

行政院國家科學委員會專題研究計畫成果報告

中國大陸人大監督權與司法獨立之爭議

A Study of

計畫編號：NSC 90-2420-H-004-004

執行期限：90年8月1日至91年7月31日

主持人：趙建民 國立政治大學中山人文社會科學研究所 教授

共同主持人：張淳翔 耕莘護理專科學校 助理教授

一、中文摘要

中共人大制度改革多年，其中立法權行使之效能已較為顯著，但監督工作卻仍有待強化。人大在落實憲法所賦予的權力時，監督對象較少的指向行政機關，而更多的指向了司法機關。司法人員的腐敗更甚於行政官員嗎？或是司法機關係屬於相對弱勢的一方？在中共的憲政理論中，司法權的定位處於何種位置？進一步的司法獨立是否具有可行性？台灣亦曾發生對法官行使監察調查權的爭議，近年來司法改革漸有成績，相關經驗是否可供大陸參考？

本研究針對中共人大監督權與法院獨立審判之爭議進行探討，冀能發現其主要爭議所在以及學者之觀點類型，並藉由探索與比較爭議內容，分析中共的憲政與司法概念，立法權與司法權的關係等問題，亦可評估中國大陸司法獨立的前景與人民代表大會制度的可能發展。

關鍵詞：中國大陸、人民代表大會、法院、監督權、司法獨立、個案監督

Abstract

Keywords:

二、緣由與目的

中國大陸近年所出現的司法腐敗現象，逐漸增加。法官、檢察官及公安索賄受賄的案件層出不窮，甚至在經濟等因素的考量之下枉法裁判、製造假案，以黑龍江省為例，在一九九五年至一九九七年間，有一千三百八十六件被列為「錯案」，一千八百七十三名的公安司法人員被追究相關的責任。（法制日報，一九九七年十二月七日）

另一方面，人民代表大會的權力逐漸增強，於是，若干地方人大制定了個別的地方性法規，甚至對於部分的司法案件進行了個案監督。見諸報端的具體的例子有：「人大還了我清白與公道」（人民日報，一九九八年九月八日）、「村婦訴冤歷經三載，人大監督為民除凶」（人民日報，一九九八年十月六日）、「三級法院、四個判決、八年官司、一張白紙」（南方周末，一九九八年六月五日）。

中國大陸學術界對此爭議頗大，但官方似有意將其上昇到全國性的法律。在監督法完成立法之前，先制定個別的監督相關規定。全國人大常委會內務司法委員會於一九九八年六月開始起草「全國人大常委會關於對審判、檢察工作中重大違法案件實施監督的規定」，於一九九九年八月二十四日、十月二十五日由九屆全國人大常委會第十一次和第十二次會議進行審議。

全國人大常委會委員長李鵬在一九九九年十一月舉行的「省、自治區、直轄市人大常委會負責人座談會」中表示：「在監督法制定出來之前，先制定幾個關於監督工作的單項規定或決定，待條件成熟時，再制定綜合性的監督法，這個辦法是可行的，也是符合中國實際的。」¹

三、結果與討論

本研究針對中國大陸人大監督權與司法獨立審判之爭議進行研究，在進行研究成果報告時，醞釀了十多年的監督法終於在八月被排入了九屆全國人大常委會第二十九次會議的議程。該草案中關於監督審判和檢察工作的範圍、原則、方式和程序均有所規範。主要內容可分為以下幾點：²

1. 集體行使職權，不代行審判權、檢察權、不直接處理案件。
2. 人大專門委員會可決定將案件向有關審判、檢察機關初步詢

問，如有必要，可由專門委員會提請全國人大常委會委員長會議或縣級以上地方各級人大常委會主任會議決定，交有關審判、檢察機關處理，並報告處理結果。專門委員會若對處理結果不滿意，可向委員長會議或主任會議報告，並提出建議。

3. 監督的方式包括：聽取和審議工作報告；聽取辦理案件中執法情況的報告；對其工作提出質詢案；組織特定問題的調查委員會；罷免或撤銷嚴重違法失職的審判、檢察人員之職務。

