

论检察一体化

张智辉^{*}

内容提要 检察一体化是由检察权的特殊性所决定的检察权运行的内在规律,是世界各国普遍遵循的检察权运行原理,在我国也具有充分的法律依据。检察一体化在当前实践中亟待研究解决的主要是上级人民检察院能否按照一体化的原理调用辖区内的检察官异地办理案件、不同地方检察院之间如何协作办理同类型案件、检察院内部不同部门之间的职权划分等问题。对于这些问题,无论是学界还是实务界还存在一些不同认识,在我国现行法律框架下厘清相关认识,有利于推动检察一体化的制度构建和有效运行。

关键词 检察一体化 检察制度 检察权 人员调用 职权划分

目 次

- 一、检察一体化的基本问题
- 二、检察一体化中的人员调用问题
- 三、检察一体化中的协作办案问题
- 四、检察一体化中的职权区分问题

^{*} 湖南大学法学院教授。

进入新时代以来,检察机关着力推进检察一体化,对检察履职一体谋划、一体落实,取得了显著成效,也暴露出一些值得进一步研究的问题。本文试就检察一体化的理论基础与实践中的争议问题谈一些初步看法。

一、检察一体化的基本问题

在现代检察制度中,检察一体化是世界各国检察机关普遍遵循的基本原则之一,也是我国检察活动的基本原则。

(一) 检察一体化的基本特征

关于检察一体化,我国学者长期以来给予了高度的重视,并进行了深入的研究。早在20世纪90年代,就有学者撰文论述检察一体化的基本原理及其对检察工作的意义。^①之后很多学者也对该问题进行了论述。但是,关于检察一体化的内涵,学界的认识并不完全一致。我国较早提出检察一体化的张建伟教授认为,检察一体化原则的基本含义是:各级检察机关基于领导关系,构成有机统一的整体,检察官在上令下从的关系中根据上级检察官的指示命令执行职务。^②陈光中教授认为:“检察一体化是用以确定检察机关组织结构并指导检察官履行职务的一项重要原则。其基本含义是:各级检察机关基于上下级领导关系,构成有机统一整体,检察官在上命下从的关系中根据上级检察官的指示命令执行职务,按照这一原则,检察权的行使必须保持整体的统一,所有检察机关被视为一个命运共同体。”^③樊崇义教授也认为:“完整意义上的检察一体化应该是指整个检察系统是一个完整而不可分割的有机整体,检察院作为一个独立主体行使检察权而不受任何其他机关或个人的干扰;上下级检察机关之间是一种上令下从的领导关系,各级检察机关在行使检察职权的过程中互相配合、协调一致,共同完成检察任务;在检察院内部,上下级检察官之间也遵循上令下从的领导关系,每个检察官的活动都是整个检察机关活动的有机组成部分。”^④此外,有的学者认为:“检察一体主要是指各级检察机关、检察官(检察人员)依法构成统一的整体,各级检察机关、检察官在履行职权、职务中根据上级检察机关、检察官的指示和命令进行工作和活动”^⑤。有的学者认为:“检察一体化是指检察机关在行使检察权的过程中形成的整体统筹、上下一体、指挥灵敏、协作配合,统一行使检察权的运作机制。”^⑥有的学者认为:“检察一体是指检察系统上下级检察院之间的领导关系,检察院内检察长与检察官之间的领导关系,以及检察机关作为统一的整体执行检

① 参见张建伟:《检察一体化:完善检察机关组织结构刍议》,载《人民检察》1996年第4期;李忠诚、张建伟:《论检察一体原则》,载《中央检察官管理学院学报》1996年第3期。

② 参见前注①,张建伟文,第32页。

③ 陈光中:《中国司法制度的基础理论问题研究》,经济科学出版社2010年版,第235页。

④ 樊崇义主编:《走向正义:刑事司法改革与刑事诉讼法的修改》,中国政法大学出版社2011年版,第172-173页。

⑤ 陈国庆:《检察制度原理》,法律出版社2009年版,第113页。

⑥ 张智辉:《检察权研究》,中国检察出版社2007年版,第252页。

察职能。”^⑦有的学者认为:“检察一体是检察机关基于其特殊的法律地位,为保障依法独立行使检察权而在对外相对独立的基础上,在其内部实行的下级服从上级、全国检察机关服从最高检察机关、整个检察机关作为一个整体进行活动的一项活动原则。”^⑧有的学者认为,检察一体具体体现在四个方面:一是命令服从,即上命下从。检察官执行职务,须服从上级长官之命令,而与法官有明显区别。二是越境检察。检察官于所在司法管辖区域执行职务,但因急迫情事,可以超越该区域执行职务。三是职务承继。检察长有权亲自处理其指挥监督的检察官所处理的事务。四是职务移转。检察长有权将其指挥监督下的检察事务,由某一检察官移转于其指挥监督的其他检察官处理。^⑨

尽管上述学者对检察一体化的定义及内涵的理解并不完全一致,但是对检察一体化基本要点的概括还是大致相同的。关于检察一体化所包含的内容,都涉及以下三个方面:

第一,检察一体化是在对外相对独立的基础上,强调检察机关是一个整体。在我国,检察机关要接受党的领导和人民代表大会及其常委会的监督,对外只具有相对的独立性。在检察系统内部,全国各级检察机关上下一体、相互协作,形成一个有机结合的整体,每个检察机关和每个检察官都是整个检察系统的有机组成部分,他们的履职活动也都是检察工作的有机组成部分。这种整体性是检察一体化的组织保障和显著特征。

第二,检察一体化的核心内容是检察机关上下级之间的领导关系。大多学者在论述检察一体化的时候都提到了“上命下从”。尽管上命下从并不是检察一体化的全部内容,但在整个检察系统实行上级领导下级、下级服从上级的工作原则,是检察一体化的核心要义,也是全国检察机关之所以能够形成一个整体的关键。上命下从,既包括不同级别的检察院之间,下级院要服从上级院;也包括同一个检察院内部,检察官要服从检察长。当然,上命下从是以各个检察机关、各个检察官的独立性为前提的。如果没有检察机关和检察官的独立性,检察一体化就失去了存在的基础。

第三,检察一体化意味着分工基础上的统筹与协作。检察职能是按照管辖权分工实施的。检察系统内的每一个主体都按照各自的管辖范围分别行使某些方面的检察职权,但是上级检察院或检察院的上级领导可以统筹安排所辖检察机关的工作。这种统筹包括统一使用检察资源,直接办理下级管辖的案件,指令某个主体把自己正在办理的案件移交给其他有权办案的主体来办理,或者要求一个或多个主体协助另一个主体办理案件,而相关主体有义务服从这种安排。协作则是指在具体案件的办理过程中,不同的检察机关之间、不同的检察官之间,为了有效履行检察职责,在职权范围内根据对方的请求协助办理某些检察事务,配合对方完成工作。这种检察机关之间、检察官之间相互协调配合的工作机制,是检察一体化的重要内容。

