

关于人民法院法规范审查权几个问题的探讨

王娜

(中国政法大学法学院 北京 100088)

【摘要】目前,我国对法院的法规范审查权问题的研究还比较落后,已不能满足审判实践的需要。根据宪法、法律的规定,人民法院对位阶低于法律的法规范有间接审查的权力。人民法院在审查这些法规范时,应当以其是否超越权限、是否违反宪法、法律的规定为标准,不能简单照搬立法机关、行政机关审查法规范的标准。此外,人民法院对这些法规范进行审查后所作的结论在效力上仅及于所受理案件的当事人,对其他个人、组织或者国家机关并无拘束力。

【关键词】人民法院; 法规范; 审查权

【中图分类号】D923.9 【文献标识码】A 【文章编号】1673-0755(2011)03-0066-04

一 问题的提出

正确适用法规范是人民法院依法作出裁判的保障,而所适用的法规范本身的合法性又是人民法院正确适用法规范的前提。因此,人民法院在审理案件时,必须对拟适用的法规范本身是否合法作出判断或者审查。这就涉及到人民法院的法规范审查权。在没有法规范审查权时,人民法院不能对拟适用的法规范是否合法作出判断,更不能以其违法为由拒绝适用。

问题是,人民法院可以对哪些法规范进行审查?采用什么方式进行审查?根据什么标准进行审查?审查的效力如何?在审判实践中,人民法院经常会遇到这些问题。这些问题能否妥善地加以解决,直接影响到人民法院审判活动的公正和效率。目前,宪法、法律对人民法院的法规范审查权尚未作出明文的规定。

围绕人民法院的法规范审查权问题,我国的理论界有过一些探讨,实务界也有过一些探索,但迄今为止,尚未提出行之有效的解决方案。与法治水平较高的其他国家或者地区比较,我国对法院法规范审查权问题的理论研究还比较落后,已经远远不能满足审判实践的需要。在这种情况下,加强对人民法院的法规范审查权问题的研究,具有十分重要的意义。本文拟从我国宪法、法律的规定出发,对人民法院法规范审查权的行使范围、方式、标准及效力问题逐一进行探讨。

二 人民法院法规范审查权行使的范围

在我国,宪法、法律对人民法院法规范审查权行使的范围,即哪些法规范人民法院可以进行审查,哪些法规范人民法院不能进行审查的问题,并未作出明文的规定。鉴此,我们须透过宪法、法律的相关规定寻找问题的答案。

(一) 人民法院不得审查的法规范的范围

在我国,宪法是国家的根本大法,具有最高的法律效力。一切国家机关都必须以宪法为根本的活动准则,并且负有维护宪法尊严,保证宪法实施的职责。因此,人民法院在审理案件时,对宪法只有绝对服从并无条件予以适用的义务,而无提出质疑、进行审查的权力。此外,根据宪法第57条的规定,全国人民代表大会(以下简称全国人大)及其常设机关全国人民代表大会常务委员会(以下简称全国人大常委会)代表了国家至高无上的权力,因此,人民法院在行使审判权时,必须服从它们的意志。全国人大及其常委会依法制定或者认可的法规范,毫无疑问,是全国人大及其常委会的意志的表达和体现,是以,人民法院在审理案件时,对此类法规范必须服从,而无进行审查的权力。在我国,全国人大及其常委会制定或者认可的法规范包括宪法、法律、国际条约、自治区的自治条例和单行条例。其中,宪法和法律属于全国人大及其常委会制定的法规范,国际条约、自治区的自治条例和单行条例属于全国人大常委会认可的法规范^①。最后,全国人大常委会对宪法、法律所作的解释,与其所解释的宪法、法律具有同等效力^②。因此,人民法院在审理案件时,要像对待宪法那样对待全国人大常委会的宪法解释,像对待法律那样对待全国人大常委会的法律解释,也不得对全国人大常委会作出的宪法解释和法律解释进行审查^③。

综上所述,人民法院不得审查的法规范包括宪法、法律、国际条约、自治区的自治条例和单行条例、全国人大常委会作出的宪法解释和法律解释。

(二) 人民法院可审查的法规范的范围

宪法第126条规定“人民法院依照法律规定独立行使审判权”,旨在保障人民法院独立行使审判权,只服从法律的

【收稿日期】 2011-04-15

【作者简介】 王娜(1987-),女,山东潍坊人,中国政法大学法学院硕士研究生。

规定^[1]。这里的“法律”实质上是指全国人大及其常委会制定或者认可的法规范。然而,对位阶低于法律的法规范,法院并不得一概排斥不用^[2]。但是,为了确保人民法院受法律约束的宪法规范意志得到落实,人民法院在适用位阶低于法律的法规范时,必须依据法律对这些法规范进行审查。只有在确认这些法规范符合法律的情况下,才能承认其效力并予以适用。也就是说,对位阶低于法律的法规范,人民法院在审理案件时,有权对之进行审查^[3]。

