

检察公信力研究

JIANCHA GONGXINLI YANJIU

主 编 / 王守安 副主编 / 谢鹏程 邓思清



中国检察出版社

检察公信力研究

JIANCHA GONGXINLI YANJIU

主 编 / 王守安 副主编 / 谢鹏程 邓思清

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

检察公信力研究/王守安主编. —北京: 中国检察出版社, 2015. 2
ISBN 978 - 7 - 5102 - 1350 - 2

I. ①检… II. ①王… III. ①检察机关 - 工作 - 研究 - 中国
IV. ①D926. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 306990 号

检察公信力研究

主 编 王守安 副主编 谢鹏程 邓思清

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区香山南路 111 号 (100144)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjccbs. com)

编辑电话: (010) 68658769

发行电话: (010) 68650015 68650016 68650029

经 销: 新华书店

印 刷: 河北省三河市燕山印刷有限公司

开 本: 720 mm × 960 mm 16 开

印 张: 30.5 印张

字 数: 561 千字

版 次: 2015 年 2 月第一版 2015 年 2 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1350 - 2

定 价: 65.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

序

检察公信力，即公众对检察机关和检察人员及其工作的认同、满意和信任程度，既是司法公信力的组成部分，也是党和国家公信力的组成部分。检察工作只有做到党委肯定、人民满意，赢得社会各界和人民群众的真心拥护和赞誉，不断增强公信力，才能更好地发挥维护公平正义、巩固党的执政地位、保障经济社会发展等职能作用。曹建明检察长在全国检察长会议上强调：“检察机关要以提高执法公信力为核心，加强自身建设……”^①他在江苏调研时指出：“要把人民作为检察工作全部价值的最高裁决者，把履行法律监督职能作为践行执法为民宗旨的基本途径，进一步提高检察工作亲和力、公信力和人民群众满意度。”^②

值此社会转型之际，社会关系变化剧烈、社会矛盾尖锐复杂、思想观念激荡碰撞，党和人民群众对检察机关通过追诉犯罪和监督纠正违法来发挥整合、稳定和团结的社会功能寄予厚望。同时，在全媒体时代，社会舆论监督的力度、深度和自由度都空前增加，检察机关及其法律监督工作的开展、甚至检察人员的一言一行都处于网络民意的实时关注之下，检察公信力建设面临更多的机遇，也面临更大的挑战。然而，制约和阻碍检察机关执法公信力建设的现实因素大量存在，譬如，检察机关的法律监督能力不适应党和人民群众的司法需求，封闭内向的工作模式不适应自由开放的社会舆论环境，具有官僚主义色彩的沟通方法不适应平等互动的新型干群关系，具有形式主义成份的业务评价体系不适应社会结构和执法环境的变化，等等。要让全国各级检察机关和全体检察人员高度重视检察公信力建设，推动解决影响检察公信力的体制性、机制性问题，必须有一个有效的抓手、一个有力的杠杆。检察公信力的测评就是这样的一个抓手和杠杆。只有科学地测评人民群众和党政干部对检察机关和检察工作的满意程度，及时发现检察机关的自身定位与公众期待之间的差距，才能客

^① 《以党的十八大精神为指导全面推进各项检察工作肩负起中国特色社会主义事业建设者捍卫者重任》，载《检察日报》2013年1月11日。

^② 《曹建明在江苏检察机关调研时强调：提高亲和力公信力和满意度》，载《法制日报》2013年4月1日。

观准确地查明原因，切实有效地改进工作，树立良好的检察形象。

鉴于当前检察机关执法办案考评指标和考评机制方面存在的问题和局限，一方面要研究完善检察业务考评指标和考评机制体系，准确反映检察机关执法办案的法律效果，另一方面要研究建立检察公信力测评体系作为检察业务考评体系的必要补充，客观反映检察机关执法办案的社会效果和政治效果。

一、实行检察公信力测评的必要性

检察工作考评体系是检察管理精细化、科学化的重要载体，也是检察工作科学发展的重要保证。2008年，高检院着手组织研究检察业务考评指标和考核机制，2010年1月印发了《最高人民法院考核评价各省、自治区、直辖市检察业务工作实施意见（试行）》和《最高人民法院考核评价各省、自治区、直辖市检察业务工作项目及计分细则》。2011年最高人民法院根据中央政法委《关于建立健全政法机关执法办案考评机制的指导意见》，制定了检察机关执法办案考评机制指导意见。两年来，执法办案考评机制对检察业务工作发挥了重要的导向、激励、监督和管理作用。但是，考评指标不科学、考评方式不合理、考评数据失真等问题日益突显，成为当前制约检察工作科学发展的一个因素。一方面，考评指标和考评机制的形成有一个过程，需要不断探索和完善；另一方面，检察机关内部的业务考评本身具有不可克服的局限性，即难以反映检察工作的全貌，也难以反映党和人民群众对检察工作的新要求、新期待。只有把内部考评与外部评价有机地结合起来，才能对检察工作作出全面而合理的评价。

