



返回首页

各期目录

各期文章

文章搜索

文章标题

搜索

政党与司法的关系——以美国联邦大法官为例

双击自动滚屏

发布者：编辑部 发布时间：2008-10-28 阅读：547次

李雅云

（中共中央党校 政治学法学教研部，北京 海淀 100091）

【摘要】在以政党政治为核心的政治体制下，美国政党以暗度陈仓的方式影响司法，其影响既是客观存在的，也是有限、受限的。美国司法独立更多地是一种理想。美国政党与司法的关系对我们很有启示。

【关键词】政党；司法；政党影响司法；美国联邦大法官

【中图分类号】DF07 【文献标识码】A 【文章编号】1007-5801（2008）05-0072-05

【收稿日期】2008-09-05

【作者简介】李雅云（1961-），女，北京人，中共中央党校政治学法学教研部教授。

政党与司法的关系是当代民主法治国家面临的共同问题。美国的法官声称自己不属于任何政党，而事实上，法官都有自己的政党倾向和政党情结。以美国联邦最高法院大法官为例，这表现在以下三个方面。一是联邦大法官在任职后以选民身份掩盖党员身份。大法官在任职后，仍然以普通公民的身份，参加总统选举的投票，从中体现大法官的政党偏好。大法官选举谁当总统，表明大法官的政党倾向和意识形态。二是联邦大法官在任职前通常都参与过政党政治。大法官们或者当选过议员，或者担任过政府大员，并都积极参与过政党政治的活动。“从美国法官的构成来看，大多数被提名法官职位的人选都有某些政治活动的背景。这主要是因为，在某种程度上法官职位的任命还被看成是政治委任制度的一部分，那些为政党服务的人相比那些没有这些经历的人，更有可能获得一个联邦职位作为酬劳。”[1]三是联邦大法官以派别之分替代党派身份。联邦大法官通常被划分为自由派、保守派和中间派。自由派常常被认为是倾向民主党的人，保守派常常被认为是倾向共和党的人。大法官的派别之分实质为党派之分，只不过派别之分掩盖了大法官所自然应对的党派归属。只要承认大法官的派别之分，就很难否认他们的党派倾向。

上述事实说明，政党对司法的影响是客观存在的，即使是标榜司法独立的美国也难以幸免。政党如何影响司法？政党影响司法的限度何在？这正是下文要予以考察的。

一、美国政党影响司法之表现

美国联邦最高法院大法官人选的争夺既是党派的较量，更关系司法体系的政治倾向和意识形态。大法官肩负解释宪法之责，职位太过重要，因此每位总统都想任命和其拥有相同或近似法律观点的大法官。在这个原则下，民主党总统提名自由派大法官，共和党总统任命保守派大法官，就成为美国任命大法官的潜规则。

（一）政党政治影响联邦大法官的提名和任命

在遴选大法官时，总统把党派利益作为一个重要元素来考虑。“几乎在每一种情况下，总统都是选举本党的成员作为联邦最高法院的法官。政党归属在提名下级法院的法官时也是决定性的。近期90%以上的地区和上诉法院的被提名者都是总统自己政党的成员”[2-1]。“总统一一般都设法任命与自己政治哲学类似的法官。……大约3/4的被任命者在联邦最高法院的行为表现与总统的期望大致相同”[2-2]。“一位有卓越才能，但在政策上和总统看法不一致的人，很难期望被选为最高法院法官。因为总统有人事及政治上的负担，他不能不利用法官的任命，来履行他的负担”[3]。对最高法院大法官而言，从提名到核准过程都极为政治化，民主党和共和党都知道大法官可以把持最高法院中的职位数十年，因此，自然要求任命与自己有着相同观点的人”[4]。

具体说来，美国总统在选择法官时，主要考虑以下5个因素：职业表现与司法经验；政治上的可接受性；意识形态的“合适性”；其个人对总统的“魅力”及与总统的私人交情；地理、宗教、种族、性别和其他社会政治背景[5]。可见，候选法官的政治态度被作为执政党

