

法院党组制度的历史变迁 与功能实现

郭松*

摘要 作为嵌入法院内部的党组织,法院党组主导法院的运行。随着党的领导体制的演变,法院党组制度经历了一系列调整,并呈现出不同的组织形态。通过“党管干部”“请示报告”“议程设置”“政治动员”等技术机制,法院党组实现了对法院运作的有效动员、整合与监督,并产生了积极的治理效果。在党组制度下,法院的运作会受党的意识形态与运行机制的影响,法院党组的领导与法院的独立运行之间潜藏着关系失衡的危险。因此,法院党组制度的有序发展,需要在党组的政治领导与司法常态化运行之间形成结构性均衡关系,并持续推进法院党组制度运行的程序化与规范化。

关键词 党管司法 法院党组 组织形态 权力机制 有序发展

一、问题的提出

在中国当代“同心圆式”的政治结构下,中国共产党不仅是政治社会与国家的指导中心,也是民间社会和经济的指导中心,它还能影响、渗透围绕在周围的社会集团与机构。^{〔1〕}确实,自中华人民共和国成立以来,中国共产党在国家建构与社会治理的关键环节与重点领域,从来都是核心能动力量,也是最重要的影响常量。作为和平时期暴力合法垄断的重要机构,法院受到中国共产党非比寻常的重视,它因此主动进入法院系统,并嵌入其运行之中。我们熟悉的“政法体制”“党管司法”就是其引领与主导法院工作的通俗表达。因此,任何有关中国法院的议

* 四川大学法学院教授,本文系国家社会科学基金项目“法官激励机制优化的理论与实践研究”(项目编号:21BFX180)的阶段性成果。

〔1〕 参见邹说:《中国革命再阐释》,牛津大学出版社(香港)2002年版,第10-11页。

题,都很难绕开也无法避开中国共产党,其在法院运行中的关键性、核心性与重要性,已成为有关中国法院研究甚至司法研究领域的基本共识。用苏力的话讲就是,“中国共产党在当代中国法律制度的构成中具有几乎无所不在的巨大影响力,这意味着一定要把党作为中国当代法律制度的一个构成部分来看”。〔2〕就此而言,认识与理解中国法院,可能需要先理解中国共产党及其领导法院的具体机制,并且要深入到党的组织与制度中去理解。

董必武曾言,“我们党从来是把党组织和国家机关严格划分清楚的,党是通过自己的党员和党组织领导国家机关,而不是包办代替国家机关的工作,这是我们一贯坚持的原则”。〔3〕在此原则之下,党对法院的领导不是直接用命令指挥法院,更不是以党的组织替代法院,“而是通过一系列政治的、思想的和组织的建制与运作机制来实现的”。〔4〕作为中国共产党重要组织形式的党组,就是其领导法院的重要建制。所谓法院党组,是党在法院这一非党组织的领导层中设立的一种“党的组织”与领导机构,它是连接党与法院的纽带。这昭示我们,法院党组既是观察党与法院的关系以及法院运行的重要切入点,也是法院改革无法回避的现实构成。然而,法院党组却并未被充分重视,学界对这一难以套用西方意义政党与法院关系模型和解释范式的制度设置的经验与学理研究,目前还较为少见。已有的相关研究多是在论述“党管司法”、政法体制与政法委员会相关问题时,顺带论及法院党组的内在构成、组织体制等。〔5〕极少数专门以法院党组为研究对象的作品,有的侧重于从规范维度论析法院党组的作用与功能;〔6〕有的从法社会学角度分析法院党组的组织特征、运行模式与治理机制,进而揭示政党权力在法院中的运作状态;〔7〕还有论者从组织激励的视角分析法院党组的价值引领职能,并认为其价值引领是一种精神激励。〔8〕总体来看,这些研究要么关注的议题较为有限,缺乏对法院党组制度的整全性分析;要么讨论的主题与视角过于集中,对法院党组制度的历史演变、实践逻辑与规范原理关注不够。

自党的十八大以来,社会主义法治建设与政法体制都有重大发展,这其中就包括党对政法工作的领导。对此,习近平指出:“党对政法工作的领导是管方向、管政策、管原则、管干部,不是包办具体事务,不要越俎代庖,领导干部更不能借党对政法工作的领导之名对司法机关工作进行不当干预。”〔9〕党组制度在十八大后也得到进一步发展,规范性与制度化趋势明显加快,而2019年通过的《中国共产党党组条例》(以下简称《党组条例》)还扩大了党组的权力职责。

〔2〕 苏力:“中国司法中的政党”,载苏力主编:《法律和社会科学》(第一卷),法律出版社2006年版,第282页。

〔3〕 董必武:《董必武法学文集》,法律出版社2001年版,第347页。

〔4〕 周尚君:“党管政法:党与政法关系的演进”,《法学研究》2017年第1期,第197页。

〔5〕 代表性文献参见侯猛:“当代中国政法体制的形成及意义”,《法学研究》2016年第6期,第3页;刘忠:“‘党管政法’思想的组织史生成(1949—1958)”,《法学家》2013年第2期,第21—24页。

〔6〕 参见王琳:“人民法院党组功能考察”,《领导科学论坛》2015年第3期,第33—35页。

〔7〕 参见张文波:“功能、身份与政治——人民法院党组的治理机制”,《交大法学》2018年第3期,第79—91页。

〔8〕 参见张瑞:“论法院党组在司法活动中的价值引领职能”,《政治与法律》2022年第2期,第84—99页。

〔9〕 习近平:“在中央政法工作会议上的讲话”(2014年1月7日),载中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第111页。

这些变化势必影响党领导法院的机制与方式,法院党组制度也会发生相应变化。在笔者看来,这些问题当然值得探讨,但前提在于全面把握与客观认识法院党组制度,否则很容易产生一些价值可能正确但严重疏离事实的教条化判断。本文正立意于此,着重对法院党组制度进行整体性分析。本文首先考察法院党组制度的历史变迁,目的在于梳理其迭代演进的组织形态与历史逻辑。其次,鉴于既有研究更多关注法院党组的功能,没有细致分析功能如何实现,本文将深入阐发法院党组功能的实现机制,从而揭示其治理高效的深层原因。最后,本文将在阐释法院党组制度实践效能的基础上,根据“党管司法”的规范要求,提出其长效发展的基本思路。以上三部分内容共同服务于本文的核心目的,即以实证性描述和分析为基础,从历时与共时两个维度把握法院党组制度的实践方式与治理机制,从而揭示法院党组制度功能有效实现所匹配的组织形态与运作模式,并发掘能客观描述与理解中国法院的叙事框架与关键机制。

二、法院党组制度的历史形态

新中国成立后,党组作为中国共产党的一种组织形式嵌入国家与社会的非党组织之中,成为党领导与执政的媒介。就法院党组制度发展而言,其组织形态深受党的领导体制与党政关系的影响。随着“以党建政”的展开、高度集权一元化领导体制的确立以及政治体制改革的稳步推进,法院党组制度在实践中呈现出不同的形态。

(一)法院党组制度的开端:法院党组对法院的整体管控

如何有效领导国家政权,既能使党的意志与政策得到贯彻,又避免直接命令政权系统,是建政之初中国共产党需要处理的重要问题。根据革命经验,党做出的选择是通过党组来领导国家政权。1949年11月,中共中央在《关于在中央人民政府内建立中国共产党党组的决定》中提出,“为了实现和加强中国共产党对中央人民政府的领导,以便统一并贯彻党中央的政治路线和政策的执行,特依据党章规定在中央人民政府中担任负责工作的共产党员中组成党组”。^[10]同月,最高人民法院与最高人民检察院联合党组成立,由罗荣恒任党组书记,直属中央政治局领导。按照刘忠的考证,在1950年1月政务院总党组干事会与政务院政治法律委员会分党组干事会成立后,联合党组的地位受到影响:政法方面重要指示由中共中央、政务院总党组干事会向政法分党组干事会发布,政法机构内的重要事务由政法分党组干事会做出决定,再通过党组向法院、检察署传递。^[11]在地方层面,随着政权建设的展开,中共中央决定将党组制度在地方政府中推开,并在1951年11月发布《关于在人民政府内建立党组和组织党委会的决定》,很多地方法院开始设立党组。按照当时的政府组织架构,地方各级法院属于同级政府的组成部分,法院党组受政府党组的领导与监督。

如前所述,在法院设立党组的目的在于以其为媒介将党的意志贯彻于法院的运行,从而实现对法院的领导。但这种领导不是由党组直接发号施令,在实践中还强调“党政分开”“党法分

