

中国独立行使审判权制度的历史考察

田 夫

内容提要:中国宪法上的独立行使审判权制度,源自苏联,并经历了“五四宪法”第78条和“八二宪法”第126条的发展。长久以来,中国法学界围绕“五四宪法”第78条与“八二宪法”第126条,展开了热烈的比较与争论,其实质在于如何理解独立行使审判权制度。对“八二宪法”第126条的宪法解释表明,其涵义既不包括党、国家权力机关、检察机关不能干涉人民法院依法独立行使审判权,也不包括党、国家权力机关、检察机关可以干涉人民法院依法独立行使审判权,而是留下了一定缺漏。这暗合了党政机关和领导干部干预司法的现象,由此,需要从党政关系层面进一步反思独立行使审判权制度,在十八届四中全会提出建立防止党政机关和领导干部干预司法制度的背景下,可以考虑在适当时机推动宪法的修改,恢复“五四宪法”第78条的规定。

关键词:独立行使审判权 宪法解释 党政关系

田夫,中国社会科学院国际法研究所助理研究员。

中共十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出要建立防止党政机关和领导干部干预司法的制度。上述决定指出:“建立领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究制度。任何党政机关和领导干部都不得让司法机关做违反法定职责、有碍司法公正的事情,任何司法机关都不得执行党政机关和领导干部违法干预司法活动的要求。对干预司法机关办案的,给予党纪政纪处分;造成冤假错案或者其他严重后果的,依法追究刑事责任。”

2015年2月27日,中共中央全面深化改革领导小组第十次会议审议通过了《关于领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》,就防止党政机关和领导干部干预司法制度作出了进一步规定。防止党政机关和领导干部干预司法制度的建立,在中国法治建设史上具有里程碑式的意义:它第一次全面应对了长期以来一直存在的党政机关和领导干部干预司法问题;从宪法的层面观察,它与法学界讨论多年的“八二宪法”第126条的利弊问题具有本质关联。

“八二宪法”第126条规定：“人民法院依照法律规定独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”该条文系从1936年苏联宪法第112条（“审判员独立，只服从法律”）和“五四宪法”第78条（“人民法院独立进行审判，只服从法律”）继承、发展而来。对于“五四宪法”第78条与“八二宪法”第126条的利弊比较，历来是中国法学界关注的重要问题，相关研究可谓汗牛充栋。概言之，有学者主张“八二宪法”第126条存在缺漏，应当恢复“五四宪法”第78条；^{〔1〕}也有学者认为不必恢复，关键在于从宪法解释学角度进行合理解释。^{〔2〕}“八二宪法”第126条与“五四宪法”第78条的不同之处在于，前者采用了罗列排除干涉主体的方法，而这种方法被认为是有缺漏的，遗漏了政党、国家权力机关这两类不该遗漏的主体；^{〔3〕}后者则以简明扼要的表述实质上排除了一切干涉主体。所以，讨论“八二宪法”第126条是否包含政党和国家权力机关可以干涉人民法院依法独立行使审判权的意义就成为比较该条与“五四宪法”第78条利弊得失的关键。进一步地，在中国，讨论政党是否可以干涉人民法院依法独立行使审判权的问题，实质上是讨论作为执政党的中国共产党是否可以干涉人民法院依法独立行使审判权的问题。而通过梳理这种比较的历史以及相关问题，可以发现，上述讨论其实是如何理解“八二宪法”第126条与“五四宪法”第78条的问题。因此，对“八二宪法”第126条与“五四宪法”第78条相比较这一问题的回答，只有在全面梳理关于“八二宪法”第126条与“五四宪法”第78条的理解之后方才可能。鉴于学界尚未就是否修改“八二宪法”第126条达成一致，进行这种梳理依然必要。

若从“八二宪法”第126条全文来看，对其进行研究无疑内容颇多。总体而言，学界的相关研究分为三个部分：第一部分是对“人民法院”的研究，但凡关于整体独立与审级独立的研究、关于法院独立与法官独立的研究皆属此列；第二部分是对“依照法律”的研究，关注这里的“法律”是否包括宪法；第三部分是对“独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉”的研究，这一部分研究主要涉及对“八二宪法”第126条与“五四宪法”第78条的比较问题。这三部分研究虽然互相联系密切，但它们基本上还是分别处理不同的问题，若对其一并处理，恐因贪多求全而失之于泛，而本文的研究范围则集中在第三部分即独立行使审判权制度上。据此，需要说明的是，在第一部分关于法院独立的研究中，有外部独立与内部独立之分，而内部独立包含合议庭或独任制审判员独立于法院领导干部。由于本文的研究属于第三部分的研究，所以，本文所称党政机关和领导干部不包括法院领导干部。

