

JIANCHA LILUN QIANYAN
YUSHIWUWENCONG

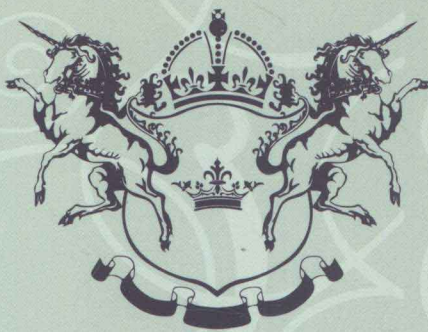
★ 检察理论前沿与实务文丛 ★

丛书总主编 朱庆安

人民检察院组织法 修改研究

RENMIN JIANCHAYUAN ZUZHIFA XIUGAIYANJIU

刘东平 赵信会 逯其彦 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 朱庆安

人民检察院组织法 修改研究

RENMIN JIANCHAYUAN ZUZHIFA XIUGAIYANJIU

—— 刘东平 赵信会 逯其彦 著 ——



中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

人民检察院组织法修改研究/刘东平, 赵信会, 逯其彦著. —北京:
中国检察出版社, 2013. 12

ISBN 978 - 7 - 5102 - 1093 - 8

I. ①人… II. ①刘… ②赵… ③逯… III. ①检察机关 - 机构组织法 -
研究 - 中国 IV. ①D926.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 295676 号



人民检察院组织法修改研究

刘东平 赵信会 逯其彦 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)

电 话: (010)68630385(编辑) 68650015(发行) 68636518(门市)

经 销: 新华书店

印 刷: 保定市中国画美凯印刷有限公司

开 本: 720 mm × 960 mm 16 开

印 张: 14.5 印张

字 数: 206 千字

版 次: 2013 年 12 月第一版 2013 年 12 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1093 - 8

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，随着经济社会的持续迅速发展和各项改革的深入推进，国家对《刑法》、《刑事诉讼法》、《民事诉讼法》、《国家赔偿法》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。党的十八大提出全面推进依法治国，进一步深化司法体制改革，加强司法公信建设。党的十八届三中全会对全面深化改革包括司法体制改革作出了具体部署，为加快建设社会主义法治国家进一步指明了方向。

新的法律政策形势，既为检察工作提供了新的发展机遇，也对检察机关更好地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，为经济社会建设提供更加有力的司法保障。菏泽市检察机关认真贯彻落实高检院、山东省院关于加强检察理论研究工作的意见，着力完善检察理论研究工作机制，积极进行检校共建，出台了课题管理办法、优秀成果奖励办法，进一步浓厚了研究氛围，推出了一批较高质量的研究成果。

《检察理论前沿与实务文丛》的出版，正是菏泽市检察机关理论研究成果的一次汇报和展示。该丛书的特点在于紧紧围绕新政策、新法规，着眼检察工作实务，提出问题、分析问题、解决问题。该丛书包括人民检察院组织法修改、证据法、民事公益诉讼、民事检察监督等问题的研究，具有较强的针对性和实用性。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，而且许多法律政策刚刚施行，有的对策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 **朱庆安**

2013 年 12 月

前 言

《中华人民共和国人民检察院组织法》（以下简称《人民检察院组织法》）于1979年制定，经过1983年和1986年两次修改，期间与《人民检察院组织法》居于相同位阶且对人民检察院检察权的行使产生重大影响的《刑事诉讼法》经历了1997年和2012年修改。同样和《人民检察院组织法》居于相同位阶的《民事诉讼法》在1982年试行的基础上，于1991年颁布、实施，并经过了2007年的修改和2012年的修改。这种情况导致的必然结果是《人民检察院组织法》与两大诉讼法之间的矛盾与冲突，如《人民检察院组织法》第5条第（四）项规定的人民检察院的职权之一是：对于刑事案件提起公诉，支持公诉；对于人民法院的审判活动是否合法，实行监督。无论从立法体例还是从法律条文的一般含义看，都是指对人民法院的刑事审判活动是否合法进行监督，而没有涉及民事诉讼监督。事实上，1991年《民事诉讼法》第14条不仅确立了人民检察院有权对民事审判活动进行监督的一般原则，而且还于审判监督程序一章规定了检察机关进行法律监督的特定的具体程序。2012年《民事诉讼法》进一步完善了民事检察监督的原则、内容、程序规定，丰富了检察监督的手段。

