

冯中华
◎ 著

管理论

JIANCHA
GUANLI LILUN



检察

中国检察出版社

冯中华◎著

管理论 检察

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

检察管理论/冯中华著. --北京: 中国检察出版社, 2010. 9
ISBN 978 - 7 - 5102 - 0344 - 2

I. ①检… II. ①冯… III. ①检察机关—行政管理—研究—
中国 IV. ①D926. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 175694 号

检察管理论

冯中华 著

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: zgjccbs@ vip. sina. com

电 话: (010) 68639243 (编辑) 68650015 (发行) 68636518 (门市)

经 销: 新华书店

印 刷: 三河市西华印务有限公司

开 本: 720mm × 960mm 16 开

印 张: 24.5 印张 插页 4

字 数: 376 千字

版 次: 2010年10月第一版 2010年10月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 0344 - 2

定 价: 48.00 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

樊崇义*

冯中华同志经过不懈努力，他的《检察管理论》得以完成。作为一个长期从事刑事诉讼法学研究、十分关注和重视检察理论研究及检察学发展的学者，同时又是国家检察官学院河南分院（河南检察职业学院）的名誉院长，我为他的持续努力和学术研究精神感到欣慰和由衷地高兴。通观全书，《检察管理论》具有以下特点：

第一，时代性强，特色鲜明。由于各种原因，中国目前的检察管理和司法管理基本上是党政机关行政管理模式。近些年来，虽然在创新管理、科学管理方面进行了一些有益探索，取得了一些进展和成效，但总体上仍处于经验型阶段。适应国家经济社会发展和依法治国方略进程的要求，按照我国宪法赋予检察机关的法律监督机关性质定位和司法规律，认真研究如何实施检察科学管理，对实现各项检察业务工作的健康发展和目标效果、加强检察队伍建设和全面开创检察事业新局面，非常重要。而理论的成熟是管理制度科学构建和管理实践良好运行的重要指导和前提，系统深入的理论探索与研究就尤为必要，必须不断深化。《检察管理论》运用马列主义的基本原理、科学发展观和现代管理理论，以《中华人民共和国人民检察院组织法》和最高人民检察院各项检察业务、队伍等方面管理的现行规定为依据，在总结历史和现实经验的基础上，全面吸收了检察管理理论研究的有关最新成果，对检察管理问题进行了全面、系统的研究论述，其中一些不乏真知灼见的观点，对推进检察管理科学化、规范化及改革创新富有启发和借鉴价值。相较于其他社会管理类著作，富有鲜明的检察特色，具有很强的时代性特征。

* 中国政法大学诉讼法学研究院名誉院长、教授、博士生导师。

第二，结构合理，内容翔实。和以往有关检察管理方面的学术研究成果相比，该专著的整体结构合理，注重科学知识结构的完整性、科学性和系统性，寓理论性和实践性、检察学和检察管理学为一体。在内容上，既有检察管理的基础理论、基本原理和基本原则的深入探讨，又有对检察机关体制管理、业务管理、法律政策研究管理、检察机关的人员管理的详细阐述；既论述了检察信息和检察决策，也论述了检察干部教育培训管理、检察技术管理、检察行政事务管理、检察机关的公共关系等方面的内容。可以说，就同类研究看，它是一本难得的全面系统研究检察管理问题的学术专著。

第三，治学严谨，经验丰富。冯中华同志在法大读书时就与我相识。他从事检察工作三十一年，无论是在河南省人民检察院任党组秘书，办公室、法律政策研究室、宣传处负责人，还是任国家检察官学院河南分院（河南检察职业学院）院长、党委书记，都是一直围绕法学理论、检察理论、领导科学、管理科学等，学有专攻，勤于思考，注重工作与研究互促进，理论与实践相结合，笔耕不辍，时有所获，养成了严谨、务实、辩证的治学习习惯，并学以致用，在工作实践中也取得了良好的成效。该专著较集中地反映出他治学严谨的态度、扎实的理论功底与丰富的检察实践、检察管理和检察领导经验。

应当指出的是，社会的发展是永无止境的，社会管理和检察管理理论与实践的发展也是如此，它只会产生阶段性的成果，而不可能终结其自身的发展过程。随着“依法治国，建设社会主义法治国家”进程的加快，中国的司法改革也进入到了关键阶段，2010年中央更是对包括检察机关在内的政法机关提出了将“社会管理创新”作为工作重点的要求，这一切都将给检察管理理论和实践的研究提出新的目标与要求，促使检察管理理论与实践研究成果不断深化与发展。从这种意义上讲，该专著的出版充分地体现了“社会管理创新”这一要求，为贯彻落实这一重点工作做了一件非常有意义的开创工作。

