

和谐司法视野中的 检 察 改 革

HEXIESIFA SHIYEZHONG DE
JIANCHA GAIGE

金 鑫◎著

知识产权出版社

和谐司法视野中的检察改革

金 鑫 著

知识产权出版社

内容提要

本书以构建和谐司法为视角,围绕推进检察改革这一主题,对司法改革与检察改革、刑事政策与检察改革、检察工作一体化、检察业务机制创新、检察管理机制创新等从不同角度和层面进行深入探讨。既有宏观的思索,也有微观的探究;既有理论的辨析,也有实践的升华;既有时弊的针砭,也有可行的建议。力求为完善中国特色社会主义检察制度建言献策。

责任编辑:刘 睿

责任校对:韩秀天

特约编辑:刘永红

责任出版:卢运霞

图书在版编目(CIP)数据

和谐司法视野中的检察改革 / 金鑫著. —北京:知识产权出版社, 2009. 5

ISBN 978 - 7 - 80247 - 725 - 4

I. 和… II. 金… III. 检察机关 - 体制改革 - 研究 - 中国 IV. D926. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 094272 号

和谐司法视野中的检察改革

HEXIE SIFA SHIYEZHONG DE JIANCHA GAIGE

金鑫 著

出版发行: 知识产权出版社

社 址: 北京市海淀区马甸南村 1 号

邮 编: 100088

网 址: <http://www.ipph.cn>

邮 箱: hjb@cnipr.com

发行电话: 010 - 82000097 82000860 转 8104

传 真: 010 - 82000893

责编电话: 010 - 82000860 转 8113

责编邮箱: liurui@cnipr.com

印 刷: 知识产权出版社电子制印中心

经 销: 新华书店及相关销售网点

开 本: 880mm × 1230mm 1/32

印 张: 11.375

版 次: 2009 年 5 月第 1 版

印 次: 2009 年 5 月第 1 次印刷

字 数: 314 千字

定 价: 28.00 元

ISBN 978 - 7 - 80247 - 725 - 4/D · 821 (2575)

版权所有 侵权必究

如有印装质量问题, 本社负责调换。

作者简介

金鑫，1971年7月生，中南财经政法大学法律硕士。1992年进入湖北省人民检察院工作，曾任办公室副主任、法律政策研究室主任，现任武汉市汉阳区人民检察院检察长，中南财经政法大学、湖北警官学院兼职教授。多年来发表法学和检察工作文章30余篇，主要成果有：《发达国家公企业组织形式及其借鉴》《中国公企业的性质、功能和目标》《英国刑事司法政策改革对我国构建和谐社会的启示》《试论检察工作一体化机制的基本内涵》。曾多次荣获最高人民检察院、湖北省委政法委、湖北省人民检察院理论调研成果奖励。

前言

古往今来，社会平等、安定、和谐是人们追求的共同理想。“和谐思想是中华民族贡献于世的最伟大理想”，^①而“社会主义和谐社会理论是马克思主义中国化的一个最新成果”。^②社会主义和谐社会是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。构建社会主义和谐社会，既是治国理想，又是治国方略，同时还是治国结果，是目标与过程的统一。在新的历史时期，司法机关肩负着为构建社会主义和谐社会提供司法保障的重大历史使命，根本职责就是巩固国家政权，保障法制统一；维护社会稳定，保障经济发展；化解社会矛盾，保障公平正义。在构建社会主义和谐社会的征程中，固然需要解决很多问题，做好很多工作，但加强和谐司法建设，充分发挥司法机关职能作用，为经济社会和人的全面协调发展提供有力的法治保障，创造良好的法治环境，具有极其重要的意义。

司法在和谐社会中承担着不可替代的功能，它“以其独特的规则与技巧，调和着社会冲突，弥合着关系裂缝。司法是无序社会的溶解物，司法是社会和谐的缔造者”。^③和谐司法作为司法权本性的科学反映、社会公平的基本手段、司法经验的外来化与本土化相结合的产物，理应成为“回应现实需求与司法发展规律

