

司法部“九·五”科研规划重点课题项目

当代司法 体制研究

郭成伟
宋英辉

主
编

中国政法大学出版社

当代司法体制研究

司法部“九·五”科研规划重点课题项目

主 编 郭成伟
宋英辉

中国政法大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

当代司法体制研究/郭成伟,宋英辉主编—北京:中国政法大学出版社,2002

ISBN 7-5620-2076-0

I. 当… II. ①郭…②宋… III. 司法制度-研究-世界 IV. D916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 052180 号

书 名	当代司法体制研究
出版发行	中国政法大学出版社
经 销	全国各地新华书店
承 印	固安华明印刷厂
开 本	787×960 1/16
印 张	30
字 数	570 千字
版 本	2002 年 11 月第 1 版 2002 年 11 月第 1 次印刷
印 数	0 001-3 000
书 号	ISBN 7-5620-2076-0/D·2036
定 价	38.00 元

社 址 北京市海淀区西土城路 25 号 邮政编码 100088
电 话 (010)62229563 (010)62229278 (010)62229803
电子信箱 zf5620@263.net
网 址 <http://www.cupl.edu.cn/cbs/index.htm>

☆☆☆☆☆

声 明 1. 版权所有,侵权必究。
2. 如发现缺页、倒装问题,请与出版社联系调换。

作者简介

(按撰写章节为序)

- 郭成伟 中国政法大学教授、博士生导师
张建伟 中国政法大学诉讼法研究中心讲师、法学博士
宋英辉 中国政法大学诉讼法研究中心教授、法学博士、博士生导师
张 妍 朝阳区人民法院, 法学硕士
李玉华 河北经济贸易大学讲师、法学硕士
周萃芳 北京市通州区人民检察院、法学硕士
陈永生 法学博士、北京大学博士后研究人员
赵永红 北京市人民检察院、在职博士生
姜登峰 中国政法大学法学博士研究生、讲师
姜晓敏 中国政法大学法学博士、讲师
郭瑞卿 中国政法大学法学博士、讲师
张 勇 中国政法大学法学博士北京市保险公司法律部
王广彬 中国政法大学法学博士、讲师

撰稿分工

(按撰写章节为序)

- 郭成伟 绪论及第八章第四部分
张建伟 第一章
宋英辉、张 妍 第二章第一~五部分
李玉华 第二章第六~十一部分
周萃芳 第三章第一~三部分
陈永生 第三章第四~六部分
赵永红 第三章第七~九部分
姜登峰 第四章
姜晓敏、郭瑞卿 第五、六章
张 勇 第七章
王广彬 第八章第一~三部分

序

为一本新书作序，如同祝贺一位新生儿的娩出，素来是我内心感到特别高兴的事

司法体制改革是整个司法改革的重要组成部分。它所涉及的是有关司法的权力配置、职责分担，国家参与司法活动的专门机关的组织方式、内部结构，以及它们与其他国家权力、机关、社会团体甚至个人的相互关系。乍看起来，司法体制与司法公正之间的关系，似乎不如诉讼程序与司法公正之间的关系那么密切。但实际上，诉讼程序作为一套规范像是铁轨，而司法体制则像是铁轨上滑行的机车。没有两条完美的铁轨固然危险；没有设计完善的机车，不但效率低下，而且对于司法公正而言，同样构成很大威胁。正因为如此，要进行司法改革，确保司法公正，不仅需要在诉讼程序的完善方面孜孜以求，而且需要在司法体制的建构方面进行周密的设计。

从法律体系上看，我国涉及司法体制的法律已形成了一定的体系，除宪法和实施多年的人民法院组织法和人民检察院组织法外，法官法、检察官法、人民警察法和监狱法也制定了出来。有的还经过修改，在规范审判体制、检察体制、警察体制和监狱设置和管理等方面发挥了积极作用。目前，我国的立法机关和司法机关还在抓紧进行人民法院组织法、人民检察院组织法的修改研究工作，人们对这两部组织法的修改寄予了厚望，希望它们在司法体制的调整和改革方面能够有所作为。

当然，我国诸司法机关对体制改革表现出浓厚的兴趣，一些机关还进行了有益的尝试。我国的法院系统在法律的框架内进行了多项改革探索，包括提高进入法院的“门槛”、逐步提高法官的素质、使司法

