

# 中国基层法院财政制度实证研究

左卫民\*

---

内容提要 在当下的司法改革中,省统管地方法院财政已成为重要方向。毫无疑问,充分、有效的财政支持是法院正常运作的物质基础。长期以来,受到国家财政能力和财政结构、中央对地方司法工作的认识和定位的影响,中国基层法院的财政收入在经费来源上呈现以同级财政负担为主的地方性色彩;在收入性质上,从社会主体直接汲取的诉讼费、罚没收入等预算外收入成为法院经费的组成部分;在财政保障水平上,曾长期呈现一种保基本、保运转的吃饭型状态;在财政保障体制上,地方党政机构对基层法院的经费预算和支出具有控制权。尽管这些长期存在的结构性特征有其必然性和现实合理性,但对司法公正高效、法制统一目标实现带来的弊端不可忽视。有鉴于此,当下正在进行的司法改革应当以实现法院财政的充分化、非外部化为基本目标,关照和解决这些实践问题。

关键词 基层法院 财政制度 实证研究 司法改革

---

DOI:10.14111/j.cnki.zgfx.2015.01.017

毋庸置疑,司法的运转有赖于财政的支持。<sup>①</sup>然而,如果法院的财政制度安排存在问题特别是受制于外部的不当控制,则依法独立行使审判权的宪法期许难以实现。为了解决当下司法财政体制带来司法独立性不够并影响法制统一等弊端,中共十八届三中全会确立了由省来统管法院人财物的司法改革大方向,具体改革举措也已基本确定并开始试点。相应地,如何统管检法两家尤其是法院的财政就成为当下司法改革的焦点问题。为了更全面地研究该问题以便更扎实地推进改革,我们有必要对中国法院的财政制度做一个历史与现实的实证研究,并在此基础上进一步探讨当下改革的趋向和未来的可能方案。基于基层法院实践地位的重要性与司法财政问题的特殊性,本文将

---

\* 四川大学法学院教授。本文系国家2011协同创新计划“司法文明协同创新中心”的研究成果。对于本文的写作,王禄生、张洪松、苏镜祥、洪凌啸、郭松、段陆平等提出有益意见,谨致谢意。同时,相关研究还得益于实务部门诸多人士的支持,谨致谢意。

① 参见史蒂芬·霍尔姆斯·凯斯·R·桑斯坦《权利的成本:为什么自由依赖于税》,毕竟悦译,北京大学出版社2004年版,第28页。

研究对象确立为基层法院尤其是西部地区的基层法院。<sup>②</sup> 实证分析的主要资料来源于笔者带领的课题组在 S 省的一个贫困县 C 县<sup>③</sup>所做的调研,且为增强论证的可信度,同时辅以其他地区的相关资料。通过研究,本文将提炼中国基层法院财政制度的基本特征,追寻其成因并在此基础上评析、前瞻现存制度利弊及改革。

## 一、中国基层法院财政制度的实践特征

通过全面梳理 S 省 C 县法院建国以来近 60 年的财政状况,结合 S 省其它地区基层法院的相关情况,并在适当比较其他省份基层法院司法财政的基础上,我们发现,中国基层尤其中西部欠发达地区法院财政制度的实践面貌呈现出一种地方型、吃饭型、社会型和外部型并存的多元化特征。

### (一) 中国基层法院的财政是一种地方型、差异型财政

考察发现,我国基层法院的财政经费呈现一种地方型财政特征,即基层法院的财政经费长期、主要由同级财政保障,上级财政仅起到补助作用;尽管随着时间的迁移,上级财政的作用日益凸显,但来自同级财政的拨款仍然占基层法院的主体部分。同时,在这种主要由地方财政保障的财政体制中,受到各地经济发展水平、财政能力和对法院工作认识理念等因素影响,中国基层法院的财政状况呈现地区之间的差异性也就成为必然。

当代中国基层法院财政制度的这一特征确立于五十年代,1958 年中央正式确立同级财政负担基层法院财政保障体制后,基层法院的财政收入都由同级财政全额保障。<sup>④</sup> 直至八十年代中后期中央政府逐步展开的财政体制改革始,才使得基层法院的财政保障完全由同级财政承担的局面得以改变,<sup>⑤</sup>但总体上,上级财政对基层法院的支持力度并不够,法院财政主要由同级财政保障的基本局面没有改变(参见表一、表二)。即使 2009 年中央实行了政法经费保障体制重大改革,用“明确责任、分类负担、收支脱钩、全额保障”替代原来的“分级管理、分级负担”政法经费保障政策,从“分级负担”过渡到“分类负担”,即人员类经费和日常公用类经费仍由同级财政保障,办案(业务)经费和业务装备经费则由中央、省级和同级财政按比例负担(参见表三),确立了基层法院财政

② 无论从法院组织数量、法官人数还是从实际办案数量看,基层法院都是我国法院体系最为重要的构成部分。西部法院尤其是西部基层法院对于财政问题的反应最为敏感。

③ C 县地处西部大省 S 省北缘,是国家扶贫工作重点县,也是曾经建立过苏维埃政权的革命老区县。2013 年全县公共财政收入总量为 324058 万元。其中,地方公共财政收入 32612 万元,上级补助 285644 万元,转贷地方政府债券收入 5700 万元,动用上年结余 102 万元。2013 年全县公共财政支出总量为 324058 万元。其中,公共财政支出 320304 万元,上解支出 463 万元,债券还本支出 3290 万元,调出资金 1 万元。C 县法院成立于 1951 年 3 月 1 日。近年来,C 县法院每年审结的各类案件都在 4000 件以上,结案率、调解率、发改率、信访率均名列全市法院前列。

④ 关于 1958 年确立由同级财政负担基层法院财政保障体制的介绍,参见邓子基、唐文倩《从新中国 60 年财政体制变迁看分税制财政管理体制的完善》,载《东南学术》2011 年第 5 期。

