

检察权科学配置问题研究

刘 晴, 赵 靖

(重庆市北碚区人民检察院, 重庆市 400700)

摘 要: 检察权是宪法赋予检察机关的权力, 法律为检察机关行使检察权提供了许多保障措施, 使检察权在追诉犯罪、惩治腐败、纠正违法、维护国家法律的统一、正确实施方面, 发挥了重要作用。然而我国检察权的配置还存在一些问题, 不仅制约了检察机关法律监督职能的充分发挥, 而且制约了检察机关的发展。通过改革, 完善检察权, 使检察权配置更加科学合理, 保障检察权充分而有效地行使, 是检察制度发展的必然要求, 也是推进依法治国方略的必然要求。

关键词: 检察权; 法律监督职能; 科学配置

中图分类号: DF9 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-9841(2008)04-0102-06

一、我国检察权配置的现状

法律监督区别于其他任何一种监督的特殊性在于, 它是由专门机关即检察机关根据法律的授权, 运用法律规定的手段, 对法律规定的对象进行的能够产生特定的法律效果的监督。因此, 检察机关的法律监督是以法律的明确授权为依据的, 在法律没有授权的情况下, 法律监督是不能启动的。

关于检察机关的具体职权, 1979年《人民检察院组织法》在明确规定“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关”的同时, 对人民检察院规定了五项职权, 即组织法第5条规定的: 各级人民检察院行使下列职权: (1) 对于叛国案、分裂国家案以及严重破坏国家的政策、法律、法令、政令统一实施的重大犯罪案件, 行使检察权; (2) 对于直接受理的刑事案件, 进行侦查; (3) 对于公安机关侦查的案件, 进行审查, 决定是否逮捕、起诉或者免于起诉; 对于公安机关的侦查活动是否合法, 实行监督; (4) 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; (5) 对于刑事案件判决、裁定的执行和监狱、看守所、劳动改造机关的活动是否合法, 实行监督。1982年宪法确认了1979年组织法关于检察机关法律地位的规定。这本身就意味着宪法认可了组织法所规定的检察机

关的职权。

此外, 1991年通过的《民事诉讼法》第14条规定: “人民检察院有权对民事审判活动实行法律监督。”1989年通过的《行政诉讼法》第10条规定: “人民检察院有权对行政诉讼实行法律监督。”1996年修改后的《刑事诉讼法》第8条规定: “人民检察院依法对刑事诉讼实行法律监督。”1994年通过的《监狱法》第6条规定: “人民检察院对监狱执行刑罚的活动是否合法, 依法实行监督。”1995年通过的《人民警察法》第42条规定: “人民警察执行职务, 依法接受人民检察院和行政监察机关的监督。”1979年颁布的《国务院关于劳动教养的补充规定》第5条规定: “人民检察院对劳动教养机关的活动实行监督。”1990年国务院颁布的《看守所条例》第8条规定: “看守所的监管活动受人民检察院的法律监督。”

按照上述法律的规定, 人民检察院可以实行法律监督的范围和职权是: (1) 对直接受理的刑事案件进行侦查的权力; (2) 对刑事案件提起公诉的权力; (3) 对公安机关的侦查活动和人民警察执行职务的行为进行监督的权力; (4) 对刑事诉讼、行政诉讼和民事审判活动进行监督的权力; (5) 对监狱执行刑罚的活动、看守所的监管活动和劳动教养机关的活动进行监督的权力; (6) 发布司法解释的权力,

* 收稿日期: 2008-04-20

作者简介: 刘晴(1962-), 男, 重庆江津人, 重庆市北碚区人民检察院检察长, 西南政法大学兼职教授, 主要研究刑事诉讼法学。

按照 1981 年全国人大常委会通过的《关于加强法律解释工作的决议》的规定,凡属检察院检察工作中具体适用法律、法令的问题,由最高人民法院进行解释。此外,《宪法》第 37 条第 2 款规定:“任何公民,非经人民检察院批准或者决定或者人民法院决定,并由公安机关执行,不受逮捕。”据此,《刑事诉讼法》第 59 条规定:“逮捕犯罪嫌疑人、被告人,必须经过人民检察院批准或者人民法院决定,由公安机关执行。”根据这一规定,人民检察院享有批准逮捕的权力^{[1]311-312}。

