

doi:10.3969/j.issn.1674-117X.2019.02.001

司法财物省级统管改革专题研究 主持人: 湖南工业大学冷必元博士

主持人语: 中共十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确提出: 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, 探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度, 保证国家法律统一正确实施, 确保依法独立公正行使审判权检察权。本轮司法改革的重点对象是司法系统人财物管理体制, 探索省以下法院检察院人财物统管体制成为改革亮点。司法改革提出五年多来, 虽困难重重, 但进展顺利。本专题研究围绕司法财物省级统管改革问题, 特邀三位学者进行学术探讨。《刑事罚没收入补支司法经费制度的形成与变革》一文, 梳理了我国司法罚没收入冲抵司法经费机制的形成过程, 讨论了司法财物统管改革将罚没收入统一上缴省级财政后对地方司法机关形成的财经压力。《论司法事权语境下地方法院财物分级保障模式》一文, 论证了法院运行基本经费、个体差异性小的项目由中央承担, 地方具有法定审批权、个体差异性大的项目由地方来承担的原则, 提出了适当分配中央与地方之间的支出责任的重要建议。《论省以下法院财物统管改革》一文, 探讨了财物统管改革的价值取向、理论依据, 作者认为随着立案登记制改革的不断推进, 法院受理案件量大幅度增长, 非税收入不断增加, 省级财政对于法院全额保障的压力并不大, 提出了省级统管改革政策具有切实可行性的观点。3 篇论文既回顾了司法财物省级统管的重大改革举措, 又从法学、财经学等视角进行了跨学科、多纬度的理论阐释, 对司法财经体制改革具有重要的参考价值。

刑事罚没收入补支司法经费制度的形成与变革

冷必元

(湖南工业大学 法学院, 湖南 株洲 412007)

摘要: 司法机关将罚没收入上缴地方政府财政账户, 地方财政再根据情况将所收取罚没收入返回司法机关, 罚没收入从而被用于补支司法经费, 并成为司法机关的重要经费来源。在此基础上, 形成了我国的司法经费自筹体制。差额预算体制下, 利用罚没收入等司法收入补支司法经费, 是地方司法经费筹集的惯常做法。这种补支自筹方式, 既有着国家的明文制度安排, 同时也具有种种运行潜规。司法财物改革后, 随着司法罚没收入统一上缴省级财政, 地方政府无法分享罚没收入等司法收入作为财源, 就很难再像原来一样承担起司法经费的给付责任。司法改革中, 地方司法机关可能会失去地方财政的有力支持, 从而会面临一定的财经压力。

关键词: 罚没收入; 司法经费; 自筹; 司法改革

中图分类号: D926

文献标志码: A

文章编号: 1674-117X(2019)02-0001-08

收稿日期: 2019-01-12

基金项目: 湖南省社会科学成果评审委员会基金资助项目“涉众型经济犯罪涉案财物处置问题研究”(XSP18YBC102); 湖南省哲学社会科学规划基金资助项目“职务犯罪处刑过轻问题研究”(14YBA144)

作者简介: 冷必元(1981—), 男, 江西修水人, 湖南工业大学副教授, 刑法学博士, 硕士生导师, 研究方向为比较刑法学、刑事司法财经保障。

引用格式: 冷必元. 刑事罚没收入补支司法经费制度的形成与变革[J]. 湖南工业大学学报(社会科学版), 2019, 24(2): 1-8.

The Formation and Reform of the System of Criminal Forfeiture Supplementing Judicial Funds

LENG Biyuan

(College of Law, Hunan University of Technology, Zhuzhou Hunan 412007, China)

Abstract: The judicial organs transfer the fines and confiscations into the local government financial accounts, and the local finance returns the fines and confiscations to the judicial organs according to the circumstances. The fines and confiscations are used to offset the judicial funds and become an important source of funds for the judicial organs. On this basis, a self-financing system of judicial funds has been formed in China. Under the differential budget system, it is a common practice for local judicial funds to offset judicial funds with judicial revenue such as fines and confiscations. This self-financing method has both a clear-cut system arrangement of the state and various operational rules. After the reform of judicial property, with the unified handing over of judicial penalty and confiscation income to provincial finance, local governments can not share the judicial revenue such as penalty and confiscation income as financial resources, so it is difficult to assume the responsibility of paying judicial funds as before. In the judicial reform, the local judicial organs may lose the strong support of local finance, and thus face certain financial pressure.

