

省以下地方法院统管之问题探讨 ——兼论审判体制改革之粗略构想

沈桥林

(江西师范大学 政法学院 江西 南昌 330022)

摘要: 我国现行审判体制的制度基础是人民代表大会制度,理论依据是人民主权和马克思主义经典作家的国家学说。在现行体制下,省以下地方法院更多地属于地方政权机关,而不是中央审判系统。要实现地方法院人财物统管,长效的办法是修改宪法等法律,将地方审判系统从地方人大脱离出来、收归中央,同时实行不同职能的法院分设。过渡性办法可以形成省以下地方法院统一的人员推荐方法和财政预算方案,交各地方人大通过。

关键词: 地方法院;统一管理;审判体制;改革

中图分类号: D926 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-579(2014)06-0047-08

On the Possibility of Unified Management of the Sub-provincial Local Courts ——And the Rough Idea of Judicial System Reform

SHEN Qiaolin

(School of Political Science and Law, Jiangxi Normal University, Nanchang, Jiangxi 330022, China)

Abstract: The foundation of the current judicial system in China is the system of the People's Congress. The theoretical basis is the popular sovereignty and Marxist theory of the state. Under the current system, the sub-provincial local courts belong to the local governments, rather than the central judicial system. In order to realize the administration of local courts in a unified way, the effective way is to amend the constitution and other laws, and perfect the system of people's congress, or to set up separate units of central judicial system and the local judicial system, the court of first instance and appellate courts. Temporary measures may form unified recommendation method and budget of the sub-provincial local courts, which are submitted to the local People's Congress.

Key words: local courts; unified management; judicial system; reform

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)提出,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,探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度,保证国家法律统一正确实施。

如何推行省以下地方法院人财物统一管理?如何避免与现行宪法和法律的冲突?又如何建立长效机制?本文不揣浅见,求教方家。

一、我国现行审判体制的制度基础和理论依据

本文使用审判体制这一概念,而不是司法体制概念,基于以下考虑:第一,由于我国宪法不遵循三权

收稿日期:2014-05-20

作者简介:沈桥林(1965-)男,江西都昌人,江西师范大学政法学院教授,博士生导师。研究方向为宪法学与法理学。

分立原则,也不是权力分立的理论架构,故在我国宪法确立的人民代表大会制度框架下,没有西方国家那样完全独立的司法机关,司法机关的国家职能和权力界限也不是特别清晰,要单独探讨司法体制改革特别困难。第二,司法体制改革必然涉及国家政权机关之间的权力再分配,但这不是《决定》的本意,《决定》的初衷似乎只是要解决地方政府干预司法问题,而不是要重构司法机关与其他国家机关之间的关系。第三,根据我国现行法律,审判机关和检察机关均属司法机关,但上下级审判机关和上下级检察机关之间的关系则不同,由于检察机关上下级之间是领导与被领导关系,在检察机关建立人财物统一管理面临的体制和制度问题要比法院少。第四,本文探讨的仅仅是审判机关建立人财物统一管理面临的问题和法律障碍,不涉及司法体制,故不宜使用司法体制一词。

众所周知,我国宪法遵循的是民主集中制原则。根据宪法,我国的国家性质是人民民主专政的社会主义国家,国家根本政治制度是人民代表大会制度。

在我国宪法确立的人民代表大会制度框架下,人民代表大会是国家权力机关,集中掌握全部国家权力,包括重大事项决定权及人民代表大会认为需要由自己行使的权力,其他国家机关均由它产生,对它负责,受它监督。人民代表大会又有全国人民代表大会和地方各级人民代表大会之分。全国人民代表大会是国家权力机关,地方人民代表大会是地方权力机关。与此相对应,最高人民法院对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责并报告工作。地方各级人民法院对同级人民代表大会及其常务委员会负责并报告工作。

以上内容,构成了我国现行审判体制的制度基础,我国的审判体制就是在这一制度基础上建立起来的。这种制度设计的理论依据可以追溯到人民主权理论和马克思主义经典作家的国家学说。

