

FALU JIANDUQUAN YANJIU

YI FALU JIANDUQUAN DE FAZHAN LICHENG WEI ZHUXIAN

法律监督权研究

——以法律监督权的发展历程为主线

任文松 著
王 晓

知识产权出版社

法律监督权研究

——以法律监督权的发展历程为主线

任文松 王 晓 著

知识产权出版社

内容提要:

任何制度都是历史的产物,正确地探讨和研究法律监督权应当追寻其制度发展的历史轨迹。法律监督权在苏联和我国的发展历程说明,法律监督权是社会主义国家检察机关所享有的权力,其建立的初衷是维护社会主义法制的统一和正确实施进而实现社会主义民主。受不同时期特殊历史条件的限制,我国法律监督权在宪法定位与具体实践之间存在四次偏离,直到今天这种偏离依然存在。目前,法律监督权进行理性回归的条件已经基本具备,我国法律监督权应当跳出当前以打击刑事犯罪为主要任务的藩篱,回归到其建立的初衷上来;检察机关也应由专门打击刑事犯罪的机关,回归到社会主义法制的守护者上来。

责任编辑:赵 军 封面设计:董 杰

图书在版编目(CIP)数据

法律监督权研究——以法律监督权的发展历程为主线/任文松,王晓著. —北京:知识产权出版社,2009.10

ISBN 978-7-80247-569-4

I. 法… II. ①任…②王… III. 法律监督-研究-中国
IV. D926.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 184917 号

法律监督权研究——以法律监督权的发展历程为主线

任文松 王 晓 著

出版发行:知识产权出版社

社 址:北京市海淀区马甸南村1号

网 址: <http://www.ipph.cn>

发行电话:010-82000893 82000860 转 8101

责任编辑:010-82000860 转 8127

印 刷:知识产权出版社电子印制中心

开 本:880 mm × 1230 mm 1/32

版 次:2010年1月第1版

字 数:240千字

邮 编:100088

邮 箱:bjb@cnipr.com

传 真:010-82000893

责任编辑:jyb.999@163.com

经 销:新华书店及相关销售网点

印 张:10.125

印 次:2010年1月第1次印刷

定 价:32.00元

ISBN 978-7-80247-569-4/D · 879

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题,本社负责调换。

序

我国的法律监督权作为一项重要的国家权力,自建立之日起就备受争议。在当前司法改革的大背景下,法律监督权更是成为理论界和实务界关注和研究的热点。在对法律监督权进行改革的呼声此起彼伏,各种学说你方唱罢我登场的今天,全面认识和审视法律监督权,探索其未来的发展趋势和远景规划显得尤为必要。但目前学界在研究法律监督权时,通常从西方国家的法学理论找寻依据,虽有一些学者注意到研究社会主义国家的法律问题不应一律言必称欧美,而应秉承社会主义法学理论,但学界对社会主义法律监督权理论的研究通常浅尝辄止,缺乏系统的论述。

该书立足于社会主义法学理论,以不同时期实定法规定的法律监督权为研究依据,对法律监督权的发展历程及其基本理论进行了客观的再现和系统的论述,进而探求法律监督权未来在我国的发展方向,使得颇具争议的法律监督权透过历史的迷雾渐进清晰起来。法律监督权是社会主义国家检察机关所享有的权力,法律监督权建立的初衷是维护社会主义法制的统一和正确实施进而实现社会主义民主。苏联作为第一个社会主义国家,以列宁的法律监督思想为指导,在检察制度发展史上首次赋予了检察机关行使法律监督权。此后,各社会主义国家纷纷效仿苏联将检察机关定位为法律监督机关,赋予其法律监督权。建国后,我国采取“派出去”、“请进来”的政策,对苏联法律监督权进行了“全盘”移植,但由于已经过三十多年建设的苏联与百废待兴的新中国国情迥

异,加之受当时历史条件的限制,我国检察机关虽然在宪法上定位为法律监督机关,但检察机关实际行使的权力却偏离了宪法定位。在制度历史惯性的作用下,人们已经习惯地将检察机关视为“刑事检察院”,将打击刑事犯罪看成是检察机关的主要任务。目前,我国法律监督权回归到其建立初衷的条件已经基本具备,因此法律监督权应当适时而变进行理性回归。文中的一些观点虽不见得完全正确但却颇具新意,有些观点还可以进一步研讨。