检察机关执法办案不能片面追求法律效果，必须追求法律效果、社会效果和政治效果的最大化，实现“三个效果”的有机统一。最高人民法院《关于进一步建立健全检察机关执法办案考评机制的指导意见》已经注意到：“考评以检察统计数据为主要依据，同时要重视社会各界和人民群众特别是案件当事人对检察机关和检察人员执法办案质量和效果的评价。”但是，检察机关内部的业务考评只有检察业务统计数据，主要反映的是执法办案的法律效果，难以反映当事人特别是社会各界的意见即执法办案的社会效果和政治效果。因此，我们在研究完善检察机关内部业务考评指标和考评机制的同时，还应当研究建立和实行外部的评价指标和评价机制，即通过检察公信力测评指标和测评机制，定期地、动态地反映人民群众对检察机关执法办案的意见和满意度（社会效果）以及当地党政机关干部对检察工作的意见和满意度（政治效果）。

检察公信力测评体系包括测评指标和测评机制，是与检察业务考评体系并行不悖的系统性分析工具，是实证研究方法在检察工作决策机制中的应用。它

主要是对检察机关执法办案的社会效果和政治效果的测评,直接反映了各级党政机关干部和人民群众对检察机关和检察工作的认可度、满意度和信任度。它有助于科学评估检察工作成效,及时反映检察机关执法办案的总体状况和问题,深入分析检察工作的经验和教训,对于各级检察机关研究解决工作中存在的倾向性、苗头性问题,克服工作中的薄弱环节,保障检察工作科学发展,具有重要的决策参考价值。

世界银行在2005年推出了法治程度指数,世界正义工程(the World Justice Project)从2007年开始实行法治指数测评。我国余杭市和香港地区先后从2006年开始探索并实行了法治指数的测评。对一个国家或者地区的法治进程进行量化分析和评估,是近年来法社会学研究的一个新领域和新尝试。这种实证研究方法可以借鉴和应用到检察工作成效的测评,探索建立检察公信力测评体系。检察理论研究所作为最高人民检察院的直属事业单位,既受高检院领导,又具有相对的独立性和中立性,由其承担和组织实施对全国检察机关公信力的测评工作是比较合适的。

二、检察公信力测评指标体系的科学性

检察公信力指标体系,是通过实证方法测量各省、自治区和直辖市检察工作情况、成效和问题的综合性量化分析工具。该指标体系将由最高人民检察院检察理论研究所课题组在征求有关方面意见的基础上设计、验证、制订和实行。其目的是,客观全面地反映各省、自治区和直辖市检察机关执法办案的社会效果和政治效果,及时准确地发现检察工作中存在的问题以及收集社会各方面对检察机关的意见和建议,为最高人民检察院和地方各级人民检察院提供决策参考,促进检察工作的科学发展。

根据近年来法治指数测评的经验,检察公信力测评主要有两条路径或者两种模式:一是价值评估法,即通过随机访谈、问卷调查等形式和途径统计分析人民群众和党政干部对检察工作的评价,了解检察机关实现其法定职能和满足社会期待的情况,看其是否和在多大程度上体现和保障了法制统一、司法公正、公共安全、反腐倡廉等价值。二是状态评估法,即由专家小组通过一些客观数据来分析和评价检察机关及其各内设机构和检察人员是否依法办案、依法办事,纪律作风及廉政形象好不好,等等。由于检察公信力测评是与检察业务考评体系并行的测评体系,两者的大致分工是,检察业务考评系统统计和反映有关检察工作的客观指标、状态指标,检察公信力测评则主要反映有关检察工作的主观指标。主观指标包括价值评估和状态评估(通过专家对客观数据分析评估转化为主观指标),可以细化为若干项具体指标,并设置一些开放的指

