

## 本期特稿

## 省统管法院人财物:剖析与前瞻

左卫民\*

内容摘要:成功推行省统管地方法院人财物的改革举措首先需要厘清省统管人财物的内涵及本质。此次省统管法院“人与财”之改革,力图通过管理权集中上移到省级,改变当下司法可能受地方掣肘的现状,进一步保障审判独立与公正。然而管理能力、管理资源等难题成为推进省统管的障碍,制约了省级管理权的充分落实。故目前所试行的省统管方案实为妥协式的有限管理,在法院人事任命方面采取少数管理、关键管理,财政经费为形式统出,并依然承认和保留地区差异化。在普遍推行这一改革举措时,应结合省级机构的实际治理能力等,推行务实、渐进的改革方案。

关键词:省统管 地方法院 人财物 司法改革

DOI:10.13415/j.cnki.fxpl.2016.03.001

党的十八届三中全会确立了“推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理”(以下简称“省统管”)的改革方向,随后,中央全面深化改革领导小组进一步明确了省统管的政策导向与具体路径,<sup>①</sup>实践中业已在部分省市以试点的形式逐步推行。但迄今为止,这一制度刚开始在全国范围内普遍展开,各地对其回应各异,施行具体方案有所差别,如何看待这一举措并在实践中渐行推进也成为各界关注所在。<sup>②</sup>笔者近十余年来以地方基层、中级法院(以下简称地方法院)为主要研究对象,展开了地方法院法官任用及司法财政的实证研究,结合相关研究,本文拟通过剖析当下省统管人财物的举措,<sup>③</sup>研判改革可能遇到的阻力,并就今后如何推行这一制度提出些许意见,以就教于同仁。

### 一、省统管法院人财物的制度解读

顾名思义,省统管人财物是指将曾经主要由同级行使的法院人事及财政管理权提高到省一级管理主体进行统一管理。人的统一管理,即建立省以下法官统一提名、党委审批、分级任免的管理机制;财物的统一管理,主要体现在建立省以下地方法院经费由省级政府财政部门统一管理的机制。<sup>④</sup>

由于受制于长期以来形成的诸多因素,当前法院人财物管理机制带有地方保障性、同级管理性、内部决策性及上级有限参与性的特征。<sup>⑤</sup>虽然该体制有一定程度的合理性,但依然存在严重问题。针对地方法院有所受制于地方及其对审判结果可能带来的消极影响,此次改革试图通过将管理权集中到省级,打破现有地

\* 国家2011协同创新计划“司法文明协同创新中心”研究人员、四川大学法学院教授,本文的写作得到四川大学中央高校基本科研业务费项目的支持。感谢安琪、王禄生、张洪松、苏镜祥、段陆平以及S省高级法院、财政厅有关同志提出修改意见。

① 中央全面深化改革领导小组第三次会议审议通过的《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》中确立了人的统一管理、财物的统一管理的具体内容,并强调地方各级法院、检察院经费上收省级统一管理时,要考虑各地经济社会发展实际,使各地办公经费、办案经费和人员收入不低于现有水平,为办公、办案提供必要的物质保障。

② 省统管法院人财物被视为此轮司法改革的重点与难点,对法院至关重要的人员任命及财政保障两方面均作出较大的调整与变动,使包括法院在内的各方在对省统管改革效果期待的同时,也表现出对未来管理方案的强烈关注。参见徐础:《“去地方化”为司法公正保驾护航——聚焦省以下法院检察院人财物统管制度改革》,载《人民法院报》2015年7月27日,第1版;王亚新:《不完全财政与中国司法的去地方化》,载《文化纵横》2015年12期,等等。

③ “财”与“物”对应的概念内涵有所不同,本文中集中关注法院“财”的管理内容。

④ 同前注①。

⑤ 参见左卫民:《中国基层法院财政制度实证研究》,载《中国法学》2015年第1期;左卫民:《省级统管地方法院法官任用改革审思——基于实证考察的分析》,载《法学研究》2015年第4期。

