

基层建设与

检察文化

检察官论丛
第2辑

□主编 / 柏荣 李乐平

总主编 / 刘佑生

严正华

王松苗

中国检察日报社主办

江苏省常州市人民检察院协办

中国检察出版社

中国检察日报社主办
江苏常州市人民检察院协办
检察官论坛·第二辑
总主编 刘佑生 严正华 王松苗

基层建设与检察文化

主编 柏荣 李乐平
编辑 (以姓氏笔画为序)
王亚明 刘献军 孙丽娟
杨坚英 郑永芳 柳爱善
高 伟

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

基层建设与检察文化/柏荣等编. —北京: 中国检察出版社, 2005

ISBN 7-80185-437-3

I. 基… II. 柏… III. 检察机关-工作-中国-文集
IV. D926.3-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 076538 号

基层建设与检察文化

主编 柏荣 李乐平

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: zgjcbs@vip.sina.com

电 话: (010)68650024(编辑) 68650015(发行) 68636518(邮购)

经 销: 新华书店

印 刷: 北京精彩雅恒印刷有限公司

开 本: A5

印 张: 11.75 印张

字 数: 310 千字

版 次: 2005 年 7 月第一版 2005 年 7 月第一次印刷

书 号: ISBN 7-80185-437-3/D·1414

定 价: 30.00 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

目 录

传播先进检察文化 为检察事业提供智力支持 (代序)	刘佑生(1)
------------------------------------	--------

基层基础篇

以创新为动力 加强基层院执法能力建设	严正华(7)
浅谈基层检察官专业化建设	黄秋雄(14)
探索“三位一体”长效管理机制 推动基层检察院建设	王 群(27)
建立基层检察院长效管理机制思考	陈亚林(32)
“五项机制” 促基层院建设	高大汉(38)
探索检察监督新途径 促进基层院业务建设	仲昭祥(41)
“四项建设”促基层院管理科学化	谭伦贵(46)
浅谈基层检察长的基本素质和能力	田永生(51)
优化班子强队伍 严格管理促提高	江西省抚州市人民检察院(56)
指导与督察相结合 推动基层院建设全面发展	山东省临沂市人民检察院(63)

用科学发展观统领基层院规范化建设	
.....	颜其顺(67)
固本强基抓建设 更新理念谋发展	范 佐(72)
新时期检察队伍建设的几个根本问题	赵新强(77)
案件监控考评机制探讨	张 科(80)
构建监督制约长效机制	吕光明(88)
全新工作模式提升检察工作水平	
.....	江苏省南京市江宁区人民检察院(92)
基层检察院规范化管理探索	
.....	湖北省潜江市人民检察院(96)
加强基层检察队伍建设的几点做法	吴 刚(101)
以争先创优为契机 全面提高基层队伍素质	
.....	江苏省昆山市人民检察院(103)
检察机关人才队伍建设思考	范 俊 王 青(106)
基层检察队伍长效管理机制探讨	于泽滨(109)
浅议检察管理工作新体系	
.....	浙江省宁波市鄞州区人民检察院(113)
基层院思想政治工作新探	
.....	河北省石家庄市桥西区人民检察院(117)
加强基层检察院建设的几点体会	陈积山(119)
岗位练兵与基层队伍建设	张仁才(125)
规范化管理提升队伍质量	
.....	江苏省南京市鼓楼区人民检察院(130)

强化技能培训 提高队伍素质	
..... 辽宁省大连经济技术开发区人民检察院(134)	
基层军事检察院建设思考	王炼锋(139)
狠抓“两房”建设 推进基层检察工作	
..... 江苏省南通市人民检察院(142)	
基层检察院学风建设探讨	郑润生(146)
制约基层院发展的几个突出问题	朱济凌(149)
基层检察院建设功在落实	
..... 江西省鹰潭市人民检察院(152)	
谈军事检察院队伍建设的特点	
..... 空军军事检察院(156)	
基层军事检察干部队伍建设探讨	
..... 北京军区军事检察院(160)	

