

中国法院“案多人少”的实证评估 与应对策略

程金华*

内容提要 “案多人少”以及由此造成的司法能力危机,是当今世界各国法院普遍面临的问题。基于统计和问卷调查数据的实证研究发现,当前中国法院系统“案多人少”问题日益突出。虽然中国法官的人均案件量低于日本和美国法官,但是中国法官普遍感到较大的工作负荷和压力,部分原因在于其同时承担比较繁重的审判与非审判工作任务。当前中国法院的“案多人少”虽还没有对司法效率造成明显的损害,但影响了法官的工作积极性和队伍的稳定性。为了避免问题趋于严重,应当从诉讼需求和司法供给两侧同时发力,合理布局程序调节、社会治理、法院增员和管理增效四种途径,展开全方位的系统改革。其中,改革重点是优化法院管理效能,尽力减免法官的非审判工作时间支出以提高司法生产率,并通过法院组织体系的改造来建构符合信息时代需求的现代化中国法院治理体系。

关键词 案多人少 司法能力危机 诉讼需求 司法供给 法院管理

目 次

- 一、中国法院“案多人少”的实证评估
- 二、法官工作负荷重的成因与影响
- 三、“案多人少”的缓解路径及系统改革架构
- 四、法院管理机制与治理体系的优化改革建议
- 五、结语：建构“有限效率”的中国法院司法体系

* 上海交通大学凯原法学院教授、中国法与社会研究院研究员。

改革开放以来,中国法院的诉讼案件量持续上升,给法院司法运作带来很多挑战。其中一个重要问题是“人案矛盾”,集中体现为“案多人少”。近年来,在向全国“两会”所作的工作报告中,最高人民法院几乎每年都明确提到法院系统“人案矛盾”和法官工作负荷过重的问题。当然,从全球范围看,中国法院遇到的这一挑战并非个例,诉讼案件量过大而在不同程度上妨碍法院有效运作是全球性难题。本文借鉴国外相关研究,将之纳入“司法能力危机”范畴。^①除了“案多人少”,在更宽泛的意义上,司法能力危机还包括法院治理体系与治理能力滞后的问题。

针对“案多人少”和司法能力危机,中国司法理论界和实务界已经形成不少高质量理论研究和有意义的实践探索。^②但是,已有研究还缺乏对这个问题的系统实证评估,相应的对策主张虽然数量较多但不具有体系性,致使一些改革举措在实践中顾此失彼。鉴于此,本文聚焦中国法院应对“案多人少”的实践,利用中外法院的官方统计数据 and 全国性问卷调查,对当前中国法院“人案矛盾”的现状、成因和影响进行实证评估,在此基础上梳理应对该问题的现有理论主张和改革实践,提出建立系统性的改革架构,并重点从优化法院管理机制和治理体系的角度提出改革建议。

一、中国法院“案多人少”的实证评估

虽然中国法院系统强调“案多人少”问题的普遍性,学界也有部分学者认同这一判断,但该问题是否普遍存在,以及以何种方式产生负面影响,还是存在不同声音。^③为此,有必要先对“案多人少”作实证评估,利用量化数据,从比较分析的视角作事实说明。

(一) 当代中国法官人数与办案数量统计(兼与日本、美国比较)

从全国法院每年新收案件和审结案件来看,改革开放以来案件量的增长是惊人的。比如,1978年全国法院一审收案总数是447,755件,2019年和2020年分别是15,439,600件和14,518,468件,^④与1978年相比涨幅均超过30倍。

同时期,全国法院人员也有所增加,但是增幅明显赶不上案件数量。中国法院系统的工作人员大致有三类:政法专项编制人员(或者“干警”/公务员)、事业编制人员和合同聘用人员。法官属于政法专项编制人员。1978年,全国法院实有干警5.9万余人。^⑤

① See Peter S. Menell & Ryan G. Vacca, *Revisiting and Confronting the Federal Judiciary Capacity “Crisis”: Charting a Path for Federal Judiciary Reform*, *California Law Review*, Vol.108:789, p.789-886 (2020).

② 参见左卫民:《“诉讼爆炸”的中国应对:基于W区法院近三十年审判实践的实证分析》,载《中国法学》2018年第4期;陈卫东:《诉讼爆炸与法院应对》,载《暨南学报(哲学社会科学版)》2019年第3期;张卫平:《“案多人少”问题的非讼应对》,载《江西社会科学》2022年第1期。

③ 参见何帆:《“案多人少”是伪命题吗》,载《北京日报》2015年12月14日,第18版;刘忠:《员额制之后:法院人员分类构成评析》,载《华东政法大学学报》2020年第6期,第89页。

④ 其中,受新冠肺炎疫情影响,2020年一审收案总数比2019年略有下降。参见国家统计局编:《人民法院审理一审案件情况》,载《中国统计年鉴·2021》,中国统计出版社2021年版,第785页。

⑤ 参见刘忠:《规模与内部治理——中国法院编制变迁三十年(1978—2008)》,载《法制与社会发展》2012年第5期,第48页。

此后直到员额制改革前,法院干警数量整体上保持增加的态势。1990年前后,全国法院干警人数已经达到20万左右。^⑥也就是说,在改革开放最初10年左右的时间里,全国法院干警人数增加了两倍多。在接下来20年左右的时间里,法院干警人数继续增加,但增幅变缓:1998年,全国法院干警增加到将近27万;^⑦2008年,继续增加到30.9万左右^⑧。在2008—2013年间,全国基层法院累计增编约3.2万名。^⑨据此可以估算,在员额制改革前,全国法院干警至少有34万人,实际人数可能更多。员额制改革启动后,法院的政法专项编制被冻结,^⑩除了因增设金融法院和互联网法院等新机构增编以外,法院干警人数基本不再增加。目前,全国法院干警为35万余人,^⑪比1978年增加了5倍左右。在政法专项编制之外,全国不同等级、不同区域法院还有数量不一的事业编制和合同聘用人员。由于这部分人员的聘用主要由地方政府或者法院决定,因此缺乏全国性的系统统计数据。从已有的零星公开资料看,目前法院事业编制人员占比不算高(比如下文提及的东莞市第二法院为3.59%),但是合同聘用人员不在少数,地方财政相对富裕的地方尤其如此。比如,2016—2017年间,在法院官方选取的全国12个样本法院中,有10个法院的合同聘用人员占全院人员的40%以上,其中东莞市第二法院和成都市武侯区法院的合同聘用人员占比都达到50%以上。^⑫从以上数据可以看出,一方面,中国法院人员在过去40多年大量增加;但另一方面,即便加上聘用人员,法院人员的增幅也远比不上案件增幅。

下面再看中国法官年人均办案数量变化,以及与其他国家相比的大致情况。根据中国、日本和美国三个国家的官方公开数据,表1统计了1990—2020年间这三个国家法院系统的立案总数,以及能够获得公开可靠数据的部分年份法官人数与法官年人均立案数。

-
- ⑥ 根据最高人民法院人事厅统计,1990年和1991年全国法院的审判人员数量分别为194,836人和200,134人。这里的“审判人员”包括院长、副院长、正副庭长、审判员、助理审判员、书记员和法警,其统计口径和“干警”大致相当。参见《中国法律年鉴·1991》,中国法律年鉴社1991年版,第939页;《中国法律年鉴·1992》,中国法律年鉴社1992年版,第859页。
- ⑦ 参见肖扬:《深入开展教育整顿和执法大检查 努力建设一支高素质的法院队伍——在全国法院教育整顿工作座谈会上的讲话(摘要)》(1998年4月15日),载《最高人民法院公报》1998年第2期,第51页。
- ⑧ 参见范明志:《人民法院队伍建设改革策论》,载《人民司法》2009年第11期,第55页。
- ⑨ 参见袁定波:《全国基层法院5年补员5万余名》,载《法制日报》2013年3月4日,第5版。在该报道中,记者提及两个数据,一是“基层法院5年累计增编约3.2万名”,二是“5年来,全国基层法院累计补员5万余人”。由于前者的“增编”数比较准确,而后的“补员”数界定不精准(或许还包含非公务员编制的聘任人员),因此本文采用前者,对法院人数作保守估计。
- ⑩ 参见李克强:《在地方政府职能转变和机构改革工作电视电话会议上的讲话》,载《人民日报》2013年11月8日,第2版。
- ⑪ 参见《在首个“女法官国际日”,最高人民法院举行了一场座谈会》,载中国法院网, <https://www.chinacourt.org/article/detail/2022/03/id/6568870.shtml>, 2022年8月25日访问。
- ⑫ 参见最高人民法院司法改革领导小组办公室编:《新时代深化司法体制综合配套改革前沿问题研究》,人民法院出版社2018年版,第260-261页。另外,目前东莞市第二法院共有446人,其中公务员183人,事业编制人员16人,聘用人员247人(占55.38%)。参见“东莞市第二人民法院简介”,载东莞市第二人民法院官网, <http://www.dgdefy.cn/web/content?from=&gid=320062758&lmdm=1002>, 2022年8月25日访问。

