

中国法治发展战略研究文库 9

总主编 徐汉明

湖北省检察官文学艺术联合会
中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心
湖北法治发展战略研究院

最高人民法院重大审判理论课题结项成果

审判管理体制机制创新研究

王 晨/编著

知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

中国法治发展战略研究

D925.04
95

总主编 徐汉明

湖北省检察官文学艺术联合会

中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心

湖北法治发展战略研究院

最高人民法院重大审判理论课题结项成果

审判管理体制机制创新研究

王 晨/编著



知识产权出版社
全国百佳图书出版单位

责任编辑：刘 睿 刘 江
特约编辑：崇世健

责任校对：韩秀天
责任出版：卢运霞

图书在版编目（CIP）数据

审判管理体制机制创新研究 / 王晨编著. —北京：知识产权出版社，2013. 9

（中国法治发展战略研究文库/徐汉明主编）

ISBN 978 - 7 - 5130 - 2276 - 7

I. ①审… II. ①王… III. ①审判 - 管理 - 体制改革 - 研究 - 中国 IV. ①D925. 04

中国版本图书馆 CIP 数据核字（2013）第 216797 号

中国法治发展战略研究文库

审判管理体制机制创新研究

Shenpan Guanli Tizhi Jizhi Chuangxin Yanjiu

王 晨 编著

出版发行：知识产权出版社

社 址：北京市海淀区马甸南村 1 号

网 址：<http://www.ipph.cn>

发行电话：010 - 82000860 转 8101/8102

责编电话：010 - 82000860 转 8113

印 刷：保定市中国画美凯印刷有限公司

开 本：720mm × 960mm 1/16

版 次：2013 年 9 月第一版

字 数：349 千字

ISBN 978 - 7 - 5130 - 2276 - 7

邮 编：100088

邮 箱：bjb@cnipr.com

传 真：010 - 82005070/82000893

责编邮箱：liurui@cnipr.com

经 销：新华书店及相关销售网点

印 张：23.5

印 次：2013 年 9 月第一次印刷

定 价：55.00 元

出版权专有 侵权必究

如有印装质量问题，本社负责调换。

感谢华永投资集团、中国农业银行股份有限公司北京市分行、湖北中浩建筑有限责任公司、武汉福星惠誉置业有限公司对“文库”出版的鼎力支持！

《中国法治发展战略研究文库》

编委会

顾问 (按姓氏笔画排序)

王利明	尹汉宁	田期玉	江必新	李 龙
吴汉东	何晔晖	陈光中	范兴元	周成奎
郑少三	赵 斌	柯汉民	俞可平	姜 伟
顾海良	高铭暄	郭道晖	黄关春	敬大力
童建明	樊崇义			

编委会主任 吴汉东

编委会委员 (按姓氏笔画排序)

王亚平	王 晨	卞建林	卢乐云	卢建平
叶 青	冯 军	皮 勇	吕东升	齐文远
许建国	孙光骏	孙应征	杨灿明	杨武力
杨宗辉	吴汉东	何大春	何增科	汪道胜
张绍明	张智辉	张新宝	陈传德	陈志伟
陈 武	周佳念	赵秉志	赵 钢	赵 曼
俞 江	洪领先	姚 莉	夏 勇	徐 立
徐汉明	徐建波	徐晓林	诸葛平平	黄太云
梅夏英	康均心	彭胜坤	鲁志宏	谢鹏程
蔡 虹	廖焱清			

总 主 编 徐汉明

本书为最高人民法院 2012 年第 3 号重大审判理论课题结项成果。

课题名称：审判管理体制创新研究。

课题中标承担单位：重庆市高级人民法院、湖北省武汉市中级人民法院。

武汉中院课题主持人：

王 晨，湖北省武汉市中级人民法院党组书记、院长，武汉大学兼职教授、博士生导师。

课题组指导专家：

吴志攀，北京大学常务副校长、教授、博士生导师。

刘作翔，中国社会科学院法学所教授、博士生导师。

白建军，北京大学法学院教授、博士生导师。

蔡 虹，中南财经政法大学教授、博士生导师。

徐亚文，武汉大学法学院教授、博士生导师。

郑顺炎，北京大学副教授、硕士生导师。

课题组成员：

武汉中院杨凯、危永波、褚金丽、余杰、陈学敏、欧阳俊、张亚琼、杨毅、赵千喜、魏大海、吴伶俐，洪山法院晋艳影，武昌法院金希，江汉法院李海燕、付婕，江岸法院年凯、魏璐，硚口法院朱娅敏，东西湖法院李莹，东湖法院黄桂武。

