

司法独立的几个问题

李步云 柳志伟

一、司法独立的产生与历史发展

司法独立是近代民主革命的产物。它是建立在“主权在民”和分权理论的基础上的。在古代,无论是西方还是中国,国家的立法、行政和司法等各项权力,都是高度集中于君主和地方长官一人之手。其理论基础是“主权在君”。随着封建主义生产关系的没落和资本主义生产关系和市场经济的兴起,“主权在民”理论应运而生。但是人民很难直接管理国家,而只能通过选举产生政府,由政府代表人民管理国家。为了防止被选举产生的政府权力腐败与异化,启蒙思想家们建议未来的政府应当实行权力分立与权力制衡,这就是司法独立产生的社会条件和历史背景。人们通常认为,司法独立的理论基础是“权力分立”理论,这无疑是正确的,但还不够全面。“权力不受制约必然腐败”的原理,具有超时空的性质,因此古代就有了朦胧的权力分立与制衡的思想。但那时候不可能产生司法独立的理论、原则和制度,这是“主权在君”观念和专制主义政治制度所决定。肯定这一点,对深刻理解“司法独立”的价值是十分必要的。

通常认为,西方古代的分权思想起源于古希腊思想家亚里斯多德。他认为,“一切政体都有三个要素,作为构成的基础。”这三个要素是:议事机能、行政机能和审判机能。倘使三个要素都有很好的组织,整个政府将是一个健全的机构。近代西方的分权理论是由英国的洛克和法国的孟德斯鸠等思想家奠定的。洛克认为,每个国家都有三种权力,即立法权、行政权、对外权。每一种权力都要由一个特定的机关来掌握,而不能集中在君主或政府手里。如果一个机关同时享有立法权和执行权,就会促使他们去获

取权力并滥用权力,在制定法律时只顾自己的利益,而在执行法律时免受法律的约束。他认为,在国家权力体系中,立法权最高,行政权和财政权应处于次要的和服从的地位。其目的是提高议会的地位以抑制王权。但他也强调,立法权也要受限制:它应以正式公布的法律来治理国家,“国家的法律应该是不论贫富、不论权贵和庄稼人都一视同仁”;以上三权应当分立并相互制约。依照现代的观念和制度来说,洛克实际上是主张两权分立。在近代,完整的“三权分立”理论是孟德斯鸠提出的。孟德斯鸠说:“一切有权力的人都容易滥用权力,这是万古不易的一条经验。”“从事物的性质来说,要防止滥用权力就必须以权力约束权力。”“如果同一个人或是由重要人物、贵族或平民组成的同一个机关行使这三种权力,即制定法律权,执行公共决议权或裁判私人犯罪或争治权,则一切便都完了。”孟德斯鸠是系统地论述“司法独立”的第一人。他的“三权分立”理论被1787年制定的《美利坚合众国宪法》和1791年法国宪法所采纳。此后,司法独立的原则和制度被世界上很多国家所沿用。尽管由于历史背景和文化传统不同,分权制衡的具体形式各有千秋,例如美国有总统制、英国有内阁制、法国有总统内阁混合制,从而司法独立各有差异,但其原则精神是完全相同的。值得注意的是,近几十年以来,司法独立的原则和制度在全世界得到了更为广泛的传播,其基本特点是它已经进入国际法领域,从而开始了一个新的发展阶段。有关司法独立的国际文件主要是有《司法独立最低标准》、《司法独立世界宣言》、《关于司法机关独立的基本原则》、《关于司法独立的基本原则:实施程序》、《关于新闻媒体

与司法独立关系的基本原则》、《司法机关独立基本原则的声明》等。这些有关司法独立的国际文件的一部分对联合国成员国具有约束力,是联合国成员国必须遵守的,并自1988年起负有“每五年向秘书长通报一次在实施基本原则方面所取得的进展情况,包括基本原则的宣传,纳入国内立法的情况,在国内实施原则时所面临的问题和困难以及遇到的各种阻碍,同时还包括可能需要的国际社会的援助等。”我国是联合国安理会五个常任理事国之一,有责任和义务在实施这些原则与制度方面采取行动和作出表率。

二、司法独立的价值与现实意义

对于司法独立的价值与现实意义,我们不应局限于从司法制度自身去思考,而应从更广阔的视野,即从宪政的角度去考察。司法独立的原则和制度是宪政十分重要的内容和必不可少的组成部分。

现代民主这一概念的内涵,大致上包括一个核心和四个方面的内容。一个核心是指“人民主权”原则。它是现代民主的理论基础和根本原则。我国现行宪法规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民”,就是“人民主权”原则在宪法上的体现。四个方面的内容,一是指公民的民主权利。二是指政治权力的民主配置。三是民主程序。四是指民主方法。司法独立是属于政治权力民主配置这一范畴,但又同民主的其它内容密切相关。为什么在国家权力的分立与制衡中要强调司法机关的独立性呢?“美国宪法之父”的约翰·汉密尔顿有一段话讲得好:“司法部门既无军权,又无财权,不能支配社会的力量与财富,不能采取任何主动的行动,故可正确断言:司法部门既无强制,又无意志,而只有判断;而且为实施其判断亦需借助于行政部门的力量”。由于它在国家机构体系中的这种弱势地位,它的任务只是搞清案件的事实和正确适用法律,以及它的地位的这种中立性。因而司法机关对社会的危害性也最少。而司法机关又是维护社会正义的最后屏障和防线。因而保证司法的工作不受来自任何外界的干预和影响,以保障和维

护法律崇高权威,是十分必要的。世界各国的历史和实践已经证明,司法独立是现代民主制度不可或缺的重要一环。

司法独立是法治国家一个必不可少的主要标志,已得到国际上的普遍赞同和认可。虽然民主原则、平等原则、程序公正、依法行政、法律至上等都是现代法治的必备要素,但是司法独立不仅有其自身的独立价值而且还是实现上述这些原则的重要条件。另一方面,从司法机关内部的体制、程序、审判方法等等来看,司法独立的地位和作用是显著的。从总体看,现在我们出现错案的主要原因,除了金钱案、关系案这些腐败因素之外,一是司法人员的素质不高,一是外部的非法干预,这已是不争的事实。至于地方保护主义和部门保护主义影响司法公正,更是同司法不能独立存在体制上的局限和弊端有着直接的联系。依据有关司法独立的国际文件的要求,国际实践经验以及我国目前的现实情况,实现司法独立,需要在法官的任免、遴选、培训以及保障其权利等方面进行改革,以保证司法官员做到德才兼备、精通业务、公正无私、廉洁自律。这也是司法工作实现客观、公正、廉洁、高效的重要条件。

第二次世界大战后,德意日法西斯践踏基本人权、灭绝种族的暴行,激起了世界各国人民的极大愤慨,人们普遍提出了保护人权的强烈要求,保障人权开始被确立为一项公认的国际法准则。大批国际人权文书(包括宣言与公约)被通过,其中就包括一些有关司法独立的国际文书。从人权保障的角度来重视司法独立的原则和制度,并制定出国际标准力求在全球范围得以实现,这是以前未曾有过的。司法独立与人权保障的密切关系,包括两层含义:一、司法独立原则本身就是一项人权。二、司法独立制度是保障人权的一种重要手段,这在《关于司法机关独立的基本原则》等文件的序言中讲得很清楚:保障人权是实行权力分立与制衡体制的根本目的,也是厉行法治的根本目的。

(摘自《法学研究》2002年第3期)