

功能、身份与政治

——人民法院党组的治理机制

张文波*

目次

- | | |
|-------------------|------------------|
| 一、法院党组的组织特征与权力架构 | (二) 法院党组的归口管理模式 |
| (一) 法院党组的组织生成史 | 三、法院党组的功能形态与治理技术 |
| (二) 法院党组的人员构成 | (一) 精英吸纳功能 |
| (三) 法院党组组成人员的党内地位 | (二) 政治动员功能 |
| 二、法院党组的运作方式与权力逻辑 | (三) 权力整合功能 |
| (一) 党管政法模式 | 四、结语 |

摘要 人民法院党组是司法场域中最重要的权力资本。通过考察人民法院党组六十余年来在组织特征和权力架构方面的变迁,指出人民法院党组在治理技术上日臻成熟、在组织体系上愈加严密的现状。以一整套系统的知识体系和治理策略为支撑,法院党组的运作方式呈现为党管政法与归口管理两种模式,并由此建构出精致的权力支配关系和权力网络。在此过程中,人民法院党组充分发挥精英吸纳、政治动员和权力整合功能,成功将政党话语体系与权力意志嵌入司法场域,使党组政治成为理解当代中国司法逻辑的一把钥匙。

关键词 法院党组 党管政法 司法场域 权力关系

人民法院党组是法院机关中政党权威的制度载体,承担决策部署、组织嵌入、政治动员等职能。法院党组并非正式的法律概念,却深刻影响着法官群体的日常行动,主导着人民法院的权力运行范式和总体精神气质。法官可以只服从法律,但作为党员却必须接受所在党组的领导;法院院长、副院长由民意代表机关任免,其选任过程却深受上级法院党组的影响。如果忽视党组这一蕴含丰富政治信息的概念,想要获得当代中国司法实践的全部真相将是十分困难的。换句话说,真实的司法世界正是产生于党组政治匿名性的创造活动中。嵌入司法场域中的政党权力,在议题设置、功能发挥、治理技术、话语表达和行动方式等方面,与司法审判的程序性、合法性和终局性都

* 中国社会科学院研究生院法学系博士研究生。

紧密地结合在一起。^{〔1〕}甚至可以说,作为人民法院内部最重要的政治组织,法院党组不仅是政党权力的践行者,同时也是政治权力的生产者,^{〔2〕}并为法官以政治精英的身份扮演“管理者”“政治家”等社会角色提供了广阔平台。^{〔3〕}因此,本文将从法院党组这一为人们“日用而不知”的概念出发,对其组织特征、运作模式和治理机制进行分析,揭示政党权力在司法场域中的日常运行状态,挖掘党组政治的制度性资源,从而拓展对当代中国政法体制演进过程的研究。

在此,本文简要梳理和交代以往的研究文献和成果。最早涉及司法场域中政党问题研究的是北京大学苏力教授,他呼吁通过研究司法与政党的关系以“重构中国司法研究的学术框架”。^{〔4〕}此后,这一话题逐渐得到学界关注,并扩展至法院内部治理逻辑、政法委的组织史变迁和当代中国政法体制的形成等问题域。^{〔5〕}其中,在该领域造诣最为深厚、成果最为丰硕的当属中山大学刘忠教授。他对司法场域中的权力关系有极为敏锐的洞察和精准的判断,并形成一系列原创性的学术贡献。可以说,本文的问题意识和写作思路在很大程度上是受刘忠教授相关研究成果的启发。例如,他主张以知识类型划分院长选任的路径,并阐明法院院长存在“政治人”和“法律人”的双重角色,^{〔6〕}而本文正是要揭示法院院长“政治人角色”的一面;他介绍了“党管政法”原则的前世今生,^{〔7〕}而正是在此基础上,本文展开了对人民法院党组的组织特征和权力运行方式的描述;他对人民法院编制变迁史、分庭管理模式以及法院内部职级晋升逻辑的揭示,^{〔8〕}为本文总结出党组内部的“归口管理模式”及精英吸纳、政治动员、权力整合等功能提供了丰富的素材和灵感。本文正是在借鉴上述研究成果的前提下,尝试通过对人民法院党组治理机制的分析并提出若干创见,从而推进对“政党与司法关系问题”的研究。

一、法院党组的组织特征与权力架构

(一) 法院党组的组织生成史

“党组”这一概念正式出现于1945年中共七大修订的党章中,其前身可追溯至1927年中共五大党章修正案中使用的“党团”一词。此后,作为党委的派出组织,党组的政治任务、成立条件、产生方式和隶属关系逐渐明晰,并被党委授权行使具体执行权和细节决策权,而大政方针则统归党委。^{〔9〕}

〔1〕 [法] 布迪厄:《法律的力量——迈向法场域的社会学》,强世功译,载《北大法律评论》1999年第2卷,第498页。

〔2〕 [法] 米歇尔·福柯:《必须保卫社会》,上海人民出版社1999年版,第29页。

〔3〕 江国华:《论法官的角色困境》,载《法制与社会发展》2015年第2期,第15页。

〔4〕 参见苏力:《中国司法中的政党》,载《法律和社会科学》2006年第1期,第256~284页。

〔5〕 参见左卫民:《中国法院院长角色的实证研究》,载《中国法学》2014年第1期,第5~25页;侯猛:《“党与政法”关系的展开——以政法委员会为研究中心》,载《法学家》2013年第2期,第1~15页;侯猛:《当代中国政法体制的形成及意义》,载《法学研究》2016年第6期,第3~16页;周尚君:《党管政法:党与政法关系的演进》,载《法学研究》2017年第1期,第196~208页。

〔6〕 刘忠:《政治性与司法技术之间:法院院长选任的复合二元结构》,载《法律科学(西北政法大学学报)》2015年第5期,第17~29页。

〔7〕 刘忠:《“党管政法”思想的组织史生成》,载《法学家》2013年第2期,第16~32页。

〔8〕 刘忠:《规模与内部治理——中国法院编制变迁三十年(1978—2008)》,载《法制与社会发展》2012年第5期,第47~64页;《论中国法院的分庭管理制度》,载《法制与社会发展》2009年第5期,第124~135页;《格、职、级与竞争上岗——法院内部秩序的深层结构》,载《清华法学》2014年第2期,第146~163页。

