

# On the Rationality of Naming Internal Institutions in Grassroots Procuratorates—A Case Study of the T Grassroots Procuratorate in S City

Shenshen Wang

Shijiazhuang Railway Transport Procuratorate, Shijiazhuang, Hebei, 050000, China

## Abstract

The internal institutions of procuratorial organs serve as the organizational vehicle for the effective operation of procuratorial power and the external manifestation of its internal optimal allocation, playing a crucial role in the sound functioning of procuratorial duties. In judicial practice, grassroots procuratorial organs undertake a substantial portion of procuratorial work, making the efficient operation of their internal institutions highly significant. This paper examines the current state of internal institutions in grassroots procuratorial organs, analyzes the underlying reasons, and proposes several reform suggestions from the perspective of legal practitioners, aiming to contribute to judicial practice.

## Keywords

Procuratorial; Internal Institutions; Setup

# 论基层检察机关内设机构名称设置的合理性——以 S 市 T 基层检察机关为研究对象

王珅珅

石家庄铁路运输检察院, 中国·河北 石家庄 050000

## 摘要

检察机关内设机构是检察权得以有效运行的组织载体,也是检察权内部优化配置的外在表现形式,对检察职能的良性运作起着至关重要的作用。在司法实践中,基层检察机关承载了大量的检察工作,基层检察机关内设机构的良性运转意义重大。本文对基层检察机关内设机构的现状进行审视并剖析原因,从法律从业者的角度对内设机构改革提出了几点意见,以期对司法实践有所助益。

## 关键词

检察; 内设机构; 设置

## 1 基层检察机关内设机构名称现状及问题

### 1.1 基层检察机关内设机构单纯以数字命名

以 T 基层检察院为例,其内设机构名称为办公室、政治部、第一检察部、第二检察部、第三检察部。除办公室、政治部等综合部门名称与职能对应,其余检察业务部门均以一二三等数字命名。并且基层检察院与上级检察院因编制人数、职能范围不同等原因,检察部门不能一一对应,比如 T 基层检察院所在的 H 省检察院有一到十二检察部, S 市检察院有一到十一检察部,而 T 基层检察院只有三个检察部。这就导致 T 基层检察院第二检察部与 S 市检察院第二检察部、H 省检察院第二检察部虽然在内设机构名称设置上完全

一样,但是其履行的检察职能则不同。T 基层检察院第二检察部是公益诉讼检察部,承担该院公益诉讼检察业务工作, S 市检察院第二检察部和 H 省检察院第二检察部为重大刑事犯罪案件检察部,承担该院重大刑事犯罪案件检察业务工作。这就导致同一机构名称对应完全不同的职能,上下级检察机关工作联系混乱,在实际中体现为本业务条线人员知晓其对应上级条线在第几检察部,而本院其他检察人员则不能直观知晓上级院其他业务条线职能对应哪个部门。

如果检察系统内部的工作人员尚且不能直观感受到检察业务职权对应何内设机构,那么站在检察机关门外的老百姓就更是“丈二和尚摸不着头脑”了。这无疑对检察机关践行执法为民理念产生不小的冲击。

### 1.2 内设机构命名地区差异化显著

T 基层检察院内设机构名称在以第一检察部、第二检

【作者简介】王珅珅(1989-),女,中国河南沁阳人,硕士,二级检察官助理,从事刑事检察研究。

察部等数字命名之前,即2019年检察机关内设机构改革<sup>①</sup>之前名称设置为公诉科、侦监科等,以具体检察职权命名。这种命名方式让人可以直观感受到该内设机构的具体职能,一目了然。但是在这一时期各地检察机关内设名称设置也不尽相同。例如湖北某基层检察机关内设机构名称为:批捕公诉部、诉讼监督部、案件管理部、综合管理部等。广东某基层检察机关内设机构名称为:刑事犯罪检察局、诉讼监督局、犯罪预防和社会建设促进局、案件管理室等<sup>②</sup>。机构名称设置上的不对应,各地区“各下一盘棋”,容易造成管理混乱、信息传达滞后,影响检察权的统一有效运行,人为加剧地区司法差异。