⑤ 1986-1993 年,上级财政开始逐步对法院的基础设施建设提供一定的保障。1994-1998 年,上级财政开始逐步建立起对基层法院的业务经费补助制度。

由同级财政、中央财政、省级财政共同保障的体制。但从实际维持基层法院运作的经费构成来看,仍然呈现出“同级负担为主,上级补助为辅”的特点,基层法院的财政经费现今仍然主要由同级地方财政予以保障和支持(参见表一、表二)。其它地区法院的财政保障也呈现类似情形。如湖北三级法院 2005-2007 年经费收入情况表显示,来自同级财政的拨款占法院经费收入的比分别达 68.7%、71.5%、73.5%,表格显示的基层法院经费收入中的同级财政拨款占比分别高达 73.1%、81.2%、90.1%。<sup>⑥</sup> 全国法院的数据也证明了这一点,2009 年全国法院的经费按来源划分,有 77.11% 的经费由本级财政投入。<sup>⑦</sup>

表一 C 县法院若干年份司法经费收入中各级财政比例

	1958 - 1985 年(收入)	1995 年(收入)	2004 年(收入)
同级财政	全额承担	82%	84.5%
上级财政	无	18%	15.5%

表二 C 县法院若干年份司法经费支出中各级财政比例

	2007 年(支出)	2008 年(支出)	2009 年(支出)
同级财政	79%	78%	83%
上级财政	21%	22%	17%

表三 2009 年 S 省政法经费保障体制改革对基层法院的“分项目”方案

支出项目	人员类经费	日常公用类经费	办案(业务)经费	业务装备经费
保障主体	同级财政负担,其中:中西部困难地区可通过中央财政转移支付解决	同级财政负担	中央、省级和同级财政按比例负担,其中:中央和省级加大对民族县、经济困难县及维稳任务重的县的保障力度	中央、省级和同级财政按比例负担,其中:中央和省级加大对民族县、经济困难县及维稳任务重的县的保障力度

表格说明:资料来源于 2009 年 11 月 6 日 S 省财政厅党组书记、厅长《在全省政法经费保障体制改革工作电视电话会议上的讲话》

当然,前述描述也显示中央与上级财政对基层法院进行了财政支持。自 1999 年

⑥ 参见湖北省高级人民法院课题组《改革与完善人民法院经费保障体制的调研报告》,载《人民司法》2009 年第 9 期。需要说明的是,由于该表并未将中央财政拨款在 3 个层级法院的分配情况分列,并在基层法院栏中显示,因此同级财政拨款在基层法院经费收入的实际比例并没有数字显示的高。

⑦ 参见唐虎梅、郭丰《2009 年度全国法院经费分析报告》,载《人民司法》2010 年第 17 期。

起 随着《中央政法补助专款管理办法》(财公字[1999]547号)<sup>⑧</sup>的出台,由中央财政转移支付和地方财政配套拨付的中央政法补助专款逐年增加,使得列入补助范围的贫困县法院的经费困难得到较大程度缓解,仅2006年中央财政用于地方法院的补助专款达到84250万元。<sup>⑨</sup>2007年起,为了应对实施《诉讼费用交纳办法》后法院经费下降,运转困难的窘境,中央财政又设立了人民法院办案专款,并支出30亿元加强诉讼收费制度改革后法院经费保障,并要求该专款用于基层法院的比例不得低于70%。<sup>⑩</sup>2008年中央财政安排补助基层法院办案经费40亿元,<sup>⑪</sup>对基层法院的支持力度可见一斑。2009年,中央实行政法经费保障体制改革后,全国法院中央财政转移支付金79.8亿元,比上年增长了53.46%;2010年又增加到85.8亿元。<sup>⑫</sup>以中央财政为主体的上级财政拨款已经成为基层法院经费保障的重要组成部分(参见表一、表二)。需要强调的是,中央政法保障专款虽然由中央设立,但其资金来源却不仅限于中央财政,同时纳入专款管理范围的还有省级财政提供的配套资金,在此意义上,中央政法补助专款同时也是中央财政促使省级财政向政法部门投入经费、引导地方财政资源配置的重要工具,以2004-2006年C县法院的上级财政经费为例,省市县的配套资金占相当比例(表四)。全国法院的数据也证明了这一点,2009年全国法院的经费按来源划分,17.06%由中央财政补助,5.83%由省级财政配套,合计22.89%。<sup>⑬</sup>

表四 2004-2006年C县法院中央专款与省市县配套资金比例关系(单位:万元、%)

	中央专款	省市县配套	配套资金/中央专款
2004	17.2	4.32	25%
2005	57.7	10.7	19%
2006	35.6	38.5	108%

表格说明:数据来源于S省C县法院《2004年度基本情况统计报表》、《2005年法院系统年度财务决算统计报表》、《2006年法院系统年度财务决算统计报表》。

此外,进一步观察还发现,在这种主要由同级财政保障的财政体制中,中国基层法

⑧ 2006年,新的《中央政法补助专款管理办法》(财行[2006]277号)出台,该规定废止。

⑨ 2007年度中央财政用于地方检察院的补助专款达到92430万元。当然,这一时期中央财政承担的司法经费(包括公、检、法、司)占全国司法经费的比例极低,约占5%左右。参见陈永生《司法经费与司法公正》,载《中外法学》2009年第3期。

⑩ 参见陈永辉《中央财政建立人民法院办案补助专款制度》,载《人民法院报》2007年9月20日第1版。

⑪ 参见钱贤良《32.6%、332.9亿2009年政法经费中央财政投入将呈惊人增长》,载《渭南日报》2009年3月11日第B1版。

⑫ 参见唐虎梅、郭丰、李军《全国法院经费保障体制改革情况调研报告》,载《人民司法》2011年第17期。

⑬ 前引⑦,唐虎梅、郭丰文。

院的财政机制还具有区域差异性特点,这是基层法院财政地方化的必然延伸。<sup>⑭</sup>这种区域差异性不但表现为全国范围内东部与西部之间、省与省之间的差异明显——东部地区法院比西部地区法院的司法经费充裕、经济发达省份法院比不发达省份法院的司法经费丰厚,<sup>⑮</sup>也表现为在一省内部,不同县之间的巨大差异。<sup>⑯</sup>造成这种差异的原因既有不同地区案件负担、法院规模、工资收入水平和对法院工作认识理念等因素的影响,也有基层法院所在地经济发展水平和地方财政能力<sup>⑰</sup>的差异。

