

doi:10.3969/j.issn.1674-117X.2019.02.003

论省以下法院财物统管改革

郭 丰

(最高人民法院 司法行政装备管理局, 北京 100745)

摘 要: 省以下地方法院财物统管改革是避免审判权受地方行政干预, 确保司法公正、司法公信的一项重要手段。作为单一制国家, 我国的司法职权是中央事权, 我国应该本着循序渐进的原则, 先将省以下地方法院人财物由省一级统一管理, 再逐步实现司法财物的全国统管。随着立案登记制改革的不断深入推进, 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, 省级统管改革政策可行。从已推进省以下法院财物统管改革的情况来看, 此项改革给人民法院带来了显著效果, 法院经费得到有效保障, 法院财务管理更加规范, “收支两条线”得到彻底落实, 司法公信得到显著彰显。

关键词: 省以下法院; 财物统管; 事权; 司法公信

中图分类号: D926

文献标志码: A

文章编号: 1674-117X(2019)02-0015-06

引用格式: 郭 丰. 论省以下法院财物统管改革 [J]. 湖南工业大学学报(社会科学版), 2019, 24(2): 15-20.

On Reform of Property Control in Courts Below Provincial Level

GUO Feng

(Administration of Justice Equipment Authority, Supreme People's Court, Beijing 100745, China)

Abstract: The reform of property control in local courts under provincial level is an important means to avoid the interference of local administration in judicial power and to ensure judicial justice and public trust. As a unitary country, the judicial power of our country is the central power. In line with the principle of gradual progress, we should first unify the personnel and property of local courts below provincial level, and then gradually realize the national management of judicial property. With the continuous deepening of the reform of the registration system, the number of cases accepted by the court has increased substantially, and the non-tax revenue has been increasing. The provincial finance has little pressure on the full guarantee of the court, and the provincial-level unified reform policy is feasible. Judging from the situation of the reform of property management in the lower courts, the reform has brought significant results to the people's courts. The court funds have been effectively guaranteed, the financial management of the courts has become more standardized, and the “two lines of revenue and expenditure” have been fully implemented. Public trust has been significantly highlighted.

Keywords: courts below provincial level; property control; judicial power; judicial credibility

收稿日期: 2019-01-12

作者简介: 郭 丰(1979—), 男, 云南昆明人, 最高人民法院副处长, 法学硕士, 研究方向为司法财务保障。

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。此项改革从提出至今五年多来,推进进展缓慢,困难重重。中共十八大以来,司法体制改革明确四项基础改革任务,即司法责任制改革、法官员额制改革、法官职务薪酬保障改革、省以下地方法院人财物统管改革,其中的司法责任制改革、法官员额制改革、法官职务薪酬保障改革三项改革在全国法院均已改革推进到位,而省以下地方法院人财物统管改革尚未完成。(本文仅从法院角度进行阐述和分析,故表述中不含检察院)截至2018年初,全国法院仅有20个省份在全省范围内推行财物省级统管改革。其他省份,有的省份如贵州,仅统管到市级;有的省份仅在部分地区开展试点;其他还有部分省份仍在观望,没有实际开展试点;甚至有的省份如江苏,部分地区开展了试点后,又退回到改革前由同级管理的模式。(根据中央关于省以下法院财物统管改革要求,计划单列市按照省级统管的原则,统一管理市以下法院财物。全国31个省、直辖市、自治区,5个计划单列市,以及新疆生产建设兵团,省以下法院财物统管改革的主体单位共37个,20个单位在辖区范围全面推行财物统管改革,占54.05%)当前,省以下法院财物统管改革在推进中面临很多问题,关键的问题如:改革推进进度不统一、改革管理模式不统一、省市县经济利益相互博弈、改革推进出现反复和倒退、法院面对改革畏难情绪严重等。由于没有统一、明确、具体、可操作的改革方案意见,省以下法院财物统管改革全面推开的省份,也面临很多问题,如保障责任不够明确、管理职权不够清晰、法院基础设施建设难度加大、历史遗留问题难以解决、统管经费保障标准没有健全、执法执勤用车编制欠缺等,诸多具体客观的问题,给法院保障工作带来新的困扰。

面对省以下法院推进的困难和问题,法院、财政等部门同志也存在疑虑和困惑,改革到底应该如何推进,相关困难如何解决,改革之路在何方?本文拟对省以下法院财物统管改革逻辑再论证,以期进一步坚定省以下法院财物统管改革信心,推进改革进一步贯彻落实。

