

一般监督制度的中国流变 及形态重塑

王海军*

摘要 一般监督为苏联检察监督制度的核心内容,是以维护国家法制统一为目的,以垂直领导制为保障,面向多元监督对象和程序性的监督方式。我国在引入一般监督制度之后,对其进行了符合中国法制要求的制度设计,在立法中以具体职权予以表述,并为1954年《宪法》所确认,形成了一套符合中国实际的运行机制。在中国实践中,一般监督制度效果有限,存在诸多不符合中国法制发展的困境,在1979年被立法所取消,1982年《宪法》对此也进行了宪法确认。此后,中国基于制度价值和功能将一般监督职权配置到多个机关分别行使,对一般监督制度进行了中国重塑,形成了以人大监督为统摄、法律监督为核心、监察监督为重要内容、行政复议机关法制监督为重要补充的现代制度形态,并将其置于整个权力监督体系之下,使其持续发挥保障中国特色社会主义法治建设的功能。

关键词 检察制度 人民检察院 一般监督 法律监督

引言

一般监督作为苏联检察监督的核心制度,在新中国成立后被正式移植入人民检察制度之中,直至被1979年《人民检察院组织法》取消,之后,1982年《宪法》对此予以确认,该制度方在中国立法层面消失。但一般监督作为社会主义检察制度的特色内容,具有重要的制度功能,因此对一般监督制度的研讨在中国法学界一直持续,大致存在三种观点。

第一种观点基于立法规定与法律监督职权实施范围的一致性,认为立法取消一般监督后,

* 华东政法大学法律史研究中心副研究员。

检察机关就不再享有该职权,即“在我国,作为法律监督机关的检察机关并不享有‘一般监督权’”。〔1〕此种观点否定了现在检察机关一般监督职权的存在。

第二种观点在肯定一般监督制度功能和价值的基础上,从中国法治发展的实际需要出发,认为应当重构原来的一般监督制度,即“赋予检察机关行使一般法律监督职能具有得天独厚的条件”。〔2〕基于此,很多学者提出重构方案。有的认为“检察机关应设立专门的一般监督部门,由其专门负责公益诉讼”,〔3〕有的认为应从行政法律监督角度重构一般监督,适度恢复一般监督职能,解决行政执法法律监督手段过于单一的问题,〔4〕有的认为“可以实行‘有限的一般监督’,即检察机关可以对特定的国家机关、国家工作人员是否遵守法律,公民是否犯罪进行法律监督”。〔5〕此种观点提出了在检察系统内重构一般监督职权的思路。

第三种观点基于对一般监督制度个别功能元素的考察,认为一般监督制度实质上依然存在,有的学者认为,人民检察院的法律监督包含一般监督,宪法赋予了人民检察院一般监督的地位,并称之为“一般法律监督”,〔6〕有的学者认为对行政行为的监督本质上属于被取消的“一般监督”,〔7〕有的学者认为一般监督并非检察机关所独享,即“在法治国家,任何一个机关都不可能拥有完整的一般监督权”,应为人大、监察委、法院和复议机关所分享,〔8〕还有的学者甚至认为“监察委员会负责对所有行使公权力的公职人员进行监察,承担调查职务违法和职务犯罪等广泛职能,从而成为实质意义上的一般监督机关”。〔9〕此种观点从不同方面对一般监督职权的局部存在形态予以了阐释。

分析上述三种观点可知,现有研究基于不同理论前提,对一般监督制度进行了探讨和评价,均具有合理性,蕴含了对该制度价值的判断,但同时也存在对一般监督制度内涵的模糊理解,以及在中国法场域中制度功能展开的认知分歧。鉴于此,本文基于功能主义视角,从苏联一般监督制度本源及内涵入手,继而从比较法视野考察一般监督引入中国后的立法表达、制度设计和实践展开,展现其在中国的演变轨迹,讨论中国一般监督在立法取消后所有制度功能的展开情况,明确经过重塑后的该制度在现代中国法领域中的形态及内容。在上述研究基础上,

〔1〕 石少侠:“我国检察机关的法律监督一元论——对检察权权能的法律监督权解析”,《法制与社会发展》2006年第5期,第24页。

〔2〕 韩成军:“人民代表大会制度下检察机关一般监督权的配置”,《当代法学》2012年第6期,第34页。

〔3〕 梁鸿飞:“检察公益诉讼:法理检视与改革前瞻”,《法制与社会发展》2019年第5期,第129页。

〔4〕 甘雷、谢志强:“检察机关‘一般监督权’的反思与重构”,《河北法学》2010年第4期,第195页;谢鹏程:“行政处罚法律监督制度简论”,《人民检察》2013年第15期,第15页;参见尹吉、王梦瑶:“新时代检察机关行政法律监督制度研究”,《国家行政学院学报》2018年第4期,第39—40页。

〔5〕 参见雷小政:“往返流盼:检察机关一般监督权的考证与展望”,《法律科学(西北政法大学学报)》2012年第2期,第81页;崔建科:“论行政执法检察监督制度的构建”,《法学论坛》2017年第4期,第141页。

〔6〕 蒋德海:“论我国一般法律监督和特殊法律监督的关系”,《中共中央党校(国家行政学院)学报》2020年第3期,第120页。

〔7〕 参见谢玉美、刘为勇:“行政违法行为检察监督程序论”,《行政法学研究》2017年第1期,第41—49页。

〔8〕 参见解志勇:“行政检察:解决行政争议的第三条道路”,《中国法学》2015年第1期,第61页。

〔9〕 苗生明:“新时代检察权的定位、特征与发展趋向”,《中国法学》2019年第6期,第227页。

形成对一般监督制度的重新审视,完成一般监督制度在中国特色社会主义法治范畴内的功能定位。

一、一般监督制度的本源及内涵

从制度源头看,一般监督是苏维埃社会主义法制的重要创造,也是其检察制度中的特色监督形式。新中国成立之初,一般监督制度由苏联引入中国,因此对中国一般监督制度的解读,首先需要在苏联法场域下展开,并剖析其制度内涵。

(一)一般监督的目的是维护国家法制统一

一般监督制度的生成源自俄国十月革命胜利后列宁对俄罗斯国内法制情况的判断,以及基于此提出的检察监督理论和制度设计,其主要目的是维护国家法制的统一。

十月革命胜利之初,俄罗斯面临着多民族的历史状况,以及传统中固有的地方主义倾向,这些都严重影响了苏维埃国家法制的统一。列宁曾就此指出:“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。”^[10]可以说,各地立法不统一、中央立法在各地执行效果不佳对新生国家政权十分不利。鉴于此,列宁提出,“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”,“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触,所以检察长有义务仅仅从这一观点出发,对一切不合法律的决定提出异议”。^[11]

鉴于上述考虑,当时的俄罗斯亟需设置一个不受地方行政机关干涉的专门机关,监督国家法律的执行,并以此保障国家法制能够统一实施。根据列宁的理论,这个机关应为检察机关,国家通过赋予其一般监督职权以加强对地方政权机关执行法律情况的监督,使得苏维埃法律在国内获得统一和准确的理解和施行,从而实现维护国家法制统一的目的。在后续的制度演进中,一般监督制度不断完善和发展,但始终未改变维护国家法制统一的目的内涵。

