

和司法机关各有专责,不能互相代替、互相混淆。为此,中央取消各级党委审批案件的制度。

所以确保司法机关依法办案是实现党领导司法的最好方式。从这种逻辑出发,党的领导是一种规范化、法治化和可持续的领导。要实现司法独立,在思想上有了上述认识之后,还有其他几个方面需要进一步加强。

第一,要重新定位政法委的功能。实际上,政法委的不当干预是目前司法机关不能独立办案的主要障碍。现在说这个话一点都不为过,孟建柱书记对这个问题也有非常清晰的阐述。这些年在全国各地,政法委对办案的干预程度表现得不一样。以北京为例,北京市政法委对法院、检察院、公安机关办案的干预是较多的。政法委协调案件这种作法应该终止。

第二,要进一步强化检法两院党组的领导作用。党的领导在法院、检察院内不是没有组织形式,每一级法院、检察院都有党组,每一级法院、检察院的党组都是经过上一级党委或者党组批准的,是经过严格考核的。而这些党组的成员都是法律的内行。因此,加强党的领导,要强化两院党组的作用。为什么外行的政法委书记、市委书记的话就是党的领导,而检法两院的党组的意见就不是党的领导?

第三,要建立检法两家内部独立办案的机制。其实,司法不独立,主要体现在目前检法两院的内设机构上。现在进行司法改革,各个政法机关的内设机构要进行调整。比如,法院现在办案的机制是什么?很清晰,一个案件由一个承办人来承办,承办人办完了之后要报给案件的审判长,审判长不看卷,但是签名。庭审的时候,审判长主持,但是他对案件一般不直接拿意见。承办人拿意见,合议庭讨论,然后报主管的副院长。合议庭与主管副院长意见有冲突,要开庭庭长联席会,最后报主管院长,重大案件报审判委员会。这个机制是典型行政化的机制。它与司法的属性和特点完全背离。司法就是法官在办案,为什么要把它设置成这样一种行政化的东西?在国外,不用说西方,就说咱们的近邻日本、韩国,也没有这样做。法院为什么要设副院长?为什么要设庭长?如果整个法院只有一个院长做行政方面的协调,下面都是法官独立办案,还会有这么多的干预吗?

最近,广东佛山中院推出了审判长的改革机制。庭长、副院长和院长都一律不管案子了。完全由审判长办案,由审判长看卷、庭审、签发判决书,并最后负责。这是真的把司法落实到人。现在,司法不独立和不公正一个非常重要的方面就是司法在吃大锅饭——都在办案,人人负责实际上导致都不负责任。要在办案中很好地抵御内外部的干预,这是一个非常重要的问题,值得在总结各地创新和改革的基础上,认真探讨。

## 为“司法独立”正名

李步云\*

目前,有些人认为,“司法独立”是一个错误的观念,应当否定。这种主张显然是缺乏历史知识、法治理念和政治智慧的。

\* 李步云,广州大学人权研究与教育中心主任。

司法独立是现代宪政的一项重要原则与制度。现在对当代中国司法独立的理论和实践,中外学术界和法律实务界正予以特别的关注。笔者认为,为“司法独立”正名与脱敏,是其中一个需要认真对待和解决的问题。理由如下:

第一,司法独立作为现代宪政的一项重要原则和制度,具有三重属性。首先,它是现代民主的一项重要原则和制度。自近代以来,无论是主张和实行二权、三权、四权或五权分立与制衡,其精髓都是国家权力的分立与相互制约。而权力过分集中,权力不受制约,权力必然腐败,这是一条历史的铁的规律。而司法独立就是现代民主中国国家权力分立和制衡的一个极为重要和必备的内容和环节,是现代民主与古代专制政体的重要区别。其次,司法独立又是现代法治的一个重要原则和制度,是现代司法制度民主性的一个重要体现,是实现司法公正和权威的根本保证。再次,司法独立还是人权保障的重要内容。即,当一个人受到警察机关或检察机关指控其有犯罪嫌疑时,他享有接受一个独立而公正的司法机关审判的权利。

