

# 人大个案监督与法院独立审判的 矛盾性和兼容性探析

刘德兴, 李延锋

(四川师范大学 法学院, 成都 610068)

**摘要:**自出现人大个案监督始,它就与法院独立审判交织在一起,在理论研究和立法实践上产生了诸多矛盾,评价褒贬参半。促进司法公正和维护人民利益是二者共同的价值追求,坚持党的领导是二者共同的根本要求,充分行使宪法赋予的权力是二者共同的改进方向,它们在“党的事业至上、人民利益至上、宪法法律至上”的框架内具有兼容性。因此,渐进地弥补二者存在的缺陷,革除二者存在的弊端,在“三个至上”方针的指引下达到平衡与契合,是解决二者矛盾的最佳选择。

**关键词:**个案监督;独立审判;司法独立;社会主义法治理念;三个至上

**中图分类号:**DF200 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2011)04-0094-09

随着社会矛盾的不断增多和公民权利意识的不断觉醒,人们对公平正义的渴求日益强烈。作为社会公平正义最后一道防线的司法公正问题,更是受到人们的极大的关注。但现实中司法不公和司法腐败仍然存在<sup>①</sup>,司法体制内部的监督渠道不够通畅,监督力度相对薄弱,人大个案监督在此背景下于 20 世纪 80 年代应运而生。自个案监督产生之日起,理论研究上,赞赏支持者有之,质疑批评者更甚;立法实践上,全国性立法含混、隐晦、不统一,不同地域地方性立法相矛盾。2006 年《监督法》出台以后,虽然个案监督一词在法律文本中较少出现,但在地方实践中却并未消弥,二者究竟能不能兼容?如果能,兼容的基础又是什么?

## 一 “人大个案监督”和“法院独立审判”词义辨析

### (一)关于“人大个案监督”

“人大个案监督”不是一个严格的法律用语,在宪法和法律(狭义)文本中从未被使用,多出现于一些学者的论著和有关国家机关的文件中<sup>②</sup>。针对什么是“人大个案监督”,不同的著作和文章说法不一,差别较大,大致有以下三种。

第一种:“个案监督”是近年来地方人大及其常委会在实践中创造的一种监督形式,是指地方各级人大及其常委会、人大常委会组成人员及人大代表对某一具体案件的监督,即对某一具体案件在侦查、起诉、审判及结案后的全方位监督<sup>[1]</sup>。

第二种:所谓个案监督,是人大及其常委会或其授权的专门机构根据宪法和法律赋予的权力,为维护司法公正,保证宪法和法律的正确实施,接受人民群众、社会团体、当事人及媒体的申诉启动监督程序,并由此而启动司法机关内部的审判监督程序,由司法机关自身对可能存在错误判决的案件进行审查、纠正的一种法

收稿日期:2011-04-12

作者简介:刘德兴(1953—),男,四川安县人,四川师范大学法学院教授、硕士生导师;

李延锋(1974—),男,河南汝州人,四川师范大学法学院宪法学与行政法专业研究生。

定程序<sup>[2]</sup>。

第三种:个案监督是指地方人大或其内设机构对通过各种途径获取的有重大社会影响的、在程序上或实体上被认为有错误的各类案件,按照不同的程序和方式进行干预,以纠正违法的活动<sup>[3]</sup>。

第一种定义从监督主体、对象和标准上来看都是很广的,县级以上人大及常委会可以采取各种手段监督司法机关,理论缺陷很大,实际中也难以操作。第二种恰恰相反,其监督的范围仅限于法院已生效并确有错误的判决与裁定,这既不符合人大监督的目的,也与审判监督程序基本重合,人大及常委会的监督权被严格限制,存在价值不大。第三种是折衷方案,侧重于对程序和标准进行界定,在实际中较为常见。

应该说,上述第三种定义较为符合个案监督的本意,但对司法机关应限定为法院,而不应该包括公安机关和检察机关。公安机关属于行政机关,受政府的直接领导和检察机关的法律监督;检察机关是专门的法律监督机关,受上级检察机关的垂直领导。因此,这两个机关既有直接而经常的监督机构,其做出的具体行为也不具有终局性,故人大再对其实行个案监督没有必要。

## (二)关于“法院独立审判”

宪法第一百二十三条规定:“中华人民共和国人民法院是国家的审判机关。”一百二十六条规定:“人民法院依照法律规定独立行使审判权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”从宪法对我国人民法院的定位来看,我国奉行的是法院独立审判原则,与国外的司法独立原则并不完全相同。

