

从人大“个案监督”到“代表参与诉讼调解”

——地方人大与法院关系的“变”与“常”

何俊志¹，王伊景²

(1. 复旦大学, 上海 200433 2. 福建省泉州市人大常委会, 福建泉州 362000)

[摘要] 本文试图从“代表协助诉讼调解”入手，在归纳地方人大与人民法院的制度规范的基础上，考察两者之间从“个案监督”到“代表参与诉讼”的转换过程，透视转换的路径，并比较两种做法的差异。最后，还试图通过这种比较而分解出地方人大与同级法院关系的变化与不变之处，提出一种解释这种双重现象背景的内在动因与理论意义。

[关键词] 地方人大；人民法院；个案监督；人大代表；诉讼调解

[中图分类号] D62 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008-9314(2010)06-0058-05

一、制度背景：作为监督与被监督关系的人大与法院

结合《宪法》《地方组织法和代表法》的相关规定，我们将广泛意义上的地方各级人大与人民法院的关系概括为表1所示的四个层面：

结合前述法条介绍和表格归纳，对于地方各级人大与本级人民法院的关系，我们基本上可以做这样的概括：两者的关系在总体上可以概括为人民代表大会产生同级人民法院，人民法院要对产生它的人民代表大会负责并接受监督。在监督层面上，我们还可以把地方各级人大与人民法院之间的监督关系细化为两个层次，即人民代表大会的监督和人大的常委会的监督。在人民代表大会开会期间，人大代表作为成员而参与监督权的行使；在人民代表大会闭会期间，在常委会的组织下，人大代表参与某些带有监督性质活动。在

表 1：地方人大与同级法院的权力关系

| | |
|-----------|--|
| 人民代表大会 | 选举并罢免本级人民法院院长；听取和审查本级人民法院的工作报告。 |
| 人大常委会 | 监督本级人民法院的工作；决定本级人民法院代理院长人选，任免和决定撤销由它任命的本级人民法院副院长、庭长、副庭长、审判委员会委员、审判员；受理人民群众对人民法院及其工作人员的申诉和意见。 |
| 开会期间的人大代表 | 提出人民法院院长人选和对人选的意见；对人民法院提出质询和询问；有权（联名）提出对人民法院院长的罢免案；提出意见批评和建议；参与对工作报告的审查和表决；参与人民法院院长人选的表决。 |
| 闭会期间的人大代表 | 协助宪法和法律实施；在常委会组织下进行视察；在视察时约见人民法院负责人，并提出意见、批评和建议。 |

[收稿日期] 2010-08-30

[作者简介] 何俊志，复旦大学国际关系与公共事务学院副教授，复旦大学选举与人大制度研究中心副主任；王伊景福建省泉州市人大常委会研究室副主任。

加强和改进监督工作实践中,地方各级人大常委会曾经积极探索、创造了一些新形式和做法,例如,积极开展对法律、法规实施情况的检查监督,组织代表评议“一府两院”的工作,对人大及其常委会选举和任命的干部进行述职评议,还有就是个案监督和代表旁听庭审等。当然,无论在哪一个层面上,在法律所设定的上述关系中,人大均居于主动位,法院则处于被动地位。

二、司法缺口与“个案监督”的兴衰

在追溯中国各级人大开展“个案监督”的源头时,一般都会将1984年全国人大常委会对辽宁省台安县“三律师案”的监督视为“个案监督”的肇始。如果我们详细考察全国人大常委会在当年的具体卷入过程,就会发现,它的这一监督并不是主动作为,而是因三位律师的履职行为被控为包庇罪,以信访的形式申诉到全国人大常委会办公厅信访局之后,全国人大常委会办公厅信访局才在常委会领导的支持下,与最高人民法院、最高人民检察院和司法部组建了联合调查组。^[1]对于各级人大所开展的“个案监督”实践,初始案例实际上已经暗示了它的启动机制。案件的最初来源,实际上是始于宪法第四十一条所设定的中国公民的两项基本权利:中华人民共和国公民对于任何国家机关和国家工作人员,有提出批评和建议的权利;对于任何国家机关和国家工作人员的违法失职行为,有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利。而宪法所规定的人大及其常委会对人民法院的监督权,又为公民向各级人大提出针对各级人民法院的批评、建议、申诉、控告和检举架通了桥梁。

