

司法改革中的地方法院： 基于改革实践的思考

左卫民^{*}

摘 要 我国司法改革实践的一个显著趋势是：在中央引领作用彰显的背景下，地方法院始终有用武之地。中央和地方的因素共同决定司法改革需要地方法院积极性。在中央试点型改革模式中，地方法院的积极性表现为在中央试点文件框架下进行政策细化与在预留的空间内探索创新，其目的在于全面、良好执行上级改革要求。在地方主导型改革模式中，地方法院的积极性表现为在中央首肯、支持的前提下，积极设计改革方案和寻求改革经验的扩散，这与地方需求、政策资源、绩效预期和行动能力等因素相关。为深入推进司法改革，应在坚持中央顶层设计的前提下，重视、支持地方法院的创新实践，通过完善试点改革机制等方式引导地方法院正确发挥积极性，为顶层设计提供良好的基层经验。

关 键 词 地方法院 司法改革 积极性 顶层设计 试点

引 言

党的十八大以来，党中央将顶层设计确立为深化改革的重要理念，强调要有领导、有组织地系统推进改革，确立了进一步全面深化改革需要坚持系统集成的思维方法和工作方法，实现了统筹谋划与分层落实的辩证统一。^{〔1〕} 我国的司法改革也越来越具有中央规划性，呈现出明确的目的性和自上而下推动的特点。同时，习近平总书记指出，推进中国式现代化需要处理好“顶层设计与实践探索的关系”，其中“各地区各部门要结合各自具体实际开拓创新，特别是在前沿实践、未知领域，鼓励大胆探索、敢为人先，寻求有效解决新矛盾新问题的思路 and 办法，

^{*} 四川大学法学院教授。感谢林健星同学、郭松教授提出有益的修改意见。

〔1〕 参见黄建军：“进一步全面深化改革的方法论原则”，《中国社会科学》2025年第4期，第4—21页。

努力创造可复制、可推广的新鲜经验”,〔2〕而且对于部分改革“要采取试点先行探索的办法,取得经验、看准了再推开”。〔3〕在党中央强调更好地发挥中央与地方两个积极性的背景下,地方法院在司法改革中应当扮演何种角色,其积极性体现在哪些领域、如何激发,特别是在顶层设计之下地方法院如何更好地参与改革并有效创新,这些问题都值得深入探讨。尤其是,需要基于对地方法院司法改革实践的长期参与式观察,系统掌握其真实运行状况以总结特征与模式,从而提出行之有效的改进方案。

关于司法领域的央地关系问题,法学界着重关注司法权中央事权化、〔4〕司法“去地方化”改革、〔5〕地方司法权、〔6〕央地关系对司法改革的影响等话题。〔7〕相关研究主要是在理论上对党的十八大以来我国司法的中央集权趋势展开分析,特别聚焦于省级统管地方法院人财物、跨行政区划法院建设等司法去地方化、去行政化改革的利弊评析,但较少关注相应的司法改革模式、形态和特征之变化与影响,且基于司法改革实践对地方法院积极性进行类型化分析的研究阙如。

本文意图探讨以下核心问题:第一,在地方法院越来越受到中央和上级法院管理和影响的整体趋势下,实践中地方法院是在完全执行性地按照部署进行司法改革,还是仍保有积极性和创新性?这种积极性和创新性对强中央的司法改革有着怎样的意义?第二,法院系统在司法改革中能否实现“强中央,强地方”格局?〔8〕如何正确发挥地方法院的积极性?

本文认为,在中央确定的总体目标和试点方案的指引下,地方法院在司法改革中仍然保持着积极性和主动性,某些实践甚至具有首创性。中央管理与地方法院积极性不单纯是一种博弈的关系,更可以是一种互补的关系,地方法院积极性的适度发挥既能助力地方治理,又能更好地实现中央制定的司法改革目标并扩大其效果,有助于法治现代化与全面依法治国的实现。未来改革的总体思路可以是打造“强中央,强地方”的法院司法改革模式,在继续保持地方法院主要发挥执行性功能的同时,在部分事项内适当地发挥其在局部地区、小范围内的决策性功能和创新性功能。

〔2〕 习近平:“以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业”,《求是》2025 年第 1 期,第 13—14 页。

〔3〕 习近平:“在党的二十届三中全会第二次全体会议上的讲话(2024 年 7 月 18 日)”,《求是》2024 年第 18 期,第 9 页。

〔4〕 参见蒋惠岭:“论‘中央事权—省级统管’模式及完善”,《政法论丛》2021 年第 3 期,第 59—68 页。

〔5〕 参见丁亮华:“司法‘去地方化’改革反思”,《法学研究》2023 年第 5 期,第 96—113 页。

〔6〕 参见姚国建:“中央与地方双重视角下的司法权属性”,《法学评论》2016 年第 5 期,第 86—94 页。

〔7〕 参见姜峰:“央地关系视角下的司法改革:动力与挑战”,《中国法学》2016 年第 4 期,第 127—142 页。

〔8〕 一般认为,中央控制力度与地方自主性、积极性相互影响,且基本属于负相关关系。参见苏力:“当代中国的中央与地方分权——重读毛泽东《论十大关系》第五节”,《中国社会科学》2004 年第 2 期,第 50—51 页。

一、司法改革中地方法院积极性的表现

“控制权”理论认为，上级政府的控制主要表现为目标设定、考核验收和激励分配三个方面，^{〔9〕}存在强控制、弱控制、无控制三种情境。强控制主要指上级在目标任务、考核督查和激励方面施加的压力较大；弱控制指的是上级没有对地方的政策执行提出明确的目标任务和考核督查要求，没有配置比较直接的激励措施；无控制则指上级注意力未涉及相关事项。在这三种情境下，中央分别扮演着决策者、统筹者和监督者三种角色，相应地，地方则扮演着执行者和治理者的角色，二者的积极性递增。^{〔10〕}

受此启发，基于对党的十八大以来我国司法改革实践的长期参与式观察，笔者可大致类型化出两种模式：第一，中央试点型改革模式，一般表现为“中央顶层设计+地方法院授权试点改革”，其中包括全国人大常委会、最高法院等授权的试点改革。该模式通过中央直接决策改革具体内容、跨层级条块动员、全过程试点督导、诱致型创新支持等治理机制，有效解决地方试点激励不足、中央和地方试点信息不对称及试点创新能力不足等问题。^{〔11〕}例如，全国人大常委会授权最高法院在20个城市开展的民事诉讼程序繁简分流改革等。第二，地方主导型改革模式，一般表现为“中央宏观引导+地方法院自发改革”，可称为地方性改革。例如，中央推行“以审判为中心”的诉讼制度改革的方向性精神被地方法院落实为刑事庭审实质化改革等。对于中央关注不足、没有具体决策内容的领域，地方法院仍可能自主推动地方性改革。例如，在中央没有发布具体政策、改革方案和规定的情况下地方法院自主开展的民事繁案审判方式改革等。

有三点需要说明：其一，允许地方法院在一定领域和范围内开展主导型改革也是中央顶层设计的要求；其二，实践中，部分地方主导型改革经自下而上的经验传导为中央所采纳后，可能转化为中央试点型改革；其三，从广义上理解，地方性改革也经常以试点的方式展开，但存在授权权限的差异。基于此，本文将分别讨论在上述两种司法改革模式下，地方法院的不同行为方式及其成因与作用。

（一）中央试点型改革模式——以民事诉讼程序繁简分流改革为例

2019年12月，全国人民代表大会常务委员会通过《关于授权最高人民法院在部分地区开展民事诉讼程序繁简分流改革试点工作的决定》，授权最高法院在20个城市开展为期两年的“民事诉讼程序繁简分流改革试点工作”（以下简称“繁简分流改革”）。2020年1月，最高法院发布《民事诉讼程序繁简分流改革试点方案》和《民事诉讼程序繁简分流改革试点实施办法》

〔9〕 参见周雪光、练宏：“中国政府的治理模式：一个‘控制权’理论”，《社会学研究》2012年第5期，第73—74页。

〔10〕 参见曹正汉、郑翔益：“中国公共事务治理能力的强与弱——中央、地方与社会的关系视角”，《开放时代》2023年第4期，第150—151页。

〔11〕 参见邱毅、郁建兴、叶志鹏：“超越项目制：中央倡导型政策试点的运行逻辑及制度基础”，《中国社会科学》2025年第1期，第36页。

(以下简称“中央试点文件”),系统部署了五项改革举措。作为经授权开展民事诉讼程序繁简分流改革的试点法院,W 省 X 市中院及其辖区内 22 个基层法院(以下简称“X 市中院”“X 市两级法院”)自 2020 年起开展了改革试点工作。

