



管理主义视角下的刑事司法

王汀 刘计划

摘要:管理主义在刑事司法中的表现包括效率、成本、管理、“顾客”四个核心要素。在管理主义的影响下,世界范围内刑事司法中的效率价值得到强调,刑事诉讼进程逐渐由多主体共同推动,司法机关之间的联系更加紧密,法官自由裁量权受到限制。与西方国家相比,我国刑事司法本身具有管理主义的色彩,引入管理主义可能带来诸多风险。面对席卷全球的管理主义浪潮,我国未来的刑事司法改革应首先夯实保证司法公正的程序基础,同时根据本国国情对管理主义进行扬弃。

关键词:管理主义;刑事司法;绩效考核;刑事诉讼;司法公正

DOI: 10.13734/j.cnki.1000-5315.2023.0320

收稿日期:2023-07-12

作者简介:王汀,女,四川泸州人,中国人民大学法学院博士研究生,E-mail: wangting072@163.com;

刘计划,男,河南商丘人,中国人民大学法学院教授,中国人民大学刑事法律科学研究中心研究员。

一 问题的提出

近年来,学者们普遍关注到刑事诉讼制度出现的新变化,即各国诉讼程序的设计更加追求效率,当事人主义和职权主义的理论分类已经无法解释实践中的新现象。因此,不少学者试图更新传统的理论框架以描述刑事诉讼程序出现的新变化,现有描述可分为两类。第一类观点认为,当事人主义和职权主义呈现“融合”趋势,认罪协商制度在世界范围内的传播和发展是职权主义吸收当事人主义元素的体现,“职权主义与当事人主义在具体制度的选择上,也一定程度体现出趋同之走向,其中认罪协商制度即是典型”^①。第二类观点认为,一种不同于传统职权主义诉讼和当事人主义诉讼的新模式正在形成。有学者提出以美国辩诉交易制度为代表的“放弃审判制度”是刑事诉讼的“第四范式”^②,基于对这一新诉讼形式基本特征的不同认识,学者们给予其不同的名称,如“合意式诉讼”、“协商性司法”等^③。上述两种理论的主要区别在于,前者认为近期的新变化是职权主义吸收当事人主义的体现,后者认为一种新的刑事诉讼模式正在形成。上述两种理论简明地概括了世界范围内刑事诉讼程序的新发展,具有启发意义,但观察的角度仍较为狭窄,均局限于刑事诉讼程序本身,由此产生了一些问题。

首先,一些学者因为观察角度的局限性而陷入了认识误区。如大陆法系国家确立认罪协商制度可能确实受到了当事人主义的影响,但这一观察视角也可能导致当事人主义国家本身的变化被忽视。一个典型例证是,很多学者提到美国的辩诉交易,就会当然地认为法官在控辩交易的过程中处于被动的地位。但这一判断与司法实践不符,目前美国一些州的法官在辩诉交易中的介入已经逐渐正式化、结构化^④。再如,一些学者在讨论绩效管理制时,会当然地认为西方法治发达国家追求司法独立,没有类似我国的绩效考核制度。但实际上,目前很多国

^① 卞建林、谢澍《职权主义诉讼模式中的认罪认罚从宽——以中德刑事司法理论与实践为线索》,《比较法研究》2018年第3期,第121页。

^② 熊秋红《比较法视野下的认罪认罚从宽制度——兼论刑事诉讼“第四范式”》,《比较法研究》2019年第5期,第96页。

^③ 参见:王新清《合意式刑事诉讼论》,《法学研究》2020年第6期,第150页;陈瑞华《论协商性的程序正义》,《比较法研究》2021年第1期,第2页。

^④ Nancy J. King and Ronald F. Wright, “The Invisible Revolution in Plea Bargaining: Managerial Judging and Judicial Participation in Negotiations,” *Texas Law Review* 95, no. 2 (December 2016): 326-327.

家的法官都要受到“结案率”等考核指标的控制,绩效考核也是域外评估司法“质量”的基准和工具。因此,有必要跳出局部的、程序内的思维,从更加全面的角度解释正在发生的变化。

其次,由于观察角度的局限性,现有的理论框架未能解释两大法系的一些共同现象。如认罪协商制度在世界范围内的传播是从20世纪90年代开始加速的,而几乎在同一时间,案件管理、绩效管理技术也在全球范围内兴起,并逐渐被世界各国的刑事司法系统所采纳。那么,这种时间上的重合关系仅仅是巧合吗?正如有学者指出的那样,“刑事司法机关内部的管理制度,相比于刑事诉讼法律规范,似乎更能影响司法人员的行为、程序运作过程与结果”^①。刑事诉讼的研究没有理由对这种严重影响程序运作的制度视而不见。虽然我国已经有不少诉讼法学者关注到了刑事司法中的管理问题,但大多数研究都把这一问题与程序的变革分而论之,不得不说是一种遗憾。

回顾历史可以发现,世界范围内刑事诉讼中合意因素、绩效考核等的集中出现始于上世纪末的“新公共管理”运动,而该运动正是管理主义发展成熟的表现。在域外,有学者认为管理主义是“一个世纪以来刑事司法系统中最彻底的改革”^②,也有学者认为管理主义已经成为不同于传统当事人主义和职权主义的一种新的诉讼模式^③。在我国,管理主义对刑事司法的影响已经引起刑法学者的关注^④,但其在刑事诉讼法领域的研究仍然不足。管理主义是一个超越诉讼程序的观察视角,不仅将管理制度的系统性变化纳入考量范围,也能避免陷入当事人主义、职权主义二分法带来的认识误区。本文试图结合域外和我国的相关实践,挖掘管理主义对刑事司法产生的深刻影响,为刑事司法的变化提供一个更加宏观的描述工具。

二 管理主义在世界刑事司法中的兴起

(一) 管理主义的要素

管理主义原本是公共行政学的一个概念,其思想渊源可追溯到汉密尔顿的集权型公共行政理论,直到20世纪末期,该概念才进入司法领域。20世纪70年代末,传统公共行政由于僵化、低效率而备受诘难,西方国家开始推行新公共管理运动,将私营企业的管理方式和手段运用于政府管理中,大幅度提高了政府的工作效率和服务质量。与此同时,世界各国的刑事司法系统都面临案件量激增的压力,传统的对抗制诉讼与职权主义诉讼都展现出效率低下的一面,各国迫切需要以最小的成本来处理大量的犯罪。在此背景下,管理主义理论很快从行政部门渗透到司法系统,形成司法中的管理主义浪潮。

总体而言,管理主义是一个多维度的、宽泛的概念,即使是在公共行政学领域,关于管理主义也没有一个明确的、被广泛接受的定义,学者们多通过描述其特征来对其进行界定^⑤。在法学研究中,西方学者关于刑事司法中的管理主义具有哪些表现也有不同观点。有研究认为,管理主义在刑事司法中的表现包括三方面:(1)关注生产力(productivity),强调以更快的速度处理更多的案件;(2)关注成本效率(cost-efficiency),进行控制支出、降低成本的改革;(3)主张消费者主义(consumerism),更关注消费者的体验^⑥。有学者认为,管理主义不能被定义,但可以通过以下元素来对其进行描述:(1)强调明确的目标(clarity of purpose);(2)需要绩效管理来明确责任(accountability);(3)强调通过消除不确定性、引入市场竞争等方式来提高效率(efficiency);(4)通过结果控制而非过程控制来强调效能(effectiveness);(5)通过减少开支、节约资源来追求经济(economy);(6)强调消费者主权(consumer sovereignty);(7)管理专业化(management is professionalised)^⑦。

虽然学者们对刑事司法中管理主义的要素有不同看法,但这些论述也有共通之处,即均认为管理主义具备四

①郭松《组织理性、程序理性与刑事司法绩效考评制度》,《政法论坛》2013年第4期,第79页。

②Eugene McLaughlin, John Muncie and Gordon Hughes, “The Permanent Revolution: New Labour, New Public Management and the Modernization of Criminal Justice,” *Criminal Justice* 1, no. 3 (August 2001): 303.

