

# 舊制度與新常態：內地法院審判權與司法行政權 相分離改革研究

鍾小凱\*

## 一、引言

當前司法改革是由問題倒逼而產生，同時在中央頂層設計的指引下不斷解決問題而得到全面深化。在本輪問題導向的司法改革中，去行政化被認為是司法改革的治本之策，保障審判權依法獨立公正行使成為司法改革要意。十八屆三中全會提出要確保依法獨立公正行使審判權，推動省以下地方法院人財物統一管理。十八屆四中全會以依法治國為主題審議通過了《中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定》，提出要改革司法機關人財物管理體制，探索實行法院司法行政事務管理權和審判權相分離。人財物省級統管，法院司法行政事務由省一級統管，人財物管理與省以下地方切割，在省以下實行法院司法行政事務管理權和審判權相分離，成為司法去行政化的一個切入點。審判權與司法行政權相分離的改革方向已經明確，但改革的路徑似乎並未清晰。如何實現法院審判權與司法行政權相分離，如何避免和祛除根深蒂固的司法行政化觀念對司法審判實踐造成影響和妨礙，至少有兩個問題是司法改革實踐者必須直面的。首先是改革前的“舊制度”是何面貌，應如何理解這種“舊制度”。其次是通過改革要建立何種“新常態”，這種“新常態”應如何建立。本文以為，改革應從當前政治體制改革的大背景出發，立足推進國家治理體系和治理能力現代化，進一步構建完善的審判權與司法行政權相分離制度，實現司法行政服務司法審判，保障審判獨立。是為研究背景、問題和立場交代。

## 二、舊制度：審判權與司法行政權複合型態

需要強調的是，本文中討論的司法行政權特指法院司法行政事務管理權。法院外部的司法行政權包括組織司法考試、律師、司法鑒定、公證、獄政、法制宣傳等，目前已經基本實現了與司法審判權的分離，非本文研究指向的司法行政權。

### （一）審判權與司法行政權分合的歷史流變

中國自古就有司法與行政不分的傳統，司法機關與行政機關合二為一，行政長官同時也是司法長官。學貫中西的嚴復“放眼世界”，主張採用西法，實行三權分立制度，使司法權與行政權分開，獨立進行審判。晚清政府效仿西方發達國家，始設專門的司法行政機關，改刑部為法部，專管司法行政，改大理寺為大理院，負責司法審判。

新中國成立後，按照革命根據地建立中央工農民主政府以來人民司法工作的經驗，實行司法行政與審判的“分立制”。中央人民政府委員會批准的《中央人民政府司法部試行組織條例》第2條明確規定，司法部主管法院的機構設置、人員編制、辦公機構、幹部任命、物資裝備、財政保障以及法院的幹部培訓等司法行政事務、律師公證、獄政及法制宣傳工作。1959年4月28日，第二屆全國人民代表大會第一次會議通過決議撤銷司法部，法院司法行政工作移轉歸法院管理，從中央到地方，司法行政工作與審判工作的“分立制”被改變為“合一制”。1979年，司法部在被撤銷20年後得以恢復，其職能、職責也得以恢復。

\* 珠海市中級人民法院法官、法學博士

1982年，司法部職能進行調整，法院司法行政工作劃歸法院自行管理，由原司法行政機關管理的法院機構設置、編制、助理審判員的任免、司法統計、裝備和經費等工作又歸於法院，這實際上部分恢復了司法審判與司法行政的合一制。法院的行政性事務屬於司法行政的管轄範圍，但至今中國並未徹底有效貫徹和執行司法審判與司法行政相分離的原則，使得司法審判與司法行政界限不清，影響到法院獨立審判。

