

公平正义对法律监督的价值导向作用

李步云 李明

(广州大学 人权研究中心,广东 广州 510006)

〔摘要〕 法律监督的根本目的是要在全社会实现公平正义,因此公平正义对法律监督具有价值导向作用。法律监督要体现公平正义原则,就必须树立五个方面的理念:“法律尊严”的理念、“执法为民”的理念、“保障人权”的理念、程序正义的理念和公平优先的理念。

〔关键词〕 公平正义;法律监督;价值

〔中图分类号〕 D926.34 **〔文献标识码〕** A **〔文章编号〕** 1003-3637(2005)05-0072-04

在全社会实现公平与正义,是法律监督的根本目的,也是它的政治使命和社会使命。法律监督在实现与保障社会公平与正义的政治、经济、文化体制中,具有独特的地位;在司法体制中,它也具有非常重要的和不可替代的作用。无论是在中国还是在世界范围内,预防和惩治权力腐败都具有重大的现实意义和深远的战略意义,法律监督未来只会日益加强而决不可能削弱。

为了实现我国检察机关“强化法律监督,维护公平正义”的工作主题,检察机关及其工作人员应当以实现公平正义作为自己工作的根本指导思想 and 价值取向,在思想上牢固树立以下一些基本理念,深刻理解其科学内涵,并以此指导工作实践,合理处置各种价值冲突,纠正各种错误作法。

一、要树立“法律尊严”的理念

司法公正首先是指司法活动必须“以事实为根据,以法律为准绳”,切实做到严格执法,依法办案。早在1978年,党的十一届三中全会公报就已指出:“要树立法律的极大权威和尊严”,要求司法工作人员做到“忠于事实真相,忠于法律与忠于人民利益”。要在检察干部中牢固地树立“法律尊严”的理念,就必须克服在我国长期存在的“法律工具主义”倾向。法律具有工具与伦理的双重价值。法律能集中多数人的智慧,比少数领导人的个人认识要高明;法律能反映事物的本质与规律,法律还具有稳定性和连续性的特点,不因领导人的看法和注意力的改变而随意改变;它具有规范、指引、预测、评价、统一、教育、惩戒等社会功能,因而它是认识与改造世界的一种工具。但法律不仅仅是一种工具,它还具有正义与公平的伦理价值。把法律单纯看作是一种手段,这正是以往“以政策代替法律”、“以长官意志代替法律”等弊端产生的一个重要原因。法律并不是阶级斗争的产物,它产生与存在的合理性与价值,植根于人类社会自始至终存在的三个主要矛盾,即社会秩序与个人自由的矛盾,权威与服从(社会组织与个人,政府与人民)的矛盾,以及人们相互间的物质的与精神的利益冲突。法律(以前是禁忌,习惯,习惯法)正是调节这些矛盾与冲突,以维系人类社会和谐共存,并使社会文

明得以存在与发展的纽带与制度。同时,法律自身还存在一般性、公开性、平等性与不溯及既往性等特性,因而是公平与正义的体现。在法律职业群体中培养与树立对“法律尊严”的理念和信仰,是中国法治建设的一项重要任务。

要树立法律的尊严,检察机关在实施法律监督的职能中必须自觉遵守两个方面的要求。一要保障监督对象严格依法办事。监督对象是否违法或构成犯罪,应严格“以事实为根据,以法律为准绳”,贯彻“一要坚持,二要慎重,务必搞准”的原则,要重证据,讲规则,排除来自各个方面的一切非法干扰,保障监督对象依法办事。当前我国法律缺乏足够的权威,与监督对象没有严格依法办事有很大关系,不依法办案的现象在我国还比较严重。主要表现在这样几个方面:一是有关政策或内部文件对法律的冲击。当政策或其他有关规定与既定的法律相冲突时,监督对象执行政策或相关规定而不依法办事。如当前纪委在案件调查中使用的“双规”手段,监察部门在案件调查中使用的“双指”手段都偏离了法律的规定,但有关部门在贪污贿赂等职务犯罪案件中运用这种手段收集证据,致使法律的规定无法得到有效的执行;二是执法人员或执法部门受到非法干预而不能依法办事。如司法人员受到来自行政机关、党的机关或权力机关的非法干预而不能依法办案等等。这种现象尽管在法律实践中并不普遍,但由于其破坏了法治国家的法治原则,特别是破坏了司法机关依法独立行使职权的宪法原则,对法律尊严的损害极大;三是个别地方、人员为了狭隘的地方利益和部门利益而不依法办事。随着改革的进一步深入,利益呈现出多元化,一些地方为了本地方或小单位利益而不依法办案。近年来,各地的群体性纠纷日益增多,上访现象严重,利益冲突激烈,影响社会稳定和社会和谐发展,一些地方和一些部门不依法办事是重要原因;四是执法、司法人员徇私枉法而不依法办案。在行政执法中随意执法、滥用执法权,司法实践中大量腐败现象的滋生与蔓延和执法、司法人员的徇私枉法有很大关系。受贪欲的驱使,个别执法人员往往把法律抛诸脑后,甚至不惜以身试法。对于这些不依法办事的现象,法律监督