总 序

法治是政治文明发展到一定历史阶段的标志。中华法系源远流长，历经数千年发生、发展、转型的演进过程而绵延至今，其优秀法治文化是人类法治征程中的宝贵财富。新中国成立后，在中国共产党的领导下，我国迈向建设社会主义法治国家的伟大征程，社会主义法治建设取得了丰硕的成果，中国特色社会主义法治体系基本形成，为社会主义事业科学发展提供了坚强的法治保障。

党的“十八大”从开创中国特色社会主义事业全局的战略高度，对全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家作出了全面部署，提出“依法治国是治国理政的基本方式”，“更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中的重要作用”，为我国法治建设谱写了新篇章，必将有力促进我国法学研究事业的进一步发展。

面对法治国家建设的新形势、新任务和广大人民群众的新要求、新期待，2012年7月，依托中南财经政法大学等名校优势学科平台，“中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心”顺势而生。该中心以国家法治发展战略需求为导向，秉承求真务实、科学严谨的学术态度，积极推动法学与政治学、经济学、管理学等学科之间的交叉融合，努力搭建多维度、深层次、高起点的研究平台；坚持“三个并重”，即发扬传统与开拓创新并重、基础理论研究与应用理论研究并重、战略思维引领与科研成果转化并重；实行“三个打通”，即打通学科壁垒、院所壁垒、科研院所与实务机关壁垒，整合各学科资源，加强互动合作，吸纳政府机构实务专家、校外研究机构知名学

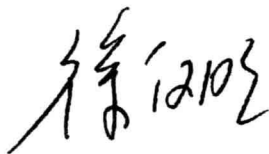
者、社会精英人才参与项目研究，提高研究项目的吸纳力、凝聚力、辐射力和影响力；按照“一拖三”模式对科研成果进行考核与管理，即每项科研课题须提供高质量的调查报告，回答是什么；提供基础理论报告，回答为什么；提出立法与公共政策专家建议稿，回答治国理政怎么办，致力于推动法治发展与司法改革研究，致力于为国家治理和社会管理提供高质量的法治智库服务。

在党的“十八大”胜利召开前夕，“湖北法治发展战略研究院”正式成立，与中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心合署科研。研究院一中心开展法治研究，以时代需求为己任，力争站在国家与社会发展最前沿，立足中国特色社会主义法治国家建设的壮阔事业，敏锐地捕捉和反映最新的、最具时代性和现实意义的法治理论命题与实践动向，生产高层次、高标准、高质量的法治智库产品，为党和国家治国理政提供决策参考服务。研究院一中心与时俱进的发展理念及新颖独特的研究模式受到了社会各界的广泛关注和期待。研究院一中心自成立至今业已取得一批优秀的科研成果，并被中央和地方党政机关采纳、认可、推广，获得了较好的社会评价。

为进一步提升科研成果的社会贡献值、影响力和磁场效应，研究院一中心推出《中国法治发展战略研究文库》。该文库旨在从法治国家建设的战略层面对重大理论和实践问题予以高度关注与适时回应。我们将科学策划文库专题和项目，邀约研究院一中心内外名家为文库著书立说。同时，为发现和培育学术新锐，扶植中国法治发展研究的新生力量，研究院一中心还专门设立“中国法治发展战略研究出版资助项目”，择优遴选青年学者著作予以出版资助。