〔9〕 《对中央决定成立财经、政法、外事、科学、文教各小组的通知稿的批语和修改》(1958年6月8日),载《建国以来毛泽东文稿》(第7册),中央文献出版社1992年版,第269页。

在“政党中心主义”的语境下,作为嵌入性政治体系的核心要素,党组发挥着日益重要的作用。

1949年2月2日,中共中央发布《关于废除国民党六法全书与确定解放区的司法原则的指示》。遵照这一指示,各解放区在接管旧政权的基础上先后成立人民法院。1949年11月,经中共中央批准,最高法院、最高检察署成立联合党组,由时任最高检察署检察长罗荣桓任党组书记,业务上由政务院政治法律委员会分党组指导,政治上则直接由中央政治局领导。^[10]同时,地方各级法院为同级人民政府的组成部分并成立“分党组”,受同级人民政府党组的领导和监督。例如,于1949年7月成立的上海市人民法院分党组,隶属于上海市人民政府党组。^[11]

在审判机关中设立党组,首要目的是以党组为纽带把党的意志和权威有效嵌入司法系统,使二者形成有机体。具体到新中国成立之初的人民法院,设立党组则有其特殊的政治考量和时代背景。由于最高法院首任院长沈钧儒、副院长张志让均为党外人士,另有首届最高人民法院委员吴昱恒、闵刚侯、陆鸿仪、沙彦楷、俞钟骆等分属各民主党派,^[12]且各级人民法院在成立之初也接收了大量旧司法人员,^[13]因而在法院建立党组很大程度上是出于过渡时期加强对法院的组织控制并妥善处理与党外人士关系的政治需要。1951年7月,时任政务院政法委员会主任董必武就曾指出,“(政法)五机关的工作将由民主人士来领导,党不依靠党委和支部这个集体力量还依靠什么呢?”^[14]之后,最高法院党组在中央人民政府委员会党组下成为单独序列,日常工作由资深中共党员、时任最高法院副院长吴溉之实际负责。^[15]

1953年3月,为加强对政府部门党组的直接领导,中共中央决定撤销中央人民政府党组干事会,将政务院政法委员会分党组升格为党组,并授权其分管最高法院党组。^[16]同年9月,中共中央主席毛泽东致信政务院总理周恩来,对包括最高法院党组在内的政法系统各单位不向中央汇报工作提出严厉批评。^[17]为此,最高法院党组多次向中央表态“人民法院党组必须经常主动地向党委请示报告工作”。^[18]进入“大跃进”时期后,政法工作也掀起“一长代三长”“一员代三员”的跃进浪潮。1960年11月,中共中央决定最高法院与公安部合署办公,最高法院派员参加公安部党组,最高法院党组则暂时被“冻结”。^[19]“文革”期间,各地人民法院成为军事

[10] 《中共中央关于在中央人民政府内建立中国共产党党组的决定》,载中共中央组织部编著:《中国共产党组织工作辞典》,党建读物出版社2001年版,第526页。

[11] 中共上海党史编纂委员会编:《中共上海党史》,上海社会科学院出版社2001年版,第15页。

[12] 新华社:《最高人民法院院长副院长及委员名单》,载《人民日报》1949年10月20日,第3版。

[13] 如上海市人民法院成立时,共计干部452人,其中留用的旧司法人员高达322人。参见上海审判志编委会编:《上海审判志》,上海社会科学院出版社2003年版,第45页。

[14] 董必武:《同政法部门党员负责同志谈话要点》,载《董必武政治法律文集》,法律出版社1986年版,第164~166页。

[15] 刘忠:《从华北走向全国:当代司法制度传承的重新书写》,载《北大法律评论》2010年第1辑,第18页。

[16] 《关于加强中央人民政府系统各部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》(1953年3月10日),载陈文斌等编:《中国共产党执政五十年》,中共党史出版社1999年版,第68页。

[17] 《关于检查督促政府各部口向中央报告工作的批语》(1950年9月13日),载《建国以来毛泽东文稿(第一册)》,中央文献出版社1987年版,第5页。

[18] 郑谦等:《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。

[19] 《中共中央关于中央政法机关精简机构和改变管理体制的批复》,载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。

管制单位，^[20]法院党组建制被撤销并在党的一元化领导体制下改设党的核心小组。^[21]与此对应的是，1969年中共九大修订的党章中删除了关于党组的条款和规定。直至“文革”结束，1977年中共十一大修订的党章中才正式恢复了党组的地位，随后中共中央发文要求中央国家机关中党的核心领导小组改称党组。^[22]此后，各级人民法院党组建制得以迅速重新确立，并在新时期的司法场域中扮演着举足轻重的角色。2015年6月，随着《中国共产党党组工作条例（试行）》的出台，对党组的设立条件、职责范围、组织架构和议事原则都予以明确，人民法院党组的工作机制也得到进一步完善。

（二）法院党组的人员构成

法院党组并不是空洞的权力象征或政治符号，而是由法院内部政治精英和技术精英共同组成的政治实体。考察法院党组的发展历程不难发现，其组成人员的范围自改革开放后呈不断扩张之势——除具备党员身份的院长、副院长为法院党组的当然成员外，纪检组长、政治部（处）主任也逐渐成为法院党组成员的固定人选。同时，地方各级人民法院中执行局长、审委会专职委员、工会主席甚至重要职能部门的负责人进入党组的情况也屡见不鲜。

1991年4月，中纪委发文要求“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”。^[23]此后，法院纪检组长进入党组成为惯例。1999年4月，中共中央提出法院系统内“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”。^[24]按照上述要求，最高法院人事局率先升格为副部长级架构的政治部，政治部主任成为最高法院党组成员。地方各级法院紧随其后，将本院政工部门予以升格并明确政工部门负责人进入党组，政治部（处）主任顺利成为法院党组成员。同时，由于法院编制规模不断扩大，法院干部的晋升通道越发狭窄，因而法院党组始终在寻找时机解决法院中层干部的职级待遇问题。自中央下发要求各地提高工会主席政治待遇的文件后，一些地方法院很快响应政策将法院工会主席送入党组。^[25]

