

四级两审制的发生和演化

刘 忠^{*}

内容提要：司法体制改革的一个重要举措是设立最高人民法院巡回法庭，这一改革举措可能意味着我国法院层级或审级变化的新动向。从建国以来的历史经验看，法院层级和审级变化并非彼此孤立，且都从属于国家政治形态设计。1954年中共中央取消大区分院，促动了法院审级由三审制改为两审制。两审制带来的法院功能和案负变化，导致中级人民法院层级的设立。为了保障四级两审制平滑运作，民事调解制度扩大，基层法院派出法庭普遍设立。这一法院层级和审级制度的设立，契合了扩大省级地方权力的政治目标。1983年以来“地改市”运动、民事调解制度的萎缩以及撤销部分派出法庭，使得四级两审制的基础发生松动，法院层级和审级方面的新变化由此产生。

关键词：审判体制改革 四级两审制 司法与政治

上世纪末以来，司法体制改革的重点之一是反司法地方保护主义。其主要对策，一是建议将两审制改为三审制，二是建议调整人民法院设置，突破按行政区划设置的模式。^{〔1〕}设立跨省级区划的大区分院，作为最高人民法院的派出机构，这被认为是法院设置体制改革的举措之一。^{〔2〕}设立最高人民法院派出机构这一方案，在2014年走入制度实践，而学术界对三审制的讨论也形成热点。这些改革方案意味着对现行司法体制的突破。

当代司法体制的架构，由1982年宪法及稍后修改的人民法院组织法确立，而这两部法律是以1954年宪法和组织法为基础拟定。^{〔3〕}1949—1954年一届政协期间的政治、司法体制等大量制度，在1954年被废弃或重新设计，其中包括跨省的最高人民法院大区分院、三审制。由此，1949—1954年期间的制度规范和实践，即成为考察当代司法体制的制度史前史。本文尝试梳理这一历史过程，描述四级两审制的产生和演化轨迹。

* 上海同济大学法学院副教授。

本文获同济大学中央高校基本科研业务费及人文社科跨学科研究城镇化与法律项目（20142877）资助。

〔1〕 见肖扬：《认真贯彻党的十六大精神大力推进人民法院各项工作为全面建设小康社会提供有力司法保障——在第十八次全国法院工作会议上的报告》（2002年12月22日）。

〔2〕 见周道鸾：《司法改革三十年——我所经历的人民法院改革》，人民法院出版社2009年版，第60页以下；吴振汉：《避免司法权地方化行政化》，《人民日报》2004年3月7日第7版。

〔3〕 见《彭真年谱》第5卷，中央文献出版社2012年版，第124页以下。

本文的描述线索是：(1) 决策层出于政治考虑，1954年正式取消大区中央局、大区政府设置；(2) 大区中央局、大区政府被取消，最高人民法院大区分院即不被保留；(3) 大区分院撤销，使高层级法院案负变化，牵动审级调整，将三审制改为两审制；(4) 三审制改为两审制，导致案件分布不均衡，因此将省法院设在各专区的分院，改为独立层级的中院，从而形成四级两审制；这种设置在功能上契合了大区撤销后地方治理重心向省级转移的政策方向；(5) 为支撑四级两审制平滑运转，普遍设立基层法院的派出法庭，并扩大人民调解的适用；由于1983年以来“地改市”运动，广设市辖区，以及上世纪末以来人民调解制度萎缩和派出法庭大量被裁撤，四级两审制的根基松动。这一制度史发生线索，传递出一个基本主题：法院层级和审级的选定，都不是单一的诉讼法、审判程序技术性知识建构的产物，而主要是出自国家政治形态和政治安全考虑的政治设计。

一、大区分院的撤销

1954年之前最高人民法院设六个大区分院，这是建政初期的一种临时性过渡安排。大区法院从属于建国后六大中央局、大区政府的设置。六个大区的组织划分，并非中国自然区域、历史地理形态的当然产物，而是中国革命应对不同时期任务逐渐演化的结果，具有重叠的历史偶然性。

1930年和1931年，中共中央分别组建了红一、四方面军。1936年7月，原红二、六军团组建红二方面军。1937年国共合作开始，三支红军编为国民革命军115师、129师、120师，南方八省红军游击队编为新四军。五台分兵后，渐形成115师聂荣臻部晋察冀军区和115师罗荣桓部山东军区。它们分设对应的领导机关，即中共中央晋察冀分局、山东分局、晋绥分局、北方分局、东南分局，形成五个有较大自主权的政治单元。

1945年8月抗战胜利后，中共中央派遣战略力量抢占东北，新四军北移，各战略区先后组建野战军。作为对应领导机关的中央分局，从抗战以来已先后调整，分别为晋察冀、晋冀鲁豫、华中、西北、东北五个中央局。至1948年11月至1949年1月，中央军委统一全军组织及部队番号，按序号排序，组建第一、二、三、四野战军和直属中央军委的华北野战军，另有四野南下留守的东北军区。各中央局先前已渐次调整名称，最后对应为中共中央西北局、西南局、华东局、中南局、华北局、东北局。为了迅速建立秩序，在军事作战甫定后，又分别成立了对应名称的六个大区军政委员会。每个大区都以中央局为领导核心，中央局、大区政府、大军区三位一体。建国初期的六个大区格局成型。

虽然作为六个大区领导核心的大区党委，名称是“中共中央××局”，是“代表中央指导各该地区党的一切工作”，〔4〕各大行政区人民政府委员会是“中央人民政府政务院领导地方政府工作的代表机关”，〔5〕各大区法院的称谓是“中央人民政府最高人民法院××分院”，但实际的命令服从关系并不必然与词语保持一致。各大区在红军、抗战时期分处于彼此相对隔绝状态，自成体系。大区的很多干部，在不同历史阶段，具有紧密的工作上下级

〔4〕《扩大的中央第六次全会关于中央委员会工作规则与纪律的决定》，载《刘少奇论党的建设》，中央文献出版社1991年版，第55页。

〔5〕《大行政区人民政府委员会组织通则》（1949年12月16日政务院第11次政务会议通过）第3条。

或配合关系，大区高级干部与中级干部、中级干部与基层干部之间有着历史形成的密切的信赖和认同。这种信赖和认同，一方面因为军事夺权年代的作战指挥，形成一种融于身体中的强烈的命令—服从关系；另一方面，在建国后，因为干部调配、转业、裁减部队等，各大区有利益竞争时，一个大区内的三个层次干部之间又具有了庇护关系。在实际的政治服从上，出现只知有大区书记、军区司令员不知有中共中央的情况。〔6〕1954年中央撤销大区决定中说：“各大区一级行政机构为中央担负了许多具体的工作，而中央各部门对于各省市的情形又不很熟悉。”〔7〕1956年毛泽东回顾：“我们建国初期实行的那种大区制度，当时有必要，但是也有缺点，后来的高饶反党联盟，就多少利用了这个缺点。”〔8〕

1952年11月，中共中央在取消大区之前，先将五个大区书记调入中央，实际减弱大区中央局工作，继而改变大行政区人民政府（军政委员会）机构与任务，将大行政区人民政府改为行政委员会，祛除一级政府色彩，改为虚级，不再是一级政权机关，在实际的职权行使设置上，将机构缩小。原大区政府下辖各部委所行使的职权，一部分交中央主管部门直接接管。至1954年6月，完全撤销大区机构。

撤销大区中央局、大区政府，导致大区分院所依存的政制结构被拆解，六个大区分院亦很难再被保留。大区分院事实上受大区中央局和大区政府领导，大区所属各机构名称均冠以大区名义，如中南行政委员会公安部、华东行政委员会财委，称谓与实际领导关系一致。对于大区法院而言，虽冠以“最高人民法院××（如中南、华东等）分院”名义，并且在规范上，“最高人民法院为全国最高审判机关，并负责领导和监督全国各级审判机关的审判工作”，〔9〕大区分院是最高人民法院在各大行政区设置的分院，〔10〕但是，1951年的细化规范确定：包括大区分院在内的各级人民法院，都是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。〔11〕依许德珩的说明，“在组织制度上，人民法院是人民政府的组成部分，它对人民政府委员会和上级法院负责并报告工作”，“我们的最高人民法院分院以下各级人民法院除受其上级人民法院垂直领导外，同时，还需要因地制宜受当地人民政府委员会的统一领导，否则，最高人民法院，在具体工作上就不可能对全国司法工作实现其正确的领导”。〔12〕

