

司法“去地方化”改革反思

丁亮华*

内容提要：基于“司法权是中央事权”这一论断，2013年以来的司法改革力图通过司法权的中央化来祛除司法的地方保护主义。在中央确定的两项主要改革举措中，推进省以下地方法院、检察院人财物省级统管，因受地方各级人大产生同级法院、检察院的宪制约束，以及各地方财政资源不平衡现实的影响，只能实行“有限统管”；设立跨行政区划法院、检察院，因存在宪制空间上的争议无法形成统一的认识，一直停留在试点阶段而踟蹰不前，改革路径也在司法机构创制和管辖制度调整之间来回切换。实际上，地方法院、检察院不仅具有“国家性”，而且“地方性”也是其内在基因，司法地方保护主义的产生，并非根源于法院、检察院的地方性，而在于法院、检察院行使司法权时被属地体制性地行政化。只有按照法治的要求和司法的规律，合理确定司法权在地方权力结构中的地位，法院、检察院依法独立公正行使职权，才具有可依赖的前提和基础。

关键词：司法改革 省级统管 跨行政区划法院 司法管辖 司法地方保护主义

引言

在妨碍司法公正和法制统一的各种因素中，司法地方保护主义一直受到广泛关注乃至尖锐批评。早在二十多年前就有学者指出，中国司法存在着较为严重的地方保护主义，形成了“司法权地方化”的格局，这是造成司法不公的重要制度根源。^{〔1〕}对当代中国民商事审判进行观察的西方学者亦多认为，审判不公、法官滥用权力可归因于体制所导致的司法地方保护主义。^{〔2〕}于是，对司法地方保护主义的批判，以及祛除司法地方化的呼吁，在当代中国司法体制改革研究中长期处于主导性地位，甚至在一定程度上成为重构中国司法政治治理的基本叙事。^{〔3〕}

* 中南大学法学院特聘教授。

〔1〕 参见刘作翔：《中国司法地方保护主义之批判——兼论“司法权国家化”的司法改革思路》，《法学研究》2003年第1期，第83页。

〔2〕 See Randall Peerenboom, *Economic and Social Rights: The Role of Courts in China*, in John Garrick (ed.), *Law and Policy for China's Market Socialism*, Routledge, 2012, p. 174.

〔3〕 参见刘忠：《司法地方保护主义话语批评》，《法制与社会发展》2016年第6期，第22页。

在 2013 年开启的这一轮司法改革中，中央对破除司法的地方保护主义进行了浓墨重彩的部署。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》（简称“十八届三中全会《决定》”）要求：“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。”尽管宪法早已明确人民法院、人民检察院依法独立行使审判权、检察权，但十八届三中全会《决定》的上述提法，仍然激发了人们对司法机关地位重塑的想象与期待；而“推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理”，“建立与行政区划适当分离的司法管辖制度”，也被视为人民法院、人民检察院突破地方化的束缚，实现依法独立公正司法的重要“抓手”或者“出口”。〔4〕

在这场被誉为“不仅在中国司法文明史上前所未有，在世界司法改革史上也很少见”的改革中，〔5〕作为重要组成部分的“去地方化”改革，是否如预想般展开并达致目标？从中央确定的两项主要改革举措来看，推进省以下地方法院、检察院人财物省级统管，除了因法律障碍和现实困境而有所妥协外，在效果上也有其可能伴生的弊端；设立跨行政区划法院、检察院，因存在宪制空间争议，一直停留在改革试点阶段而踟蹰不前，其改革路径也在司法机构创制和管辖制度调整之间切换与徘徊。这一现实提示，对于司法去地方化改革，有进一步梳理与反思的必要。任何一项改革，都应当依据正确的理论，在正当的法律空间内展开，如此才有可能真正解决现实问题，而只有经过反思，才能对司法去地方化改革的可能与限度保持清醒的认识。

一、司法去地方化的叙事进路

从改革部署来看，司法去地方化的目标，是排除地方保护主义对司法活动的干扰，保障人民法院、人民检察院依法独立公正行使审判权、检察权，其理论基础在于“司法权是中央事权”，其实现路径主要是“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”。上述目标、依据、路径三者，构成司法去地方化改革的基本叙事。

（一）为什么要去地方化

司法地方保护主义，又被学界称为司法地方化，是指设在各级地方的司法机关，因受地方党政机关或者利益团体的不当干涉乃至变相控制，不能独立公正行使司法职权，从而出现的一种司法异化现象。〔6〕这种现象会导致国家内部整合出现困难，法制统一遭到破坏，司法公正难以实现。

学界比较一致的观点是，司法地方化的制度性根源在于司法区划与行政区划的高度重合，以及由此导致的司法机关对所在地方的资源依附。从 1954 年宪法、人民法院组织法、人民检察院组织法开始，我国就建立了以行政区划为基础，司法辖区与行政辖区相重合的司法组织体系。除在国家层面设立最高司法机关外，各级地方人民法院、人民检察院均由同级地方人大产生，其管辖范围与各级地方党政权力机关的管辖范围，基本处于一种高度重叠状态。这种

〔4〕 参见支振锋：《“体制决定论”的力度与限度——从司法机关人财物省级统管切入》，《法学杂志》2014 年第 4 期，第 115 页。

〔5〕 黄文艺：《中国司法改革基本理路解析》，《法制与社会发展》2017 年第 2 期，第 5 页。

〔6〕 参见张卫平：《司法改革：分析与展开》，法律出版社 2003 年版，第 126 页。

“产生”即意味着权力的来源和对权力的控制，辖区的“对应”也暗合了司法机关属地化的必然。由于法官、检察官由同级地方国家权力机关任免，由本地党政部门负责管理，当地方国家权力机关为维护本地区利益而干预司法活动时，法院、检察院往往难以抵制其压力。地方同级党委及其职能部门通过对法院、检察院领导任用的介入与决定，经常会直接影响地方司法机关的工作方向乃至个案处理。^{〔7〕}加之地方法院、检察院的运转靠地方政府财政“供养”，其经费开支能否得到充分保障，很大程度上取决于所在地方的财政收入状况，这就使其与地方利益形成一种天然的依附关系，在司法中更加偏向于发展和保护本地经济。

种种制度性因素将地方法院、检察院置于同级党政权力机关的控制之下，使其蜕变成体现地方利益的“当地”司法机关。结果就是，地方法院、检察院当然地被当作处理本地事务的工具，为本地利益的实现而服务，司法地方保护主义由此而生。毋庸置疑，这种现象不仅给法治原则带来严重破坏，也会干扰统一的市场经济秩序的形成。逻辑和经验都表明：没有统一的法治，就不可能有真正统一的政治。^{〔8〕}“司法的地方保护主义四处蔓延，不仅严重损害了司法机关的信誉，也使得国家秩序碎片化。”^{〔9〕}因此，党的十八届三中全会以来，破除司法地方保护主义被确定为司法改革的重要目标，改革力图通过司法体制逐步“去地方化”的举措，确保规范实施的统一性，建立起“法律共同体”。

（二）去地方化依据何在

按照权威论述，“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”。^{〔10〕}这一论断将司法权定性为中央事权，并以此作为排除地方干扰的正当性基础。中央事权论也由此成为改革的主要理论基点。

关于司法权的中央化思路，最早见于学者针对司法权地方化的现象及其危害提出的改革主张。例如，王旭认为，我国是单一制国家，从中央与地方的关系上看，司法权应当是一种中央权力。地方各级人民法院都是国家设在地方的法院，代表国家行使司法权。从国际经验来看，各单一制国家尽管存在着立法权和行政权如何在中央与地方之间配置的问题，但司法权无一例外地由中央依法设立和直接管理的司法机关行使，不容地方政府染指。^{〔11〕}此后，刘作翔基于对中国司法地方保护主义的批判，主张以“司法权国家化”为主线，把司法体制从地方体制中隔离开来，让司法权回归国家专有权和专属权的本来地位。他认为，宪法第2条第1款规定“中华人民共和国的一切权力属于人民”，其中的“权力”自然包括司法权。这就意味着，司法权属于国家。但是，国家并非具象，不可能直接行使司法权，因而必须成立专门的司法机关来代表国家行使司法权。按照我国宪制安排，这种专门的司法机关就是人民法院、人民检察院。于是，司法权属于国家，就演变成了司法权属于国家设立的专门司法机关。与立法权、执法权相比，司法权不得转让且不得授予其他主体行使，因而不能有“地方司法”“授权司法”，