方法院“人与财”的制度格局,将法院的人事任命及经费等由省级统一管理、统一保障,因而被视为突破地方化、保障依法独立审判的重要路径。在本质上,这种集中管理模式契合“司法权是中央事权”的权威判定,<sup>⑥</sup>体现出法院“人与财”的管理正在迈向上级管理甚至中央管理的趋势。可以说,推动省以下地方法院“人与财”的统一管理,改变了存续已久的地方法院多由同级管理、内部管理的做法,创建了由省统一集中管理地方法院并为其提供相关资源的新模式。具体而言,其价值在于:

一方面,省级统管为上级财政全面、充分地介入地方法院经费管理领域,破解现有司法受制于地方当局的消极影响提供了可能路径。完善的法院经费保障体制改革应包括“资金投入的增加”和“体制机制的变革”两个要素,<sup>⑦</sup>现行的地方法院财政保障模式为人员类经费和日常公用类经费由同级财政保障,办案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的模式。其中,中央及省级根据地方法院经费保障困难程度对地方法院给予一定转移支付金额,而非对地方法院支出预算进行审核后判断,因而,加大资金投入并不能充分解决法院经费保障中的实质问题,仅是“补助”而已,并未改变其辅助地位。<sup>⑧</sup>但通过财政保障主体的上提式变更,可以重构法院与地方权力架构,改变现有的对地方财政高度依赖的局面,有助于实现财政供给的充分性,确保法院不至陷入“捉襟见肘”的窘境,同时也有利于消解司法受制于地方当局所带来的不良影响。

另一方面,省统管改变了现有法院人员任用机制多为内部决策、同级任命且存在地方差异的机制,<sup>⑨</sup>对这一带有一定惯习色彩的法官人事任命机制进行了职业化的重塑,有助于法官任用标准和选任程序实现省域内的统一。<sup>⑩</sup>同时,将人事任免权直接上移至省级,也并非由省法院单独任用,而是采取了类似法官遴选委员会这种带有外部性的评审机构共同做出决策,<sup>⑪</sup>从而以开放、专业、多元参与的方式改变带有某种内部化、神秘化、科层化色彩的传统任用机制。

## 二、改革难点研析

尽管省统管已成为大方向,但必须指出,以何种方式、在多大程度上实施怎么样的省统管机制,中央并未绘制一副巨细无遗的具体路线图,而是在顶层设计后将其交诸地方探索。2014年以来,我国先后在18个省区市启动两批改革试点。中央全面深化改革领导小组第十九次会议上通过了《关于在全国各地推开司法体制改革试点的请示》,同意于2016年在北京、天津等13个省区市和新疆生产建设兵团适时推开司法体制改革试点,这昭示将在全国范围全面推开司法改革试点。需要指出的是,作为此次司法改革基础性的、旨在保障审判独立、推行司法公正的省统管改革举措本应获得更多赞誉,却在推行过程中遇到些许障碍,试点方案

<sup>⑥</sup> 本报评论员:《加快深化司法体制改革——五论学习贯彻习近平同志在中央政法工作会议重要讲话》,载《人民日报》2014年1月22日第2版。

<sup>⑦</sup> 左卫民、张洪松、王禄生、苏镜祥:《中国基层司法财政变迁实证研究》,北京大学出版社2015年版,第409页。

<sup>⑧</sup> 例如在实行中央政法经费保障体制改革后,2009年全国法院的收入中,中央政法补助收入占总额的17.06%,比2008年所占比例提高了7.13%,但从实际维持基层法院运作的经费构成来看,该年度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。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。

<sup>⑨</sup> 当下地方法院的人事任免中,绝大多数业务型普通法官及法院内部职能部门领导的实际任用权主要由法院内部(党组及政治部)掌握,鲜有法院外部权力主体参与,虽然形式上法院的人事任命需要同级人大常委会通过,同级党委及组织部门、政法委在制度层面上也会一定程度上介入任命,但外部主体一般都尊重法院内部党组所提出的意见,很少实质性地影响最终任免。参见左卫民:《省级统管地方法院法官任用改革审思——基于实证考察的分析》,载《法学研究》2015年第4期。

<sup>⑩</sup> 尽管《法官法》、《法院组织法》设立了法官的法定准入条件,如对学历、年龄加以刚性规定,但实践中,刚性标准仅仅粗略地圈定了法官的遴选人群,需要通过诸如业务能力、行政管理能力、政治素质等柔性标准进一步考察和评判,这一柔性标准主要由各地方法院党组进行把握,实践中容易产生异化,使得法官的任命过程带有一定“人治”因素。

