

央地关系视角下的司法改革:动力与挑战

姜 峰^{*}

内容提要 对 1994 年分税制改革及其后果的举例分析表明,大量上访和群体性事件显示的公共治理危机既是地方人大制度运转不良的结果,也源于央地关系失衡对地方政府形成的逆向激励。新一轮司法改革的根本动力,是击碎司法地方保护主义的硬壳,以诉讼方式将涌入上访渠道的社会矛盾解决重新地方化。由此,虽然司法改革会被强力推进,但基于对司法功能的过度期待而设计的改革措施既与法理规律存在紧张,也将加重法院本已沉重的案件压力和功能负荷,削弱其赖以安身立命的独立、专业 and 稳定品质,长远来看反而不利于既定改革目标的实现。回应治理困境的权宜之计,一方面是凭借中央权威平衡央地人、事、财权关系以减少滋生社会矛盾的外部激励,另一方面是将“矛盾回应型”司法改革转向“规则确认型”司法改革以促进央地关系的优化。

关键词 央地关系 司法改革 上访困局 民主过程 司法过程

引 言

本文旨在对新一轮司法改革的背景、动力和前景提出新的理解。目前,学界多从法理视角观察司法改革,亦即将改革的各项措施同法理要求进行对照,来评判其是否与司法应有的独立性与专业性一致。基于该视角或又形成两种看法,一种偏于悲观,认为本轮司法改革如同先前的改革一样,难以有实质性的推进,或拘泥于技术性修补而不免细小琐碎,或有悖于司法规律而“走了回头路”。^①另一种看法偏于乐观,认为本轮司法改革的诸多举措符合司法规律的内在要求,改革者的强力推进能有效提升司法的独立和专业品质。但是,悲观者低估了本轮司法改革的动力,而乐观者忽视了改革措施面临的法理问题。

本轮司法改革的背景不同以往,它源于中央与地方关系失衡导致的公共治理危机,

^{*} 山东大学法学院副教授,法学博士。本文系国家社科基金项目“我国法院的非司法负担及其影响”(项目批准号:13BFX067)、中国法学会“中央与地方关系对司法改革的双重影响”(项目批准号:2015D024)的阶段性成果。

^① 参见徐昕等《中国司法改革年度报告 2014》,载《政法论坛》2015 年第 3 期;徐昕《司法改革的顶层设计及推进策略》,载《上海大学学报》(社会科学版)2014 年第 6 期。

而非基于司法规律的一般要求所采取的主动变革,治理危机以巨量上访反映的社会矛盾为主要表现。一般而言,矛盾的根源易被归于地方民主过程的堵塞,即对公共权力的民意监控的缺失。但同样重要的,是治理危机背后中央与地方关系的失衡。本文将以1994年实施的分税制改革为例,探究央地关系与公共治理危机间的联系。从时间上来看,上访量的骤增与分税制的实施存在共时性。本文将遵循制度分析的方法,假定中央与地方部门虽同属一个国家机构体系,但也是具有各自利益需求的行为主体,它们之间存在紧张和博弈关系。本文把横向的“官民关系”和纵向的“央地关系”的相互影响作为分析的两条基本线索,借以观察既定制度的效果是如何受强大的政策性力量左右而趋向萎缩的。分税制及相关政策一方面加重了地方政府的财政压力,另一方面又为“土地财政”大开方便之门,成为社会矛盾多发的外部激励。但是,以人民代表大会制度为中心的地方政治机制堵塞,在规范政府权力上无能为力,同时法院也因受困于地方保护主义,难以通过司法审查修正官民关系。矛盾解决地方化的政治和司法机制运转不良,导致社会矛盾大量涌入上访渠道,迫使中央采取措施予以回应。但是,由于预期政治体制改革风险较大,司法改革便被视为回应危机的不二法门。这种基于政治考虑而推动的司法改革,既会偏离一般的司法规律要求,也将可能使得法院难堪重负,削弱其独立、专业 and 稳定品质,长远来看反而有碍于司法改革既定目标的实现。

一、央地关系与社会矛盾

社会矛盾不仅是由于横向的官民关系恶化造成的,其背后也有中央与地方关系失衡的原因。本文考察的一个政策节点,是1994年实行并产生深远影响的分税制改革。关注这一问题的原因在于,财税体制不只关涉经济问题,也是构造我国中央与地方关系的关键性因素。众所周知,在分税制改革之前,中央与省级政府实行“划分收支、分级包干”的“财政包干制”,在这一体制下,中央财政收入严重不足,其占全国财政收入的比重在1984年至1993年间一直呈下降趋势,制约了宏观调控和各项事业的发展。为了解决这一问题,中央痛下决心于1994年进行了分税制改革,与地方“分灶吃饭”。此一改革有效实现了中央财政收入占全国财政收入比重的提高。分税制为之后我国经济的快速增长和大规模城市化奠定了基础,一方面,中央凭借强大财力能够对经济生活进行更为有力的宏观调控;另一方面,在GDP考核增长压力下,分税制激发了官员发展经济的活力,形成了“地方政府竞争”格局或“锦标赛模式”^②。分税制带来的主要问题,是没有改变中央和地方的事权划分格局。地方政府公共财政收入的占比,由1993年的78%急剧下降到1994年的55%,之后一直维持在40%至50%之间,2014年地方财政收入占比为54%。财权上移的同时事权却下沉了,地方公共财政支出从1993年的72%上升到

^② 参见冯兴元《地方政府竞争》,译林出版社2010年版;周黎安《中国官员的晋升锦标赛模式研究》,载《经济研究》2007年第7期。

了2014年85%。的确,中央对地方进行财政转移支付后本级财政支出大约仅占15%,但由于转移支付重在平衡地区间公共服务,专项转移支付极不规范且效率低下,事实上并没有减轻央地财权与事权失衡问题的严重性。收入上向中央集权、支出上向地方分权,导致了央地财权与事权的结构性失衡。^③

