

困境与出路： 开发区人民法院设立的合法性检视

邹 奕

(四川大学 法学院, 成都 610207)

摘要:全国现有 60 余家开发区人民法院, 分布于 15 个省、自治区。这一类法院的设立一直面临三个方面的规范困境: 第一, 设立基础有缺失, 《人民法院组织法》受《宪法》的委托就人民法院的组织进行规定, 而该法并未将开发区人民法院作为基层人民法院加以列举; 其二, 设立主体不适格, 最高人民法院以及省级、设区的市人大常委会均无权决定设立这一类法院; 其三, 设立标准不明确, 官方尚未公开在特定开发区设立人民法院的标准。应对规范困境的出路有三: 第一, 直接由全国人大授权其常委会撤销开发区人民法院; 第二, 修改《人民法院组织法》保留这一类法院; 第三, 适时将其转化为县级行政区域的人民法院。这三条路径均存在一定的局限或者成本, 决策者需要权衡利弊, 谨慎而行。

关键词: 开发区人民法院; 《宪法》; 《人民法院组织法》

中图分类号: DF82 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-5315(2020)02-0039-08

收稿日期: 2019-10-13

基金项目: 本文系 2018 年度国家社会科学基金青年项目“国家级开发区、新区之政权机关的组织法问题研究”(18CFX017)的研究成果。

作者简介: 邹奕(1984—), 男, 湖南长沙人, 法学博士, 四川大学法学院副教授、硕士生导师。

一 导论: 再探开发区人民法院设立的合法性

开发区在法律性质上不同于行政区域(下文简称为“行政区”)。行政区是综合性的政治、行政功能区, 其承担的是常态性的政治统治、行政管理职能; 而开发区是专门性的经济、技术功能区, 其承载的是阶段性的社会开发职能。较之于前者, 后者是非常态性的, 或者说是过渡性的。“开发区有生命周期, 可以进入和退出, 也会转化和消亡。”^①由于开发区的规范性较低, 自 1990 年代初开始设立的开发区人民法院在组织法上一直处于尴尬境地。刘松山教授曾于 2005 年撰文指出, “开发区法院是违宪违法设立的审判机关”^②。此后, 设立开发区人民法院的合法性问题引起了政学两界较为普遍的关注。但时至今日, 这一类法院的数量不但没有减少, 反而有所增加。根据笔者的统计^③, 截止 2019 年 8 月中旬, 我国目前已有开发区人民法院 68 家, 它

① 阎川《开发区蔓延反思及控制》, 中国建筑工业出版社 2008 年版, 第 27 页。

② 刘松山《开发区法院是违宪违法设立的审判机关》, 《法学》2005 年第 5 期, 第 26 页。

③ 据以统计的信息主要来源于: (1)“中国法院网(全国法院门户网站)”(2002 年 8 月 16 日开通)的“地方法院导航”栏目, 2019 年 8 月 19 日访问, <https://www.chinacourt.org/article/index/id/MzAwNDAwMyAOAAA.shtml>; (2)“百度·中国法院地图”(最高人民法院新闻局与百度公司共同开发, 2014 年 12 月 4 日正式上线, 2019 年 8 月 19 日访问, <http://baike.baidu.com/court/>)。当然, 网络信息存在滞后性, 所以, 极少数最近设立的开发区人民法院有可能未被计算在内。

们分布在 14 个省和 1 个自治区。就设立这一类法院的绝对数量而言,山东省、江苏省和河北省位列前三,分别为 18 家、13 家和 8 家。^①我国现有 552 个国家级开发区和 1991 个省级开发区^②,相比之下,开发区人民法院的数量似乎并不突出,而且,这些法院中的绝大多数均设立于国家级开发区^③。然而,其影响力着实不容小觑。它们在各自的开发区内行使着一般意义上的司法管辖权。开发区是人口、经济体量增长迅速的功能区,而且,一些开发区的面积还在进一步扩大。因此,在审理案件的数量、标的等方面,开发区人民法院都应当高于基层人民法院的平均数。不仅如此,在同一个设区的市之内,部分开发区人民法院在行政级别上通常要高于设立于县级行政区的基层人民法院。^④

长期以来,设立开发区人民法院的合法性一直面临着严重的逻辑割裂:其在理论上似乎难以得到证立,而在实践中却被默示认可。有鉴于此,本文试图再探此种实践的合法性,这里的“合法性”包括合宪性。窃以为,在刘松山教授撰文 14 年后,本文再次检视开发区人民法院之设立的合法性仍具有一定意义。一方面,《宪法》和《立法法》《人民法院组织法》《行政诉讼法》等法律近年来陆续得以修改,《行政区划管理条例》也已经制定,因此,开发区人民法院的设立既有可能获得一定的规范空间,也有可能面临更多的规范障碍;另一方面,随着既有开发区的不断发展以及新的开发区的陆续设立,开发区人民法院的数量将进一步增加,其司法管辖区域将进一步扩大,其社会影响力也将进一步增强,所以,这一类法院的设立依然是一个无法回避的组织法问题。

