

# 法院院庭长权力角色冲突及解决

陈 丹<sup>1</sup>, 娄必县<sup>2</sup>

(1.湘潭大学 法学院,湘潭 411105;2.重庆市高级人民法院,重庆 401147)

**摘要:**从法律文本上看,法院的院长和庭长是审判职务,负责相关诉讼事务和程序问题的处理,但从实践来看,院庭长又是典型的行政官员。院庭长从审判职务演变为行政职务,原因在于我国司法逻辑与行政逻辑混同,司法组织建设落后,法官素质受到怀疑。应当从机构上进一步分离司法行政和审判,制定院庭长权力清单,减轻司法行政权对审判权的不当影响。

**关键词:**院庭长;司法行政;审判;权力清单

**中图分类号:**DF82 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2018)01-0081-08

2016年3月,中共中央办公厅和国务院办公厅相继发布了《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》和《司法机关内部人员过问案件的记录和责任追究规定》,希望通过制度化建构的方式来对司法机关内部人员尤其是领导干部干预司法行为设置高压线和防火墙。这说明领导干部和法院内部人员干预司法活动的现象已经得到高层的高度重视。如果抛开宏大叙事,从相对微观的角度切入,各级人民法院的院长和庭长一直都是审判权和司法行政权汇聚甚至冲突的焦点。从法律文本来看,院长和庭长均系审判职务,负责组织司法和指挥庭审。庭长的权力只有一项,即担任审判长或指定审判长。在同一个法院内部,院长的行政职级高于庭长,具有比庭长更宽泛的权力。为方便讨论,习惯于将院长和庭长合二为一称之为“院庭长”。从权力内容来看,院长权力总体比较消极和被

动;院长不能直接决定副院长、审委会委员、庭长、副庭长人选,而只有提名权;在案件处理上,院庭长没有最终决定权;作为审判长审理案件时,院庭长与其他法官具有平等的审判权;在发现生效裁判文书错误时,院长只能提交审委会研究决定是否再审。尽管我国法院组织法、法官法等对院庭长的法官身份和审判职权做了相应规定,但是并未明确院庭长的司法行政管理职权边界,导致院庭长履行审判和行政管理职权时常常出现权力角色冲突。

## 一 我国法院院庭长权力的实践样态

院庭长权力对于系统外的观察者而言是一个神秘的领地,甚至法院系统本身也很难对其作出精准的描述。在司法实践中,一些法院自行制定了关于院长或庭长的职责规范,这些职责在一定程度上已经超越了现行法律规定。随着司法实践发展,院庭长的权力始终处于变动状态,至今尚未体系化。

**收稿日期:**2017-09-12

**基金项目:**重庆市2017年博士后科研特别资助项目“中国特色审判权运行机制改革研究”(Xm2017172)、中国法学会董必武法学思想(中国特色社会主义法治理论)研究会2017年度一般课题“司法伦理研究”[DH(2017)A02]的阶段性研究成果。

**作者简介:**陈丹(1981—),男,湖南常德人,法学博士,湘潭大学法学院讲师、硕士生导师,西南政法大学博士后流动站和最高人民法院中国应用法学研究所博士后工作站联合博士后,研究方向为诉讼法学、司法制度;

娄必县(1981—),男,重庆南川人,法学博士,重庆市高级人民法院法官,研究方向为诉讼法学、司法制度。

### (一)宽泛的“一岗双责”

所谓“一岗双责”，是指法院部门领导干部既要抓好审判工作，又要带好队伍，确保党风廉政建设不出问题，就是业务工作和队伍建设两手抓。院长和庭长都肩负着“一岗双责”。一方面，院庭长自身必须熟悉业务，甚至能够开庭审案；另一方面，院庭长还必须加强监督管理，确保自己所在部门的法官和其他工作人员清正廉洁。早在2000年，无锡中院在辖区两级法院逐级签订责任状，如果当年某单位或部门发生违纪违法事件，该单位或部门的责任人将承担相应责任，接受处罚<sup>[1]</sup>。很明显，“一岗双责”的制度基础是行政化的科层制。在行政语境下，强调的是下级服从上级，追求的是效率，也就是说采取首长负责制的运作模式，行政首长对本部门的业务工作负责，还要负责监督下属，确保清廉。“一岗双责”作为一项高度概括的授权，赋予了院庭长干预法官独立裁判的正当理由。院庭长既可以要求法官随时向其汇报案情，以确保法官不会走上错误道路，也可以廉政的名义对法官发出指令，提示裁判的方向。由于“一岗双责”定义不清，容易导致院庭长权力膨胀，常常干预到法官独立行使审判权。

