

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2016.03.017

法治中国视野下检察机关内部组织关系改革

——从内部决策机制与“人—组织”关系角度出发

闻志强^{1,2}

(1. 华东政法大学研究生教育院, 上海 200042; 2. 一桥大学法学研究科, 东京 1868601)

摘要:改革和完善检察机关的内部组织体系,实质上即是改革和完善检察机关的组织机构和组织结构,主要目的在于形成一个高效统一的工作系统来保证检察权的有效行使和顺畅运作。从检察机关内部组织关系的角度考察,这一改革涉及检察机关内部决策机制和检察长与检察官关系定位等两个主要问题。在改革检察机关内部决策机制方面,检察机关以检察长和检察委员会为主要组织载体,采取集体—个人相结合、检察长个人负责制与民主集中制相结合的决策机制,因此需要对检察长和检察委员会的权责划分作进一步的厘清。在完善检察长—检察官关系方面,检察长的职权定位应当坚持司法权能与行政权能的统一,检察官的职权定位应当坚持权责一致原则,检察长与检察官的职权界分应当坚持检察一体化与自由裁量的统一。

关键词:检察机关;组织关系;决策机制;检察长;检察委员会;检察官

中图分类号:D916.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2016)03-0105-10

一、引言

党的十八大召开以来,特别是党的十八届三中全会关于深入推进法治中国建设、深化司法体制改革的战略部署开展以来,新一轮的法治建设目标向更高层次迈进,法治中国、法治社会成为实现伟大复兴中国梦不容忽视的重要内容和不可或缺的关键一环。建设法治国家的必然发展趋向决定了必须按照法治思维、法治思想、法治精神来深入推进包括政治体制改革在内的国家权力体制机制改革,其中也包括非常重要的司法体制改革。作为司法体制改革重要组成部分的检察体制改革必须在上述背景下,结合司法体制改革的新动向与检察机关自身的实际情况向纵深推进。笔者认为,检查体制改革非常重要的一环是仍需对检察机关的内部组织体系进行更深入的理论研究与实践探索,从而指导司

法改革实践取得新成效。改革和完善检察机关的内部组织体系,实质上即是改革和完善检察机关的组织机构和组织结构,它在检察体制改革中具有非常重要的地位和作用,是当前关系到检察工作和检察改革发展的一个显著性、突出性、关键性、瓶颈性问题。检察机关内部组织体系研究涉及内容多、覆盖面广,而且复杂多样。为了能够清晰准确地把握检察机关内部组织体系的全貌,并根据其现状和实际效果提出富有针对性和建设性的改善意见和建议,有必要从整体和系统的视角对其予以全面审视,然后进行微观解构。具体而言,检察机关的组织机构是检察权有效运行的组织载体和检察制度的重要内容。检察机关的组织结构所要解决的主要问题是检察机关在国家机构中如何建制和在国家权力结构中的定位,以及检察机关的不同级别之间和检察机关内部

收稿日期:2016-04-05

基金项目:国家社科基金项目(15BFX048);华东政法大学优秀博士学位论文培育项目(2015-1-008);上海市085工程“华东政法大学博士生海外调研计划”项目(2015-3)

作者简介:闻志强(1989-),男,河南信阳人,华东政法大学刑法学专业博士研究生,日本一桥大学访问学者,主要从事刑法学研究。

如何组织起来,形成一个有机系统,保证检察权的有效运作。^[1]对此,笔者认为检察机关内部组织体系主要包括组织机构设置及内外关系和组织结构中的人与组织关系两个方面,前者主要是指检察机关内部机构设置、内部管理体制和检察机关上下级之间的领导关系等问题,后者主要是指检察机关内部决策机制和检察长与检察官关系定位等问题。立足于此,本文主要对检察机关内部组织关系这个问题,从检察机关整体角度出发,深入研究检察机关内部决策机制和检察长与检察官的关系定位两个主要问题,以期对当下检察机关深入开展的司法改革和法治中国建设有所裨益。

二、检察机关集体——个人决策机制审视与完善

考察我国检察机关内部现行领导体制,在内部决策问题上实行的是双重决策机制:既有以检察长为首的个人决策机制,例如对待法定不起诉问题的处理;也有以具有中国检察特色的检察委员会集体讨论为代表的民主集中决策机制,例如对待重大疑难检察问题和事项的讨论。然而,如何划清两者的权力界限以化解决策权力冲突,如何保障这种双重决策机制的高效、协调、顺畅运作,这是我国当前检察业务工作和检察行政事务中时常遇到、需要引起重视、值得研究和解决的重大理论和现实问题。

(一)检察机关集体——个人决策机制的审视

从组织结构的角度来看,检察机关作为一个体系完整的组织机构,基于宪法和法律等的规定,也需要根据不同情况,通过一定的组织载体进行组织决策继而开展对于组织决策的执行。从决策机制上来看,我国检察机关系统内部现行的决策形式是双重决策机制,即集体——个人决策机制,其中集体决策机制是以检察委员会为代表的民主集中制,个人决策机制即以检察长为首的个人负责制。与此同时,检察长和检察委员会也是内部决策机制的具体表现形式和实施决策的组织载体。

