



中国特色司法独立的特点与改革

■陈光中

我国司法制度的建设既要借鉴吸收西方法治国家的经验,又不能照搬西方,而应当立足中国实际形成与中国政治体制相适应的司法制度,司法独立原则也是如此。我国《宪法》第126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。”第127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。”我国《人民法院组织法》《人民检察院组织法》以及《刑事诉讼法》等三大诉讼法都有着与《宪法》同样的规定。这些规定形成了中国特色社会主义的司法独立原则。

中国特色司法独立原则的主要特点

根据我国宪法及法律规定,中国特色司法独立原则与西方国家比较具有如下主要特点:

第一,司法独立的主体不同。西方国家所讲司法独立是法官个人的独立,即“法官独立行使职权,只服从法律”,并通过一系列制度保障法官独立裁判。我国的司法独立是法院、检察院作为整体的独立,而不是作为个体的法官、检察官的独立。根据我国法律规定,独立审判的主体有三种法定的审判组织,即独任法官、合议庭和审判委员会。其中合议庭是主要审判组织。而且少数疑难、复杂、重大的案件根据法律是由合议庭主动提请审判委员会讨论的。

第二,司法机关的上下级关系不同。西方国家的司法机关一般仅指法院,各级法院是独立

的,互相之间是上级与下级的关系。在我国,上下级法院之间也是相对独立的,是监督指导关系。检察院上下级之间是领导关系。

第三,司法独立的程度不同。域外之司法独立较少受外界制约,即法官独立审判,只服从宪法和法律,其他任何权力不得干预法官的审判。我国法院和检察院依法独立行使审判权和检察权,不受其他行政机关、团体和个人的干涉,其独立性是相对的。首先,司法机关要接受党的领导。其次,司法机关要接受权力机关的监督。

确保中国特色司法独立的几点思考

十八大报告中强调要“进一步深化司法体制改革,坚持和完善中国特色社会主义司法制度,确保审判机关、检察机关依法独立公正行使审判权、检察权”。结合现阶段司法独立原则实施存在的实际问题及中共十八大报告中深化司法体制改革的部署,笔者认为应当通过改革进一步理顺以下几方面的关系以确保司法机关依法独立行使职权。

1. 司法机关与党的领导的关系

在我国,司法机关必须坚持党的领导,这是毋庸置疑的。但党的领导主要应当是政治上和组织上的领导以及方针、路线的领导,原则上不能干预对具体案件的审理。笔者认为应当取消地方政法委协调案件的做法,但对于全国性的重大案或社会影响重大的个别案件,党中央与中央政法委有权直接或者委托省级政法委进行协调处理。

理,以使这类案件的办理最大程度地符合司法公正与国家大局利益的统一。

2. 司法机关与权力机关的关系

根据我国《宪法》规定,人民法院、人民检察院由各级人民代表大会产生,向同级人民代表大会负责并报告工作,接受人民代表大会的监督。对于人大监督法院、检察院工作的具体方式,根据2006年制定的《各级人民代表大会常务委员会监督法》第二章“听取和审议人民政府、人民法院和人民检察院的专项工作报告”的规定,人大常委会对法院、检察院的工作监督,主要是采取听取和审议两院的专项工作报告、执法检查视察等形式,没有规定对具体案件的审判可以进行直接干预。实践中,人大常委会委员或人大代表个人对具体案件的处理有意见可以向两院反映,两院应认真对待、秉公处理,但不是必须接受。应当说,目前权力机关与司法机关的监督与被监督的关系,从立法和司法两个层面来看都是比较正常的,应当予以坚持。

3. 司法机关与行政机关的关系

行政权力干预司法权力根源于行政权的扩张本性。笔者认为,应当回过头来参考中共十八大报告的精神,改革现行的法院、检察院财政保障机制,改由中央和省两级划拨,同时逐步将地方法院、检察院的人事管理权从同级地方党委和政府改由上级党委和政府管理。

4. 上下级法院之间的关系

在我国,人民法院上下级之间是监督关系。上级人民法院对下级人民法院的监督不是通过

对具体案件的直接指示实现的,下级人民法院对其正在审理的案件有权独立作出裁判。上级法院应当也只能通过二审程序、审判监督程序、死刑复核程序维持下级法院正确的判决和裁定,纠正下级法院错误的判决和裁定来实现监督。实践中,上级法院有时对下级法院正在审理的案件作出指示,下级法院更经常在作出裁判前向上级法院请示。这种指示或请示汇报现象明显违背了宪法、法律的规定。