〔1〕 李步云、柳志伟：《司法独立的几个问题》，《法学研究》2002年第3期，第9—10页；刘作翔：《中国地方司法保护主义之批判——兼论“司法权国家化”的司法改革思路》，《法学研究》2003年第1期，第88页；郭道晖：《法院独立审判应只服从法律——对〈宪法〉第126条规定的质疑与建议》，《法学》2013年第4期，第3—8页。

〔2〕 韩大元：《论审判独立原则的宪法功能》，《苏州大学学报》（法学版）2014年第1期，第4页。

〔3〕 刘作翔：《中国地方司法保护主义之批判——兼论“司法权国家化”的司法改革思路》，《法学研究》2003年第1期，第88页。

一 独立行使审判权制度的苏联渊源

中国宪法上的独立行使审判权制度,源于1936年苏联宪法。该法第112条规定:“审判员独立,只服从法律。”据考证,“这在苏维埃立法史上是第一次规定的‘审判员独立’原则。”〔4〕但是,若从文字本身而言,这并不是一个独具社会主义特色的条款。1919年的魏玛宪法第102条就规定:“法官独立,只服从法律。”当然,高度强调法的阶级性的苏联法学界显然不会认为苏联宪法第112条与诸如魏玛宪法第102条这样的资产阶级宪法具有完全相同的意义。事实上,就在1936年苏联宪法通过前的大半年内,苏联法学界还细致地论证了资产阶级式“审判员独立”与无产阶级式“审判员独立”的差异。〔5〕

1938年,维辛斯基编著的《苏联法律》一书出版。该书主要阐释了1936年苏联宪法,在同类著作中占据着权威性地位,也因此被翻译为英文、中文等。〔6〕具体到苏联宪法第112条,维辛斯基先后两次涉及,这两次均出现在“法院和检察署”这一章的第二节“苏维埃法院组织和活动中的社会主义民主原则”中。

第一次其实是在理解苏联宪法第102条〔7〕时涉及第112条的:“行使审判权是国家最重要的职能之一。社会主义国家的法官根据苏维埃法律和社会主义法律意识,处理并决定案件,不受任何党派的干预或影响。所以,审判员独立,只服从法律。”〔8〕这里,要注意维辛斯基的推导过程:由于审判权只能由法院行使,进而不受任何党派的干预或影响,所以,审判员独立,只服从法律。换句话说,在苏联宪法第102条与第112条之间,是存在因果联系的。

第二次则是直接理解第112条:“斯大林宪法第112条确立了司法独立原则:‘审判员独立,只服从法律。’在这里,宪法考虑的是审判员基于自身建立在社会主义法律意识之上的内在确信而在每个个案中得出他们的判决或裁决的权利和义务,他们的判决或裁决必须与案情和法律的命令严格保持一致。”〔9〕

1948年苏联出版的《苏联国家法教程》强调:“在审问案件及制作民事及刑事判决时,审判员只服从法律的指示。因此,在自己的每一刑事或民事判决中,法院乃是联共党

〔4〕【日】杉浦一孝:《关于一九三六年年苏联宪法“审判员独立”原则的初步研究》,康树华译,《国外法学》1979年第2期,第32页。

〔5〕参见【日】杉浦一孝:《关于一九三六年年苏联宪法“审判员独立”原则的初步研究》,康树华译,《国外法学》1979年第2期,第30—31页。

〔6〕英译本见 Vysinsky, Andrey Y. ed. *The Law of the Soviet State*, translated by Babb, Hugh W. New York: Macmillan, 1948. 此后,该英译本又被翻译为中文,但出版时采用了分册发行的方式,与本文有主要关联的是《苏联法院和检察机关》一书(维辛斯基编著,张子美译,商务印书馆1949年发行)。

〔7〕“苏联最高法院、加盟共和国最高法院、边区法院和省法院、自治共和国法院和自治省法院、州法院、依照苏联最高苏维埃决议设立的苏联专门法院、人民法院,行使苏联的审判权。”

〔8〕中译本参考了维辛斯基编著:《苏联法院和检察机关》,张子美译,商务印书馆1949年发行,第3页,但个别地方有改动, Vysinsky, Andrey Y. ed. *The Law of the Soviet State*, translated by Babb, Hugh W. New York: Macmillan, 1948, p. 499.

〔9〕 Vysinsky, Andrey Y. ed. *The Law of the Soviet State*, translated by Babb, Hugh W. New York: Macmillan, 1948, p. 513.

