

党政体制塑造司法的机制研究

郑智航

内容提要:中国共产党在将自身嵌入到国家政权体系,履行重要政治和行政功能的同时,又保留了相对独立性。在长期的革命斗争和政权建设中,中国共产党逐步形成了一种“一体三元”的党政体制的组织架构。党政体制通过意识形态、政治动员和治官权等机制从思想上和认识上塑造法官群体,提升他们的政治意识、奉献精神和职业技术。中国共产党从目标合理性角度看待司法的功能和依据问题,并不断向法院传递政治势能。这种政治势能会影响法院的司法依据选择。当某些特定的政治话语和政治理念与法律技术的要求不一致时,法院或法官会充分考量其背后的政治势能大小,并适时创制新的裁判规则。党政体制推动了“文本中的法律”向“行动中的法律”转变,促进了法律效果和社会效果二元结构的司法效果观的形成。法院也会主动借助党政体制,通过双重层级组织运作的嵌入逻辑,将党拥有的政治势能传导到政府相关部门,解决司法过程中的“合作困境”。

关键词:党政体制 政治势能 司法伦理 法律选择 司法效果

郑智航,山东大学法学院教授。

经过近百年的艰辛努力,中国共产党逐步建立起一个以自身为核心和中轴的国家政权结构。在这一结构中,中国共产党在将自身嵌入到国家政权体系,履行重要政治和行政功能的同时,又保留了相对独立性。这种复合型的政权结构,既超越了西方政党组织的逻辑,又超越了政府组织的逻辑。^[1] 学界将这种体制称为“党政体制”,它对各级机关的权力行使产生了重要影响,确保了各项事业沿着中国特色社会主义方向发展。法院作为国家机关的重要组成部分,也深深地嵌入在党政体制中。这种特殊的组织结构,决定了法院的司法活动不可能是法院系统内部的一种自我封闭的活动。法院的司法活动还要受党政体制的塑造。中国共产党的组织目的、结构、话语和机制都会影响司法活动的展开。因此,脱离党政体制,就无法理解中国司法活动的复杂性。^[2] 近年来,法学界愈来愈关注党

[1] 参见景跃进等主编:《当代中国政府与政治》,中国人民大学出版社2016年版,第6-8页。

[2] 参见刘云山:《认识中国共产党的几个维度》,《当代世界》2014年第7期,第2页。

政体制对司法的影响这一问题,并产生了一批具有较高学术水准的科研成果。归结起来,这些研究主要呈现出两种进路:一是从静态角度揭示中国共产党对政法工作进行领导的主要机制,并在此基础上展现政法机构的主要职能;二是从历史演进角度分析政法体制在中国的形成过程,并在此基础上探讨这种政法体制对当下中国体制改革的意义和影响。这两种进路较为全面和客观地分析了中国共产党的领导和司法运作的关系、政法传统的历史沿革和当下意义、党管政法的组织形式和组织结构等问题。但是,它们缺乏对党政体制影响司法活动的动态研究。由于缺乏这种动态研究视角,学者们既难以揭示作为行动者的法院在党政体制中对于作为领导者的党的动态依赖关系,又难以展现作为技术治理机关的法院对于超越技术治理逻辑的党政体制的回应策略。因此,本文将从动态角度重点揭示法院在党政体制中的动态依赖关系和对于党政体制的具体回应策略,从而展现党政体制塑造法院司法的具体过程。为了方便分析,本文将司法机关的范围主要限定为法院。

一 党政体制的组织结构与运作机制

与西欧民族国家建立的背景不同,中国是在外强入侵和内部危机频发的环境下开始民族国家建构的。这种客观现实要求一个政党能够在国家政权体系中居于支配性地位,并“把党的组织、制度和价值输入国家,从而决定国家的命脉、形构、方向、进程和特征”。^[3] 为了做到这一点,孙中山“以俄为师”,主张以党建国和以党治国。他认为,中国要想建立一个民族国家不仅要建立一个具有群众基础的现代动员型革命党,而且要建立一支在党领导和控制下的新型军队。^[4] 这种“党国体制”,既要求中国从民初多党林立局面过渡到一党执政,又要求国家权力实现一元制运作向党政二元体制运作的过渡。^[5] 在具体的实践中,孙中山以党建国和以党治国的思想逐步被曲解为国民党一党专制,不承认其他政党的合法地位。国民党将集权与专权当作目的加以维护和强化,背离了一党制集中领导本应是一种实现国家治理和社会发展的手段而非目的的制度初衷。^[6] 中国共产党充分总结和汲取了国民党建党的经验和教训,摧毁了国民党的“党国体制”,建立起中国共产党领导下的党政体制。在中国共产党看来,党的一元化领导是解决中国低组织化甚至非组织化问题的关键,只有在组织上实行党委对党、政、军、民、学各项事务的一元化领导,才能解决“统一精神不足、步伐不齐、各自为政”的问题。^[7] 然而,中国共产党在实行一元化领导的同时,又特别强调统一战线的意义,并通过充分发挥统一战线作用的方式,实现协商民主。这种党政体制深深地影响了建国之后和平时期的执政党,并被作为一

[3] 参见陈明明:《作为一种政治形态的政党——国家及其对中国国家建设的意义》,《江苏社会科学》2015年第2期,第100页。

[4] 参见王奇生著:《党员、党权与党争》,华文出版社2010年版,第26页。

[5] 参见田湘波著:《中国国民党党政体制剖析(1927-1937)》,湖南人民出版社2006年版,第54页。

[6] 参见王兆刚著:《国民党训政体制研究》,中国社会科学出版社2004年版,第82页。

[7] 参见《王稼祥选集》,人民出版社1989年版,第328-329页。

项治国理政的基本经验而延续至今。

(一) 党政体制的组织结构

在长期的革命斗争和政权建设中,中国共产党逐步形成了一种“一体三元”的党政体制的组织架构。按照杨华的分析,“一体”主要是指党委制或党组制,“三元”主要是指归口管理制、临时机构制和常委分工负责制。^[8]

党委制或党组制,是实现党的集中统一领导、科学民主决策和党对军队绝对领导的坚强组织保证和根本制度支撑。^[9] 它强调集体领导和个人分工负责相结合这一民主集中制原则。《中国共产党党章》第10条规定:“党的各级委员会实行集体领导和个人分工负责相结合的制度。凡属重大问题都要按照集体领导、民主集中、个别酝酿、会议决定的原则,由党的委员会集体讨论,作出决定;委员会成员要根据集体的决定和分工,切实履行自己的职责。”通过这种民主集中制,每个委员能够在党委统一领导下有效完成所分工的各项工作。另一方面,党委制坚持党的下级组织必须严格执行上级组织决定的组织原则。通过这一严格的服从原则,中央自上而下地将地方各级党委、地方机构、社会团体和政治组织纳入既定的政治框架,建立一个具有高度严密性的中央、地方和基层三位一体的组织网络格局,从而最终形成一个行政化、组织化的政治社会。^[10] 就法院系统而言,党在法院设立了党组。法院院长往往兼任党组书记,并且法院也会安排党组成员兼任一些重要职能部门的主要负责人。在实践中,党组主要通过以下方式主导本单位政治资源的分配和激励机制的运行:(1)影响法院院长、副院长的任免;(2)将政党文件转化为司法机关内部规范或及时传达落实政党意志;(3)直接对单位重大事项做出决议;(4)院务会或院长办公会做出有关决议后,由院党组予以程序性确认。^[11] 这种设置能够以党组为纽带,把党的意志和权威有效嵌入司法系统,使党的系统和法院系统形成一个有机体。

