



# 法台上的思索

董华  
主编

# 法台上的思索



董 华 主编



法律出版社  
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

法台上的思索/董华主编. —北京:法律出版社,  
2006. 11

ISBN 7-5036-6779-6

I. 法... II. 董... III. 审判—研究—中国  
IV. D925.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 126412 号

©法律出版社·中国

|                                    |                        |
|------------------------------------|------------------------|
| 责任编辑/柯 恒                           | 装帧设计/乔智炜               |
| 出版/法律出版社                           | 编辑统筹/大众法律出版分社          |
| 总发行/中国法律图书有限公司                     | 经销/新华书店                |
| 印刷/北京北苑印刷有限责任公司                    | 责任印制/陶 松               |
| 开本/787×960 毫米 1/16                 | 印张/26.5 字数/425 千       |
| 版本/2006 年 12 月第 1 版                | 印次/2006 年 12 月第 1 次印刷  |
| 法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)      |                        |
| 电子邮件/info@lawpress.com.cn          | 销售热线/010-63939792/9779 |
| 网址/www.lawpress.com.cn             | 咨询电话/010-63939796      |
| 中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073) |                        |
| 全国各地中法图分、子公司电话:                    |                        |
| 第一法律书店/010-63939781/9782           | 西安分公司/029-85388843     |
| 上海公司/021-62071010/1636             | 重庆公司/023-65382816/2908 |
| 深圳公司/0755-83072995                 | 北京分公司/010-62534456     |
|                                    | 苏州公司/0512-65193110     |
| 书号:ISBN 7-5036-6779-6/D·6496       | 定价:39.00 元             |

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

## 编辑委员会

主 任 董 华

副主任 王忠山 钟 鸣 李素珍 张 悦  
井振福 吴德生

委 员 (以姓氏笔划为序)

|     |     |     |     |
|-----|-----|-----|-----|
| 万玉明 | 方有权 | 王 珅 | 王晓艳 |
| 史卫东 | 司马琼 | 刘秀兰 | 许 琳 |
| 邵 平 | 李增森 | 陈德富 | 周光奇 |
| 赵立安 | 郭一鸣 | 顾 英 | 高 青 |
| 陶建平 | 聂晓莎 | 董秀明 | 褚凤杰 |
| 翟丽萍 | 管洪琦 | 蔡 琴 |     |

主 编 董 华

副主编 王晓艳 伍 红

编 辑 韩 炜 向国慧 吴中华

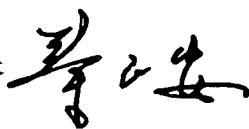
## 序

随着社会主义市场经济的不断发展,人民法院的审判工作正面临许多新的挑战。各种疑难复杂案件和新类型案件的层出不穷,不仅考验着法官们的审判经验,也考验着法官们的法学理论素养与审判智慧。基层人民法院作为审判工作的最前沿,如何在以胡锦涛同志为总书记的党中央提出的社会主义法治理念的指导下,切实强化队伍素质,不断提高司法水平,圆满完成各项审判任务,更好地实现“公正司法、一心为民”,是摆在我们面前的重要课题。丰台区人民法院多年来一直秉承“以调研强素质、促审判”的宗旨,大兴调查研讨之风,鼓励广大法官在审判任务日趋繁重的情况下,仍坚持笔耕不辍,结合审判工作中的难点、热点问题,积极参与应用法学研究,为促进法官素质的提高和审判工作的发展探索了一条有效的途径。

语言文字常被誉为智慧的外壳。一篇优秀的论文,是法官经验的积累与对法律专业知识的学习钻研相结合的结果,是法官缜密的逻辑思维推理能力与博学、睿智的体现,更是锻炼与提高法官司法能力的广阔平台。在近年的全国和北京市法院系统学术讨论会上,丰台区人民法院每年都涌现出不少优秀的论文成果。他们或从务实与更具可操作性的角度潜心研究论证审判方式的改革,或从现代司法理念与审判职能的发挥相结合的角度认真研究揣摩法官应有的思维方式及裁判的方法艺术,或从法律的理解适用与立法的前瞻性建议的角度认真研究审判执行各个领域中具体问题的解决与完善。《法台上的思索》这本论文集,正是这些优秀成果的汇编,更是丰台区人民法院的法官们近三年来汗水与智慧的结晶。

