

论检察权在国家权力体系中的地位

施业家 罗 林 谭 明

[摘 要] 检察权的实质是由人民代表大会产生的检察机关行使的国家法律监督权,人民代表大会制度理论是检察权的理论基础,宪法和法律的相关规定是检察权的直接来源。检察权的行使和运行必须自觉接受中国共产党、人民代表大会以及其他人民团体、公民等社会监督,检察权是由检察机关依法独立行使的职权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。在现行宪政体制中,国家权力结构体系呈一个立体三角形,全国人民代表大会的职权位于三角形的顶端,居于最高位置,检察权和国家行政权、审判权一道都由全国人民代表大会产生并对它负责。

[关键词] 国家权力;检察机关;检察权;法律监督权

[中图分类号] DF611 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2009)05-0595-05

一、检察权的实质

检察权是检察制度的核心所在。在西方“三权分立”的国家中,权力结构模式呈一种平面线性结构,形式上是“三权”相对平等、平衡,但实质上,行政权应该是相对较强的,这可以从行政权的约束范围、机构设置及其在国家中的地位与作用等方面可见一斑。而与之处于同一平面的立法权由于只是一种规范制定权,不宜、不便其实也不能足以对行政权进行限制;同样,处于同一平面的司法权由于天然具有被动性,不会、不愿其实也不能主动出击对行政权进行有力的限制。因此,检察权的设置成为了“三权分立”国家的一种政治需求。1978年“水门事件”发生后,美国出台了《独立检察官法》,并且从1978年至1982年,据美国司法部共进行的12项初步调查,在其中三个案件中任命了特别检察官。对于《独立检察官法》,纽约市律师公会联邦委员会的委员们认为:“《独立检察官法》的目的是通过设立一种使行政部门中最有权力的人员因滥用权力而被提起公诉的程序来增强公众对政府的信心。……即使在所指称的犯罪是一种司法部不会提起公诉的犯罪并且该犯罪与职务义务没有任何关系时,它也要求任命独立检察官。要求任命独立检察官变成了政治斗争的常规武器。……我们承认,如果利用《独立检察官法》,该法会不可避免地烦劳它所调查的人,并且至少在某些场合会导致政治上的肮脏交易。但是,本委员会的多数人均相信,经过我们所提议的修正,该法还是能够并且将有助于其重要目的的实现”^[1](第1页)。

相比西方“三权分立”的结构模式,我国的国家权力结构呈现出一种立体多维结构。在我国国家权力结构的配置中,立法权要高于行政权、审判权和检察权,它是行政权、审判权和检察权产生的基础和源泉。检察权作为一种独立的国家权力,它与行政权、司法权一道共同支撑立法权,而不是制约立法权,更不是监督立法权。现行宪法在明确规定全国人民代表大会的15项职权、全国人民代表大会常务委员会的21项职权时,都避免使用“法律监督”这一用语,而是将这一用语留给了“法律监督机关”——人民检

收稿日期:2009-03-02

作者简介:施业家,江汉大学学报编辑,湖北省人民检察院检察发展研究中心兼职研究员,中南财经政法大学法学院博士生;湖北武汉 430056。

罗 林,恩施州人民检察院副检察长;湖北 恩施 445000。

谭 明,恩施州人民检察院政治部主任;湖北 恩施 445000。

基金项目:湖北省人民检察院 2008 年重点项目(HJ2008A06)

察院。我国现行宪法第一百二十九条规定:“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关”。因此,在我国检察权是一种具体的、狭义的法律监督权;而检察机关作为法律监督机关,它旨在维护法律的统一和行使。

二、检察权的权力来源

(一)人民代表大会制度理论是检察权的理论基础

按照马克思主义关于人民代表机关以及人民代表大会制度的基本理论,我国政权组织形式采取的人民代表大会制度。在这一制度下一切权力属于人民,人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。但是,这并不意味着国家的一切权力和职能都由人民代表大会去直接和具体行使。国家权力是统一的,但实现国家权力的各项职能是可以分离的^[2](第 26 页)。在这一前提下,人民代表大会只负责集中和反映人民的意愿,做出决策,并监督决策的贯彻实施。它分别组织行政机关、审判机关和军事机关并要求它们分别依法行使各项行政管理职权、依法对社会矛盾做出裁判、维护国家的安全和利益。为确保行政机关、审判机关和军事机关忠实地履行宪法和法律赋予的职权,在宪法和法律的范围内活动,确保全体公民都自觉遵守法律,人民代表大会还须组织起专门机关来监督法律的具体实施和遵守,这就是检察机关。行政机关、审判机关、检察机关和军事机关的权力都来源于人民代表大会,都由人民代表大会产生,向人民代表大会负责,接受人民代表大会的领导和监督。那么,检察机关的职权——检察权的产生也是来源于人民代表大会的授予,它的运行也要受到人民代表大会的监督。所以说,人民代表大会制度理论是检察权的理论基础。