1. 组织决策的形式——检察长个人负责制与检察委员会民主集中制相结合

从决策机制上看,我国检察机关内部领导体制实行的是集体——个人决策机制,其中集体决策机制是以检察委员会为代表的民主集中制,个人决策机制即以检察长为首的个人负责制。

所谓检察长负责制,是指检察长作为检察机关的首长,统一领导人民检察院的组织、业务以及人

财物等所有检务工作和行政管理工作,对检察机关一切检察活动具有最终决策权并负领导责任的一种领导制度。对此,我国法律做出了明确规定,以保障检察长履职用权的合法性和权威性。我国《人民检察院组织法》第3条规定:“各级人民检察院设检察长一人,副检察长和检察员若干人。检察长统一领导检察院的工作”。最高人民法院发布的《人民检察院刑事诉讼规则》规定:“人民检察院办理刑事案件,由检察人员承办,办案部门负责人审核,检察长或检察委员会决定”。“在刑事诉讼中,最高人民法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。检察长统一领导检察院的工作”。实行检察长负责制,有利于保障我国宪政体制的正常运行、检察权的独立果断行使和法律适用的统一性、平衡性和权威性。检察机关在检察长统一领导下开展法律监督工作,能够有效消除检察机关法律监督中的各种障碍,有利于检察机关法律监督职能的发挥,能够保证地方检察院排除地方利益对检察权运行的不当影响和干预,从而使检察权能够始终坚持其国家属性并运行在国家法制的轨道之上。^[2]此外,实行检察长个人决策机制,有利于加强检察行政事务管理,提高工作效率,有效避免推诿塞责、相互扯皮、“内部踢皮球”等行政管理弊端,有力保障决策的及时性、果断性、权威性和正确性。

所谓民主集中制,是指民主基础上的集中和集中指导下的民主相结合的一种领导和决策制度。民主集中制是我们党与国家机构的根本组织原则和领导制度。检察机关作为必要的国家机关,在进行内部决策时必须坚持和践行民主集中的原则。我国《宪法》第3条明文规定:“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则”。《人民检察院组织法》第3条也作出了进一步的规定:“各级人民检察院设立检察委员会。检察委员会实行民主集中制,在检察长的主持下,讨论决定重大案件和其他重大问题”。坚持民主集中制原则的主要目的在于解决党政权力合法合理行使和运作的问题,核心在于实行集体领导和民主协商基础上的集体决策,反对个人崇拜和专制、专权,在坚持“少数服从多数”的“多数决”原则基础上,也要容许不同声音甚至反对声音的存在,尊重和保护少数人的“少数”意见和利益。

2. 组织决策的产生——以检察长和检察委员会为主要组织载体

根据我国《宪法》和其他相关法律的规定,检察机关内部决策的产生有两种方式或曰渠道:一是检察长;二是检察委员会。这两个决策机构实质上就是内部决策机制的具体表现形式和组织载体。检察长个人负责的决策机制主要体现在三个方面:一是对外方面,这主要针对检察机关以外的其他国家机关而言,例如对立法机关负责并报告工作,履职用权不受行政机关等机关和个人干涉;二是上下级检察机关领导关系方面,检察长有权以个人名义代表检察机关接受上级检察机关领导,并领导下级检察机关,其作出的决策具有法定效力,下级检察机关应予遵照执行;三是检察机关内部决策方面,检察长对整个检察机关负有领导责任,对检察业务工作和检察行政工作等负有全面责任,其作出的决策具有法定效力,所在检察机关应予遵照执行。

民主集中制在检察机关中最基本的体现就是以检察委员会为组织载体。以检察委员会为代表的集体负责制是实行集体领导、集体决策、集体负责的一种领导决策体制,是具有中国特色的检察决策机制和检察制度。就权限而言,检察委员会是主要针对重大案件和其他重大事项进行检察决策和实行集体领导的权力机构;就决策过程而言,检察委员会在讨论重大案件或其他重大问题时,根据民主集中制原则,按照“少数服从多数”的原则作出决议。因此,从检察决策机制角度看,检察委员会的权限、决策原则和活动方式均印证了检察委员会是实行民主集中制的合议制组织,是民主集中制原则在检察工作中的重要组织载体和表现形式。^①

3. 组织决策的协调——检察长和检察委员会权责划分和界限厘定

任何权力的行使都必须坚持“权责统一”的原则,即“用权必有责”,否则就会出现不負責任、无人负责的现象,导致权力的滥用。对于实行双重领导制的检察机关而言,作出决策的组织有两个,一是检察长,二是检察委员会,这两者在组织决策的过程中存在相同点和不同点。两者的统一或曰相同点在于:从两大组织决策机制设立的目的来看,两者均是为了实现正确决策,保障法律准确理解和统一适用,保证检察权正确统一实施;从决策的评议及其一系列运行过程来看,两者都必须遵循一定的民

主程序和决策规则;从运行方式和决策执行来看,两者都体现了一定程度的集中原则。但是,两者仍然存在差别。^②一是两大组织决策机制的价值取向不同。检察长体现的是个人负责制,实质上是“一长制”,追求效率和权威是其运作的根本准则。而检察委员会作为民主集中制在检察机关的体现形式,更加注重公平、公正和民主协商。二是两大组织决策机制的适用层次和范围不同。检察机关作为国家机构之一,是通过检察委员会的组织形式来实现民主集中制这一根本领导制度的。检察长负责制是由我国《宪法》和《人民检察院组织法》明确规定的检察机关内部的具体领导制度,但其置于民主集中制这个根本领导制度之下,是不同层次的领导制度。两者地位、层次的不同也决定了其适用范围不同,民主集中制借助检察委员会这一形式主要适用于宏观层面,解决的是检察机关重大案件与重大问题的决策和管理,这从我国《人民检察院组织法》的具体规定即可看出;而检察长负责制主要适用于微观层面,集中于具体检察工作遇到问题的直接解决和迅速处理,在日常具体检察工作中,检察长个人负责制的决策处理模式具有常态性和普遍性。三是两者的具体领导方式和决策原则不同。检察委员会的领导方式主要体现为集体领导、集体开会协商决策,主要采用“少数服从多数”的“多数决”议事原则。检察长负责制则表现为个人单独负责制,个人独立做出决定和结论。四是两者的领导者和领导责任不同。检察委员会坚持民主集中制,采用投票表决原则,作出决议时一人一票、效力等同,议决结论及其产生的后果由检察委员会全体成员负责。而检察长自己作为个人决策的领导者,对行为决策及其后果承担领导责任。

