

# 法治视野下的司法预算模式建构<sup>\*</sup>

朱大旗 李 帅

---

摘 要：司法预算属于财政法学与司法制度研究的交叉领域，司法预算的设置应当同时满足财政法治的理念与司法规律的需求。目前我国司法预算内嵌于行政预算中，这样的预算体系设置使政府掌握了司法财权进而诱发司法权地方化之弊端。为了使司法财权与司法事权相匹配，同时使司法权去地方化，我国应当以公共预算的概念代替目前使用的广义政府预算概念，使司法预算与行政预算在公共预算这一上位概念之下相对独立，同时将司法预算设置为中央与省级两个层级，司法经费的支出应满足司法事权之需求，且经费的保障应向基层人民法院适当倾斜。

关键词：财政法治 司法预算 公共预算 司法事权

作者朱大旗，中国人民大学法学院教授（北京 100872）；李帅，中国人民大学法学院博士研究生（北京 100872）。

---

近年来，司法预算因涉及法治、财政等诸项元素的冲突和平衡，已成为各国司法改革的一大重点。<sup>①</sup>但我国的司法预算研究并未引起人们应有的注意，这主要是因为司法预算属于财政法与司法制度的交叉领域，大部分财政法学者由于没有司法制度的研究背景而仅将关注点放在政府预算上；同理，研究司法制度的学者由于欠缺财政法的研究基础而忽视了司法制度中的预算设置。当前，我国的财政体制与司法体制均处于如火如荼的改革过程中，我们应当以此双向改革为契机，从财政法治的视角出发，以司法财权与司法事权的匹配性为切入点，推动我国司法预算的独立性改革，合理建构司法经费保障机制，进而克服司法权地方化之弊，确保司法公正的实现。

---

\* 本文系国家社科基金重点项目“全口径预算决算管理改革及其法治化进程研究”（项目编号 13AFX005）、中国人民大学 2015 年度拔尖创新人才培养资助计划的阶段性成果。

① 参见苏永钦：《寻找共和国》，台北：元照出版有限公司，2008 年，第 377 页。

## 一、司法预算的逻辑廓清

### (一) 何谓司法预算

严格来讲,“司法预算”这一表述并非法定概念,《中华人民共和国预算法》(以下简称《预算法》)仅仅规定了政府预算而未规定司法预算,司法预算这一表述也没有出现在任何官方文件中。在现有的关于司法预算的研究文献中,也极少有学者对司法预算进行准确界定的,使得后续研究者只能在既有文献的基础上逆向推出这些学者笔下的“司法预算”及其内涵。因此,在研究司法预算制度之始,有必要廓清司法预算的概念和内涵,并以此为基础展开研究。

司法预算即司法机关在预算年度内的财政财务收支计划。有趣的是,学界对于司法的内涵存在着诸多学说,而对于司法预算中所指的“司法”却几乎没有任何争议。例如,学者对司法的概念做了广义和狭义的区分:广义的司法是指“由专门国家司法机关根据法定职权和法定程序具体使用法律、处理案件的专门活动,包括法院审判活动、检察机关和侦查机关的职权活动、仲裁、调解、公证及律师制度等”;<sup>①</sup>狭义之司法是指“人民法院通过审判活动解决法律纠纷的过程”。<sup>②</sup>与之相对应的是对于司法机关的界定也存在着广义、狭义之分。然而就司法预算的概念而言,几乎所有的学者都将此问题下的司法机关做了狭义界定,即认为司法预算为法院之预算。<sup>③</sup>这主要是因为许多广义上的司法机关虽然也参与了司法过程,但更多的是体现了具有行政权性质的主动性,而只有法院才最能体现被动、中立的司法属性。欧美司法学者虽然很少在著作中明确界定司法的定义,但在论述司法过程时一般也仅限于法院审判过程。<sup>④</sup>由此,本文对我国司法预算做如下定义:司法预算是指经本级人民代表大会审议通过并监督的法院年度财政资金收支计划。

在我国公布的官方文件中,虽然没有明确使用司法预算这一表述,但却采用了另一相关概念——司法经费。司法经费既包括法院经费的收入,也包括法院经费的支出,实际上就是司法预算所规制的内容。由于我国立法中并没有出现“司法预算”

① 范愉主编:《司法制度概论》,北京:中国人民大学出版社,2004年,第2—3页。

② 武建敏:《司法理论与司法模式》,北京:华夏出版社,2006年,第1页。

③ 参见朱大旗、危浪平:《司法预算制度应以司法公正为基石》,《法学》2012年第1期;张洪松:《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》,《环球法律评论》2011年第1期;等等。

④ 参见亨利·J.亚伯拉罕:《司法的过程:美国、英国和法国法院评介》,泮伟江等译,北京:北京大学出版社,2009年,“初版序”。

这一概念，因此在其他位阶的规范性文件或官方文件中也尽量避免使用司法预算的表述，而是替代性地使用了司法经费这一概念。在美国，法院预算就是一份与立法预算、行政预算平行的综合性文件，在这份文件中包含了法院系统在预算期内所有方面活动的经费需求，它包括了所有法院的活动经费：既包括法院系统所管理的所有人员的全部工资及其他福利，也涵盖法院系统所有拟议的服务、设备、供应和维修方面的支出，以及所有拟议的设施更新方面的支出。一份完备的经费预算就是要将来源于不同方面的经费汇集在一份单一的预算之中，以便于人们能看到法院运作的全部过程。<sup>①</sup>

如前所述，司法预算成为近些年各国司法改革的重点，我国亦不例外。2008年11月，中共中央政治局原则同意中央政法委《关于深化司法体制和工作机制改革若干问题的意见》，明确指出政法经费将由先前主要由地方财政负担的体制，转变成为中央和地方“明确责任、分类负担、收支脱钩、全额保障”的体制。2009年7月23日，中共中央办公厅、国务院办公厅正式下发了财政部牵头起草的《关于加强政法经费保障工作的意见》，财政部也下发了《政法经费分类保障办法（试行）》，对加强和改革政法经费保障作出明确规定，并且建立了“明确责任、分类负担、收支脱钩、全额保障”的政法经费保障体制。随后，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》更进一步作出了由省级法院统一管理地方各级法院人财物的设想，但具体实施细则和配套改革并没有完成。

## （二）国家主义立场下的国家预算行政化

国家主义（Nationalism）作为近代兴起的关于国家主权、国家利益与国家本位问题的一种政治学说，在西方政治与法律历史上曾产生过重大影响。概括来讲，国家主义作为政治观念体系的一种，其核心要义在于将国家统治置于人世生活的中心，推崇国家权力的至高无上。<sup>②</sup> 有学者将国家主义的内涵简述为“为了国家、倚重国家”，<sup>③</sup> 即当一国法律以国家利益、社会利益为优位追求时，实际上就是国家主义的体现。国家主义强调国家权力的至上性，要求个人私利服从社会公利和国家利益，以命令式的规范、法令实现国家的政策性目标，压缩授权性规范的生存空间，<sup>④</sup> 以实现国家的统一、稳定与秩序。

