

# 司法扁平化改革的思考与展望

◇ 刘 旭

## 面向需求的扁平化改革

需求导向是构建现代公共服务体系的根本指针,意指全部国家机构公共服务职能的行使应当与人的需求相适应,公共服务的规模、结构和分布要与需求的现实状况相匹配。面向需求同样是扁平化的基本内涵,扁平化内在地要求最大限度地缩短组织机构设置、管理流程与人的现实需求之间的距离,形成全面反映需求、精准把握需求、快速反馈需求的制度运行。司法组织和制度提供司法服务的职能,也要展现相应的需求导向,即以人解决纠纷的实际诉求,包括获取法律和诉讼信息的需求、便利登记及参与诉讼进程的需求、诉讼意见表达及交互的需求等为着力对象,在司法信息公开、诉讼流程设计、司法参与平台等方面加以切实保障。

人民司法需求是新时代人民美好生活需求在司法领域中的具体反映,是人民对于司法制度和司法活动在质量、效率和公信力等方面的现实要求。人民需求分布于人民生活的多个领域,相应呈现为人民的居住司法需求、教育司法需求、就业司法需求、医疗司法需求等多个方面。人民司法需求的多元性集中表现为民生领域的司法需求、婚姻家庭领域的司法需求、行政争议领域的司法需求等。民生司法需求中,房产物业、劳动争议、消费者权益保护等领域产生的司法需求在当前公众司法需求结构中占比较重,而婚姻家庭领域的司法需求在较长时期里保持较大规模,征地拆迁是多年来公众司法需求较为聚集的领域,乡村治理领域中征地补偿、承包地“三权分置”等成为农民司法需求的重点。

人民需求内容、结构的新演进,以及随之而来的人民司法领域需求发展变化的新形势,是推进司法组织制度扁平化变革的根本指引,要求司法机关在

组织形态、职能设置和制度配套上加以跟进。要把握人民司法需求分布领域及空间特征,完善派出法庭、巡回法庭等法庭组织的布局,实现与人民司法需求分布的完整嵌入和精准契合。为进一步拉近需求与制度之间反馈间距,要顺应诉讼服务和管理向诉源环节前置的发展动向,着眼于压缩纠纷解决链条、打造扁平化的诉源治理流程,采取告知前置、送达前置、保全前置等前置性举措,推动实现扁平、无缝的诉源对接。针对房地产和物业管理、劳动争议、消费维权等民生司法需求较为密集的领域,推行专门化司法组织和裁判机制建设,以更集中、更高效地反馈和处理需求。对处于高发形势的征地拆迁行政诉讼案件,探索组建专门的征地拆迁专门法庭以至专门法院,强化对此类案件中人民司法需求的扁平化供给。

## 贴近实际的扁平化改革

差异化的地方实际是我国多元统一法治和司法体系得以构筑的现实依据,我国司法改革体现了统一法律实施与多元化地方实践的结合,其立足点在于各地方经济社会及司法发展的实际情况。扁平化本身有着紧贴实际、展现高度适应性和灵活性的意蕴。以往司法扁平化地方探索中出现的“1+1+1”“1+3+1”“3+3+4”等多种审判团队组成模式,是各地方结合各自实际情况创造的改革经验。未来司法扁平化改革必然要进一步贯彻实事求是、贴近实际的方针,在扁平化组织构造、扁平化管理体系创新等方面,做到切实结合各地方差异化的经济社会状况和司法发展状况。

司法扁平化改革要面对的实际包括经济社会发展的实际、司法受案的实际、法官队伍的实际、司法管理的实际等多方面实际情况。首先,经济社会发

展的实际,涵盖了当时当地的经济社会为司法提供的物质和技术装备条件,当时当地的经济社会的道德水平、法律思维和行为方式,以及它们与司法间的互动和协同的实际情况。这些都影响到司法组织设置与司法管理状况。不同技术条件对管理层级和管理幅度的影响是显著的,传统落后通信条件下客观上要求更多的管理层级以层层传递信息;现代网络化信息技术促使管理幅度变宽,进而促成组织的扁平化发展。此外,当时当地市场主体、社会主体的发育情况,也会影响到司法组织设置。在市场发育不良和司法参与不佳的情况下,因为缺少必要的服务外包以及社会协同,必然造成司法内部组织的异常扩充,加重司法管理事务负担,增加司法组织机构复杂度和管理难度。

