

## 我国特别类型法院设置制度史考察

刘 忠

**内容提要:**在《人民法院组织法》规定的行政区划人民法院和专门人民法院两种类型之外,当代中国设立有一批特别类型法院。“特别”,只是意味着在《人民法院组织法》和全国人大常委会授权决定这一形式合法性之外的类型,并不意味着没有实质合法性。特别类型法院包括以下三种:工矿法院、农垦法院等历史遗留的行业法院;1983年《人民法院组织法》修正后产生的林区法院、铁路运输法院;开发区法院、互联网法院等“因特殊需要设置的法院”。对特别类型法院何以在没有立法规定的条件下设立进行深描,有利于深度认识当代中国法院设置的制度构成,并为认识专门人民法院的设置、跨行政区划法院的设立等问题提供制度史基础。在相关人员已经转为政法专项编制,对法院机构合法性问题的关注基本消失后,法院机构的形式合法性与实质合法性之间的张力逐渐浮现。

**关键词:**特别类型法院 制度史 合法性

刘忠,复旦大学法学院教授。

### 引 言

1954年、1982年《宪法》和1954年、1979年《人民法院组织法》(1983年、1986年、2006年修正,2018年修订)对地方法院的类型规定了两类:行政区划人民法院、专门人民法院。立法对此采取两种方式进行约束:第一,以在名称上是否标示专门领域名称字样,通过形式化方式,来控制专门人民法院设置,法院名称为:专门领域名称+法院。自1954年迄今,先后以军事、铁路运输、水上运输、森林、海事、知识产权、金融为专门领域名称,设置了7种专门人民法院。第二,行政区划人民法院附属于全国人大、国务院批准的行政区划,行政区划人民法院名称为:行政区划(省、地、市、县、区)名称+人民法院。

在这两类获得立法授权的法院之外,当代中国还有一批特别类型法院。“特别”,只是意味着在《人民法院组织法》和全国人大常委会授权决定这一形式合法性之外的类型,并不意味着没有实质合法性。特别类型法院在当代中国产生,有以下原因:

其一,当代中国社会,由革命而至,经由建设、改革不同历史时代,每一时代特别类型法院产生的历史理由和被设定的目标不同。从 1949 年到 1978 年,在当代中国历史分期中,被归为“建设时代”。为快速实现工业化,在工业建设上形成了独有的一些组织构成。

其二,1978 年启动改革开放,鉴于即将到来的社会变迁,十一届三中全会预先提出了一个立法基本政策:“法律条文开始可以粗一点,逐步完善。”<sup>[1]</sup>彭真主持立法工作后,将此立法政策称为“宜粗不宜细”。<sup>[2]</sup>“宜粗不宜细”政策为多种行动可能性留下了试验空间,避免早熟的全国统一立法成为剧烈变迁的中国经济社会的桎梏。

其三,针对如何在大国治理中避免全局性的颠覆性错误这一问题,当代中国的一个方法论是允许地方基层治理单元有局部的制度突破,“有的法规地方可以先试搞,然后经过总结提高,制定全国通行的法律。”对这一做法,中共中央称为“先走一步”。<sup>[3]</sup>个别地方“先走一步”,提供了大规模制度化之前的试错和经验积累。

本文试图细描三类特别类型法院产生、存留的历史细节,避免大而化之与想象的归因。在逻辑上,以特别类型法院产生的三个路径为线索,分述历史遗留的行业法院和 1983 年《人民法院组织法》修正后产生的行业法院以及因特殊需要设置的法院。通过考察法院的设置和变动,意在为进一步讨论法院设置的制度构成、专门人民法院设置的实质理性根据、跨行政区划法院设置等问题提供制度史基础。

## 一 来自建设时代:历史遗留的行业法院

### (一)大庆模式的形成与“公检法机构并行设置”观念的产生

1953 年,“一五计划”开始执行,启动快速工业化进程。为了高效完成从农业国向现代工业国的转变,逐渐形成了一套适应大型工程项目建设的组织机构设置模式。其中,附属大型工程项目建设的公检法机构的设立,成为这一模式的重要组成部分。

资源开采和大型工程建设,以矿藏分布、地质、地理条件等为前提,并不会迁就人为划定的行政区划,多表现为跨省、市、县区行政区域。而资源开发、工业建设的工作性质,又需要集中统一,而不是分散在各地域,由各地多头管理。因此,国家部委或省,对大片的跨区域资源开发和工业建设,基本做法都是由省部、厅局等“行业上级”单独设立一个跨地域管理机构,作为地市、县区地方属地管理外的一个“飞地”。

这一作法由大庆油田开采经验创立。1960 年松辽会战(大庆石油会战)领导小组成立时,曾分设行政区划与石油开采两套机构。在石油会战工委、会战指挥部之外,国务院批准油田所在地设立地级行政区划安达市。但是,安达市委、市政府隶属于黑龙江省委、省政府,大庆石油会战工委、会战指挥部隶属于石油部,两个党委、两个行政班子。政企两套机构模式在运行中出现较多问题。黑龙江省委与石油部会商后,对此进行了调整,原安达市委、市政府领导成员由黑龙江省委另行分配工作,新市委、市政府领导成员由会战工

[1] 《邓小平文选》(第二卷),人民出版社 1994 年版,第 147 页。

[2] 《彭真传》编写组编:《彭真年谱》(第五卷),中央文献出版社 2012 年版,第 106 页。

[3] 《中共中央、国务院批转广东省委、福建省委关于对外经济活动实行特殊政策和灵活措施的两个报告》(1979 年 7 月 15 日)。

委、会战指挥部成员兼任,大庆油田工委、指挥部与安达地方党委、政府合一。<sup>[4]</sup> 1964年,中共中央在全国提出号召“工业学大庆”,大庆模式在机构设置上的经验就是由工委和指挥部对油区党政事务进行集中统一的半军事化领导,集中各种力量进行“大会战”。<sup>[5]</sup>

由此,当进行大规模资源开发、大型建设,出现跨区划现象时,机构设置上的基本应对就是设立一个“飞地”管理机构。机构的组织构成为:第一,隶属于“行业上级”;第二,超越于建设项目分布的各低层级行区划地域管辖之外;第三,“政企合一”;第四,“飞地”内由“小而全”的各部门组成,公安、检察院、法院与百货公司、医院、邮局、学校等机构一样,都是基本内设部门。大庆经验开创的这一模式在此后其他各行业推行。

在工矿农林资源开发或建设区域,在法院的产生逻辑上,又存在公安→检察院→法院的制度传递关系。

首先,在大型工矿项目上,因工作区域面积大、分散,不可能如小型工厂一样有围墙设施,防止破坏、安全保卫难度大,因此单设了由大型工矿企业领导的、不同于一般企业保卫处性质的行业公安处、行业公安局。早在1954年,公安部部长罗瑞卿就提出,“有些厂、矿,因为距离省、市公安机关较远,省、市难以直接管理或厂、矿保卫干部较强,确有力量进行某些专案侦察,对于这样的厂、矿保卫组织,则应依据情况授予他们某些专案侦察的权限。”<sup>[6]</sup>

其次,在各项建设区域,不仅设有行业公安,也会设置检察院。一方面,企业领导的公安机关办案较多时,提请地方检察院批捕起诉,会产生案件负担重、办案距离远等不便;另一方面,在工矿、农垦、林区建设时,重大责任事故、玩忽职守等犯罪通常发案较多,历来也是项目建设保卫的重要内容之一。1979年《刑事诉讼法》颁布后,最高人民法院等《关于执行刑事诉讼法规定的案件管辖范围的通知》将重大责任事故罪、玩忽职守罪等罪名列入检察院自侦案件管辖([79]法研字第28号)。<sup>[7]</sup> 如果公安侦查罪名批捕、起诉任务较重,辅之以自侦罪名发案较多,就有单设检察院的需求。1979年《人民检察院组织法》第2条规定:“省一级人民检察院和县一级人民检察院,根据工作需要,提请本级人民代表大会常务委员会批准,可以在工矿区、农垦区、林区等区域设置人民检察院,作为派出机构。”1983年全国人大常委会对专门人民法院设置进行了大幅削减,但是对工矿、农垦区、林区派出检察院的设置依然保留。1986年,最高人民检察院将派出检察院的设置权扩大到自治州、省辖市检察院。<sup>[8]</sup> 所以,与公安、法院不同,许多大型建设项目区域设置的派出检察院拥有立法授权。

