

ZHONGGUO JIANCHA

JIANCHA JIGUAN DE JIANDU YU BEIJIANDU

中国检察

—— 检察机关的监督与被监督

第11卷

主 编 张智辉

副主编 向泽选 谢鹏程



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

ZHONGGUO JIANCHA

JIANCHA JIGUAN DE JIANDU YU BEIJIANDU

中国检察

—— 检察机关的监督与被监督

主 编 张智辉

副主编 向泽选 谢鹏程



北京大学出版社
PEKING UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

中国检察——检察机关的监督与监督(第11卷)/张智辉主编. —北京:北京大学出版社, 2006. 12

ISBN 7-301-11365-X

I. 中… II. 张… III. 检察机关-工作-中国-文集 IV. D926.3-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2006)第150104号

书 名: 中国检察——检察机关的监督与监督(第11卷)

著作责任者: 张智辉 主编

责任编辑: 陈新旺 吕亚萍

标准书号: ISBN 7-301-11365-X/D·1647

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路205号 100871

网 址: <http://www.pup.cn>

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

出版部 62754962

电子邮箱: law@pup.pku.edu.cn

印刷者: 北京大学印刷厂

经销者: 新华书店

730毫米×980毫米 16开本 28印张 488千字

2006年12月第1版 2006年12月第1次印刷

定 价: 39.00元

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,侵权必究

举报电话: 010-62752024 **电子邮箱:** fd@pup.pku.edu.cn

卷 首 语

本卷所收录的是 2005 年结题的最高人民检察院检察理论研究课题的 11 个结题报告。这批研究成果有两个明显的特点:一是转变了研究思路,提升了检察理论研究的信服力。能否把检察机关定位为法律监督机关,一直是一个争论不休的话题。对检察机关的性质和地位一直有着不同的说法。本卷所收录的报告没有陷入所谓的概念或者理论的无休止、无对错的争论,而是从检察工作的具体实际出发,研究如何从制度上保障检察机关法律监督能力的强化,如何加强“监督监督者”的工作,如何加强对检察工作的管理,如何挖掘和拓展检察工作的职能,并且从这些具体的研究中提出强化法律监督能力的设想和方案,从而得出检察机关是我国的法律监督机关,并且是唯一适格的行使法律监督权的机关这一必然结论。二是加强了检察工作与检察理论研究的融合,体现了理论服务于实践的检察研究思路。近些年来,实证研究成为理论研究工作时髦字眼,在各类文章、报告中也频频出现诸多粉饰性的数字、图表,但这些数字、图表是否与文章、报告的主题有关,则需要作进一步的研究。本卷所收录的报告,都是结合课题组成员数年来、甚至数十年来的检察工作实际,从实践中的困惑出发,放眼国际,却又紧密结合办案实践,走一条从实践困惑到理论探求再到试点的艰难但又求真务实的研究之路。

在结构上,本卷具有一定的开放性,以坚持检察机关的监督与被监督为主线,包括以下四项相互联系又各有侧重的内容:一是检察机关独立行使法律监督权的制度保障,包括检察机关在政治体制和司法体制中依法独立行使职权的问题和为保证检察独立而在检察机关内部实行一体化管理的问题。二是检察机关的外部制约问题,主要是外部力量对检察机关的制约问题,如社会监督制约、人大监督、人民监督员的监督等。三是检察机关的管理问题,包括检察机关的案件管理、人员管理等法律监督能力建设问题。四是检察机关的职能问题,即在人权保障和预防职务犯罪方面如何进一步发挥检察机关的法律监督作用问题。

一、检察独立的体制问题

检察机关依法独立行使职权的制度保障应当包括外部保障和内部保障两方面。本专栏收录的两篇报告《检察机关依法独立行使职权的制度保障》和《上级检察机关领导下级检察机关的范围和程序》，从上述两方面论证了检察机关独立的制度保障问题。

