

审判绩效考核的困境、缘由与脱困路径

张 曦

【摘要】审判绩效考核是各级人民法院开展人事管理、审判管理的重要手段。最高人民法院考虑到各地法院审判执行工作实际差异较大,暂未制定统一的绩效考核指标来要求下级法院执行。实践中,由于对这项工作认识不同,各地法院的审判绩效考核水平参差不齐,部分指标对审判工作产生的负面影响已经初步显现。随着司法改革的不断推进,审判绩效考核在法院工作中的重要性进一步凸显。本文针对当前审判绩效考核工作中存在的一些问题,立足审判绩效考核制度设计本身的功能定位和价值取向,深入分析产生问题的原因,提出以开展法官工作量测量等一系列具体措施来解决当前审判绩效考核工作中存在的问题。

【关键词】审判绩效考核;法官工作量测量;司法改革;审判管理

【作者简介】张曦,中国社会科学院大学(研究生院)博士研究生,工作单位:最高人民法院审判管理办公室(北京 100102)。

【原文出处】《上海交通大学学报》:哲学社会科学版,2019.6.49~60,73

【基金项目】亚洲开发银行支持的最高人民法院研究课题“司法改革:通过大数据来提升司法公正”。

审判绩效考核关系到司法导向,关系到人民法院审判事业科学发展,关系到法院、法官甚至案件当事人的切身利益,既十分重要,又非常复杂。近年来,各级人民法院越来越重视审判绩效考核工作,但与此同时,社会各界也针对人民法院的审判绩效考核提出了各种各样的担忧甚至质疑。总体而言,审判绩效考核是各级人民法院开展人事管理、审判管理的重要手段。由于不同法院审判执行工作实际、当前工作重点和面临的难点痛点问题并不相同,不同法院之间的审判绩效考核方法和具体指标也存在比较明显的区别。即便是同一个法院,每年的形势任务和工作重点也会有所调整,这些变化都会反映到审判绩效考核上。中央、最高法院、当地党委、政府对人民法院审判执行工作提出的各项工作要求,最终也会反映到审判绩效考核上。一旦将某项工作或某个指标纳入审判绩效考核,一般短期内即可见效,审判绩效考核确实起到了“风向标”和“指挥棒”

的作用。与此同时,正是由于审判绩效考核牵一发而动全身,一旦违反审判执行工作规律、脱离工作实际、不够科学、权重失衡、矫枉过正,都会对审判执行工作产生实质影响,干扰审判执行工作正常开展,甚至导致关门不收案、突击结案、审级制度虚化、数据造假等一系列问题。全面了解审判绩效考核工作的现状以及存在的代表性、普遍性问题,是破解工作难题、推动此项工作更加科学开展的前提,也是展开本文讨论的逻辑起点。

一、中国法院审判绩效考核的历史演变

想要客观认识人民法院审判绩效考核的现状,有必要对近三十年来此项工作的发展历程作一简要梳理。20世纪80年代到90年代末,我国法院的审判绩效考核主要与特定工作任务挂钩,没有固定的评估模式和评价指标。1995年制定的《法官法》对法官考核主体、原则、内容、结果及处理进行了原则性、专门性的规定;1996年制定的《法官考评委员会暂行组

织办法》对法官考核主体的职责和组织机构进行了统一和专门的规定,但仍建立在以法官人事管理为主的考评机制中,是按照行政体制的结构和运作模式建构和运行的,具有行政化的特征。^①

从1998年起,人民法院先后经历了行政化考评、单一考评和综合考评三个阶段。行政化考评的主要表现形式是法院内部的个案质量评估制度,同时将评查结果作为评价法官工作业绩的重要参考指标。单一考评的主要表现形式是以结案率、改判发回率为重要指标的案件质量效率评估模式。综合考评的主要标志是2008年最高人民法院发布的《最高人民法院关于开展案件质量评估工作的指导意见(试行)》、《最高人民法院关于开展人民法院案件质量评估试行工作的通知》、2011年3月公布的《关于开展案件质量评估工作的指导意见》以及同年12月制定的《关于进一步建立健全人民法院执法办案考评机制的指导意见》。^②

值得一提的是,2010年最高人民法院审判管理办公室正式设立,同年的全国大法官审判管理专题研讨班上,最高人民法院将审判绩效管理、审判质量管理、审判效率管理、审判流程管理、审判层级管理一起,确定为人民法院审判管理“五项工作”。2012年全国法院审判管理工作座谈会又将审判绩效考核与案件信息管理、案件质量评估、案件质量评查、审判流程管理、审判运行态势分析以及审判委员会事务管理一起,确定为人民法院审判管理七项基本职能。自此,全国各级法院的审判绩效考核逐渐成为一项相对独立的工作领域,一般交由审判管理办公室具体负责。^③

从2010年至2016年最高人民法院关于审判绩效考核的工作要求看,主要呈现以下特点:一是越来越强调审判绩效考核的专业性和重要性,强调科学、合理、规范的审判绩效考核对于调动法官积极性、配置审判等具有重要意义。二是为各级、各地法院开展审判绩效考核留有充分的自主性,鼓励各级法院因地制宜、积极探索,不断优化和完善审判绩效考核工作,对于审判绩效考核的具体指标不作统一要求。

三是越来越注重对下业务指导,一方面将地方法院的成熟经验做法上升为制度设计,另一方面针对部分法院的一些普遍性认识误区或错误做法及时纠偏。需要强调的是,考虑到审判绩效考核是一项涉及各级法院、全体法官和法院内外多个方面工作的系统工程,最高法院并未开展对各高级法院执法办案工作的综合考评。各高级法院对下考评情况则并不一致。有的高院每年对辖区中院和基层院开展审判绩效考核,有的高院则并未开展。但整体而言,各级人民法院每年均会开展对本院各审判业务部门的审判绩效考核,相当一部分法院还会开展针对本院审判团队或者法官个人的审判绩效考核。

