

# 智慧法院建设中的实践难题与破解路径

## ——基于B市智慧司法实践的考察

叶燕杰

**摘要:** 实证考察发现, B市的智慧法院建设在取得一定成效的同时, 也面临上级规划与下级创新之间、强力推广与有限应用之间、产品使用与系统开发之间的矛盾。这些矛盾的产生与司法科层的组织目标差异、智慧法院建设的内生动力不足, 以及业务专业性与技术专业性之间的摩擦密切相关。面对这些实践难题, 未来的智慧法院建设要以“司法为民”为导向, 构建便民化的智慧司法体系; 正视司法的特殊性, 提升智能司法产品的实用水平; 完善智慧法院建设的人才和技术支撑体系。

**关键词:** 智慧法院; 法院信息化; 政策执行

**DOI:** 10.19836/j.cnki.37-1100/c.2022.03.007

### 一、引言

司法信息化建设是国家信息化发展总体战略的重要组成部分。在国家的大力支持下, 最高人民法院全面推进大数据、人工智能等现代智能技术在司法领域的应用, 法院系统内部由此出现了一股智慧法院建设热潮, 这一热潮也引起了学界的关注与反思。例如, 有学者批判了人工智能法学研究中的“反智能化”倾向<sup>①</sup>, 有学者分析了中国法律人工智能话语实践层面“冷热差异”问题<sup>②</sup>, 有学者研究了智慧法院建设过程中的伦理风险<sup>③</sup>, 等等。可以发现, 现有研究或多或少地存在一些问题: 一是过度关注智慧法院建设理论层面的问题, 忽视智慧法院建设同样也是一个实践问题。反映在研究方法上, 较多进行理论推演而较少运用实证素材, 对“司法人工智能具体运用”问题提之甚少<sup>④</sup>, 特别是较少进行个案式深入挖掘, 在一定程度上导致了当前研究的实证性不足<sup>⑤</sup>。二是偏重抽象层面的司法科技伦理问题的探讨, 缺乏对智慧法院建设现实困境与基本矛盾的系统研究<sup>⑥</sup>, 抽象问题分析过多而实践问题探讨不足<sup>⑦</sup>。除此之外, 当前有关智慧法院建设的反思性研究, 也较少从政策执行层面加以考察, 忽视了智慧法院建设实际上也是一个司法政策执行问题。因此, 有必要从政策执行角度来进行研究, 而这都是之前的研究所欠缺的。

**基金项目:** 教育部人文社科研究青年基金项目“刑事在线审判证据调查问题研究”(21YJC820048)。

**作者简介:** 叶燕杰, 西南大学法学院讲师, 法学博士(重庆 400715; scuyeyanjie@163.com)。

① 刘艳红:《人工智能法学研究的反智能化批判》,《东方法学》2019年第5期。

② 左卫民:《热与冷:中国法律人工智能的再思考》,《环球法律评论》2019年第2期。

③ 王禄生:《司法大数据与人工智能技术应用的风险及伦理规制》,《法商研究》2019年第2期。

④ 左卫民:《从通用化走向专门化:反思中国司法人工智能的运用》,《法学论坛》2020年第2期。

⑤ 刘艳红:《大数据时代审判体系和审判能力现代化的理论基础与实践展开》,《安徽大学学报(哲学社会科学版)》2019年第3期。

⑥ 王禄生:《智慧法院建设的中国经验及其路径优化——基于大数据与人工智能的应用展开》,《内蒙古社会科学》2021年第1期。

⑦ 刘艳红:《人工智能法学研究的反智能化批判》,《东方法学》2019年第5期。

本文以 B 市<sup>①</sup>为例对智慧法院的建设实践进行了考察。近年来,为了执行最高人民法院有关智慧法院建设的司法政策,B 市中院开展了大量的动员工作<sup>②</sup>,取得了一定成效。但与此同时,B 市智慧法院建设过程中也暴露出一些矛盾,已经成为制约智慧法院进一步发展的障碍,亟须引起关注。有鉴于此,本文以 B 市智慧法院建设为分析样本,通过个案研究,深入分析和阐释一个中级人民法院在智慧法院建设过程中所面临的实践难题。在此基础上,提出智慧法院建设进一步发展的若干建言。

## 二、智慧法院建设面临的三重矛盾

B 市中院积极开展动员工作,认真贯彻和落实最高人民法院的智慧法院建设规划,并取得一定成效。但与此同时,B 市的智慧法院建设也面临多重矛盾,这些矛盾反映了法院推进司法信息化建设的特殊性、艰难性与复杂性。

### (一) 上级规划与下级创新之间的矛盾

一直以来,法院的信息化建设都采用自上而下的推进机制,表现在两个方面:一方面,信息化建设方案和规划的制定,都是在上级法院尤其是最高人民法院的主导下展开的,具有明显的上级主导特征。另一方面,在建设机制上,将信息化建设作为各级法院的“一把手工程”。例如,《人民法院信息化建设五年发展规划(2013-2017)》即提出“加强顶层设计”,强调“统一领导、统一规划、统一设计、统一标准、统一实施”。2017 年出台的《最高人民法院关于加快建设智慧法院的意见》也强调:“坚持统一规划、积极推进,以最高人民法院和各高级人民法院信息化建设五年发展规划为指导……务实有序推进建设”。在这种建设机制下,上级法院(尤其是最高人民法院)能够在很大程度上影响下级法院的信息化建设进程。