二 设立开发区人民法院的规范困境分析

设立开发区人民法院的规范困境主要表现为三个方面:其一是设立基础,其二是设立主体,其三是设立标准。何谓“设立”?这里有必要先行加以界定。本文认为,“创制—设立—产生”乃是包括人民法院在内的一切国家机关的生成逻辑。这三个概念既有区别又存在关联。其中,“设立”系指为某一个国家机关的组建提供直接的法律依据,可以通过制宪、修宪或者立法、立法性决定得以实现。而“创制”是指为某一类国家机关的建制提供本源性的宪制基础,只能通过制宪和修宪得以实现;“产生”则是指为某一届国家机关的运行提供必要的组成人员,一般通过选举、任命等行为得以实现。本文主要关注的是开发区人民法院的“设立”,但其前提在于“创制”。因此,下文首先将分析这一类法院的创制根据,也就是其设立基础。至于开发区人民法院之产生所面临的规范问题^⑤,由于主旨所限,下文不予论及。

(一) 开发区人民法院的设立基础

在现行《宪法》中,第三章第八节“人民法院和人民检察院”以 6 个条文就人民法院进行了集中规定。其中,第一百二十九条第一款规定:“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。”据此,《宪法》概括性地创制了人民法院。^⑥那么,《宪法》是否创制了开发区人民法院?换句话说,《宪法》所创制的上述三类人民法院是否包括了开发区人民法院?开发区人民法院显然不属于最高人民

①其他省、自治区设立开发区人民法院的数量如下:内蒙古自治区有 1 家;辽宁省有 5 家;吉林省有 5 家;黑龙江省有 1 家;浙江省有 2 家;安徽省有 2 家;江西省有 3 家;河南省有 2 家;湖北省有 3 家;广东省有 2 家;海南省有 1 家;四川省有 2 家。

②本文认定开发区的依据为《中国开发区审核公告目录(2018 年版)》,中华人民共和国发展和改革委员会官方网站,2018 年 3 月 2 日发布,2019 年 5 月 31 日访问,https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/gg/201803/t20180302_961203.html。就这个目录来看,开发区仅限于国家级开发区和省级开发区。其中,国家级开发区分为经济技术开发区(219 个)、高新技术产业开发区(156 个)、海关特殊监管区域(135 个)、边境/跨境经济合作区(19 个)和其他类型开发区(23 个)。国家级新区、中国自由贸易区等功能区并不属于该目录所列的“开发区”。

③作为例外,有 4 家开发区人民法院设立于省级开发区,它们是:烟台经济开发区人民法院、张家口经济开发区人民法院(张家口高新技术产业开发区人民法院)、常州经济开发区人民法院和菏泽经济开发区人民法院。

④在直辖市和副省级市以外的设区的市,如山东省济宁市,设立于县级行政区的基层人民法院为副处级,而开发区人民法院通常为正处级,如济宁高新技术产业开发区人民法院;在副省级市,如湖北省武汉市,设立于县级行政区的基层人民法院为正处级,而开发区人民法院通常为副局级,如武汉经济技术开发区人民法院。

⑤从实践来看,各个开发区人民法院在生产方式上存在具体差异,但基本的模式大致是:院长、副院长、审判委员会委员和审判员均由设区的市人大常委会任命。然而,现行《宪法》和《人民法院组织法》等相关法律均未就此作出规定,这可以说是开发区人民法院之产生所面临的最主要规范问题。

⑥本文倾向于将《宪法》第一百二十九条第一款的“设立”理解为“创制”,它为人民法院的建制提供了本源性的宪制基础。

法院或其组成部分。那么,这一类法院在性质上应当归属于地方各级人民法院抑或专门人民法院?从实践来看,答案是非常明确的。如果说开发区管理机构初设时曾在全面管理一般行政事务抑或专门管理经济、科技等行政事务之间有过徘徊,那么开发区人民法院初设时就已经开始审理各类第一审案件。政学两界一般认为,这一类法院属于基层人民法院而非专门人民法院。

