

论法治视野下我国审判权独立的困境与对策

陈挺,李建忠

(浙江理工大学法政学院,杭州 310018)

摘 要: 审判权独立是实现依法治国的必要条件,但是在宪法层面确立审判权独立行使原则和审判权独立在我国已经充分践行两者不可同日而语。纵观我国的司法实践,审判权独立面临的现实障碍主要有审判权行使的地方化、审判工作管理的行政化和法官构成的非专业化。而对审判权独立的认识和对审判权定位的不准确,审判权运行机制的不合理,审判权独立保障制度建设的不足则是上述障碍存在的重要原因。审判权独立对法治社会而言是应有之义,对保障司法裁判的公平、正义,解决社会纠纷,具有重要的意义。要扫清以上障碍,让审判权得以独立行使应从以下几方面入手:一是要理顺审判权运行机制,实现审判权独立;二是完善审判保障机制,保障审判权独立;三是要走法官精英化道路,践行审判权独立。

关键词: 依法治国;司法改革;审判权独立

中图分类号: D911-02 **文献标志码:** A **文章编号:** 1673-3851(2016)06-0554-08 **引用页码:** 120901

2013年,继党的十八大报告提出“确保审判机关依法独立公正行使审判权、检察权”后,十八届三中全会在顶层设计层面进一步提出,要“确保依法独立公正行使审判权”。尽管审判权独立作为一项宪法原则早已规定在宪法中,但审判权独立不可能通过理念的反复强调得以实现,而必须从根本出发,推进体制改革。2015年4月,《关于贯彻落实党的十八届四中全会决定进一步深化司法体制和社会体制改革的实施方案》出台,提出要通过审判权的去地方化、去行政化以确保法官依法独立行使审判权,我国为进一步深化司法体制改革找到了一个突破口。

毫无疑问,审判权独立在我国的法治建设中是一个无法回避的热门话题,同时也一直是我国法学界热议的论题。在有关审判权独立的讨论中,有些学者倾向于以西方的法治理论为依据,来分析当代中国审判权的种种问题。这不仅使对我国审判权独立存在问题及其原因的分析停留在表面化,缺少应有的理论解释力和说服力,同时也使得相关建议和主张显得简单和片面,难以契合我国的实际。^①在当下思考和讨论全面推进依法治国、加快建设社会主

义法治国家的问题时,我们应立足中国的实际情况,不能盲目照搬套用西方的经验。

一、目前我国审判权独立的困境

从党的十五大到党的十八大,党和国家领导人连续多次提出要保证审判机关依法独立公正地行使审判权,这至少说明了两方面的问题,一是我国在推进法治建设过程中对审判权独立的重视;二是反映出一个很现实的问题,人民法院在独立行使审判权方面还有很多不尽人意的地方。法院的审判权未能真正地独立行使,就其制约因素而言,主要表现在四个方面:首先,在意识形态方面,我国对审判权独立本质的认识还有争议,担心审判权独立后会带来更多的消极作用;其次,我国现行的司法体制导致审判机关依附于地方,形成了审判机关的边缘化和审判权的地方化;再次,在审判权运作机制方面,审判权的行使有显著的行政化色彩;最后,法官职业素养不高,难以做到精英化,阻碍了审判权独立。

(一)对“审判权独立”问题的本质尚难达成共识

法治中国的建设不仅有具体制度的构建,更重要的是还涉及意识形态领域的争论,这是我国社会

收稿日期:2016-04-25

作者简介:陈挺(1991-),男,浙江义乌人,硕士研究生,主要从事中国司法实践中马克思主义方法的应用研究。

① 在不少著作中,不难看到这样简单化的“公式”:问题——司法不公正;原因——审判权不独立;结论——审判权独立。

主义法治不同于西方资本主义法治的核心特质。当代中国的法治建设是党领导下的社会主义法治建设,鉴此,对审判权独立问题的探讨也必须坚持这一意识形态的基本方向,并以中国社会主义法治理论为基石。然而,从当前理论界和实务届对审判权独立问题的本质的认识来看,尚难达成统一的认识。这突出地表现于理论界和实务届对我国现行《宪法》第126条的解读上。

我国现行《宪法》第126条历来被看作是我国审判权独立的宪法依据。不过,对于该宪法条文的解读,学界和业界却历来存在较大的争议,并在审判权独立问题上衍生出三种主要的观点:

1. 审判权完全独立

审判权完全独立的观点往往以西方的三权分立理论为依据,将审判权独立与西方法治理论中的司法独立相混淆,认为审判权独立就是要求审判权与立法权、行政权相独立,^①要求审判权具有与其他国家基本权力相抗衡的地位,甚至否定执政党对审判权的任何干预。这种认识显然没有从中国的基本国情出发,也缺乏对本土审判权的历史背景和现实社会条件的考量,^②因而是一种脱离了中国国情的片面观点,属于“学术上的拿来主义”。这种观点在当前的理论界广泛存在,直接影响了理论界和实务届对审判权独立问题本质的正确认识,对我国审判权独立制度构建产生了较大的消极作用。

2. 审判权不能独立

这种观点在很大程度上是对执政党与司法的关系或“党大还是法大”这一问题的错误认识造成的。政法机关曾经提过这么一种观点:“司法工作要接受党的绝对领导”。^[1]由于对审判权独立的认识出现了偏差,曾有领导干部认为:“司法独立,还要不要党的领导?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?甚至是审判个人都要独立,不受审判委员会、院长、庭长的领导,只能他一个人说了算。那怎么体现宪法规定的中国共产党对中国各项事业的领导呢?”^[2]

尽管现在已经很少有人公开地将这种审判权不能独立的认识作为观点明确提出或者公开承认,但事实上不少人还有这样一种意识,并且在潜移默化中影响着人们的行为,不利于我们平衡党的领导与审判权独立之间的关系。

3. 审判权相对独立

这种认识,一是从宪法教义学的角度出发,认为

我国的审判权建立在人大行使国家权力和宪法的基础上,处在低于权力机关的派生地位上,法院不能享有与人大的国家权力相对平等的地位或与之抗衡。审判权独立是在全国人大统一行使国家权力这一前提之下的相对独立权限。相对是指它脱胎于人大权力,并受人大的规范和监督。^[3]二是从中国共产党这一社会主义法治建设的领导核心出发,认为党对审判工作的领导,是在保证、支持审判机关独立行使审判权前提下的领导;审判权独立,是在坚持党对审判工作领导权的前提下的独立,表明党对审判的领导具有正当性,不容置疑;而审判权独立也具有正当性,不可侵犯。^[4]

应该说,这种认识是符合我国当下国情的,在理论上不难阐释清楚,但在实践上却是个疑难而又复杂的问题,在实践中一直缺少较好的制度设计方案。直到党的十八大召开,最高人民法院才在顶层设计的高度,提出“到2018年初步建成具有中国特色的社会主义审判权力运行体系”,^[5]并对各项改革任务提出了具体要求。

我国最高人民法院基于审判活动的独特性,早就开始探索围绕审判方式、证据规则、正当程序等内容进行改革,目的是让法院能够真正独立行使审判权,但是改革一直没有取得预期效果,审判权不仅没有独立,反而越来越显得地方化、行政化。很大程度上,就是因为理论界和实务届对审判权独立问题的本质并未达成共识,导致了其在制度建设、机构设置和司法实践等诸多层面深刻地影响了审判权独立的实现。

(二) 审判权行使的地方化

我国宪法把法院审判权定位为一种国家权力,而不是地方权力的组成部分,因此,作为国家权力,审判权的行使当然应独立于地方权力。但是在我国现实的司法实践中,我国的“一府两院”由同级别的

① 持此观点的学者们大多认为,没有司法独立,就不可能真正实现审判权独立。(参见:夏冰,冯仁强:《司法公正与司法改革研究综述》[M].北京:清华大学出版社,2001:47.)

② 谭世贵教授指出:我国审判权与西方国家的司法独立主要有四个方面的区别:a)独立的理论根据不同。西方国家的司法独立建立在三权分立基础上,而我国则建立在国家权力统一,并由人民代表大会及其常务委员会行使的基础上。b)独立的范围不同。前者独立于立法和行政机构;后者则指审判机关独立于行政机构。c)独立的主体不同。前者主要是指法官个人独立;后者则指法院行使职权上的独立。d)独立的保障不同。前者较为完备;后者刻在任期、人、财、物等方面赋予行政机构过多的决定权,从而无法真正保障审判权独立。(参见:谭世贵:《论司法独立》[J].政法论坛,1997(5):27-35.)

