

对我国司法独立及司法监督问题的几点意见

□ 范 愉

（一）对我国目前监督机制的评价及问题分析

首先，以强化外部监督机制的提高司法公正的思路已经走向困境。监督本身导致的对司法的干预实际上已经成为司法不公正的重要因素之一，尤其是对程序公正的破坏。“打关系”已经包括了动用法院以外的各种社会、政治因素和资源，形成恶性循环。法院已经无力抵制，从根本上造就了我国特有的司法文化——司法独立并不是腐败的根源，但被推定为加剧司法不公的因素，并以此为由抵制司法独立的实现。其次，基于法官素质低而否定司法独立的逻辑始终不变，而司法独立的前提被人为地忽视——对法官选任的途径、法官弹劾、惩戒的严格规范化。由此导致一种恶性循环：法院的地方化则导致法官素质无法提高，法官与地方形成关系网，这些情况又成为反对法官个人独立的理由。只有通过法官任免机制的改革完善、确立法官的身份保障制度才能改变这样的现状。应将防止人大对法官身份保障的破坏（司法独立）和人大对法官行为的监督（监督司法公正、防止腐败）相结合。

第三，现阶段审判监督机制（如民事、行政抗诉）仍然不可立即取消，但应进行重构，对实质公正的导向可保留，重点在于对真正意义上的错案及当事人以合理救济，但从根本上而言应作为例外逐步减少，最终达到备而少用或备而不用。目前不应以数量取胜，以准确求得正当性。

第四，目前关于司法公正和法律监督的作用中反映出社会各界对法治的不同理解。法院的审判方式改革和司法改革以程序公正为价值目标，但一些改革和程序设计忽视了社会的基本理念、价值取向、当事人的能力和司法资源配置的现状，过多地强调法官自由裁量权和加重当事人责任，必然导致一些裁判结果难以为社会接受。而社会亦应逐步树立现代法治观念，全面看待诉讼程序与司法公正的关系。例如独立与公正、效率与公正、律师的作用、程序本身的严格性与平等性，当事人自身的责任和诉讼风险，等等。

（二）关于我国法律监督机制改革或重构的几点建议

首先，取消个案监督制，建立独立的人大对法官的选任、弹劾、惩戒等机制。人大对司法的监督应以对司法机关及司法人员的行为为主，如有群众对案件申诉可转司法机关独立（法院或检察院）处理，也可组织调查，但调查主要以是否存在违法行为为重点，不得干预司法机关独立办案依法行使职权。不得听取案件审理过程中的汇报或指令纠正。但如果发现有司法人员行为违法，则应启动“弹劾”、惩戒机制对相关人员进行处理，但必须有合法公平的程序，有专门的规则，应注重证据，允许有关人员自我辩护。对司法人员应以注重保护与严格要求相结合，认识法律及司法程序自身的特点和局限性。不应以案件结果简单地推定司法人员的过错，加重其责任。应确立法官身份保障制度，保护和鼓励司法人员独立办案，不受外界因素的影响。同时严格依惩戒程序和法官行为规则对违法违规行加以追究。

其次，对错案标准应有客观认识，避免由多重监督机制和多重标准（程序公正或结果公正）导致的缠讼等反复发生。无限上访、再审只会导致恶性循环，加剧纠纷解决的难度和成本，并彻底危害司法的权威。社会应正确看待和处理司法公正与个案公正的关系，建立多元化的纠纷解决机制。不应过分单一依赖司法解决，认识司法和诉讼程序固有的局限性，特别是程序公正与实质公正的不同。纠纷解决的最好的社会效

果往往来自协商和调解，在法律不明确、社会利益冲突复杂激化等情况下，司法判决并非是最好的处理方式。应该正确认识，究竟是司法不公导致无限上访，还是其他纠纷解决途径不畅，或对司法的期待过高、不符合司法本身的功能和规律？过多的监督使司法的正常功能遭到破坏，纠纷解决的社会成本无限攀升，问题得不到好的解决，司法的权威无法建立，社会稳定受到影响。因此，应综合考虑监督与解决纠纷的机制的整体功能。人大对于反复申诉的复杂案件和缠诉的当事人可以直接设立处理机制，进行调解处理，既维护司法机关的威信，不直接干预办案，又有利于纠纷解决和社会稳定。检察院的息诉工作非常重要。

第三，检察院民事、行政抗诉仍有必要存在，应为极少数确实错误的案件当事人提供救济的途径，为了保证实质公正和问题的彻底解决，检察机关可应用其侦查权进行调查，以查明事实。但调查而来的新证据不应作为法官错案的依据，也不应用以证明司法腐败。在调查中如发现由法官徇私枉法的证据，应提交人大对法官作出处理。使检察院抗诉与人大的监督形成协调互动的机制，并克服各自能力的不足，避免公共资源的浪费。就总体上而言，抗诉的数量总体上不应持续上升，而改判率应保持一个合理的程度。检察院必须取消民事、行政抗诉中办案指标和效率方面的追求，以避免权力寻租和扩张权力的动机，并通过慎重、适度的办案周期适当增加当事人申诉的成本和风险。法院应尊重检察院的抗诉权和检察意见，积极正确对待抗诉程序。但检察院也应尊重法院的裁判权和终局性，尊重法院裁判的理由。

第四，检察院关于抗诉程序设计中的问题及改革建议有合理之处，但也存在自我利益的动机。司法程序上的改革必须统筹解决，例如，建立国家司法改革委员会或修改民事诉讼法协调各司法机关的制度、程序。不应以改革为名造成司法机关之间的冲突和权力之争。两高司法解释的冲突及两机关各自利益都会对监督本身产生很大的负面作用，以个案监督或个别程序解决司法体制的问题是饮鸩止渴，必须重新从整体上建构监督机制和司法体制。

（作者系中国人民大学法学院教授）

《人大研究》2004年第3期（总第147期）