我们接下来需要讨论的问题是,《宪法》对于开发区人民法院的创制是否与其确立的行政区划存在冲突?刘松山教授曾提出:“开发区法院是游离于行政区划……之外的东西”。^①《宪法》第三十条就我国的行政区进行了完全列举。^②开发区属于功能区,当然不在其列。以刘教授为代表的部分学者据此认为,开发区并非县级行政区,因而不能设有基层人民法院。倘若能够将第三十条中的“行政区域”一语仅仅解读为行政机关的行政管辖区域,那么,地方各级人民法院的空间设置就可以不受行政区划的约束。不过,此种解读存在望文生义之嫌。依据比较权威的专业辞典的释义,“行政区域”一般解释为:“依照宪法和法律的规定,由特定的机关按照一定的原则和程序将国家领土划分为若干不同层次的区域并设置相应的地方国家机关分层管理,以实现国家职能的一项国家制度。”^③由此观之,在行政区设立的“地方国家机关”应当包括但不限于人民法院。在规范意义上,我们不宜将“行政区域”与人民法院的司法管辖区域完全并立起来。

尽管如此,《宪法》第三十条并不必然构成创制开发区人民法院的规范障碍。考察我国行政区划的历史沿革可知,即便在现行《宪法》通过的1982年,我国也并未严格依照第三十条所确定的行政区划来设立人民法院以及其他各类国家机关。就县级行政单位而言,1982年全国有54个旗、3个自治旗、4个特区和12个其他县级行政单位。^④这些县级行政单位均不是《宪法》第三十条所规定的行政区,但基本上都设有地方国家机关,其中,人民法院和人民检察院的设置最为普遍。不仅如此,这种情况一直持续至今。2018年全国共有49个旗、3个自治旗、1个特区和1个林区,^⑤它们全都设有基层人民法院。从历史解释的维度来看,上述县级行政单位的人民法院不宜被认定为自始违宪的审判机关。在1982年全面修宪时,修宪者很可能就已经意识并允许它们的存在。而从体系解释的维度来看,《宪法》的其他条文没有规定地方各级人民法院必须与行政区完全对应。^⑥综上,《宪法》对于开发区人民法院的创制与其确立的行政区划并无明显冲突。当然,较之于与行政区对应的人民法院,不与行政区对应的人民法院只是少数,而开发区人民法院又只是这少数中的一部分。

实际上,创制开发区人民法院的规范障碍主要在于《人民法院组织法》第二十四条。该条对基层人民法院的种类进行了完全列举:“(一)县、自治县人民法院;(二)不设区的市人民法院;(三)市辖区人民法院。”开发区人民法院不在其列。《宪法》第一百二十九条第三款已经委托法律来规定人民法院的组织^⑦,这就意味着,开发区人民法院是否得以创制最终取决于《人民法院组织法》的规定。而从该法第二十四条的表述来看,这一类法院不属于基层人民法院。由此,我们可以得出结论:在现行的宪法秩序下,开发区人民法院的创制根据并不充分,换言之,这一类法院的设立基础有缺失。

(二)开发区人民法院的设立主体

①刘松山《开发区法院是违宪违法设立的审判机关》,第27页。

②该条第一款规定:“中华人民共和国的行政区划划分如下:(一)全国分为省、自治区、直辖市;(二)省、自治区分为自治州、县、自治县、市;(三)县、自治县分为乡、民族乡、镇。”该条第二款规定:“直辖市和较大的市分为区、县。自治州分为县、自治县、市。”下文论及的“行政区域”(简称为“行政区”)均限于这一范围。

③《中国大百科全书》总编辑委员会编《中国大百科全书·法学》,中国大百科全书出版社2005年版,第595页。蔡定剑教授的《宪法精解》一书有关“行政区划划分”的释义如下:“国家为了便于实行行政管理,按照一定的原则,把国家所管辖的领土划分成区域,并设立相应的地方国家机关,从而实现国家对全国领土的统一管理。”见:蔡定剑《宪法精解》,法律出版社2006年版,第229页。这一释义虽然认为行政区划划分便于实现行政管理,但并未因此将在行政区设置的地方国家机关限定为行政机关。

④陈潮、陈洪玲《中华人民共和国行政区划沿革地图集》,中国地图出版社2003年版,第156-157页。

⑤中华人民共和国民政部编《中华人民共和国乡镇行政区划简册·2018》,中国社会科学出版社2018年版,第5页。

⑥《宪法》第九十五条第一款规定:“省、直辖市、县、市、市辖区、乡、民族乡、镇设立人民代表大会和人民政府。”这一规定将地方各级人民代表大会、人民政府与行政区对应起来。可是,《宪法》并未就地方各级人民法院作出类似的规定。

⑦该款规定:“人民法院的组织由法律规定。”

