

我国法院体制的非行政化思路 PDF转换可能丢失图片或格式
， 建议阅读原文

https://www.100test.com/kao_ti2020/483/2021_2022__E6_88_91_E5_9B_BD_E6_B3_95_E9_c122_483126.htm

内容简介：本文在法院体制改革的大背景下，提出了法院体制改革的一种基本思路。这一思路的提出是基于对我国法院现行体制的制度性分析，指出我国现行法院体制的行政化是我国法院体制存在的制度性和结构性缺陷。我国法院在理论上的司法属性并没有改变法院现行体制本身的行政化。本文从各个方面揭示了这种行政化现象，并进一步指出法院体制行政化与司法审判运作规律的非适应性。最后，本文指出，要使我国法院体制适应司法审判的客观需要，实现我国司法的现代化，保证司法的公正性，就应当实现法院体制非行政化的道路，并初步提出了非行政化的基本设想。

关键词：法院体制行政化

一、问题的提起 从八十年代中期开始，以我国经济体制改革和政治体制改革为大背景，在司法领域也提出了进行审判方式改革的动议，随之形成审判方式改革的各项具体措施，在民事、刑事审判实践中逐步推行。民事、刑事审判方式的改革成为整个社会改革的协奏曲，司法改革的主旋律，也构成司法领域政治生活的一部分。在笔者最熟悉的民事审判领域，从最初倡导的公开审判、强化当事人举证责任、强化庭审功能、实行庭审质证认证到近年来推出的庭前交换制度、证据失权或举证时限、调查审判分离等等制度，民事审判方式改革可谓进行的十分热闹。人们在看到民事、刑事审判方式的各项改革措施取得某些成效的同时，也逐渐地注意到民事、刑事审判方式改革已经遭遇单纯民事、刑事审判领域中技术操

作层面以外各种阻滞因素的妨碍，这些因素构成一个民事、刑事改革的外部消极环境，影响着民事、刑事审判方式改革的展开，也影响着改革中具体措施施行的预想效果和理想状态。法院或法官是审判的主体。任何审判的展开都不可能离开法院和法官。而法院体制和法官制度架构的合理性又是以审判价值实现的程度为基本标准的。伴随着民事、刑事审判方式改革的深入和拓展，民事、刑事审判方式改革所涉及的问题已不再局限于单纯的审判行为或审判方式，而进一步扩展为审判主体的内部结构、审判人员的素质与审判的效率、审判的实体正义和程序正义的若干关联点上。过去的民事、刑事审判方式的改革大多只注重于审判程序和审判行为方式这种客体和对象层面，而忽视了审判程序和审判行为操作、事实认定的主体层面。民事、刑事审判方式改革的实践表明，脱离开审判主体，单纯关注审判方式改革的客体层面，难以使民事、刑事审判方式改革取得更好的效果。社会对法院裁判满意度的低下，也刺激了人们对法院体制改革的欲求，人们不断追问法官素质和民事、刑事审判的程序正义性问题。因此，改革原有的法官运作体制，正确和有效地对分配审判权力资源，提高审判的质量和效率，重塑法院和法官的司法权威性，是人们对审判方式改革的必然要求，成为法院体制改革的原动力。一些先行改革的法院推出一系列与法院体制有关改革措施，如主审法官制，废除庭长、院长批案制，实行法官轮换制等等。为了回应社会的要求，最高人民法院于去年提出了关于法院体制改革的五年纲要。最高法院在《改革纲要》中系统地提出了一整套改革法院体制的措施。大体描绘了今后法院体制的基本架构。从法院体制改革的基本

要求和价值判断而言，当然是改革法院体制与法院审判现实不相适应的那部分，使法院体制能够适应我国审判的要求，保障法院审判能够公正、高效地运作。但这些都是从抽象要求和价值标准的角度来审视的，更重要的是，应当追问在体制机理上原来的体制究竟怎么了。人们已经多少感觉到法院现存体制的“行政化”是法院体制的“病理”原因。虽然在法院体制改革的《改革纲要》中没有见到要克服法院体制行政化弊端的字样，但可以看到在最高人民法院关于体制改革的若干具体措施中，克服法院体制行政化的改革措施占有相当部分。例如，在《改革纲要》中提出了要深化法院人事管理体制改革，改革法官来源渠道、实行审判长负责制，进一步加强法官的交流和轮岗制度等等。笔者以为，克服法院体制的行政化是今后法院体制改革的基本理路和指导思想，逐步克服法院体制的行政化，才能使法院体制真正能够适应法院司法现代化的需要。法院体制的非行政化过程就是法院体制从行政化向司法化转变的过程，也是我国法院体制现代化的过程。所以，应当将消解和克服法院体制的行政化作为一项法院体制改革的基本措施。

