



跨行政区划司法机关设置的改革： 缘起、经验与实现

金 鑫

摘 要：跨行政区划司法机关设置的改革是当前司法体制改革的重要举措，是为解决司法管辖区与行政区划高度重合、司法官员任免高度地方化和地方有关机关不当干涉司法机关依法独立行使职权等司法地方化的现实难题。同时，正如凡属重大改革都要于法有据一样，跨行政区划司法机关设置的改革也应当有所依凭。从当前来看，其不仅有国内实践的有益探索和英国、法国、美国 and 德国等域外司法区划体制改革的先进经验作为保证，还有法律和司法解释以及其他规范性文件的规定作为支撑。由此，面对挑战与机遇，事权合理分配原则和适度规模原则的坚持、司法区划的适度重置、多种跨行政区划模式的探索和司法人员选任管理制度的改革完善成为跨行政区划司法机关设置改革的重要实现路径。

关键词：跨行政区划；司法机关设置；司法改革；司法公正

随着全面深化改革的推行，司法体制改革已成为共识，其不仅关涉公民合法权益的保障和司法公正的实现，而且与国家法制统一的维护和司法权威的树立也密切相关。为了确保人民法院和人民检察院依法独立公正地行使职权，破解司法地方化的难题，与行政区划适度分离的司法机关设置改革便应运而生。同时，最高人民法院和最高人民检察院对设立跨行政区划的人民法院和人民检察院进行了探索性的改革，并取得了初步成效。但是跨行政区划司法机关设置的改革在稳步推进的同时还应当进一步深入，既要着眼于国内的现实问题，也要借鉴西方国家的有益经验。

一、跨行政区划司法机关设置改革的现实缘由

司法统一是法治的必然逻辑(程汝竹,2014:122)。但从现实来看,地方保护主义对司法统一的破坏十分严重,并集中表现于司法地方化的困境。所谓司法地方化,是指司法机关及其工作人员在职权行使过程中受到地方有关部门或者地方利益团体的不当干涉,导致司法职权无法独立公正行使,从而出现的一种司法异化现象(张伟平,2013:126)。关于司法地方化的认知可从以下几个方面来剖析。

(一)司法管辖区与行政区划高度重合

根据我国《宪法》第 30 条的规定,我国现行的行政区划主要包括:1. 全国分为省、自治区、直辖市;2. 省、自治区分为自治州、县、自治县、市;3. 县、自治县分为乡、民族乡、镇。直辖市和较大的市分为区、县。自治州分为县、自治县、市。自治区、自治州、自治县都是民族自治地方。同时,根据我国《宪法》、《人民法院组织法》和《人民检察院组织法》等相关法律的规定,地方各级司法机关由地方各级人民代表大会产生,并对其负责。由此形成的司法管辖区,在现实中高度依附于行政区划,即有行政区则必有司法机关,行政区划的范围

原则上决定司法机关地域管辖的范围。这种块状的区划体制虽然能发挥地方的优势,保证地方事务得以及时有效地处理。但对于司法机关来说,这种与行政区划几乎重合的地域管辖设置在一定程度上为地方党政机关干涉司法职权的行使提供了制度土壤,加深了司法权对地方党政权力的依附,从而导致司法地方化现象愈加严重。同时,这种现状也可能使司法机关为维护地方的利益而沦为地方的司法机关,从而严重影响司法功能和司法公正。

