

钟海让 著

法律监督论

法律出版社

法律监督论

钟海让 著

法律出版社

·北京·

(京)新登字 080 号

图书在版编目 (CIP) 数据

法律监督论/钟海让著. —北京: 法律出版社, 1993. 8

ISBN 7-5036-1401-3

I. 法…

II. 钟…

III. 司法-制度-概论

IV. D926.34

025410

法律出版社出版发行

(北京宣武区广内登莱胡同 17 号)

北京二二〇七厂印刷 新华书店经销

1993 年 8 月第 1 版 1993 年 8 月第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 14.25

字数: 375 千字 印数: 1-7,000 册

定价: 10.00 元

作 者：钟海让

责任编辑：山 石

封面设计：李生仑

前 言

法律监督制度是国家法制的重要组成部分。完备的法制是现代国家文明的标志之一。

通常认为，国家法制包括立法、执法和守法三个环节，而法律监督则是贯穿于这些环节而又有特殊表现形式和使命的法制保障系统，政治学原理表明，任何不受监督的权力都将走向腐败，因此，任何权力都应接受监督。在现代国家，民主和法制是不可分离的两大政治主题。立法权、执法权已经成为内容最为广泛的国家基本权力，对它们的监督不仅关系着法制系统的健全与完备，而且关系着民主制度的方向和进程，关系着法律规范的各种社会关系的稳定与发展。

法律监督是法律科学与监督科学的交叉领域，属边缘学科，不仅有较高的理论研究价值，而且有较强的实践意义。在我国的现实生活中，立法冲突，执法不严，以人代法，以言代法等现象时有所见，人们对这些现象的极大不满引发了要求加强法律监督的强烈呼声。但是，迄今为止，对这一问题的理论研究还极为肤浅，这种研究的重要性和紧迫性尚未引起司法界、法学界及有关领导和人士的足够关注，也没有看到有专著面世。理论的肤浅与贫乏必然不能为实践活动提供有力而正确的指导，法律监督实践中也存在着许多亟待解决的困难和问题。正是基于对这一严峻现实的不安，本人不自量力地闯入法律监督研究这一广阔、蛮荒而又诱人的领域。这就是本书的写作动机。

国家法律监督制度是一个宏大的体系，是由许多支系统组成的大系统，其中许多内容，如宪法监督、行政监察、审计制度、检察制度等都已有较高的研究成果，本文力图吸收和借鉴这些成果，重

点是运用系统论的原理对其进行综合分析，以探求法律监督这一特殊社会现象固有的本质特性和运行规律，试图建立起一个较为完整的理论体系，为国家设计、修正、完善法律监督制度提供一些理论依据。

全书分十二章。前七章为总论部分，后五章为分论部分。在总论中，主要探讨了法律监督的一般原理，如法律监督的概念、本质、功能，主体、对象、内容、范围、方式，法律监督关系，法律监督制度，法律监督体系等。后五章以总论的原理为指导研究我国的法律监督制度。介绍、论述了我国法律监督制度的特点，人民代表大会法律监督制度，人民政府法律监督制度，检察监督制度，法院监督制度等。并就这些制度中存在的有关问题提出一些探索性的意见。

正如前述，法律监督理论的研究刚刚起步，自身又是一个跨学科的，政治性与法律性、理论性与实践性都很强的领域，就本人的知识、能力、水平而论，恐难以胜任此开拓性工作，拙作如能成一块引玉之砖，能够得到有识之士的批评指正，有助于此项研究的深化和法律监督实践的进展，便愿足矣。

本书在写作过程中参阅和借鉴了一些研究成果，凡用引文均在本页下注明出处，在此向有关同志谨致谢忱。

作者

1992年7月20日

目 录

总 论

第一章 绪论	(3)
第一节 法律监督的概念	(3)
第二节 法律监督的相邻关系	(16)
第三节 法律监督的实质	(27)
第四节 法律监督的功能	(32)
第二章 法律监督主体	(49)
第一节 法律监督主体的概念和特征	(49)
第二节 主体类型	(55)
第三节 主体能力	(68)
第三章 法律监督的对象、内容和范围	(75)
第一节 法律监督的对象	(75)
第二节 对象行为	(78)
第三节 法律监督的内容	(82)
第四节 法律监督的范围	(84)
第四章 法律监督方式	(89)
第一节 法律监督方式的特征和分类	(89)
第二节 议会监督方式	(94)
第三节 政府监督方式	(103)
第四节 法院监督方式	(113)
第五节 检察监督方式	(128)
第五章 法律监督关系	(134)
第一节 法律监督关系的概念和类型	(134)

