

民事再审与审判监督关系之辨正

唐东楚

(中南大学法学院, 湖南长沙, 410075)

摘要: 在我国现行《民事诉讼法》中, 民事再审与审判监督的关系被立法的“监督情结”和国家本位主义扭曲, 呈现出审判监督权的过度发达和再审诉权的缺失, 违背了民事诉讼的规律。修订立法时, 应当辨正二者之关系, 取消由法院内部职权发动再审的“审判监督”, 将检察院的抗诉监督地位界定为当事人申诉案件中的“公权发动再审者”和公益再审抗诉案件中的“申请人或原告”, 在制度上区分当事人“再审诉权”性质的“申请再审”和“检举控告裁判人员违法失职行为”性质的“申诉”, 以期解决现实中“再审无限”和信访成堆的难题。

关键词: 民事再审; 审判监督; 再审诉权; 申诉; 抗诉监督

中图分类号: D915.182

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2004)02-0193-05

一、现行《民事诉讼法》的“监督情结”

民事再审和审判监督在我国民事诉讼中关系甚为微妙。因为前者的法理基础是当事人权利性质的“再审诉权”, 是一种纠错程序的“私权启动机制”。而后者的法理基础是国家权力性质的所谓“审判监督权”, 是一种纠错程序的“公权启动机制”。而这两种法理和性质均不相同的纠错机制, 却在我国现行民事诉讼法中含混而又微妙地结合在一起。这种立法模式, 一方面迎合了我们长期以来的“监督情结”, 另一方面却带来了当前民事审判“再审无限、终审不终”的严峻现实。有学者指出, 目前我国再审程序对司法终局性和权威性的破坏, 已威胁到整个社会对司法的信心, 从而从根本上动摇着司法的正当性^[1]。

我国现行《民事诉讼法》在“审判程序”编里, 专章规定了“审判监督程序”。对于民事诉讼法“审判监督程序”的内涵界定, 民事诉讼法学界存在两种截然不同的观点: 第一种观点^[2]认为, 现行《民事诉讼法》规定的审判监督程序就是再审程序。它既包括因法院行使审判监督权发动的审判监督程序, 也包括检察院行使检察监督权而发动的审判监督程序, 还包括当事人申请再审而引发的审判监督程序(与前两种审判监督程序统称为广义上的审判监督程序)。这种观点进而认为: 1) 只有人民法院和人民

检察院才能依审判监督程序提起再审; 2) 审判监督程序没有专门的审判程序。原判决、裁定是一审的再审案件, 适用一审程序审理。原判决、裁定是二审的再审案件, 适用二审程序进行审理。第二种观点^[3]则认为, 现行《民事诉讼法》的规定仍然只是审判监督程序, 而不是审判监督程序与再审程序这两者的结合。因为审判监督程序乃是开启再审程序必备的前置程序, 再审程序则是审判监督程序的后续程序, 二者并不是同一程序的不同叫法, 而是关系密切且先后有序两种不同程序。并进而认为, 从严格意义上讲, “再审案件的审理和裁判”并非审判监督程序, 而是属于再审程序的内容。

现行民事诉讼法出于立法经济之考虑, 并未就民事案件的再审程序做出专章的系统规定, 而只是在审判监督程序中做了必要的、引导式的强调, 并对相关的具体问题进行了规定。在这两种观点的背后, 其实隐含着两种完全不同的诉讼理念: 如果从“监督审判”这种纠错程序的“公权启动”理念出发, 再审程序相对初审和上诉审(我们国家是指一审和二审)而言, 就没有独立存在的价值。只要决定了再审, 生效裁判的“审理和裁判程序”自然可以按照原来的审判程序再次进行。如此, 则不难理解不设专门的再审审判程序的“立法经济”考虑, 而且可以容忍再审程序中监督权的扩张; 如果从“再审之诉”的理念出发, 就会有再审案件专门的程序保障的考虑, 要求对当事人诉权和处分权的充分尊重, 并且时刻