《检察机关依法独立行使职权的制度保障》课题研究报告从实践问题入手，探讨了影响和制约检察机关依法独立行使职权的制度性问题，包括检察机关人财物管理存在受制于地方、检察组织机构设置缺乏自主权、检察机关内部管理模式不适应依法独立行使检察权的要求、检察官履行职责的保障机制不健全等方面，并按照检察权的运行规律和特点，从领导体制保障、组织人事制度保障、经费制度保障、检察官职务制度保障、检察管理制度保障、监督制度保障等宏观方面，提出了建构检察机关依法独立行使职权的制度保障建议。在本篇报告中，研究人员不但从宏观的角度对检察机关独立行使职权问题进行了必要的探讨，还对检察权的具体行使，提出了以下建议：（1）在职务犯罪侦查权依法独立行使方面，需要重点建立和完善侦查指挥和协作机制，完善查办职务犯罪要案党内请示报告制度，建立健全案件线索管理制度，建立省级以下检察机关直接受理立案侦查案件的备案、批准制度，建立健全党政机关查处涉嫌职务犯罪案件移送制度和职务犯罪“侦诉一体化”工作机制。（2）在审查逮捕权依法独立行使方面，需要重点建立健全重大、疑难、复杂案件的审查批准逮捕备案审查制度，探索实行职务犯罪案件逮捕权上提一级行使制度，实行批准逮捕案件撤案、变更强制措施报告制度。（3）在公诉权依法独立行使方面，需要重点完善起诉裁量制度，规范检察机关裁量权的运用，增强权力运行的透明度，保证权力运行的准确性和独立性。实行审查起诉案件定期复查制度，建立撤回起诉事前审查制度。（4）在诉讼监督权依法独立行使方面，需要重点建立健全相关材料调阅制度、检察机关行使违法纠正权的相关制度、建议被监督单位更换案件办案人员等制度。

《上级检察机关领导下级检察机关的范围和程序》课题研究报告，立足于我国检察机关作为法律监督机关，与行政机关平行设置，独立行使职权并且不受行政机关干涉的政治体制框架，分析了如何在组织上和法律程序上保证检察机关具有与其职责相适应的独立性，实现上级检察机关对下级检察机关的领导问题。本报告具有以下两个突出的特点：（1）实实在在地解决问题，对疑

难问题重点探讨,不回避。例如,如何科学、客观地处理检察机关上下级领导与检察机关接受党的领导的关系问题,是关系到上级检察机关领导下级检察机关的质量和成效的根本问题。报告指出,目前我国检察机关领导体制实际上是“两重领导、一重监督”的体制,即地方检察机关受上级检察机关和同级党委的领导,受同级人大及其常委会的监督。研究检察机关上下级领导的范围和程序,也必须从现行检察机关领导体制的这一现实状况出发。以此为前提,强化上级检察机关对下级检察机关的领导,首要的任务就是在坚持现行政治体制和宪政体制的前提下,进一步明确上级检察机关领导下级检察机关的范围和程序,通过强化上级检察机关对下级检察机关的业务领导和检察长的领导,落实宪法关于上级检察院领导下级检察院工作的规定,以加强上级检察院对下级检察院业务工作的领导。同时,结合实际情况,改革和完善检察机关干部管理体制和经费保障体制,理顺检察机关的领导关系,改变“块块为主、条条为辅”的领导体制,实行“条条为主、块块为辅”的领导体制。(2)以事实说话,以案例求证的研究态度。在本报告中,研究者从自身工作出发,论及《首次评定检察官等级若干具体问题解答》、《检察官培训条例(试行)》、《关于印发〈最高人民检察院关于加强案件管理的规定〉的通知》等30余个最高人民检察院的解释、答复等指导性文件,以大量的事实材料为基础,分析了上级检察机关领导下级检察机关的范围和程序,找出目前存在的问题,并针对问题,提出了解决问题的具体方案。