根据人民主权理论,国家主权只能属于人民。我国现行宪法第二条第一款开宗明义地宣告:中华人民共和国的一切权力属于人民。彭真同志1982年在《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》中也特别强调,“人民,只有人民,才是国家和社会的主人”。从人民主权理论出发,人民有权选举自己的代表来管理国家和地方事务。故我国宪法第二条第二款又进而宣称,人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。

根据我国宪法,人民选举产生全国人民代表大会组成全国性的国家权力机关,代表人民管理国家。同时,人民选举产生地方各级人民代表大会组成地方国家权力机关,代表人民管理地方事务。在我国,宪法没有规定上下级人民代表大会之间是领导与被领导关系。依据宪法,上下级人民代表大会只是不同区域范围内的人民代表大会,分别在不同区域范围内对人民负责、代表人民行使国家权力。

这种制度设计起源于1871年巴黎公社。巴黎公社是法国工人阶级打碎资产阶级国家机器,建立无产阶级政权的伟大尝试。巴黎公社以后,马克思、恩格斯及时总结经验,完善了人民代表机关理论。在《法兰西内战》中,马克思认为,人民代表机关应当由选民选举产生并受选民监督,人民代表机关不是资产阶级议会那样的清谈馆,而应当同时兼管行政和立法,包括司法机关的法官也应当由民选产生。马克思曾说“公社是由巴黎各区普选选出的城市代表组成的,这些代表对选民负责,随时可以撤换。”“公社不应当是议会式的,而应当是同时兼管行政和立法的工作机关。”“法官……也如社会其他一切公务人员一样,他们今后应该由选举产生,对选民负责,并且可以撤换。”^{[1](p375)}

新中国成立后,中国共产党把马克思主义普遍真理同中国革命和建设实践相结合,基于人民主权理论和马克思主义经典作家的国家学说,创造性地建立了我国的人民代表大会制度。在人民代表大会制度框架下,我国的审判体制也逐渐建立和完善起来。1949年10月1日,中央人民政府委员会任命沈钧儒为最高人民法院院长,11月1日,最高人民法院正式办公。此后,1950年至1953年,全国各地除西藏外,县级和省级人民法院陆续建立起来。1954年后,根据《宪法》和《人民法院组织法》,我国法院分为地方各级人民法院;专门人民法院;最高人民法院。地方各级人民法院分为:基层人民法院、中级人民法院、高级人民法院。与此同时,各级人民法院也由同级人民政府领导改为由同级人民代表大会产生、对同级人民代表大会负责。

可见,我国审判机关在人民代表大会面前,处于从属地位,它必须由同级人民代表大会产生,对同级人民代表大会负责,而不能脱离同级人民代表大会。这是我国宪法给人民法院划定的一条红线。

二、省以下地方法院归属的具体分析

1. 我国宪法关于中央与地方的关系

根据宪法,我国是单一制国家。中央与地方的关系遵循宪法第三条第四款的规定,即:中央和地方国家机构职权的划分,遵循在中央统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则。

由于我国尚未制定专门的中央与地方关系法,中央与地方职权的划分缺少具体明确界定。究竟哪些是中央的职权?哪些是地方的职权?没有一个具体标准,也没有专门机关来判定。故在厘定中央与地方关系时,我们不妨结合法律和伟人的思想来理解。

1956年,毛泽东主席在《论十大关系》中说“为了建设一个强大的社会主义国家,必须有中央的强有力的领导,必须有全国的统一计划和统一纪律……同时,又必须充分发挥地方的积极性,各地都要有适合当地情况的特殊。”毛泽东主席还说“中央要注意发挥省市的积极性,省市也要注意发挥地、县、区、乡的积极性……”^{[2] [p276-277]}毛泽东主席的这一思路可以追溯到解放前。在《新民主主义论》中,毛泽东同志在谈到政体时,说道“中国现在可以采取全国人民代表大会、省人民代表大会、县人民代表大会、区人民代表大会直到乡人民代表大会的系统,并由各级代表大会选举政府。”^{[3] [p677]}

