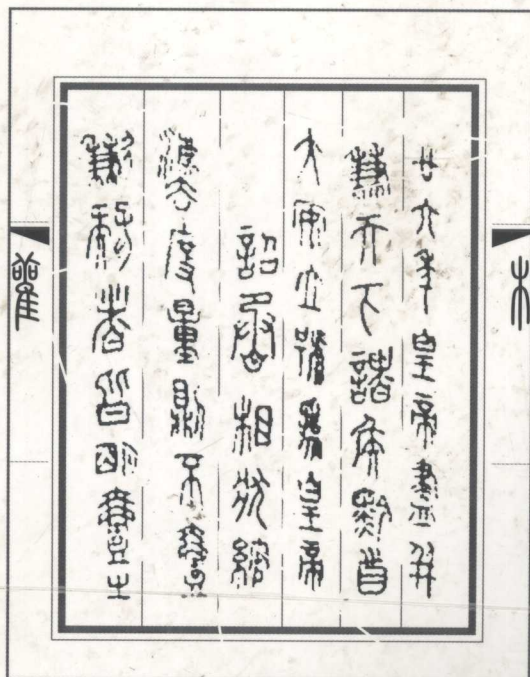




检察权的规范运作 与人权保障

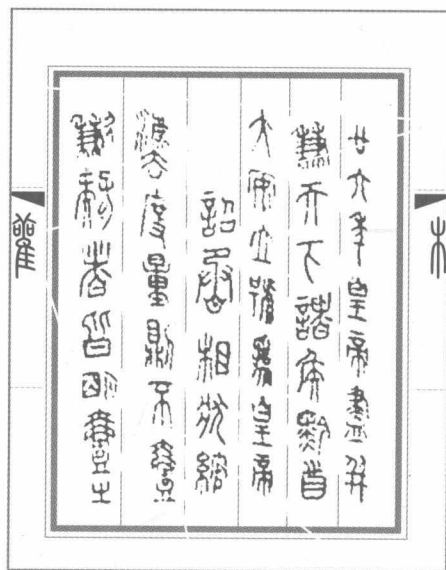
编委会主任/储国樑 主编/孙万怀



法律出版社

检察权的规范运作 与人权保障

编委会主任/储国樑 主编/孙万怀



法律出版社

图书在版编目(CIP)数据

检察权的规范运作与人权保障/孙万怀主编. —北京:
法律出版社, 2005.3

ISBN 7-5036-5377-9

I. 检… II. 孙… III. ①检察机关—权力—研究
—中国②人权—保护—研究—中国 IV. ①D926.3
②D923.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 016350 号

法律出版社·中国

责任编辑/孙东育 刘 辉

装帧设计/胡 欣

出版/法律出版社
总发行/中国法律图书有限公司
印刷/北京中科印刷有限公司

编辑/法学学术出版分社
经销/新华书店
责任印制/陶 松

开本/787×960 毫米 1/16
版本/2005 年 3 月第 1 版

印张/18.75 字数/323 千
印次/2005 年 3 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

电话/010-63939796

网址/www.lawpress.com.cn

传真/010-63939622

法律出版社上海出版中心/上海市徐汇区肇嘉浜路 446 号 2 号楼 704(200031)

电子邮件/shcbzx@citiz.net

读者热线/021-64738458

传真/021-64738462

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

传真/010-63939777

客服热线/010-63939792

网址/www.chinalawbook.com

电子邮件/service@chinalawbook.com

中法图第一法律书店/010-63939781/9782

中法图北京分公司/010-62534456

中法图上海公司/021-62071010/1636

中法图苏州公司/0512-65193110

中法图深圳公司/0755-83072995

中法图重庆公司/023-65382816/2908

中法图西安分公司/029-85388843

书号:ISBN 7-5036-5377-9/D·5094

定价:35.00 元

编辑委员会

主 任:储国樑(上海市杨浦区人民检察院检察长、华东政法学院兼职教授、刑法专业硕士生导师)

副主任:杨重辉(上海市杨浦区人民检察院副检察长)

孙祺伟(上海市杨浦区人民检察院副检察长)

王 强(上海市杨浦区人民检察院副检察长)

主 编:孙万怀(上海市杨浦区人民检察院检察长助理、华东政法学院法律学院副教授、英国牛津大学访问学者)

副主编:曾国东(上海市杨浦区人民检察院法律政策研究室主任)