“三尺平台决百讼、一纸判决安万民”。公正司法、努力构建社会主义和谐社会,从来都离不开法官的智慧。而这种智慧的取得,除了勤于学习、勇于实践、善于钻研之外,别无他途。愿丰台区人民法院的法官们能将这种“勤奋敬业、孜孜以求”的学风继续发扬下去,让灿烂的法院文化之花结出更丰硕的智慧之果!

北京市高级人民法院院长



2006年12月

## 前 言

诉讼,是一门将抽象而理性的法律条文转化为程序与技巧的艺术;而法官,则是运用诉讼艺术将普遍化的法律适用于具体案件的职业。通过法官的工作,机械的法律与现实生活相融,一个个鲜活的案件诞生、社会公正得到实现。可以说,法官的裁判,是努力描绘社会公正这一美好图景的创造性劳动。

创造的前提,是思索。对于法官而言,思索法律、思索社会、思索公正是他们的常态。这本论文集——《法台上的思索》,所纪录下的,即是法官们在司法审判中深入思索而得来的智慧结晶。

这些文字,大多通过对实践中有关法律适用的重大、疑难问题展开分析,以专业的视角、充实的内容研究法律理论,总结审判经验,探求法律精神,努力实现法律理论与审判实务的良性互动。

这些思索,是为了解决司法实践中的问题。作者们通过分析真实发生的案例、运用司法统计结果、陈述调研报告、设计可操作性规范等实证性的方法,展现了极具应用性的职业智慧。

本集收录的文章,均为近三年来丰台法院在全国以及北京市法院系统学术研讨会中获奖或公开发表的优秀论文;文章的主题涉及司法审判工作的各个领域。这本论文集,犹如一个园地,花果繁茂的背后,闪烁的是丰台区人民法院全体法官的智慧之光。

由于时间仓促,加之编者水平有限,文中错漏之处在所难免,敬请领导和诸位同仁予以斧正。

编 者

2006年12月

# 目 录

法台上的思索

|     |                                           |
|-----|-------------------------------------------|
| 1   | 秦正安 / 序                                   |
| 1   | 前言                                        |
|     | <b>综合篇</b>                                |
| 1   | 董 华 / 关于我国法院设置和管理体制改革的构想                  |
| 14  | 钟 鸣 王晓艳 / 从法官裁判的一般过程析法官思维方式               |
| 26  | 赵立安 / 论现代司法理念下法官信仰的培育                     |
| 34  | 伍 红 / 司法透明问题研究                            |
| 44  | 向国慧 / 论遵循先例与案例指导制度的构建                     |
| 58  | 董 华 / 关于区属企业改制中存在的法律问题的调查报告               |
| 70  | 董 华 王晓艳 / 试论法律的确定性及其实现                    |
| 85  | 钟 鸣 段春梅 / 论法官自身因素对司法裁判的影响                 |
| 98  | 王雨本 王志永 / 中国法官权力的缺陷、弊病分析与对策               |
| 112 | 肖江峰 / 基层法院初任法官司法能力培养问题思考                  |
| 124 | 董 华 / 关于丰台区涉及拆迁案件的调查报告                    |
|     | <b>刑事审判篇</b>                              |
| 141 | 李素珍 云 强 / 浅析我国刑事被害人经济赔偿权的保障               |
| 155 | 肖江峰 / 传媒与刑事司法的冲突关系及其协调<br>——从被告人权利保障的角度考量 |
| 168 | 李红华 / 论一事不再理原则的效力<br>——兼谈我国对一事不再理原则的适用及完善 |
| 178 | 翟丽萍 / 对北京创立少年法院的若干问题的思考                   |
|     | <b>民商事审判篇</b>                             |
| 187 | 董 华 / 关于近年来群体性纠纷诉讼案件情况的调查报告               |
| 199 | 董 华 伍 红 / 试论第三人侵害债权制度及其在我国的构建             |
| 214 | 王忠山 王志永 / 论信息提供者对第三人的责任                   |

