



您的位置：首页 > 法理之光 > 法理文稿 > 精品文萃 > 中国的法院改革与司法独立——一个参与者的观察与反思

中国的法院改革与司法独立——一个参与者的观察与反思

作者：贺卫方



伴随着整个社会的改革，中国的法院也开始了规模越来越大的改革。

在这种改革进行了二十余年的今天，参与、推动改革的人们似乎多多少少出现了某种无力感。尽管改革措施不断地推出，然而，实际的效果却是不尽如人意。晚近的一期《中国新闻周刊》甚至刊登封面文章，题目居然叫作“中国法官遭遇‘公众信任危机’”。

种种迹象表明，中国的司法改革并没有如决策者所希望的那样，成为提升法院与法官公信力进而增强司法独立地位的有效手段，反而在某些方面加剧了已有的弊病，甚至导致新的弊病产生。为什么会出现这样的矛盾情况？作为这些年不断地呼吁并积极参与推进相关改革的一个学者，我想尝试着对目前的困难作出一些分析。

作为整个社会变革一部分的法院改革

古罗马谚语云：“有社会斯有法律”。不过，作为社会规范一部分的法律，也总是与特定社会的历史、结构以及文化传统密切关联的。从清末开始，中国建立西方式的现代型司法制度的时间不过近百年，而她的法律以及社会治理的历史却至少有两千年以上。这样的历史对比不仅仅可以表明现代法院制度在中国不过是一个新生儿，而且也意味着新制度建立的艰难。司法改革不仅仅涉及到法院或司法机构；它涉及到社会调整以及国家治理模式的改变，涉及到社会意识的改变，甚至是人们思想方式的改变。

不妨举个明显的例子。就西方的传统而言，司法独立的正当性几乎是不言而喻的。孟德斯鸠的“权力分立”（separation of

powers）学说早已家喻户晓，成为社会共识。在制度层面上，在司法与其他权力之间的关系以及司法自身的体制与程序方面也都形成了一系列稳定的保障。然而，在中国，传统的政府模式基本上是反分权的。从来没有独立于行政机构的专门化的司法机构，主持案件审理的官员也毫无法律专业训练，无从对本来就粗疏的法律条文加以细致而平衡的解释，导致案件的处理几乎呈现出韦伯使用“卡迪司法”（Khadi

justice）一术语去描述的那种状况。

这样，我们既缺乏一个训练有素的法律职业群体，司法程序也不可能是将专业的法律知识运用于纠纷解决的过程。中央动员型的统治传统更加剧了人们对司法独立的陌生感。

在二十世纪中国建立现代国家的过程中，我们模仿西方模式建立了现代政府体制，但是，表层制度的改变容易，但实际运作手段与过程的变化则很难。引进的新制度由于传统力量的影响而变形。就司法制度而言，尽管设置了独立于行政机关的法院，也在宪法上明确地规定了法院的独立性，然而，一方面百年来中国所面临的国际环境与所追求的内政目标难以使包容司法独立的宪政制度付诸实施，更重要的是，那些能够支撑这种独立性的社会意识以及具体知识却没有在更广泛的层面得以确立，法律职业的发育和法律教育的发展命途多舛，终究导致法院独立有其名而无其实。

这种书面制度与实际运作之间的反差也是今天司法改革所面临的大障碍。法院独立首先意味着法院在人事和财政等方面的独立。然而，实际做法却是法院在这些最要害的方面都受控于同一层次的党委和政府。

试想，如果财政与法官选任方面法院不能独立，那怎么能够想象法院能够在司法决策上拥有独立的意志？

法律条文中许诺了司法独立，诉讼当事人当然有理由期望法院在司法决策时将这种许诺变成现实，然而，由于司法的地方控制，当案件涉及不同地方的当事人时，只能由其中一方当事人所在的法院受理，而该地方法院作出偏向本地当事人的判决几乎成为司法决策的常态。这不能不加剧民众对司法制度的不满和怨恨。解决这个问题的办法可能最重要的是设置不同于行政区划的司法区划，从而将司法权与行政权以及同级立法权完全分割开来，这是司法独立最基本的保障。

与此同时，我们也应当看到，一般大众固然经常是司法屈从外部权力控制的受害者，但是，另一方面，当今中国法律文化和政治文化中也的确弥漫着不利于确立司法独立原则的气氛。政治话语中见惯不怪的“一把手”或“核心”的表述，为“中心工作”服务的惯常思路，从某些知识分子到一般大众对集权政治所能够带来的社会动员力的青睐有加，都会形成对独立司法的抵制因素。不仅如此，近年来随着市场经济正当性以及依法治国的正当性的确立，法院在调整社会生活与社会关系方面正在发挥着愈来愈大的作用，整个社会也理所当然地增强了对司法界的关注。然而，由于司法界革除积弊、适应新需要的努力与社会期望之间的巨大落差，一时间大众传媒中充斥着对法院弊端的揭露，“司法腐败”已经成为街谈巷议的惯常说法。这样的舆论气候所引发的不是对司法独立的追求，而是对这一原则