^⑦ 谢鹏程:《论检察官独立与检察一体》,载《法学杂志》2003年第3期,第36页。

^⑧ 桑涛:《检察一体制的现实追问与建构》,载张智辉、谢鹏程主编:《中国检察》(第5卷),中国检察出版社2004年版,第513页。

^⑨ 参见龙宗智:《论检察》,中国检察出版社2013年版,第215页。

我国学者对检察一体化基本内涵的理解与外国检察制度的实际情况基本上是一致的。在大陆法系国家,检察机关普遍具有三个特点:一是不同等级的检察院之间、不同级别的检察官之间具有明确的隶属关系。检察机关不仅在组织体系上是由统一的分级设置的检察院组成,而且在职权行使上,检察官要接受并服从上级的命令。在法国,整个检察系统由司法部和设在各级法院中的检察机关组成,其成员依法定程序可以互相调动。在每一级别中,检察院各成员都由上级长官与检察长进行评价,这就使检察官有义务服从上级。在德国,联邦总检察长对所有联邦检察官有指示权。按照《德国法院组织法》第146条的规定,“检察院的官员必须听从其上级的职务上的指示”。在日本,检察机关内部实行垂直领导,上级检察厅的检察长不仅领导本部门的检察事务,而且对辖区内的所有检察官拥有指挥和监督的职权,对下级检察官管辖的检察事务具有调取和转移等职权。这些都反映了检察机关上级与下级之间的领导与被领导的关系。二是检察机关履行职责的活动具有不可分割性。无论是在法国还是在德国,检察官在法律上都被视为同一个人,检察官采取行动、出面说话,代表的是整个检察院。因此,检察院的各成员始终可以相互替代履行职责,即使是在同一案件的审理过程中,同一检察院的成员亦可以相互替代。特别是在德国,检察一体强调检察官的统一性和不可分割性,包括指示权、职权转移和替代、下级检察官的自主性和上级检察官的领导属性。^⑩三是检察机关的地位独立。在法国,尽管检察院设在法院,被称为最高法院检察院、上诉法院检察院或大审法院检察院,但是检察院的司法官对预审法庭和审判法庭享有绝对的独立地位。法官包括法院院长不得对检察院的司法官进行训斥或发出指令,也不得命令对检察院提起公诉意见书中的任何语句进行删减。《德国法院组织法》第150条明确规定:“检察院独立于法院执行公务。”日本法律也承认检察官的独立地位,保障检察官在办案过程中的自主决定权和代表国家意志的独立地位。^⑪

在英美法系国家,检察制度同样具有明显的一体化特征。英国自1986年起设立了独立统一的检察机关之后,就形成了以总检察长为首长的中央法律事务部、以检察长为首长的英格兰刑事检察署和威尔士刑事检察署、以首席检察官为首长的区检察署这样一个全国统一的检察系统,实行全国一体化且分层管理原则,上下级之间有明确的监管与被监管的关系。^⑫ 检察总长不仅任命各个检察长,而且决定其报酬,检察长则在检察总长的监督下履行职责,任命首席检察官以下的其他检察官。首席检察官监督指挥其所属的检察官的工作。所有检察官都属于国家系统中的官员,实行自上而下的负责制,统一行使公诉权。美国作为联邦制国家,没有全国统一的检察系统,而是联邦与州的检察机关各自形成独立的系统,并且在各自系统内部实行上下级领导关系。以联邦检察系统为例,总检察长即司法部长统一领导,副总检察长、总检察长助理协助总检察长的工作。每个联邦检察署由一名检察官领导该检察署的工作,对外代表该检察署,并向联邦检察院负

^⑩ 参见吴桐、王瑞剑:《“检察一体”源流考》,载《苏州大学学报(法学版)》2022年第2期,第34页。

^⑪ 参见陈文聪:《检察一体化问题研究》,载《法律科学》2023年第2期,第171页。

^⑫ 参见潘剑锋主编:《法院与检察院组织制度》,北京大学出版社2004年版,第301-302页。

责。每个联邦检察署设若干名助理检察官,在检察官的统一领导下处理检察事务,这些助理检察官虽然通常都是独立处理案件,但对外只能是检察官的“助理”,并且要受检察官的领导,检察官则要对自己的上级负责。

综上,世界主要国家的检察制度具有以下共同特征:第一,检察系统的独立性。各国普遍设立了自成体系、独立于其他国家机关的检察系统,单一制国家由自上而下、分级设置、组织严密的检察机关构成一个统一体;联邦制国家则由联邦的检察机关与州的检察机关构成,形成两个独立的检察系统。检察系统相对于其他国家机关保持一定的独立性。第二,内部关系的隶属性。在检察系统内部,普遍形成了上命下从的隶属关系。无论是大陆法系国家还是英美法系国家,检察系统的内部组织结构都呈现出层级性,不仅在机构设置方面存在上下级隶属关系,而且上级检察院或上级检察官对下级检察院或下级检察官均具有领导权。这种领导权,既包括命令和监督的职权,也包括组织协调和指挥的职权,甚至在某些国家还包括人事任免、经费掌控等方面的职权。第三,检察权行使的统一性。检察机关在行使检察权方面,不仅要保证检察活动的整体性,而且要保证法律适用的统一性。为此,检察官在办理具体案件的过程中,既要遵守法律的规定,又要服从上级检察院或上级检察官的指示。一旦某个办理案件的检察官没有按照上级检察院或上级检察官的指示办理案件,上级检察院或上级检察官就可以运用自己的职权,终止该检察官办理该案件的权力,而将案件交给其他检察官甚至其他检察院来办理。但如果上级检察院或上级检察官发出的指示或命令违背了法律的规定,办理案件的检察官则可以不接受上级的指示,以保证检察权行使的合法性。

(二) 检察一体化的法律依据

在我国,检察一体化中的三个基本要点在我国的宪法和法律中都有明确规定。可以说,我国宪法和法律为检察一体化提供了坚实的法律依据。

第一,宪法确立了人民检察院依法独立行使检察权的原则,为检察一体化奠定了宪法基础。1954年《宪法》第83条就规定:“地方各级人民检察院独立行使职权,不受地方国家机关的干涉。”现行《宪法》第136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。”对外的相对独立,使检察机关有可能作为一个整体独立行使检察权,这是检察一体化的基本保障。

第二,宪法确立了检察系统内部上级领导下级、下级服从上级的原则,使检察一体化有了坚实的宪法依据。1954年《宪法》第81条第2款就明确规定:“地方各级人民检察院和专门人民检察院在上级人民检察院的领导下,并且一律在最高人民检察院的统一领导下,进行工作。”现行《宪法》第137条第2款也规定:“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。”第138条规定:“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。”宪法确立的检察机关上级领导下级、下级服从上级的原则,是检察一体化的核心内容,为检察一体化的构建与推行提供了最重要的法律依据。

