

省统管及跨行政区划法院、检察院 设置改革之宪法视角

张梁

(重庆市人民检察院政治部, 重庆, 401120)

摘要: 为了革除司法地方化, 省统管法院、检察院人财物与设置跨行政区划的法院、检察院成为司法体制改革的根本策略, 其实质是以司法事权的中央化维护司法职权的国家化。通过对现行《宪法》的体系解释发现, 这一改革并不违反现行《宪法》且有规范依据, 应遵循宪法委托之精神细化完善两院组织法, 为司法体制改革目标的实现提供具体法律保障。

关键词: 省统管; 跨行政区划法院、检察院; 宪法; 两院组织法

中图分类号: D916

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2017)01-0041-08

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出:“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。”^①当前, 省级以下地方法院、检察院人财物统一管理(以下简称“省统管”)成为司法体制改革的主要任务, 即将在全国推开。同时, 我国部分地区也探索性地设置了跨行政区划的法院和检察院。以“省统管”和“设置跨行政区划法院、检察院”为根本措施的司法改革, 由于顺应了“司法权属于中央事权”的重大改革取向, 而被各方寄予了消解司法地方化、行政化之弊病的深切希望。但是, 由于省统管和跨行政区划法院、检察院设置的改革事关我国人民代表大会制度下地方人民法院、人民检察院与同级国家权力机关宪法关系的调整, 因而如何在现行《宪法》框架内科学设计相关改革措施, 合理谋划改革路径, 在法治中国建设情境下成为推进司法体制改革的第一要务。

一、省统管及设置跨行政区划法院、 检察院: 逻辑与实践

(一) 省统管及设置跨行政区划法院、检察院之动因 在此次司法改革中, 省统管被设计为消解司法地

方化的主要制度性措施。其动因在于在现行司法制度下, “各级地方法院和检察院在人事、财务以及设施等方面完全受制于同级党政权力, 案件管辖的范围也取决于行政区划, 使得司法活动不可能独立, 因而也就很难公正。”^①通过对省级以下地方人民法院、人民检察院人财物的统一管理, 加强省级人民法院、人民检察院对市、区、县人民法院、人民检察院的指导和领导关系, 进而割断省级以下地方人民法院、人民检察院与地方行政力量的直接联系, 能够在一定程度上遏制地方势力对地方人民法院、人民检察院独立行使司法权的不当干涉。^②

省统管改革措施之提出主要基于“司法权属于中央事权”的论断, 而作出这一论断的理由则无非是以下两点: 首先, 我国是单一制国家, 地方法院、检察院适用的法律是国家法而非地方法, 考虑到司法权具有的终局性、权威性等属性, 司法职权必须由司法机关统一行使。其次, 正因司法职权须由司法机关统一行使, 因此地方法院、检察院行使司法权不应受到地方行政力量的干预, 而要摆脱不当干预, 就要使地方法院、检察院的人财物, 亦即地方法院、检察院的司法事务摆脱地方控制而由中央掌握。由此可见, 司法权属于中央事权的论断具有一定的合理性。这一命题具有一定的逻辑基础, 即首先我国属于单一制国家, 另外司法权包含司法职权和司法事权。正是由于司法

收稿日期: 2016-08-24; 修回日期: 2016-11-23

基金项目: 最高人民检察院检察技术信息研究中心基本科研业务费专项资金资助项目“检察官办案责任制改革视角下的统一业务软件完善研究”(GJKY201505)

作者简介: 张梁(1985-), 男, 河南南阳人, 重庆市人民检察院政治部司法体制改革领导小组办公室(司改办)干部, 重庆市渝北区人民检察院检察长办公室检察官, 西南政法大学诉讼法与司法改革研究中心兼职研究人员, 主要研究方向: 司法制度

职权属于国家权力,需要司法机关代表国家统一行使,因此,为了保障地方上的司法机关统一行使司法职权,就必须将其人财物的保障即司法事权交由中央统一管理。基于作为司法权之核心的司法职权的国家权力性质,司法权属于中央事权才具有了科学性、合理性。^⑤

因此,“司法权属于中央事权”的完整含义应当是“司法职权属于国家权力、司法事权属于中央事权”。如果承认这一论断,则意味着我国地方法院、检察院在司法职权行使上不必以地方行政权力为牵绊,在机构设置上不必隶属于地方国家机关的组织系统,其人事任免、经费保障不应被地方控制而应由中央负责和承担,其在中央统一管理下在地方具有相对独立的地位。这种状态应当是我国法院、检察院在国家权力结构体系中符合司法规律和特定国情的应然状态。然而,毋庸置疑,长期以来我国地方法院、检察院面临的情况是与上述状态严重背离的,即行使司法职权和司法事权地方化,因此,当前“省统管”所要进行的去司法地方化的改革,恰恰是基于司法规律而进行的回归。^[2]只不过,省统管虽然能够在一定程度上弱化省以下地方势力对地方法院、检察院的不当干预,使他们在适用法律过程中尽可能消除地方化的不良影响,但显而易见并不能完全消除我国地方法院、检察院整体上的地方化现象。要根本解决我国地方法院、检察院独立行使审判权、检察权的问题,就必须进行彻底的中央统管改革,而这正印证了中央关于省统管改革只是过渡性改革的说法。