与1986年《人民检察院组织法》修改时的社会背景相比较，现时代我国的政治、经济、社会、文化等各方面都发生了重大的变化。1986年我国还是以计划经济为主的社会，1987年中



共十三大第一次提出建设有计划的商品经济之社会目标，检察机关当时面临的任務也是打击重大的刑事犯罪和经济犯罪，当时检察机关恢复重建以后的第二任检察长提到的两个工作中心，在今天看来也都是刑事案件的办理。当时，参与民商事纠纷的解决，通过化解民商事矛盾促进社会和谐还没有上升为检察机关的工作内容。

事实上，最高人民检察院已经注意到《人民检察院组织法》与诉讼法之间的矛盾与冲突，注意到了《人民检察院组织法》相对于快速发展变化的社会关系之间的严重滞后。早在1990年最高人民检察院就已经启动了《人民检察院组织法》的修改动议工作，也曾就此问题专门向全国人大常委会做过专门汇报。不过，由于当时立法机关的立法任务非常重，许多对有中国特色的社会主义建设有至关重要性的法律都尚未出台，例如《合同法》、《担保法》、《公司法》等，故此，《人民检察院组织法》的修改并未提上立法机关的立法日程。

在《刑事诉讼法》、《民事诉讼法》均已修改完毕，具有社会主义特色的法律体系初步建立的背景下，不仅《人民检察院组织法》修改的必要性更加突出，而且此种修改的可能性已经具备。为此，最高人民检察院再次启动了《人民检察院组织法》修改的动议活动，全国人大常委会也已经将该法的修改作为本届立法机关的重要的立法任务。

必须注意，在《人民检察院组织法》修改方面还有许多重要的理论问题没有澄清，这些基本理论的澄清直接关系到《人民检察院组织法》修改的成败得失。这些理论包括新的历史时期中，如何理解检察机关的功能，《人民检察院组织法》修改的原则与《人民检察院组织法》的原则有什么样的关系，应当以什么原则作为《人民检察院组织法》修改的原则，应当以何原则作为《人民检察院组织法》的原则，检察权的性质及其权能是怎样的，检察机关的领导机制应当如何与时俱进地予以设立等。为了实现修改

后的《人民检察院组织法》的科学性，必须做到的是立法活动中的理论先行。

作者

2013 年 12 月

目 录

Catalogue

总 序	朱庆安 1
前 言	1
第一章 人民检察院的功能定位	1
一、研究检察机关功能地位的意义 / 1	
二、关于检察机关功能定位的理论观点及其评析 / 14	
三、检察机关的法律定位 / 21	
第二章 人民检察院组织法的基本原则	32
一、人民检察院组织法基本原则概述 / 32	
二、人民检察院依法独立行使法律监督权的原则 / 38	
三、检察一体化原则 / 44	
四、检察长负责的原则 / 55	
第三章 检察机关的组织人事制度	62
一、各级检察机关检察长的任命 / 63	
二、副检察长以及检察委员会委员的任免机制 / 68	
三、检察官的任职与离职 / 70	
四、检察院的内部机构设置 / 77	
第四章 人民检察院组织法修改中的检察委员会	89
一、人民检察院检察委员会制度的正当性 / 90	
二、我国检察委员会制度的具体内容及其分析 / 95	



