新时代检察机关调查核实权探析

泰宁县人民检察院 涂永裕[[1]](#footnote-2)\*

【摘要】调查核实权是新时代检察机关履行法律监督职能的重要手段和方法， 2018年修改的《人民检察院组织法》正式确立了调查核实权，其适用范围涵盖了刑事、民事、行政以及公益诉讼等多个领域，具体实施的措施较为多样，但本质上没有强制力，司法实践中，检察机关的调查核实权适用领域以及具体措施的分布不均衡，适用程序模糊，相关的保障机制存在缺位，因此，检察机关调查核实权应进一步探索刚性行使机制。

【关键词】：检察机关；法律监督；调查核实权；研究

一、立法确立调查核实权的时代意义

调查核实权是新时代检察机关履行法律监督职能的重要手段和方法，是对检察职能演进的历史传承，更是新时代法律监督权发展完善的必然结果。检察机关的调查核实权不是无源之水、无本之木，新中国建立之初，检察机关切实履行监督职责，相关法律法规赋予检察官一些必要的侦查权力，我们还规定了一些具体措施，如1949年《最高人民检察院组织条例》第12条规定 “最高人民检察院可以依照有关法律、法令、决议等事项，切实履行职责，可以参照该文件。” 1951年最高人民检察院组织暂行条例第十四条和地方各级人民检察院组织总则第六条第（四）项也有类似规定， 1954年《人民检察组织法》以法律规定了上述规定，第十九条规定，“人民检察院履行职责，有权派员参加有关组织的会议，有权向工会和社会组织查阅档案或者其他文件，人民检察院的办公室、组织和工作人员有义务按照人民检察院的要求提供材料和说明。”1979年人民检察院法没有相关规定，随后的刑事诉讼法和民事诉讼法规定了诉讼机构有权在诉讼监督中进行调查和核实的分案法，不过，直到2018年《人民检察院组织法》修改完毕，恢复了检察院的调查核实权。从历史演变的角度，当调查核实权首次出现时，就意味着法律监督的因素，但是，当时的调查核实权仅限于对决议、命令、案卷等书面材料的查询和检查，至于在什么时候启动、适用调查核实权的诉讼相关领域不详，具体的相关项目也比较模糊，随着检察机关依法设立监督，权力演变的范围逐渐明朗，调查核实权在刑事、民事、行政和公益诉讼中的运用正逐步显现其规模，最终2018年修订的《人民检察院组织法》正式颁布。历史的发展表明，调查核实权是检察官行使法律监督权的重要工具，对监督事项进行必要的调查核实，往往是开展法律监督的基础和前提，明确检察院可以对监察事项进行调查核实，是检察院法律监督职能的系统完善，也是历史的传承和发展。

二、调查核实权的规范性分析

（一）调查核实的范围

检察机关调查核实的范围可以从适用领域、适用事项两个方面加以把握,适用领域调查核实权能否在刑事、民事、行政以及公益诉讼活动中使用?从既有的法律规范来看,《民事诉讼法》第210条规定:“人民检察院因履行法律监督职责提出检察建议或抗诉的需要,可以向当事人或者案外人调查核实有关情况”，虽然《行政诉讼法》并未对检察机关的调查核实权作出明确规定,但其第101条规定:“人民法院审理行政案件,关于期间、送达、财产保全、开庭审理、调解、中止诉讼、终结诉讼、简易程序、执行等,以及人民检察院对行政案件受理、审理、裁判、执行的监督,本法没有规定的,适用《中华人民共和国民事诉讼法》的相关规定”，据此可以认为,立法也赋予了检察机关对行政诉讼履行法律监督时的调查核实权,此外,《刑事诉讼法》第57条以及2018年最高人民法院、最高人民检察院《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第六条也都规定了检察机关在调查非法证据以及提起公益诉讼时可以行使调查核实权，可见，检察机关的调查核实权虽散见于法律和司法解释等规范性文件中，但已全面涉及“四大检察”，是一项涉及面广的“贯通性”权力，然而，由于不同领域内确立调查核实权的法律规范效力等级不一，各方对该项权力的重视程度有所不同，为此，2019年《人民检察院组织法》对检察机关调查核实权作出进一步规定，但虽然新修订的《人民检察院组织法》虽进一步赋予了检察机关在刑事诉讼的调查核实权，但对保障调查核实权行使的刚性措施和程序规范却未做明确规定。[[2]](#footnote-3)

