

“法律监督”内涵正解

丁维群, 罗树中

(湖南省人民检察院, 湖南长沙, 410001)

摘要:“法律监督”作为宪法对检察机关的界定,它界定的是我国检察机关的性质。正确解读“法律监督”的内涵是认识我国检察机关本质的必由之路。基于“法律监督”产生的背景及其在检察理论范畴体系中基石范畴的地位,“法律监督”的内涵包含三个层面:检察机关承担的任务、使命,检察职能,检察职能的实现机制及其实现效果,以及三个层面分别体现的政治价值、规范价值、实践价值。只有对这三个层面的内涵及其相互关系进行了系统深刻的分析,才能准确解读“法律监督”的内涵,也才能准确把握我国检察机关的本质。

关键词:法律监督;检察职能;检察权;工作机制;检察官

中图分类号:D926.34

文献标识码:A

文章编号:1672-3104(2009)06-0756-08

当前,理论界和司法实务界对我国的检察制度还存在不少质疑:检察机关作为法律监督机关,它的性质、任务是什么?“法律监督”作为宪法对检察机关的界定,它界定的是什么?这些质疑实质是就检察机关的定位提出了“我是谁”的问题。我们认为,要准确回答这个问题,关键是弄清楚“法律监督”的内涵及其相关原理。

一、我国检察机关作为“法律监督机关”的“不是”与“是”

第一,我国检察机关作为“法律监督机关”,不是前苏联检察制度模式中的检察机关,但前苏联检察制度是我国检察制度的直接渊源。

关于“法律监督”一词的来源,一种比较流行的观点认为是源于列宁的“法律监督思想”,或是照搬了前苏联检察机关的性质。主要根据是彭真同志关于1979年人民检察院组织法草案的说明:“列宁在十月革命后,曾坚持检察机关的职权是维护国家法制的统一。我们的检察院组织法运用列宁的这一指导思想。”^[1]但前苏联法律中曾大量使用“监督”的概念,并没有把“法律”与“监督”连用,没有直接使用“法律监督”一词,“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。

列宁的《论“双重”领导和法制》^[2]一文是当时确定苏联检察制度的基本依据。文中说“关于检察机

关的问题,在领导全俄中央执行委员会常会工作的中央专门委员会中发生了意见分歧。这些意见分歧还没有发展到把问题自动提到政治局去,但我认为这个问题很重要,建议把它提交政治局解决。意见分歧的实质是这样的:在检察机关问题上,全俄中央执行委员会选出的专门委员会中多数委员都反对地方检察人员只能由中央机关任命,只受中央机关领导。多数委员要求对所有地方工作人员都实行所谓‘双重’领导,即一方面受中央机关即相应的人民委员部的领导;另一方面又受地方的省执行委员会领导。全俄中央执行委员会专门委员会的多数委员还否定地方检察人员有从法制的观点对省执行委员会和所有地方政权机关的任何决定提出异议的权利。”列宁完全不赞成“全俄中央执行委员会专门委员会多数委员的这一显然错误的决定”,于1922年5月22日给斯大林和政治局电话口授了这一封名为《论“双重”领导和法制》的信。信中,列宁明确的是检察机关应该承担的使命而没有明确提出检察机关是“法律监督”机关的问题,因为当时的形势不是要求确定检察机关与其他国家机关的区别,而是要建立一个能够解决全国范围内维护法制和中央政令统一问题的检察机关。列宁提出,“工农检察院不仅要从法制的观点,而且要从适当与否的观点来加以审查。检察长的责任是使任何地方政权机关的任何一项决定都不同法律抵触,所以检察长有义务仅仅从这一观点出发,对一切不合法律的决定提出异议,但是检察长无权停止决定的执行,而只是必须采取措

收稿日期:2009-09-06

作者简介:丁维群(1962-),男,湖南双峰人,湖南省人民检察院检委会专职委员,主要研究方向:刑事法律,检察理论与实务;罗树中(1967-),男,湖南新化人,湖南省人民检察院检委会委员,法学博士,主要研究方向:刑事法律,检察理论。