概言之,本书的出版为法律监督权理论增添了一个崭新的研究成果,希望它能够对建设和完善中国特色社会主义法律监督权产生积极的影响和作用。当然,法律监督权的完善并非一日之功,我希望作者能够继续以饱满的热情坚持不懈地探索和研究法律监督权的相关问题,也希望有更多的有识之士投入到法律监督权的研究中来,是为序。

目 录

第一章 法律监督权产生的历史背景	1
第一节 法律监督权急待建立	1
一、原有的检察机关已被摧毁	1
二、各种刑事犯罪活动十分猖獗	2
三、地方主义和本位主义盛行	4
四、苏维埃政权制定了大量的法律	7
第二节 分散监督模式的失效	8
一、各级苏维埃的法律监督	8
二、国家监察人民委员部的法律监督	10
三、审判机关的法律监督	11
四、司法人民委员部的法律监督	12
第三节 关于设立检察机关的理论争议	13
一、是否设立专门的检察机关	14
二、何种隶属关系的检察机关	14
第二章 法律监督权的生成及发展	18
第一节 初建时期的法律监督权	18
一、苏维埃法律监督权的定位	18
二、苏维埃法律监督权的主体	19
三、苏维埃法律监督权的内容	21

第二节 探索中的苏维埃法律监督权	27
一、苏维埃法律监督权的主体	28
二、苏维埃法律监督权的内容	33
第三节 走上“神坛”的苏维埃法律监督权	45
一、苏维埃法律监督权的定位	45
二、苏维埃法律监督权的内容	48
第四节 苏维埃法律监督权的理论小结	67
一、苏维埃法律监督权的理论基础	67
二、苏维埃法律监督权的建立初衷	75
三、苏维埃法律监督权的基本特点	86
 第三章 法律监督权在我国的引入	97
第一节 法律监督权进入我国的原因分析	97
一、现实方面的原因	98
二、制度方面的原因	102
第二节 法律监督权引入期的实定法规定	107
一、宪法上的规定	107
二、检察院组织法的规定	108
第三节 法律监督权引入期的实践运行	111
一、提起公诉	112
二、审判监督	113
三、侦查监督	114
四、职务犯罪监督	115
第四节 苏联法律监督权对我国的影响	118
一、我国对苏联法律监督权的借鉴	119

二、我国法律监督权的独具特色	122
第四章 法律监督权在我国的发展	127
第一节 法律监督权在我国发展的背景	127
一、国内政治形势得以好转	127
二、国家的主要任务相对调整	129
三、法律监督制度得到认同	130
第二节 法律监督权在立法上的发展	131
一、宪法关于法律监督权的规定	131
二、检察院组织法关于法律监督权的规定	132
第三节 法律监督权在司法上的发展	137
一、一般监督权的具体运行	138
二、司法监督权的具体运行	156
第五章 法律监督权在我国的波折	165
第一节 法律监督权波折的原因	165
一、左倾思想的冲击	165
二、群众运动取代依法办案	167
三、法律监督理论受到曲解	168
四、中苏关系的交恶	171
第二节 法律监督权波折的表现	172
一、法律监督成绩遭受否定	172
二、法律监督权受到缩减	173
三、法律监督组织遭到破坏	175
第三节 法律监督权波折时期的具体运行	177

一、司法监督权的运行	177
二、社改检察活动的开展	179
第六章 法律监督权在我国的恢复	182
第一节 法律监督权恢复的背景	182
一、法律监督权在“废墟”的基础上恢复	182
二、各种刑事犯罪活动依然猖獗	184
三、社会主义法律体系尚未健全	186
四、我国仍处于计划经济时代	187
第二节 恢复的法律监督权体系	188
一、各级检察机关的法律监督权	189
二、最高人民检察院的专有职权	202
第三节 恢复的法律监督权主体	204
一、法律监督机关的组织体系	204
二、法律监督机关的领导体制	205
三、法律监督机关的内部组织机构	206
第四节 恢复的法律监督权特色	208
一、法律监督权的社会主义性	209
二、法律监督权的普遍性	209
三、法律监督机关领导体制的双重性	210
四、法律监督机关内部的民主集中性	211
五、法律监督机关法律地位的独立性	211
第五节 现阶段我国法律监督权所受到的挑战 ...	212
一、苏东国家法律监督制度的消亡	212
二、西方检察理论的冲击	214