人员结构逐渐向精英化转变，等等，在社会上产生了良好的影响；检察系统实行主诉（主办）检察官制度，给选拔出来的业务素质较好的检察官以一定的独立性，也得到了人们的充分肯定。不过，从改革的力度上看，这些改革尚属表层结构的改革，随着这些改革措施产生实效，它们也许会最终推进司法体制的深层结构的改革，但也可能受制于现有的司法体制的深层结构而难以发挥其成效。因此，如何进一步推进司法体制并使改革效益最大化，是人们普遍关心的问题。

很明显，要加快我国司法改革的步伐，并取得司法改革所预期的成效，需要理论界提供足够的智力支持，而这正是近年来司法体制改革研究成为法学学术研究热点之一的重要原因。

郭成伟、宋英辉两位教授主编的《当代司法体制研究》一书，正是这一努力的最新研究成果。

通览这部书，可以发现它有着如下几个特点：

首先，对国外现有的主要司法体制进行了介绍、比较。我国的司法改革，是在转变司法观念、促进司法公正的需要中产生的，如今深入进行的司法改革更处在经济全球化的大背景之下，司法体制是否体现诉讼民主、能否确保司法公正，不仅是国内的一般民众和专业人士关心的问题，也是国际社会关心的问题。要完善我国的司法体制，单靠闭门造车是不行的，必须广泛了解外国司法体制及其运作经验，并为我所用。基于这一目的，对国外现有的主要司法体制进行研究并加以介绍，显然是必要的。

其二，对我国司法体制改革的热点问题以及改革中存在的问题如何解决提出建议，为现行刑事司法体制的完善进行了探索。我国法学研究的传统之一是注重学以致用，研究司法体制这类应用性很强的课题，更是如此。这部书紧扣我国司法体制改革中的热点问题展开研究和讨论，并进一步提出改革、完善现有体制的具体建议，沿袭了我国法学研究立足本国、重视理论应用的传统，也使全书具有较高的实践指导意义。

其三，对与传统意义上的司法体制相关的体制也进行了研究。本

书包容性大，体系完整，是在广义的“司法”的视野内，对参与司法活动（包括刑事诉讼后续的、作为司法行政活动的监狱）和履行着与司法活动密切相关的职责的司法行政机关等，进行了全景性的研究，视野开阔，内容丰富。例如，律师体制并非传统意义上的司法体制，但它是与司法体制关系密切的体制，由于司法体制需要由这些制度提供支撑，对它们一并加以研究有助于总揽全局，提出系统完整的改革建议，避免顾此失彼。

其四，对刑事司法的关系和理念进行了探讨，从司法体制的基本理念方面为司法体制提供了一个理论坐标。当代司法体制是在具有鲜明现代性的理念的基础上建构而成的，这些理念是人们在长期的政治、司法运作取得经验甚至经受挫折的基础上形成的，体现了人们对民主、文明、进步的追求，其中司法独立等基本理念更是司法规律的反映。研究司法体制不能满足于对制度的表面构造的研究、介绍，还应当深入挖掘制度背后的价值观念、原理性认识，使相关的研究成果具有一定的理论深度。

司法体制改革问题是我多年来关心的问题，对于就这一问题进行系统、深入的学术研究，自然更是乐观其成。这部研究著作完成后，索序于余，看到厚厚的一叠书稿，我为之感到欣慰，并且乐为之序。

陈光中

2002年9月16日

目 录

绪论	(1)
一、司法体制构成	(1)
二、法院制度	(2)
三、检察院制度	(5)
四、司法行政制度	(7)
五、司法考试制度	(10)
第一章 司法体制的要素与理念	(12)
一、司法体制的构成要素	(12)
二、司法体制的理念	(24)
第二章 法院体制	(84)
一、法院的沿革	(84)
二、法院的职权	(91)
三、法院的种类及组织体系	(102)
四、法院的审判组织	(117)
五、法院的司法行政	(130)
六、法官的选任	(139)
七、法官的保障	(146)
八、法官的培训	(150)
九、法官的回避	(157)
十、法官的管理	(163)
十一、法官的职数	(169)
第三章 检察体制	(172)
一、检察机关的产生与沿革	(172)
二、检察机关的性质	(178)
三、检察机关的职权	(191)

