

FALU JIANDU DE
LILUN YU SHIWU

法律监督的 理论与实务

主 编 国家森

副主编 马永胜 吕 涛

中国检察出版社

法律监督的理论与实务

主 编 国家森

副主编 马永胜 吕 涛

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

法律监督的理论与实务/国家森主编. —北京: 中国检察出版社, 2007. 9
ISBN 978 - 7 - 80185 - 817 - 7

I. 法… II. 国… III. 检察机关 - 法律监督 - 研究 - 中国 IV. D926.34
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 141484 号

法律监督的理论与实务

主编 国家森 副主编 马永胜 吕涛

出 版 人: 袁其国

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区鲁谷西路 5 号 (100040)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjccbs. com)

电子邮箱: zgjccbsfxb@126. com

电 话: (010)68650028(编辑) 68650015(发行) 68650029(邮购)

经 销: 新华书店

印 刷: 河北省三河市燕山印刷有限公司

开 本: 720mm × 960mm 16 开

印 张: 26.5 印张

字 数: 539 千字

版 次: 2007 年 9 月第一版 2007 年 9 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 80185 - 817 - 7/D · 1793

定 价: 40.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

编 委 会

主 编 国家森

副主编 马永胜 吕 涛

委 员	宋聚荣	宋燕敏	杨红光
	孙晋梅	齐吉敏	李双赤
	浦爱华	朱会民	朱贵松

正确处理八种关系 切实履行好法律监督职能 (代序)

山东省人民检察院检察长 国家森

根据我国宪法，人民检察院是国家的法律监督机关，是国家司法机关，由人民代表大会产生，对它负责，受它监督。检察机关依法履行审查批准和决定逮捕、公诉、职务犯罪侦查以及对刑事诉讼、民事审判和行政诉讼实施法律监督等职能，这些职能内在地统一于检察机关的法律监督属性。检察机关通过行使法律监督职权，维护国家法制的统一，保障权力的正当行使，维系现代司法的合理构架，保证刑事诉讼职能的动态平衡。在新的历史时期，检察机关要履行好宪法和法律赋予的职能，必须全面落实科学发展观，坚持以社会主义法治理念为指导，特别注意处理好八个方面的关系：

惩治犯罪与保障人权的关系。惩治犯罪和保障人权，是刑事诉讼目的不可分割的两个方面。坚持惩治犯罪与保障人权的统一，是现代刑事法治的基本要求，是公平正义的应有之义，是维护社会和谐的重要方面。实践证明，片面强调惩治犯罪，忽视保障人权，必然导致蔑视法制、违反程序，甚至造成冤假错案，最终既不能保障人权，也不能准确有效地惩罚犯罪，反而损害社会的秩序和安全，背离社会主义法治的初衷；片面强调保障人权，忽视惩治犯罪，必然放纵犯罪，使多数人的人权无法得到平等保障，最终同样损害社会的秩序和安全，损害法治的尊严。检察机关必须坚持惩治犯罪与保障人权并重，在依法打击犯罪的同时，切实保障犯罪嫌疑人和被告人的合法权益，坚决防止和纠正刑讯逼供、体罚虐待等违法行为。在实施监督中，既要监督纠正有案不立、重罪轻判的案件，又要监督纠正不应当立案而立案、轻罪重判，以及违法取证、搜查、扣押等问题，维护案件当事人的合法权益。顺应科学发展和构建和谐社会的需要，必须以平和的理念对待犯罪和犯罪控制，更加注重化解矛盾，更加注重和谐人际关系的培养形成，既注重依法证实犯罪，又注重排除嫌疑还公民清白，保障无罪的人不受刑事追究，既依法保障犯罪嫌疑人和被告人在刑事诉讼中的人权，又注重保护被害人的利益和社会公共利益，努力实现

