

法律监督 与 公平正义

最高人民检察院政治部 | 编
中国检察官协会

中国检察出版社

法律监督与公平正义

最高人民检察院政治部 编
中国检察官协会

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

法律监督与公平正义/最高人民检察院政治部, 中国检察官协会编. —北京: 中国检察出版社, 2004.4

ISBN 7-80185-230-3

I. 法… II. ①最…②中… III. 检察机关—法律监督—中国—文集 IV. D926.34-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 020670 号

法律监督与公平正义 最高人民检察院政治部 编 中国检察官协会

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)68630384(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: 13.25 印张

字 数: 365 千字

版 次: 2004 年 5 月第一版 2004 年 5 月第一次印刷

书 号: ISBN 7-80185-230-3/D·1215

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

序 言

为了把“强化法律监督，维护公平正义”教育活动引向深入，提高广大检察人员对“强化法律监督，维护公平正义”的理性认识，树立先进的执法理念，同时也为了深刻分析检察机关在履行法律职能方面存在的问题与障碍，加强理论研究，推动检察改革，最高人民检察院政治部和中国检察官协会于2003年8月5日联合向全国检察系统发出了《关于召开“强化法律监督，维护公平正义”理论研讨会的通知》。

各级检察机关政工部门、各地检察官协会接此通知后，紧紧围绕“强化法律监督，维护公平正义”这个主题，从检察机关实践“三个代表”重要思想的高度，切实围绕检察工作的重点、难点和薄弱环节，认真组织人员开展理论研究，本着理论联系实际和为检察实践服务的精神，撰写了一批高质量的理论研讨文章。各省级院在组织研讨和评审的基础上，将其中论点鲜明、说服力强、质量较高的理论文章352篇，报送到最高人民检察院政治部和中国检察官协会。中国检察官协会组织有关专家对各地选送的论文进行了认真评选，评出了45篇优秀论文，其中，一等奖3篇，二等奖15篇和三等奖27篇（见附录）。

研讨会因故未能召开，但是这些优秀论文值得我们关注。为了扩大交流，使这些好文章、好观点在“强化法律监督，维护公平正义”教育活动乃至未来的检察改革中发挥理论引导作用，促进全体检察人员树立先进的执法理念，推动检察改革，现将获得一、二等奖的论文和部分获得三等奖的论文按主题分类，结集出版，供研究和参考。

最高人民检察院政治部 中国检察官协会

二〇〇三年十月三十日

目 录

序言.....	(1)
---------	-------

现代执法理念

树立现代司法理念 转变执法思想 保障在全社会实

现公平和正义	罗昌平 (3)
贯彻“三个代表”重要思想, 坚持执法为民	郭永运 (15)
现代检察理念研究	赵刚 (22)
检察官应该具有的执法理念	杨迎春 杨和平 (33)
公平正义对检察工作的指导意义	王明喜 何忠泉 (39)
当前执法观念上存在的问题及对策	魏文德 (46)
我国刑事政策的反思与执法观念的更新	田永斌 (51)

法律监督职能的制度完善

坚持与时俱进 巩固和完善检察机关的宪法地位

.....	刘义 马晓梅 (65)
强化检察机关法律监督的制度设计	
.....	周鸿富 张兆松 范水蛟 王荣国 崔正华 (83)
强化法律监督 维护司法公正.....	聂晓生 王立民 马晓梅 (144)
检察一体: 上下级检察机关领导关系的实现	糜方强 (156)
检察机关在履行法律监督职能过程中存在的问题及其	
对策	李丰 (169)

我国抗诉制度的反思与重构	冉孟辉 罗亚华 王建华 (177)
建立暂缓起诉制度, 维护公平正义的思考	毛建平 段明学 (186)
构建中国特色的检察监督范围新体系	张恒立 (198)
职务犯罪侦查权属性研究	庄建南 黄生林 黄曙 叶建丰 (214)
职务犯罪可控性及控制模式研究	车承军 王延伟 (269)
当前司法体制改革探讨性研究	江学军 黄鹏 (304)
从中俄检察权特征比较浅论中国检察权之重构	吴世东 (323)