二、对检察权的监督制约

对检察权的监督制约问题是确保检察机关法律监督职能的正确行使,解决“谁来监督监督者”问题的必然途径。《检察权的监督制约机制》从宏观角度探讨了对检察机关内、外部监督制约机制,《检察权的社会监督制约机制研究》和《人民监督员制度理论与实践研究》重点探讨了社会力量对检察权的监督制约机制,《人大监督与检察工作》则从政治体制和工作机制两个层面,就人大监督与检察工作的关系问题进行了深入探讨。

《检察权的监督制约机制》课题研究报告是广州市人民检察院的检察官与国家检察官学院的研究人员联合完成的。这种理论和实践相结合的研究队伍,对于这种既有宏观建构,又有具体制度探讨的研究题目而言,无疑是最佳的组合。该课题研究报告图文并茂,从权力和权利两个角度,探讨了对检察权的内部和外部监督制约机制。检察权的内部监督制约系统包括两个平行的子

系统:一是监察部门对执法纪律的监督制约机制;二是以检察委员会为核心的针对办案流程建立的协调监督制约机制。此外,在检察委员会和监察部门之间,还应当建立沟通机制,即检察委员会在对办案流程和办案质量进行监督过程中,发现涉嫌违法乱纪的现象时,应当及时向监察部门通报,监察部门在履行职责时发现因执法人员违法乱纪而可能导致错案的,应当向检察委员会报告,以便检察委员会及时审查并采取补救措施。在完善检察权的外部监督方面,研究人员从人大监督、法院监督、诉讼参与人监督、人民监督员、舆论监督等五个方面进行了探讨。其中,对人大个案监督和法院监督的探讨尤具新意。(1)人大对检察权的监督,在承认人大个案监督权的基础上,提出了人大个案监督的原则、范围及遵循的程序限制,同时,提出了应当改革人事、财政体制,为人大对检察权监督提供制度保障。(2)法院对检察权的监督。研究人员根据检察实践经验,认为在我国完全由法官对侦查行为进行审查无法实现,应当建立强制处分的事后审查撤销机制,对检察机关的强制处分,被追诉人有权向法院要求予以合法性审查并予以撤销。而且,法院可以排除因违法强制处分所获得的证据。

《检察权的社会监督制约机制研究》课题研究报告根据我国国情和整个社会的认知、认同程度提出,检察权的社会监督制约机制应当依照循序渐进的原则,从两个层面入手,分两步走。第一步,继续探索和完善现有的检察听证和人民监督员制度;第二步,成立一个相对独立的专门的人民团体——专门监督委员会,作为常设社会组织,承担对检察权的社会监督职能。同时,应当加强对社会监督的保障机制,例如,完善检务公开机制、提高监督主体和检察官的素质、完善社会监督的相关立法、健全责任追究制等内容。

《人民监督员制度理论与实践研究》课题研究报告认为,目前,人民监督员制度只是检察机关内部的一个工作机制,未涉及司法制度的创设,但从长远发展看,应当将人民监督员制度构建成检察机关的“体外”监督体系。报告指出,在当前宪政的视角下,审视和理性思考人民监督员制度的改革出路,应当处理好“三种关系”:“应然”与“实然”的关系、“渐进”与“嬗变”的关系、“监督”与“独立”的关系。这三种关系是今后一段时期人民监督员制度改革的总体规划思路。当前,仓促地进行人民监督员制度的单行立法或修改法律,尚缺乏社会条件和立法基础。但是,在将来时机成熟时,应当以法律的形式将人民监督员制度确立下来。