解放后,我国人民代表大会制度的政体设计正是沿着这一思路展开的。故宪法规定,我国是人民民主专政的社会主义国家。人民代表大会制度是我国的根本政治制度。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。

根据这一思路,我国的宪法设计是,人民代表大会作为权力机关,集中掌握全部国家权力,行政机关和司法机关都由权力机关派生而来,分别对同级人民代表大会负责。中央与地方的关系主要通过全国人民代表大会和地方人民代表大会之间的关系来体现。全国人民代表大会作为全国性的权力机关,职责在于保证法制统一,维护国家整体利益。地方各级人民代表大会作为地方性的权力机关,职责在于发挥地方积极性和主动性。为了能够更好地发挥地方的主动性和积极性,我国宪法没有规定上下级人民代表大会之间的领导与被领导关系,以免束缚地方的手脚,影响地方积极性发挥。

如果可以这样理解,那么,我国地方各级人民代表大会应当是在中央统一领导下,发挥地方主动性和积极性的地方权力机关。省人民代表大会是这样,市、县人民代表大会也是这样。

如何做到既保证中央统一领导,又充分发挥地方的主动性和积极性,我国至今没有找到令各方一致满意的办法。特别是要在中央与省、省与市、市与县之间同时建立起“统一领导与自我管理”之间的平衡,绝非易事。

在充分发挥地方权力机关的作用、调动地方积极性和主动性方面,我国目前采取的方法是逐渐放宽地方立法权。鉴于我国幅员辽阔,又是多民族国家,各地情况千差万别,1979年7月1日,五届全国人大二次会议通过的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》赋予了省级人大地方立法权。此后,1982年宪法及修改后的地方组织法、立法法等,又进一步赋予了省会所在市和较大的市人大制定地方性法规的权力。接下来,我国还计划赋予所有设区市地方立法权。而在1954年宪法中,我国只有自治区、自治州、自治县等民族自治地方的自治机关可以制定自治条例和单行条例,其他地方权力机关没有立法权。

赋予地方人大立法权后,为保证地方行为不超越中央确定的统一轨道,《立法法》设计了一套法律法规备案审查办法,以此保证地方法规不违背国家法律,确保将地方行为纳入中央确定的轨道。根据《中华人民共和国立法法》,全国人民代表大会常务委员会有权撤销同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规,有权撤销省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会批准的违背宪法和立法法的自治条例和单行条例。

可见,我国中央与地方关系总体上是法治化的。我国宪法既明确规定中国是单一制国家,又通过赋予地方立法权的方法充分肯定地方应当发挥积极性和主动性。地方发挥积极性和主动性的行为,只要在法律规定的范围之内,只要不妨碍国家法制统一,中央不得随意干预。国家保障法制统一的方法是,通过《立法法》规定的法律法规备案审查制度,确保地方法规不至于脱离国家统一的法律轨道。换句话

说,在保证中央统一领导和维护国家法制统一的前提下,我国法律既规定了地方发挥积极性、主动性的原则和途径,也设计了纠正地方不当行为的法律程序和方法。只是所有这些内容都不是通过司法途径表现出来,也不通过审判途径来实现。在我国,中央与地方的关系更多地是通过全国人大和地方人大的关系来体现,而不是通过审判机关来体现。各级审判机关对应的是同级人民代表大会。上下级审判机关之间只是监督关系而已。

2. 地方各级人民法院属于中央审判系统还是地方政权机关

我国地方各级人民法院究竟是中央司法机关在地方的下属机构还是地方政权的司法机关?其首要职责究竟是维护法制统一、保障中央统一领导,还是发挥地方主动性和积极性?这是一个不得不认真思考的问题。

