

我国司法科层制的建构路径及其背景透视

On the Construction Path and Its Background of Bureaucracy in Criminal Justice in China

付 磊

FU Lei

【摘要】 科层制是一种组织建构和运作的经典形态，其工具理性自近代以来广受认可和推行。由于历史和现实因素的双重叠加，新中国成立初期即在法院内部引入了科层制，其建构路径是：在忽视作为司法机关的法院与一般行政机关区别的前提下，将原本只能应用于行政组织的科层制扩张适用，使其由行政机关渗透进司法机关组织体系的建构中，进而在法院内部由行政管理组织扩张至审判组织；改革开放后，科层制及其运作逻辑在司法中的存在样态又得到强化，导致目前广受批评的司法行政化现象。

【关键词】 司法科层制 司法行政化 审判权 行政管理权 组织形态

【中图分类号】 DF8 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 2095-9206 (2015) 05-0068-010

Abstract: as a classic form of construction and operation of an organization, the tool rationality of bureaucracy has been recognized and implemented widely since modern time. Due to the historical and realistic factors, at the beginning of founding of the government of the PRC, the bureaucracy was introduced to the court, which followed the way as following: ignoring the difference between court and administrative authority, bureaucracy which is strictly applied in administrative organs is applied in the construction of judicial system. Further on, bureaucracy is expansively applied from the administrative organs of court to judicial organization. After the reform and opening, bureaucracy and its operational logic has been strengthened in criminal justice, which led to the administrativization of courts that is widely criticized.

Key words: Bureaucracy Administrativization of courts Judicial power Administrative authority Organization form

【收稿日期】 2015-05-25

【作者简介】 付磊，男，1984年10月生，国家检察官学院讲师，北京大学法学博士，主要研究方向为刑事诉讼法、检察学。

由于历史和现实因素的双重叠加,我国将科层制引入司法程序中。这一做法在特定时期确实起到了非常独到的作用,但在近些年来因其所引起的司法行政化现象越来越受到外界批评和强烈质疑,近两轮司法改革举措都将弱化甚至消除司法行政化问题作为重心予以关注。有论者很早就指出中国司法行政化的起因在于法院管理的行政化,其实质是以行政的逻辑代替司法的逻辑,从而严重影响了法院正常审判功能的实现。对此,大多数人都倡导在司法过程中实现司法管理权和司法审判权的分离,并改造现行的法官管理体制。但大部分论者未注意到的问题是,司法行政化的实质在于我们在整个司法组织中引入了科层制,使得科层组织的运作逻辑主导了刑事司法程序的运行。因此,只要科层制及其运作逻辑仍旧在法院体系内占据主导地位,那种试图通过单纯的制度改良消灭司法行政化问题的构想就不可能彻底实现。因为科层制获得应用是由它的工具理性所决定的。在韦伯看来,科层制的特点是“精确、迅速、明确、精通档案、持续性、严密、统一性、严格的服从、减少摩擦、节约物资费用和人力,在由训练有素的具体官员进行严格官僚体制的特别是集权体制的行政管理时,比起所有会议的或者名誉职务的和兼任职务的形式来,能达到最佳的效果”^[1]。而在我国,按照科层制组织国家权力已经成为一种历史习惯。新中国成立后,这种绵延千年的政治传统在特定的历史条件下得到了继承,科层制的组织和管理模式被广泛应用于国家机关的组建。由于对司法运行规律的有意忽略,科层制也在法院系统和法官群体中得到推行,从而使得司法权的组织和行使方式也迅速科层化,科层式的决策方式成为司法审判的主导形态。这种状态在改革开放后迅速得到强化。因此,要实现通过改革破除司法行政化问题的目标,必须准确透视藏匿其后的司法科层制的构建路径。

一、科层制在刑事司法中的确立

在我国,科层制借助于特定时期内国家建设的需要,通过两次扩张迅速渗透并主导了司法机关的构建和运作。

(一) 科层制向法院体系的扩张

由于众所周知的原因,新中国成立之初的国家机器建设是以苏联体制为模板,并结合党在根据地和解放区的社会管理实践经验以及当时的国情而进行的。新中国成立之后所面临的紧迫形势使得执政党无暇从容地探索国家治理模式,如何迅速稳定社会秩序,消除任何可能危害政权的因素是必须解决的首要问题。因此,新的国家组织体系必须能够迅速地整合和调动社会资源,集中全力解决某方面的急迫问题。而长期以来因为军事斗争需要形成的党政军三位一体、高度统一的以上级或长官意志为取向、以行政命令和严密控制为手段的高度集权的科层化体系既为人们所熟悉,又能很好地满足这一点,于是其在这种历史背景下迅速地推广开来,主导了国家和社会生活的各个方面。

而在司法领域,由于意识形态因素的限制,在全面废除国民党政府的六法体系后,苏联司法制度模式成为重要的学习和借鉴对象。根据苏联专家1950年的报告^①,新中国成立初期学习、借鉴苏联司法制度模式的主要内容包括:第一,法院是国家专政机关的重要组成部分,法院要镇压反革命,建立和维护并巩固革命政权存续所需要的秩序,保障社会主义国家结构和社会主义经济制度不受侵害;第二,法院只负责审理案件,无司法行政管理职责,司法行政管理部分负责法院的管理工作,组织审判员选举和审判员向其选民做报告;第三,对法院管理工作,司法部有权直接插手并负责检查。^[2]基于这种认识,法院系统也仿效行政机关采取科层制的方式组建起来。1951年通过的《中华人民共和国人民法院暂行

