

JIANCHA LILUN QIANYAN
YUSHIWUWENCONG

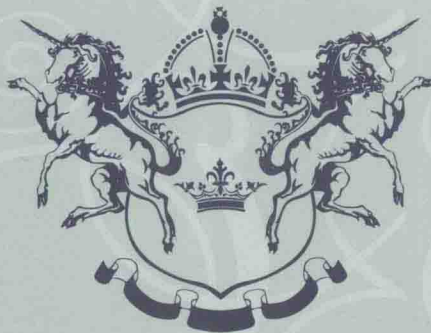
★ 检察理论前沿与实务文丛 ★

丛书总主编 王金庆

检察权监督制约 机制研究

JIANCHAQUAN JIANDUZHIYUE JIZHIYANJIU

刘东平 赵信会 编著



中国检察出版社

JIANCHA LILUN QIANYAN
YUSHIWUWENCONG

★ 检察理论前沿与实务文丛 ★

丛书总主编 王金庆

检察权监督制约 机制研究

JIANCHAQUAN JIANDUZHIYUE JIZHIYANJIU

刘东平 赵信会 编著



本书系2013年度山东省人民检察院理论研究课题成果

(编号SD2013C06)

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

检察权监督制约机制研究/刘东平, 赵信会编著. —北京: 中国检察出版社, 2015. 4

ISBN 978 - 7 - 5102 - 1382 - 3

I. ①检… II. ①刘… ②赵… III. ①检察机关 - 权力 - 司法监督 - 研究
IV. ①D916.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 050504 号

检察权监督制约机制研究

刘东平 赵信会 编著

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区香山南路 111 号 (100144)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjccbs. com)

编辑电话: (010) 88685314

发行电话: (010) 68650015 68650016 68650029

经 销: 新华书店

印 刷: 河北省三河市燕山印刷有限公司

开 本: 720 mm × 960 mm 16 开

印 张: 15 印张

字 数: 261 千字

版 次: 2015 年 4 月第一版 2015 年 4 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1382 - 3

定 价: 48.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

总 序

近年来，国家对《刑法》、《刑事诉讼法》、《民事诉讼法》等一系列重要法律法规进行了修订，进一步完善了中国特色社会主义法律体系。党的十八大、十八届三中全会作出全面深化改革、推进依法治国的战略部署，十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，对建设社会主义法治国家作出更深入、更细致的部署，明确了加强宪法实施，建设法治政府，保障审判权、检察权更为独立公正行使等全面推进依法治国的实施路径。

新的法律政策形势，对检察机关如何充分履行法律监督职能提出了更高要求，迫切需要我们积极跟进研究，进一步提高认识能力、判断能力和工作能力，提出深化改革和提升法律监督水平的有效措施，服务保障经济社会发展。菏泽市检察机关历来重视检察理论研究工作，特别是2010年以来，在时任菏泽市人民检察院检察长朱庆安同志带领下，着力完善检察理论研究工作机制，积极与山东政法学院进行检校共建，出台了检察理论课题管理办法、优秀成果奖励办法，研究氛围不断浓厚，多项课题被高检院、山东省院立项，形成了一批较高质量的研究成果，推出了《检察理论前沿与实务文丛》系列研究丛书，陆续出版了《人民检察院组织法修改研究》、《证据法专论》、《民事检察监督制度研究》等理论专著。

在这样一个好基础上，根据组织安排，我来到菏泽，与菏泽检察同仁一起工作，既感到由衷的高兴，又感到责任重大，尤其是有



责任继续办好《检察理论前沿与实务文丛》。作为菏泽市检察机关理论研究成果的汇报和展示，本丛书特色在于紧紧围绕新政策、新法规，着眼检察工作实务，直面难点重点，分析解决问题，具有较强的针对性和实用性。除已有成果外，丛书还将对检察权监督制约、派驻检察室、职务犯罪侦查、检察信息化建设等热点问题深入研究。