一 财物统管改革的价值取向:确保法院依法独立公正行使审判权

中共十八大报告提出:“进一步深化司法体制改革,坚持和完善中国特色社会主义司法制度,确保审判机关依法独立公正行使审判权。”这是我们党从发展社会主义民主政治、加快建设社会主义法治国家的高度作出的重要战略部署。时任中央政法委书记的孟建柱同志在《深化司法体制改革》一文中,对深化司法体制改革的主要任务的第一项,即明确要“确保人民法院依法独立公正行使审判权”,要“推动省以下地方法院人财物统一管理”,原由是“近年来,社会上反映比较多的是司法机关的人财物受制于地方,司法活动易受地方保护主义的干扰,影响法制统一,损害司法权威”。^[1]

长期以来,各级法院绝大部分经费保障和资产配置来源于同级地方政府,为了获取维系生存和发展必不可少的财政资源,法院必须积极向资源分配者即地方政府及相关管理部门靠拢,地方法院更倾向于将其自身定位为地方政府的一个机构,而不是一个统一的国家审判体系组成部分;同时,法院与地方政府及相关管理部门之间也不可避免地形成了一定意义上的利益共同体,助长了地方保护主义。

司法受地方保护主义干扰与司法地方化本质相同,均指“司法权为地方所控,为地方利益所用的一种‘脱法现象’”^{[2]51}。主要表现在三个方面:一是在组织结构上,本来应当作为全国司法层级一部分、只是地点设在各地的法院,成为“地方衙门”,财政权和人事权受制于地方权力;二是在利益关联上,各地法院成为当地“利益共同体”的一员;三是在审判追求的目标上,以地方利益为重。^{[2]53}由此造成了对司法不可估量的危害:一是妨碍国家法制的统一,由于各地方权力或利益的介入,导致全国各地出现同案不同判的情况,当事人将在不同地方博弈,浪费司法资源。二是影响司法的公信,出现外地当事人来本地诉讼难、本地法院赴外地执行难等情况,损害司法的权威。三是扭曲司法的目的,各地方均要求司法机关不同程度地为地方发展保驾护航,司法公正难以实现。四是助长地方寻租,地方官员与法院互相寻租,司法对行政的监督难以落实,一定

程度上也促使了腐败滋生。破除地方保护主义，或者说从形式上、程序上等各方面确保法院处于一个独立客观的地位，是当前迫切需要改革的重要内容。

从政治体制改革层面看，随着我国各项改革的全面深化，政治体制改革也不断深入，全能政府正逐步有序地从市场撤离，政府的经济管理和调节方式也发生了深刻的改变，法治和司法以其统一规范的尺度逐步成为国家整合社会秩序和构建统一市场的重要管道。^[3]随着司法部门所承担的社会整合功能日益凸显，越来越迫切需要一个相对统一的司法部门通过对各方争议的终局裁判来为社会导入更多的秩序要素。在此意义上，通过省以下法院财物统管改革在财务领域完成对法院体系的统合，进而创造一个更为统一的司法部门，已成为当代中国政治发展的重要组成部分。^[4]

从社会化发展层面看，我国从长期以来较大规模农业社会治理向市场经济治理转变，国民经济结构中包括农业在内的第一产业所占份额已被第二和第三产业占有份额日益超越，社会化大生产、精细化大分工、商品大流通，都给解决矛盾纠纷问题的司法机关在尺度统一、公平公正方面提出了更高的需求和更严的约束。随着我国步入世界化大生产、大融合的步伐加大，随着信息化发展，各公共服务事项越来越公开化，民众对司法审判的公平、公正、公信的要求越来越高，也有必要使法院脱离地方保护。

从法院自身发展层面看，各地法院受地方财力影响，苦乐不均，物质条件各不相同，同样案件受经费保障程度各不相同，法官待遇相差很大，贫困地区优秀法官留不住。如何实现法官在不同地域正常流动，确保相同地域司法资源对案件的保障率基本趋同，不因司法资源的配置影响案件的审判和公正，实现全国法院均衡化发展，也是当前司法改革的重要目的之一。在全省范围内实行财物统管，有助于该理念的逐步实现。

