

论我国检察监督制度局限性及其重构

洪 浩

[摘 要] 法律监督权和检察权是两项本质不同的权力,但在历史发展的进程中,却出现了法律监督权与检察权的重合,进而使得我国检察监督制度的理论和实践出现了异化。应对法律监督权制度与检察权制度进行正本清源,还原检察制度的本来面目,使其成为以公诉权为核心的主导制度,并由特定的上位权力机关承担法律监督权的职能。

[关键词] 检察权;法律监督权;异化;检察监督

[中图分类号] DF611 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2008)03-0315-05

检察机关在西方国家的权力结构中一般表现为行政机关或行政机关的一个部门,本质上是具有司法色彩的行政权。从职权范围上讲,检察机关是国家公诉机关或国家公诉人,其主要职责是代表国家或政府揭露犯罪、证实犯罪并请求法院准确适用法律,从而达到惩治犯罪、维护国家法秩序的目的。那么,在社会主义法制中,检察权是否必然以法律监督权的形式表现出来?或者说检察监督制度还存在其合理性吗?尤其当我国正在进行司法改革之时,如何配置检察权,分置公诉权及法律监督权及其如何重新确认检察权在国家权力形式中的法律地位,是一个重要而紧迫的课题。

一、法律监督权与检察权重合的历史背景

法律监督权作为一个独立的国家权力形式的存在离不开社会主义国家议行合一的政权组织形式等决定因素,法律监督权从其以独立形式存在之始,便与检察权制度伴生在一起。在某种情形下,还出现了法律监督权与检察权重合的表征,即所谓“检察机关是国家的法律监督机关,检察制度就是法律监督制度”^[1](第 31 页)。笔者认为,法律监督权与检察权二者重合的历史背景在于:

(一)列宁的检察长法律监督理论的影响

检察权集中表现为法律监督权的思想观点及其理论直接受到列宁法律监督权理论的影响。苏联十月革命胜利以后,“随着法律的产生,就必然产生出以维护法律为职责的机关”^[2](第 309 页)。列宁发展了马克思主义原则,指出“新政权颁布了符合广大人民群众的要求和希望的法律,从而在新的生活方式的发展道路上立下了里程碑。”同时他还指出,要保障法律执行必须符合两点:“第一,对法律的实行加以监督。第二,对不执行法律者加以惩办。”^[3](第 253 页)。为了保证社会主义革命与建设事业的顺利进行,必须从组织上与法律上保证准确执行法律,为此必须建立不受地方影响并保证执法监督和同违法者斗争的机关。“这样的机关只能是独立于地方政权并以苏维埃国家名义行使国家监督权的检察机关。”^[4](第 178 页)可见,将法律监督权赋予检察机关(检察长)行使是列宁国家与法的思想的产物。

(二)国家利益与国家法制原则的必然要求

由检察长(检察机关)统一行使国家法律监督权是社会主义制度下国家法制原则的必然要求。苏联社会主义革命成功以后,列宁提出,“法制原则是发展社会主义民主、巩固社会主义国家的决定性条件之

一”^[5](第117页)。国家法制原则集中表现为社会主义制度中法律制度的统一与正确实施,而其前提条件就是必须有一个保证法律在全苏联统一、正确实施的机关。

在当时,关于是否成立这样一种机关曾出现极大争论,主要表现为苏维埃等一般监督机关、行政法院、检察长(检察机关)三者之间监督的选择^[5](第127页)。为什么在这一重大争论中选择了苏联检察长(检察机关)监督作为法律监督机关呢?其原因不外乎:第一,虽然早在苏维埃建国初期就有一系列对法律实行监督和检查的机关,如各级苏维埃及其执行委员会、司法人民委员部及其下属地方机关、工农检察院、中央主管部门等,但这一法律监督系统的作用显然是不够的,特别是对省一级地方执行委员会缺少监督;同时,在对各人民委员部及其下属机构、组织的活动是否合法的监督带有明显的主管部门的性质,致使当主管部门利益与国家利益发生冲突时,可能牺牲或损害国家利益。此时,一个统一的、集中的国家法律监督机构的产生极为必要。第二,“与建立检察机关的思想对立的是1922年提出的行政法院的思想。”^[5](第127页)这一思想的实质在于:不设置作为专门的执法监督机关的检察机关,而赋予全体公民以权利,使他们有权对地方行政权和公职人员的不合法行为向特别行政法院提出控诉。但是,由于依照这一思想建立的行政法院是隶属于省执行委员会并由该委员会的工作人员组成的,这样便使公民控告省执行委员会的行为不合法,便存在矛盾。第三,在苏联内战争结束以后转向和平的社会主义建设时期,新的客观条件要求苏联国家机器及法律体系必须进行重大的变革。并且,随着国内阶级斗争形式和犯罪性质的改变,也需要对国家有关法律政策作相应改变。如此一来,统一的国家法律监督机关的建立便成为极其重要的法制工作。

