

《人民检察院组织法》修改重点问题

万 春

【摘 要】《人民检察院组织法》是当前立法修改中的重要议题,修改好《人民检察院组织法》意义重大,任务艰巨。考虑到实际情况,修改《人民检察院组织法》应坚持宪法关于检察机关的定位、与整个社会主义法律体系相协调、充分体现司法改革和检察改革的重要成果、有充分的依据和论证,在坚持立足中国国情的同时积极借鉴域外有益经验。

【关 键 词】检察院组织法;法律监督;检察改革;检察权;宪法定位

【作者简介】万春,最高人民检察院法律政策研究室主任(北京 100726)。

【原文出处】《国家检察官学院学报》(京),2017.1.53~64

现行《人民检察院组织法》是1979年7月五届全国人大二次会议通过的,迄今已施行30余年。这部组织法为检察机关顺利恢复重建、检察工作依法有序开展、检察制度长远科学发展奠定了坚实基础,其重要性和历史意义不容忽视。但是,随着社会不断发展,法治不断进步,尤其是司法改革的持续推进,检察机关的机构设置、职权配置、运行方式和保障机制等都发生很多变化,现行《人民检察院组织法》已经难以适应这种变化,包括法律条文的一些提法和概念等,都已明显不合时宜。因此,早在20世纪90年代,检察机关就开始呼吁修改《人民检察院组织法》,并提出了许多具体修改建议。近十余年来,随着司法改革的深化,法学理论界也越来越关注该部法律的修改问题,有的学者还出版了专家建议稿。然而,这部法律自颁布实施后,仅做过两次局部修改:第一次是1983年9月六届全国人大二次会议删除专门检察院中的铁路运输检察院和水上运输检察院以及其他专门检察院,保留军事检察院等专门检察院的表述,

同时取消检察院内设机构的具体名称以及地方各级检察院副检察长和检委会委员任免需报上一级人大常委会批准的规定;第二次修改是1986年12月六届全国人大常委会第十八次会议将第22条第1款规定的检察分院检察长由省级人大选举和罢免修改为由省级检察院检察长提请本级人大常委会任免,以便与当次会议通过的《关于修改〈地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法〉的决定》有关规定相一致。此后,尽管第八、九、十届全国人大均将《人民检察院组织法》修改列入立法计划,但终因司法改革正在推进,一些问题尚看不清、摸不准或者论证还不够充分,相关方面认识分歧较大等,没能完成立法任务。

党的十八大以来,司法改革向体制性改革深化,十八届三中全会和四中全会提出了一系列深化改革的任务,同时提出改革必须依法进行。这就为修改《人民检察院组织法》提出了更加急迫的要求。为此,本届全国人大再次将《人民检察院组织法》修改列入立法计划,力求在本届内完成修改

并提请全国人大常委会会议审议。做好这次立法修改工作,需要我们全面梳理《人民检察院组织法》与检察改革和检察工作不相适应的问题,认真研究吸收各级检察院的意见建议,综合汲取多年来检察理论界的相关研究成果,积极借鉴域外检察制度立法经验,及时系统地提出立法修改建议,配合立法机关将该部法律修改好。笔者认为,修改《人民检察院组织法》,以下问题需要认真研究。

一、关于立法修改的原则

(一)坚持宪法关于检察机关的定位

修改《人民检察院组织法》,首先应当站在巩固党的执政地位、坚持中国特色社会主义制度、维护人民代表大会制度的高度,坚持宪法原则,围绕《宪法》有关“人民检察院是国家的法律监督机关”的定位和“最高人民检察院领导地方各级人民检察院和专门人民检察院的工作,上级人民检察院领导下级人民检察院的工作”、“最高人民检察院对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。地方各级人民检察院对产生它的国家权力机关和上级人民检察院负责”、“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”等重要规定设计条文,将宪法精神、宪法原则融入到组织法中。总之,《宪法》关于检察机关、检察制度的规定,都应在《人民检察院组织法》中予以体现,而不能改变和动摇。

(二)与整个社会主义法律体系相协调

《人民检察院组织法》是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分,同其他法律之间应相互协调。当前与检察机关、检察工作密切相关的法律,如《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、《各级人民代表大会常务委员会监督法》、《立法法》、《人民法院组织法》、《检察官法》以及刑事、民事、行政诉讼法等,哪些规定需要在《人民检察院组织法》中加以强调或细化、哪些规定需要相互呼应、哪些内容无须重复规定等,需要统筹考虑。例如,《人民检察院组织法》专章规定了行

