

人民代表大会个案监督与法院独立审判的冲突和协调

李良栋

近年来，随着中国人民代表大会制度的不断完善和发展，作为国家权力机关的人民代表大会对人民法院审判工作的监督逐步向细化、深化方向发展，出现了个案监督的趋向。由于个案监督制度对审判机关的独立行使审判权事实上产生较大影响，因而对个案监督有无必要、如何实施等进行理论探讨，是关系到人民代表大会制度和司法制度健康发展的重要课题。

一、人民法院独立行使审判权与人民代表大会实行监督之间的关系

在中国，人民法院依法独立行使审判权和人民代表大会依法行使司法监督权是中华人民共和国宪法分别赋予人民法院和人民代表大会的基本职权。

人民法院独立行使审判权表现在两个方面：其一是审判权的行使独立于审判系统以外的立法机关、行政机关、检察机关和其他组织、个人等所有因素。主要表现在，第一，审判机关以外的任何组织、个人不得行使审判权，审判机关也不得代行其他国家机关的职权。第二，审判机关行使审判权只服从法律，不受来自任何方面的压力影响。第三，法官身份包括法官的任用、免职、惩戒、任期、晋升、薪俸、退休等不受不当因素的影响。其二是审判人员的独立审判。即法官审理案件独立于其他法官和上级监督者。独立审判原则表现在与国家权力机关的关系上，除了法院的机构、人员、职能都独立于人大之外，最主要的是人大不能行使审判权，也不能直接改变法院的裁判。但法院必须执行最高权力机关制定的宪法和法律，否则，人大可以采取监督措施，来实现自己的意志。

根据我国宪法和法律的规定，我国法院独立行使审判权不是绝对的。宪法

第 126 条的规定没有排除国家权力机关对独立审判的干涉（或称制约），目的是为了通过权力机关的法律制约，防止独立审判权的滥用。由于人民法院是人大的派生机关，因而这种制约是一种非平等地位的约束，而不是平等地位的制衡，即人大的监督是一种单向的约束，审判机关没有对抗这种约束的条件。但独立审判权的相对性并不否认它在运作中的独立性。相对性是指它的来源和地位而言；而独立性则是指其运行原则和方式而言。在国家最高权力机关通过宪法将国家的审判权统一交由法院独立行使之后，人大就不能违反宪法和它自己作出的关于国家机关权限划分的决定，或出于各种权益的考虑而收回已授予法院行使的审判权，或自行行使对某一案件的审判权，或对法院依法行使的审判权进行具体的干预。它所能做的仅仅是根据宪法的规定，行使其对法院的法律制约，即通过制定国家法律和政策，通过监督法院的工作来保证法院独立审判权的正确行使。

所谓人民代表大会监督权，是指各级人大及其常委会为全面保证国家法律的实施和维护人民的根本利益，为防止行政、司法机关滥用权力，通过法定方式和程序，对由它产生的国家机关及其工作人员实施的检查、调查、督促、处理的强制性权力。在中国，作为国家最高权力机关的人民代表大会的性质和地位决定了它的监督是社会主义监督体系中最高层次的监督，其监督权具有权威性、法律性和间接性的特点。这种监督包括法律监督和工作监督。法律监督主要是针对行政、审判和检察机关等作出的行政行为 and 司法行为是否符合宪法和法律的情况进行监督，进行审查和处理。

工作监督,是指对“一府两院”的工作是否符合宪法和法律,是否正确执行国家的方针政策,是否符合人民根本利益以及“一府两院”的组成人员是否尽职尽责所进行的监督。

二、人大个案监督与法院独立行使审判权的冲突

个案监督是指各级人民代表大会及其常委会对本级司法机关处理完结的具体案件是否符合法律、法规的要求进行的监督。个案监督是人大监督的一个新生事物。宪法没有规定,监督法尚未出台,《全国人大常委会关于个案监督程序的规定》正在起草,其实施的宪法和法律依据尚难于确定,各地方人大在制定个案监督规定和实际操作中很容易影响和侵犯独立审判权,导致政体失衡,造成司法混乱,影响司法公正和司法改革成果。从目前各地方人大的个案监督规定来看,个案监督在很多方面都会与独立审判权发生冲突。这种冲突表现在:

1、在监督的依据上

在法治国家,法律规定任何事项,都应当有直接或间接的宪法依据,否则宪法就谈不上根本法,国家法制就没有统一的基础。宪法在规定国家权力机关的监督职能同时,还在第129条具体规定人民检察院是国家的法律监督机关。在同一部法里同时对审判机关规定两个监督机关,目的是将权力机关的监督定位于宏观监督和制约上,从而保证审判机关独立行使审判权,树立司法权威。同时,为了从微观上制约审判权的滥用,宪法另外规定检察机关专职行使法律监督权,使审判机关与检察机关的司法权力相互制衡,达到司法平衡和司法公正的目的。实行个案监督,与宪法的立法本意相去甚远,在宪法依据上明显不足。

2、在监督的体制上

我国的政权组织形式是人民代表大会制。行政机关、审判机关、检察机关产生于同级人大,向它负责,受它监督。国家机构的职责权限、事务分工一旦以法律的形式确立后,彼此就应互相尊重

职责范围。依照宪法规定,检察院是我国法律监督机关,是对审判机关审理案件进行法律监督的专门机关,实际上是个案监督的法定机关。而宪法赋予人大对司法机关的监督权是一种组织上、体制上的监督,而不是对其具体事务的监督,它与检察机关在监督职能上的区别在于人大监督是宏观的监督,检察机关的监督则是微观的监督。人大直接开展个案监督,实际上代替了检察机关行使了对法院的部分监督职权,造成监督职能的冲突,影响检察机关法律监督职能的正常发挥,侵蚀了检察机关的监督职能,容易造成司法混乱。独立审判是保证司法公正必不可少的一项宪法性原则。个案监督的目的也是为了维护司法公正,但它摒弃了对现行司法运行机制的改造,企图通过直接干预个案来寻求司法公正,实际上危害到宪法所赋予的人民法院的独立审判权和检察机关的法律监督权,最终破坏了宪法确立的政体平衡。

3、在监督的条件上

从目前的实践来看,个案监督的对象是具体的案件,而且往往是重大疑难案件,其中涉及到案件的审理程序、实体处理等诸多方面。这就要求监督人员具有非一般审判人员的法律业务素质和审判实践经验。目前,由于个案监督的实施机构和人员还未完全确定和到位,监督人员的法律素质很难说达到了审理重大疑难案件的专业水平。在这样的条件下,个案监督是难于保证监督质量的。由于个案监督是一种法律监督,其作出的监督结论具有法律效力,如果监督质量没有保证,不仅不能保证司法公正,反而会起到与监督作用完全相反的作用,成为司法不公的一个源头。

4、在监督的主体上

实行个案监督是一项法律性很强的工作,必须要有明确的专门机构行使监督权力,承担监督的责任。但从目前的情况看,人大转办、交办案件的渠道过多,

受理的部门也多，有办公室、监督室、业务部门，还有直接给司法机关领导的，造成多头批转，多头受理，比较混乱，难于保证监督的质量和效果。在个案监督的主体上，还有一个值得注意的问题，就是人大代表个人监督的问题。按照宪法和法律的规定，人大对法院独立审判权的法律制约的主体是各级人民代表大会，作为个体的人民代表则不能在法律规定的程序外任意行使这种权力。但在工作实践中，有些人大代表利用其代表身份和代表权力，对案件的监督和审理施加影响，对与自己利益有关的或其他非典型案件提出个案监督申请，甚至参与个案监督，直接对审判工作进行干预。

