



主 胡
编 波



香山文化的 历史与现实

(现实观察篇)

中山市社会科学界联合会 编

总结规律，创新模式

遴选优秀创新社会治理案例
推广社会治理可持续性经验

推进中国特色社会治理架构体系

SPM

南方出版传媒
广东人民出版社

香山文化的 历史与现实

(现实观察篇)

中山市社会科学界联合会 编

SPM 南方出版传媒 广东人民出版社

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

香山文化的历史与现实 / 中山市社会科学界联合会编. — 广州: 广东人民出版社, 2019. 4

(“人文香山”系列)

ISBN 978-7-218-13449-9

I. ①香… II. ①中… III. ①文化史—中山 IV. ①K296.53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 056155 号

Xiangshan Wenhua de Lishi Yu Xianshi

香山文化的历史与现实

中山市社会科学界联合会 编

版权所有 翻印必究

出版人: 肖风华

责任编辑: 李锐锋 易建鹏 冼惠仪

装帧设计: 蓝美华 陈宝玉

封面设计: 吴可量

统 筹: 广东人民出版社中山出版有限公司

执 行: 何腾江 吕斯敏

地 址: 中山市中山五路1号中山日报社8楼(邮编: 528403)

电 话: (0760) 89882926 (0760) 89882925

出版发行: 广东人民出版社

地 址: 广州市大沙头四马路10号(邮编: 510102)

电 话: (020) 83798714 (总编室)

传 真: (020) 83780199

网 址: <http://www.gdpph.com>

印 刷: 恒美印务(广州)有限公司

开 本: 787mm×1092mm 1/16

印 张: 32.75 字 数: 446千

版 次: 2019年4月第1版 2019年4月第1次印刷

定 价: 98.00元(全2册)

如发现印装质量问题影响阅读, 请与出版社(0760-89882925)联系调换。

售书热线: (0760) 88367862 邮购: (0760) 89882925

“人文香山”系列编委会

策 划

刘浩君 胡 波

-

主 编

胡 波

编委会

(按姓氏笔画排序)

卢曙光 刘 彤 邹慧燕 陈 娟

陈凤娇 周 武 高露斯 韩延星



中山出版

ZHONGSHAN PUBLISHING

香山承文脉 好书读百年

现实
观察篇

法治理念

提升检察机关司法公信力的思考（叶祥考） / 2

关于完善人大讨论决定重大事项制度的思考
（郭剑峰） / 15

中山市开展地方立法工作开局探索与思考
（课题组） / 24

论法治中国背景下基层检察机关的执法观念
（陈俊涛） / 39

甄别、分流、调整：预立案的实践探索与制度
设计——以中山市第二人民法院民商事案件预
立案实践为样本（李世寅） / 45

建设地方法治政府的理论探索——以珠三角Z市依法行政为例（欧阳白果 杨芳 朱立方） / 59

走向规范化、体系化和精细化的地方人大监督——以对广东省中山市人大监督实践的考察为中心（课题组） / 78

关于中山市律师业服务创新驱动发展战略的思考与建议（李庆） / 93

和谐社会

推进中山市家政服务发展的思考（徐瑞欣） / 106

中山市青少年性教育现状调查与对策研究（“中山市中小学生青春期性教育课程体系建构研究”课题组） / 116

关心下一代工作参与社会治理的作用研究（课题组） / 127

中山进城务工人员随迁子女学校教师队伍发展状况分析与对策思考（李红梅） / 140

智慧管理

全民共建共享社会治理格局构建要素的应然分析

(匡和平) / 154

政府指导、协助、监督业主委员会工作刍议(徐兵) / 166

大型群众性活动安保工作的实践与思考——以中山市孙中山诞辰 150 周年系列纪念活动为例(徐国伟) / 175

创新经济

构建全域中山大数据应用体系研究(课题组) / 189

电商快速发展趋势下高校物流末端配送问题的研究

(唐伶) / 203

融合与创新：论自贸区金融消费者权益保护机制构建之路——以域外金融法相关规定与实例为视角(李世寅) / 214

社会安全

关于建设公安特色新型智库的思考（邓祥展） / 226

健康中山建设视野下食品安全问题治理对策研究——以中山市检察机关办理的危害食品安全犯罪案件为视角（苏本茂） / 236

经济发展新常态下民间金融犯罪问题现状及治理对策（蓝雄文
邓祥展 江 平 单桂丝） / 250

企业“走出去”防范环境保护法律风险探析（苏本茂） / 262

提升检察机关司法公信力的思考

叶祥考^①

【摘要】司法公信力是法治社会的灵魂，也是以“强化法律监督、维护公平正义”为使命的检察工作的生命线。本文从检察机关司法公信力的角度出发，通过阐述检察机关司法公信力建设的意义和当前影响检察机关司法公信力的因素，进而探索提升检察机关司法公信力的路径。

