



论跨区法院的司法效用与普及可能

王耀海*

摘要 跨区法院的设立,是中国司法体制改革的重要内容。司法主场化,必然产生地方政府对司法权的就近控制,长期以来是损及司法公正的重要原因。设立跨区法院,能够使法院对地方机关产生强烈的客场感,解脱法官受到的干预,进而改变司法格局。跨区法院的试点,取得了较为良好的司法效果,从而获得了进一步推开的后续可能。

关键词 司法主场化 跨区法院 司法客场

为破除司法权力“地方化”,党的十八届四中全会决定探索设立跨行政区划法院。作为首批试点,北京市四中院和上海市三中院在2014年年底先后组建成立。它们的设立按照中央批准的试点方案来实施,已经成为提升司法效用的新变量。

一、跨区法院的设置

设立跨区法院的动因,在于它的对立面同区法院所可能衍生的司法不公正,即同区法院体制下容易出现国家司法权地方化,即主场化。按照我国现行司法体制的设置,地方司法机关与行政机关同域一体,共同为地方事业服务。从制度设计初衷来看,这样的一体化设置有其合理性。“从现行法院管理体制来看,我国3573个地方法院中,绝大多数都对应或依附于相应的行政区划。”“我国地方法院设置基本与行政区划对应,便于明确管辖、方便诉讼。”^[1]在资源较为贫乏的时代,为了节省成本,这样的设置有利于明确管辖,便利人民群众提起诉讼,而法官的司法活动也容易得到当地党政部门的大力支持。同区设置法院,统一调配司法资源,可以节省司法成本,能够使各机关之间产生共同感,进而为共同目标而奋斗,尽量减少各机关差异感带来的行动不一致。特别是在政法委可以统筹协调的前提下,司法与行政区划协同,更显其必要与可能。然而,随着客观条件不断变化,司法地方化走向了反面。“随着社会主义市场经济深入发展和行政诉讼出现,跨行政区划乃至跨境案件越来越多,涉案金额越来越大,导致法院所在地有关部门和领导越来越关注案件处理,甚至利用职权和关系插手案件处理,造成相关诉讼出现‘主客场’现象,不利于

平等保护外地当事人合法权益、保障法院独立审判、监督政府依法行政、维护法律公正实施。”^[2]在经济日益发展的前提下,法院如果倾向优先保障地方性的各种利益,会使其本身主场化。所谓主场化,指的是本来应该保持中立客观的法院,因为参与地方利益结构甚至直接进入利益分割体系,而产生偏私化的司法倾向。

从职业伦理来说,法官具有公正司法的职业取向,即应该根据事实和法律,秉公判案。但是应然的职业伦理,抵不过权力具体归属带来的生存依附。作为独立个体,具体表达司法权的法官,首先要获得生存,才能从事司法活动。汉密尔顿曾经说过,“就人类天性之一般情况而言,对某人的生活有控制权,等于对其意志有控制权。”^[3]也就是说,谁控制了生存资源,谁就拥有一种排斥其他价值要求的根本控制力。在经费保障方面,由于采取地方财政负责的管理模式,导致法院只能依附于地方,法官由此陷入被迫跟随地方利益而动的境地。事实上,“法院、检察院经费的多少取决于地方经济的发展和财政收入状况。这就使其与地方利益形成依附关系。往往更多地从发展和保护本地经济出发去执行法律。而不是着眼于维护国家法制的统一和司法公正。其结果必然是司法上的地方保护主义。”^[4]而法官的人事权也由地方政府和人大掌管,就更加强化了司法机关的地方化态势。总体来说,法院的人财物完全受制于地方,国家设在地方的法院变成了“地方”所属的法院,司法难以摆脱干预、干扰。其结果,首先就使司法目标产生偏离。司法地方化,使法官难以按照司法伦理和职权独立行使审判权。在司法过程中,法院的司法切入点,就会从案件本身发生转移,即优先考虑各种地方化的偏私利益。其次,削弱法

*王耀海,中国社会科学院法学研究所助理研究员,法理学博士。项目来源:教育部人文社会科学青年项目“潜规则与底动力:规则分裂的法治弥合”(12YJC820105)。

[1]李少平:“全面推进依法治国背景下的司法改革”,载《法律适用》2015年第1期。

[2]《中共中央全面推进依法治国若干重大问题的决定》辅导读本,人民出版社2014年版,第59-60页。

[3][美]汉密尔顿等:《联邦党人文集》,程逢如等译,商务印书馆1980年版,第391页。

[4]陈文兴:“论司法权国家化——以治理司法权地方化为视角”,载《河北法学》2007年第9期。

官的职业荣誉感。因为难以真正独立行使审判权,具体承载司法的法官,其司法不可能完整实现,其司法技能也很难充分发挥。本来应该产生的职业荣誉感也会被削弱。此外,这样的司法格局一旦形成司法惯性,法律适用的准确度会较大幅度地下降。