① 刘佑生：“和谐社会语境下的检察权”，<http://lys.fyfs.cn/blog/lys/index.aspx?blogid=121385>。

② 王伟光：《社会主义和谐社会理论基本问题》，人民出版社2007年版，第1页。

③ 汪习根：《司法权论》，武汉大学出版社2006年版，第4页。

的优先选择”，“成为当代中国司法体制改革的基本指南”^①。因此，本书探讨的检察改革问题，无论是宏观问题，还是具体问题，都是置于构建和谐司法的视野之中来考虑的。当前，由于我国发展的阶段性特征，影响司法公正高效权威的体制性、机制性障碍还有待解决，司法改革的整体性、配套性还有待加强，司法工作离党的要求和人民的期待还有不小的差距，社会主义司法制度的优越性还没有充分发挥出来。由于历史条件和认识上的局限，我国司法制度的建设不可能一蹴而就，必然是一个渐进的、长期的发展过程。受司法改革整体进程的影响，检察改革的推行不可能毕其功于一役，检察改革的举措不能超越当前发展阶段的局限，检察改革的目标不能脱离和谐司法目标的实现。然而，在理想与现实、整体与局部、长远与当前之间寻找真正的平衡其实很难，也正因如此，书中的设想、建议、思索，有的是超前的，也许是难以实现的。

本书虽为文集，但都围绕着深化检察改革这一主题从不同角度和层面而展开。书中收录的30篇文章，力求依据内在的逻辑联系，分别归类在5个部分，其中14篇是作者多年来在检察工作中进行的独立思索与探究，6篇是协助湖北省人民检察院常务副检察长、华中科技大学博士生导师徐汉明教授完成的课题研究成果，10篇是在武汉市汉阳区人民检察院段军霞、顿大祥、周文、唐锴、武汉市汉阳区洲头街办事处主任彭焚、江汉大学学报编审施业家等同志的协助下共同完成的。其中17篇曾经公开发表，但有的收录进来后，根据当前的新理论成果和新的形势变化作了修改。由于时间跨度较大，编撰仓促，难免有些看法不够成熟，有些内容有所重复，有些观点由于语境不同有所冲突，敬请大家给予指正。编撰本书之时，我正在北京参加全国基层检察长大轮训，期间有幸读到林钰雄先生的《检察官论》，方知自身对

于司法规律、检察规律、检察权、检察官的认知仍然十分肤浅。
推进中国法治进步，吾辈任重道远！

金 鑫

2009 年 4 月于北京 国家检察官学院

目 录

第一篇 司法改革与检察改革研究

深化司法改革与优化配置检察职权的若干思考	(3)
关于推进司法改革的思考与建议	(21)
制约检察工作若干重大问题的思考	(29)
深化检察改革的意见与建议	(39)

第二篇 刑事政策与检察改革研究

检察机关贯彻宽严相济刑事政策存在的问题及对策建议 ...	(63)
英国政府刑事司法政策改革对我国构建和谐社会的启示 ...	(74)
完善惩防职务犯罪若干刑事对策的思考	(97)
入世后我国职务犯罪的发展趋势及其对策	(111)
重要战略机遇期我国社会治安形势的变化与刑事政策的 调整	(126)
强化法律监督, 服务和谐社会建设	(140)
充分发挥检察职能保障试验区改革发展	(149)

第三篇 检察工作一体化机制研究

检察工作一体化机制的基本内涵	(163)
解读《湖北省人民检察院关于在全省检察机关实行检察 工作一体化机制的指导意见》	(170)
实行检察工作一体化机制是检察职权优化整合的重要 途径	(176)
检察一体化的域外考察	(191)
基层落实检察工作一体化机制的探索与实践	(200)
全方位构建法律监督调查体系	(208)

第四篇 检察业务改革研究

检察机关诉讼监督中存在的问题及建议	(217)
探索人民监督员外部选任与管理新方式	(227)
刑事被害人救助制度立法问题思考	(237)
渎职侵权检察工作机制创新探究	(243)
论检察机关提起行政诉讼的必要性	(264)
——兼议民事行政检察工作摆脱困境的出路	
关于行政诉讼法律监督中应注意的几个基本问题	(269)
非讼形式检察手段在民行检察中的运用	(274)

