



中原学术文库·青年丛书

新时代跨行政区划法院 试点改革研究

RESEARCH ON THE PILOT REFORM OF CROSS ADMINISTRATIVE
DIVISION COURT IN THE NEW ERA

刘 旭 / 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



中原学术文库·青年丛书

新时代跨行政区划法院 试点改革研究

RESEARCH ON THE PILOT REFORM OF CROSS ADMINISTRATIVE
DIVISION COURT IN THE NEW ERA

刘
旭
／
著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

新时代跨行政区划法院试点改革研究 / 刘旭著. --
北京: 社会科学文献出版社, 2017. 12

(中原学术文库·青年丛书)

ISBN 978-7-5201-1845-3

I. ①新… II. ①刘… III. ①法院-司法制度-体制改革-研究-中国 IV. ①D926.2

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第289654号

中原学术文库·青年丛书

新时代跨行政区划法院试点改革研究

著 者 / 刘 旭

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 任文武

责任编辑 / 连凌云

出 版 / 社会科学文献出版社·区域与发展出版中心(010)59367143

地址: 北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367018

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 16 字 数: 262千字

版 次 / 2017年12月第1版 2017年12月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-1845-3

定 价 / 68.00元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

目 录

导 言	001
第一章 我国司法领域试点改革的总体观察	004
第一节 我国司法领域试点改革的文献综述	005
第二节 我国司法领域试点改革的历史进程	011
第三节 我国司法领域试点改革的层级分布	025
第四节 我国司法领域试点改革的流程分析	035
第二章 跨行政区划法院试点改革的时代背景	049
第一节 长久以来司法地方化的问题归结	050
第二节 跨行政区划法院试点的直接触发	056
第三章 跨行政区划法院试点改革的国内实践	065
第一节 跨行政区划法院试点改革的历史镜鉴	065
第二节 跨行政区划法院试点改革的当代实践	086
第四章 跨行政区划法院试点改革的域外借鉴	113
第一节 单一制国家的试点改革经验	114
第二节 联邦制国家的试点改革经验	144
第五章 跨行政区划法院试点改革的未来取向	170
第一节 形成多样性与协调性相结合的法院制度体系	170
第二节 彰显竞争性与协作性相结合的法院内生机理	193
第三节 实现超脱性与接近性相结合的法院组织定位	222
参考文献	241
后 记	250

导 言

试点是执政党和国家建设理念及其实践的重要体现，当代中国司法领域的试点是这一理念传统的延续与扩展。伴随改革开放以来各项试点活动的密集涌现，司法领域的试点也成为格外引人注目的议题。司法试点尤其彰显了扩大化地域条件下多样性与协调性、传承性与创新性、超脱性与约束性之间的内在张力。试点随着国家建设理念的延伸而成为当代司法治理的重要工具，在多种司法试点活动中，跨行政区划法院试点的启动及其实施具有典型的代表性。探讨这一议题，对于明确跨行政区划背景下司法治理的进路和方式，对于完善司法在国家治理现代化中的角色及其作用，具有积极而深远的意义。

设立跨行政区划法院是当代中国司法变革中的重要议题。十八届四中全会提出要“探索设立跨行政区划的人民法院”。之后，跨行政区划法院议题进入试水阶段，我国多个地方也开展了试点实践。包括2014年在北京、上海等地推行的铁路运输法院的转型，2016年部分省份实施的跨行政区划集中管辖行政案件的改革，以及2016年底最高人民法院巡回法庭设置的全面铺开。国内在专门法院系统、普通法院系统以及最高人民法院层面的改革行动，共同向跨行政区划法院的议题汇集，相关改革的深化凸显了本论题研究的必要性和迫切性。