施,使整个共和国对法制的理解绝对一致”,因为,“法制不能有卡卢加省的法制,喀山省的法制,而应是全俄统一的法制,甚至是全苏维埃共和国联邦统一的法制”。选择设立检察机关承担维护国家法制统一的使命是由当时要建立集权的中央政治和经济制度等社会状况决定的。十月革命后,在建立联邦国家之前,国内各自为政,地方主义和本位主义妨碍了中央政令统一。为克服地方影响对于建立统一法制和贯彻中央政令的障碍,在客观上需要建立一个不受地方机关干涉的专门机关,能够在苏维埃国家生活的一切方面实行统一的社会主义法制和贯彻中央政令。在该信中,列宁的主要思想是检察机关的领导体制只能由中央领导而不是“双重”领导,只有坚持这种垂直的领导体制,检察机关才能做到“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”。根据列宁的意见,1922年5月28日,俄罗斯通过的《检察机关条例》第二条规定检察机关“代表国家对一切政权机关、经济机关、社会团体、私人组织以及私人的行为是否合法实行监督”。这一规定赋予了检察机关一般监督的权力,监督对象既可以是一切个人,也可以是一切政权机关,至少从理论上说,也包括当时的最高权力机关苏维埃代表大会。这一思想对斯大林时代明确苏联检察机关的任务、职能产生了影响。斯大林时代初期,检察机关甚至获得了监督宪法实施的权力。1933年12月通过的《苏联检察署条例》第4条规定:“苏联检察署所负职责如下:(甲)监督苏联、各加盟共和国各主管机关及各地地方政权机关的决议与命令是否与苏联宪法相适应。”就是说,原苏联的检察机关承担过监督宪法实施的职责,具有至高的监督地位。1936年苏联宪法第113条规定:“苏联总检察长对于各部及其所属机关、公职人员以及苏联公民是否确切执行法律,实行最高监督。”苏联宪法明确了检察机关是最高监督机关,但不履行监督宪法实施的职能。

“法律监督”作为一个法律和学术概念,是我国的独创。1950年9月,中共中央在关于建立检察机关问题的指示中指出:“苏联的检察机关是法律监督机关,对于保障各项法律、法令、政策、决议等贯彻实行,是起了重大作用的。”这一文件是将苏联检察机关称之为“法律监督机关”的最早文献。另据北京市检察院1951年综合卷宗第三册记载:罗瑞卿在北京市人民检察署成立大会讲话时说:“检察机关根据苏联的经验,毛主席曾经说过这就是法律监督机关。”^[3]但我国检察机关在初建时并没有照搬苏联“最高监督”的表述。1949年9月27日的《中央人民政府组织法》第28条规定:“最高人民检察署对政府机关、公务人员

和全国国民之严格遵守法律,负最高的检察责任。”以“最高的检察责任”替代了“最高监督”。新中国有关检察制度的立法,从1949年的《中央人民政府最高人民检察署试行组织条例》、1951年的《最高人民检察署暂行组织条例》、1954年《人民检察院组织法》的规定来看,明显带有前苏联检察制度的印记,与前苏联检察制度是一脉相承的,我国检察机关的职能活动不仅体现在刑事诉讼中,而且还包括类似前苏联模式的“一般监督”。经过1951~1956年的实践,发现“一般监督”并不适合中国的司法实际,刘少奇、彭真曾经指示检察院可以不做“一般监督”的工作,但保留“一般监督”的职权,“备而待用”。^[3]1979年的人民检察院组织法首次明确人民检察院是“法律监督机关”,并调整了检察机关的职权,取消了检察机关的一般监督权,检察机关的职能活动实际上在刑事诉讼活动中。1982年宪法从国家根本大法的层次上明确规定检察机关是法律监督机关。其后,1989年的行政诉讼法、1991年的民事诉讼法、1996年的刑事诉讼法和1979年颁布的关于劳动教养的补充规定、1999年颁布的看守所条例、1994年的监狱法、1995年的人民警察法等法律法规明确规定了检察机关实施法律监督的职权和范围。可以说,自1978年检察机关恢复重建,尤其是1979年检察院组织法和1982年宪法使用“法律监督”界定检察机关以来,在检察机关的组织结构、领导体制、职权配置及权力运行关系等方面,我国与前苏联的检察制度均存在着较大的差别。也因此可以说,我国的检察机关在国家政治与法律的制度、实践中所承担的功能和所起的作用与前苏联的检察机关是不一样的,我国检察制度走的是一条不同于前苏联检察制度的独特的发展道路。

前苏联与我国检察制度出现差异的原因,最主要的是两国面临的形势不同:列宁的由检察机关承担维护国家法制统一的任务、使命的思想以及据此建立的前苏联检察制度是基于维护法制统一的迫切需要而产生的。因为前苏联共产党领导的十月革命是从中心城市的武装斗争中取得全国政权的,党的各级组织的健全需要一个过程,而维护国家法制统一又迫在眉睫。因此,国家机关体系中需要有一个高度集中统一的国家机关来维护法制的统一。前苏联的检察机关就是在这种形势下产生的。我国成立之初面临的情况完全不同。我国共产党走的是“农村包围城市”的革命道路,党的各级组织非常健全而且可靠。特别是在长期的革命斗争实践中,我党创造了用政策的形式来领导革命斗争的方法。政策非常适应党的领导方法和革命斗争的需要。共产党的领导方法是,民主集中制,严格的

上下级领导关系；依靠庞大的执行政策的干部队伍；宣传鼓动，发动群众等等。这些领导方法，可以使党能灵活、方便、有效地实行领导。在建国初期，社会在急剧变革，政治形势处于不稳定和变化不定的状态，新的政策和措施需要迅速制定，以解决不断涌现的斗争和矛盾。虽然建国之初建立了检察机关、检察制度，但是当时并没有充分认识到社会主义法制建设的重要性。可以说，当时社会的主客观条件都不支持在中国的政权机关中建立一个强有力的维护全国法制统一的国家机关。我国检察机关在建国60年来的兴衰沉浮也说明了这一点。

