

习近平法治思想中的构建新型诉讼格局理论

程 琥*

内容提要 构建新型诉讼格局理论是习近平法治思想的原创性成果和开创性贡献,是新时代为解决影响司法公正和制约司法能力的深层次问题而进行的重要司法体制和机制创新,目的在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。地方各级人民法院是行政区划法院,重在审理辖区内占绝大多数、不易受到地方保护和行政干预影响的普通案件,推动矛盾纠纷就地公正解决。跨行政区划法院是综合性专门法院,是对传统专门法院的坚持与发展,重在审理占少数、容易受到地方保护和行政干预影响的特殊案件,推动特殊案件跨行政区划集中管辖和公正审判,有效防止诉讼“主客场”现象,维护社会公平正义。跨行政区划法院按省域内和跨省域两级设置。设置跨行政区划法院离不开司法资源投入保障,应当建立与跨行政区划法院职能定位相适应的综合配套司法保障体系。

关键词 习近平法治思想 新型诉讼格局 行政区划法院 跨行政区划法院 专门法院

目 次

- 一、构建新型诉讼格局理论的背景渊源
- 二、构建新型诉讼格局理论的基本要义
- 三、构建新型诉讼格局理论的实践转化
- 四、结语

* 北京市第一中级人民法院副院长。本文系 2018 年度国家社科基金重大项目“党政合设、合署背景下的行政法基本问题研究”(项目批准号:18ZDA148)的阶段性成果。

司法改革理论是习近平法治思想的重要组成部分。党的十八大以来,习近平总书记从全面深化改革、全面依法治国、推进国家治理体系和治理能力现代化的战略高度和长远角度,系统总结并科学地提出一系列深化司法体制改革的新理念新思想新战略,为新时代推进司法体制改革确立了指导思想和根本遵循。为破除地方保护主义干扰、有效防止诉讼“主客场”现象,在党的十八届四中全会上,习近平总书记开创性提出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(以下简称“构建新型诉讼格局”)。^①构建新型诉讼格局作为一项重大司法体制改革战略部署,一经提出,即引起广泛关注和强烈共鸣。但是,由于理论研究和实践探索的不足,特别是设置跨行政区划法院面临法律障碍,迄今为止深化新型诉讼格局改革仍困难重重。深入贯彻习近平法治思想,有效破解构建新型诉讼格局遇到的疑难问题和法律障碍,是摆在司法理论和实务界面前的一项重大课题。

一、构建新型诉讼格局理论的背景渊源

(一) 中央与地方关系中的司法地方化

中央和地方关系是古今中外国家治理体系中的基本关系。1956年,毛泽东同志指出,“中央和地方的关系也是一个矛盾”,“处理好中央和地方的关系,这对于我们这样的大国大党是一个十分重要的问题”。^②司法权又是中央和地方关系中的重要话题。习近平总书记指出:“我国是单一制国家,司法权从根本上说是中央事权。各地法院不是地方的法院,而是国家设在地方代表国家行使审判权的法院。”^③因此,人民法院依法独立公正行使司法权,既是宪法和法律赋予人民法院的审判职责,又是处理中央和地方关系不可回避的重要课题。人民法院作为国家的审判机关,理应成为破除地方保护主义、维护公平正义的最后一道防线和维护国家法制统一、建设全国统一大市场的重要力量。

尽管如此,“由于我国法院系统与行政区划一一对应,造成司法管辖区与行政管辖区高度重合,人民法院的人、财、物往往受制于地方政府,这样的体制下,人民法院难以抵御地方干预,使得本应以维护法律统一性为首要任务的地方法院,极易蜕变成强调地方局部利益可以置中央大政方针于不顾的‘地方的’法院”^④。在央地关系中,作为国家审判机关的地方法院不具备抵御地方干涉的能力,地方保护主义成为其依法独立公正行使审判权的顽固障碍,审判的独立性、公正性和权威性受到损害。^⑤司法地方化的弊害不断凸显,包括相关法律不能有效实施、司法对地方权力的监督乏力、司法权威丧失以及市场

① 参见习近平:《关于〈中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定〉的说明》,载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第100页。

② 参见毛泽东:《论十大关系》,载《毛泽东著作选读》(下册),人民出版社1986年版,第729、730页。

③ 习近平:《加快建设公正高效权威的社会主义司法制度》,载前注①,习近平书,第62页。

④ 最高人民法院行政审判庭编著:《行政诉讼跨区划管辖改革实践与探索》,人民法院出版社2018年版,第3页。

⑤ 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,第59页。

经济成本的提高和法制统一的破坏等,最终损害了全国大市场的建立,降低了国家权力对社会的控制力。^⑥构建新发展格局,加快建设全国统一大市场,必然要求破除地方保护主义和区域壁垒,全面清理对外资企业和外地企业的歧视政策,打通制约国内大循环的关键堵点,营造稳定公平透明可预期的营商环境。其中,破除司法地方化是题中应有之义。当前,尽管司法地方化成因复杂,但深层次原因与司法体制和工作机制不合理密切相关。

(二) 全国法院破除司法地方化的管辖制度改革探索实践

长期以来,司法地方化是全国法院一直努力解决但始终未能很好解决的突出问题。围绕破除司法地方化,最高人民法院和地方各级人民法院在法律框架下,依托提级管辖、指定管辖、异地管辖、交叉管辖、集中管辖等司法管辖制度,不断改革探索,试图通过案件管辖方式调整获得突破。

提级管辖初衷是让一些容易受到地方干预案件脱离当地审判,上提一级由上级法院审理。这对部分案件而言,短期内确实有抗地方干扰效果,但是对跨地区重大民商事案件或者以县级以上人民政府为被告的行政案件,即便上提一级,也仍由地方法院管辖,不能完全摆脱地方干扰。并且,一旦提级管辖运用不当,容易导致大量案件上移,加大上级法院办案压力,令上级法院陷入繁重办案任务中,这必然会消减其对下监督指导的时间和精力,不利于四级法院审级职能的发挥。指定管辖作为法院针对个案审理中的特殊情况作出的管辖方式调整,不宜作为解决类案干预问题的常态化方式,否则有悖于其设立初衷。异地管辖是把本应由本地法院管辖案件调整由异地法院管辖,对于防范地方保护主义有积极作用,但是,由于单纯依靠异地管辖方式难以撼动长期以来司法管辖区与行政区划高度重合形成的超强链接,因此需要综合配套保障机制,在保障不到位情况下,异地管辖的防范效果很难持续。交叉管辖和集中管辖与异地管辖适用机理基本一致,即试图通过管辖方式调整打破司法管辖区与行政区划高度重合局面,破除地方保护和行政干预,因此也有相似的局限性。

“实践证明,通过法院自身推进的提级管辖、指定交叉管辖和相对集中管辖的改革和探索,有着明显的局限性,无法解决体制原因造成的审判权不独立问题,必须从法院体制上进行彻底的改革。”^⑦究其原因,这些管辖制度改革都是在地方法院层面进行,并没有从根本上摆脱因司法管辖区与行政区划高度重合而导致司法地方化的力量牵制,难以取得破除司法地方化的持续效果。习近平总书记指出:“解决法治领域的突出问题,根本途径在于改革。如果完全停留在旧的体制机制框架内,用老办法应对新情况新问题,或者用零敲碎打的方式来修修补补,是解决不了大问题的。”^⑧要解决司法地方化问题,应当将之