# 目

## 录

法台上的思索

- 228 钟 鸣 王晓艳 / 违约损害赔偿范围相关问题研究  
——《合同法》第 113 条在审判实践中的理解与适用
- 244 李素珍 韩 炜 / 物权行为理论整体继受分析  
——从物权变动与其原因行为区分原则说起
- 261 秦永慧 / 违约与精神损害赔偿  
——一起扩印照片赔偿案引发的法律思考
- 273 王建中 高 玲 / 商标淡化行为的法律分析
- 285 孙闻欣 / 企业法人强制解散民事责任承担问题探讨
- 297 钟 鸣 向国慧 / 对近年来丰台法院供用热力合同纠纷案件的调查研究
- 306 董 华 / 关于丰台区违法出租集体土地案件的调查报告
- 314 王志永 / 论现代司法理念与民事送达程序
- 329 向国慧 / 论公平责任原则的限制适用  
——公平责任原则的公平危机及其防范
- 341 王 一 / 推定制度研究
- 356 李素珍 韩 炜 / 民事审判中的利益衡量
- 369 向国慧 袁雪英 段春梅 / 对丰台法院 2002 ~ 2004 年涉及  
妇女权益案件的统计分析
- 373 陶建平 朱凌琳 / 对特许经营合同纠纷案件的调查报告
- 380 吴中华 / 浅析妇女劳动就业权益的保障

### 行政审判篇

- 388 邵 平 崔秀春 / 关于城市房屋拆迁行政诉讼案件的调研报告

### 执行工作篇

- 395 蔡慧永 秦永慧 / 执行力扩张的边界  
——执行中追加、变更主体的法理学分析
- 406 秦永慧 / 论民事执行的信息依赖  
——兼论信用缺失社会中“执行难”的解决路径

## 综合篇

# 关于我国法院设置和管理体制改革的构想<sup>〔1〕</sup>

董 华

随着“依法治国”基本方略的实施,特别是审判程序和审判方式改革的深入和拓展,社会各界对司法改革的关注点已不再局限于单纯的审判行为和审判方式,而进一步扩展为对审判主体——法院和法官管理体制改革的诉求。在学界和司法界,改革现有法院设置和管理体制的呼声日渐高涨。因为人们越来越认识到,离开审判主体,单纯关注审判方式改革的客体层面,难以使审判方式改革取得更好的效果。<sup>〔2〕</sup> 鉴此,本文试图从分析我国法院设置和管理体制的历史沿革及西方国家司法体制和法院管理的主要模式入手,对我国法院设置和管理体制改革的法律依据、实践基础和改革构想等问题,做一粗浅的论述和初步的探讨。

