

【巴中市 2022 年度哲学研究课题】

“跳蚤效应”审视下基层机关队伍建设 问题研究

——基于政法队伍教育整顿发现问题剖析

徐锋 张可 彭博*

论文提要：

教育整顿期间，通过谈心谈话、民主生活会、组织生活会、队伍建设巡查等不同渠道，各级各部门凝成共识：编制不足已构成很多基层法院发展的瓶颈，加之，“案多人少”的矛盾日益突出，为推动工作，“谁能干谁干”成为无奈之举，“谁该干谁干”工作安排规则逐渐淡化，队伍建设陷入“跳蚤效应”困局。“跳蚤效应”既是优势的积累，也是劣势的叠加，关键是如何最大化发酵其正影响、抑制其负影响。文章建构“四纲八维”蛛网模型，建议多措并举，孕育领军人物，形成核心圈，并通过纲举目张带动，形成辐射圈，充分发挥核心圈、辐射圈的率先垂范、引领示范作用，你追我赶、争先创优，全面建成一支富有凝聚力、创造力、战斗力的队伍。一是通过思想政治建设提高干警自觉抵御负影响的意识和能力；二是通过组织文化建设自然孕育领军人物；三是破解“天花板效应”，明确干警职业预期，科学化绩效考核机制，激发队伍工作热情，积极推进省以下法院人财物省级统管改革；四是常态化开展轮岗转岗，内部挖潜破解队伍建设困局。

* 主持人：徐锋，男，巴中市恩阳区人民法院党组书记、院长；

张可，男，四川省巴中市恩阳区人民法院，政治部负责人、督察室主任、研究室主任，联系电话：15729751557，联系地址：四川省巴中市恩阳区登科路恩阳区人民法院，邮编：636064，电子邮箱：2219205484@qq.com。

彭博，男，四川省巴中市恩阳区人民法院法官助理。。

以下正文：

引 言

为加强编制管理，提高行政效能，2007年2月24日，国务院出台了《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》。其第十七条规定：“根据工作需要，国务院机构编制管理机关报经国务院批准，可以在地方行政编制总额内对特定的行政机构的行政编制实行专项编制”，在实践中包括政法专项编制。之后，各级法院编制被严格管理，鲜有增加。同时，法院的受案量持续保持增长态势，“案多人少”的矛盾日益突出，基层法院尤甚。为推动工作，“谁能干谁干”成为无奈之举，“谁该干谁干”工作安排规则逐渐淡化，队伍建设陷入“跳蚤效应困局”。

一、“跳蚤效应”困局及其实例说明

“跳蚤效应”来源于一个有趣的实验：一只跳蚤本来能从地面上跳起一米多高，如果在一米高处加个盖子，它就会不停跳起并撞到盖子。过一会儿，拿掉盖子，这只跳蚤继续在跳，但已跳不到一米高以上了^①。“跳蚤效应”说明了一个道理：目标决定人生。跳蚤如此，人亦如是。笔者这里所谓的“跳蚤效应”困局是指由于人员不足，特殊岗位可用之人选择余地小，可胜任之人安排在相关岗位后，确实发挥了其表现突出的能力方面，但因无法找到合适替代人选，从而长期钉在同一岗位，表现突出的能力因工作热情消退得不到更大提升的同

^①熊培云：《解放思想要避免“跳蚤效应”》载《廉政瞭望》，2008年第8期。

时，其他岗位需要的技能难以培养或被消耗，调整至其他岗位反而显得无法胜任，出现两难局面。限于篇幅，下面仅从岗位安排、教育培训两个方面加以说明。

（一）岗位安排上的“跳蚤效应”现象

E法院为2013年新成立法院，现有中央政法专项编制48个（2019年因监察体制改革划走3个）、工勤编制10个、事业编制5个，满编运行。2016年员额制改革后，核定员额法官19名，从近三年审判实践看，人均办案160余件。鉴于其中6名员额法官为院领导，其他法官的办案压力不可谓不大。同时，该院名义法官助理22名（含未入额法官），但真正在业务部门办案的仅有6人，占比27.3%。由于很多法官助理长期无法从事审判辅助工作，法官队伍建设步履维艰，2020年6月该院遴选员额法官1名，符合条件的有14人，仅有5人报名，最终4人参加考试。

