

淺析司法審判與司法行政的界限 ——以橫琴新區法院的實證分析為視角

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，“去行政化”成為司法改革要意。如何理解“去行政化”，首要的問題就是要釐清司法審判與司法行政的界限，以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。釐清司法審判與司法行政的界限，已成為司法改革實踐者必須直面的現實問題。橫琴新區法院在“去行政化”司法改革方面大膽嘗試，積極探索實現司法審判與司法行政相分離，是對司法審判與司法行政的界限進行實證分析研究的典型素材。在簡略探究司法審判與司法行政界限不清問題來由的基礎上，重點以橫琴新區法院“去行政化”司法改革實踐為實證分析對象闡明司法審判與司法行政的界限。在此基礎上，本文認為，實現司法行政服務司法審判，保障審判獨立，不能局限於“一城一地”，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、司法審判與司法行政複合型態

中國司法體制並沒有建立在司法審判與司法行

政相區分的原理基礎上，把司法審判與司法行政混雜在一起，現實工作當中兩者成為簡單意義上的分工關係，而沒有從根本上區分它們的職能特性，導致司法審判權至今仍然是嚴重的行政化。¹

（一）司法審判與司法行政分合之歷史流變

中國自古就有司法審判權與行政權不分的傳統，司法審判機關與行政機關合二為一，行政長官同時也是司法審判長官。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，使司法審判權與行政權分開，法官依法獨立進行審判。晚清政府效仿西方發達國家，始設獨立的司法審判機關大理院專司審判，並設司法部專管司法行政事務。

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，實行司法行政工作與審判的“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。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

* 珠海市人大常委立法研究中心副主任

備和經費等工作又歸於法院，這實際上部分恢復了司法行政工作與審判的“合一制”。法院的行政性事務屬於司法行政權的管轄範圍，但至今中國並未徹底有效的貫徹和執行司法行政權與審判權相分離的原則，使得司法行政權與審判權界限不清，影響審判獨立。

(二) 司法審判與司法行政關係之現實分析

在現行的公檢法體制架構中，審判權、檢察權、司法執行權、司法行政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。² 法院是司法審判機關，但在人們的認識中法院不僅執掌司法審判權，還行使司法執行權、司法行政權等等，成為擁有審判權、司法執行權、司法行政權等各種權力的複合權力主體，法院行使的國家權力成為一種包括審判權、司法執行權、司法行政權等多種權力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審判權的國家機關的觀念基礎上，法院實際上成了行使審判權、司法執行權、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審判權與司法行政權等各種權力的複合型態，導致在實踐中審判權與司法行政權的關係出現錯位和混亂。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機關的現實，法院審判獨立無法得到保障。

(三) 司法審判與司法行政相分離改革之實踐探索

長期以來，審判權運行行政化問題就一直為人所詬病，並被認為是影響司法公正的重要因素之一。³ 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)》等四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的法院如深圳、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質量和效率考核為主要內容的審判質量效率監督控制體系，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”改革期間恰逢中國共產黨的十八屆三中、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、對橫琴新區法院“去行政化”舉措的實證分析

橫琴新區法院在“去行政化”方面創造性地實施了一些改革舉措，它的改革推進試驗是明晰司法審判與司法行政的界限的較好的實踐分析素材。橫琴新區法院不設審判庭，實行法官會議制，突出法官地位，削弱法院行政管理權力對法官審判權的干預。同時徹底取消案件審批制，改革審判委員會，去除審判權運行機制中的行政化。橫琴新區法院“去行政化”的舉措主要體現在：

(一) 轉變法院管理模式——取消審判庭建制

橫琴新區法院充分利用新設法院的創新機會，改變傳統法院管理模式，取消審判庭建制，不設庭領導，將傳統法院內設機構予以整合，組建“大部門”，實行扁平化管理，內設機構大幅度精簡，機構職能分工進一步明晰。

