中国法院经费保障体制改革研究

孙增芹[1]，燕华然[2]
(1. 中国石油大学 人文社会科学学院,山东 东营 257061; 2. 东营市东营区人民法院,山东 东营 257000)

[摘　要] 中国法院经费保障体制经历了诉讼费用“坐收坐支”和“收支两条线”确立、落实、改革四个阶段。现行法院经费保障体制已经成为制约审判职能充分发挥的重要因素,表现在法院办公、办案经费不足,法官不独立,司法权力地方化等。理论界对改革和完善法院经费保障体制主要设计了中央与省级统筹“双轨制”和完全的中央统筹两种方案。在考察与借鉴国外成功立法的基础上,结合中国的具体实践,总体实行中央与省级统筹“双轨制”,再配合各项具体制度以弥补理论界方案的不足,将省级财政作为中央与县市财政的一个“对接点”,是一种可行的方案。

[关键词] 司法改革;法院;经费保障
[中图分类号] D926.2　[文献标识码] A　[文章编号] 1673-5595(2010)06-0049-06

《孙子兵法》云:大军未动,粮草先行。从古到今,充分的物质保障始终是进行一切活动的根本,同样,物质保障也是法院实现审判职能的前提条件。自党的十六大将推进司法体制改革明确提出之后,中国的司法改革便如火如荼地展开了。党的十七大进一步指出:深化司法体制改革,优化司法资源配置,规范司法行为,建设公正高效权威的社会主义司法制度,保证审判机关、检察机关依法独立公正地行使审判权、检察权。这里,优化司法资源配置的一项重要内容就是法院保障体制改革,而法院经费保障体制改革则又是法院保障体制改革的重要内容之一。

一、中国法院经费保障体制的历史演进

应当说,中国法院经费保障体制的历史与中国法院诉讼费用管理的变迁是紧密联系在一起的,因为诉讼费用最终要转化为法院的保障经费。而中国从 1949 年至 1984 年经历了一个长达 30 余年的诉讼无偿时代。尽管 1984 年最高人民法院颁布了第一个《民事诉讼收费办法(试行)》,1985 年最高人民法院、财政部又印发了《关于法院业务费开支范围的规定的通知》,但这些都是用以规范法院内部财务管理的。真正作为起点意义的,应是 1989 年最高人民法院颁布的《人民法院诉讼收费办法》,同时,最高人民法院联合财政部又颁布了《关于加强诉讼费用管理的暂行规定》。自 1989 年至今,中国法院经费保障体制经历了以下四个阶段。

(一)第一阶段(1989 年—1996 年):诉讼费用“坐收坐支”时期

上文提到,1989 年最高人民法院颁布了《人民法院诉讼收费办法》,为了配合这一收费办法的实施,最高人民法院联合财政部又颁布了《关于加强诉讼费用管理的暂行规定》(以下简称《暂行规定》)。这一时期,各级人民法院的诉讼费用实行“坐收坐支”制度,即各级人民法院收取的诉讼费用属于国家规费,暂不上交财政,可按比例上交高级人民法院,由高级人民法院统筹后,用于购置业务设备和困难地区法院的经费补助。

之所以做出这一规定,主要是基于当时中国财政困难,由财政拨给各级人民法院的业务经费不能完全满足当时审判工作的需要。但“坐收坐支”的诉讼费用管理制度在司法实践中容易使得法院的经费保障与地方利益、部门利益挂钩,最终损害司法公正,同时对财政权也是不小的冲击。

(二)第二阶段(1996 年—1999 年):诉讼费用“收支两条线”确立时期

1996 年 1 月 16 日,财政部、最高人民法院联合

[收稿日期] 2010-07-05
[作者简介] 孙增芹(1975-),女,山东潍坊人,中国石油大学(华东)人文社会科学学院副教授。

印发《人民法院诉讼费用暂行管理办法》(以下简称《暂行管理办法》),《关于加强诉讼费用管理的暂行规定》同时废止。《暂行管理办法》开始在诉讼费用领域实行"收支两条线"管理,即收取的诉讼费用扣除该案必要的办案费用支出后,应按期将结余及时上交同级财政专户,由财政部门按核定的数额拨付,并与预算内资金结合使用。《暂行管理办法》规定诉讼费用的使用范围主要用于补充办案所需业务经费和事先征得同级财政部门同意的其他支出。在法院经费的管理上,实行高级人民法院统筹和最高人民法院统筹相结合的制度。具体分工为:高级人民法院(计划单列市中级人民法院)可以按一定比例集中部分诉讼费用,用以购置业务设备和贫困地区法院的经费补助;最高人民法院可以集中部分诉讼费用,用于全国法院系统业务设备的购置和贫困地区法院业务建设的需要。