<sup>⑪</sup> 当下各试点所公示的法官遴选委员会专家库主要为人大代表、政协委员、审判业务专家、法律专家、律师代表等构成,同时也有相关部门的领导参加,不同于以往法官尤其初任法官主要由法院内部审查的模式,省统管下的法官考核引入多元化主体,在保证专业化的同时,体现了一定的外部化特征。参见谈燕:《上海法官检察官遴选委员会成立》,载《解放日报》2014年12月14日第1版;李欣:《省法官检察官遴选委员会成立》,载《青海日报》2015年2月11日第1版;邹汉青:《肩负起遴选公平正义,守护者的神圣使命》,载《湖北日报》2015年6月16日第1版;金昌波:《以专业的眼光学识经验遴选出高素质的法官检察官》,载《海南日报》2015年7月16日第A1版,等等。

可见一定的妥协性。若普遍推广于全国,需研判可能遇到的难题及施行效果,为未来改革提供更好思路。

### (一)省统管下的客观困境

#### 1、骤增的人事工作量与有限人事管理能力的矛盾

就法官的任命而言,基于我国地方法院数量较多的现状,法官任用工作无疑工作量颇大,全国法官人数近 20 万,共 3496 个地方法院,<sup>⑫</sup>即使推行法官员额制后,依然可能会有约 15 万左右的法官人数,<sup>⑬</sup>这一庞大的法官群体年均任用数量不容忽视。以四川省为例,四川省高级人民法院下属 22 个中级法院、188 个基层法院,法官人数多达 10300 余名,<sup>⑭</sup>即使按照中央政法编制 39% 的比例入额,缩减后的法官数将有 7700 名左右。另外,未来 5 年达到退休年龄的法官年均 300—400 名。即使是剔除自然减员部分,以 10 年为进入法院或晋升高一级法官的一个周期,每年遴选法官的数量都可能在 300—500 余名左右。相比之下,海南省高院下属 5 个中级法院、1 个海事法院和 23 个基层人民法院,法官人数为 1116 人,<sup>⑮</sup>以 10 年为一个进入法院或晋升高一级法官周期,其人事任免平均每年则可能不到百人。因而,在诸如上海这样的都会型城市或宁夏、海南等人口较少的省,全面推行省统管法院的人事任用尚具有一定现实可能性;而在类似四川这样的人口大省,省级管理机构法官任用工作量将较之以往增加许多倍,是否会因为管理对象众多、工作量骤增而导致管理超载,从而无法或难以有效管理呢?这种情形的发生概率不低。

此外,不仅工作量的增加会对管理效果产生一定消极影响,信息获取的渠道与方式也同样制约改革目的实现。例如在法官任用方式上,从过去的地方与本院任用为主变为上级及外部任用,对于省级任用主体而言,在工作量加大的给定条件下,充分收集信息的可能性大大下降,如何像过去那样准确地判断、具体地审查?还是只能以粗线条的审查与任用方式对候选人进行有限把关?虽然《法官法》、《法院组织法》等规范性法律和文件规定了司法人员的任用标准,但其多在宏观层面,管理主体还需判断诸如沟通协调能力、领导管理能力等难以量化的柔性标准。在长期的分散式任用体制中,这可以通过内行、细致的考虑、抉择而加以判断与任命,但在集中任用体制下,省级任命机构如何确保在可能并不十分熟悉候选人的情况下依然有效审查并选任适格的法官呢?从上海首次入额遴选法官的情况来看,省级法官遴选委员会将业务能力作为重要的判断标准,主要通过提前查看工作简历、现场听取陈述答辩的方式对候选人进行筛选,<sup>⑯</sup>因而在由省法官遴选委员会主导下统一考核的模式,难以对候选人进行充分考察。同样,省统管地方法院晋升到领导岗位的法官也易流于形式,尤其是对于法官任用任务偏重的省份,显然无法适用过去内部事无巨细式的实质审查,而更有可能采用省级管理主体有限审查所收到的地方法院领导特别是基层法院领导的人选名单模式。这意味着省级的实质审查权将有可能弱化,转而由形式批准权取代。

