

关于人大个案监督制度的批判[1]--学者与法官的对话 PDF转换可能丢失图片或格式，建议阅读原文

[https://www.100test.com/kao\\_ti2020/485/2021\\_2022\\_\\_E5\\_85\\_B3\\_E4\\_BA\\_8E\\_E4\\_BA\\_BA\\_E5\\_c122\\_485991.htm](https://www.100test.com/kao_ti2020/485/2021_2022__E5_85_B3_E4_BA_8E_E4_BA_BA_E5_c122_485991.htm)

周安平（法学博士，南京大学法学院教授）刘惠贵（高级法官，江西省安福县人民法院院长）刘惠贵(以下简称刘)：在全国法院系统一片司法改革热潮中,法院系统外也更是不断强化对司法的监督力度。在这些外在监督中,尤以地方人大开展的个案监督为最,并且这种监督日趋规范化和程序化。但是，由于人大个案监督程序的启动往往源于当事人一方的上访，因而偏听偏信的情形在所难免。法官一旦面对人大的个案监督，往往表现出小媳妇的态度，尽管内心十分地不情愿，但还要表现出十分欢迎监督的积极姿态，因为这是政治态度的表现问题。因此，当法官面临当事人上访压力时，“息访”成了办案过程中法官心照不宣的制度外的追求。法官基于自身的利害权衡而寻求的司法答案或多或少地与法律的正义要求发生了偏离。这种个案监督所带来的后果也许是推行者所始料未及的，这也正是我们必须对这一制度进行深刻反思的原因。周安平（以下简称周）：什么是监督？在广义上理解，现代法律监督制度是国家法制的重要组成部分，即有法律监督权的国家机关、组织和个人作为监督主体对被监督对象(主要是国家机关及其工作人员)的活动进行合宪性、合法性、合理性的评价，并对违法行为加以纠正的活动。狭义的法律监督，指专司法律监督权的国家机关对立法活动、执法活动、司法活动的监督。[2]根据这一理解，人大对审判的监督只能是审判活动本身，即对法官的行为是否违法进行监督，而不是对其审判业务

本身进行监督。但是，目前开展的人大个案监督无一例外的将监督指向了审判业务，与上面关于监督的定义并不相吻。并且，这种来自外系统的对审判个案的业务监督在法理上也是讲不通的。因为，外系统的对审判个案所作出的评价是一种专业外的评价，这种评价往往依据的是监督者的认知、经验与情感，与专业评价的法律标准不同，并且由于监督者并不具有亲历性，因而其关于案件裁判的结论在法律上并不具有说服力。刘：是的，当不同的监督主体用不同的标准去监督司法判决时就可能对是否有错产生不同的认识。因此，法律判断在认识上并不具有绝对的一致性和确定性，所以法官判决的正确与否也就不具有绝对性。如果外在的监督者可对法官进行业务监督，则法官的裁判只能牵就于监督者的判断，法官的独立性也因而丧失。司法独立的核心是法官独立，正因此，法律才必须赋予法官的自治性以保障其独立性，即：法官拥有依法独立审判不受干涉的权利，且法律必须为这种不受干涉的权利提供充分的保障。也正因为司法评价具有专业性、法律性以及要求司法的亲历性，所以也就要求人大对司法的监督只能是针对法官的行为，即只能监督审判人员是否有渎职、违法和乱纪的行为，而不是其司法判决的正确与否。至于法官的判决与裁定的结论是否正确，只能由司法内部的机构和专业人员来进行评价。为此，各国司法审判制度中都设置了系统化的规定，比如上诉审程序和再审程序。这也是司法独立的应有之义。即使是法学研讨会中的法学专家对该案判决所发表的学术意见也必须是在尊重和承认既判力的基础上。人大的个案监督对司法所作出的评价当然不具有法律上的权威性，也不具有法律效力。周：许多人在论证