（二）教育培训中的“跳蚤效应”现象

最高人民法院《2015—2019年全国法院教育培训规划》文件要求“坚持分类分级、全员培训”，但从B市5个基层法院近几年的教育培训情况来看，上级法院对院长及分管院领导的“点名”培训都能落实到位，但限于培训名额，“非点名”培训多集中于少数领导认为“业务素质好”的法官身上。因经费紧张、工作压力大等原因，对审判辅助人员、司法行政人员的培训更加薄弱，审判辅助人员参加省级以上培训的情况寥寥无几，即便是市法院组织的到高校接受培训，也仅有个别审判辅助人员搭配法官参训。以2020年E法院教育培训情况为例，我们发现：“全员培训”目标尚未实现，业务素养越高、工

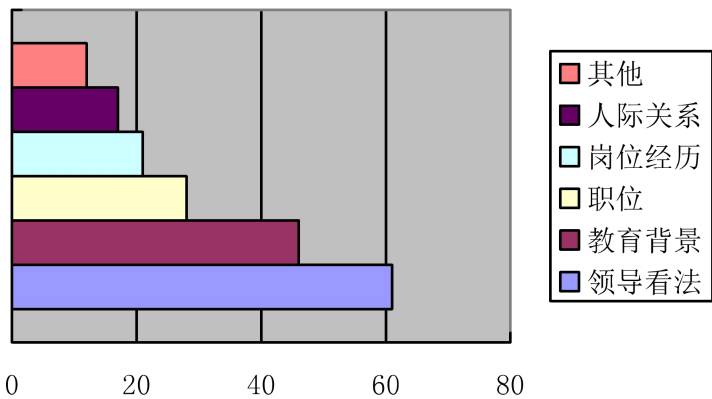
作能力越强的人得到培训的机会反而越大。

二、“跳蚤效应”的影响因子及其双向影响分析

（一）“跳蚤效应”的影响因子

通过调研，笔者梳理出领导看法、人际关系、职位、岗位、教育背景及其他六大类因素对队伍建设中“跳蚤效应”的形成影响较大。

为精确把握各影响因子的影响程度和影响方式，笔者向 5 个基层法院干警发放了 100 份调查问卷，回收有效问卷 86 份：关于“跳蚤效应”的影响因素（多项选择），选领导看法的有 61 人，选教育背景的有 46 人、选职位的有 28 人、选岗位经历的有 21 人、选人际关系的有 17 人、选其他的有 12 人（见图一）。从影响方式上看，这些影响因子并不是孤立的，往往是交织在一起，虽然有程度差异的主观判断，但客观上很难切割，比较而言，领导看法和人际关系是“跳蚤效应”形成的主因，职位、岗位乃至性别、相貌则是“跳蚤效应”形成的次因。

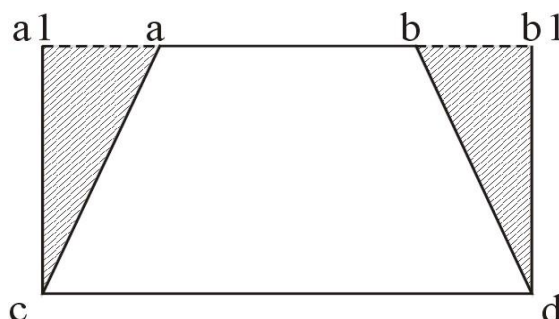


图一 队伍建设“跳蚤效应”影响因子示意图

（二）“跳蚤效应”在基层法院队伍建设中的正负影响分析

为直观反映“跳蚤效应”在基层法院队伍建设中的正负影响，笔者进行如下横切面分析：假定整个法院的人力资本为 $Sa1b1cd$ ，“跳蚤效应”在线段 $a1b1$ 上动态变化， $Sabcd$ 为“跳蚤效应”的正影响面

