

中国法院组织法的修改与司法独立

贺卫方

(在卡内基基金会“中国法治研讨会”上的发言)

今天,很高兴能够有这样一个机会为参加本次研讨会的各位学者简要介绍一下中国法院组织法修改的有关情况。大家知道,在过去的十多年间,在中国,司法改革受到了非常广泛的关注,也取得了一些成绩。包括美国的从事中国法研究的学者,像在座的陆思礼教授,科恩教授,安守廉教授,郭丹青教授,当然还有主持人费能文教授,甚至包括像耶鲁法学院的葛维宝教授等过去不属于中国法专家的学者都对于中国的司法改革发表了很有启发性的文章,而且也通过各种方式对改革的进程加以推动。

随着改革的深入,越来越多的人意识到,中国现行的法院组织模式已经成为阻碍一个更加合理的和适应社会发展的司法制度的障碍,大家知道,目前仍适用的组织法颁布于1979年,在1983年作了局部修改(其中一个可谓臭名昭著的修改表现在第13条,它把对于多种类型的死刑案件的复核权下放给了各省的高级法院,导致了死刑判决的严重程序缺陷),沿用至今。在像美国这样的国家,一部法律二十多年不大可能过时,但是,中国最近的二十年却是翻天覆地,我们的成语叫做“沧海桑田”(from seas into mulberry fields)。今天看来,那部法律已经到处都是缺陷,终于,在2004年初,修改法院组织法被列入了全国人大常委会五年立法规划的日程表中。

按照中国的一个不甚合理的立法惯例,涉及某个系统的一部法律的起草或修订总是委托这个部门进行的。最高人民法院很快就启动修订稿的起草工作。在1980年代后期起草法官法时,最高法院没有积极地与学术界合作,导致那部经过八年起草工作的那部法律存在着很大的缺陷。这一次,最高法院除了内部人员之外,又委托了两组学者分别起草所谓学者建议稿,中国政法大学的樊崇义教授及其诉讼法工作团队是一组,另一组由我和中国社会科学院的张志铭教授牵头。两组学者的两个建议稿在2004年10月里提交给了最高法院。现在,这部法律的修订工作仍在最高法院的内部整合阶段。

这里,我向介绍一下,在我们的修改建议稿里有那些新东西,为什么要提出那样的修改,也会多少涉及一些起草过程中所面临的复杂问题。

首先,我们的一个基本想法是希望组织法能够回归到组织法。我们观察修订前的组织法,最大的问题之一是它不仅仅规定法院组织事项。它重复了许多宪法、诉讼法以及后来的法官法的条文,例如第四条规定的是法院审理案件应确保公民在法律上的平等,第五条是当案件涉及一些不能通晓法庭语言的当事人时,法院必须为他们提供翻译……这类条文跟法院组织没有多少关联,而一些本来应当由组织法规定的事项却又付诸阙如。这一次,我们基本上把建议稿起草成为一个真正的组织法。除了总则规定了组织法的一些基本原则之外,下面共有共五章,包括法院的设置与职权、法院的审判组织、法院的管理制度、法官及司法辅助人员和法院经费的预算和执行。

接下来，谈一下总则里的几个基本原则，并结合这几项原则谈谈条文里的具体规定。我们在建议稿的总则部分第五到八条对于法院组织上的四项原则规定如下：

第五条 【法院机构设置的法定性】

法院机构设置应保持稳定性。非经修改本法，不得变动法院内部机构设置，不得设立特别法庭。

第六条 【法制统一的保障】

法院的设置应有助于法律的统一解释和适用，以维护法制统一和法律面前人人平等的宪法原则。

第七条 【法官独立】

国家有义务保障法官依法裁判，不受任何来自法院内外的干预。

第八条 【上下级法院相互独立】

上下级法院之间应相互独立决策，以确保审判的审慎和公正。

就中国的现有法律而言，这四项规定的确是具有相当大的创新意义。法院的法定化，公民有权获得常设法院审判的观念在这个国家里是非常陌生的；我们从来就没有美国宪法所规定的那种宪定法院和法定法院的概念。按照法院组织法，中国的法院分为一般管辖权法院和专门管辖权法院，前者通常与特定的地域相对应；后者包括军事、铁路、海事、森林等对特定领域的事务行使管辖权的法院。但是，法院的设置仍然具有一定的随意性。例如，过去曾经为“林彪四人帮集团”专门设立的特别审判庭，由最高法院一审定案。1990年代中期，为了及时迅速地处理越来越多的经济纠纷，在没有修改法院组织法的情况下，相当多的法院设立了专门处理企业之间纠纷的“经济纠纷调解中心”，实际上成为一个单设的法庭。某些法院走得更远，居然设立了“房地产审判庭”。这种随意性对于法治的稳定性自然是一个负面的因素。

不稳定也就是难以做到同样的案件同等地对待，也就是法律的不统一。不过，更伤害法律统一性的因素是我们缺乏一种确保不同地方以及不同时期的法官对于同样的法律条文给出统一解释的机制。这样的机制跟上下级法院之间的分工，尤其是最高法院功能的设定有关，当然，更重要的原因是不同地方的法院无法摆脱地方权力的控制。我们的建议稿明确规定统一法律是最高法院的重要职能和任务，同时对高级法院的表述也预留了未来走向独立和法律统一的空间。跟过去把高级法院跟省、自治区和直辖市这样的行政单位直接挂钩的规定不同，我们的建议稿的表述是：“高级法院设于中级法院和最高法院之间”。这样，当未来行政区划变为50个省后，我们可以保持目前的高级法院的规模，更重要的是，它们与行省的政府以及人大和党委不再有任何关联，辅之以对于法律解释方法的更精心的控制，就会对于法律统

