

## 实现司法与政治之间的平衡

宋方青

如何处理司法与政治的关系是一个相当敏感且颇有争议的问题,对于中国的司法改革,这又是一个前置性的问题。当下中国正在进行新一轮的司法改革,良好的政治生态是司法改革高效、健康前行的必备条件,如何实现司法与政治之间的平衡,则是我们必须着力思考的问题。

歌德曾经有一句名言:政治上的愚蠢应该被看作是罪行,因为它将招致千百万人的苦难。在西方,传统的司法法理学一直强调法律与政治的分离。在人们眼中,政治是选择问题,是权力的博弈场,是恣意性的、非理性的,不符合知识的标准,因此,在法律人看来,政治往往是一个贬义词。

在我国,司法泛政治化的现象时为国人诟病。我国的司法改革一直是在顶层设计中前行。在以职业化为原则的司法改革推行了十余年后,中央提出了“三个至上”,政法系统随即开始了“大讨论、大学习”。当时,全国法院“大学习、大讨论”的十个讨论题目具有鲜明的政治色彩,司法机关被赋予了诸多的政治任务。这十个题目是:如何认识和坚持中国特色社会主义法治建设道路;如何认识和坚持人民法院工作的根本出发点和检验标准;如何认识和自觉运用科学发展观指导人民法院工作;如何认识和把握人民法院工作的首要政治任务;如何认识和把握实现人民法院工作法律效果和社会效果的统一;如何认识和提高司法公信力、加强司法权威;如何认识和坚持党的领导这一重大政治原则;如何认识和贯彻人民法院“三个至上”的指导思想和“五个与时俱进”的工作思路;如何认识和落实建设“学习型、团结型、创新型”机关;如何认识和落实领导干部、领导机关应做工作上的表率、作风上的表率、服务上的表率。在我国现行的宪制框架内,司法权作为国家政治权力的组成部分,是不能违背政治的需要的,且当它是民意的表述,司法体制与机制的改革也理应体现。但是,对于过往的中国司法改革,无论是政法系统还是学术界都发出了不同的声音,有肯定也有批评。批评性最大的一个表述就是中国的司法改革是大倒退,司法的公信力并未因此提升,而是一定程度的滑坡。当然,也因为司法机关承载了诸多的政治任务,于是一旦错案冤案出现时,民众对司法的不信任就会加重,司法机关也因此承担了它本不该承担的责任。

瑞典学者摩罗·赞姆布尼(Mauro Zamboni)曾将法律与政治的关系分为三种模式:一是自治模式(Autonomous Model)。在这种模式下,法律与政治在概念上是分离的,法律自身具有一定的刚性(rigidity),可以排除政治的干扰。二是嵌入模式(Embedded Model)。在这种模式下,法律被视为政治的一环,是达到政治目的的工具。三是交叉模式(Intersecting Model),是上述两种模式的综合,法律既具有一定的自治性,同时又与政治具有不可分离的关系。换句话说,法律具有一定的刚性,但是这种刚性只是部分的(partial)。<sup>[1]</sup>虽然摩罗·赞姆布尼在具体的归类上有很多值得商榷的地方,但其“理想类型”的研究方法却极富启发性,并且反映了当代学者对于法律与政治