5. 法院内部合议庭与院长、庭长的关系

在我国,对合议庭独立审判的阻碍不仅来自法院外部,也存在于法院内部,这就是具有行政色彩的院、庭长审批案件以及庭务会议讨论决定案件制度。就现实而言,立即废除这两项制度存在一定难度。一是我国法官整体职业素养不够高,而且不平衡,完全由合议庭独立办案难以保证案件质量。二是合议庭完全独立,难以抵制种种法外因素的干扰。因此,笔者认为院、庭长审批案件和庭务会议决定案件制度的取消难能一步到位,应当有一个准备条件的过程,而且应当与司法机关健全防腐败防外界干扰的机制同步进行。

6. 司法独立与法官职业稳定性的关系

要确立中国特色司法独立,还应当保障法官职业的稳定。结合中国国情和国际经验,必须考虑以下两个问题:第一,强化法官的身份保障,尽量摆脱有关权力单位领导和负责人任意调动或撤职的可能性;第二,进一步提高法官的薪酬与待遇水平,这是保障法官职业稳定性的重要途径。(作者系中国政法大学终身教授)



新文化与『四部之学』

■章启群

在网络和部分群体中喧闹一时的“致敬国学——2014首届全球华人国学大典”已经落下帷幕。作为媒体为主举办的这项活动,对于引导大众阅读、弘扬传统文化,无疑是一件极好的事情。但是,主办方极力宣称这些奖项的“评选秉持严密、专业、公平、公开的规则机制”,并特别指出,“其中国学终身成就奖和国学成果奖由专家评选”,意在强调这个活动是一个纯粹的学术活动,而获奖人也属于卓有成就的清一色纯粹学者。但笔者对此心存质疑。

就说它颁发的“国学成果奖”吧。组织者言:这个奖“按照‘经、史、子、集’的分类,表彰的是2008年至2012年出版的优秀国学研究著作”。然而,获奖名单存在下面几个方面的问题。

第一,获奖著作内容与四部分类不能完全吻合。例如,《诠释与定向:中国哲学研究方法论之探究》列入经部。《孔夫子与现代世界》大概与经学也无甚关系。而《服周之冕——(周礼)六冕礼制的兴衰变异》列入“史部”亦未必合适。此外,《裘锡圭学术文集》列入“经部”,而将《王国维全集》列入“集部”,则没有道理。因为王国维也有关于甲骨文和周礼的论述,而裘锡圭也有关于历史文化的论述。至于陈祖武《清代学术源流》、陈弱水《唐代文士与中国思想的转型》等置入“集部”,也值得商榷。

其次,查《四库全书总目》可发现,仅“子部”下列的类别有:儒家、兵家、法家、农家、医家、天文算法、术数(包括占候、数学、相宅相墓、占卜、命书相书、阴阳五行、杂技术)、艺术(书画、琴谱、篆刻、杂技)、谱录(器物、食谱、草木鸟兽虫鱼)、杂家(杂学、杂考、杂品、杂纂、杂编)、类书、小说家(杂事、异闻、琐语)、释家、道家等。其中“天文算法”类有《九章算术》《几何原本》等著作。如果按“四部”分类表彰全球华人成就,仅就“子部”而言,近年发表关于“李生素数”论文轰动世界并获多项国际重大奖项的张益唐先生,是否应该获得此番“全球华人国学”成果奖呢?推而论之,近年来华人在医学、农学等自然科学的一些重大成就(例如袁隆平)为何不能获得这项成果奖呢?而获得诺贝尔文学奖的莫言为什么不能获得“子部”(小说家)成果奖呢?

