

论院庭长的审判监督管理权

万 毅*

摘 要 审判监督管理权实则为审判监督权与审判管理权两大同义词的组合,其性质上是一种司法行政监督权,行政权是其本质。在行权方式上,由于审判监督管理权所针对之内容为审判人员的审判活动,而审判活动受独立审判原则之保护,因而院庭长行使审判监督管理权亦应当有所节制,其行权方式亦非“指令”,而是“监督”。从法理层面来看,院庭长行使审判监督管理权,只要严格按照法定程序、采用法定的行权方式、在法定的行权范围内行使,即不被视为行政权对审判权的违法干预。关于审判监督管理权行使的合理限度,首先,应明确其行权之方式,厘清其行权之流程,注意区分“监督”与“指挥”“指导”之差异;其次,应明确其行权之范围,对于其行权范围之确定可采“核心领域理论”之内核,以“显著错误标准”为基点,并结合我国国情予以适度放宽。具体而言,院庭长是否应当启动审判监督管理权应综合考虑下述三点因素:一是错误之明显性;二是监督之必要性;三是违法之严重性。

关键词 司法行政监督 审判管理 审判监督 司法责任制 审判权

从中共十一届三中全会拨乱反正、恢复法制建设以来,困扰我国法院审判工作的一个主要问题就是所谓“审、判分离”,亦即“审理者不裁判、裁判者不审理”的难题,而为解决这一问题,历史上曾经反反复复启动过多轮改革,但效果始终不彰。其中最根本的原因就在于,我国法院的行政化色彩过重,尤其是法院内部一直采用行政化手段指导审判权内部运行机制的构建,这就使得我们始终无法在保障法官办案主体地位与监督法官办案质效之间寻找到一个适当的平衡点,于是历史上的数次“放权”改革,其结果又无一例外以“收权”告终,终点又回到起点。亦因此,如何在尊重司法规律的前提下通过改革构建一个支撑审判权内部良性运作的制度体系,既能保障法官的办案主体地位,又能有效监督法官办案活动、确保案件质效,就成为我国司法体制改革以及司法体制综合配套改革的核心命题。1999年最高人民法院发布《人民法院五年

* 四川大学法学院教授。

改革纲要》(法发[1999]28号),要求全面推行审判长选任制,院庭长不得个人改变合议庭的决定,但同时又提出:“以强化合议庭和法官职责为重点,建立符合审判工作特点和规律的审判管理机制。”在2005年发布的《人民法院第二个五年改革纲要(2004—2008)》(法发[2005]18号)中,最高人民法院又再次重申:“进一步强化院长、副院长、庭长、副庭长的审判职责,明确其审判管理职责和政务管理职责。”2011年最高人民法院印发了《关于加强人民法院审判管理工作的若干意见》(法发[2011]2号),提出了全员管理、全面管理、全程管理的新要求,赋予了院庭长监督指导办案、管理法官和案件的职责。审判管理制就此确立。2015年我国启动了新一轮司法责任制改革,要求遵循“让审理者裁判,让裁判者负责”的司法规律,尊重和保障审判人员办案主体地位,同时又以加强院庭长的审判监督管理职责之名,构建起以“四类案件”为核心的审判监管机制。2023年最高人民法院又提出全面推行阅核制,要求院庭长对审判人员的裁判文书进行“全阅全核”,其理由仍然是为提升案件质效,需要加强院庭长的审判监督管理职责。显然,加强审判管理以及加强院庭长的审判监督管理职责,已然成为我国审判改革领域的“定海神针”,一旦在尝试放权改革后,案件质效受到影响、有所波动,旋即祭起加强审判管理以及加强院庭长审判监督管理职责这一“杀手锏”来行收权之实。

在这个意义上讲,最高人民法院新近推出的旨在加强院庭长审判监督管理职责的阅核制改革,可能不过是又一轮“治乱循环”的始点。在这一“治乱循环”中,对于院庭长的审判监督管理权究竟属于何种性质的权力,院庭长究竟能否以及如何监督管理审判权运行等前提性问题,相关人士往往以现实国情需要为由并不深究其内在法理,从而形成了整个审判权运行机制构建中的理论“天窗”。由于院庭长审判监督管理权的基本定性、定位问题直接关涉审判权运行机制的构建,关系到司法责任制改革的成败得失,若不从学理上予以澄清,则恐无法为我国正在进行的审判权运行机制改革以及司法体制综合配套改革提供充分的理论支撑,故笔者拟针对此展开初步研究,并求教于方家。

一、院庭长审判监督管理权的性质

从时间维度看,在我国司法体制改革话语体系中,“审判管理”先于“审判监督”而出现,审判监督在观念和习惯上也被视为审判管理的一种手段,但“管理”一词的沿用,却使得审判管理与法院内部传统的行政管理职能之间一直缠绕不清,对于审判管理权究竟属于行政权抑或司法权,学理上争论不休;而“审判监督”一词出现后,又一直与“审判管理”叠加使用,既是“监督”又是“管理”的表述,犹如当今社会流行的“既要……又要……”话术,使得审判监督管理权的性质愈加模糊不清。因此,要厘清审判监督管理权的性质,必须首先辨明审判管理与行政管理之间的异同,再理清审判管理与审判监督之间的关系。

(一) 审判管理与行政管理

审判权,本为司法权,而管理权,通常指的是行政权,即行政管理权。然则,当“审判”与“管理”相结合而产生“审判管理”一词时,问题似乎就变得复杂了,审判监督管理权的性质似乎也

因此而变得模糊。其中一个重要的原因就在于法院系统对“审判管理”一词的话语“包装”。伴随法院审判体制改革的多年进程,审判管理已经逐渐被法院系统塑造成为一种专业性和独立性较强的业务概念,并经由此而与法院内部传统的人事、经费、政务管理之间产生了重要的区别:前者被定位为一种综合审判业务,进而归入审判业务的范畴,而后者则被定位为行政事务,从而被划入行政管理的范畴。据此,审判管理权似乎顺理成章、合乎逻辑地被定性为了司法权。但问题在于,这种刻意“包装”后的理论成果,关于审判管理权是司法权的定性、审管部门是综合审判业务部门的定位,在法理上究竟能否证成?

从学理上讲,区分法院内部审判业务与行政管理的标准与界限,其实一直是比较清晰的,即涉及个案办理的,属于审判业务;而为审判工作提供人、财、物服务和保障的,则为行政管理,其又可细分为人事、经费与政务管理。从历史发展的角度来看,在我国正式推出审判管理制度之前,审判管理的主要职能与内容,诸如流程管理、效率管理、质量评查和绩效考核等,在实务中其实一直都存在,只不过以前这些工作内容与职能与行政管理职能之间并未明确加以区分,均被视为法院内部的行政事务。唯一的区别在于,当时的行政管理职能由政治部、办公室、行装科等法院内设的行政部门负责,而审判管理职能则是由审判业务机构即业务庭来实际承担,被视为院庭长管理庭内法官、管理案件的一种手段。此后,随着审判管理工作专门化理念的提出,审判管理职能才逐渐从业务庭移出并交由新设的案管部门来行使。虽然后来审判管理逐渐被打上了综合审判业务的标签,但它作为一种管理手段的观念却并未完全消除,这或许也是其一直被称为“(审判)管理”而非其他名称的由来。

但是,从职能与工作内容来看,审判管理,无论是流程管理、效率管理,还是质量评查和绩效考核,客观上确实与传统的行政管理(人事和政务管理)之间存在着较大的差别而具有自身鲜明的特点:审判管理的对象是审判活动,其与个案审理和判决工作紧密关联,审判管理的结果直接干预并可能影响个案的处理程序;而行政管理,无论是人事、经费管理还是政务管理,与个案处理之间并无直接关联。正因为审判管理在职能内容上与行政管理之间存在一定的差异,显然不能再按照传统的行政管理概念来认识和理解,也不宜简单地将其等同于行政管理。或许正因为如此,最高人民法院才索性将审判管理职能定性为综合审判业务,并将审管部门纳入了审判业务部门的序列。

然而,审判管理职能与审判业务职能之间其实也存在着显著的差异,即流程管理、效率管理、质量评查和绩效考核等审判管理职能,虽然在形式上主要围绕案件的办理过程而展开,与审判权的运行机制并行,可能干预、影响个案的处理程序,但其一,审判管理并不涉及个案的事实认定与法律适用,即与实质审判行为并无关联;其二,审判管理并不能直接决定个案的处理结果。这也是审判管理制度与个案审批制最大的区别所在,因为,个案审批制下院庭长有权直接改变审判人员的裁判结论,从而决定个案的处理结果。从这个角度讲,径直将审判管理职能归入审判业务的范畴似乎也并不具有说服力,这或许也是最高人民法院专门发明、创造“综合审判业务”一词来定位审判管理职能的原因所在。