积， S_{a1ac} 、 S_{bb1d} 为“跳蚤效应”的负影响面积，显然，随着 a 向 $a1$ 、 b 向 $b1$ 移动，“跳蚤效应”的正影响面积会逐渐扩大，同时，“跳蚤效应”的负影响面积会逐渐缩小。（见图二）



图二 “跳蚤效应”动态影响示意图

1、“跳蚤效应”的正影响分析

从基层法院当前队伍建设实践来看，“跳蚤效应”的正影响主要有：（1）树立典型^②，发挥引领示范作用。基层法院人力基础比较薄弱，多有“瘸子里面挑将军”的无奈，所以各法院把“发现典型、塑造典型、宣传典型”作为常规操作。（2）缩短周期，培养领军人物。基层法院职数受限，职级晋升周期长。为使队伍可持续发展，各法院“会对后备干部重点照顾，希望他快速成长起来”。（3）打造名片，方便单位对外宣传推介。基层法院“能推出去的人不多，一旦有机会，会聚集全院之力打造”。如果频繁换岗，难以出成绩。

2、“跳蚤效应”的负影响分析

正如钱币有两面，“跳蚤效应”不仅有荣誉叠加效果，也会有劣势积累效果，其负影响主要有：

（1）进取心不足，没有争先创优的意识。孔圣人曰：“取乎其上，得乎其中；取乎其中，得乎其下；取乎其下，则无所得矣”。《孙子兵法》也云：“求其上，得其中；求其中，得其下；求其下，必败”。由于编制受限，队伍流动性很差，很多干警长期固定在一个岗位，工作

^②王厚明：《干部培养使用须防四种效应》，载《党政论坛》，2012年第5期。

激情被时间缓慢蚕食，满足于完成日常工作，工作目标设定低，难以出彩。

（2）担当不足，存在相互推诿责任的现象。基层执行力不足是多年来的顽疾，这有责任清单难以细化的客观因素，但更多的是广大干警缺乏担当精神。受编制限制，为解决“人案矛盾”，各法院大量聘用人员充实到书记员、法警队伍。这些临聘人员工资待遇低、身份束缚无法打破，普遍认为自己“没有发展前途”，不愿担当作为。

（3）创新不足，工作中新思路、新举措不多。客观上，很多干警限于事务性工作，缺乏对工作的深入思谋；主观上，工作热情不足，不愿过多投入，同时，还存在“干得多错的多”不良认识，不愿尝试。

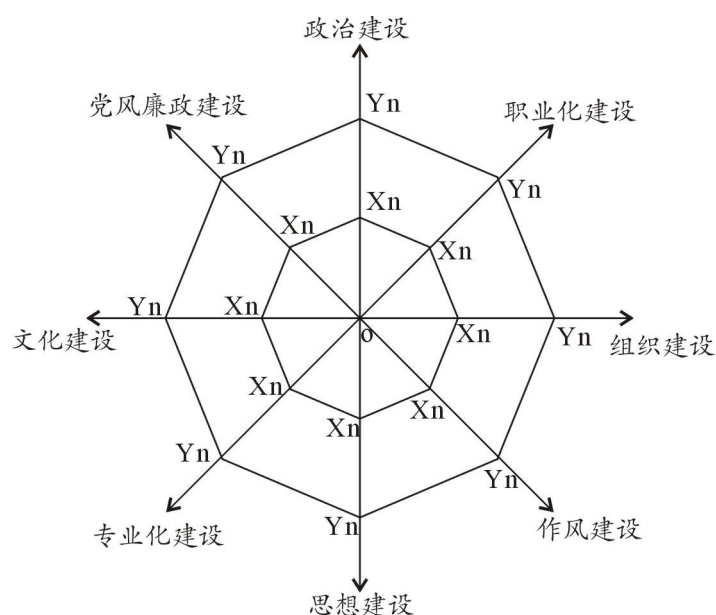
（4）苦乐不均，工作量不够均衡。有的岗位本身轻松。有的干警不自觉，加上各层次的批假过于随意，导致有的干警大事小情都请假，于是工作就落在其他“老黄牛”身上了。有的部门本身分工不均，有的负责人指挥不动人，听话的人自然就要多干。还有就是，各个部门能干活的人少，谁能干就被安排多干。

