

 高级检察官培训教程

检察官管理制度教程

JIANCHAGUAN GUANLI ZHIDU JIAOCHENG

于 萍 主编

中国检察出版社

检察官管理制度教程

于萍 主编

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

检察官管理制度教程/于萍主编. —北京: 中国检察出版社,
2007. 3

ISBN 978 - 7 - 80185 - 750 - 7

I. 检… II. 于… III. 检察官—管理—中国—教材
IV. D926. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 043824 号

检察官管理制度教程

于 萍 主编

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: faccount@ 163. com

电 话: (010)68650028(编辑) 68650015(发行) 68650029(邮购)

经 销: 新华书店

印 刷: 三河市燕山印刷有限公司

开 本: 787mm × 960mm 16 开

印 张: 15 印张

字 数: 272 千字

版 次: 2007 年 5 月第一版 2007 年 5 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 80185 - 750 - 7/D · 1726

定 价: 28. 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

出版说明

为了进一步贯彻和落实最高人民检察院《2004—2007 年全国检察人员培训计划》和《2004—2008 年全国检察人才队伍建设规划》的目标任务，适应“以加强执法能力建设为核心，加快推进检察官队伍专业化建设步伐”的具体要求，根据“十五”教育培训规划，我们组织编写了本套高级检察官培训教程。

本套教程采取开放的形式，根据检察工作的特点、规律和发展方向，结合检察人员在岗培训的特点，聘请在法学理论或检察理论研究领域具有较深造诣和在检察实践方面具有丰富实践经验的专家、学者撰写，内容覆盖了检察基本理论与制度、检察证据、检察管理及各部门业务知识，体现出“注重质量，讲求实效”的特点，适合于各类检察人员培训和自学之用。本套教程将陆续出版《检察制度教程》、《检察证据实用教程》、《职务犯罪侦查教程》、《公诉制度教程》、《检察官管理制度教程》等。

丛书编委会

二〇〇六年十一月

目 录

导 论	(1)
一、管理的一般概念	(1)
二、司法管理与检察官管理	(2)
三、新中国检察官管理制度的建立与发展	(3)
四、检察官管理制度的构成	(6)
五、检察官管理的目标和任务	(8)
六、检察官管理机构与权限	(8)
第一章 检察官管理的应用理论	(10)
第一节 管理原理	(10)
一、现代管理理论代表说	(10)
二、系统原理	(15)
三、人本原理	(18)
四、权变理论	(20)
五、人力资源管理理论	(21)
六、学习型组织理论	(23)
第二节 管理机制	(25)
一、优化机制	(25)
二、激励机制	(28)
三、竞争机制	(31)
四、监控机制	(33)
第三节 管理原则	(35)
一、民主原则	(36)
二、效率原则	(37)

三、能级原则	(38)
四、专业化原则	(40)
五、依法管理原则	(41)
第二章 检察官	(43)
第一节 检察官的概念和属性	(43)
一、检察官的概念	(43)
二、检察官的属性	(44)
第二节 检察官的法律地位	(48)
一、检察机关的法律地位	(49)
二、检察官与检察机关的法律关系和职务关系	(50)
第三节 分类管理意义上的检察官	(51)
一、检察官实行公务员中司法类官员的管理制度	(51)
二、检察官具有法定的职务和等级	(52)
第四节 检察辅助人员	(53)
一、检察辅助人员的职责和现行管理方式	(53)
二、检察辅助人员分类管理的必要性	(54)
三、检察辅助人员分类管理的设想	(57)
第三章 检察官的职责和职权	(60)
第一节 检察官的职责	(60)
一、依法进行法律监督工作	(60)
二、代表国家进行公诉	(61)
三、对法律规定由人民检察院直接受理的犯罪案件进行侦查	(62)
四、法律规定的其他职责	(62)
第二节 检察官的职权	(63)
一、职权运行结构	(63)
二、检察院职权与检察官职权的关系	(64)
第三节 检察官职权分配的规范化	(67)
一、规范检察官职权分配的必要性	(67)
二、检察官职权分配规范化的基本要求	(69)

