

# 对我国法院行政事务管理体制改革的思考\*

钱颖萍

(重庆工商大学 法学院,重庆 400067)

[摘要]法院的行政事务管理是任何国家的法院系统无法回避的问题,而审判工作与法院的司法行政事务是有着不同的规律性要求的,为保障法院的有效运行,各法治国家在不同司法体制和历史文化背景下都形成了各具特色的司法行政体制,主要有两类模式:一是完全独立于法院,由专门的司法行政机构进行管理;二是由法院主导下的相对独立机构对司法行政事务进行管理。而目前我国法院系统的行政事务管理则没有认识到其与审判工作的不同要求,需要作相应的体制改革。

[关键词]行政事务管理;司法独立;外部分离;内部分离

[中图分类号]D916.2 [文献标识码]A [文章编号]1672-0598(2007)06-0084-05

自二十世纪八十年代末期以来,随着我国经济制度乃至社会结构的深刻变化,现行司法制度的弊端日益明显,司法改革的呼声也随之日趋高涨。以司法公正、司法独立为目标而在法院系统中进行的审判方式改革屡有创新性手段见诸报端,但总体来看并未达到预期的目标。一个长期被忽视的问题是法院除了核心的审判职能外,总要履行与审判相关的行政事务管理职能,法院内部的行政管理对法院的审判会产生重大的影响,因此,“当今中国要讨论法院改革或司法改革,就不能仅限于所谓的审判方式改革,不能将法院内部的行政管理体制改革排除在外。”<sup>[1]</sup>而正如苏力教授所言:在传统的规范性法学研究中,法院的行政事务管理体制问题没有得到重视。

## 一、法院行政事务管理权的界定及其特征

法院的行政事务管理权也即狭义的司法行政权(一般认为广义的司法行政权包括公、检、法、司等部门的行政事务管理权,狭义的司法行政权则仅针对法院而言),一般认为是为了辅助司法审判权而对法院行政事务加以管理的权限。按照美国学者亨利·戈里克<sup>[2]</sup>的观念,这种管理主要涉及两个领域,一是法院的组织 and 人事管理,另一个是诉讼的运行管理。前者主要包括法院的组织;法官的选任和任期以及法院中其他工作人员的聘用、训练和监

督;文秘事务等,后者通常包括案件处理过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。<sup>[2]</sup>而笔者认为,依据我国法院系统的现状,为维持法院有效、正常的运转,其所涉及的行政性事务范围更为宽泛,主要包括:一是为保障诉讼活动正常进行的案件流程管理,主要有立案登记、案件的分配、结案登记、案卷管理等。有学者认为诉讼费用的收取、生效裁判的执行也属此例,笔者认为不妥,应当严格区分诉讼活动以及与诉讼活动密切相关的法院管理活动,凡是依据相关的程序规则所从事的行为都应属于诉讼行为,运用诉讼法加以调整,而不应归入行政管理事务。其次是对人的管理,主要是对法官以及法院的其他工作人员的人事管理。第三是对法院财和物的管理,主要有经费的预算和管理、物质设施的购置、使用、维护和管理等。最后是为了协调法院内部各部门之间以及法院与外部各党政机关、司法机关、社会组织之间关系而产生的行政事务,例如后勤服务、外联服务、信息的传达与管理等。

由此可见,法院作为一个系统组织,要履行其审判职能,需要方方面面的保障条件,法院功能价值的发挥实质上是审判权与司法行政权这两种权能作用的有效发挥。与审判权相比,法院的行政事

\* [收稿日期]2007-07-23

[作者简介]钱颖萍(1970-),女,安徽人,重庆工商大学法学院,讲师,研究方向:民事诉讼法、司法制度。

务管理权主要有着以下特征:

1、法院的行政事务管理权具有辅助性与服务性。这一特征主要是针对审判职能而言。其辅助性与服务性主要体现在三个层次:首先,从法院的司法行政起源来看,是派生于审判权的,“司法权是本源,司法行政是随着司法权的分工细化而从审判权中分离出来的”。<sup>[3]</sup>其次从行政管理的内容来看,法院的司法行政主要包括法院经费的管理;法官的选拔、考核、培训;法院物质设备的管理等,具有明显的保障性和服务性。最后,从司法行政的目的来看,一切法院行政管理权的行使都是为了保障司法的公正、高效,因此脱离了审判权,任何法院的行政事务都无独立价值。

