

检察实务丛书之五

检察改革 理论与实务

JIANCHAGAIGELILUNYUSHIWU

· 罗昌平◎著

上海社会科学院出版社

检察实务丛书之五

检察改革 理论与实务

JIANCHAGAIGELILUNYUSHIWU

罗昌平·著

上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

检察改革理论与实务/罗昌平著. —上海:上海社会科学院出版社, 2002

(检察实务丛书)

ISBN 7-80681-058-7

I. 检... II. 罗... III. 检察机关-工作-体制改革-研究-中国 IV. D926.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 050178 号

检察改革理论与实务

作 者: 罗昌平

责任编辑: 周 河

封面设计: 闵 敏

出版发行: 上海社会科学院出版社

(上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020)

经 销: 新华书店

印 刷: 上海社会科学院印刷厂

开 本: 850×1168 1/32

印 张: 11.625

插 页: 2

字 数: 290 千字

版 次: 2002 年 8 月第 1 版 2002 年 8 月第 1 次印刷

印 数: 000 1-2 000

ISBN 7-80681-058-7/D·03

定价 25.00 元

版权所有 翻印必究



罗昌平，男，浙江省宁波人，汉族，大学文化。1980年从事检察工作，现任上海市人民检察院研究室主任，检察委员会委员，《上海检察调研》杂志主编，《上海市政法管理干部学院学报》（原《法治论丛》）特邀编审。主编《修订刑法实务研究》、《新罪名案例选》，在《法律应用研究》、《检察理论研究集粹》、《新世纪检察改革》、《中国检察日报》、《上海法治报》、《法学研究》、《上海检察调研》、《上海检察长论丛》等报刊上先后发表《检察改革需要研究的重点问题和检察改革方向》、《理性的检察改革的思索》等论文30余篇，并有多篇论文在全国司法改革研讨会、全国检察理论研究年会获选为优秀论文。

检察实务丛书编辑委员会

主任：吴光裕

副主任：邹传纪

委员：（按姓氏笔划排列）

叶青 刘晓明 杨正鸣 苏秉公

沈国明 罗昌平 胡锡庆 黄一超

龚培华

吴光裕 上海市人民检察院检察长

邹传纪 上海市人民检察院副检察长

总 序

人类社会进入了一个新的纪元。社会主义市场经济的发展和依法治国方略的实施,使检察事业面临着新的发展机遇和挑战。抓住新机遇,迎接新挑战,需要我们用理性来思考,并不断地研究新情况、解决新问题,以提升我们的理论。这种理论就是有中国特色的社会主义检察理论,它将指导我们在检察工作中更好地贯彻江泽民总书记“三个代表”的重要思想,更准确地把握体现国家意志的宪法和法律的精神,更全面地取得“三个效果”的统一,最终使检察工作更好地服务于社会主义市场经济发展的需要。

检察理论创新和实践创新是检察事业发展的需要。检察理论的发展以实践为渊源,是在不断提高对检察工作的认识水平和对检察价值的理解水平中实现的。这种发展是对检察工作实践经验的总结和提炼,是一个不断研究新情况,解决新问题,创造新经验的过程,要求我们对检察实践不断地总结、加工、制作和提升。当然,这一过程是不可能自发推进的,而应有组织、有规划地推进,这才有助于检察理论体系的形成和整体进步。

规划出版《检察实务丛书》是一件十分有意义的工作,它将为检察理论的发展创造条件,为检察专家人才的

培养建立平台。参加这套丛书编撰的,都是上海市检察战线上的开拓者和耕耘者,他们具有系统而深入的专业知识,坚实而宽广的实践基础,有一定的理论造诣,较高的分析能力。因此,这套丛书中的每一卷,既是这些检察官理论研究的结晶,更是他们实践经验的升华。

值此《检察实务丛书》出版之际,就要同读者见面的时候,我衷心地希望检察理论事业蓬勃发展,硕果累累,有更多的检察人才脱颖而出,在检察工作中发挥应有的作用。

吴光裕
2001年2月

序

随着我国经济体制改革和政治体制改革的不断深入,以及依法治国方略的确立和民主法制进程的推进,检察机关在国家政治经济生活中作用越来越突出,同时对检察机关的要求也越来越高。这对检察机关而言,既是机遇,也是挑战。只有以改革的精神来迎接挑战,才能使检察事业永葆生机和活力。检察改革是在马列主义、毛泽东思想和邓小平理论指导下的一种创新活动,没有现成的模式可照搬,这就需要科学理论的指导,以避免改革的盲目性和随意性。当前我国检察改革理论研究呈现出百家争鸣、百花齐放的繁荣景象,成为检察改革工作的重要组成部分,并为检察改革稳步推进起到了重要的作用。《检察改革理论与实务》一书就是在这一大背景下完成的。它从理论与实战两个方面,对几年来检察改革工作进行了较为系统的论述和总结,丰富了我国检察改革理论的研究成果,这对以后的检察改革将会起到积极的推动作用。