〔7〕 “在特定案件或者某种类型案件中，地方党委部门在非任免时间的关注甚至介入，也会构成受其任免的法官的压力背景。”左卫民：《省级统管地方法院法官任用改革审思——基于实证考察的分析》，《法学研究》2015年第4期，第34页。

〔8〕 参见顾培东：《中国司法改革的宏观思考》，《法学研究》2000年第3期，第6页。

〔9〕 季卫东：《司法体制改革的关键》，《东方法学》2014年第5期，第111页。

〔10〕 《加快深化司法体制改革——五论学习贯彻习近平总书记中央政法工作会议重要讲话》，《人民日报》2014年1月22日第2版。

〔11〕 参见王旭：《论司法权的中央化》，《战略与管理》2001年第5期，第30页。

否则有违司法法治原则。〔12〕

将司法权定位为中央事权，“显然有着解决司法地方保护主义问题的战略考虑”，而要将地方法院的人财物从各个同级人大和政府手中剥离出来，“最有说服力的理论就是司法权本来就不是地方事权，而属于中央事权，各级法院都是中央设在地方并代表国家行使司法权的法院”。〔13〕究其前提，从20世纪70年代末到90年代初的分权让利政策，随着中央权力的回撤和地方权力的增长，最终导致中央失去了深入地方的能力，达到一种“除了干部任命制度的权力重心还在中央手中外，其他各个方面都存在严重的地方主义”的地步。〔14〕在这种背景下，继续依赖干部任用制度维系中央的权威，虽然有助于遏制地方主义的泛滥，但也有其局限性，尤其是对于中央的下派官员来说，往往面临要么顺从地方利益、要么难以开展工作的两难选择。于是产生了一种替代性方案，即强化国家权力的中央性。建立法治国家是中国政治发展的一个重要目标，但司法机关对地方党政机关的人、财依赖，可能导致中央制定的各种法律很难贯彻到地方，而加强中央对司法的垂直管理，可以有效消除这种现实性依赖。

（三）如何实现去地方化

从政治层面将司法权定性为中央事权，为司法去地方化改革指明了方向。为落实司法权的中央事权性质，祛除司法的地方化，党的十八届三中全会以来的司法改革，主要采取了两项改革措施。

其一，推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理，以突破地方党政机关对地方法院、检察院的控制。受长期以来司法与地方“深嵌”关系的影响，我国地方司法机关在很大程度上形成了对地方党政权力机关的现实依附关系。当司法组织的“人”和“钱”都由地方说了算的时候，司法组织的角色定位就更加趋向于同级地方政府的一个职能部门，而不是自成体系的司法机关。〔15〕党的十八届三中全会《决定》提出“推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理”，就是从我国地方发展不平衡的实际国情出发，通过分步推进法院、检察院人财物管理体制的改革，来破除司法权受制于地方的现实困境。〔16〕

其二，探索设立跨行政区划的法院、检察院，实现司法辖区和行政辖区的分离，以抑制司法权行使与地方利益的直接关联性。随着市场经济深入发展，地方法院受理的跨行政区划民商事案件越来越多，争议的标的数额越来越大，案件处理结果与地方经济发展和社会稳定的联系越来越密切，法院所在地的有关部门和领导也越来越关注案件的处理，甚至利用职权和关系插手、干预案件处理。〔17〕为排除地方因素对司法办案的干扰，避免出现诉讼“主客场”现象，党的十八届三中全会《决定》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明确要“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

〔12〕 参见前引〔1〕，刘作翔文，第94页以下。

〔13〕 陈瑞华：《司法改革的理论反思》，《苏州大学学报（哲学社会科学版）》2016年第1期，第60页。

〔14〕 参见郑永年、王旭：《论中央地方关系中的集权和民主问题》，《战略与管理》2001年第3期，第65页以下。

〔15〕 参见丁亮华：《新时代司法改革的逻辑展开与路径思考》，《中国法学》2023年第3期，第229页。

〔16〕 “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。地方各级人民法院、人民检察院和专门人民法院、人民检察院的经费由省级财政统筹，中央财政保障部分经费。”孟建柱：《深化司法体制改革》，《人民日报》2013年11月25日第6版。

〔17〕 参见本书编写组：《党的十八届四中全会〈决定〉学习辅导百问》，学习出版社、党建读物出版社2014年版，第81页。

件”，努力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。

二、人财物省级统管的局限性

长期以来，“我国司法人员和经费实行分级管理、分级负担的体制，司法权运行受制于当地，司法活动易受干扰”。〔18〕省级统管力图通过切断地方对法院、检察院人财物的供给联系，以消除地方保护主义的外部条件。

（一）人员统管的法律障碍

在省级统管之前，地方法院、检察院的人事格局深嵌在“条条”和“块块”的复杂关系中。地方法院、检察院的组成人员，除助理审判员、助理检察官之外，均由同级地方人大及其常委会来选举或任命。特别是将法官、检察官纳入公务员序列，使得对法官、检察官的人事管理落入地方党委和地方政府的权限范围，造成法官、检察官只直接服从地方管理。2014年6月，中央全面深化改革领导小组（简称“中央深改组”）审议通过的《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》要求：在省一级设立法官、检察官遴选委员会，从专业角度提出法官、检察官人选，党委按照权限审批，人大依照法律程序任免。在领导干部管理方面，同年12月中央政法委印发《关于司法体制改革试点中有关问题的意见》进一步明确，市级、县级法院院长、检察院检察长由省委党委（党委组织部）管理，其他领导班子成员，省级党委也可以委托当地市级党委管理。〔19〕

从改革政策要求来看，省以下地方人民法院、人民检察院的人员统管，并未改变宪法和法律关于人民代表大会产生同级人民法院、人民检察院组成人员的体制，统一管理的主要是法院、检察院的领导干部，以及地方法官、检察官的“任命”资格（即在省一级设立遴选委员会，负责法官、检察官人选专业能力的审核把关，在法律程序上仍由地方人大常委会负责任免）。人员省级统管改变了以往司法人员任用多为内部决策、同级任命且存在地方差异的机制，对法官、检察官任命机制进行了职业化的重塑，有助于任用标准和选任程序实现省域内的统一。同时，由遴选委员会这种带有外部性的评审机构以开放、专业、多元参与的方式作出决策，明显淡化了原有模式下法官、检察官选任的内部化、神秘化、科层化色彩。〔20〕只不过，各省遴选委员会的设置与运作，还不同程度地在地方化、行政化、社会化多个方案之间摇摆，且发展趋势迥异。〔21〕

法院、检察院的管理体制，以及法院、检察院与同级人大和上级法院、检察院的关系，是以宪法和法律为基础的；对其加以改变或调整，显然属于国家权力基本配置关系的宪制变革，必须经受合宪性的拷问。〔22〕根据宪法、人民法院组织法、人民检察院组织法的规定，地方各级人民法院院长由同级人大选举，副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长和审判员由院长提请同级人大常委会任免；地方各级人民检察院的检察长由同级人大选举产生并报上级人民检察

〔18〕 习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社2020年版，第62页。

〔19〕 这种省级有限统管模式，表明在目前的国情下很难实现省一级的全面统管，必须在一定时期内采取妥协方案。并且，这也预示了未来中央统管将面临更大难度。

〔20〕 参见左卫民：《省统管法院人财物：剖析与前瞻》，《法学评论》2016年第3期，第2页。

〔21〕 参见于晓虹：《“去地方化”与“去行政化”的博弈与平衡——2014年以来法检人财物省级统管改革再审视》，《中国法律评论》2017年第5期，第192页。

〔22〕 参见王广辉：《司法机关人财物“省级统管”改革的法律反思》，《法商研究》2016年第5期，第10页。

院检察长提请该级人大常委会批准，副检察长、检察委员会委员和检察员由检察长提请同级人大常委会任免。追溯历史可以发现，地方各级人民法院、人民检察院自设立以来，其人事任免权就由同级地方权力机关掌控和管理。^[23]这是人民代表大会制度的基本结构。若把地方人民法院、人民检察院的人事权（特别是院长、检察长的任免管理权）从同级地方人民代表大会手中抽离，将导致该级国家机构中人大组织其他国家机关的权力，只剩下组织同级人民政府，进而改变宪法规定的权力机关以行政区划为单位进行社会治理的基本结构。如此可能造成的结果是，宪法第99条第1款赋予地方人民代表大会的重大职责（即在本行政区域内保证宪法、法律和行政法规的遵守和执行），在审判、检察两个重要领域难以落实。