我国目前地方法院、检察院基本按照地方行政区划设置,地方上司法管辖区域与行政管辖区域高度吻合。基于去司法地方化的考虑,中央作出了“建立与行政区域适当分离的司法管辖制度”的重大决定,并在部分地区开始探索设置跨行政区划的法院、检察院。这一改革策略,符合司法权包含司法职权和司法事权,单一制国家司法职权属于国家权力、司法事权属于中央事权的法理逻辑。从效用来看,设置跨行政区划的法院、检察院,一方面有助于解决司法地方化、行政化带来的司法权威不足的问题,维护法制和司法的统一性;另一方面,也有助于均衡地方司法资源,通过司法权的集中运行在一定程度上提高司法效率。从司法实践来看,单纯发生在一个行政区内的案件很少,绝大多数案件都具有跨行政区划的特点,而固化的按照行政区划来设置司法机关,不仅在一定程度上造成了司法资源不均衡及司法资源浪费,同时也产生了司法实践中管辖混乱、无序的局面。^⑥打破行政区划设立司法机构,无形中可以避免司法资源的浪费,适应经济社会发展对行政机构设置的集约化、精简化要求。

(二) 省统管及跨行政区划法院、检察院改革实践

从司法体制改革的策略来看,省统管只是暂时性、过渡性措施,其根本意图是基于司法权属于中央事权的理论将省统管过渡到中央统管,即司法事权由中央统一管理。^⑤由此可见,把司法事权从地方管理改为省级统管再逐步过渡到中央统管,是本轮司法体制改革中的一条主线,司法事权中央化的根本目的并非为了强化中央集权,其使命是为实行与行政区划适当分离的司法管辖制度、保障司法机关依法独立公正行使司法职权、凸显司法职权行使的国家化创造有利条件。^⑥在本轮司法体制改革中,省统管地方法院、检察院人财物和设置跨行政区划的法院、检察院,分别凸显了司法事权的中央化和司法职权的国家化,从而形成消解司法地方化的有力驱动。^⑦

目前,从中央关于省统管改革的相关规定和精神来看,省统管之对人的省级统一管理,主要是建立法官、检察官由省级法院、检察院统一选任、管理并按法定程序任免以及地方法院、检察院中央政法专项编制、领导职数、内设机构设置由省级法院、检察院统一管理的机制。这意味着,虽然省统管实现了省级法院检察院对市、区、县地方法院、检察院人事权的控制,但是,中央顶层设计所规划的“省统管”并没有改变宪法和法律规定的地方人大任免同级法院院长、检察院检察长的体制,地方人大对同级法院法官、检察院检察官的任免权和监督权没有发生根本变化。同时,由于省统管改革并没有改变地方法院、检察院由本级人大产生并对本级人大负责和报告工作的体制,因而地方人民代表大会不仅能够依据“保障地方民意实现”而决定地方法院、检察院的人事任免,而且能够通过“履行司法监督权”对地方法院、检察院进行司法监督。由此来看,省统管地方法院、检察院人财物改革,是仅仅实现了财物的省统管而没有彻底实现人的省统管的改革,这一改革是不完全和不彻底的。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度后,十八届四中全会专门作出了探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院的重大决定。按照中央深化改革领导小组及最高法、最高检出台的相关指导性文件,2014年12月,我国设立了首批跨行政区划的法院、检察院。^⑧从具体运行来看,当前跨行政区划法院、检察院的职责主要是办理符合“跨地区、易受地方因素影响、重大”等要素的特殊类型案件。如上海市检察院第三分院主要受理跨地区的重大职务犯罪案件、食品药品安全案件、行政诉讼案件、民商事案件等八类案件。可以看到,如同省统管地方法院、检察

院人财物仅仅是中央统管地方法院、检察院人财物的过渡措施一样，当前司法管辖与行政区划的分离主要是把省级以下司法机关的司法管辖区域与对应的行政管辖区域分离开来，是省以下的适当分离而非省以上层面的完全分离，我国在北京、上海设立的首批跨行政区划法院、检察院即是如此。由此来看，跨行政区划法院、检察院设置改革也是不完全和不彻底的。