最后,在政法机关设置上,公检法机构并行设置,尤其是检法机构对等平行,有一级检察院,即对应一级法院。在工矿区、农垦区、林区,基本都是20世纪60年代就设置公安局;1979年之后,设置派出检察院。有了公检机构,对应设置工矿、农垦法院,被地方当作

[4] 参见大庆市地方志编纂委员会办公室编纂:《大庆市志》,南京出版社1988年版,第48-53、641页。

[5] 参见余秋里著:《余秋里回忆录》,解放军出版社1996年版,第897-903页。

[6] 《罗瑞卿同志在第六次全国公安会议上的总结》(1954年6月17日),载《公安会议文件选编(1949.10—1957.9)》,1958年9月印行,第210页。

[7] 限于篇幅,本文多数司法解释引用时仅在正文标注文号。

[8] 参见《最高人民法院人事厅关于省辖市、自治州人民检察院可以派出检察院的通知》(高检人厅字[86]第71号)。

一种理所当然的现象,否则,就会被批评为“公检法大三角,缺一角”。

1964 至 1980 年持续 16 年的“工业学大庆”行动,使得公检法设置上的“大庆经验”影响深远,一直到此后 30 年。基于“大庆经验”和公检法设立的制度传递关系,在工矿、农林领域,行业法院由此产生。

## (二) 行业法院的类型

### 1. 工矿法院

由工矿企业领导的行业性质工矿法院数量较少,有两种。第一种为设立在油田区域,由石油部油田勘探、管理机构领导的法院;第二种为企业领导的“矿区法院”。

(1) 油田勘探、管理机构领导的工矿法院。这类法院包括:第一,安达特区两级法院(1964 年后)和大庆市两级法院(1979—1983)。1960 年设立松辽石油会战保卫处(1965 年改称安达市公安局)、安达市人民检察院和各区人民检察院。1964 年后,设立安达特区中级人民法院、安达特区人民法院,实行“一套人马,两个牌子、两枚公章,合署办公”,由政企合一的大庆油田工委领导。1979 年国务院批准安达市改为大庆市,安达市中级人民法院改为大庆市中级人民法院。但是,大庆石油会战指挥部(1981 年改称大庆石油管理局)依然与大庆市“政企合一”。直到 1983 年,大庆市委与大庆石油管理局党委、大庆市政府与大庆石油管理局“政企分开”,“两套人马、两个牌子”,大庆石油管理局隶属石油部,大庆市政府隶属黑龙江省政府。<sup>[9]</sup>

第二,胜利油田两级法院(1979—1995)与东营市两级法院(1983—1995)。胜利油田主产区跨黄河入海口利津、垦利、广饶等多县。1963 年,胜利油田会战指挥部在“飞地”内设立公安分局。1979 年后,设立山东省人民检察院胜利油田分院、胜利油田人民检察院与胜利油田中级人民法院、胜利油田人民法院。1982 年,山东省以会战指挥部所在地广饶县东营村命名,设立东营市。此后,胜利油田中级人民法院、胜利油田人民法院、胜利油田河口人民法院即为东营市中级人民法院、东营区人民法院、河口区人民法院,以“一套机构,两块牌子”方式合署办公,直至 1995 年胜利油田两级三家法院撤销。<sup>[10]</sup>

第三,辽河油田两级法院(1984—2009)与盘锦市两级法院(1985—1988)。辽河油田跨辽宁省、内蒙古的 13 个市(地)、35 个县(旗),1978 年辽河石油勘探局在“飞地”内设立辽河油田公安处。1984 年后,设立辽宁省人民检察院辽河分院、辽河油田检察院和辽河油田中级法院、辽河油田法院。1985 年设立盘锦市,盘锦市两级法院与辽河油田两级法院“合署办公、一套人马,两块牌子”,1988 年分设。2010 年,辽河油田两级法院改制全部完成,更名为辽宁省辽河中级人民法院、辽河人民法院,辽宁省人大确定“辽河两级法院相关人员法律职务更名时间为 2009 年 4 月”。<sup>[11]</sup>

由上,识别是否为油田勘探、管理机构领导的工矿法院,应以法院与相关机构的领导

[9] 参见大庆市地方志编纂委员会办公室编纂:《大庆市志》,南京出版社 1988 年版,第 52、632、641 页。

[10] 参见山东省东营市地方史志编纂委员会编:《东营市志》(上),齐鲁书社 2000 年版,第 60、198 页;山东省东营市地方史志编纂委员会编:《东营市志》(下),齐鲁书社 2000 年版,第 1091、1108 页;《东营市中级人民法院志》编纂委员会编:《东营市中级人民法院志》,中华书局 2004 年版,第 34、41 页。

[11] 《省人大常委会关于辽河两级法院、检察院更名及人员法律职务任免问题的决定》,《辽宁日报》2010 年 5 月 9 日第 002 版。

关系判断,不能仅以名称上是否有“油田”为标准来判断。

(2)企业领导的“矿区法院”。名称带有“矿区”字样的法院,构成十分复杂,只能依据设立根据和领导关系对具体个例进行区分。在逻辑上,必须首先进行以下分析:

第一,无法依据名称上是否有“矿区”字样来判断。1993年,最高人民法院批复重庆市南桐矿区人民法院更名为重庆市万盛区人民法院(法[1993]41号)。2002年,最高人民法院批复乌鲁木齐市南山矿区人民法院更名为乌鲁木齐市达坂城区人民法院(法[2002]131号)。这两家法院最易被误认为是因所在区域进入行政区划而正名为行政区划人民法院,但实际上,南桐矿区是国务院1955年批准设立的县级行政区划,<sup>[12]</sup>南山矿区是国务院1970年批准设立的县级行政区划。<sup>[13]</sup>

第二,无法依据是否对应一级行政区划来判断。1978年设立阳泉市矿区人民法院时,阳泉矿区为国务院批准的县级行政区划。但是,矿区与阳泉矿务局领导机构合一,直到1980年阳泉市委改变矿区和阳泉矿务局政企合一体制,矿区法院作为行政区划人民法院在体制上的不顺畅才消失。<sup>[14]</sup>

第三,无法简单根据相关行政区划是否对应设有一级人大来判断。1956年,作为县级行政区划的包头市石拐矿区成立,石拐矿区人民法院设立。在1954至1963年间、1981至1987年间,连续计算届数,共召开九届人大会议。但1960年4月至1961年6月间,石拐矿区区委、区人民委员会(人委)曾与包头矿务局党委、包头矿务局合并。<sup>[15]</sup>

第四,无法依据相关行政区划是否设有一级人大常委会来判断。1978年之前,地方人大不设常委会,由地方人民委员会(人委)作为议行合一机关。1979年对1978年《宪法》进行修改时,才规定设立县和县以上的地方各级人大常委会。所以,作为县级行政区划内的矿区,人大常委会基本是在1980年后设立。

由此,名称冠以“矿区”字样的法院,应划出以下两类:

其一,作为行政区划人民法院的矿区法院。1973年设立的大同矿区人民法院、包头市白云鄂博矿区人民法院,1978年设立的石家庄市井陘矿区人民法院,1984年设立的鹰手营子矿区人民法院、邯郸市峰峰矿区人民法院,虽然都标有“矿区”字样,但在设立时都对应先前早已设立的国务院批准的县级行政区划,并非因改制而正名。<sup>[16]</sup>

其二,中级人民法院派出法院形态的矿区法院。典型如郑州矿区人民法院。1987年,郑州市委在原新密区撤销之后的矿区设派出机构矿区工委,市政府设派出机构矿区管委会,市公安局设矿区分局,市人民检察院设派出检察院郑州矿区人民检察院。<sup>[17]</sup>公检

