



## 检察机关执法观念更新的方向（上）

廖明

检察机关更新执法观念，不应是盲目的标新立异，不应是简单的改变说法，而是要按照社会的发展规律和法治的基本精神推陈出新。因此，在正确认识现实存在问题的基础上明确转变观念的方向，具有非常重要的意义。近代思想家梁启超先生在《国家思想变迁异同论》中曾言：“思想者事实之母也，欲建造何等之事实，必先养成何等之思想。”在社会生活和执法实践中，规则易制，观念难改；观念既改，规则易行；观念不变，规则难行。而明确观念转变的方向又是转变观念的基础与前提。我们认为，检察机关更新执法观念的基本方向在于完成以下观念的转变。

### 一、从一元片面的价值观转向多元平衡的价值观

观念，简而言之，就是人们的一种思维习惯，或者叫思维定式。而观念本身也是分层次的，既有价值层面的，也有制度层面的，还有技术和方法层面的。在不同层次观念中，价值层面的观念，也就是价值观，处于最上位。价值观的转变和更新，在某种意义上，决定和制约着其他层次和种类执法观念的转变和更新。

在检察机关的执法活动中，无论是行使诉讼职能，还是法律监督职能，抑或职务犯罪预防职能；无论是刑事执法活动，还是民事执法活动，抑或行政执法活动；各级检察机关和所有检察人员，在研究、制定、执行各种规则、原则、制度、政策的时候，一个最根本的问题，就是价值观问题。检察机关的执法活动处于多种利益和价值观念的冲突之中，例如检察机关与执法对象之间的利益冲突，执法对象之间的利益冲突，个人利益与社会利益的冲突，打击犯罪与保障人权的冲突，执法的实体公正与程序公正的冲突，在执法活动中追求真实与降低成本的冲突，等等。这些冲突是客观存在的，是不以人的意志为转移的，检察机关的执法活动，不得不在这错综复杂的冲突关系中寻找自己的定位。

但必须注意的是，检察执法的价值取向受制于历史文化传统、民族心理模式、政治经济制度、社会道德意识等多方面因素，并且会随着时代的进步和社会的发展而发生变化。也就是说，不同国家检察机关的执法活动，检察机关不同种类的执法活动，检察机关在不同时期的执法活动，这种价值定位也会发展变化。比如，社会主义国家检察机关执法的价值定位和资本主义国家检察机关执法的价值定位有着本质区别，我国检察机关在计划经济时期和市场经济时期执法的价值定位有所不同，检察机关自侦部门行使侦查职能的价值定位和民行部门行使民事审判监督职能的价值定位也不完全一样。

就我国目前的检察机关而言，行使的职能从内容上可以概括为诉讼职能、法律监督职能和职务犯罪预防职能等三大块；检察机关的执法活动从性质上也可划分为刑事执法活动、民

事执法活动和行政执法活动等三种。不同的职能以及不同性质的执法活动并不是绝对平衡、等量齐观的，而应是，在实践中也确实是有主有次的。在三大块职能中，诉讼职能和法律监督职能是最主要的；在三种执法活动中，刑事执法活动是最主要的。可以说，批准逮捕和决定逮捕、公诉以及职务犯罪案件侦查是检察机关的主要执法活动。不同性质和不同种类执法活动的价值定位应有所区别，但也有一些共同的地方，因为它们都是检察机关行使检察权的体现。但由于刑事执法往往关涉个人生命和自由的剥夺与限制，因此，刑事执法是价值观念碰撞和利益冲突最为突出的领域。虽然在民事审判和行政诉讼监督领域也存在着价值冲突，但远没有刑事执法领域来得激烈。刑事执法领域内的价值冲突又集中地表现为社会整体利益和个人利益的冲突。

应当说社会整体利益和个人利益在某些时候、某些场合可以得到兼顾，但我们必须看到的是，对个人来说最有利的并不总是对作为一个整体的社会来说也是最有利的；对作为一个整体的社会来说最有利的也并不总是对个人来说是最有利的。而利益是人类一切行为，包括国家行为、社会群体行为、个人行为的原初动机，也是解释人类一切行为，包括国家行为、社会群体行为、个人行为的终极标准。在检察机关的刑事执法领域，社会利益和个人利益的冲突又突出地表现为打击犯罪和保护人权的冲突。

