

Z

G

中国检察

ZHONG
GUO
JIAN
CHA

第五卷

张智辉 谢鹏程 主编

现代执法理念与检察业务改革

3A120

中国检察出版社

C

中国检察

(第五卷)

——现代执法理念与检察业务改革

张智辉
谢鹏程 主编

图书在版编目 (CIP) 数据

中国检察.第5卷,现代执法理念与检察业务改革/
张智辉,谢鹏程主编. —北京:中国检察出版社,
2004.7

ISBN 7-80185-269-9

I. 中… II. ①张… ②谢… 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 (2004) 第 067310 号

中国检察(第五卷)

——现代执法理念与检察业务改革

张智辉 谢鹏程 主编

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.zgjcbs.com)

电子邮箱:zgjcbs@vip.sina.com

电 话:(010)68658767(编辑) 68650015(发行) 68636518(邮购)

经 销:新华书店

印 刷:北京鑫海金澳胶印有限公司

开 本:A5

印 张:23.375 印张

字 数:646 千字

版 次:2004 年 8 月第一版 2004 年 8 月第一次印刷

书 号:ISBN 7-80185-269-9/D·1250

定 价:45.00 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

卷 首 语

高检院检察理论研究领导小组于2004年4月7日至9日在广西南宁召开了第五届全国检察理论研究年会。年会的主题是“执法理念与检察业务工作机制的改革”。会议结合新世纪新阶段建设社会主义政治文明和检察工作实际,围绕“强化法律监督、维护公平正义”,研究和探索适应时代发展需要的执法理念和符合检察工作规律的业务工作机制,为检察机关提高执法水平和办案质量提出了一系列建设性意见。

2003年10月,向全国检察系统和法律院校发出了征集论文的通知和选题,截止到2004年2月10日,共收到论文763篇,以内容有新意和论证符合学术规范为标准,评选出了65篇优秀论文(一等奖10篇、二等奖25篇和三等奖30篇,详见附录。因篇幅所限,本文集仅收入了获得一、二等奖的35篇论文),并邀请获奖论文的作者参加了会议。除了优秀论文作者外,本届年会还特别邀请了中国政法大学终身教授、中国法学会诉讼法学研究会会长陈光中,北京大学教授、中国法学会诉讼法学研究会副会长汪建成等4位著名专家学者,以及全国各省级检察院的研究室主任、部分省级检察院检察官协会秘书长和2003年度高检院重点课题组代表参加会议。

高检院副检察长、高检院检察理论研究领导小组组长孙谦同志出席了本届年会,并在会议上作了题为《求真务实,推动检察理论繁荣发展》的报告。高检院检察理论研究领导小组副组长、检察理论研究所所长张智辉作了《2003年检察理论研究报告》,广西壮族自治区党委副书记彭祖意、区人民检察院检察长郭永运出席了开幕式并致词。高检院检察理论研究领导小组成员和有关业务部门

负责人戴玉忠、石少侠、姜伟、童建明、万春、李忠诚、穆红玉、唐宝森等参加了会议。湖南省人民检察院原检察长李志辉，广西区院副检察长石然龙、蒋浦等也参加了会议。

会议采取大会报告和小组讨论两种方式交替进行。大会报告为时两天，先后进行了四项议程：一是孙谦副检察长作题为《求真务实，推动检察理论繁荣发展》的报告；二是对获得 2003 年全国调研优秀成果奖和年会优秀论文奖的个人进行表彰并颁奖；三是法学界著名学者陈光中、何家弘、宋英辉和汪建成等四位教授，先后作了题为《刑事诉讼法再修订中有关检察工作的若干问题》、《检察环节的证据运用》、《两大法系检察制度比较》、《起诉自由裁量权问题》等学术报告；四是高检院 2001 年度十四个重点课题组的代表分别报告了课题的进展情况和研究成果。小组讨论为时半天，分为四个专题组进行，即（1）检察人员的执法观念，（2）自由裁量权与内部监督机制，（3）办案质量与管理模式，（4）人民监督员制度与外部监督机制。大会结束时，张智辉代表高检院检察理论研究领导小组进行了大会总结。会议期间，孙谦副检察长主持召开了省级检察院研究室主任座谈会，张智辉秘书长主持召开了检察官协会秘书长座谈会。

