

LEGAL SUPERVISION-RATIONAL THOUGHTS OF PROSECUTORS

法律监督

实践者的理性思考

主编/许海峰 慕平
执行主编/甄贞

- 作为具有亲历属性的司法行为，检察实践展现为生动丰富的司法运行状态，由此生发的理性思考，与学院式的冥思遐想、穿梭于书本之间的研究大异其趣。其间，实证资源的拥有与运用是一个天然的优势。
- 事实证明，依托于检察业务一线的法律实践，进行有益的理论抽象和概括，探询当代检察工作运行的基本规律，这种形而上与形而下相结合的研究方式契合了实务调研的特点，顺应了检察实际的需要，有利于推动检察理论研究的深化。


法律出版社
LAW PRESS · CHINA

法律监督

实践者的理性思考

主编 / 许海峰 慕平

执行主编 / 甄贞

执行副主编 / 张朝霞 王兆峰


法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

法律监督——实践者的理性思考/许海峰,慕平主编.
北京:法律出版社,2005.11
ISBN 7-5036-5954-8

I.法… II.①许…②慕… III.检察机关—法律
监督—研究—中国 IV.D926.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 130540 号

©法律出版社·中国

责任编辑/王 扬	装帧设计/乔智炜
出版/法律出版社	编辑统筹/法律应用出版分社
总发行/中国法律图书有限公司	经销/新华书店
印刷/北京北苑印刷有限责任公司	责任印制/陶松
开本/787×960 毫米 1/16	印张/38.5 字数/743 千
版本/2005 年 11 月第 1 版	印次/2005 年 11 月第 1 次印刷
法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
电子邮件/info@lawpress.com.cn	销售热线/010-63939792/9779
网址/www.lawpress.com.cn	咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)
全国各地中法图分、子公司电话:
第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908
上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456
深圳公司/0755-83072995 苏州公司/0512-65193110

书号:ISBN 7-5036-5954-8/D·5671 定价:60.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序 言

作为具有亲历属性的司法行为,检察实践展现为生动丰富的司法运行状态,由此生发的理性思考,与学院式的冥思遐想、穿梭于书本之间的研究大异其趣。其间,实证资源的拥有与运用是一个天然的优势,缘此,北京市检察系统2004年出版的《法律监督的理论及实证研究》就选择“实证”为基本的研究进路和价值取向。事实证明,依托于检察业务一线的法律实践,进行有益的理论抽象和概括,探询当代检察工作运行的基本规律,这种形而上与形而下相结合的研究方式契合了实务调研的特点,顺应了检察实际的需要,有利于推动检察理论研究的深化。所以,我们正逐步将其制度化、规范化,使之成为一项长效的调研工作机制。这本《法律监督——实践者的理性思考》正是这一调研机制结出的又一个理论研究成果,也是实证研究思路的延续和扩展。

“延续”仅仅表明研究思路的持守,却不代表研究课题的类同或者观点复述。实际上,较之以前,本书在坚持“强化法律监督,维护公平正义”时代主题的同时,理论的触须已开始伸向对和谐社会中检察权定位与职能的反思,运用实证方法对检察权运行机制的完善进行探讨,重点研究包括人民监督员制度、公诉引导侦查机制的优化,以及隐性超期羁押的纠正与防范诸问题。特别值得一提的是,占本书较大篇幅的类罪研究,尤其是淫媒犯罪、教唆犯罪等在司法认定中存在疑难的类罪研究,使刑法学、犯罪学的研究在检察机关觅到了丰厚的生存土壤;另外,我们还将研究视野拓展到了刑罚变更执行这一司法关注但理论薄弱的领域,结合实证分析提出了若干原创性的论点。基于对检察工作一体化的认识,我们还对科技强检的规划、基层院建设规范化等涉及后勤保障、体制建设等问题作了深入的分析 and 论证,提出了相应的建言。因此,通观本书,视野广阔,内容丰富,既涵盖了学界关注的本体刑法学的内容,又涉及到检察基础理论研究、刑事诉讼机制完善等论题。在研究范式上表现出严谨的学术风格,充分显示出北京市检察系统调研人员融理论与实践于一炉,以理论研究引导实践、促进决策的价值追求。相对于纯粹的学术研究,它更彰显出法学在实践沃土中成长的生动图景。所以,从长远的意义来看,本书透

露出一个强烈的讯息：即检察从业人员与法学专家之间的藩篱正被逐步冲决，那种封闭状态下的学院研究将日趋式微。来自实践的理论反思正以其新鲜旺盛的生命力昭示着中国未来法学研究的方向和生存样态。有理由相信，我们当下的学术努力必将推进法学界与司法实务界更大广度与深度的融合，检察从业人员中必将诞生一批出色的法学家！