从社会初始分工的角度看，刑事执法的本源功能就是打击犯罪，因此，世界各国在相当长的历史时期内都把打击犯罪作为刑事执法活动的基本价值定位。无论是在古代东方国家还是在中世纪的西方国家，刑讯逼供在侦查、审查起诉活动中的广泛使用乃至合法化，就是这种价值定位的表现之一。然而，随着社会的发展和人类文明的进步，保护人权的观念越来越受到各国人民的重视，并相继在一些国家被确立为刑事执法活动的价值目标之一。

在刑事执法活动中，人权保护的重点当然是犯罪嫌疑人和被告人，因为检察机关代表国家追诉犯罪，犯罪嫌疑人和被告人是检察机关与其他司法机关的打击对象，其人权很容易成为打击犯罪的牺牲品。但是被害人的权利保护也不应该被置于“被遗忘的角落”。诚然，在有些情况下，保护被害人的权益与打击犯罪的目标是一致的，或者说被害人的利益可以涵盖在打击犯罪的社会整体利益之中，但是在有些情况下，二者也会出现分歧，因为在具体案件中某个被害人所强烈追求的未必都是社会全体成员对打击犯罪的需要。从这个意义上讲，检察机关的刑事执法活动所面对的是一种三角形利益关系，即社会利益、犯罪嫌疑人和被告人的利益、被害人及其家属的利益。如何在这种三角形利益关系中确定自己的定位，是任何一个国家的检察机关在制定刑事执法的规则、原则、制度和政策以及每一个检察人员在具体的刑事执法活动中都必须认真考虑并做出回答的问题。

与社会整体利益和个人利益在某些时候、某些场合可以得到兼顾相同，打击犯罪与保护人权在有些情况下也是相互吻合的，但在很多时候，打击犯罪与保护人权则是相互冲突的。在它们发生冲突时，如何取舍，不同的国家，不同的部门，同一国家的同一部门在不同的时期，或者说面对不同的事情，会有所选择，在多数时候也不得不作出选择。就检察机关的刑事执法活动而言，在打击犯罪和保护人权之间如何定位，根据对这个问题的回答不同，可以把世界上不同国家的刑事执法活动分为三类，一类是打击犯罪型，即把打击犯罪视为刑事执法活动的基本目标甚至唯一目标，其他利益和价值都必须服从于打击犯罪的需要。其极端形式表现为：为了打击犯罪，可以不择手段，不计成本，甚至不惜践踏人权。由于该种类型的刑事执法活动经常违背正当程序，甚至严重侵犯人权，不能满足和实现刑事执法活动的两个基本价值目标——公正和效率，已被广为诟病。第二种是保护人权型，即把保护人权——特别是犯罪嫌疑人和被告人的权利——看作刑事执法活动的基本目标或最高目标，其他利益和价值都必须让位于保护人权的需要，其极端形式表现为：为了保护人权，不惜牺牲司法效率，甚至不惜放纵罪犯。毫无疑问，过分强调对犯罪嫌疑人或被告人的权利保护，必然会影

响到打击犯罪的效率。众所周知，美国的毒品、暴力等犯罪非常猖獗，“犯罪王国”的帽子一直难以摘掉，这其中固然有多方面的社会原因，但美国的刑事执法活动过于强调保护人权因而对犯罪打击不利，显然是一个无可否认的原因。第三种可以称作折中型，即认为片面地强调打击犯罪不可取，有其弊端，片面地强调保护人权，也不可取，也有其弊端。所以主张在不同的价值取向中寻求一种平衡，既兼顾打击犯罪的需要，又兼顾保护人权的需要。