如果说省级统管的只是法官、检察官的“任命”资格，在法律程序上法官、检察官仍由相应的市、人大常委会根据院长、检察长的“提名”来任免，那么这至少在形式上维持了提名权与任免权在行政区划内的统一，没有改变宪法和法律关于地方人大产生同级人民法院、人民检察院组成人员的体制。问题在于，地方人民法院院长、人民检察院检察长提请任免的法官、检察官人选，均是经由省级法官、检察官遴选委员会专业审核后确定的人员，而法官、检察官遴选委员会并非法定的国家机关，其日常工作由省级人民法院、人民检察院的内设职能部门承担。这就意味着，最终将人选交由地方人民法院院长、人民检察院检察长提请任免的，实际上仍然是省级人民法院、人民检察院。由此，市、县级人大常委会将要对省级统管机构确定的人选进行审议并决定是否予以任免。这可能导致两种极端情况：一是市、人大常委会基于各种理由，以行使法定职权之名，不断甚至大量否决省级统管机构确定的人选，从而损及省级统管机构的权威，引起法律关系与政治伦理的混乱；二是市、人大常委会对省级统管机构确定的人选“照单全收”，仅仅是形式上履行一个法律任免程序而已，则市、人大常委会无异于在实质上放弃了对所任免人员的监督，从而在（任命）权力和（监督）责任上发生分离。^[24]

（二）“因地制宜”的财物统管

2007年《诉讼费用交纳办法》实施后，中央和省级财政加大了转移支付力度，下拨办案补助专款，核拨国债投资资金，但地方法院、检察院的经费保障体制仍然呈现出以地方财政为中心的特征，强烈地受到外部控制的影响。法院、检察院能够获取财政保障的经费额度，由地方财政权力机构决定。特别是，政府作为唯一享有预算编制权的主体，事实上垄断了地方法院、检察院向权力机关传递预算请求的通道。地方法院、检察院的预算必须经由政府审查，才能向同级人大、党委提交，而在提交之前，政府可以根据全域财政管理的要求对预算进行删减。^[25]这种对地方政府财政的单向度依赖，深刻影响了地方司法机关在政治权力架构中的地位。为了获取财政资源，法院、检察院必须积极向资源的分配者靠拢，围绕所在地方的政治需要或者中心工作运作，从而对独立行使职权构成牵制。

2014年《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》要求：“地方各级法院、检察院经费上收省级统一管理，保证办公经费、办案经费和人员收入不低于现有水平。省财政部门管理省以下地方法院、检察院经费，省、市、县三级法院、检察院均为省财政部门一级预算单位，向省级财政部门编报预算，预算资金通过国库集中支付系统拨付。计划单列市财政部门按

[23] 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，第12页以下。

[24] 同上文，第15页以下。

[25] 参见左卫民：《中国基层法院财政制度实证研究》，《中国法学》2015年第1期，第265页。

照上述原则统一管理市以下法院、检察院经费。”与前述人员省级统管存在法律上的限制不同，法院、检察院的财政经费由中央还是地方负担，抑或由中央与地方共同负担，均非根本性问题。如果因地方法院、检察院的财物受制于同级党政权力机关而导致了地方保护主义，那么将该控制权上收即可解决，也不存在难以逾越的法律障碍。但是，财物统管在各地遭遇到不同程度的妥协，以至于2016年7月召开的全国司法体制改革推进会提出，地方在推进这项改革时，可从实际出发，因地制宜，不强求步调绝对一致。^[26]根据中央有关职能部门统计，截至2020年底，全国31个省（自治区、直辖市）、5个计划单列市中，共有20个地方实现省级统管，^[27]3个地方实现部分试点法院检察院省级统管，^[28]3个地方实行市级统管，^[29]1个地方（江苏省）委托市县代管，9个地方未有明确改革进展。^[30]在预算管理体制和经费保障责任上，不同的地方也呈现出不同的模式。^[31]

财物省级统管为上级财政充分地介入地方法院、检察院经费管理领域，破解司法受制于地方当局的消极影响提供了可能路径。通过财政保障主体的“上提式”变更，可以重构法院、检察院在同级地方的权力架构，改变它们对地方财政高度依赖的局面，特别是对于财政比较困难的地方法院、检察院来说，有助于其实现财政供给的充分性，确保其不至陷入“捉襟见肘”的窘境。^[32]在王亚新看来，司法经费保障与地方财政“脱钩”转由省级统管的改革，在现代国家的建构和治理过程中，还有可能成为事权与财权在全国层面相互对应或达成均衡这个重要目标的一个“触媒”或者“中间项”，成为我国财政体制或预决算制度整体上逐步走向健全的一个重要环节或有机组成部分。^[33]

省级统管也带来了较大规模的成本支出。改革地方针对过去各市县法院、检察院保障水平不均衡的问题，采取“保高托低”的措施，将原来分级负担的经费统一由省级财政保障，在基数上划后，调高的人员、公用经费标准，以及部分政策性增支增加了省级财政开支。^[34]这

[26] 2017年10月中共中央办公厅印发的《关于加强法官检察官正规化专业化职业化建设全面落实司法责任制的意见》（厅字〔2017〕44号）正式确立了这一要求（第20条）。

[27] 具体有北京市、天津市、山西省、内蒙古自治区、辽宁省、大连市、吉林省、黑龙江省、上海市、福建省、湖北省、湖南省、广东省、深圳市、海南省、重庆市、云南省、甘肃省、青海省、宁夏回族自治区。

[28] 具体有安徽省、江西省、西藏自治区。

[29] 具体有广西壮族自治区、贵州省、陕西省。

[30] 具体有河北省、浙江省、宁波市、厦门市、山东省、青岛市、河南省、四川省、新疆维吾尔自治区。

[31] 预算管理主要有4种模式：（1）将所有基层法院、检察院作为省级财政的一级预算单位，省级财政部门负责经费保障和日常预算管理。基层财政部门配合参与政府采购、预决算报表编制相关业务。省级法院、检察院做好系统内的业务指导。采此模式的主要有吉林省、海南省、内蒙古自治区等地方。（2）将基层法院、检察院作为省级财政的一级预算单位纳入经费保障，实际上委托省级法院、检察院按照二级预算单位进行管理（如湖北省）。（3）将区县法院、检察院作为市级法院、检察院的二级预算单位，省财政厅负责省级法院、检察院以及市级法院、检察院的经费保障和日常预算管理（如云南省）。（4）暂未改革或发文委托当地财政保障，按原渠道管理（如江苏省等地方）。经费保障责任有4种模式：（1）省市县三级法院、检察院经费全部由省级财政负担，未要求市县财政承担相应保障责任，采此模式的有北京市、天津市、山西省、福建省等地方。（2）省市县三级法院、检察院经费由省级财政保障为主，部分地方性收入以及临聘人员开支，暂按原渠道由地方保障。湖南省、广东省、甘肃省、云南省4个省份采用此模式。（3）市县两级法院、检察院经费由市级财政负担。贵州省等3个市级统管地方采用此模式。（4）暂未改革或委托当地财政保障的按原模式保障。

[32] 参见前引〔20〕，左卫民文，第2页。

[33] 参见王亚新：《“省级统管”改革与法院经费保障》，《法制与社会发展》2015年第6期，第49页。

[34] 福建省统管改革后，省级财政年平均增支10亿元；深圳市统管改革后基层法院、检察院部门预算逐年呈递增模式，2017年至2019年增长率分别为22.57%、28.41%、32.58%；云南省统管改革后法检经费支出由2016年上划前的46亿元增加到2018年的70亿元。