第二，我国检察机关作为“法律监督机关”，不是我国传统监督制度模式中的监督机关，但是深受传统监督制度政治、法律文化的影响。

监督制度在中国传统政治制度中占有极其重要的地位，有着顽强的生命力。唐宋以前有言官与察官之分，功能上是对君主权力和官僚权力的约束。尽管历代制度屡有变迁，但监督官僚和监督君主一直是监督制度的主要内容。唐宋是监督制度的完善时期。唐朝时监察机构被扩充为台院、察院和殿院，分别掌管对中央官员、地方官员的监察以及维护皇帝的威仪和尊严。宋代加强了对地方的监督，中央委派的转运使、观察使、按察使、外任御史等都有监督之职。明清时，随着专制的加强，监督的制度更加严密，机构更加复杂，而独立性则逐渐削弱：明代将御史台扩展为都察院，在一般都察御史之上增设总督和巡抚总揽地方监督，而在都察院之外新设监督六部活动的六科给事中，在监察系统外又设立厂卫特务机构进行全方位的监督。清代监督权迅速集中：台、谏彻底合一成为都察院所属六科给事中，与十五道监察御史，合称科道；科道官员实行密折言事的制度，所有的权力直接集中于君权。

监督制度在中国非常发达并有顽强的生命力，究其原因，它与中国社会以权力为核心的金字塔型的社会治理结构和官僚体制相关。这个金字塔型的社会结构需要金字塔型的权力体系即官僚体制来维系，需要中央集权化的控制。中央集权又依赖于中国式的“官僚政治的原则”，即“使一个官员制约另一官员”。^[4]监督作为一种社会控制方式在复杂社会中是不能适应的。在一元化的传统社会中，所谓“监督权”来源于君主，机关层层设置、权力层层下达、监督者层层向上级负责——完全是以行政的方式运作：权力关系中的下级对直接上级负责，上级对直接下级有绝对的权威；但是假如有多个权力关系叠加，那么对于上级的上级、或者下级的下级，权力的影响均会急剧削弱。

随着社会复杂性因社会发展而逐渐增加，这种缺陷也逐渐显著，君主对臣下的不信任也因而加强：一方面，由于不信任的加强，君主就更加依赖于监督系统；但是另一方面，君主对层层堆砌的监督机构本身也充满了不信任——在这种矛盾的情形下，传统的方法就只有加强“垂直领导”、将各种监督权收在最高权力者手中、乃至采取特务手段。传统监督制度模式是典型的人治方式，是人治在制度建设上的最典型体现。然而不能否认的是，它与当时以人治为制度特征的专制社会具有某种内在的兼容性。

传统监督制度运行的内在机制是“人盯人”，所以个人因素决定了监督制度的有效性：当监督者个人为政素质是可依赖的，那么监督是有效的；相反则是无效、甚至是负面的，是专制的帮凶。因而在彰显“实效”的同时，也造成了监督效果的不稳定，甚至会造成制度本身的变异；这种不稳定的背后是权力的博弈与斗争，这也是人治所不可避免的。也正因为如此，传统监督制度无法避免权力滥用、缺乏规范性、效果不稳定等缺陷，难以真正实现对权力的约束。传统的监督模式根本上说不是法治的制度。

从政治、法律文化传统意义上讲，确实能从一些关于检察机关、检察制度的理论观点和我国检察制度的发生、发展史中看到我国传统监督制度政治、法律文化的影响，这表现在：一是将检察机关的权力单纯地理解为是一种监督权，将检警关系、检法关系倾向于理解为是一种纯粹的监督与被监督的关系。甚至有人提出我国传统的都察御史制度是当今检察制度的制度渊源，将从制度建构渊源原理上一个是人治社会的产物和法宝、一个是法治社会的产物和法宝即本质上完全不同的两者混为一谈。二是我国传统监督制度所蕴含的缺陷和弊端多多少少已经影响到了当代中国检察制度的建构与建设，如重视检察机关的组织建设而轻视权力运行关系的规范化，重视制度运作的结果效能而轻视权力行使过程的程序化，特别是职务犯罪侦查权、诉讼法律监督权制度的建构与运作，权力的启动和行使不完全是法治精神所要求的随机性执法，而是一定程度上受权力、人情、关系等影响的充满人治精神的选择性执法，监督效果依赖于人的因素。因此，我们确实要对我国传统监督制度的政治、法律文化可能带给我们的影响给予足够的重视。

二、“法律监督”的种种解读述评

把“法律监督”作为检察机关的性质和定位，一方面，是源于新中国成立之初中央领导人对苏联检察

机关性质的概括性表述,而前苏联的法律中并不存在“法律监督”一词,“法律监督”是我国的独创;另一方面,我国检察制度的发展走的是一条并不同于前苏联检察制度的独特的发展道路,但宪法和检察院组织法又将检察机关定位为法律监督机关。这种矛盾是正确理解“法律监督”含义所面临的困境。