随着法官员额制改革全面推进,从制度上确立了员额法官工资待遇与审判工作实绩挂钩的这一根本性原则,对法官个人开展审判绩效考核变得越来越重要。^④率先推进员额制改革的高级法院为了向有关部门申请法官审判绩效奖金,陆续按照要求制定了“法官绩效考核及奖金分配方案”。其中,江苏、上海、四川^⑤等高级法院考虑到不同类型案件办理难度有明显区别、笼统比较法官办案数并不合理,以及不同辖区法院办案压力相差较大、平均分配法官员额不符合实际等一系列问题,积极运用统计学方法,依托信息化手段开展案件权重系数测算、法官饱和和工作量测算等工作,有效提升了审判绩效考核的科学化和精细化水平。2016年,最高人民法院出台《法官、审判辅助人员绩效考核及奖金分配指导意见(试行)》,针对法官绩效考核的基本内容作出原则性规定,同时为各级人民法院具体设计考核方案预留了空间。之后,各高级法院均陆续制定了专门的法官审判绩效考核办法或法官业绩评价办法,而且还在根据实际情况不断完善。2019年最新修订的《中华人民共和国法官法》,^⑥将对法官开展审判绩效考核的主体由“所在人民法院”调整为“法官考评委员会”,规定对法官的考核内容包括审判工作实绩、职业道德、专业水平、工作能力、审判作风,重点考核审判工作实绩。考核结果作为调整法官等级、工资以及法官奖惩、免职、降职、辞退的依据。由此可见,科

学开展对法官审判工作实绩的考核在人民法院各项工作中的地位愈发重要。

此外,2019年印发的《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)》,^①第27条规定:“研究制定科学合理、简便易行的审判绩效考核办法。进一步规范督查检查考核工作,清理取消不合理、不必要的考评指标,切实为基层减负、为干警减压。”可见,最高法院已经注意到目前各地法院存在一些不合理、不必要的考评指标,增加了基层法院和一线法官的工作负担,未来几年将有针对性地予以纠正。

二、当前审判绩效考核存在的主要问题

作为审判管理一项重要职能,审判绩效考核是指以法院审判质量效率统一指标体系为依托,对反映审判质量、审判效率、审判效果的核心重点指标,按照一定的数学方法进行量化考评,实现对辖区各下级法院、本院各审判业务部门和法官审判业绩的综合评价^②。

如前所述,审判绩效考核事实上至少包含了以下几部分工作:一是上级法院对下级法院开展的审判绩效考核,二是人民法院对本院各审判业务部门开展的审判绩效考核,三是人民法院对本院法官个人或者审判团队开展的审判绩效考核。这几部分工作的侧重点、工作难点有明显区别,其具体使用的考核指标、指标权重、考核方法和考核程序也存在明显区别。另一方面,这几部分工作又相互影响、相互关联,人民法院对本院各审判业务部门和法官个人的审判绩效考核不可避免地受到上级法院对本院考核的影响,事实上人民法院面向本院开展的审判绩效考核在一定程度上正是应对上级法院考核最重要的措施,是按照上级法院要求层层传导压力、逐级分解办案目标任务的具体手段。

人民法院对本院法官个人或者审判团队的审判绩效考核,与对本院各审判业务部门的审判绩效考核之间往往会直接挂钩,因为二者的考核结果最终都会反映到法官绩效奖金分配上。有些基层法院体量较小,不再开展对各审判业务部门的审判绩效考

核,考核直接面向所有法官或审判团队。也有些法院体量较大,直接将对法官个人或审判团队的考核工作交给各审判业务部门自行开展,院级层面仅组织对各审判业务部门的审判绩效考核。笔者讨论审判绩效考核存在的主要问题时,不具体区分三项考核工作。下面提到的有些问题在三项工作中均有体现,有些问题则仅在其中一项或两项工作中有所体现。

(一)问题一:审判绩效考核与案件质量评估混同

如前所述,“案件质量评估指标体系”对于审判绩效考核水平的提升具有重要意义,标志着审判绩效考核进入综合考评阶段。客观上,各级人民法院审判绩效考核工作中使用的具体指标,有相当一部分都源自最高法院制定的这套指标体系。最高法院在发布案件质量评估体系时专门强调,“案件质量评估体系,在强调对案件质量评估功能的同时,必然直接涉及对个案承办法官的工作业绩评价。要充分发挥案件质量评估体系对审判绩效考核的指导作用,并把两者有机地结合起来,实现对案件管理和对人员管理的有机结合。从而通过指标的导向和激励机制,充分调动法官的积极性,增强法官的认同感和参与度,使质量评估逐步转化为广大法官追求公正效率、践行司法为民的内在动力。但必须注意的是,既不能直接用案件质量评估指标体系代替审判绩效考核指标体系,也不应撇开案件质量评估指标体系的要求就事论事,要把案件质量评估和审判绩效考核紧密配合,使二者相互促进。”2012年全国法院审判管理工作座谈会上确定的七项审判管理基本职能中,也同时包含了审判绩效考核与案件质量评估。这充分说明二者之间存在明显区别。通俗来讲,“审判绩效考核”可被类比为“成绩单”,“案件质量评估”可被类比为“体检表”。案件质量评估不搞排名排序,主要目的在于发现各地法院审判执行工作出现的新情况新问题,引起上级法院重视,从而针对问题调整工作重点。审判绩效考核目的则在于相互比较,选择出审判执行工作实绩更加突出的法院和法官。两者在目的、功能和指标设计上都不应混同。

