

法院督查机制的实践逻辑与运行调适

郭 松

内容提要:督查机制是中国法院系统内部治理的一种特色制度安排,它在法院体系的运行中日益重要。在重要会议和文件精神的传达与落实、重点工作的推进、疑难问题与复杂矛盾的解决以及特定案件的处理等场景下,督查机制有可能被启动。实践中林林总总的督查活动,大致可以分为常规化督查与机动式督查。在复杂的治理情境下,控制逻辑、成本逻辑与科层逻辑共同构成了法院督查机制运行的内在逻辑:控制逻辑解释法院体系运行为何需要督查,成本逻辑揭示选择与确定督查事项的机理,科层逻辑则回答督查启动的时间节点。从实践来看,督查机制输出了相当的治理绩效,从而弥补了常规治理机制的不足,但其实践运行也可能存在层级关系中行政元素强化、成本运行高与信息困境等内在局限。为了充分发挥督查机制的治理效能,未来需要在限制督查范围的基础上,改革督查方式,并持续推进督查机制本身的制度化建设。

关键词:法院督查 制度逻辑 内部治理

郭松,四川大学法学院教授。

一 引言

督查是指党政系统自上而下展开的对关键决策、重点任务与突出问题进行追踪、核查及督促的监督检查行为,它是确保政策执行达到预期绩效的重要手段,也是国家治理体系中不可忽视的重要环节。^[1]近年来,督查这一盛行于党政系统的治理工具在法院体系的运行中也日益重要。“最高人民法院党组高度重视督查工作,院领导班子多次强调要加大督查力度。”^[2]确实,从实践来看,各层级法院都会定期或不定期启动督查机制,并将其作为解决特定问题或推进相关工作的重要工具;在督查范围上,督查覆盖了司法改革、决策落实、专项工作等法院内部诸多治理领域与关键事务;就督查主体而言,督查组织已不

[1] 参见仇叶:《以督促统:督查制度的政策层级统筹机制及其实践》,《探索与争鸣》2022年第7期,第96页。

[2] 最高人民法院办公厅:《构建决策导向型督查新格局》,《秘书工作》2017年第1期,第10页。

局限于法院内部常设的督查机构,各种临时授权组建的督查组织也在发挥重要作用。这不仅意味着督查必然会对各级法院甚至法官个体的行为选择与法院内部治理产生重要影响,也表明督查机制正在嵌入法院组织的运行与管理之中,成为法院内部治理与调控层级关系的重要治理安排。相比于丰富的督查实践,理论界对法院系统的督查机制关注甚少,更谈不上系统研究,只有极少数研究者在讨论法院管理或上下级法院关系时将督查理解为一种法院在非正式制度层面指导辖区司法工作的重要方式,并做了概略性分析。^[3]此外,还有实务界人士从功能的角度讨论督查在法院展开的必要性以及督查机制的作用,并针对督查实践存在的问题提出了改革建议。^[4]但这些讨论多基于碎片化的经验事实,缺少宏观的观察视角与系统的理论思索,要么过于简略,要么带有很强的政策意味,难以统合法院运行中多种形态的督查实践,也制约了对督查机制内在运行逻辑的理论挖掘。

有鉴于此,本文对法院系统督查机制的研究着眼于经验事实与理论分析的链接,在实践与理论的互动中阐释督查机制的运行机理与内在局限,探求其长效发展之策。首先,本文试图描摹法院系统督查机制的实践面貌,从而为有关督查机制的理论搭建与机理阐释提供必要的事实基础;其次,由于督查实践深嵌于法院体系复杂的场域结构之中,多重制度结构在很大程度上决定了督查机制治理效应的复杂性,因而本文将基于督查机制运转所处的组织结构与制度空间,剖析其在法院内部治理中的运行逻辑;再次,本文将分析督查机制在既有制度结构下所呈现出来的内在局限,并以此为基点再结合督查实践存在的问题,提出其长效发展之策;最后,本文将从中国党政运作基本特质的角度讨论督查机制在法院体系科层治理与运动式治理这两种治理模式中的位置,并指出其构成了法院内部治理模式的“第三领域”。

二 法院督查的实践形态描摹

作为党政系统倚重的治理工具,督查也为法院系统所重视。但直到 20 世纪 90 年代,随着党政系统开始建立稳定的督查工作机制,法院系统的督查工作才开始走向组织化、稳定化、规范化。^[5]从目前的实践来看,法院系统的督查不仅在组织构成上趋于稳定,具体运作也较为成熟,而且已成为工作推进、组织动员与资源调配的重要工具。那么,现实中的法院督查如何运作,又呈现何种样态?

[3] 参见赖波军著:《司法运作与国家治理的嬗变:基于对四川省级地方法院的考察》,北京大学出版社 2015 年版,第 265 页。

[4] 代表性讨论参见董之会:《人民法院督查改革的必要性及其对策》,《发展论坛》2003 年第 4 期,第 65-66 页;杨波:《充分发挥督查职能 服务法院中心工作》,《秘书之友》2012 年第 11 期,第 25 页。

[5] 1999 年《人民法院五年改革纲要》把督查机制列入了改革计划:“1999 年底以前,各高级人民法院要建立督导员制度,充分发挥督导员在法院工作中督办、检查、调查、指导的职责作用。通过修改《人民法院组织法》,使人民法院督导员的工作法制化。”此后,法院督查机制进入快速发展时期,最高人民法院出台了一系列有关督查的制度规定,后来还建立了审务督察与司法改革督察等专项督查机制。

(一) 督查展开的实践情境

最高人民法院制定的有关督查的制度规范主要有:《人民法院督促检查工作暂行规定》(1996年)、《最高人民法院督导员工作条例》(1998年)、《关于人民法院办理全国人大代表关注案件的暂行规定》(2005年)、《人民法院督促检查工作规定》(2009年制定、2014年修订,下称“《工作规定》”)、《关于进一步加强领导批示件办理工作的若干规定》(2009年)、《关于加强和改进人民法院督促检查工作的若干意见》(2010年,下称“《若干意见》”)、《人民法院审务督察工作暂行规定》(2011年制定、2022年修订)、《人民法院司法改革督察工作办法(试行)》(2018年)、《最高人民法院关于贯彻落实〈中共中央办公厅关于统筹规范督查检查考核工作的通知〉的实施意见》(2018年,下称“《实施意见》”)。根据这些规范,督查的事项范围主要包括以下几个方面:一是重要决策的贯彻落实;二是重要专项工作的执行;三是各级党委和人大常委会等有关机关及其领导批示交办的事项;四是上级法院及其领导和本院领导批示交办的事项;五是法院工作报告中提到需要督查的事项。在制度规定上,督查带有围绕上级所确定的工作目标、领导层的决策与注意力展开督促检查的特点,督查的事项范围较为明确。那么,实践中法院系统的督查机制何时开启,如何展开?本文通过梳理相关资料发现,督查机制在以下四种情形中通常会被启动。这四种情形是法院督查实践中较为常见的情形,它们只是林林总总督查活动的典型例证。