(二) 司法官员任免高度地方化

司法主体的专业化,是实现司法公正的重要保障。根据我国相关法律的规定,地方各级人民法院、人民检察院由地方人大产生,对其负责,受其监督。同时,地方各级人民法院院长和人民检察院检察长由各级人民代表大会选举产生,副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长、审判员和副检察长、检察委员会委员、检察员由地方各级人民代表大会常务委员会任免。这种司法官员的任免体制安排,意图是通过选举产生的方式,使各级审判机关、检察机关的法官、检察官在权力来源上更合理,在行使司法职权时充分维护人民群众的利益。但是这种法官、检察官的地方任免方式也存在弊端。一方面,根据党管干部原则,“同级党委在实际中对审判工作和检察工作以及人事任免问题施加的影响始终是决定性的因素”(卞建林,2006:36),在人大及其常委会法定任免程序之外,地方各级党委根据干部管理权限,实际上拥有任免地方法院、检察院领导干部的根本决定权,法官、检察官的相关待遇、政治前途都掌握在地方,由此,审判权和检察权的独立行使也受制于此(陈文兴,2007:54)。近些年来地方党委主要领导干预司法个案的事件不断发生,有的甚至影响恶劣。另一方面,地方人大及其常务委员会现行的任免机制和方式难以有效保证地方法官、检察官的专业性,有时甚至会产生一些不当干涉司法活动的现象,比如,地方人大代表或人大常委受本身法律素养和审议方式的局限,常常无法对法院院长、检察院检察长和法官、检察官人选作出全面合理的专业判断。以上两个方面现状的根源,都在于司法权的中央事权属性在司法官员的人事任免制度设计中没有得到体现,这种人事任免的高度地方化在一定程度上可能影响司法机关依法独立行使职权,削弱国家司法的统一性。

(三) 不当干预司法现象频生

在单一制和联邦制的国家中,中央与地方在国家权力的划分上应当是清晰的。不少学者也提出中央与地方关系法治化,提出要加强中央与地方关系的法律保障,建立独立的司法体制,中央与地方只有在制度化、法治化的基础上,才能使中央与地方关系职能保持一种均衡和稳定的状态(熊文钊,2005:161-172)。改革开放后,为了调动地方经济社会发展的积极性,中央先后赋予地方党委政府在经济和社会管理方面很大的自主权,在发展优先的前提下,作为中央事权的司法权事实上被“打包”给地方。在现实中,一些地方机关领导出于个人私利或地方利益、部门利益,为案件当事人请托说情,对案件处理提出倾向性意见,甚至以公文公函等形式,直接向司法机关发号施令,这不仅直接妨碍具体案件的依法公正处理,而且严重损害司法公信力,破坏国家法律的实施(张光明,2015:4)。同时,对党政领导的政绩考评体系的偏向,也使一些地方党政领导人把发展地方经济和维护地方稳定作为地方的首要工作。这无疑影响了司法机关依法独立公正地行使职权(韦林静、岳志勇,2010:22)。

在司法实践中,上级人民法院与下级人民法院的审判监督关系演变为非程序和默示性的内部请示和批复关系,这种业务上的关联为上级人民法院干涉下级人民法院的审判工作提供了可能。按照相关法律的规定,除重大或疑难案件由审判委员会讨论决定外,合议庭或独任法官有权进行裁判。由于法院组织结构内人员设置的行政性,合议庭或独任法官的审判意见还要报庭长、院长审批。因此,法院内部的领导有可能借助职权对司法审判进行干涉。在检察机关内部也同样存在检察长、副检察长、检察委员会、检察员的职责权限边界不清晰,三级审批制固化僵化,指挥指令、审批审核弱化检察官的主体地位等问题。制度的不合理,给某些司法机关内部人员可乘之机,影响案件的公正处理(张光明,2015:4)。

二、跨行政区划司法机关设置改革的经验支撑

跨行政区划司法机关设置的经验支撑主要表现在三个方面。从国内实践的层面来看,专门人民法

院和部分跨行政区划的法院进行了有益的探索;从域外司法区划体制的设置来看,无论是单一国家还是联邦制国家,其都有可资借鉴的先进经验;从规范层面来看,法律、司法解释以及其他规范性文件规定也提供了有力的支撑。

(一)国内实践的有益探索

从我国国内的实践来看,跨行政区划司法机关设置的改革具有良好的实践基础,不仅军事、海事、铁路运输和林业等专门司法机关司法管辖范围与行政区划呈现一定的错置性,而且少数地方司法机关也是与行政区划单位相脱离的。