归口管理制是确保党进行一元化领导的重要机制。所谓“口”,是指党将国家或政府相关职能部门或工作方向相近的部门归结起来,并在党的系统内部设置与之对应的部门。党的这个部门能够将国家或政府的部门涵摄进去,形成一个相对封闭的空间,建立起一种临时性的“党政同构”的形态。^[12] 自1953年以来,中国共产党将政府工作分为国家计划工作、政法工作、财经工作、文教工作、外交工作和其他工作六大基本板块,并由此形成了“计划口”“政法口”“财经口”“文教口”“外交口”等。^[13] “口”的主要职责是负责落实上级的决策和目标。从组织结构来看,“口”是党的权力与国家权力的重要联结点,它能够把党的科层制体制产生的压力传导到各个具体的执行部门。党能够借助于“口”这一载

[8] 参见杨华:《县域治理中的党政体制:结构与功能》,《政治学研究》2018年第5期,第15-16页。

[9] 《中国共产党党组工作条例》规定,党组是党对非党组织实施领导的重要组织形式。中国共产党可以在中央和地方国家机关、人民团体、经济组织、文化组织和其他非党组织中设立党组。

[10] 参见景跃进等主编:《当代中国政府与政治》,中国人民大学出版社2016年版,第14页。

[11] 参见张文波:《功能、身份和政治——人民法院党组的治理机制》,《交大法学》2018年第3期,第84-85页。

[12] 参见张阳:《大口党委的制度功能分析:以上海为例》,《理论界》2012年第9期,第20-22页。

[13] 参见周尚君:《党管政法:党与政法关系的演进》,《法学研究》2017年第1期,第201页。

体,将党的意志和主张渗透或下沉到具体的行政部门。因此,党抓住了相应的“口”,也就抓住了具体的执行部门。这种归口管理制度能够有效地防止国家机关或政府权力运作脱离党的领导,全面控制某一领域或行业。^[14]

临时机构制是一种灵活的党政体制的组织结构形式。它是党委政府通过设立临时性机构的方式,来应对或处理某项特定工作的机制。“领导小组”“委员会”“办公室”“指挥部”等是这种临时机构制的主要表现形式。临时机构往往由党政主要领导或分管领导负责。它不设独立编制,因而其成立不需要上级批准,只需要本级党委和政府通过,发文即可。^[15] 临时机构制能够围绕某一特定问题迅速形成一种中心工作模式。这种中心工作模式能够将一切日常由行政科层制完成的工作转化为政治工作,增强完成此项工作的回应性、重要性和压力性,克服传统科层体制运作过程中出现的僵化性。^[16] 另一方面,临时机构也是解决“剩余事务”的一种机制。所谓“剩余事务”,是指很难按照既有的部门框架归类,或者归类之后也很难通过单个部门行政的方式进行治理的事务。^[17] 临时机构制能够将“剩余事务”上升为全局性事务,并借助党的政治优势和高位推动的作用,将压力传导给各个部门,实现各部门之间以责任为基础的职能整合。

常委分工负责制是在坚持常委领导班子整体功能发挥和党政领导班子协调一致的前提下,切实落实党的集体领导与个人分工负责相结合的一种制度安排。党委按照“全覆盖、不遗漏、不交叉”的原则对常委的职责进行分工。^[18] 每个常委都会分管某一领域或某一方面工作,因此,该常委被相关领域和部门称为“分管领导”。它必须服从党委集体领导和集体决策,并就分管领域或方面的工作向常委会和书记负责。^[19] 这种垂直性的负责机制,增加了党的意志的执行力和贯彻力。在具体的治理实践中,党委往往会将某项工作交给相关的分管常委,再由分管常委布置给相关部门。这打破了党的组织机构与国家机构之间的界限,并将政治系统的意图传输到行政系统,影响行政系统的具体决策和运作。

(二) 党政体制的运作机制

党政体制具有的双重层级组织,决定了中国共产党既不能直接用党的命令来指挥国家行政系统,也不能用党的组织来替代行政系统。它需要运用一系列的思想、政治和组织的制度和机制来实现。^[20]

[14] 参见郑智航:《党管政法组织基础与实施机制——一种组织社会学的分析》,《吉林大学社会科学学报》2018年第5期,第68页。

[15] 参见杜鹏:《基层运动型治理的组织运作逻辑——基于“临时机构”的分析》,《甘肃行政学院学报》2017年第5期,第50-52页。

[16] 参见杨华、袁松:《中心工作模式与县域党政体制的运行逻辑——基于江西省D县调查》,《公共管理学报》2018年第1期,第12页。

[17] 参见杜鹏:《基层运动型治理的组织运作逻辑——基于“临时机构”的分析》,《甘肃行政学院学报》2017年第5期,第51页。

[18] 参见韩爱红:《常委分工制理顺党内权力结构》,《人民论坛》2007年第3期,第29页。

[19] 参见王树春:《政治体制核心架构的创新与完善——常委分工负责制运行机制建构》,《行政论坛》2012年第3期,第13页。

[20] 参见景跃进等主编:《当代中国政府与政治》,中国人民大学出版社2016年版,第23页。

第一,意识形态机制。按照德里克的理解,意识形态是“一种表达阶级利益或其他社会利益的系统的观念体系”,^[21]直接表征社会的政治结构,是社会占统治地位的阶级的政治话语系统和政治行为的思想预设和理性规制。^[22]郁建兴和陈建海认为,意识形态和政治有意性地和无意性地相互衍生。^[23]中国共产党高度重视意识形态与政治之间存在的这种相互衍生性,并用意识形态机制去不断论证或维持建立在使命型政党基础上的党政体制的正当性。具体来讲,意识形态机制主要包括以下运作层面:(1)精心设计话语内容。“意识形态家们通过‘说什么’、‘怎么说’等问题的精心设计,把各种政治行为和社会现象等纳入一种连贯的关于价值规范和价值原则的框架之中,而后用正、反话语对现实社会生活进行明确的划界,区分出其中的善恶、美丑、真假、正误、合理与不合理。”^[24]在实践中,党通过一系列的描述策略、陈述模式以及修辞策略等意识形态话语机制来阐释党的路线、方针和政策。这些话语内容的设计,强化了中国共产党执政的合法性。(2)持续激活话语效能。意识形态话语要扩展和渗透到社会生活中,就必须不断地通过舆论来激活话语的效能。党高度重视舆论宣传的作用,并用口号、标语、榜样和典型等方式来进行意识形态渗透。(3)社会心理内化。按照社会学的研究,意识形态内容引起个体的注意、具有认识和接受意识形态的主体认知结构基础和个体在社会生活中所产生的主体需要,是意识形态内化的三个基本前提条件。^[25]

第二,政治动员机制。中国共产党是在尊重行政系统自身运作逻辑前提下,以一种外力的形式推动行政系统的运行和发展的。政治动员就是这种外力发生作用的一种重要机制。所谓政治动员,是执政党或政府利用政治资源尤其是人力资源,动员社会各方力量为政权服务的过程。^[26]关海庭认为,政治动员是政党或政府通过通俗化、生动化的形式、方法和途径,自上而下地引导社会成员参与政治活动,以实现特定政治目标的行为和过程。^[27]中国共产党从革命之初就非常注重发挥政治动员机制的作用,并将其作为一个动员型的“群众党”。^[28]经过几十年的发展,这套政治动员机制逐步形成了以下特点:(1)贯彻群众路线是政治动员最基本的价值取向。群众路线的核心是把人民群众的利益放在第一位。党在进行政治动员时,要从路线上、方法上和作风上切实贯彻群众路线。(2)非强制性的引导方式是当下中国政治动员的主要手段。改革开放以来,中国政治动员手段的主要变化就是强制性减弱、大规模群众运动减少、阶级斗争被摒弃。政治动员开始更多地以非强制性的引导方式进行,注重利益诱导的同时,加强民主政治建设和思想政治教育。它既激发民众的参与热情,又从制度上予以保证,从思想上加以强化,从而提高