[12] 参见重庆市地方志编纂委员会总编辑室编:《重庆市志》(第一卷),四川大学出版社1992年版,第754页。

[13] 参见乌鲁木齐市党史地方志编纂委员会编:《乌鲁木齐市志》(第一卷),新疆人民出版社1994年版,第337页。

[14] 参见阳泉市矿区地方志编纂委员会编:《阳泉市矿区志》,方志出版社2014年版,第36、566、696页。

[15] 参见包头市石拐区地方志编纂委员会编:《石拐区志》,内蒙古文化出版社2007年版,第56、310、372页。

[16] 参见大同市矿区人民法院院志编辑委员会编:《大同市矿区人民法院院志(1973—2007)》,2008年,第13页;井陘矿区地方志编纂委员会编:《井陘矿区志》,新华出版社2007年版,第660、775页;峰峰矿区地方志编纂委员会编:《峰峰志》,新华出版社1996年版,第75、715页;《承德市鹰手营子矿区志》编纂委员会编:《承德市鹰手营子矿区志》,方志出版社2018年版,第33、629—651页;《白云鄂博矿区志》编纂委员会编:《白云鄂博矿区志》,远方出版社1998年版,第289页。

[17] 参见郑州矿区志编纂委员会编:《郑州矿区志》,中古古籍出版社2005年版,第3—4、230页。

法机构设置的传递现象再次出现,基于“公检法机构并行设置”的观念,1994年,河南省人大常委会向全国人大常委会法工委请示,拟设立郑州矿区人民法院,未获批准。<sup>[18]</sup>然而,设立程序并未终结,河南省高级人民法院转通过法院条线请示最高人民法院,最高人民法院同意设立郑州矿区人民法院。设置方式上,比照郑州市人民检察院设置派出检察院方式,以郑州市中级人民法院派出法院方式设立郑州矿区人民法院(法[1994]119号)。由郑州市中级人民法院抽调本院技术处副处长等人担任郑州矿区人民法院院长、副院长。法院党组由郑州市委的派出机构郑州市矿区工委同意建立,院长由郑州市人大常委会任命。矿区法院与矿区所在的郑煤集团没有组织、党务、人事任命、隶属关系。<sup>[19]</sup>其实际设置类型应归入下文所称的开发区法院。

排除以上两类法院之后,时下唯一确定属于企业领导的行业法院,只有甘肃矿区人民法院。1958年,中共中央批准在甘肃河西走廊酒泉地区建设核工业特大联合企业四〇四厂,实行政企合一,在行政上为甘肃矿区办事处,先后成立了公检法三机构。由于矿区行政机构被定位为省的派出机构(地区、专区)专署级别,甘肃矿区人民法院行使中院审判职权。甘肃矿区人民法院位于行政区划之外的“飞地”,也不是1954至2018年历部《人民法院组织法》通过名称方式授权设立的专门人民法院。由于矿区政企合一,矿区法院接受企业领导,尤其是院长、庭长、审判人员的提名任命,由矿区主导。<sup>[20]</sup>因此,甘肃矿区人民法院是在诸多冠以“矿区法院”名称中唯一的行业法院,应列入“工矿法院”。

## 2. 农垦法院

农垦法院均设置于黑龙江农垦区域。农垦法院随生产建设兵团设立、演化的历史而变动。1954年建立新疆生产建设兵团后,从1968到1970年,国务院、中央军委先后批准,在全国又建立了11个生产建设兵团。其中,在黑龙江,将农垦部东北农垦总局所属农场与省农垦厅所属大部分农场合编为中国人民解放军沈阳军区黑龙江生产建设兵团。兵团辖1300个连队,包括农场职工25.5万人。<sup>[21]</sup>因此,生产、生活中各类纠纷、案件需要一个处理机制。1970年设立中国人民解放军沈阳军区黑龙江生产建设兵团军事法院,在兵团所属的6个师,设立中国人民解放军沈阳军区黑龙江生产建设兵团一师(北安)军事法院等6个军事法院。<sup>[22]</sup>1973年后,没有边防任务的内地兵团先后撤销,黑龙江生产建设兵团因位置特殊,在1976年兵团体制调整后改为黑龙江省国营农场总局和地区国营农场管理局,继续承担屯垦戍边和为国家提供商品粮的任务,相应的公安、司法归所在县、旗,各农牧场设公安分局和法庭,为县、旗公安局和法院的派出机构。这一政法机构设置体制此后在各方面都出现一系列问题。1978年《全国国营农场工作会议纪要》提出:“农场集

[18] 参见刘松山著:《运行中的宪法》,中国民主法制出版社2007年版,第649-651页。

[19] 参见郑州矿区人民法院编:《奔向明天——纪念郑州矿区人民法院建院三周年(1996—1999)》,2000年7月,第208-219页。

[20] 参见甘肃省地方史志编纂委员会、甘肃省军事工业志编审委员会编纂:《甘肃省志·军事工业志》,甘肃人民出版社1992年版,第199页;甘肃省高级人民法院编:《甘肃法院志(1949—2015)》(下),甘肃人民出版社2017年版,第2035-2049页。

[21] 参见《黑龙江农垦大事记(1947—1984)》(征求意见稿·内部资料),黑龙江省国营农场总局农垦史志办公室1985年,第31页。

[22] 参见《农垦法院志》编纂委员会编:《农垦法院志(1982—2002)》,香港通用语言出版公司2002年版,第3页。

中的垦区和大型农场,可以试行象大庆那样的政企合一体制,在实行政企合一前,建议给予大型农场政法机构行使县级职权,以缩短办案周转时间。”<sup>[23]</sup> 据此,1980年各农场设立农垦公安局。1982年9月,根据《检察院组织法》在农垦区设立派出检察院的规定和司法部的批复,黑龙江省政法委、编委同意在农垦总局设省检察院农垦分院、农垦中级法院,在8个农场管理局设8个农垦基层检察院和法院。<sup>[24]</sup> 由于黑龙江农垦总局实行农业部和黑龙江省部省双重领导体制,在管理体制上“政企不分、社企不分、政资不分”,<sup>[25]</sup> 农垦法院因此为行业法院。

农垦法院体制为黑龙江省独有的制度现象。考察农垦法院时,常被兵团关联在一起引发误读的是新疆生产建设兵团下属的垦区法院。垦区法院初设于1984年。1998年,全国人大常委会以单行决定授权兵团设置三级人民法院,在新疆维吾尔自治区高级人民法院生产建设兵团分院之下,10个农业师设中院,25个团场设基层院。<sup>[26]</sup> 因此,与农垦法院不同,设在新疆的垦区法院都有立法授权。中院名称按照从一到十的序号,依次为“新疆生产建设兵团第×师中级人民法院”(2012年之前名称为“新疆生产建设兵团农业建设第×师中级人民法院”),不带有“垦区”字样。在基层院,与黑龙江农垦法院系统法院名称为“地名+农垦+法院”不同,名称为“新疆生产建设兵团+地名+垦区+人民法院”,如新疆生产建设兵团莫索湾垦区人民法院。2010年中央新疆工作座谈会之后,根据“师市合一、团镇合一”的原则,“师建城市、团场建镇”,师和市、团(场)和镇党政机构设置实行“一个机构、两块牌子”。到2014年,已经建成铁门关市、五家渠市等7个县级市。<sup>[27]</sup> 垦区法院启动对应更名,转为行政区划人民法院,如铁门关市人民法院。所以,在名称、隶属关系、法律地位上,新疆生产建设兵团的“垦区法院”都与作为行业法院的黑龙江“农垦法院”是两种类型。