标,譬如,价值评估中可以允许受访者提出期待和要求,状态评估中可以允许受访者提出不满的意见。

指标体系设置的重点和难点在于如何设置价值评估和状态评估的具体指标,必须结合检察工作的特点和相关研究成果,研究制订指标体系,并在一定范围内进行几次试点和检验。我国地域辽阔,各地区之间的经济社会发展水平和检察工作发展很不平衡,但是,检察公信力指标体系应当是统一适用于大陆各省、自治区和直辖市的,不分东、中、西部。主要理由:一是检察公信力测评本身是反映经济、政治、社会、文化和生态各方面发展状况和检察工作状态的综合指标,不宜针对不同地区设置不同指标和权重;二是只有适用统一的指标体系,才能保证各地检察公信力指数的可比性。测评结果出来之后,我们既可以在全国范围内对各省、自治区和直辖市的检察公信力指数进行比较,也可以分别在东、中、西部内对各省、自治区和直辖市的检察公信力指数进行比较。这些比较是研究和发现我国目前检察工作中存在的问题的重要途径,也是有针对性地提出决策建议的重要依据。

三、检察公信力测评工作机制的中立性

检察公信力测评的对象是大陆各省、自治区和直辖市的检察工作,不包括港、澳、台地区的检察工作。这一方面是因为政治体制和法律体系不同,可比性较弱,另一方面是因为目前实施条件的局限。在这个意义上说,检察公信力测评,是以省级区划为测评单位的,实际上就是“关于各省、自治区和直辖市检察公信力的测评”。

检察公信力不仅可以反映全国和各省、自治区和直辖市的检察工作水平和发展状态,而且能够提供一套导向明确的评估标准。初步设想,以年度为周期,通过定期地、连续地进行测评,及时地反映社会各界对检察工作的评价,把握我国检察工作发展的脉搏。在每年年初对上一年度进行测评,二月份出结果,在两会前可以采取适当的应对措施并有针对性地向两会报告工作。

检察公信力测评工作的开展,可以考虑以最高人民检察院检察理论研究所为主体,邀请高检院相关部门的人员和检察系统以外的科研机构和专家参与,充分发挥检察理论研究所的中立角色效应和人才资源优势,并根据党和国家对检察工作的部署和社会关注热点,逐步完善和适时调整指标体系,以便灵敏地反映检察工作发展中的主要矛盾和问题。在测评主体上,有人设想完全由社会组织或者专门调查组织来进行,这固然在中立性和客观上得到了加强,但是存在很大的局限性,也可能导致过度外部化。一方面,对检察工作和检察政策的了解较少,指标设置的科学性难以达到;另一方面,测评过程和测评结果容易

受到国际因素和国内极端思想的影响，甚至被敌对势力所利用。这些情况都不利于检察公信力测评工作的顺利发展和积极作用的发挥。相反，由最高人民检察院内设机构来开展检察公信力的测评工作，也可能因为过度内部化而影响测评的准确性、真实性和可信度，从而削弱检察公信力测评的积极作用，甚至使其成为宣传的工具。

关于各项指标数据的获得和使用，在调查主体上，实行课题组直接调查与委托统计局或者专门机构调查相结合原则；在调查方法上，实行电话访谈、书面问卷调查和个别访谈相结合；在调查对象上，大致分为两类即人民群众和党政干部，在这两类群体中进行调查时则完全采取随机抽查的办法，既有普通公民的随机问卷调查，也有专业人士的抽样访谈；对调查获得的数据，在定量分析的基础上进行定性分析，并提出定量分析与定性分析相结合的综合研究报告。原则上至少在早期试行阶段，研究报告仅供检察系统内部决策参考，不向社会公开。经过几年的试行后，原则上应当向社会公开，但是公开的时机和内容范围应当由最高人民检察院决定。

四、检察公信力测评与检察公信力建设的互动性

检察公信力的测评（结果表现为检察公信力指数和综合分析报告）是一种反映社会各界对检察工作的认可程度、满意程度和信任程度的实证研究方法，是检察业务考评体系的重要补充，是推进检察公信力建设的有力措施。实行检察公信力测评的意义主要表现在三个方面：一是科学评估检察工作成效特别是执法办案的社会效果和政治效果，克服内部业务考评的片面性和局限性，并与业务考评相结合形成完整的考评体系。二是及时反映检察工作中存在的倾向性、苗头性问题以及工作的薄弱环节，以便有针对性地采取改进措施，保障检察工作科学发展。三是每年通过实证研究形成关于检察工作社会评价的综合分析报告，有助于保持检察机关同人民群众的血肉联系，对各级检察机关领导机构的决策都具有重要的参考价值。

