

法官工作量测量

——计量模型与四川经验

汪澜 邱素芳¹

(四川省高级人民法院, 成都)

【摘要】:“案多人少”已经是全中国法院运行面临的最大问题之一,并受多种因素的制约。缓解这个问题的方案之一,是对法官的工作量进行科学测算,并在科学测算的基础上,进行有效的绩效考核与人员配置。目前,在上海、江苏、北京等地已经形成了自己的法官工作量测量方法,并取得了一定的成效。本文依托四川省法院系统在近年来的探索与实践,提出了“区域分类→案件标准化→法官时间精细化管理→模型计算”的测算方法和计量模型,并利用四川法院的实证数据进行实证检验。在这个基础上,本文就如何利用大数据和信息化技术对法官工作量的测量模型进行优化提出了建议。

【关键词】: 法官工作量 案多人少 饱和度 司法改革 实证研究

一、导论:法院工作量的“供需矛盾”及其解决方案

在当前中国各地法院司法体系的运作中,法院工作量的需求与供给矛盾——或者常说的“案多人少”——已经非常突出。据报道,某地法院为了缓解这个矛盾,曾经规定立案大厅每天限号 80 个,结果法院负责人被严重警告并要求整改。^①以“限号”、延期“挂号”的方式行使审判权,固然是非常极端的个例,但是越来越多的纠纷涌入人民法院,而法官的数量并不随着案件量的增加而增加,是全国法院非常普遍的状态。^②于是案件数量和审限的双重压力,让法官加班加点成为常态,累垮、病倒在法庭上的情况时有发生,审判质量也受到一定影响。

对比分析四川法院司改前后的人案情况和审判质效,我们看到:一是法官加班常态化。据统计,法官每周平均加班 2 小时的占 14%,每周平均加班 3—5 小时的占 28%,每周平均加班 6 小时以上的占 49%,而每周平均加班 1 小时或不加班的不足 10%。二是人均结案数量基本翻番,但长期未结数不断增多。司改前,全省案件总量 87 万件,法官人均结案 84 件;司改后,全年案件总量 104 万件,法官人均结案 164 件。司改前超过 1 年以上未结案 2159 件,司改后超过 1 年以上未结案的增至 2889 件,上升 34%。三是案件质量指标波动明显,“案多人弱”“案多识短”并存。司改前,全省二审、再审发改案件 9364 件、发改率 17.53%^③;司改后,二审、再审发改案件 14094 件、发改率 21.44%。部分法官出现“不适应”现象,在诉讼爆炸“案多”与办案能力不强“人弱”、专业知识不足“识短”的多重压力下,发改案件的数量和比率均呈上升态势。四是人力资源配置与管理问题凸显。调研发现,各级法院不同程度缺乏对法官单位时间内应当完成工作量的合理评估,使案人不对等,不能形成“标准人”办“标准案”,人员之间、部门之间、部类之间忙闲不均,“案多人少”与“人多案少”现象并存。上述问题表象虽千姿百态,但根源是法院法官的职能职责以及法院内部的人力资源配置与管理问题。

改革由问题倒逼而产生,又在不断解决问题中深化。党的十八大以来,人民法院司法体制改革全面深入推进,在重要领域和关

¹作者简介:汪澜,四川省高级人民法院审判委员会委员,三级高级法官;邱素芳,四川省高级人民法院审判管理办公室副主任,四级高级法官。

键环节取得突破性进展,中国特色社会主义审判权运行体系初步形成,推动公正高效权威的中国特色社会主义司法制度更加成熟更加定型⁽²⁾,改革的成绩斐然。与此同时,如何实现审判质效提升与法官职业保障的平衡问题受到关注。一方面,法官投入的有效工作时间不够,则难以实现审判质效的全面提升;另一方面,法官工作负荷太重,即便在短期内以挤压休息时间的方式来提升审判效率,对法官身心健康产生伤害,将最终从根本上损伤审判效能。

要客观评价和平衡时间与工作负荷之间的矛盾,关键是对法官工作量⁽³⁾进行系统、科学地测量,并将测量结果以适当方式推广应用到人力资源配置、绩效考核等法院管理工作中。而如何对法官工作量进行系统、科学地测量,探寻法官办案上限在哪里,如何让法官成为司法精英,而不是“司法件工人”⁽⁴⁾,一些法院已经做了有益的尝试。比如将超过近几年平均案件量一定比例作为法官工作量的熔断阀⁽⁵⁾,超过熔断阀后不再分案;又如从法官核心工作入手⁽⁶⁾,对不同类型案件设置权重测量法官工作量⁽⁷⁾等。但由于各种原因研究成果实际应用与实践中的却很少。

以上海法院为例⁽⁸⁾。上海法院是全国司法改革首批试点单位,在进行法官首轮入额比例测算时,提出以法官工作量为依据,以“案量”配置为原则,确定员额法官比例为33%。上海法院引用了美国联邦法中心的法官工作量“案件权值”(CaseWeight)算法⁽⁹⁾。在案件权重系数中,设置了一般权重系数、固定权重系数和浮动权重系数三类。主要考核案件审理天数、笔录字数、庭审时间、法律文书字数等四项要素,以类案审理的案均四项要素与全部案件审理的案均四项要素之比,为该类型案件的权重系数。如以民间借贷纠纷案件的四项要素案均值与全部案件的四项要素案均值之比,即为民间借贷纠纷案件的权重系数。对于不具体四要素的案件或经座谈认为工作量差别不大的案件,采用固定系数,单独测算。如刑事简易程序案件、批量案件、不予受理案件等。同时,还设立了个别案件因存在特殊因素而增加的权重量,即浮动权重系数,如刑附民、数罪并罚、涉众型刑事案件、判处无期徒刑以上刑罚的案件、反诉等。上海法院认为,案件权重系数的计算不但可以评价法院的实际工作量,也可以评价法官的实际工作量。但在计算法官的实际工作量时,应当同时考虑合议庭其他成员的工作量,建议采用直接赋值的方法,即审判长的系数为该系数的50%,其他合议庭成员为30%。同时兼顾繁简分流,对某些繁简分流案件的权重系数按一定的比例关系作出修正⁽¹⁰⁾。