本届年会有三个显著特点：一是各级检察机关对本届年会很重视，与会人员较多，会议规模空前。除了来自全国各地的检察人员和专家学者共 201 人外，广西壮族自治区各级检察机关的检察理论研究骨干 100 余人列席了会议。二是与会论文紧密结合检察工作实际，质量较高。检察系统的论文作者主要来自检察工作第一线，有着丰富的实践积累，并在此基础上进行了调查研究和理论思考，表现出一定的学术水准，代表了全国检察系统的理论研究力量和研究水平。三是陈光中等四位法学专家所作的学术报告，开阔了研讨的视野，提高了年会的学术水准和学术含量，加强了检察系统与学术界的联系。

与会者认为，本届年会信息量大，讨论得比较深入，取得的理论成果对检察工作具有很强的指导意义。有的与会者表示，平时局

限于本地区、本单位的办案，与外界的学术联系较少，更没有与一流学者直接联系和面对面交流的机会，能参加这次年会感到机会难得、非常荣幸。有些与会者说，年会上的讨论和交流使我们认识到自己的研究水平和研究成果的不足，对我们今后的理论研究是一种鞭策和督促。

一、专家学术观点

在本届年会上，著名法学家陈光中教授、何家弘教授、汪建成教授和宋英辉教授分别就刑事诉讼法再修订中与检察工作有关的问题、检察环节中的证据运用、起诉裁量权和两大法系检察制度的比较等问题作了学术报告，他们提出的主要观点如下：

（一）刑事诉讼法再修订中有关检察工作的若干问题

1996年修订刑事诉讼法至今已经7年了，再修订是时代发展的需要，是实践发展的需要，也是与国际接轨的需要。再修订将会在完善刑事司法、人权保障等方面起到很重要的作用。再修订的目标应当是，制定一部比较现代化的、比较完整的刑事诉讼法。所谓比较现代化，是说不落后，大致符合国际标准。所谓比较完整，是说条文要达到500条以上。条文太少不解决问题，原则性的规定太多会造成执法中的困难。世界各国的普遍情况是刑事诉讼法条文多于刑法条文。再修订要把公、检、法颁布的好的司法解释包容进来，以免新法一出来各家又纷纷搞司法解释，造成重复和抵触。再修订工作大抵要三年左右时间，是不容易的，需要各方面配合，也是我们共同的任务。

关于检察机关的职能定位。这个问题涉及检察机关的性质和职责在刑事诉讼法中如何体现。关键是“法律监督”的性质变不变。这要从两个方面来看，一是从理论、宏观层面看，这个定位科学与否；二是从宪法、宪政的层面看，宪法已经规定了，在没有改变的情况下，刑事诉讼法的立法如何办？理论上比较复杂，全世界大多数国家把检察机关作为公诉机关，只有少数几个国家同我国的情形相似。在我国，公诉也具有法律监督性质，检察机关的定位与国

