
法官业绩评价标准的局囿与破解

——基于高知识型柔性评估指标体系

天津市第一中级人民法院 李杨

二〇一七年七月六日

论文提要:

随着改革深入,优秀审判资源已集中于一线,建立与之相适恰的业绩评价标准,系法官养成、考核、退出之先决条件,亦是勾连职业保障与司法责任之关键结点。本文从考评标准的实证研究出发,通过剖析最高院自1999年至2017年出台的改革纲要及规范文件,厘清顶层设计的改革脉络,并对全国七十三个不同层级法院考评办法分类,选取内蒙古、江苏、上海三地作为典型样本,从标准、方法、程序及结果四个维度解析,反映出当下“科层管理、量化过度、规训突出”的隐忧与不足。

而后,借鉴人力资源管理中“高知识型柔性评价理论模型”,构建以柔性激励为目标、智力发挥为特点的业绩评价模式,并援引李克特量表法,实现柔性指标的量化操作。同时考证域外法系美国、德国、日本法官之评价机制,以“激励与约束、内因与外因、定性与定量”三个角度理性思辨,参考引入。

首先,评价主体中法官代表应符合一定比例,所有委员平等协商、共同议定,形成评价意见。其次,评价标准下设四个一级指标:一、评价工作量应综合运用案件权值法,在此基础上对参审、审委会、专业法官会议讨论案件工作量予以评价;二、评价质量应注重庭审实质发挥及文书说理评价,全面设置六个二级指标、二十四三个三级指标,并对发、改案件引起的负面评价合理界定;三、评价效率以法定审限内结案率为核心,合理认定长期未结案;四、评价效果应注重典型案例、文书引用率及重大敏感案件处置情况。最后,评价结论应作为职级晋升、岗位调整之依据,并拟定改进计划,促进裁判技能优化与完善。

全文共 9898 字

主要创新观点:

人力资源管理中的“高知识型柔性评价理论”,强调智力工作的特殊性,富有柔性激励、动态发展、沟通反馈的特点。法官作为高知识型

智力发挥的典型代表，所从事的审判工作具有复杂性、创造性及差异化的特征。本文首次将柔性评价理论嵌入到法官业绩评价模式中，实现科学的衡量工作实绩，有效的激励职业发展，构建“符合审判权运行规律”的业绩评价体系。

为解决柔性指标的量化问题，本文创造性援引“李克特量表”作为调查统计方法，通过使用标准化的回答分类来提高研究的测量层次，并以此决定不同项目的相对强度。运用到法官业绩评价中，可解决办案质量、效果等定性指标的量化问题，提高评价方法的可操作性。

对于办案数量的评价，本文首次提出以“案件权值法”为基础，区分承办法官是否担任审判长，合理评价参审工作量；同时，结合案件参与程度，评价审委会、专业法官会议讨论案件工作量。对于办案质量的评价，应注重评价庭审实质发挥的三个维度，即庭审规范度、庭审充实度、庭审驾驭能力；裁判文书的评价应以形式规范与说理评价并重，强调形式逻辑性、内容融贯性及结论可信性。对于办案效果的评价，创造性提出撰写典型案例指标以及裁判文书引用率指标。另外，指标权重比例应向办案质量倾斜，各级指标可根据本地实际，结合“特尔斐法”（专家调查法）予以设计调整。最后，评价数据仅作为事实基础，评价主体应出具评价意见、制定改进计划，指引法官提升裁判能力。

以下正文：

引言

近日，《最高人民法院关于法官业绩评价工作的指导意见（征求意见稿）》作为第二轮征求意见稿，提出评价应当遵循审判规律，树立正确业绩导向。然而，如何对演绎、适用法律这种创造性的智力劳动进行科学评价，如何从“数目字管理”的量化考评转向“高知识型”职业特点的柔性评价，系法官晋升、奖惩、进退的先决条件，亦是勾连法官额制、司法责任制、职业保障制的中枢神经。本文以 32 个省（市）地区 73 个不同层级法院的考评方法为样本，借鉴高知识型柔性评价理论，撷英域外法官评价经验，对既有的考评机制思辨与扬弃，就法官业绩评价标准的修正与完善提出建议。

一、现状省察：我国法官考评标准的实证透析

（一）历史惯性：最高人民法院顶层设计的改革脉络

1999 年 10 月，《人民法院五年改革纲要》首次将“深化法院人事管理制度改革”列入司法改革的目标之内，随后出台的改革纲要及规范文件在考评项目、方法、标准、程序及结果运用上进行了递进式的完善。

表一：最高人民法院改革方案及规范文件一览表

周期	目标导向	时间	文件	内容细化
一五 纲要	科学的管理制度下， 建立法官考核制度	200 2	法官法	考核包括工作实绩、品德、业务、理论、态度和作风，并作为奖惩依据
二五 纲要	涉及考评项目、方法 标准程序、结果运用	200 8	加强队 伍建设	建立量化考核机制，借助法官业绩档案等载体，对司法工作动态管理
三五 纲要	建立审判质量、效率 为主的质效体系	201 1	法官行 为规范	对立案、庭审、调解、文书、执行各环节行为提出要求并作为考核依据
四五	建立业绩评价体系， 完善评价标准，将评	201 5	司法责 任意见	建立法官履职、审判质量、司法技能、廉洁自律、外部评价的业绩档案

