

基层法院对县域经济发展的回应形态 及其形塑机理

——兼评司法地方保护主义话语

□ 刘磊

摘要:县际竞争推动的县域经济发展是促进实现中国经济奇迹的重要因素。包括法院在内的县域政权体系,均参与到由地方党委政府主导的县域经济发展之中。基层法院在此过程中形成了具有较强自主性的回应形态,这种回应形态为法院独立行使审判权保持了较大的自主空间,同时也有助于法院在县域经济发展中发挥一定的作用。将法院参与地方经济发展视为“司法保护主义”的批评话语,忽视了司法地方保护主义得以发生的初始条件已经明显改变,未将所有制、经济发展模式、经济结构等方面因素纳入对此问题的综合考量之中,缺乏对法院参与地方经济发展具体方式的经验性把握,以至于放大了司法地方保护主义在目前的普遍性。需要全面认识基层法院在县域经济发展中的作用及其限度,避免可能存在的偏差,合理设定司法体制改革方向,从而保证司法公正。

关键词: 经济发展; 基层法院; 党政体制; 自主性; 中央事权属性

中图分类号: D926

文献标识码: A

文章编号: 1671-7023(2019)05-0093-11

一、问题的提出

在中国的司法领域中,“为经济建设保驾护航”“服务经济发展大局”是常见的政策话语,几十年来一以贯之^①。在改革开放之前,司法服务经济建设的要求也会被提及,但是法院主要被定位为国家的专政工具,而且经济活动中的纠纷主要通过计划经济体制以行政方式解决,法院在其中的作用非常有限。改革开放之后,国家治理发生转型,经济发展的重要性更加凸显,甚至“经济工作是当前最大的政治,经济问题是压倒一切的政治问题”^{[1]194},在这样的背景下,法院为经济建设服务的要求被强调得更多。

面对中国经济发展取得的成就,许多学者致力于回答“中国做对了什么”^[2]。在总结中国经济高速发展的理论解释中,不少学者都关注到地方竞争的重要作用^②。对此,经济学家张五常认为“县际竞争”模式是促成中国经济发展奇迹的谜底,县级政权体系在经济发展中扮演着非常重要的角色^{[3]158-169}。在法治成为配置资源、调节市场运行之重要方式的情况下,地方政府之间的竞争会通过地方性立法、行政执法、审判执行等法治环节体现,通过设置优惠规则或者宽松、规范的执法和司法环境,降低投资主体的投资与经营成本。在此意义上,司法环境是营商环境的一部分^③,也是地方竞争的重要内容^{[4][5]},法院成为保障经济发展的重要主体。在讨论中国经济奇迹时,许多研究侧重于考察中央与地方纵向分权对地方竞争所产生的促进作用^{[6][7][8]},而对横向权力结构在此方面的作用缺乏细致考察。从横向的国家

作者简介: 刘磊,中南财经政法大学法学院讲师

基金项目: 教育部人文社会科学研究一般项目“人民法院的内部管理及其改革研究”(19YJC820037)

收稿日期: 2019-06-11

① 参见董必武:《司法工作必须为经济建设服务》(1955年4月5日)、江华:《改革司法工作 更好地为社会主义经济建设服务》(1980年8月16日)、任建新:《充分发挥国家审判机关的职能作用 更好地为“一个中心、两个基本点”服务》(1988年7月18日),载最高人民法院办公厅编:《最高人民法院历任院长文选》,人民法院出版社2010年版,第44-47页、第192-194页、第240-266页。

② 有经济学家甚至认为:“对于中国经济的发展,没有任何力量有竞争产生的力量这么强大,没有任何竞争有地方‘为增长而竞争’对理解中国的经济增长那么重要。”参见张军:《为增长而竞争的故事》,载徐寿松:《铁本调查:一个民间钢铁王国的死亡报告》,南方日报出版社2005年版。

③ 例如,2017年最高人民法院为了“改善投资和市场环境,营造稳定公平透明、可预期的营商环境,加快建设开放型经济新体制提供更加有力的司法服务和保障”,专门制定《关于为改善营商环境提供司法保障的若干意见》(法发〔2017〕23号)。

权力结构来看,基层法院参与到地方党委政府主导的县域经济发展之中,而非对之施行刚性制约,这是地方“块块”结构能够“集中力量办大事”、推动当地经济发展的重要的体制性条件,从而助推中国经济发展。

不过,法院为经济建设服务的许多做法,特别是民商事领域中的一些活动时常被批评为“地方保护主义”(local protectionism)。司法地方保护主义话语最早出现在20世纪80年代。1986年4月,最高人民法院院长郑天翔在第六届全国人大第四次会议上的工作报告中指出:“在经济活动领域内,一些干部不是将法律作为保护人民合法权益和国家利益的武器,而是实用主义地对待法律,把法律当成保护本地区局部利益的工具。法院的判决,如果对本地有利,就高兴,就说法院的好话;如果法院判决本地应偿还外地的债务,就不高兴,就指责法院‘胳膊肘往外拐’,甚至阻挠法院对一些案件的受理、判决和执行。”这是最高人民法院对当时出现的司法地方保护主义现象的批评。在这之后的1988年4月,郑天翔在第七届全国人大第一次会议上所作的工作报告中正式提出“地方保护主义”这一用语,重点批评在法院案件执行过程中“地方保护主义和本位思想严重,使法院判决的执行受到阻挠和干扰”。此后,一直到2001年,最高人民法院在全国人大会议上的工作报告均明确批评地方保护主义对法院审判执行工作的影响。然而值得注意的是,最近十余年,地方保护主义问题在最高人民法院在全国人大会议上的工作报告中已经淡出。

