



人民代表大会与议会研究丛书

主 编：蔡定剑

监督与司法公正

——研究与案例报告

Supervision and Judicial Fairness



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



人民代表大会与议会研究丛书

主 编：蔡定剑

监督与司法公正

——研究与案例报告

Supervision and Judicial Fairness



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

监督与司法公正:研究与案例报告/蔡定剑主编.
北京:法律出版社,2005.5
(人民代表大会与议会研究丛书)
ISBN 7-5036-5415-5

I. 监… II. 蔡… III. 司法监督—研究—中国
IV. D926.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 016424 号

法律出版社·中国

责任编辑/王旭坤 郑 导	装帧设计/乔智炜
出版/法律出版社	编辑统筹/法学学术出版分社
总发行/中国法律图书有限公司	经销/新华书店
印刷/永恒印刷有限公司	责任印制/陶 松
开本/A5	印张/25 字数/606 千
版本/2005 年 5 月第 1 版	印次/2005 年 5 月第 1 次印刷
法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
电子邮件/info@lawpress.com.cn	咨询电话/010-63939796
网址/www.lawpress.com.cn	传真/010-63939622
中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
销售热线/010-63939792/9779	传真/010-63939777
全国各地中法图分、子公司电话:	
第一法律书店/010-63939781/9782	西安分公司/029-85388843
上海公司/021-62071010/1636	北京分公司/010-62534456
深圳公司/0755-83072995	苏州公司/0512-65193110
书号:ISBN 7-5036-5415-5/D·5132 定价:45.00 元	

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

本调查研究项目课题组成员：

主持人：蔡定剑、[美] Randy Peerenboom(裴文睿)

课题领导小组：蔡定剑 陈斯喜 潘 君 谢鹏程 宫 鸣

课题组成员：崔 伟 王力群 李焕新 丁祖年 汤达金

徐大崇 张国安 王祺国 李喜春 肖正磊

常国锋 周 虹 李鹏飞 赖紫宁 刘政文

李文轩 陆永棣 吉瑞田 傅郁林

特邀专家：王晨光 郑成良 龙宗智 范 愉 强世功

● **衷心感谢：**

美国加利福尼亚大学洛杉矶分校法学院
UCLA School of Law

耶鲁大学法学院中国法律中心
The China Law Center of Yale Law School

亚洲基金会
The Asia Foundation

福特基金会
The Ford Foundation

对本调查研究项目和本书出版的支持！

丛书序

代议制的产生,是人类社会有史以来政治文明最伟大的进步。它把人类社会从残暴的专制统治和无休止的争夺王权的战争中拯救出来,也把政治家从阴谋、政变、谋杀、篡权的恐惧中解脱出来。在真正实行代议制的国家,人民选举自己的政府领导人,并通过他们决定国家的重大事情,人民成了统治者,因而能过上和平稳定的生活,社会经济走上持续稳定的发展道路。这就是西方国家近代强盛的主要原因之一。

强盛起来的西方国家以坚船利炮打开中国大门以后,清末洋务派推行富国强兵政策,学习西方的先进技术,也打造坚船利炮。不料甲午海战一役,总吨位超过日本海军的清朝海军全军覆没,技术强国的梦想破灭。于是,知识分子和资产阶级改良派提出“设议院、开国会、定宪法”的革新主张,认识到民主制度的建设比科学技术的引进对社会发展和国家强盛更加重要。20世纪初,风雨飘摇的清王朝在走投无路的情况下,才被迫同意引进代议制度,制定宪法,企图以此欺骗人民,缓和矛盾,但为时已晚,清王朝被资产阶级革命摧毁。辛亥革命后孙中山建立了资产阶级议会,但很快被一帮旧军阀所糟蹋,“开国会、定宪法”变成了一场场骗人的闹剧。政变、暴力屠杀、混战取代了谈判、妥协和选举。中国人民在中国共产党的领导下通过武装斗争取得政权以后,根据马克思主义的理

论和前苏联的经验,建立了新型的代议制政体——人民代表大会制。这个制度的建立标志着中国走上了民主和平的发展道路。但是,长期以来,由于人所共知的原因,这个制度没有得到真正的落实,国家陷入阶级斗争和政治斗争的漩涡,人民代表大会被戏称为“橡皮图章”。1978年底,中共十一届三中全会确立了“发展社会主义民主,健全社会主义法制”的方针,人民代表大会制度才开始获得真正的发展。经过二十多年的发展,人民代表大会正在逐步成为真正意义上的国家权力机关,这表明代议制在我国再次实行。

简要回顾代议制在我国发展的历史,是为了让读者了解代议民主制度在中国来之不易,中国人民为此奋斗了已整整一个世纪。而它在中国的完善和发展还有很长的路要走。在中国,要发展代议制民主,就是要健全、完善人民代表大会制度。这需要政治家和社会不断推进制度建设,更需要代议制思想深植于我们的社会,人民代表大会制度才有适宜生长的土壤。