“法律监督”的含义是什么呢?比较主流的分析方法是从“广义”和“狭义”两个角度来解释的。如认为“狭义上的法律监督,是专指国家检察机关依法定程序和法定权限对法的实施的合法性所进行的监察和督促。广义上的法律监督,是泛指一切国家机关、社会组织和公民对各种法律活动的合法性所进行的监察和督促。”^[5]“狭义的法律监督是指有关国家机关依照法定职权和程序,对立法、执法和司法活动的合法性所进行的监察和督促。广义的法律监督是指由所有的国家机关、社会组织和公民对各种法律活动的合法性所进行的监察和督促。”^[6]还有一种分析方法则把“法律监督”视为一个整体,力求给法律监督一个统一的解释。如认为“法律监督是指国家和社会主体对立法和执法活动进行监视、督促,并对违法活动进行检举、控制和矫正行为的总称。其目的在于保证法律在现实生活中统一正确地贯彻实施”。^[7]张智辉教授则认为,对“法律监督”的理解,必须在中国法律的语境中寻求合理的解释。“法律监督”作为一个专门术语,具有其特定的含义。“法律监督是指专门的国家机关根据法律的授权,运用法律规定的手段对法律实施情况进行监察、督促并能产生法定效力的专门工作”。^[8]上述种种对“法律监督”含义的理解,有共同点也有差异。共同点是将“法律监督”视为监督主体进行的监督行为或监督活动。如果将主体限定为检察机关,则“法律监督”是检察机关对法律实施情况进行的监察、督促工作,是检察机关对监督对象的单向性行为。

在进入20世纪90年代以来,随着国家司法体制改革的全面铺开,关于检察机关的角色定位及其权力配置产生了激烈的理论争论。质疑的观点认为,我国宪法和法律将检察机关的性质界定为专门的法律监督机关,缺乏法理根据,而且带有极强的主观主义色彩。其理由主要是:现代刑事诉讼的控、辩、审三方良性互动、分权制衡的诉讼机制已经设置了防止司法权力异化的制衡机制,不需要任何另外一种公共权力来充当所谓“站着的法官”的角色。如果不顾诉讼机制内在公正性和规律性的要求,在其内部再设立一种由检察官主持进行的法律监督机制,不但会完全打破诉讼程序自身的平衡性,使权力分立制衡机制成为虚无,而且这种具有高度集中统一倾向的一体化权力运作机

制,很容易演变成一种失去制约的专断性权力。因此将检察机关定性为法律监督机关,完全是与诉讼机制的规律性要求相冲突的,至少是一种极为不公正、不科学、非理性的国家权力配置模式。而且,法律监督是一种单向性的、绝对的国家行为,具有绝对的国家性、权威性、专门性和超然性等特征,是以被监督行为的违法性为实施法律监督行为的条件。法律监督者的法律地位高于被监督者的法律地位。承担控诉职能的检察机关不具备“专门法律监督机关”的主体资格。因此,将检察机关定性为专门的法律监督机关的表述缺乏科学的理论根据。陈光中教授认为,检察机关定位为法律监督机关是宪法规定的,这种模式同它是公诉机关有矛盾的一面,既监督又公诉。^[9]陈兴良教授认为,法律监督权是宪法和法律赋予检察机关的职权,是检察权的核心。如果将起诉职能理解为法律监督,只能使法律监督虚无化;而如果认为公诉职能之外还有一种法律监督职能,检察官无疑成为“法官之上的法官”,面临既当运动员又当裁判员的矛盾。检察官不能成为“法官之上的法官”,这是控审分离原则中引申出来的必然结论。^[10]

质疑检察机关定位为法律监督机关不具有正当性的观点,有一个共同的论证错误,就是虚构了一种我国检察机关在刑事诉讼程序中并不拥有的居高临下、单向监督的“法律监督权”。因为侦查权、公诉权、对刑事诉讼实行法律监督的权力,都没有同时具备居高临下、单向监督两个特征。将检察机关的权力称之为“法律监督权”是一个学术概念上的创造。

“法律监督”“法律监督机关”“法律监督权”等概念已经成为检察理论中频率最高的几个词汇。从思维逻辑上讲,要论证“法律监督”的含义就是下定义者所圈定的含义,要论证“法律监督机关”具有正当性或者不具有正当性,要论证“法律监督权”是检察理论研究中应该有的一个范畴,论证者就应该说明理由以支持自己的主张或判断。从前述的种种观点,我们可以看出支持他们观点的最关键点对“监督”的理解。《实用古汉语大辞典》解释“监”是监视,自上而下的察视;“督”是监察、监督。《现代汉语辞典》解释“监督”是察看并督促。无论是古代汉语还是现代汉语,“监督”都是监督主体对监督对象的单向性行为,而且古汉语里还有自上而下的意思。因此,质疑派认为,检察机关的法律监督权是居高临下而且单向监督,这种权力的配置是极不科学的、不合理的;支持方认为,在我国,“监督”是一个广泛使用的术语。关于“监督”的含义,人们的理解并不完全一致。汉语中“监督”一词的使用,可以有不同的用法: 上级

