

司法改革报告

中国的检察院、法院改革

◎主 编 孙 谦 郑成良



法律出版社
LAW PRESS

司法改革报告

教育部人文社会科学重点研究基地重大科研项目

项目名称：司法法理与当代中国司法制度改革问题研究

项目批准号：02JAZJD820003

中国的检察院、法院改革

◎主 编 孙 谦 郑成良

◎副主编 胡卫列 金俊银



法律出版社
LAW PRESS

图书在版编目(CIP)数据

司法改革报告——中国的检察院、法院改革/孙谦,郑成良主编. —北京:
法律出版社, 2004. 10

ISBN 7-5036-5170-9

I. 司… II. ①孙…②郑… III. ①检察机关—体制改革—研究—中国
②法院—体制改革—研究—中国 IV. D926

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 104942 号

©法律出版社·中国

责任编辑/郑 导 缪玉蓉

装帧设计/于 佳

出版/法律出版社

编辑/法学学术与综合出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/莱芜市圣龙印务书刊有限责任公司

责任印制/陶 松

开本/787×960 毫米 1/16

印张/27 字数/429 千

版本/2004 年 11 月第 1 版

印次/2005 年 7 月第 2 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

电话/010-63939796

网址/www.lawpress.com.cn

传真/010-63939622

法学学术与综合出版分社/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

电子邮件/xueshu@lawpress.com.cn

读者热线/010-63939690

传真/010-63939701

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里法律出版社综合业务楼(100073)

传真/010-63939777

客服热线/010-63939792

网址/www.chinalawbook.com

电子邮件/service@chinalawbook.com

中法图第一法律书店/010-63939781/9782

中法图北京分公司/010-62534456

中法图上海公司/021-62071010/1636

中法图苏州公司/0512-65193110

中法图深圳公司/0755-83072995

中法图重庆公司/023-65382816/2908

中法图西安分公司/029-85388843

书号:ISBN 7-5036-5170-9/D·4888 定价:48.00 元

前 言

继党的“十五大”将“依法治国”作为党治理国家的基本方略并提出“推进司法改革”的方针后,党的“十六大”进一步明确提出“推进司法体制改革”,“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,进一步健全权责明确、相互配合、相互制约、高效运行的司法体制。从制度上保证审判机关和检察机关依法独立公正地行使审判权和检察权”,并从完善诉讼程序、解决执行难、改革司法机关的工作机制和人财物管理体制、加强对司法工作的监督、建设司法队伍等方面提出了司法体制改革的具体要求,目的是使“社会主义司法制度必须保障在全社会实现公平和正义”。

在我国,司法改革主要包括司法程序、司法机关以及司法体制的改革。就司法机关改革而言,主要包括审判机关和检察机关的改革(在我国,司法机关包括人民法院和人民检察院。因此,我国的司法改革主要是针对审判机关和检察机关的改革)。本书在体例上分为上下两篇,上篇为“中国的检察院改革”,下篇为“中国的法院改革”。但这并不意味着司法改革的顺利进行只需依靠人民法院和人民检察院的努力,也不意味着司法改革仅限于审判机关的改革和检察机关的改革。事实上,司法改革是一个复杂的社会系统工程,涉及面极其广泛,即使在审判机关和检察机关改革问题上,也有许多问题需要进一步研讨。本书限于篇幅,不可能面面俱到,只能择其要者而言之,至于与司法体制改革相关的其他一些问题,并非不重要,只是就本书的目的,在安排上从略。

理论是实践的先导。司法改革的实践同样离不开司法理论的指导。近年来,我国法学界和司法实务界对司法改革的相关理论进行了广泛的研讨,取得了大量可喜的理论成果。但如何将这些理论成果同我国特殊的国情相结合,在借鉴国外有益经验的基础上,针对我国司法体制中存在的问题,提出解决的思路和意见,为我国的司法改革提供理论支持和