检察一体化篇

建立一体化绩效考核机制 推动检察工作持续发展 ...	
..... 于家欣(165)	
检察一体化的实现方式初探	龙正宗(173)
基层检察院实施“检警一体化”思考	
..... 陈珍建 张宇(176)	
实现检察一体化是检察改革的关键	徐汉明(180)
试析检察一体化的实现方式	崔江西(184)

职务犯罪查处一体化机制的实践与探索	
..... 李乐平 王亚明(188)	

检察官的客观性义务篇

正确理解检察官的客观性义务	何映晓(194)
检察官的职业特点	郭立新(198)
遵循客观性义务 确保公平正义	张智辉(201)
执法新理念:客观性义务	刘佑生(204)

检察业务篇

规范办案流程 强化监督制约	金万新(206)
侦查权与法律监督权并行不悖	黄为民(211)
渎职侵权案件查办机制浅议	周鹏飞(214)
基层检察院职业监督及内部惩戒机制可行性思考	
..... 许跃峰 周云飞 赵龙生(220)	
论逮捕与人权保障的辩证关系	
——兼析如何依法全面、正确掌握逮捕条件.....	
..... 王亚明 刘晓松(225)	
对检察工作中人权保障不力问题的思考	
..... 张逢青(232)	
公安、检察机关分工负责、互相配合、互相制约原则的理解与反思	李继峰(238)

关于遏制刑讯逼供的制度性思考	曹国君(245)
监狱检察法律标准的缺陷、存因及对策	
.....	史国平(252)
试论暂予监外执行及其检察监督制度的完善	
.....	陆成林(257)
浅谈关于“捕诉合一”的几个问题	朱文俊(264)
基层检察院内设机构设置现状与改革 ...	陈朝阳(269)
试论检察起诉工作中的证据审查	孙 浩(274)
检察机关自侦案件收集证据的几点认识和要求	
.....	周宁华(281)

检察文化篇

发展检察文化 繁荣检察事业	刘佑生(287)
基层检察院建设的动力——先进检察文化	
.....	梁 田(291)
坚持理念、制度、载体三位一体 创新检察文化建设 ...	
.....	赵志建(295)
发展检察文化 顺应时代需要	田永生(299)
先进检察文化:检察事业可持续发展的原动力	
.....	王 群(304)
以“文化育检”为依托 不断提升检察队伍管理层次 ...	
.....	苏金森(313)

在推进检察一体化建设中发展检察文化	
.....	邓洪爱(318)
坚持“四个创新” 提升检察文化水平 ...	王维三(321)
检察文学与检察文化	余宗其(324)
我与“基层检察文化”	周思民(327)
检察文化研究的难点与趋向	徐苏林(330)
论检察文化的构建	
.....	湖北省武汉市汉阳区检察院(332)
实施文化育检 提高干警素质	
.....	河南省周口市人民检察院(341)
以先进文化建设为核心 推进检察事业蓬勃发展	
.....	河南省汝南县检察院(348)
在竞争中发展检察文化	刘佑生(354)

传播先进检察文化 为检察事业提供智力支持

(代序)

刘佑生

时间过得真快！转眼就到了2005年“五一”节，《基层基础建设与检察文化建设》经过半年的努力，就要付梓墨印。本书主编柏荣要我写序。我也没什么好说的。但序还是要写的。无奈，只好把2004年在新疆乌鲁木齐市召开的第二届检察长论坛的讲话稿改了改，作为本书的代序。

检察日报社从2003年开始，先后在福建莆田、陕西西安、湖南长沙、江苏常州、浙江绍兴分片召开了第一届检察长论坛，分别就检察机关可持续发展、疑难案例分析等问题进行了广泛研讨，取得初步成果，出版了两本书即《检察事业可持续发展》、《疑案精解》第二集。2004年，经过反复磋商，我们在新疆自治区乌鲁木齐市召开第二届检察长论坛，并确定把基层基础建设作为本次论坛的主题，探讨检察机关基层基础建设的理论问题，交流检察机关加强基层基础工作的经验。

基层基础建设是检察机关常抓不懈的一项基本工作，2004年6月，高检院在青岛开了专门会议，罗干同志、贾春旺检察长都在会上作了重要讲话。我是这样理解的，就字面来讲，“基层基础”实际上是两个不同的概念。《现代汉语词典》解释说，“基层”就是“各种组织中最低的一层”，“它跟群众的联系最直

