

# 基层党领导司法的组织生成

## ——“结构-机制”的视角

□ 于龙刚

**摘要:**党对司法的领导是党的领导体制的重要组成部分。部门党组、政法委员会和地方党委是党领导司法的组织载体。部门党组通过内部整合与组织激励机制实现部门内部治理。政法委员会通过政治考核、部门协调与资源整合机制来化解附属案件审判的“难办”事务和“部门职责交叉”事务,实现政法综合治理。地方党委通过政策转介、专项行动和话语动员机制增强司法服务经济发展和社会稳定的能力,实现地方整体治理。通过治理结构上的“纽结”,部门内部治理、政法综合治理和地方整体治理耦合为完整的治理体系。党的领导强化了司法的治理责任,并有效提升了司法履行治理责任的能力。深入推进司法体制改革,需要增强党对司法的领导,优化党领导司法的具体机制。

**关键词:**基层司法;党组;政法委;党委;司法体制改革

**中图分类号:** D926

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1671-7023(2019)05-0104-10

### 一、导论

“党和法治的关系是法治建设的核心问题”<sup>[1]78</sup>。十九大报告提出,必须把党的领导贯彻落实到依法治国全过程和各方面,坚定不移走中国特色社会主义法治道路。其中,党对司法的领导是党的领导的重要组成部分。在现代社会,社会治理对司法的倚赖不断加强<sup>[2]</sup>。司法机关在维护公民合法权益、保障社会秩序、实现公平正义方面发挥了越来越重要的作用。强化党对司法的领导,是更好地发挥司法的治理功能,提升国家治理能力和治理水平的关键。

围绕党对司法的领导,学界进行了丰富的研究,可以从理论、规范和组织三个视角对已有的相关研究进行概括。理论视角的研究主要是从抽象层面分析司法与政治的关系。姚建宗提出,司法是另外一种形态的政治。司法从专业性的技术层面阐释与实践了现实的政治需求,这是其本性与本职的表现<sup>[3]</sup>。延续上述分析,杨建军认为,在法治国家建设中,司法与政治需保持适当距离,司法政治职能的有效发挥是通过相对超然于政治的司法运作机制来实现的<sup>[4]</sup>。上述研究一方面揭示出司法与政治的共生关系,批判了西方传统自然主义法学否认司法政治性的观点;另一方面也指出政治对司法的领导需要遵循司法权运行的客观规律。

规范视角的研究吸收了理论研究的问题意识,主要从案件裁判层面来探究如何完善党对司法的领导。其中,一些不适应现代法治建设的部分制度设置和实践是规范研究的主要切入点。关注比较多的制度和实践是向地方党委汇报请示案件、政法委参与案件协调、开展“严打”运动等。例如,戴治勇分析了党委不成文的内部请示制度,认为这种制度会对司法裁判结果产生影响,是一种秘而不宣的隐形司法<sup>[5]</sup>。陈洪杰发现,改革开放以来形成的政治动员式的维稳模式替代了司法模式,导致法院功能空洞化<sup>[6]</sup>。近年来推动的司法体制改革吸收了规范研究的结论,将防止党政领导干部干预司法、保障司法权独立公正行使作为改革重点。

现代社会司法面临双重复杂性,包括司法体制本身的复杂性和外在的复杂性<sup>[7]1</sup>。前者是指司法组

**作者简介:** 于龙刚,中南财经政法大学法学院讲师

**基金项目:** 司法部国家法治与法学理论研究项目“人民法院处理疑难案件的组织机制研究”(18SFB3002)

**收稿日期:** 2019-04-10

织规模扩大,内部职能分工细密化;后者是指司法承担的社会整合功能不断强化,各类疑难复杂案件随之增加。司法承担的社会整合功能不断强化,党对司法的领导不仅要确保司法权独立公正行使,同时需要化简当前司法所面临的双重复杂性。无论是理论视角的研究还是规范视角的研究,对于党的领导如何化简司法的复杂性缺乏充分的观照与分析。与之不同,组织视角的研究从组织运行层面探讨党的领导如何塑造现代社会的司法治理。周尚君对“党管政法”的历史进行长时段梳理,提出党与政法关系一直处于调适和变动之中,不同时期的领导体制伴随着不同的运作机制和治理技术。目前司法成为社会和谐稳定的治理者和担当者,总揽全局,协调各方成为党与政法的关系定位<sup>[8]</sup>。刘忠发现,在上级党委行使对法院院长的人事任免权的前提下,细致考虑法院院长人选与本级党委、政府、人大等部门是否相容,聆听本级党委的意见,是在处理央地关系、上下级关系时“发挥两个积极性”的体现<sup>[9]</sup>。侯猛将对政法体制的探讨上升到学术发展的层面,提出中国共产党作为一个独立领导司法的政治力量,主动进入司法当中。这种法律与政治关系类型的形成至成熟,说明法治并非只有西方式的发展道路与样态<sup>[10]</sup>。

组织视角的研究对于分析当前中国党对司法的领导具有极大启示。在社会转型和体制改革背景下,司法在社会治理体系中的角色不断突显:一方面,司法需要承担越来越多的治理职责,要防止司法游离于国家治理之外;另一方面,司法需要具有回应治理职责的能力,尤其是化解社会转型期出现的各类疑难复杂案件的能力。党的领导有助于强化司法的治理责任;同时,党的领导有助于推动部门之间相互协作,形成合力,化解各类司法难题。不同于党对其他领域的领导,党对司法的领导需要以保障司法权独立公正运行为核心。那么,强化司法的治理责任与保障司法权独立公正运行之间存在什么关系?如何实现两者之间的平衡?应该说,目前组织视角的研究对上述问题做出了回答,但是相关论述主要从结构层面切入,以党领导司法的体制构成为重点,未能从机制层面切入,经验研究也相对不足。

