司法成本与司法效率*

——中国法院的财政保障与法官激励

王亚新

摘　要　我国司法改革进程中，法院的财政保障构成了司法成本的主要问题。从长远的观点看应建立中央统一的司法财政与决算制度。此外，为了有效遏制司法腐败和从根本上提高司法公信力，通过渐进和配套的制度改革，将法官从一般公务员系列里独立出来并给予相对高的报酬仍应作为司法改革的一个努力方向。

关键词　司法改革　司法成本　司法效率　法官激励

作者王亚新，法学博士，清华大学法学院教授。

一、法院的财政保障问题

中国有三千多个法院，以法官为主体的从业人员近30万人，近来每年处理的案件已超过千万件。这是一个即使以中国的标准来讲也算相当庞大的组织系统。为了维持其日常的运转、保证司法功能的正常发挥，必须有相应的资源作为其财政的支撑。可以说，中国法院的财政保障就是有关司法成本的主要问题。虽然属于中央集权的单一制国家，但中国法院体系却在种种不同的方面存在着高度分权的制度安排，其重要的表现之一就是分散化的财政保障，而非国家统一的预决算拨款。

自改革开放以来一直到前些年，作为整个法院系统的财政基础，每一法院的经费主要都来源于两个渠道：一是同级财政拨款，而其额度则是由法院所在地区的政府所决定的；另一个是法院通过受理案件向当事人收取的各种费用，民商事案件的诉讼费用构成了其绝大部分。这样的制度安排带来了种种可预知或未曾期待的结果。一个显而易见的现实就是：由于法院所处地区的财政状况差异很大，每个法院能够收取的诉讼费用多寡不一，法院的财政保障状况也随之呈现出极不均衡的样态。对于这样的情况，学术界一直持批评的态度。其批评主要集中在两个方面，即法院财政从属于作为行政部门的地方政府是“法院地方化”的表现之一，导致了“司法地方保护主义”等弊端的出现；另一方面，法院财政高度依赖于诉讼收费，造成了“滥收费”或其它不择手段地向当事人汲取资源等备受诟病的现象发生。这些批评尽管都确有道理，但是考虑到中国现阶段的公共财政整体状况，要求法院财政保障完全统一于国家财政的预决算拨款并不具备现实性。[1] 还应该看到，随着中国经济社会的发展，关于法院经费来源的上述状况近年来已经开始有了较大的改变。

* 本论文的写作得到中国—欧盟/联合国开发计划署“公平发展 公共治理”项目的资助，并在该项目2010年5月18日于北京召开的“司法在促进社会公平发展中的作用”年度论坛提交报告。承该项目组织方的允许，本论文得以公开发表，谨表示感谢。

[1] 就我国一般的公共财政而言，可以说更加透明完整的国家及地方预决算体制也仍在改革和建设过程之中。关于中国公共财政制度的一般状况及存在的问题，参见［美］劳伦·勃兰特、托马斯·罗斯基编：《伟大的中国经济转型》，方颖、赵扬等译，格致出版社、上海人民出版社2009年版，第362－394页。

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.n

进入本世纪以来，为了缓解部分欠发达地区法院严重的经费困难，中央财政在一些年度采取了向中西部特定区域的法院直接拨付专项经费的措施，有的法院开始利用国债进行基本设施的建设。大约在同一时期，不少省份的高级法院逐渐导入了全省范围的诉讼收费统筹，即每个法院的收费有一定的比例上缴高级法院，再由高院有重点地给财政困难的下级法院提供补助，以便在一定程度上达到省内不同地区法院之间财政保障的平衡。但最为重大的改变则是自 2007 年 4 月起实施的《诉讼费用交纳办法》，实施这一法规的结果是大幅度地降低了整个法院系统的财政状况依赖于诉讼收费这一经费来源的程度。④ 与此同时，为了弥补许多法院因减少诉讼收费而带来的经费缺口，自 2007 年起，中央财政每年都将数十亿元的专项转移支付资金直接拨付到省级财政，然后再不同程度地分配给各个下级法院作为办案办公经费使用。㈣ 总之，由于诉讼收费大幅度减少、来自中央财政的专项转移支付、省内诉讼费用统筹的引入及其他多种因素的综合作用，目前整个法院系统的经费来源较从前显得更加多样，不同来源所占比率也有变化，不同法院之间财政保障状况苦乐不均的非均衡性一定程度上有所缓和。