毋庸讳言，受“大公无私”等强调社会利益的传统价值观念的影响，受“敌我矛盾”等阶级斗争的思维习惯的制约，我国的刑事执法活动一直偏重于打击犯罪的需要，而对犯罪嫌疑人和被告人权利的保护重视不够。然而，现代社会的执法活动应该崇尚公正与文明，人类社会的进步应该表现为对人权的尊重，不仅是对社会中守法公民之权利的尊重，而且包括对那些违法或者可能违法的人的权利的尊重。从某种意义上讲，对“坏人”权利的尊重比对“好人”权利的尊重更能体现社会文明的进步。因此，检察机关在刑事执法活动中要加强对犯罪嫌疑人和被告人权利的保护。

当然，近年来，大家越来越认识到保护人权的重要性，“保护人权”甚至成为某些人的“尚方宝剑”，开口“人权”，闭口“保护”，大有矫枉过正之嫌。刑事执法活动应当打击犯罪，也应当保护人权，我国过去是片面地强调打击犯罪，现在应该更多地重视人权保护问题。但应该看到，一些原来很重视保护人权的国家，比如英国，现在也强调打击犯罪。英国上诉院在1999年的一个判决中指出，人们必须记住，保护被告人的权利，不是刑事司法要追求的唯一价值目标，刑事司法的目标，是要让每个人在日常生活中，免除犯罪对人身或财产的伤害，或由此带来的恐惧。而且，严重犯罪应该受到有效的侦查和起诉，这是符合每个人利益的。司法对各方都必须是公正的，在一个刑事案件中，它要求法官考虑三角形利益关系，包括被告人、受害人及其家属以及社会公众的利益，不能仅仅考虑被告人的利益。因此在面临选择时，我们不能从一个极端走向另一个极端，既要摒弃陈旧的刑事执法价值观念，也不能用牺牲打击犯罪的基本需要来换取人权保护的“美名”，而应该在价值取向上寻求一种平衡。

在刑事执法活动重视人权保护的价值，就要求检察人员改变过去那些带有偏见的办案思路 and 习惯，不要再用对待“阶级敌人”的态度和手段去对待犯罪嫌疑人和被告人。即使抛开无罪推定的原则，仅从实际情况出发，犯罪嫌疑人和被告人也并不一定都是有罪的人。就刑事司法的证明过程而言，犯罪嫌疑人和被告人只是可能的犯罪者，他们应该在诉讼过程中享受公平的待遇。即使是被法院判定有罪的人，也仍然属于“人民内部矛盾”，检察机关和其他司法机关代表国家行使权力，也应该尊重其基本权利。

但我们也应当看到，检察机关不是超然的仲裁机构，还肩负着维护社会秩序和保护公众的生命财产安全的职能，还具有打击犯罪和预防犯罪的功能。<sup>①</sup>当我们纠正过去那种“只讲打击不讲人权”的执法态度时，也不能只片面强调保护被告人权利的重要性。换言之，我们应该追求执法的文明，也应该重视在刑事执法活动中保护犯罪嫌疑人、被告人乃至法院判决有罪的犯人的合法权利，但是不能因此就忘记了检察机关刑事执法活动的根本任务还是打击犯罪和保护人民。

所以折中型的刑事执法比较合适，即保持打击犯罪与保护人权这两种价值取向的平衡。对同一个问题，从不同角度出发实际就是不同的价值取向。从犯罪嫌疑人或被告人考虑，与从被害人或其家属考虑，可能答案大相径庭，这实际是利益的冲突。所以我们应当采取一种多元平衡的价值观，而不是一元片面的价值观，我们既要考虑到犯罪嫌疑人、被告人权利的保护，也要考虑到被害人及其亲属的权利，以及社会整体的利益。在执法活动中，平衡相互冲突的利益，或者价值观念，是摆在检察机关面前的一个基本任务。就刑事诉讼程序而言，美国学者卓尔·萨马哈也曾指出，平衡乃刑事诉讼的核心问题，刑事诉讼程序是按照平衡相互冲突的利益的中心议题组织的。也就是说，检察机关的刑事执法应当兼顾保护人权和打击

