

公诉 方略

主 编 ◆ 张书华

副主编 ◆ 曾 天 刘艳华 白成祥 王 岩



吉林大学 出版社
JILIN UNIVERSITY PRESS

公 诉 方 略

主 编：张书华

副主编：曾 天 刘艳华
白成祥 王 岩

吉林大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公诉方略/张书华主编.—长春:吉林大学出版社, 2009.12

ISBN 978-7-5601-5200-4

I.①公… II.①张… III.①公诉—中国—教材
IV.①D9254

中国版本图书馆CIP数据核字(2009)第240338号

公诉方略

- | | |
|---------|--|
| ◎主编 | 张书华 |
| ◎副主编 | 曾 天 刘艳华 白成祥 王 岩 |
| ◎责任编辑 | 刘冠宏 |
| ◎责任校对 | 刘冠宏 |
| ◎封面设计 | 孙 群 |
| ◎版式设计 | 韩立娟 王 骁 |
| ◎出版发行 | 吉林大学出版社 |
| ◎社址 | 长春市明德路421号 |
| ◎邮编 | 130021 |
| ◎发行部电话 | 0431-88499826 |
| ◎网址 | http://www.jlup.com.cn |
| ◎E-mail | jlup@mail.jlu.edu.cn |
| ◎印刷 | 长春市泽成印刷厂 |

版权所有 翻印必究

787mm×1092mm 16开 37.5印张 700千字

2009年12月第1版 2009年12月第1次印刷

ISBN 978-7-5601-5200-4

定价: 89.50 元

撰稿人目录

- 陈凤超：吉林省人民检察院党组成员，副检察长，高级检察官。
- 马建序：吉林省人民检察院检察委员会专职委员，高级检察官。
- 张书华：吉林省白山市人民检察院检察长，吉林大学、延边大学兼职教授，全国检察机关公诉工作咨询专家，全国级优秀公诉人。
- 曾 天：吉林省人民检察院高级检察官，国家检察官学院吉林分院兼职教授，全国优秀公诉人，吉林省检察业务专家。
- 刘艳华：吉林省人民检察院高级检察官，省级优秀公诉人，吉林省检察理论研究人才，吉林省检察业务专家。
- 宋光文：吉林省人民检察院高级检察官。
- 陈 崇：吉林省人民检察院高级检察官，省级优秀公诉人。
- 白成祥：吉林省人民检察院高级检察官，国家检察官学院吉林分院兼职教授，全国优秀公诉人，吉林省检察业务专家。
- 王 岩：吉林省人民检察院高级检察官，国家检察官学院吉林分院兼职教授，省级优秀公诉人。
- 钱 芳：吉林省人民检察院检察官。
- 刘振华：吉林市人民检察院高级检察官，国家检察官学院吉林分院兼职教授，省级优秀公诉人，吉林省检察业务专家。
- 史旭东：吉林省人民检察院检察官，吉林省十佳公诉人，吉林省检察业务尖子。
- 文昌海：吉林省延边朝鲜族自治州人民检察院检察官，吉林省检察业务尖子。
- 孙排罕：四平市人民检察院检察官，吉林省检察业务尖子。
- 候立群：长春市朝阳区人民检察院检察官，检察委员会专职委员。
- 刘 洋：吉林省人民检察院检察官，吉林省检察业务尖子。
- 黄国华：吉林省人民检察院检察官，吉林省检察理论研究人才，吉林省检察业务尖子。
- 高 明：吉林省人民检察院检察官。
- 张 笑：吉林省人民检察院检察官，吉林省检察业务尖子。
- 刘 勇：吉林省人民检察院检察官。
- 苏丽娜：吉林省人民检察院检察官。

序

公诉制度是国家追诉犯罪的法律制度，是检察制度的有机组成部分。代表国家进行公诉是法律监督的重要内容，也是检察机关始终着力加强和提升的重点工作。近年来，吉林省检察机关为了提高案件诉讼质量、提升法律监督水平，不断深化公诉改革，创新公诉方式，探究公诉方略，全面开展了执法规范化、队伍专业化、保障现代化和管理科学化“四个体系”建设，认真总结公诉工作的经验和教训，探索提升公诉水平的路径和方法，形成了一套公诉工作规范化体系，锻炼培养了一批优秀公诉人队伍，成功公诉了一大批在国内外有影响的案件，实现了执法办案法律效果和社会效果、政治效果的有机统一。