## （二）審判權與司法行政權關係的現實分析

在現行的公檢法體制架構中，行政權、司法權等各種不同類型的權力之間，並不存在截然的劃分，而是分工合作關係，權力以複合存在為常態。所謂複合型態就是由多種權力型態組合而成的一種較為複雜型態。在現實中由於影響權力行使的因素複雜多變，使得在構築權力型態的時候國家機關行使單一權力型態的機會較低，因此更多時候可能演化成複合型態。當前法院、檢察院、政府等國家機關行使多種權力，行使的國家權力類型呈現為複合型態。法院、檢察院、政府等儘管以執掌某類權力做標識，但都是擁有複合權力的集合主體。<sup>1</sup> 法院執掌司法權，但在人們的認識中司法權不僅包括司法審判權，還包括司法執行權、司法行政權等等，司法權成為司法審判權和司法執行權、司法行政權等的上位概念，進而使司法權成為一種包括司法審判權與司法行政權在內的各種性質不同而又緊密聯繫的權力的複合權力。在堅持法院是行使司法權的國家機關的觀念基礎上，法院實際上成了行使司法審判權與司法行政權等複合權力的集合主體，而不僅僅是單一的司法審判權的主體。

正是在現實中存在的這種司法審判權與司法行政權等各種權力的複合型態，導致在司法審判實踐中司法審判權與司法行政權的關係上出現錯位和混亂。具體來說，主要表現在司法行政權擠壓、侵蝕司法審判權，審判權行使行政化問題突出。首先是法官管理的行政化。法官審理案件，面對院庭長及行政領導，甚至其他具有投票權的在某種程度上可以決定其命運的一般幹部、同事的說情、過問時，在當前法官管理的行政化模式下，很難保持中立並公正地進行裁判。其次是案件管理的行政化。案件層層審批，部分

案件裁判文書需要由院庭長簽發，“審者不判、判者不審”。審委會、庭務會、審判長會議研究、討論正在審理的案件，侵蝕了法定的獨任和合議制度，造成“判審分離”。最後是法院獨立審判的司法行政保障不到位。法院的人、財、物等後勤服務保障資源均由行政機關支配和管理，司法管轄區和行政區劃完全合一，造成法院受制於行政的現實，法院審判獨立無法得到保障。

## （三）審判權與司法行政權相分離改革的實踐探索

長期以來，審判權運行行政化問題一直為社會所詬病，並被認為是影響司法公正的重要因素之一。<sup>2</sup> 最高人民法院也認識到審判權運行行政化是導致司法公信力下降的重要因素之一，因此非常重視審判權運行機制改革。早在1998年即出台了《關於民事經濟審判方式改革問題的若干規定》，在之後連續發佈的《人民法院第一個五年改革綱要(1999-2003)》、《人民法院第二個五年改革綱要(2004-2008)》、《人民法院第三個五年改革綱要(2009-2013)》、《最高人民法院關於全面深化人民法院改革的意見——人民法院第四個五年改革綱要(2014-2018)》等4個五年改革綱要中幾乎都對審判權運行機制提出了改革要求。全國各地法院在最高人民法院的指導下進行審判權運行機制改革實踐，大體改革路徑即是一個審判權與司法行政權逐步分離的實踐探索過程。

在民事經濟審判方式改革期間，全國各地法院按照要求就開始實行由審判長或者獨任審判員簽發調解書，同時部分沿海發達地區法院如深圳、珠海等地法院即開始試行由審判長或者獨任審判員簽發法律文書，部分簡易案件的裁判文書不用報院庭長層層審批，大大提高了審判工作效率。“一五”改革期間，開始在法院內部全面實行立審分立、審執分立、審監分立，建立完整的案件審理流程管理，逐步在法院系統建立統一的司法鑒定體系，推行院庭長參加合議庭擔任審判長審理案件，試行給法官配備法官助理和取消助理審判員，建立符合審判工作規律的審判組織，試行上下級法院逐級遴選法官和從律師和高層次的法律人才中選任法官，並要求全面落實“收支兩條