司法独立原则是西方分权制衡理念的产物,其理论渊源可追溯至古希腊的亚里士多德和古罗马的波里比阿,自然法学派的代表人物洛克发展了这一原则,法国的孟德斯鸠在“三权分立”的基础上完备了这一原则,并在资产阶级革命胜利之后得到最终确认。司法独立原则是现代民主法治国家的一项基本原则,也为有关国际法律文件所确认<sup>③</sup>。西方语境下的司法独立大致包括三个方面:司法权独立、司法机关独立和法官独立(司法权仅指审判权或裁判权,司法机关仅指法院)。因此,司法独立的意思是:法院是独立的,只服从法律,不受外界的干涉;同时,法官也是独立的,不受其他法官和院长的干涉,法官只依法律、良心和内心的确信进行审判<sup>[4]436</sup>。

我国是一元化的权力结构,司法权是统一的国家权力的一部分,是由人民代表大会产生并受其监督,法院同时也要受党的领导和检察机关的监督。因此,在我国,无论是司法权还是司法机关,都异于西方的司法独立。我国对司法机关的理解也比较混乱。建国以来大抵有三种观点:一是广义说,把公安、检察、法院等统称为司法机关;二是狭义说,把检察院和法院称为司法机关;三是最狭义说,司法机关仅指法院。司法权和司法机关一词在宪法和法律(狭义)中均未出现<sup>④</sup>。目前比较共识的观点也是狭义说,但认为应采最狭义说的呼声也较高(本文为叙述方便,也采最狭义说)。在我国,审判独立也不是法官的个人独立,而是法院的集体独立。我国在法院系统按照民主集中制原则建立了法官——合议庭——审判委员会的集体审判模式,这是导致法院行政化的一个重要原因,受到理论界和实务界的质疑和批评。

因此,我国的法院独立审判是指:法院独立行使审判权,不是法院独立,也不是司法独立,即审判人员在审判案件的时候,独立地以事实为根据,以法律为准绳,按照自己的判断认定事实、适用法律,并独立作出判决<sup>[4]441</sup>。法院的审判受上级法院、人大和检察机关的监督制约,法官受合议庭和审委会的监督制约。

## 二 理论研究上的争议

自20世纪80年代以来,在地方人大的法律监督实践中产生了一种新的监督形式——个案监督,起因是1984年辽宁台安县三名律师因履行律师职责被检察院逮捕,三律师申诉到全国人大,在全国人大常委会的干预下,该案在1988年得到纠正。此后,地方人大的个案监督逐渐展开,但同时也招致了来自学界和实务界的关注和质疑,形成了两种不同的观点。

### (一)认为个案监督弊端重重,断不可行

许多学者对个案监督持否定观点,如李林、蔡定剑等。他们认为,这可能会导致地方人大(或人大代表)对法院或明或暗的控制,因为在他们所搜集的许多案例中,法官做出的判决或量刑被推翻。持此观点的学者大多有以下理由。

### 1. 违背司法独立原则

人大作为立法机关,其基本职能是立法,或称之为分配正义;法院作为审判机关,其基本职能是判断,或称之为校正正义;在正义的实现过程中,二者充当着不同的角色。人大本就掌握着法院的人事任免权,如果人大再干预法院对具体案件的审理,则意味着人大成为准司法机关,“司法机关只有接受监督的义务,而没有制约权力机关的权力”<sup>[5]145</sup>,所以,法院对人大的干预,既不能漠视,更难以抵制,结果导致我国离司法独立愈来愈远。在我国,审判权力不应受到任何外界力量的制约,人大应避免干扰审判工作。中国的司法现代化应当朝着司法独立的方向努力,人大应支持司法机关的工作,而不是对其进行控制,人大对个案的过多和过度的干涉,将对我国的法治建设构成极大危害<sup>[6]412-413</sup>。

### 2. 违背法官独立原则

西方司法独立的核心和精髓不在于法院独立,而在于法官独立,法官独立才是司法独立的基点和归宿。法官是庭审的直接组织者,亲历审判的全过程,综合考量案件事实与相关证据,根据经验、良知与法律做出公正的判决。而人大的个案监督,一方面,所监督的案件多是重大疑难案件,具有丰富经验的职业法官尚不能保证做出公正合理的裁决,人大中实行个案监督的成员更不具备这种法律素质;另一方面,人大的个案监督往往只是根据书面材料或单方申诉进行,违背了亲历性这一审判的基本要求。也就是说,审判权的行使不仅要求审判人员具有自然理性,更要求其具有专业背景,具有丰富经验,具有工具理性,而这些正是职业化、精英化的法官才具备的。