从系统论的角度来看，一个封闭的子系统无法自足自存。它需要不断从其他系统汲取营养，才能存续。司法界和学术界分别作为中国法治生态的子系统，必须通过经常性的资源交换和共享，以求共生。检察机关作为相对独立的系统，职业的自我认同容易形成，但自我认同又易于导致自我封闭，从而形成一种隔膜——它使得体制外的人无法对体制内的事情产生正确的认识，也无法使体制内吸纳体制外的金玉良言。因此，这种隔膜必须打破。就检察调研而言，司法从业人员的研究必须以规范的研究形式才能走出检察系统一隅，步入真正的学术殿堂，获得理论品格和实践价值的双重提升，产生更为广泛和积极的社会影响。可喜的是，近年来，一批高学历的优秀青年不断进入北京检察系统，成为检察机关的新生力量。知识与经验的结合推动着调研水平的飞速发展。同时，学者与检察官的交流正在如火如荼地进行，这一方面促进了学者研究视角甚至观念的转变，同时也为北京检察系统调研方法的更新创造了难得的契机。就本书来看，如果屏蔽作者的背景，这些文章均体现出强烈的学术色彩，几难辨识它们究竟是出自法学家还是实务家的手笔。由职业检察官们按照严格的学术规范研究支撑检察制度生存发展的重要理论问题，与其说是一种艰辛的学术探险和长征，毋宁说是职业使命的自觉与实践。所以，本书的出版，不是为了献礼，更多的意蕴在于展示检察官们追求实践理性的积极姿态，以及给予那些无法亲历司法的人以第一手的资料和最直观的认识。不过需要注意的是，过于宏观地判断该书的价值会忽略许多细节之处的精致，甚至会漠视发展进程中那些潜隐节点所具有的重大意义。从历史的视角出发，要看到它所体现的研究范式的转换、理论素养的提升、认识上的深化。基于这种考虑，建议读者朋友们对相关论题采取对比的方式进行阅读，以便能客观地体味和评价本书所获得的哪怕是些许的进步。总之，本书的作者非常愿意坦然接受读者的检阅和评判。同时我们也期待法学界的积极回应，因为检察理论和实务研究不应该成为法学遗忘的角落，来自实践者的理性思考需要争论和共鸣！

是为序。

北京市人民检察院副检察长



2005年10月28日

目 录

检察机关在构建和谐社会中的地位和作用·····	1
人民监督员制度理论与实践问题研究·····	31
法律监督能力建设论要·····	91
罪刑均衡原则的司法实践与实现 ——以盗窃罪的实证调查分析为主要依据·····	113
刑事政策选择与诉讼机制优化·····	141
检察改革 ——现状与展望·····	175
新时期反腐败机制研究·····	197
刑事诉讼监督的价值与制度建构·····	228
刑事诉讼监督实证研究·····	258
公诉引导侦查机制探讨·····	277
隐性超期羁押问题研究 ——兼论《刑事诉讼法》的修改和我国羁押制度的完善·····	310
公诉环节中有关类罪法律适用问题研究·····	345
淫媒犯罪若干问题研究·····	388
教唆型犯罪的司法认定与立法完善·····	419
挪用公款罪疑难问题案例研究·····	455
减刑问题的实证分析与理性思考·····	491
检察机关刑事赔偿的困境与出路·····	527
科技强检的战略规划与实现途径·····	563
基层检察机关规范化建设实证分析及对策研究·····	584

检察机关在构建和谐社会中的地位和作用

课题主持人:许海峰 殷 健 贾瑞生

课题负责人:钟达先 吕 丹

课题组成员:张仪涛 陈 婧 史海涛 彭文昌 谭小颖 张宁宇

内容摘要:党的十六届四中全会提出要坚持最广泛最充分地调动一切积极因素,不断提高构建社会主义和谐社会的能力。构建社会主义和谐社会,作为我们党的执政目标之一,也是当前首都检察机关和全国检察机关面临的重大研究课题。检察机关作为国家的法律监督机关,在构建社会主义和谐社会中具有举足轻重的地位。本课题主要是在对构建和谐社会伟大工程进行宏观探讨的基础上,从法学、社会学等多向度研究新时期检察机关构建和谐社会的规律和要求,进一步明确检察机关在构建社会主义和谐社会中的目的意义、地位作用、实践途径和评价标准,探索检察机关构建和谐社会的途径和渠道,搭建检察机关构建和谐社会的平台,为首都检察机关认清形势,抓住机遇,乘势而上,实现走在全国前列、当好表率的目标提供借鉴和参考,真正发挥检察机关在构建社会主义和谐社会中的作用。

关键词:检察机关 和谐社会 地位作用 实践途径

党的十六届四中全会明确提出,要“适应我国社会的深刻变化,把和谐社会建设摆在重要位置”。构建社会主义和谐社会是一项艰巨而复杂的系统工程,涵盖建设中国特色社会主义的方方面面,包括构建民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。法治是和谐社会的应有之义,和谐社会的丰富内涵和基本特征的实现与检察机关履行法律监督职责相互联系,相互作用,需要检察机关在履行职权中全面把握和体现。在此,本文拟就检察机关在构建社会主义和谐社会中的地位和作用进行探讨。

一、检察机关在构建社会主义和谐社会中的地位

检察机关是国家上层建筑的重要组成部分。宪法赋予检察机关法律监督的神

圣职责。检察机关在维护社会稳定、促进社会公平正义方面发挥着非常重要的作用。可以说,检察机关既是和谐社会的主体,又是和谐社会的建设者,在构建社会主义和谐社会中具有举足轻重的地位。只有认真研究构建社会主义和谐社会的理论,正确认识检察机关的职责功能和价值取向,深入分析当前社会中存在的不和谐因素,探索检察机关在构建和谐社会中的职能和规律,才能进一步明确其在构建社会主义和谐社会中的地位和作用。