再如江苏省徐州中院,通过问卷调查等方式,对法官饱和和工作量进行研究测算。从一般案件与疑难复杂案件分类入手,计算出法官办理一个案件大致所需时间,再计算出普通法官从事其他工作时间,以一年正常工作时间2000小时计算,测算出普通法官饱和和办案量为186件,庭长饱和和办案量为106件,这一测算结果,与访谈中法官主观反映饱和和案件量基本一致。

值得关注的还有北京二中院,他们开发了司法工作量核定系统,采用“统一度量衡”模式,构建起“标杆案件对比、节点系数叠加”计量体系。该系统可直观呈现选定期间内各部门工作量、人均工作量和案件平均工作量等横向对比情况,反映出各部门的业务难度、工作强度和人力需求,帮助有的放矢进行人案调整,从而避免频繁的人员变动干扰合议庭的稳定性和专业化⁽¹¹⁾。

通过学习上海法院的案件权重系数,可以科学解决不同案由、不同类型案件采取同一标准评判的问题;学习徐州中院对法官工作时间的有效分类,进一步弄清法官的时间到哪里去了,法官有效的办案时间是多少的问题;学习北京二中院依托信息化技术,解决手工测算法官工作量费时、费力、不准确的问题。为此,四川法院在学习其他法院研究成果基础上,以法官办案为核心,综合案件审理、调研综合、其他工作的时间消耗,结合自身实际,提出充分运用大数据挖掘技术,运用分类抽样、聚类分析、相关分析等多种统计分析方法为研究手段,以统计学数量建模,分区域、分审级,采用“案件权值”测量出不同辖区的司法需求,并基于法官工作时间总量必要恒定与办案时间精细化管理,测量出司法供给的饱和度,实现对法官工作量系统、自动测量,并将测量结果应用到审判团队配置和绩效考核之中。通过寻求适合不同地域、不同审级法院、不同时期法官工作量测量的数量模型,为研究制定科学合理、简便易行的人力资源配置、审判绩效考核尽绵薄之力。

二、法官工作量测量的建模思路和方法

法官工作量饱和度一直难以精准计量,主要受区域办案成本差异、案件类型差异、法官个体能力差异等多种因素影响,且法官工作量饱和度亦是一个动态的时点值而非固定值,它会随着司法环境、资源配置以及对审判质效等不同要求而上下波动。基于

上述原因,我们提出在实证调研基础上,建立科学合理的法官工作量统计学模型,让不同区域法院结合实际情况,带入各自的变量,科学合理测量出不同区域、不同审级、不同时期的法官工作量及办案上限。设计思路是:区域分类→案件标准化→法官时间精细化管理→模型计算。

(一)区域分类

审判工作的实质包括查明事实与适用法律两大部分,而查明事实是大部分法官特别是基层法官办案的主要工作。现阶段,在山区和交通不方便的地区,下乡办案、巡回审判仍然较为普遍。因此,确定法官工作量时必须考虑这种便民的审判方式带来的办案成本,而影响这种办案成本的主要因素是经济水平、辖区面积和交通条件等。换言之,中心城市办理一件离婚案件可能仅需2—3个小时,甚至更短,而在偏远山区,由于受当事人文化程度、地理环境、经济能力等诸多因素影响,同为离婚案件但其办理时间可能是城区法院的几倍。如果搞一个一刀切的时间、比例标准,必然无法反映不同法院在办案时间成本上的差异,也就不能客观呈现不同法院之间忙闲不均、“案多人少”与“人多案少”的真实状况。为实现不同地域、不同审级法院既满足民众司法需求得到及时供给,又充分发挥每位法官工作潜力,使法官年度工作量更趋合理,我们在对案件总量受辖区人口数、地区生产总值(GDP)显著影响研究的基础上,以近10年全省21个地区人均生产总值、人口数、案件量为研究对象作聚类分析。数据表明,四川全省21个地区,可分为4类:成都、绵阳、宜宾、泸州、德阳、乐山、眉山、攀枝花等8个地区为第一类地区;南充、广安、遂宁、内江、资阳等5个地区为第二类地区;雅安、达州、巴中、广元、自贡等5个地区为第三类地区;另外,凉山、甘孜、阿坝等具有特殊性划为第四类地区。在区域分类的基础上,以调研、座谈等方式并综合可量化指标,测量出同一区域的办案成本均值(见表1),为科学、合理测量区域内和不同区域间的法官工作量奠定实证基础。同时,在区域分类的基础上,采用回归分析客观预测出不同区域的法院审判任务量,即司法需求总量⁽¹²⁾。

