

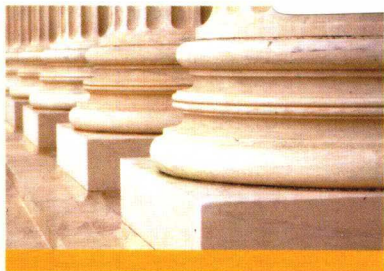
中国司法改革实证研究丛书

左卫民/丛书主编

# 司法与政治： 中美法院预算过程比较研究

JUSTICE AND POLITICS: A COMPARATIVE STUDY OF  
THE SINO-US COURT BUDGETARY PROCESS

张洪松 / 著



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

2012年度教育部人文社科研究西部项目（12XJC820002）支持  
国家985工程四川大学社会矛盾与社会管理研究创新基地支持  
四川省社会科学重点研究基地纠纷解决与司法改革研究中心支持

中国司法改革实证研究丛书

左卫民/丛书主编

# 司法与政治： 中美法院预算过程比较研究

JUSTICE AND POLITICS: A COMPARATIVE STUDY OF  
THE SINO-US COURT BUDGETARY PROCESS

张洪松 / 著



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

## 图书在版编目(CIP)数据

司法与政治：中美法院预算过程比较研究/张洪松著. —北京：北京大学出版社，2015. 12

(中国司法改革实证研究丛书)

ISBN 978 - 7 - 301 - 26579 - 6

I. ①司… II. ①张… III. ①法院—预算—对比研究—中国、美国  
IV. ①D926.2 ②D971.262

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 284634 号

- 书 名** 司法与政治：中美法院预算过程比较研究  
Sifa yu Zhengzhi: Zhong-Mei Fayuan Yusuan Guocheng Bijiao Yanjiu
- 著作责任者** 张洪松 著
- 责任编辑** 田 鹤
- 标准书号** ISBN 978 - 7 - 301 - 26579 - 6
- 出版发行** 北京大学出版社
- 地 址** 北京市海淀区成府路 205 号 100871
- 网 址** <http://www.pup.cn> <http://www.yandayuanzhao.com>
- 电子信箱** [yandayuanzhao@163.com](mailto:yandayuanzhao@163.com)
- 新浪微博** @北京大学出版社 @北大出版社燕大元照法律图书
- 电 话** 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62117788
- 印 刷 者** 三河市北燕印装有限公司
- 经 销 者** 新华书店
- 965 毫米×1300 毫米 16 开本 16.5 印张 221 千字  
2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷
- 定 价** 36.00 元

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

**版权所有，侵权必究**

举报电话：010 - 62752024 电子信箱：fd@pup.pku.edu.cn

图书如有印装质量问题，请与出版部联系，电话：010 - 62756370

# “中国司法改革实证研究丛书”序

2014年10月20日至23日召开的中共十八届四中全会,无疑将在当代中国法治建设的进程史上留下划时代的一笔。继党的十八届三中全会提出进一步深化司法体制改革的新措施后,党的十八届四中全会通过的中共中央《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,又提出了关于司法改革的重大举措,这对中国司法建设与改革而言显然具有积极意义。

长期以来,笔者及笔者带领的学术团队包括所指导的博士研究生,一直致力于司法制度、刑事诉讼制度和纠纷解决的实证研究,力图真切地把握中国司法与诉讼制度的运行现状,深度剖析其利弊得失,抓住切实存在的重要问题,探究其成因,并在此基础上提出有针对性和可操作性的改革建言。通过不断地展开实证研究,我们取得了关于司法与诉讼制度若干方面的一些研究成果。考虑到当前司法改革的重要性,也考虑到实证研究的重要性,笔者将我们团队近期有关司法制度的研究成果辑成册,以中国司法改革实证研究为主题,与北京大学出版社联系并系列出版。笔者的看法是,中国司法研究固然早成显学,但司法改革的正确推进尤其是长期有效推行,仍然有待于科学、细致及深入的实证研究。有鉴于此,笔者将自己及所带领团队关于司法的实证研究成果奉献给大家,希望抛砖引玉,引起更多学界同仁关

