



KONGGAO
JUBAO
JIANCHA
XINYEWU ZHIYIN

控告举报检察 新业务指引

最高人民法院控告检察厅 / 编

顾问 / 柯汉民
主编 / 穆红玉
副主编 / 刘太宗

中国检察出版社



KONGGAO
JUBAO
JIANCHA
XINYE WU ZHIYIN

控告举报检察 新业务指引

最高人民法院控告检察厅 / 编

顾问 / 柯汉民

主编 / 穆红玉

副主编 / 刘太宗

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

控告举报检察新业务指引 / 最高人民检察院控告检察厅编; 穆红玉主编.

—北京: 中国检察出版社, 2014. 10

ISBN 978 - 7 - 5102 - 1193 - 5

I. ①控… II. ①最… ②穆… III. ①检察机关 - 工作 - 研究 - 中国

IV. ①D926.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 085770 号

控告举报检察新业务指引

最高人民检察院控告检察厅 编

顾问 柯汉民 主编 穆红玉 副主编 刘太宗

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区香山南路 111 号 (100144)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjccbs. com)

编辑电话: (010)88685314

发行电话: (010)68650015 68650016 68650029 68686531

经 销: 新华书店

印 刷: 三河市西华印务有限公司

开 本: 720 mm × 960 mm 16 开

印 张: 14.75 印张

字 数: 203 千字

版 次: 2014 年 10 月第一版 2014 年 10 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1193 - 5

定

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

《控告举报检察新业务指引》 编委会

顾 问 柯汉民

主 编 穆红玉

副主编 刘太宗

编 委 (以姓氏笔画为序)

王建义 王高生 白会民 刘太宗 孙立泉

齐占洲 陈玉栋 何延安 李林虎 李高生

彭光明 阚 林 穆红玉

撰稿人 李效安 陈 玉 (撰写第一章)

张 驰 (撰写第二章)

李高生 (撰写第三章)

马晓敏 (撰写第四章)

白会民 (撰写第五章)

王 宁 (撰写第六章)

郑小鹏 (撰写第七章)

执行编辑 周海波

序

2012年3月14日，第十一届全国人民代表大会第五次会议审议通过全国人民代表大会《关于修改〈中华人民共和国刑事诉讼法〉的决定》。8月31日，第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议审议通过全国人民代表大会常务委员会《关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉的决定》。修改后两大诉讼法都在很大程度上完善了检察监督制度，强化了检察机关法律监督职能。原属于公安机关、人民法院受理的涉法涉诉信访大量涌入检察机关，致使检察机关受理的各类控告申诉举报数量呈井喷式增长，全国各级控告检察部门面临前所未有的严峻形势和重大挑战。

2013年11月12日，党的十八届三中全会通过的中共中央《关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确要求，要创新社会治理体制，坚持运用法治思维和法治方式化解社会矛盾，把涉法涉诉信访纳入法治轨道解决。之后，中央相继出台《关于依法处理涉法涉诉信访问题的意见》、《关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见》。为深入贯彻中央



有关文件精神，最高人民检察院下发《关于进一步加强新形势下涉法涉诉信访工作的意见》。这些都为检察机关依法处理涉法涉诉信访问题指明了方向。

全国各级控告举报检察部门要紧紧抓住中央涉法涉诉信访改革这一有利契机，结合修改后两大诉讼法对依法处理涉法涉诉信访问题的要求，积极应对新形势新任务，充分履行新增法律监督和自身执法监督职能，下大力气强化执法办案工作，把维护公平正义作为核心价值追求，把维护公民合法权益作为根本任务，严格公正文明廉洁执法，为提高司法公信力，维护司法权威，维护社会和谐稳定作出积极贡献。

办案质量是生命线。面对新机遇新挑战，提高控告举报检察干警执法办案的能力和水平，进一步加强和规范控告举报检察执法办案工作，是我们必须认真思考并予以高度重视的一个重大课题。最高人民检察院控告检察厅组织编写《控告举报检察新业务指引》一书，以务实的精神、开阔的视野、严谨的态度，积极回应新形势新任务，全方位地介绍了控告举报检察办案工作，特别是五项新增办案职能，并对照修改后两大诉讼法及司法解释等相关规定逐条对每一项办案业务进行详细的阐述和解读，具有很强的可操作性和实用性。同时，本书系统地梳理了控告举报检察工作的相关规范条例，提炼归纳了控告举报检察工作的经验成就，探寻摸索了控告举报办案实务的科学规律，具有很强的指导性和针对性。基于此，我希望通过本书呈现的丰富内容，为控告举报检察工作提供指引，为控告举报检察干警提供帮助，为控告举报检察理论与实务研究人员提供参考。