① 新中国学习和承继苏联司法理论和制度理论的途径主要有两种:一是学习列宁有关社会主义法制和司法制度理论作为建设新中国司法制度的指导思想;二是接受苏联政法专家或法学家来参加具体司法制度构建的现场指导。而此处的“报告”就是苏联专家进行现场指导的结果。参见孙业群:《司法行政权的历史、现实与未来》,法律出版社2004年版,第66页。

组织条例》即要求，在法院体系的架构上，下级人民法院的审判工作受上级人民法院的领导和监督，其司法行政由上级司法部^①领导；各级人民法院为同级人民政府的组成部分，受同级人民政府的领导和监督^②。省人民法院分院、分庭受其所在区专员的指导，省级人民法院领导并监督所辖区域内各县级法院的审判工作。这就确定了法院的双重领导体系^③，下级法院在审判事务上需要同时接受上级法院和同级政府的领导，具体裁判的形成也需要听从来自上级的指示。这就表明，自组建伊始，我国法院在组织结构和权力运作上就遵循着科层制的基本逻辑，甚至可以说在制度设计理念上，法院同一般行政机关并不存在本质上的区别。两者同时都是国家实现政治和社会管理目标的工具，只不过履行不同的职能而已。1954年宪法和《人民法院组织法》确定由最高人民法院监督地方各级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，从形式上改变了法院的双重领导体制，但这一转变仅在理论上的国家政治体制角度上存在重要的象征意义。而实际情况是，“无论是法院还是政府，观念态度与实际做法均无变化：政府仍然将法院视作其职能部门，法院仍旧服膺于政府

管理，报告、请示等制度均一仍其旧”^[3]。这表明，面对宏观层面的政治变革，法院作为政治体系内的成员，必须做出哪怕是形式意义上的调整，而它所处的社会环境以及既定的工作方式，已然成为一种内生的自发秩序，天然地拒绝过激的变革。因此，在诸如人事等事务仍由行政机关负责，法官办案要配合政府行政需要的情况下，行政机关对法院的控制反而得到进一步强化，法院成为整个国家科层化组织体系的重要组成部分。亦如有学者所指出的：“为了确保司法工作坚持正确方向、完成既定任务，最直接、最有效的方式便是加强对司法机关的控制。为保持此种控制的强度与效度，势必需要采取多元控制形式。更为形象、准确地说，其形态乃是呈现蜂窝状的；其强度乃是高强度的。详言之，（基层）司法机关乃是处于上级党委、政府、法院，同级党委、政府的交错控制之下。”^[3]在这种情形下，法院无论在组织架构还是权力行使上都与普通行政机关并无任何区分，都体现出明显的科层化色彩。也因此，诸如党委审批案件等行政化的司法决策方式都具有合法性，成为司法活动中的惯常做法。^④

在当时独特的历史背景下，科层制由行政机

① 此处的“司法部”指的是大行政区司法部，并非今日统一负责全国司法行政事务的司法部。

② 这种做法并非新中国成立后首创，而是由抗战时期的司法实践借鉴而来。早在1937年，陕甘宁边区高等法院成立后，就在各县设司法科，后来改称法院。司法机关属政府领导。参见柳建辉、曹普主编：《中国共产党执政历程（1921—1949）》，人民出版社2011年版，第291页。

③ 当时对于法院应当采取垂直领导体系还是双重领导体系，曾有过不同的争论，但主流的意见认为只有采取双重领导体系才能行得通，只有这样才有利而无弊，至少是利多而弊少。这不仅因为中国的革命政权是由地方发展到中央，而且因为中国是一个大国，现在中国革命才刚刚取得基本的胜利，对于由帝国主义和封建主义的长期统治所造成的政治经济不平衡，以及我们现在工作上的不平衡，在短期间还难以完全克服。各地方不同的情况和目前各种困难的条件下，要求我们的最高法院分院以下各级人民法院除受其上级人民法院垂直领导外，同时还需要因地制宜地受当地人民政府委员会的统一领导，否则，最高人民法院在具体工作上就不可能对全国司法工作实现其正确的领导。参见许德珩：《关于〈中华人民共和国人民法院暂行组织条例〉的说明》，载《人民日报》1951年9月5日。

④ 张懋、蒋惠岭：《法院独立审判问题研究》，人民法院出版社1998年版，第140页。对于这种党管审判的做法，早在20世纪50年代就引起争议。1956年司法部官员基于党委过多干预审判的情况，曾经指出，“单凭市委的指示办案是违法的，破坏了法院进行审判的独立地位，”“现在审判独立不起来，主要原因是党委干涉”。进而提出，为保障司法独立，党委不应再过问具体案件，“党委过问具体案件就是违法”。参见张加敏：《建国以来》，香港政策研究所出版，第254页。但是，这种观点在1957年反右斗争中遭到严厉压制。1962年，时任国家主席的刘少奇也指出：“法院独立审判是正确的，是宪法规定的了，党委和政府不应该干涉他们审判案件。”“不要提政法机关绝对服从各级党委领导。他违法，就不能服从。如果地方党委的决定同法律、同中央的政策不一致，服从哪一个？”（参见《刘少奇选集》（下卷），人民出版社1985年版，第450~452页）。然而，事实证明，这种在今天看来确实属于真知灼见的认识在当时却被弃如敝履。

