



中国基层司法财政变迁实证研究

(1949—2008)

An Empirical and Historical Study of China's
Judicial Finance at the Basic Level (1949-2008)

左卫民 等著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS



中国基层司法财政变迁实证研究

(1949—2008)

An Empirical and Historical Study of China's
Judicial Finance at the Basic Level (1949-2008)

左卫民 张洪松 王禄生 苏镜祥 著



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

中国基层司法财政变迁实证研究:1949~2008/左卫民等著. —北京:北京大学出版社,2015.9

ISBN 978-7-301-26051-7

I. ①中… II. ①左… III. ①司法制度—体制改革—研究—中国—1949~2008
②地方财政—财政改革—研究—中国—1949~2008 IV. ①D926 ②F812.7

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第148013号



书 名 中国基层司法财政变迁实证研究(1949—2008)

著作责任者 左卫民, 张洪松, 王禄生, 陈镜祥 著

责任编辑 李 倩

标准书号 ISBN 978-7-301-26051-7

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>

电子信箱 law@pup.pku.edu.cn

新浪微博 @北京大学出版社 @北大出版社法律图书

电 话 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

印 刷 者 北京宏伟双华印刷有限公司

经 销 者 新华书店

730毫米×1020毫米 16开本 27.25印张 474千字

2015年9月第1版 2015年9月第1次印刷

定 价 60.00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

序

本书是我主持的中国司法实证研究系列中的一部作品。大约从十年前起,我开始了针对刑事诉讼的实证研究。在开展刑事诉讼实证研究取得一些成果之后,我又思考是否可以在司法制度尤其是关于司法改革的研究中引入一种现实的、基于实际材料包括数据资料的研究范式。我认为这种基于数据资料的实证发现与相关研究可能会有助于纠正我们既往关于司法的应然式、理想主义式研究所导致的一些偏差。因为既往的研究,尤其是针对司法改革的研究往往基于研究者对中国未来司法制度应该走向何处的一种理想化的判断,而这种理想化的判断又往往是在对某种域外制度的认同与憧憬的基础之上。当然,其间也不乏一些研究是依托对中国现实情况的若干把握。然而,整体上既往研究对中国司法实践的认知和把握还相当不足,尤其欠缺一种全局、深度的研究。因此,其所提出的改革主张尽管在舆论上吸引眼球、在公众中能得到共鸣,但是在政治家和司法实务的操作者看来却是不可行的或者至少是难以充分实现的。有鉴于此,在开展刑事诉讼实证研究后不久,我就开始在有关司法制度的研究中采取实证研究范式。目前,我已围绕此展开了若干研究项目,并正陆续推出若干著作。

在有关司法制度的诸多选题中,司法财政的实证研究因其重要性和缺乏研究性而被纳入我的研究视野。六七年前,我和我的团队开始选择四川省的一个县作为实证样本。我们收集了这个县法院从1949年到2008年的财政资料,包括法院的经费从何处而来(来自中央财政、省级财政还是地方财政)以及经费都被支出到哪个领域中(用于人员经费、公用经费还是业务经费)的实证资料。这些材料由财务数据、财政文件和一系列深度个案访谈构成。由此,我想尝试把握中国法院,尤其是地方基层法院的财政状况和财政制度的特点,包括形成这些特点的宏观、中观与微观的背景和原因,尤其关注这些因素是否会影响到司法的公正与独立。毫无疑问,这一研究是艰苦的。我们研究团队的几位成员需要长期从事大量的基础性工作,比如收集资料和个案访谈,后期还需要对上述基础资料进行学术上

整理与归纳。在实证资料的基础之上,我们进行了多次酝酿和讨论。除了构思和修改大纲之外,我们还根据各自擅长的领域完成了本书的初稿。此后,我们又在初稿的基础之上反复地进行了十余次修改,最终得以形成本书。

必须指出,由于本书的撰写者长期主要是从传统的法律角度来研究问题,而对于“司法财政”这一在法学中相对冷门的边缘主题必须运用诸如政治学、社会学、经济学和财政学等其他学科知识来研究,因此我们可以说是处于“边研究边学习”的过程之中。然而,我们并没有气馁,也没有放弃。主持人和团队成员(主要是我的博士研究生)在长期的研究中“既研又学”,不断地讨论与思考,最终形成了这部虽显粗糙但可以说是第一部关于中国司法财政的专著。