[21] 参见[美]阿里夫·德里克著:《中国革命中的无政府主义》,孙宜学译,广西师范大学出版社2006年版,第35页。

[22] 参见胡潇:《马克思恩格斯关于意识形态的多视角解释》,《中国社会科学》2010年第4期,第6页。

[23] 参见郁建兴、陈建海:《意识形态理论的当代新发展》,《哲学研究》2007年第10期,第27页。

[24] 参见史英哲:《论意识形态话语的精神实质、运作机制和语言功能》,《河南师范大学学报(哲学社会科学报)》2019年第3期,第21页。

[25] 参见王奋宇:《论社会意识形态向社会心理的内化及其过程》,《社会学研究》1988年第5期,第120页。

[26] 参见[美]詹姆斯·汤森、布兰特利·沃马克著:《中国政治》,顾速、董方译,江苏人民出版社1996年版,第102页;林尚立著:《当代中国政治形态研究》,天津人民出版社2000年版,第27页。

[27] 参见关海庭著:《20世纪中国政治发展史论》,北京大学出版社2002年版,第251-252页。

[28] 参见《中共中央文件选集》(第1册),中共中央党校出版社1989年版,第90页。

民众的政治参与度。^[29] (3) 注重政治仪式的作用。中国共产党非常注重通过显示和提升政治生活的公共性面向,并把日常生活转换到与之关联的政治场境中来实现政治动员的目的。杨雪冬认为,这种政治仪式具有设计性、象征性、表演性、程式化等特征。中国共产党通过这种定期重复的方式,调动情感、强化记忆、规范行为、塑造习惯,进而将对现有权力关系的遵从提升到心理上的政治认同高度。^[30]

第三,高位推动机制。政府机构间在职能、资源、信息、利益等方面,往往因为不能满足多元组织主体的充分整合、及时交流和高效利用而产生合作困境的问题。^[31] 这种合作困境并不能单纯通过依靠行政系统内部的自上而下的层级性治理来解决。党政体制的一个重要目的就是要解决这一问题。它通过发挥党的领导在场和政治势能来产生凝聚力,整合跨部门利益,粘合高度分化的科层结构,重组科层体系的运作方式。在此过程中,中国共产党会通过目标、激励、约束等机制形成一种压力型的体制。它往往强调中国共产党从顶层设计角度制定目标,下级进一步地进行数量化的任务分解,并通过签订责任书的形式,层层下派到下级组织以及个人,并要求其在规定时间内完成。^[32] 这种压力型体制使中国共产党对政府体系具有了高位推动的政治势能,能够保证上级的政策得到快速和有效地推行。

(三) 党政体制塑造司法的基本维度

中国独特的党政体制决定了法院系统与政治系统并非一种结构耦合性关系,而是一种嵌入关系。法院的司法活动需要接受意识形态、政治动员和高位推动等机制塑造。这首先体现在司法主体的观念和认识上。在中国共产党看来,司法主体是政治伦理维护责任的承担者,需要考虑执政党的宗旨和目标,并确保执政党的政治价值和政治纲领在社会得到施行。塑造司法主体,提高司法主体的政治伦理水平,是通过司法活动维系政权的前提。从哲学上讲,中国共产党坚持的“实事求是”原则,是党政体制具有合法性的一个重要理由。作为中国共产党人世界观和方法论的基石,“实事求是”原则要求司法主体不断地从客观现实出发来审视和调适司法依据。这也决定了党政体制不可能完全采取规范实证主义立场来看待司法依据问题,还需要从效果论角度来看待司法活动。因此,司法主体、司法依据和司法效果构成了党政体制塑造司法的三个基本维度。本文将主要围绕这三个方面来展开分析。

二 党政体制对司法主体的塑造

党政体制的一个重要特点是党会尊重国家机关结构运作的基本逻辑,不会直接插

[29] 参见孙迪:《改革开放初期中国政治动员路径的转型(1978-1992年)》,《马克思主义学刊》2017年第5卷第4辑,首都经济贸易大学出版社2019年版,第122-127页。

[30] 参见杨雪冬:《重构政治仪式 增强政治认同》,《探索与争鸣》2018年第2期,第52页。

[31] 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71页。

[32] 参见杨雪冬:《压力型体制:一个概念的简明史》,《社会科学》2012年第11期,第4-12页;荣敬本:《“压力型体制”研究的回顾》,《经济社会体制比较》2013年第6期,第1-3页;郑智航:《法治中国建设的“地方试验”——一个中央与地方关系的视角》,《法制与社会发展》2018年第5期,第80-81页。

手具体事务的管理,而是通过治官权的行使来实现管事权的目的。就司法而言,中国共产党并不直接介入法官的具体审案过程,但是,它会通过意识形态、政治动员和治官权等机制从思想上和认识上来塑造法官群体,从而确保中国司法沿着党所预先设定的方向发展。

(一) 党政体制对法官形象的认知

从历史发展角度看,当下中国共产党对法官形象的认知源自于陕甘宁边区的司法实践。1940年,大量知识分子(特别是白区知识分子)进入陕甘宁边区。这些人认为法官除了具有专业知识外,还应当具有独立于政治的品格,应当将专业技能放在第一位,政治素质放在第二位。^[33]在这些思想的影响下,陕甘宁边区进行了一场以淡化法官政治化色彩为主要内容的司法改革。这次改革还从国统区来的青年知识分子中挑选了一批法官。^[34]然而,法官独立、冷峻的形象和机械被动地办案让民众产生了法院将其拒之门外的感觉。这激起了民众强烈不满。这种不满促使中国共产党改变了对法官形象的认知。1943年底,中国共产党终止了这场改革,并逐步将法官塑造成马锡五式的“清官”形象。中国共产党认为,法官除了具有较高的政治素养外,还应当具有强大的人格型权威。他们应当具有行善向善、大公无私、公而忘私、毫不利己、专门利人等品质。自此以后,中国共产党主要是从政治意识、奉献精神和法律技术三个基本维度来塑造法官。

政治意识是法官应当具备的首要素质。在中国语境下,法院是一个强有力的国家机构,同时具有高度的政治性,承担着国家政权建设的重要使命。但是,这种政治性并不同于法治发达国家法院所具有的“清官权力制约”和“公共政策形成”功能的那种政治性,而是一种相对于党政机构的“工具性”和“依附性”。这种“工具性”和“依附性”体现为法官在政治上要突出忠诚和坚定,在具体工作上要“讲政治”和“顾大局”。^[35]因此,党政体制特别强调法官的政治伦理和政治责任,并从政治制度伦理、政治行为主体的关系伦理和政治美德、以国家政治意识形态为主导的社会政治理念和理想三个层面对法官的思想进行武装,对法官的行为进行约束。1995年,第八届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议制定的《法官法》就规定了法官的违纪责任。2009年,最高人民法院印发的《人民法院工作人员处分条例》,从7个方面对违反政治纪律的行为进行了界定。这些规定都突出了法官政治意识的重要性。

