



学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

论公正执法与检务公开制度的完善

<http://www.fristlight.cn> 2007-09-19

[作者] 林世雄

[单位]

[摘要] 检务公开”是检察机关树立公正执法观念、实现公正执法的制度保证。近年来，“检务公开”得到普遍推行，收到了明显效果，但实践中不少问题需要从理论上进行廓清，亟待从制度上进行规范和完善。本文从实现检察机关公正执法的角度，对检务公开制度进行重新审视，从理论层面对“检务公开”的范围作出界定，并提出进一步规范和深化的设想。

[关键词] 广西壮族自治区检察院研究室;检察执法;公平正义;检务公开;制度完善

实行“检务公开”是检察改革的一项重要内容，是构建具有中国特色检察制度的重大创新。如何进一步规范和深化这一制度，以适应党的十六大提出的“推进司法体制改革”，“加强对权力的制约和监督”的要求，实现“社会主义司法制度必须保障在全社会实现公平和正义”的司法改革目标，是摆在我们面前的一个重要课题。本文从检察工作的价值目标入手，对检务公开制度进行重新审视，提出进一步规范和深化的设想。一、“检务公开”是公正执法的制度保障公正执法是检察工作的价值目标。检察工作的基本追求是维护全社会的公平正义。从检察制度的产生和发展看，检察制度源于法国中古时期王公贵族的家臣，当他们的财产权益受侵害时，即由“procureur”替其进行追诉。1808年拿破仑治罪法典对刑事诉讼制度进行改革，将公诉权由原来的纠问法官的审判权中剥离，实行控审分离原则，

“procureur”由原来的王公贵族的家臣转变为国家检察官，负责追诉犯罪、执行公诉职责。“法国的检察制度随着法国大革命的影响而广泛传播，影响了世界许多国家。……，形成了以法国为代表的大陆法系的检察制度。”[1]法国创设检察官制度的目的，是为了防范司法滥权，“在刑事司法的范围内，援引‘以权力制约权力’之原理，透过追诉、审判权力分立之方式防范法官恣意，其后兼有节制警察滥权的功能。”[2]通过检察官对侦查、审判权力的双重制衡，以保障民众的合法权益，实现国家司法权力与公民权利的协调与平衡。当前，大陆法系国家的检察制度、联合国关于检察官的基本准则以及一些国际组织关于各国检察官在刑事司法制度中的作用等文件中，对检察制度的法律监督功能均予以肯定。从我国检察制度的性质看，我国检察制度虽然是按照马克思主论的国家学说，特别是列宁关于法律监督的理论建立起来的，但从法律文化传承的角度进行考察，该制度不但继承了法国等大陆法系国家检察制度法律监督的功能，而且法律监督权被确定为与行政权、审判权平行的一种独立的国家权力。1954年宪法第81条和1978年宪法第43条均规定：“中华人民共和国最高人民检察院对于国务院所属各部门、地方各级国家机关、国家机关工作人员和公民是否遵守法律，行使检察权。地方各级人民检察院和专门人民检察院，依照法律规定的范围行使检察权。”现行宪法第129条规定：“中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关”。虽然我国检察机关的宪法地位由建国初期的一般监督向目前的专门法律监督演变，但这仅是监督的范围的变化，而监督的性质却没有改变，检察机关是国家的法律监督机关，维护公平正义是检察工作的基本追求。从法律本身对执法工作的要求看，检察机关是国家的重要执法主体，公正执法是法律对检察工作的本质要求。检察机关的职责是“保障公安机关侦查活动的合法性、法院审判活动的合法性、刑罚执行活动的合法性；通过对国家工作人员职务犯罪的察究，保证公务活动的合法性，实现对行政权的制约；代表国家对犯罪人提起公诉。”[3]检察权包括逮捕权、职务犯罪侦查权、公诉权、诉讼监督权等，检察机关行使权力的过程，既有行政法的属性，又有司法的性质，但不管是行政执法还是司法，公平、正当、正义等人类社会追求公正的价值理念始终贯穿于检察工作的全过程。“法”字在我国古汉语中《说文解字》将其解释为：“刑也。平之如水，从水。所以触不直者去之，从去。”即法字包含两层意思：从水，从去，表明我国古代就把法理解为公平、正直。西方许多国家和著名学者关于法律的解释也兼有公正、公平、正义的含义。罗马法学家凯尔苏把法定义为“公正的艺术”，亚里士多德所说的“本身制定得良好的法律”即是最大限度地实现公平、正义的法律。[4]执法活动是法律由静态向动态转变的重要活动，是法律的社会功能和社会价值得以实现的最主要途径。因此，无论是从检察制度的起源、我国检察制度的性质还是从法律对执法活动的本质要求进行考察，保障和实现公正应是检察执法的核心，是检察工作的价值标准和价值目标。“检务公开”彰显程序正义。在检察环节中，公正执法应包括检察机关执法活动的结果公正和过程公正两方面。结果公正是指检察机关办理检察事务的裁决公正，包括裁