对下级的监督； 平等主体之间的监督； 下级对上级的监督； 外界的监督。认为监督必须是居高临下、监督者一定要凌驾于被监督者之上的观点，是把监督中的一种含义绝对化的结果。应该说，在现代汉语里，“监督”可以是平等主体之间的监督，并不一定是居高临下的。但“监督”与“制约”并不同义。制约是互相的，而监督是单向的。笔者认为，不能为了支持自己的观点而主观随意地去解释法律条文中字词的含义、为了论证自己的主张随意创造一个新的概念，比如将检察权的本质属性定位为“法律监督权”，就是学术不严谨、不科学的表现。从思维的严密性、理论的逻辑性角度讲，为了论证一个命题的正当性或者合理性、正确性，就需要援引另一个更基础性的命题。论证的难题就出在这里，从理论上或者是逻辑上说，任何命题都可能面临“为什么”的追问，这就是哲学上著名的“明希豪森—三重困境”：无穷倒退；循环论证；武断地终止论证。上述关于“法律监督”“法律监督机关”“法律监督权”相关问题的论证其实就陷入了“明希豪森—三重困境”，倒退到“监督”概念，然后各自武断地定义其含义，并据此终止论证。造成的局面是各执一词，结果是谁也没有说服谁。沿此思路继续下去，再多的讨论也不会有新的知识增量，无益于检察理论的研究和检察制度的完善。

三、“法律监督”的重新审视

理论的科学性在于解释力。为了克服关于“法律监督”“法律监督机关”“法律监督权”相关问题的论证陷入的“明希豪森—三重困境”，就必须另辟蹊径。我们认为，要正确理解“法律监督”，一是不能脱离其产生的背景，二是应该明确“法律监督”在检察理论范畴体系中的地位。

第一，“法律监督”的产生背景为我们解读其内涵提供了认识路径。

前文已经说明，“法律监督”一词从其产生之初起至宪法、法律上出现“法律监督”这一概念，都是与检察机关联系在一起的，“法律监督”自始就是对我国检察机关的界定。对“法律监督”的理解不能脱离其产生背景。从历史背景分析，“法律监督机关”是我国领导人根据列宁在《论“双重”领导和法制》一文中关于应该在苏维埃政权中建立一个最高监督机关并承担维护国家法制统一、维护中央政令得到贯彻落实的任务、使命的思想以及据此建立的前苏联检察制度模式概括出来的。列宁在该文中所阐述观点的核心是苏维埃政权中建立的最高监督机关也即检察机关的使命

是维护国家法制和中央政令的统一，而且为最高监督机关也即检察机关能够发挥其功能、作用从而完成使命，应该拥有中央检察权并实行垂直的而不是双重的领导体制。列宁的建立最高监督机关的法律监督思想是有针对性的，是基于前苏联建国之初的实际情况。因此，现在理解我们国家领导人在将前苏联模式的检察机关定位为法律监督机关的时候不能脱离这一起码的历史背景。

从立法背景分析，我国建国初期有关检察制度的立法明显带有前苏联检察制度的印记，与前苏联检察制度是一脉相承的，但立法中并没有明确规定我国检察机关是法律监督机关。而1978年检察机关恢复重建，1979年检察院组织法和1982年宪法使用“法律监督”界定检察机关时，在组织结构、领导体制、职权配置及权力运行关系等方面，我国检察机关与前苏联的检察机关已经存在着很大的差别，主要是一般监督权没有了，而且职能活动主要是在刑事诉讼中。可以说，我国的宪法和法律真正明确检察机关是国家法律监督机关的时候，我国检察机关与前苏联检察机关的相同之处是在刑事司法中都有着“维护法制的统一正确实施”的政治使命和任务，不同之处是前苏联的检察机关是最高监督机关，除在刑事司法中维护法制外，还要维护中央政令的贯彻执行，拥有一般监督权；我国检察机关完成政治使命和任务的场域和途径则主要是刑事司法领域。因此，在国家政治与法律的制度、实践中所承担的具体功能和所起的作用上，我国检察机关走的是一条不同于前苏联检察机关的独特发展道路。应该说，我国检察机关的法律监督性质无论政治层面，还是规范和实践层面，与前苏联的检察机关是有相同之处的，而最主要的共同点是政治层面的。只是基于国情和社会经济状况的发展，我国在政权组织、国家机关的建设上有了自己的创新和发展。这种创新和发展是对列宁法律监督思想的创造性运用和发展。^[1]事实上，我国法律关于检察机关的职权、职能的配置、调整一直处于发展变化中。因此，以“前苏联已经解体，形势发生了很大变化的情况下，不应固守列宁的法律监督思想和前苏联模式”的观点违背了客观事实。我们也同样反对不顾国情、教条主义地理解列宁法律监督思想的观点。列宁法律监督思想的科学性在于对社会主义国家政权组织建设上有原理性的指导意义，我国作为一个社会主义国家，当然不能脱离国情的需要机械地理解、盲目地照搬。应当如何对待马克思列宁主义，这是中国共产党自建党以来一直在探索的课题，而且已经有了丰富的成果——毛泽东思想、邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展