第三,宪法确立了下级人民检察院检察长的任免必须经上级人民检察院检察长认可

并提请同级人大常委会任免的原则,为检察系统上级领导下级的宪法原则提供了组织保障。现行《宪法》第101条在规定地方各级人民代表大会的任免权时,于第2款特别规定,“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”。这个规定表明,地方各级人民代表大会无论是选举还是罢免同级人民检察院的检察长,都必须报上一级人民检察院,经上一级人民检察院认可,并由上一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,才能正式生效。

第四,人民检察院组织法将宪法原则进一步具体化。在确认宪法上述规定的基础上,人民检察院组织法进一步规定了上级人民检察院统一领导下级人民检察院的工作、统筹协调检察资源和统一指挥检察权行使的原则,使检察一体化更便于推行。《人民检察院组织法》第24条规定:“上级人民检察院对下级人民检察院行使下列职权:(一)认为下级人民检察院的决定错误的,指令下级人民检察院纠正,或者依法撤销、变更;(二)可以对下级人民检察院管辖的案件指定管辖;(三)可以办理下级人民检察院管辖的案件;(四)可以统一调用辖区的检察人员办理案件。上级人民检察院的决定,应当以书面形式作出。”第25条进一步规定:“下级人民检察院应当执行上级人民检察院的决定;有不同意见的,可以在执行的同时向上级人民检察院报告。”第36条规定:“人民检察院检察长领导本院检察工作,管理本院行政事务。人民检察院副检察长协助检察长工作。”第29条进一步规定:“检察官在检察长领导下开展工作,重大办案事项由检察长决定。检察长可以将部分职权委托检察官行使,可以授权检察官签发法律文书。”这些规定进一步确立了上级人民检察院在领导下级人民检察院工作中的指令纠正权,案件提管、移管权,统一调用辖区检察力量办理案件的权力;确立了检察长在检察工作中的领导权、决定权;同时也明确了下级人民检察院对上级人民检察院、检察官对检察长的服从义务。

第五,刑事诉讼法及相关司法解释中关于上下级人民检察院一体行使检察权的规定,为检察一体化提供了有力的法律依据。刑事诉讼法多处规定了不服人民检察院的决定,可以向上一级人民检察院申诉或请求复议或复核。^⑬更为细化的《人民检察院刑事诉讼规则》第17条规定,“人民检察院办理直接受理侦查的案件,发现犯罪嫌疑人同时涉嫌监察机关管辖的职务犯罪线索的,应当及时与同级监察机关沟通”,“人民检察院应当及时将沟通情况报告上一级人民检察院”。第57条规定,对于辩护人、诉讼代理人认为公安机关、人民检察院、人民法院及其工作人员具有阻碍其依法行使诉讼权利行为,直接向上级人民检察院申诉或者控告的,“上一级人民检察院可以交下级人民检察院办理,也可以直接办理”。第72条第3款规定:“上一级人民检察院接到对侦查人员采用刑讯逼供等非法方法收集证据的报案、控告、举报,可以直接进行调查核实,也可以交由下级人民检察院调查核实。交由下级人民检察院调查核实的,下级人民检察院应当及时将调查结果报告上一级人民检察院。”这些规定,明确了下级人民检察院向上级人民检察院报告情况的义务,也明确了上级人民检察院对自己管辖的案件可以直接办理也可以交

^⑬ 参见《刑事诉讼法》第49、92、117、179条等。

由下级人民检察院办理的权力,同时还明确了其他主体不服下级人民检察院的决定时可以提请上级人民检察院处理,而上级人民检察院对下级人民检察院的决定有权进行审查并作出决定。

由上可见,我国宪法既确立了人民检察院依法独立行使检察权的原则,又确立了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、上级人民检察院对下级人民检察院的领导关系,同时还确立了下级人民检察院对上级人民检察院的服从义务。这就使全国的检察机关在对外相对独立的基础上成为一个上命下从、上下一体的整体有了宪法依据和保障。人民检察院组织法、刑事诉讼法、民事诉讼法、行政诉讼法及相关司法解释等法律规范中也作出了相应规定,使最高人民检察院对地方各级人民检察院、上级人民检察院对下级人民检察院的领导关系进一步具体化,并且为检察一体化的贯彻落实提供了组织保障和制度保障。特别是人民检察院组织法、刑事诉讼法确立了上级人民检察院对下级人民检察院办理案件所享有的知情权、统筹权、指令权、办理权、移转权等,从而使检察系统上级领导下级的宪法原则更加具体化,更加便于落实。

(三) 检察一体化的理论根据

检察一体化之所以被认为是各国检察权运行中普遍遵循的原则,是因为检察一体化反映了由检察权的特殊性所决定的检察权运行的内在规律和客观需求,是行使检察权必须遵循的基本原理,因而也是整个检察制度构建的基本点。

第一,检察一体化符合检察权运行的内在规律。从世界各国的检察制度看,检察机关普遍承担着指控犯罪的职能。在刑事诉讼中,检察机关既要面对审判机关,又要面对被告人及其辩护人。审判机关或法官是裁判者,居于中立的地位,它主要是通过法庭调查对控辩双方提交的证据材料进行审查,并依法作出裁判;被告人及其辩护人作为辩方,主要是针对控方提出的指控及证据材料进行辩护,只要发现控方的指控中存在任何一点漏洞或者瑕疵,就可以成功地辩护,而不需要一一反驳控方提出的指控。检察机关或检察官作为控方,则承担着证明被告人实施了被指控的犯罪行为的全部举证责任。如果检察官指控犯罪适用的法律不够精准,或者用于证明犯罪的任何一个证据材料不够确实,或者所有证据材料之间的关联性不够强、证据体系中存在任何一个漏洞,指控犯罪的任务就难以完成。因此,为了保障指控犯罪的职能能够充分履行,检察机关就必须具有足够的能力来收集证据,并精准地选择应当适用的法律。特别是在指控有组织犯罪的时候,检察官如果单兵作战,效果是难以保证的。所以,世界各国对检察官的任职资格都设置了很高的门槛,并且实行检察一体化的组织原则,以构建能够充分履行检察职能所需要的力量。

域外国家通常实行“警检一体化”,以保证检察官有足够强大的后方力量来协助其查明案件的真实情况并收集足以证明被告人犯罪的证据。我国虽然没有实行警检一体化,但指控犯罪的实际需求客观上也迫使检察机关不得不采取一体化的工作机制,以确保其有能力充分履行检察职能。特别是在现代,一方面,犯罪手段的科技化程度越来越高,犯罪活动的组织性越来越强,犯罪地域的跨度越来越大,查明案件事实真相的难度大