“所有人的正义”。

实体正义与程序正义的关系。实体正义与程序正义，是公平正义的重要表现形式。实体正义是程序正义的目标和依归，程序正义是实体正义的前提和保障，并具有其独立的价值。正义的法律程序，对于限制执法随意性、化解矛盾、缓解冲突、救济权利等具有十分积极的作用。检察机关坚持实体正义与程序正义并重，需要防止两种倾向：一是过分强调实体正义，片面追求客观真实，认为只要案件定性准确，是否符合程序问题不大，甚至把程序当作累赘和羁绊；为了突破案件，违法适用强制措施，变相羁押被调查人甚至证人；只注重审查证据的证明力，不注重审查证据来源的合法性，导致错捕、错诉；久侦不结、久拖不决等。这种倾向不仅损害了人权，还可能导致实体不公，产生“带病”案件，造成缠访缠诉，严重损害检察机关的形象。二是程序至上，认为只要坚持了程序的规定，就必然产生公正的结果，一味追求程序的正当，甚至不惜牺牲实体正义。坚持实体正义与程序正义并重，在执法中要求既要重视实体、结果的准确性，坚持罪刑法定、罪责刑相适应，又要重视程序、过程的正当性，以合法、公开、平等、民主、高效、文明的程序保证实体的公正，“以看得见的方式”实现公平正义。在实施法律监督中，既要严把案件的事实关、证据关、适用法律关，又要严把办案的程序关；既要依法加强对违反实体法的监督，又要注重纠正违反程序法的行为，促进实体正义与程序正义的有机统一，更好地维护和保障公平正义。

法律效果与社会效果的关系。追求办案的法律效果与社会效果的统一，是检察机关执法办案应当把握的基本原则。追求办案的法律效果，要求在案件办理过程以及处理结果上，必须忠实于法律，通过正确适用法律来实现法律的价值。追求办案的社会效果，要求通过依法办案，有助于促进社会、政治、经济、文化的和谐发展。法律效果与社会效果，前者是基础，后者是目的；前者是局部、部分的评价，具有特殊性，后者是全局、整体的评价，具有一般属性。检察机关的天职是维护法律的权威与正确实施，办案中首先应当追求良好的法律效果，正确区分罪与非罪的界限，确保办案的质量和安全，坚决避免片面追求社会效果而不顾法律效果，甚至执法违法，损害法治的原则和权威。另一方面，又要重视办案的社会效果，正确适用法律政策，宽严相济，恩威并重，严格区分民事经济纠纷、一般违法行为、改革探索中的失误和执行政策中的偏差等与犯罪的界限，支持改革者，保护创业者，惩治犯罪者，坚决防止和克服机械办案、就案办案，出现“办了一个案，垮了一个厂，下了一批岗”的负面影响。无论办理刑事案件、职务犯罪案件、民事行政抗诉案件，还是处理涉法涉诉上访，都应当在确保法律效果的基础上，努力追求办案社会效果的最大化，通过办理一个案件，努力预防和减少一个犯罪，保护和挽救一个家庭，为社会增加一份和谐。当法律效果与社会效果出现矛盾时，要充分发挥法律职业者对法律的阐释作用，努力使“纸上的法”跟上不断变化的社会实践，适

应经济社会发展的需要。

严格执法与维护群众利益的关系。宪法和法律是人民的意志的体现，代表和反映了人民的根本利益。严格执行宪法和法律，就是服从人民意志，维护人民的利益。但在有些情况下，由于检察人员的执法态度、执法方式和执法水平，或者由于群众不了解检察职能、诉讼程序和诉讼标准等原因，严格执法与维护群众利益之间，也会产生不一致的问题，致使群众利益得不到更全面有效的保护，一些于法有据的案件处理结果得不到公众的认同，有损于检察机关执法为民的形象。处理严格执法与维护群众利益的关系，应当把握好四个方面。一是严格公正执法，以良好的执法效果赢得社会 and 群众的公信。二是树立正确的权力观。检察权来源于人民，必须服务于人民。检察人员应当从根本上解决好对群众的态度感情问题，坚决防止和克服以管人者自居，耍特权、逞威风、冷横硬烦推和执法歧视，把办理的每一起案件都与执法为民、维护最广大人民的根本利益紧密联系起来，使检察工作真正体现人民的利益和愿望。三是坚持以人为本，不断改进执法方式。既“方正法度”又“圆融情理”，防止和克服单纯任务观点，以及不讲方式、效果的机械执法甚至恶意执法的问题，充分彰显司法的人文关怀。四是在强化监督职能的同时，依法保障和扩大人民群众对检察工作的知情权、参与权利监督权，保持法律监督权威与司法亲和力的必要平衡，实现司法与社会的良性互动。