观等理论成果和有中国特色社会主义的建设成就。也因此,如何对待和处理列宁法律监督思想和我国检察机关作为法律监督机关建设之间的关系,没有必要另搞特殊化的政策,提出特别的理论。

从宪政背景分析,我国是社会主义国家,宪政制度中以民主集中制为原则建构的国家机关的性质取决于其存在的价值,即国家设置这一国家机关所欲实现的目的和该国家机关为完成其任务、使命而具有的应然和实然的功能、作用。从哲学意义上讲,价值范畴既是一个表征关系的范畴又是一个表征意义、属性的范畴。作为一个表征关系的范畴,揭示的是主体与客体的关系,是主体与客体之间需要与满足的对应关系;作为一个表征意义、属性的范畴,揭示的是客体所具有的对主体有意义、可以满足主体需要的应然和实然的功能、作用。因此,任何国家机关都不可能是自为的存在,其存在的理由只能是它所具有的相对于设置它的主体的价值。认识一个国家机关的性质,需要从三个层面来切入:第一个层面是该国家机关承担的任务、使命;第二个层面是该国家机关的职能。一个国家机关的职能指的是其应当有的功能和作用。一个国家机关的职能和职权的关系是内在根据和外在表现的关系。职权是为职能服务的,有什么样的职能才有和应该有什么样的职权,但职权也制约职能,因为它界定了职能的边界和范围;第三个层面是该国家机关通过行使职权履行职能的过程和实际发挥的功能和作用。只有明确了一个国家机关的性质与其任务、使命、职能、职权以及实际的功能、作用之间的关系,我们才能够把握这个国家机关的本质。因此,我们认为,对检察机关定性的“法律监督”的内涵应当从三个层面去认识:检察机关的任务、使命,检察机关的职能也称检察职能或者法律监督职能,检察机关履行职能的运作过程和实际发挥的功能、作用。

第二,“法律监督”的内涵是发展变化的。

国家是根据面临的形势和任务设置某个国家机关并赋予其应该承担的任务、使命的,因此,一个国家机关的名称可能没有改变,但其职能及实际的功能作用因国家形势变化而发生了变化。更多的时候,一个国家机关应该主动调整自己的职能以适应变化了的国家形势。这种发展变化表现在检察机关任务、使命的变化、检察职能的调整、检察机关功能、作用的不同。

首先,这种发展变化表现在检察机关承担的任务和使命的因势变化。1949年建国后,检察机关作为政法机关的一员,被统称为“刀把子”。1979年10月13日,彭真在《实现四化一定要有一个生动活泼、安定团结的政治局面》的讲话中提出:“公、检、法机关是

无产阶级专政的武器,是党和人民的刀把子,根本任务是打击敌人,保护人民。”^[12]但是,到了2008年7月8日,中央政治局常委周永康同志在全面加强和改进检察工作座谈会上的讲话中提出,我国宪法规定设置人民检察机关,并把检察机关确立为国家的法律监督机关,承担法律监督职能,就是要保证宪法和法律统一正确实施、确保人民合法权益不受侵犯、确保执法司法机关严格公正执法,切实维护社会公平正义。彭真和周永康同志都是代表党中央对检察机关作为法律监督机关应该承担的任务、使命提出的要求,但时代不同,任务和使命有着很大的变化。决定这种变化的根本因素客观上是社会条件不同了,主观上是全国人民特别是党中央对中国特色社会主义发展规律、对建设中国特色社会主义法治有了更深刻、更系统的认识,从而对检察机关的性质有了新的认识。

其次,这种发展变化表现在检察机关对检察职能和检察工作规律的主动探索。突出的表现是全国检察机关对检察工作主题或方针的探寻。1978年,检察机关开始恢复重建,同年的第七次全国检察工作会议提出,新时期检察工作的方针是“党委领导、群众路线、执法必严、保障民主、加强专政、实现大治”。1993年,最高人民检察院根据党的十四大和八届全国人大一次会议精神,提出以“严格执法,狠抓办案”的工作方针统揽各项检察活动。这是新中国检察史上第一次明确提出全面指导检察工作的方针。20世纪末至21世纪初,党中央提出了依法治国的方略。1999年1月,全国检察长工作会议提出了“公正执法、加强监督、依法办案、从严治检、服务大局”的检察工作方针。2004年,针对群众反映强烈和影响司法公正的突出问题,开展专项法律监督,不断加大工作力度,努力为改革发展稳定大局服务,把2003年开展的教育活动的主题进一步提升为检察工作主题,即“强化法律监督,维护公平正义”。应该说,检察机关恢复重建30多年来检察工作主题的不断变化,体现了检察机关寻求自身职能定位的主观努力和对检察工作规律逐步深化的认识。

