

中國法院的財政不足與 司法腐敗

一 引言

幾乎沒有人會否認司法腐敗是轉型中國的一個普遍社會現象，但究竟甚麼是司法腐敗，以及甚麼原因造成如此廣泛的司法腐敗，卻一直是頗有爭議的問題。本文將司法腐敗定義為：法院在行使司法權力的過程中，沒有按照法律的規定，而是為了某些個人或者機構的利益而濫用司法權力^①。這樣的定義雖然會將存在於法院內部、但與司法權力行使無關的腐敗現象排除在外，但卻將許多沒有觸犯刑法，卻無論如何影響到法院公正地立案、審判、調解和執行的行為包括在內，比如，法官由於當地主要領導打了招呼而將有關罪犯的刑期縮短等。這個定義基本上認同沃爾坎錫 (Mary Volcansek) 等人對司法腐敗的兩種區分，即個人腐敗和政治腐敗。個人腐敗是指法官徇私枉法，具體的形態包括索賄、受賄、敲詐勒索等等；而政治腐敗指的是政治考量影響法官公正地行使司法權，或是政治和經濟上的當權者操縱司法程式以達至對他們有利的結果，而法官和法院直接或間接地從中獲益^②。在中國的具體環境下，保護地方企業以及假破產、真逃債等司法行為都屬於政治腐敗。

對於司法腐敗的根源，很多文獻將之歸咎於中國法院系統內外的制度本身。比如認為作為機構的中國法院不獨立，深受外部政治因素的影響；而在法院內部，法官以及法院有很大的自由裁量權，在審判決定上缺乏問責性，因而很容易產生腐敗。

對於司法腐敗的根源，很多文獻將之歸咎於中國法院系統內外的制度本身。比如，公婷認為作為機構的中國法院不獨立，深受外部政治因素的影響；而在法院內部，法官以及法院有很大的自由裁量權，在審判決定上缺乏問責性 (accountability)，因而很容易產生腐敗。按照她的分析，順理成章的解決或者改革方案，就是提高法院的獨立性，並在法院內部加強對法官和法院行使司法權力的監督^③。

然而，這種制度性的解決方案很難說是對症下藥。首先，在很多情況下，缺乏司法獨立和問責性並不一定是產生腐敗的原因。比如，曾經受到廣泛批評的「審判委員會」是不是產生腐敗的溫牀，至少仍是一個有爭議的問題^④。其次，

加強法院和法官的問責性的制度建設，往往在未能解決原來問題之餘，帶來更多的新問題。這一點在法院系統新近引入的兩種機制上明顯地表現出來：無論是「個案監督制」還是「錯案追究制」，都無法在實質上解決司法腐敗的問題。就「個案監督制」而言，由立法機關即人大對法院進行監督，不僅影響辦案效率，而且更為重要的是，會產生外行監督內行的現象，法官需要向人大及其代表作許多「普法」工作^⑤。從經驗研究的結果上看，通過個案監督改判的案件數量本身就很少，更遑論其中有關涉及司法腐敗的情況了^⑥；而「錯案追究制」一出台就遭到學界的強烈反對，甚至連「錯案」的定義也很難界定清楚，法律運用中的不確定性也使錯案追究無法貫徹^⑦。在實踐中，也很少出現錯案追究的個案^⑧。

第三，司法的問責性和司法獨立往往是互相矛盾和衝突的兩種機制^⑨。加強法官決定的問責性需要其他機構對法院和法官進行監督，而這些機構的監督則往往會影響司法獨立。上述「個案監督制」就是很好的例子。此外，這種監督永遠都無法擺脫誰來監督監督者的問題^⑩。在相對廉潔的美國司法制度中，對法官的監督主要不是依賴其他監督者，而是來自司法系統內部以及法官的自律^⑪。在中國的具體環境下，如果僅僅強調加強司法獨立，問題則是如何保證具備獨立性之後的法官和法院會公正地行使司法權力？從遴選到晉升，法官與其他公務員都大致相同，有甚麼理由可以相信法官會在道德上比其他行政部門的公務員更優越？人們可能會認為這需要加強法官的職業能力和道德水平，但問題是在許多優秀法官下海作律師的今天，如何保證法官這一職業可以吸引和留住優秀人才？

最為重要的是，制度主義解決方案的潛在前提是，制度改革不需要成本或不計成本。但實際上，無論是法院制度建設還是法官隊伍建設都需要大量的財政支持。俄羅斯近年的司法改革中，僅僅引入陪審團制就消耗掉本來就不足的法院預算的四分之一，其改革的成效如何自然不用多說^⑫。在缺乏財政支持的情況下，許多制度建設不僅是紙上談兵，而且會忽略掉更為直接和重要的因素。

本文正是要從財政來源這個角度切入來討論司法腐敗，論證中國法院系統的財政不足是產生司法腐敗的一個非常重要的原因，並試圖展示當法院的財政問題得到解決後產生的正面變化。

在中國的具體環境下，如果僅僅強調加強司法獨立，問題則是如何保證更具獨立性的法官和法院會公正地行使司法權力？又有甚麼理由可以相信法官會在道德上比其他行政部門的公務員更優越？

二 法院的財政不足

中國法院的財政來源基本上來自地方財政，而法院的財政不足與地方財政困難緊密相關^⑬。由於各地地方財政狀況並不相同，籠統地說中國法院財政不足並不準確。總的說來，基層法院要比中級和高級法院的情況差，農村要比城市差。在沿海和城市等地方財政寬裕的地區，法院的財政沒有太多問題，但在廣大內陸和西部地區，財政來源則明顯不足。

