

检察工作 热点难点问题 对策研究

■ 主编 郝伟民

中国检察出版社

坚持实事求是 全面正确履行检察职能

韩忠信

面对社会主义改革开放和现代化建设的新时期，在跨越世纪的新征途上，检察机关如何高举邓小平理论伟大旗帜，用邓小平理论指导检察工作，我认为最主要的是要在检察工作中贯彻邓小平理论的精髓——解放思想、实事求是的思想路线，进一步增强解放思想、实事求是的自觉性和坚定性，使我们的思想认识和精神状态提高和统一到党的十五大所要求的水平和境界上来，提高和统一到时代所要求的水平和境界上来，全面正确履行检察机关的职能，不断开创全省检察工作的新局面。

首先，要在端正执法思想上解放思想、实事求是，进一步“强化六个观念，增强六种意识”。一切从实际出发，坚持主观与客观相一致，是我们做好各项工作必须时刻注意的一个重大问题。检察机关作为人民民主专政政权的重要组成部分，作为国家专门的法律监督机关，一定要坚持从我国的国体、政体和诉讼格局特别是刑事诉讼格局出发，来审示、研究、把握和统一检察工作的指导思想，进一步强化“六个观念”，增强“六种意识”。

一是必须进一步强化党的观念，增强政治意识，牢固树立检察事业要发展，党和人民是靠山的思想，把依法办案与坚持党的领导、执行法律与执行政策统一起来，确保在党的领导下依法做好各项检察工作。

二是一定要进一步强化人大观念，增强公仆意识，从思想上

深化认识，端正态度，摆正位置，以对党对人民高度负责的精神，自觉地、主动地接受人大及其常委会和人大代表的监督，加强与各级人大代表的经常性联系，主动征求人大代表的批评、意见和建议，正确对待，主动改进工作，认真办理交办事项和案件，抓好落实和反馈，把人大代表的意见，作为改进和加强检察工作、加强队伍建设的强大动力。

三是必须进一步强化大局观念，增强服务意识，按照党的十五大精神和宪法、法律规定，紧紧围绕经济建设中心，根据经济发展和改革深化的需要，不断调整工作思路、工作重点和工作措施，更好地服务；必须立足检察职能为大局服务，做到履行职能不忘服务大局，强化服务大局不偏离检察职能。

四是进一步强化稳定观念，增强人民民主专政意识，始终把维护稳定作为检察工作为经济建设中心和全党全国工作大局服务的切入点和着力点，作为首要政治任务来抓，尽职尽责做好稳定工作。

五是必须进一步强化群众观念，增强宗旨意识，牢固树立“人民检察为人民”的思想，始终把人民拥护不拥护，人民赞成不赞成，人民满意不满意，人民高兴不高兴，作为做好检察工作的出发点和归宿；始终把实现和维护广大人民群众的根本利益放在首要位置，热爱人民，关心群众，为人民掌好权，执好法。

六是进一步强化法治观念，增强公正意识，坚决克服以前执法中存在的严格执法、不文明办案行为，着力在公正执法、文明执法、依法办案上下功夫，全面理解和坚持“一要坚决，二要慎重，务必搞准”的办案原则，坚持正确的执法思想和全面的执法观念，依法全面正确地履行检察职能，切实做到一不失职，二不越权，三不违法。

第二，要在更新执法观念上解放思想、实事求是，适应法治要求，坚持“六个并重”的执法观念。适应我国经济体制从以前的高度集中的计划经济向社会主义市场经济的转变，我国的《刑

法》、《刑事诉讼法》相继进行了修改、补充和完善，特别是刑法三大基本原则的确立，对检察队伍的政治、业务素质和执法水平等提出了更高的要求，更严的标准。我们在以前计划经济时期和实施1979年《刑法》及修订前《刑事诉讼法》的过程中形成的传统执法观念、思维定势、办案方法，远远不适应新的法律和新形势的需要，比较明显地表现在执法观念上的片面性，重打击轻保护，重惩治轻预防，重法律效果轻社会效果，等等，严重影响了执法的客观公正，执法效果比较差。为此，我们必须下大功夫转换脑筋，摒弃陈旧的执法观念，下苦功夫树立新的符合立法精神和新形势要求的全面正确的执法思想和执法观念，即“六个并重”的原则：

