

# 科层中的分流

## 中国法院人事管理制度的二元结构

刘绚兮\*

**摘要** 政法体制下的科层结构是中国法院管理制度的基本特征。但学界对科层内部的分工合作、人员流动、利益格局等的认识仍然不足。这导致朝向专业化和精英化的司法人事改革的效果偏离预期。改革成功的前提在于准确把握其所欲改善却又依赖的先在制度结构。实际上,中国法院人事管理制度呈现出较明显的二元结构:法院领导(领导干部)和普通法官(基层干部)有各自的亚群体特征,在政治定位、专业分工、评价体系、流动晋升、社会网络等诸方面,存在“层级分流”的现象。这种层级分流,既是历史上规模治理中“官吏分途”的留痕,又是当代政法体制的结构延伸。同时,它也面临着国家治理现代化和司法专业化的挑战。层级分流不仅意味着分工与合作,还存在张力与平衡。在必然涉及资源再分配的改革中,应考虑二元结构中不同群体的差异和需求。

**关键词** 法院组织 司法科层 层级分流 人事管理二元结构 员额制改革

### 一、研究背景

中国法院的人事管理与司法改革的牛鼻子——“司法责任制”息息相关。<sup>〔1〕</sup>责任制涉及职权配置、职绩考察、责任承担等多方面。但其重要性还不止于此。司法者的分工

\* 深圳市社会科学院实习研究员。感谢“法律与社会科学”年会(2021)上各位老师的宝贵意见。

〔1〕 参见贺小荣:《解读:如何牵住司法责任制这个牛鼻子》,载最高人民法院网, <https://www.court.gov.cn/shenpan-xiangqing-15609.html>,最后访问日期:2022年6月12日。

和授权还事关国家权力行使的合法性与正当性。<sup>〔2〕</sup> 针对中国法院管理体制的实践,长期以来,关切者都呼吁“内去行政化、外去地方化”。<sup>〔3〕</sup> 研究者认为“法官”应是专业法律人群体,不同于政治官员和公务员;而作为机构的法院,则应当是相对独立的审判组织,不同于一般的行政机关。<sup>〔4〕</sup> 从经典的三权分立理论出发,司法权与行政权、立法权应相互独立而制衡。

但是,无论从政治体制现实还是组织的角度来看,这些观点都值得商榷。一方面,中国的“政法体制”与三权分立模式有本质区别。政法一体决定了中国法院无法回避的政治功能,决定了它在“综合治理”中的定位,决定了它为国家和社会发展“保驾护航”的使命。<sup>〔5〕</sup> 这些政治使命要贯彻至法院,要将更高权威的理念和政策转化为组织目标,必然需要代理人掌控组织资源并动员其成员。另一方面,从组织结构看,一个庞大且相对集权的系统无法完全避免科层化,内部的行政管理和协调是运行的实质部分。因此,即便不考虑外部政治约束,希望中国法院完全去行政化、扁平化,对这样一个庞大的系统而言,也未必合理。

问题反映在实践中便是:基于对官僚化和行政化的批判、持续朝向专业化和精英化推进的法院人事改革,尤其是最为核心的员额制改革的效果,似乎与预期有偏差。<sup>〔6〕</sup> 基层反映,有些地方法官入额主要还是凭资历,即便部分人员已不事审判多年;<sup>〔7〕</sup> 优秀的年轻法官难入额,案多人少的压力没有缓解,有的甚至加重;<sup>〔8〕</sup> 人才流失态势没有实质改变,甚至发生员额制改革与精英法官流失“齐头并进、穿插交叉”<sup>〔9〕</sup> 的现象;从最高人民法院到地方法院出台的一些规定都被解读为是进一步约束法官离职;<sup>〔10〕</sup> 法院的财政

〔2〕 See Joel B. Grossman, “The Supreme Court’s Third Century: Legitimacy, Bureaucracy, and Institutional Change,” *Law & Social Inquiry*, Vol. 14, No. 1, 1989, pp. 187–206.

〔3〕 汪俞佳:“抓住司法改革的‘牛鼻子’”,载《人民政协报》2015年2月2日,第1版。

〔4〕 参见贺卫方:“中国司法管理制度的两个问题”,《中国社会科学》1997年第6期,第119–130页;张卫平:“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”,《法商研究》2000年第3期,第10–11页。

〔5〕 参见侯猛:“新中国政法话语的流变”,《学术月刊》2020年第2期,第125页;刘磊:“县域治理与基层法院的组织形态”,《环球法律评论》2019年第5期,第179–192页。

〔6〕 参见顾培东:“法官个体本位抑或法院整体本位——我国法院建构与运行的基本模式选择”,《法学研究》2019年第1期,第4、14–22页。

〔7〕 参见宋远升:“精英化与专业化的迷失——法官员额制的困境与出路”,《政法论坛》2017年第2期,第103页。

〔8〕 参见刘忠:“员额制之后:法院人员分类构成评析”,《华东政法大学学报》2020年第6期,第97–105页;张青:“基层法官流失的图景及逻辑:以Y省部分基层法院为例”,《清华法学》2018年第4期,第50–67页。

〔9〕 刘练军:“‘红’与‘专’:法官职业认知的理念与规范叙事”,《法治研究》2019年第5期,第110页。

〔10〕 参见张青,见前注〔8〕,第65页。有个别法院作为前用人单位在离职法官的政审中设置障碍,信息来自受访者(IN2015\* \* 0201)。编号方法为:IN为Interview的缩写,2015表示访谈年份,例如“BJ”为受访者所在城市“北京”的缩写(需为保护当事人隐去城市信息时,则用\* \*代替),01为法院层级(01为区县级,02为中级,03为高级),最后两位数01为该受访者编号。

虽名义上已与地方剥离,但实际仍需地方政府支持,这使得法院无法依赖正式制度对地方政府提出要求,反而加剧了对地方的非正式依附。<sup>[11]</sup>

为何员额制没能使基层法官精英化?为何人财物收归省一级管辖无法使法院去地方化、去行政化?本文强调,唯有厘清法院的组织结构和权力格局,才能理解资源分配与再分配(改革)的方式。政治约束与行政管理的结合是不可忽视的事实,对更高层治理者而言也是必需。忽视由此决定的法院内部分工、不理解行动者的逻辑,就会感觉政法体制下法院的组织形态好似谜团。<sup>[12]</sup>脱离政治而谈行政,不仅仅在讨论时容易“脱靶”,<sup>[13]</sup>也使得“去行政化、去地方化”的改革主张脱离实际<sup>[14]</sup>——“精英化”使得政治和行政管理精英必然要加入资源竞争,同时资源再分配的方式又高度依赖于既有的机制,这些是员额制改革面对的先在组织结构。

本文尝试梳理中国法院的政治功能与组织管理的关系,并结合社会学中的“层级分流”理论进一步廓清法院人事管理的特点,即科层之外还有鲜明的层级分流。具言之,法院领导和普通法官可视作法院内部分化的亚群体,两者在专业分工、评价体系、流动晋升、社会网络等诸多方面存在差异。以往研究较多讨论“讲政治”与“讲法律”是单一的法官群体或个体面对的多重任务且二者存在内在张力,<sup>[15]</sup>与之不同的是,本文侧重强调法院内部的“群体间”关系与互动,组织内部分化的结构。“层级分流”的框架能够加深我们对中国法院组织方式的理解,它也决定了资源分配的机制,进而能较好地解释为何员额制改革难以达到专业化和精英化的效果。

## 二、“层级分流”框架

中国法院系统事实上的科层化与行政化,在理论上一直颇有争议。研究者普遍认为,科层化与行政化不利于法官发挥专长和树立司法权威,进而主张法院组织的专业化

[11] 参见张青,见前注[8],第63—64页。

[12] See Ling Li, “Political-Legal Order and the Curious Double Character of China’s Courts,” *Asian Journal of Law and Society*, Vol. 6, No. 1, 2019, pp. 19—39.