使职权的程序,延续了1954年首部《人民检察院组织法》的体例。在当时各项法律制度还不够健全的情况下,这种做法十分必要。但是,目前三大诉讼法已先后出台并且日益完善,《人民检察院组织法》是否还要就职权行使程序问题专章作出规定,就需要认真研究。

此外,涉及检察官制度的问题,目前已有《检察官法》专门规定,相关内容在组织法中如何体现、两法如何分工和衔接,也值得探讨。笔者认为,检察官是检察院的主要组成人员,《人民检察院组织法》应当就检察官制度的基本问题,如检察官的任职条件、人员组成、任免权限、司法责任以及行使职权的基本保障制度等作出原则性规定,《检察官法》则在此基础上进行细化规定。换言之,《人民检察院组织法》修改既应当为《检察官法》修改奠定基础,又需要为《检察官法》修改留有空间。关于地方检察院检察官的任免权限和程序,《人民检察院组织法》还要同《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的相关规定保持协调和对接。另外,《人民检察院组织法》与《人民法院组织法》有许多共性内容,两法在具体规定包括一些表述上乃至整体框架结构和篇幅上也应大体保持一致。

(三)充分体现司法改革和检察改革的重要成果

近些年来,司法体制改革持续深化,特别是党的十八届四中全会作出全面依法治国的决定,提出了一系列重大司法改革措施,取得了丰硕的改革成果。通过改革,检察机关的定位更加清晰,职权更加完善,监督体系更加健全,检察权运行的监督和保障机制也得到强化。这些成果亟须在《人民检察院组织法》中得以体现和巩固。同时,中央提出的一些重大改革措施,如检察机关提起公益诉讼、对行政违法行为的监督等,现行法律尚未明确规定,需要在试点中研究完善相关法律规定。《人民检察院组织法》作为检察制度的基本法律,对重大司法改革和检察改革成果应当充分吸

收,通过将其法定化为改革提供合法性支撑和方向性指引。同时,由于司法改革仍处在不断推进之中,《人民检察院组织法》的修改还要具有前瞻性,注意为改革进一步深化预留一定空间。

(四)要有充分的依据和论证

《人民检察院组织法》每一个条文的增、改、删,都不是凭空而为的,要有相关依据和充分论证。修改《人民检察院组织法》涉及的问题,宪法有规定的,应当依据宪法;其他法律有规定的,应当相互呼应;党中央出台的重要文件和经中央批准出台的司法改革方案有规定的,应当有所体现;新中国成立60余年特别是改革开放30余年来行之有效的检察实践经验,应当进行总结和升华;多年来检察理论界关于修改完善《人民检察院组织法》的研究探索成果等,应当予以梳理和吸收。总之,我们提出的修改《人民检察院组织法》的建议和意见,应当具有客观依据、理论根据和充分论证,符合我国人民代表大会制度和中国特色社会主义司法制度与检察制度的基本原理,体现党中央对检察制度建设和检察工作发展的明确要求,与我国已经形成的社会主义法律体系和司法体制合拍,具有坚实的实践基础和理论基础,于法有据,于理相合,经得起不同意见的诘问和置疑。

(五)坚持立足中国国情,同时积极借鉴域外有益经验

《人民检察院组织法》应当坚持相对合理主义的观点,不能脱离中国法治建设和检察工作实际,过于理想化。必须立足中国国情,坚持中国特色社会主义检察制度的基本方向,充分考虑我国社会主义初级阶段经济社会发展水平和建设社会主义法治国家的实际进程以及现阶段加强对行政权、司法权监督制约的客观需要,具有现实的可行性和操作性。要与时俱进,跟得上时代发展,把现行《人民检察院组织法》中一些早已不合时宜的词语表述,如反革命分子、免予起诉等,依照现行宪法法律的规定以及检察工作实际做出修改。同

时,要加强对域外检察制度和检察立法的研究,积极借鉴其先进经验,将《人民检察院组织法》修改成既体现检察制度先进理念,又切合中国社会实践和检察实践,具有时代性和可操作性的法律。

二、关于《人民检察院组织法》的框架结构

现行《人民检察院组织法》已经施行30余年,许多内容已经远远滞后于我国经济社会发展和民主法治进步的实际,也不符合检察工作科学发展的时代要求,因此,单纯进行文字上的修修补补或者局部条文修改,已不能满足健全社会主义法治、深化司法体制和检察体制改革以及检察工作开展的需要,有必要进行较大篇幅的修改。

