

全国法院第三十届
学术讨论会征文

“去繁化简”：基层法院内设机构改革 的现状检视与路径完善

湖北省黄冈市罗田县人民法院 肖 笛 姜立勇 裴廷雪

二〇一八年八月三十日

作者简介:

肖笛，男，1965年3月生，大学学历，公共管理硕士学位，曾任鄂州市政府办党组成员、市政府法制办主任，鄂州市委副秘书长、市改革办主任，鄂州市委组织部常务副部长。现任黄冈市中级人民法院党组书记、院长。曾参与编写《涉外经济实务与国际惯例》（武汉大学出版社）。

姜立勇，男，汉族，湖北英山人，1967年3月生，大学学历，1986年参加工作，1993年加入中国共产党。曾任英山县人民检察院党组成员、反贪局长，英山县人民检察院党组副书记、副检察长，罗田县人民法院党组书记、院长。现任黄冈市中级人民法院党组成员、政治部主任。

裴廷雪，男，汉族，河南新乡人，1985年11月生，大学学历，武汉大学法学硕士，现任罗田县人民法院研究室审判员。多篇调研、宣传文章发表于人民法院报、中国法院网、楚天法治、楚天审判等，并获得全省法院第二十五届、二十七届学术讨论会三等奖、第八届“湖北法官论坛”优秀奖、第九届“湖北法官论坛”三等奖等荣誉。

办公电话：0713—8614072

移动电话：18071228128

E-MAIL: pei11180416@126.com

论文独创性声明

本人郑重声明：所呈交的论文是我个人进行研究工作及取得的科研成果。据我所知，除了文中特别加以标注和致谢的地方外，论文中不包含其他人已经发表或撰写的研究成果，特此声明。

作者签名：肖 笛

日期：2018.8.30

作者签名：姜立勇

日期：2018.8.30

作者签名：裴廷雪

日期：2018.8.30

编号：

“去繁化简”：基层法院内设机构改革的现状检视与路径完善

论文提要：当前，按照中央司法体制改革的决策部署，省以下法院内设机构改革已进入全面推行阶段，全国 219 家试点法院历经无数次探讨、论证和实践摸索，在组织架构、职能定位、运行模式、人员配置等方面形成了地方经验，较为典型的“横琴模式”和“葫芦岛模式”做法颇有成效，为其他法院内设机构改革提供了参考模本。但试点法院囿于狭小的改革自主度，影响内设机构改革的“瓶颈”仍未根本破解，各地法院的改革成果有待技术性考察和可行性分析。

本文聚焦架构模型、审判庭去留、院庭长和法官关系、中层干部职责等热点问题，通过对基层法院内设机构的设置情况、人员结构、运行实效进行实证分析，在汲取部分法院改革成果的基础上，采用管理学、交易成本的研究方法，大胆提出基层法院内设机构应走渐进式改革、多元化设置、扁垂双轨并行的路径，建立以突出法官为核心、服务审判为重心、审行分离为归心的运行模式，实现保障审判权独立行使的目的，以期对推进司法责任制改革有所助益。（全文共计 9862 字）

主要创新观点：

一是根据“职能说”学理，落实好权能、资源、责任的均衡配置，以与审判职能相关联为边界，将内设机构划分为与审判相关的内设机构、与审判无关的内设机构两大类，在具体事务上又细分为典型审判业务机构、专业性审判业务机构、辅助性审判机构和综合行政性机构四小块。

二是按照“管理学”理论，以管理事务权力为标准，将法院管理分为对审判业务权的管理、对审判辅助事务权的管理和对司法行政权管理。审判权和审判辅助权管理作为主体管理居于中心地位，司法行政权仅起到服务和保障作用，形成横向分工协作、纵向监督制约的复合型权力结构。

三是打破现有内设机构框架，从“审判—结构—功能”主义角度出发，坚持“法官管理法院和法官管理自己”的内部分离管理的理念，让属于审判的同等化，让属于行政的等级化，由法院自行变“碎片化”管理为“聚合化”管理，逐步实现管理效率和审判质效双提升的目标。

四是突出司法中央事权属性，以审判委员会和法官会议为支撑，围绕“法官中心”对员额法官少、案件数量小或新设法院取消审判庭设置，建立主审法官团队，适配审判辅助人员；对中级法院和法官人数多、案件总数大的法院留“庭”不留“官”；围绕“审判中心”精简职能部门，整合为审判事务、司法政务两个部门，构建“扁平化+专业化+社会化”的新型内设机构模式。

以下正文:

引 言

2018 年,省以下内设机构改革作为重点的改革项目,旨在通过精简内设机构,减少层级管理,优化工作流程,将有限司法资源和司法力量调配到审判业务一线,解决司法供给与司法需求不平衡、不充分的主要矛盾,构建扁平化和专业化相结合的司法组织结构新体系。按照中央和最高法院顶层设计,内设机构改革是以服务审判为中心的內部各种关系再调配,对于规范审判权运行、优化司法资源配置和促进提升整体司法效能具有长远且重大意义。笔者认为,任何制度的改革必须因地制宜、因时而异,要充分考虑各基层法院辖区范围、案件数量、人员结构等因素,经调研论证后,制定“1+1>2”可行性方案,不折不扣推进改革任务按期完成。

一、现状检视:基层法院内设机构的现实背景

(一) 基层法院内设机构改革的应然性

1. 司法供给侧改革的现实之需。一个组织的绩效很大程度上取决于合适的组织机构。^[1]当前司法供给不足与人民群众日益增长的多元化司法需求之间存在不平衡、不充分的矛盾,主要原因是司法领域资源、权能和责任配置在内设部门之间呈现不均衡的状态,特别审判业务部门未能分配足够的资源和利益来履职尽责,严重影响法院服务能力和案件审判质效的提升。中央深改组将内设机构改革作为重点内容之一,改革目标是提高司法供给质

^[1] 单宝玲、辛风冬:《管理学原理》,天津大学出版社 2017 年版,第 158 页。

量、效率、动力，这释放出一个明确信号——坚决破解制约司法权依法独立公正运行的体制性、机制性、保障性等深层次问题，确保审判者中立地行使审判权。因此，本轮司法改革坚持以问题为导向，回归司法属性，是“应时式”改革非“补丁式”改革。

2. 司法责任制改革的机制之需。司法责任制改革^[2]作为本轮改革的关键所在，突出主审法官、合议庭的主体地位，落实“谁办案、谁负责”的目标。内设机构^[3]是保障法院/法官独立、高效、高质行使审判权的组织载体，涵盖内部资源配置、人员结构方案、组织元素的定位与职能分担等要素，落脚点在解决审判权分担和内部运行机制。可见，内设机构改革是完善审判权力运行机制的基本前提，既是司法责任制改革的题中之义，也是司法责任制的配套改革，两者双轨并行才能提升组织机构运作的系统性、整体性效能。

（二）基层法院内设机构存在的负效性

1、内设机构数量渐进式增长。内设机构一直被理论界和实务界所诟病，历经初成样态、临近边缘、恢复启用和健全完善四个阶段，多数法院设置未作全面规划、控制，除基层法庭外，基本是按照最高法院、中级法院和本地区实际需要上下照搬照设的，日渐呈现出失范状态，历来是司法体制改革工作的重中之重

^[2] 从中央全面深化改革领导小组第十五次审议通过的《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》可知，司法责任制基本涵义：一是改革审判权运行机制、明确司法人员职责和权限；二是审判责任的认定和追究。

^[3] 本文所研究和讨论的内设机构，除了《人民法院组织法》列举的内设机构外，均指经过同级政府编制委员会定机构、定编制、定职能的法院内部组织，例如民庭、刑庭、行政庭、专业庭、办公室、政治处、研究室、监察室、审管办、司法警察大队等等，而审判委员会、院长、副院长、基层派出法庭及各类临时性领导小组、非编议事机构不在研究范围。

^[4]。据统计，上至高级法院（近乎 30 个）、中级法院（20 个摇摆），下至全国 3177 个基层法院，内设机构渐进式增长到门类名目繁多^[5]（见表 1）的现状，基层法院少则 10 几个，最多达 32 个，特别是非审判部门占比与审判部门平分秋色，基本保持在 50%，但个别法院占比较大达 54.3%，严重挤占司法资源进而影响到司法权运行的有效性和高效性几率最大化。

表 1：全国部分法院内设机构数量情况

1. 吉林样本 单位：个

数量 法院	高级 法院	中级法院					基层法院				
		吉林	长春	延边	松原	通化	永吉	昌邑	延吉	梅河	江源
审判庭	16	15	18	13	13	11	7	5	8	6	7
综合部门	19	13	10	13	8	6	6	6	10	7	3
共 计	35	28	28	26	21	17	13	11	18	13	10

2. 湖北样本 单位：个

数量 法院	高级 法院	中级法院					基层法院				
		宜昌	汉江	武汉	襄阳	十堰	孝感	武昌	江汉	东湖	洪山
审判庭	13	12	9	16	17	16	11	9	8	7	9
综合部门	11	13	7	10	7	14	13	7	6	3	7
共 计	24	25	16	21	24	30	24	16	14	10	16

^[4] 仅从最高人民法院发布的司法改革文件即可佐证此看法。比如四个《五年改革纲要》《省以下人民法院内设机构改革试点方案》等文件均将建立符合司法特质和司法规律的法院内部组织机构作为改革的重点内容，并在全国各试点法院开展试点工作。