綫”，探索建立法院經費保障體系。“二五”改革期間，明確提出要強化院庭長的審判職責，明確其審判管理職責和政務管理職責，探索建立新型管理模式，實現司法政務管理的集中化和專門化。同時，要求逐步實現合議庭、獨任法官負責制，推進法院工作人員的分類管理，探索法院設置、人財物管理體制改革，建立法院業務經費由國家財政統一保障、分別列入中央財政和省級財政的體制。“三五”改革期間，審判權與司法行政權的關係更加錯綜複雜，總體思路是進一步加強對審判權的控制，如要求院庭長一手抓審判、一手抓隊伍，提出要建立健全以案件審判品質和效率考核為主要內容的審判品質效率監督控制體系，以法官、法官助理、書記員和其他行政人員的績效和分類管理為主要內容的崗位目標考核管理體系，以綜合服務部門保障的能力和水平為主要內容的司法政務保障體系。當然，針對彼時日益嚴重的審判權運行行政化問題，也要求明確上下級法院之間司法業務管理、司法人事管理和司法行政管理方面的範圍與程序，規範案件請示報告制度等。

“四五”改革期間恰逢十八屆三中、四中全會決定推進法治中國建設、深化司法體制改革、全面推進依法治國並明確要求實施審判權與司法行政權相分離改革期間，尊重司法規律，體現司法權力屬性，遵循審判權作為判斷權和裁量權的權力運行規律，彰顯審判權的中央事權屬性，體現審判權的獨立性、中立性、程序性和終局性等作為本輪改革的基本原則要求。具體來說，是要求理順法院司法行政事務管理關係，改進上下級法院司法行政事務管理機制，明確上級法院司法行政事務管理部門對下級法院司法行政事務的監管職能，切入點就是人財物省級統管改革，即省級以下地方法院法官統一由省級提名、管理並按法定程序任免，省級以下地方法院經費統一管理。

### 三、切入點：人財物省級統管改革

上下級法院之間，除了審判業務上的監督指導關係、執行工作上的統一管理關係，尚存在司法政務、司法人事、司法保障、審判管理、教育培訓、司法統

計、司法警察、司法協助、檔案管理等司法行政事務上的聯繫。<sup>3</sup> 人財物問題是司法行政事務，而不是審判事務。司法體制改革的最終目標是實現司法行政管理權限全部收歸國家，由全國統一管理司法行政事務。一步到位全部由國家統一管理司法行政事務尚存在着困難，因此只能在授權管理與統一管理之間尋找平衡點，即人財物省級統一管理。如何規範省級法院與省以下地方法院在司法行政事務上監督指導、管理協調的範圍和權限，是人財物省級統管改革面臨的緊迫問題。

#### (一) 省級統一提名任免法官的管理模式分析

地方法官由省級統一提名任免管理，概括起來主要有兩方面的原因。一方面是為了破除地方同級黨政部門採用黨政幹部的選拔標準進行法官管理的傳統做法。長期以來，地方各級法院院長、副院長的任免常常是掌握在地方黨政部門的手中，各級法院院長、副院長是根據黨政幹部選拔標準任用的，法官任用適用的是黨政幹部選拔的人事管理規定。這造成為數不少的不具有法律專業知識背景的人當選法院院長的不合常理現象，法院院長作為法官的職業形象大為縮減，彰顯的是管理者、協調者的行政長官的形象，而非案件的裁判者形象。對包括法院院長在內的法官的管理考核，主要內容是政治素質、能力水平、工作實績、勤政廉政等，是一種與政府行政人員無異的管理考核方式，而不是重點考核法官的辦案水平、審判業務能力。這樣的考核方式，體現的是法官管理上的行政化，而不是法官專業化、職業化。另一方面是為了建立符合法官職業特點的法官管理制度。建立省級統管的司法人員管理體系，實現對司法人員分類管理，是法官任免、人員編制、人事管理提高到省級統管改革的建設性目標。