本丛书各分册作者主要由两部分人员组成：一部分作者来自菏泽市检察机关，他们都具有多年从事检察业务的经历，同时又长期关注和研究法学理论，对实践中出现的诸多问题都有较深刻的认识和独到的见解；还有一部分作者是高校从事法学教研工作的教授和副教授，既有较精深的法学专业理论功底，又有较丰富的检察实务研究经验。由这样的作者撰写的专题研究著作理论性与操作性兼备，无疑值得一读。

“学知不足，教后知困。”检察理论博大精深，实务环境存在差异，许多政策法规刚刚施行，有的应用性研究还没有成熟的经验可供借鉴，加之本丛书成稿匆忙，撰稿作者的知识和水平亦有限，因此，我们提出来的观点仍然是一家之言，错误缺漏之处在所难免，衷心希望广大读者批评指正。

菏泽市人民检察院检察长

2015年2月

目 录

Catalogue

总 序	王金庆 1
第一章 检察权	1
一、检察权的产生与发展 / 2	
二、中国检察制度的历史沿革与特点 / 3	
三、检察权的性质 / 6	
四、我国对于检察权性质的定位 / 9	
五、检察权的内容与功能 / 21	
第二章 国外检察监督制约机制理论	27
一、国外检察制度的历史与现状 / 28	
二、国外对检察权的制约 / 32	
第三章 我国检察权监督制约机制的现状与反思	43
一、我国检察权监督制约机制基础理论 / 43	
二、我国现行检察权监督制约机制的分类 / 53	
三、我国检察权监督制约机制的现状与反思 / 58	
第四章 检察一体化视野下的检察权内部监督制约机制	68
一、检察一体化机制的理论基础 / 68	
二、检察一体化机制存在的重要意义 / 75	
三、检察一体化对检察权监督制约的体现 / 78	
四、检察一体化视野下对检察权监督制约机制的完善 / 80	
第五章 检察委员会视野下的检察权内部监督制约机制	85
一、检察委员会制度的基本理论 / 86	



二、检察委员会的职能作用与组织形式 / 90	
三、检察委员会制度的价值 / 96	
四、当前我国检察委员会制度分析 / 102	
五、完善我国检察委员会制度的路径选择 / 107	
第六章 检察长负责制视野下的检察权内部监督制约机制	118
一、检察机关领导体制理论 / 119	
二、检察长负责制的基础理论 / 120	
三、检察机关内部组织人事关系 / 124	
四、我国检察长负责制现状与存在的问题 / 128	
五、检察长负责制视野下检察权监督制约机制的完善 / 131	
第七章 民事诉讼检察权监督制约机制的完善	141
一、民事诉讼中检察权运行的主要特点 / 142	
二、民事诉讼中检察权监督制约机制的基本原则 / 146	
三、民事检察监督权实现过程中存在的问题 / 151	
四、检察机关民事检察权监督制约机制的完善 / 160	
第八章 刑事诉讼检察权监督制约机制的完善	172
一、刑事检察权外部监督制约的理论基础 / 173	
二、我国刑事检察权监督制约现状的分析 / 179	
三、刑事检察权外部监督制约机制的完善 / 183	
第九章 行政诉讼检察权监督制约机制的完善	193
一、行政诉讼检察权的基本理念 / 193	
二、行政检察权的基本原则 / 196	
三、行政诉讼检察权的理论基础 / 199	
四、行政检察权存在的合理性 / 201	
五、我国行政检察权的构建设想 / 205	
参考文献	221
后 记	228

检 察 权

在当今世界，为了实现依法治国，维护社会公平正义，构建法治国家已然成为各现代国家共同追求的目的。而在构建法治国家的过程中，加强检察权的地位和作用，以及加强对检察权的监督与制约已经在世界范围内成为一种发展趋势。要研究这些问题，首先必须清楚地认识和界定检察权的地位、性质和内容等问题，对于这些问题，各国都有自己的历史与法律传统，在检察权的问题上都有不同的规定与做法。因此，通过比较各国检察权的产生与发展，可以促进我国更好地认识检察权以及确定我国检察权的性质与地位，从而推动我国检察权监督制约体制的构建，以此更好地推进我国的司法体制改革。