从英文文义角度来讲，国家主义之“国家”有三重含义：其一，领土意义上的国家（country）；其二，政权意义上的国家（state）；其三，国民意义上的国家

① 参见最高人民法院中国应用法学研究所编：《美国法官制度与法院组织标准》，北京：人民法院出版社，2008年，第221页。

② 参见于浩：《共和国法治建构中的国家主义立场》，《法制与社会发展》2014年第5期。

③ 参见张志铭：《转型中国的法律体系建构》，《中国法学》2009年第2期。

④ 参见吕世伦、贺小荣：《国家主义的衰微与中国法制现代化》，《法律科学》1999年第3期。

(nation)。在现代财税法治体系中，财税法治中的国家主义立场，首先应是国民意义上的国家，只有经过正当的民主决断程序，才能形成具有法律效力的国家预算。但需要说明的是，虽然人民才是享有最终预算决断权的主体，但政府的权威决断对国家预算进程的引导作用也是不可忽视的因素。在我国，这一特征体现得尤为明显，产生了一种国家预算行政化的趋向，使得我国预算法治的国家主义立场中又体现着鲜明的政权主导性。<sup>①</sup>

我国国家预算行政化的趋向突出地体现在两个方面：第一，现行《预算法》对预算之界定过于狭窄。预算是对国家公共财政收支的一种计划，通过人民决断预算的内容，一方面可以秉持谦抑性的原则规范、限制国家筹措预算收入的行为以防止国家公权力对人民财产权造成不必要的侵夺，另一方面又可以从国家财政支出角度在不同的潜在支出项目中进行择优决策，防止公权力主体滥用公共财产。概言之，预算的本质就是人民通过管理公权力的“钱”去管理公权力机关所行之“事”。然而我国现行《预算法》第1条仅将预算界定为“政府收支行为”，以“大政府”的概念替代了公权力主体。第二，在具体的预算运行过程中，突出地体现着行政主导性。政府财政部门享有预算编制权与执行权，而同级人大仅享有否决权而没有修改权，这就意味着对于某些存在瑕疵的预算草案而言，人大要么任其通过，要么整体予以否决。<sup>②</sup>但整体否决预算草案另行编制的话时间成本太大，因此在此种有限选择区间内人民代表大会更倾向于选择前者。另一方面，预算是具有专业性的活动，人大代表进行表决时政府应对预算草案进行充分说明并给予人大代表充足审议的时间，但在年度代表会议中人大代表仅有有限的“浏览”时间，很难充分地对于各项预算收支活动进行实质性审查。

### （三）大政府理念下司法权与行政权的混淆

虽然我国《预算法》中规定的预算仅指政府的财政财务收支计划，但在实际运行过程中“政府”的概念被进行了扩大解释，形成了包含司法机关、立法机关在内的“大政府”理念。换句话说，法院的司法经费收支并没有被排除在政府预算之外。根据我国目前的财政管理规则，法院预算的收入主要包括法院行政事业性收费收入（诉讼费、培训费、资料工本费和住宿费以及其他缴入国库的法院行政事业性收费）、法院罚没收入、基层公检法司转移支付收入等；而法院的支出被列入国家安全支出项目中，主要科目包括行政运行、一般行政管理事务、机关服务、案件审判、案件

<sup>①</sup> 参见李帅：《经济法中的权威决断：诠释、问题、检讨——以卡尔·施密特法学思维三种方法为视角》，《经济法学评论》2015年第2期。

<sup>②</sup> 参见 Shuai Li, “On Construction of the State Financial Governance and Perfection of the Fiscal and Tax Law in China,” 2016 2<sup>nd</sup> International Conference on Social Science and Development, DEStech Publications, Inc, 2016, pp. 127-130.

执行、“两庭”建设、事业运行、年终结余及社会保险积极预算年终结余等。<sup>①</sup>其中值得注意的是，法院办案经费中最重要的来源是同级政府的财政拨款，<sup>②</sup>但在我国政府收支分类科目中并没有将同级政府的拨款规定为法院的收入来源。这主要是因为，在设置预算收支科目时就是以政府为本位的，在这样的前提下，实际上是默认了司法机关从属于行政机关，因此同级政府对法院的拨款只能是视作“大政府”的内部行为，只是从政府的一个部门转移到了另一个部门，在这个过程中财政资金只发生了转移而没有造成减损，因此不能算作是“政府支出”。然而这样的逻辑却无法与《中华人民共和国宪法》（以下简称《宪法》）中对政府与法院之间关系的规定相吻合，容易造成司法权与行政权的混淆。

我国的法制历史和传统文化中长期存在着“大政府”或者说司法机关内嵌于行政机关的传统，封建行政长官长期兼任司法裁判者，及至清末法制改革时司法机关才彻底从行政机关中分离出来。正如法国著名心理学家勒庞所言，群体的观念是很难被改变的，封建主义在确立之前经历了几个世纪的时间，但观念一旦被群体所接受，改变它同样困难。<sup>③</sup>几千年来传统根深蒂固，司法机关在我国相对于行政机关而言仍相对“弱势”。虽然我国现行《宪法》规定我国政府、法院、检察院都由本级人民代表大会选举产生，彼此之间互不隶属，但至少司法预算领域中，我国现行《预算法》及相关管理细则都以“大政府”理念涵摄了司法机关的存在。

其实，由于司法预算的设置存在瑕疵导致司法权与行政权、司法机关与行政机关的关系发生混淆的情况并非我国所独有，其他国家在特定时期中也存在过类似的情况，其中较有代表性的就是美国。在美国，由于历史上初审法院司法经费由地方政府负责，也导致初审法院在很大程度上是地方政府的一个组成部分，而不被看作是州司法部门的一个基本的行政要素，<sup>④</sup>及至美国通过司法改革将初审法院的经费保障由州财政负责这一现象才有所缓解。<sup>⑤</sup>由此可见，司法预算的制度设置失洽与否，直接源于一国国民对司法权与行政权的关系之认知。

① 参见中华人民共和国财政部：《2015年政府收支分类科目》，北京：中国财政经济出版社，2014年，第40、64、65页。

② 参见朱大旗、危浪平：《司法预算制度应以司法公正为基石》，《法学》2012年第1期。

③ 参见古斯塔夫·勒庞：《乌合之众》，冯克利译，北京：中央编译出版社，2000年，第36页。

④ R. W. Tobin, "Creating the Judicial Branch; The Unfinished Reform," Lincoln: Author's Choice Press, 2004, p. 139.