雖然監督法若能通過施行，對於人大監督權的完善有相當的助益，但目前所見到之草案不僅內容彼此矛盾，而且並無法解決問題的核心。矛盾之處主要有二：一是集體行使職權，但行使的主要單位卻是專門委員會及委員長會議或主任會議，而非常委會會議。此種做法不利於常委會組成人員平等行使職權，只是將目前常委會行政化的模式以條文確定下來。二是不直接處理案件，但是草案卻規定專門委員會可以聽取進行中案件的報告，如此運作的結果勢必造成直接處理案件。

問題的核心其實是「監督到黨委頭上」，在黨政不分的體制運作，黨委經常直接決定本行政區內的重大事務，包括重大的行政及司法事務，甚至直接敲定某些重大司法案件。³

曾有大陸學者於一九九七年十月至十

¹ 大公報，一九九九年十一月三日。

² 法制日報，二〇〇二年八月二十八日。

³ 張煒，人民代表大會監督職能研究（北京：中國法制出版社，一九九六年），頁七十六。

二月對上海、安徽、江蘇、浙江、江西、山東等地的部分法官進行訪談，其中對於人大的監督權甚少質疑，但是對於行政干預的現象則認為具有普遍性，甚至相當嚴重。例如山東的一位法官便指出地方司法機關的經費是由政府撥款，地方政府即以此為工具使法院不致於對抗政府。上海的一位庭長則指出另外兩項因素：一是各級黨政部門直接控制的新聞媒體；一是地方保護主義。⁴

此類爭議在台灣出現甚早。在民國四十二年時當時的司法行政部林彬部長認為監察權與司法審判權應並行不悖，倘案件已在司法機關偵查審理中，監察機關不應加以調查。事實上造成了排拒監察院行使監察權的效果。

時任監察院司法委員會召集人的陶百川委員即以為不妥，後經多次協調，方改為「監察院自可儘量避免對於承辦人員在承辦期間實施調查，但如認承辦人員有枉法失職之重大情節，需要即加調查者，監察院自得斟酌情形實施調查。」⁵對於法官的監督實有其制度上的需要，民國九十一年九月十一日司法院在開會討論「法官法」時，以設立「職務法庭」的方式來處理法官懲戒及職務監督的救濟事項。即法官若遭警告以上的懲戒處分，都將由監察院提出彈劾，送司法院職務法庭審理。該

法庭由司法院行政訴訟及懲戒庭的特任庭長、法官及地院、高院、地區行政法院法官共五人組成。⁶

司法獨立需要能夠獨立行使職權的法官，司法機關整體素質的提昇方能有效提昇裁判品質。若從制度上進行外部干預，短期或許能遏止部分的司法腐敗現象，長期對於法治國家及司法獨立的形成恐怕反而具有負面的效應。

四、計畫成果自評

本計畫完成的工作項目：

1. 蒐集相關資料並對若干個案予以建檔。
2. 將主要論點分類歸納。
3. 解析社會主義法制的概念及其影響。
4. 評估相關立法的可行性及其限制。
5. 制度變遷與中共政治與司法改革之趨勢分析。

本計畫提供之貢獻：

1. 彌補當前國內學界相關研究之不足。

⁴ 高其才、王晨光、馮澤周，「程序、法官與審判公正—上海等地法官訪談綜述」，*法學*，二〇〇〇年第八期，頁九。

⁵ 陶百川，*政治緊箍咒*（台北：遠景，民國六十九年），頁一九九~二一七。

⁶ *聯合報*，民國九十一年九月十二日，版五。

2. 有助於中共政治體系資料之整建。
<http://www.rdyj.com.cn/rdqk-1-6.html>。
3. 評估當前中共政治生態之穩定性。
4. 正確掌握未來大陸局勢之演變。
3. 王敬松。中華人民共和國政府與政治。北京：中共中央黨校出版社，一九九三年。
4. 史敏、沈春耀、胡可明主編。立法項目實例評析。北京：中國法制出版社，一九九八年。