第一,重要会议与文件精神的传达和落实。按照法院系统的运作逻辑,在党政系统和上级法院的重要会议结束或重要文件形成之后,法院会自上而下地组织学习,传达相关内容与精神。在此过程中,为了统一思想并有效贯彻相关决议与精神,上级法院会围绕文件或会议精神的学习、传达与落实情况对下级法院进行督促检查。比如,最近几年,最高人民法院和省级法院都以专项督查的名义就下级法院学习贯彻《中国共产党政法工作条例》的情况进行过督查,这就属于典型的为学习与贯彻相关文件精神而启动的督查。由于会议与文件在法院体系的运行中占据重要位置,党政系统与上级法院也经常制发一些重要文件或召开重要工作会议,这使得以会议和文件精神学习与贯彻情况为主题的督查在法院的督查活动中较为常见。从实践来看,这种督查多采用听取汇报、查阅文书材料、实地检查等方式展开。在督查过程中,督查组还会评价下级法院的贯彻与落实情况,并就下阶段的工作提出明确、具体的要求。就此来看,这种主题的督查除了具有一般的检查监督功能之外,还具有较强的评价与指导色彩。此外,这种督查还有助于在组织层面实现法院系统与党政系统以及法院体系内部的有效沟通,在观念上保持一致,从而让党政系统与上级法院的相关决策具有推行的思想基础。

第二,重点工作的推进。在法院体系的运作中,党委政府与上级法院的意志是非常重要的因变量,尤其是它们所确定的重点工作,蕴含着很强的政治势能与物质激励。^[6]对下级法院而言,这类工作属于具有紧急性的任务安排,在法院的政策议程中处于优先地

[6] 参见张瑞:《法院领导小组如何运行?》,《环球法律评论》2022年第5期,第39页。

位,必须保证高效完成。因此,针对重点工作,就不能按照常规工作节奏展开,必须打破惯常集中资源高效推进,而督查就是其中重要的推进机制。质言之,只要某项工作被党委政府或上级法院确定为重点工作,督查必然会在某个时点启动,并构成这一工作推进的关键环节。比如,为了确保司法体制改革落实到位,最高人民法院组成了督察组,在 2018 年 10 月对福建省的司法改革重点项目推进情况进行督促检查。^[7] 从实践来看,这种情境下的督查在法院的督查活动中比较常见,具体采用的督查方式也较为多元,如现场考察、过程跟进、听取汇报、查阅文档等。由于这种督查的目的更多在于追踪与纠偏关键决策和中心工作的落实情况,进而强化下级法院的执行力,因而它除了可以起到信息反馈、组织控制与压力传导等作用之外,还具有监督督促与组织激励的功能。

第三,疑难问题与复杂矛盾的解决。在社会高速发展与深度转型的当下,法院系统所处的组织环境异常复杂,充满不确定性。这使得法院体系在运行中经常面临影响组织绩效与合法性的复杂议题甚至是难以预测的突出问题。当它们累积到一定程度并被识别出来后,以解决问题为中心的动员模式会应运而生,^[8]督查就是一种应对方式。在遇到某些难以解决的突出问题时,上级法院会启动督查,并深入现场采取相应的指导、纠偏与矫正措施。从某种意义上讲,法院体系的运行呈现某种风险征象或组织难题,本身就表明法院的日常治理可能已失效,需要有某种超越常规科层的机制介入,此时启动带有一定动员色彩的督查可谓正当其时。就此而言,督查机制的介入可能为破解法院体系运行中某些复杂治理难题提供了更多可能。因此,这种督查的监督与控制色彩相对较弱,其目的更多是借助更高的制度权威调配与重组各种资源,促成问题的有效解决。

第四,特定案件的处理与办理。针对具体个案或类案启动督查,在实践中并不少见。就个案处理督查而言,主要是针对涉诉涉法信访案件与各层级领导交办或督办以及人大代表与政协委员关注的案件。这种督查一般由上级法院以专项督查的名义组织,主要采取查阅文书材料、听取汇报、现场检查与座谈访谈等方式,有时还会就案件处理提出具体要求。比如,贵州省高院在 2009 年 9 月组建了由院领导为组长、审判业务骨干为组员的督查组,督查督办信访案件。^[9] 很明显,这类督查的目的在于促使下级法院改变工作议程,将更多资源投入到上级法院所关注的案件处理上,并力图在短时间内有效解决上访以及由此外溢的社会问题。不过,由于对个案的督查涉及审判监督与独立审判的关系以及生效判决的稳定性等程序法理,针对特定案件的检查与督导并不是可以轻易发动的。^[10] 因此,针对个案处理所展开的督查频率不高,范围也受到严格限制,而且启动时间多集中于某些大型活动举办或重要会议召开的前夕。

[7] 参见孙航:《江必新在福建专项督察司法改革重点项目时强调确保司法体制改革各项任务落地见效》,《人民法院报》2018 年 10 月 21 日第 1 版。

[8] 参见丁轶:《权利保障中的“组织失败”与“路径依赖”——对于“运动式治理”的法律社会学考察》,《法学评论》2016 年第 2 期,第 49 页。

[9] 参见金晶:《贵州高院组成巡回督查接待组带案下访》,《人民法院报》2009 年 9 月 15 日第 1 版。

[10] 参见赖波军著:《司法运作与国家治理的嬗变:基于对四川省级地方法院的考察》,北京大学出版社 2015 年版,第 264 页。

除了特定个案可以触发督查机制之外,某些类案也会成为督查对象,这在实践中主要是上级法院认为审判质效可能存在瑕疵的案件,尤其是二审改判与发回重审的案件。在实践中,督查组主要通过审查案卷、现场访谈、会议座谈等方式了解下级法院的审判情况,并会提出改进审判质效的建议。比如,重庆市高院就启动过针对全部二审改判、发回重审案件的督查,还向下级法院通报了审判质量分析的书面报告。^[11]如果说对信访案件的督查是为了动员下级法院将注意力集中于特定治理目标的实现,那么围绕审判质效提升的督查则专注于发现审判权运行存在的问题与法官专业能力的短板。从某种意义上讲,督查的介入为审判质效的提升提供了新的动力机制与权威资源,并向法院系统释放了重视审判质量的信号。

(二) 督查实践的基本类型

迪尔凯姆曾言:“分类的效用是为研究事物提供一个标准,作为观察其它事物的基础,使研究能有条不紊地进行。”^[12]就法院督查机制研究而言,也有必要对实践中多种形态的督查进行合理归类,从而更好地描述与理解这些看起来较为杂乱的督查行为,这需要先提出相应的分类标准。本文以为,督查的动力机制可以作为这样的标准。从实践来看,有些督查的启动源于法院运行中所暴露的某种问题或治理风险,另外一些则由法院合理运行与决策高效执行的组织目标所驱动。由于无法准确预知法院运行中的问题与风险何时出现,由问题或风险所触发的督查具有一定随机性,本文称这种督查为机动式督查。由组织目标驱动的督查在法院内部治理中属于经常性的行为,督查启动具有相当的可预期性,本文称这种督查为常规化督查。

