

学校编码：10384

分类号_____密级_____

学 号：X2013120087

UDC_____

厦 门 大 学

硕 士 学 位 论 文

基层检察院内部机构设置改革问题研究

On Internal Organization Structuring of
the Basic People's Procuratorate

谭丽娟

指导教师姓名：周 贇 教 授

专业名称：法 律 硕 士

论文提交日期：2016 年 10 月

论文答辩时间：2016 年 月

学位授予日期：2016 年 月

答辩委员会主席：_____

评 阅 人：_____

2016 年 10 月

厦门大学学位论文原创性声明

本人呈交的学位论文是本人在导师指导下,独立完成的研究成果。本人在论文写作中参考其他个人或集体已经发表的研究成果,均在文中以适当方式明确标明,并符合法律规范和《厦门大学研究生学术活动规范(试行)》。

另外,该学位论文为()课题(组)的研究成果,获得()课题(组)经费或实验室的资助,在()实验室完成。(请在以上括号内填写课题或课题组负责人或实验室名称,未有此项声明内容的,可以不作特别声明。)

声明人(签名):

年 月 日

厦门大学学位论文著作权使用声明

本人同意厦门大学根据《中华人民共和国学位条例暂行实施办法》等规定保留和使用此学位论文，并向主管部门或其指定机构送交学位论文（包括纸质版和电子版），允许学位论文进入厦门大学图书馆及其数据库被查阅、借阅。本人同意厦门大学将学位论文加入全国博士、硕士学位论文共建单位数据库进行检索，将学位论文的标题和摘要汇编出版，采用影印、缩印或者其它方式合理复制学位论文。

本学位论文属于：

（ ） 1. 经厦门大学保密委员会审查核定的保密学位论文，
于 年 月 日解密，解密后适用上述授权。

（ ） 2. 不保密，适用上述授权。

（请在以上相应括号内打“√”或填上相应内容。保密学位论文应是已经厦门大学保密委员会审定过的学位论文，未经厦门大学保密委员会审定的学位论文均为公开学位论文。此声明栏不填写的，默认为公开学位论文，均适用上述授权。）

声明人（签名）：

年 月 日

厦门大学博硕士学位论文摘要库

内 容 摘 要

检察机关的内设机构是检察权运行的组织载体，也是检察职能得以发挥的承载单位。当前基层检察院内设机构设置较为混乱，存在着内设机构职能重叠、不符合检察职权运行规律、行政化影响过多等问题，与司法改革视野下检察工作对内设机构的价值要求存在冲突，内设机构改革和调整是当前我国基层检察院司法体制改革不可回避的问题。

本文试图在探究检察机关的定位及其职权的划分，基层检察院机构设置存在的问题和主要成因的基础上，结合实践中部分基层检察院试行内设机构改革情况进行考察和调研。汲取有益经验，发现不足和问题，明晰机构改革的实践效果以及现实阻碍，从而对基层检察院内设机构的完善从实践层面提出一些个人的想法。

笔者主张，可以尝试以检察职权的性质分类为主要设置依据，采取“分类改革加职权优化”的模式，区分业务机构和综合管理机构的改革方法，并在现有职权配置的基础上进行职权优化。通过整合、调整、充实和完善各内设机构，设计符合法律定位的改革构想，保证新的内设机构组织架构与职权配置和新的检察运行体制相适应。

关键词：基层检察院；检察职能；机构改革

ABSTRACT

The internal institution of a basic people's procuratorate is the carrier of procuratorial power, which also affects the procuratorial function. There are some problems concerned with the internal institutions of basic people's procuratorates such as functional overlap, violating the operation of procuratorial power and excessive bureaucracy, that conflict with the value of the judicial reform in basic people's procuratorates. The reform and adjustment of the internal institutions are an inevitable challenge during the judicial reform process.

