



## 学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

### 对中国“检察一体化改革”的思考

<http://www.fristlight.cn> 2007-06-20

[作者] 张志铭

[单位] 中国人民大学法学院

[摘要] “检察一体化”是检察改革和检察院组织法修改中的一个重大问题，目前在检察系统内部形成的一种比较清晰的改革思路是，在坚持人民代表大会制度的前提下、以检察首脑为核心进行全国检察院的“检察一体化”改革。其中最为引人注目的改革举措包括，在上下级检察院的关系上确立上级院检察长对下级院检察长的提名权；在检察院内部检察长和检委会的关系上确立检察长的领导权(而非目前法律规定的集体领导、检察长负责)。对于检察一体化改革所要解决的问题，目前在认识上也有很大的共识，即克服检察地方化，按照检察制度的内在规律合理建构检察权。

[关键词] 检察一体化;检察改革;检察院;司法

“检察一体化”是检察改革和检察院组织法修改中的一个重大问题，目前在检察系统内部形成的一种比较清晰的改革思路是，在坚持人民代表大会制度的前提下、以检察首脑为核心进行全国检察院的“检察一体化”改革。其中最为引人注目的改革举措包括，在上下级检察院的关系上确立上级院检察长对下级院检察长的提名权；在检察院内部检察长和检委会的关系上确立检察长的领导权(而非目前法律规定的集体领导、检察长负责)。对于检察一体化改革所要解决的问题，目前在认识上也有很大的共识，即克服检察地方化，按照检察制度的内在规律合理建构检察权。首先我要声明，对于检察一体化改革，我是赞成的，主要理由是：(1)“检察一体化”改革符合宪法和法律的规定。法律规定了上下级检察院之间是领导被领导关系；规定了检委会集体领导、检察长个人负责，这些规定说明，检察院的检察权在组织构造上与法院的裁判权的组织构造不一样，体现的是学理上所说的“检察一体”原则。尽管如此，在如何贯彻、如何在原理上贯穿“检察一体”方面，有改革的余地。我们现在所进行的检察一体化改革，可以认为是落实宪法和法律基本要求的改革；(2)“检察一体”在大陆法传统国家的检察制度中是共通的，反映了检察权行使的一般原理，体现了检察权的性质和有效实现检察职能的需要。中国的检察制度深受大陆法传统的影响，尽管具有明显的中国特色，但在追诉犯罪、保障人权的基本职能方面是一致的。“检察一体”是有效实现追诉犯罪、保障人权的要求。(3)中国是单一制国家，中央与地方的关系不同于联邦制，总体说来，中央政府、全国人大将在更大程度上统合地方意志，因此，通过检察一体化改革克服“检察地方化”，是与我国的基本政体形式一致的。同时也要强调，我所赞成的检察一体化改革，是定义良好的检察一体化改革，是有条件的。审视我们现在对检察一体化改革的议论，主张权力的多，谈限制权力的少；谈确立权力的多，谈权力行使的正当程序和机制的少。而在这些条件被清楚地厘定之前，要推行和建立检察一体化必然是困难的，也缺乏应有的正当性。从域外的实践尤其是我们比较看重的大陆法国家的实践看，“检察一体”主要是在“事权”意义上对检察权行使方式的强调，与此形成鲜明对比的是，我们的检察一体化改革，着力点是在“人权”上，即上级院检察长对下级院检察长的提名权。我国的法律已经规定了上下级检察院之间的领导和被领导关系，也可以认为是在检察权行使方式上确立了“检察一体”的要求，因此，着力于人事安排方面的权力只是在延伸的意义上、在超出“检察一体”固有的题域的主张。这样一种延伸和跨越说明了什么？我觉得是我们国家法治发展的低水平，法律权威性不够，合法性不等于现实有效性。域外理论上所说的“检察一体”，是指通过上令下从的方式行使检察权，即检察长在检察权行使上的指挥监督权，更换权和转移权。检察权行使上的“检察一体”当然需要在人事、组织上的保障措施，但是在这方面并不是当然地就能演绎、派生出上级院检察长对下级院检察长的“提名权”。对于检察长和检察官的选任问题，在域外的制度和实践中可以看到专门的制度和程序，在“检察一体”的主题下探讨的则主要是如何防止检察长借“人权”操作“事权”、滥用指令权的问题。“检察一体”是解决检察权的运作方式问题的，并不包括检察官和检察长选任上的“上令下从”。“检察一体”肯定的是上令下从，职务活动上的领导监督，但争论研讨的重点都是如何防止可能由此带来的检察长的专权滥权问题。在这方面比较一致的立场是，“检察一体”所要求的上令下从以法定主义为限制，由此产生的需要是，对检察行政和检察事务、检察事务中的法定事由和便宜范围作出必要的区分。反观我们所主张的检察一体化改革，在上述方面还缺乏应有的认识和界分。而在缺乏必要界分的情况下推行检察一体化改革，结果是否能强化检察职能、

