



我国专门法院设置的实证考察与规范控制

上官丕亮, 田文杰

(苏州大学王健法学院, 苏州 215006)

摘要: 我国专门法院体系分为传统专门法院与新型专门法院两类。通过对我国专门法院设置的实证考察发现, 传统专门法院在权力配置上存在规范性不足的问题, 而新型专门法院在主体权限、设置路径以及地域选择等方面仍需解决合宪性与合法性争议。基于此, 应构建专门法院设置的宪法控制框架, 通过规范解释对设置主体、权限边界等核心要素进行严格界定。建立以比例原则为基础的程序约束机制, 通过目的正当性、手段必要性及利益均衡性的检验, 确保设置行为的实质合宪性。专门法院的未来发展应以民主集中制原则为指引, 通过强化民主正当性基础、确保专业审判核心定位、优化权力配置与协作关系, 实现司法专业化与治理现代化的有机统一, 构建符合宪法秩序、回应时代需求的专门法院体系。

关键词: 专门法院; 法院设置; 专业化审判; 司法改革; 合宪性控制

中图分类号: D921.1

文献标志码: A

文章编号: 1673-3851(2026)02-0076-10

An empirical study and normative control of the establishment of specialized courts in China

SHANGGUAN Piliang, TIAN Wenjie

(Kenneth Wang School of Law, Soochow University, Suzhou 215006, China)

Abstract: China's specialized court system can be categorized into traditional specialized courts and new-type specialized courts. Through an empirical examination of the establishment of specialized courts in China, it has been found that traditional specialized courts face issues of insufficient normative clarity in power allocation, while new-type specialized courts still need to resolve constitutional and legal controversies regarding subject authority, establishment procedures, and geographical distribution. Based on this, it is necessary to construct a constitutional control framework for the establishment of specialized courts, with strict definitions of core elements such as the establishing body and jurisdictional boundaries through normative interpretation. It is necessary to establish a procedural restraint mechanism based on the principle of proportionality, so as to ensure the substantive constitutionality of establishment actions by employing tests of legitimate purpose, necessity of means, and balance of interests. It is necessary to guide the future development of specialized courts by the principle of democratic centralism, so as to achieve an organic unity of judicial specialization and governance modernization, and construct a specialized court system that aligns with constitutional order and meets the demands of the times by strengthening the foundation of democratic legitimacy, ensuring the core role of professional adjudication, and optimizing power allocation and collaborative relationships.

Key words: specialized courts; establishment of courts; specialized trials; judicial reform; constitutional control

收稿日期: 2025-06-02 网络出版日期: 2025-11-04

基金项目: 国家社会科学基金重大研究专项项目(19VHJ018); 江苏省习近平新时代中国特色社会主义思想研究中心一般项目(23ZXZB007)

作者简介: 上官丕亮(1967—), 男, 江西赣州人, 教授, 博士, 主要从事宪法学方面的研究。

专门法院制度是我国司法体系的重要组成部分。党的十八大以来,基于国家治理现代化的迫切需要,知识产权法院等新型专门法院的创设采取了改革先行、法律追认的模式。然而,依据“重大改革于法有据”的法治原则,专门法院的制度变革必须始终在法治轨道上推进。全国人民代表大会常务委员会(以下简称“全国人大常委”)在审议《关于设立成渝金融法院的决定(草案)》时明确提出:“今后设立专门人民法院,应当根据宪法和有关法律的规定和精神,从我国法院组织体系的整体性、结构性、合理性出发,科学论证,统筹考虑,审慎研究。”^[1]

聚焦专门法院制度的合法(宪)性问题,学界已取得一定的研究成果。在权限归属合宪性层面,程琥^[2]基于宪法教义学规范分析,强调专门法院具有中央国家机构的属性,其设置权专属于全国人大常委会。在设置依据合法性层面,何帆^[3]提出“战略+专业”的双重设置标准,并设计“中央批准+立法决定”的程序框架,既强调宪法法律的规范要求,亦凸显中央对制度建构的引领作用。丁亮华^[4]通过“法院法定、类型法定和管辖法定”三原则的系统整合,主张从规范要素维度进行设置依据合法性的体系性建构。林彦^[5]进一步指出,专门法院不仅需要根据全国人大常委会的决定设立,还应当通过制定专门的组织法进行进一步细化。在中观视角,高翔^[6]认为专门法院的运行逻辑包括司法逻辑(专业审判)、法治逻辑(合法性要求)、政治逻辑(政策实施)和经济逻辑(资源优化配置),强调应厘清法治逻辑与政治逻辑的边界,专门法院需在合法性框架内协调政策功能。总体来看,目前学界既有研究主要依托具体条文,主张通过规范主义范式,建构起专门法院制度的应然合法性框架,但鲜有研究对专门法院制度建构的过程进行实证检视,忽视设置主体多元性、设置路径多元化、地域分布不平均性等基本特点。鉴于此,本文侧重从专门法院的设置实践视角开展细致的宪法学分析,构建宪法控制框架,以期推动专门法院设置的合宪性、合法性转型。

一、我国专门法院设置的实践梳理

自新中国成立以来,我国专门法院的设置积累了丰富的实践。根据所处的社会经济形态差异,我国专门法院可划分为计划经济时期下的传统型法院与市场经济背景下设置的新型法院两类。传统专门法院体系呈现二元结构特征:一是以行业治理为导向的专门法院,如铁路运输法院、林区法院、矿区法

院,根植于计划经济时期的国家管理模式;二是侧重服务国防安全的军事法院。新型专门法院则是伴随市场经济条件下社会高度分工的新产物,如金融法院。显然,不同社会背景下专门法院的设置目的与功能各异,故对其实践梳理需区分传统与新型类别,并从设置主体、模式及地域选择等维度分别加以分析。

