

司法预算中的府院关系：模式评估与路径选择

张洪松

(四川大学政治学院, 四川成都 610064)

摘要: 通过考察比较法上可观察的事实, 可以从行政-司法两部门互动的制度实践中提炼出司法预算过程中限制行政部门预算权力的两种模式。实体限权模式直接从预算资金入手保障司法部门获得必要的预算资源; 而程序限权模式则试图通过对预算过程的制度性控制间接影响预算资金的分配结果。不同模式各有优劣, 不宜预先假定某一模式具有超越语境的优越性。针对当前行政部门主导司法预算之不足, 中国应当适度限制行政部门的预算权力, 通过引入行政管道模型改造既有的司法预算过程, 同时改良周边配套制度, 给予司法部门更多的自主空间。但改革应当渐进为之。

关键词: 司法预算; 府院关系; 制度模式; 改革路径

中图分类号: D916.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-0766 (2014) 01-0149-11

一、问题与方法

在关于司法改革的讨论中, 我国司法经费保障体制的不合理性受到了持续关注, 并最终在多元主体的政治角力下促成了2009—2011年的政法经费分类保障体制改革。通过改革, 司法部门的经费保障状况有了较大改善, 但由于改革主要着眼于司法部门实际获得的资源总额的增长, 在司法预算制度的合理化方面则仅延展到纵向维度不同层级政府之间经费保障责任的划分和承担, 对于预算过程中司法部门与实际执掌财权的政府之间良性互动机制的关注十分有限。其结果是, 三年改革之后, 在司法预算制度中制约司法部门独立性、公正性和效率性的一些深层次问题依然存在。比较法上, 司法预算因为触及民主、分权和法治诸项原则的冲突和平衡, 已成为近期各国司法改革的一大重点。^①遗憾的是, 由于对比较法上司法行政组织的发展趋势关注不够, 同时对本国的制度实践缺乏理论上的提炼和反思, 目前的研究对行政部门在处理司法部门的预算请求时可能遭遇的制度限制缺乏清晰的认知, 以致面对新一轮司法体制改革的顶层设计时不能建设性的予以跟进, 提出适切国情同时兼具国际视野的制度解决方案。有鉴于此, 本文将采取一种比较法社会学的进路, 结合比较法上可观察的事实, 重点考查行政部门对处理司法部门的预算请求时可能面临的制度限制, 籍此提炼司法预算中的府院关系模式, 并在比较不同模式各自优劣的基础上斟酌本国国情, 探求中国司法预算制度处理行政-司法两部门关系的可能取径。

作为一项立足于制度实践的研究, 本文在方法上将采纳法社会学的研究策略。因此, 相对于制度文本, 本文将更加关注制度运行的真实状态, 重点关注司法预算制度的实践是什么? 它与周边政治、经济、社会乃至文化变量之间存在怎样的复杂勾连等。本文的数据主要来源于一些官方或准官方机构

作者简介: 张洪松(1983—), 男, 四川珙县人, 四川大学政治学院讲师、中国司法改革研究中心助理研究员。

基金项目: 国家社科基金项目“中国基层司法财政变迁实证研究”(12FFX020)、教育部人文社科项目“政法经费分类保障的运行机理与实践疑难问题破解研究”(12XJC820002)、四川大学美国研究中心课题“中美法院预算制度比较研究”(ASC201215)阶段性研究成果。

^① 苏永钦《寻找共和国》, 台北: 元照出版有限公司, 2008年, 第377页。

公布的统计数据、发布的研究报告、颁布的规章制度等,^①一些学者或官员在其发表或出版的各类文献中使用的数据,^②以及本人通过实证调查搜集到的数据。^③需要特别指出的是,由于司法预算相对于行政预算的独特性主要衍生于现代宪法对法院审判独立的制度保障,因而法院预算在司法预算中最具典型性,而检察预算在有的国家则会被并入行政预算处理,基于一种可比性的考量,下文将在法院预算的意义上使用司法预算一词。但是,在我国“一府两院”的政治架构中,无论是从《宪法》第三章第七节将法、检两院并列的规整脉络,还是从社会公众对法院和检察院的功能定位看,检察院都应当适用与法院相同的预算制度。因此,本文虽然从法院预算切入,但其结论却可以同时准用于我国的检察院。^④

二、行政限权的两种模式

由于现代宪法对司法独立等核心价值的保障,行政部门在处理司法预算请求时可能面临一系列制度上的限制。不过,由于不同国家或地区迥异的政治、经济发展状况和历史文化传统,司法预算制度的实践样态相当多元。面对这种高度分殊的制度实践,以一个相同的模式来解释进而将各个国家或地区制度实践的差异性概括为司法独立的程度问题可能不适当的忽视制度设计的差异性,而深入细节描述某一特定的司法预算制度及其嵌入的文化和制度背景又可能过分强调差异性,因此更为合理的选择应当是一种类型化的解决方案,通过提炼司法预算过程中限制行政部门预算权力的若干关系模式,获得一个中间性的观察视角,进而在比较不同模式差异化的功能和作用的基础上讨论可能的制度选择。

(一) 实体限权模式

从比较法上的法例与实践看,在司法预算过程中限制行政部门的权力既可以从实体层面切入,也可以从程序一侧入手。据此可以将其整理为实体限权和程序限权两种模式。所谓实体限权模式,即直接从预算资金的“数量”入手保障司法部门获得必要的预算资源。当然,根据确定资金保障力度的方式,实体的限权模式可以采取多种方式。

第一种形式是直接规定司法预算在某一基数中的比例,这个基数可以是“日常开支预算”^⑤、“国家例行收入”^⑥、“正常收入”^⑦、“剔除贷款和捐赠后的国家纯收入”^⑧、“日常收入预算”^⑨等。

