

# 监督司法与司法监督之区分

□ 李益前

监督司法与司法监督不是同一概念，但是，有时被搞混了。因此，讨论两者之区分不无现实意义。

首先，监督司法，监督的主体是不特定的，其范围很广泛。司法监督，监督的主体则是特定的，这就是说其主体被限定为司法。这里的司法，可以指司法机关，也可以指司法行为。司法机关的外延，习惯指公安机关、国家安全机关、检察机关、审判机关、司法行政机关。这是因为宪法赋予了公安机关、检察机关、审判机关相应的司法职能。作为一个流程，对司法，曾经有过一个形象化的比喻，说的是经过必要的不同工序、不同车间而生产出一种产品。六届全国人大常委会第二次会议通过的《关于国家安全机关行使公安机关的侦查、拘留、预审和执行逮捕的职权的决定》规定：“国家安全机关，承担原由公安机关主管的间谍、特务案件的侦查工作，是国家公安机关的性质，因而国家安全机关可以行使宪法和法律规定的公安机关的侦查、拘留、预审和执行逮捕的职权。”因此，国家安全机关与公安机关、检察机关、审判机关一样，应列入司法机关范围。八届全国人大常委会第十一次会议（1994年12月29日）通过的《监狱法》规定“国务院司法行政部门主管全国的监狱工作”，“监狱是国家的刑罚执行机关”，故而，司法行政机关同样应列入司法机关范围，也无疑义。

现在，有一种看法，认为公安机关除了侦查、拘留、预审和执行逮捕的职权外，还承担着道路交通安全、消防、边防、社会治安等职能，称其为司法机关未涵盖行政执法职能，故偶尔见有“公安、司法机关”的提法。这个提法是不严密的，因为“司法机关”中就已经包含了司法行政机关在内；还有将司法仅限于审判机关的提法，这与我国的政治体制不符，因为公安机关、国家安全机关、检察机关、审判机关、司法行政机关都有司法职能。

司法行为，由司法机关的作为或不作为构成，可以是一个机关的行为，也可以是两个以上机关的行为。司法监督，监督的主体可以指司法机关，也可以指司法行为，主要是从汉语语法意义上说的；从法律意义上，一般指司法机关。

其次，监督司法与司法监督，所指的监督对象不是同一个范围。监督司法的监督对象一般仅限于司法机关、司法行为、司法人员。司法监督的监督对象要广泛得多。

“人民法院、人民检察院和公安机关办理刑事案件，应当分工负责，互相配合，互相制约，以保证准确有效地执行法律”（宪法第一百三十五条）。互相制约，分工负责，是司法机关之间的监督。“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关”（宪法第一百二十九条）。人民检察院履行的法律监督，涉及公安机关、国家安全机关、审判机关、司法行政机关，是司法监督；人民法院履行的审判职能，对起诉是监督，这也是司法监督；公安机关、国家安全机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各自机关上、下级的领导或监督，同样是司法监督。此外，在行政诉讼中，审判机关对行政行为评判其是否合法，也是司法监督。也就是说，司法监督的对象不仅有司法机关，而且还有行政机关。

在三权鼎立的国家，司法机关（法院）可以对立法机关的立法进行合宪性审查，是这些国家司法监督的真正含义——政治法律意义。在对立法机关的立法进行合宪性审查中，这一立法行为是司法监督的对象。司法机关借以制约议会的权力，制约立法权。

也就是说，纵览各国，司法监督的对象可以包括立法机关、行政机关和司法机关本身。

再次，监督司法与司法监督，其监督方式有差异。司法监督，在我国法律中有严格规定。比如说，在刑事诉讼法中，从立案、侦查、提起公诉，到一审、二审、死刑复核、审判监督、执行，各个环节环环相扣，构成了司法监督的特有方式。

监督司法，则由于其监督主体不限于司法机关，这类机关以外的监督主体就不能以（刑事、民事、行政）三大诉讼法所规定的监督方式对司法加以监督。但是，非司法机关可以有其他的监督方式对司法加以监督。如，人大及其常委会对司法机关及其行为或有关人员的监督，则根据宪法、有关组织法和议事规则的规定，一般可以采取听取汇报、询问、质询、视察、特定问题调查、罢免等监督方式。这种监督是国家权力机关的监督，是最高层次的监督。舆论监督，则通过报纸杂志、电视、电台等媒体曝光的方式，进行追踪报道，开展批评，提出建议。这类监督对司法机关没有强制力，但是，却非常重要，并很有成效。

第四，监督司法与司法监督，后者无法把人大、公民、舆论监督包含进去。“监督”与“司法”两个词，排列先后不同，意义就不同。监督司法，仅是指对司法加以监督，促成司法机关严格依法办事；“对司法的监督”不能省略“对”字简称为“司法监督”。一是汉语的逻辑，主、谓、宾所确立的关系，无法违反；二是如前所述，司法监督，在三权鼎立的国家，已有特定含义。司法监督只能是对特定的对象，运用司法的手段（诉讼程序），履行法定职责，进行的监督。

理论研究要与时俱进。理论不严谨，有碍实践。回顾“文革”结束，“人人心思法”，为了做到有法可依，有法必依，执法必严，违法必究，早在五届全国人大期间（1979年7月1日）通过了刑法、刑事诉讼法、地方各级人大和政府及两院组织法、中外合资企业法七部法律。法制建设刚起步时，根据当时具体情况，强调对公民人身权利的保障；强调刑事诉讼中公、检、法三机关应分工负责，互相配合，互相制约，以保证准确有效地执行法律；强调公、检、法三机关之间监督的同时，并强调公、检、法三机关各自内部的上、下级间监督、领导和制约制度，也就是说，主要是讲“司法监督”。在1982年宪法奠定我国民主化、法制化的基石上，为实现依法治国的伟大方略，立法步伐加快。六届全国人大期间，有些地方人大及其常委会就在探索依法对司法加以监督。由当初的“司法监督”，到监督司法，是由我国的国体和政体所确定的。为了履行宪法、法律赋予人大及其常委会对司法加以监督的职责，相应的地方性法规陆续出台并得到有效实施。地方人大同时在探索依法对司法加以监督的创新方式。理论研究要跟踪这一轨迹。

（作者单位：全国人大内务司法委员会）

《人大研究》2004年第9期（总第153期）

