

司法供给侧改革与需求侧管理

——从司法的供需结构切入

□ 方 乐

南京师范大学 法学院 江苏 南京 210046

一、司法供需矛盾日益尖锐化

早在人民法院“二五改革”开始时,司法改革的决策者就意识到,人民群众日益增长的司法需求与人民法院司法能力相对不足的矛盾,是中国司法发展中的一对主要矛盾。因此,从“二五改革”到“四五改革”,解决这对矛盾,始终是人民法院改革的重要目标之一。

令人遗憾的是,经过十多年的改革,中国司法中的这对矛盾非但未有所缓和,相反变得越来越尖锐。这突出表现在:一方面,人民群众的司法需求不断急速增长。另一方面,人民法院司法能力的整体改善并未能与案件数量激增这一状况相匹配。

人民法院的司法能力直接决定其所能提供的司法供给。因此,“人民群众日益增长的司法需求与人民法院司法能力相对不足的矛盾”,其最终反映的,实际上是人民法院的司法供给与人民群众的司法需求之间的矛盾。

如果司法供需矛盾的尖锐化长期得不到解决,那么,对于当下中国的司法改革而言,不仅其所需的资源供给会日益稀薄,而且发展动力也会日渐不足,进而造成司法长期处于失衡甚至衰退的状态中,最终给社会发展带来严重危害。因此,必须对司法供需矛盾尖锐化这一问题予以高度重视,准确解析其存在的原因,并找到解决之道,只有如此,中国司法才能获得良性发展。

二、司法领域资源(利益)配置不均衡是导致司法供需矛盾尖锐化的重要原因

司法供需矛盾的尖锐化之所以长期无法得到有效解决,其原因是系统性的、复杂的。首先,司法系统获得的资源(利益)与其承担的职能不完全匹配。由于无法直接参与经济建设,以及无法通过化解纠纷带来直接的资源(利益)增量,因而在国家的整个政治权力结构中,在资源(利益)的配置上,法院缺

乏主导力,处于较为偏远的位置,这使得其在与其它权力部门的资源(利益)竞争中经常处于劣势地位,造成司法系统履行职责所需的资源(利益)无法得到充分满足。其次,虽然法院在国家政治权力结构中的宪法地位未曾改变,但由于受传统的权力行使方式的影响,法院往往“被当成是政府下面的一个部门,并没有与政府平等的待遇”。法院不仅被要求履行好化解纠纷这一基本职能,而且被要求承担的其他职能、所要完成的其他任务日渐繁杂,所需分解的政治压力和政治责任日益增大。地方党委政府往往将法院视为其权力系统中的一个“单位”,将法院作为自身的一个部门来考核。地方党委政府基于地方发展或者治理的需要,经常向法院分派并要求其完成司法职能以外的任务,甚至要求法院“将司法职能不恰当地用于某些地方发展事务”。法院不仅常常被动地卷入地方党委政府主导的征地拆迁、招商引资等“中心工作”,而且被要求积极参与地方的综治维稳、平安创建、社会管理创新等其他各类工作。地方党委政府不仅经常要求法院与其一道分担经济下行的压力,要求法院出台相应的司法保障举措,而且要求法院调整司法策略以适应地方发展规划,甚至要求法院为某个经济项目或某些企业提供特别保护。大量非司法事务不适当地消耗了法院有限的人力物力财力,削弱了法院的司法供给能力。

除了以上两方面之外,司法领域资源(利益)配置不均衡,是导致司法供需矛盾尖锐化的重要原因。长期以来,在司法改革进程中,主体间的利益关系未能从整体上得以合理规划并从根本上予以全盘理顺,未能对司法运行成本在主体间进行均衡化的分担,最终导致主体间的资源(利益)配置出现结构性失衡,造成司法活动中各主体权责利不统一。从根本上说,任何改革都涉及资源(利益)的重新调整与再分配,任何体制机制的变化也都会涉及资源(利益)的重新配置以及成本的重新分摊。只有处理好

不同主体间的资源(利益)配置问题,在各主体间更为均衡地分摊成本,更加公平地分享收益,改革才能顺利推行。

具体而言,中国司法改革主体主要是法院/法官与当事人。整体来看,司法领域利益/资源配置不均衡,在外部关系结构上,主要表现为改革成本或者利益调整压力的承受者主要是法院/法官,当事人参与司法的成本不断降低,收益不断提升。在内部关系结构上,一方面,院/庭长等法院各级领导成本较低地享受到了更多的改革红利,普通法官的收益改善则不明显甚至有所下降;另一方面,资源(利益)在法院内部各部门之间配置不均衡,审判业务部门未能获得充足的资源(利益)。