上级法院统筹的本意,是为了确保软硬件系统的统一性,进而达到消除数据壁垒的目的。但问题是,这种统筹有时难以兼顾各级法院的特殊职能,难以充分顾及各级法院的现实需求。就省级法院而言,其主要职能是发挥最高人民法院和中基层法院之间的桥梁纽带作用,在全省范围内开展宏观管理指导工作,审判职能只是相对次要的职能。相比之下,中基层法院则是绝大多数案件的承担主体,承担了绝大多数的审判任务。不同层级法院的职能定位以及案件负担差异,造成了各级法院不同的信息化诉求。对于最高人民法院、省级法院而言,由于二者主要突出宏观管理指导职能,其应用系统自然需要确保数据收集的“全面性”“及时性”“准确性”,因而其信息化建设重点是各类司法管理软件及数据库。但对中基层法院而言,由于其主要承担办案任务,在信息化建设方面更加倾向于审判辅助功能,更加追求实用性以及地方特色。

就以 B 市中院来说,截至 2020 年初,在 B 市中院部署的 52 个<sup>③</sup>应用系统中,由最高人民法院、A 省高级人民法院统一部署的就占到了一半。然而,上级法院统一部署的应用系统有时候并不完全贴合下级法院的现实需求,这在 B 市中院相关工作文件及领导讲话中均有体现。例如,B 市中院印发的《B 市“智慧法院”五年发展规划(2019-2023)》(征求意见稿)就指出:“随着全国法院对信息化工作的重视,上级法院统一推广的系统越来越多,而且随着智慧法院建设的深入开展,上级法院对软件系统统一的力度将会越来越大。而上级法院统一推广的系统……无法解决个性化需求问题,不能适应 B

① B 市系中国西部人口大省 A 省的省会城市,截至 2021 年,常住人口超过了 2000 万,经济发展水平较高。B 市中院下辖 21 个基层法院,2021 年,B 市法院系统受理各类案件 60 余万件,审执结案件数量处于全国中级人民法院前列。此外,B 市中院信息化建设起步较早,其目前的智慧法院建设水平在全国处于平均水平之上,其智慧法院建设具有较强的代表性,能够反映全国智慧法院建设的现状。

② 先后印发《关于加快 B 法院智慧法院建设的实施意见》《B 市“智慧法院”五年发展规划(2019-2023)》(征求意见稿)等。

③ 包括办案系统 27 个、政务管理系统 12 个、审判管理系统 7 个、队伍管理系统 4 个以及后勤保障系统 2 个。

市作为国家西部城市面临的案件多样性、管理创新性要求。”<sup>①</sup>又如,在 A 省的全省法院信息化工作会议上,B 市中院某副院长也曾提到,希望“允许中基层法院进行本地化修改,统筹应不排斥本地化,在不改变主体框架、不影响主要功能的前提下允许本地化”<sup>②</sup>。前述事实在一定程度上表明,在自上而下的智慧司法实践中,由于上下级法院职责功能的差异性,自上而下的应用推广难免会在上下级法院之间产生矛盾。这种矛盾并非个案式的,而是普遍存在于上下级法院之间,成为当前智慧法院建设中不容忽视、亟待面对的一个问题。

(二)强力推广与有限应用之间的矛盾

有观点认为,中国司法人工智能的兴盛,在很大程度上取决于上级的布置与地方的配合<sup>③</sup>。如前所述,为了执行最高人民法院有关智慧法院建设的司法政策,B 市中院积极开展动员工作,不断加大智慧法院的建设力度。2017 年 2 月,在 A 省全省法院信息化工作会议上,B 市中院提出:“健全周例会制,采取军事化管理推进常规工作,确定 2017 年为系统优化年,将系统优化作为重点工作。”2018 年 5 月,B 市中院进一步强调:“全市法院要形成合力,加强办案办公软件的系统使用,在使用过程中不断发现问题、明确需求、修改完善。”<sup>④</sup>尽管 B 市中院广泛开展了各种动员工作,但实际效果似乎并不理想,存在“强力推广”之下的“有限应用”问题。表 1、表 2<sup>⑤</sup>统计了 B 市中院 2018 年 3 月到 2019 年 2 月期间部分应用系统的推广使用情况,数据显示,虽经近一年的强力推广,但不少应用系统的使用频率并没有显著增加,部分法院的某些应用系统的使用频率甚至“不升反降”(例如电子签章系统)。

表 1 2018 年 3 月 B 市法院推广业务系统使用情况统计

法院名称	电子档案	智能电子卷宗系统	电子签章系统	审委会系统	赔委会系统	案件评查系统	法警系统	网络理事	来访系统	鉴定评估系统	院长办公会系统
	借阅次数	案件数	用印数	会议数	会议数	评查数	派警数	事项数	登记人数	案件数	会议数
市中院	517	11232	453529	93	2	617	323	139	164187	225	11
法院 1	2	27174	128451	44	未使用	1069	301	3	未使用	未使用	2
法院 2	1	18965	8765	63	未使用	0	44	0	未使用	未使用	未使用
法院 3	6	未使用	10213	35	未使用	0	112	0	未使用	未使用	未使用
法院 4	0	未使用	42562	7	未使用	2	45	1	未使用	未使用	未使用
法院 5	73	未使用	16254	2	未使用	17	128	1	未使用	未使用	未使用
法院 6	24	未使用	14215	55	未使用	111	142	0	未使用	未使用	7
法院 7	0	14824	19582	23	未使用	65	119	4	未使用	未使用	未使用
法院 8	3	未使用	20136	26	未使用	924	46	1	未使用	未使用	未使用
法院 9	0	17598	21689	24	未使用	5	172	1	未使用	未使用	未使用
法院 10	0	未使用	13652	36	未使用	6	113	4	未使用	未使用	未使用
法院 11	362	未使用	42515	36	未使用	0	450	3	未使用	未使用	未使用
法院 12	0	未使用	985254	3	未使用	1541	70	1	未使用	未使用	未使用