二、检察机关对法律监督权的集中实现

(一)前苏联检察长监督制度的形成

在与一般权力机关的监督制度、行政法院监督制度的斗争中,为了维护统一法制的实施,在达成建立检察机关作为法律监督机关的前提下,对如何确定检察长监督的组织原则与职权问题曾有过极其激烈的争论。其焦点在于是否实行集中的、不受地方影响的、以中央国家政权名义进行工作的检察机关来监督是否准确地执行法律。

建立独立的并不受地方制约的苏联检察长(检察机关)的法律监督制度,这是一个涉及到整个苏联是否需要统一的法制的问题。这场斗争在实质上被视为当时苏联的地方主义与统一的中央领导权之间的斗争。加米涅夫等人反对建立统一的、独立的检察机关。他们认为:统一的法制和集中的独立于地方政权机关的检察机关的思想是对民主原则的蓄意侵犯,是破坏宪法,是对地方人员不信任等等。对此,当时全俄中央执委会主席加里宁提出了自己的反对观点。他指出,行使法律监督权的苏维埃检察机关是中央政权路线的执行者,它能保证在民主集中制条件下的管理活动中的法制原则^[6](第85页)。在苏维埃国家建设的新阶段为了实现法制而建立的检察机关,是在政权机关内部进行法制教育的方法与条件之一,检察机关不应按“双重”领导原则建立,因为这意味着放弃统一法制的斗争,很难设想由省执委会领导的机关又如何去监督该执委会的行为是否违法。

由于苏俄中央政治局及中央执委会对于检察机关集中实行法律监督权的原则与职能存在许多模糊的认识,使检察长法律监督的法律草案难以通过,列宁在病榻上用电话向苏俄中央政治局口授了《论“双重”领导与法制》的一封信,全面论述了苏俄实行法制原则的必要性,分析了苏维埃检察长实行法律监督的理论基础,规定了社会主义国家检察机关的组织与活动的基本原则,使检察机关作为中央机构“去实际地反对地方影响、反对地方的其他一切官僚主义,促使全共和国、全联邦真正地统一地实行法制。”列宁强调指出,对检察机关使用“双重”领导原则是极大的错误,是原则性的、根本性质的错误。在这封信中,列宁提出了检察长法律监督权的著名论断,即“检察长的唯一职权和必须做的事情只有一件:监视整个共和国对法制有真正一致的了解,不管任何地方的差别,不受任何地方的影响。”^[8](第107页)

列宁的这封信在全俄中央政治局引起了极大的震动,对许多委员起到了教育作用。1922年5月22

日,第九次全俄中央执行委员会第三次会议经表决通过了《检察长监督条例》。该条例规定:检察职能是对执法实行监督并保证正确地组织同犯罪的斗争。

(二)检察长法律监督制度的特点

苏俄《检察长监督条例》的颁布,对苏俄及其后的社会主义国家法律监督机关——检察院的建立起了极大的推动作用。在以后的历次发展过程中,虽然检察机关的职权有所变动,但其对国家法律监督权集中实现的规定却一直未更改。

检察长法律监督制度具有以下特点:其一,检察长监督是检察长(检察机关)对国家法律监督权的集中体现,是苏联最高的法律监督机关。其二,检察长监督的范围极其广泛,包括对一切执行管理机关、企业事业机关、工作人员的一般法律监督;对调查机关、侦查机关、法院、拘留监禁场所进行执法监督;与一切违法犯罪行为进行斗争;预防犯罪,并进行法制宣传教育工作。其三,法律监督机关是一个统一集中的系统,实行垂直领导体制。总检察长只对苏联最高苏维埃负责并报告工作。下级检察长服从上级检察长,由上级检察长任命。其四,检察长独立行使法律监督权。除对最高苏维埃负责并报告工作之外,“不照顾任何地方差别,也不受任何地方和部门的影响。”^[6](第128页)各级检察长统一服从总检察长。其五,检察长实行法律监督具有一切严厉的措施,这些措施包括依照一般监督程序对执行、管理机关极其工作人员的不合法文件及行为提起抗议、撤销或中止;依刑事诉讼程序对侦查、调查、审判机关的行为及其工作人员的不合法行为予以撤销、制止或中止;自行决定对刑事犯罪嫌疑人员或被告人进行侦查或提起公诉或停止一切这方面的行为。

苏联检察长监督制度作为社会主义国家实现法律监督权的一种模式,集中体现了检察机关或检察长作为国家法律监督机关的职能性质,而极少反映传统的检察机关作为行政部门的下属机关行使公诉权、侦查权等性质特点。从某种意义上讲,苏联的检察长(检察机关)只把传统意义上的检察权的内容(公诉权、侦查权)的行使作为行使法律监督权的一种手段。据此,将检察权归于法律监督权的内涵中,即检察权集中反映了国家法律监督权的理论及其制度也就不难理解。