5、在监督的程序上

程序公正是实体公正的基础。在实行个案监督时，如果人大直接采用司法程序办案，这等于说人大以最高司法机关身份行使审判权，审判机关的职能就被侵蚀，这显然是违反宪法规定的。同时，人大进行个案监督虽然能够在具体实践中纠正部分错案，但与审判工作相比较，它没有必要的监督措施与配套的司法制度和完善的程序来限制其监督行为，其本身就不具有保障公正的程序基础。在这种程序没有保障的情况下对所监督的案件做出很直接、具体的“指示”，实际上是对法律规定的审判程序的抛弃，其恶果是很可能彻底抛弃程序公正的精神，造成司法程序混乱，破坏法律的严肃性和延续性，增加司法的不确定因素。

在人大内部具体实施个案监督的过程中，也存在程序冲突问题。由于宪法规定人大及其常委会监督本级“一府两院”工作，“一府两院”也只向本级人大负责。当被监督的个案从一个审判机关移送到其他审判机关进行审判后，个案监督程序必然会发生混乱。表现在上诉案件、变更管辖权案件以及按照个案监督意见裁决的案件被上级审判机关发回重审的案件、检察机关抗诉的案件等等。这些案件由于在不同审级、不同

地域之间来回，或被其他审判机关否决了原有监督意见，这就给只能在本地区行使权力的地方人大个案监督带来许多不便，甚至难以善始善终，最终失去个案监督的可能性和实际意义。

6、在监督的对象上

从目前各地的实践来看，个案监督是对案件和审理案件的审判人员的全面监督，即对事又对人。作为权力机关，对它所选举、任命的工作人员进行监督是必要的，也是符合宪法和法律规定的。但对案件的监督，不仅涉及到办案程序，还会涉及到案件的实体处理，提出具体、明确的指示，就会影响和干预审判机关的独立审判权。

7、在监督的方式上

在现有的个案监督方式中，转办督办、听取汇报等方式是一种通过监督办案的程序来监督审判工作的方式，而不是监督案件的实体，因而一般不会与独立审判发生冲突。能够发生冲突的是调阅卷宗和调查与特定问题调查以及制发《法律监督意见书》。在个案监督中，如果对案件的实体进行处理，必定会涉及到案件的事实，必须通过调阅卷宗和调查了解才能确认案件事实是否准确，证据是否充分确凿，也就是说，阅卷、调查和特定问题调查进而制发《法律监督意见书》的目的就在于对案件的处理作出具体的处理意见，如前所述，这种行为是干涉独立审判的行为。

8、在监督的结果上

个案监督的结果，其一是要对所监督的案件提出处理意见和建议，其二是要对违法违纪办案的审判人员进行处理，否则就达不到个案监督纠正错案，保证司法公正的目的。对案件的处理意见是通过法律监督意见书来实现的。法律监督意见书是国家权力机关的文书，具有法律效力，审判机关应当执行。在认可法律监督意见书的法律效力的同时，也要看到这种法律文书对独立审判权带来的不利影响。前已述及，个案监督一旦深入到案件的具体处理，就会出

现对审判工作的干预。按照独立审判的要求，任何对审判工作的干预都是违反宪法规定的。因而对于不是就案件所涉及的主要法律点和基本法律关系提出改进意见，而出具了具体明确的审判意见的监督意见书，就是与审判机关的独立审判权发生冲突的法律文书。

对违法违纪审判人员的处理，一般采取的是错案追究责任制度。错案追究制原本是司法机关内部实行的一种责任制度，具有较强的自律性，主要解决司法机关自身监督的问题。人大采取错案追究责任制是人大对司法机关的监督与这些机关的自身监督的混同，它放弃了宪法规定的人大对它所产生的司法人员的任免权这一最有效的监控手段，陷入具体的管理事务之中，不仅不符合人大工作集体决策，讲求程序，抓大事、抓主要问题等的特点和规律，反而限制和干涉了其他机关应有职能的发挥。