由於缺乏系統的統計，有關法院系統運轉經費不足的問題，只能在一些研究中得到零星的展示。例如，江西省的法院系統在1997至2000一連四年均出現

表1 江西法院1997-2000年的財政狀況(單位：萬元)

	收入			支出					收支
	財政撥款	預算外收入	總收入	人員經費	行政經費	業務費	基建	合計	結果
1997	6,451.2	12,300	18,751.2	5,717.7	4,072.1	7,459.3	3,576.9	20,826	-2,074.8
1998	7,909	14,218.8	22,127.8	6,937.6	4,958	7,753.9	3,870	23,519.5	-1,319.7
1999	9,785.4	16,304.3	26,089.7	8,616.8	5,420	8,608.4	3,755.5	26,400.7	-311
2000	13,671.8	13,184.9	26,856.7	11,313.3	5,405.6	10,218.3	1,016.5	27,953.7	-1,097

資料來源：薛江武、張勇玲：〈法院經費保障問題的分析與思考：江西法院經費保障情況調查報告〉，《人民司法》，2001年第8期，頁37。

總的說來，中國法院的財政狀況在基層的法院要比中級和高級法院的情況差，農村要比城市差。在沿海和城市等地方財政寬裕的地區，法院的財政沒有太多問題，但在廣大內陸和西部地區，財政來源則明顯不足。

收入不抵支出的現象(表1)^④。雖然從總數上看，預算撥款平均年增長28.6%，但這並不能滿足法院的正常開支^⑤。從年人均經常性支出水平指標看，省高院為3.4萬元，中院為3萬元，而基層法院卻不足2萬元。顯然，基層法院的財政狀況要比上級法院更為困難。在全省的100個基層法院中，只有9%達到2.5萬元，可以保證工作的正常運轉，但30%的基層法院的年人均正常經費支出水平不到2萬元，經費緊張，有61%不足1.6萬元，辦案經費嚴重不足。而在山西省，各級財政對法院預算內撥款基本上只能保證人員經費及少量的公務費；在佔全省過半數的貧困縣中，長期拖欠法官工資的情況更是屢見不鮮^⑥。一項全國性的調查也表明，全國欠發工資的法院達到1,423個，約佔全國法院總數的40%；欠發工資月累計達到5,536月，欠發工資總額達2.29億元，欠發工資的人數達122,403人，佔全國法院在編人數近40%^⑦。

當預算內收入不足時，法院必然會想方設法增加預算外收入。在1990年代後期，中央察覺到這種做法可能帶來的負面後果，引入了「收支兩條線」的制度，即要求包括法院在內的政法部門必須將預算外的行政性收入和罰沒收入首先上繳地方財政部門，再由地方財政部門按照具體的預算情況進行審批，實行收支脫鉤。但「收支兩條線」並沒有改變財政來源不足、地區依賴自身行政收費解決問題的模式。在地方財政本身就不充足的情況下，這一要求沒有改變地方財政收入的總數，而只是改變了原來的財政分配機制，將正式的權力更多地向財政部門傾斜。這樣一來，地方財政部門自然會要求法院將訴訟費和罰沒收入上繳，甚至要求通過銀行來交納訴訟費和罰沒款，方便財政部門截留、調劑法院的這部分資金。據江西省高級人民法院的調查，全省75%法院的訴訟費收入不能及時到位，52%基層法院的訴訟費收入被同級財政調撥10至25%不等，省高院的訴訟費收入也被省級財政調撥30%左右^⑧。由於當地財政存在缺口，地方財政部門將這筆錢收上去之後，就會找很多理由不給法院劃撥足夠的經費。

因此，在「收支兩條線」開始實行的時候，收的方面會抓得很緊，但支的方面卻不夠，將法院置於更加不利的位置。但在這種情況下，法院也不會完全任由財政部門宰割。首先，法院的正常運轉還需要維持，實際困難總是討價還價的有效籌碼。如果財政部門嚴格要求法院上繳行政性收費後，但又不撥給法院

足夠的經費，法院很可能就會藏匿、隱瞞這筆款項^⑨。更為重要的是，如果法院的預算收入與上繳的行政性收費以及罰沒款完全脫鉤的話，法院徵收這些款項的積極性也會下降，最終影響總的地方財政收入。

因此，地方財政部門也不得不將法院上繳的款項按一定的比例返還。雙方博弈最後形成的結果就是「有收有支，無收不支」，支出多少完全由上繳多少來決定，「收支兩條線」實際上必然演變回原來的收支一條線，最多可以算是「收支一條曲線」，法院又回到原來依賴自身的行政性收費和罰沒收入來運行的狀態中去。實際上，雖然財政部門擁有主導權，但當財政部門無力解決法院的實際困難時，各種審查和監督機構對法院不完全合法的種種做法，便只能採取默許的態度。為了鼓勵法院多收行政費用和增加罰沒收入，有的地方財政部門甚至索性給法院下達創收指標，以減輕財政部門的壓力^⑩。

