

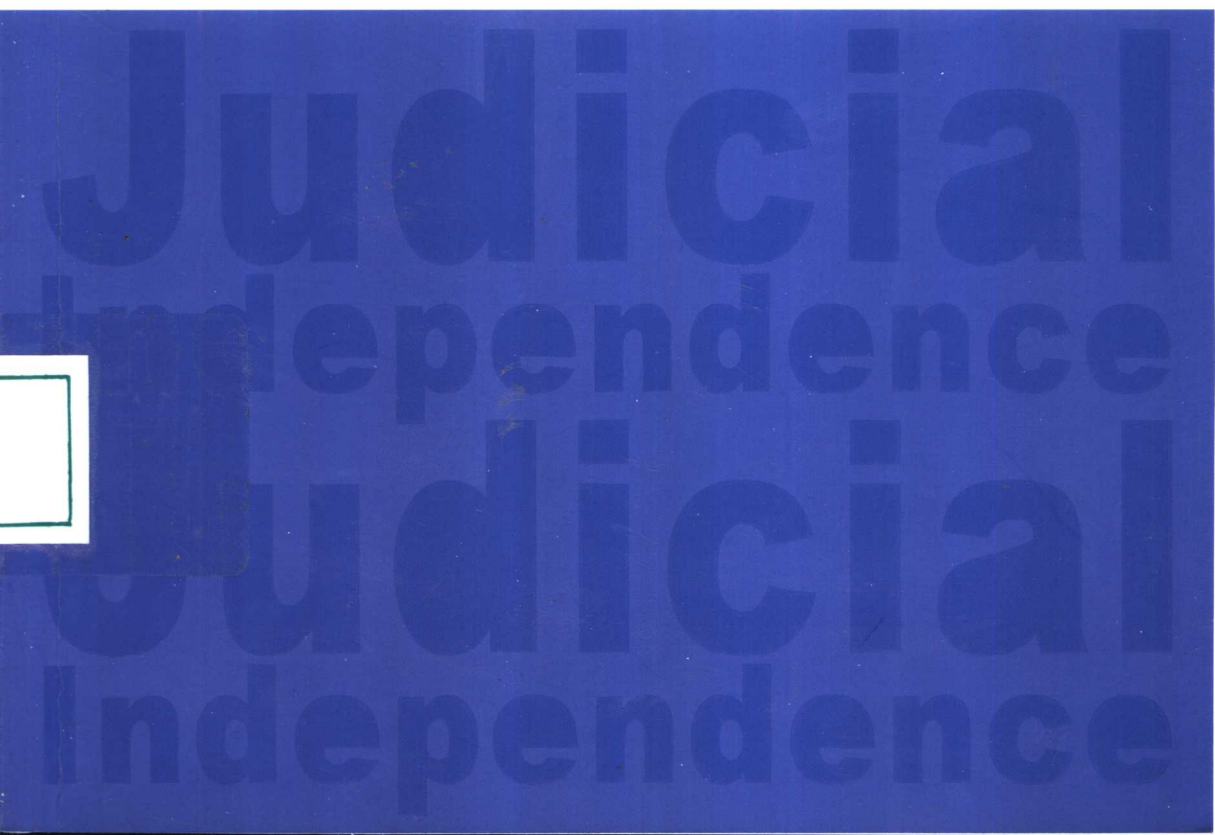
教育部优秀青年教师资助计划项目

司法独立 问题研究

谭世贵 著 • *Judicial Independence* •



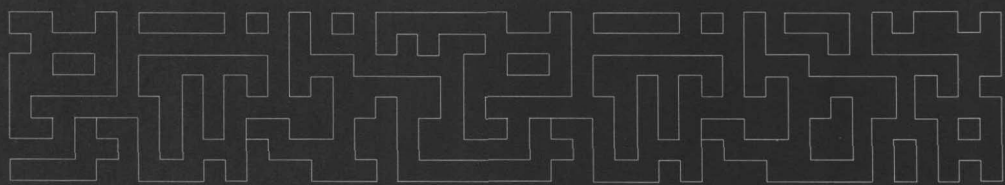
法律出版社
LAW PRESS • CHINA



教育部优秀青年教师资助计划项目

Judicial Independence

司法独立 | 问题研究



谭世贵·著

司法独立乃政治文明的花冠、法制大厦的基石、司法公正的摇篮。司法独立在我国已走过百年历程，然而，它仍然是中国人民不灭的梦想。认识司法独立，探索司法独立，是人民不灭的梦想，也是我们共同的责任。司法独立是一个渐进的过程，通过改革与创新，我国的司法独立终将实现。



