



2016
10

总第 15 期
2016 年 6 月

深圳创新发展研究院 编印

编者按：《中国改革报告》是我国第一份由社会组织发布的，对国家深化改革进行全面客观评估的报告。本着打造“一个能够全面反映国家改革进程的白皮书、一个客观评估我国改革效果的社会评估报告、一个对进一步深化改革提出若干重大建议的研究报告”的理念，2014 年起，创新发展研究院每年组织全国有关领域权威专家，编写出版《中国改革报告》。本期改革建言刊登的是《中国改革报告·2015——从总体设计到全面建设》的总报告摘要。

《对全面深化改革的九条建议》

6. 直面司法审判和检察独立问题，实现司法体制改革的重大突破
7. 加强党的制度建设，逐步形成制度治党机制

对全面深化改革的九条建议

六、直面司法审判和检察独立问题，实现司法体制改革的重大突破

这一轮司法改革规模宏大，相关部门大力推进，在司法综合改革，法院改革，检察改革，公安及司法行政改革等方面都取得了积极进展，但在司法的去地方化、去行政化等关键问题上困难重重。其根本原因在于在改革过程中回避了司法审判和检察业务的独立性这一关键问题，使得司法体制改革难以突破。

长期以来，司法的地方化、行政化痼疾难改，一些地方和部门的领导干部或是出于个人腐败，或是受部门或地方利益的影响，或是为了维稳的需要等等，对司法案件的处理进行多种形式的干预。对此，多年来，中央三令五申，强调各级地方政府和部门不得干预、阻碍司法案件的处理，保持司法审判和检察工作的独立性。但是由于种种原因，收获不大，司法领域的腐败惊心动魄，社会反映强烈。在新一轮司法改革中，中央明确了司法去地方化、去行政化的改革思路，并出台《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、

通报和责任追究规定》等一系列文件，防止领导干部干预司法，确保司法机关依法、独立、公正行使职权，从这个意义上讲，司法机关、司法审判和检察业务的独立是进一步深化司法改革的主线。

但是，另一方面，长期以来我们把司法审判和检察的独立政治化和意识形态化，把司法业务独立与党的领导对立起来，把司法业务独立性与西方“三权分立”等同起来，从而使司法改革的理论和实践在一定程度上脱节。从一定意义上讲，司法业务独立是实现法治中国理想途径的底线，是深化中国司法改革必须直面的关键问题。

——司法业务独立是司法有效运作的必要条件

司法业务独立有以下三个基本特征和内涵：

一是司法业务独立要求任何个人或组织不得干预司法。

司法业务独立包括职能独立、组织独立和法官独立。司法职能应区分并独立于行政、立法等其他职能，由独立的专门机关行使。职能独立只是权能分离的结果和权力制衡的要求，并不必然要求以三权分立为条件。组织独立，法院和检察院应在制度上独立于立法、行政机关，从而为司法权的独立行使提供组织保障；同时法院内部应相互独立，为法官独立行使职权提供保障和排除干扰。

二是司法业务独立是司法有效运作的必要条件，实现司法公正的前提和保障。司法裁判要求中立的法官在听取双方

陈述的基础上，独立作出判断，而不得受制于任何组织或个人的干预。倘若司法受到干预，未参与审理者可随意对司法的过程和结果施加影响，司法公正自然无从谈起。即使裁判结果公正，也无法获得民众的信任。倘若受到干预，以中立性、公正性作为程序正义基本法则的司法，功能必将失效。

三是司法业务独立是国际通行的法治准则。司法业务独立是一切法治国家的基本准则，也为诸多国际文件明文规定。1982年国际律师协会《司法独立最低标准》、1983年世界司法业务独立第一次会议通过的《司法独立世界宣言》、1985年联合国《关于司法机关独立的基本原则》等国际文件，都对司法业务独立提出了明确要求。1998年10月中国签署的《公民权利和政治权利国际公约》第14条也规定司法业务独立。

——司法业务独立是相对的，并不是有些人理解的绝对性

从国际上来看，尽管司法业务独立是国际上公认的原则，但在各国实践中，司法业务独立只有程度的不同，而没有绝对的独立或不独立。我国宪法规定的审判独立也旨在强调司法裁判的独立性，独立性越强，司法的公正度越高。从另一角度讲，即使司法业务独立程度极高的美国，联邦最高法院大法官仍不可避免存在“党派性”，只要翻看美国反托拉斯领域的司法裁判史，就能找到明显的例证。因此，无论是否确