## 二 宜粗不宜细:1983年后的行业法院

### (一)1979年至1983年间的专门人民法院

如果社会快速变迁,对立法技术带来的要求是不能以细密的语词约束行动,而必须为社会变迁留下制度空间。在当代中国法院设置史上,这一点展示得尤为明显。

1979年《人民法院组织法》曾规定了军事法院、水上运输法院、森林法院、铁路运输法院四种专门人民法院。其时,军事法院已经依据1978年《宪法》于一年前恢复设立。1980年,交通部、林业部、铁道部等部门开始筹备设立对应的专门人民法院。但是,1979年《人

[23] 《国务院关于批发全国国营农场工作会议纪要的通知》(国发[1978]20号)。

[24] 参见《关于建立农垦法院问题的批复》[司法部(82)司发专字第24号];《黑龙江省委政法委办公室、黑龙江省编制委员会关于在国营农场系统筹建司法机构及核定编制的通知》(黑政[1982]20号)。

[25] 参见孟昭春主编:《黑龙江省农垦经济发展史(1981—2005)》,黑龙江人民出版社2009年版,第138、206页。

[26] 参见中共中央文献研究室、中共新疆维吾尔自治区委员会编:《新疆工作文件选编(1949—2010年)》,中央文献出版社2010年版,第198、387—390页。

[27] 参见国务院新闻办公室:《新疆生产建设兵团的历史与发展》(2014年10月),载中共中央文献研究室、中共新疆生产建设兵团委员会编《新疆生产建设兵团工作文献选编(1949—2014年)》,中央文献出版社2014年版,第349—350页。

民法院组织法》颁布不久,改革开放启动,中国社会进入快速的制度变迁中,立法与社会变迁的张力关系凸显。立法机关意识到,在快速变革的社会,如果将法院具体名称表述于法律,但后来又因为实际情况需要调整具体名称,则会导致与立法冲突或势必频繁修法。因此,立法“不能规定太细、太机械、太繁琐”。<sup>[28]</sup>

所以,1982年《宪法》原第124条(现第129条)仅以列举方式规定了作为立法通例的、名称基本不会发生变化的军事法院,对其他专门人民法院以列举未尽的“等外等”方式实际授权全国人大常委会设置。与《宪法》适应,1983年《人民法院组织法》修正,删去原第2条第3款,新表述仅列举了军事法院。此后,对于其他专门人民法院的设置,即由概括性授权改为单行决定授权。与私法领域的行动原则不同,在公法领域,法律没有明确授权,则不可为。这样,已经根据1979年《人民法院组织法》规定开始筹备建立的水上运输法院、森林法院、铁路运输法院,就因不再有法律依据而进入悬浮状态。

此后,这三类法院在名称存废和机构、人员去留方面以三种不同方式呈现在法院史中。

其一,在1983年《人民法院组织法》修正前,水上运输法院尚未挂牌受案,即失去设立根据。从而,在法院史上,虽然1954年和1979年两部《人民法院组织法》都规定了水上运输法院,但实际冠以该名称的法院只在1955年至1957年短暂存在不到3年时间。<sup>[29]</sup>

就在筹备组面临遣散之际,1984年2月,邓小平发表关于对外开放和特区工作的谈话,接着,中共中央召开沿海部分城市座谈会进行贯彻落实,提出“发挥沿海大中港口城市的优势,开创利用外资、引进先进技术的新局面”。<sup>[30]</sup>由此,水上运输法院筹备组借势而上。鉴于此前6个水上运输法院在编制、人员、经费、办公场所等方面已经有基础,交通部和最高人民法院发文,“以6个水上运输法院筹备组为基础,组建上海、天津、青岛、大连、广州和武汉海事法院。”<sup>[31]</sup>随后,全国人大常委会通过《关于在沿海港口城市设立海事法院的决定》进行授权。由此,虽然水上运输法院的名称被废弃,但机构、人员转以专门人民法院名义保留。到2019年,全国先后设立11个海事法院。但最高人民法院“一五纲要”提出设立海事高级法院的设想,<sup>[32]</sup>迄今未被接受。

其二,1983年后,除海事法院外,对于专门人民法院,全国人大常委会先后仅就知识产权法院、金融法院发布了设立决定,森林法院、铁路运输法院则始终未获许可。这样,在法院设置史上,仅1979年《人民法院组织法》唯一授权设置“森林法院”,只不过,冠以“森林法院”名称的法院并未实际设立。

虽然森林法院筹备组和已经设立的铁路运输法院未获立法授权,对机构、人员也势必要有一个妥善安置方式。由于1983年时存在的各种历史的、现实的原因,这两类法院随

[28] 《彭真文选》,人民出版社1991年版,第407页。

[29] 参见《国务院关于撤销铁路、水上运输法院的决定》,《中华人民共和国国务院公报》1957年第40期。

[30] 《中共中央、国务院关于批转〈沿海部分城市座谈会纪要〉的通知》(1984年5月4日)。

[31] 《最高人民法院、交通部关于设立海事法院的通知》(1984年5月24日)。

[32] 参见《最高人民法院关于印发〈人民法院五年改革纲要〉的通知》,《中华人民共和国最高人民法院公报》1999年第6期,第189页。

后都以行业法院形式存在。

## (二) 行业法院的类型

### 1. 林区法院

在森林集中的东北林区等地设立法院,最早起于历史需求。1964年,中共中央批准林业部、铁道兵司令部组织开发大兴安岭木材会战指挥部,铁道兵投入3至4个师,成立18至24个林业局。<sup>[33]</sup>原始森林自然长成,林区随山形水系分布,与所在的行署、市政府并无对应关系,各林业局自成体系。在林区,历来防火、防止盗伐林木、毁坏林场等保卫任务较重。林区建立之初,即普遍建立林业派出所、林业公安局、分局等公安机构。1976年国家林业局、公安部转发《全国森林防火现场会议纪要》后,在东北,黑龙江省高级人民法院、黑龙江省林业总局联合发文要求各林业局设立林区人民法庭,人员编制由所属林业局负责配备。<sup>[34]</sup>

1979年《人民法院组织法》颁布时,在林区有两个现实需要:第一,东北和甘肃林区森林破坏严重;第二,20世纪60至80年代,尤其是1969年后,东北林区地处边防前哨,反内潜外逃和治安管理任务突出。因此,林业部等部门要求建立健全包括法院在内的公检法三个机构。<sup>[35]</sup>此后,各林业局管内逐渐健全森林公安局,设立林业检察院,并以已有的林业法庭为基础抽调人员、编制,配置场地、经费,筹备森林法院。<sup>[36]</sup>在林区对检法机构筹备期间,1981年,中共中央、国务院作出保护森林发展的决定,其中提出“林区要抓紧建立和健全林业公、检、法机构。”<sup>[37]</sup>

虽然森林法院尚在筹备时1983年《人民法院组织法》就取消了森林法院作为专门人民法院的规定,但在基层治理中,对于缘于国家大政策调整所造成的变动,通常会在人员、机构上进行变通照顾,以避免基层利益受损。在对各地森林法院筹备组想办法进行变通安置时,基层治理中“公检法机构并行设置”“公检法三角,不能缺一角”的观念对于林区法院设立也起到明显推动作用。以吉林延边和龙林业局个例为考察对象,可见相关逻辑脉络。

1972年,和龙林业公安局设立。在林区,发案量最大的是盗伐、滥伐森林。1979年《刑事诉讼法》颁布后,司法解释将盗伐、滥伐森林罪等罪名列入检察院自侦案件管辖([79]法研字第28号)。1982年6月,根据《人民检察院组织法》关于设立派出检察院的规定,依照吉林省人大、省人民检察院《关于在国有林区建立人民检察院》的指示精神,在和龙林业局所在地设置了隶属于吉林省人民检察院延边林区分院的和龙地区人

[33] 参见《中共中央、国务院批转林业部、铁道兵关于开发大兴安岭林区的报告》,载中央档案馆、中共中央文献研究室编《中共中央文件选集》(第四十五册),人民出版社2013年版,第173-178页。