强化法律监督与接受监督制约的关系。强化法律监督是宪法和法律赋予检察机关的基本职责，是检察机关践行社会主义法治理念的核心要求，也是检察机关树立良好形象和监督权威的基本途径和手段。法律监督职能的设定主要是为了加强权力的监督制约。检察监督权作为一项公权力，为防止腐败和滥用，其自身也必须接受监督制约。自觉接受监督制约，是正确履行法律监督职能的重要保障。当前，排斥监督制约的一个重要表现是执法的神秘主义，企望以神秘立权威。事实上，神秘主义必然导致“暗箱操作”，甚至违法办案，反过来损害监督的权威。检察机关作为法律监督机关，必须强化“监督者更要接受监督”的意识，在依法履行法律监督职能的同时，自觉接受党委、人大、政协的监督，人民监督员的社会监督和媒体的舆论监督；在强化诉讼监督的同时，严格执行法律程序，自觉接受公安、法院在各诉讼环节上的制约监督；在强化外部监督的同时，进一步健全完善检察机关内部办案环节间的制约，从而确保检察权的正确行使，提升法律监督的质量、效果和公信力。

履行检察职能与服务大局的关系。服务大局就是服务和保障社会主义经济、政治、文化与社会建设。社会主义法治作为治国的方式，归根到底要受国家建设的大局和根本任务所决定并为之服务。检察职能和社会主义法治的使命与国家的发展目标和途径是统一的、一致的。检察机关履行职能必须服务大局，紧跟大局，随着大局形势的发展创新服务的途径和方法，以服务大局的良好效果体现检察职能的

价值，而检察工作也只有在服务大局中才能推动和实现自身的全面协调发展，赢得党委、政府和社会各界的信任和支持。工作中经常遇到的突出问题，一是不能全面把握大局，将局部视为全局、把地方、部门的工作和利益置于全党全国工作大局和整体利益之上，受利益驱动搞特殊保护；二是片面理解和割裂检察职能与大局的关系，认为二者无关或关系不大，甚至对立起来，导致执法“不作为”，或者脱离检察职能搞“法外”服务，导致执法“乱作为”等等，这些都会影响检察职能作用的发挥和服务大局的效果。坚持检察职能与服务大局的统一，要求首先关心和了解大局，善于在大局中思考、谋划和部署检察工作，找准履行检察职能与服务科学发展、构建和谐社会的结合点和着力点，始终做到“站在全局看检察找准定位，立足检察想全局用心服务”。在履行职责中，注意防止和纠正单纯业务观点、就案办案的倾向，综合运用打击、预防、保护、抗诉、检察建议等多种手段，充分发挥检察机关在维护社会稳定、化解矛盾纠纷、打击预防犯罪、维护公平正义、服务改革发展的职能作用，做到执法想到稳定，办案考虑发展，监督促进和谐。特别在查办发生在企事业单位的案件时，做到办案之前想一想，确保不因执法不当影响发案单位的秩序和发展；办案之中查一查，协助发案单位分析原因，制定治理对策；办结之后帮一帮，帮助堵漏建制，改进管理，力求查一起案件，稳一个单位，促一方发展。办理任何案件，都始终把国家和社会利益置于地方和部门利益之上，防止和克服执法中的地方和部门保护主义，自觉维护全局利益。同时，始终立足检察职能，坚决防止和克服脱离法定职能搞“服务”，给大局添忙加乱，损害检察机关的形象和监督权威。

