

界,改变评价标准政治化、问责机制行政化的现状,让内行评判内行。应该明确,对那些经过二审的案件,只要一审的程序公正、法官没有徇私枉法,即使被上级法院改判,也不能一概追究一审法官的责任。不要搞企业式、指标化的评价机制,不能把法官当做生产线上的操作工。

政法委要抓好司法队伍职业化建设。在司法队伍建设当中,一要提高法官素质,二要提高法官地位,三要提高法官的职业责任感和道德规范,全面实现法官精英化。

政法委要保障各级司法机关活动的独立性。上级机关对下级机关的个案指导、下级机关对上级机关的个案请示都要有严格的程序,包括专门的文书和记录。建立独立的上诉法院体系,建立最高人民法院大区分院。

## 司法独立的本质是依法办案

陈卫东\*

司法独立在中国语境下,在官方文件中,是以人民法院、人民检察院依法公正行使审判权、检察权来表述的。从十五大的报告就开始这样表述,一直到十八大。怎么理解在中国这样的一个政治体制下坚持司法独立?这个问题最敏感的落脚点就在于如何处理党的领导和司法独立的关系问题。这是中国独有的问题,在西方根本不存在这样的问题。而在中国,如果能破解这一难题,司法独立就有望突破,有望取得实质的进展。

目前的司法改革实际上是要建立司法的公信,确立司法的公正。但是,要实现这样一个目标,根本的出路就是坚持司法独立,要正确处理司法独立和党的领导的关系问题。对于过去某些说法和传统观念,应当进行反思。过去通常把党的领导和司法工作之间的关系、或者说如何在司法工作中坚持党的领导解读为党对司法干部的选拔考核任命。这样一种观点导致了司法的不独立,导致了司法的行政化、地方化趋势。从实践效果看,地方党委对司法个案办理、人事任免方面的过多干预,导致了审判案件不是依据事实与法律,而是依据党委的指示、命令。赵作海、佘祥林等案件都是由个别地方党委领导对司法的不当干预所导致的。

首先,司法工作中衡量党的领导的标准是什么?笔者认为就是依法办案。司法机关严格依照法律办案,就是坚持党的领导。这是因为法律在我国是人民意志的体现,同样是党的意志的体现。法律的制定是在党领导下完成的,是党的政策的制度化、规范化的体现。所以,司法机关不要按照某一个党委、哪一个书记的指示办案。依据事实和法律依法办案,就是体现党的领导。法律滞后了,和司法机关没有关系,是立法机关应当关注的事。党应该领导立法机关及时修改法律。

这样一个问题其实在1979年中央下发的64号文件中已经有很好的表述,这个文件直到现在一点都不过时,甚至我们现在的一些认识还没有达到这个文件的高度。64号文件明确指出,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。这说得再明白不过了。充分发挥司法机关的作用,切实保证人民检察院、人民法院独立行使职权,党委

\* 陈卫东,中国人民大学法学院教授。

和司法机关各有专责,不能互相代替、互相混淆。为此,中央取消各级党委审批案件的制度。

所以确保司法机关依法办案是实现党领导司法的最好方式。从这种逻辑出发,党的领导是一种规范化、法治化和可持续发展的领导。要实现司法独立,在思想上有了上述认识之后,还有其他几个方面需要进一步加强。

第一,要重新定位政法委的功能。实际上,政法委的不当干预是目前司法机关不能独立办案的主要障碍。现在说这个话一点都不为过,孟建柱书记对这个问题也有非常清晰的阐述。这些年在全国各地,政法委对办案的干预程度表现得都不一样。以北京为例,北京市政法委对法院、检察院、公安机关办案的干预是较多的。政法委协调案件这种作法应该终止。

第二,要进一步强化检法两院党组的领导作用。党的领导在法院、检察院内不是没有组织形式,每一级法院、检察院都有党组,每一级法院、检察院的党组都是经过上一级党委或者党组批准的,是经过严格考核的。而这些党组的成员都是法律的内行。因此,加强党的领导,要强化两院党组的作用。为什么外行的政法委书记、市委书记的话就是党的领导,而检法两院的党组的意见就不是党的领导?

第三,要建立检法两家内部独立办案的机制。其实,司法不独立,主要体现在目前检法两院的内设机构上。现在进行司法改革,各个政法机关的内设机构要进行调整。比如,法院现在办案的机制是什么?很清晰,一个案件由一个承办人来承办,承办人办完了之后要报给案件的审判长,审判长不看卷,但是签名。庭审的时候,审判长主持,但是他对案件一般不直接拿意见。承办人拿意见,合议庭讨论,然后报主管的副院长。合议庭与主管副院长意见有冲突,要开庭庭长联席会,最后报主管院长,重大案件报审判委员会。这个机制是典型行政化的机制。它与司法的属性和特点完全背离。司法就是法官在办案,为什么要把它设置成这样一种行政化的东西?在国外,不用说西方,就说咱们的近邻日本、韩国,也没有这样做。法院为什么要设副院长?为什么要设庭长?如果整个法院只有一个院长做行政方面的协调,下面都是法官独立办案,还会有这么多的干预吗?

最近,广东佛山中院推出了审判长的改革机制。庭长、副院长和院长都一律不管案子了。完全由审判长办案,由审判长看卷、庭审、签发判决书,并最后负责。这是真的把司法落实到人。现在,司法不独立和不公正一个非常重要的方面就是司法在吃大锅饭——都在办案,人人负责实际上导致都不负责任。要在办案中很好地抵御内外部的干预,这是一个非常重要的问题,值得在总结各地创新和改革的基础上,认真探讨。

## 为“司法独立”正名

李步云\*

目前,有些人认为,“司法独立”是一个错误的观念,应当否定。这种主张显然是缺乏历史知识、法治理念和政治智慧的。

\* 李步云,广州大学人权研究与教育中心主任。