大增加;另一方面,人权保障的呼声越来越高,侦查手段的运用受到越来越多的限制,证据的合法性审查越来越严格,这给指控犯罪带来了更多困难。在这种情况下,要充分履行检察职能,有效指控犯罪,就需要检察机关与侦查机关、调查机关合作配合,更需要不同检察机关之间相互协作、支援、配合,共同完成指控犯罪的任务。在这种相互协作、支援与配合中,上级检察机关甚至最高检察机关的领导统筹就是不可或缺的。加之,现代检察机关的职能越来越多元化,除了刑事诉讼领域的职能之外,检察机关往往还承担着民事诉讼领域、行政诉讼领域的职能,这些多元化的检察职能更需要一体化的组织体系来保障其运作的协调性、有效性。正如有学者指出的,“检察一体化机制是发挥检察职能不可或缺的保障”^⑭。

第二,检察一体化符合检察机关的特殊需要。检察机关是特殊的国家机关,“这种特殊性就在于它要维护国家法律的统一实施,就必须排除来自各个方面的干扰,严格按照法律的规定来行使职权,因而在组织体系上就必须保持高度的统一性,在执法规范上就必须保持高度的一致性。而检察一体化就是这种统一性的制度保障”^⑮。

比较宪法对人民检察院和对人民法院的相关规定,就可以看出检察机关的特殊性。我国现行宪法在规定“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”的同时,于第132条第2款规定“最高人民法院监督地方各级人民法院和专门人民法院的审判工作,上级人民法院监督下级人民法院的审判工作”;于第133条规定,“地方各级人民法院对产生它的国家权力机关负责”。由此可以明确看出法院、检察院上下级关系的不同:人民法院上下级之间是一种“监督”关系,因此,地方各级人民法院只对产生它的国家权力机关负责。这是因为,人民法院作为审判机关,其组织体系必然要受到审级制度的限制。由于审级制度的存在客观上阻隔了上下级之间的关系,上级人民法院对下级人民法院只能是就审判工作进行监督,而不能实行领导。否则,就会导致审级制度的虚化,基层人民法院对案件的裁判就会成为终局裁判。而人民检察院上下级之间是一种“领导”关系,地方各级人民检察院不仅要产生它的国家权力机关负责,而且要对上级人民检察院负责。这是因为,人民检察院办理的案件,除了终结程序的以外,都必须由人民法院进行审理并作出裁判,因而对案件当事人而言,不存在“告状无门”的情况。检察院上级领导下级,并不妨碍当事人在不服人民检察院的决定时请求人民法院裁判,并且人民法院的裁判不受检察机关的干预。也就是说,检察机关实行一体化的工作机制,并不妨碍当事人依法行使自己的权利,也不妨碍当事人通过人民法院的救济途径保障自己的合法权益。

第三,检察一体化符合履行法律监督职能的客观需要。随着经济社会发展,不同部门或地方执法主体的利益日趋多元化,对他们实行法律监督难免会遭遇障碍。“唯有上命下从的领导体制方能使检察机关成为紧密结合的共同体,使地方各级检察院可以排除

^⑭ 傅宽芝:《论检察》,中国检察出版社2013年版,第16页。

^⑮ 前注^③,陈光中书,第237页。

地方利益对检察权运作的不当影响和干预,从而使检察权能够始终坚持其国家属性并运行在国家法治的轨道上。所以,上命下从领导体制的建立是体现我国检察权属性的一个必然性要求。”^{①⑥}有学者指出,从理论上讲,我国检察机关具有独立于行政机关和审判机关的宪法地位,但在现实中,检察机关却因人事和财政供应问题受到行政机关的干涉。因此在我国实行检察一体化有助于检察机关不受地方行政干涉。同时,检察一体也有防范下级检察官滥权的功效。^{①⑦}当前,检察实践中存在诸多影响和制约检察机关充分发挥法律监督职能的体制性、机制性障碍,比如:检察机关纵向领导关系尚待厘清,检令不畅、监督不力的情况时有发生;检察机关各内设部门之间的相互制约与协作配合有待加强;检察资源配置不够科学,法律监督的整体合力尚未有效发挥;等等。这些都需要通过检察一体化来优化和整合检察资源,规范检察机关的纵向和横向运行,增强检察机关法律监督的整体合力。^{①⑧}

基于上述情况,实行检察一体化有利于公正价值的实现,通过实行检察一体化,检察工作中形成“上下贯通、纵横协调”的良性运行机制,有效杜绝了实践中普遍存在的地方主义、部门主义倾向;有利于提高检察工作效率,检察一体化通过理顺检察机关的内外关系、明确各部门职能和人员配置等手段,进一步优化和整合检察资源,将检察机关作为一个整体对外依法独立行使检察权,在根本上提高了各项检察工作的效率;有利于树立检察权威,检察机关的性质和承担的职责要求检察机关必须作为一个集合体对外独立行使检察权。^{①⑨}因此,检察一体化在我国具有深厚的现实根基和客观需求。

二、检察一体化中的人员调用问题

检察一体化的首要问题是纵向的上命下从、上下一体问题。其中既涉及上级人民检察院就具体案件提上管辖、交下管辖、指定管辖的问题,也涉及通过上下级检察机关的人员优化组合、统筹使用来整合检察资源的问题。前一问题经过多年的检察实践已经基本上得以解决,但对于后一问题,由于在以往的检察实践中很少使用,还面临着不同的认识和理解,有必要进一步研究。

统筹使用检察资源的关键问题是检察官的调配使用问题。只有能够在辖区内根据行使检察权的需要调动检察人员,才能谈得上资源整合,也才有可能进行统筹与协作。如果不能统筹解决检察资源的整合与使用问题,就不可能形成一体化的工作机制。正如有学者指出的,我国的检察一体化机制吸收了大陆法系国家检察一体化原则的内容,但对其进行了本土化改造,其中,在人员调配方面,上级检察机关可以依法统一抽调辖区

^{①⑥} 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》,载《国家检察官学院学报》2006年第5期,第46页。

^{①⑦} 参见孙谦:《检察:理念、制度与改革》,法律出版社2004年版,第162-163页。

^{①⑧} 参见宋英辉:《论检察》,中国检察出版社2014年版,第559-560页。

^{①⑨} 参见前注^{①⑧},宋英辉书,第556-557页。

内的检察人员办理案件,同一检察机关内的检察人员可以打破部门界限,形成临时办案组织。^{②①}

近年来,部分地方检察机关依据《人民检察院组织法》第24条的规定,根据办理重大案件的实际需要,在辖区内调用不同检察院的检察官协同办案,顺利完成了指控犯罪的任务,取得了良好的法律效果和社会效果。笔者认为,这种做法具有合法性,理由有三:

第一,辖区内调用检察官办案具有组织法上的明文规定。总结多年实践经验并根据检察工作的实际需求,2018年《人民检察院组织法》在第24条第1款中明确规定,“上级人民检察院可以统一调用辖区的检察人员办理案件”。这显然是以法律的形式明文规定了上级人民检察院在辖区内调用检察人员的权力。人民检察院组织法作为国家权力机关制定的规范检察机关组织机构和活动原则的法律,具有相当的权威性,是全国各级检察机关必须遵循的行动准则。检察机关依据法律的明文规定行使职权,其合法性是不容置疑的。而且,人民检察院组织法中的这一规定与其他法律之间并无冲突,不存在否定地方人大及其常委会任免制度的问题。

