



浙江立法研究院  
浙江大学立法研究院

— 之江立法文丛 —

*The Local Pilot on Judicial Reform  
and Legislative Research*



# 司法改革地方试点 与立法研究

林劲松 等 著

 中国民主法制出版社

# 司法改革地方试点与立法研究

The Local Pilot on Judicial Reform and Legislative Research

林劲松等 著

图书在版编目 (CIP) 数据

司法改革地方试点与立法研究 / 林劲松等著. —北京: 中国民主法制出版社, 2022. 10

ISBN 978 - 7 - 5162 - 2929 - 3

I. ①司… II. ①林… III. ①司法制度—体制改革—研究—中国 IV. ①D926. 04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2022) 第 177646 号

图书出品人: 刘海涛

出版统筹: 贾兵伟

图书策划: 张涛

责任编辑: 周冠宇

---

书名/ 司法改革地方试点与立法研究

作者/ 林劲松等 著

---

出版·发行/ 中国民主法制出版社

地址/ 北京市丰台区右安门外玉林里 7 号 (100069)

电话/ (010) 63055259 (总编室) 83910658 63056573 (人大系统发行)

传真/ (010) 63055259

http: //www. npcpub. com

E-mail: mzfz@npcpub. com

经销/ 新华书店

开本/ 16 开 710 毫米 × 1000 毫米

印张/ 17 字数/ 275 千字

版本/ 2022 年 10 月第 1 版 2022 年 10 月第 1 次印刷

印刷/

---

书号/ ISBN 978 - 7 - 5162 - 2929 - 3

定价/ 68.00 元

出版声明/ 版权所有, 侵权必究。

---

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

# 目 录

导言 .....	1
<b>第一章 司法改革地方试点的缘起及背景 .....</b>	<b>5</b>
第一节 司法改革地方试点的发展阶段 .....	6
第二节 司法改革地方试点的类型化分析 .....	12
<b>第二章 基于地方试点的新时期司法改革与立法 .....</b>	<b>22</b>
第一节 司法改革地方试点对立法的影响 .....	23
第二节 司法体制改革地方试点与立法 .....	29
第三节 诉讼制度改革地方试点与立法 .....	43
<b>第三章 司法体制改革的地方试点与立法完善 .....</b>	<b>61</b>
第一节 司法责任制：司法体制改革的“牛鼻子” .....	62
第二节 员额制改革及其对立法活动的影响 .....	75
第三节 审判业务机构改革及其对立法活动的影响 .....	86
第四节 人财物管理体制改革及其对立法活动的影响 .....	98
小结 .....	110
<b>第四章 认罪认罚从宽制度的地方试点与立法研究 .....</b>	<b>111</b>
第一节 认罪认罚从宽制度试点情况 .....	111
第二节 认罪认罚从宽制度的立法确认 .....	129
第三节 认罪认罚从宽制度的立法完善 .....	148
<b>第五章 人民陪审员制度改革的地方试点与法律完善 .....</b>	<b>163</b>
第一节 人民陪审员制度改革背景 .....	164
第二节 人民陪审员制度改革试点情况 .....	182
第三节 人民陪审员制度的法律完善 .....	192
小结 .....	212

第六章 司法体制综合配套改革之检视与完善 .....	214
第一节 司法体制综合配套改革的内涵与主要任务 .....	214
第二节 司法责任制综合配套改革的反思与完善 .....	227
第三节 “智慧司法”的系统化建构 .....	251
后记 .....	268

# 导 言

我国司法制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，是中国特色社会主义事业的司法保障。以建立公正、高效、权威的社会主义司法制度为目的的司法改革，是法治中国建设的一个重要方面。2013年，党的十八届三中全会审议通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），新时代全面深化改革的序幕由此拉开。习近平总书记在《关于〈中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定〉的说明》中指出，“司法体制是政治体制的重要组成部分”“司法改革是这次全面深化改革的重点之一”。《决定》确立了“加强顶层设计和摸着石头过河相结合”的改革路线，将司法改革推向了新的高度。2014年6月，中央全面深化改革领导小组审议通过了《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》。2016年，司法体制改革试点在全国范围内有序展开。