二、我国检察权配置存在的问题

我国法律赋予检察机关履行法律监督职能的上述具体职权,基本上适应了我国现有的政治法律建设需要,也基本上反映了当代世界各国,尤其是现代发达国家,以民主、文明和法治为标志的现代国家检察制度的改革趋势发展的要求。但是,通过几十年的司法实践和检察理论研究、学习和借鉴世界先进国家成功经验,反思当代检察权的配置,也存在着一些很不完善的地方,具体表现在以下几个方面:

(一)法律授权的监督范围不能满足维护法制统一的要求

1. 现行法律未将民事执行纳入检察监督的范围

虽然 1991 年通过的《民事诉讼法》第 14 条规定:“人民检察院有权对民事审判活动实行法律监督”,但是并未将民事执行明确纳入检察监督的范围。为了惩治执行判决、裁定中的失职、滥用职权行为,我国刑法修正案(四)规定了执行判决、裁定失职罪和执行判决、裁定滥用职权罪。但是,仅仅追究少数职务犯罪者尚不足以保障和监督民事执行的顺利进行。为此,有必要将民事执行活动纳入检察监督的范围。

2. 现行法律未赋予检察机关民事公益诉讼权

起源于罗马法的公益诉讼,是指特定的国家机关和相关的组织和个人,根据法律的授权,对违反法律、法规侵犯国家利益、社会利益或不特定的他人利益的行为,向法院起诉,由法院依法追究相对人法律责任的活动。现代公益诉讼的基本原则是,任何公民或团体,均可以为了公共利益,而对官员、政府及其他侵权主体提出诉讼。当前世界上许多国家在立法上确立了检察机关的民事公益诉讼权,然而我国现行《民事诉讼法》没有检察机关可以提起公益诉讼的相关规定^[2]。

3. 现行法律赋予检察机关的起诉裁量权过于狭窄

刑事公诉权是各国检察机关普遍拥有的一项

权力,至今仍有许多学者认为刑事公诉权是检察机关的立命之本。刑事公诉权主要包括决定、提起公诉权,支持公诉权,不起诉决定权或者起诉裁量权。对于前三项权力,我国与其他国家相比差别不大,但关于检察机关的起诉裁量权,目前只限于犯罪情节轻微且依法不需要判处刑罚或免除刑罚的案件,适用范围明显小于其他国家^[3]。

4. 检察机关的侦查权仅仅局限于职务犯罪的范畴,不包括对妨害诉讼活动的非职务犯罪

目前,我国法律赋予检察机关的侦查权仅仅局限于职务犯罪的范畴。为了进一步加强和完善检察机关的诉讼监督职能,笔者认为有必要借鉴国外关于检察机关侦查权的立法例,赋予我国检察机关对妨害诉讼活动的非职务犯罪的侦查权。在美国,检察机关直接进行侦查的案件主要包括:特别重大的贪污案、行贿受贿案、警察腐败案、白领犯罪、智能犯罪等。在日本,检察机关主要对公务人员贪污受贿案件、部分经济与公司案件、严重偷税与漏税案件进行侦查。一些高等检察厅还成立了“特别侦查部”,专门负责这类案件的侦查工作^[4]。在韩国,检察机关自行侦查的犯罪案件,包括智力型犯罪、复杂犯罪和严重的犯罪,如政府官员(四级以上公务员)利用职务犯罪、经济犯罪、毒品犯罪、环境污染犯罪、有组织犯罪、偷税以及警察滥用职权犯罪等^[5]。此外,联合国大会 1990 年批准的《关于检察官作用的准则》特别指出:“检察官应当适当注意对公务人员所犯罪行,特别是对贪污腐化、滥用权力、严重侵犯人权、国际公认的其他罪行的起诉,和依照法律授权或当地惯例对这种罪行的调查。”由此可见,检察机关的直接侦查权以职务犯罪为主但并非只针对职务犯罪,也可以针对特定的犯罪类型,具体设定完全根据实际需要^{[6]233-234}。

