

全面深化改革背景下人民法院内设 财物管理机构改革问题探讨

唐虎梅 史为栋*

内容摘要 随着司法改革进程的不断推进,人民法院内设机构改革被提上日程。人民法院内设财物管理机构是人民法院组织体系中的重要组成部分,是人民法院内设机构改革工作的一项内容。本文通过归纳分析目前人民法院内设财物管理机构建设存在的问题,结合相关改革提出的新要求,就加强新形势下人民法院内设财物管理机构建设相关问题进行了探讨,并在此基础上提出了改革完善人民法院内设财物管理机构设置的具体建议方案。

关键词 人民法院 财物管理 内设机构 设置 改革

人民法院的财物管理工作是一项基础性工作,也是专业性很强的一项工作。人民法院的财物管理机构是人民法院财物管理的组织载体,是人民法院组织机构的重要组成部分。加强新形势下人民法院财物管理机构建设,对于深化司法体制改革,建设中国特色的司法保障体制、制度和机制,保障人民法院依法独立公正行使审判权有着特殊的重要意义。2016年8月18日,中央机构编制委员会办公室、最高人民法院联合下发的《省以下人民法院内设机构改革试点方案》(以下简称《改革试点方案》)要求“合理整合非审判业务机构”。这既对改革完善人民法院内设财物管理机构设置提出了明确要求,也为加强新形势下人民法院内设财物管理机构建设提供了政策依据和难得的历史机遇。为此,笔者从当前人民法院财物管理机构建设存在的问题和全面深化改革背景下相关改革对人民法院财物管理提出的新要求等方面,就加强新形势下人民法院内设财物管理机构建设的目标方向进行分析探讨,并在此基础上提出改革完善人民

* 唐虎梅,最高人民法院司法行政装备管理局副局长;史为栋,最高人民法院司法行政装备管理局办公室副主任。



法院财物管理机构设置的具体设计建议方案。

一、当前人民法院内设财物管理机构建设中存在的问题

人民法院财物管理是司法管理体制的重要组成部分。新中国成立以来，除特殊历史时期外，人民法院的财物管理工作由各级人民法院设置的司法行政工作机构承担。而财物管理在人民法院内部的机构设置和职能配置，却一直随着人们对法治原则和诉讼规律的认识、各项审判工作的发展和财物管理工作专业化所引发的业务细分而不断调整。如在2000年的机构改革中，最高人民法院将计划财务管理局、机关事务管理局、技术局整合，组建了最高人民法院司法行政装备管理局和机关服务中心；2013年10月，最高人民法院又将信息技术工作的相关职能从司法行政装备管理局中剥离，组建了信息技术服务中心。人民法院财物管理机构的整合、分化，为人民法院全面履行审判职能、促进各项司法事业的发展发挥了积极作用。但在实践中也暴露出一些不适应司法规律、经济规律和人民法院财物管理自身特点的问题，在一定程度上影响了人民法院财物管理工作职能的有效发挥和自身的科学发展。这主要表现在以下方面：

一是机构设置不统一。目前大多数高级法院和部分中级法院、基层法院设置了与最高人民法院相对应的司法行政装备管理部门、服务中心、信息中心，但有的设置了2个部门，有的仅设置了司法行政装备管理部门，还有部分中级法院和大多数基层法院财物管理工作均设在办公室内。由于财物管理机构设置不统一、不规范，致使上下级法院之间在财物管理工作中难以有效对接，不同地区、同一地区不同法院之间财物管理工作发展不平衡，管理水平也有较大差异。

二是上下关系不明确。多年来上下级法院之间的财物管理究竟是领导关系还是指导关系，始终模糊不清，导致管理乏力，监督不力，人民法院对财物管理的标准、规定和要求难以在全国范围内得到全面落实。这既不适应全国法院一盘棋的要求，也影响了人民法院财物保障和管理整体能力的提高和作用的发挥。