表1 中国、日本和美国法官年人均立案数量统计(1990—2020年)^⑬

年份	中国法院系统			日本法院系统			美国联邦地区法院			美国联邦上诉法院		
	立案	法官	人均	立案	法官	人均	立案	法官	人均	立案	法官	人均
1990	-	-	-	4,235,367	2823	1500	266,325	649	410	40,877	167	245
1991	-	-	-	4,306,399	-	-	252,829	649	390	41,991	167	251
1992	-	-	-	4,646,384	2835	1639	265,612	649	409	47,013	167	282
1993	4,612,138	-	-	4,804,405	-	-	264,038	649	407	50,224	167	301
1994	5,346,021	-	-	4,802,651	2852	1684	267,799	649	413	48,322	167	289
1995	6,226,521	-	-	4,674,311	-	-	281,681	649	434	50,072	167	300
1996	7,400,459	-	-	4,894,901	2879	1700	304,535	647	471	51,991	167	311
1997	7,449,894	-	-	5,136,357	-	-	310,504	647	480	52,319	167	313
1998	7,958,797	-	-	5,454,892	2919	1869	301,569	646	467	53,805	167	322
1999	8,874,853	-	-	5,522,201	-	-	307,997	646	477	54,693	167	328
2000	8,557,477	-	-	5,537,154	3019	1834	310,346	655	474	54,697	167	328
2001	8,461,902	-	-	5,632,117	-	-	302,104	665	454	57,464	167	344
2002	8,029,776	-	-	5,876,187	3094	1899	344,546	665	518	57,555	167	345
2003	7,965,979	-	-	6,115,202	-	-	328,520	680	483	60,847	167	364
2004	7,752,375	-	-	5,742,031	3191	1799	358,983	679	529	62,762	167	376
2005	7,783,557	-	-	5,235,354	-	-	330,721	678	488	68,473	167	410
2006	7,893,144	190,000	42	5,073,647	3341	1519	335,868	678	495	66,618	167	399
2007	8,208,176	189,000	43	4,546,332	-	-	356,311	678	526	58,410	167	350
2008	9,224,129	189,000	49	4,432,984	3491	1270	371,155	678	547	61,104	166	368
2009	9,869,828	190,000	52	4,597,229	-	-	384,902	678	568	57,740	167	346
2010	10,184,210	193,000	53	4,317,911	3611	1196	394,345	678	582	55,992	167	335
2011	10,704,998	-	-	4,059,783	-	-	402,885	677	595	55,126	167	330

^⑬ 表1以及后文中关于美国联邦法院和日本法院的数据来源,参见程金华:《法院“案多人少”的跨国比较——对美国、日本和中国的实证分析》,载《社会科学辑刊》2022年第5期,第72-84页。在表1中,中国和日本数据为全国法院系统数据,美国仅含联邦地区和上诉法院数据。中国法院的立案数只统计了刑事、民事和行政的一审、二审和再审案件以及执行案件的数据,不是全部立案量,比实际的全部立案数略低。日本和美国法院的立案数不包含执行案件数。另外,中国法官数量是根据法院公布的数据估算的,其中2006—2013年间的法官数量是包括审判员和助理审判员在内的广义法官人数,2017—2019年间的法官数量仅指狭义上的员额法官人数,不包含法官助理人数。

年份	中国法院系统			日本法院系统			美国联邦地区法院			美国联邦上诉法院		
	立案	法官	人均	立案	法官	人均	立案	法官	人均	立案	法官	人均
2012	11,670,346	-	-	3,798,108	3686	1030	386,664	677	571	57,501	167	344
2013	12,515,840	196,000	64	3,614,193	-	-	391,652	677	579	56,475	167	338
2014	13,564,586	-	-	3,494,032	3750	932	392,241	677	579	54,988	167	329
2015	16,777,207	-	-	3,528,850	-	-	374,822	677	554	52,698	167	316
2016	18,755,098	-	-	3,575,744	3814	938	387,687	677	573	60,357	167	361
2017	20,950,729	120,000	175	3,613,871	-	-	365,084	677	539	50,506	167	302
2018	23,096,045	124,000	186	3,622,525	3866	937	391,345	677	578	49,276	167	295
2019	26,521,922	126,000	210	3,558,325	-	-	412,337	677	609	48,486	167	290
2020	25,902,800	-	-	3,360,756	3881	866	562,342	677	831	48,190	167	289

注：表中“立案”系指当年度立案总数，单位为“件”；“法官”系指法官人数，严格地说是指“职数”，而非实际在岗的人数，不过两者相差不大，其单位为“个”；“人均”系指法官当年人均立案数，单位为“件”。

早在 20 世纪 80 年代，最高人民法院院长已经在全国“两会”上呼吁关注“人案矛盾”问题。^⑭从表 1 可以更详细看出，在纵向上，中国无论是全国年立案总量还是法官年人均立案数，在过去 30 年都大幅攀升，当前法院的“案多人少”问题无疑更加突出。不过，在横向上，中国法官年人均立案数量并不比日本和美国法官多。另外，在巴西，近年来每个法官年均作出约 1600 个判决，意大利、西班牙和葡萄牙法官的年人均裁判案件数量分别是 960 件、690 件和 400 件左右。^⑮从中可以看出，中国法官的年人均立案（以及结案）数在各国法院中并不算特别突出。

（二）当前中国法官工作时间与工作负荷分析

当然，中国法官的人均案件量低于日本、美国和其他一些国家，并不等于中国法官的工作是轻松的。在上述数字背后，要注意到法官的案件量（caseload）和工作量（workload）是两个概念，前者是根据所分配的案件来计算的，后者是根据实际的整体工作付出来计算的。虽然我们常常统计法官的案件量，但从“人案矛盾”来说，实际更要关注的是工作量。^⑯同时，各国“法官”的定位以及每个法官所配备的助理等人力资源

⑭ 1988 年，时任最高人民法院院长郑天翔在全国“两会”上所作工作报告中提到：“五年来，人民法院的人力有了增加，物质条件有了很大的改善，但是，人力和经费方面的困难仍然不少”。参见郑天翔：《最高人民法院工作报告——1988 年 4 月 1 日在第七届全国人民代表大会第一次会议上》，载《最高人民法院公报》1988 年第 2 期，第 13 页。

⑮ See Adalmir Oliveira Gomes, Tomas Aquino Guimaraes & Luiz Akutsu, *Court Caseload Management: The Role of Judges and Administrative Assistants*, Rev. Adm. Contemp., Vol.21:648, p.651 (2017).

⑯ See Richard A. Posner, *The Federal Courts: Challenge and Reform*, Harvard University Press, 1996, p.53-86.

非常不同。目前,中国员额法官占有所有法院干警的 37% 左右。考虑到各个法院还有一定数量的合同聘用人员,即便假设全国所有法院都有 40% 左右的合同聘用人员,员额法官人数也要占到所有人员的 20% 以上。相比较而言,日本法官占其所有 2.6 万法院雇员的 15% 左右,美国联邦法官占其所有 3.3 万联邦法院雇员的 2.6% 左右。

为了实证评估中国法官的工作时长、负荷与压力,在 2020 年 6 月到 9 月间,我们面向全国部分省(自治区、直辖市)的法院司法人员进行了一个主题为“法院管理与法官职业认同”的调查问卷,共有 1099 位法院司法人员有效回答了该问卷。受访法院司法人员分布在全国多地,包括上海 523 名、四川 157 名、江苏 94 名、内蒙古 81 名、浙江 56 名、山东 42 名、安徽 35 名、重庆 30 名以及其他地区 81 名。在人员分类方面,包括员额法官 502 名(占 45.68%)、法官助理 275 名(占 25.02%)、司法行政人员 160 名(占 14.56%)、书记员 70 名(占 6.37%)以及其他辅助人员 92 名(占 8.37%)。在人员的工作单位分布方面,包括高级人民法院 68 名(占 6.19%)、中级人民法院 136 名(占 12.37%)、基层人民法院(含派出法庭) 895 名(占 81.44%)。虽然该调查问卷的样本并不完全是随机获得的,也不能完全代表全国法院系统的情况,但由于样本有一定规模,所获得的信息具有很强的参考价值。^{①⑦}

在问卷中,受访法院司法人员就两个相关问题进行回应。第一是关于本人工作量的问题:“在 2019 年度(新冠肺炎疫情发生之前),您每周的平均工作时间大约为____小时。”受访人直接填写数字作答。第二是关于本人工作负荷的问题:“您认为目前自己的工作状态是_____。”受访人有五个回答选项,分别是“难以承受”“负担较重”“恰好饱和”“接近饱和”和“较为轻松”。表 2 和表 3 根据受访人员的岗位分类情况,分别统计了不同群体对上述工作量和 workload 问题的反馈。

表 2 中国法院司法人员自报本人每周工作量统计(2019 年度)

每周工作时间		员额 法官	法官 助理	行政 人员	书记员	其他辅 助人员	所有 人员
40 小时以内 (不含 40 小时)	人数	86	69	43	28	38	264
	百分比	17.13%	25.09%	26.88%	40.00%	41.30%	24.02%
40—45 小时 (不含 45 小时)	人数	185	100	77	28	38	428
	百分比	36.85%	36.36%	48.13%	40.00%	41.30%	38.94%
45—50 小时 (不含 50 小时)	人数	109	42	16	6	11	184
	百分比	21.71%	15.27%	10.00%	8.57%	11.96%	16.74%

^{①⑦} 现有针对全国法院司法人员的问卷调查较少,相关调查可以参见胡昌明:《中国法官职业保障研究》,中国社会科学出版社 2019 年版,第 9-85 页。

每周工作时间		员额 法官	法官 助理	行政 人员	书记 员	其他辅 助人员	所有 人员
50—55 小时 (不含 55 小时)	人数	76	42	15	4	3	140
	百分比	15.14%	15.27%	9.38%	5.71%	3.26%	12.74%
55—60 小时 (不含 60 小时)	人数	18	10	5	3	1	37
	百分比	3.59%	3.64%	3.13%	4.29%	1.09%	3.37%
60 小时以上	人数	28	12	4	1	1	46
	百分比	5.58%	4.36%	2.50%	1.43%	1.09%	4.19%
所有	人数	502	275	160	70	92	1099
	百分比	100%	100%	100%	100%	100%	100%