首先,相关法律中有关检察官任免的规定之间并不存在矛盾或冲突。《人民检察院组织法》第38条、《检察官法》第18条、《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第50条第16项都是有关人员任免权限的规定,这些法律所确立的任免制度是完全一致的。具体而言,《人民检察院组织法》第38条建立的检察官任免制度与《检察官法》第18条建立的检察官任免制度是完全一致的,只是后者增加了检察机关派出机构和新疆生产建设兵团检察院的任免制度。《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》第11、50条中有关检察人员任免的规定,可以说是完全确认了《人民检察院组织法》第38条的规定,二者之间并不存在不同之处。

其次,有关检察官任免的规定与有关检察官使用的规定是两个相互独立的问题,它们之间并不存在矛盾关系。无论是地方各级人民代表大会任免同级人民检察院检察长的规定,还是地方各级人大常委会任免同级人民检察院副检察长、检察委员会委员、检察员(统称检察官)的规定,都是就任免的权限而言的;对于被任免的检察官,则涉及其取得检察官资格的法律程序。这些规定都没有涉及检察官行使职权的范围问题,并没有法律规定检察官只能在其所属人民检察院管辖范围内行使检察权。而检察官行使职权的范围是由《检察官法》第7、8、9条予以设定的。上述法律所规定的检察官任免权限,与检察官的职责及其行使职权的范围是两个完全不同的事项,也与《人民检察院组织法》第24条规定的上级人民检察院的职权是两个完全不相关的事项,因而也不存在矛盾和冲突。在笔者看来,认为有关检察官异地调用的规定会否定检察官任免权限制度的观点,实际上是混淆了任免权限与职权范围这两个完全不同的概念。

最后,检察官行使职权的地域范围是由检察长决定,而不是由法律加以规定的。迄今为止,全国人大及其常委会颁布的法律中都没有关于检察官行使职权的地域范围的任

^{②①} 参见前注⑪,陈文聪文,第166页。

何明文规定。《检察官法》第9条规定:“检察官在检察长领导下开展工作,重大办案事项由检察长决定。检察长可以将部分职权委托检察官行使。”也就是说,在检察官职权范围内,每一个检察官具体行使哪些职权是由检察长决定的,而不是由任免他的人民代表大会或人大常委会决定的。一般来说,检察长只在本院内委托检察官行使职权,但由于宪法明文规定上级人民检察院领导下级人民检察院的工作,上级人民检察院检察长就有权在自己的辖区内决定检察官行使职权的具体内容。特别是在办理重大案件的过程中,上级人民检察院检察长通过下级人民检察院检察长调用辖区内的检察官到其他检察院参与办理案件,正是上级人民检察院对下级人民检察院行使领导权的题中应有之义。

第二,辖区内调用检察官办案符合宪法原则。上级人民检察院领导下级人民检察院的工作是我国宪法明确规定的检察权行使的基本原则。这一宪法原则需要一系列制度来保障其实现,确保该原则在检察机关的各项工作中得到贯彻落实。习近平总书记强调,“宪法具有最高的法律地位、法律权威、法律效力。全国各族人民、一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织,都必须以宪法为根本的活动准则”^②。对人民检察院组织法和检察机关内部规定的评价,都必须以宪法确立的基本原则为根本遵循。宪法赋予了上级人民检察院对下级人民检察院的领导权,而这种领导权本身就包含了上级人民检察院在自己的职权范围内指挥、调动下级人民检察院的检察官从事某项检察工作的权力。换言之,“异地异级调用检察官符合检察机关的体制特性,我国宪法确立的人民检察院领导体制与检察一体化原则是相通的”^③。

就检察机关上下级领导关系而言,检察机关的领导体制体现在业务上,上级人民检察院通过请示汇报制度、指令纠正制度、案件调取制度、案件交办制度、检查指导制度、组织协调制度、备案制度等实现对下级人民检察院的领导。^④这些制度的设置,既源自宪法和人民检察院组织法规定的组织原则,也源自最高人民检察院根据宪法和法律制定的规范性文件。尽管在逻辑上,检察官的身份是隶属于某个具体检察院的,检察官一般应当在自己所属检察院履行检察职责,但是由于检察一体化的缘故,一个检察院的检察官被调用到另一个检察院去办理案件,并不存在身份缺位或转换的问题。

首先,宪法和人民检察院组织法明文规定的组织原则,使每一个检察官不仅要服从本级人民检察院的领导,而且要服从上级人民检察院的领导,这种领导当然包括对其工作的安排。上级人民检察院根据检察工作的需要临时抽调下级人民检察院的检察官到其他检察院办理案件,下级人民检察院的检察官就应当服从。这与人民法院的情况完全不同,不同审级的人民法院之间没有上下级领导关系,因此上级人民法院在法律上就没有调用下级人民法院法官的权力。而宪法规定的人民检察院上下级之间的领导关系,恰恰赋予了上级人民检察院调用下级人民检察院检察官办理案件的权力。

② 习近平:《切实尊崇宪法,严格实施宪法》(2018年1月19日),载习近平:《论坚持全面依法治国》,中央文献出版社2020年版,第208页。

③ 张建伟:《异地异级调用检察官制度的法理分析》,载《政治与法律》2021年第9期,第28页。

④ 参见前注③,陈光中书,第231-232页。

其次,检察官的身份是国家权力机关经过法定程序任命的,在全国范围内都是有效的。无论是哪一级别的国家权力机关,只要是依据法律规定和法定程序任命的检察官,其任命在全国范围内都应当是有效的。不能因为某个检察官是某个地方人大或其常委会任命的,其检察官身份就只能在这个地方有效,离开了这个地方,检察官身份就无效了。只要是国家权力机关经过法定程序任命的检察官,就都有资格依照检察官法的规定行使检察职权。而检察官行使职权的具体范围,则是由其所属的人民检察院及其上级人民检察院检察长决定的。检察官行使职权的范围与任命他的人大常委会的级别与管辖范围没有直接关系,不存在一个地方的检察官到另一个地方去办案还需要当地国家权力机关重新任命的问题。如果要求一个地方的检察官被上级检察院调到另一个检察院去办案还必须经过办案当地国家权力机关重新任命,那就意味着原来国家权力机关对检察官的任命是无效的。这显然不利于维护地方国家权力机关的权威性和检察官任免制度的权威性。

不仅如此,由于我国是单一制国家,地方各级人大及其常委会通过法定程序任命的检察官都是国家的检察官,统一行使国家赋予的司法权。上级人民检察院基于宪法和人民检察院组织法赋予的领导权,在自己的辖区内临时调用检察官办理具体案件,并没有超越地域管辖的范围。“调用检察官,是因个案而临时调用,随着案件结束,被调用检察官仍然回归各自的检察院,并未打破检察官原有的‘地域依附性’,不存在虚化选举和任命制度的问题,因此,不能说同级人民代表大会选举或任命的制度形同虚设。”^{②4}