关向法院系统的扩张有着强烈的现实动因。仿效苏联计划经济模式的必然后果就是政府计划向社会各层面的延伸和控制,作为国家权力运作载体的科层组织也必须迅速扩张弥散以最大限度地组织、控制整个社会,从而保证国家宏观层面上的经济计划能够得以实现。伴随着计划经济模式的推动以及苏联高度集权政治体制的示范作用,科层制向外扩张必然会得到默许甚至支持^①,因为科层组织的推广有利于实现对社会的全面掌控。在漠视甚至不承认司法特殊运行规律的社会中,科层制超出其适用范围而吞噬司法权运行空间也就不足为奇了。事实上,在计划经济体制下的政府社会治理模式^②中,法院遵循科层制的逻辑运作不但不会遭到非议,反而被视为理所当然而得到所有人的认同。

(二) 科层制向审判组织的扩张

按照学者的研究,“1949—1956年时期我国完成了以政治任务为动因的基层司法机关的内部组织机构建设”^[3]。实际上,这一判断的范围可以扩大至整个法院体系,即以政治上的意识形态为主导建设了统一的司法机关,并通过科层制的行政管理模式确定了法院司法活动的政治方向。可以说,基于特定意识形态对法院角色的界定,被视为政府当然组成部门的法院也全面移植了行

政机关科层化的组织和管理模式,从而实现了科层制向法院系统的扩张。而与此同时,科层制在法院系统内的适用也从司法管理扩张到司法审判领域,使得审判组织对科层制也产生了极大的亲和性。

在科层制实现了对法院的全面覆盖后,作为行政机关当然组成部分的法院进行司法审判实际上是为了更好地服务于行政目标。对法院在整个国家机构中的地位做如此界定,既为法院获取生存所需的外部资源提供了正当性,也决定了法院的内部运作方式必须与行政机关保持一致。首先,法院采取首长负责制,赋予院长以法院内部的最高权威,并对法院的所有事项负责。对此,1951年《中华人民共和国人民法院暂行组织条例》即规定,各级法院的院长、副院长由同级人民政府委员会任免,其余审判员由本院任免或同级人民政府人事部门任免。各级人民法院院长领导本院的工作,庭长领导庭内的工作。而在实际工作中,基于当时政治、经济与工作不平衡的状况与面临的诸多困难,同时借鉴革命根据地时期的司法实践经验,某些地方甚至出现了直接由县长、副县长分别兼任法院院长、副院长的现象。^③其次,在司法权的

① 从历史上看,新中国成立初期我国的行政管理体制就出现过几次较大的扩张。即便在改革开放之后,我国行政机关也数次出现“精简—膨胀—再精简”的局面。有关这方面的具体情况,参见陈哲夫主编:《中国行政管理体制改革》,红旗出版社2009年版。

② 这种治理模式以单位制的管理体制为主、以基层地区的管理体制为辅,即国家在城市主要通过党政群机关、事业单位和公有制企业管理城市居民并为他们提供服务,城市中少数游离于单位体制之外的居民,如社会闲散人员,由街道居委会负责管理;在农村主要通过人民公社这种政治经济合一的组织管理农民并为其提供最基本的公共服务。除此之外,国家进一步采取了严格的城乡隔离的户籍制度,通过限制人口的自由流动确保社会秩序稳定。在这种治理模式下,单位具有强烈的行政属性,是等级有序的各级组织。任何性质的单位都以不同的方式隶属于国家政权,具有相应的行政级别和可以支配的资源。这种情况下,单位成为人们生活的中心,并有效地对人进行社会管理,从而使得国家能够通过自上而下、层级森严的单位体系控制社会成员的行为,实现了对全体社会成员的控制和整合,达到了维护社会秩序和巩固国家政权的目。从某种意义上说,这种以单位制为主的社会治理模式是为了应付新中国成立后的严峻形势,为了解决面临的社会危机而选择的一套社会治理体系。它填补了国家与个人之间的真空地带,适应了社会整合的需要,保证了国家对基层社会的控制能力与对社会资源的调配能力,它使国家具备了强大的社会动员能力,实现了国家对社会强有力的控制。因此,这种社会治理模式的历史意义不容否定(详请参见丁茂战主编:《我国政府社会治理制度改革研究》,中国经济出版社2009年版)。当然,这种模式的形成也是有其独特的历史成因的。参见何海兵:《我国城市基层社会管理体制的变迁:从单位制、街居制到小区制》,载《管理世界》2003年第6期。

③ 参见高其才等:《政治司法——1949—1961年的华县人民法院》,法律出版社2009年版。这种做法不仅符合我国封建时代行政兼理司法的传统,而且符合革命根据地、边区和解放区的司法实践。其他学者的研究也证实,在陕甘宁边区,由于司法人员极度缺乏,有些县没有裁判员只能由县长兼任。参见汪世荣等:《新中国司法制度的基石》,商务印书馆2011年版,第41页。

行使上,审判人员所进行的日常审判工作不仅要接受庭长、院长等人的指挥和领导,还要接受同级党委、政府以及上级法院的指挥和领导。^①司法权任何区别于行政权的特殊因素都被忽略,其在组织和运作上都体现出强烈的行政色彩。尽管1954年《法院组织法》确立了法院独立于政府机关的地位,改变了各级法院院长、审判员的选任方式,法院领导也实现了专职专任^②,但是,在整个法院体系都被纳入行政机关控制的格局下,法院和行政机关都接受同样政治逻辑的支配,实践着相同的工作机制;无论是在机构架设上还是在人员管理上,法院都同一般行政机关无异,司法权与行政权在性质上的巨大差异也被人为抹平。