如果说政工部门和纪检部门负责人进入法院党组得益于自身的“政治优势”，法院执行机构负责人进入党组则是最高法院党组在解决“执行难”过程中，借助中央文件精神积极争取的结果。1999年，最高法院党组曾向中共中央申请协调解决“执行难问题”，中共中央批准最高法院党组以“改进执行机构管理体制”的方式解决该问题。^[26]最高法院党组借政策东风，鼓励各地法院趁势

[20] 例如，广东省高级人民法院曾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；天津市中级人民法院曾先后更名为中国人民解放军天津市公安机关军事管制委员会中级人民法院军管小组和天津市革命委员会人民保卫部五组。参见天津市地方志编修委员会编著：《天津通志》，天津社会科学出版社1999年版，第31~32页。

[21] 例如天津高院就曾以“中国共产党天津市高级人民法院核心小组”的名义向天津市委报送文件。参见《中国共产党天津市高级人民法院核心小组关于冤假错案改判后善后工作处理的几点意见》，1979年12月12日，津法党〔1979〕1号，载前注〔20〕，《天津通志》，第382页。

[22] 《中共中央关于建立党组、党委问题的补充通知》（1978年4月5日），载中央办公厅法规室编：《中国共产党党内法规选编（1978—1996）》，法律出版社2009年版，第709页。

[23] 《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）》，1991年4月23日，中纪发〔1991〕1号。

[24] 《中共中央关于进一步加强政法干部队伍建设的决定》，1999年4月15日，中发〔1999〕6号。

[25] 《中共中央关于加强和改善党对工会、共青团、妇联工作的通知》，1989年12月21日，中发〔1989〕12号。

[26] 《中共中央关于转发〈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〉的通知》，1999年7月7日，中发〔1999〕11号。

加快组建执行局并将执行局局长职级高配。^[27]其中,黑龙江省三级法院率先实现执行局长进入本院党组,最高法院党组对“黑龙江模式”给予高度肯定并号召各地法院积极借鉴。^[28]之后,越来越多符合任职条件的执行局长进入法院党组。此后,法院党组成员的范围继续扩张。2006年,经中共中央批准,法院根据工作需要可以按照同级党政部门副职规格和条件设置两名审委会专职委员,^[29]部分地方法院审委会专职委员进入党组。^[30]目前,巡视员、副巡视员等非领导职务已经逐渐从过去为即将离任的领导干部解决级别的“二线岗位”过渡到由年富力强、具备培养潜质的领导干部任职的“一线岗位”,这些干部只要符合党组成员的选任条件,在进入法院党组上亦具有较大优势。^[31]随着近年来各级法院不断加强队伍建设,一些法院的重要职能部门主要负责人如办公室主任、民庭庭长、刑庭庭长、审管办主任等也成为党组成员的强有力人选,并且一些法院还会安排党组成员兼任部门负责人。^[32]

(三) 法院党组组成人员的党内地位

一般来说,法院党组设置书记一人、副书记一到两人及党组成员若干人,其党内地位首先取决于任命层级的高低。以最高法院为例,尽管党组书记、副书记、成员均为中管干部,^[33]但党组书记由中共中央委员会直接任命,党组成员则由中共中央组织部批准任命,两者的任免通知则均直接发给最高法院党组。

除最高法院首任院长沈钧儒为党外人士外,最高法院党组书记历来由院长兼任。其中,董必武以中央政治局委员、政务院副总理之身份出任最高法院第二任院长、党组书记;第三任院长谢觉哉系八届中央候补委员,并与董必武同为“中共五老”之一。之后,除任建新在他的第二个任期内以中央书记处书记、中央政法委书记的身份兼任院长、党组书记外,最高法院党组书记在党内历来是中央委员。与此对应的是,地方各级法院党组书记、院长一般担任同级地方党委委员或党委政法委委员。1983年,中共中央要求加强法院干部配备,并规定法院院长按照同级政府副职的规格配备。^[34]但上述文件并未明确法院党组书记的配置,因而从最高法院院长进入国家领导人行列到地方各级法院院长进入当地省、市、县领导序列,其正当性均来自院长职务本身而非党组书记。^[35]此后,法院党组副书记的党内地位也随之水涨船高。最高法院党组副书记、副院长一职开

[27] 《最高人民法院关于改革人民法院执行机构有关问题的通知》,2000年9月30日,法明传[2000]437号。

[28] 《以改革精神抓好中央11号文件的贯彻落实》(2001年2月26日),载沈德咏:《司法改革精要》,人民法院出版社2003年版,第330~331页。

[29] 《中共中央关于进一步加强人民法院、人民检察院工作的决定》,2006年5月3日,中发[2006]11号。

[30] 例如,江苏、河南、福建等省高院现任审委会专职委员都进入党组,其中福建省高院审管办主任严峻提任省法院党组成员、审委会专职委员的新闻还见诸媒体,参见《福建发布任前公示38位同志拟提任省管领导职务》,载《福建日报》2017年1月17日,第2版。

[31] 例如,河南、西藏等高院均有巡视员担任党组成员,参见《省高院党组成员、巡视员蒋克勤到浍池法院调研》,载《三门峡日报》2015年4月27日。

[32] 例如,四川省高院、深圳市中院皆有党组成员兼任机关党委书记,而作为中共十九大代表的黄志丽、郭兴利法官,则以基层法院党组成员的身份兼任派出法庭庭长。

[33] 《中共中央组织部关于修订〈中共中央管理的干部职务名称表〉的通知》,1990年5月10日,中组发[1990]2号。

[34] 《中共中央办公厅关于加强地方各级法院、检察院干部配备的通知》,1985年9月1日,中办发[1985]47号。

[35] 依照政治惯例,地方领导干部一般按市委常委、人大常委会副主任、政府副职、政协副主席、法院院长、检察院检察长次序进行排序。

始按照正部级规格配置,并有机会进入中央委员会。^[36]与之不同的是,由于地方各级党委成员总数相对较少因而“政治含金量”更高,地方法院党组副书记成为同级党委委员的较为罕见。^[37]另外,法院党组成员的行政级别一般按照同级政府职能部门的副职配备。但最近十余年间经各地法院党组的积极争取,不少地方法院党组成员已经开始按照同级政府职能部门的正职配备。^[38]