作为新一轮司法改革行动的重要组成部分，设立跨行政区划法院的改革对我国法治建设将产生积极而深远的影响。选择这一议题既是顺应新时代改革战略，也是承接一直以来的问题视角，延续在司法体制深层次改革方面的探讨。早在跨行政区划法院改革举措提出之前，有关“司法地方化”的讨论已延续多年。这一讨论为改革提供了初步的问题切入点，新的改革规划也在一定程度上反馈了一直以来的改革呼吁。但是，设立跨行政区划法院的意义还要在其他维度上加以拓展。撇开地方化抑或中央化的争论，

对这一问题的探索，还旨在为国家治理提供理性的、法治化的实践进路。怎样实现在推行适用于各地方的共同价值和公共制度的同时，又能有效地维护各地方的自主性、适应性和创新性，便成为长期以来困扰国家建设的根本性问题。以往历史进程中通过强力、利益等手段推行的区域间的整合，给现代国家治理提供了诸多教训。达成多元性与统一性之间平衡的状态，无疑要依赖于以法治为平台所推进的对自由与秩序的双重保障。设立跨行政区划法院对实现这一目标具有重要的意义，它作为国家整合法理基础转换的关键，为实现国家治理现代化开辟了道路。

基于以上原因，设立跨行政区划法院的设计便是从形式到实质的、系统而深刻的改革。不仅要在制度表面上实现传统的以行政区划为单元的法院设置方式向跨行政区划设置法院的新方式的转变，更要在制度内核上吸取一直以来有关司法改革的呼吁和研究成果，对法院的人、组织、管理等多个方面加以改造和革新，对法院所处的外部环境以及法官所处的内部环境进行优化，推行满足独立裁判要求的权力配置架构和运行机制，创造符合司法规律的法院组织和法院制度体系。

同时，设立跨行政区划法院也是从理念到制度再到具体举措的全面变革。它首先针对的是法院设置依附于行政区划系统的理念，着重表达了法院组织对于行政机关的超脱性和独立性。它集中展现了清末立宪革新以来在追求实现现代化司法体系上的经验积淀，反映了我国在构筑中国特色司法独立体制上的理论和实践成果。但改革的突破不止于此，当前跨行政区划法院改革试验中所启动的并行管辖的制度设计，为我国传统法院体制增加了新的制度元素，从而将我国法院组织及法院制度建设推向新阶段。我国法院也得以从原来的地域性多元、层级性多元及其竞争，迈向新的制度性多元及其竞争。

概括而言，本书要解决的问题便包括：一是从多方面对设立跨行政区划法院的必要性和重要意义予以论证；二是对多年来已经存在的带有跨行政区划性质的法院，以及近年来已经实施的有关跨行政区划法院的试验举措进行梳理，厘清当前改革的主要思路和运行特点；三是对当前法院组织及法院制度建设当中的问题予以剖析，对新推行的改革方案的改进提出意见；四是系统地提出跨行政区划法院相关的理念、制度及建设举措，对这些内容的科学性、合理性、有效性进行全面的论证。

本书还遵循问题切入、历史总结、比较分析、方案设计的总体思路，从确立全书的问题意识着手，阐释论题创作的意义，又通过国内外相关领域实践的概括、对照和剖析，为其后的改革主张及意见的提出做好准备。首先，就是关注及把握跨行政区划法院这一议题的由来，对当前改革获得启动的时代背景进行分析；而后，对域外相关问题的历史演进及制度建设现状进行理解和把握，分析不同制度的背景及运作特征，从域外的经验中获取有益于本议题的启示，使之融入对当代中国改革问题的思考和应对当中；最后则是从现实改进及制度变革方面，探索跨行政区划法院相关的具体制度设计，为未来的改革提供思路及对策建议。