特别要指出的是,在打磨本书修改稿的过程之中适逢中国共产党十八届三中全会召开,大会决定了省以下地方法院人、财、物统一管理的改革方案。故而,我们十分期待这一有关司法财政的研究成果能够为省以下人、财、物统一管理改革的制度落实和未来推进提供参考。正因如此,我们没有把这本书“敝帚自珍”,做进一步打磨,而是觉得应该将其推向市场,接受读者包括司法改革的决策者和推行者的关注与检验。最后,我们还希望本研究能够抛砖引玉,激起后来更多的关注和思考。

是为序。

左卫民

2014年6月16日

于四川大学研究生院

目 录 | Contents

第一章 导论：中国基层司法财政 / 1

- 1 | 一、问题的提出
- 3 | 二、文献综述
- 18 | 三、方法与材料
- 23 | 四、研究的基本思路

第二章 短缺时期的司法财政(1949—1978) / 27

- 27 | 一、收入：低水平的财政全额保障
- 42 | 二、支出：以人员经费为重心

第三章 创收时期的司法财政(1979—1998) / 84

- 84 | 一、收入：财政与社会分担保障
- 109 | 二、支出：基础设施大跃进与人员经费的福利化

第四章 公共财政时期的司法财政(1999—2008) / 180

- 180 | 一、收入：财政保障体制的回归
- 208 | 二、支出：装备建设的持续投入

第五章 财政压力对司法行为的影响 / 248

- 250 一、制度环境
- 272 二、财政压力下基层法院的开源策略
- 305 三、财政压力下基层法院的节流策略
- 332 四、基层法院策略的影响

第六章 基层司法财政模式变迁(1949—2008) / 335

- 335 一、基层司法财政收入模式变迁
- 345 二、经费保障体制变迁成因分析
- 360 三、基层司法财政支出模式变迁
- 372 四、基层司法财政支出模式变迁的成因分析
- 393 五、问题的诊断
- 408 六、省级统管法院经费改革的原则与方案

主要参考文献 / 421

第一章 导论:中国基层司法财政

一、问题的提出

当经济交易跨越了传统的熟人范围后,一种对更为正式的纠纷解决方法的需求就出现了,如果司法不能回应和满足这种需求,从而迫使当事人诉诸一些非正式的机制和长期存在的家庭或者个人纽带,则一些与陌生人之间,不但可能更有效率的交易将无法发生,而且进而可能导致整个资源配置的低效率。因此,经济体制的转型要求建立一个运转良好的司法体系,以一种可预见的和有效的方式解释和适用法律与规则。这样一个理想的司法部门必须做到:(1) 在案件的结果上是可预期的;(2) 无论收入水平如何,它对大众而言是可以接近的;(3) 合理的时间处理纠纷;(4) 法院提供足够的救济。^①事实上,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,同时也源于公众对司法在法律空隙中发展权利的期待;在刑事领域,法院被看作是限制国家权力,保障公民权利的主要手段,刑事司法领域的许多痼疾都把司法审查看作是一剂良药^②;在行政法领域,司法审查也被看作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。在大量纠纷涌向法院的同时,当事人为解决这些纠纷而负担的成本问题引起了广泛的关注,包括诉讼费用、律师和公证费用、诉讼迟延等。^③问题在于:虽然当越来越多的权利保护要求诉诸法院,并被认为是法院应尽的义务时,成本的增加对法院和当事人而言都是存在的,但社会和学界对这两种成本的关注却是不同的,在当事人的成本负担引发社会广泛关注的同时,法院本身保护这些权利

① Dakolias, M. (1996), *The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean*, Washington, D. C.: The World Bank, pp.3—4.