坚持依法打击与依法保护并重，注意保护无辜和诉讼当事人的人权。我国《刑法》确立的罪刑法定、罪责刑相当、适用刑法人人平等三大原则，《刑事诉讼法》中有关犯罪嫌疑人诉讼权益的保护，被害人权益的保护等条款规定，充分体现了我国刑事司法制度顺应世界刑事司法发展趋势，从以前侧重于社会保障功能向社会保护功能和人权保护功能并重的方面发展的立法精神。司法工作人员必须适应这一要求，确立新的执法观念，真正做到不放过一个坏人，不冤枉一个好人，依法打击与依法保护并重，达到惩治犯罪、保护人民的目的。

坚持惩治犯罪与预防犯罪并重，切实加大治本工作力度。遏制犯罪，遏制腐败，必须坚持打防结合，标本兼治，以防为主的方针。只打不防，打不胜打；只防不打，防不胜防。检察机关在依法惩治犯罪，加强特殊预防的同时，必须把预防犯罪工作提到更加重要的位置加以重视，在党委的统一领导下，立足检察职能，结合办案，积极开展预防犯罪特别是预防职务犯罪工作，加强综合治理，逐步遏制犯罪特别是职务犯罪上升的势头，最终预防和减少犯罪。

坚持办案数量与办案质量并重，强化办案质量第一的观念。

办案是检察机关履行职责的基本途径和方法，既有数量的要求也有质量的要求，是数量、质量的有机统一。不办案，没有办案数量，就无所谓办案质量，有案不办是不允许的，是失职；同样光有办案数量，不讲究办案质量，或者办案质量不高，也是毫无意义的，只有坚持数质并重、以质为本的观念，才会有好的效果。

坚持敢于办案与依法文明办案并重，在依法文明办案上严格要求。针对查办国家工作人员职务犯罪的特殊性和办案难度比较大的实际，强调敢查敢办，解决精神状态、不敢办案的问题是必要的；但是敢办案绝不是蛮干，绝不是抛开法律规定乱办案，违法办案，甚至发生犯罪嫌疑人逃跑、自杀等事件。既要敢于办案，又要善于依法办案，取得好的实效。

坚持执行实体法与执行程序法并重，树立违反程序法同样是违法的观念。刑事诉讼法既是保障刑法实施的程序、规则，也是规范、制约司法人员执法行为，防止司法专横、司法腐败，保障人权的有效手段。从司法实践看，由于不遵守程序法规定的办案程序，不仅导致了一部分案件特别是相当部分自侦案件实体处理上发生错误，形成错案，也是少数检察干警执法随意性大，甚至执法犯法、徇情枉法的一个重要原因。我们绝不能把执行实体法当目的，把执行程序法当手段，这种“目的与手段”的认识与做法是错误的。违反程序办案，不按程序办案，危害大，必须坚决纠正。

坚持办案的法律效果与社会效果并重，把二者统一于办案全过程。办理任何案件，都要从两个效果上来衡量成效，不能有片面性，把两者割裂开来，甚至对立起来，不能就案办案，有单纯业务的观点，一定要把办案的法律效果与社会效果有机统一起来，尽量减少或避免办案工作的负面影响，提高检察工作服从、服务于全党全国工作大局的水平。