体、政体联系在一起。在三权分立体制下，法院是独立的，不受监督，靠自我内部调节，检察机关既不监督司法，也不监督行政。我们的大前提是人民代表大会制度。人大要监督一府两院，除了人大的监督之外，还要有一个专门的法律监督机关。不管它是否来源于列宁思想，我们要具体地分析其利弊。现在检察机关监督的重点是公安、法院、监狱，而不是所有的国家机构。到底是有这么个监督好，还是没有好？需要研究，不能说取消了，变成了公诉机关就好。陈光中教授认为，从实践经验看，有监督比没有监督要好些。包括民事诉讼、行政诉讼，不能说靠法院自我内部调节就能解决全部问题。问题主要在于，监督法院、公安的职能与公诉职能、自诉职能相矛盾、不协调。一些同志提出取消监督的理由是检察机关属于公诉机关。公诉是核心职能，侦查是公诉派生性的。如果没有公诉，单独设置法律监督机关的必要性不大。现在要考虑公诉与其他职能的协调。我们的法律监督应解释为狭义的概念，公诉有法律监督性质。陈光中教授主张，检察机关是公诉机关，同时兼有法律监督的职能。现在检察机关既有公诉职能，又有侦查职能，还有监督职能，如何协调？这次修宪没有改变检察机关的定位，近期内再要改变宪法有关条款是不容易的。陈光中教授说，从司法的角度来看，检察机关是准司法机关，如检察系统的垂直领导就不是司法机关的特点。

关于检察机关与公安、法院的关系。三机关分工负责、相互配合、相互制约，这一条要不要？宪法没有变，刑事诉讼法的再修订就不能丢掉它。检察与公安的关系，有两种模式，一是分立，二是一体化。在英美法系，大多数国家是分立，但又相互联系，既不是一体化，也不是监督关系。英国最近的白皮书《所有人的正义》就讲，三个机关各自独立。在大陆法系，检察机关对侦查机关有指挥和控制权，但涉及人身自由的，由法院决定。这两种模式各有利弊，大陆法系的指挥领导关系使起诉更加顺当、效率更高。英美法系的模式使审查起诉更客观一些。不能说哪一种模式明显地优于另一种模式，现代化也不意味着接受某种模式。陈光中教授说，他不

赞成侦检一体化的观点，但是，现有体制是可以作些调整的。现在的问题是，警察的权力太大，需要加强控制，但并不要检察机关来指挥和领导。陈光中教授主张，现行体制基本不变，但要加强对公安的控制和制约。检察机关不是单纯的打击犯罪的机关，还有“客观义务”。要防止丧失监督的地位，既要监督打击不力现象，又要监督侵犯人权的现象。例如，既要监督该立案而不立案的情况，也要监督不该立案而立案的情况。有人主张取消刑事诉讼法第8条，即关于对整个刑事诉讼进行检察监督的原则。陈教授认为，宪法没有改，刑事诉讼法就不能取消这一条。

关于强制措施。对于监视居住，陈光中教授认为它本身就处于很矛盾的状态，别人在家里，公安机关很难监视。建议改为取保候审，取消监视居住。对于拘留，现在实际上延长到了37天，扩大化了，陈光中教授认为，拘留是紧急情况下的羁押措施，超过30天就不利于保障人权。对于逮捕，从理论上讲，应当全部交给法院审批，但是，在检察机关法律监督性质不变的情况下，这样做是不合适的。自侦与批捕不分是不利于监督制约的，陈光中教授主张，自侦案件的批捕权交给法院，同时，批捕法官不参与法庭审理。如果仍然保留检察机关审批，那就要改革程序，应在检察环节建立听证程序，使其具有司法性质，更加司法化。对于控辩关系，它关系到公平和正义，辩护就是要说有利于当事人的话，不必公正。在法庭上，控辩双方要尽量保持平等对抗，但是在审前程序中，如何对待，应有原则性或较大的区别。检察机关要认真履行客观公正的义务。

（二）证据制度和证据运用问题

陈光中教授在其学术报告中讲了证据制度的改革和建设问题，主要涉及沉默权、非法证据排除和证明标准问题。关于沉默权，陈光中教授主张，引入相对沉默权制度，即像英国那样除少数犯罪外，应承认沉默权。关于非法证据排除问题，陈光中教授主张，非法言词证据要一概排除，非法实物证据相对排除或自由裁量排除，不必一概排除。关于证明标准，陈光中主张，逮捕的证明标准应介

