

中国语境下的“检察权”概念考察

王海军*

内容提要 “检察权”是我国《宪法》上一项由检察机关独立行使的国家权力。从概念流变来看,清末变法构建了现代“检察权”概念中的职权维度,在民国时期不断扩展。在新中国成立前的人民检察制度建设中,“检察权”概念术语首现,并与苏联检察立法一并影响了新中国成立初期的检察立法,其内涵为具有法律监督属性的检察职权。1954年《宪法》将“检察权”概念宪法化后,拓展出了国家权力的意涵,确定了行使职权的独立性,并延续了法律监督属性。改革开放后,1982年《宪法》明确“检察权”为独立行使且具有法律监督属性的国家权力,在刑事检察方面行使职权。在现今中国立法中,“检察权”为独立行使、蕴含极强的法律监督属性、包含多项职权的国家权力,发挥对中国特色社会主义法治建设的保障功能。

关键词 检察制度 检察权 法律监督 概念史

目 次

- 一、引言
- 二、近代中国“检察权”概念的建构
- 三、新中国“检察权”概念社会主义内涵的形成
- 四、改革开放后“检察权”概念的发展
- 五、现今中国立法中“检察权”的概念结构
- 六、结语

* 华东政法大学法律史研究中心副教授,法学博士。

一、引言

检察权作为国家权力结构中的重要组成部分,以多元职权的行使承载着独特的法治功能,“检察权”也由此成为活跃于政治法律场域中的重要概念。我国现行立法并未对“检察权”概念内涵予以明确,因此为理论界解释该概念预留了广阔空间,国内学者也从不同角度进行了观点阐释。第一种观点认为“检察权是法律赋予检察机关的各种职权的总称”^①,即“检察权”概念体现为“检察职权”;第二种观点认为“现代国家检察权是指按照宪法法律的规定,为追诉犯罪,保证国家法律正确统一实施,而赋予专门机关或专门人员的诉权及与其相关的国家权力”^②,即“检察权”为一种以诉权为中心的国家权力;第三种观点认为“检察权作为检察官或检察机关所享有权力的总称,是国家的一项重要权力”^③,即“检察权”是检察机关行使各种权力的总和,是具有集合性质的国家权力,与第二种观点具有相似之处,但扩大了其国家权力所指的范围。从概念衍进视角考察,“检察权”的语言符号意义从生成之时起就未发生变化,但内涵却在各历史时期和关键时刻具有多义性和争议性,反映和塑造了各时代社会、政治和文化的特征,凸显了概念与实情之间关系的一致性、偏移性或差异性。基于“检察权”概念在理论与实践层面的重要意义,应加强从概念史视角言说“检察权”在中国法制发展各时期所表达的不同含义,观察“检察权”概念背后所指向的权力和制度,明确彼此之间的关联性,即在中国语境下阐释“检察权”概念的生成、表现、发展和传递的动态轨迹,最终为理解中国法上的“检察权”概念内涵及制度运行提供一个新的解释视角。

二、近代中国“检察权”概念的建构

在中国传统社会的权力结构中,司法权被行政权掩盖,检察权并无成长的体制土壤,即便存在某些与现代检察制度相关的职权形态,也不能认定是检察权场景下的产物,直到近代法制变革时期,检察权的内容才随法律移植进入中国法场域,因此现代中国的“检察权”并非生成于本国传统法律文化基体之中,而是近代“西法中绎”的结果,在整个中国近代社会的各历史阶段呈现出与当时政治、法制和社会发展相对应的形态,并逐步凸显出强烈的时代关联性和中国性。因此,应首先回顾近代中国检察制度的发展历程,并以此考察近代中国“检察权”概念的建构过程。

(一) 变法思维中检察职权下的“检察权”概念

中国“检察权”概念是在清末变法思维之下的法制实践产物。在清末法制变革过

① 张智辉:《检察权研究》,中国检察出版社2007年版,第15页。

② 周叶中、王洪涛:《检察权在现代国家治理体系中的三个维度》,载《湖南大学学报(社会科学版)》2019年第2期,第142页。

③ 邓思清:《检察权研究》,北京大学出版社2007年版,第1页。

程中,诸多法律术语随西方法观念和法理论被引入中国,推动了中国传统法制的转型,国家权力在立宪运动及整个变法活动中呈现出了冲击传统的态势,为近代检察制度进入中国提供了契机,即“传统的权力观在转型社会中已经难以为继,诉讼观念和民主法治观念的普及为近代检察制度在中国的产生创造了社会条件和思想条件”。^④但是,在传统权力与立宪精神碰撞之下,国家权力的划分和重置方式相对缓慢,初步实现了行政权与司法权的分离,仅给中国检察权的生成布设了一个权力场景,立法并未明确以“检察”作为机关名称的权力指称,“检察权”概念更多是对履行检察职权的规定和阐释。

随着变法进程的推进,1906年《大理院审判编制法》颁行,引入日本检察制度,中国近代检察制度得以初定,“检察”一词也随之移植使用,对检察职权规定为:检察官于刑事有提起公诉之责;检察官可请求用正当之法律;检察官监视判决后正当施行,各城隍局内附设检察局,城隍局内之检察局其管辖地段内警察须听其指挥。^⑤这是近代中国首次正式使用“检察”的法律文本,“检察权”概念涉及到的内容为公诉、保障法律的正确适用、监督判决执行和指挥辖区警察的职权,奠定了后续立法的基础。此后,如1907年《高等以下各级审判厅试办章程》规定检察职权包括刑事提起公诉、收受诉状请求预审及公判、指挥司法警察官逮捕犯罪者、调查事实搜集证据、民事保护公益陈述意见、监督审判并纠正其违误、监视判决之执行、审核审判统计表。在拓展检察职权范围的同时还规定,“检察官统属于法部大臣受节制于其长官对于审判厅独立行使其职务其职权”^⑥,明确了检察官独立于审判机关行使职权的法律制度。1910年《法院编制法》规定了检察官在刑事方面“实行搜查处分提起公诉实行公诉并监察判断之执行”,在民事方面“为诉讼当事人或公益代表人实行特定事宜”。^⑦可以说,此时的检察职权已经较为广泛,包括了侦查、批捕、预审、公诉、监督执行、民事公益诉讼等。但当时总检察厅依附法部,地方检察厅同时受提法司制约,检察职权的行使主要是为了配合审判工作,机构的非独立性也导致其职权行使的制度性掣肘,因此此时的“检察权”是依附在审判权之下的检察职权总和。

清末对检察制度的引入和“检察权”概念的阐释是法制变革的推动力,是在传统国家权力变革中各方政治力量的博弈,背后是清末立宪和修律过程中传统与现代之间的一种妥协。可以说,清末变法在认可西方检察制度先进性的基础上设置了检察权,并以此回应西方对中国法制的质疑,在某种程度上是为了“追赶西方”,但同时也改变了中国沿袭已久的司法价值观念以及审检不分且依附行政的传统模式。

清末变法是考察中国“检察权”概念的历史起点,虽然并未出现“检察权”术语予以对应,但在引入近代检察职权的基础上阐释其概念内容,开始具备了法律监督属性,并

④ 参见刘宗珍:《理解检察权:语境与意义》,载《政法论坛》2015年第5期,第57页。

⑤ 参见《大理院审判编制法》第12、45条。

⑥ 《高等以下各级审判厅试办章程(节录)》第97条,载闵钊编:《中国检察史资料选编》,中国检察出版社2008年版,第10页。

⑦ 参见《法院编制法(节录)》第90条第1、2款,载前注⑥,闵钊编书,第15-16页。

在加强法律监督的路径上不断展开,形成了中国检察制度的具体设计,成为中国“检察权”概念发展的基础,并延续到民国时期,是中国“检察权”概念发展的一条重要脉络。

(二) 分权模式中的“检察权”概念

辛亥革命后,在共和宪制“三权分立”的权力模式下,检察权依附于司法权在国家权力体系中被整体安排,延续了清末变法以来形成的检察制度及“检察权”概念的内涵元素,“检察权”概念仍未在立法中出现,而是在职权扩张和行使方式上深化其内涵。