(一)传统专门法院的设置

1. 行业治理型传统专门法院

行业治理型传统专门法院的制度演进呈现出明显的阶段性特征。依据设置主体和法律依据的不同,可以分为行政主导和司法变通两个阶段。一是行政主导阶段(1954—1983年),主要包括建国后就专门法院设置所进行的一系列实践。1954年《中华人民共和国人民法院组织法》(以下简称《人民法院组织法》)第2条明确授权司法部报请国务院批准高级人民法院和专门人民法院的设置,成为此类制度的最初法律依据。然而,在后续修法过程中,这一授权规定被删除,相关实践转而依赖国务院行业主管部门联合发布的规范性文件。如1980年铁道部、司法部联合发布的《关于筹建各级铁路运输法院有关编制问题的通知》,为铁路运输法院的重建提供了依据。此外,司法部单独发布的规范性文件也构成重要依据,如1982年司法部批复设置的农垦中级法院^①。二是司法变通阶段(1983年后)。该阶段呈现出三个显著特征:首先,专门法院设置权由最高人民法院行使,这一转变源于1983年《人民法院组织法》的再次修订。此次修订删除了原先对专门法院的列举性规定。由于法律未作明文列举,相关主管部门实际上丧失了设置对应专门法院的权限;其次,最高人民法院主要通过批复形式、在操作上参照检察院设立派出机构的模式,依托所在地中级人民法院进行机构设置;最后,这种变通路径体现出极强的实用主义精神。为了回应地方治理需求,在立法模糊地带由最高司法机关进行实践变通,通过现有法院体系实现制度创新。在设置模式上,此类专门法院采用增设模式,其地域布局则依据行业治理需求进行配置。

2. 国防安全型传统专门法院

军事法院作为服务于国防安全的专门法院,其制度实践始终以中央军事委员会为设置主体,通过

^① 《关于建立农垦法院问题的批复》(司法部(82)司发专字第24号)。

专项文件推进。1954年1月,中国共产党中央军事委员会(以下简称“中央军委”)决定设立“中国人民解放军军事法庭”统管全军审判工作,至1955年正式以“军事法院”建制,后因政治运动取消。1978年1月中央军委决定恢复各级军事法院体系。在其后的法院设置中,持续强化党指挥军队原则:1996年组建武警军事法院体系、1997年设驻港部队军事法院、2014年成立二炮军事法院^[7],均由中央军委决定,体现“党对军队绝对领导”原则在军事司法领域的贯彻。军事法院亦采取建制外增量的设置模式,其地域布局严格遵循国防战略的空间配置要求。值得注意的是,随着2016年军队改革的深入推进,我国的军事法院体系由按大军区、军兵种、武警系统设置的行政隶属模式,转向按区域化设置、垂直管理的新架构。我国军事法院体系现设有军事高级法院1个,即中国人民解放军军事法院;军事中级法院7个,依附于各大战区设置;军事基层法院26个,如上海军事法院、拉萨军事法院等,以城市命名。

(二)新型专门法院的设置

1. 设置主体及依据

新型专门法院的设置主体及依据并未像传统专门法院一般有明显的阶段更替,主要由全国人大常委会以及中国共产党中央全面深化改革委员会(以下简称“中央深改委”)主导设置。

全国人大常委会作为国家权力机关的常设机构,通过专项决定创设专门法院。自1984年通过《关于在沿海港口城市设立海事法院的决定》以来,我国先后设立知识产权法院(2014年)、金融法院(2018年)等专门法院。此外,还有1998年以单行决定授权建立的新疆垦区法院^[8]。中央深改委作为党和国家机构改革的核心决策机构^①,在推动司法体制改革中发挥了顶层设计与统筹协调的关键作用,其主导的专门法院改革(跨行政区划法院、互联网法院)是新时代实现国家治理现代化的重要实践,如2014年审议《设立跨行政区划人民法院、人民检察院试点方案》等。

2. 设置路径

新型专门法院的设置路径因涉及对既有法院体系的调整而较为复杂,主要包括增设、编制转化与职能嵌入三种模式。我国目前法定的专门法院,如知识产权法院、金融法院等,全部是增设。编制转化与职能嵌入则是对已有的司法资源进行重组与优化。编制转化是指撤销原有专门法院的建制,将其编制、人员、办案场所等核心资源整体划转,用于组建新的

专门法院。在法律效果上,原法院法律主体资格终止,新法院需重新履行法定设立程序。职能嵌入是指在保持原有专门法院法律地位和编制不变的前提下,通过加挂新法院牌子,实行“两块牌子、一套人马”的运行机制。

3. 地域选择

新型专门法院的地域选择主要基于区位优势与国家战略的考量。前者,如北京作为国家知识产权局驻地,在知识产权行政案件上具有集聚优势;上海依托其国际金融中心地位及金融监管机构的高度集中,在现有金融审判庭的基础上组建金融法院成为必然选择。后者,如海南自由贸易港知识产权法院助力自贸港建设,成渝金融法院作为成渝地区双城经济圈发展的司法保障,精准服务国家战略发展需求。

二、我国专门法院设置的规范审视

专门法院设置的规范审视,需置于宪法秩序演进的历史脉络与变革背景中,结合不同阶段的法律框架与改革实践进行动态考察。只有通过背景分析理解不同类型专门法院产生的动因、功能及其时代合理性,才能准确把握其设置背后存在的规范问题。此时,规范审视将超越对条文违反的表面指摘,转而揭示特定历史条件下权力配置与治理需求之间的深层张力。在市场经济蓬勃发展的背景下,传统专门法院在设置实践中所暴露出的权力配置问题在今天仍具有重要的镜鉴意义,但本部分的研究重心将聚焦于新型专门法院在设置实践中所呈现的宪法议题。