③Jenny McEwan, “From Adversarialism to Managerialism: Criminal Justice in Transition,” *Legal Studies* 31, no. 4 (December 2011): 519-520.

④参见:时延安《新自由主义对美英国家刑事法制的的影响及反思》,《犯罪研究》2021年第1期,第20—31页;戎静《走向管理主义的刑罚制度:趋势、批判与借鉴》,《学习与实践》2020年第1期,第38—46页。

⑤张国庆主编《公共行政学》(第4版),北京大学出版社2017年版,第518—519页。

⑥John W. Raine and Michael J. Willson, “Beyond Managerialism in Criminal Justice,” *Howard Journal of Crime and Justice* 36, no. 1 (February 1997): 82-86.

⑦Arie Freiberg, “Managerialism in Australian Criminal Justice: RIP for KPIs?,” *Monash University Law Review* 31, no. 1 (January 2005): 14-15.

个核心要素:一是效率要素,突出刑事司法的效率价值;二是成本要素,强调成本控制,要求降低开支;三是管理要素,核心是在刑事司法管理中引入绩效管理源于私营部门的管理方法和理念;四是“顾客”要素,将公民喻为“顾客”,关注“消费者”的体验。在上述四个要素中,效率要素是价值目标,其余三个要素前后相连。四要素共同体现出管理主义改革的中心思想,即借鉴企业的管理思路,将案件的处理过程比作产品的生产过程,像运作企业一样运作刑事司法,降低成本,加强管理,增加收益,最终目的是提高诉讼效率。

1.效率要素是管理主义的价值目标。相对于传统的刑事司法改革,管理主义并不强调程序的正当与否,而是关注具体改革方案的有效与否。因此,管理主义倾向于将功利效果作为价值判断的根据,更关注效率这一可以被量化的价值,将提高效率作为改革核心。

2.成本要素处于投入端,主要内容是强调减少开支、降低成本。刑事诉讼的成本多种多样,但管理主义旨在解决公共财政负担过重的问题,因此其关注的成本仅指人力、财力、物力、时间等直接经济成本,不包括伦理层面的错误成本。基于此,管理主义尤其强调加快案件处理的速度,主张用最直接有效的方式来降低开支,如裁减机构、服务外包等,试图借助市场和社会的力量来完成部分刑事司法工作。

3.管理要素处于生产过程中,核心是在刑事司法中引入企业的管理方法,对生产过程进行有效控制。管理主义的一个重要理论假设是管理通则论,认为公共部门和私营部门有诸多共通之处,而私营部门具有卓越的管理水平,因此,主张借鉴企业的管理技术,以此来改进公共服务的质量^①。绩效管理技术就是典型的源于企业的管理方法,这类技术在刑事司法中的运用不仅能具体化司法工作的目标,还能量化司法人员的行为,在司法系统内部创造激励机制,促进工作效率的提高。

4.“顾客”要素处于产出端,主要内容是将公民比作司法服务的“消费者”。刑事司法具有公共性,其产出的内容不仅仅包括案件的数量,也包括公平正义等抽象内容。但公平正义难以衡量,因此,管理主义借鉴私营部门的理念,将公民比作“消费者”,强调刑事司法的回应性,并将“消费者”的满意度作为刑事司法工作的检验标尺。

观察域外司法实践可以发现,管理主义的四个要素在两大法系国家均有体现,且在一定程度上改变了世界主要国家刑事司法的面貌,只不过被掩盖在司法“现代化”的过程中。本文即以英国和法国为例,分析典型的当事人主义国家和职权主义国家的变革,以论证管理主义给刑事司法带来的明确而深远的变化。

(二)普通法系的管理主义:以英国为例

作为普通法系的发源地,英国的刑事司法自20世纪80年代开始深受管理主义的影响。20世纪70年代以后,英国的社会治安状况极差,尽管执政者在控制犯罪方面增加投入、兴建监狱、严刑峻法,但一系列恶性犯罪和冤假错案仍然冲击了公众对司法的信心,该国的犯罪学研究中甚至流行起“什么都没用了”(nothing works)的说法^②。80年代之后,执政者引入了私营部门的管理方式,对刑事司法工作进行全面审查,以恢复公众对刑事司法的信心。此后,英国审计委员会成立,刑事司法部门开始接受关于经济、效率、效能三方面的常态化审查。审计文化的引入对刑事司法产生了巨大影响,有学者描述道:“刑事司法机构受到前所未有的严格审查——高层官员被召集起来出席公共账目委员会的听证会,回应国家审计署的批评,这为议会提供了一种尤为特别的问责制。官员们经常被置于‘尴尬的位置’。”^③相应地,绩效文化也在刑事司法系统内部流行起来,刑事司法机构也被要求定期公布包含绩效方法、效率目标等的工作计划(business plan)^④。

英国的刑事司法自20世纪80年代之后表现出明显的“实用主义”态度,审计的重要目标“效率”在各项官方的、非官方的报告中体现出来。如英国皇家司法委员会在1993年发布的报告就将效率作为刑事司法改革的明确目标,并建议允许从嫌疑人的沉默中得出不利推论,建议给尽早认罪的人更多的量刑折扣^⑤。21世纪以来,英国各项改革中的效率导向更加明显。如2001年内政部发布的《刑事司法:前进之路》明确提出,要减少系统的拖延,

^①张国庆主编《公共行政学》(第4版),第520—521页。

^②David Garland, “The Limits of the Sovereign State-Strategies of Crime Control in Contemporary Society,” *British Journal of Criminology* 36, no.4 (Autumn 1996): 448.

^③Carol Jones, “Auditing Criminal Justice,” *British Journal of Criminology* 33, no.2 (Spring 1993): 199.

^④Eugene McLaughlin, John Muncie and Gordon Hughes, “The Permanent Revolution: New Labour, New Public Management and the Modernization of Criminal Justice,” *Criminal Justice* 1, no.3 (August 2001): 307.

^⑤The Royal Commission on Criminal Justice, “Report 1993,” Government of the United Kingdom, July 6, 1993, accessed August 9, 2021, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/271971/2263.pdf.

将更多的罪犯绳之以法^①;2006年提出“简单、快速、简易的刑事司法”的战略,旨在减少不必要的听证,压缩办案时间^②;2012年的《迅速而可靠的正义》再次指出司法系统速度过于缓慢、昂贵的问题^③。对效率的极致追求深刻地改变了英国的刑事司法状况。法官不再是完全消极被动的“裁判者”,而是变成了需要为案件流程负责的“管理者”,不仅要在审前积极促进控辩双方合作、交换信息,还被允许限制交叉询问,阻止辩方传唤某些证人出庭^④。

为了进一步控制支出,提高服务质量和效率,英国的司法系统也引入市场化因素改造刑事司法,刑罚执行领域的市场化尤为明显。1992年,英国第一家私营监狱 HMP Wolds 成立,打破了刑罚执行的官方垄断。其后,英国政府不断鼓励多元化的市场主体参与到刑罚及保释执行中,期望通过市场竞争改进司法服务。2011年,司法部发布的《竞争战略》就明确以“竞争”为主题改造罪犯服务系统,并提出加大保释和缓刑执行领域的市场化竞争,以实现“物有所值”(value for money)^⑤。因此,英国的罪犯监管工作越来越多地通过竞标的方式交给私营部门,大部分缓刑执行工作也被私有化。2016年,处于私营部门监管中的中低风险罪犯就有约20万人^⑥。

在管理主义的影响下,英国公民的身份也被重构成了刑事司法的“消费者”,刑事司法系统中常用的“警察部队”(police force)一词也被置换成“警察服务”(police service)^⑦。这种“消费者导向”的理念在1991年的《公民宪章》中表现得非常突出,执政者将公共服务的标准、内容、程序、责任等以宪章的形式公之于众,以接受公众监督。为了改善公众的“消费体验”,司法系统在改善服务方面作出诸多努力,如改善为出庭人提供指引的路标,完善基础设施(如为证人设立单独的等候区,设幼儿保育室、食堂等),减少当事人的等候时间,为一线工作人员提供服务市民的培训等^⑧。