具体而言，法院的经费来源大致有以下几个方面：首先，来自同级财政的拨款在多数地区依然是法院经费的主要组成部分。随着地方经济实力的增长，在财政收入状况相对宽裕的地区，一些法院早已实现了由同级财政全额保障所需各项经费。即使在尚未达到这种保障水准的地区，自 2007 年以来许多地方的政府不同程度地提高给法院的拨款额度，这也是可以观察到的一个比较普遍的现象。因此同级财政拨款可以说是法院经费中比率明显提高了的部分。其次，中央财政转移支付的专项资金从片断的、部分的和相对很有限的拨付，自 2007 年以来变为每年度连续的、较为普遍的和加强了力度的向省级财政下拨，使得这一经费来源在法院获得的财政支撑中从无到有，很快占到了一个颇为可观的比率。尤其对于中西部欠发达地区的不少法院来说，来自中央财政的专项资金有可能已成为其主要的经费来源之一。再次，诉讼收费的绝对金额虽然大幅度减少，而且在发达地区的某些法院已经与其经费保障完全脱钩，但是对于多数的法院，这一经费来源依然拥有某种程度的重要位置。最后，包括省内诉讼收费统筹和国债资金的利用等方式在内，一些财政保障有困难的法院现在开始有了更为多样的经费获取或筹资机会。不过，最后这一类经费来源所占比率比较有限，且由于其临时或非制度的性质而多居于辅助或补充的位置。

与经费来源的多样等变化相对应，法院支出的宽紧程度随投入的司法成本增加亦有一定的改善。一般而言，法院需支出的费用可大致分为三类，即人员经费、办公办案费用和设施及装备费用。人员经费指法官及其他工作人员的工资、补贴、奖金和福利，办公办案费用又称“公用经费”，包括水、电、电话等日常办公经费和办理案件产生的业务经费，设施及装备费用则是用于建设、购买和维护办公办案所需房屋、车辆、电脑及其系统和其他设备的经费。目前，除了一些法院能够做到上述这些所有的经费都由同级财政拨款全额保障之外，多数法院仍需依不同种类的支出，由来自多种渠道的经费给予力度不等的支撑，因而经费保障的程度在不同的法院之间依然不平衡。总体来看，人员经费由同级财政拨款可说最为普遍，但以前在某些欠发达地区的法院连工作人员的基本工资都时有被拖欠、不得不用诉讼收费来弥补的情况也非罕见。从 2007 年以来，由于中央财政的转移支付在这些地区也能够用于人员经费的补充，拖欠法官工资才真正开始成为罕见现象。关于办公

④ 作为笔者对《诉讼费用交纳办法》的一个批评及有关该法规实施状况的评论，参见王亚新：《〈诉讼费用交纳办法〉须有公共财政支撑》，载《法制日报》，2007 年 1 月 27 日；《诉讼费用与司法改革——〈诉讼费用交纳办法〉施行后的一个“中期”考察》，载《法律适用》2008 年第 6 期。

㈣ 综合各种信息渠道得到的数据，中央财政转移支付的这种专项资金 2007 年为 30 亿元，2008 年为 40 亿元，2009 年也为 30 亿元。例如 2007 年的数据可参见高绍安：《〈诉讼费用交纳办法〉实施后的问题与对策》，载《中国审判》2007 年第 5 期。

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.n

办案费用，以前在大多数法院，无论是否切实做到“收支两条线”，但这笔公用经费其实主要都要靠诉讼收费来提供。到 2007 年诉讼收费大幅度下降之后，公用经费越来越依靠中央转移支付和同级财政加大拨付力度。不过，现在还有相当数量的法院，在这笔支出上仍须不同程度地依赖诉讼收费。至于设施及装备，东部发达地区、大城市和中西部的法院之间历来存在很大差距。近年来在欠发达地区的法院，除了同级财政和省内诉讼费用统筹开始加大改善这方面条件的力度之外，中央专项转移支付和国债的利用等渠道发挥了重要作用，各个法院的设施及装备状况因此有了较为普遍的提升。不过必须看到，各地法院在这个方面所获的司法成本投入仍是高度不平衡的。

