

依法独立行使检察权制度的宪法涵义

——兼论重建检察机关垂直领导制

田 夫

(中国社会科学院 国际法研究所, 北京 100720)

摘要: 中国宪法上的依法独立行使检察权制度滥觞于苏联。在苏联, 垂直领导制构成了依法独立行使检察权制度的必要前提; 而在中国, 依法独立行使检察权制度在废除垂直领导制之后实现了本土化。从苏中宪法层面看, 存在着依法独立行使检察权制度的内在结构与外在限制, 前者指依法独立行使检察权的独立性与排他性, 后者指国家权力机关等机关与检察机关的关系; 二者之间存在着结构性的共生关系。对依法独立行使检察权制度的教义学反思表明, 中国现行检察制度有关地方各级检察机关应向本级国家权力机关负责并报告工作的规定缺乏理论根据。在十八届三中全会提出省以下地方检察院人财物统一管理的背景下, 应更加全面地考察现行制度, 严肃而认真地思考重建垂直领导制的可能性与必要性。

关键词: 依法独立行使检察权; 内在结构; 外在限制; 垂直领导制

中图分类号: DFO

文献标识码: A

文章编号: 1006-6128(2015)02-0054-14

检察机关依法独立行使检察权是一项重要的宪法和法律制度, 中国宪法、检察院组织法、刑事诉讼法均规定了该制度。相应地, 可以从不同的视角研究该制度, 丰富其涵义。本文试图从宪法和检察院组织法的角度研究该制度的涵义, 这主要出于以下几方面考虑: 第一, 宪法处于法律体系的核心, 而检察院组织法作为宪法性法律实质上是宪法关于检察制度基本规定的具体化, 因此, 从宪法和检察院组织法的角度研究依法独立行使检察权制度, 可以为从刑事诉讼法角度研究该制度提供基础性支撑。第二, 依法独立行使检察权制度源自苏联, 尽管既有研究大多承认这一点, 但真正深入苏联检察制度发展脉络展开的相关研究并不多, 而如果不能对依法独立行使检察权制度的渊源加以清晰的梳理, 恐怕也不能具体考察该制度的涵义和其对中国的影 响。第三, 建国以来, 中国先后颁行了四部宪法、两部检察院组织法(本文分别简称为“1954年组织法”和“1979年组织法”), 相应地, 依法独立行使检察权制度的涵义经历了非常复杂的演变, 只有认真梳理这一演变的过程, 才能准确理解该制度的宪法涵义, 进而为检察制度研究, 乃至为当下的检察改革提供参考。

“八二宪法”第一百三十一条规定“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。”从字面考察, 该条文呈现出依法独立行使检察权的独立性与排他性这两个基本特征。独立性是从检察机关“独立”行使检察权的角度而言的; 排他性是从检察机关行使检察权“不受行政机关、社会团体和个人的干涉”的角度而言的。这两个基本特征源自1936

收稿日期: 2014-12-12

基金项目: 中国社会科学院国际法研究所 2015 年度创新工程“国际贸易法律体制重构中的中国利益维护问题”

作者简介: 田夫(1982-), 男, 贵州仁怀人, 中国社会科学院国际法研究所助理研究员, 法学博士。

年苏联宪法第一百一十七条。该条规定“各级检察机关独立行使职权，不受任何地方机关的干涉，只服从苏联总检察长。”对比该条文与“八二宪法”第一百三十一条可以发现，两者存在一定差异——与前者相比，在后者之中，独立性与排他性的具体涵义有所改变，但这两点特征本身以及由此构成的依法独立行使检察权制度的内在结构还是延续了下来。

之所以说独立性与排他性构成了依法独立行使检察权制度的内在结构，是因为还存在相对于该结构而言的依法独立行使检察权制度的外在规定。以1936年苏联宪法第一百一十七条为例，检察机关依法独立行使检察权并不是不受任何限制，而是要受到有关中央机关的限制。这种限制体现在1933年《苏联检察院条例》第三条之中“苏联检察长向苏联人民委员会、苏联中央执行委员会和苏联中央执行委员会主席团负责。”相对于内在结构的变化，依法独立行使检察权制度的外在规定的具体涵义在历史发展中也相应发生着变化。

但是，必须明确的是，如果因循从苏联到中国的制度发展脉络就会发现，本文所谓依法独立行使检察权制度的外在规定，是指国家权力机关等机关对检察机关的限制，而不包括审判机关对检察机关的“限制”。审判机关与检察机关之间的正常工作关系，并不应被视为对检察机关依法独立行使检察权的外在规定。^①

总之，如果说独立性与排他性构成了依法独立行使检察权制度的内在结构，那么，国家权力机关等机关与检察机关的关系^②就构成了依法独立行使检察权制度的外在规定。进一步地，在社会主义宪法和检察制度发展的历史脉络中，依法独立行使检察权制度的内在结构与外在规定之间存在着结构性的共生关系，它们彼此影响着对方。只有对这种关系展开充分历史维度的理解，才能彻底理解依法独立行使检察权制度。

与此同时，一旦要从历史维度上展开对依法独立行使检察权制度的理解，就不能绕开另一项重要的检察制度——垂直领导制。从制度发生的意义上讲，在苏联，垂直领导制构成了依法独立行使检察权制度的必要前提。因此，梳理依法独立行使检察权制度，必要时应对垂直领导制与依法独立行使检察权制度的关联有所交代。

一、依法独立行使检察权制度的苏联渊源

（一）列宁信件：依法独立行使检察权制度的思想基础

依法独立行使检察权制度的思想基础，可以追溯到深刻影响社会主义检察制度建立的列宁信件中。关于该信件，已有比较充分的研究。^③概言之，列宁信件包括两个核心论点：第一个核心论点

^①中国“八二宪法”第一百三十一条在文本涵义上可以使人得出审判机关对检察机关的“限制”是依法独立行使检察权的外在限制的内容之一这一结论，但基于对该条与苏联相关条文历史继承性的考虑，本文不拟因为该条而在依法独立行使检察权的外在限制不包括审判机关对检察机关的“限制”这一观点上作出妥协。事实上，“八二宪法”第一百三十五条（“人民法院、人民检察院和公安机关办理刑事案件，应当分工负责，互相配合，互相制约，以保证准确有效地执行法律”）明确规定了审判机关与检察机关在办理刑事案件中的关系。这就使得学界在从宪法层面考察审判机关与检察机关的关系时，往往不考察第一百三十一条，而是考察第一百三十五条。而这也从某种程度上佐证本文所持依法独立行使检察权的外在限制不包括审判机关对检察机关的“限制”这一观点。有学者在研究第一百三十五条时，进一步指出，该条所确立的“分工负责、互相配合、互相制约”原则并不仅仅适用于刑事司法关系中，“有必要作更广泛意义上的理解，尤其在涉及检察院与法院之间关系的时候。”韩大元、于文豪《法院、检察院和公安机关的宪法关系》，《法学研究》2011年第3期，第16页。