### 一、我国法院设置和管理体制的历史沿革及改革的法律依据

在我国,司法、行政合一体制一直延续到清末。20世纪初,清政府开始仿行宪政,修订法律,表现出司法独立的倾向,但未及实行。此后,由于战乱频繁,政

---

〔1〕 本文获北京市法院第十六届学术讨论会三等奖。

〔2〕 张卫平:“论我国法院体制的非行政化”,载《清华法学》(www.lawintsinghua.com),2004年3月31日发布。

权常换,宪制迭出,司法制度始终未能真正独立。新中国成立后,我国开始建立人民司法制度。1949年制定的《中华人民共和国中央人民政府组织法》规定,在中央设立最高人民法院、最高人民检察署、公安部和司法部,分别行使国家的审判、检察、侦查和司法行政的职权。1951年制定的《中华人民共和国人民法院暂行组织条例》明确规定:“各级人民法院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。”虽然1954年我国第一部宪法将法院从同级政府中分离了出来,但人、财、物仍由同级人民政府管理。从1959年下半年开始,由于“左”倾思想和法律虚无主义的影响,导致错误地批判了宪法和人民法院组织法中规定的诸如“公民在适用法律上一律平等”和“人民法院独立进行审判,只服从法律”等原则和制度,从而导致了法制建设的大倒退。<sup>[3]</sup>在1966年5月开始的“文化大革命”中,公、检、法被砸烂,人民法院在政治上、业务上、组织上遭到严重破坏,司法干部受到严重摧残。

党的十一届三中全会后,在邓小平法治建设思想指导下,人民法院组织制度得以恢复和重建。1979年重新制定的《中华人民共和国人民法院组织法》,成为新时期人民法院走上法制化道路的重要里程碑。根据这部法院组织法,我国上下建立了四级普通法院:在县和不设区的市一级设基层人民法院,在地区、设区的市、自治州和直辖市下设中级人民法院,在省、自治区、直辖市设高级人民法院,中央设最高人民法院。还设立了军事法院和铁路运输法院等专门法院。各级人民法院的人事、财务和行政管理,仍由同级政府负责。至此,我国人民法院的组织制度建设基本趋于完善。各级人民法院依法行使审判权,审理了大批案件,为保障和促进我国的“两个文明”建设发挥了积极的作用。

伴随着改革开放政策的深入实施,尤其是市场经济的发展,各种民事活动和经济交往日趋活跃,各类法律纠纷大幅度上升。公民、法人越来越愿意通过法院来裁决讼争。人民法院在政治、经济、文化生活中的地位越来越高,责任越来越大。在经济利益和部门共同利益的驱动下,社会各界尤其是行政机关对人民法院的审判权的干预也随之愈演愈烈。有鉴于此,第六届全国人民代表大会在制定1982年宪法时,根据几年来对司法实践的总结,重新做出了明确的规定:“人民法院依照法律独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”1983年9月,第六届全国人大常委会第二次会议,按照新宪法的上述规定,重新修改

---

[3] 何家弘主编:《中外司法体制研究》,中国检察出版社2004年版,第2页。

了《中华人民共和国人民法院组织法》的相应条款,做出了和新宪法口径完全一致的规定。

综上所述,我国宪法和法律赋予人民法院享有独立审判权,任何行政机关和社会团体等都不得干预。这不仅为我们探索建立独立于行政机关的法院管理体系提供了法律依据,同时,也为人民法院的司法改革指明了方向。

## 二、改革我国现行法院设置和管理体制的实践基础

在我国,法院的设置是完全地方化的,地方各级法院的司法辖区和行政辖区完全重叠。由同级地方人大产生同级法院,任免同级法院的法官,这本身就表明审判机关的地方性。在市场经济改革不断深化的情况下,中央和地方的利益分配重新进行了调整,有的地方党政领导从当地利益出发,加强地方集权,迫使地方的一切权力和资源都服从于他们的意志来发展地方经济,致使政权趋向于地方性。而在国家权力结构中,我国的司法权是一种横向权力从属关系,地方法院对地方党委和政府是隶属和依附关系,法院的人权、财权、物权,法官的衣食住行,都来自地方。因此,地方法院和法官不可能完全置地方利益于不顾而去独立公正办案。在这种情况下,出现司法权地方化是不可避免的。