(二)一般监督为苏联检察监督的核心内容

苏联的检察监督按照范围和对象分为司法监督和一般监督。其中,“司法监督就是对调查、侦查、审判等工作是否正确及有无违背法律的情形进行监督”,^[12]范围和对象较为明确和集中。一般监督是在检察监督制度范畴内除司法监督外的所有监督,恰好符合“一般监督”俄语原文“общий надзор”所表达的“一般、普遍”的语义,这在大大扩展监督范围基础上凸显了检察机关对整个社会领域执行法律情况实施监督的普遍性,也使一般监督成为了苏联检察监督的核心内容。

一般监督制度最早在1922年5月28日通过的《苏俄检察监督条例》中得以明确,即第2条第1款规定,检察机关“以对犯罪人追究刑事责任及对违法决议提出抗议的方式,代表国家

[10] (苏)列宁:《列宁全集》(第43卷),中央编译局编译,人民出版社2017年版,第200页。

[11] 同上注,第199—200页。

[12] 王海军:“苏俄检察监督制度及其现代发展”,《国家检察官学院学报》2017年第6期,第157页。

对一切政权机关、经济组织、社会团体、私人组织以及个人的行为是否合法,实行监督”。〔13〕随着检察系统从苏联法院系统中独立出来,1933年12月17日通过的《苏联检察院条例》第4条再次明确规定,检察机关有权“监督苏联、各加盟共和国主管机关,以及各地方政权机关的决议和命令是否符合苏联宪法、苏联政府的决议和命令”。〔14〕此后,1936年《苏联宪法》第113条对此予以了根本法确认,规定:“苏联总检察长对于所有的部和这些部所属的机关以及每一个公职人员和苏联公民是否严格遵守法律进行最高监督。”〔15〕可见,苏联总检察长作为检察系统的最高领导,所指向的监督方向是“一般监督”。自此,一般监督制度在苏联获得了根本法层面的认可,其在苏联法制范畴内的地位得以提升,整个检察监督制度的重要性得以凸显,一般监督也由此成为了“检察长监督的专门立法的法律规范的政治核心和法律核心”。〔16〕

根据1936年《苏联宪法》,1955年5月24日,苏联颁布了首个具有全联盟性质的检察监督立法——《苏联检察监督条例》,第1条规定:“苏联总检察长对各部及其所属机关,公职人员以及苏联公民是否严格遵守法律实行最高监督”,〔17〕再次重申了一般监督的重要地位,意欲通过强化一般监督职权将检察监督具体到各个领域。此后,1979年11月30日通过的《苏联检察院法》更加详细地规定了一般监督制度,不仅将监督范围扩充为各部、国家委员会和国家机关、企业、机构和组织、地方人民代表苏维埃的执行机关和管理机关、集体农庄、合作社和其他社会组织、公职人员以及公民,而且在进一步细化监督范围的基础上强化了一般监督职权,之前由苏联总检察长所进行的作为最高监督的一般监督扩展到各级检察长,〔18〕使得整个检察系统所实施的一般监督均在相对应范畴内具有最高监督性质,极大地提升了一般监督在苏联检察监督体系中的地位。

一般监督制度一直延续到苏联解体,从其立法规范和制度演进过程,再到宪法定位,以及其中蕴含的功能和价值都是在符合苏维埃政权对国家发展和社会运行要求下的一种特殊制度形态,被视为苏联检察监督制度的核心。

(三)一般监督为垂直领导制保障下的检察监督方式

苏联一般监督制度的运行在立法中存在多种保障机制,而其中最主要的就是垂直领导制。列宁在对检察系统领导制的争论中“建议中央委员会在目前情况下否决‘双重’领导,规定地方检察机关只受中央机关领导”,〔19〕即在检察系统中施行垂直领导制。

在垂直领导制的内涵中,一方面为“检察权非行政权”,即检察机关无行政权,也非行政机

〔13〕 Ст 2. Положение о прокурорском надзоре. 28.05.1922 г.

〔14〕 Ст 4. Положение о прокуратуре СССР. 17.11.1933 г.

〔15〕 Ст 113. Конституция СССР. 05.12.1936 г.

〔16〕 (苏)С. Г.诺维科夫:《苏联检察系统》,中国人民大学苏联东欧研究所译,群众出版社1980年版,第28页。

〔17〕 Ст 1. Положение о прокурорском надзоре в СССР. 24.05.1955 г.

〔18〕 1979年《苏联检察院法》第1条规定:“苏联总检察长及其所属各级检察长对各部、国家委员会和国家机关、企业、机构和组织,地方人民代表苏维埃的执行机关和管理机关,集体农庄、合作社和其他社会组织,公职人员以及公民是否严格和一致地遵守法律,实行最高监督。”

〔19〕 见前注〔10〕,第202页。

关,故而当然地不受行政机关干涉;另一方面为“检察权的中央性”,^[20]即下级检察机关受上级检察机关领导,各级检察机关均受苏联总检察长领导,以此建立检察系统内中央对地方的“条线式”领导体制。列宁关于垂直领导制的观点在1922年《苏俄检察监督条例》中得到了体现,即检察机关由共和国检察长直接领导,并且对下级的自治共和国、省、州的检察机关进行领导。^[21]1933年,苏联最高检察机关——苏联检察院建立,成为了一个联合和领导整个联盟检察系统的统一的中央检察机关,并与地方检察机关形成了一个垂直化的上下级领导系统。1936年《苏联宪法》对此进行了根本确认,即第117条规定:“各级检察机关独立行使职权,不受任何地方机关的干涉,只服从苏联总检察长。”^[22]可以说,宪法对垂直领导制的规定加强了检察权行使的独立性,并由此成为一般监督制度有序运行的重要保障机制。

(四)一般监督为范围广泛的偏程序性监督方式

如前所述,一般监督是依据苏联宪法和检察立法运行的,其主体明确为检察机关,所监督的对象和内容范围十分广泛,为被监督者发布的文件或者措施、行为是否符合苏联法律,具体形式为抗议、报告和质问,体现为一种程序性的监督方式,并以此体现制度功能和价值。

一般监督的对象和内容具有广泛性。如前文所述,根据1936年《苏联宪法》第113条可知,一般监督的对象和内容均为苏联所有的部、部属机关、公职人员和公民“是否严格遵守法律”。根据俄语表达,宪法为“КОНСТИТУЦИЯ (ОСНОВНОЙ ЗАКОН)”,其中“ОСНОВНОЙ ЗАКОН”应译为“根本法律”,因此在苏联法中谈及“法律”时应当包括根本法和一般法律,即宪法、法律、决议和命令。如前所述,1979年《苏联检察院法》更是扩大了监督对象的范围,而监督内容则是具有概括性和宏观性的“苏联法律”。可以说,这个时期一般监督的对象十分宽泛。但同时应当注意,一般监督的对象并非无所限制,其监督对象不包括苏联中央执行委员会及其主席团、苏联人民委员会及劳动国防委员会的决议和活动,之后的苏联最高苏维埃、中央政治局等都不在一般监督的对象范围内。

一般监督的方式呈现出偏程序性的特征。根据1933年《苏联检察院条例》第5条规定,在存在法定情形时,苏联检察院有权以抗议的方式行使一般监督职权。^[23]此后,1955年《苏联检察监督条例》第15条规定,对违法的公职人员和公民,在非犯罪的情况下,可以追究其行政责任或者纪律责任,第16条规定:“对于国家机关和社会团体的违法行为,有权提议消除违法行为和消除促成违法行为的原因。”^[24]从检察机关履行一般监督的方式上看,是一种偏程序性职权,除对个人追究行政责任或者纪律责任外,只能通过抗议、提议等方式完成合法性质疑,无权停止或者撤销不合法的决议、命令和法律,法律规定在抗议期间暂停决议执行的权力,也

[20] 田夫:“什么是法律监督机关”,《政法论坛》2012年第3期,第43页。

[21] См. Ст 3—6. Положение о прокурорском надзоре. 28.05.1922 г.