在传统中国政治文化中,组织排名的先后顺序是个人资历、政治地位的外在宣示。尽管现代司法技术与政党治理不断走向理性化,但在组织排名上从来都不是任意、无序的,而是充满政治策略和技巧的安排。为保证进入党组的政治精英能够迅速根据其排名确立政治权力的“差序格局”,使权力网络始终处于稳定状态,法院党组在排名顺序上除书记、副书记外,其他党组成员一般按照进入党组的时间先后安排次序。如同时提任党组成员,则副院长一般优先于纪检部门、政工部门负责人,纪检部门、政工部门负责人又优先于担任其他职务的党组成员。当然,党组排名只能在一定程度上说明政治精英的党内地位和名望,并非严格对应其实际拥有的政治资源和政治影响力。

二、法院党组的运作方式与权力逻辑

(一) 党管政法模式

在革命意识形态话语中,人民法院作为专政工具历来有“刀把子”的政治隐喻。“国之重器,不可不察”,对国家政权要害机构组成人员的产生、选任予以控制,成为“最大的政治”。^[39]法院党组正是通过一系列政策与策略等权力技术对司法场域施加影响,从而在内外两个层面实践了“党管政法模式”。

内部意义上的党管政法,专指法院党组主导本单位政治资源的分配和激励机制的运行,其作用方式包括:(1)由法院党组直接对单位重大事项做出决议。例如,在取消对全国各中院考核排名、讨论通过宪法宣誓的组织办法、确定最高人民法院内设机构主要职责、决定成立《人民法院组织法》修改领导小组,^[40]均由最高人民法院党组决定;天津高院在发布成立法官遴选委员会工作办公室和规范法院系统工作人员着装的通知中,专门强调“经天津市高级人民法院党组讨论决定”。^[41]在此

[36] 例如,曾担任最高人民法院党组副书记、常务副院长的曹建明、沈德咏在职期间分别当选中共十六届中央候补委员、十八届中央委员。

[37] 需要说明的是,地方法院党组副书记并非虚设职位,例如河南省规定中院和基层法院领导班子内不设专职党组副书记。参见《河南省委组织部、河南省高院党组关于加强省辖市、县(市、区)法院领导班子和干部管理有关问题的通知》,2000年9月22日,豫组通字[2000]46号。另外,担任常务副职的地方法院党组副书记,一般会当选为当地纪委委员。

[38] 《最高人民法院政治部关于调整人民法院部分职务配备规格和职数比例的意见》,2001年12月29日,法政[2001]225号。

[39] 见前注[6],刘忠文,第18页。

[40] 胡伟新:《最高人民法院召开党组会议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27日,第1版;《最高人民法院关于印发〈最高人民法院关于宪法宣誓的组织办法〉的通知》,2016年4月19日,法发[2016]9号;《最高人民法院党组〈关于印发我院立案一庭、立案二庭主要职责〉的通知》,法组[2009]97号;《最高人民法院党组关于成立最高人民法院〈人民法院组织法〉修改领导小组的通知》,2014年12月24日,法组[2014]161号。

[41] 《天津市高级人民法院关于成立天津市法官遴选委员会工作办公室的通知》,2016年5月31日,津高法[2016]97号;《天津市高级人民法院关于印发〈天津市法院系统工作人员着装和仪表风纪管理办法〉的通知》,2014年7月4日,津高法[2014]128号。

过程中,体现了法院党组对法院内部议程设置的主导性。(2)由法院党组将政党文件转化为司法机关内部规范或及时传达落实政党意志。例如,十五届中纪委四次会议要求“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”,最高法院党组立刻贯彻会议精神,对本院有关领导干部的配偶、子女从事有偿法律服务活动和商务活动进行严格规范;^[42]为配合开展“群众路线教育实践活动”,云南高院党组决定在本院成立专项领导小组。^[43](3)院务会或院长办公会做出有关决议后,由院党组予以程序性确认。例如全国法院审判人员法服更新、最高法院招聘公务员进行公示、开展评选全国优秀法官活动等,均报请最高法院党组同意或批准;^[44]同时,党管政法模式在组织层面上亦呈现出科层制形式,法院内部每个庭室都会对应成立一个党支部并直接隶属于法院机关党委,再由机关党委就党务工作向法院党组具体负责。

外部意义上的党管政法,特指党的权力网络触及司法机关的每一个角落,并综合了党管干部和请示汇报两种模式的交互过程。党管干部模式在上文已有论及,不再赘述。请示汇报模式主要是指法院党组就法律政策性问题或个案处理问题向上级党委进行请示。最高法院党组在新中国成立初期曾向中央表态“人民法院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”,^[45]之后亦曾就投案自首人员的处理、死刑复核等问题向中共中央进行过请示;^[46]此后,自1979年中共中央决定取消各级党委审批案件的制度后,“党管政法”模式已经在微观技术层面被大大弱化,而更多体现为宏观性、政策性的引导与管理。^[47]其中,政法委作为各级党委的职能部门,被授权领导、管理政法工作,^[48]因而“党管政法”首先表现为法院党组对党委政法委就重大事项请示汇报。同时,基于党委政法委与党委之间在事权划分上的考量,法院党组还有义务就重大问题向上级党委报告。^[49]中共十八大之后该模式得到进一步强化,最高法院党组开始直接向中央政治局常委会进行工作汇报。之后,各级地方法院党组纷纷响应,向本级党委常委会汇报工作。法院党组借助政党资源,在人民法院向各级人大报

[42] 《中共最高人民法院党组关于最高人民法院庭(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的若干规定》,2000年11月7日,法发[2000]27号。另外,十八届中纪委三次会议提出“各级党委(党组)要切实担负党风廉政建设主体责任”的要求,最高法院党组随即制定工作方案予以落实,参见《最高人民法院党组关于落实党风廉政建设主体责任的实施意见(试行)》,2014年6月6日,法组[2014]61号。

