

第10卷

检察论丛

PROSECUTION

REVIEW VOL. 10

◆ 孙 谦 / 主编

◆ 张志铭 / 副主编

本卷要目

检察改革

【高检研】

“检察改革暨《人民检察院组织法》修改专家论证会”纪实

【梁玉霞】

宪政视野中的检察权

【高一飞】

我国检察改革应当处理的“五大关系”

【冯仁强】

检察机关内部制约机制改革探讨

【贺轶民】

论检察人员的现代执法观念

【天津市宝坻区人民检察院课题组】

侦查监督与人权保障

【上海市闸北区人民检察院课题组】

查处渎职犯罪案件的难点及解决对策

【浙江省宁波市北仑区人民检察院课题组】

检察机关求刑权的制度设计

【秦宗文】

我国刑事诉讼中的重复追诉问题

【上海市人民检察院第一分院公益诉讼课题组】

检察机关参与民行公益诉讼的理论和实务

【郭宗才】

检察机关提起民事诉讼的十大问题

【阮丹生】

辩诉交易与检察官的自由裁量权

【唐伟源】

中英检察制度比较研究

【张泽涛】

测谎制度研究



法律出版社
LAW PRESS CHINA

第10卷

检察论从

PROSECUTION

REVIEW VOL. 10

■ 孙 谦 / 主编

■ 张志铭 / 副主编



法律出版社
LAW PRESS CHINA

图书在版编目(CIP)数据

检察论丛.第10卷/孙谦主编. —北京:法律出版社,
2005.5
ISBN 7-5036-5532-1

I. 检… II. 孙… III. 检察学—中国—文集
IV. D926.3-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 031634 号

©法律出版社·中国

责任编辑/刘 辉

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/法学学术出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/永恒印刷有限公司

责任印制/张宇东

开本/A5

印张/17.125 字数/505 千

版本/2005 年 6 月第 1 版

印次/2005 年 6 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

网址/www.lawpress.com.cn

传真/010-63939622

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

销售热线/010-63939792/9779

传真/010-63939777

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 7-5036-5532-1/D·5249 定价:35.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

主编卷首语

星移斗转,不知不觉《检察论丛》已经度过了五个春秋,出到了第十个卷次。五年也好,十卷也罢,按惯例的确是该总结纪念一下了。历史是一面镜子,它记述过去,照亮现实,还预示着未来。在《检察论丛》五年的发展过程中,可谓得失交融。得,便是我们亲历了她的萌芽、成长过程,并为检察事业的兴盛添砖加瓦;失,则是我们应该把她办得更好些,并为检察理论的繁荣增光添彩。当然,在五年几十卷所辑的300余篇论文中,我们既为作者的旁征博引而叹服,也为论者的远见卓识而共鸣,更为著者对检察事业乃至法治建设的无限关爱而感动。因此,我们有理由说,在《检察论丛》的成长中,一切的思想,一切的希冀,一切的美好,都在无声的耕耘中发生并共享、愉悦着。

诚然,《检察论丛》的成长,与新中国检察事业的发展尤其是与中国特色社会主义检察制度的改革、完善,休戚相关。新中国半个多世纪的司法实践表明,现行检察制度是在汲取中国历史上制度文明的精华,继承新民主主义革命时期检察工作的优良传统,借鉴前苏联检察制度和其他国家尤其是大陆法系国家检察制度的基础上,按照列宁的法律监督思想,适应当代中国国情和政制的需要而确立、发展的。它既具有与其他国家、地区检察制度的共同之处,又具有鲜明的作为国家法律监督机关的中国特色。因此,从建设社会主义法治国家的角度看,现行检察制度是新中国在政权和法制建设进程中做出的历史性选择,其产生具有科学的理论基础、坚实的政治基础和深厚的实践基础;它包含着我国在司法工作中形成的许多行之有效的经验和做法,是符合当代中国国情的,也是有其自身优势和强大生命力的。

法律必须公正地适用,而公正更需要有效的监督来强化。因此,作

为国家法律监督机关的人民检察院,势必成为构建社会主义和谐社会不可或缺的力量;而中国特色社会主义检察制度,也理当是构建社会主义和谐社会的重要制度支撑。检察事业大有作为!