二、省统管及跨行政区划法院、检察院设置改革：问题与障碍

无论是省统管还是设置跨行政区划的法院、检察院，如若较为彻底地推行以实现中央统管的最终目标，则难以回避一个突出矛盾，即改革后地方法院、检察院虽然脱离了地方行政力量的掌控，但同时也面临与地方国家权力机关即地方人大的关系重构问题。一旦踏上这种较为彻底抑或决绝的改革路径，将不得不认真审视我国地方人大在国家权力结构体系中的角色定位，衡量地方司法机关和地方立法机关在国家政治结构图谱中的伸缩进退，进而对我国地方法院、检察院与地方人大的关系进行调整和重构，这种调整和重构是否符合我国现行《宪法》的精神或者说能够从现行《宪法》中找到一定的规范依据作为理论支撑，在当前来看是迫切需要回答的。在全面推进司法体制改革战鼓声声、各项重大措施的实施箭在弦上的重要时刻，可以发现，对此问题，不仅改革实践者存在着困惑，法学理论界也莫衷一是，不乏质疑。^⑥在这样复杂的情况下，如何推进改革令人担忧。

（一）我国地方法院、检察院由本级人大产生的政治实践

在人民代表大会制度下，我国呈现出与域外截然不同的政治架构，即人大通过宪法把国家权力配置到其他国家机关，从而建立了全国人民代表大会领导下的最高行政机关、最高审判机关、最高检察机关三元分立且平行之体制。这一政治体制形成的理论根源是马克思主义宪法理论。^⑦在我国，无论审判权还是检察权，都是由抽象的最高国家权力衍生出的具体国家权力，行使这种具体的国家权力，须对最高国家权力机关负责，进而从根本上对人民负责。从这个意义上说，我国审判权、检察权、行政权作为具体的国家权力形式，都是对原生性权力——人民权力及次生性权力——全国人大的最高国家权力的具体化、类型化，是依托全国人民代表大会这一国家权力母体并依据宪法所生成的次国家权力。因此，从政治结构上看，在中央层面，最高审判机关和最高检察机关都由全国人

民代表大会产生并置于其监督之下，其直接对全国人民代表大会及其常务委员会负责，间接对全国人民负责。在地方层面，地方法院、检察院也从根本上对人大负责，只不过地方检察院既要人大负责，又要对上级检察机关负责。

我国法院、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。从我国的政治实践来看，不仅“人大产生一府两院”乃是宪法常识，而且“一府两院由本级人大产生”也是一项基本原则。这一原则基本上奠定了我国地方法院、检察院与地方人大的关系基础，而这一原则事实上也具有了一定的宪法和法律依据。如现行《宪法》第101条第2款“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和本级人民检察院检察长”和第104条“县级以上地方各级人民代表大会常务委员会监督本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作”之规定，通常被视为“一府两院由本级人大产生”的宪法依据。另外，作为权力组织法类型的宪法性法律^[3]，两院组织法也明文规定：“地方各级人民法院、人民检察院对本级人民代表大会及其常务委员会负责并报告工作。”一方面，由于现行《宪法》将地方法院院长、检察院检察长的任免权和对地方法院、检察院的监督权交由本级人大行使；另一方面，两院组织法作为宪法性法律，也明确规定了地方各级法院、检察院对本级人民代表大会及其常务委员会负责并报告工作。基于这些原因，我国形成了地方人民法院、人民检察院由本级地方人大产生且对本级地方人大负责的政治体制。

（二）司法改革后地方法院、检察院与地方人大之关系

作为司法权的审判权、检察权是由最高国家权力衍生出的次国家权力，因此其时刻应处于最高国家权力机关的司法监督之下。依据“人民主权”原则建立的“人大领导下的一府两院制”，要求我国各层级法院、检察院的设置不能脱离人大的监督。但是，由于省统管特别是跨行政区划的法院、检察院的设置，部分地方法院、检察院将与地方人大脱离，势必造成地方人大与地方法院、检察院的关系疏离，从而使我国的人大制度产生局部的裂痕，既可能从宏观上冲击我国现有的“一府两院由本级人大产生”之政治体制，也可能从微观上对地方人大监督司法权行使带来一定障碍。随着司法机关精英化改革的推行，法官的独立性增强，司法腐败的风险也将随之增加，强化地方人大的司法监督成为必然。地方人大对司法机关的监督是否因省统管和跨行政区划法院、检察院的设置而