但在实践中,二者混同的现象仍然较为普遍。^⑨

事实上,理论界一些学者也没有对案件质量评估和法官绩效考核这两个概念做严格区分。早期,四川大学、吉林大学均开展了相关研究,但当时并没有太多关于法官绩效考核的专门性文件,尤其是层级较高的法院,不同岗位的人员均按照行政级别来发放工资,法官并没有什么特殊可言,基于审判实绩来进行的收入分配并未在全国大范围内推行,对法官绩效进行专门考核的动力不足。因此,研究大多基于2012年最高人民法院出台的一个关于案件质量评估体系的指导意见以及各级法院一些零散的制度文本。这期间学者研究的焦点和分歧在于绩效考核制度是否适用于司法管理,简言之,绩效考核制度在法院内部的存在是否合理?其中,比较有代表性的有:郭松^⑩论证了绩效考评是适用于司法管理的,尽管存在着指标设计不合理,信息获取并不完全充分、实施欠缺公正性保障等问题,但总体而言,它确实改善了司法组织的管理,提高了司法的质量与效率,增强了司法人员的责任感。李拥军、傅爱竹^⑪却认为法官绩效考核并非是一套适合于司法工作的制度体系,其背后的规训逻辑与司法之间存在着许多无法克服的冲突和矛盾,其对法官实质理性的伤害、对司法规律的反动都表明绩效考核无益于解决当前出现的司法腐败和司法不公的问题。艾佳慧^⑫指出,中国法院的绩效考评制度只是看起来很“美”,这种“数目字管理”符合现代管理的要求,现实中并不存在一套真正能测算出法官努力度、司法能力以及廉洁度的指标,绩效管理的同构性和双轨制并不符合司法规律,一定程度上损毁了某些我们应该珍视的法治原则。

笔者认为,与理论界不同,地方法院将二者混同的主要原因,并不在于理解上存在偏差。^⑬案件质量评估指标体系出台后,对各高级法院的评估结果并不保密,尽管最高法院不开展排名排序,但相当一部分高级法院会自行统计其各项指标在全国的排名,若以追求排名靠前为目标,将这些指标直接作为审判绩效考核指标将是最简单直接的方式。后来,最高法院注意到部分法院存在相互攀比、指标异化等

问题,针对各项指标测算出合理区间,多次强调只要取值在合理区间内,高一些低一些并无区别,这项举措客观上起到了一定作用。但对于相当一部分法院来说,进入合理区间也存在较大难度,为避免因未进入合理区间被批评,仍然选择将这些指标作为审判绩效考核核心指标,同时因担心核心指标跌出合理区间,也将这些指标留在审判绩效考核中。实践中,案件质量评估指标体系制定时,人民法院信息化水平未达到现在的技术水平,司法大数据未能充分汇聚,文本挖掘水平也较低,当时设定的31项具体指标并不足以全面评价案件质量,用这些指标评价只是因为当时条件下并无更好的选择。还有一点需要强调的是,案件质量评估只是上级法院对下级法院,其指标体系均是针对各级法院所设计,颗粒度较粗,并不适用于对各审判业务部门、法官或审判团队的评估。

(二)问题二:抓指标与抓工作混同

实践中,有的法院将抓审判执行工作简单混同于抓审判绩效考核指标,^⑭不关心审判执行工作实际情况,也不从实际出发,下大力气解决影响审判执行工作科学发展的突出问题,而只是关心评价指标和排名排序,急功近利走捷径,抓审判管理简单粗暴,“唯数据论”“唯指标论”,违背审判规律片面追求高结案率、高调解率、低发改率等,不仅不能形成正确导向,充分调动一线办案人员工作积极性,反而还干扰了审判执行工作正常进行,甚至埋下案件质量隐患、忽视当事人诉讼权利。有的法院不顾客观实际,设定一些不切实际的指标任务,或者不考虑不同法院、不同部门、不同法官、不同案件实际情形搞“一刀切”,导致审判一线的法官疲于应付,甚至数据造假,产生比较严重的负面影响。

理想情况下,人民法院面对审判绩效考核,应该立足自身审判实际,把推动工作、补足短板、解决实际问题放在突出位置。抓指标只是手段,抓工作才是目的。但实践中令人遗憾的是,因为抓指标导致工作异化甚至数据造假的情况时有发生。理论界注意到这一点,也从不同角度提出了批评。张建早期研究曾认为绩效考核在某些法院运行时有异化的现

象,当前的绩效考核制度在某种程度上激励了法官唯数字化的倾向,^⑤对绩效考核制度持否认态度;后又指出当前法官绩效考评制度在指标设计、运作效果等方面存在不合理之处,并对司法审理的运行产生了一定的负面影响,但这不能成为否定绩效考评制度的根据,要科学合理的设置考核指标,避免干扰法官办案,同时要调整法官绩效考核制度设置的初衷。^⑥龙宗智则认为在司法责任制和员额制改革后,法官绩效考核制度是目前“放权”之下加强审判监督管理的一种有效做法^⑦,有一定的现实必要性,但要注意操作方式,同时提出了进一步建立健全司法绩效考核制度的意见和建议。^⑧

(三)问题三:重工作量和效率考核轻质量考核

从全国范围看,审判绩效考核呈现出一个比较普遍的现象,就是办案数量指标和审判效率指标所占权重相对较大,审判质量指标所占权重则相对较小。而审判质量指标又以服判息诉率、被改判案件数、二审开庭率等指标为主。客观来讲,案件被发回重审或者改判的情况在一定程度上可以反映出案件质量的变化,但由于被发回重审或者改判的情况非常复杂,笼统地用来评价案件质量并不科学,尤其是评价本院各审判业务部门、法官个人、审判团队的时候更是凸显出这一问题。有些法院注意到这一情况,针对被发回重审或者改判的案件组织专项案件评查,有的还提交审判委员会讨论,只有认定为错误或者存在瑕疵的案件才会影响审判绩效考核结果。这些做法在一定程度上可以发挥作用。但从审判绩效考核整体情况看,一方面,真正决定一个法院、一个部门、一个法官或审判团队审判绩效考核结果的往往还是结案数、结收比等指标;另一方面,案件办理质量中的核心因素,例如是否充分保障案件当事人诉讼权利、审判流程是否规范、庭审和裁判文书质量如何、争议焦点提炼是否精准、证据审查是否严谨、举证责任分配是否妥当、法律及案例检索是否到位、释法说理是否清晰、裁判是否取得良好效果等,基本并未纳入审判绩效考核。尤其是对于上级法院、本院领导、审判绩效考核部门而言,结案数多、结