有研究者曾经将人大“个案监督”的来源归结为五个方面:当事人或受害人上访的案件;人大代表提出的案件;人大常委会通过执法检查 and 评议法院工作发现的案件;媒体和社会反映强烈的案件;上级人大常委会或领导交办的案件。^[2]在上述来源中,只有人大常委会通过执法检查 and 评议法院工作发现的案件,才可以在一定程度上算作是人大常委会主动提出的案件。当然,司法方面的缺口,只是在一定程度上为人大的监督提供了卷入的机会。如果说在案件来源方面的主要体现的是地方人大以被动的方式在卷入

“个案监督”,那么,宪法为地方人大所设定的监督权,以及人大制度自身的发展,则为一些地方人大的主动介入,提供了制度性的平台。

正是在这种背景下,有学者将地方人大实施“个案监督”的原因,归结为两个方面:一方面是司法腐败的日益严重呼唤完善监督机制,构成了“个案监督”的外部动因;另一方面,人大权力的实现由立法权向监督权的转换,则构成了内在的动因。^[3]实际上,还需要补充的是,对于那些并不享有法律明确授予立法权的地方人大而言,监督权的开发在很大程度上是人大权力得以实现的唯一途径。正因如此,才会出现层级较低的地方人大对“个案监督”的所表现出的兴趣,要明显高于那些享有立法权的较高层级的人大。

如前所述,“个案监督”的出现,是两方面因素综合的结果:司法缺口与人大权力的实现途径。监督法虽然以淡化“个案监督”的形式抑制了地方人大以“个案监督”的途径来实现自己的监督权,却并不能解决司法缺口。或者说,监督法虽然在相当程度上去除了悬在人民法院头上的“个案监督”之剑,却并不能消解人民法院自身所面临的越来越大的双向压力:一方面是涉法信访的增多和司法权威的下降;一方面又是人民代表大会表决法院工作报告之时否决票的潜在增加趋势。

三、司法压力与“代表协助诉讼调解”的浮现

从泉州市的两级法院所尝试的“代表协助诉讼调解”的发展历程中可以看出,南安市人民法院在2003年邀请人大代表参与法庭调解之后,直接带来的收益就是缓解了执行压力。在泉州市及所属的一些县(市、区)于2004年开始引入代表参与法庭调解之后,2005年泉州市两级法院的执行案件下降了5000起,2006年则下降了2000起。此后,在泉州市两级人民法院从2007年1月全部开展邀请代表协助诉讼调解之后,仅7个月的时间,代表就参与调解了598起案件,在其中已结的558起案件中,以调解和解后撤诉的方式结案的就有506件,占90.7%。^[4]

在两级法院都铺开这种新型的代表协助诉讼调解之后,我们则看到了由代表的参与所引出的更大“威力”。据统计,2007年至2009年12月,全市法院共

邀请人大代表协助 13057 件案件的调解、协调，以调 率 85.9%。

解和调解后撤诉的方式结案 11212 件，成功

表 2 泉州法院邀请人大代表参与诉讼的司法后果

| | 全市法院一审商事案件的调解撤诉率 (%) | 同比去年 (上升%) | 一审行政案件的协 调撤诉率 (%) | 同 比 去 年 (上升%) | 执行案件当事人自动履行和自愿和解率 (%) | 同 比 去 年 (上升%) |
|-------|----------------------|------------|-------------------|---------------|-----------------------|---------------|
| 2007年 | 57.3 | 3 | 33.2 | 2.3 | 45.6 | 6.3 |
| 2008年 | 60 | 2.7 | 37.9 | 4.7 | 52.7 | 7.1 |
| 2009年 | 60.4 | 0.4 | 24.3 | - 13.6 | 57.6 | 4.9 |