与公诉原理、公诉制度相比，有关公诉实务的系统研究和总结提炼更为现实所需，更为具体鲜活。《公诉方略》一书是我省多位优秀公诉人在历经多年实践的基础上总结、归纳、提升的多篇文稿的集成。本书由公诉管理、公诉实体和公诉程序三篇组成，从不同角度展现了吉林检察机关公诉工作水平和实况。看后有这样几点感受，一是选题新颖，所涉及的内容均是我省近年来公诉改革、办理大要案件及公诉业务规范化建设中取得的最新理论成果；二是针对性强，收录的文章均由我省检察业务专家、骨干和尖子结合办案实践撰写，重点阐述了公诉原理、规则和技巧，将办理“类案”经验提升为办案技能，以公诉人写公诉事，以检察官教检察官，大部分文稿已在全国、全省进行交流巡讲，反响良好；三是公诉技巧与公诉宏观管理相结合，书中除收录了公诉业务技能篇章外，还专设公诉管理篇，从管理角度阐述了新形势下公诉能力、形象、思维、心理等方面的建构问题，这是管理科学在公诉工作中的具体应用，也是本书的亮点；四是体裁创新，本书采用教学讲义形式，布局合理，虽然分篇陈述，但形散神不散，公诉方略之核心思想十分集中。思想站位的高度在某种意义上折射出工作成熟的程度。从这些文章中，我们欣喜地看到吉林检察公诉队伍已渐入成熟，为担当国家公诉职责、守护司法公正、捍卫法律权威提供了人才保障。

应全国检察同行和全省检察干警的要求，结集出版了《公诉方略》一

书，这也将成为我省检察教育培训的重点教材。由于受时间和水平所限，书中难免有不妥之处，有些观点还需进一步商榷，理论深度还有待进一步挖掘。希望更多的检察官从本书中受益，携手推动公诉工作科学健康发展，也不枉著者出版之初衷。

二〇〇九年十二月於北国春城
吉林省人民检察院检察长 张奎锁

» 目录

一、管理篇

- ◎第一讲 吉林省公诉机制改革的回顾和展望 陈凤超 2
- ◎第二讲 新形势下的公诉工作 马建序 26
- ◎第三讲 公诉工作管理方略 张书华 35
- ◎第四讲 公诉管理标准化体系建设 宋光文 52
- ◎第五讲 怎样当好公诉部门负责人 侯立群 60
- ◎第六讲 公诉能力建设 张书华 70
- ◎第七讲 公诉形象建设 张书华 84
- ◎第八讲 公诉思维建设 张书华 97
- ◎第九讲 公诉人心理素质的培养 张书华 112
- ◎第十讲 公诉语言艺术 张书华 128

二、实体篇

- ◎第十一讲 涉众型犯罪公诉方略 史旭东 147
- ◎第十二讲 我国目前反恐形势下的有组织犯罪研究
..... 陈凤超 刘 洋 160
- ◎第十三讲 涉黑案件公诉方略 白成祥 166
- ◎第十四讲 涉林犯罪案件公诉方略 刘 勇 张 笑 184
- ◎第十五讲 毒品犯罪案件公诉方略 文昌海 206
- ◎第十六讲 混合型贪污犯罪案件公诉方略 刘艳华 219
- ◎第十七讲 受贿犯罪新类型及其证明方法 刘艳华 230
- ◎第十八讲 渎职犯罪案件公诉方略 史旭东 254

◎第十九讲	刑事抗诉案件办理方略	曾 天	266
◎第二十讲	死刑案件公诉方略	苏丽娜	281
◎第二十一讲	未成年人犯罪案件公诉方略	黄国华	301
◎第二十二讲	刑事政策应用方略	陈 崇	314

三、程序篇

◎第二十三讲	捕诉衔接工作机制	张书华	328
◎第二十四讲	公诉引导侦查取证机制建设研究	钱 芳	336
◎第二十五讲	公诉引导侦查取证方法研究	刘艳华	352
◎第二十六讲	公诉证据的审查方略	白成祥	360
◎第二十七讲	公诉环节侦查监督方略	张书华	384
◎第二十八讲	公诉人出庭准备方略	刘艳华	395
◎第二十九讲	公诉人法庭讯问方略	王 岩	410
◎第三十讲	公诉人法庭举证方略	王 岩	420
◎第三十一讲	公诉人法庭质证方略	刘振华	430
◎第三十二讲	公诉人法庭辩论方略(一)	刘振华	439
◎第三十三讲	公诉人法庭辩论方略(二)	刘振华	465
◎第三十四讲	公诉人法庭应变策略	张书华	492
◎第三十五讲	公诉人量刑建议方略	孙排军	506
◎第三十六讲	刑事审判监督方略	王 岩	532
◎第三十七讲	公诉文书制作方略	高 明	546
◎第三十八讲	初任检察官出庭公诉辑要	史旭东	582