司法改革的核心是制度创新。<sup>①</sup>司法改革必然引发司法体制、诉讼制度等的重要调整或变化，进而导致相关法律的修改和完善。相关法律的修改与完善是巩固司法改革成果的重要途径，是新制度得以依法确立和顺利运行的规范基础和条件。始于2013年的新时期司法改革，以“顶层设计和摸着石头过河相结合”作为改革路线指引，采取地方试点的方式，加强重点领域立法，无疑有助于全面推进法治中国的建设。

地方试点作为司法改革的具体实践形式，在司法改革的推进中起着非常重要的作用。“试点”方法实质上是我国“政策试验”在司法改革领域的延伸性运用。<sup>②</sup>从“政策试验”含义的角度来看，地方试点在司法改革领域的主要推进步骤可以概括为：在中央统一部署或者许可下，先在特定地方开展

---

① 张文显：《人民法院司法改革的基本理论与实践进程》，《法制与社会发展》2009年第3期，第4页。

② “政策试验”的概念来源于政治学与行政学领域。所谓“政策试验”，即允许地方政府根据当地实际情况摸索各种解决问题的方法，成功的地方经验会被吸收到中央制定的政策中，继而在全国范围推而广之。相关论述可参见杨宏山：《双轨制政策试验：政策创新的中国经验》，《中国行政管理》2013年第6期，第12页；[德]韩博天：《通过试验制定政策：中国独具特色的经验》，《当代中国史研究》2010年第3期，第103页。

司法改革试验，再由中央通过修改法律条文、制定司法解释等方式将先进地方试点经验上升为正式法律制度。这种试点方式体现了一种先行先试、由点及面的制度生发路径。简言之，试点的整个运作过程通常呈现出时间的暂时性与区域的局部性特征。它以试点项目和试验区作为主要的试验工具，主要步骤可分为：明确组织架构、调查前期信息、设计试点方案、选取试点地区、执行试点方案、督察落实方案的执行、调研试点情况、评估和总结试点经验等。试点项目在司法改革实践中得到了广泛运用，在一定程度上加速了司法改革的历时性变迁。不难发现，司法改革地方试点的提出与发展，正是基于对我国基本国情的判断以及立足于中国化的司法改革现状与基本特性而作出的现实选择。

作为我国渐进式改革的产物，改革试点具有一定的历史必然性和时代现实性。在早期，试点项目的主要活动形态表现为以地方自发，或者以“两高”主导；而近几年，试点的发展态势主要体现为以顶层设计为主导。现阶段改革试点与以往改革试点最大的不同体现为，前者在其基本内核中增加了时代性要求。中共十八届三中全会提出了“顶层设计和摸着石头过河相结合”以及“改革于法有据”的重大理论判断，为进一步推进司法改革地方试点提供了新的理论支持，开启了改革试点新的时代征程。一方面，“加强顶层设计与摸着石头过河相结合”这一理论思想，紧密契合时代要求，不仅夯实了制度创新的发展道路，而且从根本上体现出中央与地方联动方式对未来构建试点改革体系的重要性。在新时代的改革试点中，我们应当科学地厘清中央与地方在试点过程中的关系，并且尝试修复、优化甚至创新改革的整体决策机制。另一方面，关于“改革于法有据”这一重大理论判断，强调了试点改革的合法性要求。2014年，习近平总书记在中央全面深化改革领导小组第二次会议上强调“凡属重大改革都要于法有据”；在党的十八届四中全会中，则进一步阐释改革决策与立法决策的关系，“充分发挥立法对改革的引领作用，条件成熟的，要及时立法，条件不成熟的需要先行先试的，必须按照法定程序获得授权”。至此，授权改革作为一种新的改革方式在顶层设计层面得到了明确的肯定。从我国整体的制度建设来看，通过授权改革，改革试点既可以经受住理性原则的检验，也可以获得合法性和正当性来源。