三、检察委员会制度的改革与完善 / 106

第五章 人民检察院组织法修改中的检察建议 120

一、历史沿革中的检察建议 / 120

二、关于检察建议本质的认识 / 126

三、检察建议立法现状及实施现状 / 146

四、《人民检察院组织法》修改中的检察建议制度之完善 / 157

第六章 人民检察院组织法修改中的人民监督员制度 164

一、人民监督员制度的历史沿革 / 165

二、人民监督员制度的理论基础 / 174

三、现行人民监督员制度的内容及其评价 / 186

四、《人民检察院组织法》修改中人民监督员制度的修改 / 201

参考文献 209

后 记 219

人民检察院的功能定位

功能又指作用，但是，某项事物或者某个主体的功能与其作用还有一定的区别，某项事物或者某个主体的功能定位，在其与其他事项之关系或者与其他主体之关系的处理中带有根本性质，处于决定性地位，而某项事物或者某个主体的作用则更多的具有实际结果方面的特征，是一种为其功能所决定的具体行为或者具体环境中的实际体现。

一、研究检察机关功能地位的意义

1986 年的《人民检察院组织法》在第 1 条即明确规定了我国检察机关的功能定位，它规定中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关。这一规定延续了我国《宪法》的规定，是对《宪法》第 129 条的再现。尽管《宪法》和《人民检察院组织法》对于检察机关的功能有明确的定位，但理论和实践上仍然存在对检察机关功能的不同理解，并出现了多种学说。



当然，不同的理论关注检察机关的不同侧面，侧重强调检察机关的不同工作内容，不同理论对检察权行使方向的影响，或者说学者自检察机关功能定位之角度对检察权行使方式、范围的论证，也从反面说明了检察机关功能地位的理论意义及实践意义。为充分说明检察机关功能定位对《人民检察院组织法》修改的影响，有必要分析各种理论观点下的检察工作的侧重，也有必要分析国外检察机关的不同功能定位所产生的影响。

（一）国外检察机关的功能定位及其影响

中国的检察机关是全国人民代表大会领导下的一府两院之国家机关组成体系中的一个重要的组成部分，与国外的检察机关存在本质不同。不过，检察机关的功能定位对检察权的作用、检察机关的工作方式、领导机制都会产生较大的影响，在这一点上中外检察机关存在相似之处。

1. 英国的检察机关功能定位及其影响

英国检察机关也有一个历史沿革的过程，最早的检察机关与陪审制的改革有很大关系。公元1世纪，封建社会背景下的皇家政权为维护皇室利益，强化皇家政权，亨利二世于1162年设立了专司重大刑事犯罪案件控告的陪审团，其由12名陪审员组成，主要负责暗杀、抢劫、纵火等重大刑事犯罪的控诉。1352年，英王爱德华三世颁布诏令，不再许可此种陪审团既负责控诉又负责审判，并决定在该陪审团之外另行引入一种全新的陪审制，即由12名陪审员组成的陪审团负责案件审理。原来负责控诉的陪审团则更新成为24人组成，也被称为大陪审团。1948年，《刑事司法法》彻底废除了大陪审团。不过，在大陪审团被废除之前，英国国王从14世纪开始，就派遣皇家律师代表国王就涉及国家利益、皇室利益的案件向法院起诉。“任命国王代理人特许开始于1311年，1315年威廉·兰利成为首个出现在正式任命记录里的国王代理人。”^①1461年，爱德华四世在给新任国王律师约翰·赫伯特的任命特许状中首次称之为英格兰的总检察长（attorney general），负责对破坏王室利益的案件进行侦查、起诉和听审。国王律师改名为总检察长标志着英国检察机关的成立和检察制度的建立，不过，当时的总检察