只有从时代背景的外部视角和矛盾运动的内部视角审视,才有可能把握我国检察机关最根本的、规律性的发展趋势:我国检察机关正在从建国之初的制度上承继于前苏联检察制度模式、政治法律文化上深受我国传统监督制度影响的纯政策的执行机关向法治意义上的、有中国特色的检察机关转型。其动力来自被动的回应和主动的调整两个方面。这一转型需要解决的最大问题是:新形势下,检察机关作为法律监督机关,为确保宪法和法律的统一正确实施,维护社会公

平正义,如何克服政治任务执行机关工作上的阶段性、易变性、政策执行性的不足,如何在规范基础上强化诉讼监督权的控权功能、强化职务犯罪侦查权、公诉权及批准和决定逮捕权的制约功能,从而确保刑事司法体系的有效性和良性运行,有效纠正民事行政诉讼的错误,使检察机关转型为一个执法行为规范、执法结果可预期、执法效果稳定的法治意义上的国家机关。面临的挑战是多方面的,就检察机关自身来说,来自人治的文化传统、体制惯性的挑战也是巨大的,表现在:理念上的“监督情结”的挑战;办案中的行政审批模式和人事管理上的传统官僚体制模式的挑战等。

第三,“法律监督”应当定位为检察理论范畴体系中的基石范畴。

范畴是人类在认识客体的过程中形成的基本概念,是实践的结果。建构范畴体系是一门科学走向成熟的必由之路。范畴从层次上可以分为普通范畴、基本范畴、中心范畴和基石范畴。基石范畴是对认识客体之总体的普遍联系、本质性和一般规律的最高抽象,是一门学科的范畴体系的逻辑起点和基石。基石范畴起到把各种概念系统地排列组合起来,帮助人们确立、选择观察事物的窗口、考虑问题的思路的功能,是组织人们认识事物的稳定的模式。^[13]范畴地位的确立与范畴体系的建构,表现在思维上就是分析与综合。任何事物都是一个具有许多规定性和关系的总体,对一个事物没有进行系统深刻的分析,就缺乏综合的前提和基础,这时候的综合其结论是靠不住的。而且,没有成熟的分析思维,综合的运用很容易走向直觉、顿悟,并且有可能被意识形态所左右。

近几年来,以司法体制改革和检察院组织法的修改为契机,检察理论研究有了显著的进步。这体现在三个方面:一是法律监督层面。在研究法律监督概念的基础上认真研究了检察机关作为法律监督机关的宪政基础、历史与现实基础、价值合理性等问题,并在检察机关是法律监督机关的宪法定位问题上基本形成了共识,认为检察机关作为法律监督机关,其根本任务是维护法律的统一正确实施。二是检察权层面。检察权的研究成为检察理论研究的重心,以张智辉博士的《检察权研究》和石少侠博士的《检察权研究——侧重于刑事司法的思考》等著作为代表,对检察权从历史、国内外比较、宪政基础等多维视角进行了研究,在检察权的性质、构成、运作机制(包括检察机关的组织体制、领导体制、工作机制、保障体制及自我的监督体制)和检察权的完善等方面提出了很多重要的观点。三是检察工作层面。围绕职务犯罪侦查工作、公诉工作、诉讼监督工作、检警关系、检法关系等检察

工作层面的问题出版了一批专著,发表了大批学术论文。上述研究成果为丰富检察理论、统一对检察机关定位的认识、推动检察院组织法的修改从而完善检察制度起了重要作用。

从目前的检察理论研究现状分析,检察理论中最常用的范畴是“检察”“检察机关”“法律监督”“检察监督”“检察制度”“检察权”“法律监督权”“法律监督职能”“检察职能”“检察一体”“检察官”“检察活动”等,但这众多的不在同一阶位上的范畴还没有形成清晰的逻辑联系,从而导致检察理论没有形成一门大家认可的独立学科,而最根本的原因是基石范畴的确立不准确。因为“检察权”“法律监督权”实际上是作为基石范畴在起作用。这种事实上的研究逻辑必然忽略对检察职能进行深入、系统的研究,使检察权、法律监督权的研究不能纳入法治的轨道,不能立足社会主义法治建设来解读检察机关的存在价值和意义。也因为缺乏社会主义法治建设这一扎实的根基,研究重心脱离了检察制度的实际运作过程和检察工作中面临的实际问题。“形而上”不以“形而下”为基础,对检察权和所谓法律监督权的研究必然存在玄想的倾向,提出的理论观点严重脱离实践,因而也无法指导实践。

