

论加强对检察权的监督与制约

王鹏, 王静

[摘要] 权力只有受到良好的监督与制约才不至于被放弃或滥用。在实践中, 检察权在对我国法律法规的遵守和执行发挥法律监督作用的同时, 其自身在权力的运行过程中也出现了被监督不力和滥用的现象。因此, 对检察权这种监督性质的权力必须加强监督与制约, 使检察权依法运行而不被滥用, 检察主体依法履行职责而不至玩忽职守, 以保障检察机关充分发挥其法律监督职能和保障公民的合法权益。文章在分析我国检察实践中存在的问题的基础上, 着重论述了加强对检察权监督与制约的必要性及其有效途径。

[关键词] 检察权; 内部监督; 外部监督

[作者简介] 王鹏, 中南大学法学院 2006 级刑法学硕士研究生; 王静, 中南大学法学院 2006 级刑法学硕士研究生, 湖南长沙 410083

[中图分类号] DF83 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1004-4434(2008)01-0053-04

权力必须受到监督制约, 不受监督的权力必然导致腐败及公信力的丧失, 这是在实践中已经得到验证的一条真理。《中华人民共和国宪法》第 129 条明确规定: “中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关。”人民检察院作为法律监督机关, 法律规定其拥有较为广泛的法律监督职权。它主要包括: 依法进行法律监督工作; 代表国家进行公诉; 对法律规定由人民检察院直接受理的刑事案件进行侦查; 法律规定的其他职责。其目的就是要实现对守法尤其是对执法和司法的有力监督, 保证国家权力的有效运行。由此可见, 检察权最主要的属性便是一种监督权。同时, 检察权也是一种国家公共权力, 同其他公共权力一样, 若不能得到有效控制, 也有被亵渎或者滥用的可能。而当前我国法律对检察机关的这种法律监督权力本身的监督与制约尚未作出明确而细致的规定, 对检察权缺乏有力的正当性控制, 以至于在检察实践中法律监督不力和检察权被滥用而侵害公民权利的现象时有发生, “谁来监督检察院”的呼声也越来越高。因此, 加强对检察权的监督与制约, 使检察权力依法运行而不被滥用, 检察主体依法履行职责而不至玩忽职守, 对保障检察机关充分发挥其法律监督职能和保障公民的合法权益有着现实而深远的意义。

一、加强对检察权监督与制约的必要性

1 权力的本质决定了检察权必须受到监督和制约。有学者总结, 权力具有二重性: 有效性和腐

蚀性^{[1] (P11)}。关于权力的腐蚀性, 18 世纪法国启蒙思想家孟德斯鸠曾说过: 有权力的人容易滥用权力, 而且把权力用到有界限的地方为止, 这是一条千古不变的真理。英国思想家约翰·阿克顿也认为: 权力必然导致腐败, 绝对的权力绝对的腐败。检察权作为一种国家公权力同样也具有一般权力的基本属性, 即扩张性和腐败性。如果不对检察权形成良好的监督和制约机制, 那么检察权的运行也极易脱离法治轨道而走向腐败, 不仅难以发挥其应有的监督功能, 还会侵害公民的合法权益, 所以加强对检察权的监督和制约是非常有必要的, 这样才能将检察权置于正当控制之下, 以保证检察权的依法运行, 充分发挥其监督功能。

2 检察权作为监督权的特点决定了检察权必须受到监督和制约。检察权作为一种监督性的权力, 只有在其本身具有良好的公信力的前提下, 所作出的监督行为和决定才能让人接受和信服。而检察权公信力的大小与检察权是否公正运行、检察主体是否有法必依和严格依法履行职责有着紧密的联系。监督别人, 首先自身要过硬。2005 年 2 月 26 日至 28 日, 在厦门召开的全国检察机关纪检监察工作会议上, 最高人民检察院贾春旺检察长指出: “法律监督机关绝不能执法犯法, 查办职务犯罪的人绝不能贪污受贿, 否则, 就没有资格去监督别人。”加强对执法办案活动的监督与制约, 就是为了确保检察权公正运行, 正确履行检察机关法律监督