可以说,《暂行管理办法》在中国法院经费保障体制的历史演进中具有"里程碑"的标志作用,因为"收支两条线"管理可以在很大程度上避免"坐收坐支"情况下法院经费与地方利益、部门利益的挂钩问题,更能够从制度上保障司法的公正和法制的统一。但在实践中,"收支两条线"还一直处于制度"摸索"过程中,这种状态一直持续到 1999 年。

(三)第三阶段(1999 年—2007 年):诉讼费用"收支两条线"落实时期

为了贯彻落实"收支两条线"管理的决定,1999 年 7 月 22 日,财政部、最高人民法院联合发布《人民法院诉讼费用管理办法》,自 1999 年 10 月 1 日起施行,标志着中国法院经费管理体制又进入一个新的阶段。该办法明确规定,各级人民法院依法收取的诉讼费用,属于国家财政性资金;诉讼收费制度是中国的一项重要司法制度;诉讼费用的收取实行收缴分离;各级人民法院的诉讼费用全额纳入财政专户,严格实行"收支两条线"管理;人民法院依法收取的诉讼费用是法院业务经费的重要来源。"收支两条线"制度得以进一步落实。

同时,为了加强和规范人民法院财务管理,提高资金使用效益,财政部、最高人民法院 2001 年 11 月 28 日发布《人民法院财务管理暂行办法》(财行[2001]276 号)。该办法从 2002 年 1 月 1 日起施行。办法中规定中国的审判成本即法院的支出包括:基本支出(经常性支出)、项目支出(专项支出)和自筹基本建设支出。在"量入为出、保证重点"的基本原则下,法院的审判成本是由人民法院的收入来支付的,人民法院的收入也由三块构成,即财政预算拨款收入、预算外资金收入以及其他合法收入。其中财政预算拨款收入,是指各级财政部门核定给人民法院的年度财政预算资金;预算外资金收入,指暂未纳入预算管理,由财政部门从财政专户按照规定核拨给人民法院的诉讼费收入和经财政部门核准由人民法院按计划使用、不上缴财政专户的少量预算外资金;其他收入,指人民法院依法取得的除第一项、第二项范围以外的各项收入。从人民法院的收入实际情况来看,人民法院的收入主要由诉讼费收入和财政拨款(即预算内收入)构成。

这一阶段,中国的诉讼费用"收支两条线"全面进入了制度落实时期,各级人民法院按照预算内外资金收支统管的原则,将各级财政部门核拨的"业务补助经费"与同级财政部门核拨的预算内业务经费相结合,纳入本单位预算,统一核算、统一管理、统筹安排使用。可以说,"收支两条线"的全面落实,使得中国法院经费保障体制进入了一个较为良性的运转时期,在保证法院审判职能行使的同时,也在很大程度上向人民彰显了司法的公正性与权威性。但随着时间的推移,实践中出现了"收支两条线"成为形式上的"两条线",即"收"与"支"仍然变相挂钩,以及财政部门"占压、挪用"诉讼费用的问题,这些无疑对法院的经费保障体制形成了较大的冲击。

(四)第四阶段(2007 年至今):诉讼费用"收支两条线"改革时期

2006 年 12 月 8 日,国务院第 159 次常务会议通过了《诉讼费用交纳办法》,12 月 9 日公布,于 2007 年 4 月 1 日起施行。国务院制定的新的诉讼费收费办法,对法院诉讼费用的范围和标准进一步细化,大幅减少了收费项目,降低了收费标准。新办法明确"案件受理费、申请费全额收缴财政,纳入预算,实行收支两条线管理。"新办法规定,诉讼费用的交纳和收取制度应当公示。新办法同时取消了法院对诉讼费的管理权,改由价格主管部门、财政部门按照收费管理的职责分工,对诉讼费用进行管理和监督。案件受理费、申请费全额上缴财政,纳入预算,实行"收支两条线"管理。

