

法律监督能力 建设问题研究

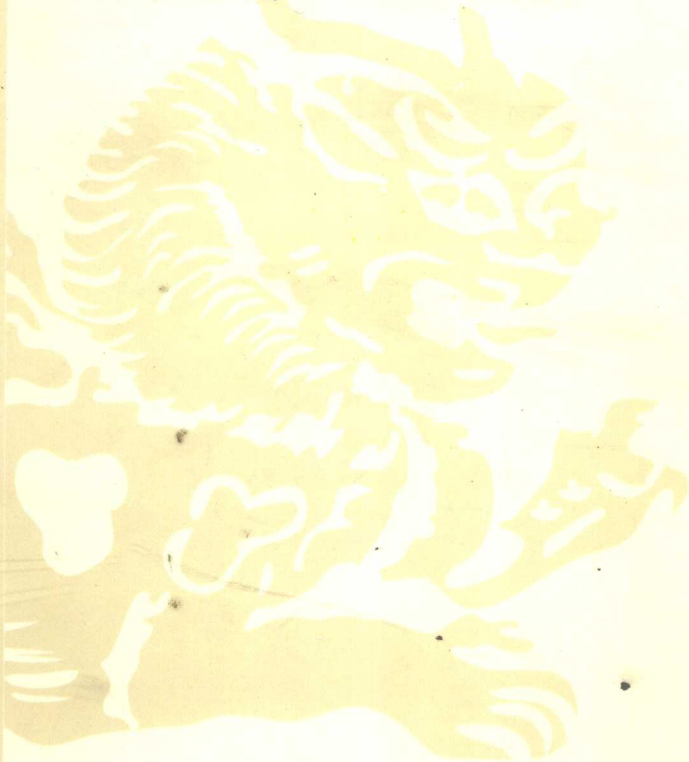
FALV

JIAN SHE

JIAN DUN ENGLI

WENTI YANJIU

尹晋华 主编



中国检察出版社

法律监督能力建设 问题研究

尹晋华 主编

江苏工业学院图书馆
藏书章

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

法律监督能力建设问题研究/尹晋华主编. —北京: 中国检察出版社, 2006

ISBN 7 - 80185 - 617 - 1

I. 法… II. 尹… III. 法律监督 - 能力建设 - 研究
IV. D90 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 075186 号

法律监督能力建设问题研究

尹晋华 主编

- | | |
|-------|-----------------------------------|
| 出 版 人 | 袁其国 |
| 责任编辑 | 张郑元 |
| 出版发行 | 中国检察出版社 |
| 社 址 | 北京市石景山区鲁谷西路 5 号 (100040) |
| 网 址 | 中国检察出版社 (www.zgjccbs.com) |
| 电子邮箱 | zgjcbs@vip.sina.com |
| 编辑热线 | (010) 68650025 (编辑) 68650015 (发行) |
| 经 销 | 新华书店 |
| 照 排 | 北京汉书鸿图文化传播有限公司 |
| 印 刷 | 北京东海印刷有限公司 |
| 开 本 | 787mm × 960mm 1/16 |
| 字 数 | 180 千字 |
| 印 张 | 11.75 |
| 版 次 | 2006 年 12 月第一版 |
| 印 次 | 2006 年 12 月第一次印刷 |
| 书 号 | ISBN 7 - 80185 - 617 - 1/D · 1593 |
| 定 价 | 25.00 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

主 编：尹晋华

撰稿人：尹晋华 但 伟 张 巍

谢晓歌 梁 敏 黄维智

孙 军 顾忠长 顾 文

厉蓓雯

目录

CONTENTS

第一章 法律监督能力建设的基本理论问题	(1)
第一节 能力及能力建设	(3)
一、能力及能力建设的含义	(3)
(一) 能力的含义	(3)
(二) 能力建设的含义	(6)
二、能力建设的基本目标	(8)
(一) 学习能力建设	(8)
(二) 认识能力建设	(9)
(三) 判断能力建设	(10)
(四) 选择能力建设	(10)
(五) 决策能力建设	(11)
(六) 实践能力建设	(12)
三、能力建设的一般规律	(12)
(一) 能力建设符合人性发展要求的规律	(12)