在法官的任用和管理上,基于“干部决定一切,如果没有干部,司法机构即使建立起来,也难于完成任务”^[4]的认识,为保证“人民司法掌握在忠实于国家、人民群众的干部手里”^[5],因此司法人员的选任坚持强政治标准实属必须,亦属必然。^[6]坚持政治标准进而通过法院内的各种工作机制使得法官尽数被纳入科层制的管理模式。为了实现这一点执政党随后掀起了规模浩大的司法改革运动。这次运动在全面确立新中国的司法传统的同时^[7],也按照政治标准对法官进行了重新筛选。据统计,到1952年年初,全国各级人民法院共有干部28000余名,其中旧司法人员6000名,占总数的22%。^[8]他们“在由司法干部组成的司法委员会指导下工作……但大部分司法工作是那6000多名超负荷工作的法官们在进行”^[9]。在“司法改革绝不仅是司法机关内部的人事调整,而是一场肃清国民党反动的旧法思想和旧司法作风的政治斗争与思想斗争”的认识下,将旧司法人员改造成政治合格的司法干部就成为重中之重。经此改革,“法官们不再是独立的仲裁,而是政府的官员,他们在宣布判决之

前会与政府相关的部门联系。判决本身——不是由一个法官宣读,而是在党的领导的赞同下由法庭集体做出——是在保密的环境下达成的,不对公众公布”^[9]。经过这种强化,法院无论是在组织上还是人员上都实现了全面科层化。按照时任中央政法委员会主任董必武的说法,人民法院政治上的不纯基本上解决了,组织上的不纯也基本上解决了,从思想上来说,划清了敌我界限和新旧法律的界限。因此,司法改革运动使中国的司法工作踏上了新的一步。^[10]在这样的情况下,科层制成功地由司法管理领域扩张至司法审判领域,并通过法官等级化确立了行政领导在司法裁判形成中的主导地位。法院也因其整齐划一的科层结构得到了国家和社会的一致认同和肯定,其科层式的审判事务处理逻辑也成为其同行政机关保持一致的重要保证。

二、科层制在刑事司法中的强化

现行司法体制是新中国成立后借鉴苏联模式、结合解放区的司法实践经验建立并在改革开放后重建的。1954年之后,由于此起彼伏的政治运动以及“十年动乱”的影响,刑事司法的正常状态完全被打破。直到1978年中共中央决定“告别革命”,厉行民主和法制,使社会治理的逻辑最终由“全面专政”转向“综合治理”的时候,新中国成立初期所形成的科层化法院系统才得到了恢复重建。尽管1982年宪法及此后历次《人民法院组织法》都继续沿用1954年宪法所确立的“一府两院”制度,承认法院独立于政府机关的地位,但实际上,由于法院为中心工作服务的思想在新形势下的强调以及长期以来将法院视为政府部门的惯性思维的限制^③,法院的科层化程度在改革开放后得到了进一步强化。

① 这种做法在新中国成立前就已经在各根据地和解放区实行。例如,1938年8月25日,陕甘宁边区高等法院发布第4号通令,决定各县裁判员除接受边区高等法院的指示外,并在各县建立裁判委员会,由裁判员、县长、县委书记、保安科长、保安大队长组成。这样,各县的司法工作得到党政军的共同负责指导,处理问题更为慎重和适当。参见汪世荣等:《新中国司法制度的基石》,商务印书馆,2011年版,第41页。

② 根据全国人大常委会于1955年11月10日做出的《关于地方各级人民法院院长人民检察院检察长可否兼任各级人民政府委员会的组成人员的决定》,由地方政府领导人兼任法院领导的做法被明令禁止。

③ 即便是在今天,在一般民众的理解中,政府仍然是对包含法院在内的所有国家机关的统称,法院是政府的一部分已经成为民众的常态思维。这一点同西方国家存在显著差异。在西方语境下,政府特指行政机关,它甚至可以涵盖在我国被视为司法机关的检察机关,但唯独不包括法院。

长期以来,强调政法工作为中心工作服务是中共领导下司法体制的一个历史传统。^①十一届三中全会之后,司法开始在社会生活中发挥越来越重要的作用,但是仍然遵循着这一传统。在“以经济建设为中心”成为全党全国的主导话语之后,司法工作势必要围绕经济建设而展开,其方式不外乎两种。第一,通过审判尤其是刑事审判,创造并维护良好的社会治安环境,为经济发展和改革开放提供稳定的大局。^②第二,直接参与政府发展经济的工作体系,通过招商引资、为企业追讨债务等方式促进各地经济发展。^③政法工作为经济建设服务无论是宏观上还是微观上都有明显体现。宏观上,每年的全国政法工作会议^④都要强调政法工作围绕经济建设,强调政法工作要服务于改革开放的大局,服务于社会主义

现代化建设,即政法工作要服从和服务于党和国家的中心工作;而在微观上,以最高人民法院为代表的法院系统一直试图通过刑事审判实现打击犯罪、维护社会稳定的目标,从而为中心工作的顺利开展创造条件。这一点,只要稍加留意每年最高人民法院的工作报告即可看出。^⑤而2007年《最高人民法院关于进一步加强刑事审判工作的决定》则直接要求把维护稳定作为刑事审判工作的首要任务,积极参加各种专项斗争,突出打击重点,针对特定时期比较突出的某一类或某几类严重危害社会治安和严重影响社会稳定的刑事犯罪,依法严厉惩罚,从而维护国家和社会稳定。实际上,打击刑事犯罪一直是最高人民法院的首要任务。尽管有学者指出自1999年以后,刑事审判的地位已经由“一