人民代表大会产生,对各级人大负责,根据党管干部这一我国长期坚持的基本政治制度,各级人民法院的人事权则由同级党组织讨论同意,然后再提交给本级人民代表大会选举和任命。而根据政府统管财政的原则,我国地方各级人民法院的经费是由同级人民政府进行预算并且经同级人民代表大会审议通过后,由政府部门划拨提供的。而人民法院的设置和行政区划的一致性,为行政干预审判打开了方便之门。“试想,一个人事升迁不独立,经费不独立,物资装备不独立的审判机关,如何独立地行使审判权?”^[6]在现实的司法审判实践中,常常会见到地方各级领导从维护本地法律关系主体以及地方特殊利益的目的出发,对法院的审判活动进行干预。就某一具体案件的审理过程而言,各个环节都有可能受到来自各个方面指令的干扰,结果是法院难以独立行使审判权。

(三) 审判权管理的行政化

我国法院是国家审判机关而不是行政机关,但在现实中,法院的工作管理完全是按照行政机关开展的。法官作为国家审判工作人员,在《法官法》实施以后,仍然按照和行政单位一样的科级、处级、局级的行政级别受到管理。长期以来,我国法院的审判工作按照行政化模式构建和运行,带有浓厚的行政色彩,从而对审判权独立造成了严重的影响。^[7]这些问题主要表现在以下几方面。

首先是审判委员会制度。审判委员会制度是我国的独创,起源于新民主主义革命时期革命根据地的审判制度。^[8]设立在各级人民法院内部的审判委员会是由院长、副院长、庭长等行政负责人组成的集合体,其职能是讨论和决定重大、复杂和疑难的案件。审判委员会不直接审判案件,只是听取合议庭的汇报,完后进行讨论,作出决定。考虑到当时审判人员的素质不高,为了提高法院的审判能力,并实现审判权的整体独立,我国创立了审判委员会。但是从审判委员会的运行方式来看,其产生和活动方式都是行政化的,充满了行政色彩。最为人所诟病的一点是,审判委员会讨论决定案件实际处理的这一做法,“不仅严重违反了审判的直接原则、言辞原则、公开原则和回避制度,使审判责任难以落实,而且也极大地影响了审判效率。”^[9]

其次是案件请示制度。在我国的审判活动中,长期以来逐步形成了下级法院向上级法院请示如何处理具体案件的“请示制度”。这一制度是没有法律依据的,但是在审判工作的实践中却是非常普遍,甚

至还获得了司法解释的认可。就客观效果来说,审判工作中的案件请示制度起到过一定的积极作用,但是按照这一制度,上级法院就案件的审判作出答复或者发出指示,下级法院就按照上级法院的答复或者指示进行审判,这在实际上已经将上下级法院之间的监督关系变成了领导关系,也就违背了法院之间相互独立的审级独立原则。不仅如此,“这一制度还违反了审判的公开原则,直接原则和言辞原则,而且使上级法院先入为主,从而实际上将两审终审制变为一审终审,变相剥夺了当事人的上诉权、申请再审权。”^[10]

我国的审判权在运作时带有显著的行政化色彩,作为国家审判机关的人民法院的宪法地位尚未得到真正的落实。按照宪法“一府两院”的规定,地方各级人民法院与同级人民政府在地位上是平等的,两者是互不隶属的平等关系,而根据前文的论述,实际上,人民法院的人财物均受制于行政,这就导致了人民法院的地位相当于同级人民政府的一个下属部门,这是审判权未能独立的根源之一。

此外,就审判机构内部来说,在很长一段时间内,法院对法院的审判职权缺乏正确的认识,习惯于以行政方式来进行审判工作,而且习惯于以行政干部的管理模式来管理法官。目前的我国法官的人事制度采取“类公务员”的管理方式,法官的待遇取决于行政职级,因此具有高度的行政化特征。在这种行政导向性的管理制度下,法官待遇和地位的提高只能通过行政上的升迁才能实现。^[11]在这种管理模式下,法院里业务能力突出的法官都向法院行政管理岗位集中,而不是在审判活动的最前线,这就导致了审判活动缺少优秀的法官,审判法官的人员素质直接影响了审判权的独立行使。

(四) 法官构成的非专业化

法律制度实现的关键在于执法者的能力和素质。法官作为司法活动的主体,其整体素质的高低,直接影响审判权独立的效果。法官队伍的素质是审判原则得以实现的前提性条件,没有素质过硬的法官运用实施法律,再怎么细致完善法律法规也都只是一纸空文。相比西方法治国家的“法官精英化”选任条件,我国《法官法》对法官选任条件就是“法官大众化”,选任条件就要低的多。^[12]而随着我国依法治国基本方略的实施,法治国家建设进程的不断深入,势必会对法官素质的要求越来越高。

