

当代学者文丛

冯军 吴卫军 著

学者文丛



理念、制度与实践：
从司法制度到司法改革

LINIAN ZHIDU YU SHIJIAN
CONG SIFA ZHIDU DAO SIFA GAIGE

中国文史出版社

D810
25

理念、制度与实践： 从司法制度到司法改革

冯 军 吴卫军 著

图书在版编目(CIP)数据

理念、制度与实践:从司法制度到司法改革/冯军,吴卫军著.

-北京:中国文史出版社,2005.10

(当代学者文丛/张振金主编)

ISBN 7-5034-1682-3

I. 理… II. ①冯…②吴… III. 司法制度—体制改革—研究 IV. D916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 114084 号

理念、制度与实践:从司法制度到司法改革

责任编辑:刘剑

出版发行:中国文史出版社

社 址:北京太平桥大街 23 号 100811

印 刷:北京忠信诚胶印厂 邮编:101109

经 销:新华书店北京发行所

开 本:880×1230 毫米 1/32

印 张:8.75

字 数:243 千字

版 次:2005 年 10 月北京第 1 版

印 次:2005 年 10 月第 1 次印刷

全套定价:250.00 元

文史版图书如有印、装错误,工厂负责退换。

前 言

目前,我国社会正在经历从传统社会到现代社会的转型过程,而现代社会的建构内在地要求社会治理模式的法治化。正是在此意义上,法治化无疑为我国司法制度的改革和完善确立了坚定的目标。而司法制度和司法改革的法治化也当然地成为当代中国司法问题研究的主流话语。

这些年来,我们一直坚持将法治化作为一种学术研究的基本分析工具,这本专著就是我们在法治化的视野中诠释和探讨相关司法制度而取得的成果。在论题的选择上,我们分别选取了最高法院、合议庭制度、司法改革和刑事诉讼制度改革等几个范畴。需要指出的是,最高法院和合议庭问题的研究,是我们参与四川大学左卫民教授主持的相关课题的部分成果,最高法院部分由冯军博士撰写,合议庭部分由吴卫军博士撰写;在该部分内容的写作过程中,左卫民教授从构思、结构和语言表达等方面都给予了精细的指导,在此表示衷心的感谢!司法改革和刑事诉讼制度改革则是这些年来我们研究兴趣和重点之所在,吴卫军博士专攻于司法改革问题的研究,除法官素质问题的探讨外,第三、四部分主要由吴卫军博士负责;冯军博士的研究重点是刑事诉讼制度改革,除第一节外,第五章其余部分由冯军博士负责。

目 录

第一章 最高法院研究	(1)
第一节 最高法院的地位解读	(1)
第二节 最高法院的功能分析	(15)
第三节 最高法院的法官选任及其管理模式	(32)
第四节 最高法院的权力配置及其运作	(42)
第二章 合议庭制度研究	(51)
第一节 合议庭独立审判运作现状	(51)
第二节 合议庭的内部元素	(61)
第三节 影响合议庭运作的外部因素	(68)
第四节 现行合议庭独立审判评析	(79)
第五节 合议庭独立审判之改造	(90)
第三章 司法改革热点问题研究	(105)
第一节 司法改革的基本理念	(105)
第二节 司法改革的目标定位	(120)
第三节 司法改革的三大误区	(132)
第四节 人民监督员制度探讨	(141)
第五节 法官的素质解读	(152)
第四章 司法体制改革方案及论证	(169)
第一节 司法机关的职权划分	(170)

第二节	改革司法机关的机构设置	(179)
第三节	司法机关人事、财务管理	(183)
第五章	刑事诉讼制度的改革	(193)
第一节	刑事审前程序与效益原理	(193)
第二节	我国刑事侦查程序改革的宏观思考	(204)
第三节	我国取保候审制度的完善	(214)
第四节	我国刑事起诉制度的完善	(226)
第五节	刑事判决理由研究	(237)
第六节	我国死刑政策与死刑复核程序的改革	(254)
主要参考文献	(263)
后记	(269)