[13] 就像论证美国的法院领导也需很强的行政管理能力时,苏力以马歇尔大法官为例,讲的是他的政治能力,而政治与行政能力并不等同,参见苏力:“论法院的审判职能与行政管理”,《中外法学》1999年第5期,第44页。

[14] 参见高翔:“法院院长职权结构优化论——基于《法院组织法》与《民事诉讼法》衔接的考量”,《现代法学》2017年第2期,第181—193页;张洪涛:“司法之所以为司法的组织结构依据——论中国法院改革的核心问题之所在”,《现代法学》2010年第1期,第32—42页。

[15] 参见陈洪杰:“转型社会的司法功能建构——从卡理斯玛权威到法理型权威”,《华东政法大学学报》2017年第6期,第67页;江国华、韩玉婷:“论法官的角色困境”,《法制与社会发展》2015年第2期,第15—28页;黎晓露:“论我国法官的角色定位”,《法商研究》2016年第3期,第121—130页。

和扁平化。<sup>[16]</sup> 少数学者则为中国法院作为一个大型组织的科层和行政管理的必要性辩护。<sup>[17]</sup> 分歧之下也有交集,即法官应具备法律知识和技能,其职业有专业性。真正令人纠结的是,有一部分法官,处于法院乃至整个司法科层的顶端,主要处理的是行政事务,却不一定熟悉法律。

但问题不止于此。实际上,法院领导者的专业性在多年来的司法改革中已受到相当的重视。法律已明确规定院长应具有法学专业知识和职业经历,<sup>[18]</sup>受过法学训练的法院领导占比已越来越高;最高人民法院要求法院领导实质性办案、达到一定比例地办案,<sup>[19]</sup>还要办大案要案,都可看作是对这一问题的回应。但是,一方面,法院领导无法从行政管理事务中脱身,亲自办案的投入似乎仍然有限;<sup>[20]</sup>另一方面,领导专业能力提升就能解决科层的问题吗?<sup>[21]</sup>如果说科层与行政化难以避免,那什么才是专业化与精英化的员额制改革真正面对的结构难题?

本文提出应更深入地探究中国法院的科层和人事管理机制,并借鉴“官吏分途”和“层级分流”框架来理解系统内的结构化差异,进而理解分化结构之下的利益格局与资源分配机制。依据组织社会学理论,“官吏分途”是指传统中国的官僚体制内,“官”与“吏”在职业生涯、等级位置和激励设置上的“职分两途”现象。<sup>[22]</sup>相对而言,受国家正式雇佣的是“官”,未被国家人事系统正式收编的是“吏”;传达国家政策方针的是“官”,负责具体处理地方事务的是“吏”;代表中央权威的是“官”,代表地方利益的是“吏”;<sup>[23]</sup>具有更高流动性的是“官”,嵌于地方网络的

[16] 参见贺卫方,见前注[4],第124—130页;刘练军:“法院科层化的多米诺效应”,《法律科学(西北政法大学学报)》2015年第3期,第20—34页;张洪涛,见前注[14],第39—42页;张卫平,见前注[4],第9—11页;宋远升,见前注[7],第111—116页。

[17] 参见苏力,见前注[13],第37—46页;苏力:“审判管理与社会管理——法院如何有效回应‘案多人少’?”,《中国法学》2010年第6期,第186—189页。

[18] 参见《法院组织法》(2018年修订)第47条第2款。

[19] 参见左卫民:“时间都去哪儿了——基层法院刑事法官工作时间实证研究”,《现代法学》2017年第5期,第181页。

[20] 参见龙宗智、孙海龙、张琼:“落实院庭长办案制度”,《四川大学学报(哲学社会科学版)》2018年第4期,第147—159页;左卫民:“强化院庭长办案的‘量、质、责’”,载《人民法院报》2017年4月10日,第2版。

[21] 某调研比较了本轮司法体制改革前后3年的数据,结论是院庭长的管理负担并未减轻,甚至“有过之而无不及”,参见林子淇、陈敏秀、郭健丽:“法官审判权与院庭长管理监督权之衡平与契合——以L中级法院监察室近六年统计数据为实证研究样本”,《山东法官培训学院学报》2020年第3期,第109—120页。

[22] 参见周雪光:“从‘官吏分途’到‘层级分流’:帝国逻辑下的中国官僚人事制度”,《社会》2016年第1期,第5—10页。

[23] 值得注意的是,周雪光略微讨论过司法系统中的官与吏的差别,他们分别代表的是地方利益与国家规范——这与他提出的作为理想型的代表国家利益的官和地方利益的吏“截然相反”。他以“其内在机制有待进一步探究”结束了讨论,而这可能是从司法系统看中国治理和从中国治理理解司法系统的理论突破口。同上注,第23—25页。

是“吏”。“官”与“吏”是理想型，周雪光称之为“官吏相对谱系”。就某一特定层级来说，该层的“官”相对于上一层而言，则多了“吏”的属性，反之亦然。“官吏分途”反映的是传统人事规模管理中的议题和应对，包括但不限于国家财政能力的限度、委托—代理问题、央地关系等。它在当今的国家干部人事管理中仍有留痕，即所谓“层级分流”。表征之一是“领导干部”与“基层干部”在空间流动与晋升机会上的显著差别。<sup>〔24〕</sup>

本文尝试论证中国当代司法人事管理中的“层级分流”。虽然拥有稳定国家公职的法官都是正式的国家机关工作人员，<sup>〔25〕</sup>但在组织人事方面，法院领导和普通法官在前述几个重要方面也有显著区别，构成了两个亚群体的层级分流：①职业生涯（如主要业务、权责分配、<sup>〔26〕</sup>任命等）；②激励设置（如考核、晋升流动）；③等级位置（如行政级别、社会网络）。

对两个相对分化的亚群体，一方面可沿用前述“领导（干部）—（基层）干部”的类型，将法官置于更宽泛的干部管理体制中。“领导—干部”<sup>〔27〕</sup>的用语也体现了中国法官在政法体制下的角色特点，即所有法官都属于“政法干部”，而其中作为“领导干部”的法官则是“关键少数”。<sup>〔28〕</sup>另一方面，也可以用“法院领导—普通法官”的谱系作为“领导—干部”理想型的具体化，一来在特定语境中更匹配审判者的职业身份，二来能与已有的中国法官研究呼应与对话。<sup>〔29〕</sup>

可以说，法院人事管理的“层级分流”既有中国规模治理的历史痕迹，又是当下政法体制的结构延伸。<sup>〔30〕</sup>既有现代科层组织内部分工的影子，又是更宏大的国家干部管理模式的折射。它能够提供一个较整体的框架来理解法院人事组织的复杂和多元，<sup>〔31〕</sup>包容法院内部结构化的差异、张力与平衡，弥补已有研究的一些不足：