二、法院体制行政化现象描述

所谓“法院体制行政化”，是指法院在整个体制构成和运作方面与行政管理在体制构成和运作有着基本相通的属性，是按照行政体制的结构和运作模式建构和运行的。行政机关的体制结构和运作方式需要满足整个行政管理自上而下的统一性和行政权力行使的效率性，这就要求在体制结构和运作方式方面强调行政内部的上下服从关系。上级机关对下级机关是一种命令与服从的关系。下级机关必须严格执行上级机关的行政命令；行政工作人员也必须严格执行本部门内上级的命令

和指示。为了保证行政机关中，上对下的行政命令能够得到有效的执行，就必然要求有相应的组织形式和管理形式，有严格的行政等级差别。如果将我国法院体制和行政管理体制加以比照，行政机关的这一基本特征在我国法院体制中有明显的反映。因为我国法院实际上一开始就是按照行政体制的结构模式来建构的，当然就具有行政化的特性。下面我们试对我国法院体制的行政化现象较集中地加以描述：1、法院及法院法官的行政化。这里的法院行政化，是指法院在国家中的地位被行政“格式化”。我国法院与行政机关一样具有相应的行政级别。诚然，行政机关以外的机构被行政“格式化”的现象并不仅仅发生在法院身上，其他非行政机关也是如此。例如，学校、医院、国营企业等等，即所谓“行政泛化”现象。从最高法院到基层法院都被行政“格式化”，基层法院属于行政的县级，较大城市中的基层法院也可能属地级或副局级，中级法院和高级法院则属于副局级和副部级，也有的中级法院属于正局级。而且整个法院系统一开始就被行政机关格式化了。另一方面，法院在外部被行政“格式化”的同时，也将其内部格式化，即按照行政机关内部的等级要求，将每一个工作人员行政“格式化”，套上相应的行政级别。法院在编的工作人员不论是从事法院后勤工作，还是从事人事或审判工作，每一个人都纳入统一的行政等级体系之中。审判员，有副科级、科级、副处级、处级、副厅级、厅级和副部级、部级之分。法院其他的工作人员也同样有相应的行政级别。《中华人民共和国法官法》出台后，该法虽然专门规定了法官级别(法官分为十二级)，但法官法的这一规定并没有真正实施，法官仍然适用全国统一的行政级别。

这种内部关系的行政“格式化”，在我国也是一个普遍的现象，比较典型的是研究机构和学校，虽然从事的工作和机构的性质与行政机关完全不同，但同样被强行予以行政“格式化”。各大学完全是按照行政机关结构体制建构和运行的。即使科研项目的运作也同样是按照行政管理模式进行。当然，学校教师的行政化与法院的行政化有所不同。在学校的教师不是直接套上行政级别，纳入行政级别体系，但学校的教师的职称是与一定的行政级别体系对应，而且有时甚至可以“兑换”。副教授相当于科级或副处级，教授相当于正处级，如此等等。

2、法院相互关系的行政化。法院外部相互关系的行政化，是指法院与法院之间是按照一定的行政关系对待或处理的。这一点，最明显地反映在上下级法院之间。上下级法院之间自然有上下级的差别。这里所指的法院上下级关系的行政化，不是指法院也存在这种上下差别，而是指法院的上下关系的处理也具有行政化。行政机关之间的上下之间是一种命令与服从的关系，下级行政机关在处理行政事务或实施行政行为时，应当按照上级行政机关的命令和指示进行，不得违反。上级行政机关可以在下级行政机关处理行政事务的过程中不断发出行政命令和指示，下级行政机关也要根据处理行政事务的需要不断将处理过程中发生的情况或处理的结果及时汇报、请示上级行政机关。法院作为司法机关在自己的审级中是独立审理和裁判案件的，法院对自己审理的案件有独立判断作出认定的权力，上级法院不能对下级法院的审理发布命令和指示。下级法院也没有义务将自己的审理情况报告给上级法院，或者从上级法院得到某一个案件审理的具体指示，然后按照上级法院的指示去做。上级法院对

