

警惕经费因素对诉调对接的消极影响

冉井富 中国社会科学院法学研究所

自2008年以来,各地法院积极开展诉讼和非诉讼纠纷解决机制相衔接的改革试点,创造了丰富的对接模式和实践经验。和诉讼衔接的非诉讼方式包括多种类型,但主要是各种调解方式,所以,为了叙述简便,可以将这种衔接称为诉调对接。随着各地诉调对接试点的深入开展,最高人民法院又于今年7月发布了《关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见》,确定了诉调对接工作的基本原则和指导方针。《意见》的颁发,表明诉调对接将在全国全面推行,表明自2000年以来的调解复兴有了新的方向和内涵。然而,要使这项改革真正落实,避免法院和法官的举措背离公共政策的目标,需要检视审判经费保障因素的影响。

其实,长期以来,经费因素对司法改革一直发挥着潜在而深刻的影响。在20世纪90年代,司法改革的目标是通过“三个分立”推进诉讼的正规化,进而提高审判的正当性和效率性水平。其中,效率的提高很大程度上是通过提高判决结案比例、弱化法庭的调查责任实现的。然而,一些学者在实地调研中发现,即使在案件数量最高的2000年前后,许多地方法院仍然采取一些方式增加案件数量。比如,主动出击,审判人员外出拉案源,“找案办”;在立案庭的外观下,许多案件实行“谁找来案件交给谁办”的做法;在乡镇一级,则存在着法律服务所、派出所、人民法庭争抢案源的情况,出现所谓“公安有手铐、法院有传票、服务所有舌绕”的相互竞争。而之所以一方面要提高效率,快结快办,另一方面又想想方设法增加案件的数量,深刻的原因即在于法院的经费保障方式,即依靠诉讼收费保障审判经费的制度。

在当前推行的诉调对接改革中,法院的经费保障方式仍然发挥着相当的影响。然而,二者之间有着复杂的联系,由此产生的影响也是多方面的。在20世纪80年代和90年代,诉讼收费具有两个特点,一是不够规范和统一,二是基本都用做法院的审判经费和职工福利。然而,近年来,这种情形发生了一些变化。一个变化是,在经济文化比较发达的地区,一些法院实行了彻底的“收支两条线”,法官工资福利纳入公务员序列,使得诉讼收费和法院的经费保障完全脱钩。但是到底有多少法院事实上实行了这样的经费保障方式,目前缺乏全国性的统计数据。基于我的调研结果估算,在全国基层法院中,这样的法院应该不超过10%。另一个变化是,国务院于2006年12月8日颁发了《诉讼费用交纳办法》,自2007年4月1日起施行。该《办法》实施后,一方面规范了全国的诉讼收费,另一方面也大幅度降低了诉讼收费标准,导致案件数量增加。根据《中国法律年鉴》公布的统计数据,自2007年以来,民事、行政的一审收案数量都在快速增长。其中,民事和行政案件2007年增长了7.7%,2008年增长了14.4%。

基于上述变化,对于诉调对接,不同的法院具有不同的动力和动机。所谓诉调对接,略去各地试点工作的具体内容不谈,概括最高人民法院颁布的《意见》,在我看来,对接就是通过三个方式,实现三个目的。三个方式是:(1)通过承认、确认非诉讼纠纷解决的效力,提高非诉讼纠纷解决机制的纠纷解决能力;(2)将纠纷委托其他机关、组织调解;(3)邀请有关的组织或人员参与诉讼调解。希望达到的三个目的是:(1)使得更多的纠纷在诉讼外解决;(2)在诉讼中,使得更多的纠纷调解解决;(3)通过调解解决,实现案了事了。全面实行这样的诉调对接,一方面将减少法院的工作负担,并完成化解社会矛盾、维护社会稳定的政治任务;另一方面,将大幅度减少诉讼费收入。对于后者,这是因为,实行诉调对接,将使更多的案件通过非诉讼方式解决,从而减少了诉讼案件的数量;而在诉讼之内,邀请社会有关方面参与调解,一是可能需要更多的经费投入,需要花费更多的人力;二是以调解方式结案或者当事人申请撤诉的,减半交纳案件受理费。总之,实行诉调对接,将减少诉讼费收入,个别案件还将增大单

位案件的投入。

由此可见，对于已经彻底实行“收支两条线”的法院，一方面因为诉讼费收入和法院的经费保障完全脱钩，另一方面因为处于经济文化比较发达的地区，案件数量增长迅速，审判工作负担较重，所以法院和法官都愿意加强诉调对接，将更多的案件推到法院之外去解决。这样一来，既减轻了审判负担，又不影响经费保障。在最近召开的几次关于诉调对接的学术研讨会上，那些来自发达地区的法院院长都对诉调对接表现出了极大的热情，印证了这一理论分析。然而，更多的地区并未彻底实行“收支两条线”，诉讼费仍然是审判经费的主要来源，因此对于是否实行诉调对接，法院和法官实际上处于一种矛盾的心态。一方面，全面实行对接，将减少诉讼费收入，个别案件还将增大单位案件的投入。另一方面，由于国务院《诉讼费用交纳办法》的颁发，一些案件的收费太低，事实上很不划算。由于对诉讼费依赖程度不同，不同地区的法院表现出不同的态度：对于那些案源比较多、地方财政保障比较有力的法院，对诉调对接仍然保有一定的积极性；对于那些案件数量比较少、严重依靠诉讼费保障审判经费的法院来说，则对诉调对接缺乏热情。我在一次关于诉调对接的论坛上听到一些法官质疑：诉调对接可能“肥了别人的田，荒了自家的地”，表达的就是这样的立场和忧虑。

由于经费因素的影响，实践中法院可能过犹不及，从不同的极端背离诉调对接的改革初衷。对于那些彻底实行“收支两条线”的法院，很可能疏于履行自己的审判职责，想尽办法将案件委托院外非诉讼纠纷解决机构解决。对于那些严重依赖诉讼收费的法院，则可能滑向另一个极端：尽可能地将案件吸收进诉讼程序并尽可能判决结案。对于那些在一定程度依赖诉讼收费的法院，则可能策略性地利用诉调对接：对于标的额较大的案件，尽可能判决结案；对于那些收费较少的案件，则尽可能委托院外机构调解解决。然而，无论是哪一种方式，都在一定程度上背离了诉调对接改革的初衷，都不能实现纠纷解决的最佳社会效益。

尽管经费因素的影响大都是消极的，然而，目前要完全避免这种影响却是不现实的，因为审判经费体制的改革是一项系统而长期的工程。但是，了解这些可能的和实际正在发生的影响仍是有意义的，因为我们据此可以知道改革的限度，可以一定程度上回避一些消极影响。