

doi:10.3969/j.issn.1674-117X.2019.02.002

# 论司法事权语境下地方法院财物分级保障模式

曹 炜

(北京市第三中级人民法院, 北京 100012)

**摘 要:** 在司法权属于中央事权的总体语境下, 可从归属和实施两个层次来理解司法事权。即使强化司法事权的中央支出责任, “地方化”也非一个绝对弃绝的倾向。充分发挥地方的主动性、积极性本身就是国家机关必须遵循的一项基本原则, 事权归属与承担的适度分离不会损害现有的宪政体制和改革方向。按照维系法院运行基本经费、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则由地方来承担的原则, 适当分配中央与地方之间的支出责任, 不仅可以实现提升保障水平这一财物统管主要目的, 还能缓解财物统管的现实压力并充分调动地方的积极性, 有利于人民法院工作的长远发展。

**关键词:** 司法事权; 事权归属; 事权实施; 人财物统管; 分级保障

**中图分类号:** D926

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1674-117X(2019)02-0009-06

**引用格式:** 曹 炜. 论司法事权语境下地方法院财物分级保障模式[J]. 湖南工业大学学报(社会科学版), 2019, 24(2): 9-14.

## On the Classified Guarantee Model of Property in Local Courts in the Context of Judicial Power

CAO Wei

(Beijing Third Intermediate People's Court, Beijing 100012, China)

**Abstract:** Under the overall context that judicial power belongs to the central power, judicial power can be understood from such two perspectives as ownership and implementation. But even if the central expenditure responsibility of judicial power is strengthened, “localization” can not be absolutely abandoned. To give full play to the initiative and enthusiasm of the local government is a basic principle that the state organs must follow. The proper separation of ownership and commitment of power will not damage the existing constitutional system and the direction of reform. According to the principle that the central government should undertake the projects that maintain the basic funds of the court and have small individual differences, and that the local government has the right of statutory approval and that the projects with large individual differences should be undertaken by the local government, we can appropriately allocate the expenditure responsibilities between the central and local governments. This move can not only achieve the main purpose of improving the level of security, but also ease the realistic pressure of financial and property control and fully mobilize them, realizing the long-term development of the work of the people's courts.

**Keywords:** context of judicial power; attribution of authority; implementation of authority; manpower and property control; graded security

**收稿日期:** 2019-01-12

**作者简介:** 曹 炜(1982—), 男, 浙江宁波人, 北京市第三中级人民法院法官, 法学博士, 研究方向为审判理论。

省以下法院人财物统管是本轮司法改革的一项基础性内容,其前提在于我国是单一制国家,司法职权是中央事权。<sup>[1]</sup>有鉴于此,在财物管理方面,省以下地方法院所需经费,由中央和省级列入预算予以全额保障,省级财政部门管理省级以下地方法院经费,省、市、县三级法院均为省级政府财政部门的一级预算单位,向省级政府财政部门编报预算,预算资金通过国库集中支付系统拨付。(参见最高人民法院《中国法院的司法改革》白皮书,2016年2月发布)但随之而来的疑问是,法院财物的省级统管,是否意味着地方在法院财物保障方面的支出责任完全消失,特别是地方财政是否仍然有义务按照“就高不就低”的原则,对于无法统一纳入省级统筹范围的经费项目进行支持,这是本文需要讨论的问题。

### 一 事权的归属与实施:保留地方支出责任的法理依据

司法权的中央事权属性,并不能当然排除地方在财物保障方面的责任,其原因在于上述论断中“事权”的多元化内涵。参照行政机关关于事权的定义,所谓(财政)事权,是指一级政府应承担的运用财政资金提供基本公共服务的任务和职责。(参见《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》,国发〔2016〕49号)在当前语境下,事权概念实际上存在着事权归属与事权实施两个不同层次概念相互混用的情况,需要在理论和实践中加以区别。所谓事权归属,主要是在中央与地方分权的政治层面,区别哪些权力属于中央,哪些权力属于地方,对于属于中央/地方的权力,地方/中央不得干涉。同时,在行政管理层面(尤其是在财政学的含义上),实际上又存在着事权实施的概念,主要与相关事务的支出责任相联系,可能还包括相关机构设置、人员任免等操作性权力,其存在的具体模式上的差异并不构成中央与地方之间权力的实质性界分。

