

## “沈阳市人大否决案”引起的思考

傅思明（中共中央党校政法部，法学博士）

2001年2月14日，在辽宁省沈阳市第十二届人民代表大会第四次会议上，沈阳市中级人民法院2000年工作报告未获通过（以下简称“沈阳市人大否决案”）。表决当天，参加会议的代表是474人，对中院的工作报告投赞成票的只有218人。赞成票未过半数。一个省会城市的中级人民法院工作报告未被通过，这在我国历史上还是第一次。

这本是一个普通的个案：全国每年有3000多个法院工作报告需经人民代表大会审议，有一个遭到否决，也属正常。但从中国宪政的高度来看，这一事件不能不引起我们深层次思考：我们应该怎样监督司法审判权？如果再有政府、法院或者检察院的工作报告未被通过，报告人应负什么法律后果？按照国际通行的做法，出现了“信任危机”，政府首脑就要“引咎辞职”，如果不愿辞职，又没有理由说服议员，就将被“罢免”，我们国家是否也应该这么做？

我国实行人民代表大会制度，以人民代表大会的权力为“制高点”，对下，这个监督体制的监督权力之大是罕见的。全国人大及地方各级人大对同级司法审判的监督，在法律程序上，表现出有利于人大的柔性：依据法律程序，它只须以相对多数票就可以否决法院的工作报告，罢免由它产生的法院主要负责人，而被否决者和被罢免者没有寻求法律救济的途径。同时，我国宪法和法律没有规定人民代表大会行使否决权和罢免权的实质条件，即宪法和法律没有规定人民代表在什么情况下、以什么理由可以行使否决权和罢免权，只要人大代表不满意就可以否决和罢免，这就给人大代表行使监督权留下了广阔的空间，这也说明人大代表行使监督权的随意性很大。各级人民代表大会都可以凭藉人民意志来否决和罢免他们想要否决和罢免的对象。由此可见，我国各级人大的法定权力之大在世界范围内也是绝无仅有的。

世界多数国家早已通过司法审查制来限制人民的绝对公意，即如果人民的绝对公意（通常表现为法律和其它重大决定）违背了宪法精神，侵犯了基本人权，同样也要遭到否决。同时，世界多数国家的议会对罢免行政首脑都规定了刚性程序：必须达到绝对多数，并事先辅之以明确的理由和严格的法律程序。而议会对司法权的监督，仅当法官本人构成刑事犯罪时才可被弹劾，以期保障司法的独立性。

将整个人大监督体制缩小到对我国司法审判权的监督上，我们不难看出，它突出地体现为“整体监督”：现行法律规定，各级人民法院对同级人大及其常委会负责，其负责的方式是向同级人大报告工作，以及接受同级人大在会议期间的质询。在这种监督机制中，质询是一种公正而有效的监督制度，其优点在于：它须以严格的程序进行；它具有特定的质询对象；它须针对某一特定的事项；它便于确定责任主体；受质询人在接受质询时有权对质询的内容作出解释和申辩。但这一制度到目前为止适用于对法院的审判监督还比较罕见。人民代表大会对法院审判的监督方式通常是听取工作报告，然后，或通过或否决法院的工作报告。这是典型的整体监督。它存在以下问题：

第一，显失公正。司法审判工作实际上是日复一日地处理个案的工作，人们对司法审判工作的认识事实上是通过个案获得的。当一个普通公民遭遇一次不公正的判决后，它完全有可能用司法腐败来否定整个司法审判工作。个案的不公正不能证明整个司法工作的不公正。

第二，责任模糊。人民代表大会否决了法院的工作报告后，由谁承担责任？我国法律并无规定。之所以没有规定，我们认为不是立法者的遗漏或遗忘，而是根本无法规定。众所周知，人民法院的院长尽

管是本系统的最高“长官”，但他的权力特征与行政权的特征有很大的区别，后者采用行政首长负责制，行政机关的第一负责人要承担本机关的全部责任。而人民法院在行使司法权时，实际上是采委员会制，人民法院的最高权力机构应是审判委员会，实行一人一票制，院长的表决权与其他委员同值。

第三，无“理”监督。我国现行法律只规定了各级人民代表大会享有对法院工作报告的否决权、对具体事项的质询权以及对其产生的院长的罢免权。除了质询权的行使以外，对法院工作报告的否决权和对法院院长的罢免权的行使，宪法和法律没有规定明确的客观标准，即在什么标准下应该否决法院的工作报告，人民代表何以透过法院的工作报告就能够对整个司法审判工作作出准确的判断。事实上，人大代表对司法工作的了解仍然与普通公民一样，是透过个案获得的，只是他了解的个案比普通公民要多。他在行使表决权时不可能对全部个案进行完整的统计。他能否考虑院长本人与他所作的工作报告的区别，他能否考虑区别作为院长的个人行为与整个司法审判工作行为，他会不会以否决工作报告的方式来否定院长。在没有法定的客观标准的情况下，人大代表对上述问题的判断只能凭籍个人的主观印象。至于对罢免权的行使理由，有专家针对沈阳市人大否决案认为：“代表不满意”就可以成为罢免的理由。我们认为，这样的见解，即使避开无法律依据不论，也显得太过粗糙。

那么，我国人民代表大会应该如何监督司法审判权，我们认为：

第一，变“整体监督”（法院向人大报告工作）为个案监督。个案监督方式包括两个方面：（1）扩大质询权的使用频率与范围；（2）确立各级人大对法官的案后责任追究制。从司法独立的制度设置来看，除非法官个人有重大违法犯罪行为，才可以依严格的法律程序遭弹劾，否则，他对案件的处理，错了也是对的，以确保法官的完全独立，而找不到“错案追究”这一

说。法官怎么会错呢？法官办错案是怪事。这种认识和观念在法治国家已深入人心，但在中国，我们不能否认，长期以来，受人事体制的影响，司法队伍的水平参差不齐，再加上干预司法权运行的制度因素一直顽固地存在着，导致误判和不得不误判的案件确实不同程度地存在着。如果人大代表在与选民的联系中，发现确有徇私枉法办案者，他们可以依法行使对法官的罢免权，将责任追究到违法者本人，而不是他们的院长，更不是由院长所作的工作报告。这是由司法权的责任性质决定的：司法权的公正行使要求司法独立；司法独立的实质是法官独立；法官独立的法律后果是法官个人对案件承担全部责任。这是公正合理的，也是易于操作的。法官独立的司法体制已在很多国家确立，也应是尚未确立这一制度的我国的司法改革方向。

第二，用宪法性法律的形式确定罢免的理由或标准。事前确立具有普遍约束力的标准和理由是公正追究责任的前提。对此，须注意以下几点：（1）在确立罢免标准和理由时，应严格区分法官的私人行为和行使司法权的行为，如果是私人行为触犯了法律，对其法律责任的追究主体应该是司法机关本身：或为行政处分，或为刑事处罚；当其行使司法审判权的职务行为有问题时，才成为人大罢免的理由。人大只能监督法官本人，而不宜笼统地监督整个司法审判权。（2）在确立标准或理由时，应严格确定哪些行为可以成为罢免的理由，以便使行为者本人行使权力时有确定的预见。（3）应给被罢免者提供有效法律救济的机会和渠道。（4）立法规定人大代表在行使罢免权时必须尊重内部的不同意见，不同意见应以不同意见书的形式与罢免意见书一同交由被罢免者本人，以保证被罢免者的知情权，免于给徇私报复或怀有其他个人目的者提供机会。