决符合客观实际，符合我国的法律、法规和政策。过程公正具体指检察机关办理检察事务的程序至作出裁决的整个过程的公正。裁决的公正和裁决过程的公正是辩证的统一体。“裁决公正属于实体公正，具有不确定性和相对性，过程公正属于程序公正，具有相对的独立意义和存在价值。”[5]正如美国著名法官弗兰克福特曾经说的，司法不仅在实质上必须公正，而且在“外观上的公正”也是需要的。这就是“纯粹的程序正义”发挥作用的地方。[6]随着上世纪90年代以来我国诉讼民主化步伐的不断加快，程序正义思想正在深入人心。在这一背景下，程序正义要求检察机关和检察人员在办理案件过程中尽可能避免与案件有利害关系、对当事人和案件事实有偏见等个人、小团体的感情杂念和认识偏差，实现对案件的公正处理。因此，笔者认为，检察执法实现程序公正的标准应当是：一是保障涉案当事人都能参加到检务处理程序中来，并保障他们受到人道对待，保持人格尊严，有平等表达自己真实意思的机会。二是检察机关和检察人员对案件始终保持中立立场，平等地对待相关当事人，公正地对待和考虑当事人的观点。三是以理性的态度看待案情，据以裁决的事实必须经过合理证明，作出裁决要以调查属实的证据为根据。四是检察机关的检务裁决要在全部调查取证、听证审查等活动完成之后形成，必须以参加者全部有效意见、主张和观点以及证据为依据。“检务公开”在刑事诉讼中的决定取保候审、不起诉、申诉，民事行政检察中决定是否抗诉等极为容易引起当事人不满的程序以制度化、程序化的形式保障检察职能活动的公开和透明。这种制度设计，保障了当事人的知情权、程序参与权，保障了人民参与检察事务，案件当事人和社会公众就容易接受程序的结果，程序公正价值得到进一步体现。从这个角度而言，“检务公开”的价值不仅加强对检察权的监督，而且能进一步增进程序的正当性，提升法律的公信力。正如德国法学家拉德布鲁赫说的，“司法的公开性不应仅仅为了监督。民众对法律生活的积极参与会产生对法律的信任。”[7]“检务公开”是实现公正执法的制度保障。公正“是一个以权利为基础（Right-based）而不是以目的为基础（Goal-based）的价值目标。”[8]《布莱克法律词典》对justice的解释为“在法学上，是指对法律事件或纠纷的永恒不变的处置，以使每个人都能得到他应该得到的东西。”[9]古罗马的查士丁尼指出：公正“乃是使每个人获得其应得的东西的永恒不变的意志。”西塞罗也把公正定义为“使每个人获得其应得的东西的人类精神意向。”[10]这里“每个人所应得到的东西”，西方学者的解释是指实现法律规定的他所应得的权益。因而“公正是指人们之间权利或利益的合理分配关系，也就是说，公正是指人们之间分配关系的合理状态。”[11]可见，执法公正与否，直接关系到人民群众切身利益的实现。但是，任何权力都具有两重性，一方面适应社会存在和发展的需要，具有合理性；另一方面权力在反复的实际行使中，其扩张性和排他性对掌权者具有腐蚀性。正如法国资产阶级启蒙思想家、法学家孟德斯鸠对权力性质的判断：“任何拥有权力的人，都易于滥用权力，这是万古不易的一条经验。”权力的滥用必然妨碍公正执法的实现，造成对人民群众利益的侵害。抑制权力滥用的根本是对权力的监督制衡。人类创设检察制度的目的，是实现对国家侦查、审判权力的双重控制。作为国家法律监督机关，检察机关在依法对公安、法院等侦查、审判机关实行法律监督，保障国家法律的统一正确实施、维护社会主义法制的同时，又在刑事诉讼中负责批准逮捕、对直接受理的案件侦查、提起公诉等重要权力的行使。作为执法主体，检察机关在检察权的行使中也同样存在滥权和需要监督的问题。“毕竟检察官不是上帝或天使在人间的化身，而是和法官、警察一样的血肉之躯，同样会有滥权问题。”[12]目前，对检察机关执法活动的监督，主要来自三个方面：一是检察机关系统内的监督，即检察机关上下级之间以及检察机关内设机构之间的监督与制约；二是人大的权力监督和政协的民主监督；三是社会公众即人民群众的监督。由于检察机关系统内监督虽然因上下级之间的领导和被领导关系而具有一定的优势，但由于是自己监督自己、自己做自己的法官而难以让人信服。[13]来自人大的权力监督和政协的民主监督固然是实现宪法规定“民主管理国家事务”的重要方式，但由于受其组织结构和工作方式所决定，这种监督必定是厅堂式的监督、会场中的监督，“局限于人事任免、听取和审议工作报告、就重大事项作出决定等适合于会议和表决的事项范围之内。”[14]接受人民群众监督，让社会公众参与司法、执法等过程，可以在很大程度上协调和平衡检察权行使与公民权利保护的关系，是人大的权力监督和政协的民主监督之外的重要监督方式。“检务公开”把接受人民群众监督以制度的形式规定下来，应该说是“规范国家权力的行使，保障公民权利的实现，保持权力与权利的协调与平衡”[15]这一永恒不变的宪法精神的具体体现，符合民主法治精神。“向人民群众寻求监督的思想，在国外检察制度中也有体现，日本的检察审查会，就是一个由公民对检察官不起诉处分进行审查的系统，其决议虽然仅是为检察官提供参考，但却由于代表着民意而深受重视，成为对检察官不起诉最为重要的制约途径，民众监督司法的这种方式在同为东方社会的日本的成功，也印证了人民作为监督者的天然优势。”[16]“检务公开”正是从更宽领域、更广范围使检察机关的执法活动接受人民群众监督的制度保障，其对促进检察机关公正执法的意义在于：一是保障社会公众依法享有知情权。“检务公开”可以在法律允许的范围内，通过多种形式和途径把检察工作的依据、程序和检务处理结果公开，让社会公众更多地了解和知道检察机关办理检察事务的情况，使检察权在阳光下运行。二是保障社会公众享有广泛的程序参与权。“检务公开”让社会各界参与到检察事务中来，经过亲身的经历体验和感知检察权运行的特点和最容易出现问题的部位和环节，确保监督准确有

