

法律监督与检察职能改革

陈正云*

内容提要：通过检省现代检察制度的生成可以发现，法律监督是现代检察制度共有的基本职能。由此，检察职能改革就是要通过强化法律监督来促进法律实现和人权保障。基于我国宪政体制下的法律监督制度设计，检察职能改革必须明确检察机关的法律监督权限和特点，在此前提下充分利用各方面资源，完善监督内容，提高监督实效，增强监督制约。

关键词：法律监督 检察职能 检察改革

一、现代检察制度生成的根本动因和价值功能

与警察制度、法官制度相比，在政治法律制度的演进中，现代检察制度的生成是比较晚近的。一般认为，现代检察制度乃“革命之子”和“启蒙的遗产”，诞生于法国1789年的大革命，正式建立于1808年拿破仑治罪法典，并随拿破仑的对外武力征讨和扩张而得以传播欧洲诸国。从现代检察制度在西方的生成过程来看，其最直接的原因在于诉讼方式的变革和侦审职能的分立，其内在价值趋向和目标追求则是通过分权制约以维护国家法律的统一。

私诉制度让位于公诉制度，直接催生了检察制度。现代检察制度起源于中世纪的法国和英国，都是以公诉制度的确立为前提，以检察官的设立为标志的。法国早期对加害行为的救济，采取的是私诉方式，由受害人提起诉讼。实行私诉方式虽然可以使起诉能最大程度地表达被害人的意愿，并可直接寻求这种意愿的实现，同时体现了对公民权利的肯定和防止国家权力的不当扩张和异化，但是其弊端也日益突出：随着法律关系的日益复杂，依靠个人能力的刑事追诉困难日增。由于有权控诉者仅限于被害人，或者被害人死亡则限于其家属，如果被害人及其家属慑于加害方的势力不出面控诉或接受对方的贿赂等原因而私下了结，或者是当国家利益、社会公共利益遭受侵害，没有具体受害人出面控诉时，造成追诉不力，导致对加害行为的纵容等。私诉方式的弊端表明自身需要变革，同时也证明公诉的诞生成为客观需要。这种变革最终在法国发生。1285年法国国王菲力普四世即位，把以当事人自诉为主的弹劾主义诉讼方式，改变为国家主动追究的职权主义诉讼方式。与此相应，原先仅代表国王私人处理与诸侯发生的涉及财政、税务和领土方面纠纷的“国王的律师和代理人”改为检察官，作为国家的专职官员逐渐具有了以政府公诉人的身份听取私人控告、侦查、提起公诉、支持控诉、抗议法庭判决并代表国王监督地方行政当局等职能。至17世纪路易十四时期，定名为总检察官，下设检察官于各级法院，以此形成现代意义上的检察制度。英美法系国家的

* 最高人民法院职务犯罪预防厅副厅长。

检察制度，也同样肇始于私诉方式向公诉方式的变革。和法国一样，英国的检察制度也是从“国王代理人”演化而来。为维护王室利益，1162年，英王亨利二世设立了专司向法院控告重大刑事案件的12名陪审员，起到公诉人的作用。从13世纪开始，英王开始派律师代替其起诉。1461年，国王的律师更名为总检察长，同时设置“国王的辩护人”，1515年更名副总检察长，他们都有在皇家法庭上维护君主利益的权力，主要从事政府法律顾问方面的工作，这可以认为是英国检察制度的雏形。^{〔1〕}

纠问一体制度向诉讼分权的转变，促进了检察制度的发展。刑事诉讼纠问一体制度是各国早期基本的诉讼模式。在纠问制度中，由于裁判者集追诉权、审判权于一身而造成的偏颇与擅断，遭到启蒙思想家贝卡利亚等强烈批评，并提出对其进行改革。^{〔2〕}因此，对刑事诉讼程序进行拆解，对诉讼中法官职能重新配置，将其中的侦查（追诉）和审判进行分立，分别不同的阶段，由不同的官署司职则具有内在的合理性，特别是随着私诉方式向公诉方式的变革，注定了纠问一体制度必然要作出相应的变革。这一改造最终也是在法国开始。在法国大革命后，随着公诉权从原纠问法官审判权中分离出来，相应地对刑事诉讼进行了彻底改革。1810年4月20日颁布的《重罪审理法典》确定了最重要并且全新的职权分立原则，将追诉职权、预审职权与审判职权交由不同的机关与司法官行使，追诉职权原则上由专门的司法官行使（即后来的检察机关）；案件预审职权由预审法官行使；审判职权属于审判法庭。不经公诉官请求或被害人告诉，预审程序不得发动，实行不告不理制度，使检察官成为国家公共利益的代表、追诉犯罪并执行公诉的官吏，也完成了纠问制度的变革。可以说，纠问一体制度变革，诉讼阶段、职能分立的确立，使检察官享有公诉权的基础上，更进一步享有侦查（追诉）的职权，从而发展和丰富了现代检察官制度。

私诉向公诉、诉讼一体向诉讼分权即控审分离的变革，实际上蕴含了现代检察制度赖以存在和发展的价值基础，其要者，可归纳为护法、维权和监督三项。

首先，护法。私诉向公诉的转变，为现代检察制度的诞生提供了外部需求，表面上只是提起诉讼的主体、方式发生了变化，却体现了对国家法律统一适用的维护。可以说，私诉向公诉的转变，反映出对犯罪的观念的深刻变化，对追诉犯罪权的性质的重新界定。犯罪不再被认为仅仅是侵害个人利益的行为，指控犯罪也不再仅仅是被害人个人的权利。犯罪是一种侵害国家利益的行为，破坏法律的行为，追诉犯罪不仅是国家的权力，也是国家的义务。对犯罪行为进行的追诉程序（侦查、起诉、审判、执行），只有国家始能为之（权力），并且由国家依职权为之（义务），既不待私人之请求，亦不受私人之拘束。因此私诉向公诉的变革，检察机关的诞生，履行公诉职能，依职权追诉犯罪，标志着刑事诉讼与民事诉讼的分野，革除了私诉的种种弊端，在提高追诉犯罪专业水平和效率的同时，更重要的是做到客观、公正地追究犯罪，维护国家利益和社会秩序，保证国家法律统一正确的实施。