提供政府大陸決策之參考。

5. 彌補當前國內學界對大陸地區立法過程研究之不足。
6. 有助於中共政治體系資料之整建。
7. 評估當前中共政治生態之穩定性。
8. 正確掌握未來大陸局勢之演變。
9. 提供政府對於大陸及兩岸關係決策之參考。
10. 訓練助理人員蒐集及掌握中國大陸立法資訊之能力，並自研究中了解兩岸政治體制之差異性，培養比較政治制度之能力。
5. 石之瑜。「變遷中的中共人民代表大會制度」。共黨問題研究，二十一卷六期，頁十三~二十二。
6. 全國人大常委會辦公廳研究室編。人民代表大會成立四十周年紀念文集。北京：中國民主法制出版社，一九九五年。
7. 全國人大常委會辦公廳研究室編。中華人民共和國人民代表大會文獻資料匯編。北京：中國民主法制出版社，一九九一年。
8. 全國人大常委會辦公廳研究室編。總結、探索、展望—八屆全國人大工作研究報告。北京：中國民主法制出版社，一九九八年。
9. 全國人大常委會辦公廳編。人民代表大會制度論叢，第一輯。北京：中國民主法制出版社，一九九二年。
10. 全國人大常委會辦公廳辦公室編。論我國人民代表大會制度建設。北京：中國民主法制出版社，一九九〇年。

五、參考文獻

1. 日本比較立法過程研究會編。許介麟譯。議會立法過程之比較研究。台北：立法院秘書處，一九九一年。
2. 王芳、張玉民。「立法理想與執法困難」。人大研究，一九九九年第一期，
11. 全國人大常委會辦公廳研究室。人民代表大會制度建設四十年。北京：中國民主法制出版社，一九九一年。
12. 朱光磊。當代中國政府過程。天津：人

- 民出版社，一九九七年。
13. 朱新民。中共政治體制改革之研究。再版。台北：永然文化出版公司，民國八〇年。
 14. 何永堅、楊合慶。「全民討論土地管理法（修訂草案）的主要意見和建議」。人大工作通訊，一九九八年十六期，頁二十四~二十八。
 15. 何華輝編。人民代表大會制度的理論與實踐。武昌：武漢大學出版社，一九九二年。
 16. 吳大英、任允正、李林。比較立法制度。北京：群眾出版社，一九九二年。
 17. 吳大英、呂錫偉主編。法規草案的設計與研究。北京：中國法制出版社，一九九八年。
 18. 吳大英、劉瀚編。政治體制改革與法制建設。北京：社會科學文獻出版社，一九九一年。
 19. 吳大英等著。中國社會主義立法問題。北京：群眾出版社，一九八四年。
 20. 吳大英等編。中國社會主義法律基本理論。北京：法律出版社，一九八七年。
 21. 吳安家主編。中共政權四十年的回顧與展望。台北：政治大學國際關係研究中心，民國八十年。
 22. 吳安家編。中共政治發展。台北：政治大學國際關係研究中心，民國八十三年。
 23. 吳知論。「必須建立政治家與普通群眾的有機聯繫」。政治學研究，一九八八年第一期，頁二十四~二十八。
 24. 吳國光。自由化、制度化、民主化。台北：風雲論壇出版社，民國八十六年。
 25. 吳康民。人大回憶錄。香港：明報出版社，一九九〇年。
 26. 吳康民。人大繽紛錄。香港：明報出版社，一九九七年。
 27. 宋汝棼。參加立法工作瑣記。下冊。北京：中國法制出版社，一九九五年。
 28. 宋汝棼。參加立法工作瑣記。上冊。北京：中國法制出版社，一九九四年。
 29. 李步云、汪永清主編。中國立法的基本理論和制度。北京：中國法制出版社，一九九八年。
 30. 李步云主編。立法法研究。長沙：湖南人民出版社，一九九八年。
 31. 李林。立法機關比較研究。北京：人民日報出版社，一九九一年。
 32. 李英明編。轉型期的中國：社會變遷。台北：時報文化，一九九五年。
 33. 李培傳主編。中國社會主義立法的理論與實踐。北京：中國法制出版社，一九九一年。
 34. 李誠、萬其剛。「略論我國當前立法中存在的問題」。中外法學，一九九六年第二期，頁四十三~四十六。
 35. 汪學文主編。台灣海峽兩岸各種體制之比較研究。台北：政治大學國際關係研究中心，民國七十七年。
 36. 谷安良編。立法學。北京：法律出版社，一九九三年。
 37. 周旺生。「中國立法改革三策：法治、