圖 1 法院管理模式之轉變

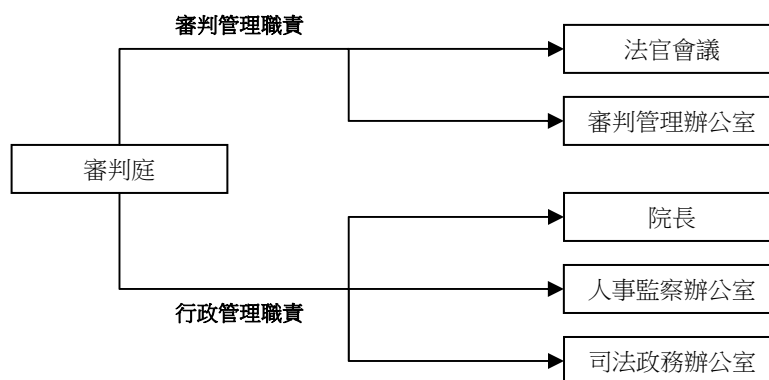


圖2 傳統法院組織結構

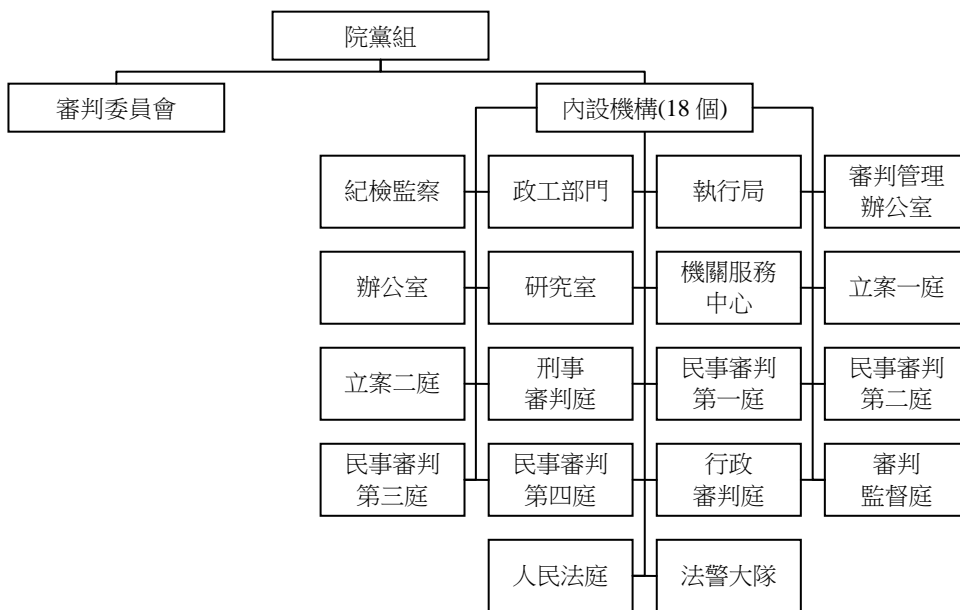


圖3 橫琴新區法院組織結構

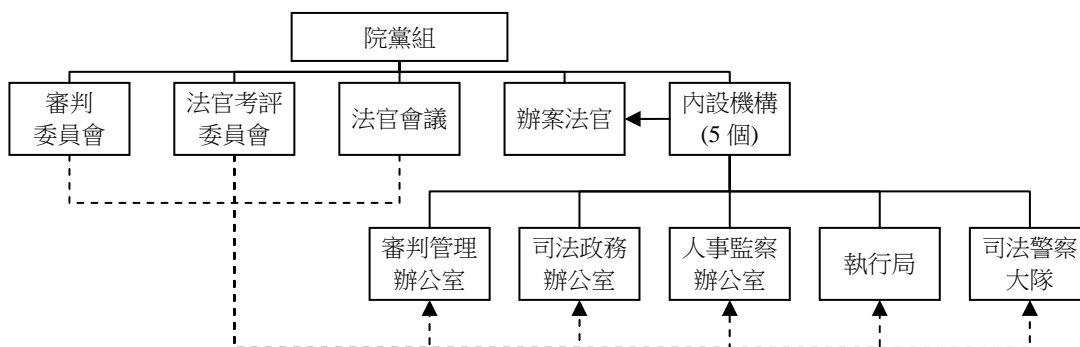
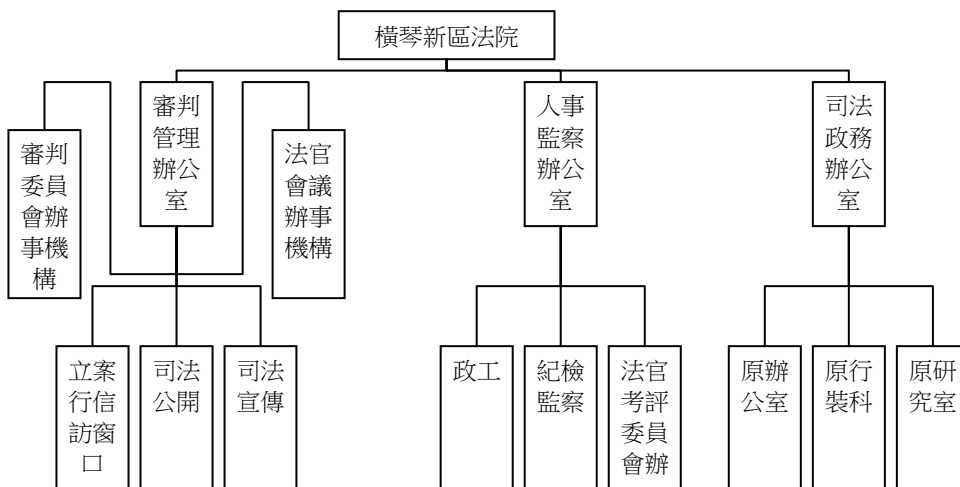


圖4 橫琴新區法院內設機構職能一覽



橫琴新區法院改革法院管理模式的實踐致力於解決審判權運行機制中的行政化問題，保障法官免受司法行政的干涉而保有審判獨立地位。這種通過調整法院內部職權配置，將審判管理、人事管理、政務管理職責分離，契合了以審判為中心的審判權運行規律，內設機構的精簡也有利於提高行政管理效率。因此學界眾多學者也呼籲要改革當前法院管理模式，

“應在法院組織內明確區分行政事務和司法事務，將混在審判制度中具有行政管理性質的程序分離出去。”⁴ 有的學者提出精簡審判庭建制，“法院內部應取消較多的專業審判庭，只留刑事、民事、行政審判庭，取消正副庭長等行政化的職位。”⁵ 也有的學者認為，“應取消法院內部行政級別，統一法官等級，重塑院長地位。”⁶ 但是，我們也應該看到，不設審判庭是為了解決司法審判中的“行政化”影響，凸顯法官審判地位，取消或保留審判庭建制本身只是一種可選擇的方式。現有傳統的審判庭的“破”，是為了建立由主審法官獨任或組成合議庭審理案件行使裁判權並對案件負責的一種法官自治型的審判運行機制的“立”。假如這種“破”沒有達到解決審判行政化問題，突出法官的獨立審判地位的“立”的目的，那麼這種“破”就是值得商榷的。而歸根結底，問題的癥結還是在於釐清司法審判與司法行政的界限。傳統的審判庭建制，承載了司法審判管理和司法行政管理的雙重職能。一方面，審判庭建制分類是按照刑事、民事和行政等各種訴訟案件類型劃