### 3. 难以达到监督目的

人大个案监督的出现明显基于两个目的:一是促进司法公正;二是遏制司法腐败。就司法公正而言,通常认为可分为实体公正和程序公正,而无论是实体法还是程序法,都对如何实现司法公正设计了精细化的操作过程,当事人的救济渠道应该是相当完备的。人大的个案监督对实体公正来说,其判断的准确性平均起来也不会比法官高;对程序公正来说,随着司法改革的深入,从立法者到审判者和监督者对程序公正的关注程度正在不断上升,并且现有的审判体制已足以保证程序公正。就司法腐败而言,其成因大抵有客体说(司法制度不健全)、主体说(司法人员素质低)、环境说(社会制度有缺陷)等。目前较为认同的是环境说,认为当前司法腐败是一种体制性的腐败,既包括司法体制内的原因,也包括司法体制外的原因,甚至在有些情况下,司法腐败是一种“被腐败”。人大个案监督的启动程序没有统一的、严格的、合理的标准和程序,有些地方是根据人大代表的提议而启动的,有的地方人大常委会将个案监督权集中在人大常委会主任会议和有关办事机构手中,在具体操作过程中把个案监督变成了个别领导和少数人的监督,个案监督也因此变成了个人行为<sup>[7]288</sup>。更有个别人大代表或者人大相关机构利用其特殊身份和权力,以个案监督之名行徇私枉法和地方保护之实,这既不能从制度层面遏制司法腐败,又可能会产生新的腐败。

### (二)认为个案监督行之有效,但应改进

赞成“个案监督”的代表人物有王波、陈小明等,各级人大及人大代表也对个案监督情有独钟,认为个案监督在运行过程中是存在一些问题,但符合宪政精神,是我国宪政体制的特色之一,因此应该对其进行改进而不是革除。他们的理由大致有以下几个方面。

#### 1. 法院不可能独立于人大

持此观点的学者均从宪法第一百二十八条寻找依据:“最高人民法院对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。地方各级人民法院对产生它的国家权力机关负责。”因此法院不可能独立于人大,人大的宗旨是对人民负责,所以,人大有必要对司法审判进行监督,审视人民利益是否受到损害。西方的法律制度是在西方的历史条件下形成的,反映的是西方的文化和价值观,而在我们的宪政体制下,法院绝不能独立于人大,“如果拿西方的法律制度作标准、作样板进行‘临摹’、‘接轨’,自觉不自觉地放弃社会主义司法制度,是十分危险的。人民法院必须在这一重大政治方向问题上保持清醒认识,对中国特色社会主义法治建设道路、中国特色社会主义司法制度要充满自信和高度认同”<sup>[8]</sup>。

#### 2. 人大只是个案“监督”而不是个案“审判”

人大对法院已审结或正在审理的个别案件进行监督,主要是基于两个方面的考虑:一是案件实体或程序明显错误;二是承办人员有腐败行为或案件审判受到来自法院以外的不当干预。对于前者而言,虽然人大不是专门的审判机关,不具有丰富的审判经验和专业素养,但这并不意味着人大不具备判断法律实体问题和程序问题的能力,人大作为专门的立法机关,内部设有专门的法律机构(通常是内司委或法工委),其对法律本意的理解和把握不会比职业法官弱。再者,人大对法院也只是进行“个案”的监督,即只对个别影响重大的案件进行监督,即便它对案件缺乏专业判断,亦可组织相关专业人士进行分析论证,得出的结论总体上也会比法官更公正些。对于后者而言,人大更可以根据相关证据和事实作出自己的判断,甚至在个别的个案监督案例中,法院是主动要求人大为其“保驾护航”的<sup>[9]83-85</sup>。无论是前者对事的监督还是后者对人的监督,人大只是对个案进行“监督”,而不是代替法院进行“审判”,具体审判行为还是要靠法院按照法律规定去做。

### 3. 个案监督有助于提高法院的公信力,促进司法公正

目前法院审判结果的公信力并不能得到广大人民群众的普遍认同,类似赵作海案的错判误判,最终损害的是人们对法律的信仰。司法改革的一个重要方面是要关注程序公正,但同样不能忽视实体公正,在一些具体案件中实体公正尚严重缺失,谈程序公正岂不是本末倒置?人大通过对法院的个案监督可以提高法院的公信力,促进实体公正和程序公正。有人担心,长此以往,会不会使人民群众在寻求救济时去找人大而不去找法院?这种担心是多余的。如前所述,人大也不是什么案件都监督。再者,如果法院的公信力提高了,人大还有监督的必要吗?在“法院公信力不高,而寻求个案监督”这对矛盾中,前者才是根源。