(二) 检察机关集体——个人双重决策机制的完善

通过认真、全面分析和比较检察长与检察委员会两大决策组织形式与决策机制的异同点,从组织决策的角度出发,现行两大组织的运作在决策权限、范围以及相应的责任方面存在不足,仍需进一步完善。

首先,检察长负责制与民主集中制应设定不同的适用范围,即检察长与检察委员会的权限和决策范围应予以进一步明确和细化。笔者认为,应当通过进一步细化和明确立法规定,确立检察长和检察委

员会各自决策的适用范围和具体事项,坚持刚性原则,制定和完善相应的议事程序和问责机制,尤其要通过检察委员会履职来监督和制约“一长制”的检察长,以防止检察长滥用职权,独断专行。具体可从三个方面着手。一是明确检察长与检察委员会的职责界限,将两者的用权范围和责任范围作出更为明确、详细的规定,在发生争议或理解冲突时,应当提请全国人大常委会作出立法解释。二是明确检察事务与检察行政事务的界限,确立检察业务上的重大问题由检察委员会负责处理,一般日常性检察业务工作和全部检察行政事务由检察长负责领导,笔者建议在《人民检察院组织法》修改时明确规定,检察长全面负责检察行政事务,并负责除检察委员会决定的检察业务事项以外的其他检察事项;检察委员会只讨论和决定检察业务问题及相关事项。三是进一步明确和细化检察委员会讨论和决定重大案件、重大问题、重大事项等的范围和内容。按照目前的法律法规规定,检察委员会负责讨论决定的仅限于重大问题和重大案件。至于何为重大案件,何为重大问题,则所言不明。因此,要区别检察长和检察委员会不同的决策范围,有必要对重大问题和重大案件的范围作详细界定。在检察实践中,解决这一问题的标准不甚统一,甚或显得有些凌乱。对此,笔者认为可以根据《宪法》、《人民检察院组织法》、《刑事诉讼法》和《国家赔偿法》等法律和最高检察机关出台的司法解释的规定,详细列明哪些案件、问题和事项必须提交检察委员会讨论和决定,尤其是要通过《人民检察院组织法》和《刑事诉讼法》的修改来具体落实、明确和完善之。在日常检察工作实践中,对于具有争议的个案问题的讨论和决议,应当坚持具体问题具体分析的原则,根据是否属于“重大”、“疑难”、“必要”这三个具体标准来认定,并通过一套明确、细致的组织讨论和议决程序规则来保障判断标准的统一化、规范化、准确化,并根据不同情况作出不同的处理结论。

其次,通过细化和完善程序规定,在检察长负责制与民主集中制之间建立衔接转换机制,使检察长和检察委员会在处理具体问题时,有法可依,有规可遵,有序可循。在检察实践中,即使将检察长和检察委员会的权限和范围规定清楚,也不意味着两者之间的界限就达到了泾渭分明的程度,面对实践中的各种情况,难免会出现交叉或者冲突。因此,有

必要建立衔接转换机制,从程序上落实第一点中的权限划分规定和理顺两者之间关系。对此,笔者认为可以从两个方面进行。一是建立健全集体决策事项过滤筛选机制。即对检察长提交检察委员会讨论议决的问题或者案件等事项,必须先经过集体决策事项过滤筛选机制的考察,然后做出是否有必要提交检察委员会审议决定的考察结论:如果确有必要而且属于重大疑难案件、问题的,则再行提交检察委员会讨论决定;如果经过集体决策事项过滤筛选机制考察,认为没有必要或者不属于重大疑难案件、问题的,则退回检察长自行处理、决定和承担责任。结合检察实践中的一般做法,采用集体决策事项过滤机制既可以有效避免检察委员会在受理检察长提交的议案后不管是否属于集体决策范围而直接作出决定的弊端,也可以有效避免检察长对于本应自行决定的事项为逃避责任或风险而滥用提请检察委员会审议决定的权力,从而避免违背检察长与检察委员会两者所代表的个人负责制和民主集中制的本质要求和基本内涵。因此,笔者认为,应当在《人民检察院组织法》再次修改时,建立健全集体决策事项过滤筛选机制,并设立相应的专门的检察委员会办事机构,赋予其对检察长提交检察委员会讨论的问题、事项等议案进行形式审查的权力,并在组成人员等组织结构上吸收上级人民检察院的工作人员或者业务工作直属领导参与、旁听,同时建立一套比较完整、便捷、可操作性强的程序施行规则,以保障这一制度的顺利运作和发挥效果。二是进一步完善检察长提请决定机制的表决规则。检察长作为检察委员会的必然组成人员,在议决事项的表决权上与其他检察委员会组成人员法律地位平等,表决权责一致。与此同时,当检察长的个人意见与检察委员会的最终决定意见不一致时,检察长有权提请上级人民检察院、同级人大常委会或党委决定。对检察长享有的这一特权,《人民检察院组织法》和《人民检察院组织条例》等都有相关规定。应当说,这是检察机关内部领导体制和决策机制中实行民主集中制原则的例外,因此有必要研究进一步完善检察长提请决定机制,细化这一权力使用的条件和要求,防止其成为检察长个人意志贯彻执行的工具,使检察长通过这种特别程序来否定多数人意见的权力得到合理使用和必要限制,保持检察长个人负责制和民主集中制在检察实践运作中

