

检察公信力是评价检察改革、检察工作的重要尺度,是司法公信力的重要组成部分,也是法治国家、法治政府、法治社会的民意基础——

# 用好检察公信力测评 助推高质效检察履职

## 问题一:

何为检察公信力,为何要对检察公信力进行测评?

**郭立新:** 检察机关作为国家法律监督机关,也是维护法律统一正确实施的司法机关,检察公信力是评价检察改革、检察工作的重要尺度,是司法公信力的重要组成部分,也是法治国家、法治政府、法治社会的民意基础。检察公信力是检察机关和检察人员获得社会公众认同和信服的能力,能够反映包括当事人、法律职业共同体在内的社会公众对检察工作的认知、感受和期待,体现了检察机关与人民群众的互动关系。这种互动是双向的,一方面是人民群众期望检察机关积极担当、有所作为;另一方面是检察机关期望通过履职赢得人民群众的信任和支持。检察机关要进行检察公信力建设,不断提高检察公信力,就必须全面准确地了解目前检察公信力的状况和存在的问题,及时跟踪检察公信力的变化情况,进一步深入了解人民群众对检察工作的意见和建议,有针对性地改进检察工作,提升人民群众对检察工作的信任度和满意度。实现这一设想的基础与前提,就是对检察机关公信力情况定期进行科学有效、合理规范的测评,及时发现检察机关的履职成效与公众期待之间的差距。2014年,最高人民检察院检察理论研究所首创检察公信力测评指标体系,并于当年启动检察公信力测评调查;2014年和2015年调查区域覆盖8个省、自治区、直辖市;2016年之后调查范围扩大至31个省、自治区、直辖市;截至2025年,这项以年度为周期的测评工作已连续开展11年。

**张中:** 检察公信力测评是通过科学的指标体系对检察公信力进行调查和分析,准确反映检察机关履职办案情况及其问题,收集社会公众对检察工作的意见和建议,为最高检和地方各级检察机关提供决策参考。检察公信力测评的关键是测评数据及其获取方式。测评活动通常从收集测评数据开始,然后对测评数据进行分析处理,得出各项指标的得分,在综合比较各项指标得分后形成测评结果。在此过程中,测评数据获取方式决定着测评数据的准确性,而测评数据又决定着测评结果的可接受性。检察公信力测评具有重要意义。首先,通过检察公信力测评,可以检验国家法治建设水平。其次,检察公信力测评有助于提升检察机关的法治权威。再次,检察公信力测评可以推进检察人员高质效履职。检察公信力测评有助于构建起高质效办案的标准体系,改进检察业务管理和检察权运行机制,规范检察人员行为,真正做到严格依法办案,保障公正司法。

**石新中:** 检察公信力测评是检察信用体系构建的重要组成部分,也是司法公信建设的一项重要内容,从更大范围来说,也是国家社会信用体系建设的一项重要工作。因此谈到检察公信力测评,我们需要把它放在一个更大的背景下认识。在当下数字文明的新时期,信用机制相比传统的道德机制、法律机制有诸多的优势,它能同时使用自律和他律两种机制调节人们的行为。我国的信用体系建设主要包括四个领域:政务诚信、商务诚信、社会诚信和司法公信。其中,司法公信和政务诚信建设,即公信力的信用体系建设在国家整体的信用体系建设中应该起主导作用。鉴于司法对社会秩序维护的底线保障作用,司法公信建设在社会信用体系建设中的作用更为重要。检察公信力测评实质就是制作信用产品,即反映检察机关及其工作人员信用水平的信用报告。从这个意义上来说,检察公信力测评就是检察领域信用体系建设的核心,对于检察公信力的提升具有重要意义。

## 问题二:

检察公信力测评项目自2014年启动,至今已持续开展11年。11年间,我国检察公信力的整体情况与发展趋势如何?能反映出哪些工作情况?

