

我国司法改革的内卷化风险及其治理

王 禄 生^{*}

摘 要:受制于一系列主客观因素,我国司法改革正在面临内卷化风险。这表现为司法改革往往只能在既定框架下对有限领域展开审时度势、持续不断的调整;尽管改革在相关领域取得显著的成效,却难以完全实现预期目标,改革因成效不均衡而无法全面深化。从根源来看,我国司法改革过程中司法独特性与政治统一性博弈形成的角色约束,“地方试点主义”与“政治锦标赛”叠加而成的竞争倾向,领导决策与政治动员结合产生的行政主导共同型塑并强化了内卷化风险。治理内卷化风险,必须打破角色约束,避免将司法改革作为缓解体制改革压力的制度性工具,并从制度上充分回应司法需求;限制竞争倾向,降低试点的随意性与偶然性,提倡有序试点和理性竞争;破除行政主导,保障依法推进、扩大多元参与、提倡增量改革。

关键词:司法改革 内卷化风险 法院人员分类管理 法官员额制

改革开放后人民法院的发展史实际上是一部司法改革的历史,变革始终是其主旋律。司法制度在历时性变迁中不断完善。尤其是进入新时期以来,司法改革在力度、广度、深度方面均有重大突破,并已取得显著成效。然而,发现“变”固然重要,但在繁复多样的变化中发现“不变”也有重大意义。在千变万化中,司法改革面临的宏观、中观与微观问题是相对确定的,它们之间的彼此交织成为司法改革必须直面的制度环境。受制度环境的约束,司法改革在较长观察时段内似乎呈现某种周期循环特征。本文尝试将内卷化的理论框架由经济学和政治学研究领域扩展到法学研究领域,并分析“内卷化风险”是如何型塑了我国司法改革的现实样貌。当揭开表象去深入挖掘司法改革内卷化风险这条线索时,我们就找到了观察和解释我国司法改革的一个重要切入点。

一、我国司法改革内卷化风险的提出

所谓司法改革的内卷化风险,是指这样一种潜在的风险状态:受制于一系列主客观因素,中

^{*} 东南大学法学院教授、博士生导师、东南大学人民法院司法大数据研究基地研究员
基金项目:国家社会科学基金重大项目(22ZDA074)

国司法改革往往只能在既定框架下,对原有问题进行审时度势、持续不断的修正;尽管改革在相关领域取得显著的成效,却难以完全实现去地方化、去行政化和职业化等司法现代化转型的预期目标;^①从一个较长周期看,相似改革在周期循环中“内卷优化”,^②改革因成效不均衡而无法全面深化。“内卷化风险”并非结果意义上的“内卷”,而是一种过程意义上的潜在可能。

(一)我国司法改革内卷化风险的理论基础

“内卷化”是为数不多的几个被认为对中国问题具有解释力,且在国际和国内学术界使用频率较高、影响广泛的概念。1963年,美国著名的文化人类学家吉尔兹在对印度尼西亚农业经济进行研究时发现,由于爪哇岛缺乏资本、土地数量有限、人口增长迅速,因此岛上劳动力不断高密度地填充到水稻生产中,导致“农业内卷化”。尽管“农业内卷化”下爪哇岛的水稻产量上升,水稻生产行业内部日趋精细化,农民收入有所改善,却阻碍了该岛经济朝着更高效率的模式发展。^③

著名历史社会学家黄宗智发展了“内卷化”的概念用以解释中国曾经的“小农经济”:(1)受制于人口过剩、土地有限以及可替代产业缺失等因素,历史上新增的人口因为生存压力被过度投入到效率并非最大化的小农经济(家庭式农场)中;(2)由于人力的持续“过密”投入,因此劳动力投入的边际效用递减、生产效率极度低下;^④(3)尽管与家庭式农场模式比较起来,雇佣劳动力农场在效率上有诸多优势,但是内卷化所形成的制度锁定却固化、复制、扩散了这种低效率的模式。制度锁定的效用是如此顽固,以至于在一个较长的时间周期内,相应的模式会循环往复出现。^⑤(4)尽管小农家庭的作物产量和年收入有所增加,经济的生产效率却陷入停滞,生产方式也始终无法升级转型,陷入一种“无发展的增长”或“内卷化增长”。^⑥

美国学者杜赞奇则把“内卷化”扩展适用到政治学领域,用以解释20世纪前半期中国国家政权的扩张及其现代化过程。杜赞奇的观点可以概括为:国家政权的扩张应建立在提高效益的基础上,否则其扩张会陷入“内卷化”。在他看来,近代中国国家行政职能的扩张(增长)并非基于正式机构效率的提升(发展),而是基于对原有非正式机构的持续投入来实现的。^⑦这种观点与黄宗智“内卷化增长”/“无实质发展的增长”可谓异曲同工。

尽管“内卷化”的概念在发展的过程中,经由学者从不同维度进行了深化,但如果抛开探讨的具体事项不谈,那么“内卷化”的核心理念是基本维持不变的。概括来讲,内卷化是这样的一个过程:受到一系列主客观因素的制约,资源持续、过密地投入非最优的模式之中,^⑧进而导致边际效

① “内卷化”的理论框架以目标确定为前提,即提升总体效率。尽管在不同时期我国司法改革的阶段目标不尽相同,但改革开放之后的总体趋向是通过改革实现司法的现代化转型。换言之,从长时段来看,我国的司法改革也具有目标的确定性。

② 参见郭继强:《“内卷化”概念新理解》,《社会学研究》2007年第3期。

③ See Clifford Geertz, *Agricultural Involution: The Process of Ecological Change in Indonesia*, University of California Press, 1963, pp.79—80.

