

司法改革背景下巡回法庭制度之审视

郭 研

(西北政法大学 刑事法学院, 陕西 西安 710063)

摘 要:自巡回法庭试点、逐步推行至今,我国司法体制改革方案中的建立巡回法庭制度已基本建成,进入全面实施阶段。一方面,巡回法庭制度的设立有其深厚的历史根源,当前需考察、对比、借鉴相关制度,保持该项制度优越性;另一方面,当前巡回法庭制度对保护和实现当事人合法权益大有裨益,也客观上缓解了最高人民法院的办案压力。但作为一项新生的制度,巡回法庭的设立还存在制度及理念上不成熟之处,需要再度进行审视,进一步完善巡回法庭制度,消解地方保护主义干预司法权;扩大巡回法庭受案范围至重大一、二审刑事案件;进一步厘清实践中最高院与巡回法庭审理案件范围的分歧,真正缓解最高人民法院办案压力;进一步明确巡回法庭的设置初衷,避免担负错位的上访纠纷解决功能。

关键词:巡回法庭;司法改革;制度对比

中图分类号:D926.2

文献标识码:A

文章编号:1008-7699(2018)03-0040-07

一、巡回法庭制度确立的司法改革背景

随着我国民主法治社会不断进步,人民群众对司法的要求和期待日益增长,进一步完善现有的司法体制势在必行,自20世纪90年代,我国法院即开始了以强化庭审功能、扩大审判公开、推进司法职业化建设为重点内容的司法改革历程。可以看出,党中央对司法改革作出了原则性部署,司法改革成为我国全面深化改革的重要组成部分,是国家整体发展战略的纲领性规划内容之一。^①最高人民法院基于中国共产党的部署及我国当前时代背景,从法院组织体系、司法管理、法官制度、诉讼程序、审判方式、执行制度等方面开展了重大改革,并于1999年、2005年、2009年分别发布了三个“人民法院五年改革纲要”,成为2013年之前中国法院改革的基本纲领和依据。^[1]2014年9月开始,司法改革方案正式在全国各级司法机关全面展开,这标志着我国从上世纪90年开始的司法改革运动已从理论论证、制度构建转入最为关键的制度运行阶段。最高人民法院经过深入调研以及广泛征求意见,制定了《最高人民法院关于全面深化改革人民法院改革的意见》,提出65项具体改革措施,并将其称为《人民法院第四个五年改革纲要(2014—2018)》,于2015年2月4日发布实施。^[2]

“光说不练假把式”,一项制度的成功与否需要通过实践来检验。党的十八届四中全会,要求最高人

收稿日期:2017-12-11

基金项目:江苏省社会科学基金课题“我国‘犯罪人—被害人—国家’三元范式犯罪论体系转向”(16FXD004);诸暨市政法委和西北政法大学合作课题“‘枫桥经验’:基层社会治理体系和能力现代化实证研究”

作者简介:郭 研(1988—),女,吉林四平人,西北政法大学刑事法学院讲师,法学博士。

① 党的十五大报告提出:“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。加强执法和司法队伍建设。”党的十六大报告指出,“推进司法体制改革。社会主义司法制度必须保障在全社会实现公平和正义。”党的十七大报告指出:“深化司法体制改革,优化司法职权配置,规范司法行为,建设公正高效权威的社会主义司法制度……”党的十八大报告指出:“全面推进依法治国……进一步推进司法体制改革,坚持和完善中国特色社会主义司法制度,确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权。”党的十九大报告指明了新时代发展的方向、目标和任务,其中贯穿着大量法治的精神和要求。

民法院设立巡回法庭,审理跨行政区域重大行政和民商事案件。2015年1月最高人民法院公布《最高人民法院关于巡回法庭审理案件若干问题的规定》,此后最高人民法院从设立深圳、沈阳巡回法庭作为试点,经过一年多的经验总结,2016年11月1日中央深改组第29次会议审议通过增设包括重庆、西安、南京、郑州在内的四家巡回法庭,至此在全国不同地域已设立六家巡回法庭,彰显最高人民法院在贯彻中央司法改革精神中的力度与决心。这一决定意味着我国司法体制改革方案中建立巡回法庭制度已进入全面实施阶段,巡回法庭制度基本建成。巡回法庭作为当下“新生”的司法制度,并非横空出世,而是有其深厚的历史根源,对其功能性定位需要结合我国当前所处司法改革时代背景,考察、借鉴古今中外相关制度,在保持该项制度优越性的同时,也要全面审视巡回法庭在当前司法运作中存在的问题,为今后进一步落实、完善此项司法改革举措奠定基础。

