

关于树立法院权威之探讨

张明

(四川大学法学院,四川成都 610207)

摘要:当前我国法院权威严重缺乏,树立法院权威也面临诸多困境:一是法院审判受权力机关、党政机关影响;二是司法腐败严重;三是法院效率低下;四是法院裁判的终局性受挑战;五是法院裁判执行难的问题。这些问题都严重影响法院权威的树立,究其原因,主要是由于观念陈旧;制度上的缺陷以及司法不独立的影响。因此,为树立起我国法院的权威必须从以下几个方面进行努力:更新观念:从意识形态上保障法院权威的树立;完善制度:从规范意义上确保法院权威树立;独立审判:建造良好司法环境以保障法院权威的树立。

关键词:法院权威;树立;司法腐败;观念;制度;法院独立

中图分类号:D926.2

文献标识码:A

文章编号:1671-5322(2014)01-0026-06

随着社会发展和转型,公民的法律意识逐步增强,法院受理案件数量与日俱增,基层法院呈现出案多人少局面。与此同时,我国各级党政机关及其各部门处理的涉诉涉法案件数量也增多。许多群众放弃正常的诉讼渠道,把“信访”作为维护自身权益的途径。甚至,有些案件的当事人在法院判决后依然寻求信访来解决纠纷。遇纠纷,人们不相信法院而相信党政机关,不相信司法权力而相信行政权力,形成一种“大政府,弱法院”的局面。为什么会出现上述情况,这一现象就值得我们深思。

一、研究法院权威树立需了解几个基本现状

随着司法改革的进行,目前我国法院的权威状况相比以前已经得到大大的改善,越来越多的人将纠纷诉诸法院、通过法院裁判来定纷止争,维护自己的合法权益。但司法实践中,许多影响司法权威、挑战司法权威的问题仍然存在:

(一)法院审判受权力机关、党政机关影响

法官丹宁勋爵指出:“在所有必须维护法律和秩序的地方,法院是最需要法律秩序的,司法过程必须不受干扰或干涉,为了维护法律和秩序,法官有权并且必须有权处置那些破坏司法正常的

人。”^[1]我国《宪法》也规定“人民法院依照法律规定独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉”。尽管法律这样规定了,但“司法部门既无军权,又无财权,不能支配社会的力量与财富,不能采取任何主动行动。故正确断言:司法部门既无强制、又无意志,而只有判断。……司法部门绝对无从成功地反对其他两个部门;故应要求使它能以自保,免受其它两方面的侵犯”^[2]。然而,根据我国宪法规定,司法工作要坚持党的领导,法院由各级人民代表大会产生,向其负责,受其监督,司法机关的财政权、人事实际上由行政机关掌控。导致司法实践中,地方人大、党政机关对法院的个案进行名誉上的监督、指导,实则是对司法的干预,这使得法院办案有时不是遵循法律的规定,而是听从人大、政党机关的指挥,这让法院判决的公正性备受质疑。

(二)司法腐败严重

法院是社会正义最后一道防线,法官则是社会正义的守护神,掌握着国家司法权的行使。而“一切有权力的人都容易滥用权力,这是一条顽固不变的经验”^[3]。法官也不能俗免,近年来令人震惊的司法腐败案件报道屡屡出现,法官接受案件当事人及相关人员的请客送礼,违反规定与律师进行不正当交往,利用职权插手过问他人办

收稿日期:2014-01-15

作者简介:张明(1988-),女,四川内江人,硕士生,研究方向:刑事诉讼法学。

理的案件,在法院审判、执行活动中徇私舞弊,泄露审判工作秘密的情况比比皆是。基层人民法院、中级人民法院、高级人民法院都存在一定的腐败现象,甚至连最高人民法院也未能幸免,最高法院原副院长黄松有成为建国以来司法系统因贪污腐败而落马的最高级别官员^[4]。司法腐败已到了一种比较严重的地步。

