

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

张洪松

内容提要:1970年代以来,美国州法院体系逐步确立了理性、集中的预算管理体制。在法院经费管理领域导入科层模型的原因是多元的,既包括一些改革者意识到的优点,也包括一个可能并未充分意识到的制度环境。针对科层化的预算管理体制可能产生的缺陷,美国州法院体系采取了一系列的应对措施,这些措施的核心是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。美国州法院统一预算体制对于我国当前正在开展的法院经费保障体制改革具有两个方面的借鉴意义。

关键词:统一预算体制 科层模型 共同参与 治理结构

张洪松,四川大学法学院2008级博士研究生。

根据中共中央《关于深化司法体制和工作机制改革若干问题的意见》,2009年底,法院经费保障体制改革进入实施阶段,人民法院经费保障状况有了较大的改善。^[1]从司法改革的角度看,一个完善的经费保障体制不能只关注法院体系实际获得的资源总额,还必须同时关照置身于司法场域之法院行政区别于一般行政的特性,亦即必须同时关注上述资源的管理是否可以在司法的独立性与可问责性之间求得妥当之平衡,^[2]法院体系内部纵向的经费管理体制的构建即为其中重要一环,但从当前的改革实践看,这一问题并未引起充分重视。在理论界,一个几近通说的设计是经由或不经由省级管理的过渡,最终建立由中央垂直领导的经费管理体制,^[3]虽然有论者对此提出质疑,但批评者亦未提出建设性的替代解决方案。^[4]本文对法院预算过程内部组织的考察也可以看作是这一论争的反思与延续,不同的是,本文致

* 本文系左卫民教授主持的四川省法学会2009年度重大项目“中国西部司法成本研究”第一阶段研究成果之一。

[1] 参见王胜俊:《最高人民法院工作报告——2010年3月11日在第十一届全国人民代表大会第三次会议上》。

[2] Hudzik, J. K., *Court Budgeting: Judicial Branch Independence and Accountability*. J. Rabin and T. A. Wachhaus. *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*. (CRC Press/Taylor & Francis, 2008), pp. 435-441.

[3] 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;马骏驹、聂德宗:《当前我国司法制度存在的问题与改进对策》,载《法学评论》1998年第6期。通说方案可能同步调整法院机构设置,但都未能就经费管理细节展开讨论,同时对垂直体制可能的缺陷也缺乏省思。

[4] 参见廖中洪:《“垂直领导”:法院体制改革的重大误区》,载《现代法学》2001年第2期。

力于挖掘法院行政有别于一般行政之特性,在批判垂直管理体制可能弊端的同时也为其矫正提供一套制度性的解决方案。基于这样一种考虑,本文将美国州法院统一预算体制中法院预算过程的内部组织作为考察对象,并主要关注以下三个问题:(1)在美国,集中化的经费管理体制的现状如何?它是如何取得其正当性的?(2)这种体制具有怎样的缺陷,这些缺陷在实践层面是如何被矫正的?(3)它对当代中国的法院改革具有怎样的借鉴意义?

在考察对象上选择美国,是因为当前我国关于法院经费保障体制的理论学说多以比较法制度层面的经验、尤其是美国的经验来论证解决方案的正当性。^[5]选择州法院,是因为作为美国司法体系的主体部分,50个州法院体系相当于50个实验场,为我们探索法院经费管理体制如何与其所嵌入的政治、经济环境相适应提供了妥当的切入点。

一 改革语境中的统一预算体制

历史上,美国州初审法院主要由地方政府通过财产税等形式筹措资金。1970年代以后,在法院改革的氛围下,州法院的经费保障体制开始沿着两个方向发展:(1)州保障体制的确立。整个司法体系,尤其是初审法院的经费保障责任开始从地方上移到州;(2)统一预算体制的形成。两者代表了不同的区分维度:首先,统一预算体制可能跨越州政府的范围,比如在纽约州,州司法预算官员是所有法院的预算官员,而不管这些法院的经费由州、县还是市负责保障;^[6]其次,在州政府并未普遍保障初审法院经费的州,只要由州政府负担的经费项目是集中管理的,它也将面临严格意义上的统一预算体制可能面临的问题并分享其可能获得的制度收益。基于考察预算过程内部组织的目的,本文也区分州保障体制与统一预算体制,并主要在“理性的、集中的预算管理”^[7]这一意义上使用统一预算体制。

(一) 州法院统一预算体制:方法、过程与人员配备

在统一预算体制中,准备或审查司法预算的责任通常授予司法部门的行政首脑,并由其代表整个法院体系向行政或立法部门争取资金。这种集中的预算管理体制不仅改变了法院体系的内部关系,也改变了司法部门与行政、立法机关的外部关系,预算过程的内部组织主要关照前者,其集中管理的程度可以从保障方法、预算过程与人员配备等维度加以考察。

1. 保障方法:州政府承担经费保障责任的方式

在美国,州政府保障州初审法院经费时采用了多种形式,主要包括:直接拨款、裁量补助、综合补助、财政返还和特别基金等。表1归纳了每一种保障方法的特征与优缺点。^[8]不同的保障方法不仅意味着金额上的差异,同时也意味着来自州层次的控制程度上的不同:相对于补助和返还,直接拨款将资金分配权集中在司法部门内部,在集中管理的强化上更有优势。由于不断增长的州保障已经被看作和用作是创造一个可见的州司法体系的尝试的重要组成部分,大多数已经实施或者计划实施州保障的州都会同步设置一个全州范围的法院

[5] 参见陈永生:《司法经费与司法公正》,载《中外法学》2009年第3期。

[6] Baar, C., *Separate but Subservient: Court Budgeting in the American State*. (New York: Lexington Books, 1975), p. 18.

