

论列宁的法律监督理论 在我国检察制度中的运用

徐益初

我国的人民检察制度是以列宁的法律监督理论为指导思想，结合我国的情况建立起来的。列宁的法律监督理论产生于本世纪二十年代初，根据这一理论建立起来的苏联检察机关，以及以后建立的其他社会主义国家的检察机关，以保障法制的统一为目的，行使法律监督职权，在维护本国的法律统一、正确实施中发挥了重要作用。实践证明了它的正确性和对加强社会主义法制的普遍意义。我国在建设人民检察制度的过程中，由于长期受左倾思想的干扰，使列宁这一理论未能始终如一地得到贯彻，直到1979年才在宪法和法律上明确规定我国的检察机关是国家的法律监督机关，但对体现法律监督性质的职权未能明确作出全面的规定，致使检察机关的法律监督职权不能得到充分发挥。因此，今天再来学习、研究列宁关于法律监督的理论，对于健全和完善我国的人民检察制度，仍有着重要的现实意义。

一、列宁的法律监督理论的产生与发展

苏联十月社会主义革命的胜利，在人类历史上创建了第一个社会主义国家。1917年公布的《关于法院的第一号命令》，宣布废除沙俄的检察监督制度，但最初的五年中，没有成立新的检察机关。刑事犯罪的追诉和法律监督，主要是由各地方司法处担负侦查和提起公诉的任务。对法纪的监督，由国家权力机关和国家管理机关执行。即由全俄中央执行委员会，人民委员会，司法人民委员部，国家监察人民委员部（1920年将此职权移归工农检查人民委员部）。在地方则由工农兵代表苏维埃选举的司法委员会执行，后来改由司法处执行。这种组织结构和职权分工，在执行法律监督上虽也起了一定的作用，但职权的分散，使法律监督职能不能充分发挥。1921年军事共产主义结束，新经济计划建设开始，为了牢固地确立苏维埃制度和保障经济建设的顺利进行，有必要加强革命法制建设。列宁在全俄苏维埃第九次代表大会上指出：“我们当前的任务是发展民事流转，新经济政策要求这样作，而这样作又要求更多的革命法制。”^① 1922年列宁亲自领导制定了刑法、民法、刑事诉讼法、民事诉讼法、土地法和劳动法等一系列法典。这样，监督法律的统一实施就更为迫切。因为当时苏联的各省司法处隶属于省执行委员会，由它来担负监督地方苏维埃等政权机关违反法律行为的职责，就只能对省执行委员会以下所属的各机关发生效力，而对省执行委员会本身，就无法实施这一职权。这就在客观上有了建立监督国内法制的机关——检察机关的必要。列宁及时提

^① 《列宁全集》第33卷，第148页。

出了建立社会主义检察机关的倡议，但在1922年5月提交第九届全俄中央执行委员会审议的《检察监督条例》（草案）时，发生了激烈的争论，列宁就是在同各种反对意见的争论中创建了法律监督的理论。

历史上封建制国家和资本主义国家的检察机关或检察官，一般都早作为封建君主的代理人或代表国家，在诉讼活动中充当公诉人或公益代表人，执行提起、参加和实行诉讼的任务。虽然他们也具有某种法律监督的职权，在纠正违法，保障法律的正确适用中发挥一定的作用，但它并不具有国家法律监督者的地位，可以对国家法制的统一实施实行全面监督，因而也就不可能形成完整的法律监督理论。只有在社会主义国家，客观上有了保障革命法制统一的需要和条件，才有可能通过实践产生。列宁从当时俄国的情况出发，系统、深刻地分析了俄国实施革命法制的状况，提出和完成了创建社会主义法律监督理论的任务。

列宁在他的许多涉及法律问题的著作中，特别是在《论“双重”领导和法制》、《论新经济政策条件下司法人民委员会的任务》、《怎样改组工农检查院》、《宁肯少些，但要好些》等重要文章中，阐明了社会主义法律监督的基本原理。它的基本点是：