纲要	价结果作为法官等级 晋升、择优遴选依据	201 7	落实履 职办法	对法官的考评注重审判实绩，充分考 虑差异化，设置权重比例
----	------------------------	----------	------------	---------------------------------

“法官考核”作为一五改革纲要中建立科学管理制度的基础，拉开了法官职业化建设的帷幕，虽然其间《法官法》的修正彰显了“身份性”和“专业化”特点，但仍未脱离“科层式”行政考评的窠臼。之后出台的系列文件除了为业绩考评提供规范性文本依据外，更多着墨于量化评估指标体系构建，将考核呈现出“理性算计”的数据量化“情结”。近日，《人民法院落实〈保护司法人员依法履行法定职责规定〉实施办法》的出台，彰显了业绩评价的“程序性”、“科学性”与“激励性”，为员额改革后的业绩评价描绘出价值主线。然而，各地法院在细化操作时，却有着不同的理解和掌握。

（二）现实映射：各地人民法院考评机制的样本剖析

纵论全国 32 个省（市）地区，本文选取 73 个不同层级法院作为考察样本，以内蒙古、江苏、上海三地法院为典型、通过考评标准、方法、程序及结果四个维度进行分析，经提炼与归纳，综合表现为三种模式。^{（1）}

表二：法官考评典型模式对比表

	科层管理模式	审判管理模式	业绩档案模式
典 型	内蒙古“人员岗位目标 管理体系” ^{（2）}	江苏“审判质量效率统一 指标体系与考评机制” ^{（3）}	上海“法官业绩档案综合 管理信息系统” ^{（4）}

^{（1）}其中“科层管理模式”系具有相似特征的 17 家法院合并归纳，全部系基层法院，如河南省偃师市、辽宁省新民市、内蒙古包头市昆区人民法院等；“审判管理模式”系具有类似特征的 45 家法院合并归纳，涵盖东、中、西部各审级人民法院，以江苏高院为代表，包括但不限于黑龙江、四川、河北、山东等地人民法院；“业绩档案模式”系具有类似特征的 11 家法院合并归纳。以上海、湖南、深圳三地为代表，尤其以上海高院信息化业绩档案系统最为突出。

^{（2）}内蒙古包头市昆区人民法院出台《昆区人民法院绩效考评实施办法》，设计三类台账对各类人员进行考核，一级台账以德、能、勤、绩、廉作为主要内容。

^{（3）}江苏省高级人民法院制定《关于建立全省法院审判质量效率统一指标体系和考评机制的实施意见》，建立以审判质量效率评估指标体系为导向，以案件审判流程管理、法官审判业绩考评和岗位目标管理等组成的全方位、立体化格局。

^{（4）}上海市高级人民法院出台《上海法院法官（干部）业绩档案管理办法》，开发法官（干部）业绩档案综合管理软件系统，利用审判流程管理、人事信息管理、调研考核登记、教育培训管理信息系统，建立一张覆盖全市三级法院干部的“业绩之网”。

标准	分为“德、能、勤、绩、廉”等抽象化评价标准	以案件质量效率评估指标体系为导向	涵盖办案业绩、调研成果、职业素养等模块
方法	个人撰写评鉴表后交由领导、同事民主测评	审判工作量化基础指标 14 个、分析指标 16 个	定性定量相结合，提升信息调研等周边工作的重视
程序	由负责人根据民主测评确定人选并报政治部	案件质量监督评查，定期、专项、重点评查	对各数据智能化分析、评估，直观显示工作实绩
结果	发挥“评事用人”功能作为晋职晋级依据	质评结果定期通报、点评讲评、奖励激励	将审判业绩档案作为法官授奖评优、提职晋升依据

总体而言，上述三种模式既反映出不同地区考评机制的特点，亦体现出不同时期业绩评价的思路，虽然在提高审判质效、加强内部监督、完善队伍管理方面发挥了积极作用，但也折射出了一些隐忧和不足。

1. 科层管理有余而司法属性不彰

自《公务员法》将法官纳入公务员序列管理后，“民意测评、领导把关”的科层管理模式沿用范围最广、时间最长，至今仍被部分“保守法院”采用。然而，“民意测评”的方式难免渗透领导意志、群众好恶，“科层管理”的模式无不体现上令下从、维护秩序、效率最优的价值取向，况且，司法权作为一种判断权而非行政管理权，本身具有自治、独立、公正的特点，与科层管理的逻辑并不相承。当业绩评价未能体现司法规律，法官难免作出“逆向选择”，伴随还权于合议庭改革的落实，以公务员考评为框架的科层管理模式难免失准甚至失灵。

2. 数据量化过度而审判规律不显

《关于开展案件质量评估工作的指导意见》将“审判质效”的 31 项指标作为审判管理的基本形式，用于掌握司法动态、衡量司法规律，但在实践之中却被任意创设和细化，并以院—庭—法官层层分解的方式落实到每位法官。然而，数值评价、量化考核的方法必须建立在对象具有同一性、同质性的基础上，忽视个案难易、程序差异的评价方式显然与审判规律不符。况且，复杂的审判活动因地域、审级、专业、部门、岗位