《中国法治发展战略研究文库》与“中国法治发展战略研究出版资助项目”联袂诚献，将始终秉持以质取文、兼收并蓄的选辑方针，保持学术敏感性、学术鉴别力和学术规范性，形成法学理论界与实务界融贯互通的平台，提升法治研究对社会发展的贡献值，略尽我们对推进中国法治发展的绵薄之力。在此，我们向所有关心、支持、资助《中国法治发展战略研究文库》与“中国法治发展战略研究出版资助项目”的单位和个人表示诚挚的谢意。要

特别感谢中国农业银行股份有限公司北京市分行、湖北中浩建筑有限责任公司、武汉福星惠誉置业有限公司对文库出版的鼎力支持。真诚地希望各位读者能够从本文库中获得启发和思考。当然，限于学力与精力，文库难免存在纰漏和欠妥之处，敬请各位读者批评指正。



全国检察业务专家

中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心主任

湖北法治发展战略研究院院长

湖北省检察官文学艺术联合会主席

2012 年 12 月 18 日

前 言

本书为最高人民法院 2012 年重大审判理论课题“审判管理体制机制创新研究”的结项成果之一。该课题是重庆高院和武汉中院联合中标共同承办的最高法院重大审判理论课题，也是武汉中院第二次承担最高人民法院重大审判理论课题，本课题项目仍然延续 2011 年承担最高法院“司法公正内涵及其实现”重大审判理论课题组开展团队调研的传统。近十年审判管理体制机制改革实践证明，审判管理理论不是管理学的机械套用，也不是纯粹的法哲学思辨，而是政治理论、法治理论与社会实践和司法实践的结合。通过该项课题的研究，从实践到理论、从理论到实践的互动，不仅加强了司法机关彼此的沟通交流，而且促进了司法和民意的互动，既为我们进一步研究审判管理理论提供理论依据，也为我们进一步推进审判管理工作注入强大动力，具有非常重要的理论和现实意义。

科学的管理是一切社会活动内在的、必然的要求，审判活动也不例外。审判管理就是基于对审判规律的正确认识和把握，对审判行为与过程实施调控、评价、引导的一种重要司法工作，其包含管理体制和运行机制两个重要内容。长期以来，人民法院并没有建立完整意义上的审判管理制度。20 世纪 90 年代中后期以来，经过十多年的不懈探索，各地法院对审判管理的认识不断深化，审判管理工作体制机制不断完善，审判管理逐渐成为人民法院内部既有别于案件审判，又相对独立于司法人事管理、司法政务管理的一项重要司法管理活动，审判管理在人民法院管理体系中的核心地位不断得到强

化。审判管理水平，在决定和影响公正与效率的因素中，成为最活跃、最关键、最具变化性的因素。与此同时，审判管理制度中的诸多弊端、缺陷与不足也暴露无遗。如管理职能重叠化、管理手段单一化、管理程序行政化以及考核标准公式化，尚未实现对审判有效、统一的管理，各种司法资源的配置也未达到科学、高效、合理的要求。积弊重重的审判管理如何走下去，切实发挥其“保障审判的公正与效率、防止司法腐败、在法官数量大而素质参差不齐的情况下，加强司法的统一性，防止或减少同案不同判的情况发生”的作用，是一项系统工程，只有明确审判管理的性质究竟是“审判第一”，服务审判，还是“管理第一”，为管理而管理；管理的结果是“考核排序”，追求光鲜数据，还是查找问题，提供对策；管理的重点是程序性问题，提高“效率”，还是司法公正与效率的统一性，并构建一个适应审判管理工作特点、符合审判工作规律的审判管理体系，才能真正发挥审判管理的正能量。