一是忽略法院科层内部的复杂程度和潜在的群体间差异。已有对传统中国治理的研究着

〔24〕 周雪光认为“干部”一词相当于对“胥吏”的替代，尽管“干部”将更广泛的人员纳入了国家的正式管理体系。参见周雪光，见前注〔22〕，第10—11页。

〔25〕 法院内仍有在功能上与历史上的书吏、衙役类似的雇员，如临时聘用的书记员、法官助理、法警等。参见刘忠，见前注〔8〕，第100页。

〔26〕 参见高翔，见前注〔14〕，第181—184页。

〔27〕 为方便学术讨论和字词的匹配，本文简选“领导”二字以对应“干部”，并不同于正式文件中的严谨用法。

〔28〕 参见郑智航：“党政体制塑造司法的机制研究”，《环球法律评论》2020年第6期，第13页；张卫平，见前注〔4〕，第10页。

〔29〕 参见左卫民、金亮、黄翀、王禄生、张洪松：《中基层法院法官任用机制研究》，北京大学出版社2014年版，第21页；艾佳慧：“转型中国法官薪酬与遴选制度的微观激励基础”，《法制与社会发展》2021年第6期，第68—69页。

〔30〕 王亚新认为法院外部因素与内部结构之间是博弈与脆弱的平衡关系，而本文认为组织的内部结构是外部利益相关者的延伸，博弈与平衡也同时发生在内部亚群体之间。参见王亚新、李谦：“解读司法改革——走向权能、资源与责任之新的均衡”，《清华法学》2014年第5期，第108—113页。

〔31〕 关于对法官管理制度的整体式思考较为缺乏的评论，参见艾佳慧：“法官管理的中国范式及其限度1937—2012”，《东南大学学报（哲学社会科学版）》2018年第4期，第92页。

重于整体性逻辑，<sup>[32]</sup>在人事管理上难以解释司法系统相比行政系统的特殊性。<sup>[33]</sup>这一难题延续至当下。随着审判现代化，法官的专业性和法院内职级安排愈发复杂。在法院系统中，“官僚”群体不可忽视，<sup>[34]</sup>但将法官全都视为“司法官僚”<sup>[35]</sup>或约等于公务员<sup>[36]</sup>又有失准确。对科层的认识也较单一，只看到科层阶梯能鼓励人的进步，<sup>[37]</sup>却没看到行政因素对激励机制的扭曲，晋升难度带来的负向效果。<sup>[38]</sup>对法院内部的调查，无论是关于职业满意度，还是对人事改革的立场，<sup>[39]</sup>都未注意到个体或群体的观点与其在组织中的分工、位置——尤其是科层中的等级——是相关的。<sup>[40]</sup>

二是强调法官专业性的同时难以体认政治与行政要素的必然和价值。例如，研究者时常针砭行政与审判的混同，但哪怕对普通法官而言，这种“混淆”也可能是一种必要，因为恰恰是行政职位，提供了更多正式与非正式的晋升机会。<sup>[41]</sup>而对法院院长群体，研究虽有共识，即其身兼管理者—政治家—法律家三重角色，但随之而来的，是对三重角色——特别是尤为吃重的政治与管理角色的批判，认为多重定位导致角色的超载乃至相互挤压。<sup>[42]</sup>但这种批判，以“法律职业共同体”来整合所有成员（尤其作为关键角色的法院院长）的职业属性，未能充分考虑组织领导者的政治与行政能力的重要性。

三是发现了不同群体的职业殊途，但难以理解分化结构合理的一面。针对法官在职能和

[32] 参见陈科霖：“论中国国家治理的三元互动结构”，《人文杂志》2017年第7期，第113页。

[33] 如前文论及，在司法体系中，“官”和“吏”所代表的到底是何方利益，可能与行政系统的“官”“吏”有所不同且更为复杂。因为司法中的“吏”，尤其是单一制政体下的“吏”所遵守的法律规范，具有相当程度的“国家性”。特别在强调“司法统一”的今天，司法的弹性低于行政，针对司法中的央地关系虽有很多讨论，但似乎还没有较清晰的图景。

[34] “官僚”群体有时被视为独立于“统治集团”和“民众”的第三元，参见陈科霖，见前注[32]，第114—118页。

[35] 参见陈洪杰，见前注[15]，第65—66页。

[36] 参见边燕杰、王学旺：“作为干部晋升机制的关系社会资本——对于基层法院的实证研究”，《西北师大学报(社会科学版)》2019年第6期，第15—22页。

[37] 参见苏力：“司法改革的知识需求——波斯纳《各行其是》中文版译序”，《法治现代化研究》2017年第1期，第103—104页。

[38] 参见左卫民等，见前注[29]，第24—102页；宁静波：“基层法院法官激励因素与激励效果的实证研究——以S省部分基层法官为例”，《山东大学学报(哲学社会科学版)》2020年第5期，第58页。

[39] 如检察院领导比其他群体(检察业务人员等)更反对将检察人员分类管理，参见程金华：“检察人员对分类管理改革的立场——以问卷调查为基础”，《法学研究》2015年第4期，第80—82页。

[40] See James E. Sorensen and Thomas L. Sorensen, “The Conflict of Professionals in Bureaucratic Organizations,” *Administrative Science Quarterly*, Vol. 19, No. 1, 1974, pp. 98—106.

[41] 参见刘忠，见前注[8]，第95页；检察院的类似情况，参见程金华，见前注[39]，第82页。

[42] 参见谢刚炬、张夫贵、李旭辉：“司法体制综合配套改革背景下基层法院院长的职责重构——以场域理论为视角”，《法律适用》2018年第21期，第77—86页；叶丹、张新文：“院长办案机制的路径探索——以审判管理工作和行政事务性工作分类为视角”，载胡云腾主编：《法院改革与民商事审判问题研究》，人民法院出版社2018年版，第212—215页；左卫民：“中国法院院长角色的实证研究”，《中国法学》2014年第1期，第22页；高翔，见前注[14]，第183—184页。

专业上的差异,左卫民等的研究提出了“普通型法官”和“领导型法官”的分类,十分贴近本文所讨论的理想型。该研究也注意到了“上层法官干部化”与“下层法官职业化”的分殊现象,但更多的是白描,且实际上仍把“领导”界定在“法官”的单一职业之内,因此困惑于法官职业发展中存在“二律背反式的悖论”,<sup>[43]</sup>由此无法解释法院人事管理到底是如何消化这一矛盾或协调运作的。

四是描述了群体的代际差异,但未挖掘其在法院组织演变上的历史意涵。如吴贵亨和贺欣发现“80后法官”作为中国法官的新一代,其生长时代、教育背景和技能训练与前辈法官已显著不同,<sup>[44]</sup>但没有挖掘新兴群体可能意味的组织结构变化。实际上,具备“法律人”身份意识和认同的新生代法官,可能恰恰反映了传统的“官吏”治理模式遇到的新情况:当有专业身份认同的技术官僚在现代国家治理中兴起,其管理与组织渐具“独立价值”和“特别规律”时,<sup>[45]</sup>传统的“官吏”治理模式如何回应新要求?<sup>[46]</sup>当下的员额制改革或正反映了法官身份认同的转变和管理者的应对。这既对传统模式提出了挑战,也为理论发展提供了契机。<sup>[47]</sup>

正由于中国超大规模治理所需的“层级分流”、治理现代化与司法专业化的叠加,法院的人事管理变得极为复杂。而本文提出以“法院领导—普通法官”的理想类型来理解法院内部分化的亚群体,以“层级分流”作为理解法院人事组织的基本框架。限于篇幅,本文将侧重澄清法院中的“领导(干部)”的定位,论证其不同于普通法官的政治使命和管理职能,以及由此产生的分工评价、流动晋升、社会网络等方面的“层级分流”。领导干部是更高层治理者所强调的“关键少数”,在法院中的地位是决定性的。只有正视法院领导的群体特殊性,才能更有逻辑地将其与普通法官共同纳入法院系统,理解法院整体的组织方式和运行机制,找到真正的结构性问题。