人大个案监督的正当性时，大都以主权在民的民主理念作为其最强有力的理由，认为人大的个案监督是司法民主的内在要求，是人民参与司法的直接体现。并且，支持者还认为，人大代表直接来自于人民，而法官不是由人民直接选举产生，因此，人大代表比法官更具有民主性。国人在讨论某一制度的正当性时动不动就以主权在民的思想进行思维，这不仅是在人大的个案监督上，其他的，如法院的人民审判员制度，检察院的人民监督员制度，支持者无不是以主权在民的民主理念为其作正当性的辩护。这种辩护的理由往往因为其言之凿凿的正当性而具有极强的抗辩力。事实上，我们对民主的理解应该从制度层面上去理解，司法制度本身就是民主制度的产物。[3]司法制度是民意的反应，司法人员是人民代表选举产生，这就足以表明司法人员具有民主的正当性。[4]主权在民是体现在制度设计上的民主要求上，而不是要求人民必须直接参与具体的司法。我们不能因为主权在民就要求人民必须事必躬亲。刘：司法是一项具有很强的专业性的活动，为了保证这种专业性活动的开展，法官任职前必须通过国家统一的司法考试，作为法官从业的准入资格。如果人大对法院的审判工作可以并且有能力进行具体的业务监督，那么人大代表也就必须通过司法考试，以取得与其具体监督工作相适应的业务资格，而这显然是不成立的，也不符合现代社会专业分工的要求。审判工作的专业性本身就决定了不可能由专业外的人员直接行使司法的权力，其权力仅限于对法官行为是否违法进行监督。如果说主权在民要求人民直接参与司法实际上，那么司法工作的专业性也就被否定了。我们经常将民主国家里的人民比作公司的股东，但公司的股东也并不直接

参与公司的具体经营，具体经营事务股东往往授予业务专家去打理。周：当然，人大代表并不是直接行使司法的权力，而是监督司法权力的运行。因此，许多学者还从权力制衡的功能意义上去论证人大的个案监督制度正当性的。这一制度的推行者以及支持者普遍认为人大个案监督制度具有权力制约的作用，可以有效地起到监督司法的作用，以防止司法腐败行为的发生。这种观点迎合了国人将公正寄予监督的心理，认为监督必然产生公正。如果说这一制度能的确能保证公正，在实践中有效，其它理论上的争论当然也就没有太多的实际意义，制度运行的实际有效性这一点就可以充分证明该制度成立的正当性。但从目前运行的实际情况来看，这一制度除了束缚了法官的专业判断外，并不具有实际的作用，甚至还产生了许多负作用，比如我们前面提到的法官为规避其监督而片面追求息诉，法律的公正因而也就可能偏离，再比如可能因此而进一步强化了我们一直挥之不去的地方保护主义。刘：是的。人大代表在决定是否启动个案监督时，由于没有直接亲历案件的司法全过程，其信息主要来自当事人一方的反映，其判断的客体就具有间接性和传闻性；加之当事人因为自身利害的原因，反映情况时已经渗入主观价值判断，因此，人大代表的判断客体也就难免失真或变形。并且，人大代表也有可能被一些别有用心的人操纵和利用来达到其个人目的。人大代表就其法律知识和对案件的了解程度而言，显然不如法官有优势，人大凭什么断定法院裁判的个案是错案呢？有些人，尤其是地方保护主义者正是利用了人大代表的这一点，片面夸大其词，进行煽动性游说，蒙骗人大代表提出监督议案；甚至有些地方官员干脆就以保护地方经济的