^[5] 本数据来源于四川省崇州市人民法院张静、易凌波刊登在《法律适用》2018 年第 5 期 70—75 页，笔者于 2018 年 6 月 9 日拜读。该院建设初期仅设置刑事和民事审判庭，编制 9 人，改革开放后，干警增加为 146 人，机构数量增加 10 倍，人员增加 16.22 倍。

3. 福建样本

单位：个

数量 法院	高级 法院	中级法院					基层法院				
		福州	厦门	泉州	南平	三明	鲤城	丰泽	晋江	南安	安溪
审判庭	13	13	11	11	11	11	7	9	8	8	8
综合部门	14	10	11	9	11	10	7	5	6	6	6
共 计	27	23	22	20	22	21	14	14	14	14	14

据表 2 可知，有部门上级法院有，下级法院却没有，如山东法院系统的机关党委与纪检监察室等，有部门中级法院没有，基层法院却有，如惠城区法院的综合科；有些部门职能上级法院与其他庭室合并，下级法院却单独设列，如司法委托室、赔偿委员会办公室。机构增设的任意性、膨胀性引发上下级法院部门职能混乱、环节过繁，使得法院内部有限司法资源逐渐分散，影响了整体司法效能发挥。

表 2：全国部分法院内设机构分工表（来源官网）

抽样法院	审判业务部门	审判业务相关部门	司法行政部门
广东高院	立一庭、立二庭、刑一二、三、四庭、民一庭、民二庭、民三庭（知识产权庭）、民四庭、行政庭（国赔办）、审监一二庭等等。	研究室、审判管理办公室、综合处、执行一处、执行二处、宣传处、司法警察总队等等。	办公室、司行处、监察室、机关干部处、地方干部处、教育处、离退休人员管理处、机关党委办公室、综合保障中心等等。
山东高院	和广东高院部门一致不罗列，仅写明不一致部门。如立案庭、再审立案庭。	和广东高院部门一致不罗列，仅写明不一致部门。执行局（一二三庭）、赔偿委员会办公室、司法技术中心、无综合处。	和广东高院部门一致不罗列，仅写明不一致部门。政治部、行政装备管理处、机关党委、纪检组监察室、司法巡查办公室、机关服务中心、信息中心。

陕西高院	和广东高院部门一致不罗列，仅写明不一致部门。如立案庭（书记员管理处）。	研究室、执行局（下设一二庭、综合处）、赔偿办、司法技术室、法警队。	办公室、政治部（下设组织人事处、法官法警管理处、宣传教育处、老干处）司行处、监察室。
惠州中院（广东）	和广东高院部门一致不罗列，仅写明不一致部门。	和广东高院部门一致不罗列，仅写明不一致部门。如信访科。	办公室、政治处、纪检监察室、司法行政装备科、司法委托室、信息中心。
坊子区院（山东）	立案庭、刑庭、民一二庭、行政庭、审判监督庭、交通事故庭、少年案件审判庭。	执行局、研究室、审管办、技术室、诉调对接室、司法警察大队。	办公室、政治处、监察科、装备科、信访办。
蓝田区院（陕西）	立案庭、刑庭、民一二庭、行政庭、审判监督庭。	执行局（综合科和一二庭）、审管办、司法警察大队。	办公室、政工科、院长接待室、监察室。

2、内设机构职能交叉式分散。“探索实行法院司法行政事务管理权和审判权相分离”是党的十八届四中全会明确提出的改革任务^[6]。由于法院内设机构数量大、职能管理涉及学科多、跨度宽、理论深，学说上对法院事务分类标准有“三类说”、“同心圆说”，实践中却未对审判工作、审判辅助工作和行政管理各类事务^[7]作明确区分，至今也没有把握好审判权独立性与司法行政事务管理权之间相对分离的力度，客观上衍生了机构名称不规范、职能分散、交叉冲突、多头管理层级、纵向不对应等后遗症（见表3），机构之间出现了真空区域或交叉地带，陷于“审判疲于行政、行政干扰审判”泥潭。

^[6] 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，载 <http://cpcomcn/n/2014/1029/c64387-25927606.html> 于 2018 年 6 月 10 日访问。

^[7] 表现在两个方面：一是司法行政事务管理与审判工作未实现彻底剥离，权力混杂不清；二是从法院系统看，各个法院司法行政事务“碎片化”问题严重，且“各自为政”、上下不能一以贯之。

表 3：全国部分法院司法行政部门为例

省份	取样法院	基本配置	自行设置	专门部门	部门数量	机构总数	占比
河南省	禹州市	政治处 办公室 研究室 审管办	宣传教育科组织 人事科 机关事务管理办	老干部科	10	29	34.5%
	中牟县		财务室 司法鉴定技术科 新闻宣传办公室	基建科	10	26	38.5%
四川省	三台县	办公室 政治处 审管办 研究室	机关党委 大调解中心	群众工作 办公室	10	23	43.5%
	游仙区		政策理论研究室 群众信访工作室 司法调解中心	技术室	10	21	47.6%
湖北省	潜江市	办公室 政治处 审管办 研究室	司法技术辅助办	法官培训 中心	8	23	34.8%
	天门市		司法行政科	司法鉴定 科	7	24	29.2%