④ 参见[美]黄宗智:《华北的小农经济与社会变迁》,中华书局1986年版,第4~7页。

⑤ 参见[美]黄宗智:《长江三角洲小农家庭与乡村发展》,中华书局1992年版,第315~317页。

⑥ 在黄宗智看来,生产效率的提升才是发展,与之对应,以增加劳动力投入、降低生产效率为代价的增长并非发展。参见[美]黄宗智:《长江三角洲小农家庭与乡村发展》,中华书局1992年版,第131~132页。

⑦ 参见[美]杜赞奇:《文化、权力与国家——1900—1942年的华北农村》,王福明译,江苏人民出版社1996年版,第66~68页。

⑧ 参见[美]黄宗智:《华北的小农经济与社会变迁》,中华书局1986年版,第6~7页。

用递减并降低整体效率,经济、政治、社会模式在某一发展阶段达到确定形式后便趋于制度锁定,尽管持续的资源投入带来一系列的增长,但增加的投入量与不断减少的单位产出之间的矛盾使得经济、政治、社会遭遇发展瓶颈或陷入停滞不前或始终无法转换为另一个高级模式。简而言之,这一过程大致可以被拆分为 5 个环节:主客观因素制约→过密投入到非最优模式→边际递减、效率下降→制度复制、延展并锁定→发展瓶颈(如表 1 所示)。一言以蔽之,“内卷化”可以用“无发展的增长”或“无法质变的持续量变”来加以概括,它是一种受诸多因素限制、大量资源持续投入总是无法达到预期发展目标的状态。

表 1 吉尔兹、黄宗智与杜赞奇“内卷化”理论要素分解表

	制约因素	过密投入 非最优模式	边际效用	制度锁定	发展瓶颈
吉 尔 兹	1.缺乏资本 2.土地有限 3.行政障碍	水稻业而非 高效的外延 产业	1.边际递减 2.边际维持 3.边际递增	大量劳动力被绑定在水 稻种植业之上,无法将农 业向外延产业扩展	爪哇岛经济无法升 级为更高效模式
黄 宗 智	1.人口过剩 2.土地不足 3.缺乏替代 产业	小农经济	1.劳动力投入对 产量提升的效 用持续递减 2.劳动生产率持 续走低	1.大量劳动力被绑定在小 农经济之上,无法向效率 更高的雇佣劳动力农场 扩展 2.过密模式不仅固化在农 业上,还延展到与农业相 关的手工业上	1.粮食产量始终提 升,但农民生活水平 始终只够糊口 2.劳动力密集型产业 无法转型为资本密 集型产业 3.商品经济无法转型 为资本主义
杜 赞 奇	非正式治 理团体力 量强大	非正式治理团 体而非新增的 国家机构	国家持续资源 投入并未导致 政权效率提升	大量资源被固定在复制 与维持非正式团体中不 可自拔	无法完成政权的现 代化转型

(二)我国司法改革内卷化风险的基本表征

“内卷化”的概念尽管已经被广泛应用于经济、政治与文化领域的研究,但在法学领域使用得还较为有限。^① 与经济、政治领域的改革相似,我国司法改革也面临内卷化风险,其基本表征可以从 3 个方面展开:其一,司法改革过程的“周期循环”。受制于一系列主客观因素的影响,我国的司法改革往往只能在相对有限的领域展开,更多地聚焦机制调整。从一个较长的周期来看,改革过程呈现“周期循环”的显著特征。其二,司法改革措施的“精耕细作”。由于改革资源只能投入到有限的改革领域,因此司法改革者往往只能对内不断挖掘制度潜能,在既有制度框架下进行调整和修正。改革具体措施呈现特定领域持续“精耕细作”,改革后的相关司法制度、内部结构、工具手段日益精细。以贯穿于司法改革全过程的法官选任为例,从 20 世纪 90 年代开始,每个阶段对法官的选任机制改革都围绕提升资质要求、细化选任程序展开。具体呈现为对法官的学历要求由专科到本科、资格考试条件由“公开考试”到“国家统一法律职业资格考试”、各法官选任程序的日益精细化。^② 其三,司法改革结果的“成效非均衡”。在经济学的“内卷化”概念中,劳动力

① 参见杨力:《从基础司改到综配司改:“内卷化”效应纾解》,《中国法学》2020 年第 4 期。
② 参见王禄生:《相马与赛马:中国初任法官选任机制实证研究》,《法制与社会发展》2015 年第 2 期。

过密投入所导致的产量增加、农民收入改善是一种浅层的成效,而与之对应的则是诸如劳动生产率与社会形态变迁等深层成效匮乏。因此,“内卷化增长”在本质上是一种成效的不均衡。从此种意义上讲,司法改革的内卷化风险绝不意味着司法改革没有取得任何成效,而是特指司法改革的成效具有非均衡性。在司法改革措施中,那些未触及深层问题的改革推动迅速、成效显著,而那些涉及深层问题的则进展缓慢。改革成效未达预期引发了改革者的持续投入,使得司法改革被进一步局限在特定的改革领域,相似的司法改革内容发生周期性循环。由此,司法改革内卷化风险的闭环就形成了。内卷化风险可能加大改革的难度,使得司法改革无法及时调整改革措施与改革内容,司法改革无法全面深化,并逐步陷入“进两步、退一步”式的“内卷增长”。上述3个方面的表征互为因果、相互交织、彼此强化,共同型塑了中国司法改革的现实面貌。

当然,“内卷化风险”这种过程意义上的可能性与结果意义上“内卷”的区别主要体现在以下几个方面:其一,司法改革过程的“循环往复”并非“内卷”意义上的简单复制或者低水平重复,而是在审时度势之下的优化。其二,司法改革措施的“精耕细作”并非“内卷”意义上在非常有限领域的“过密投入”,而应被理解为对原有司法改革做进一步的“精装修”。当然,如果“精耕细作”的程度不断提升乃至异化为对细枝末节无实质意义的修正甚至诱发无效竞争,那么就可能滑向“过密投入”。其三,司法改革结果的“成效非均衡”并非“内卷”意义上的因为投入产出边际效用不断递减而陷入的“无发展的增长”或“无法质变的量变”。事实上,我国司法改革在特定领域成效显著,有力地推动了司法体制的现代化转型。然而,这种发展的成效并不均衡——部分领域成效好,部分领域成效差。用经济学的话语来表达就是,部分改革投入取得显著制度收益、部分改革投入获得较少制度收益、部分改革投入无法获得制度收益。随着“成效失衡”现象的加剧,司法改革的整体投入产出比就会由边际递增逐步向边际维持、边际递减甚至是无边际效用过渡。若是这样,则改革就可能彻底陷入“内卷”之中。

二、我国司法改革内卷化风险的例证

在提出基本表征之后,本部分将通过对法院人员分类管理改革的历时考察进一步阐述我国司法改革面临的内卷化风险。法院人员分类管理改革可谓我国司法改革中的“老面孔”。在1999—2021年间的23份最高人民法院工作报告中,“分类管理”一词一共出现在14份报告中,见微知著,这项改革的重要性可见一斑。在过去的20余年间,我国法院系统先后开展了一系列带有明显人员分类管理特征的改革,改革的整体面貌较好地契合内卷化风险的基本表征。