机关通过其监督保障法律得到一体遵循,是其职责所在。对于上述不依法办事的各种问题,虽然有的问题并不是法律监督部门所能解决的,如政策与法律冲突的问题,但法律监督部门依然可以发挥重要作用。如对执法部门受到各种不正当因素影响的,检察机关要在自己的职权范围内排除这些干扰。对有法不依、执法不严的问题要彻底查处和纠正。检察机关通过发挥自身的职能作用,营造良好的执法环境,可以有力地推进执法部门依法办事。

另一方面法律监督部门自身要依法监督。它同样有几层含义,一是法律监督部门在进行法律监督时要严格依照法律进行,以做到监督有据、有序和有效。如检察机关自身要严格依法办案,解决刑讯逼供、超期羁押的问题。二是在监督他人严格执法时,自身要接受监督。如检察机关通过对国家工作人员的犯罪侦查来监督执法部门的种种违法犯罪情况,但它自身的侦查如何接受监督这是一个需要重视的问题。当前人民检察院采取了聘用人民监督员的措施以解决这个问题,但如何确保其制度化并且富有实效,仍需进一步研究。三是在履行法律监督的职责中,要敢于排除非法律因素的干扰,如行政权力的非法干扰,不理性的舆论影响,都应加以抵制,自觉地依法律的逻辑办案。检察机关自身严格执法与依法办案,要切实预防、纠正与惩治办“关系案”、“人情案”、“金钱案”;严禁参与搞地方保护主义,损坏外地被告人合法权益,以及泄露机密,与律师勾结搞所谓“内引外联”等违反法纪的行为。从教育上、制度上采取多种措施,在各级检察官中树立“法律尊严”的理念,这具有重要的意义。

二、要树立“执法为民”的理念

“立检为公,执法为民”是我国检察工作的根本宗旨。“执法”是一种行使国家权力的行为,“为民”是要以维护人民的根本利益作为行使国家权力的出发点与落脚点。要树立正确的权力观,在理论上和思想上正确认识和处理国家权力与公民权利的关系。法学界不少人把权力视作权利的一部分,这是不正确的。国家权力与公民权利,存在以下八个方面的不同,必须严格加以区分:一是国家的职权与职责相对应,公民的权利则与义务相对应,前者往往是统一的,后者则是分离的。二是公民的权利可以转让或放弃,而国家职权则不可转让或放弃,否则就是违法与失职。三是国家职权伴随着强制力,有关个人和组织必须服从,权利在法律关系中则彼此处于平等的地位。四是职权在本质上不应视为权益,是属于社会权威(与服从相对应)的范畴,而权利的基础和实质则是利益。五是职权不代表个人利益,权利可以体现国家的或集体的利益,也可以代表个人的利益。六是在职权与职责的对应关系中,职责是本位,任何国家工作人员都应当把自己权力看作是一种责任,而在公民权利与义务的对应关系中,权利是本位,义务是伴随权利而产生与存在的。七是公民的权利产生国家的权力,如公民行使选举权产生政府,而不是国家的权力产生公民的权利,权利(人权)是人应当享有的,不取决于法律是否规定。八是国家权力是手段,是为实现公民权利服务的,而公民权利是目的,国家与法律都是为人而存在,而不是相反。我们党提出的“情为民所系,权为民

