

司法学研究丛书

司法部国家法治与法学理论研究课题成果



法院管理模式研究

STUDIES ON MANAGEMENT OF THE COURT'S MODEL

谭世贵 梁三利 等著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

司法学研究丛书

司法部国家法治与法学理论研究课题成果

法院管理模式研究

STUDIES ON MANAGEMENT OF THE COURT'S MODEL



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

法院管理模式研究/谭世贵,梁三利著. —北京:
法律出版社,2010.12

ISBN 978 - 7 - 5118 - 1515 - 6

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

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 232741 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/谢清平

装帧设计/乔智炜

出版/法律出版社

编辑统筹/法律教育出版分社

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/张宇东

开本/A5

印张/10.375 字数/298 千

版本/2010 年 12 月第 1 版

印次/2010 年 12 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 - 1515 - 6

定价:32.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

作者简介

谭世贵 浙江工商大学法学院教授,法学博士、博士生导师,浙江省高等学校人文社会科学重点研究基地——浙江工商大学诉讼法学研究中心主任,浙江省人民政府特聘教授(钱江学者),兼任中国法学会刑事訴訟法学研究会副会长、浙江省高级人民法院咨询专家等。主持国家社科基金项目和教育部、司法部等省部级研究课题8项;出版著作、教材40余部,发表学术论文130多篇;有11部(篇)论著荣获省部级优秀科研成果一、二、三等奖和优秀奖。曾获“全国十大杰出青年法学家”、“国务院政府特殊津贴专家”,“首批新世纪百千万人才工程国家级人选”等多项荣誉称号,2005年入选《中国法学名家》名录。代表性著作有:《中国司法改革研究》、《中国司法改革理论与制度创新》、《司法改革的理论探索》、《司法独立问题研究》、《中国司法原理》、《中国法官制度研究》、《刑事诉讼原理与改革》、《国际人权公约与中国法制建设》等。

梁三利 中共江苏省委党校法政部副主任,副教授,管理学博士,兼职律师,出版著作、教材2部,发表学术论文40余篇。代表性论著有:《中国道路——渐进式改革之路》、《论法院的组织结构》、《德国法院行政管理模式探析及其启示》、《法国法院行政管理模式探析及其启示》、《英国行政型法院管理模式探析》、《全国人大与全国人大常委会制定法冲突的问题与出路》、《新律师法与刑事诉讼法的立法性冲突及化解路径》等。

王琦 海南大学法学院教授,副院长,硕士生导师,在读博士生,日本名古屋大学访问学者,兼任中国法学会民事诉讼法研究会理事。出版著作、教材6部,发表学术论文30余篇。有3部(篇)论著荣获海南省

2 法院管理模式研究

优秀科研成果一、二等奖。代表性著作有:《中国陪审制度研究》、《民事审判管理研究》、《民事诉讼审前程序研究》等。

李荣珍 海南大学法学院教授,硕士生导师,西南政法大学兼职教授。主持、参加国家社科基金项目和省部级研究课题6项。出版著作、教材10部,发表学术论文30余篇。有5部(篇)论著荣获省部级优秀科研成果一、二、三等奖。代表性著作有:《监督政府的理论与实践》、《行政诉讼原理与改革》、《司法腐败防治论》、《依法治国视野下的司法改革研究》等。

目 录

上篇:法院管理与法院管理模式的理论解读

第一章 法院管理概述	(3)
一、法院管理的概念、特征与分类	(3)
二、法院管理的目标与制约因素	(12)
三、法院管理分析的逻辑起点	(21)
第二章 法院管理模式的基本理论	(28)
一、法院管理模式的概念	(28)
二、法院管理模式的类型	(32)
三、法院管理模式的构成要素	(37)
四、法院管理模式的理论基础	(41)

中篇:外国法院管理模式的比较研究

第三章 行政型法院管理模式	(59)
一、英国:从多部门到司法部相对集权管理模式	(59)
二、德国:联邦和州司法部分权管理模式	(62)
三、法国:上诉法院参与的司法部集权管理模式	(65)
四、不同国家行政型法院管理模式的比较分析	(68)
第四章 司法委员会型法院管理模式	(74)
一、荷兰、西班牙等欧盟国家司法委员会型法院管理模式	(74)
二、秘鲁等拉美国家司法委员会型法院管理模式	(82)
三、不同国家司法委员会型法院管理模式的比较分析	(88)