二、巡回法庭制度的历史考察

可以说,设立巡回法庭是我国当前司法改革背景下的制度创新,但不论在我国还是西方传统司法体制中,都存在类似于巡回法庭(巡回法院)的制度,回溯其历史,对比古今中外相关制度,可以为我们更好的理解、完善巡回法庭制度提供必要的参考与借鉴。

(一)我国历史上的“巡回法庭”制度

在我国古代司法制度中便有类似“巡回法庭”的巡回审判制度存在,主要表现为中央派员到地方代表皇帝审理重大、疑难案件,自上而下的巡回审判,既起到监督地方官员的作用,同时也有利于维护封建中央集权体制。如始于西汉的录囚制度,监督和检查下级决狱情况,是封建皇帝或上级司法机关通过对罪囚的复核审录,平反冤狱及督办久系未决案件的一项制度。据《后汉书·百官志》载,汉武帝时,州刺史“常以八月巡行所部郡国,录囚徒”。^①唐朝时,对地方上不便移到中央审判的特别重大的案件,由中央派监察御史、刑部员外郎和大理寺评事或司直充当“三司使”审判,即“三司推事”制度。隋朝时起至清朝,历代封建王朝设立的监察御史,由皇帝赋予直接审判行政官员的权力,不仅可以对违法官吏进行弹劾,也可以代表皇帝对中央和地方官员进行检查。^③明清时,监察御史既有行政监察权也有审判权,一般在都察院供职,奉命出巡地方时则为巡按御史。

近现代以来,我国巡回审判制度同样不乏其例,表现为扎根基层的巡回审判。解放时期,各革命根据地有巡回法庭、巡回审判制度。1932年的《中华苏维埃共和国裁判部暂行组织及裁判条例》就确立了巡回法庭及巡回审判制度。^②之后,各根据地先后发布了专门文件如《晋察冀战区巡回审判办法》《晋西北巡回审判办法》《淮海区巡回审判实施办法》等都确立了巡回法庭及巡回审判制度,陕甘宁边区的“马锡五审判方式”得到了广泛肯定,将扎根基层的巡回审判制度发展到了鼎盛时期。具体而言,现代意义上的巡回审判是指“人民法院的派出法庭在所辖区内定期或不定期地巡回流动,选择案件发生地、当事人所在地或方便民众旁听的地点开庭审理案件”^④该项制度具有流动性、临时性特征,是“马锡五审判方式”的当代延续,是落实方便人民群众诉讼、深入田间地头化解矛盾的重要审判方式,只是在司法实践中并没有形成一项成熟的制度加以运行。与此相对,本次司法改革所设立的巡回法庭既是传承传统巡回审判制度中便利当事人诉讼、体现司法为民的服务精神,同时也有其独特的品质。较巡回审判而言,两种制度运行中的差异也十分明显:一方面,巡回法庭是常设性的派出机构,拥有固定独立的办公场所,其职能定位侧重审

① 意指州刺史或者郡太守每年都要定期巡视自己所管辖地区的狱囚,以平理冤狱为主要任务。张晋藩.中国法制史(第四版)[M].北京:中国政法大学出版社,人民法院出版社,2011:110.

② 第12条规定:“各级裁判部可以组织巡回法院到出事地去审判比较有重要意义的案件以吸收广大群众来参加旁听”。贾宇.陕甘宁边区巡回法庭制度的运行及其启示[J].法商研究,2015(6).