那么,究竟该如何认识审判管理权的性质呢?笔者认为,作为一种权力现象来观察,审判

管理权与行政管理权在权力性质上具有本质一致性,即都是一种(司法)行政权而非司法权。从法理上讲,司法权与行政权的最大区别在于:司法权以判断为本质内容,是判断权,而行政权以管理为本质内容,是管理权。最高人民法院《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》中将审判权(司法权)的本质属性定性为“判断权和裁决权”,正是源于此。而按照学者孙笑侠的观点,“何谓‘判断’?判断是一种‘认识’。何谓‘管理’?管理是一种‘行动’。判断的前提是关于真假、是非、曲直所引发的争端的存在。司法判断是针对真与假、是与非、曲与直等问题,根据特定的证据(事实)与既定的规则(法律),通过一定的程序进行认识。行政管理发生在社会生活的全过程,它不一定以争端的存在为前提,其职责内容可以包括组织、管制、警示、命令、劝阻、服务、准许、协调等行动”。〔1〕据此,判断方为司法权之本质属性,司法权的亲历性、中立性等特征,皆因为其判断之本质而衍生;而行政权之本质为行动,例如组织、管制、警示、命令、劝阻、服务、准许、协调等。从审判管理工作的内容来看,如前所述,无论是流程管理、效率管理,还是质量评查和绩效考核,都不以解决个案(争端)为对象,其所采取的“组织、领导、指导、评价、监督、制约等方法”,〔2〕虽然可能直接干预并影响个案的处理程序,但并不涉及个案事实认定和法律适用等判断与认识。因此,审判管理权,虽然形式上与司法办案活动相关联,但在本质上却只能是一种行政权即司法行政权。

(二) 审判监督与行政管理

在最高人民法院的改革话语体系中,职务监督意义上的“审判监督”概念后于“审判管理”而出现,但在最高法的相关文件中并未严格区分“审判监督”与“审判管理”这两个概念,而是习惯于将两者叠加连用,这就使得这两个概念之间实际上已经很难清晰界分。

客观地说,最高人民法院也曾试图明确区分“审判监督”与“行政管理”。2018年修订的《人民法院组织法》第41条规定:“人民法院院长负责本院全面工作,监督本院审判工作,管理本院行政事务。人民法院副院长协助院长工作。”据此,《人民法院组织法》一方面规定院长的职责是负责法院全面工作,另一方面又明确将院长的职责(权)分为“监督(审判工作)”权和“管理(行政事务)”权两大类:前者针对的是本院的审判业务,而后者针对的是本院的行政事务。换言之,对于审判业务工作,院长的职责、职权是监督;而对于行政事务工作,院长的职责、职权则是管理。令人觉得奇怪的是,在本次《人民法院组织法》修订之前,“审判管理”几乎是法院系统官方宣传文稿中出现频率最高的关键词之一,但修订后的《人民法院组织法》却通篇未出现“审判管理”一语,唯独在此处采用了“(审判)监督”一词,并将之作为院长的基本职责之一。其中的原因由于缺乏立法资料不得而知,一个合理的推论是,在负责起草《人民法院组织法》的最

〔1〕 孙笑侠:“司法权的本质是判断权——司法权与行政权的十大区别”,《法学》1998年第8期,第34页。

〔2〕 最高人民法院2011年1月6日颁布的最高人民法院《关于加强人民法院审判管理工作的若干意见》(法发〔2011〕2号)第2条规定:“人民法院开展审判管理,要运用组织、领导、指导、评价、监督、制约等方法,对审判工作进行合理安排,对审判过程进行严格规范,对审判质效进行科学考评,对司法资源进行有效整合,确保司法公正、廉洁、高效。”据此,“组织、领导、指导、评价、监督、制约等方法”均被视为审判管理的手段。

高人民法院看来,审判监督与审判管理之间本就同义而可互用。

根据负责起草《人民法院组织法》的最高人民法院研究室对该法条内容的解读,“监督本院审判工作更多是从院长的法律职务属性来界定”,所谓院长的审判监督权,是指法院院长履行与其职务相适应的审判管理监督权力职责,一般包括:①配置本院审判资源,包括专业审判庭、审判团队的设置与组建,确定其职责分工;②法律授权的涉及人身及重大财产性利益的程序性事项的决定权,包括审判人员回避的决定,适用妨碍诉讼强制措施、审理期限延长的审批,决定进入再审、签发搜查令及腾退房屋和土地的公告等;③对于四类“疑难、复杂、重大”案件的个案指导、监督权;④主持本院审判委员会会议,对本院审判工作宏观管理、指导和监督的职责等,如对审判流程进行检查监督,分析审判运行态势,督促案件审理进度,统筹安排整改措施,对存在的案件质量问题集中研判。而所谓院长“管理本院行政事务”的职权,其核心工作被认为主要体现在两个方面:一是法院内部优化人、财、物等资源的配置;二是为争取法院利益与法官个人利益而对外进行协调的工作。与之相对应的,法院院长的行政事务管理职权大致包括法院发展战略与司法政策制定、司法人事管理、司法行政监督、司法行政保障等方面。^{〔3〕}

最高人民法院研究室的上述观点显然已经意识到审判监督与行政管理在职责内容方面的差异性,因而试图从区分“监督”与“管理”的角度,来区分院长的审判监督权与行政管理权。但是,这一区分在逻辑上却不够严密,因而区分并不成功。首先,该观点混淆了院长的诉讼职权与审判监督权。所谓院长监督本院审判工作,是指院长作为法院的机关首长,居于行政层级的上位,对审判工作即全院法官的审判活动进行监察和督促,目的是确保本院审判质效。因此,审判监督的对象是全院审判人员的审判活动,而其具体的行权方式则是监察和督促。但与此同时,法院院长作为机关首长,还享有法律尤其是诉讼法对其的特别授权,典型如主持本院审判委员会会议,程序性事项的决定权,决定进入再审、签发搜查令及腾退房屋和土地的公告等。这些权力本身并不具有监督审判权运行的属性与功能,行权方式亦非监察和督促,因而并不体现院长的监督职责、职权,只是身为一院之长而配享的特别诉讼职权,将其归入院长审判监督权的范畴,并不合理。例如,决定进入再审的权力,之所以会对案件处理产生审判监督的效果,根本上是因为再审程序本身具有审判监督的属性和功能,院长只不过享有启动这一程序的权利而已,并非该程序启动权本身即具有审判监督权的属性。其次,该观点混淆了审判监督权与行政管理权。诸如“配置本院审判资源,包括专业审判庭、审判团队的设置与组建,确定其职责分工”等职权,本系对审判资源的调配,虽然资源之前被冠之以“审判”之名,但本质上仍然属于对人、财、物资源的分配,明显应当归属司法行政管理的范畴。

综上,真正得以体现法院院长审判监督职责、职权的,其实主要是对于四类“疑难、复杂、重大”案件的个案指导、监督权,以及对本院审判工作宏观管理、指导和监督的职责等。而就后者

〔3〕 参见杨万明主编,最高人民法院研究室编著:《〈中华人民共和国人民法院组织法〉条文理解与适用》,人民法院出版社2019年版,第277—278页。

而言,审判监督权其实与审判管理权在内容上几乎完全重合。^{〔4〕}换言之,在最高人民法院研究室的上述观点及其逻辑中,审判监督与审判管理基本是同义的,差别仅仅在于:之前审判监督往往被视为审判管理的一种方式,而在此处审判管理又被反向归入审判监督的职权内容之中。显然,在最高人民法院的话语体系中,审判监督与审判管理基本上是可以通用、互换的,两者内涵外延基本一致、互为涵摄,并无严格区分的必要。这也印证了前文的结论。

虽然最高人民法院研究室对于“审判监督”和“行政管理”的区分并不成功,但我们仍然应当肯定其尝试与努力,尤其是其提出应当从“监督”和“管理”亦即审判监督权和行政管理权的具体行权方式的差异性入手,来界定区分二者的思路是颇具启发性的。确实,从审判监督权的具体行权方式来看,院长的审判监督权,无论是针对个案的“四类案件”监督、指导,还是针对本院审判工作的宏观指导、监督、分析研判、督促整改,等等,实际皆可归入所谓“监督”的行为样态与类型,所谓监督,即察看、督促、评价、制约;而与之相较,行政管理权的具体行权方式则主要是指令,即指挥、命令。因此,虽然从前文的分析来看,审判监督管理权的本质仍然是行政权,与行政管理权同质,但在具体行权方式上却又存在一定的差异,而正是这种具体行权方式上的差异性,构成了区分两者的前提和基础。