保持对监督权干扰审判独立的警惕。

综观现行《民事诉讼法》关于“审判监督程序”的规定,再审案件的“审理和裁判程序”其实已被汹涌的“审判监督”所淹没。这种立法形式把私权纠错机制发动权委以国家司法裁判机关和法律监督机关,除了通常依据的所谓“实事求是、有错必纠”的政策和国家检察机关享有的民事检察监督权的说法以外,还与我国民事诉讼立法国家本位主义的指导思想是密切相关的^[4]。有学者指出,这种立法例造成了审判监督权的扩张和当事人诉权和处分权的萎缩,造成了申请再审和申诉关系上的混乱,使当事人在申请再审时,犹如进入了一个没有法定程序的“雾区”,完全感觉不到自己诉权的存在^[5]。尽管当今学界对弱化和改造民事审判监督(尤其是检察监督)的呼声不断,但审判监督作为法院的一项重要工作,不仅没有减弱,反而在不断加强。如果不能从宏观和全局性的视角,从民事诉讼基本原理出发,分析民事审判监督权和再审诉权的辨证关系,就只能使学术研究和司法改革仅限于技术性补救和微观调整方面,而发现不了作为我国再审制度的审判监督程序自身的制度构建性缺陷,因而无法正确而有效地实施再审救济,无法消解再审制度运作中的冲突和紧张^[6]。

二、民事审判监督权的过度发达与再审诉权的缺失

民事审判的“终审不终”和“申诉无限”只是我国当前诉讼负面影响的表征。而隐藏在这种现象后面的根本原因则是民事审判监督权的过度发达和民事诉权的缺失。

如果说“法律监督”的术语是新中国法制史上的一个创造,是中国法律中的一个专门术语^[7]的话。那么,“审判监督”同样是典型的“中国制造”。所以,对审判监督的理解就必须在中国的语境中寻求合理解释。仅从字面上将审判监督理解成“通过审判来监督”或者“监督审判”,显然都是不全面的。因为单就汉语的语法而言,审判监督的“主语”和“宾语”就难以确定。也就是说,由谁来监督?监督的权限到底有多大?监督的对象到底是审判活动,还是审判人员,或者是作为审判组织的法院?是对个案的监督,还是宏观的监督?这些都是令人费解的问题。

在当前中国审判还不能完全摆脱“司法行政化、

法院院长首长化”的影响,而中国民众尚迷信“打官司就是打关系”的情形下,民事案件审判监督权的扩张和当事人再审诉权的萎缩似乎不可避免。因为:一方面,在“审判监督”的名义下,民事案件的再审成了各种权力争夺的“唐僧肉”。除了民事诉讼法规定的法院内部监督和检察院的抗诉监督,人大、政法委员会等部门也可通过“个案监督令”“限期查报函”等形式要求法院再审,党政领导或者政协也能以“批示”或者“提案”的方式要求法院再审;另一方面,在“申诉”的名下,当事人的再审诉状满天飞。因为按照现行民事诉讼法的规定,当事人的申请再审并不能当然决定案件的再审,它仅仅只是一种法院决定再审的“材料来源”而已。它与当事人向其它国家机关提出的“申诉”并没有本质上的区分。所以,有能耐的当事人或者律师往往会放弃正常的再审申请渠道,转而求助其它部门对法院施加压力,或者采取打通法院内部“关节”等方法来达到再审胜诉的目的。这无形中又刺激了监督权的扩张,从而导致了民事案件的“终审不终”和“申诉无限”。

有人认为,权力争夺和诉状满天飞只是司法腐败的个别现象,并不能从根本上归咎于“审判监督”的扩张,而恰恰是监督不力的后果^①。这种理解似乎有一定道理,但深入考察我国民事案件再审纠错的观念和制度后就会发现,民事案件再审中审判监督权的扩张是有其深厚的历史沉淀和制度渊源的。我们现在要做的并不是一味地强调审判监督,而是要思考如何确定审判监督的合理方式和限度,以及如何保障当事人的再审诉权,从而建立一套真正科学的私权纠错机制。

在论及中国法律程序的缺陷时,有学者特别论述了古代中国审判中当事人的“翻案权”和上级机关的“复审权”,指出:“中国的程序不仅未能吸收不满,相反却给当事人以充分的机会从不同的角度、由不同的诱因而不断地使不满死灰复燃。……审判者始终处于被审判的状态之中,除了皇帝之外,任何机关的决定都可能受到来自上级机关的追究或来自下级机关的反追究。……当事人可以出尔反尔,任意翻案;案件可以一判再判,随时‘回炉’;司法官可以先报后判,多方周旋;上级机关可以复查提审,主动干预。”^[8]可见,我国民事审判“终审不终”“申诉无限”是有其深刻的历史根源和社会基础的^[9]。