(一)改革过程的“周期循环”

我国法院人员分类管理的理念至少可以追溯到1999年最高人民法院印发的《人民法院五年改革纲要》(以下简称《一五纲要》)。尽管在《一五纲要》文本中并未直接出现“分类管理”的语词,但实行书记员单独序列管理、进行法官助理的试点以及调整人民法院行政人员与审判人员的配比等内容已体现出显著的“人员分类”“单独序列”“员额配比”等分类管理理念。法院系统官方文件正式启用“分类管理”这一术语大致可追溯到2000年。该年度最高人民法院工作报告提到“实

现审判人员与行政人员的分类管理”。^①从阶段划分来看,20世纪90年代中后期到2002年之间可以视作法院人员分类管理改革的“探索期”。其后,以2003年书记员单独序列管理改革为标志,法院全面开启人员分类管理改革。此后,人员分类管理改革进入初步发展期并在2009年之后逐步陷入沉寂。这一时间段可以视作法院人员分类管理改革的“发展期”。2013年党的十八届三中全会再次将法院人员分类管理纳入新一轮的改革任务之中。我国法院人员分类管理改革的“复兴期”由此拉开序幕并稳步推进。由“探索期”到“发展期”再到“复兴期”,法院人员分类管理改革的过程呈现出一定的周期性。

其一,法官单独序列管理改革呈现“周期循环”的表征。法官单独序列管理的实质是强调法官与法院其他工作人员的区分,这需要员额制与法官职务序列等相关制度的支撑。其中,“员额制”的理念在“探索期”就已经产生。2002年出台的《关于加强法官队伍职业化建设的若干意见》(以下简称《职业化意见》)第25条明确要求合理确定“法官员额”。此后,最高人民法院着手小范围启动确认员额配比的准备工作。^②进入“发展期”,最高人民法院再次将确定“员额配比”作为改革的重要内容。2004年出台的《人民法院第二个五年改革纲要(2004—2008)》(以下简称《二五纲要》)明确提及要确定“法官员额比例”。然而在随后的5年内,这项工作并未实质推动。鉴于此,2009年最高人民法院发布《人民法院第三个五年改革纲要(2009—2013)》(以下简称《三五纲要》)再次重申“逐步实施法官员额制度”。令人遗憾的是,其后5年时间内员额制仍然停滞不前。学术界与实务界普遍认为,在2013年之前,我国法官员额制改革根本未曾施行。^③进入“复兴期”,针对法官员额制改革停滞不前的问题,司法改革重提《职业化意见》中就已出现的“员额配比”问题,并以其为突破口,实质推动法官单独序列管理。可以发现,“员额制”的改革经历了“提出—沉寂—提出—沉寂”的“循环往复”,直到“复兴期”才得以改观。类似的情况还发生在法官职务序列改革的过程中。为了突出法官职业的特殊性,最高人民法院在“探索期”就已启动法官等级评定工作,并在2001年前后基本完成。^④这一时期,法官等级制的改革很好地体现了单独序列的理念。无论是1997年的《中华人民共和国法官等级暂行规定》(以下简称《等级暂行规定》),还是1998年的《评定法官等级实施办法》,法官等级与行政等级都是相互独立的平行关系。^⑤不过,由于法官的待遇主要与行政职级挂钩,因此旨在推动法官单独序列管理的法官等级逐步边缘化。为了改变这一局面,《二五纲要》强调要建立符合审判工作规律和法官职业特点的法官职务序列。基于此,最高人民法院开始着手进一步修订法官等级的相应规定,并于2011年出台了《法官职务序列设置暂行规定》(以下简称《职务暂行规定》)。颇具争议的是,《职务暂行规定》一改

① 参见肖扬:《最高人民法院工作报告——2000年3月10日在第九届全国人民代表大会第三次会议上》,《人民日报》2000年3月20日。

② 参见肖扬:《最高人民法院工作报告——2002年3月11日在第九届全国人民代表大会第五次会议上》,《人民日报》2002年3月20日;肖扬:《最高人民法院工作报告——2003年3月11日在第十届全国人民代表大会第一次会议上》,《人民日报》2003年3月23日。

③ 参见蒋惠岭:《法官员额制之难与易》,《人民法院报》2006年7月20日;丰霏:《法官员额制的改革目标与策略》,《当代法学》2015年第5期。

④ 参见肖扬:《最高人民法院工作报告——2002年3月11日在第九届全国人民代表大会第五次会议上》,《人民日报》2002年3月20日。

⑤ 尽管这两份文件在“探索期”前出台,但《评定法官等级实施办法》实际上是在1998年11月12日发布的,因此大范围的法官等级评定工作开始于1999年。

《等级暂行规定》中法官等级与行政职级平行设置的做法,直接将法官等级与行政职级挂钩。由于存在争议,《职务暂行规定》在发布后并未得到实际推进。此后,在“复兴期”,法官等级与行政职级脱钩改革方案被重提。《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)》(以下简称《五五纲要》)第54条与2019年修订的《中华人民共和国法官法》(以下简称《法官法》)第28条明确规定了法官等级采取不同于行政职级的晋升方式,即按期晋升与择优晋升相结合。从改革过程看,法官职务序列也经历了“脱钩—挂钩—脱钩”的过程。

其二,书记员单独序列改革呈现“周期循环”的表征。在官方的改革规划中,书记员管理体制变革被视为法院人员分类管理改革的起点和重要步骤,是法官助理制度和法官员额制改革的基础。^①就传统而言,我国的法官主要由书记员晋升而来,书记员职位成为过渡职位。为了推动书记员群体的职业化,最高人民法院在2003年发布了《人民法院书记员管理办法(试行)》,并逐步在全国范围内推动书记员聘用制改革。^②这一改革的核心目标在于实现书记员单独序列管理(招录、薪酬、晋升等单列),切断书记员向法官的晋升通道。^③聘用制书记员改革很快在全国范围内推开,各地严格遵循单独序列管理的原则,尤其强调聘用制书记员不得转任法官。^④然而,书记员单独序列管理改革很快遭遇体制与机制困境。由于缺乏国家在人事、薪酬、编制等方面的配套支持,因此单独序列管理的书记员待遇低下、专有晋升通道并未被打通。更为重要的是,受制于“老人老办法、新人新办法”的改革方式,聘用制书记员与录用制书记员工作内容雷同,但两者在待遇与晋升空间上却有云泥之别。^⑤随着改革的推进,聘用制书记员改革的问题愈来愈突出。在2009年前后,最高人民法院开始放缓推进这项改革。其后,如何妥善处理聘用制书记员的历史问题就成为法院系统重点关注的内容。最终,聘用制书记员与法官之间的通道被重新打通。^⑥2016年《法官助理、检察官助理和书记员职务序列改革试点方案》和2017年《人民法院、人民检察院聘用制书记员管理制度改革方案(试行)》两份改革方案出台之后,“复兴期”书记员单独序列改革再次以聘用制为核心展开。