从我国法官的来源看,主要有两部分组成,一是通过国家公务员考试法学院校的毕业生;二是通过

其他途径进入法院系统的人员。正如学者指出的,“……有受过大学教育的、复转军人出身的、通过考试进入的,还有‘以工代干’的,凡此种种,构成了中国法官的独特景观。”^[13]因此,由于法官来源的复杂性,专业知识水平参差不齐,导致“我国法官队伍比较缺乏职业传统和职业气质,其职业特点处于模糊状态,不仅在法律意识、法律专业知识上难以形成共同语言,而且在职业伦理、职业操守等方面也难以达成共识。”^[14]

审判队伍素质参差不齐,是实现审判权独立的一大障碍。我国法官素质不高,一方面为其他力量以“业务能力不足”为由干涉审判权的独立行使提供了借口,另一面也是导致司法不公乃至司法腐败现象最直接的因素。可以说,没有素质过硬的法官队伍,就难以树立起审判权的权威,难以保障法律的尊严。

二、审判权难以独立的根源

(一)意识形态的束缚仍未解开

毫无疑问,法治中国的建设不仅有具体制度的构建,更有意识形态领域的建设。中国特色社会主义法治追求公平正义与社会和谐的统一,它是在中国近代以来落后挨打历史和经济社会发展极不平衡的特殊国情背景下开展建设的社会主义法治,因此,“只有社会主义才能救中国,只有社会主义才能发展中国”这个真理性认识仍然是当代中国法治建设的基本前提。^[15]因此,坚持中国共产党总揽全局、协调各方的领导核心作用就成为社会主义法治的根本保证。鉴此,在当下的中国,对审判权独立问题的探讨均需坚持这一意识形态的基本方向,并以中国特色社会主义法治理论为基石。

之所以对审判权独立的本质认识未能达成共识,一个重要的原因是在讲求“政治正确”的前提下,关于审判权独立的问题就多多少少带有一些敏感性。尽管现代法治中的审判权独立已经普遍被世界各国所接受,但是在我国,人们对如何确立审判权在我国现行的全国人民代表大会制度下的独立地位,在怎样的程度上保障审判权独立这一问题仍然有不同的看法。人民代表大会作为我国的最高权力机关与人民代表大会根据宪法设立并授权行使审判权的审判机关之间的关系是我国社会主义法治建设中亟待解决的重大问题。这一问题与我国国家权力的行使有直接密切的联系,因此在论述的时候难免会有较多顾虑。正如学者指出的那样,“中国几千年

封建社会的政治一直是以权力为核心,想在短期内加以改变相当困难。仅仅思想的转变就需要做很多的工作,在实施法治的具体做法上也需要充分的论证,这些都需要时间的磨练。”^[16]

(二)对审判权定位的不准确

对于我国来说,现代意义上的审判权是“舶来品”,我国并没有法院独立行使审判权的传统,因此在全新的司法理念被引入中国后,对于如何正确行使审判权并没有科学的认识,无奈之下只好参照行政权来行使审判权。行政权与审判权是国家的两大职能部门,行政部门管理国家行政事务,上下级政府之间是领导与被领导的关系;而审判机构负责国家的审判事务,目的是为了调整法律关系,维护法律秩序,上下级法院之间是审级监督关系。行政与审判两者因为存在性质和功能的差异,在运行机制上也存在很大的差异。但在我国,这种差异被忽视了,这就导致了审判机构一直被当成行政机构等同看待,其内部机构设置,审判机制,乃至法官管理制度都明显带有行政化的色彩。

有些学者曾尖锐地指出:在一个历史悠久、文明发达的国度里,一种新兴的机构能否获得足够的资源支持,除了与这一机构满足社会现实需求的程度相关联外,也与历史传统中是否存在着有利于该机构确立其正当性的因素息息相关。^[17]我国是一个有着两千多年封建历史传统的国家,人治思想对人们的影响一直延续到了现在。封建社会的司法与行政不分,审判权只是行政权的附属。在中央表现为:封建君主集立法、行政、司法等权力于一身,是最高司法官;在地方则表现为:地方行政官员兼任司法长官,也是集权体制。这种做法已经在我国持续了两千多年,就算是在清末修律变法之后也没有从根本上改变过来,无论是国民政府,还是在共产党领导的革命根据地,审判权独立行使原则都没有得到真正意义上的贯彻执行。而新中国成立之后,“行政兼理司法、行政干预司法、司法从属行政的情况从来没有停止过。”^[18]

