

司法权地方化问题的形成与治理

○ 章安邦

(吉林大学 司法文明协同创新中心, 吉林 长春 130012)

[摘要]司法权地方化问题是新一轮司法改革的重点难题。司法权地方化是一个非规范性概念,旨在描述、总结、归纳司法权在运行当中出现的受到地方干预、影响、控制等一系列方式而导致的司法不公等地方化现象。司法权的地方化问题主要有司法的地方保护主义、司法参与地方综合治理以及司法权被地方的个人和利益集团所垄断等几种表现类型。司法权地方化的形成主要通过法律之内的地方干预和地方权力通过在法律之外的各项活动事实上对司法权进行干预。我国司法权地方化问题在根本上是由于其违背了基本的司法规律从而使其成为我国司法改革必须重点突出面对的问题。司法改革的基本逻辑就是通过合乎司法规律的制度安排有效治理当下存在的司法权运行中的违背司法规律问题。

[关键词]司法权地方化;地方保护主义;人事权;微观权力

一、司法权地方化问题的表现类型

“司法权地方化”是一个描述性概念而非规范性概念,其本身并没有确定的内涵与外延,而旨在描述、总结、归纳司法权在运行当中出现的受到地方干预、影响、控制等一系列方式而导致的司法不公等地方化现象。因此,探寻司法权地方化的本质就有必要总结司法权地方化的主要类型。

(一)司法的地方保护主义

司法地方保护主义,是指一些司法机关和司法人员将地方、局部利益置于全国、整体利益之上,偏袒本地当事人、损害外地当事人合法权益的行为。^[1]司法

作者简介:章安邦(1989—),吉林大学司法文明协同创新中心博士研究生。

的地方保护主义是地方在司法权运行当中排除了理应统一进行的法律适用从而达到保护地方作为一个整体的利益的目的,在形式上往往表现为在根本上执行或者适用的是地方公开公布或者默契遵守的“土政策”或“潜规则”,国家法律在地方利益面前无情地被地方司法所拒之门外。具体而言,司法的地方保护主义在司法实践中主要体现在案件受理阶段、案件审理阶段与案件执行阶段对于地方利益的保护。在司法的地方保护主义的作用下,跨行政区域的司法异地执行就显得十分困难,尤其是在两个地区因为该司法裁判而产生利害纠纷和经济利益冲突的情况下,原本“主场作战”而导致的有利于一方的司法裁判将很难在“客场”得到有效执行,对方法院、公安等公权力机关会以各种理由对其执行不予配合,甚至出于地方利益的“保护”而以各种形式对其执行进行干扰、阻挠。

(二) 司法机关参与地方综合治理

司法机关不仅仅需要完成司法权的正常行使,其还需要参与到地方综合治理的各项活动中来,参与地方治理的整体行动,其中大部分行动都与司法权运行本身没有直接关联,这也是中国式“能动司法”的一种具体表现,其违背了司法权行使的被动性和不告不理等司法的基本规律。在具体活动上,地方司法机关需要参与“创建卫生文明城”,司法机关也有要求负责任的“包干区”,必须按照要求达到卫生标准;地方司法机关需要抽调法官参与旧城改造、强制拆迁等,甚至成立工作小组,有些法官离开工作岗位一走就是几年;在各类突发紧急情况下,地方司法机关也需要参与到紧急行动中,比如2010年某省夏季突发洪水,在紧急情况下,地方党委就按照单位“发包”决堤责任,司法机关也是其中的“承包方”,必须保证自己负责的大堤完好无损,否则其领导就会受到来自地方的处分或者政治前途上的影响,等等。因此,本身就任务繁重、案件堆积的地方司法机关与其它地方单位一样承担了地方综合治理的任务,分散了大量的人力、物力和精力到地方综合治理当中,司法权在参与地方社会的综合治理当中事实上被蚕食了,这也是司法权地方化的一种表现。

(三) 司法权的集团化与个人化

司法权地方化的另一表现就是司法权被地方领导或者某些利益团体通过各种方式所窃取并且形成垄断性控制,体现在地方权力对于个案当中司法公正的影响。那么,地方权力是如何在个案当中产生影响和干预的呢?就笔者对于基层司法长期的关注和考察,其基本上遵循的是“上令下从,层层传递”的规矩来影响司法,而传递的媒介往往是通过权力、权威、个人情面等混杂在一起。具体而言,地方党政领导试图干预司法个案,其不会堂而皇之地直接向主审法官打招呼或者提出要求(在许多刑事司法案件当中,甚至可以在没有进入法院的审判程序就能够在公安机关按照各种方式“案结事了”),而是通过隐秘的层层传达的方式,从院长、分管副院长、庭长、副庭长再到主审法官,一级级传达领导的批示和指示(当然,如果试图介入干预司法的权力级别没有在法院院长之上,其会理性地通过与其平级或者下级的审判职务的领导介入干预司法,但是其影响和