Keywords: penalty and confiscation of income; judicial funds; self-financing; judicial reform

刑事罚没制度包括罚金刑和没收财产刑两个方面的刑法制度,而没收财产刑又包括了没收财产、没收违禁品、没收供犯罪所用的本人财物、没收犯罪分子违法所得的财物四种情况。^[1]司法经费是司法机关司法行政和办理案件过程中所需要配置的办公和办案资金,是供司法机关使用的公共财物。罚没收入和司法经费,两者性质、内容均不相同,本属扯不上关系的两类事物;但是,当国家将犯罪人缴纳的罚没财物指定用于司法行政和办案活动,用以补支司法行政和办案经费时,两种本无关联的事物则产生了密切联系。司法行政史上,将罚没收入直接或变相补支司法经费、罚没收入成为司法经费重要来源的情况,并非个案。有时国家为了增加司法经费财源,会增设罚金刑刑种,扩大刑事罚没制度的适用范围。从某种意义上而言,罚没收入一定条件下会成为支撑国家司法运行的重要经济来源。

一 罚没收入补支司法经费的制度化历程

中华人民共和国成立后,为了与旧政权彻底划清界限,废止了国民政府所有法律法令。“国民党的六法全书应该废除。人民的司法工作,不能再以国民党的六法全书为依据,而应该以人民的新的法律作依据。”但由于当时新政权刚刚建立,百废待兴,“人民的新的法律”尚未制定,司法审判工作缺乏系统的“新的法律”作为审判依据。中共中央决定,“在人民新的法律还没有系统地发布以前,应该以共产党政策以及人民政府与人民解放军所已发布的各种纲领、法律、条例、决议作依据。”^[2]在这一特定时代背景下,全国人大、中央政府等部门或机构加紧制定了一批条例。新制定的条例,有的属于单行刑法,有的则是诸法合体的综合治理型法律规定,其中包含了大量附属刑法条款。单行刑法有1951年政务院发布的《妨害国家货币治罪

暂行条例》、1952 年中央政府发布的《中华人民共和国惩治贪污条例》等；而包含附属刑法条款的法律则有 1951 政务院发布的《中华人民共和国暂行海关法》、1957 年全国人大发布的《中华人民共和国国境卫生检疫条例》等。这一批单行或附属刑法中，大多规定了罚金刑和没收财产刑。如《妨害国家货币治罪暂行条例》第三、四条规定的以反革命为目的伪造国家货币罪，第五条规定的以其他方法破坏国家货币信用罪，都规定了罚金刑和没收财产刑；又如《中华人民共和国国境卫生检疫条例》第七条规定了两档罚金刑，“对违反本条例和本条例实施规则的人……处一千元以下罚金；如果因违反本条例……并处或者单处一千元以上五千元以下罚金。”根据新中国成立初期的立法情况可知，当时的刑法规定了罚没制度。

但是，这一时期还没有建立健全的配套罚没收入上缴财务管理制度。1951 年，中南军政委员会下发了《关于整顿罚款、没收收入的决定》，决定要求：“县市级各机关所收罚款和没收款物，以三成划归县、市，作地方财政收入，七成上解省库，由各地支行划分入账。”该决定所称“罚款”，实际上既包括行政罚款，也包括司法机关所判处的罚金。^[3]这是一份通行全国并具有全国性法律效力的法律文件。按《政务院关于一九五一年财政收支系统划分的决定》的财经政策，当时省以下罚没收入被划归地方财政收入，由地方自支和管理。^[4]市县地方司法机关所判处罚金和没收款物，由省和市县两级财政根据以上政策，以 7:3 的比例划归各自财政收入。从 1951 年颁发伊始，一直到 1982 年《关于罚没财物管理办法》出台以前，我国一直按照《关于整顿罚款、没收收入的决定》管理司法罚没收入。