[10] 中央档案馆、中共中央文献研究室编:《中共中央文件选集》(第1册),人民出版社2013年版,第76页。

[11] 刘忠,见前注[5],第21页。

开”,反对“以党代政”“以党代法”。然而,党组制度很快就出现效率低下、组织体制不圆融等问题,^[12]再加上中共中央也在思考如何优化党组制度,因而中共中央在1952年8月开始对党组制度进行改革。通过一系列改革,中共中央在1953年3月发布《关于加强中央人民政府系统各部门向中央请示报告制度及加强中央对于政府工作领导的决定(草案)》,并决定:“今后政府各部门的党组工作必须加强,并直接受中央领导。因此,现在的中央人民政府党组干事会已无存在的必要,应即撤销。”^[13]此后,政务院各委员会党组与各部门党组均受中央直接领导,政法委员会党组则被授权管理最高人民法院党组。^[14]中央层面的这一改革很快就传导至地方。中共西南局在1953年4月决定,撤销西南行政委员会党组干事会,财经、文教、政法、民族、监察各党组均直接归中共西南局领导。^[15]随后,其他中央分局与各省市区纷纷跟进,调整党组设置。这些改革看起来是在调整党组制度,但实际上使得权力进一步向中央与党委集中,从而导致“党对政府行政管理方式日益趋于直接,党政职能分开的意识逐渐淡化”。^[16]受此影响,党对法院的领导变得直接与全面,党法适度分离的观念开始被抛弃。

通过上述改革,法院党组的权力得到强化,法院内部几乎所有事务的决策都集中于党组,法院独立自主的运行空间被大大压缩。这反过来使得党可以通过党组实现对法院的绝对领导与全面控制,党组也将党与法院紧紧串联并同构于一体。从某种意义上讲,这一时期的党组实际上是党委全面控制法院的组织机制。这在死刑案件中体现的尤为明显。为了严控死刑,政务院在“三反”“五反”时期规定,所有判处死刑者,均由省级以上政府批准,但审批的主要一环实际上是各级党委或政法部门党组。^[17]这意味着党委与党组已开始掌控死刑案件的处理。中共中央在1957年9月发布《关于死刑案件审批办法的指示》,对死刑案件处理规定:“应该报请省、市、自治区党委批准的案件,高级人民法院的党组必需报请省、市、自治区党委批准,再由高级人民法院加以核准或者判决,然后报最高人民法院核准执行。”^[18]据此,死刑案件的决策权控制在党委手中,而党委正是通过党组的请示汇报实现对死刑案件的管控。这表明,党委与党组已经有了把对审判业务的领导理解成对具体案件请示审批的苗头。党组制度所构想的“党政分开”的逻辑开始走向“党政不分”的现实,法院党组在很大程度上已成为一种控制法院的新的组织形态。

(二)法院党组制度的挫折:法院党组的渐次隐匿

如前所述,通过设立党组,党不仅实现了对法院体系的嵌入,也加强了对法院的领

[12] 刘忠,见前注[5],第23—24页。

[13] 中央档案馆、中共中央文献研究室编:《中共中央文件选集》(第11册),人民出版社2013年版,第292页。

[14] 参见陈文斌、林蕴晖等编:《中国共产党执政五十年(1949—1999)》,中共党史出版社1999年版,第68页。

[15] 周尚君,见前注[4],第201页。

[16] 杨火林:《建政之初:1949—1954年的中国政治体制》,东方出版中心2011年版,第83页。

[17] 同上注,第139页。

[18] 中央档案馆、中共中央文献研究室编:《中共中央文件选集》(第26册),人民出版社2013年版,第153页。

导。但当这种嵌入变成深度嵌入,以至于党完全占据法院的运行空间,两者日渐一体,党组制度必然萎缩。同时,如果党的一元化领导不断强化,最终形成高度集权化的领导体制,法院党组势必隐匿起来,直至退出政治舞台。可以说,1958年至1977年这一时期的法院党组正是这样的形态。

从1954年《宪法》颁布到党的八大召开,党的领导体制与具体运行较为稳定。但随着国内工作重点的转移与计划经济体制的发展,中共中央从1958年开始调整党和国家的领导体制。这一年年初毛泽东在南宁会议上批评国务院和经济工作部门搞“分散主义”,不让中央参与经济工作的“设计”,并提出“大权独揽、小权分散、党委决定、各方去办”的领导原则。^[19]同年6月中共中央在《关于成立财经、政法、外事、科学、文教各小组的通知》中强调,“这些小组是党中央的,直隶中央政治局和书记处,向它们直接做报告。大政方针在政治局,具体部署在书记处……大政方针和具体部署,都是一元化,党政不分。具体执行和细节决策属政府机构及其党组”。^[20]很明显,这不仅强化了归口领导制度,党可以借由各小组管理政权系统的具体事务,还赋予了一元化领导“党政不分”的内涵,党的机构可以直接对接国家机构。1962年1月,毛泽东将一元化领导进一步概括为:“工、农、商、学、兵、政、党这七个方面,党是领导一切的。”^[21]“在‘党领导一切’的口号下,党的领导被片面地理解为对一切工作全面、绝对、直接的领导。”^[22]这造成的结果是“党政一体”“党法一体”,政府与法院成为党的组织体系的一部分。

在党的领导体制日益转向“党政不分”“以党代政”的背景下,作为党的领导中介的法院党组已变得无关紧要。因为党可以依据上述领导体制走向前台,直接处理法院内部各种事务。事实上,从1957年下半年开始,党的权力就开始在法院内扩大。1957年11月,最高人民法院党组向中共中央表示:“各级人民法院必须绝对置于各级党委的领导之下,不仅在方针政策上,而且全部审判活动,都必须坚决服从党委的领导与监督,人民法院党组必须经常主动地向党委请示报告工作。”^[23]1958年6月,最高人民法院党组在《关于第四届全国司法工作会议的情况报告》中强调:“人民法院必须绝对服从党的领导,成为党的驯服工具。……法院工作服从党的领导,不仅要坚决服从党中央的领导,而且要坚决服从地方党委的领导;不仅要坚决服从党的方针、政策的领导,而且要坚决服从党对审判具体案件以及其他一切方面的指示和监督。”^[24]很明显,党对法院的领导已被理解成党委对法院工作的直接领导与对具体案件处理的指示。这意味着党可以绕开党组直接指挥法院甚至包括审判工作,党组制度已遭破坏,其重要性急剧下降。

不过,法院党组加速退隐是在1960年代。1960年11月,中共中央在《关于中央政法机

[19] 参见陈丽凤:《中国共产党领导体制的历史考察(1921—2006)》,上海人民出版社2008年版,第231—232页。

[20] 中共中央组织部、中共中央党史研究室、中央档案馆编:《中国共产党组织资料史》(第9卷),中共党史出版社2000年版,第628页。

[21] 中共中央文献编辑委员会编:《毛泽东著作选读》(下册),人民出版社1986年版,第832页。

[22] 陈丽凤,见前注[19],第232页。

[23] 郑谦、韩钢等:《当代中国政治体制发展概要》,中共党史资料出版社1988年版,第89页。

[24] 《董必武传》撰写组:《董必武传》(下),中央文献出版2006年版,第975页。

关精简机构和改变管理体制的批复》中决定,公安部、最高人民法院与最高人民检察院合署办公,由公安部党组统率,两院各出一人参加公安部党组。^[25]此后,各地公检法三机关建制被撤并,改为“政法(公安)部”,^[26]法院党组不是被取消,就是处于停摆状态。随着“中央文革小组”在1966年成立,党的组织结构与领导模式蜕变为革委会体制,而革委会的领导核心是党的核心小组。很多地方法院成为党的核心小组下(政法)保卫组的一部分,原来的党组要么被撤销,要么改组为党的核心小组。^[27]其实,在革委会体制下,政党、国家与社会高度一体,政权系统全面瘫痪,党组制度已失去存在的必要,党组功能发挥的空间丧失殆尽。到1969年4月,中共九大通过的党章删除了关于党组的规定,党组制度就此退出政治舞台,直至“文革”后恢复。

(三)法院党组制度的转换:法院党组的自我调适

“文革”结束后,党组制度逐步恢复。此后,随着党的领导体制改革,尤其是党的领导理念与党政关系基本原则的转换,党组制度获得了较大发展空间。法院党组制度也因此而重焕生机,并在不断调适中走向规范化,尤其是其运行规范开始被关注。