现行《人民检察院组织法》共三章28条,分别为总则、人民检察院行使职权的程序、人民检察院的机构设置和人员的任免。1954年通过的第一部《人民检察院组织法》也是3章共22条,前两章与现行《人民检察院组织法》相同,第三章为人民检察院人员的任免。可见,两部法律体现了密切的传承关系,但与其他国家机构组织法的体例不够一致。现行《人民法院组织法》也分三章,分别为总则、人民法院的组织和职权、人民法院的审判人员和其他人员,没有关于行使审判权程序的规定。《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》也主要规定其组成、职权、任免等内容,并无职权行使程序方面的规定。这表明,作为规范国家机构建设的组织法,应主要围绕该机构的设置、产生、组成、人员和职权配置等做出规定,纯属行使职权具体程序的内容,一般不在组织法中规定。

现行《人民检察院组织法》之所以单设人民检察院行使职权的程序一章,主要是因为立法时检察机关刚刚恢复重建,各项工作如何开展包括相关程序等亟须加以明确和规范。目前,刑事、民事、行政三大诉讼法均已颁布并已比较完善,检察机关的诉讼行为也已比较成熟规范,再在《人民检察院组织法》中专章规定行使职权的程序,必要性

不大,与当前法律体系比较完善情况下对《人民检察院组织法》体例和内容科学性的要求不相符合,因此,修改《人民检察院组织法》时可以不再设专章规定行使检察权的程序。当然也必须看到,检察机关作为法律监督机关,除了行使相关诉讼职能外,还要行使一系列监督职能,而且有些监督职能与诉讼职能并不同步,这些监督工作如何开展,包括开展监督需具备的手段措施、履行监督权的方式以及监督对象如何配合和接受监督等,不属于单纯的诉讼活动,在诉讼法中不可能专门作出规定。而我国又未出台专门的检察监督法,因而还需要《人民检察院组织法》予以明确。从其他相关法律看,《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》虽然没有专门规定人民代表大会行使权力的程序,但是也包含有诸如质询工作如何开展等有关行使权力方式的内容。由此可见,《人民检察院组织法》在取消行使职权程序专章的同时,在有关检察机关职权的规定中,就开展法律监督工作的具体方式作出规定还是必要的。

此外,随着检察工作的发展,特别是司法体制改革和检察改革的深化,检察制度中诸如领导体制、机构设置、人员管理、监督保障机制等,相比1979年的情况均有了重大发展和完善。这些属于检察机关基本制度的内容,应当由《人民检察院组织法》加以巩固和规范。现行《人民检察院组织法》仅在总则、人民检察院的机构设置和人员的任免两章作了少量条文规定,有的重要内容如监督保障机制等几乎未作规定,这显然是存在重大缺陷的。因此,原有的总则加两章的体例及其内容,需要大大地充实和完善。调整《人民检察院组织法》的框架结构,除了现行《人民检察院组织法》规定的内容外,还要增加新的章节和内容。如果各章需要修订的内容比较多,可以考虑章下设节的体例。

综上,修订后的《人民检察院组织法》可以考虑以下体例:第一章,总则,主要规定立法目的、检

察院的性质任务、检察权行使的基本原则、检察院与相关国家机关及上下级检察院之间的关系;第二章,检察院的设置与职权,主要规定各级各类检察院的设置、检察院的职权与行使职权的方式等;第三章,检察院的组成与办案组织,主要规定检察院的人员组成和机构组成以及检察办案组织等;第四章,检察院的人员,主要规定检察官及其他检察人员的分类、任免以及人民监督员等;第五章,检察院履行职能的保障,主要规定经费、编制、身份等各方面保障制度。

三、立法修改中的具体问题

(一)关于检察机关的性质

中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关。这是《宪法》第129条关于检察机关性质作出的明确规定,也是我国检察机关的基本定位,不容动摇。对此,《人民检察院组织法》应当作出相应规定。需要探讨的问题是,是否也要同时明确检察机关是国家的司法机关?关于检察机关是否属于司法机关的问题,长期以来争论不断。笔者认为,检察机关开展法律监督主要是依照诉讼程序通过相关司法活动来实现,并由此被赋予了许多司法职能,包括审查逮捕权等国外通常由法官行使的职权以及与法院相同的独立司法原则和履职保障机制等。在诉讼中,检察机关并不是一方当事人,而与法院一样,是客观公正行使司法权的国家机关。由此可见,在我国人民代表大会制度政治体制下,检察机关不仅是国家的法律监督机关,而且是以法律监督为专任的国家司法机关。与以居中裁判为职责的人民法院不同,检察机关以开展法律监督为履行司法职责的出发点和落脚点。而且,对于检察机关是国家司法机关,中央文件始终有相关规定。如2006年中共中央下发的《关于进一步加强法院检察院工作的决定》明确指出,“人民法院、人民检察院都是国家的司法机关”。近些年中央下发的关于推进司法体制改革的文件,也都将检察机关与人民法院并列表述