(三)大陆法系的管理主义:以法国为例

作为检察制度发源地的法国,可谓现代职权主义的鼻祖,但该国的刑事司法同样在进入21世纪之际转向管理主义。2001年8月,法国政府颁布新《财政组织法》(*La loi organique relative aux lois de finances*),后又根据该法制定了一个新的国家公共预算框架。这一改革标志着管理主义在法国公共部门的全面展开,也将绩效文化引入了法国的司法系统。此后,法国重要的公共政策被分为34个“任务”,每一个任务都由不同的“项目”组成,国家的预算以结果为导向,每一个“项目”都有其项目目标及绩效指标^⑨。司法工作自然也被纳入这一预算框架中,绩效指标的完成情况成为财政分配的依据。以“正义使命”任务之下的“司法正义”项目为例,其下设的“在合理时间内作出高质量刑事裁决”的目标就包含刑事程序的平均时长、上级法院对刑事案件的撤销率、法官处理的刑事案件数等指标^⑩。因此,审计文化和管理文化开始在司法机构中蔓延开来。为了衡量司法人员的业绩,提高司法人员对刑事案件的“反应率”,法国的司法部也设计出一些旨在监督检察官工作的量化指标,如案件的平均处理时

① Home Office, “Criminal Justice: The Way Ahead,” Government of United Kingdom, February 26, 2001, accessed August 9, 2021, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/250876/5074.pdf.

② Department for Constitutional Affairs, “Departmental Report 2006/07,” Government of the United Kingdom, May 8, 2007, accessed August 9, 2021, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/243286/7097.pdf.

③ Ministry of Justice, “Swift and Sure Justice: The Government’s Plans for Reform of the Criminal Justice System,” Government of the United Kingdom, October 31, 2012, accessed August 9, 2021, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/217328/swift-and-sure-justice.pdf.

④ 在2007年的一个判例中,上诉人称一审法院没有传唤关键证人,干预了交叉询问,但上诉法院支持了一审法院的做法,并认为这是“好的审判管理”(good trial management)。参见:L v. Regina [2007]EWCA Crim 764.

⑤ Ministry of Justice, “Competition Strategy for Offender Services,” Government of the United Kingdom, July 13, 2011, accessed August 9, 2021, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/217248/competition-strategy-offender-services.pdf.

⑥ Philip Whitehead, “Modernizing and Transforming Criminal Justice in England and Wales: 1997-2015 From New Labour to the Coalition Government,” *Federal Sentencing Reporter* 28, no.4 (April 2016): 301.

⑦ Carol Jones, “Auditing Criminal Justice,” *British Journal of Criminology* 33, no.2 (Spring 1993): 188.

⑧ John W. Raine and Michael J. Willson, “The Court, Consumerism and the Defendant,” *British Journal of Criminology* 36, no.4 (Autumn 1996): 498-499.

⑨ 黄严《新 LOLF 框架下的法国绩效预算改革》,《公共行政评论》2011年第4期,第104—105页。

⑩ Thierry Kirat, “Performance-Based Budgeting and Management of Judicial Courts in France: an Assessment,” *International Journal for Court Administration* 2, no.2 (April 2010): 15.

长、检察官在特定时间段内处理的案件数等^①。实践中,一些地方已经根据法官的“生产力”发放“奖金”^②，“多劳多得”的生产理念在事实上被法国的司法系统所接受。

管理主义的思潮同样加快了法国提高刑事司法效率的步伐。例如,在20世纪90年代,巴黎、里昂等地的检察官试验了“实时处理计划”:警察在拘留嫌疑人之后可以通过打电话的方式向检察官“实时”报告案件,再由检察官决定案件的处理方向^③。但进入21世纪之后,这种“实时处理”的方案也无法满足提高办案效率的需要。为此,一些地方检察系统进一步减少了与侦查人员的互动,并为警方制定指引规则,使警察可以根据个案的具体情况(如嫌疑人血液中的酒精含量等)自行确定案件的处理方向。值得注意的是,此类指引原本只适用于违反交通法规的轻罪,而现在已经被用于许多其他类型的轻罪^④。再如,法国的立法者在20世纪90年代创设了多项公诉替代程序,但进入21世纪之后,这类程序也无法满足实践需要,因而又通过立法增设了庭前认罪答辩程序,扩大了刑事处罚令的范围,以尽可能提高效率。在财政支出受到严格审计的压力下,法国司法系统也不得不引入市场的力量进行控制开支的改革。例如,为了控制鉴定费用,法国司法部在一些专业技术领域启动了竞争性招标^⑤。而在一些学者看来,法国《财政组织法》最直接、最明显的影响也在于促使司法机关通过外包电话窃听、翻译和口译、拖曳服务等技术服务,削减了开支^⑥。

管理主义的改革也将“用户”等表达带入法国的司法系统,“顾客导向”的理念逐渐被改革者接受。2005年,法国出台了“玛丽安章程”,确立了公共服务部门接待“用户”的基本准则,如文明礼貌、可接近性、快捷性、回复清晰度等^⑦。法庭在改善“用户”体验方面也作出诸多努力,如推出“一站式”登记服务,便于当事人在一个地方完成所有手续;强调正义的可及性(accessibility)和邻近性(proximity)等^⑧。

管理主义对西方主要国家的刑事司法产生了深刻的影响,也引起了不少学者的关注和批评。在英国,管理主义的改革就曾引起刑事司法专业人士的强烈抵制,他们认为,刑事司法是一种公共产品,不能像企业一样经营或管理。此外,“命令一服从”的问责模式与根植于刑事司法系统中的宪法制衡原则是不相容的^⑨。在法国,不少实务和理论界人士都认为数字化的管理破坏了司法官员的职业基础。如有检察官认为,很难说检察官的“刑事反应率”高就是工作做得好,在追求高效率的情况下,检察官难以作出特殊化的决策^⑩。虽然存在争议,但管理主义的变化已然成为不可辩驳的事实。无论是大陆法系国家还是英美法系国家,效率成为司法改革的重要方向,市场成为司法系统控制成本、改善质量的选择,私营部门的审计文化改变了评估司法质量的基准和工具,“消费者”等表达在刑事司法系统中流行起来。

三 我国刑事司法中的管理主义表现

我国公共部门在改革开放后开始学习西方的管理技术和管理经验,管理主义理论也对刑事司法系统产生了

① Christian Mouhanna and Frédéric Vesentini, “Indicators or Incentives? Some Thoughts on the Use of the Penal Response Rate for Measuring the Activity of Public Prosecutors’ Offices in France (1999-2010),” in Annie Hondeghem, Xavier Rousseaux, and Frédéric Schoenaers eds., *Modernisation of the Criminal Justice Chain and the Judicial System* (Springer 2016), 20.

② Antoine Vauchez, “The Strange Non-Death of Statism: Tracing the Ever Protracted Rise of Judicial Self-government in France,” *German Law Journal* 19, no. 7 (December 2018): 1637.

③ Pieter Verrest, “The French Public Prosecution Service,” *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 8, no. 3 (January 2000): 217.

④ Virginie Gautron, “Different Methods, Same Results as French Criminal Courts Try to Meet Contradictory Policy Demands,” in Annie Hondeghem, Xavier Rousseaux and Frédéric Schoenaers eds., *Modernisation of the Criminal Justice Chain and the Judicial System*, 41.

⑤ Thierry Kirat, “Performance-Based Budgeting and Management of Judicial Courts in France: an Assessment,” *International Journal for Court Administration* 2, no. 2 (April 2010): 19.

⑥ Federica Viapiana, “Funding the Judiciary: How Budgeting System Shapes Justice: A Comparative Analysis of Three Case Studies,” *International Journal for Court Administration* 10, no. 1 (Winter 2019): 31.