《诉讼费用交纳办法》实施以来,诉讼费的征收标准大幅度调低,这体现了"以人为本"的精神和司法为民的理念,但将法院收费纳入地方财政预算范畴,使得法院经费保障"地方化",导致了经济不发达地区法院办案经费严重不足。

二、中国现行法院经费保障体制的理性分析

在中国现行法院经费保障体制下,法院系统的经费主要来源于各级财政部门核拨预算内、预算外

经费,并将法院收费纳入了地方财政预算范畴,导致诉讼费收入与支出变相挂钩,有收有支、无收不支的不合理现象。在客观上使各级地方法院的经费保障水平取决于本地区的经济状况,一些欠发达或者不发达地区的基层法院经费十分困难,这已经成为制约审判职能充分发挥的重要因素。主要表现在以下几个方面:

(一)法院办公、办案经费不足

现行法院经费保障体制下,由于各级地方法院的经费保障水平取决于本地区的经济状况,地区差异很大,有的地方法院的全年财政拨款还不够半年的开销, 一些地方甚至连司法人员的工资也经常不能到位, 于是政府在财政预算时往往把应当拨而无力拨的那部分缺口以下发"罚没指标"的形式进行弥补。一些法院所需经费无法保障,许多基层县(区)法院财政仅能维持在"吃饭"的水平上。由于"皇粮"供给不足,凭借职权吃"杂粮"就带有客观普遍性。有的拿"法官协会会员"交易换取私企老板集资,有的向当事人另行收取各种名目的费用,如实支费、赞助费、协调款等。个别法院穷得连上诉案卷也要当事人出资邮寄。[1] 根据全国人大代表古兆圣的调查、统计,"全国欠发工资的法院达到 1 423 个(占全国法院总数的 39.98%),欠发工资月累计达 5 536 个月,欠发工资人数 122 403 人(占在编人员的 39.92%),欠发工资总额达 2.29 亿元,全国仅有北京、天津、上海没有拖欠法官工资的情况。"[2] 近年来,国家西部大开发政策成效显著。据统计,2007 年度中国 GDP 人均已在 2 000 美元以上,即使中国西部一些经济不发达地区的法院,达到"吃饭"的水平已经没有问题,但法院办案经费仍然拮据,某地基层法院竟然出现有汽车但买不起汽油的状况,影响执法水平与执法效率。因为欠费,一些基层法院电话打不通的情况很普遍,一个法院只剩下院长办公室一部电话可以正常使用。因为没有经费,连基本运转都靠欠债支撑,被断水、断电是经常的事,影响司法工作的正常开展。

(二)法官不独立

汉密乐顿指出,就人类天性之一般而言,对某人的生活有控制权,等于对其意志有控制权。法院的经费依赖于当地政府,这就必然要维护当地利益。因为法院吃的是地方的饭,用的是地方的钱,自然受地方控制;反之,不受地方政府控制,法院人员的吃饭都成问题。汉密乐顿曾经说过,最有助于维护法官独立者,除使法官职务固定外,莫过于使其薪俸固定。不只是工资,还有各种各样的与法官密切相关的个人利益,如住房、孩子上学、个人的升迁等,总之,法官的衣、食、住、行,托儿养老,都系于地方,法院也不可能置地方利益于不顾。在这种情形下,法官想独立很难。这个问题不仅中国存在,而且在世界范围内都具有普遍性。德国法学家沃尔夫甘·许茨指出:"行政侵犯司法,特别是侵犯法官的独立,在任何时代都是一个问题","地方影响对于确立法制和文明性来说,即令不是唯一有害的障碍,也是最有害的障碍之一。"问题是我们如何设计司法体制,确保法官的独立。[3]