变得更加困难,其如何顺应我国人大制度发展过程中人大监督权不断强化的必然趋势,不至于削弱我国地方人大在国家政治结构中的地位,成为当前改革中必须面对的重大问题。

事实上,从目前跨行政区划法院、检察院的初步探索及类似模式的实践看,可能已经和上述“一府两院由本级人大产生”的政治体制产生了一定程度的悖离。例如,当前直辖市中级法院、检察院分院实际上是由直辖市市级人大产生的,并不存在所谓的由本级人大产生,北京、上海设置的首批跨行政区划法院、检察院亦存在这样的问题。这与两院组织法规定的地方法院、检察院由本级人大产生是不一致的。而另一方面,当前直辖市中级法院、检察院分院虽然是由人大产生的,在实践中却并不向其汇报工作,从而没有体现出审判权、检察权对产生它的人大负责的特征。跨行政区划法院、检察院及直辖市中级人民法院、人民检察院作为独立行使司法权的地方法院、检察院,显然不属于直辖市高级法院、检察院的派出机构。从这个意义上看,其设置不仅不符合地方人民法院、人民检察院由本级地方人大产生且对本级人大负责的组织法体制,而且也不符合地方人民法院、人民检察院对产生它的国家权力机关负责以及接受人大监督的现行《宪法》要求,从而在某种程度上致使跨行政区划法院、检察院与地方国家权力机关产生关系脱离,与我国当前人民代表大会制度的具体实践有所冲突。

三、省统管及跨行政区划法院、检察院设置的宪法路径

(一) 现行《宪法》相关条文及阐释

1954年以来,我国共颁布实施了4部宪法,现行《宪法》为1982年宪法,并历经了1988年、1993年、1999年和2004年4次修订。^①1978年宪法、1982年宪法、1979年人民法院组织法和人民检察院组织法(以下统称“两院组织法”)均对人民法院、人民检察院与人民代表大会的关系作出了原则性规定(如表1所示)。

从上述条文可以发现,我国宪法和两院组织法关于地方法院、检察院与地方人大关系的规定较为复杂,主要体现在1982年宪法与1978年宪法、1982年宪法与两院组织法、人民法院组织法与人民检察院组织法之规定的差异。首先,1982年宪法与1978年宪法存在以下不同:第一,1982年宪法明确了地方法院、检察院对人大负责,受其监督的基本原则,并进一步明确了地方法院、检察院对产生它的国家权力机关负责,而1978年宪法不仅没有规定上述原则,而且明确提出

地方法院、检察院对本级人大负责;第二,两部宪法都规定地方法院院长、检察院检察长由本级人大选举和罢免,但1982年宪法又进一步指出地方法院、检察院应接受本级人大监督。其次,两院组织法与1982年宪法存在明显的不一致现象,主要表现在两个方面:第一,两院组织法不仅分别规定地方各级法院、检察院对本级人大及其常委会负责,还要求报告工作;第二,1982年宪法规定地方法院、检察院对产生它的国家权力机关负责,而两院组织法却规定为地方法院、检察院对本级国家权力机关负责。最后,两院组织法也存在差异,但这种差异主要是因为两机关领导体制的不同,故无必要深入讨论。

现行《宪法》(1982年宪法)第96条规定,地方各级人民代表大会是地方国家权力机关。结合现行《宪法》第3条第3款、第128条、第133条,可知:第一,最高人民法院、最高人民检察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;第二,地方各级法院、检察院对产生它的人民代表大会负责,不包括产生它的人民代表大会的常务委员会。因此,现行《宪法》改变了1978年宪法相关条文的规定,进而确立了“地方法院、检察院对产生它的人民代表大会负责”的新原则。由于现行《宪法》并未规定地方法院、检察院对地方人大常委会负责以及向地方人大及其常委会汇报工作,因而两院组织法“地方各级人民法院、人民检察院对本级人民代表大会常务委员会负责”“地方人民法院、人民检察院向地方人大及其常委会汇报工作”之条款有违宪之嫌。然而,尽管现行《宪法》确立了地方法院、检察院对“产生它的”人民代表大会负责的原则,但按照其第101条第2款和第104条之规定,现行《宪法》似乎又明确了同级人大对同级法院院长、检察院检察长的任免权以及对同级法院、检察院的监督权,从而不仅与1978年宪法保持一致,而且与两院组织法没有本质差异。这是否能够表明,尽管现行《宪法》已明确了地方法院、检察院由人民代表大会产生且对产生它的人民代表大会负责的根本原则,但地方法院、检察院仍由本级地方人民代表大会产生且对本级地方人民代表大会负责?由于任免和监督恰是人民法院、人民检察院对人大负责的核心内容,因此,认为地方法院、检察院由本级人大产生并对本级人大负责也不无道理。加之两院组织法就是如此规定的,因而这种理解更加有说服力。

梳理我国宪法和两院组织法之流变,对“地方人民法院、人民检察院由本级人大产生并对本级人大负责”这一问题的认识会更加全面。首先,分析新中国成立以来的4部宪法之相关规定,其中1954年宪法仅