### 三 立法实践上的矛盾

或许正是前述理论上的争议,在人大对法院的监督形式上,我国自20世纪80年代以来从全国人大到地方人大在立法实践上都存在诸多矛盾。

#### (一)全国性立法<sup>⑤</sup>

时间	名称	监督方式(表中数字是相关法条序号)					备注
		听取和审议报告	询问	质询	任免	特定问题调查	
1982	中华人民共和国宪法				62;63; 67;101	71	1. 1988、1993、1999、2004年四次修正
1982	中华人民共和国全国人民代表大会组织法		17		13;15	38	
1987	中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会会议事规则	22	25	26-29	13;34	21	1. 2009年修正
1989	中华人民共和国全国人民代表大会会议事规则	30	41		34;39	45-48	
1992	中华人民共和国全国人民代表大会和地方各级人民代表大会代表法	3	13	14	11;15	16;28	1. 其它监督方式:视察等 2. 2009、2010年两次修正
2004	中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法	8	29	28;47	8;10;21; 22;25; 26;44	31;52	1. 1979年制定,1982、1986、1995、2004年四次修正
2006	中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法	8	34	35-38	44-46	39-43	1. 其它监督方式:视察、听取专项工作报告、执法检查等。

根据上表及相关资料可以看出人大对法院进行监督的两个特点。

#### 1. 宏观上人大对法院审判权力“‘控’‘放’两难”

在人大对法院的各种监督手段中,询问、任免与特定问题调查前后一致,听取和审议报告稍有差别,质询



差别较大。1954、1975、1978年宪法均规定法院要向人大及常委会负责并报告工作,而1982年宪法只规定了法院要向人大及常委会负责,并未规定要向其报告工作,但根据两个《议事规则》,法院应向人大及常委会报告工作。因此,听取和审议报告在理论上没有任何问题,在实践中也已成为宪法惯例。关于质询和询问,1982年宪法草案开始确定为一府两院,后来有人提出审判机关和检察机关依法独立行使职权,不应受质询,最后未写入宪法;1987年通过的《全国人大常委会议事规则》和1992年通过的《代表法》将“两高”列入了质询对象。在《代表法(草案)》的说明中指出:监督最高人民法院、最高人民检察院是全国人民代表大会的一项职权,而质询是监督的一种重要形式,对“两高”的质询,主要是对违背宪法和法律规定行为的质询<sup>[10]114</sup>。奇怪的是,1989年的《全国人民代表大会议事规则》并未将“两高”列入质询对象,但2004年的《组织法》和2006年的《监督法》却又把“两高”列入了质询对象。这种不一致凸显了人大在为法院设定审判权时在宏观上是“控”还是“放”的矛盾。

## 2. 微观上人大对法院个案监督“或隐或现”

从监督方式与程序来看,2006年的《监督法》无疑规定得最全面。按照《监督法》的规定,每年选择若干关系改革、发展、稳定大局和群众切身利益、社会普遍关注的重大问题,听取和审议本级政府、法院和检察院的专项工作报告,也称工作评议,是人大常委会行使监督权的主要的、基本的形式,十分便于人大常委会开展经常性的监督<sup>[11]27</sup>。听取专项工作报告是否意味着可以对法院已经审结和正在审理的具体案件进行监督?专项工作报告议题的确定标准有如下几种:本级人大常委会组成人员提出的比较集中的问题、本级人大专门委员会和常委会工作机构在调查研究中发现的突出问题、人民来信来访集中反映的问题、社会普遍关注的其他问题等。《监督法》用了集中、突出、普遍关注等来描述“问题”的特征,但是否意味着摒除了“个案”?逻辑上很难说得通,单就来信来访、社会普遍关注的问题而言,毫无疑问是包括这些“个案”的,这些“问题”要不要列入专项工作报告的议题?按立法本意,当然要。