所用,利为民所谋”,就是对国家权力与公民权利上述互相关系在理论上的高度概括。

要树立科学的权力观,就必须正确认识与处理以下一些理论与实践问题。首先,依法治国重在依法治官。在一个法治国家里,老百姓当然要守法,但根本的问题是政府要依法办事,因为直接治理国家的不是“民”而是“官”。强调依法治国首先要依法治官,才能反映与体现出现代法治文明的真谛。为此,必须改变那种把法律只是当作一种治理百姓的工具的旧的思维方式与行为准则。其次,权力腐败是一种后果最为严重的腐败现象。一般社会组织及社会成员的腐败所污染的只是“流”,而国家机关及其工作人员的腐败所污染的则是“源”。检察机关作为国家法律监督机关,其根本任务是同权力腐败作斗争,如果检察机关自身存在腐败现象而不高度重视和切实预防、纠正和惩治,其政治与社会的影响与危害将是十分严重的。再次,我国检察机关的权力配置有其特殊性。它既承担范围广泛的法律监督职责(狭义的),又承担着对职务犯罪的侦查权(广义的法律监督),还是国家的公诉机关。这种权力配置本身受到了不少学者的质疑。这种权力配置要在理论上和实践上站得住脚,一个根本出路在于,要把功夫下在完善自身的外部监督和内部制约机制上。要主动接受党委领导,自觉接受人大与政协的监督,以及社会监督、群众监督和舆论监督上;要进一步充实与净化现在已有的各种内部制约机制。这两方面都要形成制度并在实践上取得防腐治腐的卓越成效。

三、要树立“保障人权”的理念

法律是以权利与义务为内容和形式来调整各种社会关系的一种行为规则。这里的“权利”实际上就是人权或由人权所引伸出来的权益。在古代,以义务为本;在现代,发展成以权利为本位。这是由君主主权转变为“人民主权”的必然产物。因此,现在法律的根本目的在于保障人权。在一个很长的时期里,我们曾把人权看成是“资产阶级的口号”,这在理论上是一个很大的失误。其实,社会主义同人权保障最为密切。现代人权有五大支柱,即自由、平等、富裕、安全与人道。社会主义所向往并为之奋斗的理想社会,是一个“人人自由,人人平等,人人富裕”的社会,也是一个生命、人身和财产最安全,社会弱势群体最能得到帮助的社会。因此,社会主义者应当是最进步的人道主义者,社会主义者也应当是最彻底的人权主义者。1991年国务院新闻办公室发表的《中国的人权状况》(白皮书)开宗明义就指出:“彻底实现人权,是全人类的共同理想”,人权是一个“伟大的名词”,是“无数志士仁人终身奋斗的目标”。继党的“十五大”和“十六大”将“尊重与保障人权”写进工作报告之后,2004年又将“国家尊重和保障人权”写进宪法,这在国内外都产生了良好的巨大反响。司法是保障人权和实行权利救济的最后一道防线。司法中的人权保障,涉及到人的生杀予夺,历来都是国际社会和国内各界十分关注的问题。检察机关作为国家专门的法律监督机关,把“尊重和保障人权”作为自己最根本的执法理念和具体工作的指导原则,是理所当然的。在2005年3月全国人大大会上,贾春旺检察长在工作报告中第一次提到

人权保障的有关内容,得到了人民代表、舆论界和众多学者的普遍好评,就是证明。

检察机关作为法律监督机关要充分发挥自身的职能作用,实践“人权保障”的理念,就要正确处理社会秩序的稳定与个人权利的保障、被害人与被告人的权利之间的关系。法律监督部门必须处理好它们之间的关系,在明确重点的前提下保持平衡,也即要在重视个人权利,重视被告人权利的基础上同时关注社会秩序的维护和被害人权利的保障。这就要求在司法实践中必须彻底贯彻“无罪推定”原则,克服有罪推定的种种表现,并认真研究沉默权等多方面的问题。