（一）社会主义国家的法制应当是统一的。列宁认为，创立和维护社会主义的文明制度，必须确立全联邦的统一法制。列宁在《论“双重”领导和法制》一文中，分析了当时俄国的法制状况，指出：“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”。列宁还指出，在工农业建设上应估计到地方的差别和特点，这是进行合理工作的基础，但是，实行法制就不一样。“法制应当是统一的。”“我国全部生活中和一切不文明现象中的主要症结是放任半野蛮人的旧俄国观点和习惯，他们总希望保持卡卢加的法制，使之与喀山的法制有所不同。”列宁认为，法制不应该是卡卢加省一套，喀山省又是一套，而应该全俄统一，甚至应该全苏维埃共和国联邦统一。如果我们不坚决实行全联邦的统一法制，那就根本谈不上什么维护文明制度和创立文明制度了，由此可见，法制的统一与物质文明建设和精神文明建设的密切的关系。建立统一的法制，克服一切落后的不文明旧习惯势力，不仅本身是精神文明建设的重要部分，而且法制的建立，也是对建设物质文明，包括建设精神文明在内的重要保障。

（二）检察机关应当成为维护法制统一的专门机关。苏联在1922年前，尚未设立实行法律监督的专门机关，而是由中央和地方的许多苏维埃国家权力机关和管理机关担负某些法律监督的职能。根据列宁的指示，苏联逐步调整了国家体制，于1922年建立起独立于行政之外的检察机关，担负法律监督的专门职责。列宁指出：“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。检察长的唯一职权和必须做的事情只是一件：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。”^①列宁首次提出了“检察权”的概念。这一概念的内容，不仅包括对刑事犯罪行为和民事违法行为的监督，而且还包括对行政机关违法行为的监督，亦即监督国家机关和公职人员是否遵守法律。1922年5月20日列宁在给中央政治局的信中，提出建立以保障法制统一为专责的检察机关的意见后，1922年5月23日经第九届全俄中央执行委员会通过的《检察监督条例》中，明确规定了检察机关的职权，不仅是对犯罪人追究刑事责任，并监督侦查、调查机关的工作，而且要求对一切政权机关、经济机关、社会团体、和公民的行为是否合法，实

^① 《列宁全集》第33卷，第326页。

行监督。列宁所主张建立的检察机关，是实行刑事、民事和行政法律的全面监督，它不同于资本主义国家的检察机关主要担负刑事案件的公诉职能。

（三）检察权与行政权分开，检察机关独立行使职权。列宁从维护社会主义法制统一的原则出发，确定苏联检察机关的职权是实行法律监督，坚定不移地在各地方执行中央的决议和命令，不管任何地方的差别和不受任何地方的影响。他指出：“检察长的责任是使任何地方的政权的任何决定都与法律不发生抵触，检察长必须仅仅从这一观点出发，对一切非法的决定提出抗议。”^①列宁主张的法律监督具有如下特点：第一、法律监督是检察机关的专门职责，检察机关不具有任何行政职能。它只是从是否合法的观点上进行监督，而不是从是否适当的行政观点上进行监督。第二，检察机关的法律监督，不具有决定问题的行政权力，但为了彻底纠正违法行为，检察机关有权把案件提交法院去判决，使用司法手段维护法制的统一。以上的特点是行政机关的监督所没有的，也是其他机关所不能代替的。列宁把法律监督的权力和决定问题的行政权力分开，避免了权力过分集中的弊病，有利于发扬民主、健全法制，改善国家机关的工作。

（四）为了保证独立行使检察权，必须实行自上而下的集中领导。中央检察机关应直接受党中央的领导（当时列宁设想把党和国家的最高领导层合而为一），地方检察机关只受中央的领导。列宁把检察权称为“中央检察权”，他认为党的中央机关是反对地方影响和个人影响最可靠的保证，建立一个受党中央密切监督的中央检察机关，才能做到充分行使检察权，“实际地反对地方影响，反对地方的其他一切的官僚主义，促使全共和国，全联邦真正地实行法制。”^②由此可见，列宁关于社会主义法制统一的原则，实质上包含检察权的统一与集中的思想，即各级检察机关只服从中央领导的思想。

苏联在组织上实现列宁的检察权统一与集中的思想，经历了一个较长的发展过程。1922年是在司法人民委员部内设立检察机关。司法人民委员兼任共和国检察长。直至1936年苏联宪法作出明确规定，对各部和部的所属机关、公职人员以及苏联公民严格遵行法律的最高监督权，由苏联总检察长负责行使。苏联总检察长由苏联最高苏维埃任命。各共和国、边区、省检察长以及自治国与自治省检察长，由苏联总检察长任命。各级检察机关独立行使职权，不受任何地方干涉，只服从苏联总检察长。

