

农中校 刘 缨 著

*Jianchaguan Zhiyehua Jianshe
Tansuo Yu Yanjiu*

检察官职业化建设 探索与研究

检察官职业化是一个理想和追求，更是一个正在实施的系统工程。在现实条件下，对检察官职业化的追求和实践只能立足于中国特色检察制度、检察队伍的实际，通过渐进式的改革来进行。

中国检察出版社

农中校 刘 缨 著

*Jianchaguan Zhiyehua Jianshe
Tansuo Yu Yanjiu*

检察官职业化建设 探索与研究

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

检察官职业化建设探索与研究/农中校, 刘纓著. —北京:

中国检察出版社, 2008. 6

ISBN 978 - 7 - 80185 - 952 - 5

I. 检… II. ①农… ②刘… III. 检察官 - 工作 -
研究 - 中国 IV. D926. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 096951 号

检察官职业化建设探索与研究

农中校 刘 纓 著

出 版 人: 袁其国

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: zgjccbs@vip. sina. com

电 话: (010)68658769(编辑) 68650015(发行) 68636518(门市)

经 销: 新华书店

印 刷: 北京东海印刷有限公司

开 本: A5

印 张: 8.25 印张 插页 4

字 数: 230 千字

版 次: 2008 年 8 月第一版 2008 年 8 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 80185 - 952 - 5/D · 1928

定 价: 24.00 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

前 言

随着司法改革重心从“注重规则因素”向“注重人的因素”的转变，建立职业化的司法队伍及其工作机制已经成为当前改革的主要方向。与此相适应，审判机关已于2002年迈上了法官职业化建设的征途，而作为法律监督机关，检察机关何时扬起“检察官职业化建设”的风帆成为各界关注的话题。事实上，尽管检察机关尚未正式提出检察官职业化建设的设想，但近年来的检察改革已经或多或少涉及检察官职业化的部分内涵。这些改革措施的不断深入，最终会将“检察官职业化建设”推向改革的前台。

检察官职业化是一个理想和追求，更是一个正在实施的系统工程。鉴于我国目前的政治土壤、社会条件和人力资源状况，一步到位实现检察官职业化是不现实的，过分超前只能造成制度的空转。在现实条件下，对检察官职业化的追求和实践只能立足于中国特色检察制度、检察队伍的实际，通过渐进式的改革来进行。基于这一改革的重要性、紧迫性和艰巨性，笔者愿意与前辈和同仁们一道为其顺利发展而“上下求索”。

本书以马克思列宁主义基本原理为指导，着眼于中国特色检察事业的长远发展，以检察官职业化建设的整体推进为主线，在探讨检察官职业化建设的必要性、可行性、基本目标、基本原则和基本途径的基础上，全面揭示检察官职业化的应有内涵，深入研究职业化条件下的检察官准入机制、业务管理机制、人事管理机制、绩效考核机制、教育培训机制、职业保障机制和检察官组织文化建设，力图在结合我国法治现状及司法实际的基础上为检察官职业化建设提供基本的理论框架和系统可行的方法、途径。

在追求理论研究整体性、完整性、创新性的同时，为了提升研究的现实指导作用，笔者在广泛调查研究的基础上，紧紧围绕当前检察工作、检察改革实践，以实证的方法深入分析当前检察官队伍业务建设、思想建设、组织管理方面的经验、教训、困难和面临的问题，积极探索新形势下检察机关管人、管事，提高执法效率和质量的有效办法。在研究过程中，笔者参阅了国内外有关专家、学者的大量论著，吸收了一些研究成果，在此，深表敬意并衷心感谢！