分的，應該說這種類型劃分的審判庭建制符合審判的專業化發展趨勢，從多年的運行實踐來看也基本能夠滿足法官進行專業審判的需要。另一方面，審判庭建制是按照科層模式建立起來的行政管理模式，庭領導行使行政管理權，也基本符合司法行政的運行要求。傳統審判庭建制正是在這種基本滿足實踐需要的現實情況下得到各方認可，並一直沿用至今。但是，由於其集中行使司法審判和司法行政職權，實踐中經常出現司法行政權侵蝕司法審判權的情況，尤其是庭領導審批案件的做法，由此導致的審判權運行的“行政化”問題長期受到社會詬病。

人民法院組織法規定法院可以設立各種類型的審判庭，憲法規定法院依法獨立行使審判權。從立法本意來說，審判庭建制應該是為了促進法官依法獨立審判，司法行政服務於司法審判，服從於司法審判。因此，取消或保留審判庭建制本身只是一個可選擇的方式，關鍵在於釐清司法審判與司法行政的界限。如，庭領導的案件審批權，就是典型的混淆二者的界限，本末倒置，侵蝕了司法審判的中心地位。

從橫琴新區法院的實際運行來看，在不設立審判庭後，隨着司法行政事務集中管理，法官專司審判不受行政管理的困擾，司法審判的獨立性增強，但司法行政如何更好地發揮對司法審判的服務保障功能，是需要進一步探索的課題。同時，審判庭建制取消，如何加強審判管理，如何保證裁判的一致性，也是不可迴避的問題。

表 1 橫琴新區法院法官會議決定事項表

序號	決定事項	職責內容
1	確定法官年度法官工作任務	對辦案任務、接訪和判後答疑、調研和學術交流以及根據相關規定應由法官承擔的其他工作進行分配
2	審判質量考評和司法行為監督	評查案件質量、效率和效果，就法官是否存在違反《法官行為規範》的情況，做出認定並提出處理意見；就法官考核標準及其工作方案提出意見和建議
3	行政管理工作的意見建議	對涉及法官辦公條件、法官學習培訓考察的安排、法官所需圖書資料、與法官權利義務有重大影響的其他行政管理工作等提出意見和建議。

(二) 轉變法院內部機構——設法官會議

審判委員會和法官考評委員會均按照《法院組織法》、《法官法》設立，審判委員會主要負責總結審判經驗以及討論重大或疑難案件，法官考評委員會主要負責指導對法官的培訓、考核、評議工作。橫琴新區

法院創造性的建立由全體法官組成的法官會議，職責是確定法官工作量的分配、各法官承辦案件的類型、各專業合議庭的設置等重大審判事務，須過半數法官出席及出席人數過半數以上同意才能通過法官會議議決的事項，致力於實現法官民主決策和自治管理，

提升法官職業尊榮。

橫琴新區法院法官會議決定重大審判業務，改變了以往由院領導和庭領導決定的做法，法官對審判事務可以自主決策，削弱了司法行政對法官司法審判的影響，從而在去除司法審判行政化方面走出了重要的一步。

(三) 轉變審判權運行機制——取消案件審批

所謂案件審批制，就是審判組織包括獨任法官、合議庭對案件有了裁判意見後，須報院庭長審核批准，主要操作方法就是案件裁判文書由院庭長審核、簽發。案件審批制有違司法親歷性原則，違背了司法審判的內在要求，不利於案件責任追究制度的實施，所帶來的弊害在司法實踐中已越來越明顯。橫琴新區法院制定《橫琴新區人民法院審判流程管理規程》，徹底取消案件審批制，該規程第37條規定：“適用簡易程序的裁判文書，由獨任法官簽發；適用普通程序的，由合議庭成員共同審核，審判長按合議庭多數意見簽發。”橫琴新區法院取消案件審批制，全面落實獨任法官負責制和合議庭負責制，由每個法官對自身承辦案件負責。審判員獨任審判的，由承辦法官簽發裁判文書；合議庭審判的，依據合議庭多數意見製作的裁判文書，由合議庭成員共同簽名後即可印發，無須層層上報審批。

