

论 1954 年宪法上的审判独立原则

韩大元^{*}

内容提要 作为宪法的一项基本原则,审判独立原则体现不同国家宪法体制与本土化的经验。1954 年宪法第 78 条确立的审判独立原则为新中国司法体制奠定了合宪性基础,体现鲜明的中国宪法传统与特色。在司法改革成为法治“热门话题”的今天,认真回顾 1954 年宪法“审判独立原则”的形成过程,有助于我们准确把握审判独立原则的现代价值,从历史的正当性与合法性中寻求实现审判独立的内在动力。

关键词 1954 年宪法 审判独立原则 人民法院 党的领导

1954 年宪法第 78 条规定“人民法院独立进行审判,只服从法律。”在新中国司法制度发展史上,这是第一次以国家根本法的形式规定了人民法院的审判独立原则,为人民法院独立行使审判权提供了明确的宪法基础。根据宪法制定的《人民法院组织法》也将审判独立确定为人民法院审判工作的基本原则。60 多年来,审判独立作为中国宪法的基本原则与司法制度的核心价值,在维护司法权的国家性与权威性、推动司法体制改革、实施宪法方面发挥了重要作用。

从宪法规定看,人民法院审判独立原则的内涵是清楚的,其规范的有效性是无可置疑的,但在现实生活中这一原则经常成为争议的焦点,甚至有时成为敏感的话题。司法改革的总体目标是维护司法正义,让法官成为裁判者,使司法的判断回归审判权的独立行使。这似乎是具有共识的话题,但当今中国越是常识的话题有时却难于形成基本共识。这种规范与事实的冲突在审判独立原则的实践过程中表现得尤为突出。

面对审判独立原则的当代课题,我们需要追溯历史,从历史的事实中寻找其正当性的基础,赋予现实制度以历史的元素,力求在历史与现实的互动中寻找具有解释力的分析路径,克服法学研究中存在的历史虚无主义。

一、1954 年宪法第 78 条的形成背景

中国共产党是审判独立原则的提出者、追求者与实践者。早在新民主主义革命时

^{*} 中国人民大学法学院教授,博士生导师。

期,审判独立原则在革命根据地工农民主政权的司法制度中开始确立。苏维埃政权在设计诉讼制度时十分注重保障审判机关独立行使审判权,体现审判独立思想。如中央审、政分立,最高法院与同属中央执行委员会下设的人民委员会(即中央政府)拥有平行的法律地位,最高法院行使审判权,在审判时独立行使审判权,不受党政机关和任何人的干涉。^①1931年,中央执行委员会非常会议通过的《中华苏维埃共和国中央执行委员会训令(第六号)》中提出“一切反革命案件审讯(除国家政治保卫局得预审外)和审决(从宣告无罪到宣告死刑)之权都属于国家司法机关。”^②1941年,中共中央在其批准的《陕甘宁边区施政纲领》中规定“保证一切抗日人民(地主、资本家、农民、工人等)的人权、政权、财权及言论、出版、集会、结社、信仰、居住、迁徙之自由权,除司法系统及公安机关依法执行其职务外,任何机关部队团体不得对任何人加以逮捕审问或处罚,而人民则有用无论何种方式,抗告任何公务人员非法行为之权利。”^③《陕甘宁边区高等法院组织条例》规定:边区高等法院受中央最高法院之管辖……边区高等法院独立行使其司法职权。其目的是使边区司法制度体现民权主义精神,“服务于政治,向人民负责”。^④1946年,陕甘宁边区三届一次参议会通过的《陕甘宁边区宪法原则》明确规定“各级司法机关独立行使职权,除服从法律外,不受任何干涉。”除司法机关公安机关依法执行职务外,任何机关团体不得有逮捕审讯的行为。^⑤从司法由政府领导向司法机关独立行使职权体制的转变,标志着中国共产党的新司法理念,为新中国宪法确立“审判独立原则”积累了实践基础。

1949年颁布的《共同纲领》第17条规定“废除国民党反动政府一切压迫人民的法律、法令和司法制度,制定保护人民的法律、法令,建立人民司法制度”,第19条第2款中还使用了“人民司法机关”的概念。这一条实际上肯定了废除“六法全书”的正当性,要求以“人民的司法制度代替反动政府的司法制度”,确立了新政权的司法基础。可以说,新民主主义革命时期司法制度中的审判独立原则,特别是《共同纲领》的“司法制度”的规定为1954年宪法明确审判独立原则奠定了统一的基础。

1950年7月26日召开的第一届全国司法工作会议在新中国司法制度发展史上产生了重要影响,会议的中心工作是根据《共同纲领》第17条的规定,就建立统一的全国人民司法制度进行讨论,明确人民司法的重要任务和基本路线。^⑥在开幕式上,董必武提出新中国司法工作的三项任务:提出法院组织法的草案和蓝图;培养各级司法工作的

① 参见彭光华等著《中央苏区法制建设》,中央文献出版社2009年版,第153-154页。

② 西南政法学院函授部编《中国新民主主义革命时期法制建设资料选编》(第2册),1982年2月,第257页;袁英《独立行使审判权是新宪法赋予人民法院的光荣职责》,载中国法学会编《宪法论文选》,法律出版社1983年版,第242页。

③ 许崇德主编《中国宪法参考资料选编》,中国人民大学出版社1990年版,第244页。

④ 韩大梅《新民主主义宪政研究》,人民出版社2005年版,第175页。

⑤ 前引③,许崇德书,第249页。

⑥ 参见沈德咏主编《中国特色社会主义司法制度论纲》,人民法院出版社2009年版,第99页。

干部,提出对旧司法人员的改造、培养和提拔新的司法工作者;要有法律。^⑦在全国司法会议的讲话中,董必武还特别提出“人民司法”的概念,提出“人民司法的基本精神,是要把马、恩、列、斯的观点和毛泽东思想贯彻到司法工作中去”。^⑧

从 1952 年 6 月到 1953 年 2 月开展的新中国首次司法改革运动为建立新型的司法制度提供了重要基础。当时,执政党认为审判独立的一个前提是行使审判权的队伍要纯洁,如队伍不纯洁,审判权的独立行使是有风险的。这次运动的主要目标是解决“新中国成立初期各项变革运动,特别是‘三反’、‘五反’运动中司法机关暴露出来的严重的政治不纯、组织不纯、思想不纯的问题”。^⑨这场改革运动清除了一些旧司法人员,肃清了旧法思想,特别是批判了一些旧法观点,如“法律面前人人平等”、“司法独立”等。1952 年 10 月 17 日《人民日报》曾发表叶澜的文章,其中谈到“必须彻底改革司法工作,清算反人民的旧法观点”,批判“司法独立”原则,指出“具有旧法观点的人,非常热衷于脱离政治的所谓‘司法独立’,似乎他们是可以脱离政治斗争而独立存在的。因此他们不要政治领导,向政治‘闹独立性’,他们不理解政治和法律是一回事,不理解政治决定法律和法律为政治服务的道理”。^⑩批判“司法独立”被认为是司法改革运动取得的重要成果之一,“使大家认识到那些‘法律面前人人平等’、‘司法独立’等所谓‘超阶级、超政治’观点的错误”。^⑪