南京国民临时政府时期,出台了部分检察立法规定检察职权,其工作主要指向维护司法秩序,且“检察权”概念带有极强的行政权色彩。1912年10月8日,总检察厅发布《刑事案件须照检察制度各节办理通令》,强调“检察官为国家之代表,居于原告之地位,有检举犯罪、实行论告、提起上诉之责”^⑧。在裁撤初级检察厅之后,曾出现过一种“兼理司法”制度,即“凡未设法院各县之司法事务委任县知事处理之”^⑨。这在当时国家权力体制下是一种“逆行”,检察职权在县级区域的行使中渗入了极强的行政权因素,使得“检察权”概念内涵的行政权色彩加重,这是由当时中央和地方权力关系不稳定所导致的状况。在北洋政府时期,虽然检察职权由检察长和检察官行使,但由于“兼理司法”制度依然存在,因此检察权的行政权色彩仍无法消除。从民初到南京国民政府成立前,政局变动频繁,混乱的中央政权无力完成权力设置,国家权力结构始终处于一种不稳定状态,所以检察权在国家权力层面无法获得实质性发展。

南京国民政府成立初期,“兼理司法”制度依然存在,在实行“五权宪法”体制过程中,独立设置的检察机关在国家机构中被取消,“体察现在国情参酌各国法制,实无专设机关之必要,应自本年十月一日起将各级检察厅一律裁撤,所有原日之检察官暂行配置于各级法院之内,暂时仍旧行使检察职权”^⑩。但同时,检察工作在与审判工作的紧密关系中客观地推动了检察职权的发展。1935年《刑事诉讼法》规定了公诉制度:“检察官依侦查所得之证据足认被告有犯罪嫌疑者,应提起公诉。”^⑪明确检察官代表国家行使刑事追诉职权,确立了国家追诉原则。可见,此时“检察权”概念表述依然是以检察职权来完成的,但检察职权的扩张使其在该维度充实了“检察权”的概念内涵。“至此,近代中国检察制度的规范化基本定型,检察权在国家法律框架内的定位得到确立。”^⑫

在国民政府的分权模式下,“检察权”的国家权力定位并不明确,更多体现的是检察机关随政治变革力量在制宪活动中的表现,其概念内涵仍主要围绕着检察职权,以及审判与检察之间的关系进行讨论和规范,逐渐体现出了与现代检察制度相类似的制度形态,是清末“检察权”概念发展脉络的延续。

⑧ 《刑事案件须照检察制度各节办理通令》,载闵钊、谢如程、薛伟宏编著:《中国检察制度法令规范解读》,中国检察出版社2011年版,第185页。

⑨ 《县知事兼理司法事务暂行条例》第1条,载前注⑧,闵钊等编著书,第186页。

⑩ 《裁撤各级检察厅并改定检察长名称令》,载前注⑧,闵钊等编著书,第263页。

⑪ 《刑事诉讼法》第230条,载前注⑧,闵钊等编著书,第331页。

⑫ 前注④,刘宗珍文,第59页。

（三）人民检察制度中“检察权”概念的发端

在近代中国,与国民政府同时期的法律还有根据地及此后解放区的法律,这是中国特色社会主义法制的本土起源,人民检察制度也由此发端,直接影响了新中国检察制度的发展。

鉴于当时国内的政治局势,根据地的检察机关并未形成统一的组织体系。一方面,根据地法制出于政治考虑而借鉴苏联,形成了一部分检察立法;另一方面,为了与国民政府立法性质相区别,所采取的立法模式和风格必然会出现个性化倾向。可以说,无论从立法技术角度出发,还是政治考虑,移植苏联检察立法是最适当的方式,同时根据实际情况对某些制度进行了优化,使得“检察权”概念在这个场域下成为新中国检察理论的重要基础。

1931年11月,《工农检察部的组织条例》通过,这是根据地时期颁布的首部专门人民检察立法,规定了各级工农检察机关的任务,列举了对国家企业和机关、有国家资本在内的企业和合作社企业,以及苏维埃机关的监督职权,^⑬当时工农检察部主要承担监察职权,但又接近此后检察机关职务犯罪侦查和一般监督的内容,此外还包括建议权和报告法院权。这部立法从职权角度肯定了“检察权”的法律监督属性,但依然含混着一些非法律性职权,这是由当时的政治环境和立法技术所决定的。1932年6月9日,《中华苏维埃共和国裁判部的暂行组织及裁判条例》颁布,在确定审检合一的体制下,检察职权包括审判时出任国家公诉人、参与相当于审前起诉的预审、提起公诉、起诉决定,以及对一切犯法行为的“检查之权”“先逮捕犯法的人之权”,对案件关系人有“传来审问之权”^⑭,可见这部立法体现出了“检察权”概念在诉讼职权维度的功能指向。上述两部立法都在不同维度表达了“检察权”概念的内涵,但依然未明确其概念术语。

“检察权”概念术语首次出现在1937年2月22日发布的《中央司法部训令第二号》中:“最高法院则由司法部设国家检察长,代表国家行使检察权。”^⑮这是人民检察史上最早使用“检察权”概念术语的法律文件,从“代表国家”的措辞来看,“检察权”已经具有了国家权力的属性,但并未以宪法形式予以确定,也没有明确纳入国家权力结构中,更多还是以检察职权方式予以表述,此后颁布的几部立法也都作出了规定。1939年4月4日颁布的《陕甘宁边区高等法院组织条例》规定:“高等法院检察处,设检察长及检察员,独立行使其检察职权。”^⑯凸显检察权内容为“检察职权”。1941年10月15日公布的《晋冀鲁豫边区高等法院组织条例》规定:“本院检察处设检察长一人及检察员若干人,由院长呈请边区政府任命之,独立行使其检察职权。”^⑰依然表述为检察职权。而1944年10月19日公布的《苏中区处理诉讼案件暂行办法》规定:“区级以上政府及公

^⑬ 参见《工农检察部的组织条例》第5条,载前注⑥,闵钊编书,第199-200页。

^⑭ 《中华苏维埃共和国裁判部暂行组织及裁判条例》第23、34、36、37条,载前注⑧,闵钊等编著书,第379-380页。

^⑮ 《中央司法部训令第二号》,载前注⑧,闵钊等编著书,第393页。

^⑯ 《陕甘宁边区高等法院组织条例》第12条,载前注⑧,闵钊等编著书,第395页。

^⑰ 《晋冀鲁豫边区高等法院组织条例》第14条,载前注⑧,闵钊等编著书,第405页。

安机关为维护社会秩序、群众利益,得代表国家执行检察权,对刑事被告提起公诉。”^⑮其中的检察权应当为“公诉权”。

上述几部立法中的“检察权”均表现为检察职权,此后的立法也沿袭了这种框架,在职权维度充实“检察权”的概念内涵。1946年10月19日,《陕甘宁边区暂行检察条例》颁布,这是新中国成立前首部检察单行法规,其中规定了一般监督和民事公益诉讼制度,而1946年11月12日颁布的《陕甘宁边区政府命令》则指出:“高等检察处受边区政府之领导,独立行使检察权。”^⑯在实现审检分立的基础上确定了检察权行使的独立性。