① 如果对新中国成立以来历史进行考察,我们会发现,强调政法工作服务于中心工作是一个传统。这一传统甚至可以远溯至新中国成立以前,有学者就曾总结解放区的司法工作有两条原则:一是司法工作要为政治服务,为中心工作服务;二是司法工作要贯彻群众路线(参见熊先觉:《人民司法制度概论》,中央政法管理干部学院教研室印,1985年,第47页)。新中国成立以后,政法工作服务于中心工作被延续至今。当然,在不同的历史时期,中心工作有其不同的界定,政法工作的服务方式自然也会随之波动。

② 在共产党的执政理念中,经济建设不单单只是单纯地发展经济,还需要创造并维护稳定的社会秩序。邓小平就多次强调:“中国的问题,压倒一切的是需要稳定。没有稳定的环境,什么都搞不成,已经取得的成果也会失掉。”中共第三代领导集体将改革、发展、稳定作为我国改革开放和社会主义现代化建设事业三个有机统一的组成部分进行考虑:稳定是前提,改革是动力,发展是目标。中国十四大报告指出:“坚持党的基本路线不动摇,必须巩固和发展团结稳定的政治局面。没有政治稳定,社会动荡不安,什么改革开放,什么经济建设,统统搞不成。”十五大报告指出:“团结稳定的政治局面为改革和发展提供了重要保证。正确处理改革、发展同稳定的关系,保持稳定的政治环境和社会秩序,具有极端重要的意义。没有稳定,什么事也干不成。”十六大报告指出:“坚持稳定压倒一切的方针,正确处理改革发展稳定的关系。稳定是改革和发展的前提。完成改革和发展的繁重任务,必须保持长期和谐稳定的社会环境。”十七大报告也指出:“社会稳定是人民群众的共同心愿,是改革发展的重要前提。要坚持把改善人民生活作为正确处理改革发展稳定关系的结合点,使改革始终得到人民拥护和支持。”

③ 实际上,法院除了直接参加政府的经济发展活动之外,往往还需要完成政府额外交办的与审判业务无关的事务,如扶贫、计划生育等。对于法院直接介入政府经济发展活动、承担与审判业务无关的事务的做法,学术界在20世纪90年代后期进行了愈加频繁的批判,尽管其在实践中依然存在,但已经日渐式微。有关这方面的论述请参见贺卫方:《司法的理念与制度》,中国政法大学出版社1998年版;滕彪:《话语与实践:当代中国司法“中心工作”的变迁》,载郑永流主编:《法哲学与社会学论丛》(第6卷),中国政法大学出版社2003年版。

④ 中央政法委自1980年重新设立以来,逐渐形成了每年召开一次全国政法工作会议的惯例,一般情况下主管政法工作的政治局常委都会参加会议,甚至中共中央总书记也会参会并发表具有重要指导意义的讲话。目前,这种做法已经常态化、制度化。全国政法会议一般在年末举行,全国各省、自治区、直辖市以及新疆生产建设兵团的政法委、公、检、法、司等部门负责人出席会议。会议的一般程序是总结前一年的政法工作,并部署来年的政法工作。当来年政法工作的重点确定之后,参会代表们便返回各地,照方抓药,召开全省(自治区、直辖市)政法工作会议,以此类推,直到区县一级的政法工作会议。关于政法委的详细论述,请参见李铭:《政法委制度的沿革、现状与改革》,载http://www.chinaelections.org/NewsInfo.asp?NewsID=128784,访问日期2011年5月10日。

⑤ 关于政法工作如何在宏观和微观上服务于中心工作的详细分析,请参见李训虎:《割裂下的融合——中国宪法与刑事诉讼法关系变迁考察》,中国政法大学出版社2010年版,第187~207页。

级标题”降格为“二级标题”，^[1]但总体上而言，这并未影响最高人民法院通过刑事审判严厉打击犯罪的方式为经济发展保驾护航。究其原因，在中国独特的政治环境下，法院必然受到执政党强大的、普遍的、弥散化的影响^①，由于法院所需要的办案经费、人事任免等生存资源都掌握在政府手中^②，法院能够从政府获取多少资源取决于其为经济建设做出多大贡献，因此为经济服务便具有双重意涵：既是为了党和政府的中心工作，又是为了自己的经济利益。在这一双向交换过程中，法院利用自己独有的职能从政府那里获取了切实的利益。^③

在这种背景下，即便是单单考虑维持自身的正常运转这一基本问题，法院都需要切实思考如何更好地为党和政府的中心工作服务，更遑论在我国这样一个惯于强调政治的国家，法院还必须在政治上与上级法院、地方党委、政府保持一致。因此，法院的主政者必须考虑如何整合内部资源，强化对审判特别是刑事审判的掌控，使其能够在为中心工作服务的旗号下为法院争取更好的生存空间。主政者的这种现实考虑必然要求强化其内部既存的科层体系，使审判活动的结果至少不会直接抵触党委和政府的预期。