(布)所领导的苏维埃人民以法律所表现的国家意志之先驱。”^[10]从这段话可以推导出,审判员在审判案件时服从法律就是服从了党的领导,因为法律乃是党领导人民所表现出的国家意志。

当然,上文只是梳理了苏联的相关学理,这绝不意味着在苏联的制度实践中,审判员独立取得了良好的实践效果。事实恰恰相反,诚如苏联学者反思 1936 年苏联宪法第 112 条时所指出的:“无论是法官,还是整个司法体系都是国家命令领导体系的组成部分。司法机关不能成为人权的保障者,特别是在有必要保护人权免于强大的国家机器侵害的时候。”^[11]

二 独立行使审判权制度的中国轨迹

作为 1949 年后第一部规定人民法院组织的法律,1951 年制定的《中华人民共和国人民法院暂行组织条例》并未规定“审判员独立”原则。而“五四宪法”和 1954 年人民法院组织法改变了《中华人民共和国人民法院暂行组织条例》继承边区传统所确立的司法隶属于行政的体制,使法院从政府中分离出来。^[12]

(一)“五四宪法”:独立行使审判权制度的苏式影响

1. “五四宪法”制定后对独立行使审判权制度的理解

1936 年苏联宪法第 112 条被中国“五四宪法”所继承,但由于中国实行审判委员会制度,“五四宪法”第 78 条和 1954 年人民法院组织法第 4 条均规定:“人民法院独立进行审判,只服从法律。”参加 1954 年人民法院组织法讨论修改的魏文伯这样理解该条文:“人民法院审判案件根据事实依法判决,不受任何机关、团体或个人的干涉和影响……并不是说人民法院孤立办案,它的审判活动必须紧紧地依靠中国共产党方针、政策的领导,依靠人民、联系人民和接受人民群众的监督,以便更好地为当地当时的中心工作服务。这更不是说人民法院想怎样做就怎样做,它必须严格遵守法律,接受人民代表大会的监督,接受上级人民法院的监督并统一受最高人民法院的监督,还要接受人民检察院的监督。”^[13]

刘昆林则指出,人民法院独立进行审判,只服从法律,“首先是法院在处理具体案件时,不受他人或其他机关的干涉。后者不能对法院作出决定某一具体案件的指示或命令,如确定被告为有罪或无罪、刑罚的期限、赔偿责任的轻重或撤销案件等。”^[14]刘昆林强调,由于法院独立进行审判这一原则的确立与实施,审判机关的责任日益加重,在审判机关中加强党的政治领导和思想领导显得更加重要。

从魏文伯和刘昆林的论述中可以看出,他们都强调坚持“人民法院独立进行审判,只

[10] 【苏】特拉伊宁等编:《苏联国家法教程》,彭建华译,大东书局印行,1951 年版,第 537 页。

[11] 转引自尤晓红:《俄罗斯法官独立制度的构成与运行》,《黑龙江省政法管理干部学院学报》2012 年第 3 期,第 136 页。

[12] 贺卫方:《通过司法实现社会正义:对中国法官现状的一个透视》,载夏勇主编:《走向权利的时代》(修订版),中国政法大学出版社 2000 年版,第 222 页。

[13] 魏文伯:《对于“中华人民共和国人民法院组织法”基本问题的认识》,《政法研究》1955 年第 1 期,第 3 页。

[14] 刘昆林:《对“人民法院独立进行审判,只服从法律”的认识》,《政法研究》1955 年第 1 期,第 37 页。

服从法律”原则要求人民法院办理具体案件不受任何机关、团体或个人的干涉和影响,也都认为坚持上述原则与坚持党的领导并不矛盾,而是高度统一的。

2. 反右派运动中对独立行使审判权制度的理解

1957年5、6月间,反右派运动开始。毛泽东在《一九五七年夏季的形势》中提出:“在不违背中央政策法规的条件下,地方政法文教部门受命于省市委、自治区党委和省、市、自治区人民委员会。”^[15]12月14日,中共中央批转了由中共最高人民法院、司法部党组提交的《关于司法工作座谈会和最高人民法院的反右派斗争情况的报告》。该报告除重申毛泽东上述主张外,还提出:“全部审判活动,都必须坚决服从党委的领导和监督;党委有权过问一切案件。除死刑案件的审批制度按照1957年9月10日中央关于死刑案件审批办法的指示执行外,凡是党委规定审批范围的案件和与兄弟部门意见不一致的案件,都应当在审理后宣判前,报请党委审批。”^[16]该报告既规定了党委过问案件制度,又继续承认了已经存在的党委审批案件制度,并且认为不能以审判独立为由抵制党委审批案件制度。这与前述魏文伯和刘昆林的论述相比,可谓已经完全转向了。