失衡的央地关系在地方政府之间得到复制并且被放大了。有学者指出“分税制改革是针对中央政府与省级政府之间的财权关系,但是省级政府在处理与下级政府的关系时也照搬了这种关系模式,依然是层层分税。到了县乡财政,基本就没有什么税种了。”^④由于中央对省级、省级对下级有着强有力的人事权^⑤,并主要用经济指标考核官员,这就激励了地方政府的逐利冲动。^⑥在融资渠道有限的情况下,地方官员纷纷想方设法“开辟财源”。在分税制改革至2006年农业税取消的十多年中,捉襟见肘的乡镇政府主要靠摊派农民税费度日;^⑦农业税取消后乡镇经济来源受到严重影响,转而强化了对超生者的社会抚养费征缴,对此,人们形象地喻之为“省市吃土地,县乡吃肚皮”。由于地方滥用权力衍生的政治风险最终要由中央承担,央地之间的博弈也就不足为奇了:地方政府通过农业税搭车收费,中央最终废除了农业税;地方热衷于超生罚款,中央改罚款为征缴社会抚养费,意图通过财会手段控制地方;地方政府大搞房地产牟利,中央则通过诸多措施平抑房价;凡此种种,不一而足。但是,在分税制改革的央地博弈中,中央同意地方政府保有土地收益,以换取地方对分税制的支持。之后我国的土地立法和相关政策,也为地方政府走上土地财政之路扫清了障碍。^⑧通过低价征收、高价出让土地,地方政府可以获取巨额出让金、与土地相关的税费,或以土地抵押进行融资。1994年的分税制只是多米诺骨牌的第一张,2002年的所得税分享改革以及土地招拍挂制度,进一步加重了地方对土地财政的依赖。全国的省级面板数据显示,土地财政占地方政府财政收入的比例畸高。^⑨对很多地方官员而言,税收收入维持常规支出,土地财政则

③ 相关讨论可参见周飞舟《分税制十年: 制度及其影响》,载《中国社会科学》2006年第6期。

④ 张学博《分税制、土地财政与官员晋升锦标赛》,载《科学社会主义》2014年第5期。

⑤ 这类似于传统社会的“中央治官、州县治民”模式。参见曹正汉《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,载《社会学研究》2011年第1期。

⑥ 地方政府明显受经济利益驱动的现象,从早期乡镇企业到近年的土地财政都有表现,相关研究提出了诸如“地方法团主义”“企业化的地方政府”“公司化运作”“发展型地方政府”等各具代表性的理论模型。关于“地方法团主义”可参见Jean Qi, *Fiscal Reform and the Economic Foundation of Local State Corporatism in China*, 5(1) *World Politics*, 99-126 (1992); *Role of the Local State in China's Transitional Economy*, 144 *China Quarterly*, 1132-1149 (1995); 关于“企业化的地方政府”可参见Andrew G. Walder, *Local Governments as Industrial Firms: An Organizational Analysis of China's Transitional Economy*, 101(2) *American Journal of Sociology*, 263-301 (1995); 关于“公司化运作”可参见赵树凯《基层政府的体制症结》,载《中国发展观察》2006年第11期; 关于“发展型地方政府”可参见郁建兴、高翔《地方发展型政府的行为逻辑及制度基础》,载《中国社会科学》2012年第5期。

⑦ 参见赵阳、周飞舟《农民负担和财税体制: 从县、乡两级的财税体制看农民负担的制度原因》,载《香港社会科学学报》2000年秋季卷。

⑧ 关于土地财政的宪法和法律依据,可参见何代欣《中国式土地制度与土地财政的形成》,载《中国行政管理》2013年第12期。

⑨ 参见孙秀林、周飞舟《土地财政与分税制: 一个实证解释》,载《中国社会科学》2013年第4期。

满足建设用地、配套设施、税费减免、财政补贴等招商引资和城市化发展的需要。在借土地增收和人事上对上负责的双重激励之下,形成了特殊的“地方支出政治”,即地方官员被晋升所支配并以“收入最大化”作为施政准则,偏好投入那些能够直接增进GDP的公共项目,而不是在教育、社会保障等公共服务项目上“白白花钱”。^⑩

现行土地制度使政府和市场在土地资源配置中的功能边界变得模糊,也强化了地方政府的“经济人”角色。按照《物权法》和《土地管理法》,征收农村集体土地的补偿主要以原土地用途收益为计算标准,这实际上将农地所有权从物权降格为债权,使得征地补偿标准可以远低于招、拍、挂市场上的出让收入,征地和卖地之间的丰厚级差地租被地方政府独占了。^⑪与此同时,征地争议的裁决机制也是政府主导的,《土地管理法实施条例》规定,对补偿标准有争议的由县级以上地方人民政府协调,协调不成的由批准征用土地的人民政府裁决,征地补偿安置争议不影响征用土地方案的实施。因此,在那些依赖土地财政的地方,巨大的利益诱惑就容易使权力超越法律的边界,致使强征强拆、补偿不公引发矛盾频频发生,不少研究成果显示这类矛盾已经成为我国社会的主要矛盾。^⑫据统计,我国每年的上访多达400万~600万人次,^⑬其中行政权力的不当行使是上访最主要、最直接的原因,而在影响社会稳定的诸多群体性事件中,征地拆迁引发的矛盾又占了多数。^⑭2014年2月中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见》,也把征地拆迁列为信访高发的首要原因。这不过是集中反映地方政府行为方式的一个例子而已,那些导致地方官员行为变异的原因是同构性的,该文件中列举的诸多上访原因如征地拆迁、劳动和社会保障、教育医疗、企业改制、环境保护等,事实上都与财政压力下公共决策的扭曲有关。

作为社会矛盾的一种表现方式,上访突出反映了央地关系的结构性问题。上访是公民通过向上级部门申诉来主张权益的行为,它是在穷尽地方救济方式后的无奈之举,否则,鞍马劳顿而前途难料的上访是没有必要的。虽然上访制度在我国有其存在的历史和现实理由,但其本质上是地方诉求表达渠道堵塞的产物,是对当地官员的一种不满、申诉和公开挑战。^⑮在上访者眼中,最没有“官官相护”嫌疑的,是地处首都北京的中央政府,所以他们会“千方百计进京城”。因此,那种将上访视为执政者鼓励人民政治

⑩ 参见何艳玲、汪广龙、陈时国《中国城市政府支出政治分析》,载《中国社会科学》2014年第7期。

⑪ 参见姜成武、王玉波《中国土地财政中的地方政府行为与负效应研究》,载《中国软科学》2013年第6期。

⑫ 参见郑杭生主编《中国社会发展研究报告2007》,中国人民大学出版社2007年版,第103页;李培林等《中国社会和谐稳定报告》,社会科学文献出版社2008年版,第325页。

⑬ 参见李广宇、王振宇《行政诉讼类型化:完善行政诉讼制度的新思路》,载《法律适用》2012年第2期。

⑭ 参见王春业、任佳佳《从上访潮现象谈我国行政救济制度的完善》,载《学习论坛》2013年第11期;于建嵘《从维稳的角度看社会转型期的拆迁矛盾》,载《中国党政干部论坛》2011年第1期;李保春《我国土地财政现象若干思考》,载《财政研究》2010年第7期;文贵中《市场畸形发育、社会冲突与现行土地制度》,载《经济社会体制比较》2008年第2期。