犯罪，片面追求某一方面都会弊大于利。

同时，我们认为，不但在刑事执法活动中要兼顾打击犯罪与保护人权，平衡犯罪嫌疑人和被告人利益、被害人及其亲属利益、社会整体利益；在检察机关所有的执法活动中，都应当兼顾不同价值取向，平衡不同利益。多元平衡的价值观乃是公正执法的应有之义。检察机关和检察人员要自觉地在工作中转变过去片面强调某一方面需要的价值定位，寻求多种价值观念的兼顾与平衡。

## 二、从权力本位的执法观转向权利本位的执法观

执法活动总是要有也总是有一定的宗旨和目的，在面临选择时，也总是要作出决断或者有所侧重。而所谓执法，也即是一定的机构或者人员代表国家，运用国家赋予的权力实施法律、执行法律的过程，在这个过程中，国家权力或者说是国家赋予的权力不可避免地会与群众的权利或利益发生关系，甚至产生冲突。在权力与权利发生关系、产生冲突时，二者孰轻孰重，不同国家、同一国家在不同时期往往会作出不同的选择。具体到执法活动，也就是以权力为本位，还是以权利为本位的问题。

在汉语中，权利和权力都念“QUAN-LI”，如果仅听其声不见其形，二者非常容易混淆。但在英文中，权利为“right”，权力为“power”，一眼就可将二者分辨。那权利和权力究竟指的是什么，又有何区别呢？

在汉语中，权力一词古已有之，并在不同的场合有两种虽不同、但相去不远的含义。其一指的是权势与威力。如《汉书·游侠传·万章》：“（万章）与中书令石显相善，亦得显权力，门车常接毂。”又如《贾谊传》：“况莫大诸侯，权力且十此者乎？”其二指的是范围内的操纵指挥力量。如行使司法机关的权力。[1]但在现代，权力主要指的是国家权力，也可指国家权力带来的威势。这也是英文中“power”一词的含义。而权利，在现代，则是与义务相对应的一对范畴，是为道德、法律或习俗所认定为正当的利益、主张、资格、力量或自由，[2]主要是指民众个人或群体的权利，与英文中“right”一词的含义相同。但我们应当注意的是，“权利”这个词在古代汉语里也是很早就有了，不过大体上是消极的或贬义的，如《荀子·君道》：“接之于声色、权利、忿怒、患险而观其能无离守也”又如《盐铁论·杂论篇》：“或尚仁义，或务权利”。直到19世纪中期，当美国学者马丁先生和他的中国助手们把维顿的《万国律例》翻译成英文时，他们都选择了“权利”这个古词来对译英文“rights”，并说服朝廷接受它。从此以后，“权利”在中国逐渐形成了一个褒义的、至少是中性的词，并且被广泛使用。[3]

而本位，其实就是重心、中心、基础、根源、立足点、出发点的意思。是以，所谓的“权力本位”，即是执法活动的立足点或者说重心在于权力。所谓的“权利本位”，即是执法活动的立足点或者说重心在于权利。可见，权利虽然与义务相对应，但权利本位却是既可与权力本位相对应的，也可与义务本位相对应。

在执法活动中，是坚持权利本位还是坚持权力本位是法治国家与非法治国家的重要区别。权利和权力二者的关系如下：权利是权力的本源，无权利便无权力，权利优于并高于权力；权力本身具有国家强制性，权利不具有国家强制性，权力是权利的后盾，无权力的保障便无从享受权利；权力容易膨胀和滥用，权利却难以自保，权力往往是权利的侵害者，为了保障权利必须制约权力。对权利的张扬，视权利为本位，是现代法治的真正意蕴，也是现代法治的基本原则。

我国在历史上长期处于封建社会，权力始终处于强盛和支配地位，而权利大多处于弱小的、被支配的地位，“权力本位”、“官本位”思想的影响可以说是无孔不入、无处不在，非一时一日所能改变。在相当一段时间内，包括1949年中华人民共和国成立后，我国实际上一直是把权力看得很重。比如，普通老百姓以有亲戚朋友在国家机关工作为荣；又比如，犯