案率高,同时又没出明显质量问题,就说明贡献大,应当给予充分激励。而对于具体办理案件的法官来说,重工作量和效率考核轻质量考核带来的最大问题就是,法官在处理个案时不得不在审判效率与审判质量之间进行取舍,有时为了在规定时间内多审结一些案件会尽量简化办案流程、简化文书说理,这种简化有时只是让案件办得相对粗糙一些,有时甚至会影响案件办理实体结果,埋下案件质量隐患^⑨。这些现象在案多人少的法院相对更为突出。这主要是因为,在办案任务繁重的情况下,办结案件最多的法院、部门、法官、团队对法院的贡献最大,自然应当得到更高的评价。只有这样才能形成有效激励,确保法院有效应对案多人少矛盾,防止未结案件越积越多。

审判质量是审判执行工作的生命线。理想情况下,审判质量考核应当成为审判绩效考核最为重要的部分之一,至少应当与审判效率考核同等重要。要实现这一点,至少应当具备三个条件:一是法院、法官的工作量并不饱和,这样法官才有精力和时间保证案件质量;二是法院、法官之间的工作量相对均衡,这样相互之间比较审判质量才有合理性;三是评价审判质量的指标体系需要进一步完善,既要全面覆盖程序和实体、覆盖办案流程主要环节,又要重点突出、简单可行,在人民法院信息化建设取得飞速发展的今天这一目标已经初步具备了实现的可能性。

(四)问题四:存在一定数据失真甚至造假现象

对于人案矛盾比较突出的法院来说,结案率、结收比每提高一个百分点都很困难,例如一个体量为五万案件的法院,一个百分点就是五百个案件,如果这个法院有一百个法官,提升一个百分点就意味着每个法官要多结五个案件。在法官办案工作量已经饱和的情况下,多结案件就意味着牺牲周末时间,甚至加班常态化。因此,有的法院选择采取更为快捷、更为直接的方式,不再从推动审判执行工作入手,而改由从案件统计数据入手做文章。例如,有的法院将“串案”拆分为多个案件分别立案,有的法院鼓励物业公司、银行等针对拖欠物业费、透支信用卡等向法院提起批量诉讼,有的法院将已经诉前化解的案件编立

案号,有的法院违反立案登记制工作要求人为控制收案数量,或者拖延立案、强制调解,有的法院则放松结案标准,默许甚至鼓励法官虚假报结,等等。尽管这些现象只存在于个别法院,但其对司法权威和司法公信造成了巨大伤害。这些法院通过不正当手段提升了审判绩效考核数据,一方面对其他大多数认真履职的法院极不公平,另一方面也为本院留下了沉重的历史包袱。如果这些法院以后想纠正之前的错误行为,势必导致结案率、结案数同比明显下降,这都需要向上级法院、同级人大和党委政法委作出解释。

最高法院注意到这些现象后,近年来采取了各项有针对性的举措:一是建成人民法院大数据管理和服务平台,^⑨实现全国法院审判执行数据自动实时汇聚、统计报表自动生成;二是组织专项数据核查,数据造假一经发现严肃问责;三是严格按照法律和司法解释加强立案和结案管理,推动向案件当事人和诉讼代理人全面及时公开审判流程信息,积极主动接受社会各界监督;四是反复强调巩固立案登记制改革成果,切实防止关门不收案。

目前的数字化管理过于粗放,例如结案率指标不考虑每个案件的具体情况,只是大而化之地考核整体办案效率。那么精细化的数字化管理是否就能解决当前审判绩效考核中存在的种种问题?任何改革都不可避免地会伴随新问题产生,粗放管理或者精细化管理,哪一种方式可以真正帮助法官实现收结案良性循环?抑或什么样的管理最符合提高案件效率和质量这一管理目标?法官是否有权选择优先办理哪些案件?抑或在案件量已经饱和的情况下,审判管理部门是否有权要求法官按照收案先后顺序安排开庭和办理案件?这些问题值得理论界和实务界认真研究。

三、审判绩效考核工作扭曲的原因分析

一方面,审判绩效考核如此重要、不可或缺;另一方面,审判绩效考核又存在各种问题,那么需要深思的下一个问题就是,审判绩效考核为什么会存在这些问题,审判绩效考核存在的这些问题有哪些是开展这项工作所带来的,又有哪些问题是人民法院审判执行工作所固有的?审判绩效考核存在的这些

问题,其根源究竟是方式方法不当、理解认识有误区还是根本理念有偏差?这些问题是否可能通过人民法院自身的努力,例如完善审判绩效考核、提升信息化水平、加强审判管理等手段来解决?下文中,笔者将回归审判绩效考核的功能定位,尝试对问题背后的原因进行深入挖掘。

(一)“形成正确导向”和“干扰正常审判执行工作”的冲突与平衡

如前所述,审判绩效考核是推动审判执行工作的重要手段。一般而言,人民法院要解决审判执行工作存在的突出问题,促进审判人员和审判辅助人员提升办案质量、效率和效果,会设计一些有针对性的考核指标,并赋予一定权重。实践证明,这种做法对于充分调动工作人员积极性、解决审判执行工作难题具有明显作用。另一方面,一旦审判绩效考核的对象将提升考核分数作为努力目标,考虑到解决工作难题耗时长、成本低、见效慢,往往会选择一种更快见效的捷径,这种选择却有可能会干扰审判执行工作正常开展,这也就是通常所说的审判绩效考核异化。

事实上,经过近年来的实践,经验和教训都已经相对比较丰富,防止审判绩效考核异化的方式方法经过不断升级更新已经比较完善,尤其是随着全流程网上办案深入推进、司法大数据实时汇聚,开展深入细致的实证分析成为可能。例如,有的高级法院专门针对辖区法院同一天立案、同一天结案的案件进行筛查,从中发现了个别法院拆分或虚增案件的重要线索,并以此为抓手挤压案件水分、提升数据质量;有的高级法院专门针对案件审理时间进行分析,专门针对审理时间过短的案件进行筛查,从中发现了个别法院突击结案、虚增案件、虚假报结的重要线索;有的高级法院强化审判运行态势分析,对每月收结案情况进行分析研判,专门针对年底、季度末关门不收案现象研究解决;等等。