Firstly, the article is going to analysis the attribute of procuratorates and the division of procuratorial function in order to explore the main problems and important factors of the internal institution. And then, combined with the observations and investigations from some basic people's procuratorates, useful experiences and deficiencies are presented during the study. Last, based on the sufficient research on the effect and obstruction of judicial reform, the article will give specific proposals to improve the internal institutions of basic people's procuratorates.

According to the classification of procuratorial power's attribute, the article suggests to adopt the model of "classified reform and functional optimization", which distinguishes the procuratorial departments and administrative departments. And the purpose of arranging the reform proposals is to match with the operation of procuratorates' power and system by improving the internal institutions of basic people's procuratorates.

Key Words: Basic people's procuratorate; Procuratorial function; Reform of institution.

目 录

引 言	1
第一章 检察权的性质及其内部配置	2
第一节 检察权的性质	2
第二节 检察机关的基本职权	6
一、法律监督权	7
二、案件侦查权	8
三、公诉权	8
第三节 基层检察院职能部门梳理	9
第二章 基层检察院机构设置的发展演变及现状评价	12
第一节 基层检察院内设机构设置发展演变	12
第二节 基层人民检察院内设机构设置的“乱”象	14
一、机构设置的名称“乱”	14
二、机构设置的标准“乱”	14
三、机构设置的结构“乱”	15
四、机构设置的数量“乱”	16
五、派出检察室设置“乱”	16
第三节 “乱”象所导致的问题及原因分析	17
一、“乱”象所导致的问题	17
二、“乱”象产生的主要成因	19
第三章 基层检察院实行内设机构改革实践考察	22
第一节 基层检察院内设机构改革的主要模式	22
一、“四大局”模式	23
二、“五部制”模式	25
三、“一局三部”模式	26
四、“五局三部一室”模式	26
第二节 基层检察院内设机构改革的主要成效	29

第三节 基层检察院内设机构改革的现实阻碍	31
一、权力制约的问题	31
二、角色重叠的问题	32
三、检察人员的发展问题	33
四、职能与人员的协调问题	34
五、机构名称与检察职能的宣传问题	34
第四章 基层检察院机构设置改革模式之构想	36
第一节 基层检察院机构设置的基本思路	36
一、内设机构的划分标准	36
二、是否采用“大部制”改革模式	37
第二节 基层检察院机构设置的基本原则	38
一、依法设置原则	38
二、适当分离原则	39
三、精简规范效能原则	40
四、人员分类管理原则	40
第三节 完善基层检察院机构改革的具体设想	40
一、统一名称和级别	41
二、合理确定内设机构数量	41
三、业务机构调整	42
四、综合管理机构调整	45
结 语	47
参考文献	48
致 谢	50

CONTENTS

Preface	1
Chapter 1 The Attribute and Internal Organizations of Procuratorial Power	2
Subchapter 1 The Attribute of Procuratorial Power	2
Subchapter 2 The Basic Functions and Powers of Procuratorate	6
Section 1 Legal Supervision	7
Section 2 Investigation	8
Section 3 Public Prosecution	8
Subchapter 3 A Summary of the Functional Departments of Basic People's Procuratorates	9
Chapter 2 The Development of the Internal Organizations of Basic People's Procuratorates and Evaluations on Their Status	12
Subchapter 1 The Development of the Internal Organizations of Basic People's Procuratorates	12
Subchapter 2 The Confusions in the Internal Organizations of the Basic People's Procuratorates	14
Section 1 Confusion in the Names of the Organizations	14
Section 2 Confusion in the Organization Establishment Criterias	14
Section 3 Confusion in the Organization Structures	15
Section 4 Confusion in the Number of the Organizations	16
Section 5 Confusion in the Setup of Outpost Committees	16
Subchapter 3 Problems Introduced by the Confusions and Analysis on Their Causes	17
Section 1 Problems Introduced by the Confusions	17
Section 2 Main Causes of the Confusions	19
Chapter 3 The Reform of the Internal Organizations in Basic People's Procuratorates	22
Subchapter 1 The Solutions to the Internal Organization Reform	22
Section 1 "Four Bureaus" Mode	23