开发区人民法院在设立机制上不同于最高人民法院以及有对应行政区的地方各级人民法院。对于最高人民法院而言,其设立与创制是一并完成的。确而言之,《宪法》第一百二十九条第一款创制并且设立了最高人民法院。对于有对应行政区的地方各级人民法院而言,其设立附随于它所对应之行政区的设立。县级以上的行政区均设有对应的人民法院,后者是前者的标准配置。在实质上,行政区划的调整会改变包括审判权在内的各类国家权力的空间配置。行政区一经设立,其对应的人民法院就将自动得以设立。在新设的行政区,人民代表大会(下文简称为“人大”)最先产生,而后由它产生包括人民法院在内的其他同级国家机关。而对于开发区人民法院而言,其设立需要由特定的国家机关专门作出决定。^① 开发区人民法院与开发区的设立并不是同时发生的,前者在时间上必定要晚于后者。

根据笔者对于实践的考证,开发区人民法院的设立主体至少存在两种情形。其一是由最高人民法院批复同意设立开发区人民法院。^② 此种做法由来已久。1992年,烟台经济技术开发区人民法院经最高人民法院批准^③,成为全国首家开发区人民法院。在此之后,许多开发区人民法院的设立也都经过了最高人民法院的批复同意^④,这种做法已经成为比较流行的模式^⑤。其二是由省级或者设区的市人民代表大会常务委员会(下文简称为“人大常委会”)决定设立开发区人民法院。例如,绵阳市高新技术产业开发区人民法院是由四川省人大常委会于2001年5月25日通过决定设立的;又如,郑州经济技术开发区人民法院是由郑州市人大常委会于2019年2月15日通过决定设立的。下文首先将对这两种情形^⑥进行检讨。

综观《宪法》和《人民法院组织法》等相关法律可知,最高人民法院批复同意设立开发区人民法院于法无据。《宪法》将最高人民法院定性为“最高审判机关”,但经由这一定性无法推导出该法院决定设立下级法院的宪法权力。而2018年修订后的《人民法院组织法》只是规定:“最高人民法院可以设巡回法庭”,“巡回法庭是最高人民法院的组成部分”。而开发区人民法院显然不是最高人民法院的巡回法庭,它是具有独立性的基层人民法院。

由省级或者设区的市人大常委会决定设立开发区人民法院同样无法得到《宪法》和《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》等相关法律的支持。开发区人民法院不同于地方各级人民政府的组成部门,其设立不由地方各级权力机关决定。此外,省级、设区的市人大及其常委会也不宜通过地方性法规为开发区人民法院确定设立主体,根据《立法法》第八条第二项,这属于法律保留事项,应该由《人民法院组织法》或者其他法律予以规定。值得一提的是,郑州市人大常委会在设立郑州经济技术开发区人民法院的决定中称:该法院系郑州市中级人民法院的派出机关。但纵观现行《人民法院组织法》于1979年通过之后的各个修

①实际上,基层人民法院的开发区人民法院以及在省、自治区内按地区设立的和在直辖市内设立的中级人民法院,二者与开发区人民法院均无对应的行政区。

②在最高人民法院批复之前,开发区人民法院的设立一般需要先后由地级党委或机构编制委员会、省级党委或机构编制委员会批准。

③参见:烟台经济技术开发区人民法院官方网站的“法院介绍”栏目,2014年3月18日发布,2019年9月24日访问,http://ytkfqfy.sdccourt.gov.cn/ytkfqfy/396215/396246/434383/index.html。

④例如,包头稀土高新区人民法院、大连长兴岛经济技术开发区人民法院、芜湖经济技术开发区人民法院、武汉东湖新技术开发区人民法院和绵阳高新技术产业开发区人民法院分别于2001年12月、2015年12月、2011年、2004年8月和2001年4月经最高人民法院批复同意设立。参见:内蒙古自治区包头稀土高新区人民法院官方网站的“法院概况”栏目,2015年1月6日发布,http://btkfqfy.chinacourt.gov.cn/article/detail/2015/01/id/1528722.shtml;大连长兴岛经济技术开发区人民法院官方网站的“法院概况”栏目,2017年7月28日发布,http://cxdfy.lnsfy.gov.cn/gyj/2568.jhtml;芜湖经济技术开发区人民法院官方网站的“法院简介”栏目,2014年1月28日发布,http://whjkfy.chinacourt.gov.cn/article/detail/2014/01/id/1208966.shtml;武汉市东湖新技术开发区人民法院官方网站的“本院介绍”栏目,2012年6月6日发布,http://dhxjskfqfy.hbfy.gov.cn/DocManage/ViewDoc?docId=7cb7eda1-23d2-49e4-98ef-31f4b6507d6f;绵阳高新技术产业开发区人民法院官方网站的“法院简介”栏目,2017年11月29日发布,http://www.mygxfy.gov.cn/view.php?aid=1039。以上网址的访问日期均为:2019年9月25日。此外,其他一部分开发区人民法院的官方网站上也显示了相关信息。

