

促进法治湖南建设的法律监督实践与完善

胡守勇,周少华^①

(湖南省社会科学院 社会学法学研究所,长沙 410003)

[摘要] 法治湖南建设是一个战略性的系统工程。法律监督是我国法治建设的薄弱环节,是维护司法公信力的重要保障和法治湖南建设的题中之义,在法治湖南建设中的具有重要地位。湖南检察机关在服务法治湖南建设的实践中,在统一性方面提升法律监督的水平,在地方性方面突出法律监督的特色,在自身建设方面加强内外部监督。从强化法律监督意识、拓展法律监督范围、规范法律监督程序、改进法律监督方式四个方面完善法律监督,促进法治湖南建设。

[关键词] 法治湖南; 法律监督; 检察机关

[中图分类号] DF83 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2013)03-0076-04

依法治国,建设社会主义法治国家是党的基本方略。法治国家建设从动态上看,是包括立法、执法、司法、守法和法律监督的法的运行过程。法律监督是在法的这一动态运作过程中为保证法的统一正确实施而进行的活动^[1]。地方法治是国家法治建设的基础,一方面要统一于国家的法治建设,保障宪法和法律在地方的实施;另一方面,要结合地方实际,开创性地开展法治建设,推进法治国家建设进程。湖南颁布了《法治湖南建设纲要》,从顶层设计的高度为“法治湖南”建设谋划了清晰的行动路线。法治湖南建设是一个综合性的系统工程,检察机关在其中发挥着重要作用。如何通过检察机关法律监督职能的有效发挥来促进法治湖南建设不但具有重要的现实意义,还是一个推进地方法治乃至法治国家建设的重要课题。

一 法律监督在法治湖南建设中的重要地位

在法治湖南建设中,首先应该认清法律监督所具有的重要价值,这是加强和完善法律监督工作的重要前提。

(一) 法律监督是我国法治建设的薄弱环节

法治湖南属于地方法治建设,是国家法治建设的重要基础,这个命题应该具备两个层面的含义:从法治建设的统一性角度看,法治湖南建设在保障社会主义法律体系良性运行,维护宪法和法律在湖南的统一实施过程中,要走在全国的前列,发挥引领或示范作用;从法治建设的地方性角度来看,应以改革

的精神开创性地进行法治建设,突出湖南的地方特色,并为法治国家建设提供实践经验。从法治统一性方面来看,法律监督方面带有共性的东西在湖南必定存在。纵观我国法治建设的历程,检察机关的检察权抑或监督权的理论争议至今没有中断^[2],如认为在刑事诉讼中,检察机关刑事审判监督职能理论在现代刑事司法理论背景下存在着自身难以克服的法理缺陷,且与审判实践不符^[3]。在司法实践中我国法律监督工作一直是薄弱环节。一方面,检察机关作为国家专门的法律监督机关,其具体职责经历过不少调整,一段时期的法律监督职能甚至有所弱化,在推进法治湖南和法治国家建设中,加强法律监督工作带有补强的性质;另一方面,随着人民群众对司法公正和社会公平正义要求的不断增长,检察机关的法律监督职能明显跟不上法治建设的需要。为此,在法治湖南建设中,法律监督必须得到加强,尽快扭转法律监督工作相对滞后的被动局面。

(二) 法律监督是维护司法公信力的重要保障

司法公信力不足是推进法治建设的重要障碍。当前,司法公信力建设中还存在不少问题,影响和制约司法公信力的因素还很多^[4]。这些因素最终都与司法个案的公正判决直接相关。“一次不公的裁判比多次不平的举动为祸尤烈。因为这些不平的举动不过弄脏了水流,而不公的裁判则把水源败坏了。”^[5]检察机关作为专门的法律监督机关,一方面

[收稿日期] 2013-02-02

[基金项目] 湖南省人民检察院检察理论研究中心立项课题“促进法治湖南建设的法律监督研究”资助(编号:XJ2012D05)

[作者简介] 胡守勇(1975-),男,湖北利川人,湖南省社会科学院社会学法学研究所助理研究员,法学博士。

^①湖南省检察理论研究中心执行主任,湖南省情与决策咨询研究基地办公室主任。

可以通过对刑事、民事和行政诉讼活动的法律监督来维护司法公信力,如通过对诉讼程序的监督,防止和纠正有案不立、违法立案,刑讯逼供、违法取证,违法查封、扣押、冻结、处理款物;纠正定性明显错误或处理严重不公,损害公民、法人、其他组织合法权益和社会公共利益等问题;通过对刑罚执行和监管活动的监督,促进监管场所依法管理;另一方面,还可以通过对司法工作人员渎职违法犯罪行为的监督,防止和纠正徇私舞弊、枉法裁判等行为。从而增强社会公众对司法最终判断权的信任,对法院行使审判权,检察院行使监督权的司法体制的信仰。