应当指出的是,多项重点举措并非在本次改革中首次提出,也并非直接由中央顶层设计而成,而是经历了“地方法院创新—最高法院采纳并推广—进入立法”的发展历程,故而地方法院的创新实践是中央试点型司法改革的素材来源。而且,出台本次试点改革的主要成因并非中央决策层的主动要求,而是因为自 2017 年最高法院确定案件繁简分流机制改革试点法院后,各级法院积极探索创新繁简分流方法的实践,在一定程度上突破了当时民事诉讼法等法律框架,涉及立法本质事宜。由此可见,地方法院的创新实践也是试点改革的重要推动力。

下文将重点探究地方法院积极性如何成为试点改革规则与实践的重要内容。简言之,在中央试点型改革中,地方法院的积极性表现为政策细化与工具创新两方面,其目的都在于全面执行上级制定的改革要求。

1. 在中央试点文件框架下进行政策细化

政策细化是指下级机关根据上级政策内容的要求,结合本地实际进行政策文本的转化,生产出与自身治理情境相匹配、能够比较清晰地指明行动方向或方式的政策行为。^[12] 基于避责、追求政绩等考量,在自上而下的压力型体制内,如果上级施加的控制越强,地方细化政策以追求更好试点效果的态度就会越积极。在中央试点型的繁简分流改革中,X 市两级法院就针对五项改革举措分别制定了“实施细则”类改革文件,全面吸纳了中央试点文件的精神和具体规则,并积极追求最高程度地实现中央的改革目标,具体表现为经试点改革后各项改革举措适用率、案件平均审理期限等指标的大幅优化。

以完善小额诉讼程序改革为例,X 市中院于 2020 年 4 月出台《X 市小额诉讼实施细则》《X 市小额及简易程序实施方案》等改革文件,全面吸纳了中央试点文件对适当提高小额诉讼案件标的额基准,明确适用案件范围、简化审理方式和裁判文书、合理确定审理期限、完善与简易程序、普通程序的转换适用机制的要求和规定,并为了实现中央试点文件所追求的提高小额诉讼适用率、减少案件办理时长等目标,而在此基础上加压、加码。实践中主要有三种方式:其一,直接设定较高的程序适用率目标。《X 市小额及简易程序实施方案》明确要求,各基层法院小额诉讼程序适用率不应低于 20%,有条件者可制定更高的适用目标。其二,扩大小额诉讼程序适用范围。一方面,删去“事实清楚、权利义务关系明确、争议不大”“简单”等实质性要件。《X 市小额及简易程序实施方案》规定,5 万元以内法律未明确表示不可适用小额诉讼的金钱给付案件均以小额诉讼程序立案。另一方面,采取“默认”做法提高约定适用率。《X 市小额诉讼实施细则》要求,对于标的额位于 5 万—10 万元内的简单金钱给付案件基本默认其应当适用小额诉讼程序审理,除非当事人提出异议。其三,进一步缩短审理期限。《X 市小额诉讼实施细则》规定,一般情况下小额诉讼案件应在一个月内审结,有特殊情况的可延长至两个月。

[12] 参见杜其君:“政策细化:一种政策适应性的再生产方式”,《公共管理评论》2023 年第 1 期,第 27 页。

这相较于中央试点文件的规定缩短了1个月。^{〔13〕}在全面落实和加码推进下，X市两级法院的小额诉讼适用率（2020年为20.71%、2021年为26.90%）大幅提高，且高于同期全国试点法院的平均水平。^{〔14〕}

2. 在预留的探索空间内开展创新

地方法院的创新主要表现为目标创新与工具创新两种形式。具体而言，目标创新是指地方创造性地提出新的目标、要求和结果；工具创新是指在既定政策目标下对达成目标的具体操作性机制的改良。^{〔15〕}自上而下的试点改革往往由中央设置具体的改革目标和要求，因此地方法院主要表现为工具创新，其功能在于更好地完成上级制定的改革任务。

以健全电子诉讼规则改革为例，中央试点文件规定了赋予在线诉讼和线下诉讼同等的法律效力、扩大电子诉讼适用范围、明确电子化材料法律效力与提交规则、调整在线庭审规则、创新电子送达机制等改革要点。电子诉讼平台是确保电子诉讼得以实现并顺利运转的关键，然而改革初期的电子诉讼平台建设尚不健全，且缺乏统一的平台设置标准。^{〔16〕}X市两级法院为了实现上述改革目标，在规则之外改良具体操作性机制，例如优化升级诉讼服务大厅引导在线立案，建成“法院司法智库大数据平台”实现统一规范的电子送达。特别是，打造了独具特色的“X易诉”电子诉讼平台。该平台既能借助大数据分析、智能推送、证据电子化等功能，为法官提供智能化、一体化辅助服务，又能实现网上立案、在线调解、在线庭前证据交换、在线庭审、电子送达等诉讼事务的全流程在线办理。这些创新实践有力地推进了改革目标的实现：一方面，试点改革之后在线立案率和在线庭审适用率显著提高且趋于稳定；另一方面，电子送达适用率与成功率总体提升，这有效地缩短了送达周期，从而提升了案件办理效率。^{〔17〕}

总而言之，地方试点法院在中央试点型司法改革中，对于是否改、怎么改、改革的侧重点等内容仍会有自身的考虑，但更倾向于积极主动地在中央文件的框架下结合自身发展需要和优势制定各项改革的实施细则，在自主范围内进行自由裁量式的改革。应当说，以纵向的高位推动和中间层级的协调为策略的层级性治理保证了基层法院依然以全面落实试点政策为根本追求，有效破解了政策执行失真的难题。^{〔18〕}

（二）地方主导型改革模式——以地方法院刑事庭审实质化改革为例

2014年，中共中央通过《关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，明确提出要推进“以审判为中心的诉讼制度改革”。2015年，“四五纲要”提出了“实现诉讼证据质证在法庭、案

〔13〕 参见左卫民等：《民事诉讼繁简分流改革实证研究》，法律出版社2024年版，第125—131页。

〔14〕 参见周强：“最高人民法院关于民事诉讼程序繁简分流改革试点情况的中期报告——2021年2月27日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十六次会议上”，载《人民法院报》2021年3月1日，第1版。

〔15〕 参见郁建兴、黄飏：“地方政府创新扩散的适用性”，《经济社会体制比较》2015年第1期，第173、176页。

〔16〕 参见左卫民：“中国在线诉讼：实证研究与发展展望”，《比较法研究》2020年第4期，第168页。

〔17〕 参见左卫民：“后疫情时代的在线诉讼：路向何方”，《现代法学》2021年第6期，第44页。

〔18〕 参见贺东航、孔繁斌：“公共政策执行的中国经验”，《中国社会科学》2011年第5期，第74页。

件事实查明在法庭、诉辩意见发表在法庭、裁判理由形成在法庭”的总体目标,突出了“庭审实质化”的核心要求。由此可见,在改革之初,中央并未对地方的政策执行提出明确的目标任务和考核督查要求,也没有配置直接的激励措施,而仅规定原则性的大方向,为地方法院改革提供概况性思路。X 市中院在中央和最高法院“以审判为中心”的宏观引导下,深入挖掘中央精神内涵,自 2015 年 2 月起发挥首创精神在全国范围内率先探索与开展“刑事庭审实质化改革”工作。

1. 自主设计改革方案

不同于中央试点型司法改革中,地方法院只能在中央试点文件的框架内细化政策,地方主导型司法改革中的地方法院具有更高的自主性,既能创造性地提出新目标,也能在既定目标下创新实现目标的机制手段,实现了目标创新与工具创新的兼具。这表现为地方法院能够结合本地实际情况,自主设计改革方案或在执行中央方向性政策时进行再设计,通过政策议题的整合、目标的分层以及工具的细化,自主决定改革的对象、目标、举措、推进方式以及效果评估等内容,使政策执行路径更加明确。^[19]

在改革对象和目标上,地方法院将刑事庭审实质化设定为实现“以审判为中心”这一方向性改革目标的核心要义,从而将贯穿侦查、起诉、审判等诉讼阶段,涉及公安、检察、法院等权力主体的司法体制改革限缩到庭审这一场域内,从而使之转变为技术性、操作性的关乎诉讼程序甚至诉讼技艺的改革。^[20]同时,《X 市中院刑事庭审实质化改革试点方案》将改革对象基本限定为控辩双方对案件事实认定难、证据争议较大的适用普通程序审理的刑事一审案件,排除了符合“轻罪快处”审理机制及被告人全部认罪的简单案件与职务犯罪案件。

