

论我国审判机关活动中的民主集中制原则

陈越瓯

内容提要:将民主集中制作为我国审判机关的活动原则,既具有宪法规范依据,也符合我国审判机关组织和运行的整体主义模式。民主集中制与人民法院依法独立行使审判权是相互阐释关系,民主集中制为人民法院依法独立行使审判权确定了基于我国宪法规范和实践的内在规定性,但民主集中制在适用于审判机关的内部活动时,其规范意涵仍需要结合人民法院依法独立行使审判权原则进行补充诠释。人民法院依法独立行使审判权能够通过民主集中制得到应有的保障。民主集中制对中央和地方关系的规范同样适用于上下级审判机关的活动,如此能够回应现实中存在的法院上下级关系调整的需求。地方各级人民法院的“主动性”和“积极性”在最高人民法院统一法律适用的过程中得到具象化表达,而“中央的统一领导”为“主动性”和“积极性”的发挥确定了逻辑指向与应有边界。

关键词:民主集中制 国家机构 审判机关 活动原则 中央和地方关系

陈越瓯,中南大学法学院讲师。

引言

《宪法》第3条第1款规定:“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。”目前学界的共识是,民主集中制是整个国家机构体系的“组织原则”,主要处理人民与人民代表大会的关系、人民代表大会与其他国家机构之间的关系。但是,学界对各个国家机构内部是否实行民主集中制,或者说民主集中制是不是所有国家机构的“活动原则”,存在不同意见。^{〔1〕}“活动原则”是指国家机构履行机构职责和行使机构职权的方式和程序。民主集中制能否从国家机构的“组织原则”延伸至“活动原则”,不仅关系到民主集中制作为我国国家机构原则的宪法规范地位,还对从宪法上准确解释特定国家机构内部的

〔1〕 参见范进学等著:《民主集中制宪法原则研究》,东方出版中心2011年版,第144-203页。

具体组织和运作问题具有关键意义。

人民法院是我国的审判机关,是我国国家机构体系的重要组成部分。法院内部有许多制度设计、组织运行问题与民主集中制是否作为机构活动原则密切相关。实践中,长期存在用民主集中制来论证或否认法院内部具体制度设计正当性的做法。以院庭长审判监督管理权为例,从 20 世纪 80 年代司法界和法学界关于案件审批制的激烈讨论开始,无论是支持还是反对院庭长审判监督管理权的观点,都援用民主集中制作为论证理由。^{〔2〕}这说明存在阐明民主集中制与法院活动方式之间关系的现实需要。从理论上讲,之所以要阐明民主集中制是不是我国审判机关的活动原则,更是因为宪法赋予人民法院依法独立行使审判权的职能。民主集中制与人民法院依法独立行使审判权之间的逻辑关联和规范结构在既往关于法院组织和职权的讨论中并未引起足够的重视,需要得到进一步的理论建构。而且《宪法》第 3 条对中央地方关系的规定是否适用于上下级法院,同样是一个理论上具有争议的问题。因此,在理论上阐释清楚民主集中制与法院活动方式之间的关系,事关我国司法制度的宪法基础,对于我们认识民主集中制的根本性和开放性,以及中国特色社会主义审判制度的制度传统和时代特征具有重要意义。

本文将在总结我国法院建构和运行实践经验的基础上,在教义学上论证民主集中制是我国国家机构的活动原则、我国审判机关的活动原则,并建构民主集中制在我国审判机关活动中的具体实现形式。

一 作为国家机构活动原则的民主集中制

在一般意义上明确民主集中制是我国国家机构的活动原则,是论证民主集中制能够作为审判机关活动原则的前提。《宪法》第 3 条在解释上不能排除民主集中制是所有国家机构活动原则的可能性,而且以民主集中制作为我国国家机构的活动原则符合宪法的规范功能预期。

(一)《宪法》第 3 条第 1 款的解释空间

否定民主集中制是我国国家机构的活动原则的观点,主要是基于对《宪法》第 3 条第 1 款的规范解释。但是,这些观点所依据的规范解释存在商榷空间。

1. “国家机构”与“国家机关”之辨

第一种观点认为,与之前数部宪法不同,现行《宪法》第 3 条第 1 款没有依循 1954 年《宪法》中“国家机关……实行民主集中制”的表述,而是将“国家机关”改为“国家机构”。二者的区别在于,“国家机构”是一个整体性概念,指向的是由各个国家机关形成的国家机构体系,因此,民主集中制规范的是一系列国家机关之间的关系,而非具体国家机关内部的活动原则。^{〔3〕}然而,这种观点并没有充分的依据。

〔2〕 参见刘春茂:《对法院院长、庭长个人审批案件问题的探讨》,《人民司法》1980 年第 12 期;孙常立:《法院院、庭长审批案件的制度不能取消》,《人民司法》1981 年第 4 期。

〔3〕 参见马岭:《我国现行〈宪法〉中的民主集中制原则》,《云南大学学报(法学版)》2013 年第 4 期,第 2、4 页。

首先,从文义的角度看,即使“国家机构”是一个整体性概念,也不能认为这个概念主要关注一系列国家机关之间的“关系”。原因在于,“国家机构”作为整体性概念可以被理解为所有国家机关的总和,是被用来指代所有国家机关,而非仅限于国家机关之间的外部“关系”,否则在文义上解释不通。与此种理解对应,《宪法》第三章的标题使用“国家机构”,也是要说明该章下各节是对各个具体国家机关的规定,而不是专门规定各个国家机关之间的“关系”。