三、检察权的异化:我国检察监督制度的形成及其特点

如果说,前苏联的检察长监督制度是对国家法律监督权制度的丰富与发展,那么,我国检察监督制度的形成,则可谓是对法律监督权制度的修正与变革。我国从宪法的高度规定检察机关作为国家法律监督机关的地位,而实质上检察机关只从传统检察权实施方面履行其国家职能,即如果认为我国检察机关履行了国家法律监督职能,检察权等于法律监督权,则无异于是承认检察权的异化。

对此,必须从我国检察监督制度的形成、内容及特点进行分析。

(一)我国检察监督制度的形成

建国初期,我国确立了人民代表大会的政治制度。把国家的最高权力分为立法权、行政权、审判权、军事权、检察权等,全国人民代表大会作为最高权力机关以宪法及法律的形式将国家基本权力分别授予行政机关、审判机关、检察机关、军事机关等,即采取以一机关为主而辅以其他机关执行国家权力的形式。检察机关作为国家的法律监督机关行使法律监督权,并把普通意义上的检察权上升为一项基本国家权力——法律监督权。

为什么检察权会被上升为法律监督权呢?有学者认为,全国人大作为最高的国家权力机关当然享有对其他机关的立法及执行活动实施法律监督的权力,但由于任务的繁重,使其难以全面地担负起这一责任。因此,有必要像授予行政权、审判权等一样,将法律监督权授予专门机关行使,这一机关就是检察机关。为什么由检察机关行使法律监督权呢?社会主义制度是一种高度民主和高度法制的社会制度,它客观上要求建立一个监督法律实施的专门机关。而检察制度的原有属性及发展趋势,为检察机关行使法律监督权奠定了基础。其理由包括:首先,世界上建立检察制度比较早的国家的检察官都是由国王的律师或诉讼代理人演化而来,这些官吏原本就具有维护国家法律实施的责任。其次,检察制度的发展

始终与国家机器的强化和中央权力的集中相伴随。为了实现这样的政治目的,它一直负有维护国家法制统一的重要责任。再次,公诉制度中伴生了检察机关对侦查、审判进行监督的刑事司法监督制度,为检察机关全面实施法律监督权奠定了基础。苏联检察长监督模式及理论为我国检察监督制度的建立产生了极其深远的影响。1982年中华人民共和国《宪法》第129条规定,“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关。”自此,人民检察院作为国家法律监督机关的地位、性质得到确认。

(二)我国检察监督制度的特点

虽然承继了前苏联检察长监督的若干特色,但作为我国社会主义革命与建设实践经验的产物,我国的检察监督制度存在其自身的许多特点:第一,检察机关作为国家的法律监督机关只是因最高权力机关的授权而成立,是国家众多的行使法律监督权机关中的专门的法律监督机关;它既不是最高的法律监督机关也不是唯一的法律监督机关,如人民法院便具有对内部审级监督及对外的行政诉讼监督权。第二,我国检察机关实行“双重”领导原则,既服从上级检察机关的业务领导,又服从同级(地方)人民代表大会的领导与监督。这样的检察监督系统不是一个统一的、集中的系统,具有国家司法性质;同时又因其服从全国统一的检察长领导而具有政府行政性质。第三,我国检察监督的范围较小。集中体现在刑事司法监督方面,即传统的公诉权实施过程中伴生的立案、侦查监督等内容。第四,我国的检察监督的措施及效力有限。由于检察机关作为国家法律监督机关的职权来自于国家权力机关的授权,同时又受检察系统上下级关系的制约。因此,我国检察机关除了传统检察权(公诉权)拥有的侦查、指挥侦查、审查起诉、提起公诉等权力外,仅对一般公职人员及机关管理行为具有建议权。

四、我国检察监督制度的缺陷及其重构

我国检察法律理论受前苏联检察长监督制度的影响,即将法律监督权视为检察机关的权力,同时又保留了公诉权作为检察机关传统的权力内容。鉴于苏联检察长监督制度的历史教训及其他原因,我国的检察监督修正了法律监督的垂直领导原则,而采取了双重领导原则。这些理论及相关法律内容造成了对检察监督制度、检察权制度的模糊认识,进而直接导致我国检察监督制度存在以下严重缺陷:

(一)现行检察监督制度与刑事公诉制度(检察权制度)存在理论与制度上的冲突

从法律监督权的法律规定出发,检察机关是监督制度的主体,侦查机关的立案、侦查行为及审判机关的审判行为是否合法是检察监督的必然内容。要保障检察监督权的正确、统一实施,就首先要保障检察机关高于公安、审判机关相应的法律地位及监督权所反应的不可逆的监督关系的存在。而从检察权制度的法律规定出发,检察机关作为检察权的承担者,负有对刑事被告的侦查及提起公诉的责任,而刑事被告是否有罪只有审判机关有权予以评断。以此为基础建立的分工负责、互相配合、互相制约的关系,典型地体现了国家职权主义模式中公诉权与审判权的紧密关系。因此,在我国刑事诉讼中,承认检察监督制度与检察权制度的共同存在,甚至认为行使检察权是实现检察监督制度的法律手段的理论,是混淆了法律监督权与检察权的本质区别。这种做法最终只能导致两种后果:或则将法律监督权等同于检察权从而降低法律监督权的权威;或者将检察权等同于法律监督权并最终损害刑事司法的公正。

(二)现行检察监督与公诉制度的混同使得检察机关无法同时行使法律监督权与刑事公诉权

我国现行的刑事诉讼模式中引入了控辩式的诉讼机制,这一机制要求检察机关作为公诉方独立地承担控诉责任,审判方独立公正地行使审判权。由于我国检察模式中继续保留了公诉人员在审判庭中的法律监督的地位,这样便使公诉人在刑事诉讼中同时必须履行两种职责:公诉职责及法律监督职责。可以想象:在法官独立审判的法庭上,追求公诉目标实现的公诉人又会以怎样的责任心来履行其监督法庭公正审判的职责?!——我们会相信足球比赛的一方会公正地监督裁判来实施裁判权吗?追求胜利之心必然会影响其公正性。

(三)现行法律监督权制度与检察权制度的混合违背了法律监督权理论与权力制衡理论的基础

从法律监督权产生的历史背景来看,法律监督权以其所属的性质及功能是以限制行政权的强大而

形成的。在社会主义制度中,作为独立存在的法律监督权制度,则以其监督立法、行政、司法机关及其工作人员的执法行为是否合法为其主要内容,而监督的范围要广泛而抽象得多。其权力带有司法评断功能,具有司法权色彩,是更高一级的权力形式。而检察权的产生则是以限制司法权的膨胀而产生的。作为对刑事立案侦控为其主要内容而诞生的检察权制度,以其权力的性质而主要对公民的行为是否合法予以关照,带有明显的行政(管理)色彩,其权力范围要狭窄而具体,是较低一级的权力形式。因此,将以限制行政权力为目的而产生的法律监督权与以限制司法权为目的而产生的检察权混同规定,从根本上混淆了权力的属性及其职能。这种强使检察权这一初级权力形式承担更高一级的权力职能(法律监督权)的作法,显然是理论上的模糊与逻辑上混乱的结果。

综上所述,我国以检察机关行使法律监督权为中心而形成的检察监督模式是我国结合国情对苏联检察长监督模式修正的产物。这种法律监督模式去掉了苏联检察长监督的核心内容即一般监督权,仅保留了随着刑事公诉制度而伴生的侦查监督(制约)等制度,这种做法显然舍弃了法律监督权的核心内容,从而违背了法律监督权对行政监督的初衷。

当我们对法律监督权制度与检察权制度进行正本清源的分析后,所谓的检察监督制度已走到了其历史使命的尽头。因此,还原检察制度的本来面目,使其成为公诉权为核心的主导制度,同时,由特定的上位权力机关承担法律监督权的职能;最终使公诉权能与法律监督权能分权并立并由不同的机关行使,是重构检察监督制度的必由之路。唯有如此,方能厘清我国政权形式之间的关系,为发展我国全国人大监督、领导下的一府两院的政权形式而服务。

[参 考 文 献]

- [1] 陈卫东等:《检察监督职能论》,北京:中国政法大学出版社 1995 年版。
- [2] 《马克思恩格斯全集》第 18 卷,北京:人民出版社 1964 年版。
- [3] 《列宁全集》第 26 卷,北京:人民出版社 1963 年版。
- [4] [俄] K. Q. 斯克沃尔佐夫等:《苏联东欧国家的检察长监督》,梁启明译,北京:中国检察出版社 1990 年版。
- [5] 金明焕:《比较检察制度概论》,北京:中国检察出版社 1991 年版。
- [6] [俄] 巴斯科夫等:《苏联检察院组织法诠释》,刘家辉等译,北京:中国检察出版社 1990 年版。

(责任编辑 车 英)

Our Procuratorial System: Limitation & Reconstruction

Hong Hao

(Wuhan University Law School, Wuhan 430072, Hubei, China)

Abstract: The supervision power and procuratorial power are different powers, but in the process of historical development, it emerges the coincidence of these two powers, and thereby making alienation of our system of procuratorial supervision in theory and practice. It should to reform our supervision power system and procuratorial power system and restore the true colors of the procuratorial system so as to make it to the right at the core of the indictment-led system, and the specific authority to the upper right of legal supervision functions.

Key words: procuratorial power; supervision power; alienation; procuratorial supervision