

法院改革及其宪法地位变迁

杨小敏*

随着 1993 年市场经济的确立,1999 年反革命罪的修改、统一战线的扩大和依法治国的确立,以及 2004 年人权的入宪,八二宪法的价值目标已然转变为通过制约公权力来保障人权。这决定了转型时期的法院改革应符合这一宪法价值。尽管我国实行的是人民代表大会制度,法院无权对人大立法指手画脚,但是,它依然在改革实践中努力寻求对其他国家机关的制约,从而保障人权。进而,这些也影响到了法院自身的宪法地位。

八二宪法实施以来,法院改革在一定程度上提升了其宪法地位。

一是审判权的不断扩展。基于历史教训,八二宪法第 123 条规定:“中华人民共和国人民法院是国家的审判机关。”这表明了只有法院有权代表国家行使审判权。从历史上看,刑事审判和民事审判是法院传统的两大审判业务。而随着我国法院和法庭的增设,审判领域不断拓宽,法院的审判权也逐渐扩展。八二宪法实施以来,经济审判、海事审判和行政审判是法院所增加的三种新的审判类型,而知识产权、金融证券、劳动争议等新类型案件不断涌现,法院受理的案件急剧增加。据最高人民法院工作报告中的统计,全国法院受理的各类案件,由 1982 年的 100 余万件,增至 2007 年的 885 万多件,2011 年则达到 1220 余万件。

二是人大对法院工作报告的审议日趋严格。八二宪法第 128 条规定:“最高人民法院对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。地方各级法院对产生它的国家权力机关负责。”2006 年《中华人民共和国人民法院组织法》第 16 条进一步规定:“最高人民法院对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责并报告工作。地方各级法院对本级人民代表大会及其常务委员会负责并报告工作。”随着人大代表素质的逐步提高和人大权威的日益彰显,听取和审议法院的工作报告逐渐成为一种较为有力的监督形式。据报道,2001 年沈阳市中级法院在该市第十二届人大四次会议上所作的工作报告,未获得代表通过。这是共和国历史上的首例。此后,也有一些地方的法院报告以极低票数涉险过关,因此各级法院都开始越来越重视人大会议的审议,越来越重视得票率高低所透露出的信息,越来越重视在人大会议审议之前做好工作。

三是有限司法审查的初步尝试。在八二宪法规定的人民代表大会制度之下,法院对人大不存在制约。然而,在行政诉讼制度建立之后,这种局面开始被打破。由于在现实中会有法规之间相互抵触的现象。因此,1989 年,全国人大常委会法制工作委员会《关于如何理解和执行法律若干问题的解答》第 18 点中明确指出:“人民法院在审理行政案件的过程中,如果发现地方性法规与国家最高权力机关制定的法律相抵触,应当执行国家最高权力机关

* 杨小敏,中国人民大学法学院博士研究生,本文系韩大元教授主持的教育部人文社会科学研究规划基金项目“八二宪法颁布 30 年实施状况研究”(批准号:11YJA820021)的阶段性成果。

制定的法律。”实践中,这主要体现在几个案例和最高人民法院的答复中,如1998年12月15日,酒泉中级法院在马玉琴诉酒泉地区技术监督局案中的判决;1999年,最高人民法院行政诉讼庭经征求国务院法制办公室的意见,作出《对〈关于审理公证行政案件中适用法规问题的请示〉的答复》;2003年洛阳中院的(2003)洛民初字第26号民事判决书;等等。这意味着司法审查已经发生,八二宪法规定的人大对法院单向的监督关系,在现实中开始有了突破。但是,值得注意的是,这种司法审查还相当有限:一则,司法审查多局限于行政案件;二则,司法审查仅局限于法律以下的规范冲突;三则,司法机关在判决书中,既不能详尽论证下位法无效理由,也不能直接宣告与上位法相冲突的下位法无效。也就是说,这与真正的司法审查之间还有相当的距离。

四是行政诉讼制度加强了对行政机关的监督。1989年《中华人民共和国行政诉讼法》颁布施行之后,法院对行政机关的监督力度越来越强。据最高人民法院工作报告中的统计,1998年至2002年五年间,法院受理行政案件共464689件,比前五年上升65%,平均每年92938件;特别是2001年,首次突破10万件。2009年,各级法院审结一审行政案件12.1万件,同比上升10.5%。2011年,各级法院共审结一审行政案件13.6万件,同比上升5.1%。虽然目前行政诉讼发展还不够乐观,但成果显著,行政机关也逐渐转变态度,认真对待行政诉讼。