当然我们也不能否认,在检察事业的发展中,目前还存在着这样或那样的问题。譬如,法律监督能力发挥得不够充分、有力;在解决有法不依、执法不严、违法不究、司法不公、司法腐败等方面的成效,与党和人民的要求还有不小的差距;在法学研究和司法改革过程中,检察理论和检察制度还存在被“边缘化”的倾向等。究其原因,一个说起来容易、做起来难的缘由,就是缺乏对中国检察制度本土性、继承性、合法性、合理性之理论根基的辩证、理性的探寻、回溯、追问、培育、整合、夯实、引领——“我从哪里来,要到哪里去?”“检察制度在依法治国的进程中能可有可无吗?”……而这些恰恰是需要法治人毕生孜孜以求的。诸如《检察论丛》等承载检察理论和实践成果之媒体的使命,自不待言。当然,在我们通过《检察论丛》这一平台彰显检察事业成果的过程中,之所以说某某观点、主张正确,绝不是因为持这种观点、主张的人是什么“先哲”,甚至有什么神秘的念头在里面,而是因为他的观点、主张在我们的实践中被证明妥当或者符合法理、逻辑、国情。诚如毛泽东同志所言:只要你说得对,我们就改正;只要你说的办法对人民有好处,我们就照你的办!所以,五年来,尽管《检察论丛》也发生了一些变化,但其宗旨却始终是密切关注检察实践的重大课题,增强检察活动的理性自觉,升华检察学的理论品位;始终坚持有“左”反“左”,有“右”反“右”,既要反对经验主义,也要反对教条主义;始终坚持高品位、新视野的精品研究战略,既展示检察理论研究的宏篇硕果,又反映检察实践的精华灼见;始终坚持以质取文,扶持新人,并努力成为名副其实的“检察官之友”。

当前,如何提高构建社会主义和谐社会所需的法律监督能力和水平,是各级检察机关面临的重大课题,也是新时期检察事业发展必须解决的迫切问题。为此,本卷辑录了《“检察改革暨〈人民检察院组织法〉修改专家论证会”纪实》、《宪政视野中的检察权》、《我国检察改革应当处理的“五大关系”》、《检察机关内部制约机制改革探讨》、《论检察人员的现代执法观念》、《侦查监督与人权保障》、《检察机关求刑权的制度设计》、《检察机关参与民行公益诉讼的理论和实务》、《辩诉交易与检察官

的自由裁量权》、《中英检察制度比较》等 18 篇文章,以飨读者。

最后需要说明的是,《检察论丛》的发展,离不开法律出版社及其同仁的鼎力支持,在此表示由衷的感谢。《检察论丛》是我们的,也是所有热衷检察事业发展的人士的,让我们一起携手把她培育得更好,更茁壮!

孙 谦

2005 年 3 月于南昌

目 录

主编卷首语	(1)
-------------	-------

【检察改革】

高检研

“检察改革暨《人民检察院组织法》修改专家论证会”纪实	(1)
----------------------------------	-------

梁玉霞

宪政视野中的检察权	(70)
-----------------	--------

高一飞

我国检察改革应当处理的“五大关系”	(95)
-------------------------	--------

冯仁强

检察机关内部制约机制改革探讨	(116)
----------------------	-------

天津市人民检察院课题组

检察与司法行政事务相分离研究	(148)
----------------------	-------

贺轶氏

论检察人员的现代执法观念	(160)
--------------------	-------

【侦查监督】

天津市宝坻区人民检察院课题组

侦查监督与人权保障	(181)
-----------------	-------

上海市闸北区人民检察院课题组

查处渎职犯罪案件的难点及解决对策	(203)
------------------------	-------

苑 淘

试论对检察机关侦查活动的监督	(236)
----------------------	-------

【公诉研究】

朱红玲 刘国荣

公诉案件被害人的诉讼地位及权利保障…………… (252)

浙江省宁波市北仑区人民检察院课题组

检察机关求刑权的制度设计…………… (271)

秦宗文

我国刑事诉讼中的重复追诉问题研究…………… (320)

于书峰

刑事案件撤回起诉实务研究…………… (340)

【民行检察】

上海市人民检察院第一分院公益诉讼课题组

检察机关参与民行公益诉讼理论和实务研究…………… (354)