#### 2、经费需求与省级财政能力的矛盾

财政改革同样可能面临类似的问题。首先,统管意味着统分,即由省来决定各个法院的经费分配。然而,每一地方法院都会视为单独的一级预算单位,省财政部门将从曾经只需负责一个省法院变成管理几十个甚至上百个地方法院的财政经费,在工作量增加几十倍甚至上百倍的前提下,如何常规性地编制与审查地方

<sup>⑫</sup> 数据来源:最高人民法院:《人民法院工作年度报告(2014)》白皮书。

<sup>⑬</sup> 目前全国有审判职称的法官占中央政法编的 60% 左右,推行司法改革员额制后,将在五年内将法官占政法编制压缩到不超过 39%。参见傅郁林:《以职能权责界定为基础的审判人员分类改革》,载《现代法学》2015 年第 4 期。

<sup>⑭</sup> 数据来源:四川省高级人民法院网站,[2015-12-15]. <http://www.sccourt.gov.cn/history.html>。

<sup>⑮</sup> 数据来源:海南省高级人民法院网站,[2015-12-15]. <http://www.hicourt.gov.cn/fyjs/fyjs.asp>。

<sup>⑯</sup> 参见简工博,郑法玮:《上海首次遴选晋升法官检察官——128 名法官、37 名检察官建议名单出炉,司法改革试点将为全国提供经验》,载《解放日报》2015 年 3 月 23 日第 2 版。

法院的财政预算或决算?且修改后的《预算法》对各级预算编制的要求与方式有新的规定,<sup>⑮</sup>在这一预算编制模式背景下,对管理主体的财政预算提出了较之以往更加细致、深入的预算编制工作要求。省财政主体如何对每一地方法院特别是偏远地区的基层法院进行预算编制的实质考察呢?如何保证其能准确地获取各地方法院的有效信息,做出正确判断,最终给予适当的财政分配?显而易见,在管理对象急剧增加与管理方式愈加细致的共同作用下,省全面统管的效果不容乐观。以我们调查的西部某大省为例,该省财政厅目前共管理大约120多个一级预算单位,如果将检、法两家的市、区(县)作为一级预算单位,上交财政厅管理,将增加400多家一级预算管理单位。所以除非省级财政部门的相关职能处如政法处大幅扩张人员,否则其将无法实质性地承担这一工作。这必然会对司法运作产生一定消极影响。例如,诉讼费等规费收入直接上缴省级财政,虽然在一定程度上可以阻断某些法院收入与支出的关联,<sup>⑯</sup>但上缴到省级财政的诉讼经费在案件终结后还涉及到向当事人返还的问题,从曾经只需要通过地方财政同级返还变为上移到省级返还,势必会造成诉讼费用返还的延迟,增加当事人的讼累。

其次,省统管是否意味着省统出呢?在法理上,统管当然意味着统出,但一些省、市的试点目前并未充分体现出省主体对于地方法院的实质性统出,这尤其在“穷省”较为普遍(当然也有相当理由:一些地方法院的经费包括不少由省财政下拨的中央财政转移支付经费及省配套的经费)。财权与事权密不可分,如果奉行“司法权为中央事权”的理念,则省财政管理主体的财政职责并未同事权划一,不仅使省统管财政依据不足,也会抑制其管理积极性。那么,未来法院的发展经费应如何保障呢?有学者认为中央支持下的省统管可以有理由期待地方法院的财政保障力度“上一个台阶”。<sup>⑰</sup>的确,实质性的省统管意味着省级财政部门新投入到地方法院方面的资源较之过去以政法补助方式投入到司法的资源可能增加不少,但支付增加可能对应着相对降低其他部门的财政保障,无疑会对省级管理主体造成不小的压力,需要其权衡并下较大决心,这可能并不轻松。<sup>⑱</sup>上述的改革趋势也印证这一猜想,多数情况下省并不愿承担这一支出,而是让各地将本应给予法院的经费总额,由地方财政上交省一级,由省级管理单位在此基础上再统一支付给地方法院。虽然这一模式改变了地方法院受到同级财政单方牵制的局面,为审判独立提供较之前更好的保障。特别是对于一些经济落后地方的法院,这种模式下省级财政主体可能会加大对困难地区法院财政的保障力度,一定程度上缓解法院经费不足的困难。但对于一些经济状况较好的地方法院,这一管理模式也许并不会令其司法经费保障方面得到大改观,实质上地方法院经费资源重要来源还在于地方同级向省级所上缴的部分,很难说这种“羊毛出在羊身上”的模式能有效解决地方法院经费不足的现实问题。在省级财力有限的长期格局下,省级财政管理主体未来是否愿为地方法院直接新增较多的财政资源,特别在法院的未来发展需要增加财政供给时,情况会如何尚无定论,这使得地方法院可能面临发展性经费的保障难题。