#### (一)司法事权的归属在于中央

就事权归属而言,包括司法权在内,中国当前并不存在政治意义上中央事权与地方事权的区分,换言之,所有事权都归属中央,属于中央事权。就立法层面而言,虽然立法法规定了全国人大及其常委会的专有立法权,但并不意味着全国人大

及其常委会只能在专有立法权的范围内进行立法。因此,“地方的权力是中央赋予的。……它决定了我国不存在中央与地方的分权问题,表现在法制上,也就不可能划出一块只能由地方规定而中央不能规定的立法权限。”<sup>[2]</sup>全国人大及其常委会可以对认为应当由其立法的任何事项进行立法(包括审判事项);国务院除了在其自身职责内进行制定行政法规之外,还可以根据全国人大及其常委会的授权,对原本属于法律保留范围内的事项进行立法。因此,中央层面立法权具有全权性。

就执行层面而言,宪法明确规定了上级行政机关领导下级行政机关工作的体制,也就意味着上级行政机关有权行使原本属于下级行政机关的职权;(全国人大常委会法工委曾经对“上级人大或政府是否有权将下级行政机关的职权上收”这一问题作出过答复,认为:根据《中华人民共和国宪法》第107条第1款以及《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第55条第3款的规定,“法律、行政法规明确赋予地方人民政府的职权,县级以上地方各级人大及其常委会、县级以上地方各级人民政府不得擅自改变。法律、行政法规笼统规定由地方各级人民政府或者县级以上地方各级人民政府行使的职权,中央已决定就有关领域的行政管理体制进行改革的,设区的市政府可以据此对市辖区政府的职权进行调整或者上收。”参见全国人大网[http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/xwdf/2007-02/25/content\\_363241.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/xwdf/2007-02/25/content_363241.htm))同样,最高法院可以制定具有全国效力的司法解释和其他司法文件,有权根据诉讼法的规定审理全国范围内任何符合法定受理条件的一审案件(只要其认为应当由其审理),可以通过审判监督程序改变任何一个法院作出的生效裁判等。总之,地方法院并不存在可以独立于最高法院的权力。

正如凯尔森所指出的:“自治省通常并没有司法机关。法院被认为是国家的法院,而不是自治省的法院。这意味着司法已不再有相当于行政分权类型那样的分权了。只有立法和行政,而不是司法,才具有自治性质;只有立法和行政才在中央的和地方的法律共同体之间加以划分。”<sup>[3]</sup>因此,前文涉及的将司法职权定义为中央事权论述,也不意味着司法权曾经在中央与地方之间进行过

某种程度的分享，而毋宁说，司法权自始至终一直由中央所享有，当前的论断只是对司法权事权归属的重申，这是我国单一制的国家结构所决定的。就这个意义上说，所有法院都是贯彻中央层面上的意志（指中央立法）的一个整体，而不能分属于国家的各个组成部分（指地方）的政权。这些法院虽然在级别、层次上不同，但其执行的意志是相同的，<sup>[4]</sup>都是以国家的名义作出的意志，并在全国范围内具有相同的法律效力。因此，司法权属于中央事权的表述只是对现有宪政体制的一种确认，是我国单一制宪法体制下的一种必然结果，并没有改变已有的权力格局。

## （二）司法事权的实施可以包含地方

与事权的归属不同，从事权实施的角度而言，中央事权与地方事权的划分则在中国当前有不同的表现形式，比如某个事项的经费保障、组织机构、人员任免等或一概由中央或地方承担，或者中央与地方共同、分别承担，就司法权而言，其事权实际上属于中央与地方共同实施。