本书是广西壮族自治区人民检察院重点研究课题，得到了广西壮族自治区人民检察院的研究经费资助，得到了有关领导和同志的关心和支持。对此，笔者表示由衷的感谢！

由于水平有限，资料匮乏，加之目前我国在此领域的理论研究、实务操作尚处于探索阶段，书中不妥之处在所难免。权且抛砖引玉，诚请法学界、检察实务界同仁指教。

作 者

2008年7月5日于南宁

目 录

前言	(1)
第一章 检察官职业化建设概述	(1)
一、检察官职业化的含义	(1)
(一) 关于检察官职业化的不同认识	(1)
(二) 检察官职业化的内涵	(3)
二、检察官职业的发展轨迹及职业化建设的必要性	(8)
(一) 我国检察官职业的发展轨迹	(8)
(二) 检察官职业化建设的必要性	(12)
三、检察官职业化建设的可行性及面临的困难	(17)
(一) 检察官职业化建设的可行性	(17)
(二) 检察官职业化建设面临的困难	(22)
四、检察官职业化建设的基本目标	(27)
(一) 西方国家对检察官职业化目标的普遍认识	(27)
(二) 我国检察官职业化建设的基本目标	(28)
五、检察官职业化建设的基本原则和途径	(31)
(一) 检察官职业化建设的基本原则	(31)
(二) 检察官职业化建设的基本途径	(34)
第二章 职业检察官准入机制	(38)
一、检察官准入机制的历史演变	(38)
(一) 不同历史时期的检察官准入机制	(38)
(二) 检察官准入机制的历史评析	(42)
二、检察官准入机制改革的得失	(45)
(一) 检察人员“凡进必考”制度	(45)

(二) 初任检察官必须通过国家统一司法考试制度	(51)
三、国外检察官准入机制评析	(57)
(一) 英美法系国家检察官准入机制	(57)
(二) 大陆法系国家检察官准入机制	(59)
(三) 两大法系检察官准入机制评析	(61)
四、职业化检察官准入机制的基本设想	(63)
(一) 学历条件——全日制高等院校法律类本科毕业， 获得法学学士学位	(63)
(二) 考试要求——从通过国家司法考试取得职业资 格的人员中选拔	(65)
(三) 准入路径——面向全社会，公开招考，择优录用	(66)
(四) 实践经历——实行备任检察官制和任前实践性 培训制	(67)
(五) 任命程序——革除地方化、行政化色彩	(69)
第三章 职业检察官业务管理机制	(71)
一、检察官业务管理现状分析	(71)
(一) 现行检察官业务管理机制的特点	(71)
(二) 现行检察官业务管理机制评析	(75)
二、检察权的职业化配置	(82)
(一) 检察权配置与检察官业务管理职业化的关系	(82)
(二) 检察权职业化配置的路径	(84)
三、职业检察官业务控制体系	(90)
(一) 程序控制机制	(91)
(二) 检察官业务行为控制机制	(95)
四、职业检察官业务领导	(97)
(一) 上级检察机关的业务领导	(98)
(二) 检察院内部各级领导的业务管理	(100)
(三) 检察委员会的业务领导方式	(103)
五、职业检察官业务质量评估	(105)

(一) 检察官业务质量评估的基本原则	(105)
(二) 检察官业务质量评估体系	(107)
第四章 职业检察官人事管理机制	(109)
一、检察官人事管理制度发展轨迹	(109)
(一) 检察官的编制	(109)
(二) 检察官的录用	(110)
(三) 检察官的管理、考核、晋升与奖惩	(111)
(四) 2000 年以来检察人事制度改革的种种尝试	(114)
二、现行检察官人事管理机制的特点及不足	(115)
(一) 现行检察官人事管理机制的特点	(115)
(二) 现行检察官人事管理机制的不足	(117)
三、职业检察官人事管理机制的应然目标	(124)
(一) 实现队伍素能职业化, 切实保障检察工作的质 量和效率	(124)
(二) 实现人事管理的公正化, 有效激发检察官的潜 能和干劲	(125)
(三) 实现人事决策的司法化, 全面构建科学的人力 资源配置机制和平台	(126)
(四) 实现内部竞争的规范化, 真正形成适合人才成 长的环境与氛围	(127)
四、检察官人事管理职业化建设的理想载体: 检察人员 分类管理	(128)
(一) 分类管理作为职业检察官人事管理机制基本载 体的内在逻辑	(129)
(二) 分类管理基础上的职业检察官人事管理机制建设	(131)
(三) 全面实施分类管理的制度平台	(139)
第五章 职业检察官绩效考核机制	(144)
一、绩效管理的基本理论及其对我国职业检察官绩效考 核机制建设的借鉴意义	(144)