下级的法律监督只是通过上诉制度来实现的。当事人对原审法院裁判不服，提起上诉后，原审的上级法院可以在上诉审中对案件的裁判作出终审裁判。由于上级法院的终审权，使得下级法院自然会以上级法院的终审裁判作为参照，规范自己的审判行为。但由于法院行政化，使得法院的上级关系也被行政化。尽管法律给予了各级法院独立的审判裁量权，法院行政化这只“看不见的手”仍然会在法院的相互关系中实际发生作用。下级法院在审理案件中仍然会像下级行政机关对待上级行政机关那样去对待上级法院。例如，下级法院在案件审理中遇到疑难问题时及时报告给上级法院，请示上级法院对具体案件问题如何处理。审判实践中经常遇到的问题大多是法律规定不明确、涉及较大社会影响和政治问题以及事实关系比较复杂的问题。例如，法院主管的问题。上级法院虽然没有法律上的义务必须对下级法院提出的问题一一加以回复，但只要上级法院愿意是可以对这些作出答复的，下级法院得到回复后，通常会按照上级法院的回复意见处理诉讼中的问题。当然，上级法院的回复意见或关于案件审理的指示是不会在下级法院的裁判文书中出现，判决或裁定书中也不会以上级法院的意见作为裁判的根据。在法院行政化的影响下，上级法院除了制作给当事人看的法律文书外，往往还将制作一个专门给下级法院看的文件，实际上这个文件就等于行政机关之间上对下的行政文件，这种行政性文件的特点是不向对当事人公开。例如，当事人一方对下级法院的判决不服，提出上诉，要求上级法院撤销原判，发回重审。上级法院在审理之后，认为一审法院认定事实不清，撤销一审判决发回重审。上级法院除了向当事人下达二审撤销原判

的裁定书外，有时还要专门给下级法院一个关于该案件具体问题的意见。这些意见比上级法院制作的面向当事人的裁定书在内容上要详细的多。这也说明上级法院与下级法院有着与行政机关相同或类似的相互关系。在司法实践中，我们最常见到的最高法院对地方各级法院就具体案件具体问题的批复。人们一般把这种批复作为司法解释的一部分。在形式上通常有“批复”和“复函”两种，例如，最高人民法院《关于行政机关对土地争议的处理决定生效后，一方不履行另一方不应以民事侵权向法院起诉的批复》(1991年7月24日(90)法民字第2号)，《关于在民事诉讼生效前对因管辖权异议的裁定上诉后如何适用法律问题的复函》(1991年8月10日法4经函41991)82号)。最高法院的这些批复、复函的特点是：1、针对具体的问题作出具体的答复。2、由各高级法院向最高法院提出。中级法院和基层法院不能向最高法院直接请示要求给予批复和复函。3、最高法院的批复和复函具有法律效力，法院必须遵照执行。4、最高法院的批复和复函是最高法院根据法律、法规对具体问题的解释。实际上，最高法院这种批复和复函的发生机理仍然是行政性，从表面上看似乎具有司法解释性，但它也是对具体下级法院审案具体问题的具体答复，具有行政性。是对下级法院审理案件的具体审判行为的直接指导。在审判实践中，上级法院还常常透过非正式的方式干预下级法院的司法活动。最常见的是上级法院在下级法院已经生效的判决开始执行后，在没有提起再审程序，做出中止原判决执行裁定时，便以电话和便函的方式中止原判决的执行。按照民事诉讼法的规定，只有在法院决定提起再审，作出中止原判决执行的裁定时，原判决的执行才能停止。但