第一，法院的国家定位并不当然排斥其地方性。在现行宪法文本中，除去目录，序言和正文中出现“国家”一词的次数达150次之多。在如此高的使用频率中，“国家”一词的涵义并不相同，主要有三种情况：一是在统一的政治实体或者共同体意义上的“国家”，具体又可以分为对外、对内两种具体语境；二是在与社会相对意义上的“国家”；三是与地方相对意义上的“国家”，这时其涵义主要是指中央。<sup>[5]</sup>“人民法院是国家的审判机关”这一条文中，“国家”的涵义虽然可以解释成与“地方”相对应的概念，但若理解为第一种意义上的对内主权，或者更换成“我国”或者“中国”，仍然解释得通。同理，宪法关于地方各级法院表述中的“地方”一词，同样可以有几种解释：一是属于地方的法院；二是中央设在地方的法院；三是仅仅指省、市、县三级行政区划的统称，以便与“中央”和“最高”相对应，答案同样并不唯一。因此，宪法中的此种表述，并不足以构成认定应由中央独自实施司法事权的依据。

第二，省以下法院与地方的宪法关系更为紧密。虽然1980年修订的《人民法院组织法》删去了1954年和1979年《人民法院组织法》中关于法院设置由司法行政机关负责的规定，（1954年

《人民法院组织法》第2条规定，高级人民法院和专门人民法院的设置，由司法部报请国务院批准；中级人民法院和基层人民法院的设置，由省、自治区、直辖市的司法行政机关报请省、直辖市人民委员会或者自治区自治机关批准。1979年《人民法院组织法》第42条规定，各级人民法院的设置、人员编制和办公机构由司法行政机关另行规定）并将批准设置新的地方法院的权力由司法部划给最高人民法院；但是自1954年宪法以来，各级人民法院由各级人大产生，并对其负责、受其监督的规定一直未变。更为重要的是，对于法院而言，同级人大对其是产生、负责和监督关系，而上级法院对其（审判工作而言）只是监督关系，地方各级法院的“块块”关系显然要强于“条条”关系。

第三，宪法文本的体例保留了司法事权地方实施的解释空间。在宪法文本的体例上，有关人民法院和检察院的规定单列，与地方权力机关和行政机关的规定并行作为独立的“节”。如果从参照其他国家机关的一般写法，宪法中关于最高人民法院和最高人民检察院的规定，理应安排在第四节“中央军事委员会”之后、第五节“地方各级人民代表大会和地方各级人民政府”之前，但是宪法却将四级法院和检察院的规定统归为一节，并安排在国家机构的最后一个部分。从这个意义上说，法院的条块关系具有特殊性，既可以解释为制宪者认为审判机关与检察机关的性质与权力机关、行政机关有所不同；也可以认为制宪者纯粹是出于立法技术上的考虑，将条文相对较少的法、检两机关的规定作了条状归类，而没有具体区分中央与地方的差异。但无论如何，宪法文本的此种体例安排，为司法机关实行不同于其他国家机关的混合事权承担模式预留了解释的可能性。

第四，司法权事权实施的地方性具有深厚的历史传统。在封建时代，我国长期实行“行政兼理司法”，处理所辖区域的民刑纠纷一直是当地行政首长的一项重要职责，数千年以来并没有行政机关与司法机关组织区分，自然也没有行政权力、人员与司法权力、人员的区分。在此情况下，将司法实施事权与地方完全分离也就成了无本之木、无源之水，不利于制度的历史延续性。因此，地方人大产生地方法院组成人员、地方财政承担大部分地方法院运行经费和人员工资福利有其制度

自我延伸与发展的合理性。

因此,就事权实施而言,我国司法权实际上处于中央与地方混合事权的模式:最高法院的司法实施事权归属中央所有,而地方各级法院的司法实施事权则主要归属地方所有。顶层设计中将司法职权确认为中央事权的意义在于,提高事权实施中的中央比例成分,使中央在支出责任、人员任免等方面具有更大的话语权,但不意味完全排除地方属性和责任,否则可能与现行宪政体制产生一定的紧张关系。

## 二 地方法院与地方的法院:保留地方支出责任的现实合理性

法院的地方化成为批评目前司法体制的一个集中点,但“地方化”本身并非贬义的表述,“在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性”本身就是国家机关必须遵循的一项基本原则。地方承担部分司法事权的实施职责不仅具有法律依据,而且有其现实必要。