三、司法科层制的建构背景透视

对于司法科层制的问题，研究者已经多有共识，认为科层制已经成为我国法院生存和运作的

主导性逻辑，法院体系的科层化已经是一种客观存在。在新中国成立伊始配置国家权力的过程中，司法权因其特殊性被屏蔽而被视为行政权的当然组成部分，或者说设计者根本就不承认司法权这一国家权力。因此，无论是在组织设计上还是日常运作上，法院同行政机关一样都是实现阶级专政的工具。为了更好地达致这一目的，科层制这一原本仅应当适用于行政机关的组织和管理方式被扩展适用于法院。而在微观层面上，法院内部权力的来源是单一的，院长作为法院的当然领导，享有法院内部的最高审判权和司法管理权。院长通过司法管理权，控制了法院内其他人员的晋升等发展空间，从而使得原本分散在各司法人员手中的审判权汇集到自己手中，导致审判权在配置上也呈现出科层化的局面。

回顾历史，我们会发现，对司法机关的权力配置采取科层制的方式有其历史必然。中国的司法体系建立在新中国成立伊始社会资源总量不足的背景下，体现着强烈的政治权威驱动的色彩，更多的是政治考虑的结果。国内政权建设的急迫性以及国际交往环境的恶化使得保护新生的人民政权成为政治决策的头等大事，而马克思主义思想作为一种政治信仰的确立又使得新中国的政治高层强调阶级斗争的重要性，因此法院便被赋予了通过惩罚犯罪维护革命政权的政治使命。对此，张晋藩先生曾有过精彩的论述：“司法机关隶属于行政机关，被视为当然的专政工具，司法

① 关于中国司法与政党的关系更进一步的论述，请参见苏力：《中国司法中的政党》，载苏力主编：《法律和社会科学》（第1卷），法律出版社2006年版。

② 我国现行立法规定的法官选任方式有两种：选举制和任命制。选举制适用于各级人民法院院长，其他法官采取任命制，助理审判员由本院院长任命，审判员由本院院长提名，同级人大常委会任命。但在实践中，对包括院长在内的法官们来说，由于党管干部是人事任免的核心原则，真正在法官选任上发挥主导和决定作用的是同级党委和政府的相关部门，同级人大对法院并未享有实质性的人事管理权。地方党委可以通过对法院干部，特别是担任领导职务的干部的任免、晋升、考核、调配等方式来将法院的人事任免权掌控在自己手中，从而实现了对法院的控制。

③ 参见滕彪：《话语与实践：当代中国司法“中心工作”的变迁》，载郑永流主编《法哲学与社会学论丛》（第6卷），中国政法大学出版社2003年版。对于法院系统强调为中心工作服务的潜在意蕴，有学者通过分析基层法院与地方政府的关系，将基层法院通过为中心工作服务获取生存资源的现象称为“职能交换关系”，认为法院和地方政府之间的这种职能交换，深远地影响了中国法院目前的行为逻辑和将来可能的发展。参见赵晓力：《通过法律的治理：农村基层法院研究》，北京大学1999年博士学位论文。

权也并不被认为是独立于行政权之外的国家权力，这是马克思主义关于无产阶级专政理论的实践与运用。在当时革命根据地面临的严峻形势下，这种司法、行政合一体制在巩固政权方面发挥了很大的作用。但是，否定司法权的独立性，特别是忽略司法、行政合一体制发生的特定历史背景，将其恒定为一贯的原则推行，势必会对共产党领导的司法工作产生相当的负面影响。中华人民共和国成立后，司法机关长期被单纯地作为无产阶级革命专政的暴力工具，随着革命理论和群众运动的变化而被极端地强化为军事机关，或者走向另一个极端——被虚化到付诸阙如的地步。这种状况是和共产党政权自始就坚持的这种司法权力理论有着不可分割的联系。”^[12]

在承继革命根据地管理经验的基础上建立起来的新中国的社会组织方式必然会对历史经验有着强大的依赖性。事实上，新中国成立后，司法的运作往往以强烈的国家意志为推动力，国家的能动性在司法过程中得到无限施展。正如有学者所言：“当一个国家开始接近于实现其最充分的能动主义本质的时候，司法与行政便开始融合。”^[13]这种情况在我国更被推向极致。作为贯彻国家意志重要手段的司法，已不仅仅是“与行政开始融合”的问题，而是从一开始就被视为行政的一部分，或者说两者根本就没有分离过。这一点，我们稍微对历史进行考察就可以得到明晰的答案。

早从革命根据地时期开始，司法就被视为阶级专政的工具，法院是掌握在人民手中的暴力国家机器。而新中国成立之后，司法机关更是被明确界定为行政机关的一部分而隶属于行政机关，在有些地方甚至出现了由行政长官兼理司法的情况。这种情况正如政治权威人士所言：“基本上，人民法院和人民军队、人民警察一样，是中华人民共和国的国家机器之一，是人民民主政权亦即解放了的中国人民的重要武器之一。它的职务是通过审判和向人民进行遵守法纪宣传教育，来实现巩固人民民主专政，维护新民主主义的社会秩序，保卫人民的革命成果和一切合法权益的基本任务。”^[14]对于法院和司法持这种见解，注定了