因此，在课题中标立项后，笔者主持组织从武汉中基层法院挑选十余名熟悉审判管理运行的青年法官和调研骨干组建课题组。为深入了解人民法院审判管理现状，发现司法实践中存在的问题和困难，形成一套具有中国特色、具有普遍适用性的人民法院审判管理理论体系，建立对人民法院审判管理工作具有现实指导意义的理论框架和具体操作规程，课题组先后专门派成员到重庆高院、浙江高院、江苏高院、南京中院、上海一中院、北京二中院、成都中院、深圳中院、深圳南山区法院等跟班学习全国各地先进的审判管理工作经验、审判管理信息化建设模式和审判管理体制机制改革创新经验，随后又组织深入武汉中院和15个基层法院、56个基层法庭开展实践性调研工作，综合运用历史分析、比较分析、实证调查、价值分析、管理学等方法，对当前全国法院深入推进审判管理过程中形成的几种模式进行综合评估，重点对传统审判管理型、绩效管理型、诉讼服务型、两权关系型及内部分权制衡型等审判管理模式的作用机理和实践效果作深度分析，为我国审判管理理论研究提供第一手资料，从而促进审判管理理论研究的发展，构建科学的审判管理制度，这也是建立现代型法院的关键和核心。

经过一年的研究，课题组认为科学的审判管理必须尊重审判客观规律，

决不能干扰甚或干涉法官独立办案，其发挥的是一种制约、优化和规范作用；法院要与时俱进强化审判管理，对审判管理中的异化、扭曲行为及时予以纠正，使其始终运行在法治轨道上；还要高度重视社会公众对司法资源的新要求，加强自身的调适，以实现司法公正和效率的主旨。我们应该明确：

首先，管理是服务型管理。在现有审判管理机制下，专门的审判管理部门为了达到考核要求，往往更重视评估体系研究，将其关注的重点放在如何完成上级法院设立的各项绩效管理指标上，忽视审判管理服务司法审判工作这个核心内容，审判管理对司法审判工作的服务和保障甚至没有被归入系统的审判管理之中，审判管理异化为考核型管理。而审判管理权是与审判权相伴而生的，从属于审判权，因为其对审判发挥着监督和制约的作用，所以对审判行为具有约束和服务的双重功能。第一，审判管理权作用于审判权是附条件、规范化的，其必须服务审判执行活动。法院的司法权是由法官来具体行使，所以，审判管理首先要服务法官个人。充分关注法官的需求，实施民主管理，创造有利于法官施展才能、释放潜能的管理机制和环境，为法官的审判执行工作提供细致周到的服务。第二，审判管理要服务合议庭，保障这种审判组织的独立性和完整性，建立以审判长为核心的案件审判管理制度，实现对合议庭内部审判资源的科学分工和案件质量的监控。第三，院庭长上承合议庭，下启审委会，是审判管理中的桥梁和纽带。审判管理要服务院庭长。在审判部门内部，建立以庭领导为中心的案件分工和案件管理制度，完善庭务会议制度实现对疑难复杂案件的质量监控，统一司法尺度。除了服务院庭长以听取汇报、参加案件研究、审签法律文书等方式对个案进行把关的行为外，主要辅助他们控制审判质量效率、掌握法官业务素质以及考评审判绩效。第四，审判委员会是法律明确规定的人民法院内部的最高审判组织，负责研究具有普遍性的法律问题和审判管理宏观决策。审判管理服务审委会主要表现在使其通过听取审判运行态势分析报告、案件质效评查报告、专题问题探讨等方式，加大其对审判管理有关事务的研究力度，准确深入地把握审判运行中存在的新情况、新问题、新趋势，及时分析成因，总结经验，查找不足，并作出相应决策，从而维护审判机体的正常运行。我们始终要明确

的是，管理是手段，不是目的。我们加强审判管理，是要实现公正、高效、权威、便民的审判制度。量化考评，也只是反映审判工作的一个侧面，不是审判工作的全部，要科学评估统计数据与审判业绩的关系，树立正确的政绩观，避免简单地以数字论英雄，造成法院和法官对审判管理数据的刻意追求，扭曲审判管理的终极目标。