## 002 司法与政治：中美法院预算过程比较研究

注并展开司法实证研究,同时也为当下和未来的司法改革提供些许参考。

需要指出的是,对于法学研究者而言,实证研究乃是一门新兴的研究方法,无论是笔者抑或笔者所带领的团队成员,都有一个学习与掌握的过程。本系列作品中,有些实证研究方法运用得比较多,有的则比较少;有些运用得比较好,有些则有所欠缺,但鉴于这些作品大都或多或少地运用实证方法,比如使用数据展开分析等,因此笔者仍然以实证研究为主题辑辑在一起。其中不当之处,敬请读者诸君批评。

左卫民

2014年12月3日于四川大学研究生院

# 序

在关于司法改革的讨论中,我国法院经费保障体制的不合理性受到了持续关注。经过多轮的试错,《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》正式提出要推动省以下法院司法经费统一管理,改革重心逐步从工作机制转向司法体制。为贯彻实施这一重大改革举措,《人民法院第四个五年改革纲要(2014—2018)》强调要配合中央有关部门,推动省级以下地方法院经费统一管理机制改革。司法经费保障体制这一制约司法部门独立性、公正性和效率性的深层次问题,有望在新一轮司法改革中重塑。从目前已经披露的试点改革方案看,司法经费省级统管后,一般会将市、县级法院作为省级预算单位,纳入省级财政部门统一管理,省级法院予以协助。为协调经费管理过程的内部组织,上海等地在试点工作实施方案中,要求建立由各级法院院长组成的预算管理委员会,并由该委员会决定预算等事项。总体上,改革的力度是空前的,必将对司法部门置身其中的周边政治环境产生深刻影响,但从改革的具体举措看,仍然存在一些现实的问题和困境。比如,当前的改革议程主要关注纵向的经费保障体制构建和司法经费管理体制本身,对横向的部门间关系和经费管理的具体过程的关注则相对不足。

首先,当前的改革议程主要关注纵向的经费保障体制构建,对横

向的部门间关系关注较少,司法经费省级统管后,如何构建司法部门与行政机关、权力机关等政治部门之间的良性互动机制问题并未解决。1999年以后,以部门预算、国库集中收付等为核心的公共财政改革,很大程度上改变了我国财政管理的基本面貌,政府及其财政部门从外部对司法经费收支施加了强有力的控制。由于当前省级统管的改革议程,主要着眼于纵向维度上省级财政与市、县级财政在法院经费保障责任上的划分和承担,并未改变同一级别上司法部门与行政机关、权力机关的关系格局。其结果是,司法经费省级统管后,司法部门面对来自行政机关、权力机关的预算删减压力,依然缺乏制度性的防御手段。当然,司法独立从来不是绝对的,法院作为国家机构的一个组成部分,必须服务于国家整体的统治目标,并受制于整个国家的资源汲取能力,因此在司法经费管理上,不能仅仅关注经费本身的多少,还要同时关注司法部门资金利用中的民主可问责性。

其次,当前的改革议程主要关注司法经费管理体制本身,对司法经费管理的具体过程关注较少,司法经费省级统管后,经费管理决策过程封闭、决策流程设计安排粗放等问题同样没有解决。虽然理论上省级统管可以打破狭隘的地方主义,具有更大的回旋余地,以平衡资源丰裕程度不同的各地区法院经费保障水平上的差异,但其前提是司法经费管理权限的集中和上收,而就通常的经验而言,司法经费管理权限的集中和上收,往往意味着一个更为庞大的科层式的管理团队的出现,以及随之而来的官僚政治倾向的增加。在当前的司法改革方案中,虽然有预算管理委员会等装置吸纳下级法院的参与,但从总体上看,司法经费管理的决策过程仍然是高度封闭的,司法体系外部的组织和个人被隔离于司法预算过程的内部组织之外,不无“本位主义”之嫌;与此同时,司法经费管理的流程设计也不够科学,既没有为下级法院表达意见提供常规性的渠道,也没有确立预算决策者对相关请求或诉求的回应义务。显然,不妥当处理这些问题,势必影响司法经费管理效率,并对司法的良性运作造成冲击。