### (二)混沌的“审判管理”

案件质量评估是审判管理的重要手段，审判绩效考核是法院绩效考核的主要内容<sup>[2]</sup>。司法活动及其裁判作为一种权力运行方式，有必要建立一套科学合理的绩效评估体系，以衡量法院和法官的工作效率与质量。反观我国的案件绩效评估，指标主要由院长设定，由院庭长进行评估，评估结果关系到法官的经济待遇和职务升迁。有学者指出，无视初审和上诉审职能分工和审级差异的绩效考评……不仅无法有效测度法官工作的努力度和廉洁度，更在很大程度上有损审判独立、程序价值等法治原则<sup>[3]</sup>。也有法院院长分析，审判管理远超出了案件质量管理和绩效评估的范畴，大致包括四个方面的内容：审判职权配置、审判绩效管理、审判流程控制和案件质量管理<sup>[4]</sup>。很明显，法官的整个司法活动都被院庭长所控制，即便我国诉讼法通过审限的方式对案件审判流程做了几乎是终局性的规定，但是院庭长还是可以通过审判管理这一手段，对法官的办案流程进行指挥和控制。除了程序上的控制外，院庭长还可以从实体上进行个案审核、重点案件把关等，这些都给法官审判权行使造成实质影响。

### (三)隐晦的“案件审批”

案件审批制度与我国的法治发展状况紧密相连。从革命战争时期开始，一直到解放战争结束，由于法律不健全，主要依靠党政部门所颁行的政策、命令、指示等办案，案件审批制度有利于贯彻各种政策。同时，由于法学教育落后，在一段时间里，法院通过招干的方式补充办案人员，导致法官法学理论水平欠缺，司法经验不足，案件审批有利于确保案件质量。随着我国立法逐步完善，法官的裁判标准也逐步统一，法官素质也有了显著提升，我国法院初步具备了向现代司法转向的能力。但由于深受传统的影响，案件审批制度一直沿袭至今。随着司法体制改革的深入推进，院庭长审批案件的做法正在逐步取消，但历史上形成的关于案件审批的一些观念和思维还未完全消除。

当然，上述对院庭长的权力样态的描述并不完整，只是希望列举院庭长行使权力的具体方式，给人以直观的感受。事实上，院庭长的权力存在以下三个特点。

第一，权力规定模糊化。我国法院组织法虽然规定，法院由院长、副院长、庭长和副庭长组成，却没有进一步明确这些角色的具体职责。法官法虽然规定院长、副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长除履行审判职责外，还应当履行与其职务相适应的职责。但是，与其职务相适应的职责到底是什么职责呢？相关法律并无明确规定。当前院庭长行使的除审判权以外的职权，缺乏法律依据支撑，可以说是一大立法缺陷。

第二，权力设置随意化。正是由于法律规定不明确，甚至欠缺规定，院庭长的权力行使显得有些随意。比如院长可以决定所在法院各审判庭的经费分配方式，也可以决定法官的调动。庭长对本部门的经费使用具有最终的支配权，同时在案件的分配上，庭长几乎也拥有最终的决定权。由于权力没有明文规定，权力的内容和权力的行使方式几乎都可以根据自己的需要进行创设和变更。这不可避免地导致司法行政权力的暗箱操作。

第三，权力行使功利化。正是由于权力规定的模糊化和设置的随意化，必然导致权力行使功利化。正如我们所观察到的那样，尽管在宪法框架内上下级法院是监督与被监督的关系，但在现实中，随着审判管理的出现，上级法院自我创设了对下级法院的

考核与评价, 审级制度所体现的程序精神没有受到应有的重视, 科层制下的行政控制越发强烈。为获得较好的审判管理指标, 各级法院的院长不断强化对法官的控制, 司法行政权力行使愈发功利化。

## 二 院庭长权力错位的原因解析

我国法院院庭长权力错位问题由来已久。这既有体制机制原因, 也有理论认识方面的局限; 既有国家立法缺失的遗憾, 也面临着司法实践难以突破的现实瓶颈。尽管本轮司法体系改革通过司法责任制的建立已经指向一些制约司法权力运行的深层因素, 但院庭长参与办案尚不足以解决法院内部司法与行政混同的现实难题。