[43] 参见左卫民等,见前注[29],第21、287页;类似两分法,参见艾佳慧,见前注[29],第69页。

[44] See Kwai Hang Ng and Xin He, *Embedded Courts: Judicial Decision-Making in China*, Cambridge: Cambridge University Press, 2017, pp. 66–82. “80后法官”不等于本文所描述的“普通法官”,但以年龄和资历论,目前“80后法官”担任中层干部乃至院级领导——尤其是法院院长的情况,应是少数,此处不展开论证。

[45] 中国法院行政管理权限从法院系统外部转移至内部的过程,与审判工作现代化、专业化相关,参见蒋惠岭:“论法院的管理职能”,《法律适用》2004年第8期,第7页;刘练军,见前注[9],第99–109页。

[46] 如从“官吏分途”再演变出的三分类型“官僚群体(公务员)—派生群体(拥有事业编制的人)—雇佣群体”也难以较好地解释法官的亚群体分化,参见刘建军、马彦银:“从‘官吏分途’到‘群体三分’:中国地方治理的人事结构转换及其政治效应——对周雪光《从‘官吏分途’到‘层级分流’:帝国逻辑下的中国官僚人事制度》一文的一个补充”,《社会》2016年第1期,第78–84页。

[47] 例如曹正汉就指出,现有的关于中国国家治理的几个主要理论都尚未充分讨论治理机制从古代到现代的巨大转变。参见曹正汉:“统治风险与地方分权——关于中国国家治理的三种理论及其比较”,《社会》2014年第6期,第67页。以法院系统为例,考虑专业化的变量,或许是观察治理模式现代化的一个视角。

### 三、从科层到分层

#### (一)政法体制与“条条块块”中的法院领导和普通法官

中国法院不是组织独立型的司法机关。无论是根据《宪法》《法院组织法》等法律规定,还是考察政治生态现实,法院都镶嵌在政法体制和条块结构中。政法体制决定着法院的政治功能。中国的法官不仅是法律意义上的司法者,也是“政法话语”中的干部。尽管政法话语及其背后的权力关系并非一成不变,但“党的领导”“党管干部”“政法”这些概念,不仅是党和政府治理的原则和方法,也是正式的法律规定和制度。<sup>[48]</sup> 这些必然要体现在法院的具体工作中。司法者仅接受法律训练是不够的。法院领导也不止于一般行政意义上的人财物管理,而是以“讲政治”为基准的决策,要能比普通法官更好地理解国家的方针政策,更好地把握案件的社会效果与政治效果。<sup>[49]</sup>

同时,每一级法院又受到上级法院的监督和地方政府的制约,即所谓的“条条块块”结构。<sup>[50]</sup> 尽管司法改革已将地方法院的财政和人事管理收归省一级法院,以减少法院与地方政府的利益关联,但地方法院的日常运作无法与当地政府和精英割裂。从法院向地方人大做工作报告,到派出法庭的车由村里补贴油费,<sup>[51]</sup>从正式的制度安排到非正式互动,地方法院无法超脱于地方,且其首要职责仍是保障地方的发展与稳定。<sup>[52]</sup>

因此,法院既需要执行国家的法律和政策,也需要参与地方治理。而法院的领导,既是本院的决策者,也是上级权威的代理人;既是法院内部的管理者,也是与外部联络的衔接者。可以说,法院领导是集政治、行政和法律职能于一身。

院长在法院内部是负责的首长,一般还兼任党委书记,是核心领导。法院事实上实行一把手责任制,“集体领导,个人负责”。<sup>[53]</sup> 虽然审判委员会是法院内最高集体决策机制,但研究发现,在审判委员会的议程设定上,作为一把手的院长有决定性的话语权;<sup>[54]</sup>在讨论有社会、

[48] 参见侯猛,见前注[5],第127页。

[49] 参见龙宗智:“论建立以一审庭审为中心的事实认定机制”,《中国法学》2010年第2期,第148页。

[50] 参见刘忠:“条条与块块关系下的法院院长产生”,《环球法律评论》2012年第1期,第107—125页。

[51] 信息来自受访人(IN2012 \* \* 0113)。

[52] 参见孟建柱:“完善司法管理体制和司法权力运行机制”,载《人民日报》2014年11月7日,第6版。

[53] 根据《最高人民法院〈地方各级人民法院及专门人民法院院长、副院长引咎辞职规定(试行)〉的通知》(2001年11月6日发布)第4条第1款,本院发生严重枉法裁判案件,致使国家利益、公共利益和人民群众生命财产遭受重大损失或造成恶劣影响的,院长或者副院长应当主动提出辞职;另见谢刚炬等,见前注[42],第77—78页。

[54] 根据《最高人民法院关于改革和完善人民法院审判委员会制度的实施意见》(法发[2010]3号)第11、12条的规定,案件提交审判委员会讨论的决定由院长作出;另见吴英姿:“审判委员会讨论的群体决策及其规制”,《南京大学法律评论》2006年第1期,第190—193页;Xin He, “Black Hole of Responsibility: The Adjudication Committee’s Role in a Chinese Court,” *Law and Society Review*, Vol. 46, No. 4, 2012, pp. 681—710; 张洪涛:“审判委员会法律组织学解读——兼与苏力教授商榷”,《法学评论》2014年第5期,第48—50页;刘磊,见前注[5],第181、184—185页。

政治压力的案件时,几乎没有审判委员会的委员会明确反对院长的意见。虽然有些院长开明包容,使得审判委员会的决策更民主,但关键是院长的个人特质对议程设定本身有深刻影响。<sup>[55]</sup>而在人事、司法行政等管理事务上,院长的意见也“极其重要”。<sup>[56]</sup>

法院院长之下,分别是副院长、庭长、副庭长、审判员、助理审判员、法官助理等,这构成了法院审判业务的职级科层。<sup>[57]</sup>副院长分管不同的业务庭,一般是该领域的专家,在实质上为院长把关,与院长同属“院级领导”。庭长、副庭长为“中层干部”,在法庭内部也是行政首长,“一岗双责”,既要抓好业务,又要带好队伍。不担任行政职务的审判员、助理审判员则属于普通法官。由此从上至下,形成了“法院领导—普通法官”的相对谱系。

需强调的是,理想类型不是用定义的界线来切分法官角色。“法院领导”“普通法官”的属性具有相对性。一是在法院内部“领导”也具相对性,如院长与其他院级领导间的诸多差别;又如位于中层的(副)庭长,需同时处理繁重的行政与审判事务,是否属于“领导”,又或是“一线”,尚有争议。<sup>[58]</sup>争议恰恰说明应以理想类型来理解法官的角色。但为方便讨论,并鉴于正副庭长级别带来的管理职责和身份、待遇与福利等的较大提高,<sup>[59]</sup>本文认为(副)庭长级法官具备更多“领导”的特质。二是法院层级的变化又给法官的定位带来相对位移,进而影响其在整个系统中的地位和待遇。例如同是“审判员”头衔,在不同层级法院内,面对的是不同的案件数量和类型。<sup>[60]</sup>再以庭长为例,中级法院庭长的行政级别一般为(副)县处级干部,相当于基层法院院长,<sup>[61]</sup>同处于“体制内”一个较重要的、承上启下的位置。<sup>[62]</sup>且同样的职级,上级法院

[55] 参见孙光宁:“审委会制度的完善如何改进集体司法决策”,《深圳社会科学》2021年第2期,第99页;有关领导的影响,另见王禄生:“相马与赛马:中国初任法官选任机制实证研究”,《法制与社会发展》2015年第2期,第43—46页。也有研究强调,有些案件是通过民主决策下的定论,参见王伦刚、刘思达:“基层法院审判委员会压力案件决策的实证研究”,《法学研究》2017年第1期,第95页。