## (二) 中国基层法院的财政是一种吃饭型财政

所谓“吃饭财政”,主要指经常性支出在财政支出结构中占相当重要地位,尤其是以人员经费为主要构成的行政事业费占财政支出比重较高的一种支出结构状态。<sup>⑱</sup>由此观察,中国基层法院的财政是一种吃饭型财政。在这种支出结构中,法院的经费收入的很大部分被用来优先保障人员经费和日常运作经费等经常性开支,而用于办案的业务经费和业务装备经费以及基础设施建设经费支出规模则相对较少。追溯历史,法院吃饭财政的特征在二十世纪五十至七十年代最为明显。<sup>⑲</sup>通过对C县法院实证材料的分析发现,1955—1978年,人员类经费支出占法院支出的58%,公用类经费<sup>⑳</sup>所占的比例较低,均值为42%(参见表五)。其中,1957—1959年间,公用类经费比重甚至不到20%。同时,在人员类经费中,工资类经费占据了人员类经费的主要部分,在1955—1978年间,工资类经费占了人员经费的绝大部分比例,比重均值高达98%,在1964年以前的9个年份中,甚至有7个年份的人员经费全部由工资类经费构成。在公用类经费中,运转费占据了绝对的数量,达85%,而修缮费与设备购置费仅占13%。

⑭ 需要指出的是,中国法院财政机制除了具有区域差异性之外,还存在层级差异性的特点,即基层法院、中级法院和高级法院的财政经费收入状况具有明显差异。以2007年湖北三级法院的经费情况为例,总体经费上,高级法院为9217.17万元,中级法院为34819.52万元,基层法院为95124.24万元;从人均经费来看,高级法院为23.94万元,中级法院为15万元,基层法院则为8.3万元。显然,通过比较法院人均经费数额这一标准可以发现,高级法院的财政状况较为丰裕,中级法院次之,基层法院的财政状况最不容乐观。高级法院、中级法院与基层法院之间的财政状况差异巨大且区别明显,差别可以达到2—3倍。参见前引⑥,湖北省高级人民法院课题组文。

⑮ 参见前引⑨,陈永生文。

⑯ 参见薛江武、张勇玲《法院经费保障问题的分析与思考》,载《人民司法》2001年第8期;前引⑥,湖北省高级人民法院课题组文。

⑰ 地方财政能力主要是指地方政府依托公共权力筹集财力,为满足本辖区内广大居民的公共需要、提供公共产品与公共服务的能力。地方财政能力差异的形成,既有经济原因也有制度原因。参见陶勇《政府间财力分配与中国地方财政能力的差异》,载《税务研究》2010年第4期。

⑱ 参见朱伯铭《如何认识“吃饭财政”》,载《财政研究》1999年第3期。

⑲ 需要说明的是,这一时期,我国法院的财政支出特征与国家同一时期的整体财政支出特征呈现相反态势,我国财政的整体支出呈现建设型财政,资本性支出占财政支出的绝对比重。参见叶振鹏、赵云旗《新中国60年财政转型之研究》,载《中国经济史研究》2009年第3期;赵云旗《新中国60年国家财政收支变化》,载《当代中国史研究》2009年第5期。

⑳ 根据C县法院建国以来的会计报表,基层法院的公用类经费支出主要分为四类:“公务经费”、“业务经费”、“修缮经费”和“设备购置经费”,由于实践中公务费和业务费的具体支出无法完全区分也未作明确区分,2003年以后公务费和业务费不再单独核算,而是被统一归并为“公用费”。因此,此处公用类经费实际上包括日常运行公用经费。

表五 1955 - 2008 年 C 县法院分时期支出构成总表

	人员类经费		公用类经费	
	比重	年均增长率	比重	年均增长率
1955 - 1978	58%	7%	42%	76%
1979 - 1998	42%	15%	58%	90%
1999 - 2008	39%	18%	61%	26%
1955 - 2008	40%	13%	60%	71%

表格说明: 数据来源于《历年 C 县法院财务报表(1955 - 2008)》; “法院支出” = “人员类经费” + “公用类经费”。

需要指出, 这一情况逐渐变化。随着改革开放后经济快速发展, 国家财政能力持续增强, 同时经济发展导致对法院现代化在内的法治建设需求凸显, 基层法院的财政经费不断提高, “够用”似乎已是中等发展程度以上地区基层法院的财政常态, 吃饭财政开始向一种运作财政、建设财政转化, 地方法院开始将经费更多用于法院的业务开展以及基础设施建设之上。从 1984 年开始, 随着法院收入筹集渠道的拓展和“两庭”建设的展开, 公用类经费在法院支出中的比重逐渐增大。从 C 县法院的实践看, 人员类经费在法院支出所占的比重整体呈不断下降趋势, 从 1955 - 1978 年的 58%, 到 1979 - 1998 年的 42%, 再到 1999 - 2008 年的 36% (参见表五)。1999 年以后, 公用类经费支出年均增长率 26%, 与人员类经费的比重基本稳定在 6:4 的水平上。尽管吃饭型财政的局面不断被冲击, 但如果考虑到这一时期公用类经费的增长相当程度源于诉讼费用而不是预算内财政拨款增加的话, 以维持法院日常、正常运转为主要目标的吃饭型财政仍持续相当时间。如湖北三级法院 2005 - 2007 年经费支出情况表显示, 基本支出占基层法院总支出比分别达 77%、80%、77%。<sup>②</sup> 从全国范围来看, 2009 年法院财政的支出中, 行政运行费(包括工资)占 59.39%, 一般行政管理事务占 10.39%, 案件审判与案件执行占 11.83%, 两庭建设占 3.14%。<sup>②</sup> 当然, 由于地方特别是基层的财力较为充沛, 在东部与较发达的城市区域内包括法院在内的国家机构已获得相当充足的财政资金, “吃饭”似乎已不再是大问题了。但整体上, 无论是在各级财政支出的优先排序中, 还是在基层法院自身的优先排序中, 人员类经费一般都优先于公用类经费; 在法院支出结构上, 只有在人员类经费得到最低限度的满足之后, 经费配置的重心才会转向公用类经费, 因此进入 1999 年后, 基层法院公用类经费相对稳定上升的状态更多反映了国家财政能力的强化和基层法院获取资源能力的提升。所以, 在当下及未来一段时间, 在全国范围基层法院的吃饭型财政的特征将继续淡化, 但在欠发达区域尤其中西部地区仍会相对保持。

