

# 跨行政区划人民法院如何设立?

——一个宪法解释学的视角

翟国强\*

**摘要:** 设立跨行政区划人民法院是当前我国司法改革的一项重要内容,对此须从宪法视角加以考量,以保证司法改革在宪法框架内进行。人民代表大会产生人民法院是我国宪法所确立的司法机关组织的基本方式。无论是设立类似于地方法院的跨区法院,还是设立专门法院性质的跨区法院,都需要对各种类型人民法院的组织和职权定位进行宪法解释学构建。从宪法实施的角度看,我国宪法将组织人民法院的任务委托给立法者具体实施,设立跨行政区划人民法院需要立法机关根据宪法对现行的法院组织法进行修改和完善。

**关键词:** 跨行政区划人民法院 宪法解释 宪法委托 法院组织法

## 一、引言

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出了许多法治创新措施,其中司法改革方面的一个重要举措就是“探索设立跨行政区划的人民法院”(以下简称“跨区法院”),受到法律理论界和实务界的广泛关注。<sup>①</sup> 国家的司法制度不仅是法律制度的重要组成部分,也是一项重要的宪法制度,如何保证这项司法改革措施在宪法框架内稳妥进行,是一个需要认真对待的宪法学理论问题。<sup>②</sup>

在宪法解释学意义上,人民法院的“设立”可以分为两种类型:一是通过宪法和法律规定的抽象的“设立”,如《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)第124条规定“中华人民共和国设立最高人民法院”;二是通过有权机关的具体决定“设立”,如《全国人民代表大会常务委员会关于在沿海港口城市设立海事法院的决定》。无论何种意义上的设立,首先必须明确该类型的人民法院在国家机构的组织和职权体系中应如何定位,然后才能据此确定其组织机构和职权范围等事项。这种权力源流关系用我国宪法文本中的概念表述就是“产生”。从宪法解释学的视角看,设立跨区法院必须直面的理论问题包括:在现行宪法的制度框架内,这种法院如何产生?其究竟属于何种类型的司法机关?本文试从宪法解释学视角对设立跨区法院改革措施的宪法问题进行分析,以为当前的司法改革提供一种宪法思维。

\* 中国社会科学院法学研究所研究员、法学博士

① 参见秦前红、苏绍龙:《深化司法体制改革需要正确处理的多重关系》,《法律科学》2015年第1期。

② 设立跨区法院的目的是为了使司法机关相对超脱于地方。如果不设立跨区法院,通过改变法院管辖的地域范围也可以在一定程度上实现设立跨区法院的目标。2014年修订的《中华人民共和国民事诉讼法》第18条的规定体现了这种思路。该条规定,“经最高人民法院批准,高级人民法院可以根据审判工作的实际情况,确定若干人民法院跨行政区域管辖行政案件”。如果将这种变更管辖权的措施推广到民事案件、刑事案件等其他审判领域,也可以达到“旧瓶装新酒”的改革效果,设立一种实质意义上的跨区法院。此外,巡回法庭制度也是一个替代性方案。但问题是这种管辖权的改变在一定程度可能会使法院管辖的地域范围与依照地域范围设立的人民代表大会完全脱节,使法院事实上摆脱人大的监督,打破《中华人民共和国宪法》第128条所确立的“地方各级人民法院对产生它的国家权力机关负责”的宪法格局。因此对于具体的跨区法院设立的必要性及其限度,也是一个需要认真研究的问题。

## 二、人民法院“产生”的宪法解释

如前所述,设立跨区法院首先需要定位其在宪法上的权力源流关系。根据现行《宪法》第3条的规定,人民法院由人民代表大会产生。此外,《宪法》第128条规定,人民法院“对产生它的国家权力机关负责”。从宪法解释学的角度看,如果不厘清上述权力源流关系,设立跨区法院就可能逾越宪法界限。因此,如何理解这种“产生”与“被产生”关系,是设立跨区法院必须首先解决的宪法问题。对此问题的回答,必须回归中国宪法文本及其背后的宪法原理。