^②在中国，这种关系进一步演变并固定化为国家权力机关与检察机关的关系。

^③参见石少侠、郭立新《列宁的法律监督思想与中国检察制度》，《法制与社会发展》2003年第6期，第3-11页；李建明《检察权独立行使的相对性——兼论列宁关于检察机关垂直领导的思想》，《政法论坛》2004年第1期，第142-149页；田夫《什么是法律监督机关》，《政法论坛》2012年第3期，第42-52页。

是反对检察机关的“双重”领导，主张垂直领导制；第二个核心论点是地方检察人员有从法制的观点对省执行委员会和所有地方政权机关的任何决定提出异议的权利。其中，前者构成了后者的基础和保障。

在论证第一个核心论点的过程中，列宁还提出了检察长有责任维护国家法制的统一、检察权不是行政权、检察权具有中央性三个重要论点。这三个重要论点之间的相互关系是，第一个重要论点分别直接决定了第二个和第三个重要论点。需要指出的是，第一个核心论点的一项应有之义是，地方检察人员只能由中央机关任命，也即地方检察机关的人事权问题；也就是说，历史地看，人事权是中央检察机关对地方检察机关实行垂直领导的重要内容。

在论证检察权不是行政权时，列宁指出“检察机关和任何行政机关不同，它丝毫没有行政权，对任何行政问题都没有表决权。检察长有权利和有义务做的只有一件事：注意使整个共和国对法制有真正一致的理解，不管任何地方差别，不受任何地方影响。检察长的唯一权利和义务是把案件提交法院裁决。”^{[1]702}正是在这段话中，依法独立行使检察权的理念呼之欲出——“不管任何地方差别，不受任何地方影响”这种表述与此后规定依法独立行使检察权制度内在结构的相关条文几近一致。

但也要注意，列宁信件中提出的依法独立行使检察权还只是一种理念，只是用来支持垂直领导制这一制度。事实上，在依法独立行使检察权由理念发展为制度的过程中，垂直领导制起着关键作用。受到列宁信件直接影响的1922年苏俄《检察监督条例》，其第五条明确规定了垂直领导制：“各省设检察长，直接隶属于共和国检察长，由共和国检察长从中央工作人员中或从地方领导机关所提出的候选人中任命。省检察长的免职、调动和停职，由共和国检察长实行。”尽管该条例及其第五条未明确规定依法独立行使检察权制度的内在结构，但通过下文进一步的反思，第五条与依法独立行使检察权制度内在结构的关联将得以澄清。

（二）依法独立行使检察权制度的确立

依法独立行使检察权制度的确立，包含依法独立行使检察权制度的内在结构与外在限制的确立两方面。尽管内在结构与外在限制之间存在着结构性的共生关系，但它们的确立并不是完全同步的。因此，下文对内在结构与外在限制的确立过程分开论述。

1. 依法独立行使检察权制度内在结构的确立

1924年，苏联第一部宪法制定，其第四十六条规定“苏维埃社会主义共和国联盟最高法院检察长和副检察长，由苏维埃社会主义共和国联盟中央执行委员会主席团任命。”据此，苏联最初的检察机关建立。但该法并未规定依法独立行使检察权制度的内在结构。1933年，《苏联检察院条例》设立了独立的检察院，但该条例亦未规定依法独立行使检察权制度的内在结构。

1936年，垂直领导制在苏联最终确立以后，依法独立行使检察权制度的内在结构才正式成文。1936年苏联宪法第一百一十七条规定“各级检察机关独立行使职权，不受任何地方机关的干涉，只服从苏联总检察长。”该规定蕴含了非常丰富的内容。第一，它继承了苏俄《检察监督条例》第五条规定垂直领导制的作法。第二，它明确规定了依法独立行使检察权制度的内在结构，可谓将其与垂直领导制合为一体，在这一意义上，可以将苏俄《检察监督条例》第五条视为确立依法独立行使检察权制度内在结构的先导。

同时，在这部宪法中，从形式上讲，地方检察机关的人事权问题从第一百一十七条中分离了出来——第一百一十五条规定“各共和国、边区、省的检察长和自治共和国、自治省的检察长由苏联总检察长任命，任期五年”；第一百一十六条规定“州、区、市的检察长由加盟共和国检察长提请苏联总检察长批准任命，任期五年”。尽管如此，并不影响人事权问题作为垂直领导制的重要

内容。

2. 依法独立行使检察权制度外在限制的确立

从逻辑上讲,只有在1936年苏联宪法明确规定依法独立行使检察权制度的内在结构之后,才谈得上依法独立行使检察权制度的外在限制。但是,由于依法独立行使检察权制度的外在限制本质上是指国家权力机关等机关与检察机关的关系,而这种关系早在苏俄建立检察制度之初就已确立,因此,先行梳理苏俄时期检察机关与其他国家机关之间的关系,有利于更好地理解依法独立行使检察权制度的外在限制确立的历史背景。

(1) 苏俄时期检察机关与其他国家机关之间的关系

由于苏俄《检察监督条例》第五条确立了垂直领导制,所以,考察苏俄时期检察机关与其他国家机关之间的关系,其实是考察中央检察机关与其他中央国家机关之间的关系。这种关系与垂直领导制同步确立——1922年苏俄《检察监督条例》最早规定了报告工作制,其第十条规定“共和国检察长每年应向全俄中央执行委员会主席团报告自己及其所属各检察长、检察员的工作。”根据当时生效的1918年苏俄宪法的规定,全俄苏维埃代表大会是苏俄的最高国家权力机关(第二十四条);全俄中央执行委员会是苏俄最高立法、号令及监督机关(第三十一条),在全俄苏维埃代表大会闭会期间,为共和国的最高国家权力机关(第三十条)。也就是说,中央检察机关要向最高国家权力机关报告工作。