⑮ 参见封丽霞《上访困局中的各方境况》,载《人民论坛》2013年第22期。

参与的“社会动员”方式的看法有些避重就轻。^{①⑥}

尽管中央一直努力通过上访来解决问题,但大量上访群众涌到北京,无疑会给中央造成极大压力。从2005年开始,为了抑制巨大的上访量,中央开始实行上访排名通报制度,把“非正常上访”同官员考核挂起钩来。面对来自中央的压力,许多地方政府不是努力从源头上解决问题,而是采取截访、拘留、罚款、劳教甚至连坐等手段压制上访群众,反而造成了更多的官民对立。截访也成了地方政府驻京办除“跑部钱进”之外的另一功能。驻京办早已存在,但其数量的迅猛增长是1994年分税制之后才有的现象。2010年初,中央下令裁撤数千家驻京办,而由于矛盾的源头尚存,此举又导致“截访外包”大行其道,^{①⑦}北京一些保安公司甚至跟地方政府勾结,拘押、遣返上访群众。安元鼎保安公司案显示的情况颇具代表性。^{①⑧}上访与截访的矛盾已经十分突出,严峻的“上访困局”迫使中央“创新社会管理方式”。2013年2月,国家信访局取消了对非正常进京上访的排名通报制度,改为“点对点、一对一”通报掌握情况,执行8年的信访排名制度终结,但这也没有从根本上遏制截访行为。国家信访局进一步改革考核机制,将信访事项的及时受理率、按期办结率、群众满意率作为重点指标,以推动社会矛盾及时、就地解决。2014年5月,中央开始禁止越级上访,也是力图将矛盾解决地方化。但是,由于地方官员财政困难和考核压力依旧,且司法的地方保护主义抑制了矛盾就地解决的渠道,所有这些措施都收效不大。信访制度改革仍在继续,但问题的解决已不能寄望于诉访分流之类的小修小补。

综上,地方层面的官民矛盾多发,与公共政策引发的央地关系失衡存在明显的关联。外部约束强化了对地方政府的反向激励,扭曲了官员的决策和行为方式,引发了大量的社会矛盾,而新一轮司法改革的最终目的,即希望以司法审判方式来回应丛生的社会矛盾。

二、“矛盾回应型”司法改革

对于滥用权力引发的社会矛盾,一般有两种制度方式予以应对——政治过程和司法过程。基于域外的理论和实践,民众的参与使政府对公民的需求更敏感,公共决策更容易被社会接受。安德鲁·海伍德将政治过程的价值概括为参与性、回应性、合法性和自由。^{①⑨}政治过程的优势,因此在于防患于未然,避免官民矛盾发生,以及有效改善公共

^{①⑥} 关于上访的“社会动员”说,可参见冯仕政《国家政权建设与新中国信访制度的形成及演变》,载《社会学研究》2012年第4期;吴华钦《从信访的三次高峰看信访制度的法治化改革》,载《法学评论》2015年第2期。也有美国学者视信访为一种“政治参与”,See Carl Minzner, *Xinfang: An Alternative to Formal Chinese Legal Institutions*, 42(1) *Stanford Journal of International Law*, 151-165(2006)。

^{①⑦} 参见张千帆《上访体制的根源与出路》,载《探索与争鸣》2012年第1期。

^{①⑧} 参见龙志、杨艺蓓《安元鼎:北京截访“黑监狱”调查》,载《南方都市报》2010年9月24日第18-21版。

^{①⑨} [英]安德鲁·海伍德《政治学》(第二版)张立鹏译,中国人民大学出版社2006年版,第196-197页。

政策的绩效。反观我国当前的社会矛盾,可以说根本上是由于对地方官员的监督缺位造成的。回应社会矛盾的另一方式是司法过程,即通过对个案的司法审判来倒逼政府依法行政。从法治国家的经验来看,政治与司法的双重机制一般能够回应大多数社会矛盾,不至于使其溢出地方层面,上浮至高一层级的政府单元。

仅从规范层面来看,我国宪法和法律也提供了这样一个双重机制。就政治过程而言,人民代表大会制度设定了一个清晰的横向政治责任架构:各级人大由选举产生的人民代表组成,人大产生同级其他国家机关,这些机关对人大负责,人民代表对选民或原选举单位负责。同时,宪法和法律也承认每一层级国家机关有相对独立的人、财、事权。就司法过程而言,各级人民法院都拥有“独立行使审判权”的宪法地位,不受行政机关、社会团体和个人的干涉,法院只向同级人大负责,上下级法院之间只是审级监督而非领导关系。如果政治和司法过程能够如宪法和法律所规定的那样正常运转,社会矛盾不太可能大面积发生。然而现实情况是,这两种制度方式都没有发挥应有的作用。

首先,各级人民代表大会在人事、财政、监督等各方面的权力都运转不良。人事权最具决定意义,但无论是人大代表还是地方官员,都并非宪法和法律要求的那样由选举机制产生,人事选任机制不是横向的而是纵向的。比如,我国有较为中央集权的省级首脑任命机制,中央定期在各省之间轮调官员,以确保他们在央地利益发生冲突时与中央保持一致。^{②①}省以下官员的任命机制复制了这一模式。这样,“为了保住职位和获得升迁,地方官员更关注中央的旨意和上级的好恶,而不是利用已有的权力来造福桑梓和取悦选民”^{②②}。更值得关注的是,分税制之后出现了国家治理的“重新集权化”,使处于治理体系底端的县乡政府面临较大压力,这既造成县乡政府与上级政府的紧张,也造成了县乡政府与基层民众的关系紧张。^{②③}许多案例显示,每一级政府都竭力向下级施加更大压力,迫使下级完成既定政策目标,“压力型体制”和“层层加码”也成为中国政府研究文献中的常用语。^{②④}当官员用尽满足上级考核的正常手段,就容易滥用手中的权力,而同级人大对官员选任和监督权力的不足,使既定的横向责任机制和纵向关系机制的界限在“压力型体制”变得模糊了,这就导致以地方人大为中心的权力机制难以起到对社会矛盾的预防、吸纳、化解作用,矛盾于是被迫经由信访渠道上浮至中央层面。当中央成了最终的责任者,就格外凸显了央地关系的意义,以致没有中央的举措,很多问题都难于解决。央地关系失衡恶化了官民关系,官民关系恶化又强化了中央集权,慢慢地就难以分清何者为因何者为果,形成了互相激励又互相依赖的局面。

其次,司法审查机制——称之为行政诉讼或许更为恰当——也没有实现其应有的监督功能。与大量上访形成鲜明对照的,是近些年全国行政诉讼案件每年只有约10万

^{②①} See Jeffrey Sachs, Wing Thyee Woo & Xiaokai Yang, *Economic Reforms and Constitutional Transition*, 1 (2) Annals of Economics and Finance, 435-491 (2000).