智力帮助,这也正是本书的目的所在。需要说明的是,本书是孙谦教授、郑成良教授主持的教育部人文社会科学重点研究基地 2002—2003 年度重大项目《司法的法理与当代中国司法制度改革问题研究》的系列成果之一,也是国家检察官学院、国家法官学院的合作项目之一。尽管本书的合作者大多来自司法机关,但作为项目研究的参与者,在本书中所表达的观点并不代表任何机构和单位,也不意味着每位作者的观点在项目合作者之间得到了一致同意。也许书中的有些观点还不够成熟,但作者勇于探索和勇于创新的精神是值得肯定的。我们也希望本书的出版能够抛砖引玉,并对我国司法改革的推进起到一定的积极作用。

孙 谦 郑成良

2004 年 6 月 22 日

目 录

前言

【上篇 中国的检察院改革】

中国检察体制改革论纲	童建明 万 春 /	3
引言		3
总论 检察体制改革是中国特色检察制度的自我完善 和发展		4
一、中国特色检察制度的理论基础和确立依据		4
二、中国检察权的性质、特点和作用		15
三、以强化法律监督为纲改革完善中国检察制度		20
分论 完善中国特色检察制度的改革建议		22
四、完善对检察机关职务犯罪侦查工作的监督和制约,保 障依法正确行使侦查权		22
五、完善刑事诉讼监督程序,增强法律监督实效		36
六、完善对民事、行政诉讼的法律监督,维护社会公平和正 义		42
七、完善检察机关的领导体制和人财物管理体制,从制度 上保证检察机关依法独立公正地行使检察权		51
八、完善检察官管理体制,提高检察官整体素质和执法水 平		55
九、完善检察机关的机构设置,充分发挥派出检察院的职 能作用		58
宪政视野中的司法制度及其改革	詹复亮 /	60
一、我国的司法制度在不断探索中逐步由传统向现代转型		60

二、各国司法制度的建立和发展立足于各自的国情并逐渐呈现出既排斥又融合的趋势	/ 65
三、构建我国小康社会的司法制度必须符合民主宪政要求和党的长期执政需要	/ 74
论检察机关的职务犯罪侦查权	王建明 詹复亮 / 85
一、职务犯罪侦查权由检察机关行使是适宜的	/ 85
二、进一步加强对职务犯罪侦查权运行的监督	/ 97
三、职务犯罪侦查权的完善和健全	/ 99
论职务犯罪的侦查协作机制及其完善	薛伟宏 / 102
引言	/ 102
一、职务犯罪侦查协作机制的概念、特征和类型	/ 104
二、职务犯罪嫌疑人潜逃、外逃的现状	/ 106
三、职务犯罪侦查协作机制的现状、规则和不足	/ 108
四、检察机关的对内协查机制及其完善	/ 121
五、检察机关的对外协查机制及其完善	/ 131
六、检察机关协查成果(证据材料)的证明力和证据效力问题	/ 145
结语	/ 154
完善民事诉讼监督制度研究	张步洪 / 156
一、民事诉讼监督的主要问题	/ 157
二、完善民事抗诉与再审制度	/ 161
三、完善对程序违法和审判人员的法律监督机制	/ 168
检察官管理体制改革探究	童建明 王利民 / 173
一、建设高素质的检察官队伍必须着眼于体制改革和制度创新	/ 173
二、建立科学的检察官分类管理制度	/ 176
三、完善职业准入和遴选制度,为检察官队伍专业化提供制度保证	/ 179
四、完善领导干部管理体制和检察官职业保障制度,保证检察机关依法独立公正地行使检察权	/ 181