尽管有着历史上惯性司法和陈旧观念的基础,但作为一种正式的法律制度,审判监督制度却很难从中华传统的纠错机制乃至解放前国民政府的再审

立法中找寻踪影。新民主主义时期尝试的审判监督制度是我国现行审判监督制度的萌芽。“审判监督程序”的法律文字表述,有据可查的出处最早可追溯至1954年同时公布实施的两部组织法——《中华人民共和国人民检察院组织法》和《中华人民共和国人民法院组织法》^②。但在这里,“审判监督程序”仅仅意味着检察院对人民法院生效裁判的再审抗诉程序,并没有包含法院本身凭职权决定的再审程序。而1982年的《民事诉讼法(施行)》另出一辙,在“审判监督程序”一章里只规定了人民法院凭职权决定的再审,只字未提人民检察院的再审抗诉问题,也没有关于当事人申请再审的规定。这显然不是当时立法的疏忽,而是该法根本就没有赋予人民检察院的再审抗诉权^③。1991年修正的现行《民事诉讼法》才将法院、检察院以及当事人引发再审的情形都囊括在“审判监督程序”之中。由此可见,在我国民事诉讼立法的发展过程中,对“审判监督”的理解并非同一,而现行民事诉讼法将当事人申请再审也归于“审判监督”名下也显失妥当^④。

当事人的申请再审和申诉,是否就意味着当事人再申诉权的行使? 这二者的关系到底是什么? 尽管我国1982年宪法第41条规定了公民对国家机关和国家工作人员违法失职行为的“申诉、控告或者检举”权利,但并不意味着公民对法院及其工作人员违法失职行为的控告申诉权就是对法院生效裁判的申诉权或者再审申请权。因为法院的“错判”显然并不全是“违法失职行为”所造成。我国法律首次明文规定当事人就法院生效裁判可以申诉的权利是在1979年通过的《人民法院组织法》^⑤以及《刑事诉讼法》。1991年修正的现行《民事诉讼法》第178条进一步将原来的“申诉”明确地修改为“申请再审”,后来的司法解释也做了同样的处理。当事人申请再审的权利在当今三大诉讼法中得到了统一的认可。尽管如此,当事人申请再审的权利与检、法两家的“审判监督权”仍然是不可同日而语的。无论是申诉,还是申请再审,都不是一种完整意义上的诉权,二者只有通过人民法院或人民检察院的职权行为,即决定再审或者抗诉,才能启动审判监督程序^[10]。而且在司法实践中,并没有将申诉和申请再审加以区分,当事人在向法院申请再审被驳回之后,仍然可以以申诉方式通过多种非法定渠道要求对生效裁判进行无次数、无期限限制的复查,以至于各级法院以及检察院的门前,当然也包括各级党政机关门前,时常因为这些申诉群体而拥堵不堪^[11]。

总之,在当前我国几乎没有限制的职权再审(或曰“审判监督”)模式中,民事审判监督权限的模糊和过度扩张,以及再审申请与申诉的混乱和无力,一方面直接导致了司法救济的渠道不畅,加剧了上访和信访的泛滥成灾^⑥;另一方面也暴露了现行民事审判监督程序没有“再审之诉”的结构性缺陷和不能“吸收不满”的功能性障碍。这是修订《民事诉讼法》时必须加以研究和解决的紧迫问题。

三、修订《民事诉讼法》时应当 辨正二者之关系

辨正民事再审与审判监督的关系,对于正确处理终审裁判与纠错再审的关系,充分发挥民事审判程序吸收社会不满和恢复民事流转的功能,树立社会公众对司法的信心,显然是十分必要的。修订《民事诉讼法》时,应该合理规范审判监督的权限和方式,在建立“再审之诉”的基础上建构“有限再审”的模式。在总结现有的相关研究成果和司法改革经验时,有些方面是值得我们注意的。

在对待民事“审判监督”的问题上。首先,应当更换现行《民事诉讼法》中关于“审判监督程序”的名称,将其改为“再审程序”。这不仅仅是名词表述上的不同,而且是不同诉讼理念和立法精神的体现;其次,应当取消人民法院依职权发动再审的做法。究其原因,大致有三:一是“任何人不能裁判自己的案件”,人民法院不能既当再审案件的申请者,又当裁判者;二是即便是生效裁判“确有错误”,没有检察院的抗诉或者当事人的再审申请,法院也不能主动再审或者改判,这是现代“司法的被动性”和“生效裁判的终局性”所决定的;三是以法院内部监督这种行政化方式运作的审判活动,容易发生上级法院对下级法院独立审判的直接干预。上级法院对下级法院的监督应当通过上级审来加以实现,即通过上诉审的审查来实现,而不应当通过这种直接干预来实现。即便是审判人员有违法失职行为,也只能对其行为进行法律或纪律制裁,没有当事人的再审申请或检察院的抗诉,照样不能对原审生效裁判进行再审或改判。道理很简单,处罚吹了“黑哨”的裁判员,并不意味着整个球赛结果必然作废或者必须重来;四是司法实践的统计数字表明,有超过80%的再审案件是人民法院决定再审的,其中有相当部分是因为法院内部的审判监督而提起的。所以,现行再审的“无