在试点全面开展的进程中，来自试点的先进经验需要不断得到总结与推广，而对法律进行相应的修改和完善，是吸收改革经验、巩固改革成果最为重要的方式。改革试点与立法完善呈现出一种互相促进的关系。一方面，改革试点可以助推立法完善，减少法律滞后带来的不利影响；另一方面，法律的及时修改可以避免后续改革试点无序开展，解决试点的合法性问题，确保

司法改革有法可依。例如，以司法责任制为核心的司法改革“四项任务”的推进，<sup>①</sup>使得人民法院组织法、法官法等法律已经到了必须修改的阶段，否则改革成果不能巩固；又如，“以审判为中心”的诉讼制度改革，要求获得规范基础，否则改革难以推行、不能走远。<sup>②</sup>因此，司法改革过程中对试点成果的立法吸收值得关注。将改革成果予以立法吸收，是司法改革的重要步骤，是检验试点成果的重要判断标准。试点改革中探索出来的先进经验与规则以何种形式、何种内容进入法律，还需要进行科学的判断。既不宜将试点规定全盘照搬上升成法律，也不能忽视改革试点中产生的经验成果。从目前改革试点立法成效的总体状况来看，相当部分改革成果都得到了立法确认。

本书以全景式的视角观察司法改革地方试点的产生与发展，通过对司法改革地方试点进行实证化的研究，梳理主要改革试点的立法成效，探讨司法改革地方试点与立法的关系，以期为总结司法改革的经验、完善司法改革的理论体系作出贡献。

本书正文由六章组成：

第一章主要阐述司法改革地方试点的发展阶段与特征，并根据启动主体的不同，对新时期司法改革地方试点进行类型化分析，探讨“顶层设计与摸着石头过河相结合”的改革运行路径。

第二章主要梳理新时期司法改革试点的主要内容，概括试点的运行阶段，并分析司法体制改革试点与诉讼制度改革试点的相关规定与立法成效。

第三章围绕员额制改革、审判业务机构改革以及人财物管理体制改革的三个方面，厘清司法责任制改革和司法体制改革之间的关系，并探讨司法责任制改革地方试点对立法活动的影响。

第四章主要阐述了认罪认罚从宽制度试点的实践状况、经验与不足，梳理了认罪认罚试点对立法活动的影响，并针对认罪认罚从宽制度仍然存在的问题提出了相关完善建议。

第五章主要从历史背景、制度背景和理论背景三方面阐述人民陪审员制度改革的必要性，并通过总结分析地方试点中的经验与不足强调人民陪审员制度立法的重要性，进而对立法后的人民陪审员制度存在的理论及实践问题提出相关完善建议。

---

① 中央全面深化改革领导小组第十九次会议强调：完善司法人员分类管理、完善司法责任制、健全司法人员职业保障、推动省以下地方法院检察院人财物统一管理，是司法体制改革的基础性措施。

② 龙宗智：《司法建设论》，法律出版社2021年版，第439页。

## 司法改革地方试点与立法研究

第六章在明确司法体制综合配套改革内涵基础之上，围绕司法责任制综合配套改革与“智慧司法”建设这两项司法体制综合配套改革的主要任务展开研究，考察了相关法规现状与各地司法机关做法，检视了规范与实践中的不足之处，以探寻完善之路径。

# 第一章

## 司法改革地方试点的缘起及背景

司法改革地方试点的历史必然性和时代现实性赋予了其重要的责任与使命，改革试点将会在未来很长一段时间内成为我国司法改革的整体走向与制度发展的主导。所以，为了更好地总结试点改革发展过程中的经验，我们亟须从改革试点的缘起及其背景切入，逐步厘清其发展的各个环节与脉络。本章将着重讨论我国司法改革地方试点的缘起与其背景。