(二)法律授权的监督手段不能适应法律监督的需要

1. 法律未赋予检察机关技术侦查和秘密侦查的手段

就职务犯罪的侦查而言,法律赋予检察机关的,只有公开侦查的手段。而随着犯罪手段的复杂化和智能化,以及随着人权保护的增强,对犯罪案件的侦查越来越多地依赖于技术侦查和秘密侦查。技术侦查和秘密侦查是侦查手段中极为重要的组成部分,也是最为有效的手段。没有技术侦查和秘密侦查的手段,侦查权就是残缺不全的。并且,技术侦查和秘密侦查具有不直接接触当事人的特点,可以避免对当事人人身自由的不必要限制。而检察机关恰恰没有这方面的手段,以致极大地限

制了侦查权的运用^{[1]314-315}。

2. 法律未赋予检察机关在民事诉讼监督中有调取审判卷宗的手段

“调卷难”是长期困扰检察机关民事、行政检察工作的问题。审判卷宗记载了诉讼活动特别是案件审理的具体情况,检察机关要对民事审判和行政诉讼活动进行监督,必须通过审阅审判卷宗了解诉讼过程和审理情况。而目前不少地方的法院,却以法无明文规定为由,拒绝检察机关调阅其民事行政审判卷宗,而只允许检察机关到法院查阅或复印其认为可以查阅或复印的部分卷宗材料。根据法律规定,对错误的生效裁判,应由上级人民检察院按审判监督程序提出抗诉。如果要求上级检察院必须派员到下级法院所在地阅卷或复印卷宗,将耗费大量的人力、物力、财力。而且,检察机关在决定是否抗诉之前,必须经过一定的审查程序,其间可能需要多次阅卷,如果不调取审判卷宗,会带来很多困难和不便。显然,这是不利于民事行政审判监督工作有效开展的。因此,有必要在修改民事诉讼法和行政诉讼法时,明确规定检察机关审查法院已生效裁判,有权调阅审判卷宗,法院应当配合和提供^[7]。

3. 法律赋予检察机关的通知纠正违法监督手段没有制度保障

“通知纠正”是《人民检察院组织法》赋予检察机关的一种监督手段。《人民检察院组织法》第13条第2款规定:“人民检察院发现公安机关的侦查活动有违法情况时,应当通知公安机关予以纠正。”第19条第2款规定:“人民检察院发现监狱、看守所、劳动改造机关的活动有违法情况时,应当通知主管机关予以纠正。”按照这些规定,检察机关发现有违法行为存在时,可以通过发出纠正违法通知书的方式,要求有违法行为的单位和人员纠正其职务活动中的违法行为。

但是,这种纠正违法的通知,只适用于公安机关的侦查活动和监狱、看守所、劳动改造机关的活动,而不能适用于其他执法机关的执法活动。此外,即使是这种有限的通知纠正违法的权力,对监督对象也没有什么拘束力。因为除了《刑事诉讼法》第87条规定公安机关对于人民检察院通知立案的应当立案之外,对于其他场合的通知纠正,法律既没有规定这种通知纠正的法律效力,也没有规定有关单位和有关人员不接受检察机关纠正违法通知时对其产生什么样的法律后果。所以这种通知纠正的效力,完全取决于作为监督对象的有关机关和有关人员对它的态度。正如有的学者所形容的:“我国的诉讼实践中,口头纠正违法、纠正违法

通知和抗诉都没有必然要使监督者的意图得到贯彻的保障,一些案件在抗诉之后得不到改判(其中包括理由正确的控诉),甚至案件被长期搁置得不到回应;有些被监督者当着监督者的面将纠正违法通知书撕毁,检察机关却无可奈何。”^[8]这种状况,严重地影响了法律监督的实际效果,导致法律监督难以发挥其应有的作用。

至于检察机关在履行法律监督职能的实践中时常使用的检察建议和意见,实际上就更难发挥其应有的作用。检察建议是20世纪50年代借鉴前苏联检察机关的做法,检察机关自己在实践中创设的一种监督方式。80年代初,在参与社会治安综合治理的过程中,检察建议再次被广泛使用。1983年最高人民检察院明确规定了《检察建议书》的基本格式。1991年最高人民检察院在《关于贯彻落实中共中央、国务院及全国人大常委会〈关于加强社会治安综合治理的决定〉的通知》中提出要“充分发挥检察建议的作用,努力扩大办案的社会效果”。检察建议在检察机关履行法律监督职能的实践中确实发挥过一定的作用。但是这种作用的发挥,完全依赖于监督对象对检察机关的信赖程度和对检察建议内容的认可程度。愿意接受的,违法行为就能及时得到纠正;不愿意接受的,检察建议就一文不值。因为检察建议并不是法律赋予检察机关的职权,也从未见诸法律文本,因而其本身并不具有法律效力^{[1]337-338}。