在我国,真正了解人民代表大会制度的人很少,研究代议民主制的人更是寥寥。北京大学法学院人民代表大会与议会研究中心推出这套丛书,就是想在研究、传播代议制思想,推动人民代表大会制度理论研究和制度建设方面尽一些微薄之力。

二十多年来,人民代表大会制度获得了长足的发展,从而大大提高了我国民主化和法治化的程度。随着民主法治的发展,人民代表大会将在我国政治、社会生活中扮演越来越重要的角色。人民代表大会职能的加强,迫切需要理论的指导和推动。但是长期以来,这一领域的理论研究很少有人问津,为人民代表大会制度的研究主要局限于实际工作者对一些实用性问题的研究。为了给人民代表大会制度的发展与改革提供理论支持,“人民代表大会与议会研究中心”致力于代议制理论、选举制度和立法问题的比较研究,特别注重理论联系实际,以促进人民代表大会制度的改革与发展,推动中国的民主、法治化进程。“人民代表大会与议会研究中心”将紧紧围绕人民代表大会制度建设中的重大理论和实践问题、

难点和热点问题组织课题调研,定期和不定期地举办理论讨论会、专题报告会,开展海内外学者的交流活动。“人民代表大会与议会研究中心”把这些学术活动过程中的优秀研究成果编辑成这套《人民代表大会与议会研究丛书》。

本丛书就是为了给研究人民代表大会制度的专家和学者提供一块待开垦的园地,以活跃人民代表大会制度的研究气氛,提高人民代表大会制度理论研究水平,推动人民代表大会制度实践的发展。它将采撷国内外有关民主代议制理论、宪政理论、选举制度、立法制度等方面的优秀著作、论文、调研报告,有关制度建设和改革的可行性论证报告等,也包括国外的优秀译著。本丛书将是开放性的持续出版的园地,只要是有思想理论价值,对指导实践有推动作用的,无论是国内还是海外、国外学者的优秀著作,都是我们所期盼的。

**《人民代表大会与议会研究丛书》
编辑委员会**

前言

这是一项关于监督对司法公正影响的大型调查研究国际合作项目的成果报告。

追求公正是司法永恒的主题。如何实现司法公正？在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。中国的司法改革在主张司法独立和加强对司法监督的两个相反方向上用力。是否加强监督将会长期成为困扰中国司法改革的一个难题，因为它与司法独立、司法公正和司法效率密不可分。所以，我们必须回答：监督是否有利于实现司法公正和克服司法腐败？这是近年司法改革讨论的焦点。主张加强对司法监督的观点认为，没有监督的权力会导致腐败，司法权力也是如此，当前我国司法存在严重腐败，不监督不行；司法人员素质太低，易出现错案，需加强监督。而反对的观点认为，西方法治国家的经验表明，司法独立是实现司法公正的条件，没有独立就没有司法公正；司法审判是法律专业判断，其他监督往往不具有这种专业知识；监督不利于司法的既判力，妨碍司法的权威和社会关系的稳定等。

面对彼此难以说服的争论，中国司法改革追求公正的途径何

在？是增强司法独立减少监督，还是应加强监督？这是进行司法改革不可避免的问题，它涉及司法改革的方向。对这个问题理论的争论已经不少，外国的经验也很明确，但解决中国的问题，只有从中国监督司法的实践分析出发，才能得出更符合中国实际的结论。谈中国的司法改革，还不能完全抛开现有制度。任何一个国家制度的成长也都要从现有的制度中演变。所以，我们的研究关注现行对司法审判的监督制度，科学评估其有效性和利弊，到底监督是有益于司法公正还是有碍司法公正？我们需要通过现实的考察和实证的分析，而不能仅从理论上推导，才能得出正确的结论。基于以上目的和方法上的考虑，才是我们做这项调查研究项目的动因。

早在 2000 年，我和美国加利福尼亚大学洛杉矶分校法学院教授、中国法专家 Randy Peerenboom（裴文睿）就中国的司法改革问题进行合作研究达成意向。我们决定，采取实证调查的方法来研究中国现行各种监督对司法审判的影响，从而分析监督与司法公正的关系和利弊，提出司法监督制度改革建议。

我国现行对司法审判的监督主要有来自人民代表大会的“个案监督”，检察院的检察监督和法院自身的审判监督。据此，我们组织了来自全国人大常委会、最高人民检察院和最高人民法院有学术素养的 6 位专家，作为课题调研领导小组，然后又分别从全国不同地区的 6 个省的人大常委会、检察院和法院分别邀请一位专家共 18 人作为案例调查组成员，这样共有 24 人成立了课题调查研究组。