【关键词】检察机关 司法 公信力

党的十八大报告把“司法公信力不断提高”作为全面建成小康社会和全面深化改革的重要目标，这充分表明党对司法公信力的高度重视。当前，人民群众对公平正义的期许越来越高，对检察工作的要求也越来越严，这就要求检察机关必须正视检察工作中影响司法公信力的各种因素，进而采取相关措施，不断提升检察机关司法公信力。

一、检察机关司法公信力内涵、特征及建设意义

提升检察机关司法公信力是检察工作科学发展的重大命题，既关涉检察权行使的权威性和有效性，也关涉人民群众对检察机关信赖、尊重与认同的

^① 叶祥考，中山市人民检察院党组书记、检察长。研究方向：中国特色社会主义检察制度、刑事法律、民商事法律。

程度。

（一）检察机关司法公信力的概念及特征

“公信力”源于英文词 *accountability*，意指为某一件事进行报告、解释和辩护的责任；为自己的行为负责任，并接受质询。从一般意义理解，公信力是指在社会公共生活中，社会公众对公共机关和公共权力所表现出的一种包括公平、正义、效率、道德、民主、责任等内容在内的信任力。公信力“是一种社会系统信任，同时也是公共权威的真实表达”^①。

司法公信力则是社会公众对司法机关的信任和信心以及司法机关对广大社会公众保持的一种信用，是一个蕴含双重互动的概念。从权利行使角度看，司法公信力是司法机关通过司法活动在社会生活中建立起的一种公共信用，是司法机关据以赢得社会公众信任、信赖的资格和能力；从社会公众角度分析，司法公信力是司法机关的司法活动在社会公众心中所建立的一种信服状态，是社会公众对司法机关、司法工作以及司法人员的一种主观评价和心理反应，体现了人们对法的信仰和遵从。^② 据此，所谓检察机关司法公信力，是指社会公众普遍地对检察权的运作具有的信服力和认同感，并遵从检察权运作的一种状态和秩序。

从司法权角度出发，检察机关司法公信力是检察机关通过职权活动使检察权在整个社会生活中建立起一种公共信用、一种权威，并据以赢得社会公众信任、尊重和服从的资格与能力；从社会公众角度出发，检察机关司法公信力是公众对行使检察权的检察机关的一种主观评价和心理反映，体现了社会公众对检察机关司法行为的信服状态和信任程度。检察机关司法公信力具有以下特征：

1. 检察信用与公众信任结合

检察机关司法公信力是一个双方互动、动态均衡的信任交往与评价过程，

^① 王翠英：《现代公信力的道德价值》，载《光明日报》，2005年7月26日第7版。

^② 刘学智：《司法公信力是法治社会的基石》，载《中国改革报》，2006年2月15日。

即社会公众的“信”与司法者的“被信”过程。^① 检察机关的信用状况最终要通过社会公众的评价得以实现，检察权在运行过程中是否具有足够信用，决定着社会公众对司法的信任度。检察机关在执法过程中为社会公众提供的信用越多，社会公众对其信任度就越高，检察机关司法公信力就越强。

2. 社会效果与法律效果统一

针对检察机关的司法活动，不同的主体有不同的利益需求和评判尺度。作为司法机关，追求的是以事实为依据，以法律为准绳，使案件得到正确处理；作为案件当事人和社会公众，在案件处理的过程中能否受到公正对待，直接决定了他们对法律的感受和认知。实现和提升检察机关司法公信力，就是要在民意、社会公众感情、社会公众需求和国家公共事务管理之间找一个平衡点，既要顺乎民心、合乎民意，又要达到维护国家法律的统一与尊严的目的。这就要求检察机关在司法过程中既要严格依法办案，又要以民为本，尊重社会公众的意愿，服务经济社会发展的大局。

3. 公信力来源与评价主体多样

检察机关司法公信力来源于社会公众对具有中国特色社会主义的检察制度的认同与支持，对检察官的信任和崇敬，对检察执法活动的服从和遵从等诸多方面。同时，其评价主体也呈现多元形态，既包括各级党委、人大、政府和政协的监督与评价，也包括公安、法院等其他司法机关的监督与评价；既有来自执法对象的反映，也有来自新闻媒体和社会组织的反馈，还有检察系统内部的各种测评、考评以及检察人员的自我评价。