⑥ 参见叶正国:《论我国地方各级法院的宪法定位——以 82 宪法第 123 条为基点的分析》,载《西部法学评论》2013 年第 3 期,第 44 页。

⑦ 江必新:《中国行政审判体制改革研究——兼论我国行政法院体系构建的基础、依据及构想》,载《行政法学研究》2013 年第 4 期,第 6 页。

⑧ 习近平:《加快建设社会主义法治国家》,载《习近平谈治国理政》(第 2 卷),外文出版社 2017 年版,第 123 页。

放在全面深化改革和全面依法治国总体框架下思考和谋划,跳出传统思维定式,重点解决影响司法公正和制约司法能力的深层次体制和机制问题,摆脱单纯在地方法院系统内部,依靠管辖制度改革寻求突破的路径依赖。

(三) 新时代破除司法地方化新要求催生构建新型诉讼格局理论

深化司法体制改革作为法治中国建设的重要内容,重在将我国司法制度优势转化为司法治理效能,促进我国司法制度更加成熟更加定型。习近平总书记指出:“我们既要立足当前,运用法治思维和法治方式解决经济社会发展面临的深层次问题;又要着眼长远,筑法治之基、行法治之力、积法治之势,促进各方面制度更加成熟更加定型,为党和国家事业发展提供长期性的制度保障。”^⑨ 实践中,“执法司法中存在的突出问题,原因是多方面的,但很多与司法体制和工作机制不合理有关”^⑩。司法地方化与司法机关人财物受制于地方、司法活动容易受到地方保护主义干扰、司法机关不能依法独立公正行使职权紧密相关。

司法机关作为执行法律的专门力量,在新时代国家和社会生活中的地位、作用和影响越发凸显,确保司法机关依法独立公正行使职权是全面依法治国的必然要求和重中之重。针对司法机关活动易受地方保护主义干扰的实际,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:“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。”“探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度”是中央关于司法管辖制度改革的最初构想,目的在于通过将涉地方的重大案件交由行政区划外的法院管辖,破除地方保护主义干扰。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》进一步提出:“最高人民法院设立巡回法庭,审理跨行政区域重大行政和民商事案件”;“探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院”,办理跨地区案件。总的来说,要采取切实有效措施消除地方保护主义对审判权、检察权干扰,不断完善诉讼体制机制,合理调整诉讼案件管辖制度,切实解决相关诉讼案件立案难、审理难、执行难等突出问题。

根据党的十八届三中全会、四中全会部署,中央全面深化改革领导小组第七次会议于2014年12月2日审议通过了《最高人民法院设立巡回法庭试点方案》和《设立跨行政区划人民法院、人民检察院试点方案》。根据中央批准的试点方案,2015年1月,最高人民法院第一巡回法庭、第二巡回法庭分别在深圳、沈阳设立。2016年11月1日,中央全面深化改革领导小组第二十九次会议同意最高人民法院在重庆市、西安市、南京市、郑州市增设巡回法庭。巡回法庭是最高人民法院的派出机构,在审级上等同于最高人民法院。设立最高人民法院巡回法庭有助于避免跨行政区域重大行政和民商事案件的审理受到地方保护主义干扰,有利于最高人民法院本部更好地行使对全国各地法院的监督指导职能。

^⑨ 习近平:《以科学理论为指导,为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》,载《习近平谈治国理政》(第4卷),外文出版社2022年版,第289页。

^⑩ 前注③,习近平文,第59-60页。

跨行政区划法院依托铁路运输法院筹建,分别在上海铁路运输中级法院加挂上海市第三中级人民法院牌子,在北京铁路运输中级法院加挂北京市第四中级人民法院牌子,作为跨行政区划法院的先行试点。2014年12月28日,上海市第三中级人民法院正式挂牌成立;2014年12月30日,北京市第四中级人民法院正式挂牌成立。全国首批跨行政区划人民法院的设立,迈出了跨行政区划司法体制改革坚实的第一步,两家法院共同肩负起为跨行政区划法院建设提供可复制、可推广经验,探索构建“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”的重任。

二、构建新型诉讼格局理论的基本要义

习近平总书记指出,探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院,“这有利于排除对审判工作和检察工作的干扰、保障法院和检察院依法独立公正行使审判权和检察权,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”^⑪。习近平总书记的重要论述,为构建新型诉讼格局指明了方向。

(一) 维护公平正义是新型诉讼格局理论的核心价值

公平正义是中国特色社会主义的内在要求,是政法工作的核心价值。习近平总书记指出:“促进社会公平正义是政法工作的核心价值追求。从一定意义上说,公平正义是政法工作的生命线,司法机关是维护社会公平正义的最后一道防线。”^⑫把公平正义作为政法工作的生命线和最后一道防线,是习近平总书记对政法机关维护公平正义的殷切期望和明确要求,是人民法院司法为民、公正司法的根本遵循和实践指南。党的十八大以来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导和统一部署下,全国法院坚持和发展中国特色社会主义司法制度,通过全面深化司法体制改革,解决了司法领域许多长期想解决而没有解决的突出问题,办成了许多过去想办而没有办成的大事,司法体制和工作机制不断完善。

司法地方化影响司法公正、司法公信、司法权威问题在一定范围内仍然存在。习近平总书记在十八届四中全会关于探索设立跨行政区划人民法院所作的说明中,科学分析了当前地方保护主义干扰司法的问题成因,明确指出了司法地方化的社会危害。习近平总书记指出:“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。”^⑬出现诉讼“主客场”现象的深层次原因在于,法院在审理牵涉地方重大利益案件

^⑪ 前注①,习近平文,第100页。

^⑫ 习近平:《促进社会公平正义,保障人民安居乐业》,载《习近平谈治国理政》,外文出版社2014年版,第148页。

^⑬ 前注①,习近平文,第100页。

时,不能依法独立公正行使审判权。“实践中的司法地方保护主义表明,审判权一体性没有充分贯彻到法院实践中,而审判组织地方性则被无限放大甚至歪曲。”^⑭一旦出现诉讼“主客场”现象,对于法院所在地的当事人而言,由于受到地方保护和行政干预的加持,其在涉诉案件审理中就处于主场优势地位,而对于法院所在地之外的当事人而言,其在涉诉案件审理中处于客场劣势地位,两相对比,诉讼结果可想而知。因此,诉讼“主客场”现象严重干扰法院公正办案。

构建新型诉讼格局,将数量大、受到干扰小、通常情况下能够公正审判的普通案件交由行政区划法院审理,而将数量小、受到干扰大、通常情况下难以公正审判的特殊案件交由跨行政区划法院审理,以此实现行政区划法院与跨行政区划法院功能互补,破除诉讼“主客场”现象,维护公平正义。构建新型诉讼格局通过重新配置司法权力,健全以权力制约权力机制,实现司法权力对地方行政权力的制约。这里的“权力制约与传统意义上的权力监督有着明显的区别,即更加强调在权力合理划分和配置基础上的以权力制约权力”^⑮。并且,“跨行政区划人民法院的设立,在某种程度上能够实现法院与地方的相对超脱,进一步明确司法权的中央事权属性,使地方对司法的干扰大大降低,为人民法院依法独立公正行使审判权提供组织制度保障”^⑯。