(三) 法院效率低下

“迟来的正义即非正义”、“迟延诉讼或积案实际上等于拒绝审判”^[5],即使司法裁判的最终结果和程序都公开、公正,但法院不在法律规定的期间内做出裁判,那么法院最终司法裁判也并非公正。当今法院违反法律关于办案期限的规定,超过法定审理时限现象普遍存在,无异于对当事人权利的漠视和损害。法院这种低效行为,容易使当事人对判决能否公正心存疑虑,从而严重影响到法院权威的树立。这成为党政机关处理越来越多涉诉涉法案件的原因之一。例如,“温州动车案”和“湖南瓜农案”,政府以很快的速度做出的赔偿,最终很快将事件平息。试想,上述事件的受害人及其家属向法院起诉要求赔偿,法院定不能在短时间内作出裁判,再加上外界各种因素的干扰,法院最终的裁判也很可能得不到大家认同,从而认为法院裁判不公。

(四) 法院裁判的终局性受挑战

美国一位大法官说:“一个有效的司法制度的另一个重要因素是其判决的终局性……如果一个解决方案可以没有时间限制并且可以不同的理由反复上诉和修改,那就阻碍了矛盾的解决”。又说:“无休止的诉讼反映了,同时更刺激了对法院决定的不尊重。”^[6]可见,司法裁判的终局性是司法权威的重要来源。然而,我国法院裁判终审不终、生效裁判无效力、既判力得不到维护和尊重,这样一种尴尬的处境如何能树立法院的权威。我国法律规定:除法定情形以外,任何社会力量和诉讼主体,包括法院,都不得动摇、推翻司法裁判。然而,任何案件的最终裁判势必都会影响一方当事人的利益,法院裁判不利的一方当事人不履行自己义务,不断的申诉,使诉讼无休止,让法院裁判的终局性无法实现的现象常出现,这势必会影响法院权威的树立。

(五) 法院裁判执行难的问题

法院裁判的执行是法院权威树立的最后一道屏障。近年来,法院裁判执行难问题已成为社会

各界关注焦点,也采取了大量的措施来解决该问题,但是法院裁判执行难的问题仍没从根本上得到解决。当法院判决的被执行人是一些党政机关、部门、社会团体或是与其有关的企业时,他们往往利用其特殊的地位和权力,利用其特殊的背景对法院执行施加压力,对法院判决的执行置之不理,出现“你判你的,我干我的”,导致法院裁判成为“法律白条”。法院对行政机关的强制执行也很难有效地实施,法院权威受到了挑战,案件另一方当事人的合法权益难以维护和保障。即使法院裁判的被执行人是普通单位组织或公民,恶意转换、隐匿财产,无视法院裁判权威,拒绝履行法院裁判的情况也频频发生。

二、法院权威难以树立的原因

我国法院权威之所以难以树立,其原因是多方面多层次的,既有观念方面的原因,又有实际操作过程中的原因;既有司法制度自身的原因,又有司法环境方面的原因。

(一) 观念滞后

1. 传统法律观念影响。虽然“法”“律”在中国有两千多年的历史,但这和现代意义上的法律概念完全不同。中国古代的法和法律不具有独立的地位,是刑罚的工具,再加上受儒家文化的熏陶,官方倡导无讼、息讼,民众则耻讼、惧讼、厌讼,法律的地位极其低下。民众缺乏对法律最基本的信任,整个社会都是个“官本位”的社会,权就是法,权大于法。而当前,我国社会正处于新旧法律观念过渡时期,尽管人们的法律意识在不断的提高,但传统法律观念仍然影响着人们,对法律不信任的心理仍然存在。遇纠纷,首先想到的是去找“官老爷”解决。这种对法律的不信任就直接导致了对法院的不信任。这无关乎法院公正与否。

2. 现代法治理念缺乏。早在两千多年前,亚里士多德就提出:法治应包含两个重要意义:已成立的法律获得普遍的服从,而大家普遍服从的法律本身又应该是良好的法律^[7]。现代意义的法治也应该包括两个部分:形式意义上的法治和实质意义上的法治。前者强调依法治国、依法办事的治国方式、制度及其运行机制;后者则强调法律主治、制约权力、保障权利等价值、原则和精神。