[22] Ст 117. Конституция СССР. 05.12.1936 г.

[23] См. Ст5. Положение о прокуратуре СССР. 17.11.1933 г. 具体内容为:“苏联检察院在发现苏联、各加盟共和国个别主管机关,以及地方政权机关的决议和命令不符合苏联宪法、苏联政府的决议和命令时,有权向违法机关和地方政权机关的上级机关抗议方式行使一般监督。”

[24] Ст 15, 16. Положение о прокурорском надзоре СССР. 24.05.1955 г.

非检察机关所能行使。

由一般监督制度运行可知,监督对象和内容的广泛性使苏联检察机关有效地履行一般监督职权,确保苏维埃法律被严格遵守,实现维护社会主义法制统一的目的,而监督方式的程序性既可以规范一般监督职权的行使,也可以通过立法权、行政权、审判权的运行对其进行制约,从而形成一个相对平衡的制度运行模式。

一般监督制度需要基于苏联法语境去分析,但一般监督所蕴含的制度功能和价值并非苏联独有,因为保障遵守国家法律、维护国家法制统一是任何国家都期望达到的目标,进行制度设计实现权力监督也是现代国家的重要需求,各国均会在适合自身检察系统领导体制下设计适当的运行机制予以实现。从法律史和比较法的视野考察,一般监督为苏维埃社会主义法制下检察监督范畴内的特色内容,新中国成立后在立法中进行了移植,并在中国的立法文本和检察实践中展开。

二、一般监督制度的中国设计与实践展开

在新中国成立前,人民检察立法中就规定了检察机关具有一般监督性质的职权,但由于当时国内政局原因,并没有形成统一的制度,适用范围也较为分散。^[25]新中国成立后,开始大规模借鉴和移植苏联检察制度,李六如通过研究认为,苏联的“一般监督,即代表国家,维护国家和人民的权益,检察政府的法律、法令、决议、政策等之严格执行”。^[26]基于此,新中国成立初期的立法根据1936年《苏联宪法》中的一般监督内容进行了具体规范,并根据本土情况进行了制度设计和实践运行,直至1979年被立法取消。

(一)一般监督制度的中国立法表达

“一般监督”作为立法术语在苏联立法中有明确规定,但在新中国立法中,除在1954年11月23日起草的《中华人民共和国最高人民检察院组织条例》第5条中提及了“第一厅(一般监督厅),掌管一般监督事项”,^[27]以及1955年起草的《最高人民检察院第一厅(一般监督厅)工作试行办法》中涉及“一般监督”术语外,其他正式立法文件均以监督职权来表达其制度内容。

1949年9月27日,《中央人民政府组织法》通过,其第28条参照1936年《苏联宪法》第

[25] 1946年10月19日公布的《陕甘宁边区暂行检察条例》第1条规定检察职权包括“关于宪法内所定人民权利义务,经济财政及选举等之违法事项”“关于行政法规内所定之惩罚事项”。1946年11月12日的《陕甘宁边区政府命令——各级检察机关之职务、组织、领导关系》规定各级检察机关的职务包括“关于一切破坏民权,侵犯人民权利的违法行为的检举”“关于各级公务人员触犯行政法规的检举”“关于违反政策事项(如违反租佃条例)的检举”。1947年4月草订的《旅大检察工作条例(草案)》第6条规定检察官执行职务的范围为“一、检举一般公民之违法行为;二、检察一般公务人员之违法失职行为”。1947年6月《关东各级司法机关暂行组织条例草案》第27条:“关东所有各机关各社团,无论公务人员或一般公民,对于法律是否遵守之最高检察权,均由检察官实行之。”

[26] 李六如:《检察制度》,中央人民政府最高人民检察署印行1950年版,第2页。

[27] 《中华人民共和国最高人民检察院组织条例(草案)》(1954年)第5条第1款,载阎彬编:《中国检察史资料选编》,中国检察出版社2009年版,第404页。

113 条的内容规定：“最高人民检察署对政府机关、公务人员和全国国民之严格遵守法律，负最高的检察责任”，由此在新中国立法中首先确定了一般监督制度的内容。此后，1949 年 12 月 20 日《中央人民政府最高人民检察署试行组织条例》（以下简称《试行组织条例》）得以批准，其中第 2、3 条在《中央人民政府组织法》基础上进一步规定了一般监督职权，并明确了一般监督的具体内容包括宪法性文件、政府的政策方针、法律和法令。^[28] 需要注意的是，此时各级地方检察机关的建设工作刚刚起步，“好多地方都还建立不起来”，^[29] 因此，有关一般监督职权的内容仅在最高检察署立法层面予以体现。

随着各级地方检察机关逐渐建立，检察系统不断完善。1951 年 9 月 4 日，《中央人民政府最高人民检察署暂行组织条例》（以下简称《暂行组织条例》）和《各级地方人民检察署组织通则》颁布，《暂行组织条例》严格参照《试行组织条例》规定了一般监督职权，《各级地方人民检察署组织通则》则规定了各级地方检察机关行使一般监督职权的内容。^[30] 从此时的立法内容考察，一般监督的对象为各级政府机关、公务人员、公民，监督内容是宪法性文件、政策方针、法律和法令。在一般监督的立法演进中，1954 年《宪法》与 1954 年《人民检察院组织法》具有质的意义。1954 年《宪法》第 81 条第 1 款规定：“中华人民共和国最高人民检察院对于国务院所属各部门、地方各级国家机关、国家机关工作人员和公民是否遵守法律，行使检察权。”1954 年《宪法》以“检察权”将一般监督职权予以明确，奠定了该制度在中国运行的宪法基础。此后，1954 年《人民检察院组织法》第 3 条作出了与 1954 年《宪法》第 81 条第 1 款完全一致的表述，第 4 条第 1 款还规定地方各级人民检察院的一般监督职权，^[31] 进一步明确了一般监督制度的内容。相比《暂行组织条例》中的相关规定，1954 年《宪法》和 1954 年《人民检察院组织法》中的监督对象由“政府机关”“各级政府机关”改为“国务院所属各部门、地方各级国家机关”，“公务人员”改为“国家机关工作人员”，“全国国民”改为“公民”，监督内容对于机构而言是决议、命令和措施，对于个人，即国家机关工作人员和公民而言则是行为。同时，1954 年《宪法》第 27 条第 3 款规定了全国人大“监督宪法实施”职权，相应取消了检察机关对“严格遵守中国人民政治协商会议共同纲领”进行监督的条款，这意味着对宪法实施监督不再是检察机关在一般监督范畴内行使的职权了。此后，一般监督制度在立法中也发生了一些变化，1975 年《宪法》则将检察职权划归公安机关行使，检察机关的一般监督职权发生异化。1978 年 3 月 5 日，新《宪法》颁布，第 43 条第 1 款再次规定了一般监督制度，同时将 1954 年《宪法》规定的一般监督的内容“是否遵守法律”修改为“是否遵守宪法和法律”。1979 年《人民检察院组织法》颁布

[28] 《中央人民政府最高人民检察署试行组织条例》第 2 条规定最高人民检察署“对政府机关、公务人员和全国国民之严格遵守法律，负最高的检察责任”；第 3 条第 1 款规定，最高检察署有权直接行使并领导下级人民检察署“检察全国各级政府机关及公务人员和全国国民是否严格遵守人民政治协商会议共同纲领及人民政府的政策方针与法律、法令”。

