

司法“独立”的神话与现实

文_支振锋

党的十八届三中全会《决定》提出了全面深化司法改革的战略部署，强调“确保依法独立公正行使司法权和检察权”、“健全司法权力运行机制”、“完善人权司法保障制度”。这是中央关于司法改革的重大举措，是对近年来司法形势的正确判断与回应。尤其是刚刚过去的一年，发生了一系列有重大影响的案件，引发了理论界和实务界关于司法改革的深度思考。然而，不少人将“确保依法独立公正行使司法权和检察权”理解为司法的“独立”，认为这是解决所有司法问题的一把钥匙和万能灵药，而司法的不“独立”，则是所有司法问题最深刻的根源。毫无疑问，保持司法一定程度上的独立性，是司法中立性、专业性的规律性要求，是确保司法公正的重要条件；但如何理解司法在西方意义上的那种“独立”，“独立”了之后是否一定能够实现司法公正与社会正义？如何科学、完整地理解中央“确保依法独立公正行使司法权和检察权”的决定？一旦我们走出书斋、超越

书本，进入真实的经验世界，以科学实证的精神对其进行全球性的考察，可能就会有全新的发现。

一、国家、社会与司法

追求正义、渴求公正、重视财富、珍惜自由，是大多数凡俗世人的共同追求。但理想与现实总有距离。为了保卫自由和财富，追求公平和正义，古今中外，人们奋斗不息。这里面有两个方面最为重要：一个是国家的建构，一个是国家的功能分化。

国家建构，指的是从原始社会向当今政治社会的转变。在遥远的初民社会，生产力低下，科学不发达，而人类又是自然界中比较弱势的种群。由于生存资源紧张，人类相互之间也充满了掠夺与敌对。在这种状态下，不管是中国古代思想家所言的“逐于气力”，还是西方经典政治学家所言的“自然状态”，都是风雨飘摇而不适于人类生存的“前国家”社会。在这种情况下，人类必然要成

立国家，对内制定规则，避免内部仇杀，开展有序的物质生产；对外抵御侵略与掠夺。

所谓国家的功能分化，既是指增强国家力量以改造自然、抵御外敌；也是指驯化国家本身，通过分权与制约，捍卫个人利益与权利。而司法就是国家功能分化的一个重要方面。人们成立司法机关，最初是为了定纷止争，裁判百姓之间的纠纷，惩贪止暴，维护统治秩序和社会秩序。后来，人们越来越发现，司法机关及其代表的国家或其他政府机构并不一定会主持正义，有时候它们根本就是孱弱无力的，甚至有时候其本身就是压迫者。于是，强调国家机关之间的制约，主张权力分立与制衡的观点开始得到更多认可。之后，随着经济的发展、政治的民主，司法也越来越专业和独立，越来越强调独立行使司法职能，司法逐渐成为保护公民权利和利益的守护者。于是司法独立的理论被广泛接受，司法独立制度在西方国家也逐渐成为必须坚持的宪法原则。

二、司法“独立”的神话

半个世纪以来,世界各国的司法改革几乎都是在强调司法“独立”的西方话语影响下进行的。改革以导向正义为旗帜,试图建立“独立”的司法。比如,1960—1970年代拉美地区在国际援助下通过“法律与发展运动”所进行的司法改革;1980—1990年代后苏联时期在“华盛顿共识”的激励下,试图为推进市场经济转型而进行的司法改革;近年来亚太地区开展的“法治复兴”的运动,等等。司法改革成了一宗令人垂涎的“大生意”,联合国、世界银行、亚洲开发银行、澳大利亚国际开发署、美国国际开发署等机构已经投入数十亿美元,在第三世界广泛开展司法改革的多边或双边援助项目。

在西方国家的强势理论输出与直接或间接介入下,司法独立制度逐渐在全球各国普遍建立。据统计,从各国宪法规定来看,联合国193个会员国中,90%以上都建立了具有不同程度“独立性”的司法制度,其中美洲接近100%,非洲即将达到100%,欧洲约占93%,亚洲也在70%以上。在西方国家的主导下,联合国和一些国际组织也通过了一系列主张司法独立的宣言。

由于西方强势的理论输出与利益操纵,司法独立与西式普选民主、三权分立的政治制度也勾连起来,被认为是能够实现社会正义与良善治理的标准配置,甚至是唯一正确选择。但这些国家“独立”的司法制度运转如何呢?如果对真实的世界进行仔细研

究,我们会发现,结果令人沮丧:改革参差不齐,成果寥寥无几;司法和法律改革,不过是一个偶尔成功却经常出错的故事,至多不过是成绩平平。

三、“独立”司法的现实

司法制度的运转实效不易判断,迄今为止并无专门的指标对不同国家的司法制度进行评估。但近年来某些国际组织发布的指标和数据,却包含了一些可供参考的内容。通过一些量化的技术手段,不同国家司法制度的实效可以大体呈现。比如,世界银行针对全球215个经济体1996—2011年的数据进行评估所发布的“全球治理指标”,其中就有法治的指数;另外世界经济论坛、世界经合组织也都发布有关全球司法状况的数据。利用这些数据,我们会有一些重要的发现:

第一,世界各国的司法状况虽然总体有所改善,但发展中经济体与发达经济体的差距却依然如故。如果我们将传统上的西方发达经济体、发展中经济体和最不发达经济体分为三个对比组,可以发现,在其中的“法治”(司法是其重要方面)指标上,数年来各个国家和地区的得分与百分位变化幅度并不大,基本保持稳定,发展中国家以模仿西方为目标的司法改革,始终难以达到西方的标准。