以往按照《黨政領導幹部選拔任用工作條例》提名任免院庭長，呈現出非專業化、行政化的傾向。《關於司法體制改革試點若干問題的框架意見》明確提出，“為了保證專業能力，在省一級設立法官遴選委員會，從專業角度提出法官人選。由組織人事、紀檢監察部門在政治素養、廉潔自律等方面考察把關，人大依照法律程序任免。”省級統一提名任免法官管理

制度改革，正是為了保障司法人員管理上的專業化和去除行政化。

## （二）省級以下地方法院經費統一的管理模式分析

目前，法院經費實行分級管理、分級負擔的保障體制，市縣法院經費由當地財政承擔，法院人員工資福利和公用經費依賴地方財政，司法審判工作難免會受到當地為法院提供經費保障等有關行政部門的制約，產生“司法地方化”現象。司法權是中央事權，所有法院的經費都由中央統一管理，這是改革的方向。考慮到目前全國有超過 3,500 個法院，所有法院的經費都由中央統一管理，操作上尚有一定難度。為有效切割司法審判與法院經費保障等司法行政工作的千絲萬縷的聯繫，實行省級以下地方法院經費統一管理是現實可行之策。省級以下地方法院經費統一管理，使法院經費脫離地方財政的依附，有利於克服地方保護主義，更好地保障審判獨立，維護司法公正。

當然，為規範司法審判與司法行政的界限，省級統管不應該是由省級法院單獨行使，可以考慮由省內的三級法院代表共同組成的委員會行使或者是成立專門的省級機構如法院經費管理局行使。在實際操作中，考慮到省一級的法院經費管理機構統一管理轄區內所有法院經費的管理效率問題，並照顧到各地市實際存在的不平衡現狀，可以考慮將副省級城市、特區城市、計劃單列市等從省級統管的預算模式中獨立出來。美國紐約州的紐約市就採取了這種模式，實行與全州其他地方不同的“市級統管模式”。

在這裏，最為關鍵性的問題是，必須明確法院經費獨立，包括明確法院經費預算單獨編列，不附加於政府預算之中；法院自行製作本單位預算報送省級財政部門，但省級財政部門不能削減預算；經費預算由政府主導轉向人大主導；保障標準應以根據其正當行使司法職權所需要的經費作為預算標準，同時兼顧地方差異的平衡，但必須確保法官收入不因省級統一管理而降低，省級財政直接下撥經費。如此，則能使預算擺脫地方行政機關牽制，符合保障審判權獨立行使的司法改革價值預設。

## （三）對人財物省級統管改革的進一步思考

“近年來，社會上反映比較多的是司法機關的人財物受制於地方，司法活動易受地方保護主義的干擾，影響法制統一，損害司法權威。”<sup>4</sup> 確保依法獨立公正行使審判權是司法改革的目標追求<sup>5</sup>，省以下地方法院人財物統一管理改革被視為實現依法獨立公正審判的重要抓手和出口。問題是這種司法行政管理體制改革如何推進，這種改革能否促進依法獨立公正行使審判權。對人財物省級統管改革，究竟應該秉持一種甚麼樣的態度，都成為值得繼續深入探討的問題。<sup>6</sup> 如，“將司法機關的人財物完全由中央統一管理，尚有一定困難。應該本着循序漸進的原則，逐步改革司法管理體制，先將省以下地方人民法院、人民檢察院人財物由省一級統一管理。”<sup>7</sup> 省級統管作為過渡舉措，但同樣的問題依然存在，即將司法機關的人財物完全由省級統一管理，困難也不比中央統一管理少。人財物省級統管改革如何與其他改革舉措協同推進，而不至於變成單兵突進，亟需司法智慧。另外，人財物省級統管可能面臨的加劇上下級法院關係行政化的危險，使上下級法院現有的監督關係異化成領導關係。法院人財物統管並非“垂直管理”<sup>8</sup>，但省級統管使地方法院的人財物管理權更加集中於省級法院，極易造成法院內部司法行政化進一步加劇。