第三，要在正确认识检察机关职能、地位、作用上解放思想、实事求是，在大局中找准位置，在诉讼格局中摆正位置。这

这个问题本身宪法定位、法律规定是明确的。但是，由于近几年来部分干警包括某些领导同志认识不清，引起了一些思想混乱，突出表现在忽视检察机关法律监督的根本性质，不适当夸大侦查职能，扩大侦查权的思想严重，争案件管辖，争办案益案，规避法律，滥用检察权；有的则夸大了检察机关在反腐败斗争中的职能作用，位置未找准，造成了不好的影响。检察机关是国家的专门法律监督机关，刑法进一步明确了法律监督的四项职权，即对国家工作人员职务犯罪的侦查权、审查批准逮捕和决定逮捕权、公诉权和司法监督权，其全部职权的核心内容是通过依法全面正确履行法律监督职能，维护国家法律特别是刑事法律的统一正确实施。要依法全面正确履行职能，就必须正确认识检察机关的性质、地位和作用。实践中特别要注意把握两点：一是必须在党和国家的工作大局中找准自己的位置。反对腐败、依法治国、维护稳定，是全党全社会的共同任务，是党委政府工作的重要组成部分，检察机关是司法部门，只能立足检察职能，为维护稳定、遏制腐败、推进依法治国服好务。检察机关严格依法查办贪污贿赂、渎职职务犯罪大案要案，结合办案抓好预防，就是在反腐败斗争中发挥了职能作用。二是必须在我国宪法规定和现行的刑事诉讼体制和诉讼格局中摆正自己的位置。坚持公、检、法三机关进行刑事诉讼，应当分工负责，互相配合，互相制约的法定原则，以保证准确有效地执行法律。从法律规定看，检察机关不是侦查机关，更不可任意扩大检察机关的侦查职能，必须严格依法全面履行检察职能，不失职，不越权，不违法。检察机关依法履行一部分侦查职能，对贪污贿赂、渎职等职务犯罪直接立案侦查，是由法律监督的职能所要求的，是履行法律监督职能的重要手段，是对国家工作人员是否遵守法律、是否依法履行职务的一种特殊监督，最终目的是维护国家法律的权威和统一正确实施。因此，必须规范检察权的行使，防止检察权的滥用。规范自侦办案行为，绝不是不办案，而是必须坚持有案必办，突出办大案要

案，务必办准案、办好案，确保好的办案效果。同时还必须全面加强刑事、民事（经济）和行政诉讼监督职能，加大刑事立案监督、侦查监督、刑事审判监督、刑罚执行监督、民事（经济）审判和行政诉讼监督的力度，促进严格执法，维护司法公正和法律权威。上述各项法律监督职能，是一个完整的法律监督体系，是检察权的有机统一，缺一不可，必须依法全面正确履行。

第四，要在研究新形势下检察工作的规律、特点上解放思想、实事求是，认真解决检察工作中特别是查办职务犯罪案件中存在的突出问题。要坚决克服经验主义和保守主义，打破在计划经济条件下和“两法”修改以前形成的不适应新形势需要的思维定势和传统的办案模式，转变传统的不适应市场经济发展需要，不适应依法治国和修改后“两法”要求的执法思想和观念。通过学习法学理论、修改后的“两法”和市场经济理论，更新知识，拓宽知识面，深入实践，转换脑筋，研究新情况，解决新问题，总结新经验，确立正确的执法观念。特别要注意从我国处于并将长期处于社会主义初级阶段的实际出发，从建立市场经济和四川的省情出发，研究检察工作的特点和规律。在初级阶段，由于种种原因，各种犯罪案件的存在是客观的、绝对的，只是在不同的时期、地区和部门，案件的大小、多少是相对的。有案不办，瞒案不查，会放纵犯罪甚至助长犯罪，违背了刑事诉讼“惩罚犯罪，保护人民”的目的。有案不办，就是失职渎职，是不允许的。但是办案下硬性指标，片面追求数量，硬拉凑数，忽视质量，不讲效果，甚至不依法办案，滥用检察权，免不了会伤害无辜，这既是不严格执法的表现，也是与“法治”社会格格不入的，必须坚决纠正。这些虽然发生在少数地方少数案件上，影响却很大，造成的后果是严重的，人民很不满意。对这种不实事求是的做法，我们必须坚决防止和克服。要全面理解和坚持“一要坚决，二要慎重，务必搞准”的办案原则，坚决绝不是蛮干，一定要慎重，要在“搞准”上下功夫，“搞准”是关键。如果案件