除此之外,1918年苏俄宪法最早规定了负责制。它规定,全俄中央执行委员会组织人民委员会以总的管理苏俄事务,组织各部(各人民委员部)以领导各个管理部门(第三十五条);人民委员会完全对全俄苏维埃代表大会及全俄中央执行委员会负责(第四十六条);各人民委员及各人民委员部的部务会议完全对人民委员会及全俄中央执行委员会负责(第四十七条)。根据苏俄《检察监督条例》第三条的规定,司法人民委员为共和国检察长。在这种情况下,作为司法人民委员的共和国检察长,要向人民委员会及全俄中央执行委员会负责。也就是说,中央检察机关要向最高国家权力机关和人民委员会负责。

(2) 苏联时期依法独立行使检察权制度外在限制的确立

尽管在1924至1936年间,苏联未明确规定依法独立行使检察权制度的外在限制,但这一阶段苏联同样规定了有关中央检察机关与相关中央国家机关之间的关系。

1929年《苏联最高法院和最高法院检察机关条例》第六十一条规定“苏联最高法院检察长,只对苏联中央执行委员会主席团负责,他应当每年向苏联中央执行委员会主席团提出关于苏联最高法院检察机关的工作报告,并按照苏联中央执行委员会主席团所规定的期限,提出定期报告。”该条规定透露出两个信息:第一,尽管1929年时苏联检察机关仍内设于最高法院,但苏联最高法院检察长对苏联中央执行委员会主席团负责,而非对最高法院负责;第二,不同于苏俄时期,苏联时期在一个条文中一并规定了负责制和报告工作制。

1933年《苏联检察院条例》设立了独立的检察院。其第二条第一款规定“苏联中央执行委员会所任命的苏联检察长,领导苏联检察院”;其第三条规定“苏联检察长向苏联人民委员会、苏联中央执行委员会和苏联中央执行委员会主席团负责”。相对于1929年《苏联最高法院和最高法院检察机关条例》规定最高法院检察长只需对苏联中央执行委员会主席团负责,1933年《苏联检察院条例》将苏联检察长的负责对象增加了两个:一是苏联人民委员会,一是苏联中央执行委员会。根据1924年苏联宪法的规定,苏维埃代表大会为苏联的最高国家权力机关,代表大会闭会期间,苏联中央执行委员会为最高国家权力机关(第八条);中央执行委员会闭会期间,中央执行委员会主席团为苏联的最高立法、执行及指挥机关(第二十九条);人民委员会为中央执行委员会的

执行及指挥机关（第三十七条），其工作对中央执行委员会及其主席团负责（第四十条）。总之，中央检察机关须对最高国家权力机关、最高立法、执行及指挥机关以及中央执行委员会的执行及指挥机关负责。

1936年苏联宪法规定了依法独立行使检察权制度的内在结构，但并未规定该制度的外在限制。因此，需要结合此前的制度背景归纳出依法独立行使检察权制度的外在限制。1936年苏联宪法颁布后，1933年《苏联检察院条例》继续有效。较之于1924年苏联宪法，1936年苏联宪法关于国家政体的规定发生了重大变化——最高苏维埃取代苏维埃代表大会成为最高国家权力机关（第三十条）；部长会议取代人民委员会成为最高执行和发布命令机关（第六十四条），对最高苏维埃及其主席团负责并报告工作（第六十五条）。在这种情况下，《苏联检察院条例》第三条必须被重新解释才能得以适用。

在1955年以前苏联出版的宪法学著作中，即使不能看到解释的过程，也能看到解释的结果。譬如，1948年出版的《苏联国家法教程》写道“检察署的权限系直接来自全苏维埃国家的最高机关——苏联最高苏维埃，并且检察署以苏联总检察长名义对自己的活动只向此最高机关及苏联最高苏维埃主席团负责。”^{[2]561}也就是说，在1936年苏联宪法的框架下，依法独立行使检察权制度的外在限制事实上已演变为中央检察机关须对最高国家权力机关负责。而另一方面，1933年《苏联检察院条例》这一显得过时的法律在1955年《苏联检察监督条例》制定后才正式失效，后者的第七条规定“苏联总检察长对苏联最高苏维埃负责并报告工作，在苏联最高苏维埃闭会期间，对苏联最高苏维埃主席团负责并报告工作。”

二、依法独立行使检察权制度的中国命运

（一）1949至1954：依法独立行使检察权制度的昙花一现

1949年10月22日，中央人民政府主席批准的《中央人民政府最高人民检察署试行组织条例》第二条规定“全国各级检察署均独立行使职权，不受地方机关干涉，只服从最高人民检察署之指挥”；第三条第一项规定“最高人民检察署受中央人民政府委员会之直辖”。第二条显然是效仿了1936年苏联宪法第一百一十七条，依法独立行使检察权的独立性与排他性展现无遗，依法独立行使检察权制度的内在结构与垂直领导制依然合为一体。第三条第一项则明确了最高人民检察署所隶属的机关；当然，当时尚未建立人民代表大会制度，第三条第一项并未明文规定最高人民检察署须向中央人民政府委员会负责并报告工作。

1951年9月3日，中央人民政府委员会第十二次会议通过的《中央人民政府最高人民检察署暂行组织条例》和《各级地方人民检察署组织通则》实质上改变了检察机关的垂直领导制，也废除了依法独立行使检察权制度。前者删除了上引《中央人民政府最高人民检察署试行组织条例》第二条，后者的第六条进一步规定“各级地方人民检察署与上下级及同级各机关之关系如下：（一）各级地方人民检察署受上级人民检察署的领导。（二）各级地方人民检察署（包括最高人民检察署分署）为同级人民政府的组成部分，同时受同级人民政府委员会之领导，与同级司法、公安、监察及其他有关机关密切联系，进行工作。省人民检察署分署受所在区专员的指导。”

对于为什么要将1949年确立的垂直领导制改为双重领导制，李六如代表最高人民检察署向中央人民政府委员会第十二次会议所作的《关于〈最高人民检察署暂行组织条例〉和〈各级地方人民检察署组织通则〉的说明》予以了说明。该说明第三部分名为“关于各级人民检察署的领导问题”，兹全文引用如下：

在原来的《最高人民检察署试行组织条例》中是采取垂直领导的原则的，但因试行一年多的经验，有些窒碍难行之处。故修正案改为双重领导，并在《各级地方人民检察署组织通则》中规定：各级地方人民检察署受上级检察署的领导，同时又为各级人民政府的组成部分，受同级人民政府委员会的领导。所以作如此的修正，因为我国过去曾经是半封建半殖民地的社会，经济发展极不平衡，各地情况悬殊不一，地域辽阔，交通不便，而各级人民检察署，目前又多不健全或尚未建立，因此暂时还只能在中央统一的政策方针下，授权于地方人民政府，使其发挥机动性与积极性。同时我们人民民主政权的发展过程，是由地方而中央。关于当地的一些具体问题，地方政权领导强，经验多，易于了解本地情况；各级地方人民检察署是一个新设立的机构，干部弱，经验少，尚需当地政府机关根据中央的方针计划，就近予以指导和协助。故此时将垂直领导改为双重领导，是切合目前实际情况的。^{[3]397}