三是可以促使检察人员形成公正执法的观念。公正执法观念反映了一定历史条件下人们特别是执法人员对公正执法过程的规律性认识。“重实体轻程序”是我国执法的传统思想，当前在部分执法人员中仍有不同程度的存在，这种执法思想认为实体公正是执法追求的目标，程序公正仅是实现实体公正的措施或手段。这必然导致执法中漠视程序，践踏当事人的人权，乃至妨碍公正执法等。“检务公开”让民众监督检察权的行使，参与程序决定，不仅可以培养公民的法律意识，弘扬法治精神，而且可以从根本上涤除检察人员旧有的执法观念，树立公正执法理念，提高公正执法水平，铸就法律权威。

二、当前“检务公开”中存在的问题

检务公开制度自1998年实施以来，收到了明显成效，既强化了监督制约机制，规范了执法行为，又提高了检察人员的公正执法意识；既促进了检察队伍建设，又密切了检民关系，树立了检察机关的良好形象。但实施中也存在不少问题，有待于进一步规范和深化。

（一）思想认识存在偏差

首先是在“检务公开”的目的上存在模糊认识。一种观点认为实行“检务公开”仅是反腐倡廉、加强党风廉政建设的一项措施，是纪检、监察部门的事。另一种观点认为实行“检务公开”是上级交给的任务、目标，不管效果如何，只要向群众公开了上级要求的内容就完事大吉；更有甚者，实行“检务公开”走过场，只是为了应付上级的检查。也有的认为实行“检务公开”会干扰、影响办案，还有的认为实行“检务公开”不但没有好处，反而会阻碍正常的检务活动，有损检察机关的权威。他们担心“检务公开”后，群众眼多嘴杂难对付；人们认识水平不一，会搞乱秩序，增加更多麻烦；而且群众监督的强化，会造成权力旁落，难于推行检令、检务。其次，对“检务公开”的运作形式也存在模糊认识。有的认为“检务公开”是下放权力，是还政于民，机械地在下放权力上做文章；有的认为“检务公开”是为了解决检务运行中的梗阻现象，一味地检查下级机关的权力运行渠道是否畅通并加以调整；更有甚者认为“检务公开”是赏赐于民，是检察机关授权给被服务对象予以监督检察机关的一种手段，从而虔诚地表白检察机关需要密切与人民群众的关系。

（二）内容缺乏针对性，重点不突出

有的地方在实行“检务公开”中，半遮半掩，藏头匿尾，避重就轻。只是选择一些一般的平常事项加以公开，如相关部门的性质和任务、权利和义务、职责范围等程序性的内容，对决策过程，对群众反映强烈的问题的解决情况，对检察人员的投诉情况，对群众关心的案件进展情况等真正重要、群众要求知道的敏感、热点、焦点问题，则秘而不宣或有意隐瞒；有的存在文字上公开，实际操作不公开，枝节问题公开，涉权问题“暗箱操作”的现象；甚至有的在“检务公开”的内容上弄虚作假，公开的情况与实际不符，搞半分开、假公开，回避问题，糊弄上级和社会公众，挫伤了民众参与司法的积极性，导致“检务公开”流于形式。