(一)检察机关履行法律监督职责是构建和谐社会的具体实践

1. 检察机关的职责功能要求其构建社会主义和谐社会服务

国家利益、社会利益与公民合法权益得到有效的保障是实现社会和谐的基础。刑罚通过制定、适用与执行,对犯罪人本人及其周围的一般人产生的影响,从而达到预防犯罪的结果。《中华人民共和国宪法》第129条规定:“中华人民共和国检察机关是国家的法律监督机关”,检察机关的法律监督职权被根本大法确立下来。同时,我国刑事诉讼法、民事诉讼法和行政诉讼法对检察机关在诉讼活动的监督职权、监督方式、监督内容和监督程序方面作出了具体规定。检察机关法律监督职能的充分发挥必将推动民主法治、公平正义、安定有序的和谐社会的建立。检察机关对刑罚的执行是否公正、刑罚适用是否准确等进行全面的法律监督,通过履行法律监督职能,依法正确、公正地处理各类案件,完成最大限度地减少犯罪,修复被破坏的各类社会关系。总之,法律监督就是人民检察院行使审查批捕或批准逮捕、审查起诉、侦查职务犯罪等职权以及行使该职权所设立的运行机制的总和,实现维护公平正义的工作主题和价值取向。在当前形势下,新的社会矛盾不断产生,贪污腐败现象滋生蔓延,各种违法犯罪行为处于高发态势,不和谐的因素不断增加,依法正确、公正地处理各类案件,修复各类社会关系的任务非常艰巨。检察机关依法公正地履行法律监督职能,就可以把大量已经激化和尚未激化的人民内部矛盾用法律的手段加以惩治和化解,为党和国家推行的各种改革提供强有力的支持。反之,如果检察机关不能做到公正执法,则必将造成一些可以化解的社会矛盾的进一步激化,使社会不和谐、不安定因素积聚,影响社会稳定。

保障司法公正是检察机关的法律监督职责应有之义。公平正义是和谐社会的重要特征之一,是衡量社会和谐与否的重要尺度。司法不公,不但使人民群众的合法权益受到侵害时得不到司法救济,更严重的是践踏了整个法律制度和社会制度本身。检察制度承载着重要的救济权利的使命,是公平正义的守护者和监督者。因此,检察机关必须认真履行宪法和法律赋予的法律监督职责,进一步强化监督意识,完善监督措施,增强监督效果,坚持有罪追究、无罪保护、严格依法、客观公正的原则,全面加强对刑事立案、侦查、审判和刑罚执行活动的监督,以及对民事行政案件审判活动的监督。对因地方保护、司法不公导致的有案不立、有罪不究、量刑畸轻畸重以及违法办理减刑、假释、保外就医等问题,该监督立案的监督立案,该追捕

追诉的追捕追诉,该抗诉的抗诉,维护法律的尊严和权威,增强人民群众对司法公正的信心,建设民主法治从而促进诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会的构建。

2. 检察机关的社会功能要求其构建社会主义和谐社会服务

检察机关通过参与社会治安综合治理,预防犯罪,保障人权等措施,维护和谐的社会关系。检察机关构建社会主义和谐社会是实践立检为公、执法为民的必然要求,是检察机关实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益的重要体现。

当前社会矛盾日益复杂,社会稳定面临严峻形势,社会治安综合治理工作难度增大,检察机关在依法履行法律监督的同时,必须积极与相关部门配合,开发自身职能优势,协调运用各种法律手段,积极参与社区矫正等社会治安综合治理,处理好各种社会矛盾。正确处理人民内部矛盾,是维护社会公平正义的重要任务,也是构建和谐社会的必然要求。“立检为公、执法为民”的检察宗旨,要求检察机关必须坚持全心全意为人民服务,以人民群众“赞成不赞成、拥护不拥护、满意不满意”作为检察工作的出发点和落脚点。检察机关要树立正确科学的执法思想,时刻牢记全心全意为人民服务的宗旨,以对人民高度负责的态度对待群众的诉求,满腔热忱地倾听群众的意见和要求,真心实意地维护群众的合法权益。要积极拓宽、畅通人民群众对公正的诉求渠道,并努力探索建立各项便民维权新举措,不断规范各项执法行为,依法及时解决群众的合理诉求。对涉及检察工作的来信来访案件,要逐案制定具体解决方案,妥善化解矛盾、排除纠纷,把问题解决在首次办理环节,解决在基层,解决在萌芽状态。

(二)检察机关化解各种不和谐的因素是构建社会主义和谐社会的重要手段

当前,我国呈现良好的发展势头,这为首都检察机关加强法律监督,服务和谐社会提供了良好的机遇。在看到大好形势和有利条件的同时,还必须清醒地看到国际国内形势错综复杂,国内影响社会稳定的因素大量存在并将继续增多,和谐社会的发展面临着非常严峻的挑战。任何一个社会不可避免地会由于种种原因而产生出一些不和谐,即社会矛盾。就国际形势而言,敌对势力渗透破坏活动突出,渗透与反渗透、颠覆与反颠覆、分裂与反分裂的斗争日趋复杂尖锐;境外重大突发事件对我国社会稳定的影响突出,不稳定、不确定、不安全因素增加。就国内形势而言,刑事犯罪案件总量仍居高不下,社会治安形势不容乐观。爆炸、投毒、杀人、绑架等严重暴力犯罪发案上升,盗窃、抢夺、抢劫等侵财性犯罪增多,毒品犯罪猖獗,黑恶势力犯罪还在滋生,境外黑社会组织渗透加剧,经济领域的犯罪危害严重,新型犯罪不断出现,社会治安状况出现新情况、新问题,人民内部矛盾引发的群体性事件突出。目前,我国改革发展正处在一个关键时期。从我国当前和今后相当长一段时间来看,我国社会主义市场经济不断发展,社会利益关系日趋复杂,新情况新问题层出不穷,人民群众的物质文化需求不断增长,对于构建社会主义和谐社会

