

王利明:司法外部独立的实现 PDF转换可能丢失图片或格式，  
建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/485/2021\\_2022\\_\\_E7\\_8E\\_8B\\_E5\\_88\\_A9\\_E6\\_98\\_8E\\_\\_c122\\_485886.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/485/2021_2022__E7_8E_8B_E5_88_A9_E6_98_8E__c122_485886.htm) 一、司法独立与党的领导 我们所说的司法独立，绝不是向西方国家所倡导的摆脱任何政党的影响的司法独立，而是在中国共产党的领导下的司法独立。司法机关只有依循党的方针政策才能有效的适用法律，充分保护人民和打击犯罪，从这个意义上说，司法独立也只是在法律适用过程中实现党的领导的一种形式，任何将党的领导和司法独立对立起来的观点都是错误的。强调司法独立不能削弱甚至摆脱党的领导。新中国司法建设的历史表明，党对审判工作的领导是搞好审判工作的根本保证，离开了党的领导，司法不可能取得应有的成绩，而且也不可能进行任何司法的改革。司法独立需要正确处理党的领导与司法独立的关系。那种认为应当采纳西方的司法独立的概念、使司法完全摆脱任何政党的影响的观点是不妥当的，事实上在当今的西方社会，司法也并没有完全摆脱政治的影响，例如美国虽然极力标榜其司法独立，但美国学者也不否认在法官的任命方面，政党仍然有重要的影响，而在西欧国家，政党对司法的影响更为严重，正如英国学者Shapiro所指出的，假如在非常狭窄的定义上理解司法独立理解为法官在特定的案件中未受到外来的干预，那么可以说，西欧的法院基本上是独立的，然而，在许多国家特别是在法国，政治集团直接控制着法官的升迁，在这些国家中，法官如果希望成功，则在裁决案件时，要尽可能的作出有利于政治家的决定[xcii]。在我国，四项基本原则是宪法所确认的原则，党对司法的领

导同样是宪法的原则，所以，一方面，必须要认识到司法独立不能完全摆脱党的领导，不能因为要求司法独立而否认党的领导。另一方面，我们也不能将司法独立与党的领导对立起来，认为实现司法独立必然会否定党的领导，更不能认为党对司法的领导就是党政领导对具体案件的指导、法官在办案中必须要接受党政领导的指示和命令。这种看法不仅否定了法院的独立审判权，而且与宪法所规定的独立审判原则完全背离，也根本不符合党章的规定。然而，如何正确实现党对司法工作的领导？按照自从党的十一届三中全会以来的一贯的方针政策，党对司法工作的领导主要是方针政策的领导，而绝不是直接插手干预具体的审判工作或对案件的裁判意见作出审批，党委与审判机关各有其职、不能互相代替或混淆。正如1982年《中共中央关于加强政法工作的指示》中所指出的“各级党委对政法工作的领导，主要是管方针、政策、管干部，管政治思想工作，监督所属政法机关模范的依据国家的宪法、法律和法令办事”，新党章要求党必须保障司法机关“独立负责的工作”，因为司法机关独立行使职权，才能做到有法必依、执法必严、违法必纠。由于我国宪法和法律是在党的领导下制定的，充分体现了党的基本方针和政策，因此通过司法独立而促使司法机关严格执行法律，也就是要执行法律化的、条文化的党的方针和政策，所以司法独立是完全符合我们党的根本利益的。而党政领导具体干预案件妨碍司法机关独立和公正的执行法律，也可能会导致裁判不公，甚至冤错假案的发生，其结果必然会损害党在人民心目中的威信，这是完全不符合党的根本利益的。所以我们认为，按照宪法的规定，既要明确党对司法工作的领导，同时