^{②②} 喻希来《中国地方自治论》,载《战略与管理》2002年第4期。

^{②③} 参见赵树凯《基层政府:体制性冲突与治理危机》,载《人民论坛》2014年第5期。

^{②④} 参见周雪光、练宏《中国政府的治理模式:一个“控制权”理论》,载《社会学研究》2012年第5期。

件,占法院受案总量的比例始终在2%以内,这同民商、经济和刑事领域“案多人少”的格局极不相称。其原因不是地方政府“依法行政”水平提高了,而是许多行政纠纷根本没有进入诉讼过程,一些地方官员明确要求法院对某些行政案件不予立案,即使立案的也不许判地方政府败诉。^{②④}“立案难”是司法地方保护主义在作祟,因为尽管在宪法和组织法上法院向人大负责,并处于同地方政府平行的地位,但政府总能通过财政、人事等方式影响法院,以防止其“干扰”地方发展的“大局”。^{②⑤}司法地方保护主义不仅是政府控制法院造成的,也是上级政府借助同级法院来影响下级法院的结果,例如在上下级法院的关系中,应有的行政诉讼业务监督已经虚化,上诉率、申诉率高与上诉发改率、申诉发回重审率、再审改判率低的现象并存。与此同时,违背司法规律的行政化监督却在不断加强,尤其在绩效考核和请示报告方面问题最为突出。

既然如此,为何不通过疏通地方政治过程回应问题?原因需要从政治体制改革自身的特征来理解。虽然政治体制改革是一个原则性的共识,但往往“牵一发而动全身”,并不可避免地涉及选举制度、立法程序、司法独立等多个方面,可控性方面的风险对于改革者而言是显而易见的,所以无论是执政者还是社会,对于政治体制改革一直是较为谨慎的。^{②⑥}与疏通政治过程牵涉面广、外部效应大等特点相比,司法改革具有某种天然的优势。首先,司法系统是封闭的,容易自上而下推行改革,因此司法改革的空间较大,可以试错、调整、中止甚至回转,改革的后果也具有内在性,其引发的风险主要是技术性的,不容易溢出体制而引发连锁反应。第二,司法过程具有专业性和程序性特征,对社会矛盾中夹杂的情绪性因素能够加以隔离、过滤和中性化,法律性处置能够防止其过于社会化和政治化。最后,强化司法权力能够通过诉讼抑制行政机关滥用权力的冲动、促进决策过程的优化、增强政府对民众诉求的回应性。

同样重要的是,司法改革所追求的法制统一及消除地方保护主义,不仅是化解矛盾、维护社会稳定的需要,也是回应我国在转型时期面临的经济、社会公平等诸领域问题以实现“全面深化改革”的需要。这些问题与上访过程显示的社会矛盾在成因上具有同构性。我们看到,分税制既启动了地方经济的发动机,但其引发的“政府间竞争”也造成了诸多外部性问题:重复建设、产能过剩、环境污染、地区不平衡,等等。经济上的地方保护,也延伸到了司法领域——地方法院基于局部利益而争夺管辖权、选择性受案、有意混淆经济纠纷与经济犯罪的界限、滥用强制措施、拒绝区际司法协助等情况普遍存在。^{②⑦}

因此,不仅是上访问题,经济和社会领域的公共治理难题同样要求中央通过司法改

^{②④} 参见叶赞平《“民告官”为什么那么难》,载《同舟共进》2013年第10期。

^{②⑤} 例如左卫民教授认为,我国基层法院的财政是“控制性”财政,预算必须通过政府及其财政部门才能向同级人大提交。政府对法院的外部控制并不仅仅表现为否决性质的权力,其还可以做出许多肯定意义上的资金分配决策。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。

^{②⑥} 参见赵树凯《基层政府:体制性冲突与治理危机》,载《人民论坛》2014年第5期。

^{②⑦} 参见焦洪昌《从法院的地方化到法院设置的双轨制》,载《国家行政学院学报》2000年第1期。

革来做出回应。在这当中,促进官民关系法治化的行政诉讼具有非同寻常的意义。行政诉讼不仅意味着司法权对行政权的制约,也意味着中央权力对地方权力的有效监督,其维护中央权威、保证法制统一、协调地方竞争、调节资源配置的功能,有助于强化中央对地方立法与行政部门的监督和制衡。通过审查地方政府行为和立法的合法性,行政诉讼可以遏制官员的自利行为,确保地方竞争在可控范围之内。^⑳例如,关于税收问题有学者指出,“对处在经济转型期的中国来说,消除地方政府间的税收不当竞争现象,不能完全依赖上下级政府及其官员之间的制约和合作,而应通过设立专门的司法机构或者准司法机构,适当借助司法规制的手段来解决问题。”^㉑

三、司法改革的法理问题

司法地方保护主义的组织条件,是法院外部和内部的双重行政化。就外部而言,由于地方政府掌握着财政、人事等影响法院的手段,法院不得不与行政目标亦步亦趋。就内部而言,审判活动因为案件层层审批同样行政化了,上下级法院之间也从审级监督关系变成了事实上的业务领导关系。这两个方面的行政化是互为表里的,因此,要消除司法的地方保护主义顽疾,就不能停留于司法运行机制的简单修补,需要根本性、强制性的制度变迁。^㉒正如有学者所说的,本轮司法改革“第一次触动司法体制中最顽固、最困难的一部分,属于司法体制改革多年来难得一遇的攻坚战”^㉓。这从以下几个方面可以看出。

首先,1998-2007年的第一轮司法改革和2008-2013年的第二轮司法改革,分别由最高人民法院和中央政法委推动,而本轮司法改革系顶层设计、顶层推进。改革以党的十八届四中全会文件形式发布实施,并由中央全面深化改革领导小组直接推进。截至2015年底中央深改组召开的18次会议中,有13次涉及司法改革,是涉及频次最高的议题。不但根本性制度改革方案,而且一些具体的改革措施,如禁止领导干部干预案件、立案登记制、法官薪酬单列、司法人员交往行为准则等,也由中央深改组直接发布实施。本轮改革的内容不但涉及7大方面、65项具体措施,且推出节奏密集而迅捷,中央还为司法改革制定了明确的“路线图和时间表”。其次,为了迅速推进改革,励精图治的改革者甚至不惜在某些方面尝试突破既有的制度框架,人财物省直统管、员额制、跨行政区划法院、最高院巡回法庭等改革措施,在某种程度上都同现行组织法存在不完全一致的方面。这一点后文还将论及。第三,改革的强力推进也表现在某些消极方面。改革者对各项措施之间的复杂关联和困难似乎估计不足。立案登记制和法院人财物省直统管两