三是职责内容不固定。与人民法院其它工作相比，财物管理工作由于其综合性、服务性、保障性等特点，决定其工作内容的开放性、发散性和不固定性等特征。不同时期、经济发达地区与不发达地区之间、同一地区不同法院之间，法院内设财物管理部门的职能配置和工作内容差别很大。有的职能比较宽泛，有的比较狭窄。有的受机构职能调整和人为因素影响，关心重视和比较满意的，交给的职能就可能多一些；反之，则少一些。由于职能内容不确定，边界不清晰，加上管理上存在一定的随意性，实践中导致同一法院内的司法行政机构之间权责不明晰、职能交叉、工作重叠，工作越位、错位、缺位等问题时有发生。

四是专业化程度不高。在法院内部机构设置上，长期强调加强审判部门、弱化行政部门，法院财物管理机构特别是财务机构级别低，从属于其他司法行政工作，经费

预算的龙头地位和作用难以发挥。在人员配备方面，财物部门人员编制少、专业化程度和素质低，造成工作低水平、低效率。这既不符合财物管理工作的基本要求，也降低了财物管理的公信力和对审判执行工作的保障水平。

五是内外关系不法定。目前尚未有人民法院财物保障和管理的专门法律和法规。人民法院无论是在预算管理方式上、还是在法院与政府财物职能部门的管理关系上，均与行政部门一致。这种状况，既未体现法院特点及独立行使审判权的要求，也在很大程度上制约了人民法院财物管理机构建设和完善。

二、相关改革对人民法院内设财物管理机构建设提出的新要求、新挑战

十八大以来，各项改革全面推进，改革的整体框架已经确立，改革方案初步确定，具体改革举措不断推出并逐步实施。司法体制改革、财税体制改革等多项领域的重大改革举措，都对人民法院的财物管理提出了新的要求、新的挑战。

（一）省以下法院财物统管改革提出的新要求

十八届三中全会决定指出，“改革司法管理体制，推动省以下地方法院人财物统一管理”。推进省以下法院财物统管改革，实行市县级法院财物收到省级统一管理，是人民法院经费保障制度和管理制度的一次重大变革，给人民法院财物管理提出了全新的要求：

一是人民法院经费要实行完全的预算制。无论是来自地方政府、还是中央政府，无论是财政资金、还是建设资金，都要通过完整、足额的年初预算取得，编制到各法院的年度预算中。

二是最高人民法院和省级人民法院在经费管理方面职能需要拓展。从原来基本管本级，拓展到既要管本级，还要管好系统的大量工作。包括：按照财物统一管理的需要，最高法院和高级法院将负责对法院系统经费保障政策及财务制度的研究制定和组织实施；承担法院系统预算计划编制、预算执行控制、决算编报等工作任务；配合财政、发展改革等部门对法院系统资金和项目的规划、计划以及预算的下达工作；指导和监督下级法院财物工作；组织财物管理人员业务培训等工作。

三是人民法院财物管理工作机制需要改变。为确保法院经费管理科学合理、公平公正，需要建立法院经费管理民主化决策机制；为保证人民法院财物管理工作的规范、高效、有序，需要加强上级法院对下级法院财物保障管理的领导；为全面正确履行财物管理职能，要强化财物管理部门对预算、执行、监督的全过程常态化管理责任，建立公正严密、有效接受内外部监督的法院财物保障管理监督体系等。

（二）人民法院财物管理体制改革的改革提出的新要求

十八届四中全会决定指出，“改革司法机关人财物管理体制，探索实行法院、检



察院司法行政事务管理权和审判权、检察权相分离”。推进人民法院审判权与司法行政事务管理权相分离改革，主要是为了排除人、财、物的配置和管理对审判权的干扰，确保人民法院依法独立公正地行使审判权。目前，人民法院审判权与司法行政事务管理权相分离改革虽然尚在研究和探索中，但笔者认为，对人民法院财物管理而言，推进人民法院审判权与司法行政事务管理权相分离改革，就是要从国家治理体系和治理能力现代化的高度，从建立有利于促进司法公正的人民法院财物管理体制、制度和工作机制入手，最大限度地实现财物管理对审判工作的有效支撑和充分保障。其内容要求至少要包括以下两个方面：