① 发展规划正式公布后,删除了有关发展问题与困难的内容。因此,本文仍以“征求意见稿”为依据进行相关分析。  
 ② 上述内容系 B 市中院某副院长在 A 省 2017 年全省法院信息化工作会议上的讲话。  
 ③ 钱大军:《司法人工智能的中国进程:功能替代与结构强化》,《法学评论》2018 年第 5 期。  
 ④ 参见 B 市中级人民法院信息技术室《信息技术月报》2018 年第 5 期。  
 ⑤ 表 1、表 2 的内容分别参见 B 市中级人民法院信息技术室《信息技术月报》2018 年第 3 期、2019 年第 1 期。

续表1

法院名称	电子档案	智能电子卷宗系统	电子签章系统	审委会系统	赔委会系统	案件评查系统	法警系统	网络理事	来访系统	鉴定评估系统	院长办公会系统
	借阅次数	案件数	用印数	会议数	会议数	评查数	派警数	事项数	登记人数	案件数	会议数
法院 13	1	未使用	65215	7	未使用	4	149	0	未使用	未使用	未使用
法院 14	0	未使用	13698	31	未使用	0	80	0	未使用	未使用	未使用
法院 15	1	未使用	12036	18	未使用	44	62	2	未使用	未使用	未使用
法院 16	2	未使用	10242	13	未使用	0	119	1	未使用	未使用	5
法院 17	4	未使用	14456	17	未使用	80	50	0	未使用	1	3
法院 18	0	未使用	75485	56	未使用	16	34	39	未使用	未使用	未使用
法院 19	0	未使用	12596	30	未使用	36	37	0	未使用	未使用	未使用
法院 20	0	未使用	16598	10	未使用	0	63	0	未使用	未使用	未使用
法院 21	0	未使用	14658	20	未使用	130	57	1	未使用	44	未使用

表 2 2019 年 2 月 B 市法院推广业务系统使用情况统计

法院名称	电子档案	智能电子卷宗系统	电子签章系统	审委会系统	赔委会系统	案件评查系统	法警系统	网络理事	来访系统	鉴定评估系统	院长办公会系统
	借阅次数	案件数	用印数	会议数	会议数	评查数	派警数	事项数	登记人数	案件数	会议数
市中院	1577	16150	118679	130	5	617	2142	76082	302054	729	24
法院 1	602	20142	120755	58	1	1162	1865	18152	5824	135	10
法院 2	623	5988	71143	89	2	20	317	12623	未使用	167	4
法院 3	659	12899	95208	49	2	323	887	12163	未使用	344	3
法院 4	553	17604	99969	30	未使用	712	538	14933	43	335	14
法院 5	2123	未使用	107609	17	2	56	1076	14661	未使用	370	3
法院 6	207	16132	64578	77	6	235	420	6924	53	155	27
法院 7	273	16957	45548	34	1	101	1078	4469	未使用	167	3
法院 8	275	1	21620	31	1	924	661	1208	未使用	123	3
法院 9	8	1223	61965	32	未使用	782	1054	6089	未使用	205	1
法院 10	638	1	31247	44	未使用	98	934	4413	未使用	2	9
法院 11	561	12629	73620	53	未使用	54	2072	6109	未使用	247	未使用
法院 12	29	1769	33564	6	未使用	2451	941	3266	未使用	174	3
法院 13	1	129	27720	22	未使用	1154	901	1513	1304	76	6
法院 14	2	683	36850	53	4	11	828	1331	8136	99	11
法院 15	198	132	32417	20	未使用	44	239	1918	未使用	52	1
法院 16	2	8	23864	18	未使用	445	855	948	未使用	52	16
法院 17	119	5863	26309	27	未使用	315	406	1609	15553	71	18

续表2

法院名称	电子档案	智能电子卷宗系统	电子签章系统	审委会系统	赔委会系统	案件评查系统	法警系统	网络理事	来访系统	鉴定评估系统	院长办公会系统
	借阅次数	案件数	用印数	会议数	会议数	评查数	派警数	事项数	登记人数	案件数	会议数
法院 18	1	132	29996	74	未使用	181	476	2194	27	141	4
法院 19	709	2535	18942	42	3	65	423	897	16391	19	12
法院 20	未使用	6	18124	18	未使用	未使用	491	979	未使用	27	1
法院 21	33	662	11543	30	未使用	290	391	490	未使用	115	7

需要指出的是,智能司法产品应用推广受阻并非 B 市中院个例,而是一个全国性的问题。事实上,最高人民法院网络安全和信息化领导小组的相关工作报告就曾指出:“(智慧法院建设)不仅整体工作参差不齐,即使如电子卷宗随案同步生成和深度应用、执行信息化系统建设应用等最高人民法院反复强调的重点工作也存在认识不足、推动不力、成效不显著等明显问题”,“电子诉讼推广应用亟待加强……网上立案和网上缴费的比例还处于较低水平,网上证据交换、网上开庭则很少得到应用。”<sup>①</sup>理论界也关注到了这一问题,例如左卫民就谈道:“到目前为止,司法人工智能在实践中取得了一定成效,但其运用现状仍难称理想,至少部分的实际运用并未达到开发者或使用者先前所期待的功效,故而只能被称作‘个别开花’。”<sup>②</sup>王禄生也认为,司法信息化建设在核心业务方面的应用还不够深入,智能化程度不高,功能的完整性、适应性及信息化的覆盖面还有待于进一步提高<sup>③</sup>。

