

与上述的“中国问题”相关联,完善各类治理体系均需关注的系统性和协调性,对于税收立法亦非常重要。事实上,我国的整体法律体系以及具体的税法体系,都缺少系统性和协调性,严格说来尚未形成真正的“体系”。这与多元立法主体、多元利益诉求背景下的“法定”缺失直接相关。

因此,必须增强“税法意识”而不是“税收意识”,必须从法治的角度加强顶层设计,构建科学合理的税法体系,而不应罔顾税收法定原则、税收公平原则和税收效率原则的要求,轻视税收立法应有的系统性和协调性,单纯追求税收收入的获取,长此以往,会严重危害经济社会的发展。

我国税收立法的系统性和协调性不足,已影响相关税种的立法,导致一些重要税种至今仍处于变动之中,未能有效“法定”。^[9]例如,正在进行的“营改增”,最终会导致营业税这样一个重要税种被废止;而环境税、遗产税等新税种是否开征,则处于“待定”状态。此外,既有税法制度中的课税要素如何调整,如对个人自住房屋是否以及如何征收房产税,土地税、资源税、消费税、个税等制度如何完善,依然悬而未决。无论是上述的税种“法定”,还是课税要素“法定”,都要加强税收立法的系统性和协调性。

要提升税收立法的系统性,增进税法制度之间的协调性,就必须遵循财政税收的基本规律、基本原理,尽快形成相对稳定的财政体制和税收体制,这样才可能不断提升立法质量。例如,未来《增值税法》的制定,就应充分体现增值税的原理,不应人为中断抵扣链条;同时,必须加快完善财税体制,建立合理的分税制,否则同样会影响“法定”的进程。事实上,当初“营改增”未能及时推出,就与地方税收利益的考虑有关。而分税制领域的“法定”缺失,不仅会导致税种收益归属的频繁变动,也会影响地方税制度体系的建设。

总之,在法治中国建设的进程中,税收法治是重点;而要推进税收法治,则应以“法定”为先,全面落实税收法定原则,结合以往在税收立法领域存在的中国问题,不断提升税收立法质量,从而为税法的有效实施奠定坚实基础。

司法“去地方化”：司法体制改革的逻辑、挑战及其应对

陈卫东(中国人民大学法学院教授)

在社会主义法律体系基本建成之后,我国已经初步解决了“有法可依”问题,而如何将“纸面上的法”转化为“现实中的法”、“行动中的法”则成为新的社会形势下的任务。因此,党的十八届三中全会提出“推进法治中国建设”这一新的时代命题,其实质就是将“纸面上的法”变为“活”法,实现“法治乃是一种生活方式”的目标。司法作为实现社会

[9] 有的国家在相关法律甚至在宪法中对税种的类型、征税范围、适用税率的原则等亦有规定。参见《巴西联邦共和国宪法》,第六编“税收和预算”,第153-156条。

正义,维持法秩序的最后一道屏障是纸面上的法转化为实践中的法的保障,无疑是法治中国建设的核心内容,而解决司法体制问题,畅通司法权的运作则是正常发挥司法功能的途径。对此,党的十八大报告提出“进一步深化司法体制改革”,十八届三中全会提出“建设法治中国,必须深化司法体制改革”可谓是准确切中了法治中国建设的脉搏。

一 司法去地方化:司法体制改革的核内容之一

近些年来司法体制改革的实践表明,我国司法体制改革进入了深水区,必须触动司法体制的核心内容。否则,司法改革的成果无法保障。体制改革的核心就是人民法院、人民检察院依法独立公正行使审判权、检察权问题。这也是重塑司法权威,维护社会公正的关键问题。因此,新一轮司法体制改革提出要确保依法独立公正行使审判权、检察权。实践中,影响人民法院、人民检察院依法独立公正行使职权的因素整体上可以归结为两大类,即司法的地方化和司法的行政化问题。人民检察院、人民法院因为人财物等把持于地方等诸多因素导致司法过程中不可避免要受到地方党政的影响或者干预,司法机关演变为地方机关;而司法的行政化问题则是司法机关内部运用行政化的方式管理、运作司法而导致的司法内部不独立问题。^{〔1〕}近些年地方党政干预司法的现象不绝于耳,不仅导致冤假错案大量发生,也使司法蒙羞。对此问题,学术界与实务界一直以来都存在着广泛的共识,即司法必须去地方化。党的十六大报告之后曾经试图进行改革,尽管取得了一些成效,但最终并不彻底。^{〔2〕}时至今日司法改革必须正面应对这个问题。《决定》指出要“改革司法管理体制,推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理”。将司法机关的人财物管理与地方切割开来,地方党政也就失去了干预司法的手段。这对于确保人民法院、人民检察院依法独立公正行使职权,建设公正、高效、权威的社会主义司法制度具有重大意义。