也要保障司法依法独立行使职权，党对司法工作的领导决不是由各级党政领导以言代法，不按法定程序办事，包揽司法审判工作。相反，党对司法工作的领导，主要是督促司法机关认真贯彻执行党的方针政策，保障司法机关严格执行法律、严格依法审判。只在当司法机关严格执法公正司法时，才符合我们党的宗旨和利益，为了认真执行党领导人民制订的法律，各级党委应当为司法机关独立行使职权排除阻力，决不允许超越权限，对司法实行法外干预，当司法机关在严格执法中受到来自于地方政府和个别党政领导的非法干预时，当地党委应当支持司法机关独立行使职权，并帮助其排除干扰和解决困难，党对司法工作的领导，还体现在党对司法干部的监督和管理，根据司法工作的规律和特点制订一套有助于提高司法干部队伍政治素质和业务的管理干部的制度。党委在向国家权力机关推荐法院院长人选以及挑选法官时，应当认真听取司法机关和其他法律界人士的意见充分考虑司法的专业化要求，真正将德才兼备的具有法律素养的人选拔到司法队伍中来。还应当看到，党的纪律检察部门应当监督司法干部是否遵纪守法、廉洁奉公。对于违反党纪国法的司法干部，除了应当依法受到惩处以外，还应当予以党纪处分。

二、正确处理司法独立与权力机关对司法的监督的关系。司法独立绝不是不受监督的。根据我国宪法规定，最高人民法院应对全国人民代表大会及其常委会负责并受其监督，地方各级法院对产生它的国家权力机关负责，并受其监督，权力机关对法院的监督是我国宪法所确认的最高的法律监督，也是保障司法机关独立公正的行使职权所必须的，甚至可以说是我国司法独立的内容的组成部分。因为在我国司法独立不

是绝对的，而是在人大监督下的独立。然而，人大对司法的监督与司法独立的相互关系仍然需要作出探讨。在这方面有两种不正确的观点应当予以澄清。一种观点认为，人大的监督与司法独立是矛盾的，因为司法对人大承担政治责任，这意味着司法的政治使命，司法的自治不可能存在[xciii]。我们认为，这一观点是值得商榷的。司法独立决不是说完全不受政治的影响，在现代社会任何一个国家都不存在着不受政治影响的独立的司法。而人大对司法的监督，也不是一种政治的干预，只要这种监督适当，对保证司法严格执法公正裁判仍然是十分需要的，即使是在西方国家议会对司法的监督如对法官的任命和弹劾仍然是存在的。不能说因为有人大的监督的存在，司法独立便不可能实现。另一种观点认为，人大对司法的监督应当是个案的监督，人大有权干预个案的审判、对个案行使审批权，尤其是我国宪法关于法院依法独立行使审批权的规定中，并没有提到司法机关可以不受权力机关的干预，因此，权力机关干预个案是符合宪法的。我认为这种观点是极不妥当的，尽管宪法没有明确规定司法机关独立行使职权，不受权力机关的干预，但宪法明确区分了立法权和司法权，这是对国家权力的最科学合理的分工。宪法本身就是对国家机构的职权的合理分工的确认，权力机关与司法机关分别在宪法规定的范围内，行使立法权和司法权，决不能相互代替行使职权。否则是违宪的。更何况人大对个案行使审批权，不合法定的程序，也会降低人大的地位，有关这一问题我们将在后面详细探讨。总的来说，我认为宪法所规定的司法机关应向人大负责，绝不是指司法机关在行使职权过程中，应当接受人大的指示。所谓负责，是指通过严格

执行人大制订的法律，努力作到裁判的公正，而实现全体人民的意志和利益，从而履行了人民的重托，绝不能把负责理解为司法机关在行使职权过程中，应当服从人大的具体领导。权力机关对司法机关的监督原则上主要是对法官的任免的监督以及是对法院院长工作报告的审查，而不应当是对个案的指示。应当是事后的一般的监督，而不是对个案的直接监督，尤其是在司法机关审理案件的过程中，权力机关不应当对案件的处理发表意见，施加压力作出指示，否则会妨碍司法机关独立行使审判权。目前，由于权力机关对审判机关的监督缺乏一套具体的程序，以至于在实践中常常出现监督不利或者以监督为名非法干涉司法工作的现象。这就迫切需要尽快制定有关监督程序方面的法律，以保障权力机关对司法的监督的正当、合法、有效。