② 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。

③ 诉讼迟延不仅是时间上的耗费,也是成本上的耗费,因为律师费用会因此而增加。

必须耗费的成本却没有受到应有的重视。^①

对司法体系运转公共成本的忽视,霍尔姆斯和桑斯坦从三个角度给予解释:首先,断定权利有成本,也就是要承认为了获得或保护权利,我们必须放弃一些东西,这是自由派所不愿承认的;其次,如果承认权利的界定、配置、解释和保护是政府提供的一项由纳税人资助的服务,权利的保护往往需要耗费大量的公共成本,那个完全独立于政府及纳税社会的个人权利的神话将被粉碎,而这是保守派所不愿看到的;最后,对法院职业而言,司法必须从其他机构可提取的收益中获得经费与司法机构独立于政治体系的自我定位未能吻合。^② 于是,司法体系运转的成本被有意或者无意地遮蔽,但遮蔽本身并不能改变事实本身。在现代社会,法院是由国家设立的,没有一个法院体系能够超越财政资源的拘束,在预算的真空中运转。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。既然权利的成本是一种现实的存在,共同体的预算分配数量就决定性地影响每个人的权利在法院获得保护和实施的程度,权利的预算成本是权利实效的重要解释变量。在这一变量下,可能衍生出一系列的问题,包括:(1) 有关各种权利实际上花费多少;(2) 由谁决定如何分配我们稀缺的公共资源,用于保护何种权利、保护谁?(3) 指导这种分配的原则通常包括哪些?^③ 本书关于中国基层司法财政的研究可以看做是这样一种关注的延伸。我们关注的是,在中国的基层法院,为了保护权利而耗费的经费是如何取得的,又是如何被花费的? 具体而言,我们希望通过一个深入细致的案例研究来观察以下问题:(1) 在中国,基层法院的钱是从哪里来的,又都用到什么地方去,法院在收入和支出的结构上呈现出什么样态?(2) 是什么样的社会经济条件支撑了这样一种样态?(3) 通过怎样的政治过程或者行为策略,这些复杂的社会经济条件或者背景如何生成了这些样态?(4) 最后,在可能的范围内,我们希望能够将这些财政样态与具体的司法运作联系起来。通过将司法置于财政的脉络中,本研究试图从另外一个视角深化对司法改革的认识,并以此为基础反思已经延续十年之久的司法改革的困境与出路。同时,本研究也将为党的

① 这是两种不同性质的成本,当事人的成本是一种私人成本,而法院的成本则是一种公共成本,主要通过预算的方式负担。因此,对于司法绩效的观察,必须注意是法院的效率,还是当事人的效率,是法院的成本还是当事人的成本。参见[美]A. 爱伦·斯密德:《财产、权力和公共选择——对法和经济学的进一步思考》,黄祖辉、蒋文华、郭红东、宝贡敏译,上海三联书店、上海人民出版社2006年版,第32—33页。

② 参见[美]史蒂芬·霍尔姆斯、凯斯·R. 桑斯坦:《权利的成本:为什么自由依赖于税》,毕竞悦译,北京大学出版社2004年版,第10—15页。

③ 同上书,第16页。

十八届三中全会之后即将做出重大调解的司法财政政策的制定提供重要的基础材料。

二、文献综述

(一) 概念的厘定

“财政乃庶政之母”,财政之于行政的关系(不管是对给付行政还是对管制行政)虽然在很长一段时间里一直没有受到应有的重视,但近来已引起华语区法学界的普遍关注。但是,这种来自财税法学界的关注主要集中在财政与行政关系领域,财政与司法的关系则并不是其关注的焦点,其原因除了传统上关于积极权利和消极权利造成的“潜见”——司法被认为无须耗费成本以外,也来自于财政本身的特点:财政行为虽然与各种国家权力(立法、行政、司法)的行为都有密切关系,但非居于同一层次,财政行为主要乃是作为国家行使行政行为的结果,立法行为和司法行为通常并不直接构成财政行为的原因。^① 因此,财税法学界常以行政行为作为财政行为的原因行为,将与行政部门对应的财政领域作为其主要的研究对象。但是,财政对于司法同样具有极端重要的意义,不仅是因为财政行为与作为其原因的司法行为之间实为一体两面的关系,司法的运转依赖于财政的支持^②,还在于来自财政层面的观察构成了司法独立的实质内容之一,这在法官薪酬领域尤为突出,汉密尔顿有言,“最有助于维护法官独立者,除使法官职务固定外,莫过于使其薪酬固定。……就人类天性之一般情况而言,对某人的生活有控制权,等于对其意志有控制权。在任何置司法人员的财源于立法机关的不时施舍之下的制度中,司法权与立法权的分立将永远无从实现”。^③ 与此同时,由于司法部门的财政资源通常必须从其他部门获得,在美国是立法部门,在我国则集中在行政部门,司法部门在财政体系中的定位问题也构成了司法与政治关系的实质层面之一。这样一种将司法和财政结合起来考察的努力,我们将其界定为“司法财政”(court finance)。在关于司法或财政的卷帙浩繁的著作中,司法财政的提法却不多见,虽然贺卫方在《中国司法管理制度的两个问题》一文