基于新旧法律秩序的转型,对旧法时代的司法工作者的思想进行清理是必要的,但单纯以“运动”的形式割裂新旧司法传统之间存在的客观历史事实是不妥当的,由此形成的“政法合一、非职业化与群众路线”的司法传统实际上对司法制度的正常运行产生了负面的影响,其影响一直留存在当代的司法制度之中,有些甚至成为当前司法改革中仍有争议的问题。如司法改革运动后建立了“司法机关向党委请示案件的报告制度”,客观上削弱了审判独立原则的落实。又如,由于大量清除旧司法人员,新补充的司法人员缺乏法律基础与专业能力,片面地把政治放在首位,忽略了司法应有的专业性,导致两种现象,即一是错捕错押、刑讯逼供和错判错杀;二是案件大量积压,如 1953 年全国积案达 35 万件。^⑫在司法领域进行的“政治司法化”在一定程度上动摇了司法的专业性与职业性,为宪法的政治解释埋下了伏笔。

1953 年 4 月召开的第二届全国司法工作会议强调了司法工作必须为经济建设服务的方针,第一次确定了司法的双重性,即作为审判机关的司法性与作为“政治机关”的公共性,把完成国家核心任务作为审判机关活动的重要职能。

1954 年宪法确立审判独立原则与我国政治制度的历史正当性是相适应的。“我国

⑦ 董必武《董必武政治法律文集》,法律出版社 1986 年版,第 100 页。

⑧ 前引⑦,第 117 页。

⑨ 李龙主编《新中国法制建设的问题与反思》,中国社会科学出版社 2004 年版,第 112 页。

⑩ 叶澜《人民日报》1952 年 10 月 17 日第 3 版。

⑪ 评论员文章《人民日报》1953 年 2 月 17 日第 2 版。

⑫ 前引⑦,第 280-281 页。

是工人阶级领导的,以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家,实行的是人民代表大会制度,国家权力由人民代表大会统一行使。在此前提下,对国家的行政权、审判权、检察权和武装力量领导权予以明确划分,从而使国家的行政、审判、检察等国家机关分工合作,协调一致地工作。国家机关的这种职能分工原则,是我国确立独立审判原则的最根本依据”。^⑬

二、1954年宪法第78条的形成过程

1954年3月23日中国共产党中央委员会提出的1954年宪法草案(初稿)第71条规定“各级人民法院独立行使职权,只服从法律。”这是1954年宪法有关审判独立原则的最初表述。1954年6月3日中华人民共和国宪法起草委员会对“宪法草案”(初稿)的意见中将第71条调整为第83条,即“各级人民法院独立进行审判,可服从法律”。这里把“只服从法律”调整为“可服从法律”,不仅是语义上的变化,直接涉及审判独立原则属性的判断。“可”实际上降低了“审判独立”的意义,没有上升为宪法原则。为了解决“可服从法律”的表述可能带来的不确定性,1954年6月14日中央人民政府委员会第30次会议通过的宪法草案(初稿)将第71条“各级人民法院独立行使职权,只服从法律”改为第77条,重新将“可服从”改为“只服从”,其内容是“各级人民法院独立进行审判,只服从法律”。在讨论第71条草案(初稿)时,曾有四种修改建议:各级人民法院依照法律独立行使职权;地方各级人民法院,依照(或按照)法律独立行使职权;各级人民法院根据法律独立行使职权;各级人民法院独立行使职权,只服从法律及有法律效力的条例或其他命令。在比较各种规范表述后,1954年9月21日第一届全国人民代表大会第一次会议通过的宪法第78条最终采用“人民法院独立进行审判,只服从法律”的表述,删除草案中的“各级”,使之成为正式的宪法条文。

从上述条文的变化看,在整个起草过程中审判独立条款没有实质性变化,凝聚了制宪者、人民代表与民众的基本共识,成为国家实行独立审判原则的宪法基础。但在条文的形成过程中,围绕具体内容的规定以及规范的表述上,曾有不同的争论。因此,了解这一条款形成过程中的一些争论和不同的观点,有助于我们全面理解1954年宪法在审判独立问题上的价值立场。

在1954年宪法草案的讨论中,对第78条的表述、内容以及是否需要规定等问题上,交流是比较充分的。在全国政协组织的宪草座谈会上,大家对第78条的讨论焦点在于如何理解“独立”以及条文的科学表述问题。根据宪法起草委员会办公室印发的

^⑬ 袁英《独立行使审判权是新宪法赋予人民法院的光荣职责》,载中国法学会编《宪法论文选》,法律出版社1983年版,第243页。

《宪法草案初稿讨论意见汇编》^⑭ 对第 78 条的具体建议有:

第一,该规定是否必要。有意见认为,中国的法院独立审判的主客观条件还不成熟,倘若规定了原则,不能实行就等于空的,与民主集中制精神也不符合。同时也有人担心,如果这样规定,有些资本主义国家学者会说中国实行“三权分立”。

第二,独立行使职权中“独立”的理解问题。有意见提出,地方各级人民法院受最高人民法院的监督,同时有许多工作还要受最高人民法院的领导。也就是说,审判独立原则是否与“地方各级人民法院受最高人民法院的监督”的规定之间出现冲突?也有代表提出,“法院独立行使职权”独立到什么程度?对某些问题的处理是不是征求人民政府的意见?如法院判决死刑,是否须经政府或呈请上级法院批准?^⑮

第三,是否应当明确法院不受哪些机关的干涉。有意见指出,在本条中有必要增加规定“不受任何政权机关的干涉”一句,放在最后;有意见提出,该条可修改为“各级人民法院独立行使职权,不受国家机关的干涉,只服从法律和上级法院的领导”^⑯;有意见提出,该条应明确规定各级法院行使职权是否服从上级法院。^⑰ 也有人对第 78 条的含义做了如下解释:“本条含义是否为:一、法院在审判上不受任何机关和任何人的干涉;二、在审判上不服从任何人和任何机关的命令。如果是,似与旧日的‘司法独立’大致相同,如何发挥集体领导和集体审判的优点。如果不,应怎样解释。”^⑱

第四,关于审判员独立行使职权问题。有意见提出“本条应规定审判员独立行使职权。其理由如下:1. 法院要受上级机关的领导。法院对审判员的判决,不能改变、推翻,判决宣布后,也不能撤销。至于有些审判员质量不高,这是要用实行集体审判制而不是用规定‘法院独立行使职权’去解决的问题。2. 从责任上看,判决书应由审判员署名,故应实行审判员独立制。3. 参照苏联宪法第 112 条的规定,比较灵活。”也有人提出一些问题,如有些国家宪法是规定法官或审判员独立,只服从宪法及法律,与宪法规定的“法院独立行使职权,只服从法律”有所不同。^⑲ 但如何理解不同话语下的“独立审判”的意义,学界与参与讨论的公众看法并不一致。

第五,作为人民法院独立行使审判权依据的“法律”的理解。有意见提出,该条可修改为“各级人民法院根据宪法、法律独立行使职权”、“各级人民法院独立行使审判职权,只服从法律”^⑳、“审判员在审判时独立,仅服从宪法及法律”^㉑或“各级人民法院独立