在这里特别要说明的是,法官独立是在党的领导下的法官独立,中国司法体制是具有中国特色的适合中国国情的司法体制,因此,法官独立是建立在维护党的事业、维护宪法与法律、维护人民利益的前提下。笔者认为,尽管人事关系、薪酬关系对司法公正具有重要的影响,但是法院经费的保障,对司法权威的树立、司法水平与司法效率的提高能够起到推动作用。

(三)司法权力地方化

中国是一个单一制国家,司法权在理论上是一种中央权力。地方各级人民法院是国家设在地方的司法机关,应当代表国家行使司法权,维护宪法与法律,适用统一的法律规范,平等地保护各方当事人的利益。然而,在中国目前司法实践活动中,却存在着严重的司法权地方化倾向。决定因素之一是法院经费依赖于当地政府,这就必然要维护当地利益。一方面,法院吃的是地方的饭,用的是地方的钱,自然受地方控制;法院稍有"不慎",就可能遭到地方政府的经济"报复",使自己处于一种尴尬的地步;[4] 另一方面,法院经费的多少取决于地方经济的发展和财政收入状况,这就使其与地方利益形成依附关系,因此,法院往往更多地从发展和保护本地经济利益出发去执行法律,而不是着眼于维护国家法制统一和司法公正,其结果必然是司法上的地方保护主义。正是这种依赖性和被控制的关系,司法权力必然无法避免地方控制而真正实行依法办案。[5] 法官不独立、司法地方化是本,司法活动中普遍存在的金钱案、人情案、关系案是标;地方政府对司法活动的不当干预和控制是本,其他影响司法公正的因素是标。这种司法地方化的现象最终导致法院作为司法机关没能通过案例对社会起到法律指引作用,而"沦落"为一个纯粹意义上的纠纷解决机关,在当地政府眼里,这种纠纷解决机关与其他机关相比只是解决纠纷的程序性比较强而已,这也是司法权威不能树立的重要原因之一。

三、中国法院经费保障体制理论界方案设计介评

司法体制改革目标的实现有赖于一些实际制度的改革,而法院经费保障体制(尤其是人事、薪金)对于法官独立及司法公正具有重要的推动作用,在探讨司法体制改革"百花齐放"的今天,对于中国法院经费保障体制理论的研究也是不断地推陈出新。综合目前中国理论界对改革和完善法院经费保障体制的设计建议,笔者将其中两种主要方案总结如下:

方案一:中央与省级统筹"双轨制"。即最高人民法院编制本院和专门人民法院的经费预算,报全国人大批准后,由国家财政按预算拨款。同时,实行诉讼收费制度改革,在最高人民法院和专门人民法院进行诉讼的当事人将诉讼费用全额交纳中央国库,财政部按全国人大通过的最高人民法院、专门人民法院的经费预算结合预算内资金全额划拨。高级人民法院、中级人民法院和基层人民法院经费实行司法经费省级统筹,省级财政统一预算拨付,省高级法院统一管理。具体由省级人大确定预算,省级财政执行预算、统一拨付,由省高级人民法院统筹、分配。同时,实行诉讼费用由省高级人民法院统一支配方案。法院将诉讼费用、办案中追缴的赃款等收入,统一由省级财政管理,集中于省级国库,省(直辖市、自治区)财政部门按省级人大通过的全省法院预算案结合预算内资金全额划拨,由省高级人民法院按照本省各级人民法院的收支计划统筹、核拨,用于补助全省各级法院的办案经费。减少市、县两级司法机关对同级财政的依赖,逐步克服地方保护主义的影响,从制度上保障司法机关依法独立公正地行使司法权。实行司法经费省级统筹后,为减轻省级财政的压力,市、县两级财政按照一定比例向省级财政上缴财政收入。

方案二:中央统筹。即全国法院经费由最高人民法院报全国人大确定预算,国家财政统一预算、统一拨付,由最高人民法院统一管理。同时,实行诉讼费用由最高人民法院统一支配方案。各级法院将诉讼费用、办案中追缴的赃款等收入全额交纳集中于中央国库,由国家财政部按全国人大通过的全国法院经费预算全额划拨,由最高人民法院按照各级人民法院的收支计划统筹、核拨和监督使用,用于补助各级法院的办案经费,防止法院在经费问题上受制于地方。