第五章 司法自治型法院管理模式	(97)
一、美国:参与民主式司法自治型法院管理模式	(97)
二、俄罗斯:协会式司法自治型法院管理模式	(104)
三、日本:官僚式司法自治型法院管理模式	(108)
四、不同国家司法自治型法院管理模式的比较分析	(110)
第六章 外国法院管理模式的比较分析及发展趋势	(124)
一、外国法院管理模式的比较分析	(124)
二、外国法院管理模式的发展趋势	(131)

下篇:我国法院管理模式的历史 发展与改革重构

第七章 我国法院管理的历史与现状	(139)
一、我国法院管理的历史发展	(139)
二、我国法院管理的现状	(170)
三、我国法院管理存在的主要问题	(174)
第八章 我国法院管理模式的历史演进	(182)
一、我国法院管理模式的演进路径	(182)
二、我国法院管理模式的现状分析	(209)
第九章 我国法院管理模式的改革背景与实践探索	(231)
一、我国法院管理模式的改革背景	(231)
二、我国法院管理模式改革的实践探索	(241)
第十章 我国法院实行自治型管理模式的抉择	(253)
一、我国法院实行自治型管理模式的必要性	(253)
二、我国法院实行自治型管理模式的可行性	(261)
第十一章 我国法院自治型管理模式的构建	(270)
一、我国法院外部管理体制改革的理论探讨	(270)
二、范式转换:我国法院系统垂直管理体制的重构	(280)
第十二章 我国法院内部管理模式的构建	(287)
一、我国法院内部管理结构改革的理论探讨	(287)

二、我国法院内部矩阵型管理结构的构建	(294)
参考文献	(308)
后 记	(319)

**上篇：法院管理与法院管理
模式的理论解读**

第一章 法院管理概述

一、法院管理的概念、特征与分类

(一) 法院管理概念

组织离开管理将难以存续,法院离开管理,其审判职能将难以实现。有管理就有科层,而审判强调独立,因此如何将管理的行政科层与审判的专业权威契合在一个法院组织内,这是一个重大的理论问题。对此进行研究,就需要对审判概念和本质有深入的认识,同时也需要对法院管理概念的科学把握。概念是我们思考、批评、论证、解释和分析的工具,因而法院管理概念的界定就成为本书首先需要解决的问题。

在我国的法律文献中,法院(司法)管理一直缺乏明确的界定。一个被广泛接受的中国法院管理的概念还没有形成。这和法院管理研究刚刚起步有着非常大的关系。《宪法》、《人民法院组织法》仅规定了法院的审判组织和审判制度,而缺乏法院管理的相应规定,即使有也只是围绕审判组织而作出的附带性规定。2005年最高人民法院公布的《人民法院第二个五年改革纲要(2004~2008)》明确提出“司法管理”的概念,将司法管理分为审判管理、司法政务管理、司法人事管理三大部分,起草人认为这是一个具有划时代意义的创举。^[1]但对“法院管理”一词的明确定义依然欠缺。

国外学者对法院管理的定义论述较多。哈里·格利克(Henry R. Glick)认为:“司法管理(judicial administration)包括法院组织和人事管理和诉讼运行管理。法院组织和人事管理的具体事项,诸如法院的组织和

[1] 蒋惠岭:“关于二五改革纲要的几个问题”,载《法律适用》2006年第8期。

管辖,法官的选任和任期以及法院中所有其他工作人员的聘用、训练和监督,以及例行文秘事务。诉讼运行管理通常涉及案件处理的进程和花费,以及建立法院运作的统一规则以减少案件处理过程中的混乱和不均衡。”〔2〕美国新泽西州首席大法官阿瑟·范德比尔特(Arthur T. Vanderbilt)认为,法院管理包括法官选任、行为和任期,管理法院事务、程序的司法规则和决策,陪审员的选任和服务,审前会议,有限管辖的法院,上诉实践,州的审判和行政机构。〔3〕纽约司法管理研究院院长德尔马·卡伦(Delmar Karlen)教授认为,司法管理不仅包括法院内务管理,还包括法院结构、司法选择、法律职业的组织与培训等造成司法制度好坏的一切因素。〔4〕美国学者玛丽亚·达科丽亚(Maria Dakolias)认为,法院管理包括法院管理和案件管理两个领域。法院管理涉及法院的行政功能,包括行政事务、人事、预算、信息系统,统计、计划和法院维持。案件管理定义为案件程序。〔5〕