第二种形式是从预算资金的绝对数额着眼提高司法部门财政上的独立性。典型的立法例如菲律宾

^① 比如,从1980年开始,美国司法统计局(BJS)资助了一系列州法院组织(SCO)的普查项目,这些数据提供了关于全美各州司法部门治理、融资和行政管理的诸多细节信息,本文使用的主要是2004年州法院全国中心(NCSC)采集的数据。

^② 比如,1972年Carl Baar对美国州法院与行政部门关系的调查,1999—2000年J. W. Douglas和R. E. Hartley对法院预算策略及其有效性的调查,以及中国部分法院工作人员发表的各种经费分析报告等。

^③ 在国家社科基金、四川省软科学项目和四川省法学会重大项目的资助下,笔者参与的课题组对S省法院经费管理的静态结构与动态策略及其所嵌入的因果脉络进行了一项为期三年的研究。

^④ 不过,对其在公安部门、司法行政部门的应用则应予否定,因为无论是在理论上还是在实践中,这两个部门的行政机构属性应无疑义。参见贾新怡、唐虎梅《借鉴有益经验 构建符合我国国情的司法经费保障机制》,《财政研究》2006年第4期。

^⑤ 根据秘鲁宪法第238条,“司法权力机构的预算草案由最高法院提出,并提交行政权力机构由其列入公共部门总预算的草案。最高法院可在各个阶段为其预算进行辩护。司法权力机构的预算不少于中央政府日常开支预算的百分之二”。参见姜士林等编《世界宪法全书》,青岛:青岛出版社,1997年,第1432页。

^⑥ 根据危地马拉宪法第213条,“最高法院有权编造本部门预算;为此应给予它一笔不少于国家例行收入预算的百分之二的经费,由有关的机关按月提前、按比例地交给司法机构财务司。”参见姜士林等编《世界宪法全书》,第1756页。

^⑦ 根据巴拿马宪法第208条,“最高法院和国家总检察长应提出各自的司法机构预算和检察机关预算并及时提交执行机构以便列入公共部门总预算草案。法院院长和检察长在上述各个阶段,均可维护各自的预算草案。司法机构和检察机关的预算总共不得低于中央政府正常收入的百分之二。”参见姜士林等编《世界宪法全书》,第1378页。

^⑧ 根据洪都拉斯宪法第306条,“司法部门每年的经费不得少于剔除贷款和捐赠后的国家纯收入的百分之三。”参见姜士林等编《世界宪法全书》,第1598页。

^⑨ 根据哥斯达黎加宪法第177条第2款,“在计划中司法机构的预算额不得少于经济年度日常收入预算的百分之六。但如这个数额高于为满足该机构基本需要所要求的预算额,所提的专门部门应将差额列入过剩,并附以附加投资计划,由议会决定之。”参见姜士林等编《世界宪法全书》,第1514页。

宪法第8章第3条“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”。2005年以后，我国司法预算实践中针对基层引入的“基层法院公用经费保障标准”亦可归入此类。与菲律宾宪法不同的是，我国基层法院公用经费保障标准直接规定基层财政应予保障的资金数额，并辅之以配套的周期性调整机制，这使得基层法院的公用经费支出开始从此前与普通行政机构一体适用的“包干制”向相对特殊的“法定支出”转变，而菲律宾宪法则以前一年度作为保障司法预算的实体标准，一如许多国家对法官薪酬的保障机制一样构建起一种只增不减的预算保障机制。

第三种形式是更为折中的方案，即将司法预算与若干可能影响司法部门运转成本的统计指标挂钩，实行一种指数化的预算编制方式。比如，在司法部门的积极争取下，加利福尼亚州立法部门已经通过立法改变了司法预算的编制方法。根据这个新的预算编制方法，加州司法部门的预算将以往年的初审法院运行预算（operational budget）为基础编制，并根据一个每年用于自动调整立法部门自身预算的因素——亦即“城市生活成本指数”和“人口增长”——向上调整司法预算。虽然预算基数本身仍然存在一些缺口，但新的预算编制方法使得司法部门不必每年都从头开始去论证初审法院运行成本的正当性，司法部门只需在预算建议中倡导新的项目即可。下一步，加州首席大法官希望能够将这个预算编制方法写入宪法，并将其适用范围扩展到司法部门预算的其他要素中去。^①

（二）程序限权模式

与实体限权不同，程序限权模式并不直接指向预算资金的分配结果，而将关注的中心放在了预算决策的过程之上，试图通过对预算过程的制度性控制间接影响预算资金的分配结果。具体到司法领域，通常的预算过程是由司法部门将其预算请求提交给政府负责审查、修改预算请求的财政官员，再由后者审核修订后编入到提交给代议机构的总预算案中；而程序限权模式则试图通过限制政府部门处置司法预算的权限提高司法预算的独立性。实践中，根据行政部门参与司法预算过程的程度，限权的程序模式可以分为多种形式。以美国州法院多样化的制度实践为例，Carl Baar 基于 1972 年的数据对州法下行政部门对法院预算的提交与审查作了分类（参见表 1）。

表 1 司法预算的提交与审查模式^②

行政预算机构参与司法预算请求审查的程度					
司法预算请求提交立法部门的方式		行政部门被排除在法院预算过程之外	行政部门可以审查但不能修改	行政部门可以审查，但不能修改特定的法院预算请求	行政部门可以审查并修改
直接的：提交到立法部门		（最大程度的司法独立）北达科他；内华达	科罗拉多；俄亥俄		夏威夷；内布拉斯加（宪法）
间接的：提交到行政部门预算机构		衣阿华；路易斯安那；俄勒冈；西弗吉尼亚（宪法）；威斯康星	亚利桑那；阿肯色（不得修改任何州机构的请求）；特拉华；乔治亚；堪萨斯；纽约（宪法）；罗得岛	伊利诺伊；马里兰（宪法）；华盛顿	（最小程度的司法独立）除阿肯色州以外所有对司法部门未作区分的州

从表 1 看，程序限权模式主要包括独立渠道（independent access）和行政管道（executive conduit model）两种类型。在独立渠道模型中，司法部门拥有接近代议机构的独立渠道，因而可以直接向代议机构提交预算请求。当然，并不能由此认为独立渠道模型中的司法部门在预算事务上就完全独立于行政部门，因为它们仍然可能会面临行政部门对这些预算请求的审查或者修正权。比如，在美国内布

^① Ronald M. George, “Challenges Facing an Independent Judiciary,” *New York University Law Review*, Vol. 80, No. 5 (Nov. 2005), pp. 1345 - 1365.