综合考量,以上两方案各有其优势与劣势。方案一即中央与省级统筹"双轨制",有利于省高级法院增强宏观调控能力,实施涉及全局性的重大部署和计划,对法院基础设施、物质装备和办公自动化建设实行统一规划、协调。可以基本改变目前地方法院经费受制于同级政府、同级财政的现状,较大程度地解决司法权力地方化所带来的弊端。同时,可以较好地解决各省市地方财政收入差异造成的法官与当地公务员收人不均衡问题。[6] 另外在当前,中央财力尚无法保障所有法院经费支出的情况下,此方案更符合实际情况。从全国范围来看,经济发达地区实施此方案没有什么问题,但对于经济欠发达地区来说,法院经费困难问题就可能成为一种"常态","巧妇难为无米之炊",最终将直接影响到法院审判职能的实现。

方案二即中央统筹,此方案充分体现了单一制国家司法统一的原则,司法经费单列,由最高人民法院统一管理和支配,并按照全国各级法院(包括普通法院和专门法院)的具体预算统筹、分配,可以使法院摆脱地方的束缚,切断在人、财、物等司法资源的供给上资源提供者对法院的控制力和影响力,能够更彻底地避免地方法院对地方财政的过度依赖,以及由此造成的难以根本杜绝的地方保护。并且随着中国国民经济的发展,中央财政收入呈逐年上升趋势,完全有能力保障全国法院的经费开支。此方案在确保法院审判权独立方面有着得天独厚的优势,但在目前的财政体制下实行起来困难重重,或者说仍然有"理想化"的色彩。原因在于:一是难以突破宪法规定。中国宪法规定:"最高人民法院对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。地方各级人民法院对产生它的国家权力机关负责。"各级法院既然由地方各级人大产生,院长、副院长、审判委员会委员、审判员由人大任命,那么,人事权就归地方控制。同时,各级地方法院的产生在中国政治体制架构下与地方又有天然的联系,因此,法院的经费保障体制改革完全脱离地方根本不现实。二是中国东、西部经济发展不平衡大环境影响下的东、西部法院工作人员收入差距短期内难以弥平。法院经费完全实现由中央统筹,由中央统一制定各地法院工作人员经费标准,在操作上困难较大,因为与当地公务员平均收入相比,法院工作人员的收入偏高或偏低都易引起较为严重的后果。

四、对中国法院经费保障体制重新构建的探索

(一)它山之石:国外法院经费保障制度的考察与借鉴

西方国家建立了一套完整的法律保障机构来保障司法独立。[7] 在大多数国家,尽管存在着立法权和行政权如何在中央政府和地方政府之间配置的问

题,但司法权无一例外地由中央依法设立和直接管理的司法机关(主要指法院)独立行使,不容地方政府染指。为确保国家司法权的统一,各国在法院经费保障体制上都采取了一些必要的措施,以确保各级司法机关能独立、公正地行使司法权,不受地方权力机关的影响。

联合国《关于司法机关独立的基本原则》第 7 条规定:"向司法机关提供充足的资源,以使之得以适当地履行其职责,是每一会员国的义务。"上述"资源"包括提供需要的办公条件、办案费用等。无论对法院还是对法官,如果受自身利益驱动,那么就无司法独立与公正可言。[8]联合国大会《北京声明》第 37 条规定:"法院的预算应由法院制定,或者由有关机关与司法机关共同列出。"第 41 条规定:"保证司法机关具有充足的司法资源。为了使法官们能够履行其职责,向其提供必要的资源是至关重要的。"美国于 1939 年设立了联邦法院司法行政管理局,专门担任联邦司法系统的行政管理职责,由它制定并向国会提出联邦法院预算,审核并分配各联邦法院的经费。美国联邦各级法院的经费都由联邦政府拨给,由联邦最高法院统一分配使用。日本、法国是单一制国家,其法院的经费由中央统一支出,国会批准即生效力。日本早在 1947 年的《裁判所法》中就规定:"裁判所的经费是独立的,应计入国家预算内。"法国司法部负责全国普通法院系统的经费预算编制和管理,各基层法院向上诉法院提出每年所需经费预算,上诉法院汇总后报司法部,司法部对最高法院和上诉法院的经费预算进行审查,并商财政部综合平衡,最后报议会批准。俄罗斯为了保障法官独立审判只服从法律,改变了法院的财政管理体制,将过去的财政分级管理改为联邦政府一级财政管理。俄罗斯宪法第 124 条规定:法院的经费只能来自联邦预算,应能保障按照联邦法律充分而独立地进行审判。荷兰于 2002 年正式成立司法委员会,司法委员会管理除最高法院以外的全国各级法院,司法委员会负责提出法院预算并将经费分配至各级法院,各级法院向司法委员会、司法委员会向司法部报告经费使用情况。德国联邦司法部负责管理联邦法院、联邦检察院的经费,每年年初,联邦各法院及检察院提出经费预算送司法部,由司法部审查,商财政部综合平衡后,报请联邦议会批准。