受传统民本思想影响,中国共产党主张建立一种以清官文化为基础的政治文化。这种文化强调官吏清廉,重民、爱民和富民,并担负起为民众谋生存、图利益的责任。^[36]就法官而言,它应当具有巨大的人格魅力和非凡的个性化处理案件的能力,并能够尽最大努力去实现民众所追求和认同的那种实质正义。在此过程中,法官的身体在场具有重要意义。这种身体在场能够让民众近距离地感受到法官的人格魅力,促进民众对司法结果的认可。1959年,罗瑞卿在总结中国司法工作经验时的讲话中,进一步证明了这种身体在

[33] 参见鲁佛民:《对边区司法的几点意见》,《解放日报》1941年11月15日第3版。

[34] 参见侯欣一:《陕甘宁边区高等法院司法制度改革研究》,《法学研究》2004年第5期,第132页。

[35] 参见左卫民:《中国法院院长角色的实证研究》,《中国法学》2014年第1期,第10-11页。

[36] 参见朱义禄:《清官情结与当代中国政治文化心理》,《探索与争鸣》2001年第10期,第33-34页。

场的意义。他认为,政法人员参加生产劳动的意义重大。我们的革命政法人员,虽然同国民党的政法人员在政治上、思想上有根本的区别,但是,只要脱离生产劳动,他就在相当程度上不能完全免于沾染官僚习气和国民党的老爷作风。由于参加劳动,同劳动人民有了共同的感情,共同的语言,人民群众从心里承认你是自己人,这不仅可以使我们的工作得到群众的广泛支持,改变我们的工作面貌,而且可以改变政法人员的精神面貌。^[37] 习近平总书记结合群众路线对司法人员的重民、爱民和富民情结进行了阐释。他强调,“政法机关和广大干警要把人民群众的事当作自己的事,把人民群众的小事当作自己的大事,从让人民群众满意的事情做起,从人民群众不满意的问题改起,为人民群众安居乐业提供有力法律保障。”^[38]

中国共产党也特别强调法官的职业素养,强调法官利用自身的技术优势,推动国家治理方式的变革。但是,司法机关作为党政体制的重要组成部分,首先应该具备政治情怀,并自觉地将自身塑造成政治伦理的承担者。因此,司法不仅考虑法律技术本身,而且考虑司法的社会效果。1952年,彭真在《关于司法部门的改造与整顿问题》的讲话中,就对旧司法作风中流露出的重视技术而忽视政治伦理的迹象进行严肃批评。他认为,“旧法院的法官问案的时候,往往用大部分时间咬文嚼字”,“他们根本不考虑如何给群众解决问题,根本没有群众观点,更谈不上走群众路线”,“有的认为法院即使发现自己把案子判错了,也不能改,据说是为了维持法律的‘尊严’和稳定性”。^[39]

(二)司法主体的思想教化

为了提升司法主体的政治意识和奉献精神,中国共产党充分运用了党政体制中的意识形态和政治动员等机制。这些机制具有强烈的思想教化色彩。它总是在个体切身经验与抽象知识之间建立一种沟通关系,既将个体经验普遍化,又将抽象知识个体化。通过这种思想权力的运作,司法主体能够在司法人员个体化经验基础上建立一种政治主体性。^[40]

思想教化源于中国共产党在革命过程中的具体实践。为了充分调动人民群众闹革命,中国共产党将儒家的心术转化为“心力”,并大力倡导“精神的东西的反作用”“思想领先”乃至“灵魂深处闹革命”等学说。^[41] 这种思想教化增强了人民群众的阶级认同,实现了社会动员的目的。中华人民共和国成立以后,中国继续采用这种“心力”教化权力,并不断开展各种政治教育、政治动员、思想改造和学习交流活动。就司法主体的塑造而言,中国共产党首先强调司法人员的政治属性和道德水准,并通过党政体制所具有的高位推动机制来实现目标要求的下沉。具体来讲,对法官思想教化主要可以分为目标设定、方案实施和检查验收三个步骤。我们以十八届四中全会以来的法官塑造为例。十八届四中全会将新时期法官思想建设目标设定为强化政治建设、提升理想信念。中国共产党采取了

[37] 参见《罗瑞卿副总理在全国公安、检察、司法先进工作者大会上的讲话摘要》,《法学研究》1959年第3期,第5页。

[38] 《习近平谈治国理政》(第一卷),外文出版社2014年版,第148-149页。

[39] 参见彭真著:《论新中国的政法工作》,中央文献出版社1992年版,第72-73页。

[40] 参见李放春:《苦、革命教化与思想权力——北方土改期间的“翻心”实践》,《开放时代》2010年第10期,第25页。

[41] 参见李放春:《苦、革命教化与思想权力——北方土改期间的“翻心”实践》,《开放时代》2010年第10期,第24-25页。

会议精神传达、媒体宣传等多种组织动员形式,将政治系统的指令输入司法系统,实现将党的这一目标下沉到法院系统。各级法院在接到政治系统的指令后,开展了一系列以“人民法官为人民”“深入开展党的群众路线”“社会主义法治理念再学习再教育”“开展政法干警核心价值观”等为主题的思想教育活动。为确保思想教化目标的实现,要利用巡视机制进行检查验收。

榜样和典型就是这种思想教化的重要方式。它通过“倡扬一贬抑”这一政治社会化机制,发挥意识形态话语结构的功能。从本质上讲,榜样和典型是一种政治分类技术。它通过对现实政治生活的分析,分辨出真和假、善和恶、美和丑,并通过把各种政治行为和社会现象纳入这种一目了然的框架,为人们树立学习和效法的榜样和规则。魏长征认为,这种分类技术能够将人们的思想统一在国家符号权威下。它以可感知性和模仿性的方式,让人们在潜移默化中得到改变,向党政体制所倡导的政治符号体系靠拢。^[42] 法院特别重视通过榜样和典型的方式,来实现党政体制塑造司法主体的目标。2003年,最高人民法院和中央电视台联合组织了“中国法官十杰”评选活动。^[43] 2017年,最高人民法院联合中央电视台和新浪、网易等全国主流媒体共同举办“我最喜爱的好法官”评选活动。^[44] 通过这些树立榜样和典型的方式,最高人民法院将中国共产党对政法人员的政治期待和角色期待渗透到法官队伍中。

(三) 治官权对司法主体的塑造

中国共产党掌握选拔、任命、考核和奖惩官员的权力。曹正汉把这种管治官员的权力称为“治官权”。^[45] 中国共产党运用这种治官权将党政结构嵌入到国家权力结构中。例如,各级法院院长都由上一级党委管理,其他干部由同级党委或组织部管理。^[46] 这种制度安排实现了每一级法院都内嵌着双层组织管理结构的目的。党通过管住法院中的“关键少数”,实现对整个法院队伍的管理和塑造。一方面,法官要想在职务上获得晋升,就必须满足党委或组织部预先设定的条件,必须严格遵守党的政治纪律、组织纪律和廉洁纪律等;另一方面,中国共产党建立的一套完备的追责机制,对法院的党员干部形成了强大的压力。这种压力反过来又变成了这些党员干部不断提升自身政治意识、奉献精神和法律技术的动力。

近年来,中国共产党加大了党内巡视力度,并通过政治巡视来增强司法主体的政治意识,以提升政治意识带动司法业务水平的提高。在此过程中,中国共产党强调“把纪律挺在前面”和“纪严于法”。前者指纪法分开,将党的纪律与规矩前置,用纪律的尺子衡量被巡视的党组织和党员干部的行为。后者主要是指“标准严格”,强调把纪律挺在法律的前

[42] 参见魏长征:《意识形态话语结构:当代中国基层政治运作的符号空间》,《中国人民大学学报》2010年第4期,第103-104页。

[43] 参见《首届“中国法官十杰”评选正式启动》,中国法院网,<https://www.chinacourt.org/article/detail/2003/12/id/95356.shtml>,最近访问时间[2020-11-18]。