其次，维权。现代检察制度诞生的另一动因在于废除纠问制度，事实上蕴涵着对人权保障的价值追求。检察制度的诞生，在公诉的基础上，实行控审分离，彻底地落实不告不理原则，法官居中裁判，使被告人成为诉讼的一方主体，促使现代辩护制度的产生，使对犯罪的审判活动成为控、辩、审三大诉讼职能的良性互动的过程，从而保证诉讼文明和诉讼中的人权保障的实现。

再次，监督。如果说护法、维权是现代检察制度的基本目标价值，那么作为实现目标价值的工具价值就是检察机关实际享有的监督（制衡）职能。监督与护法、维权之间存在工具与目的、手段与目标的关系。但监督本身又构成检察机关所追求的职能价值。适应私诉向公诉方式变革和控审分离的需要，在立法政策选择、制度设计上可有多种选择和安排，诸如将权力赋予警察或单设专司公

〔1〕 参见龙宗智：《检察制度教程》，法律出版社2002版，第28页。

〔2〕 参见贝卡利亚：《论犯罪与刑罚》，中国大百科全书出版社1993年版，第31页以下。

诉和指控的法官。这两种选择之所以在历史上未能成为立法或制度选择，原因在于此等选择不利于护法、维权目标的实现。因为，一方面，如果将公诉、追诉职能赋予警察，其结果极可能是使日益膨胀的警察权更易扩张，使本来就蕴藏滥行侵害民权的警察权更可能恣意妄为，断无可能与法官一起担当客观公正裁判发现者之角色；另一方面，如果单设专司追诉之责的法官，实行“双法官模式”，也为当时潮流所不容。当时法官背负纠问制度所有的罪名，废除纠问制度的目标之一就是要剥离法官的追诉权。因此，即使分设不同类型的法官，分掌追诉权、审判权，也为时代潮流所不容。^{〔3〕}适应诉讼方式的变革和控审分离的时代要求，唯一的出路在于将法官的权力局限于审判事务，限制警察权，创设新的法律官职专司追诉工作。因此，实行制度创新，进行权力的重新配置，成为立法政策选择和制度安排的主流方向，基于分权制衡以实现护法、维权目标的检察制度的诞生也成为必然的产物。由此可见，检察职能从其诞生之日起就具有监督制约的性质，目标在于维护法制，保障人权，实现公平正义。正如有学者所言，自检察制度创设以来，检察官处于法官与警察两大山谷的“谷间带”，检察官在刑事诉讼法上自始有监督法官裁判、控制警察侦查的功能，一方面乃为废除由法官一手包办侦审的纠问制度，制衡法官权力，另一方面也为防范法治沦为警察国，控制警察活动；^{〔4〕}通过其监督职能的履行，对警察权（行政权）、审判权的监督节制，发挥检察官是警察之后的“法官”和法官之前的“法官”，在刑事诉讼中起到中间筛选、过滤、纠错和审判入口的“把关”的作用，^{〔5〕}实现对法制统一的维护和公民人权的保障。联合国大会1990年9月7日通过的《关于检察官作用的准则》规定，检察官应在刑事诉讼，包括提起诉讼和根据法律授权或当地惯例，在调查犯罪、监督调查的合法性，监督法院判决的执行和作为公众利益的代表行使其他职能中发挥积极作用。该条规定明显体现了对检察权之监督属性的认可。

二、我国双重架构法律监督模式和检察机关的法律监督

在我国，新中国政权历史性地选择了以民主集中为组织原则，以人民代表大会制为组织形式来建构国家权力性质、体系和结构，确定了相应的国体和政体。^{〔6〕}全国人民代表大会是国家的最高权力机关，享有包括最高监督权在内的广泛的权力，并统一行使国家权力，其他国家机关诸如行政机关、审判机关等都由人民代表大会产生并对其负责，受其监督，行政机关、审判机关相互之间不存在隶属、制衡机制。我国实行的是权力一元分立的宪政模式，国家权力呈现复层体系结构。与此相适应的是，法律监督采取了由上而下的监督和平等主体间监督的双重单向法律监督模式：权力机关对其产生的其他国家机关的对下法律监督和权力机关授权的职能机关对同级的其他国家机关进行平行法律监督，即纵向监督和横向监督相结合、权力机关监督和专门机关监督相结合的国家监督体系。该法律监督职能机关，就是检察机关。

权力机关监督的特点包括：1. 监督性质的主权性。不同于其他任何国家监督的权力属于国家具体权力之一，也不同于社会监督之权属于社会主体权利，权力机关的监督属于抽象的国家主权范畴。2. 监督地位的至上性。全国人民代表大会在我国是最高的权力机关，地方各级人民代表大会是地方国家权力机关。因此，权力机关的监督在国家监督体系中具有至上性，其他任何形式的监督都要受权力机关的监督。3. 监督范围的全面性。权力机关的法律监督是一种全权性监督。权力机关的监督内容包括上至宪法、法律，下至部门规章的执行情况。涉及监督政府机关发布的决定和命

〔3〕 参见林钰雄：《检察官论》，学林文化事业有限公司1999年版，第75页。

〔4〕 同上书，第65页。

〔5〕 同上书，第22、23页。

〔6〕 参见薄一波：《若干重大决策与文件回顾》，中共中央党校出版社1991年版，第29页。

令的合宪性和合法性；解释宪法和法律，有权撤销本级人民政府不适当的决定和命令；监督检察院、法院是否公正、独立地行使职权，依法办案等等。4. 监督事项的宏观性。权力机关监督的对象主要是对抽象的政府行为、执法行为、司法行为或其他影响重大的事项，一般不针对具体的执法活动。5. 监督方式的多样性。权力机关监督的方式主要有听取和审议报告、执法检查 and 代表视察、批准备案、审查撤销规范性文件、行使决定权、任免权、质讯权、罢免权、特定问题调查等。6. 监督效力的终极性。权力机关监督的结果具有终局性、绝对性和既定的执行力。被监督的单位必须无条件按照权力机关监督的意见、结论和要求进行执行。