的协调互济和动态平衡。

三、检察长—检察官职权划分与相互关系检视与完善

检察机关内部组织体系运作最终要通过具体的人来贯彻执行,主要是指检察长和检察官。为了保障检察机关内部运作的畅通和高效,有必要对这两者的职权划分作深入研究,以合理界分两者行使的权限和范围,既保持检察机关履职的整体性和一体化,又保障检察官自身的相对独立性,进而保障检察权的科学、准确、高效运作。

(一)检察长的职权定位——司法权能与行政权能的统一

检察长作为检察机关的首长,全面、统一领导人民检察院的组织机构、业务工作以及人、财、物分配、管理、使用等所有工作,对检察机关一切检务活动具有最终决策权并负全面的领导责任。检察长对所有检察事务和检察行政事务都有较大甚至绝对的发言权和决定权。由于检察权自身所具有的双重属性,即司法属性和行政属性的统一,使得检察长在履职过程中亦具有同样的特征,即检察长是司法官与政治官的统一,^[9]兼具公共责任和业务责任。对此,笔者认为,检察长不仅是各级检察机关的行政领导,同时也是司法事务即检察事务的最高业务领导。检察长自身的角色定位是司法权能和行政权能的统一和结合,原则上应以司法权能为主,行政权能为辅,只是在具体事务中和不同时期、不同情境下各有侧重。

1. 检察长职权行使的现状和存在的问题

考察当前的检察实践,检察长更多地是扮演和充当行政官的角色,政治意味浓厚,自身的司法官角色不足甚或缺失。

一是从任职资格和任职条件上看,检察长的选任更倾向于政治角色,司法角色淡化,政治色彩过于鲜明,司法专业化属性仍有不足。^[3]我国《检察官法》第13条规定,初任检察官必须通过国家统一司法考试,但是担任正、副检察长则没有强行规定必须符合这一硬性要求。尽管其同时规定任命正、副检察长仍需符合检察官的条件,即“法律本科毕业或非法法律本科具有法律知识”,从事一定年限的法律工作。但由于不需要通过司法考试,认定是否“具有法律知识”和“从事法律工作”具有非常大的灵活性,导致任职资格和条件在实际操作中可能被架空

而致形同虚设。实践中,我国各地各级检察长的人选一般由当地党委提名,同级人大选举产生和任命。在提名和选拔检察长时过于强调检察长的政治职能,首先要求政治素质过硬,其次才是专业素质。这就导致不少检察长的来源是从党政机关甚或部队转业军人等非法律专业人群中产生,而其中相当一部分人对法律并不熟悉,甚至一无所知。来自最高人民检察院的数据显示,截至2008年,地方各级检察院正、副检察长中,法律专业的只占57.7%。^[4]而其中不乏通过电大、党校、自考等方式获得的文凭和相应法律学历。总体而言,我国检察长的任命并不需要过硬的专业素质和专业能力,也不需要较长时间或丰富的法律工作、司法实践经验,这样的任职资格和条件,这样的任命管理体制显然欠妥。由此导致检察长的政治思维娴熟和突出,而法律思维捉襟见肘;政治色彩浓厚,用权方式和风格更趋于行政化,而非司法化;自身的政治角色定位凸显,司法官角色淡化。

二是从职务保障上看,检察长的任免主要基于地方党委和人大的“信任”尤其是地方党委的首肯,受制于地方党委较为明显,而没有独立、规范、可靠的职务保障,这就导致了检察机关的地方化,从而过度彰显地方保护主义色彩和部门保护主义色彩。根据《宪法》和《人民检察院组织法》等法律规定,我国各级各地检察长采取人大选举产生的方式,而非直接任命产生司法官这一模式。与此同时,在每年的人大和政协两会上,各级各地的检察长都要代表各自任职所在的检察机关,向同级人大及其常委会、政协等做年度工作报告和专项工作报告。这就导致检察长从产生之初就没有职务上的独立和较强保障,并且承担了过多的公共责任,一旦无法达到人大或人大常委会甚至地方党委的要求或者审核标准,就会面临解职、罢免的政治后果。这就会内在地影响检察长办案或者开展工作的积极性甚至独立公正性,检察长自身担负的政治责任迫使其无法很好地履行司法权能,而是把更多的时间和精力用在履行好政治事务和行政权能方面。

三是从工作内容上看,各级检察长尤其是省级检察机关和最高检察机关的检察长基本上没有亲自办理一线检察案件,其主要精力用于协调本单位与其他单位之间以及本单位内部的各种行政工作和政治工作关系,这些工作从广义上看基本都属于