⑤ 美国法院经费制度经历了由行政控制到司法机关自主管理，由行政分级负担向议会集中审批的发展过程。为保障司法机关依法公正履行司法职责，20世纪40年代以后，美国联邦法院经费彻底摆脱了行政机关的干预，走上由联邦法院独立管理的道路；各州则在随后70年代启动了由州财政统一管理全州各地方法院经费的改革运动。

## 二、司法预算为什么应当具有独立性

### （一）司法预算地方化诱发司法地方化

我国法院虽然有一些事业性收费项目，但总体而言，法院所收之诉讼费、保全费等根本无法满足法院系统自身的正常运行。换句话说，如果将司法服务视作一种“公共服务”，那法院的收费是远低于该服务的对价的。为了满足正常的司法经费之所需，必须实行“收支两条线”，这就必然导致地方政府拨款成为法院经费的主要来源。根据现代财税法理论，预算的本质在于通过管“钱”来管“事”，政府掌管着法院经费这也就意味着掌控了法院的“钱袋子”，进而就可以影响法院司法权的行使，由此催生了司法权地方化的弊端。

首先，司法预算地方化使得法院与地方政府在财政收入上形成了利益关联，地方财政收入不足会直接影响司法经费的保障。因此当作为地方纳税大户的主体成为司法案件当事人时，法院更倾向于做出有利于它们的判决。其次，司法预算地方化使得部分地方政府官员对司法机关产生了一种财政“施舍”的错觉，例如部分地区党委或政府经常在会议或文件中“建议”法院为地方经济的发展“保驾护航”，明示或者暗示地要求法院保护本地当事人利益。最后，司法预算地方化易导致法院与政府部门参与到争取财政资金的竞争中。由于地方财政资金的总量是固定的，要将有限的财政资金在不同的部门进行分配，必然会导致参与分配的部门陷入总量均衡的博弈，一方之所得必为另一方之所失。实践中地方各级法院的领导不得不花费大量的时间和精力与地方政府（尤其是财政部门）搞好关系，这就导致地方政府部门的领导和工作人员在法院或多或少地享有影响力，从而容易诱发政府及其工作人员对法院的工作进行个案干预。

经验表明，保证司法机关独立行使职权的一个关键就是要保持其在经济上的独立性。汉密尔顿指出：“就人类天性之一般情况而言，对某人的生活有控制权，等于对其意志有控制权。在任何置司法人员的财源于立法机关的不时施舍之下的制度中，司法权与立法权的分立将永远无从实现。”<sup>①</sup>这一情形于司法机关与行政机关也同样适用。因此，要保证司法机关独立行使职权、消除司法地方化的弊端，前提之一就是保证司法预算的相对独立。

### （二）内嵌式司法预算不利于司法公正

高质的司法机构“公共产品”要求司法公正，公正方能高质；高效的司法机

<sup>①</sup> 汉密尔顿等：《联邦党人文集》，程逢如译，北京：商务印书馆，1980年，第396页。

构“公共产品”需要司法权威，权威方能高效。权威是建立在公正基础上的，只有公正才能权威。但是由于司法地方化情况的存在，实践中在民商事案件的审判和执行中时常发生地方干预情况，在行政案件中更是多发，这无疑为司法公正蒙上了一层阴影。而在刑事案件中，有学者专门对司法经费与冤假错案的关系进行了分析，得出了司法经费的充足程度与冤假错案的发生概率成反比的结论。学者研究表明，虽然司法经费的充足程度与法官审判效率相关性很弱，<sup>①</sup>但却与司法公正的程度息息相关。美国学者自20世纪就开始研究司法预算的削减对法院运行及司法人员薪酬的影响，学者也多次批评由于政府部门对司法院预算的“袭击”所造成的对司法公正的不利影响。<sup>②</sup>美国学者对5826起死刑案件进行的研究结果表明，当政府投入的司法保障经费从最低水平上升至平均水平时，上诉死刑误判率就会下降60%。“如果司法权不与立法权和行政权分立，自由也就不存在了。如果司法权与立法权合二为一，则将对公民的生命和自由施行专断的权力，因为法官就是立法者。如果司法权和行政权合二为一，法官便有压迫的力量。”<sup>③</sup>“司法部门招致立法部门侵涉的危险远小于行政部门，因而司法权与行政权保持中立就更为艰难和必要。”<sup>④</sup>要防止行政等部门通过控制司法经费影响法院公正审判，就要保障司法经费独立。<sup>⑤</sup>

### （三）预算行政化导致司法经费截留及司法服务的地方化差异

对于地方经费紧张的地区而言，国家采用了转移支付的形式来弥补司法经费的不足。相对于直接拨款而言，转移支付可以更有效地缓解由于地区发展不均衡造成的司法经费差距。但由于司法预算的不独立，在司法转移支付过程中掺杂了大量的行政意志，造成了资金到位不及时以及司法经费的挤出效应。第一，从司法转移支付资金到位的时间来讲，远远低于法律法规规定的时间。根据财政部的规定，各省财政应当在每年年底前将下年度对政法机关的转移支付资金的50%进行预下达，且当年8月份前应当将剩余部分下达完毕。但在现实中，由于繁琐的审批手续和个别人为的原因，第二期转移支付资金往往要到年底才能到位，有些地区甚至要到次年才能到位，造成了司法经费到位率使用效率的低下，甚至产生

① 参见王俊、周润宁：《“法院财政独立”从何入手：基于实证检验的政策建议》，《财贸研究》2004年第5期。

② J. W. Douglas and R. E. Hartley, “The Politics of Court Budgeting in the States: Is Judicial Independence Threatened by the Budgetary Process?” *Public Administration Review*, vol. 63, no. 4, 2003, p. 441.