也导致了部分地方对改革存在观望、疑虑情绪。有的财力相对薄弱或省级财政统筹较低的省份担心改革会加剧省级财政困难状况。^[35]有的地方担心改革后因市县非税收入纳入省级国库,一些地方性津补贴无发放渠道,造成实际收入降低。^[36]有的地方担心改革后无制度依据的编外聘用人员无法解决薪酬待遇、公用经费等保障问题。此外,由于地区经济发展程度不同,我国南北、东中西地区之间呈现巨大差异。在中部以东以及东南部发达地方,或者西部某些经济发展程度还不错的地方,市县法院、检察院经费问题已经基本得到解决,有比较好的保障,他们并不太关心由谁来保障,反而担心省级统管之后经费会被拉平,导致待遇降低。

目前省级管理主体并不具备全面统管的能力与资源,全权负责辖域内所有法院、检察院经费管理,对其而言可谓难度不小。目前已经实行统管的地方,多数选择将辖区内三级法院、检察院作为省财政一级预算单位,导致预算框架内的一级预算单位数量增加上百乃至数百,管理半径和管理链条明显拉长,管理方式由过去的“条块结合”变为“一点对多点”,工作强度大幅度增加。省级财政部门普遍反映,统管后存在力不从心、鞭长莫及的困难,担心服务不到位或者出现风险漏洞。有些省级管理主体将政府采购、预算编报、资产管理等部分具体业务委托基层地方财政或省级法院、检察院承担,但基层财务力量相对薄弱,普遍缺乏专业财务人员,且存在一人多岗、人员流动性大等现象,而省级法院、检察院也没有相应的机构与能力来进行内部的财政控制。

(三) 改革限度与可能的弊端

人财物省级统管后,至少在司法人员待遇方面可以实现省域范围内的统一,一定程度上解决了由市、县财政收入状况决定的地域不平衡问题。此外,人员管理权限上收到省级以后,省以下法官、检察官在一定程度上摆脱了地方市、县党政机关的人事控制,从而在办案中不必纠结于所在地域利益的保护问题。但是,作为因中央统管面临现实困难而采用的折中方式,省级统管对于省级法院、检察院摆脱地方化助益无多。在逻辑上,在中央与地方权力博弈过程中,省级党政权力机关可能通过强化对省级法院、检察院的控制来干预地方法院、检察院的司法活动,进而加剧省级法院、检察院的地方化。^[37]因此,省级统管只是降低了法院、检察院的地方化程度,并未解决所有法院、检察院的地方化问题。相反,省级统管强化了以省为单位的司法印象。人财物由省一级进行统管,在削弱市、县一级地方控制的同时,却给以省为单位的竞争和地方保护提供了便利,可能导致司法的“省内化”。^[38]从这个角度看,省级统管反倒可能促成司法地方化在层级上的提升。

事实上,在司法与地方之间的“互嵌”关系被彻底斩断之前,无论采取哪种“统管”模式,都始终绕不过地方党委和政府的影响力。以财物统管为例,虽然各地方采取了不同的方案,但正如学者判断的,“考虑到中央和省级财政投入比例尚未发生较大变化,在实际操作中各省可能都要回到‘省地联合’的方式,即通过地方政府上解收入或承担额外津贴的方式,将地方政府重新拉回到法检财物管理格局当中来”。^[39]人员统管同样如此,在法院、检察院

[35] 如已开展部分试点的江西省反映,2019年其自身税源增长财力只有12.5亿元,仅占新增项目支出的12%,如全部上划省级统管,预计每年还将新增支出13亿元,将难以承受;山东省的省级财力仅占全省的8%左右,财政状况较好的东部6市人均财政支出为西部欠发达6市的近2倍,各市县对推进改革存在不少意见分歧。

[36] 如安徽省因上述原因导致法院系统与检察院系统对省级统管问题难以达成一致意见。

[37] 参见姜峰:《央地关系视角下的司法改革:动力与挑战》,《中国法学》2016年第4期,第135页。

[38] 参见李少文:《论司法中央化改革的困境》,《探索与争鸣》2014年第7期,第87页。

[39] 参见前引〔21〕,于晓虹文,第197页。

领导班子的选任方面,各地方虽然已经搭建了“省级提名,分级任免”的大框架,但在地方人大任免法官、检察官的法律框架下,地方仍有途径在必要时施加影响。〔40〕而且,这种统管并不能破除司法人员所陷入的地方社交网络,生活在“地方性”场域中的司法人员,也就不可能不“地方化”。

省级统管固然解决了地方同级控制的问题,但也可能加剧法院系统内部的行政化风险,从而以“上级干预”取代“地方干预”,造成新的“寻租”现象。〔41〕正如陈瑞华所分析的,这项改革的推行,将导致上下级法院之间同时存在两种法律关系:一是司法裁判业务方面的监督关系,二是司法行政管理上的垂直领导关系。〔42〕当法院人财物管理权与司法业务监督权结合在一起,司法管理的行政化必然进一步加剧。譬如,省级法院可以通过对法官遴选委员会的控制,以及参与省财政关于司法经费的预算编制,来对辖区内市、县两级法院的人事安排和财政经费施加影响,从而实现干预下级法院的目的。司法行政管理权的过于集中,有可能进一步扭曲上下级法院的关系,出现“司法惟上级化”,最终导致上下级法院的监督关系不复存在。

法院、检察院作为司法机关,对财政事务并不专业,由省级法院、检察院来分配辖区内各级院的财政经费,很难做到公允合理,从而容易在内部引发矛盾。在组织管理学看来,集中管理是一种高成本的管理方式,与现代重效率的分散式管理要求有诸多抵牾之处。特别是,对于法院而言,省级统管下的垂直管理可能流弊更甚,它会促使下级法院习惯于服从上级法院,当这种“服从”延伸到审判业务时,现行制度安排下的审级独立与相互制约,也就会被内部的组织一体化所瓦解。〔43〕更为极端的负面情形是,即使司法机关人财物完全独立于地方,司法中的贿赂行为也无法被彻底排除,相反,这种独立还可能成为法院、法官“寻租”的“筹码”,增大他们与地方官员、资本拥有者进行权力贴现的“收益”。因此,省级统管“虽然能够作为司法‘去地方化’改革的条件之一,但改革达到这项目标需要其他重要条件的配合,很难把摆脱地方政府对司法的干预作为论证上述改革愿景具有合理性的唯一根据”。〔44〕

三、跨行政区划法院、检察院改革的困境

我国司法机关是按照行政区划配置的,党委、政府、人大、人民法院、人民检察院形成了一个地方化的制度系统。党的十八届四中全会提出探索设立跨行政区划的法院、检察院,办理跨地区案件,其直接动因和主要目的在于,通过对司法机关的管辖范围与行政区划进行错位配置和适当分离,在制度上防止地方保护主义,排除地方因素对司法办案的干扰。

(一) 改革试点的“先天不足”

2014年12月,中央深改组审议通过了《设立跨行政区划人民法院、人民检察院试点方案》,确定在北京市、上海市依托现有铁路运输中级法院、检察分院试点设立跨行政区划人民法院、人民检察院。此项改革选择在北京市、上海市两地开展试点,一是可以依托现有铁路运

〔40〕 参见耿斜阳:《省级统管背景下的法官任免制度改革探析》,《法律适用》2017年第3期,第93页。

〔41〕 参见前引〔25〕,左卫民文,第270页。

〔42〕 参见陈瑞华:《法院改革的中国经验》,《政法论坛》2016年第4期,第117页。

〔43〕 参见刘忠:《条条与块块关系下的法院院长产生》,《环球法律评论》2012年第1期,第121页。

〔44〕 参见王亚新:《不完全财政与中国司法的去地方化》,《文化纵横》2015年第12期,第81页。

输法院、检察院的资源条件，快速推进实施改革，〔45〕二是可以有效利用直辖市“两级行政、三级司法”的特点，规避现行地方组织法、人民法院组织法、人民检察院组织法的有关规定，确保改革不与基本法律相冲突。〔46〕但是，也正是这种设立方式，决定了改革试点存在“先天不足”。以跨行政区划法院为例，改革试点至少存在以下问题。