^⑭ 《宪法草案初稿讨论意见汇编》是宪法起草委员会办公室整理的制宪工作的资料,主要反映了政协组织的宪草座谈会和各地提出的一些制宪建议。

^⑮ 宪法起草委员会办公室《宪法草案初稿讨论意见汇编》(23) 宪法起草委员会秘书处办公室印,1954 年。

^⑯ 宪法起草委员会办公室《宪法草案初稿讨论意见汇编》(20) 宪法起草委员会秘书处办公室印,1954 年。

^⑰ 宪法起草委员会办公室《宪法草案初稿讨论意见汇编》(25) 宪法起草委员会秘书处办公室印,1954 年。

^⑱ 宪法起草委员会办公室《宪法草案初稿讨论意见汇编》(22) 宪法起草委员会秘书处办公室印,1954 年。

^⑲ 宪法起草委员会办公室《宪法草案初稿讨论意见汇编》(12) 宪法起草委员会秘书处办公室印,1954 年。

^⑳ 宪法起草委员会办公室《宪法草案初稿讨论意见汇编》(12) 宪法起草委员会秘书处办公室印,1954 年。

^㉑ 宪法起草委员会办公室《宪法草案初稿讨论意见汇编》(22) 宪法起草委员会秘书处办公室印,1954 年。

行使职权,只服从法律及有法律效力的条例或其它命令”。^②关于宪法文本中“法律”的理解问题,宪法起草委员会法律小组提出了可参考的专业意见。宪草初稿中,“法律”一词出现36次,在不同条文中有不同的含义,有时只指“全国人民代表大会制定的法律”(狭义的法律),有时指由各级国家权力机关和管理机关所制定和颁布的一切法令(广义法律)。在条文的适用中如何区分狭义和广义的法律?法律小组提出的方案是,宪法草案中可用“依法”表明广义的法律,也可通过宪法解释予以区别。也有人提出“独立行使职权”的“职权”是什么内容?“只服从法律”的规定,是否也包括政府颁布的命令?

1954年9月15日第一届全国人民代表大会第一次会议在北京召开。在大会期间,代表们围绕宪法草案进行广泛的讨论,包括对第78条也提出完善建议。修改意见集中在规范的具体表述问题,如将本条修改为“各级人民法院以服从法律的精神,独立进行审判”,或者“各级人民法院以法律的精神独立进行审判,不受任何国家机关的干涉”。也有代表提出,将“只服从法律”改为“只服从宪法和法律”^③。全国政协组织的宪草座谈会和第一届全国人民代表大会第一次会议上提出的一些建议有的被采纳,比如明确法院的“审判”职权。这些制宪过程中的不同观点和讨论对于我们分析1954年宪法第78条规范内涵提供了历史背景和立宪原意。

三、1954年宪法第78条的规范内涵

(一) 政治性解释与规范性解释的张力

如何解释宪法第78条的规范内涵,特别是“独立”和“只服从法律”所包含的内涵?这是理解审判独立原则的核心问题,也是宪法解释的基础性问题。其实,从1954年宪法制定和实施过程看,审判独立原则始终伴随着不同的解读与争论,甚至这一条被卷入到“反右”、“文化大革命”、“资产阶级自由化”等政治漩涡之中,形成了“规范的解释”与“政治的解释”二元体系,使规范与政治现实之间形成不确定性与冲突,削弱了审判独立原则的规范价值。在20世纪50年代特定的历史背景下,宪法规范与政治现实之间的冲突是不可避免的,但即使在政治需求占主导地位的背景下,也不能牺牲最低限度的规范价值。

总体上看,从1954年宪法颁布到1957年“反右”运动之前,审判独立原则的规范性解释占主导地位,但1957年以后到1982年宪法修改之前政治性解释占主导地位,所谓的“审判独立”被妖魔化为“资产阶级的法治原则”。

(二) 审判独立原则的规范解释

1. 审判权专属于人民法院

^② 宪法起草委员会办公室《宪法草案初稿讨论意见汇编》(23),宪法起草委员会秘书处办公室印,1954年。

^③ 第一届全国人民代表大会工作委员会办公厅编印《中华人民共和国第一届全国人民代表大会第一次会议分组讨论宪法草案意见汇编》,1954年。

“人民法院独立进行审判,只服从法律”的前提是人民法院拥有专属的国家审判权。1954 年宪法第 73 条规定“中华人民共和国最高人民法院、地方各级人民法院和专门人民法院行使审判权。”这就意味着,国家审判权的行使主体是人民法院。

值得注意的是,这里的“审判权”不同于“司法权”。1954 年初中国共产党中央委员会提出的宪法草案的初稿曾使用“司法权”,而没有用“审判权”。其第 66 条规定“中华人民共和国的司法权由最高人民法院、地方各级人民法院和依法设立的专门法院行使。最高人民法院和地方各级人民法院的组织由法律规定。”对此,在全国政协组织的“宪草”座谈会上讨论时,一些委员和专家提出建议,将“司法”改为“审判”,将“司法权”改为“审判权”。

在政协“宪草”讨论会上,讨论第 66 条时,李维汉提出:有人主张把“司法”改为“审判”,说过去用“司法”是我们没有搞清楚。张志让表示同意把“司法”改为“审判”,主张用“审判机关”。周鲠生则主张可以用“司法”,认为法院做的事情不只是审判,还有别的事情,用“司法”比较容易表达内外的事情。同时认为,是否用“审判”并不是原则性问题,而是一个名词问题。屈武认为,可以把“司法”改为“审判”,但不同意把法院写成“审判机关”。钱端升认为,用审判方式执行法律是司法。当时,宪法起草委员会法律小组提出的建议是,不必将“司法”改为“审判”。主要理由是:一是俄文里“司法”和“审判”是两个字,苏联宪法也用了“司法”。^{②4}“司法”二字范围比较广,包括法院的一切业务和活动,而“审判”则含义太窄。审判为法院的主要业务,但中国的法院除审判外还要处理各种非诉讼事件,这类业务无法涵盖在“审判”语义范围之内。二是“司法”一词习用已久,一般人都了解,不必更改。三是苏联宪法相应条文应翻译为“司法”,而不是“审判”。

针对有些人提出的“司法”二字可能含有三权分立思想的主张,法律小组认为,三权分立与否,要看全部宪法的精神和制度,决不在乎一两个名词的有无。如果说“司法”不能用,那么“立法”、“宪法”、“政府”等都是旧名词,也不能用。对于采用“司法权”是否与司法行政机关的职权想混淆的问题,法律小组认为,司法行政机关是行政机关而非司法机关,不能行使国家司法权。另外,在“审判”后面是否加“权”字也进行了反复讨论,主要焦点是,“权”是否意味着权力,如把审判理解为权力,是否与权力机关等相混淆。最后,经过法律小组的讨论,建议采用“审判”,不加“权”字。但考虑到意见分歧比较大,“司法”一词可能承载的政治性,经过讨论还是把“司法”改为“审判”。大家的基本共识是:

一是“司法权”有广义的和狭义两种解释:广义的司法权包括行政机关的行政处分权和警察机关的违警处罚权;狭义的司法权包括检察权和审判权。社会主义国家的检察权不由法院而由检察机关行使,法院只行使审判权。

二是是否采用“司法权”问题上,提出采用“司法权”的是实行三权鼎立的国家,我

^{②4} 参见韩大元《1954 年宪法制定过程》,法律出版社 2014 年版,第 248 页。

们并不采用三权分立制度,而且检察权不由法院而由检察机关行使,写“审判权”更符合实际。

三是认为这样写法老百姓易于了解。^⑤ 1954年宪法贯彻了民主原则,从条文的设计、内容的选择等方面充分听取群众的意见,要求所有条文要通俗易懂,便于群众了解。鉴于“审判”一词在中国的历史语境,宪法起草委员会最终决定将“司法”改为“审判”,赋予其中国化的内涵。这一制宪过程告诉我们,要理解1954年宪法文本上的“审判”和“审判权”的区别,需要从当时制宪的国情出发,从本土化的资源中探寻其合理内涵。