(二) 二元化逻辑结构是新型诉讼格局理论的思维方法

新型诉讼格局理论作为习近平法治思想的重要内容,从历史和现实相贯通、国际和国内相关联、理论和实际相结合的视角,深刻回答了新时代为什么探索设立跨行政区划人民法院、怎样探索设立跨行政区划人民法院等一系列重大问题,蕴含着二元化逻辑结构和思维方法。因此,以二元化的思维方法审视新型诉讼格局理论,可以科学分析习近平总书记关于跨行政区划人民法院的新理念新思想新战略。

1. 传统诉讼格局与新型诉讼格局。按照案件是否由行政区划法院管辖,可以将诉讼格局分为传统诉讼格局和新型诉讼格局。由于我国司法管辖区与行政区划高度重合,地方各级人民法院大多有对应的行政区划。目前,地方各级人民法院是行政区划法院,无论普通案件还是特殊案件,均由地方法院管辖,这是传统诉讼格局。传统诉讼格局的优势在于能够促进矛盾纠纷就地解决,节约司法成本,其缺陷在于地方法院在审理涉及地方重大利益的特殊案件时,容易受到地方保护和行政干预影响。这些特殊案件虽然总量不大,但打开了司法公正的缺口,必然会影响整体公平正义。如果普通案件由行政区划法院也就是地方各级人民法院管辖,特殊案件由跨行政区划法院管辖,由此形成的则是新型诉讼格局。新型诉讼格局优势在于,能够根据案件不同类型和受干扰程度,将案件分别交由行政区划法院或者跨行政区划法院管辖,从而实现普通案件和特殊案件分道解决,使法院依法独立公正行使职权形成完整闭环,补齐司法公正的缺口,维护整体公平正义。

2. 行政区划法院与跨行政区划法院。按照法院设置是否与行政区划一一对应,可以

^⑭ 前注⑤,王建学文,第69页。

^⑮ 黄文艺:《习近平法治思想中的未来法治建设》,载《东方法学》2021年第1期,第32页。

^⑯ 李少平:《为什么要设立跨行政区划人民法院?》,载《求是》2015年第14期,第43页。

把法院分为行政区划法院和跨行政区划法院。行政区划法院是地方各级人民法院,即由同级人大产生并向其负责,与行政区划相对应的法院。比如,与省、自治区、直辖市相对应的是高级法院,与省和自治区辖市、自治州等相对应的是中级法院,与县、自治县、不设区的市、市辖区相对应的是基层法院。跨行政区划法院则跨出行政区划,没有同级人大,法院设置不与行政区划一一对应。实践中,由于行政区划法院与行政区划相对应,在落实方便当事人诉讼和方便法院办案“两便”原则方面优势明显,有助于矛盾纠纷就地解决。行政区划法院在全国法院中占主体地位,无论从法院数量,还是从办理案件数量来看,均占绝对多数。构建新型诉讼格局并非削弱或者使跨行政区划法院替代行政区划法院职能,而是要不断加强行政区划法院在维护公平正义中的主导作用,行政区划法院发挥作用越充分,越有利于巩固公正司法的基本盘。同时,行政区划法院在管辖涉地方重大利益案件时容易受到地方保护和行政干预影响,形成司法地方化。跨行政区划法院打破行政区划限制,不易受到地方保护和行政干预影响,在维护公平正义方面具有独特优势。跨行政区划法院无论从法院数量,还是从办理案件数量来看,均占绝对少数。行政区划法院与跨行政区划法院相互依存、相互补充。面对人民群众不断增长的司法需求,既要立足行政区划法院就地公正高效化解矛盾纠纷优势,为更高水平的平安中国和法治中国营造和谐稳定的社会环境,又要发挥跨行政区划法院在维护司法公正方面四两拨千斤的特殊功能,构筑维护公平正义的坚固堤坝。

3. 普通案件与特殊案件。按照案件是否易受到地方保护和行政干预影响,可以将案件划分为普通案件和特殊案件。这种划分标准的突出特点在于不首先考虑案件是否具有专业性,而首先考虑是否有外在干扰因素。应当说,随着全面深化司法体制改革稳步推进,省以下地方法院、检察院人财物统一管理,禁止干预司法“三个规定”等一系列综合配套司法改革措施落地实施,人民法院依法独立公正行使审判权有了更加坚实保障,绝大多数案件的公正审判能够得到保证,这些案件应当作为普通案件。少数涉及地方重大利益案件,由于司法管辖区与行政区划高度重合的实际,案件由行政区划法院管辖易受干扰且有官官相护的嫌疑,这些案件应当列入特殊案件。如果以比例表示法院管辖案件,则约99%案件属于普通案件,约1%案件属于特殊案件。如果案件全部由行政区划法院审理,那么可能占99%的普通案件能得到公正审判,占1%的特殊案件因地方保护主义干扰难以公正审判,但对于当事人来讲,1%不公正审判就是100%司法不公,而这1%案件如果不公正审判就会打开社会公平正义的缺口。当前,这1%特殊案件审判恰恰可能是广大群众反映强烈的突出问题,也容易成为长期涉诉信访燃点。构建新型诉讼格局,把占99%的普通案件交由行政区划法院审理,能够得到100%公正审判;把占1%的特殊案件交由跨行政区划法院审理,也能够得到100%公正审判。这样一来,100%司法公正目标就能实现。将诉讼案件划分为普通案件和特殊案件,有利于在影响公正司法的众多因素中抓住主要矛盾和矛盾主要方面,统筹兼顾,维护整体公平正义。

4. 跨地区诉讼与涉外诉讼。坚持统筹推进国内法治和涉外法治,是习近平法治思想的核心要义之一,为构建新型诉讼格局提供了根本遵循。按照特殊案件是否具有跨地区

或涉外因素,可以将特殊案件诉讼区分为跨地区诉讼和涉外诉讼。跨地区诉讼是指诉讼主体在国内不同行政区划范围内,若由一方诉讼主体所在地法院管辖案件,对另一方诉讼主体而言就是跨地区诉讼。实践中,跨地区诉讼案件若由一方诉讼主体所在地法院管辖,另一方诉讼主体则会面临案件受地方干扰的压力。因此,为了让己方所在地法院能够管辖案件,经常会出现诉讼双方争管辖现象,这显然不利于国家法制统一和全国统一大市场建设。涉外诉讼是指案件具有涉外因素,诉讼主体的一方或者双方是涉外主体。涉外诉讼对于提高我国司法审判的国际影响力,维护法院良好国际形象,打造国际纠纷解决的中国优选地具有重要意义。构建新型诉讼格局,公正高效审理跨地区和涉外诉讼案件,对于服务保障加快构建以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局,无疑能够发挥不可替代的重要作用。