基于以上两个理由,《人民检察院刑事诉讼规则》第9条和《人民检察院公益诉讼办案规则》第11条第2款中关于“上级人民检察院可以依法统一调用辖区内的检察人员办理案件”的规定,以及《人民检察院民事诉讼监督规则》第8条中关于“上级人民检察院可以依法统一调用辖区的检察人员办理民事诉讼监督案件”的规定,不仅完全符合《宪法》第137条第2款规定的立法精神,而且完全符合《人民检察院组织法》第24条的明文规定,也没有违反地方各级人大及其常委会的任免权限。

第三,辖区内调用检察官办案符合客观实际。从检察实践看,上级人民检察院调用下级人民检察院的检察官异地办理案件,具有迫切的现实需要。一方面,由于反贪反渎部门整体转隶后检察机关人员编制剧减与各类案件剧增的反差,地方各级人民检察院普遍面临案多人少的矛盾。一旦遇到重大案件,仅靠一个检察院的检察官往往难以在办案期限内高质量地完成办案任务。如海南省昌江县的黄鸿发等人黑社会性质组织犯罪案件,涉及200余名犯罪嫌疑人、10多个行业、20多个罪名、100多起违法犯罪事实,案件卷宗900多册,作案时间跨度近30年,社会关系盘根错节。无论是昌江县人民检察院还是海南省人民检察院第一分院,仅仅依靠本院的办案力量,是难以在法定期限内完成审查批准逮捕、审查起诉任务的。另一方面,受全国各地经济社会发展不平衡的影响,各地检察机关的办案力量并不均衡,一些地方人民检察院的办案力量相对较强,而另一些

^{②4} 前注^②,张建伟文,第29页。

地方人民检察院的办案力量相对较弱。在办案力量弱的地方,如果遇到疑难复杂案件或者从未办理过的新类型案件,仅靠本院的办案力量将难以保证案件办理质量。在这种情况下,调用辖区内的检察官协助办理案件,就是上级人民检察院作为领导者应当承担的帮助下级院克服困难的责任。如果无视检察工作的这种实际情况,一味强调检察官只能在所属院辖区内办理案件,显然无助于问题的解决,也不符合宪法的基本原则和人民检察院组织法的明文规定。正如有学者指出的,在我国的政法制度背景下,检察官统一调用制度不仅具有法理上的正当性,而且具有实践上的必要性。因为,在有限制条件下的检察官统一调用制度,符合检察制度建设的一般规律,与地方人大依法任命检察官但不干预个案办理的双重领导(监督)体制并无冲突,符合我国司法改革的方向,符合我国政治制度的运行逻辑。^{②⑤}

当然,上级人民检察院调用下级人民检察院的检察官应当受到一定的约束,否则会给予下级人民检察院的工作带来困难和不便。笔者认为,应当遵守的规则有:第一,必要性原则。上级人民检察院只有在确有必要的情况下,为了保证重大疑难复杂案件的顺利办理,才可以调用辖区内检察官异地办案。启动调用程序一般应当由需要用人的检察院书面提出申请并说明理由,上级人民检察院审核批准后书面通知被调用检察官的人民检察院。第二,被调用的人员应当具有检察官资格。在辖区内调用检察官的目的是为了办理重大疑难复杂案件,因此被调用的人员必须具有办理这类案件的资格。如果没有相应的法律资格,就不能行使检察职权,调用的前提也不复存在。^{②⑥}第三,调用必须以书面形式通知下级人民检察院及被调用的检察官。要求书面通知是为了让上级人民检察院慎重使用调用的权力。书面通知应当注明委托行使职权的范围和期限。被调用的检察官不得逾越委托范围行使检察职权,期限届满,被调用的检察官应当回原单位工作。

三、检察一体化中的协作办案问题

检察一体化除了纵向的上下级领导关系之外,还包括不同检察院之间横向的相互协作。只有纵向的上命下从而没有横向的相互协作,很难形成一个资源优化的有机整体。横向协作主要体现在协作办案方面,因此推进检察一体化工作机制,就有必要深入研究横向协作办案如何组织实施的问题。

在以往的检察实践中,横向协作主要体现在个案办理中,主要是移送履职过程中发现的应当由异地检察机关办理的案件线索、协助异地检察机关在本地调查取证、协商解决管辖不明案件的管辖问题,以及经上级人民检察院指定办理异地发生的案件、协助办理改变管辖案件的相关事项等。多年的检察实践表明,在最高人民检察院和上级人民检

^{②⑤} 参见龙宗智:《论“检察一体”与检察官统一调用制度之完善》,载《中外法学》2022年第2期,第414-415页。

^{②⑥} 实践中,出于办理重大复杂疑难案件的需要,上级人民检察院可能会在辖区内调用一些没有法律资格的检察技术人员或辅助人员。因为这些人员在参与案件办理过程中没有资格行使检察职权,只是从事一些辅助性的工作,并且属于临时借用的性质,故不涉及办案权限问题。

察院的领导下,这种办案中的横向协作是通畅有效的。

近年来,检察机关配合国家区域发展战略,办理跨地区公益诉讼案件,组织不同地方检察院开展横向协作,共同办理相互关联的同类型案件,开创了横向协作的新模式,也为这个问题的研究提供了新鲜素材。笔者认为,跨地区协作办案,重点需要解决以下问题:

(一) 协作办案的案件范围

按照三大诉讼法中关于案件管辖的立法精神和最高人民检察院有关人民检察院办理刑事案件、民事诉讼监督案件、行政诉讼监督案件和公益诉讼案件的规定,检察机关办理的案件一般应当是发生在本院所在行政区划内的案件。当案件涉及其他行政区划的人或事时,办案的检察机关可以请求当地检察机关予以配合协助。

但是,当案件涉及多个主体、多个地区时,就很难作为一个案件由一个地方的检察机关来办理,也不是一个一地检察机关办理、他地检察机关协助的问题。相对于个案,这类案件可以称为关联案件。笔者认为,横向协作主要应当是不同地方的检察机关跨地区横向协作,共同办理关联案件。

所谓关联案件,是指不同主体在没有意思联络的情况下分别针对相同对象实施的性质相同或相近的系列案件。这类案件的特点是:违法主体不同,但针对的对象相同;违法行为的性质相同或相近,但违法主体之间没有联系。因此,既不能把它们作为同一个案件来办理,也不能把它们作为完全互不相关的个案来办理。特别是当这些案件分别发生在不同的地区时,更需要不同地方的检察机关协同办理。例如,“万峰湖流域生态环境受损案”涉及广西、贵州、云南三省区多个地方,既有经营者非法养殖破坏生态、污染水域的问题,也有行政机关监管失职的问题。最高人民检察院把万峰湖生态环境受损问题作为公益诉讼监督的关联案件,组织三省区多个检察院协作办理,取得了良好的效果。