的职责。

3 现行检察制衡机制难以确保检察权的良性运行。检察制衡原则同样也是我国检察机关的活动原则之一,检察机关的活动要受到多方面的制约。如检察机关要接受人民代表大会监督;我国宪法及刑事诉讼法中规定“公、检、法三机关相互制约”;国家公诉与公民自诉相结合的刑事控诉制度;等等。但是在现行体制下,对检察权实现过程中的制约机制并不完备,导致了现实中“监督者不受监督”,检察机关怠于履行监督职责和检察权滥用情况的发生,特别是检察机关不作为的现象大量存在。最高人民检察院贾春旺检察长在总结检察机关法律监督存在的问题时指出:“这些问题主要是:一些检察人员执法思想不够端正,监督意识不强。有的对宪法和法律赋予检察机关的法律监督职责缺乏全面正确的认识,在实际工作中往往仅满足于做好批准逮捕、起诉和侦查工作,没有把依法监督纠正违法的工作摆到应有位置。一些检察人员有畏难情绪,不敢监督。”^[2]检察机关不充分履行其法律监督职责,消极不作为已经成为检察监督中的首要问题。另外,在社会存在腐败现象的影响下,检察机关并非是一块“净土”,检察机关和检察干警滥用职权、违法乱纪,甚至参与犯罪的事件也时有发生。所有这些,都严重损害了检察机关在群众心目中的形象,极大地损害了检察权的公信力。因此,只有加强对监察权的监督和制约,才能保证检察机关充分履行法律监督职责,保证检察权依法运行而不致侵害公民的合法权益。

二、加强对检察权监督与制约的有效途径

对我国检察权的监督制约机制的建构,既要解决检察权监督制约机制中干扰、妨碍检察权独立行使的不利因素,又要在容易产生检察权滥用的环节设置合理的制约机制,保障检察权的合法运行^[3]。总的来说,加强对检察权的监督与制约可以从内部监督和外部监督两方面着手。

1 建立和完善检察机关的内部监督机制。检察机关作为国家的法律监督机关,其执法活动的公正性直接影响到法律监督职能行使的法律效果、政治效果和社会效果。检察机关对自身执法活动的监督制约正是对执法活动公正性的重要保障。因此,构建科学合理的内部监督制约运行机制,对于保障“公正执法”这一永恒主题的实现,具有重要的理论价值和现实意义。

建立和完善检察机关内部监督机制应着重做

好以下几方面的工作: (1)加强检察机关系统内部的纵向监督。在完善检察机关内部的纵向监督方面,关键在于以检察一体作为检察机关活动的原则,强化检察机关领导体制,通过上下级的领导关系,及时纠正下级检察机关在行使检察权时出现的偏差,保证检察活动公正、高效地进行。应在立法中明确规定检察一体原则,进一步增强最高人民检察院对地方各级人民检察院和专门人民检察院以及上级人民检察院对下级人民检察院工作的领导作用和地位,上级人民检察院对下级人民检察院发布的指示、决定、命令,下级人民检察院必须执行。上级人民检察院有权处理下级人民检察院正在办理的案件。此外,强化上级检察机关对下级检察机关在人事任免、调动和奖惩等方面的权利。这样不仅有利于增强上级检察机关对下级检察机关在业务上的指导和监督作用,而且有利于下级检察机关摆脱地方主义的束缚,切实履行法律监督职能。

(2)加强检察机关各部门之间的监督和制约。实现检察机关各部门之间的监督和制约就是要在保证检察机关各部门业务协调和工作效率的同时加强检察机关各部门之间的制约关系,使接收案件线索、立案、侦查、审查到起诉等检察权运行的各个环节都处于监督和制约的状态下,杜绝权力“异化”的潜在漏洞。建立部门内部监督制约机制关键要处理好以下两点:一是要实行制度化管理。根据部门工作的特点,制定有关规定和纪律,如分案制度、办案组查办案件工作制度、保密制度、案件讨论制度等,实行以制度管人、管事,使部门的事务运作全面实现程序化、制度化;二是正确处理部门领导、监督与主诉、主办检察官独立办案的关系。一方面要保证检察各部門对本部门工作的领导和监督;另一方面要在保证部门对其工作的领导和监督的前提下调动主诉、主办检察官的积极性和主动性,让其充分行使职权,提高办案质量和效率。

(3)完善检察机关内部业务监督机构的设置,强化其监督功能。现有管理体制忽视了检察权固有的属性特点和个性差异,科层式管理违背了检察权运行的基本规律。从最高决策层面上讲,面对庞大数量的案件,检察长和检察委员会不可能都对案件事实进行全面掌握,科层式行政管理模式堵塞了检察民主的渠道,同时使横向监督制约处于棚架状态^[4]。针对检察业务监督问题,首要的是进行资源整合,实现优化配置以保证业务监督的有效运作。应建立和完善以下几项制度: 1)构建内督档案管理制度。制定各个环节的收文登记簿,实行一案一