而法院為了解決財政來源不足的問題，一方面會向財政部門爭取，或向上級法院要求專項撥款，但如果這些外在措施還不足以解決問題，它必然會轉向法院內部，向有收入來源的下屬庭室分配任務。由於這個任務變得如此重要，以至於每個月都會進行進度跟進和匯報。筆者於2004年在某內陸基層法院進行了實地調查，表2是其收入進度表。該院共有在編人員110人，但當地財政給該法院的年度撥款只在130萬元左右，年人均行政性支出經費剛過1萬元，只夠基本工資和部分辦公費用，距離法院正常所需要的運轉經費330萬元尚差200萬元。為了保證和鼓勵完成這一任務，有的法院會按「責任包乾」的形式來進行管理，即將下屬各機構的收入和任務完成情況同所在單位法官的收入直接掛鉤，根據各庭室的業務特點、地域條件、人員狀況、收入資源等因素，分別確定撥返比例和包乾金額，節餘有獎，超支自負^⑪；是否完成這個「包乾」的任務更成為法院內部評價各部門負責人以及法官工作績效的重要標準。

有的法院會按「責任包乾」的形式來進行管理，即將下屬各機構的收入和任務完成情況同所在單位法官的收入直接掛鉤，根據各庭室的業務特點、地域條件、人員狀況、收入資源等因素，分別確定撥返比例和包乾金額，節餘有獎，超支自負。

表2 內陸某基層法院收入進度統計表，2004年10月(單位：元)

單位	年初任務	訴訟費 本月新收	訴訟費 累計收入	訴訟費 本月新退	訴訟費 累計退費	罰沒收入 累計收入	小計	進度 (%)
刑庭	400,000	0	1,800	0	0	306,100	307,900	77
民一庭	290,000	15,757	192,070	-1,000	-11,650	0	180,420	62.2
民二庭	300,000	22,500	221,240	-600	-4,000	0	217,240	72.2
行政庭	276,000	29,050	101,198	0	-1,200	2,000	101,998	37.0
執行局	500,000	35,890	173,226	-1,200	-1,500	10,800	182,526	36.5
法庭1	100,000	10,000	64,350	0	-800	0	63,550	63.6
法庭2	60,000	7,400	50,450	0	0	0	50,450	84.1
法庭3	50,000	3,600	27,900	0	0	0	27,900	55.8
法庭4	50,000	5,400	53,500	0	0	2,000	55,500	111.0
法庭5	50,000	2,700	49,450	0	-1,450	1,000	49,000	98.0
合計	2,076,000	132,340	943,874	-2,800	-20,600	321,900	1,245,174	60.0

資料來源：筆者的實地調查，2004年。

三 財政來源不足所引發的司法腐敗

財政不足催生的第一種司法腐敗行為是民商和刑事案件的審判和執行中的創收行為。雖然由於各個庭室的工作性質並不相同，增加收入的具體方法也不完全相同，但增加收入的來源無非來自法院的當事人。對於民庭而言，最明顯的做法是增加訴訟費。無論是財產案件還是非財產案件，許多基層法院的收費可能是最高人民法院公布的標準的十多倍，這一點已經被大量的研究所發現和證實^②。而有的法院同時存在自立收費項目，甚至超範圍收費，這些額外訴訟費用可能達到案件受理費的50至200%^③。安徽省的審計調查表明，2004年該省阜陽市法院超範圍收取實執費、郵寄費、仲介機構管理費，以及辦證費、執行公務費等，總數達到392.6萬元；巢湖市法院多收速遞費13.8萬元；蚌埠市及所轄法院超範圍、自立名目收費達90.13萬元^④。

除了法院本身增加的費用以外，由於各個庭局和法官個人都有「包乾創收」的任務，當所分配的任務無法完成或者很難完成時，各個法庭和法官就會採取主動尋找案源、上門攬案、主動起訴、爭奪案件的管轄權，甚至虛設法律關係、以調解結案等方式來規避上級法院的審查^⑤。然而，由於法院並不是對所有的案件都有能力進行有效的審判和執行，即使法院努力尋找案源，當事人也不一定就會上鉤，因而成效也不一定很大。相反，正是因為訴訟費的增加，以及存在其他亂收費的行為，打官司所需的費用大大增加。通過法院來打官司不僅追不回原來的欠款，反而要賠上很多訴訟費、執行費和其他費用，潛在的當事人不是萬不得已，也不會到法院來打官司。

事實上，無限度的增加訴訟費並不能保證法院收入就能增加。因此，為了保證訴訟費的基本收入，法院自然會轉而依賴經常打官司的制度當事人，特別是與當地的銀行和信用社保持良好的關係，因為當地的銀行和信用社都需要法院的判決書和執行文書來清銷壞帳。自然，在審判相關的案件時，法院必須考慮它們的利益。比如，法院就很可能濫用司法拘留的強制手段，只要貸款人不還錢就抓人，以逼迫當事人的親友四出借錢來償還銀行和信用社的貸款。但按照法律的規定，只能在當事人有能力履行法院的命令但拒不履行的情況下，才可以採用這一措施。

在民商事案件的執行上，法院同樣會採取各種手段來增加申請執行費。最明顯的辦法是由執行申請人預交申請執行費。在案件不能成功執行時，執行費用自然不會退還。而即使在案件得以成功執行之後，法院則會向被執行人徵收執行費，但對申請執行人預交的費用並不會退還。同時，法院在執行案件時會依賴當事人的資源。法院執行人員的差旅費、車輛使用費、通訊工具和通訊費用，乃至燃料費都需要由執行申請人提供或贊助。這樣，法院很容易產生執行偏好，即如果當事人能夠提供贊助費，案件會得到優先執行，執行難度小的也會得到優先執行；而相反情況可能是有案不立、拖案不辦。有的則「截流」或「分成」當事人的執行款，以解決法院基建、獎金等方面的開支。比如，湖北省黃石