与来自法院系统对地方保护主义的审视形成呼应的是,理论界围绕“地方保护主义”展开许多批评,并将此作为推动司法体制改革的重要动因。例如,在20世纪90年代,不少学者批评了有些地方为维护本地区经济利益,干预司法活动,导致许多经济纠纷和经济案件难以审结、难以执行^{[9][10]}。对此,一些学者提出要重构中国司法体制,尤其要增强法院系统的垂直性,从而防止地方党政系统干预司法^{[11][12][13]};还有学者从构建协议管辖制度和社会综合治理的角度,讨论解决司法地方保护主义问题的应对举措^[14]。到21世纪之初,理论界依然存在对司法地方保护主义的批评。批评者的主要思路体现在两个方面:一方面是从建立和完善社会主义市场经济体制,尤其是构建全国统一市场的角度批评司法地方保护主义^{[15][16]};另一方面是从有关司法权属性的理论范畴出发批评司法地方保护主义^{[17][18]}。时至今日,司法地方保护主义话语仍然是许多研究者认识和评判我国法院在经济发展中作用的重要依据,认为法院在服务地方经济发展的过程中处于从属地位,缺乏行使司法权所应有的自主性^{[19][20][21]115-116},进而以此作为讨论改革方案的前提和基础。

从最高人民法院和理论界对司法地方保护主义的态度之比较来看,值得思考的问题是:最近十余年,在理论界依然沿用此种话语想象和批评法院的情况下,为什么司法地方保护主义话语却很少出现在最高人民法院在全国人大会议的工作报告中?这是因为最高人民法院忽视了司法地方保护主义,还是由于不少研究者对司法地方保护主义的认识存在偏差?现在是否依然适合以这种有关司法地方保护主义的批评话语作为改革设计的前提和基础?广为流传的话语是权力运行的意识形态基础,构成了“象征秩序”^{[22]21},其背后必定会有一定的实践形态与之对应。若要对这些问题做出回答,应当回到实践层面,经验性地把握当前法院对经济发展的回应形态,而不能简单地以20世纪八九十年代和21世纪之初的现实状况作为讨论的经验基础。

在不少论者的讨论语境中,“地方保护主义”所针对的“地方”主要是指市、县两级,特别是县域层面^[23]。无论从我国经济发展的总体来看,还是从司法系统的角度看,县域都居于非常重要的位置。在各层级法院中,最高人民法院发挥着围绕党和国家的政策制定并推动实施司法政策的职能,高级法院、中级法院充当最高人民法院的“政策助手”的角色^{[24]181},而基层法院则主要扮演具体实施相应司法政策的角色。无论是从法院数量上看,还是从发挥的作用看,基层法院都有着基础性意义,因而考察基层法院对县域经济发展的回应形态,能够成为考察我国法院对经济发展回应形态的重要切入点,同时可以由此来审视司法地方保护主义话语。本文试图在贴近经验的层面讨论这一问题^①,而非首先采取规范性的立场对此做出评判。

① 文中引用的经验材料,主要来自笔者近年来在江苏、湖北、山西、四川等地基层法院、中级法院以及党政机关开展的调研。

二、基层法院对县域经济发展的回应

(一) 基层法院对经济决策的承接

在我国各个层级的治理体系中,党委是整合经济决策的核心主体,将经济决策向政权体系各个组成部分输出。就全国宏观经济形势调控而言,中央通过党的组织系统,将对经济工作的总体要求层层传递到地方党委,由地方党委在本区域贯彻。就各地具体的经济形势而言,地方党委是地方经济政策和发展格局的决定者,只有党委才能最广泛地调动辖区内的力量和资源参与当地经济发展。党委进行辖区内经济决策整合会面临处理全国宏观经济形势与地方具体经济形势之间关系的问题。一方面,地方经济发展会受制于全国经济形势,需要中央宏观调控;另一方面,地方经济发展有其具体情况,地方党政系统基于政绩动力和地方具体所需,会有与中央宏观调控要求并不完全一致的利益偏好和政策取向。

在县域治理中,党委整合经济决策的主要方式是召开会议。通过这些会议,党委对宏观经济形势以及当地经济发展状况做出分析和判断。党委与基层法院党组之间是领导与被领导的关系,法院需要承接党委的经济决策。在不同时期,二者之间具体的权力支配方式存在差异。在决定基层法院院长(党组书记)①人选的实质性话语权由党委掌握的情况下,由党委向法院直接传输地方经济决策的做法比较普遍。随着上级法院对下级法院院长人选的话语权增强、法院财政供给向“多级财政共同负担的差异供给”模式转变^{[25] 335-345},党委的经济决策对基层法院审判执行工作的直接影响在弱化。一位在江苏省淮安市H区法院工作三十多年的法官在接受访谈时曾谈道:“在以前县委对法院院长有比较大的决定权的时候,法院参与地方党委的会议非常多,也非常积极。现在,地方上有的会议法院院长也要去参加,但是比以前少多了,更多的是参加中院的会议,接受中院的工作安排部署。”

随着法院系统纵向一体化增强,上级法院对下级法院的管控增强,基层法院审判工作的推动力主要来自上级法院,服务经济发展的要求也主要是由上级法院提出。最高人民法院距离最高政治中心近,承担着吸纳和执行中央经济决策的政治功能^{[26]136},将中央经济决策转化为司法政策,通过司法政策规范和引导各级法院将审判执行工作服务于经济发展。在此方面,每年的中央经济工作会议是形成和释放宏观经济政策要求的重要场合②。除了直接吸纳中央的经济决策之外,最高人民法院还会结合中央决策,会同相关部门研究、整合、部署具体的指导意见和工作机制。最高人民法院的回应目标具有宏观性和整体性,围绕国家政策而制定并实施的司法政策辐射整个法院系统,这些司法政策经由高级人民法院向市、县两级法院传递。

每个省的区域位置、发展状况存在较大差异,司法工作需要与省情相结合。在此方面,高级人民法院和中级人民法院发挥着重要作用。在省级层面,高级人民法院会结合省委的部署和本省总体情况,将最高人民法院的宏观性和整体性的司法政策具体化。在市级层面,中级人民法院会吸纳市委有关当地经济发展的要求,将最高人民法院、高级人民法院的指导意见在本市法院系统进一步具体化。而从市委的角度看,市委在做出经济决策和工作部署时,会结合各区、县经济发展的要求和布局,与此同时,各县(市、区)党委也会在市委决策的基础上开展工作部署。例如,2013年8月江苏省淮安市召开“全民创业淮商崛起”推进大会,市委书记动员全市上下支持创业、投身创业、服务创业,“努力形成广大群众踊跃创业、各类企业竞相发展的生动局面”。全市各县(区)围绕市委这一决策开展工作布局,淮安市中级人民法院和各基层人民法院围绕这项工作出台规范性意见,开展相关法律法规宣传和典型案例剖析,服务市委的这一决策部署。