### (三)产品使用与系统开发之间的矛盾

智慧法院建设还面临法院系统与外部系统——科技公司之间的矛盾,该矛盾的实质是产品使用与系统开发之间的矛盾。自 20 世纪 90 年代政务信息化工程实施以来,法院系统开始从社会上引入专业信息技术机构为其提供信息化开发专业服务。在这一时期,一些法院将与信息化建设相关的策划、建设和开发工作都交由专业公司完成,受专业限制,法院业务人员几乎不怎么参与,而是等待“交钥匙工程”完工<sup>④</sup>。进入大数据、人工智能时代,科技公司凭借其技术和资源进一步扩大了这种优势,“成为司法人工智能系统研发的技术主力”<sup>⑤</sup>,智慧法院建设也因此成为科技公司占主导地位的“卖方市场”。

科技公司的主导地位体现在技术方案的提出、系统软件的开发以及运维保障等方面的支配地位。对此现状,B 市中院的某副院长曾表达过担忧:“由于公司人员数量和能力的提升远滞后于公司市场的扩张,公司的技术能力和响应时间严重不到位,公司对法院业务的了解和领会程度有限,造成业务系统至今仍无法顺畅运行,更无法实现业务系统与法院工作的深度融合。”<sup>⑥</sup>前述《B 市“智慧法院”五年发展规划(2019-2023)》(征求意见稿)也指出了 B 市中院所面临的这一尴尬处境:“近两年法院与公司的合作效果欠佳,究其原因主要为:一是公司基于利益最大化考虑,除一些有较强推广价值的创新项目,现有软件系统更趋于标准化和统一化,不愿进行定制化开发或本地化修改……三是……两家主

① 参见最高人民法院关于印发《最高人民法院网络安全和信息化领导小组 2017 年工作报告及 2018 年工作要点》的通知(2018 年 4 月 17 日)。

② 左卫民:《从通用化走向专门化:反思中国司法人工智能的运用》,《法学论坛》2020 年第 2 期。

③ 王禄生:《智慧法院建设的中国经验及其路径优化——基于大数据与人工智能的应用展开》,《内蒙古社会科学》2021 年第 1 期。

④ 池强主编:《北京法院电子政务建设探索与实践》,北京:人民法院出版社,2010 年,第 11 页。

⑤ 郑曦:《人工智能技术在司法裁判中的运用及规制》,《中外法学》2020 年第 3 期。

⑥ 以上内容系 B 市中院某副院长在 A 省 2017 年全省法院信息化工作会议上的讲话。

要从事法院业务系统软件开发的,由于面临法院用户较多、项目也较多,投入到B法院委托项目的技术力量不足,造成速度缓慢、效果不佳。”

科技公司在智慧法院建设过程中的支配地位可能带来两种后果,一是两大主体地位不平等、信息不对称,难以成为亲密的合作伙伴进而展开深度合作;二是科技公司利用这种支配地位,对法院的信息化诉求消极应对甚至还可能利用法律人对科技领域的陌生,以“低人工智能”甚至“伪人工智能”成果交差<sup>①</sup>。

### 三、智慧法院建设难题产生的原因

智慧法院建设过程中的三重矛盾,揭示了智慧法院建设过程中的几种重要关系,即上下级法院之间、法院系统与外部系统以及与科技公司之间的关系。

#### (一)上下级法院在信息化建设目标上的差异性

当前的智慧法院建设主要采用一种“自上而下”的推进机制,这种推进机制更多强调上级法院的主导和统筹,强调地方法院服从和服务于上级法院尤其是最高人民法院的“统一领导、统一规划”。在这种政策机制下,地方法院在信息化建设方面的特殊性有可能得不到充分关照,进而加剧智慧法院建设的阻力。在笔者看来,前述问题的根源,在于上下级法院在信息化建设目标上的差异性。这种差异性导致上下级法院在推进智慧法院建设的路径选择与推进方式方面的差别。例如有学者指出,我国的下级法院在面对上级法院的政策或指令时,时常会选择“策略性服从”。在该论者看来,法院系统作为科层体系,必然会受到委托-代理关系的制约。在现实中,下级法院不执行上级法院指令的情况也屡见不鲜<sup>②</sup>。作为法院建设的一个方面,智慧法院建设也同样受到下级法院司法政策执行偏好的影响,在这种政策偏好的影响下,下级法院会评估执行相关政策的利弊,进而确定其行动逻辑。

如前所述,在智慧法院建设过程中,上级法院特别是最高人民法院更加重视智慧法院建设的统筹,强调“统一领导、统一规划”。这种顶层设计往往概括性和原则性较强,并不完全适应不同层级、不同地区法院的信息化需求。因此我们看到,一些法院倾向于在上级法院的统一规划之下积极推进试点和创新,有学者就此认为:“地方法院才是中国智慧法院建设的真正舞台。”<sup>③</sup>这种创新的动力,来源于地方法院追求实效性、个性化的现实需要,例如应对案件多样性、复杂性,增强司法管理的创新性等。而最高人民法院、各高级人民法院推出的一些应用系统有时兼容性较差,无法提供增设应用或进行修改的接口,实践中不少法院转而开发自己的应用系统。