表1 四川各圈层法官办案时间成本调研情况表*

分类		司法需求总量(案件数)	平均办案时间成本(天)
一类地区	中级法院	5350—5500	3.5
	基层法院	8500—8800	1.5
二类地区	中级法院	4400—4600	5
	基层法院	7450—7800	2
三类地区	中级法院	3150—3500	8
	基层法院	5100—5300	3.5
四类地区	中级法院	1500—1600	10.5
	基层法院	900—1000	6.5

*表1 数据来源是四川法院办案系统及座谈调研

数据显示,同一圈层内中级法院办案成本高于基层法院,偏远山区办案成本远高于城区法院,经济落后地区办案成本远大于经济发达地区。

(二)案件标准化

解决了不同区域办案成本差异对法官工作量测量的影响后,接下来应当考虑案件类型差异对法官工作量测量的影响。事实上,因案件性质、适用程序、处理方式、涉案情况、社会影响等多种因素的影响,法官审理每件个案需要实际花费的工作量必然不同,那么应当如何客观、全面量化这些工作量?如仅以简单的案件数量作为工作量的衡量标准,显然不尽合理,特别是随着一案一号,

呈现的案件数量在数字上的繁荣与实际工作量比,更为失真。调研发现,一些法院以案件性质为依据对承办案件的工作量进行简单折算,进而将案件折算运用在法官业绩考核中,虽然收到了一定成效,但是这种建立在直观感受上的粗放式折算,已远远不能满足对各审判类别定编定员及法官业绩精细化考核的需要。为此,我们在借鉴案件量折算思路的基础上,采用“案件权值”法,以不同类型案件对司法工作量需求的度量为依据,所耗必要工作时间与标准案件(即平均工作量)相比,作为衡量具体案件审判工作复杂程度和工作量的权重系数。

建立案件权重系数模型: $f(w)=f(x)+f(y)$ 。 $f(x)$ 为固定系数案件或案由系数案件, $f(y)$ 为浮动系数⁽¹³⁾。其中,固定系数案件主要包括程序类案件、减刑假释案件、再审审查案件、执行案件、国家赔偿案件、司法救助案件、信访案件、批量关联案件等;案由系数案件主要为实体类案件,区分案由确定案件审理的难易程度。建立案件权重系数模型时,遵循以下原则:一是多维度评价原则,不搞一刀切、一个比例标准,根据案件性质、适用程序、处理方式、涉案情况等多种因素衡量案件工作量及难易程度;二是各条线可比对原则,增强不同条线工作量及案件难易系数的可比性;三是信息采集可量化原则,尽可能用可量化节点数据来反映工作量,测量法官办案有效耗时;四是个性化特征互补原则,采用浮动系数弥补案件个性化特征导致的节点差异,从而客观反映和平衡个案之间工作量的差异。

(三)法官时间精细化管理

一名法官正常情况下究竟能完成多少工作量?与法官时间是否精细化管理高度相关,且主要受制于法官真正用于办案的实际时间以及案件裁判所需法官的必要时间。

1. 法官有效工作时间

法官的工作时间在正常情况下应当相对恒定,不能以加班加点为常态来延长工作时间。为保证与调研样本统一,我们选取的工作时间周期为2017年1月1日至2017年12月31日。法定工作时间为365天—113天(周末休息日+法定节假日)=252天。法官应当享有年休假、探亲假、病假、婚丧假等权利,但基于探亲假、病假、婚丧假等具有高度偶发性,故本次研究仅考虑年休假。按照规定,法官法定最低年休假5天,以全省法官应休平均年休假7天为例,即全省法官平均工作时间245天(252—7)。每天法定工作时间为8小时,除去必要的时间花费,拟定每天有效工作时间为7小时,即法官年均有效工作时间为1715小时(245×7小时)。

2. 法官实际办案时间

司法裁判是根据现有证据推定已经发生的未知事实的专门活动,是根据证据证明的事实选择法律适用的过程,是依法确认和分配当事人之间权利义务的过程⁽¹⁴⁾。因此,我们以审判的本质要素作为分类标准,将法官的工作分为核心审判工作,即必须由法官亲力完成其他人无法替代;审判事务工作,即法官可以自己完成也可以指导审判辅助人员完成;以及参加相关会议、党务活动、培训等审判外工作。根据法官权力清单并结合调研情况,开庭、合议、制作裁判文书应为核心审判工作,由法官亲力完成;阅卷、保全、庭前会议、庭前调查、庭前调解、送达、结案归档等审判事务工作,需要法官指导完成;当然,法官还需参加必要的会议、活动、培训、出差、调研等审判外工作。换言之,司改后,法官的工作内容=核心审判工作+指导审判事务工作+必要的审判外工作。即:

法官实际办案时间=法官年均有效工作时间-必要的审判外工作时间-指导审判事务工作时间(见表2)。当然,如果审判辅助人员专业能力达到足够高水平时,可以节省法官指导审判事务工作所耗时间。

表2 四川各圈层法官工作时间年人均分配情况表*

分类	法官年均有效工作时间	必要的审判外工作时间	指导审判事务工作时间
----	------------	------------	------------

一类地区	1715	270	125
二类地区	1715	300	280
三类地区	1690	380	350
四类地区	1660	540	450

*表 2 数据来源是四川法院办案系统及座谈调研

3. 案件裁判所需法官的必要时间

如前所述, 案件裁判所需法官的必要时间即为个案核心裁判时间。结合案件权值法, 案件裁判所需法官的必要时间即为被测量法院所有案件的平均必要裁判时间, 即为: 平均开庭时间+平均合议时间+平均制作裁判文书时间。本次课题研究中, 平均开庭时间通过提取样本的视频资料获取, 平均合议时间、平均制作裁判文书时间, 则是通过分析所形成的书面文字材料以及问卷、座谈等方式获取(见表 3)。