“法律监督”概念之所以应当确立为检察理论的基石范畴,是因为:一是能够体现检察制度、检察机关、检察实践的最高价值追求;二是可以包含检察制度、检察机关和检察实践在整个发展过程中一切矛盾的胚芽,可以对我国检察制度之发生、发展规律,对检察机关和检察实践进行最高抽象,并由抽象上升到具体;三是比“检察权”“法律监督权”等范畴有更好的方法论意义。前面已经说明,“法律监督”界定的是我国检察机关的性质,包含三个层面的内涵:第一个层面是检察机关承担的任务、使命。这一层面的内涵体现的是我国检察机关作为法律监督机关所追求的目的或者说是价值追求,是政治层面的价值。第二个层面是检察职能。检察职能指的是检察机关应然状态的功能和作用。检察机关功能、作用的应然状态是相对于实然状态而言的。在我国,检察机关的职能也就是法律监督职能。检察职能体现的是检察机关作为法律监督机关在规范层面的价值,也称规范价值。第三个层面是检察职能的实现机制、过程和检察机关实际发挥的功能和作用。检察职能的实现体现的是检察机关作为法律监督机关在实践意义上的价值,也称实践价值。只有这三个层面的内涵及其相互关系进行系统深刻的分析,才能准确解读“法律监督”的内涵,也才能准确把握我国检察机关的本质。

政治价值、规范价值、实践价值三者之间,政治价值起主导作用,但必须通过职能及其实现才能展现。因此,决定检察职能的制度设计或者检察职能的实现机制有缺陷,政治价值不能融贯其中,则政治价值就不可能实现。因此,检察机关职能的动力机制最基本的虽然是检察权的配置状况、检察权的运行关系与运行程序,但它不仅需要正确的政治价值作为指导思想来指导检察机关对检察职权的运用和行使,而且需要良好的制度设计的艺术。检察职能决定检察工作科学发展的目标,检察机关对自身职能的定位缺乏科学的认识,检察工作就不可能实现科学发展;而检察职能的实现机制决定着检察机关政治价值和规范价值的实现,最终的实现效果从实践的角度最终检验着检察机关的政治价值和规范价值。

注释:

列宁的法律监督思想的提法和法律监督机关的概括也是我们的归纳。因为列宁的思想中要建立的最高监督机关也即苏维埃政权中的检察机关,承担的不仅仅是维护法制的统一性,特别是在建国初期,法制尚未健全的情况下,承担的任务中更侧重中央政令的贯彻执行。而在我国,承担维护法制的统一正确实施和监督中央政策的贯彻执行的国家机关从来就没有由检察机关一家来承担。中国共产党有运用政策治理国家的传统和优势。十年文化大革命的沉痛教训是完全忽视了法制的重要性。也正

是越来越重视法制,特别是将建设法治国家确定为治国方略,检察机关才得以重生并发展。也正是在重视法制的背景下,我国宪法和法律才将检察机关定位为法律监督机关。

参考文献:

- [1] 彭真. 关于七个法律草案的说明[N]. 人民日报, 1979-06-26, (1).
- [2] 列宁. 列宁全集(中文版)[M]. 北京: 人民出版社, 1959.
- [3] 甄贞, 等. 法律监督原论[M]. 北京: 法律出版社, 2007.
- [4] 费正清. 美国与中国[M]. 北京: 世界知识出版社, 1999.
- [5] 乔克裕. 法学基本理论教程[M]. 北京: 法律出版社, 1997.
- [6] 马新福. 法理学[M]. 长春: 吉林大学出版社, 1995.
- [7] 汤志勇. 论检察监督与司法公正的相洽互适性[A]. 孙谦, 张智辉. 检察论丛(第5卷)[C]. 北京: 法律出版社, 2002: 50.
- [8] 张智辉. 法律监督三辨析[J]. 中国法学, 2003(5): 16-21.
- [9] 陈光中. 在“检察改革暨《人民检察院组织法》修改专家论证会”上的发言[C]//孙谦. 检察论丛(第10卷). 北京: 法律出版社, 2005: 26.
- [10] 陈兴良. 刑事法论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2007.
- [11] 邱学强. 论检察体制改革[C]//孙谦. 检察论丛(第8卷). 北京: 法律出版社, 2004: 7.
- [12] 彭真. 论新时期的社会主义的民主与法制[M]. 北京: 中央文献出版社, 1989.
- [13] 张文显. 法哲学范畴研究[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 2001.

An interpretation of connotation of legal supervision

DING Weiqun, LUO Shuzhong

(People's Procuratorial Agency of Hunan, Changsha 410001, China)

Abstract: Legal supervision as defined of the prosecution in the Constitution defines the nature of the prosecution branch. The correct interpretation of legal supervision is the only way to recognize the nature of the prosecution branch. In our view, based on the background and scope of the Public Prosecutor's theory, the content of the legal supervision consists of three levels: the prosecution tasks, mission, prosecuting functions, the realization mechanism and implementation results of prosecuting functions, as well as values respectively displayed at the three levels: to embody the political values, norms values, practical value. Only when we make a systematic in-depth analysis on their meaning and mutual relations of three levels, can we accurately interpret the content of legal supervision, and grasp the essence of the prosecution branch.

Key words: legal supervision; prosecutorial functions; prosecutorial power; work mechanism; prosecutor

[编辑: 苏慧]