理跨行政区域重大行政和民商事案件,此外,依据案件审理的具体需求,采巡回审判方式,到巡回区内的各个地方审理案件,方便当事人参加诉讼。^①

(二)英美巡回法院制度及同我国巡回法庭制度的比较

巡回法庭(法院)制度在西方司法体制中同样具有悠久的历史。最早的巡回法院(Circuit Court),是英国为加强中央权威,宣示国王权力而设立的。在十二世纪的英国,司法不公现象屡见不鲜,司法权被封建领主控制的法院分割,亨利二世国王试图通过法律改革改变局面,借鉴法兰克国王设立的特派专员调查制度,把全国分为6个司法区,成立了6个由3名法官组成的小组,为加强王权、监督地方,巡回法庭的司法实践开始了,法官们每年分赴各司法区进行审判,也即“巡回”一词的由来。^[5]与我国当前巡回法庭制度不同,英国传统巡回法院在立的根本目的在于加强王权,实现司法权威的统一,其更侧重于法官个体的巡回,有专门的巡回法官,审理级别依据所巡回到的法院的审级而定;对比而言,我国当前巡回法庭的法官则属于最高人民法院的主审法官,其裁判效力属于最高院的审级,巡回法庭审理案件有较为固定的法庭场所,即主要在巡回区所在地法庭审判案件,无需在路上“四处”审理,这都体现两种巡回法庭制度之间的差别。

在美国,巡回法院随着美国的建国而建立。1776年美国宣布独立并通过了《联邦条例》(但该条例未涉及司法);1787年通过《美利坚合众国宪法》(仅规定有最高法院),下级法院由国会随时下令设立;1789年美国国会通过了《司法法》,规定每州设立地方法院及其地方法官,同时将全国划分为三个巡回区,设立巡回法院,由最高法院大法官连同地方法院法官组成合议庭进行巡回审判。后随着案件量的增大,社会的持续发展,巡回法庭制度渐被舍弃,最终由巡回上诉法院取代。美国的法院分为联邦和各州两大系统。联邦法院系统将全国划分为94个司法管辖区,同时配备一个联邦地区法院,在其上设立13个巡回上诉法院,各巡回上诉法院具有固定的机构、人员以及办公地点。时至今日,美国的“巡回”法院仅存其名,但已无“巡回”之实。与我国相较,共同之处在于所设立的巡回法庭(法院)都对于跨越不同省或地区发生的案件具有管辖权。两者主要区别表现在:其一,职能范围不同,美国的联邦巡回上诉法院以保障法律的正确适用和统一发展为核心职能,只对案件享有上诉管辖权,没有第一审案件管辖权。^[6]而我国的最高法院巡回法庭,既享有二审案件的受理权,又具有审理有重大影响的行政、民商事一审案件和再审案件、刑事申诉案件的管辖权。其二,在与最高法院的关系上,我国巡回法庭是最高法院的常设派出机构,最高法院决定其设立、法官选任等事项。巡回法庭作为最高法院的组成部分,其作出的裁判等同于最高法院的裁判,结论具有终局性;对比之下,美国联邦巡回上诉法院与联邦最高法院之间相互独立,存在审级关系,可以将联邦上诉法院的判决上诉到联邦最高法院。

三、巡回法庭制度优越性之审视

在我国四级法院建制中,以往只有基层法院设置派出法庭,并经常组织巡回审判。近年来最高法院设置巡回法庭,可以认为是将“每一级法院都可以进行‘巡回审判’”予以制度化,以配合我国当前司法改革形势需要,无疑是一项重要的制度创新。巡回法庭制度有利于缓解最高人民法院办案压力,避免地

^① 值得一提的是,在建国初期我国最高法院设立的大区分院与巡回法庭也存在一定的类似之处。1952年,为与当时的大行政区对应,最高人民法院先后设立东北、西北、华东、中南、西南、华北六个大区分院,在其所辖区域内执行最高人民法院的职务;受最高人民法院的领导和监督,在其所辖区域内领导并监督各级人民法院的审判工作;其所作出的刑事、民事判决均为终审判决。两者差别主要体现在:大区法院有固定、独立的编制;大区法院除了接受最高法院领导外,其本身也是大行政区人民政府的组成部分;大区法院除审理案件外,还可以制定司法解释、监督指导下级法院审判工作、管理下级法院少部分司法行政事务等。贺小荣,何帆,马渊洁. 最高人民法院关于巡回法庭审理案件若干问题的规定的理解与适用[N]. 人民法院报,2015-01-29(5).