在本书即将付梓之际，欣然应约，援笔为序，以为砥砺。

2010年8月于北京

前 言

管理学是一门应用性很强的新兴学科。管理，几乎同人类社会一样古老，凡是许多人在一起协同劳动的地方，都需要管理。各种不同的管理科学，都是为解决相应的实际管理问题的。在第二次世界大战前，管理科学尚未被人们所普遍重视。从 20 世纪 50 年代开始，经济发达的国家，普遍出现了“管理热”，管理科学已成为这些国家经济发达的一个重要原因。目前，人们把现代科学、现代化技术和科学管理，称为现代化社会鼎足而立的三大支柱。向管理要时间、要速度、要效率，已成为世界发展的新潮流。

在我国，党的十一届三中全会以后，随着对外开放、对内搞活和体制改革的深入进行，特别是世界范围内兴起的科学技术革命，对现代化管理科学的学习、研究和运用，已越来越引起社会各方面的重视。

现在我国的检察管理，由于种种的原因，基本上还处于传统的经验型阶段，在某种程度上影响着各项检察业务的优化管理和法律监督的最佳效果。同时，这种状况，也不适应检察队伍自身四化建设和全面开创检察工作新局面的需要。因此，加强现代化管理科学的学习研究，培养优质的检察管理人才，为建设具有中国特色的社会主义的检察管理学，实现检察管理的科学化、法制化、现代化，已成为检察机关的当务之急。

目前，我国管理科学的著作已出版不少，但多为经济管理方面的论述，而政法机关的管理科学的论著很少。为了适应检察机关现代化管理的需要，本书在编写过程中，曾参考了国内外一些管理学方面的论著，汲取了有关方面的研究成果，依据《中华人民共和国人民检察院组织法》和最高人民检察院各项检察业务管理的现行规定，运用马列主义的基本原理

和现代化管理的理论，在总结历史和现实经验的基础上，理论联系实际，既侧重于现实，又考虑到检察工作发展的前景，为检察人员提供了一部检察管理入门性的读物。本书在内容上，力求正确阐述检察管理的基础理论、基础知识和基本的管理方法，并注意了科学知识结构的完整性、科学性和系统性，寓理论性和实践性、检察学和检察管理学为一体。在文字表述上，力求做到深入浅出，通俗易懂，使检察干部对检察管理的规律，从宏观到微观，有一个比较全面的了解，以期在管理实践中收到好的效果。

《检察管理论》除前言外，共分十七章。其中，第一章到第五章，主要论述检察管理的概念、性质、方法、历史沿革、基本职能、基本原理和基本原则；第六章到第七章，主要论述检察信息和检察决策；第八章到第十章，主要论述检察机关的体制管理、检察委员会管理、检察业务管理；第十一章到第十二章，主要论述法律政策研究管理、检察机关的人员管理；第十三章到第十五章，论述检察干部教育培训管理、检察技术管理、检察行政事务管理；第十六章，论述检察机关的公共关系；第十七章，论述社会转型中的检察管理。

在我国，对检察管理的研究时间不长。检察管理还是一门发展中的科学，它亟待我们去扶持和发展。由于我们水平有限，缺点错误在所难免。敬请读者提出批评和指正，供修订时参改。

目 录

第一章 检察管理概述	(1)
第一节 管理的定义及管理科学的形成过程	(1)
第二节 检察管理的概念	(5)
第三节 检察管理学的研究对象、性质和任务	(10)
第二章 检察管理的沿革	(15)
第一节 中国历史上的检察管理	(15)
第二节 新中国人民检察管理的创建	(22)
第三章 检察管理的基本职能	(28)
第一节 检察决策职能	(28)
第二节 检察计划职能	(29)
第三节 检察组织职能	(36)
第四节 检察指挥职能	(42)
第五节 检察控制职能	(46)
第四章 检察管理的基本原理	(50)
第一节 系统整体原理	(50)
第二节 要素有用原理	(54)
第三节 动态相关原理	(58)
第四节 时空变化原理	(62)