干预能力会相对较弱),每个层级在自觉地配合类似的权力寻租过程中都会得到近期的或者长远的好处作为激励,而少数不配合这样干预司法的法官就可能面临一定的职业发展风险。所以,在这样的权力运行体系下,个案公正极易受到影响,部分地方官员的权力触角可以延伸到司法裁判当中,其本质上还是为其个人利益或者小集团利益服务,因而形成了司法权的个人化和集团化。

二、司法权地方化问题的形成

司法权地方化的形成具有诸多原因、方式和进路,基于笔者的考察,主要在于地方对于司法机关人事权、财政经费的供给权以及对地方司法机关的考核评比,因此,笔者将其分为两个角度进行考察:一个是规范层面上的影响,也就是基于一般法律规范、在法律之内地方对于司法权运行的影响;另一个角度是从司法权是如何在法律之外实际上受到地方权力的干扰和控制。

(一) 司法官员的地方生成

在目前的宪法法律制度下,地方的司法官员的选举、任免都必须经过地方的人事任免程序。在人事关系上,根据《宪法》第一百零一条的规定,县级以上的地方各级人民代表大会选举并且有权罢免本级人民法院院长和本级人民检察院检察长;第一百二十八条规定,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。根据《人民法院组织法》第三十四条的规定:地方各级人民法院院长由地方各级人民代表大会选举,副院长、庭长、副庭长和审判员由地方各级人民代表大会常务委员会任免。《中华人民共和国法官法》第十五条第三款规定:地方各级人民法院院长由地方各级人民代表大会选举和罢免,副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长和审判员由本院院长提请本级人民代表大会常务委员会任免。从这两个法律规范可以看出,地方的法官以及法院当中的各项职务应当来源于地方权力机关——地方各级人大及其常委会,同时,地方人大及其常委会可以依法对法官以及法院当中的各项职务进行罢免。因此,在法律规定的基础上,有学者就自然而然地从法律规范当中推出了如下结论:“上述法律规定导致人民法院的产生、法官任免、法官的编制和职级待遇、职务升迁、政治命脉等都控制在地方,也使得设在地方的国家法院完全成为代表地方利益的地方法院和地方法官,实际是被列为地方政权的一部分,国家法院除最高人民法院外都由此演变成为实实在在的地方法院。法院地方化,使得法院和法官在司法过程中并不是完全以国家的法律作为裁决的依据,而往往是受限于地方领导人的意志及地方利益。”^[2]

(二) 财政经费的地方供给

在大多数关于地方财政对地方司法的影响的研究当中,其基本逻辑就是简单地从1994年全国分税制改革后,“块块管理”的财政制度下各个地方财政开始自行承担法院的经费。周黎安教授认为,我国当下的中央与地方的财政关系是一种“行政发包制”的财权关系,^[3]地方扮演了财税发包制度的承包人角色,

对于地方各项事业包括司法经费都进行了包干。在规范层面上,建国以来我国地方法院的财政来源在不同阶段经历不同的财政政策,这与不同时期中央的财政政策息息相关,绝大多数财政政策调整时都没有给法院的经费做出专门的调整,而是将其视为地方党委政府的职能部门与其它地方职能部门享受共同的财政政策。《最高人民法院、财政部关于切实解决人民法院业务经费困难问题的通知》是针对法院的财政经费的专门性政策文件。其中规定了“各级财政部门对法院经费实行单列以后,在安排财政预算时,对人民法院所必需的司法业务费和干训经费,要根据实际需要与可能,切实予以保障。这是人民法院实行‘独立行使审判权’、依法审判案件的一个重要条件”,“各级财政部门压缩行政经费时,对各级人民法院司法业务费中的办案费要给以保障,以利于人民法院审判工作的正常进行”等等。《人民法院财务管理暂行办法》第三条就明确指出,人民法院财务管理的原则是“分级管理、分级负担”。自2002年到2006年,中央财政收入一直占国家财政收入50%以上,而中央财政承担的司法经费却一直只占全国司法经费的5%左右。相反,地方财政收入占全国财政收入的比例不足50%(这一比例还逐年下降),而地方财政承担的司法经费占全国司法经费的比例却接近95%。法院的收入受制于地方财政之后,法院就自然而然向地方及其财政部门低头,从而以“有奶就是娘”的逻辑推导出法院吃了地方财政这个“娘”的“奶水”后就必须服从其意志,成为地方利益的保护者和党政领导个人的“刀把子”。^[4]