⑤刘松山教授于2005年撰文批评了“最高法院批复组建开发区人民法院”的做法。详见:刘松山《开发区法院是违宪违法设立的审判机关》,第29-31页。遗憾的是,这种做法并未因这种理论批评而停止。

⑥至于两种情形是否存在竞合的实际情况,即开发区人民法院先由最高人民法院批复同意设立,再由省级或者设区的市人大常委会决定设立,仍有待于查证。

改版本可知,该法从未就中级人民法院设立派出法庭作出规定。^①

由此,在既有的宪法秩序之下,究竟哪一个国家机关具有设立开发区人民法院的固有权力?首先来看国务院。根据《宪法》第八十九条第十五项和《行政区划管理条例》第七条第二项,县、自治县、市、市辖区的设立、撤销由国务院审批。作为县级行政区,县、自治县、市、市辖区均设有基层人民法院。国务院对于县级行政区之建置的改变在客观上会引起基层人民法院的设立或者撤销。但这并不等于说,国务院享有设立基层人民法院的权力。从开发区建设的实践来看,国务院不仅批准设立了国家级开发区的管理机构,也批准设立了国家级开发区本身。因此,在实践层面,国务院可以为开发区人民法院的设立提供必要的空间,但它并不具备设立这一类法院的固有权力。

再来看全国人大常委会。它通过决定设立了一系列专门人民法院,例如:北京、上海、广州知识产权法院^②和上海金融法院^③。经过2018年修订以后,《人民法院组织法》为全国人大常委会决定设立军事法院以外的专门人民法院提供了直接的规范依据。^④该法没有专门规定开发区人民法院的设立主体,不过,其第三条规定:“人民法院依照宪法、法律和全国人民代表大会常务委员会的决定设置”。基于这一规定,全国人大常委会似乎可以通过法律或者决定设立开发区人民法院。但严格说来,第三条的部分内容——“人民法院依照……全国人大常委会的决定设置”——本身就缺乏宪法基础。《宪法》第六十七条所规定的全国人大常委会之职权均不直接涉及人民法院的设立。根据该条第三项,全国人大常委会有权在全国人大闭会期间,对全国人大制定的法律进行部分补充和修改,但是不得同该法律的基本原则相抵触。上述第三条系《人民法院组织法》2018年修订所新增,而此次修改法律的国家机关是全国人大常委会而非全国人大。该条位于第一章“总则”,涉及人民法院的设置,应该具有基本原则的地位。所以,严格说来,全国人大常委会将这一条写进《人民法院组织法》违反了《宪法》第六十七条第三项的但书。另外,此举也有自我授权的嫌疑。综上,全国人大常委会也不具有设立开发区人民法院的固有权力。

最后来看全国人大。《宪法》第六十二条所规定的三项职权可以支持其设立开发区人民法院:其一是修改《宪法》的职权;其二是制定和修改有关国家机构的基本法律的职权;其三是应当由最高国家权力机关行使的其他职权。基于此,全国人大可以通过修宪、立法或者作出决定来设立开发区人民法院。实际上,在许多国家,设立下级法院的宪法权力均属于中央代议机关。^⑤不过,全国人大的会期较短、会议次数较少、立法任务较重,由其直接设立开发区人民法院太过耗费立法资源。因此,全国人大可以委托其他国家机关行使这一固有权力。作为全国人大的常设机关,全国人大常委会是最适合代行该权力的机关。但如前所述,《人民法院组织法》第三条不宜被视作全国人大对于全国人大常委会的授权。

(三)开发区人民法院的设立标准

仅有少数国家级开发区和极少数省级开发区设有人民法院。^⑥一般而言,人口和经济规模较大、托管乡级行政区较多^⑦的开发区设有人民法院的可能性较大。或许正因为如此,尽管国家级开发区在数量上明显

①2018年修订后的《人民法院组织法》只是规定,最高人民法院和基层人民法院分别可以设巡回法庭和人民法庭。

②根据全国人大常委会于2014年8月31日通过的《关于在北京、上海、广州设立知识产权法院的决定》设立。

③根据全国人大常委会于2018年4月27日通过的《关于设立上海金融法院的决定》设立。

④现行《人民法院组织法》第十五条第二款规定:“专门人民法院的设置、组织、职权和法官任免,由全国人民代表大会常务委员会规定。”

⑤譬如,《美利坚合众国宪法》第三条规定:“合众国的司法权属于一个最高法院以及国会随时规定和设置的下级法院。”由此可知,在美国,联邦最高法院是由联邦宪法典直接设立的,而其他联邦法院则是由国会设立的。