检察工作机制改革

关于加强刑事诉讼监督推进刑事检察机制改革的几点

思考	王国栋 程丹珉 (339)
论维护公平正义与检察侦查权的完善	黄亚珍 黄胜 (358)
强化法律监督首先要强化队伍建设 维护公平正义必 须自身要公平正义	陈大豪 (377)
综合运用检察职能 构建公平法治社会	王振华 (386)
强化侦查监督工作的基本途径 ——从侦查监督中存在的问题入手	伦朝平 刘中发 (396)
强化侦查监督, 维护公平正义 ——关于对王超等人涉嫌敲诈勒索一案侦破工作的 思考	马连平 戴震 (404)
附录: “强化法律监督, 维护公平正义” 理论研讨会 论文获奖名单	(409)

现代执法理念

树立现代司法理念 转变执法思想 保障在全社会实现公平和正义

罗昌平*

一、现代司法理念对检察机关的影响

司法理念，是指导司法制度设计和司法实际运作的理论基础和主导的价值观，也是基于不同的价值观（意识形态或文化传统）对司法的功能、性质和应然模式的系统思考；现代司法理念的内涵是现代法治原则的结晶，是法律文化的积累，是司法客观规律的集中反映。

从总体上看，现代中国法治进程中借鉴现代司法理念属于法律理念的移植。法的发展与经济的发展有着密切的联系，法是经济发展到一定历史阶段的产物，现代司法理念是随着近代以来商品经济的产生和发展起来的。司法理念的形成是社会经济发展在上层建筑领域内的必然要求，在现代中国的法治进程中产生对这种现代司法理念的需要也是这一历史发展的产物。现代世界在经济全球化的背景下，各国的法律思想和法律制度相互碰撞和相互影响，尤其是我国加入世界贸易组织以后，这种碰撞和影响更加明显。从历史发展来看，它具有一定的普适性。这种普适性反映了现代司法理念在一个法治国家实现的基本要求，体现了人类社会文明的发展程度和对人们的权利保障水平的提高。比如：司法中立（司法者以中立的第

* 作者单位：上海市人民检察院

三者身份出现,解决当事人之间的法律纠纷)、司法公正(司法者以不偏不倚的主观态度处理各种法律纠纷),并最终实现公平和正义的目标)、司法独立(我国宪法称之为审判独立,即司法职能的行使不受其他权力和影响的不当干扰)、司法公开(司法活动应置于公众监督之下,以求实现公正和权威)、司法效率(司法活动应当避免不必要的拖延,提高工作效率,体现诉讼经济原则)、司法廉洁(在行使司法职能过程中不应介入任何个人利益,不得运用司法权力从中获得好处)、司法程序(司法活动必须按照法定程序进行,而且与其他国家活动相比,司法的程序性要求最为严格)、司法职业化(司法活动是一项专门工作,必须由经过专门法律训练的人员依照专门的规律和法定程序完成)。如果再具体一下,可能还包括法律至上、程序优先、主体平等、既判效力、司法权监督与制衡,等等。

这些是一般意义上现代司法理念或者说现代司法理念表现出的对司法工作的基本要求。然而,从马克思主义的历史观来看,建立在先进生产力基础上产生的一定观念的东西对另外一些国家或民族影响表现在两个方面:一是这些在先进生产力基础上产生的一定观念的东西必然要对后发的国家和民族产生影响;二是这种影响也是后发国家或民族自身发展的需要和选择的结果。现代司法理念对我国法治进程的影响也是这样:一方面现代司法理念必然对我国依法治国的法治进程产生重大影响,另一方面现代司法理念对我国法治建设的影响也是我国推进依法治国进程需要和选择的结果,而且由于我国的政治法律制度和管理模式都有着自身的特色,不同的司法机关对现代司法理念的追求和要求又是不同的。检察机关追求现代司法理念的实现方式时,也会有不同的表现形式。比如司法的中立、公正、独立表现为检察机关依法独立行使检察权,司法程序可能会表现为坚持实体和程序并重等等。就检察机关而言,现代司法理念对检察机关履行法律监督职责主要表现为:从生产力与生产关系、经济基础与上层建筑的辩证关系来看,随着我国经济融入世界经济体系,我国社会主义市场经济体制与国际经济全面接轨,在经