名义要求地方人大代表提出对某一案件的监督议案。进一步的问题还有，那就是，人大代表的个案监督制度尽管不产生监督的效益，甚至可能性是负效益，但监督成本的支出却不因无收益而不支出。人大代表开展的个案监督无疑增加了国家财政的开支，造成了国家税收的额外支出甚至浪费。并且，这里还有一个公平性的问题，那就是，可能导致全体纳税人为某个特定的诉讼当事人支付诉讼成本，并且这个当事人还可能是因为与某个人大代表有某种私人关系。徇情案的开支却由其他案外人来买单，这无疑是不公平的。周：特别是，这种做法损害了法官的权威并从根本上破坏了法院系统的审级制度和审限要求。司法的权威来源无非有二：第一，裁判本身是公正的。但这种公正的评价标准是程序公正而不是实体公正。第二，裁判的确定性，即它是终局性的和有效力的国家裁判。而人大的个案监督对案件的评价往往是以实体结果来进行评价，而不是进行程序性的评价。并且，这种评价因为是在法院判决之后再行进行，实际上也就可能成了审判程序的延续，因此，人大的个案监督程序的启动也就动摇了司法的终局性与判决的既判力，人大的个案监督成了法院的上诉审，损害了司法的终局性权威。允许人大对法院的终局裁判进行监督，就是对司法权威的怀疑和挑战，司法的终局性也就不成其为终局了，而法律规定的审限要求也因而毫无意义。司法是凌驾于国家权力之上的权威，如果允许人大对个案进行监督，就等于承认人大权力可以凌驾于司法权威之上，实践中就等于人大可以左右法院的裁判，这就出现了孟德斯鸠所说的“司法权同立法权合而为一”的情况，[5]使司法独立的建立更是遥不可及。刘：正如我们在另一篇关于基

层司法改革的对话中所谈到的，在中国人的潜意识思维里，一提到腐败，就想到加强监督，企图从加强监督中寻找反腐败的药方。这种监督思维的结果是监督之上还有监督，形成层层架屋式的监督体制。监督的成本上去了，监督的效益反而下降了，并且往往陷入循环监督的困境。[6]这种层层架屋式的监督对于行政权力也许是必须的，但却忽视了司法工作独有的特点。司法的工作是一种判断性的工作，它既不同于立法，也不同于行政。它是法官基于其专业、经验及其内心体验而作出的认知，它要求排除判断者意志以外各种因素的干扰，独立自由地作出判断。因而，其判断的性质本身就要求外在的影响越少越好，独立性成为其首要的要求。所以，人大的个案监督就不一定是帮助，反倒是影响了司法的独立性。事实上，我国目前正在不断强化的许多监督制度在一定程度上非但不能达致司法独立，反倒是离司法独立的目标越来越远。我国司法不能独立的原因虽然有很多，但与这种外在监督的不断强化也是有一定联系的。周：是的，所有的改革必须是树立并保障法官的权威而不是相反削弱，而维护法官的权威的首要要求就是维护其判决的权威。尊重法官的判决，就要求对法官的考核不能援引对行政官员的评价标准。法官不是行政官员，法官之上没有官，只有法律。因此评价法官的标准只能是法律，而不是上级。只有合格的法官，没有理想的法官。因此，人大代表对对司法的监督只能是法官的行为是否违法，而不是监督法官办理的具体个案是否正确。人大对司法的监督是宪法监督，监督的形式是弹劾，弹劾的事项是法官的行为违法，而不是所谓的法官办的“错案”。人大的监督不能也不应该是对个案的具体监督。这种对个

案的具体监督也违反了职业分工的原理与要求。实践中，一些地方人大对法院的开展的个案监督中，因为与法官的意见不同，而反复动用个案监督的程序，甚至以人事罢免作威胁。法官在这种压力下，只能是屈服，其司法的权威性还有什么保障可言？值得注意的是，全国人大近期通过的《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》对人大的个案监督虽然并未加以直接规定，但是，人大对司法的质询案仍有可能为个案监督埋下伏笔。不过，新的监督法对人大质询案的启动及运作的程序作了严格规定，至少在一定程度上约束了个案监督的运用。因此，我们有理由相信，随着《监督法》的正式实施，假以时日，人大对司法的监督会日趋宪法化，个案监督会逐渐成为过去。100Test 下载频道开通，各类考试题目直接下载。详细请访问 [www.100test.com](http://www.100test.com)