## 2 基层检察机关内设机构问题成因分析

### 2.1 历史成因分析

我国的法律渊源已久,夏商周时期已经有法律制度的雏形。其后,中国古代法律经过了长足的发展,形成了以刑法为核心的中华法律体系。古代司法制度的一个基本特点是司法隶属于行政,在中央,虽然一些朝代设置了司寇、廷尉、大理寺、刑部等中央司法机关,但皇帝掌握最高司法权,拥有最高审判权。地方司法机关从战国时期直到清末一直是地方行政长官兼理司法<sup>③</sup>。清末,我国开始全盘借鉴西方国家的法律制度,走上了法律移植之路。新时代,我国在顺应历史发展的潮流中逐渐形成了包括公安机关、人民检察院、人民法院等在内的相对完善的独立运行的司法机构体系。因为我国现代检察体系的建构主要借鉴了国外的检察组织结构,属于“舶来品”,因而在本土化的过程中,必然会遭遇本国原有文化制度的冲击和抵制,不断冲突和碰撞<sup>④</sup>。建国以来,我国检察机关内设机构设置紧随检察体系建设的发展,经历了波折的变迁,也在不断探索适合本国国情的最佳契合点。

### 2.2 现实成因分析

#### 2.2.1 缺乏统一的标准

现行法律中对检察机关内设机构的设置没有明确的标准。《人民检察院组织法》仅对地方各级检察机关内部组织机构设置作了参考最高检的比照性规定,缺乏具体规定的指引。最高人民检察院在2018年12月4日发布的《职能配置、内设机构和人员编制规定》中仅对其内设机构作出具体规定,未明确提出对下级检察院内设机构的原则性、指导性规定。地方各级检察院在内设机构改革中因地域特色和行政级别差异等多方原因,不能完全参照最高人民检察院的内设机构设置。因缺乏宏观指导,各地检察机关内设机构的设置上难免出现标准模糊,分类欠佳的窘境。<sup>⑤</sup>

① 来源:《内设机构改革:充分释放检察生产力》,检察日报。

② 摘自:张和林,《检察机关内设机构的科学设置研究》,来源新一轮检察改革与检察制度的发展完善——第四届中国检察基础理论论坛文集。

③ 摘自《中国司法机构的演变》,来源于人人文库。

④ 摘自《法律移植及本土化研究》,张丽、宋宏飞著,中国人民公安大学出版社。

⑤ 摘自《基层检察机关内设机构的实践检视与改革设想》,宋生辉著,《中国检察官》2018年第1期。

#### 2.2.2 缺乏科学划分

检察机关被法律定位为法律监督机关,但法律未明确规定检察权的内涵、外延及具体职能。检察权性质和职能分类在理论和实务界尚有不同争议。机关内设机构是检察职权的组织载体,是检察职能充分实现的有效保证。检察权如缺乏科学的划分,作为其组织载体的内设机构,其划分依据必然得不到充分保障。在S市检察院的官方网站上,可以看到仅从1980—2024年之间,该院内设机构在数量和名称上经历了16次<sup>⑥</sup>变迁。

## 3 基层检察机关内设机构设置改革思路

### 3.1 基层检察机关内设机构设置原则

#### 3.1.1 职权法定原则

检察权是国家赋予检察机关对国家的宪法、法制的统一、正确地执行进行监督的权力,其权力来源于人民,由法律进行赋权。内设机构作为检察权运行的载体,更要遵守依法配置的要求,严格遵守法律规定。同样,在内设机构的改革中要遵守《宪法》《刑事诉讼法》《人民检察院组织法》等相关法律规定,要遵守最高人民检察院相关司法解释的规定,在法律允许的大框架下进行。目前,我国《人民检察院组织法》仅对内部组织机构设置作了原则性规定:最高人民检察院根据需要,设立若干检察厅和其他业务机构。地方各级人民检察院可以分别设立相应的检察处、科和其他业务机构。这一原则性规定虽然没有明确具体的设置规则,却昭示地方各级检察院在内部组织机构设置上要紧跟最高人民检察院的步伐,着眼“全国一盘棋”。