上述文字表明，1951年之所以要将垂直领导制改为双重领导制，“是针对各级地方人民检察署初建过程中所遇到的种种问题而作出的临时性策略，并非基于对垂直领导制的根本否定而作出的长期性调整。”^{[4]46}《各级地方人民检察署组织通则》第六条同时直接、明确地将上级人民检察署和同级人民政府委员会二者定位于各级地方人民检察署的“领导”。这也就意味着，各级地方人民检察署不再独立行使职权，不再不受地方机关干涉，因为它们要接受同级人民政府委员会的领导。

（二）“五四宪法”：依法独立行使检察权制度的苏联影响

“五四宪法”规定的依法独立行使检察权制度在内容上完整体现了苏联对中国的影响，而在形式上又表现出与苏联不同的特征。

1. 依法独立行使检察权制度的内在结构

垂直领导制的规定在“五四宪法”中得以恢复，相应地，依法独立行使检察权制度也得以恢复。但是，与苏联不同的是，垂直领导制与依法独立行使检察权制度的内在结构合二为一的情况不复存在了。

必须指出的是，在“五四宪法”的前几部草案中，与苏联一致，垂直领导制与依法独立行使检察权制度的内在结构一直是一并规定的。譬如，1954年3月23日中共中央提出的《中国共产党中央委员会1954年宪法草案（初稿）》第七十六条规定：“检察机关独立行使职权，不受地方政权机关的干涉。地方各检察长受上级检察长的领导，并且一律服从总检察长的领导。”又如，1954年6月14日中央人民政府委员会通过的《中华人民共和国1954年宪法（草案）》第八十三条规定：“地方各级检察机关独立行使职权，不受地方国家机关的干涉。地方各级检察长服从上级检察长的领导，并且一律服从总检察长的领导。”同时，这两部草案也继承了苏联宪法在形式上将地方检察机关的人事权问题与垂直领导制分开规定的作法。

《中华人民共和国1954年宪法（草案）》在1954年6月16日被中央人民政府委员会公布并用于全民讨论。在从6月16日至9月11日历时近3个月的全民讨论中，“根据群众提出的意见，宪法起草委员会对于宪法草案中有关检察机关的各条规定作了较大的修改，主要涉及第81条到第84条的修改。”^{[5]329}在全民讨论中，有不少意见主张应规定地方各级检察机关的职权，而且其中大多数意见主张在第八十一条中规定地方各级检察机关的职权。^①由于全民讨论后的一届人大一次会议代

^①第八十一条规定：“中华人民共和国总检察长对于国务院所属各部门、地方各级国家行政机关、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。”相关的修改意见，参见中华人民共和国宪法起草委员会办公室编辑《全国人民讨论宪草意见汇编》1954年版第四辑第42页、第六辑第72-73页、第十辑第119页、第十二辑第99页、第十四辑第177页。

表分组讨论并未对检察制度产生实质影响^①，因此可以说，全民讨论中的上述意见对检察制度产生了实质影响——“五四宪法”第八十一条规定“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。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”；第八十三条规定“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”。垂直领导制与依法独立行使检察权制度的内在结构被规定在了甚至是不相邻的条文中，这客观上为此后中国废除垂直领导制并继续规定依法独立行使检察权制度预留了空间。当然，这种意义只有在以后的历史中才得以显现。若单就“五四宪法”本身而言，分开规定垂直领导制与依法独立行使检察权制度的内在结构这种作法的意义并不显著——在与“五四宪法”同步的1954年组织法中，上述两方面还是同条规定的。^②

而从人事权问题这一角度考察，尽管“五四宪法”第八十二条延续了在形式上将其与垂直领导制分开规定的作法^③，但不同于苏联宪法的是，它未直接规定地方检察机关的人事权问题，而是将其交由“法律”规定——1954年检察院组织法规定“省、自治区和直辖市的人民检察院的检察长、副检察长、检察员和检察委员会委员，由最高人民检察院提请全国人民代表大会常务委员会批准任免。省、自治区、直辖市的人民检察院分院和县、市、自治州、自治县、市辖区的人民检察院的检察长、副检察长、检察员和检察委员会委员，由省、自治区、直辖市的人民检察院提请最高人民检察院批准任免。”

2. 依法独立行使检察权制度的外在限制

“五四宪法”第八十四条规定“最高人民检察院对全国人民代表大会负责并报告工作；在全国人民代表大会闭会期间，对全国人民代表大会常务委员会负责并报告工作。”这明显是仿照了《苏联检察院条例》第三条的规定，但由于1936年苏联宪法并未收入该条，以至于学者在比对1936年苏联宪法与“五四宪法”时没有列出后者第八十四条在前者中的对应条文。^④此外，“五四宪法”第三十一条还规定，全国人大常委会监督最高人民检察院的工作。

进一步地，“五四宪法”实现了依法独立行使检察权制度的内在结构（第八十三条）与外在限制（第八十四条）的统一，并以相邻法条的形式予以表现。从一定程度上讲，这可以被视为对苏式检察制度自1922年建立以来发展经验的总结。同时，有趣的是，在1954年以后的苏联宪法和相关立法中，依法独立行使检察权制度的内在结构与外在限制也实现了形式上的统一，尽管未必采取相邻法条的形式。

（三）“七八宪法”：依法独立行使检察权制度的短暂消失

“七五宪法”废除了检察制度。作为“文革”结束后一部过渡时期的宪法，“七八宪法”重建了检察制度，但专门规定检察制度的条文只有第四十三条一条。该条全文为“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宪法和法律，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。人民检察院的组织由法律规定。最高人民检察院监督地方各级人民检察院和专门人民检察院的检察工作，上级人民

^①参见韩大元《1954年宪法制定过程》，法律出版社2014年版，第374-376页。

^②1954年检察院组织法第六条规定“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。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。”