(一) 绩效管理的基本理论	(144)
(二) 绩效管理理论对我国职业检察官绩效考核机制 建设的借鉴意义	(150)
二、建立职业检察官绩效考核机制的必要性及可能性 ..	(152)
(一) 建立职业检察官绩效考核机制的必要性	(152)
(二) 建立职业检察官绩效考核机制的可能性	(159)
三、职业检察官绩效考核的基本原则及其体系	(162)
(一) 职业检察官绩效考核的基本原则	(162)
(二) 职业检察官绩效考核体系	(167)
四、职业检察官绩效考核的几个实际问题	(172)
(一) 现行检察官行政管理体制与职业检察官绩效考 核机制的相互矛盾	(172)
(二) 民主测评的公正性和准确性问题	(173)
(三) 资历与绩效考核结果在检察官管理中的作用 ..	(175)
第六章 检察官职业保障制度	(177)
一、我国检察官职业保障制度的现状	(177)
(一) 现行法律、法规及政策性文件关于检察官职业 保障的规定	(177)
(二) 检察官职业保障的现状和不足	(180)
二、国外检察官职业保障制度的借鉴意义	(187)
(一) 国外检察官职业保障制度的基本内容	(187)
(二) 国外检察官职业保障制度的启迪	(191)
三、完善检察官职业保障制度对我国检察官职业化建设 的重要意义	(194)
(一) 完善的检察官职业保障制度有利于检察官外部 独立, 是检察官职业化建设的重要基础	(194)
(二) 完善的检察官职业保障制度有利于检察官公正 司法, 是推进检察官职业化建设的重要手段 ..	(195)
(三) 完善的检察官职业保障制度有利于提高检察官 职业的社会吸引力, 是检察官职业化建设得以	

顺利实施的重要保证	(196)
(四) 完善的检察官职业保障制度有利于调动广大检 察官的工作热情,是推进检察官职业化建设的 动力源泉	(197)
四、检察官职业保障制度的建立与完善	(198)
(一) 职权保障	(199)
(二) 身份保障	(200)
(三) 经济保障	(202)
(四) 社会保障	(204)
第七章 职业检察官教育培训机制	(206)
一、检察官教育培训的功能作用	(206)
(一) 培养检察官的职业知识和职业技能,保障检察 业务正常运转	(206)
(二) 强化检察官的职业意识和职业道德,引导检察 工作发展方向	(208)
(三) 促进检察官自我更新、与时俱进,推动检察事 业持续发展	(209)
(四) 促进人力资源开发与管理科学化,激发检察官 工作潜能和活力	(210)
二、现行检察官教育培训机制分析	(211)
(一) 现行检察官教育培训机制的主要特点	(212)
(二) 现行检察官教育培训机制发展与完善的各种制 约因素	(215)
三、职业检察官教育培训机制建设	(220)
(一) 管理机制建设	(220)
(二) 实施机制建设	(226)
第八章 职业检察官组织文化建设	(233)
一、检察官组织文化建设的理论基础	(233)
(一) 组织文化与检察官组织文化	(233)

(二) 检察官组织文化的内涵	(235)
(三) 检察官组织文化的功能	(236)
二、检察官组织文化建设发展现状分析	(238)
(一) 未正式引入“组织文化建设”概念, 各项建设 缺乏系统性	(239)
(二) 依托行政管理模式, 组织文化“行政色彩”浓厚	(240)
(三) 倚重制度的规范作用, 制度建设相对发达	(241)
(四) 观念层建设相对滞后, 组织文化功能不强	(242)
三、检察官职业化进程中推进组织文化建设的现实必 要性	(243)
(一) 传统的政治思想教育、纪律作风建设遭遇效率 “瓶颈”, 组织文化建设是思想建设的另一个可 行路径	(243)
(二) 组织文化建设是促进检察官职业化内在要求自 然转换的基本载体, 有利于推动检察官职业化 建设的健康发展	(244)
(三) 组织文化建设是培育职业检察官共同奋斗目标 的有效手段, 可以为检察官职业化目标的实现 提供内在动力	(245)
(四) 组织文化建设是提升检察官职业化社会认可度 的最佳方式, 有利于化解检察官职业化进程中 的外在压力	(245)
四、职业检察官组织文化建设的发展方向	(246)
(一) 观念层建设的主要发展方向	(246)
(二) 制度层建设的基本目标	(248)
(三) 行为层建设的基本目标	(249)
(四) 物质层建设的基本思路	(250)
五、职业检察官组织文化建设的主要途径	(251)

-
- (一) 充分发挥领导干部在组织文化建设中的引领作用 (251)
- (二) 以优秀价值观提升规章制度的科学性、有效性 (252)
- (三) 借助绩效考核培育职业检察官组织文化 (253)
- (四) 广泛宣传, 争取社会各界的支持是促进职业
检察官组织文化建设的有效手段 (253)
- (五) 完善检察官职业荣誉感、使命感培育机制 (254)