⑦ 施鹏鹏、王晨辰《论司法质量的优化与评估——兼论中国案件质量评估体系的改革》,《法制与社会发展》2015年第1期,第68页。

⑧ European Commission for the Efficiency of Justice, “Quality Management in Courts and in the Judicial Organisations in 8 Council of the Europe Member States,” Council of Europe, September 10, 2010, accessed September 10, 2021, <https://rm.coe.int/16807481e3>.

⑨ Eugene McLaughlin, John Muncie, and Gordon Hughes, “The Permanent Revolution: New Labour, New Public Management and the Modernization of Criminal Justice,” *Criminal Justice* 1, no. 3 (August 2001): 303.

⑩ Virginie Gautron, “Different Methods, Same Results as French Criminal Courts Try to Meet Contradictory Policy Demands,” in Annie Hondeghem, Xavier Rousseaux and Frédéric Schoenaers eds., *Modernisation of the Criminal Justice Chain and the Judicial System*, 34.

重要影响。虽然我国刑事司法的各项改革并没有使用“管理主义”这一术语,但在英国、法国司法实践中体现出来的管理主义的核心要素,同样不同程度、不同形式地体现在我国的刑事司法改革中。

(一)制度:关注司法“生产力”

出于对传统官僚体制无效率的批判,管理主义将效率作为其基本价值目标,而我国近年来的诸多制度改革也体现出明显的效率导向。

1.推进审查起诉环节的程序分流。我国刑事诉讼中检察机关的起诉裁量权呈现逐渐扩大的趋势。1996年《刑事诉讼法》规定的起诉裁量权只存在于相对不起诉中。2012年《刑事诉讼法》增加了未成年人犯罪案件的附条件不起诉和“和解不起诉”的情形。2018年《刑事诉讼法》增加了认罪认罚案件中检察机关的特别不起诉权。2020年后,我国检察机关推进涉案企业合规不起诉改革,一些地方对涉嫌重罪的自然人作出不起诉决定,在事实上扩大了起诉裁量权的适用范围。从司法效率的角度观之,不起诉制度确实可以适时中止案件,缩短诉讼时间,达到诉讼经济的目的。

2.重视起诉后、庭审前准备程序的作用。2012年《刑事诉讼法》新增了关于庭前会议的规定,立法者认为,法官在庭前听取控辩双方有关程序问题的意见,能够帮助法官把握庭审重点,提高庭审效率,保证庭审质量^①。最高人民法院印发的《人民法院办理刑事案件庭前会议规程(试行)》也明确指出,推进庭前会议的目的是“确保法庭集中持续审理,提高庭审质量和效率”。可见,我国庭前会议制度最基本的任务正是整理争点,尽可能多地处理审理过程中可能出现的枝节性问题,防止主审程序被打断。

3.推动审判程序的繁简分化。除了在庭前加快案件的程序分流,进入庭审的案件也要“轻重分离、快慢分道”,为此,我国的刑事司法也逐步确立了不同简化程度的诉讼程序。1996年《刑事诉讼法》确立了“普通程序—简易程序”的二级程序格局,2012年《刑事诉讼法》进一步拓宽了简易程序的适用范围,2014年刑事案件速裁程序的试点从“简者更简”入手,推动审判程序的进一步简化。2018年《刑事诉讼法》正式确立了“普通程序—简易程序—速裁程序”三级程序格局。这种梯度“递简”的程序设置无疑能够分流繁简不一的刑事案件,起到优化资源配置的作用。

可以发现,我国的刑事诉讼改革努力从各个环节加快案件的处理,力求提高整个司法系统处理案件的能力,刑事司法越来越成为一个前后紧密联系的、力求提高案件“吞吐量”的“系统”。

(二)管理:引入企业管理技术

1.人员管理:指标化的绩效考核

20世纪80年代之后,我国公共行政部门开始学习西方,先后引入目标管理法等管理工具。此后,刑事司法系统也受到行政部门的影响,展开了“管理现代化”的探索。目前,司法机关的考核虽然各有特征,但均采用了关键指标考核的方式,即组织管理者首先设立目标,再将目标分解为若干二级指标、三级指标等次级指标,主要通过量化的方式,对指标的完成情况进行考核。如最高人民检察院印发的《关于开展检察官业绩考评工作的若干规定》,就设置了分层分类的检察业绩考评指标,具体确定了79类业务、160项质量指标、106项效率指标、46项效果指标,各级人民检察院可根据实际设置具体的考评项目指标和计分分值^②。

指标化的绩效考核制度招致了不少批评。如有学者指出,考核给刑事司法带来了功利因素,个体司法人员办案时不再只考虑案件事实和法律规定,还要衡量考核利益,导致诉讼行为的扭曲^③。尽管如此,对司法工作人员的绩效考核制度已然成为实践中重要的管理工具,甚至有法官直言:“指标体系实际就是‘小刑法’,是我们办案的‘指挥棒’。”^④绩效考核制度是管理主义最重要的特征,实务部门对这一管理方式表现出很大程度的依赖性,表明刑事司法已经接受了精细化衡量绩效的管理思维。

2.案件管理:标准化的流程管控

除了对人员进行绩效考核之外,我国的刑事司法系统也引入了源于企业的质量管理方法,对案件进行标准化

^①王爱立主编《中华人民共和国刑事诉讼法释义》,法律出版社2018年版,第394页。

^②最高人民检察院网上发布厅《最高检印发〈关于开展检察官业绩考评工作的若干规定〉》,最高人民检察院网站,2020年5月17日发布,2021年9月4日访问,https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202005/t20200517_461135.shtml#1。

^③张明楷《刑事司法改革的断片思考》,《现代法学》2014年第2期,第14—15页。

^④印波《刑事结案效率考评指标的嬗进及其反思》,《法学》2020年第8期,第100页。

的流程管控。进入 21 世纪之后,不少地方司法机关借鉴企业的质量管理进行创新实践,一些司法机关在改革中引入了 ISO9001 质量管理体系^①,一些司法机关则借鉴了 PDCA 管理模式^②。这些方法都是将案件当作“产品”,要求司法机关的“生产”过程全程留痕,管理者依据一定的标准(如审限),对流程节点进行跟踪管理和控制。

以检察机关的实践为例,2002 年,最高人民检察院就在《人民检察院基层建设纲要》中指出,要“对各项检察业务工作实行流程管理”。2003 年印发的《最高人民法院关于加强案件管理的规定》进一步明确,“对受理控告举报、初查、立案侦查、审查逮捕、审查起诉、抗诉、办理申诉案件等各个办案环节,都要制定明确的操作规范”。随着“案多人少”的矛盾日益突出,实践中的流程管控逐步精细化、全程化,如郑州航空港经济综合实验区人民检察院就总结出 4000 余个工作节点^③。当前我国检察机关对案件的标准化流程管控也有了新发展。第一,流程管控已经逐步进入制度化阶段。2020 年,最高人民法院印发《人民检察院刑事案件办理流程监控要点》,形成标准化、制度化的文本。第二,流程管控的模式有所变化。以往的流程管控是以各环节的运行情况为监控对象,但目前的管控方式更加注重节点的顺序、连贯推进。典型例证是检察系统近年推进的“案件比”质效评价指标,其核心就是强节点流转的顺畅性,旨在最大程度避免出现退回补充侦查、撤回起诉等非常态化程序。

总之,绩效考核与标准化流程管控本身是“舶来品”,是刑事司法系统为了实现对案件质量和效率的控制而引入的管理技术。而在我国的司法实践中,上述两种技术往往相互结合,使管理者获得一个精细化的控制机制:每位办案人员的办案情况都会被记录,记录结果直接影响办案人员的考绩。

(三)理念:将司法视为以“顾客”为导向的“服务”

除了面临着提高效率的要求外,管理主义产生的另一个背景是民众对司法的信任危机,因此主张将公众视为“顾客”,将司法工作视为“服务”。用英国学者的话来说,“顾客”导向具有颠覆性的意义,它将刑事司法重新定义成了关注用户体验的服务业,而不是过去所理解的权威监管^④。在我国,司法为民是一项基本原则,管理主义主张的“顾客”导向很容易被司法机关接受,具体体现在以下三个方面。

