



从厚此薄彼的职能观转向综合平衡的职能观

何家弘 廖明

何：检察机关是我国的法律监督机关，代表国家行使检察权。虽然概括地讲，检察机关的职能主要包括刑事诉讼和法律监督两个大的方面，但这两个大的方面以及职务犯罪预防职能又包括很多具体的职能。从各级人民检察院的机构设置来看，人民检察院的主要职能部门包括侦查监督厅（处、科）、公诉厅（处、科）、反贪污贿赂总局（局）、渎职侵权检察厅（处、科）、监所检察厅（处、科）、民事行政检察厅（处、科）、控告检察厅（处、科）、刑事申诉检察厅（处、科）、职务犯罪预防厅（处、科）；这些职能部门分别行使批准逮捕和决定逮捕，对立案和侦查活动以及强制措施的适用进行监督，审查、提起、支持公诉，对刑事审判活动进行监督，对国家机关工作人员的渎职侵权案件进行侦查，对贪污贿赂案件进行侦查，开展对贪污贿赂、渎职等职务犯罪以及未成年人犯罪的预防工作，受理刑事控告、举报、申诉，受理刑事赔偿案件，对裁判执行和监管活动进行监督，对民事审判和行政诉讼进行监督等职能。但在执法实践中，检察机关各种职能行使的情况如何？检察人员对检察机关各种职能的认识情况又如何呢？

廖：虽然上述职能都是检察机关的法定职能，检察机关应当按照法律规定的程序和要求积极充分地行使这些职能。但从我们在2003年7月到10月组织的两次问卷调查以及在2003年12月底召开的座谈会等反映的情况来看，在检察机关的执法活动中，存在着职能行使不平衡的情况。有些检察人员（包括领导干部）缺乏统筹兼顾的全局观念，片面强调检察职能的某一方面而忽视其他方面。这种观念类似于“偏食”的习惯，直接导致检察机关不同部门所受重视程度的不同，导致检察执法实践中一系列不正常现象的出现。这种观念，可以称作“厚此薄彼”或者“重此薄彼”的不平衡的职能观；这种观念导致的职能行使不平衡的现象，可以称作“厚此薄彼”或者“重此薄彼”的“偏食型”执法。

何：检察机关不平衡的执法观表现在多个方面。首先，在对犯罪的打击和预防关系上，重视打击而轻视预防，这一点尤其体现在贪污贿赂案件和渎职侵权案件上。虽然最高检设有职务犯罪预防厅，很多地方设有职务犯罪预防处、科，但也有些地方并没有职务犯罪预防机构，比如我所知道的中部某省的某个地级市检察院就没有设置预防处。当然，机构的设置可以具有灵活性，也与当地检察机关的人力、物力、财力以及当地职务犯罪情况等相关。但由此也可窥见，轻预防的思想在一定程度上确实存在。而且，在工作统计时，也往往强调查办的案件数量，很少关注发案率是否降低，发案数量是否减少。不是以没有发生职务犯罪案件，或者职务犯罪案件发生得少作为考核标准，而是以职务犯罪的查办数量和查办率作为考核标准。其实，反腐败的成就，对职务犯罪的打击效果更多的应当体现在发案率的降低和发

案数量的减少上。如果某地职务犯罪预防工作开展得好，职务犯罪基本没有，或者数量逐年减少，这比职务犯罪发生数量多，并且及时得到打击更有成绩，更值得表彰。

廖：重视打击与我国长久以来对法律价值取向认识上的工具论观念密切相关。人们习惯于用对抗性的解决矛盾方法解决执法中的问题，把抓获犯罪作为执法工作的全部或主要方面，强调对犯罪行为的惩治，对如何预防犯罪，特别是实施事前预防重视不够，以至于案件越查越多，屡禁不止，司法资源得不到充分利用。从检察人员个人来讲，轻视预防与预防的成绩无法量化，而且是一个长期效应恐怕也有关。近年来，虽然党和政府惩治腐败的决心和力度越来越大，检察机关查处的贪污贿赂和渎职侵权等职务犯罪案件也逐年增加，但所能起到的效果甚微。贪污贿赂案件的涉案金额越来越大，嫌疑人范围越来越广、级别越来越高，渎职侵权案件数量越来越多，侵权的手段越来越恶劣。而无论贪污贿赂案件，还是渎职侵权案件，造成的社会影响越来越坏，给国家带来的危害越来越大。这不能不引起我们的深思。当然，我们强调预防并不是要忽视打击，而是应当打防结合。重视预防符合人类历史的发展潮流，体现了对人类自身的尊重；符合现代社会所提倡的诉讼经济和诉讼效率原则；符合我国的立法精神和刑事政策要求，是惩办与教育相结合这一刑事政策的实际应用。建设社会主义法治国家，推进刑事执法现代化，必须增强预防意识，树立以人为本的观念，用预防和减少犯罪，教育、引导公民不想犯罪的理念指导执法实践。从当前来讲，检察机关应当转变重打击轻预防的观念，打击预防两手抓，两手都要硬。