于立案与起诉之间：有证据证明有重大犯罪嫌疑，可能性在 80%—90% 之间。起诉的证明标准与判决的证明标准要基本一致，但要求有罪判决率达到 100% 是不正常的，通过撤诉等措施达到上述目标也不正常。

关于证据的运用，何家弘教授认为，全部检察工作都是以证据为基础的。检察机关认定案件事实，必须以证据为本。检察人员要提高证据意识，运用证据要实现“四化”。办案人员运用证据是一种逆向性思维，即从今天的事实认识昨天的事实，从结果认识过程。任何记录都有其局限性、片面性。检察人员要加强发现证据的意识、收集证据的意识、保全证据的意识和使用证据的意识。所谓运用证据要实现的“四化”，是指法治化、科学化、文明化和规范化。关于“零口供”问题，何家弘教授认为，把已有的口供视为零，然后审查其他证据是否构成证据链，这是一种很好的证明方法，但是，如果完全排除口供，是不合法的，因为口供是法定证据的一种。

（三）起诉自由裁量权问题

在现代检察制度产生的初期，检察职能刚刚从审判职能中分离出来，追诉权也面临着接受监督制约的问题，因而出现了起诉法定主义原则，即符合法定条件的案件，检察机关必须起诉，没有自由裁量权。由于轻刑化和非犯罪化思潮、恢复性刑法观念等思想对各国刑事法律和刑事政策的影响，现代刑事诉讼法大多确立了起诉便宜主义原则，即对于一部分不符合法定的公诉条件而不应追究刑事责任，或者从维护公共利益、预防犯罪、诉讼经济等因素的考虑，没有必要提起公诉的案件，检察机关可以决定不起诉。

汪建成教授认为，在我国实行起诉便宜主义原则有五个方面的意义：一是缓解司法资源不足；二是作为污点证人制度的配套制度；三是作为控辩协商制度的配套制度；四是体现了对侦查的监督；五是办案讲究社会效果，体现执法为民的精神。汪建成教授指出，目前我国，酌定不起诉的使用率较低，许多省市严格控制在 4%、5% 左右，与审查起诉的案件总数相比，可以说是微乎其微。

这种情况的发生，主要有两个方面的原因，一是受传统的起诉法定主义原则的影响，公众对刑罚功能的理性化认识不够，普遍认为不起诉就是放纵犯罪嫌疑人，就是打击不力，因而司法机关一般不敢大胆的行使起诉裁量权，甚至有意无意地限制不起诉的使用。二是立法对酌定不起诉规定了严格的条件限制，即在“依法不需要判处刑罚或免除刑罚”之前增加了“犯罪情节轻微”的限制条件，从而使酌定不起诉的范围小于1979年刑法中规定的免于起诉。因此，中国刑事诉讼法应当引入起诉便宜主义原则和恢复性司法政策，扩大检察机关基于公共利益的考虑而决定是否起诉的裁量权。

宋英辉教授从比较法的角度介绍了两大法系的有关起诉裁量权制度。在大陆法系，检察机关的自由裁量权比较小，适用自由裁量权的案件范围也比较小，而受到的约束比较多。在英美法系，起诉裁量权相对较大，可以降低起诉或者不起诉，而且范围没有限制，原因是这些国家实行当事人主义，刑事诉讼与民事诉讼没有根本区别。

二、会议研讨中提出的理论观点

本届年会围绕“执法观念更新与检察业务工作机制改革”的主题，从检察人员的执法观念、自由裁量权与内部监督机制、办案质量与管理模式、人民监督员制度与外部监督机制等方面进行了深入的研讨。与会代表本着求真务实和与时俱进的科学态度，认真研究解决检察制度和检察工作中出现的新情况新问题，力求反映当今世界特别是中国的发展变化对检察制度和检察理论的新要求，推出了一批质量较高的研究成果。

