

最高人民法院巡回法庭的制度功能

□ 方 乐

苏州大学 王健法学院 江苏 苏州 215006

一、制度功能的原初定位

“最高人民法院设立巡回法庭,审理跨行政区域重大行政和民商事案件。”要通过这些案件的依法及时公正审理,“推动审判工作重心下移、就地解决纠纷、方便当事人诉讼”。这是巡回法庭制度功能的原初设计。为了确保这些功能的顺利发挥,最高人民法院在具体落实巡回法庭改革方案时,不仅细化并同时悄然扩大了巡回法庭的受案范围,也在巡回法庭的司法体制与工作机制上进行了一定的创新。这些行动不仅增强了巡回法庭的制度能力,进而使其在先期实践中就在纠纷的处理上有着优异表现,也使得全社会对于巡回法庭制度功能的全面落实更加充满期待。

二、制度功能的实践性结构

(一) 破解“司法地方保护主义”

就预设的、跨行政区域重大案件的审理而言,来自司法实践的数据表明,在巡回法庭受理的案件中,这类案件所占的比例目前并不高。这“从一定程度上说明,巡回区各级法院对跨省民商事案件的裁判虽然存在一些质量问题,但并非人们估计的那么严重,甚至可以认为,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”。

(二) 统一法律适用

司法实践中,地方法院往往存在法律适用上的不统一,这不利于国家司法形象的统一塑造以及公信力的整体提升。从巡回法庭的实践来看,一方面通过对日常案件处理过程中所发现的、巡回区内各法院审判工作中所集中存在的问题进行归纳,并运用其与巡回区内各法院所建立起的常态化联络机制进行问题以及问题解决的信息反馈,指导巡回区内各法院的审判工作,统一它们对于法律的理解与适用。另一方面,通过发挥巡回法庭审判工作自身的示范作用以及上下级法院之间存在的审级利益机

制,引导巡回区内各法院审判工作的规范化,进一步提升它们在法律适用上的统一性。

更重要的是,这种规范司法、统一司法的功能与效果,还会在一种双重结构之中被进一步强化。实践中,这种双重结构运行机理是:一方面,通过案件的处理以及对巡回区内各级法院审判工作指导监督职能的发挥,巡回法庭在法律的适用与案件自由裁量的尺度上完成了巡回区内规范司法、统一司法的目标。另一方面,通过规则治理,最高人民法院本部对巡回区内各法院的司法行为进行规范化,进而达致统一司法的效果。也就是说,双重结构的存在,不仅能够强化最高人民法院以及巡回法庭通过“纠纷处理”与“规则之治”这两种方式,对巡回区内各法院在“法律适用”与“自由裁量”这两个方面共同发挥规范化功能的效果,也能够确保司法的区域性与法律适用的国家统一性之间的平衡,进而在规范区域司法、统一区域司法的同时,提升国家司法的公正性与权威性。但即便如此,这一功能仍然不是最主要的考量。

(三) 就地化解纠纷

设置巡回法庭,不仅能够大幅提升巡回区内各地方法院的纠纷化解能力,也能够确保它们在司法行动上的统一性。与此同时,通过与巡回区内各地方法院所建立起的常态化联络机制以及最高法院对地方法院所具有的指导监督权力,巡回法庭层层传导压力、严格落实属地原则,确保巡回区内各法院切实担负起社会纠纷化解的主体责任。这不仅有助于巡回区内各法院在社会纠纷的化解上树立整体思维、做好系统工作,也有利于它们在社会纠纷的化解上成为有着利益追求一致性的司法行动者,进而通过发挥上下级法院的联动机制、整合各方力量、多种举措并举,共同致力于社会纠纷的就地化解工作。当然,巡回法庭自身在实践中也采取了一系列有针对性的就地化解社会矛盾纠纷的举措。此外更为重要的是,最高人民法院巡回法庭的设置,一方面,不

仅实现了最高司法权力与司法资源的地方化配置,也将终局性的纠纷解决机制与司法方案直接输入到了地方,从而在制度结构与程序机制上确保社会纠纷的就地化解。另一方面,它还使得地方与北京/首都之间在地理空间与制度结构上形成了一个涉诉信访的压力缓冲带甚至隔离带,进而确保巡回区内那些潜在的进京上访基本能够得到就地有效解决的同时,充分发挥巡回法庭的“司法护城河”作用,最终减轻北京/首都的信访压力以及社会政治风险。这种司法资源的地方化配置所带来的功能强化与重塑,显然是最高人民法院本部所无法达到的。

三、制度功能发挥的影响性因素及其化解

要确保巡回法庭制度功能的稳定发挥,必须既要巧妙地处理好巡回法庭与巡回区内各法院、与其他巡回法庭以及与最高人民法院本部之间的关系,确保巡回法庭与它们之间的良性互动;也需要通过自身的积极实践,生产出具有普遍意义的制度机制,确保司法成本在主体间的均衡配置以及司法制度的良性运转。