【下篇 中国的法院改革】

中国法院体制改革论纲	邵文虹 蒋惠岭 /189
一、总论:兼谈影响司法体制改革的几项因素	/189
二、法院产生体制与法院设置改革	/200
三、诉讼程序制度改革和完善	/214
四、法院的司法行政管理体制的改革	/226
论司法公正与法院司法制度改革	占云发 王纳新 /236
一、实现司法公正的根本出路在于改革现行司法制度	/236
二、司法公正的内涵与标准	/237
三、司法公正与司法制度的关系	/241
四、我国实现司法公正所存在的制度障碍	/244
五、围绕司法公正深化法院司法制度改革	/247
试论我国专门法院设置的改革	管育鹰 /252
引言	/252
一、现有专门人民法院的设置改革	/253
二、设立新的专门人民法院	/254
三、对其他一些专门法院设立可能性的评价	/263
结语	/264
法院管理体制之症结及改革	乔生彪 /265
一、现行法院管理体制症结之所在	/265
二、新型法院管理体制构想	/270
从合议制预设要求看我国合议制的缺陷与改革原则和目标	余 亮 /276
一、合议制作为审判制度在世界各国法院审判组织中的运用	/277
二、合议制正常运行所需要的预设要求和制度支持	/278
三、以审判独立、司法公正的现代诉讼理念为批判的武器	/279
四、在评价中国合议制度现状的时候,应以理性的眼光去 观察和审视	/280

五、我国合议庭制度改革的目标	282
我国独任制审判运行机制的瑕疵与改革	朱嘉斌 尹学新/287
一、实践与问题	288
二、制度与弊端	290
三、学习与借鉴	292
四、改革与完善	295
审判监督与再审的司法定位	王秀叶/297
引言	297
一、制度的困惑	298
二、问题的根源	298
三、解决的途径	302
结语	308
中国陪审制度的存废问题研究	李成斌/309
一、中国陪审制度的历史沿革	309
二、中国陪审制度的现状和存在的问题	311
三、中国陪审制度的存废之争	315
四、完善中国陪审制度的主要内容	318
宪法诉讼制度研究	樊 军 王亚琴/322
一、宪法诉讼的含义	322
二、建立宪法诉讼制度的必要性与可行性	324
三、宪法诉讼制度模式的选择	325
论我国民事执行	崔建国/329
一、正确把握民事执行权的性质	330
二、加强执行监督、改革和完善执行监督	332
三、完善民事执行立法	333
四、更新执行工作理念,加强执行工作管理	335
关于司法经费保障体制改革的若干问题	郭纪胜/337
一、基本情况	337

二、原因分析	/338
三、造成的后果	/339
四、改革的目标和理由	/341
着眼“两个能力”遴选优秀法官的思考	王 立/345
引言	/345
一、法官权利能力——法律设定(授予):以公正为底线	/346
二、法官行为能力——标准问题(达到):提高起点制约	/349
结语	/352
法官的保障制度研究	刘 静/353
引言	/353
一、司法独立与法官独立之内涵	/355
二、法官的身份保障	/358
三、法官选任资格和方式	/361
四、法官薪俸保障	/364
五、法官司法豁免权的保障	/368
结语	/370
论人民法院书记员管理制度改革	陈海光 金俊银/371
一、现行书记员管理体制的困境	/372
二、人民法院书记员管理体制改革的重大意义	/373
三、进行书记员管理制度改革应遵循的原则	/375
四、书记员管理体制改革的内容设计	/376
五、实施书记员管理制度改革应注意的几个问题	/378
监督与司法公正——基于实证调研的分析	
..... 郑成良 袁登明 吴光荣/380	
一、当前司法存在什么样的监督:对司法监督的现状考察	
与分析	/381
二、司法是否需要监督:我国现行司法监督模式的理论思考	/386
三、司法需要什么样的监督:如何构建我国的司法监督机制	/392

人大监督法院工作若干问题研究	王亚琴 樊 军 /398
一、个案监督问题	/399
二、报告工作问题	/402
三、对法官的监督问题	/406
司法改革视野中的新闻自由与审判公正独立	吕 芳 /410
一、旧话重提	/410
二、新闻自由之维度及其对法院独立公正审判的影响	/411
三、平衡新闻自由和审判公正独立冲突的域外经验	/413
四、司法改革应做的选择	/416