[56] 参见高翔,见前注[14],第184页。

[57] “职”与“级”的含义不同,参见刘忠:“格、职、级与竞争上岗——法院内部秩序的深层结构”,《清华法学》2014年第2期,第146—163页。

[58] 参见左卫民,见前注[19],第180页;艾佳慧,见前注[29],第69页。

[59] 参见左卫民等,见前注[29],第115—119页。

[60] 如在审判业务的重心上,苏力指出基层法院“纠纷解决”与高级法院“规则之治”的功能差异,参见苏力:《送法下乡》,中国政法大学出版社2000年版,第147—196页。

[61] 1985年中共中央办公厅曾发文释明审判职称和行政职级对应的问题,如中级法院审判员配副处一级干部。但左卫民等的调研发现,实践中法官的职级比文件相应降了一级,参见左卫民等,见前注[29],第68页。尽管员额制改革的目标之一正是法官等级与行政职级的脱钩,但原有的行政职级能帮助理解不同层级法院法官的相对位置。且因为法院的领导干部身处于国家干部管理的网络中,行政级别目前仍难以实质消除。

[62] 虽然《中华人民共和国公务员法》(2018年修订)第18条列明的“领导职务”一直到乡科级正副职,但(副)处级在领导干部管理中是较重要的边界之一。例如《关于领导干部报告个人有关事项的规定》适用于副县处级以上干部(第2条)。又如《党政领导干部选拔任用工作条例》第8条对提拔担任党政领导职务基本资格的规定,适用对象均为县处级以上领导职务。参见马国英:“了解体制内:多大的‘官’算‘领导干部’?”,《中国经济周刊》2016年第28期,第86—87页。另据研究,在我国的干部管理中,副处级以上干部在一个部门中的数量是固定的,不惟法院如此。参见左卫民等,见前注[29],第68页。

的法官在流动晋升上还更有优势。因此,上级法院的成员相对于下级法院,就增加了“领导”的属性,反之亦然。层级越高的法院院长,越偏重于“政治家”角色;级别越低的法院院长对司法技术的掌握则相对更多。<sup>[63]</sup>

## (二)专业分工与评价体系的“层级分流”

呼吁去行政化的一大根据是司法审判的专业性。这种专业化与社会经济生活的现代化关联紧密。金融、知识产权、数字平台等现代领域中的纠纷解决,无一不需要审判者具有更加专业和细分的知识技能,且要求越来越高。<sup>[64]</sup>

法院院长作为组织的首要负责人,与普通法官相比,主业是政治协调和行政管理,<sup>[65]</sup>政治和行政能力更重于专业知识。尽管这与韦伯式的理想组织构成有一定偏差,<sup>[66]</sup>也不符合研究者对法院院长的角色期待,<sup>[67]</sup>但从组织的角度讲,流畅的运转需要分工,既需要一线专业技术人员,也需要管理和行政人员。组织领导者的第一要务的确是行政管理,而非处理专业事务。<sup>[68]</sup>如果把行政视为领导的主要职责,便可理解他们花费在审判事务上的时间显著少于普通法官。<sup>[69]</sup>

同时,法院领导和普通法官也处于不同的考评体系之下。<sup>[70]</sup>而考核与晋升,是组织内部关键的调控和激励机制。<sup>[71]</sup>有研究在法院科层的上升通道中发现了评价体系的“双轨制”——“法律质素”与“政治质素”在不同层级的职级选拔中权重不同,法官的职级越往上升,对其政治素养的要求就越高。<sup>[72]</sup>此外,院长的工作并不在本院的考核范围内,而是由更上一层权威——上级法院和地方人大主管。且法院院长的能力考核可能被纳入更广泛的人事评价

[63] 参见叶丹等,见前注[42],第209页;另见刘磊,见前注[5],第179页。

[64] 借艾佳慧的形容,是社会经济转型带来的“语境”转换真正挑战了法官管理制度,参见艾佳慧,见前注[31],第101页;另见张卫平,见前注[4],第10页;刘练军,见前注[9],第101—109页。

[65] 参见左卫民,见前注[42],第7—13页。

[66] 参见周雪光等:“中国地方政府官员的空间流动:层级分流模式与经验证据”,《社会》2018年第3期,第17页。

[67] 参见高翔,见前注[14],第181—193页。

[68] See Eugene Litwak, “Models of Bureaucracy Which Permit Conflict,” *American Journal of Sociology*, Vol. 67, No. 2, 1961, pp. 177—184. 这不等于说专业组织领导者不需要专业能力。

[69] 对此,一个粗略的形容是,院长“80%”的时间都在处理政务,“确实不怎么‘搞业务’”,参见左卫民,见前注[42],第10、17页。即便是中层领导,花在行政事务上的时间也远多于普通法官,参见左卫民,见前注[19],第175—181页。

[70] 参见艾佳慧:“中国法院绩效考评制度研究——‘同构性’和‘双轨制’并存的逻辑及其问题”,《法制与社会发展》2008年第5期,第74—79页。

[71] 参见陈科霖,见前注[32],第116—118页;刘磊,见前注[5],第185页;刘忠,见前注[57],第155—157页。

[72] See Chunyan Zheng, Jiahui Ai and Sida Liu, “The Elastic Ceiling: Gender and Professional Career in Chinese Courts,” *Law & Society Review*, Vol. 51, No. 1, 2017, pp. 181—187; 另见王禄生,见前注[55],第41页。

范围,从而使其有动机参与政治与行政意义上的晋升锦标赛。〔73〕

而对普通法官的管理考核则是法院内部的行政事务。追究司法责任,也往往通过内部通报、扣减绩效等行政手段来落实,很少真正触及法官的审判职务。〔74〕据调研,对普通法官而言,绩效考核的压力要远大于外部行政压力和广义的内部行政压力。〔75〕但是,脱离具体的考核指标来论断法官的压力主要是来自办案,却不审视指标背后的逻辑,是不够严谨的。因为考核指标必然会体现更高层权威所设定的目标,例如考察“上诉率”和“信访率”等的背后是对“定纷止争”“维护社会稳定”的要求。与其说外部压力不大,毋宁说在现代化、规范化的要求下,组织外部的压力也需要通过有效的行政管理手段,才能传递至组织内部成员。这种制度化,对法院领导而言,既是对权力的规范,也是责任和压力的传递与消化。

法院院长的选拔与任命也与普通法官不同。各级人民法院院长由本级人民代表大会选举产生,上级组织部门和上级法院都有很大的话语权,且逐渐由后者“主管”。〔76〕而法院内部,从副院长、审判委员会委员到审判员等,均由本院院长提请同级人民代表大会常务委员会任免,〔77〕且人大的审查较为程式化。当然这并不等于法院内部提拔没有规范程序,但领导的决定权仍可占到较大比重。〔78〕

此外,法院领导的职业道路还有明显的周期。院长的任职最为典型,以5年为一个任期,多见1—2个任期。而官员的流动受到任期制的影响。换句话说,“法官”这一职业对法院领导而言并不是终身的,甚至不是长期的。这又使得领导和干部的流动性有显著差异,进一步带来了社会网络上的区别。

### (三)流动与晋升的“层级分流”

在官僚系统中,流动性高意味着晋升中的优势,因为它代表着历练的丰富和社会网络的发达。因此流动反过来对组织成员又是一种激励。数据显示,行政层级越高的干部,流动的可能性越大。流动机制也是中央增强对地方领导干部的管理、减少其与地方利益关联、强化其身份

〔73〕 高翔认为法院参与竞争不符合“裁判者利益无涉”的定位,而如果理解法院院长不同于普通法官的职业特征,便能理解法院参与竞争的逻辑,参见高翔:“中国地方法院竞争的实践与逻辑”,《法制与社会发展》2015年第1期,第90页。