[43] 《关于云南省高级人民法院党的群众路线教育实践活动领导小组和办公室组成人员及职责分工的通知》,2013年1月17日,云高法群组[2013]2号。

[44] 王银胜等:《经最高法党组批准全国法院审判人员将换新装》,载《人民法院报》2007年10月17日,第1版;《2010年国家公务员考试最高人民法院拟录用人员公示》,2010年6月17日;《最高人民法院关于表彰全国法院先进集体和全国法院先进个人的决定》,2016年1月19日,法[2016]20号。

[45] 《最高人民法院党组关于第四届全国司法工作会议的情况报告》,转引自《董必武传·下》,中央文献出版社2006年版,第975页。

[46] 《中共中央转发最高人民法院党组等关于处理投案自首分子的意见的报告》(1956年7月6日),载中共中央文献研究室等编:《中共中央文件选集(第23册)》,人民出版社2013年版,第299页;《中共中央批转最高人民法院党组关于处理死刑复核案件问题的请示》(1958年5月20日),载中共中央文献研究室等编:《中共中央文件选集(第28册)》,人民出版社2013年版,第113页。

[47] 《关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示》,1979年9月9日,中发[1979]64号。

[48] 参见《中共中央关于进一步加强政法干部队伍建设的决定》,1999年4月15日,中发[1999]6号。

[49] 参见刘忠:《政法委的构成与运作》,载《环球法律评论》2017年第3期;另外,彭真在1987年召开的全国政法工作座谈会上也强调,“政法机关重大问题必须向党委请示报告”,中共中央文献编辑委员会:《彭真文选》,人民出版社1991年版,第605页。

告工作之外,又建立了与各级党委密切沟通的新渠道,使人民法院能够在司法改革中获得更大话语权,并强化其在整个司法系统权力网络中的地位。尽管党管政法模式具备上述政治正当性与合理性,但仍需清醒认识到该模式也为审判权力运行受到不当干扰埋下隐患,特别是在推进依法治国过程中可能产生“权大于法”的负面观瞻,这将是法院党组政治在当代中国司法实践中最易受到诟病之处。

(二) 法院党组的归口管理模式

人民法院党组的权力配置,遵循“集体决策”与“归口管理”原则。法院党组的全部权力来源于上级党委,由党组全体成员集体享有,并按照党内民主集中制原则进行决策;同时,由于人民法院内部实行分庭管理模式,^[50]除党组书记负责全面工作外,每位党组成员都负责管理、监督、指导若干部门的日常工作,并主攻相应部门的职称调整、职级晋升、业绩考评、队伍建设工作,即所谓“归口管理”模式。具体而言,法院党组的主要职权包括人事管理和干部调配权、意识形态和党务工作指导权、审判业务和司法行政管理权以及其他重大事项决定权,而分配给每位党组成员的权力之和,构成了党组的总体性权力。

法院党组实行归口管理模式的原因其来有自:一方面,从历史上看法院内设机构繁杂且日趋增多。1982年8月,中共中央决定将原由司法部门主管的法院建制变更、内设机构设立、人员编制审批、物资装备和办公经费保障等司法行政工作事项,全部移交法院管理,由法院党组统一领导本院人事任免、干部培训、纪检监督、考核奖惩、装备设施、司法执行等非审判工作。^[51]此后,法院内部由于实行“审执分离”“立审分离”“审监分离”,组织规模不断扩大,内设机构呈明显递增之势。如果不在党组内进行分工,仅凭党组书记个人无力承担如此众多管理事务。1999年,最高法院党组要求各级法院实行“副院长分管工作轮换制”,在事实上承认了归口管理模式的合理性;^[52]另一方面,按照审理案件类别与工作事项性质,法院党组工作一般被分为刑事口、民事口、执行口、司法行政口、组织人事口和纪检监察口等。其中,每名党组成员都会照例负责其中一个“口”,并顺理成章成为该“口”在党组的利益代言人。在评优评先、职级调整、岗位交流、争取待遇补助等各庭室之间可能存在内部竞争的事项上,往往由分管各“口”的党组成员在党组会上经过一系列平衡与妥协后加以协调解决。特别是每逢法院内部人事变动,最终结果往往真实反映了各“口”之间的利益博弈状况和党组成员为分管部门积极争取利益的过程。一般来说,哪个“口”的干部在竞争中获益较多,分管该口的党组成员就会被公认为更具能力和威望。不仅如此,有的地方法院党组除了在本单位内部进行横向分工外,甚至在纵向上将辖区内的下级法院作为本院党组成员的联系指导工作点,以强化上级法院对下级法院的领导。^[53]

当然,归口管理也必然意味着归口负责。2015年12月,最高法院党组发文要求各级法院党组成员“对主管部门负责人加强监督管理”,否则将承担“主体责任”。^[54]这一规定大大强化了法院党组成员的分管领导责任,同时也进一步固化了法院党组的归口管理模式,为党组成员扩大其在

[50] 刘忠:《论中国法院的分庭管理制度》,载《法制与社会发展》2009年第5期,第124页。

[51] 《司法部、最高人民法院关于司法厅(局)主管的部分任务移交给高级人民法院主管的通知》,1982年8月6日,[82]司发办字第218号。

[52] 《人民法院五年改革纲要(1999—2003)》,1999年10月20日,法发[1999]28号。

[53] 参见张之库等:《“一对一”联系“面对面”指导 辽宁高院建立领导干部联系点机制》,载《人民法院报》2014年3月28日,第1版。

[54] 《最高人民法院党风廉政建设主体责任和监督责任追究暂行办法》,2015年12月29日,法组[2015]214号。

各“口”中的话语权和影响力提供了制度保障。^[55] 但另一方面，归口管理和案件请示、审批制度紧密相连，很可能导致分管院领导对案件的过分干预，并与分管部门人员形成“家长式”的庇护关系，暴露出司法行政化的导向，不利于司法责任制的真正落实。同时，归口管理模式也让党组成员无形中演变为介于党组书记和各庭室之间的一级决策组织，增加了沟通、协调的成本。因此，今后一段时期法院党组的归口管理模式及其走向尤为值得关注。