第一,常规化督查。所谓常规化督查,是指督查主体在实现法院相关组织目标的驱动下所启动的督查。这种类型的督查在很大程度上已嵌入法院体系的常规运作之中,服务于法院整体组织目标的实现。上文提到的对重要文件精神贯彻与重点工作推进的督查就属于常规化督查。常规化督查具有以下特征:其一,督查的组织化水平较高。常规化督查一般由专门的督查组织主导,即便有其他部门参与,具体的组织与协调工作仍由专门的督查组织负责。更重要的是,由于专门的督查组织已被纳入法院的组织体系,成为正式科层部门,这类督查的正式化水平较高,其人员编制与制度规范相对健全。其二,督查的计划性较强。由于常规化督查主要依托专门的督查组织,具体督查实际上是法院体系内部的一种具有明确规划的治理行为,往往在固定的时间内惯例化展开。比如,很多法院会在年中、年末等关键时间节点对下级法院完成年初确定的重点工作的情况进行督查。实践中,法院系统在年初制定年度督查计划,后续具体督查可能就是按照事先的工作安排而展开,因而其启动时机、督查范围与运作方式都具有相当的可预期性。其三,督查的范围较广。从实践来看,常规化督查所督查的事务种类较多,既承担对党政系统与上级法院重大决策的部署贯彻、重点工作落实的督促与督办,还需要对重要工作的推进与重大政策的传达进行引导与检查。此外,常规化督查并不致力于解决法院体系运行中所出现的难题或化解

[11] 参见谭灵:《重庆重点督查改判和发回重审案件》,《人民法院报》2007年4月2日第1版。

[12] [法]E. 迪尔凯姆著:《社会学方法的规则》,胡伟译,华夏出版社1998年版,第64页。

某种危机,更关注下级法院在所涉及的治理议题与政策领域内的整体绩效与履职情况,因而通常要进行较为深入、全面的督促检查。

随着督查机制在法院内部治理中的作用日益突出,法院系统对常规化督查进行了一些改革,其中有两个趋势值得注意:一是督查与法院内部的纪检监察融合。由于督查组织没有惩戒权,督查也不附带奖惩机制,很多法院为了突出督查的权威与实效,探索将督查机制与纪检监察整合,在特定情境下展开联合督查。比如,2020 年 12 月,甘肃省高院纪检监察组、执行局、司法行装处组成的联合督查组,对天水市麦积区法院的执行工作进行督查。^[13] 显然,整合督查与纪检监察这两种法院内部监督机制的目的在于,提高督查的实效性,强化督查机构的权威。二是将督查结果作为绩效考核、评先评优、考察考核的重要依据。传统上,督查的组织激励功能尤其是正向激励效果并不明显,从而制约了督查机制功能的充分发挥。有鉴于此,部分法院推行督查结合考核的改革,从而使督查活动与考核工作一体化。比如,江苏省镇江市中院在运用督查机制的过程中,“重视结果运用,将督查结果纳入部门和干警个人岗位业绩考评”。^[14] 督查与组织激励的融合表明,常规化督查试图以更积极、主动的姿态介入法院的内部治理。

第二,机动式督查。当督查为法院运行中出现的某种问题或突发风险所触发时,即为机动式督查。针对信访案件与疑难问题解决的督查,就是典型的机动式督查。从实践来看,机动式督查可能是从专项督查演化而来,但在后续的发展中也逐步形成了自己的特质。其一,相对于常规化督查,机动式督查在组织形态与构成上更为灵活。在机动式督查中,督查主体并不限于法院专门的督查组织与人员,上级法院可以根据需要随时抽调相关人员组成督查组。一旦督查活动结束,督查组织随即解散。由于机动式督查属于临时发动,针对不同事项采用不同督查方案,因而机动式督查的组织化水平低于常规化督查。其二,督查的具体指向较为聚焦。机动式督查往往由问题驱动,一般着眼于法院运行中的某种突出问题,不会对督查事项之外的其他工作展开检查与评估,因而督查的靶向定位较为特定,问题相对聚焦。同时,作为一种非常态化的督查,机动式督查常常是为了回应法院运行中某种难题或潜在风险,这意味着督查目的较为特定,督查目标明确。其三,督查方式较为多元。机动式督查启动后,督查主体一般会前往所督查的法院展开监督检查,除了运用文书查阅、会议座谈、现场检查等方式之外,还可能借助各种社会渠道,如信访举报、新闻报道等,力求在较短时间内获取督查所要掌握的信息。此外,为了提高督查效率,实践中已开始利用信息技术与办案平台,进行线上督查与网络督查。

从实践来看,机动式督查被高频采用,在法院体系的内部治理中起着非常重要的作用,其常见的组织方式有两种:一是业务条线上的部门督查,即由上级法院内设业务部门组织开展,督查的领域也仅涉及本部门业务范围内的工作,此时督查所指向的问题领域较

[13] 参见姚丹丹:《省高院督查麦积区法院执行工作》,天水法院网,<http://tianshui.chinagcourt.gov.cn/Show/60254>,最近访问时间[2023-02-15]。

[14] 杨波:《充分发挥督查职能 服务法院中心工作》,《秘书之友》2012 年第 11 期,第 25 页。值得注意的是,《实施意见》明确提出,要“强化督查检查考核结果的分析运用,树立重实干重实绩的鲜明导向”。

为单一。比如,河南省高院司法警察总队在2011年5月对河南省南阳市两级法院的司法警务工作展开集中督查。^[15]二是上级法院多部门联合督查。这种督查一般以上级法院的名义展开,由法院院级领导组织相关部门组成督查组,对某个具体问题或某些问题的处理展开督查。比如,在2014年6月,为深入整治“六难三案”问题,福建省高院在全省法院系统展开督查,具体由省法院督查办负责,各职能部门配合参与。^[16]在督查程序上,机动式督查通常包括现场检查、情况反馈与问题整改等阶段。全部流程与工作结束后,督查活动随即终结。

三 法院督查机制运行的多重制度逻辑

制度逻辑是指某一领域中稳定存在的制度安排和相应的行动机制,其诱发并塑造这一领域中相应的行为方式。^[17]对于法院系统的督查机制而言,由于督查嵌入在法院体系既有的组织结构与动态的治理环境之中,任何单一逻辑都很难完整解释督查机制运行的深层机理,必须进行多维度考察。基于此,本文提出多重制度逻辑以解释法院督查机制运转的内在机理。其一,控制逻辑。由于上下级法院之间存在信息不对称、目标冲突等“组织难题”,法院体系的内部治理需要必要的组织控制。但其常规控制可能难以有效解决组织控制问题,督查机制是法院系统试图弥补常规控制不足所采用的补充性手段。其二,成本逻辑。任何控制机制的运转都需要付出相应的制度成本,督查同样如此。在资源有限的情况下,面对诸多内部事务与治理领域,上级法院只能依据轻重缓急选择确定督查事项。其三,科层逻辑。在法院体系等级制的组织结构下,上级法院实际上拥有更高的科层权力,掌握着督查启动的决策权。一旦其注意力被某议题所吸引或显示出对特定事项的重视,上级法院就能利用其科层权力启动督查。