罪嫌疑人、被告人，甚至是普通群众见了执法人员就称“干部”，唯唯诺诺。改革开放以来，伴随着民主法制建设的发展，国人的法治观念和权利意识有所提高，但“长官至上”、“权力至上”、“权大于法”等观念仍然在一定程度上影响着执法活动，导致个别执法部门和部分执法人员眼光向外或是向上进行利益诉求，而不是向内关注民生民计。具体到检察执法，实践中有些检察人员惟“上”不惟“实”，顶不住“上边”对执法工作的干预，凭“招呼”、“条子”和“电话”办案；有些检察人员对待普通群众官气十足，语言粗暴，态度冷漠，对来自“下边”的批评意见不以为然；个别检察人员甚至“以情换法”、“以权滥法”、“以钱卖法”，严重损害了检察机关执法活动的公正性和公信力。

此外，权力本位的观念还与多年来我们一直强调的意识有关，即执法是国家的专政工具，是为维护国家权力服务的。因此，在执法活动中碰到一些具体问题的时候，就难免要优先考虑到打击犯罪的需要，片面地追求国家统治的需要。

我国的传统观念是重权力、轻权利，这种观念在今天，在执法人员和普通群众中仍然有一定的市场。然而我们现在的目标是要建立现代法治国家，现代法治国家最根本的要求其实就是对权力的限制，对权利的维护。法治不是治老百姓的，而是治为官者的，这是现代法治最核心的要素。当然官和民是相对的，什么是官，很难把它划一个绝对的界限。以检察员、书记员为例，面对普通老百姓是“官”，但面对科长、处长就是“民”了，科长、处长面对厅长、检察长就又是“民”了。法治最重要的就是作为上位的官必须按照法律规定来行事，就是要对官的权力进行约束和限制。

在现代法治国家中，执法的最终目标是维护公民的权利。执法不是专制的工具，不是统治人民的工具。检察人员在执法活动中经常面对这样的问题，即应当以何种姿态对待执法对象，应当以怎样的态度对待公民。我们认为，在执法活动中，应当摆正权利和权力之间的关系。检察机关的执法观念，应当从权力本位向权利本位转变，检察人员应当树立权利本位的执法观。也就是说，检察机关和检察人员在执法活动中要先考虑到权利的重要性，执法活动要以权利为本位。

要以权利为本位，必须考察权利保障的制约因素。权利的保障来自两个方面的制约，一是权力受权利的制约；二是义务受权利的制约。权利本位不光要求为权利的实现而制约权力，还要求为权利的实现而履行义务。从观念的层面来讲，权利本位的执法观就是要求检察机关和检察人员树立“立检为公，执法为民”的意识，在执法活动中，努力做到情为民所系，权为民所用，利为民所谋。西方国家强调执法的威严，要求检察官与社会公众保持一定距离，做到“孤独化、贵族化、魅力化”。但我国是人民民主专政国家，人民当家作主，检察人员应当树立“为人民服务”的观念，“严格执法，热情服务”。至于“服务”是否是对独立行使检察权的破坏，我们认为“服务”不是对法治原则的违反，与独立行使检察权并不矛盾。考察一下人类社会发展的历史，根据权力运用的状况可以分为三个时期：一是黑铁时期，即权力要人民做什么就做什么的时期；二是黄金时期，即权力认为人民需要什么就谋求什么的时期；三是钻石时期，即人民需要什么，权力就服务什么的时期。从目前检察机关的执法机制和效果来看，大多仍停留于黄金时期，个别地方甚至还停留在黑铁时期，不但不是为人民服务，甚至是在让人民为自己服务。检察机关和检察人员树立服务意识，不能单纯地理解为就是要为经济建设“保驾护航”，不是要脱离检察机关的法定职能，去为政府机关、公司企业“看家护院”。服务意识是“三个代表”重要思想在检察执法活动中的具体体现，是检察执法的出发点和落脚点，是检察机关讲大局、讲政治、讲责任的充分表现。

具体来说，权利本位的执法观要求检察机关和检察人员在执法活动中，端正工作态度，改变各种不合时宜的工作方式和方法，严格公正文明执法，全心全意为人民服务。纠正“权力至上”和“权力私有”观念，眼光不能只向上，应当多向下；改变“官老爷”作风，不打官腔，不摆官架子；执法态度和执法方式不因执法对象的不同而有所区别，应当一视同仁。