表 3 四川各圈层案件裁判所需法官的必要平均时间测量表*

分类		裁判所需法官的必要平均时间
一类地区	中级法院	12.5 小时
	基层法院	4 小时
二类地区	中级法院	17.5 小时
	基层法院	6.5 小时
三类地区	中级法院	27 小时
	基层法院	12.5 小时
四类地区	中级法院	37 小时
	基层法院	22.5 小时

*表 3 数据来源是四川法院办案系统及座谈调研

(四) 法官工作量及案件饱和度测量模型

1. 法官工作量测量模型

根据数学性质, 工作总量应当等于工作时间除以单个工作量所需的时间, 即法官工作量测量模型为:

法官工作量 $f(q) = \text{法官实际办案时间 } f(t_1) \div \text{案件裁判所需法官的必要时间 } f(t_2) = (\text{法官年均有效工作时间 } 1715 \text{ 小时} - \text{必要的审判外工作时间} - \text{指导审判事务工作时间}) \div (\text{平均开庭时间} + \text{平均合议时间} + \text{平均制作裁判文书时间})$ 。

2. 法官办案饱和度测量模型

前面以工作量为维度对法官工作负荷进行测量, 但其测量结果与人们感观往往存在差距, 毕竟 1 个工作量并不等于 1 件案件, 人们更习惯用“办多少案件是上限, 案件饱和度”来衡量法官应当完成且最适宜完成的工作任务。此时, 我们用案件权重系数即

可解决此问题。即法官办案饱和度测量模型为：

法官办案饱和度 $f(c)$ = 法官工作量 $f(q)$ ÷ 案件权重系数 $f(w)$ 。比如, 某法院经模型测量后, 其建设工程纠纷案的权重系数为 2, 民间借贷纠纷案的权重系数为 0.8; 同时经模型测量法官工作量饱和度为 300, 则该法官办 150 件 $(300 \div 2)$ 建设工程纠纷案即为饱和, 或办 375 件 $(300 \div 0.8)$ 民间借贷纠纷案即为饱和, 或办 100 件建设工程纠纷案及 125 件民间借贷纠纷案即为饱和。法官办理各种不同案件类型, 其饱和案件量可以此类推。

三、实践检验: 四川法院的应用

为推进司法体制改革工作, 四川法院先后进行“案件权重系数”“员额法官、审判辅助人员分类考核”等课题研究, 并将课题成果转化到人力资源配置、人员分类考核以及提升审判质效等工作之中。同时, 依托信息化手段, 研发了绩效考核软件, 基本实现从办案系统中自动提取考核信息, 考核过程可回溯到办案过程的每一个节点, 考核结果可视化, 且实时同步监督校验, 系统全程留痕⁽¹⁵⁾。现以四川高院为例, 实践验证法官工作量测量在司法实际中的应用情况, 以检视前期建模的科学性、合理性, 校正纠偏。

(一) 案件权重系数模型检验

按照前述案件权重系数模型, 分类提取近三年四川高院审理的刑事、民事、行政等各类案件的审理天数⁽¹⁶⁾、合议庭笔录字数、裁判文书字数等作为案件工作量测量的基本要素, 用中位数或者平均数作为该类案件权重系数的代表值⁽¹⁷⁾, 测量出该案件的难易

程度。即: 案件权重系数 = $\sum \frac{a_{1i}}{b_1} \times 0.33 + \sum \frac{a_{2i}}{b_2} \times 0.33 + \sum \frac{a_{3i}}{b_3} \times 0.33$ 。其中, a_{1i} 表示该类案由的笔录字数, a_{2i} 表示该类案由的审理天数, a_{3i} 表示该类案由的裁判文书字数; b_1 表示近三年所有案件的案均笔录字数, b_2 表示近三年所有案件的案均审理天数, b_3 表示近三年所有案件的案均裁判文书字数。(四川高院部分案件类型的案件权重系数见表 4)

表 4 四川高院部分案件类型案件权重系数*

分类			案件权重系数
固定系数案件	对不予受理、不予立案、管辖异议的上诉案件		0.33
	再审审查案件		0.45
			
案由系数案件	刑事	集资诈骗罪	1.80
		故意杀人罪	1.80
		盗窃罪	1.10
			
案由系数案件	民事	建设工程合同纠纷	1.80
		买卖合同纠纷	1.32
			
	行政	资源	1.26
		拆迁(房屋征收)	1.80
			
浮动系数	报最高法院复核的案件		0.1
	经专业法官会议讨论的案件		0.05
	经审委会讨论的案件		0.1

		
--	-------	-------

*表 4 数据来源是四川法院案件考核系统

(二)法官工作量测量与检验

1. 法官实际办案平均时间

经统计,全年工作日 252 天,法官平均年休假 7 天。通过综合分析所形成的书面材料、问卷、座谈等方式,获取庭长、副庭长以及法官完成审判外工作的平均时间以及指导审判事务工作的平均时间。经调研,庭长处理庭务、参加会议等审判外工作平均每周 18 小时,指导审判事务工作平均每周 2.5 小时。副庭长协助庭长处理庭务或参加会议等审判外工作平均每周 6 小时,指导审判事务工作平均每周 2.5 小时。法官必要参加会议、培训等审判外工作平均每周 5 小时,指导审判事务工作平均每周 2.5 小时。即:

$$(1) \text{庭长实际办案时间 } f(t_1) = (252-7) \times 7 - 18 \times 52 - 2.5 \times 52 = 1715 - 936 - 130 = 649 (\text{小时})$$

$$(2) \text{副庭长实际办案时间 } f(t_1) = (252-7) \times 7 - 6 \times 52 - 2.5 \times 52 = 1715 - 312 - 130 = 1273 (\text{小时})$$

$$(3) \text{一般法官实际办案时间 } f(t_1) = (252-7) \times 7 - 5 \times 52 - 2.5 \times 52 = 1715 - 260 - 130 = 1325 (\text{小时})$$