^② C. Baar, *Separate but Subservient: Court Budgeting in the American States*, New York: Lexington Books, 1975, p. 28.

拉斯加州,虽然宪法保障司法部门接近立法部门的独立渠道,但它的预算法仍然将州法院体系包括在行政预算中,使其从属于州长的修正权。因此,独立渠道模型还可以进一步类型化。比如,根据司法部门在直接向立法部门提交预算请求之外是否还需要同时向行政部门提交预算请求,可以将其类型化为真正的独立渠道模型与不真正的独立渠道模型。在真正的独立渠道模型中,司法部门只需要向代议机构提交预算请求,而在不真正的独立渠道模型中,则还需同时向行政部门提交。从美国2004年各州的法院预算过程看,在采纳直接渠道模型的32个州中,真正的独立渠道与不真正的独立渠道之比是20:12,真正的独立渠道模式在数量上更占优。^①

在行政管道模型中,司法部门不得直接向代议机构提交预算请求,而必须通过行政部门这一中介进行传递,只不过行政部门的预算权力受到一定的限制。与独立渠道模型相同,行政管道模型也非单一构造。事实上,根据行政部门对司法预算审查力度的大小,行政管道模型可以构造出一个类型谱出来。

在最弱意义上,司法预算请求将被直接转交给代议机构,行政部门不作任何审查(明显的笔误例外),比如联邦德国宪法法院。德国联邦宪法法院1953年前的预算置于联邦司法部下,其后改为自行编制,再由联邦财政部向联邦众议院提出。联邦宪法法院的预算在联邦总预算中单列为一个项目,对于宪法法院的预算,财政部并无表示意见的权力。根据该院1987年生效的议事规则,宪法法院设有一“院会”,除了处理自治行政外,主要即在研拟预算计划的提出。^②

在最强意义上,行政部门可以直接删减司法预算请求,不过须同时将司法部门最初报送的预算请求在预算中注明,比如日本的法院预算。在日本,最高法院院长在每个预算年度必须编制其所辖范围内的收入、支出、跨年度经费、滚动费和国库债务负担行为等的计划书,并报送内阁。内阁在决议概算时,对于与最高法院相关的支出概算的决定,必须事先征求最高法院院长的意见。而内阁如果决定减少最高法院计划书中的预计支出额,必须将最高法院报送的计划书中财政支出预计数计入财政收支预算的附录中。^③

而在两端之间,或者(1)在禁止行政部门删减司法预算的同时,允许行政部门对其不同意的支出加注意见。比如,美国联邦法院和我国台湾地区1999年以后的法院预算。不过,两地的具体做法略有不同,对于美国联邦法院的预算请求,制定法仅要求管理和预算局不做修改的编入总统预算,并未明示其得加注审查意见的权力,事实上行政部门一般也不会加注意见;但在我国台湾地区却明定行政部门得以加注意见的方式编入总预算并送政治部门审议,对于行政审查的功能有更多的期待。或者(2)仅就司法预算请求的“局部”限制行政部门的预算权限,这个“局部”的范围可能依法院组织确定,也可能依据支出项目确定。前者如华盛顿州,行政部门仅不得修改最高法院本身的预算请求;后者如马里兰州,行政部门仅不得修正法律规定的强制性费用。

三、两种模式的比较评估

如前所述,司法预算过程中行政部门对司法预算请求的处置可能遭遇的制度限制可以从实体和程序两个角度进行类型化,进而区隔为两种主要的制度模式及亚模型若干。不过,前论并未预先假定某一模式具有恒定的优越性。这不仅是因为方法的局限,如是的模式不过是抽象现实的一种概念工具,应当避免直接用某一种模式去剪裁一国具体而生动的制度实践;也是因为实践本身的复杂,由于不同模式各有优劣,各国实践中真正采纳的往往是多种模式的整合性运用。因此,在讨论适切的制度组织与选择之前,应当首先对各种模式的制度优劣有一个相对客观、公允的评估。

^① D. B. Rottman and S. M. Strickland, *State Court Organization*, 2004, Washington, D. C.: U. S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics, 2006.

^② 李惠宗《司法预算与司法独立》,《宪政时代》第21卷第3期。

^③ 在日本,依《财政法》第17条、第18条、第19条,同样的预算制度也适用于众议院、参议员和会计都察院。参见王朝才编译《日本财政法》,北京:经济科学出版社,2007年,第20-21页。

(一) 实体限权的评估

实体的限权模式可以采取多种方式。分述如下:

1. 相对比例的限定

对于第一种形式,亦即直接规定法院预算在某一基数中的比例,无论是台湾地区^①还是在大陆地区^②都有论者主张。不过,从我国台湾地区围绕“司法预算如何独立”的论争看,主流的看法都倾向于否定此一方案的合理性。^③本文亦复如是,理由在于:

首先,由于司法预算需求与整个国家或地区的预算需求未必一致,按比例保障将带来资源配置的低效率。一方面,对于常态时期的司法预算而言,每年的司法预算金额相对稳定,变化不大,此时经常性收入的增速可能大大高于司法预算应有的增幅,由此导致司法部门在并无真实需求的情况下照例编制预算,无疑会对其他部门正当的预算支出造成排挤效果,进而造成有限财政资源的浪费。另一方面,当司法部门的预算需求因为案件数量增加、司法机构新设等正当理由增加时,行政部门可能因为安排给司法部门的预算经费已经达到法定比例而拒绝增加预算。由于制定法上的比例不可能经常调整,本为保障司法预算的规定此时可能“异化”为司法预算请求的掣肘,这一点对于转型期的中国而言尤为明显,因为在这样一个特殊的过渡时期,司法政策经常调整,而每一项新的政策调整都可能涉及更多经费的配套问题。

其次,政府编制预算时必须根据事实之需要、环境之变化以及诸项计划的轻重缓急安排经费,如设定下限可能打破预算的整体性,进而降低预算当局根据变化的情势配置财政资源以回应地方需求的能力。同时,规定占预算的百分比,也易造成预算行为的扭曲,比如将非属司法的预算科目编入司法预算,又如将若干计划事项改以特别预算或者于年中进行预算追加等方式处理,这一点已为我国教育、农业、科技等采纳了此一方案的领域的预算管理实践所证实。^④

最后,确定司法预算的下限在技术上存在重大困难。虽然有论者认为,从世界范围来看,“2%”是许多国家在司法经费配置方面通行的最低标准,但由于这一方法仅关注“财权”一侧,对于“事权”层面的因素则未予考虑,因而并不具有可比性。事实上,基于经济社会环境、政治架构以及文化传统等方面的差异,在不同的国家,包容在“司法”项下的职能、组织或者行为往往具有重大差异。比如,在哥斯达黎加,虽然规定“司法机构”的预算额不得少于经济年度日常收入预算的6%,但由于这一比例中也包括了司法警察和检察机关的成本,真正留给法院体系的资金大概只有总资金的2.5%。^⑤更有甚者,即使在同一国家的范围内,不同辖区对“司法”的理解也可能不尽相同。以美国为例,根据各州的传统和政治关系,成年人或未成年人的缓刑、公设辩护人、检察官、书记官办公室等支出项目可能纳入司法的范畴由司法预算保障,也可能纳入行政机构的范畴由行政预算保障。此外,纯从比例的角度考察,美国各州司法预算实践似乎也倾向于证伪“2%”这一比例的普遍性。从表2看,美国各个州法院预算占州预算的比重的变动幅度其实是很大的,^⑥且从总体上看,比重维持

^① 明定司法预算比例的理由在于:(1)司法预算的比例一般只定在1%~2%之间,占全国预算的比例甚微,不可能因此影响全国预算的编制;(2)可以藉此使审判真正做到不受任何干涉;(3)宽裕的经费可确保司法权受到尊重,至于经费增加后是否有开支浮滥及执行不力之情形,可依审计制度监督其改进;(4)司法改革为既定之施政目标,纵有困难亦应努力克服、全力突破。参见白文漳《司法预算独立之探讨》,载《宪政时代》第21卷第3期。

^② 有论者基于世界范围内许多国家在司法经费的配置方面都坚持了“2%”这样一个最低标准,而主张借鉴其他国家的经验,将我国法院经费占财政收入的比例至少提高一倍,达2%左右。参见陈永生《司法经费与司法公正》,《中外法学》2009年第3期。

^③ 参见张惠美《论司法预算独立提出之可行性》,《宪政时代》第21卷第1期;吕太郎《司法预算制度之研究引言》,《宪政时代》第21卷第3期;李惠宗《司法预算与司法独立》,《宪政时代》第21卷第3期;法治斌:《司法预算面面观》,《宪政时代》第21卷第3期;苏永钦《司法预算应如何“独立”——五种提高司法预算独立性的修宪方案评估》,《司法改革的再改革》,台北:月旦出版社股份有限公司,1998年,第390页。

^④ 於莉《省市城市预算过程的政治:基于中国三个省会城市的研究》,北京:中央编译出版社,2010年,第56-61页。

^⑤ W. Davis, *The Role of Court Administration in Strengthening Judicial Independence and Impartiality*, Washington, D. C.: Office of Democracy and Governance, 2002.

^⑥ 最低的如路易斯安那州,法院预算仅为州预算的0.06%;而在犹他州,这一比例却高达5%。

在1%~2%的州与维持在2%~3%的州在数量上相等,都是17个。

表2 法院预算占各州预算比重的分布情况^①

	% < 1.0	1.0 ≤ % < 2.0	2.0 ≤ % < 3.0	% ≥ 3.0
州的数量	12	17	17	4
所占比重	24%	34%	34%	8%

备注 “%” = 法院预算/州预算。合计50个政府单位,其中包括哥伦比亚特区,但缅因州的数据缺省。

因此,从设定司法预算比例的角度切入限制行政部门的预算权力进而保障司法独立并非一个稳妥方案。在比较法上,这一方案亦不为多数国家所采,而仅限于中南美洲一些中小国家。并且在拉美国家的司法改革中已经开始受到质疑。世界银行一份报告显示,虽然许多拉美国家都建议在其国家预算中为司法部门事先确定一个比例作为增加司法资源的方法,但这既不是必要的,也不是一个充分的方法。^②

2. 绝对数额的限定

第二种形式是从限定预算资金的绝对数额着眼。由于放弃了一刀切的比例法,此一方案可在较大程度上免除确定司法预算比例下限时可能面临的技术困难,^③并可确保司法预算至少维持往年水平,免于遭受报复性的删减。但是,从资源配置的角度看,此一方法与限定预算相对比例的方法相同,亦有预算浮滥之虞。而且,当预算只能增不能减时,这一方法同样可能降低行政部门向司法部门提供预算资金的意愿:由于法定绝对数额的存在,即使明知司法部门有客观需求,行政部门也会倾向于压低司法预算增长率,甚至使其自始即呈停滞状态,最终司法部门可能反受其害。^④