在司法权行政化的情况下，执行原判决的执行法院不会不听上级法院的“招呼”。3、法院内部审判业务运作方式的行政化。法院内部按审判案件性质的不同，划分为刑事审判庭、民事审判业务庭、经济审判庭、知识产权审判庭等等。有的法院根据需要设置诸如房地产庭、破产案件审判庭、劳动争议审判庭等等。各审判庭在法院中也有相应的行政级别，通常情况下，庭的行政级别比法院的行政级别低一级。如果法院的行政级别为地市级，则各庭的行政级别为处级，法院的行政级别为县处级，则各庭的行政级别为科级。各庭有自己的行政领导，即庭长、副庭长。各庭根据需要还设有小组。小组不再套行政级别，但却是一级管理组织。审判人员在行政上对庭长和副庭长负责。在业务上庭长和副庭长主要是通过批案制度来指导和监督庭里的审判人员。审判庭业务处理的行政化最突出的是庭长、院长批案制度。在我国审批制度使用得相当普遍，是一种很具中国特色的行政管理方式。所谓批案制度，是指所有的案件在独任审判员或合议庭审理之后，作出判决前，主审人员必须将案件审理的具体意见上报主管的行政业务领导，如庭长或副庭长、院长或副院长进行审查决定的一项制度。庭长或副庭长对该处理意见审查之后，应当作出批示，或者指出案件审理还存在什么问题，或者指出认定某个事实的证据不足，或者同意合议庭的意见。如果庭长或主管副庭长认为处理意见还存在问题时，承办人员就要按照庭长或主管副庭长所批的意见继续进行审理或调查。同意的，承办人就可以根据处理意见制作判决书等法律文件。上报的案件处理意见事先由该案件的主审法官或承办人员(有时是书记员)制作。由于现在案件数量呈上升趋势，

案件数量不断增加，庭长和副庭长只能忙于大量的批案工作，难以作为承办人直接审理案件。如果这样长期间接办案，势必使办案水平高的法官因脱离审判第一线，缺乏对具体案件的实际体验，而影响办案水平的继续提高。由于批案的任务比较重，因此，有的法院的庭长或副庭长就没有时间办案，成为职业的批案人。一般情况下，承办人员会在上报之前征求合议庭其他成员的意见。

4、法官人事管理的行政化。

法官的人事管理包括法官的招聘、升迁、奖惩处罚、离任退職等等。在这方面，也比较突出地反映了我国法院体制的行政化。过去，法院的法官完全与机关企业一样除了由劳动人事部门从社会上招用后按照计划分配给法院，本法院法官的子女也可以照顾进入法院工作。对从社会上招用的人在条件方面并没有特殊要求。进入法院后根据需要统一由法院的人事部门分配到各个审判业务庭工作。后来，法院进入实行了双轨制，一部分人从大学毕业后(含非法学专业的毕业生)直接进入法院。另一部分人，由法院在社会上招聘。大学毕业生进入法院后，既可以进入业务庭，从书记员做起。也可以分到政治部、法院办公室、法院夜大学等从事法院的行政和其他管理工作。从社会上招聘的人也可能在招聘前已经确定其工作性质和部门。例如，公开招聘书记员和法官。但这种公开招聘还没有成为进入法院的主要路径。法院的人事管理工作机构是政治部，主要负责法院干部的招用、招聘、升迁、奖罚、离任辞退等等工作。在法院，从事审判工作的法官和从事非审判的其他工作人员一样被称为“干部”，同时，只要在法院工作，人们也都将其称为“法官”。从事审判工作的法官与从事非审判工作的其他工作人员之间没有质的区

别。两者在理论上也是可以互换的，这与行政机关的人事管理是完全相同的。我们可以从法官与法院“干部”的关系上清晰地看到法院行政化的属性。法官的升迁有两种情况，一种是法官行政级别的提升；一种是法官业务职称的提升。前者如从科级升为副处级。后者如从助理审判员升为审判员。不管是哪种升迁都是统一由法院的政治部(法院的人事部门与部队的人事部门一样均称为政治部。这似乎也说明在人们的传统意识中法院与军队有相同的属性)负责。除此之外，奖惩处罚、离任辞退也都是由法院的政治部按照行政机关的人事管理模式来运作的。法官升迁的根据主要是两个标准：政治标准和业务的标准。关于政治标准人们都非常熟悉，笔者不再赘述。业务标准包括办案质量(或办案水平)和数量两个方面。质量的考评包括法律文书的制作水平、被改判率、已生效判决的再审率等等。这种由专门的人事部门对法官所进行的考核主法也同样是一种行政管理方法。在简单对法院体制行政的现象进行描述以后，我们必然要思考法院体制行政化是否符合司法审判规律的客观要求。是否符合司法现代化的要求这样的问题。如果法院体制的这种行政化不仅有利于审判，是一种具有中国特色的审判管理体制，也就没有必要对这种体制进行改革，即使存在某些非结构性缺陷也不过是不断完善改进的问题。法院体制行政化并非在一无是处。行政化体制在运作和管理方面具有从上至下的命令性。上级对下级的直接的命令权，有权对下级的行为进行干预。这样就便于上下能够在处理具体事务方面保持一致。由于上级机关和上级领导能够直接干预，因此能够提高处理具体事务的效率、保持下级与上级的高度一致性。行政化体制的特点与行政