^⑳ 参见王理万《行政诉讼与中央地方关系法治化》,载《法制与社会发展》2015年第1期。

^㉑ 徐孟洲、叶姗《论地方政府间税收不当竞争的法律规制》,载《政治与法律》2006年第6期。

^㉒ 参见马长山《新一轮司法改革的可能与限度》,载《政法论坛》2015年第5期。

^㉓ 陈瑞华《司法改革如何才能做得更好?》,载《凤凰周刊》2015年第15期。

项措施的衔接,是一个较为典型的例子。由于涉及土地征收、房屋拆迁等地方政府滥用权力的行为普遍存在“立案难”,立案登记制旨在打开地方法院行政诉讼的大门,但是显然,扩大这类案件的受理范围和数量,势必使法院同地方政府的关系变得敏感而复杂,故应该在省直统管改革完成、法院获得较大独立性之后实施立案登记制。但实际情况是,省直统管改革尚未完成,立案登记制已经全面施行。最后,新一轮司法改革从方案论证、文件起草、地方试点等环节,都在某种程度上处于秘而不宣的状态,试点法院在改革初期也讳莫如深、避而不谈,一些司法改革文件也存在未能及时公之于众的情况。^{③②}这显然是为了避免过多的争论之累而使改革迅速推进。

司法改革的推进动力毋庸置疑,其值得关注的问题在于,通过诉讼方式直接回应社会矛盾以矫正官民关系的诸多改革措施,可能会背离司法规律的一般要求,这些要求涉及审判权的独立性、专业性、稳定性等基本价值。下面以本轮司法改革的几项关键措施为例简做说明。

首先,关于人财物省直统管。省直统管改革力图通过切断地方对法院人财物的供给联系,以消除地方保护主义的外部条件。这一措施的初衷毋庸置疑,但与我国宪法的规定并不一致。宪法第101条规定“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128条规定“……地方各级人民法院对产生它的国家权力机关负责”。这些制度设计赋予地方各级人民法院强烈的地方性,尤其是结合现行法院人事、财政管理体制来看,地方性更为显著。^{③③}省直统管改革似乎要把法院的“地方性”等同于“地方保护主义”一并消除。但是,看一下各法治国家的情况,会发现法院的某种地方性并不罕见。“司法的地方性和地方化并不意味着地方保护主义”^{③④},其优点是法律实施能够顾及地方民情和多样性。事实上,司法的地方保护不是因为法院受人大控制,而是人大权力缺席纵容了地方政府对法院的控制造成的。法院院长的产生、法官的任免、司法经费的拨付等,都在同级政府的控制之下,正是这一现实导致了司法权的过度地方化。保护主义所追求的,不是地方的整体和长远利益,而是急于晋升的地方官员的特殊利益。这样来看,问题的解决还是得依靠地方人大为中心的政治机制的正常化。总之,需要消除的是地方保护,而不是“地方化”。中央对司法权的定位,是“司法权属于中央事权”,这样的话,省直统管只是因为中央统管面临的技术性困难而采用的折中方式。^{③⑤}但是这会带来新的问题,“省一级统管只是把控制权从一个机构转移到了另一个机构,在减轻地方控制的同时却让省的统一调控管理成为可能,它给以省为单位的竞争和地方保护提供了新的便利,因而会导致司法省内化以及承担更重的地方保护主义任务。这在经济问题上表现得更为显著,因为各省都有比较明

^{③②} 参见李林主编《中国法治发展报告(法治蓝皮书)2015》,社会科学文献出版社2015年版;马长山《全面推进依法治国的战略支点》,载《当代世界与社会主义》2014年第5期。

^{③③} 参见王建学《地方各级人民法院宪法地位的规范分析》,载《法学研究》2015年第4期。

^{③④} 李小萍《论法院的地方性》,载《法学评论》2013年第2期。

^{③⑤} 参见孟建柱《深化司法体制改革》,载《人民日报》2013年11月25日第6版。

确和直接的经济发展目标”^{③⑥}。“省直统管对于高级人民法院摆脱地方化助益无多,相反在中央与地方权力博弈过程中,省级政府为加强对市县法院的干预而强化对高级人民法院的控制,进而加剧高级人民法院的地方化”^{③⑦}。

第二,关于司法责任制。该制度一般有两个目的:一是使法官自身保持廉洁,二是确保审判权能够独立行使。从司法责任的判定标准来看,法治国家的通行做法是“行为主义”的:构成法官责任的是枉法裁判、贪污腐败等“不当行为”,而单纯的裁判结果错误不构成追责理由。我们对错案的终身追责却是“结果主义”的——只要被证明是错案,都要追究法官责任。结果主义逻辑显示的实体正义观念是有问题的,它过分加重了法官的职业风险。审判活动具有特殊性,错案既可能出于法官的主观过错,也可能是法律制度自身的后果,比如刑事审判的“疑罪从无”“排除合理怀疑”等原则,实际上是允许裁判结果偏离实体真实的。尽管对法官的终身追责与司法规律的要求不符,但它与本轮司法改革的目的是高度一致的:设定如此严格的责任有助于激励法官个人抵制来自院外和院内的干预,也能强化法院相对于地方政府的独立性。

第三,关于立案登记制。这一措施是基于“有案必立、有诉必理”的指导方针设计的,它直接体现了本轮司法改革的意图——扩大法院受案以将矛盾解决地方化。但是,它也同司法规律的要求短兵相接。首先,它忽视了司法权在现代国家权力体系中的特殊地位。法院只是按照法律来决定诉求合法与否,而在合法界限内发生的争议,一般需要通过政策过程解决,这一过程为政府留下了裁量余地。从专业性的角度来看,由于目前我国很多矛盾具有历史原因和政策性因素,它们远远超出了法官的专业领域范围,而如果法官径直以法律设定的刚性标准作出裁决,则既难于满足“定纷止争”的政策性目的,又可能引发新的矛盾。基于此,只有确保司法之外的行政、立法等政治过程有效运作,将大多数矛盾化解在司法过程之外,才可与法院的正常功能相得益彰。法官职业的独立性与专业性,都决定了司法既不可能也不应该成为矛盾化解的主要手段,有限的司法资源只应用于那些具有法律性质的争议。其次,如前所述,立案登记制本应在人财物省直统管改革完成、审判权获得相对独立地位之后实施,否则骤增的行政诉讼将导致法院同地方政府要么变得对立,要么迫使法院策略性地回避问题。立案登记制已经于2015年5月1日全面实施,而省直统管改革迄今仍未完成,这就直接把法院推向了一个案件骤增而又解决乏力的尴尬境地。2015年全国法院积案大幅增加与此有密切的关系。