虽然大区分院被设定为双重领导关系，但由于组织人事体制，实际是以大区领导为主，主要执行大区的意志。这种格局的基础性原因在于，大区政府对大区分院院长及副院长的人事任命起着决定作用。根据任免办法，大区分院院长、副院长“由大行政区人民政府提经中央人民政府政务院、会同最高人民法院，提请中央人民政府委员会批准任免”。〔13〕所

〔6〕 时任新华社社长吴冷西回忆：“当时海外舆论类比如汉代的削诸侯和唐代的罢藩镇”。见吴冷西：《十年论战（1956—1966）——中苏关系回忆录》，中央文献出版社1999年版，第2页。

〔7〕 《中央人民政府关于撤销大区一级行政机构和合并若干省、市建制的决定》（1954年6月19日中央人民政府委员会第32次会议通过）。

〔8〕 《论十大关系》（1956年4月25日），载《毛泽东文集》第7卷，人民出版社1999年版，第32页。

〔9〕 中央人民政府组织法（1949年9月27日政协第一届全体会议通过）第26条。

〔10〕 见《大行政区人民政府委员会组织通则》（1949年12月16日政务院第11次政务会议通过）第9条。

〔11〕 见《人民法院暂行组织条例》（1951年9月3日通过）第10条。

〔12〕 许德珩：《关于〈中华人民共和国人民法院暂行组织条例〉的说明》，载《中华人民共和国人民代表大会文献资料汇编（1949—1990）》，中国民主法制出版社1991年版，第18页。

〔13〕 《政务院最高人民法院关于任免司法工作人员暂行草案》，1950年3月17日，行政文件〔1950〕11-6号。

以，大区干部人选的确定首先体现的是大区的意志，只有大区中意的人选才可能被提请。虽然当时法院事权有限，法院院长多由统战人士担任，但亦主要由大区人员调任：（1）东北分院院长高崇民，原任东北人民政府副主席。（2）华东分院院长刘民生，原任华东军政委员会委员；副院长汤镛，原任上海市人民法院院长，副院长张鸿鼎，原任民盟工商委员会委员；1952年后，院长由魏明担任，原任皖南行政公署主任。（3）西北分院院长马锡五，原任陕甘宁边区法院院长；副院长乔松山，原任陕甘宁边区法院副院长。（4）中南分院院长雷经天，原任广西省人民政府副主席。（5）西南分院院长张曙时，为中央人民政府法制委员会副主任委员。（6）1952年重建后的华北分院院长，由华北行政委员会副主席张苏兼任，副院长何兰阶时任最高人民法院刑庭副庭长，另一副院长韩幽桐，时任教育部中学教育司副司长。〔14〕

最高人民法院在1950年的一份批复中说：大区分院作为同级政权中的组成部分之一，“应受政府委员会及其主席之领导”，“分院对于政策性的重大的或疑难的案件，应事先向大行政区人民政府或军政委员会主席请示意见，或送请决定后，再以法院名义判决”。〔15〕从大区分院所作本管辖区域内审判事务方面的较重要解释，多与大区机构联合发布这一点上，〔16〕亦可窥识分院的领导体制。

虽然大区分院是大区人民政府的组成部分，大区分院院长亦首先体现大区中央局意志，但大区分院又实际行使着最高人民法院职能。1952年11月周恩来做调整大区报告时曾说：“现在我们的政权有七级之多，层次多了。手续一定多，既浪费人力，又浪费时间，效率还很低，因此今后需要逐步减少层次，改为‘四实三虚’，即中央、省、县、乡四级实，大行政区、专区、区三级虚。”〔17〕周恩来认为大行政区是实际独立的一级，过于“实”。从大区分院来看，除人事任免权外，在审判权限上，“在其所辖区域内执行最高人民法院的职务”，“在其所辖区域内领导并监督各级人民法院的审判工作”，“最高人民法院分院、分庭的刑事、民事判决均为终审判决”，只有“重大或疑难的案件，报请最高人民法院审查处理”。〔18〕由于大区分院的组织人事任命主要集中在大区，所以“重大或疑难的案件”必然是多执行“分院对于政策性的重大的或疑难的案件，应事先向大行政区人民政府或军政委员会主席请示意见，或送请决定后，再以法院名义判决”的规定。〔19〕只有需要甩包袱的案件，才会将矛盾上交至最高人民法院本部。由此，大区法院虽是分院，但人事任免和审判意志实际由大区支配，地方性不可避免，却又戴着中央人民政府最高人民法院的“帽子”。

如果在撤销大区中央局、大区人民政府后，继续保留大区分院，按照“政党—国家”

〔14〕 详见各次中央人民政府委员会的会议任命名单，《人民日报》1950年4月14日第4版，1950年7月5日第3版，1950年8月26日第6版，1952年4月27日第1版。

〔15〕 《最高人民法院、司法部关于审级诸问题的批复》，1950年5月3日，司示字第89号。

〔16〕 如《东北人民政府、最高人民法院东北分院关于变更死刑案件批准办法的联合命令》（1951年4月6日），《最高人民法院华东分院、华东司法部对在职干部犯重婚罪应如何处理的批复》（1952年2月22日），《最高人民法院西南分院、西南军政委员会司法部关于父女兄妹间发生不正当的性行为应如何处罚问题的函复》（1952年12月2日）。

〔17〕 《周恩来年谱（1949—1976）》上卷，中央文献出版社1997年版，第268页以下。

〔18〕 《沈钧儒院长报告全文》（1950年6月17日），载《法院工作通讯》第1期，中央人民政府最高人民法院编纂处编印，1950年8月，第2页以下；《人民法院暂行组织条例》（1951年9月3日通过），第32—34条。

〔19〕 《最高人民法院、司法部关于审级诸问题的批复》，1950年5月3日，司示字第89号。

的当代政治治理结构，或许会产生另外三个结果：（1）撤销大区机构后，大区分院作为派出机关，既行使着最高人民法院本部的层级权限，又没有一级对应的党委、政府，相较于此前具有的司法地方性，这被认为是具有更大政治空洞的设置。在设有大区中央局、大区人民政府时，大区分院有来自同城的党委的领导，以及政府的信息监控、组织人事监督。与法院平行设置的党委、政府，因为与大区分院共处同一地理空间，对案件的背景性因素和法官日常表现的素养、品行的了解，具有超出最高人民法院的信息优势。1954年5月，彭真在政法委党组干事会第46次会议上说：“撤销大区一级的最高人民法院分院和最高人民检察院分署，要慎重考虑。过去各大区有中央局，对各省市的干部情况、工作情况比较熟悉，处理问题很方便很及时。”^[20]（2）撤销中央局和大区政府后，分院虽然名义上归属最高人民法院，由中共中央领导，受新产生的全国人大常委会监督，但这三个机构都远离大区分院，由于地理空间遥远，加之人员往来较少，实际上分院与最高人民法院本部、中共中央、全国人大常委会都十分隔膜。分院所在的省委、市委，又对大区分院无任何职务领导、监督、指导关系，大区分院即事实上成了“三不管的制度飞地”。（3）如果密集强化最高人民法院单一、垂直领导，在当时中国的政治治理基本原则下，这会被认为是“分散主义”、“条条专政”，^[21]更是政治禁忌。

因此，大区党政机构撤销后，大区分院势必被一并撤销。然而，对撤销大区分院，政务院政治法律委员会和最高人民法院均有相反意见。1954年6月19日，政法委党组干事会举行第47次会议讨论大区分院存废事项。这次会议初步决定：（1）仅将1952年复建、位于北京的华北分院交最高人民法院接管，而其他大区分院继续存在，党内委托所在省委领导。（2）各大区分院专管审判业务，实行审判与司法行政分立的原则。（3）调整中央政法部门的组织机构。（4）在保证业务并力求精简的原则下，从大区政法部门上调一部分干部充实中央各政法部门，同时将现有的必要的和不适于在中央政法部门工作的干部精简一批。^[22]6月28日，最高人民法院也向中共中央提交了专门的请求报告，力求保住大区分院。在报告中，最高人民法院尽力软化大区分院成为“制度飞地”或“条条专政”的尖锐性，用了一个婉转的说法：“各大行政区党政机关撤销后，仍保留的高分院在工作上的困难是失去了当地党政机关的领导。”报告提出“从两个方面来克服这个困难”：（1）确定各大区分院集中力量负责单一的审判任务，司法行政工作统一由中央司法部领导；（2）从审级制度上，紧缩各大区分院受理案件的范围，并取消案件的复核制度，严格执行“基本的三级二审制”规定，使大区分院受理的案件适当减少。^[23]这与此前政法委的方案基本一致。