既要结构层面分析党领导司法的体制构成,也要从机制层面分析党领导司法的现实运作。机制运作嵌入体制构成之中,形成了一个完整的治理体系。研究党对司法的领导,需要对这个治理体系的运作进行整体分析。从体制层面来看,党对司法的领导以部门党组、政法委员会、地方党委为组织载体。围绕这三个组织载体,分别形成部门内部治理、政法综合治理与地方整体治理的结构。在这三个治理结构之内,存在组织激励、内部整合、部门协调等一系列组织机制。这些组织机制一方面强化了司法的治理责任,另一方面也增强了司法履行治理责任的能力。文章拟以基层法院为研究对象,采取“结构-机制”的视角,对基层党对司法的领导进行组织分析,探讨如何通过党的领导来提升司法回应现代社会治理的能力,推动治理体系和治理能力现代化。文章经验材料一方面来源于笔者2016年5月、8月在T区法院、C县法院和D县法院的实证调研,另外一方面来源于各类相关文献材料。

## 二、部门内部治理的机制运作

对于任何一个具有一定规模的组织机构来说,要实现组织目标,关键是需要组织成员进行有效监督和充分激励。针对组织成员的监督和激励效能构成衡量一个组织内部治理水平的主要标准。组织规模和组织内部分化会降低监督和激励效能,提高组织内部治理的难度。人民法院的内部治理也面临同样的问题。改革开放以来,法院案件受理量不断增加,法院也多次增加人员编制来应对这个问题。人员编制的增加导致法院内部结构形态发生巨大变化:内设庭室越来越多,人员分类、分层、分级管理日益繁复。这导致法院的内部治理问题更为突显<sup>[11]</sup>。法院党组是党领导司法的组织载体之一,承担了决策重大事项、人事管理、分管部门工作等职责。党组的职责发挥有助于实现部门内部的激励和整合,可以化解组织内部治理难题,提高组织运行效率。

### (一)组织内部激励

组织内部激励主要依托法院党组的人事管理职能。人事管理是法院党组的重要职能。人事管理工作具体包括职级晋升和人员考核两个方面。法院的人事结构与行政机关相类似,都是借助职级制度来实现组织内部秩序的建构与控制<sup>[12]</sup>。在组织内部,特定的职级与福利待遇、组织地位乃至权力资源相挂钩。在组织运作过程中,职级甚至成为组织成员身份的象征。例如,有研究将县域内副科以上的干部群体称为“地位群体”<sup>[13]71</sup>。与法官个人相关联的组织地位包括法官等级、职位和职级三项内容。对于

法官个人最重要的则是职级,职级提升是法官积极参与司法工作的动力来源之一。依据党管干部的相关规定,法官的职级提升经过法院党组提名、讨论,提交党委组织部考察,最终确定人选的程序等环节。对于法官来说,党组提名虽然不具有最终的决定性,但却是其进入决定程序的前置环节。党组的意见会对党委组织部的最终决定产生重要影响。

人事考核是党组人事管理职能的另外一项工作。法院内部的人事考核包括以调解能力为指标的“调解能手”,以审判能力为指标的“审判能手”“办案能手”,以整体能力、贡献、工作绩效为指标的“优秀法官”和“一等功”“二等功”等。人事考核是法院的重点工作。法院党组成立考评领导小组,统筹安排工作开展。人事考核经过了公开报名、民主评议、确定人选等多个环节。法院党组具有提名候选人的权力。这在人事考核中具有决定意义。从组织运作来看,法院党组的人事管理职能实际上是一种组织资源的配置权。这既包括像福利待遇的物质资源,也包括“先进”“优秀”称号的精神资源,甚至也包含了潜藏在职级中的关系资源。通过资源配置,可以形成对法官的有效激励。在党组之外,法院内部还存在审判绩效考评、案件质量管理、审判流程管理等激励机制。这些激励机制与资源相脱钩,因而激励效能相对不足。与之不同,法院党组的组织激励与资源相挂钩,激励的效能更高,因而可以将法院党组的组织激励概括为一种强激励。

## (二) 组织内部整合

组织内部整合依托法院党组的分管部门工作和推动中心工作职能。在法院党组内部,不同党组成员分管不同庭室工作。党组成员的分管范围经过党组开会讨论决定。很多法院党组成员的分管情况每年都会调整。这可以使党组成员充分了解法院各个部门的具体工作,形成综合性的知识体系。党组党员的分管工作包括以下多个方面。

首先是参与处理一线法官、庭长(主任)难以应对的事务。以信访工作为例,T区法院副院长李某分管信访工作,他说:“一般有信访,立案庭做不通工作,就找案件承办人,再解释不通,找庭长,再解决不了,就找副院长。”副院长张某形象的将这种工作称为“灭火”,提出分管工作就是“下面开展工作时会出现一些矛盾,出现矛盾,解决不了,我就去灭火”。其次是组织内部的争议化解。案件的承办法官、合议庭、庭长之间围绕案件,审判管理等事务发生争议,庭长决定是否上报分管领导,由分管领导进行调解或者直接仲裁。分管工作实际上成为法院组织内部不同主体间的争议化解机制。此外,庭室之间的分歧大多也诉诸分管领导来解决。在组织规模不断扩大、内部职能分工细密化的背景下,分管领导在各个部门之间的协调作用尤为关键<sup>[14]</sup>。通过党组成员分管各个庭室,可以弥合因为职能分化所产生的部门合作难题,实现信息疏通、资源共享和工作协调。