另据表 3 得知，有的法院将司法宣传工作归属于政治处或办公室，有的划分到研究室或由办公室、研究室、政治处条块分割负责，甚至个别法院专门成立新闻宣传中心，导致各部门可能出现相互推诿扯皮、信息资源不共用、办事拖拉，影响整体工作效率和效能提升。另一方面，机构职能划分越细越需要更多的人力资源分流到司法行政管理部门或其他非审判部门工作有的人力资源紧缺（见表 4）。

表 4：以浙江省丽水市辖区基层法院为例（单位%）

基本情况	丽水中院	丽都法院	龙泉法院	缙云法院	青田法院	云和法院	遂昌法院	松阳法院	庆元法院	景宁法院
全院人员 （退和临）	212	198	124	174	169	101	119	71	106	100
纯审判业务部门	59	77	38	65	79	30	39	28	35	25
占全院比	27.83	38.9	30.7	37.4	46.8	29.7	32.8	39.5	33	25

3、内设机构运行科层式干预。我国司法机构深受西方两大法系、苏联模式以及国内“司法与行政不分家”体制的影响，至今残留司法附属于行政的印记，法院内部科层化取向的行政权与专业取向的审判权之间的冲突和整合成为法院内部结构关系最核心的问题^[8]。法院管理权行使有一部分由法院行使，另一部分由党委、政法委、组织部门、财政部门以及上级法院行使。一是从基层法院到最高人民法院被行政“格式化”^[9]，内部“格、职、级”分明^[10]，上级法院对基层法院多头绩效考核、业务管理和人事管理。现行下院庭长岗位具有行政、审判和团队负责人的三重属性，专业法官会议和审委会委员基本由院庭长组成，作为低一级法官有时不得屈从，无形之中行政权会凌驾于审判权之上；二是具有上下级联系的国家机关之间关系，无外乎领导和监督两种关系^[11]，地方政权在司法管理体制方面依旧存在管控性，如法院人事管理、财政预算、领导班子建设等方面需要争取不同部门的支持配合，此外精准扶贫、扫黑除恶、基层党建、平安综治等多种类工作要接受考核，行政化干预呈现出了放射式发展现状。

综上所述，法院内设机构已经到了非改不可的地步，只有完善司法供给体系，优化司法供给结构和构建多元化的审判组织模式，才能提升司法生产力和司法供给质量，更好地满足人民群众

^[8] 梁三利、郭明：《法院管理模式比较——基于对德国、英国、法国的考察》，载《长江师范学院院报》2010年第1期。

^[9] 张卫平：《论我国法院体制的非行政化》，载《法商研究》2017年6月第3期。

^[10] 刘忠：《格、职、级与竞争上岗》，载《清华法学》2014年第2期，第147页。

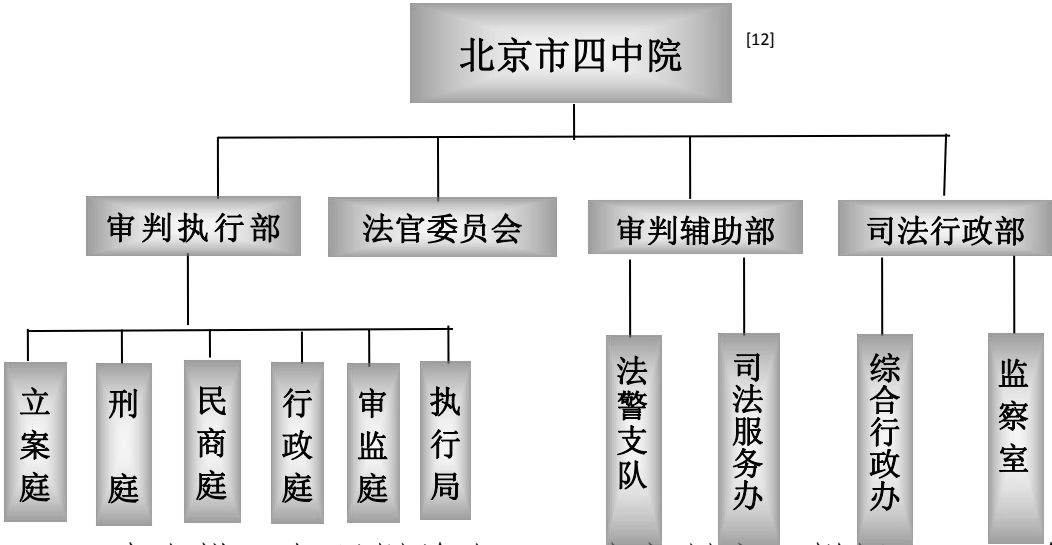
^[11] 余韬：“高级法院与下级法院间非审判工作关系的反思与变革”，载贺荣：《司法体制改革与民商法律适用问题研究》，人民法院出版社2015年版。