作为权利救济的最后一道闸门,司法对法治建设起到兜底作用。司法如果不公正,社会矛盾不仅难以有效解决,国家法治更不可能由此实现。因此,国家非常重视司法公正的实现,要求推动司法改革。作为其中的措施之一,以破解司法主场为目标,跨区法院成为重要的创新设计。2013年11月,十八届三中全会明确提出:“探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度。”^[5]2014年10月,十八届四中全会明确提出:“探索设立跨行政区划的人民法院、人民检察院。”落实中央全会精神,2014年12月中央全面深化改革领导小组第七次会议审议通过了《设立跨行政区划人民法院、人民检察院试点方案》(下称《试点方案》),会议指出,探索设立跨行政区划的人民法院,有利于排除对审判工作的干扰、保障法院依法独立公正行使审判权,有利于构建“普通案件在行政区划法院审理、特殊案件在跨行政区划法院审理”的诉讼格局。这项改革试点涉及司法管理体制、司法权力运行机制等深层次问题,中央决定首先在北京和上海率先成立跨区法院。尤其是北京四中院作为整建制的司法改革试点单位,不设过渡期,从筹建之初就按照新的改革要求一步到位,这和中央选定的全国6家司法改革试点省市拥有3到5年过渡期的情况完全不一样。虽然面临许多挑战,但更加具有改革的典型意义,从中彰显跨区法院的应然效用。

二、跨区法院的应然效用与实然结果

从应然效用角度分析,首先,跨区法院可以创造司法客场。所谓司法客场,指的是司法主体相对于所处的地方来说,常态保持中立的非参与状态。只有在客场过程中,法院才能逐渐脱离地方政府对司法的干预可能。在客场中摆脱控制,是司法公正的内在需求。而跨区法院形成的司法客场化,会使地方各机关因为地区间隔,而减弱对司法的干预,从而为司法公正提供较好的客场环境,使法院形成强烈的客场感。不仅如此,地方政府对法院来说,也是一种客场存在。这样,地方政府与跨区法院之间,处于常态的相互客场状态,而不仅仅是某一方面的客场。对地方政府来说,跨区法院是其无法把握的

客场。而对跨区法院来说,地方政府也与它们不在一个轨道上,是非平行的错位关系,即不在一个运行体系内联结。这样,双方就会产生很大的距离感,而这种距离感会使司法干预尽量减少,进而有利于司法公正。其次,跨区法院能够促进司法效率的提高。跨区法院的设置,能够打破同区法院体制下被压制被干预的职业尴尬,更容易催生法官的职业荣誉感,使他们更愿意从事法官这个职业并且由此更多创新。而且跨区法院产生的司法客场,使得法院产生了更宽远的司法面向。跳离原来的场域,会使异域渗入感很强烈。这种异域感,使法官产生迥异于同区法院阶段的司法感受,更容易因为横跨几个地区而获得更大的司法宽度感。这种司法宽度感,会大幅度冲淡司法主场的那种被干扰的叠合趋势,进而为法院催生摆脱束缚与干扰的自主。如果跨区法院持续化,就会产生强烈的本位自持,使法院从业人员产生强烈的本位感和自我认可,反而更加有利于司法独立和司法公正的获得。这种司法惯性,逐渐凝结为新型的司法制度和司法感受。最后,跨区法院能够创新我国司法格局。

经过一年的试点和实践,北京四中院取得了重要的进展,使跨区法院的设置,更加具有合理性和说服力。其实际效果,主要体现在对案件的审理上。据报道,“北京四中院审理的各类案件呈现出“以告区县政府一审行政案件为主,兼顾特殊主体重大职务犯罪案件和特殊重大民商事及公益诉讼案件”的特点。一年来,截至2015年12月29日,该院共受理各类案件1892件,其中行政案件1396件,占73.8%;民商事案件379件,占20%;刑事案件30件,占1.6%;执行案件87件,占4.6%;结案共计1700件,法定审限内结案率达99.44%。且实现了上诉案件‘零改发’,群体访、越级访‘零纪录’的良好质效。”^[5]总体判断,对重大、特殊案件的审理效果是非常好的。由其审判效果可以看出,北京四中院能够形成相应的客场感。也正因为其能够形成足够的客场感,才会接收并审理这么多的行政案件。可以想见,如果仍然停留在原体制下的司法主场,“民告官”的行政案件肯定不可能这么多,更不可能占据如此大的比例。因为如果民众看不到告赢的希望,就会收束自己起诉政府的行动。不仅如此,从其结案率高达99.44%也能看出,法官的积极性得到了很大的释放。在客场提供的司法空间内,法官显然获得了更多的司法空间。跨区法院这样的工作环境,能较大

[5]参见中国经济网,2016年1月2日访问。



程度地解放法官,使其法律适用技能充分发挥出来。而司法上的良好效果,也反证其存在的合理性,并创造其后续扩展可能。在跨区法院司法效果的展现中,一种新的司法格局正逐渐形成。北京第四中级人民法院院长吴在存认为,“跨行政区划法院实际是一种制度设计,设计基本雏形就是要建立普通案件在行政区划法院审理,特殊案件在跨行政区划法院审理的诉讼格局。”^[6]