我国最高人民法院的蒋惠岭法官认为:法院管理是法院的司法行政,包括案件审理层次的审判管理和系统运作层次的外部管理和机关运转层次的事务管理。其作为与法院审判职能对应的管理职能。〔6〕蒋惠岭在《关于二五改革纲要的几个问题》一文中赞同有关文件对司法管理的分类,并且认为,“审判管理是那些与审判案件直接相关的事务的管理,如案件流程管理、案件质量和效率管理(绩效评估)等。司法政务管理包括为审理案件和法院的运转提供支持和服务的活动,如办公设施、经费保障、后勤事务等。司法人事管理包括法官管理、辅助人员管理、行政人员

〔2〕 Henry R. Glick, *Courts, Politics, and Justice*, McGraw-Hill Book Company, 1983, pp. 48-49.

〔3〕 Arthur T. Vanderbilt, *Some principles of judicial administration*, California State Bar Association, 1950. p. 24.

〔4〕 Delmar Karlen, *Judicial Administration: The American Experience*, London: Butterworth & Co. (Publishers) LTD, 1970, p. 1.

〔5〕 Maria Dakolias, *The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean Elements of Reform* WORLD BANK TECHNICAL PAPER NUMBER 319.

〔6〕 蒋惠岭:“论法院的管理职能”,载《法律适用》2004年第8期。

管理等。”〔7〕海南省高级人民法院院长董治良认为,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。从以上概念可以看出,第一,法院管理的性质,既包括审判业务活动,又包括审判机关的政务活动和事务活动,还包括审判专业人员、后勤保障人员、行政管理人员、政工人事和司法警察等全体法院工作人员的人事管理,因为审判工作毕竟是由人——法官为主体来进行的。故法院管理是一项综合性、全局性的工作。第二,法院管理的目的是充分发挥人民法院的职能作用,全面提高人民法院公正司法和高效司法的能力,满足社会 and 人民群众对司法公正、司法效率的需求。这是由人民法院的性质所决定的。第三,法院管理的行为方式,既涉及宏观决策,又涉及具体事项的监督执行,还涉及对具体人和事的调整与控制。这是由法院本身的职能所决定的。〔8〕贺卫方教授认为法院的组织以及运作方式诸如法官的选任与任期、案件管理、司法财政以及对于司法界的监督等,实际上是同样重要的,都属于法院管理的范围。〔9〕

国外学者对法院管理定义的范围比较宽泛,包括法院设置和人事(法官和辅助人员)管理、诉讼运行管理等方面,既包括法院和外部组织的权力配置关系,也包括法院内部结构设置和运行机制,这与国外从理性系统、开放系统和自然系统三种视角研究组织的理论是相吻合的。

国内将法院管理定位于法院的司法行政,也就是法院审判职能相关的行政活动,涵盖法院外部管理(机关运转层次事务管理)和内部管理(审判管理)。重点主要关注法院内部管理,其主要是从管理行为的描述,符合古典管理学派法约尔对管理“计划、组织、指挥、协调和控制五要素组成”的定义。但其认为法院管理包括审判业务活动是不符合管理的特征的,管理系统和业务系统构成了组织两大相互依存的内部系统,法院管理系统的管理特性、方法和管理技术、管理过程及其机理、管理原理

〔7〕 蒋惠岭:“关于二五改革纲要的几个问题”,载《法律适用》2006年第8期。

〔8〕 董治良:“法院管理浅论”,载《国家检察官学院学报》2005年第10期。

〔9〕 贺卫方:“中国司法管理制度的两个问题”,载《中国社会科学》1997年第6期。

和原则、管理思想等和业务系统运作存在较大的区别,二者不应混同,审判实践中用行政逻辑来代替审判运行规律就是概念上的混同。但生活中的法院管理并非孤立于审判业务系统,不了解法院业务系统运转机制和规律的管理也是不现实的。