四、检察机关的组织体系	(211)
五、检察机关的领导体制	(227)
六、检察机关的机构设置	(245)
七、检察官的选任	(265)
八、检察官的保障	(275)
九、检察官的培训	(284)
第四章 司法部体制	(291)
一、司法行政的一般概述	(291)
二、司法行政机关的行政立法	(291)
三、各国的司法行政机关的行政司法	(314)
第五章 律师体制	(340)
一、律师体制的沿革	(340)
二、律师资格	(341)
三、律师的执业机构	(348)
四、律师管理体制	(359)
五、律师的权利与义务	(364)
六、律师惩戒	(375)
七、律师的法律援助	(377)
第六章 公证体制	(381)
一、公证制度的产生与沿革	(381)
二、公证人身份与地位	(382)
三、公证人资格与任命	(383)
四、公证机构的设置及管理	(388)
五、公证业务范围	(394)
六、公证书的法律效力	(397)
七、公证管辖	(400)
八、公证程序	(401)
九、公证赔偿	(405)
第七章 治安管理体制	(408)
一、社会治安的形势和特点	(408)
二、我国社会治安管理体制	(410)
三、外国社会治安管理体制	(414)

四、治安警察体制的建设和发展	(417)
第八章 监狱体制	(422)
一、监狱的产生及沿革	(422)
二、外国监狱管理体制	(432)
三、中外监狱体制比较	(452)
四、我国监狱体制改革	(460)
主要参考书目及论文	(467)

绪 论

一、司法体制构成

按照近代西方资产阶级三权分立的原则，资产阶级国家应当实行立法权、行政权与司法权的分立。根据这项原则，西方资产阶级革命胜利后，各国相继建立了本国的包括立法、行政、司法内容在内的各项制度。

司法制度，顾名思义，应当属于国家制度的重要构成部分，属于社会的上层建筑的重点内容。司法制度既包括国家通过立法形式所确定的带有法律效力的诉讼程序的全部规定，同时也包括按照国家程序法规定所进行的全部司法实践活动。从狭义的角度讲，这主要包括国家法院的诉讼审判活动，检察机关代表国家提起的公诉，以及法律监督的各项职能；国家司法行政机关所行使的司法各项职能以及由其管理的各级监狱依法监管罪犯的全部行刑活动等。

司法体制指各级审判机关、各级检察机关、各级司法行政机关的组成，人员的考试、培训与任免以及各个司法机构的职能与物质上的保障制度等。

各国司法体制都反映了本国特殊国情的要求，都是本民族通过长期司法实践而概括形成的一套行之有效的国家制度。所以，各国司法体制都具有各自的民族性与国家的特殊性，彼此之间存在着比较大的差异性。但是，按照各国公认的划分标准，世界各国司法体制又可以大致分为以下几类：①英美法系（又称普通法系）国家的司法体制；②大陆法系（以法、德、意、日为主）国家的司法体制；③伊斯兰法系国家的司法体制；④社会主义国家的司法体制等。当然，这种划分只是一种大致的划分。实际上同一法系的不同国家固然具有相同的特征，但是，由于历史的原因和民族上的差异，实际上各国司法体制又存在着差别性。

各国司法机构都有其遵循的司法原则和司法理念，这些司法原则和司法理念都是建筑在近代启蒙思想理论的基础上，即派生于“自由、平等、博爱”的理念与“天赋人权”的思想，以及人道主义的理论，通过长期的司法实践，特别是反对封建司法专横的过程中，最终产生“法律面前人人平等”等原则。为了达到国家法律的公正要求，各国司法制度中都明确规定了司法的基本原则，从而体现了各国司法所包括的价值原则与理念。例如各国司法制度中都规定了司法独立的原则、司法公正的原则、罪刑法定原则、有利于被告的原则、公开审判的原则等。

司法原则孕育着丰富的精神内涵，体现了各国司法制度的灵魂，是各国司法机关司法活动的最重要的指导思想。惟其如此，世界各国法律学家都非常关注司法体制的建设，特别是司法理论的建设，以期促进司法的公正、公平与合理有效。