三、市场经济在我国的建立	215
四、社会主义法律体系得到完善	216
第七章 法律监督权在我国的回归	218
第一节 法律监督权的回归条件	218
一、人民民主专政的国体	218
二、人民代表大会制的政体	220
三、实定法的规定	222
四、依法治国的方略	224
五、现实的法制情况	226
第二节 法律监督权的具体回归	229
一、立法环节的法律监督权	230
二、执法环节的法律监督权	232
三、司法环节的法律监督权	241
四、守法环节的法律监督权	243
第三节 法律监督权主体的回归	246
一、法律监督权主体定位的争议	246
二、法律监督权主体地位的具体回归	250
第四节 对当前有关法律监督热点问题的回应 ...	260
一、民事检察权问题	260
二、民事招待检察监督问题	273
三、民事公诉问题	278
四、检察机关量刑建议权问题	293
结 语	311

第一章 法律监督权产生的历史背景

苏维埃法律监督权是在特定的历史背景下建立的。十月革命胜利后,苏维埃政权面临严峻的考验,急需得到巩固,作为国家权力重要组成部分的法律监督权也急待建立。

第一节 法律监督权急待建立

苏维埃政权建立后,废弃了按照资本主义国家理论建立的沙俄政权体系。如何合理配置国家权力包括建立法律监督权,对刚刚成立不久的苏维埃政权提出了严峻挑战。在当时的历史背景下,法律监督权的建立具有现实的紧迫性。

一、原有的检察机关已被摧毁

十月社会主义革命胜利后,苏维埃领导人对沙俄时期的国家机关持完全否定的态度。列宁主张摧毁一切旧的官僚机关,他反复申明,马克思和恩格斯在 1845 年到 1891 年这四十年,都教导无产阶级应当打碎资产阶级的国家机器,这是马克思主义国家学说

中主要的基本的东西。^① 斯大林在巴库苏维埃庆祝会议的报告中指出,我们已经在理论上知道无产阶级不单纯地夺取旧的国家机器而单纯地把它使用起来,因此除了军队以外,在资产阶级手中另外一个极其重要的机关——官僚机关即资产阶级行政机关,也是必须加以破坏,加以摧毁。^② 特别是十月革命前的沙俄检察机关为警察机关、特务机关以及宪兵队的镇压革命活动提供了合法掩饰,使得这些机关的镇压行为更加肆无忌惮,被认为是最反动的机关。列宁对作为维护旧政权工具的检察机关予以了尖锐的批判,他指出:在这个法庭上谁会对案件的社会正义感兴趣?是检察官吗?是跟警察局的关系最密切、对于拘留被捕者和对他们的态度也要负一部分责任的官吏吗?根本就不要希望检察官会揭露和反对我国警察专制的横行霸道的行为。^③ 因此,十月革命胜利后,苏维埃政权根据巴黎公社的经验,把破坏官僚军事国家机器作为“任何一次真正的人民革命的先决条件”^④,被视为保护沙皇制度“看家狗”的沙俄检察机关,在颁布关于法院的第一号法令中就被彻底摧毁。^⑤ 沙俄检察机关被取消后,建立符合苏维埃政权检察机关的任务被提到了议事日程。

二、各种刑事犯罪活动十分猖獗

法律监督机关是实现民主的保障,同时也是对敌专政的武器。

-
- ① 吕世伦编:《列宁法律思想史》,法律出版社2000年版,第462页。
 - ② [俄]高尔谢宁著:《苏联的检察制度》,新华书店发行1949年版,第28页。
 - ③ 《列宁全集》第4卷,人民出版社1987年版,第358页。
 - ④ 《列宁全集》第31卷,人民出版社1985年版,第36页。
 - ⑤ 1917年11月苏维埃人民委员会公布的《关于法院的第一号法令》:“废弃从前所有的侦查人员和检察监督制度。”

苏维埃国家的建立,并不意味着犯罪活动的自然消灭。相反,无产阶级在取得政权以后,被推翻的剥削阶级不甘心于自己的失败,总是企图恢复他们已经失去的统治,从政治、经济、思想各个领域同无产阶级进行反复的较量。列宁在《无产阶级专政时代的经济和政治》一文中指出,在无产阶级专政条件下,剥削者阶级,即地主和资本家阶级已被击溃,可是还没有被消灭,他们还有国际的基础,还部分地保留着某些生产资料,还有金钱,还挑拨着科学技术、掌握着管理国家和经济的经验,等等。因此,他们必然要对无产阶级的统治进行激烈的反抗。即使在剥削阶级作为阶级被消灭之后,由于社会上还存在着原有的和新生的敌对分子、严重破坏社会主义和国家安全的刑事犯罪分子,仍然存在着贪污盗窃、行贿受贿和破坏社会主义经济秩序的新的剥削分子。因此,各种犯罪活动仍然会在一定范围内长期存在,而且在一定时期内,在某种条件下,还可能在这样或那样的问题上比较突出地表现出来。这就决定了苏维埃政权必须切实加强无产阶级专政,充分有效地利用社会主义法律武器同形形色色的犯罪行为作斗争,从而巩固新生的无产阶级革命政权。