2. 审判只服从法律

人民法院的审判只服从法律,意味着人民法院行使审判权,仅仅根据其所认定的事实,依照法律进行判决,不受任何机关、团体或个人的干涉。“如果法院不能独立行使权力,处处受行政机关的干涉,法院的作用就没有多大意义了,法律也没有多大意义了。所以,必须独立行使审判权,这样法院的权力就大了,责任也就大了。”^⑥按照宪法和《人民法院组织法》的要求,任何机关都不能指示或者命令人民法院对某一具体案件如何判决。

那么,这一条文是否包含着审判员独立?对此学界存在着不同的解读。有学者认为,这一条文主要学习了苏联宪法第112条。苏联宪法规定:审判员独立,只服从法律。由此认为,“苏联强调的是审判员独立,强调审判员的自由确信。而我们则强调法院的独立性,注意发挥法院工作人员的集体作用”。^⑦如前所述,在宪法草案第76条的讨论中,也有意见认为,“应明确审判员独立行使职权”,法院对审判员的判决不能改变、推翻,判决宣布后也不能撤销。笔者认为,这种意见是合理的,在规范体系中明确审判员独立,有助于准确把握规范的整体性。但当时,多数意见还是把“审判独立”理解为“机关的独立”,为政治性解释留下过多的空间,没有严格遵循宪法条文的“规范解释”规则。从“移植”这一条文的过程以及第78条的目的论解释看,如不承认审判员独立,就无法全面解释第78条的规范体系与内涵,无法落实审判独立原则的价值。

审判员独立是法院行使独立审判权的前提和基础。1954年宪法制定过程中参考的主要民主国家的宪法都涉及审判员独立的内容。有学者总结了各人民民主国家宪法对于审判机关的组织活动,一般都规定了下列民主原则:“……(4)审判员独立,只服从法律。……”^⑧如:

^⑤ 宪法起草委员会办公室《宪法草案初稿讨论意见汇编》(12),宪法起草委员会秘书处办公室印,1954年。

^⑥ 张友渔“中华人民共和国宪法草案(1954年宪法)的基本精神和主要内容”,载《宪政论丛》(下册),法律出版社1986年版,第24页。

^⑦ 何勤华《关于新中国移植苏联司法制度的反思》,载《中外法学》2002年第3期。

^⑧ 参见[苏]法尔别洛夫《人民民主国家法》,党凤德等译,新华书店1950年版,第95-96页。

1940 年《蒙古人民共和国宪法》	第 56 条: 审判员独立, 只服从法律。 ^{②9}
1947 年《关于波兰共和国最高机关组织与权限的宪法法律》	第 24 条第 2 款: 审判员在执行审判职务时是独立的, 只服从法律。 ^{③0}
1947 年《保加利亚人民共和国宪法》	第 56 条: 各级法院对一切公民准确并同等适用法律。各级法官在判决案件时, 只受法律约束, 法官代表人民判决各种案件。 ^{③1}
1948 年《罗马尼亚人民共和国宪法》	第 93 条: 各级审判员在执行职权时, 只服从法律, 并对一切公民同等适用法律。 ^{③2}
1948 年《朝鲜民主主义人民共和国宪法》	判事在裁判时仍为独立, 只服从法律。 ^{③3}
1949 年《匈牙利人民共和国宪法》	第 41 条第 2 款: 审判员独立, 只服从法律。 ^{③4}

此外, 这一原则并不意味着法院审判案件, 不需要依靠群众, 可以不调查、不研究, 只看有关法条就行了。相反, 调查研究工作在案件的审判过程中是非常重要的环节, 只有密切联系人民, 依靠人民群众, 深入地调查研究, 才能更容易弄清事实的真相, 把案件处理得更好、更正确。^{③5} 这一原则也并不意味着, 人民法院可以脱离党的领导。党在政策上和对重大问题的处理上加强对人民法院的领导, 是做好一切审判工作的根本保证。^{③6} 正如彭真所说的“法院实行独立审判制, 检察机关实行垂直领导制, 不是不要党的领导。我们共产党领导的国家, 要坚持党的领导。党领导我们制定法律, 党也领导我们贯彻于执行法律, 党的领导并不影响独立审判。”^{③7} 当然, 党的领导主要是从思想政治上进行领导, 而不是直接干预人民法院的日常审判工作。

这一宪法原则的确立, 保证了法院的审判工作能够做到不循情、不枉法, 坚持原则、铁面无私, 敢于和一切犯罪行为作斗争, 以维护国家法律的统一执行和保护公民合法权益不受侵犯。^{③8} 审判职能的专属性体现了 1954 年宪法体制下的权力分工, 突出了以审判为中心的司法体制, 为法院审判独立提供了明确的宪法依据。

^{②9} 中国人民大学国家教研室编《人民民主国家宪法》, 中国人民大学出版社 1952 年版, 第 187 页。

^{③0} 前引^{②9}, 第 11 页。

^{③1} 前引^{②9}, 第 91 页。

^{③2} 前引^{②9}, 第 119 页。

^{③3} 前引^{②9}, 第 217 页。

^{③4} 前引^{②9}, 第 139 页。

^{③5} 参见马连章、吉孟群编《我国的国家机构》, 通俗读物出版社 1955 年版, 第 42 页。

^{③6} 中央政法干部学校国家法教研室编著《中华人民共和国宪法讲义》, 法律出版社 1957 年版, 第 242 页。

^{③7} 彭真《在全国检察业务会议上的报告》, 载《彭真文选》(1941—1990), 人民出版社 1991 年版, 第 269 页。

^{③8} 李达编《中华人民共和国宪法讲话》, 人民出版社 1956 年版, 第 198 页。

3. 审判活动要接受必要的监督

在讨论 1954 年宪法第 78 条时,有一个普遍的担心是,如果法院独立行使审判权,是否出乱子?针对人们的担心,张友渔认为“工作上出乱子是难免的,但是这个制度是好的,因为法院要服从法律,法律是人民代表大会通过的,我们相信法律,也就是相信人民代表大会,而且法院受人民代表大会监督,人民代表大会监督可能比行政机关的监督更好些。我们不能不相信人民代表大会的监督。”^③学者们在解释这一条文时,一方面强调其“独立审判”的价值,另一方面也解释其受监督的规范价值。从 1954 年宪法确立的规范体系来看,人民法院独立进行审判并不意味着其可以完全脱离监督,成为一个“独立王国”,这种“独立”具有相对性。^④

第一,人民法院独立审判,受国家权力机关的监督。1954 年宪法第 80 条规定“最高人民法院对全国人民代表大会负责并报告工作;在全国人民代表大会闭会期间,对全国人民代表大会常务委员会负责并报告工作。地方各级人民法院对本级人民代表大会负责并报告工作。”基于法院与权力机关的关系,“人民法院独立进行审判,只服从法律”是根据民主集中制、集体领导与个人负责相结合的组织原则所确定的组织制度^⑤,从制度上不宜成为院长和法官脱离权力机关的机制,其审判行为受权力机关的制度性约束。特别是,法院向权力机关“负责并报告工作”的机制建立了区别于三权分立的体制。

第二,人民法院独立审判,受上级人民法院的监督。1954 年宪法第 79 条第 2 款规定“最高人民法院监督地方各级人民法院和专门人民法院的审判工作,上级人民法院监督下级人民法院的审判工作。”对于该条,刘少奇在第一届全国人民代表大会第一次会议上《关于中华人民共和国宪法草案的报告》中说明“宪法草案第 79 条第 2 款增加了‘上级人民法院监督下级人民法院的审判工作’的规定。由于我国的地区大、人口多,许多地区交通还很不方便,如果规定只有最高人民法院有权监督地方各级人民法院和专门人民法院的审判工作,是不符合与实际情况的。为了便于纠正审判工作中,可能发生的错误,实行上级人民法院监督下级人民法院的审判工作的制度,根据我国建国以来法院工作的经验和从我国现实的条件来看,这是比较适当的。”^⑥但是,如何在一部宪法规范体系中合理地处理“独立审判”与“上下级法院之间的监督关系”是大家关注的问题。