《人大监督与检察工作》课题组走访了全国人大常委会、北京市人大常委会以及北京市朝阳区、东城区、宣武区、丰台区、崇文区、石景山区等六个区级

人大常委会的相关负责人,并到最高人民检察院办公厅、北京市人民检察院办公室等部门,采取书面调查、座谈会等方式,详细了解了人大对检察工作监督的现状和人大代表们对检察工作的意见、建议,并在此基础上进行调查研究,最终形成本篇具有针对性的报告。报告认为,正确看待和协调人大个案监督与检察监督的关系,必须注意两点:一是要在观念上正确认识个案监督与检察监督关系的重要性。检察机关在坚持依法独立行使检察权的前提下,要牢固树立尊重权力机关和人大的观念,认真对待个案监督。对于一些阻力大的案件,检察机关甚至可以请求人大启动个案监督程序,以人大监督的权威支持检察监督职能的实现。二是要将个案监督规范化、制度化,依法确立个案监督的原则、方式、程序、时间、范围等具体制度,包括建立健全人大监督检察工作的法律法规及相应的操作规范;通过在人大机关中增设专门负责监督司法工作的联络员,委任人大代表作本级本届检察机关的人民监督员,在各级检察机关内设立人民监督员联络办公室等方式,对检察工作进行动态监督;严格设定人大监督检察工作的业务范围等。

三、法律监督能力建设

检察管理包括检察机关的案件质量管理和人员管理,是检察机关法律监督能力建设的重要内容,而这些看似“理论含量不高”的内容,往往容易被理论研究人员所忽视,所以本专栏所收录的三篇研究报告,即《构建案件质量管理新机制研究》、《案件线索的发现与管理机制研究》、《检察人员分类管理问题研究》,尤其应当引起重视。

《构建案件质量管理新机制研究》对检察案件质量管理的现状进行了客观剖析,针对所存在的问题,运用现代管理理论,就构建检察机关案件质量管理的新机制,提出了改革思路和设计方案。具体来说,报告运用系统管理理论,设计了以办案责任系统、办案质量监控评价系统和办案人素质养成系统为基本子系统的三元结构的案件质量管理体系。在三元化的管理结构下,办案责任系统、办案质量监控评价系统和办案人素质养成系统是三个基本的子系统。三元管理结构体系的结构特点是,以案件质量为目标,办案责任系统、办案质量监控评价系统、办案人素质养成系统三个子系统,形成“品”字形平稳架构,三者互为依托并形成良性互动。

《案件线索的发现与管理机制研究》从丰富的检察实践经验出发,结合具体案例,用简单、生动的语言,总结了发现案件线索的几种方法,如“筛选法”、

“细摸法”、“深挖法”、“析查法”、“调研法”、“分类法”等。在案件线索的评估方面,报告提出的《案件线索等级评估标准》,对于规范执法具有相当的参考价值。根据该《标准》,对案件线索的评估主要有以下参数:举报人的动机和目的、举报来源、举报的犯罪事实、举报的犯罪证据、举报人与被举报人的关系、被举报人的身份、被举报人构成犯罪的要件等。在每一参数中,又分为 ABCD 四个等级,并最终确定评估等级,即(A)必查性线索,(B)可查性线索,(C)缓查性线索,(D)存查性线索。这对于防止执法的随意性,加强规范执法,并最终提高检察机关的法律监督能力,都具有建设性的意义。

《检察人员分类管理问题研究》,借鉴了国际通行的品位分类与职位分类的方法,综合两种分类模式的优缺点,提出建立以职位分类为主、品位分类为辅的分类管理模式。并且提出,我国检察机关检察人员可分为两个职类、三个职组、九个职系。两个职类即司法类和综合管理类。三个职组,即检察官职组、司法警察职组和检察行政官职组。九个职系,其中检察官职组包含刑事检察、诉讼监督、侦查预防职系;司法警察职组包含书记内勤、侦查保卫、刑事技术职系;检察行政官职组包含行政领导、人事、事务管理职系。这种分析方法比起以往的将业务人员和行政人员分开管理的思路,无疑更加细化和科学。报告指出,对检察人员实行分类管理,是检察管理迈向专业化、正规化的重要基础性一步,必须有相关的制度与其配套实施,例如,制定统一的检察官办案指引、制定多元的检察官办案机制、制定保证检察官公正执法的外部办案机制等,这些都是值得我们进一步思考的问题。