检察机关法律监督的特点包括：1. 监督权力的从属性。检察机关的法律监督权来源于权力机关的授权，同时其法律监督活动还要受权力机关的监督。2. 监督地位的专门性。检察机关法律监督既不同于党的监督、舆论监督、群众监督，也不同于行政机关诸如物价、审计、监察等部门所实施的监督。检察机关的法律监督是一项独立的专门的国家权力类型。检察机关是从事法律监督的专门机关，全部职能活动都是行使法律监督权，以实现有效的法律监督。3. 监督名义的国家性。检察机关实施法律监督，是代表国家，并以国家的名义进行的，目的是维护国家法律的统一正确实施，维护正常的法律秩序和国家利益，因此具有权威性、严肃性和强制性，同时也具有客观性、中立性、超然性和公益性。4. 监督内容的特定性。检察机关法律监督的内容和对象是并且仅是法律实施活动。具体地说，其监督的事项是法律实施活动中破坏法律统一正确实施的违法犯罪活动。不属于法律实施活动领域的事项，不属于检察机关法律监督的对象。5. 监督程序和方式的法定性。检察机关法律监督是一项运用国家权力实施的行为，因此，法律监督的范围、程序、方式和效力均由法律规定，并须依法进行。6. 监督活动的具体性。检察机关的法律监督的主要针对具体的违法犯罪活动进行，即主要是个案监督、具体监督、直接监督，不同于权力机关的是抽象监督、宏观监督、间接监督。

检察机关法律监督职能是通过检察机关具体的业务活动来实施的，其在实现方式和过程上还呈现以下特征：

1. 以事后纠正性监督为主，兼及事中过程性监督、事前防范性监督。法律监督实质在于察看督促，核心在于发现、阻遏和纠正违法犯罪行为，目的在于维护法律统一正确实施。根据情况不同，检察机关法律监督的方式也有不同：对处于违法犯罪临界状态的事项加以事前防范性监督，以便采取有效措施防止违法犯罪行为的发生；对法律实施过程中涉及国家利益或社会主体重大权益的有关执法活动，诸如侦查活动、审判活动、刑罚执行活动等进行事中过程性监督，以保证其合法进行；对已发生的犯罪行为和对适用法律中的违法行为进行事后纠正性监督，使被破坏的法律秩序得以及时恢复。在三者之中，事前防范性监督、事中过程性监督更为重要。但在实践中，事前防范性监督、事中过程性监督由于操作相对困难开展得还很不够。而违法犯罪行为实际发生后易于被发现、揭露、证实，事后纠正性监督往往被视为检察机关法律监督的主要形式。实际上事前防范性监督、事中过程性监督、事后纠正性监督并不是截然分开并先后衔接的，有时呈相互交错融合状态。目前我国检察机关依法所开展的全部检察业务活动都是由事前防范性监督、事中过程性监督和事后纠正性监督所组成的，从而形成一个完整的法律监督运行机制。从法律规定看，检察机关法律监督的内容，既有对存在错误、违法情况进行事后发现、纠正的纠正性监督；有着眼于事前防止产生错误、违法的防范性监督；也有融纠正性监督和预防性监督于一体的综合性监督。例如，检察机关提出抗诉、对职务犯罪进行侦查等，即属于纠正性监督；对公安机关的刑事立案监督、对公安机关提请逮捕的审查、对刑事案件起诉的审查、出庭支持公诉时对审判活动的监督等即属于防范性监督；对刑罚执行的监督，既包括对已发生的违法减刑、假释、监外执行、体罚、虐待被监管人、私放在押人员、失职致使在押人员脱逃、超期羁押等情形的事后纠正性监督，也包括防止上述情形发生的事前防范性监督，属于融合纠正性监督和防范性监督于一体的综合性监督。

2. 监督以提出建议请求权为主, 兼及一定的处分决定权。检察机关所开展的事前防范性监督、事中过程性监督和事后纠正性监督, 对于所监督事项的处置, 即提出的监督措施和意见, 主要是以提出相关处理建议的形式来进行的。有关单位提出建议立案通知书自主对检察机关所提出的监督措施和意见进行审查, 决定是否采纳。因此, 检察机关法律监督的效力具有一定的相对性和中间性, 不具有绝对性、终局性。例如, 检察机关提起公诉、提起抗诉、提出有关纠正违法通知书等, 都具有建议性, 有关单位有权决定是否接受采纳。但是, 根据法律的规定, 检察机关对一些特定事项的监督, 也可以具有一定的处分决定权, 有关单位依法必须接受并付诸执行。例如, 检察机关作出的不立案决定、不起诉决定、撤案决定等, 都具有该环节上的独立处分决定的终局效力, 检察机关法律监督之所以有的是建议请求性的, 具有相对性、中间性, 有的是处分决定性的, 具有绝对性、终局性, 其根本原因在于坚持维护法制和保障人权的统一性, 坚持公正和效率的统一。因为, 在检察机关具有处分决定性的法律监督措施中, 只有通过及时作出相关的终局决定, 才能保证法律得到正确适用, 同时也对有关诉讼参与人的合法权益给予及时保障, 实现公平和正义, 并且使司法资源得到有效利用。如果检察机关不作出有关具有终局效力的处分决定, 上述价值则可能不能实现或不能及时地实现。相反, 在涉及对有关诉讼参与人尤其是犯罪嫌疑人、被告人、服刑人员、被羁押人员的合法权益实体性、终局性的限制、剥夺时, 检察机关只能作出具有建议效力的请求决定, 由有关单位依照法定职权和程序来最终予以审查、处置, 以维护法律实施的正确性和统一性, 实现公平和正义, 保障诉讼参与人的合法权益。检察机关法律监督的建议请求性体现了其法律监督的受约性, 其处分决定性则体现了其法律监督的自主性。受约性和自主性有机统一于检察机关对法律统一正确实施的有效监督和对客观公正、人权保障的及时维护。那种认为检察机关法律监督职能的运行机制呈单向性, 实际上是以支配——服从的方式运行的观点是片面的。〔7〕

3. 监督具有显著的程序性, 兼及实体性的考量。检察机关法律监督必须依照法定的程序实施, 同时其效力往往是启动相关的法律程序实施, 不直接对实体法上的权利义务关系作出裁决。例如立案、侦查、起诉等活动的效力仅为引起相应法律程序的启动和展开。但值得指出的是, 检察机关法律监督的这种程序性功能是建立在对客观事实和实体法上的一定评价和认定的基础之上, 是以一定的实体法上的裁量作为作出程序性决定的判断依据的。检察机关法律监督活动归根结底就是对无罪或法律适用中行为合法, 涉嫌犯罪或法律适用中行为违法进行发现、确认, 并且采取相应的监督措施。对于前者有权作出具有终局效力的处分决定, 对于后者只能作出具有建议效力的请求决定。但无论是作出处分决定, 还是作出请求决定, 在符合法定程序的同时, 都必须建立在对一定客观事实的实体法上的分析和判断基础之上。当然, 检察机关关于客观事实的实体法的判断, 对有关诉讼参与人实体法上的地位、权利义务不产生直接的最终的处分效力, 而是为开启或展开相关程序服务的, 实体法上的终局性裁判, 由法院等依法作出。但一般在有利于犯罪嫌疑人、被告人的情况下, 检察机关有关实体法上的判断可以是具有独立的终局的价值, 并且有中止或终结诉讼程序的效力。例如, 检察机关认为犯罪嫌疑人、被告人行为不构成犯罪时, 可以作出不起诉、撤案的决定。