首先，根据人民法院组织法第9条第1款规定，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。因跨省设立的法院没有对应的人大，跨行政区划法院改革最终只选择在北京市、上海市开展试点，也未获得全国人大常委会授权，由此产生以下问题：（1）试点典型性不足。京沪两地作为我国发达地区，行政和司法行为规范，地方干预较少，在这两市设立的跨行政区划法院典型性不够、示范性不强。（2）可复制程度不高。目前在直辖市中级法院加挂牌子的设置模式，虽然暂时解决了跨行政区划法院由哪级人大产生的问题，但这一做法无法在省内复制，也无法跨省推广。从试点情况来看，跨行政区划法院虽然有利于排除区、县一级地方对司法办案的干扰，但面对直辖市一级的干预时，就依然无能为力。

其次，受制于设置模式，目前试点法院主要集中管辖本市特定类型案件，并未超出直辖市中级法院管辖地域范围，与真正意义上的“跨行政区划”还存在较大差距。尽管北京第四中级人民法院已在跨（直辖）市域管辖环境资源保护的行政上诉案件中有所突破，〔47〕但此项探索尚处于起步阶段，且管辖案件类型过于单一、地域范围有限。从直辖市中级法院的特点来看，其所谓的跨行政区划管辖案件，不过是市域内其他中级法院案件的集中管辖。以行政案件为例，试点法院在以区、县政府为被告的案件上实现了跨地区审理，但以市级政府为被告的案件仍在行政区划内。若能在原有铁路运输法院管辖范围的基础上，发挥其跨行政区划的天然优势，统筹规划跨省域的行政诉讼，或许更能检验改革试点的效果。

再次，对于“特殊案件”的界定原则、界定标准、判断方式、甄别机制，以及主要案件类型等问题仍不够明确。两个试点法院管辖案件类型不一致，法院、检察院的认识也不尽相同。对可能具有“诉讼主客场”和“易受地方因素影响”案件的涉案领域、案件类型和描述方式，尚缺乏来自实践的归纳和验证。目前已纳入管辖的部分案件，如金融借款纠纷案件、保险纠纷案件、减刑假释案件、交通运输领域刑事案件等，跨区划管辖的必要性不强。从试点情况看，两个法院均存在符合跨行政区划定位的特殊案件不足、工作偏离跨行政区划法院试点目的等问题，案件管辖过于关注形式上的“跨”，而忽视了实质上的“特”。

最后，两个试点法院的上诉法院为所在直辖市高级法院，如此导致的结果是，已纳入跨行政区划法院审理的案件，在上诉时又回到行政区划法院审理。随着试点法院管辖范围的进一步扩大，跨省域案件和涉及省级利益案件将增多，如果由地方高级法院作为上诉法院，将会形成“跨省案件省内审”的悖论。

（二）宪制空间与解释争议

设立跨行政区划法院、检察院，当然也不能逾越宪法设定的基本组织框架，如何妥当处理跨

〔45〕 中央层面的解读认为：“这项改革，考虑对现有铁路运输法院和检察院加以改造，合理调配、充实审判人员、检察人员即可实施。”参见孟建柱：《完善司法管理体制和司法权力运行机制》，《人民日报》2014年11月7日第6版。

〔46〕 参见汪海燕、王宏平：《跨行政区划检察院的法律地位研究——以检察院组织法修改为视角》，《法学杂志》2017年第12期，第108页。

〔47〕 参见《北京四中院跨区审理天津环境保护行政上诉案件》，https://www.sohu.com/a/397679058_161623，2023年8月26日最后访问。

行政区划法院、检察院与人民代表大会之间的关系,构成跨行政区划法院、检察院改革的一个重要宪法界限。^[48] 此项改革之所以停留在试点阶段徘徊不前,宪制空间上的争议显然是关键。

有论者认为,现行宪法规定人民法院和人民检察院由人民代表大会产生并对其负责,但没有规定人民法院和人民检察院只能对应一定级别的人民代表大会。宪法第133条、第138条具有丰富内涵,可针对地方法院、检察院与地方人大之关系进行富有伸缩性的理论重构。因此,跨行政区划法院、检察院无论由省级人大产生,还是由全国人大产生,都是符合宪法的。人民法院组织法、人民检察院组织法关于地方人民法院、人民检察院对本级人民代表大会负责并报告工作的规定,是对1978年宪法第42条、第43条的原文照搬,而非对1982年宪法原则的规则化和具体化。人民法院组织法和人民检察院组织法应依循宪法进行相应调整,进而统筹安排跨行政区划法院、检察院的设置。^[49] 还有学者认为,宪法第101条是授权条款而非组织条款,关于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129条还将人民法院的具体组织委托给立法机关来具体实施,即为跨行政区划法院的设立提供了解释空间。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。^[50]

理解我国人民代表大会制度下的地方人大和地方法院的关系,不能只看宪法第133条“地方各级人民法院对产生它的国家权力机关负责”的规定,继而认为地方法院与地方人大之间可以不限于同级对应关系,而应当体系化地看整个宪法。宪法第3条和第133条将地方各级人民法院直接创制为国家机构的组成部分,从而使其成为宪法机关,^[51] 设置跨行政区划法院也就涉及人民代表大会制度这一根本政治制度。根据宪法第101条第2款、第104条规定,县级以上的地方各级人大选举、罢免本级人民法院院长,监督本级人民法院的工作。因此,“本级对本级”是人民代表大会制度下人大与“一府两院”的基本关系,人民法院组织法、地方组织法都作了明确规定,地方人民法院设置的实践也是如此,不能仅仅因为改革需要,就对宪法文本任作扩大解释。人民法院组织法的规定,在实质上减少了对宪法解释的争议。宪法第133条之所以规定地方各级人民法院“对产生它的国家权力机关负责”,是考虑到一些地区的法院没有对应的同级地方人大,^[52] 但这些都是个别的特殊情况,大部分地方法院还是按行政区划设置并对“本级”人大负责的。

还有论者认为,尽管宪法并未规定“跨行政区划法院”这一类型的法院,但不能据此得出此项改革“违背宪法”或者“需要修改宪法”的结论。对宪法文本进行体系化分析可以发现,当现行宪法确认了“地方各级人民法院”和“专门人民法院”两种法院类型时,后者作为“跨行政区划法院”的法律性质就已经得以确定,现行宪法可以容纳跨行政区划法院改革采用“专门人民法院”这一制度通道进行落实。^[53] 持相同见解者认为,我国宪法和人民法院

[48] 参见翟国强:《跨行政区划人民法院如何设立?——一个宪法解释学的视角》,《法商研究》2016年第5期,第3页以下。

[49] 参见张梁:《司法体制改革的合宪性问题研究》,《河北法学》2017年第1期,第186页。

[50] 参见前引[48],翟国强文,第6页。

[51] 参见王建学:《地方各级人民法院宪法地位的规范分析》,《法学研究》2015年第4期,第60页。

[52] 如在直辖市(北京市、上海市、天津市、重庆市)内设置的中级人民法院,按照“省直管市县”体制在省内设置的中级人民法院(如海南省第一、第二中级人民法院),因特殊需要设置的中级人民法院(如河北省雄安新区中级人民法院),在未设区的地级市设置的基层人民法院(如东莞市第一、第二、第三人民法院)。

[53] 参见程雪阳:《跨行政区划法院改革的合宪性制度通道》,《法律科学》2021年第4期,第134页。

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，跨行政区划法院显然不属于最高人民法院，只能归入地方各级人民法院或者专门人民法院组织体系。其中，地方各级人民法院属于行政区划法院，而跨行政区划法院作为与之并行的法院组织，自然不能纳入地方各级人民法院范畴，而应当属于专门人民法院体系。〔54〕