一方面，要适应司法权力运行机制改革的需要，从国家层面建立和完善有别于一般行政机关的法院预算制度，增强人民法院在经费预算方面的主导权，保证人民法院预算编制的独立性和完整性；同时，赋予最高人民法院和省级法院一定的财政职能。如：在经费支出方面，最高人民法院要负责协调有关部门研究制定法院系统经费及基本建设保障政策、标准、原则，组织编制全国法院经费及建设规划，研究确定经费及投资支出的方向和重点等，统筹协调涉及全国法院经费保障工作，提高法院经费支出的计划性和整体效益；在经费管理方面，省级要负责组织本省法院预算编制、预算执行和预算监督等方面的日常管理，统一指导监督下级法院执行国家经费保障管理的法律法规及各项政策，确保管好用好经费；在调控方面，最高人民法院可在中央财政、发展改革等部门确定的经费及投资总原则、总规模下，根据不同年度审判业务工作方向、重点及各地方法院的具体情况，统筹安排经费和项目等。

另一方面，要在人民法院内部厘清审判权和司法行政事务管理权的边界，采取合理的隔离机制，让二者彼此配合、高效运转，使司法行政事务既服务于审判工作，又不妨碍法官独立审判。这就要求作为司法行政事务管理重要组成部分的人民法院财物管理，要在服从人民法院审判业务需要的前提下，在机构、职能和人员等方面与审判业务相对分离。同时，还要通过建立科学合理的领导体制、规范高效的工作机制、公正严密的监督体系，厘清上下级法院之间财物管理方面的关系，保障法官在法院财物管理方面的决策主导权和对财物管理工作的监督权，避免法院内部财物管理权对审判权的干扰。

（三）司法及财政预算等其他方面改革对人民法院财物管理提出的新挑战

作为公共部门，法院的存在和职能的行使一刻也离不开物质资源的投入和消耗。而确保这一过程持续有序进行的，则是财物管理工作。法院财物管理的这一特征，意味着法院任何业务的设定、开展和绩效，都会反映到财物管理业务上。同时，作为专业性的管理工作，人民法院财物管理工作也需要遵循财政、经济规律以及相关的财物管理制度、纪律，处理好人民法院与外部各机关部门财物方面存在的计划、组织、指挥、协调、控制等关系，如经费预算的提出、编制、审查、批准、拨付、使用、监督等过程中各方存在的权利制约关系。因此，人民法院财物管理工作，不仅要适应人民

法院财物管理体制改革的的要求，实现自身改革目标，同时，还必须既满足法官额制改革、法院工作人员分类管理改革、设立巡回法庭和跨行政区划法院、立案登记制改革等其他司法改革措施的要求；也要适应包括预算制度改革、国库制度改革、审计制度改革、完善政府间财政关系、新预算法的贯彻实施等财政预算体制改革和国有资产管理改革的趋势和要求。随着这些改革措施的逐步落实，人民法院的财物管理工作也面临着许多新的挑战，主要是：

一是保障管理任务更加繁重。按照中央确定的司法改革方案，最高人民法院设立了6个巡回法庭，今后还要探索设立跨行政区划的人民法院办理跨地区案件，实行立案登记制使人民法院受理的案件呈“井喷式”增长，加之省以下法院财物省级统管改革，等等。这些司法体制改革的相关配套改革，不仅大大增加了最高人民法院和省级法院财物管理的“半径”，而且也大大增加了保障管理的难度和成本。

二是管理责任更加严格。政府职能转变和行政体制改革要求既分权制约又提高效率。分权制约即决策、执行与监督相分离，避免权力滥用和无序；提高效率则是对计划、组织、指挥、协调、控制等行政管理“五大要素”进行优化配置，避免僵化和低效。这就要求人民法院在经费预算和物资投入方案的提出、编制、审查、批准、拨付、使用、监督等过程的各个环节权责都得到科学的制度化界定。新修改后实施的预算法增强了预算的完整性和透明度，改进了预算控制方式，规范了财政转移支付制度，加强了预算执行的规范性，加大了人大对预算审查监督力度，强化了对违反预算工作的法律责任。这需要人民法院必须牢固树立职权法定和权责统一观念，强化以预算制为核心的管理职责，不断提高财物管理的规范化和法制化水平。

