

您的位置: [首页](#) >> [阅读文章](#)

阅读文章

Selected Articles

作者授权 本网首发

 使用大字体察看本文
阅读次数: 671

冲突与平衡:人大监督与司法独立

陈斯喜

依法治国,建设社会主义法治国家,必须维护司法权威。司法没有权威,就不可能有法治的权威。但司法权威不能靠人为的维护,必须建立在公正而有效率的基础上,必须建立在社会信任的基础上。司法不公正或者没有效率,就不可能获得社会的信任,就不可能有真正的、稳定的权威。正是基于此认识,最高人民法院将“司法公正与效率”确定为21世纪主题,这是一项意义重大而深远的法治建设工程。

历史经验证明,保证司法公正,一方面离不开司法独立,没有独立就没有公正;但另一方面又离不开监督,没有监督的权力必然导致腐败。对司法的监督,包括司法机关内部的监督,也包括外部的监督。在我国,外部监督既包括媒体的监督,检察机关对审判机关的监督,也包括权力机关的监督。内部监督既包括上级法院、检察院依法对下级法院、检察院的监督,也包括本级法院院长、检察院检察长、审判委员会和检察委员会对法官、检察官办理案件的监督。下面,就人大监督与司法独立的关系,谈几点粗浅意见,以和大家讨论。

一、人大是否应当监督司法?

在我国,法院、检察院是由本级人大产生的,向本级人大负责,受本级人大监督,过去没有人认为这是一个问题,因为过去虽然法律规定法院、检察院受人大监督,但人大实际并不进行监督。但近些年来,随着人大作用的加强,人大对司法的监督力度也有所加强,与此同时,也出现了一些越位监督、违法监督的做法,由此,对人大是否应当监督司法产生了争论,有的认为是必要的、正当的,有的认为人大监督司法损害了司法独立,不具有正当性。

笔者认为,任何权力都必须受到监督,司法权力也不例外,即使在崇尚司法独立的西方国家,也有对司法权力的制约机制,比如媒体监督、议会调查权、弹劾权等。这是其一。第二,人民代表大会制度是我国的根本政治制度,这个制度的基本原则是民主集中制,即国家权力集中由全国人民代表大会和地方各级人民代表大会统一行使,正如王利明教授所指出的,人大与司法机关不是平衡关系,是立法与执法、监督与被监督的关系,但不是领导关系。第三,由于我国历史上缺乏分权和司法独立的传统,群众很难认同自己选出的代表机关不能监督司法的制度安排。可以说,我国之所以选择人民代表大会制度作为我国的根本政治制度,除了是建基于马克思主义关于国家主权不能分割这一政治理论外,我国政治传统和民众心理也是这一制度能够存在的重要因素。因此,我国在推进司法改革的过程中,一方面必须大力推进司法机关依法独立行使审判权、检察权的落实,另一方面不可能也不应当将司法机关排除在人大监督范围之外。第四,当前司法不公、司法腐败比较突出,群众意见比较大,法官在民众心中形象不佳,不加强监督,难以扼制司法不公、司法腐败的蔓延,司法权威乃至法治的权威就无法建立,依法治国、建设社会主义法治国家就会落空。加强监督,除了必须强化司法机关内部监督机制外,也必须加大外部监督力度,特别是必须加强人大的监督,因为人大监督是最具权威的监督。

当然,人大监督司法难免会对司法独立造成一定影响,两者之间确有一些冲突,对此,需要从两个方

更多▲

特聘专家

法学所导航

走进法学所

走进国际法中心

机构设置

《法学研究》

《环球法律评论》

科研项目

系列丛书

最新著作

法学图书馆

研究中心

法学系

面加以认识。一是，我们在充分肯定司法独立对司法公正和法治建设乃至民主政治建设具有极其重要意义的同时，也必须看到司法独立是相对的，不是绝对的，不可能不受任何监督和制约。而司法独立的程度虽然与外部所给予的保障紧密相关，但更需要通过自身努力去争取和捍卫，特别需要通过公正的司法去赢得。把司法独立寄托于外部不监督是脆弱的，靠不住的。只有通过公正司法所赢得的独立，才是最可靠、最有保障的。二是，人大监督必须以尊重司法独立为前提，不能任意，必须限制在一定的范围内，采取恰当、合适的形式，努力把这种冲突降低到最小程度，把对司法独立的影响控制在最小范围，在为促进司法公正和效率这个主题下实现两者的平衡。因此，现在的问题是需要比较清楚地界定人大监督的内容、方式，避免以监督权代替审判权、检察权，损害司法公正和效率，而不是否定人大监督。