2009 年以来，中央有关部门出台了包括法院经费问题等内容的《关于加强政法经费保障工作的意见》这一指导性文件，明确提出把能够使诉讼收费与法院各项支出“脱钩”的经费全额保障作为进一步改革的目标。按照这个文件的思路，法院的人员经费、日常的办公费用和办公基础设施建设及维修经费原则上由同级财政承担，办案经费和用于审判业务的装备及基础设施建设经费由中央、省级和同级财政按区域分担，但中西部困难地区法院的人员经费可用中央财政转移支付予以补助，在这些地区，还可提高中央和省级财政负担法院公用经费和设施及装备费用的比例。这个指导性文件似乎还未把逐步建立国家统一的司法预决算制度列入当前的政策目标，因而针对的并非学术界批评的所谓“法院地方化”现象或分散化的财政保障体制。看来，作为更加重视现实性或可行性的一种改革方案，上述思路的重点在于切断诉讼收费与法院必要支出之间的联系，力图使所有法院的经费都能够从财政获得全额保障。确实，从中西部欠发达地区的许多法院已经从中央和省等上级财政部门得到了较以前更多支持这一现实情况来看，法院的经费支出依赖于各种收费的程度整体上有望进一步降低。不过，还必须看到，在许多地方，需要由同级财政为法院提供的经费保障是否能够真正落实，既要看该地区一般的经济发达程度及财政收支状况，也取决于法院向地方政府争取或进行交涉的具体过程和实际结果。可以说，只要中央财政仍无法给未能从同级财政得到经费全额保障的所有法院提供足够的办案办公费用和设施及装备费用，在这些方面依然程度不等地仰赖地方政府的法院支出或许就很难做到与诉讼收费完全脱钩。在问题实际解决的意义上，今后视具体情况适时地把建立国家统一的司法预决算制度纳入长期的政策目标也很有必要。

二、法院管理视角下的法官激励

以上是从司法成本投入的角度去观察法院的财政保障，反过来还必须从“产出”或“绩效”、即司法的公正、效率这方面的角度，来考虑如何在逐步充实的财政基础上提高司法“产品”的数量质量等问题。从这个角度看存在着无数的重大课题，包括什么是又如何做到“公正”、“效率”等等，都值得深入探讨。但是，出于限定问题的需要，本文仅把涉及到对“司法产品”质量数量起间接控制作用的法官激励与司法行政管理结合在一起作为考察对象。就西方发达国家的一般情况而言，对法官的激励与司法行政管理并无多少直接的或内在的联系。然而在中国目前现实的语境中，这两个问题却紧密相关，且都可视为法院财政保障状况的某种反映。因为在中国，每个法院都自成一个由院长负责的司法行政管理单元，且由于司法业务与行政管理相互间的紧密交织和影响而使法官的激励成为管理的一个环节或一部分重要内容。

法院获得的财政保障中，自然有相当一部分用于法官的薪酬。区别于西方国家，中国法官的工资基本上按照行政级别确定。因此，具有法官身份的公务员与法院内外其他种类的公务员相比，只