〔74〕 参见王伦刚、刘思达:“从实体问责到程序之治——中国法院错案追究制运行的实证考察”,《法学家》2016年第2期,第37页。

〔75〕 参见吴洪淇:“司法改革与法律职业激励环境的变化”,《中国法学》2019年第4期,第175页。但笔者认为值得商榷的是,把“绩效考核”剥离于“内部行政压力”是否合理?因为绩效考核本身就是一种行政化的评价方式。

〔76〕 参见左卫民:“省级统管地方法院法官任用改革审思——基于实证考察的分析”,《法学研究》2015年第4期,第24—31页。

〔77〕 参见《法院组织法》(2018年修订)第43条。

〔78〕 参见左卫民:“员额法官遴选机制改革实证研究:以A省为样板”,《中国法学》2020年第4期,第274页。

认同和政治忠诚度的一种方式。<sup>[79]</sup>但是,以往的研究未重视法院院长在流动性上与其他法院成员的区别——这缘于对其“官僚”职业身份的忽视,单一地关注其专业背景。实际上,法院领导和普通法官的职业路径各有方向,在流动性上也呈现出“层级分流”的特点。

即便与其他院级领导相比,法院院长的流动性也远高于其他人。虽同为院级领导,一把手注重的是“异地轮流交换任职”,从内部晋升到院长的情况很少,与地方的关联低于他人,也不一定具有司法经验。相形之下,以审判委员会为例,院长以外的委员,却有相当部分是从一线法官晋升上来,具有专业的知识和经验。因此,有“铁打的委员,流水的院长”<sup>[80]</sup>之说。

对普通法官而言,能升至审判委员会委员乃至副院长级别的人已是凤毛麟角。在获得法官头衔之后,绝大部分人的上升空间已十分有限。就司法职务而言,除院长以外,基层法院仅有一、二个四级高级法官名额。<sup>[81]</sup>普通法官晋升同时还受到行政职级数额的限制,法院层级越低数额越少。上级法院的法官如果派到下级法院任职,往往还有职级上的优势,甚至有时要通过下派解决级别和待遇问题。<sup>[82]</sup>相对而言,基层法院的普通法官的晋升机会最少,面对的是“科级天花板”,且实际待遇可能比同级公务员还低。<sup>[83]</sup>

因此,叠加法院内部系统的科层因素,基层法官流动晋升的空间很狭窄。对他们而言,原本晋升是仅次于薪酬的激励机制,<sup>[84]</sup>但法律专长却不一定能有效转化为晋升中的优势,由此增强了法官的“相对剥夺感”。研究者认为,基层法院的法官在体制内的低流动性,是导致人才流失的一个原因。而法院内部的晋升问题可能比来自外部的人财物支持更为复杂且重要。<sup>[85]</sup>但既往研究没有细察职级高低在人才流失中的反映,而来自西部基层法院的数据或可为本文提供一个佐证:流失的法官中,科级及以下职级的人员超过了90%。<sup>[86]</sup>

#### (四) 社会网络的“层级分流”

晋升机会和流动性在不同群体间的不均衡分配,是法院人事管理“层级分流”的又一折射。而流动性差异又使得领导和干部滞留在不同空间,形成社会网络的层级分流。在公务机关的正式交往上,如上下级法院的“对口”、法院与政府部门的“对接”中,实际都需要行政级别作衔

[79] 参见周雪光等,见前注[66],第6页;向杨:“改革开放以来省级领导干部空间流动的多维特征分析——以省委书记(省长)为考察对象”,《理论与改革》2019年第4期,第135页。

[80] 王伦刚等,见前注[55],第83页;另见左卫民,见前注[42],第11—12页。

[81] 参见张青,见前注[8],第63页。

[82] 参见左卫民等,见前注[29],第220—221页;刘忠:“中国法院改革的内部治理转向——基于法官辞职原因的再评析”,《法商研究》2019年第6期,第85页;边燕杰等,见前注[36],第20页。

[83] 参见陈家建、赵阳:“‘科级天花板’:县域治理视角下的基层官员晋升问题”,《开放时代》2020年第5期,第188—193页。

[84] 参见宁静波,见前注[38],第54—55页。

[85] 参见刘忠,见前注[82],第76—82页。

[86] 参见张青,见前注[8],第56页。但此文得出法官流出有“高职级化趋势”的结论,笔者认为值得商榷,因为科级在整个系统科层中还是较为基层的位置,(副)处级是承上启下的中层力量。

接标准。<sup>〔87〕</sup> 俗语说“级别就是影响力”——行政级别意味着个人“圈子”的大小和层次、个人所嵌入社会网络的层级。在科层上的位置不同带来社交网络的分层。吴贵亨和贺欣的研究中有个故事，一位基层法院院长和审判委员会大多数成员就某案有意见分歧，但因该院长曾在中级法院工作，最终他通过动员中院资源，在该案的意见上取得了优势。<sup>〔88〕</sup> 毕竟基层法院要尽量避免自己的判决被上诉法院改判。此例让人窥见不同层级的职业经历带来的不同的社会资源与网络，还有法院院长的相对优势。

就嵌入网络而言，非正式的社会关系一般产生于横向网络之中。<sup>〔89〕</sup> 如果法院院长多是从上级法院“下派”或者异地交流，那么他所沉淀的网络并不在目前的法院和地方，而在上级法院、司法系统或其他政府部门之间。<sup>〔90〕</sup> 与之不同的是，大部分普通法官长久地系于单一法院，社会网络基本在本地域。“同级流动”或互动形成了职业上的“熟人”群体，再叠加传统的亲戚、同学、同乡等链接。<sup>〔91〕</sup>

这种差别在系统科层是相对的，下级法院院长与上级法院的领导比，还是更具有“地方性”的干部。从法院与当地党政机关的联络、参与地方治理的角度看，院长无疑是法院最正式的代表。院长参与地方党政会议的次数远多于其他领导班子成员。尽管院长作为个人而言，与法院其他人员比较，和当地的利益关联疏松一些，但“院长”作为一个职务，与当地治理联系又非常紧密。他们是法院内外部信息的“结合点”。<sup>〔92〕</sup> 这也是组织管理者的一项重要职能。但这是院长开始在法院工作后嵌入本地网络的过程，就长期的职业经历而言，其与地方的关联深度仍低于地方一线干部。

对法院腐败的研究也提供了一些社会网络分层的证据。研究发现，法院院长的腐败主要来自一些行政管理事务，如在法院的建设项目或人事提拔中受贿；而普通法官的腐败常发生在与案件当事人或其律师的交往中。即便是个案腐败，也与权力紧密相关，半数以上的受贿者具有副庭长以上的职务。<sup>〔93〕</sup>

但社会网络不仅且主要不是负面的。不同的社会网络意味着不同的资源，还包括不同的“知识”来源与内容，此处不再展开。<sup>〔94〕</sup> 重要的是，过往研究一般将法院视为一个整体，单一、平面地理解其“镶嵌”的网络。但如果意识到领导和干部的“层级分流”，就会发现法院内部成

〔87〕 从检察院的情况类推可知，参见程金华，见前注〔39〕，第78页。

〔88〕 See Ng and He, *supra* note 44, pp. 105–106.

〔89〕 参见陈家建等，见前注〔83〕，第196–197页。

〔90〕 参见刘忠，见前注〔82〕，第85–86页；周雪光等，见前注〔66〕，第21–42页。

〔91〕 参见陈家建等，见前注〔83〕，第196–197页；see Ng and He, *supra* note 44, pp. 142–166.