一、管理篇

第一讲

吉林省公诉机制改革的回顾和展望

陈凤超

公诉改革这个话题比较宏大，我简要讲三个方面：一是回顾一下近年来司法改革的概况；二是分析一下我省公诉改革的基本情况；三是谈一下今后一个时期我省公诉改革的方向。

一、近年来司法改革的概况

在回顾近年来司法改革之前，让我们首先简要回顾一下中国司法制度和检察制度一百多年来的发展历程。

（一）我国检察制度的发展历程

我国现代意义上的检察制度诞生于1906年（光绪三十二年九月二十日），清末修法时清政府颁布的《大理院审判编制法》确定的。实际上，由于清末内忧外患，仅有京师和少数地方建立了检察机关。清末的检察制度带有明显模仿日本、德国等大陆法系的痕迹。所以，我国现代检察制度已有百年的历史。辛亥革命后，北洋政府统治时期基本沿用清末司法体制。1927年以后至1949年，国民政府大体上沿用清末司法体制，实行审检合署，检察官的权力和独立性都比较大。这种检察制度几经修改，至今仍在我国台湾地区适用。

在国民政府统治期间，中共在根据地、解放区也相继探索建立“红色”检察制度。1932年，《中华苏维埃共和国裁判部暂行组织及裁判条例》第一次规定了检察制度；1939年，颁布了《陕甘宁边区高等法院组织条例》；1947年，陕甘宁边区召开了首届检察业务研究会。新民主主义革命时期根据地的检察制度在一定程度上受国民政府检察制度影响（如审检合署），同时也有自己的特点（如检察委员会制度）。

1949年2月28日，中共中央颁布了《关于废除国民党的六法全书与确定解放区的司法原则的指示》，新中国的检察制度与国民政府的旧法统决裂，转向以苏联为首的社会主义法系。1949年9月，《共同纲领》规定了检察制度；同年10月，最高人民检察署成立。1954年，第一届全国人大第一次会议通过的《宪法》和《检察院组织法》，确立了检察机关的一般监督权和垂直领导体制（54宪法第八十一条）。1957年至1966年，随着政治生活中“左”的思潮的兴起，检察制度的发展受到严重挫折。1967年至1977年是我国检察制度发展的中断时期，1975年《宪法》第二十五条规定“检察机关的职权由公安机关行使”。1978年十一届三中全会以来，我国检察制度步入重建和发展时期。1979年新中国第三部《宪法》重新规定了检察制度；1979年通过的新中国第二部《检察院组织法》，对检察机关的职权作了重大调整，取消了一般监督职能，也没有保留1954年《检察院组织法》中关于检察职权第（六）项的规定，即没有规定检察机关对民事、行政案

件提起诉讼或参加诉讼的权力；1982年《宪法》规定的检察制度至今保持基本稳定。新中国检察制度大体上经历了创建、波折、中断、恢复重建和繁荣发展等历史时期。同时也说明，“检察制度是我国政治制度中不可缺少的重要组成部分。没有完备有效的法律监督制度，就不可能有完善的社会主义民主和法制；没有检察机关这一专门法律监督机关，就不可能维护法律的正确、统一实施”。

1978年至今，我国的法制与司法得到了全面恢复重建和创新发展。以1997年十五大提出“依法治国”方略为界的话，可分为两个大阶段。前一阶段，70年代末到80年代中期主要是恢复法制、建立基本的诉讼制度，从80年代中期到90年代中期大约10年左右的时间，是以审判方式改革为主导的司法改革。其中，比较明显的标志就是从举证责任开始的，1991年民法修改后就出台了“谁主张谁举证”，由此开始，从诉讼角色、机制上、体制上开始了变革。

（二）1997年至2006年十年司法改革的概况与评价

1997年十五大提出“依法治国”至今十多年的司法改革又可以按照党的十五大、十六大、十七大对司法改革的不同提法，分为三个阶段：即西化模仿阶段、碰撞磨合阶段、中国特色阶段。