Section 2 “Five Departments” Mode	25
Section 3 “One Bureau and Three Departments” Mode	25
Section 4 “Five Bureaus Three Departments and One Office” Mode	26
Subchapter 2 The Results of the Internal Organization Reform	28
Subchapter 3 The Obstructions in the Internal Organization Reform	30
Section 1 Constraints of the Powers	30
Section 2 Redundancy of the Roles	31
Section 3 Development of the Prosecutors	32
Section 4 Coordination between the Functionality and the Personnel	33
Section 5 Publicity of the Organization Names and Functions	33
Chapter 4 Proposed Solutions to the Internal Organization	
Reform in Basic People's Procuratorates	35
Subchapter 1 Basic Idea of the Organization Setup in Basic People's	
Procuratorates	35
Section 1 Criterias to Divide the Internal Organizations	35
Section 2 Whether to Adopt "Giant Department" Solution	36
Subchapter 2 Principle of the Organization Setup in Basic People's	
Procuratorates	37
Section 1 Setup in Accordance to the Legislation	37
Section 2 Appropriate Divisions	38
Section 3 Streamline and Regulating the Functionalities	39
Section 4 Personnel Classification	39
Subchapter 3 Concrete Solutions to the Internal Organization Reform	39
Section 1 Unified Naming and Levels	40
Section 2 Rationally Determining the Number of the Organizations	40
Section 3 Adjustment in Organization Professions	41
Section 4 Adjustment in Administrations	44
Conclusion	46
Bibliography	47
Acknowledgements	49

引 言

检察机关是中国特色社会主义国家法律监督的专门机关，基层检察院是检察工作的基础，检察机关 80%以上的案件办理在基层，80%以上的人员配备在基层，在这种金字塔型的体系中，基层检察权的运行状况关系着整个检察事业的兴衰成败。近年来，基层检察院机构设置不合理，导致基层检察权的运行困难重重，严重阻碍了检察机关的发展。新一轮的司法体制改革已经启动，如何通过调整检察机关内部机构设置保障检察权行使方面能够获得更多的自由，从而实现检察职权的优化配置，适应整个检察改革的步伐，这是当前我国检察机关进行司法体制改革工作推进中必须认真思考的问题。

笔者所在的基层检察院在 2014 年尝试对内设机构和人员整合进行探索，尽管有一些效果，然而与此同时也让诸多的缺陷与不足逐渐凸现出来，再对比其他开展试点的基层检察院改革模式，给人一种乱花渐欲迷人眼，雾里看花水中望月的感觉，感觉基层检察院内设机构改革实践中的问题并未被归纳总结，也尚未找到相对合理有效的解决途径。那么，被称为“拆庙减官”行动的内设机构改革，要如何突破重重阻力，实现平稳过渡？这种疑惑，也正是笔者选取这个题目的动因之一。因此，总结部分基层检察院机构改革试点的成败得失，探索研究如何设置和完善基层检察院内设机构，规范内设机构设置运行，厘清检察权的内部配置规律和优化方案，保障检察权公正高效独立运行，对于推动检察机关机构改革存在较大的实践价值。

第一章 检察权的性质及其内部配置

第一节 检察权的性质

研究检察制度，首先应就问题的根本而言，认清检察权的根本属性，明晰“检察权是什么”，才能体现出其权力属性应有的职能。关于检察权的性质定位问题，大陆与英美法系彼此间的差异较大，在不同的国家，由于各国国情不同、政治体制不同、司法实践不同，检察权在国家权力的运行结构中的地位也不同。检察权究竟属于何种性质的权力是一个颇有争议的问题，我国学者已经进行了大量的探讨，也是仁者见仁、智者见智。而对这一问题的争论，也对检察职权的分类和功能造成了一定程度的影响，决定了检察组织体制的构建和内部机构的设置问题。目前，关于检察权性质的学说，主要有以下五种具有代表性的学说：