③ 孟德斯鸠：《论法的精神》上册，张雁深译，北京：商务印书馆，1997年，第154页。

④ 齐延平：《人权与法治》，济南：山东人民出版社，2003年，第264—265页。

⑤ 参见陈永生：《司法经费与司法公正》，《中外法学》2009年第3期。

了寅吃卯粮的现象。第二，部分政府将司法转移支付资金擅自“统筹安排”，在司法经费支出达到最低标准后就不再继续拨款，形成了“中央增加支付，地方减少支出”的挤出效应，如山西某市对下辖 16 个法院的财政支持经费从 2007 年至 2012 年下降了 46.2%。<sup>①</sup> 而部分地方政府由于财政资金困难，甚至只是部分拨付专项司法转移支付资金，而将剩余部分用于政府其他部门支出，更加剧了司法经费的紧张。对于这些地区而言，由于司法经费的不足，即司法财权的不足，导致司法事权的行使难以得到保障，从而影响司法服务的充分供给，造成司法服务的地区性供给失衡。

#### （四）司法经费具有自我扩张属性

预算法中的平衡原则对于司法预算与行政预算的要求不同，平衡原则包含了“量入为出”与“量出为入”两种平衡：对于行政预算而言，预算平衡是指“量入为出，收支平衡”；而对于司法预算而言，预算平衡是指“量出为入，收支平衡”。量入为出侧重于对行政权的有效控制，而量出为入侧重于对司法事权的切实保障。

具体而言，政府预算应当保持支出的克制。根据现代财税法理论，政府可以视作一个为公共利益而成立的信托组织，人民是这个组织的委托人和受益人。一方面政府应当为了人民的利益开展活动、组织公共收入，另一方面人民将财产权的一部分以税收等形式让渡给政府，而让渡财产的契约就是财政税收等法律规范。<sup>②</sup> 政府预算视域下的财税制度应当具有谦抑性，保持对私人财产权的敬畏并尽可能地减少人民的财政负担，遏制国家征税的冲动，<sup>③</sup> 使政府既有相对充足的资金完成对社会运行的调整与控制，又不会因事权膨胀而引发对人民财产权的过度侵夺。

而司法经费与之不同，司法经费有自我扩张的属性，且这一属性因为司法事权的必要性而应得到司法财权的保障，司法财权必须与司法事权相匹配，以确保法律纠纷解决之所需。而所谓的司法事权，是指人民法院为解决法律纠纷所开展的审判、执行事务以及为保障这些职权而应当进行的日常管理与人员配置。司法事权又可以进一步分为审判权、执行权及人事职务保障权三类。

第一，审判权的行使以公正为第一追求，合理的司法经费支出不应当以谦抑性原则加以约束。过去的研究中，我国学者并没有关注司法经费的投入与冤假错案的变量关系，但前述美国学者针对死刑案件的追踪研究表明，司法经费越充足，司法

① 参见唐虎梅等：《人民法院经费保障体制改革情况调研报告》，《人民司法》2013 年第 21 期。

② 参见李帅：《论财税法对权威化治理的支持性参与功能》，《现代经济探讨》2016 年第 5 期。

③ 参见王惠：《再论税法谦抑性——简论税权谦抑与结构性减税》，《江西社会科学》2012 年第 4 期。



裁判的结果越公正,反之,司法经费的不足则可能会人为地招致冤假错案的发生。过去由于我国某些地区办案经费捉襟见肘,个别办案机关会从涉案资金中抽成,虽然这是为缓解办案经费短缺不得已而为之,但其后果却非常严重。办案机关由于先行处置了涉案财物,会阻碍司法机关作出无罪判决,甚至在经济利益的驱动下为了获取更多经费而在主观上更倾向于作出有罪结论。<sup>①</sup>通过“量出为入,收支平衡”的司法预算平衡要求,可以防止司法机关的懈怠或滥权,最大限度地实现公平正义的司法追求。

第二,执行权的行使不能以“成本——收益”之经济考量为基准。许多执行案件由于被执行人无财产可供执行,只能以“终结本次执行”的方式在司法统计中结案,一旦发现新的财产线索便可恢复执行,这样同一个执行案件就可能在“执行——终本——恢复执行”的循环中浪费大量的司法资源。<sup>②</sup>执行员在进行执行财产查控时,会产生诸多费用,对于一些基层法院的小标的额案件来说,法院的办案经费甚至会超过案件的标的额或到位金额,遇此情况法院往往怠于执行。但是生效法律文书得到执行是法律权威得以实现的过程,是国家法治秩序的保障,因此必须有足够的司法经费支持,以避免此种不良现象的发生。

第三,在人事保障权方面,法官待遇过低导致法官大量流失。目前,我国法院系统法官薪酬并不走法院账户,而是由财政部门通过公务员工资支付手续直接支付。在行政管理中人们仍然习惯于将法官看做是与行政机关公务员同等的“种类物”,而非“特定物”,每当提及提升法官待遇时,总会遇到相当大的阻力,最大的理由就是同样是吃政府财政饭的公务员,法官凭什么搞特殊化?财政部门在提升法官薪酬问题上也面临着其他政府部门的抱怨和压力,很难做到一碗水端平,最终使得法官待遇的提升困难重重。此外,我国法官工资被列入政府预算后,只能以行政级别衡量法官的薪酬。根据司法规律,基层法院法官的工作量最大,承担了社会生活中大部分纠纷的审判、执行工作,但基层一线办案法官的行政级别是最低的,一般仅为科员级或副科级,相应的其工资待遇也是最低的。单纯地提倡奉献精神难以完全弥补经济待遇上的薄弱,许多一线办案法官不堪压力纷纷出走,法院人才流失严重。越是在司法经费保障不足的欠发达地区法官流失越是严重,有些贫困地区法官的工作甚至不能足额支付,办案经费拖欠、垫付现象时有发生,<sup>③</sup>在有些地方“一人庭”、“无人庭”已不是个别现象。<sup>④</sup>这导致司法工作难以正常开展。

① 参见田文昌:《冤假错案的五大成因》,《中外法学》2015年第3期。

② 参见李帅:《论执行案件中法院职权主义破产启动程序的构建》,《法律适用》2015年第11期。

③ 参见薛江武、张勇玲:《法院经费保障问题的分析与思考——江西法院经费保障情况调查报告》,《人民司法》2001年第8期。

④ 参见周丽萍:《民革中央提案引来法院经费“及时雨”》,《团结》2007年第3期。

综上，公平正义的司法裁执工作是国家必须为民众提供的一种公共服务，且在满足这种公共服务的过程中司法经费的需求有一种自我扩张性，其因裁执的必要性而具有刚性需求的性质。这一点与行政预算存在明显不同。为了保证法律的公平和正义，国家应将司法预算与行政预算区别对待，不能以谦抑性的要求遏制司法预算的扩张需求，而应该提供足够的经费以满足司法事权的行使。