表1 我国宪法及两院组织法关于人民法院、人民检察院与人大的关系规定

法律名称	相关规定	说明	
1982年宪法	<p>第3条第3款：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。</p> <p>第101条第2款：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。</p> <p>第104条：县级以上的地方人民代表大会常务委员讨论、决定本行政区域内各方面工作的重大事项；监督本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作。</p> <p>第128条：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。</p>	<p>第3条第3款：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。</p> <p>第101条第2款：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检察院检察长。选出或者罢免人民检察院检察长，须报上级人民检察院检察长提请该级人民代表大会常务委员批准。</p> <p>第104条：县级以上的地方人民代表大会常务委员讨论、决定本行政区域内各方面工作的重大事项；监督本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作。</p> <p>第133条：最高人民检察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。地方各级人民检察院对产生它的国家权力机关和上级人民检察院负责。</p>	同2004年宪法修正后第3条第3款、第101条第2款、第104条、第128条、第133条
1978年宪法	<p>第36条第3款：县和县以上的人民代表大会选举并且有权罢免本级人民法院院长。</p> <p>第42条第3款：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本级人民代表大会负责并报告工作。</p>	<p>第36条第3款：县和县以上的人民代表大会选举并且有权罢免本级人民检察院检察长。</p> <p>第43条第3款：最高人民检察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。地方各级人民检察院对本级人民代表大会负责并报告工作。</p>	
1979年人民检察院组织法	<p>第10条第1款：最高人民检察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。地方各级人民检察院对本级人民代表大会和本级人民代表大会常务委员会负责并报告工作。</p> <p>第23条：自治州、省辖市、县、市、市辖区人民检察院检察长由本级人民代表大会选举和罢免，副检察长、检察委员会委员和检察员由自治州、省辖市、县、市、市辖区人民检察院检察长提请本级人民代表大会常务委员任免。</p> <p>第25条：各级人民检察院检察长的任期，与本级人民代表大会每届任期相同。</p>	<p>1983年人民检察院组织法维持第10条第1款、第25条规定，将第23条增加1款：自治州、省辖市、县、市、市辖区人民检察院检察长的任免，须报上一级人民检察院检察长提请该级人民代表大会常务委员批准。</p>	
1979年人民法院组织法	<p>第17条第1款：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本级人民代表大会及其常务委员负责并报告工作。</p> <p>第35条：地方各级人民法院院长由地方各级人民代表大会选举，副院长、庭长、副庭长和审判员由地方各级人民代表大会常务委员任免。在省、自治区、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任免。</p> <p>第36条：各级人民法院院长的任期与本级人民代表大会每届任期相同。各级人民代表大会有权罢免由它选出的人民法院院长。</p>	<p>第17条第1款同1983年、1986年人民法院组织法第17条第1款，同2006年人民法院组织法第16条第1款；</p> <p>第35条、第36条同1983年、1986年人民法院组织法第35条、第36条，同2006年人民法院组织法第34条、第35条。</p>	

规定“最高人民法院、人民检察院对全国人民代表大会负责并报告工作，在全国人民代表大会闭会期间对全国人民代表大会常务委员会负责并报告工作”，并未规定地方法院、检察院对谁负责；1975年宪法规定“地方各级革命委员会是地方各级人民代表大会的常设机关……各级人民法院对本级人民代表大会和它的常设机关负责并报告工作……检察机关的职权由各级公安机关行使”，虽然该部宪法因受文革影响充斥着极左思想，但其形成了地方法院对本级人大负责的制度雏形；1978年宪法吸收了这一制度并作出改进，进而规定

“地方人民法院、人民检察院对本级人大负责并报告工作”；然而，1982年宪法改变了上述措词，规定“地方各级人民法院、人民检察院对产生它的人民代表大会负责”。宪法关于地方法院、检察院与地方人大关系之基本原则的变迁表明，我国地方法院、检察院与地方人大的关系是一个不断调整的过程，而其调整的背后必然有一定的价值导向驱动，其中尤其值得关注的是1978年宪法与1982年宪法之规定的巨大差异。

而分析两院组织法可以发现，由于现行两院组织法都制定于1979年，可以推断其是根据1978年宪法

制定的,这就不难理解为何针对地方法院、检察院与地方人大的基本关系原则,其用语与1978年宪法保持一致而与1982年宪法截然不同。需要说明的是,1982年宪法制定后,立法机关也对两院组织法的一些条文进行了数次修订,但在地方法院、检察院与地方人大的基本关系原则上,却维持了1978年宪法的规定并施行至今。^⑫由此可见,两院组织法作出的相关规定(人民法院组织法第16条、人民检察院组织法第10条)实则是对1978年宪法规定的原文照搬,并非对1982年宪法原则的规则化和具体化。^⑬基于上述理由,很容易作出如下推论,正因为两院组织法没有根据1982年宪法作出修订,从而进一步固化了这样一种宪法实践,即地方法院、检察院皆由本级人民代表大会产生且对本级人民代表大会负责并报告工作。