[7] 在美国,统一预算体制也可能在更为严格的意义上使用,包括“州普遍保障法院体系经费”和“集中的预算准备”(未包括集中的预算审查)两项要素。参见 Hazard, G. C., M. B. McNamara, et al., *Court Finance and Unitary Budgeting*, 81 *Yale L. J.* 1286 (1972)。

[8] Hudzik, J. K., *Financing and Managing the Finances of the California Court System: Alternative Futures*. 66 *S. Cal. L. Rev.* 1813 (1993)。

行政办公室以行使预算权力,^[9]这使得美国州法院体系的经费保障体制问题总是与州初审法院的组织问题紧密相连,直接拨款也取代补助和返还等成为经费保障的主要方式。在这种方式下,初审法院在行政上被从地方政府中移出,包括采购、预算、法院收入的内控、人事管理等都纳入州法院体系的统一管理。

表 1 经费保障方法的特征^[10]与优、劣比较^[11]

	特征	优点	缺点
直接拨款	直接拨款给州法院机构,比如司法委员会或下设的预算小组委员会,并由其在州范围内分配资金	(1)资金分配权集中在司法部门内部,管理上具有灵活性; (2)赋予预算过程规范、稳定的外观	(1)司法体系内部官僚政治倾向可能增加; (2)来自行政、立法部门的控制可能强化; (3)对地方需求的回应能力可能下降
裁量补助	州对地方政府的转移支付,由地方申请,并在州层次进行竞争性评估,拨款机构对金额与对象有一定裁量权	(1)可以集中资源于最需要的领域; (2)允许地方继续控制初审法院并向其提供资金; (3)用于支付过渡成本	不能统一各地经费保障水平
综合补助	州依据一个法定公式向一个比较广阔的功能领域提供财政资助 ^[12]	(1)地方政府在资金使用上有较大裁量权; (2)有助于统一全州司法服务水平	(1)州对补助资金失去控制权,资金可能被滥用或被挪用; (2)未能提供管理上的灵活性
财政返还	州返还地方政府用于特定功能或项目的支出	补偿地方政府在高成本项目上的开支	(1)地方政府成本控制的激励不足; (2)成本核算困难; (3)不能统一各地经费保障水平
特别基金	退休基金等,资金可能来源于讼费和罚没收入	如果资金来源于讼费或罚没收入,法院可以实现经费自给 ^[13]	(1)可能侵蚀立法部门的资金支持,否定贫困者接近正义的权利,并引起制度的滥用; (2)支出不能全部反映在预算中

2. 预算过程:州司法预算的准备与审查

预算准备与审查的方式是衡量预算管理集中程度的另一重要指标。根据这一过程中司法部门内部协调的程度,州法院体系内部的预算组织过程可以划分为四种类型:^[14](1)集中准备,州法院行政办公室为所有由州保障的经费项目提出一个单一的预算。(2)集中审查并提交,州法院行政办公室或最高法院从各个法院汇集对州的预算请求,审查后将其递交给州行政、立法部门。(3)独立提交,州法院体系的不同部分各自独立地向行政、立法部门的预算官员提交对州的预算请求。(4)外部准备,由州行政部门的财政官员为法院体系准备对州的预算请求,实践中通常限于法官工资等强制性的拨款项目,这些经费的数额通常不会

[9] Baar, C., *Separate but Subservient: Court Budgeting in the American State*, pp. 119 - 120.

[10] Tobin, R. W. and J. K. Hudzik, *The Status and Future of State Financing of Courts*, S. W. Hays and J. Cole Blease Graham, *Handbook of Court Administration and Management* (New York, Marcel Dekker, Inc., 1993).

[11] Gingerich, J. D., *Out of the Morass: the Move to State Funding of the Arkansas Court System*, 17 *U. Ark. Little Rock L. J.* 249 (1995).

[12] 参见约翰·L·米克塞尔:《公共财政管理:分析与应用》,白彦锋、马蔡琛译,中国人民大学出版社 2005 年版,第 565 - 568 页。

[13] Bresnick, D., *Revenue Generation by the Courts*, S. W. Hays and J. Cole Blease Graham. *Handbook of Court Administration and Management* (New York, Marcel Dekker, Inc., 1993).

[14] Baar, C., *Separate but Subservient: Court Budgeting in the American State*, pp. 11 - 12.