(一) 控制逻辑

正如论者所指出的,政策执行中的观望式执行、选择性执行与变通式执行等现象,在法院体系的运行中也不同程度地存在。^[18]这当然表明法院系统的组织控制存在一定的不足,但不能把其中的原因简单地归结为法官的道德缺陷与程序规范的缺漏,某些制度性与结构性因素更值得关注,尤其是法院所处的信息结构与任务环境。本文以为,法院系统的常规控制机制之所以存在不足,在很大程度上是因为上级法院受到信息不充分与法院多任务属性的制约与影响。这使得上级法院在内部治理中不得不寻求程序机制之外的行政机制,试图“通过管理创新、采取行政化技术性手段来强化对下级法院的影响力”,^[19]以

[15] 参见郑红灿、付博、曹萌:《省高院司法警务工作督查组来南阳中院督查指导工作》,南阳法院网, <https://nyzy.hncourt.gov.cn/public/detail.php?id=5808>,最近访问时间[2023-02-16]。

[16] 参见何晓慧:《福建高院大督查纠正“六难三案”》,《人民法院报》2014年6月19日第1版。

[17] 参见周雪光、艾云:《多重逻辑下的制度变迁:一个分析框架》,《中国社会科学》2010年第4期,第134页。

[18] 参见何帆著:《积厚成势:中国司法的制度逻辑》,中国民主法制出版社2023年版,第182页。

[19] 高翔:《我国高级人民法院司法管理职能的改革——以法院院长会议运行状况为实践观察点》,《法商研究》2017年第4期,第6页。

取得更优的控制成效。督查就是其中重要的一种技术机制。当然,吸纳了督查的法院内部控制系统,也无法彻底消除法院结构性张力所带来的控制效能不足的问题,督查机制的效用更多体现在对制度结构的缺失进行调适,从而提升法院层级之间的指导力度。

第一,督查机制有助于破解上下级法院之间信息不对称的困局。官僚组织内部信息结构的核心是上下级所占据的信息不对称性,^[20]法院体系内部上下级法院之间也存在类似信息不对称问题。亦即,上级法院很难有效甄别并完全掌握下级法院的运行情况,尤其是对于推进上级法院所确定的重点工作与重要决策的情况,下级法院实际上处于信息结构上的优势地位。借助于技术进步与资源投放的增加,上级法院的信息获取能力可能有较大提升,但仍不足以让其彻底走出信息分布不对称的结构性困境,下级法院依然可以通过策略化手段规避上级法院所施加的控制措施。这将大大影响法院系统常规控制机制的实际效果。相比于常规性控制机制,督查除了更为积极主动之外,还有着丰富的信息采集渠道:它既可以通过常规科层运作中的档案查阅、书面汇报、会议座谈等方式获取信息,还可以利用非常规机制下的现场检查、明察暗访、信访举报等手段搜寻信息。这些途径不仅有助于上级法院全面、准确获取下级法院在某个治理领域的工作信息,还能降低下级法院隐藏信息或提供虚假信息成功率。就此而言,督查机制实际上构成了法院系统内部的一种信息收集方式,它具有较强的信息搜寻与获取能力。“一旦督查机制启动,便能在相当程度上改变上级与下级之间的信息结构,并对后者的行为产生直接影响。”^[21]虽然通过督查所获取的信息可能仍然不充分,甚至上下级法院之间的信息隔阂依然存在,但相较于没有督查,上级法院所获取的信息在充分程度上终究会更高。因此,上级法院所启动的督查在扭转自身信息上的结构性不利位置进而提升组织控制效能方面扮演着重要角色。

第二,督查机制能极大地影响身处多任务环境中下级法院的行为选择。对现实中的法院而言,“来自上级党委政府、同级党委政府和上级法院的多重任务,构成了一个常规性与临时性错杂、业务性和政治性交织、宽和性与紧急性并存的‘任务群’。”^[22]在这些任务中,有些可能契合法院自己的需求与利益,因而法院有足够的动力将更多资源投入于此,或选择优先完成这些任务。但有些则纯属上级给定的目标与分配的任务,与法院自身利益关系较弱。这些任务可能与下级法院的组织激励并不相容,尤其是在上级所设定的任务与下级法院完成此任务所需的行动条件不匹配时,或者下级法院需要投入的资源超过其所能支配的资源时,更是如此。在缺乏额外奖惩与监督机制的情况下,下级法院可能会以机会主义策略应对这些任务。更重要的是,由于信息不对称,上级法院无法识别下级法院执行不力究竟是行动资源方面的原因,还是主观懈怠所致。这实际上加剧了法院运行过程尤其是法院层级关系的复杂性,也表明法院常规科层结构与运作模式在完成某些任

[20] 参见[美]迪克西特·阿维纳什:《官僚机构及其改革与发展》,张彩琴译,载吴敬琏主编《比较》2013年第3期,中信出版社2013年版,第125页。

[21] 狄金华:《政策性负担、信息督查与逆向软预算约束——对项目运作中地方政府组织行为的一个解释》,《社会学研究》2015年第6期,第55页。

[22] 张瑞:《法院领导小组如何运行?》,《环球法律评论》2022年第5期,第43页。

务目标时存在一定局限。在这种情况下,如果上级法院启动督查,除了能在短时间内了解下级法院的行为信息并针对偏差行为采取相应的纠偏措施之外,还能建构临时性的治理结构,利用上级法院的高位推动与政治势能,促使下级法院将注意力与行动资源投入到上级法院所关注的任务之中。此外,启动督查实际上也能让下级法院明晰特定时期法院系统整体的目标任务与重点工作以及各自的重要程度,进而调整工作方向与资源投入。因此,科层压力传递失效、组织行为偏差、信息流通梗阻等一些表征上下级法院关系不畅的问题,能够通过督查得到不同程度的解决,从而让法院体系运转更通畅。

(二) 成本逻辑

观察实践可以发现,虽然督查的具体事项较为繁杂,但法院对督查领域的选择具有一定的偏好。督查多发生在某些特定治理领域,如会议精神的传达、重要工作的推进与信访案件的处理等,而在其他一些领域,则很少发生督查。对于法院在督查事项选择上的这种偏好,可以用成本逻辑来解释。

与所有公共组织一样,法院也存在资源限制,它不可能将有限的资源无限用于对下级法院的管控之上,而是必须考虑控制的成本与收益。相比于常规控制机制,督查成本高昂,因为督查虽然嵌入但并未完全融入法院体系的日常运作,上级法院需要调配额外的资源展开督促检查,下级法院也会因为应对督查以及由此带来的压力而可能中断对包括上级法院部署的其他工作在内的一些常规工作的处理。因此,只有在上级法院愿意承受较高成本,或者预期获得更大收益时,才可能启动督查。在任务多重与资源既定的现实下,上级法院不可能对法院运行中的所有事项发动督查,只能在其中取舍。这就能解释上级法院一般只针对某些事务启动督查。但仍需追问的是,上级法院如何在诸多内部治理事务中权衡取舍,上级法院的选择偏好或者说督查决策受何种因素影响?