在上级法院注重统筹、强调数据标准统一而下级法院更加注重实效性、追求“特色”并权衡成本和收益的背景下,上下级法院因组织目标差异而导致的行为差异就出现了。例如,为了解决公告送达慢的问题,A省高院自建了公告送达平台。按照规定,只要案件双方当事人均在A省境内就可以使用A省高院的这一平台。然而,这一举措却被叫停。2019年9月,最高人民法院下发通知要求各省公告平台全部停用,只能用最高人民法院的公告网。前述事例充分说明,上级法院有时候并不能“设身处地”为下级法院着想,下级法院也不会盲从于上级法院的政策和指令,而是权衡政策执行的成本和收益,进而确定严格执行、部分执行、选择执行乃至变通执行等。其中的原因也很简单,各级法院本身就是一个自成一体的系统,有着自身的组织目标,因而政策的执行在很多时候都要围绕自身的组织目标展开,指望上级法院充分理解和关照下级法院的目标诉求,或者期待下级法院总是严格贯彻执行上级法

<sup>①</sup> 郑曦:《人工智能技术在司法裁判中的运用及规制》,《中外法学》2020年第3期。

<sup>②</sup> 于晓虹:《策略性服从:我国法院如何推进行政诉讼》,《清华法学》2014年第4期。

<sup>③</sup> 王禄生:《智慧法院建设的中国经验及其路径优化——基于大数据与人工智能的应用展开》,《内蒙古社会科学》2021年第1期。

院的政策目标,在很多时候可能只是一种愿景。

## (二)外生动力与内在需求之间的张力

前文所述,当前上级层面大力推进智慧法院建设,但在实践层面,智能司法产品总体上的应用水平却相对较低。前述现象的产生,显示了智慧法院建设过程中外生动力与内在需求之间的张力。

司法信息化建设是国家信息化发展总体战略的重要组成部分,必须服从和服务于国家的信息化发展方略。司法信息化的发展历程也表明,中国法院的信息化建设是在国家的直接推动下展开和发展的,其中的重要标志就是司法信息化建设工程(即“天平工程”)被国家正式立项。因此,高位推动对司法的信息化、智能化有着直接、现实的影响。在高位推动之下,法院系统从上到下纷纷将司法信息化、智能化作为法院建设的“一把手”工程,最高人民法院一度将司法信息化上升到司法事业发展“车之两轮、鸟之两翼”的重要地位(另一个是司法改革)<sup>①</sup>。由此可见,高位推动是法院系统推进司法信息化、智能化建设的重要外部动因。

然而,智慧法院建设的推进光有外部动力还不够,还必须契合司法人员的内在需求。这种内在需求集中体现为提供智能辅助与支持,即为办案人员提供智力和体力方面的双重支撑,切实减轻工作负担。然而目前来看,智能司法产品的涌现,并没有为司法办案提供可靠的智能化解决方案,也没有从根本上缓解法官及其他人员的办案负担,甚至还带来新的工作事项、新的司法管理需求、新的风险与挑战等,对于办案人员的束缚和限制有增无减,从而造成法院系统内部期望值的降低,不少法院缺乏推进智慧法院建设的内在需求和动力。因此,法院系统尤其是中基层法院在智慧法院建设问题上呈现出“两张面孔”:一方面,由于高位推动,各级法院都很重视智慧法院建设,通过将智慧法院建设作为“一把手工程”,在话语层面不断保持智慧法院建设的热度;但另一方面,由于目前司法领域的智能化应用更多体现在内部监管以及对外服务方面,而在智能辅助办案方面殊少助益。有鉴于此,部分法院对于智慧法院建设并不真正感兴趣。在这样的背景之下,尽管智慧法院建设面临强大的外部推动力量,但在部分法院内部特别是地方法院内部,审慎心态和悲观情绪仍然占有不少比重,“外力推动”受制于“内在需求不足”,进而出现“强力推广”与“有限应用”这一矛盾现象。

## (三)业务专业性与技术专业性之间的摩擦

上文分析了智慧法院建设过程中上级规划与下级创新、强力推广与有限应用之间的矛盾,在笔者看来,前述矛盾是由于司法科层之间的目标差异、外生动力与内在需求之间的张力所致。事实上,智慧法院建设过程中还存在法院与科技公司之间的矛盾,当前的很多问题或许都与此相关。而法院和科技公司之间矛盾的实质,体现了业务专业性和技术专业性之间的摩擦。

法院工作尤其是审判工作具有很强的专业性,这种专业性体现在裁判主体的能动性、裁判知识的专业性、裁判程序的程式化等方面。司法工作的专业性要求智能司法产品应尽可能地贴合办案实际,能够按照法官办公办案的逻辑、思维、标准提供辅助和支持。但在现实中,智能司法产品往往很难达到前述标准。笔者在调研中就曾了解到,B市中院的类案推送系统就不太受法官的欢迎。虽然实践中法官对类案推送的需求很大,但是该院的类案推送系统使用结果却时常不如人意。B市中院信息技术室的相关负责人向笔者透露:“目前类案检索系统不好用,因为不好用,法官就用得少。”前述事例反映出当前部分智能司法产品无法解决法院的专业性工作,亦难以胜任疑难、复杂案件的智能辅助工作。事实上,前述现象并非B法院的个例,同样具有一定的普遍性。例如有学者就指出,人工智能辅助司法裁判存在“三不能”:对复杂性案件的理解不能、对法治热点案件的调控不能、对新型疑难案件的推理不能<sup>②</sup>。也有学者谈道:“由于法院系统和审务系统高度的专业性和复杂性,即使科技公司花

