从俄苏之承看坚持我国民事检察监督基调的必要性

唐东楚, 胡娅

(中南大学法学院, 湖南长沙, 410083)

摘要: 从前苏联解体到俄罗斯, 尽管政治体制发生了巨变, 但其民事检察制度却几经变化又回到了原点, 最后基本上保持了前苏联民事检察的原貌, 其法律监督的基调仍然未变。深受前苏联监督基调影响的我国民事检察制度的变革虽势在必行, 但无论从宪政还是从理论正当性的角度来看, 其法律监督的基调都不应该也不可能予以改变。换言之, 未来民事公诉的兴起, 并不意味着我国现行民事抗诉监督制度的必然终结。

关键词: 前苏联; 俄罗斯; 监督基调; 民事检察; 民事公诉

中图分类号: DF72

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2007)03-0426-05

我国现行的民事检察制度深受前苏联模式的影响, 是建立在列宁法律监督的理论基础之上的, 始终以法律监督为基调。但由于过分强调法律监督, 而忽视了民事公诉的职能。近年来, 尽管立法没有突破, 但我国民事检察制度的改革, 已经尝试由检察机关就特定案件提起民事公诉, 并且取得了一定效果。但学界有人提出, 前苏联检察长监督制度和我国现行的检察监督制度, 是异化的检察权制度。检察权与法律监督权的分离是我国检察制度变革的核心^{[1](147-152,219)}, 应当建立以公诉权为核心内容的检察权制度。这样一来, 容易使人想当然地将我国民事公诉的再生, 视为建立在监督基调基础之上的现行民事抗诉监督的必然终结^[2]。然而, 前苏联巨变解体后的俄罗斯, 虽然政治体制发生了根本性的变化, 而且也曾试图取消检察机关的法律监督权, 但在后来的实践中又将其予以恢复, 这一舍一取的变化, 最后的结果是俄罗斯继承了前苏联的检察监督基调。如此看来, 我国民事检察的法律监督的基调, 无论从我国宪政还是从俄罗斯对前苏联的继承参照来看, 注定将长期不变。未来勃兴的我国民事公诉, 也将与民事抗诉监督长期共存。

一、俄罗斯对前苏联民事检察制度的继承与改革

前苏联检察机关是所有法律执行活动的“最高监督者”^①。它既有别于法国、英国等检察制度起源

意义上的“国王的代理人”(或称国王的律师), 也有别于现代西方资本主义国家“三权分立”体系中隶属于行政权的“政府律师”^{[3](23, 250)}。与“三权分立”的资本主义国家并不需要一个专门的法律监督机关不同的是, 前苏联实行的是“议行合一”的宪政体制, 需要一个保证法制统一的专门的法律监督机关, 而苏维埃大会是国家的最高权力机关, 本身又没有能力去具体监督法律的执行, 于是检察机关作为法律监督机关的结论, 就被列宁顺乎逻辑地得出了^{[4](77)}。列宁指出: “检察长的惟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”^[5]。针对当时计划经济所需的国家干预, 列宁指出: “我们不承认任何‘私人的’东西, 在我们看来, 经济领域中的一切都属于公法范围, 而不是什么私人的东西。我们容许的只是国家资本主义……由此必须扩大国家对‘私法’关系的干预; 扩大国家废除‘私人’契约的权力; 不是把罗马法典, 而是把我们的革命的法律意识运用到‘民事法律关系’上去。”^[6]他强调: “不要迎合欧洲, 而应进一步加强国家对‘私法关系’和民事案件的干预……不能放弃些微可能来扩大国家对‘民事’关系的干涉。”^[7]

列宁的法律监督思想, 为确立社会主义国家检察机关的性质、地位和职能提供了理论依据, 在一定程度上反映了社会主义国家检察制度的本质规律, 在后来的社会主义国家检察制度的建设中具有一定普遍性的指导意义^{[4](78)}。