司法改革地方试点无疑在我国司法改革的总体发展进程中扮演着重要角色，也起到了强大的推动作用。我国的全国性司法制度于1978年开始恢复建设，之后在1997年党的十五大报告中较早提出了“司法改革”的概念：“推进司法改革，从制度上保证司法机关依法独立公正地行使审判权和检察权，建立冤案、错案责任追究制度。”至此，坚强的政治保障和坚实的理论基础为司法改革注入了强心剂，也正式拉开了我国司法改革的帷幕，较为系统的规划改革酝酿诞生。这个阶段最显著的体现即最高人民法院于1999年10月20日印发的《人民法院五年改革纲要（1999—2003）》以及最高人民检察院于1999年印发的《检察工作五年发展规划》。改革试点工作也慢慢开始步入正轨并日趋成熟。

2002年，党的十六大召开，党的十六大报告中指出：“社会主义司法制度必须保障在全社会实现公平和正义。按照公正司法和严格执法的要求，完善司法机关的机构设置、职权划分和管理制度，进一步健全权责明确、相互配合、相互制约、高效运行的司法体制。从制度上保证审判机关和检察机关依法独立公正地行使审判权和检察权。完善诉讼程序，保障公民和法人的合法权益。切实解决执行难问题。改革司法机关的工作机制和人财物管理体制，逐步实现司法审判和检察司法行政事务相分离。加强对司法工作的监督，惩治司法领域中的腐败。建设一支政治坚定、业务精通、作风优良、执法公正的司法队伍。”虽然党的十六大报告并未阐述司法权力配置和司法权属性等问题，但该报告的内容总结了前期司法改革的经验，并提出“推进司法体制改革”，从而为我国今后的司法体制改革指明了方向、确立了目标。

2003年4月,为落实党的十六大报告中“推进司法体制改革”的部署,中共中央政法委员会向中央提出了《关于进一步推进司法体制改革的建议的请示》。同年5月,党中央在听取中央政法委的建议之后,对司法体制改革的指导思想、原则、目标、重点及工作方法作了重要指示,并决定在中央直接领导下,成立由中央政法委、全国人大内务司法委员会、中央政法各部门、国务院法制办及中央编制办的负责人组成的中央司法体制改革领导小组,全面领导司法体制改革,形成了中央政法委主导司法体制改革工作的格局。同时,最高人民法院、最高人民检察院、司法部等相继成立本部门司法改革领导小组,为试点改革提供了统一指导工作的组织机制。上述举措统一推进了全国范围内司法体制改革。

2013年,党的十八届三中全会提出将“顶层设计和摸着石头过河”相结合,并决定成立中央全面深化改革领导小组,<sup>①</sup>更是直接将司法改革地方试点提升到顶层设计的高度,再次重申了试点对司法正式制度探索以及立法修葺的重要性。

## 第一节 司法改革地方试点的发展阶段

从上述标志性事件的发生过程来看,我国司法改革的统一性、计划性与设计性在不断加强,并且随着中央参与度的提高,司法改革地方试点的活跃度同样得到了强化。基于这一趋势,本节试将我国司法改革地方试点大体分为三个阶段:改革试点的自发萌芽阶段、整体探索阶段、全面活跃阶段。这三个阶段显示出了不同的试点形态和特征。

### 一、自发萌芽阶段

自20世纪80年代至21世纪初,司法改革地方试点以地方实务部门自发进行为主。该时期改革试点的主要方针是认识法律适用过程中存在的不足和需求,以总结法律适用的地方经验,恢复并提升司法运行质量。如20世纪90年代末在北京市海淀区人民法院、检察院试行的普通程序简易化审判制度,广东速裁庭试点,上海的少年法庭试点等。<sup>②</sup>

然而,由于这一时期的地方司法改革多为自发展开,缺乏中央顶层规划

---

<sup>①</sup> 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定(2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过),<https://news.12371.cn/2013/11/15/ARTI1384512952195442.shtml>,最后访问日期2022年2月26日。