(一)传统专门法院

1. 背景分析

传统专门法院的设置实践主要集中在新中国成立初期及改革开放初期,此时国家面临巩固政权、恢复秩序与发展经济的艰巨任务,而这与相对薄弱的国家治理能力产生冲突。在此背景下,传统专门法院的设置,是国家在特定领域应对治理挑战的主要回应方式。通过依托中央军委、行政管理部门等强势部门的直接领导和资源整合来实现司法的社会治理功能。上述实践,实质上是在国家整体能力不足的情况下,为了实现社会治理,将司法权嵌入高度组

^① 中国共产党中央全面深化改革委员会是2018年3月中共中央根据《深化党和国家机构改革方案》由原中央全面深化改革领导小组改成的中共中央直属决策议事协调机构。

织化的军事及行政权力体系之中的务实选择。

2. 规范审视

传统专门法院的设置实践,虽在特定时期满足了治理效率需求,却在宪法层面模糊了国家权力配置的边界,冲击了我国就权力分工已进行的宪制安排。详言之,国家审判机关设置权作为立法权的重要组成部分,在立法机关与行政机关、最高人民法院以及中央军委之间的归属与行使失序。

就行业治理型传统专门法院而言,在行政主导阶段由行政机关设置专门法院,不仅侵害立法权,也侵蚀司法独立。如上所述,行政机关主导设置的根源可追溯至1954年《人民法院组织法》第2条及第40条确立的行政机关控制法院设置和人员编制的模式^①。这种模式本身即违反当时1954年《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)确立的“人民法院独立进行审判,只服从法律”的审判独立原则。在司法变通阶段,最高人民法院以批复形式变通设置专门法院,是司法权对立法机关专属领域的不当侵入。第一,最高人民法院“比照检察院设置”人民法院分院的理由不成立,检察权与司法权的宪法属性不同。我国《宪法》第134条明确人民检察院是国家的法律监督机关^②,检察机关的派驻模式本质上是法律监督权的延伸,旨在覆盖特定区域的监督需求。而审判权的核心属性是独立性,其组织设置需严格遵循法院法定原则。因此,以检察机关的派驻检察分院的逻辑类比法院设置,混淆了监督权与审判权的宪法属性。第二,检察院设置派出机构以《中华人民共和国人民检察院组织法》第16条作为明确法律依据^③,但《人民法院组织法》未赋予人民法院类似权限。第三,从权力分立视角,最高人民法院的主要职能在于纠纷解决与法制统一的司法性职能^④,以批复形式设置法院,属于无法律依据的类推适用,违反了“法无授权即禁止”的公权力行使原则。

就国防安全型传统专门法院而言,中央军委设置军事法院的行为缺乏明确的宪法授权。《宪法》第93条明确规定中央军委的职权仅限于“领导全国武装力量”^⑤,这种模糊性为中央军委的职能发挥留下较大空间,但并不包括设置国家审判机关的权限。尽管1978年中央军委依《关于军队编制体制的调整方案》恢复军事法院,作为国家重建法制的一部分,符合我国《宪法》第5条维护法制统一的要求^⑥。但该行为本质上超越了其宪法职能范围。军事法院的管辖对象虽然具有军事特性,但其作为国家审判机关体系组成部分的法律属性并未改变。后续如

1996年增设武警军事法院等行为,均属中央军委以行政指令直接行使本应由立法机关掌握的审判机关设置权。

(二)新型专门法院

1. 背景分析

新型专门法院诞生于中国特色社会主义法律体系日臻完善、社会主义市场经济蓬勃发展的历史阶段。其制度演进的驱动力源于市场经济发展催生的高度专业化、精细化司法需求与国家提升治理体系现代化水平的战略目标。在改革开放不断深化的进程中,积极回应治理需求的改革逻辑与维护法律秩序内在稳定性的法治逻辑,是最具基础性的一对关系。新型专门法院的设置实践,正是改革与法治内在张力在司法领域的集中投射。此外,尽管新型专门法院与传统专门法院在设置理念与功能发挥上存在不同,但在物理资源层面呈现出明显的延续性,部分新型专门法院直接利用了传统专门法院裁撤后遗留的编制资源、办公场所以及绝大部分人员。这种物理性的承接,虽在短期内节约了改革成本,却也影响了制度转型的彻底性。这也构成了新型专门法院设置中一个独特且复杂的时空烙印。

2. 规范审视

(1)设置主体的宪法权限争议

2018年修订的《人民法院组织法》第3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”,首次以法律形式明确全国人大常委会设置专门法院的权限。在此之前,作为宪法规定的国家权力机关常设机构,全国人大常委会虽无明文授权但实际行使该项权力。显性的宪法问题在于中央深改委作为党的议事协调机构的角色定位与宪法框架下国家机构设置权限的协调。这与军事法院、传统专门法院所面临的问题(其本质是国家机关间的权限配置)存在根本差异。中央深改委主导

① 《中华人民共和国人民法院组织法》(1954)第40条:“各级人民法院的人员编制和办公机构由司法部另行规定。”

② 《中华人民共和国宪法》(后文简称《宪法》)第134条:“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关。”

③ 《中华人民共和国人民检察院组织法》第16条:“省级人民检察院和设区的市级人民检察院根据检察工作需要,经最高人民检察院和省级有关部门同意,并提请本级人民代表大会常务委员会批准,可以在辖区内特定区域设立人民检察院,作为派出机构。”

④ 《宪法》第93条第1款:“中华人民共和国中央军事委员会领导全国武装力量。”

⑤ 《宪法》第5条第2款:“国家维护社会主义法制的统一和尊严。”