（二）调查核实权的启动

就调查核实权的启动程序而言，主要有两种启动方式，即依申请和依职权，所谓依申请的启动，主要是了解相关事项的公民、法人或其他组织向检察机关提供线索材料，经初步审查符合法律监督的事项，同时又符合调查核实的范围，检察机关便会启用调查核实权。一般而言，在刑事诉讼、民事诉讼、行政诉讼以及公益诉讼中，案件都会有利益相关方，诉讼走向或者案件的处理结果往往与利益相关方切实相关，因此，利益相关方有自行监督案件诉讼的动力以及主动提供线索材料的意愿，同时，利益相关方大多参与案件的诉讼，对案件的相关情况有较为充分的了解，具备提供线索材料的条件，实践中，对于依申请启动的调查核实程序在“四大检察”中也都有出现，所谓依职权的启动，主要是检察机关在办案过程中自行发现的涉嫌违法的事项，认为需要进行调查核实以查明案情的，检察机关可自行启动调查核实程序，由于依职权启动的调查核实是检察机关对自行发现的线索材料进行甄别审查后发动的，因此，该类程序的启动常常要求检察机关能切实参与到具体诉讼中，这即是“办案中监督”理念在司法实践中的体现，从目前的司法实践看，检察机关主动发现线索启动调查核实程序的情形大多出现在刑事诉讼中，众所周知，由于检察机关在刑事诉讼中有立案、侦查、起诉以及莅庭公诉的职能，能够全程参与到刑事诉讼中，故其监督也是一种全流程式的同步监督或介入式监督，可以说，依职权启动的调查核实程序在检察机关对刑事诉讼的监督过程中出现较多。

（三）调查核实的具体措施

在《人民检察院组织法》修订前，诸如民事诉讼法、刑事诉讼法等部门法中其实就已提及检察机关调查核实权的法律定位，相关的法律规范或司法解释也进一步明确了调查核实的具体措施。从既往的规定看，属于调查核实权的措施具有非强制性的特点，如2013年《民事监督规则》第66条第2款规定:“人民检察院调查核实，不得采取限制人身自由和查封、扣押、冻结财产等强制性措施。”2019年《人民检察院刑事诉讼规则》第551条第3款规定:“人民检察院在调查核实过程中不得限制被调查对象的人身、财产权利。”然而，近年来随着检察机关对民事、行政、公益诉讼等监督工作的深入，有不同意见认为，调查核实权应当具有“刚性”，应借鉴有关行政执法的立法，调查措施主要包括要求说明情况、通知谈话、传唤、调取证据、查阅有关会议记录、文件、案卷材料、责令提供相关证据、材料和检查、鉴定等，必要时，还应当有权直接采取强制性措施，如强制传唤、查封、扣押、冻结、发出禁止令、责令立即停止侵害公益行为等，调查核实措施能否具有强制性?从权力结构看，调查核实分为调查与核实两个方面，调查主要是指调查取证，也可以指一般的调查了解，核实是指核实已知或现有的事实或证据，核查其真实性、合法性，调查核实权是法律监督的派生性、辅助性权力，是检察机关履行法律监督的前置性方法和手段，司法实践中，检察机关采取的比较典型的监督手段是抗诉、检察建议、纠正违法等，为了保障上述监督手段的效力，实现良好的监督效果，法律赋予了检察机关调查核实权，但此调查核实权和刑事诉讼中查办犯罪的侦查权及监察程序中为处置职务违法或者职务犯罪监察机关所实施的调查权性质并不相同，其仅仅是检察机关为查明是否存在诉讼违法行为或者损害公益的行为而进行的核查工作，是最终服务于检察机关提出检察建议、纠正违法意见以及抗诉等监督手段，检察建议、纠正违法以及抗诉等事项主要为程序性事项，所针对的违法、损害公益的行为并没有达到侦查或监察调查所针对的严重违法或犯罪的程度，从手段和目的的比例原则考察，调查核实权不应当具有限制人身权或者财产权的强制性。