第一章 我国司法领域试点改革的 总体观察

我国改革开放以来在法律和政策层面形成了独具中国特色的“试点”现象，试点及其所代表的发扬地方自主性、鼓励地方探索 and 创新的立场和宗旨，成为改革开放获得成功的最为主要的动因。改革方针所促动的试点，涉及我国国家及社会建设的各个领域，而在司法改革精神的推动下，司法领域的试点更为密集而频繁。试点已经成为推进司法改革当中经常使用的、带有前置性的工作方法。司法具体制度及工作环节中的相关改革倡议，在中央改革试点的方针指导下，以最高人民法院的政策统筹为平台，形成付诸地方层面的大量的试点实践。由此，试点现象对于观察及分析当代中国司法改革不可或缺，通过改革开放以来司法改革试点方案及实践的总结，可以更加了解我国改革实施的理念基础和推进路径，也可以对未来我国的司法改革，乃至整体的国家法治建设获得认知、借鉴并加以推进。

本研究的意义在于总结经验，即通过对普遍存在的试点现象的归纳，对以往改革开放能够取得巨大成果的深层次原因加以剖析。以往试点背后所展现的贴近实际、立足地方、循序渐进、摸索发展的理念，以及谦抑、试错等精神，要在未来改革中得到进一步的坚持和传承，这些经验对于我国稳步推进司法改革、建设社会主义法治国家具有重要的意义。开展司法领域试点的研究还在于发现问题。透过试点现象的观察，对以往试点实践中呈现的从上到下、从特殊到一般的国家建设思维进行反思，对试点的事务对象选择、试点动议的提出、试点启动决策、试点单位选择、试点的具体实施等全流程试点方案的内容加以审视，进而对日益频繁而经常的司法试点实践中存在的问题予以发现，从而为更好地完善试点工作打下基础。研究最终致力于推进改革及促进发展，在改革这一时代主旋律之下，要着力突破传统路径依赖，实现改革过程中理念、制度和方法的创新，就要认

真审视及对待试点这一当代中国推进改革所使用的重要方法,运用试点形成科学合理的改革思路 and 方案。通过对试点经验的总结及问题的分析,可以推动改革方法及手段的不断改进,通过试点理念的更新以及试点实践的再造,也有助于纠正以往历史时期改革进程中的循环往复,推动国家整体建设及改革的转型和创新。

第一节 我国司法领域试点改革的文献综述

试点作为承载着我国国家建设理念及指导方针的重要方法,在改革开放进程中为研究者所关注及重视,相关研究开辟了以政策流程为轴心的试点观察以及对试点自身问题的观察等多个观察视角。研究着重分析了一系列重大改革举措以试点方法加以推进的现状,回顾了推行改革开放所生成的试点实践过程及其历史背景,同时还对依靠政策试点方式推行的立法建设予以涉及。在此之外,法学界亦开始对法律及司法领域相关的试点活动开展研究,试点所引发的形式合法性的冲突在多篇研究文章中提及,试点所牵涉的形式合法性与实质合法性相互间的关系亦得到探讨,一些研究者还总结了先行先试立法及试验性立法的内容和特征,有关司法领域的试点现象也得到了初步的观察和分析,尤其对于刑事领域的试点活动,得到有关刑法学科研究者的注目。可以说,一直以来作为国家建设观念具体体现的试点方法在改革开放的新时期和新环境下得到一定程度的观察和反思,新世纪以来,司法领域试点现象为一些研究者所介绍和分析,但试点实践在国家管理体制内的性质及定位尚未获得界定,其所涉及的国家治理架构及其相互间关系还未得到厘清,试点所潜藏的诸多问题仍未得到完整的挖掘,而试点所涉及的法律问题,以及司法领域中的试点活动,都还需要进一步观察和剖析,有关试点及其与法治的关系还有待在改革进程中予以明晰。这些情况都要求我们深化在试点问题上的认识,加强对试点现状及其改进的探索,通过以司法领域的试点为切入点,更好地推动制度改革和创新,更好地建设法制及推动发展。