(二) 基层法院对经济发展的回应方式

企业是经济活动最重要的主体,法院服务地方经济发展主要体现为服务企业的生产经营活动。具体来说,基层法院对经济发展的回应主要有以下四种方式,其中后三种属于司法职能的延伸。

① 法院院长同时有党组书记身份。出于行文简便考虑,本文将法院院长、党组书记统一称做“法院院长”。

② 例如,可参见《最高人民法院关于认真贯彻中央工作会议精神为实现明年经济发展目标提供有力司法保障的通知》(法发[2009]57号)、《最高人民法院关于认真学习贯彻中央工作会议精神的通知》(法发[2010]58号)。

一是发挥审判执行职能。审判和执行工作是法院的业务工作,也是法院服务地方经济发展的基本方式。在进入司法程序的民商事案件、刑事案件、行政案件中,均有案件可能影响地方经济发展。从司法实践看,这样一些类型的案件与地方经济发展的联系比较紧密,如企业破产案件、劳动争议案件、民间借贷案件、社会保险案件、农业发展中的相关案件、城乡结构调整中引发的相关案件、金融纠纷案件、消费者权益纠纷案件、服务领域的相关案件、环境保护案件、经济领域内的犯罪案件等。其中,商事案件的审判和执行对地方经济发展的影响尤为明显。

法院通过审判执行工作服务经济发展,并不是被动地依据法律裁判,而是会保持一定的能动性,结合经济发展形势把握审判执行的裁量尺度。在此方面的司法文件经常会出现“慎重”“妥善”“积极”“加快”“促进”“着重”“依法”“严格”等用语。这些用语意味着不同的办案尺度、办案节奏以及相应的司法资源配置。对于重点工程项目,基层法院会集中司法资源,加强保障力度。例如,江苏省盐城市中院的一份文件要求全市各基层法院“加强对国家投资的重点工程项目的司法保障力度,在手续完备情况下,做到即诉即立,接到财产保全、先予执行申请的,应当在48小时内做出裁定并立即执行。相关案件专设台账管理,并报市中院备案。审理正在建设中的国家重点工程项目工程引发的案件,原则上不得查封、冻结、扣划国家为扩大内需投入的专项资金。严厉打击侵占或不当使用国家为扩大内需投入资金的犯罪活动,充分运用财产刑等刑罚手段,最大限度地挽回国家损失,确保国家资金的有效使用”^①。

二是开展司法调研。司法调研侧重于从面上了解情况,增强法院管理层及办案法官的宏观把握能力。具体而言,司法调研的作用主要体现以下几方面:(1)引导司法方向。最高院、省高院承担公共政策研判和制定功能^{[27][28][29]},这两个层级法院开展的司法调研在引导司法方向上的作用最为显著。最高院、省高院一方面会依靠自身力量开展司法调研,了解宏观经济形势对司法活动的影响;另一方面也会通过推动中级法院、基层法院开展司法调研,获取、分析和研判下级法院提供的信息,将之作为制定司法政策的重要依据。除了由上级法院推动之外,为了确定适宜的司法工作方向,基层法院也会开展相关调研。例如,江苏省淮安市J县近几年处于城市快速发展建设阶段,因拆迁产生的矛盾纠纷比较多。为了便于把握好政策方向和办案尺度,该县法院由分管副院长带领,组织民一庭和行政庭法官到重点工程单位调研了解情况。(2)创造司法知识。经济发展所需要的知识类型并不只是法律知识本身所能容纳的,法官对与经济发展相关的案件的复杂性、对经济领域的一些问题可能会缺乏足够的知识,以至于难以深入认知和把握“外部复杂性”^{[30]5-12}。基层法院会通过与党政部门、企业以开座谈会等方式开展司法调研,调查了解当地经济发展形势,弥补法院内部对多方面知识类型供给的不足,将与地方经济发展相关的知识类型纳入司法实践的整体知识体系。(3)协助地方决策。许多基层法院会通过一些专题性的司法调研,将调研报告报送地方党委、人大、政府,为党委、人大、政府应对地方经济发展问题提供建议和决策依据。有的基层法院还会组织人员参与党委政府的政策制定过程,开展决策前的法律风险预测评估。例如,2013年江苏省淮安市A区法院为了服务A区金融生态环境建设,到全区10家银行、15家保险公司和24家担保公司调研,走访网点46个,发出调查问卷百余份,了解全区金融体系运行状况和特点,评估其中的法律风险,形成调研报告报送区委区政府,并将调研报告提供给各金融机构参考。

三是发送司法建议。法院对于在案件审理或者是职能延伸中发现的地方经济发展存在的问题,会主动向有关党政机关、行政部门、企业、行业协会或工商联等发送司法建议^②。与地方经济发展有关的司法建议主要有这样一些类型:(1)保障裁判执行型司法建议。这类司法建议比较早地就规定在民事诉讼法和行政诉讼法中,不过在实践中很少出现。(2)程序瑕疵补救型司法建议。在行政诉讼案件或者非诉行政执行案件中,如果行政行为在程序上存在瑕疵,但未违反法定程序,一般来说法院不会撤销行政机关的行政行为,而是会向该行政机关或其上级行政机关发送司法建议,提醒并督促其规范行政行为。(3)完善公共政策型司法建议。例如,江苏省南京市J区法院在一份名为《关于开展“企业服务年”活动的实施意见》的文件中提出:“密切关注宏观经济环境变化在司法审判领域给企业带来的各种新情

① 参见《盐城市中级人民法院关于全市法院保增长保民生保稳定二十条措施》。

② 司法建议在我国司法实践中早已存在。自最高人民法院于2007年3月1日发布《关于进一步加强司法建议工作为构建社会主义和谐社会提供司法服务的通知》(法发[2007]10号)之后,司法建议在司法活动中得到广泛运用。