但也应该看到,法院改革还存在与其在宪法上应有地位不符的现象。这主要表现在以下四个方面。

一是审判职能与司法行政管理职能的合并模糊了其审判机关的性质。虽然八二宪法第123条表明我国法院专司审判职能。然而,1983年,法院行政事务管理权与法院的合并却在客观上影响了审判权的合理行使。具体表现为:第一,司法行政事务管理权的高度集中化。依据相关法律的规定,司法事务管理权主要集中在法院院长手中。如各级法院副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长和审判员由本级法院院长提请同级人民代表大会常务委员会任免;法官考评委员会主任由本院院长担任;合议庭由院长或庭长指定审判员一人担任审判长;等等。这严重地威胁着依法独立行使审判权和司法公正,且容易诱发司法腐败。第二,从法院在案件审理过程中的一般程式来看,法院的案件审判权完全处在法院司法行政管理权的控制下。如业务庭长根据案件的难易程度决定采用合议庭或独任审判,并且指定审判人员以及审判长;独任审判员或合议庭开放审理之后,向业务庭长汇报案件审理结果;如果业务庭长同意该处理结果,则继续向主管院长汇报,如果主管院长也同意该处理结果,就可以开庭宣布判决;等等。第三,法院的案件审判权与司法行政事务管理权之间没有严格的区分界限。如法院的庭长、院长不仅从事一些案件的审理,而且还承担着行政管理职能;决定重大、复杂、疑难案件处理结果的审判委员会与从事法官培训、考核、评议指导工作的法官考评委员会在人员构成上高度重合。

二是法院地方化扭曲了其国家机关的性质。八二宪法第123条的规定表明了法院行使的审判权代表了国家,各级法院统一以国家的名义对各类纠纷进行裁决。然而,在我国司法实践活动中却始终存在着严重的审判权地方化的倾向。地方法院的人、财、物皆受制于地方,审判权的行使受到限制,甚至被曲解和利用,有些案件的审理在执行法律的外衣下,真正贯彻的却是地方党委政府甚至是个别领导干部的意志,保护的是地方的利益,法院偏离了宪法所规定的“国家的审判机关”的性质。总而言之,我国地方保护主义的泛滥已成为一种社

会顽疾,扭曲了法院的国家机关性质。

三是案例指导制度饱受争议。改革开放后,最高人民法院自觉推动案例指导制度。早在 1985 年之前,最高人民法院就将一些典型案例作为一般文件下发,供各级法院参照执行。1985 年,最高人民法院创办《最高人民法院公报》(以下简称《公报》)刊登典型案例,标志着我国案例指导制度的逐步形成。1992 年,最高人民法院开始组织出版《中国审判案例要览》、《法院案例选》。最高人民法院各审判庭也相继编辑、出版了各种审判参考和审判指导。2004 年最高人民法院公报所载案例或裁判文书选登中加入“裁判摘要”。至 2005 年,最高人民法院与最高人民检察院联合编辑的《中国案例指导》出版。同时,对于最高人民法院自身的判决,2000 年 6 月最高人民法院发布了《最高人民法院裁判文书公布管理办法》,该办法规定最高人民法院可以在《人民日报》、《法制日报》、《人民法院报》和《公报》上公布“有重大影响的”和“具有典型意义、有一定指导作用的”最高人民法院裁判文书。2005 年 10 月 26 日,最高人民法院发布了《人民法院第二个五年改革纲要(2004—2008)》,标志着指导性案例的概念正式出现。虽然该制度对推动同案同判、提高法官审判水平和办案质量起到积极作用,但它是通过实践推行的,缺乏宪法依据,因此倍受争议。

四是法检公的宪法关系疏于制约。近年来,随着余祥林“杀妻”、赵作海“杀人”等一系列冤假错案的发生,暴露出了法检公在监督制约有效性方面存在的缺陷,如公安机关强大的侦查权未能得到有效约束;检察院对公安机关的制约能力有限,甚至弱于公安机关对检察院的制约;法院的地位相对“虚弱”,缺乏作出无罪判决的能力;等等。可见,三机关宪法关系目前存在的主要问题是:要理顺八二宪法第 135 条规定的法检公三机关之间的关系,加强分工与制约,以确保法院独立行使审判权。

(责任编辑:支振锋)

“专政”与“宪政”

褚宸舸*

现行宪法第 1 条“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家”以及《宪法》序言第六段中“人民民主专政,实质上即无产阶级专政”的表述,规定了我国的国家性质为人民民主专政。那么,什么是人民民主“专政”,如何理解它与宪政的关系,就成为我们必须探究的对象。

一 专政概念的“理论旅行”

专政(独裁)和宪政相对,是颇具“卡里斯玛”色彩的国家治理体制。早在 1937 年,萧公权就指出,现代国家究其立国的根本原则,可以大致分为宪政与独裁两类。其区别在于,前

* 褚宸舸,西北政法大学行政法学院副教授。