《关于整顿罚款、没收收入的决定》规定了省、市县二级财政对罚没收入以 7:3 的比例分配，但该政策实施之后至 1982 年之前，二级财政是否将所收罚没收入拨支司法机关作为司法经费，司法经费的来源是否和司法机关所判处罚没收入紧密挂钩，目前尚缺乏充足资料详加考释。不过，该期间罚没收入缺乏统一管理机制，导致各执法执罚单位“政出多门，互相攀比”，司法业务中存在着“某种程度的‘向钱看’、‘以罚代刑’等偏向”，确属事实。^[5]司法机关之所以存在“向钱看”“以

罚代刑”的现实情形，在司法业务中尽量多判处罚金刑、没收财产刑，尽量顶格判处罚金数额，这恐怕和司法机关本身的物质利益不无关系。只有司法机关自己有权参与罚没分配，其才可能会想方设法突破法律底线刻意寻求经济利益。

可以肯定的是，新中国成立后到 1982 年这一时期，对罚没收入的处置形成了两种与司法经费密切关联的习惯做法。一是形成了罚没收入司法提成的做法。故而，1982 年酝酿构建统一罚没收入管理办法之际，财政部预算管理司制度处提出意见，认为应当“把现行罚没收入提成办法，改为罚没收入全部上交财政的办法”，因为司法习惯形成的“收入提成办法，造成多收多提，少收少提，无收不提，容易产生‘向钱看’和‘以罚代刑’等偏向，对打击经济领域的严重犯罪活动不利”。可见，办案机关是参与了罚没收入提成的。二是形成了罚没收入抵支司法办案奖金的做法。1982 年构建统一罚没收入管理办法之际，财政部预算管理司制度处认为，不能再用罚没收入给办案机关发放奖励金，“因为协助办案、破案是这些部门应尽的职责。过去许多单位把奖励金拿来给本机关职工发奖金，不仅严重腐蚀国家执法干部，而且用罚没收入来发奖金，政治影响也不好。”从财政部预算管理司制度处的意见中反映出，当时一部分罚没收入成为了司法奖励经费。^[5]这些习惯做法，对以后制定统一的罚没收入管理办法，对罚金制度、没收财产制度不断扩大适用范围，都产生了极其深远的影响。

1979 年，我国仿照苏维埃刑法制定了中华人民共和国第一部刑法典。1979 年刑法施行后至 1982 年，财政部制定了《关于罚没财物管理办法》（以下简称《办法》），统一了政法机关（公检法统称为政法机关，参见《办法》第二条）对罚没财物管理的法律准则。《办法》第三条规定，罚没收入应如数上缴国库，任何单位和个人都不得自行提成。《办法》否定了新中国成立以来一直存在的罚没收入提成的做法。但《办法》第四条同时规定，“政法机关和行政执法机关，因办案需要增加的费用，由案件主办单位定期编报用款计划，由财政机关核准后在入库的罚没收入中 20% 至 30% 以内掌握退库，统一安排使用。”虽不能提成，但可以办理罚没收入退库。国库一定

程度上成了政法机关暂时寄存罚没收入的保管单位,只要办案部门有需要,随时可以从自己上缴的罚没收入中领支。同时,《办法》还进一步规定了罚没收入抵支办案奖金的习惯做法。《办法》第十八条规定,“对案件的告发人,发给奖励金。……发给案件告发人的奖励金,按其贡献的大小有多有少,在每案罚没收入总额的10%以内掌握。”《办法》肯定了原来从罚没收入中提取办公办案经费、奖励经费的习惯做法,并进一步将之统一化、法制化。故此,《办法》与其说是一种制度创新,倒不如说是顺应了司法机关的运行现状,对原来罚没收入补支司法经费的习惯做法做了一个制度安排。原来司法机关在挪用罚金补支司法经费时还有所顾忌,感觉缺乏制度依据,现在则有了明文法律保障,可堂而皇之了。