第一章 最高法院研究

第一节 最高法院的地位解读

最高法院的地位是宪法所规定的最高法院在国家政治结构和司法系统中所处的位置。对最高法院地位的考察,主要是分析最高法院在国家政治结构和司法系统中同其他构成要素之间的关系。

一、最高法院的政治地位

最高法院的政治地位,是宪法所确立的相对于其他国家机关,最高法院在宪政制度中处于什么样的位置。“从社会发展的角度来看,伴随着社会的发展和劳动分工的细化,现代国家大多承认某种形式的分权,即政府的不同职能由不同的部门履行。”^①在宪政发展史上,最高法院的宪政地位无疑也是在人类进入现代社会以后,随着政府权力^②的分化而逐步确立的,其标志就是司法权作为作为一项独立的权能从政

① 周汉华:《现实主义法律运动与中国司法改革》,山东人民出版社2002年版,第184页。

② 在现代政治学上,政府权力和国家权力是两个层面上的概念。国家权力是至上的、统一的、不可分割的,而政府权力是国家权力的具体实现过程中由国家机关所享有的权力。国家权力的存在基础或渊源是人民的意志,而政府权力的渊源是国家权力的授权。在封建社会,“朕即国家”,国家权力和政府权力是统一的,而进入现代社会以后,随着社会分工的发达和市民社会的兴起,政府职能开始不断分化,政府权力和国家权力的竞合、政府权力取代国家权力的局面逐渐改观,政府权力和国家权力的关系也日益清楚。

府权力中分离出来，而且其独立性在宪法上予以确认和保障。没有政府权力的分化，就没有司法的独立；正因为存在政府权力的分化，所以才需要通过宪法来建构和规范不同权力之间的关系。在此意义上说，没有政府权力的分化也就没有宪法。从目前世界各国宪法的规定来看，政府权力的分化使得立法、司法和行政三种权能分别由不同国家机关来承担，不过因政体的不同这三种权力在不同的国家存在不同的关系模式。比如在总统制条件下，由于三权分立的权力设定和制度安排，立法、司法和行政权彼此独立，相互制衡，共处于同一权力运作的层面上，其政府权力安排的特点是：立法、司法、行政三机关的权力关系是双向的。而在议会制条件下，议会是一国政治生活的中心，所以其政府权力的分化和分工形态与总统制不同，受“议会至上”价值观念的影响，不仅立法和行政在权力结构上存在相当程度的“融合状态”，而且司法权的安排也存在类似的倾向。^① 根据宪法的规定，我国的宪政体制是一种“议行合一”的模式，即国家的一切权力属于人民，人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民大会；国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生，对它负责，受它监督，从而确立了具有中国特色的立法、司法和行政权力之间的关系模式和运作机制，同时从根本上也决定了最高法院在国家权力体系结构中的地位。

就我国而言，就是最高法院作为国家最高审判机关同最高权力机关、最高行政机关、执政党之间的相互关系。如前所述，我国的基本宪政制度是“议行合一”的人民代表大会制度，即由人民选举并授权的全国人民代表大会是国家最高权力机关，集中掌握国家权力，并具体行使立法权能；而最高司法权和最高行政权则交由经最高权力机关以法定程序产生的“一府两院”——作为最高行政机关的国务院、作为最高审判机关的最高人民法院和作为最高法律监督机关的最高检察院——来行使。国家最高权力的这种分化和配置模式，决定了我国最高法院独特的政治地位。