在国家权力配置上,我国有自己的显著特点。我国现行宪法第 58 条规定,“全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会行使国家立法权”;第 85 条规定,“中华人民共和国国务院,即中央人民政府是最高国家权力机关的执行机关,是最高国家行政机关”;第 123 条规定,“中华人民共和国人民法院是国家的审判机关”;第 129 条规定,“中华人民共和国人民检察院是国家法律监督机关”。从这些规定中不难看出,我国宪政体制中的权力配置模式是人大立法权(当然人大的权力不仅仅限于立法权)之下的行政、审判、法律监督权力三分制。对此权力配置模式,国内有学者曾指出:“就分工这一点来看,也可以说是接受了资本主义三权分立所体现的分权经验,尽管就分工这一点有所发展,如检察机关独成体系等”^[3](第 81 页)。这种发展,单从宪政角度看,也完全符合宪政规律,因为尽管“三权分立与制衡是构成西方宪政和法治模式的基础,但它并不是权力制约的全部,相反,权力制约作为一条普遍规律在西方宪政法治模式中的典型形态就是三权分立与制衡,在社会主义国家则体现为以人民主权为基础的权力划分和不同权力执掌主体的相互配合与监督”^[4](第 28 页)。

人民代表大会宪政体制下的权力监督机制,包括国家权力机关直接实施的权力监督和专门的法律监督机关——人民检察院的法律监督。国家权力机关的监督主要是监督下级权力机关制定的法规、发布的决定和命令的合宪性和合法性,监督审判机关和检察机关是否依照法律规定独立行使审判权和检察权等,而人民检察院实行法律监督的基本形式是以提起诉讼并监督诉讼的合法性,同时通过非诉讼的形式纠正违法行为。检察监督是一种专门的法律监督,是从人民代表大会制度下分离出来的一种专门的法律监督,有学者概括,“人民检察制度就是法律监督制度,是由人民代表大会制度决定和产生的一项法律监督制度,是在人民代表大会制度之下,从其他国家职能中彻底分离与专门化的一项国家制度”^[5](第 165 页)。

(二)宪法和法律的相关规定是检察权的法律基础

一切权力来自于人民,人民通过选举产生的代表组成国家权力机关代表人民行使一切国家权力。代表机关通过宪法组成国家机关,并授予不同的国家机关不同的职能和权力。那么,在宏观上说检察权来源于人民的授予,进一步具体来说人民通过宪法授予检察机关的检察权。检察权是一种国家权力,因而必然要有一系列的制度安排来设定检察权的范围,保障它有效行使并防止他被滥用。这些有关检察

权的制度安排,构成检察制度的基本内容。检察制度所要解决的首要问题是检察机关的法律地位问题。因为行使检察权的主体是检察机关,检察机关的法律地位,不仅反映检察权的性质,而且决定检察机关的职权范围。我国检察机关的法律地位首先是由宪法加以规定的。这既表明中国的检察制度是宪政制度的一个组成部分,也表明中国的检察机关是国家权力架构中一个享有独立权力即检察权的国家机关。除了宪法的规定之外,全国人民代表大会及其常务委员会制定的其他有关法律也对检察机关的法律地位和职权范围作出了相应的规定。这些规定都是检察权的法律基础。

《宪法》第129条规定:“中华人民共和国人民检察院是国家法律监督机关。”现行宪法的这个规定与新中国第一部宪法即1954年宪法中关于检察机关宪法地位的规定,是一脉相承的。这个规定,明确了中国检察机关的性质,即中国检察机关是代表国家行使职权的“法律监督机关”。这就意味着法律赋予检察机关的权力即检察权,在性质上是一种法律监督权。因此,只有正确理解法律监督的深刻内涵,才能正确认识检察机关的性质和地位,准确把握检察权的功能和作用,从而保证检察权行使的正确性。《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”,确立了我国检察机关行使检察权的基本原则。