其次，管理是调研型管理。目前的审判管理机制，是建立在原有的司法考核制度基础上的，其改革和发展，仍然是围绕如何考核以及考核指标中的核心问题应当怎样分析等具体问题而展开的。所以，现行绩效考核指标的设置，并不根本依据于法院司法职能发挥及司法宣示功能的客观要求，而是一种人为的对于个案定性基础上的理想化思考，这就使指标的设置，存在脱离实际并且可能形成错误导向的问题，使管理者无法依据案件的实际情况来调整管理的走向，而是根据管理要求的目标，强制性地调整案件办理情况，这并非不是科学的管理，也会挫伤法官办案的积极性。综观目前审管部门每月对本院案件审判状况的相关指标所作的统计，其针对的往往是各承办人的收、结、存案情况，这些数据统计通报以数据谈数据，流于形式，实效性不强，文体格式化、模板化，数据信息滞后，结果疲于奔命“赶”结案率的法官仅将审管办的通报作为信息简报一扫而过。其实，评比、考核指标的设定仅是风向标，客观能激励，不客观反而会产生负作用，效率监管也并不就是数据通报而已。如果分析与评价性的审判和司法统计的信息广度、深度不够，不能充分发挥管理发现审判漏洞、评估审判形势的作用，审判管理的效能并不能得到发挥。因此，必须充分运用审判质效评估数据，深入研判审判执行工作整体态势，查找短板，分析原因，提出对策，以推动审判执行工作的协调发展，也有助于把握审判规律、促进审判管理制度化、规范化和科学化、增强管理效果、提升管理水平，不断开创审判管理工作的新局面。发挥审判管理“规范、保障、促进、服务审判”的作用，开展调研型管理表现在以下几个方面：第一，紧跟时代，把握审判管理与法治践行的关系。在践行法治的征途中，结合当前的司法国情，每一阶段有各自的主题。要研究审判管理制度如何能保障法治建设的顺利、健康运行；研究如何构建科学的审判

管理机制，切实规范司法行为，确保审判活动在法治轨道上运行。第二，遵循规律，把握审判管理与审判活动的关系。审判管理必须尊重审判规律。探究审判管理的合理范畴，使其管理到位而不越位；充分考虑审判工作的特点，形成符合审判工作要求的管理方式。最终建立审判管理权和审判权既相互协调配合又互相制约的运行机制。第三，以人为本，把握监督制约和行为激励的关系。审判管理通过管案达到管人的目的，在管理方式上，有制约性的管理，也有激励性的管理。要实现对法官的有效管理，必须在二者之间找到最佳平衡点。所以，既要研究制约性管理的合理区域，探寻如何在对审判权规制下保证其独立运行，又要研究激励性管理的最佳模式，科学、合理开展审判质效考评，不断增强法官的责任意识，积极主动参与审判管理。第四，立足实效，把握管理成本与管理效益的关系。取之于现代管理学的审判管理，成本与效益也是不可回避的主题。研究审判管理的实效性，就是处理好管理投入与管理产出的关系。所以，一方面要研究政务管理、人事管理与审判管理的协调衔接机制，以审判管理为核心，合理配置资源；另一方面要研究审判管理体系的科学化，找到整合审判管理资源的最佳方式，方便法官、当事人，切实做到务实管用、简便易行。

最后，管理是公正性管理。从目前的审判管理看，多注重的是管理流程，突出的是管理出成效，其极有可能造成审判人员为了提高效率而不当简化诉讼程序，甚至剥夺当事人的诉讼权利，其产生的负面效应不仅是司法统计的结果真实性令人质疑，还有可能侵蚀到审判的其他工作。人民法院为了提高司法效率而设定的某些指标，在实际操作中所起到的作用恰恰与实现司法公正的基本价值相背离。公正与效率是司法活动的永恒价值，也是审判管理的首要目标。审判管理正是通过系统化的管理，使案件在立案阶段就步入有序运作的轨道，再加上案件质量评查及绩效评估等手段，减轻法官不必要的工作量，提高审判效率，同时增强案件审理的公开度和透明度，减少影响案件公正审判的各种不正当因素的介入几率。审判管理的根本任务就在于通过寻找最科学的途径，以实现审判行为以最少的人、财、物，在最短的时间界域内，妥当、公正、迅速、廉价地解决纠纷。公正性管理首先要符合审判