对于这一观点,有人可能会提出质疑,因为,审判管理的职责包括流程管理、效率管理、质量评查、绩效考核等,不都含有组织、领导、管制、准许等行为吗?这与行政管理权的具体行权方式似乎并无明显的区别。对此,笔者认为,这是一种认识上的错位。毋庸讳言,流程管理、效率管理、质量评查、绩效考核等审判管理职责,从外观上看,似乎都带有行政管理的行动特征,这也正是导致误解产生的根本原因。但应当注意的是,上述职责最终得以实现的手段仍依赖于“监督”(监察、督促)而非“指令”(指挥、命令)。例如,审管办在履行流程管理的职责时,发现某法官在办案件可能超出审限,于是立即对该承办法官进行警示、提醒,这种行权方式本身并非“指令”,而是“监督”,即监察并督促。再如,审管办在对案件进行质量评查时,发现某法官前一段时间一审案件二审改判率较高,组织院内同行对该法官的裁判思路进行分析、评价,然后提出整改建议,这种行权方式仍非“指令”而属于“监督”。

审判管理权与行政管理权本质上同为行政权,却出现行权方式上的差异,原因其实并不深奥复杂:审判管理权所针对者,乃审判工作即审判人员的办案活动。由于审判人员的办案活动,受独立审判原则保护,免受外部或内部行政上级指令权的约束,因而,即使为了保证审判质效,作为行政上级的院庭长对审判人员的办案活动可以进行适度干预,但方式、方法上亦应当有所节制、保留,即只能进行监督(监察、督促),而不得进行指令(指挥、命令)。对此,法界先贤其实早有洞察:“行政官厅者,上有主任长官,下置辅助官吏,上下互相系属,依命令服从之法,以图执务之统一,法至善也。然苟以此法用之司法机关,必酿成种种流弊。下级审判官必仰上

〔4〕 将院长对本院审判工作宏观管理职责,也视为审判监督的范畴,本身就已经表明审判监督与审判管理不分家。

官之鼻息而行审判,审判之公平,乌可得乎?”〔5〕当然,所谓监督,其实并不是说院庭长的监察、督促就不具有约束力,而是通过一种相对委婉的用语和“软化”的行权方式表达对审判权以及行使审判权的法官的一种尊重。

因此,从这个角度来讲,审判管理权的各项职责内容,包括流程管理、效率管理、质量评查、绩效考核等,从行权方式上看,其实都是监督权。也正是在这个意义上,审判管理权实质上就是审判监督权。再结合前文关于审判监督管理权实际是行政权的定性,那么,本文据此可以得出结论:院庭长的审判监督管理权,性质上就是一种司法行政监督权,行政权是其本质,而监督则为其行权方式。

二、院庭长审判监督管理权的法理基础

前文已将院庭长的审判监督管理权定性为一种司法行政监督权,但问题也随之而来,该权力系针对审判人员的办案活动而设,那么,院庭长以司法行政监督权监督审判活动,是否有违司法规律?由于我国传统上审判权内部运行机制的行政化色彩过于浓厚,因而在我国司法改革话语体系中,作为法院内部行政上级的院庭长的行政职权,一直被视为司法改革的重要对象。那么,在遵循司法权运行规律,突出法官办案主体的改革背景下,院庭长以司法行政监督权亦即审判监督管理权监督审判活动,是否有行政干预司法之嫌?这是必须正面回答的一个问题。

审判权,是司法权,司法权因为具有亲历性、判断性特征而要求法官必须作为办案主体依法独立行使审判权,此即所谓独立审判原则。而所谓独立审判原则,又可分为两个方面的内容与要求:一是外部独立,即法院依法独立行使审判权,不受行政机关、社会团体或个人的干涉;二是内部独立,即法官作为办案主体依法独立办案、独立定案、独自担责,不受法院内部行政上级指令权的约束。此诚如马克思的名言:“法官除了法律没有别的主上。”〔6〕审判权的内部独立,历来被认为是审判权运行的内在规律性要求,在一些域外法治国家又被称为(审判)“事务独立”。例如,在德国,法官享有事务独立,“事务独立首先体现在彻底与行政机关分离,且与之相伴地免受指令的约束”。〔7〕

但是,这并不意味着法官在行使审判权时完全可以不受监督、制约。实际上,“权力不受约束必然产生腐败”,〔8〕这是曾经身为法官的法国启蒙先贤孟德斯鸠百年前的论断与忠告,更

〔5〕(日)冈田朝太郎口述:《清末民国法律史料丛刊·京师法律学堂笔记:法院编制法》,熊元襄编,上海人民出版社2013年版,第13页。

〔6〕《马克思恩格斯全集(第1卷)》,人民出版社2016年版,第76页。

〔7〕(德)维尔纳·薄逸克、萨比娜·斯沃博达:《德国刑事诉讼法教科书》,程捷译,北京大学出版社2024年版,第57页。

〔8〕(法)孟德斯鸠:《论法的精神(上册)》,祝晓辉、刘宇飞、卢晓菲译,北京理工大学出版社2018年版,第214页。

是为人类社会历史发展所反复证明的至理。因此,从法理上讲,任何权力都必须接受监督、制约,审判权,当然亦莫能外。恰恰相反,正因为审判权在法治国家具有定分止争的重要作用,为确保审判权公正、高效行使,更需要加强对法官履行职务、行使审判权的过程与结果的监督。正如德国学者托马斯·魏根特所谓:“虽然法官在作出裁决时是独立的,但是需要有权威机构来监督司法基本原则的贯彻,如处理案件的快速性、准确性以及对当事人的最低待遇。”〔9〕就此,我国台湾地区学者林俊宽也指出:“故法院及检察署等机关具有高度之独立性,惟基于国家机关之行政作用,上开机关亦非完全独立而不受任何之监督,故法院组织法乃有关于对于法院及检察署之行政监督之相关规定。”〔10〕

在现代法治国家视野内,对法官执行审判职务的监督,已经形成了体系化的制度框架,包括了外部监督与内部监督。所谓外部监督,即从法院系统之外配置权力对法官执行审判职务的行为进行监督,典型如在法院系统之外设立法官惩戒机构,对法官在执行职务行为过程中的违法违纪问题进行惩戒,并以此实现从外部对法官职务行为的监督。我国宪法和诉讼法设立的法律监督制度,授权人民检察院依法对人民法院的审判工作进行法律监督,本质上也是一种审判权的外部监督制度;所谓内部监督,即在法院系统内部配置权力来对法官执行审判职务的行为进行监督。内部监督的重要形式和制度设计,就是上级法院对下级法院的审级监督以及法院院长对本院法官的司法行政监督,后者亦被称为职务监督。外部监督与内部监督,各有各的制度价值和功能,但相较于外部监督等其他监督机制,以院长司法行政监督权为核心的内部监督机制,其结构和功能优势在于可以针对法官的职务行为做到日常性的检查、专业性的评价以及高效率的执行(及时制止、纠正法官违法行使职务行为),一定程度上可以起到“治未病、防大患”的效果。例如,一审法官应当回避却未回避,违反法定程序作出裁判,该违法审判行为固然可以通过二审予以纠正,但在一审过程中即通过院长的司法行政监督权予以纠正,岂非效率更高、效果更好?因此,法院院长的司法行政监督权历来被认为是对法官职务行为进行监督的有效途径和方式。

从比较法的角度观察,在德国,院长对法官的司法行政监督被称为“职务监督”。对此,德国《法官法》第 26 条(职务监督)第 1、2 项规定:“①法官仅于其独立性不受影响之范围内,受职务之监督。②职务监督在本条前款限制下,包括制止履行职务中之违法行为和督促合法迅速履行职务。”根据德国《法院组织法》的规定,对法官的职务监督权被授予法院院长行使。如德国《法院组织法》第 22 条第 3 项规定:“地方法院的一般职务监督,可以由各州司法行政机关授权给地方法院的上级州法院院长执行。各州司法行政机关未作此授权,且地方法院由多名法官组成的,可以授权其中一人负责一般职务监督。”我国台湾地区完全继受了德国的职务监督制度。我国台湾地区“法官法”第 19 条第 1 项明确规定:“法官于其

