

“庭审案件的立法监督”

葛维宝教授 [Paul Gewirtz]

Potter Stewart宪法教授，兼中国法律中心主任

耶鲁法学院

司法公正及监督国际研讨会

2004年1月10-12日

中国北京

所有成熟的法律体系都具有司法独立性和司法问责制。有了司法独立性，法院才能够发挥其在社会中的重要作用，给社会带来巨大的益处。任何一个法律体系都面临着这么一个挑战：如何确保足够的司法问责和约束，以限制司法权力的滥用，而同时不影响司法独立，以确保法院充分发挥其在社会中的重要作用。问责制有好的形式，也有不好的形式。

多数国家主要通过法院系统内的上诉审查来实现法官的问责，纠正错误，阻止权力的滥用。这种法院系统内部的问责制，比起法院系统外部的问责制，如立法监督，对司法独立的威胁更小。

当然，法院系统以外的机构确实发挥着重要的作用。检察机关起诉贪污腐败的法官。另外，在美国以及其它多数国家，立法机构在塑造法院系统和确保法院履行其职责的过程中确实担当着一些非常重要的职能。但是，立法机构没有监督具体案件的职能。当然，立法机构制定法官运用的法律。立法机构确定法院的管辖权。立法机构制定法院的预算，可以增加或减少拨给法院的经费。立法机构通常在任命法官方面起到关键的作用，而法官的任命在很大程度上决定了法院的方向。立法机构可以通过我们所说的弹劾程序罢免法官——当然弹劾程序用的很少，只有在法官严重渎职的情况下才使用。

这里最相关的一点是，立法机构的立法大权包括“推翻”司法解释的权力。如果立法机构认为法院对某法律的解释是错误的，立法机构可以颁布新的法律，制定新的规则，以之适用于此后的案件，从而推翻先前的司法解释。通过这种有力的方法，立法机构确保法官履行职责，实现对法官的约束。就我们目前的讨论而言，这里关键的一点是：当立法机构通过修订法律“推翻”某一司法解释时，立法机构是在制定一条新的、适用于未来案件的普遍性规则，而不是裁决某一具体案件，也不是推翻法院对某一案件已作出的裁决。

在美国，立法机构不对法院裁决过的案件进行监督，也不会“推翻”其裁决。我们认为这样的监督完全是不恰当的。我们认为这是立法机构篡夺法院裁决案件的中心职权，也彻底威胁到了司法独立性。实际上，美国最高法院不久前针对美国国会试图推翻某一案件（*Plaut v. Spendthrift*, 514 U.S. 211 (1995)）裁决的做法，讨论过这个问题。最高法院在

书面意见中强调，美国宪法“赋予联邦法院系统的不仅是裁决案件的权力，并且是终审案件的权力，法院的判决仅应受上级法庭的审查”。

立法机构的成员，某些情况下整个立法机构，有时会在法院作出裁决之前，向法院提交书状，以参与某些庭审案件。提交书状完全是普遍的权利，并且都有正式记录。在这些情况下，立法人员仅仅是作为案件的一方当事人，和其他各方一样，并且不要求享受任何特权。立法人员对法院如何裁决案件不承担任何特别的监督职能，法院也不认为立法人员承担着该种职能。在极少数情况下，案件一方当事人可以要求法院重审已经裁决了的案件，但这也完全是一项普遍权利，并且有正式记录；如果立法人员请求法院重审，也和案件的其他各方当事人一样，不承担特别的监督职能，不要求也不享有任何特权。

介绍完这些背景材料之后，我想谈谈我个人对今天早些时候我们听到的学者报告的一些看法。可能是我受自己国家经历的影响太大了，但我完全不赞同我今天听到的那种认为中国应该实行立法机构对具体案件实行监督的观点，即便是这种监督进行了有些发言人谈到过的“改进”。近期的一些研究显示，人大监督发挥过作用，这是有价值的信息，但是，我认为，这些研究结果并不能支持这样的政策建议：人大监督应该保留，或者体制化，或者应该得到进一步巩固。我认为，中国的法律学者应该继续发挥他们近几年来所发挥的重要作用，立论反对立法机构监督具体案件，争取早日取消立法监督，而不仅是对其进行改进。

我得出这个结论，有如下三个理由：

第一，立法机构无法胜任对具体案件的监督。立法机构的特长在于审察社情，制定普遍性的政策，而不在于裁决具体的争端。裁决要求细致分析一个具体案件的案情，要求对法律问题进行专业的法律分析。立法人员个人无法胜任此项工作，立法机构作为一个整体也无法胜任此工作。实际上，我认为，立法机构应该监督具体案件这一观点背后有一个错误认识，就是没有理解到什么是裁决，对裁决缺乏尊重。裁决就是解释和运用法律，这是一项特别的、专业性的活动，具有赋予它统一性和合理性的特定的形式、程序和技巧。裁决要求以特定的方式审查具体案件的案情和法律问题，而立法人员没有这方面的时间和技能。

第二，对具体案件实施立法监督，威胁到了司法独立性，不仅对所涉及案件如此，对其后的案件也如此。这种监督必然会造成一种认识，即立法机构在给法院施加压力，如果法院不推翻裁决，就会遭受不良后果。这就进一步威胁到了法院的威望，使得有才干的人更加不愿意担任法官，并助长立法机构和其他国家机构更进一步反对司法独立的姿态。对具体案件的立法监督实施“体制化”或“规范化”，只会进一步巩固这种制度，使之合理化。

第三，对具体案件实施立法监督，可能造成新的权利滥用，包括两种：其一，这种监督可能是分散的、混乱的、缺乏公平性的，可能造成有选择性的监督，以帮助政治上最有影响力、最有权势的群体；其二，这种监督可能为人大成员及其工作人员创造腐败的新机会。为什么要对监督者抱有这么大的信心，尤其是考虑到他们不太可能对裁决具有充分的认识？

让我强调这么一点：中国的人大有诸多充分的理由在中国的治理中发挥更广泛、更有力的作用，这应该是中国当前发展的重要组成部分。但加强人大不应该以削弱法院作为代价；而法院本身现在正在积极的争取发挥更大的作用，进一步在树立其威信，增强其独立性。

我还想争取让我的发言不引起误解。我想，我对中国法院系统的现状有非常现实的认识。我注意到当前中国的法院系统存在着诸多问题，包括腐败问题、素质问题等。这些问题很严重，应当得到解决。贪污腐败的法官应该受到刑事起诉。法官素质及其司法工作的质量必须得到改进。要解决这些问题，应该采取多种措施，但不包括对具体案件实施立法监督。比如说，要纠正司法错误，鼓励法官提高办案能力，就有必要改善法院系统内部的审查制度，这个制度当事各方都可以控制，不需要立法机构介入——比方说，改善上诉制度，可包括建立第三级的上诉审查，并进一步加强法院内部职业道德规范的实施。改革者还应继续推动其它方面的改革，治理法院问题的根源，或者至少推动循序渐进的解决方法，使我们更加接近司法独立的理念，而不是背道而驰。对具体案件实施立法监督解决不了这个问题。这个方案不好，我认为应该摒弃。