同时,鉴于检察机关与公安机关的关系,根据地发生的反革命案件的检察权是由政治保卫局或公安机关行使,检察机关只对普通刑事案件行使检察权。检察人员由公安人员兼任,1946年10月16日的《东北行政委员会关于司法行政工作及组织问题的指示》中就指出,各级法院检察员由公安机关负责人担任,检察职权由公安机关行使。^⑰从法理上讲,检察权应当对公安机关及其权力进行监督和制约,但此时却出现了公安机关代行检察权的情况,这种缺陷和不成熟也影响到了新中国检察权的运行。此后,在1947年6月草订的《关东各级司法机关暂行组织条例草案》规定:“关东所有各机关、各社团,无论公务人员或一般公民,对于法律是否遵守之最高检察权,均由检察官实行之。”^⑱该法条结构和内容明显受到苏联检察立法的影响,赋予了检察机关一般监督职权,并以“最高检察权”表达“一般监督”,体现了“检察权”的法律监督属性。

可以说,初期立法中的“检察权”表现为检察机关的职权,体现了检察权的法律监督属性,蕴含着苏联检察的色彩,具备了新中国检察权的大部分内容,但是无论从立法措辞表达,还是从对国家权力的认知来看,“检察权”概念都集中表现为职权维度的建构和拓展,并非是纯粹意义上的国家权力类型。

在中国近代社会,“检察权”概念术语的产生是一种对制度和职权的理解,是一种不自觉掌握的新概念,其概念是沿着两条脉络展开的,第一条是由清末变法延续到国民政府时期的,第二条则是在新中国成立前人民检察制度中发展出来的,它们在不同时期、不同政治制度下体现出不同的特征,这两条脉络发展中的表现都是“检察权”概念史中的重要内容。同时,在第一条脉络的发展中,已经形成了侦查、提起公诉、审判监督、执行监督、民事公益诉讼等重要的检察职权,实际上已经形成了“检察权”概念的基本内容,而这些也为第二条脉络中的“检察权”概念内涵所共享,成为新中国成立后“检察权”概念发展的基础。

^⑮ 《苏中区处理诉讼案件暂行办法》第16条第1款,载前注⑧,闵钊等编著书,第410页。

^⑯ 《陕甘宁边区政府命令——各级检察机关之职务、组织、领导关系》,载前注⑧,闵钊等编著书,第414页。

^⑰ 参见《东北行政委员会关于司法行政工作及组织问题的指示》,载前注⑥,闵钊编书,第285页。

^⑱ 《关东各级司法机关暂行组织条例草案》第27条,载前注⑥,闵钊编书,第289页。

三、新中国“检察权”概念社会主义内涵的形成

在新中国法制建设过程中,全面废除了国民政府时期“六法全书”的“旧法统”,近代中国检察权概念展开的第一条脉络就此中断,第二条脉络则继续发展。随着新中国法制建设事业逐步展开,中国“检察权”概念开始具有社会主义内涵,逐渐形成了具有中国特色的人民检察制度以及检察权理论,“检察权”概念在中国特色社会主义法制话语体系中开始具有新的意涵。

(一) 苏联检察理论对新中国“检察权”概念的影响

俄语“检察权”为“прокурорская власть”,按照其短语结构可译为“检察的权力”,这种表达方式自沙俄始一直延续至俄罗斯联邦时期。从语义学上分析,苏联的“检察权”是检察机关或者检察长行使的国家权力,这直接源于列宁对苏维埃社会主义检察制度的理论阐释,并对新中国检察权概念产生了重要影响。

苏联“检察权”一词最早出现在列宁1918年的《论“双重”领导和法制》中,即“我们应该在中央确定近10人来行使中央检察权”^②,其中“检察权”概念所指的是具有中央性的一项国家权力,也是检察机关行使的职权,其目的在于维护国家法制统一,并区别于行政权独立行使。列宁的检察理论是社会主义性质“检察权”概念内涵的重要指导,但在新中国成立后的汉译文本中仅出现一次“中央检察之权”^③,此后无论是在苏联的检察立法原文中,还是汉译文本中,都未再出现明确为“检察权”的措辞,因此不能肯定中国立法中的“检察权”概念术语是通过翻译直接移植自苏联。同时应当承认,新中国成立初期检察制度的指导思想是列宁的检察理论,检察职权是对苏联检察的借鉴,尤其是一般监督,并以自我创造出的“法律监督”概念来表述检察机关的重要职权,体现出了更多的中国特色。

在新中国对苏联检察制度的移植过程中,并未直接移植“检察权”概念,而是基于对苏联检察职权的理解,通过“法律监督”概念对“检察权”予以阐释。新中国检察立法在苏联影响之下,首先确定了“检察权”概念中的“法律监督”内涵,并延续至今。

(二) 延续新中国成立前人民检察中“检察权”概念的职权要素

如前所述,既然新中国“检察权”概念并非对苏联检察术语的直接移植,那么出现在新中国立法中的“检察权”概念就与新中国成立前的人民检察制度有着一定关系。应当说,新中国检察立法在移植苏联检察立法的同时,继承了诸多根据地和解放区人民检察制度的历史传统,并在检察职权基础上形成了新中国立法中的“检察权”概念。

在大规模移植苏联法之前,新中国检察立法的内容主要源于根据地和解放区的检察立法。1949年9月27日通过的《中央人民政府组织法》规定:“组织最高人民法院

^② В.И. Ленин, *О двойном подчинении и законности*, Правда, 23 апреля, 1925, № 91.

^③ 列宁:《论“两重”从属制与法律制度》,载[苏]奥尔洛夫、列别金斯基编:《苏联检察制度史》,党凤德、傅昌文、邹信然等译,沈颖、黄长需校订,人民出版社1954年版,第195页。

及最高人民检察署,以为国家的最高审判机关及检察机关。”^{②④}人民检察署由此正式成为国家机关,其职权为“对政府机关、公务人员及全国国民之严格遵守法律,负最高检察责任”^{②⑤}。人民检察署作为国家机关,也为其形成自身权力类型奠定了组织基础,而其中“最高检察责任”仅体现出一种职权属性。

新中国立法首次提及“检察权”的是1949年12月20日批准的《中央人民政府最高人民检察署试行组织条例》(以下简称《试行组织条例》),其中规定:“最高人民检察署行使检察权时,如认为只应予行政处分者,移送人民监察委员会处理之。”^{②⑥}此处的“检察权”应为检察职权,即“一、检察全国各级政府机关及公务人员和全国国民是否严格遵守人民政协共同纲领及人民政府的政策方针与法律、法令。二、对各级司法机关之违法判决提起抗议。三、对刑事案件实行侦查,提起公诉。四、检察全国司法与公安机关犯人改造所及监所之违法措施。五、对于全国社会与劳动人民利益有关之民事案件及一切行政诉讼,均得代表国家公益参与之。六、处理人民不服下级检察署不起诉处分之声请复议案件。”^{②⑦}通过上述条款可以大致判断,《试行组织条例》中的“检察权”实质就是“检察职权”的简称,体现了职权的法律监督属性。

1951年9月3日,在修改《试行组织条例》基础上通过了《中央人民政府最高人民检察署暂行组织条例》(以下简称《暂行组织条例》),在检察权部分依然遵循了前者的表达方式,即“最高人民检察署行使检察权时,凡认为应予刑事制裁者,应向最高人民法院提起公诉”^{②⑧},与《暂行组织条例》同时通过的《各级地方人民检察署组织通则》规定,“各级地方人民检察署行使检察权时,凡认为应予以刑事制裁者,应向同级人民法院提起诉讼”^{②⑨}。这两部立法中出现的“检察权”概念的内涵应当是一致的。李六如曾对此作出过说明:“最高人民检察署为全国最高检察机关。固然一方面直接行使检察权,另一方面更为重要的是领导下级人民检察署行使检察权。”^{③⑩}按照这种说法,其中所提及的“检察权”依然是检察职权,也表现出上下级检察院是在领导与被领导关系中行使检察职权。