^① 详见程竹汝：《司法改革与政治发展》，中国社会科学出版社2001年版，第89页。

(一)我国最高法院与最高权力机关的关系

在我国宪法确定全国人民代表大会作为国家最高权力机关和立法机关的同时,也在立法上赋予了全国人民代表大会双重的公法人格。^①一方面,全国人民代表大会具有国家最高权力机关的公法人格,这意味着全国人民经过选举的形式把抽象的国家权力转换为具体的政府权力,集中由全国人民代表大会来掌握,并由全国人民代表大会按法定程序产生“一府两院”具体行使国家行政和司法权能。这样一来,全国人民代表大会作为国家最高权力机关,从而在国家机关体系中处于至上的地位,它与经它授权产生的“一府两院”之间只是一种单项的权力制约关系,即“一府两院”对它负责,受它监督。另一方面,宪法规定全国人民代表大会还具体行使立法权,从而又具有立法机关的公法人格。立法权能是最高权力机关在分化其所掌握的政府权力过程中的权能保留,应当承认,这种立法权作为制定法律而非制宪的权力,它和司法权、行政权处于同一权力运作层面,在权力位阶上没有高低优劣之分。

基于上述分析,我们拟从以下两个方面来论证最高法院与最高权力机关的关系。

1. 就最高权力机关而言,全国人民代表大会和最高法院之间是一种单项的制约关系,即产生与被产生、监督与被监督的关系。

在我国最高国家机关的结构体系中,全国人民代表大会和最高法院之间的这种单项制约关系,主要体现在三个方面:一是全国人民代表大会是最高法院的产生机关。根据我国宪法的规定,全国人民代表大会作为最高国家权力机关依照法定程序产生最高审判机关——最高法院,具体方式为:由全国人民代表大会选举产生最高法院院长,然后由全国人民代表大会的常设机关——常务委员会——根据最高法院院长的提请,任命最高法院的副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长和审判员。二是最高法院要对全国人民代表大会及其常务委员会负责。我国宪法第128条和人民法院组织法第17条规定,最高法院对全国人民代

^① 详见程竹汝:《司法改革与政治发展》,中国社会科学出版社2001年版,第92页。

表大会及其常务委员会负责，并报告工作。据此规定，在每五年一次的全国人民代表大会开会期间，最高人民法院都应当向大会报告最高法院这五年来的工作情况，而在全国人民代表大会闭会期间，最高人民法院院长要在每年全国人民代表大会常务委员会开会期间向其报告最高法院这一年来的工作情况。三是最高法院要接受全国人民代表大会及其常务委员会的监督。全国人民代表大会及其常务委员会对最高法院的监督，是为了保障审判权的行使始终符合权力分化的价值取向——审判权运作的公平和效率，从而符合人民的意志。同时，在权力分化的理论预设上，为了保障监督的有效性，这种监督与被监督关系的维系是以监督主体享有绝对的罢免权为后盾的。根据宪法的规定，全国人民代表大会有权罢免最高人民法院院长；全国人民代表大会常务委员会有权罢免最高人民法院的副院长、审判委员会委员、庭长、副庭长和审判员。之所以说这种罢免权是一种绝对的权力，是因为宪法没有相应的权利救济程序的设置，以体现人民权力的至上性，并维护其绝对的权威。

为了体现最高法院接受全国人民代表大会及其常务委员会监督的自觉性，1998年12月24日，最高人民法院发布了《关于人民法院接受人民代表大会及其常务委员会监督的若干意见》。在《意见》中，最高法院提出，各级法院应当“采取多种形式，开辟多种渠道，自觉、主动地接受人大及其常委会的法律监督和工作监督，严格依法办事，维护司法公正，完成宪法和法律赋予人民法院的审判任务。”其中《意见》还特别强调，各级法院要认真执行人大及其常委会的决定，“对于经人大及其常委会、委员长会议、有关专门委员会通过法定程序，决定要求人民法院纠正审判工作中的问题及审判人员违法行为的，人民法院应当在要求期限内或者依照法定诉讼程序和期限办结，并报告办结结果。不能如期办结的，应当说明延长期限的理由。”^①