其实,“国家机构”与“国家机关”之间的区别用法在1954年《宪法》中就已经出现。从当时的制宪资料来看,制宪的参与者主要是在国家机构章的标题拟定上有所争议,“国家机构”是对宪法草案初稿中“国家组织系统”和“国家权力的组织”等用法的替代方案,关切的重点在于选词应当清晰体现“人民所有的全部权力如何通过国家一切机关来实现”和实现对章下各节的统摄。经讨论,制宪的参与者倾向于以“国家机构”来概括各种国家机关。^{〔4〕}因此,制宪经过表明,选择“国家机构”一词的主要用意在于其能够概括性地指称各类能够使人民的权力得到行使的国家机关,而不是在于突出国家机关之间的“关系”。

其次,从体系的角度看,现行《宪法》将民主集中制条款中的“国家机关”改为“国家机构”可能是出于条款间关系的考虑。1954年《宪法》有关民主集中制实行主体的表述是“全国人民代表大会、地方各级人民代表大会和其他国家机关”,这是由于当时民主集中制条款并未单列,而是依附于国家权力归属条款。1954年《宪法》第2条第1款规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”因此,顺接第1款思路,同时又要将民主集中制贯彻到所有国家机关,第2款采用“人民代表大会+其他国家机关”的表述更为合适。现行《宪法》则将民主集中制条款单列,使其无需再负担彰显国家权力归属的意旨,用“中华人民共和国的国家机构”概括性地替代原有的繁复表述,能够使第3条规范民主集中制的意旨更为集中,同时也与国家机构章标题保持了概念使用的一致性。

2. “一律”的意义

第二种观点认为,1954年《宪法》第2条第2款规定“……其他国家机关,一律实行民主集中制”,而现行《宪法》第3条第1款删去了“一律”的字样,这体现了宪法制定者不再要求所有国家机关内部都实行民主集中制。因此,民主集中制不再是国家机构的活动原则。^{〔5〕}这种解释同样有待商榷。

首先,删去“一律”的用意不在于取消民主集中制作为国家机构活动原则的规范地位,而是在于体现民主集中制的开放性。根据肖蔚云先生的回忆,1982年修宪时删去“一律”主要是考虑到“太绝对化”,不同机关实行民主集中制的形式“有自己的特点”。修改后的规定“说明‘原则’上国家机关都实行民主集中制,但具体的形式还可以有所不同”。^{〔6〕}

〔4〕 参见韩大元著:《1954年宪法制定过程》,法律出版社2014年版,第134、233-235、394页。

〔5〕 参见马岭:《我国现行〈宪法〉中的民主集中制原则》,《云南大学学报(法学版)》2013年第4期,第4页。

〔6〕 肖蔚云著:《我国现行宪法的诞生》,北京大学出版社1986年版,第103-104页。

这意味着,民主集中制依然是所有国家机关的活动原则,但宪法允许不同国家机关根据具体情况实行具有不同特点的民主集中制,对民主集中制的解释相比于以往更有弹性空间。

再者,仅根据“一律”的删去得出民主集中制不再是国家机构的活动原则,不符合宪法精神。“坚持人民民主专政,坚持民主集中制”是 1982 年《宪法》精神的体现,是“宪法修改工作的基本指导思想”,这直接来源于党的十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》。^{〔7〕}该决议是 1982 年《宪法》的修宪基础,明确提出“必须根据民主集中制的原则加强各级国家机关的建设”。这里的“各级国家机关”显然不单单是指各级国家权力机关,而是指所有的国家机关,因为基于历史经验和教训,如果国家机构内部不恢复民主集中制,那么,人民也将不能通过各个国家机关行使自身的权力。因此,将民主集中制作为活动原则,是宪法精神的体现,不能仅根据民主集中制条款字词的变化加以否定。

(二)民主集中制的规范功能

将民主集中制作为国家机构的活动原则,不仅是《宪法》第 3 条第 1 款的规范要求,还是确保民主集中制的规范功能得到实现的需要。有学者将国家机构体系中民主集中制的制度目标概括为保障政权和国家机构的“民主正当性”与“治理有效性”。前者指向国家机构体系的合法性,体现为人民代表大会制度对于其他国家机构的有效约束,以及人民能够通过各个国家机关行使权力的不同民主形式。后者则将民主集中制与国家能力挂钩,指向国家机构体系的治理绩效。^{〔8〕}无论是“民主正当性”还是“治理有效性”的制度目标,其实现不仅依赖于国家机构之间的组织形式,还有赖于国家机构内部的活动方式。

第一,国家机构之间的组织形式和国家机构内部的活动方式之间并不是割裂的,而是需要相互契合以实现民主集中制的规范功能。不同国家机关基于在国家权力分工中的差异化安排,承担不同的任务和职责,行使不同职权,机关内部会分化出形式各异的组织结构、工作流程或程序,以多样化的民主形态和集中形态为“民主正当性”和“治理有效性”制度目标的实现提供支持。我们很难想象,在没有国家机关内部的组织结构、工作流程或程序作支撑的情况下,单靠对国家机关之间关系的安排,就能实现民主集中制保障国家机构体系兼顾“民主正当性”与“治理有效性”的规范功能。