### (一) 事权归属与承担具有可分离性

虽然事权的归属与实施往往是统一的,但也并非绝对。以事权承担中最典型的支出责任而言,原则上应该适用“事权与财权相匹配”的原则,但实践中,“事权与财力相匹配”的原则同样存在,当A主体所拥有的财权及形成的财力不足以支撑其事权的话,为了保持公共服务的延续,B主体可能在不承担事权财权的情况下替其承担一部分支出责任,对于A和B主体而言实际上都存在着事权的归属与实施不匹配的情况,只要处理得当,事权实施的适度分散或分离并不会影响事权归属的性质。以最典型的中央事权——国防和外交行为为例,在外交事务中,地方也设立外事部门(并由地方负担支出责任),在中央的授权之下,处理相关职权范围内的对外交往事务;作为国家武装力量的武装警察部队的部分经费也由地方承担,《武装警察法》第26条规定,“人民武装警察部队执行国家赋予的安全保卫任务及相关建设所需经费,列入中央和县级以上地方财政预算,按照国家有关规定给予保障。”因此,事权归属的区分固然可以作为支出责任的主要划分依据,但并非唯一依据,事权归属与支出责任在局部程度上可以有所区分。

### (二) 有助于提高保障水平

建立人财物省级统管的初衷在于减少地方对于法院依法独立行使审判权的影响,虽然现实中以财物问题影响法院履职的问题不能说不存在,但相比于法院领导干部任免权等其他事项而言并非主要因素。部分地区法院保障水平偏低主要是由于地方财力不足导致的,而非其他机关有意干预的结果。例如,最高法院在1986年的一份文件中就提出建议由中央财政负责全国法院系统的业务经费,包括办案经费、装备费、干部训练费;地方财政负责地方法院的行政费、基建费(审判法庭、办公用房和宿舍的基本建设费)和当地法院自办干警短期培训费用。<sup>[6]</sup>因此,省以下法院人财物统管的主要意义在于提高统筹层次,提升薄弱地区的法院经费保障水平。实际上在本轮司法改革之前,相关部门也曾提出过类似的解决思路,<sup>[7-8]</sup>现在只是将原先的做法进一步深化而已。如果只由省级财政负担本省所有法院的支出责任,那么同一省级行政区内不同法院的保障水平将实现基本一致。但按照统筹后的新标准,原先保障较好的地方保障水平将降低。这种单纯损有余而补不足的做法可能忽视了不同地区之间司法运行实际成本的不同,难以体现出司法在不同地区经济社会发展中的实际地位与作用,并可能使保障落后地区追赶先进的动力有所减弱。中央提出的“事权和支出责任相适应的制度”内涵之一就是形成财力与事权相匹配的财政体制,(参见《国务院关于推进中央与地方财政事权和支出责任划分改革的指导意见》,国发〔2016〕49号)如果完全否认经费保障的地方支出责任,特别是在地方财力较为充裕的地方,不仅容易导致改革推进阻力加大,更为重要的是违背了财物省级统管改革的初衷,可能造成的结果就是“经济发达地区大多有‘等等看’或者‘维持现状’的想法,推进改革的积极性不高;而欠发达地区则大多希望尽快由省级财政统一管理”,最后“得其形而失其神”。(参见沈德咏在全国法院司法责任制督查整改情况通报暨推进案件繁简分流机制改革视频会议上的讲话,2017年4月7日)

### (三) 有利于调动地方积极性

最高法院很早就认识到,法院经费完全实行中央一级行不通。<sup>[9]</sup>从杜绝法院地方化、隔离地方保护主义角度而言,即使法院所需的全部经费

都由中央财政承担（类似于目前最高法院及其巡回法庭），法院也不可能与地方（尤其是党政机关）完全隔绝。在刑事审判中，即使是中央化后的法院也要与当地公安机关分工负责、互相配合、互相制约；在民事审判中，当地的经济形势、交易习惯是司法裁判的重要参考和依据；在行政审判中更是要与当地行政机关形成监督制约、良性互动；执行工作“积极主动向党委汇报解决执行难的各项工作部署，充分发挥党委总揽全局、协调各方的领导核心作用，帮助解决工作推进中的重大问题”，这是解决执行难必须坚持的原则等。（参见最高人民法院印发的《关于落实“用两到三年时间基本解决执行难问题”的工作纲要》，法发[2016]10号）非审判工作更是如此，土地、规划等审批权在地方，医疗、教育等资源也在地方，法院工作人员的办公设施、住房保障、就医入学等各种问题，都需要地方党政机关的协调解决。更具操作性的问题是，法院财物省级统管之后，三级法院都作为省级财政一级预算部门，在这种情况下，如果不发挥地方的积极性，无论是高级法院还是省级财政部门是否有能力对其进行精细化管理尚存疑问，多至上百个中基层法院在财物管理上的个性化需求很可能难以得到有效保障，这对于法院的发展实际上是十分不利的。