同时,还应注意当时官方报道中的相关表述,如《人民日报》社论中提及人民检察机关“不仅对于国家法律要实行严格的监督,使之彻底被执行;而且对于破坏国家和人民利益的一切违法和犯罪行为要进行坚决的斗争”“检察机关行使法律监督权的范围是很广泛的”。^{③⑪}很明显从法律监督职权角度出发,更有可能将“检察权”和“法律监督权”混用。可以说,这个时期“检察权”的概念应当为整体的检察职权,而“法律监督权”

②④ 《中央人民政府组织法》(1949年,已废止)第5条。

②⑤ 前注②④,第28条。

②⑥ 《中央人民政府最高人民检察署试行组织条例》(1949年,已废止)第11条。

②⑦ 前注②⑥,第3条。

②⑧ 《中央人民政府最高人民检察署暂行组织条例》(1951年,已废止)第13条。

②⑨ 《各级地方人民检察署组织通则》(1951年,已废止)第6条第3款。

③⑩ 李六如:《关于“最高人民检察署暂行组织条例”修正案和“各级地方人民检察署组织通则”草案的说明》,载《人民日报》1951年9月5日,第3版。

③⑪ 参见《加强人民检察工作》,载《人民日报》1951年1月12日,第1版。

则是指法律监督范围内的检察职权。

此时的国家权力体系还未完全建立,各种权力只能从职权上作出区分,并未对各国家机关的权力属性进行明确规定,因此“检察权”不能作为一种国家权力出现在立法和官方表述当中,而只能通过检察职权来体现,且“检察”与“监督”的使用不加区分,这意味着在当时的观念中已经确定了二者在属性上的紧密关联,立法中也相应注重对法律监督的表达,体现出了检察职权的法律监督属性。

(三)“检察权”概念意涵向国家权力面向拓展

“检察权”在新中国成立初期的立法和官方报道中基本是围绕检察职权展开的。1954年9月20日,新中国第一部《宪法》通过(以下简称“1954年《宪法》”),对“检察权”概念内涵的发展产生了质的影响,一方面使“检察权”成为宪法概念,另一方面基于人大制度的建立,国家权力体系构建完成,“检察权”概念在检察职权基础上逐渐拓展为一项国家权力,并将检察职权纳入其权力范畴内。

“检察权”概念入宪并非一帆风顺。在1954年《宪法》颁布前,曾出现过裁撤人民检察署的“取消风”,经董必武向毛主席请示后才决定不裁撤。在1954年《宪法》草案中讨论检察权问题时,钱端升认为:“在召集人会议上,有人主张把‘检察’改为‘监督’,多数人主张还是用‘检察’好。”李烛尘认为:“既然叫总检察长,也就可以叫做行使最高‘检察职权’。”刘少奇认为:“既然叫做总检察长,又叫了个‘监督’,好像不要‘检察’了。”^②从上述讨论中可知,“检察”仍然作为一个代表检察机关职权最为重要的上位概念,“监督”则是涵盖在其中的下位概念,这种决定也使“检察权”与“法律监督权”二者在表述上形成区别,保留监督属性,措辞上使用“检察权”,这实质上是苏联检察制度中国化的一种表现。同时,删除了“最高”的修饰,表明了这种权力是在人大体制下,最高权力只能由人大行使,检察权不适合继续再用“最高”加以修饰。

1954年《宪法》正式通过后,最高人民检察署从中央人民政府中独立出来,改称“最高人民检察院”,检察制度的内容被安排在《宪法》中的“国家机构”部分,确立了其独立的宪法地位。据此,“检察权”概念获得了宪法内涵,在人大权力最高性的国家权力体系中成为与行政权、审判权并列的国家权力类型,检察机关可代表国家对其他国家机关行使检察权。“中华人民共和国最高人民检察院对于国务院所属各部门、地方各级国家机关、国家机关工作人员和公民是否遵守法律,行使检察权。地方各级人民检察院和专门人民检察院,依照法律规定的范围行使检察权。”^③这是人民检察史上首次在《宪法》中明确“检察权”概念,其中第一个“检察权”除体现为一种国家权力外,还体现为一般监督职权,第二个“检察权”的内涵则为检察职权,即“地方各级人民检察院独立行使检察职权”^④,这种宪法层面的检察职权在1954年《人民检察院组织法》中被具体化。

1954年《人民检察院组织法》颁布前,在草案中规定:“中华人民共和国总检察长

^② 参见许崇德:《中华人民共和国宪法史》(上卷),福建人民出版社2005年版,第237-238页。

^③ 《宪法》(1954年)第81条。

^④ 《宪法》(1954年)第83条。

对于国务院所属各部门、地方各级国家机关、国家机关工作人员和公民是否遵守法律,行使最高检察职权。”^⑤很明显,草案中并未使用“检察权”,而是“检察职权”,可能是《宪法》还未颁布,因此所使用术语和概念还是遵照此前的相关规定。在1954年《人民检察院组织法》正式文本中,草案中的“检察职权”被“检察权”所取代:“最高人民检察院对于国务院所属部门、地方各级国家机关、国家机关工作人员和公民是否遵守法律,行使检察权。”^⑥从概念内涵上看,此处“检察权”与1954年《宪法》中规定最高人民检察院时所用的“检察权”内涵相同,蕴含了国家权力的意味,而对各级地方人民检察院所规定的是行使“职权”,具体包括一般监督、侦查、公诉、侦查监督、审判监督、刑事判决执行监督、劳改机关活动的监督,以及提起或参加民事公益诉讼。^⑦

在民主集中制的背景下,所有国家机关权力的正当性与合法性均源于最高国家权力机关,检察权也不例外。因此,根据1954年《宪法》的权力设置与运行机制,“检察权”是在人大权力之下的权力类型和概念,并包含诸多检察职权,在我国宪法层面“检察权”概念也拓展出国家权力的内涵。

(四)“检察权”概念内涵的异化

20世纪50年代后期到60年代,人民检察制度在经历过短暂的发展黄金期后,因政治运动开始处于停滞状态,“检察权”的法律监督属性被质疑,检察职权受到冲击,更不能作为一项国家权力存在,“检察权”概念内涵也因此异化。

1958年5月,张鼎丞在“四检会”上提出:“我们认为检察机关是无产阶级专政的武器,又具有法律监督的职能,专政和监督是一致的。”^⑧虽然其中提及法律监督,但是这个“法律监督”的内涵已经不纯粹了,掺杂了更多的政治元素。根据“四检会”的精神,最高人民检察院对办案程序提出修改意见,指出:“原来制定的有关侦查、侦查监督、审判监督的程序,可合并为一个‘关于侦查、批捕、起诉、出庭等工作程序的规定’。”^⑨很明显,其中“监督”术语被剔除,使得“检察权”概念中的法律监督属性弱化。

在1960年“五检会”上,张鼎丞指出:“公安机关始终是我国专政机关当中的主力军,起着主要作用。我们检察机关在专政事业中,也担负了一部分工作,但是夸大检察机关的作用是不对的。”^⑩在总结过去几年的检察工作时还认为:“检察机关在行使法律监督职能的时候,主要的、大量的工作,应当是配合和支持公安、法院,搞好对敌斗争。”^⑪这预示着“检察权”已成为一种辅助性职权。此后,张鼎丞在“六检会”上又提出:“根据我国过渡时期阶级斗争、敌我斗争形势的需要,检察机关的法律监督职能,主要是用来对敌人实行专政,对于极少数国家机关工作人员的严重违法行为,虽然也要进行斗争,但只

