

处在十字路口的法院经费保障体制*

靳 羽

(福建省厦门市中级人民法院 研究室,福建 厦门 361005)

[摘要] 现行法院经费保障体制的弊端导致经济欠发达地区法院经费困难,而《诉讼费用交纳办法》的实施势必造成作为弥补法院经费不足重要补充的诉讼费收入大幅度减少,由此可能致使法院经费愈发捉襟见肘、雪上加霜。同时,这种严重依赖地方财政的法院经费保障体制也是造成法院难以真正独立行使审判权的最主要体制性缺陷之一。改革现行法院经费保障体制,构建符合我国国情的司法预算制度是当前司法体制改革的当务之急。

[关键词] 司法改革;经费保障;司法预算

[中图分类号] D926.2 [文献标识码] A [文章编号] 1672-0598(2008)05-0106-08

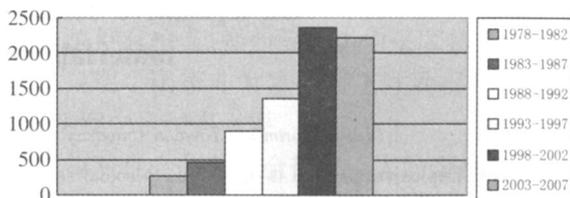
引言

三十年改革开放的最大成就在于历经曲折与反复之后,我们终于回归尊重人的主体地位这一普世价值,从而将强加于“人”这一最根本经济因素身上的种种桎梏逐步清除,在激发并合理引导逐利性这一基本人性的前提下实现资源的科学配置,从而造就了长达三十年的中国经济奇迹。

经济基础的变革势必导致传统的社会治理方式和社会治理结构发生变化,其中一个最显著的特征就是社会治理过程对司法的仰赖空前加重,而司法难以承载这样的社会使命。特定社会中社会治理方式和社会治理结构的变化可以通过对社会制度的一些基本要素的分析加以说明。^[1]美国政治学家查尔斯·林德布洛姆把交换(市场)、权威(政府及法律、军队等)、说服(意识形态)作为社会制度的基本要素,并借此分析各种不同的社会统治类型。^[2]如果依照此种模式进行分析不难发现,三十年来中国社会治理方式、治理结构的重大变化以及司法在这一过程中功能的逐步彰显。经济改革的基本趋势是非公有制经济比重的飞速提高与公有制经济比重的显著下降,由此导致国家用于社会控制的经济资源日趋减少,国家权力特别是行政权力据以要求社会成员服从国家意志的经济条件大为弱化,多元化利益主体逐步形成。社会变革在本质

上是各阶层、各主体利益结构的调整,而这种调整势必造成利益诉求的多元化,不可能都获得“帕累托最优”或“帕累托次优”效应。^[3]这样,伴随着社会变革而生的必然是利益纠纷特别是经济领域的利益纠纷不断涌现,承担居中裁判、定纷止争功能的司法的作用愈发凸显,社会治理过程对司法的依赖日渐加重,这可以改革开放以来全国法院审结一审民事案件数量的激增得到印证:

表一:1978年——2007年全国法院审结一审民事案件数量
(单位:万件)



马克斯·韦伯曾揭示过法律制度对于现代经济的必要性:“国家对经济来说,在纯粹概念上都是必要的。但是,尤其对一种现代形式的经济制度来说,没有具有特别特征的法的制度,自然无疑是行不通的。”^[4]相对于经济的突飞猛进,司法尽管以积极的姿态回应,但是显然缺乏足以应对的能力,除了诸如人员素质、立法质量等因素的优化不可能一蹴而就,尚需时日加以砥砺之外,体制的滞

* [收稿日期] 2008-07-22

[作者简介] 靳羽(1981-)男,河南省桐柏县人,法学硕士,福建省厦门市中级人民法院研究室。

后性更是迟滞司法适应客观经济形势要求的最关键因素。因为中国司法的内生资源严重不足,人、财、物均受制于人,而掌控司法外部资源的各级党政机关由于缺乏刚性约束,资源供给的随意性很强,导致司法机关不得不仰赖他人施舍,毕竟“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。”^[5]再加上法院的人员待遇、职级配备都由地方党政机关控制,在这样的背景下期望司法机关能够在涉及地方政府利益的情况下居中裁判、不偏不倚显然是不现实的,也真的是强司法机关所难。所以,推进多年的司法改革之所以还未能取得突破性进展,难以满足人民群众日益增长的司法需求,体制原因是关键性因素,而司法保障体制则是体制因素中的一个重要方面。再加上 2007 年 4 月 1 日起《诉讼费用交纳办法》实施,伴随诉讼费交纳标准大幅下降的是原本据以弥补预算内经费不足部分的预算外收入,即地方财政的诉讼费按比例返还还将大幅缩水。可以预见,本就捉襟见肘的经济欠发达地区的法院经费将更是雪上加霜。严峻的现实迫使我们必须正视这样一个问题:法院经费保障制度正处在十字路口,中国法制前进的步伐是否稳健,与此关系甚大。