二、人大监督什么？

在不否认人大有权对司法进行监督的前提下，首先需要解决的问题是，人大监督什么？

在我国现行宪法规定的政治制度下，行政机关、审判机关、检察机关都由本级人大产生，向本级人大负责，受本级人大监督，但宪法在建构监督制度时，对政府的监督与对法院、检察院的监督是有区别的。第一，宪法明确规定各级政府要向本级人大及其常委会负责并报告工作，但对法院、检察院，只规定向本级人大及其常委会负责，没有规定应报告工作。但是，1954年、1975年、1978年三部宪法都规定，最高法院向全国人大及其常委会负责并报告工作，地方法院向本级人大负责并报告工作；1954年、1978年两部宪法都规定，最高检察院向全国人大及其常委会负责并报告工作，1978年宪法还规定，地方各级检察院向本级人大负责并报告工作，1978年宪法对此未作规定。1979年7月五届全国人大二次会议制定的法院组织法、检察院组织法也规定了法院、检察院向本级人大及其常委会负责并报告工作。第二，宪法规定代表和常委会组成人员可以依照法律规定向政府及其各部门提出质询案，但没有规定可以向法院、检察院提出质询案。但是，1979年7月五届全国人大二次会议制定的地方组织法规定，地方人大代表和常委会组成人员可以向法院、检察院提出质询案。由此可见，现行宪法没有规定法院、检察院应当向本级人大及其常委会报告工作，接受代表和常委会组成人员质询，绝不是制宪者们的一时疏忽和遗漏，恰恰相反，它是制宪者们用心良苦的制度设计。

但是，1982年宪法颁布后，法院组织法、检察院组织法、地方组织法却没有作相应修改，而且后来随着要求加强对司法监督的呼声不断增强，组织法规定的内容反而不断被强化。1986年12月修改地方组织法时增加规定，地方人大常委会组成人员可以向法院、检察院提出质询案。1987年11月制定的全国人大常委会议事规则规定，全国人大常委会组成人员可以向最高法院、最高检察院提出质询案。议事规则的这一规定，在最初提请常委会审议的草案中是没有的，在常委会审议过程中，许多委员要求增加这一内容，经同最高法院、最高检察院商议后，在交付表决的草案上增加了这一内容。但是，1989年3月制定的全国人大议事规则，又没有规定全国人大代表可以向最高法院、最高检察院提出质询案。当时全国人大会议审议时，也有许多代表要求对此作出规定，但最终没有被采纳。当时研究，如果允许代表向法院、检察院提出质询案，担心代表会利用质询干预法院、检察院对具体案件的依法独立审理。但是到了1992年3月制定代表法时，许多代表又强烈要求规定全国人大代表可以向法院、检察院提出质询案，最后终于在代表法中作了规定。从质询案的这一发展过程可以看出，全国人大及其常委会对质询法院、检察院是非常慎重的，是有所保留的。

总之，从宪法角度和有关法律的演变过程看，制宪者和立法者对人大监督司法是持慎重态度的，是有意区别于对行政机关的监督的，目的是要避免干预司法机关对具体案件的审理。因为，对具体案件是非曲直的判断，既不是人大代表知识结构之所长，也不是人大的工作方式、工作程序所能胜任，也不利于人大集中精力讨论决定国家重大事项。所以，人大对司法的监督不是无条件的，而是有界限的。这个界限就是不能干预、更不能代替司法机关依法独立行使审判权、检察权，否则，就会损害宪法所确立的政治体制，破坏政治权力的平衡。