2、行政事务管理权具有命令性、主动性。与审判权的中立性、被动性不同,对法院行政性事务进行管理的权力本质上是一种行政权、管理权。司法行政事务涉及的面极广,涉及对法院的人、财、物等方方面面的管理,为了实现管理的高效、协调,必须遵循上命下从、积极主动的原则。

3、行政事务管理权具有频繁的变动性。审判权是一种较为稳定的权力,因为司法所依据的法律的稳定性与连续性是审判权的稳定基础;此外,审判的专业性也要求法官职业的稳定性。而法院的司法行政则与之不同,一方面法院的行政事务内容庞杂,为了实现特定的管理目标,管理机构往往拥有广泛的自由裁量权,以根据变化的实践需要采取相应的行政手段和措施;另一方面,为使管理部门经常性地获得活力和新鲜血液,司法行政人员也会在工作岗位上不断地变动。<sup>[4]</sup>

就上述比较可以看出审判权与司法行政权所存在的本质差异,一方面司法行政权的辅助性彰显出审判权的优益地位,对法院行政事务的管理要以审判为中心展开;而另一方面,行政权是一种主动性的权力,而大国管理也强调庞大的行政权,我国的历史传统更是司法依赖于行政,因此在我国现实是行政权包括司法行政权极易对审判权造成压力和优势。这一对矛盾如何解决有赖于我们洞察法院的审判职能与行政事务管理职能的差异,并在制度上作出妥善安排,否则,司法公正和司法独立所面临的体制性障碍便无法排除。

## 二、对世界主要国家法院的行政事务管理模式的考察

### (一)完全独立于法院,由专门的司法行政机构

### 进行管理

采这种模式的代表性国家主要是法国、德国、澳大利亚、加拿大等国。法国法院的行政性事务主要由司法部掌管,司法部是一个独立的司法行政机构,负责法院系统的行政组织、人事调动、经费预算和管理以及法官的培训等各方面的行政性事务。德国的情况与法国大致相同,德国法院的司法行政事务也由司法部掌管,只是德国的司法部分为联邦和州两极,联邦级司法部对联邦所属的各法院负责,州级司法部则在州的范围内负责本州法院的行政管理。

### (二)由法院主导下的相对独立机构对司法行政事务进行管理

美国、英国、俄罗斯以及日、韩等国则是采用了这种模式。

1870年美国成立了独立的联邦司法部负责联邦法院的行政事务,但是司法管理权的集中化受到了批评,直到1939年联邦法院行政管理局建立后,联邦法院获得了自我管理的权力,因为联邦法院行政管理局局长由联邦法院首席大法官任命,联邦法院行政管理局基本上负责全部联邦法院的日常运行。另外,国会还建立了联邦司法委员会和联邦司法中心。前者在总体上控制司法管理工作,主要包括法官编制以及向国会提交司法部门的预算等,该委员会由联邦最高法院首席大法官主管;而联邦司法中心则负责法官和法院人员的培训工作以及法院管理方面问题的研究。联邦司法中心主任通常由联邦法官担任。<sup>[5]</sup>可见,美国确保了法官对法院行政事务管理的参与性,是典型的在法院主导下的独立机构管理法院模式。

英国的法院系统管理几乎完全属于中央政府管辖,主要部门包括大法官办公厅、内务部、国家法律官员办公厅和财政部。这种制度似乎存在着妨碍司法独立的内在危险,但这仅是理论上的危险,原因是英国大法官全面地横跨立法、行政、司法三界,他是司法界的首领又是政府主管内阁大臣,<sup>[6]</sup>这一独特的体制虽与权力分立原则不符,却灵活有效地保障了英国法院系统的运转。

日本的司法制度在二战后深受美国影响,主要是以法院为基础形成了系统完整的司法行政机构来管理法院行政事务,这些机构与各法院相融合又具有一定的独立性。

综观以上各国法院的行政管理,虽然各具特色,但都注意到了法院审判与行政管理的不同规

律,因而在制度设计上也都具有以下共性:

1、实现了审判与司法行政管理的分离。由于权力分立以及法院高效运转的管理需求,不同国家的法院行政事务管理体制可谓殊途同归,即都将司法行政从法院的审判职能中独立出来,交由特定的机构进行管理。上述两种模式的不同仅在于前者是将司法行政事务完全独立于法院系统的外部分离管理,而后者则是在法院主导下的司法行政的相对独立,即在法院内部的分离管理。<sup>[7]</sup>

2、法院的行政事务管理机构的设置均以审判为中心。各国法院的行政事务独立的目的是为了确法院不受干扰,确保法官专注于裁判,因此司法行政权的独立并不会给审判工作掣肘,而是要以审判为中心来行使权力。例如,在美国审判辅助人员并不是服从于其部门领导,而是围绕法官展开工作,其行政管理部门也要根据法官指令,为其提供行政服务。而《德国法官法》则明确要求行政管理必须服务于司法,行政管理只能涉及法官职责的形式或表面而不能侵犯司法独立。

3、实现了司法行政工作的法制化及专业化。不论是上述的内部分离管理模式亦或是外部分离模式,各主要法治国家法院的行政事务管理都有明确的法律依据及相应的法律制度,并交由专业化的法院管理机构来具体操作。例如,美国的“联邦法院行政管理局”、日本最高法院下的“事务总局”等均是适应司法行政的专业化分工的需要而产生的。

### 三、我国法院的行政事务管理体制概况

目前,我国法院的行政事务管理体制较为特殊,主要在于行使管理权的机构比较分散,由人民代表大会、同级人民政府、司法机关、法院自身来共同管理法院的行政性事务。

人民代表大会主要负责法官的人事任免。根据我国宪法和人民法院组织法的规定,最高人民法院院长由全国人民代表大会选举;副院长、庭长、副庭长、审判员由全国人民代表大会常委会任免。地方各级人民法院院长由地方各级人民代表大会选举;副院长、庭长、副庭长、审判员由地方各级人大常委会任免。

我国法院系统财政经费的管理与世界上多数国家的制度也存在很大区别,多数国家是由法院预算、议会批准,而我国法院经费则是由同级政府的财政部门作出预算,并由财政部门审核、拨付并管理监督的;人民法院的诉讼费用也要上交同级财政

专户,由地方财政统一管理,并作为“业务补助经费”统一核拨给同级法院。

司法机关属于国家行政机关体系。目前,我国已经建立了从中央司法部到基层司法助理员的组织体系。我国的司法机关对法院行政事务的管理权限有一个历史的发展过程。从建国初期司法部成立,其主要职责便是负责司法行政政策的厘定;法院、检察署的机构设置;人员编制;干部任命、培训;办公楼建设;物质装备、财政保障等。可见,在建国初期,我国司法行政工作与审判采取的是“分立制”。然而,1959年4月28日在“各级人民法院已经健全,司法部无单独设立必要”的理由下,第二届全国人民代表大会第1次会议通过决议撤销司法部,法院的司法行政工作转移归法院管理。十一届三中全会后,司法部在被撤销二十年后恢复,其主要职能也得以恢复。1982年8月6日,司法部和最高人民法院联合发出通知:将司法部主管的有关法院设置、人员编制、物质装备等司法行政工作移交给最高人民法院管理,各省级司法厅(局)同类工作移交各省级高院管理。至此,我国司法行政工作与审判工作基本从“分立制”发展为“合一制”,之后司法机关发展稳定,职能没有大的调整,直到2001年11月司法部增设司法考试司。

由此可见,我国司法机关对法院的行政事务涉及较少,主要是开展司法行政理论研究,指导人民调解委员会,负责司法考试等边缘性的法院行政事务。

事实上,我国法院大部分的行政事务是由法院自身来处理的。我国各级人民法院一般都设有办公室、政治处等办事机构,具体负责本法院的物质装备、后勤保障、工作分配、信息沟通等事务;另外多数法院还设有法官考评委员会,由院长担任考评委员会主任,负责指导对法官的考核、评议工作;最高人民法院甚至一些高院还设法官学院,承担对法官的培训任务。