<sup>①</sup> 马海燕:《周强:司法改革和信息化是司法事业车之两轮》, <https://www.chinanews.com.cn/gn/2015/07-02/7381248.shtml>, 访问日期:2021年12月5日。

<sup>②</sup> 帅奕男:《人工智能辅助司法裁判的现实可能与必要限度》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2020年第4期。

费很大力气去调研,也很难真正掌握其特点”,实践中“虽然投入了巨大资金,但效果很不好”,“所集成的这些软件,使用价值很低”<sup>①</sup>。

与司法工作强调“业务专业性”不同,智能技术研发强调“技术专业性”。“技术专业性”强调的是技术的专业取向,其实质是“将智能技术作为引领司法改革创新和破除司法改革困境的支配因素”<sup>②</sup>。在智慧法院建设过程中,法院与科技公司之间存在诸多方面的不和谐现象,在很多时候技术专业性的凌驾于业务专业性之上。近年来,在司法领域,“以信息化技术为主业的公司和技术供给,均已呈爆炸性增长”<sup>③</sup>。在追逐利润的驱动下,大量科技公司纷纷进入智慧司法领域,并利用自身的资源和技术优势垄断了话语权。例如,上海市高级人民法院研制“206系统”时,某科技公司派出的技术人员就达到了300余人,约占到了参研人员总数的一半。而在经费资源方面,科技公司的实力也颇为雄厚,一些“互联网+法律”公司动辄就获得千万甚至亿级的融资<sup>④</sup>。

相比之下,法院系统在技术和资源方面却相形见绌。受制于此,法院很多时候不得不过度依赖科技公司,进而形成科技公司在智慧法院建设中的支配地位。而科技公司作为市场主体,在进行智能司法产品研发过程中遵循的是市场逻辑,最大化地追求利润和收益,对法院所关注的专业问题往往关注不够、研究不深,有些企业不愿意将其核心技术投入到相对“穷酸”的法律领域,甚至将通用领域的大数据技术平移至司法场域(而非专用核心技术)<sup>⑤</sup>。不仅如此,科技公司的支配地位也会导致智慧法院建设过程中“重技术”而“轻专业”的倾向,只强调“技术专业性”而忽视“业务专业性”,出现“搞开发的不懂审判,懂审判的无暇参与开发”现象,结果导致“产品智能化程度低、适用度不高、用户体验差”<sup>⑥</sup>,部分信息化产品和设备沦为“摆设”<sup>⑦</sup>。

#### 四、智慧法院建设过程中的矛盾破解路径

前文归纳了智慧法院建设过程中的三重矛盾,并重点从组织目标差异、法院内在需求以及业务与技术的摩擦三方面进行了阐释。在本文看来,前述矛盾关乎智慧法院建设中的三重关系,即上下级法院之间、法院与外部系统以及与科技公司之间的关系。因此,智慧法院建设过程中的矛盾纾解,有赖于如何正确处理这三者之间的关系。结合上文的分析,笔者认为,智慧法院建设必须解决好以下几方面的问题:

##### (一)以“司法为民”为导向,构建便民化的智慧司法体系

正如前文所分析的,当前上下级法院在智慧法院发展目标上存在差异性,上级法院在推进智慧法院建设过程中比较关注应用系统的统一性,而对下级法院在信息化建设方面的多样化诉求重视不足。本文以为,上下级法院基于组织目标的不同而采取的差异化行动本无可厚非,但是应该注意到,这种分歧不仅会造成司法资源的浪费,甚至还会影响司法行为本身的公平性,因此需要解决。仍以前文的公告送达系统为例,从表面上看,公告送达系统的全国统筹实现了司法业务办理的统一性、规范性,但从实际效用来看,这种统一事实上导致了公告送达成本增加、周期延长,大大降低了公告送达效率。

① 麦永浩、赵廷光:《中国电子政务建设与人民法院信息化》,北京:国防工业出版社,2003年,第4页。

② 王禄生:《智慧法院建设的中国经验及其路径优化——基于大数据与人工智能的应用展开》,《内蒙古社会科学》2021年第1期。

③ 孙笑侠:《论司法信息化的人文“止境”》,《法学评论》2021年第1期。

④ 《中国251家法律科技公司谁主沉浮?〈2017年度互联网法律服务行业调研报告〉发布!》,《上海法学研究》2019年第11卷。

⑤ 刘艳红:《大数据时代审判体系和审判能力现代化的理论基础与实践展开》,《安徽大学学报(哲学社会科学版)》2019年第3期。

⑥ 刘楠:《司法信息化:从效率提升到价值发现》,《人民法院报》2017年5月18日,第2版。

⑦ 池强主编:《北京法院电子政务建设探索与实践》,第11页。



为了减少上下级法院之间的这种摩擦,笔者认为必须进一步强调智慧法院建设的目的。事实上,无论是上级法院的统筹规划,还是下级法院的地方创新,归根结底都是为了促进法律的统一和准确实施,提升司法效率,确保人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。因此,智慧法院建设要特别注重“司法为民”的价值原则,只有将该原则贯穿到智慧法院建设的全过程,才有可能最大限度地消除上下级法院在智慧法院建设问题上的分歧,才能协调好智慧法院建设的路径和步骤,真正解决智慧法院建设过程中的上下级法院之间的矛盾问题。