因年变动,这使得外部准备可能仅具形式意义。^[15]

在不同的模式下,法院预算管理的集中程度是不同的。集中准备预算代表了统一预算体制的最高形式,虽然这一过程中可能包括相关法院的参与,但作为司法部门内部讨论基础的预算建议是由实施集中管理的预算官员提出的,预算优先排序也由其决定。而在分别提交和外部准备模式中,则基本不存在司法部门的内部协调,因而受到改革者更多的责难。经过 30 余年的法院改革后,理性、集中的预算管理模式的被更多的州采纳。表 2 显示了 2004 年各州司法预算的准备和审查状况。就州司法预算的准备而言,主流做法是交由法院行政办公室负责,部分州交由最高上诉法院负责;而在预算审查中,更多的州将审查职责赋予了最高上诉法院,其次才是州法院行政办公室。到 2004 年,在全美 49 个州中(缅因州除外),只有德克萨斯州在全部意义上、怀俄明州在部分意义上可以归入分别提交预算的模式。

表 2 州司法预算的准备与审查^[16]

	谁负责准备预算			谁负责审查预算			
	法院行政办公室	最高上诉法院	其他或多个机构	法院行政办公室	最高上诉法院	其他或多个机构	无集中部门审查
数量	38(76)	5(10)	7(14) ^[17]	13(25.5)	20(39.2)	14(27.4)	3(5.9) ^[18]

备注:括号内系百分比,基数按 50 个政府单位计算(包括哥伦比亚特区,但缅因州的数据缺省)。

3. 人员配备:州法院行政官体系的创立

在今天的美国,几乎每一个法院都在由专业管理者指挥的法院职员的支持下履行其职能,这种专业管理者被称为法院行政官。法院行政官通常由首席法官任命并向其报告工作,法院运转的效率问题交给法院行政官处理,比如州司法预算的准备和其他财务行政。^[19] 在法院改革中,正是通过散布在各个法院的某种程度上科层化管理的法院行政官,集中化的预算管理才得以实现,法院行政官的纵向关系也可以看作法院集中程度的重要指标。通常,在集中准备和集中审查的预算体制中,州法院行政官的预算权力是显著的。但在实践中,由于初审法院行政官通常对所在法院的首席法官负责,他们更倾向于将州法院行政官看作是同行而不是隶属关系,因而一些州已经通过由州法院行政官任命初审法院行政官来打破首席法官和法院行政官之间一对一的纽带。^[20]

(二) 预算统一的改革语境

在美国 20 世纪后半期的法院改革运动中,州法院体系逐步从“封建组织模型”过渡到

[15] 但也存在由行政部门准备非强制性拨款项目的例子,比如新罕布什尔州。参见 Baar, C., *Separate but Subserving: Court Budgeting in the American State*, pp. 19 - 20.

[16] B. Rottman, D. and S. M. Strickland, *State Court Organization, 2004* (Washington, D. C., U. S. Department of Justice, Bureau of Justice Statistics, 2006), pp. 80 - 82.

[17] 夏威夷、纽约、德克萨斯三个州由各个法院自行准备;阿拉斯加州由初审法院行政官准备,南卡罗莱纳州由首席大法官/财政办公室准备;新墨西哥州治安法院、怀俄明州最高法院和巡回法院由州法院行政办公室准备,新墨西哥州上诉法院和地区法院、怀俄明州地区法院由各个法院自行准备。

[18] 亦即俄亥俄、德克萨斯和怀俄明三个州。

[19] Henley, S. and J. H. Suhr., *The Role of Court Administration in the Management, Independence, and Accountability of the Courts*, 78 - *MAR Fla. B. J.* 26 (2004).

[20] Aikman, A. B., *The Art and Practice of Court Administration* (Boca Raton, FL: Taylor & Francis Group, 2007), pp. 300 - 301.

“理性法人模型”,^[21]改革的中心目标就是将一个州的法院整合为一个单一的处于州最高法院监督之下的科层体系。从统一预算体制的具体内容看,预算统一分享了法院改革运动的基本诉求和手段,它是法院改革的科层模型在财政层面的体现。在改革话语中,统一预算体制不仅为法院体系提供了一个更加有序的财政程序,而且提供了改善法院管理的可能性。对这些可能的积极效果的普遍接受是统一预算体制逐步被采纳的重要原因。具体而言,它的优点可以归纳为以下几个方面:^[22]

首先,预算统一可以改善州法院体系的财政管理。在传统的预算体制中,法院体系的财政管理是破碎的。这严重限制了司法预算的控制、管理和计划功能,在日益增长的案件负担和不断增长的财政压力下,显得非常不合时宜。在此语境中,作为一个有效的管理工具,统一预算体制使理性的、整合的全州范围内的优先排序、替代措施的比较、根据目标分配资源成为可能,以处理那些此前通过许多互不协调的地方决策来处理的问题。

其次,预算统一可以平衡经费保障水平的地区差异。虽然各地经费保障水平的差异可以通过公式化的综合补助来平衡,但这种方法不仅导致资金分配权从司法部门内部转移到立法部门,而且不能提供职位、人员、设备或资金等根据法院环境要求进行转移的灵活性。^[23]相反,在统一预算体制下,州政府可以打破狭隘的地方主义,具有更大的回旋余地来平衡资源丰富程度不同的各地区经费保障水平上的差异,^[24]各地法院职员的薪酬也将变得更为公平。^[25]

再次,预算统一可以配合、支持其他的改革议程。预算统一不仅自身是一项重要改革,作为更大范围的行政统一的组成要素,它还可以便利或促进其他的改革议程。没有预算过程的支持,要在全州范围内发展一贯的司法政策几乎是不可能的。比如,在明尼苏达州,虽然早在1977年议会就赋予首席大法官监督整个州法院体系的权力,但在州保障初审法院经费的体制最终确立前,首席大法官只是一只“没长牙的老虎”。^[26]