(三)“跨”和“特”是新型诉讼格局理论的本质特征

“跨”和“特”是构建新型诉讼格局的根本要求和关键所在。解决好“跨”和“特”问题,也就抓住了构建新型诉讼格局的“牛鼻子”。

1. “跨”是战略问题,“特”是策略问题。习近平总书记指出:“战略问题是一个政党、一个国家的根本性问题。战略上判断得准确,战略上谋划得科学,战略上赢得主动,党和人民事业就大有希望。”^①构建新型诉讼格局的前提和基础是解决“跨”的战略问题。“跨”是牵涉司法体制改革全局和长远的战略谋划,是中国特色社会主义司法制度的自我完善,“跨”解决不好,“特”就无从谈起,也不可能真正解决好。因此,从一定意义上讲,跨行政区划法院是国家战略层面的改革,旨在服务保障国家重大战略实施。“跨”是要跨出行政区划限制,不单单指案件管辖跨出行政区划,关键在于法院设置要跨出行政区划。如果不能做到跨出行政区划设置法院,只在案件管辖上兜圈子打转转,是不可能从根本上解决问题的。这也是当初依托铁路运输法院探索设立跨行政区划法院的重要考虑,因为铁路运输法院本质上就是跨行政区划设置,天然具有抗干扰能力。对于跨行政区划法院设置,实践中还存在不少认识误区,也不乏反对者。应当说,跨行政区划法院是新生事物,应当包容爱护,而不是用传统思维和过去经验,凭空武断下结论。实践是检验真理的唯一标准,任何结论都应当建立在事实和数据基础上。构建新型诉讼格局是一项战略性、全局性、创新性的整体布局,涉及司法体制改革的方方面面,既要加强战略谋划和顶层设计,也要注意把握推进过程中的重点问题。“跨”的战略需要“特”的策略来落实,“特”的策略是为“跨”的战略服务的。“特”的策略重在明确特殊案件标准,把那些容易受到地方保护主义干扰的特殊案件甄别出来,并纳入跨行政区划法院管辖范围。

2. “跨”是宪法课题,“特”是法律课题。司法管辖区与行政区划高度重合现实,本质上是由中国特色社会主义司法制度决定的。当前完全打破这一现实,实践中根本行不通,也会危害中国特色社会主义司法制度。对于那些主张彻底打破司法管辖区与行政区划高度重合格局,按照西方模式实行司法管辖区与行政区划完全分离的观点,要保持

^① 习近平:《努力开创中国特色社会主义事业更加广阔的前景》,载前注⑧,习近平书,第10页。

警惕。党的十八届三中全会提出“探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度”,党的十八届四中全会进一步提出“探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院”。司法管辖区与行政区划要适当分离而非完全分离,这恰是我国司法制度的本质所在和基本要求。在维持司法管辖区与行政区划高度重合现状基础上,可以通过设置跨行政区划法院进行功能修补和制度完善,这是对中国特色社会主义司法制度的坚持和发展。行政区划是宪法事项,“跨”出行政区划,必然涉及宪法规定,涉及设置跨行政区划法院的合宪性问题。因此,应当按照《宪法》和《人民法院组织法》的规定审视跨行政区划法院设置问题,寻求相应的宪法依据。“特”是依据我国《行政诉讼法》《民事诉讼法》和《刑事诉讼法》等程序法规定,确定特殊案件标准,本质上是程序法问题。

3.“跨”是全局问题,“特”是局部问题。要善于运用唯物辩证法分析和解决“跨”和“特”问题。人民代表大会制度是我国根本政治制度,国家行政机关、监察机关、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。这里的审判机关和检察机关大多是行政区划的人民法院和人民检察院,也就是由同级人民代表大会产生并对其负责的地方各级人民法院和地方各级人民检察院。因此,司法管辖区与行政区划高度重合是我国司法制度的特色和优势所在。不过,这种高度重合容易导致审理涉地方重大利益案件时出现司法地方化现象。探索设立跨行政区划法院是司法管辖区与行政区划适当分离的具体形式,是对我国司法制度的坚持和发展。“跨”涉及坚持和发展我国司法制度的全局性问题,不是一时一事之策。从全局角度来统筹谋划设立跨行政区划法院,应当将跨行政区划法院作为与行政区划法院相互依存、相互补充的法院组织体系,有行政区划法院就自然有跨行政区划法院。“特”是局部问题。由于各地经济社会发展、法治环境等方面存在差异,特殊案件在不同地方表现也不同,在一个地方容易受到地方保护和行政干预案件,在另一个地方则可能不会受到干预;有的案件在一段时间内可能容易受到干扰,成为特殊案件,过一段时间,随着经济社会发展,地方利益发生变化,地方关注的特殊案件也会发生变化,原来的特殊案件可能不再特殊。因此,需要经常性地调整特殊案件的范围和标准,让“特”更加精准。

三、构建新型诉讼格局理论的实践转化

构建新型诉讼格局理论是习近平法治思想的重要内容,是人民司法理论发展史上的一次认识飞跃,具有十分重大的理论创新价值。当前,有必要在前期试点基础上,继续深化新型诉讼格局理论落地见效,不断增强跨行政区划法院改革的针对性和实效性。

(一) 完善专门法院组织制度,明确跨行政区划法院宪法地位

我国专门法院相关规定最早可以追溯到1951年9月中央人民政府委员会发布的《人民法院暂行组织条例》第2条第3款:专门的人民法院之设立与组织另定之。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。”从1954年《宪法》确立专门法院制度以降,历经1975年《宪法》、

1978年《宪法》、1982年《宪法》，我国专门法院的宪法地位并未发生实质性变化，只是在表述上稍有不同。2018年修正后的《宪法》第129条规定：“中华人民共和国设立最高人民法院、地方各级人民法院和军事法院等专门人民法院。”

我国是单一制国家，司法权是中央事权，不属于中央与地方分权的范畴。除最高人民法院之外，人民法院包括专门法院和地方各级人民法院，二者是并行的法院组织，相互间不存在隶属关系，专门法院不属于地方各级人民法院，地方各级人民法院也不涵盖专门法院。同时，宪法对专门法院如何向国家权力机关负责未作规定。不过，宪法规定地方各级人民法院对产生它的国家权力机关负责，并不局限于本级人民代表大会及其常委会，在确定专门法院与国家权力机关的关系时也应适用该条款。也就是说，专门法院对产生它的国家权力机关而不是本级国家权力机关负责是符合宪法本意的。

跨行政区划法院是党的十八届四中全会提出的重大司法改革决策部署和伟大创举。自全国首批跨行政区划试点法院挂牌成立以来，关于跨行政区划法院的宪法地位和本质属性的讨论一直没有停止。目前争论较大的问题是跨行政区划法院本质上是地方各级人民法院还是专门法院。我国《宪法》和《人民法院组织法》将人民法院分为最高人民法院、地方各级人民法院、专门人民法院三种类型。最高人民法院是最高审判机关，最高人民法院巡回法庭是其派出机构，具有特定性和排他性，跨行政区划法院显然不属于最高人民法院组织序列，只能归入地方各级人民法院或者专门法院组织体系。新型诉讼格局理论的开创性贡献和重大创新，在于把法院划分为行政区划法院和跨行政区划法院两种不同组织体系。在现行法院组织体系中，地方各级人民法院属于新型诉讼格局中的行政区划法院，跨行政区划法院是与之并行的法院组织体系，自然不属于地方各级人民法院范畴，而应当属于专门法院体系。主要理由如下：

