

论基于最高人民法院巡回法庭的 区域司法协同

陈寿灿, 喻蔚

(浙江工商大学法学院, 浙江杭州 310018)

摘要:在党中央强调区域协调发展的战略背景下,区域司法协同作为法治中国建设和区域治理的交汇点,强调将区域内的司法问题作为一个整体加以审视。区域司法协同不仅构成了区域法治必要的组成部分,也符合现今中国区域发展的基本趋势,还有助于破除司法地方化的弊病。但同时也面临着规范冲突、制度保障不足、发展动力缺失、区域内部不平衡等问题。与之相应,最高人民法院巡回法庭在全国范围内的全覆盖,有助于通过消减司法地方化、统一区域法律适用、司法协作常态化等方式,有力推动区域司法协同。在这一过程中,巡回法庭还应当注意处理区域“建构性”与“自生自发”之间的矛盾,并弥合自身功能定位同司法协同目标之间的缝隙,进而建立联席会议制度和“日常办公室”,不断优化和完善“便利型”“治理型”“交流型”三类区域司法协同机制。

关键词:区域司法协同;巡回法庭;区域协调发展

中图分类号:D926.21 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2022)05-0050-10

DOI:10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2022.05.005

党的十九届六中全会通过了《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》,其间强调的“党实施区域协调发展战略,促进京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展”,意味着将区域发展提到了新的高度。而在国家治理体系与治理能力现代化的背景下,面对全面依法治国的新时代需求,区域法治发展的重要性得以进一步凸显,其之于法治中国建设和国家区域发展总体战略皆具有不可或缺的意义。在此进程中,区域司法协同“作为国家法治发展的有机组成部分”^[1],既是区域法治系统中的复杂子系统,也是社会主义司法文明的必备要素。然而,相较于当代中国日渐明显的区域发展趋势,区域司法协同的理论研究依然处于起步阶段——尽管已有成果论及了区域法治的基本原理、运行机理和协同治理,但在实践中,区域司法协同仍然缺乏推进的动力与整合的方向,不仅难以构筑起自洽的制度体系,也同区域法治的宏观愿景相去甚远。与之相应,2016年底,最高人民法院分别在南京、郑州、西安、重庆增设了巡回法庭,同既有的深圳(第一巡回法庭)、沈阳(第二巡回法庭)巡回法庭一道,塑造了全新的司法权结构,并且和

收稿日期:2022-01-08

基金项目:司法部2019年度国家法治与法学理论研究项目“社会信用体系法治化问题研究”(19SFB3005)

作者简介:陈寿灿,男,浙江工商大学法学院教授,博士生导师,法学博士,主要从事法学理论研究;喻蔚,男,浙江工商大学法学院博士研究生,主要从事法学理论研究。

“区域”这一概念存在密切的关联。^①基于此,鉴于最高人民法院巡回法庭五年来的运行经验,本文试图将最高人民法院巡回法庭(以下简称“巡回法庭”)^②纳入区域司法协同的范畴中来,强调基于巡回法庭的区域司法协同,以期破解区域司法发展的理论难题,寻求推进区域司法协同的新思路与新动力。

一、区域法治的“分支”:为什么讨论区域司法协同

(一) 区域司法协同的概念内涵

近年来,虽然区域法治作为一项理论议题方兴未艾,却鲜有学者单独提及“区域司法协同”^[1]。而结合既有的研究成果和制度实践,笔者认为,这一概念实际可视为“区域”与“司法”的叠加,意在将区域作为一个整体,并研论其中的司法问题,以此区别于社会基层的司法问题和行政区划内的司法问题。沿此进路,区域司法协同的论域主要指涉三端:一是区域的司法治理问题,强调区域司法在区域协同治理中的功能和定位;二是区域的司法协调问题,着眼于整合多元主体达成共同目标;三是区域的司法统一问题,重点为实现法律适用的一致性。

根据这一归纳,区域司法协同被赋予了独立性和特殊性,其不只是区域法治和区域治理的重叠部分,亦是司法理论在不同空间的全新形态,至少包括以下前后相继的四层次内涵。(1)“跨行政区划”是区域司法协同的首要特征,这就突破了原有的行政体制,同现有的司法运行机制产生了偏差,从而无法纳入现有的司法权力体系之中。(2)区域司法协同中的“跨行政区划”不是任意的,而是通常在地缘上具有相邻性,且以共同或相近的经济、文化、习惯、风俗为基础和纽带,这既是特定区域形成的前提,也是区域司法发展的要件。易言之,这种共同性和相邻性,构造了不同于一般省级地域的特有空间,既包括自然地理要素,也带有浓厚的社会人文色彩,维系着区域法治这一命题的正当性与必要性。(3)基于共同性“跨行政区划”的区域司法协同,指向的是一种中间结构,即介入中央与省级之间,试图成为二者之间的桥梁或媒介,展现出“中观”的整合性。(4)结合理论和实践,这种“中观”层面的整合性既包括狭义上区域内的司法协同与合作,也包括大体一致的裁判尺度、相近的审判理念以及相对统一的司法管理。