在《宪法》之后,基本法律逐步明确了检察机关享有的具体职权内容:《人民检察院组织法》第5条明确了检察机关享有对刑事案件的公诉权、对刑事裁判活动的诉讼监督权以及对刑罚执行的诉讼监督权。《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;第185条、第186条、第187条、第188条确定了检察机关对民事案件生效判决的抗诉权。《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;第64条明确规定了人民检察院对人民法院已经发生法律效力已经发生法律效率的判决、裁定的抗诉权;《刑事诉讼法》除了规定检察机关对贪污贿赂犯罪,国家工作人员的渎职犯罪,国家机关工作人员利用职权实施的非法拘禁、刑讯逼供、报复陷害、非法搜查侵犯公民人身权利和侵犯公民民主权利的犯罪等部分案件的侦查权,对刑事案件的公诉权,还规定了检察机关对刑事案件的侦查监督权,对刑事裁判活动的诉讼监督权以及对刑罚执行的法律监督权,如对公安机关应当立案而不予立案的决定,检察机关有权要求其说明理由,发现理由不成立的,应当通知其立案。对于公安机关在侦查中有违法行为的,检察机关有权提出纠正意见。对于法院一审作出的未生效判决,检察机关发现确有错误的,有权提出抗诉,从而引起二审程序。对于法院生效判决确有错误的,检察机关有权提出抗诉,从而直接引起再审程序。对于法院在审判过程中有违法行为的,检察机关有权提出纠正意见,等等。

三、在国家权力体系中设置检察权的正当性

理论界关于检察权的定位争论已久。如前文所述,大多数论者是以西方国家的政治体制作为现代国家的唯一结构模式,从而形成了三权分立的思维定势,抹煞了检察权在三权之外定位的可能性,因此,对检察权的研究只关注其从行政权、司法权分离出来的某些特征,而没有看到检察权作为法律监督权所独有的特征。在这一前提下,国家权力只能划分三部分,检察权就不能成其为独立的权力,要么归于行政权的名下,要么归于司法权名下。实际上,所谓三权分立只是国家权力划分模式之一,人民代表大会制度也是国家权力划分的模式之一。而国家权力划分模式除了取决于权力划分者的力量对比关系以及他们的价值观念外,还要取决于该国家的历史传统。三权分立确实带来了西方的政治文明,但历史经验表明,任何一种宪政制度都不可能一成不变、完美无缺,任何一种国家权力都不是绝对的,三权分立也不例外。

在宪政背景下看待检察权的性质,我国议行合一的人民代表大会制度中以法律监督为使命的检察权独立存在,有其客观的必要性和现实性。人民代表大会制度赖以建立的理论基础即人民民主专政专政理论是我们研究中国宪政问题的现实合理性的分析工具,这种政治理论决定了中国的政治制度具有权力一元化的价值倾向。正如英国的宪政排斥分权一样,中国的体制也因为中国的特殊国情而排斥分权。但是,对权力进行适度的分离设置和建立制约机制始终是现代法治的共同精神。于是有了人民代

表大会之下的分权形式:检察权作为二级国家权力与国家的行政权、审判权平行设置相互独立。这种体制决定了中国的分权机制特有的禀赋:权力一元之下的分权和受限制的分权^[6](第 165 页)。由此可见,我国宪政过程中落实检察机关法律监督职能的过程,也是明确和落实检察权的过程。为了加强对权力的制约和监督,这一过程既吸收了权力分配与制约的精髓,又保持了我国的文化传统。

我们社会主义国家彻底摒弃了资产阶级的“三权分立”理论,在政权建设上采取了一种全新的体制,实行议行合一的人民代表会议制度。我国《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。”这表明,我国检察机关的宪法定位与西方“三权分立”下检察机关的定位具有很大的差别。宪法的这一定位至少可以说明以下几点:一是我国检察机关具有独立的宪法地位,是由国家根本大法加以明确规定的国家机关;二是作为国家宪法定位的国家机关,检察机关具有与其他国家机关同等的宪法地位;三是我国检察机关的基本职能是实施法律监督,代表国家最高权力机关监督国家法律的具体实施,是国家专门法律监督机关。对我国检察机关宪法地位的理解,必须首先打破对西方“三权分立”框架的认识,把检察权从西方权力体制中的行政隶属关系中解脱出来,才能真正把握和认识我国检察制度的真实面目。否则,局限于西方“三权”划分固有认识的阴影会一直笼罩着这种新型的、具有本国特色的检察制度和理论,从而造成检察理论研究和检察实践认识上的不必要的纷争以及制度设计与改革上的却步不前。

四、现行体制中对检察权主体的监督

法治的要求就是有权力必须有监督(制约),没有不受监督的权力。那么,作为国家法律监督权——检察权的主体的检察机关,现行体制是如何对它进行监督的呢?不回答这个问题,检察权的合理性还是存疑的。