澳門法院人財物統一管理，精簡行政，高效服務審判，對內地法院人財物省級統管改革具有可資借鑒的經驗。如，澳門設立推薦法官的獨立委員會，根據澳門《司法官通則》第 91 條規定，由行政長官任命 7 名澳門當地人士組成，以全體委員多數票的方式秘密投票產生各級法院法官的候選人。<sup>9</sup> 設立法官委員會，依據澳門《司法官通則》第 95 條規定，對法院的運作、法官在行使審判職責和司法輔助人員進行協助過程中的行為作出管理、紀律監督和責任追究。<sup>10</sup> 設立具有獨立職能、行政及財政自治的澳門終審法院院長辦公室，依據澳門《終審法院院長辦公室組織和運作》規定，負責統籌澳門三級法院的事務，向澳門三級法院提供技術、行政及財政輔助。內地人財物省級統管改革，可以參照澳門設立法官遴選委員會，統一提名任免法官；參照澳門設立法官委員會和法官懲戒委員會，對法官行為進行管理、紀律監督和責任追

究；參照澳門設立具有獨立職能、行政及財政自治的行政事務管理機構，直接向省法院院長負責，統籌負責全省三級法院的行政事務，為全省三級法院提供技術、行政及財政輔助。

#### 四、新常態：規範審判權與司法行政權的界限

##### (一) 理念先行：保障法官獨立行使審判權

在討論審判權與司法行政權關係時，首先應從理論觀念上予以澄清，在此基礎上再談體制機制構建等方面。審判權與司法行政權的關係研究，要回歸憲法制度、法治原則和司法規律，認識到司法行政權是服務於審判權，是為了保障法官獨立行使審判權，實現司法公正。<sup>11</sup> 本輪司法改革進行的推動省以下地方法院人財物統一管理，改革審判委員會制度，完善主審法官與合議庭辦案責任制，讓審理者裁判、由裁判者負責，明確各級法院職能定位，規範上下級法院審級監督關係等等實際上都是圍繞着確保依法獨立公正行使審判權展開的。在新一輪司法改革的背景下，探討、推進依法獨立行使職權原則具有重大的理論與實踐意義。

對於依法獨立行使職權原則，中國傳統上的認知存在着一定的偏差，導致依法獨立行使職權原則在中國的構建在理論與實踐之間存在着巨大的分歧。<sup>12</sup> 傳統上的認知一般將憲法規定的獨立行使審判權理解為整體意義上的法院獨立，這必然導致由作為一個機關單位的法院對法官進行行政化管理以及採取行政化的權力運作模式。如此，則會慣性地將法官視同黨政機關公務員進行管理，在薪資保障、職務晉升、紀律懲戒等方面完全類同於行政公務員，擔任院庭長必須具備相應的行政級別。法官依附於法院這個整體意義上的單位，在法院提供的行政化辦公模式下行使審判權，審批辦案制度、案件請示制度、審委會集體決定制度等是當然的審判權運行方式。這就從根本上否定了法官的獨立性，與審判權的親歷性、判斷性等本質屬性必然產生背離。“對當事人言辭的判斷，對證人所作證詞可信性的判斷，都離不開判斷者對被判斷