三、权力行使中的现实问题

（一）适用比例不高且有关措施的运用不均衡

作为“四大检察”中一项通用的具体法律监督权，调查核实权在不同领域的适用情形并不均衡，由于在民事诉讼监督领域早有相关的法律规范，因此调查核实权在该领域的适用起步较早，运用也较为成熟，适用频率较高。然而，由于在行政诉讼和公益诉讼领域的立法滞后，相关规范性文件出台不及时、规定较为模糊，在刑事诉讼活动中调查核实权主要服务于对非法证据的调查，适用范围有限，且“排除非法证据”的程序启动也较少等原因，在行政诉讼、公益诉讼和刑事诉讼三个领域，调查核实权的实际运用比例不高，未能与民事诉讼中的适用情况比肩，另外，虽然调查核实权中的具体措施较为多样，但从实践调研的情况看，各项措施的运用并不均衡，有研究者以《民事监督规则》第66条第1款所列举的调查核实措施为调研对象，选取了S省检察机关于2013年至2014年期间受理的民事和行政的申请监督案件进行深入研究，经统计，在对申请的监督案件进行审查的过程中，S省检察机关共行使调查核实权67次，其中向案外人、知情人等主体询问了解情况34次，查阅案卷、档案信息、动拆迁资料等19次，咨询专家5次，勘验现场4次，查询股票交易信息、银行账户明细等4次，委托鉴定1次，[[3]](#footnote-4)其中，前两项调查措施，即“查询、调取、复制相关证据材料”和“询问当事人或者案外人”共53次，占全部调查核实措施总次数的79.1%，同样的结论在其他研究者那里也得到了印证，有研究者对某市检察机关自2017年1月至2018年12月期间受理的各类民事监督案件(不含公益诉讼)进行统计发现，调查核实措施在近两年受理的民事检察案件中虽多有运用(共1502次)，但应用最多的仍集中于“查询、调取、复制相关证据材料”和“询问当事人或者案外人”，分别为891次和578次，占据了全部调查核实工作的97.80%[[4]](#footnote-5)，而其他调查核实措施运用极少，这反映了实践中调查核实手段单一，对部分措施的运用还处于未充分开发、未熟练掌握的起步阶段。

（二）具体的适用程序模糊缺位

虽然调查核实权在立法上得以确立，但相关条文规定的原则性和概括性较强，而后续的规范性文件无法及时跟进、有序出台，这导致该项权力在具体适用中“有名无实”，虽然现有的学理讨论可以为该项权力的实施提供理论参考，但观点的差异和认识的分歧使该项权力在实践运行中呈现出地区差异、标准不一等问题，影响了法律监督的效果。具体来说，现有的调查核实权包括询问、调取、查阅、查询、勘验以及委托鉴定等各种具体措施，这些措施没[[5]](#footnote-6)有统一的程序规定，在适用条件、适用对象、法律效果、权利救济等方面都不同程度地存在条文模糊或缺位的问题，以调查对象为例，根据我国《民事诉讼法》第210条的规定，调查核实的对象为“当事人或者案外人”，2016年出台的《人民检察院行政诉讼监督规则(试行)》第13条作了同样的规定，但实践中较为困扰办案人员的是，除诉讼中的当事人外，案外人的认定范围较为模糊，一般来说，当事人一般是指与案件有直接利害关系、能够参与并推动诉讼进程的人，案外人则与案件没有直接或间接的利害关系，往往只是知悉案件的相关情况，如证人、鉴定人、翻译人员或记录人员等，但除此以外，案外人是否还包括诉讼中的法官、陪审员、书记员等尚存在争议，从现有的法律规定看，立法并没有规定检察机关可以向审判机关和审判人员进行调查核实，但实践中，为了查明案情，检察机关则需要对审判人员询问了解情况，调阅相关材料，但由于法律规定的缺失或模糊不清，致使部分调查核实措施在行使中遭到拒绝，甚至陷入困境。

（三）权力的行使缺乏有效的保障机制

在行使调查核实权的过程中，检察人员经常会遇到一些阻碍，一是由于调查核实权缺乏必要的强制性，因而有关单位不配合、变相抵制的情形时有发生，如在调阅案卷材料时，有关单位借口案卷没有订卷、归档、评查而不提供案卷，有的单位只提供不完整的部分案卷，还有的单位设定复杂的调阅程序，如要求提供介绍信、协查函或协查通知等，待提供了要求的材料后，有关单位又以原承办人须同意或分管院领导审批后才能调阅等理由加以拖延，另外，调查核实中对于当事人或案外人的询问，一些人员有时也是避而不谈、三缄其口，搞躲避战术，拒不提供相关证言；二是调查核实权缺乏必要的后续保障机制，虽然《人民检察院组织法》规定了检察机关在行使调查核实权的过程中，有关单位或人员有配合义务，但对于不配合的情况，检察机关能否采取必要的惩戒措施、可以采取哪些惩戒措施，目前相关的保障机制缺位或不明确，这导致当有关单位或个人不配合时，检察机关常常无计可施。