〔9〕 (德)托马斯·魏根特:《德国刑事诉讼程序》,岳礼玲、温小洁译,中国政法大学出版社 2004 年版,第 31 页。

〔10〕 林俊宽:《法院组织法》,五南图书出版股份有限公司 2015 年版,第 109 页。

独立审判不受影响之限度内,受职务监督。职务监督包括制止法官违法行使职权、纠正法官不当言行及督促法官依法迅速执行职务。”在我国台湾地区,职务监督权原则上由各级法院院长行使,其“法官法”第20条规定:“法官之职务监督,依下列规定:一、司法院院长监督各法院法官及惩戒法院法官。二、最高法院院长监督该法院法官。三、最高行政法院院长监督该法院法官。四、惩戒法院院长监督该法院法官。五、高等法院院长监督该法院及其分院与所属地方法院及其分院法官。六、高等法院分院院长监督该分院与辖区内地方法院及其分院法官。七、高等行政法院院长监督该法院及其分院法官。八、高等行政法院分院院长监督该分院法官。九、专业法院院长监督该法院法官。十、地方法院院长监督该法院及其分院法官。十一、地方法院分院院长监督该分院法官。”对于我国台湾地区的职务监督制度,学者林永谋曾评价:“司法行政监督权为司法行政权之一部,乃在职务系统上长官对其所属下级人员之职务执行加以注意督促,使能合法、适当、迅速行使审判权之意。”“法官唯有在依据法律审判时,始有独立而不受任何之干涉,倘其未就审判权为合法、适当、迅速之行使时,该监督长官对其自非完全不得行使司法行政监督权予以督促、纠正。例如,诉讼无故停止进行、诉讼标的之金额价额之核计显与卷宗资料不符、羁押被告逾期未裁定延长、当事人之传唤及审判期日之指定显与法律之规定有所抵触等等。”〔11〕

由此可见,作为国家权力之一的审判权,其具体运行过程并非完全不受行政权的监督,法院院长作为行政上级对法官履行审判职务的行为进行监督,此正是司法行政监督权设置的目的和功能所在;只要院庭长的司法行政监督权严格按照法定程序、采用法定的行权方式、在法定的行权范围内行使,就并不违背司法规律。从我国的情况来看,审判管理制度以及司法责任制改革所构建的“四类案件”监管制度,包括2023年来最高人民法院力推的阅核制,在性质上都是—种司法行政监督制度。而2018年颁布的《人民法院组织法》第41条,则可视作法律对院长司法行政监督权的明确授权。又根据同法相关规定,人民法院副院长协助院长工作,审判委员会委员、庭长、副庭长也是经本级人民代表大会常务委员会任免的法定行政职务。据此,从法理上讲,院长的司法行政监督权自可依法授权副院长、审委会委员、庭长、副庭长代为行使,此即我国院庭长审判监督管理权的合法性根据与来源所在。

在厘清了院庭长审判监督管理权的性质和法理基础之后,笔者认为,应当正视而不必讳言该权力的行政属性,既无需从理论上对审判管理权进行某种司法化的“包装”,也不必将院庭长审判监督管理权“妖魔化”,将其视为洪水猛兽,闻审判监督管理权而色变。作为审判权内部监督机制的一部分,院庭长的审判监督管理权自有其存在的价值与合理性,只要院庭长的审判监督管理权严格按照法定程序、采用法定的行权方式、在法定的行权范围内行使,就具有法理合法性与正当性。其实,在笔者看来,既然审判管理与审判监督同义,那就根本没必要再保留“审判管理”这一容易让人产生误解的称谓,可径直称其为审判监督权或司法行政监督权,实务中

〔11〕 林永谋:“审判独立之检讨”,载萧全政主编:《改革司法》,财团法人张荣发基金会政策研究资料中心1990年版,第50页。

更应当将审判管理部门改称为审判监督部门,作为辅助院庭长行使审判监督权的内设机构。当然,为了照顾习惯及行文方便,本文下文仍然称之为“审判监督管理权”。

三、院庭长审判监督管理权的类型

纵观世界各主要法治国家或地区的审判监督、管理制度,可以从行权目的、方式、对象以及节点等角度,将其划分为“个案监督”与“类案监督”两种类型。“个案监督”对法官审判权行使的干预、影响最为直接,其系在法官行使审判权对单个案件进行审理的过程中,监督者就法官审判权的正确行使与否所进行的监督,如德国《法官法》第 26 条所规定之“职务监督”,即监督者可制止法官在履行职务过程中的违法行为并督促其合法迅速履行职务。^{〔12〕}显然,无论是“制止”还是“督促”,所针对者,都是正在审理中的具体个案。而“类案监督”系监督者就法官今后一段时间所要进行的审判工作进行安排(包括分案、审判效率等)或就其此前一段时间内所裁判案件之质量高低进行评判,其对审判行为的影响虽不如“个案监督”直接、明显,但仍将间接且实质性地影响法官的审判行为,例如法院对结案率进行绩效考核,这显然会影响法官审判权的行使,间接督促法官提高审判效率,确保在合理期间内完成案件审理。“类案监督”亦是各主要法治国家或地区实行司法行政监督的重要手段和方式之一,其典型方式包括审判事务分配、法官职务评价、绩效考核等,如我国台湾地区“法官法”第 73 条第 1 项:“法官现办事务所在之法院院长或机关首长应于每年年终,办理法官之职务评定,报送‘司法院’核定。法院院长评定时,应先征询该法院相关庭长、法官之意见。”第 2 项:“法官职务评定项目包括学识能力、品德操守、敬业精神及裁判质量;其评定及救济程序等有关事项之办法,由‘司法院’定之。”

我国目前实行的审判监督管理机制实际上亦可据此区分为“个案监督”与“类案监督”两个层面。“四类案件”监管机制以及最高人民法院新出台的阅核制等,其皆针对个案中法官审判权的行使开展监督,并对其审判行为产生直接影响,属于典型的“个案监督”。而之前被纳入审判管理范畴的流程管理、效率管理、绩效考核、质量评查等机制则属于针对批量案件开展的“类案监督”,其虽然对个案中法官的审判权行使并无直接影响,但其却如无形的“枷锁”对法官的审判行为产生一定的“束缚”作用,督促其公正、高效、及时地履行职务,使得法官成为“戴着镣铐起舞的舞者”。

但无论是“个案监督”还是“类案监督”,其核心价值目标和指向都是一致的,即从制度上保证不断涌向法院的大量案件得到公正、高效的审理,回应人民群众对公正司法的强烈期待。^{〔13〕}两者之间其实呈现出一种互相依赖、密不可分之关系。缘何如此说呢?在笔者看来,“个案监督”的侧重点在于“微观防错”,而“类案监督”的侧重点在于“宏观质效”。其中,“类案

〔12〕 参见最高人民法院政治部编:《域外法院组织和法官管理法律译编(上册)》,人民法院出版社 2017 年版,第 436 页。

〔13〕 参见胡夏冰:“审判管理制度改革:回顾与展望”,《法律适用》2008 年第 10 期,第 13 页。

监督”从宏观上为“个案监督”点明了“微观放错”的重点方向与对象,如通过案件评查与绩效考核发现某一法官审判业务工作存在较多瑕疵,办案效率低、质量差,那么该法官便自然成为“个案监督”的重点对象。如此便保障了院庭长能够将其有限的精力投入到对重点对象的监督之中,提高了“个案监督”的精准性。反过来,“类案监督”欲实现提高“宏观质效”之目的,其亦不得不重视并依靠“个案监督”的有效实施,盖因“类案监督”的功能偏重于发现问题并锚定方向,但其本身无法对具体案件的审判施加直接影响。而“个案监督”则可以直接干预具体案件的审判过程及结果,从微观的角度确保每一个个案的审判都符合法律规范,能够避免通过“类案监督”发现的问题于个案审判中再次、反复出现。而这些高质效个案的积累,便最终促成了司法整体质效的提高。正如我国台湾地区“法官法”第 19 条之立法理由所言,职务监督之目的是“维护审判之公正迅速、促进司法整体之效能”。由是观之,“个案监督”与“类案监督”实乃一个统一于院庭长审判监督管理权之下的整体,两者应当有着共同的法理基础,亦当然有着共同的行权边界。

四、院庭长审判监督管理权行使的合理限度

前文已经证立,司法行政权并非绝对不可以监督审判权之运行,但这并不意味着对院庭长司法行政监督权的行权毫无节制与限度。因此,问题的关键或许是,如何在院庭长的司法行政监督权与法官依法独立行使审判权之间保持适度的平衡。这反过来要求院庭长的司法行政监督权即审判监督管理权,在具体行使方式和范围上必须保持一定的合理限度,无论是个案监督,还是类案监督。当然,前文已述及,个案监督与类案监督乃密不可分之整体,两者之行使都应当遵循相同的原理并恪守合理限度。是故,限于文章篇幅,笔者在此主要以个案监督为线索来对院庭长审判监督管理权行使的合理限度展开讨论。