目前,经过大规模的立法,中国已经初步建成了社会主义法律体系,有法可依的问题已得到解决。但有法律制度并不等于有法治理念,我国几

千年的法制历史就是例证。新中国建立后,法律虚无主义盛行,没有民法、刑法、诉讼法等法律,出现砸烂公检法、撤销国务院法制局、监察部、司法部等现象。改革开放后,法律工具主义代替了法律虚无主义,法律是为政治、经济等各种各样的目标服务的工具。尽管现在也倡导建设社会主义法治国家,但在社会生活中,根本没有法律至上的观念,权大于法现象普遍存在,形式意义和实质意义的法治都没形成,现代意义上的法治理念严重缺乏。

(二) 制度缺陷

一是公开审判制度缺乏实质性。虽然我国确立了审判公开原则,但是,目前庭审流于形式,法官裁判意见的形成过程不公开。法官审而不判,合议庭合而不议,审判委员会判而不审,最后案件裁判文书也简单化,使得最后的裁判结论缺乏说服力,导致法院的公正程度降低。二是错案追究制度不合理。法律上未明确规定错案的定义和范围、追究责任的程序和方法。实践中,不管法官是否存在违法、违纪行为,只要裁判被推翻,这一案件裁判结果就是错案,裁判法官就会遭受不利后果。三是对法官绩效考评制度单一化,把办案数量、审判质量、审判效率和审判技能等进行“数目字上管理”,考评单位和个人的工作绩效,主要依靠各种数据。如结案数、结收案比、平均审限、调解率、上诉率、申诉率、发改率等,并将其作为年终确定考核等级、评先授奖、能否返还岗位责任风险保证金以及人事升迁的标准^[8]。四是再审制度不完善。虽然《刑事诉讼法》《民事诉讼法》对再审程序都做了修改,但刑诉中申诉、再审事由、再审启动主体以及审理程序的构建等仍存在问题。民诉再审程序修改尽管细化了再审事由,但是由此也带来了判案标准的不确定性,法院裁判的既判力、终局性受到挑战,从而影响法院权威的树立。五是法院裁判执行措施不完善。由于我国无专门的强制执行法,执行中混乱状态甚为严重。六是检察监督制度流于形式。法检系统配合过度,制约不足,导致法院、法官滥用审判权、贪污腐败缺乏外部的有效监督。上述法律制度的先天不足,是法院权威难以树立的一大重要原因。

(三) 司法不独立

法院最重要的权利就是审判权,法官更是行使审判权的主体,如果法院、法官不独立,司法裁判易受非正当因素的干扰,法院就失去公正,法院

权威就无从谈起。美国法官万斯庭提出,保证法官权威性的条件中法官自己对于公正判决的独立意识;政府其他部门对法官的支持意识,他们向法官提供帮助,同时避免在特定案件中,在某些方式上对法官判决施加压力^[9]。这两个条件尤为重要。笔者认为,这不仅是保证法官权威性的条件,更是保证法院权威性的条件。然而,在我国,以上两个条件均不具备,不仅法院审判外部不独立,法院审判内部也不独立,即法官不独立。

1. 法院审判外部不独立:一是审判机关与党的领导关系未理顺。政党对法院审判活动的干预没有受到宪法的限制,各级党委及其政法委领导常以“指示、决定”的方式干预法院的案件;二是审判机关相对于人大来说不独立。我国现行法律规定,人民法院应当向人大机关负责并汇报工作;但现实中,一些地方人大对人民法院常进行“个案监督”,有立法权僭越司法权之嫌;三是司法权相对于行政权来说不独立。尽管立法上明确规定“人民法院依法独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和任何个人的干涉”,但现实中,行政权高于司法权,法院的人、财、物都受制于行政机关,行政机关也凭借这种优越地位而影响、控制司法活动,使法院独立失去物质基础。

2. 法院审判内部不独立,主要是法院审判组织不独立。表现为:一是法院审判组织没有独立的裁决权。合议庭一个案件审理后,要向庭长、院长“层层汇报”、“层层审批”。二是重大、疑难、复杂的案件,由审判委员会讨论、决定,审判人员不独立。三是我国司法独立是“法院独立”,而非“法官独立”。法官受制于庭长、庭长受制于院长、院长受制于作出批示的领导,法官审而不判、合议庭合而不议、审判委员会判而不审是法院审判的现实情况,导致法院审判不公正,滋生司法腐败,进而影响法院权威的树立。