(三)法定程序背后的人事权力博弈

目前学界对司法权地方化的批判的一个基本立足点就是地方党政领导的权力对于司法的干涉是一种“法律之外的干涉”,是“代理人机会主义”之下的权力寻租。^[5]在这个逻辑之下,地方对于司法的影响和干涉就不再是前文论述的规范层面上的监督和影响,而是体现在实际的微观权力运行当中的干涉,其遵循的是政治的权衡而非法律的规制。而这种政治的权衡与服从则是在一个行政化色彩极其浓厚的组织中才会显现。虽然在规范层面上地方各级人民法院院长是由各级人民代表大会选举产生,副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长由人民法院院长提请本级人大常委会任免,^[6]但是在中国的司法实践中,能否被“选举”为法院院长,能否被人大常委会“任免”为各级审判职务,并不在于缺乏竞争导致的流于形式的“选举”过程和“任免”程序,真正的“竞争”是在于能否被“提名”或者“提请”进入选举过程和任免程序,在这个“事前”竞争当中能否取胜进入法律程序。并且为了保证党对司法的领导,法院院长基本上都是中共党员,需要通过党内组织部门提名、审核。因此,地方党政权力正是利用在人事制度上的话语权从而在程序之外的竞争博弈中实现了对于司法权的控制,形成了司法权在法律之外的地方化。

(四)地方财政权“俘获”司法权

通过财政权力的控制来干预司法与通过人事方面的管理权、控制权来实际

上干预司法的逻辑是基本一致的,其实质还是在现有的地方治理和权力体系下,地方的党政领导利用在公权力意义上的公共财政分配中的“自由裁量权力”作为个人在某些司法案件中的私人利益的交易筹码,最终导致地方权力对于司法权在地方运行的干扰。顾培东先生认为,“中国司法存在内生资源不足和欠缺充足、稳定的外部资源,不能形成司法机构自洽机制,因而不可避免地导致司法行为的偏差。”^[7]“内生资源”代表的是诉讼费用所带来的收入;“外部资源”则是来自司法体制外的人、财、物。而包括法院经费在内的外部资源取决于同级其他权力机构,也就是地方同级的财政供给机构。司法机关与地方在财政上的供给关系意味着形成供求关系下的市场交易行为,地方是司法经费的供货方,司法机关是司法经费的需求方。国家没有按照计划的方式明确统一规定司法经费的供货方对司法机关的固定供货量,而只是在各个关于司法经费的通知、管理办法当中采用了原则性要求。既然司法经费的供需并非是按照计划的方式进行,就自然给予了司法经费供需双方主体讨价还价也就是权力相互博弈的相对自由的寻租空间。尤其是我国绝大部分地方司法机关的司法经费保障不足,95%的司法经费来自地方供给,大部分地区的司法机关仍然处于仅仅能够保证基本工资供给的“吃饭财政”^[8]的境况下,在地方与地方的司法机关之间形成的是一个主体地位在事实上并不完全平等的“卖方市场”^[9]。司法机关欲求获得更多的司法经费,就必然需要有等值的交易筹码,并且使用什么交易筹码是由处于“卖方市场”的有利地位的司法经费供给方——地方党政部门及领导个人的需要所决定的。对于地方党政部门以及领导个人而言,作为相对独立并且在理论上以国家的名义依据国家统一颁布的法律、法规行使司法权力的司法机关往往成为其行使权力进行地方治理抑或是“权力寻租”的制约和掣肘,涉及到地区之间出现的利益冲突、矛盾也需要司法机关运用司法权来“定分止争”,保护本地的利益。因此,司法机关手中的司法权按照其个人的意志和利益的“适当行使”是地方党政部门以及领导个人最为需要和不可替代的交易筹码。司法机关及其领导即可以通过向地方领导“让渡”或者“配合”的方式来获取相对充足的司法经费,尤其是在许多本身属于其自由裁量权的范围当中进行的“可上可下”的偏向于地方的司法裁判中,司法机关本身也十分愿意通过“配合”地方的方式首先付出自己的筹码,然后能够在各个可能获取财政经费的时间点最大限度地为司法机关获得更多的财政经费,缓解司法机关的财政紧张状况。但是在这样的权力博弈和运行当中,司法权“成功地”因为财政经费保障问题被地方所“俘获”,成为了司法权地方化的重要原因。正如福柯在对于政治权力的解剖中所言:“权力是具体的权力,每一个人都拥有它,权力的部分或总体的转让使政治权力或主权得以确立。这一理论框架主要是建立在这样一种观念的基础上,即政治权力的构成遵循合法交易的模式,这种合法交易包含了合同形式的交换。因此在权力的理论与商品的理论,权力的理论与财产的理论之间有着清晰的相似性。”^[10]