列宁在论述检察权和行政权的区别时，曾提出检察长有权对行政机关的违法决定提出抗议，但无权停止决定的执行。在以后的执行过程中，总结实践经验，在立法上已有所改变。1933年的《苏联检察署条例》规定，苏联检察长对法院违法的民刑事判决，在向上级法院提出抗议后，有权停止该判决的执行。在以后的《苏联检察监督条例》中，还规定了检察长对行政机关作出的追究某一公务人员行政责任的决定提出抗议后，有权停止行政处分的执行。到1979年《苏联检察院组织法》中更作了全面规定，在检察长按照一般监督程序对违法的文件提出抗议、审议以前，应当停止该文件的执行。按照监督程序对刑事案件、民事案件或行政违法案件提出抗议的，审理终结前，停止被抗诉的判决、裁定和决定的执行。这就使列宁的法律监督理论，在维护法制的统一实施中发挥更大的威力。

① 《列宁全集》第33卷，第327页。

② 《列宁全集》第33卷，第328页。

二、列宁的法律监督理论在我国检察制度中的运用

列宁关于法律监督的理论，是马克思主义关于法的理论的重要组成部分。他的关于维护法制和保证法制的统一，必须有一个专门监督法制的检察机关的思想，是对社会主义法制理论的重要发展。这一理论对社会主义国家的法制建设具有普遍意义。我国从建国开始，在建设我国的检察制度时，就把列宁的法律监督理论作为指导思想，运用于中国的实际。在确定检察机关的各项职权时，体现了这一思想。1979年以后，在宪法和法律上，更明确规定我国的检察机关是国家的法律监督机关。1979年6月，彭真同志在第五届全国人民代表大会第二次会议上所作的《关于七个法律草案的说明》中，明确地阐述了这个问题。他指出：“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就是运用列宁这一指导思想，结合我国实际情况制定的。”

列宁的法律监督理论，体现在我国检察制度中，主要有以下几个方面：

（一）检察机关的性质，确定为国家法律监督机关，而不是单纯的公诉机关。1949年的中央人民政府组织法和1954年宪法，以及相应的检察机关组织法中，都规定了检察机关对国家机关、国家工作人员和公民是否遵守法律行使检察权。当时虽然没有明确提出法律监督的概念，但有关条文已明显体现了检察机关的法律监督性质。以后虽然在检察制度建设中发生了曲折的情况，法律监督的范围也随着各个时期国家政治、经济的发展和法制建设状况的不断发展而有所变化，但检察机关作为国家的法律监督机关，其性质始终没有改变。1957年以后发生了一场关于检察机关性质和职能的激烈争论，总结三十年的实践经验，终于在1979年的人民检察院组织法中作出了明确规定，“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关。”并于1982年把这一规定写入宪法。检察机关的职能，不局限于对刑事犯罪的追诉，还应有权监督民事、行政的违法行为，追究侵犯国家重大利益，侵犯公民人身权利、民主权利和其他权利者的法律责任，以维护国家法律、法令的统一实施，保障社会主义现代化建设的顺利进行。

（二）检察机关依法独立行使检察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。检察机关由国家权力机关产生并对它负责。检察机关不是行政机关，也不从属于行政机关。在国家机构中，它和行政机关是平行的关系。这就改变了资本主义国家的检察机关一般隶属于政府司法行政部门的组织结构状况，检察官也不再是行政官，要接受司法部首长的领导。这就在组织上与行政机关彻底分开，免受行政机关及其长官的干涉，真正作到检察机关独立行使职权。

（三）中央和省级检察机关的检察长，对下级检察机关的检察长的产生和任免，具有相对的建议和决定的权限。如省、自治区、直辖市人民检察院检察长的任免，须由最高人民检察院检察长提请全国人民代表大会常务委员会批准。自治州、直辖市、县、市、市辖区人民检察院检察长的任免，须由省、自治区、直辖市人民检察院检察长提请本级人民代表大会常务委员会批准。中央和省、自治区、直辖市人民检察院的检察长有权向本级人民代表大会常务委员会建议，撤换下级人民检察院的检察长等。这种任免程序，不同于各级人民政府行政首长和各级法院院长的任免程序。他们的任免，都不须报上级行政或审判机关提请上级人民代表大会常务委员会批准。为了在组织上保证检察机关独立行使职权，各级人民检察院的人员编制，由最高人民检察院规定。这也是不同于行政机关之处。