实践出真知，创新无止境。忠实履行宪法法律赋予的监督职责，实现控告举报检察工作由转到办职能的根本转变，培养一大批控告举报检察办案专家型人才，推动控告举报检察工作更加规范、更加健康的发展是一项长期而紧迫的任务。各级检察机关控告举报

检察部门的干警应当加强学习，深入钻研，全面了解和熟练掌握控告举报检察知识，不断提高办案能力和工作水平。同时，还要注重在实践中发现问题、研究问题和解决问题，不断总结经验，不断开拓创新，为建立和完善控告举报检察理论体系，为促进控告举报检察工作科学发展作出新的更大贡献。

柯汉民

2014年6月

目 录 Catalogue

序	1
第一章 综 述	1
第一节 控告检察工作概述	1
一、控告检察工作的内涵及基本性质	1
二、控告检察工作的特点	2
第二节 如何做好新形势下的控告检察工作	3
一、正确把握新形势下的控告检察工作	3
二、进一步明确新形势下控告检察工作的职责定位	6
三、进一步明确控告检察工作应遵循的基本原则	9
第二章 审查受理民事诉讼监督案件	11
第一节 民事控告检察业务概述	11
一、民事控告检察业务的基本内容	11
二、民事诉讼监督案件的受理原则	12
第二节 管辖与受理	17
一、管辖	17
二、受理	19
第三节 受理条件	19
一、受理范围	20
二、材料齐全合规	21
三、本院具有受理权	22
四、不予受理的情形	22



第四节 审查受理程序	24
一、审查材料	24
二、权利义务告知	26
三、审查后的处理	27
第三章 审查办理阻碍辩护人、诉讼代理人依法行使诉讼权利行为的控告或申诉	30
第一节 充分认识审查办理阻碍辩护人、诉讼代理人依法行使诉讼权利行为的控告或申诉的重要意义	30
一、审查办理阻碍辩护人、诉讼代理人依法行使诉讼权利行为的控告或申诉是贯彻宪法原则和刑事诉讼法规定的具体体现	30
二、审查办理阻碍辩护人、诉讼代理人依法行使诉讼权利行为的控告或申诉是维护当事人诉讼权利和合法权益的重要保障	37
三、审查办理阻碍辩护人、诉讼代理人依法行使诉讼权利行为的控告或申诉是预防和减少冤假错案的有效途径和方式	45
第二节 对阻碍辩护人、诉讼代理人依法行使诉讼权利行为法定情形的理解	48
一、阻碍辩护人、诉讼代理人依法行使诉讼权利行为的相关规定	48
二、阻碍辩护人、诉讼代理人依法行使诉讼权利行为的十六种情形	50
第三节 审查办理阻碍辩护人、诉讼代理人依法行使诉讼权利行为的控告或申诉的程序	97
一、管辖	97

二、审查核实材料	98
三、依法受理	99
四、审查办理	101
五、调查结论	103
第四章 审查办理本院办理案件中违法行为的控告或者申诉	105
第一节 规定背景、因素及重要意义	105
一、规定背景及因素	105
二、重要意义	107
第二节 本院办理案件中违法行为具体情形的理解与适用	108
一、刑事证据制度方面	110
二、刑事强制措施方面	114
三、侦查措施方面	122
四、辩护和回避制度方面	126
五、其他方面	128
第三节 审查办理的基本要求	130
一、审查受理的基本要求	130
二、审查办理的基本要求	131
三、需要注意的几个问题	132
第五章 不立案举报线索审查	133
第一节 不立案举报线索审查的概念	133
一、历史沿革	134
二、开展不立案举报线索审查工作的必要性和重要意义	135
三、不立案举报线索审查与刑事立案监督的关系	137
第二节 不立案举报线索审查工作的特点与原则	139
一、不立案举报线索审查工作的特点	139