(二) 协作办案的组织实施

关联案件涉及应当由不同地方检察院分别管辖的多个案件,因而就不可避免地涉及不同检察院之间如何协作配合的问题。解决这个问题有两种模式:

一是统一办理,即由共同的上级检察院统一立案,并成立专案组,在专案组的统一领导下,组织相关地方检察院的力量协助办理,或者由共同的上级人民检察院指定一个地方检察院跨行政区划统一办理。这种模式的优势是可以更好地集中办案力量,排除来自地方的干扰;可以统一掌握执法标准和办案进度,保证案件处理的公平公正;可以强化办案的力度和权威,保证案件办理的法律效果和社会效果。这种模式的问题在于:专案组的设置可能远离案件发生地,从而增加办案的成本;案件最终要提请人民法院审理,由于级别管辖的原因,可能导致专案组统一办理的案件最终不得不分解为若干个案件,指定不同地方的检察院向当地人民法院提起诉讼,从而加大办案的工作量。

二是分别办理,即由共同的上级检察院组织协调,相关地方检察院分别立案,独立办理。这种模式的优势是可以充分调动地方检察院办案的积极性;可以利用就地就近办案的便利,节约办案成本;可以“办成一个案件、起诉一个案件”,使案件得到及时处理,避免久拖不决给有关单位和人员造成的压力和损失。这种模式的问题在于:地方检察院办

理的案件能否有效地排除地方利益的干扰;一个地方检察院办理的案件与另一个地方检察院办理的同类型案件掌握的标准能否保持一致;不同地方检察院同时办理同类型案件时能否避免“内卷”现象,这些都是令人担忧的问题。

要发挥上述两种模式各自的优势而避免可能出现的问题,就需要通过检察一体化的工作机制,加强不同地方检察院在办理关联案件中的协调配合,以保证法律适用的统一性。第一,统一研判案件线索。对于各地发现的同类型案件线索,共同的上级检察院要组织相关地方检察院的办案人员统一研究判断案件线索中可能涉及的违法情况及其法律性质,以便决定采取相应的办案手段。第二,统一执法标准。对于同类型案件,要统一研究应当适用的法律依据和执法标准,确保不同地方办理同类型案件适用的程序 and 标准一致,防止出现相同案件被不同处理的情形。第三,相互交流案件办理情况。上级检察院应当根据案件办理的进度,及时组织相关地方检察院交流办理关联案件的情况特别是调查取证的经验和需要注意的问题,相互取长补短,并协调解决办案过程中遇到的困难,帮助地方检察机关克服阻力、消除压力,从整体上保障案件的顺利办理。第四,磋商制发处理意见。关联案件涉及若干个同类型案件的处理,为了保证案件处理的公平公正,相关检察院之间应当互相磋商案件的处理意见以保持一致。特别是对于需要向有关单位制发检察建议的,应当共同探讨检察建议的方式与具体内容,以便更好地发挥整体智慧,提升办案质量。在这种协作配合过程中,上级检察院的主导作用就尤为重要。

(三) 协作办案中的信息共享

关联案件往往涉及多个案件线索,而实现案件线索的信息共享是办理关联案件的重要环节。关联案件线索的信息来源可能是上级检察院在某些专项活动中获得的,也可能是各地检察院在履职过程中发现的。上级检察院获得的案件线索,自然可以很方便地实现信息共享。上级检察院可以把案件线索直接交给相关的地方检察院办理,也可以亲自办理或移交给其他地方检察院办理。但是对于地方各级检察院在履职过程中发现的关联案件线索,就需要建立有效的协作机制才能实现信息共享。一方面,对于本院管辖的关联案件线索,检察院应当通过自己的上级检察院通报给其他相关的检察院,以提示其他检察院注意发现和重视类似的线索;另一方面,对于不属于本院管辖的关联案件线索,则应当通过共同的上级检察院及时移送给相关检察院办理。基层检察院发现的关联案件线索需要跨省移送的,应当逐级移送。在信息共享中,检察大数据信息平台就可以充分发挥作用。此外,对于关联案件线索的分析评估,相关检察院之间也应当互相通报,以便互享共用,统一对关联案件的认识。

四、检察一体化中的职权区分问题

除了纵向关系与横向关系之外,检察一体化还涉及同一检察院内部各个业务部门之间的职权划分问题。进入新时代以来,检察机关按照检察一体化的原理对内设机构及其职权分工进行了系统性整合,尤其是“捕诉一体”的实行,减少了工作环节,提高了诉讼

效率,取得了显著效果。据此有观点主张,检察机关应当进一步整合资源,取消部门之间的职权分割,各业务部门在履职过程中发现司法人员职务犯罪线索的,都有权报经检察长批准进行立案侦查,并认为审查、调查、侦查三融合,可以增强法律监督的刚性;打破“四大检察”“十大业务”固有分工,融合“四大检察”职能,推进融合式办案,可以把每一条监督线索真正查深、查透,可以实现跨业务跨部门开展类案监督、促进系统治理。甚至有人认为,这样做有利于促进民事检察、行政检察、公益诉讼检察部门开展法律监督工作,能够有效促进四大检察全面协调充分发展。

笔者认为,这种观点在理论上是难以成立的,在实践中也是十分危险的。因为检察一体化并不意味着检察机关内部就只有一个办案主体或者可以职权不分。一体化是以主体的独立性为基础和前提的。只有在分工明确、依法独立行使职权的基础上,才存在如何整合力量、保持协调统一的问题。离开了明确的职权划分,就谈不上系统内部的相互配合、协调统一。

首先,明确的职权划分是专业化的需要。我国法律赋予了人民检察院多项检察职权,其中每一项职权都是法律性、专业性、政策性很强的工作,都有其自身的特殊性,需要高素质专业化的检察人员认真负责工作才能够较好地完成。因此,检察机关内部根据检察职权的不同类型设置了若干个不同的业务部门分别行使不同类别的检察职权,以便每一项检察职权都由专业化的检察人员来行使。如果检察机关内部取消了职权划分,每一个部门的检察官都可以行使各项检察职权,那么,每一位检察官就都需要精通每一项检察业务,这在客观上是难以做到的。特别是在案多人少、检察业务量重的情况下,要求每一位检察官都精通每一项检察业务,几乎是不可能的。这样做的结果势必是人人都像“万金油”,个个都是“全面手”,检察队伍也就没有专业化可言了。检察机关恢复重建以来,曾经赋予过“监所部门”和“民行部门”职务犯罪案件的侦查权。但实践证明,这两个部门多年没有能力行使这个职权,更谈不上行使好这个职权。检察机关应当汲取以往的教训,严格限制检察人员职务犯罪案件侦查权的行使,而不是把这个职权广泛地交给各个内设业务部门去行使。