^① 何家弘主编：《检察制度比较研究》，中国检察出版社2008年版，第115页。

长负责起诉的案件仅是涉及王室利益的案件，其他刑事案件不在总检察长关注的范围以内。^①

以改良为基本特色的英国，在其资产阶级革命以后，仍然保留了这样的检察体制设置。不过，1827年以后，总检察长负责的案件开始突破侵犯皇室利益的范围限制，1985年议会通过了《犯罪起诉法》，根据该法英国设立了皇家检察署，并使检察机关包括三个级别：最高一级是总检察长与副总检察长，中间一级是检察长和皇家检察署，基层是地区首席皇家检察官及其他检察官，自下而上，逐级负责，组织上自成一体。^②

尽管经过改革，但是检察机关一定程度地依附政府权力的色彩仍然没有改变，或者说英国的检察机关总体上仍然属于行政机关。在英国，检察署既是公诉机关，同时也是政府的法律顾问机构，在三权分立的体系中是属于行政权的一个机构，不同于行使司法权的审判机构。它是一个单一的、独立的和全国性的机构，其管辖权覆盖整个英格兰和威尔士，独立于警察机构并有权决定不起诉。不过，英国的检察机关不仅没有法律监督权，也没有直接侦查权，同时，也不能指挥警察的侦查活动，无法要求警察于特定的情况下遂行侦查权。

英国检察机关之偏重行政机关功能的定位也使得英国检察机关顺理成章地扮演公益维护的角色，不仅检察机关作为公诉机关提起公诉从历史上就是维护皇家利益的手段，而且现代检察机关的控诉也是作为维护国家利益和社会公共利益的重要手段。检察机关公诉权之向其他案件的扩张，实际上是在宽泛理解国家利益、社会公共利益之概念的基础上实现或者完成的。民事案件中的检察机关的公益维护是通过其提起和参与民事诉讼的权力实现的，换句话说，其采取与刑事案件大致相同的方式实现民事纠纷解决中的国家利益、社会公共利益的维护。早在1860年，为了防止在新离婚法庭中的当事人共谋，英国国会即颁布立法，赋予皇家检察官以介入离婚

^① 徐学东：《英国检察制度的演变和改革》，载《中共四川省委省级机关党校学报》2000年第3期。

^② 李培锋：《英国检察制度的创设模式及当代特点》，载《南京大学法律评论》2008年春季卷。



诉讼的权力。皇家检察官如果经过调查发现起诉离婚的当事人有法定的损害国家公益的情形,即可以作出决定永久性的搁置法院作出的暂时分居命令。^① 在现代社会中,英国法律规定检察长有权参与确认婚生和非婚生子女合法身份的诉讼,此外检察官可以主动或者根据法院的邀请而介入解除婚约或者确认婚约无效的诉讼中。^② 可以说英国的“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”。^③

2. 美国检察机关的功能定位及其影响

美国的检察机关共分为三级,联邦系统的检察机关是联邦检察机关。联邦检察机关在联邦设有总检察长,并由副总检察长、总律师、总检察长助理协助其工作。联邦检察机关在全国的94个联邦司法辖区内均设有联邦检察署。^④ 与英国检察机关相似,美国的检察机关也隶属于行政部门,具有明显的行政色彩。其表现之一就是检察机关与司法行政机关之间的重叠性,换句话说,美国的检察机关同时也是司法行政机关,美国联邦总检察长就是联邦司法部长,联邦副总检察长就是司法部副部长。表现之二就是美国的检察机关和其他行政机关一样都肩负维护社会公益的使命,不过与其他行政机关维护公益的方式不同,美国检察机关维护公益的方式主要是对犯罪活动进行侦查以及对此种侦查活动的指挥。美国检察机关对刑事案件的侦查包括对政府官员违法犯罪行为的侦查,从这一点看,美国检察机关似乎有优于其他行政机关的权力,不过该权力不是对其他行政机关的监督权,而是其作为行政机关维护国家公益职能的具体体现。当然,为维护公益,在刑事案件中检察机关不仅应当对刑事犯罪案件进行侦查,还应当就符合控诉条件的刑事案件向法院提起公诉。在民事案件中则是表现为检察机关的民事诉讼干预权,即对所有的涉及合众国利益的民事案件启动追

① Wendie Ellen Schneider, *Secrets and Lies: The Queen's Proctor and Judicial Investigation of Party - Controlled Narratives*. Law & Social Inquiry. vol. 47. 2002. p. 449 ~ 488.

