

公诉

改革

的理论与实践

GONGSU GAIGE DE LILUN YU SHIJIAN

公诉制度的公诉权的出现是对犯罪本质认识深化的结果。其存在与发展的具体现实：国家强化管理职能及权力体系科学分工的要求。是：国家法律文化孕育和变动的重要内容。公诉权内涵的确定和变化体现了人们对法律规范适用和诉讼规律认识的不断变化。

公诉实务丛书

季刚 刘晶 著

中国检察出版社

◎ 公诉实务丛书

公诉改革

的理论与实践

GONGSU GAIGE
DE LILUN YU SHIJIAN

季刚 刘晶/著

中国检察出版社,

图书在版编目 (CIP) 数据

公诉改革的理论与实践/季刚, 刘晶著. —北京:

中国检察出版社, 2005

ISBN 7-80185-411-X

I. 公… II. ①季… ②刘… III. 公诉-司法
制度-研究-中国 IV. D925.04

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 041704 号

公诉改革的理论与实践

季刚 刘晶 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)68658767(编辑) 68650015(发行) 68650029(邮购)

经 销: 新华书店

印 刷: 河北省三河市燕山印刷有限公司

开 本: 787mm×960mm 16 开

印 张: 14.5 印张

字 数: 242 千字

版 次: 2006 年 1 月第一版 2006 年 1 月第一次印刷

书 号: ISBN 7-80185-411-X/D·1389

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

公诉，是他钟爱的事业

——《公诉改革的理论与实践》代序

彭 东

有追求的人是幸福的、高尚的，有追求的人生是充实的、美好的。季刚同志就是这样的人，季刚同志的人生也是这样的人生。因为公诉是他钟爱的事业，也是他一生的追求。

季刚同志有过从军、经商的经历，但那是短暂的，他大部分的时间和精力是在从事公诉工作。对公诉，他有着超乎寻常的热爱。作为一名长期从事公诉工作、以公诉为业的专家型资深公诉人，他在全国公诉系统有着很大的影响力。在1999年担任上海市人民检察院公诉处处长和2000年荣获全国首届“十佳公诉人”后，他没有停下自己的脚步，而是把握时代的脉搏，紧跟时代的步伐，在改革的大潮中面向公诉实际，研究公诉理论，探索公诉规律，总结公诉特点，带领上海市的公诉队伍积极投身于公诉改革之中。

面对修订后的刑事诉讼法对我国传统的职权主义庭审方式的改革所形成的以控辩双方对抗、法官居中裁判为特征的庭审模式，以及这种变化对公诉工作的影响，在全国公诉系统进行主诉检察官办案责任制改革试点的形势下，他领导上海市公诉系统积极参与试点，率先建立了主诉检察官督导化的制度、预备主诉检察官制度，并探索了主诉检察官专业分类办案制度。此外，他还着眼于健全、完善改革的各项配套措施和规范化建设，在公诉案件证据标准、量刑建议等方面进行了积极探索。在改革的实践中，他敏于发现、勤于思考，并将其发现与思考一一记录、整理、分析，并在理论上加以升华。可以说，季刚同志是公诉改革的实践者，又是公诉改革的思想者。

季刚同志请我为《公诉改革的理论与实践》作序，我很为难，应之有愧，却之不恭。最后应允是因我与季刚同志是挚友，彼此间有着很深的了解，而友谊是不容推却的。

读罢书稿，我深感此书是季刚同志在多年来公诉工作和公诉改革实

践的基础上，经过系统、全面的总结和理性的分析而形成的，既有实践的探索，又有理论的升华，厚积而薄发，是他的心血之作，说是公诉事业的财富也毫不为过，从中可以折射出近年来全国公诉改革的发展脉络。

本书的价值，我认为：一是理性面对现行公诉体制存在的问题与弊端，对公诉运行机制改革的总体框架进行了认真的梳理和研究。就如何进一步完善审级制度、提高诉讼效率、加强业务分工、提高公诉人员的专业能力等，提出了建议。二是按照全面、系统的观点，研究和审视公诉工作和公诉改革，坚持将公诉改革与整体公诉工作统筹考虑，坚持公诉工作和公诉改革健康协调发展，坚持公诉工作和公诉改革内外联动、整体推进的思路，对健全和完善改革的配套措施和规范运作进行了认真的探索。三是准确定位公诉职能，深入研究合理且符合国情的诉审、诉侦、诉辩关系，对建立符合我国国情的公诉制度和运行机制提出了科学的对策和建议，对公诉工作具有积极的意义。四是认真思考了在公诉工作中如何进一步加强对犯罪嫌疑人、被告人、被害人等诉讼当事人的人权保障问题，提出了系统的、具有可操作性的解决办法，对司法实践具有一定的指导意义。