（三）偏重于形式，轻视内容的落实

目前在实践中存在的检务公开而形式不公开，或检务公开而内容不公开，或表面公开而实质未公开，或对内公开而对外不公开等现象，使“检务公开”走过场、流于形式。“检务公开”偏重于公布检务执行的结果，而忽视检务执行的程序的公开。有的热衷于搞门面工程，设置豪华的“检务公开”栏，但如何落实群众的意见和建议，怎样通过“检务公开”促进检察工作，提高执法水平，则思考少、行动少、实效差，群众反映强烈。

（四）氛围不浓，制度不配套

“检务公开”作为检察改革的突破性措施，出台时对公开的内容是什么，公开的范围有多大，公开的程度有多深，在理论上并没有充分的研究和阐述。出台后，后续理论研究工作跟不上，在理论界没有引起共鸣，表现为理论研讨活动少、形式不活，没有形成浓厚的理论研究氛围。“检务公开”的制度建设也不配套。最高人民检察《关于在全国检察机关实行“检务公开”的决定》和《人民检察院“检务公开”具体实施办法》规定粗疏，操作性不强，没有相应的配套措施，完全由地方边实施边修正，制度之间难免冲突。如对不起诉案件公开审查制度，各地已普遍实行并取得了明显的效果，但2001年高检院公诉厅在颁布的《人民检察院办理不起诉案件公开审查规则（试行）》中，对不起诉案件重新界定了公开审查的条件，同时提倡尽量少搞，使该制度基本停止运行。[17]为了规范和深化检务公开制度，各地制订了一些制度，但也存在内涵不清，规定不明的问题。不少基层检察机关在实施过程中瞻前顾后，既怕“触电”，又怕“麻烦”，[18]因而摆花架子，搞形式主义。

（五）责任规定不明确，监督缺乏实效

“检务公开”的各项规定，除了告知制度有明确的责任追究外，其他各项措施均没有规定责任人应负什么样的责任，实行“检务公开”依靠的是检察人员的自觉性和责任感。有的采取了相应措施，如成立监督小组，聘请监督员等，但由于监督小组成员中来自于社会公众、代表公众利益的人员为数不多，同样出现监督乏力的问题。检务公开制度的实行仍停留在一般号召和鼓励阶段。“多公开多错、少公开少错、不公开不错”的思想在相当一部分人中仍然存在，缺乏积极性、主动性和责任意识，降低了“检务公开”的实效。

三、“检务公开”范围的界定

“检务公开”的内容不明确，范围不确定，是当前影响“检务公开”进一步深化发展的重要原因。从理论上界定“检务公开”的内容与范围是进一步规范 and 深化“检务公开”的迫切任务。

（一）“检务公开”的拓展

当前，“检务公开”的实践更多的是停留在两个方面：一是对当事人公开。如告知犯罪嫌疑人依法享有的诉讼权利和义务，采取公开答复、公开审查、公开听证等方式受理公民的控告、举报、申诉等。二是对社会公开。通过建立检察信息网站，利用广播、电视、报刊等新闻媒介，向社会报道一些大要案的进展情况；通过专栏、墙报、上街宣传等宣传“检务公开”的内容。实践中对“检务公开”的内容是什么，公开的范围有多大，看法不一。[19]笔者认为，“检务公开”只强调对当事人公开、对社会公开是远远不够的，这不能充分发挥“检务公开”的价值功能。“检务公开”除了“检务十公开”内容外，应

当从实质意义上的公开和形式意义上的公开等方面进行拓展。实质意义上的公开表现为程序的公开和裁决的公开。程序公开包括对检察机关直接受理侦查案件侦查活动的公开、对决定不起诉的刑事案件和民事行政抗诉案件审查的公开和对刑事申诉案件复查的公开等；裁决公开包括裁决理由公开、所依据法律公开、裁决结果公开等。形式意义上的公开表现为对当事人、对社会公开。