四、检察职能新探

检察机关作为法律监督机关,除了追究犯罪的职能外,还有在诉讼过程中保障人权的职能,以及在追究犯罪之前的预防犯罪职能等。这些职能体现了中国社会主义检察制度的特色,是社会主义法治发展的必然要求。

《法律监督与人权保障》的课题研究报告,对检察机关法律监督权行使过程中的有关人权保障问题,进行了系统研究,认为我国检察机关具有保障人权的义务。需要注意的是,报告认为,检察机关并非仅仅在追诉犯罪过程中具有保障人权的义务,而是在行使法律监督权的整个过程中,都具有保障人权的义务。我们应当从建立健全刑事非法证据排除规则、强化对被羁押人的权利保障与监督、强化第二审程序的人权保障机制、切实保障被害人的权益、加强民事和行政诉讼中的人权保障等方面,加强检察机关保障人权的力度。难能可

贵的是,报告探讨了往往被人们所忽视的二审程序中的人权保障问题。报告根据大量的实践数据,提出了应当强化刑事二审程序法律监督的建议。首先,确立检察机关全面参与刑事第二审的原则。在《人民检察院组织法》第二章“人民检察院行使职权的程序”中,应当增加规定“二审法院的同级检察机关派员调查讯问审理上诉案件和出席开庭审理的上诉、抗诉案件”。其次,建立独立的二审检察部门。在分州市院一级检察机关统一建立二审检察机关,专司二审检察职能,实现公诉指控与二审检察的职能分离。再次,建立上报备案审查制度。根据《人民检察院组织法》关于上级检察院领导下级检察院的规定,建立一审诉判重大差异案件和被害人请求抗诉案件上报备案审查制度。

《检察机关预防职务犯罪工作的范围和途径》课题研究报告最大的贡献在于,为我们提供了一个检察理论研究的新视角。报告认为,将检察职能本质地界定为法律监督职能,不应妨碍我们从诉讼法学、司法法学、政策科学等视角,将检察职能作为一种诉讼职能、司法职能、政策职能来加以考察和研究。在刑事领域,检察职能应当被视为一个由刑事法律职能与刑事政策职能构成的辩证统一体。作为刑事法律职能,检察职能受刑事法学理论的指导;作为刑事政策职能,检察职能受刑事政策学或犯罪学的指导。具体到职务犯罪而言,由于其具有与普通刑事犯罪不同的特殊性和规律性,因此,对职务犯罪的预防应有其独立的预防组织体系和政策体系。报告认为,应当将检察机关预防职务犯罪工作纳入到广义刑事政策学的范畴,纳入到党和国家反腐败刑事政策的大系统中进行研究,并对检察机关预防职务犯罪工作的范围、途径或方法等问题,予以重新定位。以此为基础,该报告还详细论证了检察机关预防职务犯罪工作的范围和途径,这些都值得我们认真对待。

目 录

★ 检察独立的体制问题

检察机关依法独立行使职权的制度保障	(1)
前言	(1)
一、检察机关依法独立行使职权制度保障的法理分析	(3)
二、当前影响和制约检察机关依法独立行使职权的主要问题	(16)
三、保障检察权依法独立行使的宏观制度构建	(26)
四、检察权在具体行使中的保障机制	(43)
上级检察机关领导下级检察机关的范围和程序	(52)
一、检察机关领导体制及上下级关系的比较分析	(52)
二、检察机关上下级领导关系的范围及其改革	(63)
三、上级检察机关领导下级检察机关的程序及其完善	(76)

★ 对检察权的监督制约

检察权的监督制约机制研究	(88)
引言	(89)
第一部分 检察权的内部监督制约机制及其完善	(91)
一、我国检察权的内部监督制约机制的规范及实证分析	(91)
二、完善我国检察权内部监督制约机制的构想——系统监督	(96)
第二部分 检察权的外部监督制约机制及其完善	(108)
一、我国检察权的外部权力监督制约机制和实证分析	(108)
二、我国检察权的权利监督制约机制的规范和实证分析	(112)
三、我国检察权的外部监督制约机制的完善	(118)