检察行政管理工作。法律专业问题和检察业务工作一般由分管副检察长把关,检察长即使指导案件往往也是着重考虑、平衡办理案件所谓的“政治效果”和“社会效果”,这属于比较典型的“政治治检”思维而非“法治治检”思维,是外行领导内行的无奈之举,这实际上与检察长的任用资格和条件具有内在关联性。2006年8月27日,全国人大常委会执法检查组在检查《法官法》、《检察官法》实施情况的报告中指出,“一些基层院检察长常常把相当的精力用在跑经费上”,^[9]而且检察长要承担“中心工作”,要为扶贫、招商引资出谋划策,为地方经济“保驾护航”,甚至还需要动员干警上街打扫卫生,为创“卫生城”出一份力。^[10]而这些工作显然不属于所谓的检察业务工作范畴,作为所在检察机关领导人和负责人的检察长之工作内容和思维方式与其他行政系统的机关、部门的领导人在工作性质和工作思维上表现出极大的相似性,检察长的行政权能和行政色彩十分突出,其承担了过多的与自身角色定位、属性不符的社会服务管理角色和政治使命,而自身肩负的更为重要的司法权能和司法属性则表现得“相形见绌”而不尽如人意。

四是从职能的分配和履行上看,检察长更注重行政权能及其带来的政治利益,而较少重视司法权能内蕴的职责要求。在检察机关的内部决策和执行机制中,检察长是非常重要的决策制定者与执行者。从行政权能角度看,检察长必须接受中央、上级检察机关及当地党委、人大的领导,服从其相关决策而不得违背。检察长针对某一事项的制定和执行决策必须是对中央各项政策尤其是对党的政策坚定不移的贯彻执行,这首先是检察长的政治义务。前述检察长的职务保障缺乏相应的独立性,其履行职能缺乏应有的封闭性环境。一些地方检察长并不关心检察业务工作,而是过多地投身到党务、检察行政事务中,力求通过所在的检察领导岗位谋求更高的行政职务和级别,这在一定程度上违背了其所代表的独立、公正的检察形象,反而强化了检察长职权行使的政治性和检察队伍管理的行政化。检察实践中的不少决策涉及利益权衡、政治考量因素,过多地凸显了行政权能,而检察长的业务领导能力和业务素质等则“退居二线”。

2. 检察长职权定位的转变和完善

针对上述问题,笔者认为必须弱化检察长的行

政化色彩和行政领导角色,强化其司法官角色,尤其是在检察业务和司法实践中,检察长要更多地从检察机关自身的职能定位和检察权的特性出发,履行好自身的司法权能。具体而言,可从以下方面实现检察长自身角色的转变和职能定位的完善。

一要改革检察长任免管理体制,严格检察长选任条件,特别是要注重考察和提高检察长的业务素质 and 业务能力。检察长和其他普通检察官都是检察官,两者在进入的门槛上不应有别,必须严格适用统一的标准。要树立和强化这样的选任观念,即在被提名、选拔或晋升为一名合格、称职的检察长之前,其首先必须是一名合格、称职并且业务能力强、素质过硬的检察官。如此,才会转变现行检察长的政治决策思维和行政管理观念,促使其更多地把时间和精力投入到对司法权能的关注和践履中,更好地扮演国家公诉人的角色和履行好国家法律监督人的职能。

二要弱化检察长的行政权能,并通过内部分权改革,适度放权。可考虑由检察机关的一个或者几个机构分而行使大部分行政权能,检察长主要负责重大行政事项和问题的处理。或者对正、副检察长的行政权能的分配适当调整,将大部分日常工作 and 非重大行政事项交由一名或多名副检察长负责,以减少检察长对行政事务的关注和投入,将时间和精力更多地放到加强和提高其业务领导能力上。

三要弱化检察长的公共责任尤其是政治责任,强化检察长在检察事务方面的业务领导责任。拟建立和完善专门针对检察长的工作考核和晋升标准等法规和程序,将业务工作和业务领导能力考核量化,定期考核与不定期考核结合,以上级检察机关考核为主,同级党委考核为辅,以此强化检察长业务领导的责任心,真正使检察长从“行政官”为主、“司法官”为辅的角色转变为“司法官”为主、“行政官”为辅的角色。

(二) 检察官的职权定位——权责统一

检察官作为检察机关最重要的内部组成人员,是具体行使检察权的人,合理界分和准确定位其职权,将有效保障检察权的高效运作。

1. 检察官职权行使的现状

根据我国《宪法》第131条规定: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。结合我国《人民检察院组织

法》、《刑事诉讼法》和《检察官法》的有关规定,应当明确我国法律所确立的检察独立原则之内涵是指检察机关作为一个整体的独立,而不是检察官的个人独立。检察权的独立行使应当体现在两个方面:一是检察机关整体对外部,特别是对其他单位和个人的独立性;二是在检察机关内部也存在着检察官的相对独立问题,这是检察机关对外部独立行使检察权的重要支持和补充。^[1]检察官是依法行使国家检察权的检察人员,其所承担的职责包括法律监督、代表国家提起公诉、进行侦查以及其他相关活动。如何在现有法律规定和遵循检察一体原则的前提下,通过改革检察官办案机制和责任机制,切实保障检察官的相对独立性,做到权责统一,这是值得我们研究的重要问题。尽管我国现行法律没有明确规定检察官独立行使检察权,但检察实践早已“风起云涌”,当前司法改革背景下的检察改革实践中不断推出的主诉、主办、主任检察官制度已经在较大程度上得到推行,这些改革举措和探索都开始强调检察官的独立性,注重发挥检察官的个体作用,以使得权责统一。《检察改革三年实施意见》提出“改革检察官办案机制,全面建立主诉、主办检察官办案责任制”,要求“建立、健全检察官办案责任制。健全、落实检察业务工作中的主诉、主办检察官办案责任制,依法明确主诉、主办检察官承办案件的程序和职权。”^[2]据此,我们不难发现检察官已经获得了诉讼法上的主体地位并且取得了越来越大的独立性,这表明宪法和法律的规定与检察实践之间产生了一定程度的偏离。^[3]