《监督法释义》作了如下解释:“对人大代表和人民群众向人大常委会反映的涉法涉诉问题,有些由人大专门委员会或者人大常委会工作机构、有些由主任会议或者分管副主任转交‘两院’依法处理,作为启动‘两院’内部监督机制的一个渠道。这对促进公正司法,起了一定作用。有些地方把这种做法叫做‘个案监督’,实际上并不是‘个案监督’,因为并不是由人大常委会集体行使职权,而是属于处理信访的工作问题。监督法对此没有作规定,今后需要在总结实践经验的基础上,继续加以规范,按照规范化的要求,把处理信访问题的的工作做好,但不能搞调查取证、提出如何判决等代替司法机关具体办案的事情。”<sup>[12]30-31</sup>显然,只要我们不把“个案监督”理解为“代替”司法机关“办案”,那么监督法对此并未否定,至少这仍是“空白区”和“真空带”,如何操作还要在今后的实践中“总结经验”和“加以规范”。

人大和常委会或明或暗要对法院进行“个案监督”,那么作为法院愿意接受吗?《最高人民法院关于人民法院接受人民代表大会及其常务委员会监督的若干意见》规定:“(二)对于经人大及其常委会、委员长会议、有关专门委员会通过法定程序,决定要求人民法院纠正审判工作中的问题及审判人员违法行为的,人民法院应当在要求期限内或者依照法定诉讼程序和期限办结,并报告办理结果。……(七)人大及其常委会对人民法院已审结的重大案件或者在当地有重大影响的案件,通过法定监督程序要求人民法院审查的,人民法院应当认真进行审查;对确属错判的案件,应当按照法定审判监督程序予以纠正。”<sup>[13]</sup>看来,只要不是人大及其常委会“代替”法院进行“审判”,法院也是乐于接受“个案监督”的。

## (二)地方性立法

下表列出了部分省市级人大及其常委会关于个案监督的态度及其变化过程:

省别	立法时间	是否有效	省别	立法时间	目前是否有效	市别	立法时间	是否有效
北京	1997	2007年失效	广西	1999	2001年修正	南昌	2005	2007年失效
上海	1990	2007年失效	河南	2003	2007年修正	青岛	1999	2007年失效
辽宁	1995	2007年失效	安徽	1989	2007年修正	汕头	1997	2006年失效

吉林	1998	2006年失效	新疆	1998	有效	银川	2004	2007年失效
江苏	1999	2008年失效	云南	1997	有效	南京	1997	2007年修正
浙江	2000	2009年失效	黑龙江	2003	有效	西安	2003	有效
湖北	1997	2007年失效				石家庄	1994	有效
四川	1998	2006年失效				无锡	1999	有效
重庆	1998	2007年失效				沈阳	1999	有效
甘肃	2002	2006年失效						

根据上表及相关资料可以看出,个案监督在地方立法实践中呈现如下特征。

### 1. 不同地域在立法上“各行其事”

1995—2003年,全国有16个省、自治区、直辖市纷纷制定关于“个案监督”的省级地方性法规,当然没有制定省级地方性法规的也并不意味着排斥个案监督,可能在该省级区域内各地市有自己的相关规定,只是没有上升到省级立法,这从前表个别地市的立法中可以看出。但是这一现状到了2006年以后发生了迥然不同的变化,这16个省级区域有10个地方相继废止,3个地方进行修正(广西2001年修正),3个地方仍然有效,在一些地市也大抵如此。

### 2. 立法上的“明确废止”与实践上的“隐性操作”

那么,是不是明确废止个案监督的地方就排斥了个案监督呢?也不是。比如北京市高级人民法院在《关于对“2003年以来审判工作监督情况的报告”审议意见落实情况的报告》中指出:“对法院工作中的重大情况,及时向人大报告;高度重视、主动征求人大代表的意见和建议,不断提高意见、建议办理的质量和效率。……完善邀请人大代表、政协委员旁听庭审、视察法院工作制度。”<sup>[14]</sup>辽宁省人大常委会对2003—2008年的司法监督工作做了如下总结:“2006年,省人大常委会在全省范围内组织开展的‘旁听百例庭审’专题调研活动无疑为探索司法监督工作开辟了新的途径。……全省共组织各级人大代表、法律专家学者2534人,对三级法院815件案件进行了旁听,然后进行评议和量化打分,对旁听庭审中发现的影响审判质量的问题及时向‘两院’反馈,做到监督与整改相结合。”<sup>[15]</sup>看来,即便是在明确废止个案监督的地方,无论是法院还是人大及常委会并不排斥个案监督,只是不再使用比较敏感的词汇和明显的立法来实施。个案监督在现实中依然存在,只不过变得更加隐性化和基层化。