第一,上级法院的注意力分配。在信息爆炸的时代,注意力资源宝贵且稀缺,这使得任何组织都无法对所有工作同等重视。“当组织的注意力从某一领域转移到其他领域时,这一领域的决策活动就会减少。”^[23]对于官僚组织而言,其决策也受注意力法则影响,只不过由于身处多任务的治理环境,影响决策注意力分配的因素复杂多元。由于“注意力分配并不是一个技术问题,而是一个组织、制度甚至是社会问题”,^[24]即便官僚组织也不能随心所欲地配置注意力,必须根据组织环境的变化而不断转换注意力。就法院系统而言,领导人的讲话批示、政策议题的性质、党委政府的中心工作、上级设定的考核指标等是影响法院注意力配置的重要变量,法院的具体决策与资源投放也会随之调整。在这些因素的作用下,一旦某项治理事项或政策议题被配置了较高注意力,上级法院会更为关注下级法院的执行与落实情况,自然也愿意为之付出更高的督查成本。因此,启动高成本的督查以检查督促下级法院的执行情况,就会成为上级法院的选择。例如,上级法院之所以对上访案件的处理展开督查,在很大程度上是因为这些案件可能影响社会稳定以及党委政府对法院工作的评价,上级法院认为必须给予优先关注,从而愿意启动督

[23] 周雪光著:《组织社会学十讲》,社会科学文献出版社2003年版,第38页。

[24] 练宏:《注意力分配——基于跨学科视角的理论述评》,《社会学研究》2015年第4期,第215页。

查。如果某一政策议题或治理事项处于上级法院注意力分区的中下部,它们自然无法在更高层面获得更多关注与重视,上级法院也不会特别在意其实施进展与落实情况,因而就没有必要展开高消耗的督查来检查与督促,通过成本较低的常规控制机制施以必要的监管即可。

第二,上下级法院组织目标的趋同程度。在多任务的组织环境下,由于各自的利益与诉求并不完全相同,不同层级的官僚组织在组织目标上存在不同程度的离散性,甚至还存在目标冲突的问题。^[25] 对于组织目标趋同的领域,上级并不需要施加更多的控制行为,因为下级有足够的动力完成相应的目标任务;但对于组织目标存在离散性的领域,则需要投入较多控制资源,因为此时的下级有更强的内驱力偏离上级的意志而按照自己的利益取向行事,以至于上下级之间出现“目标分歧”。^[26] 因此,对于上级而言,恰当的选择应该是根据上下级之间治理目标的一致性程度决定控制资源的实际投入。

在政治、行政与司法交错的现实背景下,各层级法院的组织利益与目标序列并不完全一致,尤其是上下级法院各自的组织目标存在不同程度的离散性。在没有物质激励与政治势能推动的情况下,对于上下级法院目标诉求不一致的治理目标,下级法院可能没有足够的动力去实现,反而有更强的内驱力偏离上级法院的意志行事。比如,最高人民法院希望省级法院完整地执行司法政策,但由于后者的人、财、物为地方所控制,省级法院的政策偏好往往是在省级辖区的社会治理中发挥作用,执行最高人民法院的司法政策可能被置于相对次要的位置。^[27] 基于此,为了实现对下级法院行为的统合,上级法院必然选择增强自身的控制力,定期或不定期针对目标诉求存在差异的治理事项启动督查就是其中一种具体策略。反过来,对于那些上下级法院目标匹配度较高的治理领域,下级法院出现执行偏差的可能性很小,此时便没有必要启动督查,否则就是对控制资源的无谓耗损。比如,实践中很少对审判工作进行督查,这除了审判事务自身属性确实不适合督查之外,更为现实的原因在于下级法院本身就有相当的动力做好审判工作,上下级法院在审判事务方面的目标一致性程度很高,上级法院依靠既有程序机制就能掌握下级法院的审判情况。

(三) 科层逻辑

即便在强调科层治理与程序理性的当下,法院系统对督查这种具有一定运动式色彩的治理机制依然较为依赖,各级法院在多个治理领域频频启动督查,下级法院的行为日益受到各种督查活动的引导与规范。同时,作为一种治理机制,督查展现的是上级法院的控制能力,它是维系法院整体运行秩序并自上而下贯彻组织意志实现全局工作目标的重要手段。事实上,督查机制承载着其他常规治理机制可能并不具备的治理功能,因而上级法院才愿意在某些治理领域启动甚至强化督查机制。但这其中仍有两个问题需要回答:第

[25] 参见马啸、马佳磊:《科层激励结构的魅影:基层治理中政策执行变形的类型与成因》,载燕继荣主编《北大政治评论》第 11 辑,商务印书馆 2012 年版,第 154 页。

[26] 参见[美]安东尼·唐斯著:《官僚制内幕》,郭小聪等译,中国人民大学出版社 2017 年版,第 134-135 页。

[27] 参见高翔:《我国高级人民法院司法管理职能的改革——以法院院长会议运行状况为实践观察点》,《法商研究》2017 年第 4 期,第 6 页。

一,上级法院为什么可以启动督查?第二,上级法院一般何时启动督查?对于这两个问题,可以用科层逻辑来解释,即法院系统事实上的权力等级结构使得权力向上集中,只要上级法院认为某项治理事务重要而需要督查机制介入,督查就可能被启动。这可以解释督查机制启动的时间节点。

法院体系等级化的组织结构实际上赋予了上级法院启动督查的决策权。受法院构成行政化的影响,我国法院的科层制特征明显。在这种组织结构中,上下级法院之间的职权关系按照等级原则划定,上级法院拥有更大权威,下级法院必须接受上级法院的指导。这使得法院体系内部的权力向上集中,“每一上层的梯队都承担着更大的责任,也享有更高的权力”。^[28] 据此,上级法院实际上可以向下级法院发出带有一定强制色彩的指令或作出具有较高执行力的决策,启动督查就是其中一种旨在强化对下级法院控制的组织决策。换言之,督查机制的运转在某种程度上依托于法院等级化的科层结构,上级法院被赋予了督查的启动权。这意味着法院系统的督查有着坚实的组织基础,等级化的科层结构构成了督查机制运转的支撑体制与组织平台。或者说,法院系统的组织体系与权力架构高度契合督查机制内在的上命下从的行政化属性。只要法院系统等级化的科层结构不发生转型,一旦上级法院认为需要通过督查来强化对下级法院的管控或督促下级法院完成某项治理任务,督查就会被启动。下级法院通常需要按照权力分层化结构所预设的逻辑接受与配合上级法院的督查。从某种意义上讲,督查是一种体现上级权威在场的形式,在具体场景中展示了上级法院的影响力,进而强化了上级法院的权威。