一、困境加剧:官司不再高收费,法院粮草何处来

《诉讼费用交纳办法》最大的亮点就是诉讼费收费标准大幅度降低,这在一定程度上缓解了社会公众对于原来执行的诉讼费标准偏高的诟病,同时强化了对当事人诉权的保护,也更加符合“接近正义”的价值内涵。

表二:新旧诉讼费制度标准对比

案件类型	新标准	旧标准
离婚案件 (涉及财产分割的)	财产总额不超过 20 万元的,不另行交纳。超过 20 万元的部分按照 0.5% 交纳	财产总额不超过 1 万元的不另行收费;超过 1 万元的部分按照 1% 交纳
劳动争议案件	每件交纳 10 元	30 至 50 元
执行案件	先执行后交费,执行费由被执行人负担	由申请人先预交后再执行
财产案件	收费比例起点为 2.5%,按比例加收收费用的起点是 1 万元	收费比例起点是 4%,按比例加收收费用的基数是 1000 元
上诉费	可能低于一审的收费数额	按一审收费数额交纳

按照当前的财政政策,对于法院收取的诉讼费,各级财政实行“收支两条线”的管理方式,即法院收取的诉讼费全额上缴财政专户,财政统筹后再以预算外资金的形式,根据其经济实力与法院的开支预算报告决定拨款数额的多少。根据最高人民法院司法行政装备局的统计,2002 年全国法院系统支出约 176 亿元,其中财政拨款 78 亿元,从诉讼费用收入中补充 98 亿元。^[6]也就是说,全国法院系统所需经费的 50% 以上都是依赖各级财政的诉讼费按比例返还,所以《诉讼费用交纳办法》的实施对于经济欠发达地区法院系统的正常运行构成严峻挑战:

以陕西省安康市汉滨区人民法院 2006 年为例,该院有在职干警 143 人,财政预算内收入为 315 万元,加上预算外收入 165 万元,收入合计 480 万元,当年全部支出。根据 2007 年初国家财政部与最高人民法院下发的《关于制定基层人民法院公用经费保障标准的意见》,该院公用经费保障标准为每年人均 1.5 万元,但由于汉滨区财政较为困难,2007 年按照人均 2881 元的标准预算,远未达到国家规定的标准。^[7]

江西省石城县法院有编制 52 人,本科学历占 70%,其中绝大多数人是在工作后自考获得学位。该院常年难以通过公务员招考延揽人才,考生情愿报考赣州市章贡区这样经济条件较好地方的法院,以致长期以来连 1:3 的开考比例都满足不了。法院用的还是八十年代的旧房子,条件比较差,刚刚拆掉,临时搬到原工商局大楼,与检察院等 5 家单位一起办公。法官待遇方面,普通法官每月只有几百块,由此导致人员流失严重。赣县法院更是曾经一下走了四五个庭长,常常合议庭都凑不齐人,一度很难开展工作。石城县法院副院长廖鸾东坦言:“像我们地方财政很困难的地方,主要就是给解决工资,除此之外,主要靠诉讼费”。而根据石城县法院院长刘瑞红计算,按照新的诉讼费交纳办法,该院收到的诉讼费可能比原来减少 2/3。^[8]

据财政部和最高人民法院有关调研显示,随着《诉讼费用交纳办法》的实施,预计全国法院的诉讼费收入将大幅度下降,全国中级法院减少 20.4 亿元,减少比例为 53.55%,基层法院减少 52.3 亿元,减少比例为 70.45%。^[9]

实际上,经济欠发达地区法院经费短缺的状况并非是诉讼费下调后才出现的,而是一个长期存在的问题。

表三:1997年到2000年江西省法院经费保障基本情况
(单位:万元)

时间	财政拨款	预算外收入	总收入	总支出	收支结果
1997	6451.2	12300	18751.2	20826	-2074.8
1998	7909	14218.8	22127.8	23519.5	-1391.7
1999	9785.4	16304.3	26089.7	26400.7	-311
2000	13671.8	13184.9	26856.7	27953.7	-1097