从表 2 可以看出, 75.98% 的受访司法人员自报每周工作时间等于或者大于 40 小时。就员额法官而言, 有 82.87% 认为每周需要工作 40 小时或者更长, 有 46.02% 认为每周需要工作 45 小时或者更长, 有 24.31% 认为每周需要工作 50 小时或者更长, 有 9.17% 认为每周需要工作 55 小时或者更长。这个调查结果和胡昌明在 2015 年针对全国 2660 位法官的调查结果大致可以相互印证。他的调查发现, 受访法官中平均每周加班少于 2 小时的只有 12.49%, 平均每周加班 2—5 小时的法官占 35.97%, 平均每周加班 5—10 小时的法官占 31.39%, 平均每周加班 10—15 小时的法官占 11.31%, 平均每周加班 15 小时以上的法官占 8.84%。^⑮ 根据当前中国法官自报的情况, 各地存在差异, 但整体上加班非常普遍。

表 3 中国法院司法人员自报本人工作负荷统计 (2019 年度)

工作状态		员额 法官	法官 助理	行政 人员	书记 员	其他辅 助人员	所有 人员
难以承受	人数	49	27	6	3	6	91
	百分比	9.76%	9.82%	3.75%	4.29%	6.52%	8.28%
负担较重	人数	364	171	91	36	43	705
	百分比	72.51%	62.18%	56.88%	51.43%	46.74%	64.15%
恰好饱和	人数	52	54	43	21	30	200
	百分比	10.36%	19.64%	26.88%	30.00%	32.61%	18.20%

^⑮ 参见前注^⑮, 胡昌明书, 第 43 页。值得说明的是, 胡昌明的调查问卷仅仅询问法官“加班”的情况, 但没有对“加班”作时间上的定义和说明, 因此无法和本文的调查问卷结果进行精准对照分析。

工作状态		员额法官	法官助理	行政人员	书记员	其他辅助人员	所有人员
接近饱和	人数	31	18	19	10	12	90
	百分比	6.18%	6.55%	11.88%	14.29%	13.04%	8.19%
较为轻松	人数	6	5	1	0	1	13
	百分比	1.20%	1.82%	0.63%	0%	1.09%	1.18%
所有	人数	502	275	160	70	92	1099
	百分比	100%	100%	100%	100%	100%	100%

再就受访司法人员对自己工作负荷的感受而言,从表3可以看出,在所有受访司法人员中,有8.28%认为目前的工作量难以承受,有64.15%认为负担较重,两者相加达到72.43%,即认为工作压力大的人数接近3/4。同样,在所有群体中,员额法官是自认为工作压力最大的群体,其中有9.76%认为难以承受,有72.51%认为负担较重,两者加起来达到82.27%。法官助理次之,共有72%认为工作压力大。

比照一组英国的数据,对上述情形会有更加直观的感受。在2014年、2016年和2020年,受英国法院高层委托,伦敦大学学院司法研究所主任谢丽尔·汤姆斯对英国法院系统几乎所有在职的1千多名法官进行了法官态度问卷调查。其中有两个与案件量和工作量相关的问题,分别是“如何评估过去12个月的案件工作量”和“如何评估过去12个月中案件工作量之外的司法工作量”。针对第一个问题,在2014年、2016年和2020年的问卷中,认为“太高”的法官分别只有41%、38%和34%,认为“可控”的分别为57%、58%和64%,其他的极少部分法官则认为“太低”;针对第二个问题,在这三年的问卷反馈中,认为“太高”的法官分别为28%、24%和24%,认为“可控”的分别为59%、58%和63%。^⑩从中英两国法官的反馈看,中国法官认为工作量太大的比例明显更高。

综合上面几个方面的实证研究,从纵向时间轴看,改革开放以来我国全国法院诉讼量剧增,而同期法院人员虽然也有所增加,但是其增幅低于案件数量,法院“案多人少”现象因此更加严重。从横向空间轴看,与日本和美国等国家相比,中国法官的案件量并不是最大的,但是法官的工作强度和负荷相对是比较大的。

^⑩ See Cheryl Thomas, 2014 UK Judicial Attitude Survey: Report of Findings Covering Salaried Judges in England & Wales Courts and UK Tribunals, at <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2015/02/jac-2014-results.pdf> (Last visited on Oct.7, 2022); 2016 UK Judicial Attitude Survey: Report of Findings Covering Salaried Judges in England & Wales Courts and UK Tribunals, at <https://www.judiciary.uk/wp-content/uploads/2017/02/jas-2016-england-wales-court-uk-tribunals-7-february-2017.pdf> (Last visited on Oct.7, 2022); 2020 UK Judicial Attitude Survey: Report of Findings Covering Salaried Judges in England & Wales Courts and UK Tribunals, at <https://www.judiciaryni.uk/sites/judiciary/files/media-files/2020%20Judicial%20Attitude%20Survey%20-%20Northern%20Ireland%20-%202025%20Feb%2021.pdf> (Last visited on Oct.7, 2022).

二、法官工作负荷重的成因与影响

实证评估显示,当前中国法院“人案矛盾”的主要表现是法官感到工作负荷重,工作压力较大。在此基础上,应继续针对中国法官工作负荷重的成因和影响展开事实性的分析。

(一) 法官工作负荷重的多重原因

从原理上看,法官超负荷工作有两个维度的根源,即“案多”和“人少”。但是,不能把“案多”仅仅等同于“诉讼爆炸”,把“人少”仅仅等同于法官数量少。

从“案”的维度看,从人们之间产生纷争到法院立案,再到案件流转 to 法官手上成为待办案件,是一个多阶段不断转化、升级和筛选的过程。法社会学家理查德·米勒和奥斯汀·萨拉特主张,人们产生“冤屈”之后,在部分情况下会向造成冤屈的对方“索赔”,若索赔得不到满足将进一步升级为“纠纷”,在部分纠纷中人们会寻求律师帮助,最后只有很小的一部分纠纷成为“法院立案案件”。经过这样的层层筛选过程,从所有的“冤屈”发展到最后的“法院立案案件”,数量递减,垒积起来像个正立的金字塔,从而被命名为“纠纷金字塔”模型。^{②①}朱涛的研究也发现,中国法院的立案存在“内部过滤”和“外部包装”两大阶段的“纠纷格式化”过程。^{②②}这些学理分析说明法院“案多”除了有深层次社会经济原因之外,也有从“纷争”/“冤屈”到最后成为法院立案和法官承办案件的各种治理机制是否有效存在和发挥作用的问题。在这个意义上讲,纠纷进入法院之前和之后的所有流程和环节都可能成为“案多”的根源。

同理,从“人”的维度看,也不只是看法官的人数,还要看司法人力资源配备的构成和发挥功能的实效等要素,其中至少涉及员额法官的审判与非审判时间分配,以及法官助理和书记员等人力资源配备情况。另外,鉴于办公自动化系统建设等技术支持已经是当前法院案件办理的基础配备,技术因素也是影响“人案矛盾”的重要因素。

就此,调查问卷列举了可能导致法院司法人员工作负荷重的6种常见原因,请受访法院司法人员对这些原因的影响程度进行评价。在这6种原因中,“案件数量太多”和“案件分配机制不合理”主要涉及案件因素,“非审判工作耗时过多”和“法官助理配备不足或不合理”主要涉及人力因素,“无纸化办案流程不够流畅”和“办案系统不够方便”主要涉及技术因素。表4统计了问卷调查的结果。

^{②①} See Richard E. Miller & Austin Sarat, *Grievances, Claims, and Disputes: Accessing the Adversary Culture*, Law & Society Review, Vol.15:525, p.525-566 (1980-1981).

^{②②} 参见朱涛:《纠纷格式化:立案过程中的纠纷转化研究》,载《社会学研究》2015年第6期,第7-17页。

表 4 中国法院司法人员关于工作负荷重的原因评价

工作负荷重的潜在原因		原因重要性评价 (0 表示完全不重要, 10 表示十分重要)					
		所有人 (平均分)	不同序列司法人员 (平均分)				
			员额 法官	法官 助理	行政 人员	书记 员	其他辅 助人员
案件 因素	案件数量太多	8.18	8.14	8.54	7.88	8.31	7.74
	案件分配机制不合理	5.77	6.04	5.63	5.41	5.34	5.64
人力 因素	非审判工作耗时过多	7.20	7.56	7.37	6.37	6.54	6.63
	法官助理配备不足或不合理	6.83	7.35	6.49	6.44	6.37	6.05
技术 因素	无纸化办案流程不够流畅	6.05	6.40	6.28	5.59	6.43	6.00
	办案系统不够方便	5.72	5.70	5.97	5.29	6.03	5.61
样本数		1099	502	275	160	70	92

从表 4 的分值可以看出,在上述 6 个潜在原因中,所有受访司法人员都认为,案件数量太多是造成法官工作量大的最重要原因,平均打分是 8.18 分(10 分表示十分重要);非审判工作耗时过多是第二重要的;然后分别是法官助理配备不足或不合理、无纸化办案流程不够流畅、案件分配机制不合理和办案系统不够方便。由调查结果可知,案件、人力和技术等方面原因对法院司法人员的工作量和工作负荷都造成了影响。

由以上分析可知,非审判时间支出过多是导致法官工作量大的重要原因之一。目前,中国法官群体的非审判业务时间支出既体现在法院内部的活动上,也表现为大量的法院外部活动。^②前者包括各类行政事务、会议要求以及学习安排等,后者包括参加会议以及各类社会治理活动,这些都侵占了法官的有效工作时间。