方保护主义干扰,更好、更快保护和实现当事人合法权益。此外,也有利于就地化解矛盾纠纷,减轻北京地区信访压力,更好地维护首都和谐稳定。^[7]但作为一项新生的制度,巡回法庭的设立还存在制度及理念上不成熟之处,需要具体做进一步的分析。

(一)“巡回法庭可以减少地方保护主义干预司法权”的审视

根据巡回法庭的设立初衷以及具体制度设计:首先,对于巡回法庭的设立是依据自然地理区域而非行政区划所作划分,因而被认为是打破了法院辖区与行政区划之间的对应关系。^①每一巡回法庭的巡回范围往往包含几个省级区划,巡回法庭能够在涉及省级利益的案件审判过程中保持中立地位,避免进行倾斜性保护,也避免了诉讼当事人在司法审判过程中对于隐形存在的“司法主客场”现象的担忧,从而真正实现了司法的中立与公正。其次,基于我国法院特殊的运行机制,各级法院的经费一直是以同级政府财政预算的方式给予支持提供,由此形成了地方各级司法机关对地方政府的依附局面,这也在无形中导致了地方政府可以对法院的判决审理进行一定程度的干预与把持。尤其是涉及到重大经济利益的跨行政区划民商事案件,或者“民告官”的行政诉讼案件,地方党政部门基于保护主义对于法院审判的干预往往更为严重,这既体现在对具体案件的管辖权争夺上,也体现在对具体案件审理的判决结果上。而巡回法庭作为最高人民法院的派出机构,其在运作过程中的人、财、物等方面的设置与管理都隶属于中央,与地方政府并不存在直接的利益牵连,在行政层级上更不受地方管辖,因而可以有效阻断地方政府对司法审判的干涉。^[8]最后,巡回法庭的设立之所以可以有效遏制司法腐败,关键点并非简单的因为其属于最高人民法院的派出机构,而是源于其中的司法人员的流动性。根据相关规定,最高法院负责选派巡回法庭的主审法官,每两年轮换一次。而法官经常性的岗位流转使其在陌生的环境中不会轻易受到特定地域人情关系的影响。

此外,巡回法庭为保障公正审判还设置了较完备的监督机制。每个巡回法庭都配备廉政监察员,专门负责日常的廉政监督工作,建立主审法官、合议庭行使审判权与庭长、副庭长行使监督权的全程留痕、相互监督、相互制约机制。加之配合当前司法改革中实施的承办法官案件终身负责制等错案责任追究机制、最高人民法院监察局受理的举报投诉、违纪查处等制度性监控。“合议庭将把凡干预过问案件的行为记录在案、存于正卷、并向其它当事人及时公开,同时视情节追究相关人员的法律责任。”^[9]都将有效监督巡回法庭工作人员免受外界不当干扰,排除地方党政职权对于司法审判的干预,保障案件得以公正审理。

尽管上述围绕巡回法庭制度展开的一系列防范措施都在一定程度上使得司法审判免受地方保护主义的干预,但巡回法庭制度很难消解司法权免受干扰的问题,司法审判遭受地方干预的问题依然客观存在:一方面省级以下的各中级法院、基层法院并没有实质改变原有司法体制中地方法院司法权独立行使难题;另一方面,基于省高级人民法院的人财物管理问题,其自身同样受制于同级党政机关,无法明哲保身真正司法独立。因此,当前拟实施的省以下地方法院、检察院人财物统一改革措施并不能在根本上实现司法权免受地方行政权的干预,而巡回法庭制度的设立也并不能使这一弊端真正消解,仍需要进一步寻求其他制度上的突破。

(二)“巡回法庭受案范围是否合理”的审视

根据规定,巡回法庭的受案范围为“跨行政区域的重大行政、民商事案件”,而不包括对重大刑事案件一审、二审以及再审的审理。在相关规定中也只是提及巡回法庭不进行死刑复核案件审理,此类案件仍交由最高法院本部复核。就我国法院审理的三大类诉讼案件而言,为什么只是针对刑事案件巡回法庭不

① 正如起草相关巡回法庭制度规定的同志指出,《规定》使用了“巡回区”这一概念,侧重从地理区域上界定巡回法庭审理或办理案件的范围,因此在确定巡回区域时,不一定要与华北、东北、华东、中南、西南和西北等原大行政区对应。贺小荣,何帆,马渊洁. 最高人民法院关于巡回法庭审理案件若干问题的规定的理解与适用[N]. 人民法院报,2015-01-29(5).