<sup>②</sup> 前引⑥ 湖北省高级人民法院课题组文。需要说明的是, 由于该表并未将中央财政拨款在 3 个层级法院的分配情况分列, 并在基层法院栏中显示, 因此同级财政拨款在基层法院经费收入的实际比例并没有数字显示的高。

<sup>②</sup> 前引⑦ 唐虎梅、郭丰文。

### (三) 中国基层法院的财政是一种带有社会性的财政

中国基层法院的财政在改革开放的最初二十年间,逐渐体现出社会参与的特点,这表现为法院的自筹经费开始出现并不断增加,司法财政保障体制由财政全额拨款演变为地方财政与社会共同分担的局面。所谓社会分担是指法院在国家的认同、支持下将当事人所缴纳的诉讼费、罚没收入等直接或间接地转化为法院的财政费用。

最高法院于1984年颁布了全国统一适用的《民事诉讼收费办法(试行)》,由此拉开地方法院“创收”的大幕,各地也通过将诉讼费用与财政拨款挂钩或抵拨财政拨款的激励或约束举措鼓励地方法院多收诉讼费用,由诉讼费用、罚没收入等来自诉讼当事人的预算外收入一度成为基层法院经费收入的重要财源。在C县法院,为了鼓励多收诉讼费用,采取了多种举措。除诉讼费收入外,法院的预算外收入还包括罚没收入;在办理缓刑、减刑、假释案件中收取保证金、考察费、教育费、手续费等;对诉讼当事人的代理人、被告人的辩护人阅卷时收取的阅卷费、摘抄费、服务费;以及利用其掌握的公共资源从事带有营利性质的“创收”活动,如小车出租、法医室对外承担鉴定业务、复印室对外服务等。此外,法院还通过拉赞助、从胜诉方的标的额中提成等方式扩充预算外收入。<sup>②③</sup>上世纪90年代后,以法院名义向企事业单位争取赞助费的做法得到认可。在当时,成功争取赞助之后C县法院会给予相关人员20%—30%的提成。<sup>②④</sup>仅1995年,法院收取的各类赞助款共计13.8万元,临时存款利息达1.6万元。<sup>②⑤</sup>

通过上述手段,1990年至1998年期间,法院自筹收入占到法院总收入的40%,其对法院收入格局的影响日益凸显。尤其在1998年,法院自筹经费的比重甚至一度达到峰值的48%,几乎可与财政拨款的比重并驾齐驱(见图一)。

虽然1999年“收支两条线”的管理模式试图遏制这种趋势,但效果并不特别明显。实践中,诉讼费用与财政保障的力度并未真正脱钩,收取诉讼费用成为了行政事业性收费任务,如果任务完成不了,对应部分的财政拨款不予安排,“明脱暗挂”的依然普遍。<sup>②⑥</sup>2004年,C县法院向县财政缴纳的诉讼收费占拨入经费的比例甚至高达63%。此后虽有所回落,但仍然保持在拨入经费的一半左右(参见表六)。这种情形直到2007年《诉讼费用交纳办法》的出台实施才迎来了大的转机,此后诉讼费用的比例逐渐在法院的财政收入结构中大幅缩小。据财政部和最高法院的调研显示,在该办法出台之后,全国基层法院诉讼费收入减少52.3亿元,减少比例为70.45%。<sup>②⑦</sup>C县法院诉讼费收入在2006

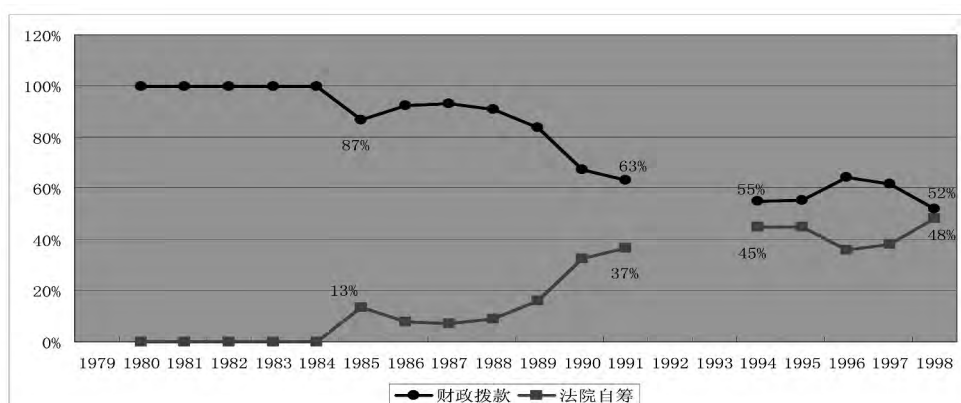
<sup>②③</sup> 事实上,这些做法并非C县法院独有,在全国基层法院可能是一个普遍现象。参见迟柏春《关于部分法院经费来源情况的调查报告》,载《法律适用》1993年第9期。