总体来看,我国现有的法院行政事务管理机制是特定政治、历史条件下发展的产物,有着自身的特点,对于保障我国法院系统的正常运转发挥了巨大的作用,但在现实中也产生了诸多问题:

1、法院对其核心性的行政事务管理权非常有限,司法独立易受侵蚀

首先,我国法院不享有人事任免权。虽然依据我国宪法的规定,各级人民法院由同级人民代表大会产生,向它负责,而实际上,根据党管干部的原

则,地方各级人民法院院长、副院长、庭长、副庭长、审判委员会委员、审判员均由同级党委预先讨论确定,然后提交同级人大选举或它的常委会任命。在这种地方党委或行政部门握有法官升降去留大权的情况下,法官不受任何干预地独立行使职权显然是不可能的,审判人员往往处于要么坚持原则,秉公办案而被撤职、免职或调离,要么听之任之,违心办案而保住“乌纱帽”的两难境地!<sup>[8]</sup>

其次,我国法院的经费保障也直接关系到司法机关的正常运转,关系到司法公正、司法独立目标的实现。目前,我国各级法院的经费依赖于地方财政,法院的生存发展依赖于地方经济的发展,这必然导致审判权的地方化,甚至司法依赖于行政,使得司法不可避免地要受制于地方行政的干预。

## 2、法院淹没于大量的行政事务,法院的核心职能——审判职能受到冲击

上文已论及我国法院除了人事权与财政权外,其它大量的日常行政性事务都由法院自己来承担。法院除了面临与审判有关的行政管理外,更多的则是与审判无直接关系的行政性工作,诸如后勤保卫、福利分配、非业务部门人员的任免、职称评定,甚至各项评比活动、精神文明建设等。正如苏力教授所言:“中国的法院与中国的许多工厂、学校、机关都一样,是一个单位,甚至类似一个小型的社区。尽管法院的行政事务管理有其必要性、合理性,但是当法院的审判与行政管理附着于同一机构,在同一相互交叉的制度空间中运作,那么这两套制度的逻辑就有可能混淆。”<sup>[9]</sup>因而,我国法院的现状是由于大量行政性事务的存在,往往将其服务性、辅助性职能颠覆为主导性,这大大冲击了法院的审判职能。

## 3、严重的司法行政化倾向

司法行政化是指司法的构成和运作存在严重的行政管理倾向。目前,我国法院系统都包括两大业务、两套制度体系,既要进行审判工作,又要对其自身进行行政管理。这两类业务虽然在法院内部有一定的分工,但总体而言是由一套班子领导进行的。由于没有明确的分界,我国法院的行政管理制度与审判制度存在着职能的混淆,其结果便是广受批评的司法行政化现象。如:法院上下级关系的行政化,上级法院成为下级法院实际上的领导;对法官确定行政级别,按行政人员进行管理;处理案件层层把关,实行首长负责制等。这些带有明显行政色彩的司法工作显然不利于案件的公正审理。

## 四、我国法院行政事务管理体制的完善

审判权与司法行政权是两种不同性质的权力。目前,国内很多学者认为为适应这两种不同性质权力运作规律的需要,审判权与司法行政权应当相分离。而党的“十六大”报告也明确提出了“逐步实现司法审判和检察同司法行政事务相分离”的目标。而笔者认为,目前我国法院的司法行政事务并非完全由法院系统一手包办,财政经费、人事任免等则完全与法院系统脱钩,而这样的分离管理所产生的问题更是剪不断、理还乱。事实上,法院系统行政事务管理体制改革的要点及出发点应在于推动司法公正与司法独立目标的实现,在这一目标基础上来探讨审判权与司法行政权的如何分离才具有意义。

前文已有论述,目前审判权与司法行政权的分离是世界法治国家的共识,但如何实现二者的分离主要有两种模式,即“在法院外部分离”和“在法院内部分离”。而在我国应当选择何种模式来实现司法行政权的独立却较少受到关注。