^⑤ 《中华人民共和国检察署条例草案(初稿)》,载前注⑥,闵钊编书,第398页。

^⑥ 《人民检察院组织法》(1954年)第3条。

^⑦ 参见《人民检察院组织法》(1954年)第4条。

^⑧ 《张鼎丞检察长关于第四次全国检察工作会议的总结》,载前注⑥,闵钊编书,第611页。

^⑨ 《最高人民检察院关于修改办案程序的初步意见》,载前注⑥,闵钊编书,第482页。

^⑩ 《张鼎丞检察长在第五次全国检察工作会议上的讲话》,载前注⑥,闵钊编书,第650页。

^⑪ 《一九五八年以来检察工作的基本总结(五稿·节录)》,载前注⑥,闵钊编书,第661页。

是检察工作的一个方面。”^④可见,此时检察职权的属性内核并非是法律,而是政治,字面上的“检察权”已经超出了其本身所具有的法理意涵,是在中国政治语境下所进行的解释。同时,1954年《宪法》中独立行使检察职权的规定也受到了批判,认为检察机关独立行使职权是“以法抗党”“向党闹独立性”“以监督者自居”,是特权思想的表现。

在持续的政治运动中,1975年1月17日,新中国第二部《宪法》通过,其中对检察制度的规定仅两款:“检察机关的职权由各级公安机关行使。检察和审理案件,都必须实行群众路线。对于重大的反革命刑事案件,要发动群众讨论和批判。”^⑤这与1954年《宪法》形成鲜明对比,此前对检察制度的批评和质疑也都在这部《宪法》中体现出来,对“检察权”概念内涵产生了巨大影响。第一,“检察权”概念在《宪法》中消失了,意味着“检察权”已不再是宪法概念;第二,取消了一般监督职权,以及独立行使职权的规定,法律监督色彩被淡化;第三,检察职权转隶为公安机关行使,逐渐丧失了其原本的职权属性和制度色彩。可以说,在这段特殊的历史时期,“检察权”概念中原有的重要法制元素被淡化,甚至被掩盖,其职权功能已与此前有诸多不同,其概念内涵受时代政治因素的影响发生了异化,仅成为一种具有行政色彩的职权表述。

随着政治运动的结束,国家为“适应社会主义革命和社会主义建设新的发展时期的需要”^⑥,决定修宪,并于1978年3月5日通过新《宪法》(以下简称“1978年《宪法》”)。1978年《宪法》恢复了1954年《宪法》中关于检察权的规定,在《宪法》上赓续了“检察权”概念的文本内容,恢复了一般监督职权,检察职权回归人民检察院,但1954年《宪法》关于“地方各级人民检察院独立行使职权”的条款并未恢复。由于1978年《宪法》的过渡性质,以及检察工作还未及时恢复,因此这时的“检察权”只是宪法条文意义上的存在,但奠定了此后宪法对“检察权”概念内涵发展的基础。

从新中国成立初期到改革开放前,中国“检察权”一方面移植苏联检察理论和制度充实其概念内涵,另一方面继承根据地和解放区的人民检察制度中的概念属性和术语,并在宪法和法律上予以确认,总体勾勒出了这个阶段“检察权”概念的发展轨迹。从检察制度的设计和职权调整来看,宪法中的权力设置已经将“检察权”作为一个国家权力类别予以明确,法律中规定的职权内容则体现出检察权的法律监督属性,“检察权”概念已经大致明确,只是由于特殊的历史原因而导致其概念内涵演进受阻。

四、改革开放后“检察权”概念的发展

党的十一届三中全会后,实行改革开放政策,国家各领域都发生了转变和发展,检察制度也开始恢复与重建,随着1979年《人民检察院组织法》,以及1982年《宪法》的颁布,

④ 《适应形势,统一认识,加强团结扎扎实实地做好检察工作(节录)——张鼎丞检察长在第六次全国检察工作会议上的报告》,载前注⑤,闵钊编书,第676-677页。

⑤ 《宪法》(1975年)第25条第2、3款。

⑥ 叶剑英:《关于修改宪法的报告》,载《人民日报》1978年3月8日,第1版。

“检察权”的概念内涵在新的历史时期和场域下得到发展。

（一）“检察权”为“法律监督机关”行使的权力

经过新中国成立初期的研究,以及立法前的讨论,1979年《人民检察院组织法》规定:“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关。”^{④5}这是人民检察史上首次明确人民检察院的性质为“法律监督机关”,延续了此前立法中“检察权”的法律监督属性。

1982年《宪法》再次推动了“检察权”概念内涵的发展。1982年《宪法》规定:“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关。”^{④6}这标志着人民检察院作为“法律监督机关”的宪法定位最终确立,为检察机关在此定位上依法行使检察权奠定了宪法基础。从根本上说,这取决于国家权力运行的宏观需要、检察制度的设计,以及检察权行使的科学性和规律性。新中国成立几十年来的实践证明,国家确立的有关检察制度和检察权行使的一系列重大事项,总体上符合中国法治的发展方向。

在宪法层面上将“法律监督机关”与“检察权”相互搭配,体现出了“检察权”在根本法意义上具有法律监督属性,“检察权”形成了一种代表国家行使、囊括诸多检察职权,以职权而非以机关性质确立的国家权力,因此虽然《宪法》规定人民检察院为“法律监督机关”,但其权力应为“检察权”。从这个意义上说,“法律监督”概念元素对“检察权”影响非常大,表明“检察权”为延续了此前具有法律监督属性的国家权力。

（二）“检察权”取消了“一般监督”的权力

从新中国成立初期的“检察权”概念内涵看,“一般监督”在法律监督职权中占有重要位置,并成为当时“检察权”概念中的重要元素,后因一般监督制度不符合中国检察制度的发展需求而被立法取消,但在中国检察权运行场域下,剥离了“一般监督”并不意味着其法律监督属性的弱化。

一般监督在新中国的具体实践中,由于认知不同而造成了诸多困境,而检察职权则主要集中在办案、审判监督、劳改机关活动监督等方面,因此被认为不适合我国法制发展的需要。1956年3月6日,彭真出席中央政法委员会会议时指出:“一般监督,检察院是做不了的,就是在党内,真正有这样的水平,能够搞一般监督的人也不多。应当通过实际工作、通过办案来进行监督。”^{④7}此后,“一般监督”经中央决定作为一种职权“备而待用”。可以说,“一般监督”作为一种理论和制度在中国立法中是存在着争议的,但又无法完全放弃,这与其本身所具有的监督效能和在苏联所发挥的功能紧密相关。可见,虽然《宪法》和法律规定了一般监督制度,但是从检察权概念内涵本身出发,一般监督并不是中国“检察权”概念内涵的决定性元素,这也为之后取消一般监督制度埋下了伏笔。

随着中国法制的自主发展和完善,“一般监督”已经不符合中国检察机关履行监督职权的实际,最终也在1979年《人民检察院组织法》中被取消,明确规定检察机关对国家机关及其工作人员的监督仅限在刑事领域,由此“检察权”概念内涵也开始剥离了“一

^{④5} 《人民检察院组织法》(1979年)第1条。

^{④6} 《宪法》(1982年)第129条。

^{④7} 《彭真传》编写组编:《彭真年谱》(第3卷),中央文献出版社2012年版,第116页。

般监督”的元素。同时,1982年《宪法》也将1978年《宪法》中具有一般监督性质的条款删除,自此一般监督制度从《宪法》上消失,“检察权”在《宪法》上成为不包含“一般监督”的权力概念。

“检察权”通过行使法律监督职权实现“维护国家法制统一”的目的,虽然不再履行一般监督的全部职权,但依然会行使一般监督中的某些职权,且在人大最高监督的体制下,一般监督所包含的职权已经融入了中国的权力监督体系之中,而非作为“检察权”中一种单独监督职权存在。这不仅有利于检察机关行使检察权,也有利于人大监督职权的实现,这样的制度模式和安排从总体上明确了检察权的法律监督属性,也使“检察权”概念更加符合在人大最高监督体制下的政治法律要求。客观地说,此时“检察权”概念虽然剥离了“一般监督”制度,但是并未弱化检察权的法律监督属性,中国化的法律监督已经不是依靠苏联“一般监督”形成的制度模式了,而是在职权和体制上符合中国国情的现实选择。