[44] 参见《人社部最高法院联合表彰“我最喜爱的好法官”》,中国法院网,<https://www.chinacourt.org/article/detail/2017/12/id/3100677.shtml>,最近访问时间[2020-11-18]。

[45] 参见曹正汉:《中国上下分治的治理体制及其稳定机制》,《社会学研究》2011年第1期,第5页。

[46] 参见刘忠:《条条与块块关系下的法院院长产生》,《环球法律评论》2012年第1期,第110页。

面,在法律不便调整的领域与法律不能调整的领域树立起严密的纪律之网。^[47] 就党对法院巡视而言,它主要包括政治纪律、政治规矩、组织建设、作风建设和廉洁建设等。这些内容既涉及到作为一级组织而存在的法院党组,又涉及到作为个体而存在的党员领导干部。例如,在巡视中,最高人民法院暴露出了“领导干部党的观念淡漠”“领导干部违规兼职”“法院工作人员配偶子女违规在相关领域从业”等问题。^[48] 这些问题在根本上涉及到司法人员的思想境界问题。

法院在接到巡视组提出的整改意见后,会立马进行整改落实。原本这些需要司法主体通过自我净化来实现的政治意识、道德意识和司法伦理意识,在党的高位推动和强大的政治势能下,迅速有效地得到提升。这极大地缩短了司法主体的培育时间。

三 党政体制对司法依据的塑造

原则性与灵活性的统一是党政体制的一个重要特点。它能够通过以党领政的方式,迅速将政治系统的信号传递到行政系统,克服行政系统的僵化性。中国共产党总是从目标合理性角度看待司法的功能和依据问题,并不断向法院传递政治势能。法院通过司法文件的方式将党传递的政治势能转化为法院实践的动力,增强法律的应对性,纠正法律形式主义出现的问题。

(一) 从党的政策到司法文件

按照傅高义的研究,当下中国的科层体制并非韦伯意义上的科层制。它是一种结构科层化与功能科层化相背离的科层制。在这种科层制中,政治与行政没有实现充分的分离,法理型的权威还没有完全确立起来,技术化和制度化的治理机制往往受到人格化权力的影响。^[49] 政策治理和文件治理就是这种政治科层制的产物。它能够将意识形态的一般性概念运用于日常政治生活,从而以实在的内容充实抽象的意识形态。^[50] 舒尔曼认为,政策和文件是连接抽象意识形态和日常政治的桥梁。它们能够将抽象的、难懂的价值理念转换成具有操作性的政策和策略。因此,它承担着将纯粹性的意识形态转换成实践性意识形态的任务。^[51] 它在很大程度上能够克服纯粹性意识形态的僵化性和原则性,突出了其可变化性和实用性。^[52] 党政体制特别重视通过政策和文件来对司法依据进行塑造。具体来讲,党政体制除了通过立法方式将党的政策上升为法律外,还主要通过以下步

[47] 参见侯学宾、陈越函:《党内巡视制度功能的新阐释》,《治理研究》2019年第5期,第80-81页。

[48] 参见《中央第二巡视组向最高人民法院党组反馈专项巡视情况》,中央纪委国家监委网站, http://www.ccdi.gov.cn/special/zyxszt/dshiyilxs_zyxs/fgqg_xs11_zyxs/201702/t20170223_94525.html,最近访问时间[2019-10-12]。

[49] See Ezra F. Vogel, *Political Bureaucracy: Communist China*, in L. Cohen and J. Shapiro (eds.), *Communist Systems in Comparative Perspective*, Anchor Press, 1974, pp. 160-161.

[50] 参见史英哲:《论意识形态话语的精神实质、运作机制和语言功能》,《河南师范大学学报(哲学社会科学版)》2019年第3期,第23页。

[51] See Schurmann, *Ideology and Organization in Communist China*, California University of California Press, 1968, pp. 21-23; 谢岳:《文件制度:政治沟通的过程与功能》,《上海交通大学学报(哲社会科学版)》2007年第6期,第21页。

[52] 参见施从美著:《文件政治与乡村治理》,广东人民出版社2014年版,第95页。

骤将党的政策转介为司法文件。

首先,将特定政治话语和政治理念导入政策文本,增加党有关司法的宏观政策的政治势能。贺东航和孔繁斌认为,导入何种政治话语和政治理念,采用何种陈述方式和修辞策略,都反映着该政策的性质、深浅、取向和重要性。^[53] 长期以来,中国共产党都是从政权建设角度看待司法问题的,并将司法作为巩固政权、治理国家的重要手段。当司法依据难以适应时代要求和政治需要时,中国共产党都会将“统一思想”“群众路线”“保障社会主义事业”等话语写入党的政策和文件,进而促使司法机关提高执行这些司法政策和文件的力度和强度。例如,中国当下跨国民商事案件的审判规则,难以适应习近平总书记提出的建设“丝绸之路经济带”和“21世纪海上丝绸之路”(简称“一带一路”倡议)的构想。党和国家从增强司法服务和保障的责任感和使命感角度,制定了一系列的政策和文件。这些文件对于将党和国家的政策向法院司法文件的转介形成了巨大的政治势能。

其次,最高人民法院党组通过组织动员和压力传导,及时传达落实政党意志,积极推动法院将政党文件转化为司法机关内部规范或文件。法院党组,特别是法院院长兼任党组书记这一制度设置,在党的系统和法院系统之间起着桥梁作用。它利用院长党组书记的身份将党有关司法的最新政策、文件和精神及时传达到法院系统,并利用院长的行政身份从业务层面将党有关司法的抽象意识形态转换成心理层面的实践性认知图式与制度层面的操作性规则。^[54] 最高人民法院不断利用这些图式和规则影响和激扰各级法院日常的司法裁判与内部治理活动。例如,习近平总书记提出“一带一路”倡议以后,最高人民法院党组高度重视,并从全球形势深刻变化和统筹国内国际两个大局出发,对法院今后工作进行了部署。党组的这种政治压力促使最高人民法院制定了《最高人民法院关于人民法院为“一带一路”建设提供司法服务和保障的若干意见》《最高人民法院关于海事诉讼管辖问题的规定》《最高人民法院为“一带一路”建设提供司法服务和保障的典型案件》等司法文件或解释。

再次,最高人民法院将司法文件下发到各级法院,各级法院进行消化和吸收,从而转变为宏观层面的司法精神指导或者微观层面的司法技术方案。最高人民法院利用司法系统的科层制架构所预设的等级结构与不同层级间的“命令—服从”关系模式,赋予司法文件强烈的政治势能。^[55] 在这种政治势能影响下,各级法院只能服从并执行文件所设定的意志。这种服从和执行主要体现在以下两方面:(1)用司法文件所承载的司法精神去指导法官的司法行为。最高人民法院制定的司法文件大都包含着“统一思想”“发挥审判职能”“注重社会效果”等指导思想。这些思想表达了党对司法的基本要求,体现了党对法律的态度。党借助司法文件的“身体在场”,促使法官不断摒弃只强调法律效果的形式主义立场。(2)进一步制定实施细则,让最高人民法院的司法文件具有更强的操作性。