本书有很多特色和创意。如将检察改革的理论分为基础理论和应用理论两个层面与三项内容,即检察体制改革、内部检察工作机制改革和外部检察方式改革,并侧重后两项内容改革的探讨。此外,“三加二”改革模式的

提法,以及关于检察机关性质、地位的观点,司法体系划分标准的探讨,理论与实践紧密结合并直接互动的研究方法,等等,都很有特色。同时,书中还首次提出了建立系统的案件质量保障体系的观点,包括办案流程、考核评估、监督检查、反馈解决四个有机组成部分;检察案件督导检查机制的设想,是适应主诉(主办)检察官办案责任制改革,遵循诉讼规律而建立的检察办案的新型监督制约机制;建立检察办案预警机制的设想,作为一种工作反馈和调查研究启动机制,使检察工作信息反馈更及时,对策调整更灵活,整体反映更迅速、协调;等等,这些都很有创意和价值。此外,书中对公诉、侦查以及对诉讼实行法律监督方式和管理的改革、干部人事管理制度和机构改革等内容的论述,体现了对实践经验的总结,理论性和实践操作性很强,对检察工作具有启发和借鉴意义。

本书的完成,无疑是我国检察改革理论研究的一件喜事,向作者表示祝贺。同时也希望本书的推出,能够引起更多的研究和探讨,推动我国检察改革理论研究的进一步深入和发展。

戴玉忠

2002年2月1日

引 言

改革开放 20 多年来,我国进行着广泛而深刻的社会变革。随着我国社会主义市场经济体制的确立并不断发展,一方面,要求社会管理方式更为先进科学,要求法律成为社会调控的主要手段;另一方面,其所固有的公正、平等、独立等观念必然会渗透到人们的思想之中,促进政治、文化等领域的相应变革。实施依法治国方略,推进民主法制进程的任务,已经刻不容缓地摆在了我们面前。江泽民总书记在党的十五大报告中对政治体制改革和民主法制建设作了深刻论述,指出:“我国经济体制改革的深入和社会主义现代化建设跨世纪的发展,要求我们在坚持四项基本原则的前提下,继续推进政治体制改革,进一步扩大社会主义民主,健全社会主义法制,依法治国,建设社会主义法治国家。”他特别强调要“推进司法改革,从制度上保证司法机关依法独立公正地行使审判权和检察权。”这对于检察机关而言,既是机遇,又是挑战。只有以改革的时代精神来迎接挑战,才能使检察事业永葆生机。

我国目前进行的检察改革是在辩证唯物主义理论指导下的一种创新活动。这种创新活动不是要否定检察基本制度和原则,或者简单照抄照搬别国的东西,而是根据我国检察实践的需要和法治的时代精神,借鉴国外经验,有选择地进行法律移植,对检察制度中某些不合理的部分进行变革,使我国的检察制度成为社会主义法制的有效组成部分,在建设有中国特色的社会主义进程当中依法独立、公正、高效地行使检察权,更好地为社会主义市场经济建设服务。检察改革是积极响应党的十五大提出的推进司法改革

的要求而展开的,也是国家政治体制改革和司法改革的重要组成部分。

通过近年来的改革实践,我们已经明确了可以将检察改革理论分为检察改革基础理论和检察改革应用理论。研究的对象大致可分为检察制度改革、检察管理体制改革和检察方式改革三个层面。检察制度改革属于政治体制改革的范畴,应与国家政治、司法体制改革统筹协调进行;检察管理体制改革主要内容是领导体制、内设机构等检察机关内部检察工作运行机制和检察工作方法的改革;检察方式改革则是外部诉讼方式的改革。其中,检察制度改革属于基础理论范畴,主要内容包括检察机关性质、地位、职能及其在国家法制进程中的作用,检察改革的性质、目标、方向、原则和价值等。检察管理体制和检察方式改革属于应用理论范畴,主要研究的是检察机关外部诉讼方式和内部检察工作运行机制。全面而深入地进行检察改革,首先必须进一步明确我国人民检察院的性质、地位、职能及在国家法制进程中的作用,从而指明检察改革的性质、目标、方向、原则和价值。同时,应当强调,我国进行检察改革的宗旨是为了强化检察机关的法律监督职能,而改革检察管理体制和诉讼方式对实现这一目标就具有关键性的意义。因而,深化检察改革就应该把重点转移到改革和完善检察管理体制和检察方式上来。