财政部制定《关于罚没财物管理办法》,目的是“打击经济领域严重犯罪活动”及“加强罚没财物”管理。^[5]《办法》的实施,适应了政治经济形势发展需要和财政财务管理要求,较好地实现了立法目的。^[6]但《办法》中的办案费用退库规定、罚没收入抵支奖金规定,也带来了严重问题,如“实际执行中,这种把办案费用补助同办案的经济成果直接挂钩的办法,发生了‘多罚多得,少罚少得,不罚不得’的现象”。《办法》的颁行不但没有缓解“向钱看”和“以罚代刑”的司法偏向,反而用制度形式为执法执收部门壮胆撑腰,部分司法部门更加肆无忌惮,刻意搜刮。“少数办案单位为了追求‘多罚多得’,争办案件,争罚没财物”,司法部门一定程度上成了唯利是图的商业机构,部门之间形成了恶性商业竞争。这种由立法问题导致的部门利益争夺,“影响了有关执法机关的协作配合和兄弟部门之间的团结”,社会影响恶劣。

1986年以来,“中央领导同志和有关中央执法机关,对罚没收入采取定比挂钩、退库提成的规定等相关问题,提出了一些原则意见。”^[6]在此基础上,财政部整合相关规定,并对1982年的《关于罚没财物管理办法》进行了修订,从而在1986年12月31日发布了新的《罚没财物和追回赃款赃物管理办法》(以下简称新《办法》)。与1982年的《关于罚没财物管理办法》相比,新《办法》的突出特点在于规定了“收支两条线”管理办法,否定了传统罚没收入退库做法。新《办法》

第十一条规定,罚没收入应当如数上缴国库,不得截留、坐支。政法机关的罚没收入作为非税收入,缴入同级地方财政账户;“除因错案可予以退还外,财政机关不得办理收入退库。”

传统司法经费需要从罚没收入中支取,从罚没收入中办理退库,其原因在于司法经费配比总是严重不足,国家没有给予司法机关足够的办案经费预算。中国一直存在着诸多差额预算执法机构,政府在编制财政预算时,对这些机关往往不给或少给财政经费。^[7]司法机关也属于这类差额预算机关。罚没收入实际上是司法机关就司法经费不足部分自筹解决的一贯做法。^[8]统一禁止退库后,切断了罚没收入的补救来源,司法经费的不足部分如何解决?这是一个非常重要的问题。新《办法》在制定禁止退库规定的同时,也考虑到了政法机关经费预算外需要增加的办案业务开支。新《办法》第二十条规定,预算经费不足支用部分,“可由各级执法机关的主管部门向同级财政机关编报‘办案费用补助’专项支出预算。”可见,新《办法》虽然建立了禁止退库制度,但并没有否定用罚没收入救济司法经费的传统做法。新《办法》只是换了一种方式,罚没收入存入地方财政账户,司法机关不能再直接支取,而只能按需申报。

值得思考的是,直接支取和按需申报支取,这两种罚没收入使用方式之间,究竟是否存在本质区别。无论是直接支取还是按需申报支取,所使用款项同样是办案机关自己“创收所得”的罚没收入,花的是同样一笔钱;所不同的是,与提成支取相比,按需申报支取要多填些表格,会多几道审批手续,两者本质并无不同。周天勇认为,所谓收支两条线,是执罚单位先将罚来的钱上缴地方财政,再由地方财政将罚没收入划拨给执罚单位,实际上是一种由财政管理部门下达罚没任务、并给予罚款分成和超收奖励激励的体制。司法部门罚没越多,地方财政返回给自己的办公经费也就越多,因而会形成一种“制度设计上的激励”。这种体制下,“下达(如口头下达)收费罚款目标、任务、奖励已经成了一种潜规则。”^[9]收支两条线实际上还是罚没收入补支司法经费,和传统做法比较,换汤不换药。

差额预算财经体制下,地方财政返还的罚没收入,为补足司法经费提供了重要支持。地方财政

为司法机关所拨付款项，罚没收入是其中的重要财源。傅郁林教授透露：“我们算过细账，实际上每年（民事）诉讼费的收入，和刑事案件罚没的财产，是一笔巨大的收入。如果法院预算支出中央化，诉讼费和罚没财产当然也要中央化。算账的结果，有点出乎我们的意料，两者基本可以相抵。”^[10] 差额预算体制下，利用罚金等司法收入补支司法经费，成为了司法财经的一种新常态。这种补支方式，既有着国家的明文制度安排，同时也具有种种运行的潜规。