司法体制是国家法律制度的重要组成部分。国家法律的有效实施，有赖于完备的司法体制。司法体制在维护社会秩序稳定、促进社会经济持续发展、保障社会生活有序进行等方面，发挥着极其重要的作用。正因为如此，世界各国和地区都十分重视司法体制的建设。他们总是根据自己的法律文化传统和经济、政治生活的需要，来设计符合本国、本地区特点的司法体制；同时，它们也在不断吸收、借鉴其他国家或地区的有益经验，以不断完善自己的司法体制。纵观各国和台湾、香港、澳门地区的司法体制，尽管在具体做法上有少差异，但也存在着规律性，呈现出共同的发展趋势。概括起来，主要表现为以下方面：

二、法院制度

法律适用的活动过程，实际上是法官适用法律知识解决社会冲突的理性思维过程，是通过自己的思维活动与理性判断，把法律规定正确地适用于案件的过程。因此，高素质的司法人员，特别是高素质的法官，是保障法律正确实施的关键。为此，各个国家和地区莫不注重法官制度的建设，其内容涉及法官条件，法官任命程序，法官保障及法官培训等诸多方面。

（一）对担任法官的条件要求，较其他司法人员更高

西方学者普遍认为，如果说法院是社会正义的最后一道防线，那么法官就是这道防线的守门人。虽然检察官、律师对法律的适用和裁判的作出都有重大影响，但对案件作出终局性结论的却是法官。所以，西方对法官资格的要求一般比律师和检察官高。在有些国家，从事法律工作的人员，包括法官、检察官、律师必须经过相同的司法考试，而法官在司法考试合格的基础上还必须从事相当时间的律师或检察官业务之后，才能得到任命。

英国法律规定，除治安法官以外的所有法官都只能从参加全国4个法学会的律师中任命。担任刑事法院的法官，必须有不少于7年的出庭律师的经历；担任高等法院法官，必须具有10年以上出庭律师的经历，或者具有曾任2年以上高等法院法官的资历；担任常设上诉议员法官职务者，则应该具有担任出庭律师10年以上的资历，或者担任高等法院法官职务2年以上。美国也有类似规定。日本规定高等法院法官必须担任过10年以上助理法官、简易法院法官、检察官、律师、法院调查官、司法进修所教官、法院书记官、进修所教官、法学教授或副教授等职务。最高法院的法官应由具备良好法律素养的40岁以上的人担任。最高法院15名法官中，须至少有10人担任过高等法院院长、法官10年以上，或者担任高等法院院长、法官、简易法院法官、检察官、律师、大学法学教授或副

教授累计满20年以上。对法官学历、经历及个人素质等要求较高,旨在保证法官的素质,从而有利于保证办案质量,使国家审判权得以正确行使。

(二) 法官任命程序特别严格

其一,任命法官的主体层次很高。许多国家法官的任命是由国家元首、总统、国王或政府首脑以国事行为的方式进行的。任命本身就是一种国家荣誉,这有利于强化法官对职业的神圣感和使命感,从而严格依法行事;同时,由于任命法官的主体地位相对较高,有利于防止地方势力的干扰,从而保证独立行使司法权,避免司法腐败行为。其二,程序严格。一般都要经过多次司法考试和长期的司法实习或律师工作经历。这样,从法学院学生到律师或司法实习生再到法官,是一个漫长而充满考验的过程。这一过程自身的漫长、艰辛和严格,使得外国法官具有优良的法律专业素质,同时使法官意识到自身的任命既是一种巨大的荣誉,也是来之不易的,从而自觉严格依法办事,稍弥司法腐败。另外,严格任命程序也利于从严掌握法官资格的统一适用,保障法官队伍的优化更新。

英国法律规定,大法官、常设上诉议员、上诉法院法官由首相提名、英王任命。其他法官由大法官提名或同意后,由英王任命。《美国宪法》第2条第2款中规定,总统有权提名,并在取得参议院的同意后,任命联邦最高法院的法官。在日本,最高法院院长根据内阁提名,由天皇任命。这种任命是天皇的一种国事行为,在内阁的建议承认下进行。最高法院的法官由内阁任命,由天皇认证。认证同样是天皇的一种国事行为,是为了增加任命的庄重性。依惯例,任命最高法院的法官,也要征求最高法院院长的意见。下级法院的法官,依据最高法院提出的名单,由内阁任命。