机关运作的规律是一致的，具有其合理性。对法院体制行政化是非的评断则必须以是否符合作为司法裁判机关的运作规律为标准。从法院相互关系的本质上讲，法院之间在审判活动方面应当是彼此独立的，而不是像行政机关那样的行政隶属关系。行政机关上下级的隶属关系决定了下级行政机关必须在行政管理活动中听命于上级行政机关。上级行政机关也有权对下级行政机关发出指示，实施具体的行政行为。但法院之间的关系就不同了，虽然有上下组法院之分，但如果依照法院独立审判的原则，上级法院不能对下级法院对具体案件审理进行干预。我国刑事诉讼法、民事诉讼法和行政诉讼法均规定了上诉审制度。设置上诉制度的目的在于防止一审法院在认定事实，适用法律方面出现错误，是一种纠错救济机制通过；法院的再一次审理，从概率论的观点来看，法院裁判的出错率会大大低于仅仅一审终审的情况。上诉审这种纠错功能的发挥必须有一个条件，即审理同一案件的一审法院和二审法院必须是各自独立的。如果一审法院在审理案件时，已经按照二审法院的批示或要求去审理，并做出了判决，这种纠错功能便会大打折扣。然而，法院体制的行政化则难以避免上级法院对下级法院的直接或间接的干预。既然是一种行政关系，上级法院不管是在权力动作方面，还是在观念意识上都会自觉和不自觉地对下级法院的审判进行干预。这种干预通常是以“指导”的方式出现。而下级法院在审判过程中，也会主动或被动在接受上级法院的干预。但如果允许上级法院直接干预下级法院对案件的具体审理，必将架空审级制度，使审级制度待有虚名。在法院体制行政化的构架之下，下级法院在遇到疑难问题时，常常会以各种形式向上

级法院请示汇报，上级法院也很自然地给予指导。虽然基于上级法院通常会有着比下级法院更丰富的审判经验，对法律有更深、更透的理解，但却会影响下级法院审理案件的独立性。这种情况还实际上造成案件审理的间接性。现代审判的一个原则是直接审理原则，要求审理做出裁判的法官必须直接审理案件，在直接参与案件审理的过程中去感受案件争议的实质，体会案件当事例对案件的认识，这样做出的裁判才会最接近案件真实的裁判，而且是一种为当事人所信赖的真实。虽然没有任何法律规定下级法院必须服从上级法院的批示按照上级法院的命令或批示作出裁判，而且上级法院的批示常常以某种意见的形式出现，与单纯的行政机关的行文方式有所不同，但在法院体制行政化的环境下，下级实际上会按照上级法院的意见去做。最高法院对个案的司法解释一方面与司法解释权的理解和运用有关，另一方面，也是这种法院行政化的必然产物。在我国，虽不能说最高法院是法院系统的最高行政机关，因为最高法院对下级法院没有人事权。但在某些方面最高法院也具有最高行政机关的功能。最高法院对个案的司法权是其体现之一。即最高法院可以通过这种形式对下级法院的审判活动进行干预。最高法院享有司法解释权，这一点应当说没有异议。但司法解释权的运用不应针对下级法院的具体个案。针对个案的司法解释同样对动摇了上诉制度和法院独立审理案件的基础。从个案的司法解释的合理性来看也有值得商榷的基本素材是由高级法院提出的，最高法院并没有直接接触该案审理。问题是这样一来，最高法院只能根据下级法院提供的材料进行判断和解释。显然，如何解释与上级法院上报的材料有直接的关系，笔者并非指