专门司法机关是具有明显专门业务指向性的司法机关,主要负责管辖特殊性的案件。根据我国现行《人民法院组织法》、《人民检察院组织法》的规定和司法实践,专门司法机关包括:一是军事司法机关。军事法院、检察院的设置依据军事管辖区域,基本不受行政区划影响。二是海事法院。海事法院主要依港口和水域而设,不以行政区划为依据。目前我国设有北海、大连、广州、海口、宁波、青岛、上海、天津、武汉、厦门十个海事法院。三是铁路运输法院。铁路运输法院是根据铁路管理部门所在地来设置的。四是知识产权法院。2014年8月31日,十二届全国人大常委会第十次会议审议通过了关于在北京、上海、广州设立知识产权法院的决定,同时根据《最高人民法院关于北京、上海、广州知识产权法院案件管辖的规定》,三个法院管辖所在市辖区内的第一审知识产权案件,广州知识产权法院还对广东省内一定的知识产权案件实行跨区域管辖。此外,专门司法机关还包括工矿区、农垦区、林区等司法机关。由此可见,专门人民法院并无必要与行政区划的设置一一对应。错置性的法院体制设置可以提高专门人民法院的司法效率,保证专业司法水准,同时也可以脱离狭隘地域思想的限制,减少地方政府机关的不当干涉,从而保证其依法独立地进行司法审判,在更大程度上实现公平正义。

除了专门人民法院以外,汉江中级人民法院、济源中级人民法院、以及北京市、天津市、上海市、重庆市和海南省所设的第一中级人民法院等共计15个中级人民法院;三亚市城郊人民法院、大兴安岭地区呼中区人民法院,以及东莞市和中山市所设的第一人民法院共计10个基层法院等也都是没有相应行政区划单位的(吴志刚,2014:124-125)。同时,最高人民法院的巡回法庭、环境资源审判机构、上海市第三中级人民法院和北京市第四中级人民法院的设立等都是为探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院的重要举措。这些与行政区划相脱离的司法机关和跨行政区划司法机关设置的探索不仅在管辖范围上有所突破,而且人民法院和人民检察院的产生及其人事任命也会突破地域限制。这样既可以缓解司法官员任免地方化的问题,也可以使司法机关在独立行使职权时减少对地方利益的考量,从而平等保护当事人的合法权益。

(二)域外经验的可资之鉴

司法地方化作为困扰司法机关依法独立行使职权的重要难题,在西方国家也曾出现并为民众所诟病。但是,随着其司法体制改革的不断推行,这一问题在单一制和联邦制国家中都得到了妥善的解决,英国、法国、美国和德国都建立了独立的司法管辖区。由此,西方国家的现实经验也可为我国跨行政区划司法机关的设置提供一定的借鉴。

在单一制国家中,司法权一般自上而下设置,全国只有一套司法系统,宪法和国家司法机关组织法对中央与地方司法机关的设立、司法管辖权的配置等都有统一的规定。因此,各个层级的司法机关在国家统一调节的前提下进行管辖。为化解司法地方化的问题,英国和法国对法院进行了不同的制度设置。英国法院的设置主要是依据办案的需要,而不是以行政区域为基础。如英格兰和威尔士的法院,若进行层级划分,从上到下分为上议院、上诉法院、高等法院和处于最下一级的皇家刑事法院、郡法院和治安法院。其中英国上议院司法委员会和上诉法院,主要处理有关法律适用问题的纠纷,并以此形成相关的判例。皇家法院以全国所有种类的刑事案件为管辖范围。治安法院主要负责较轻的刑事案件、家庭案件(但不包括离婚)和其他非刑事案件。同时,英国法官的任命也是与地方相脱离的,其上级法院的法官都是从下级资深的法官或优秀的律师中提拔,并且有充分的财政保障,任职为终身制。法国的法院依据司法区进行设置,法国共95个省,设有450个违警罪法庭,180个轻罪法庭和民事大审法庭,95个重罪法庭,