## (二)妥协之下的有限统管

基于上文分析,当下的省级管理主体并不具备全面统管的能力与资源,全权负责地方法院法官任用及财政经费,对省级管理主体而言可谓难度不小,双重困境令其力不从心。事实上,从中央文件精神及各地试点

<sup>⑮</sup> 预决算编制涉及编制权配置,预决算收支分类、周期和编制流程。修改后的《中华人民共和国预算法》对报送各级人民代表大会审查和批准的预算草案提出了更为细化的要求。新增了要求各级预算应当根据年度经济社会发展目标、国家宏观调控总体要求和跨年度预算平衡的需要,参考上一年预算执行情况、有关支出绩效评价结果和本年度收支预测,按照规定程序征求各方面意见后,进行编制的规定。还对具体类型的公共预算支出提出编列到项或款的细化规定。可见,新预算法对于预算编制的规定更为立体化,收预测数据和支出预算定额应当保证其真实准确性,较之以往,体现了在预算编制程序与方法趋于精密化、科学规范化的特征,以保障预算资金安排和数字指标稳妥可靠。且在我国,各单位、部门根据实际需要编制预算,提出建议数,财政部门审核建议数后下达控制数,根据控制数再提出调整数,各级人民代表大会初步审核预算草案后进行审查,作出批准或调整的决定,最终形成当年预算。参见刘琪:《论预算编制与审批的关系》,载《财税纵横》2008年第5期;陈治:《国家治理转型中的预算制度变革——兼评新修订的〈中华人民共和国预算法〉》,载《法制与社会发展》2015年第2期。

<sup>⑯</sup> 参见前引②,王亚新文。

<sup>⑰</sup> 参见前引②,王亚新文。

<sup>⑱</sup> 在本轮试点中,上海市对司法人员经费明显增加了保障力度,较之普通公务员,包括法官在内的司法工作人员的收入将高于50%,非法官收入增加28%,但考虑到上海地区的经济发展水平,这一较大幅度提升法院人员类经费的做法可能并不具备全国范围的普适性。可以说,普遍推行省统管则需要各省财政主体做好充分的配套准备并下定决心,绝非易事。

方案,能看出中央对于改革本身也有现实考虑。<sup>①</sup>因而,从试点情况看,省统管在事实上是一种妥协式的有限统管。这首先鲜明地体现在法官尤其是法院主要领导的人事任用采取少数统管、关键统管的方式,因为即使在员额制精简了法官队伍的前提下,各省每年任用法官的数目依然庞大,将所有下属地方法院的法官任命全部纳入省统管的范围在当下显然有些不切实际。故依据中央改革的精神,一方面,法官遴选委员会主要负责初任法官入额的工作,因为初任法官的任用较易采取统一标准且统一考试考核方式。另一方面,重点法官即两级法院主要领导的任命权由省级实质实施,法院领导班子成员等职务的任命则基本不在遴选委员会及省级统管的范围之内,中级、基层法院领导班子成员往往委托市级党委管理,其他如而正副庭长的任用甚至不在委托市级党委管理之列,例如在广东省试点中,两级领导班子成员任命工作便下放市一级甚至基层管理。<sup>②</sup>但这一方式的焦点在于如何划定普遍适用各地的统管范围,即如何划分何种法官、何种领导职务的任命可以下放下一级法院管理?实践中各地具体操作有异。前述的广东模式在一些中、大型省份可能更符合实际,即主要将中基层法院院长、初任法官任命纳入省统管的范畴,而对这一范围外的中级、基层法院的领导则采用下放一级、委托市级进行统管的策略,中院、基层法院庭长级别的领导型法官与普通法官由本院自行管理。不过,对于一些地方法院人数较少的省市而言,除两级法院院长外,中院及基层法院的领导班子成员是否纳入省统管范围依然有待考虑。总而言之,不论统管范围的大小,当前省统管下的法官人事任命实为有限的统管,而非全面的统管。