面对这些实践中的疑难问题,理论上亟需提出一个描述法院经费

管理制度的概念体系和一个检讨法院经费管理制度的理论框架,借此方可妥当定位当前的司法经费省级统管改革,进而确定改革的具体内涵,并从学术的角度加以概念化和问题化。从学科属性上看,这是一个法律与政治的交叉领域,本应成为法学和政治学同时关注的问题。但遗憾的是,由于我国财政管理权限集中于“财经口”部门,法院经费保障问题一般被认为是一个财政问题,这一事实既限制了作为“政法口”部门的法院本身经费管理能力的发展,也使得法院经费保障问题难以成为严格的法学研究的对象,法学界相关的知识积累缺乏依托的根基;与此同时,在政治学界,尤其是在预算政治学领域,虽然有较为丰富的研究工具,但也因该问题过于“琐碎”而不愿关注,法院经费保障制度的研究在政治学界同样薄弱。理论准备上的不足,导致整个理论界在面对新一轮司法改革时捉襟见肘。对于有望重塑中国司法制度的司法经费省级统管改革,理论界并不能提供一个相对完备的理论诠释。在某种意义上,本书正是笔者对这一重要主题进行专门研究的一次尝试。

当然,从更广的范围看,司法经费管理体制的改革并不只是一个中国问题。从比较法和比较政治的角度看,从20世纪90年代开始,司法经费管理已因其同时触及民主、分权和法治诸项原则的冲突和平衡,而成为欧洲各国司法改革的一大重点。其中,北欧的丹麦、西欧的荷兰和东欧的匈牙利最为典型。丹麦于1999年成立司法行政委员会,其职权涵盖司法预算;荷兰于2002年成立司法委员会,其职权包括法院预算的分配和管理;匈牙利则于2007年成立国家司法会议,将预算案的拟议等事项纳入了其职责范围。而美国早在20世纪20年代,即开始依托联邦司法会议统筹联邦下级法院和上诉法院的司法行政事宜,并在法院行政管理局的支持下,在司法部门内部建立了一个相对独立于行政部门的预算管理体系。遗憾的是,这些比较法或者比较政治上的经验,甚少获得国内法学者和政治学者的关注。有鉴于此,本书在方法上采纳了比较与实证的研究策略,力图通过对中美两国法院预算过程的比较研究,从管理级次、内部组织、外部关系、支出



控制等角度入手,归纳概括法院预算过程各个环节的制度模式和类型,比较其特征,分析其原因或评估其效果,以期获得一个描述法院财政经费管理制度的概念体系。在此基础上,总结提炼法院预算制度的建构原理,从价值的角度检讨法院经费管理制度需要考量的具体标准及其所依托的社会结构性因素,进而构建一个检讨法院财政经费管理制度的理论框架。

之所以将美国作为比较研究的对象,并不是因为笔者以为美国经验最契合中国实际。事实上,美国的司法体制非常特殊,并不能简单地照搬到中国法院。主要的原因还在于,美国司法体制作作为一种话语,已经在很大程度上影响了中国学界对中国司法制度的认知。比如,当前我国关于法院经费保障体制的理论学说,就多以美国经验(尤其是美国联邦法院的经验)论证解决方案的正当性,即使许多话语只是言说者自己对美国司法体制的主观想象而非客观事实。在这样一种语境中审察中国司法经费管理体制的特点,选择美国作为比较研究的对象,无疑是一个相对合理的选择。同时,从认知科学的角度看,对于人们习以为常的体制性问题,往往只有借助对差异性的域外制度的考察,借助异域制度这面“镜子”,才能得到更好的体认。在此意义上,美国司法制度与中国司法制度相去越远,从中获得洞见的可能性也越大。通过对中美两国法院预算过程的比较研究,笔者希望本书能够为法院预算过程的深度分析提供一个框架,使国内外的观察者可以更好地把握法院预算过程中法院与行政机关、立法机关(权力机关)之间的政治互动及其潜在的制约因素,进而从另外一个视角,深化对当代中国司法经费管理体制的认识,并以此为基础,反思当前司法改革的困境与出路。当然,最终结果如何,还是应该由读者来评判。