一般地说,司法权属于中央事权,单一制国家尤其如此。因为司法权是国家主权的重要内容,只能属于中央政府。而且,为保障国家法制统一,维护国家法律尊严,司法权也需要由中央统一掌握。这在世界上几乎是通例。按照这一逻辑,我国人民法院,无论是最高人民法院还是地方人民法院都有义务维护国家法制统一,应当属于中央的司法机关。正如有的学者所言“司法统一的原则是现代法治国家所遵循的一条基本司法准则。其存在的理念在于:主权国家之法制统一的基础是司法统一。为了确保国家法制统一,在当今法治国家中,无论是集权社会还是分权社会,无论是联邦制国家还是单一制国家,在构建自己的司法制度时,都采用了‘统一化’的做法。这种‘统一化’首先是指司法体制的统一。”^[4]也许正因为如此,我国宪法和民族区域自治法规定,自治区、自治州、自治县等民族自治地方的权力机关和行政机关是自治机关,依法享有自治权,而把法院排除在自治机关之外。

但从实证分析角度看,我国地方各级人民法院无论从法律规定上看还是从实践表现看,更多的都是地方的审判机关而不是中央的审判机关。特别是从实践表现看,地方人民法院几乎不折不扣地成了地方的法院,属于受命地方的审判机关。

从法律上看,我国实行的是人民代表大会制度。依据现行法律,我国政权机关,无论是中央政权机关还是地方政权机关,产生的基本程序都是:先选举产生人民代表大会这一权力机关,再由权力机关产生人民政府、人民法院等。同时,我国法律还规定,各级人民法院由本级权力机关产生,向本级权力机关负责,接受本级权力机关的监督,必要时,本级权力机关甚至可以罢免同级人民法院院长。在《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》中,法律条文反复出现“本级”一词,一再强调各级人民法院与本级权力机关的对应关系。综观该法全部条款,找不出地方各级人民法院向上级法院或上级权力机关负责的任何意思表示。

又由于我国上下级人民代表大会和上下级人民法院之间不是领导与被领导关系,而只是监督和指导关系,这就使得我国地方各级人民法院从法律上看是隶属于地方各级权力机关,是真正的地方法院,而不是中央的法院。试想一下,上下级人民法院之间只是“指导与被指导”、“监督与被监督”关系,而地方各级人民法院与同级人民代表大会之间则是“由它产生”、“对它负责”的关系。哪种关系更紧密、更有影响力呢?可见,我国地方各级人民法院在法律上是从属于同级人大,而不是从属于上级法院或上级其他部门。

在我国人民代表大会制度下,人民代表大会属于权力机关,行政机关和审判机关由同级国家权力机关派生而来,属于同级权力机关的执行机关和审判机关,对同级权力机关负责,接受同级权力机关监督。在这种制度设计下,中央与地方的关系主要通过全国人民代表大会和地方人民代表大会的关系来体现,地方政府和地方审判机关依法都只能是“地方的”,隶属于地方权力机关。地方各级人民法院履行保障国家法制统一的职责也是间接的。由于宪法和法律设计了一套保障地方法规不与国家法律冲突的方法,确保了地方法规与国家法律的统一,地方各级人民法院正确适用地方法规,也就间接保证了地方与中央的统一。

由是观之,人们通常带有指责意味的“地方审判机关‘地方化’”之说,有失偏颇。因为从法律角度看,地方审判机关本来就是地方的,其“地方化”是合法之举、应有之义,符合现行宪法和法律规定,不应受到苛责。如果我们认为审判机关地方化有碍于国家法制统一、有碍于独立公正审判,应当做的是重新

进行制度设计,而不是在现行法律框架下对地方法院横加指责。

根据人民主权理论,国家权力,无论是中央权力还是地方权力都来自于人民,也必须服务于人民。不同范围内的人民,在价值和利益方面或多或少会存在一定差异。因此,作为国家的人民和作为地方的人民可能会存在不同的利益追求。地方人民代表大会,作为地方人民的代表,作为地方权力机关,应该在维护国家统一意志和利益的前提下,反映地方人民的意愿,维护地方人民的利益,弘扬地方特色,传承地方个性特征。由地方权力机关产生、对地方权力机关负责的地方人民法院理所当然也应该承载这一角色和使命,在不妨碍国家统一前提下,执行地方人民的意志,实现地方人民的利益。