的要求和愿望日益强烈。各种社会矛盾如果不及时加以解决,就会越积越多,影响社会稳定。检察机关作为上层建筑的组成部分,所承担的主要任务就是通过种种法律监督手段化解各种不和谐因素,修复被破坏的和谐的社会关系,使其恢复和谐,发挥着社会矛盾“减压器”的作用。

就检察工作而言,要探索构建和谐社会的规律必须从三大不利于社会和谐稳定的风险源着手,加以解决。一是政治风险源——腐败。主要是国家公职人员的贪污贿赂问题。贪污贿赂等职务犯罪,是指国家工作人员贪污、挪用、私分公共财物、索取、收受贿赂,或者以国家工作人员、国有单位为对象进行贿赂,收买公务行为,破坏公务行为廉洁性的行为。贪污贿赂罪是社会腐败最集中、最主要的方面,也是反腐败斗争主要的锋芒所向。国家机关工作人员滥用职权,侵犯公民人身权利、民主权利等渎职犯罪,违背了公务职责的公正性、廉洁性、勤勉性,严重妨害了国家机关的正常活动,破坏了我国的民主法制进步,侵害了人民群众的合法权益,损害党和政府的声誉。职务犯罪是当前一种复杂、常见的犯罪现象,这类犯罪主体利用职务上的便利,侵犯了国家工作人员职务行为的廉洁性,导致政治上人民对执政党和政府权力认同度降低,导致核心的价值理念受影响,易产生政治和精神的危机。为此,检察机关要加大对打击和预防腐败的力度,严肃查处危害国家利益和侵犯公民权利的职务犯罪,提高人民对党和政府的认同度,努力化解政治风险。二是经济风险源——社会利益格局的调整,突出表现为失业人员的增加。随着国有企业改革和经济体制转变,经济的市场化程度逐步提高,经济成分、组织形式、就业方式、利益关系和分配方式日趋多样化,人财物和信息流动加快,经济发展的希望主要寄托在资本身上,资本和劳动者的矛盾开始凸显。失业人口的不断增加,导致普通劳动者、弱势群体层面的社会成员利益受损,信访数量大幅度上升。近年来,失业、无业人员犯罪数量明显增加,易产生经济、社会、政治的一系列危机。为此,要高度重视和正确处理人民内部矛盾,加强对失业、无业人员的法制宣传和教育,保障失业人员、无业人员在社会生活中的各项合法权益不受侵害,努力化解经济风险源,为全面建设小康社会提供优质高效的法治环境。三是社会风险源——社会不公及其导致的贫富两极分化。社会贫富分化导致一些社会成员产生相对剥夺感,易产生心理和社会的危机。改革开放前,我们面临的突出问题是物质匮乏,社会财富的“蛋糕”太小,为了尽量满足每位社会成员的基本需求,在进行社会利益分配时,就非常注重公平,有时甚至采取了平均主义。20世纪80年代以来,我们始终以经济建设为中心,在进行社会利益分配时,采取了效率优先兼顾公平的原则。这对于激发社会成员的积极性,努力创造社会财富发挥了重要作用。但与此同时,城乡差距、地区差距越来越大。经济社会发展的不平衡和社会利益分配的不均衡,各类社会群体的利益诉求难以完全满足。因拖欠工资福利待遇、征地拆迁、企业改组改制、执法人员违法、司法不公等问题引发的矛盾不断增多,使利益冲突

明显加剧,社会不公平成为影响社会稳定的重要因素。为此,检察机关要加大对民事诉讼监督、行政诉讼监督的力度,保障审判权的正确行使,使得人民群众在司法领域能够得到法律公正的待遇。要依法全力做好控告申诉检察工作,妥善处理由人民内部矛盾引发的群体性事件,确保社会安定有序。

总之,检察机关必须充分运用各项检察职能,探索构建社会主义和谐社会的规律,不断提高化解各种风险的能力,积极为构建社会主义和谐社会服务。

(三)和谐社会理论的提出对检察机关提出了新的要求

1. 要切实把握检察机关为构建和谐社会服务的基本原则,进一步明确检察工作的方向

检察机关深入贯彻党中央关于构建社会主义和谐社会的战略目标,就必须正确把握自身的历史方位和价值取向。检察机关在为构建社会主义和谐社会服务方面应该遵循六大指导思想:一是必须坚持邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,坚持社会主义的基本制度,坚持中国特色社会主义道路和中国特色检察制度;二是必须树立和落实科学发展观,坚持以人为本,坚持以经济建设为中心,坚持“五个统筹”,促进社会主义物质文明、政治文明、精神文明建设与社会建设全面发展;三是必须坚持“立检为公、执法为民”的宗旨意识,始终把最广大人民的根本利益作为党和国家工作的根本出发点和落脚点,促进人的全面发展;四是必须尊重人民群众的创造精神,通过深化改革、创新体制,调动一切积极因素,激发全社会的创造活力;五是必须注重社会公平,正确反映和兼顾不同方面群众的利益,正确处理人民内部矛盾和其他社会矛盾,妥善协调各方面的利益关系;六是必须正确处理改革发展稳定的关系,把检察工作的各项改革与经济发展、社会稳定统一起来,确保人民群众安居乐业,确保社会政治稳定 and 长治久安。