- 體制、決策」。北京大學學報(哲社版),一九九五年第五期,頁十六~二十四。
- 38.周旺生。「關於中國立法程序的幾個基本問題」。中國法學,一九九五年第二期,頁五十六~六十一。
- 39.周旺生。立法論。北京:北京大學出版社,一九九六年。
- 40.周旺生。立法學。北京:北京大學出版社,一九八八年。
- 41.岩井奉信。李薇譯。立法過程。北京:經濟日報出版社,一九九〇年。
- 42.阿計。大立法——一個記者眼中的中國立法進程。成都:四川人民出版社,一九九七年。
- 43.胡濤。立法學。台北:漢苑,民國六十九年。
- 44.苗連營。「論立法過程中的程序參與原則」。法制日報,一九九九年三月二十五日,版七。
- 45.孫承谷。立法權與立法程序。北京:人民出版社,一九八三年。
- 46.孫笑俠。「法治國家及其政治構造」。法學研究,一九九八年第一期,頁十六~二十六。
- 47.孫琬鐘主編。立法學教程。北京:中國法制出版社,一九九〇年。
- 48.徐向華。「試論立法的現代化」。法制建設,一九八八年六月,頁二一~二五。
- 49.浦興祖。當代中國政治制度。上海:人民出版社,一九九〇年。
- 50.翁松燃編。中華人民共和國憲法論文集(續集)。香港:中文大學,一九八七年。
- 51.翁松燃編。中華人民共和國憲法論文集。香港:中文大學,一九八八年。
- 52.張友漁主編。中國法學四十年。上海:人民出版社,一九八七年。
- 53.張明澍。中國政治人。北京:中國社會科學出版社,一九九四年。
- 54.張炳良。「中國人大制度應如何改革」。中國之春,一七二期,一九九八年一月,頁七十八~八十。
- 55.張根大、方德明、祁九如。立法學總論。北京:法律出版社,一九九一年。
- 56.張煥卿等編。中國大陸研究。台北:三民,民國八〇年。
- 57.曹思源。中國政改先聲——破產拓荒的台前幕後。香港:夏菲爾,一九九八。
- 58.梁美芬、盧永鴻編。中國法制改革。香港:廣角鏡,一九九四年。
- 59.梓木等。民主的構思——論我國人民代表大會制度的發展與改革。北京:光明日報出版社,一九八九年。
- 60.許光泰。中共法制論。台北:商務印書館,民國七十八年。
- 61.郭道暉、周旺生、王晨光主編。立法——原則、制度、技術。北京:北京大學出版社,一九九四年。
- 62.郭道暉。「論立法中人民共同意志的集中」。法學,一九九六年第二期,頁二~五。
- 63.郭道暉。「論立法無序現象及其對策」。

- 人民大學複印報刊資料：法學，一九九一年第一期，頁三十七~四十四。
64. 郭道暉。中國立法制度。北京：人民出版社，一九八八年。
65. 郭道暉主編。十年法制論叢。北京：法律出版社，一九九一年。
66. 陳斯喜。「試論在改革過程中的立法方略」。中國法學，一九九三年第五期，頁二十二~二十五。
67. 陳端洪。「立法的民主合法性與立法至上」。中外法學，一九九八年第六期，頁五十九~六十九。
68. 陳端洪。「法律程序價值觀」。中外法學，一九九七年第六期，頁四十七~五十一。
69. 彭沖。民主法制論集。北京：中國民主法制出版社，一九九三年。
70. 彭真。論新中國的政法工作。北京：中央文獻出版社，一九九二年。
71. 彭真。論新時期的社會主義民主與法制建設。北京：中央文獻出版社，一九八九年。
72. 程湘清。「提高法律案的審議水平」。法制日報，一九九八年九月二十四日，版六。
73. 黃順興。黃順興北京見聞：從胡耀邦到江澤民。台中：作者印行，民國八十二年。
74. 萬其剛、蘇東。「公眾參與立法」。法制日報，一九九九年一月七日，版六。
75. 葉明德。大陸人民的政治參與（一九七八~一九九二）。台北：時英，民國八十三年。
76. 董必武。論社會主義民主和法制。北京：人民出版社，一九七九年。
77. 董郁玉、施濱海編。政治中國：面向新體制選擇的時代。北京：今日中國，一九九八年。
78. 雷飛龍、華力進主編。海峽兩岸四十年。上冊。台北：革命實踐研究院，民國八十三年。
79. 趙建民。「中共面向廿一世紀的政治變遷」。中國大陸研究，三十九卷一期，民國八十五年一月，頁七~二十四。
80. 趙建民。「中國大陸民主化可行性研究—全國人大常委會立法功能轉變之分析」。台北：行政院國家科學委員會計劃，民國八十六年。
81. 趙建民。威權政治。台北：幼獅，民國八十三年。
82. 趙建民。當代中共政治分析。台北：五南，民國八十六年。
83. 劉丹。「論聽證制度的完善」。法制日報，一九九九年四月八日，版七。
84. 劉生榮。「我國立法程序的現狀與完善對策」。人民大學複印報刊資料：法學，一九九五年第九期，頁三十三~三十九。
85. 劉志光、王素莉。「從『群眾社會』走向『公民社會』」。政治學研究，一九八八年第五期，頁一~五。
86. 劉政、程湘清等。人民代表大會制度講話。增訂本。北京：中國民主法制出版社，一九九六年。

