

司法体制改革的宪法审视

王 从 峰

(中南财经政法大学 法学院, 武汉 430073)

摘要:司法体制改革是涉及宪法体制调整与完善的宪法问题,应当确立合宪性观念,并在明确我国宪法所确立的司法体制框架体系的基础上找到司法体制改革的宪法空间与界限。我国宪法所确立的司法体制框架体系包括司法体制的宪法精神体系、司法体制的宪法原则体系和司法体制的宪法规范体系。司法体制改革的宪法空间要在我国宪法确立的司法体制框架体系中寻找,并根据这一结构内部不同要素的不同地位和功能来予以具体确定。

关键词:司法体制;司法体制改革;宪法体制;合宪性;结构体系

中图分类号:DF2;DF8 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2010)03-0005-05

以 1978 年 12 月中共十一届三中全会的召开为标志,当代中国司法制度进入了恢复与重建的历史新时期,也由此揭开了司法改革的序幕。从 20 世纪 80 年代中期开始到现在,当代中国司法改革历经了三个发展阶段,从以审判方式改革为主导的司法改革,逐步深入到体制性的司法改革。与前两个阶段的司法改革进程明显不同的是,这一新阶段的司法改革更多地触及体制性层面的问题。所以,党的十六大用司法体制改革来统摄当代中国司法领域的发展取向^[1]。面对司法体制改革这一重大的法治理论和实践问题,从宪法的角度进行审视和考量是必要的也是必须的。本文拟从宪法的视角,对司法体制改革的合宪性观念与体系进行一个框架性的分析。

一 司法体制改革的合宪性观念

从本质上看,司法体制是宪法体制的一部分。宪法体制是指一国宪法所建构的国家权力体系,包括国家权力的来源、界限、职责,国家权力的划分与相互关系以及国家权力的组织与运作原则。从内容上看,宪法体制主要分为两个部分,即国家权力的来源与国家权力的构造。宪法体制是各项国家权力运

作的基础和依据。在宪法所建构的国家权力体制中,司法体制不是独立的存在,司法体制的产生、构造及其运作都与其他权力体制密不可分。因此,司法体制改革是涉及宪法体制调整与完善的宪法问题。各个国家的宪法体制都存在差异,决定一国宪法体制的基础因素包括制宪者的权力哲学、历史文化传统和现实政治经济形态。总之,一国的宪法体制从根本上决定了它的司法体制的构造和特色。

宪法是一国法律体系中具有最高效力的价值与规范体系,是一切组织和个人的最高行为准则。法治原则是我国宪法的基本原则,依法治国的根本是依宪治国。任何国家决策的制定和国家行为的施行都必须在宪法的框架内进行。由于司法体制改革是涉及宪法体制的宪法问题,“改革的性质是中国司法体制和制度的自我完善,在司法改革方面,我们不能崇尚革命性思维,而应该在宪法的范围内,循序渐进地推进改革”^[2]，“在完善我国司法制度时,需要从国家权力体系的层面进一步明确司法制度的宪法基础和司法改革的宪法界限”^[3]。我国宪法确立了司法制度的基本框架和司法工作的基本原则,形成了司法公正的宪法保障机制。在新的历史时期,需要全

收稿日期:2010-01-17

作者简介:王从峰(1984—),男,河南信阳人,宪法与行政法学专业博士研究生,研究方向为宪法学基础理论。

面贯彻落实宪法规定的原则和制度,推进司法体制改革,进一步促进司法公正,并通过司法公正更好地保障在全社会实现公平和正义。抛开宪法,必然会脱离我国的国体、政体和基本国情,使司法体制改革误入歧途^[4]。因此,司法体制改革应当确立合宪性观念。作为我国具有最高效力位阶的价值与规范体系,现行宪法应当也可以对司法体制改革提供强有力的指引,保障司法体制改革平稳有序的进行。