三、法院权威树立之策

法院权威难以形成是多种原因共同作用的结果,因此,树立法院权威不能仅靠法院本身,也不可能一蹴而就,而应该是从多层面入手,靠多部门合作,是一个循序渐进而又长期的过程。

(一) 更新观念:从意识形态上保障法院权威的树立

1. 树立法律至上的观念。在《法律篇》中柏拉图表达了对法律的看法:“我现在要以法律的

仆人这一术语来称呼那些通常被称为统治者的人。我认为这是维系城邦成败的大事,当法律缺乏最高的权威,受制于其他权威,城邦就遭殃。但如果法律在统治者之上,统治者成为法律的仆人,城邦就会安全,并享受诸神赐予城邦的一切好东西。”^[10]“法律必须被信仰”^{[11]3}。因为“没有信仰的法律将退化成为僵死的教条”,“而没有法律的信仰,……将蜕变成成为狂信。”^{[11]38}法律至上观念的培育乃至法律信仰的确立,是法律权威的根本保障,而法院的权威主要是来自于法律的权威,如果法律都不被公众信仰,法律的权威也无从树立,法院权威也犹如无源之水、无本之木。这就要求人民法院独立进行审判,只服从法律。法官除了法律就没有别的主上^[12]。其次,国家的治理者与受治者均须受到法律平等的支配和约束。权力来自于法律的批准,法律成为权力的依据和标准,权力机关不得干预法院的审判活动。最后,公众知法、懂法、守法,自觉的维护宪法、法律权威,在全社会树立起法律至上观念。

2. 法院树立公正和效率并重的观念。在最高人民法院提出“人民法院在 21 世纪的主题就是公正与效率”之后,提高诉讼效率一直是法院司法改革的重要目标之一。由于过分强调效率,致使实践中出现一些为追求司法效率而损害司法公正的现象,大量冤假错案的出现就是例证。“公正是司法的永恒价值目标”。法院不公正,司法公正就丧失根基。但是法院公正也体现在法院高效,如波斯纳说“公正的第二种涵义也许是最普通的涵义是效率”。效率是公正必要内涵之一,司法公正实现需要一定的效率来维持,缺失了起码效率的公正将不再是公正。因此,法院不能一味追求公正裁判而不讲求效率,也不能牺牲公正去讲求效率,须树立公正和效率并重的观念。

(二)完善制度:从规范意义上保障法院权威树立

孟德斯鸠说:“有权力的人们使用权力一直到遇到界限的地方才休止。”^[13]在法治社会中,这一界限就是法律制度的规范。习近平总书记在中央纪委第二次全体会议上讲话时指出,要加强对权力运行的制约和监督,把权力关进制度的笼子里。因此,完善相关法律制度尤为重要。

1. 确保公开审判制度实质性公开。以法院审判公开促进法院公正,树立法院权威。这要求:允许旁听人员做记录;根据案件性质允许记者对社

会关注的案件的采访、录像、拍照等;公开审议过程和评判理由,这可以借鉴国际上的通行做法,将法院裁判理由和结论的多数意见在裁判文书中一并记录而公之于众,让当事人清楚、明确地了解其胜诉或败诉过程。

2. 完善法院绩效考评制度。法院绩效考评制度的目的在于激励、监督和制约法官。将法官的绩效考评落脚点置于法官日常的审判活动中,充分考虑案件复杂性和多样性,注意考察党委、人大、政府、纪检部门以及社会各界的综合性评价,遵循司法规律,完善保证案件质量和数量统一的法院绩效考评制度。

3. 改革审判监督程序。严格控制不利于被告再审的启动;取消法院启动审判监督程序权力,保证其中立地位;严格限制再审启动次数;规范当事人申诉权和检察机关抗诉权,对当事人放弃上诉权和调解结案的案件,不得提起再审申诉^[14];明确规定错案的定义和范围、追究责任的程序和方法,以维护裁判终局性和权威性。