第五节	信息反馈原理	(65)
第六节	社会效益原理	(72)
第五章	检察管理的基本原则	(77)
第一节	民主原则	(77)
第二节	法制原则	(81)
第三节	制约原则	(84)
第四节	职、责、权相称原则	(88)
第五节	检察长统一领导原则	(91)
第六章	检察信息	(94)
第一节	检察信息的概述	(94)
第二节	检察信息的特点和分类	(97)
第三节	检察信息的收集	(102)
第四节	检察信息的收集范围	(105)
第五节	检察信息的处理	(107)
第六节	加强检察机关的信息工作	(109)
第七章	检察决策	(115)
第一节	检察决策的概述	(115)
第二节	检察决策的基本特征	(121)
第三节	检察决策的一般程序	(124)
第四节	检察决策的主要方法	(127)
第五节	检察决策者的基本素质	(131)
第八章	检察机关的体制管理	(137)
第一节	检察机关的领导体制	(137)
第二节	检察机关的组织体系	(144)
第三节	检察机关内部机构的设置	(148)

第九章 检察委员会的管理	(153)
第一节 检察委员会管理概述	(153)
第二节 检察委员会的活动原则	(155)
第三节 检察委员会的管理制度	(158)
第四节 检察委员会制度的完善	(162)
第十章 检察机关的业务管理	(164)
第一节 检察业务管理的概念、意义和目的	(164)
第二节 检察业务管理的客体 and 对象	(170)
第三节 检察业务管理的主体	(173)
第四节 检察业务管理的原则	(177)
第五节 检察业务管理的方法	(181)
第六节 检察业务管理的要求	(192)
第七节 案件管理	(195)
第十一章 法律政策研究管理	(208)
第一节 法律政策研究的概述	(208)
第二节 法律政策研究的指导思想和基本要求	(213)
第三节 法律政策研究的主要内容	(217)
第四节 法律政策研究的方法	(223)
第五节 加强法律政策研究管理	(228)
第十二章 检察机关的人员管理	(232)
第一节 检察机关人员管理的概述	(232)
第二节 检察机关人员管理的制度和办法	(234)
第三节 检察机关思想政治工作管理	(243)
第十三章 检察干部教育管理	(251)
第一节 检察干部教育的概念、职能和目的	(251)

第二节	检察干部教育管理的原则	(254)
第三节	建立与健全教育管理机构 and 培训网络	(258)
第四节	师资队伍的管理	(259)
第五节	教学质量的管理	(260)
第六节	教育培训管理制度	(263)
第十四章	检察技术管理	(266)
第一节	检察技术管理的概念和特点	(266)
第二节	检察技术管理的目的和意义	(269)
第三节	检察技术管理的内容	(273)
第四节	检察技术管理的原则	(276)
第五节	加强检察技术管理	(278)
第十五章	检察机关的行政事务管理	(281)
第一节	检察机关行政事务管理概述	(281)
第二节	检察秘书工作管理	(285)
第三节	检察统计管理	(292)
第四节	检察档案管理	(294)
第五节	检察后勤管理	(297)
第十六章	检察机关的公共关系	(304)
第一节	公共关系的概念和由来	(304)
第二节	检察机关改善公共关系的重要意义	(306)
第三节	检察机关公共关系的特征和原则	(308)
第四节	检察机关公共关系的范围和途径	(310)
第五节	端正几个问题的认识	(315)
第十七章	社会转型中的检察管理	(317)
第一节	社会转型中的检察管理	(317)
第二节	检察管理的域外观察与我国台湾地区的检察管理	(331)

第三节	检察业务管理的与时俱进	(352)
第四节	检察人员的分类管理改革	(360)
第五节	检察管理信息化	(373)

第一章 检察管理概述

中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关，它是人民民主专政国家机器的重要组成部分。检察机关为了有效地行使宪法和法律赋予的权力，独立行使检察权，准确、及时、合法地打击敌人，惩罚犯罪，保护人民，维护法律的统一、正确实施，并在工作中不断提高效率，提高办案质量，必须不断地加强检察管理。

第一节 管理的定义及管理科学的形成过程

一、管理的定义

管理，作为人类所特有的一种活动，同人类历史一样悠久。然而，什么是管理，由于分析研究的角度不同，人们有各种各样的解释，目前世界上尚无统一明确的定义。

有的人从字面上来理解，把管理说成是“管辖、控制、处理和治理”；也有人从内容上来理解，把管理解释为“有组织的行为”，管理就是决策，管理就是协调，管理就是使人把事情做好；还有人从管理的内在规律和处理方式考虑，把管理说成是“科学和艺术”，如此等等。

我们认为，管理的实质概念，较为确切、科学的提法应该是：人们为了达到某一共同目标，对由人、物、事组成的系统的运动、发展、变化，按其固有的客观规律，所采取的有计划、有组织、有领导的控制、协调等活动。

