

JIANCHA LILUN QIANYAN
YUSHIWUWENCONG

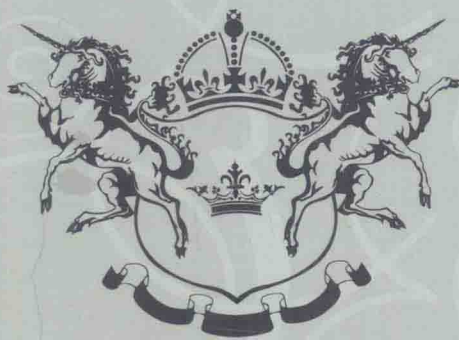
★ 检察理论前沿与实务文丛 ★

丛书总主编 王金庆

派驻基层检察室 工作理论与实务研究

PAIZHU JICENG JIANCHASHI GONGZUOLILUN YU SHIWUYANJIU

刘东平 张光辉 赵东 编著



中国检察出版社

JIANCHA LILUN QIANYAN
YUSHIWUWENCONG

★ 检察理论前沿与实务文丛 ★

丛书总主编 王金庆

派驻基层检察室 工作理论与实务研究

PAIZHU JICENG JIANCHASHI GONGZUOLILUN YU SHIWUYANJIU

刘东平 张光辉 赵东 编著



中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

派驻基层检察室工作理论与实务研究/刘东平, 张光辉, 赵东编著.

—北京: 中国检察出版社, 2015. 2

(检察理论前沿与实务文丛)

ISBN 978 - 7 - 5102 - 1355 - 7

I. ①派… II. ①刘… ②张… ③赵… III. ①检察机关 - 基层组织 - 工作 - 研究 - 中国 IV. ①D926. 32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 000271 号

派驻基层检察室工作理论与实务研究

刘东平 张光辉 赵东 编著

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) 68682164

发行电话: (010) 68650015 68650016 68650029

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: 13. 75 印张

字 数: 241 千字

版 次: 2015 年 2 月第一版 2015 年 2 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1355 - 7

定 价: 36. 00 元

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

总 序

近年来，国家对《刑法》、《刑事诉讼法》、《民事诉讼法》等一系列重要法律法规进行了修订，进一步完善了中国特色社会主义法律体系。党的十八大、十八届三中全会作出全面深化改革、推进依法治国的战略部署，十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，对建设社会主义法治国家作出更深入、更细致的部署，明确了加强宪法实施，建设法治政府，保障审判权、检察权更为独立公正行使等全面推进依法治国的实施路径。

新的法律政策形势，对检察机关如何充分履行法律监督职能提出了更高要求，迫切需要我们积极跟进研究，进一步提高认识能力、判断能力和工作能力，提出深化改革和提升法律监督水平的有效措施，服务保障经济社会发展。菏泽市检察机关历来重视检察理论研究工作，特别是2010年以来，在时任菏泽市人民检察院检察长朱庆安同志带领下，着力完善检察理论研究工作机制，积极与山东政法学院进行检校共建，出台了检察理论课题管理办法、优秀成果奖励办法，研究氛围不断浓厚，多项课题被高检院、山东省院立项，形成了一批较高质量的研究成果，推出了《检察理论前沿与实务文丛》系列研究丛书，陆续出版了《人民检察院组织法修改研究》、《证据法专论》、《民事检察监督制度研究》等理论专著。

在这样一个好基础上，根据组织安排，我来到菏泽，与菏泽检察同仁一起工作，既感到由衷的高兴，又感到责任重大，尤其是有



责任继续办好《检察理论前沿与实务文丛》。作为菏泽市检察机关理论研究成果的汇报和展示，本丛书的特点在于紧紧围绕新政策、新法规，着眼检察工作实务，直面难点重点，分析解决问题，具有较强的针对性和实用性。除已有成果外，丛书还将对检察权监督制约、派驻检察室、职务犯罪侦查、检察信息化建设等热点问题深入研究。

本丛书各分册作者主要由两部分人员组成：一部分作者来自菏泽市检察机关，他们都具有多年从事检察业务的经历，同时又长期关注和研究法学理论，对实践中出现的诸多问题都有较深刻的认识和独到的见解；还有一部分作者是高校从事法学教研工作的教授和副教授，既有较精深的法学专业理论功底，又有较丰富的检察实务研究经验。由这样的作者撰写的专题研究著作理论性与操作性兼备，无疑值得一读。