这种排除性的当然解释，并不能说明跨行政区划法院就是专门人民法院，也不能据此确定改革的宪法空间。立法机关的态度说明了一切。2017年人民法院组织法修订草案初次审议时，曾就跨行政区划法院作有专门规定，〔55〕但不少意见认为，跨行政区划法院的定位不够明确，还需要进一步研究。于是，草案提请二次审议时删除了这一规定。就此，时任全国人大宪法和法律委员会副主任委员沈春耀在草案修改情况报告中作有专门说明：“全国人大常委会从未就设立跨行政区划人民法院和人民检察院作过决定，此事还涉及宪法和地方组织法有关人民法院、人民检察院组成人员任免的规定，目前在北京市、上海市设立的集中管辖有关案件的中级人民法院和人民检察院也不是由全国人大常委会决定设立的。宪法和法律委员会经研究，建议对这一问题暂不作规定，待条件成熟时再作规定。”〔56〕

设置跨行政区划法院、检察院的宪制空间，归根结底取决于对此项改革之目的与途径的理解。首先，设置跨行政区划法院、检察院的一个主要理由，是为了排除地方对司法活动的干预，但实际上，各地人民选举了自己的代表，对地方的事情当家作主，那么地方保护就是难免的。如果不突破人民代表大会制度的框架，设立跨行政区划法院、检察院就必然存在由哪个人大产生、监督的问题。其次，“跨行政区划”可区分为机构设置的“跨”和案件管辖的“跨”，后者通过诉讼法修改即可实现，而无需体制上的变化。如果跨区划管辖依然解决不了问题，而只能诉诸跨行政区划设置司法机构，那么就需要修改宪法。总之，如何在维护地方各级人大的权力机关地位与保证司法机关依法独立公正行使职权之间实现平衡，是推进跨行政区划法院、检察院改革必然面对的宪法问题。

（三）逻辑转换与本旨回归

考察改革的历史轨迹可以发现，最初中央并没有要求对司法机构的配置模式作根本性改变，而是试图在现有体制下进行制度改革，并将重点放在司法管辖方面。〔57〕2013年党的十八届三中全会《决定》提出“探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度”，2014年《人民法院第四个五年改革纲要（2014—2018）》将此具体化为“通过提级管辖和指定管辖来确保行政案件与跨行政区划的民商事案件等得到公正审理”。除了中央层面的顶层设计，在具体的法律制定与司法实践中，也更多地在现有体制下进行跨行政区划的管辖改革。例如，2014年行政诉讼法修订，规定高级人民法院可以确定若干人民法院跨行政区域管辖行政案件；对县级以上地方人民政府所作的行政行为提起诉讼的案件，由中级人民法院管辖。

2014年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，办理跨地区案件”。“探索设立”这一表述说明，中央对于是否必须设立一种新型的法院、

〔54〕 参见程琥：《习近平法治思想中的构建新型诉讼格局理论》，《中国法学》2022年第5期，第14页。

〔55〕 人民法院组织法修订草案（2017年8月18日稿）第24条规定：“经全国人民代表大会常务委员会决定，可以设立跨行政区划人民法院，审理跨地区案件。”

〔56〕 沈春耀：《全国人民代表大会宪法和法律委员会关于〈中华人民共和国人民法院组织法（修订草案）〉修改情况的汇报——2018年6月19日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第三次会议上》，《全国人民代表大会常务委员会公报》2018年第6号，第745页。

〔57〕 参见前引〔16〕，孟建柱文。

检察院十分慎重,要求先行“探索”也意味着,如果在探索中发现问题,也可以停止改革实践。事实上,随着网络信息时代的来临,地域空间的界分已不再那么明显,干预案件公正审理的因素也日趋复杂化,利用跨行政区划设置法院、检察院来排除对司法办案的干扰,其作用恐怕越来越有限。从改革成本上看,如果能利用现有制度(包括管辖)解决问题,就没有必要在体制上进行调整,重新架构一套跨行政区划法院、检察院组织体系。最大的问题在于,设立跨行政区划法院预设着对行政区划法院处理结果的怀疑,但除了最高人民法院的终审裁判被“假定”为公正之外,没有任何一个法院在设立之前就能确保其审判结果是公正的。这种预设的怀疑,实际是将司法不公归咎于外在因素的影响。但是,唯物辩证法告诉我们,内因才是事物发展的决定性因素。具体到一个案件的审理,即便存在导致司法不公的外因,恐怕也只有通过内因才能起作用。^[58]在我国,依据宪法关于行政区划和三大诉讼法关于审判管辖的规定,很多案件从发生的那一刻起,就已经是跨行政区划的案件。跨行政区划设置法院,只是将法院对同级行政区划的依赖转化为对高一级行政区划的依赖,对于那些跨省案件而言,受到法院所在地的省级行政权的干预,依然是地方保护的典型表现。^[59]

从十八届三中全会的管辖制度改革“升级”到十八届四中全会的司法机构创制,除了前文所述司法去地方化的需求,一个可能的理由是,借司法改革之名来消化和改造原有铁路司法机关。2017年最高人民法院、最高人民检察院提出的改革整体方案,均系在依托各地铁路法院、检察院的基础上,对跨行政区划法院、检察院进行体系设计。但是,这种“便宜行事”的“普设”方案,并未获得中央层面的普遍认同,于是改革一直搁浅。实际上,跨行政区划设置法院、检察院的价值,除了解决司法的地方保护主义,还在于整合、优化司法资源配置,这种资源配置在一定程度上也是维护司法公正的重要保障。为此,2017年全国司法体制改革推进会重提“建立与行政区划适当分离的司法管辖制度”,并强调其对促进司法组织结构创新、优化司法资源配置具有重要意义,要求“在地广人稀、案件量少的地方,可就合并设立跨县区的基层法院、检察院,跨地市的中级法院和检察分院进行试点”,似有将此项改革的价值重新归于优化司法资源配置之意。

党的十九大之后,这种回归趋势更加明显。2019年中共中央办公厅印发的《关于政法领域全面深化改革的实施意见》,未再提及跨行政区划法院、检察院,而是要求“深化与行政区划适当分离的司法管辖制度改革”。与此相应,“两高”的改革诉求也重新恢复到“司法管辖制度”上来。2019年《人民法院第五个五年改革纲要(2019—2023)》提出“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”,同时要求“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”。最高人民检察院更是为了破解铁路检察院属地管理后业务急剧萎缩的困境,于2021年在全国开展跨行政区划检察改革试点,明确由作为省级人民检察院派出机构的铁路、林区、农垦、矿区等检察院,办理适合集中专门管辖的跨区域案件和上级人民检察院指定管辖的特定类型案件。^[60]

[58] 参见刘松山:《设置跨行政区划法院检察院,需十分慎重》, <https://www.aisixiang.com/data/109300.html>, 2023年9月5日最后访问。

[59] 参见侯学宾:《跨行政区划司法究竟要跨越什么》,《方圆》2015年第2期,第55页。

[60] 参见童建明主编:《检察改革面面观(2018—2021)》,中国检察出版社2022年版,第120页。

四、重新审视司法去地方化的可能

改革司法管理体制，适当集中司法管理权，目的在于更好地保障法院、检察院独立公正行使职权，进而更好地实现司法公正。但是，改革措施要达到预期目标，除了应当基于正当的目的，还应当基于正确的理论判定，同时立足于我国现实国情。

（一）地方法院的自主空间

自1954年宪法起，地方各级人民法院的地位与职能等一直规定于“国家机构”一章，“国家性”由此成为地方各级人民法院较为稳定的属性。1982年宪法首次明确人民法院为“国家的审判机关”，并进一步规定“中华人民共和国”设立人民法院，由此表明，地方各级人民法院是国家设立的。但是，这里的“国家”是相对于社会或个人而言，即强调人民法院是国家权力意义上的审判机关，而不是民间意义上的裁判机构，^[61]从而确立地方各级人民法院作为国家机构的宪法定位。基于现行宪法，“国家”的法院在形式上包括最高人民法院、地方各级人民法院、专门人民法院。我国宪法的国家观并不支持将国家与地方并列，或者将国家等同于中央，因而既不能根据“国家性”排除地方各级人民法院为地方之法院的可能，也不能根据“国家性”将地方各级人民法院当然地视为中央之法院。^[62]