不能将手中的权力仅仅视为维护统治、打击犯罪的工具，应当坚决维护公民合法权益，尊重和保障人权，为群众做好事、办实事、解难事，不断推出便民利民措施，不要与民争利，利用执法权力搞创收。封建社会是“衙门八字朝南开，有理无钱莫进来”，在社会主义中国，我们要让老百姓愿意寻求检察机关的帮助，对执法结果感到心悦诚服。不是一副冷冰冰的面孔，不是开口“复印一张1元”，而是端上一杯热茶，温暖一片心灵。总之，各级检察机关和检察人员应当以平等的姿态和尊重的态度对待人民群众，营造一种以尊重权利和保障合法权益为内涵的执法氛围，切实地解决执法对象和人民群众存在的实际困难。

### 三、从长官至上的执法观转向法律至上的执法观

在执法活动中，到底是长官至上，还是法律至上，是自有执法活动以来，尤其是在执法受到外部干涉，特别是上级执法机关和上级执法人员以及其他权力机关和权力机关工作人员的不当干涉或非法干涉时，执法机关和执法人员不得不经常面对而又必须解决问题。

说到长官，大家都不陌生，从狭义上来讲，指的是上级官员；从广义上讲，是指级别高的官员。所谓长官至上，顾名思义，即是在执法活动中，唯长官的指令或者意思行事，至少是在长官的指令或者意思违背法律、政策，或者与法律、政策相冲突时，不能或者不敢违背长官的意志。从人类长达两千多年的执法活动的历史来看，长官至上的现象无论在东方，还是在西方，都相当长时间的存在着，其中，又以封建社会为甚。不过，我们应当注意的是，长官至上只是一种表面现象，其根源还在于对于权力的崇拜和恐惧，因为长官也是人。举个例子，A原是长官，其他人都唯A的指令或者意思是从，至少是不敢违背他的意志吧。有一天，A退休了或者由于其他的原因不再担任长官了，大家是否还唯其指令或者意思是从呢？恐怕大家也开始敢违背他的意志了吧。只是在A作为长官，手中握有权力的时候，大家才不敢违背他；如果他不是长官了，手中不握有权力了，大家就又会去唯新的长官B或C是从了。是以，长官至上，不是长官这个人或者这个人的人格魅力至上，而是长官手中的权力，长官能够支配的权力至上。长官至上，说白了，就是权力至上。不过，权力至上和权力本位还是有所区别的，权力本位是与权利本位相对应的，是就执法机关、执法人员与执法对象、普通群众之间的关系而言的；而长官至上则是就执法机关、执法人员与上级官员，或者其他级别高的官员的关系而言的。

长官至上具有巨大的危害。执法机关和执法人员如果在执法活动中顶不住长官的压力，唯长官意志是从，那么执法活动就不是以事实为依据，以法律为准绳了，执法也就很难谈得上公正。正是因为长官至上不把法律放在眼里，视法律于无物，随意践踏法律，资产阶级在反封建的斗争以及在革命胜利后的法治建设中提出了法律至上的口号。法律至上是指法律具有至高无上的地位与权威，它是法治中最基本的重要原则。其意在强调法律在整个社会规范体系中具有至高无上的地位，其他任何社会规范都不能否定法的效力或与法相冲突。具体到法律与权力，二者都是上升为上层建筑的统治阶级意志的体现，都是为维护统治阶级的利益而服务的。以社会主义国家为例，无产阶级推翻资产阶级的统治而上升为国家的统治阶级，掌握了国家的权力。为了更好地维护自己的统治，巩固取得的权力，又借助于法律这个工具，把自己的意志上升为法律，把国家权力用法律来具体化、规范化，并通过法律把国家权力授予具体的国家机关及其工作人员，规定其行使哪些权力，在什么条件下来行使这些权力。因此，从一定意义上讲，法律是权力的产物，没有权力，绝无法的产生和存在而言。权力始终是法律得以存在的依据，在法律产生和存在的意义上，没有法律至上的问题。法律既不可能超越社会物质生活条件、超越社会发展的历史进程和人类进步的实际状况，也不可能逾越或凌驾于一切权力之上。这是就抽象意义上的权力或者说整体意义上的权力而言的。然而撇开这一意义，法律与社会的各种具体的权力之间的关系就不再简单的是一个权力高于法律的问题。如前所述，统治阶级通过法律来授予国家机关及其工作人员具体的权力，因此，