但是，在1954年6月19日之前，撤销大区中央局和大区机构已是中共中央既定的政治决策。毛泽东于1954年3月17日率起草宪法的工作班子从杭州回到北京，经过12次审阅修改或在党内开不同会议对宪法进行研究，到6月14日，将宪法草案提交由各党派和无党

[20] 《彭真年谱》第2卷，中央文献出版社2012年版，第459页。

[21] 见《中共中央批转〈第八次全国人民司法工作会议纪要〉的通知》（1978年6月12日）；刘少奇：《中国共产党中央委员会向第八次全国代表大会的政治报告》（1956年9月15日），载《中国共产党第八次全国代表大会文件》，人民出版社1956年10月第1版，第53页以下。

[22] 见前引〔20〕，《彭真年谱》第2卷，第465页以下。

[23] 见《最高人民法院关于撤销各大区分院与加强最高人民法院的意见》，1954年6月28日，行政文件〔1954〕14号。

派人士组成的中央人民政府委员会第30次会议。此后，直到一届人大（9月15日）即将召开的9月6日之前，从《毛泽东年谱》记录看，毛泽东未再将宪法列入议程。在此期间，4月25日晚，中央办公厅主任杨尚昆已将大区撤销交接的方案写好，向毛泽东汇报。4月26日和4月27日下午，毛泽东分别召开中央书记处扩大会议和政治局扩大会议，讨论撤销大区一级党政机构的有关具体问题。6月19日，方案提交中央人民政府委员会第32次会议，正式通过撤销大区机构的决定。^[24]可见，在6月19日前，甚至在4月27日，中共中央核心决策层已经就结束1949—1954年的过渡政治结构和撤销大区行政机构完成具体设计。

在一届人大后，中国政治运行的基本方式是：纵向上，中共中央领导各级地方党委、上级党委领导下级党委；横向上，党委对同一区划层级内的人大和“一府两院”及群团组织进行一元化领导，党委是各级政权层级的中枢。这种政治结构的核心是没有无党之政制。最高人民法院保留大区分院的意见，与此相悖。

在此背景下，7月5日，董必武致函毛泽东，提出赴北戴河休养：中央分配政法委员会的工作，如准备宪法公布后立即要提出的法院组织法草案等，“均由彭真同志督率主管部门起草”。函请获准，其休养期间，政法委主任和党组干事会书记职务均由彭真代理。7月16日，彭真批示《关于撤销大区各政法部门和加强中央各政法部门的意见》，向毛泽东和中共中央报告，提出“各大区最高法院分院撤销后，司法行政工作和审判工作逐步分立”。^[25]这显示政法委新的意见不再是6月19日的保留大区分院。7月20日，中央秘书长、中组部部长邓小平起草中共中央批复政法委党组干事会的报告：“原则上同意所拟对政法各部门在大区撤销时的安排，至于干部调配，可由中央组织部做通盘的考虑并与你们直接商定。”^[26]这也显示政法委党组干事会原6月19日“报请中央审批”的四个事项中，保留大区法院的初步意见被改变。至此，此前最高人民法院保留六个大区分院和政法委保留五个分院的请求，未被接受，大区法院随大区各机构一并撤销。

二、由三审制、“基本的二审制”至两审制

撤销包括大区分院在内的大区机构后，最高人民法院的案件负担问题浮现出来。在前述1954年6月最高人民法院就保留大区分院给中央的报告中，建议只撤销华北分院而仍保留另外五个分院的理由是：“全国地区辽阔，人口众多，各高分院受理案件数量又大。1953年度六个分院全年受理上诉及本身一审案件共达15062件：计华东2970件，中南1546件，西南1517件，西北2103件，东北2300件，华北4626件，如果这些案件全部集中到最高院来审理，势必对人民诉讼不便，而最高院也很难担负如此大量集中的案件。华北靠近中央没有不便人民诉讼的问题，而华东、中南和东北，政治经济情况也较复杂，案件也是多而复杂，西南和西北地处边远，交通不便。”^[27]最高人民法院的这一顾虑是从三审制的前提

[24] 见《中央人民政府关于撤销大区一级行政机构和合并若干省、市建制的决定》（1954年6月19日中央人民政府委员会第32次会议通过）。

[25] 《董必武年谱》，中央文献出版社1991年版，第439页；前引〔20〕，《彭真年谱》第2卷，第469页以下。

[26] 《邓小平年谱（1904—1974）》中册，中央文献出版社2009年版，第1186页。

[27] 《最高人民法院关于撤销各大区分院与加强最高人民法院的意见》，1954年6月28日，行政文件〔1954〕14号。

出发的。自中国共产党建立地方苏维埃根据地到建立全国政权，先后实行过两审制、三审制，再到三审制、两审制并行。新任最高人民法院院长董必武在1954年11月的讲话中提及，“尤其是法院组织法，还总结了我国土地革命以来人民司法工作经验”。^[28]这表明，根据地时期以来的制度经验，已经注入1954年立法中。

1931年瑞金中华苏维埃共和国时期，实行四级两审终审制度：“如区为初审机关，则县为终审机关，县为初审机关，则省为终审机关，省为初审机关，则最高法院为终审机关，任何案件经过这两审之后，不能再上诉。”长征初到陕北后，先执行四级两审，五个月后，调整为三级两审，废止区裁判部。^[29]1937年国共合作，苏维埃辖域改为中华民国陕甘宁边区。此前，南京国民政府1935年实施新的法院组织法，将四级三审制改为三级三审，取消了初级法院，以地方法院为一审，高等法院为二审，最高法院为三审。因此，边区法院改行三级三审制：“县政府的承审员是第一级的初审，边区高等法院是第二级的复审，中央最高法院是第三级的终审。”^[30]1939年的边区高等法院条例，再次对此确认。^[31]

对于三审对象，依照南京国民政府司法院院长居正的界定，实际功能仅限于法律适用的正当性审查。^[32]由此，至国统区重庆的最高法院进行三审上诉，给共产党边区高等法院带来巨大的政治压力：（1）边区司法适用的是中共中央在边区发布的政策和法规，而三审制下的法律审，直接导致由国民党中央最高法院对共产党政治进行合法性审查；（2）诉讼所涉社会事实，会将边区的政治经济社会状况，由上诉人不断输入到重庆；（3）边区与战时最高法院所在地陪都重庆，远隔渭河平原与秦岭天险，当事人讼累极重。“事实上不服第二审判决者，再向重庆提起上诉，绝少可能。”因此，在边区政府暂设一个五人组成的审判委员会，受理三审上诉。^[33]对于抗战期间的各根据地司法而言，审级确定的根据不是司法技术，而是现实和政策的需要，即应对扫荡、便民和精兵简政。^[34]在陕北，权宜的、形式上的三审设计，在国共关系恶化后被废弃，撤销了审判委员会，回到苏维埃时期的两审制，以边区高等法院为终审。^[35]

此种审级沿革，导致建国初期各地实践完全不一致。老根据地部分实行两审制，而在

[28] 《董必武传（1886—1973）》下册，中央文献出版社2006年版，第862页。

[29] 见《中华苏维埃共和国司法程序》（1934年4月8日）；《中华苏维埃共和国中央执行委员会司法部工作报告》（1937年7月23日），载西北五省区编纂领导小组等：《陕甘宁边区抗日民主根据地文献卷·上》，中共党史资料出版社1990年版，第206页；《陕甘宁边区政府工作报告》（1941年4月），载陕西省档案馆等编：《陕甘宁边区政府文件汇编》第3辑，档案出版社1987年版，第221页。