针对党的领导体制在“文革”中暴露出来的问题,中共中央从政治、思想、组织等方面进行了深刻反思。恢复党组设置就是反思形成的重要共识。1977年9月,中共中央根据十一大通过的党章发出通知,要求“中央一级国家机关和人民团体的领导小组或党的核心小组,改称党组。地方各级国家机关和人民团体的领导小组或党的核心小组,也要按照上述原则办理”。^[28]党组制度的恢复意味着党的领导理念与领导制度将会发生转变,更大的调适则来自中共中央对党政关系与党的领导方式认识的改变。十一届六中全会通过的《关于建国以来党的若干历史问题的决议》指出,“必须正确处理党同其他组织的关系,从各方面保证国家权力机关、行政机关、司法机关和各种经济文化组织有效地行使自己的职权”。^[29]党的十三大报告进一步强调党的领导是政治领导,实现的前提是“改革党的领导制度,划清党组织和国家政权的职能,理顺党组织与人民代表大会、政府、司法机关、群众团体、企事业单位和其他各种社会组织之间的关系,做到各司其职,并且逐步走向制度化”。^[30]

在党的领导方式转型的背景下,“党管司法”以及党与法院的关系发生了重大转变。1979年9月中共中央在《关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》中决定,“取消党委审批

[25] 参见中央档案馆、中共中央文献研究室编:《中共中央文件选集》(第35册),人民出版社2013年版,第388页。

[26] 参见崔敏:“审判独立的60年纷争”,《炎黄春秋》2012年第8期,第35页。

[27] 例如,广东省高级人民法院在“文革”期间更名为广东省革命委员会保卫组第五办公室。参见广东省地方史志编纂委员会编:《广东省志·审判志》,广东人民出版社1992年版,第14页。

[28] 中共中央党史研究室编:《中国共产党历史大事记(1919—2005)》,中共党史出版社2006年版,第292页。

[29] 中共中央办公厅法规局编:《中央党内法规和规范性文件汇编(1949年10月—2016年12月)》,法律出版社2017年版,第628页。

[30] 参见中共中央文献研究室编:《十三大以来重要文献选编》(上),人民出版社1991年版,第36页。

案件制度”，并指出，“党委和司法机关各有专责，不能互相代替，不应互相混淆”。〔31〕这意味着新时期“党管司法”的目标正在转换。中共中央在1982年1月发布的《关于加强政法工作的指示》中进一步指出，“各级党委对政法工作的领导，主要是管方针、政策，管干部，管思想政治工作，监督所属政法机关模范地依照国家的宪法、法律和法令办事”。〔32〕中共中央在1986年7月发出的《关于全党必须坚决维护社会主义法制的通知》中再次强调，“司法机关党组提请党委讨论研究的重大、疑难案件，党委可以依照法律和政策充分发表意见。……但是，这种党内讨论，绝不意味着党委可以代替司法机关的职能，直接审批案件”。〔33〕这些领导理念与方式的提出，表明党对司法机关领导的总体战略发生了深刻转变，党组织直接介入法院的具体事务不再具有正当性。

在“党政分开”与“党法分开”改革持续推进的背景下，法院党组制度不断自我调适，主动变革。首先，党组的作用范围缩小。如前所述，在党组制度撤销之前，其作用范围非常广泛，甚至参与个案处理。但在这一时期，党组开始自我收缩，管控的事务减少，开始转向重大、宏观性事务的决策与政策引导，尤其减少了对审判活动的介入。即便涉及审判事务，更多也是从司法政策的角度提出意见或总结审判工作存在的问题。〔34〕其次，党组的功能有所改变。此前，法院党组其实是党控制法院的组织机制，但这时的党组开始侧重从政治与政策上对法院进行宏观领导。之前较为常见的向党委请示具体司法业务，逐渐减少，汇报法院特定时期的重要工作 with 问题，日趋增多。〔35〕这说明党组的功能开始转变，它正在成为党与法院之间信息传递与意见沟通的重要途径，起到类似“中转站”的作用。最后，法院党组与法院内其他主体的关系开始被关注。在党组完全控制法院的情况下，党组权力覆盖一切，其与法院内其他主体之间不会出现冲突。一旦“党法分开”，不同主体之间很容易产生权力张力。这一问题开始被关注，法院系统逐渐认识到党组的职权与法院的职权需要区分，各有作用范围。任建新在总结最高人民法院党组工作时就谈到：“有些重大问题应该提交党组研究讨论的，没有提交；有一些本可以通过行政会议或办公会解决的事情，也提交党组讨论。”〔36〕这说明法院党组开始有意识地自我限权，法院作为组织的自主性开始被尊重。

（四）法院党组制度的稳固：法院党组对法院运行的引领

20世纪80年代，法院党组制度经历了一系列改革调整，但这更多是对体制积弊的改进与制度的形式修复，尚未上升到整体重塑党组制度的高度。进入20世纪90年代后，在不断强调

〔31〕 参见武延平、刘根菊等编：《刑事诉讼法学参考资料汇编》（中），北京大学出版社2005年版，第955页。

〔32〕 中共中央文献研究室编：《三中全会以来重要文献选编》（下），人民出版社1982年版，第1103页。

〔33〕 中共中央文献研究室编：《十二大以来重要文献选编》（下），中央文献出版社2011年版，第25页。

〔34〕 比如，同样是对死刑案件，之前法院党组要参与个案处理，甚至直接审批。但在1983年前后法院党组更多关注死刑适用的标准、适用中存在的问题等。参见郑天翔：《郑天翔司法文存》，人民法院出版社2012年版，第59—60页。

〔35〕 比如，在1983年至1988年间，最高人民法院党组多次就全国法院工作情况、贯彻党的政策、法院干部管理、法院人员编制与经费等问题向中共中央、中央政法委、中组部等汇报或反映。同上注，第124、348、351、373页。

〔36〕 任建新：《政法工作五十年——任建新文选》，人民法院出版社2005年版，第360页。

加强党的领导与改进党的执政方式的背景下,党组在处理党政关系方面的价值被重新认识。同时,党组的制度建设与作用发挥加速走向规范化,并逐渐形成了一套相对完整的规范体系。法院党组制度也因此获得了持续、稳定的发展,其整体制度结构基本形成。

1989年8月,中共中央发布《关于加强党的建设的通知》,要求“党政机关要为机关党组织开展工作创造必要的条件,切实改变机关党的工作薄弱的状况”。^[37]同年12月,江泽民就党组设立与党政关系指出:“按照我国宪法的规定,各级政权组织,包括人大、政府和司法机关,都必须接受共产党的领导。……这些政权机构的党组,应该对同级党委负责,在这些政权机构中任职的党员,应该执行党的决议,接受党的监督。当然,党不是政权本身,不能取代政权机关的职能。”^[38]这意味着中共中央开始重新认识党组在处理党政关系方面的积极作用。此后,在党的十三大后被撤销的党组重新恢复。党的十四大通过的党章将党组的规定恢复到十二大党章的规定,并增加了党组的任务,即“讨论和决定本部门的重大问题”“指导机关和直属单位党组织的工作”。党的十六大通过的党章提出,“党组发挥领导核心作用”,并要“做好干部管理工作”。这些发展表明,中共中央高度重视党组制度,党组的地位与职权得到凸显与加强。同时,党组工作机制的制度化问题也被提到议事日程。2004年9月中共中央在《关于加强党的执政能力建设的决定》中提出,要“修订地方党委工作条例,制定党组工作条例”。^[39]中共中央政治局在2015年6月审议通过《中国共产党党组工作条例(试行)》,这是首部关于党组制度的规范性文件,对党组的组织原则、权力职责与议事决策等进行了规定。2019年4月中共中央正式印发修订后的《党组条例》,“这标志着党组工作进入制度化、规范化、程序化的发展新阶段”。^[40]

应该说,这一时期党组制度的巩固与强化,为法院党组制度的发展提供了所需的制度空间。法院党组制度在以下几方面呈现出明显变化:第一,人员构成趋于稳定。党组是在非党组织的领导层中设立,因而法院党组一般由具有党员身份的院长、副院长组成。但在这一时期,党组成员的范围开始扩大:先是纪检组长,依据是中纪委1991年4月在《关于中央纪委派驻纪检组和各部门党组纪检组、纪委若干问题的规定(试行)》中提出的要求,即“派驻纪检组组长和党组纪检组组长应参加所在部门的党组”;^[41]接着是政治部主任根据中共中央1999年4月在《关于进一步加强政法干部队伍建设的决定》中提出的“政工部门的主要领导干部由同级副职兼任或同级副职干部专任”这一要求而成为党组成员;^[42]最后是法院一些重要部门的负责人也因各种原因而跻身为党组成员。从目前的情况来看,法院党组基本由上述人员组成,总体趋于稳定。第二,功能承载更加明确。长期以来,法院党组的功能在规范层面并不明确,其权力配置也模糊不清。但在这一时期,由于党章与其他规范性文件对党组任务的规定渐趋具体,