(二) 能力建设符合人的潜能生成和发展特点的规律	(14)
(三) 个体能力建设与集体(组织)能力建设相结合的规律	(16)
第二节 法律监督概论	(19)
一、法律监督的概念	(19)
二、法律监督的特征	(21)
(一) 专门性	(21)
(二) 规范性	(21)
(三) 程序性或者称之为非管理性	(22)
(四) 监督的主动性与手段的综合性	(22)
(五) 监督的事后性	(22)
三、法律监督的功能	(23)
(一) 法律监督在权力架构运行中的调节功能	(23)
(二) 分权制衡功能	(23)
(三) 救济功能	(25)
(四) 判断功能	(26)
(五) 监督功能	(27)
(六) 法制统一功能	(28)
第三节 法律监督能力的构成	(29)
一、法律监督能力的概念	(29)
二、法律监督能力的构成要素	(30)
(一) 法律监督能力的主体	(30)
(二) 法律监督能力的客体	(31)
(三) 法律监督能力的内容	(31)



第二章 加强法律监督能力建设的背景分析	(35)
第一节 加强法律监督能力建设的时代背景	(37)
一、中国经济体制的深刻变革要求加强检察机关的法律监督 能力建设	(37)
二、构建社会主义和谐社会要求加强检察机关法律监督能力建设	(38)
(一) 依法严厉打击严重刑事犯罪, 化解社会矛盾冲突, 维护社会稳定和社会秩序	(39)
(二) 依法惩治和预防职务犯罪, 促进依法执政和严格执法, 密切党群、干群关系	(39)
(三) 对诉讼活动特别是司法工作加强监督, 维护司法公正	(40)
(四) 监督查处侵犯人权违法犯罪行为, 依法保护公民的 合法权益	(41)
三、检察机关的宪法定位要求加强检察机关法律监督能力建设	(41)
第二节 加强法律监督能力建设的制度要求	(43)
一、我国社会制度的本质和国体政体决定了加强法律监督能力 建设的必要性	(43)
二、国家结构形式决定了加强法律监督能力建设的必要性	(44)
三、经济制度和分配制度是加强法律监督能力建设的基础	(44)
四、巩固中国共产党执政地位必须加强法律监督能力建设	(45)
五、加强法律监督能力建设是建设社会主义民主政治和政治 文明的需要	(46)
六、加强法律监督能力建设是解决我国目前法律监督严重 弱化的需要	(47)

第三章 法律监督能力建设的基本目标、原则和要求 (49)

第一节 法律监督能力建设的基本目标 (51)

- 一、把检察机关建设成为忠实践行以“立检为公，执法为民”
为宗旨的法律监督机关 (51)
- 二、把检察机关建设成为服务党和国家大局、维护国家法制
统一的可靠力量 (52)
- 三、把检察机关建设成为严格执法、公正执法、维护社会公平
正义的护法机构 (53)
- 四、把检察队伍建设成为求真务实、开拓创新、廉政高效的专
业化队伍 (53)

第二节 法律监督能力建设的基本原则 (55)

- 一、法律监督能力建设要与社会历史环境相适应 (55)
- 二、法律监督能力建设要与检察机关的宪法定位相适应 (56)
- 三、法律监督能力建设要与国家赋予检察机关的职权范围相适应
..... (57)
- 四、法律监督能力建设必须贯彻社会主义法治理念和精神 (58)
 - (一) 牢固树立依法治国的理念 (58)
 - (二) 牢固树立执法为民的理念 (59)
 - (三) 牢固树立公平正义的理念 (59)
 - (四) 牢固树立服务大局的理念 (60)
 - (五) 牢固树立党的领导的理念 (60)
- 五、法律监督能力建设必须体现以人为本的思想 (61)

第三节 法律监督能力建设的基本要求 (62)