总之，本书具有相当的理论深度和实践价值，对公诉工作、公诉改革具有一定的参考和借鉴意义。在此，谨向读者推荐此书，并盼望再次见到季刚同志的新作。

是为序。

二〇〇五年十一月

导 言

一、公诉制度的产生

起诉，是指法定机关或个人针对被告人所涉嫌的犯罪向审判机关提出控告，请求通过审判认定犯罪，追究其刑事责任的诉讼活动。根据现代刑事诉讼“不告不理”的原则，起诉是启动刑事审判的必经环节。依据刑事起诉的指控主体不同，可分为公诉与自诉。公诉是由代表国家的专门机关依法指控被告人，自诉则是由公民个人提起的刑事诉讼。各国代表国家行使公诉权的专门机关主要是检察机关。

公诉制度是国家设置专门机关代表国家指控违法犯罪以监督和维护国家法律实施的制度。公诉制度的产生有其深刻的历史背景。原始社会、奴隶社会和封建社会都未产生过这一制度。在原始社会，生产力低下，没有国家、犯罪与诉讼，也没有审理犯罪的人员及机构；既允许被害方向犯罪方复仇，也允许犯罪方与被害方自行和解。随着国家机器的出现，统治阶级认识到私人复仇破坏社会利益，国家开始干预，对犯罪统一惩戒，引发了司法制度的第一次变革。国家设立审判机构以代替私人复仇。在追诉犯罪方面一般采取弹劾式诉讼模式，不告不理，控诉权由被害人及其近亲属行使。随着阶级斗争的激化，统治阶级开始认识到一切犯罪在本质上都是危害统治的行为，进一步加强了对犯罪的追诉，弹劾式演化为纠问式，引发了司法制度的第二次变革。国家不仅将追究犯罪的权力收归国有，而且把侦查、起诉、审判的职权交由法官一体行使。这反映了人类社会从私人报复迈向文明社会的一大进步，它的根本特征，首先在于私人控诉的减少甚至消失，而由国家官员的纠问取而代之。但由于纠问式诉讼实行侦、诉、审合一，审判机关在没有被害人或其他人起诉的情况下，可以任意对当事人或被告人实行秘密审讯、严刑逼供、强迫取供；被告人没有任何诉讼权利，只有如实供述的义务；由于推行法定证据制度，口供主义泛滥，即使被告人的口供是在拷讯之下被迫作出，也被当做定罪量刑的主要依据。这种司法与行政不分、审控一体的诉讼体制，由于缺乏制约机制，造成了权力滥用，加剧了社会矛

盾,限制了社会发展。随着资产阶级革命的胜利、司法独立机制和无罪推定原则的确立,在一大批思想家、法学家的呼吁下,引发了司法制度的第三次变革。一些国家率先建立了审控分离的新制度,彻底否定了纠问式诉讼。这种由国家承担追诉犯罪者责任的制度,就是公诉制度,落实在法律中则首推1808年的法国刑事诉讼法典。该法典规定,检察官有权侦查犯罪,有权要求警察协助其执行任务;有权向法院提起公诉,并在法庭上代表国家行使律师职务。

二、公诉制度产生的历史必然性

公诉制度的建立是人类政治和司法制度的一次大革新,它使国家切实承担起追诉犯罪、伸张正义和维护公益的责任,不仅从根本上克服了纠问式诉讼的弊端,而且也避免了私诉或团体诉讼的不足。这正是公诉制度存续至今并不断发展的根本原因。