(三)法律监督是法治湖南建设的题中之义

《法治湖南建设纲要》强调要通过完善立法、加强执法、深入普法、强化监督,做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究,实现依法执政、依法行政、公正司法、人人守法,营造公开、公平、公正、可预期的法治环境^[6]。《纲要》对党委依法执政、政府依法行政、司法机关公正司法、社会人人守法等方面都做了明确的规定。“一个法律制度,如果没有可强制实施的惩罚手段,就会被证明无力限制非合作的、反社会的和犯罪的因素,从而也就不能实现其在社会中维持秩序与正义的基本职能。”^[7]法律监督机制是确保《纲要》实施的必不可少的内容。“法治要求对行政权力和司法权力进行制度化的监督,法律效力的普适性及法律的统一性要求有法律监督,司法的公正性离不开法律监督,依法治国更需要法律监督”^[8]。从司法实践来看,一些大案要案的发生,很大程度上都是由于监督缺位或者没有到位造成的,法律监督既有国家层面制度建设的不足,更有地方司法实践中探索不足的问题。总之,没有法律监督的加强和完善,法治湖南建设将成为一句空话。

二 法律监督促进法治湖南建设的实践探索

湖南检察机关是法治湖南建设的参与者、保障者和促进者。其参与、保障、促进的主要方式就是依法正确行使检察权,侦查国家工作人员职务犯罪,代表国家提起刑事诉讼,监督公安机关、审判机关的诉讼活动,有效地维护法制的统一,保障国家权力的依法规范运行,实现制约权力和保障权利价值的依归^{[9]208}。湖南各级检察机关在服务法治湖南建设实践中主要做了以下探索。

(一)在统一性方面提升法律监督的水平^①

一是对职务犯罪保持高压态势。职务犯罪是国家工作人员对法律的蔑视和对法治的践踏,是地方法治建设的毒瘤,检察机关提高自侦案件的办案能

力是促进法治湖南建设的内在要求。2011年,全省共立案侦查各类职务犯罪案件1429件1903人,其中贪污贿赂案1066件1393人,渎职侵权犯罪案363件510人,县处级以上干部要案106人。这些案件的查办,对国家工作人员认真执法、遵纪守法起到了督促作用。二是依法纠正诉讼中的违法行为。对侦查活动、刑事审判、刑罚执行及监管活动、民事行政审判活动的合法性进行监督,是检察机关法律监督职能的具体体现,也是促进法治湖南建设良性运行的重要环节。2011年,对应当立案而未立案的488件监督公安机关立案;对不应当立案而立案的143件提出纠正意见;对应当逮捕而未提请逮捕、应当起诉而未移送起诉的,纠正公安机关漏捕1616人,纠正公安机关漏诉1210人;对刑事判决、裁定提出抗诉193件,法院已审结153件,其中改判和发回重审106件。对民事行政判决、裁定提出抗诉196件,提出再审建议90件,法院审结后改判、发回重审、调解结案119件;依法纠正超期羁押17人。通过检察机关的依法履职,使诉讼活动中的违法行为得以纠正,捍卫了法治的尊严。三是依法保障刑事诉讼活动的顺利进行。检察机关认真落实刑事诉讼中的审查批捕和审查起诉职能,打击犯罪、保证人权,确保了正常的刑事诉讼活动。2011年,全省共批准和决定逮捕25444件36962人;不批捕和决定不捕8771人。提起公诉31103件46917人,共决定不起诉4876人。对作出不立案、不抗诉和终止审查决定的501件案件做了息诉工作。复查刑事申诉案件159件,立案办理刑事赔偿案件50件,决定给予赔偿40件。四是积极稳妥推进检察改革。不断推进司法改革是建设社会主义法治国家的时代需要。湖南检察机关在全国检察改革的总体布局中,在一些领域取得了突破性进展。讯问职务犯罪嫌疑人同步录音录像制度得到全面推进,职务犯罪侦查工作得到进一步规范。全面实行职务犯罪案件审查逮捕权上提一级,慎用逮捕措施,职务犯罪案件的不批捕率与普通刑事案件基本相同。这些检察改革有力地推动了检察机关的工作效能。

(二)在地方性方面突出法律监督的特色

一是根据推进“四化两型”、“四个湖南”建设和“转方式调结构”对检察工作的新要求,省检察院出台了《湖南省人民检察院关于依法履行检察职责促进法治湖南建设的指导意见》,全面落实省委作出的建设法治湖南建设的重大决策。二是出台了《关于贯彻落实省人大常委会〈关于加强人民检察院对诉讼活动法律监督工作的决议〉的实施方案》和《湖