二 司法去地方化:改革过程中的认识误区与挑战

(一)司法去地方化与司法垂直管理论

对于司法去地方化,《决定》作出的安排是由省级法院、检察院统一管理系统内的人财物。随后,学术界和实务中很多学者用“司法垂直管理”来概括司法去地方化改革,一些媒体也习惯以“司法垂直管理”作报道。表面来看,这种表述似乎很形象。如果仔细考究起来,这一表述将带来很多不必要的误解。首先,“司法垂直管理”从字面的意思来看,垂直管理的对象是“司法”。如此一来,给人的印象似乎是现有的司法机关上下级之间的关系,特别是上下级人民法院之间的监督关系要改变,要以“垂直管理”加以替代。其次,“司法垂直管理”容易对管理权的性质或者说权力主体问题造成混淆。单纯从字面理解,似乎

〔1〕 对于人民检察院的去行政化应当与人民法院的去行政化有所区别。本文是从笼统意义上对人民法院、人民检察院的去行政化问题进行概括,并不是反对人民检察院的检察一体机理。

〔2〕 2002年,党的十六大报告曾提出要改革司法机关的人财物管理体制,随后实践中进行了探索,但是进展缓慢。2009年,财政部下发了文件,将政法经费划分为人员经费、公用经费、基础设施建设经费和业务装备经费四大类。规定前三者由同级财政负担,而业务经费和业务装备经费则由中央、省级和同级财政分区按责任承担。

法院内部行政事务的管理权限属于“垂直”体系中每个“层级”的权力,也即地方性的权力。这是否符合司法的规律和实际?对于这两个问题,“司法垂直管理”论显然无法予以应对。

(二)司法去地方化与合宪(法)性问题

人民代表大会制度是我国的一项根本政治制度。按照我国宪法和有关组织法的规定,人民法院院长和人民检察院检察长由各级人民代表大会选举产生并对其负责,其他副院长、副检察长、审判员、检察员等则由各级人大常委会任免。由此带来的一大挑战是,由省级院统一管理人财物中的“人事”问题如何解决?由省级人大及其常委会选举任免省以下的法检人员显然是与宪法和有关组织法相违背的。

(三)司法去地方化与司法行政化

现在的改革思路是通过强调对在地方的各级司法机关人财物的统一管理,祛除地方党政干预司法途径。但是权力都有扩张的趋向,并一直行使到权力的边界为止,掌控人事、财政大权的上级司法机关如何避免自身不会不当干涉下级司法机关办案呢?或者说我们在司法去地方化的同时是否也在走向一个不断强化司法行政化的极端呢?而且,这种担忧也不是毫无缘由的。如前所述,影响人民法院、人民检察院依法独立行使职权的两大因素其中之一就是司法的过度行政化色彩。实践中上级院领导批示办案,通过各种方式影响下级院法检人员办案的情形非常普遍,并且广受下级院法检人员诟病。在人财物大权在握的上级司法机关面前,本就深处行政化漩涡中的下级司法机关是否能够唯法是从,不畏上级司法强权而保持独立的“人格”值得我们担忧。

(四)司法去地方化与人大监督的问题

在司法去地方化的过程中还需要予以注意的一个问题是,如何协调人民代表大会与司法机关之间特别是与人民法院之间的关系问题。在不改变现行宪法和有关组织法规定的情况下无论如何都将面临这个问题。具体说来,如果人民代表大会否决司法机关的工作报告应当如何处理?如果可以将其视为权力机关的监督因而可以削弱对地方干预司法的质疑的话,其中隐含的一种担忧则可能将此种监督彻底转化为对司法的不当干预,即地方党政可能会借助于人民代表大会否决司法机关的工作报告,并进而“驯服”司法机关。