为司法机关,在确保实现依法独立行使职权的改革目标以及司法人员分类管理、法官检察官入职门槛和司法责任制及履行职能的保障措施等方面,都提出相同的改革要求。党的十八届六中全会通过的《中国共产党党内监督条例》第37条规定:“各级党委应当支持和保证同级人大、政府、监察机关、司法机关等对国家机关及公职人员依法进行监督。”现行《行政监察法》等法律和党内法规也都有“涉嫌犯罪的,移送司法机关处理”的表述。显然,这里的“司法机关”,包括或者在某种情况下主要是指检察机关。在法律上明确检察机关的司法机关性质,有利于落实党中央关于“法治反腐”的要求,也有利于消除长期以来对检察机关是否应具有审查逮捕权、司法解释权等司法性权力的争论,亦有利于体现司法改革关于司法人员管理、保障等的要求和成果。基于上述考虑,笔者主张在修订《人民检察院组织法》时,明确规定“人民检察院是国家的法律监督机关,也是国家的司法机关。”

(二)关于行使检察权的基本原则

现行《人民检察院组织法》第6至9条规定了人民检察院保障公民权利、坚持群众路线、法律面前人人平等、依法独立行使检察权等基本原则。根据检察工作发展以及相关法律的规定,笔者认为,修订后的《人民检察院组织法》可以设置以下原则:一是继续坚持群众路线原则和法律面前人人平等原则。群众路线是党的基本路线,在检察工作中同样得到体现,尤其是开展职务犯罪举报和侦查预防工作、诉讼监督工作、控告申诉工作等,必须紧紧依靠人民群众才能及时发现监督线索,取得预期成效。所以,仍应将之作为检察权行使的一项重要原则。法律面前人人平等,是宪法规定的基本原则,也是建设法治国家的应有之义,在法律监督工作中尤其要认真落实。因此,应当坚持这一原则。二是要坚持人民检察院依法独立行使检察权,不受行政机关、团体和个人干涉的原

则。这一原则体现了检察机关作为司法机关应有的独立品格,也是法律监督权正确行使的重要保障。现行《人民检察院组织法》将其表述为“不受其他行政机关、团体和个人干涉”是不准确的,因为检察机关并非行政机关,所以“其他”二字应删除。在研究中,有观点主张将这一原则表述为“人民检察院依法独立行使检察权,只服从法律”。笔者认为,这样修改既不符合我国中国共产党统一领导和人民代表大会制度的政治体制,也不符合宪法的规定。检察机关的履职独立具有相对性,不仅要接受党组织的领导和监督,也要接受各级人大的监督,以保证检察工作的正确政治方向,实现党的领导、人民当家做主和依法治国的有机统一。三是将保障公民合法权利的原则修改为尊重和保障人权原则,以体现宪法精神,并与《刑事诉讼法》相关规定和表述保持一致。四是增加忠于宪法和法律原则。依法治国首先是依宪治国,检察机关作为法律监督机关,以保障法律统一正确实施为己任,必须模范地忠实于宪法和法律的规定,坚持宪法法律至上,作忠诚的法律守护人。五是增加客观公正原则。检察机关参与诉讼,并非一方当事人,而是法律的维护者,因此必须秉持客观义务,坚守公正立场,不偏不倚地履行职责,切实防止把自己当作一方当事人,片面追求对犯罪嫌疑人、被告人的追诉和打击。坚守客观性义务,也是多数国家检察官履职的普遍通行原则。我国检察机关作为法律监督机关,更要突出强调这一原则。

在研究过程中,有观点主张增加检务公开原则。笔者认为,实行检务公开是党中央的明确要求,也是司法改革的重要任务,检察机关必须认真落实。但是,检察机关与人民法院不同。审判权是以公开性为基本特征的司法权,公开性原则应及于审判工作全程。而检察权则具有复合性,既有司法性职权,如批捕、公诉;也有行政性职权,如侦查;又有监督性职权,如诉讼监督、行政违法监

督等。其中,对于司法性职权和监督性职权的行使,有必要尽可能地公开,但是对于某些行政性职权尤其是侦查权,则因其具有秘密性特点,不宜强调公开性。而侦查不公开,也是各国侦查工作的通行原则。鉴于此,个人认为不宜将检务公开作为检察权行使的基本原则来规定,因为它无法适用于各项主要检察业务。也有观点主张,将维护公共利益作为一项原则,以便为检察机关开展公益诉讼提供依据。笔者认为,检察机关提起公益诉讼主要是基于法律监督机关的定位,因为损害公共利益的行为往往是严重违法行为。提起公益诉讼,是为了维护法律的尊严。为保证这一工作的规范有序开展,需要在《人民检察院组织法》有关检察机关职权的规定中加以明确,将其作为基本原则来规定,与检察机关法律监督任务的规定相重合,也过于具体化。