南省检察机关关于司法工作人员诉讼活动渎职行为调查办法(试行)》,以及《关于进一步加强和改进人大代表联络工作的意见》和《湖南省人民检察院人大代表联系人制度》,接受省人大的监督,推进人大代表联络工作的规范化、制度化和经常化,促进法律监督工作的科学发展。三是探索建立检察体制外选任人民监督员制度。湖南省检察院开始在全省全面推行“选任委员会”选任人民监督员方式,让更多的民意通过监督意见这个渠道参与到司法中来,使检察机关“兼听则明”。通过在检察机关外部成立“选任委员会”负责人民监督员的选任工作,使监督的刚性和效果凸现,成为在全国的一个亮点。这些规范性文件和改革措施的出台,带有鲜明的探索性和地方特色,是检察机关在法治湖南建设中能动性的生动体现。

(三)在自身建设方面强化系统内外监督

保障检察机关自身的纯洁性是履行好法律监督职责的关键。湖南省检察机关坚持把强化自身监督摆在与强化法律监督同等重要的位置。在内部监督方面,一是规范案件管理。2011年5月17日,湖南省人民检察院出台了《湖南省检察机关案件管理工作规程(试行)》和《湖南省检察机关执法状况考评办法》。二是强化检务督察机制。全省各级检察机关依据《湖南省检察机关执法质量考评办法》和《湖南省检察机关执法质量考评实施细则(试行)》的规定,认真贯彻检务督察制度,既对执行程序法和实体法的情况进行全方位监督,又对执法办案进行事前、事中和事后的全过程监督。通过检察机关内部监督制约的强化,推进了全省检察机关执法的规范化。在外部监督方面,主要体现了检务公开的加强。2011年11月28日,出台了《湖南省人民检察院关于加强和改进“检务公开”工作的意见》和《湖南省检察机关“检务公开”操作规程(试行)》,通过健全完善检务公开机制,强化纪检监察约束追究机制,健全接受人大监督、政协民主监督以及新闻舆论和人民群众监督的工作机制等,让检察机关的法律监督工作处在有效的监督之中。

三 完善法律监督促进法治湖南建设的维度

(一)强化法律监督意识

法律监督意识是履行好法律监督职能的先导。强烈的法律监督意识,是检察机关发挥主观能动性,以改革的精神推进法律监督工作的精神动力。在法治湖南建设中,检察机关应该强化法律监督意识。首先,从我国法律监督的发展历程来看,检察机关的

法律监督权曾经被弱化过。在实际的法治生活中,检察机关法律监督的主动性不强,其根源在于没有树立好坚定的法律监督意识。法律监督权是《宪法》和《人民检察院组织法》赋予的,各级检察机关应该理直气壮地依法独立行使法律监督权。其次,就当前的法治建设实际而言,国家层面社会主义法律体系已经基本建成,湖南的地方法律体系也逐步完善,徒法不足以自行,没有有力的法律监督,国家的法律体系难以实现良性运转,法治建设的进程就会受到影响。在中国特色社会主义法律体系基本建立起来的新的历史起点上,检察机关必须站在助推法治国家建设的高度认识法律监督的重要性。最后,新修订的《刑事诉讼法》和《民事诉讼法》,增加了检察机关法律监督的内容,增强了检察机关履行法律监督职责的可操作性,这无疑增加了法律监督的具体任务。为此,各级检察机关必须强化法律监督意识,更好地履行好职责。

(二)拓展法律监督范围

首先,拓展法律监督范围是国家现行法律规定的客观要求。新修改的《民事诉讼法》已经将检察机关的监督范围,从民事审判活动拓展到包括调解活动、执行监督和审判工作人员在审判活动中的渎职违法行为的监督等方面。新修改的《刑事诉讼法》也对检察机关的监督范围和环节进行了拓展。检察机关应该做好相关的改革和配套工作。其次,拓展法律监督范围是我国法治建设的客观需要。理论上而言,法律执行到哪里,法律监督就应该覆盖到那里。在当前的社会转型期,法律信仰和法治习惯的养成,需要立法、执法、司法、法律监督、守法各个环节的协调推进,拓展法律监督的范围是时代的需要。最后,拓展法律监督范围还是湖南科学发展的需要。在法治湖南建设中,尤其要围绕省委确定的“四化两型”、“四个湖南”、“两个加快”等战略任务,在生态建设、环境保护、信息化建设等新领域拓展法律监督范围,为服务湖南建设大局保驾护航。