再有,预算统一可以使初审法院超越地方政治,创建一个独立的州司法部门。在传统体制下,法院必须与地方政府的部门或机构竞争资金,法院的预算请求将根据地方政府关心的问题与设定的优先排序来评估。这使得初审法院倾向于将其自身定位为地方的机构,法官和法院行政官也倾向于将自己看作是地方的官员。预算统一为整个法院体系提供了一种机制,藉此,州初审法院可以从地方政府的结构中解脱出来:地方政治网络被截断,州法院将依据从整个法院体系的角度看来是理性的方式管理,决策更可能基于客观标准而不是个人性的或政治性的关系。^[27]

最后,预算统一可以强化财政上的可问责性。司法部门与其他政府部门一样使用纳税人的钱维系其存续,自然应当像其他政府部门一样就其支出和运行向立法部门和公众负责。与机构层面的独立相对应,这里强调的是机构层次上的可问责性。^[28]

[21] Henley & Suhr, *The Role of Court Administration in the Management, Independence, and Accountability of the Courts*.

[22] Hazard & McNamara, et al., *Court Finance and Unitary Budgeting*.

[23] Berkson, L. C., *The Emerging Ideal of Court Unification*, 60 *Judicature* 372 (1977).

[24] Tobin & Hudzik, *The Status and Future of State Financing of Courts*.

[25] Baker, J. G., *Now or Never: Reforming Indiana's Court System*, 41 *Ind. L. Rev.* 817 (2008).

[26] Dosal, S. K., M. C. McQueen, et al., "Administration of Justice is Archaic"—the Rise of Modern Court Administration: Assessing Roscoe Pond's Court Administration Prescriptions, 82 *Ind. L. J.* 1293 (2007).

[27] Aikman, *The Art and Practice of Court Administration*, pp. 89-94.

[28] 司法问责包括三个维度,亦即审判问责、行为问责与机构问责。审判问责的对象是法官作出的裁判,行为问责的对象是与司法行为无关的法官行为,机构问责的对象是管理作为一个政府部门的法官集体的方式。参见 Geyh, C. G., *Rescuing Judicial Accountability From the Realm of Political Rhetoric*, 56 *Case W. Res. L. Rev.* 911 (2006)。

在法院改革中,于法院经费管理领域导入科层模型的理由是多元的,既包括一些被改革者广泛意识到或想象中的优点,也包括一个可能并未充分意识到的科层化的制度环境。在现代社会,科层模型已经成为一种发挥着神话功能的社会建构,在一个高度制度化的背景中,科层模型成为组织不得不去吸收的由理性观念所定义的做法和程序。^[29]在此意义上,法院经费管理领域对科层模型的接纳可能只具有外部的合法性,而不是效率意义上的。^[30]具体到统一预算体制,科层模型的接纳至少具有两个走不出的背景:

其一,联邦法院的科层化改造。1939年,国会第一次为联邦法院设立了独立于行政部门的预算管理机构和同时逐步建立了一个混合集中准备与集中审查两种模式的司法预算体系。在这个体系下,一些经费项目,比如电话费和陪审费,由联邦法院行政管理局负责测算并分摊到各个法院;更多的经费项目则由法院行政管理局审查由初审法院和上诉法院(但不包括最高法院和联邦司法中心)初始准备的预算请求。尔后,联邦司法预算作为一个整体由首席大法官向其他政府部门提交。^[31]

其二,科层化的行政预算改革。始于20世纪初期的行政预算改革谋求以一个单一的预算文件详细界定政府的责任与功能,通过这个过程,政府被整合为一个以行政首脑为顶端的权力金字塔,进而创造了一个统一的、自觉的行政部门。^[32]在考察法院改革时,应当将其与更为广泛的行政改革联系起来,两者都主要从集中化的管理者或协调者的角度观察问题,解决方案也强调理性化的结构与程序这样的经典处方。^[33]

二 改革中的质疑与应对

(一) 改革中的质疑

在法院改革的语境中,统一预算体制成为美国律师协会1974年《法律组织标准》正式推荐的改革目标模式。在实践层面,预算体制统一后,州法院体系作为一个分立但平等的政府部门逐步变成政治现实。但是,对于这些结果是否意味着改革目标的实现以及何种改革才是可欲之改革则出现了分歧。总体上看,这些批评或顾虑可以归结为以下几个方面:

1. 没有证据表明预算统一确实改善了法院管理

一项实证研究表明,在统一预算体制下,许多州都面临着科层体制带来的管理困境:^[34]

(1) 初审法院的任务环境从地方上移到州;(2) 太多财政管理上的细节被集中,增加了大量的繁文缛节;(3) 对效率的强调超过效益;(4) 随着法院行政人员规模的不断增加,监督官僚制运作的成本也在上升;(5) 部分初审法院财政上面临更大的不确定性。

[29] Meyer, J. W. and Rowan B., Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, 83 *American Journal of Sociology* 340 (1977).

[30] Dimaggio P. and Powell W., The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality, 42 *American Sociological Review* 726 (1983).

[31] Baar, Separate but Subservient: Court Budgeting in the American State, pp. 20-21. 同时参见林洁仪:《海外司法机构的财政预算安排》,香港立法会秘书处资料研究及图书馆服务部2003年研究报告。

[32] 参见乔纳森·卡恩:《预算民主:美国的国家建设和公民权(1890-1928)》,叶娟丽等译,格致出版社、上海人民出版社2008年版,第204页。

[33] Baar, C., The Scope and Limits of Court Reform, 5 *JUST. SYS. J.* 274 (1980).

