



法院系统及其 审判人员管理的 逻辑与实践

李德恩 著

FAYUAN XITONG JIQI
SHENPAN RENYUAN GUANLI DE
LUOJI YU SHIJIAN



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

本书系江西省高校人文社科重点研究基地九江学院社会系统学研究中心一般项目
“法院系统及其审判人员管理的逻辑与实践研究” (SHXTX1602) 成果



法院系统及其 审判人员管理的 逻辑与实践

李德恩 著

FAYUAN XITONG JIQI
SHENPAN RENYUAN GUANLI DE
LUOJI YU SHIJIAN



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

法院系统及其审判人员管理的逻辑与实践 / 李德恩
著. — 北京 : 法律出版社, 2019

ISBN 978 - 7 - 5197 - 3647 - 7

I. ①法… II. ①李… III. ①法院—人力资源管理—
研究—中国 IV. ①D926.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 141820 号

法院系统及其审判人员管理的逻辑与实践
FAYUAN XITONG JIQI SHENPAN RENYUAN
GUANLI DE LUOJI YU SHIJIAN

李德恩 著

责任编辑 屈 瑶
装帧设计 李 瞻

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京建宏印刷有限公司
责任校对 晁明慧
责任印制 陶 松

编辑统筹 学术·对外出版分社
开本 710 毫米×1000 毫米 1/16
印张 12.75
字数 200 千
版本 2019 年 9 月第 1 版
印次 2019 年 9 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/ www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/ info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/ jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/400-660-8393

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-8393/6393

第一法律书店/010-83938432/8433

重庆分公司/023-67453036

深圳分公司/0755-83072995

西安分公司/029-85330678

上海分公司/021-62071639/1636

书号:ISBN 978 - 7 - 5197 - 3647 - 7

定价:55.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

司法权、行政权追求不同价值目标,或者说两者追求价值的顺位不同。前者将公正视为生命线,后者更加强调效率。司法权的公正性有赖于权力行使过程中的被动性、中立性、独立性等特征的展现和维持,相应要求法院与政府、司法人员与政府公务员采用不同的管理体制。

人民法院是国家审判机关。现行《宪法》第 131 条规定: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。同时,上下级法院之间的关系是监督和被监督的关系,与上下级政府之间的领导与被领导关系明显不同。但是,传统法院系统的管理体制导致人民法院的宪法定位难以被真正落实。法院系统在人财物的管理上依附于地方党政,难以抵御来自地方党政的干预。在法院系统内部,上下级法院之间的监督、指导关系也变为领导关系,导致审级制度被架空。法院系统的去地方化、去行政化改革任重道远。

对于人民法院的审判人员,同样应该根据工作性质的差异而采取不同于政府公务人员的管理方式。但是,中华人民共和国成立以来我国一直采用以编制为中心,将司法人员与政府公务员进行混同管理的方式,同时法

院内部人员的管理也缺乏分类。法院的人事管理没有展现出自身的特点,阻碍了法官的职业化进程。对法院人员采取行政化、地方化管理模式的弊端相当明显,不利于《宪法》规定的“人民法院依法独立行使审判权”原则的实施。审判权行使的地方保护主义以及“审者不判、判者不审”等痼疾大多可以从法院与法院人员的传统管理模式中找到原因。

将法院审判人员混同于普通公务员进行管理的做法在20世纪末开始出现一些积极的变化。1995年,我国制定了《法官法》,对于担任法官的条件、任免程序、培训、考核、奖励、惩戒、工资福利等都作出了相应规定,为法官队伍的职业化建设提供了法律保障。法官队伍职业化建设的基本内容是严格法官的职业准入,强化法官的职业意识,培养法官的职业道德,提高法官的职业技能,树立法官的职业形象,加强法官的职业保障,完善法官的职业监督。^①作为法官职业化建设的前提条件,法院人员的分类管理开始提上司法改革的议事日程。最高人民法院于2002年发布的《关于加强法官队伍职业化建设的若干意见》中明确提出,“对法官、法官助理、书记员以及其他工作人员实行分类管理,建立科学的管理制度,提高法院干部人事管理法制化、科学化水平”。法院系统推出了书记员单列和法官助理的改革,但从实施效果而言还是乏善可陈,法院人员的管理并没有产生实质性变化。