我们在建设我国的检察制度，确定检察机关的性质和职权以及组织体制等方面，都表明运用了列宁关于检察权应相对独立和统一的思想。但是，我们在运用列宁的法律监督理论，以及借鉴苏联和其他国家的经验时，决不是照搬照抄。我们反对不结合中国实际情况的教条主义态度，而是从实际出发，贯彻理论联系实际的原则，把列宁的法律监督理论和中国的情况相结合，认真总结中国司法实践的经验，有所创造和发展，从而建设成为具有中国特色的社会主义检察制度。这主要表现在以下几个问题上：

（一）确定检察机关是专门的法律监督机关，而不是最高监督机关。列宁为检察机关确定的唯一职权是保障法制的统一。列宁一直十分重视法律监督，把法律监督放在保证法律实行的首位，他说过：“一般是用什么来保证法律的实行呢？第一，对法律的实行加以监督；第二，对不执行法律的加以惩办。”^① 并强调指出：“如果没有一个能够迫使人们遵守法规的机关，权利也就等于零。”^② 列宁所说的这个机关，不是别的，就是指以法律监督为唯一职权的检察机关。他提出：“检察长的唯一职权和必须作的事情只是一件，监视整个共和国对法制有真正一致的了解。”^③ 由此可见，社会主义国家的检察机关是以法律监督为专职专责的，因而确定检察机关是专门的法律监督机关，符合列宁的本意。列宁没有把检察机关所实行的监督称为最高监督。1936年以前苏联的检察长监督条例也没有把这种监督称为最高监督。直至1936年的苏联宪法中才出现“最高监督权”的提法。以后的苏联宪法和有关法律，以及学者的解释，都把检察机关确定有最高检察权的机关。我国建国初期在关于检察机关组织法的法律中，也使用过“最高的检察责任”的提法。苏联把检察长的监督称为最高监督，其理由主要有两条，一是从检察长监督的隶属关系和它与主管部门监督的对比来说的，认为检察长监督直接由最高国家权力机关授权，是对那些本身拥有监督和监察权的国家机关是否遵守法律实行监督，因而是居于主管部门监督之上；二是从检察长监督的范围和采取的监督形式来说的，认为各部的监督只限于对其下级机关或法律规定的一定范围内进行，而检察长监督是对所有各部是否准确执行法律进行的，其范围远比其他监督广泛得多。检察长还具有多种的最有效的监督形式，预防、揭露和消除违法行为，直至必要时追究刑事责任。我们不采用“最高监督”的提法，而确定检察机关的监督是专门的法律监督，这是根据我国的实际情况决定的。按照我国的国家体制，最高监督的权力属于最高国家权力机关，即全国人民代表大会和它的常务委员会，检察机关的法律监督职权受命于最高国家权力机关，受它的监督，检察机关本身并不拥有最高监督权。根据宪法和法律规定，全国人民代表大会及其常务委员会监督宪法的实施，有权撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规、决定和命令；有权撤销省、自治区、直辖市国家权力机关制定的同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规和决议。在整个国家监督系统中，国家最高权力机关的监督才是最高层次的监督。但必须明确，检察机关的法律监督是国家监督系统中的一个重要层次，它既要受国家权力机关的领导和监督，又有权对其他部门的监督活动是否合法实行监督。就其法律属性来说，它不同于各个行政部门的行政监督，不限于对某一部门法的监督，而是对所有法律的实施实行监督，而且是具有最大强制力的监督，直至追究违法者的刑事责任，因此，确定它为专门法律

① 《列宁全集》第2卷，第253页。

② 《列宁全集》第25卷，第458页。

③ 《列宁全集》第33卷，第326页。

监督是较为恰当的。

我们不把检察机关的法律监督称为最高监督，决不是降低检察机关法律监督的地位和作用。最高还是次高，是相对而言的。检察机关的法律监督和监督最高国家权力机关的法律监督相比较，后者的法律监督层次无疑高于前者，但是检察机关作为国家的专门的法律监督机关，有权对所有法律的实施是否合法实行监督，它又是高于其他部门的监督，因而不能把它等同于或并列于其他部门的监督。检察机关法律监督的对象和范围，可能随着不同历史时期政治、经济形势变化和主客观条件不同而有所调整和侧重，但不能因而对检察机关的监督范围和效力产生误解。比如仅把它当作公诉机关，限于对刑事法律的监督。或者把检察机关的法律监督与刑事诉讼中检察机关与人民法院、公安机关实行互相制约原则混同起来，公安机关、人民法院对检察机关行使法律监督权所作的决定和采取的措施认为有错误，可以提出意见，发挥所谓“互相制约”作用，但这种“制约”与法律监督的性质不同，并不意味着在实施法律中，互相都具有法律监督的职权。总之，正确认识检察机关的地位和法律监督的作用，对于树立检察机关法律监督的权威，充分发挥它在保障法制的统一中的作用，是十分必要的。