第三,人民法院独立审判,受检察机关的监督。1954 年宪法第 81 条第 1 款规定:“中华人民共和国最高人民检察院对于国务院所属各部门、地方各级国家机关、国家机关工作人员和公民是否遵守法律,行使检察权。地方各级人民检察院和专门人民检察

^③ 参见前引^②,张友渔文,第 23 页。

^④ 参见中国人民大学法律系国家法教研室编《中华人民共和国宪法讲义》,中国人民大学法律系国家法教研室 1964 年编印,第 240 页。

^⑤ 张子培:批判资产阶级《法官自由心证》原则,载《政法研究》1958 年第 2 期。

^⑥ 刘少奇《关于中华人民共和国宪法草案的报告》1954 年 9 月 15 日在第一届全国人民代表大会第一次会议上的报告。

院,依照法律规定的范围行使检察权。”这是在审判权制约方面的重要特点,体现了人民代表大会制度下的权力监督体制,旨在防止审判权滥用可能导致的权利侵害与国家法律秩序的破坏。

第四,人民法院独立审判,受人民群众的监督。1954 年宪法第 17 条规定“一切国家机关必须依靠人民群众,经常保持同群众的密切联系,倾听群众的意见,接受群众的监督。”

4. 党的领导与独立审判原则

围绕 1954 年第 78 条始终存在着一种规范性解释与政治性解释的冲突,特别是党的领导如何体现在法院独立审判活动之中。对于新生的国家来说,如何处理执政党与审判独立原则的关系是制宪者们高度关注的政治与法律问题。

如前所述,当时对第 78 条的规定虽有基本共识,但也有一些担心,主要是法院独立审判是否导致脱离党的领导,改变审判权的人民性。从 1954 年宪法的序言与确立的政治体制看,党对国家机关的领导是无可置疑的,所有的国家机关都接受党的领导,但对司法机关而言,党的领导是政治、思想的领导,并不是直接干预法院的办案,更不能干预法院的审判活动。“只服从法律”的规范含义是,法院在审判活动中只对法律负责,不受其他任何因素的影响,包括党、行政机关的干预,不能就案件本身向党组织请示,也不能以政策代替法律。吴德峰在解释第 78 条时认为,法院依靠党的领导同“服从法律”是完全统一的,同时也不妨碍“独立进行审判”,因为对于案件的审理和判决都是由法院独立进行的。^⑬但他同时认为,党委不需要也不可能把法院审理大大小小的案件都要过问一下,但法院中工作的党员或者党组织,对于某些案件,为了能正确审判处理、以符合当前斗争需要,有必要请示党委。这种解释实际上为后来的“案件的党委请示”制度提供了依据。对宪法规范的过于政治化的解释,在一定程度上突破了宪法规范所允许的限度,导致了司法的政治化,甚至把主张规范解释的观点上升为“主张资产阶级的司法独立”。到了“反右”运动时,凡是主张第 78 条独立审判原则的学者多数被打成“右派”,政治性解释完全代替了规范性解释,直接影响了司法制度的正常运行。

四、1954 年宪法第 78 条的实施机制

(一) 1954 年到 1956 年

1954 年宪法颁布后,根据宪法建立了国家政权体系,这一时期宪法权威受到尊重,审判独立(司法独立)原则得到了良好的实施。当年 9 月 28 日,根据中华人民共和国国家主席的提名,第一届全国人民代表大会第一次会议选举产生最高人民法院院长。为

^⑬ 吴德峰《为社会主义法制而奋斗》,1958 年 1 月 19 日中央人民广播电台的广播词。

进一步落实和保障宪法上人民法院的独立审判权,第一届全国人民代表大会第一次会议通过了《人民法院组织法》,其中第4条重申了人民法院的独立审判原则,规定“人民法院独立进行审判,只服从法律。”从宪法的实际运作过程看,这一时期宪法实施取得了良好的社会效果。

到了1956年,法院审判工作如何坚持审判独立原则成为比较敏感的话题,但国家领导人还是强调了审判独立原则的意义。如董必武认为,遇有经党委确定杀的案子,法院发现确有不可杀的事实根据时,应向党委提出意见;党委确定要杀时,仍可保留意见向上级党委反映,这是对党负责,不是闹独立性。^④这种判断在当时的历史条件下,对维护宪法规定的审判独立原则起到了积极作用。

(二) 1957年到1965年

1954年宪法的颁行推动了建国初期国家的民主和法制建设,但从20世纪50年代后期开始,由于党在指导思想上的“左”倾错误越来越严重,连续开展了“反右”斗争、大跃进、人民公社化运动,人民法院的宪法地位和宪法确立的审判独立原则遭到破坏。

1957年7月,中共中央在青岛开会。毛泽东在《1957年夏季的形势》一文中提出:“在不违背中央政策法令的条件下,地方政法文教部门受命于省市、自治区党委和省、市、自治区人民委员会,不得违反。”根据宪法规定,人民法院只能向国家权力机关负责,毛泽东的这一指示明显与宪法规定不一致。11月30日,最高人民法院、司法部党组向中共中央的报告中谈今后的工作时,进一步明确了政法机关向党委和人民委员会负责的机制。其中还特别提到,各级人民法院必须绝对置于党委的领导之下,不仅在方针政策,而且全部审判活动,都必须坚决服从党委的领导和监督,人民法院党组必须经常主动地向党委请示、报告工作。^⑤

从1957年开始,一些学者批判宪法规定的审判独立原则,如认为“司法独立是资产阶级的东西,它由三权分立所产生,而审判独立又是由司法独立所产生,与社会主义法制原则是水火不相容的”^⑥,主张党委应当审批具体案件,“司法独立”是对抗党的领导,是“以法抗党”。根据宪法规定强调审判独立原则被说成是“向党闹独立性”,口头上承认党委可以对法院进行政治领导,但实际上却不要党委“过问具体案件”。^⑦一些对审判独立原则的正面理解也作为“反右”言论受到批判。如最高人民法院庭长贾潜认为:“党对法院工作的领导是通过制定法律来实现的。法律是人民的意志,也是党的意志,审判员服从了法律,就等于服从了党的领导。”^⑧这种符合1954年宪法精神的观点,却被

④ 前引⑦,第460页。

⑤ 参见郑谦《当代中国政治体制发展概要》,中共党史资料出版社1988年版,第89页。

⑥ 康树华《“司法独立”的反动本质》,载《政法研究》1958年第2期。

⑦ 吴德峰《为保卫社会主义法制而斗争》,载《政法研究》1958年第1期。

⑧ 转引自若泉、何方《不许篡改人民法院的性质》,载《人民日报》1957年12月24日,第3版。

批判为“反对党对人民法院工作的领导,实质上是要改变人民法院的性质,削弱人民民主专政。”^{④9}在直接否定审判独立原则的政治形势下,“党委审批案件”制度化,并不断得到强化,宪法权威受到了严峻的挑战。

