报告、工作计划或构想、经验总结材料，有明显的部门化倾向；少部分虽号称研究但欠缺问题意识及论证过程，缺乏学术视角的反思，如冯仁强的《检察机关内部制约机制改革探讨》，蔡辉的《法官考评制度改革的若干问题探讨》，王宏、王明华的《法官内部考核

机制研究》，张旌的《法官考评制度研究》，覃进鹏的《东莞 S 法院绩效评估模式构建研究》等。

有价值的司法机关考核机制研究成果为数甚少，依据主题相关性可分为如下几类。

第一类为以考核或考评为主题或主要内容的研究，万毅、师正清的《检察院绩效考核实证研究——以 S 市检察机关为样本的分析》、艾佳慧的《中国法院绩效考核考评制度研究》、张静的《论绩效考核对检察权行使的影响》、黄志辉的《广东省山区基层法院绩效管理问题研究》等以特定法院、检察院为观察对象的实证研究，赵丽的《完善我国法官考评制度研究》、袁毅诚的《浅析绩效考核与检法关系——以无罪判决率为视角》以文献研究为主的实证分析，一定程度上揭示了指标式考核的实际状况及其带来的负面影响，但尚未能广泛涉及外部因素对司法机关考核的作用力。朱桐辉《绩效考核与刑事司法环境之辩——G 省 X 县检察院、司法局归来所思》以刑事司法为视角，描述了一个县的公安机关、检察院、法院的考核机制，并论及考核对公检法关系以及司法环境的影响。余国利、金涛的《部门博弈与司法公正——以检察机关绩效考核为中心》以上级检察院对下级检察院刑事司法考核为限，论及部门间利益冲突问题，是同主题研究中较少的具有一定体系性为视角的成果，但其重在现象描述，分析部分提出了问题而未能展开。王雷的《基于司法公正的司法者管理激励》认为司法者管理激励是实现司法公正的关键和保障，但其对司法公正与激励之间的关系基于管理学模型架构，缺乏来自司法场域的经验材料支持。王琦的《民事审判管理研究》虽注意到考核的影响，但缺乏扎实的实证研究和适当的比较研究，其制度完善建议的实践意义也随之减弱。金文彤的《中国检察官制度研究》缺乏对现实问题和制度合理性的反思，仅对现行制度做了细节化阐释。许宁的《检察官绩效考评体系研究》、郑苗的《面向法院系统的全面绩效管理信息系统的设计》侧重于从管理角度如何优化绩效考核体系，而不涉及对考核机制所依据的制度基础之反思。宋英辉教授主持的 2011 年度国家社科基金重点课题“刑事司法业务考评指标实证研究”（项目编号 11AFX014），为与本书主题相关的大型实证研究项目。本书的研究与之相比，实证研究规模自然不及。该项目以刑事司法程序为中心，限于于业务考评指标的研究，本书则以司法机关为中心，全面分析影响司法行为的多重多元考核，进路不同，视角亦不同。



第二类为对司法过程的研究中涉及司法机关考核问题的,如兰荣杰的《刑事判决是如何形成的:基于三个基层法院的实证研究》、翁子明的《司法判决的生产方式:当代中国法官的制度激励与行为逻辑》以法官决策为中心,分析产生判决的内外部环境,认为考核机制是影响法官行为的因素。宋英辉的《酌定不起诉适用中面临的问题与对策——基于未成年人案件的实证研究》《取保候审适用中面临的问题与对策——基于未成年人案件实证研究的分析》,李建玲、杨秀的《检察机关适用酌定不起诉情况实证研究》论及公安部门、检察机关的考评机制对酌定不起诉和取保候审适用率低的直接影响,并提出考评机制应当改革的观点。但这一类研究以诉讼程序为中心,所关注的考核或考评限于司法机关的业务指标考核,且考核问题仅作为一项程序影响因素,占据篇幅亦殊为有限。