3. 指数化的预算编制

第三种形式将司法预算与若干可能影响司法部门运转成本的统计指标挂钩,实行一种指数化的预算编制方式,相对于前两种方法在应用上无疑更具弹性。只要选择的指标适当,相应的指标确实足以反映司法部门运行成本的增长,同时这种增长从技术上看是不可避免的,从规范上看是应予考虑的,则这一方法可以将资源配置带来的扭曲效应控制在合理范围内。另一方面,从保障效果上看,由于它更为彻底的剔除了行政部门的干涉,并且可以有效的将行政部门的政治意愿排除在预算分配过程之外,这一方案对司法部门的保障力度可能也最大。就此而论,实体的限权模式并不总是一种劣质的选择,通过技术上合理的设置,它也可以较好的平衡预算过程的政治性、资源配置的技术性和司法部门的独立性等诸项价值。但是,这一目标的达致需要累积足够的预算信息,并形成良好的财经纪律,因此是一种对制度配套要求较高的限权模式。

(二) 程序限权的评估

相对于实体限权资源配置上的低效和偏高的配套技术要求,程序限权是一种更为普遍的司法预算保障路径。其间缘由自在情理之中,盖预算的形成本来就具有高度的政治性,是政治意愿而非预算过程本身在决定预算资源的配置结果,因此,将行政部门修改司法预算的权力限制构造在预算过程或者程序之中无疑是一项合理的选择。兹依直接渠道和行政管道模型分述如下:

1. 直接渠道模型

直接渠道模型是彰显司法部门独立或者区别于普通行政机构的重要标志,其确立意味着司法部门在整个国家机构体系中越来越被看作是一个行政上独立的部门,而不再像从前那样仅得主张审判上的独立地位。这是一种扩展了的司法独立理念,强调司法机关作为一个整体与其他政府机关之间就人

^① Rottman and Strickland, *State Court Organization*, 2004, p. 80.

^② M. Dakolias, *The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean*, Washington, D. C.: The World Bank, p. 27.

^③ 当它以前一年度作为本年度预算编列的标准时,它事实上将一种渐进预算模式规范化了;当它基于司法部门支出定额确定预算编列标准时,它更多地考量了具体的支出实态,体现了一种更为理性的编列方法。

^④ 苏永钦《司法改革的再改革》,台北:元照出版社股份有限公司,1998年,第388-389页。

事、预算等各项软硬件需求之间的互动关系。^①作为一种新的制度理念,它最初发轫于美国联邦法院,战后扩散到日本,并在1970年代以来的法院改革运动中拓展到州法院,而在1990年代以后则伴随着司法职责的扩张、规模的扩大和由此导致的行政上的复杂性逐步成为一种世界性的发展趋势。^②其结果是,采纳直接渠道模型的国家或地区逐步增加。以美国为例,1970年代初,只有少数州法院体系拥有通向立法部门的直接渠道,但经过三十余年的法院改革之后,到本世纪初,美国州法院预算的提交状况已经有了巨大的变化。从表3看,仅有18个州(36%)仍然通过行政部门向立法部门转交司法预算,直接向立法部门提交预算的州(20个,40%)已经在数量上超过了通过行政部门转交的州,而另外12个州则同时向行政与立法部门提交司法预算。此外,即使形式上未确立直接渠道模型,这一事实本身也未必能阻止司法部门有效接近代议机构,因为司法部门的请求可以通过其他方式与代议机构沟通。

表3 州法院预算向谁提交^③

	行政机关	立法机关	行政机关与立法机关	合计
数量(单位:个)	18	20	12	50
比重	36%	40%	24%	100%

备注:合计50个政府单位,其中包括哥伦比亚特区,但缅因州的数据缺省。

但是,直接渠道模型在实施中也可能面临一些制度或者能力上的障碍,从效果上看亦未必是最佳的限权方式。首先,在制度上,由于一些国家的宪法或者法律可能明确赋予行政部门编制和执行预算的权力,在这些国家允许司法部门直接向代议机构提交预算请求,可能会侵蚀行政部门宪定或者法定意义上的职权。其次,就能力而言,即使在一些行政部门并未垄断预算编制权的国家,由于立法部门普遍缺乏装备先进、业务精良的预算审查职员,因而缺乏对部门预算进行实质审查的能力(虽然有权力),此时允许司法部门绕过行政部门直接向代议机构提交司法预算从结构上将导致问责机制的缺失、从技术上看则可能导致资金配置效率的低下。事实上,直接渠道模型在美国成长的一个特殊背景就是该国代议机构预算能力的发展,^④但这样一种潜在的配套制度要求在许多国家都不具备。因此,从晚近比较法上的发展趋势看,在直接管道模式中,似乎不真正的直接管道模型更受青睐。比如,根据2005年《宪制改革法》设立的英国最高法院即采纳了此一模式。相对于英格兰和威尔士的其他法院,英国最高法院享有更多的行政自治空间。除了通过司法委员会处理司法任命事务以外,在行政事务上则创设了最高法院首席执行官(Chief Executive)这一岗位,由其负责法院的非司法职能或者院长授权的其他工作。虽然最高法院的司法预算仍然要接受政府财政部门的审查,但是英国在改革中为司法预算引入了一个全新的机制,即最高法院的首席行政官可以向财政部门提供一份预算估测,该份估测之后将被提交到下院作为整个估测的一部分。通过这样的制度安排,英国最高法院获得了直接向议会提交书面陈述的可能性,代表了司法部门在预算自治上取得的最新成果。^⑤最后,从效果上看,直接渠道未必是隔离行政部门预算参与的有效手段,因为提供了直接渠道并不意味着与行政部门审查的隔离。比如,即使在直接渠道模型中,司法部门仍然必须遵从行政部门要求的格式和程序;而在不真正的直接渠道模型中,司法预算请求同时到达行政和立法部门的预算官员那里,这样行政部门仍然可能对司法预算进行审查或者修改。

① 法治斌《司法预算面面观》,《宪政时代》第21卷第3期。

② Canadian Judicial Council, *Alternative Models of Court Administration*, 2006.