在改革举措上,刑事庭审实质化改革涵盖了中央文件所要求的“证据裁判、证人鉴定人出庭制度、非法证据排除规则、强化控辩对等”等关键要点,并主动细化这些方向性政策,出台一系列庭审实质化试点文件和制度规范。而且,X 市两级法院还将改革扩展至庭前会议程序、人证出庭作证操作规范(如警察出庭作证机制等)、庭审证据调查方式(如物证调查、视频证据调查)等方面,从而丰富了刑事庭审实质化改革的内涵。

具体到规则层面,地方法院的改革举措可分为制度改良与制度创新,前者是在既有法律框架内对相关制度进行局部调整;后者旨在创制现有法律和司法解释都未规定的新制度,可能突破现有的法律框架。^[21]为保证改革的合法性,地方主导型改革往往以制度改良为主。以人证调查方式改革为例,X 市中院制定的试行规则基本上是在原有法律框架内细化了操作流程,未能充分实现直言词原则的改革目标。这表现为:一方面,试行规则对于人证出庭或不出庭条件缺少突破,未确立证人出庭必要性的审查标准,难以动摇传统的书面审理模式;另一方面,

[19] 参见姜玲、杜辉煌:“执行中的再设计:地方政府落实高模糊性政策的过程与逻辑”,《中国行政管理》2024 年第 12 期,第 114 页。

[20] 参见左卫民:“审判如何成为中心:误区与正道”,《法学》2016 年第 6 期,第 7—8 页。

[21] 参见郭松:“刑事诉讼制度的地方性试点改革”,《法学研究》2014 年第 2 期,第 201 页。

试行规则未能全面引进和适应性改造交叉询问制度,以致人证调查方式的合理性不足。^{〔22〕}同时,在局部规则上探索制度创新的可能性。以非法证据排除机制改革为例,2012年《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国刑事诉讼法〉的解释》(以下简称《刑诉法司法解释》)对于在庭前会议中对“排非”申请的初步审查仅作笼统规定,X市改革文件则明确要求公诉机关应当在庭前会议阶段即对证据合法性进行举证,法庭应当立即作出是否启动“排非”调查程序的决定,且若控辩双方达成一致意见,则庭审中不必再启动。该规则创造性地确立了预备性审查制度,有助于将“排非调查”这一程序性问题在庭前会议中率先解决。^{〔23〕}

在改革推进方式与效果评估上,X市中院决定采取示范庭审和“十佳庭审”评选竞赛的方式推进改革,而非简单设置考核指标以加强下级法院的执行性。为避免试点效果评估缺乏科学性,X市中院积极与理论界合作,选择对照组案件与试点案件进行比较,并设计了涵盖刑事庭审实质化改革审理机制实施效果、证据调查机制实施效果和配套机制实施效果三方面的改革实施效果评价体系,分析改革成效与局限性,并在操作技术层面不断完善试点方案。

2. 积极寻求改革经验的扩散

不同于中央试点型司法改革中,中央经过反复研究已经形成一套高度成熟、较为系统的顶层设计方案,地方法院的创新空间较小且往往起到试错而非出新的作用,在地方主导型司法改革中,中央有意为之的政策模糊为地方法院留下了较大的创新空间。在或隐或显的政绩激励下,地方法院会更加积极地通过加强宣传、参与法院系统内部的竞赛和研讨、向上级提交决策咨询报告等多种方式以寻求改革经验的扩散,特别是得到上级的采纳和推广。应当说,政策扩散程度会显著影响实施效果,但其是一个复杂过程,涉及学习、经济竞争、模仿和强制等多种机制的交互作用。^{〔24〕}

实践中,X市中院刑事庭审实质化改革的经验扩散经历了同级扩散、全省推广、全国试点推广三个阶段。具体而言,由于X市中院积极谋求地方性改革经验的扩散和推广,相关成果先是在临近区域内经同级法院间相互学习得以传播,进而经历由市级到省级再到中央的自下而上的政策采纳和推广,在中央总结各地改革经验并形成顶层设计方案后,在全国范围内自上而下地推动执行,最后在中央试点型改革中实现由先进地区向跟进地区的扩散,实现了从地方实践到国家政策的转化。^{〔25〕}

从效果上看,X市中院自主决策的改革对象、目标、方向、重点举措和具体规则,在很大程度上影响了后续W省乃至中央自上而下推动的试点改革,并构成上级制定改革方案和规范性

〔22〕 参见安琪:“刑事证人出庭问题实证研究——基于A市‘庭审实质化’示范庭为分析样本”,《河南财经政法大学学报》2018年第2期,第82—83页。

〔23〕 参见左卫民等:《庭审实质化改革实证研究:以法庭调查方式为重点》,法律出版社2021年版,第112—113页。

〔24〕 See Charles R. Shipan and Craig Volden, “The Mechanisms of Policy Diffusion,” *American Journal of Political Science*, Vol. 52, No. 4, 2008, pp. 840-857.

〔25〕 参见王浦劬、赖先进:“中国公共政策扩散的模式与机制分析”,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2013年第6期,第19—20页。

文件的底本,这充分显示了发挥地方首创精神对中央顶层设计的积极样板意义。例如,最高法院制定的“三项规程”^{〔26〕}以及“五五纲要”的相关改革要求都深受 X 市庭审实质化改革成果的影响。^{〔27〕}

二、地方法院积极性的成因

通过对实践的分析,可以发现我国司法改革在宏观上存在的一个突出趋势是:在中央对司法改革的管理愈发加强的背景下,地方法院始终在发挥积极性。前述研究也充分说明地方法院积极性对于司法改革起到重要作用,且总体上利大于弊,值得肯定。由此,笔者意欲探讨在“强中央”背景下,地方法院积极性能够持续存在并发挥作用的深层原因,这可以从规范和实践两个层面进行分析。

(一)地方法院积极性在规范层面具有正当性

我国地方法院积极性内嵌于两组关系之中:其一是作为大背景的“央地关系”,其二是法院系统内部的“最高法院—地方法院关系”。而且,央地关系决定着法院系统的上下级关系。

我国决策层始终重视理顺央地关系,要求充分发挥中央和地方两个积极性。其中,毛泽东同志发表的《论十大关系》,明确指出“应当在巩固中央统一领导的前提下,扩大一点地方的权力,给地方更多的独立性,让地方办更多的事情”“有中央和地方两个积极性,比只有一个积极性好得多”,^{〔28〕}明确了“既要统一,也要特殊”的治国原则。此后,“充分发挥中央和地方两个积极性”的原则被写入《中华人民共和国宪法》,最终表述为“中央和地方的国家机构职权的划分,遵循在中央的统一领导下,充分发挥地方的主动性、积极性的原则”。党的十八大以来,习近平总书记也多次对央地关系作出重要论述,例如在党的十九届三中全会上强调,“要发挥好中央和地方两个积极性,确保党中央集中统一领导和国家制度统一、政令统一……地方在坚决贯彻党中央决策部署的同时,要发挥主观能动性,结合地方实际创造性开展工作”。^{〔29〕}

在中央文件中,决策者对如何发挥中央与地方两个积极性,提出了许多具体要求。例如,2018 年,《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》要求“科学设置中央和地方事权,理顺中央和地方职责关系,更好发挥中央和地方两个积极性,中央加强宏观事务管理,地方在保证党中央令行禁止前提下管理好本地区事务,合理设置和配置各层级机构及其职能”。^{〔30〕}2019 年,《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化

〔26〕 “三项规程”是指《人民法院办理刑事案件庭前会议规程(试行)》《人民法院办理刑事案件排除非法证据规程(试行)》和《人民法院办理刑事案件第一审普通程序法庭调查规程(试行)》。

〔27〕 其中要求“深化以审判为中心的刑事诉讼制度改革,推进落实庭前会议制度、非法证据排除制度,完善法庭调查程序,落实证人、鉴定人、侦查人员出庭作证制度,落实和完善技术侦查证据的随案移送和法庭调查规则,确保庭审发挥实质性作用”。