与此同时,要反思当前智慧法院建设过程中的“层层加码”现象。如前所述,在最高人民法院的要求下,各地法院均将智慧法院建设作为“一把手工程”。在这种动员机制下,一些法院盲目上马了诸多智慧法院建设项目,部分不成熟的信息化产品也因此进入司法机关,从而助长了智慧法院建设的“泡沫”。不仅如此,在这种层层压力之下,为了完成上级法院制定的推广任务,一些不实用、使用价值较低的业务系统相继部署,在受到办案人员的“冷落”后,纷纷束之高阁。因此,如何提升智慧法院建设的“实效化运用与集约化运用”<sup>①</sup>水平,应当成为各级法院尤其是最高人民法院需要思考和关注的问题。

### (二) 正视司法的特殊性,提升智能司法产品的实用水平

上文谈到,一些法院推进智慧法院建设的内在动力不足,出现“强力推广”之下的“有限应用”问题。上述问题的出现,在很大程度上是因为智能司法产品本身的问题。当前的智能司法产品无法提供解决专业工作、复杂任务的可靠方案,由此导致了司法人员对相关产品和设备有用性、有效性的质疑。正如有学者所指出的那样,“智能技术虽然可以有效缓解司法程序与人力缺陷造成的瓶颈,但技术效用的不确定性本身也是一种风险”<sup>②</sup>。因此,当智能司法产品无法为司法工作提供有效的解决方案,或者相关智能司法产品的技术效用存在不确定性时,一线办案人员就会有意无意地排斥和拒绝这种技术推广。前文谈到的类案检索系统就是这方面的例证。类案检索系统之所以在B市中院不太受欢迎,就与类案检索系统提供的案例过于老旧、无法实现精准化检索有关,法官在很多时候不得不寻求其他机构开发的、更为实用的系统来满足检索需求。

与此同时,在推进智慧法院建设的过程中,我们必须清醒认识到,法院工作也是一项高度依赖人的习惯和经验的工作。法院工作的前述特殊性,提醒我们在研发智能司法产品时,要更多地考虑智能化产品与法院工作的匹配性、融合性,特别是不能想当然地认为智能司法产品可以全能地、全领域地参与法院的各项工作。在法官早已习以为常或严重依赖经验的领域,智能化产品通常很难有用武之地。因此,我们在进行产品设计以及系统选择时,相关产品、设备必须首先满足专业性、实用性要求,必须有用、可靠、易于操作,适应法官的办案习惯。为了实现上述目标,就需要法院内部人员尤其是一线办案人员更实质性地参与智慧法院建设的规划、论证和设计,而不是单纯由法院技术部门或者纯技术专家来完成这些工作,以此来解决“信息技术开发中理论研究、实务操作以及开发技术人员各自分隔”的问题<sup>③</sup>。此外,应强调上级规划和下级创新的统一,使智能司法产品能有效地解决专业性、实用性等方面的问题。

### (三) 完善智慧法院建设的人才和技术支撑体系

如前所述,当前的智慧法院建设严重依赖外部的科技公司,法院在智慧法院建设过程中渐失主导地位。就目前来看,智慧法院业务需求的整合、技术方案的提出、系统的开发调试、应用系统的修改等大多由科技公司完成,法院业务部门的参与严重不足。这一现状导致智慧法院建设逐渐沦为科技公司一方主导,科技公司几乎主导了智慧法院建设的主要流程。然而正如前述,科技公司参与智慧法院建设遵循的是市场逻辑,其目的是最大化地追求利润和收益,而对“业务专业性”问题了解不深,或者

① 顾培东:《人民法院改革取向的审视与思考》,《法学研究》2020年第1期。

② 龙飞:《人工智能在纠纷解决领域的应用与发展》,《法律科学(西北政法大学学报)》2019年第1期。

③ 顾培东:《法官个体本位抑或法院整体本位——我国法院建构与运行的基本模式选择》,《法学研究》2019年第1期。

说关心不够。这一问题的产生具有某种必然性,决定因素就是科技公司在经费资源和人才资源方面的显著优势。因此,为了弥合产品使用者与系统开发者之间的矛盾,提升法院的“自主信息化”能力显得尤为重要。而提升这一能力,就必须提升法院在经费和人才资源方面的保障水平。

一方面,要提升智慧法院建设的经费保障水平。一是要继续争取国家层面的政策支持,积极争取地方政府在智慧法院建设方面的财政支持。最高人民法院指出:“天平工程基本完成之后国家缺少支持法院信息化发展的后续重大工程经费保障,目前的信息化预算资金和智慧法院建设需求资金存在很大差距,已经成为制约智慧法院发展的重要因素。”<sup>①</sup>因此,在国家层面要进一步加强智慧法院建设的财政支持力度。有学者呼吁在司法人工智能领域倾注更多投入,必要时甚至可以建设法律人工智能研发的“实验室”<sup>②</sup>。除了国家层面的支持之外,也要继续争取地方政府的支持。例如,前述《B市“智慧法院”五年发展规划(2019-2023)》(征求意见稿)中就提出:“全市法院要积极推动智慧法院建设与当地经济建设发展的衔接,争取党委政府的支持,努力拓宽经费筹措渠道。争取专项经费投入,解决影响和制约当前发展建设的瓶颈问题。”<sup>③</sup>二是要树立“成本-收益”理念,不仅要“开源”,也要注重“节流”,要将专项经费用在刀刃上。笔者了解到,B市中院就将大量经费用于“大数据中心”建设。但据了解,花费巨资筹建的“大数据中心”效果似乎并不理想,出现“不计成本”的倾向。这种“不计成本”的现象在不少地方也存在,亟须引起更多重视。