(二) 省统管及跨行政区划法院、检察院设置的合宪性分析

1982年宪法实施后两院组织法均作出了一定修改,却并没有与时俱进吸纳宪法所确立的“地方法院、检察院对产生它的人大负责”这一新的关系原则,仍维持了1978年宪法之规定,其背后动因值得探究。毋庸置疑,两院组织法的立法者已经关注到1982年宪法的变化,却未根据宪法对地方法院、检察院与地方人大的基本关系原则进行修正,是否可以认为其实质上通过修法不作为的方式自行对宪法确立的新原则进行了细化?^⑭但是,如果1982年宪法出台后两院组织法的立法者并没有对宪法所确立的地方法院、检察院与地方人大新的基本关系原则给予应有的关注,而因为疏忽没有在两院组织法修改时使其与1982年宪法保持文本上的一致,仍依据1978年宪法确立了地方法院、检察院对本级人民代表大会及其常务委员会负责并报告工作的制度。那么,是否可以认为因为立法者的疏忽而被动地延续这样一种体制,即地方法院、检察院由同级人民代表大会产生,同时对该人民代表大会负责和报告工作,接受其监督。

理论上,在我国以“地方人大领导下的一府两院”为基础的权力架构中,地方法院、检察院对本级人大负责并报告工作不仅不是司法地方化的原因,反而是消解司法地方化的有益制度。但是,实践来看,由于地方人大在我国地方国家权力结构中的核心地位尚未得到充分彰显,导致行政权与司法权在依托地方人大所构建的地方权力结构体系中的地位是不平等的,地方人大更加偏向于地方行政力量而非司法力量,从而在一定程度上加剧了司法地方化、行政化,或者为司法地方化、行政化的滋生创造了条件。因此,要通过司法职权国家化、司法事权中央化改革纠正过去的偏

差,向符合人大一元权威下行政权、司法权均衡制约的良性权力架构回归。当前,符合这种改革策略的主要措施就是省统管和设置跨行政区划法院、检察院。

然而,从目前来看,“省统管”不是表现为省级人大产生省级及其以下的人民法院、人民检察院的组成人员,而是省级以下的市、县(区)人民法院、人民检察院的组成人员由省级人民法院、人民检察院提出人选,然后交由相应的市或县(区)的人民代表大会来任免。这一改革虽然没有剥夺地方人大的任免权,却使地方人大的任免演化为形式上的一个法律程序,从而有可能导致地方人民代表大会对所任免的人员失去监督权。因此,省统管的改革措施对目前“地方人大领导下的一府两院”的国家权力架构有所突破。而关于跨行政区划法院、检察院设置改革,其更与我国的两院组织法相关规定存在明显的冲突。对此,一些学者认为,要进行省统管和跨行政区划法院、检察院设置改革,必须通过修改宪法对原来规定的地方法院、检察院与地方人大之间的关系进行调整。^⑮

如前文所述,关于地方法院、检察院与地方人大的基本关系原则,1978年宪法与1982年宪法的规定存在巨大差异。这一差异需要引起充分的注意和深入的研究。基于宪法发展的视角,后者与前者的不同是一种进步,而且是较为深刻的理念进步。1982年宪法之理念进步将带来制度优化的契机,在当前进行的司法体制改革中即可窥见——1982年宪法第128条、第133条为当前省统管和跨行政区划法院、检察院的设置提供了一定的宪法依据:由于两个条文对地方各级法院、检察院的产生并没有给出确定、具体的规定,因而可以认为地方法院、检察院既可以由省级人民代表大会产生,也可以由全国人民代表大会产生,从而可以实现不损伤我国人大制度的司法职权国家化、司法事权中央化改革。一般来说,所谓地方法院、检察院由人民代表大会“产生”,是指这些机关的组成人员由人民代表大会选举、决定或任命。因此,按照1982年宪法第101条第2款“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”之规定,宪法似乎刻意进行了限缩,即地方法院、检察院应该由本级人民代表大会产生,地方各级人民代表大会与地方各级法院、检察院严格层级对应。从这个意义上看,现行《宪法》第128条、第133条虽然为省统管和跨行政区划法院、检察院的设置提供了一个可能的空间,但又挤压了这个空间。另外,现行《宪法》第104条“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政府、人民法院和人民检察院的工作”之规定,也从人大监督的角