(五)绩效考核中的权力共谋

地方横向的绩效考核则是地方党政权力对司法干涉的重要表现形式。在权力运行实践当中,地方党委政府将包括法院、检察院在内的司法机关都纳入到其考核评估体系当中,考核的结果事关司法机关及其法官的年终奖金与考核奖励,与法官拿来养家糊口的收入息息相关。考核在实践当中既包含客观的工作成果体现出的在“数目字管理”当中的绩效,也包括考核者也就是上级党政部门的主观态度,其运用的是组织管理学上的官员晋升的“锦标赛模式”。官员晋升的“锦标赛模式”是指上级政府对多个下级政府部门的行政长官设计的一种晋升竞赛,竞赛优胜者将获得晋升,而竞赛标准由上级政府决定。^[11]地方政府对于地方各个职能部门的考核是其行政长官竞争的重要方式,而司法机关与其它地方职能机关一样就是地方官僚体系中的一个职能部门。在考核当中,司法机关的领导谋求的是在地方横向考核中突出的政绩用以作为自己晋升的基础条件,法官则在地方横向考核当中获得经济上的满足和激励,而地方的考核者则能够通过考核中的权势地位进行权力寻租,从而在某些个案当中以权力干涉司法,谋取个人的非法利益,法院领导和法官也自然为了实现各自的利益而自觉甚至主动配合,三方在考核评估中从而达成了权力的合谋。司法权在这样的由上级部门主导的官员晋升的锦标赛模式下的绩效考核中,逐步被地方党政领导这个“上级部门”所掌握与控制,形成了司法权地方化问题。

三、司法权地方化问题的治理

司法权地方化的诸多表现形式违背了司法权运行的基本规律,最终都导致了司法不公,司法的权威丧失,司法公信力也逐步降低。2015年3月26日,在北京航空航天大学召开了“司法规律学术研讨会”,来自国内各个高校和科研机构的从事司法研究方面的学者关于司法规律问题进行了深入讨论,得出了关于司法规律的一些共识性结论。^[12]尤其是与司法权地方化问题相关的部分为大家所熟知,如法官独立行使审判权,法律的统一适用,司法权运行的被动性和克制性,等等。我国司法权地方化问题在根本上是由于其违背了基本的司法规律从而使其成为我国司法改革必须重点突出面对的问题。司法改革的基本逻辑就是通过合乎司法规律的制度安排有效治理当下存在的司法权运行中的违背司法规律问题,让司法权真正按照司法规律发挥其应有的作用,适当地扮演好其本应扮演的政治角色、经济角色和社会角色,建设公正、高效、权威的社会主义司法制度,实现国家治理体系和治理能力的现代化。

笔者认为,对于违背司法规律的司法权地方化问题的治理与规训大体上可以从两个层面进行有效探索。首先,要切实解决目前司法权地方化存在的问题,制定“对症下药”的改革方案。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》就已经提出:“依法独立公正行使审判权检察权。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,探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度,保证国家法律统一正确实施。”^[13]《人民法院第四个五年改革纲要

(2014-2018)》当中已经具体展开：“推动省级以下法院人员统一管理改革。……建立防止干预司法活动的工作机制。……推动人民法院财物管理体制改革。”^[14]中共中央包括最高人民法院都已经对于司法的去地方化改革进行了如上的相应部署和顶层设计,通过这样的改革方案能够最大限度地排除地方权力对地方司法权公正、高效、权威行使的干涉与影响,让虽然发生在各个地方的司法活动成为不仅仅是“服务于地方”的司法,而是保证在法制统一的国家内实现司法权的独立、公正行使和法律的统一适用。