这项研究分四步进行：

第一步，培训。为了明确项目研究的目的和方法，规范案例调查的内容、方法、格式，2001 年底，课题领导小组集中课题组成员进行调查方法的培训，通过培训、讨论明确了各课题专题组的具体调查目标和方法。

第二步，调查记录案例。课题组要求案例调查人员在普遍了

解调查地区本系统监督法院审判情况的基础上,至少选择8个有代表性的案例,进行客观实证的描述。要求调查者对每个案例的记叙必须包括案情简要、监督案的提起、监督过程、监督结果、有关方面对监督的反映、调查者点评六个方面。每个调查报告还必须提供案例的选择理由和调查所在地开展对司法案件监督的综合情况。同时,每个课题组负责人也必须亲自调查4个以上的案例。2002年至2003年上半年进行案例调查,并反复对收集的案例进行补充、修改和规范化。

第三步,分析案例写出报告。2003年下半年在收集案例的基础上,由课题组负责人分别对案例进行客观分析,写出研究报告。研究报告要包括本系统开展对司法审判监督的综合情况和基于对案例的分析提出改革监督审判制度的建议。每个专题组两位课题组负责人分别写出自己的研究报告。

第四步,召开课题研究成果报告会。2004年1月,北京大学法学院人民代表大会与议会研究中心与美国耶鲁大学法学院中国法律中心和加利福尼亚大学洛杉矶分校法学院联合举办“监督与司法公正国际研讨会”,参加会议的有:全国和地方人大常委会、最高人民法院、最高人民检察院和地方人民法院、人民检察院的专家,国内有关著名的法学家,美国、德国的专家,以及中国香港和台湾的法律专家共80多人。会议由参加课题研究的专家提交了研究报告,特邀专家对研究报告进行了评论,其他与会专家也提交了论文和进行了讨论。

此项调查是按科学方法和步骤进行的。但我们知道,该调查研究也有相当的片面性。因为案件记录和研究分析都是由人大、检察院和法院方面的专家分别做的。各部门的专家都难免有部门之见和知识的局限,他们在案例选择和研究报告上可能带有部门色彩和偏见。我们之所以知道这个缺陷还要选择这样做,是因为没有比本系统的专家更能详细地记录我们所需要的监督案例,这是找其他调查人员难以做到的工作。而此项研究提供详细而真实

的监督案例是非常重要的。为了尽量避免调查者本身的随意和偏见,课题领导小组采取了一些措施,如:对调研者进行事先的培训;对调查案例的格式和步骤要求进行了严格的规范;除了课题组负责人写出研究报告外,还特别邀请了6位观点比较中立的学者专家分别就人大、检察院和法院的案例和研究报告进行独立的分析评论。这样,我们可以看到从不同角度、不同立场的分析评论。而调查研究人员本身出于部门立场选择的案例和提出的研究报告也产生互相抵销的作用。

虽然这次研究并没有提供监督审判是否有利于司法公正的某种结论。但是,这项研究仍是非常有意义的。它第一次组织了各方面的专家共同研究监督与司法公正的关系,提出了各种对司法审判监督的改革建议。更重要的是加深了我们对监督与司法公正关系不同角度的认识。而这次研究成果远不止于这些。它还第一次通过案例客观详尽地描绘了对法院审判进行监督的过程,提供了监督司法的一些数字,从而为更多有志于司法改革研究的人们提供了素材,人们可以根据这些材料得出更加科学的结论。

本书分为两部分。第一部分是研究报告。由参与此项调查研究的专家提供的研究报告和其他专家的评论,以及为项目成果报告而召开的国际研讨会提交的论文组成。第二部分是案例,由于本次调查提供了160多个案例,本书不可能全部收录,只选择了少部分案例出版。编入本书的案例一般包括案情简介、监督案的提起、监督过程、监督结果、对监督结果的反映、调查者简要评语,给读者展示监督的客观过程。当然有些案例是不够全面的,调查者简要评语也只反映调查者个人观点。为了便于公众分享调查研究的成果,本次调查的全部案例将放在北京大学法学院人民代表大会与议会研究中心的“人大与议会网”(www.e-cpcs.org)“中心活动”栏目上,供大家查阅研究。需要说明的是,收入本书的案例,人大的个案监督案例称为《某某省人大监督法院案例》,而收入网站的全部案例目录中称《某某省人大监督司法案例》,因这次调查

的人大监督案例中有些是人大监督公安、检察机关的案例,都没有收入本书,只放在网站上,只有部分人大监督法院的案例才收入本书。请读者注意案例引注名称和案例编号的不同,以区别是在书上还是网上的案例。