2. 要全面提高法律监督能力,为构建社会主义和谐社会创造优质高效的法治环境

良好的发展环境是和谐的前提和基础。推进和谐社会建设,就必须保持社会的平安、稳定、有序。没有良好的法治环境,构建社会主义和谐社会就无从谈起。检察机关作为维护社会稳定和社会公平正义的重要力量,必须提高管理社会事务的本领、协调利益关系的本领、处理人民内部矛盾的本领、维护社会稳定的本领。具体而言,要紧紧围绕全面建设小康社会的要求,继续坚持“强化法律监督,维护公平正义”和“执法为民、服务发展”的主题,全面提高法律监督能力。要提高打击和预防刑事犯罪的能力,依法履行审查批捕、审查起诉职责,努力维护首都社会稳定,为创造和谐稳定的社会环境做贡献;提高打击和预防职务犯罪的能力,加大查办和预防职务犯罪力度,促进党风廉政建设和反腐败斗争深入开展,为创造廉洁的政务环境做贡献;提高诉讼监督的能力,不断规范执法司法行为,促进执法司法公正,维护社会的公平正义;提高正确处理群众诉求、化解矛盾纠纷的能力,妥善处理各种

群体性事件,切实保障人权,积极化解矛盾,为创造安定有序的民主环境做贡献;提高强化自身监督和制约的能力,加大检察职能宣传,促进严格文明和公正高效执法。

二、探索检察机关构建和谐社会的实现途径

检察机关在深刻把握构建和谐社会科学内涵的基础上,只有努力探索其在构建和谐社会中的具体实现途径,把如何为构建和谐作为贯彻全部检察工作的思维方式、行为方略,才能充分发挥自身作用,积极稳妥地推进社会主义和谐社会的建设。

(一)提高打击和预防刑事犯罪的能力,确保社会安定有序

一是要明确社会治安的不和谐因素——刑事犯罪。

马克思、恩格斯在《德意志意识形态》一书中指出:“犯罪——孤立的个人反对统治关系的斗争,和法一样,也不是随心所欲地产生的。相反的,犯罪和现行统治都产生于相同的条件。”可见,犯罪是阶级社会所特有的一种社会现象,它在阶级社会中普遍存在,是蔑视社会秩序最明显最极端的表现。犯罪作为一种破坏社会和谐与正常发展的消极现象,严重地影响着各国的社会稳定和政治、经济的发展,成为当前困扰世界各国的共同的社会问题。

在我国,由于当前正处在社会转型的特殊历史时期,人口流动和城市化进程加快,文化冲突加剧,社会失范状态比较严重。近年来,一些地方爆炸、抢劫、杀人、绑架等严重暴力犯罪猖獗,盗窃、抢夺等影响群众安全感的案件居高不下,社会治安面临相当严峻的形势。分析我国当前的刑事犯罪状况,大致有以下几个特点:一是犯罪率持续上升,出现了新的犯罪高峰;二是犯罪类型复杂,犯罪手段翻新,在传统的暴力犯罪、侵财犯罪继续保持高位的情况下,新型犯罪不断出现;三是犯罪主体低龄化趋势明显,团伙犯罪、有组织犯罪增多,流动人口犯罪比例增大;四是犯罪的危害性增大,严重的暴力犯罪增多,经济领域的犯罪数额增大,犯罪对社会造成的危害日趋严重。

二是要严厉打击刑事犯罪,维护社会安定和谐。

居高不下的刑事犯罪率严重影响着人民群众的安全感,阻碍着社会主义和谐社会的建设。只有对刑事犯罪予以严厉打击,才能维护社会稳定,为经济建设和人民的生活创造一个良好的社会法治环境。检察机关承担着对刑事案件审查批准逮捕和公诉职能,在打击刑事犯罪方面发挥着重要作用。

1. 坚持“严打”方针,突出打击重点,提高人民群众的安全感。严厉打击刑事犯罪是我国的一项重要刑事政策,自1983年起,我国已先后进行了四次“严打”专项斗争,对维护社会稳定,保证正常的生产、生活秩序发挥了重要作用。尽管“严打”只是对犯罪现象治标性的短期应对措施,但是在刑事犯罪日益呈上升趋势、危

害日益严重的情况下,如果不采取断然的严打措施,经济的发展、政治的稳定、社会主义和谐社会的建设都将沦为一句空话,因此,在我国当前的社会治安形势下,坚持贯彻“严打”方针依然具有深刻的现实意义。检察机关在依法履行审查逮捕和审查起诉职责时,在严格按照刑法和刑事诉讼法的有关规定审查案件是否符合逮捕条件、是否应当依法提起公诉的基础上,必须坚定不移地贯彻“严打”方针,特别是要把严重破坏社会治安和危及人民群众生命、财产安全的杀人、抢劫、绑架等严重暴力犯罪、黑恶势力和有组织犯罪,盗窃、抢夺等多发性侵犯财产犯罪和黄赌毒犯罪作为打击的重点,对这些案件要依法从重从快审理,最大限度地缩短办案周期,通过刑罚的及时性和严厉性加大对这些犯罪的打击力度,增强人民群众的安全感和对刑事司法的信任感。