1. 实务部门的话语体系出现变化。近年来,“检察产品”、“司法产品”等提法屡见不鲜,如最高人民法院有关领导就曾在讲话中强调,要“以高水平高质量的司法产品服务党和国家大局”^⑤。最高人民检察院《2018—2022 年检察改革工作规划》也明确提出,要“通过检察改革,为人民群众提供更丰富、更优质的法治产品、检察产品”。这种新表达反映了司法机关提高案件质量、严格司法责任、加强队伍建设的决心。但语言是社会活动的一种形式,“司法产品”等新表达本身就是反映社会变化的一面镜子,其背后是一整套完整的逻辑和秩序,表明将司法作为“产品”的“顾客”导向观念已经被实务部门接受。

2. “顾客”导向渗入司法管理制度。在“服务”式司法理念得以确立的背景下,作为“服务”提供者的司法系统必然要改变以往自我评价的管理模式,吸收外部意见,改进服务质量。与其他公共部门一样,我国司法系统也吸收了公众满意度这一评价工具,除了在司法公开工作中开展满意度调查之外,也在内部的考核中引入外部意见。如最高人民法院发布的《关于开展案件质量评估工作的指导意见》,就包含了公众满意度指标;一些地方法院也推出了“当事人评价法院案件质效”系统^⑥。

3. “顾客”导向也体现在不断发展的诉讼服务之中。如为保证律师工作的便利性,我国实务部门推出了一站式诉讼服务,律师可以通过 12368 诉讼服务热线、律师服务平台对诉讼服务事项进行满意度评价,或者提出意见建议^⑦。还有地方探索了“法庭义工”,招募志愿者为当事人提供咨询引导、饮水用纸、扶老助残等服务,旨在提高

①郑少锋、张洪江《引入 ISO 质量管理体系提升法院规范管理水平》,《山东审判》2004 年第 1 期,第 19 页。

②郑博超、刘巧敏《把好钢用在刀刃上 河北廊坊:探索实现司法办案和检察公信力的双赢》,《检察日报》2016 年 9 月 12 日,第 1 版。

③郑州航空港区检察院《“五化”建设实践“故事汇”》,河南省人民检察院网站,2020 年 8 月 7 日发布,2021 年 9 月 5 日访问,http://www.ha.jcy.gov.cn/jchgs/202008/t20200807_2893749.shtml。

④John W. Raine and Michael J. Willson, “Beyond Managerialism in Criminal Justice,” *Howard Journal of Crime and Justice* 36, no. 1 (February 1997): 85.

⑤詹旋江、邱何娟《江必新在福州中院宣讲党的十九大精神时强调 以高水平高质量的司法产品服务党和国家大局》,中国法院网,2017 年 11 月 30 日发布,2021 年 9 月 5 日访问,https://www.chinacourt.org/article/detail/2017/11/id/3091370.shtml。

⑥闫玮琳《当事人评价法院案件质效系统使用指南》,鸡西市鸡冠区人民法院网,2021 年 4 月 6 日发布,2021 年 10 月 10 日访问,http://jxjg.hljcourt.gov.cn/public/detail.php?id=163640。

⑦《最高人民法院、司法部关于为律师提供一站式诉讼服务的意见》(法发〔2021〕3 号),2020 年 12 月 16 日发布。

司法的亲合力^①。

从用语的变化、管理制度的改进以及诉讼服务的发展中,我们可以观察到源于私营部门的“顾客”导向理念正在影响着刑事司法,司法机关也要像企业那样为民众提供“司法产品”。

总之,我国诉讼制度、司法管理及司法理念在发生着变化,但与西方国家相比,我国的司法系统并没有全盘接受管理主义的理念。西方一些国家为了削减开支,引入了市场化的因素来节约成本。我国虽然也有不少研究建议采用政府购买服务等方式将部分司法工作(如未成年人社会调查、法律援助等)转移给非政府机构承担^②,但实践中公安司法机关对服务的“外包”仍然比较谨慎。如2012年《刑事诉讼法》规定了未成年人社会调查制度,司法解释也明确可将这项工作委托给“有关组织和机构”,但有实证研究表明,我国未成年人社会调查仍以司法机关的自行调查和委托司法行政机关为主^③。总之,虽然我国的刑事司法没有全盘接受管理主义的理念,但在诉讼制度、管理制度、司法理念等方面都呈现出管理主义的倾向。

四 管理主义对刑事司法的影响

(一)刑事诉讼的价值持续偏移

通说认为,公正是刑事诉讼的首要价值,在公正与效率的选择上,刑事诉讼应坚持“公正优先、兼顾效率”,据此,效率只是公正的下位概念,应从属于公正。然而,这种理论通说在司法实践面前显得苍白,刑事诉讼中的效率价值在管理主义的影响下得到更多强调,公正价值受到威胁。

1.管理主义本身具有价值缺陷,加剧了刑事诉讼价值的偏移。管理主义强调公共部门管理与私营部门管理的共通性,主张借鉴私营部门的管理理念、方法,但这种管理通则论本身是存在争议的,在公共管理学界已经受到诸多批评^④。事实上,司法系统与企业之间的不同之处比相同之处多,而且不同之处比相同之处更加重要。企业追求利润这一单一目标,合乎逻辑地强调效率、经济、成本,但司法的价值是多元的,必须兼顾效率、自由、秩序、公正、人权保障。在刑事司法中,这种价值缺陷意味着刑事司法越来越转向惩罚犯罪,使得一些旨在保护被追诉人权益的制度被视作案件处理的“障碍”。以沉默权的域外实践为例,2013年,澳大利亚关于《1995年证据法》(新南威尔士州)的一项修正案规定,允许对涉嫌严重可诉罪且保持沉默的嫌疑人作出不利推论。有学者认为,这项改革就是一种典型的管理主义路径,在侦查效率、惩罚犯罪面前,沉默权没有被视为对弱势嫌疑人的必要保护,而是被视为刑事司法程序的障碍^⑤。

2.现代管理方法往往需要管理者预先进行目标选择,但由管理者预设的目标可能不符合公正的需要。刑事司法系统并不会自己“说出”目标,人们只能从立法者、司法者、诉讼参与人之间的互动中窥见其价值选择,但现代管理方法要求管理者首先明确目标,如此才能进行结果的衡量。然而,管理者、司法人员对公正的理解有所不同,司法管理者更多地关注司法的“经济”角度,而个体法官则更重视司法“核心业务”^⑥。由管理者预先设置的目标可能过于注重效率和经济,并不符合公正的需要。这种价值偏好的差异也可能导致管理的失灵,如一些考核指标可能无法得到一线人员的接受,导致预设目标的落空。

3.个体的司法人员具有趋利避害的本能,其在现代管理中的理性选择可能进一步挑战公正价值。管理主义主张量化司法行为,但具体司法行为的可测量程度不一,因此,司法人员可能将更多精力放在可测量性较强的任务上。如实践中检察机关的考核就存在不容易测量的项目“说起来重要,做起来次要,忙起来不要”的情况^⑦。遗憾的是,容易被测量的项目往往与定罪和效率有关(如破案率、逮捕率),而与保障人权、程序公正有关的项目往往

①谭心怡《思明法院:全国首创“法庭义工”机制》,《厦门日报》2019年3月6日,第T12版。

②参见:左卫民《中国应当构建什么样的刑事法律援助制度》,《中国法学》2013年第1期,第88—89页;宋志军《未成年人刑事司法的社会参与问题研究》,《北方法学》2016年第2期,第109页。

③四川省高级人民法院课题组《未成年人刑事案件审理中社会调查制度的实际运用与分析》,《法律适用》2014年第6期,第118页。

④张成福《公共行政的管理主义:反思与批判》,《中国人民大学学报》2001年第1期,第19页。

⑤Joseph MacFarlane and Greg Stratton, “Marginalisation, Managerialism and Wrongful Conviction in Australia,” *Current Issues in Criminal Justice* 27, no.3 (March 2016): 306.