[30] 雷经天：《陕甘宁边区的司法制度（边区通讯）》，《解放》第50期，1938年8月28日，第15页以下。

[31] 见《陕甘宁边区高等法院组织条例》（1939年4月公布），载《陕甘宁边区政府文件汇编》第1辑，第217页以下。

[32] 见居正：《最高法院厉行法律审之步骤》，载范忠信、尤陈俊选编：《为什么要重建中国法系：居正法政文选》，中国政法大学出版社2009年版，第246页。

[33] 见《陕甘宁边区政府关于设立审判委员会受理第三审案件的命令》（1942年7月10日），载《陕甘宁边区政府文件汇编》第6辑，第248页以下。

[34] 见《晋冀鲁豫边区政府、晋冀鲁豫边区高等法院关于执行决定之审级制度的命令》（1942年5月21日），载韩延龙等编：《中国新民主主义革命时期根据地法制文献选编》第3卷，中国社会科学出版社1981年版，第400页以下。

[35] 见《陕甘宁边区政府命令——关于边区审判改为二级审判制》〔战字第849号〕（1944年2月15日），载《陕甘宁边区政府文件汇编》第8辑，第67页；《边区政府一年工作总结》（1944年1月6日），载甘肃省社科院历史室等编：《陕甘宁革命根据地史料选辑》第1辑，甘肃人民出版社1981年版，第404页。

江南新区,在接管国民党政权机关时,鉴于此前“京、沪、杭解放后,把旧人员裁了二万七千余人,引起很大波动”,中共中央提出除作恶多端等人之外,“一般均应予以留用”。^[36]中共中央另将陈云在接管沈阳时的做法,即“各按系统,自上而下,原封不动,先接后分”的接管方法,^[37]作为成功的接管经验,转发给各中央局和各前委。这样,虽然组织形式系统被改造,部分国民党推事、审判人员被更换,但是旧法院的结构得以保留。^[38]原国民党政权时期的三审制,在部分新区,附着于旧的机构接管被保留下来,导致建国初期两审、三审并行。

对于这种并行的审级制度,沈钧儒的解释是:过去的三审制不一定非保持不可,有些案件区审后,市审就成为终审机关,不能再上诉;市法院初审的,可以上诉到最高法院,由市审到最高法院也只是两个审级;但作为补救,放宽越级上诉限制,对各级诉讼,最高法院可以提审。^[39]正式的司法解释则规定:“在法院组织法未颁布前,目前一般案件,如对县(市)法院判决不服时,可向省人民法院或其他分院上诉;再不服,可向最高人民法院分院上诉。最高人民法院分院即为终审机关。而某些重大案件,也可径由省法院,大行政区直属市法院或最高人民法院分院受理,所以要看案件实际情况而定,不必拘泥于‘三级三审制’。”^[40]这种模糊规定,使得在过渡时期如何把握三审还是两审极为困难。在此时期,各地法院密集请示最高法院和大区分院,询问执行三级三审还是三级两审。^[41]从1951年川西人民法院一份呈请可见当时情形:“人民法院审判工作报告中的审级制度和上诉制度,基本上是三级两审制,同时又必须充分保障诉讼当事人的上诉权利,但在具体执行上就发生了矛盾,究竟哪些案子允许上诉三审,哪些案子又可以在二审终审,根据目前上诉案件来看,固然有些是正当的,但也有不少上诉案件是故意拖延时间,无理取闹。如果都允许上诉,那么,我们的审级制度,就会变成三级三审制了。可是对于某些狡黠分子,案情明显,二审判决亦合乎政策精神,我们认为有确实把握的案件,可以二审终审,应当不允许上诉,但又以什么方式来进行,这是否限制了当事人的上诉权利?”^[42]

1951年9月,《人民法院暂行组织条例》颁布,继续执行在审级制度上既定的“基本上实行三级两审制”,只是明确规定“以县级人民法院为基本的第一审法院,省级人民法院为基本的第二审法院;一般的以二审为终审,但在特殊情况下,得以三审或一审为终审”。对于这一审级体制,沈钧儒在政协会议上的报告仍表述为“基本上的三级二审制”。^[43]许

[36] 《中央关于旧人员处理问题的指示》(1949年9月),载中央档案馆等编:《城市解放(上)》,中国档案出版社2010年版,第780页以下。

[37] 见《接收沈阳的经验》(1948年11月28日),载《陈云文选》第1卷,人民出版社1984年版,第375页。

[38] 见《广西通志·审判志》,广西人民出版社2000年版,第35页以下。

[39] 见《京各界代表会议第二日 沈钧儒院长亲临讲话 阐述试办区法院意见》,《人民日报》1950年2月27日第1版。

[40] 《最高人民法院、司法部关于审判方针、各级法院、监狱编制、法院领导关系及审级管辖问题的批复》(1950年6月22日),司示字第132号。

[41] 见《最高人民法院华东分院关于审判程序等几个问题的批复》(1950年10月24日);《最高人民法院关于审级组织领导系统诸问题的指示》(1950年3月24日);《东北人民政府、最高人民法院东北分院关于刑事案件上诉复核等制度的决定》(1950年10月28日)。

[42] 《司法部关于审级制度怎样贯彻基本上三级二审而又充分保障诉讼当事人的上诉权利问题的函》,司一函字第694号,1951年7月4日。

[43] 见《加强人民司法建设,巩固人民民主专政》(1951年10月28日),载周天度编:《沈钧儒文集》,人民出版社1994年版,第659页。

德珩解释说：“所谓基本上实行三级两审制，就是说不完全等于三级两审制，还有例外的三审终审制和一审终审制。我们认为这样的规定，是既能保障人民的诉讼权利，又能及时有效地制裁反革命活动，而又防止了某些狡猾分子，故意拖延时间，无理取闹，造成当事人以及社会人力财力的损失。同时，这样的规定，又照顾了中国的实际情况：中国地域辽阔，交通不便，情况复杂，案件又多，三级三审，是使人民为诉讼长期拖累，耽误生产，所以我们采取了基本上的三级两审制，这是一种实事求是，为人民服务的审级制。另一方面，诉讼人如因原籍人民法院不能公平审判而越级起诉或越级上诉时，上级人民法院仍依法予以必要的处理。这对于一般人民是便利的。”〔44〕

但是，只要设置“基本”和“例外”的双轨制，就无法抑制“例外”泛滥，只要制度上有可以进行三审的可能，当事人即会将诉权进行到底。受困于当事人的缠讼和不断的控诉，二审法院必然是将矛盾上转，允许三审上诉。〔45〕董必武称：“这次大行政区撤销，法院的问题就需要考虑。我们规定是三审终结，现在实际是多级。三审后告到毛主席那里，又得重来。大区的法院是最高法院，应该是法律审，不应该是事实审，但是，现在事实审很多。他不服就要告，你还能不管？所以这个事实要考虑。内部分工后，混乱现象还是有的。”〔46〕

对于审级上双轨制造成的混乱，中共中央决定实行并轨。1954年人民法院组织法确定了两审终审制。中央决策层之所以断然实行两审，按照主持中央政法工作的中央政治局委员、中央书记处候补书记彭真的报告，主要是因为：“从过去的情况看，审级越多，诉讼越拖延，于国家于人民都是不利的，给了‘讼棍’钻空子的机会，一般群众上诉三审的并不多，因此不需要多增设审级，二审终审对劳动人民是有利的。”〔47〕正式的司法解释说：“法院组织法关于审级制度的规定，是鉴于我国地区辽阔，交通不便，如果审级过多，势必造成诉讼拖延，对人民不利，而两审终审既便利人民诉讼，又可迅速办案，是切合广大人民的利益的。各级法院在宣判时，应向当事人充分说明二审终审制的好处，并说明第二审判决就是终审判决。”〔48〕这些理由，按彭真1980年复出主持中央政法工作后的总结，就是“两个便利”：一个是要便利司法机关办案，一个是要千方百计便利老百姓打官司。〔49〕

先在政治上确定要取消中央局、大区政府，继而在司法制度上决心由“基本的两审制”改为“确定的两审制”，两个因素交汇，在司法制度上产生另一个弊病，即案件负荷在不同层级法院的分布失衡。省法院、最高法院案件负荷将不可承受，在当时的区域间距离、交通条件下，当事人的讼累也会极重。1949年以华北人民法院为基础组建最高人民法院，在1952年另行组建新的华北分院之前，华北五省法院和设区的京津二市的市人民法院判决的案件，即直接诉至最高人民法院，形成积案。彭真在1954年政法委党组干事会第46次会议