办准了，党和人民就满意；如果案件办不准，该立的不立，不该立的立了，不该撤的撤了，该诉的作了不诉处理，这样的案子办得越多，问题就越多，错误就越大，给党和人民造成的损失也就越大，不仅不是成绩，反而是错误。要坚决纠正片面追求办案数量，忽视质量的问题，办每一起案件都要做到以事实为根据，以法律为准绳，事实清楚，证据确实充分，定性准确，程序合法，切实提高办案质量，经得起历史检验。

第五，要在改进检察工作作风上解放思想、实事求是，加强针对性，掌握工作主动权。建立良好的工作作风，求真务实，真抓实干，是全面推进工作，开创新时期检察工作新局面的基础工作和关键性问题。改进工作作风，最重要的是加强调查研究，大兴调查研究之风。当前的调查研究工作，要围绕贯彻党的十五大精神，围绕修改后的“两法”在贯彻实施中遇到的新情况、新问题开展，主要是“五抓”：一抓原则问题的调研。如何坚持正确的政治方向，怎样高举邓小平理论的伟大旗帜，如何提高和增强服从、服务于党和国家工作大局的自觉性与坚定性；如何在党委领导、人大的监督下依法独立行使检察权；如何把维护社会稳定作为检察机关首要的政治任务；检察机关的执法指导思想是什么等。二抓重点问题的调研。检察工作的重点始终是调研工作的重点。比如，如何坚持检察工作的总体格局；如何深化检察改革，增强检察工作的发展后劲和活力等。三抓难点问题的调研。检察工作遇到的难点就是调查研究工作的重点、主攻点。比如，如何认识和解决罪与非罪的界限问题；如何在执法思想上克服“六重六轻”、做到“六个并重”的问题；如何搞好自侦案件的内部监督制约，解决初查随意性大的问题；如何降低自侦案件撤案率、不诉率，提高起诉率、有罪判决率的问题；如何防止冤假错案；如何正确掌握批捕、起诉条件，提高公诉水平；如何有效地防止滥用检察权的问题；如何处理好对上级检察院负责与对同级党委负责的关系等问题。四抓弱点问题的调研。检察工作中的薄弱环节

节，必须通过调查研究提出解决的方法和措施。比如怎样加大诉讼监督力度；如何解决自侦案件中存在的证据不扎实问题；如何同法院、公安搞好配合、制约的问题等。五抓突出问题的调研。检察机关存在的突出问题是急待解决的问题，比如建设一支高素质、专业化检察队伍的问题，如何解决办案保障问题；如何在查办自侦案件中做到不失职，不越权，不违法；如何防止犯罪嫌疑人自杀、行凶，防止丢失枪支弹药等问题。

第六，要在如何看待工作成效标准上解放思想、实事求是，增强办案的法律效果和社会效果。任何一项工作都应该有一个衡量其成效好坏的标准。考核办案工作特别是考核自侦案件办案工作成效，决不能把立案多少作为唯一标准，要看办案的质量，看是不是严格依法办案，看举报线索初查了多少，有无压案不办的情况，看是否勇于排除阻力来办案，看立案、侦查、起诉的综合情况，看办案的社会效果。同样，对其他检察业务工作的考核也有一个解决好片面性的问题。衡量工作成效的标准问题，实际上是反映执法水平高低的一把尺度，对下面起着引导、指导作用。如果考核标准全面、科学，实事求是，必将推动全省检察工作健康发展。

（作者单位：四川省人民检察院）

注：此稿系韩忠信检察长在调查研究的基础上提出的检察机关全面正确履行检察职能的思考，被收录于省委宣传部、研究室编辑的《学习与调研》（1998—1999）。

关于检察改革的思考

刘作明

改革已成为当今时代的主旋律。改革创新是一个国家、一个民族、一项工作兴旺发达的不竭动力。检察改革是为了革除现行检察体制中的弊端，建立适应依法治国要求的新机制。检察工作只有改革才能获得新的发展活力和生机。当前，检察改革的着力点是解决检察工作的体制、机制和制度等问题。本文就检察改革有关问题略陈管见。