从 1958 年 3 月至 8 月,司法系统召开了一系列会议,如全国省市自治区检察长会议、第四届全国司法工作会议、第四届全国检察工作会议等。在这些会议上,有人直接否定人民法院“独立行使职权”,“只服从法律”等宪法规定的司法原则。经过司法系统的“反右倾”,在司法工作中基本确立了以下工作原则,即司法机关不仅服从中共中央的领导,而且服从地方党委的领导,服从党对具体审判案件的领导,甚至有些地方法院提出“司法工作要成为党的驯服工具”。1959 年 5 月,在公检法先进工作者大会上,确立了“服从党委领导,依靠人民群众,参加生产劳动,为全党全国的中心工作服务”的工作路线。^{⑤0}

由于审判独立原则受到批判,人民法院自身的宪法地位遭受冲击,宪法规定的国家权力体系被削弱。如在地方,按照宪法规定,本来就建立了公、检、法相互制约的体系,但这种体系逐步发展为完全融合的体系。许多地方县一级的公安机关、检察院和法院实行了组织上的合并,成立了没有合法性的“政法公安部”,没有合并的地方三个机关采取了合署办公的工作方式,由党的政法工作领导小组统一领导。对这种“合署办公”的形式以及带来的消极影响,一些学者提出了批评,如鲁明健认为,联合办公“对于三机关互相制约和法院独立审判的积极性起了某些抑制作用”,同时提出“以搞运动的方式来打击刑事犯罪会把建设起来的法制冲垮,会损害依法办事”。这些符合宪法的观点并没有引起重视,反而作为“右派”言论受到批判,于是学界不敢再讨论审判独立原则。

到了 60 年代初,政法机关完成了大规模的精简,中央层面的司法机关体系以“调整”的名义进行所谓“合署办公”,实际上改变了 1954 年宪法规定的国家机构体系。1960 年 11 月,中共中央对中央政法小组“关于中央政法机关精简机构和改变管理体制的报告”作出批复。根据这个批复,最高人民法院、最高人民检察院和公安部实行合署办公,由公安部党组统一领导。合署办公以后,最高人民法院虽然名义上没有变化,但实质上的功能发生了变化。1962 年 5 月,刘少奇同中央政法小组的一次谈话中,对法制建设受到破坏,特别是人民法院独立审判原则遭受破坏的现象进行批评,提出“法院独立审判是对的,是宪法规定了的,党委和政府不应干涉他们判案子”。^{⑤1}1963 年 7 月,中共中央政法小组审定批转了最高人民法院拟定的《人民法庭工作试行办法》,对基层审判制度做了一些规范性规定,重申“严格执行审判权由人民法院行使”和“人民法院独

^{④9} 前引^{④8}。

^{⑤0} 参见周振想等主编《新中国法制建设 40 年要览》,群众出版社 1990 年版,第 245 页。

^{⑤1} 刘少奇《政法工作和正确处理人民内部矛盾》,载《刘少奇选集》(下卷),人民出版社 1985 年版,第 450-452 页。

立进行审判,只服从法律的原则”。^②但在同一《办法》中也存在大量的与宪法规定不一致的内容,如“法院的一切工作必须对党负责”、“审判工作中遇到重大问题,应当及时请示党委,定期向党委汇报工作,听取党委的指示”等。这些相互矛盾的指示,导致了宪法规定的独立审判原则无法得到落实。到了60年代中期,司法机关基本上处于瘫痪状态,从逮捕到审判,均由党委或政法党组决定,司法机关从宪法上的国家机关变为一切听从党指挥的党委“机关”。

(三) 1966年到1975年

1966年中国爆发了“文化大革命”,1954年宪法被废弃,人民法院独立审判原则失去了宪法基础,学界不再研究和讨论这一宪法原则,统一实行党委审批案件的制度。

“文革”期间,在地方国家政权体系中,权力机关、行政机关、审判机关、检察机关全部被革命委员会取代。1967年实行“全面专政”时,革命委员会只是一种临时性的权力机关,后来革命委员会实际上成为“建国以来最具有革命代表性的无产阶级专政的权力机构”^③,具有常设性的政权组织的性质。十年动乱期间,林彪、“四人帮”基于篡党夺权的需要,置宪法和法律于不顾,一方面砸烂公、检、法,将“三家”变为一家;另一方面又以“群众办案”、“群众专政”的不法形式,对广大干部和人民群众实行“封建法西斯专政”。他们设“专案组”,办“学习班”,任意捕人,关人,大搞逼、供、信,甚至私设公堂,滥施酷刑,强加莫须有的罪名,制造了许多冤、假、错案。人民法院独立行使审判的权力几乎被剥夺殆尽,公民的人身权利,民主权利毫无法律保障,社会主义法制被破坏得残缺不全,社会主义的民主被践踏得不成样子,这个惨痛的教训是值得永远记取的。^④

1975年宪法和1978年宪法取消了1954年宪法规定的人民法院独立审判的原则。1978年宪法虽然恢复了人民检察院的建制,但没有恢复人民法院和人民检察院依照法律独立行使职权的宪法原则。其主要理由是,审判独立是资产阶级的观点,我们是社会主义国家,不能搞什么审判独立。1978年党的十一届三中全会开启思想解放,审判独立成为人们反思“文革”、恢复法治秩序的前提问题之一。学界就有人提出,“要结束党委对司法的干预,确保司法独立……”。

1979年9月9日,中共中央发布《关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》,首次宣布“中央决定取消各级党委审批案件的制度”,明确提出“党委与司法机关各有专责,不能互相代替,不能互相混淆。今后,加强党对司法工作的领导,最重要的一条,就是切实保证法律的实施,充分发挥司法机关的作用,保证法院、检察院独立行使职权,不受其他行政机关、团体和个人的干涉。国家法律是党领导制定的,司法机关是党领导建立的,任何人不尊重法律和司法机关的职权,这首先就是损害党的领导和党的威

^② 参见张培田、张华《近现代中国审判监察制度的演变》,中国政法大学出版社2004年版,第127页。

^③ 《吸收无产阶级的新鲜血液:整党工作中的一个重要问题》(社论),载《红旗》1968年第4期。

^④ 前引^③,第245-246页。

信。”文件起草小组认为,应在宪法和法律中恢复 1954 年宪法关于“人民法院独立审判,只服从法律”的规定,其规定立意科学,措辞严谨,排除了外界可能对司法案件干预的一切口号。^{⑤⑤} 时隔 20 多年后审判独立原则第一次出现在党的文件之中,使党的领导与司法关系回到了 1954 年宪法的正确轨道上,成为实现社会正义的重要基础。时任最高人民法院院长江华评价:“我认为这个文件是建国以来,甚至是建党以来,关于政法工作的第一个、最重要的、最深刻的、最好的文件,是我国社会主义法制建设新阶段的重要标志。”^{⑤⑥} 到了 1982 年全面修改宪法时,审判独立原则的价值得到了充分肯定,重新规定在宪法文本之中。

五、1954 年宪法第 78 条的规范价值

1978 年 12 月,党的十一届三中全会拨乱反正,法制建设被重新提上国家的议事日程。全会《公报》指出:“为了保障人民民主,必须加强社会主义法制,使这种制度和法律具有稳定性、连续性和极大的权威,做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。从现在起,应当把立法工作提到全国人民代表大会及其常委会的重要议程上来。检察机关和司法机关要保持应有的独立性,要忠实于法律和制度,忠实于人民利益,忠实于事实真相;要保证人民在自己的法律面前人人平等,不允许任何人有超于法律之上的特权。”《公报》重新提出“检察机关和司法机关保持应有的独立性”,充分肯定了审判独立的宪法原则。