另一方面,要加强法院专业信息化人才队伍建设。事实上,早在20世纪80年代初,龚祥瑞等就提出要“我国法律工作计算机化做好理论上和人力上的准备”<sup>④</sup>。但30多年过去了,司法信息化过程中的人才问题不仅没有解决反而更加突出。最高人民法院印发的信息化工作报告和工作要点就指出:“人才和资金因素仍是制约可持续发展的两大障碍”,“司法改革之后,地方信息技术人员存在的编制短缺、待遇偏低、人心不稳、专业能力较弱等问题尚未得到根本解决”<sup>⑤</sup>。

为了应对这一问题,笔者认为,需要对当前法院的信息化人才供给体制进行改革,为法院的“自主信息化”提供必要的智力支持。改革目前的信息化人才供给体制,迫切需要对法院当前的人事政策进行适度调整。受限于目前法院的人事政策,法院系统无法为高级信息化人才提供其所期望的职业待遇,亦无法确保相关专业人员必要的职业尊荣,结果就是法院系统无法吸纳和挽留大部分的高级专门人才,大部分聘用人员在法院历练一段时间后,相继选择在公司就业,法院基本上留不住有能力的技术人员<sup>⑥</sup>,这是法院信息化人才队伍现状的一个缩影。为了应对这一问题,可以考虑针对专门信息化人才制定更灵活的人事政策与薪酬制度,为这部分专业人才提供更好的职业发展前景。此外,也要进一步加大法学院校复合型人才的培养力度,争取数年后能有一批“法律+计算机”双料人才进入司法系统,缓解智慧法院建设人才队伍数量不足、水平欠佳的问题。通过前述举措,法院才有可能建立高水平的人才队伍进而开展更高层次的信息化建设,改变当前严重依赖科技公司的局面。

## 五、结语

本文以B市中院的智慧法院建设实践为例,归纳了当前B市智慧法院建设面临的基本矛盾,包括

① 参见最高人民法院关于印发《最高人民法院网络安全和信息化领导小组2017年工作报告及2018年工作要点》的通知(2018年4月17日)。

② 左卫民:《从通用化走向专门化:反思中国司法人工智能的运用》,《法学论坛》2020年第2期。

③ 参见《B市“智慧法院”五年发展规划(2019-2023)》(征求意见稿)。

④ 龚祥瑞、李克强:《法律工作的计算机化》,《法学杂志》1983年第3期。

⑤ 参见最高人民法院关于印发《最高人民法院网络安全和信息化领导小组2017年工作报告及2018年工作要点》的通知(2018年4月17日)。

⑥ 雷本利、郭立柱、王忠民:《补短板 扩内存 增动能——新疆高院关于信息技术队伍建设的调研报告》,《人民法院报》2017年2月9日,第8版。

上级规划与下级创新之间的矛盾、强力推广与有限应用之间的矛盾、产品使用与系统开发之间的矛盾。智慧法院建设过程中的三重矛盾,反映了信息技术与法院工作融合过程中的冲突与不平衡。前述矛盾在短期内不会消失,而且会在智慧法院建设过程中反复出现。

积极推进现代信息、智能技术在司法领域的应用,是法院主动顺应国家信息化发展战略、积极拥抱数字科技时代的证明。智慧法院建设将会全面提升法院的治理水平,从而助益国家治理体系和治理能力现代化。自2015年7月最高人民法院首次提出“智慧法院”概念以来,智慧法院建设在法院建设全局中的重要性日益凸显,最高人民法院甚至将司法改革和信息化建设作为人民司法事业发展的“车之两轮、鸟之双翼”<sup>①</sup>。由此不难看出,作为法院实现治理体系和治理能力现代化的重要载体,智慧法院建设必将长期进行下去。在此意义上,对智慧法院建设尤其是其基本矛盾的研究也就具有了重要的实践价值,本文正是就这一问题所做的一次学术尝试。至于智慧法院建设是否还存在其他方面的理论和实践问题,如何更体系化地、更深入地推进对智慧法院建设过程中基本矛盾的研究,尚需学界和实务界进一步的思考和探索。

## Practical Problems and Solutions in the Construction of Smart Courts —Based on the Investigation of Smart Judicial Practice in City B

Ye Yanjie

(Law School, Southwest University, Chongqing 400715, P.R.China)

**Abstract:** Empirical investigations show that while the construction of smart courts in City B has made some achievements, it also faces contradictions between higher-level planning and lower-level innovation, between strong promotion and limited application, and between product use and system development. The emergence of these contradictions is closely related to the differences in organizational goals of the judicial bureaucracy, the lack of endogenous motivation for the construction of smart courts, and the friction between professional and technical expertise. In the face of the aforementioned practical problems, the construction of smart courts in the future should be guided by justice for the people, build a smart judicial system that is convenient for the people, face up to the particularity of the judiciary, improve the practical level of smart judicial products, and improve the talents and technical support system for the construction of smart courts. In short, the construction of judicial informatization is an important part of the overall strategy of national informatization development. In China, the construction of smart courts will go on for a long time. Therefore, the study on the construction of smart courts, especially its basic contradiction, has important practical value and is in urgent need of further thinking and exploration in academic and practical circles.

**Keywords:** Smart court; Court informatization; Policy implementation

[责任编辑:李春明]

<sup>①</sup> 孙航:《智慧法院:为公平正义助力加速》,《人民法院报》2019年9月18日,第1版。