卡,设有案件编号、各环节中承办人及督查意见等栏目。保证每起案件都有详实的记载、客观的评定,为实施有效的监督及后期汇总、查阅提供方便。
2)与案件承办人沟通制度。在个案的督查中,采取直接向案件承办人了解情况,听取其对案件事实及定性的看法。
3)案件质量预警机制。内部监督部门对监督中发现的问题并非就事论事地纠正,而是将一个时期以来的问题集中分析,从中发现执法中的薄弱环节,发现倾向性的问题并进行深入研究,结合实际提出解决问题的办法和建议,为领导决策服务。同时始终盯住办案期限,坚持在案件到期前向承办人发出预警信息,做到杜绝超期办案现象。总之,构建检察机关内部业务监督机制应立足于内部检察资源合理科学地整合与配置,注重检察权结构特点和运行规律,使集中管理和分散管理有机地统一起来,并且要注重监督管理者自身责任义务的配置。

(4)针对当前检察机关不作为现象严重的情况,加强对不立案的专项监督。我国刑事诉讼法第八十六条规定:“人民检察院对于报案、控告、举报和自首的材料,经审查认为没有犯罪事实,或者犯罪事实显著轻微,不需要追究刑事责任的时候,不予立案,并且将不立案的原因通知控告人。控告人如果不服,可以申请复议。”1997年1月5日最高人民检察院通过的《人民检察院刑事诉讼规则》第一百三十四条规定:“人民检察院决定不予立案的,如果是被害人控告的,应当制作不立案通知书,写明案由和案件来源、决定不立案的原因和法律依据,由侦查部门在十五日以内送达控告人,同时告知本院控告申诉部门。控告人如果不服,可以在收到不立案通知书后十日以内申请复议。对不立案的复议,由人民检察院控告申诉部门办理,并在收到复议申请的十日以内做出复议决定。”同时第三百七十九条还规定:“人民检察院审查逮捕部门或者审查起诉部门发现本院侦查部门对应当立案侦查的案件不报请立案侦查的,应当建议侦查部门报请立案侦查;建议不被采纳的,应当报请检察长决定。”此外,最高人民检察院2004年6月24日施行的《关于人民检察院办理直接受理立案侦查案件实行内部制约的若干规定》(以下简称《规定》)第四条就检察机关内部立案监督工作作了进一步明确,该《规定》要求,侦查部门对举报线索初查后决定不立案的,应当回复举报中心。举报中心认为决定不当的,应当报经分管检察长同意,提请检察长或者检察委员会作决定。该《规定》还指出,人民检察院侦查监督部门或者公诉部门发现本院侦查部

门对应当立案侦查的案件不报请立案侦查的,应当提出报请立案侦查的建议,报请分管检察长同意后,送侦查部门。侦查部门同意报请立案侦查的,应当在报经检察长批准作出立案决定后将立案决定书复印件送侦查监督部门或者公诉部门;不同意报请立案侦查的,应当书面说明不立案理由,报分管检察长同意后回复侦查监督部门或者公诉部门。侦查监督部门或者公诉部门认为不立案理由不能成立的,应当报分管检察长同意后,报请检察长作决定。由此我们可以看出有关检察机关内部不立案监督的立法,特别是具体性规定并不少,但是从一些检察院调查统计的情况来看,检察机关内部的立案监督工作几乎呈空白状态。具体分析其原因,除了各级检察机关重视程度不够以及具体执行时的感情障碍等主观方面的因素以外,操作不规范是主要原因,如监督主体分散不明确;监督活动缺乏透明度;有关程序性规定没有细化,不具有可操作性;对于违反立案规定的没有明确规定责任和应承担的后果;等等。因此,对于监督主体的问题应坚持同级横向监督为主,上级纵向监督为辅;检察长和专门监督机构为主,一般监督为辅的机制框架,在此基础作进一步完善。完善复议、申诉、控告的程序规定,增强其可操作性,进一步明确个人和检察各部门的权力和职责。通过程序公开、建立不立案复议听证程序等措施增强检察业务尤其是立案环节的透明度。对于该立案而不立案、不该立案而出于不良动机和目的立案以及怠于行使宪法和法律所规定的其他监督职权造成不良影响和严重后果的,应规定相应的责任、处罚措施以及追究机制。

2 建立和完善检察机关的外部监督制约机制。对检察机关的外部监督制约主要是指权力监督和权利监督两部分。权力监督主要包括人大对检察权的监督以及公安机关和人民法院对检察权的制约;权利监督主要是指公民、社会舆论对检察权运行的监督。具体而言,建立和完善检察机关的外部监督制约机制应做好以下几方面的工作:

(1)加强人大对检察权的监督。人民检察院作为人大及其常委会派生出的法律监督机关,接受人大及其常委会的监督,是宪法确立的重要制度。检察机关只有在人大及其常委会的监督和支持下,才能更好地正确行使检察职权。加强人大对检察权的监督在具体工作中必须做好以下工作:1)进一步完善检察机关定期向人大报告工作的制度,确保人大对检察机关的检察工作、政策制定和思想动态等情况有充分的了解,并对其检察工作进行有效的