4. 监督意识的主动性和监督实施程序设置的被动性。由法律监督本质和目的所决定, 检察机关开展法律监督活动, 在意识上、观念上必须具有主动性, 无论是发现法律适用中的违法行为, 还是对犯罪的追诉, 都必须采取积极的态度。意识的主动性, 还体现为应把那些将要发展为犯罪的违法、出现犯罪迹象、犯罪嫌疑人等行为、事项纳入监督的视野, 实现法律监督本身所具有的前瞻性、及时性、针对性和深入性的要求, 而不是坐视不管, 任其存在、发展直至发生严重违法犯罪后才加以监督。但是, 检察机关实施法律监督的范围、方式、手段等都受法律严格限定, 尤其是对特定事项启动某项具体的法律监督, 采取某种监督措施时, 必须以存在一定的客观事实为根据, 因此, 从

〔7〕 参见郝银钟:《检察机关的角色定位与诉讼职能的重构》,《中国人民大学学报》2000年第6期。

这个意义说,检察机关法律监督往往又呈现出程序设置的被动性。检察机关法律监督具有程序设置上的被动性,一方面是由于检察机关法律监督主要是具体的个案监督,必须以存在一定事由为监督的依据,否则就可能演变成一般监督;另一方面,法律监督的目的在于维护法律的统一正确实施,维护秩序、法律正义和保障人权。因此,检察机关不能超越法律规定自行设置监督的内容、标准、方式和手段。检察机关法律监督意识的主动性,体现了法律监督的及时性;其实施程序设置的被动性,体现了其法律监督的正当性。及时性和正当性的统一,深刻揭示出检察机关作为法治的守望人和维护者的角色定位和本质特征。

5. 监督以诉讼事项为主,兼及非诉讼事项。检察机关法律监督是对法律适用和遵守中的违法犯罪行为进行有效监督,以发挥护法维权的功能。实际生活中,作为普遍存在的合法行为不属于法律监督的范围。法律适用和遵守中的违法犯罪行为的解决主要是通过诉讼方式。这就决定了检察机关法律监督的方式和途径主要是诉讼,监督内容以涉讼事项为主。例如,对职务犯罪的侦查、对犯罪的控诉、对侦查活动的监督、抗诉等等,都属于诉讼领域。但检察机关法律监督的方式并非仅仅为诉讼方式,法律监督活动并非仅仅存在于诉讼领域。例如,检察机关对公安机关刑事立案监督、对监狱、劳改劳教场所活动的监督,以及结合办案针对存在职务犯罪现实可能性而开展的检察建议活动,虽都不属于诉讼领域,但也是诉讼的延伸,与诉讼有密切的关系。相对而言,存在于诉讼领域,针对诉讼事项并以诉讼方式进行的法律监督活动,大多属于事后纠正性监督或事中过程性监督;存在于非讼领域,针对非诉事项以非讼方式开展的法律监督活动,大多属于事前防范性监督。

三、强化法律监督,推进检察职能改革

(一) 检察职能改革的资源支撑和利用

首先,检察职能改革要充分考虑中国历史传统。尽管我国现代意义上的检察制度最早来源于西方国家,但中国历史上一直拥有独立于行政权之外的监察权,这种沿袭两千多年的监察御史制度是外来检察制度能够得以生根发芽的本土资源。检察职能改革的历史支撑点就在于对我国古代监察御史制度合理因素的吸收。我国古代独立的监察御史机构,主要履行监察百官行为、监察行政机构日常公务以及监察司法活动等职能,并采取弹劾、谏议、巡察、参审和议政等形式开展监察活动。^{〔8〕}这一制度是随着中央集权的封建官僚机构的逐步建立,为维护统治机器正常高效运作、保证政权稳定的要求而出现的。在这一背景下,原来隐藏在国家一般政务中的监督职能凸现出来,并逐渐专门化,形成独立的监察百官的监察御史制度。

现行检察制度在纠举百官的职能上与古代的监察御史制度类似,都具有约束和控制行政权滥用的目的。上个世纪初,孙中山先生在西方三权分立思想影响下,结合中国古代的监察御史制度,确立了其“五权宪法”的思想,其中主张设立集察劾违法与纠举犯罪于一身的监察权,并且监察权应该有其独立性,这是五权宪法的一个创新思想。我们进行检察职能改革,应该关注历史文化和历史传统的延续性和继承性,积极借鉴监察御史这种独立的权力监督制度的合理因素。

其次,检察职能改革要立足中国的现实国情。

1. 我国具有中央集权的历史传统,而合理适度的中央集权的良性运行则需要独立存在的法律监督。从秦朝开始,统一的中央集权制在我国即告建立,一直沿袭至新中国建立后。传统文化的影响,战争年代所建立的领导体制的惯性作用,计划经济的思维以及国际国内的复杂环境,使中国延续了高度集中的中央集权体制。在发展市场经济的过程中,尽管中央集权体制需要从高度集中逐渐走向合理分权,但是追求法令的统一和有效执行,仍然需要一种独立的监督力量存在,而且随着合

〔8〕 参见陈奇星等:《行政监督论》,上海人民出版社2001年版,第203页以下。

理分权的推进,依靠法律监督来保证法律统一正确实施显得越来越迫切。

2. 经济发展不均衡需要统一法律的适度调整。无论古代还是现代,困扰中国政府和社会的一个难题就是经济发展不均衡问题。目前,中国的城乡、区域发展不平衡和社会各阶层之间的贫富差距突出。经济社会发展的不均衡对社会发展无疑具有极大的负面作用。为了改变经济社会发展不均衡和经济关系扭曲的状况,国家应当选择政府对宏观经济发展进行适度调控的模式,而这种宏观调控的手段更多体现为法律的调控,这就要求法律必须得到很好的贯彻实施。