2. 加强与其他司法部门和行政执法机关的配合,形成打击犯罪的合力。刑事诉讼是公安机关、人民检察院、人民法院等国家专门机关共同参加的诉讼活动,从立案到执行,自始至终都具有明确的阶段性和各阶段之间逐步发展的连续性。检察机关作为国家的法律监督机关,其职能的发挥贯穿于刑事诉讼过程的始终,因此与承担侦查职能的公安机关和承担审判职能的人民法院之间有着广泛的工作联系。三机关之间虽然存在着分工负责、互相制约的关系,但是从打击犯罪、保障人权的角度看,公、检、法三机关更具有职能上的一致性,因此在刑事诉讼过程中,三机关应当在分工负责的基础上,互相支持,协调一致,互相补充,共同完成揭露犯罪、证实犯罪、惩罚犯罪分子、保护涉讼公民的合法权益、保障无罪的人不受刑事追究的诉讼任务。居于承前启后地位的检察机关应当加强与公安机关和人民法院的协调配合,以形成准确、及时、有效地打击犯罪的合力。同时,检察机关应当加强与相关行政执法机关之间的沟通与协作,完善行政执法与刑事司法相衔接的工作机制,特别是对制假售假、侵犯知识产权、金融诈骗等严重破坏社会主义市场经济秩序的犯罪,要建立健全案件移送制度和协同办案制度,为维护和健全市场秩序、建立和完善社会主义信用体系提供法律保障。

3. 贯彻惩办与宽大相结合的刑事政策,追求积极社会效果。惩办与宽大相结合原则是我国的刑事政策体系中具有基础性地位,它贯穿于刑事立法和刑事司法的全过程。20世纪中叶以来,经过世界性的刑法改革运动,以刑法谦抑原则、非犯罪化和非刑罚化思想为主题的轻缓型的刑事政策思潮对世界各主要国家的刑事政策都产生了重大而深远的影响。我国自建国初期就确立了惩办与宽大相结合的刑事政策,实践证明,这一刑事政策在刑事犯罪的一般预防和特殊预防方面都发挥了积极的作用。当前检察机关在严厉打击严重危害社会治安的犯罪分子的同时,对未成年犯、初犯、偶犯、过失犯以及其他主观恶性较小、犯罪情节轻微的犯罪嫌疑人,应当区别不同情况采取相对轻缓的刑事政策,从宽处理,对可以不适用逮捕强制措施犯罪嫌疑人依法不予逮捕,对可以不起诉的犯罪嫌疑人依法不予起诉,对

依法应当提起公诉但是具有从轻或减轻情节的犯罪嫌疑人、被告人建议法院从宽判处,以挽救失足者,化消极因素为积极因素,争取更好的法律效果和社会效果。

三是要打防结合,标本兼治,构建科学防控体系。

犯罪作为一种复杂的社会现象,是社会各种矛盾的综合反映。“严打”虽然在一定时期内有力地打击了刑事犯罪,对维护特定时期的社会稳定发挥了积极作用,但是单纯的“严打”只能触及犯罪现象的表面,并不能改变影响犯罪产生的基本因素,对犯罪现象的抑制只具有治标性的短期效应。“由于犯罪的自然根源不仅存在于个人的机体中,而且在很大程度上存在于自然和社会环境中。”因此,要达到长期有效地预防和控制犯罪、实现社会治安根本好转的目的,就需要充分调动社会各阶层的力量,综合运用政治、经济、法律、文化、道德等多种手段,打防结合、标本兼治、构建全社会共同参与的科学的犯罪防控体系。

首先,检察机关在办理刑事案件的过程中,要突破就案办案的局限,增强犯罪预防意识,积极参与社会治安综合治理。在对犯罪嫌疑人依法审查批准逮捕和审查起诉的同时,要注意发现案件中所反映出来的犯罪预防和犯罪控制方面的漏洞和薄弱环节,积极反馈给相关单位,并充分发挥职能优势,协助相关单位制定整改措施,堵塞漏洞,亡羊补牢,从源头上减少和遏制犯罪。

其次,要注意对一定时期的犯罪情况进行综合分析,总结犯罪在地域分布、行业分布等方面的规律,并针对一定时期内刑事犯罪多发的行业和区域,建立刑事犯罪预警通报机制,提醒并协助有关部门检查落实各项安全防范措施,未雨绸缪,防患于未然。

第三,要充分利用社区管理的力量,建立健全社区犯罪预防网络。社区是指聚集在某一特定区域并且具有共同的利益和共同的集体情感的人群所组成的社会单位。^①由于社区具有重要的社会组织功能,是社会控制的基本单位,因此开展社区犯罪预防可以收到事半功倍的效果。检察机关可以通过在社区开展法制宣传,提高社区居民的守法意识、自我保护意识和与犯罪作斗争的责任感;会同有关司法部门在社区建立调解制度以及时解决民间纠纷,避免矛盾激化,预防民间纠纷转化为刑事犯罪案件;协助社区管理部门建立和完善防控犯罪的各项规章制度等方式参与社区犯罪预防,依靠人民群众的力量实现犯罪预防效能的最大化。