者的‘近距離觀察’，而只有在這種‘近距離觀察’基礎上的判斷，才更接近真實，也更讓人信服。”<sup>13</sup>

本輪司法改革顯然必須突破原有的人民法院整體獨立這一認知，法官行使審判權必須具有更多的獨立性。審判必須具有中立性、專業性以及一定程度上獨立性，這是公正司法的規律性要求與重要條件。保障審判獨立，可以分三步，第一步是推進法官負責制，第二步是將人事權和財政權上提到省一級，第三步是實現法官獨立。<sup>14</sup> 要做到審判獨立，法官的獨立是最根本的。沒有法官獨立，便不可能有審判獨立。法官不獨立，是審判權運行行政化的根由之一。原有的法院整體獨立的認知顯然不能夠對此作出有效的回應。中國現行憲法強調的人民法院依法獨立行使審判，顯然對法官的獨立性給予了充分關注。依法獨立行使職權不僅對法院整體提出了要求，更重要的是其要求具體承辦案件的法官能夠依法獨立行使職權，這就在一定程度上確保了法官個體的獨立性，為法官獨立提供了理論支持。十八屆三中、四中全會決定提出的健全司法權力運行機制、改革審判委員會制度、建立法官職務序列、完善主審法官與合議庭辦案責任制、讓審理者裁判、由裁判者負責等等，正是這一認知轉變背景下的具體改革措施的體現。

當然，儘管十八屆三中、四中全會決定已明確了方向，強調司法去行政化、保障審判獨立的改革思路，但提升司法的獨立性仍然是中國司法改革乃至政治體制改革必須直面的關鍵問題，對於實現法治中國的理想圖景至關重要。<sup>15</sup>

##### (二) 邏輯澄清：司法行政的內涵和外延

司法審判與司法行政界限不清，主要在於司法審判與司法行政含義混淆，尤其是沒有釐清司法行政的邏輯內涵和外延。對於司法審判的含義比較明確，是指人民法院依照法律規定，對刑事、民事、行政等各類案件，進行審理並作出裁決的一種活動。但是，對於司法行政，一直以來的認識比較模糊。現在的認識一般認為司法行政包括法院內部的行政事務管理權，也包括司法行政部門行使的司法行政權。這種界定是一種似是而非的認識，司法行政的邏輯內涵和外延模糊，極易造成邏輯認知上的混亂。

從邏輯內涵屬性上來說，司法行政權屬於行政權的範疇，相容部分司法權性質，是國家權力系統中不可或缺的重要公共權力之一，是以管理司法行政事務為主，具有管理性、相對獨立性、廣泛性、執行性和服務性的一種行政權。司法行政的主要任務是為司法審判提供服務與保障，保證法院依法獨立行使審判權。司法行政是以輔助國家司法審判權的行使為目的的行政事務，不參與具體的司法運行操作程序，從而有別於司法機關按照訴訟程序、運用法律規範處理案件的活動。<sup>16</sup>

從邏輯外延上來分析，司法行政主要包括司法機關設置，司法工作人員的任免、調配、培訓、管理，法律宣傳，律師，公證工作，司法機關及其附屬機構的經費的預算和使用等方面。<sup>17</sup> 以目前是否和司法審判相分離的司法行政事項進行分類，包括法院內部的司法行政和法院外部的司法行政。法院外部的司法行政主要包括組織司法考試、律師、司法鑒定、公證、獄政、法制宣傳等，目前已經基本實現了與司法審判的分離。法院內部的司法行政具體包括法院的人員管理及培訓、審判管理、行政事務管理和行政裝備及經費保障等。關於審判管理的性質，有兩種觀點，一種是認為屬於司法審判範疇，一種是認為具有司法行政的屬性。從屬性上來分析，審判管理是一項具有司法權屬性的行政工作，是從司法審判內部派生而出的，帶有明顯的司法行政屬性。司法權與行政權的最大區別就是司法權具有程序性和終局性、中立性，在本質上是一種判斷，而審判管理並不具有這些屬性，因而其應當歸屬到司法行政的行列。

### （三）制度構想：從橫向分權和縱向分權兩個維度展開

規範司法審判與司法行政的界限，確保司法行政服務於司法審判，突出司法審判的主業和法官在審判工作中的獨立地位，有效解決司法審判與司法行政不分的問題，應該堅持以分權制約為切入點，按照審判工作注重法律程序特點和性質，通過監督程序節點管理司法審判工作，祛除司法審判中的行政化傾向，確保法官獨立審判，使法院與法官能夠擺脫司法行政事務的困擾，集中精力從事司法審判工作。為此，應進