也许正因为如此,孟建柱同志于2013年11月25日在《人民日报》上发表的《深化司法体制改革》一文中,只是说到“我国是单一制国家,司法职权是中央事权”等,而没有论及法院组成人员由哪里产生、更没有论及地方法院应该首先对地方负责还是对上级法院负责等。

从实践表现看,尽管我国是单一制国家,在单一制国家一般不存在专属于地方的司法权。但事实上,我国地方各级人民法院的地方化几乎是不争的事实。地方各级人民法院在实践中往往不得不听从地方,不得不履行地方政权机关的职责,甚至不得不参与地方政府的征地拆迁、创建卫生城市等具体行政工作。我国地方各级人民法院地方化的种种表现,不少学者和实务人士都多有论述,有的学者更是毫不讳言“在法院系统中,只有最高人民法院一个法院属于中央法院,其余的法院,除专门法院以外,全部属于地方法院。”^[5]

三、省以下地方法院人财物统一管理的宪法和法律障碍

1. 宪法障碍

《中华人民共和国宪法》第一百零一条第二款规定,县级以上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。第一百二十八条又规定,最高人民法院对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。地方各级人民法院对产生它的国家权力机关负责。

根据宪法的上述规定,地方各级人民法院必须对同级人民代表大会负责,同级人民代表大会不仅有权选举,而且有权罢免人民法院的院长。

这就不能不构成地方各级人民法院人财物统一管理的宪法障碍。当然,我们也许可以找出一种方法,既不违反宪法规定,又能做到实际上的统一管理,例如,设计一种统一的办法,据此产生各地方法院院长候选人,然后分别向各地方人大推荐,由各地方人大选举通过。这样做看似没有问题,可以绕过宪法规定,但仔细想想,问题还是不少。第一,宪法第一百二十八条规定的是地方各级人民法院对同级人民代表大会负责,而不仅仅是法院院长对人民代表大会负责,这就要求整个法院的所有法官和其他工作人员都对同级人民代表大会负责。那么,统一管理之后,是各级法院院长统一推荐,还是连同法官都统一推荐?如果所有法官都统一推荐,那么由哪个部门来遴选推荐,这个部门又是否管理得过来?第二,如果法官不统一遴选推荐,那么,在院长和法官分别由不同渠道推荐产生的情况下,如何保证整个法院的意志统一?《决定》在谈到深化司法体制改革时,还要求改革审判委员会制度,完善主审法官、合议庭办案责任制,让审理者裁判、由裁判者负责。这一要求势必强化法官个人的作用和独立性,同时也可能增加法官个人与合议庭、合议庭与审委会和院长之间的意见分歧,当意见分歧日渐增多时,是强化院长的领导还是强化主审法官负责制?如果强化院长的领导,是否又会与改革的目标背道而驰?如果强化主审法官责任制,是否又会加剧法官与院长之间的矛盾?第三,当统一推荐的法院院长人选在人民代表大会选举时不能通过怎么办?当人民代表大会要求罢免统一推荐产生的法院院长又怎么办?

即便是由省级人民代表大会统一推荐本省法院院长人选也难免出现上述问题。因为我国上、下级人民代表大会之间没有领导关系,只有指导和监督关系,当上、下级人大之间在法院院长人选问题上出现意见分歧时,下级人大反而能够得到宪法和法律的支持。因为下级人大选举、罢免同级人民法院院长是有宪法和法律依据的,上级人大和其他部门依法都无权阻止。关于全国人大和地方人大的关系问题,人民日报记者宋伟曾采访过全国人大常委会原副委员长王汉斌同志,根据王汉斌同志回忆,在1979年设立地方人大常委会时,“许多地方要求明确上下级人大常委会是领导关系。但彭真同志说,这并不可

行。上下级人大常委会要加强联系,但是,它们之间没有领导关系”。^[6]

上述这些问题短时间内也许都还只是停留在理论层面,但只要理论上存在问题,实践中产生问题的可能性就存在,这种可能如果不从制度上加以消灭,就有可能在实践中越积越深,到头来反而危及改革,葬送改革成果。