(二)援引党和国家的政策

在司法文件的指引下,法官在司法活动中,不但要严格依据法律条文进行判案,而且

[53] 参见贺东航、孔繁斌:《中国公共政策执行中的政治势能》,《中国社会科学》2019年第4期,第21页。

[54] 参见郭松:《司法文件的中国特色与实践考察》,《环球法律评论》2018年第4期,第184页。

[55] 参见郭松:《司法文件的中国特色与实践考察》,《环球法律评论》2018年第4期,第175页。

需要将党和国家的政策因素纳入司法考量中。这种考量和援引党和国家政策的作法,是党政体制意识形态渗透的结果。它既能表现出法官或法院对党和国家政策的高度重视,以及去践行党政体制预设的路线、方针和政策的实际行动,又能借助意识形态机制的凝聚力和感召力,增强判决的说服力。实证研究显示,法院在诸多判决书中都援引了党和国家的经济政策、社会政策、农村政策、刑事政策、外交政策等。这些政策对管辖权确定、合同效力判断、土地权利归属和定罪量刑的基准等产生了重要影响。^[56]

当中央下达某项政策后,中央媒体会密集地展开宣传攻势,相关中央各部委领导人会有重要讲话,形成“影响深远、意义重大”的阵势。^[57]在这种氛围下,最高人民法院首先会从政治上予以回应和支持。倘若既有法律制度对于政策所要解决的问题或方案没有规定,法官往往会直接援引政策作为裁判的依据。例如,近年来,中国共产党非常强调社会主义核心价值观的建设,并印发了《关于培育和践行社会主义核心价值观的意见》。该意见下达以后,各种中央媒体广泛宣传,各级组织认真学习、贯彻和落实。在这种政治势能的影响下,最高人民法院制定了具体的规范性文件,各级法院也开始直接援引社会主义核心价值观审理案件。在“葛长生、宋福宝分别诉洪振快名誉权侵权纠纷系列案”中,法院就认为,狼牙山五壮士所承载的是一种“民族的共同记忆”,洪振快的行为诋毁了中华民族的共同记忆,违背了社会主义核心价值观,从而侵犯了狼牙山五壮士的名誉权。^[58]

然而,党和国家的有些政策和想法与国家现行法律存在不一致的地方。例如,企业改制、住房制度改革、农村土地征收等领域,有时难免会出现党和国家的政策与国家法律规范不一致的情况。法官在处理这类案件时,既不会只顾国家法律而不顾相关政策,也不会完全只考虑政策而不考虑国家法律规范。他们会在自由裁量的范围内协调利益冲突,并尽可能地兼顾原有政策的延续性和平稳过渡。^[59]例如,在“周君与北京市海淀区西北旺镇人民政府西玉河村村民委员会农村土地承包合同纠纷”上诉案中,一审法院认为,该案双方当事人争议的核心,是周君等村民要求按照农村土地承包法规定的期限和方式与西玉河村委会延续土地承包合同。就西玉河村委会延续土地承包合同而言,它是按照《中共北京市委北京市人民政府关于积极推进农户土地承包经营权确权和流转的意见》来进行的。尽管这个意见与土地承包法有一定的冲突,但是法院并没有完全按照法律或政策来判决,而是在土地承包法与政策之间进行了平衡与协调。在这个过程中,法院将该政策转化为了法律运作的目的,并在判决书中明确写道:“土地承包法的实施要维护农村土地

[56] 参见李友根:《司法裁判中政策运用的调查报告——基于含“政策”字样裁判文书的整理》,《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)》2011年第1期,第40页;宋亚辉:《追求裁判的社会效果:1983-2012》,《法学研究》2017年第5期,第22页。

[57] 参见贺东航、孔繁斌:《中国公共政策执行中的政治势能》,《中国社会科学》2019年第4期,第20页。

[58] 参见北京市第二中级人民法院(2016)京02民终6272号民事判决书;北京市第二中级人民法院(2016)京02民终6271号民事判决书。

[59] 参见李友根:《司法裁判中政策运用的调查报告——基于含“政策”字样裁判文书的整理》,《南京大学学报(哲学·人文科学·社会科学)》2011年第1期,第54页。

承包合同当事人的合法权益,促进农业、农村经济发展和农村社会稳定”。^[60]

(三) 创制裁判规则

尽管中国法律并不允许地方法院和法官拥有规则创制的权力,但是党政体制具有的政治势能能使最高人民法院在执行党和国家公共政策时,必须对法律规则进行某种程度的改变或变通。因为某些特定的政治话语和政治理念,极有可能与法律技术的要求不一致。当两者不一致时,法院或法官会充分考量政治话语和政治理念背后的政治势能大小。某种政治话语和政治理念背后的政治势能愈大,全社会也就越容易形成强大的政治氛围。这种氛围对顺势而行者起加速作用。因此,最高人民法院创制裁判规则的可能性就大。反之亦然。法院或法官在创制裁判规则时,也会借助这种政治势能来降低说理的成本,增强创制行为的正当性。

以2019年最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部联合印发《关于办理恶势力刑事案件若干问题的意见》《关于办理“套路贷”刑事案件若干问题的意见》《关于办理黑恶势力刑事案件中财产处置若干问题的意见》和《关于办理实施“软暴力”的刑事案件若干问题的意见》等四个有关开展扫黑除恶专项斗争的意见为例。扫黑除恶专项斗争,既是中央的一项重要工作部署,也是一项严肃的政治任务。中央下发了一系列有关扫黑除恶专项斗争的文件。这些文件形成了巨大的政治势能,并渗透到了政法部门,影响着法院的司法判决。然而,既有的法律制度体系在新的政治要求下可能存在难以自洽和统一的地方。这种执行公共政策的“反思机制”,要求法院既不是运用司法权宣布原有的法律规定或公共政策不符合宪法或法律的要求,也不是宣布其不适应时代发展的要求而无效,而是直接发布新的文件(司法解释、典型案例或其他文件)对其进行修改或者进一步明晰其争议之处。^[61]在此过程中,最高人民法院联合最高人民检察院、公安部和司法部举行新闻发布会,并在司法文件中使用“深刻认识”“毫不动摇”“持续深入”“重大决策部署”等具有强烈感情色彩的语词。这种情境动员模式,增强了创制裁判规则的合法性。事后,司法机关会通过发布大量典型案例、典型案例选编等形式,总结扫黑除恶专项斗争的经验和成效,从而用结果的正当性来证明过程的正当性。

在具体裁判规则创制过程中,最高人民法院主要采取了直接创制和迂回创制两种方式。直接创制方式,是指法院结合当前具体的新形势和新要求,明显改变原有裁判规则或创制新的裁判规则。这种方式能够直接回应党政体制对于司法活动提出的新要求,并将党政体制所具有的政治势能直接传导给每个具体承办案件的法官。例如,中国刑法中并没有明确规定恶势力的刑事犯罪问题,但是,最高人民法院在党和国家扫黑除恶专项斗争强大的政治势能的作用下,联合最高人民检察院、公安部、司法部印发了《关于办理恶势力刑事案件若干问题的意见》,并比照黑社会性质组织创制了恶势力和恶势力犯罪集团的认定标准。迂回创制方式,是指最高人民法院并不是通过明文的方式直接修改原有的裁判规则,而是默认法院或法官在具体案件审理过程中揭示法律模糊的行为,来引导其他

[60] 参见北京市第一中级人民法院(2008)一中民终字第12465号民事判决书。

[61] 参见孟融:《我国法院执行公共政策的机制分析——以法院为“一带一路”建设提供保障的文件为分析对象》,《政治与法律》2017年第3期,第99-100页。

法院或法官在遇到此类案件时进行类似处理。^[62]