那么，人大对司法监督什么？笔者认为，主要应当是以下三个方面：一是对人的监督，即监督法官、检察官品行和法律素养是否良好，有否收受贿赂、徇私枉法、徇情枉法等与法官、检察官职务不相称的行为，一旦发现有这些行为，即可予以罢免、撤职、免职等。二是对制度的监督，即监督司法制度运行是否良好、是否存在需要改进的问题等，一旦发现司法制度运行受阻，不能保证司法公正，即可采取措施予以补救、完善。比如，目前地方法院由于是按照行政区划设置的，在人、财、物上受制于地方，因此，受地方行政机关非法干预非常严重，使国家设立在地方的法院变成了“地方的法院”，成为地方保护主义的帮凶，无力维护国家法制的统一和权威，对此，人大就应当通过行使监督权，监督、支持司法机关严格依法办事，帮助排除非法干预，必要时可以修改宪法和法律改变司法体制，从制度上避免受地方干预。三是对司法政策的监督，即监督司法机关在执行法律过程中是否积极服务于国家的根本任务，是否围绕维护稳定、发展、繁荣这个大局适时调整司法政策，如果发现司法政策与国家根本任务结合不紧密，甚至相脱节，人大就可以监督司法机关采取措施调整司法政策，必要时就可以就当前司法工作重点作出决议。

三、人大怎么监督？

按照现行法律规定，人大行使监督权可以采取听取和审议工作报告、提出询问和质询、组织特定问题调查委员会、罢免、视察等形式，这些形式从法律规定看，既适用于对行政机关的监督，也适用于对司法机关的监督，但在具体运用时应当有所区别，不能等同对待。下面就法律规定的几种人大监督方式在对司法监督中如何运用，谈几点粗浅意见。

（一）各级人大是否每次会议都要听取法院、检察院的工作报告？听取和审议两院工作报告后是否必须作出决议？

全国人大和地方各级人大每次会议都要听取和审议政府工作报告，并作出决议，这既是宪法的规定，也是人大行使监督权和重大事项决定权的重要途径和形式。因为行政管理有比较大的灵活性，政策性较强，容易发生权力滥用，因此必须加强经常性的监督，重大政策必须经过人大批准方可付诸实施，以免因政策失误造成不可挽回的损失。这是其一。其二，行政行为既有针对具体个人的具体行为，也有针对全社会的抽象行为，因此，如果违法，往往容易造成全局性的损害，所以必须适时进行监督，发现违法及时纠正。其三，行政机关实行首长负责制，行政首脑的作用很大，不同的行政首脑，对社会政治、经济、文化发展的影响会截然不同，因此，必须加强对行政首脑的监督，避免专断。总之，政府经常向人大报告工作，接受人大监督，有利于人大经常地将群众对政府的意见反映给政府，适时调整政府工作方针，改进工作方法和工作作风。人大听取和审议工作报告后，有权力也有责任作出决议，以表明对政府工作的态度以及对未来工作安排的意見。如果人大通过政府工作报告，即表明对政府工作的肯定和支持，有利于增加政府权威和凝聚力，提高政府施政能力；如果人大没有通过政府工作报告，即表明对政府工作不满意或者对未来工作安排不认同，政府首脑就应当进行反省，重新调整工作安排，必要时还应当进行人事调整，以取得人大支持。

但司法机关与行政机关不同，司法机关行使职权受严格的法律规制，强调证据，虽然司法机关适用法律也有一定的自由裁量权，但自由裁量空间很小；司法机关处理具体案件，涉及的只是当事人双方，案件审判不公，虽然社会影响很坏，有的也很大，但直接受损害的是当事人；还有，司法机关不实行首长负责制，法官、检察官相对独立行使职权，法院院长、检察院检察长对法官、检察官的影响很有限，难以对全部审判工作、检察工作承担责任，特别是上级法院对下级法院不是领导关系，更无法对下级法院的审判工作承担责任。因此，法院、检察院向人大报告工作，主要是在工作中遇有重大问题时才报告，比如在法律规定范围内或者根据人大决定、决议进行司法改革的情况，或者有重大司法政策调整时，才需要向人大作工作报告。从实践情况看，虽然1954年宪法明确规定，法院、检察院要向人大报告工作，但50年代，最高法院、最高检察院只向全国人大作过一次工作报告，即1957年的一届全国人大四次会议听取审议了最高法院、最高检察院的工作报告，并作出决议。全国人大常委会于1956年、1957年两次听取了最高法院、最高检察院的工作报告，但没有作出决议。1958年，全国人大常委会专门作出决定，最高法院、最高检察院不再向一届全国人大五次会议提出工作报告，之后，全国人大再没有听取两院的工作报告，一直到1965年的三届全国人大一次会议，才再次听取了最高检察院的工作报告，最高法院则只提交了书面报告，并对两院报告作出决议。“文革”后，1979年、1981年听取了最高法院、最高检察院工作报告并作了决议，1980年、1982年是书面报告并作了决议。1983年以后，每年都听取报告并作决议。以上演变过程说明，人大并不一定每次会议都要听取法院、检察院的工作报告，听取工作报告后也不一定都要作出决议。