总之，管理就是指有关部门通过其职能活动，来实现其既定目标。管理的职能主要是计划、组织、指挥、控制、协调。管理工作由管理者承担。管理者对管理对象有权按照目标要求进行调整、控制和处理。

二、管理科学的形成过程

管理源于对劳动生产的组织、计划、指挥、控制和协调。自从人类社会有了共同劳动，有了劳动组织，就产生了管理。任何社会的任何劳动组织都存在管理的问题。

管理的思想和实践虽然由来已久，但系统的管理理论的真正形成，公认的说法是在 19 世纪末和 20 世纪初，最先在西方出现。由于历史的发展和现实的经济需要，西方管理理论从内容上看形成了若干不同学派。这些学派的形成阶段，认识也不尽一致。理论界一般倾向将其划分为以下三个阶段：

第一阶段，是 19 世纪末到 20 世纪初形成的所谓的“古典管理理论”。这一学派的代表人物有美国的泰罗、法国的法约尔、德国的韦伯以及后来的美国人古利克和英国的厄威克等人。泰罗被称为“科学管理之父”，在美国管理史上占有很高的地位。古典管理理论是人类第一次以科学的、系统的方法探讨经济管理问题，所以又叫科学管理理论。泰罗等人倡导的科学管理，主要探讨了如何在工厂中提高劳动生产率的问题。他们认为，当时，工人提高劳动生产率的潜力是很大的。于是他们在科学实验的基础上，制定出所谓的标准操作方法，并对工人进行训练，据以制定较高的定额。这就是所谓的工作定额原理。为了使工人完成较高的定额，除了使工人掌握标准的操作方法以外，还必须把工人使用的工具、机械、材料以及作业环境加以标准化。这就是所谓的标准化原理。为了鼓励工人完成工作定额，他们提倡实行一种有差别的、刺激性的计件工资制度。他们认为，要提高劳动生产率，就必须取得雇主和工人两方面的合作。雇主关心的是低成本，工人关心的是高工资。要使雇主和工人两方面都认识到，通过科学管理提高劳动生产率，两者都可以达到自己的目的。泰罗的最大贡献是，他主张一切管理问题都应当而且可以用科学的方法去研究解决，实行各方面工作的标准化，使个人经验上升为理论。泰罗的代表作是

1911年出版的《科学管理原理》一书。1912年泰罗在美国国会众议院特别委员会对泰罗制和其他工场管理制听证会上的证词，也是研究科学管理的一篇重要文献。

法约尔是古典组织理论的重要代表。1916年法约尔发表了名著《工业管理与一般管理》，提出了管理只是经营的六种职能活动之一。这六种职能活动是：技术、商业、财务、安全、会计和管理。而管理活动又包括五要素，即计划、组织、指挥、协调、控制。法约尔对五要素还进行了较详细的论述，并提出了14项管理原则。这就是：（1）分工；（2）权限与责任；（3）纪律；（4）命令的统一性；（5）指挥的统一性；（6）个别利益服从于整体利益；（7）报酬；（8）集权；（9）等级系列；（10）秩序；（11）公平；（12）保持人员稳定；（13）首创精神；（14）集体精神。他以大企业的整体为研究对象，着眼点比泰罗等人高出一个层次，重视领导者、管理者的作用，重视组织结构的合理化和正常运行所应遵循的原则，重视如何进行管理才更有效，等等。他认为，他的理论不仅适用于公私企业，也适用于军政机关和宗教组织。在法国，法约尔被称为“经营管理之父”，与美国的泰罗齐名。

韦伯是古典管理学派在德国的代表人物。他在管理学方面的主要贡献是提出了所谓理想的行政组织体系理论。这集中地表现在他的代表作《社会组织与经济组织理论》一书中。他主张，为了实现一个组织的目标，要把一个组织中的全部活动划分为各种基本的作业，作为公务分配给组织中的各个成员。各种公职和职位是按照职权的等级原则组织起来的，每一职位有明文规定的权利和义务，形成一个指挥体系或阶层体系。在组织中，人员的任用完全根据职务上的要求，通过正式考试或训练来实行。管理人员有固定的薪金和明文规定的升迁制度，是一种“职业的”管理人员。管理人员必须严格遵守组织中规定的规则和纪律。