不只是结案率、结收比指标,其他指标也存在一定的异化现象。^⑩例如二审开庭率指标,有的法院人案矛盾比较突出,为了提升二审开庭率,会专门选择一些案情简单的二审案件组织开庭,一些真正有必

要开庭的二审案件因庭审过于耗时反而选择书面审理；又如法定审限内结案率，有的法院为提升此项指标，一般情况下不再申请延长审限，^②同时将扣除审限的情形变得越来越宽，如此一来即便案件耗时几年才审结也会统计为法定审限内审结；再如一审服判息诉率，有的法院为提升此项指标，避免辖区法院太多案件被发回重审或改判，建立了上下级法院发改案件前沟通机制，上级法院决定发回重审或改判必须提前与下级法院沟通，这样一来本来准备发改的二审案件最终也因考虑到与下级法院间长远关系最终决定维持；等等。

可见，“形成正确导向”与“干扰正常审判执行工作”之间本就存在一定的紧张关系。事实上，纳入审判绩效考核就是要对审判执行工作产生影响，这种影响到底是纠正错误、改进工作还是干扰工作、带来错误，其实非常微妙。从这个角度看，一方面，有必要将审判绩效考核对审判执行工作的影响控制在一定限度内，另一方面，审判绩效考核各项指标的设计是否符合审判执行工作实际，非常关键。至少要保证被考核对象如果做到勤勉尽责、认真履职，完全有能力达到审判绩效考核要求。如果设计的指标本身脱离实际、过于追高或追低，则很容易对正常审判执行工作形成干扰，最终背离初衷、得不偿失。

（二）审判绩效考核不能承受之重——审判绩效考核的局限性

法官绩效考核制度运行了十多年，其制度体系的建立、运行与法院人事管理、审判管理乃至中国的司法制度都密不可分，单纯依靠审判绩效考核解决人民法院审判执行工作中的所有问题，例如人案矛盾、廉洁风险、激励法官、提升案件质效和司法公信等等，并不现实。从审判绩效考核暴露出的一些问题看，有的法院将审判绩效考核作为审判管理的核心工作内容，面对本院和辖区法院审判执行工作存在的各类问题，不区分主观原因或客观原因，不区分系统内原因或系统外原因，也不区分表面原因或根本原因，一律采用摊指标、下任务、一票否决等方式进行解决，导致审判绩效考核指标体系臃肿繁杂、脱

离实际，最终不仅不能解决实际问题，反而还掩盖和加剧既有问题甚至导致出现新的问题。

事实上，审判绩效考核有非常明显的局限性。具体体现在：

第一，审判绩效考核一般情况下只能解决主观原因、系统内原因、表面原因所导致的问题，对于法院、法官客观上无法解决的问题，或者短期内无法解决的问题，一般并不适合纳入审判绩效考核。例如案件超审限的问题，如果是由于承办法官主观不努力，工作懈怠，纳入考核后一般会起到明显效果，如果是由于承办法官未结案件过多，即便每天加班加点办案，一个新收案件从立案到法官开始阅卷或者排期开庭可能都已经超过几个月时间，在这种情况下纳入考核无法起到任何正面作用；又如裁判文书说理水平不高问题，无论如何纳入审判绩效考核也不可能真正起到作用，这只能依靠加强业务培训、深化裁判文书公开、督促引导法官不断提升办案能力水平等措施才能逐步解决；再如审判流程不规范问题，单纯依靠纳入审判绩效考核无法解决，需要通过编制审判流程业务标准、深化审判流程信息公开、主动接受案件当事人监督、提升网上办案和审判流程管理水平等方式予以解决。

第二，审判绩效考核难以摆脱数字式、指标式管理的固有弊端。结案率、结收比、二审开庭率、服判息诉率等各类指标的设计存在一个共同特点，就是重整体轻个案。法官办案的理想状态是：符合立案条件的及时立案，先立案的案件先审理，需要开庭查清事实的二审案件则安排开庭，依法应当发回重审或改判的案件均依法裁判。但反映到各项指标中，不再考虑每个案件的具体情况，考核颗粒度比较粗，从应对考核的角度，被考核对象将选择先审结容易审结的案件，实在无法审结足够多的案件就想办法减少收案，在有限的时间内尽量提高开庭的二审案件数量，只要能避免发回重审或改判的就尽量维持。

因此设计任何审判绩效考核指标时都应提前考虑被考核对象可能采取的应对措施：一是尽可能细化考核的颗粒度，避免大而化之，探索设计一些反映案

件收结案良性循环的指标:二是清醒认识到指标与工作之间存在明显区别,指标好工作未必一定好,指标不好工作也未必一定不好,同时组织个案评查、专项分析等工作对指标式管理可能带来的问题及时修正:三是设计各项指标的考核方式,尤其是测算各项指标的合理区间时坚持实事求是,同时强化日常审判绩效管理,注重引导法院、法官形成良好办案习惯和节奏。四是将审判绩效考核的主要功能从评优评先向保证合格适当调整,一般不宜过于强调排名排序,可调整为区分档次,这样可在一定程度上缓解数字式、指标式管理与正常审判执行工作之间的紧张关系。

第三,审判绩效考核无法涵盖法院和法官工作的方方面面。随着审判绩效考核与法官绩效奖金紧密挂钩,有的法院要引导法官从事某项办案外的工作,探索将此项工作折算为办案量,或者将此项工作纳入审判绩效考核。例如撰写调研文章、起草政策文件、接访、评查案件、参加专业法官会议、参加审判委员会等等,客观上这些工作都需要法官承担,有的法院担心如果不能与法官绩效奖金挂钩,可能难以调动法官的工作积极性。然而,审判绩效考核的整个体系都是围绕案件办理设计,各项指标也与案件办理紧密挂钩,如果将这些工作全部纳入,可能会对整个考核体系的系统性和科学性构成冲击。