司法改革具有政治正当性,因为党的领导必须体现在治国理政的多个方面,落实到国家政权的机构、体制、制度等方面的设计、安排、运行中^[10]。然而,从规范视角,中央深改委的决策文件虽然代表党的政治领导、具有高度的政治权威,但政治权威不能替代法律效力,政治逻辑的优先性亦不能消解法治逻辑的程序刚性。《宪法》第3条确立的民主集中制原则要求国家机构的产生必须遵循法定程序^①。“较之各种人格化的国家权力行使方式,法治是国家手中更具正当性的治理。”^[11]中央深改委通过党内决策直接推动国家司法机构的创设,尽管其决策精神可能经由最高人民法院的文件予以贯彻,但由于涉及国家机构设置这一根本性事项,需要经全国人大及其常委会正式法律决定的法定程序转化。因此,中央深改委无权直接决定专门法院设置。

(2) 设置路径的合宪性与合法性困境

新型专门法院在实践中形成的编制转化与职能嵌入两种设置路径,面临着宪法与法律规范的双重约束。《宪法》第129条通过其第1款确立专门法院的国家设置专属权^②,同时在其第3款规定“人民法院的组织由法律规定”。这一独特的宪法设计既在合宪性层面确认国家对司法组织事项的专属权限,又在合法性层面为专门法院的具体设置程序设定了严格的法律保留要求。《人民法院组织法》第15条作为对《宪法》第129条第3款的具体化^③,新型专门法院设置路径的规范张力集中体现在该条的适用中。

编制转化路径的特殊之处在于,其涉及专门法院撤销与设置的合宪性及合法性要求。以南京海事法院的设置为例,最高人民法院经授权依法享有海事法院设置权,但其通过批复直接撤销南京铁路运输法院的行为存在瑕疵^④。如上所述,最高人民法院的宪法职能定位在于司法性职能。即使其拥有全国人大常委会就设置海事法院的专项授权,也无权撤销南京铁路运输法院。现行《人民法院组织法》针对专门法院制度只规定了设置主体与设置方式,并未对撤销的相关事项作出明确规定。依据宪法学一般原理,国家机构设置权与撤销权作为权力的一体两面,理应由该权力机关统一行使。因此,在编制转化路径中,最高人民法院未经全国人大常委会授权或决定,直接以批复形式撤销南京铁路运输法院,属于越权行为。

职能嵌入路径通过在原专门法院加挂牌子的方式赋予其新职能,规避了撤销旧法院和设立新法院

的正式程序,却陷入宪法与法律层面的双重规范困境。新职能的嵌入往往导致原专门法院的核心审判职能被实质取代或架空,如杭州铁路运输法院在挂牌后完全丧失了铁路案件审判职能。对此,从宪法视角看,《宪法》第129条第3款明确组织法定原则,而职能嵌入导致的法院职权实质性变更未经立法程序,可能突破宪法设定的权力配置框架。此举也违反了《人民法院组织法》第15条关于立法机关对司法组织行使实质控制权的规定。

(3) 地域选择有悖于宪法的平等原则

与传统专门法院的行业依附性不同,新型专门法院是为了服务市场经济发展的需要,并无明显的地域性。换句话说,专门法院的设置尚未形成系统性规划,其地域选择难免与司法资源配置的实质公平发生冲突。借助比例原则的分析框架,从正当目的与必要原则两个角度出发进行简要讨论。

现代司法审查需要突破形式法治的桎梏,通过目的审查实现对立法的实质控制^[12]。专门法院的地域选择理由可分为三类,其中行业依附与区位优势因符合客观必要性基准而具有显性正当性,而基于国家战略的考量则较为复杂。较为清晰的是为配合区域发展而在成渝经济圈等地设置的专门法院。但对于其他情形,如上海知识产权法院的地域选择,既无特殊区位优势,也非国家战略需要。若以案件数量为主要考量因素,江苏、浙江两省的知识产权民事案件受理量远超上海,优先设置权应归属这两个省份^[13]。上海在制度竞争中优先获致司法改革红利,欠缺目的与手段的实质关联性论证,合宪性存疑。

必要原则是指在存在多个手段可供行使时,采取损害最小的手段。在国家机构设置领域,必要原则的思考进路为在手段与目的之间进行成本与收益分析,并选择最佳方案。专门法院地域选择可能侵害公民就诉讼资源的平等享有与诉讼便利权。前者,专门法院的实体化增设所带来的编制增量,必然加剧地区诉讼资源分配不均的局面;后者,专门法院

① 《宪法》第3条第1款:“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。”

② 《宪法》第129条第1款:“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。”

③ 《人民法院组织法》第15条第2款:“专门人民法院的设置、组织和法官任免,由全国人民代表大会常务委员会规定。”

④ 《最高人民法院关于同意撤销南京铁路运输法院设立南京海事法院的批复》(法[2019]39号)。

的跨行政区划管辖特性,客观上增加了非管辖区域当事人的诉讼成本,当事人需跨市(区)诉讼,产生交通、住宿等不必要的成本支出。就司法专业化的目的与手段实现而言,存在对专门法院的功能替代方案。我国专门法庭与普通法院内部分庭治理的制度实践同样可以满足司法专业化与跨行政区划管辖需求。就诉讼资源的平等享有权来说,设置专门法庭将降低机构膨胀预期,减少资源分配失衡所带来的损害。中院具有地域依附性,也能避免跨行政区划产生的诉讼成本负担。在一定边界内,专门法庭所带来的损害更低、效益更高。依据必要原则的最小损害标准,专门法庭或普通法院内部分庭治理应优先于专门法院。