(三)关于检察机关的设置和名称

现行《人民检察院组织法》规定的检察机关,包括最高人民检察院、地方各级人民检察院和军事检察院等专门检察院,同《宪法》第130条的规定相一致。同时,《人民检察院组织法》还规定了省级检察院和县级检察院可以根据工作需要,报请本级人大常委会批准,在工矿区、农垦区、林区等区域设置派出检察院。实践中,随着各类开发区、自贸区等的出现以及监狱体制的改革,有的设区的市级检察院也在这些区域和场所设置了派出检察院,而县级检察院设置派出检察院的客观需求和必要性并不大。此外,在当前的司法改革中,正在探索设立跨行政区划检察院,这又是一类新型的检察院。对于这些实践中已经设置和将来可能设置的各类检察院,如何在组织法上予以体现?笔者认为,《人民检察院组织法》关于检察院设置的规定,总体上不能突破宪法的规定。宪法关于检察机关只规定了最高人民检察院、地方各级人民检察院和军事检察院等专门检察院三种基本形态,《人民检察院组织法》规定的派出检察院

实际上是地方检察院的组成部分。因此,在宪法未作修改的情况下,《人民检察院组织法》关于检察机关的设置,应当在宪法规定的三类检察院的基本框架下来规定。其中,对于地方检察机关派出检察院,应从实际出发,将原县级检察院的派出权限,上收到设区的市一级检察院,取消县级检察院设置派出机构的权限。对于正在进行探索试点的跨行政区划检察院,则需要根据中央深化改革领导小组将来通过的具体改革方案,视其设置层级、方式和管辖范围,要么归类于地方检察院,要么归类于专门检察院,或归类于派出检察院。

关于地方各级检察院的名称,《人民检察院组织法》采取“行政区划+人民检察院”的表述方式。随着经济社会发展,我国省级以下行政区划的名称越来越复杂多样,有市、州、盟、县、自治县、旗、市辖区等,特别是“市”,又分为省辖市、地级市、设区的市、不设区的市、县级市等不同级别和不同称谓,其对应的检察院是什么级别,有时光看名称难以分清,而且在《人民检察院组织法》中的名称表述也比较复杂。因此,有意见认为可借鉴法院审级的做法。分别将省级检察院和地市级检察院称为某省高级人民检察院或者某市中级人民检察院,以便从名称上就能辨别其级别。笔者认为,检法两院的名称应体现各自履行职能以及上下级关系的特点。检察机关是法律监督机关,要在全国范围内保障法律统一正确实施,需要实行上级院领导下级院的一体化工作体制,包括根据需要可以打破级别限制统一调配力量开展法律监督工作,这显然与各级法院有严格审级分工和管辖范围的体制及工作特点不同。因此,除最高人民检察院可以在名称上表明其是全国检察机关的最高领导机关外,对于地方检察机关,不宜使用高级、中级等带有鲜明审级划分特征的概念。为了解决检察机关名称复杂的问题,进一步明确我国检察机关四级设置的组织体系,可以考虑在《人民检察院组织法》中将地方各级检察院分别概括为省级

人民检察院、市级人民检察院和基层人民检察院,再分别规定各级检察院包括哪些检察院。如规定,“市级人民检察院,包括省、自治区、直辖市人民检察院分院,自治州和设区的市人民检察院”等。

关于专门人民检察院,现行《人民检察院组织法》仅明确规定了军事检察院。但实践中,人民法院还先后设置了海事法院、知识产权法院等专门法院,在司法改革中还在探索建立其他专门法院。由于尚未相应设置专门检察院,如何对上述专门法院的审判活动开展法律监督是一个新的课题,需要我们认真研究。笔者认为,对于这类并未成系统地普遍设置的专门法院,是否也要一一对应设置专门检察院,必须从履行法律监督职能的实际需要出发,关键要看该专门法院的管辖范围、审级关系和受理案件的种类、数量等。总之,能够由所在地方法院进行法律监督的,可以不对应设立专门检察院;地方检察院开展法律监督存在体制障碍,由专门检察院开展监督更为顺畅有利的,可以设立专门检察院。因此,《人民检察院组织法》可以不具体设立海事、知识产权等专门检察院,但应为根据开展法律监督的需要设置相应的专门检察院留有法律空间。