表三反映江西全省法院1997年至2000年这4年财政拨款年均递增率约为28.63%,预算外收入年均递增率约3.71%,总收入年均递增率约12.93%,法院经费收支连续4年出现负数,支出与收入平均差额比例为5.66%。截至2000年底,江西全省112个法院(不包括专门法院)中,欠发工资的法院有87个,约占法院总数的77.68%;其中欠发各种补贴、津贴的法院77个,约占总数的68.75%;既欠发基本工资,又欠发各种补贴、岗位津贴的法院10个,约占总数的8.9%。全省法院欠发工资人数为3736人,欠发金额1398万元。从年人均经常性支出水平指标看,省高院约为3.4万元,中院约为3万元,基层法院平均不足2万元,全省保障水平最低的共青法院人均约0.7万元。全省100个基层法院中,只有9%的法院人均正常经费支出水平达2.5万元以上,可以保证工作正常运转;30%的法院人均正常经费支出水平接近2万元,经费支出紧张;61%的法院人均正常经费支出不足1.6万元,办案经费严重不足,基建欠债无力偿还。^[10]

既然无论诉讼费下调与否,为数众多的法院均不能在国民经济高速增长的大环境下获取足够的经费支持,我们就有理由对当前法院经费保障体制提出质疑。

二、深层拷问:现行法院经费保障体制的弊端及成因

1. 现行法院经费保障体制弊端概览

建国以后,人民法院建设工作命运多舛,法院经费保障体制也先后经历了三个阶段:

中央统供与同级财政供养相结合

分级负担,分灶吃饭

收取诉讼费用,弥补同级财政拨款不足

1985年1月1日,最高人民法院会同财政部颁布《民事诉讼收费办法》,由此全国制定了统一的诉讼费用收费标准;1989年6月29日,最高人民法院印发了《人民法院诉讼收费办法》,细化了

收费范围、收费项目、收费标准;2007年4月1日起,国务院制定的《诉讼费用交纳办法》正式实施,其在收费范围、交纳标准、司法救助方面均做出较大力度的改革,标志着我国诉讼收费制度在科学性、合理性方面的巨大进步。法院诉讼费的管理经历了三个阶段:自收自支阶段、结余上缴阶段、全额纳入财政专户阶段、全部缴入地方国库纳入预算管理,理论上“法院经费全部由财政保障”。由于贫困地区收取诉讼费有限,为了弥补这些地区经费的严重不足,中央对贫困地区的法院实行经费补助。^[11]

我国法院经费的来源主要是国家财政拨款以及裁判费用收入。^[12]经费保障体制采取“分级负担,分灶吃饭”的方式,这样的经费保障体制在实际操作过程中造成诸多弊端,特别是导致司法机关的职能出现严重“错位”,具体来说主要表现在以下方面:

第一、相当多经济欠发达地区的法院表现出强烈的逐利冲动,根本违背其居中裁判的职能定位。现行法院经费保障体制使得法院收取的裁判费用的多寡直接关系到其经费数额的多少,在所述中西部地区地方财政普遍不够充裕的背景下,势必导致法院被“逼上梁山”,激发起强烈的逐利冲动。在司法实践当中往往有如下的表现方式:为了尽可能多的收取诉讼费,强迫当事人将诉求拆分,人为制造更多的案件。对于诸如申请支付令等交纳费用比较低廉的案件,法院往往积极性不高,导致许多非诉制度的适用空间萎缩。而对于标的额比较大,需要交纳的诉讼费用比较高的案件,则往往呈现出多家法院争相管辖的状况。至于擅自创造收费名目肆意乱收费以及强迫当事人承担法院干警差旅费等状况也是屡见不鲜。

强烈逐利冲动无疑难以使法官维持其不偏不倚的角色定位。“法官中立是现代诉讼程序的基本原则,也是程序公正最基本的要求,如果法院及法官与案件具有直接的利益关系,司法公正也就无从保证。因此,法院经费的统筹不但关涉我国司法制度的有效运转,而且直接触及司法制度的根基。”^[13]作为现代程序基础的中立性有三项规则:第一、任何人不能作为有关自己案件的法官;第二、冲突的结果中不含有解决者个人的利益;第三、冲突的解决者不应有对当事人一方的好恶偏见。^[14]法官中立常常与程序公正乃至诉讼公正画上等号,其原因在于法官是诉讼的主宰者,法官中立是程序公正乃至诉讼公正实现过程中最基本的也是最重要

要的因素。^[15]但是,若法院的经费、法官的收入与诉讼费收取的多寡之间呈现出正相关的关系,则很难要求法院、法官再保持不偏不倚的中间立场。因为“法院及法官与案件收费具有直接的利益关系,法院在与当事人围绕资源获取的互动机制中,实际上已成为一个谋求自身利益最大化的市场主体或组织体,其在民事经济审判中不容否认的存在着尽量向案件当事人获取更多资源和利益的倾向。”^[16]可以说,当前司法经费保障体制中的弊端是客观上助长司法腐败的重要诱因之一。