## 四 个案监督和独立审判在“三个至上”的框架内具有兼容性

通过以上分析可知,个案监督在理论上存在两种截然相反的观点并且论争激烈,但在现实中,法院和人大对此似乎并无太多争议,他们都在或明或暗地践行着这一制度。当然,这一制度本身是有弊端和缺陷的,理论界希望通过理论分析和观点碰撞来论证这一制度存在的合理性和必要性,实务界希望通过基层实践和具体操作来验证这一制度的可行性和有效性,因此我们还是要对这一制度从更宏观的层面上进行分析,以探究个案监督和独立审判是否具有兼容性。

按照马克思主义哲学的基本观点,任何一对矛盾都有对立的一面,也有统一的一面,是一个对立统一体。人大个案监督和法院独立审判对立的一面在上文业已分析,那么它们统一的一面是什么?审判独立要求法院在党的领导下,依照宪法规定独立行使审判权,切实维护人民利益和保障人权;人大个案监督要求人大及其常委会在党的领导下,充分行使宪法赋予的法律监督权,要有所为而不是做“橡皮图章”,特别是在司法腐败较为严重、司法不公较为突出、冤假错案时有发生、内部监督不够通畅的现实背景下,加强司法监督对人大和常委会来说更为迫切和必要。因此,人大个案监督和法院独立审判的矛盾统一于“党的事业至上、人民利益至上、宪法法律至上”这一社会主义法治理念的本质属性上,解决它们的矛盾也只能以“三个至上”作为前提和基础。

### (一)“三个至上”与法院审判独立

审判独立,或者说司法独立,始终是萦绕在我国理论界的一个心结,多数学者认为我们离司法独立这一

国际公认的司法原则相去甚远,实施“个案监督”会伤害本就孱弱的审判独立。但事实并非如此。

多数标榜司法独立的国家认为,法院应该保持“政治中立”,但司法是不可能真正独立于政治的,政治始终保持着对司法的控制力和影响力。在我国同样如此。我国的国家体制,是人大统一行使国家权力,在这个前提下,对于国家的行政权、审判权、检察权有明确的划分,使国家权力机关和行政、审判、检察等其他国家机关能够协调一致地工作。这同西方一些国家实行“三权分立”的体制是根本不同的,也同“议行合一”的苏维埃体制不同,这是适合中国国情、有中国特色的国家体制<sup>[16]</sup>。而坚持和完善人民代表大会制度,最根本的是要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来,必须始终坚持“党的事业至上、人民利益至上、宪法法律至上”。司法独立的真正含义是在一个“极其狭窄的范围内”存在和被承认,即:“具体案件判决的做出没有受到任何直接的外部干预。”这既是司法独立的底线,也是司法独立的上限。这个意义上的独立,实际上指的是审判独立。这种意义上的司法独立,与我国宪法第一百二十六条是基本一致的<sup>[17]31</sup>。在此意义上,我国的审判独立就是有中国特色的司法独立。

不可否认,我国审判独立的现实不容乐观,审判独立受到来自司法系统内部和外部较大的冲击和干扰,存在诸多缺陷和弊端,比如司法地方化问题、司法行政化问题、法官独立性问题、上下级法院关系问题、检察机关性质问题、政法委职权问题等,而不是人大的司法监督导致了这些问题,不能因为这些问题存在而规避人大的司法监督。正如马怀德教授所认为的:“法律界一直在呼吁司法独立,因为大家已形成这样的共识:司法的不独立是司法不公和司法腐败的根源。可无论是官方还是民众,都对司法独立这个提法心存疑虑。官方主要是意识形态上的原因,而民众则主要是对司法腐败的恐惧。在有各种监督和制约的情况下,司法还如此腐败,如果独立还不变成司法专横和更加腐败?”<sup>[9]14-15</sup>因此,司法体制改革既要坚持“三个至上”这一根本原则,也要在人大立法与监督的推动下才能顺利进行。

## (二)司法公正与人大个案监督

公平正义是司法审判的价值追求和终极目的,也是“三个至上”的集中体现。虽然实体公正具有相对性和具体性,但并不意味着程序公正比实体公正更重要,现实生活中群众反映的热点问题、社会普遍关注的重大问题大多是关乎实体公正的,现实中司法不公也主要是实体不公,我们不能脱离实体公正追求“程序至上”和“程序优先”,不能以牺牲实体公正来换取程序上的公正,这既不符合人们的现实愿望,也与“人民利益至上”相背离。