数据来源：泉州市中级人民法院：《关于邀请人大代表协助诉讼调解工作的调查报告》，第 2 页。

在法院的司法实践中，调解之所以被广泛采用，是因为它“无须拘泥于案件真相的查明和具体法律的规定，其灵活务实、高效快捷，是解决纠纷、化解矛盾的有效方式，是我国的优良司法传统，也是我国的司法特色之一。”^[5]首先，邀请群众基础浓厚的人大代表协助诉讼调解，正是中国共产党所一再倡导的群众路线的体现。其次，邀请人大代表协助诉讼，可以充分发挥他们熟悉民情、反映民意的桥梁作用，以有效运用日常生活经验化解矛盾纠纷的独特优势，使裁判结果尽可能兼顾情理，体现公平正义相结合，法律情理相交融。最后，人大代表协助诉讼调解，还可以弥补人大事后监督的不足、并为人大代表在闭会期执行职务开辟了新空间。^[6]

在 2007 年初泉州市中级人民法院提出“代表协助诉讼调解”设想之后，获得了泉州市人大常委会的大力支持。2007 年 5 月 17 日，泉州市第十四届人大常委会第五次主任会议不但专题审议了中院关于邀请人大代表协助诉讼调解的工作意见，而且还决定由常委会办公室行文转发该意见，并要求市人大常委会人事代表委、内司委和各县（市、区）人大常委会支持市、县两级人民法院做好有关工作。惠安、永春、德化等县人大常委会不仅转发了同级人民法院制定的工作方案，还向各乡镇人大主席团发出通知，要求尽力协助人民法院做好该项工作。有的县（市、区）人大常委会领导甚至还深入到乡镇一级进行相关的动员说服。

经人民法院提议，在同级人大常委会的支持下，法官和代表之间建立起了直接的联系，代表与案件之间也建立起了直接的联系。当然，在实践中，这种联系在更大程度上说是一种选择性联系。就选择的内容

而言，首先体现出的是法院层级的选择。中级法院要求把代表协助诉讼调解的重点放在基层，要求基层法院特别是处在矛盾纠纷化解第一线的人民法庭，始终把邀请代表协助诉讼调解作为人民法院参与社会主义和谐社会建构的一项重要实践。二是案件的选择。以调解的方式处理案件的重点主要放在民事诉讼、刑事附带民事诉讼或执行过程中拟采用调解方式解决或促成和解的案件，特别是涉及群体利益、需要相关部门配合的案件，敏感性强、社会关注程度大的案件，人大常委督办案件以及申诉复查和再审等案件。从各法院的实践情况看，这些案件的类型多数是纠纷解决后各方当事人仍要在一起生产生活或共同相处的婚姻家庭、相邻权、人身损害、劳动争议、医疗损害等。三是代表的选择。法院主要把负有维护乡村（社区）和谐稳定重责、身兼基层党支部负责人或者基层群众自治组织负责人等多重身份的人大代表，作为邀请协助诉讼调解的重点对象。原因是这些人大代表既熟悉相关的情况，又对当事人具有事实上的影响力。^[7]

四、转换路径与模式比较

可以看出，无论是“个案监督”还是“代表协助诉讼调解”，其共同之处都是，在社会经济处于转型时期，社会矛盾和纠纷增多的背景下，司法机关自身无力有效化解指向它的各种矛盾，或者说，是有关司法的矛盾“溢出”了司法机关之外。

所不同的是，在“个案监督”时期，这种“溢出”司法机关之外的矛盾流向了地方人大常委会，人大常委会以“个案监督”的形式，试图以强化监督的

方式，将矛盾化解与监督权的强化融为一体。在“代表协助诉讼调解”时期，人民法院则采取主动姿态，借助外力，试图将司法职能强化与获得人大常委会支持融为一体，将矛盾化解在司法机关之内。

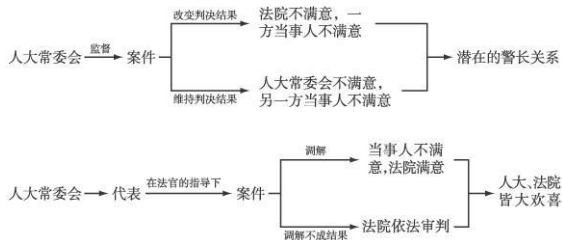


图 1：“个案监督”与“代表协助诉讼调解”的模式比较

在同样的压力之下，这两种联结人大与法院之间的工作方式，在结果方面就形成了一种差异性的格局：“个案监督”带来的是人大与法院之间的某种潜在紧张关系；二者携手开展的“代表协助诉讼调解”，则带来人大与法院之间皆大欢喜的局面。