<sup>②</sup> 廖丽环:《司法改革的试点研究》,厦门大学2019年博士学位论文,第33页。

部署，故试点呈现出分布零散，且改革力量不强的特点。有学者指出，这种“分散”的特点还导致产生了试点各自为政的现象。<sup>①</sup>如1999年10月，最高人民法院印发《人民法院五年改革纲要（1999—2003）》，1999年2月，最高人民检察院印发《检察工作五年发展规划》，这两个文件的出台都是为了推进本系统内的改革。前者倾向于追求审判独立，后者则更注重法律监督功能的发挥。在当时的历史条件下，两个部门各自为营，在整体改革步调上缺少制度合力。因此，在缺乏顶层设计与统筹的情况下，自发萌芽阶段的司法改革地方试点形成了较为零散的试点局面，总体改革力量不强。

### 二、整体探索阶段

2003年至2012年，改革试点的分散特点有了明显改善，改革具有了一定整体性。2003年，中央司法体制改革领导小组成立，从国家层面强化了对司法改革的统一部署。2004年12月，中共中央转发了《中央司法体制改革领导小组关于司法体制和工作机制改革的初步意见》，提出了改革和完善诉讼制度，诉讼收费制度，检察监督体制，劳动教养制度，监狱和刑罚执行体制，司法鉴定体制，律师制度，司法干部管理体制，司法机关经费保障机制，有关部门、企业管理“公检法”体制等10个方面的35项司法体制和工作机制改革意见。2005年10月，最高人民法院发布《人民法院第二个五年改革纲要（2004—2008）》，坚持贯彻改革任务，开启了新一轮的全面改革。同年9月，最高人民检察院印发了《关于进一步深化检察改革的三年实施意见》。随后，2009年3月，为贯彻党的十七大精神，落实中央关于深化司法体制改革的总体要求，最高人民法院发布《人民法院第三个五年改革纲要（2009—2013）》，聚焦司法体制面临的主要问题，统筹2009—2013年法院改革措施，就法院审判、执行、人事管理、经费保障等多个方面的内容，共推出30项改革内容，涵盖132项具体改革任务。

基于上述中央顶层的改革计划和部署，该阶段司法改革地方试点主要内容涵盖：上海市闵行区人民检察院针对未成年犯罪嫌疑人进行的“审前羁押替代措施”试点改革，上海市人民检察院第一分院与上海市第一中级人民法院联合探索出的刑事二审简易审试点，四川省检察机关量刑建议的试点改革，四川省人民法院的人民调解机制，北京市海淀区人民法院与广东省深圳市中级人民法院等18个法院试行法官助理制度，广东省东莞市第一人民法院等4

---

<sup>①</sup> 何挺：《司法改革试点再认识：与实验研究方法的比较与启示》，《中国法学》2018年第4期，第67页。

地基层法院的小额速裁试点，全国7个高级人民法院、79个中级人民法院和71个基层人民法院开展知识产权三合一审判试点，北京法院行政诉讼简易程序试点等。<sup>①</sup>

由此可见，该阶段试点工作的标志性事件是2003年中央司法体制改革领导小组的成立。其从国家层面加强了对司法改革的统一领导协调，使得司法改革地方试点具备了系统性，并在政治层面获得了更多的支持，突出地表现在以下三个方面：

第一，改革试点在组织层面上具备了一定的统一性。得益于中央的统筹部署，司法改革的试点工作初步具备了相对集中的领导组织架构，使得改革目标更加明确。在中央司法体制改革领导小组成立之后，最高人民法院、最高人民检察院、司法部等主体也陆续成立了本部门的司法改革领导小组来主要负责试点期间的统筹和协调工作，使得改革的整体性和力度均高于前一阶段。

第二，活跃度相较于之前的阶段有所提高。活跃度上升主要体现在参与主体范围拓宽、改革领域扩充等方面。以刑事诉讼领域为例，法院、检察院在非法证据排除、人民陪审员、人民监督员、量刑改革等方面展开了大量试点。同时，在进行改革试点的过程中，更加注重与相关学者的联动，借助学者的专业知识和理论经验，指导并支持跨区域参与统一问题的试点及同步开展实证研究。如，2012年《中华人民共和国刑事诉讼法》的修改就借鉴吸收了许多地方试点过程中积累的宝贵经验。此外，改革借助专家指导下的课题组形式有效推动了试点理论与实践相结合的进度。比如左卫民教授主持的最高人民法院重大课题《关于建立完善多元化纠纷解决机制的调研》，在8个基层法院开展为期两个月的法院多元纠纷解决机制改革试点。<sup>②</sup>