于是,在王乃滢、陈启武看来,党对法院工作的领导不仅是方针、政策的领导,而且还包括党干涉人民法院对具体案件的审判。明确了党可以干涉审判这一点,就能准确理解王乃滢、陈启武在理解“人民法院独立进行审判,只服从法律”原则时将前人的“不受任何机关、团体或个人的干涉”改为“不受其他机关、团体或个人的非法干涉”的原因^[17]——在将“干涉”限缩为“非法干涉”的同时,承认了合法干涉存在的可能性和正当性。与王乃滢、陈启武相比,在康树华那里,人民法院独立进行审判甚至从“不受其他机关、团体或个人的非法干涉”变成了“不受其他国家行政机关、团体或个人的非法干涉”。^[18]——“机关”与“国家行政机关”这两个概念的外延可谓大相径庭了。

3. “大跃进”运动中对独立行使审判权制度的理解

“大跃进”运动开始后,较之于反右派运动时期,学界对“人民法院独立进行审判,只服从法律”的理解又有变化:“‘法院独立进行审判,只服从法律’的含义,就是指法院在审判工作中必须根据党的方针政策、遵守国家法律,独立地进行工作,不偏不倚,始终要以‘事实是根据,法律是准绳’作为指导原则,不受当事人的意见所左右;在审判工作中不受其他国家机关、人民团体或个人的非法干预。人民法院是国家权力机关产生的,并对它负责,必须接受它的监督。宪法规定一切机关必须置于党的绝对领导之下,法院更不能例外。”^[19]在这里,党的方针政策取代国家法律成为审判工作的首要依据,而“国家机关”这一概念则意味着介于其外的党的机关是可以干预法院的审判工作的。

综上所述,从1954年经反右派运动到“大跃进”运动,学界对独立行使审判权制度的

[15] 《毛泽东选集》(第五卷),人民出版社1977年版,第459页。

[16] 张晋藩等主编:《中华人民共和国国史大辞典》,黑龙江人民出版社1992年版,第298页。

[17] 王乃滢、陈启武:《对“人民法院独立进行审判,只服从法律”的理解》,《法学》1958年第2期,第31页。

[18] 康树华:《“司法独立”的反动本质》,《政法研究》1958年第2期,第49页。

[19] 中国人民大学法律系审判法教研室编著:《人民司法工作是无产阶级专政的锐利武器》,中国人民大学出版社1958年版,第23页。

理解,以独立审判与党的领导的关系为中心,经历了一个急剧变化的过程——党的领导由方针、政策的领导发展到包括干涉案件审判在内的具体领导,与此相伴的是党委审批案件制度和党委过问案件制度的加强。直至在后来的“七五宪法”和“七八宪法”中,独立行使审判权制度彻底消失。

(二)1979年人民法院组织法:独立行使审判权制度的曲折发展

1975年至1982年,是独立行使审判权制度的曲折发展期。在这个时期里,尽管“人民法院独立进行审判,只服从法律”这一规定在“七五宪法”和“七八宪法”中消失了,但包含这一规定的1954年人民法院组织法依然有效。1978年后,基于对二十多年来历史教训的反思,不少有识之士纷纷呼吁坚持这一规定。

1978年11月7日,王桂五在《人民日报》上发文,主张突破政法战线讳言的若干禁区。其中,一个禁区就是讳言“独立审判,只服从法律”。他批评了将只服从法律与党的领导对立起来的观点,在他的批评中,可以看到服从体现党所领导的无产阶级意志的法律就是服从党的领导这样一种观点的再现。1978年12月22日,中共十一届三中全会公报指出:“检察机关和司法机关要保持应有的独立性。”1979年1月5日,乔伟在《人民日报》上发表《独立审判、只服从法律》一文。较之于王乃滢、陈启武、康树华等人,乔伟又回到了魏文伯、刘昆林等人的立场之上,甚至走得更远——鲜明地指出党委不能过问具体案件。

“七八宪法”通过后,为使其得到更好的贯彻实施,对1954年人民法院组织法进行了修改。1979年人民法院组织法第4条继承了1954年人民法院组织法第4条的规定。彭真在《关于七个法律草案的说明》中指出,1979年人民法院组织法是在1954年人民法院组织法的基础上修改的,“重申法院独立进行审判,只服从法律等原有的重要规定”。^[20]

1979年9月9日,《中共中央关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》发布,由于该文件编号为“中发【1979】64号”,又以“64号文件”而著名。“64号文件”指出:“国家法律是党领导制定的,司法机关是党领导建立的,任何人不得尊重法律和司法机关的职权,这首先就是损害党的领导和党的威信。党委与司法机关各有专责,不能互相代替,不应互相混淆。为此,中央决定取消各级党委审批案件的制度。对县级以上干部和知名人士等违法犯罪案件,除极少数特殊重大情况必须向上级请示者外,都由所在地的司法机关独立依法审理……党对司法工作的领导,主要是方针、政策的领导。”至此,党委审批案件制度被取消。