上篇

中国的检察院改革

中国检察体制改革论纲

童建明 万 春*

目 次

引言

总论 检察体制改革是中国特色检察制度的自我完善和发展

一、中国特色检察制度的理论基础和确立依据

二、中国检察权的性质、特点和作用

三、以强化法律监督为纲改革完善中国检察制度

分论 完善中国特色检察制度的改革建议

四、完善对检察机关职务犯罪侦查工作的监督和制约,保障依法正确行使侦查权

五、完善刑事诉讼监督程序,增强法律监督实效

六、完善对民事、行政诉讼的法律监督,维护社会公平和正义

七、完善检察机关的领导体制和人财物管理体制,从制度上保证检察机关依法独立公正地行使检察权

八、完善检察官管理体制,提高检察官整体素质和执法水平

九、完善检察机关的机构设置,充分发挥派出检察院的职能作用

引言

检察体制改革,是我国政治体制改革和司法体制改革的重要组成部分。党的十四届三中全会明确提出改革、完善司法制度的要求;党的“十五大”提出要继续推进政治体制改革,进一步扩大社会主义民主,健全社

* 童建明:最高人民检察院检察员,政治部副主任;万春:最高人民检察院侦查监督厅副厅长。参加本文研究和撰写的还有最高人民检察院的高景峰、张步洪、詹复亮等同志。

会主义法制,依法治国,建立社会主义法治国家,并特别强调要推进司法体制改革;党的“十六大”提出,推进司法体制改革,司法制度必须保障在全社会实现公平和正义。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,进一步健全权责明确、相互配合、相互制约、高效运行的司法体制,加强对司法工作的监督。党的“十五大”和“十六大”都要求从制度上保证审判机关和检察机关依法独立、公正地行使审判权和检察权。依照这些要求,检察机关积极探索,从群众反映最突出、要求最强烈的问题入手,从制约司法公正的环节入手,立足检察工作实际,着眼于司法工作全局,加强了体制改革研究和工作机制创新两个方面工作,推出和试行了一系列改革举措,逐步建立健全适应社会主义市场经济体制和依法治国要求、符合检察工作特点和规律的检察管理体制、工作制度和工作运行机制,使中国特色的社会主义检察制度不断完善。但是,也不能不看到,当前关于检察体制改革的理论与推进司法体制改革的要求还不相适应,关于检察体制改革的深层次、有见地的理论研究成果尚不多见,制约了检察改革的探索实践。正如有的同志所指出的,在围绕着司法改革和建设社会主义法治国家的讨论中,人们对审判制度给予了相当的关注,而作为现代司法制度重要构成部分的检察制度却不同程度地被边缘化了。一些观点把中国检察制度的局部问题放大了,甚至把检察机关的法律监督与司法独立原则对立起来。因此,在司法改革中,中国检察制度被认为是缺少制度正当性的一种设计,应当进行彻底的改造。检察制度正面临着如何证成其合理性和寻求发展方向的重大挑战。^① 本文拟就这一课题,围绕中国检察体制的理论基础、改革目标和具体改革方案等问题作一论述。

总论 检察体制改革是中国特色检察制度的自我完善和发展

一、中国特色检察制度的理论基础和确立依据

检察制度作为人类文明发展到一定阶段的历史产物,为当今各国所普遍确立。应当说,几乎没有哪个国家不设立检察机关。然而,由于各国的国家性质、政权组织形式和法律文化传统等方面的不同,其检察制

^① 参见孙谦:“中国的检察改革”,载《法学研究》2003年第6期。

度的特色也就不同。同样,作为典型的英美法系国家,美国检察机关与英国检察机关在机构设置、权限范围等方面就有许多不同。英国甚至在1985年以前并没有设立一套比较完整的检察系统。大陆法系国家检察机关一般都强调检察官的“法律守护人”的角色定位和维护法律的客观性义务,有许多共性,但是在具体设置和权限上也有所不同。

中国检察制度是在吸取中国历史上政治法律制度的精华,继承新民主主义革命时期检察工作优良传统,借鉴前苏联检察制度和其他国家尤其是大陆法系国家检察制度的基础上,按照列宁的法律监督思想,适应人民代表大会制度的需要而确立的,它既具有与其他国家检察制度的共同之处(如担负一定侦查职能和公诉职能等),又具有鲜明的作为国家法律监督机关的中国特色。比较其他国家的检察制度,中国检察制度的特色主要体现在以下几个方面:一是检察机关必须接受中国共产党的领导;二是检察机关是人民代表大会之下,与行政机关和审判机关并行的国家机构,由人民代表大会产生,对其负责,受其监督;三是宪法和法律明确规定检察机关是国家的法律监督机关,其通过依法独立履行公诉、职务犯罪侦查和诉讼监督等职能,维护国家法律的统一正确实施;四是检察机关与公安机关、人民法院在办理刑事案件中,实行分工负责、互相配合、互相制约的原则;五是检察机关实行最高人民检察院领导全国各级人民检察院,上级人民检察院领导下级人民检察院的领导体制。

从建设社会主义法治国家的角度来看,这样一种检察制度是否具有充分的合理性与理论和现实依据呢?