1. 公诉制度和公诉权的出现是对犯罪本质认识深化的结果

纠问式诉讼使人们认识到追究犯罪不是受害人的私事,而是国家的职责;但错将追诉犯罪的任务交给法官,使法官与当事人合为一体。以不告不理为核心的控审分离原则的确立与检察官职业的产生,一方面表明国家不再消极地仲裁案件,而是主动追诉犯罪;另一方面也使检察官成为防止法官和警察滥权、保障公正司法的中坚力量。有学者指出,由公正的不受报复感情及利害关系所左右的国家机关行使追诉权,是最为恰当的。^① 检察官作为国家的代表,站在公益的立场,综合考虑各种因素,决定起诉与否,有利于起诉标准的统一,也符合法律正义的要求。刑事审判结果直接关系到被告人的人身,甚至生命权利。因此,无论是侦查犯罪,还是指控犯罪,都需要由国家建立专门机构。检察机关的出现及检察官的专业素养为国家履行追诉犯罪职能提供了组织和人员保证。犯罪的复杂化及刑事诉讼的专业性则是公诉制度产生的现实需要。因此从公诉制度的发展趋势看,追诉犯罪的职能只会越来越向检察机关集中,由其统一行使。如英国是有长期自诉传统的国家,刑事起诉主要由警察承担,大多数警察局设有起诉律师,检察官、政府部门、公共机构、国营企业、国内税收部门和海关等也都可以提出刑事起诉,检察官一般只对重大案件,如可能判处死刑的犯罪案件提起公诉。但是自公布了《犯罪起诉法》后,英格兰和威尔士普遍建立起检察机关,在警方

^① [日] 土本武司:《日本刑事诉讼要义》,有斐阁1991年版,第3章第1节。

决定指控被告人后,由皇家检察官复审案件,并负责决定是否提起公诉、出席法庭和支持公诉。这是一种仿效大陆法系国家检察机关的负责起诉事务的全新的机构,其方向总是朝着实行刑事侦查权与起诉权的分离,进一步强化检察机关作为国家专门公诉机关的地位和作用迈进。^①

2. 公诉制度与公诉权的存在与发展是国家强化管理职能,权力体系科学分工的结果

人类社会的国家权力体系始终包含着立法、行政、司法等权力因素。但在国家权力分工不明显的时期,各种权力因素的地位及职能作用不尽相同。在奴隶社会,社会分工粗略,国家管理简单,立法、行政、司法三位一体。到了封建社会,生产力得到一定发展,社会分工取得进步,但仍表现为诸权合一,且较多倚重于行政权力,立法、司法难以发展为独立的国家权力,这就必然表现为行政权的专制,形成纠问式诉讼。在资本主义时期,分权学说的实践促进了国家权力的分化,为司法权从行政权中分化出来提供了条件。纠问式诉讼得以废除,司法独立、控审分离、控辩平等制度才得以确立。从目前情况看,许多国家为了更充分地发挥检察机关的作用,改变了以往附设于法院或行政部门的体制结构,使检察机关与审判机关、行政机关分离,进一步增强了检察机关的独立性,而检察机关的独立正是独立行使公诉权的组织保障。如阿根廷于20世纪90年代将检察机关独立于司法部,以更有效地履行检察职能。另外,各国都不断健全和完善检控犯罪的机构、组织、职责、手段和方式。而且公诉权对审判权的制约作用也越来越大。在一些实行当事人主义诉讼模式的国家,提起公诉时不仅可以提出指控的罪名,而且可以提出量刑建议,法院只能就指控的罪名是否成立进行审判,并在量刑建议的范围内量刑。

3. 公诉权内涵的确定是对法律作用和诉讼规律认识不断深化的结果

由于各国公诉权的性质不同,检察机关的权力大小及范畴也不同。如美国检察官对某些案件拥有侦查权,对犯罪有权提起公诉、支持和进行辩诉交易,对一些民事案件有权起诉,对判决有权上诉等;日本的检察官享有侦查权和指挥侦查权、起诉权和不起訴权、上诉权等;我国检察机关拥有侦查权、起诉权、不起訴权、决定或批准逮捕权、支持公诉权、公诉变更权、抗訴权、诉讼监督权等。但不断扩大和强化公诉