① 参见蔡茂寅:《第一讲财政法》,载《月旦法学教室》第70期,第60—72页。

② 参见[美]史蒂芬·霍尔姆斯·凯斯·R.桑斯坦:《权利的成本:为什么自由依赖于税》,毕竞悦译,北京大学出版社2004年版,第28页。

③ 参见[美]汉密尔顿、杰伊等:《联邦党人文集》,程逢如、在汉、舒逊译,商务印书馆1980年版,第396页。

的注解中使用过这一表述。^① 本书主要在“司法部门的财政”的意义上使用这一术语,其概念化的过程必须解决三个问题:什么是财政?什么是司法部门?将司法部门与财政并列是否合适,亦即司法部门的财政是否值得单列作为一个相对独立的研究领域?下面分述如下:

1. 关于财政

虽然财政活动是一个历史悠久的现象,伴随着国家的产生而产生,但“财政”一词的使用却只有百年历史。“财政”一词是间接从日本进口的,来源于英文“public finance”一词。据考证,清光绪二十四年(1898年)“明定国是”诏书中有“改革财政,实行国家预算”的条文,这是政府文献中最初使用“财政”一词。20世纪40年代中华书局出版的《辞海》中是这样解释的:“财政谓理财之政,即国家或公共团体以维持其生存发达之目的,而获得收入、支出经费之经济行为。”^②在当代,财政的内涵和外延都有所延伸和发展,比如,在财政基本理论中,福利经济学与公共选择理论成为主要的分析框架,在财政活动领域中,财政学界的研究通常都包括了“收”(财政收入)、“支”(财政支出)、“平”(财政平衡)、“管”(财政管理)四个方面。但是,财政的核心部分却依然是国家或政府获得收入、支出经费的行为^③,这也构成了我们在司法“财政”这一范畴下考察的主要对象,虽然作这样一种考察时,我们对其嵌入的政治、经济、社会环境也同样关注。

2. 关于司法

与财政一词在纵向历史中的延续性不同,“司法”自新中国成立以来历经了一个明显的意义变迁。^④ 从1949年到20世纪70年代末期,司法权都被认为是资本主义国家的专属物,是“三权分立”语境下的专用词汇,因此,只有“司法工作”“司法机关”“司法人员”等提法,却不能有“司法权”,甚至“司法机关”这个词,在20世纪80年代也还有人建议不再使用。在这一阶段,司法一词的运用显得混乱,根据语境的不同,“司法/司法机关”有不同的含义:(1)指代审判机关,即法院。(2)同时指代法院和检察院,比如在“公安司法机关”这一惯用术语中。(3)指代“公检法三机关”。在这三个用法中,指代

① 参见贺卫方:《中国司法管理制度的两个问题》,载《中国社会科学》1997年第6期。

② 参见陈共:《财政学》,中国人民大学出版社2009年版,第23—24页。

③ 对于这种行为的本质则有不同认识,典型的有国家分配论(邓子基、陈共等)、货币关系论(谭本源、曹国卿等)、价值分配论、资金运动论、社会共同需要论(何振一)、剩余产品决定论(王绍飞)。参见刘守刚:《国家成长的财政逻辑:近现代中国财政转型与政治发展》,天津人民出版社2009年版,第411—412、417页。