(二) 法官超负荷工作对法院司法运作的影响

关于“案多人少”和法官超负荷工作给法院司法运作带来的潜在负面冲击,可分别从法官队伍建设和法院司法效率两个角度分析。

从法官队伍建设角度看,目前各界主要论及如下几个方面的影响:不少中青年骨干法官因为审判工作压力大且法官收入相对不高而选择辞职做律师或者公司法务人员,或者流动到其他党政机关;不少优秀的法官助理也因为类似考虑而过早离开法院,使员额法官队伍出现断档问题;部分有经验的法官为了避免案件工作量太大,主动要求调离一线审判岗位,或者采取“积极的不入额”和“消极的不入额”等策略回避审判工作。^③

^② 参见程金华:《法官时间研究》,载侯猛、程金华主编:《法律和社会科学》(第 19 卷第 1 辑),法律出版社 2021 年版,第 307-331 页。

^③ 参见张青:《基层法官流失的图景及逻辑:以 Y 省部分基层法院为例》,载《清华法学》2018 年第 4 期;钱大军、郭建果:《法官员额制的功能实现分析》,载《吉林大学社会科学学报》2021 年第 2 期。

这些问题在大中城市的中基层法院尤为严重。比如,一项针对广州市两级法院的统计发现,在2013年到2016年期间,共有53名法官辞职,辞职后从事律师工作的有29人,到企业工作的有12人,两者合计占全部辞职法官人数的77.36%。其中,30岁以下4人,31岁到40岁的38人,共占79.25%。^{②④}再如,另一项针对中部某省8家法院2015—2019年间流失的共70名法官的统计分析发现,45岁及以下中青年法官有53人,占流失法官总人数的75.71%,流失的首要原因是工作不堪重负。^{②⑤}

本文调查问卷询问受访司法人员对“如果重新选择的话,我还是选择现在的职业”这个说法的反馈意见,选项分别是“非常不同意”“比较不同意”“不确定”“比较同意”和“非常同意”。表5分别统计了在员额法官和法官助理两类司法人员群体中,对工作负荷感受不一样是否影响他们对现在职业的态度。为了让分析更加一目了然,在表5中,我们把前文表3中工作状态“较为轻松”“接近饱和”和“恰好饱和”合并为“没有负担”一项,并保留“负担较重”和“难以承受”两项。

表5 中国员额法官与法官助理的工作负荷与职业选择的交互分析

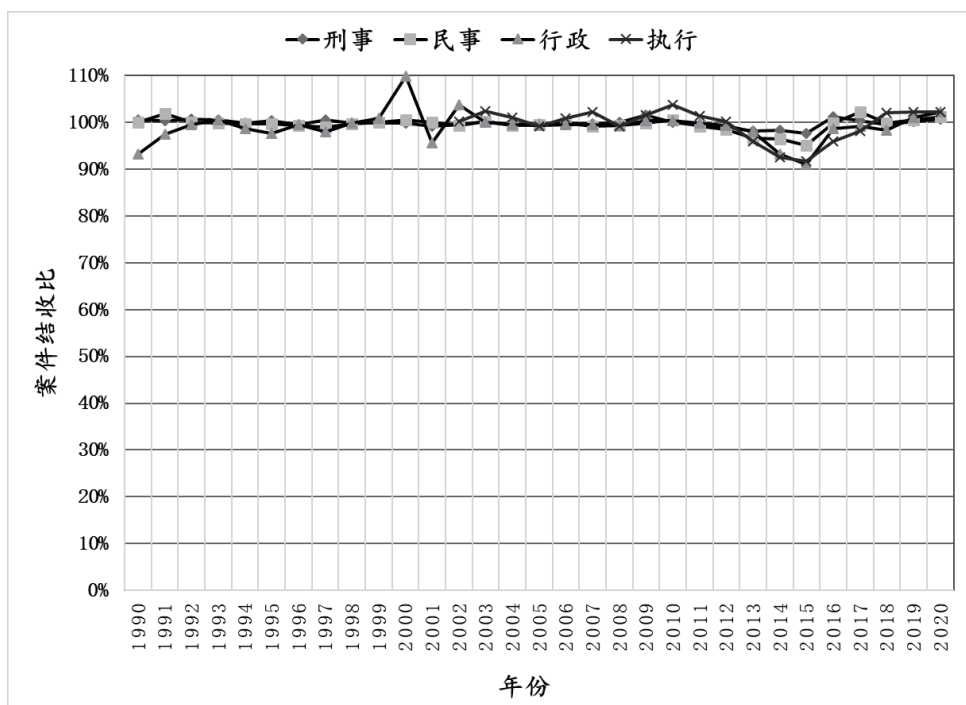
还是选择 现在职业		员额法官自认工作状态				法官助理自认工作状态			
		没有 负担	负担 较重	难以 承受	所有	没有 负担	负担 较重	难以 承受	所有
非常 不同意	人数	6	38	23	67	6	19	13	38
	百分比	6.74%	10.44%	46.94%	13.35%	7.79%	11.11%	48.15%	13.82%
比较 不同意	人数	3	45	5	53	5	21	5	31
	百分比	3.37%	12.36%	10.20%	10.56%	6.49%	12.28%	18.52%	11.27%
不确定	人数	29	133	10	172	23	64	7	94
	百分比	32.58%	36.54%	20.41%	34.26%	29.87%	37.43%	25.93%	34.18%
比较 同意	人数	33	109	6	148	25	48	2	75
	百分比	37.08%	29.95%	12.24%	29.48%	32.47%	28.07%	7.41%	27.27%
非常 同意	人数	18	39	5	62	18	19	0	37
	百分比	20.22%	10.71%	10.20%	12.35%	23.38%	11.11%	0%	13.45%
所有	人数	89	364	49	502	77	171	27	275
	百分比	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

②④ 参见舒扬:《法官离职现象评析——以广州法院为样本》,载《法治论坛》2016年第4期,第383-384页。

②⑤ 参见牛艳、李兆杰:《法官流失与司法改革关系之省思——基于A省若干典型法院的实证分析》,载张光君主编:《应用法学评论》(2020年第1辑),社会科学文献出版社2021年版,第104页。

从表5可以看出,受访人员对工作负荷的自我感受与其是否愿意继续选择现在职业高度相关:如果重新选择职业,自认工作负荷越重的受访人员越不愿意选择现有职业。并且,这种关联关系在统计学上非常显著($P=0.000$)。在受访员额法官中,自认工作负荷难以承受的,有46.94%表示非常不同意“还是选择现在职业”,比认为负担较重(10.44%)或者没有负担的(6.74%)高出很多倍。在受访法官助理中,自认工作负荷难以承受的,有48.15%表示非常不同意“还是选择现在职业”,比认为负担较重(11.11%)或者没有负担的(7.79%)也是高出很多倍。反之,自认工作没有负担的,明显更多地选择非常同意或者比较同意“还是选择现在职业”。结合这组数据以及前文提到的他人研究,可以认为“案多人少”使得员额法官和法官助理群体感受到更重的工作负荷,并对继续从事法官或者法官助理职业产生了负面认知。

接下来再看“案多人少”对中国法院的审判效率是否产生系统性负面影响。从量化分析的角度看,当前中国法院分析审判效率的常用指标包括“案件结收比”和“案件平均审理周期”。图1展示了1990—2020年间全国法院的刑事、民事、行政和执行四类案件的年度结收比情况。图中数字均由《中国法律年鉴》公布的相关年份数据计算而来。其中,特定年度的案件结收比计算公式是:结收比=结案数/立案数。



注:图中刑事、民事和行政案件收案和结案数据均为一审、二审和再审案数总和,数据从1990年开始;由于《中国法律年鉴》没有收录2001年及以前年份的执行案件数据,所以执行案件数据仅从2002年开始。

图1 中国法院案件结收比统计(1990—2020年)

从图1可以看出,在过去约30年间,全国法院在案件结收比上保持了整体稳定的高水准。刑事、民事、行政和执行四类案件的结收比都保持在90%以上,并且大部分年份都在100%左右。在所有年份中,四类案件在2015年的结收比是偏低的,呈现了阶段性波动。不过,这和2015年上半年实施立案登记制并导致收案量大幅增加相关,不能说明全国法院的审判效率出现了下降趋势。另外,根据我国最高人民法院公布数据,2021年1至10月,各地法院主要类型案件平均审理时长为:民事一审案件67.44天,民事二审案件64.31天;刑事一审案件44.59天,刑事二审案件61.49天;行政一审案件103.88天,行政二审案件76.27天;执行案件79.56天。^{②6}而根据日本的统计数据,在2016—2020年的五个年份,日本地方裁判所民事一审案件的平均审理周期分别是8.6个月、8.7个月、9.0个月、9.5个月和9.9个月,刑事一审案件的平均审理周期分别是3.2个月、3.2个月、3.3个月、3.4个月和3.6个月。^{②7}从这几组数据看,中国法院在诉讼立案之后的审理效率保持较高水准,目前没有证据说明审判效率受到“案多人少”的严重影响。^{②8}

综上,日益突出的“人案矛盾”给中国法院带来的最直接负面影响是对法官队伍的稳定性造成了冲击。不过,到目前为止,还没有充分证据说明“案多人少”以及由此造成的法官队伍不稳定已经严重损害中国法院的运作效率。