(一)司法领域资源(利益)配置不均衡的表现

1.资源(利益)配置在当事人与法院/法官之间呈现不均衡状态。一方面,当事人获得了更多的资源,其参与司法活动的成本不断降低,收益明显提高。在司法为民、便民、利民、惠民、护民等理念的推动下,近些年来,中国司法改革配置了大量的资源(利益),采取一系列措施,不断降低当事人参与司法活动的成本或者“门槛”,使当事人参与司法活动更简便,提升当事人在司法活动中的获得感。另一方面,法院/法官获得的资源(利益)与其履职不完全匹配。这首先表现在,推行司法职业化改革以来,法官的任职门槛大幅度提高,但法官收益的改善远未达至预期。其次,当事人收益的提高往往以增加法院/法官的工作强度和各种成本为手段和代价。如果一味以增加法院/法官的工作强度和各种成本为手段和代价来增加当事人的收益,显然会使资源(利益)配置在法院/法官与当事人之间进一步不均衡,并不利于司法供需矛盾的解决。

总之,近些年来,司法改革始终强调“人民群众的期盼是深化司法体制改革的根本动力”,始终坚持“以人民群众司法需求为导向推进司法体制改革”。为此,一方面,司法改革通过大力推行司法为民措施,努力使司法更加贴近人民群众,提高人民群众参与司法活动的满意度;另一方面,司法改革要求法院/法官全面践行“人民法院为人民,人民法官为人民”的行动宗旨,要求法官做“让人民满意的好法官”,要求法院努力“让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”。司法改革将对司法满意度的评判权交由当事人行使,将法官/法院限定为被评判的对象,把“人民群众拥护不拥护、满意不满意、赞成不赞成”作为司法活动的重要衡量标准。司法改革的这一整体导向无疑是正确的,但在推行过程中,未能形成与之相匹配的体制机制,某些具体措施明显欠缺合理性,未能在当事人和法院/法官之间均衡资源(利益)配置,最终导致法院/法官未能获得

有效履职所需要的充分的资源(利益)。

2.资源(利益)配置在法院内部处于不均衡状态。首先,资源(利益)在普通法官与法院各级领导之间的配置不均衡。长期以来,在资源(利益)的分配上,法院内部普遍实行的是“双轨制”。其次,资源(利益)在审判业务部门与非审判业务部门之间的配置不均衡。这典型体现在人力资源配置上,法院长期采取的是因“岗”、因“编”配人,而非因“案”设位,造成法院里相当一部分工作人员并不在审判一线办案。

(二)资源(利益)配置不均衡导致司法供需矛盾尖锐化

1.不均衡的资源(利益)配置激发司法需求。司法领域资源(利益)的不均衡配置,使得当事人参与司法活动的成本的降低超出了应有的合理限度。成本低廉而收益预期不断提升,无疑会在一定程度上刺激当事人参与司法活动的热情,造成案件数量的快速增长和司法需求的迅猛增加。

成本低廉而收益预期不断提升导致部分当事人对司法公共服务的“非理性消费”。

成本低廉而收益预期不断提升还引发一些当事人将司法/诉讼作为追求不当利益的工具,由此产生一些“不该发生”的案件。

总之,资源(利益)配置的不均衡不仅会从整体上刺激司法需求的增长,而且会刺激部分当事人不合理的司法诉求,对诉讼秩序造成不良影响,在一定程度上破坏司法体制和运行机制,进一步加剧司法供需矛盾。

2.不均衡的资源(利益)配置降低司法供给。首先,在资源(利益)配置不均衡的局面下,面对案件数量的急速增长,法官被要求充分发挥个人的主观能动性来为其工作提供额外的时间和精力。加之司法责任制设计不合理,法官工作压力不断加大,为工作付出的额外成本不断增多,这使得法官的职业荣誉感不断被稀释,致使他们对职业的认同感不断被自我否定,日渐形成负面情绪的内生性积累效应。其次,司法成本的低廉在一定程度上刺激了当事人“消费”司法服务的热情,甚至造成当事人对司法的“非理性消费”,而司法为民、便民措施的大力推行,又使得一些原本能够发挥案件过滤、情绪阻断、压力分解等功能的制度措施与程序设置被消解。为了应对某些当事人的非理性司法行为乃至非正当司法行为,法官/法院不得不增加额外的投入,这导致某些个案处理所需的司法资源不正常地增多,从而进一步加剧司法领域资源(利益)配置的不均衡,最终在整体上降低法院/法官的司法供给能力,加剧司法供需矛盾。再次,法院内部资源(利益)配置的不均衡,也在一定程度上降低了司法供给。

三、均衡司法领域的资源(利益)配置, 实现司法供需平衡

本文认为,解决当下中国日益尖锐化的司法供需矛盾,关键途径在于两方面:首先,合理定位法院的职责,严格区分法院的法定职责和非法定职责,确保有限的司法资源不被无端挤占。法院作为国家治理体系的重要组成部分,除了承担司法审判等法定职责外,有义务承担一定的社会责任等非法定职责,但法院承担非法定职责应以不影响其承担法定职责为前提。其次,采取有效措施在司法领域内部挖掘潜力。通过推进司法供给侧改革,加强司法需求侧管理,均衡司法领域的资源(利益)配置,增强司法供给,规范司法需求。