检察权作为检察官或检察机关所享有权力的总称，是国家的一项重要权力。^①要深入清楚地认识和研究检察权，就需要对检察权的产生与发展、检察权的性质、内容、行使主体以及原则等基本问题有一个明确的认识，本章则会对以上基础问题分别进行相关分析与说明。

^① 邓思清：《检察权研究》，北京大学出版社2007年版，第1页。



一、检察权的产生与发展

“为了解决社会科学问题，为了获得真正处理这个问题的本领，而不被一大堆细节或各种争执意见所迷惑，为了用科学眼光观察这个问题，最可靠、最必要、最重要的就是不要忘记基本的历史联系，考察每个问题都要看某种现象在历史上怎样产生，在发展中经过了哪些主要阶段，并根据它的这种发展去考察这一事物的现在是怎样产生的。”^① 将列宁的这番话语放在检察权的研究中，可见，最基础的一步便是对检察院的产生与发展进行相关研究与分析。

检察权是一种国家权力，而国家权力是随着国家的产生而产生的，相比于立法权、行政权、司法权等其他重要的国家权力，检察权的诞生相对晚一些。整个人类发展的历史经历了原始社会、奴隶社会和封建社会，检察权也随着人类历史的进程经历了孕育、萌芽和成长的发展过程。

原始社会是人类社会发展的第一阶段，到目前为止，还没有发现世界上有哪个民族没有经历过原始社会。人类出现，原始社会也就产生了。处于原始社会的人类生产力水平很低，有些以狩猎和采集经济为主，有些则以渔业为主，或者以简单的自然农业为主，生产资料都是公有制的。在典型的原始社会里，没有专职的领袖，年龄与性别相同的人具有同等社会地位，如有争执就按照传统准则进行调停，人们普遍遵守这些准则。由此可以看出，在原始社会中，由于没有国家机器的存在，自然也就不会有国家权力的产生，因此，检察权不存在于原始社会。

奴隶社会最早出现于埃及、西亚、中国和印度，继而在希腊和意大利等地产生。产生和确立于原始社会末期，由于社会生产力和分工的发展，劳动生产率的提高，使得劳动者能够生产剩余产品，从而使奴役他人变为有利可图的事。随着奴隶与奴隶主之间的矛盾和斗争日趋激烈，作为奴隶主阶级镇压奴隶和其他被剥削者工具的奴隶制国家应运而生。奴隶主为了维护奴隶制度，不断强化军队、监狱、法庭等国家机构，并且以国家的名义制定各种法律，以此来惩罚犯罪行为，从而便产生了各种国家权力，如立法权、行政权和司法权等。但是，由于当时人们认为，犯罪只是侵犯个人权利的行为，因

^① 《列宁选集》（第四卷），人民出版社1990年版，第43页。

此实行私人控告制度，即允许公民个人对犯罪进行追究，国家不进行干预。^①由于缺乏国家对犯罪的追诉机制，因此奴隶社会仍然没有检察权的存在。

随着封建社会的发展，社会矛盾也变得日益激烈，因此，在各种矛盾不可调和的社会状况下，犯罪行为也变得越来越，这不仅影响到个人的利益，而且已经开始影响到整个国家的利益与统治阶级的统治秩序。在这种情况下，国家便开始主动追究犯罪行为，建立了检察制度，检察权由此逐步产生与发展起来。

二、中国检察制度的历史沿革与特点

检察制度是近代我国从西方引进的一种制度。在我国古代，并没有现代意义上的检察制度，中国现代检察制度的产生是在中国古代御史制度的基础上吸收了西方检察制度和苏联社会主义检察制度而产生发展起来的。