〔44〕 前引〔12〕，许德珩文。

〔45〕 见《最高人民法院、司法部关于贯彻执行两审终审制的通知》（1955年2月4日），法行字第956号，司普字第144号。

〔46〕 《关于人民监察工作》（1954年6月24日），载《董必武政治法律文集》，法律出版社1986年版，第361页以下。

〔47〕 《在全国检察业务会议上的报告》（1954年11月21日），载《彭真文选（1941—1990年）》，人民出版社1991年版，第270页。

〔48〕 《最高人民法院、司法部关于贯彻执行两审终审制的通知》（1955年2月4日）。

〔49〕 见《民事诉讼法起草中的几个问题》（1981年4月14日），载前引〔47〕，《彭真文选（1941—1990年）》，第402页。

上表达的对撤销大区法院的顾虑,就是“大区一旦撤销,全国三四十个单位的案子都集中到最高法院来,老百姓上诉或控告很不方便,而且高院案件增多,很容易产生官僚主义。这个问题很大,困难不少”。〔50〕

要避免这种失衡结果的发生,一个可能的手段是改变法院的级别管辖制度。1949—1950年,各级政权组建初期,有适当知识和训练的干部极端匮乏,当时党员中文盲半文盲占69%,小学文化程度占27.66%,中学程度占3.02%,大学以上仅占0.32%,〔51〕多数干部是被称为“大老粗”的工农干部。当时的干部配备有三个特征:(1)忠诚度高、有知识、能力强的干部优先被放在党委,其次是政府财经部门;(2)在政法各部门中,公安的干部强于法院、检察署和司法行政、内务民政;(3)上级机关的干部强于下级机关的,上级法院的强于下级法院的。所以,党委、政府在各项事务上,按照政权级别,区分大小、轻重,进行梯级配置。在法院的事权分配上,亦进行分级。从政治角度考虑,当时的历史条件下也不可能将所有案件放在县区、市法院一审。由此产生的一个结果是,从最高人民法院及分院、省法院及分院,再到市、县法院,都可以直接受理一审案件。历史形成的干部能力因素,当时的条件下无法短期克服,加之政治上考虑,须将相当一部分大标的、重刑期、较大影响的案件放在省法院或分院一审,所以级别管辖制度不可轻易更改。

在撤销大区党委、政府机构的同时,中共中央正式确立了此前存在的省与县市之间的地委和专员公署。由此政治设定出发,解决三审制减为两审制带来的审判负担的方式,是在地委、专员公署一级增设独立层级的中级法院。

三、中级人民法院的增设

在省与县、市之间,设立一个中间机关专员公署,并非始自共产党建立政权后的新创。但同一个要素被植入新的结构中,即具有了新的意义。中共中央将这一机制纳入对地方政治进行治理的整体结构中,事权下放,由平行设立的党委对专员公署进行一元化领导,有效控制地委、专署一级中间机关的主要人事权,使得中央权力进一步下沉,将地方的积极性与中央对全局的政治安全掌控相结合。中级人民法院的增设,在这一地方治理结构前提下产生。

省与县之间专员公署机构的设置,原出自国民党。1932年,为围剿江西红军,南京国民政府内政部部长黄绍竑提议在省以下设立专区。〔52〕设立专区的形式后来推行至全国,形成省、县“实二级制”和省、地区、县“虚三级制”。〔53〕抗战开始后,从中共第一个敌后抗日根据地晋察冀根据地开始,亦实行专员制。与省、县不同之处在于,专区一级有治权,而无政权,“专区不是一级政权,因此不设民意机关,专员仍由上级委任”。〔54〕陕甘宁边区,1943年划为五个专区,设行政督察专员公署,为边区政府代表机关。与专员公署作为

〔50〕 前引〔20〕,《彭真年谱》第2卷,第459页。

〔51〕 见安子文:《关于中国共产党的组织情况及发展和巩固党的组织的问题》(1950年6月7日),载《中共党史教学参考资料》第19册,国防大学党史党建政工教研室编,1986年4月,第143页以下。

〔52〕 见黄绍竑:《五十回忆》,香港风云出版社印行,1969年8月,第298页。

〔53〕 见钱端生等:《民国政制》下册,上海世纪出版集团2008年版,第494页以下。

〔54〕 彭真:《关于晋察冀边区党的工作和具体政策报告》,中央党校出版社1997年版,第27页,第32页。

边区政府代表机关的设置一致，“在专员公署所在地，设置高等法院分庭，受理辖区内各地方法院或县司法处第一审判决上诉之民刑案件，为第二审”。^[55]

专区不是独立一级政权，设在专区的高等法院分庭，也不是一个独立层级，专员兼庭长。1942年之后，中共中央规定根据地领导的统一与一元化，确定中央代表机关（中央局、分局）及各级党委（区党委、地委）为各地区的最高领导机关，统一领导各地区党政军民工作。专区一级的领导核心是中共地方委员会（地委）。陕甘宁边区下辖五个地委，均由重要干部担任地委书记。跨县的专区一级党政机构和司法设置的结构性特点是：（1）专区是派出机关，专区的审判机关不是独立层级；（2）专区由党委一元化领导；（3）对专区进行领导的党委机关是省委的地方工作委员会，地委书记由政治上被高度信任、工作能力极强的干部出任，由中共中央任命。

此政制沿革至建国后，从老区带至新解放区，成为地方政治治理的基本做法。在法院层级上，建国初期规定设立“县级人民法院、省级人民法院、最高人民法院三级法院”。^[56]在县级法院之上设专区法院，为省法院分院，受理该辖区内的第二审上诉案件，其性质与省院相同，不服省法院分院（专区法院）判决，应上诉于最高法院分院，不应向省院上诉。^[57]

在1954年筹划新政治架构时，迟至1954年5月19日彭真向中央政治局报告起草《人民法院暂行组织条例》时，三级法院体制仍然没有变化，四级法院设置在接下来的讨论中才被重视。大区分院被撤销后，省法院既要担负指导县、市法院的责任，又要受理大量上诉；省法院一审的案件，二审即至最高法院，最高法院指导全国法院的职能则被挤占。在此情势下，设在省与县之间的专区一级分院被充分关注。8月19日，彭真在政法委会议上作关于法院组织法等草案说明中，明确设立中级法院。^[58]从魏文伯所作的立法背景发言中，可详见决策层为何对专区法院予以肯定，并将其优势放大，成为一个独立层级：“过去几年设省（自治区）人民法院分院，是发挥了一定作用的。但是因为这种分院只是省（自治区）人民法院的派出机关，它的判决和裁定就是省（自治区）人民法院的判决和裁定，如果当事人不服，就只能直接向最高人民法院及其分院上诉，而不经过程（自治区）人民法院。这样就形成了三不便：群众上诉不便；大量上诉案件集中到最高人民法院及其分院，使案件难于及时处理，形成拖延挤压，亦是不便。现在人民法院组织法规定在基层人民法院和高级人民法院之间设立中级人民法院，就可以克服这些缺点。”^[59]

魏文伯是起草人民法院组织法的负责人之一，时任最高人民法院和司法部联合党组书记，其所作的解释应表达了当初立法的本意。对于增设一级法院和降低一级审级，魏文伯的解释说：“这是因为我国地区辽阔、交通不便等，审级过多，当事人势必要到较远的地方去上诉，审级越多，诉讼越拖延，经年累月，不能定案，这样，当事人既浪费时间和财力，

[55] 《陕甘宁边区高等法院法庭组织条例草案》（1943年3月公布），载《陕甘宁边区政府文件汇编》第7辑，第155页以下。

[56] 立法技术瑕疵，此“县级人民法院”所欲表达的实际是指基层法院，包括县、旗人民法院、省辖市人民法院、直辖市的区人民法院。见《人民法院暂行组织条例》第2、11条。