三、我国专门法院设置的合宪性控制

传统与新型专门法院的设置实践均存在宪法层面的规范性问题:前者主要表现为非立法机关越权行使司法机关设置权,突破国家权力配置的宪制框架;后者除设置主体的权限争议外,还存在对设置程序正当性与地域选择公平性的质疑。规范性问题出现的根源在于缺乏充分的规范依据,致使专门法院设置权的行使陷入规范“真空”状态,自由裁量空间过大。为破解这一困局,必须强化宪法层面的规范控制。一方面通过宪法解释与规范分析方法,在宪法框架内明确界定设置权主体、规范边界等实体性规范要素;另一方面运用比例原则构建程序性控制机制,确保专门法院设置符合法治的基本要求。

(一)专门法院设置权的宪法规范分析

1. 设置权主体的界定

针对设置权主体的规范界定,需置于宪法及宪法性法律构成的整体框架下进行体系解释。《宪法》第 128、129 条明确将专门法院纳入国家审判机关体系^①,确立了专门法院的宪制地位。《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)第 11 条将“人民法院的产生、组织和职权”列为法律保留事项。《人民法院组织法》第 15 条则构成具体的授权规范,明确设置权主体为全国人大常委会。三者构成从宪法规范基础到法律具体授权的层级秩序。然而,《人民法院组织法》第 15 条是在 2018 年修订时新增的条款,其目的在于将专门法院的设置、组织等核心事项授权全国人大常委会行使^②。此次修订虽然具有追认既有实践的制度功能,也具有形式合法性,但其与《宪法》《立法法》确立的国家机构基本法律保留原则之间的协调性仍需深入探讨,特别是全国人大常委

会作为设置权主体的合宪性依据,需要通过宪法解释予以澄清。

基于此,必须回归宪法文本。首先需要厘清《宪法》第 129 条第 1 款“中华人民共和国设立……军事法院等专门法院”的主体性质。毫无疑问,此处的“中华人民共和国”概念并不能被等同于具体的国家机关或政府部门^[14]。宪法条款中的“国家”概念并非特指某一具体国家机关,而是指向作为主权实体的中华人民共和国整体,是主权者通过宪法作出的根本性政治宣示^[15]。当然,在宪法实施层面,须由宪法授权的国家机关代表国家行使相关职权。以《宪法》第 31 条为例^③,该条款中的“国家”概念同样指向作为主权者的中华人民共和国整体,而非特定国家机关。其将特别行政区设立权这一宪制性权力,通过宪法明示授权方式赋予全国人大专属行使。如果没有明确授权,根据我国宪法确立的权力配置原则,全国人大作为最高国家权力机关,当然拥有代表国家行使宪制性权力的固有权限。因此,全国人大是专门法院设置权的法定主体。不过,在缺乏明示授权的情况下,并不能排除其他国家机关在宪法框架内参与相关事务的可行性。此时问题的核心转化为:基于宪法对全国人大常委会的职权配置,对其作为专门法院设置权主体的适格性展开规范分析。《宪法》第 62 条赋予全国人大制定国家机构基本法律的权力^④,而第 67 条规定全国人大常委会可制定其他法律,仅在特定情形下有权对基本法律进行补充和修改^⑤。专门法院作为国家审判机关的重要组成部分,其设置权即使没有明示,也应属于全国人大的立法权限范畴。然而,从宪法变迁的维度考察,全国人大常委会对专门法院设置权的行使具有深刻的历史背景。1954 年《宪法》仅赋予全国人大常委会

① 《宪法》第 128 条:“中华人民共和国人民法院是国家的审判机关。”第 129 条第 1 款:“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。”

② 《人民法院组织法》第 15 条第 2 款:“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。”

③ 《宪法》第 31 条:“国家在必要时得设立特别行政区。在特别行政区内实行的制度按照具体情况由全国人民代表大会以法律规定。”

④ 《宪法》第 62 条:“全国人民代表大会行使下列职权:……(三)制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律……”

⑤ 《宪法》第 67 条:“全国人民代表大会常务委员会行使下列职权:……(二)制定和修改除应当由全国人民代表大会制定的法律以外的其他法律;(三)在全国人民代表大会闭会期间,对全国人民代表大会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……”

解释法律、制定法令的权限^①。1982年《宪法》第58条的重大修订,将国家立法权扩展至全国人大常委会,这为1984年全国人大常委会首次行使专门法院设置权提供了宪法基础^②。《人民法院组织法》作为规范国家审判机关组织体系的法律,其1954年制定和1979年重新制定均由全国人大审议通过,当然属于基本法律。但自1983年以来的历次修订均由全国人大常委会完成,对应改革开放以来基本法律由全国人大制定,修改可由常委会进行的实践惯例。在此背景下,2018年《人民法院组织法》修订将专门法院设置权明确授予全国人大常委会,这一制度调整是否突破《宪法》第67条第(三)项关于“部分补充和修改”的权限边界,确实存在解释空间。蔡定剑教授^[16]认为,应依据双重标准判断是否超出界限:一是实质标准,不得与法律的基本原则等相抵触;二是形式标准,修改内容在数量上应保持适当比例。本文认为,2018年《人民法院组织法》修订并未超出范围。原因在于,本次修订并未改变人民法院坚持党的领导、依法独立审判等基本原则,相关条款的增设系对组织体系的适度完善,未改变法律整体框架。设置权授予对象是全国人大常委会这一宪法确定的立法机关,由最高立法机关行使审判机关设置权,是确保司法权免受行政权或其他权力不当干预、维护审判独立核心宪法价值的制度保障,在国家权力配置上也具有适格性。

需要进一步探讨的是其他主体能否通过授权参与专门法院的设置过程。最高人民法院依据全国人大常委会1984年《关于在沿海港口城市设立海事法院的决定》等授权文件,具体负责海事法院的选址和组建工作。这种分工安排与《人民法院组织法》并不冲突,关键在于明确区分两种不同层级的设置权:第一,全国人大常委会行使的是专门法院的类型创设权,即决定设立何种类型的专门法院;第二,最高人民法院行使的是执行实施权,即在既定类型框架下负责具体法院的组建事宜。

2. 设置权的规范边界

《人民法院组织法》第15条第2款关于全国人大常委会就专门法院“设置、组织、职权和法官任免”职权的规定采用了开放性表述。这种立法上的有意留白,旨在为制度运行预留足够空间。基于现行制度实践,需重点厘清两个规范性问题:一是设置权的权力外延是否涵盖所有类型的专门法院创设?二是设置权作为职权的核心要素,是否包含撤销权能?