其次,明确的职权划分是高效率的前提。现代管理的经验证明,有分工才会有效率。检察机关内部合理的职权分工,使检察人员能够专心致志地从事某一方面的检察业务,能够更充分更及时更全面地了解分工范围内的情况和问题,从而更快更娴熟地处理分工范围内的检察业务,高效率地开展检察工作,办理相关案件。如果一个检察官或者一个内设机构发现什么线索就办什么类型的案件,势必要不断根据新的案件类型学习掌握新的法律知识和政策动向,势必要研究新的案件特点和司法实践中办理该类型案件的情况和法律适用标准。这不仅人为增加了办案的工作量,而且拖延了办案的时间。如果一个检察官或者一个内设机构把刑事案件与民事诉讼监督案件、行政诉讼监督案件、公益诉讼案件融合在一起办理,不仅会手忙脚乱,而且势必会混淆不同类型案件办理的司法政策,甚至导致程序适用的混乱,大大降低了办案效率。

再次,明确的职权划分是高质量的保证。合理的职权划分能够使每一个检察人员有

一个相对稳定的工作环境,明确自己的职责所在,从而有可能集中精力钻研某一领域的检察业务,成为办理该类型案件的行家里手。只有精通某个领域的检察业务,才有可能精准地适用法律处理此领域的问题,才有可能积累更多的司法经验从而娴熟地办理相关案件,也才有可能保证案件办理的高质量。特别是像职务犯罪侦查这种高难度的案件,没有刑事侦查方面的专业训练,没有刑事侦查所必需的信息资源,没有高超的讯问技巧,没有专业化的侦查手段,是很难取得突破的。虽然从表面上看,法律监督有调查手段和侦查手段做后盾,可以把案件查深查透,可以增强监督的刚性,但这种调查手段尤其是侦查手段的任意使用或不当运用必然会给当事人的权利造成不应有的侵害。如果每一个检察官或内设机构都有权行使侦查权,那么,如何控制侦查手段的使用、如何保证这种手段使用的合法性,就将是一个棘手的问题,容易引发对检察机关法律监督活动的质疑。

最后,明确的职权划分是防止职权滥用的屏障。相对明确的职权划分使每一个检察人员都有确定的职责和工作范围,从而有利于区分司法责任。检察职权如果缺乏相对明确的划分,就有可能出现每个部门或每个检察官因负责的检察业务过多而顾头不顾尾甚至选择性执法的状况。如是,就容易出现某些容易办理的案件抢着办、某些难以办理的案件无人办的现象,各个部门就会优先办理容易出成绩、出经验的案件,而那些难度大、不易出彩的案件就可能人为地被搁置或被忽略。相反,如果每个部门、每一位检察官都有相对明确的职权分工,对其职权范围内的案件,无论是简单还是复杂,无论是容易出成绩还是一时难以完成,该部门或人员都有责任尽职尽责地去办理而不能推卸,出现问题也容易界定和追究有关部门或人员的责任。

基于以上理由,笔者认为,在检察机关内部,坚持不同部门行使不同类型的检察职权是非常必要的。目前,检察系统按照我国法律体系中部门法划分的原理,把检察职能划分为刑事检察、民事检察、行政检察和公益诉讼检察四大类别,并按照人民检察院组织法和其他有关法律的规定,把法律赋予检察机关的各项职权划分为“十大业务”,分别由不同内设业务部门来行使的做法,应该说是符合检察工作实际的相对合理的做法。

另外一个问题是,检察机关各个内设业务部门在行使本部门的检察职权时发现不属于本部门职权范围内的案件线索时应当如何处理?对此有观点认为,应当由发现案件线索的部门负责查处,理由一是这种做法符合检察一体化的原理;二是刑事诉讼法已有先例,即《刑事诉讼法》第101条第2款的规定:“如果是国家财产、集体财产遭受损失的,人民检察院在提起公诉的时候,可以提起附带民事诉讼。”

如前所述,检察一体化并不是取消检察机关内部的职权划分。相反,检察机关内部相对固定的职权划分是检察一体化的制度保障。只有在职权划分的基础上,才有可能进行内部的协作配合。这种协作配合不是检察职权的混同,而是在分别行使不同类型的检察职权过程中相互支持、交流信息。至于刑事诉讼法中“发现国家财产、集体财产遭受损失时一并提起附带民事诉讼”的规定,则是基于案件的特殊情况作出的。因为刑事案件侦查终结移送检察机关审查起诉时,有关国家财产、集体财产遭受损失的情况已经查清,证据已经收集在案。检察机关在办理刑事案件时附带提起民事诉讼是为了诉讼的便

利,不需要花费更多的精力去调查核实民事诉讼的事实和证据问题。相反,如果检察机关内部的民事检察部门或公益诉讼检察部门在办理民事诉讼监督案件或者公益诉讼案件的过程中发现刑事案件的线索,就自行查处刑事案件则是不可取的。因为要达到提起公诉的要求,必须收集足以证明犯罪嫌疑人实施了犯罪的确实充分的证据材料,且不说民事检察部门或公益诉讼检察部门没有能力和精力去收集这些证据材料,仅就刑事侦查程序的启动而言,就超出了民事检察和公益诉讼检察所适用的程序范围。如何把这些不同类型的检察业务融合在一起办理,其程序适用就是一个难以解决的问题。

合理的做法是:在“四大检察”“十大业务”职权划分的基础上,每一个内设机构或检察官在办理其负责案件的过程中,发现不属于本人或本部门管辖的案件线索时,应当将线索移送到案件管理部门,由案件管理部门统一管理。收到案件线索后,案件管理部门应当及时将线索分类移送给有管辖权的业务部门办理,并监督其办案情况。实际上,关于案件线索移送,以往检察机关内部就有类似的规定,但由于缺乏必要的配套措施而未能有效落实。笔者认为,落实案件线索移送制度,关键是完善检察机关内部的业务考核评价体系,对发现不属于自己管辖的案件线索及时移送的,应当给予必要的奖励;对发现不属于自己管辖的案件线索不及时移送甚至有意隐瞒的,应当给予必要的负面评价,以便在政策导向上鼓励检察官及时发现并移送案件线索。

Abstract: The procuratorial integration is the inherent law of the exercise of procuratorial power determined by the particularity of the procuratorial power, which is the principle of exercise of procuratorial power followed by various countries around the world and also has a solid legal basis in China. In the current practice of procuratorial integration, the problems that need to be studied and solved are mainly whether the people's procuratorate at a higher level can transfer procurators within the jurisdiction to handle cases across the region according to the principle of integration, how the procuratorates in different districts cooperate to handle cases of the same type, and the division of powers and duties of different departments within the procuratorates, etc. For the above issues, there are still some different understandings in both academia and practice. It is conducive to promoting the system construction and effective operation of procuratorial integration to clarify relevant understandings under the current legal framework of China.

(责任编辑:王 楷)