“人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉”是我国宪法明确赋予法院的职权。如何有效实现，省以下地方法院财物统管改革无疑是避免审判权受地方行政干预、确保司法公正及司法公信的一种重要手段。

二 财物统管改革的理论依据：遵循事权与支出责任相适应原则

中共十八大明确提出：“加快改革财税体制，健全中央和地方财力与事权相匹配的体制。”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》进一步明确：要“建立事权和支出责任相适应的制度。适度加强中央事权和支出责任，国防、外交、国家安全、关系全国统一市场规则和管理等作为中央事权；部分社会保障、跨区域重大项目建设维护等作为中央和地方共同事权，逐步理顺事权关系；区域性公共服务作为地方事权”。省以下法院财物统管改革是在司法领域完善财权与事权相匹配财税体制改革的重要实践。

所谓事权，就是政府承担职能和事务的责任与权力。其中，事务是前提，权力是工具，职能是内容，责任是约束，合理是标尺。^[4]不同区域范围和不同层级政府之间的事权划分，本质上是公共事务及其相应的公共权力在这些区域各层级政府之间的区别性划分。^[5]^[14]当前，世界上主要国家组成的结构形式可以划分为联邦制和单一制。对于联邦制国家来说，联邦政府与联邦成员政府之间的权限划分是通过宪法、基本法等主要法律列举的方式，列举中央事权、中央事权和共同事权，其余为地方事权；^[6]对于单一制国家来说，地方政府权力来自中央，地方政府是国家主权权力在特定地域的延伸和配置，是中央政府权力在特定地域层面上的委托与代理，故在单一制国家的宪法和法律中，关于中央和地方事权划分的规定相对较少，几乎都是原则性条文。^[5]^[32-45]

当前西方主要国家权力体系设计主要是依据孟德斯鸠“三权分立”学说思想，即把国家权力分为立法权、行政权、司法权，立法权作为创制国家一般意志的权力，行政权作为执行国家意志的权力，司法权只能解释法律而不能创制法律，司法权独立行使，不受立法机关和行政机关的干涉。这样，三权分立并互相制约，防止权力滥用，保证公民的政治自由。作为以“三权分立”制度设计的西方国家，在单一制国家，理所当然地将司法权作为中央事权来明确和规定，如日本、韩国、法国。在联邦制国家，联邦与联邦成员单位

之间分割国家权力,行使不同的立法权、行政权、司法权,对于联邦来说,联邦的司法权当然性地归属于中央事权;对于联邦成员单位各州来说,司法权是属于各州的事权,但仅属于州政府的事权,并不纳入州地方政府的事权中,不由地方负担支出责任,典型的如美国,有的国家甚至联邦政府还承担一定的责任,对州法院进行适当补贴,如加拿大。

我国是单一制国家,地方政府的各项权力来自中央政府的授权,地方法院由同级人大产生、由同级政府承担支出责任,但也不能说审判权就不是中央事权。当前,我国财税体制改革主要按照外部性、信息复杂程度、激励相容三原则划分政府间事权,同时中央政府承担较多的职责。^{[7]37} 外部性原则按照公共服务的外部性来确定哪一级政府应该提供哪些服务;^[8] 信息复杂性原则决定了中央政府应该承担全局性的事务,而地方政府则应该承担与本地居民息息相关的服务;激励相容原则保证了在一定条件下,各级政府处理好各自的内部事务,实现各自利益最大化的同时,实现社会利益的最大化。^{[7]163} 对此,财税体制改革提出,当前我国政府间事权划分重点改善的方面,其中一项是“应该将一部分司法支出责任上移”^{[7]52}。当前的跨区域纠纷、高级官员犯罪行为、行政案件等审理,迫切需要法院完善体系建设,从制度上、程序上、形式上与地方脱钩,以确保司法公正,提升司法公信,上移司法支出责任。中共十八大提出,建成小康社会要做到“依法治国方略全面落实,法制政府基本建成,司法公信力不断提高,人权得到切实尊重和保障”。落实审判权是中央事权范畴,上移支出责任也是落实依法治国基本方略的重要举措。

我国是单一制大国,拥有十多亿人口、三十多个省级行政区,将审判权完全收归中央统一保障和管理,是不现实的。^[9] 考虑审判的特殊性,以及当前社会发展对法院工作和司法公信需求的变化,继续将审判权由地方同级政府保障和管理,也存在很多问题。省以下法院财物统一管理改革,不失是一种较好的解决办法。时任中央政法委书记的孟建柱同志在《深化司法体制改革》一文中,明确了省以下地方法院财物统一管理的改革思路:我国是单一制国家,司法职权是中央事权,考虑