一是专门法院具有跨行政区划特征，是典型的跨行政区划法院。^⑮目前除了军事法院作为专门法院已经形成完整组织体系外，其他专门法院未能形成完整组织体系，都被纳入地方各级人民法院的组织体系，由此引起专门法院属于地方各级人民法院的错觉，但不能就此否认专门法院与地方各级人民法院分属不同组织体系的本质区别。跨行政区划法院在机构设置、案件管辖、法官任免等方面与专门法院并无二致，而且已经设立的全​​国首批跨行政区划改革试点法院是在专门法院基础上加挂牌子设立的，加挂牌子并不能改变法院自身专门法院的本质属性，因此，跨行政区划法院应属于专门法院。

二是探索设立跨行政区划法院的工作目标是消除诉讼“主客场”现象，进一步优化司法资源配置。之所以选择利用铁路运输法院等专门法院进行改革试点，主要在于这样可以有效解决传统专门法院管辖面窄、资源闲置、功能弱化等问题，同时可以利用传统专门法院具有的跨行政区划管辖优势，来实现消除涉诉案件受地方保护和行政干预影响的改革目标。总体来讲，“设立跨行政区划人民法院，有利于从管理体制上保证案件审判

^⑮ 参见陈卫东：《跨行政区划人民法院改革研究》，载《财经法学》2016年第6期，第21页。

的公正性,维护社会主义法制的统一”^{①⑨}。新中国成立后,特别是改革开放以来,我国建立了军事法院、铁路运输法院、水上运输法院、海事法院、林区法院、矿区法院、油田法院、农垦法院等 10 余种专门法院,其中很多专门法院在转制移交地方之后,面临着无案可办困境,不得不依靠所在地高级法院通过指定管辖方式,把一些地方法院审理的案件指定由这些专门法院管辖。^{②⑩} 依托传统专门法院探索设立跨行政区划法院,有利于实现司法资源优化配置。但是,跨行政区划法院改革试点工作推进迟缓,在很大程度上影响传统专门法院改革。

三是专门法院设置标准应当从注重案件专业性向注重案件公正性转变。随着司法改革深入推进,我国先后设立了一些管辖相关专业案件的新型专门法院。当前要求设立国际商事法院、环境资源法院、行政法院、家事法院、少年法院等一批专门法院的呼声很高,如果按照这一趋势发展下去,我国专门法院类型会越来越多,也势必会成为世界上少有的专门法院大国。专门法院设置过多,必然会使我国司法审判形成条块分割局面,容易导致审判职能碎片化。事实上,近年来设立的专门法院都未能在全国铺开,大多集中于少数几个地方。由于我国司法资源总体稀缺和分布不均衡,可以预测这些专门法院很难在全国铺开,而这会导致地区间司法资源分布进一步不均衡。设立专门法院是服务国家重大战略的措施,但是如果将其作为服务国家重大战略的标志,那么随着国家重大战略发展变化,势必会设立越来越多专门法院。如此一来,传统专门法院改革任务尚未完成,新设专门法院又将带来新的改革任务。并且,我国专门法院设置标准突出专业案件专业化审判,“就司法制度的发展和完善而言,无论是从增强‘专门人民法院’制度实践的合宪性角度,还是从促进司法制度进一步有序发展的角度,我国都不应(也没有必要)仅仅基于‘某一项司法业务具有高度专业性’而建立一套专业法院制度;否则未来的审判权就可能会被各种不同的‘专业法院’分割成错综复杂且难以协调的司法体系”^{②⑪}。事实上,新中国成立之初,我国设立铁路运输法院等专门法院时,主要不是为了解决审判的专业性问题,而是为了审理或办理那些既不适宜由地方各级人民法院,也不适宜由最高人民法院直接审理或办理的特殊类型的司法案件,从而确保国家法律的统一实施和法治的统一。^{②⑫} 改革开放以来,特别是党的十八大以来,随着司法体制改革深入推进,革命化、正规化、专业化、职业化法院队伍建设不断加强,法院专业化审判成效日益凸显,尤其是近年来大量受过专门法学教育的高层次人才充实到审判一线,可以断言,即便案件专业性越来越强,由普通法院审理也能保障案件得到专业化审判,而不必依赖设立专门法院。此外,分工过细的专门法院容易形成封闭系统,造成司法官僚主义,不利于法官成长和能力提升。中国特色社会主义进入了新时代,人民在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面要求日益增长。为满足人民更高的司法新需求,我国专门法院设置标准应当

^{①⑨} 前注①⑥,李少平文,第 42 页。

^{②⑩} 参见程琥:《论我国专门法院制度的反思与重构》,载《中国应用法学》2019 年第 3 期,第 188 页。

^{②⑪} 程雪阳:《跨行政区划法院改革的合宪性制度通道》,载《法律科学》2021 年第 4 期,第 140 页。

^{②⑫} 参见前注②①,程雪阳文,第 134 页。

从注重专业案件专业化审判,向满足人民日益增长的民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面要求转变,这恰恰是设立跨行政区划法院的首要目标。因此,跨行政区划法院应当成为专门法院的发展方向。

四是赋予跨行政区划法院综合性专门法院定位。跨行政区划法院作为综合性专门法院的优势在于,原来需要分别设立多个专门法院的改革任务,完全可以由一个跨行政区划法院承担,由此可以避免设立类型多样的专门法院。当涉诉案件专业化审判不再成为设立专门法院的首要目标时,消除地方保护和行政干预形成的诉讼“主客场”问题应当成为设立专门法院的首要目标。将跨行政区划法院作为综合性专门法院,旨在消除地方保护和行政干预形成的诉讼“主客场”现象,这是对宪法确立专门法院制度的价值回归。并且,将跨行政区划法院作为综合性专门法院,在全国铺开设立跨行政区划法院符合宪法规定,无须修改宪法。

(二) 完善专门法院人大监督制度,构建系统完备的跨行政区划法院组织体系

《宪法》第133条规定:“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。”《人民法院组织法》第9条规定:“最高人民法院对全国人民代表大会及其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会负责并报告工作。各级人民代表大会及其常务委员会对本级人民法院的工作实施监督。”在我国法院体系中,《宪法》和《人民法院组织法》目前仅规定了最高人民法院、地方各级人民法院由谁产生、对谁负责,特别是涉及本级国家权力机关的,仅针对最高人民法院和地方各级人民法院,并未对专门法院由谁产生、对谁负责作出规定。“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,也与宪法没有抵触。”^{②③}因此,专门法院对产生它的国家权力机关负责,而不是必须对本级国家权力机关负责,完全符合宪法的立法原意和精神。跨行政区划法院作为综合性专门法院,也应当如此。

围绕跨行政区划法院改革,最高人民法院在司法改革文件中进行部署,统筹推进最高人民法院巡回法庭、专门法院、跨行政区划管辖案件等改革。2019年2月27日,最高人民法院发布《最高人民法院关于深化人民法院司法体制综合配套改革的意见——人民法院第五个五年改革纲要(2019—2023)》,规定“深化最高人民法院巡回法庭制度改革。完善最高人民法院巡回法庭职能定位和工作机制,健全综合配套保障措施”“规范专门法院建设。根据经济社会发展需要,研究完善专门法院的设立标准、职能定位和配套机制”“深化与行政区划适当分离的司法管辖制度改革。科学界定人民法院跨行政区划管辖案件的范围和标准,推动形成有利于打破诉讼‘主客场’现象的新型诉讼格局。配合人民法院组织体系改革,推动整合铁路运输法院、林区法院、农垦法院等机构,进一步优化司法资源配置”。从纲要内容看,深化最高人民法院巡回法庭、专门法院改革,深