两种途径的着力点也有所不同。个案监督主要在事后进行；代表协助诉讼调解则在事前就介入。就性质而言，个案监督属监督，代表协助诉讼调解属协助。从而，两者的结果也就不同，个案监督后关系紧张，代表诉讼调解后皆大欢喜。实际上，如果仔细观察，两者的主体不同，个案监督是人大常委会，代表协助诉讼调解则是代表个人。

地方人大与人民法院之间的这种工作方式的变化，最为集中的体现就是人大代表在闭会期间的角色变化。在“个案监督”时期，人大代表接受和提出的案件，是人大常委会实施“个案监督”重要案件来源之一。“个案监督”之所以引起一些学者和实践工作者的批评，其依据也正是一些地方出现了人大代表深度介入甚至影响案件审理过程的现象。但是，在“代表协助诉讼调解”的过程中，人大代表则不但成了被邀请参与司法过程的对象，而且还在一些案件调解的过程中充当了主要角色。

在《海峡都市报》所推出的 9 起人大代表成功调解的案例中，无一不是由人大代表的调解而改变了案件的处理方向。当然，其中的一个差异的地方在于，并不是所有的人大代表都被纳入邀请调解的对象。在人民法院的相关文件中，我们看到的是，负有维护乡

村（社区）和谐稳定重责、身兼基层党支部负责人或者基层群众自治组织负责人等多重身份的人大代表，是邀请的对象。从成功调解的案例中，我们实际上还可以看到一些当地的企业家代表也是重点邀请的对象。另外，被邀请的对象也不仅仅是市县两级代表，而是涵盖了当地所拥有的、从全国到乡镇的五级人大代表。对代表身份的这一选择表明，人民法院所邀请的代表，并不仅仅看重的是人大代表的代表身份，而是身兼人大代表、并且在地方社会中拥有较高社会地位的人士。

由此可以看出，地方人大和人民法院在“代表协助诉讼调解”活动中对代表的倚重，并没有指向所有的代表，而是那些在地方社会中拥有较高社会地位的人大代表。因此，成功调解的要诀，或许并不在于调解者是人大代表，也不仅仅是由于这些代表在当地拥有一定的社会地位，而是被邀请的代表能够适当运用在当地的双重身份。正是这种双重身份能够被代表们灵活地交替和合并运用，才在相当程度上有效填补了法院自身的力量不足所留出的缺口。

我们已经不难归纳出，从“个案监督”向“代表协助诉讼调解”转换的深层动力，仍然来源于当前中国的人民法院所面临的诉讼压力的驱使。而与“个案监督”时期的法院所不同的是，人民法院开始变被动为主动，在人大常委会领导的支持下，成功地引入了具有多重身份的人大代表，弥补了人民法院司法资源的不足。具有多重身份的人大代表的存在，正是人民法院的“借力”得以成功的重要依托。而这一转换得以成功实施的功能性原因，则在于它能够获得有效化解社会矛盾这一各方面都乐见其成的现实功效。

五、结论：中国地方人大与法院关系的“变”与“常”

如前所述，从“个案监督”到“代表协助诉讼调解”的转换，显然已经意味着，地方人大与人民法院之间的关系，已经在一些地方发生了新的变化。这些新的变化不仅体现为地方人大与人民法院之间在一些重要的工作流程上的变化，而且还体现为人大闭会期间人大代表与法官之间某种角色的变化。

但是，透过这些变化，我们仍然可以看到两者之间的某些不变之处。首先，无论是“个案监督”还是“代表协助诉讼调解”，都是在高度的司法压力之下开

展的活动。其次,在从“个案监督”转向“代表协助诉讼调解”期间,除全国人大常委会出台了监督法之外,地方人大与人民法院之间的制度性关系并没有发生大的变化。从这两个方面可以推导出来的一个基本的结论是:无论是“个案监督”还是“代表协助诉讼调解”,都表明我国的人民法院需要在外力的介入之下,才能缓解自己所面临的司法压力;都表明地方人大与人民法院之间,一直在试图建立起某种法律的规定所没有充分涉及某种的新的工作方式。