受社会主义法系传统的影响,中国的宪法体制与西方国家有明显不同。在我国,人民代表大会制度是一项根本的宪法制度,在这种制度框架下,司法机关和代议机关的关系与西方三权分立模式判然有别。在严格的三权分立宪法体制下,司法机关与立法、行政机关职权互相分立、互相制衡。这种宪法结构决定了司法机关与立法机关、行政机关处于平行的宪法地位。因此,司法机关可以审查代议机关制定的法律是否符合宪法,并作出合宪或违宪的审查决定。在此框架下,司法独立的宪法原则意味着司法机关与立法机关、行政机关的地位相当,而且独立于立法机关和行政机关。但在中国宪法上,审判机关的地位显然不能等同于西方三权分立体制下的司法机关。中国主流的司法观念认为,“人民法院、人民检察院由人民代表大会产生,对它负责,受它监督,其地位低于人民代表大会。”<sup>①</sup>对此,现行《宪法》第3条第3款规定,“国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督”。对此一个通俗说法是:“人大产生一府两院”。

中国宪法文本的一个显著的特点是在“法院”前面一律冠以“人民”的定语,以表明法院的权力源于人民,司法机关的产生过程通过人民代表大会制度这个纽带与人民建立间接联系。宪法确立了一切权力属于人民的基本原则,但人民无法直接行使这种权力,只能依照法律规定的各种途径和形式来组织国家机构代为行使。因此,《宪法》第2条规定了这种源生性权力与具体国家权力之间的源流关系。显然,上述制度设计的理论根源是马克思主义宪法理论。<sup>②</sup>马克思主义经典作家在对资本主义司法制度进行批判的基础上,主张司法机关应代表人民,通过人民选举产生。在《法兰西内战》一文中,马克思对巴黎公社的“议行合一”体制赞赏有加。他指出,这种体制的优势在于:“法官也应该由选举产生,可以罢免,并且对选民负责”。<sup>③</sup>列宁的论述更为直接,他指出:“我们不承认有超阶级的法院。我们的法院必须是经过选举产生的,是无产阶级的”,<sup>④</sup>“并可以按照大多数选民的决定随时撤换”。<sup>⑤</sup>正是受到前苏联宪法原理和制度的影响,我国《宪法》确认了人民代表大会作为权力机关在国家机构体系中居于源生性地位,可以“产生”包括司法机关在内的其他国家机关。上述理论直接影响了1954年《宪法》的制度设计。1954年《宪法》第2条第2款规定:“全国人民代表大会、地方各级人民代表大会和其他国家机关,一律实行民主集中制”。虽然该条款没有直接规定司法机关由人民代表大会产生,但据此不难作出相同含义的解释。事实上,这一条款在草案初稿中的表述是“全国人民代表大会、地方各级人民代表大会和由它们产生的其他中央和地方国家机关一律实行民主集中制”。<sup>⑥</sup>只是因为讨论时有意见认为这个条款“文字 嗦”才做了修改。而且当时的宪法学通说也认为,在我国宪法体制下,行政机关、审判机关、检察机关一律由国家权力机关产生。<sup>⑦</sup>1982年《宪法》第3条规定的“国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生”则是对上述马克思主义宪法原理和社会主义宪法制度的沿袭与发展。