立司法业务独立的原则，司法都应当追求更高的独立性。

——司法业务独立和意识形态没有关系，司法业务独立并非资本主义特有的法治理念

马克思曾一针见血地指出：“法官除了法律就没有别的上司。……独立的法官既不属于我，也不属于政府。”历史上，许多社会主义国家确认了司法业务独立原则。例如，1936年苏联宪法第112条规定：“审判员和陪审员独立行使职权，只服从法律”。1960年捷克宪法规定：“经选举产生的独立的人民法院行使捷克斯洛伐克或其社会主义共和国审判权”。1963年民主德国宪法要求：“审判员、陪审员和社会法庭成员审判独立，仅受德意志民主共和国宪法、法律和其他法规约束。”波兰社会主义时期的宪法和法律反复强调：法官独立审判，不受干涉。

但在中国，司法业务独立长期以来受到批判。建国之初，司法业务独立就被视为资产阶级的“专利”。尽管1954年宪法宣示了司法业务独立的原则，但1957年“反右”运动中，司法业务独立被当作资产阶级法律原则受到彻底否定。文革期间，公检法受到毁灭性的破坏。改革开放后，1982年宪法确立审判和检察独立原则，但这只是相对独立，司法业务独立未得到认可。时至今日，司法业务独立仍被有些人视为西方敌对势力试图渗透中国的一个阴谋，使司法业务独立这个提法拱手让于“西方”，使我国在国际司法语言权上处于被

动和劣势地位。

——司法业务独立性与政治制度没有关系，从一定程度上讲，司法业务独立主要是法律技术问题和程序规则问题

事实上，司法业务独立与三权分立、代议制民主、资本主义制度并无必然联系。司法业务独立不分古今中外。前资本主义社会存在司法业务独立，法国大革命之前国王有时甚至受制于巴黎高等法院，而中国古代也并非没有司法业务独立。司法业务独立不分姓资姓社，社会主义不应排斥司法业务独立，甚至还可以强调社会主义司法业务独立优于资本主义司法业务独立。

从法律技术层面来说，司法是关于纠纷解决的程序规则。在一个缺乏共识的时代，关于程序规则的共识相对容易达成。为了保障司法公正，司法程序应基于中立性、独立性等程序正义的规则来设计。作为现代法治的基本准则，司法业务独立已成为世界各国的共识，也是中国社会各界的共识。多年以来，绝大多数法律人一直在呼吁推动以司法业务独立为核心的司法体制改革。作为司法制度的消费者，民众更是强烈呼唤司法业务独立与司法公正。

——司法业务独立和加强党的领导没有矛盾，司法业务独立更有利于坚持和改善党的领导

党的十六大报告指出，“党的领导主要是政治、思想和组

织领导，通过制定大政方针，提出立法建议，推荐重要干部，进行思想宣传，发挥党组织和党员的作用，坚持依法执政，实施党对国家和社会的领导。”党对司法的领导也体现为政治、思想和组织领导。党的政治主张体现在党领导人民制定的宪法和法律中，司法机关不折不扣地遵守宪法和法律，就是坚持党的政治领导。中央政法委对司法政策的引导，也是政治领导的重要体现。我国绝大多数法官是中共党员，党对司法的思想领导，主要体现为督促党员法官树立公平审判、严格执法、廉洁自律的职业品德，对违纪者进行党纪惩处。党对司法的组织领导，以“推荐重要干部”的方式实现。党可以向未来的司法官遴选委员会推荐法院院长、检察院检察长等高级司法官人选。因此，司法业务独立根本不会“弱化”党的领导。

各级党组织和党的领导干部不干预个案，更不等于不要坚持党的领导。各级党组织毫无必要干预个案，因为管得太细，容易只见树木不见森林，容易被卷入而导致成为一方“当事人”，因为干预个案将带来责任，制造腐败，倘若干预错误，将严重损害党的权威。实际上，司法业务独立有利于改善党的领导。司法为纠纷解决和社会正义提供最后一道防线，为党分忧分责，为社会确立规则，实现社会的长治久安和党的根本利益，从而更好地坚持党的领导。