在确立地方法院宪法地位的同时，1954年宪法第80条还规定，地方各级人民法院要对本级人大“负责并报告工作”，这是地方法院的“地方性”在宪法中的初次呈现。此后，我国宪法虽然几经修改，并取消了“报告工作”的要求，“地方性”在字面上或有所弱化，但其作为人民代表大会制度的本质内容，始终存在于宪法之中。现行宪法第3条第3款、第101条第2款、第133条以“原则+具体”的形式，确立了地方各级人大与本级人民法院（及其组成人员）间的产生与被产生关系。这就决定了，“地方性”是司法权在国家主权范围内各地域的一种结构性安排。^[63]

除了立法上的确认，地方法院的自主空间还得到了司法实践的广泛支持。法律在本质上是一种地方性知识，而所有的地方法院（法官）都是该知识的最主要实践者。解决特定场域中发生的社会纠纷，需要法官将法律规范作地方化地适用。对个案具有管辖权的地方法院在审理案件时，必须结合地方上存在的各种特定要素，考虑当地的特定关系网络和社会背景，将抽象的法律规则适用于千差万别的个案中去。这种地方化的司法活动，解决了法律普遍性与案件地方性之间的矛盾。在这个意义上，地方法院及其法官的司法行为可能经常表现出不同于最高法院的一面，但不应把这种差异简单地归因于法院的地方性。诚然，地方法院行为决策的考量因素经常是地方的而非全国的，但基于地方因素的司法行为并非一定有害于全国利益。^[64]相反，它能够促进法律实施更多地顾及地方民情和多样性。

在我国宪法上，“国家”和“地方”并非对立的观念。^[65]比如，全国人大被称为最高国家权力机关，地方人大被称为地方国家权力机关，其中均包含了“国家”，与之相应，“国家”

[61] 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年第5期，第89页。

[62] 参见前引〔51〕，王建学文，第64页。

[63] 参见李小萍：《论法院的地方性》，《法学评论》2013年第3期，第3页。

[64] 参见黄韬：《“全国”金融市场与“地方”法院——中国金融司法的央、地关系视角》，《法学评论》2016年第3期，第33页。

[65] 参见前引〔51〕，王建学文，第63页；前引〔61〕，姚国建文，第89页。

也同时包含了“中央”和“地方”。因此,对于“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”这一论断,^[66]应结合相关背景和具体语境加以分析,而不能作简单化的字面理解。有学者提出,这里所谓“国家设在地方”,是指地方各级人民法院作为国家权力机关设立在地方;“代表国家行使审判权”中的“国家”,结合宪法第2条第2款规定,应解释为经由地方国家权力机关凝聚形成的人民意志;“各地法院不是地方的法院”中的“地方”,应指可能制约司法权运行、对司法活动造成不当干扰的地方主体。^[67]这样,才不违背宪法关于地方法院的性质定位,以及组织法上的相关制度安排。

(二) 司法是否存在地方保护主义

尽管地方法院由同级人大产生并对其负责,蕴含了地方人大干预司法审判的可能,但从实际情况来看,司法的地方保护并非因为法院受地方人大的控制,而恰恰是因人大权力缺席,“纵容”了地方政府对法院的控制。就此,周黎安的阐释颇具说服力:为了减少中央监督和决策的成本,中国传统的行政逐级发包制塑造了一个全能型的地方政府,中央政府将所有事务连同各种执权力(包括司法权),统一“打包”给了地方各级政府,于是在中国的行政体制下,行政权与司法权在各级地方是结合在一起的,统一为地方政府的施政目标服务,司法权也就具有严格的属地化特性。^[68]

地方经济发展和社会稳定对司法的内在需求,催生了地方行政权力对于司法权的控制和利用。特别是在竞争式政绩考评模式的加持下,为了维护所在地方利益,甚至是急于晋升的地方官员的特殊利益,地方党政机关往往会通过明示或者暗示的方式,介入地方法院对于相关案件的处理,使法院与地方保护主义之间发生“被迫式”关联。此种司法地方保护主义,虽然以地方法院的司法偏袒(照顾)的方式表现出来,但其决定性因素在于背后的地方权力。地方党政机关之所以敢于为法院设定审判立场,又与我国的地方权力机构设置密切相关,即在纵向上有隶属关系,而横向之间不仅无隶属,还存在竞争性机制。于是,法院沦为地方权力保护地方利益的执行组织。^[69]由此可见,司法地方保护主义的产生根源,不在于法院的地方性,而在于法院行使司法权时被属地体制性地行政化。

根据刘忠分析,在1992年以后,社会剧烈变革所产生的制度外部性,使地方介入司法的“利益保护”驱动已极大衰微,支配力也巨幅衰落。当事人借助地方党政权力机关来影响司法的情况的确可能存在,但也只是情形之一。从收益、成本,以及各项风险量值分析,当事人寻求对案件进行干预的优先选择乃是上级法院,而非地方党委和人大。^[70]只是经由三十多年来“法院—研究者”的话语互动,形成了具有控制性的司法地方保护主义叙事,并延续至今。^[71]这实际上遮蔽了上级法院基于个体利益,对下级法院进行不当干预的经常现象。沈伟的样本研究也发现,地方保护主义并没有像人们认为的那样发挥很大的负面作用,其对外国或涉外仲裁裁决执行的影响,并不如想象的那么强烈。^[72]正如内部请示报告被法院用作一种隔

[66] 前引[10]。

[67] 参见赵一单:《论司法制度的法律保留:含义、理由与边界》,《中外法学》2023年第3期,第739页。

[68] 参见周黎安:《转型中的地方政府:官员激励与治理》,格致出版社、上海人民出版社2008年版,第230页。

[69] 参见前引[63],李小萍文,第8页。

[70] 参见前引[3],刘忠文,第23页。

[71] 从1988年七届全国人大一次会议上的最高人民法院工作报告正式提出“地方保护主义”,直至2001年的历年最高人民法院工作报告,均有批评“地方保护主义”干预法院审判和执行的相关内容。

[72] 参见沈伟:《地方保护主义的司法抑制之困:中央化司法控制进路的实证研究——以执行涉外仲裁裁决内部报告制度为切入视角》,《当代法学》2019年第4期,第75页以下。

离地方行政干预压力的工具一样，在很多时候，地方保护主义只是法院为了掩饰自身不称职而使用的借口，以之作为承受社会指责的“替罪羊”。

党的十八届三中全会以来，随着人财物省级统管、干预司法全程留痕等措施的推行，地方党政机关干预司法办案的驱动力和支配力不断下降。权力干预型的地方保护主义已不再常见，取而代之的是基于当地社会关系网络而形成的司法偏袒现象，有学者称之为关系运作型地方保护主义。尤其是一些超大型民企在住所地法院往往获得极高的胜诉率，使得人们愈加关注私营资本对地方司法裁判的影响，并怀疑地方司法是否正在或者已经被资本“俘获”。陈杭平通过对深圳市南山区人民法院涉“腾讯”判决书的抽样分析，认为无法证实“资本俘获型”地方保护主义的存在，地方法院的公正性仍然值得信赖。“南山必胜客”现象的背后，并非司法地方保护主义，而是当事人之间诉讼能力的不平等。^[73]

那么，这是否意味着，司法地方保护主义已经不存在，或者说“去地方化”是一个“假问题”？事实显然并非如此，尽管有研究表明，司法地方保护主义正在弱化，很难再将其作为影响我国司法正常运作的主要因素，但只要保护主义的土壤并未彻底改变，它就仍然可能随时出现在司法实践中。特别是在当前经济背景下，企业分化趋势加剧，房地产企业接连“爆雷”，地方平台成为债务源头，地方政府面临维持经济发展和社会稳定的空前压力，或多或少都会产生向司法机关寻求“助力”的冲动，再叠加近年来四级法院职能定位改革造成大量案件审级下移，以及领导“阅核”裁判文书导致司法责任制阙如等因素，司法地方保护主义难免重新抬头，甚至可能获得更大的发挥空间。毕竟，在一个相对薄弱的司法体制中，地方保护主义会被用来作为法定权利保护的制度性备份（或替代）。^[74]

（三）司法中央化的限度

基于“司法权是中央事权”这一论断，2013年以来的司法改革力图通过司法的中央化来遏制或消除司法的地方保护主义。但是，必须认真思考的是，司法权的中央事权性质应当如何理解？司法的中央化又该如何把握？这涉及去地方化改革的正当基础和可能限度。