### (一) 司法逻辑和行政逻辑混同

从性质上来讲, 司法权与司法行政权有着完全不同的组织方式和运行逻辑。首先, 从权力的形态上看, 司法权是独立的, 即审判时不受任何人干涉; 而司法行政权是非独立的, 上级官吏可以训令下级官吏, 加以指挥, 而下级官吏有服从义务。也就是说, 司法权的组织方式是平权型的, 而司法行政权的组织方式是科层制的。其次, 从权力的运行方式上看, 司法权较为强烈地体现权力行使者的个体经验, 正如霍姆斯所指出的那样, 司法的生命在于经验而非逻辑<sup>[5]</sup>。也就是说, 司法者的人生经验、司法知识、处世智慧和庭审经历会对其即将作出的裁判产生较大影响。但司法行政权更加强调科层制, 强调服从纪律, 下级只需按照上级的安排按部就班地开展工作, 权力行使者的个体经验在权力行使过程中的意义不大。最后, 二者的价值追求也有极大差异。公平和正义是司法权所追求的核心价值, 尽管法谚声称迟来的正义为非正义, 但在司法范畴内, 效率永远都不可能与公平正义等量齐观, 只有在公平正义得到完全保障后, 效率追求才会有意义。司法行政权却必须保证自身的工作高效运转, 为司法权的行使提供及时的保障, 以确保公平正义不会迟到。此外, 现实中的法院并未有效区分司法逻辑和行政逻辑, 不管是一岗双责还是审判管理, 其形式都是对行政管理的简单移植, 在运作上没有特别强调审判和司法行政之间的区别, 也谈不上对审判权本身的尊重。正是在这样的行政化体系中, 法院系统内的官场逻辑悄悄地或者就是堂而皇之地压倒和取代了司法逻辑<sup>[6]</sup>。

### (二) 组织建设滞后

首先, 从历史来看, 自 1949 年以来我国法院与司法行政事务之间经历了“由分到合, 由合到分, 再由分到合”的过程, 影响了审判和司法行政关系的现代化进程。1949 年, 根据《中共中央关于废除国民党的六法全书与确定解放区的司法原则的指示》、《中国人民政治协商会议共同纲领》和《中华人民共和国中央人民政府组织法》的规定, 设立司法部作为司法行政机关, 主持司法行政事宜, 负责法院机构设置、人员编制、干部任命、干部培训、办公楼建设、物资装备及财政保障等司法行政事务。这一时期实行的是法院与司法行政事务的“分立制”。1959 年 4 月, 第二届全国人大第一次会议通过决议撤销司法部, 法院司法行政事务移转归法院管理, 从中央到地方, 法院与司法行政事务的“分立制”被改变为“合一制”。直至 1979 年 7 月, 第五届全国人大第二次会议通过《中华人民共和国人民法院组织法》, 规定各级人民法院的司法行政工作由司法行政机关管理。同年 9 月, 第五届全国人大常委会第十一次会议决定设立司法部, 再次恢复法院与司法行政事务的“分立制”。但是仅仅三年之后, 即 1982 年法院司法行政事务又再次移交给法院管理, 形成法院与司法行政事务的“合一制”格局。

其次, 从现状来看, 现行制度并没有从整体上对院庭长的职权进行规范。根据我国法院组织法规定, 各级人民法院由院长一人、副院长和审判员若干组成, 并根据所设审判庭, 设庭长和副庭长。组织法只是对法院的内设机构和人员组成进行了规定, 但未对院庭长的职权予以明确。法院组织法也只是规定设立审判机构及其负责人, 没有对法院的司法行政工作作出规定。法官法规定院长和庭长是当然的法官, 其行政管理的权力边界却缺乏明确规定。尽管法院将司法行政事务纳入旗下, 却没有处理好其与审判之间的关系<sup>[7]</sup>。相反, 审判和司法行政工作被整体裹挟进科层制中, 司法行政权力逐渐膨胀。我国审判机关脱胎于全能型衙门式政府, 组织模式、决策方式、审判运行、法官待遇、思维方式等存在全方位的行政化现象<sup>[8]</sup>。审判逐渐丧失了自身独立的地位, 在一定程度上成为司法行政权力的附庸。法院司法行政对审判“介入有余, 保障不足”, 产生了一些负面影响<sup>[9]</sup>。按照本轮司法改革的要求, 院庭长应当参与办案, 但由于未从体制上根本解决审判业务和司法行政工作之间的关系, 即便院庭长被编入