- 一、体现中国特色社会主义法律监督制度的优越性 (62)
- 二、与加强党的执政能力建设的进程相适应 (64)
- 三、符合监督的基本法理和法律监督的特殊规律 (66)



四、积极引入开放的精神和改革的理念	(67)
第四章 影响法律监督能力建设的现实问题	(71)
第一节 影响法律监督能力建设的外部问题分析	(75)
一、法律监督制度设计上的问题	(75)
(一) 宪法规定过于笼统、原则	(76)
(二) 法律监督范围狭窄	(76)
(三) 部门法没有全面贯彻宪法原则	(77)
(四) 检察机关的人、财、物等关系到生存发展的基本资源 受制于地方, 导致检察权的地方化	(77)
二、立法上的问题	(79)
(一) 职务犯罪侦查方面	(80)
(二) 立案监督、侦查监督方面	(82)
(三) 审判监督方面	(84)
(四) 刑罚执行和监管活动监督方面	(85)
(五) 民事审判和行政诉讼监督方面	(88)
三、对法律监督权的监督和制约机制问题	(91)
(一) 职务犯罪侦查权缺乏有效的外部制约机制	(92)
(二) 刑事司法纠错机制不够健全	(93)
四、履行法律监督职责的社会环境问题	(93)
(一) 缺乏崇尚法治的社会文化传统	(93)
(二) 地方、部门保护主义严重	(94)
第二节 影响法律监督能力建设的内部问题分析	(96)
一、法律监督能力的主体素质问题	(97)
(一) 执法观念陈旧、落后	(97)
(二) 法律监督意识不强, 业务能力偏低	(99)

(三) 职业素养有待进一步提高	(100)
二、管理体制和工作机制问题	(101)
(一) 检察人事管理方法落后, 弊端诸多	(102)
(二) 事务管理体制搬用行政化方式, 弱化了法律监督的 职能	(104)
(三) 业务管理机制不够健全, 影响法律监督整体效能的 发挥	(106)
(四) 机构设置缺乏科学周密论证, 变化频繁随意, 不利 于充分发挥法律监督职能	(108)
三、保障机制问题	(109)
(一) 检察机关上令下从的领导体制受制于当地党委的 块块领导	(109)
(二) 分级财政的经费管理体制使不少地方检察机关 经费不足, 保障不力	(110)
(三) 理论研究滞后	(111)
四、内部监督和制约机制问题	(112)
(一) 缺乏总体规划	(112)
(二) 机制设计不够科学	(113)
(三) 落实不够到位	(114)
(四) 透明度仍不够高	(114)

第五章 加强法律监督能力建设的实现途径

(117)

第一节 完善立法, 为法律监督能力建设提供制度支持

(120)

一、进一步明确并落实法律监督权的宪法地位和内容

(121)

(一) 明确检察权的内涵

(121)

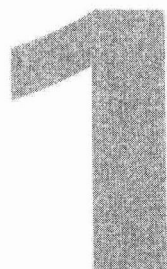
(二) 明确法律监督的具体范围

(121)



(三) 明确监督对象必须依法接受监督的义务	(122)
(四) 明确“两高”适用法律分歧问题提请全国人大常委会 审议制度	(123)
二、积极修订与法律监督权相配套的法律法规	(123)
(一) 拓展法律监督实体内容	(123)
(二) 规范法律监督操作程序	(126)
(三) 强化法律监督手段与方式	(130)
三、构建符合法律监督属性的检察管理体制	(133)
(一) 理顺检察机关上下级领导关系	(133)
(二) 完善检察机关经费保障体制	(137)
(三) 完善检察官管理体制	(139)
第二节 深化机制，为法律监督能力建设提供动力支持	(141)
一、以职务犯罪侦查权的合理设置与控制为核心，完善职务 犯罪侦查工作机制	(141)
(一) 大力加强侦查一体化机制建设	(142)
(二) 完善与侦查职务犯罪相适应的各种配套机制	(143)
(三) 完善职务犯罪侦查权的合理控制机制	(145)
二、以指控犯罪与诉讼监督并重为核心，完善公诉工作机制	(147)
(一) 深化主诉检察官办案责任制	(147)
(二) 完善量刑建议制度	(148)
(三) 积极探索未成年人犯罪暂缓起诉制度	(149)
(四) 完善职务犯罪案件不起诉监督制约制度	(150)
(五) 强化简易程序审判活动的法律监督机制	(151)
三、从事后监督走向主动监督，以此为核心，完善诉讼监督工作 机制	(151)
(一) 进一步完善立案监督工作机制	(151)