度印证了这种限缩。

然而，需要说明的是，“《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。从整个宪法条文来看，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。”^[4]一方面，现行《宪法》第 124 条、第 130 条将法院、检察院的具体组织委托给立法机关来具体实施，立法者根据宪法委托来设计法院、检察院的具体组织，属于立法机关权限范围内的宪法实施，并不构成违宪。另一方面，按照当前的两院组织法，直辖市市一级人大可以同时产生中级法院、高级法院等不同级别的多个审判机关或检察机关，由于这是一个长期存在的宪法实践，因此也能够表明，《宪法》第 101 条第 1 款关于由人民代表大会选举产生本级法院院长、检察院检察长的规定只可能是一个原则性规定，并不排除在一些例外情况下法院、检察院可以不限于一一对应的关系来产生。此外，更为重要的是，依据现行《宪法》第 128 条、第 133 条进行体系解释，实际上也能表明现行《宪法》并未严格将地方法院、检察院与地方人大一一对应。

（三）省统管及跨行政区划法院、检察院设置改革的路径选择

在本轮司法改革中，省统管及设置跨行政区划的法院、检察院被作为一项大胆而超前的改革方案提出和实施，但这一方案在不少学者看来似乎面临着宪法法律资源不足的现实障碍和困境，主要是地方人民法院、人民检察院与地方人大的宪法关系如何处理的问题。^[5]的确，无论是作为过渡性改革策略的省统管还是设置跨行政区划的法院、检察院，要实现“司法权属于中央事权”的宏大目标，就必须认真对待和解决改革中必然要出现的地方法院、检察院与地方人大的关系困境。对此，不少学者提出了修改完善现行《宪法》和两院组织法的改革策略。^[6]从目前来看，鉴于宪法作为法律体系的最高统帅，短期内的修宪恐将难以完成，因而只能走修改两院组织法的中间道路。

正是虑及法律保障的不足，修改呼声一直很高却搁置多年的两院组织法修改随着司法改革再次被纳入高层视野。笔者认为，修改两院组织法，应首先将“地方各级人民法院、人民检察院对本级人民代表大会和本级人民代表大会常务委员会负责并报告工作”的规定按照现行《宪法》修改为“地方各级人民法院、人民检察院对产生它的人民代表大会和其常务委员会负责”。两院组织法按照现行《宪法》确立此原则意义重大，这即是对 1982 年宪法实施 30 多年来迟到的回应，更重要的是，只有首先确立了原则，才有空间按

照宪法委托之精神就地方法院、检察院与地方人民代表大会的关系作出符合司法事权中央化、司法职权国家化改革要求的进一步细化安排。只有这样，司法权运作才能不只呈现为一种地方化实践，而能够体现出一定的国家权力属性，有利于单一制国家法律的统一实施，也有利于合理配置司法资源。而根本来说，“这种做法必然会从观念、人事、财政等诸多方面对司法区与行政区的关系带来冲击，进而真正实现司法权与党政权力的分离，保障司法权的独立性”^[6]，确保宏大的司法体制改革目标顺利实现。

四、结语

当前的司法改革不是司法机关自身的改革，其关乎推进国家治理现代化的全局。整体来看，我国《宪法》相关条文为“司法权属于中央事权”的改革理论提供了一定的宪法依据。但要实现中央谋划的司法事权中央化、司法职权国家化的重大司法体制改革战略目标，尚需《宪法》和两院组织法提供更多的法律支撑，而这必然涉及到我国人民代表大会制度如何完善的重大基础问题。在现有的法律资源下，司法改革操作必须统筹兼顾人大与司法的关系，既要明确地方法院、检察院是中央设在地方并代表国家行使司法职权的法院、检察院，也要肯定地方人大在国家权力体系中的角色定位，不能因为去地方化而架空地方人大，致使人大监督乏力而加剧司法腐败。

注释：

- ① 2013 年 11 月 12 日中国共产党第十八届中央委员会第三次会议通过。
- ② 需要指出的是，省统管和垂直管理并非同一个概念。
- ③ 因此，严格说来，司法权本质上属于中央事权的说法是不严谨的，司法权包括司法职权和司法事权，司法职权本质上属于国家权力，司法事权本质上属于中央事权。笼统地说司法权属于中央事权并不科学，也难以取得广泛认同。例如，有学者认为，司法权并不完全符合中央事权的特征，司法权具有中央性和地方性双重属性。参见姚国建：中央与地方双重视角下的司法权属性。法学评论，2016(5)。
- ④ 如有的中心城市的司法机关，案多人少的矛盾特别突出，有的偏远地区案件量特别少，但是出于按行政区划一一对应的原则，也设置了司法机关。每设置一个司法机关，都必须有办公办案场所，必须有负责行政、人事、宣传、后勤保障的人员，这在一定程度上也造成了司法资源配置的浪费。
- ⑤ 中央政治局委员、中央政法委书记孟建柱于 2013 年 11 月 25 日在《人民日报》撰文指出，考虑到我国将长期处于社会主义初级阶段的基本国情，将司法机关的人财物完全由中央统一管理，尚有一定困难，应该本着循序渐进的原则，逐步改革司法管理体制，先将省以下地方人民法院、人民检察院人财物由省