二 司法经费自筹机制的运行

罚没收入补支司法经费机制建立后，我国采取中央、省、地方三级合作方式，解决市县司法机关经费保障问题。支付给市县司法机关的经费，一部分来源于中央政法转移支付资金，一部分来源于所在省级财政配套资金，还有大部分是所在市县财政补助资金。比如南充市中级人民法院，2009 年经费收入总额为 2100.04 万元，其中，中央政法转移支付资金 518.72 万元，省级政法转移资金 126.85 万元，南充市地方财政拨款 1454.47 万元。中央、省二级资金在全部经费中占比为 30.74%，地方财政拨款占比为 69.26%。^[11] 南充市中级人民法院三级合作解决司法经费保障问题的做法，基本上也是全国各市县司法机关经费保障体系的缩影。比如 2009 年，全国法院经费收入总额为 467.77 亿元，其中，中央政法转移支付资金 79.8 亿元，省级配套资金 27.25 亿元，同级财政投入 360.72 亿元，^[12] 中央、省二级资金在全部经费中占比为 23%，地方财政拨款占比为 77%。

地方司法经费大部分取自于地方，为什么地方政府乐意并有能力承担这部分支出？这与当时普遍存在的罚没收入等司法非税收入上缴地方财政，再由地方返还法院的“以收定支”体系存在密切关联。

经济绩效是考虑地方首长任期内政绩的重要指标，地方政府比较热衷于 GDP 和相关经济指标排名。^[13] 在激烈的经济效益政绩竞争环境下，地方政府一方面着力于能带来收益的项目，另一方面又会形成偏向生产性支出的支出结构。这就会造成在政府财政支出结构上出现“重基本建设、轻人力资本投资和公共服务”的严重扭曲。^[14] 司

法活动是一项公共服务活动，一般情况下，作为公共服务的司法活动不能给地方政府带来经济收益，反而会不断吸干有限的政府财政收入。经济效益政绩观念使然，司法审判活动自然不属于地方政府公共财政支出的重点范围，甚至还可能是某些地方政府最想压缩开支的地方。^[7]

在这种背景下，罚没收入增援司法经费，对维持司法机关的正常运转提供了重要的经济支持。国家财政对很多地方的执法执罚机构采取差额预算法，不给予足够预算，不拨付足够运行经费；但国家会给这些机构相应执法执罚政策，这些部门和机构可以依政策向要进行执法的对象收缴费用，用以贴补运行经费不足。执法部门罚没数额越大，也就意味着自己的可支配收入越高。地方政府就是采取这种“以收定支”方式，支持市县司法机关的司法配套资金，或者根据诉讼收费的多少和进度予以安排，^[12] 或者根据上缴财政罚没款项的多少按比例返还。根据这种变相的“以收定支”机制，地方政府拨付给市县司法机关的经费，实际上是司法机关自己在执法活动中收取或罚没的非税收入，实际上属于自己的自筹经费，是自己的“创收”所得。只不过是这笔经费以政府财政的名义转了一圈，最终又回到了司法机关口袋。这种地方司法财经体制，不是以地方政府的财政经费减少为代价，没有增加政府的财政负担；恰恰相反，这一自筹经费过程反倒部分增加了地方政府的财政收入，政府可以根据比例存留一部分上缴国库或作为其他项目资金。在法院诉讼费 and 罚没收入严格执行收支两条线管理政策后，依规则相关非税收入应全部上缴国库；但调查表明，纵使是在这种情况下，地方政府在安排预算资金方面，以收定支、收支挂钩、明脱暗挂的现象依然是一种普遍现象。^[15]

国务院、财政部都曾明文反对地方政府或财政部门“对执法单位硬性下达罚款收入任务指标”，反对“对执收执罚单位搞收支直接挂钩”的做法。（参见财政部《关于对行政性收费、罚没收入实行预算管理的规定实施办法》（财预字[1995]27号）第五条，财政部《关于对行政性收费、罚没收入实行预算管理的规定》第二条、第七条，国务院《违反行政事业性收费和罚没收入收支两条线管理规定行政处分暂行规定》第八条等）但要么由于这