本研究项目得以顺利完成和成果得以出版,首先要感谢美国加利福尼亚大学洛杉矶分校法学院裴文睿教授,没有他寻求资金的帮助和学术上的指导,就根本不可能从事此项研究。还应感谢美国耶鲁大学法学院中国法律中心、亚洲基金会、福特基金会对本项研究和成果出版的支持。最后应该感谢参与课题调查研究的全体成员,他们都是来自实际工作部门的官员,他们公务在身、十分繁忙,但还是坚持按要求完成了调查研究任务。我还要感谢项目助理和中心的助理吴国舫、王旭坤、吴薇和李霞,是他们的热情工作,才使我能有效地组织这项有众多专家参与的大型研究工程。特别是我的助手李霞女士,书稿的前期编辑和技术规范工作是她帮我完成的。

研究项目主持人:蔡定剑

2004年10月18日

代序*

[美]何杰森(Jonathan Hecht)

非常感谢三个合作伙伴,特别是蔡定剑教授和北京大学法学院人民代表大会与议会研究中心的工作人员。这次讨论很热烈,文章也很多很好,一如我所期望的。耶鲁大学法学院中国法中心为这次会议所做的很少,但收获却意想不到的多。

在任何司法制度中进行改革,第一步都是要确切了解实际情况,而这次会议是在大量的案例调查,并以此为基础进行研究的成果上进行的。我强调践性研究并不是要弱化思想和理论的重要性。但我想,思想和理论也是来自于实践中。比如说在美国和其他国家司法制度中,司法独立是我们追求司法公正的重要因素。这是美国和其他国家力图达到的目标,但有时能够获得成功,有时则不尽如人意。同样,司法独立的基础也存在于社会现实和实践经验中,以司法独立保证司法公正是西方社会实践的结果。司法独立本身并不是目标,而是实现其他目标的手段。司法独立是要确立公平解决纠纷的机制,从而建立能帮助个人、非政府组织等获得抗衡政府的力量。

* 这是耶鲁大学法学院中国法律中心副主任、高级研究员何杰森先生在“监督与司法公正国际研讨会”上的总结。

从两天的讨论中发现,我们面临的问题非常困难。但问题的本质应该不像所说的那么复杂。因为我觉得我们对法院的价值,已经形成了一些共识:大家都肯定法院的专业化价值是非常重要的;我们也肯定法院在程序和实体规则方面的价值;我们都认识到,专业化的法院对社会是有价值的,即使是一种理想。同样,我们也达成了一种共识:法院是独立的,但不是武断的和不受任何制约的。我在讲这个问题时大家都觉得理所当然。但实际上,司法独立目前在中国还不完全被接受,大家也没有看到法院的独立有什么好处,认为它应该是行政机关的一部分,而应受人大和党的监督。会议讨论了很多对司法监督的具体方面,如它的长处和短处,如何构架司法制度,如何改革监督,很有意思。但也许更重要的是,对大家达成共识的重要原则加以强调:我们应该同意,司法的首要任务(也是最终目标)是保证审判的公平和正确。推动法院内部监督,有助于审判的有效性和确定性,从而有助于建立法院的权威和法官的责任感。在实现这个目标之前,中国有很长的一段路要走,有相当长的过渡时期。

我想说,不管在司法改革的过渡时期采取何种方式,有两个特点需要明确:第一,在监督司法方法的设计上,要避免方法本身的缺陷,同时也要缩小方法对法院本身公平判案所造成的不良影响。第二,监督公开。公开的第一点是让大家知道,谁要来启动案件监督,谁要来监督案件,以及为什么要这么监督。这样可以避免监督本身出问题。

我们应该明确,所有这些监督措施都是临时性的做法、都是过渡性的,不能使其长期化。所有这种监督措施的规定中都应当明确它是一种“sunset 条款”,^[1]除非另有规定来延长它们的寿命。

[1] “sunset 条款”是国外立法中的一种技术,指立法机关通过立法解决一些临时性的问题时,在法律条款中,同时明确规定该法律何时中止或在出现什么条件时中止。——编者注

最后一点,过去两天中很多人提到 public opinion(民意),它经常被作为个案监督的理由。我认为,以民意作为监督法院的基础必须非常谨慎,尤其在没有任何客观的方式来弄清什么是民意之时。这也是我之所以提到所有监督方式中公开是非常重要的原因。法治的关键要素就是法院适用法律而不是某一时刻的所谓民意。

目 录

上卷:研究报告

第一部分 人民代表大会对审判案件的监督研究篇**司法独立与司法责任**

——个案监督案例研究之初探

[美]裴文睿(Randy Peerenboom) / 3

一、研究方法 5

二、对支持和反对个案监督观点之评价 10

三、改革建议 27

四、结 论 35

人民代表大会个案监督的现状及其改革 蔡定剑 / 38

一、人大个案监督的现状 40

二、对人大个案监督的利害分析 52

三、规范人大个案监督的意见 57

四、个案监督的制度性改革建议——建立人大监察专员 65