要严格公正司法,就必须加强制约监督。就法院审判工作而言,除了司法体制内的监督以外,人大监督无疑是最有效最有力的方式。“要着眼于确保司法公正,进一步完善接受人大监督制度,包括报告工作、任命法官、司法解释备案、代表建议办理等制度。要从方便代表履行职责、加强民意沟通出发,进一步加强与代表的经常性联系,通过邀请代表视察工作、旁听庭审、担任人民法院咨询员或监督员等途径,虚心听取代表意见,准确把握民意,不断改进工作”<sup>[18]</sup>。从披露出的一些司法不公、司法腐败、冤假错案来看,原因多是法院受到行政机关的干涉而不是人大的干涉,“现在人大对司法机关的监督主要是不到位的问题,而不是越权的问题”<sup>[19]</sup>。如果人大只是从宏观层面对法院进行监督,一方面抓不住热点问题和重大问题,达不到监督的实效,另一方面鉴于目前法院的审判体制,往往也很难对案件承办人员作出直接而有效的问责,这样的宏观监督可能演变成“镜花水月”的形式监督。而人大对个案的监督,却是直接而具体的,也是最有效的。

## (三)“三个至上”方针指引下的平衡之路是化解二者矛盾的最佳选择

自出现个案监督始,它就与独立审判、司法独立、司法改革等诸多问题交织在一起,这些问题指向一个共同的主题——司法公正。基于不同的价值观和法律观,人们围绕如何实现司法公正而对个案监督或褒或贬,“如何实现司法公正?西方国家的回答是司法独立。然而,在中国,人们面对司法不公和司法腐败的第一反应是要加强监督。这里蕴涵着两种完全不同文化、传统和制度的差异。于是,中国建立了多种对司法审判监督的制度,并有日益加强这种监督的要求”<sup>[20]1</sup>。

社会主义法治理念是马克思主义法律观中国化的最新成果,“三个至上”是社会主义法治理念的本质属性,是我们坚持和完善人民代表大会制度、进行司法体制改革必须坚持的根本原则。新中国的宪法史也是人



大和常委会的权力不断得到承认和日益发挥作用的历史,人大对法院的监督不仅是宪法赋予它的基本职能,也是它应该承担的历史使命。人大的监督,既要从宏观上进行监督,也要从微观上进行监督。要创新监督方式,规范监督程序,追求监督实效,唯有如此,才能树立人大权威,使“依宪治国”实至名归。在我们建设社会主义法治的进程中,西方资本主义国家有很多有益的经验值得借鉴,然而我们的法治应该走向现代化、特色化,但绝对不是西方化。法院独立审判是具有中国特色的司法独立,其不尽人意之处需要通过司法体制的改革和完善来逐渐消除,而不是削弱人大对其的监督。既然促进司法公正和维护人民利益是二者共同的价值追求,坚持党的领导是二者共同的根本要求,充分行使宪法赋予的权力是二者共同的改进方向,那么唯有渐进地弥补二者存在的缺陷,革除二者存在的弊端,在“三个至上”方针的指引下达到平衡与契合,才是化解二者矛盾的最佳选择<sup>⑥</sup>。

#### 注释:

- ①2009年,仅重庆“打黑”中暴露出的司法机关人员与黑恶势力的勾结状态令人吃惊。截至10月28日,在这一行动中,共有2954名涉黑人员被缉拿归案,司法局原局长文强等10名厅局级官员(其中多为司法人员)落马。参见划清“四个界限”学习读本编写组编《划清“四个界限”学习读本》,人民出版社2010年版,第125页。
- ②如蔡定剑《人大个案监督的基本情况》,载《人大研究》2004年第3期;《江苏省各级人民代表大会常务委员会对司法机关个案监督的规定》(1999年制定,2008年失效),<http://www.npc.gov.cn/法律法规数据库/>;“各级人大对司法机关进行个案监督的目的,是督促和支持司法机关公正司法”,李鹏在九届人大二次会议闭幕大会上的讲话,[http://www.gov.cn/test/2008-05/26/content\\_993178.htm](http://www.gov.cn/test/2008-05/26/content_993178.htm),等等。
- ③如《经济、社会和文化权利公约》、《公民权利和政治权利国际公约》、《世界人权宣言》、《司法机关独立基本原则的声明》(即1995年北京声明)等。
- ④在1954年宪法的中共草案中出现过司法权,参见韩大元《1954年宪法与中国宪政》,武汉大学出版社2008年版,第441页;“人民法院和人民检察院是专门行使审判权和检察权的司法机关”,[http://www.npc.gov.cn/pc/11\\_2/2008-01/31/content\\_1468960.htm](http://www.npc.gov.cn/pc/11_2/2008-01/31/content_1468960.htm)。
- ⑤本表及下表均搜集整理自全国人民代表大会法律法规数据库,<http://www.npc.gov.cn/>。
- ⑥本文只对二者的兼容性进行分析,对它们各自具体的改进方案不做进一步的探讨。