取消案件審批制，全面落實獨任法官負責制和合議庭負責制，不僅有利於維護法官依法獨立審判，提高審判效率，也使法官的職權與責任相統一，有助於激勵法官提高裁判品質。同時，為填補取消案件審批制後留下的對審判權運行的監督空隙，防範和糾正裁判不公不廉的現象，橫琴新區法院強化對審判權運行的監督，實行司法公開、流程監督、審判組織監督、紀律監督、錯案責任終身追究、廉政保證金制度等“六項監督”，形成配套的事前、事中和事後監督，助力於去除審判權運行機制過程中的行政化影響。

案件審批制是院庭長行使審判管理權的一種方式，院庭長的審判管理權通過審核簽發裁判文書的方式對案件的裁判結果把關，對裁判文書質量的提高和案件質量的提高，發揮了一定的積極作用。但是，案件審批制混淆了司法審判與司法行政的界限，使司法

行政權控制了審判權，造成司法審判權運行的行政化。行政活動往往離不開審批，而司法審判活動恰恰排斥審批，案件審批制是以行政方式管理司法審判，無疑是將院庭長的司法行政管理權吞噬了司法審判權，因而是違背司法規律的。

為實現“讓審理者裁判，由裁判者負責”，必須堅持審理權與裁判權相統一，只有參加某一案件的審判組織的法官才享有對這個案件裁判的權力，最大限度地防止審判與相脫節。取消案件審批制，就是要實現院庭長的司法行政管理權與審判權相分離，劃清司法審判與司法行政的界限。院庭長身份具有雙重性，既是司法行政管理者，又是法官。院庭長行使司法行政管理權和司法審判權時，必須明晰角色定位，不能兩種角色混同。從理論上來說，要打破長期以來堅持的“獨立審判權是屬於法院”的觀念誤區，明確獨立審判權屬於審判組織，審判組織享有的審判權應該是獨立的、完整的，審判組織對案件應負的責任也是獨立的、徹底的。要明確劃分獨任法官、合議庭行使的審判權與司法行政管理權的界限，案件的裁判文書應由獨任法官或審判長簽發。取消案件審批制後，獨任法官和審判長獨立行使審判權，責任要求更高，對他們的審判業務素質要求更高，為此必須推進法官員額制，確保進入員額的法官都能承擔起主審法官的重任。院庭長要通過擔任獨任法官或審判長的方式直接審理案件，從而發揮院庭長作為法官的示範、指導等作用。同時，院庭長不再享有案件審核批准的把關權，但院庭長的審判管理和監督作用只能加強而不能削弱。要把院庭長的司法行政管理權由對案件處理的審批權轉變為對案件審理節點的監督，這需要我們在實踐中不斷修正和完善。同時，建立案例指導制度，克服成文法的缺陷、彌補司法解釋的不足、消除法官因法律的不確定性而向領導請示的現象。⁷海南法院目前實施類案參考制度，編印《海南法院類案參考》，走的正是這一路徑。只要按照司法規律努力探索，就一定會建立起公正、高效的審判管理機制。

(四) 小結：對橫琴新區法院“去行政化”改革的進一步思考

橫琴新區法院勇於突破，不設庭長，取消審判庭

建制，取消案件審批制等做法，主要是從橫向分權制約的角度“革舊”，“破”除一些長期以來困擾法院司法審判行政化的痼疾，對法院“去行政化”有重要的價值。但是，從橫向分權制約的角度“破”的同時，如何“立”，是更緊迫的問題。同時，如何從縱向分權制約的角度建立司法審判與司法行政相分離的體制，是值得我們更應該去思考的問題。

法治國家需要有獨立、公正的司法制度，如果司法審判職能與司法行政職能的性質界限不明確，那就直接影響司法審判獨立與公正。司法公正要求有獨立的司法審判，關鍵是獨立於司法行政。對法院機關進行局部的整改，簡單取消幾個機構或者幾項制度，是不能從體制的根本上解決司法公正問題的。改革中國司法審判行政化是一個體制問題，讓司法審判的判斷權與行政管理者分享，不能扼制司法腐敗，相反使司法責任混淆不清。擔心司法審判的判斷權由法官獨享會不會導致權力集中、濫權更嚴重，這一擔心值得探討。但我們也要看到，在一些實行司法獨立的國家或地區，司法審判的判斷權由法官獨享，依然能保證司法廉潔和司法公正。