还应当指出,在以往计划经济体制下,虽然法院也处于地方党委和政府的统辖之下,但在“一大二公”制度下,中央和地方同吃“大锅饭”,地方利益并不突出,法院独立审判和行政机关之间的矛盾被暂时掩盖起来。随着计划经济向市场经济的转型,地方和部门利益同国家利益的矛盾凸显出来。国家实行财政“分灶吃饭”包干制和分税制后,由于各地的经济发展水平和财政收入不尽相同,导致各地法院不仅在装备、办公条件、办案经费等方面的差距不断拉大,而且在工资、福利、职工住房等方面的区别也日益悬殊。这样,法院和法官的经济利益同本地区经济利益结为一体,休戚相关。倘若本地区经济状况好,企业利税增长快,政府财政收入多,法院办公条件和设施装备就会不断改善。在这种经济利益格局中,地方法院在处理涉及本地经济利益的案件和执行生效裁决时,都会有一种地方利益和个人利益的考虑。于是,在一些地方法院,出现了违反法律、滥用职权甚至枉法裁判等现象,人民法院成了纯粹的“地方”法院。

上述司法实践情况表明,以往那种建立在计划经济体制之下的地方化的法院设置和管理体制是不能适应市场经济需要的。因此,必须做出相应的改革。

### 三、西方国家司法体制和法院管理的主要模式

#### (一)美国法院的设置和管理体制

美国法院设置的主要特点是多种法院系统的共存。美国共有 52 个相互独立的法院系统,包括联邦法院系统、首都哥伦比亚特区法院系统和 50 个州法院系统。联邦法院与州法院在管辖上没有从属关系,二者相互平行、独立,但相互之间也有联系。

美国联邦法院系统分为三类,即依照宪法设立的普通法院、根据法律设立的特别法院和参议院充任的弹劾法院。本文只简单介绍联邦普通法院。普通法院又可划分为三个层次,即按照司法辖区设立的地区法院、根据地域或巡回区设立的上诉法院和联邦最高法院。

为便于司法管理,美国把全国(包括首都哥伦比亚特区和波多黎各、关岛等海外领土)划分为 95 个联邦司法区,每个司法区设立一个联邦地区法院。每个州至少设立一个联邦地区法院,有的州如加利福尼亚州则有 4 个之多。<sup>〔4〕</sup> 联邦地区法院的司法管辖权范围很广,几乎所有的联邦管辖的案件都由地区法院受理。

在联邦法院系统中居于第二位的是联邦上诉法院。虽然上诉法院不是初审法院,它只受理对联邦地区法院判决不服的上诉。但因为联邦最高法院受理的案件数量极少,所以联邦上诉法院也就成为“绝大部分初审以上诉讼的终点”。因此,上诉法院也是相当重要的决策机构。<sup>〔5〕</sup> 美国各州和美属地区被划分为 11 个巡回区,每个巡回区设有一个联邦上诉法院。此外,美国单独为哥伦比亚特区设立了一个上诉法院,还设了一个专门负责专利和国际贸易上诉案以及索赔上诉案的上诉法院。

联邦最高法院是联邦法院系统中的终审法院,也是美国唯一的全国性法院。联邦最高法院受理联邦上诉法院和各州最高法院的上诉案件,同时也负责审理涉及各州之间和涉及外国外交人员的案件以及主张选举团违宪的案件。

美国各州都设有独立的法院系统,大致概括为三个部分:一是审判法院,有的州称为巡回法院。审判法院拥有普通初审管辖权,在巡回区内的每个县里都开庭审案。二是上诉法院。美国各州大都划分为若干个上诉管辖区,上诉法院

〔4〕 何家弘主编:《中外司法体制研究》,中国检察出版社 2004 年版,第 101 页。

〔5〕 韩苏琳编译:《美英德法四国司法制度概况》,人民法院出版社 2002 年版,第 25 页。

在每个管辖区设一个分院。上诉法院主要负责审理来自审判法院的所有上诉案件,但由审判法院直接上诉到州最高法院的除外。此外,各州上诉法院还享有一些特定案件的初审管辖权。三是州最高法院。美国各州都设有州最高法院,管辖来自本州上诉法院和审判法院的上诉案件。除了对死刑案件的上诉及基于公民权利的上诉外,州最高法院对其他上诉案件都有酌情处理权。此外,各州最高法院大都有发布训令、禁令或人身保护令的初审管辖权,有权制定本州的诉讼程序规则,有权决定是否给本州上诉法院和审判法院增加新的法官名额。