[29] 董必武：“要重视司法工作”，载《董必武政治法律文集》，法律出版社 1986 年版，第 103 页。

[30] 《各级地方人民检察署组织通则》第 2 条第 1 款规定地方各级检察署“检察各级政府机关、公务人员和国民是否严格遵守中国人民政治协商会议共同纲领、人民政府的政策方针和法律法令”。

[31] 1954 年《人民检察院组织法》第 4 条第 1 款规定，地方各级人民检察院有权“对于地方国家机关的决议、命令和措施是否合法，国家机关工作人员和公民是否遵守法律，实行监督”。

后,一般监督制度的内容就从立法中消失了。

中国的一般监督制度在立法层面受到了苏联影响,但同时具有中国化的色彩,即并未完全使用“一般监督”的立法术语,中国的一般监督也并非“最高监督”,宪法监督也没有明确为一般监督的内容。对于新中国立法而言,一般监督的立法设计既实现了其监督功能,又限制了检察机关权力过大的潜在弊端,在根本上符合中国的政治体制。

(二)一般监督制度的中国运行机制

中国一般监督在完成立法层面制度设计的同时,相应地形成了一套符合中国法制发展需求的运行机制。

第一,设置专门机构履行一般监督职权。中国在一般监督制度确定初始,就在立法中规定了一般监督制度的专门运行机构,即《试行组织条例》第 10 条规定,最高人民检察院下属的第一处“职掌 1.关于政府机关和公务人员违反人民政协共同纲领及人民政府的政策方针与法律、法令、决议等检察事项;2.关于全国国民违反法律、法令等检察事项”。此后,最高人民检察院于 1954 年 11 月 23 日起草了《中华人民共和国最高人民检察院组织条例》,其第 5 条规定:“第一厅(一般监督厅),掌管一般监督事项。”1955 年,最高人民检察院起草了《最高人民检察院第一厅(一般监督厅)工作试行办法》,成为了各级人民检察院行使一般监督职权的重要根据。^[32]

第二,一般监督对象和内容。如前文所述,在 1954 年《宪法》颁布前,一般监督的对象包括各级政府机关、公务人员和全国国民,监督内容是宪法性文件、政府的政策方针、法律和法令。在讨论 1954 年宪法草案过程中,在涉及到一般监督对象问题时,黄炎培提问到:“在检察的对象中,国务院是否包括在内?”邓小平说:“不包括在内。”刘少奇又说:“全国人民代表大会代表、常务委员会成员、主席、总理、副总理犯了法,要经过常务委员会批准,检察机关才能办。”^[33]很明显,中国在借鉴苏联一般监督制度的同时,“起草组也根据中国的实际情况和自身的理解适当做了‘剪裁’,把苏联的一般监督的范围和对象,都进行了适当的‘压缩’”。^[34]因此,根据 1954 年《宪法》规定,一般监督对象是国务院所属部门、地方各级国家机关、国家机关工作人员,以及公民,但不包括党的机关、国家权力机关、国务院,对某些国家机关工作人员违法行为的监督也需要由全国人大常委会批准,监督内容为机构的决议、命令和措施的合法性,以及个人的行为合法性。1954 年《人民检察院组织法》中一般监督内容也遵照《宪法》中相关内容进行规定。

第三,一般监督为程序性的监督方式。根据法律规定,最高人民检察院在发现中央行政机关和地方各级国家机关存在可进行一般监督的法定情形时,有权提出抗议;地方各级人民检察院有权要求本级国家机关纠正违法的法律文件内容和行为,在监督要求不被接受时,则有权通过上一级检察机关向该机关的上级机关提出抗议;地方各级人民检察院如发现中央行政机关

[32] 参见闵杉、谢如程、薛伟宏编著:《中国检察制度法令规范解读》,中国检察出版社 2011 年版,第 445—447 页。

[33] 许崇德:《中华人民共和国宪法史》(上卷),福建人民出版社 2003 年版,第 238 页。

[34] 孙谦主编:《人民检察制度的历史变迁》,中国检察出版社 2009 年版,第 228 页。

和上级地方国家机关存在可以进行一般监督的法定情形时,应当报告上一级检察机关。但是,检察机关无权撤销、改变和停止执行违法的法律文件和行为。对于违法的国家机关工作人员,检察机关则是通知该工作人员所在的机关给予纠正。^[35]可以说,人民检察院通过提出抗议、要求纠正和报告上级检察院的方式完成一般监督任务,对国家机关的违法决议、命令和措施的撤销,以及对国家机关工作人员的违法行为的纠正而言,一般监督只是一个中间程序。

第四,一般监督制度运行的保障机制。一般监督的运行需要相应机制予以保障,这在检察立法中具有明确规定。首先,检察机关独立行使一般监督职权,1954年《宪法》第83条和1954年《人民检察院组织法》第6条第1款一致规定:“地方各级人民检察院独立行使职权,不受地方国家机关的干涉”;其次,检察机关的领导体制为垂直领导制,《试行组织条例》第2条规定:“全国各级检察署均独立行使职权,不受地方机关干涉,只服从最高人民检察署之指挥”,形成了最初的垂直领导制,此后经《暂行组织条例》短暂规定过“双重领导”后,检察系统最终确定了垂直领导制,即1954年《宪法》第81条第2款和1954年《人民检察院组织法》第6条第2款一致规定:“地方各级人民检察院和专门人民检察院在上级人民检察院的领导下,并且一律在最高人民检察院的统一领导下,进行工作”,但无论垂直领导还是双重领导,检察机关“除了受上级检察机关的领导外,同时又受本级党委的严密领导和监督”;^[36]再次,一般监督职权行使具有配套辅助职权,如检察机关有权列席机关的会议,可以面地地面地监督对象机关,又如有权调取必要的决议、命令和案卷,以及获得材料和说明,可以对上述机关是否符合法律进行核查和判断;^[37]最后,建立了检委会制度,检委会对重大问题,包括重大案件和重要工作进行决议,检委会制度既可以保障一般监督制度自主顺利实施,又可以对一般监督制度运行予以规范,符合中国民主集中制的宪制要求。

应当说,中国一般监督制度在运行机制构建上,一方面借鉴了苏联,如垂直领导制、监督对象和内容、列席有关机关的会议、调取文件资料、独立行使职权以及程序性的监督方式,另一方面则是根据中国本土的政治法律实际进行设计,如监督对象范围相应压缩、创立检委会制度。应当说,这既符合社会主义检察制度的共同原理,又符合新中国成立初期我国的政治法律要求。

(三)一般监督制度的中国实践展开

在中国的立法取消一般监督制度之前,其制度实践并未完全与立法同步开展。在新中国成立后的最初几年,检察系统经常提及并倡议一般监督工作,并进行了工作部署安排,且在某些领域取得了一些成效。但同时由于多种原因,该制度在实践中整体上并不顺利,并未延续至立法取消之时,也未在全国真正开展起来。

在立法规定一般监督制度后,相关工作逐步展开,并在一段时期内取得了良好效果。1950年8月,最高人民检察署副检察长李六如在首届全国司法工作会议上提出,一般监督为主要任务,即“根据法律,实行检察全国政府机关、公务人员和国民,是否严格遵守法律、法令、决议、政

[35] 参见1954年《人民检察院组织法》第8、9条。

[36] 《中共中央转批第二届全国检察工作会议决议等文件(一九五四年六月十二日)》,载中央档案馆、中共中央文献研究室编:《中共中央文件选集》(第16册),人民出版社2013年版,第265页。