司法的特有运行规律不会在国家宏观政治权力的分配上得到丝毫考虑，法院自然就只能在一般行政机关的行列里残喘度日，通过对国家意志和国家政策的推行获取相应的生存资源。在这种情况下，无论从何种角度而言，我们都很难发现作为司法机关的法院同一般的行政机关存在什么区别。这样一来，适用于行政机关的科层制自然会顺水推舟地扩张到司法机关的权力组织过程。这一点反映在组织架构上，最典型的就是司法人员特别是法院院长等和当地政府机关负责人一样，都是由人大及其常委会任命。而司法机关对权力机关的回馈则是，司法机关的领导人同行政机关的领导一样，每年都需要向人大做工作报告。而同时，法院内部如院长、庭长、审判长等人员在行使审判权的同时，还按照行政等级享有相应的司法管理权，内部权力的分配也顺着院长、庭长、审判长、审判员的脉络沿承而下，每个人所能享受的权力大小取决于其等级大小。

从更长远的历史视角来看，我们会发现，其实在法院系统内进行科层式的权力配置并不单单只是对革命根据地时期经验的简单延续，而有着更为强烈和鲜明的传统背景。“在一个历史悠久、文明发达的国度里，一种新兴的机构能否获得足够的资源支持，除了与这一机构满足社会现实需求的程度相关联外，也与历史传统中是否存在着有利于该机构确立其正当性的因素息息相关。”^[15]从中国司法的演变历程看，行政兼理司法是延续千年的固有传统。尽管在中央层面上，司法权和行政权得到分离，但这种分离也仅仅是机构和人员上的分离，实质上并无现代意义的司法存在，甚至可以说连现代意义上的司法观念都未产生。作为国家活动的一部分，司法和行政一样都是以政府对社会进行管理的方式，只不过司法所主要面向的是包括犯罪在内的社会纠纷而已。正如有学者所言：“我国传统社会无所谓立法、行政、司法权力之划分，解决纠纷、惩罚犯罪是政府对于整个社会事务进行统治的一部分内容。”^[15]长久以来，科层式的集权主义统治模式已经使我们对科层制这种权力分配方式产生了与

生俱来的亲和性。

正是由于这种历史传承的存在,新中国才能顺理成章地完成对司法和法院的界定并在观念上不受到丝毫阻碍。对于这种情况,达玛什卡曾经一针见血地指出:“以科层式结构组织起来的官僚系统在这个国家有着根深蒂固的传统,在这里我们也可以发现具有悠久历史的管理型政府,为西方的集权式政府所难以匹敌。当中国政府于1949年推出一种要求彻底改造社会并塑造社会主义新人的意识形态时,古老的法律文化传统已经为刑事司法的官僚化和能动主义形式之迅速发展准备好了肥沃的土壤。”^[16]而政治高层因为政权建设等现实考虑而滋生的强化对下级控制的需求也必然会衍射到以最高法院为首的法院体系,促使科层制在整个法院系统内得到全面的贯彻。“相应地,最高法院的工作除了审判之外,还包括管理各级法院,甚至可以说管理各级法院成了最高法院的最重要任务。”^[17]法院在权力组织方式以及运作方式上,同一般的行政机关都没有本质的区别。在新中国成立后的相当时期内,法院一直是国家推行其政策的强力工具,在科层化的国家机关体系内发挥着自己的工具效用。除此之外,作为整个国家计划的最终决定者、阐释者和执行者,中国共产党通过各种党内组织,充分发挥着对整个国家机关体系进行一体化整合的重要作用,从而保证司法活动能够按照自己的意志进行。这种做法发挥到极致,就

是要求案件裁判的做出必须经过党委的审批。在这种威权主义的政治环境下,刑事司法被转化为镇压犯罪和改造犯罪的单向的纯粹的行政活动,法院及其司法人员被看做一个一体化的政治系统中的不同组成部分,只不过从事着不同的活动而已。

按照制度主义的观点,路径依赖是制度变迁时的自发选择。制度一旦形成,便具有独立的生命力,它会按照制度本身的运作逻辑向前演化,最终产生让人意想不到的结果。^①新中国成立初期确立并得以运行的司法体系,尽管其间曾经因为特殊原因而被中断,但仍然随着社会环境的转换而不断地进行制度变迁,体现出鲜明的制度依赖特征。既定的司法体系在强化制度惯性的同时,也阻遏着制度进一步创新和改革的尝试。改革开放后,我们关于法律和司法的理解已经发生了颠覆性的转变,也已经习惯了采用西方的思维来论证法院和司法的社会角色,并以此为理念进行了大规模的修法变革运动,但在现有的法院权力组织方式没有发生丝毫改变,而且正被一系列制度所强化的情况下,仅仅寄希望于通过表面上的法律条文的修改而改变现有的刑事诉讼运行状态的想法无异于水中捞月。只要高悬于法官头顶的科层枷锁没有被开启,法官就只能遵循科层逻辑进行司法审判,任何有悖于或者无助于实现这一点的程序规则都将被束之高阁。正是基于这一