(三)“检察权”明确为独立行使的国家权力

检察权独立行使是维护法制统一和正确实施的重要保障。1982年《宪法》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。”^{④⑧}这是我国《宪法》首次明确对“检察权”独立行使作出的规定,意味着“检察权”不仅是一种国家权力,更是独立行使的国家权力。

如前文所述,1954年《宪法》使“检察权”拓展出国家权力的内涵,同时与1954年《人民检察院组织法》一致规定:“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。”^{④⑨}初步体现了检察权独立行使问题,但其中更多蕴含的是“职权”,而非国家权力的独立行使。时隔25年,党的十一届三中全会指出:“检察机关和司法机关要保持应有的独立性。”^{⑤⑩}前后两个时代都涉及了检察权的独立行使问题,“无论过去还是现在,各级人民检察院在法定的权限范围内,独立行使检察权,都是于法有据,极为必要的”^{⑤⑪}。同时,纠正了此前对检察权独立行使进行的错误批判,所谓“以法抗党”实际上是在鼓吹以“长官意志”抗法,“向党闹独立性”并非说可以独立于党的领导,检察机关对公民是否遵守《宪法》和法律进行监督,是行使法定职权,对国家机关及其工作人员的违法行为,独立行使检察权,同样是履行国家《宪法》赋予自己的神圣职责,并非“以监督者自居”,检察干部忠于职守,不是滥用职权,并非特权思想。^{⑤⑫}基于此,全国人大常委会在关于修正1978年《宪法》的议案中提出:“为保持检察机关应有的独立性,有利于执行检察任务,将各级人民检察院现在的监督关系改为由最高人民检察院领导地方各

^{④⑧} 《宪法》(1982年)第131条。

^{④⑨} 《宪法》(1954年)第83条;《人民检察院组织法》(1954年)第6条第1款。

^{⑤⑩} 《中国共产党第十一届中央委员会第三次全体会议公报》,载中共中央党校教务部编:《十一届三中全会以来党和国家重要文献选编(一九七八年十二月——二〇一四年十月)》(修订本),中共中央党校出版社2015年版,第16页。

^{⑤⑪} 陈一云:《人民检察院要独立行使检察权》,载《人民日报》1979年3月20日,第3版。

^{⑤⑫} 参见前注^{⑤⑪},陈一云文。

级人民检察院和专门人民检察院的工作。”^{⑤③}此议案通过后,《宪法》中即规定:“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。”^{⑤④}应当注意到,虽然其修改目的在于保持检察机关的独立性,但在具体内容上并未明确体现检察权的独立行使。

在检察立法中也对检察权为独立行使的国家权力作出了明确的规定。1979年6月,最高人民检察院在对《人民检察院组织法》修正草案进行的说明中就提出:“检察权是国家权力的一种,属于中央的权力,具有较大的集中性。”^{⑤⑤}这里明确提出了“检察权”是“国家权力”,认可检察权是一种权力类别,是国家权力体系中的固定配置。彭真也作出说明:“检察院组织法运用列宁关于检察院的职权是维护国家法制的统一的指导思想,结合我们的情况,规定:(1)检察院‘独立行使检察权,不受其他行政机关、团体和个人的干涉’。”^{⑤⑥}该内容具体规定在1979年《人民检察院组织法》之中。^{⑤⑦}同时,独立行使检察权的相对性也被提出,黄火青就认为:“由于检察机关面临的任务十分艰巨和繁重,由于依法独立行使职权会遇到很大的阻力和困难,现在比任何时候都更加迫切需要党委加强对检察工作的领导。要请党委在路线、方针和政策方面加强领导。”^{⑤⑧}

检察权独立行使在1982年《宪法》中得到明确。在1982年《宪法》草案中规定:“人民检察院依照法律规定独立行使检察权,不受行政机关、团体和个人的干涉。”^{⑤⑨}后续也特别对独立行使检察权问题进行了讨论,最终在1982年《宪法》正式文本予以确认。相较于1954年《宪法》、1978年《宪法》以及1979年《宪法》修改条款有关检察权独立行使的规定,1982年《宪法》扩充和明确了不受干涉的对象,在宪法层面明确了检察权独立行使的意涵。同时,关于检察权独立行使的问题,明确其中的“独立”所指向的对象是行政机关、社会团体和个人,并不包括党对检察机关的领导,以及国家权力机关对检察机关的监督,“这种领导和监督虽然也是一种‘干涉’,但这种‘干涉’是符合我国的政治制度的、合法的和必要的”^{⑥⑩}。

(四)“检察权”为“刑事检察权”

与此前立法相比,1979年《人民检察院组织法》在具体职权的某些方面发生变化,形成了一种注重刑事检察职权的状态,并在此职权维度体现了“检察权”的概念内涵。

⑤③ 《第五届全国人民代表大会常务委员会关于修正〈中华人民共和国宪法〉若干规定的议案》,载全国人大常委会法制工作委员会宪法室编:《中华人民共和国制宪修宪重要文献资料选编》,中国民主法制出版社2021年版,第285页。

⑤④ 《宪法》(1979年修正)第43条第2款。

⑤⑤ 《最高人民检察院关于〈中华人民共和国人民检察院组织法〉修正草案的说明》,载前注⑥,闵钊编书,第417页。

⑤⑥ 彭真:《关于七个法律草案的说明》,载《人民日报》1979年7月1日,第1版。

⑤⑦ 参见《人民检察院组织法》(1979)第9条。

⑤⑧ 黄火青:《履行检察机关职责保障法律统一实施》,载《人民日报》1979年8月4日,第1版。

⑤⑨ 《中华人民共和国宪法修改草案》(1982年4月26日)第133条,载前注⑤③,全国人大常委会法制工作委员会宪法室编书,第90页。

⑥⑩ 王桂五:《王桂五论检察》,中国检察出版社2008年版,第184页。

具体而言,1979年《人民检察院组织法》规定:“人民检察院通过行使检察权,镇压一切叛国的、分裂国家的和其他反革命活动,打击反革命分子和其他犯罪分子,维护国家的统一,维护无产阶级专政制度,维护社会主义法制……保卫社会主义现代化建设的顺利进行。”^⑥这其中所提到的“检察权”应当是政治任务和法律职权统一后的表述,这种权力属性侧重于刑事属性和行政属性。从具体职权出发,体现的更为明显,即“(一)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。(二)对于直接受理的刑事案件,进行侦查。(三)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。(四)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。(五)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。”^⑦这五项职权显然都是有关刑事检察方面的内容,按照条文的排列,只有第一部分使用了“检察权”,其他类别的职权则不以“检察权”作为行使方式,而是以“侦查”“监督”“提起公诉”“支持公诉”等术语和方式予以表达。应该说,第一部分提及的“检察权”应当属于强调与重大刑事案件有关的检察职权,其他四项则是所有刑事案件中涉及的检察职权。可见,在1979年《人民检察院组织法》中,“检察权”在职权方面明显为刑事检察权。

自1979年《人民检察院组织法》和1982年《宪法》颁布后,中国“检察权”概念得到了很大发展,其概念结构要素已经具备,“检察权”也成为中国政治法律场域下的较为成熟的概念,并为其后续发展奠定了重要基础。

五、现今中国立法中“检察权”的概念结构

随着近年来诉讼制度改革、监察体制改革、2018年修宪以及2018年《人民检察院组织法》修改的叠加聚合,“检察权”概念的内涵和外延亦随之再次深化和拓展,并在此基础上形成了现今中国立法中的概念结构。

(一)“检察权”为人民检察院独立行使的国家权力

从1982年《宪法》颁布到2018年修宪,关于“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”内容始终未变。很显然,“检察权”作为宪法概念,以及宪法规范意义上的独立行使的国家权力类别也一直被明确,并成为现今中国“检察权”概念结构中的重要内容。