责下级法院获得解释的主观意图上有什么消极性，但上报人在上报材料时，难免不受其主观倾向的影响，使报送材料本身具有一定的倾向性。英美国家的判例虽然也是在个案审理中形成的，并具有一定的普遍约束力（尤其是最高法院的判例），但这些判例是在具体、直接审理案件中形成的，与我国最高法院对个案解释形成的非直接性不同。最高法院的司法解释内容，但不太明确，法律适用过程容易造成歧义的情况下对法律规定内容的阐释。但现在的司法解释已经大大地超越这一界限。许多解释实际上就是在创造法律。造成这种状况与我国的立法有关，立法的过粗是原因之一。一些法院司法水平不高也是一个重要原因。这一问题比较大，不宜在此详述。但不管怎么样，司法解释权的适用应当加以控制，否则，将造成立法权的分散化。法院体制行政化必然使法院的内部也要行政化。如前所述，不仅法院各审判庭是按照行政机关的模式建构，而且法院中院长与各审判庭庭长的关系以及各审判庭长与各审判人员的也是按照行政管理模式构成的。这种行政关系与司法审判的特性的不适应性表现在：其一，影响了审判人员在审理案件中的独立性。一般的观点认为，我国是法院独立，而不是法官独立干预。这种观点是得认真商榷的，因为，实际上每一个案件的审理总是由独任审判员或合议庭来进行的，没有审理法官的独立就不可能有审判的独立。法院独立的提法事实上并没有完全落实审判的独立性。法院独立只是解决了法院外部的干预的问题，但并没有解决法院内部的干预。我们知道，实际上，外部干预的效果往往是透过内部干预实现的。在法院内部，法院院长、庭长，甚至组长对审判人员打“招呼”，以影响案件的审判结果

是普遍的现象。这种“招呼”与法院审判人员之间基于一种同事关系要求“帮帮忙”是不同的。法院院长、庭长的“招呼”是具有“行政性”的，至少是“准行政性”的行为。同事之间“帮忙”这种行为具有平等主体的“情感性”或“回报”、“对等”的特点。法院院长对审判行为的干预的有效性除了因为法院院长在审判业务上有指导审判的权力之外，更法院的行政领导人，尤其是作为“一把手”的正院长因为拥有人事权、财权等等行政权力使法院院长在审判业务上的干预效果被进一步强化，行政权力的综合影响使这种干预具有实效性。正因为这种干预机制的存在，导致希望胜诉的当事人和代理人往往会尽量通过种行政路径去影响审判人员对案件的审理。因此，法院院长、庭长都自然成当事人“寻租”的对象。而且，由于这些人本身并不直接审理案件，“寻租”后产生的行政干预也就具有隐蔽性。当然，当事人诉讼的“灰色成本”也将大幅度提高。批案制度就是这种管理行政化的典型。批案制度实际上是一种间接办案的作法，批案人并不直接办案，却要决定案件的处理。而且，承办人也因为批案制度的存在而将办案的责任推给了批案人，不利于发挥承办人的积极性。有的法院曾推出所谓“主审法官制取消了批案制度，使主审法官具有更大的自主权。但问题在于，如果没有从根本上消除法院体制的行政”格式化“，就很难避免审判庭以及法院领导的行政干预。法院或审判庭的领导对具体案件通过打招呼 and 签条子的非正式方式干预承办人员对案件的具体处理被认为是很正常的事。批案制度的基本缺陷在于，有决定权的人不直接审理案件，而直接又没有决定权，容易使批案人以合法的形式干预具体案件的审理。司法

审判活动的外在公正性是司法审判活动的一大的特点。所谓“外在公正性”是指人们对法官的审判活动从外部能够直接感知和体验到的公正性。这种“外在公正性”能够通过各个方面反映出来。1) 审判案件的法官是直接审理案件的法官；2) 该法官在审理案件时是独立依照自己的判断进行的，没有受到其他人的干涉；3) 当事人的各项诉讼权利受到法官的维护，并得到充分的行使；4) 法律规定的程序为法官所认真遵守。法院体制的内部行政化容易导致的神秘性和暗箱操作。人们在审判的前台看到是审判人员在审理案件，对案件进行认真的分析、认定，但在审判后面，却有人们所见不到的，由他人实际控制和操纵着审判过程和结果。人们在感觉受到愚弄之后，很难在心里上接受这样的过程和结果。这样一来审判程序使结果正当化的意义就将丧失殆尽。更重要地是失去人们对作为最应当体现公正性的司法机关的信赖，司法解决机制将受到损害。

三、法院体制的非行政化过程

当下，法院体制改革已经启动，最高人民法院也已经为今后法院体制改革规划出了一幅蓝图。改革所包含的内容很多，也不能说步子迈得不大。但笔者觉得最高法院的五年纲要在改革体制的行政化方面，还不是很明确，甚至没有将行政化的克服作为重点。笔者以为法院体制改革应当紧紧抓住克服法院体制行政化这条思路，逐步实现法院体制和非行政化和现代化。法院体制非行政化的过程就是对法院行政化体制结构的解构与重构的过程。法院体制行政化也并非只是我国才有的现象，在一些大陆法系国家在法制实施的历史上也有一定程度的行政化。例如，德国、法国、奥地利等国。虽然在十八世纪，欧洲的“怀法开始独立于国家的一般行政管理机构，