领袖提名、任命的重要考核标准。只不过美国政党对大法官任命的影响，是通过政治体制进行了包装，表现为总统和议会对法院的影响。

从1969年到2008年，有35年都是共和党执政，共和党提名法官的机会自然比民主党多得多。从1969年5月共和党总统尼克松改组自由主义的沃伦法院开始，到1993年民主党总统克林顿上台，23年间，4任共和党总统共任命了9个大法官，2个首席大法官，共和党总统们花了20多年的时间，终于把自由主义的沃伦法院改组为保守主义的法院。

（二）政党政治影响联邦大法官的惩戒与退休

联邦大法官的惩戒受到政党政治的间接影响。1953—1969年16年间，联邦最高法院被民主党总统打造成了自由派占多数的法院。1969年共和党总统尼克松上台后，立即着手改组自由派占上风的法院：一是任命了保守的沃伦·伯格（Warren Burger）为首席大法官；二是整治大法官阿贝·福塔斯（Abe Fortas），腾出了一个法官空位。1969年5月尼克松就职后5天，马上就让司法部、联邦调查局、财政部国内税务署等几个联邦机构着手对自由派大法官福塔斯的廉洁进行政府调查。“对福塔斯的调查成为米彻尔（司法部部长）第一批行动计划之一，尼克松几乎要求随时随地向他报告情况，而且从椭圆形办公室亲自发号施令”[6-1]。调查发现，福塔斯接受过某基金会2万美元，尽管他已经秘密退还，但还是因此被迫引咎辞职。尼克松认为，“福塔斯的行为未必构成犯罪。但是这却是个机会，不仅可以把福塔斯从最高法院撵出去，而且可以把他那种刺耳的自由主义搞臭”[6-1]。福塔斯辞职后，1970年，尼克松总统任命了哈里·布莱克曼（Harry Blackmun）为大法官。联邦大法官在退休方面也受到政党政治的影响。尽管1969年威廉·道格拉斯（William Douglas）已经70多岁，“由于不愿意再给尼克松一个填补席位的的机会，他决定，最高法院还在受到攻击的时候，他不退休”[6-2]。1975年道格拉斯已经半身瘫痪，生活不能自理，需要人抬着他的轮椅上法庭。许多人劝他辞职，他却予以拒绝。道格拉斯说：“我可以听，然后看首席法官（保守的沃伦·伯格）表决时怎么投票，我就投和他相反的票。”[6-3]以至于他的老朋友，民主党人查尔斯赖克在劝说他辞职时说：“是不是想坚持到换上一个民主党总统来任命他的继任人？”[6-4]直到1975年11月，道格拉斯由于身体不支，在舆论的压力下不得不辞职。

可见，美国总统可以利用弹劾和惩戒手段，改变联邦最高法院保守派与自由派的力量对比。大法官也可以利用是否选择退休，来抵抗执政党领袖对司法的影响。

（三）政党意识影响联邦大法官审理重大案件

托克维尔认为，“美国所出现的政治问题很少有不转为司法问题的，因为或迟或早这些问题都要归结为司法问题”[7-1]。“简直是没有一个政治事件不是求助于法官的权威的”[7-2]。因此，“法官在美国是很强大的政治势力之一”。托克维尔认为，“美国人认为法官之有权对公民进行判决是根据宪法，而不是根据法律”。“美国人允许法官可以不应用在他看来是违宪的法律”[7-1]。所以，法官在美国就成为了政治家。“法官在判决的过程中有自由发挥的余地。因此，他们的判决体现的不仅是法律影响，也是政治影响，这些影响不仅来自司法制度的外部，也来自司法制度的内部”，“政党归属影响法官和大法官的判决。尽管法律被认为是中立的，但司法官员的政党倾向还是能影响案件的结果，尤其是在事实模糊或可适用的法律不明确的时候。例如，遇到民权案件，存在这样一种微妙却可预测的趋势：民主党的法官更多地支持宣称受到歧视的当事人，共和党的法官则更多地支持宣称实施歧视的当事人”[2-2]。