(三) 法官保障体制系统而严密

法官独立是西方司法独立的一项重要内容。日本国宪法规定,全体法官都要依照良心独立行使职权,只受宪法及法律的约束。这一规定确立了法官独立的原则。所谓独立,是指当法官审判时,不依照其他任何指示行动,始终依照法律和事实,以自己独立自主的判断来行动。为保证司法独立,各国普遍确立了法官保障体制。其主要内容如下:

1. 法官的身份保障。为解除法官后顾之忧,使其免受外部干扰而依法行使职权,许多国家都规定了法官的身份保障。

(1) 实行法官不可更换制。对于法官的任期,多数国家实行终身制,虽然也有实行任期制的,但任期最长可达10年,而且可以连任。英国、美国、澳大利亚等国家均规定,法官无论是终身制还是任期制,都坚持“不可更换制”。即法官一经任用,便不得随意更换,不得被免职、转职或调换工作,只有依照法定条件,才能予以弹劾、撤职、调离或令其提前退休。实行不可更换制,法官便无须

担心因秉公办案得罪他人而在职务上受到不利变动，从而能保持独立、公正的地位，并依法处理案件。

(2) 实行法官专职及中立制。即法官不得兼职，包括不得兼任行政官员、议员、教学及其他营利性职务。法官只有不从事第二职业并在政治上保持中立，才能得以超然地和真正独立地依法行使职权。

2. 法官的经济保障。(1) 实行法官高薪制。许多国家以使法官生活安定富裕，不致发生贪赃枉法、营私舞弊为由，规定给予法官高薪待遇，甚至还规定法官出差应不受限制，实报实销。优厚的待遇无疑是法官不为物欲所动、不为金钱所惑，进而在职务上保持独立性的必要条件和基本保障。特别是英美法系国家法官的工资高于一般公务员的工资。英国大法官年薪高于首相。美国联邦最高法院首席法官的年薪与副总统相同，其他法官的年薪也高于部长。日本最高法院院长的薪金与内阁总理大臣、国会两院的议长相等。此外，对法官的处分，不得给予减薪；因紧缩政策或通货收缩而对公务员的薪金采取减额方针时不得减少现任法官的报酬。

(2) 实行法官退休制。在资本主义国家，法官退休年龄一般较大，而且退休后可以拿到优厚的退休金。如美国联邦法院法官，凡年满 70 岁或者年满 60 岁任职满 15 年而退休者，其退休金可以领取全部薪金。日本最高法院和简易法院的法官年满 70 岁退休，其下级法院法官年满 65 岁退休，退休后薪金不减少。优厚的退休金可解除法官的后顾之忧，为其在职时保持公正廉洁提供可靠的保障。甚至还有少数规定法官终身制的国家，不规定法官退休年龄。

3. 法官特权保障。法官在执行司法审判职能过程中所实施的行为和发表的言论享有不受指控或法律追究的权利，同时法官对于其在执行审判职能方面的有关事务，享有免负出庭作证义务的特权，其中最重要的，即司法豁免权。这一特权在于确保法官完全自主独立地执行其审判职能，并且能在一种合理限度内拥有某种外在及内在的自由。当然，法官的司法豁免权是相对的，它应保持一种合理的限度。如果法官在审判过程中有行为不检或其他触犯法律的行为，他们仍应承担相应的行政、民事或刑事责任。

除司法豁免权规则外，还有两项规则，一是禁止对正在进行的审判加以评议的规则，二是禁止将正在被审理的案件或争端列入国会议程的规则。前一规则主要在于防止新闻媒介滥用新闻自由，对法官的审判活动任意评论或妄下结论，避免法官因受公众的影响和左右而无法保持其实质独立，后一规则在于防止法官的审判活动被立法机关干预。