法院管理或者司法管理的名称在中国学术界很少使用,这可能和我们长期从功能主义的视角认识法院有关,将法院定位于“服务于占据优势地位的统治集团需要的国家暴力工具”或者“解决纠纷为根本职责的具有合法性的社会公共权威组织”,^[10]都是功能主义的视角。但“这通常只是从政治学或宪法的角度对法院功能所作的规范性分析和规定,是法院概念的赘述”。^[11]尤其是司法独立的特性更使得人们对于法院和管理两个名词的结合充满疑虑,对于法院的组织属性、管理结构、行为规范的提及多是附带的,甚至大多是忽略的。

组织目标(政策执行或纠纷裁决)、参与者(法官与行政人员)、资源(物质、财政和信息)等构成了法院的基本要素。有限性和稀缺性需要法院对资源的整合与合理利用等管理活动,管理系统和审判系统构成了法院两大相互依存的内部系统,审判业务系统是法院管理存在和运行的依据,审判功能的研究不能代替对整个法院组织的研究,大多数情况下,理论界多将法院管理的内部和审判活动的内容交叉在一起论述,当然这和我国现实的法院管理和审判重合交叉的现实有直接关系,但也和学者没能将法院的审判和管理的职能分开,没有认识到法院的双重组织属性和结构的异构性有直接关系。法院管理尽管已经出现在官方文件中,但将法院管理作为一门独立学科进行研究还处于起步阶段。

结合组织管理理论,我们将法院管理定义为:“为了实现司法审判的组织目标,法院获取与有效整合组织资源的管理活动和过程。”据此,法院管理的核心是对资源的有效获取和合理配置。

[10] 左卫民、周长征:《变迁与改革——法院制度现代化研究》,法律出版社2000年版,第2页。

[11] 苏力:“论法院的审判职能与行政管理”,载《中外法学》1999年第5期。

(二) 法院管理的特征

作为组织,法院管理必然具有企业、行政机关等组织管理的共性特征,但作为提供司法服务和产品的特殊组织,法院管理也必然具有独特的个性特征。“法院管理者应当在企业中受训,但也应当知道与司法环境的特殊需要相关的一些必要知识。”^{〔12〕}

1. 法院管理所具有的共性特征

法院管理与其他组织管理一样,具有以下几个相同的特征:

(1)经济性。资源有限性和组织需求无限性之间存在矛盾,所以,资源分配主体和资源获取主体都存在经济性的问题,即如何在资源有限的情况下最大限度地满足组织生存的需要。法院也不例外,获取生存所需要的资源是法院管理的第一需要。经济性是由法院资源的稀缺性和有限性决定的,也是由法院管理的本身所决定的。组织管理是为了有效获取和配置资源而出现的,法院管理必然具有一般组织管理的经济性特征,这就要求法院管理在资源配置的不同成本间进行比较和平衡,努力实现资源获取和整合的效益最大化。法院管理的经济性主要体现在法院内部资源的行政机制交换和交流过程。当然,经济性也是法院外部管理的一个考量因素。

(2)动态性。无论是依赖政治机制获取法院生存资源的外适应过程,还是依赖行政机制配置资源的内适应过程,法院管理都处于环境的复杂性和信息的不确定性之中,复杂性和不确定性影响着法院的结构和行为,法院管理结构和行为也影响着环境。在不确定性和复杂性的法院环境实现资源的获取过程及法院在协调自身内部资源整合的过程中,行政机制是一个动态而非静态的过程,所以法院管理具有动态性。

(3)科层性。在正规确立的组织中,通常存在专门的行政人员,负责维持组织的继续经营以及协调组织成员的活动,大型复杂的组织更需要

〔12〕 马克·法布里:“从对比的视角看司法部门的一些问题”,载怀效锋主编:《法院与法官》,法律出版社2006年版,第281页。

一个精心构成的行政机器。^[13] 作为审判组织,法院内部的辅助机构和人员保证审判活动的实现,内部专门行政人员和机构构成的科层制的行政机制保证资源整合和配置的有效性。行政机制既需要科层权威的存在,也需要严格的等级制度和行政上的畅通信息传达机制,所以法院管理具有科层性。