何：与重打击轻预防相关的一个观念是在对不同性质案件的查处上，重视大案要案而轻视小案和一般性案件。当然，大案要案群众比较关注，上级比较重视，对国家和社会利益的危害也比较严重，重视没有什么可非议的。但在有些检察人员的心目中，查办的案件越大，“政绩”就越大，立功授奖的机会也就大得多，自然对小案和一般性案件就有些轻视了。另外一些检察人员则认为，小案没什么大不了的，办得好不好没关系。还有一些人认为，小案子嘛，还不是手到擒来，从而掉以轻心。这些想法都是错误的。既然是案子，不管是大案要案还是小案，都应当予以重视，认真地办理，这是职责的要求，也是检察机关和检察人员应当承担的义务，而不应当有所重视有所轻视。

廖：而且，小案不查处，往往会导致大案的发生，导致对国家和社会造成更大的危害。这与预防的道理一样，不能对犯罪的苗头或轻微犯罪加以“放纵”，。“小时偷针，大时偷金”讲的就是这个道理。而且，通过对小案的查办还往往发现串案窝案，发现其他大案，有的小案本身就是大案，只不过刚开始收集的证据少，查明的事实少而已。重视预防，重视小案，我们应当向亚洲最廉洁的国家新加坡学习。在新加坡，公务人员受贿一盒香烟、接受家庭主妇几块钱的小费等，在别的国家和地区看来“微不足道”的事，都要受到令人难以置信的严厉制裁。

何：再次，在监督和办案关系上，重视实际办案而轻视经常性监督，尤其是忽视对行政违法行为以及刑罚执行行为的监督。这里的监督是狭义监督，因为检察机关是国家的法律监督机关，其执法活动可以说都是在进行监督。这里所说的监督主要是对其他机关行使国家权力的监督。调查结果表明，当前检察执法存在问题最多的是领域之一就是检察监督领域，不仅表现为对侦查行为监督的乏力，也表现在对其他机关权力活动监督的不足。

廖：这又与预防有点相似，毕竟经常性监督的成绩很难量化，而且，也存在一个长期效应的问题。当然，监督的对象同样也是国家的执法机关，同样也是国家的执法人员，相对于违法犯罪分子来说，处于同一战壕，“不看僧面”也应当“看佛面”；还有些检察人员认为监督的对象也是在执法，也是在行使国家权力，从而有所顾忌，“不敢惹”、“不愿惹”。

何：复次，在对不同类型案件的查处上，重视贪污贿赂案件而轻视渎职侵权案件，这从各级检察机关的机构设置和人员安排上也可窥之一二。比如，反贪局一般都是人数最多的部

门，局长都是院党委委员，有的还由副职检察长兼任。究其原因，一来，中央把反腐败提升到一个相当的高度，主要界定为贪污贿赂，各级党委和政府都很重视，人民群众也关注，促使各级检察机关把贪污贿赂案件的查处作为头等重要的任务来抓。二来，在某些检察人员看来，贪污贿赂人员是国家的蠹虫，是硕鼠，主观方面都是故意，并且其行为的行使往往导致不公平结果的出现，是以必欲“查之而后快”；而渎职侵权行为往往是在行使职权或履行职责的过程中发生的，“常在河边走，哪有不湿鞋”，看看别人，想想自己，难免有惋惜之情。况且，不少渎职侵权犯罪还是过失行为，就更易生同情之心了。三来，则是经济利益的驱动。贪污贿赂案件往往涉及较多的赃款赃物，按照目前的政策，在查获上缴财政后有一定比例的返还。而渎职侵权案件，不但很少涉及款物，而且阻力大，大多属于“鸡肋”，难啃无味。

廖：其实，重办案轻预防，重办案轻监督，重视大要案、不重视小案和一般性案件，重视贪污贿赂案件、不重视渎职侵权案件，这几种观念以及这几种观念存在的原因都是相关的。此外，还存在着其他观念，比如，在刑事职能和民刑职能的关系上，在对待刑事案件和民事案件时，重刑事而轻民刑。一来，我国自古以来就重刑轻民的传统；二来，检察机关诸多职能中的绝大多数都是刑事职能。又比如，在刑事追诉和执行的关系上，重追诉而轻执行。也就是说，重视对犯罪的侦查、审查起诉、公诉，以及对侦查、审查起诉、公诉和审判的监督，但是不重视对案件裁判后刑罚执行情况的监督。

何：检察机关的法律监督职能涵盖了诸多方面，各项职能本身并无轻重缓急之分，相反还有相辅相成之效。针对执法实践中检察职能行使厚此薄彼的现象，有必要转变厚此薄彼的职能观，确立综合平衡职能观，既重视犯罪的打击工作也重视犯罪的预防工作，既重视案件的查处也重视经常性监督，既重视查办大案要案也重视查办小案和一般性案件，既重视查办贪污贿赂案件也重视查办渎职侵权案件，既重视刑事职能的行使也重视民刑职能的行使，既重视刑事案件的追诉也重视刑事裁判的执行。

廖：您说的没错。从我们今年年初的问卷调查情况来看，被调查的检察人员中有94%赞成从厚此薄彼的职能观转向综合平衡的职能观，表明大家大多都已认识到厚此薄彼执法观的弊端或不足，主张各项职能的综合平衡行使。

（何家弘系中国人民大学法学院教授、法学博士、博士生导师，北师大刑科院兼职教授；廖明系北师大刑科院讲师、法学博士）

更新日期：2006-9-2

阅读次数：444

上篇文章：传闻法则的产生与理论嬗变

下篇文章：警检关系的基本特征与发展趋势

 打印 |  关闭

 TOP