(二) 进一步完善侦查监督工作机制	(152)
(三) 进一步完善审判监督工作机制	(154)
(四) 进一步完善刑罚执行监督工作机制	(156)
(五) 进一步完善民事审判、行政诉讼监督工作机制	(156)
第三节 整合资源, 为法律监督能力建设提供组织保障	(159)
一、从提高检察官执法能力入手, 深入挖掘内部资源	(159)
(一) 建立严格的检察官选拔制度	(160)
(二) 借鉴“二次考试”制度经验, 实行任职必考、 逢晋必考	(161)
(三) 按照同质化要求不断健全检察职业教育和培训体系	(161)
二、以改善检察管理为手段, 合理配置检察机关的整体资源	(162)
(一) 建立与“以业务工作为中心”相适应的质量 效率控制流程体系	(163)
(二) 建立符合法律监督规律的检察人员管理体系	(165)
(三) 建立以绩效管理为基础的检察官奖惩制度	(166)
三、以加强监督制约为保障, 保证法律监督职能的正确行使	(167)
(一) 科学配量, 合理制约	(169)
(二) 加强检务效能监察	(169)
(三) 加强上级检察机关对下级检察机关的监督制约	(170)
(四) 全面推行人民监督员制度	(171)
(五) 深化“检务公开”, 增强诉讼民主意识	(173)



第一章

法律监督能力建设的基本理论问题





第一节 能力及能力建设

一、能力及能力建设的含义

(一) 能力的含义

何谓能力,学术界曾从不同角度下了许多定义,归纳起来主要有以下两种观点。第一,广义论。它认为主体能力即人化,是指人确立对象性关系和对象化的手段、过程及其结果。人类认识和改造客观世界、主观世界活动的成果,即物质文明和精神文明的成果都是“人的本质力量的公开的展示”,^①所以属人的物质工具、物质对象、精神文化、人的内在性状都可以涵盖在广义能力的范围。第二,狭义论。狭义论又有多种观点:一是潜能说。该说认为能力就是潜能,所谓潜能就是“人在特定情景当中无数可能行为的表现”,^②这是从行为的情景分析角度对能力进行的界定。二是动态知识、技能说。该说认为能力不是表现在知识、技能本身上,而是表现在掌握知识、技能的动态上。所谓动态,指操作的速度、深度、难度及巩固程度。^③三是个性心理特征说。该说认为“能力是指人们成功地完成某种活动所必需具备的个性心理特征”^④或“能力是符合活动要求影响活动效果的个性心理特征的综

① 《马克思恩格斯全集》第42卷,人民出版社1974年版,第28页。

② [美] H·A·奥图编著:《人的潜能》,世界图书出版公司1988年版,第62页。

③ 参看 A·B·彼得罗夫斯基著:《普通心理学》,人民教育出版社1981年版,第485页、第486页。

④ 叶奕乾、何存道、梁宁建主编:《普通心理学》,华东师范大学出版社1997年版,第586页。

合”。^① 以上三种看法的共同特征是把能力与活动联系起来,并从能力在活动中的作用来揭示能力的概念。由于它们或多或少都强调能力的个性心理特征,因此这种能力概念可以归为心理学范畴。四是功能说。该说认为能力是指由个体内在结构诸要素而形成的确立对象性关系和对象化的功能,包括个体的体力、认知能力、情感能力、意志能力和行为能力。五是本领说。该说认为“能力,通常指完成一定活动所具有的本领、力量。它包括完成一定活动的具体方式以及这一活动所必需的生理、心理素质条件”,^②或是“顺利完成某种活动的本领,它是指人准确、快速、有意识地完成某种实践性或思维活动所必需的诸要素的组合”,“是包括智力、非智力、知识、技能、行为等多因素的复合体”。^③“功能说”和“本领说”的定义,在一定程度上接近能力的本质特征,但缺乏深入的阐明。