检察权的社会监督制约机制研究	(131)
前言	(131)
一、我国检察权的社会监督制约机制现状	(132)
二、国外检察权社会监督的借鉴和启示	(135)
三、检察权的社会监督制约机制及其构想	(140)
四、检察权的社会监督制约机制的保障	(152)
结语	(155)
人民监督员制度理论与实践研究	(156)
一、现代民主法治秩序的建构:人民监督员制度的定位	(157)
二、转型期法治社会视角下:人民监督员制度的实证分析	(166)
三、开放性“体外”监督体制的构建:人民监督员制度的 完善与发展	(176)
四、迈向程序法治:人民监督员制度改革的理性与立法前瞻	(190)
结束语	(194)
人大监督与检察工作	(196)
引言	(196)
一、人大与检察机关关系的法律定位及实践模式演变	(196)
二、人大监督与检察工作的关系	(199)
三、人大监督检察工作的现状	(207)
四、强化和完善人大监督检察工作的若干思考	(214)
结语	(220)
附件	(220)

★ 法律监督能力建设

构建案件质量管理新机制研究	(222)
一、科学认识案件管理——正确评价现行案件管理机制的 必要前提	(223)
二、创新管理理念——构建新型案件质量管理机制的理性基石	(229)
三、整合管理资源——新型案件质量管理机制的制度设计	(237)
四、理顺管理关系——案件管理机制改革有效实施的关键	(255)
五、配套改革——深化案件管理机制改革的必然要求	(259)

案件线索的发现与管理机制研究	(261)
引言	(261)
一、案件线索的发现与管理现状分析	(262)
二、案件线索发现和管理机制改革的必要性	(267)
三、完善案件线索发现机制之具体措施	(271)
四、改革案件线索管理机制之构想	(277)
检察人员分类管理问题研究	(287)
引言	(287)
第一部分 两大法系检察人员分类管理制度比较研究	(289)
一、英美法系检察人员分类管理体制	(289)
二、大陆法系检察人员分类管理体制	(294)
三、两大法系检察人员分类管理体制之异同与差异之成因	(300)
第二部分 我国检察人员管理制度的缺陷及其改革必要性	(306)
一、我国检察人员管理体制的现状及其存在的缺陷	(307)
二、实行检察人员分类管理制度的必要性	(318)
第三部分 建立我国检察人员分类管理制度的构想	(320)
一、检察人员分类的模式选择	(321)
二、制度设计:检察人员职位分类	(331)
三、实行分类管理之后的制度配套问题	(339)

★ 检察职能新探

法律监督与人权保障	(349)
一、法律监督的人权保障功能	(350)
二、法律监督的人权保障实践	(356)
三、加强法律监督人权保障功能的具体对策	(364)
检察机关预防职务犯罪工作的范围和途径	(392)
引言	(392)
一、检察机关预防职务犯罪工作的范围与刑事政策的作用范围	(394)
二、检察机关预防职务犯罪工作的职能与对象范围	(402)
三、检察机关预防职务犯罪工作的途径	(418)
四、余论	(432)

★ 检察独立的体制问题

检察机关依法独立行使职权的制度保障

课题组组长

宋孝贤 安徽省人民检察院原检察长

课题组成员

王圣扬 安徽大学法学院副院长

陈 斌 安徽省人民检察院侦查监督处处长

刘继国 安徽省人民检察院研究室副主任

郝龙贵 安徽省检察官协会副秘书长

前 言

司法独立是现代国家的一项重要制度和法治原则,对于保障司法公正、社会公平和基本人权,制约其他公共权力,进而防止腐败现象的发生具有重要的意义,得到了国际社会的普遍重视和广泛认可。1985年第七届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过并经联合国大会批准的《关于司法机关独立的基本原则》明确规定:“各国应保证司法机关的独立,并将此项原则正式载入其本国的