（二）把民主集中制原则应用于检察体制。检察机关的业务领导实行合议制，即把集体领导和个人负责结合起来，实行集体领导下的分工负责制，而不实行总检察长负责制。

民主集中制，是无产阶级政党和社会主义国家实行的组织原则。列宁说：“我们主张民主集中制，但是必须认清，民主集中制一方面同官僚主义集中制，另一方面同无政府主义的区別是多么大。”^①民主与集中是辩证的统一，如果只有集中，没有民主，就会是官僚主义的集中；如果只有民主，没有集中，就会成为极端民主化和无政府主义。毛泽东同志说：“没有民主，不可能有正确的集中，因为大家意见分歧，没有统一的认识，集中制就建立不起来。”^②把民主和集中结合起来，在民主的基础上集中，在集中指导下的民主，就能做到集思广益，在集中正确意见的基础上，统一认识，统一行动，充分调动广大群众的主动性和积极性，才能保证国家机关正确行使职权。对检察机关来说，为了保证正确行使法律监督的职权，实行民主集中制原则是非常必要的。

检察机关设立检察委员会是实行民主集中制原则的组织形式。从新中国成立开始，当时的检察署就设置了检察委员会。但是在处理检察长和检察委员会的关系上，如何既坚持民主集中制原则，又吸收检察长负责制的某些优点，随着认识的发展和实践经验的累积，曾先后采取过三种不同的作法。（1）建国初期，检察委员会以检察长为主席，委员会意见不一致时取决于检察长，这是一种不完全的民主集中制；（2）1954年人民检察院组织法规定，检察委员会是在检察长领导下，处理有关检察工作的重大问题，检察长有最终决定问题的权力；（3）1979年人民检察院组织法规定，检察委员会在检察长主持下讨论决定重大案件和其他重大问题，委员会意见不一致时实行少数服从多数原则。如果检察长在重大问题上不同意多数人的决定，可以报请本级人民代表大会常务委员会决定。一般认为，这是由不完全的民主集中制逐步发展到完全的民主集中制。这样，既贯彻了民主集中制原则，又尊重了少数人的意见，尊重了检察长的权利，以使对一些重大问题的处理更加正确和符合法制。

^① 《列宁全集》第27卷，第190页。

^② 《毛泽东著作选读》（下册）第819页。

在检察机关内部究竟是实行民主集中制，还是实行检察长负责制，历来就有争论，历史上检察委员会和检察长关系的几次变化，一定程度上反映了检察长负责制的影响。1954年，刘少奇同志针对当时的情况，在第一届全国人民代表大会第一次会议上关于宪法草案的报告中说：“检察委员会是在检察长领导下处理有关检察工作的重大问题的组织。在人民检察院，设立这样的合议组织，可以保证集体地讨论问题，使人民检察院能够更加适当地进行工作。”少奇同志深刻阐明了检察机关实行合议制的重要意义。现在，正处在政治体制改革的新时期，检察机关是继续实行合议制，还是改行检察长负责制，这是需要进一步研究的问题。

根据三十多年来检察委员会的实践经验，检察委员会确实是一种能够体现民主集中制的良好组织形式。检察机关与行政机关的性质不同，行使法律监督职权需要有较高的政策法律水平，在办理重大案件和决定重大问题时，通过检察委员会的集体讨论，能有效地保证执行法律的正确。正因为如此，我国宪法和法律，一向把检察权赋予检察机关，而不是赋予检察长个人。现行法律规定，检察委员会实行民主集中制，正是正确总结了实践经验和检察业务的特点，在法律上的确认。苏联和东欧社会主义国家的检察机关，从五十年代开始，也都建立了类似检察委员会的组织。我们实行检察委员会制，并不否定检察长个人负责的作用。检察长对外代表检察院，对内领导全院的工作，他在检察管理工作和组织执行等方面，仍应发挥其独立负责的作用，组织指挥检察机关日常工作的进行。我们认为，根据检察业务的特点和当前检察干部素质的状况，继续执行现行法律规定，实行检察委员会的合议制是必要的，但也应强调检察长负责的作用，实行检察委员会合议制和行政上检察长负责相互结合的制度是适当的。实行这样的制度，既有利于避免个人决定问题的主观片面性，防止不正之风和违法行为的发生，又有利于发挥个人的积极负责作用，从而保证正确、有效地执行法律。