郭宗才

检察机关提起民事诉讼的十大问题思考…………… (417)

【他山之石】

阮丹生

辩诉交易与检察官的自由裁量权…………… (436)

唐伟源

中英检察制度比较研究…………… (485)

田 凯

论中国控制腐败的基本方略…………… (498)

张泽涛

测谎制度研究…………… (518)

《检察论丛》第1~10卷索引…………… (533)

【稿约】…………… (542)

检察改革

“检察改革暨《人民检察院组织法》 修改专家论证会”纪实

高检研*

目 次

- 一、开场研讨
- 二、第一组研讨
- 三、第二组研讨
- 四、第三组研讨
- 五、大会研讨

* 2004年8月12~13日,最高人民检察院在福建省武夷山市举办了“检察改革暨《人民检察院组织法》修改专家论证会”。与会者包括:张耕、孙谦、戴玉忠、卞建林、王牧、王振民、王敏远、王晨光、石少侠、刘玫、曲新久、江伟、朱景文、牟君发、何家弘、宋英辉、张志铭、张建伟、张智辉、李浩、李步云、杨亚非、杨宇冠、汪建成、沈仲平、陈卫东、陈云生、陈光中、陈泽宪、陈桂明、周国均、郎胜、信春鹰、姜伟、贺卫方、赵国强、徐益初、徐鹤喃、郭道晖、黄永庆、章晨、傅宽芝、储槐植、焦洪昌、谢望原、韩大元、廖中洪、谭世贵、樊崇义、陈国庆、穆红玉等50余位法学专家、学者,并分三组围绕检察改革和《人民检察院组织法》修改等问题,进行了卓有成效的研讨。本文由最高人民检察院法律政策研究室根据录音整理,江西省人民检察院法律政策研究室核校。

一、开场研讨

(一)开场致辞

孙 谦(最高人民检察院副检察长、二级大检察官,教授、博士生导师):今天是个好日子,我们能在景色秀美、环境宜人的武夷山迎接各位,这么多著名专家、学者不远千里,在百忙中参加“检察改革暨《人民检察院组织法》修改专家座谈会”,我们感到十分的荣幸和高兴!也说明大家对检察工作、检察改革的关心和重视。在此,请允许我代表最高人民检察院和贾春旺检察长,向出席今天座谈会的各位专家、学者表示衷心的感谢和热烈的欢迎!

党的十六大对推进司法体制改革作出了全面部署,在党中央的领导下,司法体制改革工作正在紧张有序地推进。同时,十届全国人大将《人民检察院组织法》(以下简称《组织法》)的修改列入本届全国人大立法规划,全国人大常委会也将《组织法修改草案》列入了今年的审议计划。我们这次专家座谈会,就是在推进司法体制改革和检察改革的背景下召开的。高检院党组和贾春旺检察长、张耕副检察长对这次会议的召开非常重视。贾春旺检察长还将专程到会看望大家,听取大家的意见,与大家进行交流。

我们这次会议的主要目的是,就修改《组织法》和检察改革广泛听取各位专家、学者的意见,在平等、民主、严谨的学术气氛中,分享各位专家、学者关于司法制度、检察制度的研究成果,使我们对中国检察制度的思考更理性,改革更切合中国实际,使我们的司法状况有实质性的改善和进步。

发展和完善中国的检察制度是一项长期而又复杂的任务,许多问题涉及经济、社会的发展状况,人们思想、观念的改变和进步程度以及政治体制的改革和完善。因此,关于检察制度和检察理论的一些基本问题还需要进一步探讨。近年来,随着司法体制改革和检察改革的不断深入,中国需要建立和能够建立一个什么样的检察制度和检察机关,已经成为司法改革中迫切需要回答的问题。回答这一问题,需要检察机关的努力,更需要专家、学者的智慧。我们请各位专家来,是真心实意地想听取大家的意见,是真诚地希望大家能够进一步关心和关注中

国的检察工作和检察制度,促进检察理论研究的繁荣发展,共同为发展和完善中国特色社会主义检察制度作出积极努力。希望大家能够畅所欲言,奉献自己的精神产品,为中国司法制度和检察制度的完善献计献策。