“联邦最高法院的判决经常沿着政党路线发生分歧。例如，在最高法院2003年的任期内，有41个案件的判决不是全体一致的投票结果。其中2/3以上的判决，大法官安东尼奥斯卡利亚和克拉伦斯托马斯都受到大法官斯蒂芬布雷亚和鲁恩金斯伯格的反对，前两人是共和党任命的，而后两人是民主党在最高法院的任职者”[2-3]。一个严峻的问题历来是法官不可以回避的：法律的适用不仅仅涉及法律，它与政治有着密不可分的关系。2000年小布什诉戈尔争夺选票案被认为是美国政党政治影响司法的典型案例。“党派性在最高法院对‘布什诉戈尔’一案的判决中表现得最为明显”[2-3]。佛州最高法院的两项裁决结果皆有利于戈尔，特别是2000年11月21日作出的裁决是完全有利于民主党的，因为那里的7名大法官有6名是由民主党的州长委任的。而在2000年12月12日联邦最高法院以5:4作出的终审判决中，却是“推翻佛州最高法院命令继续人工计票的决定”，小布什胜诉。小布什胜诉的缘由之一是在最高法院9名大法官中，共和党倾向的法官占多数，共和党总统任命了7名大法官，只有2位是民主党总统所任命。大法官约翰史蒂文斯（John Paul Stevens）“谴责最高法院的多数是根据其党派之愿望，而不是根据法律来设计判决的”[2-4]。

二、美国政党影响司法之拘束

（一）政党影响司法受三权分立体制的制约

美国政党政治对于司法的影响表现为国家权力的相互制约。政党通过三权分立的体制影响司法，政党影响司法是三权分立的结果。

美国两大政党对司法的影响是隐蔽的。这种影响一方面通过权力制约来隐蔽，另一方面通过法官遴选上的“以政代党”来掩盖。“司法机构在远离政治方面已经达到了一个政府机

构所能达到的最大限度，但是事实上，联邦法官都是政治官员，他们行使独立而强大的政府部门的权力。所有联邦法官都把自己的政治观点带入法庭，他们通常都有机会通过自己判决的案件来推进自身的政治信念。因此，不足为奇的是，任命联邦法官的程序也是政党程序[2-5]。三权分立体制既造成政党政治对司法的影响，但这种影响又非常有限。政党对司法的影响必须以规范化、程序化、法治化的方式体现出来。

（二）政党对司法的影响必须让步于法律信仰和司法权威

政党与司法产生的方式和历史背景，直接影响政党对司法的尊重态度和服从惯性。美国是先有宪法和司法机关，后有以两党竞选为中心的政党政治。1789年，美国国会通过了《司法法》，根据该法，华盛顿总统任命6位大法官，1790年2月2日美国最高法院宣告成立[8]。而到1800年美国才出现了第一个全国性政党。后生的美国政党必须在宪法和法律之下活动，从而形成了政党自发尊重和服从司法的习惯。

美国民众也有信仰法律和尊重法院的传统。美国民众对法律的信仰维护着司法的权威。美国的司法裁决具有法律上和实际上的终局性，在特定时期可以超越执政党的政策。美国的执政党领袖（总统）必须服从司法判决。

（三）对于法官的提名和任命，总统有时无能为力

总统对大法官的提名和任命权是被动行使的，如果大法官职位没有空缺，总统只能“望职兴叹”。在美国历史上，有4位总统没有机会任命大法官，他们是威廉·哈里森、扎卡里·泰勒、安德鲁·约翰逊和吉米·卡特。其中，吉米·卡特总统在完整的4年任期内没有任命任何一位大法官[9]。至里根总统时为止，虽获得总统提名，但被参议院以撤销、否决、搁置等方式拒绝的最高法院法官候选人近30名[10]。

（四）总统任命的法官可以背离党派立场

“法官和大法官经由政党政治程序选举产生，这一事实不应该被解释为他们在任职时就会肆意维护本党立场。法官和大法官是一个独立机构的官员，他们珍惜自己的司法独立。所有的共和党法官并不以一种统一的方式对案件投票，所有的民主党法官也不会完全相同”[2-6]。

总统不能指望他任命的法官忠于执政党，更不能奢望领导法院。即使是总统任命的法官，也不受制于总统，有的法官做出的判决甚至会让总统失望。许多总统因自己遴选的法官背离党派立场而懊恼不已。如“大法官厄尔·沃伦和威廉布伦南的表现显示，他们比艾森豪威尔总统所预期的更带自由派倾向。当被问及担任总统期间是否犯过错误时，艾森豪威尔回答：是的，犯过两个错误，他们都在最高法院任职”[2-1]。