^① 卞建林:《刑事起诉制度的现实与实践》,中国检察出版社1993年版,第118页。

权及检察官的自由裁量权是各国司法制度发展的共同趋势。例如联合国《关于检察官作用的准则》就没有局限于某一法系对公诉权的限定,而是明确规定检察机关或检察官拥有起诉权、不起诉权、对贪污腐化案件的侦查权和监督权等。之所以会出现这样的发展趋势,是有其深刻的历史背景的。近代以降,法治观念深入人心,法律地位和作用迅速提升,但是对法的过分强调削弱了道德、宗教、文化和价值观念等在调整社会关系方面的积极作用。对一些偶犯、未成年人犯罪,非法律手段往往可以取得更好的效果,因此需要一个独立的,但拥有必要自由裁量权的机关,根据社会和案件的具体情况,灵活掌握刑事政策。这一机构由侦查机关和审判机关担任都不合适,只能落实在检察机关之上。在刑事诉讼中,采用起诉便宜主义原则,及时终止诉讼,也是许多国家公诉制度的重要内容。随着案件的增加,为节省诉讼资源,减少诉累,一些国家自觉或不自觉地扩大了检察官的自由裁量权。在德国,检察官除具有不予起诉、暂缓起诉等权力外,还有权放弃开庭公诉、申请法官直接签发处罚令。在美国,检察官与被告律师进行辩诉交易更是检察官自由裁量权的集中体现。

综上所述,虽然公诉权产生于行政机关,但随着时代的发展,逐步表现出越来越强的独立性。即使在公诉权与行政权没有完全分离的国家,公诉权还是会被视为“特殊的行政权”或“准司法权”。一个独立或相对独立的公诉制度,是建设法治社会和实践法治精神的客观需要,是维护社会公益的必然要求,是现代政权组织架构中不可或缺的组成部分。

三、公诉权的内涵

公诉权,是国家的专门机关代表国家主动追究犯罪,请求审判机关对被告人定罪处罚的诉讼权能,其在本质上是国家追诉权,在程序意义上是司法请求权。对公诉权的性质可以从以下几个方面理解:

1. 公诉权是国家权力

现代国家在追诉犯罪的问题上,一般实行国家追诉原则,或者实行以国家追诉为主、私人追诉为辅的原则。公诉权肩负追究被告人刑事责任和恢复被破坏了的法律秩序的使命。公诉权不具有实体处分的性质,仅仅是一种请求权。在历史上,公诉权经历了由当事人的主张权至国家权力,再从审判权中分离出来成为国家诉权的发展过程。公诉权的确立与犯罪现象的存在密切相关,但并不与犯罪现象同时产生。确立公诉权

的根本出发点和根本目的皆在于维护国家利益。尽管对国家利益和个人利益的不断平衡是公诉制度发展的内在的动因，但公诉权是维护阶级统治、捍卫国家利益的重要工具，无论是公诉权的行使和放弃，必须考虑国家的利益和国家意志。公诉权的完善与改革，都必须从这个问题着眼。为充分发挥国家权力的作用，公诉权的行使应当严格按照法律的规定进行，以体现国家意志。但是社会利益和需要是一种动态的、具体的、体现公益要求的公诉权。相对稳定的成文法无法完全满足这种需要，这就要求在国家的刑事政策的基础上发展和丰富起来的公诉政策发挥作用，即利用公诉政策的灵活性、概括性补充调整利益权衡问题。这种服从应当是严格执法和裁量执法的有机结合，既要求法定化，又要克服僵化和教条执法。因此，必须大力发展和调整公诉自由裁量权。

2. 公诉权是诉讼请求权

公诉权的行使虽然可以推动诉讼程序的发展，使犯罪受到追究，但本身不能解决定罪实体问题和进行最终处置。因而与同为公权力的行政权和审判权不同，公诉权只是请求性权力。公诉权因犯罪的发生而产生，也因被告人死亡、时效完成、赦免等情况而消灭，具体包括定罪请求权、量刑建议权、程序适用的建议权等内容。

(1) 定罪请求权。这是请求法院判决认定被告人的行为构成犯罪并引起审判的诉讼权力。法律意义上的定罪请求权，不同于一般意义上的请求权。行使这一权力既是公诉机关的权力，也是其法定的义务，非依法律规定，不得随意处分。定罪请求权的行使要具备两个基础：事实基础，即有明确的指控犯罪事实；法律基础，即正确引用实体法律关于犯罪及其构成的规定和程序法关于管辖等问题的规定。

(2) 量刑建议权。这是请求审判机关对犯罪嫌疑人处以刑罚的诉讼权力。量刑建议权与处刑权的分离是公诉权与审判权分离的基础，也就是公诉权产生的前提。但量刑请求权不是公诉机关的专属权，辩护人、被告人都可以行使这一权利。至于公诉机关行使这一权力是必须坚持法定原则还是有裁量的余地，则反映了各国公诉制度的特征。我国检察机关应当依法行使量刑建议权，但对法院不具有预决力。