基于以上界定,区域司法协同实际上具有显著的开放性与功能性,构成了极具本土特色的司法概念。一方面,“区域”作为中间性概念,并不是一成不变的,而是可以根据区域发展的需要,在范围上进行适当的扩张或限缩,从而更好地推动实现司法的社会治理功能。另一方面,“协同”往往以有机整体、多元主体的“系统”为预设要件,意味着通过合作、协调、竞争、冲突与博弈达到整体意义上的协调运行、优势互补。其背后隐含的理论与实践基础在于,司法以争议解决为抓手,构成了区域协同治理的重要方面和制度保障,而我国新一轮的司法改革,亦是以最大限度发挥司法的多样性功能为目标,即通过司法定分止争、维系社会秩序、作出价值指引等功能,增强区域内部的司法文化认同与法律适用统一,推动区域成为更加具有向心力的有机体。

(二) 区域司法协同的现实境况

区域司法协同作为区域法治这一概念的“分支”,乃是“国家法治发展进程在一定区域内的具体的

^①“区域”往往存在多种理解,本文遵从区域法治和区域发展研究的惯例,结合研究主题与对象,将之界定为跨越于行政区划的,在经济、政治、文化等方面具有共同性和固有特点的地域共同体。

^②在国内,“巡回法庭”实际有两种内涵,一是指涉最高人民法院设立的巡回法庭,二是指基层法院的派出法庭。前者主要出现于2014年之后,缘于新一轮司法改革中六个巡回法庭的设立。鉴于本文的研究内容,为表述简略,本文的“巡回法庭”特指“最高人民法院巡回法庭”。

历史的展开”^[2],其不仅是理论层面的构想,也在现实中付诸实践。具体而言,区域司法协同目前在我国的表現形态主要指涉三端。(1)司法协作,或曰司法合作,即区域内不同主体在司法事务中相互配合、协调一致,以消解地理距离和区划差异,实现司法一体化。例如,京津冀地区司法机关签订了司法协作框架协议,内容涵盖文书送达、调查取证、重大事项会商、矛盾纠纷联动化解、审判信息数据共享、人才队伍联合培养等多个方面^[3],多个区域(如京津冀、长三角、珠三角)则在推进跨域立案、建立执行协作机制等方面成效显著。(2)强调区域内统一法律适用,促成区域司法裁量标准化。其间主要方式有二:一是确定司法裁量标准化的种类和内容,就类型化案件的审理制定统一的裁判标准,从而规范自由裁量权,实现“同案同判”;^①二是通过具有“典型示范意义和类案规则意义”^[4]的区域指导性案例或“精品案件”,消减审理尺度的差异。(3)突出沟通协调,建构联动机制。一方面,某些区域的司法机关经常会以沟通协作领导小组为支点,通过定期召开工作会议、集中培训、教育示范、人才交流等方式,进行重大案件跨区域协调会商,加强审理技术和管理经验的沟通学习,以此提高区域司法的发展程度;另一方面,司法机关还会同跨行政区划的行业专业组织联动,实现区域内调解的统一化,进而提升纠纷多元化解决的效果。值得注意的是,在日新月异的数字时代,数字技术可以“作为赋能工具对社会治理共同体产生影响”^[5],即通过网络化与智能化为区域司法创造了更有利的条件,如长三角地区三省一市法院利用“蚂蚁区块链”技术建成了长三角司法链,贯穿起诉、调解、立案、送达、举证质证、庭审、判决、执行、档案管理各个环节。而以各地法院现有的信息平台为前提,在区域内实现诉讼一站式、一体化已然具备了更坚实的技术基础。

不难发现,在重申区域发展的政策支持下,区域司法制度也处于蓬勃发展阶段,由此区域司法协同成为了具有现实意义的理论议题,而讨论这一议题的必要性则在于其可欲的制度定位与现存的实践不足。展言之,区域司法协同旨在形成一体化的司法行动机制,数字技术的广泛应用则为其提供了充足的发展动力,但智慧司法毕竟更多的是一种技术工具,而非政策架构。更为重要的是,区域司法协同并不是打破既有的结构进行功能重组,司法的首要任务依然在于解决行政辖区内的争议纠纷,也就意味着实践中的区域司法协同往往缺乏实质性动力。有鉴于此,也就有必要对区域司法协同进行正向与负向两方面的制度分析。

(三) 区域司法协同的功能解析

正所谓“国家发展总是在各个区域范围中展开的”^[6],无论是基于法治运行的机理,还是从司法不言而喻的重要功能出发,司法在区域法治发展过程中都是必不可少的,甚至在法社会学者看来,其应当居于核心地位。质言之,区域司法协同这一概念不只具有学理上的正当性,更具有理论和实践层面的必要性,而基于现有协同机制的安排,区域司法协同的正向功能可归纳为下述三个方面。