1948年12月10日联合国大会第217A()号决议通过并公布的《世界人权宣言》第11条第(一)项规定:“凡受刑事控告者,在未获得辩护上之所需的一切保证的公开审判而依法证实有罪之前,有权被视为无罪。”无罪推定包括两层含义:一是任何人未经法院判决为有罪之前,应视为无罪;二是任何人未经证据证实为有罪之前应推定为无罪。前者是无罪推定的程序性要求,后者是无罪推定的实体性要求,二者结合,构成无罪推定的完整含义。长期以来,我国立法、司法和法学理论界对无罪推定存在种种争议。我国1997年修订后的刑事诉讼法第12条规定:“未经人民法院依法判决,对任何人都不得确定有罪。”第162条规定:“证据不足,不能认定被告人有罪的,应当做出证据不足,指控的犯罪不能成立的无罪判决。”据此可以认为,我国接受了无罪推定的原则。但国家立法机关权威人士明确表示:“我们坚决反对有罪推定,但也不是西方国家的那种无罪推定,而是以客观事实为根据。”这似乎又否定了无罪推定的原则。应当说,1997年《刑事诉讼法》的修改,吸收了“无罪推定”的合理内核,但没有与无罪推定原则相吻合。尽管对在我国是否确立了“无罪推定”原则学界有不同的看法,但在司法实践中,有罪推定的现象大量存在却是无须质疑的。主要表现在几个方面:一是无罪推定原则所要求的“疑罪从无”,在司法实践中难以贯彻。公诉机关一般很难做出“存疑不诉”的决定,审判机关也很难做出“存疑无罪”的判决。而根据无罪推定原则的要求,证明结束时,若控方不能将事实证明至确实、充分或无合理怀疑的程度,法院应作无罪判决。二是犯罪嫌疑人或被告人有供述的义务,被强迫自证其罪,如刑讯逼供其实质就是强迫被告人自证其罪。无罪推定原则要求控方负举证责任,被告人不负证明自己无罪的义务,但法律赋予被告供述义务甚至通过刑讯逼供来获取证据,实际上是要求被告自己承担自证其罪的责任,这与无罪推定的原则也是相违背的。三是没有充分遵守证据裁判原则。无罪推定原则要求任何人被认定有罪,必须有确实的证据证明,无证据或证据不足不能作有罪判决,并且在定罪前必须被视为无罪之人,而不能视其为罪犯。但目前却大量存在与此相背的现象,如公捕就属于变相审前定罪;公、检、法三机关本应全面如实收集对被告人有利和不利的证据,但控诉机关却只向法院出示有罪证据而隐匿无罪证据;被告人及其辩护人有权进行辩护,但是又限制其取证和调查权等等现象,都不符合无罪推定原则的精神。在有罪推定观念盛行的司法实践中,非法拘禁、非法搜

查、刑讯逼供、暴力取证等现象比较泛滥,人们的合法权利无法得到有效保障。真正贯彻“无罪推定”原则的国家,司法机关在追究一个人的刑事责任时非常谨慎,民众的合法权益能得到较好保障。因此,要充分保障公民的人权,就应彻底地贯彻无罪推定原则。而在充分贯彻无罪推定原则的法治社会里,可以逻辑地推出在司法实践中应推行不得自证其罪原则,这就要求赋予犯罪嫌疑人或被告人以沉默权。在我国现有的条件下,如何保障犯罪嫌疑人、被告人的沉默权,使其既不严重影响打击犯罪,又能体现人权保障,需要在理论中进一步探索。

四、要树立程序正义的理念

公平正义作为一个理想追求,必须通过程序正义来实现。公平正义的最大特点就是它强调必须以程序正义为载体、为前提来追求公正的结果。程序正义是司法活动过程的公正,是由立法公正通往具体现实社会关系公正的桥梁。它可以给人以形式上公正的感觉,也可以增加司法活动在一定程度上的可预见性。公平正义要求程序正义,不仅是由于正当性程序有着其自身独特的伦理性价值,因为在程序中,民主法治、人权平等与自由等理念和原则可以得到充分实现;同时,也是因为其有着保障结果正义功能的工具性价值,因为它就像生产流程与工艺,可以保证产品的质量。根据英美正当程序的理念,充实和重视程序本身就可以保障结果本身的可接受性。因此,从某种意义上而言,强调程序正义也就是对公平正义的强调。近年来,随着学界对程序正义的研究日益加深,人们对正当程序的价值和作用有着越来越深刻的认识,然而在司法实践中,对正当程序的遵守和执行却并不尽如人意,因此,我们要做好以下两方面的工作。