#### 3.1.2 遵循诉讼规律原则

检察机关是诉讼活动的主体,是诉讼活动不可或缺的一环。《刑事诉讼法》中明确规定: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。因此内设机构的设置要遵循诉讼规律、遵循检察权运行规则。<sup>⑦</sup>立案侦查、批捕、审查起诉、审判和执行贯穿刑事诉讼活动始终,各个阶段是分工配合、相互制约的关系,在内设机构的设置上,如果将审查起诉职能与检察监督职能放置在一个部门,就违背了诉讼规律的内在要求。因此,内设机构的设置就要求对检察权进行合理分解及内部优化,才能产生1+1>2的效果,更好地促进各项检察的公正、合理、有效行使,保障检察权运行一体化。

#### 3.1.3 精简、务实、效能原则

检察机关按照诉讼环节从纵向上看,有立案侦查、批捕、审查起诉、审判和执行等多个环节;从横向上可以划分为刑事、民事、行政、公益诉讼等四大检察业务模块。如果每一个具体职能都对应一个内设机构,势必造成机构糅杂、职权交错、司法资源浪费的乱象。这就要求我们在内设机构设置时遵循一定的内在逻辑,适应检察职能、业务工作特性、日

⑥ 该数据来源于H省S市人民检察院官方网站,2014年12月18日。

⑦ 摘自《检察机关内设机构的完善逻辑》,李乐平、韩彦霞著,《人民检察》2018年第1期。

常管理因素、上下级检察机关业务对接等因素，力求精简、务实，突出效能。检察机关内设机构改革中，精简是基础，优化是关键，效能是目标。实践中，以机构整合、职能优化为重点，内设机构数量应尽量精简，可设可不设的机构一律不设，避免部门糅杂，集中一线办案力量。同时，检察院是人民的检察院，承担着为民司法的重要职责和使命，在内设机构的名称设置上要综合考虑名称的可辨识度，让普通群众可以凭借朴素的一般法律常识辨识出内设机构的职能范围。

## 3.2 T 基层检察机关内设机构改革几点设想

### 3.2.1 顶层设计与指引

我国幅员辽阔，各地风土民情不尽相同。各省各地区因经济等多种因素司法环境差异较大，导致检察机关职权运行情况也各不相同。要坚持民主集中下的统一，统一指导下的民主相结合。地方各级检察机关内设机构设置要以最高人民法院的机构设置作为重要参考，可以借鉴以往各地检察机关内设机构改革的“小院整合”“小幅调整”模式，坚持标准化与差异性并存原则。<sup>①</sup>由最高人民法院依据检察职能、诉讼规律等逻辑规则科学制定明确性和原则性相结合的设置标准，高检院根据这一标准，结合自身业务特点对本院内设机构进行明确设置。各级检察院特别的基层检察院根据高检院出台的设置标准，参考高检院的内设机构设置，依据其本院编制、层级等实际情况进行具体设置。例如，最高人民法院设立普通犯罪检察厅、重大犯罪检察厅、职务犯罪检察厅、经济犯罪检察厅、未成年人检察厅等，地方各级检察院，特别是基层检察院因层级、编制等原因，可将重大犯罪、职务犯罪、经济犯罪、未成年人等合并成刑事犯罪检察部；控告申诉、刑事执行等职能可以综合考虑案件数量、人员配置等因素合并灵活合并到综合业务管理部，以发挥最大效能。目前，最高人民法院的官方网站上对内设机构的名称设置采用大号加小号的称谓，如普通犯罪检察厅（第一检察厅）等。各级检察机关内设机构在名称设置上应紧跟最高人民法院步伐，及时调整方向，跳出单纯以数字作为内设机构命名的怪圈，回归刑事检察、民事检察等以检察职能命名的传统模式，直观反映检察职能。