四、原因分析与破解路径

（一）更新监督理念，转变办案姿态

调查核实权在某些诉讼监督领域暴露出适用率低、措施运用不均衡、监督效果不理想等问题，其根源之一是办案人员对该项权力的运用能力不强、水平不足，不愿用、不敢用、不会用该项权力的情形也时有存在，例如，有的检察人员提出，调查核实权属程序性权力，没有强制力，其在实际运用中常常得不到办案对象的配合与协助，由此产生了畏难情绪，不愿运用调查核实权;有的检察人员认为，调查核实权就是给被调查单位“找茬”“挑毛病”，本身就是在“得罪人”，在中国“人情社会”和地方“熟人社会”的环境里，长此以往会影响检察机关与被调查方的和睦关系，因而怕担责任，不敢运用调查核实权；有的检察人员过分看重调查核实权的“权力”属性，在威权观念下有意将调查核实权做到“刚性”，导致办案中出现权力使用过度、权力越界的情形，引发被调查方的质疑乃至控告，监督效果不理想，这在一定程度上体现出部分检察人员不能合理运用调查核实权的实际情况。能力的提升固然在于办案经验的积累，但更在于理念上的引导，“理念新则天地宽”，要用活用好、多用善用调查核实权首先要更新法律监督理念，法律监督绝不是监督者与被监督者“你输我赢、你高我低”的博弈，也不是监督者面对被监督者时的“高人一等”，而是双方共同直面执法办案中的问题与症结，一道寻找解决的路径和方案，最大限度地消除隐患、化解风险，这对于被监督者而言是有益和有利的，可以说，新时代的法律监督是从对立走向融合的监督，是一种“双赢”“多赢”“共赢”中的监督，将这种理念融入到调查核实权的实际运用中，如果检察机关能带着“为对方着想”“帮对方忙”的合作姿态，换位思考地去处理检察机关与被调查方的关系，便可能获得被调查方更多的理解和支持，不愿用、不敢用、不会用调查核实权的畏难情绪、顾虑心理和强势心态就不会出现，调查核实权适用的不利局面也可能就此打开，相关工作的开展也会更为容易。

（二）适应监督模式转型，克服传统路径依赖

检察机关以往的法律监督常常体现出被动性、事后性、外在式的特点，不少监督都在“事故”“事件”发生后才展开，然而，现代社会已步入风险社会，“以危机意识预防社会风险、弱化现代化的负载效应是社会现代化的应有之念，作为系统的社会变迁过程，社会现代化包括‘事前预防’‘事中应对’和‘事后处置’三个阶段，其中，能够以强烈的危机意识进行事前防微杜渐，把矛盾和风险消灭在摇篮之中，这是社会现代化的上乘状态，”[[6]](#footnote-7)顺应风险社会的发展要求，防患于未然，检察机关的监督也呈现出同步性、事中性、参与式的特点，[[7]](#footnote-8)为了及早发现风险应做到事前防范，对于一些早期发现的“隐患线索”和“风险端倪”，检察机关常常会提前介入、靠前监督，可见，法律监督的模式已经悄然转型，为了适应这种监督模式的变化，在对法律规范作出修改的同时，检察机关的监督权能也应适时地进行调整，这其中就包括调查核实权的具体措施多样化，从前文所列举的情况看，大量亲历性的走访调查措施如询问、勘验、调取等应运而生，逐渐替代了以往单一性的纯案牍式的坐堂阅卷手段，然而，面对转型后的监督模式，不少地方的检察机关未能及时地调整调查核实权的运用时点和手段方法，仍固守传统的调阅案卷书面审的方式，导致监督效果并不理想，这也正是前文谈及的实践中调查核实权具体的行使手段不均衡、措施单一的重要原因之一，有鉴于此，检察机关应当及时破除传统法律监督方式方法的路径依赖，主动适应监督模式的转型，要对调查核实措施进行细化分类，从他们的适用条件、适用范围、具体程序和功能效用等方面建立不同的行使规则和运行机制，提升办案人员对各种措施精准适用、熟练适用的能力和水平，具体的分类标准可以有多种方案，如根据刑事诉讼、民事诉讼、行政诉讼以及公益诉讼等不同领域的特点进行分类，或者根据当事人、案外人、利害关系人等被调查对象的不同进行分类，还可以从具体检察机关以往的法律监督事例中体现出的被动性、事后性、外在式的特点去划分。