多元化的司法需求。

二、比较借鉴：基层法院内设机构的模式考察

（一）国内法院机构改革的运行实例

1. 北京四中院“效能型平台”样板。按照中央改革部署，北京四中院打破传统法院管理模式，以横向权力分工和纵向整合职能为维度，以审判组织的专业化、扁平化管理为目标，建立了一套符合司法规律和审判工作实际需求的法官执业管理平台、审判业务管理平台、司法服务管理平台、队伍管理保障平台四个效能型管理平台模式，改革后部门内部运行顺畅，职责分工明确，人员结构配备合理，取得了工作量稳增长、工作效能大提升的良好成效。内设机构设置见图 1。



2. 珠海横琴与深圳前海“取消审判庭”样板。2014年3月21日正式收案的横琴法院，管理模式为院党组领导下的“二委员会+一会议”^[13]。最大特点是审判业务领域不再设置部门，取消

[12] 叶爱英、张奇：《偏离与回归：审判中心视角下法院内设机构改革路径研究——以诉讼时间轴与内部权力的四元划分为基础》，载《中国应用法学》2017年第6期，第38页。

[13] “二委员会+一会议”即指设立审判委员会、法官考评委员会和法官会议，分别负责总结审判经验以及讨论重

业务庭庭长职位，业务庭和庭长的行政管理职能，由自发群体组织一法官会议制度代为行使。设立于 2015 年的前海法院与横琴法院的运行模式极为相近，由审判团队和两个内设机构（司法政务处和审判事务处）组成，不设业务庭。内设机构设置见图 2。

名 称	机构组成	机构定位	机构运转
横琴法院	5 个内设机构：审管办、人事监察办、司法政务办、执行局、司法警察大队，简称“三办一局一队”。另设一些非正式组织	将基层法院分散于 15 个以上部门职能集中为 5 个部门分担。庭长职责由法官会议及审管办负责；行政管理由院长、人事监察办、司法政务办分别履行。	主审法官需对案件全程和责任终身负责，不需要协调问题。院长和副院长没有审批权，要亲自开庭等工作。
前海法院	主要设置主审法官和司法政务处、审判事务处。	司法政务处：负责人事监察、行政党务、司法警察等工作；审判事务处：负责诉讼中心、审判管理、审判辅助事务等工作。	立案流转一步到位，由主审法官对案件全程负责，并接受副院长监督、管理和协调。

3. 江苏泗洪与深圳福田“审判团队”样板。2015 年 1 月泗洪法院优化审判资源和整合行政事务，推行“审判长负责制”和“主审法官负责制”模式，新组建司法政务保障中心、审判监督管理中心、警务保障中心，设立 25 个审判团队，其中 17 个审判长团队，8 个主审法官团队，共 43 名办案法官，占在编干警 36.4%；司法行政人员仅占在编干警 16.4%，实现从金字塔形向扁平化的转变。^[14]同样，福田法院在原有庭室上成立合议庭，建立以主审法官为核心审判团队 50 个，其中 35 个独任制、15 个合议制，逐渐淡化了业务庭和庭长行政化把权局面。

大或疑难案件、指导对法官的培训、考核、评议工作以及确定法官工作量的分配、各法官承办案件的类型、各专业合议庭的设置等重大审判事务。参见珠海横琴新区人民法院官网：<http://web.hqcourt.gov.cn/list/info/597.html>，于 2018 年 6 月 11 日访问。

^[14] 参读新华网江苏频道：《晒晒泗洪法院“改革”的成绩单》，于 2018 年 6 月 11 日访问。

综上所述，改革方案必须是“自然生长”而不能是“人为构建”出来的。^[15]无论是全新改革样板（横琴与前海）还是重构改革样板（泗洪与福田），必须贴近法院实际、遵循司法规律和审判权特点进行，上述法院改革工作既有阶段性效果，也有片面性不足，为其他法院内设机构改革提供了实践经验和入手路径，避免走不必要的弯路。