其次,在财政方面实行有限统管的模式:一是形式上的财政统出。由于省级财政部门实质上往往只在各地依据其制定的标准上缴的财政经费基础上确定和支出地方法院经费,在统出方面,往往采用“上下结合,以下为主”的方式进行,因而所谓的“统出”从某种角度上看是形式意义上的。二是地方差异化,即并没有统一执行的普遍财政标准,而是保留和推行各个地方不同的经费、工资和收入。在资源保障责任归于省级后是否奉行省级统一的标准进行资源分配?还是依然维持差异化和一定程度地方化?对于这些重大问题,一些省情差异较大的省可能在一定程度上趋于维持原样。事实上,早在省统管改革制度之前,一些地方法院就表现出不同程度的忧虑,特别是在经济发展水平中等以上的地方法院,司法保障力度相对较好,其预算不足部分可以通过同地方财政沟通得到解决,灵活性较高。而在省级管理模式,来自地方的经费保障路径被省级替换,地方法院的经费保障水平能否保持过去的水平或不升反降?对于资源较为贫乏的地方法院,省统管也许意味着更加充沛的司法资源,或许是“福音”。因而,省统管下法院经费保障是否应确定并执行统一标准,从本质上体现了是否应通过这一模式消除当下不同地区法院财政包括福利待遇等的差异。目前的试点中,每个法院都被视为独立的一级预算单位,各地的经费、津贴不一,相当程度上保留原地区差异性,过去地方法院的财政状差异依然在一定范围和时间内予以承认。<sup>③</sup>按照目前的试点,是让地方财政部门以统管前最近一年的财政经费为基准上报给省级财政部门,省财政方面的管理权体现在基于地方上缴的经费,支出地方法院的财政经费。这一做法充分承认并保留地方性、差异性标准,但也削弱了省统管在经费保障方面的效力。

如何评价这一目前正在试行并很有可能普遍推行的省级有限统管?在笔者看来,省级有限统管表明了目前的国情下很难实现省一级的全面统管,必须在一定时间内采取妥协方案的无奈现实,也预示了未来中央统管的更大难度。有限统管可以在一定程度上排除来自地方的干扰因素,对解决目前突出的司法地方化问题有着积极意义。但从长期发展角度而言,如果不全面正视并解决省统管的难题与瓶颈,强化省统管的全面能力,匹配充沛资源,甚至对于保障地方法院财政资源的支出一直保持缄默消极的态度,就意味着在实质上依然由地方政府作为实质支付主体之一对地方法院财政“买单”,并且依然无法消除地方差异性。例如,在

<sup>①</sup> 中央在试行省统管的同时,强调考虑各地方发展实际,并保证各地法院经费和人员收入不低于现有水平,这些做法均表明中央在此阶段承认并保留地方差异性的态度。前引①,中央全面深化改革领导小组《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》。

<sup>②</sup> 广东省法官任命工作原则上中基层法院院长由省委统一管理,初任法官和各法院从下一级法院遴选法官由省统一遴选,两级法院领导班子成员委托市委管理,其他人员仍按现行管理权限和程序办理。参见薛冰妮、尚黎阳:《广东司改全面铺开,3000法官面临分流》,载《南方都市报》2015年12月1日第A8版。

<sup>③</sup> 在广东省深圳市的试点中便采用的统分结合的财务统管模式,除基本工资由省统管外,地方津补贴仍由地方财政负担。参见前引②,薛冰妮、尚黎阳文。

财务保障方面,不明确并适用全省统一、单一化的标准,且执行地方法院经费由地方财政缴纳省级后再支出的折衷做法,无疑制约了地方法院未来的建设与发展,难以吸引精英法官投身于到司法资源较为匮乏的地区。