现行《宪法》第3条规定司法机关“都由人民代表大会产生”,这是我国司法机关的基本组织框架。那

① 沈德咏:《中国特色社会主义司法制度论纲》,人民法院出版社2009年版,第184页。

② 参见张泽涛:《法院向人大汇报工作的法理分析及其改革》,《法律科学》2015年第1期。

③ 《马克思恩格斯文集》第3卷,人民出版社2009年版,第222页。

④ 《列宁全集》第33卷,人民出版社1992年版,第277页。

⑤ 《列宁全集》第24卷,人民出版社1990年版,439页。

⑥ 韩大元:《1954年宪法制定过程》,法律出版社2014年版,第276-277页。

⑦ 参见韩大元:《1954年宪法制定过程》,法律出版社2014年版,第388页。

么,这里的“产生”应如何理解?除了第3条第3款之外,宪法文本中共有5处使用了“产生”一词,其用法有三:(1)人民代表大会由“民主选举产生”;(2)“代表产生办法”;(3)“地方各级人民法院对产生它的国家权力机关负责”。不难发现,组织机构意义上的“产生”应当是指国家权力的源流关系。在根本上,所有国家权力的最终来源都是宪法。如何根据宪法“产生”审判机关?根据《宪法》规定,需要依照法律规定的途径和形式来组建所有国家机构,通过人民代表大会产生行政机关和司法机关。在广义上,构建相关的法律制度是一种初始性的“产生”。<sup>①</sup>这种意义上的“产生”需要通过法律形式来加以确定。对此,《中华人民共和国立法法》第8条规定,“各级人民代表大会、人民政府、人民法院和人民检察院的产生、组织和职权”只能制定法律。在相关的组织法制定后,“产生”的方式主要包括选举和任命两种。广义上,“产生”还包括“决定”和“任命”,比如全国人大常委会及其常务委员会职权中的“决定……人选”、“根据最高人民法院院长的提请,任免最高人民法院副院长、审判员、审判委员会委员和军事法院院长”等。

现行《宪法》颁布以来,其规定主要通过立法机关制定法律来实施。<sup>②</sup>根据《宪法》,《中华人民共和国人民法院组织法》(以下简称《人民法院组织法》)对人民代表大会与法院之间的权力源流关系进行了进一步具体化。《人民法院组织法》规定了最高人民法院和地方各级人民法院等不同类型的法院如何根据法定程序产生。但对专门法院的产生并未作出明确规定。该法第28条规定,专门人民法院的组织和职权由全国人民代表大会常务委员会另行规定。据此,全国人大常委会曾以决定形式设立了海事法院和知识产权法院,但对军事法院和铁路运输法院等其他专门法院未作决定。<sup>③</sup>从宪法实施的角度看,立法机关显然尚未全面完成《宪法》第124条有关“人民法院的组织由法律规定”的立法委托。

### 三、跨区法院产生的宪法空间

从宪法实施的角度看,任何改革都必须在宪法轨道上进行,司法改革要设立跨区法院当然也不能逾越宪法设定的基本组织框架。如何根据宪法妥当处理人民代表大会和人民法院之间的关系,构成此次司法改革的一个重要宪法界限。如果将《宪法》第3条规定的“审判机关都由人民代表大会产生”理解为所有的审判机关无论级别高低都直接由人民代表大会产生,那么跨区设立的人民法院也必须由人民代表大会产生,若跨区法院不与某个特定的人民代表大会建立产生与被产生关系,则有违宪嫌疑。接下来的问题是,如何理解由人民代表大会“产生”,是否仅限于直接选举产生?如果作最狭义的解释,这里的“产生”是指所有司法机关都由人民代表大会直接选举产生。如此一来,现有的专门法院制度及其产生方式都涉嫌违宪。因为在现行司法体制下,专门法院并非由人民代表大会直接选举产生。而且,如果将“产生”作上述狭义解释,当前的军事法院体制也基本处于违宪状态,因为除解放军军事法院院长由全国人大常委会任免外,其他军事法院都非由人民代表大会产生。此外,新疆生产建设兵团法院的体制也显然处于违宪状态,因为根据全国人大常委会决定,建设兵团体系内一些基层法院院长由分院院长任命产生。<sup>④</sup>

如果对《宪法》第3条作适度的扩大解释,“产生”的方式就不限于直接选举产生。根据现有司法制度,专门法院院长都是由人大常委会任免,并非由人民代表大会选举产生。如果对“由人民代表大会产生”作宽泛解释,人民代表大会常务委员会任免也可作为人民代表大会“产生”人民法院的一种方式。按此,目前专门法院的组织尚不至于构成违宪。《宪法》第57条规定,全国人民代表大会常务委员会是全国人民代表大会的常设机关。按照全国人大常委会法制工作委员会副主任许安标的观点,“人大常委会是最高国家权

<sup>①</sup> 根据宪法起草时刘少奇的理解,“产生”代表了一种直接的权力来源关系,间接的权力来源关系并不属于“产生”,比如全国人民代表大会和国务院组成部门之间并非产生与被产生关系。参见韩大元:《1954年宪法制定过程》,法律出版社2014年版,第277页。