1、检察机关直接受理侦查案件侦查活动的公开。侦查不公开是世界刑事司法的一个基本原则，但是侦查不公开并不等于“侦查封闭”，特别是随着国际刑事司法民主化趋势日趋明显和保护人权已成为国际社会共识的形势下，世界很多国家对侦查不公开原则均允许有例外的规定。我国也将把“国家尊重和保障人权”内容写入宪法，[20]这标志着我国法治进程的重大进步。在法治社会里，侦查活动既要维护公众知情权，又要体现无罪推定原则精神，既要注意维护社会公共利益，又要切实保障人权。因此，侦查活动应在坚持不公开原则的前提下允许有例外情形。目前，在我国现行的法律框架内，侦查活动可以考虑从两个方面允许有例外：第一，可以向社会公开的情形。（1）社会影响大、公众普遍关注的重大职务犯罪案件，依据犯罪嫌疑人自白、自首，案情明确，无串证串供可能的；（2）犯罪嫌疑人逃跑或者不详、社会影响大，为了早日抓捕，需要社会公众提供侦查线索与物证的；（3）依据相关的证据足以认定行为人涉嫌犯罪，对侦查活动已无妨碍者。（4）公开立案信息。[21]检察机关公开这些侦查信息，既可以提高办案的透明度，自觉接受新闻媒体和社会监督，树立公正执法的良好形象，又可以安定人心，澄清视线，增强办案的社会效果。第二，可以向当事人公开的情形。这主要考虑增加犯罪嫌疑人的委托律师在刑事侦查阶段的参与程度，体现无罪推定原则与保障人权。一是公开讯问犯罪嫌疑人。即侦查部门在讯问犯罪嫌疑人时允许其聘请的律师在讯问现场。这既有利于转变“重口供、轻调查取证”的观念，从根本上防范和杜绝刑讯逼供现象的发生，也有利于固定证据，防止犯罪嫌疑人翻供。二是公开进行勘验、检查、侦查实验和搜查活动。即侦查部门进行上述活动时邀请犯罪嫌疑人聘请的律师到场。现行的《刑事诉讼法》第106条规定：“勘验、检查的情况应当写成笔录，由参加勘验、检查的人和见证人签名或者盖章。”第112条规定：“在搜查的时候，应当有被搜查人或者他的家属，邻居或者其他见证人在场。”《人民检察院刑事诉讼规则》第167条、170条、172条和第180条也有类似的规定。可见，刑事诉讼法律规定侦查机关对案件侦查实行勘验、检查、侦查实验和搜查活动时，除犯罪嫌疑人及其亲属应在场外，还应该或可以邀请见证人在场见证。从这一角度看，让犯罪嫌疑人聘请的律师参加上述侦查活动符合现行刑事诉讼法的立法精神。

2、审查公开。包括拟作不起诉案件、申诉案件、民事行政抗诉案件和对监管人员报请减刑假释以及侦查阶段的取保候审等的审查过程的公开。这些审查活动是检察权运行的重要过程，是容易出现滥用职权、徇私舞弊和易侵害公民合法权益的重要环节，也是容易引起犯罪人、申诉人和被害人不满的程序，应是“检务公开”的重点。审查公开，应在检察机关指定人员的主持下，案件承办人、侦查机关的代表、被害人、犯罪人、申诉人等均应到场，听取各方对案件事实、证据和检察机关拟处理意见的看法，并由案件承办人对参加各方的有关意见作出解释和说明。相关当事人提出要求听证的，应当举行听证会。

3、裁决公开。裁决公开是公开裁决的内容和结果，包括公开裁决的理由、裁决所依据的法律和裁决的结果。第一，裁决理由公开。裁决理由主要是检察机关认定案件事实适用法律的推理过程。裁决载明理由与法院判决要记载判决理由一样，是司法民主化的一个重要标志。其功能主要有：一是让当事人明白检察机关为什么要作出这样的裁决，以减少当事人的不满情绪，接受裁决结果；二是使社会公众认可裁决，树立检察机关公正执法形象；三是能有效地减少重复申诉现象，提高息诉率，节约司法资源。第二，适用法律公开。要求检察机关处理检务的裁决要载明所适用的具体法律规范，而不是笼统的告之适用的实体法，让当事人和社会公众真正了解检察机关作出的裁决是否依法、是否合法，从而对检察机关执法的公正性、合法性进行监督。第三，裁决结果公开。裁决结果是检察机关综合全案证据以及正确适用法律的基础上对案件所作的具体判定。结果公开应包括对案件处理结果的公开，也包括对案件所涉赃款赃物处理情况的公开。

4、向当事人公开、向社会公开。向当事人公开表明检察机关处理案件要在有关当事人都在场的情况下进行，不得私下会见一方当事人及其律师、代理人；同时也表明让当事人了解决定的结果、理由及其适用的法律。因此，向当事人公开应是“检务公开”的基本内容。向社会公开意味着允许有关方面的代表参加案件的审查过程，让新闻媒体报道案件处理的进展情况，让社会各界知晓案件处理的有关信息。实现社会公开的途径多种多样，既可以通过建立新闻发言人制度定期向广播、电视、报纸等新闻媒介公开检察信息，通过举办宣传日、发放宣传品、开展检察工作成果展等方式公开检务情况，有条件的还可以进行网上公开。（二）“检务公开”的限制。尽管“检务公开”符合司法民主化发展方向，但是“检务公开”并不是越公开越好。在特定情况下，“检务公开”反而不利于检察功能的发挥和检察社会价值的实现。因此，应当允许“检务公开”有原则例外的存在。