况和新问题,深入开展调查研究,及时提出应对措施和建议,统一裁判、执行标准,提高对各类敏感问题发展趋势的预测能力和有效解决疑难复杂问题的能力,为党委政府正确决策提供法律对策上的智力支持。”(4) 矛盾纠纷预防型司法建议。例如,江苏省镇江市D市法院在《关于当前金融危机形势下依法保护和服务企业发展十条措施》中提出:“结合办案中发现的企业经营管理中存在的普遍性问题和苗头性问题,针对企业完善内部管理、规范对外经营活动、预防和减少企业内部纷争和外部经营风险等方面,积极提出应对和防范措施,并及时向相关企业发送司法建议,促进企业健康稳定发展。”

四是联系服务对象。这种方式主要针对受经济环境变化影响较大、司法需求迫切、对社会稳定影响大的企业,有时也会包括重大建设项目。在市场经济条件下,企业对于融资担保、市场开拓、产业指导、行业规划、知识产权保护等方面的法律资讯存在不少需求。很多企业主要通过聘请法律顾问的方式获取法律资讯,不过一些基层法院也会通过开展联系企业的活动,掌握企业债务、拖欠工资、裁减员工、停产歇业等方面可能引发纠纷的问题。联系企业的形式多样,如座谈研讨、问卷调查、法律培训、寄送典型案例等。2005年湖北省咸宁市C县法院为了配合县委、县政府招商引资和环境整治工作,组织法官对民营企业主走访座谈,与二十余家民营企业建立联系点,发放联系卡、举办法律讲座、现场解答疑难问题、帮助签订合同,针对管理和销售方面存在的漏洞提出建议。对于一些重大建设项目,有的地方会实施法院领导和主要审判业务庭负责人挂钩服务重大项目制度、审判业务部门向地方党委政府专报重大项目信息制度。

在地方社会治理中,经济发展与维护稳定是两个紧密联系的主题。法院对县域经济发展的回应,不仅体现在对经济发展活动的直接促进,很多时候还体现在审理可能影响地方社会稳定的涉企案件。这些案件往往规模大、人数多、协调难度大、对抗性强,并且会涉及诸多非法律领域的专业性问题。在这些案件的审理中,一方面地方党委政府有介入案件处理的动力,另一方面由于司法资源和司法能力有限,基层法院也希望地方党委政府参与其中。在有的人看来,地方党委政府参与这种案件的处理也是地方保护主义,然而,这种观点忽视了我国社会治理中属地管理的责任层级结构。地方党委政府介入市场的重要原因在于防止经济风险向政治风险转化^[31]。所谓政治风险,主要是指因为市场运行出现的经济风险而引发的影响社会稳定、对官员仕途会产生消极影响的风险,这样的风险进而可能对政权合法性产生冲击。现在普遍的情况是,在市场主体(即便是对当地经济有重要影响的企业)之间发生的纠纷或案件,如果没有对社会稳定产生较大影响,地方党委政府不会介入其中,而是将之视为市场经济的正常现象,由企业自身承担市场运行风险。

三、基层法院的自主性回应及其形塑机理

(一) 基层法院回应方式的自主性

在县域经济发展中,基层法院扮演着“配合者”的角色,配合地方党委政府实施应对经济发展的政策措施。不过从调研经验看,基层法院对县域经济发展的回应具有较大的自主性,而非像许多论者所认为的带有突出的“地方保护主义”。这种带有自主性的回应,一方面实现服务地方经济发展的要求,另一方面保留了独立审判的制度空间。

首先,基层法院积极参与服务地方经济发展的内在动力较弱。在公共财政模式确立之前,特别是在来自上级财政资金所占比例较少的阶段,基层法院的收入来源有法院收取的诉讼费和地方财政这两种,法院运行受地方财政的影响比较大。在我国既有税收体制中,地方财政主要受到地方企业税收影响,不仅地方党政系统有动力维护本地企业的生产经营状况,而且基层法院也有基于自身运行状况而产生维护本地企业利益的动力,甚至普遍出现法院参与招商引资的现象。随着公共财政供给模式确立,基层法院基于自身运转经费的考虑而参与地方经济发展的动力已大为削减^①。从调研了解的情况看,全国各地基层法院已经普遍不再参加地方招商引资的目标责任考核。

① 这一点在不同的地方因当地财政供给结构的差别而呈现出一定的差异。

尽管没有参与地方经济发展的硬性考核,不过对于基层法院而言,这些事项属于加分项。由于基层法院的财政供给并未完全实现由上级财政保障,法院的部分运行经费、干警福利待遇还需要当地财政提供。因此,许多基层法院为了增加运行经费、提高福利待遇,还是会参加地方党政系统组织推动的一些服务经济发展的工作,从而获得在地方综合考核中的评先评优机会。一般而言,只要法院参与地方工作,在年度综合考核中都能够达到考评要求,从而获得相应的奖励。江苏省淮安市H区政法委副书记在接受访谈时就曾坦言:“地方党委比较给法院检察院这两家面子,通常来说这两家在考核中都会拿到考核目标奖。”如果基层法院财政中来自上级政府财政的比例更大,可以预见的是参与服务县域经济发展的内在动力会进一步减弱。

其次,基层法院对与县域经济发展相关的案件的审判活动有较大的中立性。例如,H区法院一位副院长在访谈中曾言:“法院‘为地方经济发展保驾护航’,这个主要还是体现在文本上,现在基本上涉及不到个案。如何发展地方经济,这是区里的事情,对于法院而言,我们公正办案就行了。如果联系的企业有什么纠纷,在现在这种法治环境和政治环境下,我们也不可能没有底线地直接帮忙。不过,法院每年还是会在报告中强调是在为地方经济发展服务,毕竟‘有为才能有位’。”这种中立性受到地方党政系统介入动力弱化和当事人主义诉讼模式这两个方面因素影响。随着经济体制改革推进、市场经济秩序逐步完善、法治话语兴起,特别是近年来,最高决策层不断强调防止领导干部干预司法^①,地方党政系统主动介入法院审判的制度空间受到限缩,在此方面的介入动力趋于弱化。在当事人主义的诉讼理念和制度架构的影响下,法院在民商事案件审判中的职权主义色彩趋于减弱。在绝大多数民商事案件的审理中,法院会遵循当事人主义的诉讼模式。对县域经济发展有较大影响的民商事案件的双方当事人,一般都是有较大能量的主体,能够调动广泛的社会关系资源。如果审判活动受到地方党政系统影响,法官不能居中公正裁判,利益受损一方会有能力诉诸更高层级的党政系统,甚至是传媒舆论。一旦出现这样的局面,无论是地方党政系统还是基层法院,都会陷入被动境地。