原因在于组织者把“国学”等同于“四部之学”,并试图把现代学术体系纳入“四部之学”中。“经、史、子、集”是古代中国全部知识的分类体系,“四部之学”涵盖古代中国的今日所称之自然、社会、人文科学全部。新文化运动之后,西方现代学术及其体系几乎全盘引进中国。一些文化保守主义者称此为“西学”,并倡导“国学”,试图与此分庭抗礼。与“国学”名称相应的还有“国医”“国乐”“国术”等等。可见“国学”是与“西学”相对的概念。倡导者的目的是在现代学术体系(实际上也是西方的学术体系)之中,把中国人的学术创造及其成果,与西方人的学术创造及成果区别开来,并没有涉及用中国古典学术分类替代现代学术分类。从“国医”“国乐”“国术”等名称即可知,这些还是按照医学、音乐、武术的现代学术进行分类,而不用“经、史、子、集”的分法。因此,倡导“国学”者从来没有人将“国学”与“四部之学”等同起来。今天很多人用“国学”来专指研究古代中国的文学、历史、哲学、考古、语言学等学问,也只能是一种模糊的划分和说法而已。

如果用传统的“四部”分类方法来划分中国人的学术研究,那么,今日所有的自然、社会、人文科学知识都要列入其中,而不能仅仅是文、史、哲等人文科学。正因为如此,虽然近年来北大、清华、人大等高校都成立了国学院,但其教学和研究基本上还是延续现代学术分类进行。几乎所有这一类“国学院”的课程设置、专业方向以及学位授予等活动还是按照文学、历史、哲学、考古、语言学等学科进行,否则无法想象教学和科研活动如何展开。

今日中国所有的学校和科学研究机构,完全是按照现代西方的科学分类实行教学和科研活动的。所有古代中国的“经、史、子、集”知识也被分解而纳入其中。上述“子部”之《九章算术》《几何原理》自然就纳入数学之中。从“四部之学”到现代西方学科分类的转换,自然科学相对简单,人文科学则极为困难和复杂。例如建构中国哲学史学科,不仅涉及“经、史、子”二部,与“史、集”二部也有关系,例如《汉书》中的“志”、《昌黎先生集》《刘禹锡集》等都与哲学有关。

如此复杂的学科分类和学术问题,在此次“全球华人国学大典”活动中被简单处理了。活动组织者突出此次活动的学术性和公正性,强调国学成果奖“是由海内外200多位知名专家学者推选、经评委会、组委会表决评议后,最终确定的”,这很容易在学术界混淆视听,并对中国的学术秩序造成冲击。

由此看来,在新文化运动进入百年之际,在中国进入现代化的关键时刻,中国史学包括知识界,对于现代化的认识可能还有许多课要补。(作者系北京大学哲学系教授)

当前国资和国企的改革问题

■赵昌文

国资和国企改革问题是十八届三中全会之后国内外对中国改革的一个重要关注点。以下我试图从三个问题出发,分析为什么要进一步深化国资国企改革,下一步国资国企改革究竟应该怎么改,目前有哪些共识和分歧。

为什么经历了上世纪波澜壮阔的国有企业改革之后,新一轮全面深化改革中仍然将国资、国企改革作为重点领域之一

首先,改革多年之后,现在我国国资和国企的体量依然庞大。上世纪90年代改革时,我们有54万家国有企业,就业人数接近6000万。到了2012年底,共有国企14.7万家,2013年底共有国企15.6万家,就业人数在2400万左右。其中,全民所有制企业的数量也不少,目前仍有16%左右约2万家的企业属于全民所有制企业。即使进行了公司制股份制改革的企业中,2012年底还有37%左右的国有独资企业。在国有资产方面,2013年底总资产91.1万亿元,净资产30多万亿元,相当于当年财政收入2的2倍多。据经济合作与发展组织34个成员国中29个国家的统计,这些国家国有企业的资产加在一起是3万亿欧元,就业人数是900万人。这些都构成了我们新一轮改革的起点。

我国国有企业、国有资产目前有以下几个特点:一是中小国企仍然众多。2011年,小型国企占国企总数的73.15%,而小型国企更多的是在民生领域,并非国民经济命脉和有关国家安全的重点领域。二是国有经济的布局依然不合理。在一些竞争充分的领域,国有资产仍然还有较多分布。在工业领域,国企仍然占有26.91%,而在农业领域则不到5%。三是平均效率较低、效益较差。据财政部对2000—2010年全国国有企业的核算数据进行的分析,国有企业的平均净资产收益率只有5.4%,远低于外资企业的10.5%。

当前,关于国资国企有不少争议。比如“国进民退”的问题。《光明日报》曾发表过一篇文章,指出从1998年到2010年,国有企业的户数占比从39%下降到4.5%;主营业务收入占比从52%下降到27%;利润总额从36%降到了27.8%;