4. 制定强制执行法。实行审执分离,改变实践中重审判和轻执行做法,做到审判与执行并重,既维护审判独立,又保障执行独立,实现生效裁判所确定内容,消除法院裁判是“司法白条”的观念,以此树立法院权威。

5. 强化检察监督。西方学者认为,要防止权力滥用,就必须以权力制约权力。检察机关是我国法律监督机关,对法院权力制约最有效的方式就是检察机关的审判监督权。鉴于实践中检察院和法院配合有余,而监督不足的情况,强化检察机关对法院审判权的监督尤为必要,防止法院权力滥用,遏制司法腐败,树立法院权威具有重要的作用。

(三)独立审判:创造良好的司法环境保障法院权威的树立

任何制度的形成都不是一蹴而就的,西方发达国家的司法独立也经历了从法律规定到实际确立的曲折历程。我国也不例外,虽然宪法规定了法院独立行使审判权,但是,要改善现有的司法环境,树立起法院的权威,是一个长期而又曲折的过程,要真正实现审判独立需从以下两个方面进行努力:

1. 保障法院外部独立。首先,理顺政党与法院之间的领导关系。法院审判须坚持党的领导,这是我国司法独立的根本前提。但是党对法院的领导主要是政治上的领导和思想上的领导,在具

体案件上,党委只能依照法律和政策发表意见,而不能对案件作出具体的决定;司法机关应认真听取和严肃对待党委意见,但对案件的具体处理仍要根据法律的规定。其次,规范人大对法院的监督方式。根据宪法规定人大与法院是监督与被监督的关系。人大对法院的监督是人大对法院整体活动进行监督,而非对法院的具体个案进行监督。有学者认为,应避免人大对案件直接进行调查,避免人大对案件的具体审理提出建议和决定,防止人大对法院具体个案审判的干预。最后,保证法院的人事和财政独立。有学者认为要实现法院人事和财政独立就要改革现行的法院财政保障机制,改由中央和省两级划拨,同时逐步将地方法院的人事管理权从同级地方党委和政府改由上级党委和政府管理^[15]。还有学者认为,应当借鉴西方国家的经验,法院的经费(包括法官的福利待遇)由中央财政直接划拨,并对其全部经费进行管理;人事上,实行法官资格确认和法官任免及晋升由中央统一管理。笔者认为,不管法院的人事和财政权是由中央和省两级管理还是由中央统一管理,总的思路就是要切断司法机关对地方的人事和财政的依附关系,实现法院的人事权和财政权的独立。另外,在司法管辖区域的划分上,可以根据经济发展状况、人口密集度以及司法现状等

多种因素来划分司法管辖区,改变司法管辖按行政管辖区划分的不合理现状。

2. 保障法院内部独立。首先,着力提高法官的素质,这是保障法院内部独立的根本前提。西方有法谚云:“法官是帝国的王侯”^[16]。法官作为司法权行使主体,法官权威与否直接关系法院权威与否。法官权威的树立,必须从以下几个方面进行努力:一是适当提高法官任职年龄、学历条件,借鉴西方国家经验,建立从优秀律师或法学教师中选任法官的制度和建立法官逐级晋升制度,适当延长法官退休年龄,建立一支职业素养较高的法官队伍;二是适当提高法官薪金与待遇水平。三是加强法官思想道德建设,增加法官职业认同感和荣誉感。四是要加大法官在职教育培训力度,加强法官的审判技能训练,努力提高法官分析判断、适用法律和调解疏导等能力,逐步实现法官专业化和职业化。其次,保障法官独立行使审判权。建立法官个人负责制,取消法院单位负责制,取消法院院长、庭长审批案件以及庭务会议讨论决定案件制度,保障法官独立。再次,保障法院审级独立。上下级法院之间是一种审判监督关系,应限制乃至取消下级法院对上级法院的请示汇报案件的做法,减少乃至取消上级法院对下级法院的审判指示,保证上下级法院之间的独立性。

参考文献:

- [1] 丹宁勋爵. 法律的正当程序[M]. 北京:群众出版社,1984:9.
- [2] [美]汉密尔顿. 联邦党人文集[M]. 程逢如,译. 北京:商务印书馆,1980:391.
- [3] [法]孟德斯鸠. 论法的精神(上)[M]. 张雁深,译. 北京:商务印书馆,1982:154.
- [4] 新华网. 最高法原副院长被双开 60年来下马最高司法官员[EB/OL]. (2009-08-22)[2014-01-08]. <http://news.cctv.com/china/20090822/100221.shtml>.
- [5] [日]谷口安平. 程序的正义与诉讼[M]. 王亚新,刘荣军,译. 北京:中国政法大学出版社,1996:55.
- [6] 宋冰编. 程序、正义与现代化——外国法学家在华演讲录[M]. 北京:中国政法大学出版社,1998:3.
- [7] [古希腊]亚里士多德. 政治学[M]. 吴寿彭,译. 北京:商务印书馆,1995:169.
- [8] 艾佳慧. 中国法院绩效考评制度研究——“同构性”和“双轨制”的逻辑及其问题[J]. 法制与社会发展,2008(5):22-24.
- [9] 宋冰. 程序、正义与现代化[M]. 北京:中国政法大学出版社,1998:281.
- [10] 张乃根. 西方法哲学史纲[C]. 北京:中国政法大学出版社,1993:23.
- [11] [美]伯尔曼. 法律与宗教[M]. 梁治平,译. 北京:中国政法大学出版社,2003.
- [12] 马克思恩格斯全集:第1卷[M]. 北京:人民出版社,1965:76.
- [13] [法]孟德斯鸠. 论法的精神(上)[M]. 张雁深译. 北京:商务印书馆,1982:154.
- [14] 卞建林. 我国司法权威的缺失与树立[J]. 法学论坛,2010(1):57-60.
- [15] 陈光中. 比较法视野下的中国特色司法独立原则[J]. 比较法研究,2013(2):44-48.
- [16] [美]德沃金. 法律帝国[M]. 李常青译. 北京:中国大百科全书出版社,1996:361.

A Research on Establishing the Authority of the Court

ZHANG Ming

(Law School, Sichuan University, Chengdu Sichuan 610207, China)

Abstract: Court authority is absent in our country, setting up the authority of courts are facing many difficulties: first, the court trial is effected by the party and government; second, the judicial corruption is serious; third, the court efficiency is inefficient; fourth, the final judgment of court is challenged; fifth, the court execution is difficult. The reasons lie in outdated concepts; defect of system and the independence of the judiciary. In order to set up court authority, we have to make efforts from the following aspects: renewing the ideas; setting up court authority from the ideology; improving the system; establishing court authority from the normative sense; independent trial; building good environment to establish the judicial authority.

Keywords: the authority of the court; set up judicial; corruption; concept; system; independence of the court

(责任编辑:沈建新)

(上接第5页)

[4] 王辅一. 项英传[M]. 北京:中共党史出版社,1995:294.

[5] 张亦民. 高敬亭的冤案究竟冤在哪里[J]. 资料通讯,2007(7-8):78-81.

[6] 中国人民解放军历史资料编委会. 新四军文献(一)[M]. 北京:解放军出版社,1994:62.

[7] 段雨生,赵酬,李杞华. 叶挺将军传[M]. 沈阳:辽宁人民出版社,2009:259.

Exploration On the Relationship between the 4th Branch under the New 4th Army and its Headquarters

ZHAO Dongyun

(Ideological and Political Theory Course Teaching and Research Department, Anhui Xinhua University,
Hefei Anhui 233088, China)

Abstract: When the New 4th Army was founded, there were some differences between the 4th branch and its headquarters. Since then, the 4th branch didn't carried out the command of the Central Committee and the headquarters' order of the New 4th Army. Gao Jing-ting the commander of the 4th branch, wished to established anti-Japanese base areas in central Anhui province and would like to marched east to the enemy's rear areas. General Ye Ting made an inspection tour to Jiangbei, consolidated the army. The Jiangbei headquarters was set up, which strengthened the leadership to the troops north Changjiang River. Lately, the leadership was transferred to the Central Plains Bureau, finally resolved the problem of the troops north Changjiang River and its headquarters.

Keywords: the New 4th Army; the 4th branch; Gao Jing-ting; Ye Ting

(责任编辑:李 军)