长期以来,法学界各位专家、学者对检察机关和检察工作给予了宝贵的支持,各法律院校为检察机关培养、输送了大批优秀人才,各位中许多著名教授担任最高人民检察院的专家咨询委员,许多老师参加了高检院有关文件的起草和工作机制改革的论证,对检察工作和检察改革给予很大的帮助和支持。借此机会,我代表最高人民检察院对法学界的各位专家、各位老师以往对检察机关的帮助和支持表示衷心的感谢!并希望大家一如既往,继续关注和关心检察工作。希望各位专家、各位老师 in 会议期间能够心情愉快,让武夷山给大家留下美好的记忆。

(二)背景介绍

戴玉忠(最高人民检察院检察委员会专职委员、研究室主任,教授):首先对各位专家学者、各位老师参加今天的座谈会表示热烈的欢迎和衷心的感谢!加强理论研究对推进检察改革,完善检察制度至关重要。没有理论的支撑,检察改革难以为继;没有正确理论的指导,检察实践就会迷失方向。2003年5月以来,高检院按照中央的要求,把司法体制改革、检察改革作为当前一项重要任务来抓。高检院多次召开会议研究司法体制改革、检察改革的重点问题。2003年6月,高检院作出了关于进一步加强检察理论研究的决定,成立了以孙谦副检察长为组长的理论研究工作领导小组,提出了整合理论研究力量,积极开展理论研究工作的要求。同时,采取有力措施,进一步完善课题研究制度、检察理论年会制度,努力营造良好的理论研究氛围。

第一,2003年以来,高检院推出的几项检察改革措施。其一,进行人民监督员制度试点工作。其二,建立检察环节防止和纠正超期羁押的长效机制。为了巩固超期羁押专项清理工作的成果,2003年下半年高检院研究制发了《关于在检察工作中防止和纠正超期羁押的若干规定》。该规定提出了一些新的工作机制,包括实行听取、告知制度,实行羁押情况通报制度、羁押期限届满提示制度、定期检查通报制度,建立超期羁押投诉和纠正机制、超期羁押责任追究制等。其三,建立保障律

师在刑事诉讼中依法执业的工作机制。严格依法保障律师在侦查阶段会见在押犯罪嫌疑人的制度,完善听取律师意见的制度,保障辩护律师在检察环节查阅案件材料,为律师依法调查取证提供便利,建立办理律师投诉的制度。其四,完善检察机关职务犯罪侦查内部制约机制。要求职务犯罪案件的受理、立案侦查、审查逮捕、审查起诉等工作由不同内设机构承办,实行分工负责、互相配合、互相制约。这些改革措施,对于推进检察机关文明、公正执法已经发挥了明显的、积极的作用。

第二,对检察改革涉及的若干理论问题的认识。其一,对我国现行检察制度的认识。任何政治体制,都应当有一定的权力监督制约机制,而这种权力监督制约机制的具体形式,必须与国家的政权性质和政治体制相适应。我国是社会主义国家,实行的是中国共产党领导下的人民代表大会制度,人民代表大会是国家权力机关,国家行政机关、审判机关、检察机关都由其产生,对其负责,受其监督。在人大之下设立行政机关、审判机关的同时,还设立了专门监督法律实施的国家检察机关,这是我国政治体制和司法体制的重要特色之一,也是人民代表大会制度区别于三权分立制度的一个重要体现。在1982年宪法中,明确规定了人民检察院是国家的法律监督机关。20多年来,在邓小平理论和“三个代表”重要思想的指引下,党和国家不断加强法制建设,重视发挥检察机关的职能作用。检察工作的实践表明,法律监督是社会主义法制必不可少的重要环节和组成部分。因此,司法体制改革应当在坚持宪法原则的前提下,对现行检察制度进行完善,对不符合形势发展的内容进行变革,突破制约检察工作发展的体制性障碍,充分发挥检察机关法律监督在建设社会主义政治文明,保障实现社会公平和正义方面的作用。其二,对检察机关法律监督职能的认识。检察机关的法律监督与其他形式的监督相比,具有以下特点:一是国家性,即法律监督权作为国家权力的一部分,是通过立法的形式,由国家最高权力机关授权人民检察院行使的。二是专门性,即检察机关是宪法和法律惟一性为法律监督的机关,法律监督权由人民检察院专门行使,人民检察院以法律监督为专职专责。三是法定性,即法律监督的对象、范围、程序、手段等均由法律规定。四是程序性,即检察机关实行法律监督必须遵循法定的程序;同时,监督的效力也主要是启动相应的司法程序。五是强制