(四)关于检察一体化原则

实行检察一体化是大多数国家和地区检察制度的通例。为履行法律监督职能,我国检察机关也实行检察一体化原则。但是《人民检察院组织法》仅原则规定了检察机关上下级的领导关系,对检察一体化原则的具体内容并没有作出规定。实践中,对于上级检察院如何领导下级检察院以及下级检察院如何接受上级检察院领导等,存在不明确不规范的问题。笔者认为,应在总结几十年来检察工作经验的基础上,吸收借鉴域外检察制度的经验,在《人民检察院组织法》中就上级检察院领导指挥下级检察院工作的方式以及下级检察院应当执行上级检察院决定的义务等作出规定。

包括明确规定上级检察院可以纠正、撤销、变更下级检察院的决定,下级检察院应当执行;下级检察院有不同意见,可以在执行的同时向上级检察院报告;上级检察院对下级检察院有案件指定管辖权和提办、交办、参办权等。同时,还应规定上级检察院可以统一调用所辖各级检察院的检察官办理案件,以应对司法改革中取消助理检察员设置后统一调用检察官办案的难题,为检察官异地履职提供法律依据。

(五)关于内设机构和办案组织

检察机关的内设机构属于检察组织的范畴,应当由《人民检察院组织法》作出规定。但是,由于当前司法改革正在不断深化,检察机关内设机构改革尚在探索试行过程中,对于检察机关将来究竟应当设置哪些机构及其名称、上下级检察院的机构设置是否要对应等问题,各地认识和做法不一,在法律上作出明确统一规定的条件尚不成熟。由于《人民检察院组织法》修改已列入本届人大的一类立法计划,完成立法修改任务的要求迫在眉睫,在这种情况下修法,比较现实的选择是只对内设机构设置作原则性规定,暂不就内设机构具体名称作出列举,也不宜要求上下级检察院内设机构必须对口设置。具体讲,法律上可以明确应根据不同的检察职能类别,如侦查、侦查监督、公诉、刑事执行检察、民事行政检察、控告申诉检察等业务设立办案机构,并可以设法律政策研究、案件管理等综合性业务机构以及综合办公、组织人事、经费装备、司法监察、信息技术、后勤保障等司法行政机构。基层人民检察院正在实践中探索“大部制”改革,《人民检察院组织法》的修改要改革留有空间,可以规定人数较少的基层人民检察院,可综合设置业务机构和司法行政机构。为了保证检察机关内设机构设置的严肃性和规范性,《人民检察院组织法》可以授权最高人民检察院在条件成熟时,统一规定各级检察院内设机构的具体设置和名称。

派驻检察室是《人民检察院组织法》修改不能绕过的问题。从机构属性上讲,各级检察院派驻特定区域或场所的检察室也属于检察机关的内设机构。实践中,检察机关向监狱、看守所等监管场所派驻检察室,对刑罚执行和监管活动进行法律监督,已形成比较成熟的经验和做法,认识也比较一致。但是,对于近些年来各地试行的派驻乡镇等区域的检察室则存在争议,主要分歧在于派驻检察室是否行使检察职能、有无必要等。笔者认为,从实践发展来看,派驻检察室很有意义。它为检察机关将法律监督作用延伸到基层乡镇和农村地区,促进国家法治建设发挥了积极作用。目前,伴随着社区矫正制度的普遍实施,基层乡镇承担的社区矫正等监督执行工作越来越多,尤其是公安机关侦查体制改革后,派出所承担了80%以上刑事案件的侦查任务,设置在城市的检察机关如何将法律监督触角延伸到乡镇和基层派出所,对其刑事侦查和社区矫正等执法活动开展及时有效的监督,成为新的课题。派驻检察室为解决这一问题提供了可行思路。因此,应当为检察机关向特定区域和场所派驻检察室提供明确的法律依据。但是,也必须清醒地认识到,检察室的派驻必须出于开展法律监督工作的需要,而不要四面开花,为派驻而派驻或者派驻后不行使法定检察职能,将本就十分紧缺的检察官资源用在法律监督职能以外的事务上。鉴于此,《人民检察院组织法》可以规定,人民检察院为履行检察职能,可以在监管场所或者案件较多的公安派出所、乡镇等特定场所或区域设检察室,行使派出检察院的部分职权,即在派驻目的、对象和职权行使方面作出原则性限制。

长期以来,检察机关办案基本上沿用检察官承办、部门负责人审核、检察长审批的模式,带有较强的行政化色彩。相应的,在检察机关内部,只有行政管理的厅、处、科等内设机构概念,而没有同司法责任制挂钩的办案组织概念。目前,随着