[37] 中共中央文献研究室编:《十三大以来重要文献选编》(中),人民出版社1991年版,第48页。

[38] 中共中央文献编辑委员会编:《江泽民文选》(第1卷),人民出版社2006年版,第92页。

[39] 中共中央文献研究室编:《十五大以来重要文献选编》(中),人民出版社2001年版,第293页。

[40] 张晓燕:“论党组工作条例对新时代党的领导理论的制度创新”,《理论与改革》2019年第5期,第72页。

[41] 王振川主编:《中国改革开放新时期年鉴(1991年)》,中国民主法制出版社1992年版,第369页。

[42] 中共中央文献研究室,见前注[39],第828—829页。

法院党组的权限定位与功能承载愈发明确。就目前的实践而言,除了意识形态教育、党务工作指导、协调沟通等权责之外,法院党组还拥有重要人事安排、重大改革发展、重要工作谋划、重大司法政策等方面的决策权。第三,日常运行的规范化程度提高。很长时间以来,有关党组运行的规范性文件付之阙如,法院党组制度更是如此。在党组制度不断健全的背景下,法院党组工作机制也通过制度建构的方式得到完善,其运行逻辑与规范逐渐清晰:坚持党政分开,组织上受同级党委领导;议事遵循民主集中制原则,具体职权依章确定;发挥领导核心作用,但不干预也不介入个案审判;注意与审委会和院务会之间的职权划分。

三、法院党组功能的实现机制

“政治领导的实现,必须依托科学有效和操作性强的机制路径,使得领导的‘原则’向‘现实’绩效转化。”^[43]对于法院党组而言,它同样需要依靠相应的“机制路径”来实现预设功能。在笔者看来,中国共产党在长期的治理实践中形成的“党管干部”“请示报告”“议程设置”“政治动员”等构成了法院党组功能实现的技术机制。通过这些机制,法院党组实现了对法院运作的有效动员、整合与监督,并将党的意志融入法院的运行。

(一)党管干部

党管干部是中国共产党长期坚持的一个治理原则。就法院党组而言,党管干部意味着法院党组掌控法院内干部选拔、任命、奖惩与升迁的权力,能直接或间接控制法院不同层级领导与普通法官的任免与晋升。具体有两种形式:一是上级法院党组与党委分享选拔与确认下一级法院领导层的权力;二是本级法院党组讨论与决定院内重要人事任免。依靠这两种领导,法院党组实现了对法院领导机构的人事嵌入,并实质握有控制法院人事安排的权力。正因为如此,各层级法院甚至普通法官很容易形成响应党组织所设定的激励导向与目标任务的动力,法院党组由此也能实现对法院运行的有效领导。

从实践来看,上级法院党组介入下一级法院领导层的选任,可能源于1979年的“中央64号文件”。^[44]此后,在最高人民法院党组的推动下,法院系统利用不同时期干部人事制度改革所提供的空间,上级法院党组逐步获得了参与管理下一级法院领导层的权力,并扩大了自身对这些干部选任的影响力。^[45]目前,上级法院党组对下一级法院院级领导的确定具有较大话语权,甚至可以行使否决权。由于法院的院级领导与法院党组成员基本同构,上级法院党组在影响法院领导政治录用的同时也能实质掌控下一级法院党组成员的构成。在四级两审的制度结构中,这意味着法院系统已形成从最高法院到基层法院科层化的党组体系。正如鲍威尔所言:“科层制控制对于扩张政治影响特别有效,处于政治中心和边缘的单元都会被标准化。”

[43] 王浦劬、汤彬:“当代中国治理的党政结构与功能机制分析”,《中国社会科学》2019年第9期,第11页。

[44] 即《中共中央关于坚决保证〈刑法〉、〈刑事诉讼法〉切实实施的指示》,此文件明确规定,“为了保持县以上公、检、法机关领导骨干的相对稳定,恢复由上级公、检、法机关协助地方党委管理、考核有关干部的制度。地方党委对公、检、法机关党员领导干部的调配,应征得上级公、检、法机关的同意。”

[45] 相关梳理分析参见张文波,见前注〔7〕,第90—91页。

中央政治组织把其下各级官僚机构组织起来,通过他们的努力实现整个社会的统一,取代传统的活动。”^[46]法院党组体系的科层化可以扩大上级法院党组的影响力与控制力,且党组的层级越高,其影响力越大,从而越能将所属法院整合一体。这自然有利于法院系统纵向传导与贯彻党的治理意图,也为法院党组充分发挥领导职能提供了组织保障。

就法院内部而言,依据党管干部原则,法院内的人事任免、职务职级晋升与法官选任等都需要党组开会讨论决定。质言之,法院党组对法院中层干部的任免与普通法官的任用具有决定性话语权,法院党组与法院组织成员之间事实上形成了布鲁斯意义上的“完全依赖性结构”。^[47]由于非家产制下的官员,只向产生自己的官员负责,^[48]因而一旦掌握法院内组织人事配置权,法院党组也就能掌控法院的运行。同时,由于党组成员又被上一级法院党组所管理,因此上一级法院党组能够通过控制下级法院院级领导而间接控制下级法院的中层领导甚至普通法官。在党组等级化的情况下,这意味着法院党组可以从上到下逐次控制法院内部精英。如果将控制法院党组的党委考虑进来,这一控制过程就如乔纳蒂所说的那样:“中央与地方党的机关指挥并控制非党机构内的党组织,党组织又指挥和控制各自所在机构中的党员及其活动。”^[49]这种链条式的控制对发挥党组的影响力,保障其决策权威与决策后的有效执行,无疑具有重要作用,甚至构成了党组作用发挥与功能实现最重要的组织依托。

(二)请示报告

对于法院运行中的请示报告,有论者认为,它不仅是“党管政法”原则的表现形式,也是司法治理持续有效的关键环节。^[50]在笔者看来,请示报告还是法院党组联结党委与法院的基本途径。通过法院党组的请示报告,党可以了解进而介入法院的某些工作,这既能延伸党的组织权威,也能推动相关工作的展开。在此过程中,法院党组不仅可以借助党的政治资源扩大自身影响力,还有助于将司法议题嵌入党政权力网络,从而拓展法院的政治空间。就此而言,请示报告不仅是“党管司法”的实践形式,更是法院党组主导法院运行的实施机制。

如陈明明所言,在“党治国家”模式下,实际的决策路线是党国两个科层要素紧密联系,两个科层决策者密切作用。^[51]这意味着执政党也要参与国家事务决策,并将其意志融入其中。就政法领域而言,“党管司法”本身就暗含党组织可以参与法院重要问题的决策。但决策有“原料”要求,需要必要的信息支持。通过法院党组的请示报告,党可以知悉法院工作的基本情况,掌握有关司法审判与法院管理等方面的信息,进而提出决策动议或者作出相关决策。在此过

[46] (美)沃尔特·W.鲍威尔、保罗·J.迪马吉奥主编:《组织分析的新制度主义》,姚伟译,上海人民出版社2008年版,第47页。

[47] (波)W.布鲁斯:《社会主义的所有制和政治体制》,郑禀文、乔仁毅等译,华夏出版社1989年版,第142页。

[48] 参见刘忠:“条条与块块关系下的法院院长产生”,《环球法律评论》2012年第1期,第108页。

[49] (匈)玛丽亚·乔纳蒂:《自我耗竭式演进——政党与国家体制的模型与验证》,赖海榕译,中央编译出版社2008年版,第21页。

[50] 参见张文波:“司法运作中的政治治理——以人民法院‘重大事项请示报告制度’为例”,载焦宝乾主编:《浙大法律评论》(第7卷),浙江大学出版社2021年版,第180页。

[51] 参见陈明明:《在革命与现代化之间——关于党治国家的一个观察与讨论》,复旦大学出版社2015年版,第137—138页。

程中,法院党组既起到了信息传递的中介作用,还能获得额外的组织支持,从而促进党的治理意图在法院的贯彻落实。质言之,利用请示报告,法院党组既在下情上达的组织沟通与信息传递中发挥中介作用,又在法院内部实现了其领导性职能与执行性功能。正是在这一意义上,有论者指出,“请示报告制度具有借助政治权威强力推进工作,以弥补常规治理不足的功能”。^[52]就此而言,请示报告使法院党组获得了更多在法院内部实施领导、进行动员的组织权威与行动能力。