其次,对于违反司法规律的司法地方化问题的治理方式在注重顶层设计的同时,需要回归对于“人”和“人性”的关注,尊重基本人性是司法规律的应有之意,因为司法权运行是由一个个活生生的法官、检察官等个人作为主体展开。真正具有全局意识、长远意识的制度变迁方式应当具备充分的激励机制保障和促进制度改革的利益相关者在未来的制度中的利益,真正调动起人的经济理性从而自觉开展行动,让每一位行动者都是自身利益的最佳判断者。因此,需要让地方的司法官员在抵制地方权力对于司法权运行的干扰时,不仅仅有外在的制度保护和制度依赖,同时能够在司法官员的内心当中通过利益权衡自觉抵制地方权力的干涉。因此,在司法官员的选任上选择那些有能力办理好司法案件并且能够“自觉”地对行政权力和物质利益免疫的具有从事法官工作资格的人就具有十分重要的意义,这样才能在根本上对司法权地方化问题进行有效治理。笔者认为,未来的法官选任需要至少满足如下几个条件:(1)充足的司法经验。美国著名法官霍姆斯强调:“法律的生命不在于逻辑,而在于经验。”^[15]只有具备充分的司法经验的法官才能按照真正司法的规律对案件进行基本的判决,才有充足的对于案件判决结果的充分自信,才有可能在个案当中坚持以事实为根据,以法律为准绳,坚持司法的基本规律、坚守自己的良知底线,作出只服从法律的司法判决。如果没有充足的司法经验,就可能在面临来自地方领导的法外干涉与压力时,缺乏对其干扰进行排除的内心确信,从而相对容易在这些干涉面前“束手就擒”,助长地方领导肆意干涉司法案件的气焰。(2)宽松的经济环境。在司法权的权力寻租得到有效遏制的社会,法官本身就不是一个追逐经济利益的岗位,即使给予其再高的薪水相比较同样资历的律师的收入而言仍然相去甚远。给予司法官员宽松的经济环境意味着法官无需为了自己的经济收入和经济处境的改善而可能从事权力寻租行为,司法官员就不会向干涉的权力(即使在级别和实际权力都远远大于自己的权力面前)轻易低头。在地方上,一个在当地经济发展水平下能够处于衣食无忧、经济宽松环境的司法官员能够在最大程度上抵制地方领导以财政权和绩效考核作为“萝卜加大棒”的诱惑,审慎行使司法权力,防止地方保护主义和司法权的集团化与个人化。(3)一定的年龄限制。年龄限制不仅仅是基于让法官具备充足的司法经验以及社会经验的考量,在中国官僚体系当中所遵循的严格的“逐级提拔”的晋升规则下,法官达到一定的年龄也就意味着其在官僚体系当中的晋升空间极为有限,司法官员最低年龄的设置

意味着司法官员的政治生命提前终结。因此,这样的司法官员在案件当中面对来自上级的权力干涉时就可能表现出“无欲则刚”的姿态,能够有效地对上级的权力干涉产生刚性的免疫能力,从而能够遵从法律和事实,坚守自身良知进行司法裁判。同时能够有效防止出现司法权力与地方权力的权力共谋,坚持司法权运行的被动性和克制性原则,而仅仅“画地为牢”地履行好公正审判的基本职能,不再参与地方社会的综合治理,司法权力不再越出红线一步。

注释:

[1]刘风景:《司法地方保护主义之病状与诊治》,《北京联合大学学报(人文社会科学版)》2014年第3期。

[2]郝银钟:《法院去地方化改革的法理依据与具体路径》,《法律适用》2013年第7期。

[3]周黎安:《行政发包制》,《社会》2014年第6期。

[4]参见郝银钟:《法院去地方化改革的法理依据与具体路径》,《法律适用》2013年第7期;杨小军:《法治中国视域下的司法体制改革研究》,《法学杂志》2014年第3期;谭世贵、梁三利:《构建自治型司法管理体制的思考——我国地方化司法管理的问题与出路》,《北方法学》2009年第3期;等等。

[5][德]柯武刚、史漫飞:《制度经济学:社会秩序与公共政策》,韩朝华译,商务印书馆,2000年,第3页。

[6]《中华人民共和国法官法》第十一条第三款。

[7]顾培东:《中国司法改革的宏观思考》,《法学研究》2000年第3期。

[8]左卫民:《中国基层法院财政制度实证研究》,《中国法学》2015年第1期。文中指出,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。

[9]此处借用了“卖方市场”这个经济学的概念,“卖方市场”意味着供给小于需求、商品价格有上涨趋势,卖方在交易上处于有利地位的市场。

[10][法]米歇尔·福柯:《权力的眼睛》,严锋译,上海人民出版社,1997年,第223页。

[11]参见周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,《经济研究》2007年第7期;金太军、沈承诚:《政府生态治理、地方政府核心行动者与政治锦标赛》,《南京社会科学》2012年第6期。

[12]彭巍:《司法规律学术研讨会纪要》,《法制与社会发展》2015年第3期。

[13]《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,《人民日报》2013年11月16日第1版。

[14]参见http://news.xinhuanet.com/legal/2015-02/26/c_127520462.htm,2015年8月22日最后访问。

[15][美]小奥利弗·温德尔·霍姆斯:《普通法》,冉昊、姚中秋译,中国政法大学出版社,2006年。

[责任编辑:钟 和]