④ 参见滕彪:《“司法”的变迁》,载《中外法学》2002年第6期。

审判机关仍然是“司法”在这个时期最普遍的用法,司法工作是指审判工作、司法人员也仅指法院的审判人员。但在这一阶段,无论司法机关的指代范围是宽还是窄,司法都是工具,司法之内与之外都被整合在政法机关之中,到底谁属于司法、谁不属于司法已经无关紧要,“司法机关”经常被“政法机关”的提法所取代。20世纪80年代以后,此前“司法”宽泛的用法开始收缩,司法的含义和司法机关的范围越来越确定,越来越窄。首先,公安机关和司法行政机关的性质被定为行政机关,广义的司法机关从“公检法司”缩小到“公检法”或“检法司”,又缩小到“检法”两家,狭义的司法机关也从“公检法”缩小到“检法”两家,又缩小到法院一家;接着,对“司法权性质”研讨更加深入,狭义的司法权仅指审判权几成通说,狭义的司法机关进一步回归到法院一家。与20世纪80年代以前的用法不尽相同的是,此前的法院行使的审判权只是政法工作的一个环节,司法“之内”与“之外”并无实质差异,而现今的法院行使的审判权,至少在学界看来,已经是或者至少应该是司法权,它必须遵守一系列特有的司法程序,亦即被动性、公开和透明性、多方参与性、亲历性、集中性和终结性;并采取特定的与司法性质相符的组织形式,亦即法官的职业化、民众通过陪审或参审等方式对司法的参与、合议制和上下级法院之间的独立关系等。^①从公检法司等过去所谓的司法机关的现实运作看,只有法院的运作与上述特征最为契合;从应然的角度看,也只有法院采取上述运作程序和组织形式最具合理性和正当性,在本研究中,我们只在“法院”的意义上使用司法或司法权。

3. 关于司法财政

由于财政的原因行为通常是行政行为,财政学或财政法学界在分析财政现象时,其预设的原因行为往往是行政行为,对立法或司法的关注也集中在立法或司法机关在这一场域内的活动上,比如立法机关的财税立法行为,或者司法机关对于可能影响财权配置的行政行为的审查等。在美国,这种司法审查凸显了法院在财政领域的作用,比如,当法院裁定某一税收形式违宪时,国内税务署将被迫减少收入,当法院裁定某一特定的服务水平不合法时,行政部门将不得不对该项服务支付更多的资金,其典型领域包括监狱的过度拥挤(构成“残酷而非同寻常的酷刑”)和不将精神病人和精神障碍病人送进专

^① 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。

门机构。^①但这种对司法部门在财政领域作用的考察通常不及于法院自身的收支活动,在财政上司法部门是否呈现出与行政部门不同的特征,如果有的话,这种特征在多大程度上存在?传统上根据行政部门发展起来的财政理论或者财政法理论是否适用于司法领域?就成为司法制度研究领域必须解决的问题,本研究将“司法”与“财政”结合起来的构词法蕴含了我们为考察司法的特殊性与财政的普遍规律或要求之间张力所做的一种尝试。

在这里,司法的特殊性是一个需要澄清的概念,在划分权力的场域中,司法的特殊性其实是指司法权的特殊性,但各国对司法权本身的界定却存在较大的差异。在构建司法权地位时,倚重的权力分立原则包括两个层面:一个是立法、行政和司法部门之间在功能上的区分;另一个是这些部门之间的制衡体系,这两个方面在不同的国家甚至在一个国家的不同阶段都是不尽相同的。^②(1)在英格兰,议会制的性质在某种程度上使上述区别变得模糊,同时,成文宪法的缺失使得司法审查的权力并不突出。在美国,虽然只有法院才能执行司法职能在今天被认为是理所当然的,但在其早期岁月里却并不必然如此。直至19世纪,州司法部门才结束立法部门履行司法职能的做法,但立法部门有时仍会以上诉法院的形式出现。比如,在纽约州,参议院直到1846年才不再具有上诉管辖权,在罗得岛州则推迟到了1857年。(2)在最终意义上,权力分立原则下法院的权力依赖于法院裁判其他两个部门的行为是否合法的权力。在英国,“议会主权”剥夺了最高法院审查议会立法的权力^③;同时,在议会权与行政权高度重合的政治环境中,司法对行政的审查也受到很大的限制。在美国,以马歇尔为首的最高法院在马伯里诉麦迪逊案(Marbury v. Madison)中虽然确立了司法审查原则,但在整个马歇尔时代没有一项国会行为被最高法院确认违宪,最高法院对司法审查的大量适用事实上已是马歇尔时代结束半个多世纪以后的事情。^④

针对当代中国司法应有的特殊性,亦即法院何以成为法院的问题,贺卫方在《中国司法管理制度的两个问题》一文中强调了法院在职能内容、行为

① 参见[美]爱伦·鲁宾:《公共预算中的政治:收入与支出,借贷与平衡》,叶娟丽、马俊等译,中国人民大学出版社2001年版,第16页。

② Tobin, R. W., *Creating the Judicial Branch: The Unfinished Reform* [M], Authors Choice Press, 2004, pp. 5—14.