一步改革司法行政管理體制，繼續完善法院的司法行政管理和審判管理制度，保障審判獨立。按照有利於保障司法獨立和實現司法公正的原則，規範司法審判與司法行政的界限，從橫向分權制約和縱向分權制約兩個角度出發提出以下體制性構想。

#### 1. 橫向分權制約視角下的體制性構想

橫向分權制約的內容主要包括健全法院司法審判權力運行機制，優化法院司法職權配置，健全法院司法權力分工負責、互相配合、互相制約機制，完善主審法官、合議庭辦案責任制，讓審理者裁判、由裁判者負責。具體來說，主要是指明晰法院司法審判與審判管理的職責分工，構建以權力清單為核心的審判權運行機制。在司法實踐中，存在審判管理較為強勢，案件層層審批，行政化色彩濃厚，導致獨任法官、合議庭及審委會的辦案責任難以落實，審判權責利不統一。為解決這些問題，應通過構建以權力清單為核心的審判權運行機制，規範審判與審判管理的界限，保障審判獨立。

構建以權力清單為核心的審判權運行機制，應嚴格界定審判與審判管理的邊界，突出審判的核心地位，消除審判權運行機制的行政化問題。通過建立權力清單，以列表形式明確法官和審判管理人員履行職能的具體內容，在大幅下放院庭長審批權的同時，強化其監督管理職能，保障審判權放而不亂。建立權力清單，重點解決審判責任制中的“權”的問題，使得審判與審判管理的邊界變得更加清晰，為法官、合議庭、院庭長等提供明確用權導向，權責更加明確，實現各權力主體既各司其職又協調有序，司法權力運行機制更加順暢，審判效率與品質大幅提高。

在建立法官權力清單時，應注意做到正面職業保障和負面錯案責任追究相結合，正面引導激勵和負面評價相結合。一方面完善職業保障，另一方面健全責任清單制度和案件品質評估制度，實現責權利統一。同時，以權力清單形式將審判管理權歸類至相應審判管理人員名下，精簡院庭長的案件審批權，充分還權給法官，突出法官主體地位。審判管理權主要進行政程序節點監督，通過管理已經外部化、資料化、指標化的審判權起作用，從屬於審判權，服務於審判權，不能直接介入審判權的行使。院庭長及其他人員行使審

判管理權必須以權力清單上的明確規定為準，防止其借審判管理名義干預個案審判。法官與審判管理人員按照權力清單履行職責，各司其職，形成一個邏輯嚴密的審判權運行體系。另外，鑒於權力清單列舉的有限性，應樹立一個原則，即審判管理權範圍應嚴格限制在列舉清單名下，列舉未盡事項權限，當然屬於法官獨立行使審判權的範圍，體現審判管理權派生於審判權、從屬於審判權的屬性。

## 2. 縱向分權制約視角下的體制性構想

縱向分權制約主要是如何確保司法審判權是中央事權的屬性得到落實，如何保證審判權這種中央事權得到自上而下的統一貫徹實施，即司法裁判的一致性問題。對此，應首先關注人的問題，以法官職業化推動裁判一致性問題的解決。具體來說，主要是指實施法院工作人員分類管理制度。

將司法審判人員與司法行政人員分離，建立法官和司法行政人員分類管理體系，是司法審判職能與司法行政職能分離的必然要求。法院人員分類管理的關鍵在於法官管理制度的建立與完善，其中法官任免是核心內容，目前探索實施的“省級統管”即由省級成立法官遴選委員會統一提名任免法官的法官管理模式即是圍繞這一核心展開。在現有條件下，重點以員額制為突破口，在法院內部人事管理制度上把法官與司法行政人員等其他工作人員初步區分開來，基層法院、中級法院的法官統一由省級提名任免，建立法官職務單獨序列，改法官行政職級制管理為法官等級制管理。加大以審判長為核心的審判團隊建設，突出審判團隊在審判權行使上的中心地位，基本實現法官職業化。