通过上述分析我们看出，我国最高权力机关和最高法院之间是一

^① 详见最高法院《关于人民法院接受人民代表大会及其常务委员会监督的若干意见》，1998年12月24日。

种产生与被产生^①、监督与被监督的关系,而不是一种领导与被领导关系或命令与服从关系。^②将最高权力机关和最高法院之间的关系机械地理解为一种领导与被领导关系,是对我国宪法规范的误读,它在否定了我国以最高法院为代表的司法机关司法权行使独立性的同时,也否定了我国宪政设计的合理性,所以是一种错误的关系界定。毋庸置疑,我国宪法将最高权力机关和最高法院之间的关系确定为一种产生与被产生、监督与被监督的关系,是符合现代社会的分权原则的。在人类社会反抗封建专制和王权垄断、任意干涉司法的过程中所确立的司法独立原则,是人类理性的选择。实践证明,它对于合理限制政府权力,切实保障公民权利具有重大的价值。所以联合国《关于司法机关独立的基本原则》规定,“理解和尊重分权原则对于民主国家不可或缺,对于那些缺乏分权传统而又正向民主转变的国家尤为重要。”其中,鉴于司法机关的重要地位,“各国应当保证司法机关的独立,并将此原则正式载入本国的宪法和法律之中。”我国1982年宪法规定,“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。”从而在我国宪法中确立了审判独立原则。

目前,我国的权威观点认为,审判独立首先是审判机关的独立,它意味着审判机关“对行政权的独立、对社会团体的独立,以及对个人的独立,而不是对权力机关的独立,对党的独立。”^③我们认为,在理解最高法院和最高权力机关的关系时,应当明确,最高审判机关与最高权力机关的组织关系和审判权与国家最高权力之间的权力关系是两种不同

① 也有学者定义为组织与被组织关系,见何华辉:《人民代表大会制度的理论与实践》,武汉大学出版社1992年版,第4页。

② 如有人认为,根据宪法所规定的审判机关应对人民代表大会“负责”的规定,审判机关和权力机关是一种上下级的隶属关系,各级法院应受同级人大的领导。详见王利明:《司法改革研究》,法律出版社2000年版,第453页。也有学者分析这种“服从”关系形成的原因,认为是基于人大权力机关身份产生的,而不是基于它的立法机关身份产生的。见程竹汝:《司法改革与政治发展》,中国社会科学出版社2001年版,第93页。

③ 肖扬:《当代司法制度的理论和实践》,载《中国司法评论》2001年第1卷,第15页。

关系,不应当混淆。最高权力机关与最高审判机关的组织关系,确立了最高国家权力和最高审判权之间的源流关系——最高审判权来源于国家最高权力;但是在权力的具体运作上,最高审判权和国家最高权力行使均被限制在既定的场域内,旨在保障分权原则的实现和权力运作的合理性。在我国目前的宪政体制下,既然基于合理的分权原则使得司法权和行政权、立法权从政府权力中分化出来,而且宪法明确规定审判权由人民法院独立行使,这就意味着分权以后的人民代表大会没有审判权的保留,它当然也就不能代替人民法院行使审判权。所以就审判权的行使而言,审判权是独立的。正如联合国《关于司法机关独立的基本原则》所规定的,司法独立就意味着司法机关“只依据事实和法律来裁决其案件,而不应为任何直接或间接的不当影响、恫吓、压力、威胁或干涉所左右。”这当然也意味着在审判权的行使上排除了权力机关的干涉。不排除权力机关对审判权行使的干涉,就没有司法权的独立。当然,审判权的独立并不排斥和否认权力机关对审判权的监督。总之,就宪法规范的解释而言,绝不可因为国家最高权力和最高审判权之间存在源流关系,就否认审判权行使上的独立性。

2. 作为立法机关,全国人民代表大会和最高法院之间彼此独立,互不隶属,但是由于审判权必须依照立法机关制定的法律来运作,而我国最高法院没有违宪审查权,所以二者之间仍然存在一种单向的制约关系。