在苏维埃政权诞生后最初的几年里,被推翻的俄国资产阶级不甘心自己的失败。他们凭借军事上、经济上和文化上的暂时优势,在国际帝国主义的支持下,疯狂地向无产阶级进攻,妄图扼杀年轻的苏维埃政权。在这种阶级斗争异常尖锐激烈的情况下,镇压剥削者的反抗必然成为无产阶级专政国家的一项首要的、迫切的任务。列宁把实行革命法制看作是打击敌人、战胜敌人的手段,把法律监督看作是保证革命法制正确实施,维护革命秩序,增强对敌斗争力量的必需。特别在艰苦卓绝的国内战争期间,面对反革命白卫军的猖狂进攻,列宁指出:“为了彻底消灭高尔察克和邓尼金,必须遵守极严格的革命秩序,必须恪守苏维埃政权的法律和命

令,并监督所有的人来执行”^①。他认为,稍微混乱,稍微违犯会立刻加强敌人的势力,给革命带来严重危害。如果苏维埃的法律不能很好地贯彻执行,或者被滥用,就会败坏苏维埃政权的声誉,就得不到人民的拥护和信任。在和平建设时期,由于“并非工人队伍中的一切成员的觉悟程度都能提高到无产阶级斗争的思想水平”,^②一些人的民主意识和法制观念淡薄,有的甚至走上违法犯罪的道路。列宁还特别强调指出,由于资产阶级腐朽思想的影响和腐蚀,在党和苏维埃国家机关工作人员中也会产生一些蜕化变质分子和新的剥削分子。因此,列宁仍然十分重视社会主义法制和法律监督建设,用社会主义法律手段打击各种犯罪分子,维护社会主义经济秩序和社会秩序,这既是对经济建设的支持和保障,也是巩固社会主义政权的必要措施,更是人民民主权利实现的法律基础。

三、地方主义和本位主义盛行

在十月革命之前,列宁与马克思和恩格斯一样是坚持反对实行联邦制的,主张在无产阶级革命胜利之后建立中央统一集中的民主共和国。列宁在《关于民族问题的批评意见》一文中阐述了反对联邦制的观点:“马克思主义者是反对联邦制和分权制的,原因很简单,资本主义为了自己的发展总是要求有一个尽可能集中的国家。在其他条件相同的情况下,觉悟的无产阶级总是坚持建立更大的国家”;“在各个不同的民族组成统一的国家情况下,并且正是由于这种情况,马克思主义者决不主张实行任何联邦制,也决不主张实行任何分权制。中央集权制的大国是从中世纪的分权

① 《列宁全集》第37卷,人民出版社1986年版,第148页。

② 《列宁全集》第33卷,人民出版社1987年版,第268页。

状态走向将来全世界社会主义的统一的一个巨大的历史步骤,除了通过这种国家(同资本主义有密切联系的国家)以外,没有也不可能有其他走向社会主义的道路”。直到1917年8-9月俄国十月革命的前夕,列宁在《国家与革命》这篇重要著作中仍坚持反对联邦制的观点,主张实行民族区域自治原则,在无产阶级革命胜利之后要建立中央统一集中制大国。他认为“联邦制在原则上是从无政府主义的小资产阶级观点产生的”,“恩格斯同马克思一样,从无产阶级和无产阶级革命观点出发坚持民主集中制,坚持统一而不可分割的共和国”,因为“真正民主的集中制共和国赋予的自由比联邦制共和国要多。换句话说,在历史上,地方、省等等能够享有最多自由的是集中制共和国,而不是联邦制共和国”。