第五篇 检察管理机制创新研究

构建现代型检察管理模式的若干思考	(279)
关于检察管理的几点简单认识	(293)
建立学习型检察院管理新模式	(300)
检察文化建设的理论与实践探索	(306)
积极探索建立“三位一体”规范化管理机制	(313)
探索检察职业道德建设新途径	(316)

附 录

湖北省人民检察院关于在全省检察机关实行检察工作	
一体化机制的指导意见	(323)
武汉市汉阳区人民监督员工作实施办法（试行）	(338)
武汉市汉阳区人民检察院特困刑事被害人检察救助金	
发放办法（试行）	(342)
汉阳区人民检察院检察文化建设实施纲要	(346)

第一篇

司法改革与检察改革研究

深化司法改革与优化配置 检察职权的若干思考

深化司法改革是一个循序渐进的系统工程，涉及司法体制、司法职权、司法程序、法官和检察官制度等全方位的调整。^①在宏观上，它涉及国家司法权力乃至立法权力、行政权力的科学配置；在中观上，它涉及司法职权的优化配置、司法机关内部机构的合理设置、司法程序的改革；在微观上，它涉及司法工作机制的调整、司法人员的选拔和使用。如何落实党的十七大关于“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”的目标任务，本文拟就若干相关问题谈谈粗浅认识。

一、司法改革路径选择的若干问题

党的十六大以来司法体制机制改革取得明显成效，在加强对司法权的监督制约、尊重和保障人权、提高司法效率、加大司法救助和法律援助力度、完善干部管理体制、完善司法保障机制、推行司法公开、完善未成年人司法制度等方面取得了许多实质性的进展，显著成就毋庸置疑。但是，十分有必要对我国司法改革的利弊得失

^① 熊秋红：“优化司法职权配置是司法改革的关键”，载《人民法院报》2008年3月20日。

进行系统总结,^①并在此基础上深入分析,从而作出更为理性的路径选择。只有从战略的高度,选择好司法改革的路径,同时辅之以科学的改革策略、方法和技巧,司法改革方能达到革故鼎新的目的,实现提高政法机关执法能力、保障社会公平正义、建设公正高效权威司法制度的目标。

(一) 司法改革的价值取向

司法改革的价值取向不同,就会采取不同方向的改革措施,改革的效果自然也会不同。结合我国国情和国际上的经验教训,我国司法改革的价值取向应当注意两个问题。一是司法改革应当兼顾国家利益与个体利益,均衡被害人权利与被告人权利的保障。当今世界司法发展趋势发生了很大变化。过去,不少发达国家的刑事司法传统是将犯罪嫌疑人、被告人的权利保护置于优先考虑的中心位置,设定了无罪推定、沉默权等大量体现保护被告人权利精神的原则和程序。但是近年来随着对犯罪现象认识的深化和人权保障运动的发展,被害人权利的独立性和重要性已经为越来越多的国家所重视,他们又重新确定价值取向,明确提出“所有刑事司法机关需要将被害人和证人置于优先的地位”,^②并据此改革诉讼模式。现在不少学者提出,我国刑事司法制度的设计应当以保障犯罪嫌疑人、被告人的合法权益为中心;在司法实践中也出现了一种趋向,即一强调保障人权,往往就侧重强调保护犯罪嫌疑人、被告人的合法权益。对于这个问题,我们需要防止矫枉过正。从我国的现实情

① 有学者认为我国自20世纪90年代中期才真正起步的司法改革,严重滞后于1978年开始的以经济体制改革为核心的政治、社会、文化等方面的建设、发展步伐,这种滞后性使得司法改革与我国的经济、政治、文化、社会现状存在大量矛盾、冲突。陈卫东:“人民法院十年司法改革回顾与前瞻”,载《人民法院报》2008年3月5日。

② *Justice for All*, London: Home Office, 2002, p. 38.