(三)人事权和经费权的地方化妨碍了检察机关依法独立行使检察权

依法独立行使检察权,是我国《宪法》规定的检察机关履行法律监督职责的一个根本原则。为了强调检察机关依法独立行使检察权的重要性,《人民检察院组织法》、《刑事诉讼法》以及《检察官法》都重申了依法独立行使检察权的宪法原则。但是从我国的一系列制度和做法看,都还存在着某些不利于检察机关依法独立行使检察权的因素。这些制度性因素,在一定程度上妨碍了检察权的独立行使,使检察机关难以胜任法律监督的使命。目前,妨碍检察权独立行使的制度性因素,主要是检察权的地方化。其主要表现是:

1. 检察机关的人事权不独立

按照《宪法》第101、102条的规定,地方各级人民代表大会不仅有权选举和罢免本级人民检察院检察长,而且有权监督本级人民检察院的工作。《人民检察院组织法》和《检察官法》也规定:地方各级人民检察院检察长由地方各级人民代表大会选举和罢免,副检察长、检察委员会委员和检察员由

本院检察长提请本级人民代表大会常务委员会任免。与这种选举、罢免和任免权相适应,本级党委对于本级检察机关的人事安排具有提名权。这种提名权不仅包括提出选举、罢免和任免的检察人员名单的权力,而且包括对检察人员晋升和调动工作的权力。同级党委和人大对检察机关人员命运的实际控制权,使检察机关的人员为了自己的“饭碗”不得不听命于地方权力。这种隶属关系,使检察机关在行使检察权的时候,不得不服从地方领导的决定和意见。

2. 检察机关的经费权不独立

我国目前实行的财政制度是地方各级检察机关的经费主要依靠地方财政供给,并且这种供给的额度和时间没有明确的标准和必要的保障。特别是财政状况本身就不好的地方,检察人员的工资经常都不能按时发放,检察机关的办案经费和办公经费更是没有保障,检察人员的住房问题难以解决。这种财政供给制度使地方各级检察机关不得不主动地去讨好地方行政部门的主要领导,自觉不自觉地要按照地方行政部门领导的意图办案,以致检察机关不得不办理一些与地方行政领导有关的“关系案”、“人情案”。至于一些涉及地方经济利益的案件,检察机关难免要从为本地经济发展“保驾护航”的需要出发来办理^{[1]308-309}。

三、关于我国检察权科学配置的思考

只有在国家权力结构中科学合理地配置检察权,才能保障检察机关法律监督职能的充分发挥。我们应当顺应检察权的发展规律,以充分发挥检察机关在维护法制统一和保障法律正确实施中的作用为宗旨,以强化法律监督为主线,适当充实和完善我国检察机关的职权。具体而言,目前急需要通过改革充实和完善的职权主要有以下几个方面:

(一)完善法律监督的范围

1. 将民事执行纳入检察监督的范围

一般认为,民事诉讼法第14条规定的“人民检察院有权对民事审判活动实行法律监督”中的“民事审判活动”不包括民事判决、裁定的执行活动,因而检察机关对民事执行程序无权进行监督。但实践表明,民事执行中消极履行职责或者滥用执行权的现象非常普遍,“执行难”长期以来不能得到很好解决,这与民事执行程序缺乏必要的监督有关。为此,有必要通过修改民事诉讼法,将民事执行活动明确纳入检察监督的范围,并规定监督的手段和程序。其中,对于法院在执行活动中所作的裁定,检察机关发现确有错误的,可以按照审判监督程序提起再审,