参加编写人员:储国樑 杨重辉 孙祺伟 王 强 孙万怀 曾国东

夏 芳 胡 慧 赵 萍 寿志坚 朱立红 陈伟刚

姚茹玮 戴行国 王 轶 王 磊 戴志良 包 健

邵 旻 祝黎明 王 刚

序

检察机关肩负着国家法律监督职能,并将这种监督职能融合在自身的执法活动中,只有从制度和规则层面进一步规范检察机关的执法活动,提高自身的执法水平,正确地树立诉讼当事人的权利保障意识,全面尊重保障人权,不断改进执法作风,才能真正地维护司法的公正和权威,维护社会的公平和正义。

全面保障公民的诉讼权益是依法治国理念的现实选择,是社会文明与进步的必然要求。党的十六届四中全会作出了《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》,提出了加强党的执政能力建设的指导思想、总体目标和主要任务。作为国家权力组成部分的检察权能否得到规范有效的行使,是执政能力在司法领域的具体体现。同时《决定》还将“坚持以人为本,全面协调可持续发展的科学发展观”作为发展这一第一要务的内容,再次强调“尊重保障人权,人民依法享有广泛的权利和自由”。人民是历史发展的动力,人的全面发展是人类社会进步的标志,民惟邦本,本固邦宁。在行使国家赋予的宪法和法律权力的时候,必须做到:权为民所用,情为民所系,利为民所谋,才能处理好法律效果与其他效果之间的关系。胡锦涛同志在“三个代表”重要思想理论研讨会上的讲话指出:“坚持立党为公,执政为民,不能停留在口号和一般要求上,必须围绕人民群众最现实、最关心、最直接的利益落实。”在检察机关执法活动的环节,其具体体现为:立检为公,执法为民,检察职能的履行必须时刻牢记人民群众最现实、最关心、最直接的合法权利和利益。全面、严格保障人民群众的合法权益是检察业务活动的具体实践要求,是求利民之道的必然归宿。所谓利民,主要包含着以下几个层面:其一,有利于保障诉讼参与人以及其他公民的合法权益。检察活动涉及办理举报、控告申诉、自行侦查、审查批捕、审查起诉、民事行政申诉和监所检察等诸多环节,诉讼参与人的范围具有广泛性,人民群众的诉讼权益同样涉及广泛的领域,通过完善各项保障规则,有利于检务公开,为民执法。通过规则的细化和公开,使得人民群众知悉、了解自己依法应当享有的诉讼权利和为法律所保护的人身权利、民主权利和其他权利,从而正确、准确地维护自己的合法权益。其二,有利于人

人民群众了解检察机关执法活动的性质,便利人民群众对执法过程的监督,便利人民群众参加诉讼,从而做到以公开促公正,以公正促公信,以公信促权威。其三,有利于维护良好的社会秩序。稳定、和谐的社会环境是社会发展的前提,是人民安居乐业的前提。我们应当认识到,诉讼参与人只是检察业务活动直接认识和面对的客体,间接面对的是与诉讼参与人有一定联系的涉及一定社会阶层和社会群体的多层面的客体,他们都在对检察机关的执法行为进行着一种个人或社会层面的评价。全面、规范、透明的诉讼机制的建立,使得检察机关能够,也必须自觉地将执法活动置于社会各界和人民群众的监督之下,有助于人民群众全面、客观、正确地理解检察机关的执法行为,监督执法行为,进一步改善检察机关的执法形象。从更为广阔的维度上说,只有全面保障他们的合法权益,才会真正切实地减少讼累,才有可能实现以讼息讼、刑期无刑的效果。为此,全面保障公民参与诉讼的合法权益,要求在执法活动中做到爱民、护民、便民、利民,充分体现对于个人的尊重,体现一种人性关怀。