况看,由于司法体制、机制、司法人员素质等方面的综合原因,有罪推定、刑讯逼供、体罚虐待、超期羁押等侵犯犯罪嫌疑人、被告人权利的情形时有发生,个别问题还相当严重。但这究竟是不是当前司法矛盾的主要方面,还需要进行一些实证分析。笔者认为,当前司法矛盾更为突出的问题,还是由于司法措施不到位,对被害人、证人和社会公众的利益保护重视不够,导致人民群众对司法效率满意度不高,对司法公正信心不足,对犯罪充斥畏惧感,对社会生活缺乏安全感。因此,我们在确定司法改革的价值取向时必须有一个冷静的选择,在高度重视犯罪嫌疑人、被告人合法权益保护的同时,要把国家利益、社会公益和被害人的利益放在突出位置,作为制度设计和司法措施的重中之重。二是司法改革应当采取程序公正与实体公正并重的价值取向。党的十六大提出了“效率优先,兼顾公平”的原则,党的十七大以科学发展观为指导,将此原则修改为“处理好效率和公平的关系,更加注重公平”。这对于我们在司法改革中正确处理实体公正与程序公正的关系,具有十分重要的指导意义。^①长期以来,人们对司法公正的关注,侧重点更多放在实体公正方面,即实体法的适用是否正确,案件是否得到了及时处理等,而对程序适用的公正性问题重视不够,忽视了法律程序本身对保障诉讼参与者应得的公正待遇具有重要作用。事实上,法律

① 关于程序公正与实体公正孰先孰后的问题,学者们认识不一。有学者提出了“合法性优先于客观性;程序公正优先于实体公正;形式合理性优先于实质合理性”的观念。参见卞建林:“刑事诉讼制度改革论要”,载 <http://www.criminallawbnu.cn/criminal/Info/showpage.asp?showhead=&ProgramID=150&pkID=19252&keyword>。也有学者认为“应当立足于现实国情,树立程序正义有限性的理念,在追求程序正义与社会民众需要之间来不断反思司法对正义的追求,更多侧重于对实体正义的探求,而不应罔视实体正义,一味地讲求程序正义”。参见刘青峰、王洪坚:“程序正义与司法权威的现实反思”,载《法制日报》2008年2月3日。但不管如何,摒弃“重实体轻程序”的陈旧执法观念是学者们的共识。

程序具有一定的独立价值，在有些时候可以不依附于实体的处理而存在，甚至在更深的层次上决定着实体法创制的权利义务的实现状况，更加全面地体现公平与正义理念对现代法治的要求。近现代的程序公正观念特别是正当程序原则，在 20 世纪已逐步扩展为世界多数国家所公认的基本人权保障标准，并且为联合国的一系列法律文件所确立。比较而言，我国不仅没有确立这一原则，甚至对正当程序问题的重视也远未成为全社会的共识。我们强调对程序正义的问题要予以足够的关注，因为它体现一个国家司法制度的公正和理性程度，对防止司法腐败、保障人权、健全社会主义法治具有重要的意义。引导人们树立程序正义理念，有利于重视程序自身规律，进一步完善公正、科学的诉讼程序，从而保障程序主体在司法体制内获得的权利得以充分地实现。

（二）司法改革的重心确立

司法改革的内容包括两个方面：司法体制改革和司法工作机制改革。这两个方面的改革意义不同、角度不同、内容不同，推进的方式也需有所区别。司法改革究竟应当自上而下还是自下而上，应当体制改革优先还是工作机制改革优先，体制改革和工作机制改革各自的突破点在哪里，都是必须认真思考的问题。司法改革的目的，是要解决司法体制机制中不符合社会主义市场经济和社会主义法治要求的种种障碍和束缚，满足人民群众不断增长的司法需求，实现社会的公平正义与和谐稳定。当前司法工作中存在的司法地方化、行政化、商业化的问题，是违反司法活动内在规律的问题，是限制我国司法改革空间、阻碍我国实现司法现代化的最突出问题，是司法改革取得真正成效躲不开、绕不过的问题。^① 解决这三个问题的途径，从根本上来说，必须三措并举：一是司法经费保障体制