第二,以民主集中制作为国家机构活动原则,是应对国家机构内部存在的“集体决策”与“个体决策”之间张力的需要。我国行使不同国家权力的机构实行相同的内部组织结构,采用没有差异的、同等的组织形态,即建立以格、职、级为表征的细密的层级体系,并通过竞争上岗机制激活。^{〔9〕}在这种所有国家机关共享的内部秩序的深层结构中,“民主正当性”和“治理有效性”的制度目标在组织结构层面具象化为“集体决策”与“个体决策”之间的张力。以民主集中制规范各级各类国家机关建设,应对国家机构内部存在的此种张力,正是 1982 年《宪法》精神的体现。基于历史经验和教训,1982 年《宪法》未

〔7〕 参见《胡乔木文集》(第 2 卷),人民出版社 2012 年版,第 523-524 页。

〔8〕 参见王旭:《作为国家机构原则的民主集中制》,《中国社会科学》2019 年第 8 期,第 74 页。

〔9〕 参见刘忠:《格、职、级与竞争上岗——法院内部秩序的深层结构》,《清华法学》2014 年第 2 期,第 154-155 页。

要求权力过分集中:“我们需要集中统一的领导,但是必须有充分的民主,才能做到正确的集中。”^[10]以这样的反思为基础,1982年《宪法》将民主集中制条款单列,在第3条对民主集中制进行集中规定和阐述。因此,只要“集体决策”与“个体决策”之间的张力一直存在,国家机构内部就需要实行民主集中制。

二 民主集中制在审判机关中的适用:整体主义的视角

尽管民主集中制在一般意义上是我国国家机构的活动原则,但民主集中制在审判机关中的适用仍需进一步论证。在以一种整体主义的视角来理解法院的审判活动的情况下,民主集中制是我国审判机关的活动原则。

(一) 整体主义视角下的法院审判活动

对于民主集中制是不是我国审判机关活动原则的问题,目前学界的争议点是我国法院的审判活动中是否存在民主和集中的关系问题。由于《人民法院组织法》第38条仅规定人民法院中的审判委员会(下称“审委会”)实行民主集中制,一些学者从我国法院的工作方式出发,认为合议庭实行的是合议制,“少数服从多数”会自动产生结果,不需要再集中决定,而独任庭则根本不存在民主与集中的问题,因此,我国审判机关并未在整体上实行民主集中制。^[11]

上述观点实际上体现了对我国法院审判活动形式的某种非整体主义理解,即认为合议庭、独任庭的审判活动可以代表我国法院整体的审判活动,进而认为,我国审判机关并未在整体上实行民主集中制。然而,我国法院的审判活动是一个整体,不能被简单分割理解,我们需要以一种整体主义的视角来理解我国法院的审判活动。

我国法院审判活动的整体主义体现在以下三个方面:第一,审判意志的集体性。法官在裁判中透露出的司法意志涵摄于法院的机构意志之中,是整体意志的个别化表达。第二,审判权力的分段化。法院内部各个审判组织、法官个体等只是审判权力运行过程中的一个个流程节点。只有在所有审判流程走完以后,才可以说司法意志已经得到完整表达。第三,审判责任的复杂性。裁判的责任由法院承担,而不仅由具体的审判组织、法官个体承担。^[12]

我国法院审判活动的整体主义不仅是法律社会学研究对组织实践进行理论概括的结果,也有其规范依据:第一,《宪法》第131条规定的“依照法律规定独立行使审判权”的主体是“人民法院”。第二,《人民法院组织法》在具体规定案件审判主体时,是以“审判组织”为统领的,这体现在该法第三章的标题上。第三章规定了三类审判组织,强调审判组织是行使审判权的最小组织单元。人民法院通过法官在审判组织中履行审判职责这一组织化的方式统一行使审判权。^[13]第三,《法官法》第9条赋予院长“与其职务相适应的

[10] 《邓小平文选》(第2卷),人民出版社1994年版,第144页。

[11] 参见马岭:《我国现行〈宪法〉中的民主集中制原则》,《云南大学学报(法学版)》2013年第4期,第10页。

[12] 以上总结参考了顾培东著:《当代中国司法研究》,商务印书馆2022年版,第213-244,389-435页。

[13] 参见蒋惠岭:《论审判组织制度改革理论出路》,《政法论坛》2022年第5期,第55页。

职责”,这在实践中被具体化为院庭长的审判监督权和审判管理权。诉讼法还赋予院长对案件提交审委会的程序性把关权力。这些权力连同审判组织、法官的审判权力和其他司法人员的权力共同构成作为一个整体的“审判权力运行机制”,实现了法院内部的组织化、结构化、系统化。

正是由于我国法院的审判活动呈现出整体主义的特点,因此,我们在分析民主集中制是不是我国审判机关的活动原则时,就不能将视野局限于单个审判组织,而是要在审判权力的相互关联中把握这一问题。