问题是,位阶低于法律的法规范的范围如何?关于行政法规、地方性法规、规章以及最高人民法院、最高人民检察院作出的具体应用法律解释的位阶低于法律,理论界与实务界并无异议。但是,对自治州、自治县的自治条例、单行条例和经济特区法规的位阶是否低于法律,理论界与实务界则有不同的认识。其实,自治州、自治县的自治条例和单行条例只不过属于省级人大常委会认可的法规范^④,其效力与省级人大常委会制定的地方性法规相当^[4],当然属于法律的下位阶法规范。至于经济特区法规,尽管其系根据最高国家权力机关的授权而创制的,但其在创制完成后无须报最高国家权力机关批准即可生效,因此,其并不能取得最高国家权力机关认可的法规范的地位,其效力只能与相对应的地方国家权力机关制定的地方性法规相当,当然也属于法律的下位阶法规范。从更为广泛的意义上说,凡是不能代表或者体现最高国家权力机关的意志的法规范,都属于法律的下位阶法规范,人民法院在审理案件时,均有权对之进行审查。

三 人民法院审查法规范的方式

在不同的国家或者地区,法院的类型及地位不尽相同,相应地,这些国家或者地区的法院审查法规范的方式也不尽相同^[5]。从域外的情况来看,法院审查法规范的方式有两种:一是直接审查,二是间接审查。

直接审查是指当事人认为某一法规范违反宪法、法律时,向法院提出审查请求,由法院直接审查其是否符合宪法和法律并作出裁判的制度。直接审查通常须有宪法、法律的明文规定。在宪法、法律无明文规定时,一般不承认法院有直接审查法规范的权力。在直接审查的方式下,法院可以直接受理当事人对法规范违反宪法、法律的指控。

间接审查是指法院在审理具体案件时对拟适用的法规范是否符合宪法、法律进行附带性的审查,以确定该规范在本案中是否予以适用的制度。间接审查通常无须宪法、法律的明文规定。只要宪法、法律未明文作出排除的规定,为了保障法院有效地进行审判,一般默示承认法院有间接、附带地审查一定范围的法规范的权力。在间接审查的方式下,法院只有在具体的法律争议涉及到相关法规范的适用时才可以对该规范进行审查。至于当事人是否对相关法规范提出审查请求,在所不问。

在我国,宪法对人民法院审查法规范的方式并无明文的规定,全国人大常委会也未就此问题作出过宪法解释。在这种情况下,人民法院审查法规范的方式到底为直接审查还是间接审查,就取决于对宪法规定具体化享有优先权的相关法律的规定^[6],其可以规定人民法院有权以直接审查的方式

审查相关法规范,也可以规定人民法院有权以间接审查的方式审查相关法规范,还可以规定人民法院有权同时以这两种方式审查相关法规范。从我国刑事诉讼法、民事诉讼法、行政诉讼法的相关规定来看,针对法规范不服直接提起的诉讼,不属于人民法院的刑事、民事、行政受案范围。因此,在我国,人民法院不能以直接审查的方式对法规范进行审查。但是,刑事诉讼法、民事诉讼法、行政诉讼法并未明文排除人民法院审查法规范的权力,行政诉讼法甚至明文规定人民法院审理行政案件适用法律规范时要“参照规章”。正如前文所述,为了确保人民法院受法律约束的宪法规范意志得到落实,人民法院在审理案件时,必须间接、附带地对拟适用的可以审查的法规范——位阶低于法律的法规范进行审查。是以,在我国,人民法院审查法规范的方式只能为间接审查。

四 人民法院审查法规范的标准

关于人民法院审查法规范的标准,我国的宪法、法律并未作出明确的规定。但是,法律对立法机关、行政机关审查法规范的标准有比较明确的规定。立法法第87条规定“法律、行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例、规章有下列情形之一的,由有关机关依照本法第八十八条规定的权限予以改变或者撤销:(一)超越权限的;(二)下位法违反上位法规定的;(三)规章之间对同一事项的规定不一致,经裁决应当改变或者撤销一方的规定的;(四)规章的规定被认为不适当,应当予以改变或者撤销的;(五)违背法定程序的。”从该规定可以看出,立法机关、行政机关审查法规范的标准有:(1)是否超越权限;(2)是否违反上位法的规定;(3)规定的内容是否适当;(4)是否违背法定程序。人民法院在审查法规范时是否也可以采用这些标准呢?鉴于已有学者对行政诉讼中人民法院审查规章的标准问题作出了有益的探究^[7],本文将在在此基础上对人民法院审查法规范的标准问题进行探讨:

(一) 是否超越权限

一切国家机关只能在其权限范围内活动,这是公法的根本原则^[8]。位阶低于法律的法规范的立法权限,主要根据《宪法》、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》以及《立法法》的有关规定确定。当这些规定的意义不够明确时,人民法院可以参照宪法及法律原则及其精神确定其意义。由于人民法院在审查位阶低于法律的法规范是否超越权限方面并不存在什么困难,因此,以是否超越权限作为人民法院审查位阶低于法律的法规范的标准是比较可行的。

(二) 是否违反上位法的规定

法院对位阶低于法律的法规范进行审查,是为了确保法院对宪法、法律的服从。也就是说,法院在审查某位阶低于法律的法规范时,问题的关键在于该法规范是否符合宪法、法律的规定,并以此决定其是否可以在本案中予以适用。由于法院对位阶低于法律的法规范进行审查,不是简单地依据某一上位法审查另一下位法的规定,而是依据宪法、法律对该法规范进行审查,因此,不宜以是否违反上位法的规定,而应当以是否违反宪法、法律的规定作为法院审查位阶低于法

律的法规范的标准。

(三) 是否违背法定程序

人民法院要审查拟适用的法规范是否违背法定程序,必须掌握该规范在立法过程中形成的证据及其他材料是否可行。但是,人民法院对法规范的审查是间接、附带进行的,现行刑事诉讼法、民事诉讼法、行政诉讼法并未赋予人民法院要求法规范的制定主体提供有关材料证明其立法符合法定程序的权力,这就使得人民法院对法规范是否违背法定程序难以有效地进行审查。由于人民法院在审查法规范是否违背法定程序方面尚存在法律上的障碍,因此,以是否违背法定程序作为人民法院审查法规范的标准并不可行。

(四) 规定的内容是否适当

从立法法第 87 条、第 88 条等规定的内容来看,规定的内容是否适当实际上只是全国或者地方人大对它的常务委员会、地方人大常委会对本级地方政府、行政机关对它的下级行政机关制定的法规范进行审查时采用的标准。究其实质,这是后者受前者监督并对前者负责的结果。若两者之间不存在这种关系,前者对后者制定的法规范的审查则只应及于其合法性,而不及于其适当性^{[9][10]}。在我国,行使审判权的人民法院与可受法院审查的法规范的制定主体之间并不存在前述关系,因此,人民法院在对这些法规范进行审查时,也应当只及于该法规范的合法性而不及于其适当性。是以,规定的内容是否适当,不能作为人民法院审查法规范的标准。

由于法规范的司法审查,具有与法规范的立法审查、行政审查不同的特点,因此,人民法院在审查法规范时,不能完全采用立法机关、行政机关审查法规范的标准。根据宪法、法律的规定及其体现的原则、精神,人民法院应当以是否超越权限、是否违反宪法、法律的规定作为审查法规范的标准,而不能以是否违背法定程序、规定的内容是否适当作为审查法规范的标准。

五 人民法院审查法规范的效力

人民法院在对位阶低于法律的法规范进行审查后,其作出的审查结论效力如何?这将直接影响到被审查的法规范的效力,并会对有关的个人、组织或者国家机关产生影响。

根据我国现行法律的明文规定,直接针对法规范提起的诉讼并不属于人民法院的受案范围,因此,人民法院在审理案件时不得在判决主文中针对法规范是否符合宪法、法律的问题作出判决,否则就会违反“禁止诉外裁判”的诉讼法基本原则。根据我国现行法律的默示规定,人民法院在审理案件时必须间接、附带地对位阶低于法律的法规范进行审查,以确定该法规范能否适用于所受理的案件,并在判决理由中将相应的审查结论体现出来。也就是说,人民法院在审理案件时,对拟适用的位阶低于法律的法规范进行审查后,认为该规范符合宪法、法律的,不得作出维持该法规范或者确认该法规范合法有效的判决,以全面肯认其法律效力,而只能在判决理由部分以明示或者默示的方式承认该规范的效力,并将其适用于所受理的案件;认为该法规范违反宪法、法律的,不得作出撤销该法规范或者确认其无效的判决,从而使