些规定刚性不足,要么执法执纪部门执行力度不大,相关以收定支的禁止性规定在实践中并未发生太大效用。追求经济发展指标的地方党政部门,一方面为了筹措司法运行经费,另一方面也为了从司法诉讼收费和罚没收入中分一杯羹,因而刻意规避相关禁止性规定。分税制改革后,中国地方政府以占全国50%的财政收入,支撑着占全国近80%的财政支出责任,地方政府所需经费差额近4000万亿。^[7]估计中央政府也充分考虑到了地方政府财政支付的压力,在监督地方政府执行相关禁止性规定时,就有意无意放宽了执法执纪尺度,尊重地方政府业已形成的“以收定支”习惯做法。在这种较为宽松的执法执纪环境中,地方政府在有限空间中,充分利用司法经费自筹机制,激活司法机关的罚没创收,从而一方面支援司法机关解决了运行经费不足的问题,另一方面又增加了地方财政收入和充实了国库。这一司法经费自筹过程,地方政府不但没有损失,反倒增加了收入,地方政府和司法机关实现了经费上的共赢。

司法经费变相自筹体制下,地方政府不但反对向司法机关拨付补助经费,一定程度上还乐意这么做。其原因在于,罚没收入等司法收入注入政府财政预算,会成为地方政府非常重要的财源。以罚没收入一项统计,调查表明,在中国地方政府近20项主要财政收入中,罚没收入一直处于前十名左右,绝对量上超过了房产税、土地增值税、城镇土地使用税、印花税、资源税、耕地占用税、车船税及烟叶税等税种的收入。^[7]2013年,国家罚没收入总额为1658.77亿元,其中中央政府收入45.43亿元,地方政府收入1613.34亿元。罚没收入对地方政府的财政贡献率高于同年度的房产税、印花税、车船税、资源税、烟叶税,而与耕地占用税、城镇土地使用税数额相差不大。^[16]作为非收入的一个种类,能给地方政府带来可观经济收益贡献率,政府当然有理由不排斥类似司法执法机关的自筹经费主体成为其财政收入的分享对象。

三 司法财物改革对司法经费自筹的冲击

司法机关财物省级统管制度是根据国家司法体制改革的目标而设定的。2013年,中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),确

立了依法治国和国家司法体制改革的目标。《决定》第九部分“推进法治中国建设”中明确:要“确保依法独立公正行使审判权检察权。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”。国家开启了全面深化改革、全面依法治国新征程,对司法财物管理提出了前所未有的新要求。^[17]司法改革所推行的司法财物省级统管思路,对地方财政罚没收入补支司法经费的传统做法产生了很大影响。

实行司法财物省级统管后,罚没收入等司法机关非税收入,由市县法院统一上缴省级财政,是各省的规定性动作。^[18]如广东省财政厅等单位下发的《广东省以下法院、检察院财物统一管理暂行办法》(粤财行[2015]700号)第十六条规定:“市县两院依法取得诉讼费、罚没收入、赃款、赃物变价收入、资产处置等非税收入应按规定及时、全额上缴省级国库。”由此,地方政府会失去对地方司法罚没收入等非税收入的处置权,既不可能用这笔经费支援司法部门,也不可能用以增加政府收入。失去罚没收入等司法非税收入财源后,地方政府基本上很难另行挪出一笔经费作为地方司法补助款。

历年来,地方财政补贴一直是市县司法经费最为重要的来源,“历年预算上之溢额,莫不借此以为弥补。”^[19]省级统管改革条件下,如何解决70%左右的资金缺口?经济欠发达地区的省级财政是否能够支持这种投入力度?^[18]有理由担心,司法财物省级全面统管,在中央、省二级资金配比不变的情况下,切除了地方资金来源后,市县法院必然面临运行经费严重短缺的窘境。