（五）政党影响司法是合力的结果

轮流执政的两党制度和选举制度，使得任何一个政党都难以因长期执政而成为对司法持久的、不间断的、唯一的影响力量，更难以吞噬司法。“总统总是选择与自己共享政治哲学的被提名者，但是，他们还必须考虑他人对被提名者的接受程度。每个被提名者都受到法律共同体、利益团体和媒体的严格审查；都要遭受联邦调查局广泛的背景调查；然后还必须参议院多数的批准”[2-7]。并且在野党也可以通过议会影响司法。

三、美国政党对司法的作用机制之启示

任何一个执政党都会对包括司法权在内的国家权力实施全面控制。虽然司法免受政党的影响仅仅是理想，然而承认政党影响司法的事实并不意味着拒斥司法独立的价值。坚持党对司法的领导是必要的。但是，执政党与公共权力之间必须界限分明，特别是与司法的距离应当更远，应当充分尊重司法工作的规律。

（一）政党应当采用隐性的方式影响司法

美国政党影响司法的机制是隐性的。虽然联邦大法官在任命、惩戒和退休方面，都受到政党政治的影响，但这种影响通过法律途径，表现为总统和议会对法院的影响，这就把其纳入到制度框架内，易于被社会认同和接受。

美国的执政党不直接对国家进行管理和统治，也没有强烈的利益倾向和利益诉求，对司法的若即若离显然有利于司法保持应有的中立性和独立性。民众由此也会认为法院不是政党的附庸。美国政党间接影响司法，使得法院至少在形式上看起来是个独立、中立的机关，从而使法院获得了人民的信任。

美国政党与司法的关系启示我们，在坚持党对司法的领导的同时，要加强和改善党的领导方式。司法工作的规律和特性决定了党对司法的领导应有所规范。司法是解决社会纠纷、矛盾的力量。不能简单地把司法机关作为执政者、政府的工具。如果政党显性地、具体地干预司法，或者与司法的距离过近，司法就会被认为是政党的工具，实际上是把政党推到了博弈的前台，成为矛盾的焦点，可能使其陷入严重的政治危机之中，反而不利于实现党对司法的领导。

公众与执政者、政府发生矛盾和纠纷，需要一个中立的机关来解决。这个中立的机关就是法院。把司法机关打造为形式上相对独立的中立机构，可以使公众认为法院是值得信赖的。法院作出的判决不能始终为政府代言。法院如果沦为执政者、政府的工具，必然失去公信力。如果司法制度被认为是有偏见的，违背职业伦理的，甚至是腐败的，那么社会对法律制度的信心以及对法治的尊重就会瓦解。

(二) 正确认识司法独立, 实现党的领导与司法独立相统一

美国的司法不是绝对的、纯粹的独立, 而是相对的、有条件的独立。概括起来, 美国的司法独立包括六个方面的内容: 一是司法权独立于其他国家机关, 但三权制衡, 是三权分立下的独立; 二是法院之间的独立, 但实行判例法, 法院要援引先例; 三是法官之间的独立, 但判决实行少数服从多数; 四是司法独立于政党, 但法官的提名和任命由执政党领袖行使, 判决受政治影响, 不独立于政治; 五是司法独立于地方, 但受法制统一制约, 不独立于中央, 以宪法为上; 六是司法独立于媒体、舆论, 但受全国性人民运动的影响, 顺应时代潮流。

司法独立更多地是一种价值取向, 是人们追求的目标。“美国的司法独立加强了有序的自由、国内稳定、法治和民主理想。至少在我们的政治文化中, 它被证明优于任何曾尝试或设想过的履行司法功能的替代形式” [11]。

中国共产党在十七大报告把中国的司法独立表述为“建设公正高效权威的社会主义司法制度, 保证审判机关、检察机关依法独立公正地行使审判权、检察权” [12]。这是一种开放的、非列举式的表述, 可以解读为: 司法机关依法独立公正地行使职权, 不受行政机关、社会团体和个人以及其他任何方面的干涉。这实际上就是具有中国特色的关于司法独立的表述, 更重要的意义在于, 它蕴涵了司法独立的价值取向。