<sup>②</sup> 参见翟国强:《中国宪法实施的双轨制》,《法学研究》2014年第3期。

<sup>③</sup> 参见《全国人民代表大会常务委员会关于在沿海港口城市设立海事法院的决定》(1984年11月14日第六届全国人民代表大会常务委员会第八次会议通过)、《全国人民代表大会常务委员会关于在北京、上海、广州设立知识产权法院的决定》(2014年8月31日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十次会议通过)。

<sup>④</sup> 参见《全国人民代表大会常务委员会关于新疆维吾尔自治区生产建设兵团设置人民法院和人民检察院的决定》(1998年12月29日第九届全国人民代表大会常务委员会第六次会议通过)。

力机关的一个有机组成部分,它不同于一些西方国家议会的常设机关。它们通常没有实体性权力”。<sup>①</sup> 如果接受这种“有机组成说”,由人大常委会来产生人民法院也可以视为由人民代表大会“产生”。在权力的源流关系上,人大常委会构成了人民代表大会与人民法院之间的权力纽带,二者是一种间接的产生关系。照此理解,现有体制下专门法院和兵团法院由人大常委会产生并不违反《宪法》第3条的规定。这也是一种以合宪性推定为价值取向的解释方案。

接下来的问题是,《宪法》第3条规定的这种“产生”关系是否必须为一一对应关系,即某一个人民代表大会是否可以产生两个以上审判机关?一种观点认为,跨区设置法院的主要宪法障碍在于《宪法》第101条第2款的规定,即“县级以上的地方各级人民代表大会选举并且有权罢免本级人民法院院长和本级人民检察院检察长”,因为此处“本级”一词的明确限定意味着地方法院与相应地方人大具有一一对应关系,从而构成设置跨区法院的宪法障碍。<sup>②</sup> 对我国宪法文本做一简单的统计可以发现,在其国家机构条款中,“上级”、“本级”、“下级”等概念出现频率极高,整体而言,宪法对国家机构之间的差序格局尽可能作出细致规定,以保证国家政治和法律秩序的稳定。通过成文宪法来确认这种权力的差序格局和秩序也是社会主义宪法的一个重要特征。在此语境下,如果对《宪法》第101条第2款作限缩性解释,地方各级人民代表大会只能选举或罢免“本级”人民法院院长,不得选举产生其他人民法院,那么现行司法体制的运作已经处于违宪状态。因为根据《人民法院组织法》,省、自治区、直辖市的人民代表大会可以同时产生多个审判机关,该法第3条规定,在省内按地区设立的和在直辖市内设立的中级人民法院院长,由省、直辖市人民代表大会选举,副院长、庭长、副庭长和审判员由省、直辖市人民代表大会常务委员会任免。如果按照狭义解释的逻辑,跨区法院的设立就会违反宪法。不仅如此,当前很多法院都属于违宪的法院,比如,根据《人民法院组织法》在直辖市内设立的中级人民法院。再如,对于海事法院、铁路运输法院、知识产权法院等专门人民法院,宪法并未规定“专门人民代表大会”,专门人民法院无论如何也不可能由本级人民代表大会产生和任免。可见,对人民代表大会与人民法院产生关系的理解不能定位于简单的一一对应关系,上述限缩性解释对宪法条文的理解过于狭隘。事实上,《宪法》第101条并非孤立的条文,对该条款的解释应采用体系解释的立场,兼顾宪法规范的整体秩序。从整个宪法文本来看,我国宪法对国家机构的组织和设立为立法者留下了充足的形成空间。《宪法》第3章通过大量的立法委托条款,将国家机关的组织留给立法者具体构建和设定。例如,《宪法》第78条、第86条、第95条、第124条将全国人民代表大会及其常务委员会的组织、国务院的组织、地方各级人民代表大会和人民政府的组织、人民法院的组织委托给立法机关制定法律来加以具体化。特别是《宪法》第124条的规定应作为理解《宪法》第101条的重要参照条款,该条规定了专门人民法院是人民法院的一种特殊形态,该法院显然无法通过同级人民代表大会选举产生。因此,《宪法》第101条关于由人民代表大会选举产生本级人民法院的规定只是一个原则性的规定,这种原则性规定并不排除在一些例外情形下人民法院可以不限于一一对应的关系来产生。不仅如此,《宪法》第124条还将人民法院的具体组织委托给立法机关来具体实施,在《宪法》无明确规定的前提下,立法者根据宪法委托来设计人民法院的具体组织,属于立法机关权限范围内的宪法实施,并不产生违宪嫌疑。因此,跨区法院可以依法由一定级别的人民代表大会产生,即使该人民代表大会同时也选举产生了本级人民法院。<sup>③</sup>