1、涉及国家秘密、社会公共利益和个人隐私的事项不公开。国家秘密和社会公共利益是实行“检务公开”的底线。“检务公开”的价值追求是执法公正，执法公正最根本的要求是维护国家安全和社会公共利益，“检务公开”的价值目标与维护国家安全和社会公共利益是一致的，“检务公开”必须以维护国家安全和社会公共利益为前提。个人隐私是基本人权的一项重要内容，属于私权的范畴。保护人权是世界各国的共识，也是国际社会的共同呼声，

《公民权利和政治权利国际公约》对这一内容作了明确规定，我国亦准备将保护人权的内容写入宪法。因此，涉及个人隐私的事项不应公开。这里的“个人隐私”不仅包括涉及当事人的个人隐私，也应包括涉及证人和其他涉案人员的个人隐私。

2、侦查活动原则上不公开。

侦查不公开是世界大多数国家刑事司法遵循的基本原则。如法国《刑事诉讼法》第11条规定：“除法律另有规定外，具不损及辩护方之权利，调查与预审过程中程序保密。”日本刑事诉讼法第196条规定：“检察官、检察事务官和司法警察职员以及辩护人或者其他在职务上与侦查有关的人员，应当注意避免损害被嫌疑人或者其他人的名誉，并注意避免妨害侦查。”[22]美国、俄罗斯等国家也有类似的规定。这主要是考虑无罪推定原则的要求、司法公正和平衡新闻自由与其社会职责的需要。控制犯罪和程序正义是刑事诉讼的重要功能和价值取向。如果为了“检务公开”而泄露侦查秘密，从而妨碍打击犯罪的力度，则与创设检务公开制度的初衷和价值目标相悖。刑事侦查活动与其他检务活动相比有其特殊性，应当坚持以不公开为原则，以公开为例外。一般说来，以下几方面的信息不应公开。（1）指称涉案犯罪嫌疑人所触犯的罪名；（2）犯罪嫌疑人的品格与声誉，供述与自白；（3）检举人与证人的相关信息；（4）有关传讯、拘留、逮捕等侦查进度信息，足以使犯罪嫌疑人潜逃、或者有伪造、变造、湮灭证据与串供可能的；（5）其他足以影响侦查顺利进行的事项。[23]

3、当事人合意决定不公开。

关于当事人合意不公开，[24]在检察环节主要是民事行政抗诉案件的公开审查领域，不包括刑事诉讼的侦查、拟作不起诉和对申诉等审查活动。民事行政案件主要涉及的是当事人的民事权利保护和行政法律责任承担问题。一方面，实行“检务公开”可以起到法制宣传教育的社会功能，保障公民对检务活动进行民主监督，“检务公开”中内含着社会公共利益；另一方面，“检务公开”又是当事人的公正程序请求权的一项重要内容，属于私权利的范畴，而且检察机关对民事行政案件进行抗诉主要是透过私权纠纷的合理公正解决而发现、查办和预防民事行政案件审判过程中的司法腐败，因此“应当赋予当事人基于自身利益的考虑而享有程序选择权和程序权利的处分权。”[25]

四、进一步深化检务公开制度的对策与措施

（一）提高认识，树立公正执法的理念。

长期以来，由于受“重实体轻程序”，“重结果轻过程”观念的影响，使包括检察机关在内的我国司法机关形成了“秘密办案”、“办案神秘化”的思维定势，这与“检务公开”的要求不相适应。要深化“检务公开”，加快推进司法民主化进程，必须转变执法观念，通过深入的思想政治教育，使广大检察人员充分认识到，实行“检务公开”是社会主义民主政治建设、实现人民参与管理国家和社会事务的重要途径，是建设社会主义政治文明和推进依法治国进程的必然要求，也是坚持党的宗旨，落实“三个代表”重要思想，解决“为谁服务、怎样服务”执法思想和防止腐败问题的根本措施。要通过广泛的宣传发动，形成各级检察长重视“检务公开”、广大检察人员积极实践“检务公开”的浓厚氛围。一是树立长远观念，克服短期行为。“检务公开”是一项重要的程序性制度，是现代诉讼结构的有机组成部分。必须立足长远，把它作为检察改革的突破口，作为建立科学的诉讼模式和监督机制的基础性制度来谋划、深化和推进。二是树立正确的权力观，减少执法的随意性。深化“检务公开”，是对检察权的规范和监督，防范和矫正检察权运行的偏差，减少执法的随意性。“检务公开”要求检察人员必须树立正确的权力观，正确对待手中的权力，自觉接受群众的监督，做到公正执法，秉公办案。三是树立开放的观念，广纳百家之言。“检务公开”意味着检察机关在办理案件和开展其他检务活动时必须听取各方的意见和建议，因此应当转变狭隘的部门主义、本位主义观念，培养开放意识、民主意识和公正执法意识。