（三）实行以上级检察院领导为主的双重领导体制，而不是实行单一的垂直领导体制。

社会主义国家的检察机关，为了维护社会主义法制，保证在全国范围内实行统一的法律监督，必须加强检察系统的统一集中的领导，实行垂直领导的体制，比较符合检察机关的性质和职权的特点。列宁根据当时俄国的具体情况，极力主张采用垂直领导体制，目前苏联和其他社会主义国家的检察机关大体上都是实行垂直领导体制。但是，采取什么样的领导体制，必须结合本国的国情。根据中国地区辽阔，经济发展不平衡，情况复杂等特点，总结三十多年检察机关体制变化的经验教训，我们认为不宜采用单一的垂直领导体制，或者说，至少在当前所处的情况下，还不适宜实行单一的垂直领导体制。

根据我国宪法规定，我国的国家机构实行民主集中制原则。民主集中制原则体现在中央和地方的关系上，就是在地方服从中央的前提下，既有利于中央的统一领导，又能充分发挥地方的主动性和创造性。毛泽东同志说：“我们的国家这样大，人口这样多，情况复杂，有中央和地方两个积极性，比有一个积极性好得多。”^①宪法和法律规定，省、自治区、直辖市的人民代表大会和它的常务委员会有根据本行政区域的具体情况和实际需要，制定和颁布地方性的法规等权力；还规定，各级检察机关由各级人民代表大会选举产生，并受其监督。因此，检察机关的领导体制，必须和上述法律规定相适应，在维护社会主义法制时，必须贯彻统一集中和因地制宜相结合的原则。实行垂直领导体制，由于过于强调集中统一，不利于从法制上正确处理中央和地方的关系。实行现行法律规定的双重领导体制，既能保证检察机关

^① 《毛泽东著作选读》（下册）第729页。

对全国实行统一的法律监督,又能因地制宜,是比较符合当前我国实际情况的一种领导体制。

现在检察机关领导体制中存在的种种弊端,不是因没有实行垂直领导体制产生的,主要是来自党政不分的旧体制的束缚,妨碍检察系统之间领导作用的发挥,难于保证独立行使检察权。解决的办法,只能是彻底改变党政不分的认识和一套作法,为检察机关独立行使检察权创造条件。这里所说的双重领导,是指实行以上级检察机关领导为主,地方国家权力机关的领导为辅的双重领导体制,两者之间不是平分秋色。毛泽东指出:“我们要统一,也要特殊。为了建设一个强大的社会主义国家,必须有中央的强有力的统一领导,”“又必须充分发挥地方的积极性,各地都要有适合当地情况的特殊。”^①就是说,中央和地方是一般与特殊的关系,是全局和局部的关系,两者缺一不可,但地方必须服从中央。在立法上,地方立法必须不与宪法、法律和行政法规相抵触。在法律监督上,应当在保障法律的统一实施的前提下,保障地方性法规的遵行和执行。在领导关系上也应当是这样,是在坚持中央的统一领导下发挥地方的积极性。因此,实行以上级检察院领导为主的体制,符合民主集中制原则。根据宪法和法律规定,地方国家权力机关和检察机关的关系是监督关系。监督也是领导的一种形式,但它与领导还是有差别的。地方国家权力机关的监督主要体现在:听取和审查人民检察院的工作报告;选举、任免、批准人民检察院的领导成员和检察人员;对人民检察院提出质询;对检察委员会在重大问题上的分歧作出决定等。它不对属于检察机关职权范围内的事直接下达命令或指示,具体干涉办案业务。检察业务方面的领导,主要通过上级检察院对下级检察院的领导来实现。

实行以上级检察院的领导为主的双重领导体制,是吸取了垂直领导和双重领导两种体制的优点,总结检察机关领导体制多次反复的经验教训而得出的结论,能有效地保证独立行使检察权。