^{②③} 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》,载《法商研究》2016年第5期,第6页。

化与行政区划适当分离的司法管辖制度改革,都与跨行政区划法院改革密不可分。

跨行政区划法院作为综合性专门法院,其组织体系按照两级设置为宜,主要理由如下:一是跨行政区划法院承担的特殊案件总量不大。全国法院每年登记立案的诉讼案件中,绝大多数是不易受地方保护和行政干预影响的普通案件。这些案件由地方各级人民法院也就是行政区划法院审理,通常情况下能够得到公正审判。而容易受到地方保护和行政干预影响的特殊案件,在全国法院每年案件总量中占比不大。法院设置过多或者过少都不利于跨行政区划法院高质量发展,因此,应当考虑设置与特殊案件数量相匹配的跨行政区划法院体系。如果跨行政区划法院设置过多,容易导致案件管辖叠床架屋,司法机构臃肿,司法资源浪费;如果设置过少,容易加剧案多人少的矛盾,不利于审判职能发挥。二是设置跨行政区划法院是对行政区划法院功能的必要补充。行政区划法院与行政区划一一对应,在设置行政区划地方,就会设立相应行政区划法院。并且,只要行政区划存在,即便当地人口少、诉讼案件少,也不应撤并行政区划法院,否则会破坏行政区域制度的完整性。在我国现有 3500 多个地方各级人民法院中,绝大多数是行政区划法院。目前除军事法院自成体系外,我国其他专门法院均被纳入地方各级人民法院组织体系中,作为地方各级人民法院的一部分。跨行政区划法院与行政区划法院应当相互依存、相互补充、相得益彰,设置跨行政区划法院不是为了替代行政区划法院,而是重在解决不适宜由行政区划法院管辖的特殊案件难题。况且跨行政区划法院是在改造传统专门法院基础上设立的,由于传统专门法院原本数量不大,也就不可能大量设置跨行政区划法院。三是跨行政区划法院管辖特殊案件需要以特殊审级保证审判效率。我国目前对于普通案件实行由最高人民法院和地方各级人民法院组成的四级两审终审制,案件终审之后还会有申请再审、申请抗诉、信访等救济途径,导致很多普通案件终审不终,一件地方法院审结的普通案件最后可能会向最高人民法院申诉信访,不断拉长审判周期。由于跨行政区划法院管辖特殊案件涉及地方重大利益,如果审判周期过长,必然会导致重大利害关系长期处于不稳定状态。设置两级跨行政区划法院,有利于确保在尽量短时间内完成案件两审终审、申请再审、申诉信访,让重大法律关系尽快得以恢复。

总体来讲,跨行政区划法院组织体系按照省域内的跨行政区划法院和跨省域的跨行政区划法院两级设置。省域内的跨行政区划法院是在 32 个省、自治区、直辖市辖区内普遍设立,可以将党的十八大之前设立的专门法院,包括铁路运输法院、林业法院、农垦法院等,全部纳入跨行政区划法院改造范围,党的十八大以来新设的专门法院保持不变。在最高人民法院巡回法庭先期取得司法改革成效的基础上,可以探索将最高人民法院巡回法庭改造为跨省域的跨行政区划法院。在案件管辖上要充分发挥行政区划法院和跨行政区划法院的“两个积极性”:对于简单特殊案件仍由地方基层法院审理,对地方基层法院一审裁判不服的,上诉到省域内的跨行政区划法院,实行两审终审;对于重大特殊案件,则由省域内的跨行政区划法院作为一审法院审理,对其作出的一审裁判不服的,上诉到跨省域的跨行政区划法院审理,实行两审终审。对于跨省域的跨行政区划法院审结案件的申诉和再审,由最高人民法院承担。

（三）完善特殊案件管辖制度，形成科学合理的跨行政区划法院案件管辖格局

法院的人财物配备与案件规模密切关联，案件是维持一个法院正常运转的基本要素。从我国既往专门法院的设置和改革情况看，大多是随着相关领域案件减少，导致综合配套保障逐步削减，最终迫使传统专门法院不得不通过扩大案件管辖范围增加案源，或者经高级人民法院指定办理一些其他类型案件，才得以维持法院正常运转。因此，科学确定普通案件与特殊案件的管辖标准，是构建新型诉讼格局的关键和重中之重。最高人民法院2015年2月4日发布的《最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见——人民法院第四个五年改革纲要（2014—2018）》，对最高人民法院巡回法庭和跨行政区划法院案件管辖作出规定。其中，最高人民法院巡回法庭审理跨行政区划的重大民商事、行政等案件，确保国家法律统一正确实施；将铁路运输法院改造为跨行政区划法院，主要审理跨行政区划案件，重大行政案件，环境资源保护、企业破产、食品药品安全等易受地方因素影响的案件，跨行政区划人民检察院提起公诉的案件和原铁路运输法院受理的刑事、民事案件。

结合最高人民法院发布的改革纲要精神，在审判实践中，可以将跨行政区划法院管辖的特殊案件确定为重大行政案件，重大环境资源、食品药品安全案件，公益诉讼案件，跨地区重大民商事案件，破产案件等。^{②④} 这些案件作为特殊案件纳入跨行政区划法院管辖，应当保持适当案件规模，案件数量不能过大，否则两级跨行政区划法院难以承受繁重案件压力，又不能案件数量过小，否则难以有效发挥跨行政区划法院职能。如果以全国法院每年登记立案案件总数的1%作为特殊案件比例进行测算，预计省域内的跨行政区划法院管辖案件总量维持在年均30万件左右为宜，其中包括一审案件和上诉案件。进一步将其分布在32个省、自治区、直辖市，就每一个地区而言，则在经济发达地区每年可能超过1万件，在经济欠发达地区每年在5000件左右，这对于省域内的跨行政区划法院而言可以承受。跨省域的跨行政区划法院管辖的主要是上诉案件、申请再审案件，可以按照省域内的跨行政区划法院一审案件总数的10%计算，全国案件总量年均约3万件，分布在7个跨省域的跨行政区划法院，每院年均办理案件为4000件左右，这样的案件规模也能够承受。在特殊案件类型确定后，要建立行政区划法院与跨行政区划法院之间的案件上诉机制，简单特殊案件由地方基层法院承担初审，上诉则由省域内的跨行政区划法院管辖，这样既符合四级法院审级职能定位改革，又有助于发挥地方基层法院作用，有利于把矛盾纠纷化解在当地，同时由跨行政区划法院管辖上诉案件，有效发挥对特殊案件的审判监督功能。

1. 行政案件。确定特殊案件时，应当把防范行政机关干预作为重中之重，因此行政案件是重要的特殊案件。防范行政机关干涉法院依法独立行使审判权是宪法和诉讼法

^{②④} 根据中央通过的试点方案，跨行政区划人民法院经所在地高级人民法院以司法案件形式指定管辖下列案件：一是跨地区的行政诉讼案件；二是跨地区的重大民商事案件；三是跨地区的重大环境资源保护案件、重大食品药品安全案件；四是跨行政区划人民检察院提起公诉的案件；五是高级人民法院指定管辖的其他特殊案件。参见前注⑩，李少平文，第43页。