第一种，行政权说。指出检察权的本质是行政权。其主要理由有：一是从我国检察机关的组织领导体系和检察权实施形式来看，检察机关组织体系上是采取垂直领导体系，依据《宪法》的规定，上下级检察机关彼此间属于一种领导与被领导关系，后者需要绝对服从前者的指示与命令，且前者可以撤销和更改后者作出的非正确处理意见，这明显具有行政权的特性。二是检察机关所行使的侦查权体现为一种积极主动的职权，与行政权的积极性质相吻合，而非消极的司法权，不具备司法权的消极被动属性，同时检察权在很多时候不具备司法权的终局性，更接近为一种相对请求权。三是在检察机关内部，“检察官一体化”属于检察权运作的常见方式，主要表现在检察官行使职权时受其上级的指导和约束，检察官之间可以相互替代职务，这对案件于诉讼法层面的效果也不产生影响。^①

第二种，司法权说。这种观点指出检察权应该定性为司法权。这是因为检察官和法官都属于司法行为的实施者，职位存在差异但是本质相同。更有学者认为，检察官和法官之间的紧密关系“就行互相推动钟表转动的齿轮一样”，而将检察官界定为司法官给予相应保障时，方有可能实现真正的司法

^①谢鹏程. 论检察权的性质[J]. 法学, 2000, (2): 14.

独立。^①其主要依据在于宪法将检察机关与审判机关设置在同一层次，两者的法律地位相似，公诉权在一定程度上表现出明显的司法权性质，对于某些案件具有最终的裁量权，且检察官的诉讼活动具有相对的独立性。

第三种，双重属性说。该学说将以上两种观点综合，即认为检察权不仅具有行政性还具有司法性，是矛盾综合体。行政权的特性主要体现在检察权组织结构和自上而下的工作方式，以及其运行往往是主动“出击”的结果；而司法权的特性则体现在检察权是以确保法律效力以及维护公共利益为追求的，尤其是在查明事实以及实施相应法律判断层面，检察官以及法官的职责也在于此，检察权是司法活动的重要推动力量。^②同时，检察官具有一定的独立性，可以独立作出诉讼判断并产生效力。台湾学者林钰雄通过研究检察官法律地位之后指出：“余非上命下从之行政官，亦非独立自方之法官，余乃处于二者之间，实现客观法意旨并追求真实与正义的司法官署！”这属于一种对双重属性（更关注其司法性）的定义。此外，在检察权的“双重属性说”中，有些学者还从总体效应和世界范围两个角度，认为仍应将检察机关作为司法机关定位，有利于强化检察机关的独立性，利大于弊。^③

第四种，检察权说。有部分学者认为，检察权不是其他权利，它是一种独立存在的国家权力，不是行政、不是司法、也不是完全法律监督性的国家权力。^④其理由主要基于以下两点：一是我国的制度属于人民代表大会，因此检察权来自该制度赋予的权力，其成为一种特定的权力类型不存在法律和制度上的障碍；二是检察权权能的复合型决定了将其单独归纳为某种权力类型都是不合适的，因此可以考虑独辟蹊径将检察权认定为一种权力类型从而搁置检察权的性质定位问题。

第五种，法律监督权说。法律监督说认为无论是行政性还是司法，它们被提出来基本上依赖于“三权分立”理念的存在，而中国的检察制度则在很大程度上延续了列宁关于法律监督的设置，“检察权集中表现为法律监督权或者说法律监督理论包括检察权的思想观点以及其理论直接受到列宁的法

^①龙宗智. 论检察权的性质与检察机关的改革[J]. 法学杂志, 1999, (10): 3.

^②谢鹏程. 论检察权的性质[J]. 法学, 2000, (2): 15.