而异，创造性适法过程更是难以量化，简单同一的指标考核难免对高层次的司法能力关注不足，引发法官“刷数据”的不当竞争。

3. 规训意味突出而柔性激励不足

《最高人民法院关于完善人民法院司法责任制的若干意见》将“业绩档案”作为记载法官日常履职、办案的主要载体，并作为晋级、评优之依据。然而，作为业绩档案的基本内容，各地的业绩评价却是各有千秋，一些地方转向量化破译各种指标，试图对审判质效施加细致微妙的把控，将法官的日常活动置身于精细的“规训”技术之中。⁽⁵⁾这种“规训的逻辑”体现的是“计算的理性”，适合“科层管理”的组织形式，而司法权奉行的是“自治的逻辑”，具有鲜明的自主性与独立性，应适用于以考察智力发挥为特点的柔性评价机制，以便激励法官更加注重审判质量与司法技能。故适时的援引高知识型柔性评估指标体系，以嵌入到当下司法语境，系破解局囿的关键。

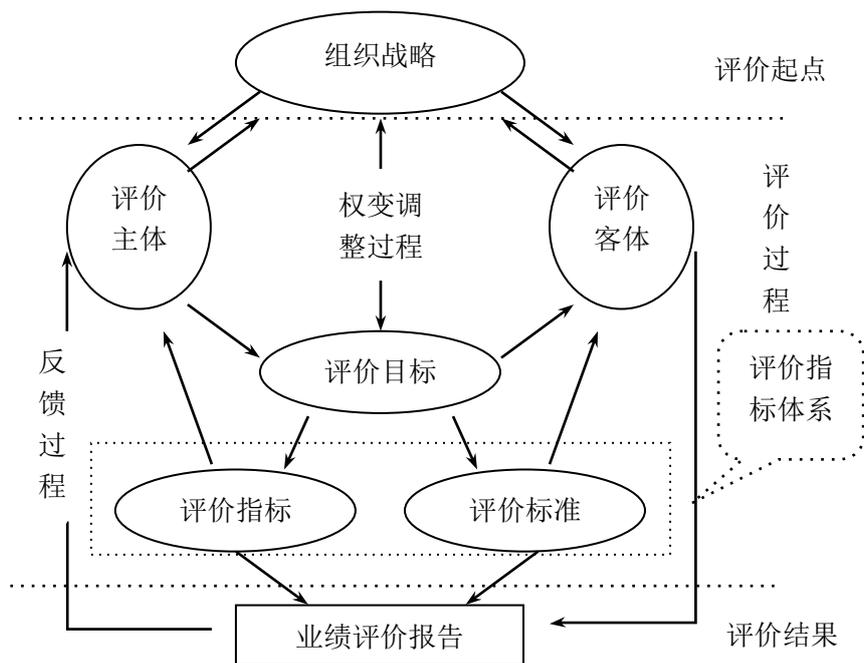
二、理论镜鉴：高知识性柔性评价的司法引嵌

(一) 宏观架构：柔性评价体系的理论模型

作为“经验管理学派”的代表人物，彼得·德鲁克在《下一个社会的管理》中指出，高知识型员工系“那些掌握和运用符号和概念、利用知识和信息工作的人”⁽⁶⁾，其成果常常体现为智力发挥、管理创新或学术创意等形式，这些产出均难以用刚性指标衡量。而柔性评价理论作为人力资源中柔性管理的一环，系在组织战略指引下，充分把握高知识型组织中智力劳动的运行规律，通过设置柔性指标并赋予权重，实现对各项创造性智力活动客观量化，以提升工作主体的积极性和创造性，达到组织内在驱动和有效激励的目的。理论模型如下：

⁽⁵⁾ 李拥军、傅爱竹：《“规训”的司法与“被缚”的法官——对法官绩效考核制度困境与误区的深层解读》，载《法律科学》2014年第6期，第11页。

⁽⁶⁾ 【美】彼得·德鲁克：《下一个社会的管理》，蔡文燕译，机械工业出版社2009年版，第25页。



图一、柔性评价体系的理论框架

高知识型柔性指标评价体系是一个不断改进、不断循环的系统。其理论框架分为评价起点、评价过程、评价结果三个方面。组织战略的设定是整个评价体系的起点，亦是决定目标、主体、客体和指标的中心。嵌入到“四五纲要”的语境下，即建立符合司法规律的业绩评价体系。在评价过程中，评价主体即考评委员会在组织战略的指引下，采用柔性理念设置指标和标准，通过加权量化的方法评价审判工作实绩，结合评价结论形成业绩报告，及时反馈评价主体，并作为持续改进之依据，完成一次业绩评价循环。

（二）微观嵌入：李克特量表法的实证援引

评价指标体系的设定应兼顾审判工作的差异性及创造性，坚持刚性与柔性兼备、定性与定量结合的原则。其中，刚性指标的设定难以回应审级、专业、案件之间的差异，更难以捕捉审判工作中高知识型智力发挥的特点，故体现差异性及智力特点的柔性指标应运而生，并可适用于办案质量、效果等评价体系之中。然而，如何对柔性指标予以量化，系提升评价方法可操作性的关键。