^③最高人民检察院检察长任期四年。人民检察院的组织由法律规定。

^④参见韩大元编著《1954年宪法与新中国宪政》，湖南人民出版社2004年版，第736页。

检察院监督下级人民检察院的检察工作。最高人民检察院对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责并报告工作。地方各级人民检察院对本级人民代表大会负责并报告工作。”在该条中，垂直领导制与依法独立行使检察权的规定荡然无存——上下级检察机关之间的关系被规定为监督关系，而非领导关系，并增加了地方各级检察机关对本级国家权力机关负责并报告工作的规定。换句话说，较之于“五四宪法”，在上下级检察机关的关系、检察机关与国家权力机关的关系这两组关系上，“七八宪法”都发生了重大变化。理解这种变化的原因，就成为非常重要的问题。

遗憾的是，尽管叶剑英在五届人大一次会议上所作的《关于修改宪法的报告》涉及到了重建检察制度的问题，却没有涉及改变上述两组关系的原因问题。“七八宪法”的修宪原意已很难直接查明，只能从事后的相关资料中去间接获得。有一种说法是“这种上下级检察机关是监督关系的体制是当时特殊时期的产物，其出发点是为了削弱‘条条’，加强‘块块’，即削弱检察系统上下级之间的领导关系，强化检察机关受同级地方国家权力机关的领导。这是受到‘左’的思想认识的影响的结果，也体现了对于检察制度的认识不足。因为检察权的性质决定了，在检察体制上通常是‘检察一体’，无论前苏联检察制度还是德法等大陆法系检察制度都是如此。由于1979年《人民检察院组织法》的颁布，实际上检察机关还在恢复重建的过程中，‘监督关系’就废止了，并未发生实际效果。”^{[6]323}的确，1979年组织法将上下级检察机关之间的关系由监督关系又改回了领导关系，但也保留了地方各级检察机关对本级国家权力机关负责并报告工作的规定，由此导致了对相关问题的重新理解。

同时，“七八宪法”第二十五条延续了“五四宪法”的作法，规定全国人大常委会无权监督最高人民检察院的工作。

(四) 1979年组织法：依法独立行使检察权制度的中国化

1979年组织法不仅恢复了依法独立行使检察权制度，而且开启了其中国化的进程。关于该法的立法说明有两个：一是彭真《关于七个法律草案的说明》（该说明涉及的第六个法律草案就是1979年组织法草案，本文将该说明涉及1979年组织法草案的相应部分简称为“彭真说明”）；二是《最高人民法院〈中华人民共和国人民检察院组织法修正草案〉的说明》（本文简称为“高检说明”）。下文将根据这两个说明，对1979年组织法与“七八宪法”在相关规定上的异同展开比较分析。

1. 依法独立行使检察权制度的内在结构

相对于“七八宪法”，1979年组织法重新确立了依法独立行使检察权制度的内在结构，其第九条规定“人民检察院依照法律规定独立行使检察权，不受其他行政机关、团体和个人的干涉。”与“五四宪法”相比，该结构已有重大变化。“五四宪法”第八十三条规定，地方检察机关独立行使职权，不受地方国家机关的干涉。1979年组织法规定，检察机关依法独立行使检察权，不受其他行政机关、团体和个人的干涉。这种变化包括三个基本点：一是正式有了“依照法律规定”独立行使检察权的表述，尽管在此前苏联与中国的宪法、法律中“依照法律规定”是“独立行使检察权”的应有之义，但这种明确的宣示还是有着不一样的意义——它使得对“依照法律规定”的解释在理论上成为可能，从而可以丰富依法独立行使检察权制度内在结构的涵义；二是独立行使检察权的主体由地方检察机关改变为包括最高检察机关和地方检察机关在内的所有检察机关；三是检察机关依法独立行使检察权由不受地方国家机关干涉改变为不受其他行政机关、团体和个人的干涉。对于后两项变化，“彭真说明”第一点指出“确定检察院的性质是国家的法律监督机关。列宁在十月革命后，曾坚持检察机关的职权是维护国家法制的统一。我们的检察院组织法运用列宁这一指导思想，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’。”^{[7]377}“高检说明”第六点指出“修正草案规定对任何公民在适用法律上一律平等的原则和依照法律规定独立行使职权的原则。由于我国历史上长期的封建统治，加上林彪、‘四人帮’的流毒和影响，某些干部滋长个人特权思想，严重违法乱纪。针对这种情况，规定在适用法律上一律平等的原则，是完全必要的。为了贯彻执行这一原则，必须保持检察机关应有的独立性，不受其他行政机关、团体和个人的干涉，坚持以事实为依据，以法律为准绳，打击敌人，保护人民，不枉不纵。”^{[3]418}综合“彭真说明”与“高检说明”可以看出，相对于苏联，中国规定依法独立行使检察权制度内在结构的根据和理由已经发生重大变化：第一，尽管中国承认依法独立行使检察权的理念源于列宁，但也“结合我们的情况”进行了调整。第二，中国规定依法独立行使检察权制度的内在结构还有一个特殊的理由，即保证公民适用法律一律平等这一原则。

但是，客观地说，保证公民适用法律一律平等这一点，并不足以说明为什么依法独立行使检察权制度的内在结构发生的变化。对于这种原因的探寻，只能从“彭真说明”所言“结合我们的情况”处着手。为此，需要回到与“我们的情况”相对的列宁信件之中。列宁信件在论证检察权的行使不受任何地方机关干涉时，是要论证检察权不是行政权，进而论证垂直领导制；进一步地，地方检察机关还享有针对包括地方国家权力机关在内的地方机关的一般监督权。在苏联，地方检察机关也无需向地方国家权力机关负责和报告工作。因此，1936年苏联宪法规定地方检察机关独立行使检察权不受任何地方机关干涉是没有问题的。但是，在1979年的中国，由于“七八宪法”已经规定地方各级检察机关对本级国家权力机关负责并报告工作，在这种情况下，检察院组织法再规定地方检察机关独立行使检察权不受任何地方机关干涉就不合时宜了。与此同时，由于最高检察机关一直需要向最高国家权力机关及其常设机关负责并报告工作，因此，各级检察机关依法独立行使检察权都不可能不受到本级国家权力机关的干涉。于是，相对于1954年组织法规定地方各级检察机关不受地方国家权力机关的干涉，1979年组织法将地方国家权力机关从地方国家机关中排除了，并且在将依法独立行使检察权的主体由地方检察机关扩大到所有检察机关这一点的帮助下，间接承认了各级国家权力机关都可以干涉本级检察机关依法独立行使检察权。

2. 依法独立行使检察权制度的外在限制

在依法独立行使检察权制度的外在限制这一问题上，1979年组织法也延续了“七八宪法”的立法例，其第十条第一款规定“最高人民检察院对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责并报告工作。地方各级人民检察院对本级人民代表大会和本级人民代表大会常务委员会负责并报告工作。”值得注意的是，其第十条第二款规定“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。”不难看出，1979年组织法强化了“七八宪法”将地方各级检察机关与本级国家权力机关的关系、上下级检察机关之间的关系这两组关系同条规定的作法。