但仍保持着行政的性质。”普鲁士、奥地利和法兰西帝国的法官们“都把自己视为国家公务员”。德国在相当一段时间里，一直存在这样的观念“即认为实施和法律属于国家官僚机构的一种职能，而司法官则是国家行政人员的组成部分”。资产阶级革命以后，这些国家便逐步摆脱了法院行政化模式，形成完全区别与行政体制模式的，具有独立司法结构和运作模式的体制从而进入了司法体制现代化的阶段。我国法院体制行政化的形成有其深刻的历史和社会原因，我国真正走向法治的时间并不长。我国长期以来一直是一个行政性的国家，即所谓“社会行政化”或行政本位“。不说法院检察院，其他诸如社会团体，如工会妇联共青团等，也都实际上被当为行政机关来对待的。甚至连各种学会也是按照行政机关模式来运作的。在全国行政泛化的时期，法院不可能摆脱被“行政格式化”的命运。但随着法治原则的逐步建立，法治的进一步发展，要求法院作为司法机构必须依照司法运作自身的规律建构具有适应性的现代司法体制行政化中摆脱出来。首先，应当改革法院内部的行政化。法院的内部组织不再与行政体制挂钩，即内部取消各机构的行政级别。各审判庭与其他机构脱离，不再用行政方式联系在一起。所有在同一级法院的法官都具有同等地位，除了法官的工资因年限的长短不同有差别之外，不再有行政级别的差异。行政级别主要是一种体现收入和待遇差别的标准体系，当然，在现有的体制下如果取消法官之间的级别差异，收入和其他待遇差别就难以体现。在同一个法院中，刚从法学院毕业取得法官资格的法官与从事多年法律实务的法官在待遇上应该有所不同。例如，住房等。但如果实现了高薪制法官收入和其他待遇

仅与法院级别和工作年限挂钩，则无须通过法官级别来体现法官的待遇差别。工作年限长的法官自然收入高，住房的差异问题自然就解决，因此，从长远看，法官也不宜划分级别，在同一级法官之间没有差异最高法院的法官在待遇和基本收入方面应当高于主同级法院级别和工作年限挂钩，则无须通过法官级别来体现法官的待遇差别。工作年限长的法官自然就解决。因此，从长远看，法官也不宜划分级别。在同一级法官之间没有差异。最高法院的法官在待遇和基本收入方面应当高于高级法院的法官，以此类推。当然，要在短时间内实现这种转换是比较困难的。这种做法首先要求实行法院内部选拔的机制。上一级法官应当从下一级法官遴选。而不是像现在这样，刚毕业的学生可以直接分到上级法院。司法审判工作是一种专业很强的法律实务工作。在案件事实的认定根据案件具体情况适用法律程序根据事实适用实体法律等方面，要求法官具有专门的法律知识和很高的素质。没有经过专门的长期的法律专门技能的训练是不可能培养出高素质的法官。过去直接从复转军人中招收法官的做法是不妥当的。这与我国一直把军队与法院都作为无产阶级的“刀把子”的认识有关。这就是为什么复转军人可以到法院做法官，而不去医院的深层理由。实际上法官与医院的大夫一样具有专门的技术，是一种十分特殊，关系人的各种权利义务的重要工作。遗憾的是这种意见和观点并没有被一些人所理解（曾刊登文章提出这种观点的南方某大报为此不得不进行公开检查）。法院的司法活动具有广泛的社会影响，法院对个案的审理和裁判对社会行为规范有重要示范作用。社会对法院司法活动的公正性要求具有极致性，即在人们的价值评价上