法院应当进行再审;对于法院在执行实施中发生的违法情况,检察机关可以采取提出纠正违法意见、建议更换办案人的方式进行监督^[7]。

2. 赋予检察机关民事公益诉讼权

近几年来,伴随着对国有资产流失、公共权力滥用、环境污染、假冒伪劣产品等问题进行整治的要求日益高涨,有关建立公益诉讼司法制度的呼声也越来越高,公益诉讼的立法,已成为社会各界所普遍关注的热点问题之一。当前世界上许多国家在立法上确立了检察机关的民事公益诉讼权,为了尽快与世界接轨,我国也应在立法上确立适合我国国情的民事公益诉讼制度。而检察机关应该是我国民事公益诉讼的最佳司法主体,理由如下:一是我国检察机关性质上是国家的法律监督机关,法律在一定意义上赋予了检察机关国家利益、公共利益代表的身份,这个身份正是公益民事诉讼对诉讼主体资格的要求;二是在目前我国的司法框架中,检察机关始终是代表着国家来行使公诉权的,公益诉讼也由有一个代表国家的司法主体来实施,将公益诉讼的公诉权和刑事诉讼的公诉权交付同一司法机关来行使,有利于充分节约司法资源,降低诉讼成本,提高诉讼效率;三是近年来检察机关在司法实践中已经受理了一些民事公益诉讼案件,这在司法实践上为建立公益诉讼制度积累了经验^[2]。

3. 扩大检察机关的起诉裁量权

扩大起诉便宜主义的适用已成为现代刑事诉讼的发展趋势。为了适应刑罚个别化和国际上“轻轻重重”的刑事政策的潮流,节约司法资源、提高诉讼效益,根据我国实际和检察权的发展规律,必须适当扩大检察机关的起诉裁量权,主要包括两种方式:一是扩大相对不起诉的适用范围;二是对涉嫌犯罪情节较轻、社会危害性不大的未成年人、初犯、偶犯、过失犯罪嫌疑人设立暂缓起诉制度^[3]。

4. 增补检察机关对妨害诉讼犯罪的侦查权

根据我国检察机关诉讼监督权的需要,可以认为检察机关对妨害诉讼活动的下列案件应当行使侦查权:一是《刑法》第二十六章第三节规定的妨害司法罪案件。检察机关对妨害司法罪案件行使侦查权,有利于在监督司法权行使主体及其职权行为的基础上,对其他诉讼参与人的诉讼活动是否合法实行监督。司法实践表明,诉讼参与人的妨害司法行为往往与司法人员职务犯罪相关联。在侦查其中一类犯罪的过程中可能发现重要的其他犯罪线索,对两类犯罪的侦查都有促进作用。如从伪证罪可能挖掘出法官徇私舞弊、枉法裁判的职务犯罪。二是直接以司法人员为犯罪对象的人身伤害及侵

犯其他人身权利和民主权利的犯罪案件。因为对司法人员的依法保护也是对司法正常秩序的维护,是对诉讼民主、文明、公正的保障,与诉讼监督具有共同的价值取向。同时,也能从侦查过程中发现其他妨害司法的普通犯罪或职务犯罪线索。当然,如果确实与身份或职权无关,也可以交由公安机关侦查。如果被害人是检察机关工作人员,为了回避可以交由公安机关侦查^{[6]234-235}。

此外,还应当扩充检察机关的机动侦查权。我国检察机关现有的机动侦查权受限于“身份”与“职权”。即国家机关工作人员利用职权实施的其他重大的犯罪案件,需要由人民检察院直接受理的时候,经省级以上人民检察院决定,可以由人民检察院立案侦查。笔者认为,有必要对检察机关的机动侦查权作适当的调整和扩充:一是基于回避的代位侦查。不宜由公安机关侦查的案件,如公安机关领导的家属或子女的犯罪案件等。借此保障侦查程序的合法和结果的公正。二是基于不作为的代位侦查。立案监督中,对公安机关拒不说明不立案理由,或在收到通知立案书后拒不立案,以及虽然立案但搁置不予侦查的案件,经向公安机关正式提出书面纠正违法意见并经上级检察机关向上级公安机关通报后,仍然不予立案或侦查的,经省级检察机关审批同意,取代公安机关行使侦查权。三是基于违法侦查的代位侦查。对于公安机关侦查人员由于刑讯逼供、徇私舞弊、枉法追诉、报复陷害等违法侦查行为构成职务犯罪的原案,即被违法侦查的案件,检察机关有权对原侦查结论予以撤销并自行组织重新侦查^{[6]235-237}。