（一）御史制度与中国古代检察制度的产生与发展

中国古代是否有检察制度，法学家和史学家一直争论不休，有一部分学者认为：“如果从广义的检察制度着眼，视检察制度为法律监督制度的话，就可以肯定中国古代有检察制度，并称之为御史制。”^②所以，御史制度与中国古代检察制度有着密不可分的文化传承关系。

从中国古代历史的发展来看，御史制度最早产生于西周。《周礼·春官》中提到“御史掌邦国都鄙及万民之治令以赞冢宰”。可见，御史的名称在西周最早出现。到战国时，韩、赵等国均设有御史，并已开始兼任监察职责。秦汉以后，为了保证中央集权政体的巩固，建立了一套负责监察百官、监督执行法令的御史制度，其组织分为中央和地方两类，分别掌管对中央和地方官吏的纠察。御史大夫或中丞均位列三公，朝称独坐，成为中央政权的重要组成部分。

御史大夫掌管国家监察工作，其副手为御史中丞。御史中丞的职权是负责在殿中纠举违法的官吏。除中央机构外，御史大夫还领导着全国三十六郡的监御史，监御史的职权是监理诸侯，监察地方违法事宜。西汉末年以后，御史台开始建立，由御史中丞任长官，形成专门的纠察机关，但在体制上隶属于少府统辖。唐代以后，御史制度进一步发展，实行一台三院制。中央设

① 邓思清：《检察权研究》，北京大学出版社2007年版，第2页。

② 王桂五：《中华人民共和国检察制度研究》，法律出版社1991年版，第21页。



御史台，直属皇帝领导，长官为御史大夫，“掌以刑法典章纠正百官之罪恶”。^① 下设三院：台院、殿院、察院，各院分设长官，职权更加明确，其中台院负责纠弹百官，推鞠狱讼；殿院负责纠察朝仪和管理廷殿供奉仪式；察院执掌监察州县地方官吏。到了元代，御史台的地位更加提高，成为与中书省、枢密院并立的三大机关之一。明清两朝，御史台改称都察院，监督体系进一步完善。“清雍正三年，六科给事中并入都察院。”^② 由于清朝都察院已下设了十五道监督御史，负责下查各道；而给事中负责上察中央各科，因此都察院在皇帝领导之下建立了一套集中统一的御史制度。都察院的权力也极大，与大理寺、刑部组成三法司共同构成了清朝最高司法机关。1911年，随着清王朝的灭亡，中国封建王朝的御史制度走到尽头。

综上所述，御史组织出现并成为封建专制政权国家机器的重要组成部分，是中国古代政治法律制度的一大特色，在两千余年的君主专制之下，为了巩固政权，历代帝王都对御史制度给予了高度重视。御史的权力集中体现在“纠察百僚”与“辨明冤枉”这两项上面，其职权具体包括监督法律和法令的实施；对违犯朝廷纲纪的官吏进行弹劾；在全国范围内或在特定地区，对地方司法情况进行监督和检查；参与并监督中央司法机关对重大案件的审判活动；等等。用现代的观念来看，这其中包含了一般监督权、监督行政权、监督审判权、检举起诉权等权能。这一权力，从本质上是当今法律监督制度的起源。御史通过行使这些权力，提高了封建国家的统治效能，巩固了中央集权的封建制度。这种权力的设置也表明，在政治传统或者说权力思想方面，中国更崇尚建立一项集中统一的弹劾之权来解决政权的制衡问题，这与欧美三权分立的政权文化是有本质区别的。

（二）中国现代检察制度的产生与发展

中国具有真正现代意义的检察制度起源于清末。清末时期，反对封建主义统治的呼声日益高涨。为了缓和阶级矛盾，清政府不得已进行体制改革，施行君主立宪体制，效仿西方先进国家进行司法制度的改革。1902年，效仿德、法、日等国的司法制度进行法律修订，建立起大陆法系模式的法律制度和检察机关。1906年，清政府制定《大理院审判编制法》，其中第十二条规定：“凡大理院以下审判厅、局，均须设有检察官。其检察局附属该衙署之