“学知不足，教后知困。”检察理论博大精深，实务环境存在差异，许多政策法规刚刚施行，有的应用性研究还没有成熟的经验可供借鉴，加之本丛书成稿匆忙，撰稿作者的知识和水平亦有限，因此，我们提出来的观点仍然是一家之言，错误缺漏之处在所难免，衷心希望广大读者批评指正。

菏泽市人民检察院检察长

2015年2月

目 录

Catalogue

第一章 绪论	1
一、派驻检察室的历史沿革 / 2	
二、派驻检察室的发展背景 / 3	
三、派驻检察室建设的重大意义 / 7	
四、派驻检察室的职能定位 / 10	
五、派驻检察室的工作运行 / 13	
六、派驻检察室建设的实践考量 / 17	
七、派驻检察室发展重心的转变 / 20	
八、派驻检察室建设的挑战与展望 / 25	
第二章 派驻检察室对基层司法执法活动的法律监督	28
第一节 派驻检察室对公安派出所的法律监督 / 28	
一、检察机关对派出所执法监督的现状 / 28	
二、检察机关对公安派出所刑事执法监督的依据 / 30	
三、派驻检察室对公安派出所监督范围的界定 / 33	
四、派驻检察室对公安派出所监督的路径 / 34	
五、派驻检察室对公安派出所监督意见反馈方式 / 35	
六、派驻检察室对公安派出所监督机制构建 / 36	
第二节 派驻检察室对人民法庭的法律监督 / 38	
一、派驻检察室对人民法庭监督的依据 / 38	
二、派驻检察室对人民法庭监督的职能定位 / 39	
三、派驻检察室对人民法庭进行监督面临的困境 / 40	
四、派驻检察室对人民法庭监督机制建设 / 41	



第三节 派驻检察室对社区矫正工作的法律监督 / 43

- 一、社区矫正在我国开展情况 / 44
- 二、派驻检察室开展社区矫正法律监督的法理依据及现实必要性 / 44
- 三、派驻基层检察室开展社区矫正法律监督存在的问题 / 46
- 四、派驻基层检察室开展社区矫正法律监督的制度构建 / 49

第三章 派驻检察室与检察机关相关工作对接 52

第一节 公诉部门与派驻检察室对接 / 52

- 一、公诉部门与派驻检察室对接工作的基本要求 / 52
- 二、正确界定公诉部门与派驻检察室工作对接切入点 / 54
- 三、准确把握公诉部门与派驻检察室的业务对接重点 / 55
- 四、着力强化公诉部门与派驻检察室的对接保障建设 / 59

第二节 侦查监督部门与派驻检察室对接 / 60

- 一、建立侦查监督部门与派驻检察室工作对接的必要性分析 / 61
- 二、侦查监督部门与派驻检察室工作对接机制的内涵 / 67
- 三、侦查监督部门与派驻检察室工作对接机制的运作 / 70

第三节 反贪反渎部门与派驻检察室对接 / 74

- 一、派驻检察室职能与反贪反渎部门职能的关系 / 74
- 二、充分依托派驻检察室扎根基层、服务基层的优势,推进反贪反渎工作深入发展 / 75
- 三、依托反贪反渎部门惩治腐败犯罪职能,扩大派驻检察室影响力 / 78
- 四、反贪反渎部门与派驻检察室的对接方式 / 79
- 五、关于派驻检察室查办职务犯罪案件的初查权问题 / 79

第四节 监所部门与派驻检察室对接 / 83

- 一、开展监所部门与派驻检察室对接的理论基础和现实依据 / 83
- 二、监所部门与派驻检察室的对接工作中存在的问题 / 85
- 三、完善监所检察与派驻检察室工作对接的思路对策 / 87

第五节 控申部门与派驻检察室对接 / 88

- 一、控申部门与派驻检察室工作对接的可行性 / 89
- 二、关于控申部门与派驻检察室的对接工作的实践探索 / 90
- 三、影响对接工作的问题和障碍 / 92
- 四、控申部门与派驻检察室工作对接的路径选择 / 93
- 五、关于民生检察联系点与派驻检察室工作衔接 / 96