1979年组织法在沿袭“七八宪法”有关地方各级检察机关与本级国家权力机关的关系的规定时，将上下级检察机关之间的关系由后者规定的监督关系改为领导关系，恢复了“五四宪法”的作法。对此，“彭真说明”的第二点是“把检察院上下级关系由原来的监督关系改为领导关系，地方各级人民检察院对同级人民代表大会和它的常务委员会负责并报告工作，同时受上级人民检察院领导，以保证检察院对全国实行统一的法律监督。”^{[7]377-378}“高检说明”的第二点是“修正草案规定，检察机关在国家体制上实行双重领导的原则，即地方各级人民检察院受本级人民代表大会和它的常务委员会的领导，同时受上级人民检察院的领导。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。一九五四年的宪法和人民检察院组织法，采取列宁提出的垂直领导的原则，一九七八年的宪法又规定上级人民检察院监督下级人民检察院的检察工作，而不是实行领导。

根据我国的情况和实践经验，这两种规定都不够适当，因为我国的情况和列宁、斯大林时代苏联的情况不同，不宜实行垂直领导的原则，而取消上下级检察机关之间的领导关系，则不利于开展检察工作和依法独立行使检察职权，从而也不利于对全国实行统一的法律监督，维护社会主义法制。因此，在修正草案中规定检察机关实行双重领导的原则。”^{[3]417}

仔细分析可以发现，“彭真说明”比较简单，“高检说明”强调了恢复上下级检察机关间领导关系的必要性，也强调了中国与“列宁、斯大林时代苏联的情况不同”，但并未说明如何不同，也没有说明为何地方各级检察机关要对本级权力机关负责并报告工作。

同时，“高检说明”明确指出法律草案在检察机关的国家体制上采取双重领导原则，这引出了一个与依法独立行使检察权制度的外在规定联系紧密但又相对独立而且重要的问题——双重领导原则。只有在对这个问题进行辨析之后，才能更好地廓清依法独立行使检察权制度的外在规定。

3. 双重领导原则问题

“高检说明”用双重领导原则来描述 1979 年组织法所规定的地方检察机关与本级国家权力机关及其常设机关之间的关系、上下级检察机关之间的关系这两组关系，并将苏联和“五四宪法”下的相应情况称为垂直领导原则。但是，如果考察历史，双重领导这一界定其实是错误的。垂直领导原则直接源于列宁信件，列宁充分肯定该原则，并藉此反对“双重”领导。但是，列宁反对的“双重”领导，除了上级检察机关对下级检察机关的这一“重”领导外，反对的是地方的省执行委员会对地方检察机关这一“重”领导。在反对后一“重”领导时，列宁认为，他所反对的主张“根本错误地搬用了‘双重’领导的原则”，^{[1]703}而该原则原本应该适用在行政权所作用的领域。换句话说，在理解地方的省执行委员会对地方检察机关的领导这一“重”领导时，列宁是以理解行政权的思维去理解的，也即具有行政权性质的领导，所以，他反对这一“重”领导。

前已述及，1951 年后，中国检察机关也曾短暂实行过双重领导。《各级地方人民检察署组织通则》第六条规定“各级地方人民检察署与上下级及同级各机关之关系如下：（一）各级地方人民检察署受上级人民检察署的领导。（二）各级地方人民检察署（包括最高人民检察署分署）为同级人民政府的组成部分，同时受同级人民政府委员会之领导，与同级司法、公安、监察及其他有关机关密切联系，进行工作。省人民检察署分署受所在区专员的指导。”诚然，上级人民检察署的“领导”和同级人民政府委员会的“领导”未必完全相同，但更重要的是，1951 年的中国并未建立人民代表大会制度，此时同级人民政府委员会的“领导”与日后国家权力机关对检察机关的“监督”、检察机关对国家权力机关的“负责并报告工作”完全不是一回事。

在列宁已经明确论述“双重”领导的涵义和《各级地方人民检察署组织通则》已经明确规定双重领导的情况下，“高检说明”再将地方检察机关对国家权力机关的“负责并报告工作”称之为地方国家权力机关对检察机关的一“重”领导明显是错误的。

事实上，按照“七八宪法”，非但地方检察机关，地方行政机关、审判机关都要对相应的国家权力机关负责并报告工作，后来的“八二宪法”也采取了相似的规定，但却从来没有出现过在地方国家权力机关与行政机关、审判机关之间存在一“重”领导的说法。“高检说明”之所以出现上述错误，就是因为没有搞清楚 1979 年组织法所确立的地方各级检察机关对同级国家权力机关及其常设机关负责并报告工作的制度与列宁信件中所言的“双重”领导和《各级地方人民检察署组织通则》规定的双重领导之间存在的根本区别。

因此，本文认为，以双重领导来描述 1979 年组织法所规定的地方检察机关与本级国家权力机关及其常设机关之间的关系、上下级检察机关之间的关系这两组关系是不合适的。在垂直领导制已不复存在、双重领导制这一称谓又不合适的情况下，可以用其他称谓来展开描述，而依法独立行使

检察权制度的内在结构与外在限制正是一个合适的称谓。

相对于苏联和“五四宪法”，在1979年组织法中，依法独立行使检察权制度的内在结构已经发生重大变化，而这种变化正是与该制度外在限制的明显加强^①相关联的。

4. 地方检察人员的产生机制

在垂直领导制消失、依法独立行使检察权制度中国化的背景下，地方检察机关的人事权问题已不可能再作为垂直领导制的重要内容继续存在，而是演变为地方检察人员略显复杂的产生机制。

1979年组织法第二十二条规定“省、自治区、直辖市人民检察院检察长和人民检察院分院检察长由省、自治区、直辖市人民代表大会选举和罢免，副检察长、检察委员会委员和检察员由省、自治区、直辖市人民检察院检察长提请本级人民代表大会常务委员会任免。省、自治区、直辖市人民检察院检察长的任免，须报最高人民检察院检察长提请全国人民代表大会常务委员会批准”；第二十三条规定“自治州、省辖市、县、市、市辖区人民检察院检察长由本级人民代表大会选举和罢免，副检察长、检察委员会委员和检察员由自治州、省辖市、县、市、市辖区人民检察院检察长提请本级人民代表大会常务委员会任免。自治州、省辖市、县、市、市辖区人民检察院检察长的任免，须报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”；第二十四条规定“省一级人民检察院和县一级人民检察院设置的工矿区、农垦区、林区人民检察院检察长、副检察长、检察委员会委员和检察员，均由派出的人民检察院检察长提请本级人民代表大会常务委员会任免”。