（二）国外内设机构设置比较分析

1. 美国相对分离模式。美国作为三权分立国家，其内部机构与管理历经统一法院体系模式、分散或协商式模式、应急式模式三个发展阶段。三个模式始终突出法官一个核心、行政和审判双轨运行的垂直管理，内设联邦法院行政管理局、联邦司法委员会和巡回司法会议、联邦司法中心和司法警察总署。最鲜明的特点体现在：一是无具体审判庭设置，院长负责管理职责，法官凭个人能力、经验和知识办案，没有管理、审核和指导中间环节，法官主体地位突出、司法效率高、法律尊荣感强；二是三个行政事务管理部门以审判为主导，配备专业行政人员，从而开展服务保障工作。同属英美法系的英国采取法官和行政管理人员双轨管理模式，内设法院服务署和司法行政部门，法国采取行政服务和司法分庭两大部分，而且都由法院自行主导管理。

2. 德国绝对分离模式。德国法院机构设置分为审判管理和司法行政管理两部分，前者由固定合议庭或专门委员会负责，院长

^[15] 支振锋：“司法独立的制度实践：经验考察与理论再思”，载《法制与社会发展》2013年第5期。

职责限于审判管理，与法官非领导关系；后者由无隶属关系的司法部任命的专门行政人员负责，不接受法院领导。德国专门设置纪律法院，确保法官真正依法独立行使审判权，防止上级法院在进行职务监督时干预法官审判独立。这种由绝对独立于法院的机构管理日常行政事务的模式，可以使法官减少繁重性的行政事务工作投入，把更多的时间和精力放在专司审判业务，专心进行司法实务与法律理论的总结与深化。

由此得知，两大法系的法院均采取了分离模式，在法院内部或外部专门建立司法功能和行政管理功能相区分的机构，符合组织扁平化管理、专业化审判的现代分工原则。那么，中国法院内设机构的改革应当回归审判独立的理性界址，考虑中国司法体制现状之路，也要考虑世界范围内的大趋势，按照审判权运行特点进行机构内部整合重构。

三、探寻进路：基层法院内设机构的整合与重构

美国大法官卡多佐曾说：“如果根本不知道道路会导向何方，我们就不可能智慧的选择路径”。^[16]

（一）思路和原则

1. 改革思路。内设机构改革作为司法责任制综合配套改革的重要组成部分，笔者认为，在打破现有框架的前提下，要把握一个中心、两个基本点、理清三个体系，即坚持司法的中央事权属性这个核心点，注重发挥地方智慧，做到自上而下和自下而上统

^[16] [美]卡多佐著，苏力译：《司法过程的性质》商务印书馆 1998 年版，第 63 页。

筹推进；突出以审判为中心、以法官为主体两个基本点，建立符合司法运行规律的审理程序和管理系统，确保审判权的正当行使，其中审判权和司法行政管理权内部相分离，互不干涉；按照科学管理原则，内部理清条块明晰的审判业务体系、审判辅助体系和行政管理体系，努力实现机关科学管理、人员调整和机构整合的平稳过渡和合理运转^[17]。

2. 基本原则。内设机构设置要始终围绕以服务审判和保障法官中心地位为目标，尊重宪法关于人民法院审判权属性的定位；坚持精简高效和扁平化^[18]原则，要以精准职能定位和程序高效运转为视角，对内设机构重新优化组合，减少内耗、提高质效；坚持专业化和复合型相结合原则，现代化审判体系高质量发展既要符合专业审判特点，又要着力培养复合型和全能型法官，旨在解决法官员额制和立案登记制后“案多人少”与审判质效之间剑拔弩张关系；坚持地域区分原则，内设机构改革属于司法供给侧改革，要因地制宜多维度、多角度论证和分析，综合考虑审判职能、案件数量、人员配备比、编制状况等因素，体现地方特色和照顾地区差异，防止出现“水土不服”。

（二）基本架构

越是接近塔底的法院，越侧重纠纷解决功能和关注事实问题，所以内设机构的设置应以服务和保障审判权的正当行使为核

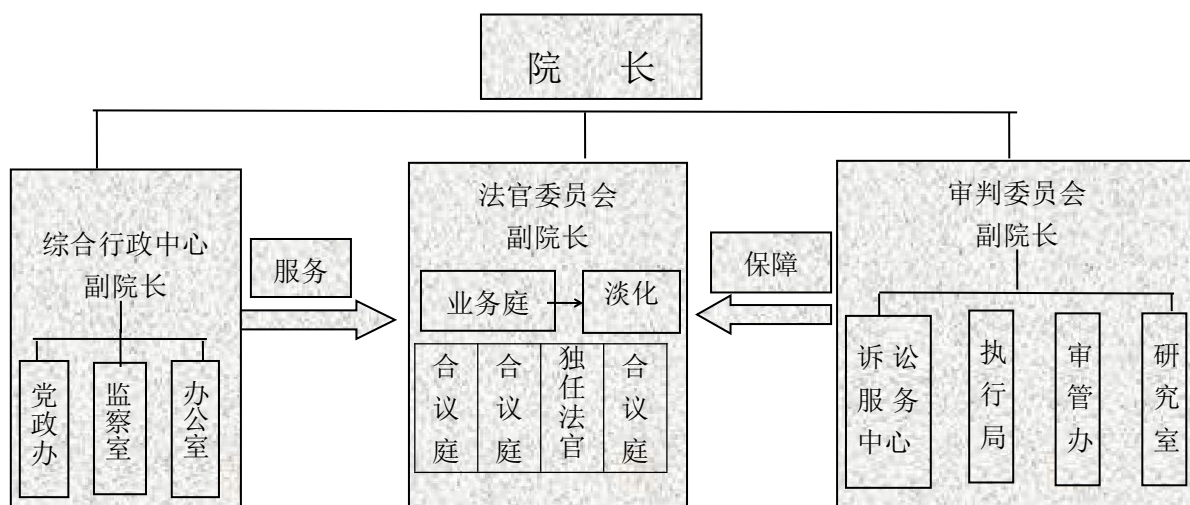
^[17] 参见：罗宾斯、库尔特：《管理学》，李原等译中国人民大学出版社2013年版，第268—269页。理论依据是“管理跨度”，即管理程度、层级与管理组织效率成反比关系。