③ Rottman and Strickland, *State Court Organization*, 2004, p. 80.

④ 在1970年代,通过国会预算局的设置,国会完全可以借助自身的辅助人员完成对预算请求的审查,这种能力的发展是独立渠道模型获得正当性的必要前提。

⑤ Canadian Judicial Council, *Alternative Models of Court Administration*, 2006.

2. 行政管道模型

如表1所示,独立渠道模型并不是限制行政部门对司法预算的权力的唯一方式,程序限权还可以通过其他方式实现,比如要求行政官员不作修改的向政治部门转交司法预算请求。此时,行政预算机构只是一个传递司法预算请求的管道。比如,美国联邦司法部门就是在管道模型(conduit model)下运作的,联邦法院的预算请求被提交到管理和预算局后,将不做修改的编入总统预算。^①虽然管理和预算局可以附加建议,但在美国有一个悠久的传统,行政部门官员一般不会向国会评论司法部门的预算请求。^②而在各州,2004年一项普查表明,扣除缅因州同时计入哥伦比亚特区,在美国50个政府单元中,已经有33个州(66%)的行政部门不会修改法院的预算请求,仅有13个州(26%)报告称行政部门会修改法院的预算请求。^③显然,行政管道模型向司法部门提供的独立性并不必然比直接渠道模型少,因为在不真正的直接渠道模型中,司法部门编列的概算同样可能从属于行政部门的修正权。不过,仅仅凭借法律文本未必能够真正建立行政管道模型,一种尊重司法预算的政治文化传统可能同样重要。

四、中国司法制度的选择

制度选择并非在真空中完成,而是扎根于历史给定的文化和制度背景,因此对司法预算制度改革路径的探索亦非仅系人为设计的建构理性,而须同时有来自演进理性的支撑。在构建中国语境中的司法预算制度时,必须首先从国家的历史和现实中确定当前司法预算制度的“真”问题,并努力求索影响制度抉择的制度和因素,否则即使引入表面最优的制度设计也可能因为与其所嵌入的制度和语境扞格而使其窒碍难行。

(一) 体制现状及其不足

在我国,根据《预算法》第15条、第16条,县级以上地方各级政府负责编制本级预算、决算草案和本级预算的调整方案,并决定本级预算预备费的动用,负责组织本级总预算的执行;同级政府的财政部门负责“具体”编制本级预算、决算草案和本级预算的调整方案,并“提出”本级预算预备费动用方案,“具体”组织本级总预算的执行。从规范上看,政府及其财政部门是唯一享有预算编制权的主体,事实上垄断了包括司法部门在内的各部门向权力机关传递预算请求的通道。在这样的预算职权配置中,司法部门的预算请求必须通过同级政府及其财政部门才能向人大提交,由于缺乏直接通向权力机关的管道,我国的司法预算不能归入直接渠道模式;又由于《预算法》未将司法部门从其所谓的“本级各部门”中剔除,在提交人大以前,它首先必须经过政府及其财政部门无限制的审查,并得由政府及其财政部门根据全域财政管理的要求对其任意删减,在此意义上,它也不属于行政管道模式。^④而在实体上,预算保障仅见于教育、农业、科技等少数领域,并不包括司法职能。因此,在预算事务上,我国的司法部门经常面临来自政府及其财政部门的删减压力,却没有任何制度性的防御手段。

当然,这只是就文本观察的结果。在实践中,由于长期以来都实行按功能编制预算、管理经费的模式,并依据功能的不同将一个单位的经费分割为几个不同的模块,对各级司法部门而言,也就缺乏一本反映本部门预算全貌的完整而细化的预算,这在技术上掣肘了行政部门对司法预算请求的审查。不过,1999年以后,以部门预算和国库集中收付等为核心的公共财政改革很大程度上改变了我国财政管理的基本面貌。相较于此前的预算编制,部门预算将预算编制的内容细化到部门及其下属单位和

① 28 U. S. Code § 605; 31 U. S. Code § 2; 31 U. S. Code § 11.

② Canadian Judicial Council, *Alternative Models of Court Administration*, 2006.

③ 另有3个州的行政部门偶尔会修改法院的预算请求,即俄勒冈、田纳西、印第安纳三个州;1个州的行政部门会否决个别支出项目。See Rottman and Strickland, *State Court Organization*, 2004.