1. 西化模仿阶段（1997年—2001年）

1997年，党的十五大报告首次明确将“依法治国”作为国家的基本方略，而法治国家一个必不可少的条件就是发挥司法的作用。十五大报告提出：“推进司法改革，从制度上保证司法机关依法独立公正行使审判权和检察权，建立冤案、错案责任追究制度，加强执法和司法队伍建设”的政治目标。从某种意义上，这一阶段所谓的“司法改革”，主要是加强司法在社会调整中的功能和作用，改革措施更多是技术性的，甚至只是对已有法律规定加以落实。比如，1999年最高法出台的《人民法院五年改革纲要》，主要是针对“司法权力地方化、审判活动行政化、法官职业大众化”等问题提出了有针对性的改革措施，从审判方式、审判组织制度、审判管理机制等问题着手，而对“法院的组织体系、法院干部管理体制、法院经费管理体制”等涉及体制性的深层次改革则明确为：“积极探索，为实现法院改革总体目标奠定基础”。高检院2000年出台的《检察改革三年实施意见》也是大同小异，提出的改革项目主要也集中在内部机制的理顺上，如检察机关机构改革、主诉主办检察官办案制等。

同时，许多学者研究司法改革的基本思路：首先考察外国（一般是西方国家特别是英美法系）的法律规定、制度构造，然后指出中国制度中与此不符之处，最后指出中国的法律应当如何规定、制度如何构建等，也就是典型的“拿来主义”。而对于这些规定、制度在外国存在的背景及相应的政治、文化、历史、人文等环境却极少提及，对于中国移植这些规定、制度可能会在实践中引发什么样的症状也很少进行论证，所以许多研究常常是书斋成果、闭门造车。但是，一些司法机关在“西化”学者的鼓动下，盲目“与国际接轨”，一些司法制度和司法实践脱离了基本国情。比如在基本理论方面，一些学者乃至最高法院都试图以“三权分立”理论为基础，将司法曲解为审判，将司法机关等同于法院，将检察机关视为行政机关，这种论调在2000年前后可谓甚嚣尘上；在诉讼制度层面，极力推动“当事人主义”和“对抗制”，试图矮化检察机关的诉讼地位。最高法院尝试宪法司法化（为山东齐玉苓案所作的《关于以侵犯姓名权的手段侵犯宪

法保护的公民受教育的基本权利是否应承担民事责任的批复》法释〔2001〕25号，2008年被废止）。最高法2001年出台的《民事诉讼证据的若干规定》（法释〔2001〕33号）没有考虑社会可承受的程度，不切实际地规定当事人承担全部举证责任以及苛刻的举证时限（最高法《关于适用〈民事诉讼证据规定〉中有关举证时限规定的通知》（法发〔2008〕42号）变相地承认了这个问题），导致普通民众的怨声载道和一些学者的口诛笔伐；在司法实践层面，随意探索辩诉交易（2002年牡丹江铁路运输法院诉辩交易“第一案”），沉默权、零口供（抚顺市顺城区检察院2000年出台零口供规则）等等。

总的来看，1997年至2001年这五年的司法改革，一定程度上改变了司法机关办案的具体方式、组织结构、管理模式等内部工作机制，推动了司法现代化的历史进程。但是，遇到一些困难和问题：改革理念西化、美国化色彩浓厚，改革的进展还不够平衡，改革的统一性和规范性还不够，司法改革与相对不完善的现行法律制度的冲突日趋明显。

2. 碰撞磨合阶段（2002年—2006年）

到了2002年，中共十六大提出：“积极、稳妥地推进司法体制改革，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。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”，将“司法改革”推进到更深层次，即“司法体制改革”，增加了“体制”二字。但是，对于政治权力的配置，尤其是司法权在政治体制中的地位如何，并未明确。故此，此后的改革步骤更多停留在论证研讨，具体实践则由司法机关自我探索。这种由司法机关自我主导的改革，一旦遇到体制上的障碍便无法深入。如2004年底最高法院出台的《人民法院第二个五年改革纲要》就体现了这一特点，强调“司法公正”，却不说“司法独立”；强调“司法效率”，却鲜提“司法监督”；提出改革任务是：改革和完善诉讼程序制度、执行体制和工作机制、审判组织和审判机构、审判管理和司法政务管理制度等。2005年9月高检院发布的《关于进一步深化检察改革的三年实施意见》主要还是局限于司法机关内部以及司法机关之间、司法机关与当事人之间。

同时，法学界和实务界对第一阶段的司法改革理念进行了反思，主要是“国标论”与“国情论”之间的碰撞，大部分学者（如陈卫东教授）主张研究国际通行的司法准则，不能凡事都拿“国情”作为拒绝改革的理由以及动辄以“国情不同”为借口保护部门利益，同时也强调司法制度是经验性很强的知识，是在社会实践中形成并在社会实践中发展、变化的。如果盲目地照抄照搬，必然导致“橘生淮南为橘，生淮北则为枳”。司法实务界（如朱孝清副检察长）也认识到，司法体制改革要正确处理好从中国实际出发和面向世界的关系，既要借鉴各国文明成果，包括司法制度的文明成果，更要立足中国国情。