除此之外,正如有学者指出的:其他国家的司法改革多依靠议会推动,因为代议机关在人事和财政上的责任机制更为清晰,而且能够直接反映社会需求;而在我国,全国人大迄今没有出台一个关于司法改革的文件。司改方案出台过程秘而不宣,也使公众

^{③⑥} 李少文《论司法中央化改革的困境》,载《探索与争鸣》2013年第4期。

^{③⑦} 廖希飞《高级人民法院的职能——以行政审判为视角》,载贺荣编《司法体制改革与民商事法律适用问题研究》(上),人民法院出版社2015年版,第38页。

参与和律师参与缺席,这就可能削弱改革的正当性并影响到措施的实施效果。^{③⑧}

四、不堪重负的法院

以去除地方保护主义为目的的司法改革,既然源自重整央地关系的政治考虑,且回避通过激活地方人民代表大会机制来回应问题,就势必把法院推到矛盾解决地方化重任的最前沿,而不论这些矛盾是法律性的还是政治性的。因此可以说,本轮司法改革是“矛盾回应型”的,它立足于期待法院替代政治过程的纠纷预防和化解功能,可能会加重其本已沉重的负荷——负荷既包括因受案量增加带来的“案件负担”,也包括承担非司法功能而造成的“功能负担”。

法院案件负担沉重是一个老问题了。我国法院受理案件的数量已连续增长30余年,从1978年的61万件增加到目前的1200多万件,增长约20倍。在“诉讼爆炸”的同时,法官数量却没有相应增长,仅从1978年的6万人增加到目前的21万人。近些年诸多司法便民措施的推行、诉讼费的大幅降低等,也导致法院案件压力十分沉重。^{③⑨}新一轮司法改革没有对司法便民政策进行调整的迹象,反而有进一步强化的趋势。例如,由于一些行政纠纷因“立案难”而无法进入诉讼过程,中央对于推进立案登记制十分积极,这大大增加了地方法院特别是基层法院的案件量,而且行政诉讼案件尤其呈现骤增趋势。立案登记制在本轮司法改革中举足轻重,“有案必立、有诉必理”像一把铁锤,硬生生地砸开了法院的大门。在立案登记制实施的第一个月,全国法院的行政案件立案数量同比增幅221%,远高于法院案件量总体29%的增幅。我们在调研中发现,一些法院2015年的积案相较往年明显增加,原因主要有两个:一是实行立案登记制后大量的新增案件让法院应接不暇,这些案件相当一部分涉及难于处理的征地、拆迁补偿纠纷;二是司法改革特别是员额制改革的不确定性,影响了法官的工作积极性,导致司法效率下降。

员额制改革也将因为大幅减少法官数量而加重法院的案件负担。上海市高院的一位资深法官撰文称“人员分类定岗工作开展后,‘案多人少’矛盾可能在一段时期内更加突出。”^{④①}矛盾会更多体现于基层法院,因为人民法院《四五改革纲要》要求“进一步改革民商事案件级别管辖制度,逐步改变主要以诉讼标的额确定案件级别管辖的做法,将绝大多数普通民商事一审案件的管辖权下放至基层人民法院,辅之以加强人民法庭和诉讼服务中心建设,强化基层人民法院化解矛盾的职能”。基层法院的案件负担本来就重,这一措施更是雪上加霜。管辖制度改革似乎再次印证了“权力上浮、责任下沉”的逻

^{③⑧} 参见陈瑞华《司法改革如何才能做得更好?》,载《凤凰周刊》2015年第15期;江国华《论司法改革的五个前提性问题》,载《政治与法律》2015年第3期。

^{③⑨} 对相关问题的讨论,可参见姜峰《法院“案多人少”与国家治道变革——转型时期中国的政治与司法忧思》,载《政法论坛》2015年第2期。

^{④①} 郭伟清《落实法官员额制全面推进人员分类管理改革》,载《人民法院报》2015年2月9日第4版。

辑。此外,诸多改革措施也增加了大量新的行政事务,推动司法公开、判决书上网、全程录音录像等措施,使得法院的事务性工作成倍增加。

我国法院除了案件负担外,还面临沉重的“功能负担”,即在审判案件之外担负本应由政府和人大承担的矛盾化解责任。这一状况同样由来已久,并可能因新一轮司法改革而持续加重。20世纪90年代,在强调以经济发展为中心的大环境下,法院被要求为地方经济“保驾护航”,甚至直接参与招商引资活动,这是滋生司法地方保护主义的一个重要原因。^④在过去的十多年中,法院的非司法功能延伸到了维稳、民生等方面,一线法官被要求直接参与治安、截访、扶贫等任务。最令人堪忧的,是维稳、民生等行政目标直接、实质性地嵌入了立案、审判、执行过程,导致法院为地方利益而选择性立案,或为息事宁人、息诉罢访而不得不经常性地曲法裁判。以矛盾解决地方化为主要关照的新一轮司法改革,看来仍会在很大程度上延续这一态势。功能负担同案件负担一样,显示了司法权的行政化和工具化。

沉重的负担对司法赖以安身立命的独特品质正构成严重威胁。首先,它削弱了司法的专业性和独立性。法院的独立与专业依赖于适当的案件负担,但汹涌而至的案件使法官无暇业务提升,行政目标嵌入案件审理过程则直接削弱法官对理论、知识和规则的需求。由于必须屈从于地方的行政目标,法院独立审判的空间受到挤压,尽管这或许能维护一时一地的社会效果,长远来看则严重扭曲了法院不同于立法和行政机关的功能。其次,沉重的负担损害司法的权威和公信力。如果说案件负担只是占用了法官的时间和精力,那么功能负担直接嵌入个案审理过程则致命地扭曲了法官的思维模式和行为方式,也导致了司法权威和公信力的衰退。事实上,过去十多年司法腐败的滋生也与司法权威的衰退相关。第三,影响法官职业群体稳定。案件负担和功能异化致使法官压力大、责任大、荣誉感降低、职业前景黯淡,与法官待遇低的矛盾变得十分突出。堪忧的是,司法改革不但没有增强司法职业的吸引力,反而造成许多精英法官流失。据最高人民法院统计,2015年全国辞职的法官有1000多人。^⑤在过去的两年中,上海有300多名法官、北京有500多法官离职,江苏法院在2014年有200多位法官离职,有些没有离职的,也竭力通过晋升、转岗而离开审判一线。流失的法官主要集中在基层法院,而且其中多数属于业务骨干。^⑥此外,改革措施加重了法官的工作负荷和责任,却没有同时提高法官独立审判的权力。这也使司法改革正面临新的窘境,例如员额制改革刚刚启动时,社会普遍担心入额竞争会非常激烈,但是在不少试点法院,由于预期待遇难以提高、终身追责加大了职业风险、审判自主权难以落实、案件负担大大加重等原因,法官入额积极性并不高,甚至出现入额报名不足、动员报名后虽参加考试但故意交白卷的情