专门法院设置权的行使应依据拟设法院的功能

进行类型化区分。就整个法院体系的设置而言,我国采用“宪法—法律分享”模式:其中宪法保留了最高人民法院的概括创设权与具体创设权,以及地方各级人民法院和军事法院等专门法院的概括创设权^[17]。对于后者,宪法允许通过法律细化具体设置规范。这种差异化安排的原因在于,最高人民法院作为宪法“国家机构”章节明确规定的国家审判机关,与国务院、最高人民检察院等机构相并列,其组织形态直接体现国家权力配置的宪制框架。而地方各级人民法院及专门法院作为司法体系的具体实施机构,其设置可遵循“宪法授权—法律细化”的规范模式。基于前述逻辑,对于可能改变国家权力结构的专门法院,如宪法法院、行政法院,此时设置权的行使亦必须遵循宪法保留原则。此类法院的设置不仅涉及司法权配置,更直接关涉立法权、行政权与司法权的互动关系,因而必须由宪法明文规定其组织形态与职权范围,非经修宪程序不得设置。如德国《基本法》对宪法法院的地位与职能进行了明确规定^③。

《人民法院组织法》第15条第2款规定的权力体系同样呈现出层级化特征:“设置”为基础性权力,承担专门法院的创设职能;“组织”与“职权”为全国人大常委会规范专门法院运行提供权力依据;“法官任免”属于人事性权力,确保审判组织的有效运作。这一立法设计,显示出从创设到具体运行的制度构建逻辑。基于组织权能的完整性要求,设置权与撤销权是一体两面、不可分割的。允许设置权主体与撤销权主体分离,将导致权责不清、制度僵化。因此,变更专门法院核心职权乃至撤销专门法院的权力,必须由全国人大及其常委会专属行使。

3. 设置文件的规范层级

2018年修订的《人民法院组织法》第3条通过“宪法—法律—决定”的规范层级构造,确认了以全国人大常委会决定形式设置专门法院的实践模式^④。然而,以决定设置专门法院的普遍做法,与《立法法》确立的法律保留原则存在潜在冲突。为了

① 《宪法》(1954)第31条:“全国人民代表大会常务委员会行使下列职权:……(三)解释法律;(四)制定法令……”

② 《宪法》第58条:“全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权。”

③ 德国《基本法》第92条:“……联邦宪法法院和本基本法规定的各联邦法院和各州法院行使司法权。”

④ 《人民法院组织法》第3条:“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。”

纾解此张力,需回归宪法秩序本身,构建分层化的保留标准体系。

涉及宪制功能调整的专门法院需要通过宪法修改的方式进行。对涉及剥夺公民基本权利的专门法院,如刑事特别法院,必须严格适用《立法法》第11条的规范要求,由全国人大及其常委会制定法律设置。历史上曾存在过的特别法庭因未经正式的立法程序,在现行宪制框架下不具有合法性。之所以将剥夺公民权益的法院创设归属于《立法法》第11条的法律保留事项,因其直接涉及该条第(四)项“犯罪和刑罚”及第(五)项“对公民政治权利的剥夺、限制人身自由的强制措施和处罚”的核心领域。除此之外,全国人大常委会通过决定设置以特定领域案件审理为中心的专门法院,虽然与《宪法》《立法法》的部分规定存在规范张力,但从宪法解释学视角来看,这种权力行使本质上属于立法权的合理延伸。基于合宪性推定原则,在规范冲突情形下应当优先寻求与宪法秩序相协调的解释路径。即使权力行使存在某些合宪性瑕疵,若仍存在合宪性解释空间,则不宜轻易作出违宪认定。这一解释思路既符合全国人大常委会作为立法机关的宪法定位,也有效实现了社会转型期法治创新与宪法秩序的动态平衡。

(二)专门法院设置程序的约束机制

宪法视域下专门法院设置程序的控制框架应建构分层递进的审查进路。对于专门法院的设置,依比例原则的三阶层次即适当性原则、必要性原则与均衡性原则进行审查。

1. 适当性原则

基于行业治理需求设置专门法院的模式已与时代脱节,新时代专门法院的设置动议主要来自国家战略需求。因此,适用适当性原则时,需借助“国家战略需求—司法供给不足”的分析框架,对专门法院设置动议进行正当目的审视。审视的核心在于:动议是否基于真实且重大的国家战略需求?该需求是否立基于常规司法体系在应对特定领域案件时已出现实质性供给不足的问题?具体而言,必须考察特定领域案件的积聚规模、复杂性与专业性,是否确已达到足以支撑设立专门法院的必要程度。这一要求的提出,不仅是适当性原则的应有之义,也源于我国环境资源法庭因案源不足而面临无案可审、陷入空转的实践经验。