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

司法独立问题研究/谭世贵著. —北京:法律出版社,
2004.3

ISBN 7-5036-4717-5

I. 司… II. 谭… III. 司法制度—研究—中国
IV. D926

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 007621 号

法律出版社·中国

责任编辑/柯 恒 南绍文

装帧设计/温 波

出版/法律出版社

编辑/法规出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京中科印刷有限公司

责任印制/张宇东

开本/787×960 毫米 1/16

印张/15 字数/218 千

版本/2004 年 3 月第 1 版

印次/2004 年 3 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

电话/010-63939796

网址/www.lawpress.com.cn

传真/010-63939622

法规出版社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/law@lawpress.com.cn

rpc8841@sina.com

读者热线/010-63939631

传真/010-63939650

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

传真/010-63939777

中法图第一法律书店/010-63939781/9782

客服热线/010-63939792

中法图北京分公司/010-62534456

网址/www.chinalawbook.com

中法图上海公司/021-62071010/1636

电子邮件/service@chinalawbook.com

中法图苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 7-5036-4717-5/D·4435

定价:28.00 元

内容提要

本书运用理论联系实际的方法,从我国司法独立存在的问题着手,对司法独立的基础、司法独立的功能和司法独立的构成要素等理论问题进行了比较系统和深入的研究。在此基础上对我国司法独立的制度创新提出了若干构想;同时对司法独立与党的领导、司法独立与检察监督、司法独立与媒体监督、司法独立与司法自律、司法独立与司法改革等五对关系进行了比较全面的考察,并提出了相关的建议。

作者简介

谭世贵,博士,教授,1962年8月生于广西蒙山。先后毕业于西南政法大学、中国人民大学,获硕士、博士学位。现任海南大学校长、海南省人大常委会委员。兼任教育部高等学校法学学科教学指导委员会委员、中国法学会理事、全国高等学校教学研究会常务理事、中国法学教育研究会常务理事、中国诉讼法学研究会常务理事、中国世界贸易组织法研究会常务理事、海南省高等教育学会副会长、海南省学位委员会委员、海南省司法鉴定委员会委员等。先后主持国家社科基金项目《中国司法改革理论与防止司法腐败的对策研究》、教育部人文社会科学“九五”规划项目《司法改革研究》、教育部优秀青年教师资助计划项目《司法独立研究》、教育部“十五”国家级规划教材《中国司法制度》等课题的研究工作。出版著作、全国统编教材等22部,主要有《廉政学》、《检察制度比较研究》、《中国司法改革研究》、《刑事诉讼原理与改革》、《司法腐败防治论》、《中国司法改革理论与制度创新》、《律师法学》、《刑事诉讼法学》、《证据法学》、《中国特色司法制度》等,发表学术论文110多篇,先后有10项教学、科研成果获省、部级奖励。曾荣获“海南省优秀教师”、“海南省优秀共产党员”、“海南大特区青年建设者”,司法部教育司“首届育才奖”、海南省“五四奖章”、“海南省有突出贡献优秀专家”、“国务院政府特殊津贴专家”、“全国十大杰出中青年法学家提名奖”等荣誉称号。