**郭立新:** 通过具体指标分析,2024年度测评结果反映出检察工作

情况主要体现在以下几个方面:一是办案程序规范文明。如,案件当事人对检察机关文明办案给予好评,法律职业人群对检察侦查案件中合理运用侦查方式、规范适用强制措施方面的评价很高,社会公众对检察机关保障当事人、律师合法权益方面印象好。二是检察人员专业素质过硬。如,案件当事人、法律职业人群对检察人员的法律专业水平均有较高评价,检察人员的政治能力得到法律职业人群的肯定,社会公众对检察人员综合业务能力和办案水平印象良好。三是防止干预司法的“三个规定”在检察人员中传播、普及、深化程度很高,案件当事人对清正廉洁评价向好。四是法律职业人群充分肯定检察机关在优化人员管理、完善案件管理等方面的工作,案件当事人对检察听证、案件信息公开、12309服务平台评价相对突出。五是社会公众对检察办案“事实清楚”“公平对待”印象佳,对检察机关监督公安机关、法院、监狱等的综合感受好。测评也反映出检察工作与新时代人民群众更高需求之间的差距和不足。如,受访者对检察办案中的证据充分性感知不足,认为高效便捷性仍需提升,希望检察机关加强公开透明和内外部监督,进一步提升敢于“硬碰硬”的责任担当。

**张中:** 检察公信力测评结果反映了全国检察公信力建设成效,很好地完成了该项目设立的目标任务。2014年综合得分是77.8分,该次测评带有明显的实验性质;2016年首次推向全国,综合得分是80.5分;2024年高达93.2分。可以说,检察公信力综合得分呈现出总体稳定、逐步上升趋势,并表现出两个明显特点:一是检察公信力区域差异不断缩小;二是不同指标得分差别也在缩小。此外,从测评数据看,不同地区的测评得分以及不同指标的得分均处于动态变化中,在很大程度上反映了不同地区检察公信力建设的状态,也反映了各地检察公信力建设方面的重点工作及其成效。通过对2024年度检察公信力测评的二级指标得分进行分析,可以发现检察公信力建设有一些强项,也存在一些短板。以二级指标的评分为标准,检察公信力的强项指标有:一是“规范文明”,二是“监督有力”,三是“客观公正”,四是“素质过硬”,五是“高效便捷”。检察公信力的短板指标主要体现在公开透明、责任担当、管理优化等方面。

**石新中:** 检察公信力测评是根据一系列测评指标得出的评价结果,评价结果反映的是各项测评指标的得分情况。从过去11次测评结果看,各省检察公信力的指标都有不同程度的改进提升,包括检察官素质的提升和办案能力的提升。从进一步改进工作的角度看,人民群众对检察机关工作的满意度还有提升的空间。如,各级检察机关在司法办案方面着力较多,在监督方面,包括侦查监督、审判监督和刑事执行监督等方面还需加大力度。接下来,可以考虑在检察公信力测评中,对法律监督指标设置更高的权重,以督促检察机关更为重视监督职能的履行。

## 问题三:

检察公信力测评过程中会受到很多因素的影响,影响因素主要有哪些?如何进一步健全完善评价指标与权重,让测评结果更客观更精准?

**郭立新:** “公生明,廉生威。”执法司法是否具有公信力主要看两点:一是公正不公正,二是廉洁不廉洁。这里的“公正”是指检察机关办案要做到公平公正,“廉洁”是指检察队伍建设要求检察人员做到清廉。“事(司法办案)”和“队伍建设”这两个维度契合了检察公信力测评应遵循的系统性、科学性和导向性原则,所以检察公信力测评初期就形成了以“司法办案”和“队伍建设”两个一级指标为核心的指标体系。近年来,随着检察机关系统性、整体性、重塑性改革的推进,“四大检察”法律监督基本格局的形成,检察公信力的测评维度也在与时俱进、不断完善。2024年,最高检检察理论研究所《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》、最高检《2023—2027年检察改革工作规划》《关于加强新时代检察队伍建设的意见》等重要政策文件为纲,开展多轮专家研讨,对测