与决议相联系，有两个问题值得研究：一是，如果人大没有通过决议，有什么后果？二是，决议没有通过怎么办？

第一个问题，从前一直不成为问题，因为没有人认为会出现不通过的情况，但2001年2月14日，沈阳市十二届四次人代会没有通过对市中级法院工作报告的决议，突然把这个问题摆到人们面前，要求我们对此作出回答。有一种意见认为，人大没有通过法院、检察院工作报告的决议，就是对法院、检察院工作的不信任，认为“法院工作报告被代表否决，就应同时提交法院院长罢免案交大会表决，根据表决结果作进一步决定。”“法院院长应该承担政治责任和道义责任。人大应该行使罢免权。”在探讨这个问题时，首先必须搞清楚的是，人大表决的究竟是什么？是表决工作报告，还是表决决议？现在很多人以为人大表决的是工作报告，其实不是，人大表决是关于工作报告的决议，因此，没获通过的是决议，而不是报告。诚然，代表不投赞成票可能反映了代表对工作报告进而对法院工作的不满意，但最直接的不满意应当是对决议本身，是对决议没有反映代表在审议中提出的意见表示不满意。因此，决议没获通过，首先应当改进的是决议的写法。在80年代初，全国人大对政府、法院、检察院的工作报告，总要在决议中写上“表示满意”一类赞美之词，后来代表提出这种写法不符合多数代表的真实意见，因此，从80年代后期开始，不再写“表示满意”这样一类词语。但从那以后，人大决议再没有什么改进，总是千篇一律，不论代

表在审议中提出了什么意见，决议都是那几句话，似乎决议与代表的审议毫无关系，实际上，决议都是在大会前就写好的。这样的决议，可以糊弄代表一两次，但不能长期糊弄下去。笔者认为，沈阳市人代会没有通过对中级法院工作报告的决议，与其说是人大代表对法院工作第一次说“不”，不如说是对决议的起草者和提出者第一次说“不”，因此，应当追究责任的首先是决议的起草者和提出者，而不是作工作报告的法院领导。

第二个问题，沈阳市的做法，是授权市人大常委会听取法院的工作报告，然后召开特别会议再次听取法院的工作报告，并作出决议，学界把这种做法称之为“沈阳模式”。但笔者认为，“沈阳模式”并不可取。如前所说，代表不满意的是决议，对法院工作不论是否满意，再次听取工作报告，并不能改变已经成为历史的过去一年工作的实际状况。因此，决议没获通过，最好是修改决议，将多数代表在审议中提出的意见、批评和建议全面、准确地体现在决议当中，只要决议准确、全面地反映了多数代表提出的意见、批评和建议，表决时就一定能够获得通过，这样的决议通过后，也比较能够对法院的工作起到促进作用，从而促进司法公正。当然，人大决议不能成为代表审议意见的综合，不能有言必录，更不能对具体案件如何审理指手划脚。决议所要反映的应当是代表对带有普遍性、制度性的意见、批评和建议，而不是针对具体个人、个案的意见、批评和建议。

（二）人大代表及其常委会组织人员是否可以对法院、检察院提出询问和质询？

如前所述，宪法没有规定人大代表及其常委会组成人员可以向两院提出质询案，但有关法律有明确规定。有的据此认为，人大质询法院、检察院不合宪。笔者认为，宪法作为国家的根本大法，主要是解决政治权力平衡问题，一些具体权力分配，宪法没有明确规定的，只要不破坏宪法确立的权力平衡，法律作些补充性的具体规定是可以的，也是必要的。当然，宪法对人大是否可以质询法院、检察院问题，立宪时已经作过认真研究，最终没有作出规定，就此而言，法律的规定与制宪者的考虑确有差距，但就此断定不合宪，缺乏足够的说服力。目前，法律既已有规定，在当前司法腐败十分严重、群众意见很大的情况下，试图取消人大代表和常委会组成人员的质询权，是不现实的。可行的做法是研究如何根据宪法规定的国家权力平衡，准确理解和执行法律的已有规定。