到我国将长期处于社会主义初级阶段的基本国情,将司法机关的人财物完全由中央统一管理尚有一定困难,应该本着循序渐进的原则,逐步改革司法管理体制,将省以下地方法院人财物由省一级统一管理。^[1] 这一论述为我国司法财物省级统管改革提供了政策和理论依据。

三 财物统管改革的可行基础:统管后有条件有能力做到全额保障

2009年的政法经费保障体制改革,将政法机关的经费保障体制改革为“明确责任、分类负担、收支脱钩、全额保障”的体制,要求:一是中央和省级政府要加大转移支付资金力度,促进基层政法机关经费保障水平明显提高;二是实行分项目、分区域、分部门的分类保障政策,对于中西部地区县级、维稳任务重的地区及经济困难地市级政法机关的办案业务经费、业务装备经费及业务基础设施建设经费,中央和省级政府通过增加转移支付资金和投资补助,承担比例平均达到50%以上;三是制定完善业务装备配备与基础设施建设标准;四是建立公用经费正常增长机制;五是严格实行收支脱钩。改革后,全国法院2010年收入总额比2008年增长了27.56%,法院经费保障水平明显得到提高,执法办案物质装备条件明显得到改善,便民为民设施明显得到完善,有效促进了办案质效的提升和司法公信的增强。

2014年,省以下法院财物统管改革明确提出方案要求:研究建立省以下地方法院经费由省级政府财政部门统一管理机制;地方各级法院收取的诉讼费、罚金和没收的财产,以及追缴的赃款赃物等,统一上缴省级国库。即明确了省市县三级法院各类经费由省级财政统一保障,三级法院的诉讼费与罚没收入全额上缴省级国库。

以2013年全国法院收支数据进行测算,2013年全国法院支出692.91亿元,其中人员经费支出334.12亿元、日常运行公用经费支出134.1亿元、办案业务经费和业务装备经费224.69亿元;全国法院扣除退费后的诉讼费收入与罚没收入共231.86亿元、中央转移支付资金收入99.36亿元。省以下法院财物统管改革后,人员经费和日常运行公用经费468.22亿元可作为财政基数由市县财政划转至省级财政;法院扣除退费后的诉讼费收

人与罚没收入共231.86亿元全额上缴至省级国库，收取的财力超出法院办案业务经费和业务装备经费，省级财政完全有财力对法院办案业务经费和业务装备经费支出予以保障；此外还有中央转移支付资金99.36亿元支持。省以下法院财物统管改革后，从保障层面上，不会给省级财政增加过多负担，省级财政也完全有能力对法院各项工作发展予以全额保障。

随着立案登记制改革的不断深入推进，法院受理案件量大幅度增长，诉讼费收入也不断加大。从2016年的数据看，法院扣除退费后的诉讼费收入与罚没收入共487.67亿元，中央政法转移支付资金99.57亿元。全国法院支出992.86亿元，其中人员经费支出547.71亿元、日常运行公用经费支出156.08亿元、办案业务经费和业务装备经费289.07亿元。法院扣除退费后的诉讼费收入与罚没收入已超过日常运行公用经费与办案业务经费和业务装备经费支出。法院业务发展了，虽然对经费保障和物质装备的需求不断增长，但是非税收入随着改革推进也在增加，省级财政对于法院全额保障的压力并不大，省以下法院财物统管改革政策可行。

四 财物统管改革的现实成效：促进司法管理科学化规范化

从省以下法院财物统管改革实施的情况来看，改革取得了显著的效果。

一是法院经费得到有效保障。中基层法院的财物上收至省级统管，其经费保障也由省级财政予以保障。统管之后，中基层法院凡是批复了的预算，其相关费用都能够得到落实，予以全额保障。此项改革给贫困地方、财力匮乏地方的法院带来了巨大的福音。欠发达地区法院，原来有预算而经费落实不到位的情况已经不复存在，原来长期难以解决的有经费保障政策而无法得到落实的问题也得以切实解决。各类经费保障政策得到切实贯彻，法院经费保障更加顺畅有效。