济体制、产业结构、分配制度、劳资关系、可持续发展、环境保护等方面都将产生深刻而全面的变化，这种变化必然深刻地影响到我国的法制建设和法治环境，使我国的法律制度逐渐得到发展与完善，使法治环境不断适应我国市场经济发展的新要求。检察机关作为法律监督机关担负着维护法律的统一正确实施的职责，应当而且必然要随着社会经济发展中出现的新情况和新问题而深化改革、强化职能。一方面，伴随现代司法理念形成的在司法过程中对人权的保障的普遍要求必然对检察机关先前的执法工作带来挑战，比如在刑事诉讼中对犯罪嫌疑人、被告人的保护，在民事诉讼中对平等主体的保护，等等。因为检察机关担负着维护社会公平和正义的重要职责，有责任和义务保障人权，维护司法公正。另一方面，入世以后，不仅我国的立法、执法、司法要积极调整以适应世贸组织的要求，而且国际上通行的有关人权保障和公平透明的执法方式必将对完善我国检察制度与机制有着良好的机遇。检察机关要抓住机遇建立和完善有中国特色的现代检察制度。

对检察机关而言，这些方面的影响集中到一点，就是现代司法理念对检察机关执法活动的影响。只有思想观念转变了，才会带来具体执法活动的变化。检察机关的执法思想，就是对执法活动的理性认识，是检察机关在履行法定职责的过程中必须始终坚持的基本理论、原则和观念。这些执法思想，既是检察机关在执行法律的过程中的理性认识，也是检察机关各项职能活动的理论支撑点，同时也是贯穿于检察机关各项执法活动中的基本的政治倾向。检察机关的执法思想具有一定的层次性。第一层次的执法思想是具有中国特色的社会主义执法活动的最基本的执法理论和原则，即按照依法治国、建设社会主义法治国家的要求严格、公正地执行法律。第二层次是从检察机关的法定职责上看，检察机关的执法思想应当具有自己的特殊性，检察机关执法活动的性质是履行法律监督职能，目的在于保障国家法律在全国范围内统一正确地实施。第三层次是从检察机关具体执法活动上看，检察机关要严格按照法律规定的权限范围、程序和手段来履行法律监督职能，把履行法律监督职能和自觉

接受监督有机地结合起来。

二、按照现代司法理念的要求转变执法思想，维护社会公平和正义

执法思想之于检察工作，好比人的灵魂和身体的关系。在当前推进司法体制改革的过程中，检察机关只有以观念更新来不断推进检察理论创新、体制创新、制度创新和工作创新，正确把握检察工作的规律和特点，完善各项工作机制，切实解决检察工作和队伍建设中的突出问题，才能保障在全社会实现公平和正义的目标。在执法思想方面，要防止和克服重打击轻保护、重法权轻人权、重惩治轻预防、重实体轻程序等旧的执法理念，牢固树立依法打击与保护并重、执行实体法与执行程序法并重、惩治犯罪与预防犯罪并重、依法办案与尊重人权并重等现代司法理念。具体而言，要从树立以下几个观念入手：