（一）以民主、人权和法治为基础，构筑现代执法理念

随着我国改革开放和现代化建设的不断发展，社会主义物质文明、精神文明和政治文明的进步，检察人员的执法理念必须不断地更新和发展。我国是一个具有二千多年封建历史的国家，那些与专制、人治和国家本位相适应的传统执法理念仍然在一定程度上制约着检察工作的发展，阻碍着检察改革的进一步深化。为此，许多与会代

表提出,要以民主、人权和法治为基础,构筑“打击犯罪与保障人权并重”、“程序公正与实体公正并重”等现代执法理念,以适应我国建设社会主义政治文明的进程。

民主是现代执法理念的基石。有的与会者认为,民主制度下产生的各种社会需求决定了立法者和执法者的权力和责任。现代执法理念必须反映人民群众对执法者权力和责任的要求。有人进一步指出,在民主制度下,一切权力属于人民,执法者只是行使特定范围权力的代理人而不是这些权力的垄断者。只有在民主理念的基础上,我们才能真正树立执法为民的观念。现代执法理念要体现“人本主义”原则,在司法制度的构建与运作中,要尊重公民和当事人的意愿、保障其权利和自由,维护其尊严。司法程序的改革应当朝着使人民群众易于接近司法,便于参与司法,有效地监督司法的方向发展。

人权是现代执法理念的核心。有的与会者指出,人权对于执法者具有道德和观念上的导向作用,国家必须通过法律规定的救济途径和执法者的职能使全体公民实际地享有人权。有人认为,要以保障人权为出发点,强化公、检、法三机关的相互制约,同时提高辩护方的防御能力。有人提出,在刑事诉讼程序中,人权保障观念具有根本性或导向性的意义,它决定着一些在西方国家普遍实行的原则和制度,如禁止双重追诉原则、抑制口供效力原则、强制措施令状主义、公诉人承担举证责任原则、被告人辩护权保障、沉默权制度、非法证据排除规则等等。这些原则和制度能否导入、以何种方式导入我国的刑事诉讼,是一个值得研究的问题。也有人指出,新世纪中国的刑事诉讼法学,一方面要逐渐缩小我国刑事诉讼法与刑事司法国际人权保障标准之间的差距,另一方面,要着力探索适合于我国国情和刑事诉讼发展规律的程序和制度,创造性地应用人权理论,解决检察机关对侦查活动、审判活动和刑罚执行监督能力不足的问题。

法治是现代执法理念的精神。市场经济的发展和公民权利意识的觉醒,对改变国家权力本位主义观念,形成以限制国家权力和保

障个人权利为目的的、以“法治主义”和“以程序制约权力”为基础的现代社会结构具有重要意义。有的与会者指出,在一个法治国家里,程序法必然受到高度的重视。然而在我国,“重实体,轻程序”、“重结果公正,轻程序公正”的观念根深蒂固,程序法仅仅被当作实现实体法的工具和手段,因而在诉讼中违背程序法、规避程序法的现象时有发生,不仅导致诉讼参与者的正当权利被漠视甚至践踏,而且导致诉讼当事人对司法正义观念的认识发生扭曲。在检察工作中必须凸显程序法治的地位及其重要性,在加强程序运作对司法权力的监督制约的同时,要大力提倡实体与程序并重的理念,甚至要树立“程序优先”或“程序本位”的理念,通过改革和落实一系列的诉讼制度,使司法公正“以人们能够看得见的方式得到实现”。有的与会者提出,现代法治的核心内容是权力的监督制约机制。在我国权力结构体系中,检察是与行政、审判等职能平行的监督职能,检察机关要通过公诉、侦查和诉讼监督等职能活动,实行权力监督,维护法治。有的与会者提出,检察人员应当认识到,检察机关实行法律监督既要依法全面履行监督职责,也要在监督的方式、途径和范围等方面进行适当的自我约束,严格依照法律规定的程序进行监督,即树立全面监督与有限监督相结合的观念。