^[18] 参见：中央机构编制委员会办公室、最高人民法院联合下发的《关于积极推进省以下人民法院内设机构改革工作的通知》，法发〔2018〕8号，2018年6月1日发。

心内容，并合理好控制审判业务和综合行政部门比例，保持队伍结构“兵多官少”、年龄层次适中的良性格局，并注意适度控制部门之间人员交流使用，切实以机构精简促进人员精简，从这个功能定位出发，笔者对基层法院内设机构的架构模式提出以下两种设想。

1. “分离扁垂式”（图1）。这种模式在于撤销各类庭室等行政机构，按照管理事项权力分为审判权、审判管理权、审判监督权和行政管理权，分别归属于审判委员会、法官委员会和综合行政中心行使。下设院长1人，副院长3人。改革后，院长作为党政领导干部当然具有法官身份，身兼审判管理权和行政事务管理权，运用个人政治智慧和法治思维谋划全院事业发展蓝图；副院长作为审判团队的管理人和负责人，应扮演好助手、参谋、协调的角色，推动扁平化管理运行通畅；不再设立庭长、副庭长，职级待遇按照法官等级进行单独职务序列套改。审判委员会在院长直接领导下，发挥司法管理职能，承担对审管办、法官助理和书记员管理、绩效考核等职责，并对审判权独立行使进行监督和制约；法官委员会在院长的领导下，对合议庭和独任法官负责，确保审判权合理运行。优点在于审判权运行通体顺畅，各责任人之间权力明确，审判业务、审判辅助事务和司法行政管理泾渭分明。缺点反映在囿于庭室限制，人员使用上可能界限不明，办事效率降低。