目 录

总 序	吴光裕
序	戴玉忠
引 言	(1)
第一章 检察改革的基础理论	(1)
第一节 检察改革的重要意义	(1)
第二节 检察机关的性质、地位	(12)
第三节 检察改革的性质、方向和目标	(25)
第四节 检察改革的总体思路	(38)
第五节 检察改革理论的研究对象和方法	(45)
第二章 公诉方式和管理的改革	(55)
第一节 概述	(55)
第二节 公诉管理的改革	(64)
第三节 公诉方式的改革	(86)
第三章 侦查方式和管理的改革	(112)
第一节 概述	(112)
第二节 侦查方式的改革	(128)
第三节 侦查管理的改革	(141)

第四章 诉讼监督方式和管理的改革·····	(153)
第一节 刑事立案监督和侦查监督·····	(153)
第二节 刑事审判监督·····	(170)
第三节 民事、行政检察监督·····	(178)
第五章 检察干部人事管理制度及机构改革·····	(213)
第一节 检察干部人事管理制度改革·····	(213)
第二节 检察机关内设机构改革·····	(235)
第三节 检察委员会工作的改革·····	(246)
第四节 未检机构设置及相关问题·····	(261)
第五节 检察机关执行机构之间的关系及机构 设置·····	(276)
第六章 内外部监督制约机制·····	(289)
第一节 概述·····	(289)
第二节 内部规范化的操作流程与办案机制·····	(298)
第三节 案件质量考核评估机制·····	(301)
第四节 办案质量监督、检查机制·····	(327)
第五节 新情况、新问题的研究反馈机制·····	(343)
后 记·····	(361)

第一章 检察改革的基础理论

第一节 检察改革的重要意义

一、检察改革的重要性

进行检察改革,强调强化检察法律监督职能的重要性,是与我国建设社会主义市场经济,加快民主法制建设步伐,以及与当前司法改革的整个形势和我国加入世贸组织密切相关的。

1. 检察法律监督职能的强化是适应社会主义市场经济的发展和我国加入世贸组织对检察机关提出的更高要求的迫切需要

社会主义市场经济体制的确立,是我国经济发展的必然结果,是推进改革开放进程的客观需要,也是促进国民经济现代化发展、增强综合国力、促进人民生活水平提高的内在要求。经济基础决定上层建筑,这一体制的确立,不仅要给中国经济的发展带来重大影响,同时在中国政治、文化等领域也必然要产生深刻的变革。

市场经济是法制经济,需要严密的法律作为保障。现代市场经济离不开法律对社会关系以及利益冲突的合理调整。已故历史学家黄仁宇先生对英国近代以来市场经济发展史的研究表明,所谓市场经济并不仅仅是一种经济管理模式;英国之所以能够在世界范围内率先走向市场经济,与英国法律为市场经济的发育和发展提供良好的基础与环境是分不开的。法律严格地界定产权,对契约自由以及交易安全提供坚实的法律标准,对违反规则的行为给予及时而适当的制裁,从而保障了市场经济的健康顺利发展。

随着我国加入世贸组织,我国的经济将融入国际经济的发展轨道,对外开放将从政策层面上升到体制层面和制度层面,法律法规体系最终也要实现与国际接轨。

同时市场经济又必将大大促进中国法治化的进程。而加入世贸组织将会以其外部强大的冲击力进一步促进这一进程的发展。市场经济尤其是世贸组织建立在严密法规基础之上,透明度、非歧视、公正、无行政干预等是这个体系的基本原则。随着中国加快融入经济全球化的进程,一方面来自世贸组织的外在要求、中国发展经济的内在动力,将促使法律权威性、平等、公正、公开等民主法制原则在经济、政治生活领域得以贯彻;另一方面这些原则也将越来越深入人心,成为公民行为的基本准则。在这种经济模式下,法律界既有的法律传统必将发生显著变化,固有的法律价值准则将面临新的挑战,对依法治国的要求更为迫切。检察机关作为国家的法律监督机关,负有确保社会治安和政治稳定,保护经济持续、健康、快速发展,推进民主法制进程的重要职责,面临的挑战更大,要求更高,任务更艰巨。

一是维护社会稳定的任务更加繁重。经济体制改革的深化,经济结构的调整,以及政策法规与国际接轨的调整,对外经济开放的力度加大,各种社会矛盾和热点问题增多的势头在短期内难以根本改变。