笔者认为,分配绩效奖金只是激励法官众多手段之一,而且未必是最有效和最重要的手段。要使法官积极承担这些工作,一是应当尽量减少这些工作,只有必须由法官承担的才交由法官承担,确保法官的主要精力用于办案;二是应当公平分配这些工作,避免失衡,尤其要避免能者多劳、鞭打快牛;三是应当充分尊重法官主体地位和职业尊荣感,让法官在承担这些工作的同时获得获得感;四是测算法官工作量时应当涵盖这些工作,因为客观上法官从事这些工作会占用办理案件的时间和精力。

(三)化解人案矛盾的不同选择——做“除法”、做“加法”和做“减法”

从全国范围看,结案率或结收比纳入考核被诟病最多的有两点:一是导致部分法院年底不立案,二

是导致部分法院年底突击结案。结案率、结收比作为案件质效重要指标,其主要的历史背景是:近十年来,人民法院新收案件数持续大幅上升,审判工作任务日益繁重,与此同时,人民法院人员编制并未相应增加。为切实缓解全国法院未结案件越积越多的态势,实现收结案良性循环,避免损害人民法院司法形象和当事人合法权益,各级人民法院普遍将结案率或者结收比作为重要指标纳入审判绩效考核。客观来看,这一举措的确帮助人民法院整体上保持了收结案良性循环的审判工作态势。与此同时,各级人民法院通过推进智慧法院建设、推行繁简分流、强化多元纠纷化解、提升审判事务集约化水平、购买社会服务、招聘合同制书记员等多措并举,充分挖潜,一定程度上缓解了人案矛盾,确保每年审判执行工作任务均能圆满完成。但是,对于一些人案矛盾相对突出的法院,即便采取了这些措施,主要还是靠一线法官加班加点、牺牲节假日甚至身心健康才能保证大量案件及时审结。客观来讲,这种情况难以为继。同时,为了保证办案效率,相当一部分案件快审快结,案件办理流程相对粗糙,案件当事人很难在具体个案中感受到公平正义,案件质量、司法权威和司法公信在无形之中受到损害。

实践中,如果将结案率或结收比设定为一个法院、一个部门、一个法官必须完成的,而且只要不偷懒就可以完成的审判工作基本任务量值,则对于保证法院的正常工作效率,不无裨益。如果将结案率或结收比设定为评优评先的竞争性效率指标,结案率或结收比越高考核分数越高,或者设定的结案率或结收比目标任务已经脱离工作实际,需要法官加班加点超负荷运转才能完成,则可能导致恶性攀比、年底不立案以减少基数,完成目标,最终导致影响审判工作正常开展。从全国范围看,绝大多数法院为防止法官违背审判规律盲目追求高结案率或高结收比,普遍确定一个结案率或结收比目标任务,达到这个目标的情况下不再鼓励进一步提升结案率或结收比。

从各地法院设定结案率或结收比目标任务的具体做法看,可以通俗地分为做“除法”、做“加法”和做

“减法”。做“除法”，其实就是先设定结案率或结收比目标，然后层层分解任务、摊派到具体法院、具体部门、具体法官或审判团队。有的法院会根据辖区法院、本院各部门、本院法官的实际情况设定不同结案率或结收比目标任务，但一般而言这一目标任务往往已经需要法官超负荷工作才能完成。做“加法”，是根据辖区法院、本院各部门、本院法官近年来的办案数据，测算出可能审结的办案数，之后基于此设定结案率或结收比目标任务。这种做法是相对而言最为科学、最符合实际的。做“减法”，是想方设法研究减少单个案件的办理工作量，或者减少法官办理单个案件需要投入的精力和时间，进而增加案件产出，提升结案率或结收比，同时在此基础上测算确定结案率或结收比目标任务。无论是做“除法”、做“加法”还是做“减法”，最关键的还是如何科学测算法官工作量，离开这一前提去设定结案率或结收比目标任务，很容易脱离实际。

四、脱离审判绩效考核当前困境的路径

正如前述，导致审判绩效考核工作扭曲的原因是多样的。对于这项工作的改进，不可能存在唯一的“灵丹妙药”。但是，科学地测量法官的工作量，是让审判绩效考核工作回归本源的基础工作。考核法官的维度包括数量、质量、效率和效果。其中数量是基础。^③为何如此？主要是因为是在办案任务繁重的情况下，办结案件最多的法官对法院的贡献最大，自然应当得到更高的评价，如此才能形成有效激励。理想情况下，审判绩效考核的重点应当放到审判质量和审判效率上。但事实上，往往越强调以审判绩效考核来激励法官办案的法院，其面临的办案压力也越大，办案数量会成为审判绩效考核的决定性因素。

假如法院面对的办案任务相对均衡，且尚不饱和，法院当然可以将更多的考核重点放在办案质效上。关门不收案的根本原因并非审判绩效考核，表面看设定结案率或结收比目标任务与关门不收案现象有关，但如果设定的目标任务完成起来毫无压力，那么将结案率或结收比指标纳入考核并不会导致关门不收案。^④而之所以设定超出法院、法官审判能力

的目标任务，根本原因在于人案压力，在于新收案件数量大幅上升。^⑤

另一方面，法院是要面对当事人的，即便内部没有结案率考核，外部仍然还存在法律规定的审限问题，某位法官手上未结案件越多，新收案件的办理时限也就越长，在规定的审限内都一一办完是不可能的任务，于是部分案件就得延长审限，然而，延长审限的理由法定，而且需要审批，不是想延就能延。因此，解决这个问题最好的办法就是先不立案，这实际上是法院的一种案件限流举措，但这种举措既非法也不合理，会严重损害法院的司法公信力。事实上，其他审判绩效考核指标也或多或少存在类似问题，前文已有论述，此处不再赘述。当前审判绩效考核中存在的种种问题既不是新问题，也不会永远存在，这些问题将会随着人民法院司法改革的不断深化、各项管理的不断完善而得到解决。