〔28〕 毛泽东:《论十大关系》,人民出版社 1976 年版,第 11 页。

〔29〕 习近平:《习近平谈治国理政(第三卷)》,外文出版社 2020 年版,第 107 页。

〔30〕 “中共中央关于深化党和国家机构改革的决定”,载《人民日报》2018 年 3 月 5 日,第 1 版。

若干重大问题的决定》一方面强调“完善坚定维护党中央权威和集中统一领导的各项制度”，另一方面要求“健全充分发挥中央和地方两个积极性体制机制”，主张“赋予地方更多自主权，支持地方创造性开展工作”，从而“构建从中央到地方权责清晰、运行顺畅、充满活力的工作体系”。^{〔31〕} 2024年，《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》（以下简称《进一步全面深化改革决定》）指出要坚持党中央对进一步全面深化改革的集中统一领导，其中强调“党中央领导改革的总体设计、统筹协调、整体推进”，鼓励各地区各部门“结合实际开拓创新，创造可复制、可推广的新鲜经验。走好新时代党的群众路线，把社会期盼、群众智慧、专家意见、基层经验充分吸收到改革设计中来”。^{〔32〕} 可以发现，相关文件一方面高度强调中央的集中统一领导，要求地方全面执行中央统筹制定的试点方案，另一方面突出人民群众是改革主体的定位，重视地方的新鲜经验和创新实践。

相应地，最高法院也高度重视地方各级法院的实践经验，并鼓励地方法院在顶层设计的引领下充分发挥积极性和创新性，以实现顶层设计和基层探索良性互动。这种精神直接体现在人民法院“五年改革纲要”的文本中：“四五纲要”更强调加强顶层设计，注重改革措施的系统性、整体性和协同性，但也明确规定要“鼓励下级法院在中央统一安排部署下先行先试，及时总结试点经验，推动制度创新”。^{〔33〕} “五五纲要”则突出了对地方法院创新的尊重和保护，通过完善落实容错机制等方式来激励地方法院积极性，要求“统筹不同区域进行差异化探索，推动顶层设计和基层探索良性互动、有机结合”，认为“将有益经验上升为普遍长远的制度设计”是保障法院改革行稳致远的关键要素。^{〔34〕} “六五纲要”虽然淡化了顶层设计和基层创新的提法，但仍秉持“两个积极性”的总体要求，在中央管理层面强调对部分改革事项的请示程序，在地方积极性上仍要求各级法院“要增强改革主动性和责任感，因地制宜研究推出细化改革举措，有序开展探索创新”。^{〔35〕}

总而言之，我国司法改革的总体趋势是加强中央和上级的管理能力和水平，以消除地方性因素对司法改革的负面影响，但“央地关系”始终提倡地方的积极性，“最高法院—地方法院关系”亦强调地方法院的创新作用。可见，中央在主观上允许、承认、鼓励地方法院发挥一定程度的积极性，其在规范层面具有正当性。

（二）司法改革实践需要地方法院积极性

1. 中央层面的原因

第一，中央需要地方法院提供试点经验。习近平总书记指出“必须把顶层设计和摸着石头

〔31〕 “中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定”，《共产党员》2019年第23期，第5、8页。

〔32〕 《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》，人民出版社2024年版，第44页。

〔33〕 “最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见——人民法院第四个五年改革纲要（2014—2018）”，《中华人民共和国最高人民法院公报》2015年第7期，第8页。

〔34〕 “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）”，载《人民法院报》2019年2月28日，第2版。

〔35〕 “人民法院第六个五年改革纲要（2024—2028年）”，载《人民法院报》2024年12月27日，第4版。

过河结合起来”“尊重群众首创精神”，强调更好地发挥中央与地方两个积极性，通过试点探索对重大改革形成可复制经验，进而上升为制度性成果，最终大范围铺开。^{〔36〕}应当说，不论是试点改革还是地方性改革，地方法院在司法改革中的行为往往迎合了中央所推崇的“先行先试”“依靠地方的首创性、积极性”等话语，且基本不违反或突破既有法律框架，与中央的政治要求并不相悖，也符合上级法院的司法政策，属于受鼓励的合法行为。^{〔37〕}同时，中央的顶层设计也需要地方法院提供灵感、经验以及对改革效果的客观反馈和评价，否则司法改革决策将存在两种风险：其一，产生错误决策的概率提升，且难以及时改正；其二，决策正确但缺少地方适应性，改革成效降低。故而，我国的司法改革既要保证在中央管理之下的国家法制统一，又要为形成和发展良性的地方性秩序创造可能性和激励因素。

第二，在中国的体制和体量之下，中央客观上做不到统管一切事项。习近平总书记明确指出“党对重大工作的领导是总揽，而不是事无巨细都抓在手上”。^{〔38〕}而且，我国地域辽阔，各地情况千差万别，司法改革涉及事项广泛、影响社会关系复杂、实践问题难以预料，中央不可能脱离地方实际情况作出先验性的规划、决策和部署，也做不到统管所有改革事项。同时，国家内部存在信息不对称、信息碎片化和监督问责难等信息问题，尽管数字技术的进步显著增强了中央的信息汲取与信息处理能力，但中央相对地方试点法院仍处于信息相对弱势地位，无法做到全知全能。^{〔39〕}而且，虽然习近平总书记明确指出“我国是单一制国家，司法权从根本上说是中央事权”，^{〔40〕}但中央在设计司法改革方案时就会在很大程度上考虑地方法院的作用，这体现为中央无法亲自完成任务，便会选择赋予地方法院（特别是高级法院和中级法院）相应的职权。以省级统管地方法院法官任用改革为例，中央有意通过上收地方法院领导和法官的任用权，以解决司法地方保护化和行政干预的问题，但在客观上中央缺乏统一管理的能力和资源，故目前只上收至省级层面，但在实践中许多地区任命中级、基层法院领导班子成员等事项仍被下放至市级甚至基层管理。^{〔41〕}

2. 地方层面的原因

第一，地方法院有通过改革解决当地问题、提升地方治理水平的客观需要。较之中央，地方法院（特别是基层法院）距离司法纠纷的源头更近，有更多的机会直接接触、了解并处理各种层出不穷的新型争议，所面临的问题更加繁杂，且对于社会发展的各种变化和需求以及由之产

〔36〕 参见杜尚泽、刘志强：“微观察·习近平总书记在省部级主要领导干部专题研讨班开班式上‘必须把顶层设计和摸着石头过河结合起来’”，载《人民日报》2024 年 11 月 2 日，第 1 版。

〔37〕 参见刘风景：“论司法体制改革的‘试点’方法”，《东方法学》2015 年第 3 期，第 114—117 页。

〔38〕 习近平，见前注〔29〕，第 170 页。

〔39〕 参见孟天广、郑思尧：“国家治理的信息理论：信息政治学的理论视角”，《政治学研究》2023 年第 6 期，第 123—124 页。

〔40〕 习近平：《论坚持全面依法治国》，中央文献出版社 2020 年版，第 62 页。

〔41〕 参见左卫民：“省级统管地方法院法官任用改革审思——基于实证考察的分析”，《法学研究》2015 年第 4 期，第 26 页。

生的法律问题更加“敏感”。^{〔42〕}同时,我国地方法院深嵌于地方政治体系,形成了以块块管理为主的同级党委领导体制,法院还需要在促进经济发展、维护社会稳定等社会治理中心任务中积极配合并发挥重要作用,这决定了地方法院与外部机关存在密切的协同合作关系。^{〔43〕}在面对地方突出的司法问题时,内生性的纠纷解决需求和地方治理期待都推动着地方法院谋求变革以突破既定规则框架,具体表现为积极争取试点改革的先行先试权和开展地方性改革以释放自主空间。事实上,不论是试点改革还是地方性改革,都会不同程度地拓展地方自主权,前者通过授权借力拓展地方的权力谱系,后者借助自主探索释放地方的治理空间。^{〔44〕}基于此,地方法院倾向于通过司法改革来优先解决当地审判实践的突出问题,形成地方性规则,并助力地方治理体系的完善。

第二,地方法院需要充分发挥积极性才能高质量完成司法改革任务。习近平总书记指出:“要紧密结合实际,因地制宜,主动作为,找准自身面临的主要矛盾和矛盾的主要方面,制定切合实际的具体改革举措,防止照抄照搬、上下一般粗。”^{〔45〕}因此,尽管中央试点文件高度注重实践的可执行性和指导性,会尽可能细化明确各项程序的适用标准、关键节点、操作流程和转化机制,但对部分改革内容的规定具有原则化、要点化、概括化等特点,这为地方试点法院预留了适当的探索空间,充分体现了制度规则的刚性和弹性。^{〔46〕}这主要基于两方面的考量:一方面,基于协调中央政策与地方之间的张力、鼓励地方探索创新以推动发展等考虑,中央政策(特别是尚未形成成熟框架的战略性政策)有时需采用相对宏观和原则性的表述方式,而不指明具体的操作细则和实施路径,以适应各地的不同情况。^{〔47〕}应当说,明确和模糊命令的混合是我国领导层能够拥有充分灵活性并进行适应性治理的元制度之一。^{〔48〕}另一方面,地方法院在执行改革政策时受制度复杂性制约,而相对宽松的制度逻辑目标与手段设定,能给予其必要的自主空间,有利于其无障碍调用情境知识、调适组织行为,以缓解制度复杂性压力。^{〔49〕}事实上,中央在推进不同类型的改革试点时,也会选择指令型、激励型、诱导型、自主型等差异化政策工具,这主要受到政策属性和政策环境的影响,前者包括内容清晰度、议题紧迫性和执行难