在国外许多国家的宪政设计中,立法机关和司法机关之间一般保持一种双向的制约关系,即审判机关在依法运作审判权的同时,由于最高法院享有宪法赋予的违宪审查权,可以对立法机关制定的法律的合宪性进行审查,从而形成司法机关和立法机关之间的双向制约关系。这种关系模式无疑是最符合分权原则的,它充分体现了权力制衡理念,保障了权力运作的正当性和合目的性,同时也保障了审判权的独立性。从我国宪法的规定来看,全国人民代表大会作为立法机关,它和最高法院之间仍然是一种单向的制约关系,不存在最高法院对全国人民代表大会的制约机制。

一方面,就宪法的规定而言,全国人民代表大会享有制定基本法的权力,全国人民代表大会常务委员会有制定基本法以外的其它法律的权力;人民法院行使审判权必须严格依照上述法律进行,人民法院——包括最高法院——没有判例的创制权,先前的判决不能成为裁判的依据。尽管最高人民法院享有审判解释权,但是审判解释是最高法院对法律规范适用问题的解释,在法理上,最高法院的司法解释既不能对抗立法解释,更不能超越法律规范的本源含义进行解释。随着现代社会纠纷的多样性、复杂性,立法的滞后性日益突出,但是为了维护社会的稳定,审判机关又不得及时地解决纠纷,以避免纠纷解决的不及时或不能解决而在激化原有矛盾的同时,产生新的矛盾和冲突。所以,现实需要具有能动性的司法^①。司法的能动性意味着在法律规范的设置不能满足社会的需要之时,赋予司法过程的创造性,以弥补立法滞后性的不足。司法的能动性并不意味着审判机关在享有司法权的同时,还获得了立法权的资格,因为在我国目前的宪政体制下,法律制定权的独占性排除了最高审判机关获得法律制定权的可能性。但是,这时审判机关的确又是在没有法律依据的情况下做出的裁判,其合理性当然毋庸置疑,而合法性怎么解释呢?我们认为,能动主义司法裁判的合法性不宜用最高审判机关的审判解释权来解释,如前所述,审判解释权是对法律规范适用问题的解释,法律规范的缺如,当然谈不上审判解释的问题;能动主义司法裁判的合法性在于其合宪性。因为宪法作为国家的根本大法,在对国家权力予以规范和限制的同时,也对公民的基本权利做出了规定,所以宪法不应当是一个抽象的理念,应当还原为具体的规范,从而为能动主义司法裁判的合法性提供支持。这样,以宪法为依据的审判当然也是“依法行使审判权”,并不构成对立法权的侵犯。^②

^① 目前司法的能动性主要体现在私法诉讼领域,在公法领域的刑事诉讼中受罪法定原则的严格限制,刑事司法不可能具有能动性,而在行政诉讼中目前司法的能动性还没有得到充分的张扬,尽管它应当和私法诉讼一样成为体现司法能动性的主要场域。

^② 2001年7月24日,最高人民法院公布的《关于以侵犯姓名权的手段侵犯宪法保护的公民受教育的基本权利是否应承担民事责任的批复》,在一定程度上确认了宪法的司法化。

另一方面，最高法院没有违宪审查权，不能对全国人民代表大会及其常委会制定的法律是否符合宪法进行审查。从当今世界各国的宪政体制来看，为了确保国家法制的统一，维护宪法的尊严，防止权力滥用，监督法律的实施，审查各项法律法规是否符合宪法，大都建立有违宪审查制度。尽管各国的违宪审查制度形式各异，但是主要趋势是由最高法院来行使违宪审查权。实践证明，违宪审查制度“在平衡国家权力，协调各种利益关系，稳定国家的政权结构等方面起着不可替代的作用。”^①就我国宪法的规定来看，我们没有确立违宪审查制度，只是规定了宪法监督制度，即全国人民代表大会及其常务委员会有权监督宪法的实施，全国人民代表大会常务委员会还有权撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令；有权撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议。这样，由于宪法没有赋予最高法院违宪审查权，所以最高法院在具体适用法律的过程中认为该法律违宪的，无权通过裁判宣布其无效，只能向立法机关提出修改的意见或建议。