如果将党组成员分管部门工作概括为一种横向层面的组织内部整合,领导小组则属于一种纵向层面的组织内部整合。基层法院的领导小组下设于党组之下,由党组开会决定设立、由党组成员指挥和协调,相关庭室参与。领导小组组长通常为法院院长,副组长为党组成员,组员为庭室主管和一线法官。成立领导小组,主要是为了推动法院内的中心工作,包括涉及一段时期内的重点工作。例如,年末的评优评先工作,近年来的司法改革工作等;也包括法院长期的重点工作,需要常抓不懈,如涉法涉诉信访工作。在法院组织运作过程中,通过领导小组推动中心工作,可以实现组织内部的有效整合。

针对特定事务成立领导小组,则意味着该事务成为法院这一阶段内的工作重点,需要院长指导、党组组织、全院参与来完成。进入领导小组的事务,不再是局限于法院庭室内的部门事务,而是转变为全院的中心工作。党组是领导小组的“中轴”。通过“中轴依附”,领导小组充分借用党组成员的行政权力,从而造就了领导小组的巨大权威性<sup>[15]138-139</sup>。这往往有利于法院调动各项资源,完成特定任务。因而领导小组嵌入司法体制中,增强了部门的资源动员和整合能力<sup>[16]</sup>。另外,法院内部诸多事务具有综合性特征,涉及多个部门,需要不同部门之间相互协作,防止“孤岛现象”与“科层耗散”的发生,例如司法信息化工作、涉法涉诉信访工作等<sup>①</sup>。小组成员大多来自于法院不同部门。在领导小组内部,参与成

① “孤岛现象”是指不同政府机构在职能、资源、信息、利益等方面因为不能满足充分整合、及时交流、高效利用的一种状态。参见马伊里:《合作困境的组织社会学分析》,上海:上海人民出版社2008年版,第2页。有关“科层耗散”的研究参见王波:《执法过程的性质》,北京:法律出版社2011年版,第80页。



员均拥有完成小组事务的工作职责。但是,不同于分管制度,领导小组发挥的部门协调功能往往具有临时性,主要针对特定时期的特定事务。

这里需要回应的问题是法院党组的内部整合会对案件裁判产生何种影响。从法院的组织运作来看,党组的影响是间接的。在基层法院内部,根据事务类型的差异,存在三个不同的组织体系:一是行政管理体系,以“院长办公会-法院办公室”为载体,负责法院的行政管理工作;二是审判组织体系,以“审委会-审管办-审判庭”为载体,负责法院日常审判工作;三是党的领导体系,以“党组-政治处”为载体,主要负责法院内部的基本制度的建设和重大事务的决策。法院党组对于审判事务的领导需要以审判组织体系为媒介。在法院的组织运作中,审判组织体系的运行以党组会所确立的基本制度、重大决策为基础和前提,另外党组会与审委会的组成人员也存在一定程度的重合。这有助于党组在不影响审判权独立行使的前提下实现对审判事务的政治领导。

### 三、政法综合治理的机制运作

政法委员会是党领导司法的另一组织载体。在政法体制内,政法委主要承担了对司法部门的归口管理职责。受社会形势、体制改革等宏观因素影响,政法委对司法部门的归口管理模式在不同时期呈现出差异性很大的现实样态。在当前司法实践中,政法委对法院的归口管理嵌入综合治理体系当中,组织、协调政法部门开展工作,维护基层社会稳定成为政法委发挥归口管理职责的主要内容。

#### (一) 归口管理模式的变迁

刘忠将政法委区分为作为办事机构的政法委与作为议事协调机制的政法委两种类型<sup>[17]</sup>。在县域范围内,政法委主要是作为办事机构,承担了执法监督和干部协管的职能。政法委内部设有执法监督科和政工科,前者负责案件评查、涉法涉诉信访的接待工作,后者负责法院干部的协管工作。政法委的案件评查与法院内部的案件质量评查相类似,都以案卷为评查对象。政法委采取抽查方式,选取固定数量的案卷,组织相关人员进行评查。政法干部协管是政法委另外一项重要工作。我国政法干部的管理,主要由党委组织部牵头负责,政法委员会协助管理。基层法院院长为副处级,属于市管干部,由市政法委协管,市委组织部主管;正科级以下为县管干部,由县委组织部主管,县政法委协管。

20世纪80年代以来,伴随总体性社会控制的松动和弱化,社会发展过程中的利益冲突和社会矛盾大量涌现,对执政党构建公共秩序的能力提出了挑战。综合治理作为一种独特的组织化机制和国家治理资源的集中和动员机制,成为执政党解决各类社会问题的基本方略<sup>[18]</sup>。在县域范围内,政法委是组织开展综合治理工作的主体,承担综治工作的综治委员会办公室与政法委合署办公。在部分地区,由政法委副书记兼任综治办主任。合署办公机制强化了综合治理体系内不同部门之间的组织融合度,扩充了政法委的职能,综合治理工作因而也逐渐成为政法委的工作重点。政法委通过部门协调和资源整