(4) 全院所有法官实际办案时间 $f(t_1)$ = 法官年均有效工作时间 1715 小时 - 必要的审判外工作时间 265 小时 - 指导审判事务工作时间 130 小时 = 1320 小时。

2. 案件裁判所需法官的必要时间

通过提取样本的庭审(听证、询问)等视频资料的平均耗时,综合分析合议笔录、裁判文书的文字材料并结合问卷、座谈等方式获取平均合议时间和制作裁判文书平均时间。即:

案件裁判所需法官的必要时间 $f(t_2)$ = 平均开庭时间 4.5 小时 (1.5×3) + 平均合议时间 4.5 小时 (1.5×3) + 制作裁判文书平均时间 25.5 小时(审判长签发时间 3 小时 + 其他合议庭成员审核时间 1.5 小时 + 承办人制作时间 21 小时) = 34.5 小时。即:

(1) 庭长工作量 $f(q)$ = 庭长实际办案时间 $f(t_1)$ ÷ 案件裁判所需法官的必要时间 $f(t_2)$ = $649 \div (4.5 + 4.5 + 21 + 1.5 + 1.5 + 0.5) = 649 \div 33.5 = 19.37 \approx 19$ 。(经调研,庭长承办案件,庭长自己制作裁判文书后经其他两名合议庭成员审核后,自己再审查时花费时间约 0.5 小时,下同)

(2) 副庭长工作量 $f(q)$ = 副庭长实际办案时间 $f(t_1)$ ÷ 案件裁判所需法官的必要时间 $f(t_2)$ = $1273 \div (4.5 + 4.5 + 21 + 1.5 + 1.5 + 0.5) = 1273 \div 33.5 = 38$ 。(经调研庭长与副庭长同在一个合议庭的频率较低,故此次检验时忽略)

(3) 法官工作量 $f(q)$ = 法官实际办案时间 $f(t_1)$ ÷ 案件裁判所需法官的必要时间 $f(t_2)$ = $1325 \div 34.5$ (或 33.5) = 38.4 (至 39.55) ≈ 38 (至 40)。

(4) 全院所有法官工作量 $f(q)$ = $1320 \div 34.5 = 38.3 \approx 38$ 。

当然,该测量结果为法官正常工作,不以加班为常态。数据显示,庭长工作量饱和度为全院平均值的 50%,副庭长工作量饱和度与一般法官基本持平。

3. 法官实际完成工作量及考核比对

法官工作量测量模型经过两年实践检验,四川高院有 83%的法官超过工作量饱和水平,有 17%的法官工作量不足,该比例与全院加班统计情况较为吻合。模型检验的置信度为 95%,仅 5%的法官认为不能客观反映工作量,其主要原因是个别疑难、复杂案件的工作量测量与实际工作量偏差较大,需进一步修正。(2018 年系统自动测量的部分法官工作量及考核情况见表 5)

表 5 四川高院部分法官工作量测量及考核情况*

姓名	结案数	工作量	占考核总分比例
法官章某	80	56.99	65%
法官杨某	63	40.78	62%
法官李某某	94	55.18	57%
法官茅某	81	56.98	63%
法官李某	96	54.93	59%
.....			
法官王某	76	33.96	44%
法官刘某	61	31.41	44%
法官杨某某	24	28.75	40%
法官刘某某	75	29.95	42%
法官牟某某	41	28.28	45%

*表 5 数据来源是四川法院案件考核系统

为进一步检验拟合模型的科学性、合理性,笔者对乐山中院、成都市武侯区法院的法官工作量测量及考核情况进行比对。数据显示,乐山中院法官工作量 $f(q)=\text{法官实际办案时间 } f(t_1) \div \text{案件裁判所需法官的必要时间 } f(t_2)=1320 \div 19^{(18)}=69.5 \approx 70$ 。乐山中院 85%的法官超过工作量饱和水平,有 15%的法官工作量不足。模型检验的置信度为 93%,仅 7%的法官认为不能客观反映工作量,其主要原因是关联案件、刑罚变更案件等案件权重系数和裁判必要时间测量不够合理。武侯法院法官工作量 $f(q)=1545^{(19)} \div 4^{(20)}=386.3 \approx 386$ 。武侯法院 95%的法官超过工作量饱和水平,有 5%的法官工作量不足。模型检验的置信度为 95%,仅 5%的法官认为不能客观反映工作量,主要原因是交办、代表委员关注等案件的权重系数和裁判必要时间测量不够合理。

(三) 审判辅助人员配置比例测量

司法作为以价值判断和利益衡量为核心的纠纷裁决活动,仅有作为裁判者的法官是无法进行的,审判辅助人员的作用不可或缺。因此,法官工作量的测量须建立在审判团队的基础上,不同的审判团队配置模式,法官实际完成的工作量和测量值是迥然不同的。曾经,媒体报道某法院法官全年人均办案 1000 余件,当时舆论哗然,甚至有人认为纯属虚假报道。但笔者认为,姑且不论案件性质或关联案件等因素影响(其实,该现象也印证了不能简单以案件数量来衡量法官工作量的事实,而是需要以案件权值为基础测量出标准案件即工作当量,才具有可比性),即便是普通案件,如果给法官配置数量足够、能力较强的审判辅助人员,且均各尽所能最大限度地发挥作用,是完全可以实现的。