其三,法官助理单独序列改革呈现“周期循环”的表征。肇始于《一五纲要》的法官助理改革被视为“实现法院人员分类管理的关键一步”。^⑦然而,此项工作的推进并不顺利。2002年在全国人民法院队伍建设工作会议上最高人民法院公开讨论了《关于人民法院法官助理若干问题的

① 参见《最高人民法院召开〈人民法院书记员管理办法(试行)〉新闻发布会》,http://www.law-lib.com/fzdt/newshtml/21/20050710151803.htm, 2021-10-17。

② 为了作出区分,改革前的书记员被称作“录用制书记员”,可以晋升为法官;改革后的书记员被称作“聘用制书记员”,不可晋升为法官。

③ 尽管《人民法院书记员管理办法(试行)》未明确书记员不能转任为法官,但聘用制书记员由于采用与法官不同的编制以及更低的学历要求,因此转任法官在事实上不具有可操作性。

④ 参见刘武俊:《法院书记员管理制度及其变革》,《法治论丛》2004年第1期。

⑤ 参见郑晓静:《书记员制度改革的反思与展望》,《云南大学学报(法学版)》2008年第6期。

⑥ 2013年,时任最高人民法院政治部主任的徐家新在接受采访时就强调要“妥善解决聘任制书记员遗留问题,对已通过公务员考试和司法考试的聘任制书记员……可经考核择优转任为法官”。参见袁定波:《制定路线图时间表稳步推进分类管理改革》,《法制日报》2013年7月31日。

⑦ 参见张传军:《我国法官助理制度之探析》,《法律适用》2005年第1期。

规定》，但该文件未能发布。此后，直到2004年9月最高人民法院才确定了18个试点法院。^①2008年1月，法官助理制度的试点工作进一步扩展到814个人民法院。^②从整体来说，在“发展期”，最高人民法院虽然确认了法官助理单独序列管理的整体思路，但是对于法官助理的职位内容、人员比例、选任条件、选任程序、晋升途径、薪酬待遇等方面均缺乏明确的顶层设计。随着试点的推进，法官助理改革在人事制度等方面所遇到的困难进一步暴露。与同期书记员改革类似，法官助理改革也在2009年前后基本陷入停滞状态。^③进入“复兴期”，《关于招录人民法院法官助理、人民检察院检察官助理的意见》（以下简称《法官助理意见》）于2015年获得通过，“发展期”中浅尝辄止的法官助理单独序列改革得以复现。

（二）改革措施的“精耕细作”

内卷化风险的第二个表征是改革者对内不断挖掘改革潜能，持续地对已有改革进行调整与修正，改革方案日益细致完备，改革的推进被理解为对已有司法体制与机制的“精装修”。虽然从表面上看我国法院人员分类管理改革陷入“周期循环”，但是若仔细分析改革的细节，则会发现这种“循环”并非单纯地对原有改革措施的“复刻”，而是在分析改革困境与不足基础之上的完善。从整体上看，我国法院人员分类管理改革措施在20余年间日益完备。

首先，法院人员分类管理改革的制度支撑尤其是顶层制度支撑明显增强。据统计，2014年至2021年5月，中央全面深化改革领导小组（2018年3月改为中央全面深化改革委员会）一共召开了57次会议，审议通过60余个司法改革文件，其中以法院人员分类管理改革为主题的文件有7个，涉及相关内容的文件更是多达18个。法官额制、法官遴选、法官等级制、书记员、法官助理等曾经遭遇顶层体制制约的改革内容都配套以中央层面的改革文件。中央组织部、人力资源和社会保障部、财政部等部门也出台了与司法人员分类管理改革密切相关的配套文件。与此同时，作为对司法改革具体内容的认可，法律的修订往往涉及对现有体制的调整，这也可以传达出体制困境缓解的信号。^④在“探索期”和“发展期”，《法官法》于2001年得到修订，《人民法院组织法》也于2006年进行修订。然而，无论是法官额制、书记员单独序列还是法官助理单独序列，这些重要的人员分类管理改革的措施都未被立法吸收。^⑤与之形成鲜明对比的是，在“复兴期”，《法官法》于2017年和2019年进行了连续两次修订，《人民法院组织法》也于2018年进行修订。从2013年开始的法院人员分类管理改革措施有相当部分被吸收到新修订的法律中。其中2018年修订的《人民法院组织法》第45～51条依次确认了法院实行人员分类管理、法官实行员额制以及法官助理、书记员、司法警察、司法技术人员的分工，法官助理首次入法。

其次，法院人员分类管理改革具体措施日益精细完备。从2016年《法官助理、检察官助理和书记员职务序列改革试点方案》和2017年《人民法院、人民检察院聘用制书记员管理制度改革方

① 参见吴晓锋：《法官助理助力中国法官走向职业化》，《法制日报》2008年11月2日。

② 参见乔钢梁：《法官助理是“选”出来，不是“考”出来的》，《法制日报》2008年3月30日。

③ 参见吴思远：《法官助理制度：经验教训与难题突破》，《法律适用》2016年第9期。

④ 举例而言，2019年《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）》虽然规定“其他公务员调整基本工资标准时相应调整法官基本工资标准”，但是这只能被视作法院系统寻求体制支持的尝试。2019年修订的《中华人民共和国法官法》第57条明确规定法官工资“与公务员工资同步调整”则意味着法官工资调整与公务员工资调整挂钩的改革措施得到了体制的认可。