有学者将法院人员分类管理效果不彰的原因归结为三方面,一是法院人员分类管理改革遭遇顶层体制的困局,即法院人员分类管理改革缺乏人事和薪酬体制的支持,缺乏统一的司法行政管理体制的支撑;二是机制改革有“分类”而无“分类管理”;三是法院内部单一行政化的桎梏。^②笔者认为,分类管理必然要求为法院不同类别人员的选任、晋升、薪酬、考核、监督等确定不同的规则,如果缺乏系统思维,缺乏对法院人事管理的体制性变革,仅仅依靠法院自身的探索,很难取得实质性的突破。

令人欣慰的是,党的十八大之后启动的第四轮司法改革开始聚焦中国司法的体制性问题,相关改革举措陆续推出,中国特色社会主义司法制度走

① 参见胡云腾主编:《司法改革》,社会科学文献出版社2016年版,第9~10页。

② 参见王禄生:《法院人员分类管理体制与机制转型研究》,载《比较法研究》2016年第1期。

向完善。中央已经为法院人员分类管理进行了顶层设计,为破除法院人员分类管理的体制障碍提供了保障。十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》确立了法院人员分类管理的基本方向,提出“改革司法管理体制,推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理,探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度,保证国家法律统一正确实施。建立符合职业特点的司法人员管理制度,健全法官、检察官、人民警察统一招录、有序交流、逐级遴选机制,完善司法人员分类管理制度,健全法官、检察官、人民警察职业保障制度”。2014年6月,中央深化改革领导小组第三次会议审议通过了《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》,明确了实行司法人员分类管理,把法院工作人员分为法官、司法辅助人员、司法行政人员,并将法官独立于公务员管理序列,实行有别于普通公务员的人事管理制度。十八届四中全会《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出“推进法治专门队伍正规化、专业化、职业化,提高职业素养和专业水平”。2015年,《最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见——人民法院第四个五年改革纲要(2014—2018)》第48条对推动法院人员分类管理制度改革提出了初步设想,“建立符合职业特点的法官单独职务序列。健全法官助理、书记员、执行员等审判辅助人员管理制度。科学确定法官与审判辅助人员的数量比例,建立审判辅助人员的正常增补机制,切实减轻法官事务性工作负担。拓宽审判辅助人员的来源渠道,探索以购买社会化服务的方式,优化审判辅助人员结构。探索推动司法警察管理体制改革。完善司法行政人员管理制度”。

伴随法官员额制改革等重要举措在司法实践中的逐步推行,法院审判人员管理已经成为法学界关注的热点问题,对相关理论以及实践进行研究具有很强的现实意义。首先,作为国家的审判机关,法院应该建立与其职业特点相符合的法院人员管理制度,以岗位工作的性质而不是编制为标准对法院人员进行科学分类。根据这种认识,法院人员可以划分为法官、司法行政人员以及审判辅助人员,审判辅助人员包括法官助理、书记员、法警等。其次,根据分类在招录、薪酬、晋升、考核以及监督等方面对法院人员采取不同的做法。正是因为分类会影响法院人员的薪酬待遇和职业发展空间,实

行法官额制后法院既有人员的分流和安置问题就成为了改革的难点所在。员额制内的人员待遇提高,对合格人员和不合格人员同样都具有巨大的吸引力,甚至对不合格人员的吸引力更大。^①建立适当的机制以保证进入员额制内的一定是高素质最佳的人选是必须关注的问题。

笔者确定的研究对象和基本思路如下:

第一,去地方化是法院系统管理体制改革的 basic 方向。笔者重点关注了省以下法院人财物统一管理改革、跨行政区划法院的设立以及在国家监察制度重大转变之际法院监察的未来走向。法治建设程度是评价营商环境的核心要素。司法地方保护主义破坏了国家法律的统一实施,破坏了公平竞争的市场秩序,对营商环境造成实质损害。破除司法地方保护主义的根本出路在于深入推进去地方化的司法体制改革,包括省以下地方法院人财物统一管理、设立跨行政区划法院等。省以下地方法院人财物统一管理是新一轮司法改革推出的关键举措,其目的在于通过破除司法地方化,以保障审判权的独立运行。统管改革必将深刻调整既有利益格局,重塑地方法院和地方党政之间的关系。设立跨行政区划法院着眼于构建专业化、集中化审理特殊案件的新型诉讼格局,包括由铁路法院转轨设立以及知识产权法院两种形式。跨行政区划法院改革存在较大局限性,制约了其破除司法地方保护主义功能的发挥。跨行政区划法院应从管辖的具体化、上诉法院的设立、审级制度改革等方面进行体制完善,将特殊案件的审理与地方控制全程隔离,促进司法公正。而法院监察应该确立三个独特的目标,包括保障诉权实现、促进司法独立以及落实司法责任制等。中国关于法院监察的立法层次偏低,其目标设定未能体现自身特点。为适应建立统一的国家监察体系的要求,全国人民代表大会已经在2018年3月20日通过的《监察法》。法院监察可以通过适当植入异体监督因素的方式来抑制同体监督的不利影响,提高监察行为的实效性。