[37] 参见1954年《人民检察院组织法》第19条。

策等为其主要任务”。〔38〕按照会议精神,1952年人民检察署共受理案件77874件,打击了诸多罪行严重、民愤很大的违法乱纪分子,从一般监督职权行使角度出发,人民检察署被群众称为“能为人民申冤的新机关”。〔39〕从1953年开始,中国进入了社会主义改造和大规模经济建设时期,并开始执行国家建设的第一个五年计划,检察机关的一般监督工作也开始围绕经济建设这个中心展开,并开展了包括对婚姻法实施、人民大会选举、反浪费情况、违法乱纪行为的监督工作,〔40〕此后又开展了为工矿建设服务的一般监督工作。〔41〕在1954年“二检会”上,高克林指出:“几年来各级人民检察署在各项运动和中心工作中,深入实际调查研究有关的违法情况,加以分析,提出意见,供党政领导机关决定方针、端正政策、消除违法的现象的参考,这在实际上就是发挥了一般监督的作用。”〔42〕在“二检会”后,最高人民检察院对各地人民检察院试行一般监督工作的情况进行了统计,指出:“全国有二十五个人民检察院初步地试行了一般监督制度,取得了一些成绩和经验。”〔43〕此后,检察机关在对1956—1957年检察工作的规划中也明确提出:“积极开展一般监督工作,切实地防止和纠正国家机关工作人员在执行国家法律、法令中的违法措施和违法行为。”〔44〕在具体实践中,广东省、浙江省和上海市的检察机关都在纠正违反法律和政策法令方面履行了一般监督职权,并且达到了较好的效果。〔45〕

在一般监督制度积极实践的同时,也由于认知不同而出现了诸多不适,如按照一般监督方式办理的绝大多数案件不属于该范畴,真正对国家机关决议和命令进行的监督十分零星,对某些违法行为的监督大多属于行政监督范畴,甚至因监督要求不明确引起了矛盾,而且对公民违法行为的监督也只存在于立法层面等等。〔46〕在1957年政协第二届全国委员会第三次全体会议上,就有委员发言指出:“尤其是对一般监督工作,广西、广东检察长们一致认为干部水平低,对政策措施上的认识不够,还没有很好的成绩。”〔47〕反右开始后,法律监督受到抨击,一般监督工作也相应受到影响。1957年12月9日,最高人民检察院检察长张鼎丞指出:“一般监

〔38〕 李六如:“人民检察任务及工作报告大纲——在第一届全国司法会议上的报告”,载《福建政报》1950年第11期,第54页。

〔39〕 最高人民检察署通讯组:“三年来人民检察工作的初步成绩和经验”,载《人民日报》1953年4月25日,第3版。

〔40〕 参见“第二届全国检察工作会议决议规定了今后检察工作的方针任务”,载《人民日报》1954年5月21日,第1版。

〔41〕 参见“各地人民检察署积极开展工矿检察工作”,载《人民日报》1954年5月22日,第3版。

〔42〕 高克林:“关于过去检察工作的总结和今后检察工作方针任务的报告”,见前注〔27〕,第517页。

〔43〕 最高人民检察院第一厅:“关于各地人民检察院试行一般监督制度的情况和意见”,见前注〔27〕,第763页。

〔44〕 “一九五六年至一九五七年检察工作规划”,见前注〔27〕,第537页。

〔45〕 参见“接受县人民检察院加强法制观念的建议,阳春县保证按时召开人民代表大会会议”,载《人民日报》1956年11月10日,第5版;“希望早日制定刑法民法——黄绍竑代表的发言”,载《人民日报》1956年6月30日,第3版。

〔46〕 参见孙谦,见前注〔34〕,第246页。

〔47〕 “在政协第二届全国委员会第三次全体会议上的发言:发挥审判、检察制度上的优良特点”,载《人民日报》1957年3月14日,第3版。

督工作不要普遍做,可以保留作为武器。”^[48]在反右期间,一般监督受到了批评,如“属于需要用一般监督来解决的重大违法事件并不是经常会发生的,所以不应当把一般监督工作作为检察机关的经常的主要的工作来进行”。^[49]反右之后,检察系统批评 1958 年前的工作“不是强调把主要力量放在对敌专政这一主要方面,而是要求普遍开展所谓‘一般监督’,片面地强调对公安机关和法院的活动进行监督”,^[50]同时认为也要保留这种职权和机制。^[51]最后,“一般监督”经中央决定暂时不用,而是作为一种职权“备而待用”。

此后,在中国官方文件中就几乎没再出现支持一般监督制度的言论,也没有对这项制度和工作进行过正面指示和讨论,1975 年《宪法》则直接规定检察机关的职权由公安机关行使,检察职权性质与其内涵发生背离,一般监督连同其他法律监督职权暂时处于了冷冻期。1978 年《宪法》恢复了 1954 年《宪法》中的一般监督制度,但并未真正运行。

(四)一般监督制度在中国的运行困境

新中国成立初期,一般监督从立法到实践上都曾获得良好效果,并且一直在尝试和探索中进行,但同时一直存在争议,加之实践运行不畅,最终被中央叫停,其背后隐含的则是一般监督制度在中国的运行困境。

第一,缺乏理论基础,工作经验匮乏。一般监督作为移植的制度,在中国检察制度中更多为一种立法描述,并没有本土的理论积淀,对其理论的认知也完全来自于苏联,同时由于工作经验的不足,当时检察机关中能够行使一般监督职权的工作人员明显不足,因此彭真认为当时的检察机关还无法胜任一般监督的任务,^[52]一般监督在当时的中国一直处在探索阶段。^[53]1954 年,中央在讨论人民检察院组织法草案时,对一般监督制度的态度也不坚定,认为“保留‘一般监督’的规定,感到实现不了;取消这一规定,又无大的把握。在这种情况下,还是在条文中写上了‘一般监督’”。^[54]可以说,理论和经验双重匮乏对一般监督制度在中国的运行产生了巨大的消极影响。

第二,检察领导体制不稳定,无法持续保障一般监督制度运行。如前所述,垂直领导制对一般监督制度运行具有重要保障功能,但新中国成立后,检察机关的领导体制处在一个不稳定的状态。最初,1949 年颁布的《试行组织条例》第 2 条确定了垂直领导制,但 1951 年颁布的《暂行组织条例》中将垂直领导制改为双重领导制。董必武在 1954 年对此作出了说明,并认为应当再次恢复垂直领导制,即“中国在国民经济恢复时期在各地党政机关的强有力的领导下,直接发动群众进行了许多大规模的运动,同时检察机关又尚在建立的过程中,当前只能实行双

[48] “张鼎丞检察长在全国省、市、自治区检察长会议上的报告”,见前注[27],第 561 页。

[49] “驳刘惠之的‘最高监督论’”,载《人民日报》1958 年 1 月 7 日,第 7 版。

[50] “一九五八年以来检察工作的基本总结(五稿·节录)”,见前注[27],第 663 页。

[51] 参见“检察机关的今后任务”,见前注[27],第 596 页。

[52] 参见《彭真传》编写组编:《彭真年谱》(第 3 卷),中央文献出版社 2012 年版,第 116 页。

[53] 1953 年 11 月,彭真基于当时一般监督工作的情况向中央建议:“对国家机关和国家工作人员的一般监督制度,还只能重点地摸索经验和试行。”《彭真传》编写组编:《彭真年谱》(第 2 卷),中央文献出版社 2012 年版,第 428 页。