180个轻罪法庭和民事大审法庭,95个重罪法庭,33个上诉法院,法院设置与行政区域也无直接关系^①。

在联邦制国家中,由于存在联邦司法系统与州司法系统并行的“双轨制”现象,且各州都有完整的层级体系设置,联邦和州司法机关根据案件所涉法律的不同而划分各自的管辖范围。美国、德国虽然是联邦制国家,与我国单一制下司法体制的设计差异较大,但其法院体制改革的显著成效可以给我们些许启示。从总体上看,美国法院改革的举措主要集中于三个方面:联邦法院的改革、州法院的改革和专门法院的改革。第一,联邦法院的改革。美国主要是通过设置跨州的巡回法院来打破地方的保护主义,从而突破司法审判中州的边界,以此来保证联邦法律的贯彻和司法公正的实现。第二,州法院的改革。当前,美国各州法院的改革主要是通过行政管理体制的改革来使司法工作规范化,而且,统一与合并成为了新的改革议题(关毅,2003:9-10)。第三,专门法院的改革。在美国,除了普通法院的设置以外,还存有专门的法院,其典型代表就是13个联邦上诉法院中的联邦巡回法院,即专门的上诉法院。同时,作为联邦制国家代表的德国,其法院共分为普通法院、行政法院、劳动法院、社会法院、财税法院和宪法法院等6个法院体系,其普通法院可划分为地方法院、地区法院、高等上诉法院、联邦(普通)法院和联邦专利法院等5个部分,其普通法院的设置与行政区划没有直接关系,主要根据案件和人口的数量来决定;同时它们也都有各自的专属管辖范围,并且所有这些法院的设置都是按照联邦法律设立的^②。

无论是英国法院和法国法院与行政区划相脱离的体制设置,还是美国法院与德国法院的“双轨制”运行模式,其对司法地方化问题的有效解决都有可以借鉴的经验。在进行跨行政区划司法机关设置改革时,一定要贯彻司法区划与行政区划适当分离的原则,减少地方保护主义对司法审判的影响。同时,要对司法人员的选任制度要进行改革,使人事任免的地方化问题得以缓解。

(三)法律依据的有力支撑

我国宪法没有明确规定跨行政区划司法机关的设置,但并不等于没有跨行政区划司法机关的“破题性”规定。《宪法》第124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。”第130条规定:“中华人民共和国设立最高人民检察院、地方各级人民检察院和军事检察院等专门人民法院。”由于我国宪法、法律中无“司法区”的明确概念,我国的司法区划分是通过司法机关的设置来实现的。司法机关设置了,司法区自然就划定了(赵兴洪,2012:42)。我国宪法规定专门法院、专门检察院管辖范围区别于按行政区划设置的地方各级法院、检察院,虽然还不是全面依法治国语境下的跨行政区划司法机关,但该规定隐含地认可了跨行政区划司法机关设置的合宪性。

根据《立法法》第8条,人民法院和人民检察院的产生、组织和职权由法律规定。《人民法院组织法》、《人民检察院组织法》、《刑事诉讼法》、《民事诉讼法》和《行政诉讼法》等法律虽然没有明确规定跨行政区划司法机关的设置,但对司法机关跨区域管辖案件进行了相应规定。全国人大常委会《关于在沿海港口城市设立海事法院的决定》第3条第2款规定:“各海事法院管辖区域的划分,由最高人民法院规定。”这一授权性条款使用了管辖区域一词,可以认为是跨行政区划的基本概念。另外,最高人民法院、最高人民检察院联合中央机构编制委员会(办公室)多次发文设立跨区域法院、检察院。比如,1999年10月,批复设立湖北省汉江中级法院;2001年7月,批复设立湖北省汉江人民检察院,管辖天门、潜江、仙桃三个省直管市。类似种种情形表明,根据法律授权,最高人民法院、最高人民检察院通过司法解释或者规范性文件的形式设置跨行政区划的法院、检察院,是符合《宪法》本意和《立法法》精神的。

三、跨行政区划司法机关设置改革的实现路径

跨行政区划司法机关设置的实现既要坚持走中国特色社会主义法治道路,也要大胆进行制度创新;既要依托于我国的现实实践,也要对域外的经验加以借鉴;既要进行司法区划的适度重置,也要改革完

^①关于英国、法国司法制度的具体情况,参见孟祥刚:《英国、俄罗斯司法制度考察报告》,载《山东审判》2011年第6期,第102页。还可参阅支振锋:《司法独立性的保障机制——经验考察与国际比较》,载《法律适用》2013年9期,第113页。以及宋建潮、耿景仪、熊选国:《德国、法国司法制度之比较》,载《人民司法》2000年第3期,第54页。