除此之外,基层法院对县域经济发展的回应还带有很大程度上的象征性。一些基层法院会根据当地党委政府的中心工作部署,结合经济发展要求制定相应的司法文件。例如,2012年江苏省淮安市H区法院根据区委工作会议提出的“幸福H区”建设,制定了《H区人民法院关于为“幸福H区”建设提供法律服务和保障的实施意见》,该文件得到区委书记批示。从调研了解的情况看,出台这样的文件以象征意义为主。对此,该院一位副院长坦言:“这样便于向地方党委、人大汇报工作时有话可说,有‘亮点’可讲,不至于干瘪地汇报案件数量。”根据地方党委经济建设中心工作出台此类文件,能够体现法院对地方党委中心工作的回应,有助于法院获得地方党政系统的正面评价。在更多的情况下,基层法院有关保障地方经济发展的文件是在上级法院推动下制定的。在全国或全省经济形势面临一些共性问题时,最高院、省高院会出台相应的司法政策,中级法院和基层法院在这些司法政策的框架内制定实施意见。不过基层法院制定的这类文件,在很多情况下并未对审判执行工作发挥指导作用,法官在审判和执行业务工作中不会依据本院的此类文件行事,而是依据最高院、省高院的文件。

(二) 自主性回应的形塑机理

这种带有自主性的回应形态受到所有制、经济发展模式、经济结构等多种因素影响,有其深层的形塑机理。一方面,随着所有制改革的推进以及经济发展模式的变化,地方党政系统推动实施司法地方保护主义的动力已经非常微弱;另一方面,由于各地经济结构不同,某些地方依然会存在内生于当地经济结构的地方保护主义现象。

首先是所有制改革的深入推进减少了地方党委政府干预案件审判执行的动力。在“地方保护主义”比较严重的上世纪80年代中后期以及90年代,国有经济和集体经济在国民经济中所占比重非常可观,地方大量经济活动是由地方政府职能部门直接管理。在这种情况下,地方党委政府有较强的动力介入可能影响这些企业生产经营状况的审判执行活动。正是在这样的背景下,最高人民法院在全国人大

^① 参见中共中央办公厅、国务院办公厅:《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》(中办发〔2015〕23号)。

会议上的工作报告多次批评了这种地方保护主义现象。1997年中共十五大之后,国有企业改制大规模施行,各地国有独资企业、国有控股企业大幅度减少^①。在市场经济条件下,地方政府没有市场垄断权,不能搞地区封锁、阻止外地企业进入本地市场。为了适应地区竞争,许多地方政府大力推动国有企业民营化,以抓住经济发展的主动权^{[32]54-56}。在这个阶段,政府体制改革也在推进,许多直接管理经济的职能部门被撤销合并。

在这种情况下,地方党政系统直接介入法院审判执行个案的现象大幅减少。例如,2009年江苏省南京市J区法院的一份文件指出:“对辖区内的企业,不论是本地企业还是外地企业,不论是国有企业、集体企业还是民营企业,都做到一视同仁,杜绝地方保护主义和部门保护主义,依法保证企业都在一个平等的投资环境和发展环境中生产、经营”^②。国有企业和乡镇集体企业大规模改制之后,各地大多数企业是国内民营企业 and 外资企业,而非国有企业和集体企业,地方政府与辖区内绝大多数企业都失去了产权关系,到了县一级就更是如此。这意味着政企关系的重要变化,地方政府对于地方经济的管理不再是按照原有体制中基于所有权关系而实施管理。如产品价格制定权、企业生产计划、物资调配等都不再属于政府管理权限,而是由企业和市场自主决定。在这样的基本背景下,上世纪80年代末90年代初基于所有权关系而引发的“地方保护主义”已经极少出现。在当下,非公有制经济在国民经济中所占比例和作用日益持重,平等保护非公有制经济已成为重要的司法政策^③。

除了所有制变动会对司法地方保护主义产生影响之外,经济发展模式的变化也弱化了地方保护主义的产生条件。1992—2000年,许多地方政府为应对市场化改革,调控当地经济发展、抓住经济发展主动权的方式发生转变,由微观控制转向宏观控制,由“经营企业”转向“经营城市”,由“抓住办企业的权力”、限制民间个人办企业,到2000年以后转向“抓住土地开发权”,鼓励和吸引本地和外地商人办企业^[33]。民营企业对地方经济发展的贡献突出地体现为促进GDP增长、增加地方财税、带动民生就业,这些都成为地方官员行为的重要激励。在这种情况下,地方政府保护本地企业而排斥外地企业的做法与“经营城市”的发展模式相悖。2013年营业税改征增值税在全国全面推广试行之后^④,地税份额缩减,地方政府基于保持和增加地方财税而实行地方保护主义的动力进一步减弱。

进一步来看,各地经济结构的差别会影响地方保护主义的产生。地方党委政府对涉及当地经济发展的民商事案件审判执行的影响和介入程度及具体方式,与地方经济结构和发展阶段会存在紧密联系。目前全国总体上已经是民营企业在经济总量上占据主要份额^⑤,但是这在不同地方会呈现出不一样的特点。在当地有较多国有企业或者涉案企业为当地国有企业的情况下,地方党委政府影响相关案件审理的动力会比较大;在经济发展不是主要采取“经营城市”的模式,而是依靠大量地方企业的地方,当地党委政府对于法院对涉及本地企业的重要案件的审理执行会更为重视,有动力尽可能保护本地重要企业的利益。