2. 代表法障碍

《中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法》第十四条第二款、第十五条第二款分别规定,县级以上地方各级人民代表大会的代表有权依法提出对本级人民法院的质询案,有权依法提出对本级人民法院院长的罢免案。

《代表法》的这些规定在与《宪法》保持一致的基础上,强化了各级人民代表大会代表与本级人民法院之间的对应关系,强化了各级人民代表大会代表对本级人民法院及院长的监督。据有的同志统计,在《代表法》中,“本级”这一词汇在整部法律条文中共出现45次之多。^[7]这一事实足以说明,地方各级人民法院与本级人民代表大会、以及本级人民代表大会的代表之间具有法律上的对应关系,这就增加了省以下地方法院人财物统一管理的法律障碍。

在《代表法》中,突出的是“代表”个人,而不是“人民代表大会”这个整体。如果地方人民代表大会代表按照法律规定的程序对本级人民法院提出质询,甚至对本级人民法院院长提出罢免案时,如何处理?

在我国,全国人大代表是国家权力机关组成人员,地方各级人大代表是地方各级权力机关组成人员。各级人大代表依法分别出席本级人民代表大会会议,各自行使自己的职权。同时,《代表法》第五条、第三十五条还规定,国家和社会应当为代表执行职务提供方便和保障;代表的活动经费,应当列入本级财政预算予以保障。依据这些规定,如果地方各级人民代表大会的代表依据法定程序对本级人民法院提出质询案,或对本级人民法院院长提出罢免案时,有关部门和个人不仅不能阻止,反而应当提供保障。若果真如此,当代表们提出罢免的法院院长,或提出质询的财政事项却要由上级有关部门决定时,就不能不产生矛盾。

3. 组织法障碍

综合《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第八条、第二十七条、第四十四条之规定,县级以上地方各级人民代表大会有权选举本级人民法院院长;有权听取和审查本级人民法院的工作报告;有权接受本级人民法院院长的辞职请求。县级以上地方各级人民代表大会常务委员会有权监督本级人民法院的工作,受理人民群众对本级人民法院及其工作人员的申诉和意见;有权任免本级人民法院副院长、庭长、副庭长、审判委员会委员、审判员。人民代表大会闭会期间,常务委员会可以接受本级人民法院院长的辞职请求,报本级人民代表大会备案;本级人民法院院长因故不能担任职务的时候,常务委员会可以从人民法院副职领导人员中决定代理人选;常务委员会还可以决定撤销由它任命的本级人民法院副院长、庭长、副庭长、审判委员会委员、审判员。

《中华人民共和国人民法院组织法》第十条第二款、第十六条、第三十五条分别规定,地方各级人民法院审判委员会委员,由院长提请本级人民代表大会常务委员会任免;地方各级人民法院对本级人民代表大会及其常务委员会负责并报告工作;各级人民法院院长任期与本级人民代表大会每届任期相同。

上述相关《组织法》的规定,均明确了地方各级人民代表大会及其常务委员会与地方各级人民法院及其组成人员的对应关系。而且,贯穿上述法律始终的精神都是,人民法院由“本级”人大产生,对“本级”人大负责,受“本级”人大监督。据此,要改变现行审判体制,建立省以下地方法院人财物统一管理制度,就不得不首先考虑如何解决与现行法律之间的矛盾,处理好“党领导人民制定法律”与“党领导人民遵守法律”的关系,正如有的学者所说,“国家制度存在的目的不仅是确立党的领导,更重要的还是限制和规范这一领导”。^[8]

四、解决问题的可能措施

1. 修改现行宪法和法律

既然省以下地方法院人财物统一管理面临诸多宪法和法律上的障碍,那么,要推行这项改革,最好

的办法当然就是先行修改相关法律,包括宪法和组织法等。在本人看来,长效的办法及真正系统的顶层设计,也应该需要修改宪法。因为,大刀阔斧的体制性改革,几乎不可避免地要触及宪法。