合的机制来提升法院服务综合治理的能力。

#### (二) 部门协调

不同于党组的内部整合,政法委的部门协调主要发生在法院之外。首先是在公检法部门之间进行协调。我国法律确定了“分工负责、相互配合、相互制约”的刑事诉讼结构,但是,由于公、检、法三部门在职能、目标和利益方面的差异,法律所要求的相互配合难以充分实现,因而需要政法委居中协调。例如,拒执罪的提起和认定需要公、检、法三家相互配合,但是在执行实践中,公安机关案多警少,办案压力较大,缺乏参与拒执罪侦查的动力。县域社会内拒执罪的启动需要政法委居中协调。另外,政法委的部门协调也会超出公、检、法三部门的范围。司法实践中的一些事务超出法院自身的能力范围,需要多个部门参与共同化解。例如,长期困扰基层司法实践的“执行难”问题。防止执行对象转移财产,收回执行对象的房产,现场拘留执行对象,救助申请执行人等,法院都可能力所不逮,因而,需要政法委组织开展“执行会战”,吸纳公安、消防、国土等相关部门共同参与,形成合力。借助于执行会战所形成的强大声势,法院执行工作的力度显著增强,困扰法院的执行难问题也得到缓解。

可以看出,在司法实践中,法院总会面临一些处于部门职责交叉地带的事务,如案件执行等。公、检、法三个机关在办案过程中所掌握的具体尺度不同,办案的具体标准、技术存在差异;其他部门都拥有

属于自身部门的核心事务,在面对法院的配合要求时,都会动力不足。这样一些事务未能得到解决,最终会影响法院案件裁判职能的履行,弱化了法院追求法律效果与社会效果相统一的能力。在科层分化的体制背景下,总有一些事务处于部门职责交叉的地带,依靠法院单个部门很难解决此类事务。作为议事协调机构,政法委通过部门协调,可以有效化解此类事务,从而弥补法院能力不足的困境。从这个角度讲,政法委的部门协调与法院的案件裁判职能实际具有功能上的互补性。

### (三) 资源整合

在部门职责交叉事务之外,法院还会面临诸多“难办”事务。这些事务主要表现为各类疑难复杂案件,具体包括“事实难办案件”“法律难办案件”“影响难办案件”和“关系难办案件”等<sup>[19]</sup>。这些案件所涉及的社会关系复杂,当事人情绪不稳定,案件审判风险高,容易出现“民转刑”的风险;一些案件涉及面广,不仅当事人数量众多,案件之外的潜在利益相关者同样很多,法院不仅要处理纠纷,更要做好当事人群体的说服和稳控工作,做好潜在利益相关者的风险防范工作。这些案件给法院带来很大的社会压力和政治压力,法院缺乏足够的能力和资源化解压力,实现法律效果与社会效果的统一,因而需要上交政法委,在综合治理体系内解决。

政法委的组织资源更为充沛,这更有利于矛盾纠纷的实质性解决。政法委的协调面广,力度更大。目前县域内的综治成员单位共有40多个,既包括公检法司,也包括教育、民政、工商、财政、交通运输、卫生等多个部门。面对基层司法中的难办案件,政法委可以调动和整合多个部门的资源,采取公安打击、民政救助、政策扶持等多种手段,综合化解矛盾,解决纠纷。有研究将这种治理模式称为“联动司法”<sup>[20]</sup>。其中,村(居)干部具有解决纠纷的独特优势,在熟人社会内部,村(居)干部与案件当事人的社会关联也有助于纠纷的解决。在这种情况下,需要政法委联系基层党政部门,吸纳村(居)干部参与案件解决。相比法院,政法委与村(居)干部的组织关联度更高。D县法院城关法庭庭长说:“有些个别案件,矛盾非常大,当事人有过激行为,单靠法庭不行,这时要与当地政法委联系,从人力、财力上帮助,再联系当事人所在村组进行协调,才能处理。”

政法委对于司法案件的介入实质是一种资源整合。政法委介入司法案件,极有可能对案件裁判产生实质性影响。这种实体性介入会影响司法权的独立公正运行。为避免这种负面后果,目前政法委避免对案件裁判的实体结果施加影响,转而通过资源输入的方式来弥补当事人的利益减损,以此来平息矛盾。司法救助、民政救助、政策扶持成为化解纠纷的主要方式。因而,不同于“严打时期”,当前政法委对于司法案件的介入在很大程度上保障了法院独立行使审判权。从法院自身来看,政法委的资源整合也可以缓解法院的政治压力和社会压力。在当前司法的外部形势比较严峻的背景下,法院对政法委的资源整合存在一定程度的制度性需求。

政法委的部门协调和资源整合建立在政治考核的组织基础之上。基层综治成员单位面临来自政法委的综治考核。考核主要针对各个部门在维护地方社会秩序方面所发挥的作用。考核指标包括正向指标、负向指标和一票否决指标三类。其中,一票否决指标最为关键。当发生重大违纪、突发事件、进京非法上访、群体性事件、公共安全事件等问题时,当事部门都可能面临一票否决。一票否决作为一种政治考核机制,塑造出“权责利”不对等的权力格局。这种权力格局极大地增强了成员部门参与政法委的部门协调与资源整合的内在动力。此外,干部高配制度也会提高政法委进行部门协调与资源整合的能力,由县委副书记或其他县委常委兼任政法委书记,县委常委在县域政治生态中处于核心地位,政治生态中的优势地位可以提升政法委进行部门协调和资源整合的组织能力。

## 四、地方整体治理的机制运作

党对司法的领导还表现为同级党委领导体制。法院既接受上级法院的业务指导,同时也接受同级党委的政治领导,向同级党委负责并汇报工作。同级党委的领导涉及党建工作、干部管理等多个方面。从治理角度讲,党委通过一系列组织机制将法院纳入地方整体治理的结构之中,来完成地方的中心工作。