与此同时,司法体制改革的推行也会由于自身强烈的革新实践品格而对现行宪法提出新的诉求,现行宪法的“改革宪法”^①品性也为司法体制改革预留了一定的体制空间。改革创新是人类文明演进的不竭动力和源泉所在,也是我国现行宪法的基本精神,宪法的发展很大程度上表现为对改革开放事业的回应。现行宪法在序言中明确指出,“坚持改革开放,不断完善社会主义的各项制度”。积极推进司法体制改革,是完善我国宪法体制的现实需要,是实现我国现代化转型的重要战略任务,也是建设富强、民主、自由、文明的社会主义国家的必然选择。但与此同时,“宪法不单要跟着改革的步伐走,不断确认和巩固改革的成果,还要更多地引导改革、指导改革,为改革留出必要的空间,为中国社会的发展和中华文明的传承提供宏大、坚固的理论和制度框架,并在必要时能够限制改革、约束改革”^[5]。因此,基于转型社会的背景和现行宪法的“改革宪法”品性,司法体制改革的合宪性观念又不应当是一个僵硬的概念束缚,而应当是一个具有稳定内核和权变空间的包容性体系,只有这样才能实现宪法权威和改革实践的动态平衡和相互适应。

二 我国宪法所确立的司法体制框架体系

对于司法体制改革这样一个关涉宪法体制的重大理论与实践问题,仅仅确立合宪性的观念是不够的。我们必须首先明确我国宪法所确立的司法体制框架体系,并在此框架体系内找到司法体制改革的宪法空间与界限,为司法体制改革的有序开展提供具体的规范指引,为宪法权威的维护与司法体制改革实践的动态平衡提供有效的路径参考。

司法体制是宪法体制的一部分,宪法的结构体系决定了司法体制的框架结构体系。从内部结构上看,宪法是由宪法规范、宪法原则和宪法精神三个不同层次的要素所构成的结构体系。宪法规范是宪法内部结构的基本构成要素,是有关国家根本问题的

法律规范。宪法原则是由一系列宪法规范在调整某一类基本社会关系时所共同体现和表明的立场和倾向。宪法精神是由一系列宪法规范、宪法原则所体现和反映的对整个社会关系进行全面系统的一般性调整的指导思想^[6]^[23]。与宪法的内部结构相对应,我国宪法所确立的司法体制框架体系也包括三个构成要素,即司法体制的宪法精神体系、司法体制的宪法原则体系和司法体制的宪法规范体系。

(一)司法体制的宪法精神体系

我国宪法的精神蕴涵是中国特色社会主义理念和改革创新精神。《宪法》序言规定:“国家的根本任务是,沿着中国特色社会主义道路,集中力量进行社会主义现代化建设。”《宪法》第一条规定:“中华人民共和国是工人阶级领导的、以工农联盟为基础的人民民主专政的社会主义国家。社会主义制度是中华人民共和国的根本制度。禁止任何组织或者个人破坏社会主义制度。”与此相适应,我国司法体制的宪法精神体系主要表现为:司法工作要贯彻社会主义法治理念,司法工作要坚持改革创新。

司法工作要贯彻社会主义法治理念是我国宪法蕴涵的社会主义理念在司法领域中的体现,它是社会主义法治的精神宗旨和理论基础,是立法、执法、司法、守法的价值标准和行为指南。社会主义法治理念的基本内涵是:依法治国、执法为民、公平正义、服务大局和党的领导。司法是法治的重要环节,中国司法是中国社会主义法治事业的有机组成部分。社会主义法治理念要体现在我们对司法的认识和实践中^[7]。对于司法机关来说,社会主义法治理念的重心是执法为民、公正司法、服务大局,以解决制约司法公正和人民群众反映强烈的问题为重点推进司法体制改革,充分发挥司法机关维护社会公平和正义的作用,促进在全社会实现公平和正义^[8]。

司法工作要坚持改革创新,这是我国宪法所确立的改革开放精神在司法领域中的体现。它要求司法工作要在立足国情、总结司法工作经验的基础上,借鉴和吸取外国法治建设的有益经验,不断完善我国的司法体制。在司法的改革创新中,我们必须坚持的原则是司法的普适性与司法的传承性的统一、司法的民主性和司法的科学性的统一。人类的法治理性是相通的,具有价值的普适性,蕴含普遍性的真理。同时,法治又是一种文化现象,具有文化传统的传承性。由于社会体制和文化传统的不同,不