依法独立行使检察权与坚持党的领导的关系。我国民主政治的基本框架，是党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一。党的领导是社会主义法治的根本保证，也是做好检察工作的根本政治保障。依法独立行使检察权作为宪法和法律确立的检察活动的基本原则，体现了国家的意志和党的主张。党对检察工作的领导主要是政治、思想和组织上的领导，是总揽全局，一般通过监督、检查、指导检察机关认真贯彻执行党的路线方针政策、严格公正执法和加强领导班子建设等来实现。正确处理依法独立行使检察权与坚持党的领导的关系，需要防止和克服两种倾向：一是把依法独立行使检察权与党的领导完全混同，用党的政策代替法律，回到“以党代法”的老路上；二是强调依法独立行使检察权就是完全由法律说了算，要不要党的领导关系不大，甚至把党的领导视为行使检察权的约束。前者貌似坚持和尊重党的领导，实则损害党的领导权威；后者看不到依法独立行使检察权与党的领导的内在联系，必然削弱检察工作的政治保障。坚持依法独立行使检察权与党的领导的统一，必须把党的领导与人民当家作主、依法治国有机结合起来，自觉贯彻党的路线方针政策，服务党和国家的工作大局，服从党在政治、思想和组织上的领导；必须正确把握党的方针政策与国家法律的关系，把执行法律与执行政策紧密结

合起来，不断增强贯彻落实党的方针政策和严格执行国家法律的自觉性和坚定性。对检察工作中的重大部署、重要事件和事关检察工作发展的重大问题，必须以对党、对法律高度负责的态度，及时向党委请示汇报，主动接受党委领导，争取党委支持，维护党的领导的权威。同时，针对执法实践中存在的突出问题，必须认真探索规范检察工作重大事项向党委请示报告的范围、内容和程序，推进党对检察工作领导的程序化和制度化。

立足国情与借鉴各国法治经验的关系。人类法治发展的历史是各国法治文明互相碰撞、融合进步的历史。对于西方国家先进的法治文明成果和有益司法经验，我们应当以海纳百川的开放胸怀，大胆予以吸收和移植，“为我所用”。同时，又要深刻把握法治的民族性、阶级性和阶段性，立足国情，避免照抄照搬，全盘接受。对西方法治文化和制度的盲目崇拜，习惯于用国外时髦的法律术语来探讨评价我国司法领域中的一些现象，把西方的法治标准视为唯一客观正确的标准，实践证明是严重脱离中国国情的，只能造成执法思想的混乱，阻碍我国法治建设和司法改革进程。中国特色社会主义是当代中国发展进步的旗帜，是全党和全国人民团结奋斗的旗帜。就检察制度而言，当代中国的检察制度是中国特色社会主义制度的重要组成部分，是在我国社会主义革命和建设的实践过程中，总结我国社会主义法制建设历史经验和教训，吸取中国历史上政治法律制度的精华，借鉴其他国家检察制度的有益经验而逐步形成和发展起来的；它以维护国家法律的统一正确实施为目的，充分贯彻了人民民主专政理论、人民代表大会制度理论和民主集中制理论，与我国的国体和政体紧密结合在一起。我国检察制度的产生具有历史必然性和内在合理性。必须警惕和坚决反对那些打着司法改革、检察改革旗号否定社会主义司法制度和检察制度的一切言行，坚定不移地坚持、实践和维护中国的检察制度；另一方面，也要坚持合理辩证地借鉴世界各国的法治经验，从我国国情出发，积极稳妥地推进法治与检察制度的理论创新和实践创新，理直气壮地宣传和弘扬我国的社会主义法治文化。

目 录

正确处理八种关系 切实履行好法律监督职能 (代序) 国家森 (1)

★ 法律监督基础理论研究

法律监督概念源考及其法理分析 济南市人民检察院课题组 (3)

法律监督的概念与特征 淄博市淄川区人民检察院课题组 (22)

论检察权的控制功能 烟台市人民检察院课题组 (42)

法律监督权的本质 赵继明 (50)

★ 职务犯罪侦查理论与实务

论中国特色的反腐机制建设 国家森 (63)

讯问职务犯罪嫌疑人全程录音录像问题研究

..... 青岛市人民检察院课题组 (78)

讯问全程录音录像证据属性研究 田开封 (100)

监管人员渎职行为检察监督之探讨 淄博市张店区人民检察院课题组 (109)

浅谈破坏环境渎职犯罪的特点与侦查 栾晓虹 (118)

人民监督员制度完善与发展初探 聊城市人民检察院课题组 (124)

受贿罪若干问题思考 杨红光 (138)

职务犯罪要案多发领域的分析及对策研究

..... 青岛市黄岛区人民检察院课题组 (147)