雖然由於各個庭室的工作性質不同，增加收入的具體方法也不完全相同，但增加收入的來源無非來自法院的當事人。對於民庭而言，最明顯的做法是增加訴訟費。

港區人民法院執行局在一件強制執行案件中，執行回款40萬元，在向當事人給付9.3萬元後，餘款以種種理由拒不給付，甚至對於執行款所帶來的利息也會同當事人討價還價^⑥。執行局的運作更像是一家私營的討債公司。

在刑事案件的審判上，許多法院明顯增加罰金的使用。從表2可以看到，這個法院的刑庭當年分配了40萬的收入任務，約佔全院財政創收任務的五分之一，而且還是在全院各個庭中完成得最好的。這顯然同法院大量地採取以罰代刑的處理手法有關。本來罰金刑在中國刑罰體系中是很邊緣的，長期被認為是資產階級的方法，讓有錢的人可以免受身體上的處罰。這就是為甚麼在1979年的《刑法》中，罰金刑只是用來針對以謀利為目的的罪行，而且只適用於故意犯罪中。除了意識形態的因素之外，中國政府對犯罪的強硬立場，同樣也使得罰金刑不會被廣泛地採用。這種財產刑被認為只是一種軟刑罰，無法對真正的犯罪起實質的震懾作用，而死刑和長期的有期徒刑卻能夠滿足政治和公眾的需要。此外，罰金這種刑罰制度在一個相對貧困的社會中也不具有現實的意義，畢竟當時人們手中還沒有太多的可支配收入^⑦。

但中國隨後的經濟和法制改革對這一制度產生了根本性的改變：政治自由化使得罰款在意識形態上變得可以接受，而經濟改革也讓社會變得富裕，使得罰金刑在實際中變得可行。1997年的新《刑法》中，有關罰金的條文在量上比1979年的《刑法》多出一百二十多條^⑧；而判處罰金的標準只是「犯罪情節」，法院擁有完全的自由裁量權^⑨。這顯然為法院解決財政來源不足的問題大開方便之門，法院遂開始在刑事案件中大量地判處罰金刑。根據湖南省漢壽縣法院的一項調查，2001至2003年的刑事案件數分別為197件、198件和203件，而判處罰金刑的案件分別為101件、100件和128件，均佔年案件總數的一半以上。

由於《刑法》典本身發生變化，僅僅增加罰金刑的使用並不一定導致司法腐敗。但罰金刑使用的急劇上升立即導致執行的問題，在很多法院，這類判決的執行率只在10至30%之間，出現大量「空判」現象^⑩。正是由於法院存在着「財政任務」，為了落實罰金刑，就出現了大量的腐敗行為。由於罰金刑的執行主要依賴於罪犯家屬，但罪犯本人的財產往往同家屬的財產很難分開，所以為了有效地執行這些罰金刑，法院就會按照民間既成的觀念——「罰了不打，打了不罰」——同罪犯及其家屬討價還價。無論在罪犯開始服刑前還是服刑後，只要罪犯及其家屬能夠向法院交納更多的罰金，法院就會相應地減少刑期^⑪。有的法院和法官為了有利於罰金刑的執行，更把罰金預交當作為自由刑從輕處罰的一個條件。有的法官甚至公開承諾，只要預交罰金就會得到從輕處罰，把是否預交罰金作為被告人是否有悔罪表現的依據，當作量刑時考慮的情節，反之則不予從輕，甚至從重判處自由刑。罪犯的實際經濟能力成為判決的考慮因素，罪重的可能輕判罰金，罪輕的可能重判罰金^⑫。由於當事人往往希望能夠減少服刑的時間，而法院亦希望增加收入，以罰代刑的結果對於法院同當事人而言可以說是「雙贏」。而對於死刑犯，家屬通過各種關係到法院「撈人頭」——更準確的說法可能是法院和法官通過一些「衙蠹」向死刑犯家屬「賣人頭」——已經成為司法系統公

本來罰金刑在中國刑罰體系中是很邊緣的，長期被認為是資產階級的方法，但政治自由化使得罰款在意識形態上變得可以接受，而經濟改革也讓社會變得富裕，使得罰金刑在實際中變得可行。

開的秘密。問題變得如此嚴重，以至於中央決定於2007年開始將死刑的覆核權收歸最高人民法院。

即使審計部門、財務部門、上級法院發現這些增加預算外收入的做法，也很難處罰有關法院及其領導。畢竟，法院這麼做也有苦衷，這些做法甚至得到這些機構乃至社會的認可甚至合法化^⑧。這樣，法院採用這些做法也愈來愈肆無忌憚，最後的結果必然是對法院預算外資金的使用缺乏監督，法院不僅會濫用已有的預算外資金，而且還會尋找更多的預算外資金。增加訴訟費和其他費用不僅造成當事人對法院工作的不滿，而且由於受到財政來源的制肘，法院的司法行為和角色必然遭到扭曲，使法院無法處於中立和公正的位置，而且這種扭曲必然是以法院的權力和法律的公平來做交換，因為這是法院僅有的資本；而以罰代刑則不僅破壞了刑罰懲誡的基本目的和法律面前人人平等的基本原則，而且還對刑事案件的受害人造成不公，更會讓人認為法院只是一個收錢的機構，只要有錢，罪犯就可以逍遙法外。