（5）职数不足，缺乏职业预期。首先，在内设机构的层级上，存在只有人民法庭庭长解决科级实职领导干部，但内设庭室负责人在职级解决上并不设置相应的等级，造成机关庭室地位反不如派出法庭。尤为突出的是，行政综合部门因为职级解决乏力，即使是部门正职也不能解决副科问题，干警没有职业期待，留不住人、找不到人。

（6）激励不够，干警工作积极性调动不足。尽管 E 法院对各项工作都尽可能给予经费支持，但存在雨露均沾、平均主义现象，奖优罚劣、奖勤罚懒的导向作用不明显。

三、纲举目张：基层法院队伍建设中破解“跳蚤效应”困局的可行路径

在队伍建设中，“跳蚤效应”是合情而不合理的常见现象，基层法院因为各种资源、机会更加稀缺，“跳蚤效应”愈发凸显，应当正视，关键是如何最大化发酵其正影响、抑制其负影响。笔者据此建构“四纲八维”蛛网模型，建议通过强化思想政治建设坚定队伍之念，深化文化建设铸就队伍之魂，落实党风廉政建设、作风建设锻造队伍之力，切实专业化、职业化建设提升队伍之能，多措并举，孕育领军人物 X_1 、 X_2 …… X_n ，形成核心圈，并通过纲举目张带动 Y_1 、 Y_2 …… Y_n ，形成辐射圈，充分发挥核心圈、辐射圈的率先垂范、引领示范作用，你追我赶、争先创优，全面建成一支富有凝聚力、创造力、战斗力的队伍（具体见图三）。限于篇幅，结合当前司法改革工作实际，重点提出以下对策建议。



图三 基层法院队伍建设“四纲八维”模型

（一）通过思想政治建设提高干警自觉抵御负影响的意识和能力

干警的自觉意识和能力决定着图四“四纲八维”模型的宽度和幅度，其抵御各种负面影响的自觉意识和能力越强，蛛网的宽度和幅度就越大，承载力越强；反之，抵御各种负面影响的自觉意识和能力越

弱，蛛网的宽度和幅度就越小，承载力越弱。如何增强干警的自觉意识和能力呢？关键在于抓好队伍的思想政治建设。早在 2014 年，最高人民法院在《关于进一步加强人民法院思想政治建设的意见》中强调：“人民法院的思想政治建设，关系人民法院的前进方向、工作全局和长远发展，是人民法院工作的生命线”。

1、着力消弭干警对利益调整的不满情绪

从调研情况看，法官员额制、人员分类管理改革后，基层法院干警的收入待遇有了很大提升。但同时，干警的收入差距进一步拉大，有些人尤其是未入额法官有不满情绪，甚至对岗位安排、工作指派有抵触现象，“跳蚤效应”的负影响彰显。当前，比较迫切的思想政治工作在于加强对党的十九大及系列全会精神、习近平新时代中国特色社会主义思想的学习领会，强化干警“四个意识”，坚定干警“四个自信”，引导干警自觉践行社会主义核心价值观，自觉抵御“跳蚤效应”负面影响，正确对待利益得失，防止盲目攀比，正确反映利益诉求。

2、积极发挥“关键少数”的引领示范作用

核心圈的领军人物 X_1 、 X_2 …… X_n 决定着“四纲八维”模型的松弛度，抓好这些“关键少数”，通过其引领示范、辐射带动，可以催化“提纲挈领”式的化学效应。具体来说：一是抓领导班子建设。所谓“火车跑得快全靠车头带”，领导班子的政治站位关乎队伍建设的政治方向，关乎队伍的向心力塑造，关乎全院工作效能的发挥。要用好用尽中心组学习、“三会一课”等传统工作制度，创新党建机制，发挥班子率先垂范作用，全面落实从严治党。班子成员在队伍建设中不能带“有色眼镜”、不能搞团团伙伙，各项人事任免要做到公开、