司法责任制改革的推进,检察办案组织的概念开始浮出水面。《关于完善人民检察院司法责任制的若干意见》要求检察机关根据履行职能需要、案件类型及复杂难易程度,实行独任检察官或检察官办案组的办案组织形式。独任检察官承办案件,配备必要的检察辅助人员。检察官办案组可以固定设置,也可以根据司法办案需要临时组成,办案组负责人为主任检察官。该《意见》还就独任检察官和检察官办案组办理案件的种类和决定权限,检察官办案组内主任检察官和其他检察官的职责权限,检察长和检察委员会的指挥决定权限以及检察官助理、书记员、司法警察、检察技术人员等辅助人员的职责等作出了规定。顾名思义,检察办案组织当然是《人民检察院组织法》应当规范的内容,因此,上述关于检察机关办案组织形式及其运行机制的改革成果,应当写入《人民检察院组织法》,使检察机关办案组织及司法责任制成为法定概念予以固定。

(六)关于检察院的职权及其行使方式

检察机关的职权是《人民检察院组织法》的重要内容。现行《人民检察院组织法》仅规定检察机关在刑事诉讼中的五项基本职权,没有涉及民事、行政检察方面的职权以及其他职权。30余年来,随着法治建设发展,《刑事诉讼法》的修改完善和《民事诉讼法》、《行政诉讼法》及其他相关法律相继出台以及司法改革和检察工作的不断推进,检察机关的职权范围有了较大拓展,相关内容需要补充到《人民检察院组织法》中。

现行法律所规定的检察机关的职权,既有比较重大的职权,又有许多具体权限,司法改革又赋予检察机关一些新职权。作为检察制度基本法律的《人民检察院组织法》,既要吸收上述职权,又没有必要事无巨细,将各类职责权限全部写入。笔者认为,《人民检察院组织法》应主要规定体现检察机关法律监督职能属性和特征的基本职权,如在现行《人民检察院组织法》规定的五种刑事法律

监督职权之外,再增加规定对民事、行政诉讼和执行活动的监督权,提起民事、行政公益诉讼权,对涉及公民人身、财产权益的行政强制措施以及在履行职责中发现的行政机关违法行使职权或不行使职权行为的监督权等。这些新增职权,体现了检察机关在民事、行政诉讼和行政执法等领域的法律监督职能作用。现行法律规定的其他一些比较具体的检察职权,如羁押必要性审查权、对不负刑事责任的精神病人强制医疗的监督权等,从宏观上看可以涵盖在上述基本职权范围内,通过设置兜底条款来囊括,根据相关诉讼法执行即可,不必在组织法中专门规定。

除各级检察机关普遍具有的职权外,法律还赋予最高人民检察院一些比较重大的专有职权,如向全国人大提出法律案,向全国人大及其常委会提出法律解释要求,提请全国人大常委会对行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例进行违宪或违法审查,对检察工作中具体应用法律问题作出司法解释,发布指导性案例,核准追诉,对死刑复核实行监督等,也需要《人民检察院组织法》作出明确规定。

如前文所述,我国检察机关既是法律监督机关,也是司法机关,其职权有的属于诉讼权,有的属于监督权。其中,检察机关行使诉讼性职权的具体程序,《人民检察院组织法》可以不作规定,根据三大诉讼法执行即可。对于虽然与诉讼有关,但是并非单纯诉讼行为的监督性职权和措施,则因其如何具体行使在诉讼法中缺乏专门规定,应当在《人民检察院组织法》中作出规定。对此,可以从检察机关行使职权方式的角度,在职权规定之后作出相应规定。需要规定的内容主要有:侦查监督、审判监督、执行监督、抗诉和提起公益诉讼等法律监督权的行使方式以及提出纠正违法意见、建议更换办案人、提出检察建议或检察意见、检察长列席审判委员会会议、调查核实违法等基本法律监督措施。同时,为保障法律监督权行使

的有效性,还应借鉴1954年《人民检察院组织法》以及其他国家检察院组织法的相关规定,就检察监督对象对各项监督措施的配合、落实和反馈义务与期限、方式等作出规定。如我国1954年《人民检察院组织法》第8条规定,“对于人民检察院的要求或者抗议,有关国家机关必须负责处理和答复。”第19条规定,“人民检察院为执行检察职务,有权派员列席有关机关的会议,有权向有关的机关、企业、合作社、社会团体调阅必要的决议、命令、案卷或者其他文件,有关的机关、团体和人员都有义务根据人民检察院的要求提供材料和说明。”又如,1999年修正的俄罗斯联邦《检察院法》第24条规定:“检察长或副检察长有关消除违法现象的建议,应当对有权消除该违法现象的机关或公职人员提出,该机关与公职人员对此应当立即予以核查。自建议提出之日起一个月内,相关机关与人员应当采取具体措施消除违法行为,排除导致违法现象产生的原因与条件,有关采取措施的结果应当以书面形式通知检察长。”这种规定不仅有利于明确监督措施和程序,而且有利于构建完善的法律监督权力义务关系,便于实践执行。