第四节 国外检察官的职权	(70)
一、侦查权	(70)
二、公诉权	(71)
三、监督权	(75)
四、其他职权	(77)
 第四章 检察官的权利与义务	(79)
第一节 检察官的权利	(79)
一、检察官依法享有的权利	(80)
二、检察官权利的保障	(83)
三、检察官的申诉、控告	(85)
第二节 检察官的义务	(88)
一、严格遵守宪法和法律	(88)
二、检察官履行职责必须以事实为根据，以法律为准绳， 秉公执法，不得徇私枉法	(89)
三、维护国家利益、公共利益，维护自然人、法人和 其他组织的合法权益	(89)
四、清正廉明，忠于职守，遵守纪律，遵守职业道德	(90)
五、保守国家秘密和检察工作秘密	(90)
六、接受法律监督和人民群众监督	(90)
 第五章 检察官的选拔任用	(92)
第一节 检察官的选拔	(92)
一、检察官的选拔方式	(92)
二、国家统一司法考试	(93)
第二节 检察官的任用资格	(96)
一、担任检察官的条件	(96)
二、初任检察官人选的选拔录用和见习	(97)
三、国外检察官考任制度	(100)
第三节 检察官的职务	(101)
一、检察官职务及其设置	(101)
二、职务任免	(101)

三、职务的升降	(103)
四、职务规范	(104)
第六章 检察官的等级	(106)
第一节 检察官等级制度	(106)
一、检察官等级的概念	(106)
二、实行检察官等级制度的意义	(107)
三、检察官等级制度的基本内容	(108)
第二节 进一步完善我国检察官等级制度	(116)
一、国外检察官等级制度简介	(116)
二、关于我国检察官等级制度的思考	(118)
第七章 检察官的考核	(121)
第一节 检察官考核的概念与作用	(121)
一、考核的概念	(121)
二、考核的作用	(122)
第二节 检察官考核的内容、方法与程序	(123)
一、考核的内容	(123)
二、考核的方法和程序	(124)
第三节 考核结果的表达方式与应用	(131)
一、考核结果的表达方式	(131)
二、考核结果的使用	(132)
第四节 现行检察官考核制度的探讨	(133)
第八章 检察官的素质与培训	(135)
第一节 检察官的素质和能力	(135)
一、检察官的素质	(136)
二、检察官的能力	(141)
三、提高检察官素质的主要措施和途径	(144)
第二节 检察官培训的概念、种类和内容	(145)
一、检察官培训的概念及其意义	(145)

二、检察官培训的原则	(146)
三、检察官培训的种类	(147)
四、检察官培训的方式	(148)
五、检察官培训的内容	(149)
第三节 检察官培训的组织和培训机构	(150)
一、检察官培训的基本目标和基本要求	(150)
二、检察官培训的组织	(153)
三、检察官培训机构	(154)
第四节 检察官培训的实施	(155)
一、培训需求分析	(155)
二、培训规划的设计	(156)
三、培训课程的设计	(156)
四、培训的方法	(157)
第五节 检察官培训制度展望	(161)
一、国外检察官培训简介	(161)
二、我国检察官培训制度的展望	(163)
第九章 检察官的职业行为规范与奖惩	(166)
第一节 检察官的职业行为规范	(166)
一、检察官的职业道德	(166)
二、检察官的职业纪律	(171)
第二节 检察官的奖励制度	(173)
一、奖励概述	(173)
二、奖励的原则	(174)
三、奖励的标准	(175)
四、奖励的策略	(176)
五、奖励的种类	(177)
六、奖励的程序	(178)
第三节 检察官的惩处制度	(179)
一、惩处概述	(179)
二、惩处的原则	(180)
三、检察官受惩处的事由及种类	(181)