（二）建立健全相关的配套制度。

“检务公开”作为检察改革的重要措施，是现代法治进程中出现的新生事物，必然会突破现行的一些规定，推进过程中也不可避免地与现行的一些做法相冲突，为此必须建立相应的配套性制度。

1、建立健全检务听证制度。

检务听证制度是指检察机关在作出裁决前，为使裁决公正、合法，广泛听取各方利害关系人的意见。“听证”一词始于普通法系，是西方国家司法程序中的一项重要内容，以程序的公正保证结果的公正是其基本精神。作为国家机关运作的新理念和一项基本制度，听证制度在检务领域有其存在的价值。检务听证的范围应当涵盖刑事申诉案件审查、拟作不起诉案件审查、民事行政抗诉案件审查以及侦查活动中的取保候审审查等检察业务工作。检务听证的程序包括：检务听证的提起、听证的准备、听证的举行等。目前各地进行了不同程度的实践，也取得了较好的效果，但对听证范围、听证程序、听证员的聘请与指定、辩论等程序与环节缺乏统一的规范。因此必须制定统一的检务听证程序规则，规范听证程序，发挥听证制度应有的作用。

2、健全告知制度。

告知制度是“检务公开”的重要组成部分，该制度的实行保障了社会公众对法律及程序的了解权，保障了社会公众的知情权，充分体现了执法过程的民主精神。但是，由于缺乏法定制约形式而在实践中有的未认真履行告知义务，有的履行方式不规范而引起纷争。因此，必须进一步完善该制度，明确不履行告知义务的法律责任。

3、建立当事人阅卷制度。

查阅卷宗是当事人在检务处理程序中了解检察机关有关资料信息的权利。阅卷权是实现当事人参与检务处理程序，实际影响检务裁决形成的前提条件。为了保障当事人的阅卷权，德国、西班牙、韩国、瑞士、葡萄牙和我国的台湾地区法律都作了规定。法律文化是人类共同财富。应当参照国外的成功实践，结合我国刑事司法的实际，建立具有中国特色的当事人阅卷制度。[26]检务处理程序中的当事人阅卷的案件范围应当包括：拟作不起诉、刑事申诉、民事行政抗诉等案件的相关卷宗材料，不包括检察机关直接受理侦查案件。阅卷的材料范围限于一般的案卷材料，不得查阅涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私的材料以及检察机关内