李克特量表法 (Likert scale) 系调查研究中使用最广泛的心理学反应方法，要求受测者对每一个与态度有关的陈述语句区分程度，并通过使用标准化的回答分类来提高社会研究的测量层次。⁽⁷⁾比如，对庭审规范度这一定性指标分为五个等级：优、良、一般、较差、差，通过对每个等级打分，赋予权重量化计算。

表三：柔性指标体系的李克特量表

标准			优	良	一般	较差	差
得分			(分值)	(分值)	(分值)	(分值)	(分值)
指标			100	75	50	25	0
一级 指标	二级 指标	三级指标					
		三级指标					
如办案 质量	如庭审 质量	如庭审 规范度					

李克特量表法有利于事实探索，却不能取代价值判断，法官业绩评价目标系对审判工作的理性衡量，追求的是提升法官裁判能力，故量化只是基础，嵌入到柔性评价指标体系中，得到的结论应及时反馈评价主体，以便形成下一步组织战略，并经权变调整为评价目标，周而复始，进入另一次业绩评价的循环。

三、域外撷英：域外法官评价标准的经验启示

柔性评价体系的构建，可引导业绩评价理念走出数理逻辑的“崇拜”，为提高操作性，可运用李克特法对柔性指标变量区分。然而，对评价标准及指标的具体设计，可参考域外典型法治国家的成熟模式，如美国之“优绩甄选”⁽⁸⁾、德国之“职务鉴定”⁽⁹⁾、日本之“人事评价”⁽¹⁰⁾，通过撷

⁽⁷⁾ 【美】艾尔·巴比：《社会研究方法》（第十一版），邱泽奇译，华夏出版社 2009 年版，第 171 页。

⁽⁸⁾ Judicial Selection in the States: Appellate and General Jurisdiction Courts（2013），载 <http://www.judicialselection.us/>，于 2017 年 6 月 26 日访问。

⁽⁹⁾ 埃德加依赛尔曼：《德国法官制度》，赵珺妮译，载《德国研究》2003 年第 18 期，第 27 页。

⁽¹⁰⁾ 【日】最高裁判所裁判官の人事評価の在り方に関する研究会《裁判官の人事評価の在り方に関する研究会報告書第 4 我が国の裁判官の人事評価の在り方に関する検討》載

英采长，比较考证，进而理性思辨，借鉴引入。

(一) 比较考证：典型法治国家的评价模式

1. 美国的司法绩效评价 (judicial performance evaluation), 系 20 世纪下半叶为提升法官素质采取的重要举措之一，在联邦和州之间存在较大差异，但 1985 年由律师协会制定的《司法绩效评价规则指南》在全美境内统一适用。具体而言：

表四：美国法官绩效评价机制

美国 评价 模式	目标	“过程导向”型评估，重在考察办案均衡、公正及高效，而非个案结果
	主体	考评委员会由法官、律师及社会人士共同组成
	标准	法律能力 (推理能力、法律知识及更新)、诚信公正 (避免不公印象、不得歧视种族国籍、开放心态思考)、沟通能力 (口头表达、判决逻辑性)、职业素养 (待人谦和、克制自控、积极参加司法教育)、管理能力 (维持庭审秩序、运用法庭命令及强制执行、运用其他纠纷解决机制) 等
	方法	匿名问卷调查法，范围包括当事人、律师、法院职员、证人、陪审团成员等，根据设问进行打分，并留白任其填写主观评价
	结果	将评价结果交由法官、律师、社会代表组成的讨论小组，评测法官能力及需要完善领域，而后法官和小组一起制定完善计划

2. 德国法官考评素以精细、严谨著称，与英美法系的超然自治不同，管理中带有浓厚的行政色彩，由履行考评职权的院长撰写考评书，包含事实陈述及院长评价两项内容，若影响裁判独立，则由法官协会与其“抗衡”。具体而言：

表五：德国法官业绩考评机制

德 国 评	目标	维护司法独立、激励法官工作、评估法官职位是否适合等
	主体	考评委员会由院长担任主席，成员由法官担任，须无记名投票选出
	标准	法律知识的广度及扎实程度、庭审驾驭能力 (庭审准备细致度、与当事人沟通情况、与诉辩双方距离、语言交流能力)、争点发现及处理能力、工

http://www.courts.go.jp/saikosai/about/iinkai/saiban_kenkyu/jinzai_kenkyu/hokokusho4.html, 于 2017 年 6 月 26 日访问。

价 模 式		作效率、合作意识、文字能力、化解冲突能力等
	方法	法官考评书包括事实陈述及院长评价，事实陈述系日常工作的客观记录，院长评价系总体、抽象的结论，必须忠实于事实，不得带有主观性
	结果	考评结果仅激励而非批评，考评书系法官晋升的重要依据

3.2004年1月，日本颁布实施的《法官人事评价规则》，作为法官业绩评价的基础，既兼顾司法独立又促进法官能力提高，具有评价结果叙述式而非等级化、对案件数量淡化处理、强调倾听外部声音等职业化特点。具体而言：