司法改革方案的選擇取決於設立審判庭、案件審批制等賴以生存的體制性環境能否得到根本改善。體制與制度不是一個層面上的問題，沒有良好的體制，即便有良好的制度也會因缺乏切實有效的基礎保障，而名存實亡。⁸ 我們不能局限於“一城一地”之制度創新示範，而應尋求體制環境上的根本改善。在體制設計過程中，我們尤其要注意“破”之後留下的監管空白，如法官會議、案例指導制等制度設計應該能滿足統一裁判尺度、確保案件質量等功能替代的要求。能否找到替代審判庭、案件審批等功能的制度設計，同時建立良好的體制保障，是我們正在進行的司法體制改革的關鍵。

四、對司法審判與司法行政加以理論界定

司法審判與司法行政的分立，是分權理論和程序正義思想的體現，目標是確保司法行政服務於司法審判，保障司法獨立，實現司法公正。

(一) 分權理論

孟德斯鳩在洛克分權理論的基礎上，在其著作《論法的精神》中系統闡述了現代分權理論。他精闢地論述道：“一切有權力的人都容易濫用權力，這是萬古不易的一條經驗。有權力的人們使用權力一直遇到有界限的地方才休止。”⁹ 同時，他提出將國家權力分為三種權力，即立法權、司法權和行政權，三種權力分屬三個不同的國家機關，實行三權分立。要防止濫用權力，就必須以權力制約權力。立法權、司法權和行政權是現代國家最為重要的三種權力，這些權力各有自己的基本屬性和運行規則，應分開行使，相互制衡，這已成為現代法治國家的共識。

分權制約包括橫向分權制約和縱向分權制約兩個方面，但學界一直對橫向分權制約給予了較大的關注，縱向分權制約理論研究始終沒有得到應有的重視。司法權是中央事權，如何保證這種中央事權自上而下得到統一貫徹實施，有兩種方式，即行政領導方式的首長負責制和審級獨立的法官負責制。將縱向分權制約理論運用於中央事權屬性的司法權運行實踐中，對司法審判避免受到自上而下的縱向的司法行政權的干預具有重要價值。每一次司法審判都是代表國家行使國家審判權，上下級法院之間、不同層級法官之間是按照憲法和法律規定通過審判監督方式確保審級獨立、法官獨立的關係，而不是通過下級服從上級的行政層級領導關係。應該說，中央的統一領導權是通過地方政府服從憲法和法律而非服從中央國家機關實現的。¹⁰ 中央事權屬性的司法權的統一貫徹實施是通過各個層級的法院和法官遵從憲法和法律而非服從上級機關和領導實現的，司法權的縱向分權狀況應以憲法和法律的形式予以確認，通過憲法和法律予以保障以免受下級服從上級的司法行政權的干預而堅守其司法獨立地位。

司法權與行政權屬於兩種不同性質的國家權力，司法權具有不同於行政權的特性：從行為方式來看，司法權具有被動性，而行政權則具有主動性；從行為態度來看，司法權具有中立性，而行政權則具有傾向性；從行為效力來看，司法權具有終極性，而行政權則具有先定性；從機構系統來看，司法權具有審級性，而行政權具有層級性；從價值取向來看，司法

權具有公平優先性，而行政權具有效率優先性；司法權一般更注重權力行使過程的形式，而行政權更注重權力結果的實質。在國家權力結構中，司法權與行政權雖然同屬執行權，但兩者大有區別。它們之間最本質的區別在於：司法權以判斷為本質內容，是判斷權，而行政權以管理為本質內容，是管理權。¹¹ 按照上述列舉的特性上來分析，司法審判具有司法權的裁判權的本質特性，屬於司法權的範疇；司法行政具有行政權的管理權的本質特性，屬於行政權的範疇。司法審判是一種作為司法裁判性質的司法權，而司法行政具有行政權屬性，二者應分開行使。