(二) 基于整体主义的民主集中制

从整体主义的视角来看,将民主集中制作为我国审判机关的活动原则,同样是确保民主集中制的规范功能在审判机关内部得到实现的需要。

第一,审判机关的内部活动同样存在“集体决策”与“个体决策”之间的协调。在整体主义的视角下,法院内部的审判活动实际上被视为生产“司法产品”的流程,各个行使审判权力的主体都是这一流程上的节点。在“司法产品”被最终生产出来以前,每个节点的审判权力行使都不具有终局性。面对法官和合议庭等行使审判权力得出的裁判意见,院庭长拥有决定把案件提交给专业法官会议或审委会进而影响裁判意见得出过程的程序性权力以及隐藏在背后的实体性权力。尊重合议庭进行的集体决策是审判活动“民主正当性”制度目标的体现,而发挥院庭长的领导作用和监督作用则是“治理有效性”制度目标的体现。因此,只有将合议庭对审判权力的行使放在整个审判权力运行流程中加以审视,才能体现出看似以合议制或者说“少数服从多数”为基础的审判活动实际上高度依赖个体的决策能力和判断能力。在这个意义上,审判机关的内部活动同样存在“集体决策”与“个体决策”之间的协调。因此,民主集中制在审判机关内部有其适用空间。

第二,审判机关的内部活动实行民主集中制,是审判机关和其他国家机关之间实行民主集中制的需要。在国家机构体系中,贯彻民主集中制的人民代表大会制度要求各个国家机关协调一致进行工作,既有监督,又有分工,从而更有效地使人民的意志得到实现。审判机关需要贯彻人民意志和党的主张,需要在司法过程中回应现实需求。法院组织相应分化出不同的组织结构和组织过程来回应组织环境提出的不同性质的要求。最典型的体现是审委会对“四类案件”的讨论。此外,院庭长基于审判监督权和审判管理权,通过法院公文机制和例会机制,传达政策、解读政策,以指引裁判方向。^[14] 如果审判机关内部没有分化出采用民主集中制的组织结构和组织过程,而是单靠司法过程,那么,集中后的民主意志在向审判机关内部传导时会发生困难,审判机关和其他国家机关之间的民主集中制关系也将因此难以得到完整实现。

三 民主集中制在审判机关内部的制度展开

落实民主集中制作为审判机关内部活动原则的规范地位,关键在于厘清民主集中制

[14] 参见兰荣杰:《“放权”之后如何实现有效监管——基于法院公文机制和例会机制的实证分析》,《地方立法研究》2022年第5期,第13页。

与人民法院依法独立行使审判权之间的关系。“组织化行权”理念能够相对妥善地处理好院长权力与审判组织、法官个体审判权力之间的关系,是民主集中制在审判机关内部实现制度化的可行思路。

(一)民主集中制与人民法院依法独立行使审判权的关系

民主集中制是我国国家机构的活动原则,而《宪法》第131条又将依法独立行使审判权规定为人民法院的行权原则。这意味着,我国审判机关同时具有一般性活动原则(民主集中制)和专门性活动原则(依法独立行使审判权)。对其中任一原则的阐释都不能脱离另一原则,二者之间应当是相互阐释关系。

1. 民主集中制对人民法院依法独立行使审判权的限定

民主集中制是作为我国政权组织形式的人民代表大会制度的组织原则和活动原则,对作为审判机关专门性活动原则的人民法院依法独立行使审判权的阐释要遵循我国国家权力配置的结构和逻辑。民主集中制为人民法院依法独立行使审判权确定了基于我国宪法规范和实践的内在规定性。

第一,民主集中制下的人民法院依法独立行使审判权是法院整体独立行使审判权。首先,在民主集中制下,人民法院依法独立行使审判权,而非审判员个人独立审判。江华指出:“在各级人民法院内部要认真贯彻民主集中制的原则……各种审判组织和审判人员都是人民法院的一个组成部分,都不能闹独立性……独立审判是指人民法院不受行政机关、团体和个人的干涉而言,不是审判员个人的独立审判。”^[15]宪法赋予的审判权在审判机关内部按照审判流程被分成不同的节点并分配给不同的主体。而且审判权不仅以阶段作出划分,还按照权力类型分化出关于审判的权力束,由不同主体分享审判权、审判监督权和审判管理权。其次,民主集中制对审判权力的行使效能提出要求。在审判机关内部各类主体分工的基础上,民主集中制基于对“治理有效性”制度目标的追求,强调审判机关内部各类主体的协调配合,以求提高工作效率。这意味着,需要以一种整体的视角看待审判权的分工和分配。各个审判节点和各类审判权力之间虽然有所区分,但又是联系的,因此,不能认为独任庭、合议庭、院庭长是终局性的“集中点”,而是应当进一步将这些节点串联起来,将审委会作为民主集中制的最终集中点,实现人民法院通过审委会的集体领导制度,发挥国家审判机关的整体效能。

第二,民主集中制下的人民法院依法独立行使审判权只是表征法院权力行使方式的特殊性,而非机构本身的特殊性。作为审判机关,法院通过行使审判权保障国家任务实现的工作方式使其区别于其他国家机关,但这只是工作方式的差异。法院与其他国家机关同属国家机构序列,只是职责分工不同。就机构性质而言,法院没有特殊性。法院从事的司法工作和其他国家机关的分工一样,必须为大局服务。不同时期的《人民法院组织法》均对人民法院的任务作出规定,要求法院“通过审判活动”服务国家各个时期的中心工作。因此,人民法院依法独立行使审判权只是国家权力“合理分工,相互配合,相互制约”原则的产物,而不是彰显机构特殊性的依据。由此可以推导出民主集中制对人民法院依