序

长期以来,司法独立一直是一个敏感的话题。我国1954年《宪法》确立了“法院独立审判,只服从法律”的原则,但很快就在“反右派”斗争中对之进行了批判,主张审判独立被认为是反对党的领导,“以法抗党”。文化大革命中,社会主义法制荡然无存,司法独立自然成了学术禁区。粉碎“四人帮”后,党和国家高度重视社会主义民主与法制的建设工作,恢复人民法院,重建人民检察院,并在1982年《宪法》中明确规定,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。但法学界仍心有余悸,在很长一段时间研究工作不敢涉足司法独立问题。直到上个世纪九十年代中后期,随着司法改革的不断深化,对司法独立问题的研究才逐步开展起来,但囿于现行政治体制及思想认识的束缚,对这一问题的研究仍未取得重大突破,一些理论难题尚未得到解决。

谭世贵教授是较早研究司法独立问题的学者之一。近几年来,他先后在《中国法学》、《政法论坛》及《诉讼法论丛》等刊物上发表了多篇论文,并在其主编的几本著作中均用一定篇幅阐述了自己的见解。在此基础上,他继续致力于司法独立这一重大理论问题的研究。在中国人民大学在职攻读博士学位的3年里,他刻苦治学,虚心求教,深入调查研究,同时克服了教

学、管理任务繁重等诸多困难,如期写出了长达20余万字的博士学位论文,并在答辩通过后认真修改和补充,终于使其成为一本颇有价值的学术著作。

作为他的导师,我以为谭世贵的这本专著从历史到现实,从理论到实际,从宏观到微观,对司法独立问题作了比较深入的研究和独到的思考,不仅研究了司法独立的基础、功能、构成要素等理论问题,而且研究了司法独立与党的领导、检察监督、媒体监督、司法自律、司法改革的相互关系等实际问题。在此基础上,作者还探讨了司法独立的制度创新问题,对在我国推进司法独立提出了许多有价值的建议。尤为可贵的是,在坚持四项基本原则的前提下,作者还对一些敏感问题如改善党对司法工作的领导和人大对司法工作的监督等进行了大胆的探索,提出了一些颇有见地的论点。诚然,该书也存在着某些不足,如对国外司法独立的确立和运作以及我国近代引进司法独立的背景、原因及司法独立的实践等未及作细致的研究,对我国推进司法独立的步骤和方法论述有待深入,个别论点也还不是十分成熟。但瑕不掩瑜,该书以其深入的理论阐述、锐意创新的精神和注重实践的风格,推进了我国司法独立问题的研究。

司法独立是一个国家政治文明的重要标志,也是一个国家司法进步的主要表现。毫无疑问,我国的司法能否独立,直接关系到依法治国基本方略的有效实施和司法公正的切实实现。党的十五大和十六大报告均明确要求推进司法(体制)改革,从制度上保障司法机关依法独立公正地行使审判权和检察权。由此可见,保障和实现司法独立是我国司法改革的重要目标和依法治国的重要举措,理应成为法学界的重要研究课题。我相信,该书的出版对于司法独立研究的进一步开展将起到积极的促进作用,进而会有更多的学界同行和法律实务工作者参加到这一问题的研究中来。

是为序。

曾宪义

2003年9月16日于北京

目 录

绪论	1
第一章 司法独立的梦想与现实	9
一、司法独立——中国人民的百年梦想	9
二、我国司法独立的现实	16
三、我国司法未真正独立的成因	23
第二章 司法独立的基础	28
一、司法独立的理论基础——个人自由	28
二、司法独立的政治基础——权力分立	31
三、司法独立的制度基础——法律保障	39
第三章 司法独立的功能	48
一、保障功能	48
二、抑制功能	56
三、优化功能	61
四、程序功能	66
第四章 司法独立的构成要素	70
一、司法独立的主体	70
二、司法独立的相对方	83
三、司法独立的内容	88
第五章 我国司法独立的制度创新	105
一、法院系统独立的制度创新	105
二、法院独立的制度创新	110
三、法官独立的制度创新	116
四、合议庭独立的制度创新	118
第六章 司法独立与党的领导	121