③ 根据英国《2005年宪制改革法》,英国最高法院于2009年10月1日正式成立,执掌此前由上议院常任上诉法官们行使的终审权,并接管了以前是由枢密院司法委员会执掌的由“分权事务”衍生的诉讼的管辖权。

④ 在美国,同样的权力在州宪法中通常被明确授予司法机关,这一权力的赋予对州法院的组织设计带来某种影响,因为如果法官被认为独立于政府并拥有使政府行为无效的权力,那么它最好能处于大众的民主控制之下,这种控制可以采取两种方式:法官的选举和陪审的使用。

方式上具有不同于行政和立法部门的三个特征:(1) 法院行使职能必须有纠纷存在;(2) 法院对于纠纷的处理不应采取主动的方式;(3) 法院行使职能的司法过程的公开性。^① 但这样一些差异将在多大程度上导致司法财政处置上的不同,该文没有讨论。在接下来的部分,该文针对当前中国司法管理制度的批评主要指向了以下两个弊端:(1) 法官选任和管理上的非精英化;(2) 整个管理体制上的官僚化,包括集体决策制度、法官等级制度、上下级法院关系的行政化等。有学者更进一步主张为司法改革注入人权保障的因素,紧紧围绕是否有个人基本权益需要司法救济和司法保障,以及是否有某种国家权力(尤其是行政权力)需要司法审查和控制这两项标准来确定司法权的范围,通过司法裁判的形态(刑事裁判、民事裁判、行政裁判以及违宪审查裁判)的逐步延伸,将司法权与普遍意义上的公民权利甚至政治权利联系起来。^②

但从司法权本身的实践看,现实的运作与这种应然层面的讨论截然不同。在实践中,如果司法的特殊性有价值的话,那它更多的是在权力“分工”而非权力“分立”的意义上使用的。从宪法的角度看,这一特点至少可以追溯到我国 1954 年宪法制定时期。^③ 在 1954 年 5 月 6 日至 22 日的宪法起草座谈会各组召集人联席会议上,针对宪法草案第 66 条第 1 款“中华人民共和国的司法权由最高人民法院、地方各级人民法院和依法设立的专门人民法院行使”中的“司法权”发生了争论,争议的焦点包括:(1) 用“司法”还是用“审判”;(2) 是否保留“权”字。李维汉认为“过去用‘司法’是我们没有搞清楚”,并建议把“司法权”改成“审判权”,这一主张得到了张志让(当时最高人民法院副院长)的支持,并进一步主张把“审判权”改成“审判机关”,其理由是:苏联宪法只有“立法权”用了“权”字,别的地方都没有用。当时的苏联是以活动区别机关的性质,而不以权来区分,是为了有这些任务,可以设机关,而不是有这样那样的权,才来设机关,这里面也有原则问题。如果用“权”字,就好像法院也是权力机关。

宪法起草的两位法律顾问都没有反对“权”字的改法,周鲠生原则上肯定了不用“权”字的合理性,而钱端升也认为“‘权’的意思,在英文、俄文中都是没有的”。至于审判与司法之间的选择,虽然周鲠生主张继续沿用“司法”一词,但这种反对并不是基于司法权的特征,在他看来,“这不是一个原则性