纠纷滋生的现状及提交给司法渠道解决的规模,也是司法扁平化改革要面对的重要现实。最直观的一点在于,司法组织及队伍规模要与案件受理的规模状况相匹配,有多大规模的案件受理诉求,便决定着司法团队建设的数量及形态。诉讼规模既受制于有关受案类型和范围的法律界定,也受制于法律所允许受案情形的实际发生。当前司法受案总体规模攀升、主类大量增加、局部变化调整的形势,对司法审判团队组织及其形态提出新的要求和挑战,各地方法院队伍及团队模式亦面临动态调整的压力。当前法官额制中的指标分配亦需要根据受案规模的变化而进行改革,从而使法院团队建设 with 受案实际相符,真正达成人案相适应的状态。

### 致力效率的扁平化改革

效率是扁平化改革的主要价值目标,缩减管理层级的努力在于减少信息传递的中间环节和不必要的周转损耗。以效率价值为指引,就要求司法层级间的职权配置与其承担的管理实务相符合,组织对外部需求和信息的捕捉和反馈是精准快速的。扁平化是司法体制改革效率宗旨的具体展现,改革所推行的大部制、减少签发手续等举措,带有鲜明的提升司法裁判及司法管理效率的目的。未来司法改革同样要以效率为指引,在四级法院组织职能配置完善、法院内部机构设置、裁判和管理流程设计等方面,进

一步贯彻扁平化的改革方针,着力构筑权责一致、结构科学、协同高效的审判权力运行机制。

多年来,围绕构建科学合理的四级法院组织的职能定位,诸多研究主张将事实认定权力集中于基层法院,以更好地保障法院在事实认定环节中的裁判效率。而在适用法律环节,在案件裁判与规则制定之间,依然存在着管理层级较多、链条较长、需求反馈较慢等问题,司法规则创制的扁平化显得较为迫切。在现行司法规则供给系统内,一、二审法院组织在案件审判实际中碰到的各种裁判细则问题,需要经过较长时期、较多环节的调研、信息上报、总结评判,规则生成的流程较滞后于裁判实际。因此,未来深化扁平化改革,一方面,要推动现行的案例指导制度进一步迈向案例援引制度,“同案同判”司法裁判改革的深化,将大大节约在事实认定和法律适用过程中的人力和精力投入,显著地提升司法裁判效率。另一方面,要相应地赋予底层法院以规则创制权,推行扁平化的裁判规则供给机制,允许法官创造具有法律约束力和裁判援引效力的判例,从而有效提升法律适用和规则供给的效率。

现代信息技术是司法扁平化的有力推进器,为审判及其管理效率的飞跃提供了强大的工具。新的信息传输手段创造近在咫尺的效果,大大拉近了法院组织层级间、法院内部机构间以及公众与司法间的信息传递距离,司法各类活动的信息交流更加便捷迅速,司法组织更宽广的管理幅度直至无边界管理有了实现的可能。以往诸多裁判事务,诸如送达、鉴定等,对审判效率提高构成较大掣肘。信息技术进步为改进这些弊端、推进制度创新提供了契机,远程视频听证方法的应用将有力地助推司法流程和诉讼制度变革。展望未来,信息技术将上下级法院、各类裁判组织和管理机构、庭审各方参与人以及各阶层社会公众,更扁平、更紧密地连接成为近距离、严密完整且双向互动的司法协作网络。

作者简介:刘旭,河南省社会科学院法学研究所助理研究员。

(摘自《中国社会科学报》2020年07月15日)