第一章 检察官职业化建设概述

一、检察官职业化的含义

（一）关于检察官职业化的不同认识

随着我国法治建设的不断推进和检察改革的进一步深化，检察官职业化的概念被提上了检察改革的议事日程。实践中，各级检察机关近年来推行的检察改革已或多或少地涉入了职业化的因素，一些地方检察机关已经开始从不同角度、在不同层次上开展检察官职业化试点。然而，对于检察官职业化的定义及其相关问题，目前无论是理论上还是实践中，都还处于探索阶段，并未取得完全的共识。争议的主要问题有：

1. 检察机关是否需要以检察官职业化作为发展目标

一些同志认为：（1）我国已确立了“法治”的发展道路，检察官职业化是一个不可避免的现实。^①（2）检察官职业化是社会发展到一定程度的产物，是社会劳动分工的结果。^②（3）检察官职业化是司法公正的重要保障。建立一套科学的检察官管理体制，对检察官的权利、义务、地位和作用正确定位，对检察官实施有效管

^① 马明林：《从司法考试看检察官的职业化》，载《检察论丛》（第7卷），法律出版社2004年版，第125页。

^② 凌志祥：《检察官职业化的主要特性》，载《江苏法制报》2006年11月11日。

理,是实现司法公正的前提条件。^① (4) 加强检察官职业化建设,是提高检察官队伍整体素质的重要途径。^②

与此同时,也有一些同志认为,作为行使司法权的司法官员,实行职业化是完全有必要的,但作为行使行政权的行政官员,就不宜实行职业化。而对于检察机关侦查权的性质,近年来持“带有一定司法权的行政权”论者居多,^③ 在他们看来,检察权并不是纯粹的司法权,在此前提下,不宜急于推行检察官职业化建设。还有一些同志认为,检察官职业化只是部分西方国家的一种司法实践,世界上还有许多国家并不走检察官职业化的道路。我国是实行市场经济的社会主义国家,社会结构、政治体制与检察官职业化的价值追求并不完全吻合,推行检察官职业化不一定符合我国的社会现实。

2. 关于检察官职业化的可行性

主张推行检察官职业化的同志一般不会怀疑检察官职业化的可行性。他们对我国法治建设的成果和司法改革的进度持乐观态度,认为在新的形势下实行检察官职业化乃大势所趋,虽然存在一定的困难和问题,但在改革的大格局中,各种困难都可以得到逐步解决。

一些同志则认为,检察官职业化的推行需要一定的制度基础和现实条件,目前我国的政治、司法体制改革正在进行,检察官职业化的制度基础还未完全建立,支撑检察官职业化的配套措施还未能完全跟进,如果强行推行有可能导致“形式化”的结果,不符合推行职业化的初衷。此外,虽然近年来检察官队伍的整体素质有所

① 曾月桂:《贯彻落实检察官法 加快检察官队伍职业化建设进程》,资料来源:浙江省海宁市人民检察院网站,2005年2月18日。

② 彭林泉:《关于检察官职业化的思考》,资料来源:正义网,2005年7月13日。

③ 黎枫:《检察侦查权的行使——兼论检察官的职业化》,载《法治研究》2007年第6期。

提高,但文化素质和业务素质方面的历史包袱不是短期就能完全解决的,当前形势下推行检察官职业化缺乏必要的人力支持。

3. 检察官职业化的定义

由于最高人民法院尚未正式提出检察官职业化的概念和设想,现有的研究成果大多是在参照西方国家司法官职业化实施标准的基础上,比照我国法官职业化的定义来阐述检察官职业化的应有之义。如“检察官的职业化,即是指检察官以行使国家检察权为专门职业,并具备独特的职业意识、职业技能、职业道德和职业地位”,^①“检察官职业化即指检察官以行使检察权(法律监督权)为专门职业,并具有不同于其他国家公务员的独特的职业意识、职业技能、职业道德、职业地位和职业保障”^②等。

从各界所下的定义看,目前关于检察官职业化的概念虽然不尽一致,但基本上体现了三个方面的精神:(1)检察官以行使国家检察权为专门职业;(2)检察官必须具备相应的职业意识、职业技能、职业道德、职业地位;(3)检察官职业地位得到充分保障。认真分析这些概念我们就会发现,目前关于检察官职业化的论述,大多是从结果状态去描述,较少从现实状况出发,从动态的视角揭示检察官职业化的应有内涵。