## 编者按

日前,第三方调查公司发布2024年度检察公信力测评结果,测评得分为93.2分,为检察公信力测评开展以来最高。检察公信力是公众对检察履职的整体评价,如何准确把握评价标准,完善测评方法,以测评结果为参考,进一步改进工作,提升工作质效,助推检察工作高质量发展,《人民检察》特邀专家学者就相关问题展开探讨,敬请关注。



郭立新

张中

石新中



## 特邀嘉宾:

- ◇郭立新 最高人民检察院检察理论研究所所长
- ◇张中 中国政法大学教授
- ◇石新中 首都师范大学教授
- 主持人: 崔议文 人民检察杂志社学术活动部主任
- 文稿统筹: 《人民检察》编辑 郑志恒



评指标及权重进行调整:为突出法律监督主责主业,将一级指标“司法办案”扩展为“司法办案与法律监督”,权重由60%提高至65%,重点关注检察机关在办案中监督、在监督中办案的质量与成效;为重视对检察改革中组织管理的考量,将一级指标“队伍建设”扩展为“队伍建设与组织管理”,权重由40%调整为35%,重点突出正规化、专业化、职业化的检察队伍建设与组织管理情况。二级指标中,将“纪律严明”并入“清正廉洁”,增设“检察改革与组织管理”指标,权重为10%。在指标赋权方面,“监督有力”由10%提升至15%，“公开透明”由5%提升至7.5%。以此强化测评内容的信度、效度,更符合新时代检察工作要求。

**张中:** 测评指标是检察公信力测评的基本依据和核心要素,其设置的科学性直接决定了检察公信力测评结果的准确性,构建科学的指标体系是检察公信力测评的关键。测评指标的建设和指标体系的建构并不是一个纯粹的技术性问题,而是一项复杂的系统工程。检察公信力测评考察的不是全部的检察业务,而是社会公众主要关注的以及对检察公信力具有重要影响的检察活动。测评指标通常包括主观指标和客观指标两类。虽然检察公信力本质上是社会公众的主观评价,但是,客观指标有时候能更准确地反映检察工作的真实状况,建议在今后的检察公信力测评中适当增加一些客观指标。另外,办案质量是检察人员综合素质和办案水平的集中体现,也是衡量检察机关能否遵守正当程序实现司法公正的重要标准。此外,社会公众的主观评价还深受新闻媒介传播的重要影响。在媒体时代,媒体的监督为司法公开提供了新路径,推动了

司法公正的实现,也为提升检察公信力搭建了桥梁。提升检察公信力既需要根据现代媒体传播的特点,充分运用媒体宣传好检察工作,也要采取积极应对,消除舆论带来的负面效应。

**石新中:** 为进一步提升检察公信力的测评水平,根据上述影响测评力的因素,我认为,还可以在以下几个方面进一步改进提升:一是提升“法律监督”部分的权重。目前社会各界对相关机关的不满意会反射到检察机关,为了有效提升侦查、审判和执行机关的满意度,加大检察机关的法律监督力度是其中重要的措施。二是借鉴政务诚信以及其他领域相关主体信用评价的做法,可以把检察工作的创新性作为检察公信力测评的一个重要因素。三是目前开展的测评中,数据来源主要依靠调查问卷,未来可以考虑把一些具有说服力的客观指标作为评价的重要内容。四是把是否对当年社会关注的重大问题进行有效监督作为检察公信力测评的重要指标,并根据每年的实际情况进行动态调整。

## 问题四:

为确保测评结果更为客观,该如何进一步完善调查与测评方法?