三是管理能力要求更高。按照最新的预算改革要求，人民法院与其他公共部门一样，不仅需要编制每年一度的部门预算，而且还需要编制中期（三年）预算计划；根据省以下人民法院财物统管改革的要求，市县级法院都要按照省级财政的要求编制统一、规范、严格的预算；基本建设项目要编制更加规范的五年规划和年度实施计划并严格实施；下一步对于行政事业类国有资产管理也需要进行改革。这对于人民法院财物管理方式的转变和财务管理能力的提高，都提出了更高的要求，也使得财物管理专业化特征更加突出。

三、加强新形势下人民法院财物管理机构建设的目标方向

人民法院的财物管理权和审判权是两种有着不同内在规律性要求的权力。审判权则具有立场的中立性、启动的被动性、裁决的终极性、追求公正价值目标等特征，并要求法官独立办案、审级独立、审级监督；而人民法院的财物管理权是源于、服务于或者说是对审判权起辅助作用的司法行政事务管理权，具有行政权的集中、统一、命令、服从以及有限的主动性和有限处理权等核心特征，在运行方式上要求采用行政化



的上下级领导关系，以求得行政事务处理的快捷与效率。因此，改革完善人民法院财物管理机构设置，要在严格遵循《改革试点方案》所确定的精简效能、服务审判、分级设置和统筹推进四项原则的基础上，还要遵循人民法院财物管理机构和职能建设的内在规律，以问题和需求为导向，结合当前人民法院财物管理机构建设存在的问题和相关改革对对人民法院财物管理体制提出的新要求，进一步明确加强新形势下人民法院财物管理机构建设的目标方向，为制定具体的人民法院内设财物管理机构改革方案提供依据。通过上文的分析，笔者认为，加强新形势下人民法院财物管理机构建设，需要重点解决以下问题：

一要遵循司法规律，健全人民法院财物管理决策执行体系，保证财物管理工作符合服务保障审判工作的特点和需求。财物管理虽然是人民法院的一项基础性工作，但财物管理职能在人民法院体系的各种权力配置中是从属于审判职能的，处于服务性或辅助性地位。这意味着涉及物质资源投入的业务工作，都要服从于法院审判的公正与效率之需，应当让法官在人民法院财物管理的决策中起主导作用。但目前各级法院法官队伍庞大，由全体法官行使财物管理决策权还不现实，同时按照审判权与司法行政事务管理权相分离改革要求，审判权与司法行政事务管理权要建立相应的隔离机制。有鉴于此，笔者认为，一方面，应当顺应国家治理体系和治理能力现代化的要求，通过制定专门法律或在正在修订的《人民法院组织法》中增加人民法院财物管理方面的内容，从法律层面明确对人民法院财物保障的原则、方式、水平，人民法院与人大、政府财政及发展改革等部门间在财物管理中的职权配置，使得与法院财物管理相关的各职能部门关系法定。另一方面，要在最高人民法院和省市高级人民法院设立以法官为主体、本级法院财物管理机构负责人和人大、政府相关部门负责人参加的人民法院财物管理工作决策机构——司法保障委员会，建立院长领导、司法保障委员会决策、人民法院财物管理机构执行的人民法院财物管理决策执行新机制，以体现法官在人民法院财物管理工作决策方面的主导性，增强人民法院财物管理工作决策的民主性、科学性，确保财物管理工作围绕审判工作进行。

二要遵循行政机构发展和建设的内在规律，完善职能配置，保证人民法院财物管理职能的完整、全面履行。职能是指组织或者机构本身具有的功能或者应起的作用，涉及管什么、怎么管、管到什么程度、怎么发挥作用等问题，是履职尽责的基础。职能配置全面完整、科学合理、相对稳定，机构运转才会顺畅、作用也会更大。改革完善人民法院内设财物管理机构设置，要坚持职能化建设方向，一方面，厘清财物管理与审判管理、人事管理、综合事务管理等相关职能的边界，明确财物管理的范围和权限，保证人民法院财物管理职能完整、全面的履行，避免因职责不清所导致的越位、错位、缺位等问题发生。另一方面，要加强财物管理的集中统一。集中统一是实践证明的有效方式。政出多门、多头管理、“小而全”、“大而全”往往难以形成合力，影响服务保障的效果，也不利于资源的集约高效利用。按照《改革试点方案》中明确的