一、党领导司法工作的现状与问题	121
二、司法独立与党的领导的关系	127
三、改善党的领导的若干建议	134
第七章 司法独立与检察监督	143
一、检察机关监督审判的现状与问题	143
二、检察监督与司法独立的关系	149
三、改革与完善检察监督的若干建议	152
第八章 司法独立与媒体监督	156
一、媒体监督司法的沿革与特点	156
二、司法独立与媒体监督的关系	163
三、加强与规范媒体监督的若干建议	169
第九章 司法独立与司法自律	181
一、我国司法自律的现状与问题	181
二、司法独立与司法自律的关系	187
三、健全司法自律机制的若干建议	192
第十章 司法独立与司法改革	208
一、我国司法改革的进展与评价	208
二、司法独立与司法改革的关系	214
三、推进司法独立所应具备的内外部条件	218
结语	225
主要参考文献	226
后记	229

Contents

Introduction	1
Chapter 1. the Dream and the Reality of Judicial Independence	9
I. Judicial Independence – the One – hundred – year – old Dream of Chinese People	9
II. the Reality of Judicial Independence in China	16
III. Causes of Judicial Non – actual – independence in China	23
Chapter 2. Bases of Judicial Independence	28
I. Theoretical Basis of Judicial Independence – Individual Freedom	28
II. the Political Basis of Judicial Independence – Power Sepa- ration	31
III. the Institutional Basis of Judicial Independence – Legal Safeguard	39
Chapter 3. Functions of Judicial Independence	48
I. Safeguarding Function	48
II. Constraining Function	56
III. Optimizing Function	61
IV. Procedural Function	66
Chapter 4. Key Elements of Judicial Independence	70
I. Subjects of Judicial Independence	70
II. Relative Parties of Judicial Independence	83
III. Content of Judicial Independence	88
Chapter 5. Institutional Innovation Related to Judicial In-	

dependence in China	105
I. Institutional Innovation Related to the Court System Independence	105
II. Institutional Innovation Related to the Court Independence ...	110
III. Institutional Innovation Related to the Judge Independence	116
IV. Institutional Innovation Related to the Collegiate Bench Independence	118
Chapter 6. Judicial Independence and the Party's Leadership	121
I. Current Situation and Problems of the Party's Leadership to Judicial Work	121
II. the Relationship Between Judicial Independence and the Party's Leadership	127
III. Some Suggestions on Bettering the Party's Leadership in Judicial Affairs	134
Chapter 7. Judicial Independence and Procuratorial Supervision	143
I. Current Situation and Problems of Procuratorial Supervision Over Adjudication	143
II. the Relationship Between Judicial Independence and Procuratorial Supervision	149
III. Some Proposals on Reforming and Bettering Procuratorial Supervision	152
Chapter 8. Judicial Independence and Media Supervision	156
I. the History and Characteristics of Media Supervision Over Adjudication	156
II. the Relationship Between Judicial Independence and Media Supervision	163
III. Some Proposals to Strengthen and Regulate Media Supervision	169

Chapter 9. Judicial Independence and Judicial Self – discipline	181
I. Current Situation and Problems of Judicial Self – discipline in China	181
II. the Relationship Between Judicial Independence and Judi- cial Self – discipline	187
III. Some Suggestions on Perfecting the Mechanism of Judi- cial Self – discipline	192
Chapter 10. Judicial Independence and Judicial Reform	208
I. the Progress of and An Assessment on Judicial Reform in China	208
II. the Relationship Between Judicial Independence and Judi- cial Reform	214
III. Internal and External Conditions Necessary for Pushing Forward Judicial Independence	218
Concluding Remarks	225
Reference Documents	226
Postscript	229

绪
论

司法独立由资产阶级启蒙思想家发明以来,犹如星星之火,不断在世界各国传播开来。先是英国、法国,继而美国,先是欧洲、美洲,继而亚洲、非洲,先是资本主义国家,继而社会主义国家,都纷纷确立了司法独立原则;第二次世界大战结束后,司法独立更是作为一项基本人权,得到了国际社会的普遍认可,成为一系列国际法律文件的重要原则。这充分表明,司法独立经受了时间的考验,历经二百余年而不衰,无愧于人类社会璀璨的文明成果,是世界政治文明的重要组成部分。