当然,也要注意,“64号文件”并未废除不同于党委审批案件制度的党委过问案件制度。党委过问案件制度实质上就是向党委请示案件,也即请党委过问案件。^[21]与规定“党委有权过问一切案件”的1957年《关于司法工作座谈会和最高人民法院的反右派斗争情况的报告》相比,“64号文件”实质上是将党委过问案件制度限定在了“极少数特殊重大情况”上。总体而言,与前者相比,“64号文件”再次掉头。

[20] 《彭真文选》,人民出版社1991年版,第377页。

[21] 侯猛:《“党与政法”关系的展开——以政法委员会为研究中心》,《法学家》2013年第2期,第10页。

因此,1979年人民法院组织法与“64号文件”的制定,使独立行使审判权制度在经历二十多年动荡之后在一个较短的时期内从制度层面迅速回到了比较高的水平。而从法理角度观察,这却是发生在否定独立行使审判权制度的“七八宪法”框架之下的——较之于“五四宪法”与1954年人民法院组织法在独立行使审判权制度上的高度一致,“七八宪法”与1979年人民法院组织法在独立行使审判权制度上存在巨大差异。这种差异在法律体系内部终归不是常态——紧接而来的“八二宪法”的产生和1979年人民法院组织法的修改,使得这种差异消于无形。

(三)“八二宪法”:独立行使审判权制度的中国化

1. “八二宪法”的产生与1979年人民法院组织法的修改

1980年8月30日,中共中央向五届人大三次会议主席团提出了《关于修改宪法和成立宪法修改委员会的建议》,标志着“七八宪法”修改工作启动。

1981年5月21日至22日,在五大城市治安座谈会上,彭真讲话指出:“有人提出,法院独立审判,只服从法律,任何机关、团体、个人不得干涉和施加影响。这样讲,还要不要受党的领导?还要不要对人民代表大会及其常委会负责?公、检、法互相制约,也是一种干涉,不允许吗?”^[22]

彭真这段话对“独立审判,只服从法律”原则提出了质疑,使得下面这些观点在1980年代新的历史语境中呈现出来:第一,党的领导可以干涉法院独立审判;第二,法院对人民代表大会及其常委会负责表明后者可以干涉前者独立审判;第三,公安机关和检察院可以根据互相制约原则干涉法院独立审判。这些观点之所以重要,是因为它们对已经开始的宪法修改工作产生了实质影响。

1982年2月27日至3月16日,宪法修改委员会第二次全体会议讨论了《中华人民共和国宪法修改草案(讨论稿)》。这个讨论稿的第129条规定,人民法院依照法律规定独立行使审判权,不受行政机关、团体和个人的干涉。许崇德评价道:“这是参照1954年宪法新增加的条文。”^[23]毫无疑问,上述讨论稿第129条“参照”的是“五四宪法”第78条。由于后来前者在将“团体”修改为“社会团体”之后成为了“八二宪法”第126条,所以,可以在“八二宪法”第126条与“五四宪法”第78条之间展开比较。肖蔚云《我国现行宪法的诞生》一书第二章“修改宪法过程中讨论的主要问题”明确进行了这种比较。在该章第二十七节“人民法院依照法律独立行使审判权”中,肖蔚云指出,“八二宪法”和“五四宪法”都承认独立审判制度,“但在修改宪法的讨论中有人觉得一九五四年宪法的用语不够确切,因此做了修改。首先,各级人民法院必须接受同级人民代表大会和它的常务委员会的监督和领导……因此像一九五四年宪法那样规定人民法院只服从法律,是不确切的,有点绝对化。其次,各级人民法院必须接受中国共产党的领导,党的领导是我国宪法所确认的四项基本原则之一……当然,党的领导主要是从思想政治上进行领导,帮助法院选拔干部,执行党的路线和政策,教育审判人员严格依法办事等,而不是直接干预人民法院的日

[22] 《彭真文选》,人民出版社1991年版,第416页。

[23] 许崇德著:《中华人民共和国宪法史》(下卷),福建人民出版社2005年版,第394页。

常审判工作。”^[24]

对于“不受行政机关、团体和个人的干涉”，肖蔚云专门写道：“这句话规定得比较恰当。这就说明哪些单位和个人不能干涉法院依法行使审判权，以保证审判工作能正确地和顺利地进行，而把权力机关排除在外，说明国家权力机关是可以干预人民法院的工作的；也没有写检察机关不可以干预，因为检察机关和人民法院是相互配合、相互制约的关系。宪法规定不受社会团体的干涉，却没有写政党，说明人民法院行使职权不能把党的领导排除在外。因为在我国宪法中，社会团体不包括政党，而是分开写的。”^[25]