宪法或法律之中。尊重并遵守司法机关的独立,是各国政府机关及其他机构的职责。司法机关应不偏不倚、以事实为根据并依法律规定来裁决其所受理的案件,而不应有任何约束,也不应为任何直接或间接不当的影响、恫吓、压力、威胁或干涉所左右,不论其来自何方或出于何种理由。”

由于在西方国家检察机关大多属于行政机关,因此这些国家的检察独立不属于司法独立的内容。但检察独立之内涵的所谓“准司法独立”,作为当代司法制度的核心支柱,秉承司法公正之理念,亦一直活跃于各文明国家的法治舞台。从各国的做法来看,为了保障检察机关和检察官的独立性,均从宪法和法律上规定了一定的保障措施。1990年第八届联合国预防犯罪和罪犯待遇大会通过的《关于检察官作用的准则》对检察官独立的保障措施作了专门规定。该《准则》规定:“鉴于检察官在司法工作中具有决定性作用,有关履行其重要职责的规则应促进其尊重按照上述原则行事,从而有助于刑事司法公平而合理,并有效地保护公民免受犯罪行为的侵害。”

我国《宪法》第131条明确规定:“人民检察院依照法律规定独立行使检察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉”,从而将检察机关依法独立行使职权确立为一项宪政原则。这一宪政原则在实践中的贯彻情况总体上是好的,但也存在着一些亟待解决的问题。党的十五大报告提出“推进司法改革,从制度上保证司法机关依法独立地行使审判权和检察权”,十六大报告再次提出“从制度上保证审判机关和检察机关依法独立公正地行使审判权和检察权”,充分体现了党中央对这一问题的高度重视。近几年来,法学理论界和司法实践部门对司法机关依法独立行使职权的制度保障问题进行了一定的探讨,但总的来看,关于检察机关依法独立行使职权的制度保障问题的研究还不够系统、深入。最高人民检察院适应形势需要,将这一问题作为2004年的重点研究课题,具有重要的意义。加强这方面的研究,是进一步贯彻落实党的十六大精神,推进检察体制改革的客观需要。通过专题研究,进一步总结分析影响和制约检察机关依法独立行使职权的问题,有针对性地提出推进检察改革的切实可行的方案,可以更好地发挥检察理论的决策指导作用。

本课题研究的基本思路是:对国内已有研究成果进行归纳和总结,对国外检察独立情况进行比较和借鉴,对当前影响检察机关依法独立行使职权的问题进行调研和分析,对多种改革方案进行分析和论证,在此基础上提出目前比较切实可行的改革方案,力求使研究工作全面、系统和深入。课题组注意将检察独立、检察职权和制度保障诸多方面综合起来加以研究,将理论与实务论证紧紧结合起来,努力在相关检察理论上提出独到的见解。坚持从多个层面系

统研究检察机关依法独立行使职权的制度保障的具体要求,努力建立完善制度保障体系;针对检察权的不同特点和要求,分别深入阐述不同的保障机制要求。

一、检察机关依法独立行使职权制度保障的法理分析

(一) 检察机关依法独立行使职权的制度保障的内涵

检察机关依法独立行使职权的制度保障,是指为了贯彻检察机关依法独立行使职权的宪政原则,保证检察机关职权在司法实践中依法得以实现而设计的一系列配套性的制度。强化检察机关依法独立行使职权的制度保障,是基于制度具有长期性、稳定性、全局性、根本性的特点,是全面实施依法治国方略,推进国家社会各个方面制度化、法律化的重要内容。检察机关依法独立行使职权不仅包括检察机关的外部独立,也包括检察机关内部独立,因此其制度保障也要从外部保障和内部保障两方面考虑。

外部保障,是指保障检察机关及检察官依法独立地行使职权,使检察机关对外保持自身的独立性,为检察机关不受任何外部力量的非法干涉而营造良好的外部环境。包括理顺领导和管理体制,规范各方面监督,正确处理与其他国家机关特别是行政机关的关系,保障检察机关人财物管理方面的自主权等。