司法独立于20世纪初传入中国,至今已有百年历史。中国的资产阶级虽然也倡导司法独立并将其载入宪法和法律,但在军阀混战、战争频仍的旧中国,要实现司法独立无异于登天揽月,何其难也!以毛泽东为代表的中国共产党人在新中国成立之初就高度重视法制建设,制宪订法,不遗余力。1954年人民共和国的第一部宪法郑重规定:“人民法院独立进行审判,只服从法律。”这是何等的智慧和气魄!然而好景不长,从1957年开始,极“左”思潮和法律虚无主义很快冲垮了新中国法制的堤坝,司法独立连同其他法律原则和制度一起遭受了灭顶之灾。在随后的二十多年时间里,司法独立被作为资产阶级的糟粕而受到批判,理论界更是将其视为学术禁区而缄口不谈。

1978年党的十一届三中全会确立“解放思想,实事求是”的思想路线,掀开了社会主义民主与法制建设的新篇章。1982年人民共和国的第四部宪法即现行宪法庄严宣告:“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。”但冰冻三尺,非一日之寒,理论界对司法独立仍心有余悸,敬而远之。直到20世纪九十年代,理论界对司法独立才

逐渐产生兴趣,进而推出了一大批研究成果。但十多年过去了,现在回头去看一看,期间的研究大都没有跳出“审判独立”的窠臼。例如,迄今为止出版的相关著作只有二部,即张慤、蒋惠岭两位法官的《法院独立审判问题研究》和王盼、程政举等学者的《审判独立与司法公正》,不仅数量太少,而且都是审判独立方面的研究成果。同时,有关审判独立的文章比比皆是,而有关司法独立的文章却相对较少。这表明,我国理论界和实务界更多的是主张或关注审判独立而非司法独立,从而与许多国家乃至国际社会所认可或确立的司法独立尚有很大的差距。另一方面,由于种种原因,我国司法的独立性仍然很差,进而造成了严重的司法不公和司法腐败,激起了人民群众的强烈不满。这不能不引起我们理论工作者的深切忧虑。

2002年11月,在党的十六大报告中,江泽民同志以“与时俱进”的非凡胆略,提出了“建设社会主义政治文明”的伟大号召。他指出:“发展社会主义民主政治,建设社会主义政治文明,是全面建设小康社会的重要目标。必须在坚持四项基本原则的前提下,继续积极稳妥地推进政治体制改革,扩大社会主义民主,健全社会主义法制,建设社会主义法治国家,巩固和发展民主团结、生动活泼、安定和谐的政治局面。”他进一步强调:“政治体制改革是社会主义政治制度的自我完善和发展。推进政治体制改革要有利于增强党和国家的活力,发挥社会主义制度的特点和优势,充分调动人民群众的积极性创造性,维护国家统一、民族团结和社会稳定,促进经济发展和社会全面进步。”这是中国共产党对政治体制改革的最新阐述,也是在中国共产党的正式文件中第一次出现“政治文明”的提法,这标志着中国最高领导层已经决心将政治体制改革沿着民主化、法制化轨道不断推向深入。

根据马克思主义的经典理论,生产力与生产关系的矛盾是人类社会发展的原动力,是一切人类社会现象之渊源所在。从实证角度分析,我们可以发现,人类社会的发展史实质上就是政治革命与经济革命的演进史。其中政治革命主要包括政治体制改革和政权更迭;经济革命主要包括经济体制改革和生产力革命。一般来说,经济革命具有普惠性,即大多数社会成员能够从中受益。因此,经济革命一般能够得到包括统治阶层、中产阶层乃至无产阶级等社会各个阶层的广泛认同和积极参与。经济革命的目标一旦确立,往往能够获得有效的贯彻实施。即便在黑暗的欧洲中世