（1）人权保障的观念

保障人权，是现代法律思想、法律文化、法律制度的重要内容和根本要求，反映了现代法律思想的精神实质。体现在执法活动中就要求执法者必须具有尊重和保障人权的思想意识，在执法活动中树立保障人权的执法观念，采取行之有效的措施全面保障诉讼参与人的各种合法权益。在传统执法观念的影响下，检察人员办案有时往往忽略了对人权的保护，存在着漠视诉讼参与人合法权益的现象。例如在办理抢劫、盗窃等多起财产犯罪案件时，因为被害人数量大，承办人往往忽视对所有被害人的权利告知。有时为从快，也不等被害人返回意见，就已提起公诉，变相剥夺了被害人的权利。又如，刑诉法第36条规定：“辩护律师自人民检察院对案件审查起诉之日起……可以同在押的犯罪嫌疑人会见和通信”，但在审查起诉过程中，律师要求会见时，有些承办人往往以检察机关尚未提讯、“另有规定”等为由，不为律师及时办理会见手续，甚至以案件还要退回补充侦查为由拒绝为律师办理会见手续，剥夺了律师为保障被告人合法权益而行使的诉讼权利。此外，在使用民族语言文

字这一保护诉讼当事人的基本原则上，也出现过侵犯诉讼参与人合法权益的现象，等等。现代执法理念要求公正、平等地保障人民群众的基本权利和自由，这既体现了现代法治精神的基本原则，也符合“三个代表”重要思想的要求。检察机关贯彻落实“三个代表”重要思想，就是要树立人权保障观念，在检察工作中把人民群众的利益放在首位，具体到检察办案工作中就要高度重视并切实保障诉讼参与人的合法权益。这既是时代的要求，也是检察机关业务工作当前创新发展的方向。

(2) 平等保护的观念

平等保护是法律面前人人平等这一宪法原则在执法中的体现。检察机关在执法过程中，要严格依照法律规定，平等地对待各类当事人，既要重视对国有企业的保护又要重视对民营企业的保护；既要重视对内资企业的保护，又要重视对外资企业的保护；既要重视对公有财产的保护，又要重视对私有财产的保护。摒弃地方和部门保护主义，对各地区各类市场主体给予平等保护。实现刑法适用的平等性、一致性，坚持法律面前人人平等。平等保护诉讼当事人。既要重视保护被害人的合法权益，又要重视保护犯罪嫌疑人、被告人的合法权益；既要重视保护自然人的合法权益，又要重视维护法人的合法权益。

检察机关最重要的职能就是运用法律手段维护好人民群众的合法权益。有的干警错误地认为执法就是管人治人，这必然会导致违法办案、越权办案，严重损害群众的利益。我们要强化现代法治意识，依法平等保护各类法人和社会各阶层的合法权益，依法平等保护合法劳动收入和合法非劳动收入，依法平等保护国家、集体和私人财产。在履行检察职能时，既要严厉打击各种犯罪，保障人民群众的生命财产不受犯罪分子的侵害，又要通过严格执法，确保人民群众的合法权益不因执法不当而受到损害。

(3) 法律至上，程序优先，注重证据，实现公平与效率

法律至上的基本要求，就是法律特别是宪法具有至高无上的最高权威。一方面法律至上意味着宪法和法律不仅是每一个公民的行

为准则，还是一切国家机关包括立法机关、司法机关和行政机关活动的惟一准绳；另一方面法律至上意味着法律的权威是神圣不可侵犯的，一切违反法律的行为，无论其主体地位如何都必须受到法律的追究。检察机关强化法律至上的观念，要正确处理执法与执行政策的关系，依法独立行使检察权与服从党的领导的关系，依法履行监督职责与接受人大监督的关系，正确区分外部监督制约与非法干扰。

程序优先的基本要求，就是要强化程序观念，严格依法办案。程序不仅是实现实体法的工具、手段和形式，而且是保障案件事实的真实和正确适用实体法的法律屏障，也是实现法治的基本保障和重要标志。检察机关在执法活动中，要强化程序观念，坚持程序与实体并重。要严格依法定程序行使检察权，严格按照法定时限办理案件。要严格办案手续，规范办案流程。要依法加强对立案、侦查、审判和执行诉讼程序合法性的监督，坚决纠正程序违法。要严格按照诉讼程序依法收集证据，准确、及时地查明犯罪事实，正确适用法律，保障无罪的人不受追究，保护公民的人身权利、财产权利、民主权利和其他权利。