收稿日期: 2007-01-31

作者简介: 唐东楚(1968-), 男, 湖南武冈人, 中南大学法学院副教授, 湘潭大学法学院博士研究生, 主要研究方向: 民事诉讼法。

1921年第九届全俄苏维埃代表大会之后,前苏联推行了包括制定民事诉讼法典在内的一系列司法改革。1922年《民事诉讼法典》明文规定通过检察机关干预民事诉讼,从而创立了社会主义民事检察监督制度。《苏俄民事诉讼法典》规定,“在诉讼的一切阶段上,检察机关对诉讼的法律关系的主体的违法行为进行全面的监督,为排除诉讼的违法行为,检察机关可以提起民事诉讼”^[8]。1961年前苏联各加盟共和国《民事诉讼法典》第29条规定:“如果为保护国家利益或社会利益以及公民的权利和法律所保障的利益有必要时,检察长有权提起诉讼。”

前苏联检察院于1933年成立,其影响范围遍及社会生活的各个方面,不仅担负着一般监督的职能,负责刑事追诉,还具备在民事诉讼领域保护国家利益、社会公共利益和公民合法权益的职能。1940年前苏联检察院“关于检察机关在民事案件中的工作”的指示信指出,对于根据诉讼请求追索款额,为集体农庄追索欠款,集体农民不纳税或不履行国家交售义务,非法解雇员工,破坏住宅或以住宅投机或恶意不履行租赁地义务,造成企业物质损失等案件,检察机关有权提起并参与诉讼。1979年《检察院组织法》的第4条规定:“检察机关对正确和统一地适用法律实行监督,不照顾任何地方差别,也不受任何地方和部门的影响。检察机关采取措施揭露和及时消除任何违法行为,不论这些违法行为来自何人,恢复被侵犯的权利,追究违法者的法律责任。”

可见,前苏联的检察机关在提起诉讼时,仍然履行对国家法制实行最高法律监督的职责。不仅其参加的案件范围没有限制,而且检察长在诉讼上的权利也很广泛^[9]。根据前苏联法律的规定,检察长提起民事诉讼时处于原告的诉讼地位,而在参加已经开始的民事诉讼中作为法律监督者。前苏联“检察长在自己提起的民事诉讼中既具有类似于原告的诉讼地位,同时还要行使法律赋予的法律监督权,即检察长在民事诉讼中具有当事人和法律监督者的双重身份”^[10]。前苏联的民事检察制度,自始至终都充满了“法律监督”的基调。

不可否认的是,几乎所有国家的检察权自始至终都具有广义上的监督性,民事检察的监督职能并不是社会主义国家检察机关的专利。只不过,肇始于前苏联的社会主义法律,往往将检察机关的职能定位为“维护法制统一”和实行“最高监督”。而资本主义国家的检察机关并不将法律监督作为其主要职责,而是更加注重社会公共利益的保护,其定位就是公诉机关,而非狭义上的专门的法律监督机关。相比资本主义国家的

同行们来说,社会主义国家的检察官或检察长在民事诉讼中就具有更为广泛的法律监督职责和权限。按照前苏联学者的观点,“检察长在参加诉讼的同时,乃是苏维埃国家的代表人和苏维埃法律的维护者。检察长提起诉讼也好,在诉讼中提出意见也好,对法院判决或裁定提出抗议也好,他参加审理民事案件的惟一目的不是别的,正是帮助实现社会主义公平审判的任务”^[11]。

1991年底苏联解体,原“俄罗斯苏维埃联邦社会主义共和国”(即前苏联)更名为“俄罗斯联邦”或“俄罗斯”。检察机关作为法律监督机关的独立地位受到了强烈的质疑。一些激进的改革派主张按照西方的模式重构俄罗斯的检察机关,即将其归入行政机关或审判机关。俄罗斯联邦宪法在第七章《司法权》中以绝大多数条款确认法院的法律地位,仅用1个条款的篇幅确认了检察机关的法律地位。有学者据此认为,在俄罗斯联邦实行三权分立原则的条件下,俄罗斯联邦检察机关的法律地位有所下降,低于俄罗斯联邦法院的法律地位^[12]。然而,也有学者认为,这样并不意味着检察机关就是司法机关,它既不是立法权力机关,也不是行政权力机关,而是一种特殊的名曰“护法机关”的国家机关^{[13][14]}。

