

## 审级制度与法制统一

作者：傅郁林

作者单位：北京大学法学院

出处：人民法院报 2002年07月05日

正文：

在本报3月22日刊登的《审级制度的建构原理》一文中，我谈到了现代西方国家审级制度赖以建立的理念。在这些国家审级制度共同追求的多元价值目标(如司法的统一性、正确性、正当性、终局性等)中，司法统一是最为重要的目标，而这一目标的能否实现取决于一系列技术规范。

1. 终审法院保持很小规模并实行集体主义决策机制。因为法官和合议庭数量的增加意味着出现司法意见冲突的可能性增加，同时法官配置给个案的单位时间相对减少，因而出现疏忽、错误和冲突的机会增多，协调终审判决意见的难度增加。因此，美国最高法院每年在近5000件申请复审的案件中选择200件左右作出实质性审理，并创制拘束各级法院的司法先例；德国最高法院对每年3000多件案件进行繁简分流，其中600件左右获得实质性审查，最高法院的判决也具有先例性效力；法国和意大利最高法院的法官则每年疲于应付20000件左右的案件，法官只能把1.5%的注意力放在具有法律重要性的案件上，在创制判例和统一司法方面几乎没有什么建树。

2. 各级法院之间实行职能分层。民事程序制度具有解决私人纠纷和维护公共法律秩序双重功能，审级制度在配置各级法院职能和审理方式时适用了洪水分流的原理。一审法院以服务于解决纠纷的私人目的为主，注重事实认定并将现行法律正确地适用于认定的事实。二审法院兼顾公共目的和私人目的。不过，德国二审适用全面审查方式，侧重于继续完成一审的职能；美国上诉程序则适用有限审查方式，侧重于分解最高法院在解决法律问题方面的压力。三审法院或终审法院则偏重于判决超越于案件本身的法律价值和公共目的，解决司法冲突和保障整个司法体系的统一。法国和意大利的最高法院传统上是国会设置于司法机构之上、以监督法官为基本职能的“撤销法院”，三级法院之间职能层次受此传统定位的影响，初审法院和上诉法院的判决只要以违反宪法为由均可直接上诉至最高法院，而上诉程序却不能充分发挥监督一审审判的作用，出现所谓“瓶颈”现象。

3. 最高法院排除对事实问题的考虑。其理由，一是通过缩小最高法院的审查范围而控制最高法院的规模；二是避免刺激当事人寻求最高层次救济从而架空下级法院调查事实的功能；三是因为事实问题本身不像法律问题那样具有普适性，对于事实问题作出前后反复、相

互冲突的评价有损于司法统一和权威。不过，上述各国最高法院虽然都限于审查法律问题，但控制事实问题进入终审程序的程度却取决于程序法和法律解释对于“事实问题”和“法律问题”的划分标准。美国和德国最高法院对下级法院认定和推断的事实、对证据的评价以及对事实充分性问题均不予干预；法国学者则认为，确定一个问题是否属于“事实问题”本身就是法律问题；意大利程序法则规定，对争议问题的判决省略理由或理由不足或理由与结论相矛盾属于法律错误。这一规定打开了事实问题进入终审审查的缺口，直接导致了最高法院案件负担剧增和拖延问题的恶化。

4. 划分权利性上诉与裁量性上诉，建立终审上诉许可制。诉权是各国宪法保障的基本权利之一，上诉权则是诉权的延伸。然而，司法公共资源的有限性和平等保障的原则意味着诉权保障的有限性。各国第一次上诉均为权利性上诉，而第二次上诉则属于法院裁量和许可的范围。许可标准大致相同，即被许可进入最高法院的案件必须具有超越于案件本身的法律价值，包括出现与最高法院先例相冲突或上诉法院判决之间出现冲突的案件、提出新的法律问题的案件、能够澄清社会上争议已久的法律观点的案件，等等。美国最高法院的裁量管辖权使之得以将案件控制在不妨碍其统一法律职能实现的限度内；德国最高法院由于受案双轨制的困扰——争议金额在 6 万马克以上的案件不须许可直接就法律问题提起三审上诉，甄别案件的工作大大分散了法官讨论重要法律问题的精力，因此，目前正在考虑建立统一的三审上诉许可制；法国和意大利则受到宪法和司法传统的制约，学者的提议还是一个遥远的梦。我国宪法规定“国家维护社会主义法制的统一和尊严”，但最高司法机关却显然没有被赋予代表“国家”行使统一法制的特殊职能。这项职能要么赋予了代表人民行使“一切”权力的人大及其常委会，要么赋予了代表国家“统一”行使法律监督权的检察机关。不过，宪法或组织法没有具体规定，当这项统一法制的权力由两大国家机关分享时，以怎样的程序或方式才能保障权力的统一行使？特别是当这项权力通过对第三个国家机关（法院）的统一司法权频繁发动再审的方式来行为时，怎样才能维护而不是破坏法制的统一？

从审级制度的技术规范来看，我国四级两审制结构是按照行政区划形成的柱形结构，无论从程序目的、职能配置、运作方式上看，都没有形成梯形层次所有级别的法院均以解决个案和满足当事人权利为目的，都有权对案件的事实问题和法律问题进行全面审查，都可以传唤证人、委托鉴定、认定事实并在此基础上自行作出判决。从程序结构意义上来看，没有职能分层审级制度是没有意义的司法等级制度，多一个审级只不过多了一级行政领导而已，因而上级法院对于下级法院的制约是单向的，二审法院自身的权力只能由各种名目的审判监督来实现。随着行政管理中央集权的淡化和地方权力的增强，这种曾经以行政集权为基础并以

行政集权保障统一的司法审级制度，如今恰恰成为司法权分化的原因。加之我国划分级别管辖权的标准之一——“有重大影响”与西方国家作为最高法院受案标准的“重大法律问题”有本质差异，它可以指诉讼主体身份显赫，或可能指对地方利益有重大影响，而“法律重要性”最多只是“重大影响”中最微不足道的一种因素。这种概念的模糊性与审级制度上下级之间权限边界混浊，为各级法院基于职业利益和地方利益任意调整审级制度留下了巨大的灰色空间。而终审法院级别过低，一方面使最高法院对于由地方法院终审的案件不能通过正常渠道实现法律审查和监督，审级制度反而成为滋生地方保护主义的温床；另一方面，最高法院在每年实质审结的二审案件 3000 多件、同时对约 300 件案件作出司法解释、另外处理 10000 多件申诉性质的来信来访、以及大量与审判无关的事务中疲惫不堪，无力集中考虑重大法律问题，更无力兼顾与其他法庭、合议庭之间保持司法判决的一致性。而整个司法系统冲突的大量产生又反过来刺激通过更换法庭而获得胜诉的人性欲望，进一步影响统一法制的可能性。