[34] 参见黑龙江省兴隆林区基层法院志编撰委员会编:《黑龙江省兴隆林区基层法院志(1976-2016)》,黑龙江人民出版社2018年版,第19页。

[35] 参见林业部等《关于在重点林区建立与健全林业公安、检察、法院组织机构的通知》(林护字[80]73号)。

[36] 参见《大兴沟林业局志》编辑室编辑:《大兴沟林业局志》(内部资料),延边朝鲜族自治州林业管理局林业志编纂委员会1991年版,第706-710页。

[37] 《中共中央、国务院关于保护森林发展林业若干问题的决定》,《中华人民共和国国务院公报》1981年第5期,第142页。

民检察院。

由于林业公安局、林区检察院已先行设立,最高人民法院(1983)法司字第 97 号《关于在林区设立法院机构的批复》同意在林区设立两级法院。<sup>[38]</sup>在具体合法性根据上,因为立法对专门人民法院以名称方式(专门领域名称+法院)限制,无法冠以森林法院,加之林区作为林业厅、林业局主管的生产区域也不属于行政区划,实际采用的变通方式是比照检察院设置派出检察院的方式,依托所在地行政区划中院设立“中级人民法院分院”。1983 年 4 月设立了吉林市中级人民法院分院、延边朝鲜族自治州中级人民法院分院、浑江市中级人民法院分院,各分院(林区法院)“院长由所在中院院长兼任”。<sup>[39]</sup>基层院无法使用森林法院名称,但也未用“林业”这一名称,而是更名为“林区法院”。在和龙林业局,即以 1976 年建立的和龙林区人民法庭为基础,于 1983 年 11 月设立隶属于吉林省延边朝鲜族自治州中级人民法院分院的和龙林区基层法院。<sup>[40]</sup>

到 1995 年,全国共设 7 个林区中院,下辖 44 个林区基层院。另有图强、铁力、庆阳等 9 个单设林区基层院,其上诉审法院分别为大兴安岭地区中级人民法院等三家行政区划中院。<sup>[41]</sup>因相关林区中院和基层院人员隶属和工作受各省林业厅、龙江森工、吉林森工和大兴安岭森工(林业)集团等企业领导,这些法院成为行业法院。<sup>[42]</sup>

## 2. 铁路运输法院(1983 年后)

与林业部、交通部所分管领域条块分割,主要事权在各地方党委不同,铁路为“半军事性质”,“一切权力集中在铁道部”。<sup>[43]</sup>铁道部行动效率极快。1979 年《人民法院组织法》颁布后,铁道部自上而下迅速设立了三级铁路运输法院,到 1981 年,全国铁路已配备 1880 名干部,建立了铁路运输高级法院、20 个铁路中院、62 个铁路基层院。<sup>[44]</sup>所以,相较于水上运输法院和森林法院在 1983 年 9 月《人民法院组织法》修正时尚在筹备阶段,各级铁路运输法院则早在 1982 年 5 月 1 日就已正式办案。<sup>[45]</sup>由此,如此时撤销铁路运输法院,会导致一系列问题:

其一,铁路运输法院受理的案件基本是破坏、盗窃铁路设备案件和盗抢案件。<sup>[46]</sup>铁路刑事案件管辖的特殊性在于:首先,列车快速行车,不可能随时停车将嫌疑人依传统案

[38] 参见黑龙江省兴隆林区基层法院志编撰委员会编:《黑龙江省兴隆林区基层法院志(1976-2016)》,黑龙江人民出版社 2018 年版,第 19-23 页。

[39] 吉林省地方志编纂委员会编纂:《吉林省志·审判志》,吉林人民出版社 2004 年版,第 31-32 页。

[40] 参见《和龙林业局志》编辑室编辑:《和龙林业局志》(内部资料),延边朝鲜族自治州林管局林业志编纂委员会 1988 年版,第 345-346 页。

[41] 参见最高人民法院政治部编:《中华人民共和国人民法院机构名录》,民族出版社 1995 年版,第 102-103 页。

[42] 参见最高人民法院、最高人民检察院等《关于印发〈林业审判、检察体制改革实施意见〉的通知》(高检会[2009]1 号)。

[43] 《中共中央批转铁道部党组关于在铁路系统建立政治工作部门和改进铁路管理体制的报告》,载中央档案馆、中共中央文献研究室编《中共中央文件选集》(第三十六册),人民出版社 2013 年版,第 213 页。

[44] 参见江华:《最高人民法院工作报告——1981 年 12 月 7 日在第五届全国人民代表大会第四次会议上》,《人民司法》1982 年第 1 期,第 4 页。

[45] 参见《最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部、铁道部关于铁路运输法院、检察院办案中有关问题的联合通知》([1982]铁办字 1214 号)。

[46] 参见广州铁路(集团)公司史志编委会编:《广铁集团志(1896-2000)》,中国铁道出版社 2002 年版,第 706-707 页。

件管辖原则交付犯罪行为地羁押;其次,铁路线跨行政区划和自然边界铺设,铁路内部层级根据路网建设划分超越了传统的地域管辖关系,如果撤销铁路运输法院,案件转交地方法院审理,再与依然隶属于铁路的公安和铁路运输检察院,<sup>[47]</sup>发生退补、退查、协调开庭等诉讼关系,法院到看守所发起起诉书、讯问、复核证据、庭审等程序事项都需要异地进行。诉累较重,效率较低。

其二,从1979年开始,持续30多年的务工潮出现,铁路线上发案数量持续高发。整顿铁路治安、保证铁路大动脉安全,是20世纪80年代中共中央、国务院每年抓的工作重点之一。1982年5月铁路运输法院开始正式受案之后两个月,公安部、铁道部部署工作,继续贯彻《中共中央、国务院批转公安部、铁道部党组关于〈十个省区、十个路局整顿铁路治安座谈会纪要〉》和中共中央《关于加强政法工作的指示》,抓紧整顿铁路治安。此后,铁路公安移送法院案件数量逐年攀升。<sup>[48]</sup>如交地方受理,转移的案负较重。

其三,对于铁路大动脉,中共中央“历来是强调集中统一的”,“全国铁路必须由铁道部统一调配,铁路的政治工作和运输指挥工作必须统一起来”。<sup>[49]</sup>所以,铁道系统垂直领导,经费财政独立于地方。由此,在“铁道部公安局—铁路局公安局—铁路分局公安处—车站派出所”“全国铁路运输检察院—铁路运输检察分院—铁路运输检察院”两个垂直领导体系保留的情况下,将铁路案件审判移交地方,在当时的财政体制下存在事权与财权不匹配问题。

其四,1983年7月19日,邓小平与刘复之进行了著名的“北戴河谈话”,7月底全国政法工作会议召开,贯彻讲话精神,部署“严打”。<sup>[50]</sup>9月2日,全国人大常委会通过的决定,不仅包括修正《人民法院组织法》的决定,而且包括《关于严惩严重危害社会治安的犯罪分子的决定》《关于迅速审判严重危害社会治安的犯罪分子的程序的决定》。此前,铁路公安、检察院侦查、捕诉了大量案件,即将移送法院审判,随着“严打”深入进行,此后必然也会有大量案件移送。如此时撤销铁路运输法院,建立人员、机构、案件处理新体制,将颇费时日,显然不利于“严打”政策实现。

基于以上各种原因,1983年《人民法院组织法》颁布后,已经设立的铁路运输法院保留。此后,铁路运输法院随铁道部对于铁路局、铁路分局的增减而变动。基本配置方式是在铁路局(业内称“路局”)设置铁路运输中院,在铁路分局(业内称“分局”)设置铁路运输法院。在干部管理上,铁路运输中院院长由路局党委协助铁道部党组管理;中院副院长、铁路运输法院院长,由路局党委管理。铁路运输法院的正副科级干部,经分局党委和铁路运输中院协商后,由分局党委任免。<sup>[51]</sup>