[34] Hudzik, J. K., Rethinking the Consequences of State Financing, 10 *Just. Sys. J.* 135 (1985).

2. 对组织与环境之间复杂的互动关系考量不足

通过将应急理论引入法院组织设计领域,批评者意识到,不能当然假定科层式的集中控制可以导致更好的管理,而必须考虑法院组织与其所嵌入的环境之间复杂的互动关系。^[35] 对法院组织而言,最为重要的是四个彼此关联的要素:环境、技术、人力资源和时机。^[36] 由于《法院组织标准》过度倚重一个过时的、官僚化的、封闭的组织理念,它低估了这些不断变动的和情境化的地方条件。^[37] 当改革只依照一个全国统一的模式来衡量时,法院改革者可能只关注《标准》的执行,而不再追问构成这些《标准》的原则是什么,并在考虑这些潜在原则的情况下寻找新的方法;一旦面临更为复杂的环境,这种全国统一的改革模式可能侵蚀改革本身。^[38]

3. 政治在统一预算体制中依然持续存在

预算统一谋求让法院远离政治,吊诡的是,即使只是最低限度的实现这一目标,它也高度依赖卓越的政治技能的使用。就结果而言,让法院远离政治也遭遇了与行政改革相同的结局:围绕权力的政治依然存在,只是场域和参与者改变了。在财政压力下,州立法部门对法院收取讼费和罚没收入的有效性更为关注:或者不断提高讼费、罚没标准,或者不断提高征缴水平。其结果是,州司法部门不仅承受着收取更多收入的压力,这笔资金也被强加更为紧密的内部控制。^[39] 同时,初审法院也未能真正从地方政治中解脱出来:其一,如果采纳了州和地方共同负担的经费保障体制,政治活动将是双重的;其二,即使采纳州保障体制,由于资金、法律、政治和建筑上的复杂性,法院设施通常仍由地方政府提供,但初审法院从地方政府结构中移出后,法院必须投入更多的时间和精力来争取;其三,在州保障体制下,一些与法院密切相关的机构可能仍然由地方政府负担,由于这些机构的活动可以直接增加或减少法院成本,对法院而言,有时诉诸道德或政治劝说支持这些机构的预算请求也是必要的。^[40]

4. 对公众需求与地方需求的回应能力降低

在统一预算体制中,预算决策往往是在下级法院未充分参与的环境中作出的;相较于其他更容易测量的目标,在决策标准上通常也没有给予“公平”等以相同的考虑。其结果是,司法部门的行政决策对于地方社区的需求更为冷淡,也表现出更少的服务导向。同时,由于首席大法官通常被赋予管理整个司法体系的行政职责,中间上诉法官被排除在初审法院的日常管理之外,决策者与受益者之间权力距离的扩大进一步降低了司法回应公众需求,尤其是地方需求的能力。这一事实凸显了法院改革的某种困境:一个更加独立、理性的司法部门,也可能产生行政上除了自己不对任何人负责的危险。在此意义上,统一预算体制必须在司法部门的独立性与可问责性之间求得一个妥当的平衡。^[41]

[35] 对权变理论不同路径的比较,可参见詹姆斯·汤普森:《行动中的组织——行政理论的社会科学基础》,敬义嘉译,世纪出版集体、上海人民出版社 2007 年版,第 9-11 页。

[36] Gallas, G., *The Conventional Wisdom of State Court Administration: A Critical Assessment and an Alternative Approach*, 2 *JUST. SYS. J.* 35 (1976).

[37] Saari, D. J., *Modern Court Management: Trends in Court Organization Concepts - 1976*, 2 *JUST. SYS. J.* 19 (1976).

[38] Baar, *The Scope and Limits of Court Reform*.

[39] *Ibid.*, pp. 144 - 145.

[40] Aikman, *The Art and Practice of Court Administration*, pp. 297 - 298.

[41] 关于司法独立与司法问责在人事行政领域的平衡,可参见 Garoupa, N. and T. Ginsburg, *Guarding the Guardians: Judicial Councils and Judicial Independence*, 57 *Am. J. Comp. L.* 103 (2009)。

(二) 实践中的应对

在统一预算体制改革中,批评者的顾虑是不应忽视的,因为它们凸显了改革中应当避免的隐患。但就实践效果而言,大多数关于预算统一的顾虑其实是不存在的,因为大多数行政上统一了的州法院并未严格或盲目遵循统一的标准。通过采取若干应对措施,统一预算体制仍然可以反映不同法院在传统、政治、经济、社会、地理、人口和法律文化上的差异。^[42] 总体上看,这些应对举措的核心在于: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。具体包括:

1. 下放管理权力

1980年代,法院改革强调权力、权威和经费在州层次的集中,进入1990年代后,重点发生转移,转而强调权力的下放和有效的管理。其理念是:如果管理者只能支配更少的资源,至少应当给予它们更多的使用这些资源的自由,财政责任依据支出的结果来衡量而不再是初始即被强加严格的控制。^[43] 从预算统一的内生理路看,资金管理权力的下放还有助于平衡强有力的集中管理与必要的地方自治之间的矛盾,通过在集权的基础上放权,两者可以实现某种程度的融合。在操作层面,管理权力的下放可以采取多种形式。兹举两例释之:

其一,根据权力的重要性决定是否下放。比如,在集中预算拨款和分配权力的同时,下放预算资金的日常管理。这个模型的潜在假设是:负责集中管理的中央当局必须能够决定支出总额并设定总体的优先排序,但与中央当局相比,初审法院的首席法官和法院行政官不仅有能力而且也是唯一适合处理财政资源日常管理的人。^[44] 以明尼苏达州为例,归司法理事会行使的权力包括战略计划的批准、绩效测量的监督、整体预算和人员的分配等,行政政策的执行授权给州法院行政官,法院的日常管理和运行则交由各个法院自行处理。^[45]

其二,构建区域性的管理组织。根据集中程度的不同,区域性的管理组织可以通过两种方式构建:(1)在州法院行政办公室或司法理事会内设立地区性的预算审查职员,这些预算审查职员在其所负责的区域办公,具体负责协调各个初审法院的预算请求;(2)由地区性的州法院行政办公室职员,连同所在区域各个初审法院的代表组成地区性的预算审查管理委员会,这些地区性的委员会可能向法院行政办公室报告工作,也可能越过法院行政办公室直接向司法理事会报告工作。^[46]

2. 重塑决策组织

预算统一后,法院体系内部的预算管理权力集中到了最高法院一级,但庞德推荐的自上而下的治理方式并不适合这样一个庞大的体系。大多数实现了预算统一的州都为初审法院向最高法院或首席大法官表达其需要和关心的问题提供了一些正式机制,其中最为重要的就是年度或半年度召集的司法理事会/会议。表3列举了各州与法院预算管理相关的司法理事会/会议。这些司法理事会/会议可能根据制定法设立,也可能根据最高上诉法院规则或首席大法官的授权设立。根据权力配置的不同,司法理事会/会议可以分为两类:一类被直接赋予决策权,比如犹他州和加州;但在大多数州,司法理事会/会议仅享有咨询权或建议权。

[42] Berkson, The Emerging Ideal of Court Unification.

[43] Tobin & Hudzik, The Status and Future of State Financing of Courts.

[44] Ibid.

[45] Dosaj & McQueen, et al., Administration of Justice is Archaic.

[46] Hudzik, Financing and Managing the Finances of the California Court System.

表 3 美国各州与法院预算管理相关的司法理事会/会议^[47]

州名	理事会/会议名称	职能	权力依据	建立年份	向谁报告
亚利桑那	司法会议	预算准备, 对立法部门的建议	亚利桑那司法行政法典	1990	首席大法官
加利福尼亚	工作小组	预算准备	首席大法官	2004	
佛罗里达	初审法院预算委员会 TCBC; 地区法院预算委员会 DCBC	预算准备	TCBC: 最高法院; DCBC: 行政命令	2000	首席大法官
爱德华	行政会议	预算准备	最高法院委派		最高法院
路易斯安那	司法预算控制委员会 JBCB	预算准备	最高法院规则, Part G, § 4	1977	最高法院
明尼苏达	首席法官会议; 上诉法院; 最高法院	预算准备	M. S. 2. 274	1978/86	首席大法官
密苏里	巡回法院预算委员会	预算准备	最高法院规则 Rule 7	1978	最高法院
新墨西哥	预算委员会	预算准备		1998	最高法院
威斯康星	计划 & 政策咨询委员会	长时段战略规划, 预算准备	最高法院	1992	最高法院

司法理事会/会议一般由三类成员组成:(1)法官;(2)其他政府机构任命的人员或其成员;(3)律师。一般认为,法官占多数的理事会能确保司法独立。但即使法官在数量上并不占优,他们也可能在司法理事会中占主导地位。由于涉及多个不同领域的行动者,司法理事会/会议仍然足以将更为广泛的利益相关者吸纳到预算过程中来,从而矫正预算信息传递的遗漏或扭曲;^[48]同时,它还具有政治上的重要意义:多个领域行动者的共同参与可以确保没有一个机构能够轻易支配司法部门,司法理事会/会议成为一个平衡司法之独立性与可问责性的永恒场域。^[49]

此外,在统一预算体制下,各州通常还会为下级法院和利益攸关者提供一些参与预算治理的非正式机制或间接机制。就前者而言,许多州发展了一些有效的非正式沟通体系,比如,通过工作小组处理特定的问题。这些工作小组可以联系不同层次法院不同领域的人员,从而增加接近最高法院的机会。^[50]就后者而言,又至少可以细分出两种机制:其一,设立周期性召集的司法薪酬委员会。由于薪酬委员会的决策或建议直接影响到州司法预算的编列,薪酬委员会事实上分享了部分预算权力。截至 2004 年,已经有 23 个州建立了这样的机构。^[51]其二,初审法官参与首席大法官的选任。在北达科他州,由于初审法官直接参与首席大法官的选任,如果他们认为首席大法官寻求的变革与其利益冲突,初审法官们可以不再

[47] Rottman & Strickland, "State Court Organization", pp. 68 - 76.

[48] 通过司法理事会/会议的平台,此前垂直的信息流动可以部分转换为理事会成员之间水平的信息流动,从而提高信息沟通的效率。参见安东尼·唐斯:《官僚制内幕》,郭小聪等译,中国人民大学出版社 2006 年版,第 121 - 124 页。

[49] Garoupa & Ginsburg, "Guarding the Guardians: Judicial councils and Judicial Independence".