1979 年五届全国人大五次会议通过的《人民法院组织法》恢复了独立审判原则,第 4 条直接延续了 1954 年宪法第 78 条,规定“人民法院独立进行审判,只服从法律。”1982 年宪法是 1954 年宪法的继承与发展,1982 年宪法第 126 条继承了 1954 年宪法第 78 条的精神,将其修改为“人民法院依照法律独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉”。^{⑤⑦} 为了防止历史悲剧的重演,1982 年宪法加强了宪法实施的法律保障性规定,确立了宪法的最高法律效力,规定“一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究。”这些规定不仅为宪法实施,同时也为人民法院能够依法独立行使审判权提供了有力保证。

1982 年宪法对于审判独立原则的确立是建立在人民代表大会制度下国家机关职能划分的基础之上。彭真在 1982 年 11 月 26 日第五届全国人民代表大会第五次会议上《关

^{⑤⑤} 参见刘海年《依法治国是历史的经验总结》,中国社会科学出版社 2013 年版,第 379 页。

^{⑤⑥} 张恒山主编《共和国六十年法学论争实录:法理学卷》,厦门大学出版社 2009 年版,第 165 页。

^{⑤⑦} 1983 年 9 月 2 日修改《人民法院组织法》时,根据宪法第 126 条的规定,将其修改为“人民法院依照法律规定独立行使审判权,不受行政机关、社会团体各个人的干涉”。《人民法院组织法》有关审判独立原则的表述与宪法规范是否一致?从规范的效力看,作为基本法律的《人民法院组织法》要贯彻宪法关于独立审判的原则,但其规范表述上不一定照搬宪法规范的表述。如保留“只服从法律”,更有助于法院的审判活动,保持适用法律的统一性与规范性。

于中华人民共和国宪法修改草案的报告》中,对国家机构部分的修改所遵循的方向和相关内容予以说明,其中特别强调各个国家机关要分工合作、相互配合:“在社会主义制度下,形成了全体人民根本利益的一致。因此,我们国家可以而且必须由人民代表大会统一地行使国家权力。同时在这个前提下,对于国家的行政权、审判权、检察权和武装力量的领导权,也都有明确的划分,使国家权力机关和行政、审判、检察机关等其他国家机关能够协调一致地工作。”^③

(一) 审判独立原则的规范表述

在1982年宪法草案的讨论中,有学者提出1954年宪法的用语不够确切。主要理由是:首先,各级人民法院必须接受同级人民代表大会和它的常委会的监督和领导。各级人民法院是由同级人民代表大会产生的,它对同级人民代表大会负责并报告工作。同级人民代表大会和它的常委会虽然不干涉人民法院对具体案件的审判,但它还是要监督人民法院的工作的。因此,像1954年宪法那样规定人民法院只服从法律,是不确切的,有点绝对化。其次,各级人民法院必须接受中国共产党的领导,党的领导是我国宪法所确认的四项基本原则之一。党是人民利益的忠实代表,它对整个国家实行领导,作为国家机关之一的司法机关当然也要受它领导。当然,党的领导主要是从思想政治上进行领导,帮助法院选拔干部,执行党的路线和政策,教育审判人员严格依法办事等,而不是直接干预人民法院的日常审判工作。^④也有学者指出,独立行使审判权,必须接受党的领导和法律的监督。人民法院独立行使审判权,并非不受任何制约。独立不等于随意,更不是专断,除了必须依照法律规定外,还必须坚持党的领导,接受国家权力机关、法律监督机关、上级审判机关和人民群众的监督。这是人民法院正确行使审判权的又一个重要保证——党委和审判机关各有其责,不能互相替代、互相混淆。^⑤

可见,在审判独立与党的领导关系上,始终存在着一种认识上的误区,担心强调审判独立就会否定党的领导。针对这种认识问题,许崇德教授从法院审判活动的性质出发解释两者的关系,认为“我国法律是无产阶级意志的表现,它代表着全体人民的根本利益,独立审判原则正是为了服从并遵守在党的领导下所制定的法律,也正是体现了党对司法工作的领导。所以法院依照法律规定独立行使审判权,不受行政机关、团体和个人的干涉,这和加强党的领导的精神相一致。法院审判以事实为根据、以法律为准绳。如果在工作过程中,行政机关、社会团体和个人对它施加影响,甚至横加干涉,使之不能严格地依法判案,那就要发生冤案,这不符合人民利益。”^⑥

^③ 彭真在1982年11月26日在第五届全国人民代表大会第五次会议上《关于中华人民共和国宪法修改草案的报告》,载全国人大常委会办公厅联络局编《中华人民共和国宪法及有关资料汇编》,中国民主法制出版社1990年版,第115页。

^④ 参见肖蔚云《我国现行宪法的诞生》,北京大学出版社1986年版,第79页。

^⑤ 参见前引^③,第248-249页。

^⑥ 许崇德《中国宪法学》,天津人民出版社1986年版,第382页。

(二) 明确人民法院审判活动不受哪些机关干涉

1982 年宪法规定人民法院依照法律独立行使审判权,就是说审判权只能由人民法院依法行使,别的任何机关都不能行使审判权。而且又特别规定“不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”这就说明宪法明确了哪些单位和个人不能干涉法院依法行使审判权,以保证审判工作能正确地 and 顺利地进行。

1982 年第 126 条在 1954 年宪法第 78 条的基础上调整了表述,划清了一些界限。但这种修改是否合理,是否“表述更为确切”^②? 只排除特定的主体,是否意味着其他主体可以干预? 对没有明确列举权力机关与检察机关,当时的解释是权力机关与检察机关依照法律规定,可以监督审判活动,可以理解为有权进行“合理”干预。如张友渔教授认为,“不能把不受干涉理解为人民代表大会及其常委会也管不着司法机关”。^③ 多数学者认为,1954 年宪法第 78 条的规定是科学的,从正面直接规定审判权独立行使,没有列举所谓干预的对象,在规范体系上更加清楚。

在 1982 年宪法的修改过程中对此也有争论。有些学者主张直接引入 1954 年宪法第 78 条的规定,建议不列举干预的具体主体。但权衡宪法规范的实效性以及总结“文革”的教训后,宪法修改委员会认为,“特别说明哪些单位和个人不能干涉法院依法行使审判权,以保证审判工作能正确和顺利地进行”。从解释学的角度看,没有列举在第 126 条的其他主体也负有不得干预法院独立审判的宪法义务,如果干预就构成违宪。这里涉及的一个问题是,人民法院向同级人大报告工作制度是否会影响审判独立原则? 1982 年宪法第 128 条只规定人民法院对产生它的国家权力机关负责,没有规定各级人民法院向同级人大报告工作。但《人民法院组织法》规定,人民法院向同级人大及其常委会报告工作。《全国人大议事规则》规定,全国人大会议对最高法院的工作报告,可以做出相应决议。对 1982 年宪法 128 条的修改背景,张友渔教授曾经解释为“国务院是国家最高权力机关的执行机关,它是具体执行人大、人大常委会原则上决定的东西,所以执行情况必须报告。法院、检察院的工作、性质不同,可以作工作报告,也可以不作工作报告,根据实际需要决定。不宜硬性规定不需作报告,但也不能硬性规定不作报告。”^④ 从 1982 年宪法第 128 条的原意看,修宪者充分考虑到第 126 条的价值与功能,严格区分了行政机关与审判机关的性质,没有直接规定“报告”制度,试图从制度层面为“独立审判原则”的落实提供合理空间。《全国人大议事规则》体现了宪法精神,把报告制度规定为选择性制度,必要时作报告,不必要时不作报告,对作出的报告“必要时”作出决议。而《人民法院组织法》第 17 条把宪法第 126 条具体化过程中超越其规范界限,把选择性的报告制度规定为“必须做”、“必须作出决议”,在一定程度上背离了 1982 年