这一阶段，限于当时的条件，以及涉及政治体制和执政党的领导体制等复杂因素，中共十六大提出的司法改革任务，虽然在实践中有所体现，局部有些收获，比如2002年的统一司法考试；2002年法官和检察官们卸下有着专政色彩的肩章、大盖帽，法官们换上法袍用上法槌；2006年死刑核准统一收归最高法院等。

这一阶段司法改革有一个重大变化，就是2003年司法改革的推动主体提升到中央，成立了中央司法体制改革领导小组，2004年年底中央转发的《中央司法体制改革领导小组关于司法体制和工作机制改革的初步意见》（10个方面共35项内容，下称《初步意见》），对中国司法体制作了一个整体上的判断，认为现行司法体制是符合中国社会发

展要求的,其确实存在问题,但不是体制上的,而是工作机制的问题。《初步意见》反复强调中国的司法改革要针对群众反映的突出问题,其针对性很强,某种程度上不是从司改本身来考虑的,而是从对象、从政治大局或者稳定大局来考虑的。老百姓需要解决什么问题我们就专门解决什么问题,而且解决限度也是以老百姓满意为准。可以说,以中央成立司法体制改革领导小组为标志,司法改革在推动机制上作出调整,开始弱化各个部门主导司法改革的发展模式,推动司法改革的主导者由司法机关本身转为中央决策层,强化了在党的领导下推进中国法制的整体改革的特征,统筹协调中央和地方、司法机关和其他部门、当前和长远的关系,统筹协调司法机关上下级之间、政法部门之间的关系。

3. 对1997年至2006年十年改革的评析

总体上看,1997年至2006年十年间司法改革的轨迹是:从最初的、外围的、学者的学术呼吁,到各个部门零零散散的改革,到中央自上而下的大规模的推动。

这十年我国司法改革有三大基本特征:一是学界的话语鼓动对改革有着一种牵动作用,奠定了司法改革的理论基础。司法改革的很多举措都与学术界的话语鼓动有关(如1996年刑法修改引入的“对抗制”),学界对域外司法理念与制度的引介与研究,对新型司法观念的塑造、理想司法模式的型构以及司法改革方向的导引,都为司法改革注入了崭新的理论资源。二是实务部门的现实需要与改革热情,推动了改革的实际展开。实务界的现实需求在很大程度上就是司法改革得以展开的直接动力,这种动力将很多学界的理论建言付诸了实践。如实务部门对普通程序简化和主诉检察官的改革热情即来自于案件压力陡增的窘境。三是官方权威部门确定的改革指导思想,决定了改革的基本目标、路径和效果。官方权威的指导思想,为改革提供了政治上的正当性与合法性;中央权威部门的关注点决定着司法改革的目标与走向,如2004年的《初步意见》。总之,中国司法改革乃是各方合力的结果。学者为改革的启动提供了思想资源,也为后期的改革评估提供了可资借鉴的反思性资源;司法部门的实际需要与自身利益,才是现实的改革驱动力;中央的宏观决策决定了改革的方向与可能的效果。但必须指出,三者之间的关系并非完全融洽,努力目标也绝非完全一致,才使得中国的司法改革呈现出复杂乃至一定程度抵牾的面相。

这十年间,我国司法改革取得了三个方面的主要成绩:一是司法理念有了创新与发展。如社会主义法治理念的确立与发展,公开与民主、公正与效率、程序正义等普适性的司法理念得到了确立,形成了比较系统的司法价值观;二是司法工作机制有了创新与发展。如保障人民群众对司法工作的知情权、参与权、表达权和监督权的机制不断建立,以及审判方式、死刑核准、人民陪审员与人民监督员等制度的建立和完善等;三是司法职业化建设有了创新与发展。如合议庭职权、审判长选任,主审法官与主诉主办检察官,分类管理等。

同时,这一阶段的司法改革也存在三个方面的突出问题:一是在司法改革的指导思想上,片面强调“只要不合理的司法制度就应当改革”,而对司法改革的整体理论与设计缺乏研究。已有改革措施,多不同程度地带有功利性、片面性甚至盲目性等局限(如民事诉讼举证制度),忽视了制度之间的相互衔接,零敲碎打,头痛医头脚痛医脚,造成新的不协调。二是在司法改革的内容上,视野局限于已有司法制度、程序、职能等的改变或调整,对司法体制的改革研究不够,更没有从政治改革的高度设计司法改革的框