纪,经济革命也没有停止过前进的脚步,生产力仍然获得了一定程度的发展。然而,对于政治革命来说,却是另外一幅景象。自从人类社会告别茹毛饮血、刀耕火种的原始状态进入人为财死、鸟为食亡的私有状态后,政治便应运而生了。政权更迭是政治革命最激烈的表现形式,生灵涂炭、“流血漂盾”的场景在古今中外的政治革命中司空见惯,可谓惊心动魄。但不可否认,作为弱肉强食的自然法则在人类社会的具体显现,政治革命是推动人类社会发展的必不可少的动力之一,这是不以任何人的意志为转移、屡被人类历史所确证的客观事实。于是,一方面,政治革命的质变性使“一代天骄”们趋之若鹜,另一方面,政治革命的残酷性又使普通百姓惟恐避之不及。欣羨与恐惧构成了人们对于政治革命的两种截然不同的心态。可以说,经济革命与政治革命是相辅相成、不可分割的人类社会发展的动力源,是人类历史前进的两个车轮。若失之其一,虽可惯性前行,却最终将倾覆无疑。

作为人类社会文明的一部分,中华文明同样也不能摆脱由经济革命与政治革命主导的命运。改革开放二十多年来,我国的政治体制改革在许多方面取得了进展。例如,废除干部领导职务终身制,实现了新老交替;通过改善和加强党的领导,增强了党和国家的生机和活力;为解决党政不分、以党代政的问题,从形式上取消了党与政府对应设立的“对口部”,并曾一度减少了党政兼职;不断完善人民代表大会制度,扩大了基层民主;改革人事管理制度,实行公务员制度、法官制度和检察官制度;进一步完善多党合作制度,充分发挥“参政党”的作用;从多种形式和渠道,努力探索并不断强化权力制约监督机制,等等。这无疑为继续推进政治体制改革奠定了良好的基础。但是,相对于如火如荼的经济体制改革而言,政治体制方面的改革明显滞后,在某些方面甚至制约了经济体制改革的步伐。“其实观诸世界各国,所谓现代化道路,又有哪一个国家的‘现代化道路’仅仅只是通过‘经济改革’而成功到达目的地?”“中国经济改革所暴露出来的深层次问题,其根源都深植于非经济领域……所以舍弃中国经济问题的政治内涵,只谈经济改革的改革,说穿了就是一种跛足的改革,或叫做‘夹生饭改革’。”^① 总的来说,我国的政治体制改革还处于“外围

^① 何清涟:《中国改革的历史方位——经济改革二十周年反思》,载《战略与管理》1998年第5期。

战”阶段,而尚未进入“攻坚战”阶段,还没有把改革的锋芒直指原有体制的“总病根”,从根本上解决权力过分集中特别是个人高度集权的问题。^①目前的政治体制改革正处于阶段性低谷。这是由多方面因素造成的。^②令人忧虑的是,深受“亚洲价值观”主导的中国很可能再次与通过政治变革以实现民主法治国家的历史机遇失之交臂。^③邓小平曾一针见血地指出:“不改革,死路一条!”面对这样一个生死抉择,我们究竟是采取鸵鸟政策、视而不见,还是激流勇进、敢为人先?据《2001年中国社会形势分析与预测》蓝皮书披露,中共中央党校经过对部分不同层次、性别和职位的干部进行问卷调查后发现,2000年中国党政干部已把关注的改革重点转向政治体制改革。^④因此,如何打破政治体制改革的僵局?如何寻找政治体制改革的突破口?如何向陷入混沌状态、前途不甚明朗的政治体制改革注入一副强针剂?这些问题必然成为当前理论界关注的焦点。此时,“政治文明”的提出无疑是适应了形势,顺应了民心。