全面保障人权是我国不断深化改革、扩大开放的法治体现,是适应时代发展的合理举措。当今时代是走向权利的时代,对于公民人权充分重视和保障已经成为国际社会的共识性成果,从一定程度上说,对于公民合法权利的保障方式、范围和程度揭示了国家法制和司法的水平。作为国际人权宪章主要组成部分的《公民权利与政治权利国际公约》、《公民经济、社会和文化权利国际公约》也将其中心落足于当事人合法权益的保障环节。人权保障原则被明确为国际刑事规则的基础。此外,我国加入 WTO 之后,在面临经济全球化的机遇和挑战的同时,必然面临着法律的发展问题,随之衍生的便是法治理念的更新与法律、司法制度的协调。在此背景下,一方面我们要立足于我国实际,总结我国法律、司法制度的成功经验;另一方面,也要了解其他国家和地区的法律制度,特别是国际社会以及法治发达国家在长期历史发展过程中已经形成的法律制度和司法体制,这些制度虽然具有特定地域性、历史性,但作为人类共同法律成果的组成部分,包含着某些规律性,保障人权的价值观就是规律性的重要体现。就法制层面而言,我国正经历着深刻的社会转型,对公民尤其是刑事诉讼参与人的权益保障已经得到空前重视,人权观念的脉动正如春潮般涌动。作为上层建筑的国家立法行为为适应社会的文明进步以及当前不断深化的社会主义市场经济体制改革已经并继续进行着变革。1997 年中国的刑事法律得到了修订和修改,传统的法治理念得到了扬弃,加大力度保障诉讼参与人的合法权益逐步成为共识。但是我们必须看到,徒善不足以为政,徒法不能以自行。法治理念乃至法制自身并不足以确保权力的公正行使。我们的执法理念、执法作风、执法水平仍然与立法精神存在着一些差异,仍然与法律之本存在着不尽吻合的环节,一些具体的执法行为模式

仍然存在继续细化、不断规范的必要。全面落实公民的诉讼权利保障机制是完善程序、弘扬现代法治精神的重要手段。譬如在审查起诉环节,通过改革使得诉讼双方能够获取对方了解的一些事实,并对证据进行一定程度的开示,促进公诉方与辩护方的交流和理解,提高诉讼效率,既有利于辩护权的行使,也有利于公诉权得到充分运用和提高检察官的业务水平。从根本上说,更为严肃地维护了程序的公正,更为有效地维护了当事人的合法权益。

全面保障公民的诉讼权益是现代法治的基本精神,是现代法律的应有内涵。我国现行的刑事法律尤其是刑事诉讼法已经引入了当事人主义诉讼模式的合理成分,强化了诉讼的民主化以及对程序权利的保护,以人为本思想在法律制度和司法制度中得以体现,人权保障已经成为刑事诉讼所追求的重要价值取向。同时,我们也应该看到,人权保障的司法理念仍然缺乏完善的支撑机制,诉讼价值与司法资源仍然存在着不协调性,法律的贯彻并没有完全实现立法的预期效果。

检察机关作为法律监督机关,对于公民诉讼权益保障具有重要的作用和重大的责任。在执法活动中必须进一步转变执法观念,更新司法理念,与时俱进,在保障诉讼参与人合法权益过程中应该力求做到:坚持实体正义与程序正义并重,彻底摒弃历史形成的重实体、轻程序的观念,严格履行和不断完善检察机关办案程序的有关法律规定,通过完备的程序保障实体法得到公正的实现。在程序中保障人权,在实体中实现公正。坚持打击犯罪与保护公民合法权益并重,在注重惩罚犯罪、维护社会秩序稳定的同时,充分解读法律的职能以及检察机关的职能,牢固树立人权保障意识,主动适应时代发展的要求。坚持保护被告人合法权益与保护被害人权益并重。在现代刑事诉讼中,被告人的权利成为社会关注的主要话题,但是在强调对被告人合法权益进行保障的同时,被害人的合法权益不应被遗忘。事实上,当前国际刑事诉讼理论及司法实践已经开始关注这一问题并进行了一系列的探求。在保障诉讼参与人合法权益过程中加大对被害人合法权益保护的力度也成为现代刑事诉讼的必然选择;提高被害人对案件的参与度,扩大被害人的知情权成为直接切入点。

当前,以人权保障为基础的价值追求呼唤着新一轮法律改革和司法体制改革,全面保障人民群众诉讼权益的实现成为实现改革目标的有效路径。在这样的社会变革环境下,司法机关应紧扣时代脉搏,适应时代的发展,应该有所作为并且能够有所作为。法律的神圣使命和正义诉求如沧海桑田,正是由司法改进的点点滴滴所凝聚而成。这需要我们辛勤地耕耘和劳作,需要我们锐意地探索和努力,需要我们规范地运用司法权,合理地运作司法活动,优化地配置司法资源。以此维护最广大人民的根本利益,以此保障全社会实现公平和正义。