2. 检察官职权定位的完善

针对全国各地检察机关探索和实行的主诉和主办检察官办案责任制实践,笔者认为其实质是一种检察官依法独立办案的工作机制,是检察官独立决策和个人负责机制的初级形式或曰过渡阶段,体现了检察官独立的一般规律和检察改革的发展方向。虽然这一做法尚没有《宪法》和《人民检察院组织法》的明确法律依据,合法性尚存疑问,具有暂时性和渐进性,而且从严格意义上说也并没有确立检察官独立,但毕竟为检察官独立探索了一条路径,提供了一定的发展空间。为了尽可能地在检察一体化背景下建立和拓展有限的、相对的并逐步扩大的检察官个人独立,笔者认为在检察官职权定位方面还需做如下努力:

一是进一步明确和细化检察官的职权范围。检察官的职权原则上应当包括各项具体检察权能与其等级相适应的指令权和监督权,尤其是强调除检察行政事务外,检察官个人能够独立地处理各项与其等级、权力对应的检察业务,并独立承担相应责任。相应地,要进一步改革和完善检察机关内部工作机制。由于检查机关内部现行的工作管理体制是由检察长统一领导检察院的工作、副检察长分管若干内设机构的工作、各内设机构负责人领导所在检察业务、检察行政部门工作,具有强烈的行政性质,缺乏符合司法属性所必需的适当制度安排,因此应当逐步建立和完善以检察官个人为主体、按检察官等级实现领导和监督职能的管理体制,适度下放检察业务决策权,给予检察官独立判断和决策的空间,进而激发检察官工作热情,提高其工作效率。特别是要充分尊重直接参与一线办案的检察官的个人判断和业务工作标准,在充分放权时也配以相应的责任约束机制和追责机制,使其能够尽可能地提高业务工作水平,在办理好案件的同时也更加准确地理解和适用法律,从而履行好法律监督职能。与此同时,检察长等领导人和负责机构也应该把时间和精力用在提高业务协调和领导能力上来,并对检察官用权予以适度监督和制约,以不干扰直接承办或参与检察官的依法公正办案为原则,实现权责对等与统一。

二是在根据全国各地实际情况慎重推行主诉检察官和主办检察官制度的同时,进一步加大检察官办案机制的改革力度和步伐,真正使检察一体化下的检察官最大化独立。针对主诉检察官制度和主办检察官制度的尝试,学界已在对其进行反思和批评,对此要加强理论研究,在检察实践中予以应对和完善,继续探索、创新和完善主任检察官等办案新制度、新举措。^[4]与此同时,要加强对检察官个人权力的制约和监督,做到“用权必有责”、“用权受监督”和权责统一,防止权力滥用和滋生腐败等权力异化现象出现。

三是要给予检察官较为全面和较高标准的物质、精神、安全和职务保障,消除检察官独立、公正履职的后顾之忧,保障检察官用权的自由,同时也促使其珍惜自己的工作和荣誉,认真、负责、依法办案和用权,真正实现权责统一和良性互动。

(三) 检察长与检察官的职权界分——检察一体化与自由裁量的统一

从严格意义上来看,检察长和检察官承担的职能、拥有的职权以及在整个检察系统内部的组织体系定位等方面都存在较大差异。但是,由于二者都是组织机构的组成人员,相应地必须处理好二者的组织关系才能保持整个检察系统稳定、高效、顺畅地运作。审视现行体制下检察官和检察长的关系,可以发现二者在职权界分、业务领导、权限范围等问题上还存在一些问题,在肯定和坚持检察一体化基本原则的前提下,有必要进一步梳理和明确检察长与检察官的职权定位,厘清各自的权限范围,最根本的是要协调检察一体化视野下的检察长领导与检察官的相对独立和自由裁量之间的冲突与矛盾。同时在配合其他相关完善措施,将进一步理顺检察长与检察官在整个检察系统和检察机关个体内部的“人——组织”关系,保障检察改革和法治中国建设继续向前推进。

1. 检察长与检察官的职权行使现状及存在的问题

检察长作为检察机关的主要领导者,对所有的检察事务和检察行政事务拥有决定权,这其中就包括对检察官的职务任免权、指令权和监督权以及对检察官的业务领导。考察现有法律规定,尤其是《刑事诉讼法》和《人民检察院刑事诉讼规则》对检察机关内部工作机制的规定,我国检察机关内部实行的办案机制是——检察人员承办,办案部门负责人审核,检察长或者检察委员会决定。即检察官承办案件,部门负责人有审核权,决定权则集中于检察长和检察委员会。这种以“报告—请示—决定—批复”行政性色彩为特点的办案工作体制从本质上看是对检察一体化原则的贯彻,便于强化对检察官的监督并保证检察活动的统一性,但也存在一些弊端,主要表现在两个方面。一是倡导上命下从、绝对服从,使得上级干预下级、检察长干预检察官办案具有了合法性外衣和正当性依据,导致在办理具体案件、处理个案问题时,下级检察机关或检察官容易受到上级检察机关或检察官的不当影响。无论这种干预出于正当目的还是非正当目的,下级难以获得抵抗上级不当命令的正当理由而不得不遵从和执行。二是绝对的上下一体容易滋生层层审批、文牍主义和官僚主义作风,不仅导致上下级之间难以形