第四,要整合家庭、学校和社会的力量,提高未成年人犯罪预防的实效。未成年人是国家的未来和希望,日趋严重的未成年人犯罪不仅严重影响着当前的社会稳定,而且对建设和谐社会的长期目标也有着更为深远的消极影响。因此,检察机关应当把未成年人犯罪预防工作置于整个犯罪预防体系的首位,在总结以往未成年人犯罪预防经验的基础上,不断探索新的工作机制和工作方法。如通过个别访

① 薛凤清、李建辉主编:《犯罪学概论》,群众出版社2003年版,第347页。

谈、开办“家长学校”等方式对家长进行法制宣传、帮助家长调整家庭教育的方式方法;通过走进校园、召开联席会议等方式协助中小学校加强对学生的法制教育、提高对“差生”教育转化工作的重视、帮助学校制定和完善安全防范措施以减少校园犯罪;通过与相关部门联合工作保护未成年人的生存权、安全权与受教育权,防止未成年人走上歧途;通过检察机关的法律宣传呼吁全社会共同参与,营造预防未成年人犯罪的良好社会氛围等等。

(二)提高打击和预防职务犯罪的能力,实现社会全面协调发展

一是要着力打击职务犯罪,维护政府形象的廉洁性,创立良好的社会公正心态

1. 深入研究职务犯罪的犯罪原因、手段及发案规律,提高法律监督能力

腐败现象是社会的毒瘤,反腐败是全世界人类共同面临的课题和艰巨工程。同贪污贿赂犯罪的斗争,是反腐败斗争的重要组成部分,也是法律规定的检察职能的重要方面。根据宪法、刑事诉讼法、人民检察院组织法等法律规定,在我国行使对国家工作人员职务犯罪追诉权的法定机关是人民检察院,为此检察机关专门成立反贪污贿赂和反渎职侵权局等职能部门行使对此类犯罪的侦查权。检察机关通过严厉打击各种形式的职务犯罪,有力维护了政府形象的廉洁性,树立和巩固了公民对政府的信任,有力恢复了法律的权威,这是创建安定有序的社会的前提条件。尽管我国集中精力打击贪污腐败和渎职侵权,也取得了很大成绩,^①但是,基于旧的传统观念的积习余威尚存,反腐败工作仍是任重道远。因此,检察机关要及时总结贪污贿赂犯罪、渎职犯罪类案件的犯罪原因、手段及发案规律,深入了解职务犯罪的内在要求,有效地对职务犯罪的发展趋势作出科学预测,从而制定符合反腐败工作实际的刑事政策。^②

2. 抓住重点,集中力量办理大案、要案

由于我国经济格局的调整,多种社会分配方式并存,使得社会成员之间的经济收入差距越来越大,少数的国家公职人员公仆意识淡薄,把个人的私利摆在首位,一门心思放在捞钱、争官位上。针对这种状况,各级检察机关在纪委、公安、审计等有关部门的协调配合下,不断加大打击职务犯罪的力度:集中力量查办了一大批有

^① 立案侦查贪污贿赂、挪用公款百万元以上案件 1275 件,比上年增加 4.9%。立案侦查涉嫌犯罪的县级以上国家工作人员 2960 人,其中厅局级 198 人、省部级 11 人;已提起公诉 1980 人。加强与有关部门配合和国际司法合作,建立境内外追逃、追赃协作机制,共抓获在逃职务犯罪嫌疑人 614 人,一批携款外逃的重大犯罪嫌疑人被缉捕归案。立案侦查在公路建设、房屋拆迁、药品购销、土地征用中涉嫌贪污、受贿等犯罪的国家工作人员 4414 人,在企业改革和经营活动中侵吞、挪用、私分国有资产涉嫌犯罪的国有企业人员 10407 人,滥用职权、玩忽职守、索贿受贿、徇私舞弊的行政执法和司法人员 9476 人,严重失职渎职造成交通、煤矿、环境污染等重大安全责任事故的国家机关工作人员 2892 人。——摘自《2005 年最高人民检察院工作报告》。

^② 宗剑峰:《中西文化与贪污贿赂犯罪学研究》,中国检察出版社 2003 年版,第 429 页。

影响有震动的大案要案,把斗争的锋芒直指社会危害性大、群众反映强烈的严重职务犯罪案件;查办了发生在党政机关、行政执法机关、司法机关和经济管理部门等“三机关一部门”的职务犯罪大案要案;查办了金融领域和国有企业改制中发生的一系列贪污贿赂犯罪案件,使一批包括全国人大常委会原副委员长成克杰、江西省原副省长胡长清、云南省原省长李嘉廷、河北省原常务副省长丛福奎等省部级干部在内的腐败分子受到了法律的严厉制裁,有效地维护了社会政治稳定,巩固了改革开放成果。