监督。2)保证检察人员的德、勤、绩、能等个人信息及时准确地向人大及其常委会反映,保证人大及其常委会对检察人员充分的考核和监督,并作出正确的选举、任免决定。3)检察机关必须认真办理人大及其常委会和人大代表交办的信访案件、督办案件,并将办案全过程及时准确地向人大反馈。4)必须加强与人大代表的联系,自觉接受执法检查、评议、视察、质询和询问。

(2)理顺“公检法”三家之间的分工协作以及制约关系,在相互分工中强化制约,在协作中增强监督。我国刑事诉讼法第七条规定:“人民法院、人民检察院和公安机关进行刑事诉讼,应当分工负责,互相配合,互相制约,以保证准确有效地执行法律。”这一规定成为我国“公检法”三机关关系的总原则规定,对于正确处理三机关执法和司法过程中的关系起到了一定的指导意义。但是,三机关“相互配合”的规定偏重于打击犯罪,背离了程序正义、保障人权的基本准则和职能分工的基本原理以及应然的三角诉讼结构模式,实践中也因此而产生了一系列的矛盾和问题。笔者认为,刑事诉讼法第七条应改为:“人民法院、人民检察院和公安机关进行刑事诉讼,应当分工负责,互相制约,以保证准确有效地执行法律。”这样就在明确职责分工的过程中构建了三机关之间相互制约的关系,在相互制约的关系下各司其职,各负其责。同时也将检察机关处于这样的分工制约关系中,达到了监督制约检察权,确保检察权依法运行的目的。

(3)保障和提高案件当事人和其他诉讼参与人的权利和地位,增强权利对权力的对抗和监督作用。诉讼形态的形成,除了必须有中立司法裁判者以外,还必须使辩护方具有较强的对抗能力。否则,“三角结构”的诉讼格局不仅难以形成,而且还会演变成为裁判者与追诉者联合起来,共同对付辩护方的态势。切实保护当事人的实体和程序性权利,把辩护律师的参与范围扩大到侦查阶段以增强其参与效果,这样在保护当事人权利的同时对检察权形成了对抗和监督机制。它一方面可以降低甚至避免检察机关运用检察权直接危害当事人的权利的可能性,另一方面也使得其不能对有利于当事人尤其是被告人的证据等材料不予采集而间接危害公民的合法权益。

(4)通过合理引导社会舆论对个案的报道和评价来实现对检察权运行透明度和公正性的监督。社会舆论监督主要指新闻舆论的监督,一般采取传媒手段进行,是权利监督的重要形式和监督权力的

有力手段。舆论监督具有涉及面广、影响面大、震动力大、透明度高、反应迅速、易取得轰动效应的特点,最能体现社会监督的广泛性、公开性、民主性、效率性的要求。在置社会舆论监督于法治框架而不至于对检察权形成不当干涉的前提下,将不涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的部分案件以及检察权运行的某些环节向社会舆论和新闻媒体公开,将其以法律的形式详细规定下来并形成制度,对保证检察权“在阳光下运行”和增强检察权运行的公平公正无疑有着重大的意义。

三、结语

加强对检察权的监督与制约不仅符合保障权力良好运行的必然要求,也是提高作为法律监督机关的检察机关监督的公信力和完善当前检察制衡机制之不足的必要举措。对于权力的制约的思考从洛克提出分权思想那个时代起就从未停止,如何保障权力的合理运行,既不能让权力为所欲为,又不能对其矫枉过正。资本主义国家的检察制度经过几百年的发展,对于保障检察权的高度独立和绝对权威,同时又能使其得到有效监督和相对有限,这不仅仅是监督、被监督和反监督之间的辩证关系,更是体现了运用分权思想从而达到权力的有分有合,最后实现对社会秩序的良好控制的目的。这些经验和教训都是值得我国检察制度所吸取和借鉴的。

总的来说,我国对检察权的监督与制约必须在不损害检察权独立性的前提下尽量消除滋生检察权滥用的因素,从检察系统的纵向监督、部门之间的横向监督、业务监督、立案专项监督和人大的监督、“公检法”的相互制约、公民的监督以及社会舆论的监督等方面加以完善,构建检察权合法良性运作的监督制约机制,为构建中国特色社会主义和谐社会起到保障作用。

[参考文献]

- [1]韩大元,林来梵,郑贤君.宪法学专题研究[M].北京:中国人民大学出版社,2004
- [2]贾春旺.检察机关法律监督存在的问题[J].决策探索,2005,(12).
- [3]郭立新.检察权的监督制约机制[N].检察日报,2004-02-29.
- [4]常康,冯景合.论科学构建检察机关内部业务监督机构[J].中国检察官,2006,(3).

[责任编辑:荷叶]