公正、公信。二是抓中层干部管理。整治“中梗阻”，确保政令畅通，增强队伍执行力，关键在于紧盯各部门负责人，确保“上传下达”不失真、不注水，工作落实不走形、不变味。三是抓人民法庭庭长管理。人民法庭作为基层法院“基层的基层”，是法院化解纠纷的“桥头堡”，也是很多基层法院办案的主力军^③。要坚持“支部建在庭上”，坚持对庭长定期轮岗、常态化管理，强化纪律作风建设，严格“一岗双责”，落实党风廉政责任。

（二）通过组织文化建设自然孕育领军人物

1、建立健全竞争型动态管理机制建设

按照优胜劣汰的达尔文定律自然孕育，而非拔苗助长式地产生领军人物，进而带动全院干警融入良性的竞争环境中，不仅有利于营造风清气正的法院文化，还有利于队伍建设的可持续发展。如古罗马名士奥维德说过：“一匹马如果没有一匹马紧紧追赶着它，就永远不会疾驰飞奔！”中国古代先贤也讲：“流水不腐，户枢不蠹”。当前，司法改革已进入攻坚阶段，根据党的十九大“深化司法体制综合配套改革，全面落实司法责任制，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”精神要求，全国法院已经开始探索推进法官员额动态管理机制建设，接下来是全面开展对司法辅助人员、司法行政人员、司法警察甚至是临聘人员的竞争型动态管理机制建设。

2、培育“讲担当”、“讲奉献”的法院文化

车尔尼雪夫斯基有句名言：“生命，如果跟时代的崇高的责任联系在一起，你就会感到它永垂不朽”。诸葛亮“鞠躬尽瘁，死而后已”更是千古美谈。最高人民法院的方金刚法官、江苏省高级人民法院的刘嗣寰法官、湖北省武汉市蔡甸区人民法院的李志强法官等一批法院

^③从B市5个基层法院来看，2019年，人民法庭办案比重最低的E区法院为57%，最高的P县法院为74%。

系统的排头兵用生命诠释了什么叫“担当”。习近平总书记强调，“在新的历史条件下，人民法院处于调处社会矛盾纠纷的第一线”^④，“使命呼唤担当，使命引领未来”，正是每个法院人书写浓墨重彩人生的好时候。

面对司法人员分类管理改革的深入推进，不仅要强调勇于担当作为，更要强调无私奉献。因为司法改革不可能一蹴而就，在完成法官员额制改革后，一部分法官或助理审判员因 39%的员额比例规定被“强制退出”。有的出现心理落差，滋生不满情绪，也很正常，这是法官精英化改革的必然阵痛。随着司法责任制改革、智慧法院建设的推进，这种阵痛还会持续下去，我们要通过文化建设，让干警识大体、讲奉献，积极投身新时代司法事业中。