四、惩处的权限和程序	(184)
五、国外有关检察官纪律和惩处的规定	(185)
第四节 完善检察官惩处制度的思考	(189)
第十章 检察官的回避	(193)
第一节 回避的概念和意义	(193)
一、回避的概念	(193)
二、建立检察官回避制度的意义	(194)
第二节 任职回避	(195)
一、任职回避的基本内容	(195)
二、任职回避的亲属关系	(195)
三、任职回避的职务范围	(196)
四、任职回避的程序和方式	(196)
第三节 公务回避	(197)
一、公务回避的理由	(198)
二、公务回避的程序	(198)
第四节 离任回避	(199)
一、离任回避的概念	(199)
二、离任回避的时限和范围	(199)
第五节 地域回避	(199)
一、地域回避的概念	(199)
二、地域回避制度的建立	(200)
第十一章 检察官的辞职、辞退和退休	(202)
第一节 检察官的辞职	(202)
一、辞职的概念	(202)
二、辞职的限制条件	(203)
三、辞职的程序	(204)
第二节 检察官的辞退	(205)
一、辞退的含义	(205)
二、辞退的法定事由和限制条件	(206)

三、辞退的程序	(207)
第三节 检察官的退休	(209)
一、退休的概念	(209)
二、退休制度	(209)
第十二章 检察官的工资、津贴及其他福利待遇	(213)
第一节 检察官的工资	(213)
一、检察官的工资制度	(213)
二、工资制度的依据	(214)
三、工资制度的基本原则	(215)
四、工资等级制度	(216)
第二节 检察官的津贴和保险	(217)
一、津贴	(217)
二、社会保险	(218)
第三节 检察官的福利制度	(219)
一、检察官福利的性质特点	(219)
二、福利制度的作用	(219)
三、福利制度的内容	(220)
第四节 关于检察官工资制度的思考	(220)
一、影响检察官工资制度建立的因素	(220)
二、进一步改善检察官的工资待遇	(221)
后 记	(224)

导 论

一、管理的一般概念

管理是一种自古以来就存在的社会活动，是人类社会有组织的努力的必需，是进行共同劳动和社会化大生产的必要条件。任何一个国家、一个组织或企业，乃至一个家庭，为了自身的正常运转、效率和秩序，必然要施加各项管理活动加以控制和影响，以保证其预期目标的实现。现代管理学说认为，管理是一种有目的的、采用一定方法和手段，有管理主体和客体共同参与、重视效果的社会活动，它受制于社会环境同时又深刻地影响着社会经济的发展。马克思主义认为，管理具有自然属性和社会属性的双重性，即管理既体现了一定社会生产力发展规律、科学技术以及对共同劳动的组织；又反映了一定社会制度和历史条件下，生产关系和上层建筑的要求。

管理作为人们在一定组织环境下所从事的一种智力活动，人们对其要素和作用有着不同的看法，因而形成不同的定义。一种有代表性的观点认为：管理乃是协调人力、物力、财力以达到组织的目标。另一种典型定义是：管理是计划、组织、领导和控制。还有一种观点认为，管理就是组织人力与物力以实现正式组织目标的过程。这种管理的三元素观点被认为比较全面地反映了管理的现实世界。

自从人类社会进入工业化社会以来，管理及管理理论得以快速的发展。19 世纪中叶至 20 世纪初，由于资本主义国家工业革命带来的深刻影响，新的管理经验和管理思想不断涌现，管理的方法和手段产生了质的飞跃，经验管理逐步走向科学管理。这个时期由法约尔提出的行政管理原则和要

素、韦伯提出的行政组织体系的学说奠定了行政管理理论的基础。同时，西方主要国家先后都建立起了文官制度。到了 20 世纪三四十年代，面对世界性的经济大萧条和第二次世界大战造成的社会秩序混乱状况，古典经济法则和古典管理理论受到严峻的挑战，在这种历史背景下，着重研究在管理中采用科学的方法、注重社会协调发展和重视人的因素，成为管理和管理学的重心，由此逐步产生和形成了行为科学理论。时至当代，由其衍生的组织行为学、人力资源管理学等正得到许多国家的广泛研究和应用。20 世纪中期以后，随着经济和科技的发展及计算机技术在管理中的应用，管理学研究的重点移向用科学的方法解决管理本身的问题。权变理论、决策理论、信息论、系统论等管理观念和理论的产生构成了当代管理理论——管理科学理论。可见，管理及管理理论的发展与社会政治、经济和文化的发展变化不仅有着必然的联系，而且由于技术革命和管理变革所形成的合力，极大地推动了社会生产力的发展。