的恐惧和强化监督和控制的内喊。如此一来，某种恶性循环便不可避免：因为法官素质不高，所以需要的不是独立，而是控制，由于受到控制和不得不屈从外部和内部的干预，因而司法官员本来就稀薄的尊严感就愈发丧失殆尽，对于没有了尊严感的人你又如何要求他表现良好？出现更多的错判和劣行将是必然的，于是，人们会说，这么严厉的监督居然还会出问题，难道不应当更加严厉的监督和控制么？

怎样走出这个怪圈？也许我们无从发现某个具有决定性的着力点，在我看来，有关现代司法以及现代政府建构的基本道理的更全面、更深入的传播具有不可替代的重要性。与此同时，法院自身在法官选任、司法权行使方式、法院管理以及司法职业伦理等制度的建设方面更加明确、清晰和有力的改革也是十分重要的。

法官选任制度

与其他方面的改革相比较，法官选任制度在过去的十年间取得的成绩是最突出的，而且法官选任标准的提升也是最容易取得社会共识的领域。在今天，对其他若干方面的改革路向——例如司法权的行使方式以及如何实现司法管理的非行政化等方面——许多人的见解并不一致。但是，就司法官员应当具有高素质的要求这一点上，现在人们并没有多少分歧。这当然具有历史的原因。自1950年代以后的四十多年间，中国根本没有对法官的选任提出教育背景上的要求，由此导致司法官员教育水准的普遍低下。

直到1995年，全国人大常委会制定和颁布了《中华人民共和国法官法》，该法明确规定，担任法官必须具有大学教育背景。当时的所谓大学，其实是包括两年或三年制的所谓大专文凭的。短短数年之后，感受到社会公众对司法表现的不满和期望的日益加剧，同时越来越多的人意识到，没有高素质的法官队伍，则司法公正不过是一句空话，尤其是法院所审理案件的复杂性也在不断加大，更需要法官具有对复杂的社会事务作出合理判断的能力，于是，全国人大常委会于2001年6月对法官法作了修改，担任法官者的教育层次由大专提升到本科。依据该法第九条第六款规定，担任法官者必须具备的教育背景是：“高等院校法律专业本科毕业或者高等院校非法律专业本科毕业具有法律专业知识，从事法律工作满二年，其中担任高级人民法院、最高人民法院法官，应当从事法律工作满三年；获得法律专业硕士学位、博士学位或者非法律专业硕士学位、博士学位具有法律专业知识，从事法律工作满一年，其中担任高级人民法院、最高人民法院法官，应当从事法律工作满二年。”但法律也为某种情况下的变通留下了空间：“适用……规定的学历条件确有困难的地方，经最高人民法院审核确定，在一定期限内，可以将担任法官的学历条件放宽为高等院校法律专业专科毕业。”

不过，最可忧虑的是，这样的变通可能变成常规。或者，表面上看来很美好的法律在现实中根本被束之高阁。1995年法官法颁行之后在许多地方得不到执行的事实表明这样的担心并非杞人忧天。

实际上，直到今天，一些不具备法官任职资格的人们仍然可以进入法院担任法官甚至院长，由此导致中国法官职业化进程似乎永无尽期。原因在哪里呢？

在这里，我们再一次看到，司法改革不能够局限于司法领域。前面曾说过，在目前的体制下，司法人事任免的权力并没有完全握在法院的手中。地方党政可以因为对法院人事权的掌控而硬性地某些不符合法官任职资格的人员塞进法院，与此同时，像转业军人的安置问题更是所谓“政治任务”，不可抵抗。

对法官法以及检察官法修改时所作出的另一项改变可能有助于法官、检察官选任实践的改善，那就是，统一司法考试制度的确立。修改后的法官法、检察官法以及律师法都明确规定，今后所有从事这三种主要司法职业的人员必须首先通过统一的司法考试。如果能够付诸实施的话，这一改革措施将成为所有进入法院者必须迈过的一道高门槛，从而将不仅提高三种职业的人员素质，更对于中国法律职业共同体的形成、通过司法获得法律统一以及司法权渐次获得真正的独立地位产生积极的影响。

司法权的行使方式

在中国，虽然在一般政治话语中“三权分立”仍然是一个资产阶级货色，然而，伴随着司法改革的深化，司法权与行政权以及立法权之间的差异已经得到了法学界以及法律界的更多的认识和高度的重视。体现这种差异的一个重要方面便是司法权的行使方式与其他两权之间存在着重大的差异。例如，司法权的行使需要以中立的方式行使。为了实现这种中立，在审前程序和审理过程中，法官必须保持应有的消极性，不可过于主动和积极。不仅如此，因为法官要裁判的事务往往涉及双方当事人之间的利益冲突，司法决策必将有一方败诉，即便判决本身的公正性毋庸置疑，但败诉当事人的不满和指责仍属无可厚非的正常情形。法官在司法过程中保持必要的消极将有助于减轻司法所承受的这种压力。

虽然有上述一些观念上的觉醒，民事诉讼立法也有了相当的改进，然而过去半个世纪以来形成的司法行为惯性却仍不时地表现出来。从官方的意识形态上说，司法机关只是完成社会治理的一种工具，它要及时而有力地回应中国共产党的号召，积极主动地完成党所交付的任务。人事与财政体制上造成的法院对地方党政权力的依附使得司法行为的独立难以确立。传统社会主义司法所承担的教育功能也会加剧司法权行使过程中的主动积极地特色。

