

中国的司法改革与宪政制度

蔡定剑

中国的司法改革涉及到宪政构架问题，这也就是中国司法改革至少已经有 10 年的历史而进展不大的原因。所谓宪政构架就是涉及到宪法上的权力再分配问题。

人大如何监督法院？

中国的人大在近年来自身不断扩大权力的过程中，把触角伸向了法院。人大扩大权力意味着向行政司法分权。由于人大不敢挑战行政权，所以，把权力伸向相对较软的司法权。人大监督法院的错案也产生于越来越多的公民向人大投诉的要求。当人们认为在法院受到不公正对待时，转向人大申诉。人大很愿意扮演公正的使者。虽然人大也干预纠正了一些错案，但是，人大角色的错位也遭到学者强烈的质疑。学者认为这种监督破坏了司法的基本原则，打乱了司法程序和影响了法院的权威。

人大监督法院的案件向何处去？这中国当前政治权力格局变化中的一个问题。在宪法没有对国家权力进行明确划分的情况下，在人民代表大会是国家权力机关的宪政体制下，人大其它国家机关对人大负责、受人大监督的制度安排，就可能导致人大的扩权而干涉其他的权力。

现在，每年全国人大会议期间，各地人大代表都带来不少案件¹向最高法院提出质疑。人大的个案监督给中国的司法改革带来了难题，也给中国宪政体制带来了挑战。专家们提出对过去一直处于弱势的人大权力的约束、规范和限制问题。

检察权向何处去？

检察机关改革的一个根本性问题，就是检察机关的定性和职能定位问题。检察机关在中国扮演一个全能监督法律实施者的角色在宪法上确定为“国家的法律监督机关”。根据《人民检察院组织法》和《刑事诉讼法》的规定，它的职责有五个方面：一是对政策、法律统一实施的监督。对叛国案，破坏法律统一实施的重大犯罪案件行使检察权；二是对国家工作人员的贪污、受贿和渎职犯罪案件进行侦查；三是对公安机关侦查的案件进行审查，批准逮捕。对于公安机关的侦查活动的合法性进行监督；四是对刑事案件提起公诉和支持公诉，并对法院的审判活动是否合法实行监督；五是对案件的判决和裁定的执行，对监狱、看守所、劳动改造机关的活动是否合法进行监督。概括起来检察机关的职权为侦查权、公诉权和监督权。

¹ 如 2003 年人大会议时，人大代表向最高法院提出大约有近 500 件申诉案件。

检察机关到底在司法制度中到底扮演什么角色，起什么作用？在中国进行市场经济体制改革过程中，法院的角色在转换，审判方式在改革，律师已经成为社会工作者，那么检察机关的职能需要作那些调整，确实需要从新考虑。

检察机关的改革涉及到它与人大监督职能的关系和与法院的关系，还涉及与公安机关的关系，所以又是一个更加复杂的宪政问题。我想主要讲这个问题。

首先，检察机关要改变“国家法律监督机关”的性质。它不是也不应成为国家的一般法律监督机关。检察机关行使法律监督与人民代表大会的法律监督有一定冲突。

其次，检察机关的第一角色是公诉人。随我国法院庭审制度的改革和律师制度的改革，检察机关公诉人的角色也应相应发生变化。在实行抗辩制的庭审制度改革中。法院不去大包大揽审判中的一切——从调查取证到判断证据、适用法律。而负责审查证据和适用法律。由于承担行政诉讼职责，法院对行政行为的监督职能也在扩展。这要求法院保持更加独立和中立的地位。与此同时，律师已由“国家法律工作者”变成社会法律工作者转变，律师完全成为委托人利益的代表。这一切要求检察机关的角色也要相应发生变化。

在刑事诉讼中，检察官与律师的地位要平等。检察机关在法庭上不应再是监督者。否则，控辩双方的地位不平等，它还可以监督庭上的法官，那么，法院的中立和真正的抗辩制就难以建立。律师也难以在审判中真正发挥作用。

在民事诉讼领域应参与公益诉讼。如在保护国有资产，产品质量导致众多的消费者利益受损，环境保护、老人、儿童和弱者的抚养、赡养和劳动保护方面等领域，也可由检察机关代表公众进行诉讼。

第三，检察机关作为一个直接的立案侦查机关，它有很多需要改革的地方。法律规定，检察机关对贪污罪、渎职罪和对国家工作人员侵犯公民人身权利的犯罪直接侦查。

现在对检察机关直接侦查案件的批评是，它是一个监督警察的机关，又自己行使直接侦查案件的权力，因而会缺少监督。为此，检察机关自行搞了一套人民监督员制度。请普通公民对他们的侦查进行监督。我认为这样的改革有点象遮羞布。

第四，加大检察机关对司法监督职权。检察机关在放弃的一般法律监督职能后，可集中更多的力量进行对诉讼活动的监督，加强检察机关对司法的监督包括：

(1) 侦查监督。现在中国警察的侦查出现最大的问题是刑讯逼供，非法拘禁，造成错案。检察机关如何提前介入公安机关的侦查活动，以防止公安人员在侦查过程中的违法行为。如公安机关在侦查取

证和询问犯罪嫌疑人时，检察机关可派人到场，以防止违法取证和刑讯逼供。

(2) 对庭审活动的监督。对这监督存在很大的争论，完全取消需要改变检察机关的性质。在法律没有改变的情况下，可以把公诉和监督身份分开，不能由公诉人直接来承担监督者的角色。

(3) 执行监督。主要是加强对监狱和劳改场所的违法行为实施监督。监督的重点是管教人员的暴力行为，腐败造成的违法，甚至私放罪犯行为，对法院关于减刑、假释、监外执行等的判决、裁定应拥有监督权，法院在作出上述裁定时，应将裁定书抄送检察机关，检察机关有权抗议，法院在接到抗议时应进行复议。

在进行上述监督时，发现公安、法院和监所等执行人员有刑讯逼供、徇私枉法、营私舞弊等犯罪行为，检察机关可以进行调查，即直接行使侦查。它作为司法监督的一种手段。因为检察机关参与诉讼过程，比较了解司法机关和司法人员的活动，由它来监督公安法院的人员是否违法，并追究其责任是合适的。

法院改革的两难

中国的法院改革处于增强司法的独立性与加强对司法监督的两难境地。加强法院的责任与独立性被认为是法治国家的普遍经验，但在中国，司法腐败严重，法官的素质很低的情况下，加强对司法的监督又是一种不得不重视的民众的普遍要求。司法改革试图从强化司法独立的加强司法监督中找到一种平衡。

这里涉及到两个宪法上的问题：

一是法院应加强独立性，在法院应避免沦为地方保护主义的问题上，至少法律界基本上达成共识，应从宪法上让法院摆脱地方性法院的制度安排，建立中央法院与地方法院两套系统或设立最高法院的派出机构，从人（法官任命）、财（法院财政来源）、物（法院的设备）上脱离地方的控制。

二是法院又要接受人大的监督，在宪法上，人大有权监督法院，而且一些地方人大也开展了此项监督，尽管法学界对此表示不同意见。而这两个问题的改革，都涉及到宪法制度的安排。所以，在 2004 年修改宪法时，包括最高法院在内的很多法学界人士都试图争取修改宪法的有关条款，但没有成功。因为它涉及到宪法上的权力再分配问题。