首先要认真对待被监督对象的程序性违法问题。法律监督是公平正义的基本保障,要求监督对象的执法或司法活动要遵守正当程序是题中应有之义。长期以来,我国的司法实践中,重实体轻程序,对于程序性违法,往往认为不影响结果公正而予以忽视,因此司法实践中忽视程序正义的现象还比较严重。在目前暴露出来的一些冤假错案中,其发生往往不是实体法适用不正确,而多是因执行程序法不严格而造成的。就法律监督而言,目前在司法实践中要着重解决这样几个方面的问题:一是要注意解决羁押、审判的超期问题。目前,我国非法羁押问题在司法实践中还比较严重,特别是超期羁押、超期审判现象还比较普遍,尽管近年来检察机关每年都提出纠正意见,但是边清边超、前滞后超问题重复出现,严重超期羁押、久押不决案件得不到纠正,甚至有的超期羁押长达十几年,严重侵犯了公民的合法权益,妨碍了刑事诉讼的公平和效率。检察机关要下大力气,从机制上加以完善,有力地监督有关机关超期羁押与超时限审判问题,以防止出现“超了清,清了又超”的怪圈;二是要加强对非法取证的监督。程序正义要求程序理性,不但要求执法行为合法,而且要“合乎理性”或者说是“合理的”。在取证中则要求侦查机关可以用轻缓的侦查手段就不能用严厉的侦查手段,比如,能够取保候审的就不必实施逮捕,以此来增加程序理性。当然,对刑讯逼供、暴力取证等非法取证行为更应加以禁止。

三是对执行判决中的问题应加强法律监督。所谓“迟来的正义非正义”,程序正义要求遵循程序及时性原则和终结性原则。如果一个有效判决迟迟得不到执行,或者在执行中不依法执行,就会使当事人所渴望的公平正义得不到实现,它将极大地损害法律权威。对判决执行难问题的解决,也是程序正义的基本要求。同时,要加强监督刑罚执行中的减刑、假释和监外执行,特别是对最近正在试点的社区矫正制度,即“让罪犯回家服刑”,在执行中要防止其脱离法制轨道,对容易滋生司法腐败的环节应加强监督。

其次法律监督机关自身要严格按照程序办事。检察机关作为法律监督机关,通过法律监督实现公平正义,自身必须严格按照程序办事,这是法律监督得以有效实施的前提,也是公平正义对法律监督机关的基本要求。法律监督机关自身要按程序办事,首先是法律的要求。法律要求任何国家机关在行使国家权力时都必须遵守法律,同时不允许任何国家机关有超越法律的特权,法律面前一律平等,因此即使是监督法律实施的机关也要遵守法律,按程序办案就是依法办案的具体体现。第二,这是其自身职能的要求。目前,我国的法律监督属于程序内监督,程序内监督是对法官裁判行为的监督,对确保裁判公正实现起到直接的、决定性的作用,是司法监督的核心。法律监督机关自身是否依程序办事,对执法司法机关有强烈的示范作用,所谓“正人必先正己”,监督机关在对其他部门违反程序办案的行为进行监督的同时,如果自身不按程序办案,将失去公信力,人们也将更强烈地提出质疑,谁来监督监督者?因此其自身职能要求要依程序办事。第三是公平正义的内在要求。公平正义是一个普遍性的要求,它要求所有国家机关在行使权力时都应考虑到公平正义的实现,因此,不仅在其他执法部门的执法中要体现公平正义,在法律监督机关的法律监督中也要体现公平正义。法律监督机关自身要严格按照程序办案,要求法律监督机关对自身存在的问题应切实加以解决,如目前在检察部门同样存在不遵守法定程序办案、超期羁押、非法取证等问题,检察机关应率先解决。