### 三 中央与地方的共同责任：地方法院财物保障的复合模式

虽然司法职权的事权实施属于中央和地方的混合职责，但是，无论是从历史发展还是当前条件而言，提高司法权支出职责的统筹层次，加大中央责任比例仍然是司法事权制度改革的主要目标和核心内容；在此基础上，适当赋予地方部分支出责任并形成“中央管饱、地方管好”的财务统管模式。

#### （一）“中央管饱”：中央承担地方法院财物保障的主要责任

按照经济学的观点，政府（包括中央政府和地方政府，这里的政府指的是广义政府，不仅仅包括行政意义上的政府）的主要职责在于提供公共产品，公共产品按照其效用范围，又可以分为全国性公共产品、区域性公共产品和地区性公共产品。中央政府的主要职责在于提供全国性的公共

产品，地方政府的主要职责在于提供地区性的公共产品，而区域性的公共产品根据情况不同，由中央政府、地方政府分别承担或者两者共同承担。提高司法事权实施中的中央比例，其理由主要在于司法权更加符合全国性公共产品的属性。

第一，司法权的目标在于实现个案正义。司法权运行的目标在于实现社会公正。公正的内涵之一就是相同的案情应当得到相同的处理，在同一法域内“同案同判”并实现司法的可预测性是司法公正的题中之义。将司法权作为中央事权，中央就可以自上而下地对整个司法体系进行统一调控，保障纵向和横向间的裁判尺度统一。如果将其列为地方事权，司法权由各个地方分别履行，即使不考虑地方利益干扰的问题，单纯各地方法院间为了达到法律适用一致所耗费的协调成本就是极其巨大的，而且因为时空、权限等的局限，能否达到上述目标也存在很大疑问。第二，司法权能够协调法制统一。协调统一的规范体系是建立法治社会的基本前提，司法权的规范审查功能有助于促进法制统一。法规制定完成之后的备案程序固然可以解决一些上下位规范冲突问题，但是对于问题比较隐蔽的冲突往往无法及时发现。而司法权的法律适用功能主要表现在法律规范从一般到个别的“投射”功效，从而使已经制定完成的法规不断接受实践的考验，从而发现一些难以抽象识别的问题。另外，在审理个案的过程中，当事人之间基于利益关切，会尽其所能提出相关诉辩主张，当事人的对抗性意见实际上也为法院发现、判断上下位法规冲突问题提供了很有价值的参考意见。第三，司法权能够维系集中统一。法院的独特之处在于，审级制度通过司法等级制（judicial hierarchy）将国家的法律沿着审级结构的脉络辐射到整个辖区。<sup>[10]</sup>因此，上诉不仅仅是一个简单的为保证基层管理者在履行职责时保持某种一致性的设置，它也保证他们服从得到政权认可的规则、法律或社会控制方面的政策。因此，“上诉是一个将中央集权化的社会控制注入法院的争议解决活动的关键机制。”<sup>[11]</sup>此外，司法权主要是一种判断权，履行职责的方式相对单一，机构分支和司法人员的数量相对较少，耗费的社会资源也相对较小，相比于行政权，中央统一行使司法权的难度较小。