二是履行职能中的不确定因素将会有所增加。市场运作与国际经济紧密结合,犯罪活动将有新特点,高科技、高智能犯罪会日益突出,新的犯罪特别是跨国犯罪会继续增加,贪污贿赂现象也可能向国际化发展,我国国有资产安全、金融安全、计算机信息系统安全等方面面临更大的挑战;涉外民商事纠纷会增加,与世贸组织的规则相衔接,清理、制定、修改法律、法规、规章和司法解释的工作紧迫,涉外司法和有关法律服务的任务加重,法律适用问题和国际司法协助问题更加突出。

全面研究和利用世贸组织的各种规则,建立适应世贸组织要求的解决争端机制,防范与遏制新领域的犯罪,趋利避害谋求更大发展,既是社会关注的焦点,也对依法治国提出了更高的要求,对我们的执法观念、执法水平、执法机制、执法保障等方面都提出了前所未有的严峻考验和重大挑战。我们不仅要解决目前立法过于原则和立法滞后给司法工作带来的困难,还要解决因我国与世界相互融合中引起的法制调整,给反贪等工作带来的新困难,等等。

三是检察机关的执法思想和观念还应进一步加强和改进。市场经济的确立尤其是加入世贸组织,我国民主法制进程将大大加快。最重要的表现就是法律权威性大大加强。而检察机关作为国家的司法机关之一,在这一进程中,就要在追究行为人法律责任的同时,更应注重促使公民对国家法治形成公信力,从而树立法律权威,形成信法、守法、依法办事的社会风尚。

为此,检察机关在履行职责过程中,应注意树立本身讲法守法、依法办事形象,改变执法观念,进一步强化程序意识、证据意识、人权保护、疑罪从无等观念;同时,进一步深化改革,探索新的诉公方式,扩大检务公开,增强检察工作的透明度,努力建立起民主、统一、平等、公正、可预见性的执法体系和工作作风。

四是检察机关加强对民事、行政诉讼监督,维护公民、法人合法权益,服务经济发展。加入 WTO,随着国际贸易的增加,各个经济领域的对外开放,外国公民、法人与我国公民、法人之间的交往范围将日益扩大,这势必产生更多、类型多样的民事、行政诉讼案件,涉外因素增多。为维护公民、法人的合法权益,贯彻国民待遇原则,就需要检察机关进一步加强民事行政法律监督工作。此外,检察机关还应对办理案件时发现的问题,如涉及倾销、不正当竞争行为,或涉及国家幼稚产业保护等,及时为政府的宏观调控提出堵漏建制的检察建议。

总之,时代的发展,对检察机关提出了更高的要求,更严峻的

挑战,要适应市场经济发展及加入世贸组织的新形势,应对挑战,顺应文明法治潮流,就需要自觉地把思想认识从那些不合时宜的观念、做法和体制的束缚中解放出来,勇于创新,积极改革,树立与依法治国、发展社会主义市场经济和经济全球化相适应的现代执法观念和机制。

2. 检察法律监督职能的强化,是依法治国,建设社会主义法制国家的内在要求

党的十五大报告明确指出:“我国经济体制改革的深入和社会主义现代化建设跨世纪的发展,要求我们在坚持四项基本原则的前提下,继续推进政治体制改革,依法治国,建设社会主义法制国家。”九届全国人大二次会议通过的宪法修正案,将依法治国基本方略正式载入宪法。而实现依法治国,必然要求法律监督职能的强化。检察机关的法律监督在我国的具体含义特指:“人民检察院通过运用法律赋予的职务犯罪侦查权、公诉权和诉讼监督权,追诉犯罪和纠正法律适用中的违法行为来保障国家法律在全国范围内统一正确实施的专门工作。”^①我国检察权就是法律监督权,具体是指侦查权、公诉权和诉讼监督权三项权力的统一体。侦查是对法律执行活动中特定行为的监督,即仅以监督国家工作人员职务活动是否构成犯罪为目的;公诉是对法律遵守过程中严重违反法律而构成犯罪的行为的监督;诉讼监督是对三大诉讼活动中确有错误的判决、裁定和其他违反法律规定的事件的监督。依法治国、建设社会主义法制国家,是立法、执法、守法和司法四个方面的有机统一。建立社会主义法制国家就要求做到有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。而检察机关的法律监督,通过其检察权的行使,实际上涵盖了对执法、司法和守法三个方面的监督。由于检察机关负有守法、执法、司法监督的重大职责,这就决定了检察机关

^① 张智辉:《“法律监督”辨析》,《人民检察》2000年第5期。