(四) 法官培训制度普及且完备

当今社会是一个信息爆炸的社会，经济和科学的发展极为迅速，社会生活日

新月异，司法制度也面临着社会和时代的挑战。为了不使司法人员落伍就需要强化培训，加速司法人员知识结构的更新，以保证案件的质量和司法工作的效率。

日本司法界普遍认为，欲从事司法工作者仅仅通过录用的司法考试还是不够的，这些法律实务人员在工作中所面临的都是具体的案件，具体的案件均产生于复杂的社会关系，如何把握这些具体案件的事实关系、如何进行事实认定和运用法律，决不是简单和轻而易举的事情。因此，法官培训是非常必要的。法官培训不仅要研究法学理论，而且要注意实际业务的学习。日本法官培训机构为司法研修所，它属于最高法院，主要任务是对法官和助理法官进行培训。对助理法官的培训是定期的，属于岗位培训。在任期的前2年，在所在的法院继续接受教育，6个月后回到司法研修所进行为期10天的短训，主要是进行专题研讨。以后任期到了6年、10年再分别回司法研修所接受实务方面的培训，一般是10天左右。

美国、英国、法国、德国、日本、韩国都有非常完备的法官培训制度。美国的促进司法行政委员会对法官教育起着积极的推动作用；1964年隶属于美国律师协会的全国初审法官联合会设立了全国州级初审法官学院，为法官的训练和教育提供了一个常设机构；美国法官教育的另一个组织是联邦和州的量刑研究所。为了强化法官教育，许多州的立法机关增加了法官外出参加培训的拨款。明尼苏达州、威斯康星州和依阿华州的最高法院都制订有强制性法官参加专门教育讨论会的规章。亚拉巴马、亚利桑那等州都制定有强制性司法人员培训计划。

三、检察院制度

一般而言，大陆法系各国检察系统比较严密，英美法系等国比较松散，因为英美法系在诉讼中实行辩论式，强调原被告双方地位平等。在美国，检察官与律师是同一个词，或者说，检察官是政府一方的律师。俄罗斯的检察系统在前苏联的基础上进行了很大变革，但由于保守派斗争的结果，原来的体系仍基本保留。

在检察机关的设置上，基本上有三种类型：一是审检合署型，即各级检察机关派驻于各级法院内，但独立行使其职权，如法国和德国；二是检司合署型，即检察机关隶属于司法部，如美国、日本、加拿大、澳大利亚；三是检察独立型，如英国、俄罗斯、香港和澳门地区。我国台湾地区则是审检合署与审检分隶相结合，即检察署设于同级法院内，但法院属“司法院”，检察署属“法务部”。

从隶属关系来看，检察机关也可分为三种类型：一是上下级无隶属关系，如美国。由于美国实行联邦制，美国的联邦检察系统不领导各州检察机关，故全国没有统一的、上下隶属的检察系统。二是双重领导关系，如法国、德国。法国检察机关隶属于政府司法行政部门，行使行政权，但双派驻于法院内，检察官受上级检察机关和同级司法行政官的双重领导。德国检察官接受上级检察官的领导和

同级司法部长的领导，因而也是双重领导关系。二是垂直领导关系，如英国、俄罗斯、香港和澳门地区。根据《俄罗斯联邦宪法》（1993年）和《俄罗斯联邦检察院法》（1992年），检察机关仍是一个统一的、下级检察长服从上级检察长和俄罗斯联邦总检察长的集中体系”。按1985年《犯罪起诉法》的规定，英国检察机关新体制是以中央总检察长为首长的，实行全国一体化并分层管理的原则，上下级之间有明确的监督和被监督关系。

从传统上来看，检察机关主要行使以下职能：①作为政府部门的法律顾问，为国王、总统或元首提供法律咨询；②在刑事诉讼过程中行使侦查、起诉和控诉职能。随着经济的社会化和全球化的发展，各国均加强了政府对经济和社会生活的干预，检察机关作为政府执法的一个重要行政部门，其功能和作用也不断增强和扩大。如诉讼监督职能、一般监督职能、干预民事及行政诉讼职能、保护公民权利职能等等，体现出国家权力对有关社会生活领导干预的加强。

法国检察机关除了在刑事诉讼中依法行使侦查、审查起诉、出庭公诉等职能外，还有责任保证判决的执行。除此外，法国检察院还参与某些民事诉讼活动，并对经纪人、公证人、律师等职业人员及户籍管理人员的活动进行法律监督。

日本检察厅的职权范围也非常广泛：①刑事案件的公诉；②关于刑事案件，请求法院正确适用法律；③监督刑事裁判的执行；④对于属于法院的事项，认为职务上必要时，通知法院陈述意见；⑤犯罪侦查；⑥作为公益的代表者行使其他法律规定属于其权限的事务。