张洪松

2015年12月于川大江安河畔

# 目 录

导 论 .....	001
一、问题的提出 .....	001
二、文献综述 .....	005
三、方法与材料 .....	015
四、框架与结构 .....	022
<b>第一章 法院预算管理体制研究 .....</b>	<b>025</b>
第一节 管理体制的变迁 .....	025
一、历史的沿革 .....	027
二、变迁的动因 .....	031
第二节 经费保障的范围 .....	041
一、经常性支出 .....	042
二、资本性支出 .....	048
第三节 经费保障的方法 .....	051
一、可供选择的方法 .....	051
二、影响选择的因素 .....	059
<b>第二章 法院预算过程的内部组织 .....</b>	<b>063</b>
第一节 预算过程的协调 .....	063
一、集中的类型学 .....	064

二、集中的动力学 .....	071
第二节 机构与人员配备 .....	083
一、司法委员会的设立 .....	084
二、行政官体系的创立 .....	093
第三节 预算决策的程序 .....	097
<b>第三章 预算过程中的外部关系(I):与行政机关</b> .....	<b>103</b>
第一节 行政部门参与法院预算的过程 .....	104
一、基于文本的考察 .....	104
二、基于实践的考察 .....	108
第二节 行政部门处理法院预算的模式 .....	115
一、基本的处理模式 .....	116
二、特别的制度限制 .....	119
第三节 行政部门对已批准预算的权力 .....	134
一、法律文本中的权限 .....	135
二、预算过程中的应用 .....	137
第四节 行政部门在预算过程中的角色 .....	139
<b>第四章 预算过程中的外部关系(II):与立法机关</b> .....	<b>144</b>
第一节 代议机构的预算权力 .....	144
一、规范上的预算权力 .....	145
二、实践中的预算权力 .....	149
第二节 立法—司法关系的模式 .....	154
一、具体的类型:基于美国的考察 .....	154
二、中国的模式:一个初步的分析 .....	160
第三节 法院诉诸的筹款策略 .....	165
一、法院策略的“工具箱” .....	167
二、筹资策略的总体特征 .....	181

<b>第五章 预算过程的执行控制</b> .....	183
第一节 常规机制:来自外部的控制 .....	184
一、会计与审计 .....	185
二、经费的分配 .....	190
三、经费的流用 .....	192
第二节 新绩效预算:一种新的模式? .....	195
一、应用与限度 .....	197
二、限度的解释 .....	202
<b>第六章 法院预算制度的建构原理:基于比较的讨论</b> .....	209
第一节 整体样态的比较 .....	210
第二节 影响因素的比较 .....	212
一、司法独立:分立还是分工? .....	213
二、民主问责:议会还是党委? .....	223
三、理性支配:纵向还是横向? .....	235
<b>结 语</b> .....	242
一、各章的整理 .....	242
二、比较的启示 .....	246