1. 开展法官工作量测量是解决审判绩效考核工作存在问题的最优路径

在笔者看来，当务之急是开展法官工作量的科学测量，这是目前使审判绩效考核这项工作脱离困境的最优路径。原因基于以下几点：

其一，法官工作量测量是科学开展审判绩效考核的前提和基础。不能将办案工作量简单等同于审结案件数，要综合考虑诉讼程序、案件类别、审执环节、结案方式等能够反映案件繁简难易程度的要素，并纳入对法官办案工作量的考核范畴。同时，应当客观认识、统筹兼顾办案工作量与审判工作质量、效率、效果等考核内容之间的辩证关系，科学合理确定法官工作量目标任务。在法官完成工作量目标任务的基础上，着重考核法官的办案质量、效率和效果。

其二，法官工作量测量对于审限制度的调适具有重要参考价值。审限制度设计时没有考虑一个变量，就是法官的未结案数量。如果法官未结案较多，处理单个案件所能花费的精力和时间自然就少，甚至法官开始处理一个新案件时审限已经过去了一半甚至更长，这就好比在餐厅等位。理论上讲，这些时间不应当计入案件审限，但有了法官工作量测量，就

有条件实现审限与法官工作量饱和状态的挂钩,有可能使审限的制度规定和管理更趋于合理。

其三,法官工作量测量有助于提升人民法院审判管理工作的科学化和精细化水平。法院内部有不同类型的法官,有的是全科法官,各类刑事、民事或行政案件都办,有的是速裁法官,专门办理简单案件,有的是专科法官,专门办理某一类或某几类案件,有的兼任院庭长,除办案外还承担重要的审判监督管理职能,法官工作量测量需要考虑各种情形。需要强调的是,法官工作量测量的主要目的不在于比较不同法官之间的工作量大小,而在于尽量使不同法官之间工作量趋于平衡且始终在饱和状态下,并在此基础上重点评估法官办案的质量、效率和效果。

其四,法官工作量测量对于保护法官身心健康具有不可替代的重要作用。我们都希望法官可以又快又好地办理案件。但客观来看,办案数量超饱和之后法官身心俱疲,案件质量必然会打折扣。因此,法官工作量测量也是保证案件质量、保护法官身心健康的重要前提条件。

最后,法官工作量测量对于实现信息对称、提升司法公信将产生重要作用。一个案件进入某个具体法院后大概多久可以排期、多久可以审结,选择不同的审判程序意味着什么,这些都是当事人最为关心的问题。科学客观的法官工作量测量开展以后,方法和结果向全社会公开,能够为人民法院、一线法官提供一个相对健康的生态环境,同时也能够帮助案件当事人、社会公众形成合理预期。值得庆幸的是,各地法院已经开展了对法官工作量进行科学测算的尝试。^⑤不过,在大数据与人工智能时代,如何更加有效地对法官工作量测量方法进行建模,并利用更加扎实的数据开展测算,是未来值得进一步深入研究的重大问题。

2. 优化审判绩效考核工作的其他可选路径

(1) 科学合理确定审判绩效考核的重点内容

在科学测量法官工作量的基础上,紧密结合人民法院工作实际,科学合理确定审判绩效考核的重点内容。审判绩效考核的重点内容既要兼顾审判质

量、效率与效果,又要注意兼顾考核机制的灵活性和稳定性,从而实现审判绩效考核工作的科学性和导向性。指标应根据实际工作需要,区分不同层次、不同体系。比如常规性考核指标往往体现的是审判执行工作的基本要求,但不同时期需要推进的重点工作不同,可在常规性的考评指标的基础上,围绕不同时期的工作中心,设立专项性的考评指标,以专项考评推动重点工作落实。两类指标共同构成考核指标体系,并同时设置合理区间制度,对大多数考核指标实行达标制,在合理区间即可,防止追求虚高。在建立考核指标体系后,管理者要观察数据,对于有可能因出现盲目追求指标值而违背审判规律的指标进行重新界定与细化,并进行进一步的优化。

(2) 全面应用信息化技术来开展审判绩效考核工作

将信息技术真正运用到审判绩效考核这项工作中来。过去,司法数据来源主要靠人工填报、手工统计,数据搜集的途径较少,数据比较单一,因此绩效考核的指标、内容长期固定,不外乎是结案数、结案率、发改率等指标,并且这些考核指标有一部分是案件质量评估指标,直接拿来考核也不适宜,前文已经论述,此处不再重复。随着信息化技术的不断发展,人民法院信息化已进入3.0时代^⑥,司法数据的丰富程度史无前例,我们应把眼光从基础建设转向全面应用,在人民法院各项工作中应用大数据、人工智能等技术,就审判绩效考核来说,今天通过技术手段不仅能获取到比人工填报更为准确的传统指标数据,而且能获得更全面更丰富更细化的指标,用这些指标去考量法官真实的工作水平将更为合理。

(3) 加强对审判绩效考核结果的运用

应进一步加强对审判绩效考核结果的运用。考核结果不被运用,考核机制的工作导向特别是激励导向将会被严重削弱,考核工作将会流于形式。建议在绩效考核办法中对考核结果的利用作出专门性的规定,在建立了科学、合理的考核体系的前提下,将审判绩效考核结果作为法官晋级晋职、奖先评优、立功受奖的主要依据,从而充分调动各级法院和广大干警执法办案的积极性,进一步树立考核工作的激励导向。

五、结语

司法公信力具有有效化解矛盾纠纷,维护社会安定的重要作用。同时,它也是一国法治社会进程中的重要基石。在全面提升审判质效和司法公信力这一重要且紧迫的任务上,人民法院可以通过建立自身的监督制约激励机制即审判绩效考核机制来探索。科学、合理的审判绩效考核机制不仅可以更好地服务审判工作发展要求,而且通过促进法院审判质量、效率、效果提高,来实现人民群众期待的公平、正义。笔者认为,建立和完善法院内部审判绩效考核机制,是助推司法公信力提升的有效举措。