由于铁路传统上实行“铁道部—路局—分局—站段”四级管理体制,在名称上使用国

[47] 依照《检察院组织法》可在工矿区等地设立派出所检察院的规定,继续设置铁检有变通根据。

[48] 参见广州铁路公安局志编纂委员会编:《广州铁路公安局志》(内部资料),暨南大学出版社2002年版,第200-212页。

[49] 《万里文选》,人民出版社1995年版,第74页。

[50] 参见中共中央文献研究室编:《邓小平年谱(1975-1997)》(下),中央文献出版社2004年版,第922页。

[51] 参见《沈阳铁路志稿干部管理篇》,沈阳铁路志编纂委员会1992年,第71-73页。

家行政机关常用的“部”“局”等称谓,使得外界多年来对铁路的性质有错误认知。实际上,铁路部门性质特殊,仅铁道部机关是隶属于国务院的国家行政机构,其垂直领导的各路局、分局性质上都是运输企业,被称为“四级管理、两级法人”。1993年后,广州、长沙、怀化铁路分局分别改称羊城铁路总公司、长沙铁路总公司、怀化铁路总公司,广州铁路局改称广州铁路(集团)公司。这些公司分别下设广州、长沙、怀化、衡阳四个铁路运输基层院(1996年增加肇庆铁路运输法院)和广州铁路运输中院。<sup>[52]</sup>此外,兰州铁路运输中院下辖一个基层院西宁铁路运输法院,只是审判业务受兰州铁路运输中院监督与指导,其他各项工作由青藏铁路公司领导。在这些铁路运输法院,工作由公司董事长、总经理和主管政法的副总经理领导。称谓变化凸显了各铁路局的性质、铁路运输法院的领导体制与司法现代性观念的偏差。

2005年铁道部撤销分局,实行铁道部—18个路局—857个运输站段三级管理体制。<sup>[53]</sup>除相当于路局级别的青藏铁路公司未设中院之外,17个路局对应设17个铁路运输中院,全路设58个铁路运输基层院。1987年撤销配属于铁道部的全国铁路运输高级法院后,这75个铁路运输法院都成为企业领导的行业法院。

### 三 先走一步:“因特殊需要设置的法院”

在法院设置史上,另有一批法院既不是行政区划人民法院和立法授权的专门人民法院,又不是建设时代与1983年《人民法院组织法》修正后遗留下来的行业法院,但却在没有立法依据的情况下存续多年,受理大量案件。这些无法被司法现代性观念所接纳的法院,都是在改革开放时代基于制度试验、区域特殊性而设立。1996年,在中办印发的机构改革意见中,将这类法院称为“因特殊需要设置的法院”。<sup>[54]</sup>

#### (一) 开发区法院等特殊地区设立的法院

开发区是改革开放时代“先走一步”政策的实践表达。开发区的全称一般为“经济技术开发区”或“高新技术产业开发区”。初始,申请者在开发区设立法院时,试图将“经济技术开发区”“高新技术产业开发区”名称拆分,以通过审批。首先,以“区”为名义,申请设立区法院。但是,市辖区的设立由国务院审批,此“区”并非“市辖区”意义上的一级行政区划,因此,无法设立行政区划人民法院。其次,以“高新技术产业开发”“经济技术开发”等为称谓根据,比照“海事”等,拟申请设立专门人民法院。但是,1979年《人民法院组织法》第29条规定专门人民法院的组织和职权由全国人大常委会另外规定。全国人大常委会迄今未就开发区法院发布过授权决定。因此,自1984年设立全国第一个开发区大连经济技术开发区以来,在开发区设立法院始终没有依据。

1991年,比照最高人民检察院1986年司法解释由市检察院设立派出检察院的方式,

[52] 参见广州铁路(集团)公司史志编委会编:《广铁集团志(1896-2000)》,中国铁道出版社2002年版,第705、779页。

[53] 参见吴利民主编:《中国铁道年鉴(2006)》,中国铁道出版社2006年版,第79页。

[54] 《中共中央办公厅关于印发〈关于地方各级人民法院机构改革的意见〉和〈关于地方各级人民检察院机构改革的意见〉的通知》(中办发[1996]16号)。

最高人民法院批复山东省高级人民法院,同意设立烟台市经济技术开发区人民法院。作为全国首家开发区法院,烟台市经济技术开发区人民法院以烟台市中级人民法院派出法院的形式设立。<sup>[55]</sup>此设立方式绕开了行政区划人民法院和专门人民法院的设置程序限制,成为此后全国开发区法院设立的先导。

对此种越过法院设置限制设立开发区法院的做法,立法部门采取了审慎态度。1993年九江市人大常委会申请在共青城开放开发区成立法院,江西省人大常委会就此向全国人大法工委请示。法工委国家法室做了二分方式的回复,既指出“关于在江西省共青城设置人民法院的问题,按照现行法律规定,没有法律依据”;又肯定“这是改革开放新形势下提出的问题”。为此,“建议这一问题通过修改法院组织法和检察院组织法一并研究”。<sup>[56]</sup>虽然全国人大法工委并非人大代表组成的人民意志代表机关,但作为具体从事立法的工作部门,法工委的指导意见在实践中历来具有较强的规范性。由此,法工委与最高人民法院的态度形成差异。

最高人民法院对开发区法院所持的积极态度,是从超规范的实质理性出发。在此前,最高人民法院任建新院长认为:“最需解决的就是经济开发区、经济特区、保税区的法院设置问题”;“海南开发洋浦区后,一些外国投资者前来看了看,特别关心这个地区的法院怎么设置……如不及时解决,就会影响这些地方改革开放和经济的高速度发展”。<sup>[57]</sup>1993年最高人民法院向八届人大一次会议所作的工作报告中指出:“在大连、烟台、青岛、广州、天津等地的经济技术开发区和保税区试设了法院或者派出法庭。”<sup>[58]</sup>报告经表决获得通过。在立法法的法理上,全国人大通过的法院工作报告虽然不是立法形式的规范,但显然具有极高权威。这为开发区法院设立提供了新根据。

在全国人大法工委做出否定性答复之后,1994年2月,江西省高级人民法院转通过法院条线提出申请。最高人民法院做出肯定性批复:“同意成立共青城人民法院,行使基层人民法院职权。”(法[1994]11号)对于洋浦法院设置,更与其他开发区法院都为基层院不同,最高人民法院批复海南省高级人民法院,同意同时设立洋浦经济开发区中级人民法院和洋浦经济开发区人民法院。(法[1994]49号)之后各地不断申请设立开发区法院。到2009年,根据法院机构名录,全国已经有50家开发区法院。

在这种类型的法院中,虽然许多名称为开发区法院,但也有较多法院冠以其他名称,如四川省科学城人民法院、青海省李家峡人民法院、岳阳市屈原管理区人民法院、宜昌市三峡坝区人民法院。因此,无法以名称分类,而只能以设置的根据、方式来界定这种类型的法院。最高人民法院将其称为“在经济技术开发区等特殊地区设立的法院”。<sup>[59]</sup>

但是,立法始终未对开发区及其法院正式授权。1997年全国人大常委会审议了《国家高新技术产业开发区法(草案)》,经多次讨论,2002年全国人大常委会委员长会议对该

[55] 参见烟台法院志编委会编:《烟台法院志(1949—2009)》,山东人民出版社2011年版,第146页。

[56] 乔晓阳等主编:《选举法和地方组织法释义与解答》,法律出版社1997年版,第454页。

[57] 任建新著:《政法工作五十年——任建新文选》,人民法院出版社2005年版,第312页。

[58] 任建新:《最高人民法院工作报告——1993年3月22日在第八届全国人民代表大会第一次会议上》,《中华人民共和国最高人民法院公报》1993年第2期,第57页。

[59] 《最高人民法院关于印发〈地方各级人民法院机构改革的实施意见〉的通知》(法发[1996]25号)。

立法草案终止审议。<sup>[60]</sup> 2018 年《人民法院组织法》修订,在开发区法院地位问题上也未予肯定。原因是,开发区法院作为制度试验品,如果在立法中肯定,就成为常规制度设计。虽然法律依据不足,但立法也从未以任何方式对开发区和开发区法院予以否定。从国家治理上,开发区法院具有以下功能:

其一,当代中国国家治理的一个经验是允许个别地方“先走一步”,通过试点,积累经验,然后决定是否全局展开。2015 年之所以在深圳设立开发区法院性质的前海合作区人民法院,是因为前海合作区是“国家唯一批复的‘社会主义法治示范区’”,合作区法院的任务是“为全国深化司法体制改革率先探路、创造经验”。<sup>[61]</sup>

其二,在开发区法院设置史上,仅海南洋浦经济开发区中院为中院级别,其他开发区法院均为基层院级别。基层院作为初审法院,管辖权和审级权限有限,即使出现偏差,对经济社会全局影响较小。洋浦中院亦于 2008 年改为海南省第二中级人民法院。

其三,作为制度变迁中的过渡产物,开发区法院因开发区兴起、建设而起,也随开发区建制的调整而变动,许多开发区法院随开发区被国务院批准为县级行政区划而正名。如九江市共青城人民法院早在 2010 年就因江西省设立县级共青城市而成为行政区划人民法院。<sup>[62]</sup>

由此,在机构改革中,决策机关实际是首先肯定开发区法院设立的必要性,继而提出:“设在经济技术开发区、高新技术产业开发区的人民法院,也要本着方便诉讼、审判的原则进行规范和调整。”<sup>[63]</sup>

## (二) 互联网法院

社会快速变迁生成了许多无法为传统司法制度观念所覆盖的制度。2017 年,杭州互联网法院(业内称“杭互”)依托杭州铁路运输法院(杭铁)设立。<sup>[64]</sup> 2018 年,广东、北京分别撤销广州铁路运输第二法院(原肇庆铁路运输法院)和北京铁路运输法院,设立广州、北京两家互联网法院(广互、北互),<sup>[65]</sup> 法[2018]216 号)。两种设立方式不同的互联网法院都难以为既有分类接纳。

第一,并非行政区划人民法院。三家互联网法院人员审判职务由市人大任命,而审级权限为“所在市的辖区内应当由基层人民法院受理的第一审案件”,但在受案范围、地域管辖上又超越基层院的授权(法释[2018]16 号)。

第二,并非专门人民法院。杭铁继续存在,杭互以“添附”方式创设。2023 年 6 月杭州市人大常委会任命相关人员,文字表达为:“任命:×××为杭州互联网法院(杭州铁路运输法院)院长、审判委员会委员、审判员。”<sup>[65]</sup> 这再次表达了杭互、杭铁“两院一体”的组织构造。但是,作为机构本体,被添附的铁路运输法院在 1983 年后即失去作为专门人民法

[60] 参见《第九届全国人民代表大会常务委员会委员长会议关于终止审议〈中华人民共和国高新技术产业开发区法(草案)〉的报告》,《中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报》2002 年第 5 期。

[61] 罗书臻:《深圳前海合作区人民法院成立》,《人民法院报》2015 年 1 月 29 日第 1 版。

[62] 参见九江市地方志编纂委员会编:《九江市志(1991—2010)》(第一册),方志出版社 2016 年版,第 77 页。

[63] 《中共中央办公厅关于印发〈地方各级人民法院机构改革意见〉和〈地方各级人民检察院机构改革意见〉的通知》(中办发[2001]9 号)。

[64] 参见《杭州市中级人民法院关于杭州铁路运输法院集中管辖部分涉网一审民事案件起诉及管辖指引》(2017 年 5 月 22 日)。

[65] 《杭州市人大常委会任免名单》,《杭州日报》2023 年 6 月 22 日第 A04 版。

院的合法根据。此外,依据1983年《人民法院组织法》第29条和立法惯例,军事法院之外“等外等”的专门人民法院由全国人大常委会以单行决定方式许可设立,而全国人大常委会迄今并未在军事、海事、知识产权、金融之外创设第五种专门人民法院。

第三,全国人大法工委工作人员编写的读本认为互联网法院在管辖上可以实现跨行政区划管辖,但是没有突破诉讼法的规定,性质上属于普通法院。<sup>[66]</sup>但是,2000年《立法法》第8条规定“下列事项只能制定法律:……人民法院的产生、组织和职权”。至今,法律并未授权设立作为普通法院的跨行政区划法院。

虽然形式合法性有瑕疵,但在实质理性上,互联网法院适应了网购、互联网金融、网络著作权纠纷爆炸式增长的状况与司法政策的考虑。

其一,对民事诉讼法,彭真确定了“两便原则”,“一个是要便利司法机关办案;一个是要千方百计便利老百姓打官司。”<sup>[67]</sup>时下,互联网法院受理的纠纷类型主要是小额贷、网购、网络平台间著作权侵权等。如按传统线下起诉这些纠纷,相对于收益,当事人讼累极大;线下审判也会使法院审理负担与标的额严重失衡。纠纷形成方式“网上来”,审判应对方式“网上去”,与民诉法“两便”原则符合。

其二,在管辖上,各互联网法院均不受理刑事案件,行政诉讼范围也极为狭窄,审级权限为基层院。因此,对较大地域内的审判工作影响,相较于受理各类案件的开发区法院更小。

其三,互联网法院实际上以散点方式在局部为全国法院是否实行在线审理的争论积累了经验,具有“先走一步”的探索性质。

在形式合法性上,2018年至2023年,最高人民法院先后5次在全国人大会议上报告了各互联网法院的情况,如:“在浙江杭州设立全球首家互联网法院,实现线上证据在线提取、线上纠纷快速审理,探索涉互联网案件审理新模式。”<sup>[68]</sup>5次报告都获得全国人大通过。与开发区法院类似,互联网法院也以此特殊方式获得了实质合法性。

## 四 法院设置类型

由上文分析可知,全国法院名称、隶属关系、机构与人员编制、经费来源、批准的部门类型各异,在法院设置上,立法依据与法院实际设立之间存在制度落差。由此,1979至2018年40年间法院设置的立法依据与实际设立的情况如图1所示。据此作为知识类型,为认识和调整法院设置提供了分析工具。

对于图1中第Ⅱ类没有立法根据但实际设立的法院,尤其是历史遗留的行业法院以及1983年后出现的林区、铁路运输法院,多年来始终存在强烈的改制、正名、授予合法性的呼吁。2004至2005年,国务院启动中央企业分离办社会职能,第一批对中石油等3家中央企业,第二批对中国核工业集团公司等74家中央企业所属的全日制普通中小学和公

[66] 参见郑淑娜主编:《〈中华人民共和国人民法院组织法〉释义》,中国民主法制出版社2019年版,第24页。

[67] 《彭真文选》,人民出版社1991年版,第402页。

[68] 周强:《最高人民法院工作报告(摘要)——2018年3月9日在第十三届全国人民代表大会第一次会议上》,《人权》2018年第2期,第140页。

检法机关,一次性全部分离并按属地原则移交地方政府。<sup>[69]</sup> 2005 年,中央政法委员会提出,对铁道部、交通部、国家林业局、农业部农垦局等管理的“公检法”体制改革问题,“本着先易后难、稳步推进的原则,适时提出改革方案,逐步完成”。<sup>[70]</sup> 此后,所涉法院先后启动改制,整体纳入国家司法体系,符合要求的人员经考核后转为公务员。

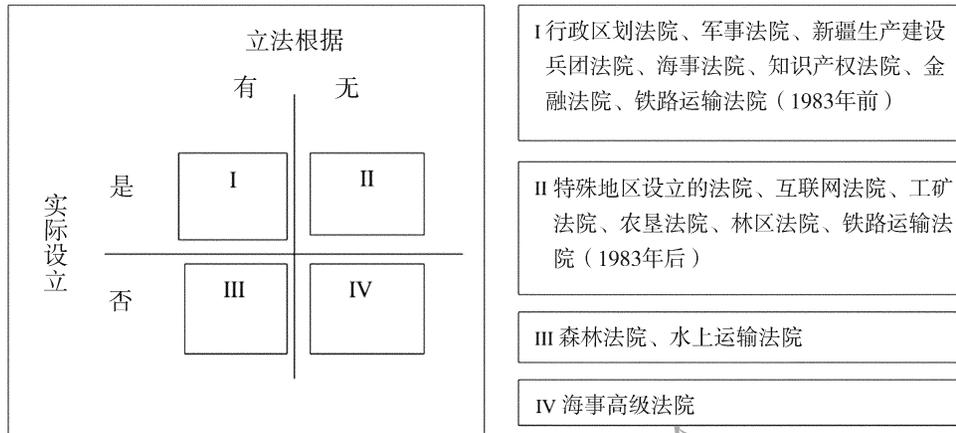


图 1 当代中国法院设置“立法根据—实际设立”类型化分析模型图 (1979—2018)