一 针对试点活动及其问题的文献综述

以往历史进程中的试点现象,在新世纪以来吸引了政治学和管理学等

多学科研究者的注意,这些研究多以政策管理及其流程为场域予以观察。^①有研究者以政策试验的概念为切入点,对我国政策试点的历史进程予以回顾,分析了当代中国试点在指导思想上的起源,并对当下中国政策试点现象加以总结,其中提出:由点到面、点面结合是我国政策制定传统中的重要指导理念;当代中国的政策试验同时还包括了立法试行、试验区与试点三种类型。^②从改革开放之后的历史进程来看,政策试验成为推动改革及扩大开放的先导,改革开放以来较为重大的社会变革活动,包括家庭联产承包、股份制改革、土地使用权转让等,都带有政策先行、法律在后的特征。^③有研究者还对政策试验的类型、过程和功能进行梳理和归纳,对当代中国政策试验的理论意义予以阐释,同时还对以往研究的立场、内容和方法进行反思,提出试点未来发展的展望和设想。^④还有研究者对中国公共政策试验的组成部分进行剖析,将其划分为试验主体要件、试验过程要件和试验客体要件三大组成部分。^⑤

试点现象还在中央与地方间的关系视角下获得关注。有的研究以中国地方政府创新奖的实例为分析对象,认为当代中国的地方改革创新面临着形式与实质、个案与标准之间的合理性与合法性相交错的困境。^⑥有的研究对试点的体制背景作出分析,提出改革试验是在维护政治权力秩序前提下的选择性控制,地方试点是基于中央控制之下而实施的,服务于中央政策目标。^⑦

① 相关文章有:黄秀兰:《论改革开放进程中的政策试验》,《探索》2000年第3期;刘钊、万松钱、黄战凤:《论公共管理实践中的“试点”方法》,《东北大学学报》(社会科学版)2006年第4期;冯栋、何建佳:《政策试验的要件构成及其优化对策》,《行政论坛》2008年第1期;周望:《政策试验解析:基本类型、理论框架与研究展望》,《中国特色社会主义研究》2011年第2期等。

② 周望:《“政策试验”解析:基本类型、理论框架与研究展望》,《中国特色社会主义研究》2011年第2期。

③ 周望:《“政策试点”的衍生效应与优化策略》,《行政科学论坛》2015年第2期。

④ 朱光喜:《中国“政策试验”研究:议题、意义与展望——以政策过程为中心视角》,《广东行政学院学报》2013年第4期。

⑤ 冯栋、何建佳:《政策试验的要件构成及其优化对策》,《行政论坛》2008年第1期。

⑥ 陈科霖:《合理性、合法性与正当性:地方政府改革创新的多重张力及其重构》,黄卫平、汪永成编《当代中国政治研究报告》第1辑,社会科学文献出版社,2016,第106~129页。

⑦ 刘培伟:《基于中央选择性控制的试验——中国改革“实践”机制的一种新解释》,《开放时代》2010年第4期。

试点现象之内所存在的问题成为众多政策试验研究者探究的重要内容。有研究者认为当前试点方法的效用仍不稳固，还出现试点失灵的现象，而试点动机偏差、试点取样不当、试点推广抵触摩擦等问题是试点失灵的主要表现。^① 有研究者指出，一些地方的试点缺乏科学的和实事求是的态度，一些问题及失误被掩盖，试点普遍成功的假象被人为地制造出来，而试点中的好大喜功，以及为试点而制造条件的现象也使得试点遭受扭曲。^② 还有研究者批判了试点中的人为控制及人治现象，试点所意味的较为宽松的政策环境，以及试点与资金支持、领导关注等方面因素的结合，使得政策试验往往受到领导人意向的影响，一些有利条件被附加到改革试点中，形成试点人为的环境；现行试点还缩减了寻求问题解决方案及获取相关信息的范围及空间，干扰了试点的内在效度和外在效度。^③ 还有研究者对试点选择及试点推广中的问题加以揭示，认为因试点选择的适宜性的欠缺，诸如早期经济领域试点集中于东部地区，又因试点推广忽视适应性，加之一些地方的试点急于求成、脱离实际，带来一哄而上的局面。^④ 研究者也注意到了试点中的异化现象，认为试点中的优惠待遇吸引增强了试点中的功利色彩，而试点本身的改革创新受到忽视。^⑤