五、要树立公平优先的理念

公正与效率,是司法制度所追求的两种基本价值,做出何种价值选择,不仅对我国司法制度的建设有现实意义,而且对公平正义在全社会的实现有着重要意义。诉讼公正,就是司法机关在适用法律的过程和结果中应坚持和体现公平与正义的原则,依法公平地对待诉讼当事人,保障其应有的诉讼地位和权利,公正而不偏袒地做出符合社会正义(给予每个人以其应得的东西)要求的裁判。诉讼效率是指在刑事诉讼中所投入的司法资源(包括人力、物力、设备等)与所取得的成果之比例。讲求诉讼效率就是要求以一定的司法资源投入换取尽可能多的诉讼成果,即降低诉讼成本,提高工作效率,加速诉讼运作,减少案件拖延和积压的现象。公正是人类对司法实践的一种永恒期待,具体而言是对人们之间的权利或利益合理分配的一种追求。效率是相对时间而言的,是对各种主体行为的速度与有效性的反映与要求。从应的角度来看,二者作为司法价值目标,是相互包容、密不可

分的。公正是有效率的公正,效率是在符合公正前提下的效率,即理想的司法制度是既有公正又有效率。然而公正与效率这对价值目标在司法实践中并不总是协调一致,而是有所冲突。在二者的冲突中,笔者认为根据我国目前的现状,应坚持“公正优先、兼顾效率”。司法被认为是实现社会正义的最后一道防线,而公正是司法制度追求的核心价值,在公正与效率之间,公正是第一位的,效率是第二位的。因为首先只有公正的司法判决,双方当事人才能自愿服判,使扭曲的法律关系迅速恢复到有序状态。其次,司法公正除了能对个案“定纷止争”外,还具有导向作用,使人们自觉地遵守法律,服从法律,从而树立法律权威。再次,司法公正能从最深处满足人们的心理需要,使整个社会从中得到鼓舞并汲取力量,对全社会的有序运转非常有帮助。

要做到公正优先,兼顾效率,就要处理好几个方面的关系:一是要正确处理好严打中从重从快与法律规定的关系。在严打中“从重、从快”在一定的条件下有某种合理性,特别是在社会治安形势非常严重的情况下,这种注重司法效率的要求是可以理解的。然而在某种特殊时期的要求不能作为法律制度运转的一种常态,并且即使是这种从重从快也要在法律规定的范围内进行,不得超越法律的规定。二是正确处理公正与法律规定的时效的关系。追求司法公正也应遵守法定期限,不得超越法定期限进行。即使是对于现行法律规定的一些不合理的时限,也应由立法机关加以调整。三是正确处理普通程序与简易程序的关系。人们要求公正,必然要求一套周密的、具体的、在某些情况下甚至是繁琐的程序。过于简单的程序有时会使当事人怀疑司法审判的公正性,认为自己的意见不能充分表达和得到尊重。当前正在推行的刑事案件普通程序简化审,是适当简化审判程序的环节与过程,突出重点,节约诉讼成本,提高诉讼效率的一种庭审方式。但在简化审理过程中,必须保证被告人的诉讼权利,避免被告人对此审理方式的怀疑和担忧,要在充分保障公正的前提下提高效率。

基金项目:本文为最高人民检察院2004年度重点课题《法律监督与公平正义》的阶段性成果。

注释:

“双规”、“双指”是指有违法犯罪嫌疑的党员或国家机关工作人员,在纪检监察机关指定地点、指定时间内交代问题的一种组织措施。《中国共产党纪律检查机关案件检查工作条例》第二十八条规定:“凡是知道案件情况的组织和个人都有提供证据的义务。调查组有权按照规定程序,采取以下措施调查取证,有关组织和个人必须如实提供证据,不得拒绝和阻挠……(三)要求有关人员在规定的地点就案件所涉及的问题作出说明。《行政监察法》第二十条规定:“监察机关在调查违反行政纪律行为时,可以根据实际情况和需要采取下列措施……(三)责令有违反行政纪律嫌疑的人员在指定的时间、地点就调查事项涉及的问题作出解释和说明,但是不得对其实行拘禁或者变相拘禁。”

《法制日报》,1996年2月3日,第2版。

具体内容可参见:2003年7月10日最高人民法院、最高人民检察院、公安部 and 司法部联合下发的《关于开展社区矫正试点工作的通知》。

责任编辑:竹君;校对:亚中