(一)行权之方式:监督而非指令

1. 区分监督与指令

院庭长审判监督管理权的对象是审判业务活动。由于法院本身系司法机关,院长虽系机关之首长,但却不得任意干预审判权之运行,故其对于法官审判权之行使,理论上只能监督而不得指令即指挥、命令,这与检察机关之机关首长即检察长可对办理个案之检察官直接行使指挥权之情形,^[14]迥然相异。

[14] 2018 年修订的《人民检察院组织法》第 36 条规定:“人民检察院检察长领导本院检察工作,管理本院行政事务。”这一法条的地位和作用,与 2018 年修订的《人民法院组织法》第 41 条近似。但在表述上却存在差别,《人民检察院组织法》第 36 条规定检察长“领导”检察工作,而《人民法院组织法》第 41 条规定的是法院院长“监督”本院审判工作。所谓“领导”,系我国实务中的习惯性表述,学理上即“指令权”,即检察长有权对检察工作直接进行指挥、命令。这种法条表述上的差异性,正是检察机关与法院组织体制差异性的表现,与法院不同,检察机关具有司法与行政双重地位,作为行政机关首长的检察长,对检察工作当然可以直接行使指令权,其具体行权方式就是指挥、命令。

但究竟何谓“监督”？其具体行权方式为何？从“监督”一词的语义来看，所谓监督，是指监察并督促，并不含有指挥、命令之意。换言之，指挥、命令，强调的是上下一体、上命下从，而监督，则含有检查、察看、评价、警示、建议、督促等意。例如，我国台湾地区“法官法”规定，法院院长职务监督的行权方式包括“发命令促其注意”“警告”等，从行为样态即行权方式来看，此等表述皆为监督而非指令。当然，如前所述，院庭长的这种警示、督促，表述虽委婉但同样是有权威性和刚性效力的，因为，一旦法官拒不服从监督，则可能引发进一步的整改措施，甚至可能因此而移送惩戒。

从我国的情况来看，2021年最高人民法院《关于进一步完善“四类案件”监督管理工作机制的指导意见》（以下简称《指导意见》）第9条第2款规定：“案件进入审理阶段后被识别标注为‘四类案件’的，院庭长可以根据案件所涉情形、进展情况，按权限决定作出下述调整，调整结果应当及时通知当事人，并在办案平台注明原因：（一）由独任审理转为合议庭审理；（二）调整承办法官；（三）调整合议庭组成人员或者人数；（四）决定由自己担任审判长。”第10条又规定：“院庭长应当根据《中华人民共和国法官法》第9条的规定，针对‘四类案件’审理中需要关注和解决的问题，按照职务权限采取以下监督管理措施：（一）按权限调整分案；（二）要求合议庭报告案件进展、评议结果；（三）要求合议庭提供类案裁判文书或者制作类案检索报告；（四）审阅案件庭审提纲、审理报告；（五）调阅卷宗、旁听庭审；（六）要求合议庭复议并报告复议结果，但同一案件一般不得超过两次；（七）决定将案件提交专业法官会议讨论；（八）决定按照工作程序将案件提交审判委员会讨论；（九）决定按程序报请上一级人民法院审理；（十）其他与其职务相适应的必要监督管理措施。”此即所谓“4+10”项监管手段和措施，也就是审判监督、管理权的具体行权方式。2023年最高人民法院出台的阅核制，延续的仍然是“四类案件”监管机制的思路，在监督方式和手段上其实并无差别。

在笔者看来，上述规定存在着较为明显的逻辑问题：一是将其统称为“4+10”项监管措施，混淆了监督（行权）方式和监督后果即整改措施；二是仅规定了“监察”而缺省了“督促”程序，导致行权逻辑错乱。所谓监督方式，是指作为审判监督权主体的院庭长依法可以采取的监督手段，亦即监察与督促。《指导意见》第10条规定第（二）至（五）项即属于此，但问题在于，上述措施皆属于“监察”措施，而对同为监督手段的“督促”程序却漏未规定；所谓监督后果，是指审判监督权主体实施监督（察看、督促）行为后，对于案件办理的后续处理方式，俗称整改措施。《指导意见》第9条规定的四项措施，以及第10条第（一）项及第（六）至第（十）项类属于此。从审判监督、管理权的行权逻辑来看，首先，就监督方式与监督后果的关系而言，流程上应当先有监督方式，后有监督后果即整改措施，两者并非并列关系，而系递进关系。实务中，院庭长应当先采用法定监督方式，发现问题后再启动监督后果进行整改；其次，就监督方式本身而言，监察是监督手段，督促同样是监督手段，监察加督促，方为全流程的监督。实务操作中，院庭长透过监察发现问题之后，随即应当发出“警示（警告）”或进行“督促（建议）”，要求被监督对象即审判人员对审判工作中的问题及时进行整改。因此，“督促”系链接监督方式与监督后果之间的重要而必不可少的关键环节，然《指导意见》却漏未规定，反映出对审判监督管理权行权逻辑和流程

的认识模糊,因为,如果审判人员自主、自愿、自行进行了整改,问题得到了解决,则院庭长自不必再行启动整改措施;但如果审判人员拒不整改或消极应付,问题得不到解决,则院庭长可以依法启动相应的整改措施。具体包括:

一是替代主体,所谓替代主体,即调整分案、变更审判主体。根据《指导意见》的规定,包括:①由独任审理转为合议庭审理;②调整承办法官;③调整合议庭组成人员或者人数;④决定由自己担任审判长。替代、变更审判主体,是司法行政监督最行之有效的整改措施之一,原因也很简单,若审判人员不依法、积极履职,自可剥夺其办案权限,并将案件转交其他审判人员办理。对此,我国台湾地区“法官法”也规定:“基于保障人民之诉讼权及服公职权益,各法院或分院院长,得对该院法官迟延未结之案件,提经法官会议议决改分同院其他法官办理。”此处的“改分同院其他法官办理”,实际就是替代审判权主体。不仅如此,在我国台湾地区实务中,回避制度的扩张适用实际上也起到了对违法审判或言行不当的法官进行审判主体变更的整改效果。^[15]

二是替代程序。所谓替代程序,即用另一个程序阻断原程序结果(裁判)生效。若原裁判结果存在质效问题,则院庭长自不会允许其直接生效,在废除个案审批制,禁止院庭长直接改变审判人员对案件定性意见的情况下,院庭长要阻断原裁判结果生效,只能启动另一个程序替代原程序。近来最高人民法院力推的阅核制,所采用的整改措施主要就是替代程序。根据《指导意见》的规定,替代程序包括:①要求合议庭复议并报告复议结果,但同一案件一般不得超过两次;②决定将案件提交专业法官会议讨论;③决定按照工作程序将案件提交审判委员会讨论;④决定按程序报请上一级人民法院审理。

值得注意的是,《指导意见》并未明确何种情形适用何种监督方式进而引发何种整改措施,属于刻意留白,留待实务中院庭长自由裁量。但是,从法理上讲,替代审判主体的各种举措,都属于比较重大而严重的后果,因为,替代审判主体等于是变相剥夺了承办法官的审判权。因此,根据比例原则,应当针对较为严重的违法审判行为或审判人员言行不当而适用,不能仅仅因为审判人员与院庭长法律见解不同即径直决定变更审判主体。这是在实务操作中应当注意的。况且,变更审判主体事属重大,不宜由院庭长直接决定,而应当报请审判委员会讨论、决定。换言之,该项整改权力,应当归属审判委员会,而不宜交由院庭长直接行使。此外,从经验和策略上讲,院庭长在审判监督管理权的行使上,应当注意将监督手段与回避制度结合起来运用,对于法官的违法审判、言行不当等情形,可以适用回避制度变更审判主体的,就不必再启动审判监督管理权调整分案,如此可保持院庭长审判监督管理权在行使上的适度“谦抑性”。

[15] 例如,我国台湾地区学者林钰雄曾经指出:“就实务而言,法官言行不当足以构成声请回避的情形却不少见。例如,曾有法官在耸动的刑事案件中,一开庭就怒斥被告‘泯灭天良’,或质问被告‘后不后悔’,或对其羁押处分提出抗告的被告恫吓‘我押你,你还敢抗告?’等等。”参见林钰雄:《刑事诉讼法(上册总论编)》,中国人民大学出版社2005年版,第85页。

上述结论其实同样适用于类案监督,例如,绩效考核发现一基层法官今年以来二审发改率较高,质量评查显示其对某类案件法律适用的理解可能存在问题,院庭长自可依据审判监督权督促其进行研判、整改,但却绝不能直接下令要求该法官今后直接依据二审法院适用法律的观点进行判决。

2. 区分监督与指导

尽管负责起草《人民法院组织法》的最高人民法院研究室,曾在其著述中将对于四类“疑难、复杂、重大”案件的个案指导、监督权,以及对本院审判工作的宏观管理、指导和监督等,界定为院长对审判工作的监督职责。^{〔16〕}但究竟何为“指导”,内涵与外延上并不明确,其性质究竟为何?与审判监督、管理权之间究竟是何关系?