# 导 论

## 一、问题的提出

在当代中国,人们对司法的期望是全方位的:在民事领域,越来越多的权利主张在法院被提出,这一方面源于立法本身授予权利的增加,同时也源于公众对于司法在法律空隙中发展权利的期待;在刑事领域,法院被看做是限制国家权力、保障公民权利的主要手段,司法审查被看做是去除刑事司法领域痼疾的一剂良药<sup>①</sup>;在行政法领域,司法审查也被看做是制约国家权力的重要手段,越来越多的行政行为被纳入司法审查范围。当越来越多的权利保护要求诉诸法院时,无论是当事人负担的诉讼成本还是公共财政负担的预算成本都增加了,但从总体上看,理论界对两种成本的关注程度是不同的:当事人负担的诉讼成本由于直接影响到当事人诉诸司法(Access to Justice)的权利,因而

---

<sup>①</sup> 在许多人看来,中国司法改革所面临的重大课题之一就是确立警察权的行政权性质,实现公安机关的非司法化,并建立程序性的制裁机制。参见陈瑞华:《司法权的性质——以刑事司法为范例的分析》,载《法学研究》2000年第5期。

受到更多的关注,其中尤以诉讼费用为甚<sup>①</sup>;而公共财政负担的预算成本问题则未能引起相同程度的重视,更多的只是作为当事人诉讼成本控制的一项替代机制或者事实后果被提出。<sup>②</sup> 由于大量的学术资源都投入了诉讼收费领域,虽然大量成果都将公共财政全额负担作为解决

① 方流芳在《民事诉讼收费考》中试图揭示1999年前后诉讼费用制度运行对诉讼权、诉讼成本和司法公正的具体影响,认为让法院收取诉讼费补贴预算不足,是不恰当地转移了国家本来应当承担的“审理成本”,其代价不仅是诉讼当事人承担了过高的诉讼成本,而且是损害司法公正;对滥诉的控制也不能证成当事人高额的诉讼费用支出,因为比事前防范更有效的措施也许是事后制约。参见方流芳:《民事诉讼收费考》,载《中国社会科学》1999年第3期。立足于对公民诉讼权的宪法和司法保障,左卫民与朱桐辉认为,在我国,公民向法院交纳的费用昂贵、繁多,构成了对当前公民行使诉讼权利的严重阻碍。为落实当事人“接近正义”的权利,长远来看,应当考虑废除公民向法院交纳诉讼费用尤其是起诉费用的制度,在现阶段,则应注意落实诉讼费用的缓交、减免制度,消除公民因经济问题被排堵于法院大门之外的现象。参见左卫民、朱桐辉:《公民诉讼权:宪法与司法保障研究》,载《法学》2001年第4期。此后,域外民事诉讼费用制度得到了更多的译介。参见徐昕:《英国民事诉讼费用制度》,载《司法改革论评》2002年第2期;王美琼、王建源:《英国民事诉讼费用制度改革及其绩效》,载《厦门大学法律评论》2004年第2期;周成泓:《美国民事诉讼费用制度及其对我国的启示》,载《法律适用》2006年第3期;张晓薇、牛振宇:《德国诉讼费用制度研究》,载《当代法学》2003年第11期;林剑锋:《日本民事诉讼费用的制度与理论》,载《司法改革论评》2002年第2期;廖永安、赵晓薇:《中日民事诉讼费用制度比较研究》,载《北京科技大学学报》(社会科学版),2004年第2期。对我国诉讼费用的历史、性质和缺陷也有了更为深入的研究,参见韩波:《论我国诉讼费用管理制度的变迁与改革》,载《司法改革论评》2002年第2期;廖永安:《论民事诉讼费用的性质与征收依据》,载《政法论坛》2003年第5期;孙孝福、兰军:《民事诉讼费用的可诉性与诉的设置》,载《时代法学》2004年第5期;张榕:《民事诉讼收费制度改革的理念及路径》,载《法律科学》2006年第1期。在实证研究方面,廖永安教授通过对湖南东部某发达地区基层法院的实证考察发现,地方经济发展水平的提高,并未改变基层法院的经费保障运行机制,法院的主要收入来源仍然高度依赖向当事人收取的诉讼费用,并且诉讼费用的征收和管理都很混乱。参见廖永安等:《诉讼费用研究——以当事人诉权保护为视角》,中国政法大学出版社2006年版,第178—214页。