（三）完善立法规范，健全配合义务保障机制

目前，关于调查核实权的一些措施在适用条件、程序以及性质效力等方面还没有统一的规定，涉及的条文也大多分散在不同效力层级的规范文件中，且彼此间并不协调统一，因而在进行分类研究、总结经验的基础上，有必要将实践操作中达成的共识通过出台司法解释或规范性文件等方式作出具有法律效力的规定，以规范权力的正向行使。具体文件的出台可以考虑两种方案，一种方案是根据“四大检察”的分类对不同领域中适用的调查核实措施在不同的监督规范中作出规定，这样更有针对性，适用情形也简单明了，但可能会有立法重复之嫌；另一种方案是制定统一的调查核实措施规范，同时，根据具体措施所针对的一些特定诉讼监督领域作出专门的注意性规定，这种方案虽然需要更多的实践积累去总结提炼，耗时较长，但却更为妥当。除了规范的立法保障外，检察机关还有必要争取各机关的支持，进一步完善在调查核实权行使过程中被调查单位或个人的配合义务制度，在“共赢”“融合”“协作”的监督理念下，监督者与被监督者的对抗色彩会逐渐淡化，但不容否认，对于检察机关在调查核实中发现的被调查单位所暴露的严重问题，有关人员仍然会受到法律追究，为了逃避责任，相关部门或人员不配合调查、对抗调查的情形还是会发生，为此，《人民检察院组织法》第21条规定了有关单位的配合义务，但对于违反义务后的责任追究则没有规定，笔者认为，法律规范还是有必要赋予检察机关一定的“反制措施”作为权力实施的保障，一些相关的解释规范以及近期地方人大常委会通过的决议都已涉及此问题，如《民事监督规则》第73条规定，“人民检察院在调查核实的过程中，有关单位和个人不予配合，妨碍人民检察院调查核实的，人民检察院可以向有关单位或者其上级主管部门提出检察建议，责令纠正；涉嫌犯罪的，依照规定移送有关机关处理”。

五、结语

修订后的《人民检察院组织法》首次以法律的形式肯定了检察机关的调查核实权，赋予检察机关法律监督的“牙齿”，法律监督的刚性得到加强[[8]](#footnote-9),2021年中共中央出台了《关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》，对于丰富法律监督的手段和方法、创新新时代法律监督工作具有重要意义。从司法实践的角度来看，调查核实是检察机关履行法律监督职能的重要手段,是构建检察监督权威的新着力点.检察机关调查核实权在理论与实践两个层面存在种种矛盾,导致调查核实工作难以深入,需要从完善制度构建、明确权力边界、降低证明标准等三方面予以强化，从法律规范和司法实践两个向度强化检察机关的调查核实权。

1. \* 泰宁县人民检察院 办公室副主任 [↑](#footnote-ref-2)
2. 廖秀健,钟雪,刘白.[监督与制约：检察机关行使调查核实权的困境及其改进].西北民族大学学报,2019(3):162 [↑](#footnote-ref-3)
3. 李奋飞.[检察机关的“新”自侦权研究][J].中国刑事法志,2019(1):12-27 [↑](#footnote-ref-4)
4. 买文毅,陈鹏飞.[民事检察调查核实权思考][J].上海政法学院学报,2016(2):73-78 [↑](#footnote-ref-5)
5. [↑](#footnote-ref-6)
6. 韩晓峰,陈超然.[诉讼监督事项案件化的思考--以侦查监督为分析视角[[J].人民检察,2016(21):32-36 [↑](#footnote-ref-7)
7. 汪海燕.[检察机关审查逮捕权异化与消解[[J].政法论坛-中国政法大学学报,2014(6):80-91 [↑](#footnote-ref-8)
8. 孙谦.新时代检察机关法律监督的理念、原则与职能[N].检察日报，2018-11-03（3） [↑](#footnote-ref-9)