第二节	法律监督关系的产生、运行和消灭	(142)
第三节	研究法律监督关系的意义	(151)
第六章	法律监督制度	(159)
第一节	法律监督制度的概念和类型	(159)
第二节	宪法监督制度	(165)
第三节	立法监督制度	(183)
第七章	法律监督体系	(192)
第一节	法律监督体系的概念	(192)
第二节	法律监督体系的结构	(195)
第三节	法律监督体系的基本原则	(199)

分 论

第八章	我国的法律监督制度概述	(207)
第一节	我国法律监督制度的特点	(207)
第二节	我国法律监督制度的政治基础	(215)
第三节	我国法律监督制度的指导思想	(219)
第九章	人民代表大会法律监督制度	(231)
第一节	人民代表大会法律监督制度的概念和特点	(231)
第二节	人民代表大会法律监督的组织形式	(238)
第三节	人民代表大会法律监督的方式	(249)
第四节	人民代表大会法律监督制度的健全和完善	(264)
第十章	检察监督制度	(287)
第一节	检察监督制度的概念和人民检察院的性质	(287)
第二节	检察制度的成因(一)	(292)
第三节	检察制度的成因(二)	(313)
第四节	人民检察院法律监督的对象、内容、范围和方式	(341)
第十一章	人民政府法律监督制度	(372)
第一节	人民政府法律监督制度的特征和类型	(372)
第二节	层级监督制度	(377)
第三节	行政复议制度	(388)
第四节	行政监察制度	(395)

第五节	审计监督制度	(404)
第十二章	人民法院法律监督制度	(411)
第一节	人民法院法律监督制度的概念和特点	(411)
第二节	审级监督制度	(416)
第三节	行政诉讼制度	(431)

总 论

第一章 绪 论

第一节 法律监督的概念

同研究任何问题一样，对法律监督问题的研究以科学阐释其概念为基础。

一、“法律监督”的语词涵义

《中国大百科全书》法学卷对“法律”作如下定义：“国家按照统治阶级的利益和意志制定或认可、并由国家强制力保证其实施的行为规范的总和，包括宪法、法律（就狭义而言）、法令、行政法规、条例、规章、判例、习惯法等各种成文法和不成文法。”动态地看，“法律”还指这种规范从产生到实现的全部运动。

关于“监督”，《辞源》释为“监察督促”。其源于《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者也。”在古代，监督之职责就在于监察与督促军令的贯彻执行。后来，词意发展，它越出军事语言的范围而成为常用动词。在现在的日常生活中，“监督”一词被大量使用且涵义浅显。如质量监督，市场监督，物价监督，行政监督，群众监督，舆论监督……等等。就语词而言，“监督”的涵义可从下面四个方面去理解：

1. 主体的外在性。监督是表示监督者与被监督者之间发生的一种社会关系，是监督者对被监督者施加的一种外部力量。监督者必是被监督者以外的组织或个人。主体的外在性演化为监督制度的一项基本原则，即“不能自己监督”的原则。无论何种监督制度，只要把监督者与被监督者合为一体，一切监督都将化为乌有。

2. 内容的非执行性。监督与执行是两个相对的概念。二者同属于管理范畴，却是管理中的不同环节。监督总是针对某种执行活动（包括积极的作为和消极的不作为）而施行，所以是一种较高层次的管理行为。

“监督”含有两个词素：监：监视、察看；督：督导、督促。“督”以“监”为基础和前提，“监”以“督”为结果和目的，二者互相依存，不可分离，从而构成了由了解权和督促纠正权为内容的特殊的监督权力结构。