3. 尚欠发达的法治水平要求法律监督继续存在并加以强化。我国几千年来一直是一个权力本位的国家。一方面,人们把权力看作是法律的本源,把法律视为当权者手中的工具。与法律相比,人们更崇尚个人手中的权力及其影响力。^{〔9〕}尽管依法治国的基本方略已经得到确立,国家和社会管理的法治化进程取得了重大进展,但也存在不少问题:一是公民的法律意识比较淡薄,国家机关和国家机关工作人员的守法和执法意识尚待提高,从守法、司法到执法环节都还需要进一步规范。二是我国法律条文的伸缩性较大,给人为地随意解释和适用法律留下了较大的空间。三是司法地方化与法治的统一存在矛盾。地方司法机关由同级地方权力机关产生并对其负责,人、财、物主要是由地方管理和供给,其结果必然是很大程度上依附于地方利益,而与国家和安全的整体利益产生矛盾。四是部分司法人员有法不依、执法不严、违法不究和司法不公的现象时有发生,客观上需要加强对司法活动的监督。另一方面,从法律监督的实践看,检察机关作为国家的法律监督机关,在维护国家法制方面作出了重要贡献。特别是检察机关恢复重建二十多年来,在保障法律统一正确实施方面,发挥了不可替代的作用,充分显示了法律监督机关存在的现实意义。

再次,检察职能改革要科学借鉴人类文明的优秀成果。现代检察制度诞生于欧洲,中国本土的政治和司法制度并没有自然地培育出现代意义的检察制度。推进检察职能改革,必须科学吸收和借鉴人类文明特别是司法制度的优秀成果。

1. 中国检察制度在建立时主要借鉴了大陆法系传统,检察职能改革应当重视吸收大陆法系的相关经验和理念。中国检察制度最早起源于清朝末年,1905年清政府预备立宪,派出五大臣考察欧、美、日等国的政治和司法制度,并参照外国专家的意见。清政府注意到,德国、日本等大陆法系国家主张国家干涉,职权主义的司法模式与中国的中央集权有近似之处,同时大陆法系的成文法律制度方便学习和引进,最后清政府决定按大陆法系的模式着手建立检察制度。正如当时来华讲授检察制度的日本学者田钾太郎博士所指出:“中国的检察制度,适宜采用欧洲大陆主义”。^{〔10〕}这一观点对我们现在进行检察职能改革也有重要的启迪,值得我们深思。

新中国检察制度的建立和恢复重建,都显示着在中国这样一个民主法制尚不够健全发达的国家,设立专门法律监督专门机关是多么重要。成文法的传统和法制统一运行的强烈诉求,昭示着检察机关承担法律监督重担的现实紧迫性。检察职能改革要更多地立足于我国现有检察制度的历史传统和法律传统,科学借鉴与我国法律形式、检察制度、具体检察职权比较相近,因而具有重要参考价值的大陆法系检察制度。有的学者不顾我国的历史传统、现实国情和法律监督实践,极力以英美法系的诉讼方式作为标准模式来改革我国的司法制度、诉讼制度及配置法院、检察院的职权。^{〔11〕}这种观点无视我国国情和历史传统,也缺乏基本的理性和科学态度。

2. 检察职能改革要科学借鉴前苏联和当今俄罗斯检察制度的积极因素。我国现行检察制度在很大程度上是借鉴前苏联检察制度建立起来的,但是经过本土化改造和数十年的发展,与前苏联检

〔9〕 参见张智辉:《法律监督机关设置的合理性》,《法学家》2002年第5期。

〔10〕 转引自前引〔1〕龙宗智书,第53页。

〔11〕 参见陈卫东:《我国检察权的反思与重构》,《法学研究》2002年第2期;郝银钟:《检察权质疑》,《中国人民大学学报》1999年第3期,《中国检察权研究》,载《刑事法研究》(第5卷),中国政法大学出版社2000年版。

察制度也有明显不同,成为具有中国特色社会主义检察制度。前苏联解体后,俄罗斯国内曾经涌起过取消检察院的法律监督权,全面仿效英美法律制度的潮流,然而经过思索和争论,从俄罗斯的国情出发,1999年2月修订的俄罗斯联邦检察院组织法还是保留了检察机关的法律监督地位。与前苏联时期的法律监督制度相比,俄罗斯联邦的法律监督对象收缩为涉及权力运作的人员和行为,强化了对行政权的监督,注意提升监督质量,同时还强化了对人权和自由保障的监督。俄罗斯检察制度的变化、检察职能定位的争论和反复,对我们正在进行的检察职能改革无疑具有重要的借鉴意义。

总之,我国检察职能改革在寻求资源支撑和利用时,必须立足本国国情,充分利用本国历史上和现实中的本土法律资源,进行科学借鉴。既要看到在现代法治实现的进程中,任何一个民族和国家都难以避免不被裹挟进去,积极借鉴吸收其他国家一些被实践证明具有普遍适应性的法律规范、法律制度,也要充分认识到保持自己独立自主的品格,珍视和发掘具有民族性和文化性的法治资源是十分重要的。任何法律制度就其本质而言,都是文化的产物,都是与特定的民族语言、历史、习俗等密切相关的文明体系。在借鉴吸收外国法律技术、法律制度和法律文化时,必须从本国的国情出发,解决好与本国法律文化融合的问题,如果不顾本国的国情和本土资源,一味地追求全球规则的普适性及其对本国法律发展的引导作用,盲目移植或者硬性照搬,就很可能坠入“现代化的陷阱”,出现被消灭或者被边缘化的情形。^{〔12〕}