通过考察我们得出结论,世界发达国家司法机关经费管理体制大都采取垂直管理方式,而这种垂直管理体制也正是司法的性质和特色的必然要求,是维护国家法制统一的必要保证,也是理顺司法管理体制的前提和关键。中国学者梁慧星的观点:"法院系统经费预算单列,由中央财政统一支出,使法院经费不受地方控制"[9],也是在考察众多发达国家成功立法例基础上提出来的。在这些国家,全国各级法院的经费开支都是由中央财政负担,国家将司法机关的经费独立出来,单独列入国家预算,由中央财政统一划拨,并以法律的形式确保法院的经费充足。通常的做法是,由国家最高司法机关独立编制全国各级司法机关经费的总预算,由行政机关汇总,交由立法机关审议批准,最后再由最高司法机关根据预算在全国司法系统内部统一分配使用。此种为世界大多数发达国家所采用的法院经费保障体制值得中国借鉴,

(二)路径选择:建立中国法院经费保障体制的具体方案

在考察与借鉴国外法院经费保障制度基础上,结合中国的具体实践,笔者现提出第三种方案,即:最高人民法院编制全国地方法院经费预算,会同财政部协商,报全国人大常委会通过。地方人民法院实行诉讼费用省、自治区、直辖市高级人民法院统一支配方案,地方各级法院将诉讼费用、罚金等预算内、预算外收入全额交纳集中于省财政。省、自治区、直辖市高级人民法院编制本省、自治区、直辖市地方法院经费预算,报省、直辖市、自治区人大常委会确定,由省级财政厅全额划拨,占省、直辖市、自治区地方法院基本支出与项目支出部分的 70%,其余 30% 从最高人民法院编制的全国地方法院经费预算列支。

具体制度包括:(1)省、自治区、直辖市财政厅设立专门法院经费银行账户,负责收交、管理各级地方法院的财政经费。(2)省、自治区、直辖市各高级人民法院根据各级地方法院上报的预算支出计划,会同省财政厅协商,经省、自治区、直辖市人大常委会通过后实行,并上报最高人民法院与财政部备案。(3)根据最高法院的授权,高级人民法院会同财政厅将经费按预算进度直接划入各级法院银行账户,不得层层截留。(4)年度经费使用情况由国家审计部门授权省级审计部门进行严格年度审计,并进行内部通报,对虚报、假报不实者及滥用经费者主要负责人进行相应的制裁。另外,自筹基本建设支出协调地方财政负责。法院经费由中央财政和省财政统筹以后,各级地方政府财政应按一定比例做出预算安排,作为各级法院的基本建设支出。