但不管如何,俄罗斯后来逐渐改正了以前否定检察机关民事、行政检察权力的不妥之处。1998年俄联邦对《检察法》最重要的修改就是,恢复了曾被1992年和1995年检察法取消了的检察机关对于遵守联邦宪法的监督权。这种对检察机关监督权一舍一取的历史变革,的确发人深省^{[4][23]}。新颁布的《俄罗斯仲裁法院组织法》也规定,检察机关对法院的判决有权进行监督,提出抗议^[14]。即便是1995年的《俄罗斯联邦检察机关法》,也规定检察机关具有监督俄罗斯地域上现行法令执行的任务。根据该法,检察长在行使自己的监督职能时,如果发现某种行为违反法律,而法院对此作出的判决却与法律相悖,则检察长有权对该判决提出抗议并有权要求法院宣布该判决无效,从而保护公民、社会、国家的利益和受法律保护的利益。在大多数情况下,俄罗斯联邦检察长在民事诉讼中似乎仍然是继续行使自己的一般监督职能^{[13][140-150]}。

俄罗斯现行《民事诉讼法典》仍然保留了前苏联1964年《苏俄民事诉讼法典》中有关检察长参加民事诉讼的规定,即:“如果检察长认为对保护国家或社会利益,或保护公民权利及合法利益有必要,有权提起诉讼或在诉讼的任何阶段参加诉讼。”^[15]

总之,前苏联解体后,尽管对俄罗斯联邦检察机关的职能和法律地位进行了调整,但就形式而言,俄

罗斯检察机关的检察权与前苏联解体前的检察机关的检察权相比变化不大,基本上是一脉相承^[16],总体上并没有改变其民事检察中的监督基调。

二、我国民事检察制度的改革及其监督基调的坚持

新中国成立后,我国的检察制度是在彻底打碎国民党旧法统的基础上重建的。由于新中国与前苏联具有相同的意识形态、相同的国家观、相同的境遇和任务,借鉴列宁的法律监督思想和前苏联“老大哥”的检察监督模式,就成为新中国检察制度建构中必然的历史选择。因此,在列宁法律监督思想的影响下,我国建构了检察权,即法律监督权制度。我国的检察机关是全国人民代表大会隶属下的,惟一的专门行使法律监督权的机关,检察机关的各项职能都应当统一于法律监督权。检察权与法律监督权是同一位阶的概念,二者含义同一,并非各自另有定义的并列概念。此即所谓的我国检察机关的“法律监督一元论”^{[14](66-68, 80-85)},而所谓的法律监督多元论“既不符合我国宪法和法律关于人民检察院是国家法律监督机关的规定,也缺乏理论上的彻底性。”^[17]我国1979年人民检察院组织法明确规定:“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关。”此规定于1982年被原封不动地写入宪法,至今没有被修改。时任全国人大委员长的彭真同志,在1979年人民检察院组织法的立法草案的说明中,明确指出:“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是运用列宁这一指导思想,结合我国实际情况指定的。”其中一个主要方面就是,我国人民检察院的性质是法律监督机关,而不是单纯的公诉机关^{[3](90-91)}。