〔92〕 参见刘磊，见前注〔5〕，第179–184页。

〔93〕 See Ling Li, “Corruption in China’s Courts,” in Randall Peerenboom (ed.), *Judicial Independence in China: Lessons for Global Rule of Law Promotion*, New York: Cambridge University Press, 2010, p. 216; 另见何永军：《断裂与延续：人民法院建设（1978~2005）》，中国社会科学出版社2008年版，第259–264页。

〔94〕 参见周雪光等，见前注〔66〕，第6页；刘忠：“政治性与司法技术之间：法院院长选任的复合二元结构”，《法律科学（西北政法大学学报）》2015年第5期，第23–29页。

员所处的社会网络是复数的、错落的。这与法院所处的“条块结构”又不同,后者描述的是机构的制度位置,主要是法院与外部组织的权力关系;而领导与干部镶嵌在不同的社会网络中,提示的是复杂的内部结构及与外界的交织关联。

概言之,法院的领导与干部在政治定位和行政职能上有显著区别,在流动与晋升上又呈现出管理上的“层级分流”。这种模式有其传统,但它一方面遇到现代化与专业化的挑战,另一方面又一直未在司法人事改革中得到足够重视。

#### 四、当“层级分流”遇到“分类改革”

领导与干部的层级分流,是官吏分途的现代折射。如果以晋升链条来定义组织边界,晋升空间很小的基层人员,原本在官僚体制的边缘。<sup>[95]</sup>历史上服务于政府部门的循吏、师爷,更多是被地方政府或官员个人雇佣。<sup>[96]</sup>相对位置或许也与职业技能的专业化程度相关。为何曾经的法院能够大量接收转业军人,部分原因在于早期的政法工作专业程度不高。同时,由于当时很多一线审判人员的文化专业水平较低,院庭长审批制还能够相对保证审判水准。<sup>[97]</sup>可以说当时的法院领导在文化和专业上都具有相对优势。

然而,随着法律人才的积累和司法专业化的发展,一线法官的专业水平都已大幅提升。同时,治理的现代化和法治化要求更细致的分工。“专业化”如同一个杠杆,一方面让受过法律训练的法官通过它获得专业身份认同,<sup>[98]</sup>渴望职业尊荣;另一方面,对原本主要精力在“治吏”的“官”<sup>[99]</sup>——法院领导而言,专业化的压力变得更大且更具体。在政治上,要把法治化理念践行到治理中;在行政上,则需有效领导和规范管理。法治化要求下,无论党政领导部门的督办意见是具体(如“无罪”“缓刑”)还是抽象(如“从重从快”“尽量保护利益”),技术上都要将其转化为(合)法律的意见。<sup>[100]</sup>因此,在“法律、政治和社会效果相统一”的要求下,法律话语和技术并不是可有可无,而是一种必要的“业务能力”。这种转化与结合可以说是卡理斯玛权威与法理型权威耦合的一种机制。<sup>[101]</sup>因此,要求法院领导亲自办案,既是对其法律专业能力的要求,也是一种合法性证明。

但是,专业化是否必然走向“去行政化”“扁平化”,这是一个问题。当员额制改革强调法官的专业化和精英化,拟以提高薪资和加强协助人员配置来提升员额法官的地位和职业尊荣时,

[95] 参见周黎安:“行政发包的组织边界:兼论‘官吏分途’与‘层级分流’现象”,《社会》2016年第1期,第36页。

[96] 参见周雪光,见前注[22],第7—8页。

[97] 参见侯猛,见前注[5],第120页;刘练军,见前注[9],第96—99页。

[98] 例如有法学背景的受访者更认同检察人员分类管理改革,参见程金华,见前注[39],第79—80页。

[99] 参见曹正汉,见前注[47],第59—60页。

[100] 参加王伦刚等,见前注[55],第89—96页。

[101] 参见陈洪杰,见前注[15],第66页。

对普通法官而言,这样广义的“晋升”自然有吸引力。而法院领导在专业化的压力下,也不能不争取“法官”的头衔。再加之“精英化”的招牌,哪怕是不以审判为主业的政治和行政领导也难免加入员额资源的竞争,这反而进一步挤压了基层普通法官的晋升空间,凸显了他们在机会结构和资源分配中的相对弱势。<sup>[102]</sup>

具体而言,地方基层法院在遴选员额法官时有相当的操作空间,可以在笔试、考核和民主评议等标准上设置不同的权重。<sup>[103]</sup> 这些标准差异有些是缘于具体的社会经济条件,具有合理性,但也给权力运作留下了余地。同时,法院领导的“入额”方式也有不同,法院院长和副院长通常都是“免试考核入额”。庭长副庭长虽没有特设渠道,但作为中层领导,以业务能力而言也应入额。最后留给普通法官的名额十分稀缺。在西部某基层法院,如果把院级和中层领导全部算入,则入额法官中,在遴选前已担任行政/法律职务的人员比例达到了68.1%。<sup>[104]</sup> 在华南某中院,超过50%的案件都由30多位助理审判员完成,但他们无一入额。<sup>[105]</sup> 整体而言,普通法官在员额制改革中,与政治领导和行政管理者相比并不具优势;而原有的行政职务竞争之激烈也没有缓解。可以说,员额制改革未必能改变法院领导和普通法官在诸多方面的层级分流,反过来分层结构对资源分配的影响却可能是决定性的。<sup>[106]</sup>

说到底,专业化和精英化的员额制改革,能否实现法院内部资源与机会的再分配,需先正视政治和行政元素的存在和重要性,理解其所欲改善又必须依赖的组织结构及其制度基础,才能找到问题所在。

首先,在政法体制下,“领导一干部”作为一种治理方法仍然必要,政治领导并不因技术化与专业化而变得可有可无。一方面,法治话语的建立,能够提升专业法律人在决策中的权重,扩大“专业自治”的空间。但另一方面,相对领导而言,普通法官是技术干部;而相对于更上层治理者而言,法院作为一个部门,也是治理技术意义上的。法院和法官的工作,仍要服从于综合治理和发展大局;而法院越是专业化,价值体系越统一,就越可能简化为多元中的一元,越需要“站位”更高、统领全局的“领导”。因此也能理解,为何审判委员会的专业化程度已有了非常大的提高,法院在遇到有社会、政治压力的案件时,仍要请示汇报(包括上级法院、党政机关等)。这种请示有时并不是上级强制,而是法院主动为之,因为他们感觉“负不起责”。<sup>[107]</sup>

其次,法院作为一个单位组织,内部治理是国家实现社会管理的一种重要方式,内部的行政权力是国家统治权力的延伸。通过单位进行资源分配,正是实现国家治理的基本机制。单

[102] 参见宋远升,见前注〔7〕,第103—111页。

[103] 参见宋远升,见前注〔7〕,第104页。

[104] 参见左卫民,见前注〔78〕,第267页。

[105] 参见宋远升,见前注〔7〕,第111页。

[106] 有学者形容员额制使得“法院内最有话语权阶层的利益得到固化”,参见刘忠,见前注〔8〕,第97页;还有学者用“特权阶层”来形容法院领导群体,参见宋远升,见前注〔7〕,第105页。但笔者认为法院领导并非天然享有“特权”,而是基于不同的定位,导致一旦他们需要与普通法官竞争资源,往往能够轻易胜出。