第二,大多数已经建立起司法独立制度的转型国家,其司法制度运转并不理想。根据全球治理指标,随机挑选2011年度GDP前10名的大型

经济体,可以发现,发展中国家只有中国、俄罗斯、印度和巴西。其中,法治指标得分最高的巴西为0.01,最低的俄罗斯仅为-0.78,印度为-0.1。而其他6个发达国家中,除意大利得分最低为0.41外,分数最高的为英国的1.67,日本也有1.27。而在人口最多的前20个国家,同样是法治指标,2011年度得分最高的依然是老牌发达国家日本,转型国家除巴西的0.01和土耳其的0.08外,其他统统为负值。

第三,司法独立制度与西式民主体制并无必然的因果关系。长期以来,西方国家多以其多党政治、普选选举、三权分立的民主体制为标榜,并主张司法独立是这个体制的内在部分。但数据指标显示,实际情况并非完全如此。饱受西方“不民主”指责的新加坡,2011年度得分为1.69,从1996年到2011年的15年里,得分最低也在1.27分,最高达1.76分。我国香港特别行政区也是如此,2011年得分为1.54,而且回归祖国之后得分一直呈上升状态,1996年未回归时为0.75分,之后一路攀升,在2002年达到1.24分,在2005年最高曾达1.61分。两者得分甚至高于绝大多数西方发达国家。可见高质量的司法独立并不以西式民主为前提,两者也没有必然的因果关系。

无独有偶,世界经济论坛发布的《全球竞争力报告2012—2013》对司法独立和司法效率的排名,也大体与此相符。印度司法独立为第45名,司法效率为第59名(简称为“45/59”,下同),俄罗斯为122/124。其他明

星转型国家表现也通通欠佳，波兰为50/111，匈牙利72/117，捷克为75/115，斯洛伐克为115/140。而同样对比鲜明的是，新加坡为20/1；中国香港为12/6。也就是说，即便后发国家建立起了独立的司法体系，其运转也很少能够达到作为榜样的法治发达国家水平。可以说，大部分第三世界国家所建立起来的司法独立制度都表现不佳。司法腐败、难以获得公正的审判、司法效率低下、案件拖延严重、诉讼代价过高，成为绝大多数第三世界国家司法的常态。

四、科学探索，走自己的路

超越西方司法教科书进入真实经验世界的探索，使我们发现，发达国家的司法独立制度运行更好，但在转型国家，司法即便“独立”了，运行也并不好；而且，实证考察还表明，司法制度的良好运转，与西方标榜的多党政治、三权分立、普遍选举，虽然可能有一些正相关性，但却并无必然的因果关系。

良好运转的司法制度还都有一个共同的特点，那就是昂贵。根据对近年来人均司法支出的统计，折合成美元，新西兰为85.1美元，芬兰为63.2美元，荷兰为77.9美元，瑞士为172.6美元，挪威为66.7美元，英国为38.7美元，美国仅联邦法院系统（不计州法院系统）人均支出就达到约30美元。但问题在于，昂贵的“独立”并不必然导致正义。一方面，不少发展中国家在司法上的投入并不低，但其司法表现

并不好；另一方面即便在西方发达国家，司法的“独立”也并不意味着必然导致正义。美国曾有官方报告指出，其司法效率低下、昂贵笨拙：“在过去的30年里，我们的法律制度已经承载了太多无谓的资源消耗和拖沓的诉讼。当前法律制度的许多征兆表明，它已经不再服务于其快捷的实现正义和保证结果公正这个目的。相反，法律制度对资源不节制的损耗，确实给美国社会带来了巨大的、难以承载的成本。每年美国政府在民事司法系统上的间接花销，保守地估计已经达到了3000亿美元。”

因此，从追求正义无止境的司法目的角度看，各国人民几乎都会对自己国家的司法状况存在不满和期待。对于我国而言，随着改革开放的深入，我国已进入战略机遇期、发展关键期，社会关系面临深刻调整。作为社会正义的一道重要防线，司法如何化解社会矛盾、服务发展大局、维护公民权利，成为广大人民群众的热切期待。正是在这种情况下，党的十八大报告才提出要“进一步深化司法体制改革，坚持和完善中国特色社会主义司法制度，确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权”。具体在三个方面，作出了一系列战略部署：

一是确保依法独立公正行使审判权、检察权。包括：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；建立符合职业特点的司法人员管理制度，健全法官、检察官、人民警察的统一招录、有

序交流、逐级遴选机制，完善司法人员分类管理制度和职业保障制度。

二是健全司法权力运行机制。

包括优化司法职权配置，健全相互的分工、配合与相互制约；改革审判委员会制度和上下级法院关系，让审理者裁判、裁判者负责，明确各级法院的职能定位；推进司法公开；增强法律文书说理性，严格规范减刑、保释、保外就医程序，加强监督；通过广泛实行人民陪审员、监督员制度，拓宽人民群众有序参与司法渠道。

三是完善人权司法保障制度。

包括，进一步规范处理涉案财物的司法程序；健全错案防止、纠正、责任追究机制，严禁刑讯逼供、体罚虐待，严格非法证据排除规则；逐步减少死刑罪名；废止劳动教养；健全国家司法救助制度，完善法律援助制度；完善律师执业全力保障机制和违法违规执业惩戒制度，加强职业道德建设。

这些改革部署，不仅强调司法机关依法公正独立行使职权的体制建设，同时重视对司法机关独立行使职权的人财物保障，尤其是着重于遴选适合的人才充任司法人员并加强其职业保障，构筑了一个体制、人才与保障相结合的立体性的司法改革蓝图。我们希望通过改革，实现习近平同志2014年1月7日在中央政法工作会议上指出的“促进社会公平正义”，这也是政法工作的核心价值追求。■

（作者：中国社会科学院法学研究所副研究员、《环球法律评论》副主编）

（责任编辑 石伟）