此前,对工铁农林四大行业法院机构合法性的呼吁,声音较强,其中很大部分是来自这些法院的工作人员。在相关人员编制身份解决后,对行业法院机构合法性的呼吁消失。对于因特殊需要设置的开发区法院、互联网法院等,由于法官来自法院政法专项编制内现有人员调剂,不缺乏个人身份合法性,待遇、福利都不受法院性质影响,因此,基本没有对所工作的法院合法性的质疑。

在当代中国,法院形式合法性的获得,出自四个来源:

第一,作为法定的审判组织。作为审判组织的法院,其合法性只来自全国人大常委会通过的法律、单行决定授权。

第二,纳入国家机关编制。法院纳入国家机关编制,应获得中央编制部门、省级编制部门批准。1998 年之前隶属于海运集团、海事局的海事法院,2012 年之前隶属于各铁路局、铁路集团公司的铁路运输法院,分批次改制之前曾隶属于森工集团、工矿企业、中国石油等企业的各法院,并未归入国家机关。改制后纳入国家机关编制就获得了形式合法性。

第三,审判人员具有政法专项编制身份。这一身份的合法性获取,在于纳入 1982 年开始建立的政法专项编制。1979 年,中央组织部要求给各级司法部门配备干部时,为防止国家行政总编制超编,提出“铁路运输、水上运输、森林和其他专门人民法院、检察院(包括派出机构)、公安机关所需干部,由铁道部、交通部、林业部等单位,在本系统现有干部中调剂解决”。<sup>[71]</sup> 1982 年,中共中央批准公安、检察、法院、司法行政系统从国家机关

[69] 参见《国务院办公厅关于第二批中央企业分离办社会职能工作有关问题的通知》,《中华人民共和国国务院公报》2005 年第 8 期。

[70] 转引自《最高人民法院对黑龙江省人民检察院解决林区检察院编制和经费问题的批复》(高检发政字[2005]56 号)。

[71] 《中共中央组织部关于迅速给各级司法部门配备干部的通知》([79]组通字 44 号)。

总的行政编制中划分出来,单列为政法专项编制。政法专项编制明确“不包括铁道、交通、民航、农垦、林业等部门的公安、检察、法院人员”。<sup>[72]</sup>直至2018年,上述人员成为政法专项编制公务员。

第四,人员获得审判员资格。审判员资格,只能来自有权机构的选举、任命,在当代中国,这一资格来自人大选举、人大常委会任命。以上各法院,审判员都由相应的人大常委会任命。

以上四种形式合法性来源不同,并且无法互相代替。因此,历史遗留的工铁农林四大行业法院、因特殊需要设置的各类法院,虽然作为财政供养的国家机关,其人员作为政法专项编制公务员,在2018年之前都获得了合法性,但这些法院作为审判组织依然没有获得立法授权。对于行政区划人民法院、专门人民法院之外的这些特别类型法院,如何在实质合法与形式合法之间设定立法根据,成为中国司法现代性研究的新空间。

## 结 语

考察当代中国法院设置制度史,可以看出,第一,法院是国家治理的构成性内容之一;第二,不仅是最高人民法院,下级法院设立也是重要的宪法性议题;第三,作为法院体系中最具行动性的基础部分,中院和基层院的设置不应被忽视。

从1978年以来,法院在各方面都发生迅猛变化,机构、人员伴随职权不断扩大。

其一,政法专项编制内人员从1978年的5.9万人扩展到员额制改革后的36.5万人。<sup>[73]</sup>

其二,仅以最高人民法院的内设机构数量为例,从1978年的5个到2021年的31个,这31个还不包括国家法官学院、中国应用法学研究所、人民法院新闻传媒总社、人民法院出版社、机关服务中心、人民法院信息技术服务中心6个事业编制的直属单位。<sup>[74]</sup>

其三,法院种类、数量都在不断扩大。1983年全国法院总数3095家,到2008年已增加到3556家。<sup>[75]</sup>

对于前两个主题,已多有研究关注。对于第三个主题,在法院设置流程中谁可以启动设立一个法院、一个法院设立如何获得审批、法院设置数量如何控制等,这些都是当代中国法院设置中未被充分重视的问题,也因此应成为继续研究的对象。

[本文为作者参与的2023年度国家社会科学基金重大项目“中国式现代化进程中加强新兴领域立法研究”(23ZDA076)的研究成果。]

[72] 中央政法委等四部委《关于公安、检察、法院、司法行政系统编制和经费若干问题的联合通知》(政法[1982]7号)。

[73] 参见《江华传》编审委员会编:《江华传》,中共党史出版社2007年版,第439页;罗书臻、刘峥:《从严选任高素质法官 落实司法责任制改革》,《人民法院报》2017年7月4日第1版。

[74] 参见《最高人民法院关于印发〈最高人民法院机关内设机构及新设事业单位职能〉的通知》(法发[2000]30号);《中国法院年鉴》编辑部编:《中国法院年鉴·2021》,人民法院出版社2022年版,第843页。

[75] 参见《国务院批转最高人民法院关于全国法院系统急需解决的两个问题的报告的通知》(国发180号);《中华人民共和国人民法院机构名录(2009年)》,最高人民法院政治部编,2009年,第1页。

---

---

## A Historical Study on the Establishment of Special Types of Courts in China

[**Abstract**] In addition to the two formal types of courts, namely administrative district courts and specialized courts, provided by the Organic Law of People Courts, a group of special types of courts have been established in contemporary China. “Special” means only that these courts are set up outside the scope of legislative legality in the form of authorization by the Standing Committee of the National People’s Congress, not that they are outside the scope of legitimacy. There are three types of special courts. Firstly, from 1949 to 1978, to efficiently complete the transition from an agricultural country to a modern industrial country, China gradually formed a set of organizational models in the implementation of large-scale construction projects. During this period, the establishment of public security organs, procuratorates and courts affiliated with large-scale construction projects was one of the important components of this model, leaving behind a number of industrial and mining courts and agricultural reclamation courts. Secondly, after China promulgated the new Constitution in 1982 and amended the Organic Law of People’s Courts in 1983, only military courts were retained and the Standing Committee of the National People’s Congress was authorized to decide on the establishment of other specialized people’s courts. As a result, forest district courts and railway transport courts lost their legitimacy. However, the preparation for the establishment of forest district courts had already started and railway transportation courts had already accepted a large number of cases at that time. Based on various practical considerations at that time, these two types of courts were retained as industrial courts. Thirdly, the approach taken by China to avoiding disruptive errors in the governance of a major country is to allow local governance units to make local institutional breakthroughs. This approach is referred to by the CPC Central Committee as “allowing some local governments to take the first step”, the purpose of which was to accumulate experience by trial and error before large-scale institutionalization. In 1991, the first court of development zone in China was established in the city of Yantai. In 2017, three internet courts were established in Hangzhou, Guangzhou and Beijing. These courts are referred to as “courts established for meeting special needs”. Due to the lack of legality, the above-mentioned courts have successively undergone restructuring or adjustment. Although the legality of the four kinds of industrial courts and other kinds of courts established for meeting special needs as state institutions supported by state financial and their personnel as civil servants in the political and legal system was established before 2018, these courts as trial organizations still lack legislative authorization. How to establish a legislative basis between legitimacy and legality for the establishment of special courts beyond administrative divisions and specialized courts has become a new space for the study of judicial modernity in China.

---

---

(责任编辑:田 夫)