如果承认“审判”与“司法”在一定语境下含义是一样的, 在某种程度上是同义词, 那么承认“司法机关独立行使审判权”就是承认“司法机关独立行使司法权”; 承认“审判独立”就是承认“司法独立”。在这个意义上说, “司法独立”与我国的政治体制并不矛盾。马克思指出: “法官除了法律就没有别的主上。” [13] 只要坚持我国的基本政治制度, “司法独立”的提法就不会导致对人民代表大会制度的否定和误解。

长期以来, 有一个非常错误的观念, 就是把“司法独立”与“不要党的领导”划等号, 这表现为两种极端的认识。一种观点认为, 审判独立就应当摆脱党的领导、不要党的领导, 也不接受党的监督。这种观点往往把政党提名法官、检察官, 党委督促依法公正处理案件等同于“干涉司法活动”, 借口审判独立、司法独立来抵制和否定党的领导。另一种观点认为, 只要一提审判独立、司法独立, 就是“不要党的领导”。这就把“司法独立、审判独立”与“不要党的领导”简单地划了等号。而司法机关本身不能讲审判独立、司法独立, 否则就有摆脱党的领导、不要党的领导之嫌。有些地方党政机关对司法机关讲“司法独立”最反感。这两种认识上的误区, 都是把司法独立绝对化了。

党领导司法的目的是为了更好地实现司法公正。“党的领导”本身不是目的, 司法独立本身也不是目的, 它们都是达到司法公正的有效制度性手段。司法独立只能防止最坏的, 不能保证是最好的。司法独立不一定必然导致司法公正, 但司法不独立, 随便受到支配、役使和干涉, 就一定会不公正。应当把党的领导与司法独立辩证的统一起来。

中国正在经历剧烈的社会转型与体制改革, 司法体制改革是中国政治体制改革的一部分。随着政治体制改革的分步有序推进, 我国政党与司法的关系也会呈现出新面貌, 司法和党的领导是可以良性互动的。

[参考文献]

[1] 美国国务院国际信息局. 美国法律概况[M]. 金蔓丽, 译. 沈阳: 辽宁教育出版社, 2006: 319.

[2] [美] 托马斯·帕特森. 美国政治文化[M]. 顾肃, 吕建高, 译. 北京: 东方出版社, 2007: 495[-1], 494[-2], 502~503[-3], 503[-4], 492[-5], 495~502[-6], 493[-7].

[3] 陆润康. 美国联邦宪法论[M]. 太原: 书海出版社, 2003: 159.

[4] [美] 施密特, 等. 美国政府与政治[M]. 梅然, 译. 北京: 北京大学出版社, 2005: 341.

[5] 宋冰. 读本: 美国与德国的司法制度及司法程序[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1998: 145~147.

[6] [美] 鲍勃·伍德沃德, 斯科特·阿姆斯特朗. 美国最高法院内幕[M]. 熊必俊, 虞孝准, 等译. 南宁: 广西人民出版社, 1982: 12~15[-1], 15[-2], 455[-3], 454[-4].

[7] [法] 托克维尔. 论美国的民主: 上[M]. 董果良, 译. 北京: 商务印书馆, 1997: 73[-1], 109[-2].

[8] [美] 罗伯特·麦克洛斯基. 美国最高法院[M]. 任东来, 等译. 北京: 中国政法大学出版社, 2005: 1~2.

[9] 任东来, 陈伟. 美国宪政历程: 影响美国的25个司法大案[M]. 北京: 中国法制出版社, 2004: 593.

[10] 梅孜. 美国政治统计手册[K]. 北京: 时事出版社, 1992: 82~83.

[11] Bruce Fein, Burt Neuborne. 我们为何看重独立和负责的法官[J/OL]. 美国驻华大使馆官方网站, (2003-01)[2008-07-10]. [http://](http://www.usembassy-china.org.cn/jiaoliu/jl0103/judge.html)

www.usembassy-china.org.cn/jiaoliu/jl0103/judge.html.

[12] 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——

在中国共产党第十七次全国代表大

会上的报告[G]//本书编辑组.中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编.北京:人民出版社, 2007: 30.

[13] 马克思恩格斯全集: 第1卷[C].北京:人民出版社, 1960: 76.

(责任编辑 陈 羽)

 打印本页 |  关闭窗口

联系邮箱: wil.liam@sina.com © 2004 电话: 62805370

Copyright © 2004 10.1.10.65. All rights reserved. Design by owen