在这样的背景下,一些学者所批评的法院偏袒本地企业、实行地方保护主义的现象,实际上随着所有制改革的推进、地方公有制经济所占比重大幅降低而很少出现。20世纪80年代中后期和20世纪90年代各地普遍发生的“原料大战”(1985—1988年)、“产品大战”(1988—1992年)和“政策大战”(1992—1998年)这种分割市场的地方保护主义现象^{[34]269-277},在市场经济秩序得到普遍确立的当下,已经很难再发生。面对大量民营企业和外资企业,地方政府并无多少动力对本地企业实行有别于外来企业的特殊保护。除此之外,按照最高人民法院的民事经济案件管辖权划分,基层法院的民商事案件的级别管辖比较低,案件标的额不会太高。如果存在对本地企业的特殊保护,一般也是因为存在权钱交易的腐败行

① 参见《中共中央关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》(2003年10月14日)。

② 参见《南京市J区人民法院关于开展“企业服务年”活动的实施意见》(J法[2009]20号)。

③ 参见中共中央、国务院:《关于完善产权保护制度依法保护产权的意见》(2016年11月4日);最高人民法院:《关于充分发挥审判职能作用切实加强产权司法保护的意见》(法发[2016]27号)。

④ 简称“营改增”,是指以前缴纳营业税的应税项目改成缴纳增值税,增值税只对产品或者服务的增值部分纳税,减少了重复纳税的环节。2016年3月18日召开的国务院常务会议决定,自2016年5月1日起,中国将全面推开营改增试点,将所有行业全部纳入营改增,营业税退出历史舞台。参见国务院发布:《全面推开营改增试点后调整中央与地方增值税收入划分过渡方案》(国发[2016]26号)。

⑤ 根据人民网公布的数据,截至2017年底,我国民营企业的数量越过2700万家,个体工商户超过6500万户。<http://finance.pelople.com.cn/n1/2018/0906/c1004-30276612.html>。

为,而这并不是制度设置本身能够绝对避免的^①。

四、基层法院对经济发展的作用限度

(一) 专业分工产生的影响

在市场经济环境下,为了有效地推动经济发展,地方政府有对法律服务的内在需求。这种需求可以通过两种渠道来满足。一种是通过体制内的渠道。这主要体现为体制内的法律职能部门为地方经济决策、执法办案提供法律服务。例如,由法制办提供法律咨询,或者司法局管理的公职律师为政府提供法律服务^②。另一种是通过市场化的渠道。这体现为政府在法律服务市场上购买服务。例如,政府聘请律师担任法律顾问,由律师为政府的决策和管理提供法律服务。许多地方政府会吸纳律师参与重大投资、项目建设等方面的决策和工作实施,由律师起草法律文书,从法律专业的角度提供建议。

各级政府均设有法制办和公职律师,但是受到法律职业市场发展的影响,体制内的法律职业人才远比参加法律服务市场的法律职业人才少,难以充分发挥为地方政府经济决策和执法办案提供优质法律服务的作用。例如,湖北省咸宁市C县法制办就只有三个工作人员,这在很大程度上能够体现出中西部地区的普遍情况。公职律师也存在类似问题。许多公职律师执业经验较为缺乏,相对熟悉的是政府部门的文件起草、审查以及行政诉讼工作,但是对于民商事法律业务较为陌生。与此相比,法院有大量法律专业人才,具备为地方党政系统提供法律服务的专业能力。法院是承担司法职能的国家机构,不宜深度参与为地方政府提供专业法律服务的活动,不过有的基层法院还是会参与一些这样的活动,这主要还是因为当地法律职业专业分工不够成熟。随着法律服务市场进一步发展,将基层法院从为地方党委政府提供法律咨询的角色中分离的条件会逐渐成熟。

联系企业是基层法院服务地方经济发展的举措,不过这种举措在很多情况下并未真正发挥显著作用。法院联系企业的主要出发点是帮助企业发现和预防生产经营中的法律风险,然而受制于人员力量和工作安排,法官一般很难有比较充足的时间和精力走访企业,深入了解企业生产经营状况。从调研了解的情况看,比较常见的做法是,承担联系企业任务的法官会利用在送达司法文书、开展法律宣传的过程中,顺便到所联系企业走访。法院在服务企业中的作用不明显,还有一个很重要的原因是法律服务市场已经形成专业分工,企业对防范法律风险的需求可以通过法律服务市场得到满足。对此,有的法官就认为:“让我们给企业提供法律服务,这其实是越俎代庖。企业如果真正需要法律服务,老板自己会去聘请专门的律师,律师在企业上花的精力肯定比我们法官多得多。”

(二) 可能存在的偏差及其防范

从保障公正行使司法权的角度看,就基层法院而言,需要弱化或取消一些过多耗费司法资源、不利于公正行使审判执行职能的举措。在为地方经济发展服务不能通过在个案审判中施加倾向性保护来体现的情况下,法院更主要是通过审判职能延伸活动来体现其在地方经济发展中的“作为”。在不少法官看来,这些活动的“面子工程”色彩比较重。如果从司法权公正、有效运行的角度来看,法院主动实施服务地方经济发展的一些活动的必要性并不大,甚至可能会对司法权运行带来不利影响。例如,法院开展联系企业的活动会存在主动服务与保持司法中立失衡的问题。江苏省高院一份文件指出,法院“在联系企业的过程中,要在法律规定和国家政策允许的框架内履行职责,发挥作用,从法律的角度为规范企业经营和治理提出意见和建议,避免把联系企业等同于帮助企业打官司,更不能越俎代庖,变成企业的法律顾问。”^③中立性是司法的重要属性之一,但是法官在联系企业的过程中会出现与部分企业联系过于密切,以至于企业涉诉后引起另一方当事人对司法公正产生质疑。对此,江苏高院的这份文件提出:“对涉及所联系企业的案件,要严格遵守回避制度等法律规定,坚持平等保护,禁止对其他企业和当事

① 对此,有学者区分了治理性干预和腐败性干预,其中腐败性干预并不是制度本身能够避免的。参见陈柏峰:《领导干部干预司法的制度预防及其挑战》,载《法学》2015年第7期。