^②参见彭何利:《法院设置体制改革的方向与路径——比较法视野下的司法改革研究进路》,载《法学杂志》2014年第3期,第44页。

善司法人员的选任管理制度。当然这些都必须要在法律的框架内或在全国人大常委会的授权下进行,并依靠宪法法律的修改来予以保证。

(一)司法区划的适度重置

跨行政区划司法机关设置实现的重心是做好行政区划和司法区划适度分离的具体设计。为了有效解决当前司法区划存在的地方化问题,有学者主张可以以美国联邦上诉法院的设置为经验,在我国设置跨行政区划、有单独司法管辖区的最高法院司法区分院(关毅,2003:13-14)。也有学者主张建立“四实三虚”的司法区体系^①。这些主张都有一定合理性,但也存在诸多需仔细推敲之处,因为司法区划的重置不是单方面的制度设计,它关涉到我国机构设置的改革、司法机关的产生、交通便利等诸多问题(陈卫东,2014:44)。笔者认为,可以在立足国情的同时参照各地经济、地理和人口等客观因素,从方便人民诉讼的角度出发来进行司法区划的设置。

关于司法区划的具体设计,从实践层面来说,可以在我国现有实践的基础上来加以构建。比如海南省在司法体制改革中,将三亚市中级人民法院、检察院更名为第三中级人民法院、第三检察分院,管辖区域扩大为三亚市、陵水县、五指山市、保亭县;并在三亚市新设四个区后,各区不对应设立基层法院和检察院,而是只设立一个基层法院和检察院,实行跨行政区划的司法管辖。参照这种方式,我们可以根据人口密度和经济发展水平以及受案数量等因素对我国基层司法机关、地市级司法机关进行一定程度的撤并,比如,可以将基层人民法院的管辖范围适当扩大,使其至少涵盖两个县区行政区;合并现有中级人民法院的管辖范围,使其至少涵盖三个或者三个以上的地级市或者地区级行政区;同时,地方各级人民检察院遵行与地方各级法院辖区相一致的原则,对管辖的范围也作相应的调整。提出如此构想的理由是,我国的基层人民法院和中级人民法院相对于高级人民法院和最高人民法院来说,受理案件数量更多,与社会的联系也更紧密。

在跨行政区划法院和检察院设置之后,司法人员如何任免是一个至关重要的问题。从当前实践看,基本上是以省级人大常委会任免为主,但具体细分又有三种不同的方式,以法院为例:第一种是海事法院模式,即海事法院的院长、副院长、审判委员会委员、审判员、庭长、副庭长分别由海事法院所在地的省级人大常务委员会任命,而与其辖区内其他省、市无关(邓娜,2014:96)。第二种是湖北省汉江中级人民法院模式,汉江中级人民法院的院长、副院长、庭长、副庭长等是由湖北省人大常务委员会任命的,但是其所辖仙桃、天门、潜江三个基层法院的院长、副院长、审判委员会委员、审判员、庭长、副庭长仍由当地人大选举产生或人大常委会任免。第三种是铁路运输法院模式,如武汉铁路运输中级法院及其所辖武汉、襄阳两个基层法院的院长、副院长、审判委员会委员、审判员、庭长、副庭长都是由湖北省人大常务委员会任命的。鉴于当前跨行政区划司法机关的设置处于探索阶段,司法人员的任免还有诸多现实难题需要破解。因此,跨行政区划司法机关设置的改革不能过于冒进,要顺势而为,更要有所依凭,如此才能使跨行政区划的司法改革水到渠成。

(二)跨行政区划司法机关的主要形式

鉴于司法区划的划分需要宪法法律的授权,建议将《宪法》第127条、132条分别增加“全国人民代表大会可以制定法律,以适当方式设立各中级人民法院、基层人民法院和专门人民法院”,“全国人民代表大会可以制定法律,以适当方式设立省级以下各级人民检察院和专门人民检察院”(周叶中,2014:6)。在宪法法律未做修改之前,可以从审判权、检察权运行体系出发,进行相关模式的探索:

1. 最高司法机关的巡回机构。2015年1月,最高人民法院分别在深圳、沈阳设立第一、第二巡回法庭,各自开启了以广东、广西、海南三省和辽宁、吉林、黑龙江三省为辖区的司法改革之路。巡回法庭作为最高人民法院的派出机构,主要审理跨行政区域的重大行政和民商事案件。尽管巡回法庭在性质上属于派出机构,但是这一名称易与法院内设法庭的性质产生混淆,需要斟酌,建议将巡回法庭名称改为