作為對是非曲直進行識別與裁判的司法審判，與司法行政相比，力量脆弱，它既無強制，又無意志，而只有判斷，而且為實施其判斷亦需借助於司法行政的力量，故其內在要求制度保障其相對獨立地行使權力以免受司法行政的干涉。這種獨立，既包含司法審判裁判者與司法行政人員的分類管理，司法審判權與司法行政權的分開行使，司法審判事務與司法行政事務的相分離，還應包括司法審判免受上級司法行政領導關係的干預而堅守其審級獨立。

(二) 程序理論

正義不僅應得到實現，而且要以人們看得見的方式加以實現，所謂的“看得見的正義”，就是指裁判過程的公平，司法程序的正義。司法審判權的程序性是指司法審判權的運作是依據程序法律所規定的順序、步驟、程式所開展的表現形態。司法審判權的程序性是非常明顯的，三大訴訟法即刑事訴訟法、民事訴訟法、行政訴訟法均是程序性法律，其所系統地規定的各種訴訟程序，如一審程序、二審程序、審判監督程序、特別程序等等，無不體現出司法審判權行使的程序性特點。

程序性是司法權區別於行政權的一大特徵，法律程序在司法權運行中有獨立的價值。¹² 司法判斷的實質是過程，着重判斷過程中所體現的程序正義。¹³ 程序按照理性原則進行運作，會使具有理性能力的人更加理解程序本身和裁判結果據以做出的理由，他們會有一種被說服而不是被強制或壓服的感覺，從而更願意接受裁判結果。¹⁴ 司法程序的本質就在於通過過程

的進行，機制性的實現參與者意志的平等交涉，進而舒解其不滿以強化結果的可接受性。總之，司法裁判的力量很大程度上來源於判斷過程的公正設計。過程吸收不滿，過程產生權威。行政權的程序性程度相對於司法權的程序性程度來講更低，且更不規範。行政權很多時候是依政策、命令、決策來運作的，機動和靈活性是其突出的特點。司法審判必須遵循程序正義，程序是司法審判的核心，司法正義惟有通過公正的程序才能實現。將司法審判與司法行政區分開來，體現的是程序正義的思想。

五、規範司法審判與司法行政的界限

(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。¹⁵ 本輪司法改革進行的推動省以下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，探討依法獨立行使審判權原則具有重大的理論與實踐意義。

對於依法獨立行使審判權原則，中國傳統上的認知存在着一定的偏差，導致依法獨立行使審判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。¹⁶ 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，這就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。”¹⁷ 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。

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的獨立性，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。¹⁸ 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地回應。中國現行《憲法》強調的人民法院依法獨立行使審判權，顯然對法官的獨立性給予了充分關注。依法獨立行使審判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審判權，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。¹⁹

(二) 邏輯澄清：司法行政權的內涵和外延

審判權與司法行政權界限不清，主要在於司法行政權含義混淆，尤其是沒有釐清司法行政權的邏輯內涵和外延。對於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

權，一直以來的認識比較模糊。現在的認識一般認為司法行政權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，司法行政權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，兼容部分司法權性質，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。司法行政工作的主要任務是為審判提供服務與保障，保證法院依法獨立行使審判權。司法行政工作是以輔助審判權的行使為目的的行政事務，不參與具體的審判運行操作程序，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。²⁰

從邏輯外延上來分析，司法行政事務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。²¹ 以目前是否和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事務和法院外部的司法行政事務。法院外部的司法行政事務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審判的分離。法院內部的司法行政事務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，一種是認為屬於審判範疇，一種是認為具有司法行政權的屬性。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，是從審判事務內部派生而出的，帶有明顯的司法行政權屬性。審判權與行政權的最大區別就是審判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權的行列。