第二,“司法独立”一词,在我党我国的立宪史和重要文献中早已接受和使用。例如:1954年宪法的规定是“人民法院独立行使审判权,只服从法律”,最准确而又清晰地表达了“司法独立”的理念和原则。前全国人大委员长叶剑英在“八二宪法”制定中召开的第一次“宪法修改委员会”会议的致辞中就曾明确指出:这次宪法修改,要贯彻“司法独立”和“民主立法”两项原则。笔者参加了这个讲话稿的起草。1981年,为总结审判“四人帮”的历史经验,笔者受命起草了人民日报“特约评论员”文章,题为《社会主义民主与法制的里程碑——评审判林彪、江青反革命集团》,发表在是年11月21日的《人民日报》上。该文总结了法治五项原则,第一条就是:“司法工作的独立原则”。上述两个文件都是经过中央多位领导审定的。如果说提“司法独立”就是反对党的领导,这是完全说不通的。新中国成立以来,党中央的主要领导人都对司法独立的原则和制度予以充分肯定和高度重视。例如,1962年5月,时任党中央副主席和国家主席的刘少奇,就曾对一些地方党政部门干涉司法独立的行为进行了严肃批评,并指出:“法院独立审判是对的,是宪法规定的,党委和政府不应该干涉他们判案子。”他甚至明确指出:“不要提政法机关绝对服从各级党委领导。它违法,就不能服从。如果地方党委的决定同法律,同中央的政策不一致,服从哪一个?在这种情况下,应该服从法律,服从中央的政策。”(《刘少奇选集》下卷,人民出版社1985年版,第462页)1986年6月,邓小平同志在中共中央政治局常委会上也指出:“属于法律范围的问题要用法制来解决,由党直接管不合适”,“党干预太多不利于在全体人民中树立法制观念”。他还说:“不管谁犯了法,都要由公安机关依法追查,司法机关依法办理,任何人都不得干扰法律的实施。”(《邓小平文选》第二卷,人民出版社1993年版,第163、292页)

第三,实际上,反对“司法独立”的,只是党内极个别的领导同志。1981年在第一次全国政法工作会议上,一位分管政法工作的领导同志就曾提出要批判“司法独立”、“无罪推定”、“有利被告”、“自由心证”。他曾说:“司法独立,还要不要党的领导?这是一个老问题,有人提出,法院独立审判,只服从法律,任何机关、社会团体、个人不得干涉和施加影响,这样讲还要不要党的领导,还要不要对全国人民代表大会及其常委会负责?”(《彭真文选》,人民出版社1991年版,第416页)正是由于这位领导同志的坚持,他的思想被规定在1979年的刑事诉讼法中,后又规定在“八二宪法”的第126条中,其中具体表述是“人民法院独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉”。“八二宪法”起草过程中,时任宪法起草秘书处秘书长的胡乔木同志曾要求中国社科院法学所对草案提出修改意见。包括笔者在内的五

位专家一致提出,要修改现在的第 126 条,将“不受行政机关……的干涉”改为“不受任何机关……的干涉”或最好是恢复 1954 年宪法的表述:“人民法院独立行使审判权,只服从法律。”但建议未被采纳。而现在的表述不仅理念错误,也未顾及形式逻辑。因为“干涉”是个贬义词,司法机关办理具体案件,行政机关不能“干涉”,党的组织和人大不能也不应“干涉”。而这与党要在政治上思想上对司法工作进行领导、人大要对司法工作进行监督,是完全不同的两个概念和两个问题。

第四,“司法独立”已成现今国际社会的共识,反对的国家极少。它由一系列国际文书予以明确和具体地规定,其中还包括了“北京声明”即 1995 年 8 月 19 日在北京举行的第六届亚太地区首席大法官会议通过的《司法机关独立基本原则的声明》。在诸多这类国际文书中,有两项对所有联合国成员国具有普遍约束力,即联合国第 40/32 号决议和 40/146 号决议认可的《关于司法机关独立的基本原则》和联合国经社理事会 1989/60 号决议通过的《关于司法机关独立的基本原则:实施程序》。它还规定自 1988 年起所有成员国负有义务“每五年向秘书长通报一次在实施基本原则方面所取得的进展情况,包括基本原则的宣传,纳入国内立法的情况,在国内实施原则时所面临的问题和困难以及遇到的各种阻碍,同时还可能需要的国际社会的援助等”。我国是安理会五个常任理事国之一,又是人权理事会的理事国。如果我们不严格履行自己的义务,在体制和机制上有诸多明显违背其基本原则的地方,甚至连“司法独立”这四个字也不允许提,这在政治上是不明智的,必将大大有损于我国在国际上的形象和威望。

第五,“司法独立”这一原则和制度,既具有普适价值,在不同国家又具有不同的表现形式。在我国,司法机关办案只服从法律。这与党在政治上思想上对司法工作进行领导、各级人大对司法工作是否严格依法办案进行监督,并不矛盾。完全用不着也不应当否定“司法独立”这一原则本身。在我国,宪法和法律是党领导人民制定的,在一定意义和程度上,宪法和法律是党的路线、方针、政策的具体化和条文化、是党的主张和人民意志的统一。司法机关独立行使职权,排除来自任何方面的干涉和干扰,以维护宪法和法律的崇高权威,就是最好地维护党的领导,能最有力地保证党的领导的实现。