### (一) 政策转介

发展与稳定是地方整体治理的主要目标。辖区经济发展、社会秩序状况构成衡量地方一把手政绩的核心标准。不同区域之间,围绕经济发展和社会稳定进行激烈竞争,形成锦标赛模式。在县域范围内,党委政府承担了辖区经济发展和社会稳定的属地责任。为了更好地履行经济发展和社会稳定的属地责任,地方党委将涉及辖区经济发展和社会稳定的重大事项纳入党委会的议事日程,并根据辖区经济发展和社会稳定状况制订公共政策。为更好地发挥法院在地方经济发展和社会稳定中的治理功能,需要将公共政策转化为法院系统内部的司法政策,通过司法政策来动态调控和指引法院的案件审理工作,将地方经济发展和社会稳定的需要与司法实践紧密结合起来。相比于由法院直接执行公共政策,通过政策转介来吸纳公共政策,可以更好地保障法院回应地方整体治理的自主性,防止过度适用公共政策对司法裁判产生不良影响。

因而,法院参与地方整体治理首先是通过政策转介的机制来实现的。政策转介既包括政策理念的传输,也包括政策条文的指引。司法实践中比较突出的政策理念是“建设性司法”。这一政策理念强调法院将是否有利于地方经济发展和社会稳定作为衡量案件社会效果的主要标准。法院内部的各类《关于为\*\*\*\*提供有力司法保障》意见都是政策条文指引司法活动的现实形态。受政策转介机制的塑造,法院司法活动的能动性进一步增强,继而呈现出典型的公共政策导向性质<sup>[21]</sup>。地方整体治理结构中的政策转介不仅存在于同级党委与法院之间,而且存在于“同级党委—同级法院—下级法院”之间。后者是指由党委政府制订公共政策,同级法院制订相应的司法政策,在本级和下级法院执行。伴随法院系统内部条线控制的强化,后者逐渐成为政策转介的主要形态。基层法院的人财物不再由同级党委负责,基层法院与同级党委之间的组织关联度弱化。基层法院更多执行上级法院下达的司法政策,而上级法院所下达的司法政策大多来源于同级地方党委政府的公共政策。

### (二) 专项行动

地方党委还通过开展专项行动吸纳法院参与整体治理。在基层治理过程中,涉及地方经济发展和社会稳定的一些事务十分复杂,需要调动和整合辖区内的各项资源,采取专项治理的方式来解决。专项行动主要借助任务分解、目标管理等工具,核心是以一种突击的方式通过全体动员在短期之内迅速达到目标。成立领导小组和设定包保责任是专项行动的主要特征。专项行动由临时成立的领导小组来推动。领导小组组长一般由地方党政一把手担任,法院院长、副院长担任副组长或者小组成员。例如,在2013年,T区党委办公室成立“棚户区改造工作领导小组”,区委书记担任政委,区委副书记、区长担任组长,副组长由区委常委以及区政府、人大、政协一把手组成,成员包括区发改局、经信局、国土局、国税局、地税局、司法局、监察局等部门一把手,其中也包括T区法院副院长<sup>①</sup>。

另外,行动参与单位承担包保责任。专项行动的核心是地方党委将行动任务发包给法院,要求其在固定期限内保质保量完成<sup>[22]</sup>。例如,C县县委开展化解信访积案集中攻坚活动,提出“落实领导包案化解积案责任制,实行‘一个积案,一名领导,一个专班、一套方案,一抓到底’”,其中一名信访人,由法院院长为包案领导,法院为包案责任单位<sup>②</sup>。与司法职责不同,包保责任的设置不以法院所拥有的职权为依据。这既不符司法责任体系内的权责相统一的原则,也与案件管辖制度、审级制度相冲突,因而在司法实践中,法院会陷入两难。在缺乏合法的方式来化解两难的背景下,法院转而是采取一些“灰色”策略。例如,在登记制改革之前,法院之所以会对一些案件采取“不立不裁”的冷处理方式,是因为法院如果依法下达不予立案的裁定,当事人以不受理裁定进行上访,法院则会陷入繁重的接访和消访工作。

但是不可否认,包保责任的设置极大地强化了法院追求案件裁判社会效果的内在动力。正是由于承担了涉及社会稳定的包保责任,法院才具有调解案件、解决案件背后各类问题的强大动力,从而避免陷入“机械司法”的窠臼。从地方整体来看,专项行动也可以提升地方党委政府应对复杂事务的能力。有研究指出,整体性治理可以打破因为职能设置所带来的治理碎片化困境,通过不同领域、功能的联系

① 见《T区党委办公室关于成立棚户区改造工作领导小组的通知》T党政办发[2013]62号。

② 见《县委办公室、县政府办公室印发〈开展化解信访积案集中攻坚活动的工作方案〉的通知》C办发[2016]18号。



与整合,可以有效提高政府的治理能力,从而有效履行核心职能<sup>[23]</sup>。依靠专项行动机制,可以构建地方整体治理的结构,从而实现经济发展和社会稳定的目标。为了保障司法权独立公正行使,地方党委在任务发包过程中需要考虑法院的特殊性,要发挥法院的纠纷化解、司法裁判职能,以此来完成地方党委政府的中心工作。“法治话语”的嵌入正在促成这一趋势的形成。