司法财物省级统管后,增加省级财政对司法经费的预算,也就意味着可能相对降低对其他部门的财政支持力度,这会对省级财政管理部门造成压力。据调查,尤其是在一些经济欠发达省份,省财政并不愿意承担增加的相应司法支出预算。多数情况下,省级财政以全面“统出”的表面形式来应对省级财物全面统管的责任。其方法是:各市县司法机关所需经费,依然从市县司法机关相对应的原地方财政来源获取,只不过是要求各市县财政将相应资金统一上缴省一级财政,再由省一级财政转手直接支付给各市县司法机关。相关学者认为,省级财政目前尚不具备司法财物省

级全面统管的能力与资源，故而，较为合适的做法应当是采取省级有限统管，所需经费依然可以采取省地结合形式支出。^[20]原来由地方政府承担的部分，改革后由地方政府上缴省级财政，再由省级财政转支市县司法机关。

如此一来，改革设计上的司法财物省级统管，实际上就变成了省级“统出”，但经费来源要么照旧主要取自司法机关相对应的地方政府，依然坚持“地方为主、上级为辅”的旧经费配置模式；要么部分经费仍由对应地方政府承担，“上级为主、地方为辅”，如由地方政府承担补贴、临时性机动经费、基本建设经费等。根据有限统管制度路径，财物统管后，市县司法机关和所在地方政府之间依然存在着经费上的从属关系。市县司法机关经费是否充足，主要或者决定于地方政府上缴经费的力度，或者决定于地方政府直接补贴、支持项目的力度。

但问题在于，市县之所以能够长期承担起地方 70% 以上比例的司法经费负担，这是因为地方政府在税收收入外，还拥有司法机关注入的数量相当可观的罚没收入等非税收入。以往地方政府通过这类收入，能够全部或大部分解决对市县司法机关的财政配给问题。如湖南省某地级市人民法院，2015 年诉讼收费 2063.64 万元，罚没收入 897.59 万元，非税收入合计 2961.23 万元；而市级财政当年拨付的行政事业性收费成本经费 2400 万元，罚没收入成本经费 200 万元，经费拨款 2207.65 万元，各类拨款合计 4807.65 万元。（相关数据从株洲市中级人民法院财政系统调取）该院上缴的非税收入，可以补支 61.6% 的运行成本，地方政府实际上只需另行补贴 38.4% 的司法经费。司法罚没收入的利用，大大增强了本来财力不足的地方政府的司法经费给付能力。但是，统管改革后，市县司法机关非税收入统一上缴省级财政，明显降低了市县地方财政的司法经费给付能力。司法财物省级统管改革，罚没收入上缴省级财政后，地方财政已很难有足够能力承担地方司法经费的配比责任了。

有调查表明，在一些地方，省级统管改革试点方案尚未正式下达，地方政府在编制财政预算时对司法运行经费部分就不再予以考虑了。某地法院审判庭建设项目已经政府立项，2013 年还专

门行文解决专项配套资金 223 万元，但统管改革后，地方政府将该 223 万元配套建设资金全部收回。某地方政府 2014 年承诺分配中央政法化债资金 182 万元，支持该地法院化解历史债务，统管改革后，地方政府书面回复法院，该笔资金不再拨付。^[21]传统观念中，地方政府一般将司法机关定位为地方政府管辖下的部门，而不是具有独立地位的国家审判体系的组成部分，^[22]故而同意给予经费保障。省级统管改革后，地方政府认识到了司法机关具有独立地位，司法机关不是政府的部门科室，而是独立的省一级财政预算单位，其开支不属于自己的财政支付范围。统管改革导致地方政府司法经费给付力度下降，其原因不应简单归结为“地方党委、政府个别领导认识不到位，支持力度不够”。^[23]应当理性认识到，这种支持力度的下降，甚至地方政府产生支付的抵触情绪，会是一种必然现象。