三、跨区法院普遍化的可能

既然跨区法院具备深厚合理性,它应该具有较大的推广可能。由上所述,跨区法院是从需要解决的问题中必然产生的,它表明,中国的司法机构正在从现实需要中生长出自己的器官,并按照相关需要,形成相应的司法结构。同理,如果对跨区法院的需要浓重且常态,那它就可以不断扩展并寻求更宽广的建立。就现实而言,我国跨区法院试点刚刚开始,远未达到成熟状态。从中央相关改革试点的设计来看,目前跨区法院还主要是作为补充措施出现的,即其主要面对的是特殊案件和重大案件。如《试点方案》所言,探索设立跨行政区划的人民法院,有利于构建“普通案件在行政区划法院审理、特殊案件在跨行政区划法院审理”的诉讼格局。虽然短期内,跨区法院还不具备向全国和所有法院等级普及的条件,但《试点方案》体现了中央司法改革的决心。而契合趋势要求的跨区法院的制度设计将来应该能够普及。一项有潜力的制度,会产生比较好的制度绩效,进而具有可普及性。因为其内涵的制度优势,跨区法院是一项有潜力的制度。虽然现在还并不成熟,或者依然有诸多问题需要在实践中加以解决和优化,据其趋势仍然可以预见,跨区法院会不断要求被复制和推广。

客观上,跨区法院需要被普及化。不少措施,只有形成相当数量,才会显现出规模效应,进而证明其内涵的巨大效用,如树木单个没办法防风沙,森林带却可以起到这样的作用。如果仅仅是特殊地方的短期措施,则跨区法院内涵的客场优势,也不会在中国司法现状中发挥出多大效果。只有在全国普及,才能产生大面积的制度效应,进而使其效果在加乘中最大化,使我国司法公正效能充分发挥。

跨区法院也应该在全国普及。司法地方化,并不是哪一个省或者地区所独有,而是在全国普遍出现的现象。也

就是说,客观上存在跨区法院普遍化的需要。而且,跨区法院所能提供的司法公正可能,也应该由全国人民共享。更为关键的是,司法改革的启动,要求普遍实现的效果才能证明改革措施的有效。跨区法院,是对原有同区法院设置的优化升级,是应对现实问题的逻辑产物。相对于原有同区法院的建构,跨区法院更能产生因为客场化而促进本身司法资源的运用。作为司法改革诸多措施中的一个,跨区法院的设置能够发挥出较为强烈的法治促进作用。由同区法院体系向跨区法院体系升华,不仅是司法机关自我完善的内在要求,更是促进法治建设的内在需要。

经由具体的跨区法院实践,吴在存院长提出,“可考虑在总结试点经验的基础上,在全国范围内设置三级跨行政区划法院,即:在省、自治区、直辖市内,根据地理位置、人口数量、辖区面积等因素,设置若干个跨区县的基层法院和跨地区的中级法院。此外,建议将最高法院巡回法庭改造成跨省级的高级法院,按照现行立法四级二审终审制原则,管辖审理特殊案件。在设置程序上,跨区划基层法院、中级法院均应由省、自治区、直辖市人民代表大会审议通过产生,其院长应由省级人大选举产生。跨区划高级法院由全国人民代表大会审议通过产生,其院长应由全国人大选举产生。”^[7]吴院长在级别上对跨区法院的具体建议,表明他对跨区法院的司法效用的认可。其三级设置的建议,表达实践推动者对跨区法院发展方向的思索。对跨行政区划法院未来发展方向,中国政法大学副校长马怀德也建议,“上海、北京的跨行政区划法院试点已经进行了近1年,为此应考虑尽快在一些行政案件数量较多、地方干预情况比较突出的地方进行扩大试点。从试点数量上讲,在全国范围内设立10家跨行政区划法院的改革试点是比较合适的。”^[8]可见,跨区法院良好的试点效果,使得更多的跨区法院成为现实可能。也只有出现更多的跨区法院,才更能凸显其对司法公正的促进效果。这样,不仅在具体的层级设置上有可能性,而且在数量上也有其推广的趋势。跨区法院一旦逐渐被推广,将会直接影响相关地区法官的司法节奏和工作效率。最可以想见的是,法院的司法空间会逐渐增多,法官的工作荣誉感会得到加强。更为重要的是,被推广区域内的司法公正会逐渐增大,显然这符合司法机关的职业伦理,更契合民众的期待。

(责任编辑:吕芳)

[6] 参见中新网, <http://www.chinanews.com/fz/2015/02-11/7055512.shtml>, 2016年1月2日访问。

[7] 参见法制晚报网, <http://www.fawan.com/tegao/2015/11/02/151231312912.html>, 2016年1月2日访问。

[8] 同上注。