就司法改革的宪法界限而言,我国宪法并未规定所有人民法院都要由人民代表大会直接产生,甚至没有规定地方各级人民法院的级别,即使是在中级人民法院和高级人民法院之外设立其他类型的地方法院,<sup>④</sup>也与《宪法》没有抵触。而且,在宪法文本的体例编排上,“人民法院和人民检察院”属于《宪法》第3章第7节,与该章第5节“地方各级人民代表大会和地方各级人民政府”并列。宪法文本的这种安排在一

① 许安标、刘松山:《中华人民共和国宪法通释》,中国法制出版社2004年版,第180页。

② 参见刘树德:《法院设置的宪法表达》,《人民法院报》2013年11月22日。

③ 例如,上海市人大除了产生本级人民法院之外,还产生若干中级人民法院、上海海事法院、上海知识产权法院、铁路运输法院等专门法院。

④ 宪法对我国法院的审判层级并未详细规定,因此就算是类似跨区设立巡回法院也并未超出宪法有关司法制度的界限。

定程度上可以推导出法院体制相对于地方各级人民代表大会体制的相对独立性。如果结合《宪法》第126条规定的“人民法院依照法律规定独立行使审判权”原则,地方法院的组织模式条款就可以采取目的性限缩解释,通过改革法院组织体系使审判机关相对独立于地方各级人大体系,<sup>①</sup>故设立跨区法院具有较大幅度的宪法空间。

#### 四、设立跨区法院的模式选择

如前所述,立法者在宪法范围内进行具体化制度设计并不违反宪法确定的界限。换言之,宪法并不构成跨区法院司法改革的制度障碍。但从宪法实施的角度看,宪法不仅是司法改革的法律界限,同时也是司法改革的一个价值目标。司法改革本身作为实施宪法的一种手段,不仅仅要符合宪法、根据宪法,还要实施宪法,落实社会对宪法的规范性期待。因此,设立跨区法院自然需要根据宪法所设定的框架来具体化实施。根据《宪法》第124条,我国的人民法院分为三种类型:最高人民法院、地方各级人民法院和军事法院等专门人民法院。从《宪法》本身的界限来看,跨区设立的人民法院既可采取普通地方人民法院模式,也可以采取专门人民法院模式。

##### (一)地方人民法院模式

比较来看,专门人民法院体制的优势就是专业性强,如果选择专门法院模式,可能更符合司法改革遏制地方保护主义的目标。但这一思路必须面对的一个关键问题是如何在“地方各级人民法院”和“专门人民法院”之间作出取舍和平衡。从类型化的角度看,所有法院审判的案件可以依据不同标准划分为不同类型,比如金融类案件、房地产类案件、家庭纠纷、劳动保障案件。相对于其他案件而言,每一种都是特殊案件,都构成设立专门人民法院的理由。比如对于不同类型的案件可以分别设立诸如行政法院、金融法院、劳动法院、家庭法院、房地产法院、社会法院,等等。但过多的专门人民法院显然与《宪法》确立的人民法院体制相悖。《宪法》确立的人民法院体制不是以专门法院为主,而是以地方各级人民法院为主。在社会主义宪法的脉络下,法院本应具有一定的地方性。按照列宁的论述,如果说检察权更多属于“中央事权”的话,法院的审判权则相对带有“地方事权”的色彩。检察院实行垂直领导,“不管任何地方差别,不受任何地方影响”,而法院则是“地方法院”,在实施联邦统一的法律和兼顾地方特殊性之间形成一种平衡关系。<sup>②</sup>上述原理直接影响了我国宪法的制度设计,在中央和地方关系的光谱下,审判机关、检察机关分别处于不同的波段,上下级人民法院是监督与被监督关系、上下级检察机关则有领导与被领导关系。<sup>③</sup>根据《宪法》第101条的规定,任何一个县级以上人民代表大会都可以选举产生一个本级人民法院。整体而言,地方各级人民法院是除了最高人民法院的主要审判机关。跨区设立人民法院的司法改革措施必须认真对待从前苏联继承而来的法院地方性原理。如果承认这种源于前苏联的理论仍然是我国宪法的主流学说,那么司法体制改革的定位就应着眼于地方各级人民法院的宪法体制。如果跨区设立的人民法院属于地方各级人民法院的一种,那么根据《宪法》第128条的规定,这种人民法院必须由国家权力机关产生,并且对产生它的权力机关负责。