检察公信力测评是反映和促进检察公信力建设的措施和手段，同时，检察公信力建设的进程和成效也在一定程度上影响检察公信力的测评工作（包括指标设置和工作机制）。简单地说，检察公信力比较高时，测评工作会受到欢迎和支持，相反地，可能受到抵制和阻挠。当然，检察公信力的测评毕竟是一种不断完善的体系，只能无限地接近客观的现实的检察公信力，永远不会完全等同于客观的检察公信力。首先，我们要正确对待一些人以测评不准确为借口来埋怨甚至攻击测评工作。我们应当允许测评工作有一个不断改进的过程，也应当允许发表各种对测评工作的批评和建议，这是一个互相适应和互相促进

的、积极改进的过程。我们不能因为有激烈的批评或者测评不准就因噎废食，全面否定或者停止测评工作，也不能无视测评工作或者社会舆论中出现的问题，拒绝改进，停滞不前。其次，我们要正确对待和运用测评结果，留有余地。检察公信力测评只是一种相对科学的方法，获得的结果也只是一种相对客观的真实或者主观性真实，它的准确性、全面性和客观性都是有限的，一旦绝对化，就会出现各种问题，甚至引起巨大的阻力。总体上说，有检察公信力测评比没有好，有利于我们更加自觉地、科学地开展检察公信力建设。

本论文集选录了全国检察官研究检察公信力的优秀成果，他们对检察公信力的概念和内涵、检察公信力测评指标体系的构建、检察公信力测评机制的建立、检察公信力如何建设和提高等问题的思考和建议，对进一步研究检察公信力问题，推动检察公信力建设，提高我国检察公信力水平，都具有重要的参考价值。

是为序。

最高人民检察院检察理论研究所副所长 谢鹏程

2015年1月26日于北京

绪 论^{*}

党的十八大明确提出,要加强司法公信力建设,不断提高司法公信力。司法公信力是司法机关的司法活动得到社会公众普遍认同的能力,它反映了社会公众对司法机关、司法活动及其司法人员信任、尊重和满意的程度。司法公信力的高低反映了司法机关被社会公众认可的程度,因而是衡量一个国家法治水平的重要标尺。检察机关作为我国的司法机关,检察公信力是司法公信力的重要组成部分。因此,加强检察公信力建设,不断提高检察公信力应当成为当前和今后检察工作的一项重要任务。但从目前实践情况来看,检察机关要进行检察公信力建设、不断提高检察公信力,就必须了解目前检察公信力的状况和存在的问题,这就需要对目前检察机关执法公信力的状况进行测评。但是,由于检察公信力是社会公众的主观感受和价值评价,存在于社会公众的认识中,不像有形物体那样可以直观地认识和把握,必须通过一定的途径和数据反映出来。因此,要直观地了解、理性地分析和评价检察公信力的现状,就应当借助数据分析工具,确定具体的检察公信力测评指标,建立检察公信力测评指标体系。

一、检察公信力测评

研究检察公信力测评,首先应当明确公信力、检察公信力的内涵。关于公信力(public trust),《现代汉语词典》的解释是,公信力是指使公众信任的力量。而法学界对其的解释是,“公”是公众,不是指个人;“信”是信仰、信赖、信任、信誉、信用,具有双向意义,包括执法机关是不是依法执法和公众对其执法是否相信;“力”指作用力、影响力、权威力或者程度。^①据此我们认为,公信力是指在社会公共生活中,社会公众共同感觉到的公共权力机构使公众信任的力量、能力或程度。关于检察公信力,目前存在不同的理解,学者们提出了以下三种观点:一是能力说。即认为“检察机关的执法公信力就是

* 本部分内容由最高人民检察院检察理论研究所副所长谢鹏程、学术部主任邓思清撰写。

① 参见高铭喧:《从内外两方面加强检察公信力建设》,载《人民检察》2009年第23期;马克昌:《提升公信力须严格依法办事》,载《人民检察》2009年第23期。

检察机关通过公正严格文明执法,全面履行职责,赢得党、国家和人民信任的能力。”^① 二是社会认知说。即认为“检察公信力是指检察机关通过依法、全面、有效地履行法律监督职能,维护和实现社会公平正义,服务党和国家工作大局,回应和满足社会司法需求,促进社会和谐和法治化进程,逐步形成和积累起来的,在社会公众中的信任度、权威性和影响力,反映了社会公众对检察机关、检察工作和检察人员的主观评价、心理反应和价值判断。”^② 三是复合说。即认为“检察机关执法公信力是检察机关与公众之间的信任交往与相互评价过程,是一个双重维度概念。其中最核心的部分就是检察执法的信用和公众对执法的信任,它既是一个理性博弈,又是一个互动结果。”^③ 上述各种观点揭示了检察公信力所具有的能动性、社会认知性以及检察机关与公众之间的互动性,具有一定的合理性,但是都存在一定的问題,能力说只揭示了检察机关获得公信力的一种方式,能力和检察公信力是一种手段和目的的关系,它忽视了社会公众的认知和评价对形成检察公信力的决定作用。社会认识说只揭示了社会公众的认知与检察公信力的形成之间的内在关系,却忽视了社会公众对检察机关执法活动、队伍建设情况的预期与检察公信力之间的必要关系。复合说也存在上述两方面的问题。我们认为,检察公信力一方面与社会公众对检察机关执法活动、队伍建设等方面的预期或期盼高低有关,而且与社会公众对检察机关执法活动、队伍建设情况等的主观评价有关。由此可以将检察公信力的内涵概括为:社会公众对检察机关的执法情况、检察人员状况的满意程度、信任程度和认可程度的主观评价。