笔者认为,所谓“指导”,并不是一个标准的法律术语。最高人民法院研究室在著述中虽然将“个案指导”与“监督权”并用,但并不意味着(个案)指导就是院庭长的一项职权、权力。实际上,指导明显区别于监督:监督,是法律授予院庭长的一项正式的职权;而指导,则并无法律明确授权,性质上只能是院庭长的一种非正式行为,不具有职权、权力属性,其行为样态包括沟通、交流、讨论、劝告、说服,其效力则更接近于“意见”“建议”。换言之,院庭长的指导,对于审判人员而言并无约束力。那么,为何最高人民法院研究室要在界定院长审判监督职权时,专门列出(个案)指导这一行为?院庭长的(个案)指导,对于构建审判监督管理机制的意义又何在呢?

从组织行为学的角度讲,法官是一个职业群体,虽然在法院内部存在着官僚科层制,从而在院庭长与普通法官之间形成了行政职级上的位差,但院庭长首先也是法官,且与法官系同一个单位的同事,长期在一起合作办案、办公,会形成同僚之间的交流默契,一个动作、一个眼神,可能胜过千言万语。加上法院的审判业务具有高度专业性特征,院庭长与法官之间的同质性也较高,彼此认同度也较一般公务员要更高,同时也正因为法院的业务具有专业性特征,这使得其内部人事相对封闭,人员流动性小、人事结构稳定,部分法官可能终身都在一起工作,知己知彼。这种人文生态环境,使得法院内部院庭长与普通法官之间实际上存在着一种日常性的、非正式的沟通、交流渠道。一般情况下,院庭长既是领导又是前辈,是年轻法官心目中尊敬的资深法官。在法官的日常办案活动中,一旦遭遇疑难问题,同僚之间往往会进行探讨、交流、沟通,相互求教,而年轻法官遭遇疑难案件,也会在第一时间向如师如父的院庭长请教。作为领导和前辈的院庭长只要有时间,肯定也会“不吝指教”、不遗余力指导后辈。在院庭长与法官之间的这种日常性、非正式的沟通、交流中,或许院庭长已经就“四类案件”的处理方式给出了意见或建议,而法官也会欣然领会。不得不说,这种日常性的、非正式的沟通、交流机制,成本更低、效率更高,实际效果可能也更好。因此,在理想状态下,法院内部院庭长与普通法官之间应该既有正式的意见交流途径,又有非正式的沟通、交流渠道;既有公开化的公事公办,又有私底下的“润物细无声”。前者可视为“监督”,后者则可称为“指导”。

〔16〕 参见杨万明主编,见前注〔3〕。

然而,司法责任制改革之后,院庭长与普通法官之间就案件的沟通、交流变成只能按照法定监管方式进行,以其他方式沟通、交流将可能被视为违反规定干预过问法官独立办案。这就堵塞、压制了院庭长与普通法官之间非正式的沟通、交流渠道,大事、小事都必须放到台面上走流程、走程序。制度设计者的初衷或许是良好的,寄望于通过明确监管的案件范围和监管方式,厘清院庭长行使审判监督管理权的界限,从而保障法官的独立办案权限。但从效果来看,这种凡事都公事公办的僵化做法,虽然使得院庭长与普通法官之间的沟通、交流更加规范化,但也因其过于格式化和呆板,可能反向压制了实务中院庭长与承办法官之间灵活多样的沟通、交流渠道,进而影响办案效率,并破坏法院内部的人文生态,造成院庭长与普通法官之间的关系陌生化、紧张化。司法责任制改革后,部分地方一度出现了院庭长“不敢管、不愿管、不善管”的问题,以及院庭长面对改变后的同事关系一度“不知所措”,其实很大程度上与这一制度设计的僵化、不留余地有关。

法院内部高同质性、超稳定的人文生态环境,区别于一般公务机构,也决定了院庭长审判监督权如果采取僵化、不留余地的方式行权,效果可能适得其反。相反,推动院庭长积极行权,必须适当考虑法院内部的人文生态,采取更为人性化的方式。具体而言,除了在制度层面上的正式监督机制之外,应当允许并包容院庭长与普通法官之间存在日常性的、非正式的沟通、交流机制,即指导,而不能简单地认为只要院庭长未按工作程序、未采取法定的监管措施进行监管,就属于违反规定干预过问案件。其实,在院庭长审判监督管理权的行权机制上,注意把握一个原则即可:区分问题大小和事情轻重。即使案件疑难、复杂,但如果通过院庭长和法官之间在办公室的简单交流,通过指导即可答疑释惑的,就没有必要再走正式的监管程序。只有那些重大的、重要的事项,无法通过简单的沟通交流解决的,才需要启动正式的监管程序。

有人可能会质疑,允许院庭长以非正式的方式即指导法官办案,会否导致院庭长借机绕开审判监督管理机制干预法官独立办案,对于来自行政上级领导的所谓“指导”,法官实际上很难抗拒说“不”。对于这种观点,笔者认为,这种来自于科层制内部的非正式沟通、交流,事实上无法禁止也不可能禁止。即使在域外法治国家,这种情况同样存在。例如,在日本,检察长作为上级对办案检察官享有法定的个案指挥权和监督权,但实务中日本的检察长却主要通过审查、劝告、承认的方法来行使指挥和监督权,而不是硬性要求下级服从上级。就我国情况而言,即使司法责任制改革明确了院庭长有权针对“四类案件”行使审判监督管理权,但实务中并非所有的“四类案件”都纳入监管渠道,相当部分的案件实际上仍然是通过非正式的沟通、交流途径予以化解的。此外,在明确了法官办案责任的前提下,要承办法官“违心”听从院庭长借指导之名所行之干预,也不大可能,因为,一旦案件质量出了问题,法官自己最后要担责。因此,对于院庭长的指导,不宜一味否定和禁止,是否听从指导,应交由法官自决。

(二)行权之范围:“外部秩序”而非“核心领域”

关于司法行政监督权的行权范围,是一个存在分歧和争议的问题。对此,德国的“核心领域理论”影响深远,值得关注。德国联邦宪法法院曾将法官的职务行为划分为“核心领域”和

“外部秩序领域”两个部分,认为法官职务行为的核心领域,即判决行为、直接或间接为了准备判决以及接续判决等行为除非存在显著错误,否则不属于职务监督的范围。这种见解被称为“核心领域理论”,目前已经成为德国有关法官职务监督范围的通说。^[17]所谓法官职务行为的外部秩序,即法官执业的方式,而所谓法官职务行为的核心领域,即法官裁判的内容。其中,所谓判决行为,即法官经过审判作出的事实认定和法律适用的裁判结果;所谓直接或间接为了准备判决以及接续判决等行为,即法官开庭审理及宣告判决的过程。根据德国的“核心领域理论”,法官裁判的内容及其过程均属于审判权的核心领域,实际上构成了司法行政监督权(职务监督)的“禁区”。“如判决理由之草拟、审判上和解与必要之处分、程序进行之决定、裁定举证等等,原则上不受职务监督。”^[18]反之,院长的司法行政监督权所能监督的范围,仅限于法官职务行为的外部秩序领域,亦即只能监督法官的执业方式,而不得及于裁决的内容。^[19]

德国的核心领域理论,彰显了对独立审判原则和法官办案主体地位的尊重,试图通过限定司法行政监督权行权范围的方式,而在院长的司法行政监督权与法官依法独立行使审判权之间保持适度的平衡。不仅如此,为了防止院长借司法行政监督权妨碍审判权的独立性,德国还设立了专门的职务法庭,对司法监督权是否妨碍审判的独立性进行审查并作出认定。根据德国《法官法》第26条(职务监督)第3项的规定:“法官主张职务监督行为妨碍其独立性者,依法官之请求,由法院依本法规定裁判之。”第62条(职务法庭之管辖)第1款第3项规定:“联邦职务法庭对于下列事项具有终审管辖权:……3. 针对终身职或定期职法官之下列事项:……e)依本法第26条第3款之理由所为之职务监督措施……”。德国职务法庭在实践运行中体现出了对审判独立性的充分尊重。例如,许多德国的法官比较喜欢在家里完成大部分工作——例如起草判决书。在一起案例中,院长对一法官在家起草判决书的工作方式提起了司法行政监督,但德国职务法庭裁定,法官可以自由分配自己的时间,因此不受强迫必须在法院内工作一定的时间;而在另外一个案例中,审判长写信要求法官解释为何做出某一判决,也被职务法庭认定为是对审判独立性的不当干涉。^[20]