我们的这一研究进而推导的结论是,必须要修正一个前期研究中关于地方人大与人民法院关系的一个基本的观点,即中国人大权力的实现并没有如预期那样,经历一个直接从立法权到监督权的转换过程;如果考虑到那些没有立法权的地方人大,中国的地方人大甚至还没有进入监督权的充分实践期。在国家和省一级的人大及其常委会在更大程度上是大量行使立法权的背景下,省级以下的地方人大,并不是主要以监督权的充分行使来扩张自己的权力,而是通过证明自己能够承担一些重要的社会与政治功能,以证明和提升自己的正当地位。

与此类似的是,人民法院也并不是通过至上的司法权威,而是通过自己在功能上能够有效化解社会矛盾,来证明和提升自己在当代中国的政权体系中的地位。两者之间从一种潜在的“对抗”走向亲密“合作”,其真正的动力在于,两者之间存在着类似的处境和某些共同的目标。

正是从这个意义上,我们认为,由地方人大和人民法院共同推动的“代表协助诉讼调解”是有其现实合理性的。这是因为,地方人大与人民法院之间虽然在规范意义上是一种监督与被监督的关系,但是,现代政治发展的一个基本的吊诡之处在于,代议机关监督权的强大,除了来自于代议机关自身的原因之外,还必须要信赖于被监督者的强大。换句话说,现代国家权力的成长,是一种整体性的成长,表面看来有些机关之间是一种此消彼长的权力关系,实际上则是一种同生共长的关系。在现代法院系统没有从政治系统充分分化、法官自身还不能仅仅通过案件的审理来树

立自己权威的背景下,代议机关的监督也常常缺乏坚实的基础。

但是,我们对“代表协助诉讼调解”的肯定,也仅限于转型时期的现实合理性角度的肯定。就规范和长远而言,我们认为更值得深思的一个问题是:如何才能让中国的地方社会具有自我化解矛盾的功能?在一个成熟的现代国家中,作为自然社会的家庭和作为公民社会重要成份的协会组织,本身就是蕴藏着作为社会构成要件的调解与仲裁职能。^[8]具有多重身份的人大代表才适合参与诉讼调解,既表明了当前地方社会之中的自然权威和协会权威的缺失,也表明了某种单一的权威来源已经不具备充分的调解权威,而必须要通过某种特殊的途径相互借重。法院邀请人大代表协助诉讼调解固然能够在法院环节填补司法资源的缺失,但是,更为重要的一个问题可能是,如何利用这一机会来培育社会自身的调解职能。在这方面,地方人大常委会或许也可以利用这一机会而有所作为。

[参 考 文 献]

- [1] 蔡定剑. 监督与司法公正——研究与案例报告 [M]. 北京: 法律出版社, 2005 38-71.
- [2] 蔡定剑. 人大个案监督的基本情况 [J]. 人大研究, 2004 (3): 4-7.
- [3] 强世功, 罗翔. “案件监督”还是“行为监督”——人大个案监督及其问题 [J]; 蔡定剑. 监督与司法公正——研究与案例报告 [M]. 北京: 法律出版社, 2005. 126-160.
- [4] 张亦嵘. 人大代表协助诉讼调解实现纠纷与监督的双赢 [J]. 法制日报, 2007-9-24.
- [5] 张贻伦. 在泉州市人大代表协助诉讼调解工作座谈会上的讲话 [Z]. 泉州, 2009 3 18.
- [6] 黄勇民. 建构解纷与监督双赢的空间——人大代表协助诉讼调解的理念与运作 [J]. 人民司法·应用, 2010 (7).
- [7] 黄勇民. 建构解纷与监督双赢的空间——人大代表协助诉讼调解的理念与运作 [J]. 人民司法·应用, 2010 (7).
- [8] [德] 黑格尔. 法哲学原理 [M]. 北京: 商务印书馆, 1961. 294.

责任编辑 马宝成