四 法院督查机制的内在局限与调适路径

毋庸讳言,法院系统的督查机制移植了党政系统督查的组织方式与运行模式。相比于法院内部常规治理机制,它具有独特的组织方式、运作机制与治理功效,从而使我国法院的内部治理呈现出某种独特的样态。但是,法院督查所引发的治理效应高度复杂,其具体运行也显现出诸多制约其实践效能充分发挥的内在困境。这意味着分析法院系统的督查机制不能仅限于观察其实践运行,揭示其运转的逻辑机理,还需立足于督查机制运行所处的制度结构分析其内在局限,探究相应的调适策略。

(一) 内在局限

作为法院体系内部重要的治理手段,督查机制确实能够输出相当的治理绩效,从而可以在一定程度上缓解法院系统在多任务的复杂环境下所面临的治理压力。可以说,没有督查机制的适时介入,“很多工作可能会更加难以推动,司法工作‘事多、人少、动力小’的矛盾也会愈发突出”。^[29] 然而,督查机制的实践运转也表现出诸多内在的困境。

第一,层级关系中的行政元素强化。督查机制以法院体系纵向的等级结构作为组织

[28] [美]米尔伊安·R.达玛什卡著:《司法和国家权力的多种面孔:比较视野中的法律程序》,郑戈译,中国政法大学出版社2015年版,第25页。

[29] 张文波:《“隐匿”的治理——人民法院非正式机构及其运作机制》,《治理研究》2019年第5期,第215页。

基础,督查的启动与运行具有行政化的属性。具体而言,上级法院正是利用层级间纵向的层级关系发动督查,并以上级的身份对相关工作展开督促检查;下级法院之所以接受督查并积极应对,是因为上级法院的科层权威对其形成了实质的约束力与强制力。在此过程中,上级法院的权力得到彰显,特别是在不便就具体事务的处理直接向下级法院下达指令时,便可以通过督查加以影响;对于下级法院而言,由于督查的介入本身就是一种科层压力,为了完成上级法院所设定的目标任务,下级法院可能会突破现有的程序与制度,其行为也可能偏离司法的正常轨道。^[30] 这不仅凸显了上级法院在法院运行管理中的地位与权威,也会进一步强化法院层级之间的行政与科层属性。

在督查需要以上级法院的科层权威作为保障的现实下,督查的运行必然带有较强的行政化色彩,上级法院也会由此强化对下级法院的管理。由于法院体系内的司法逻辑与行政逻辑并未得到有效厘清,督查的展开会导致其中的行政元素与科层权力趋于活跃,最终进一步固化法院体系的行政逻辑及其本身的科层属性。就此而言,督查机制以行政化和权力化的方式促使下级法院在上级法院所设定的目标框架内运行,但这可能会弱化法院组织的司法属性,从而造成法院层级之间的行政元素强化。从某种意义上讲,只要督查机制以法院体系固有的等级结构作为组织载体,这种困境将始终存在。

第二,高成本运行下的效益产出。督查是一种成本高昂的内控机制,它既有显性成本的支出,也有隐形资源的耗损。前者是指上级法院为组织与实施督查所付出的人力和财政资源以及下级法院为应对督查所消耗的物质资源。比如,下级法院需要耗费相当的资源制作督查所需的文书材料。后者是指那些没有直接消耗于督查活动,但受督查活动影响所耗损的组织资源。比如,督查可能短时改变下级法院的日程安排,甚至打断其工作节奏,从而挤占其他工作资源。督查并不属于法院体系的常规治理活动,启动督查就会耗费相当的资源,从而增加其运行成本。因此,我们期待督查能产生积极的治理效果,发挥正面导向作用。但现实中有些督查在治理层面上的意义并不大,可能只是为了显示对某些问题的重视或者表明某种态度。这种督查可能造成常规工作因资源减少而效率降低。

不仅如此,督查某些环节所产生的负面导向,可能会使督查机制的边际效益递减,以致很难产生预期的治理效果。从实践来看,督查的运转需要较为繁重的案牍工作支持。这主要是下级法院要制作各种类型的书面材料,督查主体也会耗费大量时间查阅这些材料或听取书面汇报。这些案牍工作对督查可能必不可少。由于制作书面材料需要占用相当的人力资源,下级法院可能会减少对其他工作的投入,最终影响法院体系整体的治理效果。同时,在大量资源耗费于文书材料查阅的情况下,督查很可能演化成科层制下的常规检查与文牍处理。这样的督查可能造成司法资源的耗损,并加重下级法院的负担,却无法产生预期收益。此外,督查对文书案牍的需求在某种程度上还释放出了这样的信号:出彩的文书材料可能比实际工作更容易赢得好评。这可能会诱发下级法院减少对工作的投

[30] 参见钱大军、薛爱昌:《司法政策的治理化与地方实践的“运动化”——以 2007—2012 年的司法改革为例》,《学习与探索》2015 年第 2 期,第 79 页。

人,而“乐于在形式和‘痕迹’上做文章”。^[31]如此一来,不仅督查活动可能流于表面,而且随着督查成本的增加,其边际收益可能停滞不增。从某种意义上讲,只要督查的运转不摆脱对文书材料的过度依赖,督查的展开就会加剧法院运行中的繁文缛节,增加法院运行成本。

第三,难以完全克服的信息困境。上级法院启动督查的重要缘由在于弥补自身在获取下级法院运作信息方面所面临的劣势,从而让自己走出信息不对称的结构性困境。因此,实践中的督查发展出了多种信息获取方式。但是,随着督查高频化展开以及督查本身对形式规范的强调,督查的行动重点会“从组织机构的奋斗目标转化为行为规范的具体细节,形式主义乃至繁文缛节接踵而至,并坚持在细枝末节上循规蹈矩”。^[32]这可能导致督查走向形式主义,即无论是作为督查主体的上级法院还是作为督查对象的下级法院,都更为关注自身行为是否符合标准化、程式化的科层运作规范,至于具体工作实情可能并未成为督查重心。如此一来,督查机制的信息搜寻与获取能力必然大幅下降,上级法院很难获得充分的信息。当然,并非所有的督查都会滑向形式主义,但它作为科层制“反功能”的一种表现却是依托法院体系科层结构展开的督查所无法完全摆脱的。^[33]这就意味着督查机制在信息获取方面将始终存在某种局限。

此外,实践中很多督查围绕表格、台账、文件等明显可查的文书材料而展开。这些材料不仅有助于督查主体快速获取相关信息,还能显示督查工作的规范性与客观化。但在督查方式过分依赖查阅书面材料的情况下,督查活动可能走向表面化与空洞化,更遑论收集有价值的信息。至于现场考察、听取汇报与座谈等督查方式,虽然也备受重视,但起主导作用的是下级法院,作为督查主体的上级法院只是被动接受,这使得上级法院很难通过督查掌握下级法院工作的实际情况。

