

## 为司法体制改革把准脉开好药方

中国社会科学院法学研究所研究员 莫纪宏

当下,法学界对司法体制改革问题仍旧相当关注,特别是结合党的十八大报告关于司法体制改革的相关精神,提出了各种各样的学术方案。笔者认为,从宏观角度来看,由于在学术上对谈论司法体制改革的正当性前提没有加以严格的界定,故多数建议缺少有力的法理支撑。要在学术上真正为司法体制改革把准脉、开好药方,关键是要明确当下的司法体制改革问题可以在什么意义上来研究和探讨。相当一部分学者陷入了貌似“法治原则”的泥潭,脱离了我国现行宪法所确立的基本法律制度,以“司法理性”的代言人自居,任意开具药方,其结果不仅缺少必要的合宪性基础,更重要的是,这些脱离了宪法依据的司法体制改革设想无一例外地会将人们的思维引入自相矛盾的困境,对司法体制改革的实践也无法产生任何有实质意义的影响。

从司法体制改革的正当性来看,由于作为我国根本法的现行宪法并没有涉及“司法”制度,因此,围绕着司法体制改革所产生的重大理论问题目前无法获得宪法上的正当性支撑,当下在实践中只能依据执政党的政策文件来探讨司法体制改革问题。也就是说,脱离了执政党的政策来讨论司法体制改革问题,在理论上是徒劳的,在实践中也不能推演出任何具有操作性的有效方案。这一点,可以从现行宪法的文本规定中充分体现出来。现行宪法只有两条涉及到“司法”一词,即宪法第89条第(八)项的规定:国务院领导和管理民政、公安、司法行政和监察等工作;第107条的规定:县级以上地方各级人民政府依照法律规定的权限,管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业、城乡建设事业和财政、民政、公安、民族事务、司法行政、监察、计划生育等行政工作,发布决定和命令,任免、培训、考核和奖惩行政工作人员。上述两处规定,“司法”并不是作为独立词来表述的,而是以“司法行政”的术语形式出现。因此,除非通过宪法修改的途径来明确“司法”一词明确的制度内涵,否则,目前在学术界广泛使用的“司法”、“司法权”、“司法体制改革”等等以“司法”作为中心词所衍生出来的一组概念,在制度意义上来探讨都是不严肃的。只能基于执政党的政策文件来解释这些概念的内涵,而不可能给予“司法”概念一个完整的法律内涵。

从政策层面来看,早在新中国成立前,中共就已经形成了比较系统的司法观。1944年秋,在绥德地区召开的司法会议上,习仲勋同志发表了《贯彻司法工作的正确方向》的讲话,该讲话的精神很明确:就是要贯彻“司法为民”原则。关于司法工作的总体政策,新中国成立前夕由王明起草的《中共中央关于废除国民党的六法全书与确定解放区的司法原则的指示》(以下简称《指示》)就已经讲得非常清楚。该《指示》明确指出:在无产阶级领导的工农联盟为主体的人民民主专政的政权下,国民党的六法全书应该废除,人民的司法工作不能再以国民党的六法全书为依据,而应该以人民的新的法律作依据。在人民新的法律还没有系统地发布以前,应该以共产党政策以及人民政府与人民解放军已发布的各种纲领、法律、条例、决议作依据。从《指示》关于司法工作的指导思想来看,最核心的精神就是人民的司法工作要以执政党的“政策”为依据,必须彻底抛弃一切旧的司法观念。

笔者认为,从1949年10月1日建立新中国至今64年的时间里,《指示》中关于司法工作应当以执政党的政策为依据的精神并没有过时。在建国后制定的前三部宪法(1954年宪法、1975年宪法和1978年宪法)的文本中根本就没有出现“司法”一词,这一立宪现象至少表明,作为汉字的“司法”并没有被宪法采纳作为描述国家基本法律制度的术语,“司法”制度至少在法律层面上作为国家基本法律制度的条件尚不成熟。

在我国,“司法”现象是客观存在的,但以“司法”作为制度概念明确肯定司法工作的领域和范围,在我国目前的宪法体制下,还没有完全做到。因此,在没有通过宪法修改程序将“司法”一词明确地写入宪法文本之前,不能从法律制度意义上严格地谈论司法体制改革问题。

尽管宪法文本中没有涉及到“司法”,但这并不意味着“司法”一词就不可以研究或者是在实际中禁止加以使用。改革开放之后,从党的十一届三中全会到党的十八大,都对“司法”保持了高度的关注。比如,党的十三大报告正式提出了“司法机关”的概念和加强“司法”的理念。党的十五大报告对“司法”概念有了进一步深化,提出了“司法工作”、“司法改革”、“司法机关”和“司法队伍”的概念,执政党关于“司法问题”的认识逐渐系统化。党的十六大报告完整提出了“司法体制”的概念,并且专项阐述了“司法体制改革”问题。党的十七大工作报告则提出了完善司法制度、优化司法职权和规范司法行为的要求,从而在更加科学和规范的意义确立了“司法工作”的政策依据。党的十八大报告中直接提到“司法”一词的地方共有五处,即“进一步深化司法体制改革,确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权”;“推进权力运行公开化、规范化,完善党务公开、政务公开、司法公开和各领域办事公开制度”;“加强政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信建设”;“完善立体化社会治安防控体系,强化司法基本保障,依法防范和惩治违法犯罪活动,保障人民生命财产安全”;“民主制度更加完善,民主形式更加丰富,依法治国基本方略全面落实,法治政府基本建成,司法公信力不断提高,人权得到切实尊重和保障”。

如果说党的十三大报告首先肯定了“司法工作”的合理性和重要性的话,党的十六大、十七大和十八大报告则比较科学、系统和完整地描述了我国司法制度的构成、司法工作的基本政策要求以及司法体制改革的目标,自此,执政党指导下的司法工作得到了全面的政策保障。

当下,在深入探讨司法体制改革方案的过程中,若要在实践中少走弯路,对执政党的司法政策的研究是不可逾越的改革推动力。不肯正视事实,搞纯粹的闭门造车,或者是不顾中国实际,对国外的制度照抄照搬,都是徒劳无益的,结果只能在假设的“司法问题”中无休止地循环。

从执政党的政策层面来探讨司法体制改革问题,并不会降低司法体制改革问题的重要性,相反可以抓住司法问题的本质,增加问题探讨的有效性以及解决问题方案的可行性和针对性。