### 三、司法经费保障中央化的误区

如前所述，地方司法预算内嵌于同级政府预算的做法是司法权地方化的重要原因之一，因此司法预算制度的优化与司法去地方化进程应当同步。目前司法权地方化已是学界、实务界公认的司法顽疾，甚至被许多人认为是司法体制弊端之首，认为司法权地方化已经严重地影响了国家司法统一与司法尊严。<sup>①</sup> 针对司法权地方化的弊端，许多学者也开出了自己的药方，其中较具代表性的方案就是司法权国家化改革思路。司法权国家化的理论之提出是为了应对司法权地方化的倾向，其本意是通过将司法权认定为与“地方权”相对应的“国家权”。例如王利明教授认为司法权是从主权中派生出来的一种国家权力。<sup>②</sup> 刘作翔研究员亦认为司法权源自国家权力，人民是国家的主人，人民通过人民代表大会制度产生行政机关、审判机关、检察机关，因此司法权属于国家和人民。<sup>③</sup> 但与“地方”概念相对应的并不应当是“国家”，而是“中央”。从学者关于司法权归属国家的论述中可以看出，其本意是否定“地方司法”，例如刘作翔研究员就认为“惟独司法权是不能转让的，是不能授予其他主体行使的，因而不能有‘地方司法’”。为防止地方司法，“必须遏制这种司法权地方化的倾向，切断司法机关与地方利益的联系，加强司法权的中央性。”<sup>④</sup> 因此司法权国家化实际上也可以看做是“司法权中央化”。<sup>⑤</sup>

基于司法权中央化的理念，有学者提出了司法预算中央化的改革建议，认为“司法预算应是最高人民法院编制全国法院系统的司法预算草案。因为司法机关最了解司法工作的实际需要，最能准确地把握独立审判所需要的经费支持，从而为制定

① 参见陈文兴：《论司法权国家化——以治理司法权地方化为视角》，《河北法学》2007年第9期。

② 参见王利明：《司法改革研究》，北京：法律出版社，2000年，第8页。

③ 参见刘作翔：《中国司法地方保护主义之批判——兼论“司法权国家化”的司法改革思路》，《法学研究》2003年第1期。

④ 王旭：《论司法权的中央化》，《战略与管理》2001年第5期。

⑤ 杨清望：《司法权中央事权化：法理内涵与政法语境的混同》，《法制与社会发展》2015年第1期。

科学的司法预算奠定基础。”<sup>①</sup> 甚至有学者对司法预算中央化的改革方向提出了更详细的建议：“司法预算列入中央预算，由全国人大审议和批准；法院内法官民主管理机构负责司法预算编制和执行的决策，具体管理由法院内司法事务管理机构承担，政府及其财政部门仅享有预算提交时的附议权；司法预算的监督应从收支两方面入手，人大监督与审计监督密切配合发挥主要作用。”<sup>②</sup>

虽然司法权中央化是应对司法权地方化弊端而产生的，具有相当的理论价值，但却并非毫无破绽。从我国国家权力构建的范式来讲，国家的一切权力属于人民诚然有其宪法上不可动摇的根基性，由此认定司法权属于国家权力也没有错，但国家权力并不等同于中央权力。正如前述国家主义理论所阐述的那样，国家的一切权力属于人民符合国民意义上的国家（nation）主义的需求，目前的问题在于原本应该满足国家（nation）主义的需求的司法权由于司法预算内嵌于政府预算，导致司法权所体现的国家主义偏向于政权意义上的国家（state）主义而非国民意义上的国家（nation）主义，而目前学者开出的司法权国家（nation）化在不知不觉中被偷偷转换成中央化的概念。在此逻辑之下，行政权、立法权和司法权等属于人民的权力都是国家权力，但若等同于中央权力，那就不存在所谓的“地方权力”了。我国是单一制国家，权力范式在构建过程中采用的是自上而下的方式，先有国家权力，再下放形成地方权力；而联邦制国家则不同，先有联邦成员，再由联邦成员让渡部分地方权力形成联邦权力。因此中央与地方（或联邦与联邦成员）之间的权力划分，其标准不在于权力的最初来源，而在于人民对权力分配的需要。这种权力划分不是一成不变的，而是处于一个动态的过程中，一时之应然的中央事权可能由于情势的变更而成为地方事权，反之亦然。

此外，提出“司法权中央化”理念的学者忽略了司法权中央化改革思路可能带来的对司法预算保障的影响。依照现代财政法治理念，“央—地”分权包括财权与事权的划分，且财权应当与事权相匹配，这意味着某一项事权若被划为中央权力，则该项权力的运行成本应当由中央预算予以保障，反之则由地方预算予以保障。目前学者针对地方政府控制法院人、财、物形成的地方干预司法的现实问题提出了司法权中央化，若将此改革理念付诸实践，意味着司法事权的经费开支应当由中央预算统一拨付，全国人民代表大会审批的中央预算草案中应当包含全国法院的经费预算。这样简单的“去地方化”的司法预算范式不仅不能解决司法权地方化的问题，<sup>③</sup> 而且违背了财政运行的一般规律，让并不了解地方法院情况差异的全国人大代表统一审批全国法院的预算、让中央一级预算统一保障不同地区法院

① 阚宏波：《论司法预算的独立》，《湖北警官学院学报》2011年第6期。

② 闫海：《论司法预算制度的学理构造》，《当代法学》2006年第3期。

③ 参见杨清望：《司法权中央事权化：法理内涵与政法语境的混同》，《法制与社会发展》2015年第1期。

的支出，可能会造成司法资源分配的不合理，这对于解决司法权地方化问题及司法改革进路问题并无裨益。

实际上，以司法权国家化、中央化应对司法权地方化源于对后者的误读。将司法权界定为中央权是一种张冠李戴的逻辑谬误，<sup>①</sup> 将之定义为单纯的地方事权亦是如此。以国家权力的三大代表性权力为例，立法权、行政权、司法权都属于国家权力，但都不排他性的具有中央属性或地方属性。例如我们并不能简单地将行政权定义为中央权力，因为地方政府也有行政权；也不会简单地将立法权冠以中央权力的标签，因为地方立法机关也享有相应的立法权限。唯独谈及司法权，却有学者试图以中央化或地方化对其加以限定，显然在逻辑推演中存在失洽。例如凯尔森就认为：“分权原则上只限于行政……但分权也可以扩大到立法，自治省的机关就是由该省公民选出的地方立法机关，还可能由该省地方立法机关或由公民所选出的地方行政机关。自治省通常没有司法机关。法院被认为是国家的法院，而不是自治省的法院。……只有立法和行政才在中央和地方的法律共同体之间加以划分。”<sup>②</sup> 但如果以公权力主体产生的程序为认定标准，我国政府与法院都是由同级人民代表大会选举产生的，为何前者可以享有地方行政事权，而后者不能享有地方司法事权？同样设置在省一级的政府与法院，为何前者可以作为地方政府，后者不可以作为地方法院？法院被认为是国家的法院，是不是等同于法院只能是中央的法院？对于这些问题，司法权国家化、司法权中央化的理论都没有给出令人信服的解释。