根据上述概念,检察公信力具有以下特征:(1)评价主体的多元性。检察公信力的评价主体是社会公众,由于社会公众是多元的,包括普通公民、国家公务员、案件当事人等,因而评价检察公信力的主体具有多元性。(2)评价对象的单一性。检察公信力的评价对象虽然包括检察机关的执法活动、队伍建设、制度建设等方面的内容,但这些内容都可以用检察工作来概括,因而具有单一性。(3)评价标准的多样性。由于评价主体的多元性,不同的评价主体有不同的利益需要和评价标准,如普通公民的评价标准一般为司法公正,案

^① 参见谢程鹏:《公正与责任:公信力建设的主题》,载《检察日报》2008年9月12日。

^② 参见刘舜英、章晓耿:《提高检察执法公信力的思考和建议》,载上海市人民检察院内部网,2008年6月10日。

^③ 参见李泽明:《检察机关加强执法公信力建设的路径选择》,载《中国检察官》2008年第10期。

件当事人的评价标准不仅有案件结果公正,而且还希望在程序上得到公正的对待等,因而评价检察公信力的标准具有多样性。(4)评价方式的主观性。社会公众对检察公信力的评价,是以自己对检察机关各项检察工作的了解和认知为基础,并通过主观判断的方式作出的,因而检察公信力的评价方式具有主观性。(5)评价结果的综合性。社会公众评价检察公信力的最后结果,是其对检察机关的执法活动、队伍建设、制度建设等方面工作的总体印象或者评价,其评价结果具有综合性。

检察公信力测评是获得和了解检察公信力状况的有效方法,但在当前情况下,为何要进行检察公信力测评呢?我们认为,主要有以下两方面的理由:

一方面检察公信力测评是弥补检察业务考评机制不足的现实需要。检察业务考评机制是检察管理精细化、科学化的重要载体,也是检察工作科学发展的重要保证。检察机关自2010年建立检察业务考评机制^①以来,对检察业务工作发挥了重要的导向、激励、监督和管理作用。但是,从目前实践情况看,检察业务考评机制存在一些问题,突出表现为:(1)考评指标设置不科学,出现一些错误的导向。由于检察业务涉及许多方面,将哪些方面设置为考评指标,不仅取决于决策者的价值观念,而且取决于各项检察业务工作开展的情况,同时,考评指标的设置也存在一个不断探索的过程,因而实践中设置的考评指标存在重业务轻综合、重法律效果轻社会效果、重结果轻过程、重实体处理轻程序公正的倾向,从而出现错误引导检察工作的问题。例如将职务犯罪立案数作为考评的加分指标,就容易导致各地检察机关为了获得考核加分,出现先立案后撤案或者先立案后作不起诉处理的现象。(2)考评内容的局限性,难以反映检察工作的全貌。当前检察业务考评体系不仅未能全面考核所有检察业务工作、检察日常管理工作,而且根本无法考核检察机关对公众诉求的回应力、检察决定的说服力、检察监督的约束力等,这样不仅不能对检察机关的工作作出全面合理的评价,而且容易导致实践中为了追求考核名次,对于能加分的就多做,对不加分的就少做甚或不做,甚至出现弄虚作假的现象。同时,即使是检察机关的执法办案,也不能片面追求法律效果,必须追求法律效果、社会效果和政治效果的最大化,实现“三个效果”的有机统一。而检察机关内

^① 2008年,高检院着手组织研究检察业务考评指标和考核机制,2010年1月印发了《最高人民法院考核评价各省、自治区、直辖市检察业务工作实施意见(试行)》和《最高人民法院考核评价各省、自治区、直辖市检察业务工作项目及计分细则》。2011年最高人民法院根据中央政法委《关于建立健全政法机关执法办案考评机制的指导意见》,制定了检察机关执法办案考评机制指导意见。