我国在中央与地方事权划分的问题上，长期以来实行一种非制度化的“协商办事”进路，导致中央与地方处于一个事权不明的状态。^[75]从性质上作类型分析，构成中央事权的主要有三种：一是关乎国家统一和安全的事项（如国防）；二是以国家名义才能行使的权力（如外交）；三是基于统一市场规则和平等保护原则，应避免出现地方差异化对待的事项。^[76]前二者因涉及国家主权、领土完整，对于单一制国家而言不可分割，当然应当由中央政府来行使，而作为处理社会争议的司法权，显然并不属于类似事项。如果认为司法权属于中央事权，只能从上述第3项中寻找解释空间。最为可能把司法权涉及的事项界定为中央之事的理由是，为维护国家权力的统一性和平等保护公民权利，全国各地应适用相同的裁判标准。但是，司法活动涉及的乃是社会中“这个或那个人的事情”，其所处理的也是公民之间的权利义务纠纷。将司

[73] 参见陈杭平：《资本“俘获”地方司法了吗？——基于2018—2020年南山法院涉腾讯判决书的分析》，《法制与社会发展》2023年第2期，第119页。

[74] See Carl F. Minzner, *Xinjiang: An Alternative to Formal Chinese Legal Institutions*, 42 *Stanford Journal of International Law* 179 (2006).

[75] 参见苏力：《当代中国的中央与地方分权——重读毛泽东〈论十大关系〉第五节》，《中国社会科学》2004年第2期，第42页以下。

[76] 党的十八届三中全会《决定》在“建立事权和支出责任相适应的制度”一部分中即明确，“国防、外交、国家安全、关系全国统一市场规则和管理等作为中央事权”。

法权完全归于社会，尽管与人类政治实践不相符合，但司法活动所处理的“事”与所秉持的“权”，绝大多数非中央之“事”与“权”。实际上，法院所面向的这些“事”，就是发生在地方上大大小小的各类案件，这些案件并非必须也无必要由中央机关或者以中央的名义来处理。宪法规定人民法院是国家的审判机关，强调的是人民法院代表国家行使审判权，而并不意味着审判权是中央事权。地方法院适用地方性法规或者参照地方政府规章，处理在本行政区域发生的案件，实际上就是在执行地方人大和政府的意志，或者说成为行使地方事权的重要主体。^{〔77〕}这也说明，认为司法机关执行的是全国性的法律（中央意志），故而主张司法权属于中央事权的说法，在逻辑上并不成立。

司法权作为一种事权，是一个复合性的概念，其核心内容是审判权，而司法组织的建立、司法人员的任命、司法经费的保障等行政事务，则属于配套性内容。^{〔78〕}在杨清望看来，这两类内容构成了司法权在法理和政权层面的不同意义，前者是作为国家权力的司法职权，后者则是作为司法职权行使之保障的司法事权，概念化地主张“司法权中央事权化”，其实质是“以政法语境下的司法权定性僭越其法理逻辑，更是以司法事权替代司法职权”。^{〔79〕}从审判权的本质（法律性）看，其自身并不具有中央性，真正需要去地方化的，实际上是借助于司法体系的过度行政化（包括司法权与司法行政权的过度集中，以及司法权本身的行政化运作等）对司法活动施加不当影响的司法行政事务。^{〔80〕}因此，党的十八届三中全会《决定》所提出的“人财物统一管理”问题，应理解为司法机关内部的行政性事务，而非司法（审判）事务，后者应当按照司法的规律进行。

现代社会并没有绝对意义上的中央事权。即便是那些被认为当然应由中央保留的权力，也允许地方在一定程度上参与行使。司法的中央化试图通过改变司法权力的配置结构，将司法系统进行适当的“收拢”管理，这在一定程度上有利于强化司法权的权威性，也符合一般民众对中央的期待。但是，司法权脱离了地方及矛盾所处环境，并不能达到“定分止争”的效果；权力过于向上集中的司法体制，也容易给地方法院提供一种反向的行为激励，不利于不同层级的法院之间形成良性的互动关系，导致最后只剩下“上命下从”。^{〔81〕}因此，问题的关键不在于司法权究竟属于中央事权还是地方事权，而是司法机关能否真正独立地行使职权，以及政治的、社会的、人情的各种势力能否真正尊重司法。只要法院（法官）裁判案件能够不受外在干预，司法权属于中央事权还是地方事权，其实并没有那么重要。

结 语

在良好的司法生态形成之前，^{〔82〕}“重弹”司法去地方化这一“旧调”并非无意义。如果

〔77〕 参见前引〔23〕，刘松山文，第10页。

〔78〕 参见前引〔61〕，姚国建文，第87页。

〔79〕 参见杨清望：《司法权中央事权化：法理内涵与政法语境的混同》，《法制与社会发展》2015年第1期，第55页。

〔80〕 参见陈卫东：《司法“去地方化”：司法体制改革的逻辑、挑战及其应对》，《环球法律评论》2014年第1期，第60页。

〔81〕 正如黄韬在分析金融司法的央地关系时所批评的，当下的司法改革过分突出和强调司法的中央属性，并弱化其地方属性，恰恰可能抵消地方法院和法官所能够贡献的积极因素。参见前引〔64〕，黄韬文，第39页。

〔82〕 顾培东认为，良好的司法生态，一方面体现为政治权力尊重司法权依法独立行使，确保司法机关在案件处理过程及结果上具有充分的自主性；另一方面则体现于，恰当地限定或设定政治权力对司法权制约和监督的边界与方式，尽可能不因此损伤司法权行使的独立性。参见顾培东：《当代中国司法生态及其改善》，《法学研究》2016年第2期，第27页。

司法权本身就是无足轻重的，那么即使对司法管辖区进行重构（设立跨行政区划法院、检察院），或者扩张中央权力（推进省以下地方法院、检察院人财物省级统管），行政权力对司法的侵蚀仍然会扩散性地普遍存在，司法依附行政也会依然故我。^[83] 毕竟，在二审终审制的诉讼体制下，绝大多数案件还是被封闭在一个较低层次的地方场域，“羸弱”的法院面对强大的政府，势必难以摆脱地方化的烙印，而无法遵从内心信念的法官在遇到行政化干预时，也更加把持不住公正的底线。解决司法地方保护主义的根本出路，不在于地理空间意义上的去地方化，而应当按照法治的要求和司法的规律，合理确定司法权在地方权力结构中的地位，从制度上将地方法院从盘根错节的地方利益中解脱出来。当务之急，是要改变政府与法院力量对比的结果，以实现专业化的独立审判。只有如此，“让审理者裁判、由裁判者负责”才具有可信服的前提。

Abstract: Based on the assertion that “judicial power belongs to the central authority”, judicial reforms since 2013 in China have aimed at eliminating judicial local protectionism through the centralization of judicial power. Of the two main reform measures adopted by the Central Government, the measure for the unified management at the provincial level of personnel, funding and properties in local courts and procuratorates below the provincial level has been implemented only to a limited extent due to the constitutional constraint that local courts and procuratorates at various levels are set up by local people’s congresses at corresponding levels and the uneven distribution of financial resources among various regions, while the measure for establishing cross-administrative-district courts and procuratorates remains at the pilot stage due to disputes over constitutional space and the reform path has also shifted back and forth between the creation of judicial institutions and the adjustment of jurisdictional systems. In fact, local courts and procuratorates have not only a “state” attribute but also an inherent “local” gene. Judicial local protectionism stems not from the local attribute of courts and procuratorates, but from their systemically administerization by local in the exercise of judicial power. Only by determining reasonably the position of judicial power in the local power structure in accordance with the requirements of the rule of law and the laws of justice, can a reliable premise and foundation be provided for the independent and impartial exercise of powers by local courts and procuratorates in accordance with the law.

Key Words: judicial reform, unified management at the provincial level, cross-administrative-district courts, jurisdiction, judicial local protectionism

[83] 参见季卫东等：《中国的司法改革：制度变迁的路径依赖与顶层设计》，法律出版社2016年版，第201页。