限性”——主体无限、审级无限、次数无限,主要体现在法院,真正否定判决既判力的还是审判机关自身^[10]。再次,应当合理规范检察院的抗诉监督。具体而言有两个方面的内容:一方面,应规定在没有当事人申诉的情况下,除非原裁判严重损害国家利益或社会公共利益,检察院不得依职权提出抗诉,这样才能更好地体现当事人的自由处分权;2) 另一方面,应将检察院的抗诉监督地位严格界定在“再审启动者”位置,彻底抛弃那种把检察院的抗诉监督看成是高于审判权——“在法官之上设立法官”的错误观念。在由当事人申诉引发的抗诉再审案件中,检察院最好不参加法院的庭审活动,以尽量体现民事诉讼由当事人对抗、人民法院居中裁判的特点^[11]。在原裁判严重损害国家利益或社会公共利益的职权抗诉案件中,检察院的地位只能是代表国家公诉方的“原告”地位。我们不妨将这种严格界定的抗诉监督称为“有限抗诉监督”,从民事诉讼的原理出发,这种“有限监督”也是惟一值得保留的民事审判监督方式。只有这样,才能消除如下两种正好相反的顾虑:一是担心现有的抗诉监督机制会损害裁判的终局性和审判权的独立行使。因为,根据现行的法律规定,抗诉的案件必须进行再审,而且抗诉书中的“本院认为”几乎构成了高于审判权的“权威判断”^[12];二是担心离开了审判监督则会影响司法公正和人权保障^[13]。

在对待当事人的申请再审和申诉的问题上。首先,要从制度上将二者加以区分。将当事人向人民法院提出的再审申请规定为一种与起诉权、上诉权类似的“再审诉权”,它与诉讼之外的“申诉”不同的就是:一旦提起了再审之诉,再审法院一旦以再审之诉不符合条件或再审理求不能成立而驳回时,当事人便不能再次提起再审之诉。而申诉则只能针对裁判人员的违法失职行为提起,并不必然引起生效裁判的“再次审理和裁判”。除了当事人的申请再审,检察院的抗诉监督是惟一能启动再审程序的“再审公诉”。其次,要建立科学的“再审程序”^[5, 6, 19~21]。其具体内容应当包括:再审之诉的管辖;再审期间的规定;再审当事人适格的确定;对再审理求的处理;再审事由审查与本案审理相互关系的协调;等等。

注释:

① 当“司法腐败”被日益揭露时,在对待司法独立和强化监督的取舍上,贺卫方教授向我们描述了当今中国社会这样一个不可避

免的恶性循环:“因为法官素质不高,所以需要的不是独立,而是控制,由于受到控制和不得不屈从外部和内部的干预,因而司法官员本来就很稀薄的尊严感就愈发丧失殆尽,对于没有了尊严感的人你又如何要求他表现良好?出现更多的错判和劣行将是必然的,于是,人们会说,这么严厉的监督居然还会出问题,难道还不应当更加严厉地监督和控制么?”^[16]

- ② 1954年《人民检察院组织法》第16条和《人民法院组织法》第12条第3款都规定:“最高人民检察院对各级人民法院已经发生法律效力判决和裁定,上级人民检察院对下级人民法院已经发生法律效力判决和裁定,如果发现确有错误,有权按照审判监督程序提出抗诉”;《人民法院组织法》第12条第1、2款则规定:“各级人民法院对本院已经发生法律效力判决和裁定,如果发现在认定事实或者法律上确有错误,必须提交审判委员会处理。最高人民法院对各级人民法院已经发生法律效力判决和裁定,上级人民法院对下级人民法院已经发生法律效力判决和裁定,如果发现确有错误,有权提审或者指令下级人民法院再审。”这样就将法院的决定再审权赋予了三类主体:本院院长、最高法院以及上级法院。这一规定可谓是现行三大诉讼法关于法院主动凭职权决定再审的制度源头。
- ③ 直到1991年11月新的《民事诉讼法》已经施行后,最高人民法院的领导还认为检察机关对诉讼程序的监督没有法律依据^[17]。可见,很难理解1982年《民事诉讼法(试行)》对检察院抗诉的未予规定是一时的疏忽或“遗漏”。
- ④ 惟一的合理解释就是:当事人申请再审只是人民法院行使审判监督权的线索或“引线”。现行民事诉讼法的审判监督其实就是检察院的抗诉监督和法院的内部监督。无所谓“广义”审判监督之说。
- ⑤ 该法第14条第4款规定:“各级人民法院对于当事人提出的对已经发生法律效力判决和裁定的申诉,应当认真负责处理”。
- ⑥ 据调查,目前的信访存在着“两多”现象:一是信访机构多。从中央到地方,各级党委、人大、政府、公、检、法以及相关的职能部门,均设有信访接待机构;二是信访数量多。据最高法院院长肖扬说,2001年最高法院审结的案件有3047件,而处理的来信来访案件却多达152557件(人)次。至于全国各级信访部门每年受理的信访案件总量,最保守的估计也不会少于1000万件!而与庞大的群众信访量相比,信访立案数还只是一个相当小的数字。“对上访群众来说,反映的问题要被立案就跟买彩票中彩一样难。”可见,信访的实际数量之多!用“泛滥成灾”形容一点也不夸张^[18]。