### (三) 话语动员

“为大局服务”构成法院所应承担的政治任务。这反映了意识形态对司法的塑造。有研究指出,司法是政治过程的一个环节,司法承载着重要的政治功能,主流政治意识形态实际影响着司法的运作过程<sup>[4]</sup>。“为大局服务”的内涵受到经济社会发展形势的影响。在基层场域,完成地方中心工作、参与地方整体治理是“为大局服务”的主要内容。“讲担当”是附属于“为大局服务”的一种政治话语。“讲担当”要求各个部门对于党委分派的任务,要敢于担当、勇于担当、善于担当;要不讲条件,不讲困难,不讲特殊性;要采取各种手段,不计成本,不遗余力,保质保量,定时定点完成。“讲担当”是地方整体治理结构中的政治正确。

无论是“为大局服务”话语,还是“讲担当”话语,实际上都强化了法院在地方整体治理结构中的责任。相比于专项行动、政策转介等机制,话语动员的作用更为深入,穿透力更强,可以直达一线法官。法官既是组织结构的行动者,也是意识形态的担当者。法官需要在日常的司法工作中实践“为大局服务”和“讲担当”话语的政治要求,积极完成党委下达的各项工作。这构成了法官个人的政治素质,是法官在长期司法实践中逐渐习得、内化于心的行动自觉。另外,政治话语为政策转介、专项行动等机制提供了合法性。正如吉登斯指出,特定的话语模式可以通过表意来获取支配能力,这构成权力运作的意识形态合法性基础。现代国家的治理尤其依赖话语模式,它们将表意过程与局部利益合法化联系在一起,维系了某些支配关系中的不对等格局<sup>[24]98</sup>。

在“为大局服务”“讲担当”话语之外,法治话语作为一种新兴话语逐渐嵌入地方整体治理的结构当中。具体到司法方面,法治话语的核心是司法公正话语。“公正是司法的灵魂和生命”,促进社会公平正义是司法工作的核心价值追求。法治话语的嵌入可以防止地方党委以“为大局服务”“讲担当”的名义要求法院承担司法职责之外的事务。法治话语对地方党委政府产生政治压力,抑制地方党委政府干预司法的内在冲动。从这个角度讲,法治话语可以在一定程度上扭转“为大局服务”“讲担当”话语所形成的关系不对等格局。

## 五、基层党领导司法的组织逻辑

在基层场域,部门内部治理、政法综合治理和地方整体治理三个结构相互耦合,形成一个十分精细的治理体系。基层法院嵌入这一体系之内,既更好地回应了基层社会的治理需求,同时确保了司法权的独立公正运行。在司法体制改革背景下,党对司法的领导促成了改革举措的有效落实。

### (一) 治理结构的耦合

在基层场域,部门内部治理、政法综合治理和地方整体治理并不是相互独立运行的,而是耦合为一个完整的治理体系。三个治理结构的耦合主要表现为从内而外和从外而内两个方面。

在社会转型背景下,司法在社会治理体系中的角色不断突显,法院所受理的案件数量不断增加,其中很多为疑难复杂案件。法院拥有司法裁判的职能,但是面对疑难复杂案件,缺乏追求案件法律效果与社会效果相统一的能力与资源,因而需要求助于其他部门,相互合作,解决案件背后的治理难题。化解不同的治理难题,所涉及的部门协作范围存在差异。涉及综合治理方面的治理事务,需要由政法委协调成员单位,整合不同部门的资源来化解矛盾,实现案结事了的目标。涉及地方经济发展和社会稳定大局的治理事务,需要动员辖区内所有部门。这只能依靠地方党委组织协调,采取专项行动的方式来解决。基层社会的各类信访积案清理专项行动则属于这种情况。进入政法综合治理和地方整体治理结构的事务多为附属于案件审判的“难办”事务和“部门职责交叉”事务。法院承担了追求案件裁判社会效果与法律效果相统一的要求,但是缺乏实现这一目标的能力,只能求助于地方党委和政法委。法院对于这种治理体系实际上是具有内生性需求,这个需求是法院参与地方整体治理和政法综合治理的动力来源。

从相反方向来看,地方党委通过政策转介、专项行动和话语动员的方式吸纳法院参与地方整体治理。政法委通过政治考核的方式将治理压力转换为法院部门的考核压力,调动法院参与综合治理的积极性。在法院内部,法院党组发挥重大决策职能,将地方党委和政法委的中心工作转化为法院内部的中心工作,通过党组成员分管部门工作的职责来监督和激励各个庭室落实这些事务,并成立领导小组,临时性、集中性地推动此类工作的完成。在科层体制内,由于层级分化所导致的信息不对称,治理意志在传递过程中不免发生耗散,党委的专项行动、话语动员,政法委的政治考核,以及党组的强激励都有助于抑制耗散现象的发生。因此,党对司法的领导实际上塑造出一个高效率的组织运作体系,避免了传统科层制运作所存在的问题。

部门内部治理、政法综合治理和地方整体治理之间的耦合主要是依靠各个结构上的“纽结”来实现。地方党委、政法委和法院的主要领导是治理结构上的“纽结”。信息传递、政策发布、政治动员均是在各纽结之间进行的<sup>[25]</sup>。例如,法院内部的“难办”事务和“部门职责交叉”事务的转交通过分管副院长和院长来完成,地方整体治理和政法综合治理的压力也首先是指向法院的分管副院长和院长。这主要是因为当前党政体制的压力传递通过各个部门的一把手来完成。体制内部的激励和动员首先指向各个部门的一把手<sup>[26]89</sup>。各个部门的资源也主要集中于主要领导,需要通过部门领导进行调动和配置。这也构成了组织高效率运作的原因之一。