[54] 《彭真传》编写组编:《彭真传》(第 2 卷),中央文献出版社 2012 年版,第 880—881 页。

重领导才较便于推动工作”，“现在，提出检察系统垂直领导问题是不是可以呢？是可以的。”^{〔55〕}因此，1954年《宪法》第81条恢复了垂直领导制。反右后，检察系统的垂直领导制再次被取消。可以说，检察系统领导体制因政治要求和国家建设任务而频繁变动，导致即便在实行垂直领导制期间，地方政府也会对检察职权的行使造成隐性影响，无法真正实现对一般监督运行的保障功能。

第三，检察机关的重点工作并非一般监督。根据一般监督的运行实践，该制度一直处在试点和探索阶段，并非检察工作的重点。具体而言，一方面，在新中国成立之初，基于当时国内的实际状况，检察机关作为国家的专政机关，其工作任务集中在打击犯罪和维护社会秩序方面，在“三反”“五反”运动中更是如此，并且在巩固人民民主专政的任务下，中央对检察机关打击犯罪的工作目标更加强调。^{〔56〕}另一方面，基于打击犯罪的需要，检察机关的具体重要工作为司法监督和办案。在1952—1953年全国开展司法改革运动期间，检察机关主要是对侦查、监所、审判、刑事判决执行方面进行监督，这并非一般监督的内容。对于检察机关的任务问题，1955年7月刘少奇指示道：“检察院当前第一条任务，就是要保证把该捕的反革命分子迅速捕起来。”^{〔57〕}在反右期间，检察机关的经常性任务是审查批捕、审查决定起诉、出庭支持公诉和劳改检察等，“一般监督不是检察机关的经常工作”，^{〔58〕}而且“当时党内高层对检察机关借鉴前苏联检察制度在理论上没有不同意见，但是对于检察权的范围，倾向于把重点放在司法领域，而不是‘一般监督’”。^{〔59〕}此后，检察系统自己提出，1958年主要工作任务为镇压反革命，办理反革命案件和其他刑事案件，加强批捕、出庭公诉、审判监督、劳改检察和侦查方面的工作。^{〔60〕}可见，一般监督并非经常性的工作，而且当时在关注国内的政治需求和侧重传统检察工作的情况下，一般监督也无法上升成为重点工作，这也导致了其运行受阻。

一般监督制度基于中国的法制状况和人民检察制度的发展进行了中国化，但在制度实践中却存在诸多困境，因此在改革开放后恢复建设法制过程中，立法对一般监督的态度发生了变化，并且基于此前的制度实践，以及中国当时的法制需要予以取消，^{〔61〕}1982年《宪法》也对该制度的取消予以了确认，至此，一般监督作为一个整体职权从中国法范畴内彻底消失了。然而，一般监督只是作为检察机关的一项职权被取消，其中的制度元素暂时被打散，但各元素的功能价值却依然存在。

〔55〕 董必武：“在第二届全国检察工作会议上的讲话”，见前注〔29〕，第323页。

〔56〕 参见刘少奇：《在中国共产党第八次全国代表大会上的政治报告（一九五六年九月十五日）》，载中共中央文献研究室编：《建国以来重要文献选编》（第9册），中央文献出版社1994年版，第94页。

〔57〕 “刘少奇同志对检察工作的指示”，见前注〔27〕，第857页。

〔58〕 见前注〔48〕，第562页。

〔59〕 孙谦，见前注〔34〕，第242—243页。

〔60〕 参见“关于一九五七年检察工作的情况和一九五八年检察工作的意见（节录）”，见前注〔27〕，第580页。

〔61〕 1979年《人民检察院组织法》删除了1954年《人民检察院组织法》第3、4条的规定，代之以第5条第1款规定各级人民检察院“对于叛国案、分裂国家案以及严重破坏国家的政策、法律、法令统一实施的犯罪案件，行使检察权”。

三、一般监督制度的中国重塑及现代形态

自立法取消检察机关的一般监督职权后,至今未恢复。但是一般监督的制度价值并未随之被否定,而是在中国法制实践中,将原本一般监督中的职权重新配置到各个机关,并在不断发展中予以重塑,形成了具有一般监督性质和价值的现代制度形态。

(一)人大的最高监督

人大作为中国的权力机关,在相对应的范围内享有最高权力,这也使其拥有全面性、根本性和最高性的监督权,其中自然蕴含了一般监督性质的职权。新中国成立之初,一般监督的对象和内容包括对宪法实施的监督,但在1954年《宪法》中规定人大制度后,宪法监督职权就归属人大所有,不再属于一般监督的内容。因此,在人大监督中,具有一般监督性质的职权主要是对国家机关进行的监督。

从中国宪法史角度出发,1954年《宪法》规定了人大及其常委会监督国家机关的职权。具体而言,全国人大常委会有权撤销或者改变中央行政机关违宪和违法的决议和命令,改变和撤销省、自治区、直辖市人大的不适当的决议,地方各级人大有权改变或撤销本级人民委员会的不适当的决议和命令,县级以上的人大,有权改变和撤销下级人大和人民委员会不适当的决议和命令。^[62]在这个时期,人大监督与一般监督并存运行,人大监督体现了国家权力机关的最高监督,而一般监督则通过程序性职权予以配合。在立法取消一般监督制度后,人大对国家机关的监督职权更加凸显,并在历次修法中不断发展。具体而言,1982年《宪法》第3条第3款规定了各级人大对相对应级别国家机关的监督权,同时在1954年《宪法》规定的全国人大常委会监督对象基础上,增加了第67条第6款对“中央军事委员会”的监督规定。同时,根据1982年《宪法》第104条的规定,县级以上地方各级人大常委会,有权监督同级人民政府,撤销其不适当的决定和命令,同时有权对下级人大进行监督,撤销其不适当的决议。基于宪法的规定和精神,人大常委会的监督方式得以延续,在2006年8月27日通过了专门的人大常委会监督立法——《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》,并根据1982年《宪法》中的相关内容作出了相应规定。^[63]可以看出,1982年《宪法》在人大监督职权方面蕴含了一般监督中对国家机关执行法律情况进行监督的内容,并延续至今。2018年宪法修订后,监察机关纳入国家机构范畴,《宪法》第3条和第104条也相应增加了人大监督监察机关的内容。

从人大监督中具有一般监督性质的职权发展情况来看,人大及其常委会的监督范围十分宽泛,其中合法性监督具有一般监督性质,并且人大监督通过“撤销”这种实质性方式予以实

[62] 参见1954年《宪法》第31条第6、7款,第60条第3、4款。

[63] 《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》第30条规定:“县级以上地方各级人民代表大会常务委员会对下一级人民代表大会及其常务委员会作出的决议、决定和本级人民政府发布的决定、命令,经审查,认为有下列不适当的情形之一的,有权予以撤销:(一)超越法定权限,限制或者剥夺公民、法人和其他组织的合法权利,或者增加公民、法人和其他组织的义务的;(二)同法律、法规规定相抵触的;(三)有其他不适当的情形,应当予以撤销的。”

现,拓展了原来一般监督制度运行的程序性方式,更有利于加强权力监督的刚性,凸显了一般监督中监督法律执行、维护国家法制统一的制度价值和内涵。从人大的宪法地位,以及人大监督权的最高性出发,人大监督在一般监督制度现代形态中具有统摄地位。