性,即检察机关的法律监督具有法律效力,以国家强制力为保证。这些特点表明,检察机关的法律监督具有独特的性质,是其他形式的监督不能替代的。应当注意到,检察机关法律监督的作用也是有限的。一方面,在我国的监督体系中,各种监督在对象、范围和方式等方面有所不同。检察机关的法律监督作用不能被其他监督所替代,同样也不能替代其他监督的作用。只有综合运用各种监督,才能有效地保证法律的统一正确实施。另一方面,由于检察机关法律监督的范围是由法律规定的,因而对超出法定范围的违法现象,检察机关无权进行监督。同时由于法律监督具有规范性的特点,法律关于监督程序和手段的规定是否完备,也会影响法律监督的效力,制约法律监督的作用。同时,检察机关对诉讼活动的法律监督基本上是一种建议和启动程序权。对诉讼中的违法情况提出监督意见,只是启动相应的法律程序,建议有关机关纠正违法,不具有终局或实体处理的效力。诉讼中的违法情况是否得以纠正,最终还是要由其他有关机关决定。其三,对检察机关依法行使职务犯罪侦查权的认识。一是职务犯罪侦查权从属于法律监督权,是法律监督权不可分割的重要组成部分。检察机关法律监督权不同于党内监督、行政监督和其他形式监督的重要特征之一,就在于法律监督是监督权与侦查权的结合。大家知道,依法治国,重在依法治权、依法行政。国家工作人员的职务犯罪严重亵渎职守,破坏国家法律的正确实施。检察机关作为国家法律监督机关,有责任对国家工作人员在职务活动中是否正确行使权力进行监督,促使其严格执法、廉政勤政。监督的方式是对国家工作人员的职务犯罪依法进行立案侦查和追诉。检察机关对职务犯罪的侦查,具有依法对国家机关和国家工作人员行使权力进行监督的性质,与公安机关对一般刑事案件所进行的侦查具有本质区别。1979年,彭真同志在《关于七个法律草案的说明》中指出:“检察院对于国家机关和国家工作人员的监督,只限于违反刑法,需要追究刑事责任的案件,至于一般违反党纪、政纪的案件,概由党的纪律检查部门和政府机关去处理。”这说明,当时之所以规定由检察机关行使对国家工作人员职务犯罪的侦查权,也是考虑到这项工作具有监督性质。二是由检察机关行使职务犯罪侦查权,是与我国目前的宪政体制相适应的,也有利于查处职务犯罪。新中国成立后,对国家工作人员职务犯

罪的侦查一直是检察机关的职责。之所以这样规定,是因为贪污贿赂、渎职等职务犯罪的主体是国家工作人员或者国家机关工作人员,犯罪行为是在履行职务中实施的,犯罪嫌疑人往往有一定的社会地位,有关系网和保护层,办案的阻力干扰往往比较大。这些特点,决定了负责侦查职务犯罪的机关应当具有相对独立的地位,具有相当的排除干扰的能力。我国建国以来一直是检察机关独立于行政部门之外。这么多年的实践表明并没有什么大问题和不可行的地方。检察机关独立于行政部门之外,有利于办理职务犯罪案件,有利于保证司法公正。三是从国外的立法和司法实践看,许多国家和地区的检察机关都有职务犯罪侦查权。如俄罗斯、韩国、日本、德国等国家的检察机关均有对职务犯罪的侦查权。联合国《关于检察官作用的准则》中也规定各国检察官应当注意对公务人员所犯的罪行,特别是对贪污腐化、滥用权力、严重侵犯人权罪行的调查。我国检察机关行使职务犯罪侦查权,与世界上许多国家的做法是一致的。