四 党政体制对司法效果的塑造

党政体制不但塑造着法院司法的具体依据,推动“文本中的法律”向“行动中的法律”转变,而且对司法的实际效果也会产生重要影响。特别是在中国共产党提出某项专项任务以后,司法机关在强大的政治势能下,积极追求司法的社会效果。法院也会借助党政体制,通过双重层级组织运作的嵌入逻辑,将党拥有的政治势能传导到政府相关部门,解决司法过程中的“合作困境”,提升法院的司法效果。

(一) 司法效果的社会面向

司法活动是一个运用法律技术解决社会纠纷的活动,中国也一直都将法律视为巩固政权、治理国家的重要工具。这种政治性,要求司法活动不但要追求法律效果,而且还要强调社会效果。1983年,江华在《最高人民法院工作报告》中就强调:“民事审判工作是群众工作,是政治思想工作。凡是群众工作做得好,思想工作做得透的,纠纷就处理的好,不仅当事人心服口服,而且群众也受到教育,能够收到良好的社会效果。”^[63]江华的这一提法,既促进了最高人民法院由政治性法院的角色,转向公共政策法院和司法审判法院并举的双重角色,又强调了法院在强化政治效果的同时,需要注重社会效果。^[64]自此以后,中国逐步确立了法律效果和社会效果二元结构的司法效果观。

在这种司法效果观的指引下,中国司法具有强烈的依附性色彩。国家往往从实现国家利益和社会利益的目的出发,通过权力安排的制度体系,有意识地变更当事人的诉讼需求,意图通过国家的强制力在一定程度上实现国家对社会法律秩序稳定的期望。^[65]因此,法律的政治目的和社会目的对法律推理和法律适用起着主导性作用,法律技术的运用深受政治目的和社会目的的影响。^[66]在实践中,这种政治目的和社会目的往往被表述为“社会效果”。然而,国家在不同时期的任务重心会发生变化,法律所要实现的政治目的和社会目的也会有所不同,司法所追求的社会效果的含义也会发生改变。例如,当国家推行社会主义市场经济政策并提出依法治国方略时,最高人民法院将司法的社会效果定义为维护市场经济秩序、及时有效地执行和宣传法治建设;当国家将反腐倡廉作为新世纪的政策重点时,最高人民法院将惩治贪污腐败、树立正反典型和廉政教育,作为社会效果的核心内容。^[67]当中央提出推进“一带一路”倡议的战略决策与战略部署时,最高人民法

[62] 参见孟融:《我国法院执行公共政策的机制分析——以法院为“一带一路”建设提供保障的文件为分析对象》,《政治与法律》2017年第3期,第100页。

[63] 江华:《最高人民法院工作报告——一九八三年六月七日在第六届全国人民代表大会第一次会议上》,《人民司法》1983年第7期,第7页。

[64] 参见宋亚辉:《追求裁判的社会效果 1983-2012》,《法学研究》2017年第5期,第19-20页。

[65] 参见高志刚:《回应型司法制度的现实演进与理性构建——一个实践合理性的分析》,《法律科学》2013年第4期,第33页。

[66] 参见[美]诺内特、塞尔兹尼克著:《转变中的法律与社会:迈向回应型法》,张志铭译,中国政法大学出版社2004年版,第87页。

[67] 参见宋亚辉:《追求裁判的社会效果 1983-2012》,《法学研究》2017年第5期,第21页。

院又将推进“一带一路”建设作为司法的社会效果。

另一方面,当下中国没有发生卢曼意义上的“社会系统的功能分化”,^[68]法律系统、政治系统和社会系统等都没有形成各自独特看待事物的符码。这些系统之间非常容易发生僭越现象或者符码错乱的行为。就司法活动而言,它虽然是一种运用法律技术解决社会纠纷的活动,但是往往受到横向上的政府和社会因素的影响。由于独立地位的缺失,法院往往会把这些因素统归为“社会效果”。它主要包括社会公众及舆论对审判活动的评价和认可程度、可能阻断或延缓政府某些具体行为而引发的社会问题、对社会的发展与稳定产生的消极影响等内容。面对这些因素的影响,法院不得不在法律效果和社会效果二者之间进行有效平衡。

(二) 专项任务下的司法效果塑造

党政体制往往根据现实需要,通过专项任务的形式,形成强大的政治势能,将政治系统的信号传递到行政系统。为了有效地执行这一政策,中国共产党会成立临时性的“领导小组”“委员会”等机构,充分发挥党的组织和动员优势。与此同时,党政体制还把国家行政结构嵌入到“讲政治”的政治体制之中。国家机构能够迅速察觉和识别党政体制释放的政治势能。党的这种高位推动机制,能够协调和沟通不同部门,整合各方资源,并对各部门的执行情况进行监督。^[69]就司法而言,中国共产党会不时地调整法律任务的重心,通过党政机关的情境动员和宣传机制,强化法律专项任务的重要性,并要求司法机关迅速采取有效措施。在这一强大的政治势能下,司法机关不但要从法律技术角度来对待审判工作,而且还要把这种政治势能转化为追求社会效果的具体实践。否则,法院在专项工作中,就会比其他部门或机关“慢半拍”。这显然与“全国上下一盘棋、拧成一股绳”的意识形态不符。

以优化营商环境工作为例。针对近年来营商环境还待提高的客观现实,党和国家高度重视,通过召开会议、制定文件等措施积极应对。习近平总书记对优化营商环境、支持民营经济发展作出了重要指示,中央相关机关作出了重要的决策部署。各级党组织将习近平总书记的重要指示和中央机关相关决策部署作为理论中心组学习的重要内容加以学习。这种“势态”调动了各部门的工作积极性,并通过强化责任感的方式,增强营造营商环境的决心和信心。各级法院也积极参与其中,并将这种政治势能转化为具体的司法实践的操作方式,强调法院在司法过程中要积极探索建立完善商事案件快速化解机制,从严审办侵犯民营企业产权犯罪案件,不断加大拖欠民营企业中小企业账款清理力度,进一步加强案件执行力度,保障市场经营主体司法救济落到实处。这些做法除了解决法律纠纷外,还取得了较好的社会效果。在此过程中,各级巡视组也将营造营商环境作为巡视内容,并对法院相关司法活动进行巡视。法院在接到巡视组的反馈意见后,会立即聚焦问题,明确整改任务,逐条、逐项细化分解,提出切实可行的整改措施。

[68] See Niklas Luhmann, *The Unity of Legal System*, in Gunther Teubner (ed.), *Autopoietic Law-A New approach to Law and Society*, Walter de Gruyter, 1987, pp. 20 - 25.

[69] 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77页。

为了确保社会效果的实现,法院除了接受政治势能支配采取有效措施实现司法的社会效果外,还积极地借助党政体制所具有的政治优势和组织优势。从社会效果的性质而言,它是司法应当追求的一个间接目的。它的实现依赖于法院外部的诸多条件。因此,法院在具体审判过程中会积极争取党委的支持,并加强与政府及相关部门的沟通联系。它们会收集审判实践中遇到的新类型的案例、疑难案例和敏感案件,并及时向党政机关提出应对措施和建议。通过这些努力,法院不仅审理了个案,追求了司法的法律效果,而且防范了某类新案的出现,实现了司法的社会效果。

(三) 法院借助党政体制实现社会效果

党政体制通过不断对司法活动设定目标,强化了司法活动的社会效果。法院也会根据现实需要,借助党政体制来追求司法的社会效果。在实践中,强调司法应当注重社会效果的案件除了重大刑事案件外,还有指向政府不同职能部门的案件。然而,不同部门因“块块”分割而产生的合作困境,直接制约着法院案件审理的社会效果。因此,法院会主动借助党政体制,通过双重层级组织运作的嵌入逻辑,将党拥有的政治势能传导到政府相关部门。政府相关部门在党的高位推动下,协同和配合法院的工作,促进司法社会效果的有效实现。