架。还存在借口“改革要大刀阔斧，破旧立新”，而置现行法律于不顾，致使改革的正当性、合法性也将因此受到质疑（如零口供、暂缓起诉）。三是司法改革的推进主体上，高层、实务界和学界都将司法机关作为或默认为司法改革的主体，司法改革方案首先是由最高法、高检院、公安部及司法部这些本应是被改革对象各自提出的，导致各自为政，排斥监督和制约；意图扩权或“夺权”，权力勾兑（如最高法与高检院之间关于自侦权与执行权的协调）；政治炒作（如最高法借助学界的“西化思维”对检察机关法律监督权的大肆攻击）。

（三）司法改革的中国特色阶段（2007年至今）

2007年党的十七大报告指出：“深化司法体制改革，优化司法职权配置，规范司法行为，建设公正高效权威的社会主义司法制度，保证审判机关、检察机关依法独立公正地行使审判权、检察权”。对照十五大、十六大报告中关于司法改革的内容，结合我国的司法改革实践，这一提法的意蕴深刻而厚重。

首先，这一提法反映了党在司法改革问题上不断深化的认识过程。十五大报告对司法改革的提法过于原则，缺乏可操作性，且没有涉及司法体制；十六大报告将司法改革的目标直指“体制”这一深层要害，指出要“推进司法体制改革”，但对如何配置司法权、司法权在政治体制中的地位界定未予明确。十七大报告提出的“深化司法体制改革”标志着我国司法改革已由浅入深，也意味着未来司法体制改革将向纵深发展。这一提法也反映了党对司法体制改革的坚定决心。

其次，深化司法体制改革的核心是对司法体制予以改革。现今我国司法中存在的问题与司法体制的问题分不开。从党对司法机关的领导与司法独立的关系和方式，到司法、立法、行政间的关系以及司法自身的结构和权限划分，再到司法程序、制度、机制的结构与运作，均不同程度存在体制方面的问题，必须认真反思研究。本应作为社会矛盾解压阀的司法，一定意义上却成了社会矛盾的激发器。追根溯源，司法不公的根本原因在于司法体制。如果司法改革不突破体制上的障碍，结果只能是治标不治本。

第三，深化司法体制改革的着力点是“优化司法职权配置，规范司法行为，建设公正高效权威的社会主义司法制度”。“优化职权配置”是司法体制改革的最大难点，涉及打破既有司法权力配置的格局、合理调整和配置司法权这一重大问题，可谓“伤筋动骨”。“规范司法行为”的重点是加强司法队伍建设，努力解决“为谁司法、靠谁司法、怎样司法”的政治立场、法治意识、群众观念问题。“建设公正高效权威的社会主义司法制度”是在既有司法要实现“公正与效率”的基础上形成的，增加并强调司法“权威”是对司法规律和实践不断总结和摸索的结果，是确保司法机关能够更好地担当起维护社会公平正义及维护社会主义法制的统一、尊严、权威的历史重任的需要。

为了落实十七大报告中关于司法体制改革的要求，2008年12月5日，中央政法委牵头研究起草的《关于深化司法体制和工作机制改革若干问题的意见》，中共中央予以批准转发（中发[2008]19号，下称《改革意见》），《改革意见》比较充分地体现了中国司法的规律。

中央政法委的《改革意见》提出这次司法体制改革的指导思想是：以加强权力监督制约为重点，紧紧抓住影响司法公正、制约司法能力的关键环节，进一步解决体制性、机制性、保障性障碍，优化司法职权配置，规范司法行为，建设公正高效权威的社会主义

义司法制度。

中央政法委的《改革意见》共有四大方面60项主要内容：一是优化司法职权配置方面（27项，占全部改革项目的45%，也体现了这次改革的重点是“体制”）。在这里，我首先对检察机关自侦权的各种传言进行一下澄清，就是检察机关的自侦权没有被取消。主要是完善侦查手段和措施、职务犯罪侦查监督、诉讼法律制度、民事执行体制、人民参与监督司法的法律制度，健全维护司法权威的相关制度等。二是落实宽严相济刑事政策方面（13项）。把刑事政策上升为法律制度，转化为司法体制和工作机制，落实到执法实践中。一方面，适应新时期犯罪行为发生的变化，对严重犯罪从严打击。另一方面，对轻微犯罪、未成年人犯罪，按照教育为主、惩罚为辅的原则，实行宽缓处理，尽量教育挽救，增加社会和谐。三是加强政法队伍建设方面（14项）。本着“从严治警”与“从优待警”相结合的原则，提出完善政法干警招录和培训机制，完善政法干警行为规范和职业保障制度，加强政法机关党风廉政建设，严肃查处政法干警违法违纪行为，改革完善司法考试制度和律师制度等。四是加强政法经费保障方面（6项）。主要是将现行政法经费保障体制改革为明确责任、分类负担、收支脱钩、全额保障的体制。