从业人员从60.5%下降到19%;税收从65%下降到37%。那么,在国资和国企各方面占比指标普遍下降的现状下,社会上为什么仍然有“国进民退”的感觉呢?我认为可能有以下几个原因:一是从1998年到现在,虽然总的指标在下降,但自2003年国资委成立之后到2014年的近十年间,国资下降的速度要远远慢于前一个阶段;

二是国有企业在垄断性行业、房地产业等显性度很高的行业发展速度很快,甚至经常出现“地王”等现象;三是在过去十多年的经济结构调整和布局中,政府的行政手段过多地介入了国企和民企的收购过程中。

还有一个争议是国企垄断问题。同样是上述的那篇文章中提到,目前的113户央企中,除2家电网企业、3家电信企业、3家石油石化企业、10家军工企业、2家粮棉储备企业和1家烟草企业共21家外,其余均处于竞争性领域。但是,如果从利润结构上看,情况则完全不同。2013年,前10名具有垄断特征的国企利润总额9701亿元,分别占全部央企和所有国企利润的58.3%和40.3%。当然,在国企垄断这个问题上首先要区分垄断的类型:行政垄断、自然垄断和市场垄断是要区分对待的,其改革的路径也是不一样的。行政垄断应继续打破;十八届三中全会中提出由国有资本继续控股经营的自然垄断行业要实行“政企分开、政资分开、特许经营、加强监管”的改革方针;市场垄断是《反垄断法》重点要关注的对象。

从以上这些争论可以看出,上一轮改革的任务远没有完成。这主要表现在:

1. 国企产权制度改革未完成。这表现在:(1)

公司制改造还未完成。特别是在国资委监管的中央企业中,其母公司除少数外,基本属于全民所有制企业,真正实现股权多元化的只有7家,真正引入非国有资本的只有1家。(2)国有股“一股独大”仍普遍。全国国有企业中国有资本占整个实收资本的比重高达97%,集体、民营和外资等合计占3%。(3)公司治理仍存在其他不少问题。一些央企已经成为“独立经济王国”,规模庞大,链条过长,甚至高达7级以上。(4)地方政府融资平台政企不分普遍存在甚至更加严重。据央行

的《2011中国区域金融发展报告》,截至2010年底,地方融资平台公司超过1万家。这些新设的国有企业政企不分、政资不分的情况比老国企有过之而无不及。

2. 国资监管体制解决了老问题带来了新问题。国资监管体制的老问题是“九龙治水”,都是行业管理和部门管理,而不是从国有资产出资人角度的管理,造成“谁都管,谁都不管,谁都有权力,谁都没责任”的局面。所以,上一轮改革在管理体制方面解决的最大问题是“九龙治水”。从这个意义上说,2003年国资委的成立是积极的,它的积极意义在于从分散的管理到统一的管理。但是,解决了老问题,来了新问题。新问题是资产管理与行政管理职能部分,“管人、管事、管资产”。国资监管部门对国有企业管得得过细、管得过多、管得过死,最后管得企业没活力,效率低下,效益差。

3. 国有资本经营预算支出体现全民共享收益仍然不够。目前,从国有资本经营预算支出结构来看,上交国家的国有资本经营收益基本上还是返还给了国有企业,呈现出明显的“国体体制内循环”特征。尽管2010年、2011年、2012年国有资本经营预算分别拿出10亿元、40亿元、50亿元纳入公共财政预算,但就其金额而言仍然太少,不足整体预算支出的6%,国有资本经营预算支出仍未体现出全民共享收益的一面。

从国有企业改革理论与政策的变化看新一轮国资国企改革的方向

国有企业改革的每一步进展都伴随着理论的创新。如果没有大的理论创新,国有企业改革在政策和实践上都很难获得大的突破。

一是两权分离理论。将终极产权与企业法人财产权分开是国企改革中一个重大的理论创新。“两权分离”的实质是企业控制权问题,“两权分离”理论使得我国的国有企业改革既能够与马克思主义思想和社会主义方向保持一致,又能在实践中推动改革,并由此催生了中国第一部《企业破产法》和《全民所有制工业企业法》。