同时空下的法治模式必然具有差异性。司法的根本功能在于公正地裁决纠纷、保障人权,这是司法的普适性,是司法改革必须坚持的底线。同时,一国的文化传统和根本政治体制也决定了它的司法体制具有本国的文化特色。我国宪法所确立的人民主权原则和实现这一原则的根本政治体制——人民代表大会制度——决定了我国的司法工作必须体现人民民主理念。同时,现代权力分工原则和司法活动自身的规律性也决定了司法活动具有自身的运作逻辑,必须讲求科学性。

(二)司法体制的宪法原则体系

我国宪法的主要原则是人民主权原则、法治原则、人权保障原则。人民主权原则,即一切权力属于人民,国家权力由人民授予,对人民负责。《宪法》第二条规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。人民依照法律规定,通过各种途径和形式,管理国家事务,管理经济和文化事业,管理社会事务。”法治原则,即宪法和法律是调整社会生活的根本规范。《宪法》第五条规定:“中华人民共和国实行依法治国,建设社会主义法治国家。国家维护社会主义法制的统一和尊严。一切法律、行政法规和地方性法规都不得同宪法相抵触。一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。一切违反宪法和法律的行为,必须予以追究。任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。”《宪法》第三十三条第二款规定:“中华人民共和国公民在法律面前一律平等。”人权保障原则,即国家权力的正当性基础和根本宗旨是保障人权。《宪法》第三十三条三款规定:“国家尊重和保障人权。”具体到司法领域,我国司法体制的宪法原则体系包含:司法民主与司法独立相统一原则、司法公正优先兼顾司法效率原则、司法保障人权原则。

司法民主是人民主权的宪法原则在司法领域的体现,也是作为我国根本政治制度的人民代表大会制度的要求。《宪法》第三条第三款规定:“国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。”上述规定表明,司法民主的要义是司法来源于人民,要体现人民的意志和利益,要接受人民的监督。而司法权的特性和现代民主的代议制特征决定了司法民主必须通过司法独立来实

现,司法民主和司法独立应当统一。《宪法》第一百二十六条规定:“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。”《宪法》第一百三十一条规定:“人民检察院依照法律规定独立行使检察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”

维护和实现社会公平正义是社会主义法治的价值追求,是社会主义法治理念的重要组成部分,也是我国宪法的基本精神。社会主义法治的公正精神体现在立法、执法、司法的各个方面,其中司法公正尤为突出。司法公正是社会公平正义的底线。司法公正往往需要由司法效率来保证。提高司法效率,不仅可以使被害人的权利及时得到救济,还可以使受损害的法律秩序及时得到恢复,同时有助于增强公众对司法机关的信任。在社会主义司法领域,应坚持公正与效率的辩证法,以公正统领效率,以效率保障公正^[9]。

司法保障人权原则是人权保障的宪法原则在司法领域的体现,是司法权机关的根本宗旨和宪法职责。尊重和保障人权的宪法要求使人权成为国家权力运行的指导性价值,是国家权力的宪法义务。此处的“国家”具体是指国家机关。在具体的宪法关系上,抽象意义上的国家是不存在的,国家的权力和义务由立法、司法和行政等具体的国家机关来承担和落实^[10]。在法治社会,司法是社会正义的最后一道防线,是纠纷的最终解决机制,同时也是制约其他公权力的有效手段,司法被视为人权保障的最主要的方式与有效的途径之一^[3]。

(三)司法体制的宪法规范体系

司法体制的宪法规范体系包括司法的创设规范、司法的组织规范和司法的运作规范。

我国现行宪法创立了以人民代表大会制度为制度基础和逻辑支撑,以人民法院的审判制度与人民检察院的法律监督制度为制度核心的司法体制框架体系。在不同的宪法体制下,司法机关的创设原理是不同的。我国的宪法体制是以人民代表大会制度为根本框架支撑的国家权力构造体系^②。因此,司法机关由人民代表大会产生,并向其负责,受其监督。《宪法》第二条规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”《宪法》第三条规定:“全国人民代表大会和地方各级人民代表大会

都由民主选举产生,对人民负责,受人民监督。国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。”我国司法体制的核心是人民法院的审判制度和人民检察院的法律监督制度。《宪法》第一百二十三条规定:“中华人民共和国人民法院是国家的审判机关。”《宪法》第一百二十九条规定:“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关。”