三、法院党组的功能形态与治理技术

（一）精英吸纳功能

按照韦伯对现代科层制下管理人员的划分，主要包括政治精英和技术官僚两种类型。司法场域中的党组政治，将两者的角色有效融合，使进入法院党组的绝大部分成员一身二任，既是深耕审判领域的专家型法官，又是以其身份获得权力、职位与名望的政治精英。一般来说，院长、副院长、党组书记、副书记、党组成员以及不担任党组成员的院长助理、审委会专职委员、协助党组成员工作的非领导职务干部，统称为“院领导”，并分别对院长办公会、党组和审判委员会负责。^[56] 其中，法院党组是法院内部最高决策组织，院长办公会是法院内部司法行政事务的决策组织，审判委员会是法院内部最高审判组织，三者参加人员范围上的高度重叠，折射出身份同构下的精英吸纳机制。如果说审委会是法院技术精英的联盟，那么党组则是政治精英的大本营。^[57] 除此之外，从授权主体来看法院党组需对批准其产生的党委负责，而人民法院亦应依法对本级人民代表大会及其常委会负责，两者之间的张力正是有赖于法院党组进行弥合，从而为政治精英和技术精英提供了身份共享、转换的空间。

同时，法院党组内部关于“精英”的内涵也在数十年间悄然发生变迁。新中国成立初期，法院党组成员中以军政干部居多，最高法院党组副书记、副院长曾汉周是“长征干部”，党组副书记、副院长吴德峰曾长期领导中共秘密情报工作，新中国成立后首任天津市人民法院党组书记、院长王笑一解放前曾任晋冀鲁豫边区行署专员，党组成员、副院长陈阜则长期任职于陕甘宁边区保卫处。除吸收政治过硬的革命干部外，新中国成立初期的法院党组还囊括了一批“红色法官”。例如，1954年出任最高法院党组成员、副院长的马锡五以“马锡五审判方式”闻名解放区，新中国成立后调任最高法院中南分院院长的雷经天曾任陕甘宁边区高等法院院长，首任北京市高院党组书记、院长王斐然曾任晋察冀边区高等法院院长。之后，从“大跃进时期”直至“文革”前夕，在阶级斗争色彩愈发浓厚的背景下，一批工农干部出身的政治精英进入各级法院党组，以保证人民法院的“政治纯洁性”。改革开放后，随着法学教育的恢复和兴起，接受过高等教育的专家型法官成为法院党组的绝对主力。1978年8月，年仅四十周岁即进入西藏自治区高院党组班子的李国光，正是法院系统干部年轻化、知识化的第一批受益者。^[58] 之后随着各大法学院系的毕业生不断进入法院并

^[55] 例如，河南省郑州市金水区法院两名党组成员、湖南省永州市中级法院两名党组成员曾因“履行一岗双责不力”受到党内纪律处分。参见罗书臻：《最高人民法院通报七起法院领导干部党风廉政建设责任追究典型案例》，载《人民法院报》2015年12月28日，第1版。

^[56] 一般情况下，不担任党组成员的院长助理、审委会专职委员、协助党组成员工作的其他非领导职务干部，得列席院党组会议或扩大会议。

^[57] 尽管审委会委员也经过层层遴选，但主要是考察业务水平，与党组成员的政治分量不可同日而语。也正因为如此，员额制改革后法院纪检组长、政治部主任退出法官序列并不影响他们的实际权力和在党组中的地位。

^[58] 李国光：《我的大法官之路》，人民法院出版社2016年版，第4页。

逐步成长为业务专家,法院内部相当一批业务精英通过“技术官僚路线”走上领导岗位。^[59]以至于时至今日,法院内部业务口干部和非业务口干部之间壁垒分明,审判业务出身的干部在通往法院党组的道路上具有绝对优势,甚至纪检组长、政治部主任等专职从事党务工作的党组成员,也主要从各业务庭负责人中选拔。由此可见,党组是将业务精英吸纳为政治精英的枢纽,实现了党组成员与副院长及其他院级领导之间的双向进入和交叉任职,这也与革命话语对干部“又红又专”的要求不谋而合。

另外,为保证法院内部精英更加有效流动与整合,以实现人力资源的最优化配置,各级法院党组还打破科层制的专业分工,设立各种议事协调机构,其成员既包括分管具体工作的党组成员,也包括相关职能部门负责人甚至个别专业技术精英。^[60]通过“领导小组”的组织重构和资源整合,新的权力支配关系被建构出来,无论政治精英还是技术精英都被最大限度地吸纳到政党政治所营造的权力运作空间中。

(二) 政治动员功能

政治动员是政治组织开展日常活动的基本方式,动员主体通过鼓动宣传和典型塑造等方式,唤起被动员对象对政治议题的价值认同和参与热情,从而为集体行动的实施与政治权威的确立奠定基础。作为司法场域中的头号“权力资本”,^[61]法院党组最突出的政治优势就是拥有极强的组织动员能力,其进行政治动员的途径和内容主要包括:

1. 动员本单位和下级法院围绕各级党委确立的中心任务开展工作。新中国成立伊始,各级法院党组就积极宣传、动员、参与中共中央开展的一系列政治运动。例如,1950年7月,最高法院党组与政务院联合发布指示要求镇压反革命活动;^[62]在1952年“清理旧司法人员”过程中,江西高院党组呼吁辖区法院“立即开展群众性的司法改革运动”;^[63]1955年10月,最高法院党组与司法部联合发布指示要求保障农业合作化运动;^[64]“大跃进时期”,最高法院党组动员全国法院系统积极开展“保障全民增产节约运动”,^[65]湖南高院党组召开春耕生产保卫工作流动现场会,^[66]山东高院党组则号召“政法工作来一个大跃进”。^[67]改革开放后,各级党委将经济建设作为首要任务,各级法院党组随之调整法院定位,号召本单位及下级法院“为经济发展保驾护航”。^[68]

[59] 参见《江必新:我觉得我只是技术官僚》,载《法制早报》2005年2月2日,第3版。

[60] 例如,最高法院党组先后成立了涉及党建工作、惩治和预防腐败、信息化、巡视整改工作、司法改革等多个领导小组。

[61] 按照布迪厄的判断,场域中的资本划分为四种类型:经济资本、文化资本、社会资本和符号资本。受此启发,本文将党组权威归纳为“权力资本”。参见[法]布迪厄、华康德:《实践与反思——反思社会学导引》,李猛等译,中央编译出版社1998年版,第161页。