第三，逐步形成了以政策文件推动改革发展的趋向。试点进程的推动主要以政策文件为主，中央司法改革领导小组借助出台相关政策性文件，如试行意见、试点规定、改革纲要等，较好推动了司法改革进程。然而，正因如此，政策调整的波动和试点合法性的争论，使得改革过程经历了一些波动和反复。比如附条件不起诉试点，在试点初期被推广至山东、河南等地，但2004年最高人民检察院发布的《关于依法严格履行法律监督职责、推进检察改革若干问题的通知》中指出：“暂缓起诉制度在现行法律中没有规定，在实

<sup>①</sup> 廖丽环：《司法改革的试点研究》，厦门大学2019年博士学位论文，第33—34页。

<sup>②</sup> 左卫民、胡建萍、肖仕卫：《试点与改革：建立和完善法院多元化纠纷解决机制的实证研究——以S省C市8个基层法院的试点为切入点》，《法学论坛》2010年第2期。

践中不宜推行。一些地方基层检察机关结合当地情况，对犯罪情节较轻、可能判处三年以下有期徒刑的未成年人犯罪案件，试行暂缓起诉制度，产生了一定的社会影响。这个举措的出发点是好的，但鉴于暂缓起诉没有法律依据，目前不宜扩大推行，各地也不要再行新的试点。”<sup>①</sup> 所以本阶段改革出现了一些试点工作停顿的现象。

### 三、全面活跃阶段

2013年，《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）在党的十八届三中全会上被审议通过，新时代全面深化改革的序幕由此拉开。《决定》中强调的“加强顶层设计与摸着石头过河相结合”的改革路线，将司法改革地方试点推向了新的高度。2014年6月，中央全面深化改革领导小组审议通过《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》，在之后不到两年的时间里，司法体制改革在全国范围内有序展开。与此同时，在中央全面深化改革领导小组批准、全国人大常委会的授权下，由最高人民法院和最高人民检察院等中央机关通过制定相关规范性文件，一系列具体的司法制度改革在全国范围内的选定地区开展试点。

#### （一）司法改革的基本框架

总体而言，用“一个目标”“两去”“四化”可以很好地来概括新一阶段的司法体制改革。“一个目标”是指“加快建设公正高效权威的社会主义司法制度，维护人民权益，让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义”。“两去”是指司法去地方化和去行政化。“四化”是指推进司法公开化、推进人权司法保障法治化、推进司法职权配置科学化与推进司法职业化。<sup>②</sup>

2013年至今的司法改革，由最高层直接主导，以“去行政化”和“去地方化”为基本引线，在真正意义上触碰到司法体制亟待改善之处。其大致分为两个部分：一是，体制方面的改革试点，主要有员额制试点、责任制试点、省以下人财物统管试点、巡回法庭试点、四级法院审级职能定位试点、跨行政区划法院与检察院试点等；二是，机制方面的改革试点，主要有人民陪审员试点、对监狱实行巡回检察试点、刑事速裁试点、认罪认罚试点、刑事案件