首先,区域司法协同符合现今中国区域发展的基本趋势。在当代中国,行政区划构成了正式制度运转的必备要素,衍生出了“中央—省—市—县”的基本结构,并以此为框架展开经济、政治、社会、文化和生态建设。然而行政区划并不基于地域的共通性,还隐藏着“稳定的政府权力与利益划分的制度化逻辑”^[7],不过这种人为的行政界限和制度化逻辑却无法完全割裂某些“区域共同体”,消解经济、文化、意识等方面的一致性。尤其是在以发展为中心的时代背景下,伴随着社会结构的复杂化和社会治理的精细化,行政单位之外的“区域”获致了更多的生长空间,除去传统意义上的长三角、珠三角、京津冀,近年来诸如粤港澳大湾区、长江经济带等新兴的区域概念也被反复提及。更为重要的是,基于“市场在资源配置中起决定性作用”的新理念、新要求,区域合作已成为“健全市场一体化发展机制,在

^①关于“同案同判”,学界向来有不同的理解,本文无意加入这一论争,而是将“同案同判”简化解为类似案件类似判决。

全国范围内实现制度统一和区域间互助共济”的有益途径^[8]。显然在当代中国,“区域”被摆在了更为突出的位置,包括司法在内的区域法治问题,则可视作与经济社会发展相契合的制度性安排和实践。

其次,区域司法协同是区域法治必要的组成部分。在区域法治的体系中,司法是不能替代的关键环节——尽管我们不能把法治简单地切割为立法、执法和司法,但司法的紧要性却是不言而喻的,尤其是法院系统,通过司法裁判实质上实现了某种程度的社会控制,直接而真切地传导出某一区域的法治状态。所以,推进区域法治必然需要以司法为重心,乃至构成了区域法治发展的突破点——一方面,立法规范的创制权属于各级人民代表大会及其常委会,与区域法治相关的法律规范通常难以具备实质上的强制效力;执法更是以行政机构为依托,各项行政行为的跨区域效力在理论和实践中皆面临着诸多困境。另一方面,司法同社会成员的日常生活存在更为密切的直接关联,在化解社会纠纷、维护社会秩序、保障个体权利等方面发挥着“底线性”的功能。沿此进路,司法秉持“不得拒绝裁判”的原则,实际成为了推进区域法治的重要力量。

最后,区域司法协同有助于破除司法地方化,实现司法统一。在幅员辽阔的单一制国家,司法地方化常常被认为同地方保护主义密切相关,因此消减地方分化、维系司法统一,进而实现“同案同判”,始终是当代中国司法理论追求的重要目标。一定程度上,日渐增多的案例指导制度弥合了司法的不统一,但司法毕竟是根植于特定的社会环境和文化土壤的,在地域差异巨大的背景下,司法统一明显需要更多地诉诸地方性知识。相较于行政色彩更为明显的省级区划,以共同要素为基础的“区域”应当是更为适宜的纽带。由此一来,首先建构区域司法协同概念,于区域内实现司法统一,再对各个区域加以适度的整合,无疑成为了司法统一的可行路径。申言之,区域司法协同可视为一种“曲线救国”策略,即阶段性放弃全国范围内的整齐划一,转而致力于局部的相对统一和最大公正,实现对地方司法的相对可控,继而再寻求中央与地方的一致性。

以上论述从正向维度昭示了研讨区域司法协同的必要性。但是在行政区划固有的影响力之下,受制于体制、观念、地缘、区域内差异等诸多因素,区域司法依旧面临着多重困境和诘问,从而于反向维度凸显了审视区域司法协同问题的紧要性。(1)法律规范的潜在冲突。司法毕竟主要是法律适用的活动,地方性法律规范的差异阻碍了区域司法发展。一方面,地方立法还是以行政区划为效力范围,一味地追求司法适用统一,可能会在一定程度上虚置地方法律规范;另一方面,区域司法协同希冀尽可能增加法律适用的一致性,但地方立法难免存在不一致乃至冲突,且这种差异一般难以在短期内消弭。(2)制度性保障不足。区域法治作为一类地方政府之间的横向联系,目前尚缺乏合法性基础——区域关系如何构建、如何调整往往无法从法律上寻得依据。具体到区域司法协同,则主要通过框架协议的方式推进,鲜有刚性规则与强制性要求,且缺乏强有力的常规机构予以推进,由此也就增加了区域司法发展的不确定性和不稳定性,难以从运行机制上确保有序、有效推进。(3)地方司法机关缺乏足够的区域司法协同动力。在现有的“中央—地方”政治结构下,政治利益和政治前途经常是地方官员行为的出发点,因此在面对尚不成熟的跨行政区划合作时,一般会奉行成本最小化原则,而不是收益最大化原则^[9]。区域司法协同虽然不必过分注重政治和经济层面的成本收益考虑,但是在缺乏制度激励和利益激励的情境下,区域司法发展显然是退而其次的任务。(4)区域内发展不均衡。无论是区域法治,还是更精细的区域司法问题,都必须面对区域内发展不平衡的问题。尽管区域司法协同以地缘因素为纽带,然而区域内的发展不均衡依然不可避免——区域内存在经济水平、城市体量、文化习俗等方面的差异,如何处理好地域不平衡性和区域司法统一性之间的内在张力,将是不可回避的重要议题。这种差异不仅影响到司法统一,甚至考验着区域司法的正当性。与此同时,现有的区域合作毋宁说是以城市为中心的合作,大都止于区域内的中心城市,而难以渗入基层法院,这也就部分消减了区域司法协同的意义与功能,亦有可能加剧区域间的司法差异,因之形成“内部—外部”的双重失衡。