(一)通过推进司法供给侧改革均衡资源(利益)配置,增强司法供给

均衡资源(利益)配置的司法供给侧改革的主要途径包括:

1.对法官进行合理激励,提升司法生产力。第一,切实提高法官的职业收益,使法官的职业付出与职业收益相匹配。为了确保法官队伍的稳定,有效调动法官的工作积极性,必须切实提高法官的职业收益(包括货币性收益与非货币性收益)。要加强对一线办案人员的工资政策倾斜力度。第二,健全法官依法履职保护制度,优化法官职业环境。首先,明确并落实法官个人在审判工作中的主体地位,强化依法独立行使审判权制度,通过增加法官职业的自主性增强法官职业的尊崇感。其次,保障法官依法履行职责过程中的人格尊严和人身安全。再次,科学实施司法责任制,防止不当追责。

2.完善司法供给体系,优化司法供给结构。第一,优化司法职权配置。要通过审判权运行机制改革,合理确定各审判主体的权限,落实“谁办案谁负责”的改革目标。第二,优化司法人力资源配置。应合理削减法院的非审判业务,调整完善法院内部组织结构,根据审判工作的需要,对编制进行动态调整和优化配置,确保把人员配置到审判工作最为需要、使用效益最高的地方。面对员额制改革后法官人数大幅度下降的新局面,要以司法改革为契机,推动司法机关内部挖潜和创新管理,将更多资源(包括人力资源、制度资源和社会资源)配置到审判工作一线。

(二)通过加强司法需求侧管理均衡资源(利益)配置,规范司法需求

均衡资源(利益)配置的司法需求侧管理的主要途径包括:

1.通过增强司法的确定性和终局性规范司法需求。在一定程度上,导致当事人非理性司法乃至非

正当司法的重要原因,正是司法缺乏确定性和终局性。对此,应通过体制机制的完善,增强司法的确定性和终局性,抑制当事人的非理性非正当的司法需求。

2.通过提高当事人参与司法活动的成本规范司法需求。提高当事人参与司法活动的成本,其目的,是要通过司法制度的结构性调整,优化司法资源配置,避免有限的司法资源被无端浪费。要通过提高当事人参与司法活动的成本让当事人充分认识到,通过司法的权利救济是稀缺的,因此必须要理性、正当地运用司法救济这一手段。通过提高当事人参与司法活动的成本规范司法需求,其关键不在于增加当事人的诉讼费用。

应当通过合理提高当事人参与司法活动的其他成本,抑制非理性非正当的司法需求,强化当事人对诉讼义务的履行以及责任的切实承担,真正实现诉讼权利义务相统一,防止出现“只行使权利而不履行义务”以及滥用诉权的情况。在切实保障当事人申诉权利的同时,通过引入律师参与司法活动,提高部分当事人参与司法活动的成本。这类措施不但能够起到抑制非理性非正当司法需求的作用,而且可能“将那些低质量的诉讼请求和辩护抵挡在法院门外”,提高当事人的诉讼能力,有利于法院/法官更有效率更高质量地处理案件。

3.通过规范当事人的诉讼行为规范司法需求。近年来,在多重因素的作用下,滥用诉权的情况日益严重,虚假诉讼、恶意诉讼、无理缠诉等滥用诉权的行为不断增多,司法机关不堪其扰。

滥用诉权的行为,从根本上违背了诉讼制度设立的初衷,不但侵害了案外当事人、对方的权利,而且严重扰乱正常的诉讼秩序,损害了司法权威和司法公信力,对有限的司法资源造成了浪费,必须予以有效治理。为此,应当通过完善制度机制,引导当事人正当合法地行使诉权,规范当事人的诉讼行为。首先,完善针对滥用诉权行为的甄别机制。目前的诉讼机制,难以对非正当合法的诉讼行为进行有效的甄别。为此,应当进一步完善相关制度机制,在保障诉权的同时,明确相关标准,加强对滥用诉权行为的甄别,及时将非正当合法的诉讼行为排除出诉讼程序。其次,完善针对滥用诉权行为的惩罚机制。“加大对虚假诉讼、恶意诉讼、无理缠诉行为的惩治力度”,让滥用诉权的行为付出应有的代价。例如,当事人存在滥用诉讼权利的行为,“造成诉讼对方或第三人直接损失的,法院可以根据具体情况对无过错方依法提出的赔偿合理的律师费用等正当要求予以支持”。通过建立有效的惩罚机制,确保诉讼职能的正常发挥。

■ 《法制与社会发展》2017年第5期,约23000字