规定的基本原则。《宪法》第131条规定:“人民法院依照法律规定独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”《刑事诉讼法》第5条规定:“人民法院依照法律规定独立行使审判权,人民检察院依照法律规定独立行使检察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”《民事诉讼法》第6条第2款规定:“人民法院依照法律规定对民事案件独立进行审判,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”《行政诉讼法》第4条第1款规定:“人民法院依法对行政案件独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”之所以要首先防范行政机关干涉法院行使审判权,主要源于我国行政司法不分的历史对现实的影响。我国法制史上长期存在行政兼理司法的传统,且在根据地和新中国成立初期,各级法院作为同级政府的一部分,受其领导和监督。1951年《人民法院暂行组织条例》第10条第2款规定:“各级人民法院(包括最高人民法院分院、分庭)为同级人民政府的组成部分,受同级人民政府委员会的领导和监督。省人民法院分院、分庭受其所在区专员的指导。”1954年《宪法》和《人民法院组织法》颁布实施,一府两院架构形成,各级法院获得宪法地位,才从同级政府中独立出来。但长期以来形成的把法院作为政府的一个部门的认识依然存在,有的地方甚至把政府干涉法院审判工作视作理所当然,这些是影响法院公正审判的重要因素。

行政案件一般由被告所在地的法院管辖,容易受到地方保护和行政干预影响。群众对地方法院审理行政案件信任度不高,导致行政审判公信力和权威性不高,这也是长期以来行政审判上诉率、申诉率、信访率高,服判息诉率低的重要原因。2014年修订的《行政诉讼法》第18条第2款规定:“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。”这一规定为行政案件跨区划集中管辖改革提供了充分的法律依据。2015年6月,最高人民法院印发《关于人民法院跨行政区域集中管辖行政案件的指导意见》(法发〔2015〕8号),规定“已经设立跨行政区划人民法院的北京、上海,可以逐步将行政案件向跨行政区划法院及两地铁路运输基层法院集中”。因此,行政案件作为特殊案件应当纳入跨行政区划法院管辖,行政一审案件可以由地方基层法院审理,上诉则由跨行政区划法院管辖,这样有助于把矛盾纠纷化解在当地和初始阶段,有助于发挥地方基层法院在国家治理中的重要作用和跨行政区划法院的监督功能。据统计,2020年全国法院受理一审行政案件260220件,受理二审行政案件130462件。^{②5}如果简单一审行政案件由地方基层法院审理,二审行政案件由省域内的跨行政区划法院审理,这样的案件规模可以承受。重大行政案件则由省域内的跨行政区划法院一审,对裁判结果不服的可上诉至跨省域的跨行政区划法院二审。

2. 环境资源案件。环境资源审判是国家环境治理体系的重要环节,在生态文明建设与绿色发展发挥着重要作用。环境污染具有复杂性、外溢性,环境资源诉讼案件往往涉及地域广泛、利益复杂、领域众多,并且牵涉地方经济发展大局,易受地方保护和行政干预影响。因此,有必要改变目前以行政区划分割自然形成的流域等生态系统的管辖

^{②5} 参见《2020年全国法院司法统计公报》,载《最高人民法院公报》2021年第4期,第17页。

模式,从山水林田湖草沙等环境因素的自然属性出发,结合环境资源案件量,将环境资源刑事、民事、行政案件由跨行政区划法院“三合一”集中管辖,从根本上解决当前环境资源审判机构设置分散、人员配备不足、司法能力薄弱等现实问题。跨行政区划法院管辖环境资源案件,仍然要发挥地方基层法院第一审职能作用。以2020年全国法院审结的25.3万件一审环境资源案件^{②6}为例,这些案件大多由地方基层法院审理,对地方基层法院一审裁判不服的,上诉至省域内的跨行政区划法院管辖,这一案件规模对跨行政区划法院而言可以承受。

3. 公益诉讼案件。《民事诉讼法》和《行政诉讼法》确立了民事公益诉讼制度和行政公益诉讼制度。实践中,无论是破坏生态环境和资源保护、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的民事公益诉讼案件,还是生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为,致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的行政公益诉讼案件,都涉及地方重大利益,容易受到地方保护和行政干预影响,有必要将其划归跨行政区划法院集中管辖。目前,我国公益诉讼案件总量不大,比如2020年全国法院审结环境公益诉讼案件3557件^{②7},这一案件规模对跨行政区划法院而言可以承受。

4. 破产案件。破产是市场主体退出市场、消灭市场主体地位的重要制度。破产案件涉及法律问题,也涉及社会问题,往往牵涉地方发展、安全、稳定等重大利益。破产案件处理容易引起地方政府关注,并且需要地方政府的支持和配合,有必要将此类案件划归跨行政区划法院集中管辖。目前破产案件总量不大,比如2020年全国法院审结破产案件10132件^{②8},这一案件规模对跨行政区划法院而言能够承受。

5. 跨地区重大民商事案件。由于跨地区重大民商事案件的双方当事人不在同一地区,任何一方当事人都希望由本地法院管辖案件,因此形成当事人互相争管辖现象。一旦案件涉及地方重大利益或者地方税收大户,引起当地政府关注,案件审理就容易受到地方保护和行政干预影响,形成诉讼“主客场”现象,影响法治化营商环境。此类案件无论由当事人哪一方所在地法院管辖,都会引起另一方当事人对案件公正审判的担忧。跳出当事人双方所在地法院管辖范围,将这些案件交由跨行政区划法院管辖,对于公正审判案件,提高司法公信力和权威性,优化营商环境,无疑具有重要意义。随着法治化营商环境建设水平不断提高,跨地区重大民商事案件总量会逐步下降。

6. 重大涉外民商事案件。重大涉外民商事案件由跨行政区划法院集中管辖,不是因其易受到地方保护和行政干预影响,而是为了统筹国内法治和涉外法治,推动涉外案件专业化审判,树立公正审判的国际形象。目前可以将案情简单、数额不大的一审涉外民商事案件交由地方基层法院审理,当事人不服一审裁判的,可以向省域内的跨行政区划

^{②6} 参见周强:《最高人民法院工作报告》,2021年3月8日在第十三届全国人民代表大会第四次会议上。

^{②7} 参见前注^{②6},《最高人民法院工作报告》。

^{②8} 参见前注^{②6},《最高人民法院工作报告》。

法院提起上诉。重大涉外民商事案件由省域内的跨行政区划法院一审,对其裁判结果不服的,可上诉至跨省域的跨行政区划法院二审。

7. 其他可以纳入跨行政区划法院管辖案件。对于未设立知识产权、金融等专门法院的地方,可以将知识产权、金融等专业性案件作为特殊案件纳入跨行政区划法院管辖,实现特殊案件管辖全覆盖。同时,各地高级人民法院可以根据辖区案件实际情况,将特定类型案件指定由跨行政区划法院管辖。