(3) 程序适用的建议权。这是指公诉机关对于选择适用诉讼程序提出意见的诉讼权力。它是基于刑事诉讼程序的多样性，以及刑事案件适当分流的特点和需要而发展出的诉讼权力。我国刑事诉讼法规定对依法可能判处三年以下有期徒刑、拘役、管制、单处罚金的公诉案件，事实清楚、证据充分的，人民检察院建议或者同意适用简易程序的，人民

法院可以适用简易程序。据此,未经检察机关同意不得适用简易程序审理公诉案件。其他国家的检察机关在这方面也都享有较广泛的权力。

为实现公诉权作为诉讼请求权的权能,公诉活动必须体现主动性和自主性。公诉的主动性要求公诉主体对于发现公诉事实的真相和是否启动或推进审判程序应当积极参与。实践中,公诉机关的指挥侦查权、公诉裁量权、量刑建议权、抗诉权都应围绕这一要求展开,主动权也是“检察一体化”的内在原因。公诉权的自主性要求公诉主体应当自主决定公诉事宜,即独立行使公诉权,以此区别于行政权主体。这种独立性体现为公诉机关对外部的独立性和公诉人对于公诉机关内部的相对独立性两方面。

3. 公诉权是犯罪追诉权

检察机关提起公诉的目的是请求法院确认被告人有罪。只有确认被告人有罪,才能追究其刑事责任,提起公诉的前提就是认为被告人涉嫌犯罪而要求法院予以确认。作为犯罪追诉权,公诉权的行使要有足够的证据支持。在诉讼中,公诉权表现为依据证据对案件事实进行认定,并援引刑法规定提出控方主张的过程。公诉方承担的证明责任和证明要求无疑高于辩方。这是由于公诉方证明责任的确定和公诉案件危害性的严重程度,使原本属于当事人的事实主张权被提升为国家公诉权。这种提升赋予了公诉机关在发现事实方面一定的强制调查权,但是公诉方不能在证明资格上有任何特权。有鉴于此,我国刑事诉讼法规定辩护律师在公诉阶段向被害人等取证,要经过公诉方许可,其提交的证据需转换后才能使用等做法都与公诉权的性质相冲突。这些都需要逐步加以改善。

研究公诉制度和公诉权的理论根据,有助于了解公诉权的特点和性质,使公诉制度的设计避免背离公诉权的本质,实现运作的合理化。

四、公诉制度和公诉权的发展趋势

随着各国政治、经济和文化交流机会的增多,各国检察机关之间也在互相吸收其他国家检察机关的有益经验、取长补短,结合本国的具体情况,完善本国的公诉制度,从而表现出一种趋同性,形成了不同社会制度和不同法系的公诉制度在某些制度、程序等方面的共同特征。

1. 公诉机关的独立性和集中统一性增强

随着社会的发展,有的国家为了充分发挥检察机关的作用,改变了检察机关附设于法院的体制结构,增强了检察机关的独立性。如:日本检察厅曾是附设于裁判所的机构。二战后,日本新宪法明确规定了司法

权和行政权分离，彻底改变了审检合署的体制，单独设置了各级检察厅。检察厅隶属于法务省，立法授予法务大臣对检察工作的指挥监督权。不过，为了避免法务大臣可能通过指挥监督权，对检察权施加不正当的政治压力，只限于法务大臣指挥监督一般工作，至于审查或处分案件，仍只由检察总长负责指挥。在独立设置公诉机关的情况下，国外公诉机关格外重视实行一体化的原则，使上下级公诉机关建立严格的隶属关系，上级公诉机关直接领导、指挥和监督下级公诉机关，纠正其工作中的差错，并免受其他行政机关的干扰。如，美国既强调各州地方检察官办事处的独立职能，又注重保持检控政策的协调统一。当有的案件涉及“全州利益”或可能创立一个重要的先例而受到关注时，检察官应听取州检察长的意见和劝告。这对于一向各行其是的美国检察官来说，确实是朝着集中统一的方向迈进了一大步。英国改革公诉制度也体现了这一特点。

2. 由公诉机关承担刑事案件审查起诉职能

对犯罪的追究由以私人为主发展为以国家追诉为主，是刑事起诉方式演变的一般趋势，反映了刑事起诉制度发展的普遍规律。公诉权是国家对犯罪采取国家追诉主义的根本标志，是国家依法赋予检察机关对犯罪行为所实行的最具强制力的职能，也是国家用以巩固政权、维护社会秩序和公民合法权益所不可缺少的手段。公诉活动包括检察机关对已经侦查终结的刑事案件进行全面审查，作出是否提起公诉的决定。与私诉相比，公诉制度更有利于及时、有效地同犯罪作斗争。因此，各国均在立法上予以明确规定，我国人民检察院组织法及刑事诉讼法也有相应规定。当然，由于各国情况不同，公诉权的范围也就不尽相同。