(四)把检察职务犯罪作为对国家机关和国家工作人员实行法律监督的重点,而不是实行对一般行政违法行为的监督。根据列宁关于法律监督思想创建的社会主义检察制度,都是把对国家机关和国家工作人员的监督放在重要的地位。但由于各国的国情不同,其监督方式各具特点。苏联的检察机关实行一般监督,即对政府各部及其所属机关、组织、公职人员和公民遵行法律情况实行监督,重点检察上述机关和组织发布的文件是否符合宪法和法律。我国在五十年代的立法上,也曾经赋予检察机关一般监督的职权,但经过实践证明,这种监督方式不符合我国的传统习惯,不易为人们所理解和接受,而某些干部的违法乱纪行为,却是人们迫切要求解决的问题,检察机关转向同干部严重违法乱纪行为作斗争。因而在现行宪法和人民检察院组织法中作了改变,把原属一般监督范围的对国务院所属各部、委的命令、指示和规章以及地方性法规和决议是否合法的监督,由国家权力机关负责,而把检察机关监督的重点放在检察职务犯罪方面,形成对干部的司法弹劾制度。

我们不照抄照搬苏联检察机关的一般监督,而是使检察机关的法律监督,采取适合我国特点的监督方式。但是,法律监督重点和方式的调整 and 选择,并不意味着我国检察机关性质和职权的根本改变,如果认为我们不采取一般监督的方式,就是检察机关不能再对行政机关的违法行为实行监督,这种看法是不对的。我国宪法和法律明确规定,我国的检察机关是国家的法律监督机关,它是以维护国家法制的统一实施为专责的,国家机关的执法状况与国家

^① 《毛泽东著作选读》(下册)第731页。

法制建设的关系极为密切,而在国家机关中,行政机关机构最大,人员最多,工作范围最广,经常而大量地涉及同公民和法人的权利和义务关系,如果行政机关不严格执法,就谈不上健全社会主义法制,而行政机关的违法行为事实上又不可能完全避免,检察机关如果站在行政执法活动之外,就不是名副其实的法律监督机关,而只能是狭隘的诉讼机关。一般监督的理论是根据列宁关于法律监督的思想产生的,其作用就在于保证行政机关的决定的合法性,以维护法制的统一。对一般监督不能全盘否定,而是应当有分析地吸取其中的合理因素,结合我国的国情,确定适合我国特点的监督重点和方式,这才是正确的途径。

我国检察机关把检察职务犯罪作为法律监督的重点,不应排斥对其他违法行为实行监督。检察机关在检察干部职务犯罪中,往往涉及到民事、行政等违法行为,也会揭露出国家机关的违宪和其他违法行为,当前在检察实践中,对纠正违法行为采用“检察建议”的形式,其中有些内容就兼有行政监督和一般监督的性质。对国家机关行政法规和地方性法规等是否符合宪法、法律的监督权,虽然法律赋予了国家权力机关,但检察机关作为国家法律监督的专门机关,在发现行政机关的违法决定时,应当有要求纠正违法的建议权,同时,有责任向国家权力机关反映信息和提出建议,由国家权力机关进行审查和作出决定。实行检察机关的建议权和国家权力机关的决定权的结合,既可以发挥检察机关法律监督的职能作用,又可以弥补权力机关在法律监督中缺少职能部门的缺陷,形成具有中国特色的行政法制监督制度。

(作者单位:中国社会科学院法学研究所)

责任编辑:王敏远

略论台湾的刑事诉讼法

樊崇义 肖胜喜

海峡两岸交流日渐增多,“一国两制”已深入人心,实现祖国统一为海内外人士所关注。在交往、统一中,如何正确认识和评价台湾的法律,是一个不容回避的问题。本文仅对台湾的刑事诉讼法作一粗浅探讨,以期有利于进一步改革和完善我国的刑事诉讼法。

1927年,国民政府迁都南京后,始考虑制定刑事诉讼法,并于1928年7月制定公布第一部刑事诉讼法,同年9月1日施行。该刑事诉讼法“博采成规,旁稽外制”,是清朝法律与封建法律的混合物,其疏陋和杂乱是不难想象的。其后,国民党政府先后于1935年、1945年、1967年,对刑事诉讼法进行了较全面的修订。1968年又对刑事诉讼法第344条及第506条,进行了修正,始成国民党现行刑事诉讼法,共九编512条。

从法律形式上看,台湾刑事诉讼法基本上属于大陆法系,同时也具备英美法系的某些特征,因此,更接近于日本的法律制度。这是因为,在历史渊源上,台湾的法律根植于旧中国