### 3.2.2 具体设想

①设刑事犯罪部。鉴于T院是基层检察机关，编制和人员有限，除办公室、政治部等承担行政职能的常设机构外可以设刑事犯罪部，囊括普通刑事犯罪、经济类犯罪、未成年人犯罪等刑事检察职能。同时将批捕和起诉职能合并在一个部门，避免内设机构过于冗杂，便于内部分工与管理。同时较传统的“公诉科”而言，该名称设置更能全面地概括部门职能，避免偏颇。

②设检察监督管理部。宪法明确规定人民检察院是国

家法律监督机关。法律监督是检察机关的法定职能，是检察机关内设机构改革的逻辑原点。长期以来检察机关的法律监督职权因其在检察业务中的附属性而弱化，呈收缩态势，特别是内设机构的设置现状更是加剧的监督职能的式微。<sup>②</sup>控告申诉检察有监督公安机关侦查活动是否违法，受理当事人对法院作出的行政、民事、刑事案件处理结果不服的申诉等诉讼监督职能。刑事执行部门的前身是监所部门，主要负责对监狱、看守所和社区矫正机构等执法活动的监督，对刑事判决、裁定执行、羁押和办案期限等的监督。因此，在下一步改革中将具有“检察监督”职权的控告申诉检察部门、刑事执行检察部门进行合并而成立新的检察监督管理部，有利于强化检察监督职权。

③设公益诉讼检察部。公益诉讼作为一项具有独特功能的司法制度，旨在保护公共利益，维护社会秩序。公益诉讼职能是法律赋予检察机关的新型职能，是我国立足自身国情，对检察机关法律监督职能的有益尝试，在中央顶层设计之下各地检察机关公益诉讼工作正如火如荼开展。各级检察机关都在探索公益诉讼案件办理的更多可行性，单独设立一个部门，有利于此项工作的积极开展，更好实现四大检察业务的均衡发展。

④设民行检察部。民事检察和行政检察属于四大检察业务，具有重要地位。鉴于该院民事案件、行政案件相对较少，可依该院实际情况灵活设置，将民事检察与行政检察合并设置为民行检察部。这样在名称设置及检察职权上都可以一目了然地看到民事检察和行政检察两大模块。无论在职权设置还是上下级业务对应上都是较为理顺的。

⑤设综合业务管理部。基层检察院因层级和编制等因素，内设机构在数量上不可能和上级院内设机构一一对应。在此，笔者认为基层检察机关内设机构可以在中央顶层设计的大框架下进行灵活运用。例如案件管理、法律政策研究室等部门职能可以合并为综合业务，既区别于行政性质的办公室，突出其业务属性，又可以避免业务部门庞杂，集中一线办案力量。同时设置专业化办案团队，在出现新型案件或新情况时，检察长可授权成立专项办案团队对某类案件或个案进行处理，团队中设主办检察官，承担团队内部案件办理以及与上级院业务条线对接等工作，灵活适应具体案件的承办需求。从而形成内设机构与办案团队，静态与动态相互衔接的办案模式，优化配置本院人员设置，盘活办案资源。

### 参考文献

- [1] 马春娟,李明. 检察改革视域下捕诉合一的未来展望[J]. 青海师范大学学报(哲学社会科学版), 2019, 41 (01): 39-46.
- [2] 刘万丽. 我国检察官管理制度重构[D]. 湘潭大学, 2014.
- [3] 彭巧媛. 论我国检察机关诉讼职能与诉讼监督职能的适当分离[D]. 华中科技大学, 2013.

<sup>①</sup> 摘自《检察机关内设机构的科学设置研究》，张和林、严然著，《新一轮检察改革与检察制度的发展完善》。

<sup>②</sup> 摘自《检察机关内设机构变迁的实践阐释》，张翠松著，《石家庄学院学报》2021年1月。