将罚没收入引入司法财经体制，用以补足司法经费的短缺部分，我国司法经费形成了长期的对罚没收入的财源依赖。反过来讲，也正是司法罚没收入为我国地方司法机制的正常运行提供了重要物质保障。无论是工资福利的发放、办案经费的补充、基建维修经费的筹集，还是办案奖励的发放，刑事罚没收入的物质支撑作用都是功不可没的。尽管罚没收入对维持地方司法财源具有重要作用，但是，司法财物省级统管已成为当前司法财经体制改革确定方向。统一实行司法财物省级统管后，罚没收入等非税收入统一上缴省级财政，地方财政无法再像原来一样分享罚没收入红利。失去司法罚没收入红利的地方政府，也很难再开拓新的财源支持地方司法建设。在省级财物统管改革中，地方司法机关可能会失去地方财政的有力支持，从而面临一定的财经压力。故此，司法财物统管改革中，地方司法机关需要勒紧裤带，度过一个较长的司法财政压力适应期。

参考文献：

- [1] 张明楷：论刑法中的没收[J]. 法学家，2012(3)：56.
- [2] 云南大学法律系法学基础理论教研室：中共中央关于废除国民党的六法全书与确定解放区的司法原则的指示[M]// 法学基础理论资料选辑（一）. 昆明：云南大

- 学法律系法学基础理论教研室, 1982: 2-3.
- [3] 中南军政委员会办公厅. 法令汇编: 第三辑[M]. 武汉: 中南军政委员会办公厅, 1951: 164-165.
- [4] 中共中央文献研究室. 建国以来重要文献选编: 第2册[M]. 北京: 中国文献出版社, 2011: 156-160.
- [5] 财政部预算管理司制度处. 《关于罚没财物管理办法》和《关于追回赃款赃物的财务处理办法》的问题解答[J]. 财政, 1982(11): 46-47.
- [6] 史绍绂, 李新辰. 罚没财物和追回赃款赃物管理的几个问题[J]. 财政, 1987(3): 15-16.
- [7] 赵海益. 财政分权体制下中国地方政府罚没收入诱因研究[J]. 现代财经, 2014(3): 55-57.
- [8] 周天勇. 于国于民: 都应该坚决废除公共经费自筹体制[N]. 中国经济时报, 2007-03-26(05).
- [9] 周天勇. 财政“改革”把一些部门变成了公权“抢劫”者[J]. 审计与理财, 2006(9): 7-8.
- [10] 海鹏飞, 傅郁林. 独立审判, 准备好了吗? [J]. 南方人物周刊[J]. 2013(43): 48.
- [11] 程春萌. 全市法院经费保障情况调研报告[EB/OL]. [2018-12-20]. <http://scnczy.chinacourt.org/article/detail/2013/04/id/952472.shtml>.
- [12] 唐虎梅, 郭 丰, 李 军. 全国法院经费保障体制改革情况调研报告[J]. 人民司法(应用), 2011(17): 75-79.
- [13] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究, 2007(7): 39.
- [14] 傅 勇, 张 晏. 中国式分权与财政支出结构偏向: 为增长而竞争的代价[J]. 管理世界, 2007(3): 6-10.
- [15] 唐虎梅, 李学升, 杨 阳, 等. 人民法院经费保障体制改革情况调研报告[J]. 人民司法(应用), 2013(12): 69.
- [16] 中华人民共和国统计局. 中国统计年鉴 [[EB/OL]. [2018-12-20]. <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2014/indexch.htm>.
- [17] 唐虎梅. 构建适应全面深化改革需要的法院财务工作新体系[C]// 中国法学会审判理论研究会司法保障理论专业委员会第二届学术论坛获奖论文汇编. 北京: 中国法学会审判理论研究会, 2018: 31.
- [18] 于晓虹. 2014年以来法检人财物省级统管改革再审视[J]. 人民法治, 2018(1): 33.
- [19] 唐仕春. 北洋时期的基层司法[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2014: 259.
- [20] 左卫民. 省统管法院人财物: 剖析与前瞻[J]. 法学评论, 2016(3): 4-5.
- [21] 欧阳韶勇, 于杨宁. 系统论视野下法院财物省统一管理的隐忧与出路[J]. 中国应用法学, 2018(1): 76-77.
- [22] 郭 丰. 坚定信念 推进省以下法院财物统管改革[C]// 中国法学会审判理论研究会司法保障理论专业委员会第二届学术论坛获奖论文汇编. 北京: 中国法学会审判理论研究会, 2018: 85.

责任编辑: 徐海燕