**郭立新:** 实证调查方法是当前检察公信力测评中常用且重要的方法,能够较为广泛地收集公众或特定群体的意见和看法,但是这种方法也存在一定的局限性。首先是抽取样本代表性的问题。如果抽样样本存在覆盖面不足、应答者偏差等

情况,测评结果就不能准确反映总体情况。其次是问卷设计的科学性。调查问卷的问题表述、问题顺序、选项设置等都可能对受访者的回答产生引导或造成理解困难,影响答案的真实性。再次是量化数据的局限。问卷调查主要产生量化数据,虽然便于统计分析,但可能难以深入揭示检察公信力问题的深层原因和动态变化过程。而且,过度依赖定量调查可能会忽略其他可以提供有益信息的测评方法和数据来源,使得测评结果不够全面和立体。

随着测评工作的开展,为了更好地反映检察改革和检察工作的社会评价,更及时地掌握重点检察工作推进带来的社会反应和效果,检察公信力测评不断优化测评模式和方法,目前主要采用定性定量相结合的方法,聚焦检察工作重点、热点和难点展开调查。在定性调查部分,主要呈现以下三个特点:一是在测评模式上形成“指数测评+专项研究”的模式。二是在数据采集方式上,采用问卷调查、深度访谈、共识研讨会、网络舆情收集等多种方法,多维度、多角度地收集各类相关数据,形成更为立体、全面、系统的测评分析成果。三是随着大数据等技术的逐步成熟,为进一步研究在互联网和全媒体时代广大网民对检察工作的评价和期待,更进一步提高检察公信力测评的完整性,2021年至2023年探索开展了检察公信力的网络舆情大数据研究。在定量调查部分,持续优化问卷内容,不断丰富工作方式方法,具体表现在:一是针对法律职业相关群体,扩大接触面,提高执行效率,保障评议的真实性。二是针对案件当事人,尽可能覆盖不同类型,提高评议数据收集的效率。三是针对社会公众,进一步提高抽样的科学性以保证调查数据的代表性。四是2018年以来,检察公信力测评将“人大代表对检察工作报告表决情况”纳入算分,权重占比为10%。

**张中:** 检察公信力测评是一项专业性较强的工作,经过十余年的实践,形成了一套比较成熟的测评方法,但实施过程中仍存在一定局限性。首先,测评指标体系的局限性。测评指标的设定标准不够严格,究竟哪些测评工作应该纳入测评范围,往往取决于项目组的主观判断。此外,部分指标在内涵上还存在交叉重叠问题。其次,测评对象的局限性。检察公信力的测评对象包括社会公众、法律职业人群和案件当事人/亲属等三类人群。对测评对象进行上述分类主要是考虑到不同群体对检察业务的熟悉度以及感受度存在差异,并且测评对象的广泛性使得获取的测评样本更具代表性。但测评对象职业身份的差异性往往也会导致对测评样本的有效性存疑。再次,测评数据的局限性。检察公信力测评存在静态测评与动态公信力的天然矛盾。如,某地发生争议案件引发舆论,社会公众并不一定清楚问题出在检察机关,但在检察公信力测评时很容易引起社会公众的负面评价。此外,有些社会公众对检察业务不太了解,很可能将检察业务与其他执法司法业务混淆,造成对检察公信力的误判。

至于如何改进检察公信力测评方法,我认为可以从以下三个方面着手:一是需要不断修改和完善检察公信力指标体系。测评指标体系是一个开放性的系统,测评指标的选取和设置应当与时俱进,注意不同层次的测评指标以及同一层次测评指标之间的逻辑关系,紧跟最高检推出的改革措施和重点工作,及时反映国家的法治建设和检察制度改革成果。二是坚持测评对象的多元化。检察公信力测评考察的是广大社会公众对检察工作的满意度,检察公信力建设必须满足公众的期待和要求,服从广大群众的意愿。虽然有些问题可能只有特定法律职业人群才有体会,甚至当事人可能存在一定偏见,但为全面反映社会公众对检察工作的认知状况,应当充分了解他们对检察工作的看法。三是适当采取定性评估方法。检察公信力测评通常采取以实证主义为基础的量化研究方法,受国际法治评估尤其是世界法治指数影响很大,呈现出明显的量化主义倾向。虽然可以测量法治的制度和规范内容,却无法测量法治精神层面,不能评估法治的全貌,因而需要借助定性方法,以实现重大法治问题的全面了解和深度观察。