二、区域司法协同的新路径:为何引入巡回法庭

与区域司法协同的重重困难形成鲜明对比的是,在2016年底最高人民法院已完成了在全国的巡回法庭布局,从而展现了区域司法协同的另一种可能性。易言之,分布于全国的最高人民法院巡回法庭,有助于纾解区域司法协同的现实困境,成为区域司法协同的全新动力。

(一) 巡回法庭的区域性特征

巡回法庭作为新一轮司法改革的产物,直接源于党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》),旨在优化司法职权配置,保障司法公正。^①根据《决定》,2014年12月初,第一巡回法庭和第二巡回法庭分别于深圳、沈阳两地设立。在此基础之上,2016年12月,中央深改组第二十九次会议又同意在南京、郑州、重庆、西安增设四个巡回法庭。至此,巡回法庭的区域属性日渐显著,构成了“深化司法体制自身改革”的重要组成部分^[10]。

首先,从空间分布上看,巡回法庭的范围覆盖全国。除最高人民法院本部直管北京、天津、山东、河北、内蒙古五省区市外,巡回法庭分别对应于华南、东北、华东、华中、西南、西北六个传统地理区,并借此于司法维度型构了一种全新的区域形态,在中央和省级地方之间介入了区域性的要素,契合了区域司法的地理特征——即使巡回法庭设立的最初目的在于“审判机关重心下移、就地解决纠纷、方便当事人诉讼,有利于最高人民法院本部集中精力”^[11],仍旧在事实上塑造了超越地方化的司法体制。

其次,从权力属性上看,巡回法庭的司法权更类似于一种区域性权力。巡回法庭的司法权来自最高人民法院,可视为最高法权力的部分“下沉”,形式上依然属于中央司法权,但下沉的司法权一旦嵌入区域性的司法事务之中,就有可能展现出不同于中央司法权的特性。(1)从人员构成来看,除去主审法官来自最高人民法院本部,“多数法官助理是从巡回区内的中级人民法院或高级人民法院中选借的审判员或助理审判员,而书记员则更多是在本地招募的聘用制岗位人员”^[12],这种人员交叉无疑显现出巡回法庭的区域化倾向。(2)从运行现状来看,巡回法庭并不满足于最高人民法院既定的内部规则,而是开始建章立制,形成符合巡回法庭实际需要的具体工作规范。可以预见,随着巡回制度的持续运行,各个巡回法庭必将产生更为细致、全面的内部规则,进一步拉大最高人民法院本部同巡回法庭之间的差异。(3)从审理机制来看,巡回法庭在实践中通常会致力于建立协调配合机制,通过案件报送、案情沟通等方式,巡回法庭在对地方司法施加影响力的同时,也同地方司法权力更加紧密地关联在一起^[13]⁴,而地方法院也时常会主动请求巡回法庭的指导。由此一来,巡回法庭的司法权也就不再是抽象的中央司法权力,而是有可能衍生出区域司法所对应的权力新样态。

最后,从政法传统上看,司法的“区域化”实际是有迹可循的。从1949年新中国成立之初到1954年,最高人民法院就曾设立六个大区分院,视为中央司法权在各大行政区设置的“分支”,并冠以“最高人民法院××(如华南、华东等)分院”,从而对应于新中国成立后的六大中央局和大区政府。虽然这种司法权安排主要是“中国革命应对不同时期任务逐渐演化的结果”^[14],且实际运行机制迥然相异,但至少从侧面证明了区域性司法存在的合理性与客观性。

(二) 巡回法庭之于区域司法协同

有鉴于巡回法庭的分布结构,其同区域司法协同之间不仅具有形式契合性,在实质上也存在更多交互的可能,由此巡回法庭也就有助于破解区域司法协同进程中的诸多障碍,实现“自上而下”的区域

^①关于设立巡回法庭的论述,详见《决定》第4点(保证公正司法,提高司法公信力)第2款(优化司法职权配置)之下。

司法协同。

第一,巡回法庭有助于消除司法地方化,减轻区域司法协同的负担。按照顶层设计,破解“司法地方保护主义”乃是设立巡回法庭的重要目的。尽管有巡回法官认为“狭隘的地方性干预或保护并非当前巡回区各级司法审判存在的主要问题”^[15],但司法地方化却必然在一定程度上阻碍了区域司法协同,且这种地方化常常难以通过平等主体的合作协议予以解决,即现有司法协同机制所指向的司法协作,往往是一种柔性的制度安排,缺乏强制性或强有力的实体机构统筹与制度约束。相较而言,巡回法庭代表着区域化的中央司法权,既可以依凭对跨行政区域案件的审理消解诉讼中的地方因素,也可以采取案件上报、平台管理^①等方式来减少案件的地方干扰,更可以通过交错嵌入地方法院的日常运作来增强其区域意识。显然,居于中央和省级法院之间的巡回法庭,更多地传输了一种区域理念,借此至少部分“折抵”了法院的地方性观念。