[15] 江华著:《江华司法文集》,人民法院出版社1989年版,第240页。

法独立行使审判权的两方面要求:首先,人民法院依法独立行使审判权不是否认法院与其他国家机关协作配合的理由。职责分工不同的国家机关有着共同的目标,即保障国家任务的高效实现,这就需要国家机关之间的协调配合。其次,如前所述,作为国家机构的法院应当设置诸如审委会这样必要的组织结构接受和吸纳民主意志,确保审判权力的行使体现民主意志,服务国家中心工作。

2. 人民法院依法独立行使审判权对民主集中制的实现

人民法院依法独立行使审判权是人民法院的专门性活动原则,体现了宪法要求人民法院通过审判权的独立行使完成国家任务的权力分工要求。民主集中制在适用于审判机关的内部活动时,其规范意涵需要结合人民法院依法独立行使审判权原则得到补充诠释。

第一,民主集中制对审判机关的适用要体现审判权行权方式的特点。人民法院是通过行使审判权而不是其他什么方式实现宪法赋予审判机关的任务。“用审判方式执行法律”,^[16]这是人民法院之所以被宪法界定为“国家的审判机关”的理由。因此,在宪法规定人民法院专门行使审判权的情况下,人民法院内部的组织结构、职权配置、工作程序等都应当体现“用审判方式执行法律”的独特性,以便于审判权的行使。司法活动具有特殊的性质和规律,审判权作为一种判断权,“有它的具体方式、方法,专门业务知识”,^[17]其他各类主体绝不能违规干预司法。因此,民主集中制在审判机关内部的制度化应当尊重和促进体现审判权特殊性的人民法院依法独立行使审判权原则。例如,院庭长只能是“集中”的节点而非决策的终点,而且这种节点性的“集中”限于院庭长就程序性事项履行法定职责,院庭长不能以行政命令方式改变或变相改变独任庭、合议庭的意见。^[18]

第二,民主集中制对审判机关的适用要顺应人民法院依法独立行使审判权条款的规范变迁。人民法院依法独立行使审判权条款确立于 1954 年《宪法》,为 1982 年《宪法》所延续。此后,“依法治国原则”(第 5 条第 1 款)、“市场经济条款”(第 15 条第 1 款)和“人权条款”(第 33 条第 3 款)相继以修正案的形式进入宪法文本。这对人民法院依法独立行使审判权提出了更高的要求。有学者即指出,在《宪法》第 131 条后半段“不受行政机关、社会团体和个人的干涉”中,不在规范范围内的各类主体对审判工作的干预是对“依法独立行使审判权的限制”,而这种“限制”必须符合上述入宪条款给出的形式要件(如遵循法律保留原则)和实质要件(如应当尊重和保障人权)。^[19]《宪法》第 131 条和上述入宪条款实际上已经形成有关人民法院依法独立行使审判权的关联规范,整体性地提高了人民法院依法独立行使审判权原则的规范强度。

(二)以组织化行权为核心的活动原则

在厘清民主集中制与人民法院依法独立行使审判权之间的关系后,民主集中制在

[16] 参见韩大元著:《1954 年宪法制定过程》,法律出版社 2014 年版,第 249 页。

[17] 彭真著:《论新中国的政法工作》,中央文献出版社 1992 年版,第 388 页。

[18] 参见何帆:《深刻把握全面落实司法责任制和严格执行民主集中制的关系》,《人民法院报》2020 年 9 月 11 日第 2 版。

[19] 参见杨小敏:《法院依照法律规定独立行使审判权条款的宪法变迁》,《法学家》2022 年第 2 期,第 7-8 页。

审判机关内部的适用仍需要具体的制度化方案。其实,近年来实务界提出的“组织化行权”理念已经能够比较全面地在民主集中制下实现人民法院依法独立行使审判权。^[20]

“组织化行权”是指,人民法院内部所有与审判相关的权力都要在特定组织机制(主要是审判组织)中行使。具体而言,《人民法院组织法》第三章将行使审判权力的主体确定为“审判组织”(合议庭、独任庭和审委会),而非法官个体或院庭长。这意味着,虽然审判组织不能以自己的名义成为法院意志的代表,但是其进行案件审判并作出裁判带来的法律效果由人民法院承受,而且在审判权的行使方面,只有审判组织能够产生这种效果上的转移。相应地,不仅法官个体需要通过在审判组织中“履行审判职责”进而以集体性的方式“行使审判权力”,院庭长原则上同样如此。因此,司法改革才特别强调院庭长应当通过加入相关的审判组织亲自审理案件的方式行使审判监督权、审判管理权,而非以审判组织成员之外的身份介入审判组织的审判过程。

总体来看,“组织化行权”使得审判权的行使成为一个组织过程,法官个体的案件裁判权力,以及院庭长的审判管理权和审判监督权均应当被转化为对具体案件的意见并在审判组织中公开表达,成为审判组织司法决策的一部分。“个体决策”与“集体决策”之间的关系以前者融入后者,并在后者中进行的方式实现统一。人民法院依法独立行使审判权这一审判权的行权要求被具体化为,各类审判组织依法履行职责,并最终统一于审委会的集体领导。由此,民主集中制得以在审判机关内部活动中落实。“组织化行权”理念并非空穴来风,而是根源于法院的集体领导制。集体领导制强调“充分发挥集体的智慧和作用,防止主观性和片面性,防止个人专断和个人决定重大问题”,^[21]通过凸显审判组织对于审判权行使的重要意义,将法院工作的重心聚焦于案件审理。院庭长的审判监督权和审判管理权是审判组织行使审判权力的保障,而不能干涉或替代审判组织正确行使审判权力。目前实践中对“组织化行权”理念有不同的理解,需要专门加以讨论。