(二) 充实法律监督的手段

1. 赋予检察机关技术侦查和秘密侦查权

一方面,法律已经赋予了检察机关职务犯罪侦查权,检察机关要行使好这个权力,完成职务犯罪侦查的任务,就需要具有侦查活动所必需的侦查手段。而目前法律赋予检察机关职务犯罪侦查的手段是十分有限的,不能适应职务犯罪侦查的需要。另一方面,检察机关作为国家的法律监督机关,要有效地履行法律监督职责,客观上就需要具备一定的了解法律实施情况特别是违反法律的情况的条件,而这种条件与法律赋予检察机关的侦查手段是密切相关的。没有必要的手段,检察机关就难以及时了解法律实施过程中违反法律的情况,因而也就难以对其实行法律监督^{[1]333}。

2. 赋予检察机关民事诉讼监督调查取证权

通过调查取证,了解法院审理案件的情况以及裁判的合法性,是检察机关履行监督职责的重要保

障。实践中,对于法院的审判活动是否违反法定程序,程序违法是否影响了判决的公正性,以及审判人员在审理该案件时是否有渎职行为等等,检察机关只有通过调查取证才有可能了解清楚,这也是检察机关履行民事诉讼监督职责的必要前提。目前,民事诉讼法和行政诉讼法均未明确规定检察机关的这种调查权,在实践中,有的法院拒绝检察机关进行必要的调查取证,影响了民事行政法律监督的正常进行。因此,应根据检察机关履行诉讼监督职责的需要,在修改民事诉讼法和行政诉讼法时,明确规定人民检察院为了查明人民法院的民事诉讼活动与民事判决、裁定是否合法,可以向有关单位和组织调取证据、询问证人、了解判决理由、调取审判卷宗以及采取其他调查措施,人民法院及其他有关部门应当予以配合。从而,使检察机关的民事行政监督调查权得以规范化和程序化^[7]。

3. 赋予纠正违法通知书和检察建议明确的法律效力

检察机关作为法律监督机关,其基本职责就是发现违法情况。督促有关机关和人员及时纠正,并对严重违法构成犯罪的行为进行追诉。因此督促已经发生过违法情况的机关和人员预防和纠正违法,是检察机关履行法律监督职责、发挥其维护法制统一和法律正确实施职能作用的基本方式之一。而要充分发挥这种职能作用,就必须赋予其应有的法律效力即对监督对象的强制性拘束力,而不能完全依赖于监督对象对它的认可程度。基于这个理由,法律应当明确规定纠正违法通知书和检察建议的法律效力。这种规定应当包括以下内容:(1)法律应当扩大检察机关有权向有关单位发出纠正违法通知的范围。(2)法律应当明确赋予检察机关结合办案,就预防犯罪和防止再发生违法情况向有关单位提出改进工作的建议。(3)法律应当明确规定有关单位和人员的义务。对于检察机关发出的纠正违法通知和检察建议,接收单位必须按照纠正违法通知书和检察建议书中的要求,限期审查自己的有关规定和做法,承认确有违法情况和漏洞的,要及时纠正或采取有效措施,并将纠正或改进情况通报发出纠正违法通知或检察建议的检察机关^{[1]338-339}。

(三) 人事权和经费权要独立,以增强检察机关抗干扰的能力

法律监督对独立行使职权的客观需要与检察机关不能独立行使检察权的现状之间的矛盾,不仅在一定程度上妨碍了检察机关严格依法履行法律监督职责,而且也影响了法律监督的实际效果,是法律监督不力的一个主要原因。正是由于这种状

况的存在,党的十五大政治报告和十六大政治报告在谈到司法改革和司法体制改革的时候,都提出要

从制度上保障司法机关依法独立行使审判权和检察权。从制度上保障检察机关依法独立行使检察权的根本目的是为了增强检察机关的抗干扰能力,真正做到依法行使检察权。而增强检察机关抗干扰的最好办法,就是实现检察权独立。在目前的体制下,检察机关完全独立的垂直管理是不现实的,但人事权和经费权一定要独立,这是检察权独立行使的最基本保障因素^{[1]345-346}。