^①“四实”是指在全国划分为四个独立的司法区,即中央司法区、高级司法区、上诉司法区、初级司法区并实行错位设置;“三虚”是指对高级司法区、上诉司法区、初级司法区进行细分。参见赵兴洪、邹兵:《关于中国司法区划分改革的思考》,载《云南社会科学》2013年第2期,第135页。

巡回法院。与此相对应,最高人民检察院可设立巡回检察院,重点对最高人民法院巡回法院的审判活动进行法律监督。

2. 省级司法机关的巡回机构。在省级行政区划范围内,比照最高人民法院设置巡回法院的做法,还可以借鉴台湾地区设立高等法院分院的做法(游功荣,2013:82),根据实际情况和地域状况,在必要的时候,在各省高级人民法院设置若干巡回法院,在省检察院设置若干巡回检察院,功能、职责定位等同于省高级人民法院、省检察院。

3. 跨地市级行政区划司法机关。其功能、职责定位等同于中级人民法院和地市级人民检察院。根据最高人民法院《关于全面深化人民法院改革的意见》和最高人民检察院《关于深化检察改革的意见》的已有规定,即构建普通类案件由行政区划法院(检察院)受理、特殊类型案件在(由)跨行政区划法院(检察院)受(办)理的诉讼格局。跨行政区划法院主要审理跨行政区划案件、重大的行政案件和环境资源保护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;铁路运输检察院的职权范围也做出相应调整。除了对应监督铁路运输法院审判活动外,将铁路运输和航空运输刑事案件和重大职务犯罪案件等纳入管辖范围。对于其他已经设立的类似跨地市级行政区划的司法机关应当进一步总结经验,适时扩大设置范围。

4. 跨县市区级行政区划司法机关。总结海南、青海等地经验,在(地)市范围内,根据案件、人口、经济状况等因素,适当撤销若干县市区的法院、检察院,合并设立一个基层法院和检察院,实行跨行政区划的司法管辖。

5. 专门性司法机关。针对专业案件集中化、专门化审理的方向,完善海事法院设置,扩大知识产权法院设置,总结行政诉讼案件管辖审理经验探索设立行政法院,适应社会发展需要和诉讼特别程序要求探索设立少年法院,随着形势发展还可以探索设立金融法院、环境法院、家事法院等专门法院。同时,对应建立相应的检察机关开展法律监督。

6. 基层司法机关巡回机构。围绕我国现行人民法庭的设置而实施的基层法院巡回审判制度,实质上也是一种跨行政区划的司法机关设置形式。根据最高人民法院《关于全面加强人民法庭工作的决定》的规定,人民法庭的设置不受乡镇行政区划的限制,可根据需要设立人民法庭,由人民法庭对案件进行巡回审理。只是这一巡回审判制度在实践中还需进一步解决程序不规范、规则不健全、人员素质待提高、审判形式有效性低、审判权威待强化等问题,同时还应解决对应检察机关派出检察室的设置在法律上缺位等问题。

(三)司法人员选任管理制度的改革完善

跨行政区划司法机关的良性运行有赖于高素质专业化的法官、检察官队伍。针对司法人员选任管理体制机制存在的诸多问题,最高人民法院和最高人民检察院在《关于全面深化人民法院改革的意见》和《关于深化检察改革的意见》中,对于法官和检察官的选任管理制度进行了改革和完善,涉及到法官、检察官的任职条件、招录机制、遴选委员会制度等诸多方面。在今后的实施中,还应当注意考量以下几点:

1. 完善司法人员选任管理制度。尽快修改相关法律,对法官和检察官的任职资格、条件范围、统一招录、逐级遴选、公开选拔、专门职务序列、薪酬保障、等级晋升、职业保障等制度进行完善,改革司法考试制度,建立预备法官、检察官训练制度。同时,对于法官、检察官助理、书记员、司法技术人员、司法警察也要实行专业职务序列进行分类管理,并在法律上予以固化,形成完整的司法人员选任管理制度体系。