一、现行检察体制的弊病和不足

1. 法律监督涵义不确定。检察机关是国家的法律监督机关，这是我国《宪法》、《人民检察院组织法》对检察机关性质地位的明确规定，并强调这种监督是一种国家监督和专门监督。我国检察机关的这一定位源于前苏联检察体制和检察理论。如果仅从《宪法》、《人民检察院组织法》的文字规定上看，检察机关依法行使的法律监督权是一种国家监督，其职责在于保障国家宪法和法律的统一、正确实施。从字面上可以把检察机关理解为一个维护宪法和法律实施的护法机构。但从立法本意上看，检察机关所行使的法律监督权又仅仅是一种刑事监督或犯罪监督。因为彭真同志在五届人大关于《中华人民共和国刑法》、《中华人民共和国刑事诉讼法》、《中华人民共和国检察院组织法》等七个法律草案的说明中明确指出“检察院对于国家机关和国家工作人员的监督，只限于违反刑法，需要追究刑事责任的案件”。这就从立法的本意上进一步阐明了检察机关的法律监督的性质。从司法实践

看，这就给把握检察机关的法律监督权带来了两个方面问题，一是检察机关维护宪法和全国法律统一实施的职权有其名，而无其实，即不存在护宪职权，也不存在维护所有的法律统一正确实施的职权；二是如果说检察机关的职责仅限于犯罪监督的话，随着社会的进程，检察机关在履行法律监督职责时，早已完全超出了犯罪监督的范围，已经延伸到民事、行政、经济等领域，从犯罪监督已推进到整个诉讼的监督。然而，有关的法律却并未作出相应的修改，立法机关也未从立法的角度作出进一步的解释。从根本上讲，这种定位的不确定性，对检察事业的发展是不利的。

2. 检察机关领导体制不顺。现行《人民检察院组织法》第十条规定“最高人民检察院领导地方各级人民检察院和专门人民检察院的工作，上级人民检察院领导下级人民检察院的工作”，明确规定我国检察机关上下级的关系为领导关系。但由于建国以来我国检察机关的领导体制曾经多次发生反复和变化，主要问题表现在，是实行垂直领导还是实行双重领导。垂直领导即只受上级检察机关的领导，而不受当地党委的领导。双重领导即是地方各级人民检察院一方面受当地党委的领导，另一方面受上级检察机关的领导。在五十年代的政治运动中，曾经把主张垂直领导观点的人批判为企图摆脱和反对党的领导。因此垂直领导的体制也随之被否定。时至今日，人们对检察领导体制改革仍视为理论上的禁区。如果说在改革开放以前我国国家体制中法律规定的检察机关上下级领导体制与当时盛行的党委一元化领导的政治体制确实存在冲突和矛盾的话，那么改革开放以来，在国家行政机关中的一些重要系统、行业陆续演化为垂直领导的现实面前，就很有必要重新审视检察机关的领导体制。

3. 检察机关的机构设置不合理、不科学，运转不灵。一是机构累赘。即使在1995年机构改革和1997年两定方案后，高检院的内设机构多达23个，省级院的内设机构一般也在19个左右，县级院也在7至11个左右，在机构的设置上上级院都要求

机构上下对口，下级院左右为难，许多工作只能是应付。二是在机构的设置上重叠、职能交叉，造成人力、物力的浪费。比如承担检察宣传职能的机构在一个单位内部就有多个，工作不顺，也不协调，检察宣传无法形成合力。三是机构的称谓不统一，等等。