② 王汉斌《社会主义民主法制文集》(上),中国民主法制出版社 2012 年版,第 87 页。

③ 张友渔《宪政论丛》(下册),群众出版社 1986 年版,第 452 页。

④ 参见许安标、刘松山《中华人民共和国宪法通释》,中国法制出版社 2003 年版,第 336-337 页。

宪法关于“审判独立”的初心,需要从宪法视角进行重新考量与制度设计。

1982年宪法第126条规定了审判独立的宪法原则,但其内涵的解释上也有不同的看法。有学者对于审判独立与法官独立的关系进行了阐释,指出“人民法院独立进行审判,当然包括审判员在内,但并不是审判员个人说了算,而是要依法经过合议庭作出判决,由院长、庭长审批,或者审判委员会作出决定,并由院长签发生效。所以独立审判是指人民法院依照法律审判,不受行政机关、社会团体和个人的非法干预。”^⑤有学者对“依法”进行了阐释,指出,人民法院依法独立行使审判权,其中的“依法”,不仅要依实体法,而且还要依程序法,二者缺一不可。没有程序法为实体法的实现作保证,无论刑事案件还是民事案件、经济案件,就不能得到准确、及时、有效地审理,就保证不了办案质量。因此,轻视、忽视程序法的执行,在审判实践中是非常有害的。^⑥也有学者指出,独立行使审判权,是人民法院依法办事,准确审理案件的基本前提和重要保证。保障人民法院在审判活动中应有的独立性,是由它本身的特殊职能决定的。其含义一是国家的审判权统一由人民法院独立行使,无论是刑事案件,还是民事案件、经济案件,只有人民法院才能进行审判,其他任何机关或个人都没有这个权力;二是人民法院审理案件必须以事实为根据,以法律为准绳;三是人民法院独立行使审判权,不受任何行政机关、社会团体和个人的干涉。确保人民法院独立行使审判权,是宪法和法律得以实施,案件得以准确审理,公民的权利得以切实保障的重要条件。^⑦笔者认为,从审判独立原则的规范体系看,法官独立是第126条的应有之义,否则无法形成这一基本原则的价值体系,也不符合我国正在进行的司法改革的方向。“在我国法律体系内,司法独立主要体现为法官检察官有权独立行使审判权、检察权,也就是说,司法独立不仅是法院、检察院的独立,更关键的是法官检察官有权独立。”^⑧树立法律的权威,司法机关严格依照宪法行使职权是实现人民意志的最高表现。

结 论

自1954年宪法规定审判独立的宪法原则以来,人民法院作为审判机关履行着代表国家行使审判权的宪法职责。但建国60多年来,审判(司法)独立原则经常成为法学界、法律界引发争论的话题,有时甚至成为意识形态问题。“司法独立在中国长期受到质疑、批判或者不欢迎,其最主要的原因有两个:一是司法独立一直被认为有可能削弱和抛弃党对司法的领导;二是司法独立有违背人民代表大会制度的嫌疑。所以,司法独

^⑤ 肖蔚云《论宪法的发展》,山西人民出版社1983年版,第173页。

^⑥ 前引^⑤,第247页。

^⑦ 前引^⑤,第244-245页。

^⑧ 佟丽华《十八大以来的法治变革》,人民出版社2015年版,第142页。

立涉及改革和完善党的领导方式的问题,涉及我国政治体制改革的问题,是中国特色社会主义理论中的一个大问题。”^⑨笔者基本同意这一判断。在这两个原因中,笔者认为关键是要正确处理审判独立原则与党的领导关系,不能把党的领导与人民法院依据宪法行使审判权原则对立起来。

我国宪法上的审判独立原则与“资产阶级司法原则”有着本质的区别,不能人为地贴上“敏感”的标签。通过对 1954 年宪法第 78 条与 1982 年宪法第 126 条的形成与修改过程的分析,我们可以寻求一个基本共识,即审判独立是我国宪法的基本原则,也是中国共产党法治观的重要组成部分。“法院独立进行审判所依据的法律,是党中央原则批准,由最高国家权力机关制定的……法院服从法律,就是服从党的领导,服从全国人民……所以法院依法独立行使审判权与服从党的领导是不矛盾的,不存在什么‘以法抗党’、‘向党闹独立性’的问题。”^⑩

自 1997 年党的十五大提出“推进司法改革,从制度上保证司法机关依法独立公正地行使审判权和检察权”以来,沉寂十多年的“审判独立”、“司法独立”等字眼开始成为学术话语。党的十八届三中全会提出“完善主审法官、合议庭办案责任制,让审理者裁判、由裁判者负责”。十八届四中全会提出司法体制改革的具体目标,进一步提出“完善主审法官、合议庭、主任检察官、主办侦查员办案责任制,落实谁办案谁负责”。这些“让审理者裁判、让裁判者负责”的理念与改革措施实际上是宪法精神的落实与具体化。在这种背景下,我们无需在审判独立(司法独立)问题上徘徊,更没有必要把它推向“姓社姓资”的无谓的争论之中。

随着社会的变迁,宪法文本上的概念、词语等也会发生相应的变化,使宪法规范与社会现实之间保持协调。自党的十八大以来,司法、司法机关、司法体制、司法改革等概念写进党的文件,宪法文本上的“审判”可以解释为“司法”。不同国家的宪法体制、社会结构与文化传统孕育着不同的司法体制或者司法体系,也决定着不同国家实现审判独立(司法独立)方式与途径的多样性。我们需要从中国实际出发,以科学的态度,借鉴西方国家司法制度的合理经验,了解当代司法制度发展的新变化,树立中国司法制度在世界法治体系中的良好形象,扩大司法领域的学术话语权。

目前社会各界都关注司法改革的进展,对已取得的成绩要积极肯定,但对存在的问题也不能回避。客观地讲,20 多年的司法改革中,我们没有充分挖掘宪法明确规定的“审判独立”原则的资源,仍然对宪法原则缺乏应有的自信,在一些基本常识问题上没有形成共识,直接影响了司法改革的正常发展。我们要客观评估司法改革各项措施取得的成效,要明确改革的目标与具体步骤。按照“五大发展新理念”,遵循审判独立的宪法

^⑨ 前引^⑤,第 187 页。

^⑩ 王汉斌《王汉斌访谈录——亲历新时期社会主义民主法制建设》,中国民主法制出版社 2012 年版,第 22 页。

原则,切实加强审判独立的配套制度建设,强化司法改革的合宪性,将党的领导与审判独立原则有机统一起来,完善党对司法工作的领导方式。在党与司法关系上,不能“党政不分”、“以党代政”,要认真反思审判独立问题上的经验与教训,以宪法凝聚共识,不断完善中国特色社会主义司法制度。

Abstract: As a fundamental principle of the constitution, judicial independence embodies the constitutional system and localization experience in different countries. The principle of judicial independence adopted in Article 78 of the 1954 Constitution laid the constitutional foundation for the judicial system of People's Republic of China, and highlighted the distinctive constitutional tradition and characteristic in China. Judicial reform has been the current heated topic in the discussion about role of law. It is necessary to conduct a careful review on the forming process of principle of judicial independence in the 1954 Constitution, which may helped to accurately grasp the modern value of judicial independence and to explore the inner impetus of realizing judicial independence from the historical legitimacy and legality.

(责任编辑:李小明)