4. 构成要素与关联因素多元化

从构成要素上看，检察机关司法公信力包括四个必备要素，即检察权的司法拘束力、司法判断力、司法自制力和司法排除力，具体表现为社会公众是否相信检察机关的法律监督行为在法律上所具有的强制力，是否相信检察人员具有公允地认定事实、适用法律的理性判断，并具有必要的自我约束能

^① 孙应征：《法治视野下的检察实践与创新》，北京：知识产权出版社，第267—275页。

力而不被外部诱惑，不被工作压力、个人情绪及欲望左右，排除一切不当干扰和非法妨害。从关联因素看，检察机关司法公信力的构建关联着司法权威、司法公正、司法人员素质以及社会公众的法律信仰等因素，它们相互联系、相互支撑、相互整合、和谐共生，共同体现检察机关司法公信力的内在要求。

（二）检察机关司法公信力建设的意义

检察机关司法公信力是衡量检察机关法律监督工作的重要标尺，其建设意义体现在以下几个方面。

检察机关司法公信力建设，是全面深化新时期推进检察工作科学发展的必然要求。在全面建成小康社会和全面深化改革的历史新时期，检察机关肩负着维护改革、发展、稳定大局的重任，承担着为中国特色社会主义事业“五位一体”的总体布局提供法治保障，为实现中华民族伟大复兴的“中国梦”保驾护航的光荣而艰巨的历史使命。在这一新的历史时期，如果检察机关司法公信力缺失，社会公众预期的权利与利益缺乏法律保障，就必然会危及党的执政地位，实现中华民族伟大复兴的梦想也会成为一句空话；如果检察工作还仅仅以过去的标准来衡量办案质量、评价执法水平，就很可能落后于时代要求，跟不上形势发展，得不到社会各界和社会公众的拥护和支持，最终制约检察工作自身的可持续发展。公信力建设的过程就是推动检察工作科学发展的过程，检察机关必须顺应全面深化改革的要求，把公信力建设作为检察体制和机制改革的一个重点深入进行。

检察机关司法公信力建设，是依法治国背景下实现检察工作“人民满意”的有效途径。当前，随着国家法治进程的不断推进，社会公众的民主意识、法治意识不断增强，对公平正义的期望也与日俱增。他们对同工同酬权、社会保障权、受教育权等经济、社会和文化权利越来越重视，对机会公平、规则公平、分配公平越来越重视，对选举权、知情权、参与权、表达权、监督权等社会政治权利越来越关注。然而现实情况是，不公平和不合理的现象在社会生活中仍然存在，一旦地方司法机关在具体的执法办案中存在司法不公

现象，社会公众就会反映强烈，甚至对司法机关的整体工作提出质疑^①。如社会反映一度强烈的李昌奎、夏俊峰杀人案，许霆盗窃案，吴英集资诈骗案，彭宇、许云鹤侵权赔偿案等，均因为司法过程的不严谨以及公开透明度不够，引发社会公众的强烈不满。检察机关作为法律监督机关，是联系社会公众的重要窗口，是保障社会公众合法权益，确保规范执法和公正司法的重要力量。检察机关能否履行好职责，能否在社会公众中树立司法公信，直接关系到社会主义法治建设的成败。为此，检察机关必须将公信力建设作为赢得“人民满意”的重要抓手，做到维护稳定、促进廉政、保障人权、实现公正，不断提高人民群众对检察工作的满意度。

检察机关司法公信力建设，是社会矛盾凸显形势下检察机关参与社会治理的内在要求。当前，社会结构、利益格局发生深刻变化，社会矛盾更加凸显、更加复杂，各种不稳定因素增多，保障社会和谐稳定的压力增大。特别是在社会转型期，各种矛盾容易激化，社会公众心理比较脆弱，一些个案处置不当，极易造成大范围的负面影响，严重削弱社会公众对检察工作的信任度。

检察执法不仅要求案件依法处理，更大程度上还要化解矛盾纠纷，协调利益关系，促进社会和谐，赢得群众信任^②。这就要求检察机关必须把司法公信力建设纳入“社会建设”，将重点人群的帮教管理、重点地区的排查整治、“虚拟社会”的建设管理等做为积极参与社会治理的重要领域。检察机关在执法办案过程中，要综合运用政策调控、利益平衡、柔性执法等方式履行职能，不断提升舆情分析研判和快速反应能力，满足转型时期检察机关参与社会综合治理的要求，谨慎而公正地行使检察权，以公正促公平，以公平赢信任。