首先,是要修改宪法,完善人民代表大会制度,重构地方人大和法院的关系,删除地方法院由同级人大产生、对同级人大负责的内容,将地方各级人民法院从地方人大独立出来,归并到中央审判系统,统一对全国人大负责,保证国家司法统一。

我国是单一制国家,司法权属于中央事权,全国审判机关理应对人民和国家负责,而不是分别向各自所在地的人民代表大会负责。在我国,除特别行政区之外,地方本来就不应该有自己的审判系统。即使是在联邦制国家,也不可能让各级地方政府都拥有自己的审判系统。但从我国现行宪法和组织法、代表法等法律来看,我国地方各级人民法院更多地是属于地方,是地方的政权机关,而不是中央审判机关在地方的下属机构,这种审判体制难于保证国家司法的统一,也不符合单一制国家特征。

党的十八届三中全会《决定》提出,要健全“一府两院”由人大产生、对人大负责、受人大监督制度。本人认为,理顺地方法院与人大的关系,应当属于完善人民代表大会制度的内容,属于上述改革的应有之义。

其次,是要修改组织法和代表法等相关法律,完善法官和法院院长的遴选机制及法院工作机制,通过法律规定全国统一的法官和法院院长产生办法、法院经费保障办法,包括省以下地方各级法院法官和法院院长统一产生办法和经费保障办法,规范权力机关对审判机关的监督,保障法院依法独立行使审判权。“从世界各国的司法体制来看,法官大部分由国家任命,而不是由地方选举。”^[5]我国现行“法官的任命方式,削弱了法官对国家整体的认同感和使命感,使法官认为自己只是地方的法官,而不是国家的法官”。^[5]这对维护国家司法统一相当不利。“我国是单一制国家,从理论上讲,各级司法机构的司法人员的任免理应由国家元首或者最高司法行政长官依据一定的程序任免,以体现司法权的统一性。”^[4]

2. 省以下地方法院统一人员推荐方法、统一编制财政预算,交各地方执行

修改法律,特别是修改宪法是国家政治生活中的大事,不宜仓促行之。如果修改法律,特别是修改宪法有困难的话,可以考虑在现行宪法和法律修改之前,形成省以下地方法院统一的人员推荐方法、并统一编制财政预算,交由地方各级人民代表大会通过,作为过渡性措施。

需要指出的是,目前在有些地方试点进行的,由上级人大统一产生本地区法官和法院院长的做法违反了现行法律规定。因为我国现行法律明文规定各级法院院长和法官由本级人大产生,那种由上级人大替下级人大行使职权的方法即使在实践中没有发现下级人大的异议,在法律上也是不可取的,其行为与法治国家建设的要求背道而驰。更何况,下级人大现在没有异议不等于永远没有异议。

本文在这里主张的统一人员推荐方法、统一编制财政预算,是指在全省范围内形成统一的人员遴选方法、统一的财政预算编制方案,在此基础上,再由各地根据统一的方法产生各级法院院长和法官候选人名单及各级法院的经费数额,然后分别由各地方人大通过,交各地方政府执行。这一思路重在方法的统一,包括人员遴选方法和预算编制方法统一,而不追求统一任命、统一拨款,也不追求统一提出全省法院院长甚至法官的名单。这样一来,法院人选和经费数额实质上是根据统一的方法确定,不再受地方左右,达到了统一管理目标,同时,在形式上也避免了省级部门大包大揽,且没有违反现行宪法和法律规定。

根据中央决定和统一部署,先设计出一种省以下地方法院统一的人员推荐方法和财政预算编制方法,作为过渡性措施,待在实践中完善成熟之后,再总结经验并上升为国家法律,在全国统一施行,不失为一种循序渐进的有效办法。