[57] 见《最高人民法院、司法部关于贯彻执行两审终审制的通知》（1955年2月4日）。

[58] 前引〔20〕，《彭真年谱》第2卷，第481页。

[59] 《司法部魏文伯副部长在“全国司法座谈会”上关于〈中华人民共和国人民法院组织法〉基本问题的发言》（1954年11月1日），广东省司法座谈会秘书处翻印，1955年1月11日，第20页以下。

又耽误生产，于国家于人民均属不利”，“要做到正确而及时地审判案件，不在于增多审级，而在于健全各级人民法院的组织和制度的建设，特别是加强基层人民法院和中级人民法院的建设，使绝大部分案件能在这两级人民法院得到完满解决”。〔60〕

这一立法设计主要是基于对省法院分院的改造，以及与地委、行署一级事权的匹配。在1949—1954年，另有中央直辖市和省辖市未落入专区管辖之内。对于这两个类型的市，实行了不同于以农村和小城镇为对象的专署的做法。因为在同等地理单元面积内，人口数量多的大城市，个体之间互动的频次密度高，各种事务和纠纷高于低密度的农村和小城市。为此，在人口数量多的大城市，设立市辖区。1950年，政务院对城市的区政权进行规范，1951年将市辖区标准界定为十万人以上。按照新规定，在区召开人民代表会议，选举区长、副区长，设置区协商委员会，并由对应的区委进行领导。大城市的区，即不再是对一片边界模糊区域的笼统所指或地理意义上的片区，而成为政权实体。“各级人民法院是依照行政区划设立的”，〔61〕在筹划区成为政权意义的行政区划后，区法院的设立即被提出。〔62〕1952年，北京内城设4个，外城设3个，郊区设6个，共13个区和区人民法院。〔63〕但相较于人口少的乡村，人口多的大城市地理半径并不大，交通亦为方便，多设区级政权，可能致机构冗赘。所以，对于区法院的设置，大区分院和政务院都持谨慎态度。〔64〕1953年，政务院的意见是在城市的区一级设立市法院的分庭或跨区的区法院。〔65〕1954年两审制施行后，这些设区的中央直辖市和省辖市，同样出现上诉审不能顺畅的问题，即比照省法院分院进行改造，增设一级中级法院。

对于省辖市，以南京为例。此前作为中央直辖市，南京市人民法院行使省级审判权限。南京市各区法院，上诉至省级的南京市法院，符合当时审级设置。1952年苏北、苏南两个省级行署与南京市合并，组建新的江苏省。撤销分院后，如依旧制，南京市人民法院和南京各区人民法院一审案件，上诉审均须至江苏省人民法院，导致虽然南京市委领导各区委，而南京市人民法院与各区法院却无审级关系，从而势必要在南京市人民法院与各区法院之间建立上诉审关系。1954年9月后，南京和无锡、徐州、苏州四个市法院，与南通、镇江等八个江苏省法院分院一起，改为中级法院。〔66〕但是，设区的市的数量在此后一直受到严格控制，市中级法院的数量相较于地区中级法院比例极小。在江苏，1958年曾撤销徐州和苏州市两个中院，改设徐州市、苏州市人民法院，分由徐州地区中院、苏州地区中院管辖。〔67〕

对于北京、上海两个中央直辖市法院，在1954年前的情形与1953年前的南京一致。改行两审制后，同样存在市法院和区法院之间的断层，亦须在作为省级的市法院和区法院

〔60〕《最高人民法院、司法部关于贯彻执行两审终审制的通知》（1955年2月4日）。

〔61〕前引〔18〕，《沈钧儒院长报告全文》（1950年6月17日），第2页以下。

〔62〕见最高人民法院司法部颁《京、津两市区人民法院试行办法》，北京市人民法院所属第一区法院1950年8月成立，并筹设第二和第三区法院。见《京津续建区人民法院》，《人民日报》1950年10月25日第3版。

〔63〕见《北京志·政法卷·审判志》，北京出版社2008年版，第35页。

〔64〕中央对于区法院的建立，仅限于直属市所属人民法院，如上海、南京等省级之市人民法院。青岛、济南两市只能设市院之分庭，作为市法院之派出机关，受理与市院层级相同之案件。见《最高人民法院华东分院对于〈华东各级人民法院管辖暂行规则〉的意见》（1951年2月9日）。

〔65〕见《第二届全国司法会议决议》（1953年5月8日政务院第177次政务会议批准）。

〔66〕见《江苏省志·审判志》，江苏人民出版社1997年版，第5页以下。

〔67〕同上书，第12页。

之间增设中级法院。由于直辖市中院无对应的党委、人大等部门，中级法院只有管理本院部分干部的职责，没有管理系统干部的职能，中级法院党组由市高级法院党组受市委委托领导。在干部人事任命上，审判员以上的干部，均由高院院长提请市人大常委会任命。

由此，地区中院、省辖市中院、直辖市中院三类中级法院增设完成后，中国法院建立了四级两审制的基本架构。

四、四级两审的制度目标

1954年，一届人大对中国法院进行了层级和审级重构，法院层级由三级增为四级，审级由三审减为两审，通过“一增一减”，确立了今日审判体制的基本形态。之所以在法院层级增加的同时，审级反而减少，原因在于地方政治治理变动。法院层级的增和审级的减，服从于政权内治理层级的增和减，而政权内治理层级的增减，是1954年地方政治治理新设计的体现。在政权内治理层级上，所减去的“虚一级”是在政权的上部，增设的“虚一级”是在政权的底部。与此对应，法院层级上，增加省以下跨县、市的地区中级人民法院作为独立的一个层级，撤销省以上跨省的非独立层级的大区分院，都是强化以省为基本治理单元，扩大地方积极性政治路线的外化。其具体的制度逻辑形态呈现为：

第一，在政权内治理层级上，被减去的大区中央局，作为中共中央派出机关，是省级党委和中央之间承上启下的一级。大区废除后，各省级党委直接向中央汇报请示工作，中央只管大事，“大权独揽，小权分散”。^[68]而增设的地委，一方面分担了省委的大量具体琐碎事务，在组织上又并非独立的一级，只是省委的地方工作委员会。这样，在向上和向下两个方向上，扩大以省为基本治理单元的地方积极性。

第二，增设中级法院，主要是将此前专区的省法院分院改为独立层级的地区中院。地方组织法为增设的地区中院设定了所依存的地方政权架构，即专员公署。专员公署由省人民委员会提出（经国务院批准）设立，作为省人委的派出机关。^[69]与根据地时代的专区一样，因为是派出机关，专员公署是省的意志的延伸，所以不设独立一级的民意机关（人大），地区中院院长由省人民代表大会选举。^[70]由于1954年宪法框架下，省及省以下人大不设常委会，所以地区中院的副院长、庭长、副庭长和审判员由省人民委员会任免。^[71]省的意志贯彻获得坚实的组织保证。

第三，在法院审级上，三审制下，案件可由县市诉至大区分院或最高法院，省一级并无终审权。两审制下，县市法院的案件，终审在地区中院；中院一审的案件，终审在省高院；仅有极少数高院一审的案件，上诉至最高人民法院。这样，省一级对一省内发生的几乎所有常规化案件，都拥有终局决定权。

“撤销了大区，同时要加强省、市的领导，中央要与省、市直接接触，直接领导各省

[68] 《在南宁会议上的结论提纲》（1958年1月21日），载《建国以来毛泽东文稿》第7册，中央文献出版社1992年版，第30页。

[69] 见地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法（1954年9月21日）第42条。

[70] 见地方各级人民代表大会和地方各级人民委员会组织法（1954年9月21日）第6条。

[71] 见人民法院组织法（1954年9月21日）第32条。1979年宪法修正决议之后，地区中院的这些职务均由省人大常委会任免。

市。”〔72〕具体到法院事务，在扩大省的积极性上，1954年在法院组织法草案初稿报送邓小平审改时，邓小平在第2条另加了一句话：基层法院和中级法院的设置，由省、自治区、直辖市的司法行政机关，报告省市人民委员会和自治区自治机关决定；高级法院和专门法院的设置，由司法部报请国务院决定。〔73〕可见，1954年所确立的地方司法体制的根本关节点为：虽然专区的分院改为地区中院，成为独立层级，但是，一方面，对地区中院进行领导的地委是省委的地方工作委员会，专员公署是省人民委员会的派出机关，中院设置的决定权在省人民委员会，另一方面，中央不仅决定省一级干部的任免，而且直接决定地委（第一书记）的任免，直到1984年中共中央修改为“下管一级”时为止。这就将中央的政治控制与省的地方积极性结合起来。