部的业务考评只有检察业务统计数据,主要反映的是执法办案的法律效果,难以反映当事人特别是社会各界的意见即执法办案的社会效果和政治效果。(3) 考评机制运行的内部性和封闭性,使得考核工作缺乏有效监督。当前,检察考核工作都是在检察系统内部进行的,具有内部性和封闭性的特征。这虽然有利于检察保密工作,但是却缺乏有效的监督机制(包括外部监督和考评对象之间的互相监督),难以防止弄虚作假等现象的发生。更为重要的是,检察机关的这种“关门自评”的结果难以获得社会公众的认可,无助于检察机关树立正确的“强化法律监督,维护社会公平正义”的宗旨意识和大局观念,更无助于检察机关全面改进检察工作,促进检察工作健康科学发展。由此可见,检察业务考评指标不科学、考评内容不全面、考评方式不合理等问题,是目前检察业务考评机制存在的主要问题,成为当前制约和影响检察工作科学发展的一个重要因素。因此,为了弥补检察机关内部业务考评本身具有的局限性,就有必要建立检察机关的外部考评机制,以反映社会公众对检察工作的认可程度和满意程度。而检察公信力测评正是这样的一种外部考评机制。只有研究和建立检察公信力测评机制,才能定期地、动态地反映人民群众对检察机关执法办案的意见和满意度(社会效果)以及当地党政机关干部对检察工作的意见和满意度(政治效果),也才能把内部考评与外部评价有机地结合起来,对检察工作作出全面而合理的评价。

另一方面开展检察公信力测评是进行检察公信力和提升检察公信力的客观需要。目前我国社会正处于转型时期,社会关系变化剧烈、社会矛盾尖锐复杂、思想观念激荡碰撞,党和人民群众对检察机关通过追诉犯罪和监督纠正违法来发挥整合、稳定和团结的社会功能寄予厚望。同时,在新媒体时代,社会舆论监督的力度、深度和自由度都空前增加,检察机关及其法律监督工作的开展情况、甚至检察人员的一言一行都处于网络民意的实时关注下,某个案件处置不当或者某个检察官的言语不当,都会被媒体炒作或者曝光,造成负面影响,从而严重削弱人民群众对检察工作的信任。因此,目前检察公信力建设面临更多的机遇,也面临更大的挑战。^① 让人民群众在每一起案件中感受到公平正义,这是检察公信力应有之义。然而,制约和阻碍检察公信力建设的现实因素大量存在,如检察机关的法律监督能力不适应党和人民群众的新要求和新期待,封闭内向的工作模式不适应自由开放的社会舆论环境,具有官僚主义色彩的沟通方法不适应平等互动的新型干群关系,具有形式主义成份的业务评价体系不适应社会结构和执法环境的变化,等等。要让全国各级检察机关和全体检

^① 参见谢鹏程:《论司法公信力的建设与测评》,载《中国司法》2013年第10期。

察人员充分认识到检察公信力建设的重要性,推动检察机关解决影响检察公信力的体制性、机制性问题,有针对性地开展检察公信力建设,就必须要有有一个有效的抓手、一个有力的杠杆,需要一套完整的测评工作机制来科学测评公众对检察机关和检察工作的满意程度。检察公信力的测评就是这样的一个抓手、杠杆和工作机制。由于检察机关内部考核本身的局限性使其难以反映检察工作的全貌,难以反映社会公众对检察工作的新要求新期待,因此检察机关在完善检察内部业务量化考核体系的同时,应当搭建沟通平台与公众适度接轨,建立开放互动的检察公信力测评机制,这不仅有助于保持检察机关同人民群众的血肉联系,为检察机关领导机构的决策提供重要参考依据,而且可以定期地、动态地反映人民群众和党政干部对检察机关、检察工作的意见和满意度,及时发现检察机关自身工作与公众期待之间的差距、检察工作中存在的倾向性或苗头性问题以及工作的薄弱环节,从而客观准确地查明原因,切实有效地改进工作,树立良好的检察形象,提升检察公信力,更好地发挥其维护公平正义、巩固党的执政地位、保障经济社会发展等职能作用。