随着司法改革的推进,全国各地法院对如何配置法官、法官助理、书记员的数量比例进行了一些探索,形成了 1+1、1+1+1、1+N+N、N+N+N 等多种模式,但究竟哪种模式更适合各自实际,研究不足。调研发现,在审判团队配置时,普遍存在忽略以职责分工(权力清单)为前提,往往由法官根据各自的办案习惯来确定法官助理、书记员的权限、职责,致使团队配合不好、效率不高、责任不明;在分配比例上,也往往以经验和直觉配置居多,未对各项工作量化,具有较大的偶然性和随意性,无法达到科学配置的要求。为此,四川高院在厘清法官、法官助理和书记员职责分工的基础上,以审判流程为主线量化分析各节点审判事务的工作量,在大数据分析的基础上建立数量模型,结合各审判团队所办案件的类型特征,测量出不同审判团队的审判辅助人员配置比例,以确保审判辅助人员与法官办案相匹配的最优化审判资源配置模式。

同时,从前述法官工作量模型可知,其中重要的指标“法官实际办案时间”“案件裁判所需法官的必要时间”都有较大提升空间。如调研、接访等审判外工作任务可以分解给法官助理,裁判文书制作中的首部、案情归纳、证据评述等内容,甚至是事实认定、裁判说理等内容可在法官指导下由法官助理完成。通过专项调研和数据分析,给法官每增配 1 名审判辅助人员,审判效率可以提升 30%左右(见表 6),且简案的提升空间更大。数量模型测量显示,审判团队所办案件类型对审判辅助人员的需求不同,如:速裁法官的法官助理与书记员适宜等比配置,建议采用 1+N+N 的团队模式,繁案团队法官以配置固定的法官助理为主,建议采用 N+N+N 团队模式,且书记员数量可以适当少于法官助理人数。同时应当注意,审判辅助人员配置数额与效率并非线性增函数,而是一定区间内的“ $\cap$ ”型幂函数,即使配置能力相当的审判辅助人员也不是持续每增加一名辅助人员工作效率就提升 30%,当审判辅助人员达到最优比例时审判效率最高(最优比例的测量与案件类型、繁简程度相关性较大),但如若继续增配审判辅助人员其效率提升比例将会震荡衰减,当审判辅助人员达到一定数额后,审判效率不再提升。

表 6 审判辅助人员配置对审判效率提升测量表*

分类		一定范围内每增加一名审判辅助人员工作效率提高比例	简案最优比例测算(法官:法官助理:书记员)	繁案最优比例测算(法官:法官助理:书记员)
一类地区	中级法院	30%—35%	1:1:2	3:6:3
	基层法院	30%—40%	1:3:2	3:6:4
二类地区	中级法院	20%—30%	1:1:1.5	3:4:3
	基层法院	25%—35%	1:2:2	3:4:4
三类地区	中级法院	20%—30%	1:1:1	3:3:3
	基层法院	20%—30%	1:2:1	3:4:3
四类	中级	15%—20%	1:0.5:1	3:3:1

地区	法院			
	基层法院	20%—25%	1 : 0.5 : 1	3 : 3 : 1

*表 6 数据来源于四川法院办案系统及座谈调研

数据显示,在其他条件不变的情形下,基层法院增配审判辅助人员,工作效率提升比中级法院快;经济发达地区增配审判辅助人员,工作效率提升比经济落后地区快。

（四）“标准人”应办“标准案”

法官工作量测量,还有一个重要因素是“人”的问题。在本次研究中,我们认为既然已经作为一名法官,其业务水平应当也必须达到“标准人”能够完成“标准案”的要求。然而,现实的法官队伍并非人人都是精英,因此或多或少存在“案多人弱”“案多识短”的问题。如何破题?一是因人而异、用人所长,解决“案多人弱”问题。深入推进案件繁简分流、扩大速裁、小额诉讼范围,推广要素式审判,积极运用类案与关联案件强制检索系统,通过专业化、要素式审判,培养法官的专业素养,适应案件量不断增加的客观要求。二是加大法官自主学习和能力提升,培育信念坚定、业务精通、服务人民的法官队伍,解决“案多识短”的问题。三是做实综合配套改革,解决影响制约司法效率的配套机制问题。深化电子送达平台综合解决送达难,构建科学、精准、高效的案件流转、调裁对接机制,让法官专注核心审判事务,有效减轻工作负担。四是加强审判监督管理,解决司法改革后监督约束弱化的问题。信任不能代替监督。司法改革要求“让审理者裁判由裁判者负责”,但现实的机制、人员情况尚未完全达到改革设计的理想状态,因此,放权的同时监督制约不能弱化。只有不断完善审判监督管理的制度,坚持督促、问询、报告机制,找准制约审判效率的问题症结并对症下药,才能以审判监督管理为支撑提升审判质效,才能让每一名法官都达到“标准人”的要求优质完成“标准案”的目标。