## (二)党的领导如何塑造司法

经由各个结构上的“纽结”,部门内部治理、政法综合治理和地方整体治理耦合为一个完整的治理体系。法院嵌入这一治理体系之内,受到治理体系的塑造,法院司法活动的回应性提升,有效性增强。根据传统诉讼理论,司法是一个具有独立性和自治性的“法的空间”,在这个空间内,法律的规范、程序、解释都意味着法的“生产”<sup>[27]10</sup>。自治性是司法系统的重要特征。从现实层面讲,对于自治性的过度强调则可能导致法律变得日益保守、封闭和消极,形式正义与实质正义之间的张力不断扩大<sup>[28]81-117</sup>。有研究告诫,需要防止一种严重的危险——对司法人员的隔离,司法人员变成一个隔离的团体,对政府的全部制度和整个社会疏远、回避和不负责任<sup>[29]138</sup>。要解决这个问题,需要提升司法的回应性,可以采取目的解释的司法技艺,以及扩大社会参与和协商的制度设置等方法。党对司法的领导也可以有效提升司法的回应性,防止这种危险的发生。党的领导体制和组织网络是塑造司法回应性的基础,政治考核、政策转介、专项行动、话语动员等一系列的组织机制则是塑造司法回应性的主要方式。

党对司法的领导还可以增强司法服务社会治理的能力。司法科层化的组织模式遵循职能分工与层级分化,有助于形成权力分立和制衡的格局,实现司法权力的规范化运行。但是职能分工也容易造成司法体制应对复杂疑难案件的能力下降,尤其在转型背景下,法院所受理的难办案件和压力案件不断增多,很多案件牵扯多重因素,涉及复杂政策,影响地方整体基层治理。此类案件往往需要整合不同部门的职能和资源,仅仅依靠法院很难实现案件处理法律效果与社会效果相统一的目标,因而需要其他部门的参与和协调。此外,法院案件裁判过程中涉及一些行政事务、后勤保障事务,这些事务是法院更好履行司法职能的前提和基础。这些事务也需要其他部门的配合。科层体制内不同部门之间存在过高的合作成本,导致合作难以实现。地方党委和政法委强化了其他部门参与化解司法难题的部门动力,也为部门合作提供了平台。这都有助于降低法院寻求部门合作的难度,从而为司法权的高效运行奠定基础。

提升司法的回应性,增强司法的有效性,不能损害司法权的规范运行。长期以来,基层党领导司法的体制机制不是很健全,存在领导干部干预司法,政法委进行案件协调等不规范现象。从当前党领导司法的组织运作来看,司法权的规范运行得到一定程度的有效保障。在法院内部,涉及案件审判的事务主要由法官、审判委员会、审判管理办公室来承担。党组不能参与案件讨论。政法委的部门协调和资源整合同样针对附属于案件审判事务的“难办”事务和“部门职责交叉”事务,避免了对案件裁判的实体结果产生实质性影响。地方党委在法治话语的影响下,在吸纳法院参与地方整体治理时候,更多考虑司法机关的特殊性,兼顾司法权的运行规律,通过更好地发挥法院的纠纷调解、案件裁判职能来实现地方经济发展和社会稳定的目标。相比于公安、民政等部门,法院在地方整体治理结构中实际上是配合者,而非主要参加者。



### (三) 党的领导如何推动司法体制改革

2015年以来的新一轮司法体制改革在地方也依靠党领导司法的治理体系来推动,通过地方整体治理、政法综合治理和党委内部治理的结构得到落实。在法治中国建设背景下,法治工作成为地方党委政府的中心工作,各个地方成立法治工作领导小组,由党委书记担任领导小组组长。领导小组办公室下设政法委,由政法委负责日常落实。司法体制改革是法治工作的重要组成部分。地方党委将司法体制改革纳入地方法治建设规划之中,通过领导小组来集中推动。这些组织机制有助于防止改革举措在一线的弱化、扭曲和失真,有助于改革措施地有效落实。从法院自身来讲,虽然司法体制改革以法院为主,但改革举措的推动和改革目标的实现需要其他部门的充分配合。例如,法院人、财、物省级统管涉及人事、财政、组织等多个部门,建立化解执行难的综合治理格局也涉及民政、公安、银监、工商等多个部门,其他部门的充分配合取决于党委和政法委的组织与协调。

为保障司法系统运作的自治性,改革的推动主要依靠于法院系统内部自上而下的政策传递。有关体制改革的目标转化为上级法院制订的司法政策,对基层司法实践进行规则型引导。在组织层面主要呈现为“同级党委—同级法院—下级法院”的形态,这有助于防止改革的政治推动陷入政治动员的窠臼。司法政策的良性运行以及规范转化意味着可以将改革举措最终吸纳进法律的规范体系之内。不过,在司法体制改革进程中,党对司法的领导仍面临一些问题。例如,法院系统内部自上而下的条线控制不断增强,同级党委、政法委与法院的组织关联相对弱化。这可能导致法院面临疑难复杂案件时陷入治理资源不足的困境,难以充分实现法律效果和社会效果的统一,从而产生诸多遗留问题。另外,依靠治理结构的“纽带”来实现体系耦合,可以实现治理体系的灵活高效运作,但同时导致治理结构的“纽带”获得了较大空间的相机控制权。控制权的滥用容易引发司法腐败,加剧人们对司法的不信任<sup>[5]</sup>。如何对其进行有效规制是司法体制改革需要回应的重要问题。