第二、法院经费由地方财政保障的体制是造成司法“地方保护主义”以及行政机关干预司法的主要成因。司法权是国家权力的重要构成部分之一,其与立法权一起强烈的体现出国家主权的特征。特别是在单一制的国家结构体系中,法治的统一性是国家主权统一的鲜明表现,这就要求法律的实现亦即司法同样必须体现统一性,不能任由各地自行其是,国家法律体系的完整性、统一性是不容践踏的。然而,司法保障“地方化”的体制却从根本上破坏了前述原则。这样的保障体制下,各级法院的经费受制于同级财政,无论是法院硬件建设还是法官个人待遇均直接取决于地方财政拨款的多寡。由于相关制度缺位,各级财政单独负责编列司法机关预算,难以顾及司法机关的特殊性,由此导致对司法机关经费的拨付呈现出很强的随意性。这样一来,在涉及地方政府切身利益的案件中,司法的职能定位与现实的利害关系发生冲突,此时再要求法院坚守超然立场无疑是强求法院单独承担不合理制度设计的代价,这不仅缺乏起码的合理性而且也是现行政治体制下法院无法承受之“重”。这也就是为什么当前“民告官”胜诉率提高居然成为新闻的重要原因,也是导致法院异地执行举步维艰的重要原因,更是法院在审理本地诉讼主体与外地诉讼主体之间纠纷的时候常常厚此薄彼的重要原因。而所有这一切,不仅侵害了我国法制的统一性,而且正在侵害着市场经济的肌体,因为统一的市场是市场经济的内在要求,而市场的统一性客观上要求

法制的统一性、司法的统一性,司法“地方化”倾向无疑会将统一市场践踏得支离破碎。

司法经费保障“地方化”也是造成行政机关干预司法审判的最主要原因之一。如前所述,行政机关对于司法机关的经费拨付具有生杀予夺的大权,按照当前“收支两条线”的规定,法院交给财政专户的诉讼费也由各级财政负责按照一定的比例返还给法院,究竟按照何种标准、依照什么样的比例并无明确规定,所以无论是法院的预算内经费来源还是预算外经费来源都操于各级政府之手。如此,法院沦为地方政府的附庸,地方政府视法院为政府下属部门的现象就不足为奇了,法院本应具有超然地位便无从谈起。

2 现行法院经费保障体制成因分析

从制度经济学的角度分析,国家进行某项制度安排的根本原因在于其就各种不同制度方案进行“成本-收益”分析之后进行的利益权衡的结果。如果改变司法预算“地方化”的现状对于中央政府来说能够产生出大于种种成本的收益,则由国家统一控制和管理审判资源的获取及分配的制度变动或早或迟一定会发生。^[17]而现阶段,审判在社会中所发挥的作用或者功能至少还没有达到足以促使国家改变现行制度安排的程度。这也是法院社会地位不高的重要原因。^[18]就中央财政政策的取向来看,我国公共财政政策的缺失,难以避免司法预算地方化的局面。公共政策作为一种弥补市场不足的制度安排,更多的体现为追求社会公平、正义、民主,承担社会责任等。公共政策所要解决的是大多数人所面临的问题,必须以公共利益为其价值取向。需要政府坚定地将公众的福利保障作为公共政策的重要的甚至首要的价值导向。但是众所周知,在社会转型期,我国公共政策的缺位和越位,导致了高房价和大学教育高收费。^[19]公共财政政策缺失在诉讼领域就体现在经济欠发达地区的法院难以从地方财政获得充足的经费支持,严重依赖因缺乏刚性制度约束而呈现出偶然性的中央财政转

民国时期因为法院经费由地方政府保障的体制而导致的各种恶劣现象对我们今天的司法保障体制改革具有相当有益的警示意义。如 1948 年,乐山城外恒丰机器厂欠四川财政厅的贷款,因法币贬值,该厂破产,无法清偿债额。经乐山地方法院民事庭判决拍卖,由王某拍得,全部价款已经交清。四川省财政厅、乐山田粮处拒绝将该厂交付拍得人。王某虽一再催请,法院考虑到当时司法经费虽然说由中央划拨,但每月并不能按时领到款项,此时正向田粮处借粮米,维持员工生计,有求于人,自然不敢过于得罪财政厅及田粮处,只好采取“拖”字策略,敷衍申请人。直到 1949 年秋季,该案才执行结束。而这期间的通货膨胀等,给申请人造成的损失,法院是不管的。参见朱国南:《奇形怪状的旧司法》,载《文史资料选辑》第 78 辑,文史资料出版社 1982 年版,第 131 - 132 页。