作者简介:宋方青(1961-),女,山西平顺人,厦门大学法学院教授、博士生导师。

之间关系的典型认识，由此，司法与政治的关系也可进行这三种类型的划分。

司法具有的中立性使司法与政治具有天然的排斥性。然而，在具体的制度实践中，司法又总是与政治有着千丝万缕的联系，即便是在较为严格实行三权分立的美国也是如此。美国学者迈克尔曾经称联邦最高法院为“最高政治院（Supreme Political Court）”。美国的法院在对立法行使审查权时，经常声称或提醒“政治问题回避审查”原则。联邦最高法院曾在判决中指出，凡具有如下特征的问题都是政治问题，最高法院回避审查：第一，宪法明确规定将某一问题交给与法院平行的政府部门解决；第二，法院在解决某一宪法问题时，缺乏能被发现和易于控制的司法标准；第三，法院在对某些宪法问题作出决定前，应当考虑是否对平行政府机构缺乏尊重；第四，某些宪法问题可在不同政府机构中产生多种意见，如法院对之加以审理，将产生潜在的困恼。<sup>[2]</sup> 政治问题之所要回避，原因是，美国法官认为，政府的行政分支和立法分支属于政治分支，因为他们由人民选举产生，目的是为公共事务做决策。但制宪者设置司法分支，不是用作反映多数人意志的工具，并非政治性的分支。所以，政治问题由政治分支解决，最高法院不解决政治问题。但是承担司法审查职能的法院机构是不可能不涉及政治问题的。如果司法机关不仅享有裁判私人之间纠纷的最终权威，而且享有最终权威对代表多数利益的立法机关的法案进行审查，那么，这一权威的存在将可能导致立法机关的代表敷衍塞责，“立法机关有时放弃了自己的责任，而将这个责任传给了法院”。<sup>[3]55</sup> 这样，本应由立法机关履行的公共政策的决定权实际上从立法机关转移到了司法机关。因此，当司法机关承担了监督立法的职能时，司法过程必然带有政治性，在此意义上，司法审查的“政治问题回避审查”原则只具有相对性。托克维尔曾说“在美国，几乎所有的政治问题，迟早都会变成司法问题。”但我们需要注意到的是，在美国，法院将政治问题转化为司法问题，它决不会另立一套“不按法理出牌”，“不按司法规则操作”的纠纷解决系统，而是通过法律思维与法律程序解决政治问题，“所有政党在它们的日常论点中，都要借用司法的概念和语言。大部分公务人员都是或曾经是法学家，所以他们把自己固有的习惯和思想方法都应用到公务活动中去”。<sup>[4]310</sup> 此外，这种政治审查还有控权的目的与意义。

无论在哪个国家，定分止争都是法院的主要职能。虽然在不同国家法院的地位、权威有所不同，但所遵循的司法规律应当都有许多共通之处，法院应依法独立行使审判权，不受任何机构、团体和个人的干涉，司法具有被动性、中立性、权威性、终局性，司法应忠诚于法律，不能沦为政治的工具。

在我国，司法与政治有着密切的联系，司法机关承担了诸多的政治任务。虽然我国宪法规定人民法院依法独立行使审判权，不受任何机构、团体或个人的干涉，但在实践中，司法机关不可避免地受到了政治的影响。

中国新一轮的司法改革正在启动，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确规定“深化司法体制改革，加快建设公正高效权威的社会主义司法制度，维护人民权益，让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。”深化司法体制改革，加快建设公正高效权威的司法制度，其中一个根本性问题就是要处理好司法与政治的关系，特别是司法与党的关系。

全面深化改革的总目标是推进国家治理体系和治理能力现代化。对于执政党来说，治理现代化就是要提高党的科学执政、民主执政与依法执政水平。我国宪法明确规定，党必须在宪法和法律范围内活动。党对司法机关的领导应当是通过人民代表大会的组织形式，把党的主张和意图变成全体人民的意志和行动，而不应超越国家权力机关直接行使权力。十八大已明确指出，要“善于使党的主张通过法定程序成为国家意志”。

要处理好司法与党的关系，我认为，应在体制内寻找两者的契合点，这个契合点，就是两者都主张人民利益至上，以人民的利益为圭臬，并通过它们所共同依托的制度平台——人民代表大会制度——达到平衡，实现良性互动，最终通过遵守由人民选举出来的代表所制定的法律达致殊途同归——维护人民的利益，让人民群众感受到公正正义。就司法而言，则是最终在法律至上的引领下，让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。

参考文献:

- [1] Mauro Zamboni. Law and Politics: A Dilemma for Contemporary Legal Theory [M]. Springer, 2008.
- [2] BakerV. Carr, 369 U. S. 186 (1962) [Z].
- [3] [美] 本杰明·卡多佐. 司法过程的性质 [M]. 苏力, 译. 北京: 商务印书馆, 2013.
- [4] [法] 托克维尔. 论美国的民主: 上卷 [M]. 董果良, 译. 北京: 商务印书馆, 2006.

[责任编辑: 苗 炎]