^① 周天勇、王长江、王安岭：《攻坚：十七大后中国政治体制改革研究报告》，新疆生产建设兵团出版社 2007 年版，第 266～278 页。

必须有大的突破，真正做到司法经费由中央统一保障；二是司法人员的管理体制必须有大的突破，真正做到按照司法工作规律分类管理、统一选任、职业保障，实现高素质专业化的目标；三是司法机关的纵向关系必须理顺，正确处理各级司法机关之间的领导关系、指导关系和监督关系，特别是要从遵循司法规律和维护法制统一、尊严与权威出发，在体制、法律制度安排上科学划分司法权的中央属性和地方属性，增强中央属性，减少地方属性，以提高司法效率，保障司法公正。因此，笔者认为，司法改革进行到今天的地步，应当确立体制改革优于工作机制改革的基本思路，首先着力在体制改革上取得真正突破和成效，以体制改革带动机制改革的推行。对于体制改革而言，应当自上而下逐步推行；对于工作机制改革而言，应当具体问题具体分析，有的改革措施需要自上而下推行，有的则应当鼓励探索和创新，自下而上，稳步推开。

（三）司法改革的组织形式

依法推行司法改革，是党提高执政能力、做到依法执政的具体体现。组织推进司法改革，应当考虑司法改革自身的合宪性、合法性、权威性以及公信力和执行力问题。^① 笔者有如下建议。一是设立国家司法委员会。司法改革的性质决定其应当由国家统一领导，有必要成立统一的司法改革机构。建议设立国家司法委员会，负责对司法改革进行统一筹划、组织和协调，提出司法改革方案和指导改革方案的实施。国家司法委员会制定的司法改革方案，可以按照特定程序向有关部门、社会各界广泛征求意见后，提交全国人大或

① 有学者指出：“由于司法机关本身不具备立法权限，其推行的程序改革如果与现行法律不符，就会招致关于改革的合法性、正当性及成本等方面的质疑，并容易造成‘良性违法’或‘违法改革’的现象，从长远看不符合法治的要求，也不利于改革的正常进行。”范愉：“司法改革研究”，载朱景文主编：《法理学研究（下册）》，中国人民大学出版社2006年版，第666页。

常委会审议批准，从而将党关于司法改革的政策法律化。必要时，还可以将司法改革方案上升为司法改革法。二是制定司法改革意见书。在出台正式改革方案之前，可以吸收专家、学者参与，进行全面、深入的大规模司法现状调查，在此基础上，制定一个“中间报告”——司法改革意见书，并向社会公布，征求各界意见，争取社会大众的支持和信任，增强司法公信度和透明度。三是司法改革方案应当系统化、可操作性强。2004 年底中央司法体制改革领导小组出台了《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》，但是改革措施比较原则，有的措施是边探索边推进，理论准备不够充分，施行办法不够具体，因而成效打了折扣。建议参照英国内务部司法改革白皮书——《所有人的正义》和日本的《司法改革审议会意见书——支撑 21 世纪日本的司法制度》^① 的做法，在司法改革方案中将司法改革的短期、中期和远期目标系统化，尽可能具体地确定各领域司法改革的时限要求、任务措施及相应的保障，做到目标明确、任务具体、步骤清晰、配套到位、上下联动。

（四）司法改革的协调推进

司法改革不仅涉及司法机关之间的职权配置、机构设置，而且涉及立法、人事、财政、教育等相关体制的调整，因此司法改革措施的出台，必须协调一致，有机衔接，避免各自为政，相互冲突。最近几年，在律师法的修改、死刑复核制度改革、社区矫正改革、司法信息化建设、建立司法机关考评机制、宽严相济刑事司法政策

^① 最高人民法院法律政策研究室编译：《支撑 21 世纪日本的司法制度》，中国检察出版社 2004 年版。