内部保障,是指保证检察机关内部或检察官个人在依法行使检察权时具有独立或相对独立的地位。包括理顺上下级检察机关的关系,厘定检察机关内部机构和人员的职权范围,严格检察官的任职资格和选拔制度,限制对检察官职务的随意免除,保障检察官获得充足经济收入和物质或非物质的待遇,完善检察官的奖惩制度等。

科学界定检察机关依法独立行使职权的制度保障的内涵,必须准确把握检察机关依法独立行使职权的具体要求。至少应包括以下几个方面:第一,检察权作为一种国家权力为检察机关独有,除检察机关外,一切行政机关、社会团体和个人均无权行使。检察权专属是我国宪政体制的组成部分,只有权力专属,才能使权力主体获得人格独立和行为自治。有的国家虽然检察权行使主体不是唯一的,但并未改变检察权专属特定机关这一检察权独立行使的必然要求。第二,检察权的独立行使必须以遵循法治原则为前提。检察机关必须依照法律规定的范围、程序和方法来行使自己的职权,不能恣意妄为,否则,就会自我侵蚀检察权的合法性基础。同时,检察机关在严格遵守和执行法律的前提下,可以按照自己的意志独立行使检察权,坚决抵制各种非法干预。第三,检察外部独立。检察机关及检察官依法独立行使职权,对外保持自身的独立性,不受任

何外部力量的干涉。实践证明,外部干涉往往是影响检察权独立行使的重要因素。要做到检察外部独立,必须处理好检察机关与外部各种权力或权利主体的关系。第四,检察内部独立。在坚持检察一体化的同时,保证检察机关内部或检察官个人在行使检察权时具有独立或相对独立的地位。通过制度化的方式厘定检察官与检察长、部门负责人的关系,赋予承办案件的检察官一定的独立的权力,符合司法活动直接性和亲历性的要求,能够增强检察官独立办案的意识、积极性和责任心,保障诉讼行为的正确与高效。当然,我们应当考虑到审判权与检察权的差异性。审判内部独立要求做到法院内部的法官在依法行使审判权的过程中,不受来自于本法院内部的其他法官的干预,也不应受上级法院的干预。而检察权的运行则强调检察一体化,在强化检察官独立办案能力的同时,仍须坚持上下级检察机关的领导关系的内在要求。第五,检察官身份独立。检察官行使检察权的任期和待遇应当得到法律的充分保障,以确保检察官个人不受其他机关或人员的非法控制。

(二) 从制度上保障检察机关独立行使职权的必要性^①

我国《宪法》第131条规定是以根本大法的形式,确立了我国检察机关依法独立行使职权的宪法原则。为了贯彻这一宪法原则,《人民检察院组织法》、《刑事诉讼法》和《检察官法》等法律从内容和形式上对检察机关如何独立行使职权作出了明确的具体的规定。宪法和法律将检察机关作为宪政体制中一个独立的国家机关来设置,使其既不同于国家权力机关,也不隶属于国家行政机关或审判机关,检察机关在国家政权组织体系中的独立地位,既是其依法独立行使职权的依据,更是其依法独立行使职权的最基本的制度保障。

为什么要保障检察权依法独立行使?

第一,这是由检察权自身的特别性决定的。我国《宪法》第129条规定:“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关。”这一规定,既表明了检察机关在中国的法律地位,同时也意味着检察机关所依法行使的检察权具有法律监督的性质。检察权所具有的法律监督性质,不仅使检察权区别于其他任何一种国家权力,而且决定了检察权的行使必须具有独立性。这是因为:首先,行使检察权的监督主体如果不具有独立性,就不可能对行政机关、审判机关等监督对象进行有效的监督;其次,履行法律监督职责的检察机关如果不具有独立性,就不可能做到排除任何干扰,法律之外的因素就可能影响检察权的行使,

^① 张智辉:《论依法独立行使检察权的宪法原则》,载《中国司法》2004年第1期。