★ 刑事诉讼检察理论与实务

刑事抗诉实证研究 东营市人民检察院课题组 (157)

不起诉制度的适用现状及改革完善 阎文忠 王宣立 (171)

我国刑事简易程序的缺陷及其完善 魏忠慧 (180)

列席审判委员会制度研究 青岛市人民检察院课题组 (194)

论我国刑事赔偿范围 李学良 (210)

★ 民事行政检察理论与实务

民行检察工作现状调查分析及完善

..... 临沂市兰山区人民检察院课题组 (225)

民事行政诉讼中法律监督的立法缺陷与完善

..... 卜静波 闫召华 江 涛 (246)

民事检察公诉制度立法研究 周 英 (255)

民事执行检察监督制度研究 高 峰 (277)

★ 宽严相济刑事政策与法律监督

当前检察机关贯彻执行宽严相济刑事司法政策的

实务研究 吕 涛 宋燕敏 朱会民 (297)

“和谐社会”的价值蕴含与检察机关的角色期待

..... 滨州市人民检察院课题组 (308)

和谐社会视野下的“协商性司法”

——以检察机关公诉改革为视角 赵 新 姚西翠 (332)

刑事和解与和谐社会 周长军 高建明 (346)

审查逮捕改革的价值取向与对策探讨

——以宽严相济刑事政策为指针 姜保忠 王彦红 徐宜亮 (356)

价值冲突与价值选择

——以宽严相济刑事司法政策适用为视角 王保太 吕鲁华 (363)

检察环节贯彻“严打”方针经常性工作机制探讨 王 葵 (373)

浅论暂缓起诉之可行性及制度构建 宋聚荣 浦爱华 (380)

恢复性司法实践与理念及其对我国刑事诉讼制度的借鉴 宋燕敏 (394)

法律监督基础理论研究

法律监督概念源考及其法理分析

济南市人民检察院课题组*

一、问题的提出

根据我国宪法规定，检察机关是国家的法律监督机关，在国家权力配置体系中处于权力机关之下的第二层面，与行政机关和审判机关并称“一府两院”。但是，由于宪法并未进一步规定“法律监督”的具体含义及其内容，检察机关的这一宪法定位在理论上并未起到“定纷止争”的作用，如何理解检察权的性质及其职能，学术界屡有争议。可以说，在新时期以来的中国法学界，很少有哪个课题像检察权的性质、检察权的配置等问题这样，引起如此广泛而长久的争论。尤其是近几年随着国家法治建设和司法体制改革的不断进展，有关这方面的讨论时而出现高潮。在这些讨论中，“法律监督”作为一个与检察权问题紧密联系的基础性概念被频繁使用。但是，由于人们在对这一概念的理解上往往存在某些误区，学者们的解释也各不相同，以致许多的类似探讨因缺乏公认的逻辑起点而陷入了“自说自话”的尴尬境地。

这些解释的内容虽然大相径庭，但主要是表现在对法律监督概念外延的理解不同上。无论是广义论者、狭义论者还是将此概念一分为二者，都只是从法律监督的主、客体等范畴加以界定，能够真正揭示法律监督内涵的却不多。这种对概念基本内涵认识的缺失，导致各类论说中对概念使用的泛化和通俗化。很多人（包括学者和司法工作人员）把“法律监督”视为“监督法律的实施”的同义语，在某些语境中甚至直接等同于“监督”来使用。而在我国，“监督”本身就是一个使用十分宽泛的词汇，在上下级之间、平等主体之间，总是存在着形形色色的监督关系或监督制度。这种概念上的混同不仅导致了实践中对不同监督行为性质的混淆，而且使人们更加忽略了法律监督概念的独特内涵，认为检察机关的法律监督无非就是整个国家的监督体系中的一种“监督”而已，进而导致对检察机关法律监督机关定位的不断质疑。这其中的焦点，主要集中在公诉权与法律监督权的关系上。如有人