二、不立案举报线索审查的原则	141
第三节 不立案举报线索审查的类型	142
一、不立案举报线索审查的类型	142
二、不属于举报中心审查的不立案举报线索类型	144
第四节 不立案举报线索审查的管辖	145
一、同级管辖	145
二、提请管辖	146
三、决定管辖与指定管辖	149
第五节 不立案举报线索的回复、催办与受理	151
一、关于不立案举报线索的回复	151
二、侦查部门逾期未回复的催办	154
三、不立案举报线索的受理	156
第六节 不立案举报线索审查的范围、内容与标准	157
一、不立案举报线索审查的范围	157
二、不立案举报线索审查的内容	158
三、不立案举报线索审查的标准	159
第七节 不立案举报线索的审查方式及期限	162
一、审查方式	162
二、审查期限	165
第八节 对不立案举报线索复议的受理与审查	166
一、《刑事诉讼规则》关于不立案举报线索复议的规定	166
二、关于“举报人”申请复议的规定	168
三、不立案举报线索复议的受理与审查	169
四、关于中止审查	170
五、对移送追究党纪、政纪责任的被举报人有关情况的处理	171
第九节 审查结案	172
一、审查结案的条件和程序	172

二、重新初查的审批及移送程序	174
三、要求侦查部门说明不立案理由	175
四、对违法违规办案行为的处理	176
五、审查结案备案	177
第六章 举报初核	178
第一节 初核的含义	178
一、初核的历史沿革	178
二、初查、初核之间的关系	181
三、初核的职能	183
四、初核的任务	185
第二节 初核的范围、内容和程度	187
一、初核的范围	187
二、初核的内容	189
三、初核的程度	190
第三节 初核的特点、原则和方法	192
一、初核的特点	192
二、初核的原则	193
三、初核的方法	193
第四节 初核的证据和证明	196
一、初核证据的审查方法	196
二、询问证人	199
第七章 交办案件	202
第一节 交办案件概述	202
一、交办案件的概念	202
二、交办案件的意义	204
三、交办案件的范围	206



第二节 交办案件的办理	207
一、交办案件的办理程序	207
二、交办控告、申诉案件的办理	208
三、交办举报案件的办理	210
第三节 交办案件的督办	212
一、督办的概念	212
二、督办的原则	213
三、督办的范围	213
四、督办的主要方法	215
五、督办中需要注意的问题	217
第四节 交办案件的审查结案	218
一、结案原则	218
二、结案标准	219
三、审查方法	220
四、结案报告	220

第一章 综 述

第一节 控告检察工作概述

一、控告检察工作的内涵及基本性质

控告检察是检察机关法律监督职能的重要组成部分。控告检察工作主要是通过依法处理群众的控告、举报和申诉案件，开展对其他司法机关的诉讼监督和对检察机关内部执法办案行为的制约，是检察机关在履行法律监督职责中与群众工作联系最密切、最直接、最能体现专群结合特点的一项重要业务工作，在践行“强化法律监督，维护公平正义”工作主题，维护社会和谐稳定与维护人民群众合法权益方面具有不可替代的重要作用。

控告、申诉、举报是我国宪法规定的公民的基本权利。宪法第41条第1款规定：“中华人民共和国公民对于任何机关和国家工作人员，有提出批评和建议的权利；对于任何国家机关和国家工作人员的违法失



职行为，有向有关国家机关提出申诉、控告或者检举的权利，但是不得捏造或者歪曲事实进行诬告陷害。”

二、控告检察工作的特点

作为直接处理群众控告、举报和申诉的一项业务工作，控告检察工作在性质上具有鲜明的特点。

（一）控告检察工作是检察机关法律监督工作的重要组成部分

法律监督是检察职能的基本宪法定位。要充分履行法律监督职能，确保国家法律的统一、正确实施，就离不开人民群众对各项检察工作的理解和支持。控告检察部门通过依法及时受理群众的控告、举报、申诉，可以为检察机关实行法律监督提供重要的线索来源，及时收集汇总群众对检察机关开展法律监督职能的意见建议，从而有利于更加有效地履行法律监督职能，强化对其他司法机关的法律监督，强化对自身的监督制约，促进公正执法、文明执法、规范执法，维护国家法律的统一和尊严，维护社会公平正义。