(七)关于检察人员及其任免权限

实行分类管理改革后,检察人员分为检察官、检察辅助人员、司法行政人员三大类。其中,检察官由检察长、副检察长、检察委员会委员和检察员组成。研究中,有观点主张取消检察员的职务称谓,而改用检察官。笔者认为,《人民检察院组织法》相关内容需要与《宪法》、《检察官法》以及《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》等涉及检察官任免管理的法律规定相协调,目前这些法律都使用检察员的职务称谓。特别是《检察官法》不仅规范检察员,也规范正副检察长和检察委员会委员,都使用“检察官”这一概念。如果《人民检察院组织法》将检察员称谓改为检察官,就会形成检察官不包括正副检察长和检察委

员会委员、二者是并列关系的现象,导致两法的不协调。因此,《人民检察院组织法》应当继续保留检察员的称谓。检察官是法律职业名称,检察长、副检察长、检察委员会委员、检察员则是检察官这一职业中不同的法律职务,二者是包容关系而非并列关系。

检察官任免涉及如何处理省级以下地方检察院的检察长由本级人大选举罢免并报上一级人大常委会批准,其他检察官由本院检察长提请本级人大常委会任免的宪法法律规定,与正在试点的省级以下检察机关人财物实行省级统管的司法改革规定的关系。有观点主张,将市级和基层两级院检察官的任免统一改为由省级院检察长提名,省级人大或者其常务委员会任免。笔者认为,省级统管改革尚在探索试点过程中,其中对检察官的统管,目前主要是探索在党内由省级党委统管,或者其中部分人员由省级党委授权市级党委代管,尚未涉及法律任免程序的修改问题。检察机关由同级人大产生,对同级人大负责,受同级人大监督,是我国《宪法》的规定,是人民代表大会制度的应有之义。而人大产生和监督检察机关的重要内容,就是选举任免检察长和其他检察官。如果市级院和基层院检察官改由省级人大及其常委会任免,就会使市级和县级人大对本级检察机关的产生和监督面临一定障碍,有违我国宪法体制。也有观点建议,可将市、县两级院检察官任免改为由省级院检察长统一向其所在的市级或县级人大提名,仍由其本级人大选举和任免。笔者认为,这样做既考虑了省级统管的改革精神,又考虑了本级人大任免和监督的体制要求,有一定的合理性,但也难以回避以下矛盾和问题:一是不符合检察机关与权力机关的关系。市级、县级人大作为地方权力机关,其权力范围应限于由其产生的本级“一府两院”,包括对本级检察院检察长关于检察

官提名的审查权和任免权,但无权就上级检察院检察长行使提名权进行审查,否则就等于市级、县级人大的权力可以及于省级检察院。二是在实践中可能难以操作。按照《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》,对检察长人选既可以由本级人大主席团提名,也可以由本级人大代表联合提名。即使《人民检察院组织法》规定市、县两级院检察长可以由省级院检察长提名,恐怕也难以取消《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的上述规定,因为这是地方人大应当享有的权力。这样就可能产生提名人选不同而进行差额选举的问题,由于本级人大代表对于省级检察长提名的候选人不一定了解,差额选举的结果难以预料。即使是检察长之外的其他检察官的任免,也难免会发生本级人大常委以不了解省级院检察长提名人选为由而投反对或者弃权票的情况。三是由省级院检察长提名基层院检察长,选举出来后,可能会使市级院检察长向本级人大常委会提请批准任命的权限和程序空置,成为走过场。另外,《人民检察院组织法》作为宪法性法律,其关于检察官任免的规定不能同现行宪法相冲突。《宪法》第101条第2款规定,县级以上地方各级人民代表大会选举并有权罢免本级人民检察院检察长;选出或者罢免人民检察院检察长,须报上级人民检察院检察长提请该级人民代表大会常务委员会批准。目前宪法并无修改计划,因此《人民检察院组织法》的规定只能与现行宪法规定保持一致。我国实行党管干部的原则,省级以下检察院的检察官由省级统管,主要应体现为党内统管,在法律任免程序不变的情况下,省级检察院党组应积极会同省级党委组织部门研究市、县两级检察院检察官提名人选,通过党内程序向市、县级人大推荐,由市、县级人大仍按照现行法律程序进行提名和任免。