〔42〕 参见黄韬:“‘全国’金融市场与‘地方’法院——中国金融司法的央、地关系视角”,《法学评论》2016年第3期,第33页。

〔43〕 参见刘磊:“县域治理中的基层法院:体制结构与制度逻辑”,《法治现代化研究》2021年第3期,第71—72页。

〔44〕 参见顾德瑞:“试点与改革:地方自主权的扩展路径”,《理论月刊》2016年第11期,第101—103页。

〔45〕 习近平,见前注〔3〕。

〔46〕 参见刘峥、何帆、李承运:“《民事诉讼程序繁简分流改革试点实施办法》的理解与适用”,载《人民法院报》2020年1月17日,第5版。

〔47〕 参见庞明礼、薛金刚:“政策模糊与治理绩效:基于对政府间分权化改革的观察”,《中国行政管理》2017年第10期,第122页。

〔48〕 See Yuen Yuen Ang, “Ambiguity and Clarity in China’s Adaptive Policy Communication,” *The China Quarterly*, Vol. 257, 2024, p. 35.

〔49〕 参见王诗宗、杨宇:“制度复杂性背景下的基层政策执行”,《中国社会科学》2025年第3期,第109页。

度,后者涉及影响试点推进的制度安排、政策支持和权威压力等外部因素。^{〔50〕} 其中除了指令型工具,一般都为地方法院预留了较大的自主发挥空间。因此,在既有的体制格局和资源能力条件下,地方法院只有充分发挥能动性和创新性,针对具体改革事务通过制定相关制度和规范对体制资源进行优化组合,才能保证高质量地执行中央的顶层设计。

第三,地方法院积极性有助于司法改革取得良好的效果。一方面,在中央试点型改革中,地方法院充分发挥积极性能加强改革文件的执行和贯彻落实,也能为中央后续的改革推进和立法计划提供创新思路。另一方面,相比于自上而下的试点改革,部分“自然演进”型地方性改革具有更强的自洽性和适应性,更有利于实现地方法院的目标和利益最大化。客观来看,基于地方法院面临的现实问题而催生的“自然演进”型地方性改革,相较于“外部干预”型的改革具有以下优势:其一,改革阻力小。中央试点型改革需要通过全过程的监控、严格的督导和客观的效果评估来保证改革的落实,而“自然演进”型的地方性改革的可接受性更高,所遭遇的阻力较小,且无需过多投入资源即可实现政策的高执行性。其二,改革效果持续性强。中央试点型改革一般以 1 至 2 年为期限,属于短期评估性改革,可能存在持续性不足的问题,表现为相关改革指标在试点期间前后会出现大幅变化。而“自然演进”型的地方性改革往往是一种长期主义的改革实践,会随着具体情况的变化进行策略调整,并不断形塑地方法院的制度与司法行为,其改革效果更可持续。其三,可能具有前瞻性,能弥补中央注意力的不足和遗漏。例如,最高人民法院于 2017 年起发布了十四批《人民法院司法改革案例选编》,这为地方法院提供了可复制可推广的“经验与样本”,而且成功的改革经验能够作为中央在全国范围内推动新一轮司法改革的依据和素材而发挥作用。

三、影响地方法院积极性发挥的因素

在深刻认识地方法院积极性的同时,也要意识到地方法院积极性发挥存在其固有的局限性^{〔51〕}和“双刃剑”效应。^{〔52〕} 在我国压力型体制和锦标赛体制的环境下,地方法院在司法改革中受多重因素的影响,这些影响因素既是解释地方法院积极性为何存在相关局限性的的重要依据,也是探寻如何正确发挥地方法院积极性的关键。

无论是在中央试点型还是地方主导型司法改革中,地方积极性一般都与地方内生性需求、政策资源、绩效预期和行动能力等要素密切相关。^{〔53〕} 地方法院会根据这些要素进行成本与

〔50〕 参见李强彬、支广东、李延伟:“中央推进政策试点的差异化政策工具选择逻辑——基于 20 个案例的定性比较分析”,《公共行政评论》2023 年第 1 期,第 166—168 页。

〔51〕 地方法院积极性的局限性主要包括:中央试点型改革中地方法院往往过度追求执行性、地方主导型改革的科学性与有效性有限、易产生功利主义、形式主义倾向等。

〔52〕 不当发挥地方法院积极性可能造成的负面效应主要包括:司法政绩化对依法独立公正审判的侵蚀、创新竞赛导致的司法碎片化对法律统一适用的破坏、功利主义倾向对司法资源的浪费等。

〔53〕 参见杜其君:“弱控制情境下地方政府缘何主动细化政策——以 B 区人才安居政策为例”,《公共管理学报》2025 年第 3 期,第 3 页。

收益的比较,进而调节自身的行动意愿,当成本较低、收益较高时,地方法院就会主动作为。而且,下级法院的积极性往往与上级法院制定并要求执行的改革方案紧密关联。

(一) 地方需求

地方需求是指地方法院为更好完成审判执行等主责主业和有效参与地方社会治理的内生性需求。当既有制度框架和政策供给难以支撑预期治理目标的实现时,地方法院通过主动改革以求消除负面因素的意愿增强,且地方需求越急迫,地方法院开展改革的意愿越强。若中央试点改革政策与地方需求相匹配,地方法院的执行水平和积极性都往往更高,且匹配程度越高的改革举措越容易得到贯彻落实并产生创新实践。

以完善简易程序规则改革为例,地方法院希望通过参与试点改革来节约时间、提高审判效率,但简易程序的改进对于解决地方实际问题的作用有限。这表现为:其一,试点改革后,由于在公告送达案件中适用简易程序,X市两级法院适用简易程序案件的平均审理时间不降反升。其二,庭审时间缩短有限,通过省略庭审中的“权利义务告知”“庭审纪律宣示”以及“当事人身份核实”环节仅能节约2至3分钟。其三,简式裁判文书的适用率提升,但撰写省时有有限。^{〔54〕}又如,对于许多基层法院而言在民事普通程序中“形合实独”早已成为常态,扩大独任制适用范围改革尽管可以起到节约选任陪审员的开销,减省书记员耗费在合议庭笔录记录、陪审员通知等工作上的成本等枝节性的作用,但对于节约审判人力资源、加快审判进程等地方法院实际需求的意义有限。^{〔55〕}故而,地方法院往往不会将其作为改革执行的重点,具体表现为地方法院对于此类改革举措的积极性不足。

(二) 政策资源

政策资源是指完成改革目标所需投入的人力、物力、财力、政策支持等资源,这主要来自上级的配置和地方的自主投入。如果上级资源配置少,地方自行投入的资源多,则地方法院自主改革的意愿不足。在中国现行的体制下,法院系统在公共财政资金的分配上始终未能掌握实质性的话语权,^{〔56〕}尽管省级以下法院经费统一管理改革加强了高级法院在地方法院预算编制、大要案办案经费、特殊专项经费等方面的影响力,但整体来看上级法院能对下级法院提供的财政激励仍相当有限。事实上,除了创设新的法院组织以及法院信息化、数字化改造等少数改革需要投入较多资源以外,法院系统的司法改革主要涉及法律规则、审判方式、司法管理、司法权运行方式等事项的调整,所需投入的政策资源有限,因此对地方法院在司法改革中积极性的负面影响不大。

因此,地方性改革能有效应对的改革议题相对有限。虽然在中央未具体规划的情况下,地方法院在多种因素的作用下仍会发挥积极性且能取得成效,但这种效用存在适用边界,并非所有改革议题都适合以地方性改革的方式予以解决,特别是在对当事人权利影响较大、涉及多部