成合力,造成办事效率低下,而且导致在出现决策错误尤其是发生错案时无法追究具体责任,出现相互推诿塞责现象,最终演变成集体领导下的集体决策无意识、集体决策不负责。这种工作机制在很大程度上也消磨了检察官的工作积极性和主观能动性,使其缺乏发挥自身最大优势、投入相当热情和智慧的工作原动力,难以树立职业荣誉感、使命感、责任感和形成良好的工作导向和氛围。

2. 检察长与检察官职权界分的改革

在肯定和坚持检察一体化的前提下,有必要梳理和把握检察长与检察官的职权定位,厘定各自的界限,最根本的是要协调检察一体化下的检察长领导与检察官的相对独立和自由裁量之间的冲突与矛盾。对此,笔者认为检察官独立行使职权并拥有一定的自由裁量权,可以为原本僵硬、死板的检察一体、上命下从注入活力,使得原则性与灵活性相结合,在一定程度上弥补检察一体所带来的缺陷。寻求检察长领导与检察官独立之间的分界点,可以从以下几个方面着手:

一是从宏观层面来看,应当区分检察事务与检察行政事务,并对两者规定不同的处理方式,建立完善的程序执行机制。对于检察事务,应当明确、具体地规定检察官独立行使职权的范围和内容,遵循法定权限、程序、主体的法治用权原则,严格防范上级对于下级权力不合理的干扰与限制,真正赋予检察官相当程度和较大范围的自由裁量权。对于检察行政事务,则应当严格贯彻以检察长为首的检察一体、上命下从的基本原则。应当通过高位阶的立法规定,明确检察长对检察官行使法定领导权的内容、程序和方式。检察长行使的指令权内容要受法定主义和客观公正义务的限制,要建立和完善具体行使的法定程序。

二是明确检察长对检察官的权限。无论是实行检察官独立还是实行检察一体化,构建相关制度的关键是进行权力的合理划分和界定,即在于明确检察长对检察官所享有的权限:一方面要确立检察长对检察官在检察行政事务方面的领导权,另一方面要对检察长对检察官的领导权做出必要限制,主要集中于监督层面。同时,借鉴西方法治发达国家的一些有益做法来建立和明确这种检察业务方面的领导权限制,如检察长对于检察官的检察业务指令必须采取书面形式,并归档备查,以便在出现问题

时分清责任,贯彻权责统一。再如,通过立法赋予检察官在一定条件下对抗上级指令权的途径,规范检察官拒绝执行检察长指令的范围、方式和程序。对于检察长基于职权在检察业务方面作出的明显违法的指令,检察官有权拒绝执行,并由检察长自行承担相应责任。在此情况下,必须由检察长通过职务转移制等进行处理,检察官不得擅做主张。由于我国检察机关的检察工作人员一般也是公务员,^⑤因此需要同时结合我国的《公务员法》构建一套完备的程序规定以确保这一对抗指令权得到切实保障,以真正发挥实效。

三是建立和完善对检察官履职的奖励和惩戒制度,在检察业务方面大量放权、保持检察官相对独立性的同时,注重加强对检察官独立用权、自由裁量的监督和制约。正如学者指出的,没有检察官独立的检察一体化是一种纯粹的行政体制,没有检察一体化的检察官独立是一种纯粹的司法体制,而这两者都不符合检察工作的特点和要求。^⑦如果检察官独立性特别大,自由裁量权过度释放,会削弱、偏离检察一体化这一根本原则,对此需要加以警惕和做出必要预防应对。笔者认为,应当通过加强当事人监督、律师监督、法院审判监督、社会公众、新闻媒体监督等方式来形成制约检察官滥权的有力外部措施,尤其是重视和发挥律师监督、法院审判监督两大监督途径和方式,从而弥补检察业务放权后的检察长领导监督和上级检察机关监督制约的漏洞与不足,真正实现检察官和检察长职权定位的合理界分,最终保障检察一体化下的检察长领导和检察官自由裁量、独立用权的互济、协调和统一。

四、结语

党的十八大将深化司法体制改革作为推进依法治国,加快建设社会主义国家的关键举措,并强调要确保人民法院、人民检察院依法独立公正行使审判权、检察权。党的十八届三中全会同时明确提出,建设法治中国,必须深化司法体制改革,确保依法独立公正行使审判权检察权,健全司法权力运行机制。以此为契机,法治中国建设迈向新台阶、新层次、新阶段。法治中国建设的重要内容就是要继续深入推进开展包括政治体制改革、司法体制改革在内的权力配置、运作机制改革。作为司法机关之一的检察机关,必须以改革创新的精神深入推进检察体制改革,以助推司法体制改革向纵深发展并取得

实效。检察体制改革涉及面广,包含内容广,结合我国现行《宪法》和《人民检察院组织法》等法律法规的规定与检察运作实践,紧紧把握司法体制改革的新动向与检察机关自身的实际情况,笔者认为非常重要的就是对检察机关的内部组织体系做更深入的理论研究和探索并作进一步的改革和完善,从而指导司法改革实践。从深层次上看,改革和完善检察机关的内部组织体系,实质上即是改革和完善检察机关的组织机构和组织结构。检察机关内部组织体系的内容主要包括组织机构的设置及内外关系和组织结构中的人与组织关系两个方面,前者主要是指检察机关的内部机构设置、内部管理体制和上下级领导关系等问题,后者主要是指检察机关内部决策机制和检察长与检察官关系定位等问题。从检察机关内部组织关系的角度出发,这一改革涉及到组织结构中的人与组织关系这一重要问题,具体而言,主要是指检察机关内部决策机制和检察长与检察官关系定位等两个问题。检察机关以检察长和检察委员会为主要组织载体,采取集体一个人相结合、检察长个人负责制与民主集中制相结合的决策机制,因而需要对检察长和检察委员会的权责划分作进一步的厘清。在检察长—检察官关系问题上,需要明确检察长的职权定位应当坚持司法权能与行政权能的统一,检察官的职权定位应当坚持权责一致原则,检察长与检察官的职权界分应当坚持检察一体化与自由裁量的统一。通过采取有针对性的改革措施,将进一步助推包括检察体制改革在内的司法体制改革向纵深发展,保障法治中国建设顺利进行。