<sup>②④</sup> 参见C法(1993)13号《C县人民法院关于贯彻落实全国、全省法院工作会议的意见》。

<sup>②⑤</sup> 参见1995年C县人民法院《关于清理小金库基金和预算外资金的自查报告》。

<sup>②⑥</sup> 参见前引<sup>②④</sup>,薛江武、张勇玲文;廖永安等著《诉讼费用研究》,中国政法大学出版社2006年版,第163、207—211页。

<sup>②⑦</sup> 参见刘晓鹏《法院经费保障重大改革,推动实现收支彻底脱钩法院办案缺钱中央财政专款补助今年确定的30亿元将于近期下拨地方》,载《人民日报》2007年9月20日第10版。



图一 1979 - 1998 年 C 县法院财政收入构成项目比例变迁图(单位: %)

年之后也有明显滑坡。2006 年 C 县法院诉讼费收入为 294 万, 2007 年这个数字骤降为 50 万元。然而, 这并不意味着诉讼费用一点都不重要了, 法院就可以不重视诉讼费用的收取、不重视“创收”了, 不少地方仍然存在明脱暗挂、收支脱钩不彻底的情形。这是因为一方面一些法院在争取经费时, 仍主动要求财政部门将多收取的诉讼费作为增加预算因素; 另一方面, 一些地方的财政部门依然把诉讼费当作财政收入的来源之一, 担心收费减少致使财政收入减少, 继续把以收定支作为激励手段。<sup>②③</sup> 此外, 刑事案件尤其是职务犯罪和经济犯罪案件的罚没收入等也直接或间接地成为法院经费的一部分, 在某些地方财政能力较弱的地区, 甚至仍然成为法院经费的重要来源。<sup>②④</sup> 所以, 尽管基层法院财政的社会性近几年来明显淡化, 尤其一些地方财力充沛的较发达区域已不再将法院的预算与其自身的“创收”挂钩, 但在地方财力相对不足的区域其依然继续成为基层法院财政制度的特征之一。

表六 2003 - 2006 年财政拨入经费与 C 县法院向财政缴纳的诉讼收费

	财政拨入经费	法院向财政缴纳的诉讼费	诉讼费占财政拨入经费的比例
2003	508 万元	261.5 万元	51%
2004	490 万元	310 万元	63%
2005	535 万元	301 万元	56%
2006	674 万元	294 万元	44%

表格说明: 2003 年数据来源于 C 县法院 2003 年《会计报表》, 2004 - 2006 年数据来源于 C 县法院《关于诉讼费用情况及解决公用、业务经费保障的报告》(C 发[2007]01 号)。

<sup>②③</sup> 参见唐虎梅、李学升、杨阳、郭丰《人民法院经费保障体制改革情况调研报告》, 载《人民司法》2013 年第 21 期。

<sup>②④</sup> 参见李克难《“案款提留”: 一个不能说的秘密》, 载《凤凰周刊》2014 年第 6 期。



#### (四) 中国基层法院的财政是一种外部型财政

基于以上因素,我们不难发现,中国基层法院的财政是一种受外部控制的财政保障体制。<sup>⑩</sup>在这种财政体制中,基层法院能拿到财政经费的额度由地方财政权力机构(政府、人大与党委)决定,特别是政府事实上垄断了法院向权力机关传递预算请求的通道,成为唯一享有预算编制权的主体。在这种预算职权配置中,基层法院的预算必须通过政府及其财政部门才能向同级人大、党委提交。在提交之前,法院的预算必须经由政府(包括其财政部门,下同)审查,政府可以根据全域财政管理的要求对其进行删减。更重要的是,政府对法院的外部控制并不仅仅表现为否决性质的权力,其还可以做出许多肯定意义上的资金分配决策。

地方政府财政部门是法院财政的直接控制者,尤其是自1999年始以部门预算、政府采购、国库集中收付等制度设计为重点的控制取向型公共财政改革进一步强化了政府财政部门对于法院的优势地位,财政部门对法院的外部控制进一步增强。在这种控制取向的财政改革中,我国各级政府的财权管理权力都在逐步扩充,财政部门则成长为各级政府的核心预算机构。<sup>⑪</sup>当然,更为直接的影响或许还在于,财政部门虽然不能单独直接决定资金的分配,但它却可以在很大程度上决定已分配资金的具体到位时间。“因为钱(指税、费等财政收入——作者注)什么时候进入财政,和支出之间有个时间差。上级拨来的资金什么时候到,本级税务局收上来的资金,和其他机关收的费、罚款什么时候进账,外人都不太可能清楚,县领导也不会亲自来查。县里定下的钱,财政不能不给,但可以卡一下、往后推一下。”<sup>⑫</sup>

## 二、中国式基层法院财政制度的成因探析

为什么中国会形成这样一种基层法院财政制度呢?笔者认为,这既与国家财政能力和财政体制有关,也与国家对基层法院的功能认识有关。

### (一) 国家的财政能力与财政结构

国家的财政能力状况在两方面影响基层法院的财政体制。一方面,国家财政能力的状况直接影响基层法院的财政保障主体在国家财政与社会主体两极之间游移;另一方面,国家财政能力的状况也决定了基层法院财政保障层级在中央财政、上级财政和同级财政之间不同的分配。整体上,建国后相当一段时期内,由于国家财政资源的有限使得基层法院只能维持基本的日常运作而无法大展拳脚。相应,基层法院向社会主体与

<sup>⑩</sup> 事实上,即使是在司法独立预算体制中,法院系统或个体法院的司法预算,都会受到作为立法部门、行政部门或上级法院或强或弱的外部控制。参见苏永钦《司法改革的再改革》,月旦出版社股份有限公司1998年版,第383-393页。