(三) 制度構想：從橫向分權和縱向分權兩個維度展開

規範審判權與司法行政權的界限，確保司法行政工作服務於審判，突出審判的主業和法官在審判工作中的獨立地位，有效解決審判權與司法行政權不分的

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審判工作，祛除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。按照有利於保障審判獨立和實現司法公正的原則，規範審判權與司法行政權的界限，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，審判效率與質量大幅提高。

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質量評估制度，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程序節點監督，通過管理已經外部化、數據化、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權充分保障審判權獨立公正運行為目標，主要從審判權與司法行政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。

六、結語：“審判的歸審判、行政的歸行政”

我們現在進行的司法改革，核心就是規範權力的邊界。釐清司法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：

- ¹ 有必要強調，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。
- ² 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。
- ³ 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。
- ⁴ 蘇力：《論法院的審判職能與行政管理》，載於《中外法學》，1999年第5期，第45頁。
- ⁵ 張衛平：《論我國法院體制的非行政化》，載於《法商研究》，2000年第3期，第11頁。
- ⁶ 章武生、吳澤勇：《司法獨立與法院組織機構的調整(下)》，載於《中國法學》，2000年第3期，第52頁。
- ⁷ 沙永梅：《案件請示制度之廢除及其功能替代——以中級法院的運作為出發點》，載於《河北法學》，2008年第7期，第191頁。
- ⁸ 孫笑俠：《司法權的本質是判斷權——司法權與行政權的十大區別》，載於《法學》，1998年第8期，第36頁。
- ⁹ [法]孟德斯鳩：《論法的精神》，張雁深譯，北京：商務印書館，1986年，第151頁。
- ¹⁰ 童之偉：《法權與憲政》，濟南：山東人民出版社，2001年，第378頁。
- ¹¹ 同註8，第34頁。
- ¹² 季衛東：《法律程序的意義》，載於《中國社會科學》，1993年第1期，該文詳細論述了法律程序的意義，並認為法律程序本身具有不依附法律實體的獨立的價值。關於法律程序問題的其他學者及其出色論述還包括：註8；孫笑俠：《法律程序剖析》，載於《法律科學》，1993年第6期；左衛民：《公正程序的法哲學探討》，載於《學習與探索》，1993年第4期；楊開湘：《刑事再審程序的價值判斷與選擇》，載於《法學》，1993年第11期；張衛平：《程序公正實現中的衝突與平衡》，成都：成都出版社，1993年；張令傑：《程序法的幾個基本問題》，載於《法學研究》1994年第5期；陳桂明：《訴訟公正與程序保障——民事訴訟程序之優化》，北京：中國法制出版社，1996年；陳瑞華：《程序價值理論的四個

模式》，載於《中外法學》，1996年第2期；劉榮軍：《程序保障的理論視角》，北京：法律出版社，1999年，等等。

¹³ 韓鋼：《司法權基本屬性解析》，載於《寧波大學學報》(人文科學版)，2011年第4期，第108頁。

¹⁴ 陳瑞華：《走向綜合性程序價值理論——貝勒斯程序正義理論述評》，載於《中國社會科學》，1999年第6期，第126頁。

¹⁵ 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。

¹⁶ 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，第48-49頁。

¹⁷ 同註3，第127頁。

¹⁸ 張衛平：《從組織、“人”“財”到法官：審判獨立“三步走”》，載於《21世紀經濟報道》，2013年5月13日，第11版。

¹⁹ 徐昕、黃艷好、汪小棠：《中國司法改革年度報告(2013)》，載於《政法論壇》，2014年第2期，第82頁。

²⁰ 曾慶敏：《法學大辭典》，上海：上海辭書出版社，1999年，第372頁。

²¹ 張光博：《簡明法學大辭典》，長春：吉林大學出版社，1991年，第502頁。