⑤ 参见张智辉：《司法改革：问题与思考》，《国家检察官学院学报》2013年第5期。

案(试行)》两份改革方案中,我们可以大致梳理出“复兴期”书记员单独序列改革措施较之“发展期”的改革措施有了明显的深化。例如,明确书记员由省级统一招聘,实行分级管理,建立专门的考评和退出机制;^①加强书记员的经费保障,将书记员经费纳入年度财政预算。类似改革措施精细化的情况也发生在法官助理单独管理之上。作为在“探索期”就已出现的人员分类管理内容,法官助理单独序列改革推进不畅。2015年《关于招录人民法院法官助理、人民检察院检察官助理的意见》(以下简称《法官助理意见》),在全国范围内统一了法官助理的管理制度,明确了法官助理的工作职责、选任标准、考核、晋升、待遇等方面的关键问题。结合两份文件,“复兴期”法官助理单独序列改革的框架逐步明朗:明确规定法官助理实行单独序列管理;明确法官助理为公务员,须通过国家公务员考试;为法官助理设置独立的晋升通道,基层人民法院、中级人民法院和高级人民法院法官助理的最高行政级别为正科级、副处级、正处级,正好比同级人民法院书记员高出半级;为法官助理制定了独立的考评机制;为法官助理设定了专门的薪酬保障。可以发现,较之“发展期”,“复兴期”法官助理单独序列改革的措施有明显的细化与完善。

(三)改革结果的“成效非均衡”

内卷化的典型特征是改革成效陷入“无发展的增长”或者“无法质变的量变”。我国司法改革虽然未完全陷入上述状态,但是改革成效的非均衡性非常显著。一些浅层的具有符号意义的指标迅速得到改善,而深层的指标改善则相对缓慢;未涉及内部秩序与外部秩序调整的改革措施成效显著,而涉及秩序调整的措施则往往需要较长时间才能取得进展。以员额制为例,从官方的报道看,全国范围内法官员额制改革已经基本完成,改革成效十分明显。然而,通过竞争化选任程序“选出”(员额制)法官只是浅层的改革指标,^②就实质而言,则在于“选出合适的法官”(职业化)、还权于一线法官(去行政化)。从这种意义上说,整个法院人员分类管理改革的20余年间尽管取得了一定的成效,但却是非均衡成效。这是因为院庭长当然入选以及掌握选任结果的制度设计部分地消解了“竞争型选任程序”的成效。这就使得部分司法人事改革表层结构向着职业化与去行政化运动,而深层结构则是在进行反向运动。^③其结果是包括员额制在内的诸多人事制度改革尽管取得一定的成效,但并没有彻底撼动深层的治理结构。同样的例子还有,旨在提高法官职业能力的改革虽然大幅度提高了法官的学历水平,但职业化所对应的办案能力、职业道德等深层的指标并未与浅层的指标同步得到改善。以至于在“复兴期”法院人员分类管理改革的论证中,法官职业化水平低下、不足以承担独立审判权的认识仍然成为改革的源起。同样,在法院人员分类管理改革中强调的人员分流与审判权重新配置势必对司法系统内部秩序形成冲击。尽管从表层看,(员额)法官确实已经选任产生并履行职责,但是,部分法院内部仍然通过各种制度设计保障院庭长的权力并从不同维度消解着“还权”改革的努力,以至于最高人民法院“虽对法院组织制度做出了很大的改革努力,却没有从根本上触动那种上令下从、垂直领导的司法决策机制”。^④具体而言,院长、庭长审批案件的权力在部分法院内部被改造为对其他法官审理案件的

① 参见靳昊:《法院检察院聘用制书记员管理制度改革启动》,《光明日报》2017年5月26日。

② 在“发展期”是通过竞争机制遴选出法官,包括助理审判员和审判员;在“复兴期”则是通过竞争机制从助理审判员和审判员中遴选出员额法官。

③ 参见刘忠:《格、职、级与竞争上岗——法院内部秩序的深层结构》,《清华法学》2014年第2期。

④ 陈瑞华:《司法裁判的行政决策模式:对中国法院“司法行政化”现象的重新考察》,《吉林大学社会科学学报》2008年第4期。

“监督和管理权力”,对涉及群体纠纷、影响社会稳定、疑难复杂等“四类案件”,院庭长可以要求员额法官报告案件进展和评议结果。其直接结果是院长、庭长审批案件的权力非但没有被弱化,反而被进一步强化。^① 同样,法院人员分类管理改革在文本上建立了“动态管理”的制度,但在实践中部分法院并未真正有效施行。此外,旨在优化人员配置,充实一线审判力量的改革目标也在部分试点中被替换为合并办案、挂名办案。

三、我国司法改革内卷化风险的根源

“法院的问题是更深刻的公共权力和社会秩序问题的一部分。”^② “认识我国改革开放30年以来的司法改革,应当跳出司法改革本身去观察。”^③ 对于我国司法改革内卷化风险而言,背后究竟有何种深层的、根本的因素在驱动? 本部分将尝试结合我国司法改革过程中面临的“角色约束”“竞争倾向”与“行政主导”3大特征,分析内卷化风险的根源。

(一)角色约束:司法独特性与政治统一性的博弈

从我国的政治实践来看,“司法的职能构造和角色安排很大程度上取决于制度设计者的现实需求与选择而非司法的自我定位”。^④ 国家和社会对人民法院的定位始终围绕政治与司法两个维度展开。所谓“政治定位”是将人民法院视作实现党和国家意志、确保政策运转的工具。所谓“司法定位”则是将人民法院视作适用法律解决纠纷的专业机构。两者既相互统一又有所差异。我国司法运行的一个显著特点是其内部权力结构与外部政治体制具有同构性和一致性。^⑤ 司法系统的行政化运作实际上与整个国家在政治运作上集中统揽、整体协调、上下联动的“全面体制”一脉相承。在此背景下,司法机关要正常发挥职能,在外部就必须采取某种主动姿态向行政机关靠拢,从而配合党政机关主持的“中心工作”;在内部则奉行“上命下从”。内外两个维度交织使得司法行政化成为司法系统“无法抗拒”的制度环境。^⑥ 然而,与此同时,在司法改革过程中,诸多改革措施又恰恰强调司法机关的独特性,审判长、独任审判员、员额制改革中的职业化、去行政化,乃至其他司法改革中强调的去地方化和独立行使职权等都凸显司法机关与一般国家机关的差异。司法独特性与政治统一性的博弈张力对人民法院形成一种角色约束,即司法机关如果想要充分行使职能就必须在于国家统一政治结构的同时保持自我独特性。

角色约束为司法改革的范围设定了严格的约束性框架,型塑并强化了司法改革的内卷化风险。在“角色约束”的驱动下,从国家体制改革到国家司法改革再到地方司法改革,司法改革除了承载完善司法的功能外还被赋予体制改革“替身”的定位,即希望在转型期通过司法改革为国家体制改革缓解压力、创造条件。然而,现代司法制度在本质上是嵌入国家政治体制之中的,司法

① 参见陈永生、白冰:《法官、检察官员额制改革的限度》,《比较法研究》2016年第2期。

② Austin Sarat, The Role of Courts and the Logic of Court Reform: Notes on the Justice Department's Approach to Improving Justice, 64 Judicature, 300—311(1981).