随着监察体制改革和2018年修宪,国家权力结构作出了重大调整,《宪法》中增加了关于监察权的内容,在人大领导下形成了“一府一委两院”模式,行政机关、监察机关、

^⑥ 《人民检察院组织法》(1979年)第4条。

^⑦ 《人民检察院组织法》(1979年)第5条。

审判机关、检察机关分别独立行使行政权、监察权、审判权、检察权,其中监察权在于重塑我国权力监督体系,并未打破各权力之间平行和独立的状态,因此检察权不依附于任何一种二级权力,而是作为独立的国家权力参与保障其他国家权力的有序运行。

值得注意的是,检察权的独立行使是相对的,其“独立”所表达的内涵为“不受行政机关、社会团体和个人的干涉”,但必须在党的领导下,在人大权力的制约和监督之下,同时“检察权是监督性、非实体性、非终局性的权力,这些特点决定了检察权运行的正当性会受到后续程序的检验,它的实现有赖于其他国家权力的确认,检察权自己也受到其他国家权力的许多制约”^{⑥3}。因此,讨论检察权独立行使需要基于中国宪制和国家权力结构,并在这个语境下理解检察权的独立性。

可以说,在中国宪法语境下,“检察权在国家权力体系有着独立地位,是一项完整独立的国家公权力”^{⑥4}。因此,现今中国“检察权”概念所表达的一部分内涵应是在国家权力中的一种相对独立运行的专门权力类别。

(二) 蕴含极强法律监督属性的国家权力

检察权在起始意义上就具有监督属性,二者的兼容具有历史合理性。自1982年《宪法》将人民检察院定位为“法律监督机关”后,形成了“法律监督机关”行使“检察权”的模式,在宪法层面上明确了检察权与法律监督的关系,并以此表现出检察权的法律监督属性。在后续的发展过程中,检察权中的法律监督属性更加凸显,并成为蕴含极强法律监督属性的国家权力。

关于检察权和法律监督的关系问题,国内理论界一直处在讨论之中。法律监督一元论者认为,人民检察院为《宪法》上的“法律监督机关”,那么“检察权”就是“法律监督权”,人民检察院的各项职权都统一于法律监督,^{⑥5}非法律监督一元论者则认为,检察权应当以公诉权为中心,《宪法》和《人民检察院组织法》均未明确“检察权”就是“法律监督权”,因而“检察权”与“法律监督权”并非同一。^{⑥6}笔者认为,检察权为《宪法》明确的一项国家权力,包含了法律监督在内的多项检察职权,是整个检察活动的集合性表现,需要在国家权力视角下进行整体考量。法律监督是“检察权”概念内涵中不可或缺的重要元素,是检察权运行过程中的重要表现,同时“法律监督”概念更具有弹性,其背后制度的功能性和价值决定了不能将它严格框定在程序和规范上。随着国家权力结构的调整以及检察制度改革,“检察权”与“法律监督”的关系也愈加紧密,检察权在外延上拓宽了法律监督的范围,法律监督则更是从职权维度充实着“检察权”的概念内涵,推动了“检察权”概念内涵的发展,更加凸显了检察权法律监督的属性。具体而言,

⑥3 王玄玮:《中国检察权转型问题研究》,法律出版社2013年版,第104页。

⑥4 王守安、田凯:《论我国检察权的属性》,载《国家检察官学院学报》2016年第5期,第81页。

⑥5 参见石少侠:《我国检察机关的法律监督一元论——对检察权权能的法律监督权解析》,载《法制与社会发展》2006年第5期,第23页。

⑥6 参见陈卫东:《我国检察权的反思与重构——以公诉权为核心的分析》,载《法学研究》2002年第2期,第15页。

在刑事检察领域,着力推进“捕诉一体”办案模式,加强对刑事诉讼全过程的监督,全面推进认罪认罚从宽制度有效实施;在民事检察领域,对民事程序违法、生效判决、虚假诉讼、判决执行等方面的监督供给大大加强;在行政检察领域,加强了对行政判决、裁定执行和非诉执行检察监督,以及对违法行政行为的监督;近年来逐渐展开的公益诉讼工作更是体现法律监督的重要功能。即便在监察体制改革下,检察权发生了具体职权配置的变化,也未动摇检察机关作为法律监督机关的宪法定位,亦未影响到法律监督整体功能的实现,反而“更加凸显了检察机关作为法律监督者的性质”^{⑥7}。

可以说,在当下中国法语境中,“检察权”和“法律监督”语义的相近性推动着二者合力影响我国检察学界、实务界的主要理论认识和实践命题。“应当承认以法律监督为内容的检察权是一个从内容到形式都十分中国化的概念。但重要的不是概念本身,而是这一概念所反映的内容是否具有正当性。”^{⑥8}因此,法律监督不仅是检察机关重要职权的一种概括性表达,也是“检察权”概念中的重要元素,是区别其他国家权力的重要特征。

人民检察院履行法律监督职权在很大程度上就是检察权运行过程的体现。实质上,“法律监督职权”“实行法律监督”等概念均指在“检察权”概念下某些具体的检察职权,“检察权”概念在中国语境下的分析必须以法律监督为遵循视角,但它绝非“法律监督”,更不能被称为“法律监督权”,而是蕴含了极强法律监督属性的国家权力。

(三) 包含多面向职权的复合型权力

《宪法》规定的任何一个机关都是性质单一而多面向职权复合的组织。人民检察院为《宪法》上的“法律监督机关”,所行使的检察权在发展过程中基于“检察”的内涵逐渐囊括了诸多职权,形成了包含多面向职权的复合型权力。

根据《人民检察院组织法》的规定,检察职权包括:依法对有关刑事案件进行侦查;对刑事案件进行审查,批准或决定是否逮捕;对刑事案件进行审查,决定是否提起公诉,对决定提起公诉的案件支持公诉;提起公益诉讼;诉讼监督;对判决、裁定等生效法律文书的执行进行监督;对监狱、看守所的执法监督;依据法律监督职权还可进行调查核实,提出抗诉、纠正意见、检察建议;最高人民检察院有权对最高人民法院的死刑复核活动进行监督,对报请核准追诉的案件进行审查,决定是否追诉,对检察工作中具体应用法律的问题进行解释,以及发布指导性案例。^{⑥9}

“检察权”概念的职权维度在诉讼法中均有展开。第一,对诉讼进行法律监督。在《刑事诉讼法》《民事诉讼法》和《行政诉讼法》中均规定了人民检察院依法对诉讼实行法律监督,^{⑦0}《刑事诉讼法》还明确了某些具体监督方式,如对监视居住的决定和执行、