在新形势和新任务下,全国检察机关将大力加强查处贪污贿赂等职务犯罪工作的力度,重点查办发生在司法和行政执法等部门,交通、基本建设投资等资金高密集领域,文教卫生等关系人民群众切身利益的行业,电力、电信等垄断行业的案件。贾春旺检察长在最高人民检察院的工作报告中,谈到2005年完善法律监督体制和工作机制的任务时,提出要健全司法人员渎职行为监督机制,对徇私枉法、刑讯逼供或其他严重损害当事人合法权益的举报和投诉,及时受理和进行调查,促进公正司法。坚决打击司法腐败,方可重树人民对国家法律的尊重和自觉遵守,将会避免更多的余祥林案件出现。

3. 规范创新反贪侦查工作,严把办案质量、安全关

侦查工作是启动整个刑事诉讼程序的起始阶段。加强对职务犯罪侦查技术,提高侦查水平,改善侦查体制是我们坚持不懈的追求。作为国家的法律实施和监督者,我们不能为了一个“正当的”正义而放弃了“另类”正义,不能单纯以打击犯罪行为为刑事司法的唯一目标,依法行使侦查权是我们必须严格遵守的司法准则。

第一,反贪侦查环节应该严格遵守法定规定。作为刑事诉讼中的重要阶段,反贪侦查显然必须严格依法进行——既应依据案件侦查所应遵循的实体和程序性法,也应遵守检察官职业道德规范的要求,在法定的职权和程序内开展工作。增强反贪侦查业务规范化建设和队伍建设,加快办案机制改革步伐,提高反贪污贿赂侦查的水平,保证每一个案件的质量,做到“不枉不纵”,增强人们对法律和执法者的信任和理解。

第二,现代司法观念越来越重视人权的保护,犯罪的侦查是国家权力的一种体现,但这种权力的实施必须受到严格限制。从国家权利运行的规律来看,不受监督的权力最容易产生腐败。检察机关对职务犯罪侦查、批捕、起诉集于一身,因此要下大工夫设立各种制衡措施。宪法承诺“国家尊重和保障人权,”党的十六大对于推进司法改革也提出了“完善诉讼程序、保障公民和法人的合法权益”的具体要求,如何把握强化追诉职能与保障人权之间的最佳平衡点是现实反贪侦查必须直面的问题。由于我国的法律规定还有一些容易被犯罪嫌疑人抓住的漏洞,确实给侦查工作带来许多困难,这就要求侦查人员必须在培养高超的侦查能力和侦查技巧上下工夫,也就是我们常说的“打铁还需自身硬”。

二是要认真开展职务犯罪预防工作,标本兼治、综合治理

“东方重综合,西方重分析”(当代国学大师季羨林语),虽说当今东方也重分析,西方也重综合,有趋同之势,但“综合治理”的思想在我国得到较为充分的体现和应用却是不争的事实。^①

1. 深化、完善预防职务犯罪工作机制,建立因案制宜的职务犯罪预防网络

个案预防是指侦查部门在查办案件的同时,根据发案单位在管理、机制上暴露出来的问题与漏洞,而开展的一系列旨在堵塞漏洞、准确分析发案原因,拟订切实可行的整改意见和改进措施,以期达到防患于未然。开展预防工作时,每一个案件都要结合其具体情况,通过召开座谈会、查阅资料及直接跟踪等方法,深入调查研究,找准犯罪分子所利用的各个环节中存在的漏洞。在此基础上,以“检察建议”形式向发案单位及其上级主管部门提出有针对性的整改意见和措施。开展法制教育和廉洁勤政教育是最得力、最有效的手段,根据案件不同特点,有针对性地上好法制课和警示教育课,以富有吸引力和感染力的案例,使国家工作人员感同身受,心灵受到震撼,内心自我警惕,达到个案预防的效果。应该注意的是检察机关搞预防工作不是大包大揽,更不是包办一切,更不能超越职权,把监督当作管理。实践证明,强化发案单位领导责任心,提高他们的管理水平,启发、诱导他们自觉建立健全管理体制,并有意识、有计划地把发案单位的自我预防作为基础预防来抓,更能取得满意的效果。

行业和系统预防是指检察机关在职务犯罪的高发行业和领域,与有关部门配合,开展多种形式的法制宣传教育,深入调查分析带有行业特点的犯罪规律和成因,研究制定相应的预防对策,并将成功有效的预防措施推广到同一行业或同一系统的一种预防职务犯罪的工作模式。腐败现象大多发生在资金密集领域、权力集中领域和新经济领域,这是由职务犯罪的逐利性、职务性决定的。检察机关要加强与各级各部门的联系和配合,切实落实社会各部门的预防职责和任务,推动行业、系统预防职务犯罪工作全面发展。要重视发挥预防网络机制的作用,指导督促各预防网络单位抓好这项工作,形成预防合力,突出整体效能。特别是在金融、电信、邮政等系统推进预防职务犯罪工作,与有关单位合作,推广行贿人员档案查询系统,建立预防职务犯罪信息计算机分析管理系统,增强预防工作的针对性和科学性。加强对职务犯罪的动态、规律和对策研究,推动建立健全主要依靠制度预防腐败的长效机制。

2. 树立新的预防观念,向人性化的宣传理念和舆论导向转化

“司法人性化”是指司法机关要尊重犯罪嫌疑人、被告人的人格和尊严,在司法活动中体现对人性的尊重和关怀。这是社会文明发展进步的一种表现,其所折射

^① 冯树梁:《中外预防犯罪比较研究》,中国人民公安大学出版社2003年版,第275页。