事实上，我们在司法改革中要应对的以问题形式存在的司法权地方化，不是指司法事权归于地方，而是指司法事权的实际运行受到了地方党政机关的不当干预，因此司法“去地方化”的改革应当是使司法机关独立行使审判权，使司法事权不受地方的不当干预，而不是将司法权划入中央事权。实际上，司法权究竟是中央事权还是地方事权，进而究竟应当由中央保障还是地方保障并没有确定的模式，世界不同国家有着不同的做法，同一国家的做法也会因时代发展而发生变动，例如在司法经费、司法财政保障机制方面，美国、德国现今均采取联邦、州双层司法经费保障体制，<sup>③</sup> 而在历史上美国法院经费曾经由地方各级保障，现在地方法院经费仍由州一级财政统一保障，联邦法院经费则由联邦财政保障。当然也有一些国家采取由联

① 参见杨清望：《司法权中央事权化：法理内涵与政法语境的混同》，《法制与社会发展》2015年第1期。

② 凯尔森：《法与国家的一般理论》，沈宗灵译，北京：中国大百科全书出版社，1996年，第348页。

③ 参见陈春梅：《美国法院经费制度的特色》，《人民法院报》2015年11月20日，第8版；陈春梅：《德国：精细化管理的法院经费制度》，《人民法院报》2015年12月25日，第8版。

邦（或者中央）预算统一保障全国法院司法经费的模式，如日本、法国和英国。<sup>①</sup>这些做法从司法财权与司法事权关系的角度印证了司法权本无中央、地方的二元分化属性，其本质上是对法律纠纷的判断权，是应人民对定纷止争的需求而产生的，法院层级上的设计是为保障当事人的权利而给予当事人一个再次提请裁判的渠道，也是司法机关内部自察以纠错的机制，不能单纯地用地方权力、中央权力的分野将之限定起来。应当说，司法权兼具中央性与地方性，但无论是中央性司法权还是地方性司法权，其划分依据仅仅是司法机关的层级，而并不意味着中央权力或地方权力可以对相应的司法权予以干涉。以我国刑事案件的管辖为例，可能被判处死刑的一审案件一般由地方中级人民法院管辖，对于此类案件上诉或抗诉由省高级人民法院管辖，对于这些案件的审判属于地方司法事权；而对于死刑案件的复核，由最高人民法院进行，此为中央司法事权。因此，总体上可能被判处死刑的案件的管辖应为中央和地方的共同事权。

#### 四、我国司法预算的改革进路

##### （一）构建合理的公共预算制度以取代“大政府预算”

要构建符合现代财税法治要求并满足司法规律需求的司法预算制度，首先应当正确定义司法预算在预算体系中的位置，而这其中最大的逻辑障碍在于司法预算的上位概念之定义存在失洽。就我国现行预算体制而言，司法预算的上位概念是“政府预算”，这不但将司法预算嵌入式地内置于政府行政预算中，也隐匿式地将行政权置于司法权之上。因此，要优化我国的预算体系，首先要合理界定司法预算之上位概念，以此理顺司法权与行政权的关系。

从西方国家的法治实践来看，以预算的形式来规范、控制公权力主体之收支行为是现代法治国家的应有之义，而预算领域之最高位阶的概念并非行政预算，而应为“公共预算”，所谓的行政预算、司法预算不过是公共预算的下位概念。这样的预算体系设置有以下几方面的优势：第一，公共财政的收支由国民通过议会加以规制，公共财政的一切收支活动都置于预算管理之下，以体现全口径预算管理之需求。第二，以公共预算代替我国目前使用的“大政府预算”概念更加合理，更加符合国家权力的划分方式。我国目前的政府预算概念在法律解释上产生了一个二元悖论，若将法院、检察院、人大等机关的财政收支列入政府预算，则违背了我国宪法对国家

<sup>①</sup> 参见陈春梅：《日本法院经费模式：集中编制 统一保障》，《人民法院报》2016年4月1日，第8版；陈春梅：《由中央统一保障的法国法院经费制度》，《人民法院报》2016年2月19日，第8版；陈春梅：《英国：适应其政治体制的法院经费制度》，《人民法院报》2016年1月29日，第8版。

权力机关隶属关系的规定；若不将其列入政府预算，则违背了现代预算之全口径预算管理原则。要解决这一二元困境，应当将政府预算的规制对象回归狭义政府本身，用“公共预算”的概念代替现行的“政府预算”概念。第三，将政府预算与司法预算在公共预算的概念之下并列，可以防止行政机关以管控经费的方式干预司法，切实保障司法运行不受“钱袋子”或管理“钱袋子”的行政官员的干预，在预算制度上确保人民法院可以依法独立行使职权。<sup>①</sup>

当前在学界中已经有学者开始在论述中使用“公共财政”、<sup>②</sup>“公共预算”<sup>③</sup>的概念，但现有文献中对这些概念的运用更多地是以财政资金使用目标为导向，而非以财政资金的使用主体为标准确定的。换句话说，当前学者使用公共预算的概念，主要是为了表明公共资金的使用必须以公共决断为前提、以公共利益为目标、以公共使用为标准，但这只是“大政府”概念的另一种表述，而不是以公权力机关之间的关系界定为基础创造一个凌驾于行政预算、司法预算、权力机关预算之上的概念。可以说，这两种不同含义的公共预算，后者必然含有前者蕴含的公共使用的目的性要求，前者却无法囊括后者之内涵，后者才是完整意义上的公共预算。鉴于此，建议在我国《预算法》中对预算的定义作进一步修改，用公共预算的概念代替政府预算，将政府预算的内容限定于对政府行政机关为主体的财政收支的规制，其他主体（包括司法机关、人大等）的财政收支计划应与行政预算一起列入公共预算的范畴之下，实现司法预算与行政预算的相对独立。

## （二）司法预算应分为“中央—省级”二阶

司法预算制度的设计分为静态的司法预算层级设置与动态的司法预算流程（程序）设置两个部分，其中司法预算层级设置是流程设置的基础，只有在科学、合理的层级设置的基础上，才能进行下一步的流程设计。在“大政府预算”概念下，我国预算法将政府预算的层级规定为“一级政府一级预算”，但不能由此类推为“一级法院一级司法预算”。司法预算的层级设计必须符合司法运行的规律，必须消除司法地方化的生存土壤。而从世界范围来看，司法预算的层级设置与行政机关的层级未必是一一对应的。以美国为例，美国政府分为联邦、州、县、乡镇四级，但司法预算并未分为四级，而是总体上由联邦负责联邦法院预算，州负责州及以下各级法院预算，实际上形成了两级司法预算模式，德国也采用了相似的模式。英国有三级政府、四级法院，但是所有的法院司法经