移支付政策,而2007年4月1日实施的《诉讼费用交纳办法》又大幅度调低诉讼费的征收标准,由此导致欠发达地区基层法院发出“法院粮草何处来”的浩叹。

根据2008年十一届人大一次会议批准的财政部预算报告,中央财政该年度将补助94.9亿元支持贫困地区公检法司部门装备购置和执法办案,安排补助基层法院办案经费40亿元(含2007年预留10亿元),政府将按照收支彻底脱钩原则全额保障政法部门开展重点工作所需经费,建立诉讼收费办法改革后法院经费保障长效机制。^[20]事实上,早在1999年国家就出台了《中央政法补助专项管理办法》,加大由中央财政安排专项转移支付资金的力度。根据该规定,目前中央财政对地方政法部门每年都拨付一定数量的专项助,包括法院的基础设施建设和其他专项补助。^[21]但是,这些年来中西部基层法院难为“无米之炊”的窘境并未得到根本改善。可以预见,若国家继续将本应由其承担的对司法的公共财政投入责任转嫁到本来就不合格的地方政府身上,继续就现行司法保障体制进行有限度的修补,部分法院“乱收费”、司法公信力下降等诸多现象就难以得到根本改观,所谓的“建立诉讼收费办法改革后法院经费保障长效机制”就将又一次沦为一纸空文。

三、他山之石:发达国家法院经费保障制度基本特征

1. 法院经费由中央预算单独列出

美国的司法预算体系是完全独立于立法和行政体制之外的,按美国现行法律的规定,联邦系统的司法预算由联邦法院行政管理局预算管理处编制。^[22]该管理处在征询各联邦法院的意见后编制整个联邦法院系统的司法预算草案。司法预算草案编制完毕后,必须交由全部由法官组成的联邦司法委员会(Judicial Conference of the United States)审阅和批准。在获批准后,再送交总统领导的管理和预算办公室,管理和预算办公室只负责将其包括进总统的预算之中,然后呈交国会,而无权对司法部门提出的预算进行审核。^[23]此外,日本的法律也明确规定了司法预算独立原则。日本《裁判所法》第83条明确规定:“裁判所的经费是独立的,应计入国家预算内。”^[24]菲律宾更是在其宪法第8章第3条明确规定:“各级法院享有财政自主权,不得以立法程序减少对各级法院的拨款,使之低于上一年

度的款额,此项拨款经批准后应自动、定期拨付。”^[25]哥斯达黎加宪法对该问题的规定则更具特色,从数额上确保法院的经费不受行政和立法机关的控制。其宪法第177条第2款规定:“在(日常预算)计划中,司法部门的预算不得少于经济年度日常收入预算的百分之六。”^[26]此外,一些国际组织通过的法律文件也就司法预算的独立问题做出专门规定:1982年国际法曹协会通过的《司法独立最低标准》(以下简称《标准》)第2条明确规定:“司法整体应享有自治及对于行政机关之集体独立。要保证法院作为集体独立于行政机关,当然必须保证司法预算独立于行政机关。《标准》第5条进一步规定:“行政机关对于司法职务不得兼管”。行政机关不得兼管司法职务,当然包括不得兼管司法预算的编制。《标准》第8条规定得更为明确:“司法事务专属司法机关之责任,包括中央层次之司法行政及法院层次之司法行政。”第9条进一步明确建议:“中央层次之司法行政责任宜授予司法机关。”^[27]

2. 法官待遇重点保障

世界许多国家法官的物质待遇都比较优厚。如美国联邦最高法院首席大法官的工资与副总统相等,联邦法院法官与国会议员、政府内阁官员工资大体相等。联邦各级法院法官的工资差别不大,以1988年年工资标准为例:美国地区法院法官年薪9万美元,巡回上诉法院法官9.5万美元,联邦最高法院大法官11万美元,首席大法官11.5万美元。美国法官的工资是由宪法和法律予以保障的,他们的薪金在任职期间不得减少。美国宪法规定,联邦法官“在其任职期间得领受酬金,其金额在连续任职期间不得减少”。总统和国会均不得降低法官的工资。法官除工资收入外,不得有其他收入(讲学除外),更不能经商牟利。英国高级法官(常任法官贵族院议员、上诉法院院长和法官、高等法院的王座法庭庭长等)的工资高于政府大臣。据1983年11月15日《英国经济学周刊》公布的资料,英国大法官年薪高达5.93万英镑,竟然比同期首相年薪高出1.03万英镑(首相同年的年薪为4.9万英镑)。英国其他各级法官的年薪也相当可观。英国法官的收入在英国属高薪阶层。法官被任命后,任何机关不得对其报酬和其他职务条件(包括退休金在内)作出不利于他的变更。一切都从“统一基金”中支出,所谓统一基金,就是有保障而不列入预算的一种固定基金。英国法学家认为,对法