2. 改革法院院长、检察院检察长的产生方式。建议将《宪法》第101条第2款修改为“省、自治区、直辖市人民代表大会选举并且有权罢免高级人民法院院长、本级人民检察院检察长;省、自治区、直辖市人民代表大会常务委员会根据高级人民法院院长、本级人民检察院检察长的提议,任免中级人民法院和基层人民法院院长、省级以下各级人民检察院检察长。选出或者罢免省、自治区、直辖市人民检察院检察长,须报最高人民检察院检察长提请全国人民代表大会常务委员会批准。”(周叶中,2014:6)

3. 建立法官、检察官遴选委员会制度。根据中央全面深化改革领导小组第三次会议审议通过的《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》,将在省一级设立独立的法官、检察官遴选委员会。首先由

遴选委员会以专业性的标准提出法官、检察官的人选;然后由组织人事、纪检监察部门对其政治素养和廉洁自律等方面进行考核,最后由地方人大及其常务委员会依照相关法律规定进行任免。遴选委员会的组成具有综合性,除了一定数量的法官和检察官以外,律师和学者也在其中。但是,法官、检察官遴选委员会的具体设计还有许多问题需要解决,一方面,要注意依据“中立、权威、多元、专业、透明”的标准进行遴选委员会的制度设计(何帆,2014:5);另一方面,要注意遴选程序与法定任免程序的有效衔接,既避免遴选程序形式化,也要避免高分低能、无视专业资质现象的发生,还要避免出现新的不当人事干预。

总之,跨行政区划司法机关设置的改革是针对我国司法地方化突出问题而做出的重大战略抉择,其价值追求的实现既需要我们大胆地探索尝试,也需要我们理性地设计制度。

参考文献:

- [1] 卞建林(2006). 中华人民共和国人民检察院组织法修改专家意见稿. 北京:中国检察出版社.
- [2] 程汝竹(2014). 依法治国与深化司法体制改革. 上海:上海人民出版社.
- [3] 陈卫东(2014). 司法机关依法独立行使职权研究. 中国法学,2.
- [4] 陈文兴(2007). 论司法权国家化——以治理司法权地方化为视角. 河北法学,9.
- [5] 邓娜(2014). 论我国探索建立与行政区划相分离的司法管辖制度——以美国法院和我国海事法院体制为分析视角. 广西社会主义学院学报,1.
- [6] 关毅(2003). 法院设置与机构改革研究. 法律适用,8.
- [7] 何帆(2014). 法官遴选委员会的五个关键词. 人民法院报,2014-06-07.
- [8] 韦林静、岳志勇(2010). 干扰司法独立的外部因素. 法学之窗,5.
- [9] 吴志刚(2014). 我国司法区划调整问题研究——以跨行政区划设置法院为视角的分析. 北方法学,3.
- [10] 熊文钊(2005). 大国地方——中国中央与地方关系宪政研究. 北京:北京大学出版社.
- [11] 游劝荣(2013). 台湾法律界. 台北:九州出版社.
- [12] 张伟平(2003). 司法改革:分析与展开. 北京:法律出版社.
- [13] 张先明(2015). 建立防止干预司法的“防火墙”——中央司法体制改革领导小组办公室负责人就《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》答记者问. 人民法院报,2015-03-31.
- [14] 周叶中(2014). 关于适时修改我国现行宪法的七点建议. 法学,6.

The Reform of Cross-administrative Division of the Judiciary: Origin, Experience and Practice

Jin Xin (Wuhan University)

Abstract: The reform of cross-administrative division of the judiciary is an important measure of the current judicial reform. Its aim is to solve the practical problem of the high degree of overlap of jurisdictions and administrative divisions, highly localized appointment and removal of judicial officers, local authorities' interference in the judiciary and other independent exercise of justice powers. At the same time, as many other major reforms, the reform of cross-administrative division of the judiciary should also have foundations. From the current point of view, we not only have the domestic practices but also have advanced experiences from developed countries such as the United Kingdom, France, the United States and Germany, as well as legal and judicial interpretations and other regulatory documents as supports. Thus, in the face of challenges and opportunities, we have to build a reasonable allocation of powers principle and adhere to the principles of moderate scale, reset judicial divisions, explore various reform style of administrative division and appointment of judicial officers. Those are important paths to realize the reform of cross-administrative division of the judiciary.

Key words: cross-administrative division; establish judicial office; reform of judiciary; justice of judiciary