(二) 检察职能改革的价值取向及其实现途径

检察职能改革的价值取向,关系到检察职能改革的方向,关系到检察职能改革的内容设定和途径选择,也关系到检察机关本身的法律定位和职能配置。在我国宪政体制下,检察机关是国家法律监督机关,依法履行法律监督职能,担负护法、维权、实现法律程序和法律正义的重要职责。检察职能改革必须结合目前我国法律监督职能实施的现实情况和效果,科学确定价值取向和实现途径。唯有如此,这种改革才是符合我国国情和现实需要的,才是理性的、科学的。我们认为,法律监督的价值目标,一方面是通过破坏法律的犯罪行为及时追诉和对法律适用中的违法行为及时纠正,恢复法律秩序、法律正义,另一方面是保证守法的社会主体的合法权益免受国家权力的侵害尤其是行政权、司法权的侵害,以保障人权。检察机关的法律监督必须客观、公正、正当、中立和入道,必须把实现上述两个方面的价值目标统一起来,不应偏废。正如有的学者指出:“检察官不是,也不是应该是片面追求打击罪犯的追诉狂,而是依法言法,客观公正的守护人,有利不利一律注意。”^{〔13〕}比较法学家梅里曼在评价大陆法系刑事司法制度的近现代发展时也认为,“努力将公正客观地进行活动的检察官发展成为诉讼活动的核心”,^{〔14〕}是欧洲近一个半世纪以来刑事诉讼程序向更为正义和入道方向发展的主要成果之一。因此,在检察职能改革中,既不能把检察机关等同于纯粹的办案机关和犯罪的追诉狂来加以设计,也不能把检察机关等同于纯粹的慈善机关和人权的“代言人”来加以设计,导致检察机关法律监督职能的异化。检察职能改革的价值取向应该是:强化法律监督职能,促进检察机关事前监督、事中监督和事后监督的有机结合,增强主动监督,保证法律正确实施,维护公平正义,保障尊重人权,促进社会和谐。为实现这一价值追求,应该对目前我国检察机关法律监督的内容及其实现途径、效果进行冷静的分析,采取科学合理有效的改革措施,使检察机关法律监督的内容更加缜密,监督手段更加有效,监督行为更加规范,保证检察机关法律监督职能的设定和行使处于一个合理的范围和水平上,并与行政权、审判权保持平衡状态,避免检察机关法律监督职能过于萎缩或过于膨胀,影响其他国家权力的正常运行。

〔12〕 参见冯玉军:《“法治”的历史阐释及其对现实的启示》,《法学家》2003年第4期。

〔13〕 前引〔3〕,林钰雄书,第17页。

〔14〕 转引自前引〔1〕,龙宗智书,第32页。

1. 科学完善检察机关法律监督的内容, 消除监督“盲区”。对影响国家法律统一正确实施而目前又缺乏法律监督的事项, 应纳入检察机关法律监督的视野, 消除法律监督存在的重大空白。

其一, 违宪案件调查权。我国宪法规定由全国人民及其常委会监督宪法的实施。从具体运作看, 我国宪法的监督机制存在不少缺陷: 一是缺乏专门的违宪审查组织机构, 宪法监督不能经常化; 二是缺乏调查和处理违宪的操作程序; 三是违宪审查的内容局限于抽象违宪行为, 所以没有建立对具体违宪行为的宪法诉讼制度。其中缺乏专门的宪法监督机关被认为是宪法监督弱化或流于形式的症结所在。对如何构建符合我国国情而又富有实效的违宪审查体制, 学者们提出了各种不同的观点。^[15]我们认为, 有必要借鉴世界各国实施违法审查的经验, 构造一个适合我国国情的科学的宪法监督制度。在构建我国违宪审查体制中, 根据检察机关作为专门法律监督机关的特殊宪法地位, 应赋予其调查取证和启动程序的职责和权限。现行立法法第 90 条规定, 国务院、中央军委、最高人民法院、最高人民检察院认为行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例同宪法或法律相抵触的, 可以向全国人大常委会提出书面进行审查的要求, 由常务委员会工作机构分送有关的专门委员会进行审查、提出意见。为了对宪法实施进行更为有效的监督, 应当进一步建立宪法诉讼制度, 赋予检察机关违宪案件调查控告权, 由检察机关启动宪法监督审查程序, 提请相应的审理机关作出是否违宪的裁定。

其二, 行政公益案件起诉权。行政案件起诉权, 即检察机关对严重违法的行政行为提请司法审查的权能。用法律的手段规制政府权力的滥用或误用, 发展一套健全的行政法体系, 赋予法院或其他专门机构以裁判权, 对行政行为的合法性进行审查, 并对受损害的行政相对人的权利进行救济, 成为当今各国共同的制度选择。

我国现行行政诉讼法, 将对政府部分行政行为的审查权授予法院, 从而创建了由法院对政府部分行政行为实行司法审查的监制。鉴于该法规定的行政诉讼受案范围的严格限定性的不足, 建立检察机关提起行政诉讼的制度, 完善对行政行为的司法审查, 是宪政监督体制发展之应有趋势。

检察机关能够提起行政诉讼主要有两种理论: 一种认为检察机关的提起行政诉讼权是基于法律监督权对行政权的制约功能; 另一种认为是基于检察机关对于国家和社会利益的代表性。这两种观点都在一定程度上说明了检察机关拥有行政起诉权的理论依据。行政诉讼是基于行政法的公法关系产生的, “公法关系的目的在于保护个别公民的权利, 而在于促进公共利益”。^[16]行政诉讼之目的不仅是为起诉的当事人提供权利的救济, 更为重要的是审查行政行为的合法性, 监督行政机关依法行政。因此, “法院在公法关系中决定当事人的起诉资格时, 一方面考虑到私人利益, 另一方面也考虑到公共利益。”现代检察机关被看作是社会公共利益的代表, 同时检察机关履行法律监督职能具有主动性的特点, 赋予检察机关对违法行政行为的提请司法审查权, 可以增加司法审查监督的主动性, 更好地实现司法审查的权利救济功能和监督行政行为的功能。

在当代中国, 赋予检察机关提起行政诉讼权同样具有现实必要性。行政诉讼法作为“民告官”的保障法, 是行政法治的重要体现。但自行政诉讼法实施以来, 行政诉讼存在一个突出问题: 一方面行政法庭收案数很少, 另一方面行政机关的违法行政行为大量存在却得不到纠正。造成这种状况的一个重要原因, 是将只有受益人没有特定受害人的具体行政违法行为排斥在受案范围之外, 致使损害公共利益的违法行政行为由于无人起诉而得不到有效的控制。这与行政诉讼维护公共利益的目的和宗旨背道而驰。因此, 赋予检察机关提起行政诉讼权, 加强检察权对行政权的制衡, 以平衡审

[15] 有的认为在全国人大之下设立一个专门的宪法监督委员会, 协助全国人大及其常委会具体实施宪法监督。有的提出授予全国人大之下的法律委员会行使违宪审查权。有的则认为必须使宪法监督司法化, 建立独立于权力机关的宪法法院或赋予最高法院以宪法监督权等。参见李忠:《宪法监督论》, 社会科学文献出版社 1999 年版, 第 275 页。