⑥Yves Emery and Lorenzo Gennaro De Santis, “What Kind of Justice Today? Expectations of ‘Good Justice’, Convergences and Divergences between Managerial and Judicial Actors and How They Fit Within Management-Oriented Values,” *International Journal for Court Administration* 6, no.1 (January 2014): 72.

⑦万毅、师清正《检察院绩效考核实证研究——以S市检察机关为样本的分析》,《东方法学》2009年第1期,第37页。

会因不易测量而被实务人员忽视。

(二) 诉讼程序推动力改变

传统理论认为,当事人主义模式中的法官消极中立,控辩双方平等竞争并负责推动诉讼进程;职权主义模式中的法官积极主动探明事实真相,诉讼程序由法官负责控制和推动。然而,管理主义的实践使得推动诉讼进程的力量发生了明显变化。

一方面,当事人主义国家的法官不再完全消极被动。前文述及,在管理主义的影响之下,英国法官可根据管理案件的需要介入交叉询问,阻止特定证人出庭,而传统上将司法的被动性奉为主臬的美国,“管理式司法”也深深地影响着法官和当事人的角色。如美国《联邦刑事诉讼规则》11(c)(1)虽然规定辩诉交易应仅在控辩双方进行,法官不能直接参与到谈判中,但在实践中,法官介入辩诉交易的行为非常普遍,案件管理的驱动正是法官积极介入案件处理的重要原因^①。可见,普通法世界中当事人对案件的某些控制权在事实上被移交给了法官,法官虽然不主动调查案件事实,但也不再仅仅被动地等待当事人推动程序,其因案件管理的需要而更多地干预诉讼进程。

另一方面,职权主义国家当事人的自主性增强。在职权主义国家,对实质真实的诉讼追求贯穿于程序的各个阶段,诉讼以国家权力为主导,无论被告是否供述有罪,司法机关都要依职权全面调查证据以发现事实真相。但在效率价值的导向之下,刑事协商及其代表的合意因素在欧洲大陆迅速扩张,各种形式的协商式刑事司法已经与传统发生冲突。从某种意义上来说,刑事协商意味着当事人获得了影响诉讼进程的选择权,其程序自主性增强。这种变化可能会被一些观察者解读为当事人主义与职权主义的融合,但法律移植没那么容易,与其说职权主义国家承认了当事人自治哲学的重要性,不如说这种现象是大陆法系国家努力降低犯罪控制成本的结果,是管理主义带来的实用主义的选择。

20世纪90年代以来,我国刑事诉讼的改革重点吸收了当事人主义的长处,法官逐渐不再承担证据调查的主要责任,诸多制度设计也旨在发挥控辩双方的积极性和主动性。然而,我国刑事诉讼实践并没有朝着预期的方向发展。一方面,法官仍然主导诉讼进程,实践中法官在庭审中代替控方发问,以“时间不够”为由直接打断辩方发言的情况仍然存在。另一方面,从刑事和解制度入法到认罪认罚从宽制度的改革,当事人的程序自主性增强,被告人逐渐获得更多的选择诉讼结局的机会。可见,在效率导向的影响下,推动刑事诉讼进程的力量不再是单一的公权力或当事人。为了加快诉讼进程,增加刑事程序处理案件的能力,法官在案件管理的压力下担负起了更多推动诉讼进程的任务,当事人得到了更多推动诉讼进程的机会。可以说,刑事诉讼的发展进入了由多主体共同推动诉讼进程的时代。

(三) 司法机关联系更加紧密

在管理主义的影响之下,加快案件处理成为整个司法系统的共同目标,刑事司法各机关之间的联系日益紧密。在我国,刑事诉讼“流水作业”的程序外观长期以来备受批评。一种颇具代表性的观点认为,“流水作业”式的诉讼导致我国审前刑讯逼供屡禁不止,审判中裁判机能名存实亡,也导致三机关的职能分工流于形式,应废除司法机关互相配合的原则。然而,在管理主义的效率导向下,我国司法实践中各机关的配合并未被削弱,反而在某种程度上被进一步加强。一个典型的表现是,近年来,一些地区在刑事速裁的试点中再次推动了公安司法机关的“合署办公”。以北京市海淀区的“全流程刑事案件速裁程序”改革为例,改革团队认为,“速裁试点应当以机制调整为切入点,职能合并,无缝衔接,形成可持续运行的全流程速裁案件办理机制”^②。因此,海淀区的公检法司四单位在公安分局的执法办案中心成立了专门的速裁办公区,速裁案件可在该办案区一站式解决。此后,海淀区的刑事速裁程序进一步简化,检察机关主导推出了“48小时全流程结案”模式,明确要在48小时内完成自侦查、审查起诉至宣判的整个流程^③。目前,这种在公安机关的办案场所联合设立办案中心的方式不再鲜见,不少地方都设立

^① Nancy J. King and Ronald F. Wright, “The Invisible Revolution in Plea Bargaining: Managerial Judging and Judicial Participation in Negotiations,” *Texas Law Review* 95, no.2 (December 2016): 360-362.

^② 北京市海淀区人民法院课题组《关于北京海淀全流程刑事案件速裁程序试点的调研——以认罪认罚为基础的资源配置模式》,《法律适用》2016年第4期,第34页。

^③ 北京市人民检察院第一检察部、海淀区人民检察院《北京市检察院召开48小时全流程结案速裁模式工作机制现场推进会》,微信公号“京检在线”,2020年1月21日发布,2021年10月15日访问, <https://mp.weixin.qq.com/s/1wWZsfpT1A34HqQ8tTjvw>。

了类似的“一站式”工作机构。该模式也获得了高层的认可,在最高人民检察院2020年10月13日下发的4起适用速裁程序的典型案例中,有两起案件都是因依托了联合办案平台而具有“典型意义”^①。

无独有偶,英美国家也出现了刑事司法各机关通力合作以提高诉讼效率的现象,刑事司法越来越被视为一个前后联系紧密的“系统”。如英国内政部于2001年发布的《刑事司法:未来之路》就明确提出:“刑事司法系统必须通力合作,接受共同的价值,实现共同的目标。”^②在美国,德克萨斯州、亚利桑那州、新墨西哥州的一些城市为了解决边境地区移民轻罪案件激增的问题推出了“流水线行动”,警察、检察官、法官、边境巡逻队通力合作,使得被告能在同一天内完成从会见律师到初次聆讯、认罪答辩、量刑的整个诉讼程序^③。

司法机关之间的紧密联系可有效提高诉讼效率,优化资源配置,避免不必要的诉讼拖延。但与其他国家相比,我国刑事司法各机关之间的关系有其特殊性:历史上各机关职权曾经互相取代,“联合办案”的方式造成了一系列的冤假错案。在此背景下,为了提高效率、简化流程而进行集中办公是否也有“联合办案”的嫌疑?本文认为,刑事司法各机关的集中办公本身无可厚非,但这类“配合”的基础有二:一是有明确的职责分工,各机关各司其职、各尽其责,各项职能之间不能相互取代;二是建立有效的权力制约机制,不能无原则配合办案。否则,“联合办公”就可能重蹈“联合办案”的覆辙。

(四)法官自由裁量权限缩

管理主义追求效率,而“越是强化对组织成员的行为控制,越是扼杀其行为的自主性,就越有利于提高组织的效率”^④。因此,管理主义很可能在多个方面限缩法官行为的自主性,限制其自由裁量权。