4. 检察机关行政化倾向突出。由于长期以来检察机关的管理方式主要采用行政机关指令性管理的模式，这就产生了上下级检察机关在工作计划、组织指挥、协调控制等方面的不顺和难度。突出表现在：一是长期主要依赖于用行政指令来指导工作。上级检察院对下级检察院的指导手段，许多是通过行政性文件和工作会议来行使，这样就造成下级院“惟命是听”，不能独立执法，或不去认真研究法律的适用问题等等。二是检察机关内部有集权的倾向，把属于下级或基层院的执法权上收。比如一般重大案件、要案要报上级院备查审批，法律规定属于下级院的抗诉权，在一定程度上要经过上级院的批准才能行使，下级院对此反应强烈，认为这样实际上是剥夺了他们的权利。从深一层看，这种变备查为审批的程序实质上是“定案者不办案，办案者不定案”，不利于案件的监督，有可能影响案件的客观公正处理。

5. 检察人员、检察队伍管理的公务员化。检察人员是从事法律的专业人员，但是我们现在的管理方式基本上是按国家行政机关公务员的模式来管理，检察官的衔级评定与行政职级相对应，检察官的管理行政职级化，这样既不利于检察官的管理，也不利于检察官队伍整体素质的提高。

6. 检察理论十分欠缺，检察工作的理性思维不足。理论的清晰和成熟是开展工作的前提和条件。只有健全的理论思维和建立起一套完整科学的理论，才能使检察工作保持旺盛的生机和活力。但是这些年来我们对检察理论的研究十分欠缺，特别是对具有中国特色的检察制度研究不够，中国检察制度的基本特性所包含的内容是什么，没有作出明确的令人信服的回答。另一方面检

察理论研究的功利主义、实用主义非常明显，比如“两法”修改时，从上到下研究的重点是要保“三权”（即免诉权、司法解释权、侦查权），但最终却是免诉权被取消，司法解释权被严格限制使用，侦查权的范围大大缩小。如果检察理论的研究不从依法治国的方略出发，不从全局的高度、战略的高度出发，仍然只局限在一些诉讼权利上的“保与争”，这种理论研究只能走入死胡同。

7. 检察工作程序的闭锁性和办案责任的分散化。长期以来检察工作一直处于一种封闭状态，神秘色彩浓厚，人民群众既不了解检察机关的性质、职能、任务，更不了解工作的规定和办案的程序，透明度、公开性极差，不便接受人民群众和社会各界的监督，也难以保证执法的公正性。在检察机关内部，检察人员又是靠行政手段来管理，办案的环节和层次较多，责权分离，责任分散，这样就带来了诉讼目标的不确定，从而阻碍了检察工作的发展。

二、检察改革的方向是建立具有中国特色的检察制度

目前我国检察制度存在的弊端和缺陷，已经严重地制约了检察工作的发展，引起了社会各界的广泛关注，值得我们认真的反思。要健全完善中国检察制度，我认为必须要研究决定以下几个问题：

1. 对检察机关法律监督特性要进行重新界定。检察机关是国家的法律监督机关，这是宪法对检察机关性质的明确规定。但就法律监督的基本内涵却没有以法律的形式加以肯定，因此，有必要重新审视法律监督的特性。我认为检察机关法律监督应包括以下三项基本的权能：一是对刑事犯罪的追诉权。这是法律监督权中最基本的权能，也是检察制度安身立命之本。维护国家法制的统一，惩治犯罪，打击敌人，保护无辜是检察机关的一项重要职能，对各种犯罪活动检察机关都要代表国家行使对刑事犯罪的追诉权，通过审查批捕、审查起诉、提起公诉、出庭支持公诉，

实现对犯罪的追诉权。二是司法弹劾权。这种司法弹劾权是职务犯罪监督权，检察机关通过受理国家工作人员在职务活动中的违法犯罪行为的控告举报，依法启动刑事调查和刑事侦查程序，从而达到对其进行司法惩处的目的。这种司法弹劾的属性表现在：第一、是对依法选任的国家工作人员职务行为实行专门监督；第二、国家工作人员的职务活动是受法律约束的行为，对其实行监督，实质就是对公务活动进行监督，由此派生出检察机关对公职人员公务活动拥有违法审查权。因此司法弹劾权是法律监督权的重要组成部分。三是诉讼监督权。对整个诉讼活动的监督也是法律监督的重要内容。诉讼活动就是司法机关在当事人和其他诉讼参与人的参加下，依法解决讼争的活动。诉讼活动包括起诉、审判、执行三个环节，为了维护国家、集体、个人的合法权益不受非法侵害，检察机关作为维护法律公正实施的代表应该参与其中。具体表现在：1. 对刑事诉讼活动实施监督，包括刑罚执行的监督；2. 对民事、行政诉讼实施监督；3. 对公民的控告、申诉、举报权的保护，这是宪法赋予检察机关的权利。