三 司法去地方化:缜密思考、理性精神与顶层设计

司法体制改革是一项系统工程,其复杂性、艰巨性决定了改革并不是一两条规定就能够彻底解决问题的。《决定》指明了司法去地方化的改革方向,但改革的具体方案、制度设计仍不明确。应当看到,司法体制改革的成败与否不仅取决于改革方向的正确与否还取决于是否拥有良好的制度设计。因此摆在当前的一项重要任务就是研究论证司法改革的可行方案。司法体制改革需要立足于系统观基础之上的“顶层设计”,也需要设计者(包括学者以及致力于司法改革的各位同仁)拥有缜密思维、理性精神,避免改革中盲动主义。唯有如此,方能从容应对改革过程中出现的各种问题并确保改革目的不落空。在此,笔者就前述问题提出一己之见以求教于各位同仁。

(一)司法去地方化不是要“司法垂直管理”

“司法垂直管理”论的缺陷已于前略述,这种认识误区缘于忽略了两个关键前提。其

一,《决定》所提出的方案所要解决的“人财物”问题是司法机关内部的行政性事务,而不是司法事务。对于司法事务,应当按照司法的规律进行,显然不存在管理的问题,特别是对于人民法院而言更无垂直管理的可能性。《决定》并不是要改变人民法院、人民检察院在司法事务上的原来的监督关系或者领导关系。其二,对于司法机关内部的行政性事务,也不能说是垂直管理问题。因为此类事务的管理权属于中央权限,而不是地方权限。这是与我们国家的单一制体制相适应的。之所以现在司法机关的行政性事务的管理权在地方,是国家(中央)“授权”的结果,而不是地方原本就拥有此种权力。^[3] 当前,一步到位全部由国家统一管理司法行政事务尚存在着困难,^[4]我国以往的改革实践可以说明这一点。因此只能在授权管理与统一管理之间寻找平衡点,即授权由省级院统一管理省级以下地方院的人财物问题。这种改革思路也是我国司法体制改革循序渐进的改革方式的体现。因此,现在一些媒体和学者所提的“司法垂直管理”论是不准确的。

(二)司法去地方化的合宪(法)路径

毫无疑问,利用修宪的方案解决司法去地方化问题不是一种最优方案。而且,这里面涉及到的作为我国根本政治制度的人民代表大会制度问题也不是能够轻易解决的。因此,现在的改革方案只能是寻找一种避免“违宪(法)”的改革路径。实际上,究其实质,司法地方化的根源在于地方党委对司法人事的控制权。根据我国的实践,地方院的院长是由所在院的上级院的党组和其所属地方的党委决定提名任命的,否则人大无法启动选举任免程序,而且地方党委往往从整体上拥有更大的决定权。这才是我国司法地方化的最大根源。因此,改革的路径就是将这些人事提名权上提至省级党委,由省级党委决定人事提名,并由地方各级人民代表大会及其常委会予以任免即可。这样,既可以解决司法去地方化的“违宪(法)”问题,也能够切中问题的根本,确保改革的实效。

(三)司法去地方化与司法的行政性事务管理民主化

对于司法去地方化过程中的强化司法行政化的质疑,笔者认为这种担忧是需要予以充分关注的。简单用一种“恶”反对、取代另一种“恶”不是科学的解决问题的方式。现代法治是建立在对权力“恶”的本性的认识基础之上的。任何权力都需要予以制约,不能够对权力抱有幻想。因此,对于司法去地方化过程中而导致的上级司法机关司法行政权的强化必须有相应的制度应对。对此,笔者认为首先应当予以注意到的是,司法去地方化所针对的对象是司法行政性事务,而不是司法事务。司法行政性事务对司法的不当影响乃是借助于司法体系的过度行政化而实现的(两者之间在某种程度上而言是互为前提,互

[3] 建国后设置检察机关的历程可以说明这一点。最初要设置检察机关垂直领导体制,但是后来改为双重领导体制,时任最高人民检察院副检察长李六如在1951年9月向中央人民政府委员会所作的报告中就指出了司法行政性事务管理权下放至地方的原因:“因为我国过去曾经是半封建半殖民地的社会,经济发展极不平衡,各地情况悬殊不一,地区辽阔,交通不便,而各级人民检察署,目前又多不健全或尚未建立,因此暂时还只能在中央统一的方针政策下,授权于地方人民政府,使其发挥机动性与积极性。……就近予以指导和协助”。