其全面失去法律效力,而只能在判决理由部分提出客观上形成该法规范违反法律、宪法的确信的具体理由,并将其拒绝适用于所受理的案件。

由上可知,人民法院在审理案件时对拟适用的位阶低于法律的法规范进行审查所作之结论^⑤,在效力上仅及于所受理案件的当事人,对其他个人、组织或者国家机关并无法律上的拘束力^{[9][10]}。具体言之:(1)被受诉法院认为符合宪法、法律的法规范于该案之外是否依然有效存在,不因受诉法院认为其符合宪法、法律而受影响。有权行政机关、立法机关认为该法规范违反上位法的,仍然有权撤销或者变更该法规范。受诉法院之外的其他法院于受理的案件中,仍然可以否认该法规范的效力,并将其拒绝适用于所受理的案件。公民、法人或者其他组织仍然可以在其他诉讼中对该法规范的合宪性、合法性提出质疑。(2)被受诉法院认为违反宪法、法律的法规范于该案之外依然有效存在,不因受诉法院认为其违反宪法、法律而受影响^{[9][10]}。行政机关、立法机关仍然可以依据该法规范行使职权。受诉法院之外的其他法院于受理的案件中,仍然可以承认该法规范的效力,并将其适用于所受理的案件。公民、法人或者其他组织仍然要受到该法规范的约束。

六 结论

人民法院的法规范审查权问题,涉及到司法机关与立法机关、行政机关之间的关系。在我国,人民法院的法规范审查权是宪法、法律默示赋予的,加之人民法院在实际政治生活中的地位比较低,因此,在审判实践中,人民法院为避免来自立法机关、行政机关的非难,往往不敢行使法规范审查权。鉴于此,若欲切实保障人民法院的规范审查权得以有效行使,尚有待立法机关制定法律,对法院的规范审查权明文予以承认,并对法院审查法规范的范围、方式、标准、效力等问题作出具体的规定。目前,我国正在努力建设社会主义法治国家。可以预期,在不久的将来,人民法院的法规范审查权制度不仅会得到宪法、法律的明文认可,还会逐步予以规范。本文对人民法院法规范审查权问题的研究和探讨旨在抛砖引玉,以期推动我国人民法院法规范审查权制度的健全与完善。

注释:

- ① 根据宪法第 67 条第 14 项和第 116 条的规定,国际条约、自治区的自治条例和单行条例必须经全国人大常委会批准后始能生效。在这里,全国人大常委会的批准,就意味着其对国际条约、自治区的自治条例和单行条例的认可。
- ② 根据宪法第 67 条第 1 项、第 4 项的规定,全国人大常委会行使解释宪法、法律的职权。由于全国人大常委会是宪法授权的专门解释宪法、法律的机关,其对宪法、法律所作的解释具有最高的权威性,故应当与其所解释的宪法、法律具有同等效力。关于全国人大常委会对法律的解释与法律具有同等效力,立法法已在第 47 条明文予以确认。

- ③ 从全国人大常委会对宪法、法律所作的解释是最高国家权力机关意志的体现的角度,亦可得出此结论。
- ④ 根据宪法第116的规定,自治州、自治县的自治条例和单行条例,在报省或者自治区的人大常委会批准后生效。
- ⑤ 这里探讨的是法院所做的规范审查之结论在法律上的效力,并不包括其所具有的事实上的效力。

[参考文献]

- [1] 周永坤. 论规范效力冲突与法律选择——兼论建立规范审查制度的必要性[J]. 法商研究, 2001(4): 32-37.
- [2] 叶俊荣. 行政命令[M]//翁岳生. 行政法(第3版)(上册). 台北: 元照出版有限公司, 2006: 389-474.
- [3] 周永坤. 论法官查找法律的权力[J]. 法学, 2004(4): 118-123.
- [4] 刘松山. 人民法院的审判依据[J]. 政法论坛, 2006(4): 16-42.
- [5] 吴鹏. 行政诉讼的法律适用[M]. 北京: 人民法院出版社, 2007: 103-116.
- [6] [德]卡尔·拉伦茨. 德国民法通论(上)[M]. 王晓晔, 程建英, 徐国建等译. 北京: 法律出版社, 2003: 114.
- [7] 崔文俊. 论行政诉讼中人民法院对规章的审查[J]. 湖北社会科学, 2010(7): 134-137.
- [8] 王名扬. 法国行政法[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1988: 687.
- [9] 陈敏. 行政法总论(第5版)[M]. 台北: 自版, 2007.

On the Power of Review of Legal Norms by the People's Courts

WANG Na

(China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China)

Abstract: Now the research on the power of review of legal norms by the people's courts is backward in China, and it can not meet the needs of judicial practice. In the light of relevant provisions of the Constitution and the law, the people's courts have the power to review legal norms under the law indirectly. Whether related legal norms exceed authority and violate the Constitution and the law should be served as standards of examination of legal norms by the people's courts, rather than the standards of examination of legal norms by legislative and administrative organs. In addition, the conclusions of review of legal norms by the people's courts only have binding force on the parties in specific cases, and have no force on other persons, organizations or state organs.

Key words: the people's courts; legal norms; the power of review