（四）司法改革与政治改革的关系

中央政法委的《改革意见》实际上是执政党推进型、渐进式的司法改革路径。在这种路径中，对司法改革与政治改革的关系有两种相左的观点。一种认为应司改先行，继而推进政改；另一种认为政改不推进的话，司改将无所作为。

司改先行观点的依据主要在于，与其他改革（如党内民主、完善人大制度、选举制度等）相比，司改作为政改的突破口的不同点在于：政改具有试验性、风险性、改革结果的不确定性。而司改具有规律性、平稳性和结果的必然性。其收益最大，风险最小。因为司法的独特价值是人类文明的结晶，是被无数国家实践所证明了的，是我国市场经济建设和政治体制改革的必由之路。

政改先行观点的理由主要在于，在与司法制度嵌入的权力组织结构未发生相应的变革的情境下，司法只是高度集权的国家机器中的一个组成部分，法律运作的逻辑所服膺的是党政权力运作的逻辑，在政治体制未有重大的改革之前，司法领域所进行的任何改革无法从现有政治体制中获得支持其有效运作的资源。

我认为，司法改革的深层次推进必须从政治体制改革入手，才能真正解决问题，但是，中国的政治体制和司法体制改革只能稳步推进，操之过急也是不现实的。司法改革取决于若干基本的社会条件，需要社会内在机制的支撑与认可，如民主宪政的成熟、法治教育的配合、政治权力对司法的尊重、最高决策机构推进司法改革的坚定决心和强力，那么我们得出的结论就会是：司法改革的蓝图不可能“一挥而就”。

二、检察机关公诉改革的历程与现状

检察机关公诉工作机制改革主要是1997年“两法”实施以来的10多年间，大体上分为两个阶段，主要有6项公诉改革：1997年至今有3项——主诉检察官办案制，简易审与普通程序简化审，公诉引导侦查取证。这三项改革主要为适应诉讼模式变革特别是庭审方式改革而开展起来的；2008年开始的有3项——刑事和解不起诉，量刑建议，未成年人刑事案件集中办理，这三项改革则主要是为了落实宽严相济刑事政策。

总体上看，省院认为1997年至今全省公诉改革的成效很大。通过前十年的公诉改革，我们突破了旧框框，创新了工作机制，完善了工作规范，提高了工作效率，形成了新的业务运行与管理模式，增强了公诉部门的工作活力和创新动力，促进了全省公诉工作的创新发展。但是，前一阶段我省的公诉改革中也存在一些不容忽视的问题。一是偏重公诉权的有效行使，忽视了当事人权利的保障。上述工作机制改革主要是政法体制内的自我完善，加强衔接配合（如引导侦查取证），或者是检察机关内部办案运行机制的改革（如主诉检察官制），基本未涉及对当事人诉讼权利保障的加强。二是在处理诉讼效率与司法公正的关系上存在偏差。比如在“两简”程序的适用中，一些院放松了对适用“两简”程序案件的审判监督等。三是缺乏科学规划和必要保障。比如主诉检察官办案制就是公诉部门单兵突破。另外，部分院推行公诉改革中的功利色彩明显。比如一些院将刑事和解不起诉改革简单地理解为“扩大不起诉权”；有的院为了实现所谓的“突破”，搞随意甚至违法的“改革”，如暂缓起诉。

当然，出现上述问题的原因是多方面的，既有外部体制制约的问题，也有我们内部操作不当的因素；既有上级院谋划不全、指导不力的因素，也有部分基层院随意“开口子”的现象；既有执法理念落后的问题，也有工作作风不实的问题。

下面，我们简要梳理一下这6项公诉改革的发展历程，改革初衷，主要内容，运行效果，以及下一步深化的方向。

（一）主诉检察官办案制

我认为，主诉检察官办案制触及到检察工作最基本的办案方式的问题，是对检察机关基层办案模式的巨大变革，牵一发而动全身。甚至可以说，是近十多年公诉改革乃至检察改革中影响最大、涉及面最广的改革。

1. 基本概念

主诉检察官办案制是指在检察长领导下，由主诉检察官独立承办案件，对事实、证据的认定和所作决定负责的办案工作新机制。

2. 改革初衷

主诉检察官制度的诞生与1997年刑事诉讼法的修订密切相关。修改后的刑诉法增加了有关庭审对抗的规则，在新的法律框架下，被告人的辩护权利得到了加强。原有以集体决策、多级审核为基本模式的办案机制，充分体现了谨慎、严格的工作态度，但带有相对强烈的行政色彩，随着时代的发展，它的弱点日益显现出来，如效率低下、责任分散、不利于发挥检察官能动性。为强化检察机关的公诉职能，培养专家型人才，改变长期以来办案工作环节多、任务量大的现状，高检院2000年下发的《检察改革三年实施意见》，规定在全国各级检察机关审查起诉部门全面推行主诉检察官办案制。