保证检察权正当有序的运用，值得怀疑。更值得注意和讨论的是，“检察一体”是一个题域有限的原理性表述，而中国检察制度在性质和职能上具有高度特殊性，立足中国检察机关的法律监督机关性质、立足于中国检察机关承担的广泛职能而非单纯的追诉犯罪职能来谈论“检察一体”，必然导致其题域的高度扩展。从感觉上说，超出传统的检察职能范围谈论“检察一体”，简单化的方式肯定是不行的。显然，我们目前在谈论检察一体化改革时，笼统的主张比较多，反向性思考、具体操作的正当性考虑比较少。同时，对检察一体的问题，在正向的原理贯通上认识也不到位。我们现在的很多议论和文章都是在这个意义上展开的。检察一体必然在一般意义上直接否定检察官独立。检察官独立显然是比照法官独立的提法或主张，但是如果说法官独立的话题有合理性的话，检察官独立则难以成立，因为检察权是一体化的行使方式，而裁判权是审级构造和合议制的行使方式。当然，如果说“检察独立与检察一体化”则不会有矛盾，因为检察独立是指检察机关(而非检察官)独立于行政机关、社会团体和个人的干预，而且从域外的检察实践和理论看，排除外部尤其是政府方面的不当干预，是“检察一体”的应有之义，就此而言，检察独立和检察一体还是一致的。理论上对检察权性质即行政权还是司法权一直有争议，我的看法是，即使肯定检察权是司法权，也要从检察职能的特点和有效实现出发，设定检察权的行使方式和程序。我们要检讨简单化地界分检察权和行政权、审判权，以及在权力行使方式、权力构造方面截然界分检察权与行政权的做法。尽管人们普遍认为中国司法的行政化是其显著弊端之一，要通过司法体制和机制改革予以解决，但就法院来说，在内部组织构造和运作方面的改革方向是去行政化。那种主张在法院内部实行“垂直领导”之类的言论，完全不得要领，因为法院司法权是审级构造和合议制运作，果真“垂直领导”了，也就没有法院制度了。与法院不同，检察院司法权是一体化、检察长负责制的组织构造和运作方式。检察院内部改革的方向是什么，我想有必要联系检察职能的特点以及相应的检察权行使方式来思考，基于这样的思考，我想至少不是简单地行政化——可能恰好相反，是与行政首脑负责制颇为形似的上令下从的行政化。考虑到对检察长指令权严格的法定主义限定，对检察官职务行为的严格的法定主义呵护，或可称之为法定主义主导的行政化。在上下级检察院的关系上，检察一体化改革不仅要强调检察权的中央属性，而且更要强调上级院检察长指令权的法定性。在检察权与中央政府之间的关系上，更需要强调“检察官是国家法意的执行者，而非政府的传声筒”。检察一体化改革涉及检察体制和检察权运作机制的重大调整，在此过程中，简单地立足中央权威、中央立场是有问题的。在检察长和检委会的关系上，我们已经意识到检委会集体领导和检察长个人负责的矛盾，但是在解决问题的原理上，我们还没有什么认识。这里的关键是对民主的认识，民主包含丰富的内容，如民主体制、民主权利、民主作风、民主方式。民主作为体制，主要体现在国家权力的整体构造上，体现在人民代表大会制度上。尽管民主集中制是我们的政府组织原则，但它并不妨碍我们建立首长负责制，并不意味着我们在各个国家职能部门内部都要形成“双头”、“多头”的领导体制。政府、检察机关的职能和能动的执法性质，决定了在这些机构的内部，民主的要求主要体现在权力的运作方式上。当然，这些都是很宏大的问题。目前我们在检委会制度的改革上还看不出有什么明确的思路，这与在法院审委会改革问题上已有相对清晰思路的情况形成了反差。总之，如何认识和贯彻检察一体，是我国检察体制和机制改革的一项重要内容，我们面临的问题是，如何立足中国国情，将目前比较简单的甚至有点空泛的主张、建议，转化为一项细致的、富有正当性的改革计划。

---

[我要入编](#) | [本站介绍](#) | [网站地图](#) | [京ICP证030426号](#) | [公司介绍](#) | [联系方式](#) | [我要投稿](#)

北京雷速科技有限公司 Copyright © 2003-2008 Email: [leisun@firstlight.cn](mailto:leisun@firstlight.cn)