④ 当然,在中国,在基础设施建设经费的管理上,财政局所行使的审查与修改职能只是形式上的,这一职能主要由承担基本建设资金配置职能的各级发展改革部门承担。

项目,同时将预算编制的范围扩大到预算外资金收支;而国库集中收付改革则通过国库单一账户体系将司法部门的资金收付直接置于财政部门的监控之下。此外,在有的地方,比如笔者调研的S省C县,则在国库集中收付改革的基础上进一步将会计集中核算也融入到国库集中收付制度中,使行政部门的会计监督职能得到最大限度的释放。这几项改革相互嵌套、紧密结合,使行政部门法定的预算权力逐步变成一种事实,行政部门无论是在文本上还是在实践中都可以从外部对司法部门的经费收支活动施加强有力的控制。这种现状无疑构成了下一轮司法预算改革的起点。总体上看,就行政-司法关系这一维度而言,经过十余年的预算改革之后,司法预算收支的透明度和问责性虽然大大提升,但其代价也是巨大的。

首先,由于改革之后的司法部门不再设总揽法院财务收支的内设机构,司法部门的计划和财务论证能力大大削弱。以笔者调研的前述C县法院为例,取消会计岗位后,法院只设一名定期向支付核算中心报账的员工(报账员),虽然理论上司法部门的资金使用权、资金审批权、财务自主权不变,会计主体职责、财务收支平衡责任、固定资产管理责任和债权债务清偿责任都未改变,但内设财务机构瓦解后法院事实上丧失了行使这些权利和履行这些职责所必须的财务能力。

其次,现行体制使司法部门不能有效回应转型期不确定的司法预算需求。当前,中国社会正从一个农业的、封闭的传统社会向工业的、开放的现代社会转型,社会生活和组织模式不断更新;与此同时,在一个全球化的背景下,它还必须同时承受着世界范围内风险社会来临带来的冲击,^①这些因素相互叠加、彼此扭结,使中国进入了一个高风险的社会,司法部门置身其中的外在环境的不确定性大大增加,司法部门的任务变得复杂而多变,而且缺乏足够的稳定性和可预期性。在这种不确定性大幅度增加的情况下,对司法预算需求作精确的预测和计算将变得十分困难,这时就需要某种适当的机制赋予司法部门必要的经费管理权限。然而,当前行政主导的司法预算使得司法部门既无资源也无动力发展自身的预算能力来应对如此变动不居的形势。

最后,现行体制将司法部门牢牢嵌入行政预算过程,助长了司法的地方保护主义。对中国的司法部门,尤其是基层司法部门而言,财政投入的严重不足及由此导致的司法部门对财政部门的单向度依赖,深刻地影响了司法机构在政治权力架构中的地位。为了获取维系组织存续必不可少的财政资源,司法部门必须积极向资源的分配者亦即各级党政部门靠拢,从而对司法部门的独立审判构成了很大的制约,助长了地方保护主义。随着市场经济体制改革的深化,全能政府正逐步有序的从市场撤离,政府的经济管理和调节方式也发生了巨大的改变。相应的,法治和司法以其统一规范的尺度提供事后救济和规则建构,逐步成为国家整合社会秩序进而构建全国统一的大市场的重要管道。这一命题从根本上冲击着当前司法对地方党政权力架构的深度嵌入。

(二) 改革路径及其限度

具体改革路径的抉择必然涉及对本国特殊情境的甄别考量、诸项价值的比较权衡等,因而随着地方性的情境切换,制度抉择亦会有所不同。如前所述,面对当前我国社会转型期不确定的司法预算需求,以及地方政府直接作为经济活动当事人,参与地方经济事务或者深度介入地方经济事务的中国式法治环境,在行政-司法关系中应可导出司法预算相对独立于行政部门的必要性。从长远来看,一个合理化的司法预算制度应当给予司法部门更多的自主空间,并发展司法部门自身的财务管理能力。基于这样一种考虑,在此就我国司法预算中府院关系模式的优化敬提如下之改良建议:

1. 适度限制行政部门对司法预算请求的修正权力,通过引入行政管道模型改造既有的司法预算过程,以维系司法独立与司法问责之间的动态平衡。

虽然从比较法的经验看,我国司法预算制度可以有实体和程序两种改造进路,但在当前,与整个经济社会的转型同步,我国司法部门自身也处于不断的转型之中,司法政策不断调整,法院预算的编列在年与年之间波动较大,在此语境中思考司法预算制度的转型路径必须充分考虑制度对环境的回应

^① 乌尔里希·贝克《世界风险社会》,吴英姿、孙淑敏译,南京:南京大学出版社,2004年,第183页。

能力。而在这一点上,相对于实体路径,行政管道模型具有更为显著的优势:其一,行政管道模型着眼于程序,并不直接决定预算资金的分配结果,因而可以更好的回应司法部门年度之间经费需求的波动,既适应了当前注重财政纪律培养和预算信息累积的发展阶段,同时也不致因预算比例或数额的法定化而产生预算浮滥之虞。其二,在司法部门自身的预算能力发展以前或者发展的同时,行政部门可以通过对司法预算“加注意见,但不删减”或者“删减,但注明原初预算”等方式辅助权力机关对司法部门的问责,因而司法预算相对独立后仍可与司法问责维系动态之平衡。虽然有论者认为,“2%”是许多国家在司法经费配置方面通行的最低标准,但本文的比较实证研究已经表明,该比例不仅因为对事权层面的因素未予考虑而缺乏实质内涵,同时也不符合各国司法预算制度的真实状况和主流趋势;至于舍直接渠道转而建议行政管道,则是因为现行《宪法》将“编制和执行”预算的权力赋予了行政部门,直接渠道模型与《宪法》规定或有抵牾,故未来可行的制度改良方案应为行政管道模型,限定行政部门仅可对司法预算请求“加注意见,但不删减”或者“虽可删减,但须注明原初预算”,并应允许司法部门就行政部门的预算删减意见向权力机关作进一步的陈述或者辩护。