值得注意的是，近年来，另一个因素也加剧了法院冲破应有界限的动力，那就是许多地方法院财政的拮据。一些法院通过为企业提供法律服务而获得经济收益，改善了它们的财政情况。上述种种复杂的因素让我们看出在中国确立消极司法观所面临的特殊困难。甚至在最高人民法院的机关报《人民法院报》上，我们也经常可以看到一些表扬文章，例如称赞某法院如何服务于社会的综合治理工作，

称赞某法院积极投身于“严打斗争”，称赞某法院热心为当地企业服务，甚至不待起诉，“上门揽案”，凡此种种，不胜枚举。

从司法与社会之间的关系着眼，目前我们的法院也确实面临着司法行为上的两难：积极主动地参与社会事务，在各个方面显示它的存在和力量，一方面可能有利于赢得政治领导层的赏识，从而改善法院在政治权力结构中的边缘化状况，但另一方面，司法权的主动行使很有可能造成相反的结果；张扬威力足以丧失尊严。在行为模式上缺乏独立品格，过分对政治权力攀龙附凤可能加剧了依附感和边缘化。两难的另一种选择是，法院以消极中立的方式行使司法权，这样做也可能出现两种可能的效果，或者司法的尊严得以逐渐确立，或者消极中立蜕变为消沉孤立。

法院管理制度

这里的法院管理制度指的是法院内部机构设置及其职权的合理化、法官个人独立地位的保障以及上下级法院之间关系的理顺等，其中关键的问题是法官个人的独立。当然，实际上，中国的宪法以及法院组织法根本没有规定法官个人的独立，有的只是法院作为一个系统独立于外部的干预。法院内部的管理制度大致上还是一种行政化色彩很浓的模式。值得欣慰的是，法学界以及司法界对法官独立的必

要性和重要性已经做了相当多的论证，与此同时，相关诉讼立法也正在发生某些积极的变化。近年来，最高法院又推行了若干朝向这个方向的改革措施，例如在专业庭的设置方面，取消了与民庭并立的经济庭；确立审判长选任制度，以便使素质较高的一部分法官享有更大的独立权；将法官与书记员划分为两个不同的序列，等等。但是，某些显而易见的行政化的体制还没有触及到，最突出的便是沿袭已久的审判委员会制度。

审判委员会制度在过去的司法过程中发挥了应有的作用，但是，其弊病也越来越明显地暴露出来。

审委会决定案件违反了司法公开的原则，破坏了回避制度的效果，造成了司法效率的低下。更严重的是，它导致了对法官的控制与法官素质低下之间的恶性循环。人们看到了法官素质不高，因此用审委会对审判结果加以监控，然而监控使得法官权力虚化，内心的失落与当事人及其律师的鄙视将使他更缺少责任心和荣誉感，愈发不思进取，自暴自弃，这样又导致更严厉监控的正当性。

审委会如此，院庭长批案亦复如此。需要改变的还包括法官法所规定的过于繁琐的法官等级制度。这种将法官分作十二个级别的制度强化的是法官之间的等级差异，不利于法官独立意识的养成。要在法官中形成追求公正司法的风气，需要确立责任与荣誉相结合的机制。当责任与荣誉都无法推诿的时候，法官追求正义的热情与智慧便会被激活，我们就可能走上一种良性循环。

结论

如果我们将中国的法院改革放在一个更长的历史时段里观察，可以说这是一项巨大的事业，而且对于这个古老的国家彻底走出“一治一乱”的历史怪圈将具有最强有力的推动。我们很难要求如此巨大的改革能在朝夕之间顺利完成，某些混乱曲折以及推进改革的人们之间相互分歧也是完全正常的。关键在于，中国的社会结构、经济制度、政治制度都在发生着深刻的变化，司法界如何审时度势，通过合理的改革，使法院能够在对社会关系的良好的调整过程中，对政府权力进行理性的限制，对纠纷案件作出公正的判决，对人权加以妥贴的维护，逐渐提升人民对司法权的信任和依赖，这是今天的中国法律人（lawyers）所面临着的大挑战，当然，也是一个大机遇。

（本文章为作者参加浙江大学法学院、浙江大学法理与制度研究所、纽约大学法学院主办的“司法改革国际比较研究”圆桌会议发言稿）

文章来源：本站原创 阅读次数：159 更新时间：2004-5-30



▶ 相关文章

- [转了向的里程碑——评刘燕文诉北京大学案二审判决](#)
- [问题一箩筐——评李慧娟事件](#)
- [司法怎能成为打压舆论的帮凶？](#)
- [人大监督与法官独立审判](#)
- [评刘燕文诉北京大学案](#)

[投稿窗口](#) | [网站地图](#) | [管理登录](#) | [关于我们](#) |

浙江大学法理与制度研究所主办 浙江泽大律师事务所协办

Copyrights © 2002 All Rights Reserved. 版权所有：中国西溪园法理与制度研究小组