## (二) 法国法院的设置和管理体制

法国属于大陆法系国家。其法院的设置和管理模式与英美法系国家迥然不同。从总体上讲,法国法院分为司法法院和行政法院两大系列。司法法院受理刑事、民事案件,行政法院专门受理行政诉讼案件。

法国的司法法院包括普通法院与专门法院两部分。法国法院最主要的一个特点是民刑合一。在民事方面,法国普通法院有初审法院、大审法院、上诉法院和最高法院。在刑事方面,普通法院的划分与刑事法律对犯罪的划分相一致。法国刑法规定的犯罪分为违警罪、轻罪与重罪,普通法院也分为审判违警罪的违警罪法院、审判轻罪的轻罪法院、上诉法院,以及审判重罪的重罪法院。

法国每一个基层行政区内至少有一个初审法院,通常设在区政府所在地。初审法院主要受理 5000 法郎以下动产的民事案件以及劳资纠纷案件。初审法院在审理刑事案件的时候,称为违警罪法院。初审法院的法官就是违警罪法院的法官。不同意初审法院或违警罪法院的判决,可以上诉至上诉法院,也可以上诉到最高法院。<sup>〔6〕</sup>

法国每个省至少有一所大审法院,而且一般设在各省省会所在地。个别人口比较多的省设有两所或多所大审法院。大审法院既有民事案件的管辖权,又有刑事案件的管辖权。大审法院在处理刑事案件时,相应的法庭则称为轻罪法院。

在法国,上诉法院是审理民事、刑事案件最重要的审判机构。在一般情况下,初审的民事和刑事上诉案件通常都上诉到上诉法院。根据两审终审的原则,上诉法院的判决即为终审判决。

在法国的省级法院中,还有专门审理严重刑事犯罪案件的重罪法庭。

---

〔6〕 何家弘主编:《中外司法体制研究》,中国检察出版社 2004 年版,第 180 页。

依据法国司法组织法的规定,最高法院是法国普通司法法院系统最高级别的法院。最高法院既负责审理不服上诉法院终审判决的民事上诉案件,也负责审理某些刑事案件的上诉案件。此外,法国司法法院系统还设有未成年人法院、军事法院和海商法院等专门法院。

法国行政法院系统的司法机关分为三级:国家行政法院是最高一级,下属两级称为行政上诉法院和基层行政法院。<sup>〔7〕</sup>基层行政法院负责行政诉讼案件的初审。行政上诉法院的主要职责是审理对基层行政法院裁决不服而上诉的案件。对行政上诉法院的判决不服,可向国家行政法院上诉。国家行政法院是行政诉讼案件的最高审级,其主要职责是受理不服地方行政法院和上诉行政法院判决的上诉案件,也可直接受理某些重要的行政诉讼案件。国家行政法院审理后所做出的判决是终审判决。

### (三) 日本法院组织和管理体制

根据日本宪法的规定,所有的司法权属于最高法院及根据法律规定设置的下级法院。为了防止司法权地方化,日本宪法还规定,把全国47个都、道、府、县划分为8个司法辖区,在每个辖区设立一个高等法院。为了方便当事人诉讼,在辖区过于广阔的高等法院,还分别设立了6所分院,属于本院的派出机构。虽然,日本在各县(都、道、府)都分别设立了50个地方法院和50个家庭法院,但这些法院和高等法院一样,均属于上级法院行政管理,而且地方各级法院的所有法官都须经最高法院审核并提名,由内阁任命。日本还设有438所简易法院,它是最下级法院。其主要职责是审理小额标的民事诉讼案件和应判3年以下有期徒刑的刑事案件,以及按略式程序处理的刑事案件。

最高法院和地方各级法院的经费预算也都是由国家法律规定。为了保证法官独立行使职权,日本宪法还明确规定了法官的身份保障、经济保障和职权保障。上述规定,对于确保司法独立,维护国家司法权的集中统一,都是不可或缺的,也是值得我们借鉴和深思的。