〔54〕 参见左卫民、靳栋:“民事简易程序改革实证研究”,《中国法律评论》2022年第2期,第83—84页。

〔55〕 参见左卫民:“效率VS权利?民事程序繁简分流改革争论的实证审视”,《现代法学》2022年第5期,第73页。

〔56〕 参见左卫民:“中国基层法院财政制度实证研究”,《中国法学》2015年第1期,第268页。

门协作等领域更应当开展中央试点型改革。实际上,地方法院在创新行动中有风险规避和绩效获取两个具体目标,其中寻求改革合法性和规避风险是首要目标,因此其会选取可支配程度高及相关主体认可的要素实施创新,以最大限度地谋求创新效用。^{〔57〕}这说明,地方法院的创新一般限于改革风险较小的领域,许多议题是其不能也不愿触及的。而且,当改革议题本身超出地方法院所能支配的实际资源与自身的权力范围时,地方性改革可能遭遇缺乏上级统筹而陷入片面化、部门化以及面对体制性问题难以深入等困境,改革效果必将有限。因此在地方性改革进入深水区时,就需要有更高的权力主体介入与更多的权力资源投入,需要有超越地方与法院系统的整体性顶层设计与充分共识。^{〔58〕}

(三) 绩效预期

绩效预期是指地方法院发挥积极性所能产生的效果,特别关注其中的正向激励效果,例如官员晋升、审判质量管理指标优化、司法公正效率评价提升、司法公信力提升、改革经验得到上级采纳等。绩效预期反映了行动主体所能获得的收益,因而与地方法院的改革意愿呈正相关关系。地方法院之间的竞争以及政治锦标赛主义仍然存在,当上级领导的注意力分配未确定时,地方法院越积极主动地开展创新性改革,越容易获得上级的关注、肯定、采纳和奖励。^{〔59〕}更进一步,在当今中国,不论改革成效如何,积极开展改革本身就是一种政治进步的表征,官方乃至全社会对于改革持一种先入为主的赞赏态度。^{〔60〕}而且中央始终强调领导干部的主动性和创造性,并通过设置容错机制等方式激励官员开拓进取、干事创业,着力解决乱作为、不作为、不敢为、不善为问题。^{〔61〕}这说明我国的干部评价体系中,相比于改革中的失误和错误,懒政怠政更是不被容许,这进一步增强官员通过改革来实现解决实际问题、获取上级注意力、提高政绩等目标的主观意愿,且这一规律性认识同样适用于法院系统。

在绩效预期的影响下,地方法院院长对于开展地方性改革有较强的意愿,特别追求通过地方创新引起上级注意。这易于产生两种不良倾向:其一,功利主义倾向。许多地方法院展开改革的初衷并非为了解决审判执行工作中的实际问题,而是为了争夺上级领导的注意力和关注度,一旦相关改革未能促成经验扩散则不愿继续推进。有研究发现,在中国的单一制体制下,上级的命令、支持与认可对地方的创新扩散行为有着最为显著的影响。^{〔62〕}但大部分地方性改革无法引起上级特别是中央层面关注,缺乏上级关注的改革经验也难以实现横向扩散,因此

〔57〕 参见冯猛:“目标权衡与过程控制:地方政府创新的行为逻辑”,《社会学研究》2020 年第 2 期,第 125—126、130 页。

〔58〕 参见左卫民:“地方法院庭审实质化改革实证研究”,《中国社会科学》2018 年第 6 期,第 129—130 页。

〔59〕 参见杨华:“注意力内卷:理解基层政府创新泛化的逻辑——以 F 县综合考核指标演变为例”,《开放时代》2024 年第 5 期,第 171 页。

〔60〕 参见吴亮:“把想改革谋改革善改革的干部用起来”,载《学习时报》2024 年 9 月 13 日,第 1 版。

〔61〕 参见陈科霖:“担当作为:新时代干部选任的重要依据”,《行政论坛》2024 年第 6 期,第 35—37 页。

〔62〕 参见朱旭峰、赵慧:“政府间关系视角下的社会政策扩散——以城市低保制度为例(1993—1999)”,《中国社会科学》2016 年第 8 期,第 112 页。

地方性改革经验最终只能成为一种地方性知识,以致地方法院的许多改革项目草草上马又默默结束。在改革项目的选择上,地方法院倾向于选择更容易出彩、政治风险低的短期项目,尤其是资源密集型的政绩工程,如法院信息化建设等项目,而涉及实质性问题 and 深层体制的改革较少。^{〔63〕}而且这种以吸引上级注意力获取绩效激励的改革取向,会使下级法院更加倾向于向上级法院主动请示或接受上级法院的影响,作出更为上级法院所接受的司法活动,从而加强上级法院管理和影响下级法院的能力,可能在一定程度上侵蚀依法独立公正司法。

其二,形式主义倾向。当司法改革创新成为一种系统性的组织诉求时,^{〔64〕}中央鼓励地方首创性精神的号召,经压力型体制的层层传导之后,在一定程度上异化为政治任务和衡量地方法院政绩的尺度,塑造出“爱折腾”的地方法院,典型例证为各地法院普遍推出的“一法庭一品牌”创建要求。当地方法院创新并非内生性、为解决实际问题而产生的,而被视为必须完成的工作任务时,必将催生大量偏离审判执行主责主业的形式主义的改革举措,这不仅会大幅增加基层审判人员的工作压力和负担,加剧法院系统的人案矛盾,还可能弱化法院审判职能、降低司法公信力。而且,遍地开花的创新竞赛和无序竞争会导致司法碎片化,从而破坏国家法律的统一适用,对法律适用和司法裁判的稳定性和可预期性形成挑战。

(四)行动能力

行动能力是指地方法院推行改革的能力,主要表现为能够合理细化中央政策文件或自主制定一套较为科学的改革方案,并推动相关法院有效执行等,这与法院院长的改革意识和重视程度、法院司法人员的整体素质、参与试点改革或开展自主改革的经验以及司法管理水平有直接关系。^{〔65〕}特别是,经济发展水平较高地区的精英式法院的行动能力往往较强,更有意愿、经验和条件来细化中央试点方案或自主开展具有创新性的司法改革活动,且其改革的影响力也更大。

因此,地方性改革的规划和执行水平往往有限。一方面,地方法院自主设计的改革规划的合理性有限。地方法院(特别是基层法院)赖以支撑制度设计的经验来源和范围较为有限,所以更容易出现不当或者过于激进的规定,相较而言中央顶层设计的改革文件则更加稳健。例如,X市在刑事庭审实质化改革中出台的《X市庭前会议规则》在《刑诉法司法解释》的基础上增加了“被告人不认罪的,应当召开庭前会议”的适用情形,属于地方规范对中央文件的突破。但这一规定不当扩大了庭前会议的适用范围,脱离原本在案情、量刑上的限制范围,使得无召开必要的案件占用了稀缺的审判资源,也加剧了庭前会议的形式化问题。^{〔66〕}另一方面,由于地方法院自身控制权有限,下级法院对于地方性改革的执行性不足。例如,部分基层法院未按X市中院刑事庭审实质化改革方案确定的案件类型选取改革对象,致使许多适用简易程序、完

〔63〕 参见王禄生:“我国司法改革的内卷化风险及其治理”,《法商研究》2022年第3期,第25—26页。

〔64〕 参见郭松:“我国管理型司法变革的现实图景与整体调控”,《清华法学》2024年第6期,第113—114页。

〔65〕 参见张卫平:《转换的逻辑:民事诉讼体制转型分析》(修订版),法律出版社2007年版,第243页。

〔66〕 参见左卫民等,见前注〔23〕,第97页。

全认罪认罚、被告人认罪但有少数争议案件、认罪但对量刑情节有争议或者普通程序简化审等缺乏进行对抗式庭审必要性的案件进入改革,这既降低了改革效果评估的科学性,又显示出下级法院在改革中存在避重就轻的选择性执行倾向,特别是不愿意将重大疑难案件和被告人不认罪案件纳入刑事庭审实质化的改革对象。^{〔67〕}

(五)上级法院的改革方案

上级的司法改革任务中一般预留有下级法院的探索空间,但下级法院在不同改革举措中能够发挥积极性的空间不同。以民事诉讼程序繁简分流改革为例,从中央试点文件的具体规定来看,由大到小可排序为:健全电子诉讼规则>优化司法确认程序>完善小额诉讼程序>完善简易程序规则≈扩大独任制适用范围。笔者认为,这主要与改革文本的具体程度、改革举措的内涵容量、改革举措的制度化程度等因素相关。^{〔68〕}例如,X市两级法院对于“完善简易程序规则”改革基本上只是执行了中央试点文件的要求,除了探索要素式、表格式、令状式等简式文书模板之外,未进行更多的政策细化与工具创新。其原因如下:第一,简易程序改革规则具体化程度高。不同于“创新电子送达机制”等方向性表述,中央试点文件对于简易程序改革的规定相当具体且细节,其给出政策目标的同时也明确了具体的改革方案。第二,简易程序的制度化程度高。我国的民事诉讼简易程序已形成高度体系化的规则制度,且程序简化程度较高,在提高效率方面的创新空间有限。