三、“案多人少”的缓解路径及系统改革架构

无论是出于对司法人员(尤其是法官队伍)身心健康的关怀,对法官职业尊严感和队伍稳定性的维护,还是考虑到法官队伍不稳定很可能影响司法体系运作,都需要认真对待日益突出的法院“人案矛盾”问题。针对这一问题,近年来,中国司法理论与实务探索提出了增加法院工作人员数量、简化审判程序、把非核心工作从法官转移至法官助理或者其他辅助人员、进行法院内部权力结构的改革、强化法官考评和法院考核等多种应对办法。^{②9}这些对策可以归纳为从需求侧和供给侧两个方面分别应对的四种路径。

(一)需求侧治标改革:程序调节

需求侧的应对举措表现为从“案多”维度入手,尽量减少诉讼案件数量,以降低对法院司法的需求。减少案件量的路径之一是程序调节,也就是把立法机关制定的程序法律和法院系统(主要是最高人民法院)制定的审判规则当作调节法院案件量和法官工

^{②6} 参见《全国法院2个多月清理长期未结案件近5万件》,载最高人民法院官网, <https://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-335011.html>, 2022年4月8日访问。

^{②7} 参见日本最高裁判所:《法院数据手册(2021)》,第73-82页,载日本最高裁判所官网, <https://www.courts.go.jp/vc-files/courts/datebook/2021/db2021-ALL.pdf>, 2022年9月18日访问。

^{②8} 从近年来世界银行营商环境评估结果可以印证,中国法院审理案件的效率在当今世界各国里整体表现是相当不错的。参见罗培新:《世界银行营商环境评估:方法·规则·案例》,译林出版社2020年版,第375-441页。当然,我们也要注意,虽然中国法院实行了立案登记制,但是“立案难”在不同地域、不同层级法院还是普遍存在,目前还没有实证数据能够说明当事人在立案之前所花费的“排队等候”时间,这是非常重要的“不效率暗数”。

^{②9} 参见前注^②,陈卫东文。

作量的制度阀门,通过修改法律程序和审判规则来缓解问题。

在理论研究中,一直存在通过提高诉讼费或者抬高其他诉讼门槛来降低诉讼案件量的主张。^{③①}不过,这种“简单粗暴”的方式与中国法院秉承的司法为民理念并不相符。无论是2007年降低诉讼费还是2015年的立案登记制改革,都说明中国法院——至少在“书本上的法律”(law on books)中并没有采纳这种主张。

2021年《民事诉讼法》的修改则体现了一种通过法律程序和审判规则来调节案件量的更巧妙方式。^{③②}此次修改的核心是扩大独任制审判程序的适用范围,目标是在程序上直接减少法官的审判参与及相关工作。虽然这样的调整并不会直接降低诉讼案件总量,但的确能够降低法官人均参办案件量。近年来,全国民事一审案件收案总量占全部一审案件收案总量的90%左右。因此,《民事诉讼法》的此次修改对“案多人少”会产生直接影响。左卫民基于某法院审判实践的实证研究发现,推行实质上的独任审判和减少合议审判,并加强包括小额诉讼在内的简易程序适用,使该法院一半以上的案件办理时间从之前的2个月以上缩短到1个月以内,相当于减轻法官1/4的工作量。^{③③}

不过,上述《民事诉讼法》修改直接引发了此举是否会使公民诉讼权利“打折扣”以及对民事诉讼基本价值和司法公正造成负面冲击的质疑。^{③④}此外,仅仅依赖这些改革,未必能够达成预期目标。正如王福华所言,“本次民法修法仅是对诉讼资源的首次调节,完成了繁简分流和程序简化的法典化”,但是,“对于最终实现立法目标而言,诉讼资源还需要第二次调节,需要借助诉讼成本和费用机制工作,激励当事人选择简化后的诉讼程序”。^{③⑤}任重也认为,此次《民事诉讼法》修改主要是针对一审的案件分流,但上诉门槛没有作相应的调整,部分当事人会觉得自己的诉讼权利在一审期间被“打折扣”,因此有可能造成上诉的大幅增加,并导致法院民事诉讼案件量的调节顾此失彼。^{③⑥}简言之,程序调节无论是直接降低诉讼案件总量还是间接降低法官人均工作量,在本质上都是需求侧的“治标”举措,只是通过“头痛医头,脚痛医脚”的方式来抑制诉讼需求,并没有真正解决问题。该路径虽然操作相对容易,但在价值上容易遭到质疑。

(二) 需求侧治本改革: 社会治理

由于程序调节局限于“治标”层面,因此引发了需求侧在根本层面的应对路径,就是把法院视为国家化解社会矛盾纠纷的整个治理体系的一个环节,通过动员整个政法体系和其他相关力量来根治矛盾纠纷,并由此釜底抽薪地解决诉讼案件量大幅增加的问题。这是社会治理的路径。张文显提出通过“联动司法”来缓解“诉讼社会”带来的

^{③①} 关于通过提高诉讼费来降低案件量的主张,参见苏力:《审判管理与社会管理——法院如何有效回应“案多人少”?》,载《中国法学》2010年第6期,第183-184页。

^{③②} 参见蒋惠岭:《民法修改的多重价值取向》,载《上海法治报》2021年11月26日,B7版。

^{③③} 参见前注②,左卫民文,第249页。

^{③④} 参见潘剑锋:《“基本”与“其他”:对〈民事诉讼法〉相关制度和程序修订的体系化思考》,载《法学评论》2022年第2期。

^{③⑤} 参见王福华:《民法修改背景下的诉讼费用改革》,载《法学评论》2022年第2期,第126页。

^{③⑥} 参见任重:《“案多人少”的成因与出路——对本轮民事诉讼法修正之省思》,载《法学评论》2022年第2期。

案件量问题。联动司法是指人民法院在行使国家审判权时要坚持党的领导,依靠政府等各方的支持和配合,积极促成法院和社会的良性互动,实现法院系统内部上下级和不同地区法院之间的相互配合和支持,^{③⑥}是整合社会资源以化解社会矛盾、创新社会管理的必由之路。近年来,最高人民法院要求各级法院参与“诉源治理”和健全“一站式多元纠纷解决体系”,就是通过社会治理路径来解决“案多人少”的问题。

通过诉源治理、多元纠纷解决机制和其他社会治理举措降低案件量,是把大部分纠纷化解在诉讼前阶段,让法院司法成为真正的“公正的最后一道防线”。在理念上,社会治理的举措和前文提到的“纠纷金字塔”模型是相互呼应的:把纠纷金字塔的底部缩小,金字塔的整体规模就不会太大。当然,在实践中,全国各地法院做法并不一致。有些是让法官“向前一步”,走出法院大门去化解纠纷、分流案件;有些则是等案件进入法院大门之后,再分类处理,不让进了法院大门的案件悉数进入审判席。^{③⑦}

与程序调节的“治标”本质不同,社会治理路径是需求侧的“治本”举措,在价值上更可取。但是,在实践中,诉源治理、多元纠纷解决和相关的社会治理举措也使法院工作陷入一种悖论。一方面,“案多”需要法官参与社会治理来化解矛盾纠纷;但另一方面,参与诉讼之外的社会治理活动需要法官大量的非审判工作投入,又会让“人少”的境况更加窘迫。“一旦法院过于介入,诉源治理就与化解‘案多人少’问题没有多少应对关系。”^{③⑧}简言之,对于社会矛盾纠纷的化解而言,法官的社会治理工作应该能够发挥积极作用,但是对于“案多人少”问题而言,反而可能雪上加霜,至少也是远水不救近火。

(三) 供给侧治标改革: 法院增员

既然可以从需求侧寻找解决“案多”问题的方案,当然也可以从供给侧来思考对策,也就是从解决“人少”问题入手。从司法人力资源的供给看,有增量和增效两种路径,前者的目标主要是增加司法人员数量,后者则是提升司法人员工作效率。

先看供给侧的增量改革路径。针对“人少”问题,增加法院的人力资源数量是最直接的解决方式。这种方式是供给侧的法院增员路径。自改革开放以来,通过增加法院人员来解决“人案矛盾”的呼声一直没有停止,实际上人员数量也大幅增加。^{③⑨}前文提及,从1978年至今,全国法院干警人数从5.9万人增加到目前的35万余人,同时还有数量不等的事业编制和合同聘用人员。正如左卫民所观察到的那样,增加法院工作人员尤其是法官数量是整个法院系统采取的缓解“人案矛盾”最直接、最有效方式。^{④①}

不仅仅在中国,其他国家也常用法院增员的方式来缓解“案多人少”问题。^{④②}当然,法院增员并非万灵药,至少会面临两个方面的挑战。其一,相对于诉讼案件的司法需求

^{③⑥} 参见张文显:《联动司法: 诉讼社会境况下的司法模式》,载《法律适用》2011年第1期,第2-6页。

^{③⑦} 参见江必新:《通过制度化措施解决法院“案多人少”问题》,载《法制日报》2017年11月22日,第11版。

^{③⑧} 前注②,张卫平文,第59页。

^{③⑨} 只有在个别历史阶段,法院为配合国家的简政改革才对人员有所精简。参见官晋东:《全国法院机构改革正式启动》,载《人民法院报》2001年4月11日,第1版。