二是股份制理论。党的十五大报告中谈到股

份制问题时明确地指出:“公有制实现形式可以而且应当多样化,一切反映社会化生产规律的经营方式和组织形式都可以大胆利用。要努力寻找能够极大促进生产力发展的公有制实现形式。股份制是现代企业的一种资本组织形式,有利于所有权和经营权的分离,有利于提高企业和资本的运作效率,资本主义可以用,社会主义也可以用。”正是由于把股份制仅仅认为是一种财产组织形式,中国国有企业的公司化改革才能由上至下、从大到小全面地开展,而且奠定了今天国有企业改革的基础。

三是现代企业制度理论。党的十四届三中全会通过的《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》提出,“以公有制为主体的现代企业制度是社会主义市场经济体制的基础”,我国国有企业的改革方向是建立“适应市场经济和社会化大生产要求的、产权清晰、权责明确、政企分开和管理科学”的现代企业制度。1993年12月,中华人民共和国第一部《公司法》出台,从此在我国正式开始了建立现代企业制度的征程。现代企业制度从本质上就是以股份制为基础的现代公司制度,建立现代企业制度首先就是将传统的全民所有制企业改造为公司制企业。实际上,即使到今天,十四届三中全会关于现代企业制度的表述仍然是科学的。

四是关于国有经济战略布局的理论。1995年秋天的十四届五中全会,通过了中共中央关于制定国民经济和社会发展“九五”计划和2010年远景目标的建议,首次提出要对国有企业实施战略性改组,国有经济改革要着眼搞好整个国有经济而不是每一个国有企业。这也是一个重大的理论创新,我们根本没有必要也没有可能让每一个国有企业都能够搞好。

五是关于“姓资姓社”的问题。多次党的重要文件中指出,在坚持公有制为主体和保持国有经济控制力的前提下,国有经济比重减少一些,国有资本退出一些,并不是走资本主义道路,并不会影响社会主义市场经济的改革方向。这是一个实践与理论如何找到结合点的重要问题。

(作者系国务院发展研究中心产业部部长)

时事漫话

校办企业须防“一手办学一手经商”

■沙森

10月28日教育部发布《关于深入推进高等学校惩治和预防腐败体系建设的意见》,提出加强高等学校党风廉政建设和反腐败工作。《意见》特别指出,要加强学校资产和校办企业监管,禁止院(系)、教师违规利用学校资源兴办企业,杜绝“一手办学、一手经商”现象。

在我国,校办企业由来已久。可以说,校办企业在促进高校科研成果产业化,为现实生产力提供科技转化平台,弥补高校科研经费不足等方面还是起到了一定的积极作用。尤其是在经济体制改革和科研体制改革之后,为了解决科技与经济“两张皮”现象,国家一直强调“产学研”的各自分工和协调配合。校办企业在实现“产学研”结合方面无疑拥有“近水楼台先得月”的优势。

但高校办企业,也带来了高校国有资产管理关系、管理体制、分配方式等一系列问题,在这些方面皆暗藏着腐败的风险和隐患。

校办企业也属于国有资产,但在实际的运作过程中却是以高等学校直属单位的方式进行管理,加上很多高校存在“行政治校”的现象,校办企业最终成为了各个高校自己的资金运作机构,其利润也大多为所属高校提供资金支持。

近些年逐渐揭露的“科研腐败”很多也与科研人员身在科研身份之外的经商身份脱不开。科研人员身兼两职,是对学术精神的一种伤害。科学追求的终极目标是真理,而商业运作的终极目标是利润,当真理遇到了利润,有多少科研人员会坚定地站在维护真理的

一边呢?

学商不分,学术资源就很容易沦为“赚钱的工具”。校办企业权属关系不清晰,监管制度不健全,极易诱发腐败。是时候清理规范了!

首先,高校国有资产创办的企业须在权属上独立出来,在资产、管理、制度等方面与学校划出一条分界线,独立运作,权责自负。其次,严格规范高校、科研院所科研人员自行创办企业、在企业兼职的行为,对科研经费的支出应严格限制在科研项目本身,杜绝科研资金流入高校和科研院所科研人员自己创办的企业中。

学术成果要转移转化,但绝不是转移为腐败的资本。从长远来看,还应该建立健全知识产权市场,给科研成果与市场之间的对接创造一个畅通的、合理有序的平台。



翟小芸供图