刑事法律是实践性很强的法律,是政策性很强的法律,但同时也是理论性很

强法律。现代刑事司法理念的形成固然有实践经验总结的因素,但更是理论的吸收和为我所用的过程。上海市杨浦区人民检察院的广大干警长期以来重视理论研究,坚持走理论与实践相结合之路,尤其是针对检察环节检察权的运作,在人权领域进行深入的耕耘和探索,在理论和实践层面进行可贵的开垦和研究,对于促进司法观念的转型必将具有深远意义。

储国樑

目 录

前言	(1)
一、检察权的规范运作与尊重保障人权的互动	(7)
(一)检察权的要义	(7)
(二)人权的要义	(11)
(三)中国检察制度的性质、渊源与权力设置	(15)
(四)中国检察制度与人权保障	(21)
二、作为刑事实体法固定成果的人权保障机制	(24)
(一)刑事实体法是人权制度发展的法治根基	(24)
(二)刑事程序的完善确立了权力运作的人权指针	(34)
三、谨防检察环节的权力个性化现象,谨防权力行使者漠视人权	(40)
(一)权力的个性化是检察环节漠视人权现象的现实特征之一	(40)
(二)国家检察权在参与人权保障过程中削减权力的个性化因素	(51)
四、检察权的求刑权内容与人权保障之间互动的基础	(56)
(一)法律的空缺结构为刑事权力的政策性提供了空间,人权保障成为政策的底线	(56)
(二)检察权的求刑权内容和人权保障的结合点——程序正义	(60)
(三)加强求刑权机制内部的引导和制约——引导侦查取证的实践发展	(66)
五、权力客体的主体化与国家公诉等职权的平衡	(77)
(一)无罪推定与权力客体的主体化	(77)
(二)疑罪从无的理念与规格	(82)
(三)反对被迫自证有罪之权利的引申和实践	(83)
六、控辩主体职能平衡与权力的相对化	(92)
(一)控辩主体职能平衡的实质和内容	(92)
(二)控辩主体职能平衡表现形式的集中体现	(94)
七、以人权保障为基础的刑事起诉政策架构	(99)

(一)刑事起诉政策的基本内容与人权保障的关联性·····	(99)
(二)刑事起诉政策的价值目标与人权保障·····	(102)
(三)刑事起诉政策的调控模式·····	(104)
(四)刑事起诉政策的调适·····	(107)
(五)刑事起诉政策以公众权益为基础·····	(109)
(六)诉讼效益要求在维权的基础上优化权力组合·····	(112)
(七)保障人权不是一味从宽·····	(116)
(八)权利衡平是政策的基线·····	(118)
(九)私诉优先,体现权利·····	(123)
八、以人权保障为基础的刑事起诉政策的执行(一)·····	(126)
(一)确立刑事诉讼证据开示的规则,迎接及时的公正·····	(126)
(二)理性对待量刑建议权,透明中平衡诉讼权利·····	(134)
(三)建立相对不起诉中的调解机制,化干戈为玉帛·····	(153)
九、以人权保障为基础的刑事起诉政策的执行(二)·····	(161)
(一)未成年人权益的独特性及其刑事起诉政策的取向·····	(161)
(二)建立未成年人刑事污点取消制度·····	(165)
(三)增设未成年人不适宜累犯制度·····	(176)
(四)设立未成年人犯罪实行暂缓起诉制度·····	(181)
十、以人权保障为基础的民事公诉政策架构与执行·····	(195)
(一)民事检察中人权保障的宪政依据·····	(195)
(二)检察机关提起民事公诉的价值、基础与权利保障·····	(202)
(三)检察机关提起民事公诉制度的构建·····	(209)
(四)民事检察中实现检察监督权是民事权益维护的有力保证·····	(216)
十一、现代刑事诉讼公正和效率的界碑——犯罪嫌疑人、被告人的 权重提升·····	(223)
(一)检察权运作中合理界定权力和权利的范围·····	(223)
(二)进一步强化程序观念,重视检察环节对律师的诉讼权利保障·····	(227)
(三)准确把握国家赔偿制度,有效保护合法权益·····	(239)
十二、注重当事人权益之间的相对平衡,唤醒“被遗忘了的被害人”·····	(251)
(一)刑事被害人权益保障的理论根基·····	(251)
(二)被害人权利保障在检察环节的集中体现与起诉内容诉前 告知制度·····	(260)
(三)检察环节完善被害人权益的其他探索·····	(269)
十三、程序正义与实体正义的重要维度——检察环节证人权益的	