<sup>⑪</sup> 参见於莉《省会城市预算过程的政治:基于中国三个省会城市的研究》,中央编译出版社2010年版,第42-54页。

<sup>⑫</sup> 对C县某部门一位正科级领导的访谈。

地方财政伸手要钱也成了合情合理之举。而东西部、上下级地方政府财政水平的好坏与财政资源的多少自然也决定了基层法院财政状况的巨大差异。

具体而言,观察新中国财政史,1958年发生了建国后的第一次财政放权,这使得地方获得了相对较多的财政资源而中央财政比重锐减。相应,地方国家机关的经费保障被转移到地方财政身上,此举导致了基层法院经费保障层级由中央与地方共同保障转为地方保障。尽管1977年引入财政包干体制,将地方上缴中央的数额固定下来,地方财政的剩余部分可归地方支配,<sup>③</sup>但中央财政能力并没有相应增强,反而随着时间推移,“地方包干”上缴中央的数额占地方财政的比例越来越小,地方越来越富,中央越来越穷。统计表明,1978年中央财政收入占总财政收入的15.5%,到1984年增加到40.5%,此后开始持续下降,到1993年时已降至22%。<sup>④</sup>自然,地方政府保障地方法院尤其是基层法院财政的制度也延续了下来。而在财政包干体制初期,由于中央不断下移事权以及地方有限的税收权力,地方财政捉襟见肘。于是,地方政府开始寻求预算外的收入以缓解日益艰难的财政压力。随后,“地方预算外资金的膨胀使地方政府获得了相当的‘剩余索取权’及‘剩余控制权’,它标志着地方政府的体制外利益获得了中央的‘承认’”。<sup>⑤</sup>在“预算外收入”的东风下,法院开始积极创收,诉讼费、罚没收入源源不断地转化为了法院的财政收入。然而,我们也看到,1994年进行的分税制改革大大加强了中央财政的汲取能力,中央财政收入占财政收入的比重由1993年的22%迅速增长到1994年的55.7%,此后一直维持在50%上下。<sup>⑥</sup>2000至2002年的分税制的调整再次增强了中央财政能力,2001年中央财政收入占总收入的57.44%,2002年猛增至60.49%,2003年达到63.09%,2004年则进一步增加至64.22%。<sup>⑦</sup>中央财政能力的提高为中央对基层司法机关的资金支持提供了物质基础,这也是最近十多年来中央持续并且不断加大对地方法院转移支付力度的关键因素。

“联邦制”的财政体制是影响基层法院财政体制的关键因素。虽然中国在政治体制上是单一制国家,但从财政体制评估,在经历过七十年代的财政包干制改革、八十年代的“分权”制改革以及九十年代的分税制改革等多轮改革之后,中国已演变成事实上的“联邦制”结构。这主要体现在中央政府只关注其认为重要的事项与国家权力(人权、事权、财权),而相当一部分它认为不大重要的国家权力则下放给地方,让地方管理。也就是说,中央政府会与地方政府就经济事务以及一部分政治事务划分一个合理的界限,

<sup>③</sup> 参见陈抗、Arye L. Hillman、顾清扬《财政集权与地方政府行为变化——从援助之手到攫取之手》,载《经济学(季刊)》2002年第4期。

<sup>④</sup> 数据来源《中国统计年鉴2011》。

<sup>⑤</sup> 孙德超《中国的财政分权、政治集权与经济增长——以地方预算外资金的膨胀为例》,载《社会科学》2011年第4期。

<sup>⑥</sup> 数据来源《中国统计年鉴2011》。

<sup>⑦</sup> 参见陈志勇、陈莉莉《财政体制变迁、“土地财政”与产业结构调整》,载《财政研究》2011年第11期。

在地方政府的事权范围内,地方政府享有最终决定的权力,也负有与此相对应的主要责任。<sup>③</sup>在这样的权力配置结构下,中央认为已经下放给地方的国家权力就应当让地方来管理,中央不做干预或少干预。相应,中央财政只保障和支持中央认为重要的国家权力,对已下放的事项则不支持或支持很少。因此,在上文提到的法院事权下放到地方的背景下,地方财政对法院的供给自然也就捉襟见肘,社会型财政不可避免。

当然,中国的联邦制结构不同于功能性的联邦主义。因为在分税制改革之后,大量的事权集中到了地方政府的身上,这其中既有发展性支出权力,又有再分配支出责任,这就完全不同于功能性联邦主义“地方支出侧重发展性支出、中央支出侧重再分配支出”的特点。因此,有学者将中国的联邦制政治经济结构称作“准功能性的联邦主义”<sup>④</sup>。由于支出再分配的权力集中在地方政府身上,所以地方政府为了加快经济发展以获取更高的绩效考核成绩,把原本就不充裕的资源从公共服务转移到基础设施建设等生产性投入上来。法院作为公共服务部门产生的是社会性支出而非生产性支出,无法快速、有效为地方官员带来政绩上的提升,导致法院在地方财政中处于弱势地位也在情理之中。

## (二) 中央政府的理念

中央是否给予一个组织以财政支持,以及以怎样的形式给予支持,与中央是否认识到了该组织所承担的工作的作用及重要程度有关。

具体到司法领域,中央对司法工作的定位影响着基层法院财政制度的塑成。建国伊始,中央一直强调法院的功能是打击犯罪,解决纠纷,化解矛盾,维护社会稳定<sup>⑤</sup>。当法院被定位为“维护当地治安与社会稳定”的专政工具时,那么对其经费保障就自然主要由享受收益的当地政府买单。改革开放之后,中央也意识到法院在整个社会治理与社会秩序形成方面具有重要的作用。中央财政在这个阶段中重新介入到基层司法机关的经费保障中来,但此种介入显得不很稳定且数额有限。这是因为法院审判基本停留在纠纷解决的层次,其中并不一定蕴含西方法律传统中通过纠纷解决而不断发现、确认和发展规则那样的观念,因而也未能获得与“引导基于规则的秩序生成”这种高度相对应的社会功能及位置。<sup>⑥</sup>

2000年以后,中央对法院的功能定位又有了新的理解:法院不只是一个单纯的纠纷解决机构,法院的社会与政治功能被提升到了新的高度。正如苏力所言,现代法院的功能确实已经从原来的解决纠纷日益转向通过具体的纠纷解决而建立一套旨在影响案件当事人和其他人未来行为的规则。规则之形成与个别纠纷之解决相比,前者具有巨大