^{④①} 参见前注②,左卫民文,第247页。

^{④②} 关于日本和美国在“二战”后增加法院司法人员数量的改革,参见前注③⑨,程金华文,第72-84页。

而言,司法人力资源的供给相对有限。直白地说,任何国家都不可能无限制地增加法院的人力资源。正因如此,目前中国各地法院的政法编制资源供需矛盾突出,整体上处于“僧多粥少”状态。^{④②}其二,法院增加司法人力资源也可能导致效率下降、人浮于事。针对我国法院编制在1978—2008年间的数量扩张,刘忠认为,其最初动因是应对日益增加的案件量,但事实上导致法院内部出现坚硬的科层化,导致组织“内爆”而人浮于事、效率低下,并使得法院日益“纵向一体化”。^{④③}美国20世纪下半叶的联邦法院改革也出现过类似问题。波斯纳指出,美国联邦法院改革导致两方面的结构性变化,一是法院系统的膨胀,二是司法作业的流水线化生产使得法院系统日益“官僚化”,并致使司法服务品质下降。^{④④}对此,他甚至主张停止增加地区法院法官的人数,避免给上级法院制造更多的上诉案件。在波斯纳看来,美国联邦法院系统的大部分法官还富有余力去审理更多的案件,并且随着案件量的增加,法官们也的确更加主动积极应对,提升了“司法生产率”。归根到底,法官和普通人一样,是理性的、自我利益最大化的。^{④⑤}

(四) 供给侧治本改革: 管理增效

鉴于增量改革的固有短板,理论研究和实务探索也试图通过优化法院管理来提升法官的司法生产率。这是管理增效的路径。这种路径的核心是通过一系列人员和机构管理改革来激发司法人员(尤其是法官)的工作积极性,使其发挥更大的潜能,最终实现司法生产率的提升。这些举措既可以是直接针对法官个人的管理激励(比如分类管理和绩效考核),也可以是团队建设(比如合理配备法官助理与书记员,或者建设繁简分流的审判团队等),还可以是针对机构的改革(比如通过技术投入来建设“智慧法院”)。简言之,管理增效就是“向科学管理要效率”^{④⑥}。

理论上讲,但凡存在司法能力危机,其根本原因往往都是法院治理体系跟不上新时期案件审理的要求,或者法官素养和技能未能与时俱进。因此,只有对法官个人、审判团队或者整个法院管理等方方面面进行深层次的增效改革,才有可能真正扭转司法能力危机。也正因为如此,包括美国和中国在内的许多国家,近年来都出现了法院管理现代化和法院信息化的建设潮流。为了应对日益上升的工作量,美国法院系统自20世纪70年代以来,就兴起了一股很强劲的“管理运动”潮流,并促成了“管理型法官”的崛起。^{④⑦}在中国,最高人民法院近年来加强审判管理工作,把法院的内部管理作为重要的提质增效杠杆,^{④⑧}并极力推进案件繁简分流,力图通过科学的分类,“建构分层递进、层层筛选的

^{④②} 比如湖南省。参见湖南省委编办调研组:《省以下法院检察院政法专项编制统筹配置和动态调整研究——基于对湖南的调研》,载《中国机构改革与管理》2021年第4期,第55页。

^{④③} 参见前注^⑤,刘忠文,第61页。

^{④④} See Richard A. Posner, *supra* note 16, 124-189.

^{④⑤} See Richard A. Posner, *What Do Judges and Justices Maximize?*, *Supreme Court Economic Review*, Vol.3:1, p.1-41 (1993).

^{④⑥} 《任建新院长在全国高级法院院长会议结束时的讲话(摘要)》(1991年2月5日),载最高人民法院官网, <http://gongbao.court.gov.cn/Details/04185bbe39030f652796adf0678511.html>, 2022年6月11日访问。

^{④⑦} See Judith Resnik, *Managerial Judges*, *Harvard Law Review*, Vol.96:374, p.374-448 (1982).

^{④⑧} 参见王胜俊:《创新和加强审判管理 确保司法公正高效——在全国大法官专题研讨班上的讲话》,载《人民司法》2010年第17期;《最高人民法院关于新时期进一步加强人民法院审判管理工作的若干意见》(法发〔2014〕8号)。

分流“漏斗””,使简单案件能够快速、简约化审理,以节省司法人力资源^④。

不过,在实践中,中国法院采取的管理增效改革似乎并没有充分发挥效能。一些曾被寄予厚望的管理性改革受到批评,如,年度绩效考核的异化使法官日益有“司法民工”的感受,“智慧法院”建设中的信息化工作与裁判工作存在“两张皮”现象。在实地调研中,部分法官认为,当前的管理增效改革在某种意义上对法官而言就是“鞭打快牛”。一些不彻底或者不够有针对性的管理改革的实际结果是让法官更频繁加班,加重其工作负荷。

综上,当前中国司法理论和实务界从诉讼需求和司法供给两侧提出程序调节、社会治理、法院增员和管理增效四种应对“案多人少”和司法能力危机的路径。^⑤这四种路径各有出发点,各有针对性,也各有短板。事实上,更适合把它们放在一个系统性改革的架构(图2)中去审视。

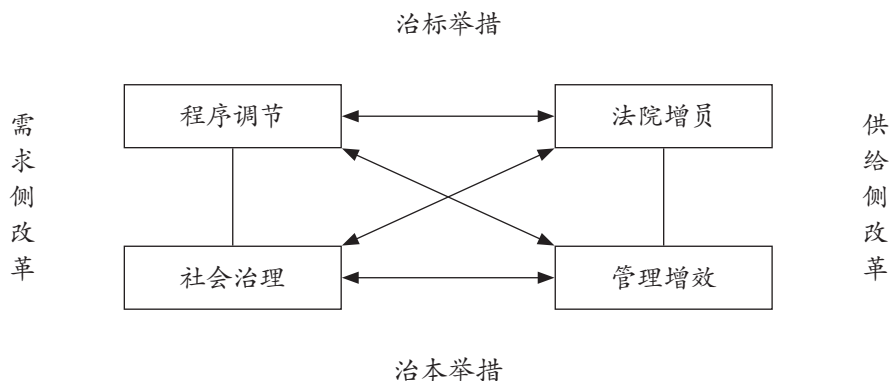


图2 缓解法院“案多人少”的系统性改革架构

如图2所示,治理“案多人少”问题是一个系统工程,既需要同时从需求侧和供给侧发力,也应当兼顾治标和治本。在当前正在进行的中国法院司法体制综合配套改革中,可以找到这些举措的踪影。^⑥

作为一个系统工程,程序调节、社会治理、法院增员和管理增效这四种路径应该是相互融合、相互支持的。需求侧改革的程序调节和社会治理,以及供给侧改革的法院增员和管理增效,两两之间是融为一体的。当然,相对而言,通过社会治理来化解矛盾纠纷和通过管理增效来提升司法效率分别是需求侧和供给侧更为根本的改革,也是两侧改革的

④ 参见胡仕浩、刘树德、罗灿:《〈关于进一步推进案件繁简分流优化司法资源配置的若干意见〉的理解与适用》,载《人民司法》2016年第28期,第24页。

⑤ 除了这四种路径以外,还有一些相对“小众”的理论建议。比如,通过考察晚清、民国和当代中国法院应对“案多人少”问题的实践,尤陈俊建议要善于利用宣传工具来引导公民尽量少讼,并让法官多干。参见尤陈俊:《“案多人少”的应对之道:清代、民国与当代的比较研究》,载《法商研究》2013年第3期。

⑥ 参见最高人民法院《关于深化人民法院司法体制综合配套改革的意见——人民法院第五个五年改革纲要(2019—2023)》(法发〔2019〕8号)。

重心所在。同时,需求和供给两侧的改革举措应该是相呼应的。具体而言,当需求侧进行合理的程序调节时,比如修改后的《民事诉讼法》扩大独任制审判程序的适用范围,必然会涉及法院的人员增减和管理改革。前文提到的案件分流既是对“案”的分流,也必然涉及对办案的“人”的调整。如果供给侧不能同步酌情调整,程序调节的改革未必能发挥效果。同理,供给侧的司法人力资源增量和增效改革也要与法院参与社会治理呼应,否则就会出现前文提到的法院事情多了,但是人员数量和职责没有作相应调整的窘迫局面。

建议今后依照如下思路优化改革部署:其一,相对而言,法院的重心应当在于解决供给侧的“人少”,而不是化解需求侧的“案多”。“诉讼爆炸”有着深层次的政治、经济、社会和文化等结构性原因,法院很难凭借自身的力量去改变。相反,法院对供给侧的改革更容易把控。其二,在需求侧,法院工作重点在于用“巧力”化解社会矛盾。正如“纠纷金字塔”模型所启示的那样,公民的冤屈升级并转化为诉讼案件的部分原因在于社会自治规则的缺失或者不清晰。因此,法院可通过司法裁判为社会自治确立行之有效的规则,即通过司法裁判确立在一定范围内行之有效的社会公约或者行业规范,这可能会在无形中化解一批潜在的矛盾纠纷。反之,如果法官走到法院之外参与化解一个个具体矛盾纠纷,用的就是“蛮劲”,可能忙不过来并恶化“人少”的困境。其三,在供给侧,在实事求是地对待法院人员数量增减的同时,通过切实的管理改革来提高现有司法人力资源的效能。正如波斯纳提醒的那样,不能机械地用一般商品的供需关系来处理诉讼需求和司法供给。^{⑤2}一个基本事实是,人们对诉讼的需求可能是无限的,但是国家对司法服务的供给只能是有限的。这是法院系统改革和市场行业调整在供需关系上不一样的地方。所以,如何合理地把法官队伍的劳动力从过多的非审判业务中解放出来,并提升司法生产率,是所有改革举措的重中之重。同时,提质增效的管理改革最好能和需求侧的治本改革有所呼应,成犄角之势。

四、法院管理机制与治理体系的优化改革建议

在上述通过需求侧和供给侧改革来缓解“人案矛盾”的大框架之下,中国法院今后改革的重心是通过管理增效来提升司法生产率。围绕这个方向,我们提出两方面的建议,一是提升法官的时间支配效率,二是通过组织架构改革来提升法院治理的效能。相对而言,前者是技术性和机制性的举措,后者是制度性和体系性的变革。

(一) 提升法官的时间支配效率

关于如何缓解“人案矛盾”和工作压力,前述调查问卷分别从程序调节、社会治理、法院增员和管理增效四种路径列举了8种改革方案,询问受访司法人员对这些方案的必要性评价。表6统计了不同序列司法人员的看法。

^{⑤2} See Richard A. Posner, *supra* note 16, 88-123.