⑥国家级经济技术开发区、高新技术产业开发区的总数分别为219和156,合计为375,而国家级开发区人民法院的总数为64,后者与前者之比仅为17.07%。如果将两类国家级开发区的总数替换成所有国家级开发区的总数552,比值则为11.59%。而省级开发区人民法院与省级开发区的总数分别为4和1991,二者之比仅为0.2%。据以统计的数据信息来源于《中国开发区审核公告目录(2018年版)》,载中华人民共和国发展和改革委员会官方网站,2018年3月2日发布,2019年5月31日访问,https://www.ndrc.gov.cn/xxgk/zcfb/gg/201803/t20180302_961203.html。

⑦例如,成都高新技术产业开发区包括三个部分:其一为南部园区,托管成都市武侯区4个街道以及双流区1个街道;其二为西部园区,托管成都市郫都区2个街道;其三为东部园区,托管成都市简阳市12个镇。同城的成都经济技术开发区未托管任何乡、镇和街道。前者设有人民法院,而后者不设人民法院。

少于省级开发区,但前者在设立人民法院的数量上远远多于后者。然而,在实践中,最高人民法院以及省级、设区的市人大常委会在决定设立这一类法院时究竟考虑了哪些因素却并不清楚。倘若确实存在某一原则性抑或具体的标准,它也从未经官方公布。譬如,最高人民法院的司法解释和可以查询的司法文件就不曾涉及这一问题。

笔者揣测,在实践中,决定在哪些开发区设立人民法院是出于对多种因素的综合考量,其中或许也包括有关区域发展的优先性政策。作为实际上的设立主体,最高人民法院以及省级、设区的市人大常委会具有裁量性的权力。此外,在这些机关作出最终的决定之前,开发区人民法院的设立通常还需要经过省地两级党委或者机构编制委员会的批准,这就意味着这些党的组织或者党政合署机构实际上也可以设置具体的标准。

从理论上说,是否在特定开发区设立人民法院应该主要取决于该开发区的案件数量,后者与开发区的人口、经济体量以及托管乡级行政区的数量等因素存在关联。鉴于准确评估各种因素的影响存在难度,窃以为可以针对特定开发区领域内近年的案件数量进行统计,以此来决定是否为其设立人民法院。当然,如果说开发区人民法院的设立主要是民主决断,并不存在确切的标准,那么最高人民法院显然就不适宜决定设立这一类人民法院,全国人大常委会更加适合承担这一任务。如若不然,由全国人大常委会设置该标准应该比较适宜,倘若由省级人大常委会甚至设区的市人大常委会各自设定各区域的标准,其权威性和统一性则难以保证。

三 应对规范困境的出路探究

设立开发区人民法院的规范困境实质上反映了开发区现实体制与组织法规范之间的张力。应对这一规范困境的出路有三:其一是由特定国家机关直接撤销开发区人民法院;其二是通过修改法律保留这一类法院;其三是适时加以转化,使其成为县级行政区的人民法院。实际上,对于这三条路径的选择不仅关系到既有开发区人民法院的去留,而且关系到今后能否继续设立这一类法院。

(一)直接予以撤销

这一路径试图让开发区人民法院的现实体制从根本上回归人民法院的组织法规范。其逻辑在于:开发区人民法院的存续缺乏足够的必要性,应当直接予以撤销。如此一来,设立这一类法院的规范困境便可随之消解。此路径当然排斥再行设立任何开发区人民法院。

设立开发区人民法院的目的究竟何在?既有法律规范对此未予明确。从一些开发区人民法院官方网站的介绍来看,这一类法院的设立主要是为了应对开发区领域内不断增加的案件。^①诚然,随着开发区的建设和发展,其人口、经济体量增长较快,有可能出现案多人少的现实问题。但若是如此,完全可以考虑增加县级行政区人民法院的法官数量^②,另设开发区人民法院实无必要。那么,设立开发区人民法院是否具有其他功用呢?我们可以基于比较予以回应。首先来看其他两类特殊的地方人民法院。同开发区人民法院一样,这两类法院也不与行政区对应:其一是已经在省、自治区内按地区设立的和在直辖市内设立的中级人民法院,它们的存在可以保证人民法院审级的衔接;其二是尚未设立的跨行政区划人民法院,它的出现有利于保障人民法院审判权的独立行使。然而,开发区人民法院的设立并不具备这些功用。第一,开发区人民法院只是基层人民法院,其司法管辖区域原本属于县级行政区的人民法院,它的设立无助于保证审级的衔接。第二,开发区人民法院尽管不存在同级人民政府,却存在与之对应的开发区管理机构,后者行使着类似一级人民政府的权力,所以,其设立也谈不上保障审判权的独立行使。其次来看人民法庭,它是基层人民法院的组成部分。设立这一类审判组织主要是为了方便人民群众诉讼。必须承认,设立开发区人民法院客观上增加了特定地域内的审判组织,节约了诉讼的空间成本。不过,相当一部分开发区由若干部分组成,这些部分通常并不接壤,甚至散布于不同的县级行政区。在此情形下,由特定开发区人民法院管辖第一审案件无疑会增加诉讼成