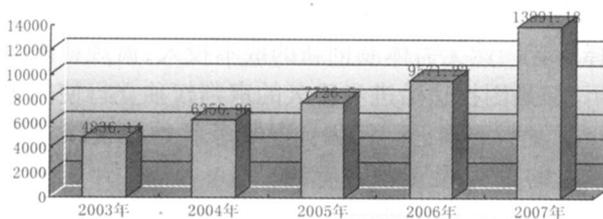
官实行高薪制,可以保证其不接受贿赂,公正无私地执行法律。日本宪法和《法官工资法》对于法官的工资待遇作了明确规定。法官的工资待遇标准较高。《法官工资法》规定,法官在任职期间,工资不得减额。即使因财政紧缩,对公务员减薪时,也不得对法官减薪。最高法院院长的薪金相当于内阁总理大臣、两院议长。这反映了日本比较重视法治,法官的社会地位较高,同时也稳定了法官队伍,保障了司法独立。^[28]

四、曙光乍现:构建我国的司法预算制度

1. 构建独立司法预算制度的现实可行性分析

中央财政充足的财力足以担负全国司法机关的经费保障。中国经济经过 30 年的飞速发展,中央财政已经积累了相当雄厚的经济实力:从 1994 年财税体制改革以后,我国基本形成了财政收入的稳定增长机制,1994 年分税制改革的时候全国财政收入是 5000 亿元,从 1994 年的 5000 亿元到 1999 年超过 10000 亿元只用了五年的时间;从 1999 年的 10000 亿元到 2003 年的超过 20000 亿元用了四年时间;从 2003 年的 20000 亿元到 2005 年的 30000 亿元用了两年的时间;从 2005 年的 30000 亿元到 2006 年的近 40000 亿元用了一年的时间。2007 年全国财政又迎来了高速增长年,全国财政收入达到 5.13 万亿元,增速超过了 30%。2007 年全国一个月的财政收入,就比 1993 年一年的财政收入还多。^[29]中央财政收入的节节攀升使得国家用以帮助经济欠发达地区社会事业发展的转移支付政策的力度不断加大:

表四:2003年 - 2007年中央财政转移支付总额对比
(单位:亿元)



根据最高人民法院司法行政装备管理局 2005 年的测算,若各级法院将所有诉讼费收入全部上缴中央财政,中央财政对全国法院系统的拨款仅占中央财政当年度转移支付的 1%。也就是说中央财政完全有能力统一负担全国法院经费,建立全国统一的司法预算制度是具备现实物质基础的。

2 我国司法预算制度应该坚持的基本原则

(1) 坚持司法预算的独立性

实践证明,司法机关预算的独立性对于维护司

法机关的独立地位具有重要意义。较之立法与行政机关,司法机关获取外部资源的渠道很有限,立法机关享有的立法权与预算批准权使其对国家生活具有非常强大的影响力,美国国会院外游说团体的盛行就是明证。行政权的性质决定行政机关凭借其强有力的行政职权对国家生活所具有的影响无论是深度还是广度都是无与伦比的,在财政方面更是既享有“收”的权力即税收权,又享有“支”的权力即预算编制权。司法权的被动性特征决定司法机关在国家权力构成体系当中处于相对的“弱势”地位,在这样的背景下欲实现司法独立,实现司法权不被行政权侵蚀的目标,司法预算的独立就显得尤为重要。尽管我国不是实行三权分立的政权组织形式,但是司法机关充当社会矛盾、纠纷解决主要渠道的功能与西方国家在实质上并无二致,我国宪法也明确规定了司法机关在案件审判中的独立地位,而欲落实司法独立的宪法原则,实现司法预算的独立是首要条件。

(2) 法院经费和法官待遇应重点保障

法院的财政开支大体上分为两个部分,即用于改善办案条件诸如“两庭”建设的有形投入以及用于维护法官一定社会地位的薪金支出、办案所需经费支出等无形投入。应当说,对于司法进步而言,必要的办公条件是需要,但是司法机关以及法官的角色定位决定,办案经费和法官待遇更应该是财政保障的重点。

法官待遇适当高于其他国家机关工作人员的收入水平是具有合理根据的:

首先,对法官实行高薪制的原因是由司法权的性质决定的。司法权是一种据以分辨是非、定纷止争的国家权力,欲实现该职能,掌握司法权的法官就必须与双方当事人不存在任何利益纠葛,因为“法官就是法律由精神王国进入现实王国控制社会生活关系的大门。法律借助于法官而降临尘世。”^[30]如若法官收入水平较低,难以维持相对体面的生活水平,却还要承担繁重的办案压力、涉诉信访压力的话必然引起心理失衡,法官职业尊荣无从谈起,法官外流、法院人才日渐匮乏将难以避免,法官待遇低下更是引起司法腐败的重要诱因。而司法是维护社会正义的最后一道防线,因此司法的腐败是最大的腐败,切不可掉以轻心。其次,法官的职业投入较之其他国家机关的公务人员而言要高许多。在一个法治发达国家,成为一名法官意味着巨大的精力、财力和时间的投入。如在美国,欲充任法官者在非法律专业本科毕业后,除必须通