我国宪法对司法机关的组织体制作出了规定,确定了人民法院、人民检察院的类型、层级以及上下级之间的关系。《宪法》第一百二十四条规定了人民法院的类型和层级:“中华人民共和国设立最高人民法院、地方各级人民法院和军事法院等专门人民法院。”《宪法》第一百三十条规定了人民检察院的类型和层级:“中华人民共和国设立最高人民检察院、地方各级人民检察院和军事检察院等专门人民检察院。”《宪法》第一百二十七条明确规定了法院上下级之间的监督与被监督关系:“最高人民法院是最高审判机关。”“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。”《宪法》第一百三十二条规定了检察院上下级之间的领导与被领导关系:“最高人民检察院是最高检察机关。”“最高人民检察院领导地方各级人民检察院和专门人民检察院的工作,上级人民检察院领导下级人民检察院的工作。”《宪法》第六十二、六十三、六十五、六十七、一百零一、一百零三、一百二十四、一百三十条对各级人民法院和人民检察院的组成人员的产生方式、罢免程序、任职资格限制与期限作出了基本规定。此外,《人民法院组织法》和《人民检察院组织法》对此进行了更具体的规定。

《宪法》第一百二十六条确立了人民法院审判权的行使原则:“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。”《宪法》第一百三十一条确立了人民检察院检察权的行使原则:“人民检察院依照法律规定独立行使检察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”《宪法》第一百三十五条明确了人民法院和人民检察院以及公安机关在刑事司法活动中的职权运作关系:“人民法院、人民检察院和公安机关办理刑事案件,应当分工负责,互相配合,互相制约,以保证准确有效地执行法律。”

三 司法体制改革的宪法空间

司法体制改革的宪法空间要在我国宪法确立的司法体制框架体系中寻找,并根据这一结构内部不同要素的不同地位和功能来予以具体确定。司法体制改革的宪法空间表现在以下两个方面。

(一)贯彻落实现行宪法所确立的司法体制的宪法精神和原则体系

宪法精神和宪法原则具有根本性和全局性,构成一国宪法秩序的基础,应当保持基本稳定,不应轻易变更。世界上很多国家的宪法明确规定宪法的基本原则不能修改。例如,德国1949年制定的《联邦德国基本法》就规定了宪法确立的基本原则不能修改,该法第七十九条第三款规定:“对本基本法的修正,不得影响联邦划分为州,以及各州按原则参与立法的原则,或者第一条和第二十条所规定的原则。”^[9]因此,司法体制改革必须遵循我国宪法确立的司法体制的宪法精神体系和宪法原则体系,改革的具体措施应当通过更加完善的司法制度设计,更加全面、有效地贯彻落实这些精神和原则体系。例如,可以在遵循党对司法的领导的精神和原则下,改革党对司法的领导模式,“依法执政”,保证司法机关依照宪法和法律独立公正地行使审判权和检察权,确立在党的领导下司法机关独立行使职权的司法体制;可以在坚持人大对司法机关的民主监督的精神和原则下,改革人大对司法机关的监督模式,确立依法监督、集体监督、公开监督的新模式,以此优化司法环境,促进司法机关充分发挥司法功能^[9];可以在坚持司法公正优先、兼顾司法效率的精神和原则下,改革审判模式和法律监督模式,在司法制度和司法程序的设计中既通过严密的程序、多重制约和增强司法民主来确保司法公正,又通过简易便捷的程序和提高执法水平以实现司法效率^[11]。

(二)修改完善现行宪法所确立的司法体制的宪法规范体系

宪法规范及其体系为国家的治理和社会的运作提供具体的规范指引,是宪法精神和宪法原则的贯彻落实。“由于受制宪者或修宪者主观认识能力的限制,规范内容的设计与实际生活或未来生活之间很少能达到完全一致,规范的产生就包含着与未来生活之间可能出现的冲突。我们应当承认,再完善的宪法面对日益变革的社会生活,必然表现出一定的滞后性与保守性”^[12]。解决宪法规范与社会现实