第二,民事诉讼中的发回重审制度能够集中展现上下级法院的关系,笔者也将该制度作为研究的重要内容。在中国,当民事案件在原审法院未获实质审理时,二审法院或再审法院应当将案件发回原审法院进行重新审理。

^① 参见董玉庭:《司法体制改革不能忽视的四种关系》,载《求是学刊》2017年第1期。

发回重审的初衷在于保障当事人的审级利益。现行立法对审级利益的绝对保障实质上是一种法律父爱主义的表现,当事人的程序利益遭到漠视,缺少制约的发回重审有产生异化的风险。发回重审制度重构应以审级利益与程序利益相平衡为前导法理,并通过确立当事人的程序选择权,即承认当事人之间以此为内容的诉讼契约之效力,以遏制审判权行使的恣意、恶意因素,最终实现当事人利益的最大化。发回重审的目的在于监督原审法院合法行使审判权、保障当事人的审级利益。原审程序的效力问题是确定案件重审范围的关键因素。但是,我国立法对此却未作明确规定,理论界也缺乏深入研究,由此导致了司法实践中的混乱。发回重审案件的审理应兼顾审级利益保障与诉讼效率、程序安定性追求之间的平衡,并适应审级制度科学建构对一审、二审程序功能分化的要求。案件重审的范围不应一概而论,需要在保证补救原审程序疏漏、错误的基础上,尽量维持原审程序的效力,具体分析发回重审的原因加以确定。

第三,法官队伍的建设是法院审判人员管理的核心工作。法院的工作以审判为中心,其他工作都必须服务于审判,以保证“人民法院依法独立行使审判权”。首先,法院人员分类管理必须正确处理上下级法院之间的审级关系,对此笔者将以发回重审制度为突破口展开研究。其次,法院人员分类管理应该突出法官的主体地位,将保障法官员额制改革、主审法官责任制改革等作为重中之重,确保高素质的人员进入法官队伍,进入审判一线。然而,“人民法院依法独立行使审判权”是否同时意味着法官个体独立,理论界存在争议。对这一问题的回答将直接影响法官队伍建设的方向。笔者将对此展开研究,并从法律职业理论、法院组织理论以及当前司法改革的目标和追求等方面论证法官独立的观点,并以此作为法官队伍建设的逻辑起点。可以说,法官独立的观点已经得到改革者的认同。最高人民法院司法改革办公室副主任蒋惠岭就认为,中央提出的“让审理者裁判、由裁判者负责”改革目标无疑是对法官独立的明示指引。^① 人民法院依法独立行使审判权

^① 参见蒋惠岭:《“法院独立”与“法官独立”之辩——一个中式命题的终结》,载《法律科学》2015年第1期。

不仅意味着法院的整体独立,也包括法官的个体独立。法官独立具有身份独立和实质独立两层含义。中国关于独立行使审判权的立法规定不完整,即明确规定了法院的整体独立,但对法官独立却不置可否。法官外部独立缺乏制度性支撑,司法地方化现象根深蒂固;法官内部独立在名义上未获认同,法院内部对审判的监控常态化、制度化。学术界也存在很多与法官独立不相容的观念,包括对司法亲历性原则的曲解,以国情论否定法官独立原则,将独立行使审判权等同于司法权的外部独立等。司法去地方化、去行政化的体制改革是实现法官独立的基本路径。非经法律规定,不得限制法官独立。中国特色的政治体制与司法体制框定了法官独立的限度,前者要求法官必须坚持党的领导和接受人民代表大会监督,后者是指法官应当执行审判委员会讨论案件形成的决定。党的领导、人民代表大会监督以及审判委员会讨论决定案件等都存在改革完善的空间。政法委协调重大案件的制度、裁判文书的审核签发制度于法无据,应予废除。针对法官的制度建设虽然是改革的重点,但也不能忽略针对司法辅助人员和司法行政人员的制度建设,特别是要给他们留出足够的上升空间,以满足其职业发展的需求。^①要将法官切实从繁重琐碎的事务性、日常性工作中解放出来,使其专司裁判,提高工作效率,还有赖于其他专业人员如书记员、执行员、司法警察、司法行政人员、司法技术人员等各司其职、各尽其责。^②