(三)审判权独立保障制度建设的不足

法官构成的非专业化的重要原因是,我国对于审判权独立一直没有建立相应的法律保障制度。审判权独立这一宪法性原则的实施,必须要有相应的法律制度给予有力的保障。“只有规定并严格执行了法官制度、司法预算制度,对法官的资格、选任、待遇、执行职务等方面以及司法经费提供了必要的保障,审判权独立原则才能得到有效的实施。”^[19]但是

现实是,自从1954年宪法确立独立审判原则之后的60余年以来,这些法律保障制度一直没有建立起来。

在世界上已被广泛采用的法官高薪制,已经被证明是有效的审判权独立保障制度,但我国尚且缺少在全国范围施行这一制度的条件。在一些偏远地区甚至出现了法官的基本工资都难以保证的情况,法官自身都得不到公正的对待,我们又怎能期待法官能够客观中立地做好审判工作呢?

三、实现审判权独立的对策分析

通过上文的分析,对审判权独立含义的认识不清,审判权从属于行政权的政治体制,社会主义市场经济正处于转型发展阶段,重人治、轻法治的思想观念,这些都是审判权独立原则在我国未能真正贯彻实施的原因。如何才能使审判权独立这一原则得到真正地贯彻实施,笔者认为我们需要在借鉴国外有益经验的基础上,根据我国的具体国情提出解决方案。

(一)正确认识审判权独立的含义

党的十八届四中全会进一步强调了司法公正对于依法治国的重要意义,而审判权独立是实现司法公正的前提性条件。审判权独立是社会主义法治的应有内涵,它不是西方资本主义法治的专利,应当淡化审判权独立的政治色彩。它是构建和谐社会,实现公平正义的司法模式,属于中国特色社会主义法治应有的内涵。从国际上来看,尽管审判权独立是国际上公认的原则,但在各国实践中,审判权独立只有程度的不同,而不存在绝对的独立或者不独立。

我国的审判权独立与欧美宪政国家三权分立体制下的审判权独立不同,是在国家权力机关也就是人民代表大会的统一监督之下,根据马克思主义国家职能分工原则,由人民法院独立行使审判权的制度。我国的审判权独立有自身的特点,表现为以下几个方面:

首先,从我国的政治体制方面来看,我国的审判机关与立法机关、行政机关并不是权力分立制衡的关系,而是国家职能的分工关系。^[20]作为立法机构的人民代表大会是国家的权力机关,审判机关人民法院由人大产生,向人大负责,受人大监督。人民代表大会与人民法院之间存在监督和被监督的关系。

其次,人民法院独立于行政机关,对行政机关的行政行为具有审查权,而人民检察院作为国家的法律监督机构有对法院进行法律监督的权力;人民法

院在依法接受人民检察院法律监督的同时,对检察院提出抗诉案件仍然可以做出具有终局性的裁判。

最后,我国现行宪法第126条的条文中并没有规定法官独立审判,而根据法院的组织法以及诉讼程序法的规定,人民法院在审理案件时由法定的审判组织依照法定程序审理,所以在我国,人民法院独立审判的含义可以理解为是“法定的审判组织独立审判”。^[21]

这些关于我国审判权独立的特点,是根据我国长期的司法实践形成的,是否符合我国的国情难以判断,但至少是我国具体国情的产物。欧美国家有关审判权独立的一些基本理论和制度,比如法院独立于行政系统,审判案件不受外界干扰,外部独立与内部独立,法律事项专管原则,法官的选任制度等,都是人类法律文明的优秀成果,不是西方资本主义法治专有的,完全应该根据我国的国情,加以借鉴,为保障我国的审判权独立,加强法治建设服务。

(二)理顺各种关系,实现审判权独立

司法体制是关于国家审判机构组织结构、职权范围、运作规则的制度,通常包括两方面的内容,一是审判机构在整个机构中的地位以及其与其他国家机关的关系;二是它本身的组织体系和审级制度。^[22]我国以马克思主义作为指导思想,根据马克思主义关于国家的理论和学说,采用了在国家权力机关即人民代表大会监督之下“一府两院”的政治体制,在这种政治体制下,我国的司法体制作为其重要的组成部分。