第一,对“组织”的理解从审判组织向非法定的案件集体讨论形式延伸,典型的代表是近年来设立的专业法官会议。这是否会影响审判组织的地位?本文认为,从专业法官会议的定位来看,其本身符合“组织化行权”理念。专业法官会议的设立使得院庭长需要在专业法官会议这一组织过程中行使将案件提交给审委会的程序性权力和对“四类案件”实施特殊监督管理措施的权力,权力效果需要专业法官会议这一组织过程的检验和认证,这符合法院集体领导制和民主集中制的要求。不过,从现实来看,专业法官会议目前仍高度依赖于院庭长的组织和主持,存在完善空间。

第二,对“组织化”的理解从“在审判组织中行权”向“组织留痕”延伸。按照相关司法文件的规定,院庭长在监督管理“四类案件”时,应当在办案平台全程留痕,或者形成书面记录入卷备查,这被认为是“组织化行权”理念的体现。^[22]本文认为,院庭长的监管过

[20] 参见何帆著:《积厚成势:中国司法的制度逻辑》,中国民主法制出版社2023年版,第571-572页。

[21] 张春生主编:《中华人民共和国立法法释义》,法律出版社2000年版,第39页。

[22] 参见何帆著:《积厚成势:中国司法的制度逻辑》,中国民主法制出版社2023年版,第597页。

程全程留痕确实是一种进步,但“留痕”不应当取代“组织化行权”要求院庭长对案件的具体处理意见应当在审判组织或其他组织机制中发表的基本原则。

四 民主集中制在上下级审判机关之间的制度展开

民主集中制不只是单个审判机关内部的活动原则。《宪法》第 3 条第 4 款是民主集中制在中央地方关系方面的体现,同样适用于规范上下级法院之间的关系,构成上下级法院之间特别是最高人民法院和地方各级人民法院之间的活动原则。

(一)《宪法》第 3 条第 4 款对审判机关的可适用性

《宪法》第 3 条第 4 款规定:“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。”对于该款能否适用于审判机关,学界存在争议,核心关切有三:首先,如何理解最高人民法院的机构属性?其次,各级人民法院之间是否具备职权的可划分性?最后,如何理解地方各级人民法院的“地方性”?本文将依次分析,论证该款对审判机关的可适用性。

第一,最高人民法院属于“中央”国家机构。首先,从语义角度看,“中央”与“最高”存在逻辑关联。“中央”指“国家政权的最高领导机构”,最高人民法院作为国家最高审判机关,属于国家政权的最高领导机构范畴,因而也属于“中央”。其次,从整个法律体系角度看,《保守国家秘密法》第 7 条、《档案法》第 9 条等都有“中央国家机关”分别负责本系统相关工作的职责规定,最高人民法院属于这里的“中央国家机关”。最后,从历史文献看,第五届全国人大常委会第二十三次会议《关于公布〈中华人民共和国宪法修改草案〉的决议》使用“中央国家机关各部门”的用语,与人大组织、政党组织、人民团体并列,最高人民法院属于中央国家机关。

第二,各级人民法院之间的职权具有可划分性。有观点认为各级人民法院都是审判机关,行使的都是审判权,因此职权不存在可划分性。^[23] 人民法院职权的可划分性问题涉及如何理解人民法院的“职权”,特别是“职权”与审判权的关系。本文认为,人民法院的“职权”不等同于传统意义上指向案件审理的审判权。

首先,我国宪法采用的功能主义国家权力配置模式决定了人民法院“职权”的复合性。我国宪法对人民法院和人民检察院等国家机构的职权设计采用概括性的授权方式,并在组织法中运用列举主义对审判权和检察权进行具体化。之所以采取这种职权设计方式,是因为概括性条款只是授予特定国家机构某一种性质的权力。然而,出于完成国家任务和职能协调配合的功能主义需要,国家机构对所属的权力不具有垄断性,可能会同时拥有两种以上不同性质的权力,其中的几类权力无法被概括性条款容纳,因而要在立法中作出必要的列举。^[24] 典型的代表是被单独列举的司法解释权,其位于司法权与立法权的交

[23] 参见郑毅:《论我国宪法文本中的“中央”与“地方”——基于我国〈宪法〉第 3 条第 4 款的考察》,《政治与法律》2020 年第 6 期,第 73 页。

[24] 参见陈明辉:《国家机构组织法中职权条款的设计》,《政治与法律》2020 年第 12 期,第 77-81 页。

界地带,即便不具有立法权性质,但也是对传统审判权的扩展。

其次,最高人民法院的“最高审判机关”和“中央国家机关”的规范地位决定了其职权相对于地方各级人民法院职权的差异性。其一,《宪法》第132条第2款规定的最高人民法院“监督”地方各级人民法院审判工作的权力在组织法和诉讼法中衍生出最高人民法院相对于地方各级人民法院的专有职权,这些专有职权具有央地关系意义。典型的体现是,结合《宪法》第5条法制统一条款,最高人民法院具有监督指导地方各级人民法院维护法制统一的职权,这一职权在规范上被具体化为司法解释权、指导性案例发布权,以及旨在统一死刑适用标准的死刑复核权。实践中,这些权力的规范化过程都曾伴随央地关系互动并引发法院组织结构的深刻变革。其二,我国的政法体制通过“最高”和“中央”的叠合效应形塑最高人民法院职权的特殊性。最高人民法院需要落实好“把方向、管大局、保落实”的职责任务,此为《中国共产党政法工作条例》(下称“《政法工作条例》”)第15条所明示。