9、在监督的责任上

为了确保司法公正，审判机关在近年来的司法改革中，强化了冤、错案追究责任制，制定了一系列案件质量保证制度，建立了司法公正的保障体系，同时，各级人大组织也制定和实施了执法责任制和错案责任追究制（虽然由人大实施“两制”在理论和实践中还有一定的争议，但其对约束人大任命的司法工作人员的意义还是存在的），加大了对审判人员的规范。根据“两制”的规定，审判组织和审判人员办了冤、错案件，将受到并应当受到相关处罚。在个案监督过程中，限于监督条件和机制等等方面的限制，很有可能出现监督结论错误。审判组织或审判人员按照错误的监督决定作出错误裁决后，应当追究的是谁的责任？在错误的裁决引起司法赔偿后，应当由谁进行赔偿？在这种情况下，按照追究制度和国家赔偿法的规定，审判机关、审判组织和审判人员应当进行赔偿和受到追究。但由于审判组织和审判人员是按照权力机关具有法律效力的决定来作出裁决的，追究他们的责任，或

由审判机关进行赔偿，被剥夺了独立审判权的审判机关及其工作人员是委屈的。如果不作追究，不予赔偿，那么冤、错案件追究制度将会是一纸空文，国家赔偿法也得不到贯彻落实，不仅影响冤、错案件追究制度的严肃性和司法权威，而且造成新的司法不公。

三、人大个案监督与法院独立审判权之间关系的协调

综上所述，不难看出，个案监督制度本身存在有许多不完善甚至有违反宪法规定的地方，它对司法公正的促进作用也是有限的，在某些地方甚至还会是一种妨碍，它的存在应当是过渡性、阶段性的，在司法制度得到更进一步的改革和完善，司法关系得到进一步理顺之后，应当及时予以取消。对通过立法的形式将个案监督法律化的做法，一定要反复权衡，慎之又慎，避免危及司法制度的完整、统一和独立。在目前司法腐败比较严重的情况下，暂时开展个案监督有其一定的积极意义，可以作为一种缓冲机制，遏制司法工作中的一些不良现象。由于各方面的局限和体制上的问题，在现阶段开展个案监督，必须依靠人大和审判机关高度自律，严格按照宪法规定，分工分权，各司其职，各负其责，相互协调，相互促进，共同维护司法公正。

对权力机关来说，应当在坚持以事实为根据，以法律为准绳和维护司法权威的基本原则的基础上，明确并保证个案监督做到：

1、规范而非无序

个案监督是国家权力机关行使监督权的一种法律行为，应该在宪法和法律规定的职权范围内进行。在国家法律对个案监督未作出明确规定之前，应当制定规范的个案监督制度，对个案监督的性质、权限、范围、主体、对象、内容、程序、形式和责任等方面作出规定，使个案监督制度化、规范化，避免个案监督混乱无序。

2、典型而非一般

个案监督的案件应当是人民群众普遍关注的、当事人反映强烈的、重大、典型的违法案件和执法人员徇私枉法案件，通过对典型个案的监督发现一些带普性的问题，提出纠正意见，督促审判机关改进，以此来促使共性问题得到解决。而不是监督一般的没有普遍社会影响和监督价值的案件，避免陷入大量的繁杂的具体事务之中。特别是对与人大代表个体及其利益团体有关的非典型案件，不能因为人大代表一提出意见和申请，就不论有无价值和意义，随意实施监督。

3、集体而非个体

坚持集体行使职权的原则，确定专门的监督机构，所有监督结论必须经主任会议或常委会集体讨论决定，以体现监督的民主性，坚决避免人大机关少数人和代表个人的监督。同时还应依照司法回避制度的要求，规定监督人员回避制度，通过完善自身的机制，保证监督的准确性和公正性。

4、程序而非实体

如前所述，对具体案件的实体进行调查并提出处理建议或决定，将对法院的审判工作产生具有法律效果的影响，是对独立审判权的干涉行为。但由人大的个案监督机构交办督办案件、询问、要求给予答复等办法是对办案程序施加影响，不会影响审判机关依法独立处理案件，具有相对的可行性。当然，在严重徇私枉法的案件中，人大可以就司法人员违法审判的行为进行批评和质询，甚至对这些违法行为作出决定。但这不同于对案件实体问题的处理。