② 参见赵信会、马海燕:《论检察机关参与人事诉讼》,载陈桂明、王鸿翼主编:《司法改革与民事诉讼监督制度完善》,厦门大学出版社2010年版,第82页。

③ 肖扬:《当代司法体制》,中国政法大学出版社1998年版,第8页。

④ 李岩:《美国检察机关》,载《检察日报》2000年11月14日第8版。

究民事责任的程序，参与诉讼并进行辩论。^① 表现之三是美国的检察机关承担着为政府提供法律咨询的功能，是政府行政中法律方面的“军师”。美国联邦检察官最早也是政府的法律官员，为总统或政府提供咨询服务是其基本的、传统的职责。在联邦检察系统中，联邦总检察长承担着为政府及各部提供法律咨询及起草法律草案等相关的职能。在各州检察系统中，许多州在检察机构的名称上虽不一致，有的称为法律部，有的称为法律事务部、法务局、检察事务所等，但其在为政府提供法律服务的作用上是一致的，正是基于此，有的地方的检察官就直接被称为法律顾问。^②

美国检察机关以及检察官的具有浓厚行政色彩的功能定位，决定了其权限更多地体现在或者表现在行政权能的发挥上，与我们国家一致的诉讼监督等在美国是不存在的，相反，美国联邦系统以及州系统多强调的是司法独立，而不是检察监督，检察机关对司法体制的制约不是表现在诉讼监督方面，而是表现在刑事侦查活动、刑事公诉活动以及以上活动的自由裁量方面。可以在某种程度上讲，美国的检察机关并没有法律监督权，从法律规定的检察官的职权中难以看到检察机关诉讼监督或者法律监督的内容。

3. 日本检察机关的功能定位及其影响

日本的检察制度最初是以大陆法系国家和地区的检察制度为蓝本建立起来的，受德、法两国的检察制度影响比较大。第二次世界大战以后，又较多地借鉴了美国检察制度的合理内核，形成了融合两大法系国家的检察制度的混合式的检察制度。

日本的检察机关通称为检察厅，其机构设置与法院相对应，即分为最高检察厅、高等检察厅、地方检察厅、区检察厅四级。最高检察厅设在东京；高等检察厅共8个，分别设于东京、大阪、名古屋、广岛、福岡、仙

^① 李岩：《美国检察机关》，载《检察日报》2000年11月14日第8版。

^② 尽管有人认为美国的检察官既是行政人员，也被认为是司法人员，但从未有人否认美国检察机关的行政属性和美国检察官的行政人员属性，其所论述的检察官的司法属性也许更多地是从检察机关产生的角度或者从法律职业共同体的角度论证的。此种论证既不符合检察机关的职能确立，也不符合美国权力分立的政权机构划分。参见黄宁琳：《美国宪法涉及的检察制度研究》，载《南昌教育学院学报》2012年第2期。