第六节 民行部门与派驻检察室对接 / 97	
一、民行检察业务与派驻检察室工作对接的法理基础 / 97	
二、民行业务与派驻基层检察室对接工作的职能定位 / 99	
三、民行业务与派驻检察室工作对接存在的困惑 / 100	
四、关于民行业务与派驻检察室工作对接机制的思考 / 101	
五、在对接机制建立中应当注意的几个问题 / 103	
第七节 职务犯罪预防部门与派驻检察室工作对接 / 104	
一、基层职务犯罪的原因分析及新趋势 / 104	
二、预防部门与派驻检察室对接的必要性分析 / 106	
三、预防部门与派驻检察室对接的路径分析 / 107	
第八节 人民监督员工作与派驻检察室工作对接 / 109	
一、人民监督员工作与派驻检察室对接的必要性 / 109	
二、人民监督员工作与派驻检察室对接的可行性 / 111	
三、人民监督员工作与派驻检察室对接的基本原则 / 112	
四、人民监督员工作与派驻检察室对接机制的探索 / 113	
五、人民监督员工作与派驻检察室对接需要处理的几种关系 / 116	
第四章 派驻检察室所涉制度及文书总览	118
第一节 制度篇	118
一、总则类 / 118	
人民检察院乡（镇）检察室工作条例 / 118	
关于印发《关于进一步加强和规范检察机关延伸法律监督触角促进检力下沉工作的指导意见》的通知 / 120	
关于印发《山东省人民检察院关于进一步加强和规范派驻基层检察室建设的指导意见》的通知 / 124	
派驻基层检察室内部设置 / 128	
二、业务规范类 / 130	
派驻基层检察室工作细则 / 130	
派驻基层检察室业务工作流程图 / 134	
侦查监督部门与派驻基层检察室业务对接制度 / 137	
公诉部门与派驻基层检察室业务对接制度 / 139	
反贪部门与派驻基层检察室业务对接制度 / 143	
反渎部门与派驻基层检察室业务对接制度 / 144	



监所检察部门与派驻基层检察室业务对接制度	/ 145
民行检察部门与派驻基层检察室业务对接制度	/ 147
控告申诉检察部门与派驻基层检察室业务对接制度	/ 149
职务犯罪预防部门与派驻基层检察室业务对接制度	/ 152
案件管理部门与派驻基层检察室业务对接制度	/ 154
人民监督员办公室与派驻基层检察室业务对接制度	/ 156
派驻基层检察室巡访工作办法	/ 158
派驻基层检察室与辖区基层司法组织联系制度	/ 159
派驻基层检察室与辖区人大代表联系制度	/ 160
三、队伍管理类	/ 161
派驻基层检察室工作人员纪律	/ 161
派驻基层检察室信息联络员管理办法	/ 162
派驻基层检察室辅助人员管理办法	/ 164
第二节 文书篇	166
一、通用类	/ 166
×××人民检察院派驻××检察室受理案件登记表（刑事诉 讼监督类）	/ 166
×××人民检察院派驻××检察室受理案件登记表（民事行 政检察类）	/ 167
×××人民检察院派驻××检察室答复笔录	/ 168
二、信访管理类	/ 169
×××人民检察院派驻××检察室接受报案、控告、举报 笔录	/ 169
×××人民检察院派驻××检察室举报线索登记表	/ 170
×××人民检察院派驻××检察室举报线索移送函	/ 171
×××人民检察院派驻××检察室控告情况登记表	/ 171
×××人民检察院派驻××检察室控告情况移送函	/ 172
×××人民检察院派驻××检察室申诉情况登记表	/ 172
×××人民检察院派驻××检察室申诉情况移送函	/ 173
×××人民检察院派驻××检察室申请赔偿情况登记表	/ 173
×××人民检察院派驻××检察室申请赔偿情况移送函	/ 174
×××人民检察院派驻××检察室投案自首情况登记表	/ 174
×××人民检察院派驻××检察室接受投案自首笔录	/ 175

- ×××人民检察院派驻××检察室投案自首情况移送函 / 176
- ×××人民检察院派驻××检察室其他信访情况登记表 / 176
- ×××人民检察院派驻××检察室请求协助函 / 177