合议庭并且不再审签法律文书,但在其他司法行政工作并没有被剥离的情况下,院庭长的司法行政权力仍然可以对其他法官的审判施加有效影响。因此,与其让院庭长参与办案,还不如让院庭长履行好行政职责,为能够全身心投入审判工作的法官提供良好的司法环境。

### (三)法官素质不受信任

由于历史原因,在法治建设初期,我国法官存在法律专业知识素质偏低和程序理念欠缺的现象<sup>[10]</sup>。相当长一段时期内,我国法官队伍中接受过正规法学教育的法官太少,在审判中过度依赖司法经验,且知识结构单一,不能满足社会发展的需要<sup>[11]</sup>。当然,“法官素质并不是一个天然的问题,它是整个社会变化的一个结果”<sup>[12]</sup>。但由于长期对法官能力素质的怀疑,导致社会舆论和一些研究者或多或少对法官持不信任态度。有调查结果显示,超过50%的接受调查者认为法官工作作风一般、问题比较严重甚至非常严重<sup>[13]</sup>。在不明司法构造的社会公众看来,法官拥有强大的审判权力,甚至是“想谁赢就赢,想谁输就输”。受传统社会权力观念影响,普通社会公众往往撇开诉讼程序和证据制度,将司法权臆想为一项任性的权力。学者却认为,只有法官具备了恰当的角色品质和专业素质才能正当地行使自由裁量权<sup>[14]</sup>。也许在法律法规和裁判规范不甚完善周密的情况下,不可避免地会出现法官裁判不统一的情况。就当前来看,我国基本构建起了完备的法律体系以及与之配套的各类司法解释,各地高级法院还根据实际情况制定了大量的指导性文件,这给法官织起了严密的裁判规范。如今我国法官的整体素质也非20年前可比,接受过系统法学教育的法官在各级法院已经逐渐占据主流,成为办案主力。

### 三 院庭长权力错位对审判的影响

和司法权的消极、被动、中立相比,行政权具有天然的侵略性和膨胀倾向。院庭长一方面是审判实务的行家里手,另一方面又是法官的上级和领导,院庭长更有技巧通过行政权力干预法官审判。院庭长是法院司法行政权力的行使主体和载体,如果他们所拥有的权力不被明晰,必然影响司法体制改革的进程和效果。

#### (一)制约审判独立

尽管院庭长不当干预办案的现象被注意到,一些法院充分认识到在既有的管理体制下,很难消除

院庭长对审判的影响,于是借助现代信息技术手段,建立案件信息系统,让案件流程电子化和网络化,案件的每一个节点流程在案件系统中都有据可查,流转记录可以被清晰地观察到。法官作出的原始裁判,院庭长所作的审核记录和批示,都可以实现“全程留痕”<sup>[15]</sup>。从技术上看,这可以让案件流转中的所有信息有据可查。但现实永远没有如此简单。事实上,实践中的案件流转呈现出双轨制特点。在案件进入信息系统进行流转时,没进入下一个节点之前,应当录入的内容已经在系统之外得到确定。也就是说,采用现代信息技术并不能制约院庭长的权力滥用,它不过是对这种干预进行了科学意义上的美化。相反,现代信息技术在一定程度上强化了院庭长对法官的控制——只有在现实中形成一致意见,网上流程才可以得以继续,而网上流程又和法官的审限息息相关,审限又是考核法官办案质效的重要指标。

#### (二)削弱司法公信

事实上,不管是职权主义还是当事人主义,他们都有着共同的目标,就是通过诉讼程序查明法律事实,并正确地适用法律。换句话说,实现司法公信的一个重要前提在于进入程序内的当事人能够进行有效的交流和说服。但在院庭长的干预下,这一目标很难实现。司法裁判行政化,强调下级服从上级,行政管理原则成为司法裁判“潜规则”,导致庭审虚化,司法公信力很难提高<sup>[16]</sup>。首先,司法亲历性被削弱。诉讼的一个很重要的特征就是察言观色、“师听五辞”,在依靠证据的同时,法官还必须与当事人当庭对话,将当事人所提供的证据与当事人的言辞进行综合性的考量,以最大限度地还原案件事实原貌。尽管证据是法官进行裁判的重要依据,但证据只是对案件事实进行了大体上的建构,只有与当事人的表述相结合,才能呈现出有声有色的事实原貌。由于院庭长庭审参与不足,难以周全地理解证据,案件事实的准确判断会受到影响。其次,在庭审中无法形成裁判意见。按照常理,争议双方在中立第三方的主持下,就争议事实进行沟通协调,最后形成解决方案。这也是纠纷解决的一般规律。审判作为纠纷解决的一种形式,法官主持庭审后应当提出司法层面上的解决方案。由于是在对话中形成的方案,是对当事人诉求的直接反应,容易获得当事人的理解(但不一定认可)。院庭长基于监督职责,要求