应当说明的是,这里强调的是统一方法,而不是统一提名,这与实践中有些地方正在酝酿试行的做法不完全一致。实践中酝酿试行的、由省级提名委员会统一提名,交由各地方人大通过的做法,让地方人大置于完全被动的地位,这样做,各级法院院长和法官看似由地方人大通过,没有违反宪法的规定,但因宪法程序纯属走过场而已,容易让宪法落下“名义宪法”的名声,从根本上动摇宪法权威,伤及依法治国,与党的十八届四中全会精神不符。本文强调的方法统一,而不是统一提名,可以让地方根据统一方法自主确定法院院长和法官人选,比试行中的统一提名更能发挥地方积极性,也更符合现行宪法精神。总之,方法的统一既能做到统一管理,又没有完全剥夺地方的自主性。地方在统一的方法面前,并不是

完全处于被动。

3. 不同职能法院分设

在谈到新一轮司法体制改革时,孟建柱同志强调要“明确四级法院职能定位,探索充分发挥一审法院明晰是非定分止争、二审法院案结事了、再审法院有错必纠、最高人民法院保证法律统一正确实施的职能”。^[9]

那么,如何才能实现上述目标?最高人民法院又如何保证法律统一正确实施呢?由于我国中级人民法院都既是一审法院,又是二审法院,甚至是再审法院,在职能上交叉重叠,这种情况下,中级以上地方法院,很难确定其职能究竟是定分止争、还是案结事了、或者是纠错?作为法官,一审工作和二审工作、再审工作,在思维模式和价值目标上都存在较大差异,交替从事不同工作,甚至同时从事不同工作,就很难在工作中贯彻各自的行为目标。所以,要实现孟建柱同志所说的“一审法院明晰是非定分止争、二审法院案结事了、再审法院有错必纠”,最好的办法就是将不同职能的法院分设,一审法院专司一审,二审法院专司二审,监督法院专司监督,通过上诉审和审判监督程序,纠正下级人民法院的工作偏差,确保各法院职能的实现。

“由于我国人民法院是四级设置,实行的又是两审终审制,绝大多数案件到中级法院就审结了,省级法院想知道案件的审判情况都是鞭长莫及,最高人民法院对基层法院的判决更是无法知晓。”^[10]在这种情况下,最高人民法院要想纠正全国各地法院出现的工作偏差、特别是基层和中级人民法院的工作偏差、保证法律统一正确实施,必然是困难重重。

既然如此,是否可以考虑将不同职能的法院分设?本人认为完全可以,也完全必要。要彻底改变我国地方法院地方化问题,全面实现司法体制改革的目标,最好的办法是将地方各级人民法院从地方人大脱离出来,收归中央审判系统,然后将初审法院和上诉审法院分设。同时规定,最高人民法院可以提审地方各级法院审理的案件或选择性受理当事人不服地方各级法院判决的申诉案件,还可以考虑由最高人民法院在全国派出巡回法庭,行使好最高法院对地方各级法院的监督、指导权。确保最高人民法院拥有保证法律统一正确实施的手段和途径,维护国家法制统一。

参考文献:

- [1]马克思恩格斯选集(第2卷)[M].北京:人民出版社,1972.
- [2]毛泽东选集(第5卷)[M].北京:人民出版社,1977.
- [3]毛泽东选集(第2卷)[M].北京:人民出版社,1991.
- [4]马骏驹,聂德宗.当前我国司法制度存在的问题与改进对策[J].法学评论,1998,(6).
- [5]焦洪昌.从法院的地方化到法院设置的双轨制[J].国家行政学院学报,2000,(1).
- [6]宋伟.地方国家政权体制的重大改革——访原全国人大常委会副委员长王汉斌[N].人民日报,2009-07-29.
- [7]尚修国.上下级人大代表啥关系[EB/OL].人民网.网址:<http://www.people.com.cn/GB/14576/15117/1924095.html>,登录日期:2014年2月9日.
- [8]蒯正明.中国共产党制度资源与执政资源开发[J].江西师范大学学报(哲学社会科学版),2011,(8).
- [9]孟建柱.深化司法体制改革[N].人民日报,2013-11-25.
- [10]李喜莲.我国四级法院体制改革[J].学海,2008,(2).

(责任编辑:余小江)