[16] 王名扬:《英国行政法》, 中国政法大学出版社 1987 年版, 第 199 页。

判权相对于行政权的弱势地位,是十分必要的。

当然,检察机关提起公诉的行政案件范围应限于对公共利益产生损害的案件。主要为三类案件:(1)行政决定违法,并侵害公共利益,没有具体相对人的;(2)行政决定有利于相对人,但侵害公共利益,相对人不起诉的。如造成重大环境污染,行政机关只给予较轻处罚的;(3)行政机关不作为损害公共利益的。

其三,民事案件起诉权。检察机关的民事起诉权,是指对于特定范围内的某些涉及公共利益或者有关公民重要权利的民事案件,在无人起诉或当事人不敢诉、不能诉的情况下,由检察机关向法院提起民事诉讼,主动追究违法者的民事责任,以保护公共利益或者有关公民的合法权益。

笔者认为赋予检察机关民事起诉权十分必要。第一,有利于弥补当事人处分权的有限性。民事主体对于其权利的保护救济是否采取诉讼的途径有自主的选择权,国家原则上不应干涉。但是随着社会的发展,意思自治原则日益受到限制。如果公民、法人和其他组织在行使民事诉讼权利时损害国家利益或社会公共利益,国家就不能不予干预。为了保证民事诉讼权利不被滥用,法律应当赋予相应的机关以民事起诉权,对损害国家利益或社会公共利益的民事活动追究相应的民事责任。第二,有利于解决民事实体权利与民事诉权分离的问题。民事诉讼的自身发展已使得民事诉权的主体不再限于实体权利的享有者,负有民事义务的被告同样享有诉权。而随着民事实体法调整范围不断扩大,特别是公民、法人的民事权益与国家、社会公共利益之间的冲突日益凸现,将这些“公共”性的利益归于国家,由国家享有民事诉权,已为许多国家的法律所肯定。第三,有利于对国家和社会公共利益的救济。对于侵害国家和社会公共利益的民事行为的救济应当具有多种途径。目前公害案件一般由相关的行政执法机关处理。但是当行政执法机关或权利主体怠于行使权力(或权利),有关公害案件诸如环境污染行为就难以被依法及时有效地处理,使公共利益得不到应有的保护,因此有必要建立专门的救济机制。赋予检察机关公益案件民事起诉权,是切实可行的,有国外大量的立法例可资借鉴。

其四,职务犯罪预防监督权。职务犯罪不是一个瞬间的行为,其发生往往存在一个犯罪动机确立、犯罪准备、犯罪着手实施、犯罪完成的过程。检察机关作为法律监督机关,作为职务犯罪侦查机关,应当加强对职务犯罪的事前防范性监督,加大对职务犯罪发生的可能性、存在职务犯罪迹象或嫌疑的法律监督,实现检察机关法律监督关口的前移,做到对职务犯罪的事前防范监督和事后惩治监督的有机结合。这既是检察机关法律监督职能的应有之义,也是强化法律监督职能、增强监督效果的重要方面,更是保证法律统一正确实施和保障社会主体合法权益的更为直接有效的措施。我们认为,应该明确赋予检察机关对职务犯罪的预防性监督权,同时完善相应的预防性监督措施。第一,预防调查权。检察机关在查办职务犯罪案件中,针对可能诱发或隐藏职务犯罪的异常社会现象、经济活动或职务行为,应当有权进行专门的调查,以发现其中存在的问题,以便有针对性地加强监督。第二,检察建议权。检察机关在查办职务犯罪案件中,针对有关部门、单位在管理机制、制度上存在的缺陷或职务犯罪隐患以及其他问题,有权以检察建议的方式提出意见,这种检察建议应具有法律效力。第三,纠正违法意见权。检察机关在查办职务犯罪案件中发现有关部门、单位存在违法情形,为维护和恢复法律秩序,防止产生职务犯罪,有权向其提出纠正意见。第四,咨询审查权。检察机关立足于预防职务犯罪、维护法律统一正确实施的目的,在有关政策、法规出台之前可以进行咨询审查,提出完善意见,以减少和消除政策、法规存在的产生腐败犯罪的漏洞,维护国家法制的统一。

其五,将一些涉及国家或当事人重大利益的执法活动纳入检察机关法律监督范围。诸如应明确检察机关有权依法对公安机关不应立案而立案侦查的行为、民事执行活动等进行法律监督,以保障司法公正,防止司法腐败。

2. 强化检察机关法律监督的措施,增强监督实效。当前,检察机关开展法律监督,主要是通

过及时发现违法犯罪包括诉讼活动中违法犯罪线索并予以调查、处置或纠正来进行的。这种发现、调查、处置和纠正的能力，虽然与检察机关的执法水平有关，但与法律规定的机制和措施是否科学有效也有着直接的关系。我们认为应该强化检察机关履行法律监督职能的措施，以提高监督的实效。

其一，强化职务犯罪侦查，明确检察机关在职务犯罪侦查中可以运用技术侦查等发现、获取证据能力较强的侦查措施。由于职务犯罪案件中涉及的书证、物证一般较少，职务犯罪呈现技术化、智能化的趋势，犯罪嫌疑人的反侦查能力较强等，以及刑事诉讼法规定一次传唤、拘传持续的时间不得超过 12 小时等，侦破职务犯罪案件的难度明显加大。我们认为，有必要把技术侦查措施规定为法定的侦查措施，强化检察机关收集证据的能力。实际上，我国批准并已正式生效实施的《联合国反腐败公约》已作了明确规定。为了防止技术性侦查措施被滥用，原则上应限于最高人民检察院和省级人民检察院使用，并制定严格的批准程序。