接下来的问题是,采取地方人民法院模式设立的跨区法院是否需要纳入人大监督的范围?现行《宪法》第104条规定,县级以上的地方各级人民代表大会常务委员会监督本级人民法院的工作。<sup>④</sup>但如果权

<sup>①</sup> 这一点与我国主流的宪法观念也有契合之处。比如,彭真曾指出:“在人民代表大会统一行使国家权力的前提下,对国家的行政权、审判权、检察权和武装力量的领导权也要有明确的划分。国家机构的这种合理分工,既可以避免权力过分集中,又可以使国家的各项工作有效地进行”。参见彭真:《论新时期的社会主义民主与法制建设》,中央文献出版社1989年版,第164—165页。

<sup>②</sup> 《列宁全集》第33卷,人民出版社1958年版,第326页。

<sup>③</sup> 《中华人民共和国宪法》第101条规定:“全国各级人民政府都是国务院统一领导下的国家行政机关,都服从国务院。”因此,不能笼统的说某种类型的权力是中央事权。按照这种简单化的思维逻辑,如果说司法权是中央事权,行政权也是中央事权,立法权也是中央事权。对上述论断的批判参见刘松山:《地方法院、检察院人事权统一管理的两个重大问题》,《法治研究》2014年第8期。

<sup>④</sup> 《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》第5条具体规定由各级人民代表大会常务委员会对本级人民法院的工作实施监督。

力机关产生的跨区法院并非本级人民法院,该法院是否需要对其产生它的国家权力机关负责并受其监督?根据现有的监督体制,这类法院不属于人大监督的对象,如直辖市范围内设立的中级人民法院和没有人大建制的地区中级人民法院。<sup>①</sup>究竟如何确立这种宪法关系,有待于立法者对《宪法》第124条和第128条予以具体化。从宪法实施的角度看,如果跨区法院只是地方各级人民法院的一种类型,则需要遵守宪法规定的程序来产生和设立。根据宪法,地方各级人民法院都需要由权力机关产生,而上述地方各级人民法院的产生程序属于宪法直接保留的事项,如果要进一步改革,则需要修改宪法。

## (二)专门人民法院模式

我国宪法文本对专门人民法院中的表述是“军事法院等专门人民法院”。追根溯源,我国的专门法院模式源于前苏联,甚至军事法院、铁路运输法院和水上运输法院等专门法院的正式称谓也和前苏联根据其1936年《宪法》设立的专门法院非常相似。<sup>②</sup>我国专门法院的建制早在1954年《宪法》制定前就已存在。<sup>③</sup>1954年《宪法》有关专门人民法院的规定只是对上述制度的一种确认。根据1954年《宪法》和《人民法院组织法》的规定,最高人民法院在1954年至1955年间建立了11个铁路运输专门法院和两个水上运输专门法院,<sup>④</sup>在最高人民法院设立了铁路、水上运输审判庭。<sup>⑤</sup>专门法院与一般法院的不同特点包括:(1)专门法院不按照行政区划设立,而是按照特定的组织系统或特定案件建立的审判机关;(2)受理的案件具有专门性;(3)机构及其人员不同于地方人民法院那样由同级人民代表大会产生,因为专门法院没有对应的同级人民代表大会。<sup>⑥</sup>在我国现行司法体制下,专门法院的具体名称包括“军事法院”、“海事法院”和“铁路运输法院”,但宪法和法律在概念表述上一律采用“专门人民法院”,如《宪法》第124条中的“军事法院等专门人民法院”。相应的,《人民法院组织法》、《中华人民共和国法官法》(以下简称《法官法》)等法律的表述也与宪法文本一致。