2. 在预算管理级次上,适度上移司法部门的经费保障责任,将省级财政作为司法预算的保障主体,以增加司法预算的体量,同时控制司法的过度地方化。

在架构司法预算制度时,应当注意到建立并维系一个相对独立的司法预算制度是需要耗费大量成本的,这些成本既包括支付给专业行政人员的薪酬,也包括制度演进的成本,亦即必须不断设计、检讨、改革既有制度以适应环境的变迁。当经费保障责任散布在成百上千个地方政府之中时,意味着必须构建并维系成百上千个如此的预算体系,制度运转的成本过于高昂。因此,从审慎改良的立场出发,司法预算过程中府院关系改革的展开应当以经费保障责任的适度上移和司法预算体量的扩容为前提。显然,预算管理级次的调整不仅有助于合理化新的府院关系模式,同时对基层地方政府司法预算权力的适度剥离也有助于控制当前司法实践中较为突出的地方保护主义问题。不过,与当前学界普遍倾向司法经费由中央垂直保障不同,笔者在此前的研究中已经论证,中央全额保障不一定能够实现期待的目标,却可能产生现实的弊端,适切的选择应当肯定省级财政在经费保障中的责任;^①而中央部门则可以居于相对超然的地位,通过财政手段引导各省合理配置司法经费水平,或者通过行政手段对各省司法经费保障状况进行监督。

3. 改良司法预算的内部组织,采取有效措施在司法体系内部发展预算能力,同时抑制司法体系内部官僚政治倾向的过度膨胀。

在传统体制下,司法部门缺乏自身的预算能力之所以并未带来实质性问题,是因为行政官员在协助司法部门处理其行政事务。一旦将行政管道模型引入行政部门,行政部门的管理权力将逐步被限制乃至被剥夺,此时如果司法部门不能同步发展自身的预算能力,它将无法回应立法部门和社会公众提出的问责要求。因此,作为府院关系模式优化的配套改革,司法部门必须改造其内部组织,采取有效措施开发本系统内部的预算技能。对此,笔者此前的研究表明,这种改造往往意味着一个以专业管理为依托的,理性的、集中的、科层式的预算管理体系在司法部门内部的形成。这样一个体系有其效率和问责上的优势,但也可能因为过度行政化而对司法的良性运作造成冲击,因而必须同步考虑构建相应的平衡机制,通过下放管理权力、重塑决策组织和调整决策程序等措施创建一个可以吸引法院体系内部和外部的、个人和机构共同参与的治理结构,以抑制司法体系内部官僚政治倾向的过度膨胀。^②

总体上看,上述方案立足于程序限权模式中的行政管道模型,同时适度改良周边配套制度,行政部门仍可在预算过程中对司法预算请求进行审核并发表意见,因而是一个相对温和、有弹性、可伸缩

^① 张洪松 《论美国州初审法院经费保障体制及其借鉴意义》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》2010年第4期。

^② 张洪松 《美国州法院统一预算体制及其借鉴——以法院预算过程的内部组织为重点》,《环球法律评论》2011年第1期。

的解决方案,体现了一种“渐进的改造主义”的改革策略。^①之所以选择这样一种相对温和的改革路径,是因为在当前中国的政治统合和国家治理机制中仍然存在一些制约司法预算独立的结构性因素。就政治统治而言,当代中国社会的统合并不是通过司法部门,而是通过自上而下的各级党委来完成的,因而在中国的政治架构中,除了国税、金融、海关等少数条条管理的部门外,只有各级党委和各级政府之间的垂直关系是以“领导关系”为特征的,每一级党委或者政府直接隶属于上一级党委和政府,其他的条条关系——比如法院系统——则以业务上的指导或者监督关系为其特征,在系统内部以一种相当分散的方式运作。^②在这样一个由各级党政(“党委”和“政府”)通过权力来整合的政治体系中考量司法预算制度设计,首要的因素自然不是法律共同体的自治,而是原则上所有的部门,包括法院、检察院等,都应纳入以同级党政首长为顶端的权力金字塔中,虽然这一传统的司法权力架构目前已经显现出诸多局限而面临改革的契机。就国家治理而论,我国当前还处于一种控制取向的预算发展阶段,因而始于1999年的公共预算改革的核心目标仍是将各个部门的预算分配权集中到核心预算机构财政部门,通过财政部门对各个支出部门的支出行为实施行政控制。^③在这样一个注重累积预算信息、培养财经纪律并贯彻落实预算法治的阶段考量行政-司法两部门互动的制度模式,剥夺或者完全限制行政部门对司法预算请求的权力几乎是不可能的,同时也是危险的。显然,在架构中国特色的司法预算制度时如果不考虑这些影响制度发生实效的结构性制约因素,改革成效必然不佳,因而与其依照某种想象中的理想主义的府院关系模式来推动剧烈的制度变革,不如回归现实采纳一种更加务实的改革路径,按照问题的轻重缓急与条件是否具备的原则进行渐进式的改造,同时积极培育尊重司法部门预算自主的政治文化,为后续的制度演进累积基础。

Judiciary-Executive Relations in Judicial Budgeting: Patterns Evaluation and Path Choice

Zhang Hongsong

(School of Political Science, Sichuan University, Chengdu, Sichuan 610064)

Abstract: By examining the institutional practice from the perspective of comparative law and sociology, we can generalize 2 approaches for the judiciary-executive relations in judicial budgeting. Substantial approaches assure that the judiciary obtains necessary budgetary resources directly by predetermined amount proportion or amount; while the procedural approaches have effects on the budget allocation results indirectly through the institutional control of budgetary process. Different patterns have advantages and disadvantages, so we should not presuppose that a particular pattern has constant advantages beyond the others. Considering the specific political culture and institutional backgrounds, China should choose the procedural executive conduit model as the goals, while reforming the surrounding supporting systems.

Key words: judicial budgeting, judiciary-executive relations, institutional patterns, reform path

(责任编辑: 易 苑)

① 左卫民 《十字路口的中国司法改革: 反思与前瞻》,《现代法学》2008年第11期。

② 李侃如 《治理中国: 从革命到改革》,胡国成、赵梅译,北京: 中国社会科学出版社,2010年,第233页。

③ 马俊 《中国公共预算改革: 理性化与民主化》,北京: 中央编译出版社,2005年,第113-121页。