3. 公诉职能不断得到强化

随着社会不断发展的同时，犯罪也变得更加复杂和难以对付。这就决定了各国在同犯罪作斗争，特别是同那些严重犯罪进行有效的斗争时，更加需要国家强制力的支持。如日本，虽然规定检察官可以侦查刑事案件，但也逐步缩小了检察官的侦查职能，更强调其公诉职能。又如，德国1975年修改刑事诉讼法时，取消了预审制度，使检察官的公诉职能进一步得到强化。

4. 公诉制度进一步制度化、规范化

这在普通法系国家显得尤为明显。如美国在二战之后，陆续颁布了一系列成文法，使其刑事诉讼程序在统一适用成文法方面，逐渐接近大陆法系。以往普通法系国家的检察官对于起诉犯罪自主权较大，这往往

会给公诉工作带来较大的主观随意性。因此,将公诉制度规范化,对于提高案件质量,维护司法公正有着重要的意义。为此,英国的《犯罪起诉法》规定,在总检察长向议会提交的年度报告中,应发布有关起诉案件的准则——《皇家检察准则》,具体规定起诉犯罪的政策原则。如果这些政策原则有所变动,则在下一个年度报告中修改补充。1983年,美国的华盛顿州议会和一些检察官办事处经验的基础上,制定了指导检察官起诉和行使处置酌定权的法律准则。这对检控活动的制度化、规范化产生了有益的作用和效果。^①

5. 提起公诉的条件日益趋同

提起公诉是检察机关的重要的权力,是对刑事审判程序的启动,是法院行使审判权必须具备的前提条件。提起公诉的准确率,不仅是检察机关公诉职能作用好坏的重要标志,也是衡量检察官办案水平高低的标准。为了保证公诉权的正确行使,防止错诉、滥诉,使无辜的人受到刑事审判,各国法律对公诉的条件均有明确规定。只有符合法律规定,才能向法院提起控告。起诉的条件也日益趋同。主要有:一是犯罪嫌疑人行为已构成犯罪;二是有证据证明犯罪行为系犯罪嫌疑人所为;三是依照法律规定应当追究犯罪嫌疑人的刑事责任。

6. 公诉权的内容呈同质化的发展趋势

现代国家基本都在法律上规定了公诉的内容及行使的程序。不论提起公诉的程序有何差异,公诉的内容主要有:一是接受、审查侦查机关侦查终结移送的认为符合提起公诉条件的案件材料;二是确认符合提起公诉条件的案件,作出提起公诉的决定;三是制作起诉书;四是依法将起诉书及法定移送的材料一并提交有管辖权的法院。但是不同司法体制的国家,出庭支持诉讼的内容和程序差异则比较大,主要有职权主义和当事人主义模式的划分。

五、公诉改革应当遵循的原则

我国目前的公诉体制、公诉权的配置和运行机制确实存在不足(后文将详细分析),有改进的必要。但是公诉改革涉及面广,有些问题直接与我国刑事诉讼体制相联系,牵一发而动全身,必须慎重对待。而且如何确保构建一个符合司法规律、合乎现实需要的新机制,需要深入的研究和思考。从各国公诉制度的共同发展趋势可以看出,世界各国法律

^① 金明焕主编:《比较公诉制度概论》,中国检察出版社1991年版,第30页。

的发展进程，实际上就是法律从民族国家走向国际社会的巨大飞跃。在这一进程中，不同国家的法律制度必然会逐步体现出全球法律文明的基本共性，并由此而逐渐形成一个相互接近、相互认同、相互联结的全球法律机制和国际准则。这一机制的形成体现了人类社会法律实践的普遍性，是生活在不同国度中的社会主体所创造的调整规则和所积累经验的综合，是人类法律智慧对理性追求的体现。但是，即使是具有共性的法律制度，在不同社会的不同发展阶段，也会表现出不同的侧重点和形式，不能盲目照搬。我国的公诉制度也不例外。因此，公诉改革应当把握好以下几个关系：