3. 指向的不可复性。监督的主体和对象就同一内容而论其地位不可置换，监督的指向不能回复。这使监督与制衡区别开来。制衡是权力主体之间的相互制约，其目的在于达到均衡。制约的内涵大于监督，监督只是制约的一种形式。当制约采取监督的手段时，即形成多个主体或相互、或循环监督的制衡结构，其中有多数监督环节。但就每一个监督环节而论，主体、对象和内容都是特定的。例如在三权分立政体中，立法、行政、司法三权构成了一个制衡机制，其中含有许多监督关系：议会监督政府，法院监督立法，政府监督司法，反过来，政府也监督议会，立法也监督司法，法院也监督政府。但是，各自监督的内容是特定的。政府可以监督法院的行政管理，经费使用；法院可以监督政府的行政处罚、行政复议，就同一内容而论，监督者和被监督者的地位是特定的，位置不能更换，要换位必然换质。在制衡机制中，每个权力主体都兼有两种身份：监督者和被监督者，而在监督关系中，主体只能以一种身份出现。监督是制衡的一个环节。

4. 目的的控制性。任何监督的目的都在于给被监督者施加一种控制力量，以促使被监督者向着监督者认为正确的方向运行，没有无目的、放任的监督，也没有不以控制为目的的监督。

当然，如果超出语词的范围，而研究一种监督制度，那就还将赋予“监督”以更多的特别属性。但是，语词的涵义是原始的基础。

用“监督”来约束“法律”是“法律监督”的基本目的。就严

格的语词涵义来说，法律监督，意即对法律活动的察看和督促，简言之，是对法律活动实施的监督。

二、种种界说

语词涵义为法律监督概念的界定提供了前提，但作为一个科学的概念，重要的是人们赋予它什么样的社会内容。由于出于不同角度的考虑，在不同的场合，针对不同的问题，法律监督概念的内涵、外延及表述方法有很大不同。目前，我国法学界大致有四种主要观点：

第一种观点：“所谓法律监督，是指对宪法、法律、法令在全国范围内的统一、正确实施与遵守所实行的监督。法律监督是整个社会主义法制系统的必不可少的一环，是真正做到依法办事的重要保证。”“法律监督就其概念来说，有广、狭两种含义。广义的法律监督是指保证法律在现实生活中统一、正确实施的一切监督。法律监督，从它所监督的角度，可以分为立法监督、行政监督和司法监督。”这种观点认为，法律监督的实施者（即主体）除了各个国家机关、立法机关、行政机关和司法机关之外，还包括党的监督和群众的监督。“狭义的法律监督，与检察权相一致，是指人民检察院所实行的一种特殊性质的监督。”这种特殊性表现在三个方面：（1）它是由专门的国家法律监督机关——人民检察院所行使的统一的国家权利的一个方面；（2）它监督的对象不但包括国家机关和工作人员，而且也包括全体公民；（3）根据人民检察院组织法的规定，它监督的范围除了侦查监督、审判监督、监所监督之外，主要是限于对触犯刑法，需要追究刑事责任的案件行使检察权。同时还负有对民事审判、行政诉讼的监督权，办理国家工作人员职务犯罪案件。^①

这种观点的要点是：

1. 把法律监督区分为广、狭两义。
2. 广义法律监督概述是对一切法律活动的监督。在主体方面，

^① 参见《检察官手册》55—57页；苏德永 张穹著。

包括一切国家机关、党的组织和社会团体、组织及全体公民；在内容上包括立法监督、行政监督和司法监督，涉及全部立法活动，执法活动和守法活动。在范围上包括宪法、法律和其他法律形式。

3. 狭义法律监督专指我国人民检察院行使的法律监督权利。
4. 强调法律监督是社会主义法制系统中不可缺少的一环。

第二种观点：“所谓法律监督，是指对法律的执行和遵守情况的监督，是国家维护法律统一、正确实施的一种权力。”^①在我国，国家的法律监督权属于国家权力机关，即全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。检察机关的法律监督是国家权力机关赋予它的一种专门的权力。

此观点的要点是：

1. 把法律监督纳入国家权力系统来阐述其涵义，突出它的权力性质；
2. 我国法律监督的主体本属国家权力机关，由权力机关赋予检察机关；
3. 法律监督的内容是执行和遵守法律的情况；
4. 法律监督的范围是广义的法律；
5. 法律监督的目的是维护法律统一、正确实施。