② 参见廖永安、李胜刚:《我国民事诉讼费用制度之运行现状——以一个贫困地区基层法院为分析个案》,载《中外法学》2005年第3期。2007年《诉讼费用交纳办法》实施后,此前学者批评的很大一部分问题在制度层面得到解决,理论界的担忧总体上转向周边制度的配套问题,亦即“单兵突进”的诉讼费用制度改革能否成功。参见廖永安:《〈诉讼费用交纳办法〉之检讨》,载《法商研究》2008年第2期。值得注意的是,王亚新教授根据《诉讼费用交纳办法》实施一年的情况,对《办法》的效果持谨慎的乐观态度,并敏锐地意识到了诉讼费用制度变革与公共财政负担的预算成本之间的勾连关系。依其见解,《诉讼费用交纳办法》实施后最重要的一个变化,就是在法院的经费问题上某种所谓的“倒逼”或者“制度挤压”的机制开始发挥作用。参见王亚新:《诉讼费用与司法改革:〈诉讼费用交纳办法〉施行后的一个“中期”考察》,载《法律适用》2008年第6期。

诉讼费用制度运行困境的“良方”，但学界对于公共财政提供的保障渠道本身的研究却相当不足，以致对这个“药方”可能发挥的药效及其副作用都缺乏一个清晰的认识。

理论准备上的不足，导致整个理论界在面对新一轮司法改革时捉襟见肘。比如，面对2008年年底中共中央《关于深化司法体制和工作机制改革若干问题的意见》所确立的政法经费分类保障体制，理论界既缺乏一套描述法院财政经费管理制度的概念体系，也缺乏一个可以用来检讨法院财政经费管理的理论框架，这使得学界对政法经费分类保障这样一种制度变革究竟意味着什么？如何评估新的基于分类的法院经费保障体制？依据的标准又应当是什么等重大问题，一直缺乏一个十分清晰的判断。这一不足在党的十八届三中全会以后尤为突出。根据三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称三中全会《决定》），要“改革司法管理体制，推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理”；党的十八届四中全会《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》进一步提出，要“改革司法机关人财物管理，探索实行法院、检察院司法行政事务管理权和审判权、检察权相分离”，中国司法经费管理体制有望在新一轮司法改革中更为彻底地重塑。遗憾的是，由于理论准备不足，学界对省级统管以后司法经费管理体制的具体内涵究竟是什么？在比较法上应当如何定位？如何从学术的角度加以概念化和问题化？单一的司法独立标准是否已经足够？在构建经费保障体制时，还有没有其他需要考量的价值等问题，并不能提供完备的理论诠释。<sup>①</sup>

---

<sup>①</sup> 显然，理论与实践是很难真正割裂的，当前理论准备上的不足亦有制度实践上的深层原因。在我国当前党对国家的分口管理体制中，财政管理权限一般都集中于财政部门（“财经口”），这一点限制了法院本身经费管理能力的发展（政法口），理论界相关的知识积累缺乏依托的根基，而政治学界又因其过于“琐碎”而不愿关注，有关法院经费保障制度的研究，在司法制度研究领域最为薄弱自是顺理成章。当然，王亚新教授对此问题的持续关注或许是个例外，参见王亚新：《围绕审判的资源获取与分配》，载《北大法律评论》第2卷第1辑，法律出版社1999年版，第49—79页；王亚新：《司法成本与司法效率：中国法院的财政保障与法官激励》，载《法学家》2010年第4期。