第四,人民陪审员的管理也是本书的研究对象。人民陪审员乃是普通公民参与审判的制度,人民陪审员并非严格意义的法院人员。但是,我国的人民陪审员实行任期制,从产生、培训一直到加入合议庭参加具体案件的审理工作以及享受相应物质待遇,都与法院的管理密不可分,再加上基层法院审理的绝大部分案件都适用人民陪审员制度,人民陪审员事实上已经成为我国审判权行使的重要主体,因此笔者将人民陪审员一并纳入法院人员分类管理的研究之中。鉴于人民陪审员制度承载着司法民主的价值,本书主要

① 参见强梅梅:《法院人员分类管理改革的历程、难点及其破解》,载《政治与法律》2017年第1期。

② 参见章武生、马贵翔、王志强、吴英姿:《司法公正的路径选择:从体制到程序》,中国法制出版社2010年版,第131页。

从司法民主价值的外观——人民陪审员选任的平民化、司法民主的内在保障——人民陪审员履职的实质化以及“3+4”大合议庭的运行逻辑与体制建构等三个方面展开研究。作为同类人审判的机制,陪审制度是人民主权在审判程序中的体现。在英美等西方国家,普通公民作为陪审员参与审判兼具公民权利和公民义务的双重属性,彰显着司法民主、司法监督的价值。陪审员平民化构成了中国人民陪审员制度走向复兴的前提。司法实践中由法院控制的人民陪审员遴选程序具有择优倾向,以致陪审制度价值旁落。由法院组织的随机抽选人民陪审员的改革试点举措无疑是切中肯綮之举。鉴于中国流动人口众多等基本国情,对随机抽选程序的前期干预有助于实现人民陪审员来源于普通民众的目标。抽选产生的人民陪审员公正性应该通过无因回避制度的构建予以保障。广泛的代表性、适当的规模、任期内平民性的维持以及案件审理的均衡性等要素表征着人民陪审员的平民化。陪审制度的功能发挥不仅取决于陪审员审判权限的合理配置,也要依赖陪审员履职保障机制的建立与完善。两种陪审模式的审判权限设置各有利弊。陪审团与职业法官分割裁判权,单独负责认定案件事实。参审制下参审员与职业法官共同行使裁判权,但审理权受到一定限制。中国的人民陪审员立法上与法官同权,但司法实践中存在陪而不审、审而不议的现象。人民陪审员行使职权的虚名化折损了司法民主的价值。人民陪审员只参与案件事实问题认定的改革试点契合人民陪审员自身能力的要求。限权举措自身并非改革的目标,相伴而生的审判秩序的重塑以及人民陪审员履职保障机制的建立和完善才应该成为改革的重点。质言之,人民陪审员履职实效性的提升才是检验改革成败的标准。我国合议庭的运行存在形合实独的问题,群体决策机制失灵,群体决策优势受到抑制。在实行人民陪审的一审普通程序中,合议庭的形合实独、人民陪审员的陪而不审两个问题具有同质性。为促成人民陪审员的实质性参审,北京等地的改革试点法院针对特定案件组成“3+4”大合议庭进行审理。“3+4”大合议庭的运行取得了良好效果,已经在《人民陪审员法(草案)》之中加以规定。“3+4”大合议庭承载着司法民主的价值追求,需要通过人民陪审员的实质性履职以及赋予裁决确定力两个维度予以展现。“3+4”大合议庭审理案件范围的确定应与“案件分

流、程序分类”的司法改革相联系。中国非常重视案件分流、程序分类机制的构建,并提出了“简案快审、繁案精审”的审判原则。《人民陪审员法》规定的“3+4”大合议庭可以成为实现“繁案精审”制度性机制。“3+4”大合议庭审理案件的范围不应仅仅以社会影响为标准,还应关注案件自身的复杂程度,并兼顾当事人的程序选择权。此外,还可以通过采取律师强制主义、发挥人民陪审员调解优势、构建电子法院等方式,提高“3+4”大合议庭的运行效率,实现公平正义。“3+4”大合议庭还应致力于发挥人民陪审员的经验优势、法官的专业优势以及两者的互补性,在抑制主观恣意的同时兼容个体创造性,从而保障裁决质量,促进实体公正。