此观点还有另外一种表述方法，即“法律监督是国家权力机关和由国家权力机关产生的检察机关，对宪法、法律的执行和遵守情况实施监督，以保证宪法、法律在全国范围内统一、正确实施的活动。它是宪法、法律赋予特定机关的一种权力，其性质区别于行政监督和其他对特定范围法律、法规的监督，更不同于起一般保证作用的党的监督和人民群众的监督。”^②

第三种观点：“就一般而言，法律监督，是指对法律的执行和遵

① 参见《检察学》55页，王洪俊著。

② 见《“法律监督”辨》，徐益初著。

守情况进行的监督。”^①此观点认为，一般意义上的法律监督的形式是多种多样的：有党的监督，有人民群众的监督，有人民代表大会和它的常委会的监督，还有政府各主管部门的监督。但这些形式都不能代替人民检察院作为国家专门机关的法律监督。严格意义上的法律监督，就是人民检察院维护法制统一实施的一种权力，即通常所说的检察权。

这种观点的要点是：

1. 在一般意义和严格意义上区别两种法律监督的概念，而不用广、狭义说；
2. 一般意义上法律监督的主体未作界定，（同广义概念），但监督的内容限于法律的执行和遵守，不含立法。
3. 严格意义的法律监督与检察权相同，是一般意义的法律监督的特殊形式。

第四种观点：“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。”^②就监督的概念来说有党的监督，群众的监督、行政监督等，检察也是监督，是一种特殊性质的监督，即法律监督。检察机关只是从是否遵守法律、是否合法的观点上进行监督，检察一切违法犯罪的行为。法律监督的概念和检察权的概念是相同的。

这种观点的要点是：

1. 法律监督的概念和检察权的概念相同；
2. 法律监督作为一种国家权力只由检察机关行使；是国家监督体系中的一个组成部分；
3. 法律监督是从守法和合法的角度实施的监督。

与这种观点相类似的另一种观点更强调法律监督概念的单一性和特定性，认为，我国的法律监督就是指人民检察院保障法律实施活动的总和。宪法规定，人民检察院是国家法律监督机关。权力机

① 见《检察监督职能论》31页，陈卫东 张强著。

② 见《人民检察制度概论》，王桂五著。

关的监督是宪法监督。

概括上述观点，其分歧集中于三个方面：

1. 法律监督的主体范围，即那些组织、团体和个人对法律活动实施的监督属于法律监督的范畴；
2. 法律监督的内容范围，即它究竟包含哪些法律活动？
3. 法律监督的权力属性，它究竟是一种国家权力，还是一种对法律有影响的活动。

同时，上述所有观点又达成了两点共识：其一，“法律”的内涵是法制运行的动态形式即立法活动，执法活动和守法活动的一部或全部。其二，法律监督的目的在于维护或保障法律的统一、正确实施，是国家法制中不可缺少的内容。基于这种共识，我们从法律监督在国家法制中的特有地位和作用方面来研究和把握它的概念是最科学的研究方法。

三、广义的概念

就法律监督的本义，即只把它当作一种活动来看，它只是指对法律的监督，并未准确而全部地界定此概念应当包含的基本问题，把这些未定的“变量”纳入法制系统，根据法制保障的需要加以界定，将得出一个符合本义的、广义的概念。

现代意义上的国家法制，是指一个国家具有完备的法律并能严格遵守、依法办事的制度。通常认为，立法、执法和守法从纵向上构成国家法制的全部内容。法律监督则渗透在这三个环节之中。

首先，完整的法律体系的存在是国家法制的前提。在这个体系中，各种法律形式必依严格的等级有序排列，并相互协调，较低级的法律服从于较高级的法律，一切法律都以宪法为基础和根据。国家为了保证法律规范符合统治阶级的意志，符合基本的法制原则（这些原则通常在宪法中加以确认），也为了保证体系内部的统一和协调，就必须对各种立法活动进行有效的控制和制约。立法监督是其基本方式之一。因此，从国家法制保障系统来规范法律监督的内容，就应当把立法活动包含其中。