① 参见贺卫方:《中国司法管理制度的两个问题》,载《中国社会科学》1997 年版,第 6 期。

② 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。

③ 参见韩大元:《1954 年宪法与中国宪政》,武汉大学出版社 2008 年版,第 151—153 页。

的问题,而是一个名词问题,我们法律小组是不会坚持用‘司法’的”,使用司法的理由仅仅是“俄文‘司法’和‘审判’是两个字,苏联宪法在这里用的是‘司法’;法院要做的事情,也不只是审判,还有别的事情,所以还是用‘司法’好”;另一位法律顾问钱端升的态度也大体一致,因为在他看来,“用审判方式执行法律是司法,当然,用审判也可以”。^①表面上看,争议激烈;实质上,在这些争论背后,却是关于社会主义条件下“司法”的真实意义的一致理解,其争论的焦点与其说是对司法权的两种不同理解,毋宁说是如何更好地表达一个已经更新的社会主义条件下的司法权理念。虽然从最后通过的宪法文本看,只有“司法”被“审判”替换,“权”字仍然得到保留,但这丝毫不影响对人民法院在国家体系中的地位的全新理解,这种理解一致延续到改革开放的今天,历经十年的司法改革之后依然如故,由于本研究着眼于现当代中国的司法财政,所以本文所着力研讨更多的只能是“分工”之上的特殊性。

但不管是哪一种特殊性,这一某种程度上被财政学界和财政法学界忽视的问题,对于司法制度领域研究而言都具有重大的学术价值和实践价值。正如现代财政与现代国家之间紧密联系的研究可以从“资源汲取”和“财政动因”两种理论路径展开一样^②,在“司法财政”的框架下,我们希图展现的司法与财政之张力也可以同时从两个角度来观察:(1)资源汲取理路,是从司法出发探讨司法之于财政的影响,其要点是:在司法的发展中,对资源的需求不断增加,为了动员和汲取资源,财政制度为适应司法的需求而不断调整,这种调整最可能发生在司法部门获得经费的渠道上,但经费的支出方式也可能因为筹集经费的需要而发生调整;在极端的语境中,这种路径的研究可能过分看重财政活动的从属性,只把财政行为看作是一种技术性的、机械性的资金提供或消费行为,从而在研究中舍财政行为于不顾,而只关注作为其原因的司法行为。^③(2)财政动因理路,则是从财政出发研究财政之于司法的影响,其要点是:从特定的财政制度或财政样态出发,研究不同的财政制度或样态对于司法的促进或阻碍作用,这种作用通常被放在财政危机^④或者财政压

① 韩大元:《1954年宪法与中国宪政》,武汉大学出版社2008年版,第151—153页。

② 参见刘守刚:《国家成长的财政逻辑:近现代中国财政转型与政治发展》,天津人民出版社2009年版,第4—17页。

③ 类似的推理,可参见蔡茂寅:《第一讲财政法》,载《月旦法学教室》第70期。

④ 参见[美]Sacks, D. H.:《税收困境:英格兰的财政危机、国会和自由(1450—1640)》,载[美]霍夫曼、诺伯格编:《财政危机、自由和代议制政府》,格致出版社、上海人民出版社2008年版,第1—69页。

力^①的视角下考察。在本研究的设计中,我们试图同时兼顾两种研究路径,在为研究设定的4个议题中,司法之于财政的需求包含在第2个(是什么样的政治、经济和社会条件支撑了这样一种样态)和第3个(通过怎样的政治过程或者行为策略,这些复杂的政治、经济和社会条件生成了这些样态)研究议题中,财政之于司法的影响则构成了第4个(这种财政样态与司法运作之间的互动关系)议题。但从整体研究设计看,财政本身,亦即第1个议题(法院在收入和支出的结构上呈现出什么样态)构成了所有研究的出发点。因此,在“司法财政”名下,我们将同时从静态和动态的角度考察司法部门的财政收支样态:从静态的角度观察其收入与支出的具体构成,从动态的角度考察其获取收入与支出经费的决策过程。由于这样一种结构和过程不可能在真空中运转,本研究对于其生产的环境变量也十分关注,我们将尽力展现在司法领域,财政与司法及其所嵌入的政治、经济和社会系统之间的深刻互动(图1-1)。

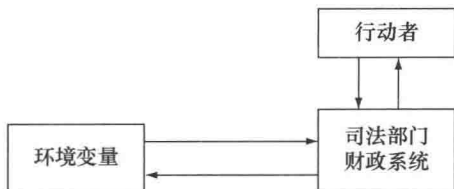


图 1-1 司法财政关注点示意图

在本研究中,我们主要将关注的焦点放在了基层法院,除了时间的有限性和原始资料的可接近性迫使我们暂时放弃对更高级别法院的研究外,另外两个理由对于我们的研究选择也是十分重要的。