(四) 完善司法保障制度,建立综合配套的跨行政区划法院司法保障体系

司法体制改革离不开司法资源投入,跨行政区划法院作为一种新型法院组织体系,需要建立与改革相适应的综合配套司法保障体系。党的十八届三中全会提出了推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理的改革措施。党的十八届四中全会明确指出,“改革司法机关人财物管理体制,探索实行法院、检察院司法行政事务管理权和审判权、检察权相分离”,这是对党的十八届三中全会改革措施的进一步深化。司法权是中央事权,按照事权与财权相统一要求,理想状态下应当由中央财政统一保障司法机关的人财物。考虑到我国社会主义初级阶段的基本国情和实际,完全由中央统一管理司法机关的人财物还存在一定困难。因此,可以在省以下地方各级人民法院、人民检察院人财物由省一级统一管理基础上,统筹考虑跨行政区划法院的综合配套司法保障。由于跨行政区划法院是在改造传统专门法院的基础上设立的,可以在充分利用传统专门法院的人员编制、组织机构、办公设施等基础上,建立中央财政和省级财政两级保障体系。

1. 法院产生。省域内的跨行政区划法院按照中级法院规格设置,省域内中级法院规格存在差异的,按照中级法院较高规格配置。省域内的跨行政区划法院由省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会产生,对省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会负责;跨省域的跨行政区划法院按照高级法院规格设置,由全国人民代表大会及其常务委员会产生,对全国人民代表大会及其常务委员会负责。

2. 机构编制。跨行政区划法院内设机构按照现行高中级法院内设机构规格设置;各类人员的职级职数按照现行高中级法院的职级职数标准配置。在机构设置、编制使用、领导配备等方面要充分体现科学、精简、高效、创新的原则,理顺审判权和管理权的关系,严格落实司法责任制,明确主审法官、司法辅助人员、司法行政人员工作职责,规范院、庭长审判管理权和监督权的范围。建立扁平化管理模式,以减少机构和管理层级,提高管理效率。

3. 法官任免。按照省域内的跨行政区划法院和跨省域的跨行政区划法院两种不同类型,确定法官选拔和任免。省域内的跨行政区划法院的院长,由省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会根据主任会议的提名决定任免,副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长和审判员,由院长提请省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会任免。跨省域的跨行政区划法院的院长由全国人民代表大会常务委员会根据委员长会议的提名决定任免,副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长和审判员,由院长提请全国人民代表大会常务委员会任免。

4. 物质保障。省域内的跨行政区划法院由省级财政统筹,中央财政保障部分经费;跨省域的跨行政区划法院由中央财政保障。由于传统专门法院大多是在改革开放之初设立的,这些专门法院的综合保障体系是适应当时需要的,设立跨行政区划法院可以利用传统专门法院的内设机构、人员编制、物质条件,不足部分应当按照中央财政和省级财政所对应的跨行政区划法院组织予以保障。

5. 协同机制。设立跨行政区划法院是一个系统工程,需要统筹协调各方面关系。要协调好跨行政区划法院与行政区划法院关系,由地方基层法院审理的一审特殊案件,一旦上诉至省域内的跨行政区划法院管辖,应当建立上诉案件的综合保障机制,跨行政区划法院采取巡回办案的,地方基层法院要给予支持配合。涉及案件审理中的安全稳定工作,案件所在地的地方党委政府要给予支持保障。要协调好跨行政区划法院与专门法院关系,对于已经设立的知识产权法院、金融法院等专门法院,要继续发挥改革试点作用;对于其他传统专门法院,要综合考虑省域内人口、交通、案件等因素,纳入跨行政区划法院改造。要协调好跨行政区划法院与最高人民法院巡回法庭关系,可以探索将最高人民法院巡回法庭改造为跨省域的跨行政区划法院。要协调好跨行政区划法院与跨行政区划检察院关系,设立跨行政区划法院要同步设立跨行政区划检察院,充分发挥检察机关法律监督职能。

四、结 语

构建新型诉讼格局是习近平法治思想中司法体制改革战略决策的原创性成果和开创性贡献,对于坚持和发展中国特色社会主义司法制度,推进中国式法治现代化建设,加快建设社会主义现代化国家具有特殊重要意义。习近平总书记指出:“注重系统性、整体性、协同性是全面深化改革的内在要求,也是推进改革的重要方法。”^{②9}构建新型诉讼格局要始终坚持党对司法体制改革的领导,从实现中华民族伟大复兴的中国梦和建设社会主义现代化强国的战略高度和长远角度统筹谋划,始终坚持正确的司法改革方向。要正确认识我国司法管辖区与行政区划高度重合的实际,行政区划内的地方各级人民法院是地方政权和区域治理的重要组成部分,行政区划设置到哪里,行政区划法院就设立到哪里。目前完全打破司法管辖区与行政区划高度重合格局的改革设想并不现实,并且“这样的改革需改变宪法及相关法律的规定,且单独设区带来的迁移成本和监督难题暂时无法解决,牵一发也要动全身,何况是对其进行脱胎换骨”^{③0}。设立跨行政区划法院,实现司法管辖与行政区划适当分离目标是必要和可行的。构建新型诉讼格局需要正确处理行政区划法院与跨行政区划法院之间的关系,设立跨行政区划法院并非否定行政区划法院,更

^{②9} 习近平:《注重全面深化改革的系统性整体性协同性》,载前注⑧,习近平书,第109页。

^{③0} 前注⑥,叶正文文,第45页。

不是以之全面替代行政区划法院,而是建立二者并行的法院组织体系,实现双方功能优势互补、相得益彰。跨行政区划法院是综合性专门法院,是对传统专门法院制度的坚持和发展,设立跨行政区划法院符合宪法规定。当前应着眼于两级跨行政区划法院的全面布局 and 综合配套司法保障,推动跨行政区划法院从构想向实践转化。构建新型诉讼格局阻力大、困难多,但办法总比困难多,只要方向正确,坚定不移向前推进,未来一定可期。

Abstract: The theory of building a new litigation pattern is an original achievement and pioneering contribution of Xi Jinping Thought on the Rule of Law, and an important strategic decision to uphold and develop the socialist judicial system with Chinese characteristics. The construction of a new litigation pattern is an important judicial system and mechanism innovation in the new era to solve the deep-seated problems affecting judicial fairness and restricting judicial capacity, with the purpose of building a litigation pattern in which ordinary cases are heard in the administrative division courts and special cases are heard in cross-administrative division courts. Local people's courts at all levels are administrative division courts, focusing on trying the vast majority of ordinary cases within the jurisdiction of local courts that are not easily affected by local protection and administrative interference, and promoting the fair settlement of contradictions and disputes on the spot. The cross-administrative division court is a comprehensive special court, which is the persistence and development of traditional special courts, focusing on hearing a small number of special cases that are susceptible to local protection and administrative interference, promoting the centralized jurisdiction and fair trial of special cases across regional divisions, and effectively preventing the 'home and away' emergence of litigation and safeguarding social fairness and justice. Cross-administrative division courts are set up at the intra-provincial and inter-provincial levels. The establishment of courts with cross-administrative divisions is inseparable from the guarantee of judicial resource input, and a comprehensive supporting judicial guarantee system suitable for the function positioning of the cross-administrative division courts shall be established.

(责任编辑: 强梅梅)