表六：日本法官人事评价机制

日 本 评 价 模 式	目标	构筑公正的法官人事基础、促进法官能力提高、提升国民对法官的信赖
	主体	由简易法院、地方法院、家庭法院院长实施，并由高等法院院长调整补充
	标准	案件处理能力，含法律判断能力（全面、正确掌握法律、理解分析能力、综合应用能力、评价证据能力、表达判断能力）、程序运作能力，含沟通能力、法庭指挥能力、案件掌控能力；运作组织能力，含组织合议庭能力、指导职员能力；履职资质及能力，含职业素养（视野广阔、洞察力和理解力）、人品和性格（廉政度、宽容度、勤勉度、灵活性、创新性、责任心）
	方法	多角度掌握，尤其外部情报，但裁判结论妥当与否不予考虑
	结果	“自由记载式”评价，采取叙述事实的方式，法官不服可提出异议

（二）经验借鉴：域外评价标准的理性参考

既使法官审判独立，又令其为裁判负责，系超越国界的普遍难题。虽然各地法治传统、司法文化及法律体系不具有同构性，但所蕴含的价值却具有普世性。若引入我国司法场域，须从以下三个维度理性思辨。

1. 激励与约束之辩。域外法治国家的评价目标均系激励与促进，而非惩戒与约束。因业绩评价之根本目的系激励法官更加妥速有效审理案件，而非批评与责难，故评价体系与法官惩戒应分别执掌激励与约束、督促与训诫，并共同计入业绩档案，作为晋升、奖惩、退出之依据。嵌入我国司法体系，最高院已出台《关于建立法官惩戒制度的意见（试行）》，

标志着司法责任制构建已日臻成熟，故业绩评价应回归理性，坚持激励、督促、提升、塑造为导向。当然，业绩评价也有减分项，对于文书差错、庭审弱化、裁判质量瑕疵等尚不构成惩戒的，应纳入负面评价。

2. 内因与外因之辩。英美法系的超然自治与大陆法系的行政色彩体现出不同法系的内因与外因之辩。美国、加拿大可由律师协会、研究机构及民间组织参与业绩评估，⁽¹¹⁾德国、日本由院长行使评价权，但注重外部情报收集，并规定个案裁判结果评价不得考虑。嵌入我国司法体系，最高院已出台《保护司法人员依法履行法定职责的实施办法》，规定法官考评委员会由院长、院领导、部门负责人及法官代表组成，故外部评价应谨慎控制，可作为第三方对法官工作作风、职业道德补充评价，⁽¹²⁾以促进司法公开、提升司法公信力。

3. 定性与定量之辩。典型法治国家的评价标准坚持主客观相结合，日本的人事评价书采用自由记载式，重在寻摘事实，意在有理有据；德国考评书以事实陈述为基础，院长评价限于历史事实抽象概括，须具备可证实性与可追问性；美国阿拉斯加、亚利桑那州对法官“优绩甄选”采用等级区分。各国均以客观事实为依据，以文字叙述为指南，通过反馈、面谈及劝告，帮助法官自省与提高。嵌入我国司法体系，最高院已出台《完善司法责任制的若干意见》，其中业绩档案不仅应记载确切、直观的分值或数据，还应包含文字陈述性评价、提升裁判能力建议及个人计划书等柔性、激励内容。

四、革故鼎新：法官业绩评价标准的求索进路

“业绩评价”与“绩效考核”不同，评价是为考核呈现办案水平的基础工作，其视角应聚焦法官办案本身，故理想的评价模式，核心在于设定一套能够有效测度办案数量、质量、效率、效果的指标体系⁽¹³⁾。嵌入高

⁽¹¹⁾ 【美】桑德拉·奥康纳：《美国联邦法院的审判庭业绩标准》，载怀效锋主编：《法院与法官》，法律出版社2006年版，第406页。

⁽¹²⁾ 2015年，上海市第二中级人民法院委托华东理工大学作为第三方评估机构，设计调查问卷，采用李克特量表计分，对本院“工作作风、职业道德”进行评价。

⁽¹³⁾ 2016年7月20日，周强院长在全国高级人民法院院长座谈会上要求“完善法官业绩考核评价制度，全面、科学评价法官办案数量、质量、效率和效果。”由此，这四个基本维度成为当下业绩

知识型柔性评价的理论模型中，首先应成立专业合理的评价主体，然后构建科学柔性的评价标准，最后循环动态的运用评价结果，如此往复，反馈改进，实现法官行动策略与改革战略目标的“激励相容”⁽¹⁴⁾。

（一）评价主体：设立专业合理的评价组织

考评委员会制度首现于我国法官法，至今已明确由院领导、部门负责人及法官代表共同组成。业绩评价本身系考评的一环，其主体应归于考评委员会的设定。首先，法官代表的推选应充分尊重法官意愿，由人事部门草拟资深法官名单，交全体法官投票选举决定；其次，法官代表人数应符合一定比例，全体委员平等协商、共同议定，形成评价意见；最后，各级法院的审判管理部门系开展法官业绩评价工作的职能机构，在考评委员会的指导下负责设计、组织、报送、复核等工作。

（二）评价标准：构建科学柔性的指标体系

评价指标体系的四个基本维度中，权重比例应向办案质量倾斜，唯有如此，方能实现粗放到精细、平庸到卓越的飞跃。具体到二级、三级指标的权重系数，会因不同地区的经济社会发展、司法需求和审判工作实际而存在较大差异，各地可运用“特尔斐法”⁽¹⁵⁾，根据实际状况予以设计、调整。