进行审理,却只将重心放在对民商事案件以及行政案件进行规定呢?据了解,最高法院近年来每年直接审理的刑事一审、二审、再审案件共计1万件以上,而2015年全国各级法院新收刑事一审案件总计1126748件,最高人民法院每年审理案件的总数只占各级法院刑事一审新收案件的1%。^[10]因此就刑事案件而言,最高人民法院相比较全国其他各级法院刑事审判工作量并非非常沉重,巡回法庭是否对于刑事案件审理似乎并不会影响最高人民法院本部刑庭的办案压力。此外,如果是从避免地方保护主义干预司法裁判角度考虑,因为民商事案件以及行政案件与地方利益关联度更大,往往易受到干扰,而对刑事案件的干预程度相对较弱,某一案件是否构成犯罪刑法规定较为明确,刑事法官不会轻易偏袒于某一方。因此从是否需要巡回法庭单独审理角度来看,巡回法庭确实没有必要单独就刑事案件进行地方司法权的监督。^①

根据巡回法庭当前的受案范围及其现实依据,其排除了对刑事一审、二审案件的受理,其中部分理由认为刑事案件的审理较之民商事、行政案件而言,与地方利益关联度不大,然而这一论断及理由尚有失偏颇。可以说,刑事不法与民事不法、行政不法只有程度的差异,而没有行为方式的本质不同,民行案件情节严重的可能构成刑事犯罪,当然也同民行案件一样与地方利益关联度息息相关。此外,在刑事犯罪领域,尤以经济犯罪为例,往往存在地方政府为维护地方经济利益、对于某些涉及违法犯罪行为的企业“睁一只眼、闭一只眼”,偏袒保护、放纵犯罪分子进而干扰司法裁判的情形,而此类企业一旦犯罪行为暴露产生的危害后果将不仅使得地方经济、民众的财产遭受巨大的损失,同时对于社会秩序的稳定也将产生重大的影响。例如近年来各地频繁爆发的集资诈骗案件,“e租宝、快鹿、昆明泛亚”等非法集资案,在案件进入刑事程序之前,进行非法集资的企业往往是地方纳税大户、明星企业,对于当地经济发展起到重大支撑作用,因而往往享受到地方政府的政策优待以及特殊关照,进而使得司法机关对于相关企业是否涉及犯罪行为并不进行主动审查干预,相反还会得到司法机关的保驾护航。而相关企业只有在其资金链断裂出现资不抵债情形,才会应被集资民众上访、闹访为社会所关注。可以看出,重大经济类刑事案件同样存在地方插手干涉的情形,而其对社会整体的危害性与影响力同样不可小觑。此外,从制度合理架构角度考虑,当前最高法院将设立巡回法庭作为司法改革的“排头兵”进行部署、建构,但作为司法体系中与法院起到相互配合、相互制约作用的检察机关却对此项制度的建构还没有作出应有的积极反应。

(三)“巡回法庭可以缓解最高法院的办案压力”的审视

首先,根据《民事诉讼法》及有关司法解释,“跨行政区域重大行政和民商事案件”本就应由最高人民法院来管辖,巡回法庭的设立并未改变最高人民法院的案件管辖范围。^[11]也即,最高人民法院受理案件的管辖权范围本身并没有进行下放,原本由最高法院审理的案件,在巡回法庭设立后仍由其审理,只是在区分是由最高人民法院北京本部审理还是由派驻外地的巡回法庭审理的问题上,进行了案件数量上的分流。但就案件审理的总数而言,表面上看虽然减轻了一些最高人民法院本部的工作负担,但在不增加现有最高人民法院法官编制的情况下到各巡回区设立巡回办公地点,只会造成现有办案人员没有增多但将更多精力与司法资源投入到扩张办公场所等硬件设施方面的局面,最终仍然是加重了最高人民法院现有的办案负担,并没有实现减轻最高法院办案压力的初衷。

与此同时,由于设立巡回法庭仍处于制度改革尝试之初,对于哪些案件由最高法院本部审理,哪些由巡回法庭审理,虽然最高法院相关规定明确了受案的范围与类型,但不免存在案件实际办理过程中出现

① 最高院的办案同志也解释:“巡回法庭暂不办理死刑复核案件,刑事一审、二审案件、高级人民法院报请核准的在法定刑以下量刑的刑事案件和高级人民法院报请核准的特殊假释案件等刑事案件……而为了方便当事人及其法定代理人、近亲属申诉,及时纠正冤假错案,受理刑事申诉案件,是综合考虑死刑案件审理现状、巡回法庭审判力量配置等多因素的考量。”贺小荣,何帆,马渊洁,最高人民法院关于巡回法庭审理案件若干问题的规定的理解与适用[N].人民法院报,2015-01-29(5).