主诉检察官改革的实质是检察权配置方式的变化：即将过去属于检察长和科处长的一部分对案件的决定权划归检察官，办案检察官既有办案职责，又有相对独立的办案决定权，是一种责、权、利的统一。用时任高检院检察长韩杼滨的话来说，实行主诉检察官制度，“就是要打破过去用行政办法管理司法工作的旧模式，冲破集体讨论、集体负责的旧框框，形成主诉检察官为主要责任人，责权统一的新的办案工作机制”。

这些都是高检院公开阐明的推行主诉检察官办案制的动因。我认为，在这些所谓的初衷背后还隐藏着一些没有明示的深层次理念，那就是高检院试图通过推行主诉检察

官办案制来推进检察官的司法官化,推进检察官办案活动的司法化,使检察机关的办案体制符合通行观点中对“司法”所要求的“判断性、独立性、亲历性、目的性”等基本特征。甚至,与其说主诉检察官是一种“改革”,不如说是一种“回归”或“还权”,使检察官恢复司法官应有的面貌。这种隐含的深层动因与2000年前后学界普遍质疑检察权的司法权属性有着直接的关系。

3. 改革历程

1998年,北京市海淀区检察院在全国率先试点主诉检察官制度。

1999年,高检院将主诉检察官办案制定为检察改革任务之一,在一些地方进行试点。2000年,高检院下发《关于在审查起诉部门全面推行主诉检察官办案制的工作方案》,全面推行主诉检察官办案制。2003年,全国共有2897个检察机关实行了主诉检察官办案制,任命了8633名主诉检察官。

我省也是主诉检察官办案制改革的先期试点之一。省院于1999年制定了《吉林省检察机关公诉部门实行主诉检察官办案制办法》(2003年修订)。截至2007年底,全省98个检察院全部实行了主诉检察官办案制,共有主诉检察官383人,占公诉人员的近一半(49.04%),主诉检察官办理的案件占全部案件的76.25%。

4. 主要内容

(1) 主诉检察官的选任。实行资格考试与考评相结合,资格考试分为书面考试和能力测试。通过主诉检察官上岗资格考试的人员,经本院检察官考评委员会考评合格的,由本院检察长确定为主诉检察官。

(2) 主诉检察官的职责。主诉检察官承办案件时,对于法律规定应当由检察长、检委会行使的职权,以及检察长、检委会认为应由其行使的职权,应当提出意见,报请检察长决定。具体包括下列事项:①需要采取、变更、撤销逮捕措施的;②需要改变管辖的;③拟作不起诉决定的;④变更起诉的;⑤决定抗诉、撤回抗诉的;⑥需要提出书面纠正违法意见或者检察建议的;⑦下级检察院书面请示和公安机关提请复议、复核的案件中需要检察长决定的事项;⑧上级交办的案件以及本地区有重大影响的案件中需要检察长决定的事项。由主诉检察官决定的案件或者诉讼中的事项,主诉检察官对案件事实、证据的认定和所作的决定负责。

(3) 主诉检察官的考核与监督。按照高检院关于检察官考核与奖惩规定执行,各级院可以自行制定细则;检察长要加强对主诉检察官的领导;公诉部门负责人根据检察长的授权,监督、检查、协调主诉检察官的办案工作等。

5. 成效与问题

实践是检验真理的标准。近10年的主诉检察官办案制的实践证明,这项由实践中应运而生的制度产生了较好的制度效益:首先,这种制度的推行,压缩了指令层级,办案检察官的职务行为直接产生确定的效力,减少了办案环节,能够节约司法资源,提高办案效率。其次,它明确了检察官的办案责任,一般案件当案件出错时首先挨板子的是主诉检察官,那种责任模糊分散难以追究,办案责任制难以贯彻的问题在一定程度上得到克服。再次,它增强了检察官的办案质量意识和负责精神,同时促使他们注重提高自身素质,实现公诉活动的专业化甚至专家化,从而提高了公诉质量,适应了刑事诉讼制度改革强化公诉职能的司法需求;通过改善检察官的法庭形象,有利于检察机关公信力的提高;激发了其他检察干警的进取精神。第四,实行主诉检察官办案制,符合现代刑事