^① 孙谦：《中国检察制度纲论》，人民出版社2004年版，第3页。

^② 丁元：《中国法制史》（第二章——古代宪政之创制），会文堂新纪书局1930年版，转引自洪浩：《检察权论》，武汉大学出版社2001年版，第44页。

内。检察官于刑事有提起公诉之责：检察官可请求用正当的法律，检察官监视判决之正当施行。”这是我国司法制度历史上第一次出现审判权与检察权的分离，标志着我国有了具有现代意义的检察制度。1910年清政府颁布《法院编制法》，规定全国法院共分四级，即大理院、高等审判厅、地方审判厅和初级审判厅。与此对应，检察机关也分四级，均附设于同级审判机关内。《法院编制法》还规定了检察厅独立对于审判衙门行使其职务原则。由此，检察厅与法部和大理院三个司法机构，基本上形成了拥有相对独立地位的近代司法体制，我国近代的检察制度正式产生。

北洋军阀时期，其司法体制沿袭了清末定制，实行四级三审制，各级法院内部附设检察机关。在国民党统治期间，一直沿用四级三审制的司法体制，检察机关也相应地分为四级，分别设置于相应等级审判机关内。1932年，南京国民政府通过《中华民国法院组织法》，将法院规定为地方法院、高等法院、最高法院三级。其中，第26条规定：“最高法院设置检察署，置检察官若干人，以一人检察长；其他法院及分院各置检察官若干人，以一人首席检察官，其检察官名额仅有一人时，不置首席检察官。”自此这种“审检合署”的体制确定下来，并一直延续到1949年南京国民政府覆灭。

在新民主主义革命时期，随着人民革命政权的建立和发展，我国的人民检察制度逐步发展起来。第一次国内革命战争时期，由于战争环境的限制和政法体系上的简陋、混乱，检察机关的法定职权的落实十分有限，并且存在着仿效当时的苏联工农检察院的嫌疑，其时建立起来的四级苏维埃工农检察部负责对法律实施情况的监督。抗日战争时期，检察制度和检察职权在一定程度上受国民政府的影响，同时也有自己的特点，如山东抗日根据地，在各级司法机关设置检察官的同时，建立各级检察委员会，以规划、推动检察工作。检察委员会的出现，是对我国人民检察制度的创造性发展。解放战争时期，司法组织基本上沿袭了老根据地行之有效的司法制度。司法、行政合一的情况在基层普遍存在，检察机关仍不专设。值得一提的是，由于东北解放区特殊的地理位置，其检察机关的设置受到了苏联检察制度的影响。

我国检察制度在总结革命根据地时期的经验，充分借鉴苏联检察制度的模式与理念，吸收德法的制度经验以及承袭中国特有的御史制度等政治法律文化传统的基础上，得以正式确立。新中国检察制度是伴随着中华人民共和国的诞生而建立起来的，是一项新型的、社会主义的检察制度。新中国的检察制度是根据人民民主专政的理论和列宁关于法律监督的思想和学说，在继承新民主主义革命时期的检察工作的基础上，吸取国外尤其是苏联社会主义



检察制度建设经验的基础上，继承和顺应了中国政治的合理传统，结合中国的实际情况而逐渐建立起来的。

新中国成立后，根据列宁的检察理论，逐步探索并建立了符合本国国情的检察制度。1949年9月21日，中国人民政治协商会议制定的《中国人民政治协商会议共同纲领》和《中华人民共和国中央人民政府组织法》规定，设立最高人民检察署为国家的最高检察机关，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。同年12月颁布的《中央人民政府最高人民检察署试行组织条例》规定，人民检察署实行垂直领导，最高检察署受中央人民政府的直接管辖。人民检察署行使下列职权：监督法律的事实；对刑事案件进行侦查，提起公诉；对全国社会与劳动人民利益有关的民事案件及一切行政诉讼，均有权代表国家公益参与；对法院之违法判决提出抗议；有权监督全国司法和公安机关犯人改造所及监所的违法行为等，从而产生了我国社会主义的检察制度和检察权。^①