(二) 完善内部监督机制,保障检察自由裁量权的正确行使

由起诉法定主义发展到起诉便宜主义是一个重大的历史进步。从当代世界的检察实践来看,各国的情况有所不同。在西方国家,检察职能的行使以检察官负责和自由裁量作为基础,检察官享有范围极广的自由裁量权,并对自己的行为承担责任。在我国,检察官行使职权遵循的是一体化原则,必须服从统一的、科层式组织机构的领导和监督。有的专家指出,1996年修订后的刑事诉讼法在1979年确立的法定不起诉的基础上,吸收了免于起诉的合理因素,增加了两种不起诉规定,即酌定不起诉与证据不足不起诉。这一变化实际表明我国的立法已经在起诉法定主义的基础上逐渐认同了起诉便宜主义的精神实质。然而,法律规定的变化只是一个开始,要建立完整的起诉裁量制度,则还有相当漫长的道路要走。有的与会

者指出,从我国起诉裁量权行使的现状来看,由于人为地限制不起诉率等因素的影响,实际上存在着不起诉率偏低的问题,阻碍了立法精神和有关刑事政策的全面落实。

在理论上,对检察机关自由裁量权的范围存在不同的认识。有些与会者认为,根据检察裁量权的本质属性和定义,参照有关法律和司法解释的规定,具备检察裁量权本质属性的检察权不仅包括相对不起诉权,还应包括存疑不起诉权。甚至有人认为,立案权、不批准逮捕权、简易程序决定权、撤诉权也属于检察裁量权的范畴。不过一般认为,检察机关的自由裁量权主要是指起诉或不起诉的裁量权。

关于如何规范起诉裁量权是本届年会的热点问题。有的与会者从刑事诉讼法的程序设计考虑,主张从程序制约、权力制约、权利制约三个方面对不起诉决定进行规范和限制。所谓程序的制约,是指以法定程序控制和规范检察机关自由裁量权的行使。所谓权力的制约,主要包括公安机关的制约、上级检察机关的制约和人民法院的制约。所谓权利的制约,主要是指对于检察机关的不起诉决定,被不起诉人享有向人民检察院申诉的权利以及被害人享有向上一级人民检察院申诉和直接向人民法院起诉的权利。有的从诉讼环节上设计了控制自由裁量权的方式,即通过程序公开、当事人参与、合法性审查和赋予检察机关刑罚替代措施适用权等方式可以有效地防止自由裁量权的滥用。有的与会者指出,研究起诉裁量权的意义主要不在于限制起诉裁量权,而在于保障起诉裁量权得到合理而有效的行使。一方面,要更新执法观念,努力提高公诉人员的执法水平,并对检察机关行使起诉裁量权加以必要的监督制约;另一方面,要不断总结实践经验,特别是结合我国的国情适度地借鉴其他国家行之有效的做法,制定起诉裁量的一般标准,保证检察机关作出公正而合理的起诉裁量决定。对于起诉裁量权的保障措施,有的提出了比较具体的建议,如提高检察官的素质,从立法上扩大起诉裁量权的自由空间,取消一些不合理的限制起诉裁量权的措施或规章,鼓励检察官用好自由裁量权等。

检察机关内部的监督制约机制是检察权依法公正运行的保障。有的与会者提出,检察权,特别是其中的公诉权、诉讼监督权内在的司法属性决定了检察机关建立与完善内部制约的可能性。另一方面,司法特别是诉讼活动所要求的亲历性、直接性,侦查工作与公诉活动的关联性,公诉工作与诉讼监督的程序性、非终局性,以及司法工作的责权统一的国家赔偿 responsibility 制度等,也是检察机关内部制约制度现实可行的重要保障。

关于如何设置内部监督制约机制,有的与会者提出,检察机关的内部制约应当是检察业务部门之间的制约,具体地说,是行使不同检察权力的部门之间的制约。也有的与会者指出,监督不是目的,检察机关内部监督制约机制的设置应当考虑检察权的复合性、检察权的科学划分、检察一体制、检察官的相对独立性、监督权的运行效率等因素,使其符合检察工作规律。