“八二宪法”第126条在诉讼法和法院组织法上都有体现。事实上，“八二宪法”通过之前的1982年民事诉讼法（试行）第4条第2款就规定：“人民法院依照法律规定对民事案件独立进行审判，不受行政机关、团体和个人的干涉”；在将该款之中的“团体”改为“社会团体”之后，1991年民事诉讼法第6条第2款和2007年民事诉讼法第6条第2款继承了该款规定。1996年刑事诉讼法第5条和2012年刑事诉讼法第5条均规定：“人民法院依照法律规定独立行使审判权，人民检察院依照法律规定独立行使检察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”1989年行政诉讼法第3条第1款和2014年行政诉讼法第4条第1款均规定：“人民法院依法对行政案件独立行使审判权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”

为与“八二宪法”保持一致，1983年9月2日，六届人大常委会二次会议修改了1979年人民法院组织法第4条，采用了与“八二宪法”第126条完全一致的表述。

2. 1982年以来对独立行使审判权制度的理解

根据上文的叙述，可以将1982年以来法学界针对独立行使审判权制度的研究划分为下述三者与人民法院依法独立行使审判权的关系。第一，党的领导；第二，人民代表大会的监督；第三，人民检察院与人民法院之间的工作关系。但若考诸历史，就不难发现，在这三组关系之中，如何处理党的领导与人民法院依法独立行使审判权的关系，才是1954年到1982年间关于独立行使审判权制度的研究与争论的主要关键点；研究与争论的结果，则最终决定了“八二宪法”第126条的表述。

而从1982年以后法学界针对独立行使审判权制度的研究来看，将人民代表大会和人民检察院理解为可以干涉人民法院依法独立行使审判权的主体，只是将党理解为可以干涉人民法院依法独立行使审判权的主体的理论副产品。就国家权力机关和检察机关可以干涉人民法院依法独立行使审判权这种观点本身而言，其实是不能成立的。首先，人民法院向人民代表大会负责并报告工作与人民代表大会干涉人民法院依法独立行使审判权是两回事。在“五四宪法”框架下，“人民法院独立进行审判，只服从法律”与人民法院向人民代表大会负责并报告工作（第80条）可以相容。因此，人民法院向人民代表大会负责并报告工作，并不意味着人民代表大会可以干涉人民法院依法独立行使审判权。其次，人民检察院与人民法院之间的正常工作关系不能视为对彼此工作的干涉。在社会主义立法

[24] 肖蔚云著：《论宪法》，北京大学出版社2004年版，第547—548页。

[25] 肖蔚云著：《论宪法》，北京大学出版社2004年版，第548页。

史中,关于“干涉”的思考最早出现于列宁1922年的《论“双重”领导和法制》一文,在这一对社会主义检察制度产生决定性影响的著名文献中,列宁写道:“检察长有权利和有义务做的只有一件事:注意使整个共和国对法制有真正一致的理解,不管任何地方差别,不受任何地方影响。检察长的唯一权利和义务是把案件提交法院裁决。这是什么法院呢?在我们这里是地方法院。”^[26]这既直接构成了1936年苏联宪法第117条关于各级检察机关独立行使职权“不受任何地方机关的干涉”这一规定的思想基础,又说明人民法院与人民检察院之间的正常工作关系并不被视为对彼此工作的干涉。因此,下文的重心将放在党的领导与人民法院依法独立行使审判权的关系上。

进一步地,可以将关于党的领导与人民法院依法独立行使审判权的研究分为三种观点。第一种观点主张从“八二宪法”第126条中引申出党委过问案件的合法性基础;第二种观点认为应修改“八二宪法”第126条,恢复“五四宪法”第78条;第三种观点则主张保留“八二宪法”第126条,但应予以合理解释。

第一种观点在1980年代非常流行,如侯忠泽指出:“在这一条文里明显地没有规定党对法院审判工作不能过问,正是由于法院工作的特殊性和复杂性,法院要定期向党委汇报工作。”^[27]这种观点的背景是,尽管“64号文件”废除了党委审批案件制度,但并未废除党委过问案件制度。然而,正如侯猛指出的:“党委过问重大案件,很容易成为变相的党委审批案件,或党委负责人会就具体案件做出明确指示。”^[28]事实上,党委审批案件的现象至今仍无法完全避免,在某些时候、某些地方甚至有愈演愈烈之势。2004年,俞静尧指出,党政领导人对具体案件的批示“大致有两种类型,一是‘阅处’型批示,即领导人不明确表示对某一案件的处理意见,只是将有关案件材料批转有关部门或有关负责同志‘阅处’;二是‘指示’型批示,即领导人指明了案件的具体处理意见。”^[29]在他看来,“阅处”型批示不违法,但也不应该提倡;而“指示”型批示则被法律否定、理论反对。