在司法改革研究中,有的同志针对我国检察机关的宪法地位和法律监督性质,对其设立的重要理论依据之一——列宁的法律监督思想提出质疑,认为“这种以个别领导人的一篇文章,而不是经过科学论证而产生的检察机关设置,究竟有多少理论依据”。^①还有的同志认为,检察机关享有法律监督权并不是一种科学的权力配置模式。理由之一是,这种模式与法治社会国家权力配置的基本原理相悖,检察机关的法律监督权成为第四种高高在上的国家权力,并且没有制定相应的制衡机制,导致其在实际上成为一种绝对的、难以受任何权力制约的国家权力。该同志建议重新确立人民代表大会依法享有法律监督权的惟一主体资格,废除检察机关的法律监督权。^②当然,也有不少同志撰文回应上述质疑和观点,

① 参见夏邦:“中国检察院体制应予取消”,载《法学》1999年第7期。

② 参见郝银钟:“检察权质疑”,载《中国人民大学学报》1999年第3期。

认为中国检察体制的设置是符合中国的国体、政体和依法治国实际的,它需要改革,但不能从制度上予以取消。对于这些关乎中国检察体制根基的重大问题的质疑和争论,如果不从理论上加以正确分析,势必影响到检察体制改革的方向。

我们认为,中国检察体制的确立,不仅具有深厚的理论基础,而且具有深刻的现实依据,应当说,它是一种历史的选择。中国检察制度的上述特色,不仅与我国的政权性质、政治体制和基本国情相适应,也集中体现了我国在民主法制建设进程中积累的一些行之有效的经验。在司法体制改革中,应当坚持和发扬这些经验,巩固和发展中国特色的社会主义检察制度。

回顾新中国检察事业 50 多年的发展历程,我们可以得出以下四个基本认识:

(一)现行的检察制度,是以马克思主义关于国家与法的理论为指导建立和发展起来的

从建国以来历次修改《宪法》和《人民检察院组织法》等法律的过程看,现行检察制度的确立,充分贯彻了人民民主专政理论、人民代表大会制度理论、民主集中制理论和列宁的法律监督思想。应当说,我国检察制度的理论基础是比较坚实的。其中,人民民主专政理论赋予了检察机关维护中国共产党的领导和社会主义制度,对于叛国案、分裂国家案以及严重破坏国家的政策、法律、法令、政令统一实施的重大犯罪案件行使检察权的重要政治责任;人民代表大会制度理论赋予了检察机关与行政机关、审判机关并行,并均由人大产生、对人大负责、受人大监督的相对独立的宪法地位;民主集中制理论确立了检察机关的内部和外部领导体制及行使职权的基本原则;而列宁的法律监督思想,即检察机关的职权应是维护国家法制统一的指导思想,则是我国检察制度最为直接的理论基础。因此,有观点认为,这些基本理论不仅仅是法律问题,更是十分重大的政治问题,它们直接构成当代中国检察制度的政治和法律理论基础,对检察机关宪法地位和根本性质的质疑,将无法绕开对这些理论的重新审视和评价。如果没有充分的论证对上述基本理论提出质疑,而仅从检察权本身的一些弊端性枝节出发,从诉讼领域的某一规律出发,就轻易否定检察机关和检察权,是缺乏说服力的。列宁提出的法律监督理论的原因和所要解决的问题在中国同样存在。法制的发达、违法违纪现象的普遍存在以及地方保护主义的影响,使人们倾向于得出在中国只能加强法律监督而不是削弱法律监督的结论。因此,列宁提出的加强检