虽然德、法等大陆法系国家采取的是外部分离模式,即由完全独立的司法行政机关来负责法院的行政性事务。而笔者认为这并不适合我国的国情,尽管我国在建国初期乃至十一届三中全会后一度曾采用这种管理形式。这一模式最大的风险在于司法独立易受侵蚀。当然,受宪政体制和以保障司法独立为宗旨的具体制度设计的制约,德法两国的司法行政部门虽然管理了大量的司法行政工作,但他们以保障司法独立为己任,很少出现利用职权干涉审判独立的事件。<sup>[10]</sup>而尽管如此,在德国还是有人提倡进一步加强法院的自我管理,以减少司法部门对行政部门的依赖。<sup>[11]</sup>而在我国并未建立起成熟有效的权力制衡机制,在平衡行政管理与司法独立关系方面,我们也并未积累起有效的经验并将之制度化。在这一前提下,完全将庞大的法院行政事务管理权交由一个独立于法院的行政部门是存在较大风险的。

基于这一原因,笔者认为“在法院内部分离”的管理模式,即由法院主导下的独立机构来行使法院行政事务管理权显然更为恰当。尽管有学者质疑:法院自我管理会导致法院权力过大,难以实现体制上的制衡。<sup>[12]</sup>事实上,这一管理模式本质仍是“分离管理”,即将行政性事务从法院独立出来,将法院办成专业的“裁判型”法院。只是重大司法行政事务要在法院主导制约下形成决策,交由专门机

构执行。

对此,笔者建议省级以上的法院可以成立相应级别的司法委员会,分别主管全国以及各省级法院的行政性事务。为避免司法委员会机构的庞大臃肿以及权力的过分集中,笔者认为,司法委员会的性质应是在法院主导下的一个相对独立的法院行政性事务的领导、决策机构,而勿需办成一个事事包揽的行政执行机构。对于各级法院的人事、财政经费等重大问题由司法委员会讨论决定,由各级人大批准后交各级法院及财政部门执行;对于法官的考核奖惩、非业务部门人员的任免等则由司法委员会负责;而对于其他的行政事务诸如:人民陪审员的选拔、法官的培训、法院的物质装备、后勤保障等应由司法委员会制定具体的制度或政策,由各级司法行政机关来具体操作执行。这样既可降低管理的成本,也实至名归地发挥司法行政机关的作用。

#### [参考文献]

[1]苏力.送法下乡[M].中国政法大学出版社,2000.83.

[2]贺卫方.中国司法管理制度的两个问题[J].中国社会科学,1997,(6).

[3]范愉.司法制度概论[M].中国人民大学出版社,2003.278.

[4]黄竹胜.司法权新探[M].广西师范大学出版社,2003.38.

[5]最高人民法院司法改革小组编.美英德法四国司法制度概况[M].人民法院出版社,2002.143-153.

[6]张越.英国法院管理的行政化及其借鉴意义[J].中国司法,2004,(12).

[7]孙业群.法院司法行政事务管理权研究[J].中国司法,2004,(7).

[8]谭世贵.中国司法制度[M].法律出版社,2005.177.

[9]苏力.送法下乡[M].中国政法大学出版社,2000.72.

[10]殷明胜.德法两国的司法行政体制[J].中国司法,2005,(2).

[11]最高人民法院司法改革小组编.美英德法四国司法制度概况[M].人民法院出版社,2002.480.

[12]孙业群.司法行政权的历史、现实与未来[M].法律出版社,2004.242.

(责任编辑:杨 睿)

## On reform of management system of administrative affairs in China's courts

QIAN Ying-ping

(School of Law, Chongqing Technology and Business University, Chongqing 400067, China)

**Abstract:** Judicial administrative affairs management of a court is an inevitable problem in any court, however, the trail is different from judicial administrative affairs. In order to ensure the court to be effective enforcement, each legal country forms judicial administrative system with different characteristics under different judicial and administrative systems which can be mainly classified into two modes such as that one mode is completely independent from a court and managed by special judicial departments and that the other is managed by relatively independent judicial departments. Presently, the administrative affairs management of China's judicial system does not recognize that the requirement of a court is different from trail system and needs to be reformed.

**Keywords:** judicial administrative affairs management; judicial independence; external separation; internal separation