我国1949年《中央人民政府最高人民检察署暂行组织条例》、1951年《最高人民检察署暂行组织条例》、1954年《人民检察院组织法》、1957年最高人民法院《民事案件审判程序(草稿)》等都规定,人民检察院对于有关国家和人民利益的主要民事案件,可以提起诉讼。1979年最高人民法院在《人民法院审判民事案件程序制度的规定(试行)》中还明确规定,检察机关提起民事诉讼由同级人民法院受理。但1979年《人民检察院组织法》却废除了民事检察制度。1982年,在制定《民事诉讼法(试行)》的过程中,立法机关多次讨论了检察机关参与民事诉讼的问题。从初稿到试行稿,该法共有七稿,前六稿都有检察机关提起和参与民事诉讼的条款,其中第六稿规定得最为具体、详细和全面。但遗憾的是,由于检察机关自身的原因,最

后删除了这些条款,只保留了一个原则性的条文^[18],即所谓的检察监督原则:“人民检察院有权对法院的民事审判活动实行法律监督。”

就我国民事检察制度的立法现状来看,1991年《民事诉讼法》仅在总则中规定了检察监督原则,在分则“审判监督程序”中规定了最高人民检察院对各级人民法院、上级人民检察院对下级人民法院已经发生法律效力判决、裁定,发现存在法律规定的情形时,可以按照审判监督程序提出抗诉,即现行的民事抗诉监督制度。可见,我国现行《民事诉讼法》虽然在总则中规定了检察机关对民事审判活动的法律监督权,但对检察机关在民事诉讼中的重要职权——代表国家和社会公共利益提起民事诉讼,未做任何规定。

因而,我国的检察机关虽然享有国家法律监督机关的地位,在民事诉讼中却局限于行使事后的抗诉监督权。由于过分强调民事检察的法律监督基调,我国检察机关的民事公诉职能无形中被淹没殆尽。

近年来,我国法律学界围绕检察权与法律监督权的关系、检察机关在民事诉讼中的职能等问题,展开了热烈的讨论。其中的焦点,集中于检察机关在民事诉讼中兼有民事诉讼当事人和专门法律监督者的“身份重合”问题,进言之,即关于检察机关的民事公诉权与现行《民事诉讼法》“审判监督程序”中规定的抗诉监督权二者之间的关系问题。

其中比较有代表性的为质疑我国民事检察监督基调的观点,大致有以下两种:第一种认为,前苏联和我国的检察权制度被湮灭于法律监督制度之中,是被异化了的检察权制度。正如婴儿不能顶千斤力一样,检察权这一下位的权力形式不能承受法律监督权这一上位权力的职能。作为上位形式的法律监督权,只能由最高权力机关自己行使或者由其成立专门机构行使,即由人大常委会或内务司法委员会等行使,或者通过权力机关之间制约关系予以实现。如果说,我国社会主义革命和建设初期,“议行合一”模式下的法律监督权与检察权的重合存在其必然的政治、经济背景及相关理论基础的话,那么在社会主义制度处于发展时期时,检察权与法律监督权的重合则严重破坏了国家的政权组织形式,妨碍了国家各项法律、权力的正常统一实施^{[1](140,155)};第二种观点则认为,我国现行的民事抗诉监督定位于监督法院审判行为、纠正错误的生效裁判的做法,与国外检察机关基于公益代表的身份参与民事诉讼形成了鲜明的对比,应当取消现行的民事抗诉监督制度,重新激活民事公诉制度,实现民事诉讼检察制度的重构^[2]。