过竞争激烈的 LSAT 法学院入学考试并获得 J. D. 学位外,还必须通过严格的律师资格考试,并已从事律师工作若干年。在德国,法科毕业生在取得大学学位以后,必须通过国家第一次司法考试,合格者获得实习文官的资格;实习文官必须完成 30 个月的实习,期满后用 10 个月时间准备第二次国家司法考试,也就是国家候补司法官资格考试。候补司法官要成为正式的法官,还要经过一系列的审查、推荐和委任程序。^[31]即便是在我国这样当前法治并不够成熟的国度,欲成为一名法官必须既通过公务员考试还要通过被称为“全国第一考”的国家统一司法考试,而欲成为一名行政机关工作人员则仅须通过公务员考试即可。但在进入法院以后,由于法院职数限制,法官职级晋升较之同等资历、工作能力大体相当的行政人员要慢很多,而当前法官待遇又直接与其行政级别挂钩。法官的投入与收入呈现出不成比例的状况,这无疑是非常不公平的,在一定程度上甚至是对法官职业的贬损。

3. 司法预算制度构建的基本步骤

改革现行法院经费保障体制是一个系统工程,涉及范围广、影响深远,因此在改革步骤上不可能一蹴而就,而应该秉承稳妥的方针扎实推进,具体而言应分为以下几个步骤:

第一步,进行深入而广泛的调研,制定统一的经费供应标准。经费供应标准是编制经费预算和审核经费预算的依据,法院经费实行垂直管理以后,全国法院经费供应标准应该在兼顾各地实际情况,尊重地区差异的前提下实现统一。可以考虑根据各地经济发展状况、办案成本、生活成本将全国划分为若干等级的区域,同等区域内各法院的经费供应标准应该统一。需要特别注意的是,尽管应该考虑各等级区域之间经费标准的差异,但是为了避免继续出现“苦乐不均”的状况,地区差异必须控制在合理范围内,国家应明确规定具体最高等级与最低等级之间差异的比例。

第二步,在做好第一步工作的基础上,分别挑选东、中、西部地区各若干个法院作为经费保障体制改革的试点单位,在试点单位的选择上要尽量多挑选基层法院。试点工作应以 3 - 5 年为限,每一个财政年度结束各试点单位应就本单位改革前后的财务状况变化等进行总结,以便及时发现问题、完善改革方案。

第三步,若第二步的试点工作比较顺利,各试点单位的实践经验已经比较成熟,则应先在全国范围内实行法院经费由省级财政统一保障,基层、中

级、高级法院的诉讼费均交纳省级财政,由省级财政统一调配。待时机成熟、客观条件具备以后,再将编制全国统一的司法预算的改革全面铺开,使全国法院系统的经费彻底摆脱由地方财政保障的局面。

以上是改革法院经费保障体制的初步设想,在分阶段实施改革规划的同时还应该明确承担各项改革任务的具体组织机构。可以考虑强化各法院审委会的职能,增加其包括编制本单位司法预算在内的司法行政事务决定权。各基层法院预算编制完成后交给中级法院,各中级法院预算编制完成后交给高级法院,最后由最高法院司法行政装备管理局将全国各高级法院提交的各省法院预算进行汇总,并在考虑各种因素的基础上进行适当的统筹与平衡,然后将该预算草案交予财政部归入全国财政预算报告之中,同时明确规定,财政部无权对司法预算进行删减。待预算草案经全国人大批准以后,财政部应严格按照通过的司法预算核拨全国法院系统的经费。

五、结论

我国的法院经费保障体制正处在这样的十字路口:要么彻底切断诉讼费与法院经费之间的联系,同时建立独立的司法预算制度,实行国家单列财政拨款,根除法院经费对地方财政的依赖,要么安于现状,继续实行因缺乏制度规范而不具稳定性的中央财政“转移支付”政策,以弥补地方财政对法院经费保障的缺位。两条路径虽然都可以缓解诉讼费用下调之后法院面临的经费困难,但是两者各自产生的制度效应却迥然不同:选择前者,则法院将彻底摆脱地方政府的物质束缚,朝实现审判权真正意义上独立的目标迈出意义深远的一步,我国的法治进程也将实现具有历史意义的实质飞跃;选择后者固然无需体制创新的成本投入,萧规曹随即可,但是困扰法治进步已久的审判权独立行使问题将愈发积重难返。何去何从,考验的不仅仅是执政者的勇气,更是执政者的智慧。

[参考文献]

- [1] 顾培东:中国司法改革的宏观思考[J]. 法学研究, 2000, (3): 3.
- [2] 林德布洛姆:政治与市场——世界政治——经济制度[M]. 王逸舟译,上海人民出版社,1997. 19.
- [3] 在某项调整中,所有的主体都能获益,则为“帕累托最优”;而在某项调整中,部分主体获益且其他主体的利益不受影响,则为“帕累托次优”。
- [4] 马克思·韦伯. 经济与社会[M]. 商务印书馆,1997. 374.