注 释:

- ① 但也有观点认为检察委员会的设置和运作存在问题,并进行了相应的思考和分析,具体论述参见张自超:《检察官办案责任制与检察委员会决策制的冲突与协调》,载《河南社会科学》2015年第9期;柏利民:《检察委员会组织体系之完善》,载《人民检察》2014年第5期等。
- ② 具体论述参见孔璋、叶成国:《检察长负责制与民主集中制关系论证——以检察机关内部领导体制为视角》,载《第七届国家高级检察官论坛会议文章》,第211—212页,2011年10月12日,中国辽宁大连。
- ③ 在此需要说明的是,关于司法机关的领导人即法院院长和检察院检察长的选任,在任职资格和专业条件上,究竟是采用专业性标准还是政治性标准,自建国以来一直在我国法学理论界和司法实务界中多有争议。对此问题的

阐述,具体可以参见刘忠:《政治性与司法技术之间:法院院长选任的复合二元结构》,载《法律科学(西北政法大学学报)》2015年第5期,第17—29页。对此,笔者的态度是法院院长和检察院检察长的选任必须坚持司法专业化标准,尤其是必须强调和坚持对其法学专业知识、素养、阅历等的考核评价。

- ④ 关于主任检察官制度的思考和分析,可以参见王一超:《检察官办案责任制改革的进路分析——兼对主任检察官制度的反思》,载《西南政法大学学报》2014年第3期;樊崇义、龙宗智、万春:《主任检察官办案责任制三人谈》,载《国家检察官学院学报》2014年第6期;谢佑平、潘祖全:《主任检察官制度的探索与展望——以上海闵行区人民检察院试点探索为例》,载《法学评论》2014年第3期;林必恒:《主任检察官办案责任制实践思考与路径选择》,载《人民检察》2014年第11期等。
- ⑤ 需要说明的是,这里所谓的检察工作人员,一般而言是检察官。在当前我国实行司法机关法官、检察官等司法机关工作人员“员额制”改革的现实背景下,产生了所谓法官和检察官“入额”的问题。除了最为严格意义上的法官和

检察官以外,其他司法机关工作人员是否还是公务员性质和序列并接受公务员法规制,尚不清楚。笔者在此处所指的是狭义上的也是最严格意义上的检察官。

参考文献:

- [1] 徐鹤喃. 检察改革的一个视角——我国检察机关组织机构改革论略[J]. 当代法学, 2005, (6): 21-28.
- [2] 卞建林, 田心则. 论我国检察机关领导体制和职权的改革与完善[J]. 国家检察官学院学报, 2006, (10): 44-52.
- [3] 谢小剑. 检察长的公共责任及限度 [J]. 法学论坛, 2010, (5): 147-153.
- [4] 杜萌. 检察队伍 30 年风雨兼程整体素质提升[N]. 法制日报, 2008-12-07.
- [5] 庄永廉, 王丽丽. 实施 11 年, 检察官法遭遇三大难题[N]. 检察日报, 2006-08-27.
- [6] 陈卫东, 李训虎. 检察一体与检察官独立[J]. 法学研究, 2006, (1): 3-13.
- [7] 谢鹏程. 论检察官独立与检察一体 [J]. 法学杂志, 2003, (3): 35-38.

(责任编辑:卢圣泉)

On the Reform of Procuratorial Organs Internals' Relationship under the Perspective of Rule China by Law

——From the Perspective of the Inner Decisive Mechanism and the "People - Organization" Relationship

WEN Zhi-qiang^{1,2}

(1.School of Postgraduate, East China University of Political Science and Law, Shanghai 200042 ,China; 2. Graduate School of Law, Hitotsubashi University, Tokyo 1868601 Japan)

Abstract: The Reform and Improvement of Procuratorial Organs Internals' Relationship, in essence is to reform and improve the organizations and organizational structure of procuratorial organs. The main purpose is to encourage the procuratorial organs internal system to be efficient and powerful systemized to ensure the effective execution and efficient operation of procuratorial power. From the Angle of the procuratorial organs internals' relationship, it mainly involves two questions: the procuratorial organs' inner decisive mechanism; the connection orientation between attorney general and prosecutor. In the reform of procuratorial organs internal decision-making mechanism, the attorney general and the procuratorial committee as the main organization carrier of procuratorial organs should take the collective-individual, attorney general personal responsibility system with the combination of democratic centralism as decision-making mechanism. Therefore, we need to further clarify the power between the attorney general and the procuratorial committee. On the problem of the relationship between attorney general and prosecutor, it is necessary to define that the functions and powers of attorney general's position shall adhere to the unity of the judicial power and administrative power, the functions and powers of prosecutor should adhere to the principle of power and responsibility consistent, the boundary points of authority between the attorney general and prosecutor should adhere to unification between integrated public prosecution and discretion.

Key words: procuratorial organs; organization relationship; decisive mechanism; attorney general; procuratorial committee; prosecutor