### 三、正确处理司法与行政的关系

实现司法独立，还必须处理好司法机关与行政机关的关系。中国几千年来，司法与行政不分并从属于行政，因而行政干预司法成为我国一项落后的传统，此种陋习至今仍有一定的影响。在建国以后，司法一直与行政的关系十分密切。1951年制定的中华人民共和国人民法院暂行组织条例第10条确认，“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”，1954年的宪法尽管确认了司法机构独立行使审判权的原则，并将司法机构从同级政府中分离出来，但在人财物等方面，仍受同级政府的管理。此种体制决定了司法机关尽管在宪法上的地位与行政机构是平行的，但实际上要受制于政府。在许多地方，司法机关常常要把保障行政权及实现行政目标放在重要地位，要求法院配合行政的中心工作和目标。某

些地方的法院根据本地行政机关的要求，而提出对本地区的经济保驾护航，以致于在司法审判活动中，极力保护本地当事人的利益。甚至为了本地的当事人的利益而扣留外地的人质，引发各种矛盾和纠纷。某些行政机关把法院作为其一个职能部门对待，经常以配合中心工作为名，抽调大量的司法审判人员从事一些非司法的业务活动，例如，某些乡镇政府部门，命令法庭干警到农村催粮催款，滥用司法权威，影响了司法机关的声誉。至于某些行政长官随意干涉司法活动的现象在实践中是屡见不鲜的[xciv]。司法对行政的依附性导致了司法机关很难依法对行政进行监督。自1989年行政诉讼法的颁布后，司法机关有权对行政行为的合法性的进行审查，司法可以对行政权实行制约，从而极大地增强了司法的独立。然而，从现实上来看，因各方面的原因，司法对行政的制约尚未发挥应有的作用。一些法院还不敢或不愿意受理一些行政案件，从而使行政相对人投诉无门。某些法院在受理案件后，因害怕得罪行政机关而将案件久拖不决，或动员原告撤诉，或将矛盾上交，或在判决后不敢执行。凡此种种，都表明司法对行政的制约尚未发生应有的作用。司法机构对具体的行政行为的审查，都遇到很多的困难，在行政复议法颁布以后，司法机关已依法享有对抽象行政行为的审查权。司法机关能否依法行使此项权力，则确实令人感到担忧。有一种观点认为，强调司法对行政的制约，会削弱政府对社会事务的领导，此种观点是极不妥当的。因行政机关违法行政而侵害公民的权利，只有通过法院的公正裁判，才能显示社会的公平和正义，将民众对政府的不满引入法院的规范中加以解决，使社会中的冤情得以释放，并为社会的安定团结提供

了可靠的保证。由于司法独立可以督促行政官员依法行使职权，充分尊重公民的法定的权利，这就可以从根本上提高政府的威望，保全政府的威信[xcv]。在现代社会实行法治，充分保障公民的权利，必须要充分发挥司法在监督政府守法方面的作用，形成对政府依法行政的有效的约束。目前，司法机关受制于行政机关的根本原因，在于我国现有的司法行政管理体制仍然是行政主导，法院在人财物方面仍然由行政机关管理和支配，不可能真正作到独立。在这种情况下，要求法院完全摆脱行政的干预、充当公正仲裁人的角色是十分困难的。所以为了加强司法的独立性、发挥法院在监督政府守法方面的作用必须要从根本上改变法院的人财物管理体制，促使地方法院与地方同级政府脱钩，减少或消除司法的行政依附性。只有这样,才能从根本上保障司法的独立性和权威性，真正实现司法的独立和公正。 [xcii] Martin Shapiro: Courts, A comparative and Political Analysis,p156[xciii] 陈端洪：“司法与民主：中国司法民主化及其批判”《中外法学》1998年第四期。 [xciv] 参见陈晓枫主编：《中国法律文化研究》第493-495页，河南人民出版社，1993年版。 100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)