四、反思及建议:模型优化与进一步的实践检验

（一）模型改善

任何函数模型的建构都不是十全十美的,跨学科的定量分析更是如此。本文模型中影响较大的法官时间精细化管理及案件权重系数构建,均有不确定因素。如,法官各项工作内容时间的分配情况未能实现精细打点,而是采用问卷、调研再综合分析对应工作所形成的书面材料,形成单位时间完成的工作量;再如,在案件权重系数建模时,因无法精确采集直接指标而不得不使用一些替代指标(如合议庭定案时间、制作裁判文书时间等),这些因素可能导致模型的测量值与客观情况无法达到 100%的吻合。但是,我们清楚地认识到,法官工作量(饱和度)的测量,在数据提取范围内是具有相对准确性的,这种方式已经远远比完全依赖直觉或简单案件数对比更准确,更能动态反映出在现有司法需求下法官的员额需求量。结合近两年对模型算法的实践检验,笔者针对存在的问题和不足提出如下建议:一是依托信息化技术手段,将案件权重系数的算法写入考核系统,通过机器学习不断修正案件权重系数,以弥补建模时“抽样”而非“全样”的不足。二是探索对法官各项工作耗时进行后台打点记录,以解决法官时间精细化管理的问题。

（二）司法应对

一是推动诉源治理工作。司法改革的目的是让案件集中在少数优秀的法官手里,现在的问题是“案多人少”矛盾异常凸显,法官“五加二”“白加黑”“996”已成为常态,但是他们日益增长的辛苦指数并没有换来收结案动态平衡,其实质就是社会

矛盾纠纷增长过快而司法解纷力量有限所致,整合优化解纷资源已迫在眉睫。“图之于未萌,虑之于未有”,要切实解决“案多”,需先“溯源”。要坚持把非诉解纷机制挺在前面,从源头上减少诉讼增量,从根本上扭转疲于“灭火”的被动局面,从末端处理中发现前端带有普遍性、趋势性的问题。要“治未病”“治欲病”“治已病”,开展源头治理、分流化解、诉内治理的递进式治理,形成“国家—社会”二元良性互动,在前端筑起一道道维护社会公平正义的防线,确保司法这“最后一道防线”不被压垮,为人民群众寻找更及时、更经济、更有效、更和谐的纠纷解决途径。

二是探索建立省级统管的法官岗位动态调配机制。通过前述法官工作量测量,我们清楚地认识到法官员额配置比例应为一定范围内的动态值。当然,基于法院工作方方面面的原因,在确定法官员额比例时,不能孤立地、简单地仅“以案定额”,必然存在“以岗定额”的情形,这样一来,势必存在部分“闲置”法官,而“案多”的法院却因不能“补额”呈现“案多人少”。为此,笔者建议探索建立省级统管的法官岗位动态调配机制,以省为单位建立一定员额比例的“流动”法官,以适应法官暂时离岗或案件突发剧增的需求。当辖区内的地方法院出现法官长时间(六个月以上)不能履职,或案件量剧增使员额内法官无法完成审判任务时,便派遣这些“流动”法官到相应地方法院参与审判工作,“流动”法官在派遣期间视为该地方法院的法官,从而保证法官与案件量匹配的灵活性。

三是探索建立案件数量熔断和案件调剂机制。法官全年办案任务关系到法官的工作极限,关系到司法质量,医生“挂号”可以“限号”,法官办案为何不能“熔断”!我们需要考虑的,应当是法官办案“熔断”可以有,但法院办案绝对不能“熔断”!以此为前提,建议将法官工作量饱和度测量纳入顶层设计。同时,鉴于不同地区法院在人力资源配置、办案成本、案件类型等方面的不同,法官工作量饱和度也必然存在较大差异,因此,不可能也不应当由顶层拟定一个固定值、一刀切的工作量饱和度的上限(这也是四川没有在全省法院建立统一的案件权重和考核系统的原因),但可以由各级法院结合数据分析测量出各自科学、合理的法官工作量饱和度,并纳入分案规则,建立案件熔断机制,超过工作量饱和度一定比例(25%—30%)后停止分案。熔断的案件谁来办?则需建立案件调剂机制。先在本庭内进入调剂,其次是在本部类调剂,再是在本院内调剂,如仍无法解决,可向上级法院申请跨区域调剂。同时,跨区域案件调剂可采用事前和事后相结合。所谓事前调剂,即根据事先研究确定的标准,评估法院审判组织审理每一案件所需时间、全年案件数量以及法官的全年工作时间,衡量法官员额与工作量的匹配程度。当全院法官工作量总量超过饱和度120%或不足饱和度80%时,则表明该法院的案件量与法官负担不平衡,需要对案件进行调剂。事后调剂,则是在一个法院所有法官均已超过饱和度一定比例后,被熔断的案件调剂到其他法院。当然,调剂中要以方便当事人诉讼为原则,就近调剂,也可加大巡回审判比例,真正实现现有司法资源效益最大化。

四川,既有较为发达的成都平原地区和相对发达的盆地腹地,也有发展中的盆周地区,还有欠发达的三州等民族地区,是我国发展不平衡现状的缩影。基于地区差异开展法官工作量测算的调研和实证分析,为司法资源配置、法官考核提供科学依据,为全国法院提供可以批判、可以检讨的模板,是调研的目的和意义所在。囿于理论积累的浅薄,实践经验尚不深厚,我们的调研还有很多不足,但看到真问题,探讨真路径,必然有其积极意义。即便不能形成可借鉴的经验,也期待成为可吸取的教训,为进一步推动全面落实司法责任制,建立公正高效权威的中国特色社会主义司法制度提供样板和素材。向着这样的大方向,聚焦法官工作量的问题,把我们的浅见陋识呈现给大家,如果能够为全体法院人孜孜以求的“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的目标贡献些许力量,四川法院的实践和我们的调研就有了更为深远的意义,这也是激励我们继续探索的不竭动力。

注释:

1 济南市纪委监委网站.中共济南市纪委济南市监察委关于 30 起破坏营商环境典型问题的通报[EB/OL].[2018-06-30].
<http://www.jnlz.gov.cn/articles/ch00044/201806/74ae6523-ff53-415a-a1db-70daed175574.shtml>.