规律。传统模式下的流程化节点控制非常僵化机械，其效果往往集中于个案管理，无法实现司法资源的动态化整体配置，应该在标准化考核的同时，注意对案件的类型化、差别化管理，针对各种案件的不同特点，灵活设计审判管理模式，以达到审判管理应有的宏观调控作用，实现大规模地集中化管理。公正性管理要真正还权于合议庭。建立合议庭工作机制，通过明确合议庭的职责，保障合议庭独立行使审判权和承担司法责任，使合议庭真正成为法律意义上的审判组织。合议庭与审委会、审判庭庭长的相对分离，排除了行政管理权对法官审判权的不当侵越，审判环节大大减少，人情案、关系案的发生几率大为降低，为法官公正审判、树立司法权威创造了条件和机会。公正性管理要实现对程序性事项和实体性事项的双重管理。严格来说，实体审判属于审判流程管理的主要环节之一，实体审判权与流程控制权共同构成了法院的审判权。实体审判权本身也存在一个案件实体审判的流程控制问题。从某种意义上说，流程控制权意味着诉讼过程的公正与否，实体审判权意味着诉讼结果的公正与否，过程的公正和结果的公正均是司法公正的应有之义。公正性管理是制度化管理。必须在法律框架内将审判管理运行规则化，并涵盖审前、审中和审后，不可为了管理而管理，甚至为了提高某个指标违背审判活动中立、被动的特征。要从制度上保证审判组织的裁决行为处于超然的地位；要根据人员分工和数量，加强组织协调，填补制度漏洞，使审判主体在审判中彼此独立、自我判断、独立负责，又通力合作、相互制约，逐渐形成审判环节协调、审判质效控制、审判行为监督的基本模式。

从当今世界来看，不论是厉行职权主义的大陆法系国家，还是强调当事人主义的英美法系国家，其司法改革的基本理念和方向都是“管理型司法”。可见，要促进审判工作得以公正、高效地运行，审判管理制度不可或缺。科学的审判管理体系，既能促进法院审判管理活动科学化、制度化、规范化，实现审判管理有效运行和监督制约，也能一方面尊重法官首创精神，保障法官依法独立行使审判权，维护法官职业价值的实现，另一方面监督规范法官审判行为，制约法官自由裁量行为中的主观随意性，防止法官审判行为失范和失控。这是一个创新—试错—纠偏的螺旋式上升过程。但是，正如丹宁勋

爵所说：“如果我们不做任何前人没有做过的事情，我们会永远呆在一个地方，法律就会停止不前，而世界上其他事情将继续前进。”实践发展无止境，认识真理无止境，理论创新无止境。现阶段，人民法院要逐步实现审判管理的科学化，必须立足于司法现状，了解审判活动的客观需求，通过具体分析现有的审判管理要素和不同内容、层面管理活动之间的逻辑联系，明晰现阶段审判管理的中心，找准审判管理体制机制改革的方向和着力点，然后将审判管理理论和实践研究成果应用到审判管理工作实践中，依靠实践进一步检验、完善和发展审判管理理论，这样审判管理工作就能在正确理论的指导下科学发展，发挥其正能量，始终保持蓬勃的生机和活力，最终实现其从英雄时代向法治时代的华丽转身！

王 晨

2013年8月23日

目 录

第一章 审判管理制度综述	(1)
第一节 审判管理的回顾与承继	(1)
第二节 现行审判管理模式及其作用	(2)
第三节 审判管理体系存在的问题	(9)
第四节 构建综合性分类管理模式的基本原则	(13)
第五节 构建综合性分类管理模式的构思	(15)
第二章 关于审判管理体制和机制创新的思维路径	(19)
第一节 审判管理理念创新	
——服务型审判管理的构建	(20)
第二节 审判管理模式的创新	
——综合性审判管理模式的创建	(22)
第三节 审判管理手段创新	
——打造信息化、科学性的审判管理体系	(25)
第三章 审判管理的现代转型	
——从压制型向服务型的嬗变	(31)
第一节 现状透视：夹缝求生的独立审判	(32)
第二节 原因透析：多重压制的审判管理	(37)
第三节 价值追问：审判管理的转型定位	(40)
第四节 转型嬗变：服务型审判管理的制度构建	(44)
结语	(47)