在经济和科技高速发展的现代社会，现代管理的理念和方法已经广泛地渗透到行政管理、经济管理、司法管理和军事管理等领域。重视和发挥管理的功效，以规范化、科学化和现代化的管理手段来促进社会的发展，已经成为社会发展水平的标志之一。从新世纪开始，我国将全面进入建设小康社会、加快推进社会主义现代化的新的发展阶段。推进社会主义现代化建设，必须实现经济发展和社会全面进步。因此，加强和改进管理、研究和运用管理科学，向管理要效益、以管理促进生产力的发展，以科学的管理方法保证社会组织的效率、秩序和工作成效，已成为新时期发展的一个重要途径和方法。

二、司法管理与检察官管理

在社会活动中，由于管理主体和管理客体的不同，形成了若干领域管理及其分支，如公共行政管理与教育管理、司法管理与检察官管理。司法管理是国家管理活动的重要组成部分，是国家为保证司法程序和司法机关的正常运行、实现国家的法治目标而实施的组织、计划、协调和控制等活动。司法管理主要包括诉讼管理、司法机关非诉讼事务的管理、司法组织与司法官员的管理。为了规范司法管理活动，确保司法管理的有序和有效而确立的管理思想和原则、建立的管理规则和机制、所采用的管理方法和手段等，形成了司法管理制度。司法管理制度是司法制度的组成部分，是促进司法职能实现的基本保障。司法管理制度的基本功能是：通过组织、协调、控制等手段，建立管理规范，保证诉讼程序的正常运转，保证司法机关及其人员的素质和工作效果，促进司法人员依法公正地履行职责，为维护司法队伍的高素质 and 稳定、保证司法机关职能

活动的合法有序提供有利条件。

在我国，根据司法管理对象的特点和范围，诉讼的运行管理一般纳入诉讼法调整的范畴。司法机关的组织和人事管理，组织机构的设置和管辖，人员的选任及任期、职责范围及分工、训练、监督、待遇和工作条件，以及其他辅助工作人员的聘用及事务，一般由司法机关的组织法、有关司法人员管理的法律调整，如检察官法、法官法等。

根据我国宪法和法律的规定，检察机关依法履行法律监督职能，是国家的司法机关之一，检察官是执行法律监督的司法官员，因此，我国检察机关的组织和检察官均属于司法管理的对象。为了保证检察机关法律监督职能的实现，对检察官进行科学、规范、有效地管理，保证检察官的专业素质、提供执法的基本保障和条件，以及保证其工作效率而设立的检察官管理制度，不仅是我国检察制度的重要组成部分，也是国家司法管理制度的重要内容。检察官管理制度从司法管理的角度调整检察机关与检察官的法律关系，管理的目标是通过提供检察官正确履行职权的有效保障，合理配置司法资源，实现检察官队伍的精干、高效、廉洁和稳定，保障检察机关法律监督职能的实现。

三、新中国检察官管理制度的建立与发展

任何国家人事制度（官吏制度）的产生和建立都有其深刻的社会历史背景，最主要是受制于一定社会经济、政治和文化的基础条件。一个国家的国体、政体决定其司法制度及检察官管理制度的性质，而检察官管理制度同时也反映了一定的时代特征和国家的司法制度状况，体现国家政治、经济、法律、文化及传统观念的特点。我国检察官管理制度是以宪法为依据，从我国国情出发，随着我国社会主义法制建设、司法管理制度发展而建立和逐步完善的。新中国检察官管理制度的形成大致经历了以下几个阶段：

第一阶段，从建国初期到“文革”前。这是新中国检察官管理制度的创立和积累经验阶段。1949年9月制定的《中国人民政治协商会议共同纲领》规定，“废除国民党反动政府一切压迫人民的法律、法令和司法制度，制定保护人民的法律、法令，建立人民的司法制度”。根据这一规定，在中央分别设置了最高人民法院和最高人民检察署。1951年制定的《中央人民政府最高人民检察署暂行组织条例》、《地方各级人民检察署组织通则》，规定了检察机关的机构、人员设置。1954年，我国第一部社会主义宪法颁布后，根据宪法制定了《中华人民共和国人民检察院组织法》，确立了检察机关独立行使职权和公诉制度等基本原则和制度，规定了检察机构的设置、上下级机关的领导关系