法官在裁判之前汇报案件情况具有一定的正当性,但人为拉长了庭审和裁判的时间距离,影响诉讼效率的同时,还引起当事人对裁判的合理怀疑。最后,影响法官的职业认同。法官是一个行使裁判权的职业,他们根据查明的事实,依照法律,遵从内心道德良知,对当事人的争议作出裁判。院庭长根据审判管理的需要,要求法官在相关指标和法律外规范的约束下进行裁判,必然会导致法官怀疑职业的正当性和必要性,这种怀疑不利于法官职业群体的成长,也不利于法院文化的良性发展。

### (三) 耗费司法资源

法院作为纠纷解决的最后机构,其所配置的司法资源是有限的。一般而言,纠纷发生之后,首先通过当事者双方和解、社区或行业组织调解,也就是说,并不是所有纠纷都直接进入司法系统,而是要通过社会化的方式进行化解。只有那些在法外无法解决的纠纷,才会进入诉讼程序,由法院作出最后裁决。随着经济社会的发展,熟人社会瓦解趋势日趋严重,在陌生人社会大步踏来的同时,我们尚未完全形成得到普遍认同的行为规范。社会自我解纷的能力与社会发展的速度还不匹配,这导致大量的纠纷不可避免地涌向法院。尽管法院会从经济发展中获得更多的资源,但这种获取速度很快就被社会低下的解纷能力所抵消。有媒体通过社会调查发现,我们正面临着诉讼爆炸<sup>[17]</sup>。法院所拥有的各种资源本就难以满足实际需要,而由于法院组织制度自身存在的问题,又额外加重了司法的负担。院庭长交织错位的各种权力不仅增加了法院的行政管理成本,更是耗费了相当一部分司法资源。

首先,院庭长存在自我浪费。几乎所有的庭长和绝大部分副院长和院长,都有过普通法官的经历,因个人能力突出而获得院长或庭长的职务。也就是说,院庭长往往(但不绝对)是法官中的精英和佼佼者,他们不但拥有高超的管理艺术,还熟谙审判业务。正如前文所分析的那样,院庭长的管理往往是多余的,在增加法院的运转成本和负担的同时,他们以往积攒的那些审判经验和司法知识变成了沉没成本。法院更需要的是优秀的法官而不是过度的行政管理,但由于院庭长职责定位不清,我们得到的却是过度管理,那些优秀的法官只把部分精力奉献给了真正的审判。即便是在改革背景下,由于权力体系并未理顺,院庭长的精力事实上也难以真正回归。

这种错位是对司法资源的极大浪费。

其次,院庭长的管理耗费了其他法官的裁判机会。院庭长行使管理权的一个正当理由就是办案法官的业务素质不高,需要院庭长把关。但从法官的选任条件来看,有着很高的入职门槛:具有法律职业资格证书,通过公务员考试,从事书记员工作,经过一年的初任法官培训,最后被任命为助理审判员,踏上法官职业道路。不断总结审判经验是成为一名优秀法官的必要条件。院庭长对法官审判权的干预,不利于法官审判业务水平的提升。一方面,法官会对院庭长的把关滋生依赖心理;另一方面,由于法官难以真正行使审判权,耗费大量精力去迎合考核指标,而疏于关注司法本质。

最后,导致当事人因对裁判的不理解而与法院对立。在司法行政管理权的不当干预下,法官很难做到“我手写我口”,在自己所做裁判文书言不由衷的情况下,增加了法官与当事人的沟通难度,必然会更加剧当事人与法院和法官之间的对立情绪,一些过激行为难免会出现。法院又会耗费更多的司法资源去化解与当事人之间的误会与冲突。“要实现司法效率目标,必须有效配置权力资源,认真进行司法成本与收益的分析,重视司法人力资本的投入”<sup>[18]</sup>。很明显,当前院庭长的权力配置模式与司法效率目标背道而驰。