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.n

要行政级别一样作为基本工资的收入也大致相同。[¼] 而且由于中国极为广阔的地理空间内各地生活成本及工资水准的差异很大，不同法院的法官即便是同等级别，薪酬收入也依所在区域呈现出高度不均衡的分布样态。前些年有相当一部分法院，除了由同级财政按照行政级别给法官发放工资之外，还可能以诉讼收费为基本财源，根据法官从事审判业务的绩效给予他们不同程度的经济奖励。其结果是使同一法院内法官的待遇也有可能偏离行政级别而拉开距离，从而一定程度上形成诉诸于经济动机的激励和竞争。关于法官薪酬牵涉到绩效激励的这个部分，必须联系中国法院特有的司法行政管理体制才能得到更完整的说明。与许多国家不同，中国有关法院司法行政的权限及实际管理归属于法院自身。而且更具中国特色的是，每个法院在司法行政管理上几乎自成一体，构成一个个由院长全面负责的管理单元。[½] 法院院长不仅对于本院的司法行政负有全面的管理责任，其负责的范围还包括对司法审判业务自身的管理，且这两种管理紧密交织在一起，有时很难区分。[¾] 对于每一名法官，法院院长可以考核其司法审判业务的绩效，决定其在本院内部的升迁奖惩。作为“奖勤罚懒”的一种激励措施，特定年度内办案数量多且未发现质量问题的法官在工资之外获得某种程度的经济奖励曾是许多法院的普遍做法。不过，在部分地区针对一般行政级别的薪酬实施“阳光工资”制度之后，也随着 2007 年以后作为法院财政来源的诉讼收费大幅度下降，法官在工资之外获得绩效奖励的普遍程度和力度似乎都不再能够达到以前那样的水平了。

无论是法官薪酬根据行政级别并以绩效激励为补充，还是由法院院长全面负责司法行政管理乃至审判业务管理，对于外国的观察者来说，大概都属相当陌生的制度安排。因为在西方的法律传统中，这一类安排颇有与司法的基本性质相抵触或严重影响审判独立之嫌。不过在中国历史和当下的语境中，上述制度安排却都有其不得不如此的存在理由或者合理性。法官所从事的审判业务基本停留在解决纠纷的层次，其中并不一定蕴含西方法律传统中通过一个个纠纷的处理解决去不断发现、确认和动态地发展规则那样的观念，因而也未能获得与“引导基于规则的秩序生成”这种高度相对应的社会功能及位置。对于大部分法官来说，日常的业务中还包括大量简单的事务性工作。虽然近二十多年来法院已经越来越多地通过受理、审理案件参与或介入到对社会具有重大价值的种种利害关系的调整过程中来，但审判业务中简单劳动与复杂劳动、基于日常生活经验的判断与需要高度专业技术知识的判断、社会价值或重要性很大和较小的事项等等仍然混杂在一起，使得司法活动难以普遍地被认知为承担了极为重大和独特作用的领域。尤其在一个经济发展构成中心任务或“大局”的阶段，仅仅以处理解决纠纷为依归的司法审判自然不可能在赋予社会资源的优先顺位中居于首要位置。总之，在中国一直到目前为止，社会尚未承认法官能够凭据其从事的工作和作为其业务背景的知识而构成某种特殊的“职业共同体”，对外享有崇高的名声、地位和公信力，对内则拥有自律自治的能力。在这样的语境下，对法官的激励比照一般的公务人员按照行政性等级和实际的绩效来

¼ 近年来经过最高人民法院的争取，中央出台了为所有具有审判资格的法院工作人员发放“法官津贴”的政策。不过仅为一、二百元的这笔费用提高法官待遇的作用仍十分有限，且因还要看同级财政是否切实执行该政策而在不少地方处于不甚稳定的状态。

½ 从比较法角度来看，在美国联邦法院系统，从上个世纪开始逐渐建立司法会议、司法行政局和司法管理中心等机构，虽然有资深法官参加管理，但这些具体执行司法行政工作的机构都设置在法院之外。就大陆法系的一般情况而言，除了日本和韩国等少数几个例子，大部分国家法院系统的司法行政都由法院外的机构（多为行政机关）行使管理权限。即便是司法行政管理由法院自身负责的日本和韩国，也都是最高法院统一对全国法院系统行使该项权限。参见苏永钦：《司法行政组织的发展趋势——从审判独立与国家给付司法的义务的紧张关系谈起》，载《法治与现代行政法学：法治斌教授纪念论文集》，元照出版公司 2004 年版。