2 据 2014 年《人民法院公报》全国受理各类案件 1565.08 万件,法官人数 19.6 万人,人案比为 79.85 件/人;据 2018 年《全国法院审判执行工作运行态势情况通报》,全国受理各类案件 2803.48 万件,法官人数 12.6 万人,人案比为 222.5 件/人,人案比五年间增长 1.79 倍。

3 二审、再发改数与二审、再审同期结案数的比率。

4 最高人民法院. 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[EB/OL]. [2018-06-30]. <http://cicc.court.gov.cn/html/1/218/149/192/1193.html>.

5 全文所讲的工作量,均是指经案件权重系数加权后的数量,1个工作量并不等同于1件案件。

6 柯抗抗《司法精英与“计件工人”——法官工作量的统计学模型测算》[J]. 载《中山大学法律评论》,2018,16(02):71-88.

7 四川省遂宁市船山区法院,探索分案规则:超过近三年平均案件数的40%为溢出值(即熔断阀),不再分案。

8 王静,夏志阳《多少法官才算够——基于民事审判核心工作量的实证研究》[C]//中国法学会审判理论研究会2014年年会暨全面深化司法改革促进司法公正理论研讨会论文集. 中国法学会审判理论研究会:中国法学会审判理论研究会,2014:13.

9 严丹,黄彝,谢朝彪《基层民商事法官饱和工作量的实证研究与司法应对——基于七家基层法院民商事审判数据的实证分析》[C]//法院改革与民商事审判问题研究——全国法院第29届学术讨论会获奖论文集(上). 最高人民法院:国家法官学院科研部,2018:11.

10 上海市高级人民法院课题组. 人民法院人力资源配置实证研究——以上海法院人力资源配置情况为样本[C]//沈德咏. 国法院优秀司法统计分析文集第十次获奖作品(一). 北京:法律出版社,2017:88-146.

11 案件权值法,来源于美国,早在60年前,他们就探索了一种测量法官工作量的“案件权值”算法。该方法总体思路:将案件权值界定为一种以不同类型案件为依据的对司法工作量需求的度量,其标示某一类型案件同其他案件相比所消耗的时间是多少,作为衡量具体案件审判工作复杂程度或所需耗费的工作量的系数。目前江苏、上海、浙江、北京、广东等地或多或少借鉴此方法,较为典型的是浙江模式和上海模式。

12 上海市高级人民法院课题组. 案件权重系数研究与运用[C]//沈德咏. 国法院优秀司法统计分析文集第十次获奖作品(一). 北京:法律出版社,2017:147-165.

13 刘静,王要勤《让数据为测算法官额作答——北京二中院科学量化审判执行工作动态配置审判资源》[N]. 人民法院报,2014-11-13(1).

14 四川省高级人民法院课题组. 人民法院人力资源配置与管理模式研究[C]//沈德咏. 国法院优秀司法统计分析文集第十次获奖作品(三). 北京:法律出版社,2017:1167-1244.

15 浮动系数主要考量个案办理中较通常情形增加的工作量,如刑附民、反诉、上诉(抗诉)并复核、涉众、诉讼保全、管辖异议、司法建议、经审委会讨论、调查取证、现场勘验、评估鉴定,涉港澳台、涉外等情形,予以适当增计系数,以反映法官办案的工作量。

16 贺小荣. 人民法院四五改革纲要的理论基点、逻辑结构和实现路径[N]. 人民法院报,2014-7-16(5).

17 四川省高级人民法院的法官、审判辅助人员绩效考核系统自2017年投入运用,目前已运行两年有余。

18 因高级法院审理的多数案件未开庭(民事行政申请再审案件、减刑假释案件、执行案件等占比超过七成),如仍按前述方案直接采集开庭时间作为取样代表,其样本的代表性较差,必然造成测量结果不可信。经调研发现,案件平均审理天数能在一定程度上反映案件的难易程度,故在高级法院案件权重系数模型中,采用审理天数替代开庭时间。

19 提取近三年该类案件这四项因素指标,并分别计算出的中位数和平均数,如两者差异不大,则采用平均数作为代表值,如差异较大则选取中位数作为代表值。

20 乐山中院案件裁判所需法官的必要时间 $f(t_2)$ =平均开庭时间 2.25 小时 (0.75×3) +平均合议时间 2.25 小时 (0.75×3) +平均制作裁判文书时间 14.5 小时(审判长签发文书 2 小时+其他合议庭成员审核文书 0.5 小时+承办人制作文书 12 小时)=19 小时。

21 成都市武侯区法院法官实际办案时间 $f(t_1)$ =法官年均有效工作时间 1715 小时-必要的审判外工作时间 120 小时-指导审判事务工作时间 50 小时=1545 小时。

22 成都市武侯区法院案件裁判所需法官的必要时间 $f(t_2)$ =平均开庭时间 0.5 小时+平均合议时间 1 小时+平均制作裁判文书时间 2.5 小时=4 小时。