英国的总检察长和副总检察长在涉及政府重大利益的民事诉讼中代表政府进行追诉。英国法律规定，总检察长对公共机构的越规行为，有权向法院提起诉讼，要求法院作出阻止令或作出确认判决；对于公民对公共机构的告发，经总检察长审查同意后，由公民以总检察长的名义向法院起诉。法律规定应有检察长参与的行政案件，总检察长应当参与诉讼。美国检察长在行政诉讼中既可能是原告人，也可能是被告人。检察机关在行政诉讼中享有提起诉讼、参与诉讼、在法庭上发表评论、提出意见、向上级法院或主管法院提出控诉、上诉或复审请求等广泛的权力。

美国总检察长对“涉及合众国利益”的案件追究民事责任，州检察长在所有涉及全州居民利益的法律事务方面，代表该州。日本检察官有权作为公益代表人参与民事诉讼。德国检察官也有权对特定的民事案件进行干预。

根据俄罗斯联邦检察院法和联邦总检察长斯库托夫的说明，目前俄罗斯检察机关的重点任务有：其一，以国家的名义进行一般监督。监督的一个重点是维护公民的权利和自由，地方检察机关要把维护残疾人、卫国战争参加者、离退休人员的权利和自由作为重点。另一个重点是对经济领域的执法情况进行检查监督。

其二、同犯罪现象作斗争

依据澳门第五五/九二/M号法令第3章第2节第14条之规定,澳门地区检察院具有如下职责:①代表本地区、公钞局、市政厅、无行为能力人、不确定人及失踪人出庭公诉;②向同级法院提起刑事诉讼;③为劳工及其家属行使依职权之代理,用以维护他们的法定的合理的权利;④在自己的职责范围内,依法维护法庭审判的独立性,并监督法院行使审判职能的合法性;⑤在具有正当理由的情况下,依法督促法院裁判的执行;⑥领导澳门地区的刑事侦查,使当地各侦查机关履行各自职责;⑦监督刑事警察机关的侦查程序与侦查工作;⑧促进当地预防犯罪工作;⑨参与破产、无偿还能力的诉讼程序以及所有涉及公共利益的程序与活动;⑩依照法律规定,或者应澳门总督要求,行使咨询职能;⑪对裁判公开违反法律规定,或者当事人双方勾结严重违法欺诈导致裁判有误者,检察院可以依法提起上诉;⑫检察院依法行使法律所赋予的其他方面的职责。

四、司法行政制度

司法行政机关,多数国家称司法部,也有的称法务部或法务省,是各国政府中专司司法行政的职能部门,一般也是政府的法律顾问。由于历史原因,英国一直未能建立司法部,有关司法行政方面的职权由大法官和内务部共同行使。

根据机构设置和职权范围的不同来看,司法行政机关的设置大体可以分为两种模式,一种是检司分署式,另一种是检司合署式。前者以法国、德国为代表,这些国家实行检审合署,检察机关设于法院内部。后者以美国、加拿大为代表,这些国家检审分署,检察机关不设于法院内部,而是设于司法行政机关内部,刑事检控由司法行政机关负责。

无论是实行检司合署的国家还是实行检司分署的国家,司法行政机关的职权都非常广泛。虽然不同国家或地区司法行政机关的职责范围有一些差别,但基本的职责都是相同的,如草拟基本法律案、负责检察、审判方面的行政事务、负责监狱设置、执行刑事裁判等等。

(一) 负责起草法律和制定有关条例、规章

一般司法行政机关都全面负责司法官员的考试、选任、培训及警察、检察、审判等方面的司法行政事务,因此对整个法律体系的运作都比较了解。各个国家和地区司法行政机关一般都设有研修机构,集聚了一大批全国闻名的法律专家、学者,研究力量雄厚,因而将起草法律和制定条例、规章的工作授予司法行政机关是可行的。从各国立法机制的实际运行效果来看,这种由一个机构负责法律草案起草工作的模式与分散式的立法草案起草模式相比,更有利于全面权衡不同地区、不同主体、不同利益集团的需要以及立法的整体平衡和长期完善,避免法律体系内部的冲突和盲目性。