* 课题组组长：刘洪新；课题组成员：赵新、姚西翠、吕巍

认为将检察权界定为法律监督权“只是反映了一种实然状态”，而公诉权不属于法律监督权，“法律监督权不能涵盖检察权的全部内容”^①；也有人认为“公诉权是法律监督权的派生，公诉只是法律监督权行使的手段之一”^②；还有的认为公诉权与法律监督权存在冲突甚至根本对立，“检察机关应当以公诉作为其基本的任务与职能，寻求诉讼之外的高于裁判方的所谓法律监督权是不适当的”^③等等。

上述解释要么想当然地认为检察机关法律监督必然是一种凌驾于其他主体之上的超然的绝对的监督活动，要么就认为公诉权游离于法律监督权之外，二者之间属于平行关系。类似的种种论说，极大地迷惑了当前的诉讼法学界，并在理论和实务中造成一定的混乱。因此，如何科学地阐明“法律监督”概念含义及其基本特征，已经成为检察理论研究中亟须解开的一道难题，并且作为检察制度发展完善历程中一个必不可少的基础理论任务，摆到了我们面前。

二、“法律监督”的语义分析

（一）何谓“监督”

“法律监督”一词是由“法律”和“监督”两个基本的词汇构成。根据现代汉语构词法的一般性原理，“法律”一词只起修饰或者限制作用，其核心词语是“监督”。

从字面意义上理解，“监”是“自上而下，监视”，“督”是“察视，督率”，因此《辞海》、《辞源》等权威工具书中对“监督”一词的解释都是“监察督促”。监督的意义在于发现违法或者错误并督促纠正。在我国许多古籍中，“监督”和“监察”、“监视”的意思基本上是相同的。如《周礼·地官乡师》“遂治之”汉郑玄注：“治，谓监督其事。”《后汉书·荀彧传》：“臣闻古之遣将，上设监督之重，下建副二之任，所以尊严国命而鲜过之者也。”《后汉书·陈忠传》：“故三公称曰冢宰，……入则参对而议事，出则监察而董是非。”《北史·齐宣帝纪》：“有司监视，必令丰备。”

由于我国古代监察制度在政治和社会生活中占有十分重要的地位，对人们的思想影响也是十分深远的，监督成为了我国社会结构体系中极其显著的一种政治制度和社会现象，“监督”一词的含义也被不断延伸。综观现代汉语中的对“监督”一词的使用，可以发现这是一个被广泛使用且内涵和外延都相当宽泛的词汇，包含了很多不同的用法：它既可以是上级对下级的监督，也可以是平等主体之间的监督，

① 王美丽：“检察权的本质及其定位”，载《社会科学论坛》2002年第12期。

② 冯仁强：“理解检察权之关键：法律监督概念分狭”，载《检察日报》2004年2月4日。

③ 陈卫东：“我国检察权的反思与重构——以公诉权为核心的分析”，载《法学研究》2002年第2期。

还可以是下级对上级的监督,以及来自外界的监督等等。

但值得注意的是,对监督制度的重视,主要是出于我国政治和文化传统。在西方各国的制度体系中,并不存在称为“监督”这样的公法意义上的制度。除了在个别国家称市镇长官为 Super visor 或 Supervisor 之外,都是在非国家性的场合使用。在《牛津法律大辞典》中几乎找不到一个与汉语“监督”对应的英文词汇;在《布莱克法律词典》、《牛津法律指南》(The Oxford Companion to Law)、《布莱克维尔政治学百科全书》等大型法律辞书中,也都没有“监督”的词条。

(二) 如何理解“法律监督”的含义

如果撇开作为概念、术语所涉及的其他因素,按照汉语语言习惯进行解释,“法律监督”一词从字面上有两种意思,一是“用法律来监督”,二是“对法律进行监督”。前者表达的是行为的方式,无法反映用法律的手段来监督什么,而无论在我国的法律语境还是通俗语境下,这种表达都没有什么实际的意义。因此,从两个词汇之间的内在逻辑进行分析,“法律监督”一词只能理解为“对法律进行监督”。

但是,“法律”一词本身的意思是法律规范,法律本身作为被监督的对象显然是不恰当的。那么,“法律监督”中的“法律”到底应如何理解呢?“法律是一套规范体系,对规范体系本身不存在监督不监督的问题,只有动态的、具有实践性特征的事务才能成为监督的对象。”^① 法律监督不是要监督法律本身,而是应当监督与法律有关的具有实践性的某些活动。因此,这里的“法律”一词应该指的是“某种或某几种与法律有关的具有实践性的活动”的简称。于是,“法律监督”的含义,就是“对某些与法律有关的活动进行的监督”。