我们认为,从广义上来界定能力,虽然正确揭示了能力在形成人化世界过程中的重要作用,但过于宽泛,不能显示能力自身的本质,且不容易与实践、创造、主体性等概念区分开来;狭义的能力概念虽然展现了能力的各方面特征,但忽视了从哲学的角度来考察能力,这不仅不利于揭示能力的本质,还低估了能力的意义和价值。因此,必须在批判地继承广义论和狭义论有益部分的基础上,从哲学的视角重新定义能力。

从哲学的视角来看,能力也叫主体能力,是主体体力和智力的总和,是指具有一定素质的社会主体从事对象性活动的内在可能性及实际本领,是主体的综合素质或内在本质力量的外化活动和水平体现。主体的素质是多侧面的、多层次的复合系统,其中具有稳定性和驱动性的基本素质为三要素:生理心理素质、知识思维素质和思想道德素质。

在主体的素质系统中,生理素质是基础层面,是主体能力形成和发挥的

① 李孝忠著:《能力心理学》,陕西人民教育出版社1985年版,第4页。

② 袁贵仁主编:《人的哲学》,工人出版社1988年版,第226页。

③ 刘晋伦主编:《能力和能力培养》,山东教育出版社2001年版,第3~5页。



活的载体,心理素质是动力层面,它以发动、激励、调控的功能来制约和影响主体能力;知识、思维素质作为内化了的主体背景知识和思维能力,构成主体内在的认知图式,是主体素质系统的智力建构层面。它作为一种非实体性、未特定化的抽象主观存在,既具有以概念范畴整理感性材料的作用,又具有思维创造的功能;思想道德素质是主体素质系统的根本和灵魂,它决定着主体能力发挥的性质和方向。主体素质系统的上述三因素虽然具有不同的性质、处于不同的地位和发挥不同的功能,但它们又是互相顺应、互相耦合、互相补充和互相贯通的。这种相互影响、相互制约和相互作用导致了各自特性互渗嬗变,进而形成了异质同构的有机整体。这样就使得主体的素质系统作为一个整体,而获得了各自独立要素孤立存在时所无法具有的新的系统素质和新的功能特性。其中最主要的特质和功能是主体在内在冲动驱使下能够进行自由自觉的创造活动,它既包括思维的建构,也包括实践的建构,还包括二者的双向建构和转化。这种自由自觉的创造活动就是主体的内在本体力量,而这种内在“本质力量”的外化就是“一种主体能力”。^①因此,创造性是主体能力的实质,或者说,能力在本质上就是主体的创造性能力。那么,我们由此形成的关于能力的认识就是:能力培养的重点不仅在于个体内在要素的增长,更在于个体内在要素的相互协调和动态平衡。

按照这种基本认识,我们可以从不同角度对主体能力作出不同划分。从主体活动层次看,包括进行各种活动都必须具备的一般能力(如观察力、记忆力和思考能力等)和从事专业领域的活动所具备的特殊能力(如音乐能力、舞蹈能力和绘画能力等,本书所研究的法律监督能力就是一种特殊能力);从主体类型看,包括由天赋潜能与后天获得性能力构成的个体能力和由群体控制力、群体感应力和群体互补力组成的群体能力(法律监督能力更多地体现为一种群体能力)。但只有从主体能力的性质角度进行分析,才能深入揭示主体能力的内在本质及其意义。

^① 刘丕坤译:《马克思1844年经济学—哲学手稿》,人民出版社1979年版,第79页。