参考文献:

- [1] 傅郁林. 审级制度的建构原理——从民事程序视角的比较分析[J]. 中国社会科学, 2002, (4): 84-99.
- [2] 常怡. 民事诉讼法学(修订本)[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1999. 312-313.
- [3] 江伟. 民事诉讼法学原理[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1999. 668-680.
- [4] 廖中洪. 民事程序立法中的国家本位主义批判——对我国民事诉讼立法指导思想的反思[J]. 现代法学, 2002, (5): 63-70.
- [5] 章武生. 我国民事再审程序之检讨与重构[A]. 湘江法律评论(第四卷)[C]. 长沙: 湖南人民出版社, 2001. 300-303.

- [6] 张卫平. 民事再审: 基础置换与制度重建[J]. 中国法学, 2003, (1): 102-115.
- [7] 张智辉. 法律监督三辨析[J]. 中国法学, 2003, (5): 16-24.
- [8] 季卫东. 法治秩序的建构[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1999. 60-62.
- [9] 唐东楚. 我国民事审判“终审不终”的法社会学视角[J]. 湖南公安高等专科学校学报, 2002, (4): 47-52.
- [10] 沈德咏. 关于深化审判监督改革的若干意见[J]. 人民司法, 2002, (10): 30-32.
- [11] 虞政平. 我国再审制度的渊源、弊端及完善建议[J]. 政法论坛 (中国政法大学学报), 2003, (2): 119-130.
- [12] 王玄玮. 民事检察制度若干理论问题辨析[J]. 云南大学学报法学版, 2003, (3): 90-94.
- [13] 邱学强. 论检察体制改革[J]. 中国法学, 2003, (5): 3-15.
- [14] 陆永棣. 程序冲突映照下的制度困境——现行民事抗诉制度考察[J]. 中外法学, 2003, (3): 333-355.
- [15] 邓思清. 论审判监督的理论基础[J]. 法律科学, 2003, (3): 56-67.
- [16] 贺卫方. 中国的法院改革与司法独立——一个参与者的观察与反思[J]. (人大复印资料) 诉讼法学、司法制度, 2003, (6): 19-23.
- [17] 廖永安, 李烈萍. 论我国民事审判监督制度的立法缺陷及建议[A]. 湘江法律评论(第四卷)[C]. 长沙: 湖南人民出版社, 2001. 331-332.
- [18] 郭国松. 审视信访[N]. 南方周末, 2003. 11. 13. (A6).
- [19] 李浩. 民事再审程序改造论[J]. 法学研究, 2000, (5): 90-101.
- [20] 常怡, 唐力. 民事再审制度的理性分析[A]. 民事诉讼法修改的若干基本问题[C]. 北京: 中国法制出版社, 2002. 324-343.
- [21] 宋朝武. 关于改革民事再审程序的几点思考[J]. 法学评论, 2003, (2): 105-110.

Reasonable relation between the civil retrial and adjudication supervision

TANG Dong-chu

(School of Law, Central South University, Changsha 410083, China)

Abstract: The relation between civil retrial and adjudication supervision has been distorted by the “supervision liking” and state standards in our civil procedure law. The excessive judicial supervision power and the lack of civil right haven't been accommodated with the principles of civil proceedings. We should correctly deal with their relation in the legislation revision. We should ban the judicial supervising power of courts, define the procuratorial supervising power as the initiator or plaintiff in the retrial procedure, distinguish the retrial right and appeal for the corruption of judge so that we can resolve the problems in “infinite retrial” and the great numbers of the masses complaining to the higher authorities.

Key words: civil retrial; adjudication supervision; retrial right; appeal for the corruption of judge; procuratorial supervision

[编辑: 苏慧]