(二)人民检察院的法律监督

一般监督作为原属人民检察院的重要职权,在被立法整体取消的同时,也在检察机关系统内作了部分保留,并在后续发展过程中表现为几种类型,具体包括对规范性法律文件合宪性、合法性的监督,以及对行政权的监督。

第一,对规范性法律文件的合宪性、合法性的程序性监督。如前文所述,监督宪法实施为全国人大及其常委会的具体职权,同时“正如同人大的权力监督还需要部分交由检察机关专门承担一样,检察机关在维护宪法实施方面也能发挥一定作用”。^[64]不同的是,全国人大的宪法监督为原生性的职权,为实体性权力,而检察机关的宪法监督职权为全国人大专门授权的,且为程序性权力。2000年3月15日,《中华人民共和国立法法》(以下简称《立法法》)通过,规定最高人民检察院有权对违宪或者违法的法律文件向全国人大常委会提起审查要求,^[65]监督除法律以外的规范性法律文件的合宪性和合法性,此项制度至2015年《立法法》修订后也未改变,并延续至今。此后,2018年修订后的《人民检察院组织法》第20条第8款规定,检察机关享有“法律规定的其他职权”,这实际上也从侧面肯定了检察机关在《立法法》规定中享有监督职权。此外,对于涉嫌抵触上位法的政府规章,检察机关有权依法建议国务院进行审查。^[66]上述职权在特征上均为一种请求权和程序启动权,并以此进行合宪性和合法性监督,明显具有一般监督职权的性质。

第二,对行政权的法律监督。对行政权的监督是权力监督制度中的重要内容,也是一般监督制度功能中的重要方向。在2014年10月23日通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中指出:“检察机关在履行职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的行为,应该督促其纠正。”^[67]此后,2017年修正的《行政诉讼法》第25条第4款给予了

[64] 江国华、王磊:“检察权功能设定与职能配置——基于系统功能的视角”,《学习与实践》2020年第5期,第81页。

[65] 《中华人民共和国立法法》(2000年)第90条第1款规定,最高人民检察院如果“认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或者法律相抵触的,可以向全国人民代表大会常务委员会书面提出进行审查的要求”。

[66] 《规章制定程序条例》(2017年修正)第35条规定:“国家机关、社会团体、企业事业组织、公民认为规章同法律、行政法规相抵触的,可以向国务院书面提出审查的建议”,“认为设区的市、自治州的人民政府规章同法律、行政法规相抵触或者违反其他上位法的规定的,也可以向本省、自治区人民政府书面提出审查的建议”;《法规规章备案条例》(2001年)第9条规定:“国家机关、社会团体、企业事业组织、公民认为地方性法规同行政法规相抵触的,或者认为规章以及国务院各部门、省、自治区、直辖市和较大的市的人民政府发布的其他具有普遍约束力的行政决定、命令同法律、行政法规相抵触的,可以向国务院书面提出审查建议”。

[67] “中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定”,载《人民日报》2014年10月29日,第1版。

具体立法落实，〔68〕其中在履行职责中发现行政违法的范围，既不同于人民法院在行政诉讼中的行政违法监督，也不同于中央审计委对财经方面的行政违法监督，“这是中央高层配置给检察机关独有的诉前行政违法监督与提起行政公益诉讼相结合的行政法律监督权”。〔69〕

在对行政权的具体监督方式上，《行政诉讼法》第25条第4款规定了检察建议，以及检察机关提起行政公益诉讼的内容。同时，《行政诉讼法》第93条第2、3款规定，地方各级人民检察院对同级人民法院已经发生法律效力判决、裁定依法应当再审或者发现调解书损害国家利益、社会公共利益的，可以发出检察建议，各级人民检察院对审判监督程序以外的其他审判程序中审判人员的违法行为，有权向同级人民法院提出检察建议。可以说，人民检察院通过检察建议和行政公益诉讼两种方式，可以有效监督行政权行使的合法性。

人民检察院作为行使一般监督职权的原始主体，当今在既有的法律监督职权范畴内，继续履行具有一般监督性质的职权，并根据职权归属的历史本源和实践传统，成为了一般监督制度现代形态中的核心部分。

（三）监察委员会的监察监督

在一般监督制度中，除了对国家机关法律文件和措施的监督外，还包括对国家机关工作人员遵守法律情况的监督，从一般监督取消后的发展情况看，“监察监督”的制度形态逐渐形成，并承担了对国家机关工作人员守法情况进行监督的任务。

从监察制度角度考察，1997年5月9日《中华人民共和国行政监察法》（以下简称《行政监察法》）通过，第2条规定，“对国家行政机关、国家公务员和国家行政机关任命的其他人员实施监察”，具体内容为监察行政纪律，属于纪律监督，包括调查贪污、贿赂、挪用公款等违反行政纪律的行为。在2010年对《行政监察法》进行修正时，第2条规定行政监察对象中的“国家行政机关、国家公务员”修改为“国家行政机关及其公务员”，由此确定了此时行政监察的人员范围。2017年11月，国家监察体制改革试点工作在全国有序展开。2018年3月20日，《中华人民共和国监察法》（以下简称《监察法》）通过，《行政监察法》同步失效，全新的监察监督制度由此正式建立。《监察法》第1条规定了“加强对所有行使公权力的公职人员的监督”的内容，监察机关有权调查公职人员的职务违法和职务犯罪行为，监察对象为所有公职人员，并对监察对象范围进行了明确列举。〔70〕可以说，监察监督所涉及到的对象范围实现了对公职人员的全覆盖。

应当说，监察监督是监察委员会代表党和国家，依照宪法和法律，监督所有公职人员行使公权力的行为是否合法的方式，而且“监察委员会依法行使的监察权，不是行政监察、反贪反渎、预防腐败职能的简单叠加，而是在党的直接领导下，代表党和国家对所有行使公权力的公职人员进行监督，既调查职务违法行为，又调查职务犯罪行为，依托纪检、拓展监察、衔接司法，

〔68〕 《中华人民共和国行政诉讼法》（2017年修正）第25条第4款规定：“人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为，致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的，应当向行政机关提出检察建议，督促其依法履行职责。行政机关不依法履行职责的，人民检察院依法向人民法院提起诉讼。”

〔69〕 尹吉等，见前注〔4〕，第37页。

〔70〕 参见《中华人民共和国监察法》第15条。

实际上是新的拓展、新的开创”。〔71〕可以说,监察委员会通过对所有行使公权力的人员进行监督,集中于对“人”的监督,将一般监督中对国家机关工作人员的监督内容完全涵盖进去,成为了一般监督制度现代形态的重要内容。

(四)行政复议机关的法制监督

如前所述,在一般监督在立法中被取消后,对国家机关实行的措施和行为的合法性监督职权归属人大及其常委会,以及人民检察院。同时,在我国法制发展过程中,还建立了行政复议制度,行政复议机关有权依法对行政行为进行审查并作出决定,同时对行政执法案卷进行评查,进行行政执法监督检查,并以此对行政机关实施的措施和行为进行合法性监督。