请示汇报是法院借助党政体制实现社会效果的一种方式。当遇到涉及多部门的重大敏感性案件时,法院会主动向同级党委及其政法委员会请示汇报,提出倾向性意见。这种作法,能够充分利用政治权力组织对社会的全面渗透,将分散的政府相关部门组织起来。党委及其政法委员会在接到请示汇报以后,会利用归口管理机制,抓住相应的“口”,将压力传导到各个相关的政府部门。在实践中,党委及其政法委员会会将相关部门召集起来,将倾向性意见转化成较为抽象的意识形态话语,突出案件处理的法律意义和社会意义。这种会议机制能够迅速地形成临时性“党政同构”的形态。政府各部门在这种“党政同构”形态中会感受到政治压力,从而协同和配合法院的相关工作。

为了实现司法的社会效果,法院也会给相关部门和单位发送司法建议书,并将司法建议书抄送给党委。在最高人民法院看来,化解社会矛盾,提升社会管理创新的能力和水平,是司法社会效果的主要表现形式。但是,“强行政、弱司法”的客观现实,直接影响了司法建议的效力。法院不得不借助党政体制来提升司法建议的效果。因此,法院在向其他行政部门或机关发送司法建议时,也会给当地或上级党委,特别是党的纪检部门抄送一份。一方面,这种抄送方式能够发挥党的高位推动优势,实现对各个部门之间的组织、动员和整合,解决因“块块”分割而产生的合作难题;另一方面,抄送给党委,特别是纪检部门,也就意味着法院极有可能给党委提供了不规范行为背后隐含的官员腐败、渎职等线索。党的追责机制会给被建议部门造成巨大压力,促使他们采取相应措施来回应司法建议所反应的问题。^[70]

[70] 参见贺欣:《法院推动的司法创新实践及其意涵——以 T 市中级人民法院的行政诉讼为例》,《法学家》2012 年第 5 期,第 7-8 页;郑智航:《法院如何参与社会管理创新——以法院司法建议为分析对象》,《法商研究》2017 年第 2 期,第 31-32 页。

五 结 语

中国特殊的国情结构决定了中国共产党必须将自身嵌入国家政权体系,形成政党组织结构和国家权力机构相复合的双重层级结构。中国司法就是在这种背景下展开的。因此,中国不可能采取欧美那种以政治与法律相分离为核心的自治型司法模式,而是应当受到党政体制的不断塑造。在具体实践中,党政体制塑造司法机制在运行中呈现出以下特征。

第一,政治势能的大小影响社会效果的实现程度。按照贺东航和孔繁斌的观点,政治势能是中国共产党核心理念的一种政治表达。它蕴含“党的领导在场”“构建权势”和“借势成事”三层含义。当中国共产党认为某项任务和某个活动具有重要意义时,它会立即将其上升为党的议题。然后,通过意识形态机制和组织动员机制,将这种政治信号或政治表征输入行政系统中,让行政官员察觉和识别,诱发或催化党的议题进行变现的过程。行政官员会根据议题所蕴含的政治势能高低作出相应的策略选择。^[71]就司法而言,倘若中国共产党对某个议题越是关注,下发相关文件的层级越高,司法部门跟进或改进的力度就越大。以本轮司法改革为例,本轮司法改革背后的政治势能,明确大于前两轮司法改革。2012年十八大报告提出“要进一步深化司法体制改革”。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,明确提出司法体制改革的目标是“深化司法体制改革,加快建设公正、高效、权威的社会主义司法制度”。十八届四中全会更是从全面推进依法治国的高度强调了司法体制改革。中国共产党对司法改革议题的层层拔高,极大地增强了中国共产党对司法机构改革的政治势能。因此,本轮司法改革的深度、广度和力度都明显超过前两轮司法改革。这一结论从微观上也能得到验证。以本次扫黑除恶专项斗争为例:从1983年起,中国共经历了五次“严打”。这次扫黑除恶专项斗争背后的政治势能明显高于前五次“严打”,因为中国共产党将此次斗争作为一项的重大政治任务,摆到工作全局突出位置。因此,前五次“严打”力度和对司法的影响,难与同本次扫黑除恶专项斗争同日而语。

第二,中国共产党的治理导向和议程安排影响司法文件的制发策略。在中国特定方式的治官权模式下,行政系统的官员应当高度关注执政党的治理导向和议程安排,并及时对这些治理导向和议程安排作出回应。然而,司法活动的技术性并不总是同中国共产党的治理导向和议程安排相吻合。因此,策略性地制发司法文件对于调和政治性与技术性出现的不一致具有重要意义。为了既能保证符合政治的要求,又能兼顾到司法自身的特性,司法机关在制发司法文件时,往往会将提升司法主体的政治素质和廉洁意识作为一项重要内容。这种策略符合中国共产党倡导的思想觉悟和外在行动的辩证法。为了提升司法文件的政治高度,司法机关往往会直接陈述党中央的相关论述,形成贯彻中央精神的巨大势能。另一方面,中国共产党的治理导向和议程安排越细致,司法机关就容易制发任务

[71] 参见贺东航、孔繁斌:《中国公共政策执行中的政治势能》,《中国社会科学》2019年第4期,第8页。

性司法文件。比如,十八届三中全会提出,“增强法律文书说理性,推动公开法院生效裁判文书。”最高人民法院随后就制定了《关于推进司法公开三大平台建设的若干意见》和《关于人民法院在互联网公布裁判文书的规定》等任务性司法文件。^[72]

第三,政治激励的效果受到司法机关层级的影响。司法机关层级越高,政治激励的效果越明显。压力型体制和党管干部原则是党政体制能够发挥作用的重要原因。在实践中,官员级别与政治待遇直接关联。不同级别干部的办公、宿舍、房租水电、服务人员、公车使用、出差休养等方面都有巨大差别,而且级别越高,差别越大。因此,行政级别产生了巨大的激励功效。^[73] 激励功效的差异会影响中央精神和政策的传递速度。当党中央提出某项司法要求以后,层级越高的法院贯彻和落实的速度越快。为了保证中央精神和政策在法院系统得到贯彻落实,上级法院会加大对下级法院的监督力度。

[Abstract] The Communist Party of China (CPC) has retained its relative independence while embedding itself into state power system and performing important political and administrative functions. In the long process of revolutionary struggle and political power construction, the CPC has gradually developed a “Trinitarian” organizational framework of party-government system. Through the mechanisms of ideology, political mobilization and official management power, the party-government system has ideologically and cognitively shaped a professional group of judges and enhanced their political awareness, spirit of dedication and professional skills. The CPC always views the function and basis of the judiciary from the perspective of goal rationality, and continuously transmits political potential energy to courts, thereby influencing their choice of judicial basis. When certain political discourses and political ideas are inconsistent with the requirements of legal technique, courts or judges will fully consider the political potential energy behind them, and create new adjudicative rules in due course. The party-government system has promoted the transformation of the “law in the text” into the “law in action” and the formation of the dual-structured legal-social outlook on judicial effect. The court will also take the initiative to rely on the party-government system to transmit the Party’s political potential energy to the relevant government departments through embedded logic of dual-level organizational operation to solve the “cooperation dilemma” in judicial process.

(责任编辑:支振锋)

[72] 参见郭松:《司法文件的中国特色与实践考察》,《环球法律评论》2018年第4期,第181页。

[73] 参见成婧:《行政级别的激励逻辑、容纳限制及其弹性拓展》,《江苏社会科学》2017年第5期,第119页。