三、刑事诉讼监督类 / 177

- ×××人民检察院派驻××检察室立案监督案件审查意见书 / 177
- ×××人民检察院派驻××检察室立案监督线索移送函 / 178
- ×××人民检察院派驻××检察室侦查活动监督调查报告 / 179
- ×××人民检察院派驻××检察室侦查监督线索移送函 / 180
- ×××人民检察院派驻××检察室审判监督线索移送函 / 180
- ×××人民检察院派驻××检察室关于××××一案的审查终结报告 / 181

四、民事行政检察类 / 183

- ×××人民检察院派驻××检察室民行监督线索移送函 / 183
- ×××人民检察院派驻××检察室提出检察建议情况 / 183

五、监外执行检察类 / 184

- ×××人民检察院派驻××检察室社区矫正监督日志 / 184
- ×××人民检察院派驻××检察室罪犯监外执行情况检察台账 / 185
- ×××人民检察院派驻××检察室检察纠正违法情况登记表 / 186
- ×××人民检察院派驻××检察室严重违法情况登记表 / 187
- ×××人民检察院派驻××检察室社区矫正人员收监执行情况检察登记卡 / 188

六、职务犯罪预防类 / 189

- ×××人民检察院派驻××检察室预防立项申请表 / 189
- ×××人民检察院派驻××检察室预防调查方案 / 189
- ×××人民检察院派驻××检察室预防职务犯罪调查笔录 / 190
- ×××人民检察院派驻××检察室预防调查终结报告 / 191
- ×××人民检察院派驻××检察室职务犯罪案件线索登记表 / 191
- ×××人民检察院派驻××检察室犯罪分析终结报告 / 192
- ×××人民检察院派驻××检察院预防告诫谈话笔录 / 192
- ×××人民检察院派驻××检察室预防介入终结报告 / 193
- ×××人民检察院派驻××检察室警示教育情况登记卡 / 193
- ×××人民检察院派驻××检察室警示教育情况报告 / 194



×××人民检察院派驻××检察室预防宣传活动情况登记卡	/ 194
×××人民检察院派驻××检察室预防效果评估报告	/ 195
七、其他业务工作类	/ 195
×××人民检察院派驻××检察室法律咨询工作情况台账	/ 195
×××人民检察院派驻××检察室法律咨询服务工作情况登 记表	/ 196
×××人民检察院派驻××检察室法制宣传服务申请表	/ 197
×××人民检察院派驻××检察室法制宣传服务工作情况登 记表	/ 198
×××人民检察院派驻××检察室法律讲座服务申请表	/ 199
×××人民检察院派驻××检察室法律讲座服务工作情况登 记表	/ 200
×××人民检察院派驻××检察室走访工作情况台账	/ 201
×××人民检察院派驻××检察室走访工作情况登记卡	/ 201
×××人民检察院派驻××检察室化解矛盾纠纷情况台账	/ 202
×××人民检察院派驻××检察室化解矛盾纠纷情况登记卡	/ 202
×××人民检察院派驻××检察室帮扶救济困难群众台账	/ 203
×××人民检察院派驻××检察室帮扶救济困难群众登记表	/ 203
参考文献	204
后 记	207

绪 论

在我国，派驻检察室建设经历了一个比较曲折的发展历程，从 20 世纪 80 年代随着经济社会的发展，基于发现经济犯罪线索和提供法律服务的需要而轰轰烈烈地问世，到 90 年代由于缺乏有效管理而被高检院整顿撤销，^①再到近年来随着检察机关基层建设日益受到重视而被重新提上日程。

派驻检察室的再度发展，是检察机关延伸法律监督触角的现实需要，是农村经济社会发展的迫切需要，也是中国特色社会主义检察体制改革的重要组成部分。其在优化检察职权配置、方便群众司法诉求、促进社会矛盾化解、参与社会治理创新、服务基层发展等方面发挥了更为直接、积极有效的作用。综观派驻检察室的发展历程，虽然说积累了一定的成功经验，但是我们也应该看到，派驻检察室在发展中，也表现出诸如法律定位不明确、职能定位不清晰、内部管理不规范、工作机制不健全等现实问题，甚至有人对其存在的必要性也产生了一些怀疑，如果不加以解决，势必弱化其生命力，影响其健康发展。本书所论及的内容，就是围绕派驻检察室的建设实践，溯本求源，对派驻检察室的历史沿革、发展背景、作用发挥、问题障碍以及与有关检察