二是法院财务管理更加规范。原中基层法院经费预算由地方财政部门主管，预算管理上存在浓重的地方色彩，有的预算甚至由财政部门代编代管。省级财物统管后，法院预算在编报、审批、管理、执行等方面更加规范统一，科学性、规范性得到

进一步提升。

三是“收支两条线”得到彻底落实。“收支两条线”政策从1998年提出以来，长年来难以得到有效贯彻落实，各地纷纷出现了“以收定支”“以收抵支”“收支挂钩”“明脱暗挂”等变通、变相的做法，实际上地方法院仍然依靠诉讼费收入来弥补办案经费亏空。人民法院缺乏一套健全的、有效的、稳定的经费保障机制。为了多收经费，法院之间争抢案源、法院领导花费主要精力跑经费、案件当调不调应撤不撤等现象时有发生，严重影响了司法的权威。省以下法院财物统管后，法院诉讼费全额上缴省级国库，法院经费预算由省级财政予以全额保障，各中基层法院没有必要再为预算政策得不到落实而到处争取资金；省级财政管理规范严格，也不允许法院收支继续挂钩，“收支两条线”政策得到彻底贯彻落实。

四是司法公信得到显著彰显。省以下法院财物统管改革，贯彻落实了党中央关于深化司法体制改革的重要决定，中基层法院经济不再依赖地方政府，客观上有效降低了地方政府的干预度，体现了司法体制改革去除地方化的目标；法院经费得到有效保障，法院领导不再需要为了经费而四处奔走，能够集中精力处理疑难案件，带好队伍钻研业务；法院各类物质装备建设能够上新台阶，执法办案条件得到有效改善，大幅提升了司法办案能力；法院经济利益与地方利益完全脱钩，一定程度上促进执行难题得到有效解决；各类经费政策得到有效落实，特别是法院干警各类津补贴得到有效保障，法官职务薪酬保障改革得到有效落实，法院干警享受到实实在在的改革红利，也切切实实感受到司法尊荣感。所有这些，为进一步促进审判工作、提升司法公信，作出了不可磨灭的贡献。

中共十九大报告明确提出：要深化司法体制综合配套改革，全面落实司法责任制，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。全面落实司法责任制在司法体制改革主体框架中具有基础性地位、标志性意义、全局性影响，是当前司法体制改革的中心和重点。^[10-12]但是，完善司法责任制要求素质、责任、保障相统一，与推动

省以下地方法院财物统一管理等多项改革举措依存度高、耦合性强,是相互关联的有机整体,需要同步推进。

省以下法院财物统管改革是司法体制综合配套改革最基础的部分,是落实司法责任制改革重要的物质基础,如果不能同步协调推进,将严重制约已经成功推行的以司法责任制为核心的各项改革措施的贯彻落实。当前,省以下法院财物统管改革在推进过程中虽然面临的问题较多,有的在推进过程中还存在反复和倒退;但任何改革在推进中出现问题及困难都是正常现象,要将解决问题推进改革作为出发点和落脚点。省以下法院财物统管改革是确保依法独立公正行使审判权作出的有力举措,是建设中国特色社会主义司法管理体制的有益实践,是为司法责任制改革提供有力支撑的关键,应当从维护国家法制统一和建立公正权威的社会主义司法制度高度来看待和认识,应当坚定不移地推进下去。

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] 周永坤.司法的地方化、行政化、规范化:论司法改革的整体规范化理路[J].苏州大学学报(哲学社会科学版),2014(6).
- [3] 刘保玉.以法为本:法学的历史、现状与未来[M].济南:山东大学出版社,2003:338.
- [4] 张洪松.司法经费省级统管改革的政治分析[J].理论视野,2015(4):23.
- [5] 王浦劬.中央与地方事权划分的国别研究及启示[M].北京:人民出版社,2016.
- [6] 景婉博.中日转移支付比较研究[M].北京:中国财富出版社,2015:63.
- [7] 楼继伟.中国政府间财政关系再思考[M].北京:中国财政经济出版社,2013.
- [8] 冯秀华,齐守印.构建现代财政制度若干问题研究[M].北京:中国财政经济出版社,2017:40.
- [9] 李林,王家福.依法治国十年回顾与展望[M].北京:中国法制出版社,2007:360.
- [10] 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.
- [11] 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.
- [12] 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[J].人民司法(应用),2018(22):84-92.

责任编辑:徐海燕