法院財政來源不足導致的第二種腐敗行為是政治力量對司法行為構成強烈的影響，其主要表現在地方保護主義上。這種問題的存在雖然有政治人事任免權方面的因素，但財政方面的影響可能更為重要和直接。正是由於法院財政來源不足，它很難擺脫許多地方機構對其司法行為的影響。在相對貧困的縣市，當地的財政往往是「鋼絲財政」，即依賴於當地幾個主要企業^⑨。一旦有案件涉及到這些地方企業，法院中的地方保護主義便表露無遺。用四川綿陽法院一位領導的話說：「長虹廠的債務就是我們綿陽法院的債務，長虹廠的債權就是我們綿陽法院的債權。」^⑩當外地的法院來要求執行本地企業的財產時，當地的法院就會採取種種抵制措施；而在當地的企業需要去討債時，法院自然赴湯蹈火、在所不辭。此時，出現「假破產、真逃債」以保護當地的企業，或者不受理對地方企業不利的案件便不足為奇。這也正是為甚麼在地方政府需要完成中心任務，特別是發展特定的地區和房地產項目時，法院會不遺餘力地提供司法方面的支持，比如提供強制拆遷的文書和授權使用武力等等^⑪。

法院財政來源不足導致腐敗的第三種情況與目前正在進行的司法改革相關：在財政來源不足的情況下進行現代化的改革，很可能帶來更多的腐敗機會和尋租行為。司法改革的主要內容是制度化和正規化，引入西方的一些制度，包括立審分離和審執分離、法官職業化等等。將一個案件分成幾個環節來審查的本來目的是為了將權力從一個法官或一個部門分散，以減少司法腐敗的行為。但實際上，成立執行局、立案庭等制度建設是司法改革中最需要資金的環節之一^⑫。將審理案件的各個環節分開之後，一個案件就需要幾個環節來審查和執行。這不僅增加了處理案件的成本，而且會增加腐敗產生的機會。原因在於分開之前，當事人往往只需要向一個菩薩燒香，但分開之後，其中的任何一個環節都可能有人從中作梗，有機會進行尋租行為^⑬。為了加強執行的力度而將執行庭升格為執行局之後，執行局受到的監督減少，成為一個相對獨立的王國，從而增加執行人員與當事人討價還價的籌碼，催生更多的腐敗行為。

罪犯的實際經濟能力成為判決的考慮因素，罪重的可能輕判罰金，罪輕的可能重判罰金。由於當事人往往希望能夠減少服刑的時間，而法院亦希望增加收入，以罰代刑的結果對於法院同當事人而言可以說是「雙贏」。

在財政來源不足的情況下談法官的職業化也是不現實的。法官職業化無非是要求法官通過嚴格的司法考試，使進入法官隊伍的要求大大提高。但法院在財政來源不足的情況下，一般很少進人。這倒不是受過法學正規訓練的大學生不願意到法院工作，而主要是因為法院本身並不想吸納這些新人——新人只會分薄法院現有的資源，而法院的工作並不繁忙，不需要增加人手。相反，在中國的現實條件下，一些在當地有過硬關係的「皇親國戚」和軍轉幹部總會有辦法擠進法院，即使他們在法院內不能擔任前線的審判工作。法院內真正的業務骨幹卻往往會流失到待遇以及條件更好的沿海法院，或者去做律師。財政來源不足直接影響到法官隊伍的素質。這幾乎形成一個惡性循環。一方面給這樣一支法官隊伍以權力，另一方面又要求他們生活在貧困之中，這顯然是荒謬的。

四 財政狀況改善對司法腐敗的影響

上文所列舉的種種司法腐敗現象都與法院的財政來源不足緊密相關，而與法院在政治上是否獨立，以及法院中法官的決定有沒有問責性基本上無關。為了進一步論證這一點，最好的辦法是找地方財政得到改善，但法院制度方面的「問題」並沒有得到解決的地區進行對比，考察上述司法腐敗問題可以在多大的程度上得到改善。中國政治體制和相應的司法系統在全國的一致性和各地地方財政的不平衡恰恰提供了這樣的對比條件。當然，由於腐敗在性質上非常敏感，完全進行量化對比是不可能的，但可以比較的是某些腐敗類型產生的根源。

在東南沿海地區，地方財政相當寬裕，法院的財政來源基本上不是一個問題。在筆者調查的一家共有240名正式人員的基層法院，地方正規的財政撥款高達7,000多萬元，年人均行政性支出經費高達30多萬元。地方財政充裕不僅足以保證法院正常的運轉，而且法院必須通過員工福利、會議和向貧困地區法院「扶貧」的方式（同時安排員工旅遊），想方設法花完每年的預算經費。即使每個單位都希望拿到更多的預算經費，但同地方財政部門討價還價顯然並不是當地法院領導的緊迫任務。充足的財政預算支持為「收支兩條線」的貫徹提供了重要的基礎。