中国的试点现象也引起了国外学者的关注，一些研究从试点切入，分析中国的政策制定及实施过程，这其中较为出名的便有 Heilmann 等人。Heilmann 在《中国异乎常规的政策制定过程：不确定情况下反复试验》一文中指出，中国改革发展模式中具有大量的、反复进行的政策试验的成分。^⑥ Heilmann 认为中国的政策制定由地方提出政策选项、决策者筛选、试点方案的起草及实施、试点做法的推广等一系列流程所构成，它是将基层

① 吴动喜：《改革试点方法分析》，《改革与战略》1995年第4期。

② 宫建春、王锦远：《关于“试点现象”的哲学思考》，《济南市社会主义学院学报》2000年第3期。

③ 刘钊、万松钱、黄战凤：《论公共管理实践中的“试点”方法》，《东北大学学报》（社会科学版）2006年第4期。

④ 黄秀兰：《浅谈改革开放进程中的政策试验》，《理论与改革》2000年第4期。

⑤ 杨雪冬：《改革试点的变异》，《发展》2014年第1期。

⑥ Sebastian Heilmann：《中国异乎常规的政策制定过程：不确定情况下反复试验》，《开放时代》2009年第7期。

和地方经验注入国家政策的过程。^①

二 法律视角及司法领域内试点的研究综述

在新世纪以来较为晚近的时期，开始出现从法律视角对试点活动进行的观察，以及对司法领域内的试点现象的分析。张千帆列举了家庭联产承包、土地产权流转、乡镇长直选试验，作为改革开放以来地方改革违法（宪）的实例，并提出应当以适宜的标准来判断良性违法（宪）或恶性违法（宪），并以此来鉴别地方改革的性质；他认为改革开放以来的“良性违宪”现象反映了单一体制内的中央集权与地方改革试验的张力，为解决这种张力，应当超越良性违法（宪）的提法，推动中央法律解除更多限制性规定带来的束缚，并且要以宪法精神驾驭宪法的具体规定。^②而以往政策试验现象的合法性问题也不断为法律研究者所提及，将试点纳入法治的轨道获得公开的呼吁。党国英指出，当前试点存在适用领域不当、试点时间过长、试点面过大、试点较为随意等不规范的问题，试点活动出现了与法律直接冲突的情况，要纠正这一情况，便要对与既有法律存在冲突的试点，由有关部门请求全国人大常委会进行授权，试点要有期限，有明确的范围，也要有程序。^③在这种授权合法化的思路之外，一些研究也提出试点合法化的其他进路。苏宇认为，试点与形式合法性不可避免地产生冲突，改革开放以来的试点活动在形式合法性上薄弱，但试点依靠“革新理由”生成了新的合法性类型，并塑造着实质合法性。^④

也有研究从立法角度对试点现象进行观察和分析，认为改革开放以来我国遵循先单项后综合、先地方后中央的立法政策思路，在这一思路的指导下，推行了试行立法、试点立法、先行先试等立法方式，国家主导的立法试验包括了中央控制下的“投放—吸纳—辐射”模式，以及地方主导的“先行先试—事后确认”，而地方上积极踊跃地开展先行先试是因为改革红

① Sebastian Heilmann, "Policy Experimentation in China's Economic Rise", *Studies in Comparative International Development*, vol. 43, no. 1 (2008), pp. 1-26.