第三,地方各级人民法院的地方性是对人民法院职权在央地间进行划分的重要依据。首先,从“地方性”的内涵来看,地方法院的“地方性”主要表现为地方法院在地化行使审判权时地方性司法知识的积累和地方法院对地方正当治理需求的回应,不能被径行等同于司法地方保护主义,这在规范层面已有所反映。例如,最高人民法院授权地方法院针对法律构成要件进行在地化解释。民间借贷比较活跃的地区的高级人民法院或者经其授权的中级人民法院可以根据本地区的实际情况制定“职业放贷人”的具体认定标准。^[25]其次,从“地方性”的来源来看,地方法院的“地方性”内生于我国民主主体制的形成逻辑。设置地方各级人民法院并要求其对本级人民代表大会及其常务委员会负责的理由不仅仅是为实现民主政治的可操作性。承认地方法院的“地方性”,是对我国现行民主主体制形成逻辑的承认与尊重。^[26]最后,从“地方性”的历史来看,我国法院层级和审级的增减以及特定层级地方法院的设置与否,服从于我国地方治理变动对政权内治理层级增和减的要求,因而地方法院的“地方性”是整体上中央地方关系演化的产物。^[27]

以上都是从我国整体宪制逻辑的角度阐释地方法院“地方性”。在宪法规范的具体表达上,“地方性”也未尝不存在解释空间。学界已经认识到《宪法》中的“国家”包含“中央”与“地方”。^[28]综合《宪法》第3条、第128条、第129条和第133条,可以得出地方法院“地方性”的规范意涵:国家通过属于国家权力机关的地方国家权力机关即地方各级人民代表大会设立具有地方性的地方各级人民法院。地方各级人民法院是国家的审判机关,具有国家性,在依法独立行使审判权时要贯彻国家的意志,国家意志不排斥对地方性因素的考虑,但应以贯彻整体国家意志为前提。这就在规范层面既为司法对地方现实治理需求的回应创设了空间也划定了防止滑向司法地方保护主义的边界。^[29]

[25] 参见《全国法院民商事审判工作会议纪要》(法〔2019〕254号)第53条。

[26] 参见王建学:《中央的统一领导:现状与问题》,《中国法律评论》2018年第1期,第48页。

[27] 参见刘忠:《四级两审制的发生和演化》,《法学研究》2015年第4期,第41-58页。

[28] 参见王建学:《地方各级人民法院宪法地位的规范分析》,《法学研究》2015年第4期,第66页。

[29] 参见赵一单:《论司法制度的法律保留:含义、理由与边界》,《中外法学》2023年第3期,第737-740页。

(二)民主集中制在上下级法院之间的具体体现

《宪法》第 3 条第 4 款是在国家机构职权配置的语境下对中央和地方关系作出规范,既是国家划分中央和地方国家机关职权时需要遵循的原则,也可以看作职权划分所要达到的目的和中央和地方国家机关的活动原则。将《宪法》第 3 条第 4 款适用于审判机关,关键是要解释“中央的统一领导”和“发挥地方的主动性、积极性”在司法领域的具体意涵。

最高人民法院和地方各级人民法院之间的职权划分,以及上下级法院之间的活动都应当接受党中央的领导。对于按照地方整体改革部署中由人民法院承担的改革任务,其中涉及重大体制性、政策性、争议性问题的,也必须按照有关规定报最高人民法院党组讨论决定,或者向党中央、中央政法委请示。^[30]这就对地方参与司法改革进而影响法院职权的央地配置划定了边界。

从既有研究来看,“主动性”和“积极性”的含义主要分为两个方面:其一是“客观处境”,即地方国家机关应当保有自主参与国家治理的空间和相应的职权、资源配置。其二是“主观意愿”,即地方国家机关应当在自主空间内主动作为,积极争先。^[31]相对于最高人民法院,地方各级人民法院同样存在客观处境和主观意愿的问题,但由于人民法院依法独立行使审判权的特殊性,“主动性”和“积极性”的适用有所不同,需要区分狭义的职权行使和广义的职权行使。

第一,就狭义的职权行使即审判权的行使而言,地方各级人民法院的“主动性”和“积极性”体现在最高人民法院统一法律适用职能的实现过程中。最高人民法院需要通过统一的法律解释规范地方各级人民法院对审判权的行使。但是,由于审级原因,最高人民法院无法直接审理全部类型的案件,也没有能力完全通过自身对审判权的行使承担起统一法律适用工作,而是需要地方各级人民法院参与进来,以提供多样化的法律解释方案作为统一法律适用的基础。此时,地方各级人民法院的客观处境和主观意愿问题便显现出来。