第一,是基层法院实践地位的重要性。无论是从法院组织的数量,还是从法官人数上看,基层法院都是我国法院体系最为重要的构成部分。据统计,全国共有32个高级人民法院(含1个解放军军事法院),409个中级人民法院,基层人民法院却有3117个,在整个法院体系中的比重高达87.61%。就审判人员来看,全国共有法官19万余人(女法官占24.81%),其中高级人民法院法官合计0.7万人,中级人民法院法官合计3.6万人,基层人民法院法官合计则有14.6万人(占77.25%)。^②从实际办理的案件数量看,基层法院审结或执结的案件比重也相当高,更为重要的是,由于争议的诉讼标的额

^① 秦春华:《经济体制变迁中的财政职能研究:一个财政压力视角的分析框架》,北京大学出版社2009年版,第1—2页。

^② 《人民法院简介》,载最高人民法院网,<http://www.court.gov.cn/jgsz/rmfyjj/>,访问时间:2010年11月18日。

成为法院系统划分级别管辖的主要依据,划入中高级人民法院管辖的案件多为企业之间的纠纷,而与人民群众日常生活联系最为紧密的民事一审案件主要发生在基层法院,苏力甚至推断这一比例至少不低于90%。^①在此意义上,基层法院的运行状况一定程度上决定了我国司法的基本面貌和法治的实现程度。另一方面,在我国城乡分割的二元社会结构中,基层法院的司法活动客观上衔接着“农村”与“城市”两个社会,并在事实上同时建构了乡土社会的法律与城市社会的法律两个不尽相同的场域,其运作异常的复杂,对当代中国的法治发展具有理论意义和现实挑战性的一系列问题在基层法院表现得最突出、最显著^②,这些因素决定了基层法院一直是司法制度研究的重心所在,这也是本课题将焦点首先集中在基层法院的重要原因。

第二,是财政问题的特殊性。虽然经费通常是影响组织行为唯一的、最为有限的工具,但也是一个相当迟钝的控制工具,原因在于:虽然缺少资金通常会妨碍组织行为,但资金的存在本身也从来不保证特定活动的发生。^③这意味着,资金作为消极的控制手段要比作为积极的控制手段运行得更好,经费保障问题只有在其不足时才会在否定的意义上反作用于司法,在经费充足的环境中考察经费保障体制问题是没有意义的。在我国,1994年分税制改革之后,在综合国力不断提升、全国财政收入强劲增长、地方财政总收入不断提高的情况下,中央和地方层级高端(省、市)在全部财力中所占比重上升,而县乡财政困难却在“事权重心下移、财权重心上移”过程之中凸显出来。^④由于各地的财政困难程度不同,这在财力水平相对薄弱的中、西部不发达地区尤为明显,比如2003年财力存在缺口的县乡中,中部地区占45%,西部地区占39%。从自给率上看,通常也是东部地区的财政自给率高,西部地区财政自给率底,比如2002年,江苏省的财政自给率达70%,四川省的财政自给率却只有30%,非均衡性是县市级财政体制的基本特征^⑤,财政上陷入困境的县、市主要集中在中西部经济不发达地区,从现实的问题上看,司法财政上的困境也集中在这些县、市。事实上,在人民法院制定的物质装备规划中一般都会依据资源稀缺程度对不同区域的法院作不同的要求:首先是高级法院和东部地区中级法院,其次是中部地区中级法院和东部地区基层法院,西部

① 苏力:《送法下乡——中国基层司法制度研究》,中国政法大学出版社2000年版,第9页。

② 同上书,第11页。

③ 参见[美]史蒂文·科恩、威廉·埃米克:《新有效公共管理者:在变革的政府中追求成功》,王巧玲、潘娜、王冬芳、张春娜译,中国人民大学出版社2001年版,第137页。

④ 参见刘卓珏、于长革:《中国财政分权演进轨迹及其创新路径》,载《改革》2010年第6期。

⑤ 参见朱秋霞:《中国财政制度——以国际比较为角度》,立信会计出版社2007年版,第144页;李一花:《中国县乡财政运行及解困研究》,社会科学文献出版社2008年版,第135页。