[4] 中央政法委书记孟建柱同志在《深化司法体制改革》一文中指出,“考虑到我国将长期处于社会主义初级阶段的基本国情,将司法机关的人财物完全由中央统一管理,尚有一定困难。应该本着循序渐进的原则,逐步改革司法管理体制,先将省以下地方人民法院、人民检察院人财物由省一级统一管理。地方各级人民法院、人民检察院和专门人民法院、人民检察院的经费由省级财政统筹,中央财政保障部分经费。”《人民日报》2013年11月15日第6版。

相促进的关系),包括司法权与司法行政权的过度集中,以及司法权本身的行政化运作等因素。所以,除了健全司法权运行机制、祛除行政化之外,解决方案还应当包括两点内容,即适当分离司法权与司法机关内部的行政权,以及司法行政性事务管理的民主化。前者意味着应当将司法机关内部的行政事务和司法业务进行区分,单独设置统一管理司法机关内行政事务的部门,与司法业务部门分离,两项权力不能够完全集中于一个主体。后者意味着对司法机关内的行政的管理不能够采用传统的集权性的管理方式,必须考虑司法的专业性规律。严格说来,对于司法机关内的行政事务应当以实现专业人自治为最终目标。考虑到司法改革的循序渐进性,现阶段应当以推进司法机关内行政事务的民主化为目标,即发挥法检人员在司法机关内行政管理中的作用,吸纳法检人员代表参与司法机关内行政决策过程,在民主的基础上达成司法机关内行政决策。随着改革中司法机关内行政管理权不断回归到国家(中央)层面,关注司法机关内行政的民主化改革应当是改革中的一项关键内容。

(四)司法去地方化中的人大监督问题

在司法去地方化的过程中,如前所述如何处理人大监督的问题也是一项难题,特别是在现有的宪法体制之下,尽管人事提名权已经提至省一级,但选举任免权仍在地方人大及其常委会。应当说,地方人民代表大会不进行个案监督已经形成共识。这里需要着重关注的是如何应对地方人民代表大会否决法检工作报告的问题。^[5] 实践中,已经有先例。^[6] 这里的核心问题是,如何看待地方人民代表大会否决法检工作报告的性质及其约束力问题。对此,应当区分法院、检察院分别来看。就法院而言,司法运作的基本规律要求实现法官个人负责制,不能由院长承担案件办理责任,也不能承担政治责任。因此,这里需要对宪法及相关组织法规定的人民法院对权力机关“负责”做出合理解释。“负责”并不一定意味着就需要承担政治责任,负责也可以理解成为受其整体性的监督,而且,在我们国家在整体性监督意义上理解法院对人大的关系可能更符合国情。基于此,地方人民代表大会否决法院工作报告,院长无需承担政治责任。具体而言,如果否决的是报告中过去的法院工作总结,则应视为是对法院工作的监督、建议,是对法院过去工作不满的意见表达;如果否决的是未来的工作规划,则应当对此作出修改、完善并重新通过。对于检察院而言,检察院实行的是领导体制,即首长负责制,检察首长需要承担政治责任。具体而言,在否决工作报告中涉及的去工作总结的情况下,检察首长应当辞职以承担政治责任;在否决工作报告中未来工作规划的情况下,同法院一样,应当对此作出修改,并重新通过。

改革从来都不是一帆风顺。在看到改革的美好前景同时,也应当理性地评估改革过程中可能会遇到的各种困难及其挑战。特别是在改革方案的研究论证过程中,应当保持足够的冷静与理性,秉持科学严谨的精神,提出切实可行的改革措施,避免出现“捡了芝麻,丢了西瓜”的盲动改革现象,实现司法体制改革的顶层设计。

[5] 需要说明的是,很多学者认为法院不应当向各级人大作报告。本文并不讨论法院作工作报告的合宪性或者合理性问题,仅基于这一实践基础对相关问题进行讨论。

[6] 例如2001年,沈阳中级人民法院的工作报告未获得同级人大通过;2007年,衡阳中级人民法院的工作报告未获得当地人大通过。