^③同本页注^①, 第6页。

^④汪太贤. 中国宪法学[M]. 北京: 法律出版社, 2011. 105—107.

律监督权的影响”。^①我国实行的人民代表大会制度，仅靠全国人民代表大会监督行政权和审判权是不现实的，且人民代表大会并非常设性机构，无法持续的行使监督权，这时，检察机关应运而生。因此法律监督论者认为应从宪法对检察权的界定出发，将其归结成法律监督属性才能更恰当、更深刻的揭示检察权的根本属性。

综合以上观点分析，上述理论中前三种观点以西方三权分立政体作为标准来审视我国检察权，认为我国检察权具有行政性、司法性亦或兼具行政性和司法性，有其一定合理性，分别考虑到了检察权职能中的某个特性，揭示了检察权运行中的特定规律，但以检察权具有的某些属性就此断定其本质性质，难免有以偏概全之嫌疑，所以这一权力不能简单归入行政权，也不能简单归入司法权，它已经超出西方三权分立模式下的“三权而具有自身的独立性”。检察权说的论断仅仅简单介绍了检察权的基本特点，但并没有明确指出其本质属性之所在，因此，其相对于前三种学说而言，也并未有多大的进步和创新。

主张法律监督权属性的观点认为，“检察权尽管在部分内容与运作方式的一些层面上稍微隐藏一些行政与司法性质，且后者更为突出，然而不管是什么性质，其均属于检察权的部分从属性、次要方面以及非本质的特点，但是法律监督则体现了检察权的根本属性以及基本作用。因为我国的检察机关属于国家法律监督机关，而检察权在本质上更应当定位为法律监督权。”^②纵观以上五种说法，这种观点貌似最能说明我国检察权性质，并逐渐成为大多数学者的主流观点，笔者对这种将行政权属性和司法权属性结合起来才能全面地认识检察权的性质的说法也深表认同。笔者认为，我国检察机关的定位必须立足于现有的法律规定，立足于中国的现实国情。因此“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关”这一规定不容置疑和动摇。在我国，检察机关在人民代表大会之下，它一方面和行政及审判机关相平行，另一方面又对这个两者存有监督以及制约的功能。也就是说，秉持着实现国家权力功能的原则，国家权力机关在设定行政权、审判权之际，也还设定了独立的法律监督权，这样做的目的在于保障行政权以及审判权行使的范畴不超过法

^①洪皓. 检察权论[M]. 湖北: 武汉大学出版社, 2001. 141.

^②孙谦、刘立宪, 主编. 检察论丛[M]. 北京: 法律出版社, 2001. 83—106.

律许可的界线。所以，从人民代表大会制度出发来看，检察权不是行政权或者司法权中的一种，而是独立的的国家法律监督权。

然而，虽然我国《宪法》已经明确检察机关的职责是实施法律监督权，但并不意味着检察权的法律监督权这一性质没有遭遇理论和实践的挑战，也并不意味着这一权力属性与检察制度、检察职能的运行之间没有矛盾。因此，为明确检察权的定位，就有必要探讨机关的地位和性质，界定检察职能的范围。