从发展历程来看,宪法文本中有关专门人民法院的规定并不具体,从1954年《宪法》到现行《宪法》变化不大,《人民法院组织法》中的专门法院体制也未定型化。1954年《宪法》第73条规定,中华人民共和国最高人民法院、地方各级人民法院和专门人民法院行使审判权。与1954年《宪法》同时通过的《人民法院组织法》第2章第4节的标题是“专门人民法院”。其中有2个条款值得注意:第26条规定专门人民法院的类型包括军事法院、铁路运输法院和水上运输法院3种,并未规定“等其他专门人民法院”;第27条规定专门人民法院的组织由全国人民代表大会常务委员会另行规定。1982年《宪法》颁布实施后修改的《人民法院组织法》直接借用宪法文本的表述对人民法院的组织进行了修改,将专门人民法院笼统表述为“军事法院等专门人民法院”。根据该法的修改说明,由于专门人民法院体制本身仍很不成熟,专门法院的组织无法形成一致意见,这一规定有助于为未来司法体制改革留下充足的空间。<sup>⑦</sup>由此,采取专门法院模式设立跨区法院的宪法界限是:专门法院也是人民法院,需要权力机关产生。至于这种“产生”是直接产生还是间接产生、是由人民代表大会选举产生还是常委会决定任命,《宪法》已授权立法者具体实施。《人民法院组织法》和《法官法》将专门法院产生的立法任务委托给全国人大常委会,但全国人大常委会并未制定专门法律对专门人民法院的组织进行规定。截至目前,全国人大只作出过两个设立专门人民法院的决定,一个是关于设立海事法院的决定,一个是关于设立知识产权法院的决定。故从形式上来看,铁路运输法院和军

① 《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》第44条、45条规定了上述法院院长的撤职程序。

② 但1950年后,前苏联的专门法院体制只保留了军事法院。参见V. 伯格、Y. 鲁瑞:《苏联的专门法院:性质与活动》,《国外社会科学》1983年第9期。

③ 1953年5月,召开了第二届全国司法工作会议,根据这次会议的精神,在全国设立了11个铁路运输法院和水上运输法院。参见蔡定剑:《历史与变革:新中国法制建设的历程》,中国政法大学出版社1999年版,第27页。

④ 参见沈德咏:《中国特色社会主义司法制度论纲》,人民法院出版社2009年版,第94页。

⑤ 参见董必武:《最高人民法院自第一届全国人民代表大会第一次会议以来的工作》,载《董必武法学文集》,法律出版社2001年版,第268页。

⑥ 参见熊先觉:《中国司法制度》,中国政法大学出版社1986年版,第119-120页。

⑦ 参见王汉斌:《关于修改“人民法院组织法”、“人民检察院组织法”的决定和“关于严惩严重危害社会治安的犯罪分子的决定”等几个法律案的说明》(1983年9月2日中华人民共和国第六届全国人民代表大会常务委员会第二次会议)。

事法院的组织和职权并无法律上的明确依据。申言之,立法机关尚未完成上述宪法委托,这种法律规范的缺位状态只能留给立法机关去填补。因此,设立跨区法院亟须解决的一个制度层面问题在于,如何逐渐完善有关专门人民法院的立法,使现有的司法改革有法可依。如前所述,专门法院是否由权力机关直接产生,宪法没有明确规定,如果选择专门人民法院模式,司法改革的宪法空间较大。但前提是立法机关及时完成宪法委托,将专门法院的体制先行法律化,以此解决司法改革的法律依据问题。否则,司法改革很难说是在宪法和法律轨道上进行。