第三,关于强化检察机关法律监督职能的研究意见。在落实党的十六大精神,推进司法体制改革的工作中,中央明确强调“要把加强监督作为司法体制改革的一项重要内容”,“检察机关要充分发挥法律监督的职能,保证司法部门的权力受到有效的监督和制约”。根据党中央的要求和强化法律监督的客观需要,在坚持检察机关作为国家法律监督机关的宪法定位的前提下,强化法律监督职能应着重从保障法律赋予的检察职能的有效履行,推动监督效力从弹性到刚性的转化,增强监督程序的具体化和可操作性等方面入手,改变目前因法律规定过于原则、笼统而导致法律监督工作难以有效开展、监督手段软弱无力、监督职能难以有效发挥的现状,并注重实际需要与现实可能之间的平衡。其一,完善对检察机关职务犯罪侦查工作的监督和制约,强化职务犯罪侦查职能。完善对职务犯罪侦查活动的监督制约,主要是实行人民监督员制度;同时,实行内部制约机制。强化检察机关职务犯罪侦查职能,主要是强化侦查措施,增加必要的侦查手段。其二,完善刑事诉讼监督程序,增强法律监督实效。一是拓宽检察机关对诉讼活动的知情渠道,增强其发现诉讼违法的能力。二是增加检察机关的法律监督手段,提高监督的效力:对于人民检察院通知立案而公安机关不立案或者

立而不查的,应规定经省级以上人民检察院决定,受理案件的人民检察院可以直接立案侦查。这样有利于有效打击犯罪、提高诉讼效率和加强立案监督;在人民检察院发现有关机关的案件承办人涉嫌违法,继续承办该案件可能影响办案公正性的情况下,或者办理该案件的机关或者其负责人涉嫌违法,可能影响对该案件公正处理的,检察机关应有权要求更换案件承办人或者改变案件管辖。这不仅是防止和纠正诉讼违法行为的一种有效监督手段,也是对违法行为人进行制裁的一种监督措施。国外也有类似处置的相关立法例。完善监督程序,强化监督与被监督的程序保障;完善检察机关对刑事诉讼实行法律监督的范围。其三,完善对民事审判、行政诉讼的法律监督。一是改革现行民事、行政案件的审判监督程序,应当规定人民检察院发现人民法院的生效判决确有错误的,有权提请人民法院再审,接受抗诉的人民法院应当直接进行审理,并在法律上明确规定再审的期限。二是针对长期困扰检察机关民事行政检察工作的“调卷难”问题,应当明确规定人民检察院在实施对民事审判、行政诉讼的法律监督中,可以调取、查阅人民法院审判卷宗。三是应当将民事行政判决的执行纳入检察机关法律监督的范围。在民事行政判决执行实践中,消极履行职责或者滥用执行权的现象相当程度的存在,长期没有得到很好解决的“执行难”问题,也与执行程序缺乏必要的监督有关。其四,落实宪法关于检察机关领导体制的规定。应从法律上明确下级检察院向上级检察院报告工作制度;明确规定上级检察院对任用下级检察院检察长、副检察长等领导职务的提名权,使党管干部原则与宪法原则和法律程序一致起来;明确规定上级检察院可以撤销、变更下级检察院的决定等。其五,完善检察人员管理体制。一是实行检察人员分类管理,根据检察机关工作岗位性质,将检察人员划分为检察官、检察官助理、检察行政人员三大类别。根据检察机关履行检察职责的需要,合理确定检察官员额比例和检察官编制,严格按照编制配备各类检察人员,突出检察官在检察机关和检察工作中的地位。二是制定检察官等级条例,合理确定检察官等级序列,实现检察官等级与职务相配套,适当提高检察官待遇。三是完善检察官录用、遴选和培训制度,建立面向社会、公平竞争、择优选拔的检察官录用制度、地方各级检察院检察官由上级检察院审核的制度、逐级遴选制度以