接”。“基础”一是指“建筑物的根脚”，二是指“事物发展的根本或起点”。

之所以把“基层基础建设”连在一起说，是因为这两个概念所反映出的问题同等重要，而且相互关联。更主要的是，它还揭示了一种哲学内涵：基层的问题往往是带有普遍性的、规律性的问题；基础的东西往往是一些基本知识、基本程序、基本方法、基本原理、基本规律。在基层基础中反映出的矛盾往往是基本矛盾、主要矛盾，它规定着事物发展全过程的本质，并规定和影响着这个过程其他矛盾的存在和发展。因此，没有基层就没有全局，没有基础就没有根本。抓住了基层就抓住了推动全局工作的牛鼻子。基层的工作往往也是基础的工作，抓基层的目的就是为了打基础。只要把基层的问题解决好了，其他一切问题也就迎刃而解；只有把基础打牢了，事物发展才有了坚实的起点。

就检察机关来说，基层基础工作同样是非常重要的。其重要性可以用三个最直观的数字来说明：在全国检察系统中，基层检察院的数量占80%，基层检察院的人数占80%，基层检察院的办案数占80%。检察机关的各项决策、部署和任务，要由基层检察院去贯彻、去落实；检察机关的各项法律监督职能，要由基层检察院去实施、去实现；广大人民群众对基层检察院的执法水平、工作作风和精神状态看得最直接、最清楚。从这个意义上说，基层检察院是全部检察工作的基础，是面向人民群众最直接的“窗口”，是人民群众判断检察机关形象的“晴雨表”。因此，贾春旺检察长反复强调：“只要抓住了基层，就抓住了检察工作的根本；也只有抓好了基层，才能推动检察工作的全局。”

基层基础建设不仅是个十分具体的实践问题，更是一个深层的理论问题。有人形象地将基层检察院的问题归结为“三难”：队伍难带，案子难办，日子难过。这“三难”基本上涵盖了检察机关基层基础建设的诸要素：队伍素质、业务建设、领导体制、执法环境、执法能力、经费保障等。这些基本要素值得我们

去研究、去思索。我认为，抓好检察机关的基层基础建设当前必须研究这样几个基本理论问题：

一是检察官的客观性义务。探讨这一课题，主要是解决执法观念问题。检察官的客观性义务既是一个新提法，也是老生常谈的话题。说它是个新提法，是因为在我国，人们对检察官的客观性义务还不够了解，或者知之不多；说它是老话题，是因为检察官的客观性义务早在一百多年前就体现在了德国的刑事诉讼法典中。德国一直把检察官作为审判前程序的主持人，和主持审判程序的法院一道被赋予“司法机关”的地位。法官和检察官是性质相同的、为发现真实而努力的作者，检察官是官方的“护法人”，而不是当事人。1990年，联合国《关于检察官作用的准则》确认了检察官客观性义务的基本内容：一是不歧视任何人；二是保证公众利益，按客观标准行事；三是对掌握的情况保守机密；四是必要时中止追诉；五是依法保护犯罪嫌疑人的合法权益；六是在受害者的个人利益受到影响时应考虑其观点和关心的问题，按国际法使受害者知悉其权利。我国的法律对此也有明文表述。《检察官法》第八条规定了检察官应当履行的六项义务。《刑事诉讼法》第四十三条也规定得非常明确，检察人员必须依照法定程序收集能够证实犯罪嫌疑人、被告人有罪或者无罪、犯罪情节轻重的各种证据，不得以非法方法收集证据，必须保证证人有客观充分地提供证据的条件。检察官的调查取证工作不应当以完成追诉为惟一目的，而应当站在客观公正的立场上全面收集有利于查明案件真相的各种证据。总之，通俗地说，检察官的客观性义务就是要在追诉犯罪过程中，维护诉讼各方当事人的合法权益，保障人权，维护国家法律统一正确实施。

二是检察一体化。探讨这一课题，主要是解决领导体制、管理体制、执法体制、保障机制等问题。在依法独立行使检察权的时候，可能会在检察机关的领导体制和执法境况上遇到某些尴尬局面，因此探讨检察一体化的问题很有现实意义。检察一体化，