冲突的正当模式主要有宪法解释和宪法修改。当宪法解释不能解决宪法规范与社会现实的冲突时,宪法的修改就成为必要。面对社会现实对司法体制的变革诉求,司法体制的宪法规范体系是可以进行修改的。当然基于司法体制的宪法规范体系的内部结构的不同地位和功能,它们所能允许的变革限度也是不同的。

在司法的创设规范中,司法机关由人民代表大会产生并向人民代表大会负责这一规范是不应当修改的,因为这一创设规范是由作为我国根本宪法体制的人民代表大会制度所决定。在司法的创设规范中,有关司法机关的机构设置和权限划分的规范在坚持根本宪法体制的前提下有予以变革的空间,目的是为了更加科学合理、系统有效地配置司法权能。

例如,一般法律监督权是由检察机关还是由人民代表大会内部的专设机关行使更为合理有效是可以进一步探讨的。

司法的组织规范和运作规范是在对司法活动规律的认识的指导下有效实现司法权能而作的实体与程序制度安排,可以在司法活动规律认识深化和司法环境变迁的情况下进行修改,目的是为了更合理地配置我国的司法资源,更有效地实现我国的司法权能。因此,司法体制改革可以积极地探索司法权的有效组织模式和合理运作模式。例如,各级地方司法人员是否必须由同级地方人大选举或人大常委会任命,人民法院、人民检察院在办理非刑事的司法案件时的职权运作关系安排,是可以进一步探讨并改革完善的。

注释:

- ①现行宪法的行宪史,也是宪法的变迁史。宪法且行且改,在这种意义上可以说,是一部“改革宪法”。它为认可和推动改革而制定,又因改革而屡屡修改。它出现于因国家的形势和任务发生很大变化而必须在经济、政治、文化和社会的广泛领域推行大幅度改革的时期,旨在确认和巩固改革成果,维护改革所需的秩序。它在把改革成果合法化的同时,也不得不改革自身。参见夏勇《中国宪法改革的几个基本理论问题》,《中国社会科学》2003年第2期。
- ②决定实行人民代表大会制度这一根本宪法体制的权利哲学基础是马克思主义的国家和政权学说。马克思主义认为,无产阶级专政的国家政体必须是人民代表制的共和国形式。社会主义国家的政权组织形式,虽然在具体形式上有所不同,但它们都有一些基本的共同点,都可称为人民代表制。人民代表大会制度是中华人民共和国的根本政治制度,是人民民主专政的政权组织形式。参见许崇德主编《宪法》(第二版),中国人民大学出版社2004年版,第112-114页。
- ③基本法第一条确认的是人的尊严不可侵犯的原则,将人的尊严作为基本法的最高价值和存在的根本目的。基本法第二十条确定的宪法基本原则包括:(1)民主与社会福利的原则;(2)人民主权的原则;(3)宪法至上与法律优先的原则;(4)公民的反抗权。参见韩大元主编《比较宪法学》,高等教育出版社2003年版,第428页。

参考文献:

- [1]公丕祥.当代中国司法改革的时代进程[J].法制资讯,2009,(2).
- [2]乔新生.中国司法改革的基本假定——不能营造中国司法的乌托邦[J].法治论坛,2009,(2).
- [3]韩大元.中国司法制度的宪法构造[J].中国人民大学学报,2009,(6).
- [4]谢鹏程.宪法是实现司法公正的保障[J].求是,2004,(22).
- [5]夏勇.中国宪法改革的几个基本理论问题[J].中国社会科学,2003,(2).
- [6]刘茂林.中国宪法导论[M].北京:北京大学出版社,2005.
- [7]张志铭.社会主义法治理念与司法改革[J].法学家,2006,(5).
- [8]张文显.社会主义法治理念导言[J].法学家,2006,(5).
- [9]张文显.人民法院司法改革的基本理论与实践进程[J].法制与社会发展,2009,(3).
- [10]焦洪昌.“国家尊重和保障人权”的宪法分析[J].中国法学,2004,(3).
- [11]张述元.论司法体制改革的原则[J].中国法学,2004,(1).
- [12]韩大元.论宪法规范与社会现实的冲突[J].中国法学,2000,(5).

[责任编辑:苏雪梅]