① 路径依赖问题最早由保罗·戴维在1985年提出。他认为,一些偶然事件可能导致一种技术战胜另一种技术(即技术演进),而且一旦选择某一技术路线,即使这一路线可能不比放弃的另一种技术路线更为有效,它也会持续到最终。阿瑟在此基础上进一步发展,并系统地阐发了技术演进过程中自我强化机制和路径依赖性质的观点。后来,道格拉斯·诺斯将前人有关这方面的思想扩展到社会制度变迁领域,从而建立起制度变迁中的路径依赖理论,其主要内容包括以下几点。第一,制度变迁如同技术演进一样,也存在着报酬递增和自我强化机制。这种机制使制度变迁一旦走上了某一条路径,它的既定方向会在以后的发展中得到强化。沿着既定的路径,经济和政治制度的变迁可能进入良性循环的轨道,迅速优化;也可能顺着原来的错误路径往下滑,弄得不好,它还会被锁定在某种无效率的状态之下。一旦进入锁定状态,要脱身而出就会变得十分困难,往往需要借助外部效应,引入外生变量或依靠政权的变化,才能实现对原有方向的扭转。第二,制度变迁不同于技术演进的地方在于,它除了受报酬递增机制决定之外,还受市场中的交易因素影响。诺斯指出,决定制度变迁的路径有两种力量,一种是报酬递增,另一种是由显著的交易费用所确定的不完全市场,如果没有报酬递增和不完全市场,制度是不重要的。而随着报酬递增和市场不完全性增强,制度变得非常重要,自我增强机制仍起作用,只是在某些方面呈现出不同特点。第三,由于制度变迁比技术演进更为复杂,所以行为者的观念以及由此而形成的主观抉择在制度变迁中起着更为关键的作用。关于诺斯对路径依赖问题更为详细的阐述,请参见[美]道格拉斯·诺斯:《制度变迁理论纲要——在北京大学经济研究中心成立大会上的演讲》,载北京大学中国经济研究中心编:《经济学与中国改革》,上海人民出版社1995年版。

点,我们才能理解为什么尽管历次刑事诉讼法的修改都朝着人权保护的方向取得了长足进步,但是这些显规则却不能得到法官的充分认同和尊重;相反,法官的司法审判行为存在严重形式化的倾向,对于案件实质裁判的形成来说,法庭审判并不具有多么重要的作用,立法所设置的程序规则在多数情况下被法院内部的各种决策形式所规避。

科层制在中国法院系统的长期存在和强化有其独特的历史背景和现实需求。面对新中国成立初期严峻的国内外形势及对法院和司法极端功利化的理解,司法有别于行政的特殊运行规律被完全忽略,法院体系的组织也以行政机关为范本全面贯彻了科层制,从而使得司法审判也完全遵循行政决策的逻辑,以上级或长官意志或指示为最终标准。改革开放后得到重建的法院体系由于路径依赖的问题,没能摆脱对科层制的依赖,而法

院在国家权力体系中的边缘地位也迫使法院的主政者必须主动向掌握社会资源的行政机关靠拢,通过司法审判行为对当地政府需求的满足获取相应的生存和运作资源。因此,法院院长等行政领导必然要求包括刑事审判在内的法院所有活动切实配合当地政府的执政需要,并通过法院内部既存的科层体系确保这种要求在具体案件审判中得到实现。这就必然导致法院组织体系的进一步科层化。可以说,与近几年刑事诉讼程序改革大幅前进相映成趣的是,科层制在法院系统内的日渐强化。鉴于此种历史背景,当前我们所推进的各项旨在弱化甚至消灭司法行政化因素的改革举措,都必须结合萦绕在整个司法组织中的科层制因素予以重新反思和调试,并寻找到合适的切入点,着眼于弱化司法组织的科层色彩,建构其适应现代司法理念的司法组织和司法程序运行状态。

参考文献

- [1] [德] 马克斯·韦伯,林荣远译. 经济与社会(下) [M]. 北京:商务印书馆,1997:296.
- [2] 张培田. 法与司法的演进及改革考论 [M]. 北京:中国政法大学出版社,2002:86.
- [3] 高其才等. 政治司法——1949—1961年的华县人民法院 [M]. 北京:法律出版社,2009:47,49,75.
- [4] 董必武. 要重视司法工作 [M] //董必武政治法律文集. 北京:法律出版社,1986:100.
- [5] 中央人民政府法制委员会辑. 中央人民政府法令汇编 [C]. 北京:法律出版社,1982:125.
- [6] 公丕祥主编. 当代中国的法律革命 [M]. 北京:法律出版社,1999:122-123.
- [7] 黄文艺. 1952—1953年司法改革运动研究 [J]. 江西社会科学,2004(4).
- [8] 张慙. 试论1952年司法改革运动 [J]. 法律适用,2004(8).
- [9] [美] 魏斐德,梁禾译. 红星照耀上海城——共产党对市政警察的改造(1942—1952) [M]. 北京:人民出版社,2011:141,143.
- [10] 董必武法学文集 [M]. 155-156.
- [11] 喻中. 论中国最高法院实际承担的政治功能——以最高人民法院历年“工作报告”为素材 [J] //清华法学(第七辑). 北京:清华大学出版社,2006.
- [12] 张晋藩. 中国司法制度史 [M]. 北京:人民法院出版社,2004:569.
- [13] [美] 米尔伊安·R·达玛什卡,郑戈译. 司法和国家权力的多种面孔 [M]. 北京:中国政法大学出版社,2004:132.
- [14] 许德珩. 关于《中华人民共和国人民法院暂行组织条例》的说明 [N]. 人民日报,1951-09-05.
- [15] 贺卫方. 中国司法管理制度的两个问题 [J]. 中国社会科学,1997(6).
- [16] [美] 米尔伊安·R·达玛什卡,郑戈译. 司法和国家权力的多重面孔 [M]. 北京:中国政法大学出版社,2004:293.
- [17] 侯猛. 中国最高人民法院研究——以司法的影响力切入 [M]. 北京:法律出版社,2007:48.

(责任编辑:李伟)