而建立和完善法院内部审判绩效考核机制的基础是开展法官工作量测量。离开法官工作量测量,审判绩效考核难以解决审判执行工作存在的各类难题,同时也很难克服其自身给审判执行工作带来的各种负面影响。如果一个法官工作量已经饱和,就不再向该法官分配案件。如果一个法院所有法官工作量已经饱和,该法院就可以申请暂停收案,相关案件可分流到工作量尚未饱和的法院进行审理。本院不同法官之间的工作量应当尽可能均衡,在此基础上才能将审判绩效考核的重点放到审判质量和审判效率上。面向辖区法院开展审判绩效考核时,更合理的方案是将工作量相当的法院进行比较,比较的重点尽可能放到审判质量和审判效率上,其中审判质量不仅包括裁判实体结果,也应包括审判流程是否规范、是否严格落实诉讼法要求、是否保障当事人诉讼权利等。

本文系承担亚洲开发银行支持的最高人民法院研究课题“司法改革:通过大数据来提升司法公正”中形成的观点整理所得,仅代表个人观点,并不代表任何机构。

注释:

①张卫平.论我国法院体制的非行政化——法院体制改革的一种基本思路[J].法商研究,2000(3):3-11.

②沈德咏.审判管理改革的路径与成效[M].北京:人民法

院出版社,2013:159-160.

③沈德咏.审判管理改革的路径与成效[M].北京:人民法院出版社,2013:70-92.

④何帆.完善绩效考核办法,实现员额“有进有出”[EB/OL].(2017-05-26)[2019-10-22].<https://www.chinacourt.org/article/detail/2017/05/id/2878226.shtml>.

⑤重庆市第二中级人民法院课题组.审判质效考核体系的考察与反思[J].法律适用,2011(2):74-77.孙轶,刘宇玥.江苏法院案件权重体系的探索与实践.法影斑斓微信公众号.上海一中院.我院公布新版《审判绩效考核与管理实施办法》[EB/OL].[2019-10-22].http://www.a-court.gov.cn/platformData/infoplat/pub/nolcourt_2802/docs/201909/d_3544030.html.

⑥百度百科.中华人民共和国法官法[EB/OL].[2019-10-22].<https://baike.baidu.com/item/中华人民共和国法官法/1190627?fr=aladdin>.

⑦最高人民法院国际商事法庭.最高人民法院关于印发《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)》的通知[EB/OL].[2019-10-22].<http://cicc.court.gov.cn/html/l/218/149/192/1193.html>.

⑧沈德咏.审判管理改革的路径与成效[M].北京:人民法院出版社,2013:160-161.

⑨上海市第一中级人民法院课题组.审判绩效考核与管理问题研究[J].中国应用法学,2019(3):121-145.

⑩郭松.绩效考评与司法管理[J].江苏学院行政学报,2013(4):123-130.

⑪李拥军,傅爱竹.“规训”的司法与“被缚”的法官——对法官绩效考核制度困境与误区的深层解读[J].西北政法大学学报,2014(6):11-20.

⑫艾佳慧.中国法院绩效考评制度研究——“同构性”和“双轨制”的逻辑及其问题[J].法制与社会发展,2008(5):70-84.

⑬钱锋.审判管理的理论与实践[M].北京:法律出版社,2012:114-124.

⑭谢亮,张子谕.论人民法院法官业绩评价的完善[J].法

律适用,2018(07):68-72.

⑮张建,李瑜青.法官绩效考评制度的功能与反思[J].华东理工大学学报(社会科学版),2016(5):44-51.

⑯张建.法官绩效考核制度的法理基础与变革方向[J].法学论坛,2018(2):70-79.

⑰龙宗智.法官业绩考核怎样才能“相对合理”[N].人民法院报,2017-7-29(2).

⑱龙宗智.试论建立健全司法绩效考核制度[J].政法论坛,2018(4):3-15.

⑲钱锋.审判管理的理论与实践[M].北京:法律出版社,2012:169-178.

⑳许建峰,黄国栋,柳叶.全面建设智慧法院促进审判体系和审判能力现代化[J].行政管理改革,2019(5):86-91.

㉑陈忠,吴美来.案件质量评估与审判绩效考核衔接机制研究——以重庆法院实践为样本[J].法律适用,2014(3):95-100.

㉒韩豫宛.对优化人民法院审判绩效考核效率指标的深度思考[G]//审判管理研究与参考.北京:法律出版社,2015.

㉓李东华.法官审判绩效考核的路径探析——从“以案件数量为中心”到“以审判实绩为中心”[J].山东审判,2017(4):36-41.

㉔最高人民法院.法院有案不立、人为控制立案将严肃追责.[EB/OL].[2019-10-22].<http://politics.people.com.cn/n/2015/0415/c70731-26849426.html>.

㉕徐隽.全国法院上半年新收案件超1200万[N].人民日报,2018-8-2(11).

㉖汪澜,邱素芳.法官工作量测算:计量模型与四川经验[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2019(6):61-73.

㉗乔文心.智慧路上“从头越”——人民法院加强信息化建设综述[EB/OL].(2018-04-26)[2019-10-22].<http://www.chinacourt.org/article/detail/2018/04/id/3282292.shtml>.

The Dilemma, Reason, and Way Out of Trial Performance Appraisal

Zhang Xi

Abstract: Trial performance appraisal is an important means for People's Court at all levels to carry out personnel management and trial management. The Supreme People's Court has not yet formulated a unified performance appraisal index to require lower courts to implement it, taking into account the fact that the trials and executions of local courts are quite different. In practice, due to different understandings of this work, the trial performance appraisal of local courts varies from place to place, and the negative impact of some indicators on trial work has begun to appear. With the continuous advancement of judicial reform, the importance of trial performance appraisal in the work of the court is further highlighted. In view of some problems in current trial performance appraisal, this paper, based on the function orientation and value orientation of the design of the trial performance appraisal system, analyzed the causes of the problems, and proposed a series of specific measures to solve the problems in current trial performance appraisal by conducting workload measurement of judges.

Key words: trial performance appraisal; workload measurement of judges; judicial reform; trial management