¾ 关于中国法院内司法行政管理与审判业务管理交织混合的状况，参见贺卫方：《中国司法管理制度的两个问题》，载《中国社会科学》1997 年第 6 期；张卫平：《论我国法院体制的非行政化——法院体制改革的一种基本思路》，载《法商研究》2000 年第 3 期。与上述两位学者对这些所谓“法院行政化”的现象持尖锐批评的观点有所区别，苏力则对此类现实情况表示了更多“同情的理解”。不过他也指出，“法院的行政管理制度可能侵入、侵蚀审判制度，造成正式审判制度的变形”。参见苏力：《论法院的审判职能与行政管理》，载《中外法学》1999 年第 5 期。

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.n

实施的制度安排也就容易得到理解了。

把这种制度安排作为前提并且主要从对法官的激励角度来看待司法效率的话，很大程度上这个问题就成为如何在给定的资源及业务基础上谋求更多更好司法“产出”的管理问题，而一个个法院作为管理单位以及院长的位置或作用也变得极为关键。目前在中国法院系统内，创制发展出将工作内容及相应责任都尽可能量化的某种“全面、合理”而又“科学”的考评指标体系，不仅是最高法院大力倡导和身体力行的一项任务，也成为许多不同层级的法院各自探索尝试去努力构建的目标，种种方案层出不穷。⑧ 这样的现象也局部地反映出法院的管理在某些方面和以“成本—收益”的综合考虑及“投入—产出”计算为基本特征的企业经营进行类比。每个法院的院长作为“一把手”必须具体规划这种管理、掌控其日常的实际运作并负有全面的“经营”责任。㈦ 而作为法院院长工作及责任的一部分重要内容，就是类似于“人力资源管理”那样地操作或实施对本院法官的激励。

法官的激励机制在中国和一般公务员同样大致有三种，即行政升迁、经济奖励和精神鼓舞。其中的精神鼓舞意味着从价值、伦理或意识形态的层面提升法官思想境界的努力，往往采取树立先进典型诉诸“榜样的力量”等形式。虽然在精神上对法官的激励非常重要，而且目前我们的体制还高度地依赖这种激励方式，但因其未作为本文的考察对象，这里暂且不再涉及。行政升迁固然不限于经济的因素，甚至可以说主要诉诸的并非经济动机，但这一激励方式确实包含了许多经济性内容，且与法院的财政保障问题紧密相关。近些年来，明显体现行政级别及升迁的经济意义并使其与法官的激励直接联系起来的一个现象，就是所谓“阳光工资”制度在部分法院的实行及其可能带来某些未曾预料也不被期待的后果。“阳光工资”指的是一些地方政府所推行的规范公务员收入，旨在提升其公开、透明程度的合理化及制度化改革。㈦ 这项改革的特征之一在于根据权限、责任与报酬相对应的原则按行政科层对公务员工资的不同等级加以规范和整理，而且将拉开了距离的工资级别贯彻到本地区所有的公共权力机构，以便尽量消除在不同机构工作、级别却相同的公务员之间存在的收入差别。这种制度有着明显的合理性或优点，虽然也存在某些副作用或尚待改进的问题，但总的讲是有效地改善了对于一般公务员的激励机制。不过，在适用到法院及法官这一具有自身特性的职业群体时，“阳光工资”却带来了某些始料不及也未曾期待的后果。

原来在一些收案数量众多、办案压力很大的基层法院，因为采取了按照办理案件的数量质量给予一定经济奖励的激励方法，报酬收入体现出明显向审判第一线办案的法官倾斜这种激励效应。但是，实行“阳光工资”之后，法官的报酬基本依照行政级别决定。这样导致部分一线办案法官因级别不高而大幅度减少收入，相反某些工作压力较轻的人员却获得相对更高的报酬。与之相伴的是一线法官士气欠佳乃至流失等等不期望看到的现象发生。一项本来具有合理初衷并可期待良好效果的改革，为什么适用到法院却会带来这些未曾预料也不受欢迎的后果呢？看来，“阳光工资”基本的合理性之一在于权责大小与报酬高低的对应及统一，行政级别越高的公务员权限与责任越大，工资收入也相应增加，不同级别的公务员依其权责大小在报酬上拉开距离。这项制度适用到行政机关