- 一级统一管理。这也印证了未来司法体制改革的方向将会是中央统一管理的推论。参见孟建柱：深化司法体制改革，载《人民日报》2013年11月25日，第6版。
- ⑥ 如有学者认为，中央事权属性只能是针对审判组织的，即将地方各级人民法院的审判组织与地方政权脱离，从而在相当程度上排除地方政权机关对审判权的干扰，促进审判独立。参见王建学：地方各级人民法院宪法地位的规范分析，载《法学研究》2015年第4期。
- ⑦ 目前，设置跨行政区划的法院与检察院，就直接体现了地方司法机关行使司法职权的国家化。
- ⑧ 按照中央深化改革领导小组出台的《设立跨行政区划人民法院、人民检察院试点方案》，最高法出台的《关于北京、上海跨行政区划人民法院组建工作的指导意见》、最高检出台的《关于北京、上海跨行政区划人民检察院组建工作的指导意见》，2014年末，上海和北京两个直辖市率先分别设立了上海第三和北京第四中级人民法院以及对应的检察院。
- ⑨ 例如《法商研究》2016年第5期第1、2篇文章就是围绕省统管及跨行政区划法院设置等司法改革措施的合宪合法性问题进行的探讨。
- ⑩ 马克思主义宪法理论认为，基于一切权力属于人民和权力由人民授予的信托理论，人民是国权力的最高和原始的主体，由人民选举出(而非依据契约)的人民代表大会则是第二层次的主体，它要对人民负责。我国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。我国司法机关的产生过程就是通过人民代表大会制度这个纽带与人民建立间接联系。参见郭道晖.论国家权力与社会权力——从人民与人大之间的法权关系谈起。法制与社会发展，1995(2)。
- ⑪ 1982年12月4日，我国第四部宪法（现行宪法）在第五届全国人大第五次会议上正式通过并颁布。
- ⑫ 现行两院组织法是1979年五届全国人大通过的，1983年六届全国人大常委会修改两法时并没有修正其中的地方人民法院、人民检察院与地方人大的关系条款。

- ⑬ 1982年宪法规定，人民法院、人民检察院的组织由法律规定，该规定在一定程度上能够说明，宪法授权或者委托其他法律如两院组织法对人民法院、人民检察院的组织进行细化规定。但是，因为这一规定晚于1979年出台的两院组织法，其不可能授权或者委托1979年出台的两院组织法对人民法院、人民检察院的组织进行细化。
- ⑭ 这一行为事实上能够得到1982年宪法相关条文——主要是第101条第1款、104条的支持。
- ⑮ 如学者认为，司法改革是一个宪法层面的问题，具有“修宪权”的性质，需要通过修改宪法来进行。在修改宪法之前进行的这种改革，客观上是对宪法规定的人大之下“一府两院”权力架构的突破，是不符合法治主义精神的，更与中央所强调的“依宪治国”要求相悖。参见江国华：论司法改革的五个前提性问题，载《政治与法律》2015年第3期。
- ⑯ 从长远来看，省统管仅仅是过渡性改革，中央的长远目标是实现司法权的中央统一管理。

参考文献：

- [1] 季卫东. 司法体制改革的关键[J]. 东方法学, 2014(5): 110-114.
- [2] 王广辉. 司法机关人财物“省级统管”改革的法律反思[J]. 法商研究, 2016(4): 10-17.
- [3] 马岭. 宪法性法律的性质界定[J]. 法律科学, 2005(1): 28-36.
- [4] 翟国强. 跨行政区划人民法院如何设立——一个宪法解释学的视角[J]. 法商研究, 2016(4): 1-9.
- [5] 高其才. 省以下地方法院、检察院人财物统一管理改革的法律障碍[J]. 苏州大学学报(法学版), 2014(1): 11-16.
- [6] 赵兴洪. 关于中国司法区划改革的思考[J]. 云南社会科学, 2013(2): 134-138.

The constitutional perspective of provincial governing and cross-administrative division court and procuratorate system design

ZHANG Liang

(The Political Department of Chongqing People's Procuratorate, Chongqing 401120, China)

Abstract: In order to eliminate the localization of judicature, the provincial procuratorial organs and procuratorates' court and procuratorate have become the fundamental tactics of the judicial system reform, and the essence is the centralization of the judicial power to maintain the judicial power of the country. Through the explanation of the current Constitution, it is found that this reform does not violate the current Constitution and has a normative basis, and should be refined in accordance with the spirit entrusted by the Constitution to perfect the Organic Law of the two houses and provide concrete legal guarantee for the realization of judicial reform goals.

Key Words: province governing; cross-administrative division court and procuratorate; Constitutional Law; Organic Law of Court and Procuratorate

[编辑：苏慧]