德国的核心领域理论影响深远,司法行政监督权不得干预审判权“核心领域”之观点亦得到域外其他法治国家和地区之继受与承认,如日本《法院法》第81条明定了监督权与裁判权之关系,即监督权的行使不得影响和限制裁判权。^[21]再如我国台湾地区“法官法”第19条“法官于其独立审判不受影响之限度内,受职务监督,法官认为职务监督危及其审判独立时,得请求职务法庭撤销之。”由此可见,德国核心领域理论具有一定的普适性,其中诸多观点对于我国审判监督、管理制度的设计和运作,亦颇具启发意义,尤其是对于实务中一些具体个案的处理

[17] 参见最高人民法院政治部编,见前注[12]。

[18] 林永谋,见前注[11],第51页。

[19] 参见魏根特,见前注[9]。

[20] 参见魏根特,见前注[9]。

[21] 参见最高人民法院政治部编:《域外法院组织和法官管理法律译编(下册)》,人民法院出版社2017年版,第252页。

具有借鉴价值。例如,2022年发生在成都市新都区的庭审事件,引起了网友们的广泛关注。因劳动纠纷,一男子在该区法院参加庭审,因为他说话速度有点快,法官恼羞成怒指责他说话像“放屁”。后面男子说自己很清楚记得那个日期,是因为自己的女儿也是那天生日时,法官却暴躁地骂道:“你女儿生日关我屁事,你说这个?”事后法院以该法官在庭审过程中存在言语失当、违反司法礼仪的行为而对其作出了停职处理。^[22]问题是,该案尚在审理中,法院对法官作出了停职处理,意味着接下来的审理必须要调整案件承办人、变更审判主体,此举究竟妥否?若根据德国的核心领域理论,审判人员的言行举止等司法礼仪问题,本就属于审判权的外部秩序问题,对此,院庭长当然可以行使审判监督管理权对言语失当的法官及时进行制止,并按规定进行整改、调整承办人。

但同样是庭审出现状况而院领导出面干预,2016年安徽淮南大通区法院的一桩刑事案件的庭审却引发了舆情争议。该案因为同步网络直播的缘故,公众得以目睹庭审现场坐在旁听席的该院某副院长通过法警“传话”给主审法官,进而导致庭审延期的细节。对于该院某副院长的行为,辩护人当庭提出异议,现场一度陷入混乱。之后,涉事法院回应称,现场所递内容系司法解释文本,旁听的副院长发现庭审可能导致程序违法,遂履行“审判工作管理监督的职责”,云云。^[23]确实,根据《指导意见》的规定,院庭长行使审判监督权可以采取“旁听庭审”的方式。但该案之所以引发舆情与争议,原因在于旁听庭审的副院长认为合议庭同意该案新证人出庭作证的决定违法,遂通过法警给审判长传话、递材料,审判长接到传话和材料后,立即宣布休庭并决定延期审理,该副院长的行为于是被认为是法院领导干预司法。我国理论界和实务界对该案的批评,更多来自于对司法权运行规律的朴素认知,但其实如果按照“核心领域理论”来进行解释,则逻辑可能更为清晰:主持庭审的审判长是否应当同意新证人出庭作证,涉及对法律的解释和适用,对此,副院长与审判长之间可能存在着不同的法律见解,但这类“程序进行之决定”因涉及法律适用而属于审判权的核心领域,不在院庭长审判监督管理权的行权范围之内。该案中,副院长基于审判监督管理职责虽可旁听庭审,但径直采用传话、递材料的方式对审判长“程序进行之决定”进行监督,则属于对审判权核心领域的侵犯,涉嫌违法行权。

当然,我国实务中其实并未禁止对审判权的核心领域进行监督,无论是“四类案件”监督机制,还是近来推行的阅核制,都授权院庭长对审判人员的庭审过程和裁判结果进行监督。按照我国实务中的认识和逻辑,只要院庭长不直接改变审判人员关于案件的定性,监督就并不违法。这也是最高人民法院推行阅核制后引发学界争议的根本原因所在。在学界看来,阅核制扩大了院庭长审判监督管理权的幅度和范围,横向上扩及所有案件,纵向上触及审判权的核心领域,可能冲击司法责任制改革的成果、冲击法官的办案主体地位及独立审判原则。对此,笔

[22] 参见宋潇:《“你说话像放屁、好恼火”!法官被指庭审“不耐烦”,已被停职!》,载新浪财经网,<https://finance.sina.com.cn/jjxw/2022-12-22/doc-imxxqhas0926839.shtml>,最后访问日期:2025年2月24日。

[23] 参见岳怀让:《新京报刊发社论:法院领导当庭“传话”也是干预司法》,载澎湃新闻新闻网,https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1469541,最后访问日期:2025年2月24日。

者认为,一方面我国确实有自己的具体国情,法院整体行权的观念传统、对司法维稳功能的过分强调以及法官素质参差不齐的现状,甚至司法绩效考核的影响,等等,都使得构建一个适度强化的审判监督管理机制,具有一定的现实合理性。

以曾经引发舆情的上海流浪猫责任事件为例,2023 年 4 月 20 日吴先生在上海闵行区一家羽毛球场馆打球时,跳起落地时因踩到一只乱入的流浪猫而摔伤。经伤情鉴定,十级伤残!吴先生将羽毛球馆的经营者、流浪猫的饲养人起诉。肖某是羽毛球馆教练,平时把食盆放在球馆外的厕所门口喂养猫,平时还带猫去宠物医院洗澡、看病。法院认定肖某与流浪猫构成饲养关系,故肖某应承担赔偿责任,赔偿吴某医疗费、残疾赔偿金等合计 240198.20 元,该羽毛球馆公司承担补充赔偿责任。案件判决后,引发网络舆情,争议、质疑声不断,后该法院院长行使审判监督、管理权,决定进入再审程序重审该案。^[24]在该案中,关于被告肖某是否因为喂养流浪猫而构成民法上的“饲养”进而担责,性质上属于法律解释和适用问题,按照核心领域理论,不在审判监督管理权行权的范围之内。但是,对于这种明显可能引发争议的判决,在我国现实国情下,让法院院长对该案判决保持静默,旁观舆情发酵、坐等二审救济,与院长的领导角色和政治责任确实不符;但另一方面,遵循司法权运行规律,体现审判权的判断权和裁决权属性,突出法官办案主体地位,进而构建一个“让审理者裁判、让裁判者负责”的权责一致的审判权运行机制,确保人民法院依法独立公正行使审判权,又是我国司法体制改革不变的方向。从这个角度讲,借鉴、吸收“核心领域理论”对院庭长审判监督管理权的行权范围进行必要的限制又是非常必要的。就如同前文的安徽淮南大通案,如果旁听庭审的副院长仅仅因为自己认为审判长的法律见解有问题,就可以直接指挥、叫停庭审,那审判的权威性何在?合议庭作出的判决结果又如何能让公众接受?

正基于此,笔者建议,我国应当在院庭长审判监督管理权的行使范围上,借鉴“核心领域理论”的合理内核,构建“原则+例外”的制度模式,既充分授权但又适度限制。实际上,即使按照德国的“核心领域理论”,也预设了“除非存在显著错误”这一例外排除规定。换言之,原则上审判权的核心领域免受监督,但在例外情况下,即,如果法官行使审判权的过程或结果,存在着显著错误,那么就仍在职务监督权的射程之内。^[25]因此,在具体制度设计上,可以“核心领域免

[24] 参见王闲乐:《男子被流浪猫绊倒致伤残,投喂者判赔 24 万,法院:依法再审》,载澎湃新闻网,https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_26842249,最后访问日期:2025 年 2 月 24 日。

[25] 虽然本文研究的是院庭长的审判监督权,但该原理实际上也可以用于解释上下级人民法院之间的审判监督关系,即上级人民法院对下级人民法院的监督亦应尊重下级人民法院法官审判权的核心领域,原则上不得干预下级人民法院法官审判权行使的核心领域,除非其行使审判权的过程或结果,存在着显著错误。例如天峻县人民法院在开庭审理一起 12 人被指控寻衅滋事罪的案件时,上级人民法院,即海西州中级人民法院刑庭庭长及天峻县人民法院院长在微信中指挥审判长进行庭审。在法官审判权行使并无错误的情况下,上级法院法官及本院院长之行为当然非法侵入了法官审判权行使的核心领域。此显然是院庭长审判监督权与上级人民法院审判监督权的滥用。参见王选辉:《法官被指遥控庭审?最新进展:青海高院作出指定管辖决定书》,载澎湃新闻网,https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_28150841,最后访问日期:2025 年 2 月 24 日。