实践中,我国采用领导决策与政治动员相结合的行政主导方式推进司法改革,高度强调地方试点法院的执行性。而且,试点文件有时存在表述上的绝对化、政策属性上的政治任务化、目标要求上的顶格管理化等现象。这使得地方法院的政策细化和创新探索等行为基本以提高相关改革举措的适用率以体现执行力度为出发点,既会压缩地方法院对试点文件要求进行正常转化的空间,包括政策弹性空间、领导注意空间、资源配套空间等,且难以实现试点改革所欲达成的试错调整、差异化创新等效果,还会降低政策的实用性和适应性,抬高执行成本。

为了回应纵向的改革督察、考核评估与横向的地方法院竞争(均以试点政策执行力度为核心指标),各地方法院也倾向于更加积极、严格、全面地按照中央改革文件的指导思想和具体要求贯彻落实司法改革。地方对执行性的过度追求,在实践中演化成过度追求考核指标的高水平,“层层加码”地执行政策,这不仅会引发地方司法的系统性反应,造成新的问题;还可能导致试点成效的虚高,遮蔽改革文件中的不适当之处,从而误导中央对具体举措、规则的评价与最终决策。^{〔69〕}以完善小额诉讼程序改革为例,X市基层法院法官对于小额诉讼程序的适用主要并非出于节约司法资源的考量,而是考核压力驱使下的行为。在法院主导推进程序适用以及审判迅速化的情况之下,X市法院小额诉讼案件的再审申请数量不容乐观,信访问题突出。

〔67〕 参见李文军:“庭审实质化改革的成效与路径研究——基于实证考察的分析”,《比较法研究》2019年第5期,第109—111页。

〔68〕 一般而言,改革文本的具体程度越高、改革举措的内涵容量越低、改革举措的制度化程度越高,则地方法院的自主空间和主动意愿越小。

〔69〕 参见何挺:“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78—79页。

此外,这可能进一步弱化基层设置本土政策议程的能力,甚至塑造出缺乏能动性和积极性的“等指示”型地方法院。

四、未来如何正确发挥地方法院的积极性?

在党的二十届三中全会上,习近平总书记指出党中央“领导改革的总体设计、统筹协调、整体推进”,各国家机关要“深入研究推进本部门本单位本系统改革任务落地见效”,各地区各部门要“树立全国一盘棋思想,自觉在大局下行动,全力以赴把党中央确定的原则、明确的举措、提出的要求不折不扣贯彻落实好”,同时要“采取试点先行探索的办法”“充分尊重基层和群众首创精神,鼓励开拓创新”。^{〔70〕}由此可见,党中央是司法改革顶层设计的决策核心,最高法院将聚焦《进一步全面深化改革决定》中涉及法院系统的重大部署、重要任务、重点工作推进改革,而地方法院则应在保证贯彻落实改革部署的同时,主动通过试点改革等方式探索创新。同时,需要确定其作用的边界,以正确的方法引导地方法院发挥积极性,培养其主动发现问题、解决问题的能动性和创新能力。基于此,未来地方法院积极性的发挥应当遵守以下原则:其一,确保在党中央集中领导下发挥地方法院积极性,保证地方法院对中央部署的统一高效执行;其二,在部分事项内允许地方法院结合实际适当开展地方性改革,以求创造可复制、可推广的新鲜经验。

(一)坚持中央顶层设计

首要的是,充分肯定并保持中央对司法适度加大管理力度的趋势。原因有三:其一,能够提升国家整体法治水平。例如,省级统管法院人财物改革后,中央对地方法院的收权管理能够有效破解司法地方保护主义等问题,这说明加强上级管理会增强而非削弱地方法院的独立性。其二,能够增加司法改革的系统性、整体性和协同性,有效触动司法的体制障碍和深层问题。^{〔71〕}我国中央拥有庞大的资源和高度集中的政治权力,通过“条条块块”的治理系统能够实现全面的管理,国家权力为试点改革体系提供了最大的潜力。从改革实践来看,高层的意愿和意志非常重要,一些重要决策若没有高层拍板决策,就难以突破理念和利益的障碍,也难以承担相应的改革成本。^{〔72〕}其三,能够有效激发地方法院的积极性。适度的管理意味着上级在释放晋升激励、资源依赖、制度压力等要素的同时,留有较大的地方自主空间,地方法院受此驱动会更积极地争取试点机会、在试点改革中加强执行以及在中央引导下自发探索受上级关注的改革议题。^{〔73〕}总而言之,地方积极性产生的弊端唯有通过强化中央积极性才能根本纠

〔70〕 习近平,见前注〔3〕,第8、9页。

〔71〕 参见左卫民、林健星:“中国式法院制度现代化与司法改革”,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2025年第3期,第159—160页。

〔72〕 参见江小涓:《江小涓学术自传》,广东经济出版社2020年版,第106—107页。

〔73〕 参见武俊伟:“政策试点:理解当代国家治理结构约束的新视角”,《求实》2019年第6期,第34—36页。

正,而地方积极性的良性探索成果也需要常态化地为中央积极性所吸收并得到进一步提升。^{〔74〕}

(二)正确认识并引导地方法院积极性

第一,重视地方法院的创新实践和改革经验。一方面,要畅通自下而上的改革经验扩散渠道。地方法院探索出的改革经验若长期得不到上级的重视,则缺少持续推进的动力,因此上级法院应探索更多能有效发掘地方法院创新成果的方式,例如法院系统内部的科研课题申报、成果要报、研讨会、创新案例评选等。另一方面,要发挥上级对下级经验的过滤作用。自下而上的改革经验传导会增加上下级文件中制度设计在整体方向上的趋同性,但具体到规则层面必须以更高的站位评估改革经验的适用性,主要体现为一种提取有效经验最大公约数和错误过滤的效果。与此同时,应注意到上级对试点经验的编辑和转译常常导致试点成功的某些关键要素在话语建构中趋于流散。^{〔75〕} 这需要加强自下而上的准确传导,并引入独立第三方特别是学术意见以检验和补充官方话语。

第二,破除关于地方法院的迷思。在中央提出“司法权本质上属于中央事权”这一论断后,许多研究者认为法院系统不存在分权,^{〔76〕}但这并不意味着地方法院不存在自主空间,而只能执行中央层面的决策。实际上,正确的中央决策依赖于良好的地方实践,应当统一树立“发挥地方法院积极性≠法院的地方化≠司法地方保护主义≠司法不公”的认识,以免由于理念不清而错误限制地方法院积极性。对此,可以考虑制定出台“央地司法事权清单”,明确哪些改革必须由中央统筹规划、哪些事项则可放权由地方探索,如部分程序性、法院系统内部性的事项可以由地方法院自主把握。对于中央统筹规划的改革事项,在改革方案的制定和推行过程中,也需要地方通过意见表达、实践报告、在中央指导下的创新性试点、执行性实践中的适当创新等方式来深入参与。在此认识的基础上,应着力提升地方法院能力,关键在于建立健全地方法院的人才培养和激励机制。一方面,要充分发挥各地法官学院、法院内设研究室和法官专业培训对提高地方法院法官的理论水平和调研能力的作用,培养具有参与改革方案制定能力的法官团队,^{〔77〕}并积极争取参与自上而下的试点改革以积累经验。另一方面,地方法院要保障人财物等政策资源的投入和有效配置,并加大对积极参与地方性改革实践的法官在薪酬、遴选、晋升等方面的激励,以期形成正向引导,^{〔78〕}有助于地方及时发现问题、自主设置改革议题并有效解决问题。