十月革命胜利后,面对尖锐、复杂的国际、国内形势,特别是俄国各民族实际上处于分裂状态这一客观现实,列宁和布尔什维克党为了有利于维护国家的统一和各民族的联合,改变了在国家结构问题上的一贯主张,认为可以采用联邦制原则来作为苏维埃国家的组织原则,以实现各民族的团结和联合。1918年1月,由列宁起草的《被剥削劳动人民权利宣言》第一次明确肯定了联邦制原则,宣布“俄罗斯苏维埃共和国是建立在自由民族的自由联盟基础上的苏维埃共和国联邦”。20世纪20至30年代在各加盟共和国境内成立的250个民族自治区和5300个民族自治村镇苏维埃,大多以某个主体民族命名,或规定某个主体民族占主导地位。由此,在世界历史上形成了独一无二的奇特的国家结构形式,即以民族划界设立联邦主体的苏维埃联邦制国家。然而,列宁并不认为联邦制是永久性的国家结构形式,他认为联邦制仅仅是走向中央集中的单一制国家的过渡形式。1918年3月,列宁在《苏维埃政权的当前任务》中提出:“反对集中制的人常常提出自治和联邦制作为防止集中制的一切差

错的方法。实际上民主集中制不但丝毫不排斥自治制,相反地是以必须实行自治为前提的”;“在真正民主制度下,特别是在苏维埃国家制度下,联邦制往往只是达到真正的民主集中制的过渡性步骤。俄罗斯苏维埃共和国的例子特别清楚地表明,我们目前实行和将要实行的联邦制,正是把俄国各民族最牢固地联合成一个统一的、民主的和集中的苏维埃国家的最可靠的步骤”。1920年6月,列宁在《民族和殖民地问题提纲初稿》中再次强调说:“联邦制是各民族劳动者走向完全统一的过渡形式”,“共产国际在这方面的任务,是进一步地发展、研究以及用经验来检查在苏维埃制度和苏维埃运动基础上所产生的联邦制同盟”。至于联邦制向中央集中的单一制国家过渡需要多长时间和如何过渡,由于受当时历史条件的限制和重病缠身,列宁并没有进一步阐明。

可见,在实现建立中央统一单一制国家的长远目标下,以各民族为界设立的联邦制国家的现实状况,使得苏俄反对地方主义的任务尤为艰巨。面临当时苏俄地方主义和本位主义盛行的现实状况,^①列宁采取统一的法制方式来解决这一问题,主张在全国实行统一的社会主义法制。“社会主义法制统一性的目的在于克服地方主义和本位主义的倾向。列宁认为这些倾向对于苏维埃国家的发展巩固,对于建成社会主义具有很大危险。在建立统一法制的斗争中,列宁坚持要克服地方影响和地方的独断专行,他充分估计到完成这一历史任务的种种困难。列宁说,同地方主义和小私有者的斗争是十分艰巨的。我们知道,它不可能一蹴而就,但我们从

① 列宁对这种情况进行了深刻论述,我们无疑是生活在违法乱纪的汪洋大海里;地方影响对于建立法制和文明制度是最严重的障碍之一,甚至是唯一的最严重的障碍。

不放松努力,不断地重复这一真理,并将它付诸实现,因为不实现这一真理就不能建成社会主义。”^①因此,在当时建立维护全共和国、全联邦统一法制并摆脱地方干预的法律监督机关显得尤为必要和迫切。

四、苏维埃政权制定了大量的法律

十月革命胜利后,列宁指出:“工人阶级夺取政权以后,像任何阶级一样,要通过改变同所有制的关系和实行新宪法来掌握和保持政权,巩固政权。”^②因此,俄国无产阶级革命在打碎旧国家机器的同时,也彻底摧毁了一切旧法制。列宁非常重视法制在行使国家权力方面的作用,他指出:“所有通过革命取得政权的政党或阶级,就其本性说,都要求由革命创造新的法制基础得到绝对承认,并被奉为神圣的东西”。^③可见,在当时革命刚刚取得胜利的情况下,列宁已经清醒地认识到,如果不迅速地从立法上肯定无产阶级政权的基本原则,新生政权就不可能发展和巩固。因此,全俄苏维埃第二次代表大会在宣告苏维埃政权建立的同时,通过了和平法令、土地法令,按照列宁的说法,是通过了“两个具有世界意义的法律”,这两个法律为新的立法奠定了基础。从1918年到1924年,苏维埃政权制定了两部宪法和一部带有宪法性质的权利宣言。为了保障和推动社会主义经济建设,苏维埃国家制定了一系列经济法规,包括关于工人管理工厂的法令、国营企业管理条例,关于铁路运输的法令,关于

① [俄]兹维尔布里等著:《苏联东欧国家的检察长监督》,梁启明译,中国检察出版社1990年版,第9页。

② 《列宁全集》第38卷,人民出版社1986年版,第299-300页。

③ 《马克思恩格斯全集》第36卷,人民出版社1974年版,第238页。