<sup>③</sup> 参见郑永年《中国的“行为联邦”:中央—地方关系的变革与动力》,东方出版社2013年版,第35页。

<sup>④</sup> 张光《功能性联邦主义的中国型态及其代价》,载《公共行政评论》2013年第5期。

<sup>⑤</sup> 参见王亚新《社会变革中的民事诉讼》,中国法制出版社2001年版,第181页。

<sup>⑥</sup> 参见王亚新《司法成本与司法效率——中国法院的财政保障与法官激励》,载《法学家》2010年第4期。

的正外在性;大约也正是在这个意义上,法院才更可以说是提供公共产品的而不是私人产品的一个机构。<sup>⑫</sup>换言之,法院的定位由提供私人的纠纷解决服务日益朝着提供公共品的公共机构转变,法院由为当事人提供法律服务的主体过渡到为国家提供法律服务的主体。既然司法服务是一项公共服务,其承担主体就理应是公共财政而非当事人。既然司法服务有超乎于基层政府的公共属性,公共财政势必需要加大对于法院经费的投入。于是我们便看到,在2000年之后,上级财政拨款日益成为法院经费来源的重要方面。

### 三、对中国基层法院财政制度的评价和改革期许

在作了上述分析后,一个自然而然的问题便是我们如何认识与评价这种财政制度,尤其是正处于地方法院财政体制改革的当口。

#### (一) 对现行基层法院财政制度的整体评价

首先,必须承认,现行基层法院的财政制度有其必然性与合理性。尽管法院的财政制度受多种因素的影响与制约,但根本性因素是国家的财政汲取能力。当中央与地方政府不具备雄厚的财力之时,包括基层法院在内的各级法院显然不可能拥有充分的财政保障。更为重要的是,在中国现行的体制下,法院系统在公共财政资金的分配上始终未能掌握实质性的话语权。因此,不管中国基层法院的财政制度呈现出何种样态,它们在很大程度上都是历史与时代的产物。事实上,在中央财政支持长期不足的情况下,包括基层法院在内的地方法院找到了一条由地方财政供给,甚至是社会参与供给的方法,满足了维持法院日常运行的财力需要,并运行近60年的时间,无论如何都应予以肯定。

其次,必须意识到:基层法院的这种财政制度也滋生了诸多问题,且相当明显与严重。首当其冲的便是司法的地方化,基层法院始终难以摆脱地方党委政府的影响。就具体内容而言,司法的地方化包括组织结构的地方化,财政权及人事权均受制于地方权力;也包括司法行为时常难免以地方利益为重等。<sup>⑬</sup>同时,司法经费的地方化也会加剧基层法院司法行为的地方化。如前所述,基层法院获得地方政府财政支持的力度实际上取决于地方党委与政府的态度。为争取更多的司法经费,法院势必要服从地方、接受地方的领导,时刻围绕着地方政治需要/中心工作运作(这种做法也许未必大错)。整体上看,对基层法院而言,财政投入的严重不足和法院对财政部门的单向度依赖深刻地影响了基层法院在政治权力架构中的地位,为了获取生存的财政资源,基层法院必须积极

<sup>⑫</sup> 参见苏力《农村基层法院的纠纷解决与规则之治》,载《北大法律评论》1999年第1期。

<sup>⑬</sup> 参见周永坤《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》,载《苏州大学学报》(哲学社会科学版)2014年第6期。

向资源的分配者(党政机关)靠拢,从而对法院独立审判构成了牵制,助长了地方保护主义。<sup>④</sup> 值得关注的是,基层法院财政社会化特点可能导致法院目标错位。为了汲取社会财力资源以维持法院的日常运作,法院确立了获取社会财政支持的目标。在这一目标导向下,法院正常的司法功能被扭曲,有时会形成财政汲取型的司法模式。当然,近年来随着中央政法补助专款的拨付且支持力度不断加大,这一问题已显著减轻。

最后,财政有限化特点不能保障司法的高质高效运行。我国基层法院的财政曾长期属于典型的“吃饭财政”,即使最近十年来伴随地方财政能力的增强,基层法院(尤其发达、较发达地区)的财政保障水平有明显提升,相当部分经费仍用于保障法院干警的工资、福利和日常办公费用,法院的业务开展经费与建设经费长期不足。在法院现阶段人员编制不可能大规模增加的前提下,财力的不足不利于司法能力与司法效率的提升。同时,即使是“吃饭优先”,但由于基层法院整体获得的经费不足,再加上与其他公务员待遇标准一体化的财政考量,用于支付法官工资与福利的资金也并不充裕,从而导致法官的实际待遇不可能优厚。<sup>⑤</sup> 这会影响到司法人才引入机制的正常运行以及法官的安心办案。有报道显示,从2008年至2012年,北京市法院同期招录2053人,其中流失人员总数达到348人,占同期招录数的16.9%,而流失法官主要集中在基层法院,流失人群中的骨干比例增加,流失速度加剧。<sup>⑥</sup> 江苏省高级人民法院院长许前飞在2014年的“两会”上表示,目前基层法官队伍存在工作强度大、待遇差、社会认同感低等问题,造成基层法官队伍不稳,流失现象较多。<sup>⑦</sup>

## (二) 对省统管地方法院财政改革的期许

根据前文的分析讨论,结合当下正在进行的地方法院财政体制改革,提醒改革决策者注意以下两方面的问题。

第一,地方法院财政的改革目标。毫无疑问,地方法院财政制度改革首先要实现财政供给的充分化。这就要求中央财政与地方财政提供充足的资金来满足地方法院公正高效运作所需。因此,在本次改革中,如何确保省财政拿出充分的资金来供给中级、基层法院是一个必须解决的根本问题。其次,实现地方法院财政吸取的非社会化。在这方面,目前及未来还要继续处理的一个重要议题是诉讼费等收费问题。从中国目前的情况看,完全取消诉讼费等既不可行,更不可能。如果继续收取诉讼费等,则所有的诉讼费必须全部上缴中央财政,尤其不能返还给当事法院。这一策略应该可以从主