表6 中国法院司法人员关于减缓“案多人少”若干举措的必要性评价

减缓“案多人少”的举措		举措必要性评价 (0表示完全不必要,10表示十分必要)					
		所有人 (平均分)	不同序列司法人员(平均分)				
			员额 法官	法官 助理	行政 人员	书记 员	其他辅 助人员
程序调节	控制收案节奏	6.62	6.51	6.90	6.31	7.01	6.67
社会治理	强化诉前纠纷解决机制	6.76	6.74	6.49	6.90	7.24	7.08
法院增员	增加法官助理配备	7.61	8.13	7.18	7.20	7.40	6.95
	增加书记员配备	7.53	7.65	7.81	6.97	7.69	6.91
管理增效	减少非审判业务工作	8.06	8.45	8.18	7.34	7.31	7.38
	优化案件办公系统	7.29	7.19	7.43	7.14	7.77	7.37
	优化分案机制	6.62	6.53	6.51	6.80	6.77	6.97
	完善无纸化办公流程	6.34	6.10	6.28	6.56	7.24	6.82

从表6可以看出来,对于需求侧和供给侧改革的8种潜在方案,受访司法人员都给予6分以上的评价。这也印证了前文图2提出的系统性改革的必要性。

尤其值得注意的是,在所有8种方案中,受访人员整体上认为最有必要的改革方案是减少非审判业务工作(平均评分8.06分),其中员额法官给了最高的8.45分评价。这个评价和前文关于“案多人少”现状与原因的实证评估在逻辑上是自洽的:虽然当前中国法官的人均案件量并不是十分突出,但是法官队伍的工作强度和压力却相对较大,其重要原因之一就是法官花费在非审判业务上的时间太多,所以要尽量采取有效举措来降低法官审判业务之外的工作量以及由此带来的额外工作负荷。就此而言,一个前提性工作就是对全国各地法官的时间支配情况进行全面摸底。目前,虽然对此已经有了一些初步的实证研究,^{⑤③}但是整体认识还非常不够,建议最高人民法院组织力量作一次系统调研。

同时,在设定法官年度考核指标时,应尽量提升审判业务指标的权重。在2021年发布的《关于加强和完善法官考核工作的指导意见》(法〔2021〕255号)中,最高人民法院虽然提到“一般以办案业绩和其他工作业绩为主要评价内容”,但同时也明确“计分规则”和“分值比重”由各级人民法院进一步细化。有研究表明,各地法院在细化工作比重时,对审判业务所设定的权重分值非常不一致:在满分100分的前提下,比重高的可以达到85分甚至更高,比重低的仅有60分甚至更低。^{⑤④}为了鼓励法官把更多的工作

⑤③ 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》,载《现代法学》2017年第5期。

⑤④ 参见王静:《法官绩效考核制度实证研究——基于地方性规则样本的分析》,载《中国应用法学》2018年第6期,第24页。

时间用在审判业务上,建议各法院都将不承担行政管理职责的审判部门员额法官的审判业务指标所占分值设定为 80 分或者以上。

此外,还应当采取切实举措减免法官的各类非审判业务工作安排,并保障法官休假。建议最高人民法院出台法院系统召开或者参加会议的办事规则,尽量避免召开不必要会议,把必须开的内部会议尽量改成线上会议;尽量少派员额法官参加法院系统外的会议,尽量缩减必须参会人员规模;为员额法官设定全年参加非审判业务活动的次数或者时间上限。对一线办案的员额法官,应酌情实施“强制休假制度”,突出对一线办案法官的身心健康关爱。并且,借鉴外国法院做法,全面推广对法院司法人员(尤其是一线法官)提供专业的心理舒缓、康复甚至诊治服务。这些举措非常琐碎,但呼应了邹碧华法官生前的主张:“一定要把减少无谓的人力资源消耗作为一项重要管理原则”^{⑤⑤}。

(二) 调整组织架构以优化法院治理效能

为了让供给侧的管理增效改革能有效作用于需求侧的矛盾纠纷化解工作,建议对法院治理体系进行改造,建设符合信息化时代司法工作特性的中国法院组织,也就是通过解决广义上的司法能力危机来化解狭义上的司法能力危机。具体可开展两方面改革。

1. 改革法院内部组织架构

法院治理体系改造的第一步,应是在中国政法体制的独特背景下,坚持对审判业务去行政化的同时,加强审判管理和社会治理两大板块工作,并通过法院内设机构的改造实现集约化管理。对于强化审判管理工作,目前争议应该不大。尤其是在大数据和信息化时代,加强审判管理更显必要。这也是中国法院治理体系的优势之一。正因如此,我们一直主张建设法院内部的“大审判管理格局”,把当前已有的审判管理职能以及传统上由法院研究部门和技术部门承担的工作,集中由审判管理部门来承担。^{⑤⑥}

但是,对于中国法院的社会治理功能该如何定位,则有较大争议。完全排除法院的非审判功能,并按照欧美模式来建构中国法院的组织体制,既不可能,也无必要。相反,在接受社会治理是中国法院固有功能的事实前提下,更加务实的方式是把社会治理相关工作从大部分法官的日常工作中剥离,交由专门的团队或者部门去集中处理,通过集约管理的方式来更好实现法院的社会治理功能。

有鉴于此,法院组织改造的核心是根据业务功能来优化中国法院管理体制。具体而言,法院业务功能可作两个层次的划分。第一个层次是划分法院的审判功能和非审判功能,其中非审判功能主要是社会治理功能。第二个层次是对审判业务功能再作“条条块块”的划分,其中“块”是指刑事、民事、行政和执行等不同业务板块,“条”是指不同业务板块中根据“繁简分流”原则所设定的程序案件审理、简单案件审理和普通案件审理等的划分。功能划分的最终目的是在法院内部实现管理的归管理、审判的归审判,并让管理工作更加集约化,审判工作更加去行政化。换句话说,在法院实施审判功能时,坚

^{⑤⑤} 邹碧华:《“案多人少”的管理学解读》,载《中国审判》2014年第2期,第25页。

^{⑤⑥} 参见程金华:《人工、智能与法院大转型》,载《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》2019年第6期,第43-46页。

持“法官个体本位”；在法院实施非审判功能时，则坚持“法院组织本位”。^{⑤7}这是“法官个体本位”和“法院组织本位”并行的“双本位”中国法院治理体系。

基于上述“双本位”理念来改造中国法院组织构造，并不完全是纸上谈兵。在深圳前海和珠海横琴等地，法院组织事实上已经按照这个思路在作改革探索。横琴粤澳深度合作区人民法院（以下简称“横琴法院”）的内设机构只有“一部”（政治部）、“两室”（综合办公室和审判管理办公室）以及“一局”（执行局）。^{⑤8}其审判管理办公室基本上也是根据“大审判管理格局”建设的。深圳前海合作区人民法院（以下简称“前海法院”）也有类似做法。^{⑤9}不少专家建议关注并推广“前海经验”和“横琴经验”。^{⑥0}

当然，考虑到横琴法院和前海法院是近年来新成立的法院，并且规模很小，其做法无论是否成功，都不宜照搬，而应酌情改造。具体而言，可参考横琴法院的做法，就内设机构而言，在“一部、两室、一局”的基础上增设或者整合一个新的办公室，基本上变成“一部、三室、一局”的格局。该新办公室可以称为“诉讼服务办公室”或者命名为“社会治理办公室”，既承担法院已有的立案、信访、诉调对接和其他诉讼服务功能，也代表法院参与配合党委和政府等国家机关的相关工作，对法院内部诸如诉源治理和多元纠纷化解等与社会治理相关的工作全部集约化管理。无论采用何种称谓，该办公室人员原则上定位为司法行政人员，除非法律规定，否则不设置员额法官，主要由司法业务经验较丰富的法律专业人员组成，包括有审判员资格但没有“入额”的法院司法人员，以及因为种种原因而“退额”的法官。同时，根据需要，可以购买社会服务的方式聘请退休法官、退休检察官、律师和调解员等具有相关工作经验的法律专业人士参与社会治理工作。

不过，上述“一部、三室、一局”只是一个框架性机构设置，各地、各级法院可以在这个基础上再作适度灵活调整，以试点改革的方式推进。同时，应当结合最高人民法院在2021年印发的《关于完善四级法院审级职能定位改革试点的实施办法》（法〔2021〕242号）将审判重心逐步下沉的规划，^{⑥1}做好不同层级法院参与社会治理工作的合理分工，避免基层法院和一线法官过多参与非审判工作。

退一步讲，如果“一部、三室、一局”的内设机构改革一时难以有效推进，可以先考虑设置“诉讼服务办公室”（或“社会治理办公室”），把相关功能归口到该办公室，再酌情推进其他组织改革。根据这样的架构进行法院组织改造，既可以满足“中国特色”的法院功能承担，又可以在制度上把员额法官从非审判业务工作中解放出来，使其专心做好审判业务，还能够实现法院人力资源的弹性配置，可谓一举多得。从解决中国法院“案