[62] 《政务院、最高人民法院关于镇压反革命活动的指示》,载中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编(第一册)》,中央文献出版社1997年版,第358页。

[63] 李光斗:《立即行动起来,开展群众性的司法改革运动》,载《江西政报》1952年第10期。

[64] 《最高人民法院、司法部关于加强司法工作保障农业合作化运动的指示》(1955年10月15日),载《中华人民共和国法规汇编(1955年7—12月)》,中国法制出版社2011年版,第462页。

[65] 《中华人民共和国最高人民法院紧急通知》,1959年8月30日,〔59〕法行字第113号。

[66] 《湖南省公安厅、检察院、法院党组召开春耕生产保卫工作流动现场会》,载《人民司法》1960年第7期,第17页。

[67] 刘秉林:《鼓起革命干劲,争取在政法工作上来一个大跃进》,载《人民司法》1958年第4期,第11页。

[68] 尤其是在各地“两会”期间,法院工作报告主题无不围绕经济发展,如《全力护航G20峰会 主动服务经济发展》(浙江高院)、《为“五大发展”美好安徽提供有力司法保障》(安徽高院),参见《人民法院报》2017年1月23日,第1版。

同时,为及时宣传上级党委的意志、声音、决策,法院党组会以逐级传达会议精神的方式进行动员部署。例如,十八届六中全会召开后,各省高院党组立即传达贯彻会议精神。^[69]从某种意义上来说,法院党组召开会议特别是扩大会议、全体会议的形式是一种“政治仪式”——参会者直接聆听到来自“中央”的指示,模糊的政党想象转化为实在的政党权威并深深刻画在参与者心中。在话语传播的权力实践中,不仅政党意志会重塑法官群体的思想、观念与认知,而且上级法院党组也借机再次确认了对下级法院的权威。

2. 为完成自身设定目标进行组织动员和思想动员。除“为大局服务”外,法院党组同样设置了一系列旨在推进法院自身改革发展的主题,并充分运用开展专项教育活动、塑造先进典型等手段进行动员,以唤起法官群体的政治忠诚、对群众路线的价值认同以及对司法改革的参与热情。以最高法院党组为例,除参与中央层面组织的政治教育活动外,据不完全统计近年来还先后组织了“人民法官为人民”主题实践活动(2009)、“群众观点大讨论”活动(2011)、“改进司法作风”教育活动(2013)、“用公开促公正建设核心价值”主题教育活动(2015)、“做合格法官”学习讨论活动(2016)。同时,地方法院党组组织的动员型活动则更为广泛和丰富,如成都中院开展了“忠诚、公正、廉洁”主题教育活动(2015),^[70]浙江高院开展了“队伍建设年”活动(2016)。^[71]

同时,各级法院党组还灵活运用评比、表彰、排名等差别化策略,对法官群体进行有效激励。例如,最高法院党组在全国范围内组织了模范法院和模范法官、全国法院先进集体和全国法院先进个人、全国法官十杰、最美基层法官、全国法院办案标兵、全国审判业务专家评选表彰等活动,推出宋鱼水、金桂兰、陈燕萍、黄志丽、邹碧华等一批新时期优秀法官模范。与此同时,地方法院党组则在辖区范围内开展先进模范和优秀集体的评选活动。例如,湖南高院党组决定向“德高望重的人民司法功臣和影响重大的法官英雄楷模”颁发天平奖章。^[72]人民法院正是借助党组政治所建构出的权威资源,为法官运用司法技艺与知识以提升司法公信力提供了强有力的保障。

(三) 权力整合功能

在人民法院的权力关系网络中,既有上下级法院之间的“条条关系”,又存在法院党组与地方党委之间的“块块关系”。法院“条块关系”的变迁,始终伴随各级法院党组的权力整合进程,从而使上下级法院之间、最高法院和全国法院系统之间名义上的监督指导关系,数十年间逐渐演化为事实上的上下级领导关系乃至垂直领导关系。

1951年颁布的《人民法院暂行组织条例》规定上级法院对下级法院有“领导监督”之权,而1954年制定的《人民法院组织法》仅明确上下级法院之间的业务监督关系,“法院地方化”的趋势已然形成,上级法院党组对此鞭长莫及。同时,1954年《人民法院组织法》还规定各级法院的司法行政工作由司法行政机关管理,法院党组在人员编制等司法行政事务上的话语权被分割大半。1959年,全国人大二届一次会议决定撤销司法部,最高法院党组立刻着手“收复失地”,向中央报请“恢复司法行政业务部门”并获批准。^[73]在此期间,地方法院党组也纷纷出台办法就法院人事管

[69] 张之库等:《各地法院深入学习贯彻十八届六中全会精神》,载《人民法院报》2016年11月1日,第1版。

[70] 王鑫:《成都法院启动“三项活动”塑公正廉洁形象》,载《人民法院报》2015年3月4日,第1版。

[71] 《关于在全省法院开展“队伍建设年”活动的意见》,2016年3月29日,浙高法组〔2016〕11号。

[72] 《湖南省高级人民法院关于授予曹道成等890名同志荣誉天平奖章的决定》,2014年7月11日,湘高法〔2014〕59号。

[73] 《中共中央转发最高人民法院党组〈关于恢复、健全司法行政机构的请示报告〉》(1963年6月23日),载中共中央文献研究室编:《建国以来重要文献选编(第十六册)》,中央文献出版社1997年版,第469页。

理问题与地方党委进行协调。例如,1963年12月陕西省高院党组曾规定,省高院党组协助各地委管理基层法院的正、副院长和中院中层正、副职,中院党组协助县、市、区委管理基层法院庭长、审判员和秘书。^[74]之后,由于受“文化大革命”期间“砸烂公检法”的消极影响,司法权威遭到极大破坏。“文革”结束初期,最高法院党组对地方法院的影响力十分有限,不得不向中共中央求援并借助地方党委的权威推动工作。例如,最高法院在平反全国各地冤假错案过程中,由于各地法院出于历史因素和意识形态方面的顾虑,对平反冤案存在措施不力、行动迟缓等情况。为此,最高法院党组于1978年到1980年间先后三次向中共中央报送文件,提请批转各级党委督促当地法院落实冤假错案的平反工作。^[75]意识到单纯依靠业务层面的监督、指导关系,无法完成既定的工作部署,最高法院党组开始将影响下级法院人事任免作为突破口,辅以意识形态和党务指导、办公办案经费划拨等措施,通过“四步走”的策略平稳有序地完成权力整合目标:

第一步,1983年,中组部发文要求“法院党组协助党委管理法院干部”。^[76]1984年初,最高法院党组对“双重管理,地方为主”的人事管理原则予以确认,同时强调高院院长应由省级党委和最高法院协助中央管理,中院正、副院长由当地党委和高院协助省委管理;地方党委在任免、调整法院领导干部前,应征求上一级法院党组的意见。^[77]该规定的出台,使得上级法院党组对下级法院人事任免开始拥有一定话语权。

第二步,为适应干部管理权限从下管两级到下管一级的变化,并提高上级法院党组在下级法院组织人事管理中的权重,1988年8月经时任中央组织部部长宋平、中央政法委书记乔石同意,最高法院党组出台规定:(1)中院副院长、基层法院院长由高院党组与地市级党委共同管理,以高院党组管理为主;(2)基层法院副院长由中院党组与县级党委共同管理,以中院党组管理为主;(3)基层法院正、副庭长、审判员由中级法院党组管理。^[78]此时,高、中院党组已经获得了对下级法院领导班子成员“日常管理权”。

第三步,借1999年中共中央明确“地方党委决定任免政法部门的领导干部,要征得上一级政法部门党组同意”之际,^[79]最高法院党组要求“上级法院党组要积极、主动与地方党委配合,加大对下级法院领导班子成员协管力度”。^[80]此后,尽管各级党委仍然主导着法院领导班子的选任程序,但上级法院党组对下级法院领导成员的职务任免已经具有事实上的一票否决权。

第四步,2009年,最高法院试图改变“双重管理”模式下被动听取地方党委人事意见的格局,要求各级法院党组“加强与地方党委沟通协商,积极提出下级法院领导班子配备的意见和建议,参与

[74] 《关于省高级人民法院和各地中级人民法院协助党委管理司法干部的试行意见》,载陕西省地方志编纂委员会编:《陕西省志·审判志(第五十八卷)》,陕西人民出版社1994年版,第290页。

[75] 《中央批转中共最高人民法院党组〈关于抓紧复查纠正冤、假、错案认真落实党的政策的请示报告〉》(1978年12月29日),中发[1978]78号;《中共中央批转最高人民法院党组〈关于善始善终地完成复查纠正冤假错案工作几个问题的请示报告〉》(1979年12月31日),中发[1979]96号;《最高人民法院党组关于复查纠正“文化大革命”期间错判死刑案件的几点意见的请示报告》(1980年8月5日),载梁国庆主编:《新中国司法解释大全》,中国检察出版社1993年版,第40页。

[76] 《中共中央组织部关于改革干部管理体制若干问题的规定》,1983年10月5日,〔1983〕中组发第15号。

[77] 《中共最高人民法院党组关于各级人民法院党组协助地方党委管理法院干部的办法》,1984年1月10日,法组字〔1984〕3号。

[78] 《中共中央组织部、中共最高人民法院党组关于地方各级人民法院干部管理体制改革的暂行办法》,1988年11月24日,法组〔1988〕38号。

[79] 《中共中央关于进一步加强政法干部队伍建设的决定》,1999年4月15日,中发〔1999〕6号。

[80] 《人民法院五年改革纲要》,1999年10月20日,法发〔1999〕28号。

考察工作”。^{〔81〕}之后，上级法院党组逐步采取将本院中层干部大量“空降”到下级法院担任院长或统一调配辖区内法院院长交流任职的方式，最终完成了权力整合的目标。

通过上述一系列权力技术的运用以及《法官法》的全面落实，法官的准入门槛不断提高并在法院系统建构出“知识壁垒”，法院内部技术官僚的崛起则成功制造出“身份壁垒”。此后，“最高法院及其下级法院已经紧密地构成了一体化的组织，最高法院越来越以各级法院当然领导的身份自居”。^{〔82〕}在此过程中，各地高、中级法院党组借政策东风，也逐步实现了对本辖区下级法院的人事控制，一定程度上扭转了“法院地方化”的局面。

四、结 语

人民法院党组的变迁过程，就是一部当代中国政法体制的生成史。尽管围绕人民法院形成的权力空间与边界并不总是十分清晰，但强势的政治权力即便嵌入其中，也同样需要符合其特定的运行逻辑和规则，否则就无法实现政治动员和权力整合的目标。作为司法场域中最显要的权力符号，人民法院党组正是借助政治精英和技术精英的身份同构体系，才完成了从政治领域向司法领域的切换，成功将“党的权力”转化为“公共权力”。这意味着人民法院在向社会提供公共产品、制定公共政策时，实际上隐含着政党的权力、意志与技术。无论是“党管政法”模式还是“归口管理”模式，都印证了党组政治所映射出的微观权力谱系学，同时也揭示了政党权力弥散化和现代社会规训技术愈加完善的真相。在此过程中，“块块关系”中地方党委对法院的横向影响被削弱，“条条关系”中的上级法院党组对下级法院的纵向影响则被强化。因此，法院党组政治所建构的权力支配关系和权力网络，其背后有一整套系统的知识体系和治理策略支撑。同时应当注意的是，人民法院党组在提供制度资源的过程中，尚存“人治”与“司法行政化”的隐忧，因而需要继续在长时段内关注法院党组制度的变迁过程，并在司法改革的大背景下调适政党意志与司法权力之间的张力。事实上，只有理解了人民法院党组的治理机制，才能真正理解当代中国司法的基本逻辑。

（责任编辑：宾凯）

〔81〕 《最高人民法院关于深入贯彻落实全国政法工作电视电话会议精神的意见》，2009年12月25日，法发〔2009〕59号。

〔82〕 时飞：《最高人民法院政治任务的变化——以1950—2007年最高人民法院工作报告为中心》，载《开放时代》2008年第1期，第133页。