一是,我国各级人民法院是我国的审判机构,行使国家的审判权。二是,人民法院由同级人民代表大会产生,受其监督。审判权管辖范围与同级人民政府的行政权管辖范围是一致的。三是,我国只有一个司法系统,最高人民法院作为最高审判机构,对地方各级人民法院进行监督,地方法院按照级别行使审判权,实行四级二审制。

但是在实际运行中,我国现行的司法体制已经开始暴露其自身的缺陷,最显著的一点便是:人民法院由同级国家权力机关产生,同级人民代表大会仅仅选举产生同级人民法院院长,院长以下的法官的任免权掌握在同级人大常委会手上,并且由同级党政部门负责管理,人民法院的财政预算由同级政府管理。这就造成了法院实际上是同级政府的一个下属部门,这就在很大程度上导致了审判权的地方化,造成了审判权受控于地方党政领导,成为推行地方保护主义的工具。因此,不改变我国目前的司法体

制,就不能从根本上摆脱地方控制审判权的局面,实现真正的审判权独立。审判权是行使国家法律的权力,这一权力行使的目的在于调整法律关系,维护法律秩序。^[23]从这一目的出发,审判权的行使应该集中,而不应该分散。

为此,笔者提出以下改革建议:第一,省级的高级人民法院由全国人民代表大会产生并接受其监督,高级法院的法官则全部由全国人民代表大会任免。第二,中级和基层人民法院则由省级的人民代表大会产生并接受其监督,这两级法院的法官则全部由省级的人民代表大会任免。第三,涉及司法管理的司法行政事务则由最高人民法院统一领导和管理。这样的制度涉及旨在全国范围内建立一个单一并且垂直的司法体系,地方各级人民法院在人财物的管理上得以脱离地方的控制,实现真正意义上的审判权独立。上述措施与我国现行的政体,也就是人民代表大会制度是相符合的,因此在操作上具有可行性。

人民代表大会制度最显著的特点是,一切权力属于人民,各类国家机关全部都由人民代表大会产生,并接受其监督。^[24]笔者认为,具体哪一级人民法院由哪一级人大产生,这是一个各级国家权力机关之间在职权上进行具体划分的问题,划分的方式多种多样,是可以改进的。笔者提出的改革建议并没有改变各级人民法院由人大产生这一特征,而是考虑到目前产生审判机关制度的缺陷,将产生审判机关的级别向上提升了,这种改变是符合审判权的行使宜合不宜分的特点的,对我国国家权力的优化也具有积极意义。

考虑到我国国土面积大,法院数量众多的实际情况,笔者的改革建议并没有将全国地方各级人民法院的产生都集中在中央一级,而是分别集中在中央和省两级,这就保证了在具体操作上的可行性。

(三)完善各种保障机制,确保审判权独立

在我国,由于审判机关对地方行政机关在人事管理体制和经费管理体制的客观依附,导致了审判权不能独立。根据我国现行的财政制度,地方各级人民法院的财政经费由同级人民政府负担。从实践看,这种做法给直接阻碍了地方各级人民法院独立行使审判权:我国各级人民法院开展审判工作,履行其审判职能的费用都是由同级人民政府提供的,法院的“钱袋子”被掌握在地方,那么地方保护主义的盛行就不足为奇了。

党的十八届三中全会正式提出要推动省以下法

院司法经费统一管理,省级以下地方法院关于财务统管后,首当其冲的便是改革现有的司法预算制度,省级以下地方财政部门不再参与地方法院的司法预算的编制,而由省级法院统一编制预算,然后通过省级财政部门报省级人大审批,省财政部门不能削减司法机关的预算,以达到“将司法经费预算由政府主导转向人大主导”^[25]的目的。如此,省级以下的中级、基层法院可以摆脱地方行政势力的干扰,以更加独立的、中立的立场行使审判权。

笔者认为仅仅停留在司法经费省级统管的层面是不足以保障审判权的独立行使,完善法官职业保障,最终还是要求中央直管。正如学者指出的,“司法经费省级统管后,反而加强了上级对下级的领导,特别是可能使上下级法院现有的监督关系,异变成领导关系,从而架空现在的审级制度”,^[26]司法经费省级统管使地方审判机关的财务管理权集中于高级法院,有造成司法行政化进一步加剧的可能性。