第六,在我国,要切实实现“司法独立”这一原则和制度,必须对司法体制和机制作出深入的改革,其中尤以体制的改革最具有关键性意义。这方面存在的问题主要有三个。一是党组织批案问题。本来,党委审批案件的制度已在 1979 年 9 月 9 日颁布的中共《中央关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》(即著名的“64 号文件”)中明令宣布取消。该文件指出,这些法律“是否严格执行,是衡量我国是否实行社会主义法治的重要标志”。这是在中央文件中首次提出“法治”的概念并强调其重要性。该文件提出:“加强党对司法工作的领导,最重要的一条,就是切实保证法律的实施,充分发挥司法机关的作用,切实保证人民检察院独立行使检察权,人民法院独立行使审判权……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。”为此,它作出了一个极为重要的决定:“取消各级党委审批案件的制度。”(张懋等:《法院独立审判问题研究》,人民法院出版社 1998 年版,第 133 页)但是,后来这一制度又有回潮,主要改为“政法委”批案。无论怎样,这样做是明显违宪,因为这意味着在检察院和法院之上,还有某个机关可以对某些具体案件作出最后决定。但宪法完全没有这个意思,而是明确地将检察权和审判权赋予检察院和法院行使。二是涉法涉诉信访制度。现在“信访不

信法”已在全国蔓延开来,使各地党政领导叫苦不已。信访机关对涉法涉诉上访,单凭上访一方一面之词,就可以对一些正在审理甚至已经生效的判决或裁定说三道四,这既不科学,也是对司法机关独立行使职权的非法干预,严重损害了法律的应有权威。这个问题不尽快解决,“上访潮”将愈演愈烈,也会直接影响到社会的稳定。中国的老百姓是通情达理的。只要把道理说清楚,强调这类问题应按法定程序办,信访机关无权表态,经过若干年的努力,这个问题是完全可以解决的。三是地方保护主义。法官不听话就摘乌纱帽,这种事例已绝非个别。司法机关的人财物都属同级党政机关管理的体制是其重要的制度性根源。为此,学术界长期以来已提出种种改革建议,需要认真继续研究。

笔者认为,在我国,宪政建设的实体三要素——民主、法治、人权在发展战略与策略上,在全面推进的同时,应将法治置于优先的位置,即依靠法治保民主与人权,以法治与人权促民主。在法治建设的几个基本环节即立法、执法(行政)、司法上,最为薄弱的环节是司法。而要建立一个独立、公正、廉洁、高效、权威的司法制度,保证其独立性是极其重要的一环。

党的十八大胜利召开,在我们党和国家的历史上具有重要的意义。十八大报告的内容,在短短两个多月的时间里新的中央领导集体的一系列举措,包括改变作风的八项规定、习近平同志的“12·4”讲话、新任中央政法委书记孟建柱同志在全国政法工作电话电视会议上的讲话,都发出了一个强烈的信息:未来的中央领导一定会带领全国人民,加快建设社会主义法治国家。孟建柱同志在全国政法工作电话电视会议上提出,将“劳教制度改革,涉法涉诉信访工作改革,司法权力运行机制改革以及户籍制度改革”确定为2013年政法工作的重点。在讲话中,他还脱稿明确宣布,今后政法委不再干预司法机关办理个案。这些都是老大难问题,在这样短的时间里就决定尽快解决它们,这是需要很大智慧、勇气和魄力的。正如人民日报下属的《环球时报》“社评”对此作出的评论:中央“为2013年的政法工作设立了庞大目标,这可以看成总动员级别的继往开来,甚至新的出发。”孟建柱同志提出四项重大改革,其中有两项改革,直接关系到“司法独立”原则与制度的贯彻落实。笔者对这个问题的早日解决充满信心。

## 司法独立须整体推进

范明志\*

不管是案件请示制度还是审批制度,都是我国整个司法体制的必然反映。在法院内部是很难解决这个问题的,就像我们很难阻止和消除膝盖弯曲一样。案例请示制度涉及到很多问题,至少涉及到以下几个因素:

第一,法官素质。如果没有案件请示制度,目前的法官是否能让当事人放心?

第二,司法廉洁。如果让法官享有更大的权力,民众不放心。

第三,对法官的评价。现在,法官受到的考核和评价是多方面的,是行政化的。如果让

\* 范明志,中国应用法学研究所副所长。