第三类为以法院管理为对象的实证研究,如艾佳慧的《社会变迁中的法院人事管理——一种信息和知识的视角》、赖波军的《F高级法院:司法运作与国家治理的嬗变》、蔡彦敏的《中国民事司法案件管理机制透析》等,有少量篇幅触及量化指标对司法运作的影响,但未能对考核机制的深层次问题展开讨论。

可以说,虽然如刘练军所言“法官考核,兹事体大”<sup>①</sup>,但相关研究仍相当薄弱,尚未能解答司法机关考核机制所牵连的种种问题,包括司法考核的理论基础、一般规律及原则等,这就需要对现有研究构成的传统知识有所突破,这也正是本书的立意所在。

中国台湾地区的研究有《司法“独立”与民主可问责性:论台湾的司法人事权》《台湾法官绩效评估制度之研究》《论台湾法官考绩制度》等,以台湾地区司法改革为背景,探讨司法考核的改进及其背后的原理。这些研究虽然具有借鉴价值,但更多的是个案研究和具体规则及其效果的研究,缺乏司法机关组织类型的视角,也缺乏对一般原则、原理的分析。域外研究如弗朗西斯科·孔蒂尼、理查德·摩尔的《司法系统的独立性和问责制之协调》,斯蒂芬·沃伊特的《经济对司法问责制影响之比较研究》,对欧洲数个国家的司法行为考核评价的分析,比较了考核对于司法独立、司法公正、司法效率的不同影响;安东尼娜·佩里的《司法独立与司法问责制》和阿特什森等的《司法独立与司法问责制:基于有限样本的研究》等研究则以民主问责对司法独立的影响为视角进行论述;数量较多

① 刘练军:《法官考核,兹事体大》,《东方早报》2013年1月15日。



的域外研究集中在美国一些州法院系统的司法绩效考核，如理查德·肖夫勒的《以司法责任制评估美国州法院》，以各州采用的司法绩效考核实施及其对法官选举、司法独立等的影响为主题，更多关注的是美国各州的司法绩效考核实践层面问题。这些研究对本书主题的支持包括：普遍承认司法考核对于司法制度良好运行的价值；即便法治发达国家，司法考核制度作用之发挥亦受诸多因素影响，有持续研究的意义；司法制度存在多种形态，每种形态之中，影响司法官行为的因素并不相同。这些观点为本书论述的展开提供了可资比较的材料，以及视角的启发。

### 三、研究目标

本书的研究对象是司法考核，相关定义如下。

“司法考核”，在规范意义上，系指由权威主体为司法官晋升、惩戒等身份事项的需要，对司法官的绩效、行为、能力等根据设定的内容、程序、方法进行评估的制度。考核（Performance Evaluation）是现代组织激励制度的组成部分，是基于特定方法对工作绩效的评估，在组织运行机制中处于连接层级关系、内外部关系的机枢地位，影响组织效能的实现。<sup>①</sup>

“政策规则”，系指法律规范之外的，由政治文件、上级命令、领导人意志、内部规定等组成的规则。

“考核规则”，系指司法考核所依据的法律规范及政策规则之总和。

“司法机关”，在无特别说明情形，系指法院和检察院。

“司法官”，在无特别说明情形，系指法官和检察官。

本书探讨主题是司法考核，属于司法运行秩序的组成部分，属于司法组织法问题，涉及司法人事制度、司法预算制度以及政治与司法的关系。本书的研究以司法考核为中心，以司法改革为其背景，研究司法考核的现状与发展变革；以宪政为研究视角，以交叠于司法考核中的政治和法律因素之考量为主线，提出合于宪政原则的司法考核之规范原理和制度改进建议。

作为司法权运行制度的组成规则，司法考核的作用在于以下方面：第一，决

---

<sup>①</sup> 斯蒂芬·P·罗宾斯、蒂莫西·A·贾奇：《组织行为学》（第14版），孙健敏、李原、黄小勇，译，中国人民大学出版社，2012年，第482页。