② 正在开展的党和国家机构改革将政府法制办归入司法局,这方面改革还处于推进过程中。

③ 《江苏省高级人民法院关于深入推进人民法院联系企业活动的意见》(苏高法〔2009〕388号)。

人实行差别待遇,切实维护公正廉洁的良好司法形象。”

所有制改革以及经济发展模式的变化,弱化了地方党政系统实施地方保护主义的动力,不过地方党委政府在推动地方经济发展中依然有很大程度上的决定性影响。例如,地方党委政府在这些方面仍然掌握着明显的主导权:(1)本地经济发展的年度计划和长期规划,制定长远发展战略和产业政策;(2)财政资金的支配权和通过政府担保对银行信贷的影响力以及对地方金融机构的影响力;(3)通过制定和提供各种优惠政策招商引资;(4)项目的审批权;(5)土地出让和使用;(6)实施合同和协调纠纷等^[35]²⁹²。在这些方面,地方党委政府与企业会保持很紧密的联系,而这种联系会滋生某些地方保护主义现象。具体来看,这会因各地所处发展阶段的不同而存在差别。例如,H区近几年已走出大规模招商引资的热潮阶段,处于招商引资后期阶段,地方党委政府基于招商引资考虑,对招入本地的利税企业大户给予优惠政策和偏袒保护的动机已明显减弱。而在此之前招商引资热潮阶段,党委政府为了保护招商引资企业而干预审判的现象则比较普遍。

随着经济体制变化以及市场经济秩序的完善,地方保护主义已经大幅减少,然而在实践中依然还会存在。近年来,许多地方普遍采取经营城市的发展模式,征地拆迁成为推动地方经济发展的重要步骤。为了减少征地拆迁中的阻力,防止影响当地经济发展布局,有地方曾要求法院对于涉及征地拆迁的行政案件一律不予受理。这种做法实质上是地方保护主义。不过在既有的体制架构中存在克服这种地方保护主义的机制,而无需变革法院在地方党政系统中的结构位置。随着法院系统自上而下纵向一体化加强,上级法院对下级法院的管控能力强化,可以通过上级法院介入,必要时通过上级党委施加影响,克服这种地方保护主义^①。针对执行案件中的地方保护主义问题,近些年主要是依托建立和强化执行体制的纵向管理,通过提级执行、指定执行来克服。例如,由于征地拆迁压力突出,江苏省无锡市委曾经要求无锡两级法院对在本地发生的与征地拆迁有关的行政案件不立不裁。江苏省高院于2014年3月向省人大常委会专题汇报了全省法院行政审判工作,行政审判中存在的不立不裁、过度协调以及行政机关败诉率过低等问题引起人大代表的关注,省委、省人大主要领导要求全省行政机关要增强接受司法监督的自觉性,积极配合各级法院依法履行行政审判职能,尊重法院提出的解决问题方案,配合支持法院解决不立不裁等问题。2014年5月江苏省高院到无锡进行现场办公,与当地党委、政府主要领导当面交换意见,要求无锡两级法院以“依法受理、依法裁判”为原则,积极稳妥地疏导一批、判决一批、化解一批,彻底清理、不留死角;同时,省高院党组还派出专门工作组,进驻无锡进行驻点督办。截至2014年10月底,无锡地区行政不立不裁案件已经彻底得到清理^②。

五、余论

从经验层面看,在当前条件下,基层法院依然需要参与县域经济发展,以一定的举措对之做出回应。之所以如此,是因为法院系统嵌入党政体制的整体治理结构之中^[36],需要结合党政体制的总体布局开展司法活动。这是我国政治体制具有较高整合力的突出体现,这种整合力在推动中国经济发展中起到显著的作用。不过,这并不意味着现在普遍存在法院违背公平原则、偏袒地方企业的“司法地方保护主义”。实际上,随着所有制、经济发展模式、经济结构等因素发生显著改变,基层法院对县域经济发展的回应具有较大的自主性,并非被动地受制于地方党委和政府。尽管实践中依然存在某些地方党委政府实行地方保护主义,影响当地法院独立公正行使司法权的现象,然而依托上级党委的领导与统摄作用以及法院系统的纵向管理,现有体制存在克服这一问题的具体机制,而无需通过强调法院脱离地方党政系统的变革举措来实现。

如果从防止因私谋利的“地方保护主义”来看,企业为了自身利益寻求有利的审判结果,并不会限

① 可以将此种机制概括为“一体双轨”司法调节机制。其中,“一体”是指中央,“双轨”是指司法系统与地方党委系统。在克服地方保护主义的问题上,不仅上级法院扮演重要角色,上级党委亦发挥着显著的作用。对“一体双轨”司法调节机制的专门讨论,可参见拙文:《县域治理中的基层法院:体制结构与制度逻辑》(待刊稿)。

② 参见《积极推进管辖制度改革,努力破解行政审判工作难题——江苏省高院院长在全国法院行政审判工作视频会议上的交流发言》(2014年12月19日),载《江苏省高级人民法院公报》2014年第6期。

于求助于地方党政领导干部,也会依靠上级法院法官。实际上,在法律体系日益复杂、审判业务日益专业化、上下级法院之间愈发纵向一体化的背景下,审判活动中存在大量隐蔽的、非正式的司法知识,由上级法院法官介入其中,通过审判业务活动中的微妙操作而获得有利于特定一方裁判结果的做法更易实施。这其实也是一种“地方保护主义”。然而这种意义上的保护主义,却被指向地方党政系统的司法地方保护主义的批评话语所遮蔽^[23]。这种意义上的司法地方保护主义实际上是腐败,与基于地方治理需求而实施的保护举措存在显著差别。

与此前历次司法改革相比,已经完成的人民法院第四个五年改革(2014—2018)的一个显著特点是提出要“彰显审判权的中央事权属性”^①。不少研究者认为,这一定位所针对的是“司法地方保护主义”,并将此种认识作为司法改革的前提。然而,本文的分析表明,如果回到经验层面展开细致的考察,可以发现理论界对审判权的中央事权属性的理解与实践经验存在较大的偏差。现在人民法院第五个五年改革(2019—2023)已经开启,延续了前一轮改革有关审判权的中央事权属性的基本定位,不过在具体表述上略有差异。对此,“五五改革纲要”提出“准确把握”审判权的中央事权属性^②。若要做到“准确把握”,应当回到现实经验,从实践中提炼理论,从而厘清改革的前提,为改革的政策设计提供契合经验基础的起点。