进入21世纪后,第二种观点开始流行。2002年,针对“八二宪法”第126条,李步云、柳志伟指出,“干涉”是贬义词,与“党的领导”中的“领导”、“人大监督”中的“监督”不是同一个概念,“各级党组织及其领导人、各级人大及其领导人,也不能随意对司法机关独立行使审判权和检察权加以干涉。因此,1982年宪法规定,这种独立审判权和检察权,只是不受‘行政机关’的干涉是不严谨的。”^[30]2003年,刘作翔指出,“八二宪法”第126条采用了罗列排除干涉主体的方法,遗漏了政党、国家权力机关这两类不该遗漏的主体,“为政党尤其是执政党和国家权力机关对司法的干预留下了法律上的漏洞”。^[31]2005年,童之伟表达了与刘作翔类似的观点,他认为宪法第126条“甚至可以说是一个表意错误的

[26] 《列宁选集》(第四卷),人民出版社1995年版,第702页。

[27] 侯忠泽:《略论法院独立审判与党委领导》,《河北法学》1984年第6期,第22页。

[28] 侯猛:《“党与政法”关系的展开——以政法委员会为研究中心》,《法学家》2013年第2期,第10—11页。

[29] 俞静尧:《司法独立结构分析与司法改革》,《法学研究》2004年第3期,第53页。

[30] 李步云、柳志伟:《司法独立的几个问题》,《法学研究》2002年第3期,第9页。

[31] 刘作翔:《中国地方司法保护主义之批判——兼论“司法权国家化”的司法改革思路》,《法学研究》2003年第1期,第88页。

句子”。^[32]

与此同时,也存在从法律体系内部理解“八二宪法”第126条的努力。譬如,蔡定剑指出:“政党的‘干涉’,主要是体现在政治上的领导和选拔推荐优秀的法院领导干部上。”^[33]但是,严格说来,讲党对人民法院依法独立行使审判权的干涉,指的是对审判权的干涉,而非对审判管理权的干涉。韩大元认为,不必恢复“五四宪法”第78条,关键在于从宪法解释学角度合理解释“八二宪法”第126条;但遗憾的是,他并未提供解释方案。^[34]

三 对独立行使审判权制度的双重反思

如果联系到独立行使审判权制度的发展本身来看,就可以发现,考察中国的独立行使审判权制度,仅仅从宪法解释学层面出发是不够的,还要从党政关系层面出发。这两个层面不是相互独立的,而是紧密联系的。宪法解释学层面是党政关系层面的必要基础,党政关系层面是宪法解释学层面的必要补充。

(一)从宪法解释学层面反思独立行使审判权制度

第一,从语法解释的角度看,“八二宪法”第126条规定人民法院依法独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉,它的确没有规定不受党、国家权力机关、检察机关干涉,也即采用了罗列排除干涉主体的方法,但这并不意味着该条包含党、国家权力机关、检察机关可以干涉人民法院依法独立行使审判权的意义。

第二,从体系解释的角度看,“八二宪法”第126条规定了审判机关与行政机关的关系,而审判机关与党、国家权力机关、检察机关的关系,在“八二宪法”的其他内容中得到了规定。“八二宪法”在序言中针对党的领导进行了一般性规定,并且也申明要“健全社会主义法制”。“八二宪法”第128条规定了审判机关与国家权力机关的关系。“八二宪法”第135条规定了审判机关与检察机关的关系。因此,从体系解释的角度看,人民法院在依法独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人干涉的同时,要坚持党的领导,向国家权力机关负责,并且在办理刑事案件的过程中与检察机关坚持“分工负责、互相配合、互相制约”的原则。

第三,从历史解释的角度看,彭真在五大城市治安座谈会上的讲话构成了“八二宪法”建构独立行使审判权制度的历史背景,并最终影响了该法第126条的相关表述。

将上述三点结论与前引肖蔚云、蔡定剑等人对“八二宪法”第126条的理解相比,就可以发现,他们有关政党、国家权力机关、检察机关可以干涉人民法院依法独立行使审判权的理解,并不符合对“八二宪法”第126条的解释。换句话说,在对“八二宪法”第126条的解释中,并不包含党、国家权力机关、检察机关可以干涉人民法院依法独立行使审判权的意义。总之,“八二宪法”第126条的确没有规定党、国家权力机关、检察机关不能干

[32] 童之伟:《宪法独立审判条款的完善及其配套改革》,《江海学刊》2005年第6期,第108页。

[33] 蔡定剑著:《宪法精解》,法律出版社2006年版,第441页。

[34] 韩大元:《论审判独立原则的宪法功能》,《苏州大学学报》(法学版)2014年第1期,第4页。

涉人民法院依法独立行使审判权,但也没有规定党、国家权力机关、检察机关可以干涉人民法院依法独立行使审判权,可谓“是有缺漏的”。如果在描述性意义上理解“缺漏”,这种描述无疑是正确的。但如果从中推导出“八二宪法”第126条包含了党、国家权力机关、检察机关可以干涉人民法院依法独立行使审判权的意义,那就不正确了。