③ 胡云腾、袁春湘:《转型中的司法改革与改革中的司法转型》,《法律科学》(西北政法大学学报)2009年第3期。

④ 陆永棣:《从立案审查到立案登记:法院在社会转型中的司法角色》,《中国法学》2016年第2期。

⑤ 参见左卫民、周长军、陆贤刚等:《法院内部权力结构论》,《四川大学学报》(哲学社会科学版)1999年第2期。

⑥ 参见龙宗智、袁坚:《深化改革背景下对司法行政化的遏制》,《法学研究》2014年第1期。

改革成效的发挥,在客观上离不开包括政治体制改革在内的体制改革的支持。“体制改革替代”的定位划定了司法改革的边界,使得司法改革往往只能在有限的领域进行,并且在一个较长的时期内呈现“周期循环”的表征。

(二)竞争倾向:“地方试点主义”与“政治锦标赛”叠加

除了角色约束之外,中国的司法改革还呈现鲜明的竞争倾向。这是改革过程中“地方试点主义”与“政治锦标赛”二元叠加的结果。“地方试点主义”是我国司法改革的典型特征之一,^①其实质是以地方自主权为核心的改革决策权的分散化。具体而言,在顶层设计之下,地方各级人民法院具有改革自主权。由于顶层规划通常较为原则化,地方各级人民法院可以充分创新甚至是超出规划范围的创新,^②因此地方司法机关成为改革极其重要的制度提供者,其在司法改革中提供制度的数量不容忽视。^③以员额制改革为例,各地员额配置比例、员额是否用尽、选任标准与选任程序等方面都存在极大的差异。例如,贵州省三级人民法院法官员额分别为33%、36%和40%。^④广东省粤东西北地区不到30%,珠三角地区则突破39%。^⑤观察我国司法改革的“地方试点主义”还应该将其放置到“政治锦标赛”的生态中。“政治锦标赛”最初被应用于政府行为的分析,是指“上级政府对多个下级政府部门的行政长官设计的一种晋升竞争,竞争优胜者将获得晋升”。^⑥“同一行政级别的地方官员,无论是省、市、县还是乡镇一级,都处于一种政治晋升博弈。”^⑦这种情况影响到司法场域并导致同级人民法院之间、人民法院与其他国家机关之间围绕人财物等资源进行博弈与竞争。“政治锦标赛”强化了“地方试点主义”中司法机关参与创新竞争的动力,使得司法改革呈现非常鲜明的同位竞争倾向,型塑并强化了司法改革的内卷化风险。

其一,“竞争倾向”造成制度供给过剩的独特生态,使得在特定领域可能出现内卷意义上的“过密投入”。在我国的司法改革过程中,各地法院事实上多是改革制度的主要提供者。在试点过程中,地方各级人民法院享有改革自主权。决策权分散化与政绩竞赛的结合,使得部分基层人民法院可能为了出“新”出“奇”而在中央规划之内甚至规划之外急于出台各种带有“全国第一”性质的改革措施。即使其他地区试点取得显著成效的制度,本地也可能为了追求“创新”而另起炉灶,建立一套新的制度。各地法院以白热化的竞争态势加入特定的司法改革之中,共同追求差异化的“创新”,其对于司法制度的完善可能超出“精耕细作”的正常程度,而陷入内卷意义上的“过密投入”,由此引发无意义的优化或是无效竞争。

其二,“竞争倾向”还可能导致司法改革成效的非均衡。地方的司法改革创新有“低风险”的倾向。基于政治安全的考虑,在地方司法改革创新中“敢于啃硬骨头、敢于涉险滩”的实质触及深

① 参见王禄生:《地位与策略:大调解中的人民法院》,《法制与社会发展》2011年第6期。

② See Benjamin L. Liebman, China's Courts: Restricted Reform, 21 Columbia Journal of Asian Law, 1-44 (2007).

③ 我国的地方司法机关在近20年发生了显著的转变,即不把自己定位为上级政策的执行者,而是扮演制度构建者的角色。参见左卫民:《刑事诉讼制度变迁的实践阐释》,《中国法学》2011年第2期。

④ 参见安克明、金晶:《实施员额制:为了公正对自己“开刀”》,《人民法院报》2015年7月27日。

⑤ 参见王逸吟:《法官员额制的广东试点》,《光明日报》2015年6月8日。

⑥ 陈潭、刘兴云:《锦标赛体制、晋升博弈与地方剧场政治》,《公共管理学报》2011年第2期。

⑦ 周黎安:《晋升博弈中政府官员的激励与合作——兼论我国地方保护主义和重复建设问题长期存在的原因》,《经济研究》2004年第6期。

层体制的改革较少。由于上下级之间信息的不对称,因此基层官员们倾向于选择那些更容易被识别的短期政绩工程,尤其是资源密集型的政绩工程。^①由此,我们不难理解何以在司法改革过程中诸如两庭建设、人民法院信息化建设等容易获得落实。“内卷化”可能诱发司法改革成效的非均衡化,那种容易出彩、政治风险低的改革往往取得较好的成效。

(三)行政主导:领导决策与政治动员结合

我国司法改革的独特性还在于采用领导决策与政治动员相结合的行政主导模式。行政主导模式表现在自上而下的推广过程中,中央将改革任务拆解“发包”,地方各级司法机关“承包”,而“一把手”都是直接的责任人。^②地方司法机关“一把手”在承包时又以政治动员的形式推动。这表现为改革决策群体以某种系统的价值观或者信仰,说服司法改革的接受群体,获得他们的认同和支持,引导他们自愿服从和主动配合,以实现特定的目标、任务。一言以蔽之,行政主导就是用行政化的方式去行政化,用非可持续的方式追求可持续性。行政主导模式型塑并强化了我国司法改革的内卷化风险。