2. 要重新塑造检察机关的领导体制。尽管在过去对检察机关的领导体制，有过“垂直领导”“双重领导”之争，但就我国现行的检察体制而言，我认为，我国检察领导体制有一个如何向宪法和检察院组织法规定的领导体制归位的问题。首先，要正确认识党对检察工作的领导作用。如同党对国家的领导一样，党对检察工作的领导主要表现在路线、方针、政策的领导；表现在党集中人民的意志和把党的主张法律规定上升为国家意志形成法律，并带领人民一道执行法律；表现在党管干部的原则上。在我国国家行政机关的一些系统、行业实行垂直领导的过程中，十分鲜见双重领导的理论表述，因为上级行政部门领导下级行政部门是以党中央对国务院或上级党委对上级行政系统、行业的政治领导为前提的。因此，检察机关在向法定的领导体制归位的过程中，首当其冲的是要研究建立党对国家检察制度和对最高人民检

察院如何实行政治领导的问题；其次，实现法定的检察领导体制，必须要为这种领导体制配置足够的政策资源和司法资源，诸如人、财、物的管理体制，这是落实检察领导体制的关键所在。

3. 检察机关的机制建设。加强机制建设目的在于理顺检察机关内设机构之间相互关系和检察职权的运作方式。(1) 强化对职务犯罪的侦查，将现有的反贪、法纪两个部门合并，侦查员实行司法警察化。自侦部门的检察人员整体划转为侦查人员，建局管理，实行行政首长负责制，这样既有利于解决职务犯罪侦查员与检察官的角色混同问题，也有利于侦查人员的专业化管理。在检察机关履行司法弹劾权时，侦查人员配属于检察官，听命于检察官的指挥，立案权、强制措施决定权、侦查终结决定权都属于检察官。(2) 捕诉合体，建立以主诉检察官为刑事诉讼核心的新机制。现行的刑事诉讼机制中，主诉检察官居于一种主导地位，既要行使控诉的职能，又要负责举证的责任，侦查部门的任务就是搜集证据，目的是为了揭露犯罪，证实犯罪，而这些工作都是通过检察官出庭公诉来实现。因此侦查取证活动都要围绕出庭公诉的要求来考虑，侦查和出庭的目的是一致的，因此有必要取消批捕部门，赋予主诉检察官决定或审查决定刑事强制措施的相应权力，通过一体化减少诉讼成本，提高效率。(3) 创设提起民事行政诉讼的机制。这是民事行政检察发展的趋势。如果仍然把民事行政检察的重点放在抗诉上，监督的力度不够，效果也不一定理想。因此，民事行政检察工作要从单一抗诉方式逐步转向抗诉和提起诉讼上来，特别是涉及到公共利益的民事行政案件，检察机关既可代表国家，也可以代表社会公益，行使诉权，运用检察权维护国家利益和社会公共利益。当然，这涉及相关法律法规的修改与完善。(4) 控申检察工作机制，要以公民的控告、申诉、举报的权利为依托，转入立案监督。在工作机制上，把立案权与调查权、立案权与侦查权、立案权与审查权相分离，进一步加强内部的制约，保证执法的公正性。(5) 监所检察工作机制，重点应放