(二) 调适路径

督查的实践展开伴随着一些在目前的制度结构下难以自我克服的逻辑困境。如果不解决这些困境,督查机制可能因代价过高而运转失灵。恰当的选择是正视督查机制在实践中所显现出来的问题,探寻相应的调适之策,从而最大限度地发挥其正面实效。

第一,限制督查范围,突出督查重点。对法院内部治理而言,督查并非万能的,何况督查机制并不是法院内部治理的常规工具,更不是法院加强监督的唯一选择。因此,就督查机制的长效发展而言,首先需要摒弃“督查万能主义”的思维,限制督查范围。其实,限制督查范围并非只是基于成本与观念上的考量,还有现实层面的原因,即法院的督查较为频繁。这突出表现在部分法院为了凸显对某项工作的重视,将各类常规的检查、指导等活动都冠以督查。此外,实践中还有很多实质是督查但形式与名称没有用督查的活动,比如督办、督导等。如果将这些活动也纳入督查的范畴,实践中各种形式与名目的督查可能更

[31] 万庄:《科学整治督查检查考核工作乱象的几点思考》,《中国行政管理》2019年第6期,第22页。

[32] [美]罗伯特·K.默顿著:《社会理论与社会结构》,唐少杰、齐心等译,凤凰出版传媒集团、译林出版社2006年版,第351页。

[33] 有关科层制“反功能”的详细讨论参见[美]彼得·布劳、马歇尔·梅耶著:《现代社会中的科层制》,马戎、时宪明、邱泽奇译,译林出版社2001年版,第139-148页。

多。即使不考虑成本耗费以及对法院日常工作的影响,就是高频度督查本身也会影响治理实效。因此,对于督查机制的未来发展,必须让其回归问题导向本位,使督查真正聚焦于法院运行中的关键与重要问题。这就要求缩减没有督查必要的常规治理事项,明确督查的适用范围。

从规范层面来看,《工作规定》第 8 条虽然规定了督查的适用范围与情形,但概念用语、文字表述较为模糊,理解与适用的弹性较大,尤其是使用了兜底条款,并赋予法院较为宽泛的督查启动的动议权。这可能也是督查范围扩张不容忽视的原因。事实上,最高人民法院已意识到这方面的问题,其在《实施意见》中提出,要严格控制督查的总量与频次,合并同类事项。^[34] 未来应该沿着这一思路,在限制督查范围的基础上,从规范上明确督查的事项范围。一方面,对于常规督查,可以在梳理法院运行管理中审判事务与行政事务类别和性质并鉴识重要程度的基础上,采用列举的方法明确规定可以适用督查的具体事项。另一方面,对于临时启动的督查,应强调必须满足“与法院运行管理或者与人民群众利益密切相关”的标准,在限制督查动议权的基础上,将督查的适用固定在重大与紧急的事项之上。

第二,改革督查方式,增强督查的实效性。从某种意义上讲,督查方式是督查机制运行的核心问题,督查能否产生实效的关键在于督查方式是否合理。就规范层面而言,《工作规定》第 9 条规定了多种督查方式,既有成本低廉的网络督查、电话督办等,还设置了力度较大的实地督查、联合督查。但目前实践中督查较为依赖书面方式,以查阅文书材料和听取书面汇报为主。这种督查需要耗费法院较多的组织资源,也容易造成督查工作的表面化。不仅如此,书面化的督查还可能诱发下级法院专注于以“痕迹”应对具体工作,减少对实际工作的投入,最终掉入“技术内卷化”的陷阱。^[35] 下级法院不断制作形式精致、格式规范与种类繁多的文档材料,这只会增加法院活动的形式理性,而不能增强内部治理的实质理性,也不能产生更多治理绩效。因此,从增强督查实效性的角度而言,必须扭转实践中可能已经形成的重视文书材料的倾向,并对督查方式进行改革。

其实,督查方式的选择不能任意而为,而要充分考虑督查对象的具体情况、督查内容的性质、信息获取的难易程度等因素。《若干意见》第 12 条提出,“要积极创新督查工作方式,在加强电话督查和书面督查的基础上,采取灵活多样的督查方式。”《实施意见》第 9 条提出,“改进方式方法,不能一味要求填表格报材料,不能简单以留痕多少评判工作好坏,不搞花拳绣腿,不要繁文缛节。”这实际上提出了督查方式改革的方向与要求。至于改革策略,首先,需要优化书面督查。下级法院应减少制作各种案牍材料,如实施方案、台账日志等,督查主体也要降低对书面材料的依赖。其次,对于实地督查,应杜绝走马观花式的悬浮式检查,倡导不增加下级法院工作负荷的随机式实地检查。同时,现场督查可以借鉴行政督查中的“四不两直”式督查,即“不发通知、不打招呼、不听汇报、不用陪同接待、直奔基层、直插现场”的实地督促检查。最后,利用信息技术和办案平台展开督查,发

[34] 参见《实施意见》第 4 条与第 5 条。

[35] 参见王雨磊:《数字下乡:农村精准扶贫中的技术治理》,《社会学研究》2016 年第 6 期,第 141 页。

展智能化、无干扰的督查方式。^[36] 这既可以有效整合与充分利用多种督查力量与信息资源,节约督查成本,还能实时、常态化收集下级法院运行方面的信息,从而弥补传统督查只在固定时空展开的局限。

第三,推进督查机制本身的规范化建设,提高其制度化运行水平。在全面依法治国与依规治党的背景下,督查机制势必会被纳入法治化的轨道。这除了要求督查的展开实体上不得违反宪法法律与党内法规之外,更强调其运行的规范性与程序化。从实践来看,包括法院督查在内的整个督查机制的运行确实存在一些问题,^[37] 有关督查的制度体系尚在探索之中,制度化水平与规范化程度都有待提升。事实上,最高人民法院一直致力于推动督查机制的制度化建设,并制定了相应的工作规范,最近几年的全国法院督查工作会议也都在强调加强督查工作的规范化、法治化建设。但这些工作规范与会议要求提出的多是有关督查机制规范化建设的宏观纲要与总体部署,它们所确立的很多概要性原则制度尚待细化为具体的操作细则。因此,需要在既有制度规范的基础上对督查机制进行“再制度化”,进一步规范督查的运行。就现状而言,最为紧要的可能有两个方面:

其一,优化督查决策程序,提高决策的民主性。尤其值得注意的是,很多督查项目涉及法院管理与司法审判,可能影响其组织成员与外部主体的利益,督查决策程序应符合民主集中制原则。其实,最高人民法院早就关注到这一问题,并开始着手构建督查决策的程序机制。《若干意见》第9条规定,“对于决策督查事项,需要院党组会或院长办公会研究的重要优先安排上会研究。”《实施意见》第6条提出,对于业务督查检查实行年度计划和审批报备制度。未来应进一步明确督查决策的民主化原则,在规范层面构建并细化督查议题的提出与确定、立项过程的沟通与协商以及督查启动的讨论与表决等整个决策流程与环节的制度化体系,从而严格规范决策过程,增强决策的民主性。当然,对于某些突发事件的督查,可以临时启动,但事后需履行必要的审查与备案手续。