## 四、改革我国现行法院设置和管理体制的构想

综上所述,我国法院管理体制已不完全适应市场经济改革和社会结构变更的需要,改革现行法院管理体制已成为大势所趋。我们应当根据党的十六大关

---

〔7〕 何家弘主编:《中外司法体制研究》,中国检察出版社2004年版,第197页。

于“按照公正司法和严格执法的要求,完善司法机关的机构设置”的精神,并结合我国国情,特别是要针对我国现行法院管理体制存在的一些弊端,研究探索出一套更加科学、更加合理的法院管理制度。

(一)在法院管理体制上,应实行以“条条”管理为主的垂直领导,以防止司法权地方化

所谓司法权地方化,是指地方政府等机关对法院行使司法权进行不当干预,迫使司法权为地方利益服务的社会现象。如前所述,我国目前地方各级法院的设置都是按照行政区划的要求与同级行政机关并行设立,且法院的管辖范围与当地政府辖区完全重合。法院在人、财、物等方面统统依赖于地方党政机关,这就为地方政府和其他机关干预法院审判提供了条件,成为地方保护主义和司法权地方化的“温床”。由此可见,改革现行法院管理体制尤为必要。

为了有效地防止司法权地方化,有的专家建议我国仿效美国等联邦制国家,设立中央和地方两套法院系统,即由最高人民法院、上诉法院和初审法院组成的中央法院系统和由高级人民法院、上诉法院和初审法院组成的地方法院系统。有的学者则按照单一制国家中司法权力结构和运行的一般规律,提出了将目前所有的地方法院都改造为国家法院的设想,试图建立全国统一的法院体制,将司法权从各级地方职权中完全剥离出来,取消地方政权对司法权的影响和控制。<sup>〔8〕</sup>还有的专家建议,可以借鉴法国和日本等国跨行政区划设立地方法院的经验,将全国划分为若干个司法管辖区,在每个管辖区设立一个高级人民法院,下辖若干个上诉法院和初审法院。笔者认为,上述改革设想都有一定道理,但都不符合我国目前的实际。因为我国是单一制的社会主义国家,国家法律体系的单一性决定了我们不可能照搬西方一些国家多元化的法院体系,而且我国地广人众,民族较多,社情复杂,既不可能搞“全国所有法院国家化”,也不适合“跨行政区设立地方法院”的管理模式。但我们完全可以根据我国国情,依照国家法律和党的十六大关于推进司法改革的要求,对我国现行法院管理模式进行适当改革。为此,笔者建议,我们可以借鉴银行和工商系统实行垂直管理的经验,在全国法院系统实行以“条条”管理为主的垂直领导,摒弃现行的地方各级法院管理以“块块”为主的旧模式。这样做,既可以有效地抑制司法权地方化,又有利于国家的司法统一。

〔8〕 蒋惠岭:“法院体制改革中的理论难点及其出路”,载《人民司法》2004年第5期,第4页。

法院系统实行垂直领导后,首先要解决的是全国四级法院法官的任免问题。有的专家提出设想:把目前全国法院系统的“四级任免制”改为“一级任免制”,即把全国四级法院的法官的任免权集中于最高国家权力机关,以便从体制上保障法官对国家法律的遵从。这对于进一步防止司法权地方化,进而实现国家法制上的统一,是十分有利的。但由于我国疆域辽阔,人口众多,我们很难将全国四级法院的法官统统交由最高法院提请全国人大任免。笔者设想,能否采用两级任免制,即全国四级法院的法官分别由全国人大和省级人大两级国家权力机关任免。按照党管干部的原则和干部管理权限,最高法院院长、副院长和拟设的各上诉法院的院长及各高级法院院长,须经中组部考核并推荐,由全国人大或人大常委会选举或任命;最高法院和拟设上诉法院的其他法官,经最高法院院长(党组书记)牵头组成的法官管理委员会审核同意后,并由最高法院院长提名,由全国人大常委会任命;各高级法院的法官(院长除外)、辖区内的中级法院和基层法院的法官,均须经相应的党委组织部考核推荐,并由高级法院院长(党组书记)牵头组成的法官管理委员会同意后,由高级法院院长提请各省级人大常委会任命。法官任命主体地位相对提高,不仅可以有效防止司法权地方化,而且有利于增强各级法院法官的荣誉感和责任感,促使其更加忠于职守,公正办案。