台、札幌、高松；地方检察厅共 50 个，分别设于都、道、府、县所在地；区检察厅共 437 个，分别设于全国主要的区镇。

虽然日本检察机关的设置与法院对应，虽然检察官在准入上具有和法官一样的准入机制，^① 但日本的检察机关在性质上仍然不具有司法性质，而是具有行政性质的机关。这主要表现在以下两个方面：其一，日本的检察机关设置在法务省，是法务省的组成部分。法务省虽然不能干预、领导检察厅具体案件的办理，但其有权了解、指导、监督检察厅的一般工作。《日本检察院法》第 14 条规定了法务大臣指挥与监督检察权的原则，一是监督与指挥的内容只能是一般性或者总体上的，即通过训令、通知、会议等方式，贯彻实施国家法律政令以及刑事政策的统一实施。二是对个案的调查或者处理，只能对总检察长一人予以指挥和监督，不能越过总检察长对任何其他检察官指手画脚；^② 其二，检察机关在职权上更多地行使具有行政色彩的权力。这些权力包括审查起诉权、自行侦查和提起公诉权、刑事判决执行的指挥权、参与民事诉讼权。不过，日本的检察机关还有要求法院通知或者陈述意见的权力，对于此种权力还不能从检察机关监督法院诉讼的行为的角度予以理解，而只能从其行政性质上理解，因为按照《日本检察官法》，此项权力的行使必须以检察官职务上必要时为限，其职务即包括前述的侦查、起诉、判决执行的指挥等方面。

（二）检察机关功能定位对检察权权限范围的影响

在检察制度发展的过程中，检察学理论研究形成了多种关于检察机关功能定位的理论，我们这里将这些理论观点概括为司法机关说、行政机关说、行政与司法复合说、检察权行使者说、法律监督机关说、宪政机关说、专门的法律机关说。尽管我们将在其后详细论证各种观点的优劣，但此处

^① 在日本，一般公民要取得检察官资格，必须经过严格的司法考试。这种考试全国每年举行一次，每次参考人数 2 万余人，能通过考试的约 700 人。通过司法考试后，还要进最高法院研修所学习 2 年，合格后方能取得检察官、法官、律师等资格。有学者以此认为日本的检察机关享有司法机关的地位，一定程度上具有司法机关的性质。叶峰：《日本检察官的职责权限》（下），载《检察日报》2003 年 6 月 16 日。

^② 叶峰：《日本检察官的职责权限》（下），载《检察日报》2003 年 6 月 16 日。

有必要就不同理论观点之对检察权范围的影响做一说明，并以此论证检察机关功能定位的重要性。

1. 检察机关为宪政机关的宪政机关说

宪政机关说是在对检察机关的司法机关说、行政机关说予以批判的基础上产生或者出现的一种较有影响的检察机关功能或者属性定位理论。其基本的依据可以概括为如下几点：其一，讨论检察机关的功能定位或者检察机关的属性必须立足于我国的政治体制或者政权体制。认为以往的关于检察机关功能定位的理论，特别是司法权说、行政权说的理论更多是基于三权分立的政治制度或者政治理论。“以三权作为一种不言而喻的前提预设，在这个意义上争论检察权到底是一种什么样的权力，完全脱离了我国人民代表大会制度的政治架构。我们不能无视我们自己的现实，如何在人代会的政治架构中定位检察权，这是一个需要好好思考的问题。”^① 该观点的持有者认为，检察机关的功能定位必须考虑我国的政治体制或者政权体制。在我国，检察机关是人大领导下的一府两院中的重要组成部分，既不同于立法权，也不同于行政权和司法权，是行使专门职能的独立的权力部门。“在以人民代表大会制度为基础的宪政架构中，检察权是不同于立法权、行政权和审判权的独立的国家权力形态，承担着相对独立的国家职能，由独立于政府和法院的专门机关行使。”^② 其二，必须以发展的眼光看到检察机关的功能定位或者检察权的权能。尽管论者没有提到影响检察权能与与时俱进的时代因素，但是其却实实在在地提到了新时期检察权能应当包含的基本内容。这就是法律监督或者检察监督与执行法律或者检察执法，尽管其没有详细地分析法律监督与检察监督的区别、执行法律与检察监督的区别，但该观点却非常有益地提出传统的检察机关的功能均可以概括为检察执法功能，而不是法律监督职能，从而比较巧妙地解决了法律监督机关与国家利益维护之间的矛盾，赋予了检察机关以比较广泛的权力。

^① 孙谦、樊崇义、杨金华：《司法改革报告——检察改革·检察理论与实践专家对话录》，法律出版社2002年版，第11页。

^② 肖金明：《论检察权能及其转型》，载《法学论坛》2009年第6期。