第三,抑制功利主义和形式主义等不良倾向。一方面,明确改革正当性来源为存在解决地方内生问题和执行中央部署的客观需求。地方法院的创新动力源于真实的改革需求,这种需

〔74〕 参见张天白:“‘两个积极性’与央地关系的波浪周期”,《法制与社会发展》2025年第3期,第42页。

〔75〕 参见王路昊、林海龙:“成为‘最佳实践’:试点经验的话语建构”,《社会》2021年第1期,第115页。

〔76〕 参见游劝荣:“习近平法治思想的司法理论”,《中国法学》2023年第4期,第15页。

〔77〕 参见“大兴调查研究之风 推动人民法院工作高质量发展”,载《人民法院报》2022年9月23日,第1版。

〔78〕 参见艾佳慧:“转型中国法官薪酬与遴选制度的微观激励基础”,《法制与社会发展》2021年第6期,第71—73页。

求是客观存在并随着司法实践产生的,而不可能因行政指令而催生,故而不能将基层创新作为考核指标强行推进,应当摒弃“院院有精品”“一庭一品牌”等给基层法院带来形式主义负担的浮夸要求。另一方面,引导地方法院充分利用既有资源因地制宜开展差异化改革。各地法院的本地需求、资源禀赋、行动能力等均不相同,因而也应因地制宜、有针对性地开展地方性改革,避免基于功利主义心态和同构性竞争进行“跟风式”改革,占用本应用于解决当地迫切需求的有限改革资源,从而加剧基层法院自主改革的内卷化程度。^{〔79〕}以知识产权刑事司法改革为例,对于国家推行的知识产权刑事案件集中管辖和“三合一”审判改革,各地法院需要综合考量区域内的案件数量、案件类型、专业化审判资源、地域跨度等要素决定是否改革以及设计差异化策略,否则制度效益必然低于其负面影响。^{〔80〕}此外,还可以考虑应用大数据与人工智能技术来筛选绩效指标、挖掘绩效数据、利用绩效信息,从而全方位优化地方法院绩效管理体系,^{〔81〕}避免不合理的绩效考评指标对地方法院具体改革行为产生负面引导。

(三)完善试点改革机制以保障地方法院积极性

第一,试点方案应做到刚柔并济、松紧有度。在设计试点方案时,对于充分考虑且追求彻底执行的事项加强刚性,对于把握不足需要探索的事项则应保持弹性,为地方发挥积极性预留更多空间,同时还应注意吸收地方试点法院的意见或建议。还可在试点方案中以中央重视程度为依据对改革举措做明确排序,以保证地方法院合理分配有限的改革资源。而且,试点方案须考虑到任务量的差异、制度资源的平均化配置、自致资源获取能力的差别等要素对不同地方法院执行行为模式的影响。^{〔82〕}一方面应确保改革执行难度与各试点法院资源能力的平均水平相匹配,并为资源不足地方提供专项支持,另一方面应鼓励地方法院有效地培育和动员各种治理资源,以增强自身资源拓展能力。

第二,建立科学且客观的改革推进和效果评估体系,保证“试对”与“试错”相结合。应当指出,中央制定的试点方案并不必然是正确且有效的,地方法院的选择性执行也可能反映出政策本身存在问题,因此试点改革须经历试错测压、成效检验、风险评估的科学过程。一方面,应改造行政化、压力型的改革推进方式,避免改革成效数据失真。既要优化以考核指标为核心的既有方式,立足改革实际与司法规律来取消各项不必要、不恰当、不合理的考核指标,建立合理区间机制,对地方试点法院差异化适用指标体系,并禁止改革数据排名、通报等“唯数据论”倾向的做法;又要探索多元化的改革推进方法,例如庭审观摩、推优竞赛、改革经验分享会等更加深入改革运行实践内部的方式。总而言之,要反思司法改革评估中过度技术化、统计化的现代管

〔79〕 参见罗兴佐:“‘同构性竞争’:基层治理‘内卷化’的生成及解释”,《广西民族大学学报(哲学社会科学版)》2024年第1期,第3—5页。

〔80〕 参见左卫民、林健星:“知识产权刑事司法保护:改革反思与发展展望”,《四川大学学报(哲学社会科学版)》2024年第6期,第150页。

〔81〕 参见马亮:“政府绩效管理的智能化转型”,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2024年第6期,第86—87页。

〔82〕 参见陈那波、李伟:“把‘管理’带回政治——任务、资源与街道办网格化政策推行的案例比较”,《社会学研究》2020年第4期,第212—215页。

理趋势,应重新将人的主体地位、创造性及价值理念作为改革成功的核心因素,通过更多元化的过程管理和激励手段来发挥人的主动性。^{〔83〕} 另一方面,通过试错机制在可控范围内将改革方案的问题和矛盾显现,再引入第三方评估对既有的试点成效评估机制进行改造,同时应将民众意见和基层法官意见作为评判的重要依据,确认改革举措在何种程度上的可行性,从而避免改革的理想化和虚荣心。^{〔84〕} 例如,四级法院审级职能定位改革经科学评估后认定争议较大且成效不佳,故而在试点结束后即恢复实施原有的法律条文。^{〔85〕}

第三,加强试点改革的反馈机制,推进改革成果的立法转化。只有将立法与改革紧密结合起来,坚持改革决策与立法决策相统一、相衔接,才能在法治的框架下深化改革,也才能将改革的成果法治化。^{〔86〕} 因此,基于科学客观的改革评估,可以分出经验证后效果不佳和有效的举措;对于效果不佳的应恢复试点前的法律并要求相关负责单位深刻反思,^{〔87〕}对于有效举措应当区分出已有较为成熟定型经验的举措、尚无足够经验的地方法院创新探索举措、涉及深层次司法体制问题争议较大的举措等多种类型,分别采取及时纳入立法规划和继续深入改革积累经验后再行考察的方式,将试点改革成果分梯次、有规划地上升为法律文件。^{〔88〕} 特别是,要完善试点改革结束后的修改法律程序,全国人大常委会可建立专业的试点立法评估机制,且在修改法律前应进行严格的听证程序并充分吸收社会各界的意见和建议。^{〔89〕} 这既能保证法律规范的权威有效,又能激励地方法院在试点改革中积极探索、持续创新。

五、结 语

总而言之,如何处理中央与地方之间的权力分配关系是中国在构建现代国家过程中所面临的中心挑战之一。^{〔90〕} 在中央加强管理的背景下,地方法院仍能积极主动地参与司法改革,甚至起到首创性作用,这有助于实现司法现代化、法治现代化和全面依法治国。未来应避免“爱折腾”和“等指示”的地方法院这两种极端,为此应充分发挥中央与地方两方面的积极性,做

〔83〕 参见练宏、陈纯:“不完全考核:模糊与精细混合的政府考核分析”,《社会学研究》2023 年第 6 期,第 104 页。

〔84〕 参见左卫民:“十字路口的中国司法改革:反思与前瞻”,《现代法学》2008 年第 6 期,第 68—70 页。

〔85〕 参见《最高人民法院关于四级法院审级职能定位改革试点结束后相关工作要求的通知》(法〔2023〕154 号)。

〔86〕 参见丁亮华:“新时代司法改革的逻辑展开与路径思考”,《中国法学》2023 年第 3 期,第 241 页。

〔87〕 参见左卫民:“如何展开刑事诉讼法的第四次修改? 基于立法历程观察的思考”,《中外法学》2024 年第 5 期,第 1135 页。

〔88〕 参见刘静坤:“以审判为中心的诉讼制度改革之立法思考”,《中国刑事法杂志》2019 年第 1 期,第 101—102 页。

〔89〕 参见李本森:“司法改革领域试验性立法若干问题探讨”,《政治与法律》2025 年第 5 期,第 43—44 页。

〔90〕 参见(美)孔飞力:《中国现代国家的起源》,陈兼、陈之宏译,生活·读书·新知三联书店 2013 年版,第 119—121 页。

到顶层设计与地方试点实践并重。对于中央统筹规划的事项,应自觉在试点改革方案中对部分内容留下必要的自主空间,并畅通地方试点经验被吸纳进入顶层设计的渠道。在中央注意力留有空间的领域中,则可鼓励地方法院差异化开展地方性改革,为中央决策提供更多新鲜经验,让司法改革方案更加接地气、可操作、有效果。

Abstract: Observing reform practice, a notable trend in China's judicial reform is that, under the prominent leadership role of the central authorities, local courts have consistently retained an active role. The interplay of central and local factors makes the initiative of local courts indispensable to judicial reform. In centrally led pilot reforms, the initiative of local courts takes the form of policy refinement within the framework of central pilot documents, as well as innovation in the spaces deliberately left open, with the aim of comprehensively and faithfully implementing higher-level reform directives. In locally initiated reforms, the initiative of local courts manifests in actively designing reform proposals and seeking the diffusion of reform experiences, provided that central approval and support are in place. This is linked to local needs, policy resources, performance expectations, and institutional capacity. To advance judicial reform more deeply, it is essential to uphold the principle of central top-level design while also valuing and supporting the innovative practices of local courts. By improving the pilot reform mechanism and related arrangements, local courts can be guided to exercise their initiative in the right direction and thereby contribute valuable grassroots experience to the central top-level design.

Key Words: Local Courts; Judicial Reforms; Initiative; Top-level Design; Pilot

(责任编辑:彭鐔)