行使和保障	(274)
(一)检察环节保障证人权益的必要性.....	(274)
(二)检察环节证人权利的体现与完善.....	(277)
后记.....	(287)

前 言

为尊重保障人权,为促进程序、实体公正,保障办案质量,实现司法公正,国家立法机关制定颁布了大量的法律法规。为便于执法,检察机关根据立法精神对法律法规进行了细化并制定了相应的检察机关办案实施细则。这些规定为全面、正确地实施法律起到了积极作用,使检察机关的办案质量在法律法规和制度的保障下处于健康发展的状态,努力实践着“当国家机器的运转与公民意志保持一致时,说明这个国家已经远离了愚昧和专制,科学与民主是其政治生活的主旋律”〔1〕的法治化治国方略。

随着社会政治经济的发展及公民法律意识的提高,无论是社会进步的内在要求,还是公民对罪与罚公平的呼唤,都要求检察机关要公正执法,与时俱进,不断提高办案质量,合理配置权力,充分有效地行使检察监督权。保障办案质量实际上就是尊重人权和规范检察权之间和谐统一的结果。检察机关的办案方式主要是主诉(办)检察官办案责任制,主诉(办)检察官办案制度的改革不仅符合诉讼经济之原则,责、权、利的统一也使办案质量与效率大幅度提高。主诉(办)检察官办案责任制的核心是检察权的重新配置,在放权激活办案机制的同时,有必要建立与之相适应的科学的办案质量保障体系,这对保障检察机关公正执法和诉讼人权利具有极其重要的现实意义。

1. 办案质量保障中的缺陷或不足——权力监督方式的缺失

从一定意义上说,检察权的运作最终以维护人权促进社会的文明与进步为己任,其中办案质量决定了检察权规范性的程度,决定了检察人权的实现程度。目前的办案质量保障主要来自于以下几个方面:①法律法规及细化的实施细则;②检察长、检委会的领导与监督检查;③部门负责人的监督、检查、协调;④主诉(办)检察官助手的监督;⑤检察机关内设机构的监督;⑥上级检察机关督导部门

〔1〕 克里斯托:《法与公民》,外语教育出版社1991年版,第125页。

的检查等。这些监督检查措施对保障主诉(办)检察官行使权力有积极作用,但监督方式、内容仍存在一些盲区或弊端。主要表现在以下几个方面:

一是注重本部门的规范化操作,部门之间的配合制约机制不健全。由于缺乏全局观念或部门之间规范化操作的要求不同,实践中往往偏重部门内执法规范的完善而忽略检察机关各部门的配合制约,即使已有的部门之间的配合制约机制也不够健全,使办案工作缺乏有力协调。检察权是一个综合性的权力,检察机关作为一个整体参与了诉讼的全程,这种全过程与各个环节的法律监督以及设置的各业务监督部门是检察机关公正执法的重要保障。因此明确部门之间的相互配合制约的规范化操作机制、岗位职责、操作要求,是相互监督、相互配合,保障办案质量的重要环节。

二是注重程序中规定内容监督,忽略事实上存在问题的有关环节的制约。监督制约必须是全方位的,不能出现薄弱环节,否则越是薄弱环节越容易出现問題,而使整个保障体系失去功能。目前的监督、检查偏重于有关法规或实施细则规定的内容,主要是无罪判决、捕后不诉、立案后撤案、诉后撤案等,这些常规检查无疑是必要的,也是正确的,对保障办案质量起积极作用。但实践中这些规定内容的检查不全面,这些案件在检察机关办理的案件中只是极少数,但往往能反映出办案质量问题,同时由于此类案件是按照司法惯例来处理的,而非法律规定,不能在相关的业务报表中反映出来,因此容易成为办案质量检查中的“黑洞”,实质上也未引起重视。

三是注重办案,调查研究不够;刑事规则多数属于具体化的办案标准,但是法有穷而情无限,调查研究既是对问题的归纳和总结,又是对法治精神深入理解的依据,保障公民权利是解决问题的最为根本的目的。监督检查的目的是为了提高质量意识及办案质量,保障案件质量符合法治的需要。在检查监督的过程中新情况、新问题会不断出现,通过新情况、新问题的研究不断提高理论素养,增强办案能力。但现阶段对这一问题的调研还做得不够。