在法院人員分類管理改革中，將法官與司法行政人員分類管理，規範法官的職責、職權範圍，明確劃分法官與司法行政人員之間的職責界限，即法官職責

是行使審判權，司法行政人員是為審判工作提供必要的行政輔助及後勤保障工作。目前普遍認為的分類管理是建立不同序列的管理，即法官建立單獨序列管理，實行法官等級制管理；司法行政人員按照普通公務員序列管理，實行行政職級制管理。這種觀點當然有其合理性，但分類管理的落腳點應該在職責分工落實上，即按照有利於司法行政充分保障審判獨立公正運行為目標，主要從司法行政權和審判權相分離的角度來考慮建立法官與司法行政人員分類管理體系的問題。當前，有兩種路徑選擇：一是在法院內部成立專門的司法行政管理部門，負責管理法院日常行政事務，保障法院審理和裁判案件的行政輔助及後勤保障工作。二是在法院外部成立專門的法院行政管理機構，如建立省級司法行政管理機構，對一省範圍內的法院司法行政事務進行統籌安排。目前可以按照前一種路徑進行探索實踐，在積累豐富的實踐經驗後，再按照第二種路徑實施，將司法行政事務從法院獨立出去，使法院履行單一的審判職能，成為名副其實的司法裁判機關。

## 五、結語：“審判的歸審判、行政的歸行政”

現在進行的司法改革，核心就是規範權力的邊界，釐清審判與司法行政的邊界，深意在於進一步“去行政化”，保障審判權獨立公正行使。其一，規範審判權與司法行政權的界限。嚴格界定審判與審判管理的邊界，突出審判的核心地位，構建以權力清單為核心的審判權運行機制，消除審判權運行機制的行政化。其二，阻斷司法行政權對審判權的侵奪。省以下地方法院人財物統一管理，實施法院工作人員分類管理制度，促進法官獨立公正行使審判權。

## 註釋：

<sup>1</sup> 張志銘：《民事執行改革的幾個理論問題》，載於《人民法院報》，2003年1月24日。

<sup>2</sup> 賀衛方：《中國司法管理制度的兩個問題》，載於《中國社會科學》，1997年第6期，第117-130頁。

- <sup>3</sup> 何帆：《論上下級法院的職權配置——以四級法院職能定位為視角》，載於《法律適用》，2012年第8期。
- <sup>4</sup> 孟建柱：《深化司法體制改革》，載於《人民日報》，2013年11月25日，第6版。
- <sup>5</sup> 陳衛東：《司法機關依法獨立行使職權研究》，載於《中國法學》，2014年第2期。
- <sup>6</sup> 支振鋒：《“體制決定論”的力度與限度——從司法機關人財物省級統管切入》，載於《法學雜誌》，2014年第4期。
- <sup>7</sup> 同註4。
- <sup>8</sup> 何帆：《法院人財物統管並非“垂直管理”》，載於《新京報》，2013年11月18日。
- <sup>9</sup> 見澳門《推薦法官的獨立委員會內部規章》第5條。
- <sup>10</sup> 見澳門《司法官通則》第95條。
- <sup>11</sup> 李林：《何謂“獨立審判原則”》，載於《北京日報》，2014年6月16日，第18版。
- <sup>12</sup> 同註5。
- <sup>13</sup> 同註2。
- <sup>14</sup> 張衛平：《從組織、“人”“財”到法官：審判獨立“三步走”》，載於《21世紀經濟報導》，2013年，第011版。
- <sup>15</sup> 徐昕、黃豔好、汪小棠：《中國司法改革年度報告(2013)》，載於《政法論壇》，2014年，第32卷第2期，2014年。
- <sup>16</sup> 曾慶敏：《法學大辭典》，上海：上海辭書出版社，1999年，第372頁。
- <sup>17</sup> 張光博：《簡明法學大辭典》，吉林：吉林大學出版社，1991年，第502頁。