其实,“‘请示’与‘报告’本身就是党政公文的一种类型,必然伴随领导干部批示圈阅、督办等相关办文程序”。^[53]在这些程序中所形成的正式公文,不仅是党的意志的体现,更是党的权威的延伸。因此,对法院党组而言,获得这些体现党政意志的答复,意味着其影响力得到党的权威加持,党组的制度权威由此增强。这不仅有利于法院党组整合法院内部各种资源,更好地贯彻党的意志,也能增强其决策权威,保证党组决策得到有效实施。其实,在党组织垄断政治、文化与经济资本的情况下,作为非党组织的法院只有积极与党组织联接,主动报告各方面的工作,才能获得后者在政策、资源等方面的支持。然而,由于法院与党组织的性质不同,并非运行于同一系统,两者之间的联系需要依靠党组这一中介,由其就法院工作向党组织报告。这意味着法院党组借助政党资源建立了与党组织沟通的渠道,从而有助于提升法院在整个权力网络中的地位,促进法院相关工作的展开。^[54]就此而言,请示报告还是法院党组拓展其权威性影响的重要途径。一旦法院党组的影响力扩大,必然有助于增强其资源聚合能力,从而更好地领导法院各方面的工作。

(三) 议程设置

与所有组织一样,法院也面临诸多“组织难题”。但受制于资源的有限性与信息的非充分性,法院不可能同时解决所有问题,而只能“有选择地关注部分问题,并对这些问题的重要性进行排序,进而将它们列入有待处理的政策议程”。^[55]这其实就是法院的政策议程设置。由于法院党组成员属于政治与业务精英,具有较强的政策定义能力,法院党组自然成为政策议程设置的主导者。在笔者看来,正是因为法院党组主导政策议程设置,能够引领法院的运行,它才能发挥领导核心作用。观察实践,法院党组的政策议程设置方式主要有以下两种。

其一,依照同级党委或上级法院的意志设置议程。在政党科层与法院科层的双重层级结构下,同级党委与上级法院都能对法院政策议程设置产生重要影响。就实践来看,它们可以提出相关议题或就法院运行中的问题作出批示,直接或间接要求法院提出解决方案。法院党组

[52] 张文波,见前注[50],第184页。

[53] 段瑞群:“政法领域中请示报告制度的理解与适用”,《理论与改革》2020年第5期,第45页。

[54] 时任最高人民法院院长肖扬在1999年曾谈到,在中共中央转发《中共最高人民法院党组关于解决人民法院‘执行难’问题的报告》之后,各地党委、人大和政府高度重视执行工作,成立了由党委政法委牵头,法院和其他有关部门参加的执行工作协调领导小组,“这给执行工作也包括人民法院的整个工作发展提供了难得的机遇”。参见肖扬:“努力推进改革 确保司法公正 以崭新姿态跨入新世纪——在全国高级法院院长会议上的讲话”,载《中华人民共和国最高人民法院公报》2000年第1期,第13页。

[55] 朱旭峰、田君:“知识与中国公共政策的议程设置:一个实证研究”,《中国行政管理》2008年第3期,第108页。

在意识到党委或上级法院的要求后,会即刻响应。鉴于同级党委与上级法院在法院科层等级中具有较强的政治权威,可以将这种响应它们意志的议程设置称为权威发动型。在这种方式下,同级党委与上级法院的主张与意图可以借助法院党组的议程设置而融入法院决策,成为法院意志的一部分。比如,十五届中纪委第四次会议决定,“厅级以上领导的配偶、子女,不准在其管辖的业务范围内从事可能与公共利益发生冲突的经商办企业活动”。随即最高人民法院党组决定,“严格禁止本院庭(局)级以上领导干部的配偶、子女从事有偿法律服务活动和商务活动”。^[56] 不仅如此,由于上级法院的问题关注可能杂糅了法院党组的意志,如果下级法院据此设置议程,其决策就能体现上级法院党组的意图。这意味着上级法院党组的意志通过法院政策议程设置得以延伸,上级法院党组由此也间接实现了在纵向链条上对下级法院的领导。

其二,根据法院党组自己的判断确定问题解决的优先顺序。党委与上级法院的影响力以及法院对其某种程度的依附性并未导致法院完全丧失作为组织的自主性,法院党组也会保持相当的独立性。因此,法院党组尤其是党组书记(院长)会根据自己对法院运行状况与外部信息的分析判断,优先选择相关问题纳入决策议程。由于这种议程设置主要源于法院党组自己对问题的理解,并由自己独立挑选,即使存在外部影响,这种影响也会融入党组的判断之中,因而可以将之称为内生创造型。显然,这种政策议程设置更多体现的是法院党组自身的价值偏好。比如,2014年最高人民法院党组决定:取消对全国高级法院的考核排名。按照最高人民法院党组的说法,这一决定是“根据人民法院审判工作面临的新形势新情况和人大代表、政协委员建议,以及全国各级法院的要求”作出的。^[57] 值得注意的是,虽然法院党组在议程设置中注重与外部力量互动,也会吸纳外部反馈信息,但其自身仍是主导力量。这不仅使得法院党组可以按照自身利益、偏好与资源来设置政策议程,还便于其以恰当方式将党的意志整合到自己的决策之中,并转化为法院的意志。

(四)政治动员

政治动员是中国共产党重要的政治传统与治理技术。在法院内部,法院党组拥有最丰沛的政治资源,可以利用多种权力技术对下级法院与法官群体展开组织动员,促使其产生积极贯彻党的意志与实现组织目标的意向诉求与实践动力,并树立起对法院党组权威的散布性支持。可以说,政治动员是法院党组领导核心作用发挥的重要技术机制,其具体动员技术主要有以下几种。

其一,召开会议。在中国的政治语境下,开会是一种有效的动员技术。在法院的日常管理中,法院党组也非常重视对开会这种动员技术的运用。因为通过开会,法院党组可以当面言说决策意图与价值观念,从而产生更强的感染力与鼓动性,与会者也能感受法院党组的政治权威。这既有助于重塑法院领导与普通法官的观念与认识,也便于动员下级法院和法官群体贯彻与落实相关政策决议。观察实践,这样的会议主要有两种:一是传达与贯彻党的重要会议精

[56] 参见“高院作出新规定领导干部亲属不得从事有偿服务”,《党政干部文摘》2001年第1期,第31页。

[57] 胡伟新:“最高人民法院决定取消对全国各高级人民法院考核排名”,载《人民法院报》2014年12月26日,第1版。

神与重大决策。在党的重要会议结束或重要决策形成之后,法院党组一般会召开贯彻与执行动员大会。比如,在中央政法工作会议结束后,最高人民法院一般会召开党组会议或党组扩大会议传达会议精神,部署贯彻实施方案。二是部署贯彻自身设定的发展目标与重要决策。法院党组除了为传达与贯彻党的意志与决策而召开会议之外,还会就落实自身所设定的发展目标与重要决策而召开动员大会。比如,在最高人民法院2005年6月组织的“规范执行行为,促进执行公正”电视电话会议结束后,全国很多高级法院都召开了党组会议,研究部署如何实施。^[58]

其二,意识形态整合。中国共产党一直重视意识形态工作,并把意识形态整合作为重要的动员技术。法院党组同样重视意识形态方面的教化与劝导。从实践来看,主题教育是法院党组最倚重的意识形态整合技术。具体而言,法院党组会根据党的政治教育总体部署与法院工作的实际情况,组织特定主题的教育活动,并依托法院科层动员所属法院。比如,最高人民法院党组最近几年先后组织过“人民法官为人民”“三严三实”“不忘初心、牢记使命”等主题教育活动,地方各级法院党组也开展过相同主题的教育活动。从某种意义上讲,这些主题教育活动展开的过程,不仅是其蕴含的价值规范向下渗透的过程,也是强制下级接受的过程,从而有助于法院系统从上到下在思想上保持一致。此外,专题培训也是重要的意识形态整合机制。与主题教育活动类似,法院党组会根据党委与上级法院党组设定的议题或统一部署,安排与组织专门的培训活动。这类培训多以思想政治工作、党建业务、廉政建设等名目展开,涉及的内容主要包括党性教育、干部修养、司法纪律作风等。这些培训一般会将当时所倡导的价值理念、司法作风与法院的业务工作以及面临的问题结合起来,以增强法官群体对抽象政治信念与司法伦理的“语境化”理解,从而促使其接受法院党组所倡导的价值理念。