（二）控告检察工作是检察机关内部制约机制的重要组成部分

在新形势下，健全完善内部制约机制对检察机关具有非常重要的现实意义。强化内部制约是确保执法办案质量，提升执法公信力的有效手段；同时，也有利于检察机关从源头上遏制司法腐败、防止和减少检察干警违法违纪现象的发生。控告检察部门通过受理群众的控告、举报、申诉，可以直接、全面地了解人民群众对检察机关执法办案、队伍建设等方面的意见建议，及时纠正工作中的问题和不足，不断改进工作方式和工作作风，积极回应人民群众对检察机关的新期待新要求。同时，通过定期或不定期的分析研判控告、举报和申诉案件办理情况，可以有效查找、弥补检察机关内部执法办案、队伍建设等方面的薄弱环节和制度漏洞，不断提高检察机关执法办案、队伍建设等方面的规范化、科学化水平，促进各项检察工作健康有序发展。

（三）控告检察工作是检察机关群众工作的重要组成部分

控告检察工作是检察机关专门工作和群众工作相结合的重要体现。群众通过信访渠道，以来信来访等形式表达诉求，提出控告、举报和申诉。信访是形式、表象，控告、举报和申诉是内容、实质。检察机关要履行好法律监督职能，践行维护社会公平正义的价值追求，就离不开扎实有效的群众工作；否则，检察工作就会成为“无源之水”、“无本之木”。作为检察机关群众工作的重要组成部分，控告检察工作要以化解社会矛盾、维护群众合法权益为导向，高度重视、依法处理群众的控告、举报和申诉，不断创新和完善宣传、发动、依靠群众的方式方法，提高开展法律监督的能力和水平，在检察环节构筑起牢固的党群关系、检群关系，为顺利完成各项业务工作，服务保障改革发展大局奠定坚实的基础。

第二节 如何做好新形势下的控告检察工作

一、正确把握新形势下的控告检察工作

控告检察工作作为检察机关法律监督工作的重要组成部分，必须正确把握形势任务的发展变化，以问题为导向，采取积极措施予以应对，为服务社会改革发展大局、维护社会和谐稳定作出新的应有的贡献。

（一）控告检察工作面临的新形势新挑战

当前，我国正处于发展的重要战略机遇期，经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化，因发展中不平衡、不协调、不可持续问题依然突出，带有当前阶段性特征的社会矛盾明显增多，不仅呈现多样性、多发性、复杂性，而且具有突发性、传感性、对抗性。特别是随着依法治国基本方略的不断推进，人民群众的法律意识、权利意识不断增强，遇事找法



律、讨说法的现象日益普遍，大量社会矛盾以涉法涉诉信访案件的形式涌入司法领域，法律已经成为调节社会关系、维护群众合法权益的重要手段。近年来，各级检察机关按照中央和高检院的部署要求，依法办理群众的控告、举报和申诉，化解了一大批矛盾纠纷，纠正了一大批冤假错案，为推进社会主义法制建设发挥了积极作用。但是在处理群众控告、举报和申诉工作中仍然存在一些比较普遍的突出问题。如诉讼与普通信访交织，法内处理与法外解决并存的状态未得到根本扭转；少数地方的检察机关在维稳与维权的关系上把握有偏差，或者突破法律政策底线，“花钱买平安”，或者依法办案意识不强、群众观念淡薄，该纠正错误裁决的不依法及时纠正，该给予国家赔偿的不依法足额赔偿，该追究执法过错责任的不依纪依法追究责任，该给予司法救助的不依法有效救助，导致群众的合理诉求无法在法律程序内得到及时有效的维护，严重损害了检察机关的司法公信力和亲和力。

修改后刑事诉讼法、民事诉讼法进一步强化了人权保障和检察机关的法律监督职责，如修改后刑事诉讼法第47条、第55条、第115条和民事诉讼法第209条等条款，将检察监督确立为重要的司法救济程序，这既为当事人依法维权提供了法律依据，也对检察机关控告检察工作提出更高要求。特别是党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确指出，“完善人权司法保障制度”，“法治是治国理政的基本方式”，并对“创新社会治理体制”提出了明确要求，要将“涉法涉诉信访问题纳入法治轨道处理”。法律的修改和中央的改革决定对检察机关的控告检察工作产生了深远影响。从统计分析情况看，检察机关信访工作已经呈现出五个方面的新动向：一是信访总量急剧增加；二是修改后民事诉讼法实施以来，检察机关受理的民事申诉量急剧攀升；三是重信重访比率高；四是极端信访行为突出；五是息诉化解难度加大。面对检察机关控告检察工作的新形势新挑战，必须采取有效措施，健全完善工作机制，公正高效、严格依法处理群众的控告、举报、申诉，努力实现维护司法权威与维护群众合法权益的统一。