② 张千帆：《宪法变通与地方试验》，《法学研究》2007年第1期。

③ 党国英：《改革“试点”要法制化》，《人民论坛》2011年第9期。

④ 苏宇：《略论“试点”的合法性基础》，《政治与法律》2010年第2期。

利的最大化。^① 有研究进一步提出竞争作为主要动力在地方开展法治试验活动中的作用。^② 还有研究经过对改革开放以来这种试验性立法的历程加以回顾,将这些立法的性质界定为形成了试验性的立法程序,它体现在授权行政机关暂行立法、授权司法机关自行立法、地方先行先试立法等试验性立法过程中,但是,这种立法过程的延长并无法律规范加以调适。^③

一些文章也对司法领域的试点现象予以关注和分析。有文章对十八大以来司法体制改革试点活动进行总结,指出这些试点活动共同具有的特征,并提出推行这些改革试点的内在根据,同时还提出未来司法改革试点应当坚持的原则和具体操作方法。^④ 近年来,还有文章对司法改革及其试点活动的合法性问题以及存在的其他问题进行分析。有文章提出,司法改革与宪法在具体事项上的关联较弱,司法改革还未纳入合宪性评价的范围。^⑤ 有文章对作为试点管理环节的试点评估中出现的问题予以剖析。文章指出,当前司法领域的试点评估缺乏科学方法的指导,数据的采集及分析不足,评估还缺少有效的参与,对试点中的利与弊的评价并不全面。^⑥

刑事司法领域的改革试点问题在学科范围内受到较多的关注和研究。郭志媛在《中国经验——以刑事司法改革试点项目为蓝本的考察》(北京大学出版社)一书中介绍了法律实证方法在中国的应用,分析了刑事司法领域试点项目选题、试点初步策划、试点项目执行、试点数据评估等试点流程,同时还回顾了试点过程中寻求合作、试点设计、试点执行以及试点评估当中遇到的困难,并针对这些困难及挑战寻找可能的解决途径。刘辉所著《刑事司法改革试点研究》(中国检察出版社2013年版)一书,汇集及分析了近三十年来刑事司法领域改革试点的样本,归纳了在改革试点上的质疑、赞同等不同的评价,而后,运用合法性的概念对试点加以评析,并提出了实质性及其价值语境、形式性及其程序载体所构成的程序主义试点

① 钱大军:《当代中国法律体系构建模式之探究》,《法商研究》2015年第2期。

② 周尚君:《地方法治试验的动力机制与制度前景》,《中国法学》2014年第2期。

③ 李丹阳:《试验性立法的中国实践》,《学习与探索》2016年第2期。

④ 刘风景:《论司法体制改革的“试点”方法》,《东方法学》2015年第3期。

⑤ 莫纪宏:《司法体制改革的宪法学评估》,《贵州民族大学学报》(哲学社会科学版)2016年第2期。

⑥ 高志刚:《司法体制改革试点评估运作机制研究——兼以法院员额制试点改革为样本》,《北方法学》2017年第11期。

的理论主张。

刑事司法改革与实证方法的汇集在国外有着较为悠久的传统和广泛的实践。美国研究者帕森斯、戈尔登等在《试点与改革：完善司法制度的实证研究方法》（北京大学出版社 2006 年版）一书中，从探讨司法改革实证方法论的立场出发，对美国维拉研究所在刑事司法领域所进行的改革及所推行的试点项目予以介绍，通过审前程序、刑事辩护等诸多改革试点实例的列举，剖析了项目试点早期步骤、项目试点初步策划、试点项目设计及评估、试点数据分析评估等试点流程构成，并且提出了推动小规模试点演变到政府政策及制度改革所应当采取的行动。麦高伟在《实证研究和法律改革：英国经验》一文中，对英国刑事司法改革中实证方法的应用予以介绍，分析了实证研究及其试点活动在法律修改前的重要角色。

实践中，国外在立法前展开相应的试点活动，以及为应用研究成果及检验实证方法，也开展了各种形式的试点。诸如美国司法部在司法活动的多个领域，包括戒毒、社区矫正等方面，运用联邦与州之间资金及项目合作的方式，推行有关的试点。社区戒毒、社区康复、毒品法庭等形式经历了从个别试点到大范围推行的过程，其中首个毒品法庭于 1989 年诞生于迈阿密，后逐渐演变为由联邦司法部财政支持、规模达 2459 个、遍及全美各州的司法项目。^① 美国司法部在 2015 年 5 月在美国部分警局试行了可佩戴式摄像头计划，在随后的试点扩大行动中，美国司法部将为全美 32 个州 73 个执法机构提供约合 2320 万美金的专项资金拨付。^② 美国还在一些法律正式生效前，授权司法部选择部分地区开展试点。在《防止暴力侵害妇女修订法案》的生效日——2015 年 3 月 7 日之前，美国国会授权美国司法部在个别地区进行试点，2014 年 2 月，美国司法部宣布在 3 个部落区实行该法案实施前的试点工程。^③