为实现这一制度目标，保证四级两审制平滑运行，另有两项重要的支撑性制度：其一，普遍建立基层民事调解机构。1954年人民法院组织法确立四级两审制之前，政务院规定在城乡普遍设立人民调解委员会，“城市一般以派出所辖区或街道为单位，农村以乡为单位。调解委员会由委员三人至十一人组成”，〔74〕将人民调解作为分流进入诉讼的纠纷的手段。其二，在基层法院设立派出法庭。与西方按照功能区分设地方法院（初审法院）、上诉审法院、最高法院（终审法院）不同，中国法院与行政区划一致。1954年宪法第53条将全国行政区域划分为中央、省、县、乡四级，另将地区作为省的派出机构，虚五级，所以对应设立最高法院、省高院、地区/市中院、县/区法院，另在部分乡镇、街道办事处设立人民法庭。此种划定的意义在于，在县以上，将包括司法在内的主要治理手段交予地方党委，扩大地方积极性。对基层法院设在乡镇和街道办事处的法庭，其制度绩效之一在于事实认定的准确度高。派出法庭辖域小，与乡级政权接触较密，对本地的政策有较强的感性认识，尤其是对本乡本土的地理人文、习俗礼仪、人情世故、人员往来交际状况、具体的人在社会分层中的位阶、村落政体、地方秩序、村庄政治等各种情况都极为熟悉。对于各种纠纷牵系的“在场的”的背景性本土政策，以及虽“不在场”却构成脱不去的、背景性的、细微的“在地的”知识，都能洞悉。当事人极难利用地方个体知识优势，形成对法官裁断的信息遮蔽。〔75〕派出法庭对事实的确认，其真实性、准确性，超出居庙堂之高、法学理论和法律条文谙熟的高级别法院。这减少了因对事实部分确认的不服而发动的上诉，不致四级两审制下的上级法院因上诉和申诉过多而崩溃。〔76〕

1954年人民法院组织法颁布后，魏文伯解释说：“要做到正确而及时地审判案件，不在于增多审级，而在于健全各级人民法院的组织和制度的建设，特别是加强基层人民法院和中级人民法院的建设”，“人民法院组织法总结了我国过去人民法庭和巡回法庭的经验”，“作出设置固定的人民法庭的规定，是必要的”，“人民法庭的设立，将使人民法院工作进一

〔72〕《刘少奇年谱（1898—1969）》下卷，中央文献出版社1996年版，第324页。

〔73〕见前引〔26〕，《邓小平年谱（1904—1974）》中册，第1192页。

〔74〕《人民调解委员会暂行组织通则》（中央人民政府政务院1954年3月23日公布）第4条。

〔75〕参见〔美〕克利福德·格尔兹：《尼加拉：十九世纪巴厘剧场国家》，赵丙祥译，上海人民出版社1999年版，第51页以下；〔美〕克利福德·格尔茨：《地方知识——阐释人类学论文集》，杨德睿译，商务印书馆2014年版，第193页以下。

〔76〕彭真认为：“人民法庭是我们在长期革命斗争中创造出来的，它可以直接联系群众，处理案件快，错误也比较少。”前引〔20〕，《彭真年谱》第2卷，第482页。

步便利群众和便于深入群众”。^[77] 作为 1954 年法院组织法起草负责人之一的最高人民法院、司法部联合党组书记魏文伯，是 1940 年新四军在华中建立的第一个抗日民主政府安徽定远县第一任县长，后任专员。在与日、汪、蒋各方势力复杂的较量与斗争中，对于基层政权建设有直接体验。1954 年人民法院组织法吸收建国初期土改、“三反”、“五反”和普选中设立的人民法庭经验，在第 17 条规定设立常设的人民法庭，并实际承担第 19 条规定的“指导人民调解委员会的工作”。在上世纪 50、60 年代的多数时期，人民法庭担负的工作都被置于较重要的地位。

两项辅助制度的设立，完善了沿用迄今的四级两审制的基本结构。1954 年 8 月下旬，毛泽东在审阅《人民法院组织条例（草案）》等五部条例时批示：“‘条例’似宜均改称‘法’”。^[78] 这一称谓变动，在立法法的法理上，意味着从效力等级较低的临时性规范提升为正式的确定的法律，显示毛泽东对所立几项组织法的基本满意。9 月 20 日夜，中央政治局讨论两院组织法草案时，相较于对人民检察院组织法所作的评价“别别扭扭”，毛泽东对人民法院组织法的评价是“熨熨帖帖”。^[79] 这充分地传递了中央决策中枢对以四级两审制为基本结构的中国法院体制的态度。

五、四级两审制的流变

1954 年形成的四级两审的审判体制及支撑措施，在此后因政治上的不同应对而对政治治理、区划层次变更调整时，基本形态都未有变化。只是在晚近，底部发生松动。

地方政治治理中的一个变化是六个中央局的重建。1960 年，在中苏关系恶化和中国遭遇严重经济困难时，中共中央在北戴河会议上决定重建六个中央局。据东北局第一书记宋任穷回忆，中央书记处常务书记彭真找他谈话说：一方面可使中央能够腾出手来更多地考虑国际和国内的全局性问题，更好地领导全国的建设和反帝、反修斗争；另一方面也更有利于中央的路线、方针、政策和各个地区的情况的结合，加强具体的组织工作，促进各大区经济体系的建设和战略部署的完成。^[80] 邓小平在 1960 年 8 月中央工作会议上讲话时指出，“中央局是党中央代表机关。这是一个战略布局。就是形成能够独立解决问题的六块，打不烂。你打烂三块，还有三块”。^[81] 由此可见，重建中央局的原因和目的，都与 1954 年前的大区中央局完全不同。大区书记也不具有此前因为历史因素形成的人事关系体系。所以，各大区的机构中，不成立政府，也不成立法院分院和检察分院。虽然不在省法院之上增设新的层级，但在中央局内，设立了对辖域内各省级政法工作进行管理的机构，加强“党管政法”的力度。西北局第一书记刘澜涛的日记显示：各中央局通设组织部、宣传部、计委等 7 个机构，其中计委等具有政权性质；中央通知设立的七个机构中没有管政法的，西

[77] 《司法部魏文伯副部长在“全国司法座谈会”上关于〈中华人民共和国人民法院组织法〉基本问题的发言》（1954 年 11 月 1 日），第 19 页以下。

[78] 《毛泽东年谱（1949—1976）》第 2 卷，第 267 页，第 273 页。

[79] 见王桂五：《王桂五论检察》，中国检察出版社 2008 年版，第 433 页。

[80] 见《宋任穷回忆录》，解放军出版社 1994 年版，第 361 页。

[81] 《关于成立中央局的说明》（1960 年 8 月 10 日），载《邓小平文集（1949—1974 年）》下册，人民出版社 2014 年版，第 62 页以下。

北局设有政法组。^[82]

对四级两审制的形态产生影响的是1983年之后的“地改市”运动。1982年，中央（1982）51号文件开始改革地区体制，实行市领导县。至2005年底，全国共有283个地级市，只保留17个地区。这至少给四级两审制带来两处实际的变化：（1）原地区中级法院的审判员、副庭长、庭长、审委会委员、副院长、院长，由省人大常委会任免或决定。地改市后，院长由市人大选举，副院长以下至审判员由市人大常委会任免；（2）幅员相同的地理空间内，分设出更多的次一级行政区划，政权机构密度因此骤增。

1982年宪法对地级市的表述是“设区的市”，所以地改市时须增设市辖区与之相对。行政中心治所距离管理区域最远端的划定，与政府能力相关。对于一个大国而言，次级行政区划管理半径的重要决定因素在于通讯、交通。以广东汕头为例，从汕头中院所在地到此前汕头专区辖域最远端的海丰县鹅埠镇，距离为230公里；市改县后，到辖域最远端的汕头市饶平县上饶镇为127公里。^[83]而目前汕头市辖域，省道、国道、深汕高速公路、广梅汕铁路、厦深高铁、机场等各种交通，远比“地改市”之前便利得多。在交通、通讯条件大规模改善的今天，同等地域面积范围内反而更加密集地设置更多的次级行政区划，而每一个这样的行政区划内，都“麻雀虽小，五脏俱全”地设置了独立层级的人民法院。汕头于1983年7月实行市管县体制，汕头地区中级法院改为汕头市中级法院，原汕头市人民法院改为汕头市区人民法院。1984年汕头市区人民法院被撤销，分别建立了安平、同平、公园、金沙、郊区、达濠六个市辖区人民法院。^[84]