1. 把握好改革的进度和改革策略

公诉改革就是要革除公诉工作的弊端和影响公诉事业发展的因素。在冲破旧的管理模式和工作运行机制的同时，必须建立起新的符合公诉工作发展规律的运行机制，并在实践中不断完善。以改促变，循序渐进应当成为公诉改革顺利推进的基本方法。一定要摒弃那种“一步到位”的改革思路和急于求成的心态，要充分认识到改革的艰巨性和长期性，用“小步慢跑”的策略与方法推进改革。必须意识到由于法律传统、意识形态和制度环境的差异，司法人员、社会需要时间适应改革和新机制。这个过程长短还会受制于许多具体的因素，例如：旧机制对新机制的反弹和排斥，以及对新机制不知不觉的同化，因此改革过程一定会出现许多事先难以预料的情况，有些问题还会直接影响改革目标的实现。在出现这些问题后，正确的解决思路决不是以解决所有的问题、堵上所有的制度漏洞为出发点；而应当认真分析出现问题的原因到底是什么，是社会不接受，现有的司法体系不支持、不允许，还是超越了经济、政治条件所允许的范围，或是法律规定确实存在不足。必须坚持先易后难、先近后远、循序渐进的原则和先论证后试点，先试行后推广的步骤与方法，必须注重在废除旧机制前，建立起科学、可行的新机制。

2. 处理好改革的理论必要性和现实操作性的关系

法律从来都不是存在于真空中的，任何在内容和形式上有其独特性的法律都是以有别于其他环境的制度和价值观念作为支撑的。法律制度绝不是抽象的事物，它深深扎根于历史发展和现实生活的土壤之中，法律的精神与历史传统、政治、经济制度的血脉是紧紧相连的，它的产生与发展受制于社会环境的诸多因素，不可能超脱于所有制、政治制度等决定性因素而独立存在。纸面上的法律和司法实践中的法律，理论上存在的法律体系和实际可能运作的司法制度是不同的。有些制度，确实有

3. 处理好借鉴学习与立足国情的关系

4. 处理好改革与继承的关系

① 公丕祥：《全球化与中国法制现代化》，载于《法学研究》2000年第6期，第46页。

识、心理和行为方式的历史文化力量，它很难被描述，但又确实是社会成员借以理解和评价许多社会现象的精神载体。无视传统的存在是历史虚无主义的表现。虽然在时代和社会发展、变化的进程中，固有的传统不断受到反思、挑战和批判，但是法律传统存在巨大的惯性力量，它依然能够以潜移默化的方式发挥作用。一个社会无论发展变化得多么迅速，还是不可能完全摆脱历史的影响。而且法律传统蕴涵着丰富的历史信息和法律资源，是社会发展规律的外在表现。也正因为传统包含着许多值得开掘和发现的历史价值，所以改革与继承并不是截然对立的关系，改革只能是立足传统与现实的改革；而继承也只能是扬长避短，有选择的扬弃。否定这两点，公诉改革要么陷于停顿，回到闭关自守的封闭状态；要么被新的法律殖民主义“边缘化”，成为某种法律模式的附庸。

目 录

导言	(1)
一、公诉制度的产生	(1)
二、公诉制度产生的历史必然性	(2)
三、公诉权的内涵	(4)
四、公诉制度和公诉权的发展趋势	(6)
五、公诉改革应当遵循的原则	(8)
第一章 公诉价值和观念的改革	(1)
第一节 公诉价值	(1)
一、实体正义	(1)
二、程序正义	(3)
三、诉讼效率	(4)
第二节 公诉观念的转变	(4)
一、从客观真实观转向法律真实观	(4)
二、从一元价值观转向多元价值观	(9)
三、从侦查中心主义转向审判中心主义	(12)
四、从形式对抗转向实质对抗	(15)
第三节 公诉中的刑事政策	(17)
一、刑事政策	(17)
二、公共利益	(18)
三、“严打”整治斗争与“从重从快”的刑事政策	(26)
四、进一步强化检察机关的自由裁量权	(36)
五、发展和完善从快原则	(38)
第二章 公诉权运行机制和公诉管理方式的改革	(43)
第一节 建设高素质、精英化的公诉人队伍	(43)
一、公诉人的概念与任职条件	(43)
二、公诉人应具备的基本条件	(46)
三、公诉人精英化的素质要求	(48)
四、公诉人队伍的现状	(49)