### (四) 制约改革效果

党的十八大以来,我国的司法体制改革提速加快。如果说法院省级统管、司法责任制、司法人员职业保障和人员分类管理是法院形体的话,那么权力运行方式则是内在灵魂。本轮司法体制改革正在重塑法院的形体,以期建设“公正、高效、权威”的司法制度,内在权力的合理分配是确保这些形体环环相扣、丝丝相连,最后发生作用的纽带和动力。院庭长所拥有的权力就是其中最为重要的一部分。

实行法官员额制已经初步触及到了院庭长的权力问题。根据媒体所披露的一些试点法院方案,凡是进入员额的法官都应该被编入合议庭办案,一般而言,院庭长均是入额的法官,因此,院庭长也应当办案。员额制在一定程度上削减了案件审批权——院庭长只审查自己担任审判长的案件。这样的改革还不够,与本轮司法体制改革所要达成的各项目标还不相适应。院庭长还拥有其他的行政性权力,比如司法绩效考核、案件管理、廉政监督等等。在既有

的组织架构下院庭长办案处于“有心无力”的状态——司法体制改革并未减轻他们的行政管理负担<sup>[19]</sup>。院庭长的行政性权力的边界目前并不清楚,院庭长所拥有权力的幅度大小也不明确。行政性权力具有天然的扩张性和侵略性,院庭长不可避免地会在实践中强化自己的权力,不自觉地对法官的独立审判形成干预和威胁,导致法官难以对自己的裁判真正负责。特别需要注意的是,省级统管意图消除司法的地方化问题,但由于在司法行政管理和司法权的问题上并无清楚的界定。至少,目前可知上下级法院在法律上应当是监督与被监督的关系,那么在司法行政上是领导和被领导还是什么,目前并未明确,这极有可能进一步强化司法行政化,院庭长的权力在其中也许会起到推波助澜的作用。

#### 四 院庭长权力清单制定方略

党的十八届三中全会提出实行行政机关行政权力清单制。所谓权力清单制,就是要求行政机关或者掌握行政权者将拥有的各项行政权力的性质、依据、权限、行使流程等加以全面梳理,并公之于众的做法<sup>[20]</sup>。尽管法院是司法机关,但法院内部管理仍然存在着行政权力。因此,在规范院庭长权力方面,完全可以借鉴权力清单制度,对院庭长的权力做进一步的明晰与规范。

##### (一)制定权力清单的必要性

一方面,是制度建设的需要。世界上大多数国家均将司法行政与法院审判相分离。新中国成立以来,我国的司法行政和审判也经历了多次分合。从目前司法体制改革的动向来看,司法行政服务机构的建立尚未提上议事日程,但司法行政和审判在机构上的合二为一,对审判的独立性、中立性和公正性都造成了较大的影响。既然司法行政和审判无法通过机构分割进行区隔,那么就只能对兼任审判和行政的院庭长的权力进行规范,以克服制度建设的不足。假以时日,还应当从机构改革入手,彻底地对两权实行物理隔离。另一方面,则是传统文化的惯性。除制度建设以外,院庭长兼理司法和行政也是我国传统法文化传承的结果。法律史学家告诉我们,我国古代并无现代意义上的司法机构和司法人员,至少在地方上是由行政首长负责处理狱讼。随着法治进程的推进,在形式上我们已经具备了专门的司法机构,但是我们却没有如何管理司法机构的经验。总体而言,司法机构和行政机构进行了分离,但是司

法机构本身的行政问题却并未得到根本解决,司法规律并未被清醒认识,行政化的管理方式被全盘移植进司法机构,并且司法过程本身往往也被视作行政过程。因此,必须制定权力清单,对传统的司法治理方式进行革新,改变司法场景内行政首长的角色。

##### (二)明确院庭长的角色定位

如上所述,法官法明确规定了院庭长是法官,但并没有明确院庭长的行政管理职权,当务之急就是要厘清院庭长的双重角色。

首先,院庭长是作为法官的院庭长。司法权和行政权最大的区别是,前者是平权型的,权力主体之间没有服从与被服从的关系,即便是上下级法院的法官,相互之间也是相互独立,互不干涉。他们之间的审判权也需要当事人通过程序内的救济而发生勾连。院庭长作为法官,他们所拥有的审判权和其他法官并无区别,即便他们在合议庭内担任审判长,其拥有的表决权也不会被赋予特别的权重。并且,基于其自身所拥有的行政职务,在案件合议过程中,还需采取措施避免影响其他法官的中立判断。所以,院庭长尽管在合议庭中担任审判长,但发言顺序却是最后一个,以保证其他法官不会被院庭长的观点所影响。在独任审判中,法官之间并无相互汇报案件情况的义务,也无服从与妥协的要求,他们只需根据庭审情况,依法做出裁判。至于该裁判是否公正,则交由审级制度中所设置的救济程序解决。除非是上级法院的法官,并接收到当事人的上诉请求,否则,院庭长没有权力去审查其他法官做出的任何裁判。