87. 劉清波。社會主義國家法制。台北：黎明文化，民國八十一年。
88. 劉傳琛。「論人大的調查委員會」。政治與法律，一九九二年五月，頁三十三~三十五。
89. 劉運龍。「論完善地方性法規的起草和審議程序」。人大研究，一九九九年第二期，
<http://www.rdyj.com.cn/rdqk-2-7.html>。
90. 編輯組。萬里論人民民主與法制建設。北京：中國民主法制出版社，一九九六年。
91. 蔣兆康。「從系統思想論立法程序的科學化」。人民大學複印報刊資料：法學，一九九一年第一期，頁三十一~三十六。
92. 蔣碧昆主編。憲法學。北京：中國政法大學出版社，一九九四年。
93. 蔡定劍。「法制的進化與中國法制的變革」。中國法學，一九九六年第五期，頁三~九。
94. 蔡定劍。中國人民代表大會制度。修訂版。北京：法律出版社，一九九八年。
95. 鄭宇碩、謝慶奎主編。當代中國政府。香港：天地圖書，一九九二年。
96. 黎安友 (Andrew J. Nathan)。姜敬寬譯。中國的民主。台北：五南，民國八十三年。
97. 黎曉武。「論加強全國人大常委會委員的立法作用」。法律科學，一九九九年第二期，頁二十二~二十九。
98. 閻淮。「中國大陸政治體制淺論」。中國大陸研究，三十四卷八期，頁十八~四〇。
99. 薛鳳旋。「人民代表大會制度改革建議」。廣角鏡月刊，一九九七年四月，頁八十~八十五。
100. 謝慶奎、楊鳳春、燕繼榮。中國大陸政府與政治。台北：五南，民國八十八年。
101. 謝慶奎主編。當代中國政府。瀋陽：遼寧人民出版社，一九九一年。
102. 羅志淵。立法程序與立法技術。台北：國民大會秘書處，民國五十三年。
103. 羅志淵。立法程序論。台北：正中書局，民國六十三年。
104. 羅傳賢。立法程序。台北：龍文出版社，民國八十二年。
105. 羅傳賢。立法程序與技術。台北：五南，民國八十五年。
106. 嚴家祺。民主怎樣才能來到中國。台北：遠流，一九九六年。
107. 顧昂然。新中國立法概述。北京：法律出版社，一九九五年。
108. Dicks, Anthony. "The Chinese Legal System: Reforms in the Balance." *China Quarterly*, no. 119 (September 1989), pp. 540~576.
109. Goldman, Merle. *Sowing the Seeds of Democracy in China*. Cambridge: Harvard University, 1994.
110. Jiang, Ping. "Chinese Legal