，司法公正应当体现最高的公正。因而，社会对法官的素质也有一种近乎苛刻的要求，要求法官本身应当成为公正的化身。因此，法官的培养和管理就应该不同于一般的行政人员。按照行政机关管理工作的方式来管理将会抹杀审判人员作为法律实务专门人员工作的特殊性。如前所述，现在的法院工作人员，除了工人以外均统称为“法院干部”。这也是法院“行政泛化”的具体体现。要消解这种现象，其路径是在法院内部实行人事多元化体制，这也是法院体制非行政化的措施之一。具体做法是将法院所有的“干部”分为法官、书记官、执行官、事务官和司法警官五大系列。这五个系列没有统一、对应的行政性级别，如果有差别，也只是在本系统中才存在。这样做既分化了原来的统一行政性结构，又有利于对不同性质的人进行管理。法官书记官、执行礼宾司在培养、招聘方面与法院的事务官有所不同。在实行国家司法考试制度以后，事务官的考试可适用国家公务员考试制度，而法官、书记官和执行官的考试应适用国家司法考试。事务官的工作主要是法院内部的行政性事务，法官的培养、招聘又与书记官和执行官不同。司法警官适用一般警官录用办法。在大陆法系国家，法官考试与一般的司法考试要难得多。对法官的要求也最高，成为法官也最难。日本的法官养成模式是值得借鉴的。在日本，法学院毕业的大学生必须通过严格的法官司法考试（只有极少数人能够通过这种考试），然后进入专门培养法官的机构书记官研修所学习两年。毕业后分到最基层的法院从事审判工作。没有严格的考试和录用程序，法官的高薪制就不可能为社会所接受。在法院内部机构设置方面，也可以考虑只设置刑事、民事行政部，取消越

来越多的专业审判庭。实际上，同一当事人之间的争议有时包含着几个不同性质的诉讼标的或不同性质的法律关系，因此，在民事争议领域中再根据案件性质设立各个审判庭是没有必要的。尤其根据形势，不断设立新的审判庭更是没有必要。在现有的行政化体制下，增加审判庭就意味增加行政官员，滋长审判机构中的官僚化。法院可不再设庭长副庭长这类行政性官员。由于法院的非行政化将取消批案制度，法官成为完全独立的审判人员，因此，庭长、副庭长的组织和监督职能就已经被弱化取消。案件分配之类的事务性工作可交由类似现在的立案处、庭来完成，这个机构除了审查立案外，兼有管理案件的服务性功能。法院内部的非行政化结构一旦形成，也就无需再设置分管各审判庭的法院副院长，只需设置协调法院内部关系的法院院长和主管法院事务的事务局长。其次，法院本身的行政级别也应该取消。法院的自身行政级别使法院被迫纳入了整个国家的行政化的体制结构之中，自动成为行政体系的一部分。既然被纳入了行政体系之中，也就自然要遵循行政运作的“游戏规则”。这与法院作为国家独立的司法机构是不相一致的。法院在审判案件的过程中，虽然只是单纯地处理某当事人之间的争议，但这些争议本身是具有社会性的，将法院纳入行政体制系统中就不可避免发生裁判与系统环境的冲突。局级法院的处级主审法官可能审理的是一方为部级当事人的案件。审理这样的案件，行政等级观念会潜意识地发挥作用，影响案件的公正审理。在审判实践中，常常会遇到这样的情形，当当事人的行政级别较高时，法院会安排一个行政级别也相应较高的法官来审理案件，由此说明这种行政级别意识客观存在。法院体制的非

行政化要求法院之间的原有的行政性关系应当予以消解，形成真正各自独立的一级司法审判机构。下级法院不得向上级法院就具体案件的审理问题请示汇报，上级法院也不得向下级法院就具体案件审理发出命令，指示和意见，每一个法院均向法律负责，而不是向上级法院负责。应当明确，上一级法院并不是下一级法院向上级行政机关，上级法院或上一级法院并没有权力向下级法院或下一级法院发出如何审判的指令。上一级法院的监督就是通过上诉制度来实现的。当然，如何将现在的法官体制过渡到新体制是一个比较复杂的问题。改革原有的行政化体制必然触及原有体制下所产生的既存利益。整个社会的行政化结构也将制约法院体制非行政化过程。有的属于体制制约，有的属于观念意识问题。举一个小例子，地方党政部门要求法院派人参加当地社会活动，提出参加人应当是副局级以上。有人会问法院一旦取消了行政级别，将派谁参加呢？提问者觉得这是一个问题。但这其实不过是一个观念问题。法院体制非行政化的改革绝不是孤立的，要求国家的政治体制这个大架构也必须进行改革，否则，法院体制行政化的问题就不能真正得到克服。由于这一问题涉及更广阔的研究领域，已属笔者能力之外，因此，也望更多学者投入到这一综合领域研究之中，深入研究我国的行政化问题。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 www.100test.com