在刑罚的执行监督上，主要是对劳改劳教场所是否依法监管进行监督。要改变现在在监管场所设立驻场检察院、检察组的普遍做法，将监管人员再犯罪案件从现在的监所检察部门剥离出来，监所检察部门不再兼有批捕、起诉的职能，对被监管人员又犯罪案件实行属地化管理；建立联合执法机制，对监管场所的执法活动实行巡回检察制度。这样就避免了层层派驻搞“小而全”的弊病，也可消除来自狱政部门的消极影响，有利于公正执法。

4. 检察队伍实行分类管理。依据检察制度的刑事追诉权、司法弹劾权和诉讼监督权能的划分，建立起以检察官为主体的检察人员的分类管理体制。也就是将现有的检察人员划分为：（1）检察官。即专门行使法律监督职权的司法官员。要创造条件，面向社会开放检察官考试资格，对检察官要有明确的法律地位、严格的任职条件、责任范围、晋升淘汰等一整套制度。检察官是具有很强的法律性和独立性的司法官员，在管理和使用上要突出其特殊性和相对独立性。（2）检察事务官。他们的主要任务是配属于检察官，更多的是从事一些事务性的辅助工作。相对于检察官，其法律地位、任职条件、责任范围也不一样。对检察事务官实行公务员化管理。（3）司法警察。包括两部分：一是侦查官。其主要职责是在检察官的领导和指挥下，履行对职务犯罪侦查取证的职责，实行行政首长负责制；二是司法警察。负责事务性的辅助工作。（4）书记官。把书记员从现在检察人员中剥离出来。建立书记员单独的序列，逐步过渡到雇员制。按照上述分类办法，实行分类管理，有利于尽快建立一支高素质、专业化的检察队伍，与现代国际检察制度的发展趋势接轨。

三、现阶段检察改革，要突出重点，把握改革的精髓，稳妥推进

检察改革势在必行。我们要进一步认识推进检察改革的重要性和必要性，增强改革的紧迫感，按照高检院的总体部署，突出六项重点，积极、稳步地推进检察改革。

(一) 关于主诉检察官制度。这是改革的核心，并通过此项改革逐步建立在检察长、检察委员会领导下的主诉检察官办案责任制。在这项制度中，主要是以主诉检察官为核心，突出检察官在刑事诉讼活动中的主导地位。现在各地正在积极地推行这项制度，关键是要把主诉检察官的任职标准、权利义务、晋升淘汰等条件制定好，便于操作和运行。但要避免两种倾向：一是实行主诉检察官制度后，其他部门也纷纷效仿，全面推开。我以为不妥。检察机关各内设机构，工作性质和职能不同，侦查部门的行政性较强，只能实行行政首长负责制。诉讼监督部门宜实行授权制或职权授信制。二是以报酬和待遇作为推行主诉检察官制度的条件。创设一项新的制度，都应当配制一定的权能，但不能以利益驱动的方式来推进，否则，将不利于一项新制度的推进。

(二) 关于专家咨询制度。建立专家咨询制度的目的是保证检察决策的科学化、民主化，也是检察机关工作由闭锁走向开放的重要标志。这应当说是检察机关总结经验教训的必然结果。因此，一是在我们作出某项决策前，要向社会公开，充分听取社会各界和专家们的意见，吸取其合理部分，丰富和修正我们的决策，保证检察决策的正确性和科学性。二是要充分利用专家的专门知识资源，尽可能地帮助我们认识我们不熟悉的领域和知识，深化感性知识和理性知识，从而正确把握事物的本质。三是选择各方面的专家起点要高，同时还要注意专家咨询机构的层次和咨询委员的代表性，切忌搞得太多、太滥。

(三) 完善检察委员会制度。检察委员会是检察机关司法决策的最高权力机构，是我国检察制度首创，是中国检察制度的重要组成部分。从其在检察机关内部的性质、地位上看，它具有权威性、决策性、专业性和合法性。当前，一是要设立专门的工作机构；二是要制订议事的规则，规范检察委员会的工作，按照一定的程序决策重大问题；检察委员会的议事规则，鉴于检察机关的司法属性，宜由民主集中制逐步转为合议制，允许委员个人保