(一)合理配置巡回法庭的职能

从实践来看,不仅巡回法庭各项工作的顺利开展,需要巡回区内各法院的大力支持,巡回区内的各地方法院也希望巡回法庭能够在司法实践中更多兼顾地方利益。这样,巡回法庭实际上就处在一个“地方化”与“去地方化”的矛盾结构之中:它既需要“在地方中”实现“去地方化”,又需要在“去地方化”中实现对“地方”利益的最大关注。

巡回法庭与巡回法庭之间,以及巡回法庭与最高人民法院本部之间,一些问题亦随之而来。第一,面对日益强大的巡回法庭,以及可能逐步显现的巡回法庭之间的冲突,如何重新界定巡回法庭与最高人民法院本部之间的关系,最高人民法院本部又如何协调与巡回法庭还有巡回法庭之间的司法冲突、防止巡回法庭形成“巡回区保护”进而破坏司法的国家统一性,这些都是新的问题。第二,法院体系扩大所带来的管理难题,是否会强化内部体系上的科层制以及管理方式上的官僚化,进而造成司法的“行政化”,这也有待继续观察。第三,巡回法庭权力的实质化扩张,带来的不仅是审级制度与再审功能的再次调整,也可能使巡回法庭与最高人民法院的关系从“部门”变为“上下级”。第四,如何创新机制以确保巡回法庭能够立足地方、面向地方但又避免被地方化、避免形成巡回区利益保护,这无疑考验司法改革者的法律智慧与政治能力。

(二)均衡司法制度和工作机制中的成本分担

巡回法庭的设置以及其所推出的一系列司法为民举措的主要目的都是为了便于当事人诉讼,但

随之而来的,不仅只是大量社会纠纷涌入巡回法庭,也极大地刺激了当事人/访民对司法公共服务的非理性消费,出现滥用诉权进行恶意诉讼、虚假诉讼甚至将到巡回法庭诉讼/上访作为一种手段来谋取案件之外或者非司法性利益的现象。

一旦合理、不合理的司法需求纠缠在一起涌入巡回法庭,这不仅会挤占法院的司法资源,也会导致司法资源被无效率地大量消耗掉。而一旦司法的“供—需”矛盾尖锐,那么一方面,巡回法庭所推出的、为确保纠纷的实质性化解所设置的一些制度机制就会难以落实。另一方面,也可能造成巡回法庭办案质量的下滑,削弱巡回法庭就地化解纠纷的能力的同时,使巡回法庭所面临的“法—民”矛盾关系的结构化甚至日益恶化。

要摆脱这种司法的非良性运转,首先是要使司法制度和工作机制中的成本分配合理化。这对于巡回法庭的实践而言,意味着要适当提高案件进入巡回法庭的审查标准,要从“有诉必理、有诉必应”调整为“有合理合法的诉才应”,要对申诉材料从“形式审查”转变为“必要的实质审查”。其次是完善巡回法庭的工作机制,建立健全对闹访、缠诉行为的认定标准与规制措施。要在建立申诉来访接待规则、完善立案前询问程序的基础上,加强对来访人员的程序性引导与释理明法,尤其是对申诉理由不能成立的人员更要耐心做好解释安抚、教育疏导工作,避免他们闹访、过激访以及进京访。最后是通过司法制度与程序机制的整体完善,促使当事人司法行为的规范化。

四、制度功能实践的法治意涵

我们要意识到这种正义的重要性。因为经由巡回法庭的稳定运行所生产出的这种“统一的正义”,既能够生动地体现出一种最高司法权力向社会扩充以及司法资源再分配的过程,也能够反映出一种通过最高司法机制参与地方社会治理、分担地方社会治理责任的政治规划。这对于当下中国而言,尤其是伴随着巡回法庭司法对社会的影响力日益增加,所将产生的法治意涵,不仅有助于提升司法公信力与司法权威,也使通过司法的社会整合与政治治理成为可能,更能够确保国家权威的司法塑造得到进一步夯实和提高。

(一)正义产品的稳定生产将有助于司法公信力的提升

经由巡回法庭的“全覆盖型”设置与深入实践,不仅有助于规范巡回区内各法院的司法行为,也有利于统一裁量标准,进而消除不同法院、同一法院内不同审判组织之间的司法冲突甚至司法矛盾,从而提升巡回区内司法的公正性。与此同时,通过对跨

行政区域重大行政案件和民事案件的审理,巡回法庭不仅实现了利益资源在各个地区的重新分配,也强化了其在公共利益分配上的作用。此外,巡回法庭对司法资源所进行的再分配,无论是在巡回法庭之内,还是在巡回区各法院之间,都始终遵循以有利于司法正义产品的生产为统一标准来进行。而所有这些因素的综合,都意在表明因由巡回法庭的设置与实践所带来的统一的司法与正义,将从整体上有力地推动司法公信力与司法权威的提升。