三、检察权的性质

检察权是一种国家权力，其性质代表着检察机关在国家权力机构中的地位以及决定其在国家管理活动中所起到的作用。综观世界各国，有些国家的检察权是独立成体系的，而也有些国家的检察权是依附于其他国家权力或者机构，不具有独立性。检察权的性质是科学配置检察权的根据，是充分发挥检察权功能作用的出发点。

检察权的性质具体是由国家的政治体制决定的。检察权在国家政治管理中是一项重要的国家权力。然而，由于各国历史传统与法律体制的不同，因此不同的国家对检察性质的规定也各有不同。总结起来，主要分为以下几种：

（一）行政权说

在英美国家，检察权基本上属于行政权。因为从组织上看，英国的皇家检察机关（CPS）以及美国联邦和各州的检察机关大体上都属于行政分支的有机组成部分。作为英格兰和威尔士检察机关领导核心的中央法律事务部，属于英国重要的司法行政机构，其首脑由首相直接提名和任命，属于非内阁成员中的重要行政官员。而美国联邦司法部作为美国联邦政府分支的组成部分，其首脑司法部长由总统提名和任命。司法部长作为内阁的重要成员，实际为美国联邦一级的总检察长，拥有领导联邦检察官的权力。从所发挥的

功能来看,英美检察机关大体上属于单纯的刑事起诉机构,它们站在政府的立场上,负有对犯罪案件提起公诉、支持公诉以及监督有罪裁判得以执行的使命,从而维护社会的基本秩序和安宁。从活动方式上看,英美检察官在警察的协助下,单方面地从事起诉前的准备活动,并在法庭上充当案件的控诉一方,成为法院定罪量刑的实际申请者。这表明,检察官与警察一样,都在代表政府行使着刑事追诉权,这种权力实质上属于行政权力。^①

英美法系国家将检察权归于国家行政权有着深厚的理论基础。从国家权力的划分上来说,其奉行“三权分立”说,将国家权力分为立法权、司法权和行政权,三种权力相互独立、相互制衡。传统理论认为,司法行为需要具备中立性,司法活动就是法院的审判活动,其他行政活动、法律监督活动都不属于司法活动。从这个意义上说,检察权便不是司法权。同时,很显然,检察权不可能属于立法权范畴,因此,只能将其归为行政权。

(二) 准司法权说

将检察权界定为准司法权,是指既不认为检察权为行政权,也不认为其为司法权,是介于两者之间的一种权力。大陆法系国家,如法国和德国就采取了这样的做法。在法国,检察机关在设置上具有“审检合署”的特征。检察机关不具有独立的系统,而是由派驻各级法院内的检察官组成,检察机关由司法部领导,每个检察员都是由司法部长提名、总统任命的。从这个意义上来说,检察官手中的检察权就具备了行政性。但是,检察机关负有发现实体真实、维护司法公正的使命。在进行刑事追诉的过程中,既要收集不利于被告人的证据,也要收集有利于被告人的证据,对于法院的初审裁判或者二审裁判,检察官要站在维护法律公平的立场上提出上诉,因此,他们也会提出有利于被告人的上诉。并且检察官和法官都是经过专门的训练、培养和任命的,他们之间很容易互相调换职务。检察官和法官负有同样的责任。甚至在法国人的观念中,检察官和法官分别被称为“站着的司法官”和“坐着的司法官”。可见,法国检察官的地位和职责具有很强的独立性,从而使检察官的权力具有了司法性。因此,法国的检察权可以认为是介于行政权和司法权之间的一种“准司法权”。