其次,院庭长是作为行政官员的院庭长。有组织的地方就有行政管理,有行政管理就会有行政权力。法院作为一个审判组织,必然会存在相应的管理人员行使管理职权。随着社会经济的发展,纠纷的类型日益多样化,传统的民事和刑事已经无法囊括案件类型,法院的组织规模越来越大,专业分工也越来越细,审判庭随着审判业务分工的发展,也会越来越精细,这些变化不可避免地加大了组织规模。随着组织规模的变化,必然需要相应的管理机构行使适当职权,以确保法院的良性运转。由于审判业务自身的特殊性,在管理上也必然需要内行来管理,那么既有审判经验又有管理能力的法官就成为院庭长的当然人选。需要明确的是,院庭长若没有参与庭审,就不能对案件发表任何看法,也不能对法官就

具体的案件办理做出任何指示或暗示。院庭长作为行政官员,他的存在意义在于确保法院或者审判庭能够以一个整体的组织形象而存在,并保证这样的组织可以高效地运转,并且该组织的运转不会影响法官的判断权。也就是说,院庭长本身的意义在于为审判权提供组织保证和物质基础。

### (三)院庭长不同角色的权力范围

从根本上说,我国司法改革能否获得成功,取决于我们在进行制度的改造与重构时能否充分尊重司法权运作的客观规律,是否按照司法权本身的运作规律来重新配置司法权<sup>[21]</sup>。院庭长的角色被界定之后,必须对其拥有的权力进行规制。

首先,院庭长作为法官拥有的权力。院庭长作为法官拥有的权力和其他法官没有本质区别。如果说院庭长在审判权的行使上有什么特殊性的话,那就是他们加入合议庭担当审判长时,拥有诉讼指挥权,控制庭审进程,把握庭审节奏。当然,这些权力并非直接基于他们的行政职务,而是源自对法官资历的肯定和尊重。也就是说,一位法官成长为院长或庭长,或多或少是因为他积淀了丰富的审判经验,并在司法中获得了丰厚的资历,在众多法官中具有一定的声望和权威,其本人也愿意为法院或审判庭的运作贡献力量。院庭长不能以行政职务或资历、声望,也就是马克斯·韦伯所称的“魅力型权威”,来换取合议庭表决中的优势。但院庭长作为资深法官,其“魅力权威”不可避免地会对其他法官产生影响。为了避免这种不当的影响,确保每个法官都根据自身的庭审经历中立、客观地做出判断,院庭长的意见应当最后做出,以免其他法官附和。当然,我们还应有心理准备:我们将要实现的“技术型”审判中心的司法改革,也许“并不能彻底解决法院或法官所受的不当干预”<sup>[22]</sup>。

其次,院庭长作为管理者拥有的权力。由于司法行政和审判的长期混同,院庭长“一肩挑两担”,因此很难做出泾渭分明的权力分离。而在当前的司法体制改革形势面前,较为清晰地定位院庭长的行政性权力边界刻不容缓。结合司法实践来看,院庭长的司法行政权力大致可分为服务、管理、保障、监督、

评估五类共十七项(详见表1)。由于审判和司法行政本身的复杂性,精准厘定院庭长行政权力清单将是一项浩繁的系统工程,如何科学规范院庭长的司法行政权,还需在具体实践中不断完善细化。

表1.院庭长行政权力清单一览表

类别	内容
服务	1.制定部门年度工作计划,确保工作正常运转。2.为审判工作开展提供必要的物质资源。3.保管各类文件资料和档案。
管理	1.管理所在部门的司法辅助人员和行政人员。2.根据审判工作的需要进行司法辅助人员的调整组合。3.以德、能、勤、绩、廉为标准对司法辅助人员和行政人员进行考核、奖惩。4.负责总结、报告等行政公文的制作审核。5.根据法定程序负责案卷案宗的分发。6.召集部门会议。7.根据法定理由批准变更案件承办法官。
保障	1.院长负责与法院外其他司法行政管理部门协调,确保法院运转必须的各类物质、经费支持。2.排除各种干扰,为法官独立行使审判权提供良好的内外环境,保障法官合法权益。
监督	1.对法官的不当言行做出提示和警醒。2.监督法官依法独立公正行使审判权,接受社会公众对法官的投诉,并根据法定程序进行处理。
评估	1.负责所在部门的司法统计工作。2.组织开展调查研究,解决司法实践中的疑难问题。3.对所在部门的各项工作进行评估,发现存在的问题,提出解决措施与对策。