其三,树立典型。树典型也是法院党组常用的动员方式,因为树典型不仅可以昭示自己的政治意图与价值观念,还能激励法官群体向其所倡导政策主张与目标任务靠拢。从实践来看,各级法院党组根据不同时期的治理要求,组织过名目繁多的先进模范评选活动,推出过很多典型法官。仅在最近十多年,最高人民法院党组就组织过“全国模范法官”“全国优秀法官”“全国法院办案标兵”“人民满意的好法官”与“最美基层法官”等评选表彰活动,先后推出了“胜败皆服”的时代先锋宋鱼水、“全国人民法庭优秀法官”金桂兰、“最美奋斗者”邹碧华等一大批优秀法官楷模。通过这些具象化的典型法官,法院党组事实上“塑造出了卡里斯马式的具备特殊魅力和超凡品质的统治效果”,^[59]并展示了其试图影响与规范法官意识与行动的意图,从而促使他们把自己的观念与行为统一到“典型”所包含的价值规范与行为标准上来。此外,在评选结束后,法院党组还会发出学习先进典型的号召,并组织规模不等的先进事迹报告会或事迹展,目的在于将典型形象格式化、定型化,以期产生更为持久的激励与动员效果。

[58] 参见陈忠义、高万泉等:“各地迅速贯彻最高法院‘规范执行行为,促进执行公正’会议精神”,载《人民法院报》2005年6月26日,第1版。

[59] 许中波:“典型治理:一种政府治理机制的结构与逻辑”,《甘肃行政学院学报》2019年第5期,第64页。

四、法院党组制度的实践效用与调适路径

在工具理性层面,法院党组制度并不只是一种表征政党权威的制度设置,它还能将党的领导制度优势转化为具体的实践效用。但另一方面,由于法院党组涉入法院的运行,稍有不慎便可能造成对司法的不当影响,进而产生诸多与党组制度预期目标不符的张力。因此,如何将法院党组制度设定在优化党与法院的关系、确保党的领导政治优势的实现,是其未来发展需要处理的重大问题。

(一)法院党组制度的实践效用

从制度主义的角度来看,法院党组制度是党嵌入法院体系而形成的一种制度结构。这种制度结构成为“党管司法”的组织载体,法院党组的组织技术构成“党管司法”的实现机制。法院党组制度在实践中的治理效用由此体现出来:一方面,法院党组的政治领导促使法院积极回应政治,从而实现党的领导与司法治理常规性的有效协同;另一方面,法院党组的行动引领可以为法院的高效运行提供稳定持久的推动力,从而有助于克服科层司法的内在局限。

第一,促进法院积极回应政治,实现政治对司法的统筹。在现代政党政治下,“任何执政党都会对包括司法权在内的国家权力实施全面控制”。^[60]这倒不是说执政党需要全面介入司法过程进而完全按照政治逻辑统辖法院的运作,毋宁是通过法官选任、意识形态整合与司法政策引导等方式将自己的战略目标与政治观念融入法院运行,并以符合司法逻辑的方式促进政治目标的实现。其实,司法本身就是政治的创造物,承载着重要的政治功能。^[61]这意味着司法不可能完全超越政治而存在,也没有完全脱敏于政治功能的法院体系。另一方面,正如哈贝马斯所言,“不仅是法律使政治权力合法化,权力也把法律当作一种组织手段加以利用”。^[62]政治系统需要主动与司法体系保持联系,并对后者的功能加以工具化利用,从而实现自身权力的合法化。因此,司法的政治属性以及政治对司法的某种依赖在很大程度上衍生出以下两个方面的要求:一方面,司法需要积极回应政治,在服从政治目标与落实政党的政策的同时,实现相应的政治职能;另一方面,政治需要在尊重司法特性的基础上统筹法院运行,适时将自己的主动性与灵活性注入常规司法,并使特定政策融入司法审判。

在党组制度下,法院党组处于领导与决策地位,它不仅可以将党的意志转化为法院的组织意志,还能将法院运行纳入党的战略目标实施轨道。这种领导结构不仅便于法院以司法的特定方式回应现实政治,还有利于法院管理与司法审判吸纳党的意志;现实的政治需求也能在党组领导下通过制度化的方式转换为法院的组织诉求,或者通过党组的决策部署作为法院对外部的反馈。另一方面,法院党组并不介入具体事务,更不会随意染指司法审判,法院运行的内

[60] 李雅云:“政党与司法的关系——以美国联邦大法官为例”,《中共中央党校学报》2008年第5期,第75页。

[61] 参见江必新:“正确认识司法与政治的关系”,《求是》2009年第24期,第51页。

[62] (德)哈贝马斯:《在事实与规范之间:关于法律和民主法治国的商谈理论》,童世骏译,读书·生活·新知三联书店2003年版,第176页。

在逻辑与司法审判的具体形态依然自成一统。即便法院党组作用于法院管理与司法审判,也是依托以院长为核心的管理体系和以法官为主体的审判体系而展开,具体决策会充分考虑法院的职能属性与司法的规范原理。^{〔63〕}确实,政治与司法分属不同系统,党的领导的主导性与法院自主运行的基础性之间存在明显界限,两者有着不同的目标与逻辑。但党组制度的具体构造与运行方式,尤其是它可以将党的意志转化为法院的意志,使得它们在某种程度上形成了辩证统一、相互融合的协同关系。

如前所述,法院党组并不处理法院内的具体事务,法院的独立运行具有常态性。但是,法院的常态化运行也可能造成既有制度结构对法院运行与法官行动选择的限制甚至锁定,从而导致法院无法及时、有效回应外部环境的变化。从某种意义上讲,这种困境很难依靠法院的常规化机制化解。作为一种外部解决方案,法院党组利用其领导决策地位,在统筹法院运行的过程中,能对党的领导的制度优势与法院运行实践作出全面整合,即时与即事地确立行动策略。确实,中国共产党是马列主义政党,遵循历史和社会发展规律的革命属性决定了其具有突破不适应生产力要求制度规则的动力,并重视行动路线本身的设计和推进。^{〔64〕}作为党的一种组织形式,法院党组会把党的这些政治优势与行动能力带入法院运行,从而对法院的组织体系与运行机制加以适度改造,并针对具体问题采取特定策略。通过这些行动,法院可以在创新体制机制的同时,增强回应政治与社会需求的能力。显然,这实际上是将党组所内涵的党的领导的战略性基因植入法院体系,并在需要时由党组统筹启动。由于法院党组所推行的策略需要转换为常规司法的内在构件,这使得党的领导与常规化的法院运行实现了某种程度的融合。

第二,弥补科层司法模式的固有不足,实现司法对政治的融通。在中国的法治化进程不断走向“科层主义法治模式”的过程中,^{〔65〕}司法体系也被建构成科层司法模式。这种司法模式强调对规则的严格适用,希冀通过运用教义分析与逻辑推理的方法,解决现实纷争,并实现对纷繁复杂世界的有序调整。此外,它还遵奉程序主义。因为程序主义本身就是严格遵守制度规范在审判过程方面的反映;它也有助于排除各种不确定因素尤其是人格化因素对审判的影响。但悖论在于,科层司法的这些特质也包含着其固有缺漏。一方面,简化逻辑可以降低认知的判断负担,并抽离复杂世界的杂驳因素,从而为司法体系的高效运行提供稳定的支点。但“复杂性恰恰是世界本身存在的状态,这个世界包含着无数的要素,以及由这些无数要素之间所可能构成的可能的联系”。^{〔66〕}因此,在面对既有规则没有覆盖或者不能适用教义方法的复杂议题时,科层司法常常力所不逮,以致出现审判实践与现实需求脱节。另一方面,科层司法

〔63〕 比如,2017年7月24日,最高人民法院召开党组会议研究贯彻习近平总书记在全国金融工作会议上的重要讲话精神,会议决定:研究制定司法解释与司法政策、发布指导性案例、加强专业化金融审判团队建设、支持设立专业化金融审判机构等。不难看出,这些决策都在司法的职能范畴之内,法院执行这些决策也不会超越其职权界限。参见潘莹:“周强主持召开最高人民法院党组会议 要求认真学习贯彻习近平总书记在全国金融工作会议上的重要讲话精神”,载《人民法院报》2017年7月25日,第1版。