2. 必要性原则

必要性原则要求损害最小。将其应用于专门法院的建构考量,要求在论证其必要性时,置于更广阔

的司法专业化改革路径谱系中进行比较。立法者不能仅着眼于设置专门法院的单一方案,而应系统地考察管辖规则重构、专业审判庭分化与专门法庭创设等功能替代性方案的可行性。唯有通过全面、客观的比较分析,证成专门法院设置对司法体制稳定性、财政资源消耗以及诉讼便利性等损害最小,才能满足必要性原则的严格审查要求。

3. 均衡性原则

均衡性原则要求对拟设置的专门法院进行利益权衡,确保其所带来的预期收益显著大于所付出的成本。作为比例原则的最后一阶,均衡性原则是目的正当与手段必要的深化,要求在宏观的成本—收益尺度上对专门法院制度建构进行精细化评估。专门法院设置的预期收益包括服务国家战略发展、保障公民或组织的合法权益、通过专业化分工提升审判质量与效率等。所付出的成本既包括显性的高额财政投入,也涉及制度运行层面机构增设所带来的体系复杂性与协作难度,以及对诉讼两便原则的减损等。均衡性原则的严格适用,实质上要求专门法院的制度建构必须建立在成本—收益分析的基础上。

四、我国专门法院设置的未来发展方向

党的二十届三中全会再次强调“规范专门法院设置”,这一重要部署表明专门法院的设置和完善仍任重道远。我国专门法院的未来发展仍应立足于宪法规范体系,在既有宪法规范解释的基础上,充分发挥宪法原则的规范作用。《宪法》第3条所规定的民主集中制原则作为国家机构的组织原则^[18],具有丰富的内涵,主要表现为民主制约、机构效能与制度耦合三大原理^[19]。未来应以民主集中制原则为根本指引,通过体系性解释进一步优化专门法院的设置。

(一)强化民主正当性基础

民主制约作为国家机构设计的核心原理,其要义在于通过制度化的方式保障人民在国家权力运行中的主体地位,使国家权力的行使始终符合人民利益。依据彭真在宪法修正案说明中的阐释,国家机构设置的根本目的在于“使全体人民能够更好地行使国家权力”^[20]。这一要求并非抽象的政治宣示,而是必须落实到具体的制度设计中。在“权为民所赋”的基本认识下,如何通过妥善的制度安排确保“权为民所用”是关键性问题。改革开放以来,我国在国家机构改革方面积累了丰富的经验。经过检视可知,这些改革举措在形式上表现为以优化机构功能

为目标的权力配置调整,包括完善立法程序以扩大民主参与、建立监察制度以强化权力监督等。这些改革的深层目的在于构建更加科学合理的权力运行机制,将民主集中制原则所要求的民主要素转化为切实可行的治理实践。

就专门法院的设置而言,贯彻民主制约原理,未来应重点关注两个议题:一是确保设置程序具有充分的民主合法性,二是建立有效的民主监督机制。《人民法院组织法》对全国人大常委会的权限规定虽然在形式上完善了专门法院设置的合法性基础,但实质合法性的实现仍需依托全过程人民民主的制度化渠道。在新时代,如何找寻人民主权与国家治理现代化目标实现的最佳耦合点是国家体制改革的核心课题。在专门法院制度建设中,既要注重民意吸纳,通过专项立法听证、专家论证等程序,将特定领域的专业化司法需求与人民群众的普遍期待转化为专门法院设置的民主依据。同时,必须将人民意志的表达和人权保障的实效作为评估专门法院设置成效的根本标准。

(二) 确保专业审判核心定位

机构效能原理的基本内涵是设置国家机构必须尊重这个机构的任务和权力属性及权力运行的规律,以期最大效能发挥该机构的宪法功能^[19]。在改革开放初期,基于社会快速变迁的社会背景,出于对专门法院功能认知的滞后性,立法者就专门法院制度建构采取了“宜粗不宜细”的基本方针^[8]。这种实用主义导向背离机构效能原理的基本要求。故专门法院制度建设必须遵循机构效能原理。

目前我国法学界对于专门法院的功能定位存在专业审判本位与司法管辖补充的双重认知,何帆^[3]认为专门法院通过司法专业性回应特定领域的社会治理需求,程雪阳^[21]则强调专门法院的特殊性在于承接地方各级法院与最高人民法院所不宜审理的案件,以保障国家法治统一。依据《宪法》第129条的规定^①,专门法院作为单独的法院类型,在形式上与“地方各级人民法院”并列,因此专门法院所承担的任务必然具有特殊性,否则这种有意的制度安排将失去意义。本文认为,专门法院作为司法审判权配置中的专门化分支,其核心标志始终在于管辖特殊性与人才专业性,专业审判才是其功能定位。宪法文本将专门法院与最高人民法院、地方各级人民法院并列规定,在根本上就否定了其补充性司法的角色定位。基于此,出于机构效能原理要求,既应避免设置缺乏实质专业功能的专门法院,又要确保既

有专门法院的案件管辖范围与人才队伍遵循功能发挥的合理边界,避免因过度划入普通案件或通才法官占比过高而阻滞专业审判功能的发挥。

(三) 优化权力配置与协作关系

机构设置的关键是职责配置,也就是要解决所设机构是“干什么”和“由谁干”的问题^[19],这也是制度耦合原理的本质要求。就专门法院制度建设而言,要注重专门法院与既有国家机关的功能衔接与职权配置,实现系统协同。