## 五 结语

院庭长的权力在整个司法行政管理体系中起着承上启下的作用,将审判权和行政权集于一身的院庭长更多地彰显了行政官员的属性。特别是院庭长又对其他法官拥有各种管理权限,既有司法意义上的审判监督和指导权,又有行政意义上的管理权,不可避免地导致司法权的萎缩和行政权的膨胀。院庭长行使行政管理的对象是所在部门的司法辅助人员和司法行政人员以及与之相关的行政事务,而对于法官,他们只需要提供服务,确保法官能够依法独立公正行使审判权。在对司法结构进行调整之前,必须充分审度司法的现实,对院庭长权力进行重新分配与规制。

## 参考文献:

[1]王志宏,庄亦正.“一岗双责”擎天平——无锡法院思想政治工作见闻[N].法制日报,2000-06-27.

[2]陈忠,吴美来.案件质量评估与审判绩效考核衔接机制研究[J].法律适用,2014,(3).

- [3]艾佳慧.中国法院绩效考评制度研究[J].法制与社会发展,2008,(5).
- [4]王子伟.院长、庭长审判管理权运行机制研究[J].人民司法,2013,(11).
- [5][美]小奥利弗·温德尔·霍姆斯.普通法[M].冉昊,姚中秋,译.北京:中国政法大学出版社,2006.
- [6]艾佳慧.司法知识与法官的流动——一种基于实证的分析[J].法制与社会发展,2006,(4).
- [7]胡建华.明确规定法院的司法行政工作由法院管理[J].人民司法,1995,(11).
- [8]肖宏.中国司法转型期的法院管理转型——兼对司法行政权与审判权在法院内部分离管理的论证[J].法律适用,2006,(8).
- [9]蒋惠岭.论法院司法行政体制改革[J].人民司法,1998,(8).
- [10]李浩.法官素质与民事诉讼模式的选择[J].法学研究,1998,(3).
- [11]李汉昌.司法制度改革背景下法官素质与法官教育之透视[J].中国法学,2000,(1).
- [12]苏力.法官素质与法学院的教育[J].法商研究,2004,(3).
- [13]湖北省高级人民法院课题组.法院司法公信力问题研究[J].法律适用,2014,(12).
- [14]杨开湘.法官自由裁量权论纲[J].法律科学,1997,(2).
- [15]袁定波.立审执全程留痕谁都无法搞猫腻[N].法制日报,2014-08-29.
- [16]何家弘.如何提升司法公信力[J].国家检察官学院学报,2014,(5).
- [17]袁好峰,孙鹏.“诉讼爆炸”现象调查[N].江苏法制报,2008-09-09.
- [18]钱弘道.论司法效率[J].中国法学,2002,(4).
- [19]沈荣.既要接地气又要有理想坚定不移全面推进司法改革[N].人民法院报,2015-07-03.
- [20]杨伟东.行政权力清单制度的意义和落实[J].中国法律,2014,(1).
- [21]谢佑平,万毅.司法行政化与司法独立:悖论的司法改革[J].江苏社会科学,2013,(1).
- [22]罗维鹏.法院中心、庭审中心与法官中心:对“以审判为中心”的认识框架[J].四川师范大学学报(社会科学版),2016,(6).

## Conflict and Resolution of Court President's Power Role

CHEN Dan<sup>1</sup>, LOU Bi-xian<sup>2</sup>

(1.Law School, Xiangtan University, Xiangtan, Hunan 411105;

2.Chongqing Higher People's Court, Chongqing 401147, China)

**Abstract:** According to the law, the presiding judge is responsible for matters relating to litigation and procedural matters, but it is a typical administrative official in practice. The confusion is caused by the confusion of judicial logic and administrative logic, the backwardness of judicial organizations, and doubts on the quality of judges. It is necessary to further separate the judicial administration and the trial from the institution, formulate a list of the powers of the president and reduce the undue influence of the judicial administrative power on the judicial power.

**Key words:** presiding judge; judicial administration; trial; list of powers

[责任编辑:苏雪梅]