1. 柔性数量指标体系。对于办案数量的评价，绝不能简单以案件数为唯一标准，应统筹法官办理案件的多种模式，分别设定权重系数：第一、结合不同审级、诉讼程序、案件类别、当事人数量、办案环节、结案方式等各类反映案件繁简难易程度的重点要素，通过运用案件权值法⁽¹⁶⁾，

评价体系的基本遵循和主要依据。

⁽¹⁴⁾ 激励相容 (incentive compatibility) 系经济学术语，意为每个理性经济人都有自利一面，如果有一种制度安排，使行为人追求个人利益之行为正好与组织战略相吻合，这一制度安排就是“激励相容”的。

⁽¹⁵⁾ “特尔斐法”又称“专家调查法”，采取专家匿名发表意见的方式，针对特定问题采用多轮专家调查，通过征询、修改、反馈、修改和归纳，汇总成专家基本一致的看法，作为调查结果。

⁽¹⁶⁾ “案件权值法 (case weight)”系美国联邦司法中心用来测量法官工作量和法官员额的方法，它测量不同类型案件对审判工作量的需求，表明特定类型案件同其他案件相比所消耗的时间量。假设审判工作量为 WL，案件类型为 CT，工作任务为 TA，任务频数为 TF，任务复杂性为 TC，通过函数表达为 $f(WL)=(CT, TA, TF, TC)$ 。

对不同专业、不同程序案件的工作量进行换算，实现对不同审判领域承办案件工总量合理评价。第二、以本案工作量为基础，区分承办法官是否担任审判长，合理设定权重比例，对合议庭其他成员工作量予以评价。第三、以本案工作量为基础，结合案件参与程度，对审委会、专业法官会议讨论案件工作量予以评价。

2.柔性质量指标体系。对于办案质量的评价，应以庭审为着力点，合理考察法庭的规范程度、庭审的充实程度以及法官驾驭庭审的能力，做到事实调查在法庭，裁判结果形成于法庭，强调庭审的实质发挥以及与文书的价值关联，体现庭审的自治功能、交涉功能以及事实整合与法律合成功能。综上，设置评价指标如下：

表七：庭审质量评价表

一级指标	二级指标	四级指标	评价标准	
庭审质量	庭审规范	庭审程序保障程度	优秀 良好 较差 差	
		法官形象规范程度	优秀 良好 较差 差	
		庭审程序规范程度	优秀 良好 较差 差	
	庭审充实	庭审实质化	庭审实质化程度	优秀 良好 较差 差
			庭审实质化文书	优秀 良好 较差 差
			归纳各争议点	优秀 良好 较差 差
			表明内心真意	优秀 良好 较差 差
	庭审驾驭	庭审实质化	法官辩论	优秀 良好 较差 差
			法官把握引导能力	优秀 良好 较差 差
			法官归纳总结能力	优秀 良好 较差 差
			法官回应质证能力	优秀 良好 较差 差
			法官释明释法能力	优秀 良好 较差 差

文书是法官的名片，更是诉讼的结晶，对于文书的评价应强调形式规范与说理评价并重，一方面注重案件事实与法律规范的逻辑联系，另一方面注重证据辨析、事实认定、论证推理的动态结合，有效体现法官裁判的思维过程，做到立足事理、严守法理、引用学理、佐以情理、善用文理。(17)综合设置指标如下：

表八：文书质量评查表

一级指标	二级指标	四级指标	评价标准
------	------	------	------

(17) 最高人民法院中国应用法学研究所：《人民法院案例选（月版）2009年第一辑》，中国法制出版社，第155页。

裁判文书	形式	要素齐全	优	良	中	差	差
		结构严谨	优	良	中	差	差
	逻辑	层次科学	优	良	中	差	差
		用语精准	优	良	中	差	差
	内容融贯	准确概括案件事实及争议焦点	优	良	中	差	差
		法律适用准确	优	良	中	差	差
		适用法律均有评据佐证	优	良	中	差	差
		对当事人权利义务公正	优	良	中	差	差
	结论	裁判理由充分	优	良	中	差	差
		援引法条准确	优	良	中	差	差

然而，对本院被发回、改判、再审的案件，应由考评委员会组织评议，并确保合议庭成员享有申辩权，经评议后确有瑕疵的，应根据合议庭意见计入负面评价，发现有违法审判行为的，应提起惩戒。

3. 柔性效率指标体系。对于办案效率的评价，目的在于督促法官及时审结案件，避免利用审限拖沓。其核心在于法定审限内结案率指标，并综合考虑结案率、案件平均审理周期、结收案比以及因中止、中断、延长、扣除审限超期未结案比，但因公告、鉴定或等待另案结果的除外。

4. 柔性效果指标体系。对于办案效果的评价，应充分体现法律效果与社会效果的统一。注重考察：第一、审判流程、庭审及文书公开情况；第二、承办重大敏感案件并取得良好社会效果；第三、撰写的典型案例成为指导性案例、参考性案例或发表在全国影响力期刊；第四、撰写的裁判文书在文书网或法信平台被广泛下载引用，并取得良好社会效果。