根据德国的《法院组织法》,每所法院都设立一个由若干名检察长和检察官组成的检察机关。联邦检察机关设于联邦法院,受联邦司法部长领导;州

^① 参见陈瑞华:《问题与主义之间》,中国人民大学出版社2008年版,第28~29页。



检察机关设于州的各级法院，受州司法部长领导，检察机关实行“检察一体”制，上级检察机关领导下级检察机关。正是由于检察机关具有这种“双重”属性，德国的检察机关既不被认为是行政机关，也不被认为是司法机关。因此，可以将德国检察机关所享有的检察权归为“准司法权”。

（三）法律监督权说

在国家权力上，法律监督权是国家权力的一种，而检察权则是法律监督权的具体体现。采取这种做法的国家有我国和俄罗斯。我国目前实行的“人大领导下的一府两院”体制，决定了检察机关是一种并列于法院的司法机关；而我国《宪法》和《人民检察院组织法》所确立的检察机关的法律监督地位，则决定了检察机关有权对法院的审判活动实施法律监督，它所行使的司法权不仅十分重要，甚至还略高于法院所行使的审判权。^①三大诉讼法则具体规定了人民检察院在刑事诉讼、民事诉讼、行政诉讼中的法律监督权。因此，法律监督权是我国检察机关一切权力的根本性质。具体来说，我国检察权的法律监督性质主要体现在以下几个方面：首先，在我国的政权组织形式中，分为行政机关、审判机关、法律监督机关以及军事机关，这些机关分别行使行政权、审判权、法律监督权和军事权。所以我国的检察机关行使的权力便是法律监督权，不能再行使其他权力。其次，在刑事诉讼领域，检察机关有权对公安机关、法院、刑罚执行机关的诉讼活动实施法律监督。例如，对于公安机关应当立案而不予立案的决定，检察机关有权要求其说明理由，发现理由不成立的，应通知其立案；对于公安机关在侦查中的违法行为，检察机关有权提出纠正意见；对于法院一审作出的未生效裁判，检察机关发现确有错误的，有权提出抗诉，从而引起二审程序，对于法院生效裁判，也有权提起控诉，从而引起再审程序；等等，这些都体现了我国检察机关检察权的法律监督属性。再次，在民事和行政诉讼领域中，检察机关有权对法院的审判活动进行监督，发现生效裁判确有错误的，有权提出抗诉，从而直接引起再审程序。这一点也表现了检察权的法律监督属性。最后，与西方“三权分立”的理论相比较分析，我国的检察权既具有行政权的属性，又具备司法权的特点。如此进行分析，检察权的行政权属性与司法权属性相结合，便表现出了法律监督权的属性。

俄罗斯联邦共和国《宪法》规定：“检察机关独立行使职权，不受任何地方机关的干涉。”《俄罗斯联邦刑事诉讼法典》第25条规定，苏联总检察长和

^① 陈瑞华：《问题与主义之间》，中国人民大学出版社2008年版，第30页。

他所领导的苏俄检察长以及下级检察长，对于刑事诉讼程序中法院是否准确、一致地执行苏联、苏俄和各自治共和国的法律实行监督。检察长应该在刑事诉讼程序的各个阶段，及时采取法律所规定的办法，消除一切违法行为，不论这种违法行为是由何人引起的。检察长在刑事诉讼中行使自己的职权，不受任何机关和公职人员的干涉，只服从法律和遵循苏联总检察长的指示。^①并且，1999年2月10日修订的《俄罗斯联邦检察院组织法》规定：“为了维护法律的尊严和统一实施，加强法制，保护公民的人权和自由，依法维护社会和国家的利益，俄罗斯联邦检察院行使下列职权：对联邦的各部、国家各委员会和局、联邦的其他权力执行机关和代表（立法）机关、联邦主体的执行机关、地方自治机关、军事指挥机关、检察机关及其公职人员、企事业组织管理机关和领导人员，实施执法监督，对其作出的法律决定是否合法进行监督；对联邦的各部、国家各委员会和局、联邦的其他权力执行机关、代表（立法）机关、对俄罗斯联邦主体的执行机关、地方自治机关、军事指挥机关、检察机关以及这些机关的公职人员、企事业组织的管理机关和领导人员，实施守法监督；对侦查、预审和预侦活动实施执法监督；对民事审判进行执法监督；对执行法院决定的处罚和强制措施的行政机关，监管场所行政机关进行执法监督；根据俄罗斯联邦刑事诉讼法赋予的权能进行刑事追究；协调各护法机关同犯罪活动作斗争。”^②从这些规定，不难看出，俄罗斯检察机关的性质与地位与中国是相似的，都是一个独立的国家机关，其检察权的行使也很明显地体现出了法律监督权的属性。