认为以检察机关对作为最高权力兼立法机关的全

国人大及其常务委员会行使监督权无异于让婴儿去顶千斤力, 的确有一定道理。前苏联解体后的《俄罗斯联邦宪法》之所以将检察机关归入《司法权》一章, 按照俄罗斯联邦总检察长斯库拉托夫的话说, 就是为了限制或剥夺俄罗斯检察机关的某些权力, 如立法动议权、向宪法法院提出请求的权力等等^[19]。但是其一, 在我国宪政体制没有改革之前, 检察机关仍然是国家专门的法律监督机关, 民事诉讼法当然不能“违宪改革”。《民事诉讼法》的修改, 至少在宪法没有修改之前, 不能以检察机关提起和参与民事诉讼来完全取代现行的民事抗诉监督职能, 否则就有违宪之嫌; 其二, 正如前文所述, 与“三权分立”国家中立法、司法、行政权力分权制衡而并不需要一个专门的法律监督机关不同的是, “议行合一”的国家却需要一个保证法制统一的专门的法律监督机关, 即社会主义模式检察机关; 其三, 正如前文所述, 从前苏联到俄罗斯政治体制的巨变中检察机关监督基调依然未变的历史事实中也可以看出, 即便是政治体制的改变, 也未必引起一国民事检察监督基调的当然改变。原因无他: 首先, 传统的惯性并不是立法上的“急刹车”所能改变的; 其次, 法律生命在于社会生活经验本身, 而不在纯粹的逻辑推演。因此, 第一种质疑的观点, 片面注重理论上的逻辑推理, 片面地以西方“三权分立”为范本, 没有考虑到我国民事检察监督的历史渊源和现实背景, 因而并不可取。

第二种质疑的观点主张以民事抗诉(监督)的终结和民事公诉的再生来重构我国的民事诉讼检察制度。虽然它并没有论证这种“终结”和“再生”之间到底有何关联, 但却在一定程度上触动了学界敏感的理论神经。因为这种想当然的认识很容易引起人们的共鸣, 即: 民事公诉既然可以让检察机关以当事人的身份起诉, 那么检察机关就理所当然地能够提起上诉审中的抗诉和再审之诉中的所谓“事中的抗诉监督”, 就不再需要现行民事诉讼法中检察机关在自己未曾提起和参与的民事诉讼案件中提起所谓“事后的抗诉监督”。也就是说, 民事公诉的再生必然导致现行民事抗诉(监督)^②的退出和终结。然而仔细斟酌, 这种观点是站不住脚的。因为其一, 我国检察机关的宪法地位并没有改变, 也就是说我国民事检察的监督基调并没有改变, 而且从苏俄相关制度的变迁中也可以看出, 这种监督基调在相当长时期内注定不会改变。民事诉讼法的修改, 不可能越过宪法而取消现行的民事抗诉监督; 其二, 检察机关自始就具有监督的功能, 这不是什么姓资姓社的问题, 大陆法系的资本主义国家也普遍认可检察活动具有法律监督的特性, 这种非管理性的、程序性的而非实体处分性的监督方式, 正是现代法律监督制度发展的产物^{[3](5-7)}。当然, 这并不是说我国现行民事抗

诉监督制度没有改革的必要, 比如将现行制度中实质上无限制的抗诉监督改为有“事由、次数、期限”等限制的, 即有限制的抗诉监督, 显然是有必要的。只不过, 不能想当然地从民事公诉的再生, 得出民事抗诉(监督)必然终结的结论。

最后需要说明的是, 我国现行民事诉讼法并没有规定民事公诉制度, 也就是说民事公诉至少在目前还不具备法律上的依据, 民事抗诉监督制度的改革也没有见诸相关的立法变动。但从前苏联到现行俄罗斯联邦法律关于民事检察制度的改革变迁中, 似乎可以看到: 我国民事检察的监督基调将长期不变, 民事公诉的再生并不意味着民事抗诉(监督)的终结。所以在理论上, 笔者比较倾向于支持这样一种结论: 未来我国检察机关参与民事诉讼, 可以归纳为两种身份三种方式: 两种身份是“公益代表人”的身份和“法律监督者”的身份, 三种方式即“提起民事诉讼、参与民事诉讼和提起抗诉监督”^[20]。检察机关在代表国家提起民事诉讼时的法律地位是相当于原告地位的民事公诉人, 在参与民事诉讼和提起抗诉监督时的法律地位应当是监诉人。只不过, 检察机关不能在同一案件中既是公诉人又是监诉人, 不能既是当事人又是监督者, 否则就会破坏民事诉讼中由法官和双方当事人组成的“三角结构”。

注释:

- ① 前苏联 1979 年《检察院组织法》第一条规定: “根据《苏联宪法》, 前苏联检察长及其所属各级检察长对国家各部、各委员会、企业事业单位、地方人民代表苏维埃执行和管理机关、集体农庄、合作社组织、其他社会团体、公职人员以及公民是否准确和统一地执行法律, 实行最高监督。”
- ② 这种审判程序监督或曰再审程序中的抗诉监督, 又称“事后监督”, 以区别于检察机关以公诉人身份提起或参与诉讼中正常审级(比如两审终审中的二审)中的“事中监督”。我国现行的民事抗诉监督是典型的事后监督。

参考文献:

- [1] 洪浩. 检察权论[M]. 武汉: 武汉大学出版社, 2001.
- [2] 阮志勇, 任婷婷. 民事抗诉的终结与民事公诉的再生——试论我国民事诉讼检察制度的重构[J]. 武汉理工大学学报(社会科学版), 2004(1): 82-85.
- [3] 龙宗智. 检察制度教程[M]. 北京: 中国检察出版社, 2006.
- [4] 石少侠. 检察权要论[M]. 北京: 中国检察出版社, 2006.
- [5] 石少侠, 郭立新. 列宁的法律监督思想与中国检察制度[J]. 法制与社会发展, 2003(6): 6.
- [6] 李忠芳, 王开洞. 民事检察学[M]. 北京: 中国检察出版社, 1996: 37-38.

- [7] 吴明童. 论适度扩展检察机关的民事公诉权[C]//中国法学会民事诉讼法学专业委员会, 最高人民检察院民事行政检察厅. 民事检察制度热点问题探索. 北京: 中国检察出版社, 2004: 378.
- [8] 曾宪义. 检察制度史略[M]. 北京: 中国检察出版社, 1992: 391-392.
- [9] 廖中洪. 检察机关提起民事诉讼若干问题研究[J]. 现代法学, 2003, (3): 130.
- [10] 陈刚. 社会主义民事诉讼法简读: 诉讼主体及证据制度[M]. 北京: 法律出版社, 2001: 152.
- [11] B·H·别里鸠根, 等. 民事诉讼中的检察长[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 1957: 14.
- [12] 许崇德. 宪法学(外国部分)[M]. 北京: 高等教育出版社, 1996: 371.
- [13] 张家慧. 俄罗斯民事诉讼法研究[M]. 北京: 法律出版社, 2004.
- [14] 杨立新. 民事行政检察教程[M]. 北京: 法律出版社, 2002: 22.
- [15] 张西安, 程丽庄. 俄罗斯联邦民事诉讼法、执行程序法[M]. 北京: 中国法制出版社, 2002: 15.
- [16] 张寿民. 俄罗斯法律发达史[M]. 北京: 法律出版社, 2000: 339.
- [17] 王桂五. 中华人民共和国检察制度研究[M]. 北京: 法律出版社, 1991: 164.
- [18] 张智辉, 杨诚. 检察官作用与准则比较研究[M]. 北京: 中国检察出版社, 2001: 128-130.
- [19] 肖扬. 当代司法体制[M]. 北京: 中国政法大学出版社, 1998: 195.
- [20] 汤维建, 温军. 检察机关在民事诉讼中法律地位研究[J]. 武汉大学学报(社会科学版), 2005(2): 215-224.

On China's civil procurational supervision keynote

TANG Dongchu, HU Ya

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

Abstract: Eversince the breakup of the Soviet Union to Russia, its political system has undergone a change, but the civil prosecution system has been back to the original point, and its legal supervision tone remains unchanged. China's civil prosecution system has been deeply influenced by the Soviet Union. Though the reform of China's civil prosecution is inevitable, viewed from the constitutional legitimacy or the theoretical standpoint, its legal supervision keynote should not be changed. In a word, the arising of civil public prosecution doesn't mean the end of current civil counterplea of prosecution in China.

Key words: the Soviet Union; Russia; legal supervision keynote; civil prosecution; civil public prosecution

[编辑: 苏慧]