〔64〕 王浦劬等,见前注〔43〕,第9页。

〔65〕 参见凌斌:“科层法治的实践悖论:行政执法化批判”,《开放时代》2011年第12期,第83—85页。

〔66〕 (德)尼古拉斯·卢曼:《信任:一个社会复杂性的简化机制》,翟铁鹏、李强译,上海人民出版社2005年版,第6页。

对程序正义的追求,可能影响实质正义的实现。很多时候,程序正义被作为审判运行的目的而非实现司法目标的手段,但程序正义并非完美无缺,可能导致个案裁判结果与公众所期待的正义错位,甚至出现实体的非正义。此外,身处其中的法官个体,也会因为追求统一的秩序与对非人格化规则的遵循而不再过多考虑法院运行中的具体问题与个案的特殊情形,照章办事与按部就班成为他们的现实选择,司法官僚化不可避免。

科层司法集正负功能一体的特性决定了需要引入某种纠偏机制,以抑制其内在弊害,法院党组的领导正是这种纠偏机制。“中国共产党的人民性立场和革命性属性所衍生的‘行动主义’取向的治理机制,具有鲜明的‘问题导向’和‘绩效导向’特性。”^{〔67〕}法院党组也具有这样的特性,它会根据法院管理与司法审判所面临的具体问题,引入“行动主义”取向的治理机制,以突破既定司法模式的窠臼,并清除影响司法体系治理效能实现的各种壁垒。具体而言,法院党组可以运用政党权威与组织资源,围绕特定治理事项,通过输入特定的价值观念与行动方略,将相关任务、决策及其配套资源传导至法院内部不同层级的主体,并以高度组织化的方式推动实施,最终改变常规化的运行节奏。概言之,法院党组所引入的治理手段更为灵活,行动机制更为有力,具体策略更有针对性。

如此一来,无论是科层司法应对复杂问题的能力,还是对实质正义的实现程度,都能获得相应提高,至于法官的官僚化也可以得到应有矫正。亦即通过发挥党组制度所内涵的制度优势,法院运行与司法审判的很多环节都能得到优化,从而最大程度地提升司法体系的治理效能。在此过程中,法院运行包括司法审判仍具有相当的自主性,法院党组更多起组织支持与政策确立的作用。质言之,法院党组所输入的行动主义机制依然架构在法院固有的组织结构之上,具体运作也以司法的外在形式展开,不会违背法院的内在逻辑。就此而言,法院党组所采取的组织动员、机制创新与价值引领等策略会因为法院组织运行的结构化与程式化而被纳入稳定的制度轨道,避免法院党组所代表的政治因素对司法正常运行的不当干扰。另一方面,吸收了法院党组行动机制的科层司法,也将形成针对特定问题的对策手段与政策机制,并以能为司法所接受的形式输出,从而使其与行动主义治理机制协同融合,最终形成党的领导的制度优势在法院内部有效转化的良性机制。这意味着政治与司法在互补过程中还能实现司法对政治的某种融通。

(二) 法院党组制度合理发展的调适路径

实践表明,法院党组制度会发生结构性偏差。一是曲解法院党组的领导,无视司法体系的独立性,这将导致法院党组的领导落入干预性、替代性领导的陷阱。从法院党组制度的历史发展来看,党组制度可以规范和优化党与法院的关系,法院党组构成了党领导法院的真正中介,但也可能造成“党法不分”,法院党组既掌握实质的决策权,又直接处理具体事务,其自身成为党在法院的“代理人”。这实际上使得法院党组完全替代了法院,法院失去了作为组织应有的独立性与自主性,法院党组的领导也沦为一种“制度化”的干预。二是过分强调司法体系的特殊性,排斥法院党组的领导,这会造成司法与政治的绝对区隔、党的领导与法院运行的二元分离。在中国政党——国家体制下,党不可能不与司法体系建立关系,党的领导与执政更不可能

〔67〕 王浦劬等,见前注〔43〕,第14页。

完全放任法院组织的自我运行。从某种意义上讲,政党完全“零嵌入”司法的情形在实践中几乎不存在,司法体系的特殊性也并不构成排斥政治的绝对理由。其实,将法院党组的领导与法院的独立运行对立是对司法与政治关系的误读,两者完全可以在适当的操作规范下实现有机融合与统筹协调。在笔者看来,当代中国法院运行的重要命题是处理好法院党组领导的引领性与常规化司法之间的辩证关系。这必然要求从规范层面合理调适法院党组制度,在党组的政治领导与法院的独立运行之间形成结构性均衡关系,并持续推进法院党组制度运行的程序化、规范化。

第一,合理划定法院党组的作用范围,确保法院具有独立运行的空间。在长期的治理实践中,党的领导已形成了明显的制度优势。这决定了任何时候都不能脱离党的领导,反而应该持续加强党的领导,充分发挥其制度优势。这也决定了法院党组需要在法院运行中发挥更大作用,利用党的领导优势破解法院高效运行的现实阻滞,增强司法体系的制度弹性与运转活力。不过,强调法院党组的重要性并不意味着其可以无限作用于法院的运行,更不意味着党组领导就是“党管一切”。其实,党组过强并不利于其功能发挥,党对法院的嵌入应该是格兰诺维特意义上的“弱嵌入”,^[68]法院需要有独立运行的空间。因此,在坚持党组领导的同时,也要合理界定其作用范围,防止不当挤占法院自主运行的空间。对此,《党组条例》已有所关注,其第16条规定,“党组要发挥把方向、管大局、保落实的领导作用,全面履行领导责任,加强对本单位业务工作和党的建设的领导”。但此规定甚为模糊,既没有厘清“业务工作”的范围,也未明确“全面领导”的具体所指。这很容易激活法院党组所内含的政治基因,进而导致其溢出常规司法体系,最终侵害法院的自主运行。因此,应该以制度建构的方式明确法院党组的作用范围,在“不失位”的前提下,防止“全面领导”蜕变成“无限领导”。具体来讲,法院党组对法院运行的作用应着眼于发挥党的领导优势,着力贯彻党的意志、掌控人事录用、谋划重大决策部署与信息沟通传递。在具体操作层面,需要在尊重法院内其他主体职权的前提下,进一步从法规层面明确界定法院党组与法院的职权分工与作用范围。

与此紧密相关的另一个问题是法院党组的权力边界。从某种意义上讲,党组的职权界限是法院党组制度运行的核心问题,法院党组作用范围能否得到合理限制的关键在于其权力边界是否明晰。就规范层面而言,《党组条例》第17条与《政法条例》第25条规定了法院党组的职权,但措辞较为模糊,存在规范的可执行性与操作性不足的问题。如果说法院党组宏观层面的作用范围不明确可能导致党组所代表的政治因素不当干预法院的自主运行,进而破坏政治与司法的结构性平衡,那么微观层面的法院党组职权界限不明则会使其陷入琐碎、具体的事务之中,造成法院党组的职能超载与角色混淆。因此,明晰法院党组的权力边界,确保党组和法院各司其职、各负其责,实有必要。具体策略可以考虑根据法院运行的基本规律,并兼顾法院党组功能的有效实现,采用清单管理制度,明确列举法院党组的权力职责。清单应包括“权力清单”与“职责清单”,并可以考虑以党内法规的形式确认。这其中尤要明晰法院党组与法院内

[68] 对于经济行为与社会的关系,格兰诺维特提出了“弱嵌入”理论,即一方面强调经济行为嵌入社会关系之中,但同时又承认经济过程具有自主性与独立性。相关论述参见(美)马克·格兰诺维特:《镶嵌:社会网与经济行动》(增订版),罗家德译,社会科学文献出版社2015年版,第1—31页。

其他主体之间的权能界限,以及法院党组决策的重大问题范围。

第二,约束法院党组的领导方式与作用机制,实现法院党组与法院运行关系的制度化。如前所述,作为党的领导制度优势体现的组织载体,法院党组所蕴含的政治势能,使得它不仅具有主导常规司法体系运行的能力,还能在特定时空下克服科层司法的短板,产生超常治理绩效。但另一方面,党的组织形态与运行逻辑不同于更为讲究专业化与技术性的法院体系。此外,如同所有组织天然具有扩张自身行动范围与跨越职权界限的倾向一样,法院党组也具有溢出常规司法体系的冲动,从而可能导致针对特定问题所采取的举措突破司法既定轨道的束缚。事实上,法院党组的运行机制与行权方式尚未完成科学化建构,尤其是没有形成党组领导法院工作的理性化实施机制,这在一定程度上构成了党的领导制度优势充分发挥的机制障碍。