部讨论的记录等秘密性材料。4、完善检察保密制度。“检务公开”要求向当事人、向社会公开检察信息，检察保密则要求检察人员要保守检察工作秘密，“检务公开”与检察保密是矛盾的统一体。“检务公开”并不是全面公开，而是以公开为原则，不公开为例外。对不公开部分予以保密，是“检务公开”沿着正确的方面发展和深化的制度保证。但由于现行的保密制度是在检务公开制度实行之前制定的，有不少规定与“检务公开”的要求不相适应，亟待修改完善。应当明确“检务公开”下的检察保密范围，划清“检务公开”与检察保密的界限，确立“检务公开”保密程序，从制度上解决“检务公开”与检察保密的矛盾关系，促进“检务公开”的健康发展。（三）完善诉讼立法。制度化、程序化是西方国家检务公开化进程中的成功经验。世界上很多国家和地区如美国、法国、英国以及我国的香港特别行政区等为了保障“检务公开”陆续制定了相应的法律规范。“检务公开”已成国际司法民主化的潮流。我国的检务公开制度已实施多年，但目前仍仅仅是检察系统的内部制度，使“检务公开”的推行缺少充足的法律依据。法制化的缺失，使得“检务公开”存在较大的随意性和不确定性。从发展的观点看，这种状态下的“检务公开”将因缺乏法制的有力保障而处于一种不稳定状态，“检务公开”的政策连续性也将得不到保障。因此，“检务公开”作为一项全新的现代司法制度，要不断深化和发展，必须把它上升为诉讼法律原则。当前，立法部门正酝酿刑事、民事、行政三大诉讼法的修改，其中刑事诉讼法、民事诉讼法的修订已列入本届人大立法议程之际，[27]把“检务公开”上升为法律原则正是时候；各级检察机关近几年来进行了广泛的实践，为“检务公开”上升为法律原则积累了丰富的实践依据和经验支持；最高人民检察院有关“检务公开”的规定经过实践的检验，已经有相当程度的完善，为“检务公开”上升为法律原则打下了制度基础。应通过三大诉讼法的修改，确立实行“检务公开”是检察机关实行法律监督和做好其他检察业务工作的基本原则，明确“检务公开”的主体、客体、内容和范围，确定“检务公开”的形式和救济制度，规定违反“检务公开”的法律责任。最高人民检察院通过司法解释制定“检务公开”的具体程序。从而构建以立法为原则、司法解释为程序、地方各级检察机关制度细化为支撑的符合现代检察规律和诉讼规律的检务公开制度。[1]刘立宪等：《检察机关职权研究》，《检察理论研究成果荟萃》第46页。[2]孙谦：《维护司法的公平正义是检察官的基本追求——〈检察官论〉评介》，2003年全国诉讼法研究年会材料。[3]孙谦：《维护司法的公平正义是检察官的基本追求——〈检察官论〉评介》，2003年全国诉讼法研究年会资料。[4]参见卞建林著：《刑事诉讼的现代化》，中国法制出版社2003年6月版，第21页。[5]罗绍华：《改革完善检察委员会制度研究》，《检察应用理论与实务研究文丛》，第590页。[6]转引自卞建林：《人民才是法律监督的源头活水》，载《检察日报》2003年12月22日第3版。[7]转引自卞建林：《人民才是法律监督的源头活水》，载《检察日报》2003年12月22日第3版。[8]转引自卞建林著：《刑事诉讼的现代化》，中国法制出版社2003年6月版，第20页。[9]Blacks Law Dictionaiy , Fifth Editton. West Publishing Co.,1979,P776。转引自曹平等：《诉讼程序对司法公正的影响》，《法学论丛》，学苑出版社2001年6月版，第1页。[10]转引自卞建林著：《刑事诉讼的现代化》，中国法制出版社2003年6月版，第20页。[11]陈桂明著：《诉讼公正与程序保障》，中国法制出版社1996年6月版，第2页。[12]孙谦：《维护司法的公平正义是检察官的基本追求——〈检察官论〉评介》，2003年全国诉讼法学研究年会材料。[13]特别是检察系统内对自身直接受理侦查案件侦查活动的监督，被理论界普遍认为检察机关“既是运动员又是裁判员”，有违游戏规则之嫌，也难以令社会各界信服。目前高检院正在试点的人民监督员制度，主要考虑的也应该是解决这一问题。[14]谢鹏程：《检察机关的宪法地位》，载《检察日报》2004年2月13日第3版。[15]肖杨：《论宪法精神》，载《法制日报》2003年12月4日第1版。[16]卞建林：《人民才是法律监督的源头活水》，载《检察日报》2003年12月22日第3版。[17]自治区检察院纪检组：《关于全区检察机关实施“检务公开”七项制度情况的调查》，载《检察理论与实践》2003年第1期，第9页。[18]检察机关有讲政治的传统，保密意识较强。由于检务公开制度尚处于改革探索阶段，有的方面规定不是很明确，在实施中担心会因此而“泄密”、违反国家保密法律法规规定的情况是客观存在的。[19]有的认为“检务公开”的范围应限定在高检院《决定》规定的内容内；有的认为应是包括“检务十公开”在内的部分检察事务；有的认为应是检察工作涉及的所有内容，即全部检察事务；还有的认为检察机关的职责是监督法律实施，“检务公开”的范围应是法律事务。见王新光：《检务公开的范围和分类》，载《人民检察》2002年第7期，第37页。[20]《中国共产党中央委员会关于修改宪法部分内容的建议》，载《人民日报》2003年12月23日第1版。[21]参见张君周：《论侦查不公开》，载《人民检察》2003年第12期，第13页。[22]转引自张君周：《论侦查不公开》，载《人民检察》2003年第12期，第12页。[23]参见张君周：《论侦查不公开》，载《人民检察》2003年第12期，第13页。[24]此处的不公开是指审查过程不向社会公开。[25]刘敏：《论司法公开的扩张与限制》，《司法公正与司法改革》中国检察出版社2002年5月版，第356页。[26]这里的当事人阅卷制度与刑事诉讼中的律师阅卷制度有所区别。律师是法律工作者，具有较高的法律素养，受到职业纪律和职业道德规范的约束，因而法律赋予其享有广泛的阅卷权，包括可以查阅涉及国家秘密、商业秘密和个人隐私等材料的权利。这里所指的当事人阅卷制度仅是当事人了解检务信息的

[我要入编](#) | [本站介绍](#) | [网站地图](#) | [京ICP证030426号](#) | [公司介绍](#) | [联系方式](#) | [我要投稿](#)

北京雷速科技有限公司 Copyright © 2003-2008 Email: leisun@firstlight.cn