笔者认为，人大代表和常委会组成人员在行使对法院、检察院的询问和质询权时，应当有所约束，提出询问和质询的事项一般应限于法官检察官违法乱纪行为、司法制度建设、司法政策方面的事项，不能干预法院、检察院对具体案件的依法独立行使审判权、检察权，也就是说，代表不应当就具体个案如何审理提出询问和质询，特别不能对正在审理过程中的个案提出询问和质询。对于已经审结的案件，一般也不应当提出询问和质询，因为对案件如何审理，具有很强的专业性，又涉及双方当事人，很难有统一的意见，但如果有以下情况，笔者认为可以提出询问和质询：一是法官、检察官在审理案件过程中有违法乱纪行为的，二是有明显的程序违法的，二是对同类案件的处理结果有难以解释的严重差异的。有以上三种情况时，代表可以提出询问和质询，要求法院、检察院作出解释和说明。

（三）人大及其常委会是否可以就具体案件事实问题组织特定问题调查委员会进行调查？

组织特定问题调查委员会是人大行使对“一府两院”监督权的重要形式，但此种形式运用于政府和两院时，应当有所区别。一是，对涉及政府方面的事项，包括由政府处理的事项（由公安侦查的事项除外），只要人大认为需要，都可以组织调查委员会进行调查，但涉及法院、检察院的事项，一般应限于法官检察官品行、司法制度建设、司法政策方面的事项，一般不应当对具体案件的事实问题进行调查取证和处理是否恰当、合理问题进行调查。但是，如果个别案件经人大监督，公检法机关存在不作为或者严重办案不公、枉法处理的情况，人大认为确必要的，在吸收有法律专业人员参加的情况下，也可以组织调查委员会直接进行调查。比如，安徽省肥东县公检法联合弄虚作假，无中生有，一而再、再而三地枉法抗诉、枉法裁判，硬把一个无辜的人反复几次加以定罪，搞得被害人汪伦才家破人亡。在这种情况下，合肥市人大常委会组织调查委员会，对真相进行调查，是必要的，效果也是很好的。二是，对涉及政府事项进行调查后，必要时人大可以作出决议，对应当如何办理提出要求和意见，由政府执行，但对涉及法院、检察院的事项，调查委员会进行调查后，必须区别不同情况，分别处理：（1）如果属于法官、检察官品行有问题不适宜继续担任法官、检察官的，人大可以依法予以罢免、撤职、免职；（2）如果属于司法制度有问题的，人大可以依法修改法律，改进和完善司法制度；（3）如果属于司法政策方面的，人大可以作出决议，法院、检察院应当按照人大决议调整司法政策；（4）如果属于案件事实方面的问题，可以将调查委员会的调查结果送交法院、检察院，由他们依法处理，人大不能直接对案件如何处理作出决定，也不能硬性要求法院、检察院必须如何处理。

（四）人大代表是否只要依法联名就可以提出对审判人员、检察人员的罢免案而不受其他任何限制？

按照现行宪法和有关组织法规定，代表只要对由人大选举或者常委会任命的人员不满意，即可依法联

名提出罢免案，没有任何其他限制。这对政府领导人员是可以的，因为政府领导人员是基于自己的政治观点和政策主张而获得当选或者任命的，是政治任命，所以，只要代表不再信任，即可予以罢免。但对法官、检察官（特别是法官）提出罢免案必须具有一定条件才行。因为法官同政府领导人员不同，不是政治任命，是基于自己的品行、法律专业知识而获得任命的，因此，不能因为不信任就予以罢免，必须有足够证据证明其品行、法律专业知识不适合担任法官时，才能予以罢免。这样，才能保证法官严格依法办案，只忠于法律，不必去揣测、迎合代表的想法。如果法官总是提心吊胆自己是否随时可能被罢免，则难以做到公正司法，势必会以代表的意见为意见，代表的主张为主张。