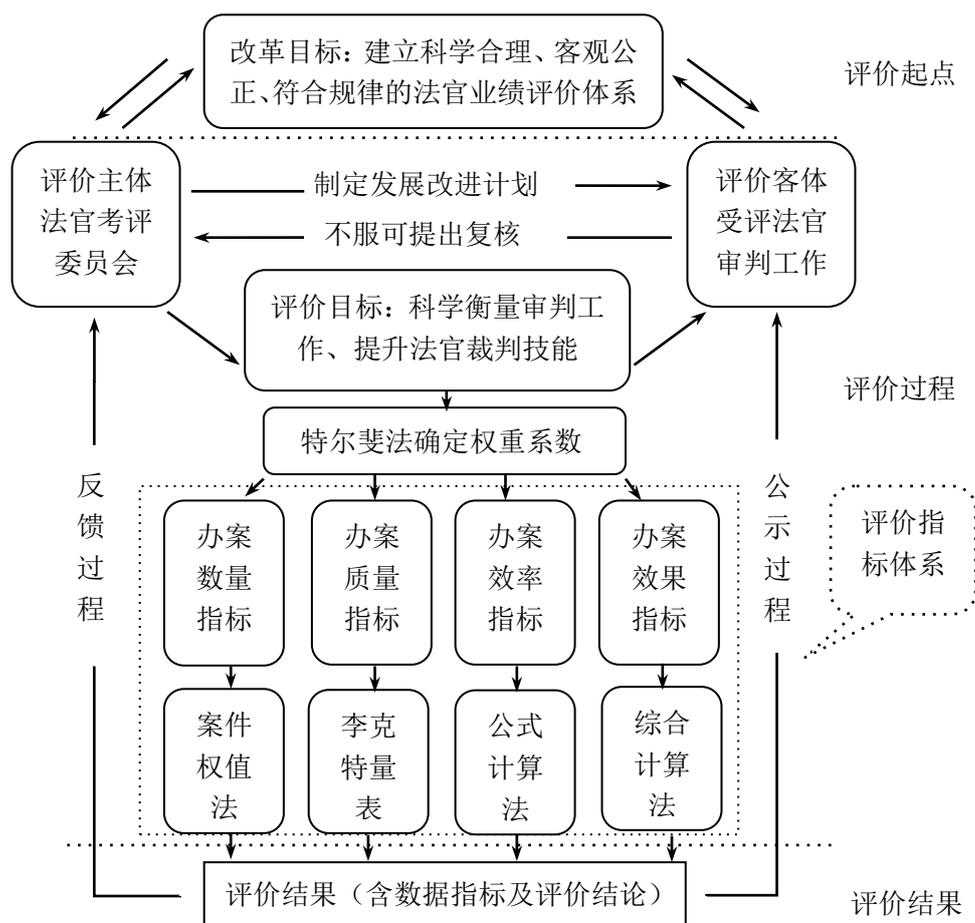
(三) 评价结果：形成动态激励的循环机制

评价并非目的，科学评价可促使法官自发审视、自我反省和自我完善，从而实现法官职业化与精英化，故指标体系的精巧归类、量化运算仅为评价结论提供参考而非竞位排名，正如德国业绩考评书，以事实陈述为基础，结论源于事实却高于事实，故业绩评价应归于文字叙述，通过总结数据背后的审判工作态势，指出不足、提出建议并言明方向，通过量身定做、循循引导，培养出敢于独立行使裁判权、勇于审理疑难复杂案件、善于总结审判经验的专家法官。

为发挥评价结果在绩效考核中的基础作用，应由考评委员会设置优

良、合格、不合格三挡，综合数据指标、评价结论形成评价结果并划入相应等级，在全体受评法官、庭室领导、院领导范围内公示。若对评价结果有异议的，可向审判管理部门提出复核申请，最终交考评委员会定夺。评价结果作出后，有三重效用：

1.评价结果应计入业绩档案，并作为绩效考核的主要依据，同时根据指标数据、评价结论对受评法官提出职级晋升、岗位调整、培训交流的意见；2.评价结果应作为发展指南，由审判管理部门与受评法官面谈，并制定发展改进计划，有针对性的发挥特长、克服短板；3.评价结果应及时汇总反馈，根据不同时期的组织战略及改革目标，结合审判工作实际，对各项指标进行动态调整，以便适应不同时期特点，实现业绩评价的良性循环。



图三、柔性评价理念下的法官业绩评价体系

结语

正如黑格尔所言“法官的活动系法律纠纷的终点的起点”，司法既是维护正义的最后一道防线，又是引领社会公正的生命线。法官乃执掌司法公正之操盘手，采用何种标准评价与培养操盘手，关系到正义以何种方式实现。“养成”专家型法官，不仅要柔性指标的精巧设计、工作实绩的精妙运算，更须一纸中肯的评价意见，促进自我审视、反省、优化和完善。故真正意义的业绩评价应注重“量”向“质”的提升，“率”向“效”的转变，以此深化改革，提升公平正义的社会获得感。

附件：

拟制“关于法官业绩评价工作的指导意见”

为贯彻落实中央关于深化司法体制改革的总体部署，按照“让审理者裁判、由裁判者负责”的根本要求，以遵循审判权运行规律，树立正确业绩导向为基本原则，突出法官作为办案主体的地位和责任，确保审判权力规范高效运行，结合工作实际，提出如下意见：