因此,促进法院党组制度合理化发展,实现法院运行中政治与司法两种因素的平衡,需要调整法院党组的领导方式与行为机制。《党组条例》第4条规定:“坚持依据党章党规开展工作,在宪法法律范围内活动;坚持正确领导方式,实现党组发挥领导作用与本单位领导班子依法依规履行职责相统一。”据此,法院党组必须在宪法法律、党内法规的框架内运行,具体行权也要符合法院运行基本原理的要求。这意味着法院党组需要按照依法治国原则,并适应国家治理现代化的要求,调整领导理念与方式。具体可从以下两方面展开:在基本原则确立不替代、不干预与不错位原则。不替代原则,是指法院党组不得行使宪法与法律赋予法院组织以及审判委员会、合议庭等主体的职权;不干预原则,是指党组及党组成员不得违法干预司法活动、插手案件处理;^[69]不错位原则,是指不能把党组决策直接作为对外行为的依据,而是要先党内后党外,把党组决策转化为法院的决策,做到党组与法院各就各位、衔接协调。在微观机制层面,改革法院党组的领导技术与组织实施机制,明确其领导是间接与柔性领导,去除一些有违党组制度基本原理与司法运行规律的技术机制,尤其要摒弃直接、单方面下指令、定目标等命令、强制与指挥式的领导方式,并以制度化的形式确立下来。

第三,推进法院党组制度本身的规范化建设,提高其运行的制度化水平。在全面依法治国与“依规治党”的背景下,法院党组制度势必会被纳入法治化的轨道。这除了要求法院党组的领导实体上不得违反宪法法律与党内法规之外,更强调其运行的规范化与程序化。从实践来看,包括法院党组制度在内的整个党组制度的运行确实存在不少问题,规范化程度有待提升。从某种意义上讲,《党组条例》与《政法条例》的出台正是对这些问题的回应。不过,前者更多涉及的是党组制度的组织原则与基本规则,少有针对具体行业与领域的实施细则;后者则偏重从宏观层面规范党对政法工作的领导,它所确立的很多概要性、纲领性的原则制度尚待细化为具体的操作规则与技术细则。这意味着仅凭它们还很难使法院党组运行达到现代法治所要求的制度化水平,因而有必要在既有制度的基础上对法院党组制度进行“再制度化”。就现实情况而言,最为紧要的可能有两个方面。

其一,优化法院党组决策程序,提高决策的民主性与科学性。从某种意义上讲,法院党组决策属于精英决策模式,党组书记对决策议程、决策内容与决策时机的确定起着关键作用。一旦他们的意志偏离公共利益,很可能导致决策失误,而决策过程是否正当也不无疑问。可能正

[69] 参见黄文艺:“中国政法体制的规范性原理”,《法学研究》2020年第4期,第19页。

是考虑到党组决策存在这些问题,《党组条例》反复强调,党组实行集体领导制度,党组决策遵循民主集中制原则,执行少数服从多数原则。据此,可以考虑从细则层面完善法院党组议事规则,严格规范决策过程。一方面,构建并细化决策议题的提出与确定、决策过程的沟通与协商以及决策结果的讨论与表决等整个决策流程与环节的规则体系。尤其“要充分利用党组‘扁平化’的委员会型组织的优势,发挥委员会组织的决策咨询、对话协商、民主集中的功能,形成正确意志”。〔70〕另一方面,增强决策的民主性,这主要是要充分考虑各方利益主体的意见,并让更多主体以合适方式参与决策。为此,党组成员既要利用自己法院领导的身份整合各方利益,也要以党组成员的身份与法官群体进行沟通交流,在集思广益的基础上形成意见聚合。

其二,探索构建法院党组运行的公开化机制,适度打破其固有的封闭性。长期以来,法院党组运行基本不对外公开,其议事决策与讨论表决的过程以及相关书面材料均属保密事项与保密内容。这种运行的不透明,既不利于公众了解法院党组制度,也不利于监督党组权力与党组成员。尤其值得注意的是,法院党组的某些决策涉及法院管理与司法审判,可能影响法院组织成员与外部主体的利益。如果将他们完全阻隔在法院党组运行之外,所有相关材料与决策过程对其都不公开,可能并不合适。事实上,《党组条例》与《政法条例》已关注到此问题,破除党组制度运行封闭性的改革取向非常明显。比如,《党组条例》第27条规定,“党组应该按照规定实行党务公开”。未来应该沿着这一思路,按照《中国共产党党务公开条例(试行)》等党内法规的规定与司法公开的要求,细化操作细则,适度公开法院党组运行的情况。此外,讨论涉及利益与权利调整的重大事项时,可以考虑邀请法官、人大代表等列席旁听。这既有利于法院党组与法院以及公众之间的良性互动,也能促使法院党组行权尤其决策时保持审慎。

五、结语

正如侯猛所指出的那样,中国共产党是作为一个独立领导司法的政治力量主动进入司法,中国法院的体制结构还有执政党的维度。〔71〕法院党组制度正是为了规范党对法院的领导而构造。相比于庞大的政法体制,法院党组制度无疑属于微观次级制度,但这并不妨碍它成为观察中国政党——国家体制下“党管司法”与法院运行的绝佳窗口。应该说,法院党组制度对于法院运行尤其是“党管司法”具有重要意义,这集中体现在调适政治与司法的关系、增强司法治理绩效以及支撑“党管司法”的核心秩序。但另一方面,在党组制度下,中国共产党实现了对法院体系的有效嵌入,难免会将自身的组织特性、行动逻辑与价值导向等带入法院,这使得法院的运行会受到党的意识形态与运行机制的影响。当这种影响不能以符合司法逻辑的形式体现出来,法院党组的政治领导与法院独立运行之间的关系会失衡,并最终落入政治干预的陷阱。因此,实现法院党组制度的长效发展,关键是要把握好党组政治领导与法院常规运行之间的辩证关系,在维持政治与司法结构性平衡的同时,推动法院党组制度的规范化与程序化建设。

“在现代国家,政党一定会影响司法,政党政治是现代司法制度构成和运作的不可避免的

〔70〕 胡德平:《中国共产党党组政治研究》,复旦大学2014年博士论文,第246页。

〔71〕 参见侯猛,见前注〔5〕,第15页。

因素。”^{〔72〕}然而,很多人并不愿意直面这个现实,总是以西方浪漫主义法治下的司法独立作为对照来想象进而批驳中国现实的司法,因而很多判断都带有强烈的教条主义倾向。但仅仅是“正确”的话语不可能改变反而会遮蔽复杂的政治与司法的实践关系并使之愈发陷入模糊不清的状态,更不可能客观理解中国法院党组制度的实践运作,结果使得我们很难整全把握中国法院现实运行的政治构成与体制机理。正如德国著名中国问题专家海贝勒所言:“政治学显然还没有发展起适合的工具和范畴,可以对像中国这样的政治体制的经济社会发展与稳定进行更细致的分类。”^{〔73〕}同样,西方的法治与学术话语也很难描述与揭示中国法院党组制度的现实存在与实践逻辑,由此决定了必须立足于本土的理论经验“在地化”理解中国法院党组制度。就此而言,我们需要回到事实层面以一种主体性(自主性)而非“他者化”(西方化)的视角来探寻中国法院党组制度的内在逻辑与规范原理。这样的本土经验研究,也有助于反思与构建真正意义上的“关于中国”的社会主义法治理论。^{〔74〕}

Abstract: As an organization of the CPC (the Communist Party of China) embedded in the court, the leading Party members' group dominates the operation of the court. With the evolution of the CPC's leadership system, the leading Party members' group has undergone a series of adjustments, and has assumed different organizational forms. Through the technical mechanisms such as “the CPC-led cadres”, “request and reports”, “agenda setting” and “political mobilization”, the leading Party members' group has achieved effective mobilization and integrated supervision of the operation of the court. Under the leading Party members' group system, the operation of the court is affected by the CPC's ideology and operating mechanism, and there is a danger of imbalance in the relationship between the leadership of the leading Party members' group and the independent operation of the court. Therefore, the long term development of this system requires the formation of a structural balance between the political leadership of the leading Party members' group and routine operation of the judiciary, to continuously promote the due process and standardization of its operation.

Key Words: CPC-led Justice; Leading Party Members' Group; Organizational Form; Power Mechanism; Long-term Development

(责任编辑:吴洪淇)

〔72〕 苏力,见前注〔2〕,第284页。

〔73〕 俞可平、(德)托马斯·海贝勒、(德)安晓波主编:《中共的治理与适应:比较的视野》,吕增奎、韩冬临、何哲等译,中央编译出版社2015年版,导论第7页。

〔74〕 参见侯猛,见前注〔5〕,第16页。