概言之,笔者除了对法院管理体制以及发回重审制度进行研究之外,还将重点关注法官以及人民陪审员的管理问题。笔者希望以此求教于学界同仁,共同推动我国法院人力资源的合理配置和法院干部人才队伍建设,特别是推动法官的职业化、精英化进程,推动人民陪审员来源的平民化、履职的实质化进程,从而有助于提高审判质量和审判效率,促进司法公正。

目 录

前 言	001
第一章 法院系统管理体制的渊源与重塑	001
第一节 省以下地方人民法院统一管理的推行	001
一、地方人民法院与地方政府关系之演进	002
二、司法管理体制的去地方化改革	005
三、省级统管改革阻力来源及其破除	007
四、省级统管改革制度平台之构建	009
第二节 跨行政区划法院的设立与完善	014
一、司法地方保护主义对营商环境的破坏	014
二、设立跨行政区划法院的实践与局限	018
三、跨行政区划法院的体制完善	023
第三节 法院监察机制的变革	027
一、法院监察的独特目标	027
二、法院监察机制的完善	030
三、法院监察与法官惩戒权限的分离	034
第二章 发回重审制度与审级关系的处理	039
第一节 发回重审制度中的利益衡量	040

一、审级利益：现行发回重审制度的前导法理	040
二、实践变异：发回重审制度如何被上级人民法院滥用	043
三、发回重审制度建构原理的突破	045
四、利益如何平衡	047
第二节 发回重审案件审理范围的界定	051
一、上级人民法院将案件发回重审之原因	051
二、审级利益保障与诉讼效率平衡之道	054
三、一审、二审程序功能分化与发回重审案件的审理	057
四、发回重审案件审理范围之确定	059
第三章 法官队伍建设的原理及其实践	061
第一节 中国法官独立的障碍与出路	063
一、法官独立的体制障碍	063
二、法官独立的观念障碍	065
三、法官独立的路径	069
第二节 法官独立的限度	072
一、政治体制的限度	073
二、司法体制的限度	075
第三节 主审法官责任制之构建	076
一、主审法官责任制改革之缘起	076
二、主审法官责任制构建维度之一：赋权	081
三、主审法官责任制构建维度之二：明责	086
四、法官与法官助理之关系	092
五、主审法官责任制之前景	098
第四章 人民陪审员的选任与履职保障	101
第一节 人民陪审员来源的平民化	101
一、“同类人审判”的实现机制	101
二、从遴选到随机：人民陪审员选任程序的变迁	107
三、人民陪审员平民化的表征	118

第二节 人民陪审员参审的实质化	126
一、比较视野下的陪审员审判权限	127
二、人民陪审员审判权的行使	132
三、人民陪审员审判权限的改革	137
四、人民陪审员履职保障机制的完善	141
第三节 “3 + 4”大合议庭的运行机理	146
一、“3 + 4”大合议庭之缘起	146
二、“3 + 4”大合议庭中人民陪审员的定位	151
三、“3 + 4”大合议庭之适用范围	157
四、“3 + 4”大合议庭决策机制的完善	166
参考文献	172

第一章 法院系统管理体制的 渊源与重塑

第一节 省以下地方人民法院统一管理的推行

研究法院审判人员管理首先应该明确管理权限,即法院系统的管理机制问题。自中华人民共和国成立以来的很长时间,地方人民法院的人财物管理权限均归属于相应地方政府,地方法院真正成了“地方的法院”,担负其为地方经济发展保驾护航的重任。这种管理体制是与《宪法》对法院的定位相矛盾的。《宪法》第128条规定,中华人民共和国人民法院是国家的审判机关。据此,地方人民法院应该是“国家设在地方的法院”,具有国家属性,传统的管理体制与宪法的规定存在冲突。省以下地方人民法院统一管理是党的十八届三中全会之后中央力推的重大司法改革举措,包含三个内容,法院编制统一管理、法院人员统一管理和法院经费统一管理。^①在明确改革目标的前提下,破除改革阻力,澄清认识误区,对于科学构建统管平台,保障改革顺利推进,从而保障审判权的依法独立行使具有重要意义。