第一条【评价目标】通过建立法官业绩评价体系，全面、客观、科学、合理的评价审判业绩，引导、规范、激励法官公正高效履行职责，并为绩效管理提供重要依据。

第二条【评价主体】各级人民法院应成立法官考评委员会，由本院院长、相关院领导、相关部门负责人和若干法官代表组成。主任由院长担任，法官代表人数应符合一定比例，由全体法官推选产生。

考评委员会全体委员应平等协商、共同议定法官评价相关事项，形成法官评价结论。

第三条【专门机构】审判管理部门系开展业绩评价工作的主要机构，在考评委员会的指导下负责设计指标体系、开展评价工作、报送评价结果、处理评价异议、参与绩效考核、提出改进意见等工作。

第四条【评价客体】法官业绩评价的对象包括各级人民法院依法履行审判、执行职责的员额法官，具体包含办案数量评价、办案质量评价、办案效率评价和办案效果评价四项基本内容。

第五条【权重调整】各级人民法院在上述基本框架内，可运用专家调查法，结合本地审判、执行工作实际，增加、调整具体评价内容，合理设置权重比例，但不得超出法定职责范围，不得有悖法官职业伦理。

第六条【办案数量】各级人民法院应结合不同审级、诉讼程序、案件类别、当事人数量、办案环节、结案方式等各类反映案件繁简难易程度的重点要素，纳入承办案件数量评价，通过运用案件权值法，对不同专业、不同程序案件的工作量进行换算，实现对不同审判领域办案数量的统一评价。

对合议庭其他法官工作量的评价，应以本案工作量为基础，区分承办法官是否担任审判长，合理设定权重比例。

对审判委员会、专业法官会议讨论案件工作量的评价，应以本案工作量为基础，结合案件参与程度，合理设定权重比例。

第七条【办案质量】对办案质量的评价应强调法庭审理的实质发挥与裁判文书的说理评价。

庭审质量评价包括：庭审规范度（含诉讼权利保障、法官形象规范、庭审程序规范、庭审透明度）、庭审充实度（含庭前准备、归纳争议焦点、查明案件事实、法庭辩论）、法官驾驭庭审能力（含庭审指挥引导能力、庭审归纳概括能力、庭审语言表达能力、适用程序规则能力、庭审调解纠纷能力）。

文书质量评价包括：形式逻辑性（含要素齐全、结构严谨、样式科学、用词精准）、内容融贯性（含准确概括双方意见及争议焦点、认证结论说理充分、事实认定均有证据佐证、对当事人意见充分回应、裁判理由说理充分）、结论可信性（含援引法条准确、完整、全面，判决主文清晰、全面、有条理）。

对本院被发回重审、改判、提起再审的案件应组织评议，并确保合议庭成员享有申辩权，经评议后确有瑕疵的，应根据合议庭意见计入负面评价，发现有违法审判行为的，应提起法官惩戒。

第八条【办案效率】对办案效率的评价以法定审限内结案率为基础，综合结案率、案件审理周期、结收案比等因素进行综合评价。

因中止、中断、延长、扣除审限等超期未结案件应纳入效率评价范围，但因公告、鉴定或等待另案结果的，经申报核实后，不计入负面评价。

第九条【办案效果】对办案效果的评价应充分体现法律效果与社会效果的统一，重点关注审判流程、庭审及文书公开情况、重大敏感案件处置情况、典型案例、论文发表情况以及裁判文书引用情况。

第十条【评价方法】对办案质量、效果等难以量化的指标，可采用李克特量表法，设置优、良、一般、较差、差五个等级，合理设置权重比例，由考评委员会分别进行评价。

第十一条【评价周期】对办案数量、效率应按季度（累计）评价，对办案质量、效果应按年度予以评价。

第十二条【评价结果】各地人民法院的考评委员会应根据评价对象的指标数据作出文字结论，并综合指标数据与文字结论形成评价结果，分为优良、合格、不合格三档。

第十三条【公示复核】法官业绩评价结果作出后，由审判管理部门向全体受评法官、所在庭室主要领导、分管院领导通报评价结果。

对评价结果有异议的，可向审判管理部门提出复核申请，由审判管理部门交法官考评委员会进行复核。复核结果有出入的，予以更正，复核结果无误的，告知复核申请人。

经过通报、复核的法官业绩评价结果应予公示。

第十三条【结果运用】业绩评价结果公示后应计入法官业绩档案，并作为绩效考核的主要依据，是法官遴选委员会、法官惩戒委员会以及人事工作部门进行员额管理、奖励惩戒、职务任免、职级调整、培训交流的重要依据。

评价结果应作为发展指南，由审判管理部门与受评法官面谈，并制定发展改进计划，促进法官审判、执行工作的提升与完善。

评价结果应及时汇总反馈，根据一定时期的审判、执行工作重点，结合工作实际，对各项指标进行动态调整。

注：《最高人民法院关于法官业绩评价工作的指导意见（第二次征求意见稿）》已于近日下发，本“意见”系在此基础上，注重业绩评价的激励导向，在办案数量评价范畴内增加参审、审委会、专业法官会议讨论案件工作量评价，在办案质量评价范畴内增加庭审实质发挥与文书说理评价，在办案效果评价增加典型案例、裁判文书下载引用评价，并对评价方法，评价主体、评价周期及结果运用上作出细微调整，对原有的征求意见稿作出修正与完善。