(二)从党政关系层面反思独立行使审判权制度

党委过问案件制度实质上就是向党委请示案件,也即请党委过问案件。1979年“64号文件”将党委过问案件制度限定在了“极少数特殊重大情况”上。但是,随着1990年以后作为党委的参谋和助手的政法委的重建,党委过问案件制度实质上取得了进一步的发展。“64号文件”的基本精神,是要让人民法院独立依法审理绝大多数案件。但1994年以后政法委职权的发展,使得政法委取得了干预个案办理的权限。^[35] 实践中,政法委对个案的干预,远胜于党委对个案的干预,进而与“64号文件”的基本精神相悖。

理论界和实务界对党政机关和领导干部干预司法的现象一般持批判态度,田文昌将权力对司法的干预分为非正当的权力干预、正当的权力干预、地方保护的权力干预、制度设计形成的权力干预四种。严格地说,这种分类具有逻辑上的不周延性,后两种权力干预可以归入前两种权力干预。但田文昌的本意并不在于分类本身,而是要强调,这些权力干预要么破坏司法公正,要么破坏法治本身,都是不可取的。^[36] 陈柏峰则将领导干部干预司法分为腐败性干预与治理性干预,认为对防止领导干部干预司法制度的进一步实施需要细致的研究分析。这是迄今为止最正面地看待治理性干预的研究,但是,即便如此,陈柏峰在结论中也没有认定治理性干预的合法性,而是主张防止领导干部干预司法制度需要相应的配套措施和思路。^[37] 这与法学界绝大部分人的主张是一致的。防止党政机关和领导干部干预司法制度的建立,实质就是要杜绝党委过问案件、党委审批案件、政法委干预案件等问题。

在“四个全面”的战略布局下,要处理好依法治国与依规治党的关系,而在处理这一关系的过程中,国法与党规的关系则构成了基础和前提。中国独立行使审判权制度的发展史表明,独立行使审判权制度得到良好落实的时期,也是国法与党规关系比较协调的时期,如1979年人民法院组织法与“64号文件”;独立行使审判权制度受到较大破坏的时期,则是国法与党规关系比较紧张的时期,如“五四宪法”、1954年人民法院组织法与1957年《关于司法工作座谈会和最高人民法院的反右派斗争情况的报告》;尽管1982年以后的中国法治建设无疑迎来了史上最好的时期,但不容忽视的是,在国法层面,围绕“八二宪法”第126条利弊的争论一直不绝于耳,在党规层面,党委过问案件制度的表现形式一直不断增加。不过分地说,在独立行使审判权制度的发展过程中,1982年后国法与党规关系的协调性甚至不如1979至1982年间,因为“64号文件”即使保留了党委过问案件制度,也将其明确限定在了“极少数特殊重大情况”上,其范围远比后来的要小。

[35] 陈卫东:《司法机关依法独立行使职权研究》,《中国法学》2014年第2期,第39—40页。

[36] 田文昌:《审判独立是司法公正的前提》,《中国法律评论》2014年第1期,第49—51页。

[37] 陈柏峰:《领导干部干预司法的制度预防及其挑战》,《法学》2015年第7期,第37—45页。

因此,应利用十八届四中全会提出建立防止党政机关和领导干部干预司法制度的时机,推动“八二宪法”第126条的修改,恢复“五四宪法”第78条的规定,明确而彻底地从宪法层面宣布人民法院独立进行审判,只服从法律,不受任何机关、团体或个人的干涉和影响。这显然是比宪法解释学方案更优的方案。

[本文系中国法理学研究会2015年青年专项课题“独立行使审判权制度的宪法教义学研究”研究成果。]

[**Abstract**] The institution of independent exercise of judicial power in Chinese constitution originated from the Soviet Union and is stipulated in Article 78 of the 1954 Constitution and Article 126 of the 1982 Constitution. For a long time, there has been heated discussion in Chinese law circle around these two articles, the essence of which is how to comprehend the institution of independent exercise of judicial power. The constitutional interpretation of Article 126 of the 1982 Constitution indicates that this article neither prohibits the Communist Party of China, organs of state power and procuratorial organs from interfering in the exercise of judicial power by people's courts, nor authorizes them to do so, but leaves a omissions in this respect, which coincides with the phenomenon of interference in judicial affairs by Party and government organs and officials. So it is necessary to reflect on this institution from the perspective of the relationship between the Party and the government. The 18th Central Committee of the Communist Party of China decided at its fourth plenary session to set up a mechanism for preventing Party and government organs and officials from interfering in judicial affairs. Against this background, China may consider revising the Constitution in an appropriate time and recovering Article 78 of the 1954 Constitution.

(责任编辑:支振锋)