第二,巡回法庭有助于在区域范围内法律适用统一化,进而增强了规范层面的协同。依法裁判作为司法的基本要求,意味着法律规范之于法官的强拘束力,然而受制于法官的自由裁量权以及案件的复杂多样性,统一法律适用的目标往往不可欲,由是先实现特定区域内的法律适用统一就成为了应因之策。然而,原有司法协同机制中的统一法律适用制度往往具有较强的不确定性,不仅缺乏主导的机构,也面临着司法技术与法律效力的双重困境。与之相应,巡回法庭作为特定区域的“上诉法院”,主要任务并不止于事实认定,还有能力统一法律适用与法律解释,实现“规则之治”——通过案件审理来统一区域内的法律适用和裁判尺度。实践中,巡回法庭不能干涉区域内法院的人、财、物,但通过管辖、提前介入、业务指导、交流培训、裁判指引、典型案件审理等方式,则会强有力地推动实现区域法律适用统一:一方面,巡回法庭通常会在区域内灌输“一盘棋理念”,^②为统一裁判尺度提供了有力保障;另一方面,巡回法庭的判决“等同于”最高人民法院的判决,理论上对全国法院皆具有约束力。然而在司法实践中,巡回法院的判决毕竟是直接作用于辖区内地方法院的,对其裁判行为具有最直观、最有力的影响,这就决定了巡回法庭的效力主要集中于特定区域。同时,基于更长远的视角,有学者甚至认为巡回法庭内部的主审法官联席会议有可能制定区域内的司法解释性文件,并借此推动司法统一。^③虽然这一前景仍不明朗,但巡回法庭基于司法统一目的所采取的行动,无疑将极大促进区域司法协同。

第三,巡回法庭有助于区域司法协作常态化。较之以往基于协议的区域司法协作,巡回法庭主导的司法协作消除了更多的不确定因素,区域司法因之得到了更牢固的制度保障。(1)巡回法庭可视为区域司法协作的协调部门,甚至是牵头部门,增强了司法协作的强度,也成为区域司法的有力推进者。相较于平等主体间的协议合作,代表最高人民法院的巡回法庭具备天然的优势,既能够以规范订立的途径消除地方司法管理之间的差异,也能够频繁组织区域间法院开展互动交流。而这一推进司法协作的过程,亦是积累区域司法共性因素的过程。(2)巡回法庭不断推动巡回区内司法行政事务的标准化处理,有意自上而下地实现辅助性、事务性审判工作和诉讼流程的统一化,这一举措不仅有利于区域司法管理体制的整齐划一,也夯实了区域司法协同的制度基础。(3)巡回法庭借助“司法信息化”“智慧法院”的东风,建立统一网络平台,促进了区域内法院的共有共享和互通互联。数字技术的发展

^①目前,最高人民法院已经建成人民法院数据集中管理平台,实现全国法院信息存储、展示、交换、整理,对全国法院工作实时观摩、调度和部署。人民法院数据集中管理平台每5分钟更新一次全国法院数据,实现案件数据全覆盖。

^②例如,第一巡回法庭庭长刘贵祥强调:加强与巡回区法院的审判业务交流,充分发挥巡回法庭的“下沉式”指导职能,促进裁判尺度统一,规范法官裁量权。第三巡回法庭庭长江必新大法官则指出:“要及时研究新类型案件,疑难复杂问题,统一巡回区司法裁判尺度。”

^③例如,对于巡回法庭受理民事、行政申请再审案件,当事人可选择就近的各级人民法院或人民法庭申请办理立案事务。

在某种程度上改变了既往的科层制管理方式,使得机构内部信息的“上下流通”和“无缝对接”更加便利^[16],从而增强了司法协作的物质基础。例如,利用统一平台和交互系统,第三巡回法庭早已实现了跨地域、跨法院、跨层级的诉讼服务新格局,于区域内开创了一种新型的协作关系。^①可以预见,伴随着智慧法院建设的日渐深入,区域司法协作必将更加便捷和规范,继而为区域治理提供更为坚实的法治保障。

总之,巡回法庭为区域司法协同提供了一条不同于既往的可行模式,有望有效消解法律规范冲突、制度保障不足、缺乏协同动力、内部不均衡等既有的区域司法协同障碍,即在地方主导的平等合作同时,加入中央权力的元素,采用自上而下的方式克服区域司法的现实短板,不断为区域司法发展添增全新的动力。

三、推进方式的优化:基于巡回法庭的区域司法协同

无论是学理上还是实践中,巡回法庭之于司法区域协同的积极效用都是显而易见的。但与此同时,还必须足够重视并避免巡回法庭制度本身的弊端,并在此基础上不断完善区域司法协同的促进机制。

(一) 巡回法庭促进区域司法协同的前提要件

毋庸置疑,巡回法庭对于区域司法协同大有裨益。然而,其作为新兴的司法制度形态,除去本身的不成熟之处和问题,在推动区域司法发展的进程中也存在诸多悖论。如何消解这些悖论,构成了优化区域司法协同机制的前提性要件。