在這種情況下，法院沒有太多理由在訴訟費上和罰沒款上做文章，也很少會出現主動找案源、優待制度當事人、以罰代刑等一系列腐敗行為。加上在經濟發達的地區，案件數量已經很多，這時法院真正需要做的不是去找更多的案件，而是提高訴訟的門檻，以減輕工作量。具體的做法表現為：法院會事先告知潛在當事人打官司的風險，要求當事人提供特定的資訊和材料才能立案，以及想方設法將疑難和難以處理的案件排除在法院的大門之外。理由很簡單：法院已經沒有財政來源的問題，多辦案件、特別是多辦疑難複雜的案件只會是吃力不討好，不會給法院帶來經濟上或者政治上的邊際效益。在一定的程度上，當財政問題解決之後，法院就會產生是否能夠為社會提供足夠的運送正義的機制的問題。但所有這些做法，包括法院不受理特定類型的案件，也是通過相當正規的渠道來解決，很難說是腐敗行為²⁹。

現代化的司法改革主要內容是制度化和正規化，包括立審分離和審執分離、法官職業化等等。但是將審理案件的各個環節分開之後，一個案件就需要幾個環節來審查和執行。這不僅增加了處理案件的成本，而且會增加腐敗產生的機會。

而當法院的財政和地方財政狀況得到改善之後，地方保護主義以及當地主要政治力量對法院審判的影響就不再是一個大問題。如上文所述，地方保護主義的根源在於地方財政過於依賴少數幾個企業，在這種情況下，地方政治力量不可能不保護這些「命根子」。但在地方財政充足的地區，經濟一般都比較發達，經濟結構已經發生了巨大的變化，各種經濟成分，特別是私營企業開始得到發展，大型的國有企業已經被改制重組，當地的財政稅源主要依賴各種企業的工商稅收。這時，地方保護主義存在的空間必然相當有限。除了標的額特別巨大以及當事人同地方的主要政治力量有特殊關係以外，法院和當地的主要政治力量都沒有理由對個別的企業進行保護^④。基於北京、上海等大城市的經驗調查都發現類似的情況^④。因此，地方保護主義產生的關鍵不是誰來提供財政經費的問題，而是財政來源是否充足以及地方經濟結構是否多元的問題。

正是因為有了充足的財政支持，沿海地區法院的法官職業化建設已經頗見成效。法院正式員工的年工資收入在10萬元左右，按照當地的統計，法官的薪水大約達到當地人均國民生產總值的兩倍。這使得法官在當地的生活不存在太大問題，而法官在進行腐敗活動時須付的成本更高，讓他們在做這些選擇時變得更為慎重，法院實施嚴格的反腐敗措施和紀律才真正起到震懾作用^④。事實證明，高薪養廉從來就是減少腐敗的最有效途徑^④。隨着法官待遇以及社會地位正在提高、法院的工作時間比較正常，加上在法院工作有機會接觸到各種案件的處理等因素，都使得法官這一職業變得更具吸引力，每年都有許多重點大學的學生甚至是工作了若干年的律師到法院求職。這些受過正規訓練、基礎較好的新血一般會在幾年內通過司法考試，成為各個庭室的業務骨幹。近年來法院人員的素質和職業化的提高是不爭的事實。而在具備充足的財政資源的情況下，現代化的司法改革也開始顯出成效。

在地方財政充足的地區，經濟結構已經發生了巨大的變化，特別是私營企業開始得到發展，大型的國有企業已經被改制重組，當地的財政稅源主要依賴各種企業的工商稅收。這時，地方保護主義存在的空間必然相當有限。

五 結 論

通過考察中國法院系統的財政狀況以及對比不同法院的財政狀況對腐敗行為的影響，本文發現當法院財政不足時，法院刑事和民商案件的審判和執行都會產生大量的腐敗行為，地方保護主義以及其他政治力量對法院審判和執行案件構成影響幾乎不可避免，而財政來源的不足也使得正在進行的司法改革舉步維艱，甚至在這個過程中產生更多的腐敗。但這些情況在財政問題得到解決之後都有明顯地改善，儘管「審判委員會」等所謂有「問題」的制度基本上沒有變化。這些對比清楚地說明解決基層法院財政的來源問題對減少司法腐敗的重要性。因此，遏制司法腐敗的一個重要前提條件是充足的財政，是錢的問題。在這個問題沒有解決之前，許多改革措施都很難有成效，而且還可能愈改愈糟。

當然，這絕不是說財政問題得到解決之後，司法腐敗就可以一勞永逸地得到解決。近來大中城市的法院同樣出現過十分惡劣的腐敗行為^④，而在美國和其他法官和法院制度相當健全的國家，司法腐敗的問題也難以徹底杜絕，問題只

是程度上的差別^④。本文只是認為充足的財政是中國法院變得清廉的必要條件，儘管它不是充分條件。但在貧富不同的國家中，解決司法腐敗問題的方法應當有所不同，而制度主義的最大問題就是照搬富裕國家解決司法腐敗問題的方法，而忽略了中國內陸貧困地區當前所處的位置——把發達國家的減肥藥當成了中國法院的救濟糧。

在這個背景下，我們會發現中國的司法腐敗問題將在相當長的時間內仍是一個頑症，因為中國部分地區的財政問題不可能在短時間內得到解決。為了增加政府的合法性以及消解可能產生的階級衝突，中央政府取消了農業稅；為了解決有特殊困難階層「訴訟難」的問題，財政部頒布了新的訴訟收費辦法，對法院的收費進行了很多的減免和控制。這些變化只會使得內陸貧困地區法院的收入和腐敗情況雪上加霜。由於法院系統在當前國家機構中的弱勢地位，要它在短期內百分之百地吃皇糧也不現實。