⑤7 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》，载《法学研究》2019年第1期，第3-22页；前注⑤6，程金华文，第46-48页。

⑤8 参见珠海横琴法院对机构职能的介绍，载横琴法院官网，<http://www.hqcourt.gov.cn/list/14.html>，2022年4月20日访问。

⑤9 参见深圳前海法院对组织机构的介绍，载前海法院官网，https://www.szqhcourt.gov.cn/webCN/list-content.html?gid=14258&lmid=J37_0038&fw=40，2022年4月20日访问。

⑥0 参见蒋惠岭、郭彦主编：《法院内设机构与司法管理改革》，人民法院出版社2018年版，第89-114、345-358页；陈瑞华：《法官员额制改革的理论反思》，载《法学家》2018年第3期，第5-6页。

⑥1 参见何帆：《中国特色审级制度的形成、完善与发展》，载《中国法律评论》2021年第4期，第206-208页。

多人少”问题的角度看,这样的组织管理改革能够把供给侧的管理增效传导到需求侧的社会治理工作中,实现两者的良性互补。

2. 动态优化司法人力资源配置

法院治理体系改造的第二步,是在“大审判管理格局”下,根据“块”和“条”的功能划分,对法院司法人员(尤其是员额法官)及其办案团队的案件量和工作量进行精准测算,并在这个基础上对全国法院的司法人力资源进行动态调整、优化配置。

目前,根据综合配套改革规划,与法院司法人员队伍“四化”建设相关的首要任务是建立健全编制和员额动态调整机制。胡仕浩认为,之前的法官员额制改革,是以各地法院原有的中央政法专项编制数为基数划分各类人员的比例(比如上海的员额法官职数是上海地区法院原有中央政法专项编制数的33%),虽然对“案多人少”矛盾突出的地区和法院作了倾斜,但是如果中央政法专项编制数长期不作调整,不能满足办案需求,那么以此为基数的员额配置也不一定合理。因此,他主张,下一步的改革应当按照“以案定员、以员测编”的思路,统筹考虑各市(区、县)法院的案件数量和类型等因素,精确分析测算各地法院所需政法编制,将长期未使用的编制调整到编制紧缺、亟须补充的法院,实现编制、案件量、人员的合理匹配。^②

在上述框架内,至少存在司法人力资源的“院内”动态调整和全国范围的“院际”动态调整。在院内动态调整方面,已经有较多的研究和建议。^③目前比较关键的是,要根据“块”和“条”的业务属性,对不同团队进行不同比例的人员配备,并尽量借用信息化手段来解放人力资源。同样关键的是,要探索司法人力资源“院际”的动态调整机制。到目前为止,“院际”调整还是在法院人财物省级统管的框架下进行的,也就是跨省的动态调整并没有正式展开。但是,在单一制的中国,中央对各地法院的司法人力资源进行统一调配、动态调整,也是应有之义。所以,除了继续优化省内法院之间动态调整之外,还应当在全国层面探索由最高人民法院通过一定的编制杠杆对全国各地法院人数进行动态调整的工作机制。

蒋惠岭认为,按照中央的改革部署,对属于中央事权的司法管理和保障实施“省级统管”只是过渡性措施,最终还是要向“中央统一管理和保障”方向努力。他建议,下一步的改革是优化省级统管,建立“中央事权—两级统管”模式,即将各高级人民法院的人财物管理权收归中央,省级以下司法机关的人财物由省级统管,并设立中央和省级的司法委员会承担对法院和检察院的人财物管理工作。^④笔者赞成这个建议。沿着这个思路,最高人民法院(或者蒋惠岭提议的“中央司法委员会”)可以设置一个专项编制,

^② 参见胡仕浩:《关于全面落实司法责任制综合配套改革的若干思考》,载《中国应用法学》2019年第4期,第27页。

^③ 参见强梅梅:《法院人员分类管理改革的历程、难点及其破解》,载《政治与法律》2017年第1期;张曦:《审判绩效考核的困境、缘由与脱困路径》,载《上海交通大学学报(哲学社会科学版)》2019年第6期;艾佳慧:《现代化进程中的中国司法改革(1978—2018)——从法官管理制度切入》,载《法治现代化研究》2019年第1期。

^④ 参见蒋惠岭:《论“中央事权—省级统管”模式及完善》,载《政法论丛》2021年第3期,第66-68页。

专门用于对全国各地法院司法人员数量进行动态调整。^⑥有了这个专项编制,最高人民法院依据对各级法院系统案件量和工作量的科学测算,把特定数量的中央政法专项编制“借给”工作负荷较重的地方法院,并定期(两年或者三年)核算之后再“续借”或者“收回”。考虑到员额法官的任免受制于宪法和法律规定,不太容易动态调整,所以这个专项编制可以主要用于地方法院招收法官助理,这样既可以缓解部分地区法官助理严重紧缺的问题,也可以规避员额法官相对较难调整的制度约束。

五、结语:建构“有限效率”的中国法院司法体系

法院系统的“案多人少”矛盾既不是新问题,也不是中国独有的问题。不过,基于统计数据和问卷调查的实证研究发现,中国法院系统的“人案矛盾”的确比之前更为突出。虽然目前还没有证据表明法院司法效率因此受到严重损害,但法院司法人员(尤其是员额法官队伍)普遍感到较大的工作负荷和压力,进而影响了法官对自身职业的看法和法官队伍的稳定性。为此,有必要采取有效的应对举措,避免问题进一步恶化。

长远看来,应当把目前已经提出并探索的程序调节、社会治理、法院增员和管理增效四种应对路径纳入从诉讼需求和司法供给两侧同步进行的系统性改革中。不过,当前的重点是优化法院管理改革,尽量减少法官队伍的非审判业务时间支出以提高司法生产率,并通过法院的组织体系改造来建构符合信息时代需求的现代化中国法院治理体系。在很大程度上,“人案矛盾”只是狭义或者表面的司法能力危机,而法院治理体系和治理能力不能有效应对“诉讼爆炸”和不能及时顺应信息化时代进行自我改造,才是广义或者深层次的司法能力危机。在解决“案多人少”问题上,要同时注意到这两个层面,针对后者展开组织架构、管理体制和治理体系改革,才是根本的应对之道。

当然,在努力通过诸多途径缓解“人案矛盾”的同时,我们也要对这一问题有清醒认识。“人案矛盾”在本质上是司法资源供给和诉讼服务需求之间的矛盾。以工业化、市场化和城市化为特征的现代化改变了社会的基本结构和人与人之间交往的主要方式,促使人们对诉讼的需求大幅攀升,因此对司法资源的供给提出了较过去明显更高的要求。但是,任何一个国家的司法资源和服务供给都是有限的。从根本上看,问题的化解更加依赖“案”的结构性转化,也就是社会人口经济变迁对矛盾形态、纠纷解决方式和诉讼形态的颠覆性塑造,以及“人”的解放,也就是法官和其他司法人员通过大数据、云计算、物联网和人工智能等新技术,在“智慧法院”平台上,从大量的非核心审判事务中

^⑥ 2011年,时任中央编办一司副司长马震在谈到加强和创新政法专项编制管理时主张:“尽管在一定时期内编制保持稳定是必要的,但作为一种资源,应根据需要进行必要的动态调整,把编制配置到最为需要、使用效益最高的地方”。参见马震:《进一步加强和创新政法专项编制管理 更好地服务于经济社会发展大局》,载《中国机构改革与管理》2011年第5期,第38页。

解放出来,在审判效率上实现质的飞跃。^{⑥⑥} 如果这些没有发生,“案多人少”问题就会持续存在。从务实的角度看,在可预见的将来,我们只能建设并维持“有限效率”的司法服务供给体系,建设供需适度平衡的中国法院司法生态系统。^{⑥⑦} 只有如此,中国的法官队伍才能相对稳定,法院司法系统才能提供可持续的、品质较优的诉讼服务。反之,如果一味追求诉讼效率,一味对法官“鞭打快牛”,则法院司法系统可能因承受太多压力而局部性甚至系统性坍塌。我们要尽力避免这种极端情况的发生,这也是采取举措以避免中国法院“人案矛盾”进一步恶化的底线目标。

Abstract: Courts throughout the world are confronting the same problem of ‘more cases but fewer judges’ and judicial capacity crisis caused by heavy caseloads. Based on empirical data, the problem of ‘more cases but fewer judges’ is increasingly prominent in the current Chinese court system. Although the caseload per judge in Chinese courts is relatively lower than that in Japan and the US, judges in China widely feel heavy workloads and high occupational stress partly because they have a much higher proportion of judicial and non-judicial workloads. Although the problem has not caused obvious damage to judicial efficiency, it has affected the enthusiasm of judges and the team’s stability. As a result, reforms both from the demand and the supply sides shall be taken to overcome this problem, including the adjustment through legal procedures, social governance, increase in the total number of judicial employees, and improvement of judicial efficiency. To release non-judicial duties from Chinese judges and improve organizational effectiveness shall be the focus of the undergoing judicial reform in China to construct a modern Chinese court governance system that meets the needs of the information era.

(责任编辑: 强梅梅)

^{⑥⑥} 参见胡铭、宋灵珊:《“人工+智能”:司法智能化改革的基本逻辑》,载《浙江学刊》2021年第2期;许建峰、孙福辉、陈奇伟:《智慧法院体系工程概论》,人民法院出版社2021年版。

^{⑥⑦} 参见黄文艺:《新时代政法改革论纲》,载《中国法学》2019年第4期。