- Reform: Achievements, Problems and Prospects.” *Journal of Chinese Law*, vol. 9, no. 1 (Spring 1995), pp. 67~75.
111. Lieberthal, Kenneth. *Governing China*. New York: W. W. Norton, 1995.
112. Nathan, Andrew J. “China’s Path from Communism.” *Journal of Democracy*, vol. 4, no. 2 (April 1993), pp. 30~42.
113. Nathan, Andrew J. “Is China Ready for Democracy?” *Journal of Democracy*, vol. 1, no. 2 (Spring 1990), pp. 50~61.
114. O'Brien, Kevin J. and Luehrmann, Laura M. “Institutionalizing Chinese Legislatures: Trade-offs Between Autonomy and Capacity.” *Legislative Studies Quarterly*, vol. XXIII, no. 1 (February 1998), pp. 91~108.
115. O'Brien, Kevin J. *Reform Without Liberalization: China’s National People’s Congress and the Politics of Institutional Change*. New York: Cambridge University Press, 1990.
116. Pei, Minxin. “Is China Democratizing?” *Foreign Affairs*, vol. 77, no. 1 (Jan/Feb 1998) pp. 68~82.
117. Tanner, Murray Scot. “Erosion of Communist Party Control Lawmaking in China.” *China Quarterly*, no. 138 (June 1994), pp. 381~403.
118. Tanner, Murray Scot. “How a Bill Becomes a Law in China: Stages and Processes in Lawmaking.” *China Quarterly*, no. 141 (March 1995), pp. 39~64.

監督參考書目

一、專書：

1. 王利明。司法改革研究。北京：法律出版社，二〇〇〇年。
2. 程湘清等。國家權力機關的監督制度和監督工作。北京：中國民主法制出版社，一九九九年。
3. 張煒。人民代表大會監督職能研究。北京：中國法制出版社，一九九六年。
4. 全國人大常委會辦公廳研究室編。地方人大監督工作。北京：中國民主法制出版社，一九九七年。
5. 陶百川。政治緊箍咒。台北：遠景，民國六十九年。

二、論文：

1. 于曉青、李永紅。「論人大對司法機關進行個案監督的必要性與可行性」。法學，一九九九年第一期，頁二十五~二十八。
2. 王利明。「權力機關對司法機關監督的正當行使」。光明日

- 報，二〇〇二年九月三日。
3. 王晨光。「論法院依法獨立審判權和人大對法院個案監督的衝突及其調整機制」。法學，一九九九年第一期，頁十八~二十四。
 4. 吳坤。「解讀監督法草案」。法制日報，二〇〇二年八月二十八日。
 5. 周漢華。「論建立獨立、開放與能動的司法制度」。法學研究，一九九九年九月（第五期），頁三~二十。
 6. 侯宗賓。「人大監督的八種方式」。人民日報，一九九九年十一月三日，版九。
 7. 高其才、王晨光、馮澤周。「程序、法官與審判公正—上海等地法官訪談綜述」。法學，二〇〇〇年第八期，頁六~十三。
 8. 張漢昌、鄧麗霞。「關於法院向人大及其常委會報告工作制度的法律思考」。人大建設，轉引自中國人大新聞網路版，二〇〇二年七月十九日。
 9. 郭道暉。「司法改革與改革黨對司法的領導」。改革（重慶），總一一三期，二〇〇二年一月，頁一〇八~一一五、一二七。
 10. 郭道暉。「實行司法獨立與遏制司法腐敗」。法律科學，一九九九年第一期，頁五~十五。
 11. 傅達林。「讓人大監督規範化」。人民日報，二〇〇二年九月四日，版九。
 12. 賀日開。「司法改革：從權力走向權威—兼談對司法本質的認識」。法學，一九九九年七月（第七期），頁六~十二。
 13. 葉青。「依法治國與司法公正—一九九九年全國訴訟法學年會觀點綜述」。法學，二〇〇〇年第二期，頁四十九~五十五。
 14. 蔡定劍、傅靜。「人大制度二十年發展與改革討論會綜述」。中外法學，十二卷二期，二〇〇〇年，頁二三五~二四一。
 15. 黎國智、馮小琴。「人大對法院個案監督的反向思考」。法學，二〇〇〇年第五期，頁九~十三。
 16. 薛阿平、姚旭斌。「從監督走向制約—法院內部審判監督制度改革初探」。法學，一九九九年九月（第九期），頁九~十三。
 17. 謝鵬程。「人大的個案監督權如何定位」。法學，一九九九年第九期，頁十四~十五。

六、附件