⑥7 周新:《论我国检察权的新发展》,载《中国社会科学》2020年第8期,第69页。

⑥8 樊崇义:《一元分立权力结构模式下的中国检察权》,载《人民检察》2009年第3期,第6页。

⑥9 参见《人民检察院组织法》(2018年修正)第20、21、22、23条。

⑦0 参见《刑事诉讼法》(2018年修正)第8条;《民事诉讼法》(2021年修正)第14条;《行政诉讼法》(2017年修正)第11条。

执行刑罚,强制医疗决定和执行的合法性监督。^⑪第二,对案件进行侦查。侦查权是人民检察院的重要职权,《刑事诉讼法》规定:“人民检察院在对诉讼活动实行法律监督中发现的司法工作人员利用职权实施的非法拘禁、刑讯逼供、非法搜查等侵犯公民权利、损害司法公正的犯罪,可以由人民检察院立案侦查。”^⑫在监察体制改革后,原归属于检察机关的职务犯罪侦查权转隶到监察机关,但依然保留了部分案件的侦查权。^⑬第三,提起公诉、支持公诉。公诉是人民检察院的传统重要职权,《刑事诉讼法》规定:“检察、批准逮捕、检察机关直接受理的案件的侦查、提起公诉,由人民检察院负责。”^⑭第四,抗诉。抗诉是人民检察院对法院生效判决和决定确有错误,或者是民事、行政调解书有损国家利益和社会利益的情形进行的抗议行为,是人民检察院一项稳定的重要职权,现行的《刑事诉讼法》《民事诉讼法》《行政诉讼法》对此都有明确规定。^⑮第五,提起公益诉讼。公益诉讼分为民事和行政,民事公益诉讼为:“人民检察院在履行职责中发现破坏生态环境和资源保护、食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为,可以向人民法院提起诉讼。”^⑯行政公益诉讼为:“人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为,致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的,应当向行政机关提出检察建议,督促其依法履行职责。行政机关不依法履行职责的,人民检察院依法向人民法院提起诉讼。”^⑰以上两个条款为人民检察院提起公益诉讼的重要法律依据。同时,随着近年来公益诉讼工作的有效展开,其受案范围逐渐由“等内”向“等外”拓展。第六,提出检察建议。如前所述,检察机关在提起行政公益诉讼前可以提出检察建议,此外,根据《民事诉讼法》和《行政诉讼法》的规定,地方各级人民检察院发现同级人民法院已经发生法律效力的判决、裁定依法应当再审,或者发现调解书损害国家利益、社会公共利益的,有权发出检察建议,各级人民检察院对审判监督程序以外的其他审判程序中审判人员的违法行为,有权向同级人民法院提出检察建议。^⑱

“检察权”是一个概括性的概念,所表达的意涵是多种职权复合在一起的统称,但是其中包括的内容则是具体的,并且随着时代变迁和政治法律任务的需要而优化配置。在

⑪ 参见《刑事诉讼法》(2018年修正)第75条第4款、第276条、第307条。

⑫ 《刑事诉讼法》(2018年修正)第19条第2款。

⑬ 参见最高人民检察院《关于人民检察院立案侦查司法工作人员相关职务犯罪案件若干问题的规定》(高检发研字〔2018〕28号)。其中规定人民检察院立案侦查的案件管辖范围包括:非法拘禁罪;非法搜查罪;刑讯逼供罪;暴力取证罪;虐待被监管人罪;滥用职权罪;玩忽职守罪;徇私枉法罪;民事、行政枉法裁判罪;执行判决、裁定失职罪;执行判决、裁定滥用职权罪;私放在押人员罪;失职致使在押人员脱逃罪;徇私舞弊减刑、假释、暂予监外执行罪。

⑭ 《刑事诉讼法》(2018年修正)第3条第1款。

⑮ 参见《刑事诉讼法》(2018年修正)第254条第3款;《民事诉讼法》(2021年修正)第215条第1、2款;《行政诉讼法》(2017年修正)第93条第1、2款。

⑯ 《民事诉讼法》(2021年修正)第58条第2款。

⑰ 《行政诉讼法》(2017年修正)第25条第4款。

⑱ 参见《民事诉讼法》(2021年修正)第215条第2、3款;《行政诉讼法》(2017年修正)第93条第2、3款。

现今中国,随着监察体制改革和2018年修宪,检察权与监察权共同被规定在《宪法》之中,检察职权进行了调整,职务犯罪侦查权转隶给监察委。在“四大检察”和“十大业务”格局中,“检察权”的职权面向更加明确,检察权在传统工作格局中表现为以刑事检察“一家独大”的不平衡状态逐渐发生了变化,呈现出刑事检察、民事检察、行政检察、公益诉讼动态性全面协调发展的趋势,发挥出了检察权的整体效能,夯实了“检察权”作为描述和确定人民检察院行使权力和概括其职权的概念功能。

通过对“检察权”概念内容的阐释映照出了其概念结构,并呈现出了清晰完整的概念内涵。同时,通过对现今中国立法中“检察权”概念结构的考察,可以明晰其中的一些重要问题:第一,检察权的本质是在国家权力结构中实现权力的制约监督。即国家权力需要划分,并归属不同国家机关行使,形成彼此之间的制约,避免权力滥用。如前文所述,检察权具有独立的宪法地位,在与行政权、监察权、审判权形成分工的基础上发挥着监督制约的功能,保障法律统一规范的适用,维护国家法制的尊严和统一,凸显出中国特色社会主义检察制度的特征。第二,检察权的核心为“检察审查”。从检察职权角度考察可知,检察权中蕴含着检察审查的共性内容,在具体检察职权中“实际上均包含着审查前置的要求,这说明新时代检察权呈现以检察审查为核心内容的样态,这是所有检察职权的‘最大公约数’”^⑨。第三,检察权发展与调整具有限度。检察权必须在遵循中国宪制的前提下,符合国家权力结构调整的需求,紧随国家治理和社会治理的导向,紧抓“检察审查”的核心,坚持法律监督属性,动态调整各项检察职权的行使方式,顺应时代使命和任务持续发展。

可以说,“检察权”作为《宪法》中独立行使、蕴含极强法律监督属性并包含多面向职权的国家权力,是在《宪法》框架内经历了中国法治发展的历史塑造,在不同的历史阶段呈现出了当时的显著性,最终在现今中国立法中形成了完整的概念结构,并且从中体现出了检察权概念内涵的本质、核心和发展限度。

六、结 语

“检察权”的概念史阐释使其在检察话语体系中获得更多的理论意义。“检察权”并非中国首创,但在中国语境下具有其特殊意味,即从历史维度揭示“检察权”概念生成的中国元素,体现中国法制发展过程中检察制度自主性发展的道路选择以及域外检察制度和理论的中国化进程。现代中国的“检察权”与西方国家的“检察权”存在显著差异,其表现出来的正是人民检察制度发展的重要轨迹,是中国本土化法治话语体系的建构过程,凸显了中国特色社会主义法治建设的重要成就。作为中国化的法律概念,“检察权”以我国一元化的权力配置为结构基础,成为一项独立的国家权力,形成了以宪法

^⑨ 苗生明:《新时代检察权的定位、特征与发展趋向》,载《中国法学》2019年第6期,第228页。

为统帅、以人民检察院组织法为主体、以诉讼法为重要组成部分、以其他法律法规为补充的职权体系,并将各项职权统摄在“检察权”概念之下,从根本上反映了检察权的本质属性与价值功能,解决了现代社会的权力制约问题,也契合了我国议行合一政治模式要求权力监督的现实。在新时代背景下,社会、经济、科技都在发生变化和调整,国家法治建设步伐不断向前迈进,检察机关的法治保障功能更加凸显,“检察权”也将在时代特色和法治需求的基础上,在坚持中国特色社会主义法治道路上贡献更加自信的中国理论。

Abstract: ‘Procuratorial power’ is the state power independently wielded by the procuratorial organs in accordance with the *Constitution of the People’s Republic of China*. Reviewing from the perspective of ‘conceptual history’, the reform in the late Qing Dynasty established the functional dimension in the modern concept of ‘procuratorial power’, which was continuously expanded in the Republic of China. In the construction of the people’s procuratorial system before the founding of the People’s Republic of China, the concept of ‘procuratorial power’ appeared. Together with the Soviet procuratorial legislation, it affected the procuratorial legislation in the early stage of the People’s Republic of China with the connotation of the legal supervision attribute. The *Constitution of 1954* constitutionalized the concept of ‘procuratorial power’ and it has been expanded to state power, with independent nature and the attribute of legal supervision. After the reform and opening up, the *Constitution of 1982* clarified that the ‘procuratorial power’ is the state power exercised independently and has an attribute of legal supervision, which exercises the functions and powers in criminal prosecution. In the current Chinese legislation, ‘procuratorial power’ is the state power which is exercised independently, and contains a prominent legal supervision attribute and multiple functions and powers, which ensures the construction of socialist rule of law with Chinese characteristics.

(责任编辑: 李 游)