第一,行政主导可能诱发政策垄断。在司法改革中,被改革对象缺乏话语权,其诉求常常无法得到充分的回应。在不同时代法院人员分类管理改革的过程中,院长、庭长都实质参与并掌握内部法官选任程序的制定权。在这个过程中,由于采取行政化的方式,各主体之间的利益未进行充分的博弈,因此就出现了新制度主义政治学意义上的政策垄断。

第二,行政主导可能诱发目标替代。目标替代现象主要是指,在组织运作过程中,基于组织领导者的个人或者特定群体的利益,组织目标发生转移或者转换的现象。^③在我国的司法改革过程中,由于法院领导层事实上掌握决策权,因此也可能发生个人利益或小群体利益渗入整个司法改革目标的现象。

第三,行政主导可能诱发选择性执行。按照公共选择学派的理论框架,改革决策者会在改革中直接或间接、显性或隐性、自觉或不自觉地将自己置于有利位置,并倾向于对不利于自己的改革予以选择性执行。由于他们往往在改革中处于信息垄断的优势地位,因此这种选择性执行更加容易实现。^④选择性执行消解了中央的改革权威,造成了司法改革成效的非均衡性。

政策垄断、目标替代与选择性执行可能诱发改革收益的不均衡,进而导致改革成效的不均衡与不可持续性。改革收益的不均衡必然引起改革成效的不均衡。为了降低收益份额不均衡所带来的改革阻力,我国在司法改革中还采用政治动员的方式来推动。让改革制度的接受者接受收益份额不均衡的结果而服从于更宏大的改革价值与目标。政治动员的加入虽然在短期内压制了收益份额不均衡所导致的结果,但从长远看,将给改革的可持续性带来负面的影响。

四、我国司法改革内卷化风险的治理

自本轮司法改革以来,决策者通过强化顶层规划、破除体制约束、坚持司法规律、推动有序试

① 参见周雪光:《“逆向软预算约束”:一个政府行为的组织分析》,《中国社会科学》2005年第2期。

② 参见栗峥、张海霞:《司法改革的困境及其克服》,《云南社会科学》2015年第2期。

③ 参见宋远升:《精英化与专业化的迷失——法官员额制的困境与出路》,《政法论坛》2017年第2期。

④ 参见栗峥、张海霞:《司法改革的困境及其克服》,《云南社会科学》2015年第2期。

点等方式,有力地提升了司法系统的公正性与权威性。然而,受政治结构、竞争结构和组织结构的三重制约,司法改革的内卷化风险仍然如影随形。当务之急,是有效治理内卷化风险,切实保障司法改革成效的平衡性与可持续性,避免陷入内卷投入与制度锁定。这就需要认真对待引发风险的3大要素——角色约束、竞争倾向与行政主导。

(一)打破角色约束:调和司法独特性与政治统一性

如前所述,我国独特的政治结构使得司法改革需要同时回应司法独特性与政治统一性的要求。在政治统一性的刚性约束之下,司法的独特性在与外部体制的碰撞中被逐步消解,司法改革的范围被限缩在政治体制改革替代性措施的有限范围内。因此,要治理内卷化风险,就必须打破司法改革中的角色约束,有效调和政治统一性与司法独特性,实质打通政治体制改革与司法体制改革。一方面,要改变将司法改革作为体制改革替代性角色的定位,尤其是要避免将司法改革作为缓解体制改革压力的制度性工具。要牢固树立体制改革是司法改革成功的必要前提的理念,通过先期或者同步的体制改革为司法改革创造空间。唯有如此,才能为司法改革带来增量,打破司法改革领域的约束性条件,为治理内卷化风险创造充分的条件。另一方面,在保证正确政治方向的前提下,充分尊重司法的特性,并在制度变革过程中给予有效的回应。具体而言,从外部视角观察,要避免将司法机关仅视作普通国家机关、将法官仅视作国家政治机器的一般干部、将司法知识视作仅是有工具价值的技术性知识,进而否认司法在国家政治结构中特有的定位、对强调司法特性的制度改革给予负面评价和消极回应。从内部视角观察,要避免在改革过程中为取得短期成效而破坏司法规律、牺牲司法特性。“深化司法体制改革,只有坚持从司法规律出发设计改革方案,善于运用司法规律破解改革难题,才能确保改革成果经得起历史和实践的检验。”^①

(二)限制竞争倾向:规范“地方试点主义”与“政治锦标赛”

地方法院在改革过程中始终处于具有竞争倾向的结构之中。限制竞争倾向并非要否定“地方试点主义”和“政治锦标赛”的正面意涵。实际上,“地方试点主义”是司法改革应对我国国情所作出的必然选择。“我国经济发展不平衡、司法资源配置不均衡、司法人员素质参差不齐,因此以地方试点的方式能够确保司法改革有序、稳步、有效推进。”^②此外,适当与必要的地方竞争有利于保持司法体系的灵活性,有利于推动司法改革向更加深远的领域拓展。然而,从治理内卷化风险的目标看,在未来的司法改革中应该从4个方面合理规范竞争倾向,实现有序试点与理性竞争。其一,降低司法改革试点的随意性与偶然性。一方面,约束自发分散试点,强化整体规划的授权试点;另一方面,划定司法改革的试点事项。试点应该聚焦宏观性、全局性、根本性的改革。抓住改革全局中具有牵一发而动全身意义的重点事项进行攻坚,以重点事项突破带动改革的全面开展。^③其二,限制司法改革试点中的无效竞争。在司法改革推进的过程中,我们要着力避免无意义的优化所导致的无效竞争,尤其要限制那些为了“首次”“第一”的伪创新,鼓励真正结合地方实践的真创新。其三,优化司法改革试点的成效评价机制。长期以来,我国司法改革试点存在“只有成功、没有失败”的潜规则,对司法改革的成效缺乏科学的评估手段,对试点未达预期效果的相关原因也缺乏系统的反思。因此,在未来的司法改革中,对于试点成效的评估要建立基于实