二、检察公信力测评指标设置的路径选择

党的十八大提出“加强司法公信力建设”的要求后,高检院十分重视检察公信力的建设,要求全国各级检察机关要下大力气,通过深化检察改革,完善检察体制和工作机制,不断提升检察机关的执法公信力。各地检察机关按照高检院的要求,积极采取措施,开展检察公信力研究和检察公信力建设。从目前各地检察机关的探索情况来看,一些检察机关针对人民群众反映的有关检察工作中的问题或者检察机关自己发现的某些问题,积极改进检察工作,建立和完善有关内部规定,以提高检察执法公信力;一些检察机关为了发现检察工作中的问题,全面客观地了解 and 掌握目前自己执法公信力的状况,组织检察人员研究拟定检察公信力测评指标,拟进行检察公信力测评工作。就我们目前掌握的情况看,河北省人民检察院、湖北省人民检察院、浙江省宁波市人民检察院等都正在进行这方面的研究工作,并形成了初步的研究成果。

我们认为,检察公信力实质上是对检察机关的一种外部评价,其外部性和主观性都是十分突出的。要准确地测评检察公信力状况,就必须科学设置检察公信力测评的主观指标。从什么角度、站在什么立场上设置和选择测评检察公信力的主观指标,对检察公信力测评指标体系的结构和内容都具有决定性影响。从目前各地检察机关研究探索的情况看,设置检察公信力测评指标主要有以下三种立场和视角:一是站在检察机关的立场上,从检察工作的角度来评价检察公信力;二是站在法学理论研究者的立场上,从司法价值追求的角度来评

价检察公信力；三是站在人民群众的立场上，从多方位多价值的角度来评价检察公信力。^①由此可见，设置检察公信力的测评指标主要有三种路径选择，即从检察工作、价值目标和社会公众三种路径。

（一）检察工作路径

检察工作路径，就是站在检察机关的立场上，从检察工作的角度来设置测评检察公信力的具体指标。采取这种路径的理论基础是：认为检察机关的执法工作是影响检察公信力的决定性因素，只要按照检察工作的质量要求来确定具体的测评指标，就能够测评出检察工作质量的高低，从而就可以得出检察公信力的状况。从目前实践情况看，由于对检察工作的理解不同，各地检察机关所选择测评指标的范围不尽相同，有的选择检察业务工作作为设置检察公信力测评指标的范围，即选择职务犯罪侦查、侦查监督、公诉、民行检察、控告申诉检察、监所检察、职务犯罪预防等检察业务工作，将其中的有关内容设定为测评指标。有的选择检察所有工作作为设置检察公信力测评指标的范围，即除了选择上述检察业务工作外，还选择检察机关的其他业务工作作为设置检察公信力测评指标的范围，如检察体制建设、检察机制建设、检察制度建设、检察队伍建设、检察公共关系建设等检察工作，并将其中的有关内容设定为测评指标。

（二）价值目标路径

价值目标路径，就是站在法学理论研究者的立场上，从司法活动所追求的司法价值的角度，来设置测评检察公信力的具体指标。采取这种路径的理论基础是：我国检察机关在本质上属于司法机关，其在司法活动中所追求的司法价值是影响检察公信力高低的决定性因素，只要按照司法价值目标设置具体的测评指标，就能够测评出检察机关在执法活动中实现司法价值的程度，从而就可以得出检察公信力的高低。从目前研究的成果看，由于对司法价值的不同理解，各地检察机关所选择测评指标的范围也不完全相同，例如有的检察机关将司法公正作为检察执法活动所追求的主要价值，从而将司法公正作为设置测评指标的范围，即将司法公正分为实体公正和程序公正，再将实体公正和程序公正分解为若干个具体的价值目标，如将实体公正分解为标准同一、事实清楚、结果公正等具体价值目标；将程序公正分解为程序公开、程序规范、程序参

^① 我们之所以选择检察机关的研究成果进行比较分析，主要理由如下：一是学术界目前很少对检察公信力测评指标体系进行研究；二是检察机关的研究成果吸收了少量学术界的观点；三是只有得到检察机关认可的检察公信力测评指标体系，才能被运用于测评实践。

与、程序高效等具体价值目标,然后将这些具体的司法价值目标设置为测评指标。有的检察机关不仅认为司法公正是检察执法活动所追求的价值目标,而且认为司法廉洁也是检察执法活动追求的价值目标,从而将司法公正和司法廉洁作为设置测评指标的范围。还有的检察机关除了认为司法公正、司法廉洁是检察执法活动所追求的价值目标外,还认为司法文明、司法民主等是检察执法活动所追求的价值目标,从而将司法公正、司法廉洁、司法文明、司法民主等作为设置测评指标的范围。