其二,规范督查的具体过程,增强运行的制度化水平。从某种意义上讲,督查属于自上而下的行政管理,依托上级法院的科层权力,因而督查“具有行政权力的国家意志性和强制性,是基于组织化强制力量的行政权,以单方面强制命令性行为为权力行使方式”。^[38] 因此,从权力控制的角度规范督查的运行过程,属于现代法治的应有之义。从实践来看,一些督查并没有严格遵守既有程序规范,具体实施显得较为随意,督查行为处于约束较少的状态。当然,目前也没有形成一套调控督查机制运行完整、具体的规范体系。因此,从制度层面进一步规范督查机制的运作程序,实有必要。具体策略可以考虑由最高人民法院在总结督查制度建设与实践运行经验的基础上,以司法文件的形式明确规定督查的主体与权责,细化督查的程序与形式,确定督查的环节与标准。这其中尤其要对督查每一阶段与环节的具体操作作出明晰与细致的规定。

[36] 目前已有法院展开了这方面的探索。比如,福建省高院大力整合、全面挖掘司法大数据,推动网络互联互通,并搭建了全省法院司法信息集控管理中心,每周至少两次随机开展网上督查。参见詹旋江:《福建省高院从擦亮“千里眼”问责“五不放”——福建高院司法大督察工作纪实》,《人民法院报》2015年4月2日第4版。

[37] 参见唐璨:《论我国督查工作及其法治化建议》,《人民论坛·学术前沿》2020年第4期,第116页。

[38] 盖威、郭圣莉:《行政督查法治化的现实问题、理论依据及路径研究》,《中国行政管理》2015年第2期,第30页。

五 结 语

当代中国的科层制有着不同于韦伯笔下科层制的特殊性,即中国虽然建立了现代化的科层结构与官僚队伍,但官僚组织的运作深受人格化权力与传统人伦关系的影响。^[39]就法院系统而言,一方面是常规科层化的组织结构,并在形式上不断走向理性化,以专业化、程序化与制度化为基础的科层治理成为普遍模式;另一方面,法院各种运动式治理也时有发生。也就是说,科层治理与运动式治理这两种有着较大张力的治理机制共存于法院组织体内。从某种意义上讲,如何消弭两者的张力并融合各自的优势,可能是法院系统内部治理高效、合理展开的关键。督查机制具有运动式治理的某些特质,^[40]能够突破常规科层的固有壁垒,但其展开又依赖法院体系正式的科层结构。就此而言,督查机制构成了联结运动式治理与常规科层治理的重要渠道,它是介于运动与科层之间法院内部治理的“第三领域”。

从实践来看,由于督查机制可以通过动员的方式在法院体系既有科层结构与常规运作模式的基础上建立新的行动体系并重组资源,一旦法院常规治理机制难以实现多任务复杂环境下的治理目标时,督查机制就有可能被启动。在督查过程中,上级法院的决策安排可以渗透进下级法院的运行之中,司法场域中的制度、常规与专业界限也可能被打破,从而能够在集中资源的基础上展开高效运作,并实现某种特定治理目标。这正是督查机制在法院内部治理中存续的重要原因。但这也不能确保上级法院的治理目标完全实现。此外,信息困境、表面主义等问题在法院的督查实践中始终都不同程度地存在,法院体系的科层结构也不是完全都能被权力意志所穿透,反而在此过程中还会付出较高的制度成本。可能正是因为督查机制存在这些局限,法院系统还发展出了其他技术机制来驱动法院科层的日常运作与常规治理,如小组领导机制等。这既是法院内部治理日益成熟的表现,也是法院体系所面临的复杂治理局面使然。但不管怎样,“由于当代中国司法运行环境中还缺乏运动式治理的替代机制,非正式治理在司法场域依然拥有广阔空间”,^[41]督查机制作为联结科层与运动式治理的重要机制仍将在法院体系的内部治理中发挥重要作用。就此而言,督查机制的具体运作、实际成效以及所面临的困境,都是我们观察与分析中国法院内部治理与日常运作的重要经验主题。

[本文为作者主持的 2021 年度国家社会科学基金一般项目“法官激励机制优化的理论与实践研究”(21BFX180)的研究成果。]

[39] 参见丁轶:《反科层制治理:国家治理的中国经验》,《学术界》2016 年第 11 期,第 36 页。

[40] 机动式督查由于在启动时机上很难预测,再加之它一旦启动也能调动资源,因而很容易被视为运动式治理的一种形式。但在本文看来,它不属于运动式治理的范畴。因为按照一般理解,运动式治理的突出特点是科层化的部门分工与常规机制都被打破,代之以自上而下的政治动员与资源重组,但机动式督查并不打破法院体系的科层分工,更不会叫停常规机制。

[41] 张文波:《“隐匿”的治理——人民法院非正式机构及其运作机制》,《治理研究》2019 年第 6 期,第 128 页。

The Practical Logic and Operational Adjustment of the Court Supervision Mechanism

[**Abstract**] The supervision mechanism is a special institutional arrangement for the internal governance of the court system in China. From the perspective of practice, the supervision of the court system not only tends to be stable in organizational composition, but also relatively mature in specific operations, and has become an important tool for task promotion, organizational mobilization and resource allocation. The supervision mechanism is generally activated in the context of the conveyance and implementation of the spirit of important meetings and documents, the promotion of key tasks, the resolution of difficult problems and complex contradictions, and the handling of specific cases. In practice, supervision activities can be divided into regular supervision and mobile supervision. The former refers to the supervision driven by the relevant organizational goals of the court, while the latter is triggered by a problem or sudden risk that arises in the operation of the court. In a complex governance situation, control logic, cost logic and bureaucratic logic together constitute the institutional logic of the court supervision mechanism. Control logic explains why supervision is needed in the operation of the court system, cost logic reveals the mechanism for selecting and determining supervision matters, and bureaucratic logic answers the question about the time node of the start of supervision. From the perspective of practice, the supervision mechanism outputs considerable governance performance, thus making up for the shortcomings of the regular governance mechanism. However, its practical operation also has inherent limitations such as the strengthening of administrative elements in bureaucratic relations, high-cost operation, and information dilemmas. In order to give full play to the governance efficiency of the supervision mechanism, in the future, China should reform the supervision method on the basis of limiting the scope of supervision, and continue to promote the institutionalization of the supervision mechanism itself. Under the reality of the coexistence of movement-style governance and bureaucratic regular governance within the court system, the supervision mechanism is an important channel connecting the two governance modes, constituting the "Third Sphere" of internal governance of the court, and will continuously play an important role in regulating the bureaucratic relationship of the court system and realizing the court's organizational goals. In this regard, the specific operation, actual effects and operation difficulties of the supervision mechanism are all important empirical themes for us to observe and analyze the internal governance and daily operation of courts in China.

(责任编辑:田 夫)