泰罗、法约尔、韦伯等人倡导的古典管理理论，后来为许多人研究和宣扬，其中较有成就的要算厄威克和古利克。厄威克提出了他认为适用一切组织的八项原则：（1）目标原则；（2）相符原则；（3）职守原则；（4）组织阶层原则；（5）控制广度原则；（6）专业化原则；（7）协调原则；（8）明确性原则。古利克则提出了有名的管理七职能论。这就是，

计划、组织、人事、指挥、协调、报告和预算。

古典管理学派从泰罗等人开始从事管理的实际试验和理论研究算起，距今已将近一个世纪。他们的理论不仅在当时起了重要的作用，而且对以后管理理论的发展也有着深远的影响，其中，许多原理和做法至今仍被许多国家参照采用。

第二阶段，是从20世纪20年代开始的“人际关系—行为科学”的理论。泰罗等人的古典管理理论学派尽管在历史上发挥了巨大作用，产生过深远影响，但由于第一次世界大战后，资本家的残酷剥削使得西方劳资之间的矛盾加剧，再加上古典管理理论存在着一定的弱点，如都着重于生产过程、组织控制以及提高工效等方面的研究，把劳动者仅看做是机器的附件，僵化的组织控制也束缚了人的积极性，这就使得研究管理的学者们不得不将注意力由科学管理转向做人的工作。1924—1932年，哈佛商学院的梅奥教授首先在芝加哥的西方电器公司霍桑工厂进行了著名的“霍桑试验”。他从中发现，人与人之间的关系对管理具有重大影响，人不仅具有物质上、经济上的需要，而且还有精神上的需要。要想搞好管理，必须从研究人的需要出发，通过满足人的需要来激励人的行为，以提高工作效率。在这个阶段，对人的研究，从“经济人”转变为“社会人”，认为管理的全部问题，就是正确地解决行为、动机、需要三者的关系。在管理中人与人之间，除了通过职责、规则、章程等的联系之外，还有一种在共同劳动中发生的相互关系——感情联系。一般说来，管理者与被管理者之间的感情是对立的，如果不重视劳资之间的平衡，就会影响管理效能。这些观点主要反映在以下代表作中：梅奥的《工业文明的人类问题》、《工业文明的社会问题》，罗特利斯伯格的《职工的生产率中的人的因素》等。

梅奥等人奠定了行为科学的基础以后，西方从事这方面研究的人大量出现。研究的课题主要集中在四个方面：（1）有关人的需要、动机和激励的问题；（2）同企业有关的所谓“人性”问题；（3）企业中的非正式组织以及人与人的关系问题；（4）企业中领导方式的问题。这些课题和研究成果至今仍被西方管理学者所研究和应用。

第三阶段，就是现代管理阶段。第二次世界大战以后，科学技术的巨

大进步，带动了生产的蓬勃发展，国际市场争夺也日益加剧。资本家为了生存和发展，必须及时掌握信息、预测经济发展前景，并据以作出正确的决策。为了正确决策，优选最佳方案，不得不依赖现代科学技术。随着系统论、信息论、控制论、运筹学等理论的发展和运用，以及数学方法，电子计算机和信息技术的使用，复杂的管理问题得到了满意的解决。这样，以现代科学技术为中心的现代管理理论就应运而生了。这一阶段的主要学派有：社会系统学派、决策理论学派、系统管理学派、经验主义学派、权变理论学派和管理科学学派等。

从以上介绍管理科学形成的过程，可以看出，这三个阶段不是截然分开的，不存在后一阶段开始后，前一阶段的管理理论就退出历史舞台的问题。各种管理理论和管理学派的产生尽管有先有后，但它们在产生后却是相互渗透、交叉并存，互相影响，继而演变形成流派。

管理科学是随着人类改造自然、改造社会活动的产生而产生，又随着人类上述活动的扩大和科学技术的发展而发展的。反过来，管理知识、管理科学的发展，也是推动社会向前发展的巨大动力。我国是发展中国家，在社会主义现代化建设过程中，不仅需要总结自己的经验，而且也需要借鉴西方的某些经验，其中就包括管理理论。科学是人类共同财富，我们要学会“洋为中用”。不仅是经济管理、企业管理，而且在国家行政、立法、司法等管理方面，也应借鉴这些管理理论，以建立适合我国国情的，具有中国特色的管理科学体系。

第二节 检察管理的概念

一、检察管理的概念

所谓检察管理，是指人民检察机关为了提高系统法律监督效能，有效地行使检察权，运用现代管理的理论、方法和现代科学技术手段，有意识、有组织、有计划地对本系统、本部门的机构、编制、人员、业务、后勤等进行科学的、实事求是的安排并根据发展变化着的情况进行不断的协