---

⑧ 这种情况在当下的中国不仅为法院为所独有，而是几乎在所有公共权力机构都可看到的日常情形。关于这种量化目标或责任的指标体系在行政机关工作中起到的正面作用、负面影响以及二者之间的悖论，参见渠敬东、周飞舟、应星：《从总体支配到技术治理——基于中国 30 年改革经验的社会学分析》，载《中国社会科学》2009 年第 6 期。

㈦ 在中国这样的情形同样并不限于法院，不妨说法院只是“理所当然”或“不言而喻”地运用了通行于公共权力机构的一般管理模式而已。一些外国学者通过观察中国改革开放时期地方政府行为而提出的“地方政府企业说”，也能够被视为从一定侧面反映了这样的管理模型。参见 Jean Oi, “Fiscal Reform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China”, 45 *World Politics* (1992).

㈦ “阳光工资”从 2004 年前后在北京和广东等地开始推行。关于对这项改革内容更全面的介绍以及“阳光工资”推行以来的正面效果、可能伴随的负面作用等，可参见祁光华、孙竹君：《北京市“阳光工资”实施效果的调查与分析》，载《国家行政学院学报》2006 年第 5 期。

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.n

时，其合理性和优势能够得到比较充分的发挥。但是在法院，却因处理解决纠纷的司法程序自身具有的直接性、亲历性等特点，相对一个个案件及其当事人来说，在审判第一线每日接触案情信息、具体操作程序的法官无论行政级别怎样，其权限、责任和风险都可说最大或最为直接。相反，法院内部其他一些工作应当说主要是服务于审判业务的，如果这些非审判的岗位虽然权责风险较小，却因级别高而收入更多的话，就会出现有违“阳光工资”制度初衷的错位。另一方面，对于法官实行“按件计酬”式的经济奖励同样存在许多问题。一个基础性的问题也和司法审判业务的性质紧密相关，即每一个案件处理需要法官投入的时间精力以及要求的知识、素质等方面的储备可能都是不同的。仅仅根据处理案件的数量和是否出现“错案”等后果来评判衡量法官的审判业务，单就技术层面而言就有极大的难度。而且与司法审判的直接性、亲历性相对应，关系到案件处理的质量高下或公正程度的这些信息在法院内部主要分布、储存在审判第一线，具体地体现于一个个法官每日的程序运作之中。这种关键信息分布的不对称也是法院在努力建立或形成某种一般的、量化的考核指标体系时，或者在院长对司法行政和审判业务进行的全面管理中所遇到的深层次难题之一。

总之，从收入报酬的角度来考虑对法官激励的话，无论依照的是“级别”还是“绩效”，看来都存在某些难以和司法审判本身的性质特征相适应的难点或问题。但目前在中国的法院，短时期内要扬弃或者仅是弱化这两种激励机制，恐怕都还不具备条件。现在的相关改革大都是在作为基本激励方法的两种机制之间选择或是进行增减式的调整，或者突出某一机制，或者以其中一种为主再适当辅以另一种，等等。这些改革在当前的语境之下确实都是有意义的。但是，如果把眼光放得更加长远就应该看到，把法官这个具有特殊性的职业群体从一般的公务员及行政级别中独立出来并给予其相对较高的报酬，很有可能构成从根本上防治司法腐败和提高法院公信力的一个不可或缺的重要环节。当然，要做到这一点必须有诸多条件的配合，或许需要经历一段不会很短的过程。这些条件既包括法官从事的审判业务不仅是纠纷解决，还包含更多的创制规则或引导“秩序形成”等内容，[10] 也包括法官在法律职业自尊感及职业操守或自律能力方面的建构，还包括法官资格及员额的限定等带有可操作性的技术条件，不一而足。如果把上述每一条件的具备都作为某个特定改革之目标的话，对于法官的经济性激励又构成了达成这种目标的必要条件之一。尽管通向整个司法制度改革完善的道路还很曲折而漫长，但考虑到一个真正独立的司法在中国社会转型期的政治体制改革中可能具有的“平衡器”功能，或者，考虑到一个真正享有公信力的司法在遏制腐败及社会不公正中可能发挥的“最后一道防线”作用，任何有益于建构这样一种司法的努力——包括本文所关心的改善法院财政保障和对法官的经济激励机制在内——都是我们决不该轻言放弃的。