过去十余年的国家机构改革实践事实上已经涉及到国家权力配置的主要领域,但基于国家体量庞大、治理结构层次复杂的客观现实,以及“重大改革于法有据”的底线要求,整体性的改革蓝图仍没有完全展现出来^[22]。基于制度耦合原理的价值要求,必须处理好纵向权力统合、横向权力区分、以及内部权力协作三个方面的问题。纵向权力统合即专门法院在制度建构过程坚持宪法对国家权力配置结构的协调统一,坚持始终在人民代表大会的制度框架内进行创新。在形式上尊重已有的宪法规范、原则与惯例,在实质上尊重人民代表大会作为国家权力机关的权力行使,这不仅是制度建构的民主正当性问题,更涉及到政权组织的稳定性。《宪法》第128、133条规定地方法院、检察院由“产生它的人大”负责,但未明确“本级人大”或“地方人大”的具体层级。这种模糊性使地方司法机关的产生与负责主体存在解释空间,为跨行政区划设置法院、省统管地方法院人财物等改革提供可能^[23]。但上述做法却在实质上突破已有的宪法惯例:地方司法机关须经同级人大产生并向其报告工作。就我国既有实践来看,地方司法机关与同级人大之间的权力传递链条是国家权力下沉的重要路径。因此,若不能妥善处理好跨行政区划法院与同级人大之间的关系,不仅消解跨行政区划法院本身的民主合法性,更减损地方人大在宪法意义上监督权行使的规范实效。在横向权力配置层面,我国采取民主集中制原则下的权力分工模式。就外部权力关系维度,专门法院的司法权行使必须恪守审判独立原则,严格遵循司法权与行政权的宪制分工边界。司法权的内部协作应以审判机关关系为核心,关键在于:第一,建构专门法院与检察机关在特定领域案件中的程序协同机制;第二,明确专门法院体系与其他法院的职能分层与管辖衔接机制。

^① 《宪法》第129条:“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。”

五、结 语

本文通过对我国专门法院设置的实践梳理与规范检视,揭示其中存在的宪法问题并尝试提供解决方案。为了“规范专门法院设置”目标的实现,应回归宪法及相关法律条文,通过宪法解释,明确设置权限主体、行使范围等核心要素,对于实质平等的实现,通过比例原则的审视实现;通过发掘民主集中制原则的价值,为专门法院的未来发展提供指引。通过对设置实践的细致梳理,以及对宪法原理的价值挖掘,较之既有研究,本文在理论上具有一定的创新性。就专门法院制度设置的合宪性与合法性而言,理论发展仍存有深化空间。未来研究应当聚焦专门法院法律规范的系统性整合,通过构建逻辑自洽的法秩序体系,确保专门法院发展严格遵循法治原则,在法治框架下有序推进。

参考文献:

- [1] 全国人民代表大会宪法和法律委员会. 对《关于设立成渝金融法院的决定(草案)》审议结果的报告[EB/OL]. (2022-02-28) [2025-09-15]. <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202202/8e479a66c39843fc87246c2c2b98d1de.shtml>.
- [2] 程琥. 论我国专门法院的宪法定位及其体系展开[J]. 法治现代化研究, 2023, 7(6): 154-171.
- [3] 何帆. 新时代专门人民法院的设立标准和设置模式[J]. 中国应用法学, 2022(3): 44-66.
- [4] 丁亮华. 规范专门法院设置的制度路径[J]. 行政管理改革, 2024(11): 24-32.
- [5] 林彦. 《人民法院组织法》的宪法基础[J]. 中国法律评论, 2017(6): 39-45.
- [6] 高翔. 关于规范专门法院设计的几个问题[J]. 法制与社会发展, 2024, 30(5): 168-187.

- [7] 张建田. 关于军事法院体制改革问题的思考[J]. 法学杂志, 2016, 37(2): 1-12.
- [8] 刘忠. 我国特别类型法院设置制度史考察[J]. 环球法律评论, 2023, 45(6): 199-216.
- [9] 张卫平, 戴书成. 对最高人民法院职能定位调整的思考[J]. 学习与探索, 2022(6): 69-80.
- [10] 封丽霞. 党政联合发文的制度逻辑及其规范化问题[J]. 法学研究, 2021, 43(1): 3-19.
- [11] 曾韬, 张翔. 宪法规范力的学术建构: 从基本范畴认识民国宪法学说的学史贡献[J]. 苏州大学学报(法学版), 2021, 8(3): 32-40.
- [12] 刘权. 目的正当性与比例原则的重构[J]. 中国法学, 2014(4): 133-150.
- [13] 刘银良. 我国知识产权法院设置问题论证[J]. 知识产权, 2015(3): 3-13.
- [14] 张守文. 论经济法中的国家主体[J]. 现代法学, 2024, 46(1): 121-133.
- [15] 陈明辉. 何谓“国家”? 我国现行法上的三种国家概念[J]. 西南民族大学学报(人文社会科学版), 2025, 46(1): 72-82.
- [16] 蔡定剑. 人民代表大会制度[M]. 北京: 法律出版社, 2004: 268.
- [17] 佴化强. 法院的类型、创设权归属及其司法权配置[J]. 中外法学, 2020, 32(5): 1353-1376.
- [18] 上官丕亮, 张煜斌. 全过程人民民主的宪法阐释[J]. 学习与探索, 2023(10): 76-87.
- [19] 王旭. 国家监察机构设置的宪法学思考[J]. 中国政法大学学报, 2017(5): 132-143.
- [20] 彭真. 彭真文选: 1941—1990[M]. 北京: 人民出版社, 1991: 454.
- [21] 程雪阳. 跨行政区划法院改革的合宪性制度通道[J]. 法律科学(西北政法大学学报), 2021, 39(4): 132-141.
- [22] 任喜荣. 国家机构改革的宪法界限[J]. 当代法学, 2017, 31(4): 16-26.
- [23] 张梁. 司法体制改革的合宪性问题研究: 以省统管和跨行政区划法院、检察院制度设计为中心[J]. 河北法学, 2017, 35(1): 181-192.

(责任编辑:雷彩虹)