1. 检察机关的人事权要独立

地方各级人民检察院的机构设置、人员编制和领导职数,由最高人民检察院根据实际工作需要并综合考虑有关情况统一编制,在国家编委批准后组织落实。由最高人民检察院定期公布具备省级人民检察院检察长、副检察长、检察委员会委员、检察员任职资格人员的名册,各省级人民代表大会应当在最高人民检察院公布的具备任职资格的人员中选举或者任命省级人民检察院的领导和检察官;由省级人民检察院定期公布具备省以下各级人民检察院检察长、副检察长、检察委员会委员和检察员任职资格的人员名册,省以下各级人民代表大会应当在省级人民检察院公布的具备任职资格的人员中选举和任命同级人民检察院的领导和检察官。之所以提出这样的改革方案,既是考虑到加强省级人民检察院领导的必要性,也是考虑到我国目前地、县级人大选举检察长的规定,难以保障按照《检察官法》规定的条件选任检察长和检察员的实际状况。由于地、县级人大选举时,通常只能是在本县范围内推选候选人,能够选择候选人的范围非常有限。没有符合《检察官法》规定的任职资格的人选时,就不得不从不具备检察官任职资格的人员中选举检察长、任命检察员。这种状况,难以保证选举产生的检察长和任命的检察员符合《检察官法》的规定。

2. 检察机关的经费权要独立

由省级人民检察院负责地方各级人民检察院的经费预算并报请省级人民代表大会审查批准,由省级财政统一解决全省范围内地方各级人民检察院的经费问题,其中应当包括检察人员的工资福利和检察机关的办案、办公经费。提出这个设想的理由主要是:宪法中独立设立检察机关的目的是为了监督法律的正确实施,维护国家法制统一,因此检察机关的经费应当全部由国家统一解决。检察机关的经费应当由最高人民检察院统一预算并报请全国人民代表大会或人大常委会审议通过后,国家财政予以保障。只有这样,才能使检察机关挺起腰板履行法律监督职能,而无须顾及自己的“饭碗”。如果不能从根本上解决检察机关的办案、办公和检察人员的福利待遇等经费问题,独立行使检察权的宪法原则就必然要大打折扣。但是考虑到目前国家财政经济困难无法承担全国各级检察机关的经费,以及各省经济发展的不同情况,应当以省级财政为主解决检察机关的经费问题。

参考文献:

- [1] 张辉辉. 检察权研究[M]. 北京:中国检察出版社,2007.
- [2] 黄春华. 法律“空白”为腐败提供“温床”,民事公益诉讼呼唤立法[N]. 检察日报,2006-03-06(2).
- [3] 刘卉. 在监督与制衡中合理配置检察权[N]. 检察日报,2005-05-12(3).
- [4] 李伦. 国外和港澳台地区检察机关侦查权比较研究[J]. 国外法制信息,1998(12):19-23.
- [5] 戈勇、高克强. 大韩民国检察制度概况[J]. 国外法制信息,1999(5):15-18.
- [6] 俞静尧. 检察权的利益分析[M]. 北京:中国人民公安大学出版社,2007.
- [7] 翦改言. 从五个方面强化民事行政监督[N]. 检察日报,2004-12-03(3).
- [8] 张建伟. 刑事司法体制原理[M]. 北京:中国人民公安大学出版社,2002:409.

责任编辑 张颖超

A Research on the Scientific Disposition of Procuratorial Power

LIU Qing, ZHAO Jing

(People's Procuratorate in Beibei District of Chongqing, Chongqing 400700, China)

Abstract: Procuratorial power is the power endowed by the Constitution for the procuratorial organs to exercise the law and provide procuratorial power of many security measures. Procuratorial power has played an important role in the prosecution of crime, punishing corruption, rectifying the law, safeguarding national unification and correct implementation of the law. However, there are still some problems with China's procuratorial power configuration, which not only restrict the procuratorial organs' functions of legal supervision, but also frustrate their development. Reforming and perfecting the procuratorial power so as to ensure the procuratorial power disposition to be more scientific and reasonable, the safeguard is the necessary requirement for the systemic development of the procuratorial development and the inevitable demand of the legal governing of the country.

Key words: procuratorial power; legal supervision function; scientific disposition