精简效能原则，人民法院的财物管理工作要由一个部门整体负责，全国法院在横向上尽可能一致。这有利于增强专业性，有利于减少层级、提高效率、实现集约，有利于统一政策、统一方式、统一效果。

三要遵循公共管理和经济规律，建立管办分离财物管理工作新机制，保证财物管理工作的规范性。“管事的不能管钱，管钱的不能管事”，是现代公共预算管理中的一个基本逻辑。按照这一要求，改革完善人民法院内设财物管理机构设置，还要按照将“管事”与“管钱”职能分开的原则，对人民法院现有的司法行政装备管理、后勤服务、信息技术等机构进行整合，实行管办分离，把经费管理、服务保障、成本控制、政策制定等相关职能分别在财物管理机构内部不同内设部门或岗位进行二、三次配置，将财物管理职能科学、合理地配置到内设不同部门或不同岗位，同时，建立健全财物管理的各项工作制度、考核评价和监督制约机制，确保人民法院财物管理工作既运行高效规范，又监督制约有力。

四要按照职业化、专业化要求，同步调整配置财物管理人员，保证人民法院财物管理工作对人员能力素质的要求。随着各项改革的深入推进，人民法院财物管理职责大大拓展，既要管本级、又要管下级，任务将大为增加；要求大大提高，从原来的报账制、临时性，到负责预算、执行、监督的全过程经常化管理。这对人民法院财物管理人员的能力素质提出更高要求。根据2014年12月15日中央全面深化改革领导小组第三次会议审议通过的《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》，国家将法院工作人员分为法官、审判辅助人员和司法行政人员，实行分类管理。法官队伍通过正规化、专业化和职业化建设，提升职业素养和专业水平；人民法院财物管理人员同样要走一条正规化、专业化、职业化之路。只有这样，才能真正实现财物管理工作有效地支撑、保障、服务审判工作。因此，在改革完善人民法院财物保障管理机构过程中，要同步调整配置财物管理人员，实现司法行政人员专业化、职业化。首先要根据财物管理岗位职责要求及人员编制和业务工作量情况，配备足够的专职人员及一定数量具有相应专业技术职称人员。其次要澄清什么人都可以做财物管理人员的错误认识。各级法院从事财物管理特别是从事财务管理的人员必须具有相应的专业知识；包括财物管理在内的司法行政人员非经法定程序不能成为法官，有法官身份的审判人员如果想成为财物管理人员应当具备相应的专业知识，放弃法官身份。同时，还要高度重视法院财物管理领导干部的配备，通过调整各级法院现有领导配置结构等方式，实现财物管理领导的专业化配置，确保地方法院财物统管改革和法院财政职能增加后接得住、管得了、管得好，确保法院财物保障管理各项工作与法院审判业务改革相适应。

四、人民法院财物管理机构设置改革具体建议

综上所述，笔者认为，改革完善人民法院财物管理机构设置，加强新形势下人民



法院财物管理机构建设，是人民法院财物管理体制改革的内在要求，是落实中央全面深化改革、适应司法体制改革、财政预算体制改革等相关改革要求的必然选择，也是解决当前人民法院财物管理机构建设中突出问题的现实需要。人民法院要把改革完善人民法院财物管理机构设置，加强新形势下人民法院财物管理机构建设作为人民法院内设机构改革的一项重要内容，按照《改革试点方案》的要求和人民法院财物管理机构和职能建设内在规律的目标要求，坚持问题和需求导向，通盘考虑，建立设置科学合理、职能划分明确、运行高效顺畅、符合审判机关特点和审判权运行规律的财物管理机构，为人民法院充分发挥审判职能提供有力保障。

根据《改革试点方案》确定的指导思想和基本原则，结合上文分析，笔者就人民法院内设财物管理机构设置改革方案的具体设计，提出以下建议：

（一）最高人民法院

1. 在最高人民法院设立司法保障委员会

委员会由最高人民法院院长（首席大法官）领导，以法官为主体构成，吸收下级法院院长代表、人大、财政、发改等相关政府部门负责人、最高法院财物管理机构负责领导参加。其日常办事机构设在最高人民法院司法保障局。