（三）通过专业化、职业化建设弱化影响因子的作用力

1、破解“天花板效应”，明确干警职业预期

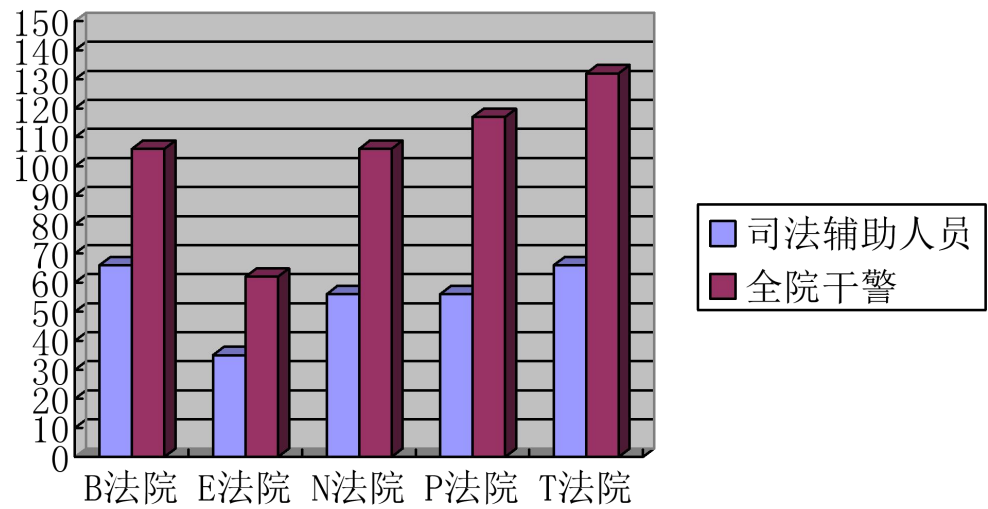
管理学上的期望效应理论认为，“人们从事某项工作、采取某种行动的行为动力，来自个人对行为结果和工作成效的预期判断”^⑩。笔者了解到，在人员分类管理改革中，很多干警事实上承担行政工作却不愿被设定为行政人员，主要就是担心“自己的命运被别人掌握”，导致 5 个法院目前司法辅助人员的比例偏高（具体见图四）。“木匠干木匠的事，鞋匠干鞋匠的事”^⑪似乎只在“理想国”。这是因为，在职级数受限以及综合配套改革不到位的双重影响下，基层法院不能充分回应法官以外人员的职业预期。以“审判为中心”异化为“以法官为核心”，很多司法辅助人员、司法行政人员抱怨“好事都是法官的”。

^④习近平：《在党的群众路线教育实践活动总结大会上的讲话》，载 <http://theory.people.com.cn/n1/2016/1028/c148980-28815867.html>，最后访问时间为 2020 年 7 月 15 日。

^⑪王通讯：《关于人才成长规律的几个问题》，载《中国人事报》，2004 年 3 月 16 日第 3 版。

^⑫【古希腊】柏拉图：《理想国》，冯国超主编，中国出版社 2000 年版，第 148 页。

所以，加快推进配套机制改革，明确干警的职业预期已经迫在眉睫。



图四 B市5基层法院司法辅助人员占比示意图

2、科学化绩效考评机制，激发队伍工作热情

科学合理的考评机制是抵御“跳蚤效应”负影响、筛选出优秀人才的终端抓手。下面以法官为例予以说明。

（1）从数量考评向质量为主、数量为辅考评转变。在员额制改革后，法官数量减少，案多人少的矛盾更加突出，法官办案数量底线不能取消，但应下调。同时，将庭审能力、裁判文书制作能力、沟通能力、化解矛盾能力等反映法官综合能力的质量指标着重考核。

（2）从主观考评主观化向主观考评客观化转变。法官不同于一般公务员，群众评议、领导考核等主观考评是必要的，但不应过度主观化，只凭印象、关系亲疏来打分。应将主观考评客观化，将庭审与档案评查、裁判文书评比与上网、司法建议制作、科技法庭使用、案例编撰与课题调研等情况进行考评。此外，未来应探索建立第三方测评体系，力求对法官的考评公正合理。

（3）从同等考评向差异化考评转变。一是根据区域设定不同的

办案数量，发达区域的标准应高于落后区域；二是根据审判部门设定不同的办案数量，比如，人民法庭的标准应高于机关庭，民庭应高于刑庭、行政庭、审监庭；三是根据案件类型设定不同的办案数量，比如速裁庭的办案数量应当高于普通业务庭，处理交通事故责任纠纷的法官应高于家事审判庭的法官。同时，要根据案件不同的权重系数折算法官工作量，确保考评指标分类清晰，量化计算科学。