主要是指按照司法管辖的需要划分为不同的层级、不同类别、不同区域的各级检察机关，以及组成检察机关的最基本“要素”——检察官，相互之间应该形成上命下从、相互协调、关系密切的统一的有机整体。具体来说，有两层基本含义：对外是指检察独立，即检察机关依法独立行使检察权，不受法定机关、事项及程序以外的干涉；对内是指业务一体，即检察机关上命下从，统一行使检察权。从世界范围来看，检察权的相对独立已经成为检察制度发展的一种趋势，检察一体化已是当今许多国家构建国家检察制度的一项组织原则。我国的检察制度与大陆法系、英美法系国家存在不同程度的差异，因而我国的检察一体化应具有鲜明的中国特色。探讨我国的检察一体化问题必须站在本土化的基点上，充分考虑本土的宪政体制和法律文化传统，解决好依法独立行使检察权、检令畅通与坚持党的领导和接受人大监督的关系问题，解决好检察机关的业务管理、人事管理、经费保障机制问题，切实增强上级检察机关的权威性和控制力。

三是检察规范化建设。探讨这一课题，主要是解决机制和效率问题。检察机关为正确履行职责必须加强业务规范化建设，坚决灌输规范化管理的理念，把检察工作的方方面面都纳入规范化管理的轨道。没有规范化就没有高质量，没有规范化就没有高效率。最高人民检察院在《人民检察院基层建设纲要》中强调：“必须坚持依法建院，强化规范管理。严格按照法律和制度规范干警行为，规范执法活动，规范各项工作。”检察业务规范化的目的就是为了规范执法行为，提高执法水平，深化执法效果，达到“强化法律监督，维护公平正义”的目标。目前基层检察业务工作的一个突出特点是“人少案多”、“事务繁杂”，不少地方只注重完成工作，轻视规范管理，基层检察人员在履行具体法律监督职能时，往往凭经验、靠直觉，影响了执法的整体效果，甚至影响到国家法律的统一正确实施。因此，严格规范工作程序，探索建立一套结构合理、配置科学、程序严密、制约有效的检察

业务运行机制，是基层院建设的当务之急。

四是检察工作执行力。探讨这一课题，主要是解决落实问题。有本谈论《执行力》的书，是新华社社长田聪明在中央党校讲课时推荐的。我买了一本看了一下觉得有点意思。该书有这样一个观点：“透过执行力，‘想法’变成‘做法’，梦想才能成真。事实上，把一个正确的任务，或者一个正确的策略，彻彻底底完成，从来就是大小企业与政府施政成功的关键。彻彻底底完成任务就是执行力。”又说，没有执行力，就没有竞争力。此论极其精辟。古今中外，每个人、每个组织、每个政府都会经常遇到“知易行难”的问题，再伟大的构想也是需要人将之付诸实践，这一切靠的就是“执行力”。我把这一概念引入检察工作，把“执行力”作为一个理论问题来探讨，目的是给大家提供一些思路。比如，检察机关开展的深化“强化法律监督，维护公平正义”教育活动，以及正在进行的7个专项工作，本是高检院党组审时度势、为解决人民群众反映的热点问题而作出的正确决策，但目前仍有一些地方对这些决策执行不力。这些都反映出执行力不够强、不够彻底的问题。我们应该充分认识到，创新是一种可贵的能力，落实和执行同样是一种可贵的能力。

五是检察文化建设。我在检察机关工作了二十六年。回顾检察机关走过的道路，我深深感到，检察事业的发展得益于检察文化的支撑。要谈检察文化，先得从“文化”开头。什么是文化？这是个相当复杂的问题。可以说，有多少个研究文化的学者就有多少个文化定义。早在1951年，美国人类学家克拉克·洪在《文化、概念和定义的批判性回顾》一书中，就曾研究了欧美文献中169余种文化定义。一般来理解，文化就是人的生活，抽象地说，文化既有意识形态性，又有非意识形态性；既含有精神文明、精神文化的概念，又含有物质文明、物质文化的概念。为了促进检察文化的发展，检察日报社在山东乳山市召开了《在竞争中发展检察文化》研讨会。经过广泛讨论，与会者一致认为，