日前法学界对“法律监督”的解释,基本上都是按照上述思维逻辑进行的。但是,作为概念或术语的解释,仅仅从语义上界定“法律监督是什么”显然不够,还需要对“由谁监督”、“监督什么”、“如何监督”等作出进一步的界定。于是,学者们开始按照各自的理解对法律监督的主体和客体的范围等要素进行界定。比如,在主体范围上,有的认为包括“所有的国家机关、社会组织和公民”,有的限定为“有法律监督权的国家机关”或者“专司法律监督权的国家机关”;在客体范围上,有的将“某些与法律有关的活动”界定为“立法行为、执法行为、司法行为”、有的界定为“法的实施”,有的界定为“各种法律活动”等等。由此产生了种种关于“法律监督”的不同阐释与定义。

由此可见,“法律监督”概念的真正含义,并不是单纯从文字分析上就能够得出结论的。“特定的话语背后,总体现着某一时期的群体共识,一定的认知意愿”^②。

① 张智辉:“法律监督三辨析”,载《中国法学》2003年第5期。

② 「法」米歇尔·福柯:《性史》,上海科学技术文献出版社,第4—5页。

作为新中国法制建设和政治生活中一个重要术语，在最初提出“法律监督”一词时赋予其何种原初意义，是探讨作为概念的“法律监督”时需要首先解决的问题。所以我认为，拨开历史的重重迷雾，追寻法律监督概念产生的背景及其沿革过程，探究其内涵与外延的原初意义及历史变迁，不仅在一定程度上具有正本清源的功用，而且可能是解决相关问题的一把钥匙。

三、法律监督概念的产生及其历史沿革

（一）“法律监督”概念并非自苏联引进

追溯“法律监督”一词产生的历史背景，首先要说到对我国检察制度的产生与发展产生了重大影响的列宁法制思想和前苏联的检察制度。这方面的论说在有关我国检察权的许多著作及论文中都非常详尽，在此我们就去繁就简，只作概述。

列宁的有关法制思想基本上散见于他的书信和文章著作，比如《怎样改组工农检察院》、《宁肯少些，但要好些》、《论“双重”领导和法制》等。在这些文章和书信中，列宁的法律思想主要体现在两个方面：（1）强调法制和法制统一的极端重要性。鉴于俄国经济和文化的落后，列宁认为要建设社会主义经济，要从“农民的、庄稼汉的、穷苦的马上，……跨到大机器工业、电气化……的马上”。为了保障和促进物质文明的发展，必须建设社会主义的精神文明。而在精神文明的建设上，法制是重要的意向。“我们的全部生活中和我们的一切不文明现象中的主要弊端就是纵容古老的俄罗斯观点和半野蛮人的习惯，……”“毫无疑问，我们是生活在无法纪的海洋里，地方影响对于建立法制和文明即使不是最严重的障碍，也是最严重的障碍之一。”不克服这些障碍，“那就根本谈不上什么维护文明制度和创立文明制度了”。“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……”（2）检察机关的责任是维护国家法制的统一。列宁明确提出，检察机关的问题是“重要的法制问题”。“检察机关和任何行政机关不同，它丝毫没有行政权，对任何行政问题都没有表决权，检察长有权利和有义务做的只有一件事：注意使整个共和国对法制有真正一致的理解，不管任何地方差别，不受任何地方影响。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制，所以检察长有义务仅仅从这一观点出发，对一切不合法的决定提出异议，但是检察长无权停止决定的执行，……”

根据列宁的思想和倡议，俄罗斯联邦共和国司法人民委员会在1921年拟定了第一个检察机关条例草案，并根据该条例建立了新型的苏维埃检察机关。新建立的检察机关不但是公诉机关，更重要的是监督法制统一的机关。在列宁的《论双重领导和法制》一文发表一个月后，即在1922年5月28日，俄罗斯通过了《检察机关条例》，指出检察机关“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”；1933年通过的《苏联检察署条例》规定