七、加强党的制度建设，逐步形成制度治党机制

党的十八大以来，中央在加大力度反腐败的同时，注意把纠正问题和制度建设结合起来，加快党内制度建设的步伐。近三年来已经出台了一批党内法规制度，特别是2015年党中央颁布执行了一系列加强党的建设的制度规定，在全党引起了极大的反响，标志着反腐败斗争正在从治标到治本转变，制度治党机制开始形成。但就目前制度制定和实行的情况看，已经出台的制度规定显得相对碎片化，制度建设的有关学理性、逻辑性、系统性研究都还很不够。

加强党的制度建设，首先要考虑制度的系统性。党内制度法规都不能只是零散的规定、条例，而必须是体现科学执政、民主执政、依法执政原则，符合权力活动规律要求而作出的一整套制度安排。这一制度体系大致包含四个层次：

——最高位阶的党内法规制度——《党章》以及《准则》

党内制度建设的最高层次是党内的权力结构安排，即党内的权力体制问题，这一体制要着眼于正确处理党员民主权利与党内权力的关系，安排设置党内权力的合理构架，这由《党章》和《准则》来明确规定。党章是党的根本制度，位于党内制度的最高位。从组织的角度看，党章对党的组织原则和组织机构、党员权利和义务以及党的纪律等都作出了根

本规定。

作为对党章的重要辅助，1980年党的十一届五中全会通过的《关于党内政治生活若干准则》，是深刻吸取我们党内1950年代后期到文革中党内政治关系扭曲的教训，为规范党内政治关系，促进党内政治生活健康发展而制定的。《准则》的重要性以及权威性仅次于党章。

——第二位阶的党内法规——条例

党内制度建设的第二层面是要健全权力运行机制。党章是原则性规定，要使党章真正成为指导和规范党的活动的“根本大法”，就必须在依据党章所确定的党内领导体制框架内构建起尊重保障党员权利、规范党内权力活动的制度化运行机制，党内法规制度体系中的各项条例，就是控制和保证党内权力正常运转的制度安排。条例是对党的某一领域重要关系或某方面重要工作作出规定，比如《中国共产党党内监督条例》、《中国共产党党员权利保障条例》、《中国共产党纪律处分条例》等，各项条例相互协调、相互衔接就可以构建起制度化、规范化的权力运行机制。

——第三位阶的党内法规制度——程序性规定

党内制度建设的第三个层面是权力活动的具体操作层面。即权力运行各个环节上的操作性程序性设计，保证党内权力运作各项规则能够得到切实可行的实际操作，通过程序

性制度既规范权力活动又形成党内权力有效活动的正常秩序。程序具有极端的重要性，有制度而无明确的操作程序，制度就可能变成一纸空文，而徒具形式化的表象。目前党内一些很好的制度难以得到有效贯彻的重要原因就是缺乏切实可行的的操作程序。

——最低位阶——规定（办法）和纪律

党内法规的最低层面是处理具体工作和党内具体事务的具体办法、细则，以及约束组织与党员个人行为的纪律要求。

纪律要求用以规范党组织和党员的行为，是保证全党在行动上一致必不可少的基本条件。针对党所处的复杂环境和党内的复杂变化，改革开放以来党内陆续制定了大量规范党组织和党员干部行为的各项纪律，比如，党的政治纪律、组织纪律、宣传纪律、外事纪律、财经纪律、党内保密制度规定等，都属于这一位阶上的党内法规，这对从严治党、保持党的先进性起到了极大的促进保障作用。

在以上分析的党内制度体系四个层面中，党内权力体制、权力运行机制、权力操作的程序性规则，这三个层面综合构成党内的制度环境。制度环境好坏直接决定着工作规定和纪律要求的执行状况。一个科学合理的党内权力体制机制，可以最大限度地凝聚党内力量，充分发挥全体党员的积极性和创造性，而带有重大缺陷的体制机制就会恶化制度环境，误

导党员干部的行为，事实上成为坑害党员干部的制度陷阱。

中国共产党是执政党，党的制度建设在一定意义上也是深化国家政治体制改革、建设有中国特色社会主义民主政治的核心内容和重要组成部分。而且，党的制度建设，也与深化政府行政改革、提高政府行政效能、推进依法治国、实现党依法执政等紧密联系在一起。因此，推进党的制度建设需要放到整个国家民主法治建设的大局中去谋划，注意解决好党内制度建设与国家法律法规的有机衔接和协调配合问题。从而形成结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的权力运行机制，营造健康良好的党内制度环境。为此，我们提出以下有关党的制度建设的五条建议：