（二）最高法院与最高行政机关的关系

“就宪法的内容来看，各国宪法有关行政和司法关系的定位是很相似的，无论是议会制国家还是总统制国家，抑或是我国的人民代表大会制度条件下，司法与行政至少被看作是地位平等、相互制约的权力主体。”^②根据我国宪法的规定，最高法院和国务院都由全国人民代表大会产生；国务院是最高国家权力机关的执行机关，是最高国家行政机关；最高法院作为最高审判机关，依法独立行使审判权，不受行政机关的干预。显然，从宪法规范的解释上看，最高法院和最高国家行政机关二者之间职能独立，宪法地位平行，互不隶属。所以就宪政地位的规范解读而言，我们完全可以将二者界定为一种并列关系。

另外，从制约关系来看，司法权从政府权力中分离出来的一个主要

^① 陈业宏等：《中外司法制度比较》，商务印书馆2000年版，第359页。

^② 程竹汝：《司法改革与政治发展》，中国社会科学出版社2001年版，第293页。

目的是通过司法权合理限制政府权力的行使,所以在宪政制度的设计上只存在司法权对行政权的制约,而绝对禁止行政权对司法权的干预。从西方宪政制度的发达史看,司法权对行政权的制约,一方面源于人们对司法权公正性的识读,另一方面,在于和行政权相比司法权的天生弱小。如汉密尔顿指出,“行政部门不仅具有荣誉、地位的分配权,而且执掌社会的武力。立法部门不仅掌握财权,且制定公民权利义务的准则。于此相反,司法部门既无军权,又无财权,不能支配社会的力量和财富,不能采取任何主动的行动。”^①所以司法权是分立的三权中最弱的一个,而司法权的软弱必然招致立法和行政权的侵犯、威胁和影响。

为了平衡司法权与行政权的关系,以使司法权能有效地制约行政权,司法机关的司法审查权无疑就成为一项重要的权能。根据我国宪法和法律的规定,最高人民法院、人民法院享有行政裁判权,可以通过行政裁判对最高行政机关的行政行为在一定范围内进行司法审查,从而在一定程度上形成对最高行政机关的制约。我国最高人民法院的司法审查权是1989年《行政诉讼法》赋予的。该法规定,人民法院依法享有对包括国务院各部门在内的行政机关的具体行政行为进行审查的权力,最高法院负责全国范围内重大、复杂的第一审行政案件。行政诉讼法的颁布,标志着我国司法权对行政权的制约机制的初步建立,尽管司法审查的范围仅限于行政机关的具体行政行为,但是它对于监督行政机关依法行政,保障公民的合法权利仍具有重大意义。后来,1999年4月29日颁布的《中华人民共和国行政复议法》还规定,公民、法人或其他组织认为行政机关的具体行政行为所依据的国务院部门的规定等依据不合法,在对具体行政行为申请行政复议时,可以一并向行政复议机关提出对该规定的审查申请;对行政复议决定不服,可以向人民法院提起行政诉讼,从而确认了人民法院对行政机关一部分抽象行政行为的审查权。当然,审查的范围非常有限,除了上述国务院各部门的规定外,只限于县级以上地方各级人民政府及其工作部门的规定和乡镇人民政府规