参考文献:

- [1]邓小平:《邓小平文选》(第2卷),北京:人民出版社1993年版。
- [2]周其仁:《中国做对了什么:回望改革、面对未来》,北京:北京大学出版社2010年版。
- [3]张五常:《中国的经济制度》,北京:中信出版社2009年版。
- [4]周尚君:《地方法治竞争范式及其制度约束》,载《中国法学》2017年第3期。
- [5]徐亚文、童海超:《当代中国地方法院竞争研究》,载《法学评论》2012年第1期。
- [6]Gabriella Montinolaal, Yingyi Qian and Barry R. Weigast. “Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China”, World Politics, Volume 48, Issue 1, 1995.
- [7]Yingyi Qian and Barry R. Weigast. “Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives”, Journal of Economic Perspectives, Vol. 11, No. 4, 1997.
- [8]史宇鹏、周黎安:《地区分权与效率:以计划单列为例》,载《经济研究》2007年第1期。
- [9]张英达:《克服司法地方保护主义刍议》,载《法学》1991年第1期。
- [10]刘仁文:《司法地方保护主义不能继续蔓延》,载《求是·内部文稿》1994年第20期。
- [11]固重:《司法地方保护主义与法制建设新课题》,载《法学》1991年第1期。
- [12]吕晓东:《地方保护主义和司法独立》,载《社会科学》1998年第7期。
- [13]刘太刚:《重划司法辖区 强化统一国家意识》,载《法学杂志》1999年第2期。
- [14]俞灵雨:《管辖异议之诉质疑——兼谈司法上的地方保护主义问题》,载《中外法学》1990年第3期。
- [15]黄钟:《市场统一中国》,载《战略与管理》2002年第2期。
- [16]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。
- [17]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》,载《法学研究》2003年第1期。
- [18]吴良根、张智灵:《透析司法中的地方保护主义》,载《法制现代化研究》2001年卷。
- [19]张千帆:《司法地方保护主义的防治机制》,载《华东政法大学学报》2012年第6期。
- [20]陈卫东:《司法机关依法独立行使职权研究》,载《中国法学》2014年第2期。
- [21]季卫东:《通往法治的道路:社会的多元化与权威体系》,北京:法律出版社2014年版。
- [22](英)安东尼·吉登斯:《民族—国家与暴力》,胡宗泽、赵力涛译,王铭铭校,北京:生活·读书·新知三联书店1998年版。
- [23]刘忠:《司法地方保护主义话语批评》,载《法制与社会发展》2016年第6期。

① 参见《最高人民法院关于全面深化改革的意见——人民法院第四个五年改革纲要(2014—2018)》法发〔2015〕3号。

② 参见《最高人民法院关于深化人民法院司法体制综合配套改革的意见——人民法院第五个五年改革纲要(2019—2023)》法发〔2019〕8号。

- [24] 杜豫苏:《上下级法院审判业务关系研究》,北京:北京大学出版社 2015 年版。
- [25] 左卫民等:《中国基层法院司法财政变迁实证研究(1949-2008)》,北京:北京大学出版社 2015 年版。
- [26] 侯猛:《中国最高人民法院研究——以司法的影响力切入》,北京:法律出版社 2007 年版。
- [27] 张友连:《最高人民法院公共政策创制功能研究》,北京:法律出版社 2010 年版。
- [28] 黄韬:《公共政策法院:中国金融法制变迁的司法维度》,北京:法律出版社 2013 年版。
- [29] 郑智航:《最高人民法院如何执行公共政策——以应对金融危机的司法意见为分析对象》,载《法律科学》2014 年第 3 期。
- [30] (美)理查德·波斯纳:《波斯纳法官司法反思录》,苏力译,北京:北京大学出版社 2014 年版。
- [31] 向静林:《市场纠纷与政府介入——一个风险转化的解释框架》,载《社会学研究》2016 年第 4 期。
- [32] 曹正汉:《国家与市场关系的政治逻辑:当代中国国家与市场关系的演变(1949~2008)》,北京:中国社会科学出版社 2014 年版。
- [33] 曹正汉、史晋川:《中国地方政府应对市场化改革的策略:抓住经济发展的主动权——理论假说与案例研究》,载《社会学研究》2009 年第 4 期。
- [34] 辛向阳:《百年博弈——中国中央与地方关系 100 年》,济南:山东人民出版社 2000 年版。
- [35] 周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,上海:格致出版社、上海人民出版社 2008 年版。
- [36] 杨华:《县域治理中的党政体制:结构与功能》,载《政治学研究》2018 年第 5 期。

Response Form and Forming Mechanism of Grassroots Court to County Economic Development

——Comments on Judicial Local Protectionism Discourse

LIU Lei, *Zhongnan University of Economics and Law*

Abstract: The development of county economy promoted by inter-county competition is an important factor to promote the realization of China's economic miracle. The county regime system, including the court, participates in the county economic development led by the local Party committee and government. In this process, the grassroots court has formed a response form with strong autonomy, which has maintained a large autonomy for the court to exercise judicial power independently, and it also helps the court to play a certain role in the development of county economy. The court's participation in local economic development is regarded as a critical discourse of "judicial protectionism". It ignores that the initial conditions of judicial local protectionism has changed significantly. The factors such as ownership reform, economic development model, and economic structure have not been included in the comprehensive consideration of this issue. It lacks an empirical considerations of the specific ways in which the court participates in local economic development, so that it magnifies the current universality of judicial local protectionism. It is necessary to fully understand the role and limits of grassroots court in county economic development, avoid possible deviations, and rationally set the direction of judicial system reform to ensure judicial justice.

Key words: economic development; grassroots court; party and government system; autonomy; attributes of central authority

责任编辑 胡章成