這也許是一個悲觀的論點，但卻是不得不承認的事實：在美國的鍍金時代和進步時代，腐敗情況就同財政問題緊密相連^⑤。而在當前的俄羅斯，司法改革的步伐也同樣受制於財政來源^⑥。中國的公安系統和勞教系統同樣也因為財政危機而腐敗叢生^⑦。許多研究已經表明，一個國家的管治能力——包括腐敗的程度——同該國的富庶程度具有明顯的相關性^⑧。這些研究都指出，發展本身是減少腐敗的前提條件。在這一點上，正在進行得如火如荼的中國司法改革不會是一個例外。

許多研究已經表明，一個國家的管治能力——包括腐敗的程度——同該國的富庶程度具有明顯的相關性。在這一點上，正在進行得如火如荼的中國司法改革不會是一個例外。

註釋

① 對於司法腐敗概念的分析，參見喻中：〈司法腐敗的概念、根源及其治理〉，《法治論叢》，2006年第4期，頁6-7。

② Mary L. Volcansek, Maria Elisabetta de Franciscis, and Jacqueline L. Lafon, *Judicial Misconduct: A Cross-National Comparison* (Tampa: University Press of Florida, 1996), 124.

③ Ting Gong, "Dependent Judiciary and Unaccountable Judges: Judicial Corruption in Contemporary China", *China Review* 4, no. 2 (2004): 33-54. 該文可能是對中國司法腐敗最為系統的研究。在其他零散的研究中，持這種觀點的也很多，典型的代表有Zou Keyuan, "Judicial Reform versus Judicial Corruption: Recent Developments in China", *Criminal Law Forum* 11, no. 3 (2000): 341-43；賀衛方：〈法治與法律家之治〉，《北大研究生學誌》，2000年第2期，頁12-17。

④ 蘇力：《送法下鄉：中國基層司法制度研究》（北京：中國政法大學出版社，2000），頁111-12。

⑤ 王晨光：〈論法院依法獨立審判權和人大對法院個案監督權的衝突及其調整機制〉，《法學》，1999年第1期，頁18-24。

⑥ Randall Peerenboom, "Judicial Independence and Judicial Accountability: An Empirical Study of Individual Case Supervision", *The China Journal*, no. 55 (January 2006): 67-92.

⑦ 王晨光：〈法律運行中的不確定性與「錯案追究制」的誤區〉，《法學》，1997年第3期，頁4-10。

- ⑧ 對一位基層法院法官的訪談，2007年5月6日。
- ⑨⑩ J. Clifford Wallace, "Resolving Judicial Corruption while Preserving Judicial Independence: Comparative Perspectives", *California Western International Law Journal* 28, no. 2 (1998): 341.
- ⑪ Mauro Cappelletti, "Who Watches the Watchmen?", *American Journal of Comparative Law* 31, no. 1 (1983): 1-62.
- ⑫ Peter Solomon, "The Persistence of Judicial Reform in Contemporary Russia", *East European Constitutional Review* 6, no. 4 (1997), www.law.nyu.edu/eecr/vol6num4/special/special.html.
- ⑬ 《人民法院財務管理暫行辦法》第六條規定，人民法院預算按現行財政體制分別列入同級財政預算。而法院的收入主要包括財政預算撥款收入和預算外資金收入兩部分。財政預算撥款收入，是指各級財政部門核定給人民法院的年度財政預算資金；而預算外資金收入，是指暫未納入預算管理，由財政部門從財政專戶按照規定核撥給人民法院的訴訟費收入和經財政部門核准由人民法院按計劃使用，不上繳財政專戶的少量預算外資金。後者主要包括人民法院在審判活動中依法取得的訴訟費用收入和罰沒收入、贓款、贓物變價收入。見《人民法院財務管理暫行辦法》，第十一條。
- ⑭ 薛江武、張勇玲：〈法院經費保障問題的分析與思考——江西法院經費保障情況調查報告〉，《人民司法》，2001年第8期，頁37-40。
- ⑮ 雖然中央政府給了政法系統一些財政上的照顧政策，如政法機關的行政經費應當按照高於當地行政機關一倍以上的標準予以安排，但當地方財政不足時，這些地方的財政部門很少能夠兌現這種政策。如果當地其他行政機關的經費都很難維持，財政部門不僅沒有能力兌現這一照顧政策，而且連法院正常運轉所需要的經費都無法維持。
- ⑯ 關林書：〈關於法院經費保障制度的調查與思考〉，《司法行政工作通訊》，2004年第2期，頁14-15。轉引自廖永安、李勝剛：〈我國民事訴訟費用制度之運行現狀〉，《中外法學》，2005年第3期，頁311。
- ⑰ 〈來自基層的呼聲〉，《人民法院報》，2002年3月14日。
- ⑱ 韓波：〈論我國訴訟費用管理制度的變遷與改革〉，學法網，<http://xuefa.org/article/5715.html>。
- ⑲⑳ 〈我省掀起「審計風暴」〉，《安徽商報》，2006年6月28日，http://web.ahrb.com.cn/misc/2006-06/28/content_266971.htm，2007年6月4日下載。
- ㉑㉒ 廖永安、李勝剛：〈我國民事訴訟費用制度之運行現狀〉，頁318；324-25。
- ㉓ 廖永安、李勝剛：〈我國民事訴訟費用制度之運行現狀〉，頁307；張榕：〈民事訴訟收費制度改革的理念及路徑〉，《法律科學》，2006年第1期，頁138-48。
- ㉔㉕ 左衛民等：《訴訟權研究》（北京：法律出版社，2003），頁134；141。
- ㉖ 〈截留執行款索要贊助費 黃石港區法院「創收有道」〉，《湖北日報》，2003年8月22日，www.cnhubei.com/200308/ca321605.htm，2007年6月5日下載。
- ㉗ 趙秉志、鮑遂獻：〈中國大陸刑法改革的現狀與走向〉（Zhao Bingzhi and Bao Suixian, "The Present and Future of Criminal Law Reform in China"），*Journal of Chinese and Comparative Law* 1, no. 1 (1995): 133.
- ㉘ 朱旭偉：〈罰金執行難的成因和對策〉，《現代法學》，1998年第4期，頁106。
- ㉙ 《中華人民共和國刑法》，第五十二條。
- ㉚ 楊恆勝、劉豔：〈關於罰金刑執行問題的調查研究〉，中國法院網，www.chinacourt.org/public/detail.php?id=126464，2007年6月5日下載。
- ㉛ 俞洲：〈減刑、假釋裁前公示有助堵塞司法腐敗黑洞〉，國際在線網，<http://gb1.chinabroadcast.cn/41/2004/04/29/115@143986.htm>，2007年6月4日下載。
- ㉜ 陳鐵軍：〈關於罰金刑執行情況的調查報告〉，湖南省株洲市中級人民法院網，www.zzfyw.gov.cn/Detail.asp?PID=94，2007年6月4日下載。