及规范的培训制度,保证检察官的素质。

第四,关于《组织法》修改的研究意见。现行《组织法》是1979年制定的,1983年曾对个别条款进行过修订。《组织法》的制定和实施,对于健全检察制度,确立人民检察院的组织和机构,规范检察活动,保障检察机关依法行使检察权发挥了重要作用。实践证明,1979年《组织法》关于检察机关性质、任务、活动原则、领导体制等规定是符合中国国情和社会主义法制建设需要的。20多年来,我国社会主义民主和法制建设不断加强,检察工作也有了很大的发展。现行《组织法》有许多地方已不能适应检察工作的需要,不能保证检察机关履行法律监督职能。例如,关于领导体制的规定不具体,监督程序不够完善,有的规定与其他法律有冲突,有些用语已不合时宜等。为了落实党的十六大提出的“进一步完善我国司法体制,强化法律监督”的要求,切实保障人民检察院有效实施法律监督,保证司法公正,维护社会公平正义,有必要对《组织法》进行修改。十届全国人大常委会已将《组织法》的修改列入本届人大立法规划和2004年立法计划,待条件成熟时,提请人大常委会审议。2004年初,高检院决定成立《组织法》修改研究小组。研究小组对现行《组织法》的修改进行了全面研究,提出了初步修改意见,形成了《征求意见稿》(以下简称《草案》)。该稿修改的内容主要涉及八个方面的问题:完善检察机关的领导体制、健全检察机关的活动原则、合理界定检察机关的职权范围、完善检察机关的监督手段和监督程序、改革检察机关组织机构、健全检察机关工作机制、完善检察官的任免机制、对检察人员实行分类管理,并对现行《组织法》中符合宪法精神和司法改革目标的,原则上予以保留。共保留或原则保留原《组织法》条文21条;对现行条文作部分修改的共计15条;同时根据司法实践需要和宪法、法律规定,增设了一些新的内容,此类条款共计24条。

以上是一个简要的情况介绍,希望能帮助各位专家对检察改革和《组织法》修改研究有一个概括了解。

郭道晖(中国法学会教授):对于《组织法》的修改,我主要从三个方面谈点看法,着重谈立法技术,然后谈一点关于加强领导体制的问题,最后是独立行使检察权的问题。我认为,《草案》的修改方针是正确的,即大改。

一方面,原来的《组织法》是1979年制定的,只有21条,不足以体现我们20多年来的改革成就;现在《草案》条文是45条,增加了一倍多,很有必要。

另一方面,原来的《组织法》本身存在一些缺陷,从立法技术上讲,也存在不足。所以,应当修改。一是《草案》比原来的《组织法》有很大的改进。例如,提到“要真正保障人权”,这与宪法修改精神一致;还有公益诉讼问题、人民监督员制度等。《草案》也修改了原来《组织法》中的政治用语,这很有必要。从立法技术上讲,怎样消除政治性语言?我觉得现在还有一些提法可以修改得更妥当一些。例如,现在《草案》提“打击叛国、分裂国家的活动”等,比原来的“镇压”的提法要好一点,但“打击”不是法律语言,如“打击”什么台独活动等,这是国台办,乃至是军队的事情。还有“活动”,也不是法律语言,可以改为“惩治一切犯罪”;“倾听群众意见”的表述也是政治性语言,因为“群众”是相对于领导而言的,如果说,不如说“尊重群众的知情权”,不能凭民愤办案;“群众路线”也是政治性语言,说“接受群众监督”就可以了。二是关于检察机关的任务,是否还要突出“叛国、分裂国家等危害国家安全的犯罪行为”,可以研究,我不赞成与“其他犯罪”并列,可否改为“惩治一切危害国家安全和破坏社会秩序的犯罪”。检察机关是国家法律监督机关,任务中要明确“监督国家法律的实施”。另外,《组织法》应该只谈机关组织权力范围内的事情,对于宪法已经有规定的,不是检察机关的任务的,不应提及。三是关于检察机关领导体制的问题,加强垂直领导是符合列宁思想的,很有必要。下级检察院检察长的人选应由上级检察院提名,但这涉及修改现行宪法的规定。在现行双重领导体制下,仍然存在问题,因为地方人大是听地方政府和党委的。我认为,现在可以实行由上级检察院提名、上级人大任命,地方检察机关都是最高人民检察院的派出机构,可以先突破宪法规定,这有实践先例。

戴玉忠:1979年《组织法》实际上修改了1978年宪法。1978年宪法写的是监督关系,1979年《组织法》写的是领导关系。1978年宪法里检察机关有一般监督权,而1979年《组织法》里则取消了这一规定,缩小了监督范围。

樊崇义(中国政法大学教授、博士生导师):我现在讲两个问题。