其二，强化诉讼监督，赋予检察机关对诉讼中违法情况必要的调查权、处置权。根据现行法律规定，检察机关对诉讼中的违法情况大多只能提出监督纠正的意见，而不能直接予以纠正。由被监督机关自行纠正违法，往往是比较困难的，这也是实践中监督效果不好、一些违法情况难以纠正的主要原因。增强法律监督的实效，必须使法律监督具有一定的强制力，成为刚性的监督，这样才能保证诉讼中的违法情况及时得到纠正。在改革中，应当赋予检察机关对诉讼中违法情况的必要的调查、处置权。第一，明确检察机关根据犯罪嫌疑人及其律师、近亲属和有关单位、公民的请求，有权对公安机关采取的某些强制性措施进行审查和必要的调查，认为采取该强制性侦查措施违法时，有权决定撤销并通知公安机关执行。第二，赋予检察机关要求停止违法行为、更换办案人、改变案件管辖的职权。对违法性质比较严重，或检察机关提出纠正意见后有关机关仍不纠正的，检察机关应有权要求被监督机关停止违法行为、更换办案人，或向其上级机关要求改变案件管辖。上述机关收到检察机关的要求后，应当在一定期限内作出决定并通知检察机关；不采纳检察机关要求的，应当书面说明理由。第三，赋予检察机关对违法办案人要求有关部门追究责任的职权。对于违法办案人，检察机关应有权向其主管机关或行政监察机关要求给予处分。上述机关应当在一定期限内决定是否对办案人给予处分并通知检察机关；决定对办案人不给予处分的，应当向检察机关书面说明理由。第四，明确犯罪嫌疑人以及有关单位、公民对公安机关、法院采取强制性侦查措施，有向检察机关申诉的权利。例如，公安机关采取指定居所的监视居住、扣押物证书证、查封、冻结等措施后，有关利害关系人认为这些措施不当的，可以向检察机关申请予以撤销。第五，规定检察机关出于履行法律监督职责的需要，有权对有关违法情况进行调查，并制定相应的调查程序。如在民事诉讼行政诉讼监督中，检察机关为审查裁判的合法性，监督纠正诉讼中的违法行为，应有权进行必要的调查。

其三，强化行政执法监督，建立检察机关了解执法情况的机制和违法处置机制。第一，明确检察机关对公安机关应当立案而不立案的案件，在特定情况下可以直接立案侦查。即公安机关对应当立案而不立案的案件，在检察机关通知其立案后仍不立案的，经省级以上人民检察院批准，该公安机关的同级检察机关可以直接立案侦查。第二，明确检察机关对公安机关不应当立案的案件，在特定情况下可以通知公安机关撤销案件。即检察机关认为公安机关的立案决定违法的，可以要求公安机关说明理由，认为公安机关立案理由不成立的有权通知公安机关撤销案件。第三，建立检察机关调查了解有关部门执法情况的必要渠道和机制。建议规定检察机关出于履行法律监督职责的需要，有权调阅有关机关执法办案卷宗和其他材料，有关机关应当在规定期限内提供。例如检察机关根据举报、控告或者办案中发现的线索，认为公安机关、行政执法机关在执法中存在有案不立、以罚代刑、不移交刑事案件等问题时，有权要求提供该案的相关材料以便进行审查。上级人民检察院认为判决、裁定可能有错误，向下级人民法院调阅审判卷宗时，下级人民法院应当提供。刑罚执行机关

在向人民法院报送减刑、假释意见或者向省级监狱管理机关报送暂予监外执行意见时,应当同时抄送检察机关,检察机关有权调阅罪犯改造的案卷材料,等等。

3. 强化对检察机关法律监督的制约,保证监督正当。检察机关作为法律监督机关,其监督活动本身也需要进一步规范,通过加强内部制约和外部监督,以保证监督活动合法正当。

其一,规范检察机关的抗诉权。检察机关行使抗诉权,对审判权具有重要的制约作用。抗诉职能的运用,对于促进法院依法、公正地行使审判权,保证生效裁判的合法性和公正性,防止和遏制司法腐败,维护社会稳定等,都具有重要的意义,是检察机关履行法律监督职能的一个重要途径。但是,随着中国法治化进程的不断深入,正如同中国的法治理念、检察权理论等需要进一步发展一样,检察机关的抗诉权也面临进一步科学审视的问题。笔者认为,应当在强化法律监督理念总体指导下,尊重司法规律,科学界定抗诉权的行使条件和范围,对检察机关抗诉权的设定和行使进行规范和改革,特别是要适当考虑保障程序公正的需要。随着现代法治精神的弘扬和中国法治化进程的发展,程序的价值和程序公正对于司法公正的表征作用越来越为人们所关注。通过一定程序解决纠纷和其他法律问题是实现法治的重要保障。程序相对的稳定性、确定性和连续性,尤其是适用法律的程序规范的安定性,是法律程序得以发挥其作用的重要前提。就诉讼而言,作为法的确定性的体现之一,是判决的终局性。任何诉讼经过一定的程序都应当终止,否则就不可能实现法律秩序的稳定。当然,裁判的终局性和权威性以裁判的合法性、公正性为前提和基础。因此,检察机关行使抗诉权要考虑平衡相关的法律价值追求,在保障法律监督效果的同时,也要考虑维护诉讼程序的稳定。检察职能改革中,应当体现和张扬程序公正的理念,探索一条中国式的检察机关审判监督的途径,既能及时有效地纠正适用法律错误甚至是违法的裁判,保证法院裁判的合法性、公正性,同时又能较好地维护其终局性、权威性和既判力,实现公正和效率的有机统一。

基于上述考虑,建议对检察机关抗诉权的行使作如下改革:第一,进一步明确、严格、统一民事、行政案件提请抗诉的条件,并加强审查,提高检察机关抗诉的权威性、科学性和严肃性,提高抗诉质量。第二,民事、行政案件的抗诉必须是在当事人充分行使诉讼权利后方可启动。当事人无正当理由故意不行使上诉权、再审申请权的,检察机关对当事人的抗诉请求不予受理。同时,规定当事人向检察机关提出申诉的期限,期限届满不申请的视为放弃权利,检察机关不再受理抗诉请求。第三,检察机关对民事行政案件的抗诉,重点应针对审判程序严重违法,认定事实错误,适用法律错误等可能导致裁判错误;或者审判活动中存在徇私舞弊、收受贿赂、枉法裁判等情形,以维护国家法律的正确统一实施。防止仅仅就裁判结果是否妥当、公允,特别是仅就赔偿或给付的数额是否适当提出异议、提起抗诉,蜕变成一方当事人的利益代理人的倾向和做法。

其二,加强对检察机关职务犯罪侦查活动的外部监督。对检察机关职务犯罪侦查活动加强内部制约的同时,应当通过改革加强外部监督,主要是加强对检察机关有关强制处分权和检察事务决定权的外部监督。对检察机关关于职务犯罪案件的立案、撤案、侦查、决定拘留、逮捕、审查起诉等执法环节和活动,应当设置有效的诉讼程序又具有外部性的监督机制,以保证这些诉讼行为的合法性、正当性。目前,在全国检察机关实行的人民监督员制度,是加强对检察机关职务犯罪侦查活动的外部监督的非常有意义的机制创新和实践,取得了明显成效。当前,重要的是对这项制度应予以立法确认和规范,实现法律化、法定化,增强其权威性和实效性。