<sup>④</sup> 参见刘会生《人民法院管理体制改革的几点思考》,载《法学研究》2002年第3期;谭世贵、梁三利《构建自治型司法管理体制的思考》,载《北方法学》2009年第3期。

<sup>⑤</sup> 参见何勇《他们为什么不愿当法官》,载《人民日报》2014年8月6日第14版。

<sup>⑥</sup> 参见沈念祖《流失的年轻法官》,载经济观察网:<http://www.eeo.com.cn/2014/0222/256512.shtml>,最后访问时间:2014年7月12日。

<sup>⑦</sup> 参见许前飞《工作强度大工资待遇低造成基层法官大量流失》,载中国网:[http://news.china.com.cn/2014lianghui/2014-03/10/content\\_31740244.htm](http://news.china.com.cn/2014lianghui/2014-03/10/content_31740244.htm),最后访问时间:2014年7月12日。

观上彻底杜绝了法院向社会汲取财力资源的利益驱动。最后,解决地方法院财政控制的外部化难题。当前,地方基层法院的财政严重受制于地方政府与党委。这是影响法院行为的一个最根本的因素,也被社会各界诟病不已。因此,我们应该把基层法院财政的控制权从同级地方权威机构的手中拿走。

第二,省级统管地方法院财政的问题。针对上述问题,当前中央已确定由省级统管地方法院的财政,但到底如何改革与操作,目前并未形成一个具有长期性的统一、明确的具体方案,相关改革仍在试点开始阶段。笔者以为,我们首先要在一定程度上肯定目前改革方案。应当看到,由省级统管乃至中央统管的领域还是比较多的,此外,公开报道的试点改革方案中明确表示,省级统管地方法院财政并非由省一级完全决定一切,而是先由市、县法院形成初步预算方案,再直接向省级财政部门编报。<sup>④</sup>这种先由下面提出相应经费需求再经省级把关的做法,可以避免省一级的盲目决策行为。

在省级统管地方法院财政的问题上,首先需要明确一点,即省级能否充分保障地方法院的财政。如果省级统管做不到地方法院财政的充分保障,那么该项改革就值得商榷。省级统管地方法院的财政意味着省级财政必须增加对司法经费的投入,最为理想的方案是由省级财政新增、单列法院预算,按照需要,在全省范围统一分配中、基层法院的财政经费。然而,这对财力本身就捉襟见肘的不少省级财政而言无疑是一个巨大的负担。因此,如果没有充分的财政经费作为保障,这一理想的方案与相关的改革目标在很大程度上难以实现。其次,在推行省级统管地方法院财政的改革中,我们还需要解决外部控制难题。对此问题,当前一种主要的改革主张是让省级法院自己控制。笔者以为这固然解决了地方同级控制的问题,但问题是省级法院目前并没有这样的机构与人员来进行内部的财政控制,即或控制,也可能会造成一个“巨无霸”式的省法院“财政局”,从而增加财政管理的难度与成本。更重要是,这还可能会造成省级法院过多干涉与控制地方法院的问题,从而以“上级干预”取代“地方干预”,甚至可能会造成新的寻租现象。<sup>⑤</sup>或许可供参考的思路是,设立一个由全省法院系统、省级人大、省级政府财政部门等相关人士组成的司法财政委员会编制司法预算草案,然后提交省级政府(财政部门)审查,再由其提交人大决定;同时,对省级政府(财政部门)的权限进行必要限制,如果其欲删减司法财政委员提交的司法预算草案则必须详细说明理由。

当然,未来可期许的最长远、最彻底的改革方案,或许是在司法权归于中央事权的前提下由中央财政新增财政支出统一保障全国的司法经费。这不仅是因为中央有着最为充裕的财政收入,中央可以通过税收机制的调整来保障司法方面的经费;更在于只有

<sup>④</sup> 比如广东省公布的司法体制改革试点方案便有此规定。参见邓新建《广东公布司法体制改革试点方案》,载《法治日报》2014年11月28日第001版。

<sup>⑤</sup> 参见白瑜《中国改革开啃司法硬骨头“去地方化”保司法公正》,载中国新闻网: <http://www.chinanews.com/gn/2014/06-19/6296016.shtml>,最后访问时间:2014年7月15日。

由中央保障司法财政才能真正隔断法院与地方权威机构之间的关系,保证法院独立审判与法制统一目标的实现,也只有中央的调配才能做到削峰填谷,抹平地方不必要的差异。

有鉴于上述种种,笔者以为,目前与未来包括省统管财政在内的法院财政改革,必须在深刻认识中国地方尤其是基层法院财政制度的特征、成因与利弊基础上,用可操作、有效果的改革举措来完善与推进。就此而言,省法院统管财政还只是一个方向,其成效也有待在试点中观察、总结与发展。

---

---

**Abstract:** In the current judicial reform, governing the fiscal system of people's courts at the grass-roots level by the provincial government has become a significant direction. In fact, effective and sufficient financial support is the foundation for people's court to operate. For a long time, the financial resources of the people's courts at the grass-roots level have been governed by the governments at the same level due to China's fiscal capacity and fiscal structure. From the aspect of nature of income, the legal fare and confiscation have become the major part of expenditure of the people's court at the grass-roots level. From the aspect of the level of financial resources, the situation has always been to just make sure the operation of the people's court. From the aspect of fiscal security system, the local governments and relevant institutions have the right to control the budget and expenditure of the people's court at the grass-roots level. Although all these have their own inevitability and rationality, all these bring a number of drawbacks for achieving judicial justice and effectiveness. Therefore, it is necessary to solve all these problems by achieving sufficiency and non-externalization of fiscal

---

---

(责任编辑 李游)