2. 构筑案件质量保障体系,保障检察权的规范运作

权力的有效监督制约与尊重保障人权是一个问题的两个方面,规范检察权、提高办案质量是维护人权的根本途径。办案质量保障体系是指检察机关以公正执法为目的,在宏观的法律框架下辅之以微观的操作方法,^[1]用程序自律、监督检查他律、内外结合监督而使办案质量达到公正和效率相统一的程序设计系统。办案质量保障体系应遵循以下基本原则:①程序性。办案质量体系是一套具有可操作性的程序设计,既有一个部门内的操作程序,也包括部门之间的监督

[1] 微观的操作方法是指检察机关将相关法律根据检察工作的特色细化的内部操作规范。

程序,监督寓于程序当中,办理案件的各部门通过履行各自不同的职责起着相互配合制约的作用。②系统性。质量保障体系不仅仅指办案工作的操作规范,还包括对案件质量的评估、调研、考核制度规范等,通过监督奖惩相结合共同促进办案质量的提高。③司法性。质量保障不是替代“三级审批”的行政管理,而是在检察长的授权下,对案件进行管理的司法权限,由独立于办案之外的专门部门和人员来实施监督检查。④相关性。制约能保障案件质量,加强配合,形成合力也是案件质量得以保障的重要方面,配合与制约两者不可或缺。

从本质上说主诉检察官制度的确立是司法权的回归。即将过去的行政管理权限尽可能地削弱,以体现司法权的独立属性。实践证明主诉检察官制度运行以来,极大地拓展了主诉检察官运用法律公正司法的空间,办案质量、效率明显提高。取消三级审批制后再设置质量保障体系,其性质如何确定,从案件质量监督、检查权的来源、作用、方式等方面综合判断,其权力属性应该属司法权(检察权),和行政管理权有本质的区别。①案件质量监督、检查权限来源于检察长的授权,如同主诉检察官的授权一样,检察长设置案件质量保障体系的目的是保障办案质量,监督、检查的机构、人员独立于办案部门之外,与主诉(办)检察官无行政上的隶属关系;②监督、检查权行使的方式是远距离的审视,并不形成对主诉检察官权力的干涉,只是程序配合制约和事后监督检查。两种权限是相互影响的平行关系,而不是上下级关系。

办案质量保障体系至少包含以下内容:

严格执法,规范办案程序。从某种程度上说,人权得到弘扬和保障的最显著体现就是近代以来日益彰显的程序严谨化。办案质量不是监督、检查出来的,而是办案人员依据法律的规定,严格执法而来,如同企业产品质量是靠规范化的生产流程,科学的管理以及熟练的技术而来的,质检只是事后的一道工序或补救措施一样。认识到监督与办案的关系,我们知道主诉(办)检察官办案质量的主要决定因素是检察官的素质、符合程序法的内部操作规范及有关办案的规定等。除去人的因素,包含三项内容:①根据刑事诉讼法的有关规定制定自侦、批捕、起诉等部门的办案工作规则,各部门加强办案工作配合制约的规则等,使各部门既能加强配合,增强合力,又能从程序上互相制约,提高办案质量。②控告申诉检查在质量保障体系中起非常重要的作用,法律规定公民对检察机关和法院的处理不服有控告申诉的权利,这既是对公民权利的保障,也是对检察机关办案的监督。控告申诉检查通过受理公民的申诉来制约业务部门的办案。③对检察机关内部的办案或外部分歧则通过专职监督检查,从中吸取教训,总结经验,不断提高。通过上述方法保障每一诉讼环节不产生质量瑕疵或产生瑕疵后能得到及时更正,防止出现质量问题。以程序加强部门的规范化办案,同样以程序来加强部

门间的配合制约是案件质量得以保障的最大特点。程序的正义在当代日益得到重视,成为尊重和保障人权的切入点,这是因为:“现代具体法的规定越来越含糊不清、模棱两可,就是为司法官员留下了很大的自由裁量的空间。”^{〔1〕}程序成为规范权力、保障案件质量的有效手段。

建立完善的专职监督、检查机制。专职质量监督分为普通监督与重点监督。普通监督是指“三书”检查。由审查起诉部门将起诉意见书、起诉书、法院的判决书交由专职质量检查员,并根据检查的实际需要决定是否将结案报告纳入检查范围,专职质量检查员根据相关法律进行程序、实体检查。重点监督检查的范围是:①判决无罪案件;②不起诉案件;③撤销案件;④撤回起诉案件;⑤决定刑事赔偿案件;⑥复议、复核或刑事申诉复查后改变原决定的案件;⑦批捕后退回公安机关另处的案件;⑧二审法院改判的案件(此类案件由于二审法院的判决书一般不能及时完整送达,实际上难以实现审判监督和进行经验教训总结,应提请上级检察机关与二审法院协调)。