**石新中:** 检察公信力测评方法中的调查存在以下局限:其一,由于各种原因,被抽到的案件当事人回答问

卷的比例需要提高;其二,尚未对不同类别的案件当事人进行适当区分;其三,在被调查的人员中,熟悉法律、了解检察业务的人员有限。为了确保测评结果有效,我认为,可以从以下几个方面对调查与测评方法予以完善:其一,采取相应的措施,消除案件当事人的心理负担;同时采取适当的物质、精神乃至信用激励的方式,促使案件当事人积极回答问卷,从而大幅度提升案件当事人回答问卷的比例。其二,对案件当事人的被告人、被害人及其代理律师的意见进行深度调查。若发现有关方面有不满意之处,应进一步调查了解其不满意背后的原因。其三,增加被调查人员中专业人员的类别及其权重。如,应增加对检察工作熟悉的法学专家在调查人数中的比例及其在调查问卷中意见的权重,同时把检察机关的自评和其他地区检察官的评价也纳入其中。

## 问题五:

如何运用测评结果进一步提升检察公信力?

**郭立新:** 在“高质效办好每一个案件”的价值导向下,检察机关需以公信力测评结果为“晴雨表”,推动办案质量、效率与效果的系统性提升,实现司法公正与人民满意的“双向奔赴”。在目前阶段,检察公信力测评的结果仅供检察系统内部决策参考,尚未向社会公开。最高检检察理论研究所高度重视检察公信力测评结果,并对进行全面分析、深入研究,认真对照查找检察公信力建设中存在的问题和不足,通过以下三种方式发挥其作用:一是供最高检党组决策参考,自2014年起检察理论研究所每年初将上一年度检察公信力测评结果和研究报告报送最高检,供最高检党组决策参考。二是为政策制定提供支撑,检察公信力测评结果为最高检工作报告的起草工作提供了重要的数据和依据,也有助于更加贴近民意、深入民意、了解民意,制定出符合人民群众期待、让人民群众满意的检察政策。三是为改进检察工作指明方向,通过对检察公信力测评结果进行历时性和区域性比较,可以反映出检察机关在办案履职、队伍建设等方面存在的问题和不足,为检察机关改进工作、完善机制提供依据,进一步提高检察机关监督履职和队伍建设的能力水平,从根本上提高检察公信力。

**张中:** 检察公信力测评只是一种相对科学的方法,测评结果的准确性是相对的,其作用也是有限的。在司法评估实践中,经常出现司法人员的自我感觉和社会公众感受不一致的情况。对于检察公信力测评结果,检察机关应当保持一种理性态度,正确对待排名情况。但无论如何,它在很大程度上代表着司法民意,是人民群众对司法案件中公平正义的感受。通过测评结果,在很大程度上可以直观了解社会公众对检察工作的态度,反映检察公信力建设存在的问题和不足,从而及时调整工作策略,优化检察公信力建设资源配置。各地检察机关可以根据测评结果了解检察工作的强项和弱项,因地制宜制定本地区检察工作的发展规划和目标任务,及时完善检察工作机制。最高检则可以参考测评情况制定检察工作发展规范纲要,明确发展目标和重点任务,引导检察机关和检察人员朝着正确的方向努力,形成检察公信力提升的外在驱动力。

**石新中:** 检察公信力的测评不只是检察系统自身的问题,还同时关涉我国司法系统各部门的问题。因此,为了切实提升检察公信力,还需要法律职业共同体的其他主体,包括检察机关、审判机关和司法行政机关等同时开展信用体系的构建。鉴于司法公信建设的重要意义,笔者建议,在未来规范和保障社会信用体系建设的信用立法中设置专门的段落或条款,就检察公信力体系的构建、检察公信力的测评等相关内容作出具体的规定。在信用法出台之前,建议有关单位可以制定关于司法公信建设的指导意见,对司法公信力的测评、司法领域信用测评结果运用、信用修复提升等相关问题提出具体的意见和建议。鼓励各地区探索运用信用理念、信用机制化解司法领域的痛点、堵点和难点问题。

(文章详见《人民检察》2025年第15期)