^①参见:鲁义亭《全国首家开发区法院成立追忆》,载烟台经济技术开发区人民法院官方网站的“法院介绍”栏目,2014年4月8日发布,2019年10月1日访问,<http://ytkfqfy.sdcourt.gov.cn/ytkfqfy/396215/396246/493369/index.html>。

^②现行《人民法院组织法》第四十六条第一款规定:“法官实行员额制。法官员额根据案件数量、经济社会发展情况、人口数量和人民法院审级等因素确定。”

本。刘松山教授曾建议“人民法院在开发区内设立人民法庭”^①以取代开发区人民法院。本文基本赞同这一思路。实际上,许多开发区人民法院的前身即中级人民法院设立的开发区审判庭,但这种审判组织缺乏规范依据,而设立人民法庭则能得到《人民法院组织法》的支持。只不过,若欲采用此种方案,最高人民法院必须调整人民法庭当前的具体制度。^②

接下来的问题是,由哪一个或哪一些国家机关决定撤销开发区人民法院?倘若依循“谁设立谁撤销”的逻辑,开发区人民法院似乎就应当由最高人民法院或者省级、设区的市人大常委会予以撤销,因为这些国家机关本身就是事实上的设立者。而且,这种做法不乏实例。譬如,天津市人大常委会于2010年5月26日决定撤销了其决定设立的天津经济技术开发区人民法院。但应当看到,这些国家机关原本就无权决定设立开发区人民法院,自然也就无权决定撤销这一类法院。倘若先由其决定设立再由其决定撤销无疑是错上加错、一错再错。严格地说,开发区人民法院应当由全国人大授权全国人大常委会决定撤销,此种做法更加符合我国既有宪制之下的权力配置。不仅如此,相对于省级、设区的市人大常委会,全国人大常委会也可以批量撤销全国范围的开发区人民法院,更有效率。

(二)修法予以保留

这一路径试图使人民法院的组织法规范在一定限度内适应开发区人民法院的现实体制。其理由在于:开发区人民法院的存续有利于维持特定开发区领域内法官队伍和审判工作的稳定性^③,可以修法予以保留。如此一来,设立这一类法院的规范困境便可突破。此路径允许有条件地继续设立开发区人民法院。

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出,探索设立跨行政区划的人民法院,办理跨地区案件。据此,《人民法院组织法(修订草案)》曾有如下规定:“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。”但《人民法院组织法》2018年的修订最终没有就“跨行政区划人民法院”作出规定。^④但是,为了适应跨行政区划人民法院改革的需求,上述规定今后仍有可能写入《人民法院组织法》或者相关立法之中。或许有人会提出如下设想:开发区人民法院可否作为一类“跨行政区划人民法院”通过今后的修法最终获得合法性?本文基本上持否定立场。所谓“跨行政区划”是指跨县级以上的行政区。而所有开发区人民法院的司法管辖区域均不跨省级、地级行政区,仅有少数开发区人民法院的司法管辖区域跨县级行政区。而且,它们的司法管辖区域仅覆盖数个县级行政区的一部分,它们有与之对应的开发区管理机构,这自然与设计“跨行政区划人民法院”的本意不符。

接下来,我们需要讨论的是修改法律的方案。如前所述,创制开发区人民法院的规范障碍主要在于《人民法院组织法》而非《宪法》的规定。具体而言,《人民法院组织法》第二十四条未将开发区人民法院纳入基层人民法院的范围之内。因此,可以考虑在第二十条四中增列一项“开发区人民法院”。这是突破规范障碍的关键。此外,立法者还应当通过修法规定开发区人民法院的设立主体以及产生方式。

需要注意的是,在现阶段,为了一并解决所有开发区政权机关的合法性问题从而制定《开发区法》或者类似的法律缺乏可行性。实际上,在开发区设立的各种政权机关——包括管理机构、监察委员会、人民法院和人民检察院——是否完全具有合法性均存在一定的争议。毕其功于一役的立法方案很可能因分歧较大而折戟沉沙。^⑤

(三)适时加以转化

^①刘松山《开发区法院是违宪违法设立的审判机关》,第33页。

^②根据最高人民法院2005年《关于全面加强人民法庭工作的决定》“人民法庭应当主要设置在农村或者城乡结合部”,“城市市区、基层人民法院所在的城镇不再新设人民法庭”,开发区人民法院一般设立于发展相对成熟、城市化水平较高的国家级开发区,若依此规定,通过设立人民法庭来取代开发区人民法院则会面临障碍。因此,最高人民法院可以考虑废止上述规定。