检察文化是指检察官在行使宪法和法律赋予的职权的过程中形成的价值观念、思维模式、道德准则、精神风范等抽象的精神成果，乃至包括信息化及科技强检在内的检察机关物质建设成果。简单地说，检察文化是检察机关在检察实践中创造的制度文化、精神文化、物质文化的总和。因此，我们要针对检察官的职业特点，造就先进的检察文化，从而使检察官成为具有良好政治修养、法律素质和正义感的职业群体。我们提出这一理念并经新闻单位传播后，受到各级检察机关的积极响应。

我希望通过本书的出版，有更多的人来研究检察机关的基层基础建设和检察文化，以促进检察事业的发展。

以创新为动力 加强基层院执法能力建设

严正华

检察机关是国家的法律监督机关，承担着维护社会公平正义的重任。能否胜任这一神圣的使命，关键是执法能力强不强，能否正确有效地行使好检察权。所以，提升基层院建设水平，确保公正执法，核心是基层院的执法能力建设。为认真贯彻党的十六届四中全会精神，我们将以基层院建设为重点，以体制创新为突破口，以制度创新为保障，以执法能力建设为核心，全面提升检察工作水平。

一、以体制创新为突破口，积极推行检察官专业化建设

党的十一届三中全会以后，我国的工作重点发生了战略性的转移，特别是随着社会主义市场经济的发展和依法治国方略的提出，与原有计划经济体制下形成的司法制度的冲突越来越明显。无论是市场经济还是依法治国，都非常强调法在经济发展和社会管理中的作用，检察机关作为法律的守护者，确保法制的正确统一实施是义不容辞的责任。但由于特定的历史原因，检察官来源有很大一部分是从不具备法律专业知识的其他行业人员中录用，缺乏法律专业知识，更缺乏法律工作的经验。检察官整体上素质不高，很难准确地适用法律、认知事实和对案件进行公正地处理。这种检察官职业非专业化的现状导致法律权威受到影响，适用法律的过程缺乏严谨，与依法治国的要求还有一定差距。为

此，我们把检察官专业化建设作为提高检察队伍整体素质、保障公正执法的必由之路，并做了许多有益的探索。

经过深入的研究论证，我们认为，检察官职业是一门特殊的职业，有其内在规律性。首先，检察官所行使的检察权具有特殊性，这一权力在最高权力之下和行政权、审判权共同组成国家的权力体系，维护着社会的公正和秩序。其次，检察权是适用法律解决社会矛盾，确保国家法律正确统一实施，实现社会公平和正义的权力，是社会正义的守护神。第三，对检察官素质要求独特。要求行使检察权的检察官必须具备专业的知识结构，深厚的法律功底，丰富的检察工作经验和崇高的职业道德。第四，检察职业的司法性要求检察官具有独特的思维方式，是运用专业术语即“法言法语”，根据专门的逻辑方式进行观察、思考和判断。这一特殊性成为我们进行检察官专业化建设的理论基础，并根据这种特殊规律，建立起结构合理、权责明确、运行高效，符合检察特点和各地特色的机构模式、人事管理模式、职能配置运行机制、机关管理体制，围绕如何提高检察官执法能力和充分发挥检察官作用设计实施方案。

这一方案有两方面基本含义：一是根据检察官职业的特点，依据法定的条件和程序，选拔真正能够胜任的人员担任检察官，彻底改变“只要在检察院谁都是检察官”现象。二是建立和完善检察官职业的保障机制和适应检察官职业特点的管理体制。其基本内容由检察人员的分类、检察官的职业准入、检察官的职业保障、检察官的职业监督等四个方面组成。一是检察人员的科学分类。即明确检察官是做什么的。根据司法规律，我们把检察官职业看作是专门从事法律适用的特定工作。根据《宪法》、《检察院组织法》和《检察官法》的规定，检察官是配置于检察机关专职行使检察权的人员。因此，现有检察人员应按照合理的比例分为检察官、检察事务官、检察行政官三类。通过分类理顺检察院内部检察官与其他各类检察辅助人员和行政管理人员的关