一方面,妥善处理区域的“建构性”与“自生自发”之间的矛盾。巡回法庭所指向的“区域”具有显著的建构色彩,未必展现出历史、文化、经济的共性特征。观察各个巡回法庭的辖区不难发现,区域划定更多考量了空间上的相对便利度,且只是一种相对粗略的划分。易言之,“区域司法协同”中的区域与“巡回法庭”中的区域实际上存在偏差,前者的“区域”具有开放性,后者所指向的“区域”则是相对固定和具体的,这就意味着在巡回区域和区域司法协作之间,还必须建立起勾连关系。第一,无论是基于管理科学方面的考量,还是从司法改革的初衷来看,巡回法庭的数量势必不能过多,因此巡回法庭的辖区划分无法过于细致。于是区域内某些法院不仅距离较远,而且地域间差异较大,^②从而无形中降低了区域司法协作的精密性。有鉴于此,基于巡回法庭的区域司法协作还宜“自上而下”,即在省级高院之间成熟而全面的协作关系,从而将区域协作转化为行政区划内的司法管理机制问题。第二,巡回区内差异较大的地区,常常缺乏区域连接的基础条件和推进动力,难以有效推进区域司法,即便强行纳入,也多半是事倍功半、有名无实,^③即区域司法协作终归还是扎根于“一定的自然空间性”^[17],因此“自上而下”的模式还必须充分考量地方特色和区域紧密度,并可尝试进一步细化区域内部结构层级,在大区的基础上设置若干个必要的跨省“小区域”,以避免巡回法庭在推动区域司法协作的过程中,面临“进退维谷”的境况。

另一方面,注重弥合巡回法庭的功能定位同区域司法协同目标之间的疏离。(1)在制度设计层面,

^①例如,对于巡回法庭受理民事、行政申请再审案件,当事人可选择就近的各级人民法院或人民法院申请办理立案事务。

^②例如,第四巡回法庭管辖河南、安徽、湖北、山西四省,虽然此区域都可以归属于广义上的中部地区,但传统上却分属于不同的地理区域,相互之间的联系也比较松散。

^③从实践中也可以看出,管辖区同传统聚合区域重合的巡回法庭,往往会更强调司法的区域性,例如东北三省对应的第二巡回法庭,江苏、上海、浙江、福建、江西五省市对应的第三巡回法庭。

包括司法合作、司法统一在内的区域司法发展并不是既定的目标,分流首都案件、就近解决纠纷、去司法地方化似乎处于更优先的序列。基于这一预设,巡回法庭促进区域司法协同的工作至少应当秉持两项原则:一是宜明确此类协同的权力为中央司法权力的分支,而非一种新兴、独立的“区域司法权”;二是宜将区域司法协同作为一类“中间项”。按照最高人民法院的构想,司法统一,或曰裁判尺度统一最终的指向是全国范围的统一,而不是区域统一。沿此进路,区域司法协同应当定位为全国“同案同判”的“初阶”,并在此基础上逐渐形成“全国一盘棋”。^①(2)在巡回法庭司法实践层面,应赋予区域司法协同以“先行先试”的地位。例如,为保证区域内重大案件裁判尺度的一致性,巡回法庭往往会采取提前介入、案件指导等方式,而这种方式显然不符合审级监督的司法原理,亦有可能虚化上诉审,同时也可能与“初审法院侧重事实审,二审法院侧重法律审”的指导原则相矛盾。所以,基于巡回法庭的区域司法协同势必会突破原有的框架,这就需要在顶层设计层面给予一定的“改革宽容度”。

在此基础上,巡回法庭还需要明确推动区域司法协同的思路。申言之,区域司法协同应当是“一步一个脚印”的,巡回法庭则应该顺势而为,遵照区域司法的一般规律。一方面,巡回法庭可采取“以点带面”的方式促进区域司法协同,即不必直接介入基层司法的日常运作,而是可以尝试确立“纵向一体化”机制^[13]⁵,通过高级人民法院和某些中级人民法院的传导作用,辐射整个巡回区,以此来统合司法协作,促进司法统一。另一方面,在区域司法协同的地理范围问题上,未必要一蹴而就地实现巡回区的“区域化”,不妨采取从“中心到外围”的扩展方式和“局部整合”的过度方式:前者强调根据实际情况,在区域发展成熟处“先行先试”,酝酿区域司法的核心圈,再不断向外延展;后者则意图“各个击破”,先在统一原则之下,于各个较小区域内实现区域司法协同,再予以整合。总之,区域司法必然会存在不平衡,与其一味追求均等化,不如发挥先行优势和先导功能,循序渐进地实现司法资源均衡分布,扎实推动区域司法协同——况且区域法治本身就是社会要素多元化的产物^[18],对不平衡状态下各种分量因素的调整,也会催生新的司法整合需求。