(三)规范法律监督程序

法律监督程序是提高法律监督工作效率和科学化水平的必要条件,也是防止法律监督权违法违规的重要保障。对法律监督权而言,“最关键的任务是对制裁机构进行监督:一方面,应该保证它们的配备,使它们拥有足够的制裁能力;另一方面,必须限制其采取侵犯行为的可能性,防止权力的滥用。这主要取决于:应该通过制裁法规来规范其行为,并在紧急情况下借助次级制裁予以限制。”^{[9]208}依法规范行使检察权,应该是检察机关推进法治湖南建设的

基本前提和运行起点。只有建立在这个起点上,检察机关在推进法治湖南建设中的职能作用才能得到正确有效的彰显,检察机关的法律监督功能才能赢得社会公众的认同^[10]。从现实情况来看,规范法律监督程序是提高法律监督水平的客观需要。虽然最近几年湖南检察机关法律监督的水平和能力有一定的提高,但执法不规范的现象仍然突出,利益驱动、执法作风简单粗暴的问题仍然不同程度存在,必须通过规范程序来消除这些问题。要适应修改刑事诉讼法和民事诉讼法对保障公民合法权益、规范执法行为的新要求,完善相关法律监督程序,为正确履职提供程序保障。

(四)改进法律监督方式

随着法治湖南建设的推进,客观上要求检察机关正确处理敢于监督与善于监督的关系,改进法律监督方式。首先,要注意法律监督与有关执法司法工作的衔接,营造共识,寓监督于支持、维护之中,形成工作合力。注意发挥检察建议的作用,对执法办案中发现的工作瑕疵、矛盾隐患、管理漏洞,分析原因,提出对策建议,促使有关部门启动内部纠错机制,消除隐患、加强管理,狠抓监督意见的跟踪落实。其次,要注意将法律监督寓于加强和创新社会管理的实践中,维护社会和谐稳定的大局。对复杂敏感案件,要及时向党委、人大请示报告,加强与有关部门协调、沟通,稳妥处理。在执法办案的过程中要创新群众工作方式,着眼于最大限度化解消极因素,通过刑事和解、检调对接、不批捕说理、不起诉答疑、被害人救助等方式,使当事人消除疑惑、化解积怨,力争做到“案结事了”。最后,要增强法律监督的主动

性,多进行事前的预防性监督。针对国家工作人员的职务犯罪行为,应该提前介入,预防为先,这既是对干部的保护,也是对国家法制的维护。

注释:

① 鉴于“法治湖南”首次提出是2010年8月,具体实施开始于2011年,所以本部分内容的的数据主要来源于龚佳禾检察长在2012年湖南省第十一届人民代表大会第六次会议上的工作报告。

[参考文献]

[1] 郝丽洁.法治国家中法律监督的地位及其实现途径[J].前沿,2004(1):150-153.

[2] 卜安淳.关于改革公诉制度和强化国家法律监督的思考[J].法治研究,2011(4):101-107.

[3] 刘计划.检察机关刑事审判监督职能解构[J].中国法学,2012(5):133-148.

[4] 王胜俊.加强司法公信建设 提升人民法院司法公信力[EB/OL].[2012-09-02].www.chinapeace.org.cn.

[5] [英]培根.培根论说文集[M].水天同,译.北京:商务印书馆,1983:193.

[6] 参见法治湖南建设纲要[N].湖南日报,2011-08-02.

[7] [美]E·博登海默.法理学法律哲学与法律方法[M].邓正来,译.北京:中国政法大学出版社,2004:365.

[8] 梁景明.论法律监督的二重性——基于法治和政治二场域的讨论[J].法学杂志,2008(1):116-118.

[9] [德]托马斯·莱塞尔.法社会学导论[M].高旭军,等译.上海:上海人民出版社,2011.

[10] 李超民,吴建雄.法治湖南建设中的检察职能及其实现[J].湖南社会科学,2012(3):81-85.

Practice Summary and Consummation on Legal Supervision for Promotion of
“the Rule of Law in Hunan” Construction

HU Shou-yong,ZHOU Shao-hua
(Hunan Academy of Social Sciences,Changsha 410003,China)

Abstract: “The Rule of Law in Hunan” construction is a strategic system work. Legal supervision is a weak link in the rule of law in China, which is an important guarantee for safeguarding judicial credibility and an important part of “the Rule of Law in Hunan” construction. It highlights the important position of legal supervision in “the rule of law in Hunan” construction. Hunan procuratorial organs in the practice of service for “the rule of law in Hunan” construction, is enhancing the level of legal supervision in unity, highlighting characteristics of legal supervision in local, strengthening internal and external oversight in its own construction. To promote “the rule of law in Hunan” construction through legal supervision needs four aspects: strengthening legal supervision awareness, expanding the range of legal supervision, standardizing legal supervision program and improving the methods of legal supervision.

Key words: the Rule of Law in Hunan; legal supervision; procuratorial organs