### 三、进一步的思考

在上述研究的基础上,我们有必要反思与省统管相关的若干重要问题:

#### (一)分散与集中管理的条件与限度问题

毫无疑问,传统的“人与财”管理体制是一种分散型模式,而改革模式则为“集中型”模式。但问题在于:传统模式究竟有无作用的空间?集中型模式是否可以顺畅运行?从笔者已经开展的实证研究及对当下试点的观察分析,不难发现:分散型模式有其长处,集中型模式也有其短处。

从管理权运行的角度而言,我国法院管理长期呈现中央与地方双重管理、但以地方为主的特征,这种地方为主、上级为辅的模式有其发挥效用的空间。如果地方资源尚可,“分灶吃饭”体制下“厨师”似乎容易炒菜做饭。就省统管法院人财物的集中管理模式,应当反思的是省级管理主体是否具备充分的管理能力,一个厨师能否做好“大锅饭”,可否全面推行?同时,即使施行少数统管下,“中灶”做饭能否可口,是否依然工作量较以往增加许多倍,是否会面对地方法院的庞杂事项心有余而力不足,无法在法官任用上实质有效地取得比本院任命法官更优的效果?同样,在财政方面难以消除地区差异性、提供保障充分的司法资源时,每个碗里盛的东西果真一样吗,其所达到的改革效果会如何呢?进一步看,省统管已具有相当困难,“厨师”又怎么在一个超级大灶上做好数千个碗里面的饭菜,中央统管会如何呢?答案似乎不言而喻,既往的省统管工商行政管理部门后又再度下放管理权限的事例,便是一个值得研究的个案。

其次,还应当反思的是可能实施的省法院对全省法院实行系统内实质统一管理的变相模式。施行省级统一管理必然会令省级管理主体的管理权限大幅扩张,由于缺乏能力与资源,省级管理主体如省委(组织部、政法委)、财政厅预计会将大量基础工作交由省级法院承担,这不仅会使省法院的政治部、行财处面临工作量骤增、人员需要大幅增加的境地,而且还可能会使法院系统内部原本就存在的行政性依附关系得到进一步加强。所以在试图回避来自地方同级不当干扰的同时,也不应忽略来自于上级法院的可能影响:上下级法院本来存在的监督与被监督关系是否会因为省统管人财物而趋向进一步行政化?

总之,省统管法院人财物的集中管理方案无疑对现有司法管理格局做出了大幅度改变,但通过实证研究发现,我国地方法院现行的分散式“人与财”管理大多数情况下运行状况并非想象中一无是处,并没有彻底、完全变更的必要。<sup>④</sup>在现状存在一定合理性的情况下,仅仅因为部分机制运行不良,就对当下“人与财”模式进行全盘式改革,可能会打破曾经运行较为良好的机制。同时,改革措施的施行效果与理想的管理模式能否良性运转紧密相关,目前的试点已经让人担心全面化的集中模式之效果是否会尽如人意。笔者以为,未来可能更好的方案也许只能是“集中式”与“分散式”并用、各用其长。在笔者看来,相对较妥的当下方案似乎还是“省有限统管”(省灶)与“授权市管”(市灶)相结合吧。

#### (二)地方法院管理:中央事权还是央、地双重事权?

值得延伸思考且攸关集中管理模式的深层次、基础性问题:审判权究竟属于中央事权抑或属于央、地双重事权,这是决定推行什么样管理模式的关键所在。毋庸置疑,推行省统管的理论逻辑在于强调司法权的中央属性,否定其地方属性,改革路径便是通过改变地方法院处于“条”“块”交错权力结构的复杂格局,剥离地方法院较为突出的地方功能定位,试图建立一种“省化”乃至未来中央化的法院,以对应司法权属于中央事权的理论基点。

然而,真正值得再思的是:视司法为中央的专属事权是否妥当?首先,考察我国长久以往的历史演变,我

<sup>④</sup> 当下我国地方法院人员任用和财政机制具有一定的必然性和合理性,在运行效果方面能基本匹配地方法院的角色功能定位。人员任用体制能基本上保证组建较高素质的法官队伍,财力资源方面大多也相对充沛,可以满足维持法院日常运行的需要,因而不宜对当下的“人与财”管理现状进行全盘式否定。参见左卫民、全亮、黄翀、王禄生、张洪松:《中基层法院法官任用机制研究》,北京大学出版社2014年版;左卫民:《省级统管地方法院法官任用改革审思——基于实证考察的分析》,载《法学研究》2015年第4期。