④ 为求经济发展而展开的地方政府竞争,也延伸到了司法领域,演绎为地方法院为当地经济发展和社会稳定服务的竞争,这表现在以个案裁判保障地方GDP增长,针对地方某项重点发展任务而出台专项司法服务文件等。参见高翔:《中国地方法院竞争的实践与逻辑》,载《法制与社会发展》2015年第1期。

⑤ 参见陈海光《法官应当勤勉敬业》,载《人民法院报》2016年5月7日第2版。

⑥ 参见沈念祖《流失的年轻法官》,载《21世纪》2014年第3期。

况。

法院案件负担和功能负担的加重,实际上与司法改革所试图回应的治理危机有相同的成因,即央地博弈关系格局中的“权力上浮、责任下沉”规律。司法改革因回应社会矛盾的需要而会被强力推进,但在人事权纵向化的“压力型体制”之下,支撑司法的“中央事权”性质的财政负担却难以轻易从地方转归中央。沉重的司法负担,一方面削弱法院的独立、专业与稳定性,使其回应社会矛盾的效能进一步衰退——这不利于试图以司法过程替代政治过程和“全面深化改革”目标的实现;另一方面,将引起法院系统自身对司法改革的疑虑和消极应对,这将与央地博弈中的地方利益形成联盟,成为司法改革措施顺利落实的无形障碍。

五、优化央地关系与“规则确认型”司法

央地财权与事权的失衡,对基层官民关系的恶化起到了推波助澜的作用。说明这点的意义在于,央地关系失衡不仅是一个财税体制的问题,而且关乎社会和政治稳定,它既是新一轮司法改革的发生背景,也是改革措施偏离法理要求的诱因。因此,我们可以更多地从改善央地关系入手,思考怎样有效地回应官民矛盾以及矫正司法改革的方向。本部分要说明的,也与这样两个问题相关:如何平衡央地关系以减少社会矛盾的外部激励,以及时下进行的司法改革能够为实现这样一个目标做些什么。

就第一个问题而言,令我们乐观的是,从公共行政和财政视角所做的比较研究已经提供了大量成熟的理论和经验。细致梳理这些理论和经验超出了本文的目的,不过概括来看,无论是在联邦制还是单一制国家,有三个方面的共识值得我们认真对待:(1)国家权力每一层级的事权、财权、人(事)权应保持平衡;(2)央地关系以及地方各级政府间的关系,应当是法治化而非政策化的;(3)专业而中立的司法系统在维持央地分权的刚性特征方面可以发挥重要作用。

首先,实现央地事权、财权、人事权的平衡。十八届三中全会明确提出要“建立事权和支出责任相适应的制度。适度加强中央事权和支出责任,国防、外交、国家安全、关系全国统一市场规则和管理等作为中央事权;部分社会保障、跨区域重大项目建设维护等作为中央和地方共同事权,逐步理顺事权关系;区域性公共服务作为地方事权。中央和地方按照事权划分相应承担和分担支出责任。”这是一个正确的方向。2014年6月底,中共中央政治局通过《深化财税体制改革总体方案》,这一改革在2016年也已经全面启动。在事权划分的基础上,财权的分配不是太大的问题,但困难和挑战依然存在。按照我国现行宪法体制,国家权力体系分为中央、省、市、县和乡镇五级,而要在五级政治单元清晰地划分财权和事权,国际上并无成功先例,主要原因是复杂的政府层级会带来行政效能问题,在实行地方自治的国家,一般只划定两级地方政府。^④目前我国在这方面

^④ 参见喻希来《中国地方自治论》,载《战略与管理》2002年第4期。

的探索,是通过“省管县”来减少财政层级、提高行政效率。另一个困难是,在目前宏观调控和财政收入两方面压力均较大的情况下,中央是否能够承担更大的支出责任。目前的财税体制改革,仍有重“分钱”而轻“分责”的色彩。例如,虽然“营改增”是继1994年实行分税制以来最重要的财税改革,央地就增值税的分成方案也已尘埃落定,但事权和支出责任的划分仍然没有启动。由于这对于改善地方财政状况没有明显的助益,减税还可能造成地方财政紧张,地方政府对土地财政的依赖可能会加重。^{④⑤}

除此之外,仅仅优化央地事权和财权尚不足用,这两种权力还应当同人事权相平衡。人事权维持纵向机制,则仍可能使事权和财权在纸面上的平衡安排落空,因为一时的平衡很容易被官员“向上负责、向下施压”的动机打破。过去社会矛盾从地方层面溢出而进入上访渠道,其实就是在向上级追责,这就是由于人事权的纵向化造成的。责任机制的缺失,加之事权的混合和财权的制约,实际上是对地方政治机制的釜底抽薪,它使得地方人大处于无事可议、无财可用、无人可究的尴尬境地。一项对1000多名县委书记的实证研究准确揭示了这一问题的严重性。该研究发现,县委书记们普遍感觉到分税制改革后中央控制地方的力度越来越大,县级政府集“有限的权力”“拮据的财力”“无限的责任”于一身,已成为“权力和功能不完整”和“缺胳膊少腿”的政权。^{④⑥}只有各级政治单元在事权、财权、人事权三方面均保持平衡,才能将目前集聚于中央的责任分摊至不同政治层级,但深化这个方面的改革需要比推行财税体制更大的勇气和魄力。

其次,应当实现央地关系的法治化和制度化。当前我国央地事权与财权的失衡源于两个制度性缺陷:一是央地关系主要是通过政策手段而不是法律方式来调整的;二是中央政府在构造央地关系中居于主导地位。分税制改革之后几乎所有的央地关系变化都体现了这两个特征。不通过刚性立法而是借助政策性调整,这种看似灵活的方式实则构成了央地关系走向平衡的障碍,而中央与省的关系在省以下政府间被复制,则凸显了问题的严重性。政策化调整导致央地之间、地方上下级政府间的博弈无序化。例如,分税制改革方案设计之初,中央并非没有考虑到财权上收之后对地方财政造成的压力,所以正式文件中罕见地对央地事权进行了划分。^{④⑦}但是,中央的宏观调控需要、纵向化的责任机制、大量的央地共管事项等因素,很快打破了既定的事权界限,财权上浮、事权下沉的格局持续强化。

财税体制改革的难点之一在于,中央的主导地位固然有强化宏观调控的作用,但也弱化了地方政府的协商能力,这激励了地方政府的自利冲动向土地财政释放。我们也看到了,1994年分税制改革中虽然有原则性的事权分配安排,但税权的中央集权化在那之后是不断加剧的。^{④⑧}从目前的情况来看,中央对于改善地方财政状况采取的措施力度是有限的。2015年新《预算法》为缓解地方财政压力提供了两个渠道:一是“省钱”,即