(二) 巡回法庭促进区域司法协同的逻辑理路

在宏观层面,巡回法庭应充分发挥指导作用。巡回法庭作为最高人民法院的地方“部门”,^②本质上依然属于中央司法权。而区域司法协同实际则可视为中央司法权下沉与区域法治发展的交集,巡回法庭理应发挥推动者和协调者的功能,聚焦区域司法协同的组织体系建设,促成建立常态化的区域协同机构与协同机制。一方面,可以将最高人民法院召集京津冀法院联席会议的经验进一步总结、推广,由巡回法庭牵头相应区域建立联席会议制度。区域联席会议基于“以党委为中心的网络化结构”^[19],主要发挥统筹指导作用,其主要职能可归纳为两方面:一是建章立制的职能,主要致力于共同推动平台共建、信息互通、资源共享、业务协同等框架性制度的建立;二是业务指导的职能,即聚焦于“统一类案的裁判方法、尺度和规则”^[20],并在此基础上形成区域性的裁判指引与案例指导制度,继而在巡回法庭的指导下,不断完善裁判规则和尺度之间的冲突协调机制,从而将联席会议制度作为避免区域内司法冲突、建立区域内统一法律适用机制的主要机构。^③另一方面,联席会议制度更多着眼于宏观,所以宜建立“日常办公室”作为常态化的协同组织^[21],负责各类日常性的支持、衔接、协调等工作,并协助

^①当然,近年来推行的类案检索制度亦是实现“同案同判”的重要路径,只不过这一路径是“技术的”,而基于巡回法庭的区域司法协同则是“制度的”,二者并不矛盾。

^②将巡回法庭定位为“部门”,昭示了巡回法庭司法权并不是独立的层级,而是最高人民法院权力的“京外延伸”,从而有助于避免“区域”异化为“巡回利益区”,导致“新地方主义”。

^③具体而言,联席会议避免法律适用冲突的方式主要有三:一是定期对审判经验加以总结,出台规范性文件作为指导;二是对特定的疑难案件进行专门性探讨,并作为公报案例在区域内的法院参照适用;三是利用数据分析技术,不定期的随机性“对比抽检”,即以类似于法律监督的形式,对区域内不同法院的类案结果进行对比分析。

联席会议开展常态化、一般性工作。具体而言,这一日常组织应分为两个层级,即巡回法庭和区域内的高级人民法院分别建立专门性的对接机构。

在微观层面,巡回法庭应当积极开展组织工作。在齐备联席会议制度和日常机构的前提下,巡回法庭还可作为组织者,推动一系列具体协同制度的建立。具体而言,微观层面的协同制度又可类型化为三个方面:(1)协调推进“便利型”司法协同机制的完善。“便利型”司法协同产生得最早,主要集中于司法程序和诉讼事务上的互通互惠,但往往呈现出非常态化的分散格局。由此,巡回法庭的协调作用主要体现为促进“便利型”区域司法协作的统一化与机制化。例如,建立区域案件的调查取证机制、委托送达机制、执行协调机制等。(2)牵头推动“治理型”司法协同机制的建立。“治理型”司法协同源于司法固有的社会治理功能,由于是基于区域内共同或共通的社会治理问题,就有必要为协同治理提供司法保障。在这一过程中,受制于行政区划带来的权力分割,区域内的不同省份司法系统往往难以建立持续的协同机制,而以巡回法庭作为牵头单位,则可弥合权力分割所带来的区域内“治理割裂”。一方面,巡回法庭能够更好组织建立区域内集中立案与集中管辖机制,^①借此实现对共性突出问题和难点痛点的“同案同判”;另一方面,巡回法庭可考虑组织建立跨区域社会矛盾纠纷的识别、研判与会商机制,切实为区域经济社会发展提供有力的司法服务和保障。(3)参与促成“交流型”司法协同机制的优化。这一协同机制强调建立更具柔性和根本性的协同机制,意在通过频繁的交往交流来加强区域司法协同。目前而言,长三角、京津冀等区域业已通过专门文件建立了交往机制,^②但其间更多的是横向的平行交流,巡回法庭参与其中,则有助于提升交流的高度,促进选调任职、联合培训等交流机制更具效率。与此同时,还可将交流机制的完善与加强巡回法庭流动性的工作结合在一起,以便于不断总结经验,发现司法实践中的突出问题,更具针对性地开展巡回区内法院的司法工作。

四、结 语

区域法治是一个常论常新的学术议题,尤其是在区域发展被反复强调的背景下,剖释法治之于区域的作用机制与功能机理,实际构成了一种不同于笼统的地方法治的新理论。而在这一过程中,无论是宏观的区域法治研究,还是对区域司法、区域立法等微观问题的关注,大都聚焦于横向的地方主体,由此区域法治问题似乎就变为了一种平等主体间的“合作”,从而在无形中消解了可持续发展的动力。而将巡回法庭纳入区域法治的范畴之中,无疑有助于弥补“平等合作”的固有缺陷,形成一种“中央—地方”良性互动的司法协同机制。但值得注意的是,巡回法庭并不能够一揽子解决所有的区域司法协同问题,而只是包含了部分要素,有助于纾解其间一些关键性的制度架构和实施路径问题。着眼于未来,巡回法庭必将深远影响地方司法运行,但在促进区域司法协同的过程中,如何有效避免最高人民法院巡回法庭脱逸本部的控制,转而成为地方司法的一部分,无疑是下一步值得关注的重要议题。与之相应,巡回法庭在促成本区域内法律适用统一的前提下,如何防止各个区域之间差异不断增大,进一步从区域内的统一迈向全国范围内的统一,亦是必须从理论和实践上予以系统回应的紧要问题。

参考文献:

[1]张丽艳,夏锦文.国家治理视域下的区域司法协同治理[J].南京社会科学,2016(5):83-90.