上述条文规定了地方检察人员的产生机制。这几个条文修改了1954年检察院组织法第二十一条。^②必须指出的是，在列宁信件中，垂直领导制的一项重要内容，就是地方检察人员只能由中央检察机关任命，这是维护法制的统一性所要求的。而上述条文则规定了地方各级人民代表大会及其常务委员会对地方检察人员的任免权，相应地，地方各级人民检察院检察长只对地方检察人员具有提请任免权。

而在地方各级人民检察院检察长的任免问题上，此后的“八二宪法”第一百零一条第二款也延续了1979年组织法的相关规定——“县级以上的地方各级人民代表大会选举并且有权罢免本级人民法院院长和本级人民检察院检察长。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。”

(五) “八二宪法”：依法独立行使检察权制度的定型

在“八二宪法”框架下，依法独立行使检察权制度的内在结构与外在限制基本保持了与1979年组织法相似的情况，但也并非一成不变。而正是“八二宪法”以及相关立法较之于1979年组织法的变化，有利于对依法独立行使检察权制度的内在结构与外在限制展开进一步理解。

1. 依法独立行使检察权制度的内在结构

“八二宪法”第一百三十一条规定“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。”与1979年组织法第九条相比，前者仅仅删掉了后者“其他行政机关”中的“其他”二字。显然，由于检察机关不是行政机关，所以，删掉“其他”二字更加准确。

2. 依法独立行使检察权制度的外在限制

^①地方各级检察机关对本级国家权力机关负责并报告工作。

^②1954年检察院组织法第二十一条“省、自治区和直辖市的人民检察院的检察长、副检察长、检察员和检察委员会委员，由最高人民检察院提请全国人民代表大会常务委员会批准任免。省、自治区、直辖市的人民检察院分院和县、市、自治州、自治县、市辖区的人民检察院的检察长、副检察长、检察员和检察委员会委员，由省、自治区、直辖市的人民检察院提请最高人民检察院批准任免。”

“八二宪法”第一百三十三条规定“最高人民检察院对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。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。”其与1979年组织法第十条第一款相比存在两点差异。

第一，前者删去了检察机关须向国家权力机关及其常设机关报告工作的规定。对此存在两种解释。肖蔚云教授解释道“这就是说报告工作有灵活性，可以是口头的，也可以是书面的。”^{[8]631}①张友渔先生则将检察机关、审判机关与行政机关进行了对比，解释道“新宪法第九十二条规定国务院要向人大、人大常委会报告工作。而对法院、检察院就没有作这样的硬性规定，第一百二十八条、第一百三十三条，都只规定对人大、人大常委会负责，而没有（并报告工作）这个尾巴。可以报告也可以不报告，就灵活一些。这是因为像刚才讲过的，国务院是最高国家权力机关的执行机关，它是具体执行人大、人大常委会原则上决定的东西，所以执行情况必须报告。法院、检察院的工作性质不同，可以作工作报告，也可以不作工作报告，根据实际需要决定；不宜硬性规定必须作工作报告，但也不能硬性规定不作工作报告；需要报告的还得报告，并且人大、人大常委会可以要它作报告。”^{[9]260}这两种解释并不矛盾，相比之下，张友渔先生的解释更加全面，而且强调了人大、人大常委会有权要求检察院作工作报告这一点。也许正是因为这一点，在1982年后制定的《全国人民代表大会会议事规则》、^②《全国人民代表大会常务委员会会议事规则》、^③《地方各级人民代表大会和各级人民政府组织法》^④中，才依然要求各级人民检察院须向本级人民代表大会报告工作（最高人民检察院还须向全国人民代表大会常务委员会报告工作）。

第二，前者将后者规定的地方各级检察机关对“本级”国家权力机关及其常设机关负责并报告工作改为了地方各级检察机关对“产生它的”国家权力机关负责。在审判机关的相应问题上，较之于1979年人民法院组织法^⑤“八二宪法”也作了类似的修改。^⑥对此，肖蔚云教授解释道：“由于县以上各级人大都设有常委会，所以本条规定人民法院对产生它的国家权力机关负责。”^{[8]631}⑦将这种解释参照到对第一百三十三条的解释中意味着，由于地方各级检察机关只对本级国家权力机关负责，而无需对本级国家权力机关的常设机关负责。但由于“八二宪法”删掉了“（地方国家权力机关的）常设机关”这个概念，所以从表述上讲，只能将“本级人民代表大会和本级人民代表大会常务委员会”改为“产生它的国家权力机关”。

同时，“八二宪法”第六十七条延续了“七八宪法”的作法，规定全国人大常委会有权监督最高人民检察院的工作。

此外，“八二宪法”第一百零四条在规定县级以上地方人大常委会的职权时还规定，县级以上地方人大常委会“监督本级人民政府、人民法院和人民检察院的工作”。这是一条此前历部宪法中

①另见肖蔚云《论宪法》，北京大学出版社2004年版，第633页。

②《全国人民代表大会会议事规则》第三十条规定“全国人民代表大会每年举行会议的时候，全国人民代表大会常务委员会、国务院、最高人民法院、最高人民检察院向会议提出的工作报告，经各代表团审议后，会议可以作出相应的决议。”

③《全国人民代表大会常务委员会会议事规则》第二十二条规定“常务委员会全体会议听取国务院、最高人民法院、最高人民检察院的专项工作报告，听取国民经济和社会发展计划、预算执行情况报告，听取决算报告和审计工作报告，听取常务委员会执法检查检查组提出的执法检查报告，听取其他报告。”

④《地方各级人民代表大会和各级人民政府组织法》第八条规定“县级以上的地方各级人民代表大会行使下列职权……（九）听取和审查本级人民政府和人民法院、人民检察院的工作报告。”

⑤该法第十七条第一款规定“最高人民法院对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责并报告工作。地方各级人民法院对本级人民代表大会及其常务委员会负责并报告工作。”

⑥该法第一百二十八条规定“最高人民法院对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。地方各级人民法院对产生它的国家权力机关负责。”