目前,有关司法改革方面的具体决定对跨区法院的设立方案尚无定论。根据中央政法委书记孟建柱对司法改革措施的说明,跨区法院的组织改革倾向于在专门人民法院体制的基础上推进,即“对原有的铁路运输法院加以改造”。<sup>①</sup>但根据最高人民法院副院长李少平的阐释,跨行政区划人民法院既不是专门法院,也不是传统意义上在省、自治区内按地区设立,或在直辖市内设立的不对应行政区划的中级人民法院。<sup>②</sup>如前所述,从宪法实施的角度看,设立跨区法院的改革有充足的操作空间。如果选择地方法院模式,可比照直辖市内设立的中级人民法院的组织方式,由省级人民代表大会(常务委员会)产生,该法院对其负责,受其监督。这种意义上的跨区法院类似于一种巡回法院。而如果要设立专门人民法院性质的跨区法院,则需要对宪法相关条款作进一步解释。虽然《宪法》第3条规定国家审判机关“都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督”,但只规定“地方各级人民法院对产生它的国家权力机关负责”,专门人民法院究竟对谁负责宪法并无明确规定。此外,现有的专门法院体制也不完全合理。例如,作为专门法院的海事法院“对所在地的市人民代表大会常务委员会负责”。<sup>③</sup>但海事法院的管辖范围一般都超出其所在市一级区划,如果案件的当事人分别属于市内和市外,则难以杜绝司法的地方保护主义。在知识产权法院的设立上也存在类似问题。对此,如果要修改《人民法院组织法》来加以完善,需要立法者结合《宪法》第3条对不同类型专门法院究竟如何产生、对谁负责做出进一步明确界定。

## 五、结语 :立法者的宪法义务

跨区法院究竟属于《宪法》规定的何种法院,目前尚无定论。如果跨区法院不属于专门法院,那么逻辑上自然就应属于《宪法》第124条规定的“地方各级人民法院”。既然立法者尚未完成《宪法》第124条的授权委托,则无论设立何种模式的跨区法院,都需要根据宪法对现行《人民法院组织法》进行全面修改,以明确人民法院的类型、产生和组织方式。<sup>④</sup>从宪法上的权力源流关系来看,立法应当明确法院与作为权力机关的人民代表大会之间的关联性,规定法院究竟由哪一级人民代表大会依据何种程序产生。如果对现有司法体制作合宪性推定的解释,宪法规定的地方各级人民法院范围应不限于与各级人大具有一一对应关系的同级人民法院。除那些由同级人大选举产生并且与各级人大存在一一对应关系的同级人民法院外,《人民法院组织法》还需特别规定其他类型的人民法院如何产生,这些法院既包括专门法院,也包括由人大产生的非本级人民法院。根据《宪法》第124条的规定,立法者有义务修改《人民法院组织法》,对跨区法院的体制予以法律确认。在此基础上,才能进一步对跨区划法院的设立进行制度设计。

责任编辑 谭冰霖

<sup>①</sup> 孟建柱:《完善司法管理体制和司法权力运行机制》,载编写组:《中共中央关于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65-66页。

<sup>②</sup> 参见李少平:《为什么要设立跨行政区划人民法院?》,《求是》2015年第14期。但曾任最高人民法院副院长的苏泽林的观点与此有所不同,他认为,“海事法院、铁路法院和即将在北京、上海、广州设立的知识产权法院,都是跨行政区划的专门法院”。参见苏泽林:《跨行政区划设立人民法院的法治意义》,《人民法院报》2014年10月27日。

<sup>③</sup> 《全国人民代表大会常务委员会关于在沿海港口城市设立海事法院的决定》(1984年11月14日第六届全国人民代表大会常务委员会第八次会议通过)。

<sup>④</sup> 正因此故,最高人民法院最近在给全国人大常委会的报告中建议“修改人民法院组织法等法律,从立法层面解决跨行政区划法院审理行政案件的法律依据问题”。参见周强:《最高人民法院关于行政审判工作情况的报告——2015年11月2日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十七次会议上》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2015年第6期。