^① 参见最高人民法院编:《中国法院的司法改革》,人民法院出版社2016年版,第9页。

一、地方人民法院与地方政府关系之演进

中国自秦代以来直至清代的封建王朝,司法与行政均作为一个整体而存在。历代基层法官也即基层行政官,都是“政法合一”的。古代一个地方官最主要的职责实际上只有两件:断狱、收税。^① 中华人民共和国的司法与行政虽然已经分开,分别由专门的机构和人员行使权力,但仍然存在司法地方化问题。司法地方化被学术界和新闻媒体用于概括、描述司法权尤其是审判权对地方政府在权力关系以及日常保障上的依附关系。司法权地方化的形成原因,“主要在于地方对于司法机关人事权、财政经费的供给权以及对地方司法机关的考核评比”。^② 自中华人民共和国成立以来到党的十八届三中全会,人民法院与地方政府关系的发展可以划分为四个阶段,而地方化问题可谓其来有自、根深蒂固。

第一阶段,中华人民共和国成立至1954年9月20日第一部《宪法》通过,人民法院从属于人民政府时期。1949年9月29日,中国人民政治协商会议第一届全体会议通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》(以下简称《共同纲领》)。《共同纲领》发挥了临时宪法作用,是建立人民政权基础性文件。其中第12条规定了政权的行使机关:各级人民代表大会选举各级人民政府。各级人民代表大会闭会期间,各级人民政府为行使各级政权的机关。国家最高政权机关为全国人民代表大会。全国人民代表大会闭会期间,中央人民政府为行使国家政权的最高机关。由于《共同纲领》并未明确区分立法权、行政权、司法权,笼统规定政府作为行使政权的机关实际上意味着司法权与行政权之间的从属关系。

1949年10月22日,最高人民法院开始正式用印办公,标志着中国的司法权第一次掌握在人民手中。中华人民共和国首任最高人民法院院长是沈钧儒,他主张实行法治,并认为是否实行法治是国家盛衰强弱的重要因素。

中华人民共和国成立初期的最高人民法院只是作为中央人民政府的一个下属机构而存在,这与《共同纲领》关于国家政权的规定是吻合的。1951

① 参见郭建:《古代法官面面观》,上海古籍出版社1993年版,第15页。

② 章安邦:《司法地方化问题的形成与治理》,载《学术界》2015年第9期。

年制定的《中华人民共和国人民法院暂行组织条例》第10条规定:下级人民法院的审判工作受上级人民法院的领导和监督;其司法行政由上级司法部领导。地方各级人民法院(包括最高人民法院分院、分庭)为同级人民政府的组成部分,受同级人民政府委员会的领导和监督。也就是说,法院系统实行的是同级政府和上级法院双重领导的体制。在行使政权的过程中,政务院与最高人民法院常常采取联合发布指示的形式。^①中华人民共和国成立初期的这种行政权、审判权高度合一的权力架构凸显了效率优势,对于迅速完成社会改造、巩固人民政权的政治任务而言称得上是绝佳配置。然而其弊端同样彰明较著——法院系统外部管理地方化、内部管理行政化,与现代司法借以维持公正外观的中立性、独立性、被动性以及非服从性等特征相比还存在较大差距。在人民政权稳固之后,国家工作重心转向经济建设,这种强调阶级斗争的权力配置就显得不合时宜而必须做出相应调整。

第二阶段,1954年《宪法》制定后至1975年《宪法》出台前,人民法院独立进行审判,但缺乏体制保障时期。借鉴苏联和东欧社会主义国家的经验,中国1954年制定的《宪法》和《人民法院组织法》明确规定了“人民法院独立进行审判,只服从法律”的原则。这是中国司法理念和制度上的显著进步,法院与同级人民政府之间、上下级法院之间不再是领导与被领导的关系,审判权独立于行政权、下级法院独立于上级法院在立法上得到了确认。此外,人民陪审员制度、被告辩护制度、使用本民族语言进行诉讼的权利等也得到了规定。第一部《宪法》制定之后,法院审判工作从突出政治性转向强调程序性,从主动参与群众运动转向被动受理案件并依法办案,逐渐回归司法本质。

但立法的改进仅仅意味着中国司法现代转型的艰难起步而已,审判独立精神的成长和制度建构依旧举步维艰。

从20世纪50年代后期开始,违反宪法规定的行为大量发生。到“文化大革命”时期,法院地位进一步削弱,基本上处于名存实亡的境地,难以有效

^① 1950年,周恩来总理与沈钧儒院长就联合署名发布了中央人民政府政务院、最高人民法院《关于人民司法机关迅速清理积案的指示》《关于镇压反革命活动的指示》等指示。值得注意的是,这些联合指示是针对纯粹的司法事务而发布的,反映了中华人民共和国成立初期行政权司法权融为一体的特点。