5、间接而非直接

人大监督本身具有间接性的特点。由于国家权力机关的地位和性质所决定，其在监督中不应行使司法机关职权，对案件本身（对审判人员的违法违纪行为的调查除外）进行直接调查，不能直接提出对案件的处理方式和结果，更不能直接变更和撤销法院的裁决。如果人大认为法院审判的案件存在程序、实体

错误，可以通过决定法院再审、责成检察机关抗诉等间接程序达到监督的目的。

6、结果而非过程

个案的监督应该是对案件结果的监督，是对法院已经生效的具有法律效力的裁决结果的监督。如果法院正在审理过程之中，对案件尚未作出裁决，因为无法确定该案件裁决结果是否正确、合法，不必要也不能够实施监督。人民法院审判案件有其自身的规律和特点，有法定的审判程序，对审判过程的监督，是对人民法院依法履行职责的不信任，这种做法不利于审判机关独立行使审判权，不利于司法的统一和规范。

7、对人而非对事

从个案监督的目的来看，个案监督的最终目的是维护司法公正，而司法公正的决定因素是司法工作者而不是某一具体案件。因而，监督审判人员，并通过监督审判人员促进司法公正，才是个案监督的核心。更重要的是，对案件施行监督实际上是违反宪法原则，侵害独立审判权的行为，而对人大所任命的国家工作人员实施监督和管理则是人大监督的正当职能，合宪合法，合情合理。另外，从个案监督的效率来看，案件常变常新，而审判人员不常变，是相对固定的群体。通过监督案件处理的结果，确定审判人员有无过错过失和违法违纪行为，并对违法违纪审判人员进行相应处理，最终保证司法公正，这种做法远比人大陷入繁多的案件监督事务之中的效率高得多，效果好得多。

对审判机关来说，要在坚持依法独立行使审判权的基础上，树立监督意识，通过向人大报告工作、邀请人大代表视察工作、听取人大代表意见、积极办理人大提案等方式，将审判工作置于人大的工作监督之下，通过接受监督，规范审判活动，防止司法腐败，促进司法公正；认真对待个案监督，在独立审判不受干涉的条件下，积极配合个案监督工作，对个案监督机关以特定的法律形式

提出监督的案件，应严格按照法律程序及时审理和答复，对个案监督的意见不能支持和采

纳的，作出适当的答复，为个案监督的正常开展提供合作；加快司法制度改革步伐，加强改革的力度，同时加强管理，建立完善、配套的审判运行机制和司法公正保障体制，通过自身完善的机制来遏制司法腐败，求得社会的认同和信任。

权力失去监督难免导致权力滥用和腐败，但是，监督的滥用和无限制扩大监督范围却会打破宪法确立的政体平衡。在现代法治社会中，法治就是公正，尽管依法办事的实际后果可能带有某些不公正，但这是法治下的不公正，这样的不公正要比缺乏法治的不公正更公正一些。因而，权力机关和审判机关要在宪法和法律规定的范围内，在保证司法独立、确保司法公正的前提下，以树立法治国家应有的司法权威的态度，自觉运用和接受符合宪法和法律规定的监督方式，革除妨碍司法独立与司法公正的制度与做法，共同致力于司法制度的改革和完善，为实现依法治国的宏伟目标行使各自的职权，履行各自的职责，做出各自的贡献。

参考资料:

- 1、丁树芳、张颖：《试论我国人大监督权及其完善》，《政法论坛》1998年第6期。
- 2、蒋惠岭：《司法制度改革的目标》，《人民司法》1995年第1期。
- 3、王晨光：《浅论法院的依法独立审判权和人大对法院的监督权》，《法学》1999年第1期。
- 4、莫纪宏：《人大“个案监督”应侧重法律监督》，《检察日报》1999年5月5日。
- 5、董珍祥：《对当前人大监督方式新探索的述评与思考》，《人大研究》1999年第4期。