^①例如,有学者以京津冀区域为例,提出北京作为科技创新中心,知识产权发展较为成熟且该类纠纷数量相对较大,可由北京法院集中管辖知识产权纠纷,而河北法院集中管辖京津冀区域的环境纠纷,涉外海事商事案件则由天津法院集中管辖。

^②相关内容可参见《长三角地区人民法院人才培养协作交流机制》《关于加强京津冀三地法院人员培训和法官交流工作的意见》《成渝地区双城经济圈司法协作框架协议》等文件。

- [2] 公丕祥. 法治中国进程中的区域法治发展[J]. 法学, 2015(1): 3-11.
- [3] 周强. 充分发挥审判职能作用——为京津冀协同发展提供有力司法服务[EB/OL]. (2021-09-23) [2021-12-30] http://www.chinapeace.gov.cn/chinapeace/c100007/2021-09/23/content_12540413.shtml.
- [4] 麦珏. 创新引领协同示范为长三角一体化发展提供有力司法服务保障[N]. 人民法院报, 2019-08-01(8).
- [5] 关爽. 数字技术驱动社会治理共同体建构的逻辑机理与风险治理[J]. 浙江工商大学学报, 2021(4): 153-161.
- [6] 公丕祥. 法治发展的区域分析——一种方法论的讨论[J]. 法学, 2018(5): 3-14.
- [7] 吴金群, 巢飞. 行政区划治理何以可能——治理嵌入行政区划调整的意涵、条件及其限度[J]. 治理研究, 2021(5): 41-50.
- [8] 新华社. 习近平主持召开中央财经委员会第五次会议[EB/OL]. (2019-08-26) [2022-01-06], http://www.gov.cn/xinwen/2019-08/26/content_5424679.htm.
- [9] 丁轶. “区域法治”是否可能? ——基于“承包型法治”视角的考察[J]. 法治现代化研究, 2018(6): 29-37.
- [10] 卓泽渊. 推进法治中国建设的现实任务[J]. 行政法学研究, 2020(6): 17-20.
- [11] 习近平. 关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明[M]. 北京: 人民出版社, 2014: 57.
- [12] 侯猛. 中央司法权力的非集中化——从最高人民法院巡回法庭切入[J]. 学习与探索, 2018(5): 58-65.
- [13] 方乐. 最高人民法院巡回法庭的制度功能[J]. 法学家, 2017(3): 1-16.
- [14] 刘忠. 四级两审制的发生和演化[J]. 法学研究, 2015(4): 41-58.
- [15] 林平. 第二巡回法庭: 20个月纠错37件案件, 行政案件仅有一例[EB/OL]. (2016-10-31) [2019-09-28] https://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1552260.
- [16] 黄其松, 刘坤泽. 在技术与制度之间: 数字时代的官僚科层制[J]. 贵州大学学报(社会科学版), 2021(6): 65-73.
- [17] 公丕祥. 空间关系: 区域法治发展的方式变项[J]. 法律科学, 2019(2): 3-13.
- [18] 刘旭. 区域法治的竞争性机理分析[J]. 南京师大学报(社会科学版), 2016(3): 64-73.
- [19] 张明军. 政法权力条块关系的互动逻辑与特征[J]. 行政论坛, 2020(6): 5-9.
- [20] 张小波, 肖明明. 由竞争走向合作: 中国地方法院区域协作的实践与改革[J]. 法律适用, 2021(2): 148-154.
- [21] 陈焘, 刘宇琼. 区域协同治理的司法促进——基于京津冀司法协同的考察[J]. 河北法学, 2020(6): 110-120.

Regional Judicial Coordination Based on the Circuit Court of Supreme People's Court

CHEN Shoucan, YU Wei

(School of Law, Zhejiang Gongshang University, Hangzhou 310018, China)

Abstract: Under the strategic background of the CPC Central Committee's emphasis on regional coordinated development, regional judicial coordination, as the intersection of the construction of the rule of law in China and regional governance, emphasizes that judicial issues in the region should be examined as a whole. Regional judicial coordination not only constitutes a necessary part of the regional rule of law, but also conforms to the basic trend of regional development in China today, and also helps to eliminate the drawbacks of judicial localization. But at the same time, it also faces problems such as normative conflicts, insufficient institutional guarantees, lack of development momentum, and intra-regional imbalances. Correspondingly, the full coverage of the circuit courts of the Supreme People's Court across the country will help to effectively promote regional judicial coordination by reducing judicial localization, unifying the application of regional laws, and normalizing judicial cooperation. In this process, the circuit court should also pay attention to dealing with the contradiction between the "constructive" and "spontaneous" feature of the region, and bridge the gap between its own functional positioning and the goal of judicial coordination, so as to establish a joint conference system and "daily office", thus continuously optimizing and improving the three types of regional judicial coordination mechanisms of "convenience", "governance" and "communication".

Key words: regional judicial coordination; circuit courts; regional coordinated development



(责任编辑 张伟 郑英龙)