^① 参见将国强：《派驻检察室科学发展探析》，载《江苏法制报》2013 年 1 月 21 日，第 6 版。



业务对接的途径和方式等,做进一步的明析化和系统化,并在此基础上提出加强和改进派驻检察室建设的思路措施,以期借此对推动派驻检察室建设提供些许有益参考。

一、派驻检察室的历史沿革

从派驻检察室的发展历程看,大致可以将其划分为起步阶段(1982—1989年)、发展阶段(1989—1996年)、停滞阶段(1998—2005年)、重新探索阶段(2006年至今)四个发展阶段。

自1982年始,一些检察机关自发地在经济发达、人口稠密的乡镇设立派驻检察室,主要职能是发现经济犯罪线索和提供法律服务。1989年12月,为规范和推动检察机关派驻检察室建设,高检院公布了《人民检察院乡(镇)检察室工作条例(试行)》。此后,各种派驻检察室如雨后春笋般发展起来。当时派驻检察室主要有两种:一是派驻乡镇检察室;二是派驻部分国家机关、国营企业检察室,例如在税务机关设置“税务检察室”,在大型企业设置“经济检察室”。到1993年,全国已在重点乡镇设置检察室1020个。^①到了20世纪90年代初期,各地派驻检察室建设过程中普遍暴露出很多问题,如“盲目设置,一哄而上,权限范围过宽、过滥且又缺乏有效管理、制约;工作人员专业水平低,工作极不规范,越权办案、非法插手经济纠纷、变相羁押等现象时有发生”,^②在社会上造成了不良影响。为规范派驻检察室建设,防止出现过滥的问题,高检院于1993年4月制定了《人民检察院乡(镇)检察室工作条例》;1993年7月又制定下发了最高人民检察院政治部《关于整顿各类检察室的通知》,对乡镇检察室的工作表示基本肯定,并鼓励“重点发展乡镇检察室”,同时也指出,“检察室设置的范围过宽、过滥,管理工作薄弱,检察室工作人员专业水平低,不能充分发挥检察职能作用”。

从1998年2月开始,全国政法机关开展了历时近一年的集中教育整顿活动。在此期间,各地开始对检察室设置的必要性进行反思。高检院于1998年发出通知,要求“对最高人民检察院明令撤销的税务检察室和设置在行政机

^① 参见郑红:《新形势下派驻镇街检察工作的拓展路径》,载《人民检察》2011年第18期。

^② 曹志瑜:《“乡镇检察室”的立体解构与回溯性发展研究》,载《青岛农业大学学报(社会科学版)》2009年第3期。

关、企事业单位的检察室，以及侦查工作点等，尚未撤销或变相存在的，在1998年7月1日之前必须全部撤销。暂不新设派驻检察室，对现有派驻检察室中的非检察机关编制人员，要做好工作，予以清退”。尽管高检院文件没有明令撤销派驻检察室，但在教育整顿期间，全国大部分派驻检察室被撤销。2001年3月24日，中共中央办公厅印发了中央编委提出的《地方各级人民检察院机构改革意见》，其中规定：“调整乡镇检察室设置。为有利于法律监督，兼顾工作效率，各地要根据实际情况，合理调整乡镇检察室布局，作用不大的，予以撤销；确需设置的，由省级人民检察院批准，报最高人民检察院备案。”于是，不少基层检察院干脆撤销了所有乡镇检察室。

2006年以后，随着基层信访维稳、社会矛盾化解和检察机关参与社会管理创新的现实需要，各地又开始重新审视派驻检察室建设的现实意义，派驻检察室建设进入重新探索阶段。2008年，中央政法委员会《关于深化司法体制和工作机制改革若干问题的意见》强调：“改革和完善对侦查活动的法律监督……进一步建立检察机关对公安派出所、看守所的监督机制，充分发挥检察机关的法律监督作用。”高检院先后下发了《关于贯彻落实〈中央政法委关于深化司法体制和工作机制改革若干问题的意见〉的实施意见》、《2009—2012年基层人民检察院建设规划》、《关于进一步加强和规范检察机关延伸法律监督触角促进检力下沉工作的指导意见》等规范性文件，各地检察机关对派驻检察室的设置和发展日益重视，有选择地开展部分试点工作，并进行了一些行之有效的探索，派驻检察室建设又逐渐走上恢复和完善的道路。