笔者认为第三种方案是可行的。首先,改革开放以来,中国的社会主义市场经济发展迅速,综合国力不断提升,为中央财力的增长提供了雄厚的经济基

础。特别是国家实行分税制改革后,中央财力增长迅速,中央宏观调控能力增强。实行地方各级法院基本支出和项目支出费用统筹以后,中央财政依靠其雄厚的实力,根据各地区的发展情形,给予法院经费补贴,实际上只要付出不大的代价,就可以为人民法院创造良好的执法环境。从完善中国的司法保障制度来说,这点代价是值得的,其产生的社会效益也是无法估量的。其次,中国幅员辽阔,各地政治、经济发展存在着很大的不平衡,因此,学术界关于完全统筹于中央和完全统筹于省级的观点都存在"可圈可点"之处,应当说,将省级财政作为中央与县市财政的一个"对接点"是能够与目前环境相适应、形成司法工作经费保障长效机制的有效方案。2008 年底,中共中央《关于深化司法体制和工作机制改革若干问题的意见》将"分类负担"作为政法经费保障体制改革的基本思路。所谓"分类负担"即在支出分类的基础上,根据不同区域、不同项目的特点明确各类项目的保障主体,落实中央或省级政府与地方政府的保障责任。这或许是一个相对保守的方案,却也是一个有弹性、可伸缩的方案:"相对保守"是因为它没有遵循法学界的通说将中央保障的范围扩及所有开支;"有弹性"是因为各地可以在中央允许的范围内,根据全国统一的支出分类自行设定各类开支的保障主体;"可伸缩"则是因为中央或省级政府可以通过负担所有的支出项目,从而将分类负担改造成上级全额负担。[10] 可以看到,中共中央实施的"分类负担"确实在一定程度上缓解了法院经费困难问题,但仍存在许多的问题,如经费项目划分得过粗、经费管理中的科层困境问题等等,方案三即中央与省级统筹"双轨制"的设计可以在一定程度上弥补以上问题。

总之,法院经费保障体制的改革涉及到现行的法律、行政管理体制和财政管理体制等一系列因素,尤其是涉及中国司法体制的改革和完善,因此需要统筹考虑各方面的因素,才能最终建立起适合中国国情和法治建设实际需要的法院经费保障体制。

[参考文献]

[1] 李世义. 深化司法改革 确保司法公正——关于司法公正与诉讼效率的调查与思考[J]. 理论导刊,2005(2):67.

[2] 古兆圣. 来自基层呼声[N]. 人民法院报,2002-03-14(02).

[3] 王振生. 论中国司法权独立的障碍及克服[J]. 安阳师范学院学报,2006(6):50.

[4] 王立民. 科学发展观与司法体制改革[J]. 政治与法律,2006(6):4.

[5] 汤亮. 论司法权地方化的成因及对策[J]. 江西广播电视大学学报,2005(3):38.

[6] 高亚楼,蒋春柱. 建立法院经费保障长效机制的研究[J]. 预算管理与会计,2008(10):49.

[7] 李志明,黄俊勇. 论司法独立的理性思考[J]. 理论月刊,2007(1):118.

[8] 黄旭标,楼恩满. 论司法独立原则——以审判独立为视觉[J]. 广西大学梧州分校学报,2004(3):50.

[9] 梁慧星. 关于司法改革的十三项建议[J]. 西北政法学院学报,2003(5):11.

[10] 张洪松. 论美国州初审法院经费保障体制及其借鉴意义[J]. 四川大学学报:哲学社会科学版,2010(4):138.

[责任编辑:陈可阔]

A Study of Court Funds Guarantee System Reform in China

SUN Zeng-qin[1], YAN Hua-ran[2]

(1. *School of Humanities and Social Sciences*, *China University of Petroleum*, *Dongying*, *Shandong* 257061, *China*;
2. *Dongying District People's Court*, *Dongying*, *Shandong* 257000, *China*)

Abstract: China's courts funds guarantee system experienced a litigation cost "to obtain and use funds without authorization", "separation between revenue and expenditure" establishment, implementation and reform stages. The current court funds guarantee system is an important factor that judicial function can't give full play to its role. For example, the court office and case-handling funds are insufficient, judges are not independent completely, and judicial power is localized, etc. Theoretical circles mainly design two solutions, "double-track system" that means the central and provincial plan as a whole and complete central plan as a whole. On the basis of experiences of other countries' successful legislation, the author suggests a plan combining our country's concrete practice. The plan is the central and provincial plan as a whole and many specific systems, which can make up the shortage of the above theoretical solution, coupled with. It's necessary that provincial finance become a joint between central finance and city / town finance. Our aim is to build a long-term mechanism of court funds guarantee system.

Key words: judicial reform; court; funds guarantee