- ⑳ 傅郁林：〈訴訟費用的性質與訴訟成本的承擔〉，載《北大法律評論》，第四卷第一輯（北京：法律出版社，2001），頁263-64。
- ㉑ 魏鳳春、于紅鑫：〈中國潛在財政危機的成因和對策〉，《戰略與管理》，2002年第1期，頁75-86。
- ㉒ 這是筆者2007年4月在西南政法大學發表〈經濟案件在法院的執行：來自珠三角的經驗研究〉一文時，評論人李龍教授引用的說法。
- ㉓ 賀欣：〈中國農村緊張的官民關係與有限的司法獨立〉，《香港社會科學學報》，第25卷，2003年春／夏季，頁75-95。
- ㉔ 上文已經指出，俄羅斯引入這一制度就花掉法院預算的四分之一。中國也有人提出需要引入陪審團來遏制腐敗，但這類建議同樣沒有對所需的成本進行考慮。見袁紅冰：〈訴訟模式與遏制司法腐敗〉，《貴州師範大學學報（社會科學版）》，2001年第2期，頁3-7。
- ㉕ Andrei Shleifer and Robert W. Vishny, "Corruption", *Quarterly Journal of Economics* 108, no. 3 (1993): 599-617.
- ㉖ 賀欣：〈法院為甚麼不受理這些糾紛？司法決策過程中的法律、權力和政治〉，載蘇力主編：《法律和社會科學》（北京：法律出版社，2008年即將出版）。
- ㉗ 賀欣：〈經濟案件在法院的執行〉，載徐昕主編：《司法》，第二輯（北京：中國法制出版社，2007），頁72-109。
- ㉘ Randall Peerenboom, "Seek Truth from Facts: An Empirical Study of Enforcement of Arbitral Awards in the PRC", *American Journal of Comparative Law* 49, no. 2 (2001): 249-327; Mei Ying Gechlik, "Judicial Reform in China: Lessons from Shanghai", *Columbia Journal of Asian Law* 19, no. 1 (2005): 97.
- ㉙ 有研究表明，在上海地區法院的腐敗行為正在減少。參見Mei Ying Gechlik, "Judicial Reform in China", 97。
- ㉚ 最明顯的例子是新加坡和香港。發達國家的腐敗指數遠遠低於它們在歷史上的情況和發展中國家，但一個不爭的事實是，發達國家官員的薪水常常是發展中國家類似人員的數倍。見Pranab Bardhan, "Corruption and Development: A Review of Issues", *Journal of Economic Literature* 35, no. 3 (1997): 1339.
- ㉛ 比如，深圳市中級人民法院爆出很嚴重的腐敗醜聞。參見《江南時報》，2006年11月15日。
- ㉜ U.N. Commission on Human Rights, The Realization of Economic, Social, and Cultural Rights, Final Report on the Question of the Impunity of Perpetrators of Human Rights Violations, U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1997/8 (1997), 71-80.
- ㉝ 王紹光：〈美國「進步時代」的啟示〉，《讀書》，2001年第8期，頁21-25。
- ㉞ Peter Solomon, "The Persistence of Judicial Reform in Contemporary Russia"; Stephen Holmes and Cass R. Sunstein, "Acknowledgment", in *The Cost of Rights: Why Liberty Depends on Taxes* (New York and London: W. W. Norton & Company, 1999), 9.
- ㉟ Hualing Fu and D. W. Choy, "Policing for Profit: Fiscal Crisis and Institutionalized Corruption of Chinese Police", in *Police Corruption: Paradigms, Models and Concepts: Challenges for Developing Countries*, ed. Stanley Einstein and Menachem Amir (Huntsville: Office of International Criminal Justice, 2003), chap. 21.
- ㊱ Randall Peerenboom, *China Modernizes: Threat to the West or Model for the Rest?* (New York: Oxford University Press, 2007), 184-232.