主要职责是：负责统筹最高人民法院预算编制，即审议和决定法院日常运行、办案业务、装备购置、基础设施建设等预算编制；负责审议中央对地方法院转移支付资金分配、基本建设投资计划安排，负责审议和决定经费、装备、建设等标准及规划，负责审议和通过法院经费保障和管理相关政策。

2. 在最高人民法院设立司法保障局

按照精简、统一、效能原则和“大部门制”要求，有机整合最高人民法院现在的司法行政装备管理局、服务中心、信息化管理等部门现有的与财物管理职能相关的机构，统一划归最高人民法院司法保障局，作为最高人民法院司法保障委员会的办事机构和唯一承担全部财物管理职能的机构。

最高人民法院司法保障局的架构要参照最高人民法院政治部的设置模式，规格高于最高人民法院其他内设机构。该局局长不应进入审判委员会，但应进党组。司法保障局设立四个内设机构：一是规划财务司，负责全国法院经费保障规划、编制，经费保障和管理政策制定，经费、装备、建设等标准制定，最高人民法院预算拟定编制；二是机关事务管理司，负责本级法院机关事务，即本级机关财务、资产配置、采购、基建、后勤服务；三是技术保障司，负责人民法院信息化规划、标准和规范的制定及组织实施，人民法院信息化的管理和指导，最高人民法院信息化建设、维护和管理等；四是司法技术司，负责为最高人民法院审判工作提供技术咨询、审核服务，办理最高人民法院对外委托、评估、审计、拍卖等工作，监督、指导全国法院司法技术辅助工作等。

（二）省以下人民法院

1. 在省一级设立司法保障委员会

委员会由省高级人民法院院长领导,高级法院审判及相关部门负责人、中级和基层法院院长、一线从事审判业务的法官推选的法官代表,省财政、发改部门负责人和省高院司法保障局负责人参加。办事机构设在省高院司法保障局。

省级司法保障委员会是统筹省以下法院经费保障和管理的决策机构,统筹省级以下法院预算拟定编制。负责审议和决定省级以下(含省级)全口径经费预算拟定编制,负责审议和决定本地区法院经费、装备、建设等标准及规划,负责审议和通过全省性法院经费保障和管理相关政策。

2. 在省高院设立司法保障局

该局职能包括但不限于:(1)省级法院司法保障委员会的工作机构,负责落实司法保障委员会制定的规则,拟定需要提交该委员会审议的各项工作方案,完成该委员会下达的任务。(2)负责与省级人大及相关政府部门沟通协调。(3)作为高级法院财物管理机构,为高级法院提供财物保障和管理服务。(4)作为中级和基层法院财物保障管理的领导机构,负责指导各级法院日常运行、办案业务、装备购置、基础设施建设等经费预算和计划的编制、情况统计和信息披露工作。反映、协调、解决中级和基层法院在具体审务保障过程中所遇到的问题。(5)组织实施中央层面司法保障政策、标准,根据本地情况制定具体实施办法并提交相关决策机构通过;汇总分析本省司法保障业务情况,并向最高法院司法保障局报告。其架构和内设机构可参照最高人民法院相应做法。

3. 中级、基层法院设置专门的财物保障机构

根据省以下法院财物实行省级统管的要求和国家对行政事业单位实行内部控制规范的要求,在中基层法院设立与业务庭、办同级的财务科(室),在本院院长领导下,负责本院预算编制和执行、经费管理控制等工作,省级法院需要中级法院配合的相关工作;物的管理由综合办公室负责。这样,将财的管理与物的管理相分离,既加强保障,又规范管理,使中基层法院财物管理不会因财物统管改革的新变化而手足无措、混乱无力,影响审判执行工作正常开展。

(三) 上下级法院财物管理之间的关系

1. 最高法院司法保障委员会与省级司法保障委员会之间没有直接隶属关系,但是最高法院司法保障委员会批准制定的规划、标准与政策对省司法保障委员会工作有强制性约束。

2. 最高人民法院司法保障局与高级人民法院司法保障局之间为业务指导和监督关系。

3. 省高级人民法院司法保障局与中级、基层法院设置的专门财物保障机构之间应为业务领导关系。■

(责任编辑:钟莉)