注重证据的基本要求，就是要强化证据观念，提高办案质量。证据是认定案件事实的根据，是确保办案质量的基石。检察机关必须充分认识和高度重视证据在诉讼中的重要作用，充分发挥证据在打击犯罪和维护执法公正中的作用。要坚持“以事实为依据，以法律为准绳”，坚持以证据为核心，防止和克服重口供轻其他证据的倾向。严格依法定程序收集、固定、甄别证据，重视审查证据来源的合法性，严禁以非法方法收集证据。要进一步研究和规范各类案件的证据要求和不同诉讼环节的证明标准，进一步完善批准逮捕、提起公诉的证据标准，不断提高收集、审查和运用证据的能力和水平，确保办案质量。要充分运用科技手段获取证据、甄别证据，不断提高工作水平和能力。刑事诉讼证明标准要从客观真实向法律真实转变，树立全面的证据观念。“以事实为依据”形成科学系统的立案证据标准、逮捕证据标准、起诉证据标准，保证案件质量。

公正与效率是执法过程中追求的价值目标。西方经济分析法学派的代表人物波斯纳认为，法律程序在运作过程中会耗费大量的经济资源，为了提高司法活动的经济效益，应当将最大限度地减少这种经济资源的耗费作为对法律程序进行评价的一项基本价值标准，并在具体的司法活动中实现这一目标。这就是说，法律程序应尽量减少诉讼成本，而达到最大化收益。公正执法是社会主义法治的根本要求，也是检察工作的永恒主题；效率是现代社会对执法工作的内在要求。公正与效率，是执法文明以至政治文明的重要内容。检察机关在执法过程中要以维护社会公平和正义为目标，正确履行职责，坚持公正与效率统一。要正确处理公正与效率、质量与效率的关系。既依法办案，保证质量，又提高效率，迅速及时。合理利用诉讼资源，有效降低诉讼成本。要正确处理法律监督与确保执法公正的关系。既加强与公安、法院以及其他执法部门的互相配合和制约，又充分履行监督职能。实现公正与效率，是检察机关在全社会实现公平和正义的重要保障，新形势下，要大力在以下几个环节加以探索：一、推行证据开示制度。刑事案件中的证据开示是指在刑事诉讼过程中，公诉案件的控方即公诉人与辩护律师在案件开庭审理前，相互进行的证据信息交换活动，是英美对抗式庭审方式发展几十年的产物。建立证据开示制度，使控辩双方在开庭审理前互相交换证据信息，能有效避免法庭审判的拖延和无序，有利于被告人，有利于查明事实真相，提高庭审效率。但我国现代的刑事诉讼法中还没有完整的证据开示制度，控辩双方在庭前不对证据进行充分的展示，影响了庭审的顺利进行，使诉讼时间拉大，诉讼成本增加，也使法庭的审判活动无法取得预期的效果。二、大力推行被告人认罪案件的普通程序简化审理，提高庭审效率，对被告人认罪案件实行普通程序简化审理，也从一定程序上体现了对确有悔罪表现的被告人的一种人性关怀，是诉讼经济、诉讼效果在刑事诉讼最后一个环节的完美统一。三、充分落实检察机关轻罪不起诉的权利。我国刑诉法在规定起诉条件的同时，在第142条第2款又规定“对于犯罪情节轻微，依照刑法规定不需要判处刑罚或者免除刑罚的，

人民检察院可以作出不起诉决定。”这是法律赋予检察机关的对诉讼程序的处分决定，不起诉制度的正确实行必将使诉讼程序更为合理和科学。其重要意义在于：有利于合理使用司法资源，缩短了诉讼时间，节省了大量的人力、物力、财力，从而达到诉讼经济的目的，提高了刑事诉讼的效率；有利于保护当事人的合法权益，符合现代刑法思想；有利于维护当事人的合法权益。

（4）刑法的轻刑化与非羁押化的观念

法律既是一种技术理念，又蕴含着深刻的人文关怀。法律的力量不仅在于法律的刚性，也在于法律刚性所包含的对人性关系的确定性和坚毅性，缺乏人性化的法规制度，既非人道，也是无生命力的。真正的法治社会，应给予公民甚至是违法者必要的尊重和关怀，刑法的轻刑化与非羁押化就是法治社会人文关怀的重要体现。