受监督”为原则,再辅之以“显著错误可监督”的例外。换言之,院庭长在对审判权的“核心领域”亦即事实认定和法律适用问题进行监督时,必须区别对待:对于一般的案件定性方面的争议问题,即院庭长与审判人员之间意见不一致的,原则上院庭长不能启动审判监督管理权予以监管。这是因为,关于案件的事实认定和法律适用存在认识分歧,是司法实务中的正常现象,这种正常的认识分歧,完全可以通过二审程序来予以统一认识和裁判标准,不必启动审判监督管理权;但对于案件办理过程中,关于案件的事实认定和法律适用,审判人员存在严重违法或明显错误的,则院庭长应当启动审判监督管理权对案件进行监管。

具体而言,院庭长在斟酌、裁量是否启动审判监督管理权时应当重点权衡以下因素:

其一,错误的明显性。对于所谓“显著错误”,德国学理上认为“如适用已废止之法律之类,则视同外部秩序领域得予职务监督”。〔26〕法官在判决时适用已废止之法律,当然属于法律适用上的“显著错误”,院长自可进行职务监督。结合、吸收这一经验性认识,我国可以将该标准表述为“错误的明显性”,即审判人员在事实认定和法律适用上存在明显的错误,或者事实认定违反逻辑、违反常情常理,或者法律适用违背共识,这种情形下,判决结果极易引发争议与非议,院庭长应当及时启动审判监督管理权对案件进行监管,并采取必要措施进行整改。例如,2006年11月南京鼓楼区法院审理的彭宇案,该案之所以引发争议,主要原因在于一审判决判决书中法官对事实认定过程的说理违反逻辑,以“人性恶”的个人经验判断作为社会一般经验判断,且作出了既冒犯道德信仰,又违背证据原理的事实推定。〔27〕类似这种事实认定存在明显逻辑错误的判决,院庭长应当有权启动审判监督管理权予以监督。

其二,监督的必要性。即事态的紧急性,此时院庭长若不启动审判监督管理权予以监督,则违法行为可能持续进行并造成更大的危害。对此,院庭长有必要启动审判监督管理权及时制止违法行为。以曾姓法官枉法裁判案为例,在该案中被告人曾某于2007年至2012年担任祁阳县人民法院民二庭、民一庭副庭长期间,利用担任审判长和主审法官的便利,在三起民事案件的审理过程中,在当事人、其他合议庭成员均未到庭的情况下,指使书记员陈某燕伪造开庭笔录,在未经合议庭评议的情况下提出并报分管副院长罗祁生签发查封、冻结被告不动产的民事裁定书,造成受害人董某经济损失44万元。〔28〕在该案中,曾某的违法行为具有持续性,如果院庭长及时发现了曾某的上述违法行为,自应当启动审判监督管理权叫停庭审,变更审判主体,重开审判;如果任由曾某继续审理,坐等二审救济,则可能给当事人造成更大的经济损失,给法院的司法公信力造成更大的破坏。

其三,违法的严重性,即是否会因审判行为违法而侵犯当事人及其他诉讼参与人的权利。

〔26〕 林永谋,见前注〔11〕,第51页。

〔27〕 参见傅郁林:“当信仰危机遭遇和谐司法——由彭宇案现象透视司法与传媒关系”,《法律适用》2012年第12期,第4页。

〔28〕 参见曾祥文民事枉法裁判、受贿案,湖南省永州市中级人民法院刑事判决书,(2016)湘11刑终16号。

例如,2023年广西来宾中院在辩护人缺席的情况下继续审理并当庭判决的事件,当然构成院长启动审判监督管理权进行监督的合法依据,因为,该程序违法行为已经严重侵犯被告人及辩护人的合法权利。^[29]

五、结 语

我国司法体制改革的整体逻辑是“以审判权为核心,以审判监督权和审判管理权为保障”,这一改革逻辑本身并没错,但在实务操作面上,却演变为某种“治乱循环”——经历放权改革之后,紧接着就以加强审判监督、管理之名行收权之实,如此反复。最高人民法院近日力推的阅核制改革正是在这样的背景下出台的,其本质上正是对院庭长审判监督管理权的进一步强化。不得不说,这种改革逻辑的形成,有着我国独特的司法体制背景因素影响。社会转型期案件的复杂多样、法院司法公信力的不足、法官群体素质的参差不齐,等等主客观原因,都使得我国法院系统高度重视判决的社会效果和政治效果,高度重视审判工作中的维稳问题,极力避免因为法院的审判工作而引发舆情、上访、信访。这就使得从最高人民法院到地方各级人民法院实际上都极为重视审判工作中出现问题后解决问题的效率,而不愿问题外溢。前文已经指出,相较于其他监督方式和机制,院庭长审判监督管理机制的结构和功能优势就在于,可以针对法官的职务行为做到日常性的检查、专业性的评价以及高效率的执行,一定程度上可以起到“治未病、防大患”的效果。审判监督管理机制的这种独特的结构和功能优势,满足了我国法院系统高效率解决问题、问题不外溢的需求,因而深受青睐,并逐渐形成一种认知思维定势和相对固化的改革逻辑:从上到下不断要求加强审判监督管理。

但问题在于,其一,域外法治国家的经验表明,对法官职务行为的有效监督,依赖于体系化的监督机制的构建与运作,既要有内部监督,也要有外部监督,既要有过程监督,更要有结果监督,惟有充分发挥多种、多重监督机制的整体功效,齐头并进方能收提高审判质效之功。反之,若不能充分发挥多元化审判监督机制的功能,而只是单纯强调法院系统的内部监督,一味加强院庭长的审判监督管理权,这种单向度、线性的改革逻辑恐怕难以真正解决审判质效问题;其二,我国司法责任制改革的目标是“建立健全符合司法规律的审判权力运行机制”,而从遵循司法规律的角度讲,首先必须突出法官办案主体地位,体现审判权的判断权和裁决权属性,而要保证法官的办案主体地位,就必须在审判权与审判监督、管理权之间保持适度的平衡,而不能单方面地加强院庭长的审判监督管理权。恰恰相反,为了突出法官的办案主体地位,还需要反向对审判监督管理权从行权方式、行权范围等角度进行适度的限制。因此,类似阅核制这一类片面强化院庭长审判监督管理权的改革,可能形成“跷跷板”效应,此涨而彼消,反向压缩法官

[29] 参见张逸菲:《“律师未到庭,庭审已结束”? 法院将继续开庭审理!》,载大河网,<https://news.dahe.cn/2023/08-11/1286309.html>,最后访问日期:2025年2月24日。

独立办案的空间,冲击司法责任制改革以来所构建的审判权内部运行机制。正是在这个意义上,才有学者明确提出:阅核制应当慎行!^{〔30〕}

Abstract: The trial supervision and management power is in fact a combination of two synonyms, namely, the trial supervision power and the trial management power. It is a kind of judicial and administrative supervision power, with administrative power as its essence. In terms of the exercise of power, since trial supervision and management power is targeted at trial activities of judges, which are protected by the principle of judicial independence, the exercise of such power by the court presidents and chief judges should also be restrained, and the power should be exercised in the form of “supervision” rather than “command”. From a jurisprudential point of view, as long as court presidents and chief judges follow legal procedures, use prescribed methods and abide by legal scopes when exercising trial supervision and management power, it is not considered an illegal interference of trial by administrative power. To understand the reasonable limits of trial supervision and management power, we should first clarify the manner and process of exercising such power with a clear distinction between “supervising” and “directing” or “guiding”. Secondly, the scope of exercising such power should be defined. The kernel of the “core area theory” can be adopted to determine the scope, with the “obvious error standard” as the basis, and appropriately relaxed in consideration of China’s national conditions. Specifically, whether court presidents and chief judges should initiate trial supervision and management should be comprehensively considered based on the following three factors: the obviousness of the error, the necessity of supervision, and the severity of the violation.

Key Words: Judicial and Administrative Supervision; Trial Management; Trial Supervision; Judicial Responsibility System; Judicial Power

(责任编辑:吴洪淇)

〔30〕 参见龙宗智:“法院‘阅核制’应当慎行——兼论审判监督管理的合理限度”,《比较法研究》2024年第2期,第48—61页。