的案件分配上犹疑与分歧。^①一方面,对于何为“对统一法律适用有重大指导意义的”案件尺度把握难以统一;另一方面规定中表述“可以”,也成为巡回法庭案件审理范围的不确定性的原因之一。并且,此条规定的另一层意思,即为巡回法庭辅助最高法院审理那些“不那么重要”的案件,其是不具有对“对统一法律适用有重大指导意义的”案件,这与将巡回法庭审判效力与最高法院同等对待以及选拔最高法院最富审判经验的法官进入巡回法庭审理案件的设立初衷并不一致,有大材小用之嫌,也在一定程度使得设立巡回法庭作为司法改革重大举措的社会效果大打折扣。

(四)“巡回法庭承担着纠纷解决功能”的审视

巡回法庭设立至今产生了一系列较为可观的积极社会效果,一方面客观上实现了案件分流,使得最高法院本部对于案件审判负担的减轻,客观上为北京秩序的稳定有序创造条件;另一方面巡回法庭的设置省去了当事人到北京最高人民法院进行诉讼产生的诸多不便,降低了当事人大量人力、物力、财力等一系列成本投入,初步实现了“有效的将审判中心下移,减轻最高法院本部审案压力”的功能定位。可以说,巡回法庭承担着纠纷解决功能。但随着巡回法庭的设立,以往被隐藏的一些问题也逐渐显现,巡回法庭过多的承担着错位的纠纷解决,例如巡回法庭的设立使巡回区的上访数量大幅提升,忙于应对各类上访事件占据了巡回法官大量的时间与精力。然而处理信访案件并非设立巡回法庭的初衷,^②巡回法庭作为派出机构,代表最高人民法院的司法权威,具有最高的司法裁判效力与威信,在地方设置巡回法庭,在百姓眼中如同古时朝廷派往全国各地进行巡视的钦差大臣,对于大量认为遭受司法不公待遇的当事人而言有如找到了诉申冤屈的天梯。此外,就巡回区民众而言,在地方巡回法庭较去北京信访而言,客观上降低了上访成本,因而也一定程度上刺激了其不按照正当法律程序合理实现诉求,而是直接到巡回法庭进行上访。^③可以想象,大量信访等原本不属于巡回法庭处理的事务,必将牵制巡回法庭主要的办案精力,对于其设立初衷“审理跨行政区域重大行政和民商事等案件”的宗旨已相去甚远,其目标价值实现程度令人担忧。

此外,也有学者认为,该规定突出的表述“跨行政区域”的案件审理范围存在问题,最高人民法院审理的跨行政区域案件,应主要指跨省区案件,但事实上,最高人民法院审理的二审和再审案件,大部分是省内案件,跨省区的案件并不多,进而提出巡回法庭的主要职能是“分流最高人民法院本部的申诉信访案件”。^[12]上述学者分析所得出的结论都在很大程度上曲解了巡回法庭的制度设计初衷,亟需正本清源。

四、结语

党的十八届四中全会对社会主义法治国家的建设作出了顶层设计,是我们党和国家加快法治进程、实现法治现代化的新型举措。党的十九大报告对新时代中国特色社会主义法治建设的理论创新、实践要求和全面部署,为全面推进依法治国、建设社会主义法治国家指明了方向。具体到司法制度的落实层面,我国当前正大力推行的司法改革是中共中央全面深化改革、建设法治国家、推进国家治理现代化顶层设

① 根据规定:“最高人民法院认为巡回法庭受理的案件对统一法律适用有重大指导意义的,可以决定由本部审理。巡回法庭对于已经受理的案件,认为对统一法律适用有重大指导意义的,可以报请最高人民法院本部审理。”