就客观处境而言,最高人民法院若要推动法律统一适用,就需要为地方各级人民法院保有进行法律解释的空间。这种自主空间来自审级独立。多样化的法律解释方案的形成需要地方各级人民法院在处理案件时能够居中裁断、冷静客观和独立作出判断,而不是依靠上级人民法院的直接领导和指挥。审级独立为地方各级人民法院提供多样化的法律解释方案提供了空间。《宪法》第 132 条有关上下级法院之间审判监督关系的规定由此具有了区别于传统上保障依法纠错的功能。也正是在统一法律适用的意义上,《宪法》第 3 条第 4 款与第 132 条产生规范交集,第 3 条第 4 款实际上强化了第 132 条的规范价值。在审级独立的基础上,准确的、适用于统一各级法院法律适用的法律解释方案有赖于在全国法院构筑的“案例市场”中通过“竞争”产生,这便涉及“主观意愿”的问题。最高人民法院统一法律适用的职权更多体现为加工、挑选法律解释方案的最终决定权力。由此,最

[30] 参见《最高人民法院印发〈最高人民法院关于人民法院司法改革事项报批实施工作的规定〉的通知》(法发〔2023〕10 号)第 2 条。

[31] 参见郑毅:《论中央与地方关系中的“积极性”与“主动性”原则——基于我国〈宪法〉第 3 条第 4 款的考察》,《政治与法律》2019 年第 3 期,第 58-76 页。

高人民法院得以履行“维护社会主义法制的统一和尊严”的宪法职责。

第二,就广义的职权行使而言,地方各级人民法院的“主动性”和“积极性”体现在地方法院竞争中。地方法院也有自己的“锦标赛体制”,主要有地方法院在地方治理系统的竞争和在法院系统的竞争这两个竞争场域,形成了发展目标、审判质效、服务地方、制度创新、司法知识等五类竞争样态。^[32] 地方法院竞争的存在是整体央地关系在司法系统的具体演绎,在国家治理逻辑中具有正当性。在客观处境意义上,这实质上赋予了地方法院通过竞争发挥主动性和积极性的非正式制度空间。当然,地方法院通过竞争发挥主动性和积极性也有正式制度空间保障。近年来,最高人民法院建立法院系统的备案审查制度,对高级人民法院制定的审判业务文件开展备案审查,这在事实上承认了地方法院有针对性、疑难复杂案件进行法律解释的制度空间。^[33] 就主观意愿而言,地方法院竞争之所以发生,其逻辑就在于地方法院力求通过参与竞争追求上级法院和地方的认可,以期获得相应的制度和非制度效果。

民主集中制不仅是我国国家机构的组织原则,还是国家机构的活动原则。国家机构的组织方式和活动方式是不能割裂的,民主集中制的优势正是在于将这二者结合起来。民主集中制不应当在关于审判机关组织设置、职权配置和具体活动的讨论中缺席。民主集中制对于保障人民法院依法独立行使审判权、确保最高人民法院正确行使审判监督权力、维护地方法院的主动性和积极性具有非常重要的意义,现代司法理念完全可以建立在民主集中制的基础之上。由此,宪法对于国家机构设置和国家权力配置的规范效力将得到进一步释放。

[本文为作者参与的2023年度教育部“建构中国自主法学知识体系”重大专项“中国自主法学知识体系的概念体系研究”(2023JZDZ014)的研究成果。]

[32] 参见高翔:《中国地方法院竞争的实践与逻辑》,《法制与社会发展》2015年第1期,第80-94页。

[33] 参见《最高人民法院办公厅关于印发〈人民法院审判业务文件、参考性案例备案工作办法〉的通知》(法办〔2021〕133号)。

The Principle of Democratic Centralism in the Activities of Judicial Organs in China

[**Abstract**] Article 3 of the Chinese Constitution stipulates the principle of democratic centralism. Currently, there is a debate within the Chinese academic community regarding whether all state institutions should adopt democratic centralism as the method and procedure for performing their duties and exercising their powers. For China's judicial organs, namely, people's courts, since the Constitution has stipulated the principle that they should independently exercise adjudicatory power in accordance with the provisions of law, it is even more necessary to clarify the relationship between democratic centralism and this principle from the perspective of constitutional dogmatics. This paper argues that democratic centralism is the guiding principle for the activities of all state institutions in China, but its application varies across different state institutions. China's courts operate under a court-oriented model. The exercise of adjudicatory power and judicial supervision/management power by judges, trial organizations, and court presidents/chief judges collectively constitutes the overall adjudicative process. Consequently, there exists a tension between "collective decision-making" and "individual decision-making", which creates room for the application of the principle of democratic centralism. At the same time, China's courts also rely on the democratic decision-making process of democratic centralism to convey and implement the democratic will formed by the people's congress system. From the perspective of constitutional dogmatics, the principle of democratic centralism and the principle of independent exercise of adjudicatory power by people's courts in accordance with the provisions of law are mutually explanatory and complementary. Democratic centralism is also applicable to the relationship between the Supreme People's Court and local people's courts at all levels. Article 3 Paragraph 4 of the Chinese Constitution states: "The division of functions and powers between the central and local state institutions shall honor the principle of giving full play to the initiative and motivation of local authorities under the unified leadership of the central authorities". The Supreme People's Court and local people's courts at all levels belong to central state institutions and local state institutions, respectively. The "initiative" and "motivation" of local people's courts are concretely expressed in the process of the Supreme People's Court's unified application of law and in the phenomenon of competition among local courts, while "unified leadership of the central authorities" refers to the Communist Party of China's leadership in adjusting central-local relations, meaning that the exercise of "initiative" and "motivation" has its boundaries.

(责任编辑:田 夫)