1.更多案件在审前阶段被处理,法官裁量权在实然层面受到限制。管理主义更偏爱可预测性、速度、经济,但自由裁量是不可预测的,正式的审判是不经济的,因此,刑事诉讼愈发倾向于逃避正式审判。这种倾向也导致了检察官权力的提升,近年来我国检察机关对量刑建议确定性的追求就在实然层面威胁到法官对案件结果的控制。实际上,我国检察机关对量刑建议的探索一开始就是基于规范法官量刑裁量权的考虑^⑤,近年来的改革不过是在此基础上更进一步。尤其是2018年《刑事诉讼法》第二百零一条正式规定了法院“一般应当”采纳量刑建议之后,来自检察系统的实务人士就认为,立法“一定程度上就是将法官自由裁量权作出部分让渡,实现司法资源的优化配置,提升诉讼效率”^⑥。也有学者指出,《刑事诉讼法》关于认罪认罚制度下量刑建议的修改,“实质上可能反映了在认罪认罚程序机制下量刑决策权的历史性转移”^⑦。

2.现代管理技术的采用进一步限制了法官的个体理性。一方面,绩效考核、流程管控等现代管理技术本身遵循了“规训”的逻辑,在司法机关中使用能达到强化科层权威的效果。如“绩效”要求组织成员的工作要以特定的指标为导向,指标之外的工作,无论再多再好都不能算作“绩效”。这样的技术旨在约束组织成员的个人行为、情感,追求组织目标和组织行为的统一性,长期使用必然会限制组织成员的个体理性,加深组织内部的“上令下从”。另一方面,现代管理技术专业化较强,客观上催生了新的管理部门和管理岗位,加剧了司法机关内部的科层化。在我国,人民法院的审判流程管理职权一开始由立案部门承担,2010年最高人民法院审判管理办公室正式成立后,专业管理部门就呈现出不断膨胀的趋势^⑧。然而,专业管理部门的决策与个体法官的决策遵循不同的逻辑,其决策不可避免地更加注重管理的一般性、普遍性,忽视审判的特殊性和复杂性,如果个体法官的行为过多地受到管理指标、标准步骤的影响,则其个体理性必然会被“剪裁”。

3.“产品”、“标准化”等现代管理理念进一步限制了裁量权。在我国,防止法官恣意、统一裁判尺度一直是司法

①最高人民检察院网上发布厅《最高检下发4起认罪认罚案件适用速裁程序典型案例》,最高人民检察院网站,2020年10月13日发布,2021年11月13日访问,https://www.spp.gov.cn/spp/xwfbh/wsfbt/202010/t20201013_481664.shtml#1。

②Home Office, “Criminal Justice: The Way Ahead,” Government of the United Kingdom, February 26, 2001, accessed August 9, 2021, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/250876/5074.pdf。

③Joanna Jacobbi Lydgate, “Assembly-Line Justice: A Review of Operation Streamline,” *California Law Review* 98, no.2 (April 2010): 481-544.

④石国亮《论社会治理领域中管理主义的兴衰》,《中国行政管理》2010年第12期,第38页。

⑤江苏省镇江市人民检察院公诉处《镇江市检察机关试行量刑建议制度的调研报告》,《人民检察》2003年第9期,第35页。

⑥陈国庆《量刑建议的若干问题》,《中国刑事法杂志》2019年第5期,第16页。

⑦左卫民《量刑建议的实践机制:实证研究与理论反思》,《当代法学》2020年第4期,第54页。

⑧有学者调研发现,一些法院审判管理办公室的编制已经不亚于一个审判庭。参见:刘练军《法院科层化的多米诺效应》,《法律科学(西北政法学报)》2015年第3期,第23页。

改革的重要目标,而源于企业的“标准化”等理念为限制法官裁量权提供了新路径。“标准化”是一个消磨个性的过程,如果在审判的各个环节、各个方面设定了科学合理标准,则法官的裁决就更容易达至结果的统一,实现“同案同判”。从实践效果看,我国的量刑规范化已经通过这种标准化的努力取得了初步成效,尤其是自2017年最高人民法院发布的《关于常见犯罪的量刑指导意见》施行之后,各地细化了量刑规范,形成了一套精细的量刑计算规则。近期的一项实证研究就表明,我国常见罪名有期徒刑量刑的规范性已经达到较高水平^①。可见,“标准化”作为一种规范裁量权、促进裁判规则统一的工具,虽然有形式化、机械化的风险,但在事实上简单有效。

管理主义对法官自由裁量权的限制是多方位的,有利于防止司法恣意、将权力关在笼中。然而,如何在规范自由裁量权的同时保证法官应有的酌处权,是现代法治应当思考的重要问题。

五 管理主义在我国的未来

(一)我国刑事司法的管理主义色彩

管理主义在西方国家兴起的一个重要历史背景,是原有的根据程序公正观构建的刑事司法难以满足现实需要,刑事司法出现一定程度的“失灵”。换言之,在管理主义兴起之前,西方法治国家已经构建起一套以追求程序正义为目标的刑事司法制度,只不过随着社会经济的发展,刑事司法出现效率低下、成本高昂、司法人员权责不清、挥霍无度等现实问题,近代形成的程序公正观才逐步让位于现实主义的法理念,管理主义成为弥补原有程序功能之不足的方案。从另一个侧面来看,管理主义在西方的兴起也是其过分强调程序正当性的结果。因此,管理主义的一个重要任务,是为程序膨胀的刑事司法“减重”。相对于西方,我国的刑事司法不仅程序要素稀薄,而且在传统的法理念、权力结构和具体的程序设计等方面都带有管理主义的色彩。

在法理念方面,管理主义关注事实层面的“什么是有用的”,忽视价值层面的“应当是什么”,具有明显的工具理性倾向。在我国,“实体为本、程序为用”的观念长期被奉为立法与司法的指导思想,程序本身的价值被忽视,程序工具主义占据主流。即使在当前,司法实践中的一些实务人员也持有“只要案子办对了,某些程序可依可不依”的观点,程序公正观缺失的问题仍然存在。因此,如果说管理主义在西方刑事司法中的兴起是对原有价值理性的“补足”,那么,管理主义在我国的引入可能意味着工具理性的“加深”。

在权力结构方面,管理主义强调刑事司法系统的整体性,要求刑事诉讼各环节顺畅衔接以提高效率,而我国刑事诉讼各机关之间的联系尤为密切,公安机关、人民检察院、人民法院“互相配合”是宪法规定的内容。彭真曾在讲话中指出,公检法三机关“好比一个工厂的三个车间,三道工序”^②。这一表述正是将案件的处理过程比作产品的生产过程,强调各个环节的顺畅衔接。在实践中,我国公检法三机关通常被视为政法机关的共同组成部分,各机关虽有分工,但在工作目标上有高度一致性,因而常常配合有余、制约不足。可见,我国刑事诉讼各机关本身具有亲密性,管理主义的引入可能意味着这种亲密性的进一步强化。

在具体的程序设计方面,管理主义推崇的“命令—服从”的管理模式根植于我国的司法制度中。我国传统的审判程序是按照行政原理设计的,这种传统影响至今,使得我国的刑事司法并不重视通过充实程序来保证判决结果的可接受性,而是强调用上级监督的方式来控制具体的司法行为,以此保证裁判的正当性。具体而言,我国的一审程序并不重视被追诉人公正审判权的保障,既没有赋予犯罪嫌疑人以沉默权及讯问时律师在场权,也没有赋予被告与不利证人对质的权利,对于公权力机关的程序违法行为也缺乏足够的制裁措施。在法院内部,案件办理制度与行政管理制度长期混同,行政管理可介入审判之中,个体法官的理性被严格限制。在上下级法院之间,当事人的上诉权几乎不受限制,二审程序实行全面审查原则,再审不区分是否有利于被告,依靠上级法院的监督功能来保证裁判的正当性。

(二)我国刑事司法引入管理主义的风险

管理主义吸收了过多企业文化,而司法则承载着公平与正义的价值,二者存在不少冲突。西方国家刑事司法引入管理主义的风险主要在于其可能冲击传统的分权原则,冲击原有的司法职业伦理。我国由于保障司法公正的程序基础薄弱,加之刑事司法本身带有管理主义底色,引入管理主义可能意味着更多的风险。