(二)通过司法的公共理性倒逼社会理性

巡回法庭在完善审判权依法独立公正行使的制度基础上,会进一步对司法活动予以程序规则与结构功能上的适当调整。这种调整的根本目的,不仅是要让法院成为“最讲理的地方”,也要让司法成为“沟通—说理”的场域。要通过这种司法的讲理或者沟通—说理,实现法律道理、审判理由与个人事由、事件情由甚至“天理”、“道义”等的充分对话,进而推动共识的达成与规则的建立,最终产出可接受的司法产品。这既是一种实践/行动意义的司法法治,也是一种务实且综合性的司法法治。这种司法法治模式,不仅能够有效回应当事人/访民的司法需求,也能够有效平复当事人的情绪、化解其“心结”,实现“案结事了”。

对于更广泛意义上的、当下中国社会的问题,巡回法庭这种司法法治模式,也具有司法政治意义上的规范功能与实践意涵。因为这种司法法治的模式,是建立在一种所谓主体间性司法知识观上的司法实践,它强调的是要通过主体间复杂的交往行动来追求一种公共理性与共识达成。而寻求并建立社会交往实践的公共理性化,推动社会共识的达成,乃是当下中国社会重建的重要基石。巡回法庭所践行的“沟通—说理式”的司法,不仅为我们提供了参与公共生活、学会欲望克制与诉求妥协、锻炼交往实践能力的平台,也为我们生产了具有公共理性的法律服务产品,为我们的社会输入了公共规则以及公共价值的伦理判准。伴随着巡回法庭司法的深入实践,将不仅有助于强化法院作为公共事项处理平台的价值,提升司法作为社会交往实践、社会共识凝聚、社会公共利益分配等机制的重要性,提高司法的公信力与权威性,也会提高司法对于社会的塑造力,进而使得通过司法的社会治理成为现实的同时,确保这种治理的法治化。

(三)司法权威的提升将会有助于国家权威的塑造

在中国这样一个超大型的国家里,不仅区域间法治发展存在差异性、不平衡的格局,而且区域法治与国家法治之间也存在内在紧张与关联统一的矛盾结构。地方立法权主体的扩容,又不仅会加剧这种

格局的差异化以及差异的内在化和紧张,也会使得法治统一在区域和国家双重层面上同时面临结构性难题。如果区域或者国家都无法从这种矛盾性的结构中寻求到均衡性的张力,那么这不仅会反过来进一步加剧区域法治的碎片化以及国家与地方因由法治分化所带来的冲突和紧张,也会使法治统一性的难度进一步增大,进而造成经由法治统一所带来的社会整合与政治融合也面临风险,最终危及国家权威。

巡回法庭的司法机制与实践,能够很好地处理其中的一些问题。一方面,通过践行“沟通—说理”式的司法,它能够确保社会矛盾纠纷有效化解的同时,避免案件当事人/访民因由情绪的长期大量积压所导致的群体性事件甚至社会运动爆发的可能性,进而恢复并稳定基层社会秩序。另一方面,通过以巡回法庭为中心、巡回区内四级法院“纵向一体化”的格局,巡回法庭在司法实践中不仅能够确保国家法律以及公共政策在基层社会的输入,也能够确保以一种直接参与的方式来衡平法律世界里的各种冲突,进而保障国家法律在基层社会得到相对一致、稳定的贯彻实施。

除此之外,经由巡回法庭的设置与实践,不仅将最高司法权力常态化地带入原来地方权力习惯于发挥作用的地域并将它对征服者的影响带至乡村,也扩大了基层社会及其私人或者群体对这种最高司法机关以及它所提供的纠纷解决机制权威性的认同。这样,伴随着巡回法庭对纠纷的化解以及规则的建立和输出,不仅有助于基层社会的整合与稳定,也将有助于维护国家的社会融合与政治统一。

更为重要的是,巡回法庭司法机制上的结构性张力,又使得它有足够的能力去处理好国家法治与区域法治的冲突与平衡问题。因为作为最高人民法院的巡回法庭,它不仅具备司法/法律的国家视野和全局考量,而且在国家与地方利益上一般偏好前者;但是作为置身于地方或者最高司法权力地方化配置的组织机构,它又必须充分考量其所在的地方社会情境系统,在化解纠纷时又不得不充分整合地方性因素、聚集地方性力量、调动地方性资源,以确保司法良性运转的同时及时有效地就地化解社会矛盾纠纷。这样,在司法行动中,它所寻求的,就并非只是以体现国家意志的法律来彻底否定区域性法治,也并非只是以体现中央意志或者全局利益的公共政策压倒地方性的具体考量,而是在中央与地方的关系上进行动态化、均衡性调整,确保中央与地方之间建立一种相对稳定且比较紧密的法律政治关系,进而在此基础上,实现区域法治差异化基础上的国家法治统一。

■ 《法学家》2017年第3期,约26000字