及检察人员的任免程序、职务名称等。这一时期，关于检察人员管理制度的规范主要体现在宪法、人民检察院组织法及其他有关规定中，主要体现了检察机关依法设置、检察人员依法任免的特点，但检察人员与行政机关人员的管理办法基本相同。这些管理办法的实施，为我国检察官管理制度的建立奠定了基础并积累了基本的经验。

第二阶段为“文革”时期。“文革”时期，我国司法制度遭到了严重的破坏，社会秩序陷入极度混乱状态，大批政法机关干部被批斗、遣散，全国政法机关的组织陷于瘫痪。1969年，检察机关全部被撤销，最高法院、公安部仅存少数人留守。1975年的宪法修正案规定，检察机关的职权由各级公安机关行使，实质上已取消国家检察权。在检察机关和检察职能被取消的情形下，检察人员的称谓已经消失，检察机关及组织事实上已不存在，管理制度更无从谈起。

第三阶段，从1978年党的十一届三中全会召开到1995年《中华人民共和国检察官法》的颁布。这是我国检察官管理制度的恢复重建阶段。党的十一届三中全会提出健全社会主义民主、加强社会主义法制的要求，国家加快了法制建设的步伐，先后制定了刑法、刑事诉讼法等法律，对人民检察院组织法进行了修改。按照法律的规定，对人民检察院的职权和行使职权的程序作了调整，明确了机构设置，在检察人员中增加了书记员和司法警察；对检察人员出席法庭支持公诉等职责提出了规范的要求，建立了与诉讼有关的公务回避制度。至1983年，民主与法制建设日益受到党和国家的重视，各项司法制度逐步建立健全。为适应社会的发展，根据宪法的修改，人民检察院组织法又作了相应的修改，同时制定了若干有关检察人员管理的规定。这个时期检察人员的管理办法，主要是依法规范了检察工作程序，原则规定了检察长、公诉人、书记员等检察人员的职责，明确了检察人员的法律职务及相对应的行政职级。这些管理办法的制定，为保证检察人员履行职责发挥了积极的作用。但总的看来，基本管理方式与行政机关相同的状况仍然存在。

第四阶段，我国检察官管理步入法制化阶段。1995年《中华人民共和国检察官法》的制定，标志着检察官管理进入新的阶段。党的十一届三中全会以后，党的工作重点转向以经济建设为中心并取得了举世瞩目的成就。党的十四大明确提出我国经济体制改革的目标是建立社会主义市场经济体制，进一步解放和发展生产力，为经济的快速发展创造了极为有利的条件，同时也为在我国建立公务员制度、检察官制度、法官制度创造了条件。在经济体制改革的同时，为建设有中国特色的民主政治，政治体制改革也在积极推进。为了适应经济建设的需要，适应加强民主与法制、司法改革的需要，适应我国干部人事制

度改革和分类管理的需要,建立公务员管理制度以及检察官管理制度和法官管理制度已成为历史的必然。另一方面,在改革开放的形势下,我国经济、政治体制改革走向深入,司法对社会关系的调整作用不断增强,从而对司法制度的完善、司法人员的素质和履行职责的程序提出了新的要求。与此同时,检察人员管理的现状表明,建立规范的检察官管理制度已十分迫切和必要:首先,我国尚缺乏保障检察人员依法履行职责的系统管理规范;其次,已有的管理办法没有充分体现出检察工作及人员的特殊性;最后,国家法制的完善和政治体制的改革,对检察机关和检察人员提出了新的要求,而现有的管理办法已与之严重不相适应。基于上述背景和需要,1995年国家颁布施行了《中华人民共和国检察官法》等法律,对检察官实行依法管理,标志着检察官管理制度的建立。以检察官法为依据,最高人民检察院先后制定了有关检察官选拔任用、培训、考核、奖励、回避、辞职、辞退、纪律处分以及《检察官考评委员会章程》等管理规定。2001年,全国人大常委会全体会议通过了检察官法的修正案,对检察官的选拔任用条件和程序、检察官回避制度等内容进行了修改,进一步完善了检察官管理制度。2005年,十届全国人大常委会第十五次会议表决通过了《中华人民共和国公务员法》,将检察官纳入了国家公务员的范畴,同时规定,法律对公务员中的法官、检察官等的义务、权利和管理另有规定的,从其规定,进一步体现了我国检察官管理的特殊性,表明了我国对国家机关工作人员的分类管理走上了法制化轨道。