① 需要特别指出的是，司法预算不独立是造成司法地方化的原因之一而非唯一原因，因此解决司法预算独立性问题为解决司法地方化的必要条件，而非充分条件。

② 参见朱大旗：《迈向公共财政：〈预算法修正案（二次审议稿）〉之评议》，《中国法学》2013年第5期。

③ 参见熊伟：《认真对待权力：公共预算的法律要义》，《政法论坛》2011年第5期。

费都由中央负责，日本、法国也是如此。可见，司法预算的层级完全可以和行政机关的层级相分离。

一般来讲，若司法预算的层级设置过多，会加大地方司法机关与地方行政机关等公权力机关的关联，成为诱发司法地方化的原因，因此，司法预算的层级一般不超过二层。参照各国司法运行实践，可以发现西方主要发达国家之司法预算主要有两种层级设置模式，即单极制和双层制模式。所谓单极制模式，是指国家仅有一级司法预算，全国法院系统的经费均由中央预算予以保障，俄罗斯宪法第124条就规定了法院经费只能来自联邦预算，日本、法国、英国也是如此。所谓双层制模式，是指国家的预算分为中央（联邦）和省（地方）二级，其中中央一级的司法经费由中央预算保障，省（州）以下的司法经费由省级财政保障，代表性国家是美国、德国等。作为现今组织设计的主要方法，权变理论强调，任何组织形式都不具有等效性，也不存在固定的最佳选项，最好的就是那些与环境特质相适应的组织形式。<sup>①</sup>这就是说，应当结合各国国情来建构符合自身实际需要的司法预算层级模式。

我国的司法预算改革既要与国际接轨，又要符合全面深化改革的方向，因此，“中央—省级”二阶司法预算的层级设置当属最优解。一方面，“中央—省级”二阶司法预算最适合我国国情。在国际范围内，选择一级制司法预算的国家一般而言地域并不广阔，地区之间的经济发展水平相差不大，用单级的司法预算就可以满足全国法院的经费保障（例如英国）；抑或是国土面积虽大，但出于加强中央集权的考量而由中央统一管理司法经费（例如俄罗斯）。我国地域广阔，各地情况差别较大，由最高法院统一安排全国各法院的司法预算工作任务过于艰巨，也难以调动各地法院的积极性，与我国宪法规定“遵循在中央统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则”要求相悖；此外我国人口众多，且分布广泛，不像俄罗斯那样人口主要集中在特定区域，因此必须对不同的人口分布地域的特定情况进行特定分析，因地制宜地配置司法资源，这显然要求各省法院在预算编制中发挥积极的作用。

另一方面，采取双层制模式与中央全面深化改革的方向相契合。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出，应“推动由省级法院统辖区区内的人、财、物”，这意味着省级以下法院的司法经费应当由省级法院统一管理，其隐含的要求就是省级法院必须对本身范围内的司法预算负管理之责，这也与双层制司法预算模式的要求相契合。

### （三）司法预算应当由法院编制，政府汇总，人大决断

预算运行的过程包括编制、审批、执行、调整、监督等，司法预算也不例外，

<sup>①</sup> 参见理查德·斯格特：《组织理论：理性、自然和开放系统》，黄洋等译，北京：华夏出版社，2002年，第89—90页。

完善的司法预算制度必须有完善的流程设置作为保障。首先，司法预算的编制应由人民法院进行，并由政府财政部门汇总进入公共预算草案。省以下各级人民法院应分别编制本院年度预算，层层上报至省级法院进行汇总，形成省级司法预算草案，并由省财政部门将省级司法预算草案并入省公共预算草案；最高人民法院负责编制中央司法预算草案，并由财政部汇总进入中央公共预算。其次，省级司法预算与中央司法预算草案被汇总进入公共预算之后，分别由本级人大进行审议并批准。虽然司法预算应当具有相对独立性，但这种独立性是相对于行政预算而言的，不能由此否认人民对司法预算的决断权。国家主义视角下“一切为了国家”的要求在民主的理念下内化为“一切为了人民”、由人民决断，人民应是一切权力的来源和开端，当然也对司法预算享有天然的决断权，所以由代表人民的人民代表大会审批司法预算是合理的也是必要的。再次，司法预算应由人民法院执行。在国家财政运行的过程中，司法经费的拨付必然要经过政府财政部门，但司法预算真正的执行主体仍旧应为人民法院，行政机关在这个过程中不得予以截留。最后，司法预算的执行由本级人大及其常委会进行监督，在司法预算的执行过程中遇到特殊情况需要增加支出或者减少收入的，应当由原批准该司法预算的人大或其常委会进行预算调整。当然，目前在以财政部门为预算编制主体的现实语境中，各法院的预算编制能力过于薄弱，许多法院的财务部门仅有2—3名工作人员负责财务工作，且这些人员多数并非法律或会计专业出身，在由法院负责编制司法预算之后，法院的预算编制力量需要进一步加强。各地方法院应当增加财务科室力量的配备，提高专业性，做好本级法院收支计划并报上级法院，最高人民法院与省高级人民法院应当成立专门的行政管理暨司法预算编制办公室，以克服我国不存在专门的司法预算编制管理行政部门之不足。

在司法预算的运行过程中，要正确把握行政机关在这一过程中所起到的作用。第一，行政机关（财政部门）负责公共预算的汇总编制和拨付，这表明行政机关也会以一定的形式参与到司法预算的运行过程中来。我们所说的司法预算独立，并非指完全排斥财政部门的参与，司法机关没有必要、也不应该以一个独立的主体身份向同级人大提交预算草案，这一过程仍需要一个统一的预算汇总部门予以完成，以保障公共预算的统一性、完整性。而在我国没有设立新的统一公共预算汇总编制部门之前，其合适机关当为财政部门。第二，为保证司法预算的相对独立性，财政部门在汇总编制公共预算的过程中对于司法预算草案的内容仅有汇总权，没有修改权。许多国家为了保证司法预算不受行政权的干预，将这一规则以法律甚至宪法的形式固化下来，例如在日本宪法第73条第5项中规定，内阁有做出预算提交国会的权力，而法院的预算也可以独立编制。内阁纵使对法院预算有不同意见时，也不能直接否决，只能以附记的方式提出意见，最后交由国会议决。我国司法预算改革过程中也应当以法律的形式对此加以明示。第三，财政部门应当按照人大批准的司法预



算及时足额地拨付司法经费，不得擅自截留或“统筹安排”。在“大政府预算”之下，政府会将司法经费的支出视为政府支出，既然同为政府支出，司法经费就有可能由于行政长官的决策而挪作他用。而在公共预算制度下，司法经费因不属于行政预算而具有独立性，行政机关及其领导、工作人员不得以任何名义挪用司法经费，否则就应当追究其法律责任。