⑦另见肖蔚云《论宪法》，北京大学出版社2004年版，第633页。

都未出现的规定。^① 有学者将其涵义解释为“有关法律没有规定可以监督哪些工作，只对监督的方式和手段作了规定，如听取‘一府两院’的工作报告；受理人民群众对上述机关和国家工作人员的申诉和意见；对‘一府两院’的工作提出质询；必要时对‘一府两院’的工作进行特定调查；对它们实施法律的情况进行执法检查等。地方人大常委会在实践中还进行了很多监督工作的探索，如对由人大常委会决定任命的‘一府两院’组成人员进行述职评议；对执法机关实行责任制；对法院、检察院重大违法案件进行监督等。”^{[10]417} 上述方式和手段中的部分内容后来被集中规定在了《各级人民代表大会常务委员会监督法》之中。

三、对依法独立行使检察权制度的教义学反思 ——兼论重建检察机关垂直领导制

上文实质上是从宪法教义学的角度，对依法独立行使检察权制度进行了历史性的分析。有学者认为，法律教义学包括四个层次，其中两个层次就是解读或评注法律的教义学与法律修改导向的教义学。^② 本文正是基本上保持了解读法律的教义学路径，但解读的结果又导向了法律修改导向的教义学。

具体地讲，在依法独立行使检察权制度的外在限制这一框架中，前文已指出，开启地方检察机关与本级国家权力机关之间关系的是“七八宪法”，然而，对修宪史和立法史的教义学考察表明，对于为什么要开启地方检察机关与本级国家权力机关之间的关系这一问题，答案实际上很不明晰。

从理论与制度层面看，地方检察机关与本级国家权力机关之间的关系表现为地方检察机关是否应该向本级国家权力机关负责并报告工作、地方检察机关向本级国家权力机关负责并报告工作的涵义及其效果、地方检察机关是否应该受本级人民代表大会常务委员会监督等问题。尽管在实践和既有研究中，相对于审判机关而言，地方检察机关向国家权力机关负责并报告工作的制度均未受到重视，但这并不意味着上述从理论与制度层面提出的问题不重要。不妨假设，如果检察长代表检察院向人大所作的工作报告未获通过，那么，应该发生什么责任？该责任应该由检察院还是由检察长承担？对于上述两个问题，不论是宪法和法律，还是既有的理论探讨，均未提供任何明确的答案。

不妨后退一步，如果地方检察机关与本级国家权力机关无关，上述问题将在根本上化为乌有；如果地方检察机关与本级国家权力机关有关，上述问题才有探讨的必要。因此，前提性问题是地方检察机关与本级国家权力机关之间的关系展开应然性考察。

在列宁信件中，检察权的中央性是由法制的统一性直接决定的。既然“彭真说明”依然承认了检察机关是维护国家法制统一的机关，那无疑就应该承认检察权的中央性，事实上，“高检说明”就明确承认了检察权的中央性。但从制度层面看，中国并未承认检察权的中央性，而是规定了地方检察机关须向本级国家权力机关负责并报告工作，却没有说明，地方检察机关作为中央设在地方的检察机关为何要向地方的国家权力机关负责并报告工作。

因此，上述解读法律的教义学分析必然导向法律修改导向的教义学，进而导致相关修法建议的提出——既然无法说明地方检察机关须向本级国家权力机关负责并报告工作这一制度的理论基础，就应该废除这一制度。然而，一旦废除这一制度，就会导致依法独立行使检察权制度的内在结构与外在限制发生重大变化，也即重建检察机关垂直领导制，进而导致检察制度的重大变化。

^① 参见肖蔚云《论宪法》，北京大学出版社2004年版，第623页。

^② 参见郑永流《重识法学：学科矩阵的重构》，《清华法学》2014年第6期，第101-102页。

当然，教义学的分析是否构成修法的充足理由，还有待进一步研究。要考虑重建垂直领导制，也还需要进一步考察现行制度是否真的已经到了必须修改的地步。特别地，在考察当代中国的政法制度时更应注意到，每一项政法制度，一般都表现为由多个层面的、相互影响的相关制度组成的复杂结构。不论政法制度具体为何，概括地讲，每一项政法制度一般都表现为由三个层面的相关制度组成的复杂结构：党政关系层面的相关制度、宪法层面的相关制度、具体部门法层面的相关制度。这就决定了在因循教义学路径得出需要重建垂直领导制的结论时，还要注意其他因素。

具体到本文，一项重要的“其他因素”就是地方检察机关的人事权问题。在此，也到了对本文前两部分就该问题所作的梳理稍加总结的时候。从苏联到中国，在依法独立行使检察权制度的涵义发生重大变化的同时，地方检察机关的人事权问题也相应地由垂直领导制的重要内容演变为后垂直领导制时代略显复杂的地方检察人员产生机制。必须指出的是，在党管干部这一组织原则的支配之下，该问题表面上是一个宪法层面的国家权力机关与检察机关的关系问题，实质上却是一个党政关系层面的党与检察机关的关系问题。由此，它为我们打开了一扇窗口，经由它，可以将对检察制度的考察从宪法层面过渡到党政关系层面。然而，欲从党政关系层面考察地方检察机关的人事权问题乃至检察权的地方化问题，已完全足以成为另一篇论文的主题，实非本文所能容纳。^①

但是，在十八届三中全会提出省以下地方检察院人财物统一管理的背景下，诚如上文对依法独立行使检察权制度的教义学反思所指出的那样，本文主张更加全面地考察现行制度，严肃而认真地思考重建垂直领导制的可能性与必要性，以保障检察机关依法独立行使检察权。

参考文献：

- [1] 列宁选集：第四卷 [M]. 北京：人民出版社，1995.
- [2] [苏] 特拉伊宁，等编. 苏联国家法教程 [M]. 彭建华，译. 上海：大东书局，1951.
- [3] 闵钊，编. 中国检察史资料选编 [M]. 北京：中国检察出版社，2008.
- [4] 田夫. 什么是法律监督机关 [J]. 政法论坛，2012，(3).
- [5] 韩大元. 1954年宪法制定过程 [M]. 北京：法律出版社，2014.
- [6] 孙谦，主编. 人民检察制度的历史变迁 [M]. 北京：中国检察出版社，2009.
- [7] 彭真文选 [M]. 北京：人民出版社，1991.
- [8] 肖蔚云. 论宪法 [M]. 北京：北京大学出版社，2004.
- [9] 张友渔文选：下卷 [M]. 北京：法律出版社，1997.
- [10] 蔡定剑. 宪法精解 [M]. 北京：法律出版社，2006.

[责任编辑：苗 炎]

^①已有学者专文对党政关系层面和宪法层面地方审判机关的人事权问题进行了出色的研究，参见刘忠 《条条与块块关系下的法院院长产生》，《环球法律评论》2012年第1期，第107-125页。