① 《考察美国戒毒工作模式的启示》，《上海戒毒》2014 年第 4 期。

② 《美司法部出资超 2300 万美金为警察购置可佩戴式摄像头》，2015 年 9 月 23 日，<http://news.163.com/15/0923/09/B46J6H1N00014U9R.html>，2017 年 4 月 12 日。

③ 赵大卉：《弥补美国司法体系重大缺失 部落区首获对非部落民刑事管辖权 美国部落司法迎来历史转折点》，《法制日报》2014 年 4 月 22 日。

第二节 我国司法领域试点改革的历史进程

从历时性角度来看,我国司法领域试点在国家整体改革试点实践的格局中起步较晚。我国的试点曾高度集中于行政机关事务领域,20世纪90年代的司法试点仅为个例,直到2008年以来,以最高人民法院试点意见为指导的相关试点才逐渐增多。几十年来,司法领域试点走过了实体规则试点向程序规则试点的转变,早先在部分法律正式实施前由最高人民法院启动相关预备实施性的试点,向司法组织形式及司法管理方式等领域加以转变,这些试点以政策主导和层级管理的形式密集涌现,而2013年以来,司法领域部分事务试点的正式性、法定性明显增强,针对刑事速裁、人民陪审员改革以及公益诉讼等方面事务,由全国人大常委会的授权决定加以启动。尽管经过了这些具有鲜明节点性的阶段转变,我国现行司法领域试点仍然呈现为在中央指导和部门主导下,以部门层级政策制定及实施为主要内容的管理和实施模式。

一 法律实施前预备试点阶段

这一时期试点带有法律正式实施前的预备实施的性质,反映了改革开放之后我国立法及其实施的理念及实践特征。在诸如《行政诉讼法》、修订后的《刑事诉讼法》实施前的试点活动中,最高人民法院及最高人民检察院通过系统内部试点的组织及安排,对新制定的法律予以先行先试。这种在法律正式实施之前,在部分地区试点单位提前实施法律的做法,展现了由最高人民法院及最高人民检察院所推行的政策性的高度集中的司法管理体制,出于对司法政策与司法实际之间较长管理距离加以填补的目的,产生了法律正式实施前进行试点的需要,试点由此成为司法领域两大政策管理机构预留管理空间及推行司法管理的重要工具。

(一) 该阶段试点的规范形式

该阶段试点的推行,在规范形式上带有一致性,即最高人民法院和最高人民检察院以或单独或联合“下发通知”的方式,对法律实施前的试点工作予以规划和部署。1989年4月4日第七届全国人民代表大会第二次会议

通过的《中华人民共和国行政诉讼法》明确了该法的实施日期，即1990年10月1日。最高人民法院于1989年5月发出《关于行政诉讼法实施前行政诉讼试点工作的通知》，以此启动各省的法律实施前的试点工作。对修改后的《刑事诉讼法》实施前的试点，也使用了通知的规范形式加以推行。1996年3月17日，第八届全国人民代表大会第四次会议通过了《关于修改中华人民共和国刑事诉讼法的决定》，对《刑事诉讼法》作出大量的修改。该决定同时明确了新修订内容的施行期，即1997年1月1日。为开展修订后法律实施前的试点工作，1996年6月27日，最高人民法院、最高人民检察院联合颁发了《关于开展实施修改后刑事诉讼法试点工作的通知》，对正式实施之前的刑事诉讼法加以预演及试验。