^{④⑤} 参见傅光明《营改增后须完善地税体系》,载《经济日报》2016年5月10日第9版。

^{④⑥} 参见肖立辉《县委书记眼中的中央与地方关系》,载《经济与社会体制比较》2008年第4期。

^{④⑦} 参见《国务院关于实行分税制财政管理体制的决定》(国发〔1993〕85号)。

^{④⑧} 参见叶姗《税权集中的形成及强化——考察近20年的税收规范性文件》,载《中外法学》2012年第4期。

要求地方政府通过全口径预算提高财政效率;二是“借钱”,亦即将长期以来变相存在的
地方债合法化。当然,我们不能期待《预算法》对政府间的财政关系进行彻底重构。
2016年是财税体制改革的启动年,作为改革“头炮”的证券交易印花税调整,或许已经
显示了改革的基调。国务院宣布将证券交易印花税中央97%、地方3%的分成比例调
整为全部作为中央收入。尽管证券交易印花税归中央在现代各国并不罕见,但这种由
中央主导分税政策的做法,可能会成为一种持续存在的方式,尤其是在“保持现有财力
基本稳定”的原则指导之下,恐怕很难有突破性的变化。归根结底,缺乏法律刚性约束
将为央地博弈的即时化提供温床。如果中央“管”不住地方,引发的矛盾还会上浮到中
央,如果地方被中央完全“管”住,地方利益就得不到保障。^④因此,央地责权划分需要
法治化和制度化,这对于控制利益博弈的范围、深度和频度是必要的。

第二个问题是,构造这样一种良性的央地关系目标,与正在进行的司法改革有何关
联?从前面的分析可以发现,新一轮司法改革的内在目标,是以司法直接回应社会矛
盾,这意味着司法在很大程度上替代政治机制的功能,其后果是使司法措施偏离法理规
律,既加重法院的案件负担和功能负荷,也不利于司法改革既定目标的实现。因此,一
个可以期待的方向,是让司法改革有助于一种刚性、平衡的央地关系的构建,其中也包
括适当平衡央地之间的政策博弈能力。法治国家的经验表明,司法因其独立、专业、权
威而适合担当央地纠纷的仲裁者。因此,通过中立的司法审查机制来限制政策调整方
式,维持法定的分权安排,应当成为新一轮司法改革的重要目标。这一目标引领我们将
目前的“矛盾回应型”司法改革转到“规则确认型”司法改革的方向上来。

纸面的分权不论如何精致,都不能确保在实践中得到遵循,责权分配的效果取决于
是否存在刚性约束。从更为开阔的视角来看,应当把司法的作用置于整个国家权力的
结构性安排中来看待。司法机制与政治机制应该自负其责、互为补充,共同发挥规则确
认功能。对此,法治国家一般采用两种机制:一是通过政治过程将利益竞争和政策博弈
制度化、程序化;二是借助司法个案的审判来维护这种分权关系,这也正是本文讨论的
落脚点所在。

总之,如果中央和地方国家机关的财权、事权、人权得到平衡的安排和维持,政治过
程和司法机制正常运转则可能防患于未然,避免社会矛盾的大量发生。通过降低司法
的案件负荷和功能负荷,可以给法院恢复其应有的独立、专业和稳定品质赢得时间和空
间。不以“规则确认型”司法为目标推进司法改革,只能事与愿违地使司法部门陷入更
加行政化和工具化的危险之中。

^④ 在分税制改革实施之前的学术讨论中,就曾有研究指出:中央与地方事权关系又必须通过修宪作出明文规定,成为
中央与地方权力来源的宪法依据,它们不应当是基于中央与地方在经济与政治利益上的讨价还价,而应当是基于制
度化的权力分享。参见王绍光、胡鞍钢《关于中国国家能力的研究报告》,辽宁人民出版社1993年版,第159-168
页。

结 语

本文对分税制、赴京上访、社会矛盾及司法改革之间关系的分析是解释性的,因为这一领域尽管以财政问题为中心,但其反映的央地公共权力的运行特征是同构性的。大量上访与群体性事件显示的治理危机,既是地方人大权力衰微、政治过程不畅的结果,也与央地关系失衡对地方政府形成的反向激励相关。回应当前我国面临的公共治理危机的思路是双重的:一方面,由于司法过程与政治过程本质上难以相互替代,急于疏通政治过程将导致社会矛盾层出不穷,司法不但难堪越俎代庖之重负,其赖以安身立命的专业、独立和稳定品质也将岌岌可危,司法改革回应转型期间高发社会矛盾的效果也将堪忧,公共治理将陷入政治过程与司法过程双重失灵;另一方面,应从央地关系法治化角度反思司法改革的方向。只有将“矛盾回应型”司法转向“规则确认型”司法,使法院成为刚性法律规则的捍卫者,才能使政府和民众都能形成稳定的规则预期,从而有效防范社会矛盾的大面积发生。司法应担当维护央地关系法治化和制度化的角色,这也是十八届三中全会确立的“司法权属于中央事权”的应有之义。中央政府强大的人事权和政策执行力可以成为“全面深化改革”的政治资源,挑战则在于能否汇集智力资源以突破公共决策的效能瓶颈。当前关键是通过推进以财政体制改革为中心的各项改革,进一步平衡央地之间事权、财权与人事权的划分,削弱地方官员制造社会矛盾的财政激励。从长远来看,只有激活以各级人大为中心的政治机制,才能为央地关系的平衡提供不竭动力,从根源上减少社会矛盾的发生,由此宪法和法律规定的政治与司法机制才能各司其职、相得益彰。

Abstract: Through an analysis on the tax distribution system in 1994 as well as its incurred consequences, this article shows that the governance crisis manifested by collective appealing and assembling events is due to both malfunction of local people's congress system and adverse incentive to local governments caused by the imbalanced relations between central and local authorities. The real driving force for the new round of judicial reform is to eliminate local protectionism and to relocalize the solution of social disputes in appealing via litigations. Therefore, despite the forceful execution, the judicial reform is likely to hinder the reform as planned in the long run, because the reforming strategies, whose precondition is extra reliance on judicial function, will contradict with juridical principles, pose burdens on the settlement on the existing thorny cases and threaten its independence, professionalism and stabilized quality. In order to combat the challenges, the reformer, on the one hand, should strike a balance in relations of personal, material and financial rights so that the external excitation of social conflicts will be reduced. On the other hand, to improve the central-and-local relations, the "conflicts-responding" mode of judicial reform should be gradually replaced by the "rules-affirming" mode.

(责任编辑: 李小明)