## 六、结语

党的领导既强化了司法的治理责任,也增强了司法履行治理责任的能力。这主要通过组织内部激励、内部整合、部门协调、政策转介、政治考核等一系列机制来实现。这些机制嵌入部门内部治理、政法综合治理和地方整体治理的结构之中。通过治理结构上的“纽带”,部门内部治理、政法综合治理和地方整体治理耦合为精细的治理体系。这一治理体系是体制与实践长期互动的产物,蕴含了丰富的实践理性。深入推进司法体制改革,进一步增强和完善党对司法的领导,既要实现部门内部治理、政法综合治理和地方整体治理结构的有效运作,又要不断优化党领导司法的具体机制。要实现这一目标,首先需要对党领导司法的结构和机制形成深入的认识。另外,党领导司法的结构和机制也构成一项中国特有的法律经验事实,对于这一法律经验事实的研究有助于建构真正意义上“关于中国”的社会主义法治理论<sup>[10]</sup>。

### 参考文献:

- [1] 习近平:《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》(2014年10月20日),载《中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议文件汇编》,北京:人民出版社2014年版。
- [2] 顾培东:《中国司法改革的宏观思考》,载《法学研究》2000年第3期。
- [3] 姚建宗:《法律的政治逻辑阐释》,载《政治学研究》2010年第2期。
- [4] 杨建军:《法治国家中司法与政治的关系定位》,载《法制与社会发展》2011年第5期。
- [5] 戴治勇:《多任务司法裁判与相机控制权分配》,载《法制与社会发展》2016年第5期。
- [6] 陈洪杰:《运动式治理中的法院功能嬗变(下)》,载《交大法学》2015年第1期。
- [7] 苏力:《司法如何穿越错综复杂——代译序》,载波斯纳著《波斯纳法官司法反思录》,北京:北京大学出版社2014年版。
- [8] 周尚君:《党管政法:党与政法关系的演进》,载《法学研究》2017年第1期。
- [9] 刘忠:《条条与块块关系下的法院院长产生》,载《环球法律评论》2012年第1期。
- [10] 侯猛:《当代中国政法体制的形成及意义》,载《法学研究》2016年第6期。

- [11] 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。
- [12] 刘练军:《法院科层化的多米诺效应》,载《法律科学》2015年第3期。
- [13] 樊红敏:《转型中的县域治理:结构、行为与变革》,北京:中国社会科学出版社2013年版。
- [14] 朱光磊、李利平:《从分管到辅佐:中国副职问题研究》,载《政治学研究》2007年第3期。
- [15] 周望:《中国“小组机制”研究》,天津:天津人民出版社2010年版。
- [16] 原超:《领导小组机制:科层治理运动化的实践渠道》,载《甘肃行政学院学报》2017年第5期。
- [17] 刘忠:《政法委的构成与运作》,载《环球法律评论》2017年第3期。
- [18] 唐皇凤:《新中国60年国家治理体系的变迁及理性审视》,载《经济社会体制比较》2009年第5期。
- [19] 侯猛:《案件请示制度合理的一面——从最高人民法院角度展开的思考》,载《法学》2010年第8期。
- [20] 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。
- [21] 李清伟:《司法克制抑或司法能动——兼论公共政策导向下的中国司法能动》,载《法商研究》2012年第3期。
- [22] 田先红:《基层信访治理中的“包保责任制”:实践逻辑与现实困境》,载《社会》2012年第4期。
- [23] 田凯、黄金:《国外治理理论研究:进程与争鸣》,载《政治学研究》2015年第6期。
- [24] (英)安东尼·吉登斯:《社会的构成》,李康、李猛译,王铭铭校,上海:三联书店1998年版。
- [25] 刘忠:《政治性与司法技术之间:法院院长选任的复合二元结构》,载《法律科学》2015年第5期。
- [26] 周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:上海人民出版社2008年版。
- [27] (日)谷口安平:《程序的正义与诉讼》,王亚新、刘荣军译,北京:中国政法大学出版社1996年版。
- [28] (美)诺内特、塞尔兹尼克:《转变中的法律与社会 迈向回应型法》,张志铭译,北京:中国政法大学出版社1994年版。
- [29] (意)莫诺·卡佩莱蒂:《比较法视野中的司法程序》,徐昕、王奕译,北京:清华大学出版社2005年版。

## Organizational Analysis of Party's Leadership over Grassroots Justice

### ——“Structure-Mechanism” Perspective

YU Long-gang, Zhongnan University of Economics and Law

**Abstract:** The party's leadership over the judiciary is an important part of the party's leadership system. Departmental party group, political and legislative committee and local party committee are the organizational carriers for the party's leadership of justice. The party group achieves internal governance through internal integration and organizational incentives. The political and legislative committee has resolved the “difficult affairs” and “cross-duty affairs” in case trial practice through political assessment, departmental coordination and resource integration mechanisms which could achieve comprehensive governance. Local party committees enhance the ability of justice service for economic development and social stability through policy assessment, special action and discourse mobilization mechanisms which could achieve local overall governance. Through “knot” of governance structure, internal governance, comprehensive governance and overall governance are coupled into a complete system. The party's leadership has strengthened governance responsibility of the judiciary and effectively improved the ability of the court to fulfill it. It is necessary to strengthen the party's leadership of the judiciary and optimize the specific mechanism of leadership in the process of deepening judicial system reform.

**Key words:** grassroots justice; party group; political and legislative committee; party committee; judicial system reform

责任编辑 胡章成