3、积极推进省以下法院人财物省级统管改革，缩小基层法院“出入口”差距

法检两院人财物统一管理改革被普遍认为是“突破司法地方化、确保法院、检察院依法独立公正行使审判权、检察权的重要抓手与突破口”^⑬。然而，“相较于其他司法改革全面铺开、成果喜人的局面，法检人财物省级统管改革却相对落后，进度堪忧”^⑭。根据最高人民法院公布的消息：一是在领导干部管理方面，各地均按照“省级统一提名，地方分级任免”的模式进行法律职务任命；二是在编制管理方面，全国已有18个省（区、市）已经完成省以下法院编制统一管理改革；三是在财物管理方面，仅有吉林、安徽、湖北、广东、海南、青海等部分省份实行了省级统一管理^⑮。前文述及的区县法院之间人才流入与流出两端表现出“跳蚤效应”，经济基础差的基层法院意味着待遇低、保障差，对人才的吸引力不够，人才流失情况严重。如果省以下法院人财物省级统管改革充分到位，各基层法院在各省域内实现较为接近的工资待遇和经费保障，上述“跳蚤效应”自然会大大弱化。

（四）结合作风建设内部挖潜破解队伍建设困局

^⑬李林、熊秋红：《稳妥推进司法体制改革试点》，载《求是》，2014年第16期。

^⑭于晓虹：《“去地方化”与“去行政化”的博弈与平衡——2014年以来法检人财物省级统管改革再审视》，载《中国法律评论》，2017年第5期。

^⑮王蓉：《司改“成绩单”之法院人财物统一管理》，载

http://www.chinapeace.gov.cn/2017-07/10/content_11418859.htm，最后访问时间为2020年7月20日。

1、创新队伍建设平台

各基层法院队伍建设的平台低、资源少是“跳蚤效应”产生的重要原因之一，所以需要各法院结合实际，创新、创造平台，尤其是从科学协调发展、可持续发展的角度，大力加强青年干警的培养，为法官员额的动态管理提供助力，也切实防范“青黄不接”的困难局面出现。

2、用好“互联网+”手段，坚持“智慧队建”

落实最高人民法院“智慧法院”建设要求，用好“互联网+”手段，坚持“智慧队建”思路，是各基层法院克服资源少、经费紧张，快速提升队伍综合竞争力的可行路径。主要建议有：一是运用“互联网+”加强向兄弟法院的学习交流。比如，在法律允许范围内，积极探索远程观摩庭审、网上联合庭审评查、网上联合办案等；二是运用“互联网+”加强与高等院校的合作交流。比如，举办远程培训班、远程研讨会，联合研究课题等；三是运用“互联网+”科学规划、管理队伍建设。比如，合理设计队伍建设指标，网上进行档案管理、网上公示各项考核评议结果等等。

3、积极实施转岗轮岗，内部挖潜

鉴于短期内无法解决编制不足的问题，各法院应立足于内部挖潜。基于法官养成考虑，打破行政综合部门及业务部门之间的壁垒，担任综合行政部门中层正职且具备法官助理条件的，可根据工作实际情况加入综合办案团队，为院领导所办理案件担任法官助理，待员额空缺时可直接参与员额法官选拔。另外，还应强调拟提拔为院领导、内设机构中层正职、新进人员入额的，都应当具备综合行政岗位经历。通过轮岗转岗，一定程度可以缓解行政综合部门的人员紧张问题，同

时，为非业务岗人员提供培养平台，确保各类人员的梯队建设有序开展。

结 语

俗话说：“心有多大，舞台就有多大”。编制不足不应成为法院人“自我设限”的原罪，跳蚤的高度不应成为我们的“心理高度”。如《道德经》云：“天之道，损有余而补不足。人之道，则不然，损不足以奉有余。孰能有余以奉天下？唯有道者。”^⑯新时代的法院人要做老子所谓“有道”之人，正视“跳蚤效应”现象，坚定信心、敢于追求，积极投身于社会主义法治事业。

^⑯老子：《道德经》，上海古籍出版社 2010 年版，第 24 页。