[50] Berkson, The Emerging Ideal of Court Unification.

[51] Rottman & Strickland, State Court Organization, p. 61.

选任他。^[52]

3. 调整决策程序

虽然司法理事会/会议为下级法院和利益攸关者提供了实质性的参与机会,但它也不是万能的。其困境在于:(1)由于人数的限制,要让所有法院和利益攸关者在司法理事会中得到代表是困难的;(2)一旦司法理事会制定了项目、规则或程序,它总是倾向于认为,初审法院额外的信息输入不会有所助益。^[53]因此,仅仅通过司法理事会/会议等组织层面的手段是无法完全解决行为层面的具体管理问题的。在具体的预算决策过程中,州法院行政办公室应当提供可操作的吸纳外部意见的程序机制,并对其坐在办公室里拟定的方案被放弃的可能性保持开放态度。在美国的法院改革实践中,这主要体现在以下三个方面:^[54]其一,共同制定决策的标准。在评估各个法院的预算请求时,州法院行政办公室应当使用由其与整个法院系统内的法官代表和行政管理人员代表共同建立的衡量标准。其二,提供常规的表达机制。法院行政办公室进行测算或设定优先排序前,每一个法院应有机会通过预算听证等形式向其呈报经费需求及理由。预算的起草过程应该被视为牵涉法院系统内各级法院的商讨过程,所商讨的议题是法院系统面临的任务与责任,以及完成这些任务与责任的手段。(3)确认决策者的回应义务。对于每一个正式的建议和评论,州法院行政办公室有义务给予积极的回应。这种回应并不意味着建议必须被接受,但它应当说明这些建议或评论被考虑过,并解释为什么决策者选择了其他的方法。^[55]

不管是下放管理权力、重组决策组织,还是调整决策程序,其努力的目标都是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。用加州最高法院首席大法官罗纳德·M·乔治的话说,“我们寻求创建的司法部门不仅仅是一个公平、有效的裁决私人纠纷的部门,它还是一个力求通过改善和扩张整体性的司法管理的边界来满足司法部门所服务的公众和作为一个整体的社会的部门。”^[56]

三 对我国的借鉴意义:体制现状及其改良

立足国情考量美国经验,从法院预算过程内部组织的角度看,美国州法院统一预算体制对我国至少具有两个方面的借鉴意义:

第一,在保障方法上,中央政府可以继续通过公式法补助省级政府的法院经费支出,省级以下则可以考虑引入直接拨款的保障方法,通过预算工具管理省级以下的法院体系,以控制当前司法实践中较为突出的过度地方化问题。

2007年以后,我国贫困地区中级和基层法院经费保障体制的现状是:人员经费由同级地方负担;公用经费也主要由同级地方负担,但业务装备经费、维修费和办案经费由中央专款(包括省级政府配套资金,下同)进行补助。由于采纳了补助方法,具体的经费管理呈现

[52] Holewa, S., *Court Reform: The North Dakota Experience*, 30 *Just. Sys. J.* 91 (2009).

[53] Aikman, *The Art and Practice of Court Administration*, p. 305.

[54] 参见中国应用法学研究所:《美国法官制度与法院组织标准》,于秀艳、李存捧、林志农、陈静梅译,人民法院出版社2008年版,第223-225页。

[55] Aikman, *The Art and Practice of Court Administration*, p. 305.

[56] 使后一种努力的重要性增加的另一个背景是加州立法部门中律师数量的显著下降。参见 Ronald M. George, C. J. O. C., *Challenges Facing an Independent Judiciary*, 80 *N. Y. U. L. Rev.* 1345 (2005)。

以下特点:(1)就纵向机制而言,中央专款主要由省级部门管理,中央部门只负责审批各省申报的项目规划和计划,或者对办案专款的分配进行备案;(2)就横向机制而言,中央专款主要由财政部门管理,同级法院只享有建议权;(3)在分配方法上,主要采用因素计算法,但省级部门也可根据本地实际情况确定其他分配方式。从美国统一预算体制构建的经验看,这种以补助为核心的管理体制具有以下缺陷:(1)补助方丧失了对资金的控制权,很难确保地方将这笔资金用于改善司法管理;(2)补助通常不能平衡各个法院经费保障水平上的差异。即使反比例的设定配套率,它也会导致不可欲之结果,亦即资金分配权从司法部门内部转移到立法部门,从而不能提供职位、人员、设备或资金根据法院环境要求进行转移的灵活性;(3)当司法预算金额较大时,财政上的可问责性要求司法部门具有管理其资源并对其绩效负责的能力。^[57]因此,有必要参酌美国经验,采纳直接拨款的经费保障方法,将由中央专款保障的经费项目纳入省级法院的部门预算,^[58]由其通过统一的预算工具管理省级以下的法院体系,以控制当前司法实践中较为突出的过度地方化问题。