(二) 检察官职业化的内涵

检察官职业化不是单纯的理论课题,而是一场深刻的司法实践。从实践的角度而言,明确内涵比明确定义更为重要。综观各国检察官职业化的实践和我国一些国家机关推行职业化的经验教训,“检察官职业化”这一概念,应当明确以下内涵:

① 陈思民:《推进检察官职业化初探》,资料来源:正义网,2005年1月11日。

② 苗勇、张忠浩:《试论检察官职业化建设》,载《中国检察官》2003年第2期。

1. 检察官职业化的主体

是什么群体需要实行职业化？这是检察官职业化首先必须回答的问题。目前检察机关的在编人员，大体可以分为几类：（1）从事检察业务工作的检察官；（2）从事其他非检察业务的，带有综合性、服务性工作特征的检察官；（3）书记员；（4）法警；（5）专业技术人员；（6）工人。在提出“检察官职业化”概念时，我们首先必须明确实行职业化的主体范围。否则，其他相关的议题都有可能无的放矢。

当前，一些同志在谈论检察官职业化时，经常模糊职业化的主体问题：一种表现是把“检察官职业化”等同于“检察人员职业化”，主张所有的检察机关工作人员都应当走职业化之路；另一种表现是把“检察官职业化”与“检察干部队伍专业化建设”等同起来，泛泛地从检察干部队伍的招录制度、人事制度改革、职业培养和职业保障等方面说明检察官职业化的主体问题。这样的视角和分析方法，一方面，在相当程度上脱离了检察机关和检察干部队伍的 actual，导致其结论的空化、泛化，难以有针对性地提出解决问题的切实可行之法；另一方面，容易导致思维上的混乱，影响对检察官职业化建设必要性、可行性的正确认识，影响推行检察官职业化的信心和决心。

检察官职业化是要求“检察官”这一群体走职业化之路，以“职业”的意识、素质、技能、行为方式、思想道德实现具有“职业”水准的执法效果。因此，检察官职业化的主体只能是检察官，不包括书记员、法警、专业技术人员、工人，这一点是不应当有所疑问的。就如谈到医生的职业化，必然不包含护士、护工、收费人员、救护车司机的职业化一样，当我们谈起检察官职业化时，不能把“职业化”的主体扩大到书记员、法警、专业技术人员、工人等辅助人员。

同时，正确认识检察官职业化的主体需要理顺“检察官职业化”与“检察官职业化建设”的逻辑联系。虽然“职业化”的主体仅限于检察官，但要实现职业化的目标，需要检察机关从体制

上、思想意识上进行大刀阔斧的改革，这些改革不可避免地导致检察机关内部责、权、利的再配置，工作机制、管理方式的再构建。其效力所及，就不仅局限于检察官，也会对其他检察人员起规范和约束作用。这种作用，只是检察官职业化建设的一种附带结果，不能据此认为检察官职业化的主体包括检察官之外的其他检察人员。

2. 检察官职业化的价值定位

检察官职业化的价值定位即检察官职业化的根本宗旨和追求。有了合理的价值定位，才可能产生强烈的改革冲动和切实可行的改革设想，才能在此基础上确立衡量职业化建设各种措施、手段科学性、合理性、可行性的评价标准。基于我国法治建设的实际需要和检察事业长远发展的大局，检察官职业化的价值追求应当重在三大方面：公正执法、高效执法、权威执法。

（1）公正执法

公正执法是现代社会对司法机关的基本要求，是法治社会的主流价值观。这种社会需求和主流价值观的实现，需要以职业化的执法环境、执法机制、执法人员、执法思想为基础和保障。检察官职业化的本质，就是通过建立一套与“职业检察官”相适应的管理体制，营造有利于检察官正确履行职责的执法环境和程序，确保检察官具备职业所要求的专业素质和思想意识，为司法公正实现环节的实现奠定坚实基础。

（2）高效执法

法谚说，“迟到的正义不是正义”，“惩罚犯罪的刑罚越是迅速和及时，就越是公正和有益”。^①在我国法治建设进程中，执法效率具有非常重要的意义。然而，受业务管理模式、队伍素质等因素影响，检察机关执法效率不高一直是制约检察工作发展的主要问题。检察官职业化的重要目的就是通过严格检察官的任职条件，科

① [意] 贝卡利亚：《论犯罪与刑罚》，黄风译，中国大百科全书出版社 1993 年版，第 56 页。