首先是中国共产党的监督。党的监督是党的政治领导的一部分,也是党领导的一种形式。检察机关要在党的领导下开展法律监督,这是法律监督能够在依法治国中发挥作用的前提。中国共产党是我们社会主义事业的领导力量,更是我们依法治国进程的领导核心,党开展工作和法律监督的目的是一致的,其宗旨都是全心全意为人民服务,党通过对国家政治生活的领导,实现人民当家作主,而这也正是法律监督的目标之一。我国法律监督制度的建立,也是在党的领导下进行的,法律监督的巩固、完善和发展更离不开党的领导。党对法律监督工作的领导主要是政治、思想和组织的领导,重在把握法律监督的正确政治方向和法律监督队伍的纯洁。检察机关开展法律监督要在党的领导下依法独立行使职权,并且,开展法律监督工作的重点要和党在一个时期的重大工作部署相符合,要紧密配合党的工作,这不仅能够实现党对检察机关工作的领导,而且也是法律监督工作能够取得实效、在依法治国中发挥自身作用的必备条件。

其次是权力机关的监督。根据我国的政体结构,中华人民共和国一切权力属于人民,人民行使权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会及其常务委员会,其他一切国家机关由他产生并受他监督。检察机关自然是要接受权力机关的监督。开展检察机关法律监督要自觉置身于权力机关的监督之下,与权力机关的监督一道,共同为依法治国服务。检察机关的法律监督源于人民,因此,其法律监督必然要接受人民的监督。人民代表大会体现人民的意志,产生检察机关,因而也代表人民监督检察机关。检察机关的法律监督要对权力机关负责,因此,检察机关在开展法律监督时,要主动接受权力机关的监督,对权力机关提出的工作建议和批评,要虚心接受并改进;检察机关法律监督的重大事项要及时向权力机关通报;检察机关法律监督工作中的困难要通过权力机关协调解决。检察机关法律监督全面深刻地树立了接受监督的意识,才有可能在依法治国中取得法律监督的实效。

第三是社会监督。社会监督包括人民政协和民主党派的监督、舆论监督、媒体监督、公众监督等,检察机关应自觉地把自己的工作置身于社会监督之下,让检察权在阳光之下运行。人民政协和民主党派的民主监督,是我国多党合作和政治协商的政治制度优越性的表现之一,对于法律的遵守和执行,对于

依法治国,具有非常重要的作用。在我国的政治生活中,民主监督、舆论监督、媒体监督、公众监督与中国共产党的政治监督、人大的权力监督一道形成依法治国的强大监督制约机制,对一切国家机关的权力运行提供监督,当然也包括对检察权运行的监督。在具体操作中,要充分利用一切宣传媒体开展工作,结合舆论监督的力量放大监督的功效;要密切联系群众,依靠人民的支持,接受人民的监督。只有各种监督之间密切联系,密切协调与配合,才能发挥出强大的监督整合效力,在依法治国、建设社会主义法治国家的进程中产生有力的助推作用。

[参 考 文 献]

- [1] 刘红星:《美国〈独立检察官法〉的起源、发展和目前的争论》,载《外国法译评》2006年第2期。
- [2] 韩大元:《中国检察制度宪法基础研究》,北京:中国检察出版社2007年版。
- [3] 张光博:《民主与法制论集》,沈阳:辽宁人民出版社1990年版。
- [4] 李 龙、汪习根:《宪政规律论》,载《中国法学》1999年第4期。
- [5] 王桂五:《中华人民共和国检察制度研究》,北京:法律出版社1991年版。
- [6] 孙 谦:《理念、制度与改革》,北京:法律出版社2004年版。

(责任编辑 车 英)

Position of Procuratorial Power in State Power Structure System

Shi Yeja¹, Luo Lin, Tan Ming²

(1. Journal of Jiangnan University, Wuhan 430056, Hubei, China;

2. Enshi People's Procuratorate, Enshi 445000, Hubei, China)

Abstract: In China, the essence of procuratorial power is the legal supervisory power that is exercised by the procuratorial organ which is brought about by the National People's Congress. The theory of the National People's Congress System is the theoretical basis for procuratorial power, and the Constitution and the relevant provisions of the law is the direct source of procuratorial power. And the exercise and operation of procuratorial power must consciously accept social supervision from the Communist Party of China, People's Congresses, other organizations of people and civic. The procuratorial power is the authority which procuratorial agency exercises independently and legally, without the interference of administrative organs, social groups and individuals. In present constitutional government system, the state power structure system assumes a three-dimensional triangle, and the National People's Congress's authority is located at the triangle's peak, resides in the highest position, the judicial authority produce together by the National People's Congress and are all responsible for it.

Key words: state power; procuratorial agency; procuratorial power; legal supervisory power