任何个别的权力的获得和行使都应当具有法律依据。法律对于各种个别的权力都应当具有至高无上的权威。

可见，法律至上并不反对权力，所反对的仅仅是权力至上，仅仅是具体的、个别的权力的至上，反对的是掌握权力的、行使权力的人对法律实施、执行活动的不当、非法干涉。从这种意义上来讲，只要权力高居于法律之上，法律就只能是权力的附庸和奴仆，而无任何独立性可言。法律至上一旦受到权力的践踏，法治也就没有希望。

在社会主义中国，是中国人民的先锋队组织——中国共产党领导广大人民掌握和行使权力，制定及实施法律，本不应该存在权力至上、长官至上的问题。但由于在中国漫长的封建社会里，司法行政不分，行政长官一直兼任司法官员。新中国成立前夕，各革命根据地由于客观条件的限制，审判、检察不分，某些行政长官一直兼任司法官员。同时，权大于法、为政在人的现象在中国历史上长达数千年，国人的官本位思想较为严重，新中国建立之初的二三十年，仍忽视法律的作用，强调人治，强调权力的作用。到目前为止，仍有为数不少的领导干部保留着依人不依法，依权不依法的习惯。而人民群众的民主权利意识、法治意识却还非常缺乏，或者淡薄。另外，国家权力虽由统治阶级掌握，但统治阶级作为一个整体，并不排除这个整体里面的某些个人，甚至某些或大或小的群体把自己的个别利益凌驾于整体利益之上。为了维护自己的个别利益，他们便有可能滥用手中的权力。综合以上几个因素，在实践中，上级官员、级别高的官员不当、非法干涉司法活动的现象时有发生，同时，某些司法人员、执法人员往往听从“听话”、“条子”办案，唯长官意志从事。这些都成为影响法律正确实施的重要因素。此种现象渗透到人的观念里，在检察执法活动中，就形成了长官至上的执法观。

长官至上和法律至上之争可说历史久远。比如，汉光武帝刘秀时“强项令”董宣与湖阳公主斗法，《红楼梦》中贾雨村枉法断案，又如法谚“任何人都没有不守法的特权。”“法不阿贵，一断于法。”我们认为，长官至上必然导致程序的不正当和结果的不公正，以及执法的随意，破坏法律的权威性。为了维护执法的公正，为了维护法律的尊严，检察机关在执法活动中应当改变长官至上的执法观，树立法律至上的执法观，检察人员应当尊崇法律、信仰法律。

我国宪法第131条和人民检察院组织法第9条规定：“人民检察院依照法律规定，独立行使检察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉。”只有真正使检察机关独立行使检察权，才能在执法活动中排除一切干扰，做到以事实为根据，以法律为准绳，对一切公民在适用法律上一律平等。检察机关承担着保障法律实施的神圣使命，检察人员在执法活动中应该养成只遵从法律的思维习惯，这也是独立行使检察权的要求。中国要建成现代法治国家，必须改变“人治”的行为习惯，特别是在司法和执法活动中。从长官至上的执法观转向法律至上的执法观，就要求检察人员在执法活动中坚决抵制以言代法和长官命令的干扰，维护法律至高无上的权威，明确执法为公而非为长官之“私”的观念，树立以身护法、为法治献身的崇高精神。

① 参见何家弘著：“试论刑事司法与证据制度的价值取向”，《犯罪研究》2001年第1期。

[1] 参见李伟民主编：《法学辞源》，中国工人出版社1994年版，第391页。

[2] 参见李步云主编：《法理学》，经济科学出版社2000年版，第156页。

[3] 参见李步云主编：《法理学》，经济科学出版社2000年版，第152—153页。