1. 刑事程序的正当化改革可能被冲击。20世纪90年代以后,我国刑事司法受程序正义观的影响,努力加强

^①王越《量刑规范性水平的实证检验:以故意伤害罪为例的分析》,《法学家》2020年第6期,第82页。

^②彭真《论新中国的政法工作》,中央文献出版社1992年版,第180页。

刑事诉讼程序的正当性,如强化辩护权保障、完善证人出庭作证制度、推进庭审实质化等,当前我国的刑事诉讼程序已经有了基本的正当性外观。然而,管理主义的核心价值目标是效率,而效率的提高有赖于程序的非正式性,正当程序要求的复杂仪式必然阻碍办案进展。因此,对效率价值的过度强调可能导致一系列保障公民权利的规则被视为障碍,从而消解我国程序建设的努力。

2.刑事诉讼各机关的权力可能进一步失衡。管理主义具有强化刑事诉讼各机关联系的倾向,这种强化作用在加快案件处理速度方面值得肯定,但应以有效的权力制约机制为基础。而在我国,审判权的纠错功能不足,“法院对侦查机关、检察机关的制约作用非常有限,反而要受到后两者的制约,导致法院不敢依法行使审判权,特别是无罪判决的权力”^①。在此背景下,管理主义的引入可能导致公检法三机关权力的进一步失衡,尤其是在检察机关持续追求“主导”地位的情况下,审判权更可能妥协于逐渐强大的控诉权。这样的权力结构是危险的,审判极易沦为控方的独角戏,法院难以对控方认定的事实进行有效审理。

3.法官更难依法独立行使职权。我国法官本身处于塔形结构中,强调通过上下级监督的方式来保证裁判的正当性,尚未真正做到“让审理者裁判”。但管理主义具有限制法官裁量权的作用,很可能加剧审判管理权和审判监督权的膨胀,使得审判权更加羸弱。由此,法官可能难以发挥主观能动性来协调个案的公正性和规则的统一性,个案的处理难以满足我国转型期复杂现实的需要。更重要的是,裁判的过程被注入了考核等功利因素,法官更难仅遵从于法律和内心来判断案件的是非曲直,最终可能影响司法的公正性。

4.被追诉人可能进一步客体化。我国刑事司法本身带有程序工具主义的倾向,被追诉人是审判的对象,立法和实践均缺少对被追诉人的尊重与关怀,而管理主义可能进一步加剧被追诉人的客体化,表现为:其一,刑事诉讼的进程不断加快,诱惑、强迫被告认罪或者接受量刑建议以尽快解决案件的因素增多;其二,刑事诉讼各机关联系更加紧密,被告人的诉求更容易被忽视;其三,僵化的考核指标成为司法工作的指挥棒,被告人的个性需求更难得到关照。管理主义主张的“顾客”隐喻虽关注当事人体验,但显然不足以抵消前述影响。

(三)对管理主义的扬弃

1.“重效率”,但不“唯效率”。司法的效率价值不可忽视,缺乏效率的公正是低水平的。但司法是维护社会公平正义的最后一道防线,其首要价值是公正,缺乏公正的效率是毫无合法性的,追求效率的改革不能以牺牲公正为代价。我国刑事诉讼虽然面临着案多人少的矛盾,但相对于英美国家而言,刑事庭审已经高度经济化,“在刑事审判效率已然较高的现实情境下,我国的刑事诉讼改革似乎不应将效率作为非常重要的目标”^②。未来的刑事司法应慎重将效率作为改革的首要价值,更不能将效率作为唯一价值。

2.既要看到公私之“同”,更要关注公私之“异”。诚然,公私部门都需要类似的管理知识、技能、工具以实现计划、指挥、组织、协调、控制,但公共管理和私人管理有着本质区别。作为特殊的公共部门,司法向来遵循着独特的运行规律,包括合法、中立、谦抑、公开、终局等,因此,过度使用、不当使用私营部门的管理方法可能会带来一些问题。如在司法的标准化工作中,标准化的管控与个案正义之间的矛盾如何处理?理论和实务界都应当清楚地认识到源于私营部门的管理手段、理念与司法活动之间存在固有的冲突。实务部门在司法实践中引入源于私营部门的ISO9001质量管理体系、PDCA管理模式、标准化管理等的创新虽值得肯定,但管理方法的创新只是实现司法公正的手段,不是改革的目的,这些创新实践应当有适用边界。

3.弱化“顾客”隐喻,推进公民参与司法。管理主义将公权力部门与公民之间的关系比作企业与消费者的关系,将司法工作视为司法部门提供的“产品”,这种理念虽能直观地表达司法机关提高工作质量的决心,但在司法的场域中使用“顾客”隐喻是值得推敲的。其一,“顾客”隐喻并不能很好地反映司法与公民的关系。我国《宪法》规定“一切权力属于人民”,社会公众不仅仅是司法服务的对象,更是司法权力的享有者、监督者,不仅有权享受司法服务,更有权参与、监督司法,而在“顾客”隐喻之下,公众只是“司法产品”的被动接收者。其二,刑事司法活动并不能像企业一样以满足消费者需求为“生产”导向。公众对司法的需求具有多样性,无论是从整体看还是从个案看,不同主体对司法都有着不同的期待,“顾客”隐喻难以满足民众的多样需求。实际上,我国的司法改革对公

^①陈卫东《以审判为中心:当代中国刑事司法改革的基点》,《法学家》2016年第4期,第2页。

^②左卫民《认罪认罚何以从宽:误区与正解——反思效率优先的改革主张》,《法学研究》2017年第3期,第165页。

民与司法之间的关系定位是比较清晰的,即推进公民有序参与司法^①。管理主义的“顾客”隐喻在客观上与公民参与司法的改革有着不同的逻辑,很可能扭曲对公民与司法关系的正确认识。因此,未来的刑事司法应慎提“顾客”、“产品”等概念,避免将司法和公民的关系局限为生产者与消费者之间的关系,我国的刑事司法改革也应沿着推进公民有序参与司法的方向进行。

4.推进司法活动中“国家—社会—市场”的良性互动。管理主义尤其关注成本问题,主张通过发挥市场的作用来缓解公共部门的压力,我国相关改革虽逐渐意识到应当借助社会力量承担一些司法工作,但不少实务部门对此持谨慎态度。造成这种现象的原因可能有两点:其一,我国司法系统具有典型的科层特征,排斥外部参与;其二,公共服务的社会化需要成熟的社会工作机构,但我国的社会组织发育不够成熟,从操作层面限制了一些制度的发展。然而,司法资源的紧张是客观存在的,司法机关既无必要也无能力以一己之力完成所有工作。因此,虽然要警惕“市场原教旨主义”的危害,但也应从治理能力现代化的角度重新思考司法活动中国家、社会、市场的关系,使司法活动超越对传统行政治理的依赖,因时制宜、因地制宜地发挥市场、社会的作用。需要注意的是,在刑事司法活动中引入市场和社会因素不应只是司法机关单纯的、应对改革难题的策略选择,而是需要更加精巧的制度设计,需要司法机关构建稳定的购买或合作战略,建立司法借助社会专业力量的长效机制。

Criminal Justice in a Managerialism Perspective

Wang Ting, Liu Jihua

Law School, Renming University of China, Beijing 100872, China

Abstract: The manifestations of managerialism in criminal justice include efficiency, cost, management, and “customer” as the four core elements. Under the influence of managerialism, the value of efficiency in criminal justice is emphasized worldwide, and the criminal litigation process is gradually driven by multiple entities. The connections between judicial agencies become tighter, and the discretion of judges is limited. Compared with Western countries, China’s criminal justice itself exhibits elements of managerialism, and the introduction of managerialism may bring various risks. Faced with the global wave of managerialism, future reforms of China’s criminal justice should first solidify the procedural foundation to ensure judicial fairness, while rational evaluation and selection of managerialism should be conducted based on the national context.

Keywords: Managerialism; criminal justice; performance evaluation; criminal litigation; judicial fairness

[责任编辑:苏雪梅]

^①《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,要“拓宽人民群众有序参与司法渠道”;《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确,“人民是依法治国的主体和力量源泉”,要“保障人民群众参与司法”。