建立检察官管理制度,是在建立社会主义市场经济体制、改革开放形势下,为适应我国法制建设以及加强检察机关法律监督职能的需要而对检察机关现有人事管理制度实行的改革,反映了检察官管理的客观规律和司法制度完善的必然要求。检察官管理制度的建立,有利于提高各级检察机关执法效率和检察官的素质,促进法律监督的正确实施;有利于实现检察机关人事管理民主化、科学化和法制化,推行检察机关人员的分类管理;有利于进一步深化检察制度改革,适应我国司法制度改革和完善的需要。作为司法管理的组成部分,检察官管理制度的改革与国家司法制度的改革息息相关。党的十六大提出要发展社会主义民主政治,并将建设社会主义政治文明作为全面建设小康社会的重要目标之一。建设社会主义民主政治是司法体制改革的基本目标,根据十六大对司法改革制定的总目标,司法改革要按照公正司法和严格执法的要求,完善司法机关的机构设置、职权划分和管理制度,健全职责明确、相互配合、相互制约、高效运转的司法体制。现阶段改革的任务是从制度上保证审判机关和检察机关依法独立行使审判权和检察权,研究改革现行的按行政区划划分管辖权的体制。逐步实现司法审判和检察与司法行政事务相分离,建立司法机关的财

政经费保障机制，建立高素质的司法队伍，为司法公正提供组织保证。

按照司法改革的目标和任务，并与国家司法改革相适应，检察官管理制度也正在不断发展和完善之中，需要进一步深化各项人事制度改革，根据检察工作和检察官职业的特点，逐步完善国家统一司法考试制度，提高检察官队伍的素质；建立健全检察官的选拔、考核、晋升、培训和奖惩及淘汰制度，建立健全检察官的职务等级制度；加强检察官队伍的思想政治建设，建立和完善检察官的职业道德规则。随着社会主义政治文明和法制建设的加强，检察官管理制度必将得到继续发展和进一步完善。

四、检察官管理制度的构成

检察官管理制度的基本构成与其他重要的管理制度相同，即制度构成由概念系统、组织系统、规则系统和设备系统组成。概念系统主要指司法制度和管理学的理论基础，为国家的政治制度、司法制度和社会环境所决定。组织系统即检察机关和检察官的构成，是管理制度的主体结构，包括管理机构、权限及其相互关系，人员的构成、职权和管理方式。规则系统是指管理的规范体系，包括管理规则、管理活动的规范。设备系统指管理的物质设施，包括办公、通讯、交通装备及检察官执法的必要物质条件等。

检察官管理作为检察管理的子系统，其依据的主要规范是人民检察院组织法和检察官法。检察官法比较系统地体现了我国检察官管理的各项规则和运作要求，建立了检察官履行职权的基本保障体系，由其确立的检察官管理规范系统，具有以下特点：

（一）以法律的形式确立了检察官管理的基本制度，使检察官管理走上了依法管理的轨道，从而确保管理制度的规范性和稳定性，获得了检察官管理的法制保障；

（二）确立了“检察官”的法律称谓及其法律地位，明确了检察官管理的对象和范围，规定了检察官管理的专门办法，为检察官与机关人员的分类管理提供了法律依据；

（三）建立了体现检察工作和检察官职务特殊要求的检察官任职条件、任职回避和等级制度；

（四）以法律形式规定了检察官的考核、培训、工资待遇、奖励、惩戒、辞职、辞退、申诉控告、退休等制度。

现行检察官管理制度主要包含以下内容：

——权利保障制度。即检察官执行职务所必须具有的权利的许可与保障制