与通说不同,这一方案强调省级法院在经费管理上的责任,而无意引入最高法院领导下的彻底的垂直管理体制,中央通过财政管道对省级法院的经费补助体系仍可维持现制。由于在现行体制下,中央专款的具体管理主要由省级部门负责,并且通常由财政部门打包到部门预算中,这一方案的改革幅度并不算大。而从预算过程内部组织的角度看,强调省级法院的管理责任除了可以:(1)应急地对接全国各个区域特殊的经济和政治环境,并(2)增强法院体系行政管理能力以回应公众需求外,它还具有以下优点:其一,中央部门可以居于相对超然的地位,通过专项检查、绩效考评等方式监督各个省份的法院经费管理状况;其二,中央部门可以通过配套要求、以奖代补等方式引导省级政府合理配置司法经费水平,推动支出结构向公共财政转型;^[59]其三,通过公式化的补助,尤其是通过反比例设定的配套率,中央政府可以较好地处理并减少各个省份在法院经费保障水平上的显著差异。

第二,针对自上而下的经费管理体制中可能存在的管理困境,通过下放管理权力、重塑决策组织和调整决策程序等措施抑制法院体系内部官僚政治倾向的过度膨胀,并维系司法独立与司法问责之间动态的平衡。

在司法改革中,我国上、下级法院关系的官僚化或行政化广受诟病。^[60]通过直接拨款引入的统一预算体制是否也应如此呢?在考量这一问题时,需要区分审判管理与法院行政:前者管理的对象是案件的审判,不当的官僚化或行政化可能侵害审判独立;^[61]而后者处理的对象则是法院的组织,机构独立所要求的正是一个科层化的法院体系。因此,美国经验的镜鉴不在于废止科层模型本身,而在于应用科层模型时,必须注意科层化的法院预算管理体

[57] Berkson, *The Emerging Ideal of Court Unification*.

[58] 在当前的补助体系中,也存在将专项补助列入部门预算、执行中下划地方的情况。从补助的视角来看,这是应予改革的弊端,2009年起,中央财政的公共安全补助从专项转移支付转入一般性转移支付,或者也可从这个角度加以解释。当法院采纳直接拨款方法后,这种列入部门预算,执行中下划地方的实践才能取得其正当性。

[59] 参见周美多、颜学勇:《专项转移支付的政治意蕴——基于中部某县的个案研究》,载《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2009年第11期。

[60] 参见贺卫方:《中国司法管理制度的两个问题》,载《中国社会科学》1997年第6期;张卫平:《论我国法院体制的非行政化——法院体制改革的一种基本思路》,载《法商研究》2000年第3期等。

[61] 在此强调不当之官僚化或行政化,是因为在欧陆国家,一种镶嵌在理性的科层组织体系中的法律程序并未因此导致不公正之裁判。参见米尔伊安·R. 达玛什卡:《司法和国家权力的多种面孔——比较视野中的法律程序》,郑戈译,中国政法大学出版社2004年版,第27页以下。

系对审判的独立性和机构的可问责性的影响,通过预算工具管理省级以下的法院体系后,必须同步考虑构建相应的平衡机制。

参酌美国实践,这种平衡机制可以从三个方面构建:其一,下放管理权力。将法院经费的日常管理权授予各个法院,同时根据各省的实际情况考虑是否设立区域性的管理组织。当然,逻辑上必须同步考虑或先行考虑约束手段的形成和完善问题。^[62]其二,改造决策组织。在省一级设立司法理事会,吸纳下级法官和受司法体系影响的法律职业界和公众代表参与法院体系的预算管理,^[63]并参照州法院行政办公室的模式将各个高级法院的司法行政装备管理处改造为司法理事会的执行机构。作为一种平衡民主、分权和法治原则的有效机制,进入1990年代以后,通过司法理事会吸纳下级法官参与司法行政决策,已经成为处理司法行政与审判独立关系的世界潮流。不过从人员构成上看,虽然法官在这些理事会中多过半数,但纯粹由法官构成的设想都因为“法官本位主义”的顾虑而被排除,多数委员会都吸纳了政治部门或律师界的代表。^[64]其三,预算统一后,司法理事会及其下设的预算委员会和司法行政装备管理处应当提供可操作的程序机制吸纳下级法院和利益攸关者的意见,包括协商确定决策标准、构建预算听证程序、确认决策者的回应义务等。

[Abstract] Since 1970s, the U. S. system of state courts has gradually established a rational and centralized budgeting administration system. There are multiple causes leading to the introduction of hierarchy model into the system of financing administration of court, which incorporates not only advantages realized by reformers, but also an institutional environment not fully realized yet. Taking into consideration the defects that may crop up in hierarchy model of budgeting administration system, a number of measures have been taken by system of state courts in response, aiming at creating an improvement structure that can attract individuals and organizations both from inside and outside of court system to participate in the budgeting administration process. The unitary budgeting system of US state courts may provide us with some experiences in the reform of system of funds safeguard of court presently carried out in China.

(责任编辑:韩 豫)

[62] 参见顾培东:《中国司法改革的宏观思考》,载《法学研究》2000年第3期。

[63] 当预算信息的传递严重依赖个人所嵌入的社会网络时,法院领导的个人关系网往往可以决定法院的经费保障水平。而通过制度化的信息传递渠道的供给,司法理事会/会议不仅可以缓解法院体系内部的行政化、强化外部的可问责性,还可以在在一定程度上使基层法院管理者从人际网络的依赖中解脱出来。

[64] 参见苏永钦:《寻找共和国》,元照出版有限公司2008年版,第341页以下。在这一点上,本文研拟的司法行政组织改革方案不同于自治型司法管理体制,关于后者可参见谭世贵、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》,载《北方法学》2009年第3期等。