一有更坚实的保障。(关于这种改变的具体论证,参看我的文章:“司法归司法,行政归行政:从‘50省’行政区划传闻看司法独立之条件”,《中国法律人》2004年第2期,pp.14-15。)

接下来的两个原则涉及到的都是司法独立问题。中国现行宪法以及法院组织法和诉讼法等关于司法独立的规定都是一种措辞,即法院依法独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。这样的条文隐含着三个值得注意的问题,一是主体是法院,而不是法官,这样来自法院内部的干涉就被遮蔽了;二是所谓“审判权”的独特表达,这是所谓司法机关由法院和检察院两家构成带来的必然后果;三是条文采取了列举法,很明显,设计条文时颇有深意地“遗漏”了某些机构或组织,例如政党,例如人大。针对这些缺陷,我们明确地规定,司法独立必须首先是每一个法官的独立。因为损害司法独立的力量既来自于外部,也来自于内部。事实上,中国的法院在内部权力结构上,基本上还是一种行政化或威权化的架构,院长大权在握,至高无上,其影响力之大,实在是一个美国的首席法官所无法想象。在这部建议稿里,我们努力削弱这种在法院里非常不正当的权力,例如规定法院院长由法官兼任(这样规定或许也有助于减少外行进入法院直接当院长的弊端)。规定对于自己不是合议庭成员的案件,院长(以及副院长、庭长等)都不得对于案件的判决提出意见。

法官的内部独立必然会涉及到那个最具中国特色的制度,即审判委员会问题。在这个问题上,我们这个小组内部也发生了分歧。我照例是最激进的一派,主张一步到位,彻底废除这个损害司法独立的制度。但是,其他朋友却觉得要考虑到是否具有可行性的问题。最终的意见是一个妥协的产物,即保留审委会,但是对于它的功能和运行方式进行实质性的改造,把它对于司法独立的损害降低到最低限度。我们希望在绝大多数案件中,审委会存而不用;当案件重大或疑难到必须使用的时候,让审委会以多少类似于“en banc hearing”的形式在法庭上出现,从而消除判决者与当事人之间完全隔离的弊端。不过,这种致力于可行性考虑的妥协方案本身也有着某种不可行的因素,关键是哪些案件应当由审委会裁判,标准并不清楚。在程序上,案件的所谓重大或疑难如何判断,一些案件不经过审理则无从知晓是否疑难,而一旦审理,则审委会又从何而来,一个案件是否就要经历两次审理,程序的合理性基础又如何论证,就又昏昏然不明就里了。

最后,我要谈谈一个颇具戏剧性的争论,那就是关于法院名称是否应当把“人民”这个词语去掉的问题。我们的建议稿里法院就叫法院,不再有“人民”字样了。当北京的一家报纸《新京报》采访我的时候,我把这个问题作为组织法修改里的八个问题之一提出来,但是报纸的编辑觉得不再叫“人民法院”很具有对于眼球的冲击力,就把它突出出来,结果报纸的第一页通栏标题就叫“人民法院可能改名‘法院’”,访谈中我的理由是:“我们建议做这一改变,是考虑到法院是一种专门化的裁判机构,法官是具有权威地位和知识精英素养者组成的群体,司法是一种以专门知识和经验裁断涉及生命财产以及国家与公民间纠纷的国家行为,因此不宜使这样的机构和行为给人过于平民化、大众化的印象。”另外,我也强调了“人民法院”这一名称可能给国际认知带来的含糊和误导。这篇访谈发表自然引起了轩然大波,数以万计的网络言论作出了各种各样的评论。你们知道“人民”这个标签在中国具有的特殊的符号意义,将它去掉好像是要改变中国的社会主义性质。如此激烈的争论导致了最高层的关注,甚至是对于最高法院的不满,于是最高法院的发言人也只好赶快出面“澄清”,说这只是某些学者的主张,决不代表最高法院的立场。据媒体报道,“对贺卫方的这一提议,[最高法院]该负责人明确表示,宪法规定中国四级法院为‘人民法院’,这不仅规定了中国法院的称谓,更重要的是规定了中国法院的基本性质。中国法院是中国共产党领导下的国家审判机关。中

国法院行使审判权，是由体现人民意志的宪法和法律赋予的，为人民掌好、用好审判权是人民法院的法定职责。”结论当然很明确，坚决反对去掉“人民”。

显然，关于法院名称之争已经超越了司法改革的范围。我对于一些质疑的回应试图把它限制在一个技术层面上，但是仍然不能回避这个问题所具有的更深刻和更复杂的内涵。包括整个法院组织法的修改，实际上也无法就事论事，它必然要牵动整个制度的变革。这种牵一发而动全身的局面往往让人感到改革的艰巨，但是，从另一个角度看，又未尝不可说，当我们致力于某些局部的改革并且取得一些成绩的时候，那个大的制度也已经发生了改变。有人在那幅“蒙娜莉莎”的油画里给主人公的嘴上加上了两道胡须，那幅画已经不再是“蒙娜莉莎”了。