改革之前地方法院财物保障中中央和省级支付所占比例不高,不到总收入的四分之一。以2009年为例,全国法院收入中,中央补助(中央转移支付主要有两类,一类是根据《中央政法补助专款管理办法》,由中央财政安排用于补助贫困地方政法部门的专项转移支付资金;另一类是根据《中央补助人民法院办案专款管理办法》,由中央财政安排的专项用于补助地方中、基层人民法院办案经费的财政资金,该资金要求省级配套,配套最低比例为东部地区50%、中部地区20%、西部地区10%)收入占总额的17.06%(2013年为13.8%),<sup>[12]</sup>省级配套(重点用于县级、维稳任务重的地区及中部和西部经济困难的市级政法机关办案经费和装备经费,并按照因素法进行分配,实行专项管理)占总额的5.83%,本级投入占总额的77.11%。<sup>[13]</sup>改革后,在比例上,中央的支出责任应当至少占80%以上;在内容上,维系法院基本运行的行政费、业务费、培训费等项目应当由中央财政予以足额保障。之所以这些项目由中央财政保障,一方面因为其极端重要,是确保法院正常运行的基本物质条件;另一方面则因为其差异性相对较小,便于中央统一制定标准。中央财政保障的目标在于,即使地方财政不给予其他额外支持,法院作为国家的审判机关也能正常运行,并使当事人能够在全国条件基本相同的审判环境内参与诉讼活动,这本身也符合“公共服务均等化”的基本社会公平要义。

## (二)“地方管好”:地方满足地方法院的个性化财物需求

法院的另一类支出不属于常规性支出,部分属于一次性支出,比如基础建设、信息化建设;部分则属于基于地域、时间特点而承担的特定化任务,比如各类改革试点支出。对于这些经费支出,虽然有可能短期内单项支出较大,但长期来看仍然属于法院财物保障的较小部分,以地方保障为宜。基本理由在于:一是这些经费支出与地方的行政管理权限密切相关,最典型的如基础建设,涉及地方发改、土地、规划、建设等多个部门,由地方财政予以保障便于协调;二是这些经费的地方差异性较大,如信息化等工作各地需求不同,目标也存在很大差异,由中央财政保障不仅标准难以统一,也可能导致落地周期过长;三是这些经费实际上是调动地方

积极性的有效因素,有利于促进各地形成不同特色的探索道路。

在确认司法权的事权归属中央的前提下,地方各级法院作为地方国家机关,适当赋予地方部分事权实施责任,不仅有利于调动地方的积极性,也有利于解决不同法院实际情况存在差异的问题,符合当前国情。无论采取何种财物管理模式,其根本目标都在于保障法院依法独立行使审判权,而最终的改革成果应当以立法形式固定下来,从而使其具有更权威、长久的规范依据。

## 参考文献:

- [1] 孟建柱.深化司法体制改革[N].人民日报,2013-11-25(06).
- [2] 张春生.中华人民共和国立法法释义[EB/OL].[2018-12-20].[http://www.npc.gov.cn/npc/flsyywd/xianfa/2001-08/01/content\\_140407.htm](http://www.npc.gov.cn/npc/flsyywd/xianfa/2001-08/01/content_140407.htm).
- [3] 凯尔森.法与国家的一般理论[M].沈宗灵,译.北京:中国大百科全书出版社,1996:348.
- [4] 蒋惠岭.上下级法院关系改革的思路[J].法制资讯,2009(5):49-50.
- [5] 韩大元.中国宪法文本中“法治国家”规范分析[J].吉林大学社会科学学报,2014,54(3):71.
- [6] 郑天翔.关于请中央财政对部分经费困难的人民法院予以补贴的报告[M]//郑天翔司法文存.北京:人民法院出版社,2012:370.
- [7] 最高人民法院.关于解决法院经费困难的办法的报告[M]//郑天翔司法文存.北京:人民法院出版社,2012:228.
- [8] 江华.关于人民法院在人财物方面的严重困难情况的报告[M]//江华司法文集.北京:人民法院出版社,1989:309.
- [9] 郑天翔.在最高人民法院司局级以上干部会议上的讲话[M]//郑天翔司法文存.北京:人民法院出版社,2012:306.
- [10] 傅郁林.审级制度的建构原理:从民事程序视角的比较分析[J].中国社会科学,2002(4):85.
- [11] 马丁·夏皮罗.法院:比较法上和政治学上的分析[M].李彤,译.北京:中国政法大学出版社,2005:73.
- [12] 贺荣.深入贯彻党的十八届四中全会精神全面推进人民法院司法保障工作为深化司法改革提供坚实司法保障[M]//人民法院司法行政管理研究与参考(第2辑).北京:人民法院出版社,2015:4.
- [13] 唐虎梅,郭丰.2009年度全国法院经费分析报告[J].人民司法(应用),2010(11):70.

责任编辑:徐海燕