【主要参考文献】

1. 苏永钦：《司法行政组织的发展趋势——从审判独立与国家给付司法的义务的紧张关系谈起》，载《法治与现代行政法学：法治斌教授纪念论文集》，元照出版公司 2004 年版。

2. 张骐：《论寻找指导性案例的方法——以审判经验为基础》，载《中外法学》2009 年第 3 期。

3. 贺卫方：《中国司法管理制度的两个问题》，载《中国社会科学》1997 年第 6 期。

4. 张卫平：《论我国法院体制的非行政化——法院体制改革的一种基本思路》，载《法商研究》2000 年第 3 期。

5. 苏力：《论法院的审判职能与行政管理》，载《中外法学》1999 年第 5 期。

（责任编辑：肖建国）

10 目前法院正在推进的“指导性案例”制度，就可以理解为拓展司法审判在创制规则方面空间的一种改革。关于这项改革的内容、含义及进展情况，参见张骐：《论寻找指导性案例的方法——以审判经验为基础》，载《中外法学》2009 年第 3 期。

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.n

Conceptual Fallacies Behind the Idea of an Area Without Protection of Intellectual Works *Yoshiyuki Tamura* •118•

Since the advent of modern intellectual property laws, the boundaries of an "area without protection of intellectual works" have been again and again challenged in order to strengthen and extend intellectual property protection to cover various forms of previously "unprotected" intellectual works. The claims made in intellectual property scholarship as well as law making to support such extension of intellectual property protection are often based on several theoretical concepts of intellectual works ("intangibles"). Depending on respective theoretical underpinnings, the lack of protecting such intellectual works by intellectual property laws is deemed to be unfair or inefficient. This paper points out that the main problem of these theoretical concepts is that they significantly depart from actual patterns of human behavior. As a solution, it is argued that any sound intellectual property law and policy must focus on concrete aspects of human behavior patterns —so-called "connecting points" for regulating human activities. There is thus no need to regulate all possible exploitations of intellectual works. The intellectual property rights should restrict only certain human conduct. However, the rule-makers have some room in conceptualizing the respective connecting points for regulating individual human activities. To avoid possible shortcomings, it is advocated here that the rule-makers should take into account actual factors affecting intellectual property law making, as well as its application and enforcement, such as various minoritarian biases that often occur in these processes.

Keywords Intellectual Property Rights; Intellectual Works; Minoritarian Biases

Yoshiyuki Tamura, Ph. D., Professor of Law and Director of the Research Institute for Information Law & Policy, Hokkaido University School of Law.

Judicial Cost and Judicial Efficiency: The Financial Guarantee for Courts and Incentives to the Judges in China *WANG Yaxin* •132•

In China, the major issue concerning judicial cost is how to guarantee financial support to the courts. It is necessary to take the establishment of a nationally-unified judicial budget system as a long term policy goal. The incentive to judges is another important issue for the judicial efficiency. In the long term, it may well be an indispensable link of the mechanism to guard against and prevent judicial corruption and to improve courts' credibility to separate the special professional community of judges from the general civil servants and provide them with relatively higher remuneration.

Keywords Judicial Reform; Judicial Cost; Judicial Efficiency

Wang Yaxin, Ph. D., Professor of Tsinghua University Law School.

The Transition of Private Right from the Perspective of Private Orgnazition Law *YE Lin* •138•

The modern private law is mainly the law regulating the relationship between individuals. Along with the practices of freedom of association, the phenomenon of organizations have been put into private law, and have became the important forces to transform the modern private law, private personalities and rights. Private organizations are made up of homogeneous members according to the freedom of association, and its inherent functions are to protect its member's interests. Corporatist is a modification to the individualism, thus organizations protect individual and collective rights of its members, and also restrict its members' rights and freedom. The modern orga-

© 1994-2013 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.n