一旦设立了法院，按照中国法院分庭管理的方式，即要普设审判庭。每一个法院都设置了大致上下功能对等的综合机构和审判庭。而许多市辖区法院受案数量极少，为撑起门面，必须有说得过去的案件数量，因此到处主动上门揽案。^[85]基层的利益诉求又通过知识界和较高级别的法院反应出来，扩大诉讼成为新目标。随着诉讼的扩展，到上世纪90年代后，原有的基层人民调解等非诉讼纠纷解决机制日益萎缩，2001年全国法院审理593万起案件，^[86]人民调解机构调解受理数量与全国法院一审民事案件受理数的比例从80年代初的17:1降到1.7:1左右，下降了十倍。^[87]从2008年起，全国法院受理案件连续保持在一千万件。^[88]大量案件涌至法院，从而拽动四级法院形态分布发生变化。

与此同时，基层法院的派出法庭也发生巨变。直到上世纪80年代，最高人民法院在法院层级和审级上，基本思路依然是重心在基层。1982年12月，法院编制为13.4万余

[82] 见思涛：《刘澜涛生平纪事》，中国文史出版社2010年版，第91页，第94页。

[83] 见《海丰县志（1988—2004）》上册，方志出版社2012年版，第52页；《饶平县志（1979—2005）》，广东人民出版社2011年版，第1页，第65页。

[84] 见《汕头市志》第1册，新华出版社1999年版，第1001页。

[85] 见《学习先进，发扬优良传统，全民深入开展审判方式改革》（1996年6月21日），载《民商审判——唐德华文集》，吉林人民出版社1999年版，第481页。

[86] 见《最高人民法院工作报告——在第九届全国人民代表大会第五次会议》（2002年3月11日）。

[87] 见《张福森同志的讲话》（2002年9月27日），最高人民法院、司法部《关于印发罗干同志、肖扬同志和张福森、曹建明、段正坤同志在全国人民调解工作会议上的讲话的通知》（司发〔2002〕15号）。

[88] 2008年全国各级法院受理案件1071万件，2008—2013年全国各级人民法院受理案件5615万件。见《最高人民法院工作报告——在第十一届全国人民代表大会第二次会议上》（2009年3月10日）；《最高人民法院工作报告——在第十二届全国人民代表大会第一次会议上》（2013年3月10日）。

人，^[89]期间中央不断给法院扩编，到1989年已经增加到24.7万人。对增加编制的使用，最高人民法院院长郑天翔提出，90%要用于加强基层，除了充实现有人民法庭外，在全国要争取增设六千个左右新的人民法庭。^[90]至2005年，“人民法庭办理的案件依然占全国法院受理一审案件总数的40%左右。绝大部分当事人服判息诉，上诉率仅为9.86%，二审改判、发回重审的仅占上诉案件的16.13%；很多人民法庭近年来的案件上诉率为零，不少法庭几年来没有被改判、发回重审的案件”。^[91]

1999年最高人民法院颁布“一五纲要”，提出：在经济发达、道路交通状况较好的地区，应当有计划地撤并部分法庭，建立或者重组具有一定规模的人民法庭；1999年底之前完成对现存各种“专业法庭”和不符合条件、不利于依法独立公正地行使审判权的人民法庭的清理、调整和撤并工作；2000年底以前，撤销城市市辖区内的人民法庭。^[92]此后，各地撤销了大量派出法庭。江苏的人民法庭数量，1998年为567个，2003年降到243个。^[93]2004年以后，虽然中央决策机关对此进行矫正，但是法庭人员数量已锐减，1998年全国法庭工作人员为75553人，2005年为41109人，下降幅度超过40%。^[94]

从1954年到郑天翔院长时代普遍设立派出法庭，到1999年后大规模裁撤派出法庭，再到时下设立最高人民法院巡回法庭，表达出一种基本治理思路的变化：从政权治理下沉、矛盾解决在基层，到关注顶层设计、主动吸引矛盾到更高层级解决。

余 论

当代中国正从简单社会向复杂社会变迁，以法治作为新政治治理手段，赋予司法更重的分量，司法中心论成为新话语形态，对于改革司法极简时代确立的司法体制而言，这些都是外部促动因素。

依当前对“跨行政区划”的定义，此前的大区、地区，都未落入该定义之外延内。1949—1954年间的大区分院，是跨省设置，没有对应的同级人大，但由对应的党委——大区中央局领导，撤销大区中央局，大区分院即不被保留。1954年之后的地区中院，跨县、市设置，没有对应的同级人大，但由对应的党委——省委地方工作委员会（地委）领导。县区基层法院设在乡镇和街道办事处中心法庭，分管几个乡镇、街道办事处内的案件，没有对应的同级人大，也没有与其辖域对应的党委，属于“跨行政区划”，但是层级极低，设在地方政治的最基层。

2002年全国法院会议，在“探索法院体制改革”项下，肖扬院长将“调整人民法院设置，突破按行政区划设置的模式”作为一项内容提出。^[95]2014年获得全国人大常委会支

[89] 见《江华传》，中共党史出版社2007年版，第439页。

[90] 见《继续加强法院的思想建设、组织建设和物质建设——在第十三次全国法院工作会议上的讲话（摘要）》（1987年6月4日），载郑天翔：《行程纪略》，北京出版社1994年版，第526页以下。

[91] 《最高人民法院院长肖扬在全国人民法庭工作会议上的讲话》（2005年4月9日）。

[92] 见《人民法院五年改革纲要》，1999年10月20日，法发〔1999〕28号。

[93] 见《江苏省志（1978—2008）审判志》，江苏人民出版社2012年版，第12页。

[94] 见《最高人民法院院长肖扬在全国人民法庭工作会议上的讲话》（2005年4月9日）。

[95] 见肖扬：《在第十八次全国法院工作会议上的报告》（2002年12月22日）。

持，新设立了两个最高人民法院巡回法庭，名称不是“分院”或“巡回法院”，规避了敏感问题，不与人民法院组织法冲突。但在设置上，巡回法庭机构规格高配：不像其他院内审判庭，在党内设党支部，而是设党组；巡回法庭庭长均由最高人民法院专职审委会委员担任，原最高人民法院本部的审判庭庭长转任副庭长。

对新设巡回法庭的实际效能，尤其是对省级中国地方政治产生的影响，需要积淀足够的制度经验样本才可能进行分析。新设巡回法庭，是否会带动中国法院层级和审级变化，并带来司法政治变革，也需要时间历程来验证。

Abstract: One of the basic countermeasures for the reform of judicial system is to establish circuit courts of the Supreme People's Court. Any change in either judicial level or the hierarchy of the court is an interactive process rather than an isolated incident. A change of the judicial level of a court tends to cause change in hierarchy of the court. However, both are subjected to the design of state's political pattern, not an outcome of simple judicial technology. In 1954, the CPC dissolved the Central Bureau of Grand Districts, the governments of grand districts, as well as branch courts of Supreme People's Court in these grand districts, causing the change of the judicial hierarchy system from that of three instances to that of two instances. The two-instance system led to the changes in function and workload of courts, and eventually to the establishment of a new judicial level of court, i. e. , the intermediate courts. To ensure the smooth operation of the system of two instances at four levels, two auxiliary measures have been adopted: one is to expand people's mediation, the other is to extensively establish local tribunals. The system of two instances at four levels fits the political objective of expanding the provincial power. Since 1983, the basis of this system has been weakened by the movement of transforming the administrative division of region into that of city, the decline of people's mediation and the abolishment of tribunals. The analysis of historical forming of this system is the key to understanding the connotation of the institutional increment in the judicial reform.

Key Words: reform of trial system, the system of two instances at four levels, judiciary and politics