#### 参考文献:

- [1]谢宝富,作天瑞.人大“个案监督”的现状及其主要论争述评[J].深圳大学学报(人文科学版),2003,(3).
- [2]刘旺洪.论人大对司法的个案监督[J].南京师大学报(社会科学版),2002,(4).
- [3]蔡定剑.人大个案监督的基本情况[J].人大研究,2004,(3).
- [4]蔡定剑.宪法精解(第二版)[M].北京:法律出版社,2006.
- [5]王利明.司法改革研究[M].北京:法律出版社,2000.
- [6]蔡定剑.人民代表大会制度(第四版)[M].北京:法律出版社,2003.
- [7]胡夏冰.司法权:性质与构成的分析[M].北京:人民法院出版社,2003.
- [8]王胜俊.始终坚持“三个至上” 实现人民法院工作指导思想的与时俱进[N/OL].中国法院网.[2011-01-07].<http://www.chinacourt.org/html/article/200809/10/320829.shtml>.
- [9]徐振博.三个至上——寻找中国特色的司法体制改革之路[M].北京:法律出版社,2010.
- [10]全国人大常委会办公厅秘书局.中华人民共和国第七届全国人民代表大会第五次会议文件汇编[M].北京:人民出版社,1992.
- [11]全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会.中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法释义[M].北京:法律出版社,2008.
- [12]全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会.中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法释义[M].北京:法律出版社,2008.
- [13]最高人民法院关于人民法院接受人民代表大会及其常务委员会监督的若干意见[DB/OL].全国人民代表大会网.[2011-01-02].<http://www.npc.gov.cn/法律法规数据库/>.



- [14]关于对“2003年以来审判工作监督情况的报告”审议意见落实情况的报告[N/OL].北京市人大常委会网.[2010-12-15].  
[http://www.bjrd.gov.cn/sy/jdzh/200902/t20090209\\_49254.html](http://www.bjrd.gov.cn/sy/jdzh/200902/t20090209_49254.html).
- [15]把握振兴主题 凸显监督实效——省十届人大常委会五年监督工作综述[N/OL].辽宁省人大常委会网.[2010-12-13].  
<http://www.lnrd.gov.cn/监督纵横>.
- [16]我国人民代表大会制度的性质和内涵[N/OL].中国人大网.[2010-12-13].[http://www.npc.gov.cn/pc/11\\_2/2008-01/31/content\\_1468998.htm](http://www.npc.gov.cn/pc/11_2/2008-01/31/content_1468998.htm).
- [17]中共中央政法委员会.社会主义法治理念读本[M].西安:中国长安出版社,2009.
- [18]王胜俊.自觉接受人大监督是实现司法公正重要保障[N/OL].中国政府网.[2011-01-05].[http://www.gov.cn/2010lh/content\\_1554658.htm](http://www.gov.cn/2010lh/content_1554658.htm).
- [19]全国人大常委会委员.代表对司法机关监督不到位而非越权[N/OL].人民网.[2011-01-05].<http://npc.people.com.cn/GB/12544974.html>.
- [20]蔡定剑.监督与司法公正:研究与案例报告——人民代表大会与议会研究丛书[M].北京:法律出版社,2005.

## An Analysis of Contradiction and Compatibility Between Individual Case Supervision of National People's Congress and Independent Adjudication of Courts

LIU De-xing, LI Yan-feng

(Law school, Sichuan Normal University, Chengdu, Sichuan 610068, China)

**Abstract:** Since the beginning of Individual Case Supervision's, it has been intertwined with the judicial independence of the courts, which brought about so many contradictions in legislative practice and theory that the evaluation of it is rather controversial. To promote the interests of justice and to protect the people are the pursuit of common values of both. Adhering to the party's leadership is the fundamental requirement of both and to improve the exercise of constitutional rights is the direction of their common interest. The Judicial independence and Congressional Individual Case Supervision are compatibility in "the superiority of the leadership of the Communist Party, the superiority of the interests of the people, and the superiority of the Constitution and law". Therefore, the best choices to resolve conflicts between them are gradually making up for their defects, thoroughly eliminating the drawbacks and then harmoniously living under the guidance of "Three Supremacies".

**Key words:** individual case supervision; independent adjudication; judicial independence; socialist concept of law; Three Supremacies

[责任编辑:苏雪梅]