---

<sup>①</sup> 刘辉：《刑事司法改革试点合法化路径探索》，《国家检察官学院学报》2013年第5期，第129页。

<sup>②</sup> 张文显：《全面推进法制改革，加快法治中国建设——十八届三中全会精神的法学解读》，《法制与社会发展》2014年第1期，第12—14页。

审判阶段律师辩护全覆盖试点、检察机关提起公益诉讼试点等。

随着改革进程的不断深化，人们逐渐意识到司法改革不是某个领域的单方面改革。司法改革是需要充分了解司法权的性质和司法活动基本规律的基础上，从顶层机制和体制层面推进解决影响司法权威、司法效率、司法公正、司法公信、法院依法独立行使审判权的制度性难题，从而取得深化改革战役的阶段性成果。有学者将司法权的程序特征概括为被动性、公开与透明性、多方参与性、亲历性、集中性和终结性。<sup>①</sup>司法权相比较于行政权，具备特殊的性质和规律。行政权是管理权、执行权，它强调上令下从，实行行政首长负责制；而司法权是判断权、裁决权。以裁判者为例，为了可以作出一个公正不偏颇的裁判，裁判者必须亲自审查各方提交的证据材料，亲自听取各方陈述、举证、质证、辩论，以此来认定案件事实。但反观实际，司法权的运行往往带有明显的行政化色彩：一个案件的办理，需要经历庭长、院长的层层审批；审判委员会根据听取办案人汇报案情的方式集体讨论定案；一些法官会通过主动将案件向庭长、院长请示汇报或者提请审判委员会讨论决定的方式规避个人责任。这些做法不仅与司法权的程序特征的要求背道而驰，而且严重偏离了司法责任制的要求，从而导致审者不判、判者不审，判审分离、权责不清，既让司法公正难以得到有效保障，也让追究错案责任成为了一个新的难题。<sup>②</sup>因此，落实“让审理者裁判、由裁判者负责”，从而实现权责统一，是本阶段司法改革地方试点的重要目标，体现了“司法去行政化”的基本框架。而所谓“去地方化”则是保障法院的人财物与地方同级政府的脱离，从而不受其干预和影响，实现省级法院人财物的统一管理。可以说，新时期的司法改革以“去行政化”和“去地方化”为基本制度路线，是在党中央充分了解司法权的性质，清晰认识司法运行的规律，立足于我国司法制度结构性问题而提出的。

### （二）司法改革的试点特征

基于上述司法改革的基本框架，本阶段的试点进程主要呈现以下特点：

第一，“顶层设计式”的司法改革地方试点。前两阶段改革试点主要是地方或司法部门内部自发进行的，而本阶段是中央整体规划的大规模试点，改革推动力直接来自最高决策层。中央对司法改革的参与度与积极性极大地得到了提高，并组织召开各种专题的会议，使此轮司法改革试点工作得以全面推进。

<sup>①</sup> 陈瑞华：《司法体制改革导论》，法律出版社2018年版，第21—33页。

<sup>②</sup> 黄文艺：《中国司法改革基本理路解析》，《法制与社会发展》2017年第2期，第9页。

第二，司法改革地方试点的系统性、整体性、协同性强化。<sup>①</sup>一方面，试点机制的系统性增强，目标统一、明确。在党的十八届三中全会之后，中央多次组织召开深化改革小组全体会议，探讨内容涉及改革方案统筹、设计、地方实况、中央监督、评价等机制。其次，试点地区与单位全面铺开。从2014年6月开始，党中央分三次相继批准了共计31个省市自治区及新疆生产建设兵团作为改革的试点，且试点单位包含法院、检察院、监察委等司法部门。<sup>②</sup>

第三，试点内容不仅覆盖面广，且具有变革性。本阶段司法改革地方试点重视体制与机制试点并行。其中，体制改革以司法人员分类管理、完善司法责任制、健全司法人员职业保障，以及推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理为主。同时，还围绕人员培养、程序优化、司法管理和外部衔接等机制改革展开了刑事案件速裁程序试点、认罪认罚从宽制度试点、刑事案件律师辩护全覆盖试点、巡回检察试点、检察机关提起公益诉讼制度试点等。除此之外，本阶段司法改革在推行综合配套改革中对职业保障、执行优化、审判改革等方面也尤为重视。

第四，产生了“授权型改革试点”这一新型改革方式，解决司法改革地方试点的合法性、正当性的争议。本阶段试点项目与之前试点的关键区别在于，“凡属重大改革都要于法有据”。<sup>③</sup>党的十八届四中全会则更加清晰地指出：“坚持立法和改革相衔接相促进，做到重大改革于法有据，充分发挥立法的引领和推动作用。对改革急需、立法条件成熟的，抓紧出台；对立法条件还不成熟、需要先行先试的，依法及时作出授权决定或者改革决定。授权决定或者改革决定涉及的改革举措，实践证明可行的，及时按照程序制定修改相关法律法规。”之后，2015年修订的《中华人民共和国立法法》增加了第十三条规定，“全国人民代表大会及其常务委员会可以根据改革发展的需要，