为了杜绝审判机关地方化涉及的财政问题,审判机关的经费,包括人员工资、办案经费、装备经费、福利保障等开支皆列入国家预算,由中央财政直接拨付。中央设立专门的司法经费管理机构,负责申报、管理、拨付、监督等职责。在中央直管的前提下,应考虑:第一,经费分配根据各地经济发展水平、物价水平等因素综合考虑,不能“一刀切”。统一的法官工资制度只能限于基本工资,要允许在统一的基础上有所灵活。第二,在分类管理的基础上,合理配置进入员额的司法官与司法辅助人员、司法管理人员待遇提升的比例,防止薪资改革引发内部矛盾。第三,从“优薪制”逐步过渡到“高薪制”,探索“年薪制”,确立优厚的退休金制度,并规定司法官的收入不得削减。^[27]

(四)逐步实现法官精英化,践行审判权独立

党的十八届四中全会提出了“建设高素质法治专门队伍”的新目标,提出了建立法官逐级遴选制度,规范法官任用条件,展开法官培训机制等一系列体现司法职业遴选理念的举措。有学者指出“法官的选任应当由专门的委员会通过审查加以决定,不能将法官的职业前途控制在行政机构、社会团体、地方党委甚至法院院长手里。”^[28]笔者赞同这一观点,认为应该设立专门的法官选任委员会,通过严格的遴选程序,从合适的人员中选拔产生法官,这对于提高法官素质,保障审判权的独立行使是很有必要的。

为了配合上文提到的司法体制改革,笔者认为应当成立中央、省级法官选任委员会,分别隶属于全

人大常委会、省人大常委会,前者负责最高法院法官的选任工作,后者负责省级以下法院法官的选任工作。法官选任委员会隶属于国家权力机关,与审判机关受权力机关监督、对权力机关负责这一宪法性原则是相符合的。而且,法官选任委员会与现行的制度框架并无大的冲突,只需要在各级人民代表大会中增设具有相应资格的委员,成立专门的委员会便可。与其他专门的委员会相同,全国人大法官选任委员会对地方各级法官选任委员会在选任法官的工作进行监督和指导。

此外,不能忽视对法官助理的管理,这关系到法官精英化的全局。精英审判格局一旦确立,我们必须面对的是从事审判工作多年的法官做了法官助理的心态问题和工作状态问题,可能会有一些人接受不了不承办案件的事实,消极对待,不去认真配合精英法官工作,甚至从中设置障碍,影响案件进程,使精英法官展不开手脚。所以将法官助理管理好、使用好是实行精英审判的另一重要问题。首先,要有优秀法官助理可以晋升法官的激励机制,给考评排序在前的优秀法官助理以重返审判台的机会;其次,对不认真工作的法官助理要有严厉的惩罚机制,触及那些有反正办不了案就破罐破摔的人实际利益,以确保法官精英化的实现。

四、结 语

作为一项重要的司法原则,审判权独立在我国无疑既具有正当性又具有合法性。但是基于政治的、社会的、传统的诸多因素,长期以来,审判权独立更多地成为一种宣示中国法治自身正当合理和现代化程度的标签,在司法实践中法院没有能够真正遵循这一原则审理案件。随着最高人民法院陆续颁布的以审判权改革为中心的四个五年改革纲要的逐步实施,我国围绕以审判为中心的司法体制改革已经走过十五个年头,法院的机构设置更加合理、管理制度日益完善、司法人员的职业化和专业化得到加强。

十八届四中全会决议对于审判权独立行使的理解和定位明显不同于此前官方有关该问题的把握和解读。《决议》从良法之治、机制保障、审判权运行改革、责任追究等方面系统地界定了审判权独立的外部条件和内部条件与要求,使相关法官管理、财政保障、责任追究等措施的落实获得有力的支持。我们有信心认为,只要这种改革持续、稳定地推行下去,审判权独立就不会再是一种宪法的形式性告白,而是会

真正成为彰显国家法治价值,保障人民权利的重要方式,真正实现“让审理者裁判,由裁判者负责”的审判权运行机制改革目标。

参考文献:

- [1] 郭道晖. 法院独立审判只应服从法律:对《宪法》第126条的质疑与建议[J]. 法学, 2013(4): 3-8.
- [2] 中共中央文献编辑委员会. 彭真文选[M]. 北京:人民出版社, 1991: 416.
- [3] 王晨光. 浅论法院的依法独立审判权和人大对法院的监督权[J]. 司法改革评论, 2002, 3(1): 31-50.
- [4] 李建明. 论党领导下的司法独立[J]. 政治与法律, 2003(2): 33-41.
- [5] 最高人民法院. 人民法院第四个五年改革纲要(2014—2018)[N]. 人民法院报, 2015-2-27(4).
- [6] 谭世贵, 李荣珍. 依法治国视野下的司法改革研究[M]. 北京:法律出版社, 2007: 185-186.
- [7] 张希坡. 中国革命法制史[M]. 北京:中国社会科学出版社, 2007: 155.
- [8] 何勤华. 新时期中国移植西方司法制度的反思[J]. 中外法学, 2002(9): 2-10.
- [9] 贺卫方. 司法的理念和制度[M]. 北京:中国政法大学出版社, 1998: 16.
- [10] 宋英辉. 中国司法现代研究[M]. 北京:知识产权出版社, 2011: 65.
- [11] 张湄, 蒋惠岭. 法院独立审判问题研究[M]. 北京:人民法院出版社, 1998: 185-186.
- [12] 韩秀桃. 司法独立与近代中国[M]. 北京:清华大学出版社, 2003: 42.
- [13] 顾培东. 再论人民法院审判权运行机制的构建[J]. 中国法学, 2014(5): 285-302.
- [14] 付少军. 审判委员会制度研究[D]. 北京:中共中央党校, 2012: 45-49.
- [15] 杨翔. 法院地位与独立行使审判权:当下我国司法改革路径的思考[J]. 湘潭大学学报:哲学社会科学版, 2015, 39(1): 24-31.
- [16] 陈金钊. 中国社会主义法治理论体系之中国[J]. 扬州大学学报:人文社会科学版, 2016, 20(1): 5-17.
- [17] 贺卫方. 中国司法管理制度的两个问题[J]. 中国社会科学, 1997(6): 117-130.
- [18] 龙宗智, 袁坚. 深化改革背景下对司法行政化的遏制[J]. 法学研究, 2014, (1): 132-149.
- [19] 吴建雄. 中国二元司法模式研究[M]. 北京:法律出版社, 2013: 1-3.
- [20] 沈德咏. 中国特色社会主义司法制度论纲[M]. 北京:人民法院出版社, 2009: 56-58.
- [21] 蒋惠岭. 论审判独立的最低保障标准[J]. 法律适用, 2013(7): 2-7.

- [22] 迟日大. 新中国司法制度的历史演变与司法改革[D]. 长春:东北师范大学, 2003:2-5.
- [23] 左卫民. 中国法官任用机制:基于理念的初步评析[J]. 现代法学, 2010, 32(5):17-28.
- [24] 胡玉鸿. 马克思恩格斯论司法独立[J]. 法学研究, 2002(1):3-24.
- [25] 张新宝. 对人民法院独立审判的全面理解[J]. 法学, 2012(1):16-27.
- [26] 谢小剑. 省以下地方法院、检察院人财物统一管理制度研究[J]. 理论与改革, 2015(1):153-158.
- [27] 徐昕. 中国司法改革年度报告(2015)[J]. 政法论坛, 2016, 34(3):104-119.
- [28] 何帆. 法院人财物统管并非“垂直管理”[N]. 新京报, 2013-11-18(2).

On the Dilemma and Countermeasures of the Independence of Judicial Power in the Perspective of the Rule of Law

CHEN Ting, LI Jianzhong

(School of Law and Politics, Zhejiang Sci-Tech University, Hangzhou 310018, China)

Abstract: The independence of judicial power is the precondition of the rule of law. Though this principle has been written in the constitution in China, in reality the judicial power is restricted by many obstacles. This essay classifies these obstacles into 3 kinds: the localization of judicial power; the administration of trial operation management and the non-specialization of judges. The important reasons for the above obstacles include inaccurate cognition of judicial power and inaccurate positioning of judicial power independence, the unreasonable operating mechanism of judicial power and the lack of institutional construction for the judicial power independence. Judicial power independence is an intrinsic requirement of rule of law and has important significance for guaranteeing justice and fairness of judicial adjudication and maintaining social order. In order to get rid of those obstacles and make the judicial power really independent, the followings measures are recommended: firstly, make all kinds of relations clear to realize the independence of judicial power; secondly, improve all kinds of security mechanisms to ensure the independence of judicial power; thirdly, promote the reform of judge selection system and practice the independence of judicial power.

Key words: rule of law; judicial reform; judicial power independence

(责任编辑:任中峰)