^③一部分开发区人民法院已有20多年的历史,具有较大的社会影响力。

^④具体原因详见:杨万明主编《〈中华人民共和国人民法院组织法〉条文理解与适用》,人民法院出版社2019年版,第101-102页。

^⑤《高新技术产业开发区法》(法律案)曾两次由全国人大常委会审议,而后被搁置三年多,最后被终止审议。这是《立法法》施行后严格执行立法制度产生的首个废案。

一部分开发区经过建设和发展已经或者将要具备相当可观的人口、经济体量^①,以此为基础设立县级行政区不无可能。^② 由于开发区人民法院依附于开发区本身,开发区的走向也就决定着开发区人民法院的走向。既然开发区有可能转化为县级行政区,那么开发区人民法院就有可能转化为县级行政区人民法院。由此看来,设立开发区人民法院只是权宜之策而非长久之计。这一类法院的合法性问题终将因其“转化”而不复存在。

开发区转化为县级行政区的具体模式有二。其一是开发区“独立成为”县级行政区,具体而言,开发区所辖的地域从县级行政区独立出来,成为新的县级行政区,一般为市辖区。其二是开发区“合并成为”行政区,具体而言,一个开发区与邻近的其他开发区或者县级行政区组成新的县级行政区。无论采用哪一种转化模式,原有的开发区人民法院都将由有权国家机关撤销,取而代之的县级行政区人民法院则无需专门设立,只需由县级行政区的人大产生。

不同于直接撤销和修法保留开发区人民法院,将这一类法院转化为县级行政区人民法院只能渐次完成而无法一蹴而就。设有人民法院的各个开发区在人口、经济体量和发展速度等方面仍存在显著差异,必须依据实际情况予以分流。其中,一部分开发区最终无法转化为县级行政区,它们需要融入所在的县级行政区,在开发区设立的政权机关——包括但不限于人民法院——都应当被撤销。由于特定的开发区与特定的县级行政区在地域上有重叠,开发区人民法院的设立本身在事实上势必会限缩县级行政区人民法院的司法管辖区域。所以,前者的撤销将使后者实际的司法管辖区域得以恢复。另一部分开发区最终可以转化为县级行政区,但这种转化应当分别进行。因此,各个开发区人民法院也只能适时地逐个转化为县级行政区人民法院。

四 结语

综观《人民法院组织法》2018年修订的过程,处于未来时的“跨行政区划人民法院”备受关注。与此形成对比的是,处于现在时的开发区人民法院却似乎无人问津。笔者尚未发现有人提议通过该法的修订明确肯定抑或否定这一类法院的设立和存续。毋庸讳言,开发区人民法院所面临的规范困境目前依然是值得关注的组织法问题,它将在一定程度影响国家机构改革和司法体制改革的进程。严格说来,不论是开发区的监察委员会、人民检察院还是国家级新区、中国自由贸易区的人民法院均存在与开发区人民法院类似的合法性问题,不可等闲视之。

为了消解或者突破开发区人民法院所面临的规范困境,本文提出了三条路径作为参考,但应当看到,它们都存在一定的局限或者成本。一方面,直接撤销开发区人民法院是比较激进和理想化的路径,体现了让实践回归法治的逻辑。但是,该路径对于既有人民法院系统的稳定性将产生一定影响,另外,如若依循这一路径的逻辑,设立于开发区的其他国家机关也应当被直接撤销,因此,该路径被全国人大及其常委会接受的可能性较小。另一方面,修法保留开发区人民法院是相对保守的路径,反映了使法治适应实践的逻辑。然而,该路径必须耗费立法资源,而且,由此得以存续的开发区人民法院对于满足开发区领域的诉讼需求而言并不具有必要性。另外,如果依循这一路径的逻辑,设立于开发区的其他国家机关也需要通过修法获得支持。再一方面,适时转化开发区人民法院是折中的路径,表明了一部分开发区向县级行政区转化的趋势。不过,此种路径需要一定的时间,各个开发区人民法院只能待到条件成熟之后方可逐个转化为县级行政区人民法院。所以,在转化之前,开发区人民法院依然存在合法性问题。也许,消解或者突破开发区人民法院的规范困境并无万全之策,决策者需要权衡利弊,审慎而行。

[责任编辑:苏雪梅]

①以成都高新技术产业开发区为例,该开发区2018年的国内生产总值超过了成都市的所有县级行政区,甚至也超过了四川省21个地级行政区之中的16个。

②由于人口、经济体量和面积所限,另一部分开发区只能转化为乡级行政区或者街道。