那么，法律监督机关究竟是怎样的？检察机关的“法律监督”的特质所在？笔者认为，有学者从《宪法》的条文出发，做了较为客观全面的描述：第一，检察院是一种与法院对称、但并不同一的国家机构，尤应明确的是，检察院并非司法机关；第二，宪法赋予检察院的唯一职权是“法律监督”权，其具体监督对象包括除立法以外的所有公权机构及其活动；第三，这种监督权与一般的“监督法律的实施”有所不同；并且，第四，这种监督权具有中立—超然意味，但却又不像行政权、审判权那样具有实质的处分意味，当然，其中立的强调也不如审判权那般刻意。^①同时，检察职能的范围是什么？实践中，检察机关是否按照《宪法》的规定充分履行法律监督权了呢？该学者指出，“当前我国检察院原来是恒渎职并且恒滥用职权。”^②理由主要基于以下两方面：一方面，按照我国《宪法》的有关描述，检察机关法律监督对象应当包括除立法以外的所有公权机构及其活动，但实践中的表现却与之不符或者说不相一致，也就是说其拥有的法律监督权是有缺失的，甚至是“羸弱”的。^③检察机关一般只是在侦查以及审判机关的诉讼活动过程实施监督权，对一般执法的监督则几乎阙如，从这个角度讲，检察机关是“恒渎职”的。另一方面，我国《人民检察院组织法》、《刑事诉讼法》以及其他法律条款都对检察机关的任务和权力进行了更加细致的阐述，包括职务犯罪案件侦查、提起公诉等。不少学者持侦查、公诉就是法律监督的观点，认为侦查权、公诉权本身只是一种手段的存在，对其性质的理解应从它具体的服务目的去定义。因此，检察机关的侦查权、公诉权具有法律监督的性质，同《宪法》

^①周贇. 论我国检察院的角色定位、具体权能及其尴尬[J]. 汉江论坛, 2016, (4): 122.

^②同上, 第 123 页。

^③詹建红. 我国检察权配置之反思[J]. 东方法学, 2010, (4): 41.

对检察机关的定位无异。^①但显而易见，如果按照这个观点，将侦查权定义为法律监督性质，那么逻辑上所有的执法行为都将属于“法律监督”；另公诉权在提起公诉的过程中实际上享有大量的处分权，最典型的就是“不予起诉”，从前述的“法律监督”特质出发，监督权具有中立—超然意味来看，侦查权、公诉权与法律监督权并不相同或者相似，它们属于两类性质的权力形态。此外，如果将这些职权都纳入法律监督的概念之下则过于牵强，因为彼此之间在法理层面没有包容关系。由此得知，《人民检察院组织法》、《刑事诉讼法》中对这种权力的设置显然是超出了《宪法》对检察监督权的定义范围。然而实践中，检察机关却认真地按照这些法律规定“依法行使职权”，这些职权也逐渐成为检察工作的“重头戏”，从而我们说检察机关存在“恒滥用职权”似乎也“名正言顺”了。

基于上述的分析，我们得出这么一个结论：按照我国《宪法》定位，检察机关属于我国的法律监督机关，就此而言，检察权实质上是法律监督权，然而在现实生活中，检察机关却怠于行使这一权力。另外，基于《人民检察院组织法》以及《刑事诉讼法》等法律的规定与《宪法》存在冲突，检察机关同时还拥有公诉权、侦查权等带有行政权性质的职能，这其实也从某一个角度说明了我国长期以来对检察权、检察机关的性质定位一直争论不下的原因。

第二节 检察机关的基本职权

在中文本义中，所谓的职权就是职务范畴之内的权力。就法学角度讲，职权即“国家机关及其公职人员依法作出一定行为的资格”。^②检察机关职权是以检察权为基本依据进行配置的，^③检察机关属于国家的法律监督机关，这从法律的高度保障了其具有的相应的职权。我国《宪法》第131条指出：“人民检察院依照法律规定独立行使检察权”。《人民检察院组织法》第1条指出：“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关”。此外，《刑事诉讼法》

^①张智辉. 法律监督三辨析[J]. 中国法学, 2003, (5): 20—24.

^②中国社会科学院法学研究所. 法学词典[M]. 上海: 上海辞书出版社, 1984. 832.

^③此处所说的检察权配置仅指检察权在检察机关各业务机构中的再配置。

Degree papers are in the "[Xiamen University Electronic Theses and Dissertations Database](#)". Full texts are available in the following ways:

1. If your library is a CALIS member libraries, please log on <http://etd.calis.edu.cn/> and submit requests online, or consult the interlibrary loan department in your library.
2. For users of non-CALIS member libraries, please mail to etd@xmu.edu.cn for delivery details.

厦门大学博硕士论文摘要库