刑法的轻刑化趋势对犯罪预防有着紧密的联系。预防犯罪是我国刑罚的目的，即主张刑罚的目的包括特殊预防和一般预防。所谓特殊预防，指对已然犯罪人适用刑罚使其不再重新犯罪。特殊预防目的贯穿于我国刑事立法、执法的整个过程，例如我国保留独有的管制、缓刑、死缓等制度，皆服务于特殊预防目的。所谓一般预防，指通过对已然罪犯适用刑罚，威慑、警戒、防止可能走上犯罪道路的人犯罪。从某种意义上说，刑法发展史，即是刑法从严酷走向宽容的历史。在轻刑化已成为世界刑事立法的趋势和历史必然的情况下，总体上我国1997年新刑法在不少地方体现了轻刑化的倾向，顺应了轻刑化的世界普遍潮流。新形势下在推进我国刑法轻刑化的执法实践中要注意以下几个方面的问题：一是现代执法实践中的轻刑化趋势与我国社会发展和依法治国进程相适应。二是全面实现刑罚的矫正、安抚、威慑三种功能。威慑功能是利用人对刑罚的恐惧心理来达到预防犯罪的目的；矫正功能是指通过刑罚改变犯罪人的价值观念和行为，重塑人生；安抚功能是指通过对犯罪人适用刑罚，给被害人心理及社会以安抚、补偿，平息其怨恨情绪。实现刑法的轻刑化要努力实现这三者的统一。三是刑罚轻重适当，宽严相济，罪责刑相适应。对严重暴力犯罪坚决依法重判，对一般犯

罪，如属轻犯、偶犯，结果不是很严重的，要依法轻判。对未成年人犯罪，要体现教育、挽救、感化方针，对大学生校园内的犯罪也要酌情予以从轻处罚。四是要把“严打”与推进法治进程联系起来，构建科学的长效机制，维护社会的稳定，为社会经济发展创造良好的法治环境。

非羁押化就是在可以和可能的条件和情况下减少羁押，采取非羁押的矫正手段，以改造罪犯和节约执法成本。在现代执法观念的影响之下，现在世界各国普遍认识到，减少和控制社会犯罪的首要问题不在于惩罚犯罪，而在于预防犯罪和改造罪犯，尤其是对于生理、心理均处于发育阶段的青少年罪犯来说更是如此。在目前探索非羁押化的问题时，要注意以下几个方面的问题：一是非羁押化是现代刑罚发展的一种趋势，它针对特定的群体，有着特定的适用范围；二是要将非羁押化上升到一种现代的执法观念来作为我国刑法对特殊群体和在特定范围刑罚适用改革的方向之一，比如能用轻的强制措施就坚决不用较重的强制措施等；三是对特殊群体犯罪（未成年人、在校大学生等）适当扩大非羁押刑，少用或不用羁押类刑罚；四是对一些初犯、偶犯以及轻刑犯罪适当扩大非羁押刑，少用或不用羁押类刑罚。

（5）实现刑法价值功能

刑法功能，是指刑法在现实生活中所起的作用以及所担负的使命，是刑法社会价值的内在根据和客观基础。保护社会秩序、维护公平正义和保障人权是现代法治国家刑法的三大功能。一般说来，刑法的发展只有与社会的经济关系相适应且与社会发展方向相一致，才会发生肯定的价值关系；反之，就会发生否定的价值关系。刑法价值植根于一定社会的生活，因而社会生活的嬗变又必然引起刑法价值的重构与功能的转换。近代以来，国际社会出现了人权保护司法化的趋势。保障人权，是现代世界法治发展的普遍潮流，是我国建设社会主义法治国家的重要目标，也是依法治国理念的应有之义。1997年刑法更是将罪刑法定、刑法面前人人平等、罪责刑相适应确立为刑法的基本原则。刑事法律的修订与完善不仅仅是一