---

① 《最高人民法院关于深化人民法院司法体制综合配套改革的意见——人民法院第五个五年改革纲要（2019—2023）》提出：“提升改革的系统性、整体性、协同性，既抓落实、补短板、强弱项，又谋长远、破难题、克难关。加强统筹谋划和整体推进，厘清各项改革举措之间的整体关联性、层次结构性、先后时序性，确保改革在政策取向上相互配合、在实施过程中相互促进、在实际成效上相得益彰，不断提升改革精准化、精细化水平。”强调司法改革的系统性、整体性、协同性开展。

② 从2014年6月开始，中共中央相继批准上海、湖北、广东等7个省市作为第一批试点改革省份城市。2015年5月批准山西、江苏、浙江等11个省市作为第二批试点改革省份城市。当年年底，又批准北京、河北等14个省市作为第三批试点改革省份城市，试点改革在全国全面启动。

③ 2014年2月28日，习近平在主持召开中央全面深化改革领导小组第二次会议时强调：“凡属重大改革都要于法有据。在整个改革过程中，都要高度重视运用法治思维和法治方式，发挥法治的引领和推动作用，加强对相关立法工作的协调，确保在法治轨道上推进改革。”可参见《习近平：把抓落实作为推进改革重点 重大改革都要于法有据》，新华网，[http://www.xinhuanet.com/politics/2014-02/28/c\\_119558018.htm](http://www.xinhuanet.com/politics/2014-02/28/c_119558018.htm)，最后访问日期2022年4月27日。

决定就行政管理等领域的特定事项授权在一定期限内部分地方暂时调整或者暂时停止适用法律的部分规定”，为突破现行法律规定开展改革试点提供依据，成为保证改革试点合法性的重要制度基础。<sup>①</sup>在试点过程中，全国人大常委会作为立法机关的常设机关进行授权，这恰好体现了“顶层设计和摸着石头过河相结合”的改革路线。

## 第二节 司法改革地方试点的类型化分析

2013年之前的司法改革地方试点，主要限于完善具体的工作机制或对某部分制度的修补，总体呈现出较为零散的特征，且部分试点还存在试点合法性的问题。2013年，党的十八届三中全会提出“顶层设计和摸着石头过河相结合”的改革路线，体现出司法改革地方试点的顶层设计的重要性。2013年至今的司法改革由中央统一部署，改革试点呈现出前所未有的高度活跃性、规模性、系统性等特点，改革内容则趋向体制与机制并重。

因此，笔者尝试用类型化分析的方式，梳理新时期司法改革地方试点的类型，以此更为清晰地了解“顶层设计和摸着石头过河相结合”的改革运行路径。根据启动主体的不同，本文试将新时期司法改革地方试点分为三种类型，分别为中央主导型、最高司法机关授权型以及省级以下司法机关自主改革试点型。中央主导型改革试点主要由中央全面深化改革领导小组以及全国人大常委会统筹进行，该试点类型系由上层直接主导，覆盖范围广泛；最高司法机关授权型改革聚焦于落实中央的决策部署，制定较为具体的改革试点方案；省级以下司法机关自主型改革试点则是指地方根据当地司法情况、经济状况以及生态环境等因素，开展符合地方实际的改革试点。

### 一、中央主导型

中央主导型改革试点的特征是，由中央全面深化改革领导小组以及全国人大常委会直接主导、总体部署。在这一类型改革试点中，该两大中央主体主要从宏观层面统筹司法改革，对改革提出原则性的指导意见，把握全国范围内改革试点的方向。

#### （一）中央全面深化改革领导小组批准开展的改革试点

党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的

---

<sup>①</sup> 沈岩：《论宪制改革试验的授权主体——以监察体制改革试点为分析样本》，《当代法学》2017年第4期，第4页。