二、影响检察机关司法公信力的主要因素

从司法实践看，影响检察机关司法公信力的因素主要表现在以下方面：

① 王姝：《两高报告获反对票背后：疑为地方司法背黑锅》，载《新京报》，2014年3月17日。

② 王荣彪：《检察公信力建设的重要意义》，载《人民检察》，2009年第20期。

（一）外部因素

1. 法律文化因素

法律信仰是法治社会的精神意蕴和心理基础，是公民内心深处对法的认同与遵从。美国法学家伯尔曼指出：“法律只有被信仰，才能得到切实的遵守。”^① 马克斯·韦伯曾说：“法律权威的确立，取决于传统、个人魅力和理性的力量。”^② 可见，社会公众对法律的普遍信仰是司法公信力得以产生的前提和基础，如果社会公众对法律没有信仰，如果法律未被内化和升华作为一种传统和精神，即使制定出再多再完美的法律，司法公信力也无从谈起。在我国，长期以来“人治”传统下造成的社会公众法律信仰缺失阻碍了司法公信力的形成，法律在现代社会关系中的基础性调整作用难以充分发挥；社会公众对法律和司法的认知度有限，法律底蕴不足，司法期待不当。这些均影响到他们对司法过程与结果的客观理性评价，致使检察机关的司法公信力下降。

2. 社会环境因素

诚实守信是中国的传统美德，也是现代社会的公用资源。但当前，社会道德失范现象比较严重，由公平、公正、守信等价值系统所构建的“信用”与“信任”成为稀缺社会资源^③。在社会性的信任危机面前，检察机关司法公信力同样遇到严重挑战。同时，社会转型过程中，因制度不完善形成的权力约束真空、权力寻租等消极、腐败现象在检察机关也有一定滋生，个别检察人员存在办人情案、关系案甚至金钱案现象，影响了检察机关形象。据统计，2013年，全国检察机关共立案查办违法违纪检察人员210人，其中移送追究

① [美] 哈罗德·罗尔曼著，梁治平译：《法律与宗教》，北京：中国政法大学出版社，2003年，第12页。

② 转引自葛洪义：《理性化的社会与法律——略论韦伯社会理论中的法律思想》，载《检察日报》，2012年4月25日第3版。

③ 孙应征：《法治视野下的检察实践与创新》，北京：知识产权出版社，第267—275页。

刑事责任 26 人。^①少数检察人员的违纪违法行为，损害了检察机关权威，使得社会公众对检察机关的不信任泛化为一种普遍社会心理，降低了其对检察机关公正执法的信任度。

3. 司法体制因素

司法公信力不足很大程度上与司法体制和工作机制不合理有关。一方面，检察机关地方化倾向明显，独立办案的保障机制还很薄弱，抵御干扰能力不足，影响检察职能的充分发挥，滋生部分群众“信访不信法”的心理，损害检察机关司法公信力。另一方面，社会转型期各种利益主体间的矛盾和摩擦日益加剧，社会纠纷不断涌现，犯罪率居高不下，检察机关办案任务十分繁重。但由于检察权分配机制、运行机制不科学，检察机关内部机构设置不合理，检察人员办案责任制不适应司法实践发展需要等问题，妨碍了检察机关对案件的及时、正确处理，影响了社会公众对检察机关执法办案能力的评价。

4. 执法环境因素

一方面，检察机关的封闭性和神秘感并没有完全消除，不少群众对检察机关和检察职能仍然比较陌生，甚至一些国家机关工作人员对检察机关及其职能也存在认识盲区和误区。社会认知的缺乏，一定程度上影响检察机关司法公信力的形成。另一方面，一些地方政府特别是某些领导干部，对法律监督的重要意义缺乏正确理解和深刻认识，认为法律监督可有可无，法律监督就是“找麻烦”，甚至逃避、阻挠、干涉检察机关办案，致使一些群众反映强烈的重大失职渎职、贪赃枉法案件等未能得到及时有效查处，造成检察机关“不作为”的错觉，直接影响了检察机关法律监督权威和司法公信力。

（二）内部因素

一是司法理念上，公信力意识缺乏或者不强。一些地方检察机关对司法公信力的内涵、重要性缺乏正确认识，对如何提升司法公信力缺乏科学判断和准确把握，认为司法公信力属于社会公众主观判断问题，检察机关对此无

^① 参见《2014 年最高人民法院工作报告》。