四、我国对于检察权性质的定位

检察权所具有的实质内容构成了判定检察权性质的前提与基础，不同的实质内容使得检察权具有了不同的性质。因不同的国家有着不同的宪政体制，检察权的实质内容也就具有了不同的形态与权限。新中国成立后，我国第一部《宪法》和《人民检察院组织法》明确规定，人民检察院是国家的法律监督机关，这样从宪法意义上确定了我国的检察权具有法律监督的属性。尽管《宪法》经过几次修改，但是从宪法条文上来看，人民检察院的宪法性质和宪

^① 参见《俄罗斯联邦刑事诉讼法典》，苏方道等译，中国政法大学出版社1999年版，第15~16页。

^② 《俄罗斯联邦检察院组织法》，周志放译，载《中国刑事法杂志》2002年第6期。



法地位没有发生变化。因此,将人民检察院视为法律监督机关的传统观点一直被人们所采用。然而随着司法体制的改革与进步以及学术界的改革研讨,关于检察权的性质,出现了不同的看法,在学术界引起了广泛的争论。

(一) 我国学术界的新观点

1. 行政权说

所谓行政权说,是一些学者认为检察权具有行政权属性,主张检察权本质上应归为行政权。支持这种观点主要有以下几个理由:

(1) 检察机关的组织体系和领导体制具有行政属性。在我国,检察机关实行上级领导下级的领导体制。根据我国《宪法》和《人民检察院组织法》的规定,全国设立最高人民检察院、地方各级人民检察院和专门人民检察院,其中地方各级人民检察院分为省级人民检察院、地(市)人民检察院和县(市、区)人民检察院。最高人民检察院领导地方各级人民检察院的工作,上级人民检察院领导下级人民检察院的工作。我国检察机关的这种领导体制是典型的行政领导的模式。

(2) 检察机关实行“检察一体化”的活动原则,具有明显的行政特征。检察机关组织与活动的一项基本原则是“检察一体制”,指检察机关上下形成一个整体。一是指挥监督权,即上级检察机关或者检察机关内部领导有权指挥监督下级检察机关或者下属检察官的活动,而下级有服从上级领导的义务。二是职务收取和职务转移制,即上级有权亲自处理属于下属检察官承办的案件和事项,同时上级检察官有权将下属检察官承办的案件和事项转交其他下属检察官承办。三是官员代换制,即参与诉讼、出席法庭的检察官即使中途替换,对案件在诉讼法上的效果并无影响。四是首长代理制,即各级检察机关所属检察官在对外行使职权时,系检察首长的代理人。五是变更决定权,即上级检察机关或者检察机关内部领导有权变更下级检察机关或者下属检察官对案件作出的有关决定。

(3) 检察官的行动方式具有行政特性。检察官的主要功能——刑事追诉,包括犯罪调查与检控,是一种为维护法律秩序所实行的积极而主动的行为,不是消极与被动的裁判行为。而司法权坚持“不告不理”的原则,只有当发生了讼争或某种事件申诉到司法机关之后,司法者才会依据法律在当事人诉求的范围内作出裁判。司法权的裁断职能决定了司法权行使的消极性与被动性,与行政权在行政管理的运作过程中所表现出来的积极主动性及自发性(自发行动)形成明显区别,因此,检察权行使的主动性和积极性,表现出的