(三) 突出办案质量,探索符合检察工作规律的法治化管理模式

深入推进检察业务管理模式改革,加快业务管理法治化进程,是检察机关管理制度改革的核心内容,是落实党的十六大关于公正司法和严格执法要求的重要保证。有人指出,检察机关长期套用行政管理模式,致使检察业务管理工作与法定诉讼程序和检察权运行规律的要求还有较大差距。检察管理包括检察业务管理、检察人事管理和检察行政管理,要引入现代质量管理学的理论和方法,结合检察工作的规律,创造性地发展检察管理理论,推进检察管理的现代化。

检察业务管理模式是一种制度化的检察资源配置方式和检察权运行方式。有的与会者指出,所谓检察业务管理的法治化,主要是指检察资源的配置方式和检察权的运行方式符合现代法治的精神,检察行为和检察关系以及检察工作的发展都纳入法律和制度的框架之内,具有可预见性。有人指出,建设法治化的检察管理模式,基础是完善立法、健全管理制度、规范管理行为,重点是优化检察权和检察资源的配置,关键是制度的可靠性和权威性。

检察机关履行法律监督职能的成效取决于办案的质量和数量。质量管理始于工业领域，逐步向服务和公共管理领域延伸，现在已发展成为以顾客至上、全员参与、过程和系统的持续改进等三大原则为基础，由一系列概念，工具、方法和程序构成的新兴边缘科学。把质量管理学特别是全面质量管理的理念应用到检察管理是一个值得探索的重要问题。有的与会者提出，要科学制定检察业务考核指标，全面规范检察业务环节，做到严格执法与积极办案相结合，办案数量与办案质量相统一，自觉维护当事人和辩护人、诉讼代理人等诉讼参与人的合法权益。有人进一步指出，办案数量是前提，办案质量是保证。没有必要的办案数量就不可能发挥法律监督的职能作用，没有较高的办案质量就不可能产生良好的法律效果、政治效果和社会效果。不过，有人认为，办案质量内在地包含着必要的办案数量，有案不办和有案办不成既是办案质量低的表现，也是办案数量低的原因。因此，办案质量具有更为根本的意义，全面的、科学的检察业务管理机制的目标应是，办案质量优先，兼顾办案数量。有的检察机关试行“三数三率”案件质量考核机制，强调初查数和成案率，立案数和大要案率，提起公诉数和实刑率，取得了有益的经验和可喜的实效。

检察队伍建设、检务保障机制是检察管理的重要内容，是检察业务工作的保障。有的与会者认为，检察机关必须坚持以办案工作为中心，使业务部门在各内设机构中处于突出位置，在检察资源特别是人才资源的配置上也必须体现这些要求，否则，难以保障检察业务工作的可持续发展。有人指出，检察人员在整体上专业化水平不高，影响了检察业务管理模式的设计及其法治化目标的实现。也有人指出，检察业务管理模式法治化与检务保障的现代化是相辅相成的，提高检察业务水平需要现代化的科技手段、技术装备的保障。案件线索管理、案件流程管理、管理信息沟通、业务管理网络化等既是现代科技在检察业务中的运用，也是检察业务管理法治化的载体。

(四) 以人民监督员制度为契机, 推进检察工作的社会化和民主化

检察机关依法独立公正地行使检察权与接受外部监督制约是辩证统一的。有的与会者指出, 检察权应当独立行使, 这是由检察权设立的目的性、分权的必要性、司法效率原则所共同决定的。其独立性的 大小及相关的制度设置, 则应该充分考虑国情, 特别是国家政体的权力监督制约机制。检察机关是专门的法律监督机关, 也是受到各方面的监督和制约的机关。检察机关不仅有义务接受各方面的监督, 要自觉地把外部监督当作改进工作的动力和契机, 而且要主动地创新外部监督的方式、方法, 从制度上保障外部监督制约机制特别是人民群众的监督更加有效地发挥作用。