强化和完善评估、考核机制。通过评估分清办案质量的优劣,通过考核、调研促进办案质量的提高。两者是办案质量的监督检查卓有成效的必要手段。评估要有参照系,即对主诉(办)检察官办案质量认定其优劣要有科学的、具有可操作性的标准,对这一问题目前尚未有定论。有人认为从诉讼程序考虑人民法院的判决、裁定是对行为的最终法律评价,如无抗诉、申诉导致改判发生,便视为法院的判决具有对该行为的正确评判,以结果来检验过程的正确与否并以此来衡量主诉(办)检察官办案质量是符合诉讼要求的。这种观点从诉讼过程角度考虑并无不当,但却忽视了控审职能的不同性质和不同目的,脱离了中国特有的司法制度这一基础。无论是审判工作,还是控诉职能,都是一个运用法律的过程。尽管判决具有最终的效力,但是,是否能够作为评判质量的标准则值得怀疑。即使在美国,“法官扮演着异乎寻常的重要角色。给予法官一种凌驾于政府其他部门之上的否决权。但是谁来控制法官呢”,“这并不只是美国所面临的问题,整个社会以及实行法治和独立审判的所有社会都会面临这样的问题”。^{〔2〕}人民检察院作为国家的法律监督机关有独立的司法属性,其办案或工作依据的是相关法律及人民检察院的规章制度,对于法院的判决及审判行为具有监督职能。故用法院的判决、裁定来衡量检察机关的办案质量显属不妥。我们认为评判是主观对

〔1〕 宋冰编:《程序、正义与现代化——外国法学家在华演讲录》,中国政法大学出版社1998年版,第373页。

〔2〕 宋冰编:《程序、正义与现代化——外国法学家在华演讲录》,中国政法大学出版社1998年版,第120页。

客观行为的认知过程,主诉(办)检察官办案包括出庭支持公诉都是严格依照刑法、刑事诉讼法、检察院组织法等有关法律法规来实施的,评判其行为的优劣就是看主诉(办)检察官办案是否能动地就案件本身特点适用上述法律法规。因此,一般而言,除社会转型时期或法律滞后不能对先进的社会关系予以保护外,评判办案质量的惟一标准就是主诉(办)检察官执法办案的依据,即法律标准。法律标准不仅能体现司法公正,也能反映办案的政治、社会效果,三者是辩证统一的关系。

加强调查研究,正确适用法律。调查研究是一切工作的基础,也是解决问题的行之有效的方法。针对办案质量出现的问题或可能影响办案执法情况的发生,为保障办案质量,调查研究作为保障体系不可或缺的一环,首先是通过调查研究对法治精神进行深化理解,明晰刑事政策的发展要求,有效地将固定的条文与动态的理念加以有机统一,提高人权保障意识。其次,重点针对疑难案例进行分析,以疑难案例为突破口,严格法律适用,保障办案质量,正确适用法律,慎重解决疑点、难点、重点问题,保障办案工作有序开展。再次,建立预警机制。犯罪是阶级社会的产物,犯罪的产生具有复杂的社会原因和背景,法律的制裁只是社会控制的一种方式。故现阶段消灭犯罪是不可能的,司法机关只能利用有效的手段将犯罪控制在社会能容忍的范围之内。对于在特定阶段犯罪率、不诉率、不捕率等出现异常的波动(所谓异常波动是指现阶段的工作与根据社会发展的不同时期、不同阶段的具体情况以及对进行综合判断的有关犯罪的值有一定的差异),应及时展开调研,发现波动的原因,发出预警信号,以发现问题,积极采取措施,修正工作方向,保证适用法律的准确性,保证办案质量。

总之,案件质量是检察权依存的生命线,很难设想一个不符合质量要求的案件会体现对于人权的尊重,会圆满体现检察权,因为从大的方面说人权是现代宪政制度的精髓,从办案的具体现实来说刑事案件涉及的是底线人权,其中有包括不同对象不同内容的人权,只有对办案过程体现高标准、严要求,合理行使检察权,人权才能在办案过程中落到实处。