^① 黄文艺:《论习近平法治思想中的司法改革理论》,《比较法研究》2021年第2期。

^② 陈卫东:《十八大以来司法体制改革的回顾与展望》,《法学》2017年第10期。

^③ 参见黄文艺:《论习近平法治思想中的司法改革理论》,《比较法研究》2021年第2期。

证数据的第三方循证评估,以中立性和科学性来打破试点成效仅凭试点主体“自说自话”的局面。^①通过建立评估指标体系、设立对照组,以科学实验的方式构建试点成效评估机制。^②

(三)破除行政主导:转变领导决策与政治动员的方式

在本轮司法改革中去行政化、去地方化等方案有利于推动司法权依法独立行使、提升司法的权威性,就整体而言符合司法规律。然而,行政主导的内部改革结构又使得具体机制安排在不同程度上偏离司法规律。从新制度主义的视角观察,改革措施从表面上看符合司法规律,但实际执行则偏离了司法规律,形式与实质之间松散地“耦合”在一起,甚至在局部改革场景中形式与实质“断藕”。^③因此,要治理内卷化风险就必须破除司法改革内部结构的行政主导,转变领导决策与政治动员的方式。

其一,依法有序推进司法改革。“于法有据”在实质上要求改革不能任意突破现行法律框架,可以充分约束改革中的行政导向,避免领导决策过程中的权力滥用。这“不仅可消除对改革者的违法性担忧,也可号召、要求被改革者跳出自身利益的藩篱,提高司法体制改革的推进力”。^④

其二,重视司法改革的多方参与。行政主导的司法改革容易陷入单方推进、封闭式的境地,无法充分凝聚改革共识,可能导致功利主义和策略主义的改革。^⑤因此,在改革推行的过程中,各级改革决策者可以通过听证会、司法改革会议等方式倾听被改革者、学者、社会公众的意见,省级人民法院要对重点司法改革的地方方案进行把关,避免改革方案制定陷入政策垄断与目标替代的困境。实际上,改革只有以“买方市场”为导向,不断地倾听基层的声音,感知基层法官、检察官的诉求,充分了解实践中存在的问题,不断地以实践为指向调适自己的思路 and 措施,才能确保改革的成功。那种“一言堂”“神秘主义”的改革进路极易导致政策垄断、话语霸权与目标替代,因而只会增加失误的几率,延长探索的时间。^⑥

其三,推动增量司法改革。要改变司法改革中对政治动员的依赖,通过引入必要增量以更加贴近被改革者需求的方式保障改革成效的延续性。司法改革是一种强制性变迁,与诱致性变迁不同,其制度变革的成败与其说是取决于制度接受者在制度不均衡中看到的系统改进机会,不如说是依赖决策者提供的新制度所能给予制度接受者可能获得的利益。^⑦“最终制度变迁能否发生或能否成为长期中稳定的制度安排,必须要考虑到这些会在制度变迁中利益受影响的群体的行为。”^⑧在做好司法存量改革的基础上,适当引入增量改革可以缩小改革的阻力,积蓄改革的力量,推动改革的进程。同时,增量改革也扩展了改革的范围,能够有效避免改革在有限空间内反复地内卷投入。

① 参见何挺:《司法改革试点再认识:与实验研究方法的比较与启示》,《中国法学》2018年第4期。

② 参见郭松:《刑事诉讼制度的地方性试点改革》,《法学研究》2014年第2期。

③ 我国有学者对新制度主义中制度形式与实质“断藕”进行过论述。参见刘思达:《法律移植与合法性冲突——现代性语境下的中国基层司法》,《社会学研究》2005年第3期。

④ 陈卫东:《十八大以来司法体制改革的回顾与展望》,《法学》2017年第10期。

⑤ 参见陈卫东:《十八大以来司法体制改革的回顾与展望》,《法学》2017年第10期。

⑥ 参见李拥军:《司法改革中的体制性冲突及其解决路径》,《法商研究》2017年第2期。

⑦ 参见张曙光:《论制度均衡和制度变革》,《经济研究》1992年第6期。

⑧ 黄卫华、商晨:《新制度经济学制度变迁理论对制度均衡思想的疏漏》,《经济纵横》2005年第7期。

五、结 语

司法改革是一个循序渐进的过程,需要不断地在改革中校正方案,逐步实现改革的目标。事实上,对于任何一个转型社会的改革,“进两步退一步”的局面并不鲜见。从一个较长时间轴来看,改革就在一定程度上呈现“周期循环”的面相。然而,对于我国司法改革而言,其特殊性不在于“周期循环”,而在于改革者在有限选择中持续内卷投入进而可能产生的制度锁定。这与我国司法改革所处的政治结构、竞争结构与组织结构密切相关。“政治—竞争—组织”三元结构制约是中国司法改革相较于域外司法改革的显著特性。由此也决定了中国司法改革相较于域外司法改革而言更容易面临内卷化风险的考验。内卷化风险为我们观察和解释一个较长时间内司法改革的周期变化提供了可行的理论框架。此理论框架有助于我们探索治理我国司法改革陷入内卷化风险的路径,从而优化改革过程、完善改革方案和改革措施、提升改革的长短期成效。知易行难,治理内卷化风险的对策仍须结合我国司法改革的制度环境进行细化,确保改革措施的可操作性。这也是未来研究可以进一步深化之处。

Abstract: Subject to a series of subjective and objective factors, China's judicial reform is facing the risk of involution. This shows that the judicial reform can only take place in limited areas deliberately and continuously under the established framework; Although the reform has achieved remarkable results in certain fields, it is arduous to fully achieve the expected goals, and the reform cannot be comprehensively deepened because of its unbalanced effect. The “role constraint” formed by the collision of judicial uniqueness and political unity, the “competitive tendency” formed by the superposition of “local experimentalism” and “political tournament”, and the “leadership dominance” produced by the combination of leadership decision-making and political mobilization in the process of China's judicial reform jointly shape and strengthen the risk of involution. In order to manage the risk of involution, we must break the “role constraint”, avoid taking judicial reform as an institutional tool to relieve the pressure of system reform, and fully respond to the special needs of judicial system; We must limit the “competitive tendency”, reduce the randomness and contingency of the pilot, advocate orderly pilot and rational competition; We should abolish the “leadership dominance” approach, ensure law-based progress, expand diverse participation, and advocate incremental reform.

Key Words: judicial reform, the risk of involution, classified management of court personnel, quota system of judges

责任编辑 王虹霞