① 汉密尔顿等著:《联邦党人文集》,商务印书馆1980年版,第391页。

定。其价值只是使司法权制约行政权的理念得以彰显。

但是在我国的现实政治关系中，司法权对行政权的制约仅是二者关系的一个向度。另外，在宪法规定的权力运作场域以外，最高法院和最高行政机关之间存在组织关系的依附性，这中关系对司法权的独立运作无疑具有较大的牵制作用，从而在一定程度上又使行政权制约着司法权。而且从制约的程度来看，这种制约显然要强于司法权对行政权的制约。因为一方面，尽管最高法院和最高行政机关的宪政地位是平行的，但是就其政治级别而言，最高法院要低一点：最高法院院长只是副总理级，甚至于被纳入“部长”之列。^①另一方面，由于法院在人财物方面仍然由行政机关管理和支配，所以司法机关在组织关系上就不得不依附于行政机关。尽管在法理上，组织关系的依附性和权力运作的独立性是不矛盾的，但是在现实的政治生活中，要求审判机关完全排除行政机关的干预谈何容易！

毋庸置疑，最高法院和最高行政机关之间并列的宪政地位与实际制约关系的不平衡之间的矛盾，是由我国的传统观念及其影响下的制度设置所决定的。就观念层面而言，究其原因，恐怕在于我国行政主导型的政治文化传统以及司法依附于行政的法律文化传统的交互作用。在我国历史上，“以强大的皇权和发达的官僚职位代表的中国传统政治文明，其行政权的发达是世之罕见的，随之而形成的司法与行政的合一也构成了传统司法独具特色的性质。”^②而建国以来，这种观念仍在深深地影响着我们，以至于我们现在还在推行行政本位的社会结构政策，即所有的企事业单位和政府机关都有一定的行政级别，法院也不例外。1951年《人民法院暂行组织条例》第10条明确规定，“各级人民法院（包括最高人民法院、分庭）为同级人民政府的组成部分，受同级人民政府委员会领导和监督。”可以说这是上述观念最直观的表达。另外，就制度层面而言，受上述观念的影响，法院行政管理模式也是行

① 如2001年，中央电视台将最高法院院长列入“部长访谈”之列。

② 程竹汝：《司法改革与政治发展》，中国社会科学出版社2001年版，第294页。

政主导型的,这就决定了最高行政机关对最高法院人事、财政等行政事务的管理权。尽管从1954年以来,我国宪法和法院组织法都明确规定“人民法院依法独立行使审判权,”但是在具体司法制度的设计上前后并没有多大差异,可见这种观念的影响仍是根深蒂固的。

(三)最高法院与中国共产党中央机关的关系

中国共产党中央机关和最高法院之间领导与被领导的组织关系,是我国的国体决定的,是不容置疑的。在国体的选择上,我国宪法规定我国是中国共产党领导下的社会主义国家,从而确立了中国共产党在我国政治权力体系中的领导地位,党的领导既包括对权力机关的领导,也包括对行政机关和司法机关的领导。在这个层面上来理解司法独立问题,可以说,“无论是根据现行宪法的规定,还是征之于目前的一般实践,我国的司法独立均不意味着独立于共产党的领导。”^①

最高法院的“审判独立”,也是在中共中央领导下的独立审判。根据党章规定的原则,中共中央主要通过政治领导和组织领导的形式来实现对最高法院的领导。中共中央的政治领导,是指中共中央通过制定路线、方针、政策,并督促最高法院认真贯彻执行,来实现对最高法院的领导。作为最高法院,必须认真贯彻执行中共中央的路线、方针、政策,政策的形式不同,执行的方式也有所区别。在党的政策以法律的形式予以体现时,最高法院要在具体的审判活动中作为裁判的依据;而党的政策在以党的文件的形式体现时,主要涉及特定时期的刑事政策问题,如“严打”和集中惩治贪污腐败等,此时最高法院也要认真执行,只是不能作为裁判的依据。中共中央的组织领导,是中共中央对最高法院“干部”的领导,包括向最高权力机关推荐最高法院院长的人选,以及对最高法院和地方各级人民法院法官队伍的监督、管理,如1999年中共中央发布了《关于进一步加强政法干部队伍建设的决定》,就充分地体现了“党管干部的原则”。

但是,在审判权的具体运作上,除非案件的裁判结果具有普适性,

^① 贺卫方:《司法的理念和制度》,中国政法大学出版社1998年版,第44页。