- [5] 汉密尔顿. 联邦党人文集 [M]. 程逢如等译, 商务印书馆, 1980. 396
- [6] 陈忠友, 刘珉呈. 天涯法律网 [DB/OL]. http://www.hicourt.gov.cn/theory/artilce_list.asp?id=1533.
- [7] 陈扬杰. 基层法院经费保障制度的调查与思考 [DB/OL]. <http://www.akfy.org.cn/hbfy/xx.asp>.
- [8] 张悦. 官司不再高收费, 法院粮草何处来 [N]. 南方周末, 2007-01-25, 第 24 版.
- [9] 刘晓鹏. 中央财政建立补助法院办案专款制度 [DB/OL]. <http://politics.people.com.cn/GB/1026/6286758.html>
- [10] 薛江武, 张勇玲. 法院经费保障问题的分析与思考 - 江西法院经费保障情况调查报告 [J]. 人民司法, 2001, (8).
- [11] 陈忠友, 刘珉呈. 天涯法律网 [DB/OL]. http://www.hicourt.gov.cn/theory/artilce_list.asp?id=1533.
- [12] 左卫民. 诉讼权研究 [M]. 法律出版社, 2003. 138
- [13] 张榕. 民事诉讼收费制度改革的理念及路径 [J]. 法律科学, 2006, (1): 138
- [14] 【美】马丁·戈尔德: 法律哲学 [M]. 齐海滨译, 三联书店, 1998. 240
- [15] 陈桂明. 诉讼公正与程序保障 [J]. 中国法制出版社, 1996. 13
- [16] 张榕. 民事诉讼收费制度改革的理念及路径 [J]. 法律科学, 2006, (1): 143
- [17] 廖永安, 刘方勇. 潜在的冲突与对立: 诉讼费用制度与周边制度关系考 [J]. 中国法学, 2006, (2): 134
- [18] 贾康, 阎坤. 转轨中的财政制度变革 [M]. 上海远东出版社, 1999. 9
- [19] 朱四倍. 我们何以享受世上最高房价和学费 [DB/OL] <http://news.xinhuanet.com/comments/2005-09/08/content-3460029.htm>.
- [20] 周强, 符向军. 经费保障使人民对司法公正充满信心 [DB/OL], <http://mfyh.chinacourt.org/public/detail.php?id=117930>
- [21] 郭纪胜. 关于司法经费保障体制改革的若干问题 [A]. 再孙谦、郑成良主编: 司法改革报告——中国的检察院、法院改革 [C]. 法律出版社, 2004. 344
- [22] 瓮怡洁. 论我国司法预算制度的改革与完善 [J]. 现代法学, 2005, (3): 83
- [23] 周道鸾. 外国法院组织与法官制度 [M]. 人民法院出版社, 2000. 572, 594
- [24] 姜士林. 世界宪法全书 [M]. 青岛出版社, 1997. 213
- [25] 周道鸾. 外国法院组织与法官制度 [M]. 人民法院出版社, 2000. 572, 594
- [26] 瓮怡洁. 论我国司法预算制度的改革与完善 [J]. 现代法学, 2005, (3): 83
- [27] 周道鸾. 外国法院组织与法官制度 [M]. 人民法院出版社, 2000. 572, 594, 595
- [28] 陈文兴. 我国司法经费保障体制的弊端与完善 [J]. 人民检察, 2007, (13): 53
- [29] 据财政部办公厅主任、新闻发言人胡静林接受“两会”访谈 [DB/OL]. 中国网: http://www.china.com.cn/2008lianghui/2008-03/08/content_12007660.htm.
- [30] 拉德布鲁赫. 法学导论 [M]. 米健、朱林译, 中国大百科全书出版社, 1997. 100
- [31] 陈永生. 两大法系法官制度之比较 [J]. 政法论坛, 1998, (5).

(责任编辑: 杨 睿)

The court fund guarantee system in crossroads: worsen or better

JIN Yu

(Research Office, The People's Intermediate Court of Xiamen, Fujian Xiamen 361005, China)

Abstract: The abuse of current court funds guarantee system leads to court funds difficulty in undeveloped areas. The implementation of "Legal Costs Regulation" definitely brings about considerable reduction of the funds of action to make up complementary insufficient court funds costs. As a result, court funds will be more insufficient. At the same time, the system which depends on the local finance damages the judicial independence and authority. Reforming current court funds guarantee system and structuring the judiciary budget system according to China's national conditions are urgent tasks in judicial reform.

Keywords: judicial reform; funds guarantee; judicial budget