长期以来, 我国检察机关在执法监督方面, 采取了一系列措施, 如抓教育整顿, 抓转变执法观念, 抓内部监督制约, 抓办案质量考核, 都起到了积极作用。但是在实践中, 有些问题仍屡禁不止, 人民群众仍不满意, 问题的根本就在于缺乏有程序保障的外部监督机制。为了贯彻十六大关于加强对权力的监督制约的精神, 针对检察工作中外部监督不力的问题, 2003 年高检院部署试行了一种新的外部监督机制——人民监督员制度, 即人民检察院在依法办理贪污贿赂、渎职侵权等职务犯罪案件过程中, 着重针对逮捕的犯罪嫌疑人不服逮捕决定的、拟作撤案、拟作不起诉等“三类”案件, 由通过机关、团体、企事业单位推荐产生的人民监督员, 依照一定程序对办案工作实行监督的制度。与会者充分肯定了实行人民监督员制度的意义: 在外部机制方面, 有利于更好地理顺检察机关与社会公众的关系、与人大的关系、与政协的关系, 有利于检察机关对人民检察院直接受理侦查案件处理取得最佳的社会效果, 通过司法民主化, 遏制司法腐败, 提高检察机关的公信度; 在对内影响方面, 有利于转变检察官的执法理念, 提高执法水平和办案质量, 确保依法公正地履行检察职责; 在制度创新方面, 强化了当事人权利救济的保障机制, 有利于维护社会公平和正义。

吸收公民直接参与司法活动是一个司法民主化的重要标志。许

多与会者认为,司法民主的真谛就在于人民是否有真正接近司法、参与司法和监督司法的程序保障。推行人民监督员制度,就是将社会监督合理地导入到检察机关的司法活动中去,吸收社会公众参与司法工作,推进司法的民主化和社会化。一些与会者从试行情况中总结经验和教训,指出了人民监督员制度中存在的问题,这些问题大致有两类,一是技术性问题,如增加人民监督员工作程序与办案期限的矛盾、提出不服逮捕决定的主体范围、案情的保密、人民监督员听取讯问的场所等;二是实质性问题,如人民监督员难以全面了解案情和相关法律、监督意见违背法律,人民监督员选任程序、组织形式、工作保障和社会成本,外部监督与内部监督的结合等。对于技术性问题,可以通过立法和制订规章来解决;对于实质性问题,则需要进一步研究和论证,建立和发展系统的人民监督员理论。

从当今世界司法制度演进和检察权运作模式改革的情况看,积极倡导并完善社会力量对司法权包括检察权行使过程的有效参与,是历史的潮流;从我国政治体制改革和司法体制改革的情况来看,加强对权力的监督和制约是建设社会主义政治文明和司法文明的必然要求;人民监督员制度的实行,既是对社会参与司法的世界潮流的积极回应,也是对中国司法体制改革必然趋势的主动响应。目前在体制内试行的人民监督员制度虽然已经显示了一定的实践效果,但是,它的潜在效能还没有充分发挥出来,未来的实行效果还缺乏有效的制度保障,如果没有适时的制度跟进和配套改革,已有的实践效果恐怕难以维持,更难有深层次的突破。许多与会者建议,要推动人民监督员制度的进一步发展,除了加强有关理论研究和宣传工作外,一要推动立法的适时跟进和到位,二要保持人民监督员制度在产生机制上和组织形式上的相对开放性,三要扩展人民监督员监督案件的范围和改革监督程序的启动模式,四要建立健全事中审查与事后审查相结合的监督方式。以人民监督员制度为契机,推进我国检察工作的社会化和民主化,关系到检察事业发展的大局,我们要把它作为一项检察改革的创新工程组织好、实施好、发展好,这是与会人员的共识。