第一,行政复议机关主要对行政机关的具体行政行为进行监督。1990年12月24日,《行政复议条例》颁布,并基于此建立了行政复议制度,行政复议机关开始对行政机关具体行政行为进行法制监督。1999年4月29日,《行政复议法》通过并颁布,《行政复议条例》同时废止。《行政复议法》第1条规定,行政复议立法是“为了防止和纠正违法的或者不当的具体行政行为,保护公民、法人和其他组织的合法权益,保障和监督行政机关依法行使职权”,该立法目的延续至今。在具体监督内容方面,行政复议机关对于行政机关的行政处罚、行政强制、行政确认、行政许可等行为受理复议。〔72〕在对具体行政行为进行复议时,行政复议机关审查复议的内容是案件的主要事实、证据、适用法律、法定程序,行政机关是否超越或者滥用职权,以及具体行政行为是否明显不当,并通过行政复议决定进行监督,决定结果包括维持、限期履职、撤销、变更,确认具体行政行为违法,决定撤销或者确认该具体行政行为违法的,可以责令被申请人在一定期限内重新作出具体行政行为。在行政复议期间,行政复议机关有权要求行政机关对复议申请作出回复,并且提供证据、依据以及相关材料,行政机关如不履行则视为无证据依据,那么行政复议机关有权决定撤销其具体行政行为。〔73〕此外,行政复议机关有权对行政机关违反《行政复议法》规定的行为,依照规定的权限和程序提出处理建议。上述行政违法监督方式一直延续至今。2017年6月27日,新修正的《行政诉讼法》颁布,第74条第2款新增规定对“行政行为程序轻微违法,但对原告权利不产生实际影响的”情况应判决确认违法。基于行政复议与行政诉讼的程序关系,行政复议机关在行政复议工作中也相应加强了对行政执法程序轻微违法的审查,进一步增强了对行政执法的监督力度。

第二,行政复议机关可在监督具体行政行为基础上监督抽象行政行为。根据1999年《行政复议法》第7条的规定,公民、法人或者其他组织认为行政机关的具体行政行为所依据的国务院部门的规定、县级以上地方各级人民政府及其工作部门的规定,以及乡、镇人民政府的规定不合法情况,在对具体行政行为申请行政复议时,可以一并向行政复议机关提出对该规定的审查申请,但国务院部、委员会规章和地方人民政府规章不在申请审查之列。在2009年和2017年两次《行政复议法》修正案中,均延续此种制度。可以说,这种监督方式是在认定具体

〔71〕 中共中央纪律检查委员会、中华人民共和国国家监察委员会法规室编:《〈中华人民共和国监察法〉释义》,中国方正出版社2018年版,第62页。

〔72〕 参见《中华人民共和国行政复议法》(1999年)第6条。

〔73〕 同上注,第28条。

行政行为违法的基础上,对违法行政行为的依据合法性进行的监督,其中蕴含了一般监督职权中对行政机关决议、命令等法律文件合法性的监督方式。

第三,行政复议机关有权对行政执法案卷进行评查,对行政执法进行监督检查。具体而言,市县行政复议机关依法定期组织开展行政执法案卷评查和行政执法监督检查工作,针对行政执法案件事实认定是否清楚、证据是否确凿、程序是否合法、法律适用是否准确、处理决定是否适当等方面的问题进行常态化监督,如发现行政执法行为存在瑕疵,应当制发行政执法监督建议书,并指出行政执法过程中存在的问题,提出整改建议。应当说,对行政执法案卷进行评查和行政执法进行监督检查是行政复议机关在行政复议之外进行法制监督的重要方式,可以进一步监督行政执法过程中的违法问题,加强行政机关的执法规范性,推进依法行政工作,凸显了一般监督制度中所包含的对行政机关执行法律情况进行监督的意涵。

可以说,行政复议机关的法制监督是针对行政机关的行为以及依据是否符合法律的监督,它与人民检察院对行政违法的监督不同,后者是主动监督,即履职中发现即可进行监督,而前者既包括以行政复议方式进行的被动监督,也包括行政执法案卷评查和行政执法监督检查的主动监督。行政复议机关基于上述法制监督职权和方式,成为了一般监督制度现代形态中的重要补充。

此外,在一般监督制度被立法取消后至今,检察机关的法律监督职权中就已不再涵盖对公民违法行为的监督,因为对于现代社会而言,“检察机关没有必要把监督权的触角延伸到市民社会领域,除非出现国家或社会公共利益受到严重威胁,检察机关的一般监督职权没有必要涉足普通公民守法领域”。〔74〕有关公民违法行为的处理一部分被行政执法所吸收,另一部分为民事法律所规制。

一般监督自被立法取消后,原有的制度结构被打散,但同时根据其制度价值和功能在中国法制发展中进行了重塑。从一般监督制度的现代形态来看,它已不是检察机关的一项完整职权,而是为宪法和法律赋予不同权力主体的具体职权的集合,因此“一般监督”不再适合表述任何一项制度的内涵,而是需要放在整个权力监督体系中去阐释,即形成了以人大监督为统摄,人民检察院法律监督为核心,监察监督为重要组成部分,行政复议机关法制监督为重要补充的现代制度形态。当然,一般监督制度的现代形态依然会在外延层面继续拓展,但必须在遵循中国宪制的前提下,符合国家权力结构调整的需求,紧随国家治理和社会治理的导向,紧抓制约权力的核心,坚持其监督属性,动态调整职权的行使方式,并形成彼此之间的功能秩序。

四、结 语

中国的一般监督制度源自苏联,在秉承其制度价值的同时,制度内容在历史演进中实现了中国化,在立法取消后经过重塑,呈现出符合中国法治发展的现代制度形态,这实质上是人民检察制度自主性发展和逐渐成熟的标志,也是中国特色社会主义检察制度发展的重要表现。

〔74〕 韩成军,见前注〔2〕,第32页。

这种发展具有其自身的内在逻辑,既符合一般监督自新中国成立之初到新时代过程中实质融入中国法制范畴的历史逻辑,也符合其在中国特色社会主义法治建设中发挥功能的实践逻辑,更凸显了马克思主义中国化时代化,党领导下进行百年法治建设经验的理论逻辑。从功能主义视角出发,在中国特色社会主义法治建设过程中,一般监督在符合内在逻辑的基础上持续衍进,成为中国法领域中的一种特有制度,原有各项职权的分散并未消减其功能,反而在具体设计中形成了一种平衡的制度结构。笔者认为,并不能因立法取消检察机关的一般监督职权而否定一般监督制度的存在,也无需将其制度的全部功能再次集中于检察机关,以专门立法形式予以制度重构,更不应以一般监督制度的个别功能元素对其整体进行考察。应当说,现代中国的一般监督制度已经通过具体的职权优化配置和权力监督体系构建完成了其功能定位,在中国特色社会主义法治的框架下发展成为了具有中国特色、适合中国法治发展的监督制度形态,持续推动着国家整体权力监督体系、法治监督体系的发展。

Abstract: General supervision is the core content of the Soviet procuratorial supervision system, which is a supervision method aimed at maintaining the unity of the national legal system, taking the vertical leadership system as the guarantee. After being introduced into China, the general supervision system was designed in line with the requirements of China's legal system, concretized into specific powers by legislation, and confirmed by the Constitution of 1954, forming an operation mechanism in line with China's actual situation. In Chinese practice, the general supervision system had limited effect, and there were many difficulties marring the development of China's legal system. Therefore, it was cancelled by the legislation in 1979, which was confirmed by the Constitution in 1982. Since then, based on the institutional value and function, China allocates the general supervision functions and powers to multiple organs respectively, which has reshaped the general supervision system. It has formed a modern institutional form with the supervision of the People's Congress at the center, legal supervision as the core, inspective supervision as the key content, and legal supervision of the administrative reconsideration organ as an important supplement. Such a system will continue to play the function of guaranteeing the construction of socialist rule of law with Chinese characteristics.

Key Words: Procuratorial System; People's Procuratorate; General Supervision; Legal Supervision

(责任编辑:章永乐)