总之，人大如何监督司法，是值得认真探讨的一个问题，不能把现行法律规定的监督方式简单地适用于司法机关，必须根据司法活动的特点，采取恰当的方式。王利明教授提出，人大在尊重司法机关依法独立行使审判权的前提下，监督必须遵循集体性（即监督权只能由人大会议和常委会会议集体行使）、事后性（即权力机关在法院审理具体案件过程中不能发表有倾向性意见影响法院的裁判）、间接性原则（即权力机关不能直接宣告法院的判决和裁定无效），这些原则对改进人大监督工作具有重要的积极意义。但除了这几个原则外，笔者认为还应当增加专业性、形式性原则。司法是一项专业性很强的工作，不是任何人都能胜任的，因此，人大监督也必须专业化，不能大家都来监督。比如，可以考虑设立由法律专业人员组成的司法监督委员会，这样既可以提高监督质量，也可以避免多头监督，交叉监督。同时，应当明确，不论采取什么监督形式，人大只能就法官是否存在违法乱纪行为、案件审判过程中是否严格依照法律规定的程序等形式合法性问题进行监督，不宜对案件判决是否正确等实质性问题指手划脚，只要法官没有违法乱纪行为、程序合法，就应当推定其作出的判决是合法、公正的。对具体案件的处理，与其将公正寄托于没有经过法律训练又没有程序保证的任意决断，不如寄托于经过法律训练又有程序保证的法官。

四、人大监督的目的是什么？

人大对司法进行监督的目的是什么？是纠正一些个案？还是促进司法机制的完善和法官、检察官素质的提高？

从地方人大监督实践看，大多是以纠正个案为目的，这确实能够帮助群众解决一些实际问题，是为群众办实事的一个有效方式。但问题是，如果制度不好，法官、检察官素质不高，就会有永远纠正不完的错案，一个错案纠正了，又会有一百个、一千个错案产生，更何况还可能出现人大纠正的案件恰恰是正确的案件。因为人大没有力量，也不具备足够的专业知识，更应当将主要精力耗费在解决一些具体的案件上，而放弃讨论决定重大事项的职责。所以，人大监督司法的目的决不是为了纠正一些个案，纠正个案只能实现个别正义，但同时也可能反而增加个别不正义。人大监督司法的目的，应当是促进司法机制的完善和法官、检察官素质的提高，即通过监督发现问题，提出改进办法。

那么，人大能否进行个案监督呢？司法界和学界多数持否定意见，地方人大的同志多数持肯定意见，也有的认为有必要但应当规范。笔者认为，人大监督必然会涉及个案，但不是以纠正个案为最终目的，而是为了透过一些个案中的异常现象搞清是否存在违法、腐败行为，进而发现司法机制是否存在缺陷，法官、检察官素质是否胜任。如果发现某个案件确属错案，人大也不能采取作决定的方式要求法院、检察院纠正，更不能代替法院、检察院直接予以纠正，人大只能通过提出案件审理过程中存在的程序等形式合法方面的缺陷，启动法院、检察院的自我纠错机制，让法院、检察院自己认识到错案，自行纠正。如果法院、检察院不纠正，只要能够作出合理的解释，也没有发现违法违纪行为，应当尊重法院、检察院的决定。如果发现违法违纪行为，则可以依法予以罢免，这是人大监督最后、最有效的途径。但纠正个案，只能是人大监督的副产品，人大监督不能仅仅停留在纠正个案上，更重要的是要通过个案发现产生错案的原因，提出解决办法，否则，人大监督就深入不下去，就不可能达到监督的真正目的。

作者单位：全国人大法工委国家法室副主任，北大法学院博士生。

文章来源：人大与议会网

相关文章：

[“非典”检视立法的得与失](#)

[网站简介](#) | [招聘信息](#) | [投稿热线](#) | [意见反馈](#) | [联系我们](#)

Copyright © 2003 All rights reserved 中国社会科学院法学研究所版权所有 请勿侵权

地址: 北京市东城区沙滩北街15号 邮编: 100720

[RSS](#)