② 根据《巡回法庭规定》第3条所列明的最高人民法院巡回法庭受理的11类案件,“信访案件”并没有规定在其中,只是第3条的最后增加了如下规定:“巡回法庭依法办理巡回区内向最高人民法院提出的来信来访事项”。

③ 据报道,深圳第一巡回法庭自2015年2月2日开始受理案件到2月17日,短短半个月时间已接待来访案件500余批次。这一数量远超出第一巡回法庭庭长刘贵祥之前的预计。近两年的统计显示,第一巡回法庭所辖3省区每年的信访案件一共不超过1000批次。也就是说,巡回法庭半个月的信访接待数量已经超过最高法本院近些年半年的接待数量。而这些信访案件中,多数不属于巡回法庭的受理范围,包括不在该法庭管辖范围内的案件、正在审理中的案件,也有些根本不属于法院管辖范围的。武欣中. 巡回法庭变成了“信访办”[N]. 中国青年报,2015-03-03(4).

计和系统部署的重要部分。其中,最高人民法院设立巡回法庭是当前司法改革背景下所采取的一项重大改革举措,对于抑制司法地方化保护主义、实现司法公正、缓解最高法院本部的办案压力以及信访负担起到重要意义,但对于制度本身显现出来的不足之处,应在充分理解巡回法庭制度设计初衷的前提下,不断总结相关经验,及时完善,以更好发挥巡回法庭应有的制度功能与价值。

参考文献:

- [1]最高法公布《中国法院的司法改革》白皮书[EB/OL]. [2017-10-31]. http://www.china.com.cn/legal/2016-02/29/content_37896038.htm.
- [2]最高人民法院. 最高法院的司法改革[M]. 北京:人民法院出版社,2016:3-4.
- [3]顾永忠. 最高人民法院设立巡回法庭之我见[J]. 法律科学(西北政法大学学报),2015(2):53.
- [4]江平. 中国司法大辞典[M]. 长春:吉林人民出版社,2004:542.
- [5]方斯远. 国外历史上的“巡回法院”[N]. 北京日报,2014-11-24(6).
- [6]傅郁林. 最高人民法院巡回法庭的职能定位与权威形成[J]. 中国法律评论,2014(4):212.
- [7]张璁. 巡回法庭即代表最高法——访最高人民法院审判委员会专职委员胡云腾[N]. 人民日报,2014-11-26(17).
- [8]王利明. 对最高人民法院巡回法庭的几点思考[J]. 中国审判,2015(3):21.
- [9]编者. 巡回法庭:司法改革的“排头兵”——专访最高人民法院第一、第二巡回法庭庭长[J]. 中国法律评论,2015(3):8.
- [10]2015年法院司法统计数据新鲜‘出炉’,新收一审案件数量首次突破千万[EB/OL]. [2017-11-08]. http://www.360doc.com/content/16/0321/00/22419104_543944065.shtml.
- [11]刘贵祥. 巡回法庭改革的理念及实践[J]. 法律适用,2015(7):41.
- [12]侯猛. 最高人民法院巡回法庭:何去何从[J]. 北大法律评论,2015(1):73.

A Review of Circuit Court System Under the Background of Judicial Reform

GUO Yan

(School of Criminal Law, Northwest University of Political Science and Law, Xi'an 710063, China)

Abstract: Since the trial and gradual implementation of the circuit courts, the circuit court system proposed in China's judicial reform plan has basically been established, and has entered the stage of full implementation. On the one hand, due to its profound history, it is necessary to examine, compare and draw on the ancient or modern relevant systems to maintain the superiority of the circuit court system. On the other hand, the current circuit court system effectively protects and realizes the legitimate rights and interests of litigants, and meanwhile helps relieve the pressure of the Supreme People's Court. However, as a newborn system, it needs to be examined and reviewed due to some defects in its system and ideas, for the intention of further improvement of the circuit court system and elimination of local judicial intervention; it is essential to expand the scope of the circuit courts to the major first and second trial criminal cases, and to further clarify the scope of cases that the Supreme Court and the circuit courts hear, which will fundamentally ease the pressure of the Supreme Court; moreover, it is necessary to further clarify the original intention of the circuit court system in order to avoid misplaced dispute settlement.

Key words: circuit court; judicial reform; system comparison

(责任编辑:董兴佩)