一一建议继续党代表大会常任制的研究和制度设计

由于受各种复杂因素的影响，我们党的领导体制在贯彻民主集中制方面还存在制度缺陷。邓小平同志早在三十多年前就提出我们党的领导制度中“权力过分集中”，党的领导“往往因此变成个人领导”。经过几十年的改革开放。“权力过分集中”问题仍然是我们党内制度中存在的一个突出问题，这些年来相当一批党的“一把手”把其所领导的地区或单位变成个人势力范围。一大批党的主要领导因权力缺乏监督而腐败堕落，成为违法违纪的犯罪分子，给党和国家的利益带来重大损失，教训极为深刻。

从党内民主集中制的原则来看，党代表大会是党的权力

机关，拥有重大问题的决策权和监督权，但党代表大会长期闭会，其所有的权利实际上被党委会所行使，造成权力机关的权利主体地位虚置，而党内工作领导机关，尤其是党的书记“一把手”实权在握，取得了党内最大的实际控制权力。有鉴于此，为完善党章和准则，建立相互制衡的合理体制，建议在党的权力结构体制上探索党代表大会常任制。

党章规定党代表大会是党内的权力机关，在现有党内体制框架下，党代表大会常任制一旦进行实际运作，势必就出现与党委会的地位、职权之间的矛盾冲突。因此，在采取党代表大会常任制的同时，就需要把党代表大会的决策职能和党委会领导执行党代会决议的执行职能分开，明确规定党委会与党代会不同的决策权范围和权重。党委会的决策权应限定在为领导执行党代会决议而开展工作时就某些具体问题作出决策，党委会不能僭越党代会对重大问题行使决策权。

——设立党代表大会的常设工作机构

党代表大会不仅仅是一种会议形式，而且是以党代表大会制为核心的体现党内民主集中制原则的制度系统。党代表大会作为实质性的权力机关，需要设立自己的常设机构，以使党代表大会制度实际而持续地运转起来。这样一方面使常委会更好地集中解决党内重大决策执行中的具体问题，同时又能为解决目前已经出现的“一把手”权力过于集中，探索新的监督制约路径。当然，党代表大会的常设机构设置也很

复杂，需要对党代表常任制、党委会及其下属工作机构、党内纪检部门的相互关系与职能做整体思考与研究，达到党内权力构架的科学合理。

——调整现有的党委会职能部门和职权

为了避免党代表常任制工作机制与党委会现在的工作部门在责权方面的冲突，需要从健全党内权力体制构架、理顺党代会、党委会、纪检委之间关系角度上，来调整党委会工作职能部门的工作，有些工作职能将移交给党代会常设工作机构承担。比如党代表的联络和管理，对党内最重要领导干部的管理和监督；比如对重大问题的战略研究、中期研究等等。

——研究设置党内权力运行机制的相关制度

建立健全党内权力运行各个环节上的制度并有效运行，各个环节上的制度设置要相互衔接环环相扣，形成一个制度体系，以逐步形成正常的党内生活秩序和工作秩序。这些制度体系包括委托授权制度，完善党内选举的有关法规制度，完善集体领导、集体决策的相关法规条例，党务公开的相关法规条例，完善党内监督制度，党内收回权力的相关制度等等。

——制定好党内程序性制度

目前党内一些很好的制度难以得到有效贯彻的重要原因就是缺乏切实可行的操作程序。为此，在党内法规制度体系建设中，有必要收集、梳理党内基层民主探索中有关操作程序性的规定，对被实践证明了的符合党章精神和党内民主原理的加以指导以不断完善，对不符合党章精神和民主原理的要加以撤消或作废。



深圳创新发展研究院，是深圳改革创新的社会智库，于2013年7月在深圳民政局登记注册，是具有独立法人资格的非营利性社会组织。

深圳创新发展研究院立足深圳，面向全国，放眼全球，致力于中国改革创新的重大理论和实践问题的研究，推动深圳乃至全国的改革创新，为党和政府决策提供参考和咨询。

《改革建言》是深圳创新发展研究院编印的内部参考资料。稿件来源为深圳创新发展研究院举办的项目和成果，如“改革30人论坛”、“大梅沙中国创新论坛”、《深圳改革创新报告》、“智库报告厅”等。

内部资料，注意保存。

深圳创新发展研究院 网址: <http://www.cxs.org>

地 址：深圳市福田区桃花路1号国际互联网金融创业中心7楼

电 话：0755-88308721 0755-88302500 传 真：0755 - 88308875

签发人：南 岭

责任编辑：杨 坤 电子邮件：yangkun@cxs.org