(4)服务性。法院裁判既非物质产品也非能源产品,而是属于信息产品的范畴。^[14] 司法产品不同于企业产品,也不同于行政产品。法院管理活动和运行服务于司法产品的生产过程,司法运行使得法院管理具有与企业管理、行政管理不同的特征,审判公正与管理绩效之间的协调,审判活动与组织管理的冲突和整合,这些问题是法院管理所必须面对的。

2. 法院管理所具有的个性特征

与其他组织管理不同,法院管理具有以下几个独有的特征:

(1)附属性。法院的目标是迅速公正地裁决纠纷,法院管理必须为审判职能的实现提供充分的支持和服务,其职能履行直接关系到独立审判这一宪法原则的实现。纠纷解决需要作为组织技术核心的审判业务系统功能的实现,审判活动过程需要物质和人力资源的整合,管理系统的服务作用就是为审判活动实现法院目标提供基础,法院管理是通过处理法院机构程序,帮助维持法院本身实现直接服务审判系统的管理目标,间接实现法院公正高效裁判纠纷的司法目标。所以法院管理活动应当围绕审判职能而开展,这体现了法院管理的附属性。

(2)政治性。司法发挥社会关系的整合作用依赖其独特的运行机制:司法的中立性和独立性,二者是司法权力具有权威性的前提。法院从其他组织获取人力资源(主要是法官)和物质资源的过程就是依赖一权力关系的博弈过程,法官任免、经费预算通常是政治利益博弈的结果,主要通过政治机制来完成。如一些国家司法委员会的人员组成和职能设置都是多种利益集团角力的产物。但为了通过权力制衡维持政治的稳定,

[13] [美]彼得·M. 布劳等:《正规组织:一种比较方法》,夏明忠译,东方出版社2006年版,第9页。

[14] 李玉杰:《审判管理学》,法律出版社2003年版,第20页。

法院外部管理的层面,追求法治的国家尽量使得其制度化,法院本身也通过建构自己与环境的边界,以减少政治环境的复杂性和不确定性对法院管理进而对司法的中立性与独立性的影响和冲击。

(3)自治性。法院管理的自治性是司法独立的要求,适用法律的一致性要求政治和司法的分离,要求司法是一种专业化的法律机构体系。作为专业服务,从业者要保持判断的独立性,不能让客户愿望左右其决策。^[15]司法独立的特殊属性决定了法院组织成员应当是具有高度审判专业水平的人员,司法独立要求司法人员本身具有高度的自我管理(如法官惩戒权力的保留)、自我发展的能力,对法院行政人员的控制是权威等级,对法官的控制则是法官自我施加的标准和同业集体的监督。对于与司法审判功能发挥直接相关的事务,如法官案件分配、法院日程安排、法院办公室的分配和对法院的行政人员的指令等,应当作为法院自治性事务。外国的法院一般都实行法官治院,即运用法官大会、代表会、理事会等形式,使法官在法院组织管理中拥有很大的权力,发挥重要作用。如美国建立负责法院行政决策的联邦司法委员会和州法院司法委员会,通过法院决策机构(司法委员会)和执行机构(法院行政管理局)实行法院自治管理。

(4)民主性。法院管理是以实现审判职能为目标的管理活动,它有自己的规范化的运作程序。作为公益组织,法院必须处理好外部民主控制和内部科层控制的关系。法院二元化权力与矩阵、异质权力结构特征使得法院管理具有特殊性。如民众对审判延误、司法保守及不公提出质疑和批评,学者认为法院管理水平低于企业管理与行政管理,提出以政府或企业等组织管理的理性原则来审视法院内部的运作。美国法院改革的重要措施就是借鉴科学管理理论和实践来改造司法组织,在州和联邦法院内部建立基本上负责全部日常运行的法院行政管理机构,以寻求法院的外部民主控制和内部科层控制之间的协调与平衡。

[15] 彼得·M.布劳等:《正规组织:一种比较方法》,夏明忠译,东方出版社2006年版,第59页。