国司法的地方特征明显,甚至在很长一段时期内地方政、法具有高度的关联性和同一性。长久以来,地方法院司法权的行使被视为地方实现“维护治安”的内容与工具之一。从现实政治实践来看,司法权两千多年来从来均是中央统率的重要地方事权,应当说既有中央属性又有地方属性,完全抹杀其地方属性当然带来地方治理的困难。与此相应,若将司法服务定位成“维护当地治安”,则作为受益主体,地方主体便应承担起财政保障,也应适当介入人事领域。而如果视司法为中央的专属事权,则容易丧失了地方对司法的有力支持,这也是为什么地方法院过去大叫地方干预司法,而统管来临时又大喊司法不能脱离地方的重要原因。<sup>⑤</sup>

其次,更为现实的是司法与地方两千多年来已形成“深嵌”关系,即使省统管也只能有限改变其“互嵌性”,却并未彻底斩断或至少目前无法做到全面斩断“条”与“块”的“互嵌”关系,从而引发“脱嵌”部分与深嵌、互嵌部分的深刻矛盾。例如,在现行的《人民法院组织法》、《法官法》中所体现的法律层级方面,省统管的条块分离难以完全割裂司、地关系的制度结合与关联,司法权仍不能排除其带有一定的地方性特征。<sup>⑥</sup> 所以,司法的彻底去地方化在实践中是不可行的。

毋庸质疑,中央与地方的关系始终是传统与现代中国需要关注与平衡的重大问题。在笔者看来,基于司法的“维护”对象既是基层社会的治安又是全国秩序,且地方权力包括司法权力是两千多年来中国之现实,机械割离二者可能会损害地方治理的全面性与有效性,或许将司法继续定位为中央统率下的地方重要事权更妥当。由此出发,中央当然应参与地方法院的经费保障与人事任用,但省统管或许应当在双重事权视域下推行吧,当然,也许这样难以完全排除地方的影响,但跨区域法院、最高法院巡回法庭之类的改革方案应可以相当程度上消解此类担忧与问题。

总体而言,省统管人财物这一改革的出发点是解决当下所凸显的司法地方化问题,通过省级甚至中央对司法的管理权集中,以期更好地保障审判独立,进而更好地实现司法公正。这一出发点无疑正确,但这一实践中的改革措施应当基于正确的理论判定,同时立足于我国当下司法环境,充分结合地方法院的问题症结,否则可能致使改革事倍功半,甚至与预计效果相去甚远。同时,在制定全国普适性规则时,应避免全盘否定现有做法,而是在对当今的省级管理能力做出理性判断的基础下,对现有的局部问题进行针对性的解决,以获得更好的改革效果。

---

**Abstract:** The successful implementation of the reform of provincial unified management of district court personnel, finance and materials first needs to clarify the nature and connotation of the provincial unified management of personnel, finance and materials. The provincial unified management of district court personnel and finance reform tries to centralized the management power and move it to the provincial level, and then change the current status that justice may be affected and constrained in local area, in order to further protect the independence and impartiality of the trial. However, the problems such as management capacity and management resources become obstacles of promoting the provincial unified management and restrict the full implementation of provincial management power. Therefore, the current pilot scheme of provincial unified management is indeed a compromise of limited management which takes few management and key management in the aspect of the court personnel appointment, takes formal unified expenditure and still recognizes and retains regional differentiation in the aspect of financial funds. When the above reform measures are universally implemented, a pragmatic and gradual reform scheme should be implemented combining with the actual governance capacity of provincial institutions, etc.

**Key Words:** Provincial Unified Management; District Court; Personnel, Finance and Materials; Judicial Reform

---

(责任编辑:秦前红)

<sup>⑤</sup> 参见蒋惠岭:《司法改革“主体工程”之认识》,载《法制日报》2016年1月13日第11版。

<sup>⑥</sup> 参见张明楷:《刑事司法改革的断片思考》,载《现代法学》2014年第2期。