基于此,本书选择以“法院预算过程比较研究”作为主要的切入点,力图从两个方面回应当前研究的不足:在具体的制度层面,本书主要以中美两国的预算决策过程为素材,从法院预算过程的管理级次、内部组织、外部关系、支出控制等角度入手,归纳概括法院预算过程各个环节的制度模式和类型,比较其特征,分析其原因或评估其效果,以期获得一个描述法院财政经费管理制度的概念体系。在抽象的价值层面,本书将在过程比较的基础上尝试概括总结法院预算制度的建构原理,从价值的角度检讨法院经费管理制度需要考量的具体标准,及其所依托的社会结构性因素,以期构建一个检讨法院财政经费管理制度的理论框架。之所以选择从预算制度入手考察法院经费管理制度,是因为经历了从税收国家向预算国家的转型后,现代民主国家都采用现代预算制度来组织和管理整个国家的财政收支<sup>①</sup>,从预算制度入手才能抓住经费管理问题的实质。而将美国作为比较研究的对象,则是因为全球化一定程度上就是美国化<sup>②</sup>,无论我们在价值层面对美国的司法制度作何评价,在全球化日益加深的背景下,通过对美国法院预算制度的研究,反思当代中国的法院经费保障体制改革都有其合理性。此外,还有更加直接的原因,即当前我国关于法院经费保障体制的理论学说,多以比较法制度层面的经验,尤其是美国的经验来论证解决方案的正当性<sup>③</sup>,以美国的法院预算制度作为研究对象,可以更好地反思当前的理论学说是否存在盲点以及存在怎样的盲点。在笔者看来,这样的研究至少具有两个方面的意义:在短期内,它可以通过对当前法院经费保障体制改革的冷峻观察,在斟酌语境的基础上提出一些务实的改革建言,从而回应当前政法经费保障体制改革的现实需

① 参见王绍光:《从税收国家到预算国家》,载《读书》2007年第10期。

② 在法律全球化过程中,美国法大规模输往拉美国家,占领了全球新商人法,猎食了苏联和东欧等转型国家的法律改革,并对欧盟及其成员国的法律制度和法律文化发起攻势。这些典型例证都表明,美国法出现了全球化的趋势。参见高鸿钧:《美国法全球化:典型例证与法理反思》,载《中国法学》2011年第1期。

③ 参见瓮怡洁:《论我国司法预算制度的改革与完善》,载《时代法学》2005年第3期;陈永生:《司法经费与司法公正》,载《中外法学》2009年第3期。



求;在长期内,本研究可以提供一个分析法院预算制度的理论框架,有助于观察者更好地把握法院预算过程中法院与行政机关、立法机关(权力机关)之间的政治互动及其潜在的制约因素,进而从另外一个视角深化对司法改革的认识,并以此为基础反思当前司法改革的困境与出路。

## 二、文献综述

在现代社会,没有一个法院体系能够超越资源的约束而在真空中运转。比如,在最低的限度上,法院必须能够支付法官及其他工作人员的薪酬、购买必要的办公设备等。因此,法院要在现实生活中发挥预期的制度功能,首先必须能够从社会中动员和汲取其行使职权所必须的资源。1999年,王亚新教授将这一任务概念化为“围绕审判的资源获取与分配”,并结合民事经济审判领域的资源获取,将这一命题分解为四个层面:

首先,作为审判成本的资源,关于其获取、分配的决定及管理,应该由国家统一掌管,还是把这项权限分散到地方各级政府?亦即司法预算应该按“条条”,即整个法院系统由国家财政统一决定并执行,还是按“块块”,即由地方各级财政分别负责安排。

其次,关于地方政府与本级法院在财政方面的关系,地方政府采取的究竟是从别的地方获得资源来支付审判成本的方针,还是要求或希望法院通过审判当然主要是民事经济审判自行获取资源?前一种方针可称为“公共负担”原则,后者则不可避免地会走向“当事人负担”原则。

再次,如果地方政府要求或希望法院自行解决审判成本的支付问题,法院在民事审判中采取当事人负担原则几乎是必然的归结,在这种情况下,法院向当事人获取资源的限度在哪里?有什么样的机制可能限制其无穷尽地获取资源的潜在倾向呢?

最后,关于法院如何获取和分配资源的现实情况及其背后的机制