(二)在法院设置上,应增设有跨省行使司法管辖权的上诉法院,以平等地保护省际之间诉讼当事人的合法权益

由于我国目前地方三级法院与省、市、县三级党政机关的关系十分密切,使得不少跨省(自治区、直辖市)打官司的当事人心存疑虑。他们普遍担心诉讼地法院的法官会搞地方保护主义。为了有效革除地方保护主义弊端,消除跨省诉讼当事人的疑虑,笔者建议,我们可以借鉴中央银行跨区设立分行的经验,把全国31个省级行政区划(港澳台除外)划分为12至15个上诉辖区(比如京、津、冀为一个上诉辖区),在每个辖区设立一个上诉法院,由最高法院直接管理(因此也可称为最高法院分院)。国家上诉法院既可以受理辖区内不服高级法院一审判决的上诉案件,也可以直接受理中级法院和基层法院初审的跨省、自治区和直辖市案件当事人上诉的案件。这样做,有利于解决跨省(自治区、直辖市)民商事审判中的地方保护主义问题。与此同时,最高法院还可以收回以往下放到各高级法院的部分死刑核准权,交由上诉法院行使。这对于维护国家法制的统一,也是大有益处的。

(三)在法院内部管理上,要改变层层领导、等级森严的现状,克服司法权行政化

所谓司法权行政化,是指法院在整体体制构成和运作方面与行政管理在体制构成和运作上有基本相通的属性,是按照行政体制的结构和运作模式建构和运行的。<sup>〔9〕</sup>长期以来,我国司法行政权和审判权统一行使,二者合二为一,互相替代,造成了司法行政权对审判权的侵害。因此,我们应当采取有效措施,逐步弱化乃至革除司法权行政化的弊端,确保司法真正独立。

首先,要简化和整合法院内设机构。我国司法行政权的最突出表现是法院管理体系的庞杂烦琐和等级森严,院长、副院长、庭长、副庭长、局级(副局级)审判员、处级(副处、正科、副科、股级)审判员、副处级(正科、副科、股级)助审员,严格依照法官的行政级别,一级领导一级,构成一个完整的行政链条。若从司法行政管理的角度看,这种链条式管理也许是合理的,但对各级法院的审判工作来说,这种链条式管理体系就应当简化。尽管对一个法官来说,接受院党组和院、庭长的领导是其主要义务,但在个案审判中,这种领导关系应当淡化。因为在具体案件和法律面前,所有法官之间都是平等的,均可持有自己的独立主张,法官之间行政级别的不同只能在司法行政管理领域有效。有鉴于此,笔者建议,最高法院和地方各级法院都应对原有内设机构进行整合,同时成立由院长、副院长和庭长等法官组成的法官管理委员会,研究审判工作,总结工作经验,并对法官的任免及晋升提出建议。根据工作需要,最高法院可设立司法审判部(简称审判部)、司法事务部(简称事务部)、司法行政部(简称行政部)和政治部。部长和主任均由副院长和党组成员兼任。在各部之下设立若干庭、局、室,每个审判庭设5至10名大法官(或高级法官)。同时,把国家法官学院、人民法院报社、人民法院出版社和机关服务中心等改为事业编制,单独进行管理(详见图1)。

---

〔9〕 张卫平:“论我国法院体制的非行政化”,载《清华法学》([www.lawintsinghua.com](http://www.lawintsinghua.com)),2004年3月31日发布。