[107] 参见王伦刚等,见前注〔55〕,第98—99页。

位组织的领导干部,则是联系国家权力和单位组织的重要媒介,其重要性“无论给予多高的估计也不为过”。<sup>[108]</sup> 因此,无论怎么重视法院领导的决定性角色,也不为过。正是在国家治理和干部管理的意义上,法院领导的法律专长并不是最重要,超脱于司法系统的较高流动性本身就说明了这一点。身处国家干部网络之中,领导干部的政治协调和行政管理能力不仅需要保持,并且还要提升,在流动晋升上才更为有利。同时,为了便于与其他机关部门交往,法官——尤其领导在名义上仍须配备行政级别,特别是当行政级别意味着资源权力的替换。<sup>[109]</sup> 因此,无论是以前“对应”的方式,还是现在的“套改/转”,<sup>[110]</sup>行政化管理都难以真正消除。<sup>[111]</sup>

但是,结构的松动,也并非完全不可能。科层内的“控制”和“依赖”从“完全”走向“不完全”,对国家来说也并非损害,而是能更好地适应新目标和环境。“完全”的控制和依赖意味着“完全的相互义务和相互责任”,<sup>[112]</sup>有可能导致更为严重的问题。有时权责的相对分散正是决策层有意为之,因为它能够在一定程度上分解政治压力,增加体制的灵活度和应对能力。<sup>[113]</sup> 在此意义上,专业化改革、改善科层结构,仍然值得努力。只是应当认识到,一般来说,是社会治理结构、资源分布和“组织化”结构决定社会的分层结构与机会结构,而希望通过新的因素重新界定人的社会地位从而改变分层机制,则要艰难得多。<sup>[114]</sup>

## 五、余论:认真对待科层与分层

本研究尝试连接中国法院所处的政法体制与内部的人事结构,以深入理解法院的组织方式和内部行动者的逻辑。法院既无法脱离“条条块块”结构,也不能没有贯彻更高权威理念与政策的领导者,更无法避免行政化的管理。法院中的个人,法院领导和普通法官,既是机构职能的履行者,也是具有自身利益和考量的人,有殊途的职业之路,也镶嵌在各自的社会网络之

[108] 参见李路路、李汉林:《中国的单位组织:资源、权力与交换》,生活·读书·新知三联书店2019年版,序言第4页、第31、38、49—53页。

[109] 同上注,第26页。

[110] 信息来自受访者(IN2020BJ0201)。

[111] 不止领导,普通法官也要求明确法官职级与行政职级的对应,以获得更多行政路线晋升的机会,参见《人员分类管理改革背景下基层法院推进公务员职务职级并行制度的调研》,载顺义法院网,<http://bjsyfy.chinacourt.gov.cn/article/detail/2020/01/id/4753215.shtml>,最后访问日期:2022年6月12日。从2021年底颁布的法院人事制度改革文件看,无论是法官还是法官助理,实际都仍需对应的行政职级,才能保障系统的脉络畅通,参见最高人民法院:《最高人民法院政治部负责人就〈关于建立健全人民法院人员内部交流机制的若干意见〉答记者问》,载最高人民法院网,<https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-333631.html>,最后访问日期:2022年6月12日。

[112] 李路路等,见前注[108],第32页。

[113] 正如王亚新所强调,改革的成功与否,在于权、责及资源的分配上能否达成新的均衡。参见王亚新等,见前注[30],第110—113页;分层与分流也能调节权威在层级间的分配,参见周雪光,见前注[22],第20页。

[114] 例如期待“教育水平”能改变社会地位,参见李路路等,见前注[108],第36页。类似地,人们寄望员额制以“专业知识和技能”改变原有的分层机制。

中。法院领导和普通法官作为法院内分化较明显的亚群体,反映着国家治理中“领导—干部”的“层级分流”管理模式,在各维度的差异大致可用表 1 概括:

表 1 法院领导与普通法官“层级分流”之体现

群 体	主要职能	职绩考核	流动性	晋升机会	社会网络	入额方式
法院领导	政治领导 行政管理	法院外部 <sup>a</sup>	流水的将	不限于司法系统的晋 升道路	纵向 横向	免试考核
普通法官	司法审判	法院内部	铁打的兵	法院内部的“科级天 花板”	横向	测试考核

a.限于法院院长

法院领导和普通法官分殊的职业道路、激励机制和等级定位,意味着在司法政策制定与执行中不同的角色和利益,在资源分配中潜在的竞争与平衡。组织内的定位差异,也许比专业差异更重要。因为前者隐含着组织给个人设定的功能和目标。以往的法院人事研究基本都聚焦在法官的专业背景,似乎只要专业背景一致,就能形成真正的“法律职业共同体”。然而,“职业共同体”的基点是“职业”而非“专业”,它不仅仅——甚至可能不主要取决于专业背景,尽管这并非否认其重要性。<sup>[115]</sup>

同时,以往对政法体制中法院的讨论较集中于整体影响,缺乏深入法院内部组织的分析,因此忽视了外部体制—内部结构的关系,无法建立框架来理解法院运行中的政治、行政和法律等各方面的统筹协调。这导致无论是“去行政化”还是“行政与审判剥离”的建议,都无法切合法院运行的实际,使得法院人事改革达不到预期效果。政法体制下法院如何实现专业化,如何通过组织方式来平衡政治、行政与法律,必须同时考虑政治约束和行政需求,照顾到不同群体的利益,避免信息的缺失、决策的偏颇和结果的扭曲。

对一个超大规模的治理体系而言,去官僚化和去行政化是不可行的。制度化的管理,也只能以行政化的方式进行。即便是对组织内部权力的制约,往往也会落实为行政化措施,如要求法官对领导干涉进行“记录”等。<sup>[116]</sup> 层级式的管控是古老的,而“行政”是

<sup>[115]</sup> 研究发现,相似的专业背景对组织内不同分工群体间的相互理解合作、树立领导者权威都有积极作用,不再赘述,see Todd R. La Porte, “Conditions of Strain and Accommodation in Industrial Research Organizations,” *Administrative Science Quarterly*, Vol. 10, No. 1, 1965, pp. 21—38; J. Kenneth Benson, “The Analysis of Bureaucratic-Professional Conflict: Functional versus Dialectical Approaches,” *The Sociological Quarterly*, Vol. 14, No. 3, 1973, pp. 376—394.

<sup>[116]</sup> 参见《人民法院落实〈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〉的实施办法》(法发〔2015〕10号)第2条。

现代的、“规范”的。当然,这不等于非正式的互动会消失,也不等于科层内的效率和权责分配不存在问题。本文只是强调,与其过于理想地呼吁去行政化、扁平化,不如正视行政的必要和重要,认真对待科层与分层。

---

**Abstract:** A major feature of the Chinese court system is its hierarchical structure under a political-legal system. However, this feature cannot fully explain the operational rationale of and the interest distributing mechanism inside courts. Neglecting internal divisions of labor and divergent roles of members in Chinese courts has led to an oversimplified judicial reform, the “Personnel Quota System” towards professionalism and “elitism”, which failed to effectively promote the status and career satisfaction of frontline judges. A key to the personnel management reform is to realize that there is a dual structure of the personnel management system: court leaders and ordinary judges are stratified sub-groups and different professionals, in terms of career paths, mobility, promotion, social networks and so on. The stratification is not only a legacy of a historical pattern of the separation of officials (Guan) and local staffs (Li) in ancient China, but also an extension of the power structure of the current political-legal system. Meanwhile, it is facing challenges from judicial professionalization and the modernization of China’s governance. In addition to labor division and cooperation, the dual structure also implies potential competition for resources, tensions, and balance. In the judicial personnel reform, which would inevitably redistribute interests, the existence of different sub-groups and their demands within the dual structure deserve more attention and consideration.

**Key Words:** Court’s Organization; Judicial Hierarchy; Stratified Mobility; Dual Structure of Personnel Management; Reform of Personnel Quota System

---

(责任编辑:彭 鐸)