① 参见王贵秀:《艰难而漫长的改革——政治改革二十周年反思》,载刘智峰主编:《中国政治体制改革问题报告》,中国电影出版社1999年版,第30页。

② 从1980年到1986年以及十三大(“十三大”把政治体制改革作为一项相对独立的紧迫任务突出地提到了全党的面前,并规划了一个蓝图),政治体制改革都是直指原有体制的“总病根”的。但不久,由于国际国内发生了未曾预料到的重大事件,这在客观上不能不对我国的政治体制改革发生重大影响,主观上也不能不有这样那样的反映。因此,政治体制改革有了比较大的调整或转变。突出表现在主要内容上的变化,即由原来着重解决权力过分集中特别是领导者个人高度集权的问题变成了坚持和完善人民代表大会制度、坚持和完善共产党领导的多党合作和政治协商制度、建立和健全民主的科学决策机制,加强基层民主建设等。

③ “一般而言,这些国家的统治者总是强调自己国情特殊,借口自由、民主、人权等只是西方文明和历史经验的特殊产物,而放弃政治民主制,只是坚持以物质文明为主要内容的现代化和工业化,认为社会的安定与和谐高于一切——这就是所谓的‘亚洲价值观’的核心内容。”“发展中国家的领导人比较乐于接受有关经济改革的建议,而不太喜欢听取有关政治体制改革的意见,将制度原因归咎于官员个人素质更是普遍的遁辞。”——何清涟:《中国改革的历史方位——经济改革二十周年反思》,载《战略与管理》1998年第5期。

④ 该蓝皮书指出,在被调查者中认为自己最关注“政治体制改革”的人所占比例在三分之一以上。这与一九九九年相比提高了十四个百分点,使“政治体制改革”超过去年的“国有企业改革”成为中国官员关注的焦点。参见姜知然:《政治体制改革已成为中国领导干部关注的重点问题》,中新社网站(<http://www.chinanews.com.cn>),2000年1月29日。

政治文明是人类文明的重要组成部分,反映了社会政治进步的实现状态,体现了人们改造社会的积极成果。政治文明主要包括政治法律制度、政治思想和政治行为三个方面的进步和成果,表现为人类社会政治活动的进步、有序和规范。在政治野蛮的时代,人们没有思想,只有盲从。例如在我国“文化大革命”时期,包括国家主席刘少奇在内的大批干部、知识分子和人民群众蒙受冤屈和迫害。这一令人深省的事实说明,无论普通百姓还是高层人物,都难逃野蛮政治的魔爪,都可能成为政治愚昧和政治野蛮的受害者。宗教般“政治布道”的破坏力不只止于一代人,其恶劣影响极其深远,甚至可能导致一个民族“基因突变”,走向人类文明的对立面。国土沦陷尚能激发人们以千百倍勇气与敌人搏斗,而政治黑暗却使人们找不到敌人,因为敌人恰恰是他们的思想与灵魂,也就是他们“自己”。这对于一个民族来说,无疑是最为悲哀的事情。为了使刻骨铭心的民族悲剧不再重演,党的十六大报告在强调政治文明与物质文明、精神文明协调发展的同时,在三个文明的排序上将政治文明置于物质文明之后,精神文明之前,从而突出了民主政治在上层建筑中的首要地位,使发展政治文明、进一步推进政治体制改革成为党不可动摇的方针和政策。

在十六大报告中,江泽民同志明确指出:社会主义司法制度必须保障在全社会实现公平和正义。同时,他把推进司法体制改革作为我国政治体制改革的重要组成部分。这表明党和国家最高领导层已经意识到推进司法体制改革的重要性和紧迫性。作为司法体制改革的核心内容,司法独立是促进我国政治体制改革的重要步骤之一,是政治文明的具体体现,是实现党的十六大关于法治建设目标的前提条件。因为,“在人类司法的发展史上,没有哪一种法律理念象司法独立那样,推动着司法的法律化、职业化进程;也没有哪一种制度象司法独立那样,锻造着法律运作的政治空间和专业意蕴。”^①

对于司法独立原则,世界各国一般都持尊重和赞同的立场。但在司法独立具体制度所涉及的范围上,各国的实践并不一致。大体有两种情况:一种是分权意义上的司法独立;另一种是司法权行使意义上的司法独立。前者将司法独立推至国家政体领域,从而将司法机关在政治制度中

① 胡玉鸿:《马克思恩格斯论司法独立》,载《法学研究》2002年第1期。