（二）该阶段试点的主要目的

这一阶段试点有着为最高人民法院及最高人民检察院的政策制定提供预演及实施等相关信息的目的。最高人民法院、最高人民检察院所颁发的《关于开展实施修改后刑事诉讼法试点工作的通知》中，提出试点是“为做好《决定》施行准备工作，适应修改后的刑事诉讼法对人民法院、人民检察院工作提出的要求”，这一文件在一开始，也交代了通知所发出的重要背景，即“最高人民法院、最高人民检察院正在抓紧起草修改后的刑事诉讼法实施细则”。同时，从试点流程上看，通知明确要求“各高级人民法院、省级人民检察院要加强对试点单位工作的指导，试点工作进展情况和反映出来的问题要及时向最高人民法院、最高人民检察院报告”。从中可以看出，对于法律实施前的法律细化及政策制定，两大最高司法机构的信息缺失感无疑十分强烈。该阶段试点的推行便具有为两大最高司法机构提供政策制定信息的目的，其中表露出较为迫切的在法律实施前制定相关细则以施行相关政策指导的动机。

（三）该阶段试点的实施模式

该阶段试点还体现了以政策指导为内容、以各管一级为形式的司法层级管理体系和架构。最高人民法院及最高人民检察院发出的通知在形式上面向各省、自治区、直辖市高级人民法院、人民检察院，以及作为专门法院的解放军军事法院、军事检察院。但在内容上，通知为各省级法院及专

门法院明确了试点对象的选择、试点工作的重点、试点工作的具体要求等。在试点单位的选择上，也初步形成了由最高人民法院和最高人民检察院挑选试点省份，以及由各省份自行挑选试点单位两种方式。最高人民法院在《关于行政诉讼法实施前行政审判试点工作的通知》中直接确定了若干省份作为试点省份，同时，还授权被确定为试点单位的省份进一步运用自身的政策制定及管理权，再行选取本省若干中级人民法院作为试点单位，并制定相关试点方案。诸如，内蒙古自治区高级人民法院被确定为试点单位之后，召开了行政诉讼法试点工作会议，向自治区检察机关和有关行政部门征求了意见，还报请自治区人大常委会予以批准；通过这些流程，最终还确定了赤峰市、呼盟和巴盟三个中级人民法院为试点法院，并形成了相应的行政诉讼法试点工作方案。^① 最高人民法院、最高人民检察院所颁发的《关于开展实施修改后刑事诉讼法试点工作的通知》则采取了由各省份“有重点地选择几个县（区）人民法院、人民检察院和地（市）中级人民法院、人民检察院”的方式，开展修改后的刑事诉讼法的试点工作。

（四）该阶段试点存在的问题

在法律规定的生效期之前，以政策的形式允许在某些地方提前施行这一法律，很明显违背了法治的精神，造成了法律实施的自我背反。该阶段所推行的法律正式实施前对法律规范予以提前试点的模式，反映了围绕法律执行所形成的带有急切性的、对法律实施予以控制和管理的思想意识和观念。对法律实施的细节开展集中性、政策性的管理和控制的要求，明显地促成了法律实施前的试点行动。对法律实施后各地方缺少具体适用依据，以及法律实施可能产生混乱的担心，是这一试点推行的主要动因。但这个阶段的试点显然是缺乏明确的宪法及法律依据的，即它缺乏一个来自宪法及法律对试点行动的明确规定，以及缺乏来自全国人大常委会就法律颁行与正式生效之间施行试点的许可。它还暴露了单一立法体制下，集中性、政策性司法管理体制的急躁盲动，在各地方单位还未来得及施行法律及发展适应地方实际的规则的活动之前，司法管理机构便迫不及待地推行集中

^① 见内蒙古自治区高级人民法院原副院长赵建勋1990年8月15日在自治区七届人大常委会第十五次会议上所作《关于实施行政诉讼法准备工作情况及实施意见的报告》。