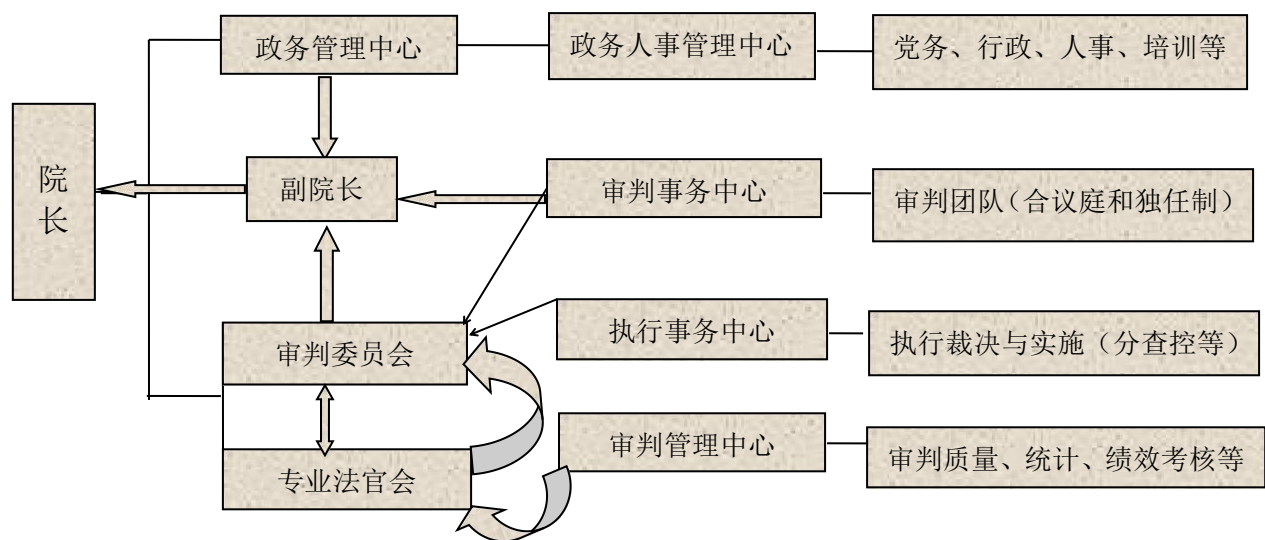
分离扁垂式（图 1）



2. 矩阵平台式。推行扁平化管理，设置平权性结构的内设部门，主要综合考虑审判权平权性的专属特征和法官自我决策、自我管理的独立性。按照同等等级和科斯交易成本理论的学科成果，矩阵平台式是选择渐进的、局部的改革路径，形式上取消审判庭的体制，改审判庭为审判团队、合议庭和独任法官，由审判团队自主决定内部事务和运行。在设置上，法院院长作为统管全院各项事务“领头雁”，2个副院长按照职责分工协助院长处理审判和行政两类事务，成立党政事务领导机构、审判委员会和专业法官会议3个决策机构，建立政务人事管理、审判业务、执行事务、审判管理4个中心作为具体操作部门，确保从司法权的纵向配置和审判事务的横向统筹上实现内设机构的精简化、专业化、层次化。在运行上，审判事务中心实行合议庭民主决策制和独任法官自主制，符合条件时向审判委员会和法官会议咨询；审判管理中心和执行事务中心共同向审判业务中心负责业务类协

助工作，政务人事管理中心负责围绕审判和法官为中心处理日常政务类工作，推动扁平化管理和专业化审判走向更高层次质量发展。优点表现在职责分工明确、权力分配均衡和人员结构合理；缺点显现在权限分配不一、人员调整不均、内部管理不平。内设机构具体设置见下图。

矩阵平台式（图 2）



综合对比，笔者倾向于第二种模式，改革目的在于落实司法责任制，通过内设机构改革达到规范审判权运行、减少科层式管理，使法官更像法官、法院更像法院，实现司法资源合理优化和整体司法质效大提升。

（三）关联举措

1. 完善立法。关于内设机构设置的法律依据《人民法院组织法》（修订案）已于 2018 年 6 月 19 日提交全国人大常委会审议讨论，修改法条为第二十六条、第二十七条，表述用语是根据审

判工作需要，可以设必要的审判庭……、可以设综合审判庭；根据审判工作需要，可以设综合业务机构……可以设必要的审判辅助机构，尽管按照审判业务、审判辅助和综合行政三类内部事务分离权限作出规定，但这些主要内容仅为原则性规定，在地区差异、人员复杂、案件数量不均的基层法院操作极为不便，建议修正案对内设机构规模、规格、名称、数量等方面予以明确规定或者最高法院出台详细操作意见或实质性构建标准，有利于在全国法院达成司法统一性、维护司法权威。

2. 搭配资源。推行员额制改革后，法官数量大幅度减少，“案多人少”矛盾越发突出，虽然试点法院以法官员额为基数，按一定比例关系确定审判辅助人员和司法行政人员数量，但是司法资源配置不尽合理依然存在。特别是内设机构改革更需要投入大量的人力资源、制度资源和社会资源服务一线审判工作，在现有组织架构下，建议通过省级招录雇员制人员、劳务派遣、聘用制或审判辅助事务社会化外包等方式不断增强审判力量，把人员分配到审判工作最需要、使用效益最高的岗位，逐步地实现司法供需平衡。

3. 健全机制。改变审委会委员以行政职务为主的配置与结构机制，根据法院人员结构状况作出适当调整，坚持以法律专业知识与审判经验为标准的选任条件，尽可能把法学理论水平高、审判经验丰富的法官选拔进审委会。改革审委会工作方式，建立审委会委员公开听庭制度、合议庭成员参会制度、审委会委员公示

制度，从而强化审委会的专业色彩。建议设置独立的执行机构，把民事执行权定性为行政权，从法院体系中分离出来，交由司法、公安等机构行使，法院集中精力专司司法裁判工作，但基于执行裁决权与审判权的同质性，把执行裁决权纳入法院审判权的组织和程序构造，与强制执行有关的一切司法决定权保留由法院行使，行政机关仅仅扮演具体实施人的角色，实现法院与司法行政机关相互分工与监督，也利于裁判的及时执行。

结束语

在纵深推进司法体制综合配套改革的当下，必须对不符合司法运行规律和审判权运作特点的内设机构进行自我革命。笔者站在现有司法体制环境下，对部分试点法院改革成果进行研究和探寻，努力从“结构—功能—审判”出发在细微的机制和技术层面下功夫，坚持区分审判职能和行政管理职能，对内设机构改革提出分离扁垂式和矩阵平台式改革模式，但内设机构改革涉及面广、利益群体多，还有许多后续问题和配套机制尚需要解决，寄希望通过精简机构、整合职能和按需配员，进一步提高司法供给服务能力和推动审判工作高质量发展。