(三) 社会公众路径

社会公众路径,就是站在人民群众的立场上,从人民群众最关切问题的角度来设置测评检察公信力的具体指标。采取这种路径的理论基础是:检察公信力是社会公众对检察机关的一种主观评价,只要按照社会公众最关注的问题设置具体的测评指标,就能够测评出社会公众对检察机关的满意程度,从而就可以得出检察公信力的高低。从目前研究的情况看,由于对人民群众最关注的问题的理解和认识不同,各地检察机关选择测评检察公信力指标的范围也不完全一致,有的检察机关认为人民群众最关注的是案件的处理结果和办案程序是否公开透明,因而将案件处理结果公正和程序公开作为设置检察公信力测评指标的范围。有的检察机关不仅认为案件处理结果公正和办案程序公开是人民群众最关注的问题,而且认为诉讼中的人权保障也是人民群众最为关注的问题,因而将案件处理结果公正、程序公开和人权保障都作为设置检察公信力测评指标的范围。还有的检察机关认为检察人员的廉洁、文明素质等也是人民群众最为关注的问题,因而将案件处理结果公正、程序公开、人权保障、检察官廉洁、检察官文明等作为设置检察公信力测评指标的范围。

我们认为,上述三种路径都有各自的理论基础,因而也都有自己的优点,但是也都有自己的不足。具体来说,检察工作路径以检察工作作为测评检察公信力的基础,其好处是突出了检察机关的特色,能够更加鲜明地反映检察公信力的特点,同时也抓住了检察工作这一决定检察公信力的基本要素。但是,该路径也存在以下两点明显的不足:一是根据该路径进行的测评会与检察机关的内部考评重复,失去其应有的价值;二是由于检察工作具有一定的保密性,人民群众对检察工作不完全了解,难以对其作出公正的评判。价值目标路径以司法价值作为测评检察公信力的基础,其好处是突出检察机关的司法特色和价值追求,能够为人民群众所理解并作出评判。但是,该路径也存在以下缺陷:一是没有突出检察机关的特点,容易导致检察特色不足,甚至难以与法院公信力测评相区分;二是司法价值判断难以涵盖检察工作的全部内容,因而难以对检察机关的公信力作出全面准确的测评。社会公众路径以人民群众的主观判断作

为测评检察公信力的基础,其好处是能够反映出公信力所具有的外部性和主观性的特点,也能够全面地审视和评价检察工作,并突出检察公信力的特色。但是,该路径也存在以下不足:一是人民群众的主观评价受多种因素的影响,其中突发事件和舆论宣传对其影响较大,因而难以对其评价作出预测;二是由于检察工作具有一定的保密性,人民群众往往对检察工作缺乏全面了解,因而难以对检察机关的公信力作出客观准确的评价。

通过上述比较分析,我们可以看出,三种路径各有优缺点,但是,要进行检察公信力测评,我们必须从中选择一条较为合理的路径。由于检察工作路径容易与检察机关的内部考评重复,难以体现其应有的价值,因而没有选择该路径的必要;价值目标路径的价值评价可以由社会公众路径所涵盖,即人民群众进行评价时也包含有价值评价,因而价值目标路径可由社会公众路径来替代。社会公众路径虽然有其主观性的缺点,但这是公信力自身所固有的问题,不是路径的问题,而且该路径以人民群众的立场和观点来看检察工作,可以突出检察工作的特色,准确地反映检察公信力的状况。因此,我们认为,社会公众路径较为合理,因为它可以避免检察工作路径、价值目标路径站在检察机关或法学研究者的立场和视角上测评检察公信力的片面性,可以较全面地反映检察机关的执法公信力,因而是比较合理的路径选择。

三、检察公信力测评指标体系的构建

要进行检察公信力测评,最为重要的是要构建科学合理的检察公信力测评指标体系。检察公信力测评指标体系是由检察公信力、测评指标体系两个概念组成的。根据《现代汉语词典》的解释,测评,就是测量和评定的意思;指标,是指计划中规定达到的目标;体系,就是由若干有关事物或某些意识互相联系而构成的一个整体。^①由上述三个词组成的测评指标体系,就是指由若干个用于测量和评定的目标所组成的一个完整的结构系统。由此可见,我们认为,检察公信力测评指标体系,就是用于测量和评定社会公众对检察工作认可度、满意度和信任度的一系列标准所组成的一个完整的结构系统。

根据检察公信力测评指标体系的内涵,我们认为,检察公信力评价指标体系应当具有以下三方面的主要特征:(1)层次性。即不同的检察公信力测评指标处于检察公信力测评指标体系中的不同层面。检察公信力测评指标系统是由各个测评指标所构成的一个测评指标体系。在这个测评指标体系中,各个测

^① 参见中国社会科学院语言研究所词典编辑室编:《现代汉语词典》(第5版),商务印书馆2010年版,第137、1753、1342页。