#### (四) 司法经费应满足其扩张性需求，且向基层人民法院倾斜

如前所述，司法经费具有自我扩张的刚性需求，要满足这一需求，司法经费的供给必须充足，这已成为各国之共识。1983年在加拿大蒙特利尔召开的首届世界法学家大会通过的《司法独立世界宣言》规定：“国家应以最高的优先提供允许适当司法行政之适当资源，包括适当的硬件设备，以维护司法独立、尊严、效率、法官及司法行政之人事及执行预算。”1985年联合国《关于司法机关独立的基本原则》第7条规定：“向司法机关提供充足的资源，以使之得以适当地履行其职责，是每一会员国的义务”，上述“资源”包括提供需要的办公条件、办案费用等。<sup>①</sup>为保障司法经费的供给，部分国家在宪法或法律中规定了司法经费最低保障限额，例如秘鲁宪法第238条规定：“……司法权力机构的预算不少于中央政府日常开支预算的百分之二。”<sup>②</sup>危地马拉宪法第213条规定：“最高法院有权编造本部门预算；为此应给予它一笔不少于国家例行收入预算的百分之二的经费，由有关的机关按月提前、按比例地交给司法机构财务司。”<sup>③</sup>巴拿马宪法第208条规定：“司法机构和检察机关的预算总共不得低于中央政府正常收入的百分之二。”<sup>④</sup>哥斯达黎加宪法第177条第2款规定：“在计划中司法机构的预算额不得少于经济年度日常收入预算的百分之六。但如这个数额高于为满足该机构基本需要所要求的预算额，所涉及的专门部门应将差额列入过剩，并附以附加投资计划，由议会决定之。”<sup>⑤</sup>法院提供的司法服务程度受制于其财力程度，<sup>⑥</sup>虽然高水平的司法支出并不必然保证造就更好的法院或者对司法人员薪酬的支持，但却必然会增加这种可能性。城市化程度（或曰经济发展程度）与地方对司法预算的需求相关，随着城市化程度的增加，纠纷发生后进行非正式解决的难度也随之加大，且在城市系统中通过社交人际网络来规制行为的效果会打折扣，因此美国城镇化程度更高的州更可能获得州宪法对法院预算的保障和供应，其中司法人员工资是重要的组成

① 参见陈永生：《司法经费与司法公正》，《中外法学》2009年第3期。

② 姜士林等主编：《世界宪法全书》，青岛：青岛出版社，1997年，第1432页。

③ 姜士林等主编：《世界宪法全书》，第1756页。

④ 姜士林等主编：《世界宪法全书》，第1598页。

⑤ 姜士林等主编：《世界宪法全书》，第1514页。

⑥ T. Dye, *American Federalism*, Lexington, MA: Lexington Books, 1990, pp.75-76.

部分。<sup>①</sup>可见，司法预算改革过程中，路径选择的前提条件就是必须要保证司法预算的充足，通过直接拨款和转移支付相结合的方式保证发达地区和欠发达地区都能得到充分的司法资金支持。

此外，根据司法财权与司法事权相匹配的要求，司法经费应当向基层人民法院倾斜。从司法运行规律来看，法院系统的事权分布呈金字塔状，基层法院承担了大部分审判、执行工作，而司法事权随着法院层级的上升而渐减。按照财政法中财权与事权相匹配的要求，司法财权应当重点保障基层司法事权。但实践中与之相悖的是我国的司法财权呈现倒置状态，在司法事权下放的同时，司法财权上移，法院的层级越高，司法经费越充足。建议在构建我国“中央—省级”二阶独立司法预算的进程中，应将司法财权适当向基层人民法院倾斜，充分保障其司法经费所需。首先，司法预算应当包括法官薪酬等支出，且应当重点保障一线办案法官的薪酬。在这一改革过程中，一是要注意法官的员额应以各地各法院案件审理的多寡为评断，而不是冗员的薪酬也要保障；二是应注意在法官薪金支出脱离行政预算的同时，也应当摆脱行政级别决定法官薪金的旧观念，进一步提升基层一线法官的薪金，甚至允许基层法院法官的平均薪酬高于上级法院。其次，对于个别经济欠发达省份，更需要中央司法预算以转移支付的形式保障其司法预算资金的供给。最后，对基层法院的司法预算资金应当及时拨付，防止资金不能及时到位而出现“寅吃卯粮”的情况。在司法预算的编制过程中，应当将预算资金的审批、拨付的流程与时间成本计入编制计划考量的范围，将提交拨付的申请时间提前，以保障司法预算资金及时足额到位，确保司法事权无“断炊”之虞。

〔责任编辑：赵 磊〕

---

<sup>①</sup> Bradley S. Chilton and Stephen M. King, “Judicial Integrity and Budget Cuts in the States is the Devil in the Details?” *The Justice System Journal*, vol. 34 (Jan. 2013), p. 7.

infrastructure has reduced this divide and increased application and coverage, but it has triggered an internet dividend difference. Within the framework of internet capital, we have used the case of the internet market to investigate the source of this difference and the mechanisms that affect it. We found that the decline of the access divide has brought about platform development and increased connectivity, giving people the opportunity to use the internet to their benefit to transform the assets they have previously invested in into differentiated combinatorial internet capital. In particular, although differences in conversion scales and rates are influenced by two “multiplier effects,” they are more affected by internet platforms. This is ultimately expressed in dividend differences.

**(6) The Construction of Judicial Budget Model from the Perspective of the Rule of Law**

*Zhu Daqi and Li Shuai* • 116 •

The judicial budget lies at the intersection of financial jurisprudence and research on the judicial system, so the setting up of a judicial budget should simultaneously meet the requirements of judicial rules and the rule of law in finance. At present, the Chinese judicial budget is embedded in the administrative budget. Such a system leads to an unfortunate situation that gives the government fiscal power over the judicial system and encourages the localization of judicial power. To bring the judicial system’s fiscal powers into line with its actual powers and at the same time delocalize them, China should replace the currently used broader concept of the government budget with the concept of a public budget to allow the judicial and the administrative budget to be relatively independent of each other within the higher order concept of the public budget. At the same time, arrangements should be made for judicial budgets at the central and provincial levels. The expenditure of judicial funds should meet the requirements of actual judicial powers, and the guarantee of such funds should be appropriately tilted toward base-level people’s courts.

**(7) The Boundaries of Freedom of Speech under Criminal Law in the Age of the Internet**

*Liu Yanhong* • 134 •

Defining the boundary between speech crimes and the citizen’s right to freedom of speech in the internet age is a major issue currently facing judicial operations. In the configuration of speech crimes, a “subjective truth” that accords with the laws of “objective truth” and reasonable belief should be viewed as cause for elimination of

• 204 •