二、派驻检察室的发展背景

一粒种子要发芽，必须具备一定的环境条件，要有足够的温度、合适的土壤和适宜的水分。派驻检察室在沉寂多年后开展重新探索，绝不是历史的偶然，它顺应了时代发展的潮流，顺应了群众的期盼需求，顺应了中国特色社会主义法律制度发展的要求，是检察制度在当前社会大环境下发展的必然。

首先，国家兴农政策的出台为派驻检察室建设提供了足够的“萌发”温度，使得派驻检察室建设逐步发展。中央历来重视“三农”问题，每年的第一号中央文件都是关于农村的。近年来，国家为了加强农村基础设施建设、改善农村生活环境、增加农民收入、完善社会保障制度等投入了大量的资金。随着社保、养老、土地资金管理分配权下移，乡、镇、村在社会生活中的作用逐步加大，因检察机关在农村基层法律监督工作的缺位而产生的问题日益



突出：农村基层组织人员职务犯罪得不到及时有效查处，基层政法干警违法违纪得不到有效遏制，农村基层组织人员侵害农民权益案件得不到及时有效制止造成大量的信访，农村治安案件得不到有效处置引发多种社会矛盾等。

党的十七届三中全会提出了农村新一轮改革发展的目标，要求强化涉农执法监督和司法保护。广大农民群众更是有着强烈的司法需求和期盼，希望农村社会治安稳定，生活生产有安全感；希望加大惩治腐败力度，特别是加大对侵害民生的违法犯罪的惩处力度；希望法律法规在农村得到更多普及；希望基层组织执法司法公正；希望畅通诉求渠道，方便群众举报、控告、申诉等。贯彻落实中央决定，满足农村基层日益高涨的司法需求，把检察机关的法律监督触角向基层延伸，设置检察室的必要性逐步凸显。2010年7月，最高人民检察院曹建明检察长在全国检察长座谈会上指出：“镇街检察室是延伸法律监督触角到基层的重要抓手，是开展基层检察工作的新平台，要不断建立和完善镇街检察工作机制，注意总结经验、稳步推进……”

其次，实现基层权力制约平衡的需要为派驻检察室建设提供了“丰厚”土壤。我国运行的是一元多立的权力架构，这种模式在承认立法权的最高性和不可分性的基础上，将行政权、审判权、检察权分别加以平行设置，并通过制度设计使得立法权、行政权、审判权、检察权实现合理分配。在这一权力架构下，检察机关就是承担权力制衡的机关，通过赋予检察机关法律监督的功能来实现权力制衡的目的，保障一元多立权力架构下的权力运行。^①我国《宪法》第129条明确规定，人民检察院是国家的法律监督机关。当然，我国的法律监督并非苏联那样的普遍监督，主要是对诉讼活动和刑罚的执行活动的监督。《人民检察院组织法》在第5条对各级人民检察院职权的行使进行规定：对于公安机关侦查的案件，进行审查，决定是否逮捕、起诉或者免于起诉；对于公安机关的侦查活动是否合法，实行监督。对于刑事案件提起公诉，支持公诉；对于人民法院的审判活动是否合法，实行监督。对于刑事案件判决、裁定的执行和监狱、看守所、劳动改造机关的活动是否合法，实行监督。

目前，我国乡镇已经普遍设立了法庭、公安派出所、司法所等基层司法机构，工商、税务等行政派出机构也基本健全。我国对于司法机构的设置为四级，分别为基层、中级、高级和最高级。在这四级中，公、检、法、司

^① 参见王兴安：《关于派驻检察室功能成效与不可替代性的调查分析》，载《法制与社会》2011年第11期。

四机构一一对应,不可或缺。在诉讼活动中,公、检、法三机关是一个有机的组成(司法行政部门是刑罚的执行机关,也应当看成是司法结构中的一部分),公安机关负责刑事案件侦查,检察机关负责公诉,法院负责审判,司法行政部门负责刑罚的执行。由于我国不实行西方国家立法、行政、司法的制约制度,因此,宪法赋予检察机关的法律监督权就承担着重要的监督职责。但是,由于我国在法制进程中走过弯路,一度曾经取消检察机关,导致检察机关法律监督作用受到局限,在基层司法结构体系中欠缺同级检察监督,难以做到权力制衡。设置乡镇检察室,可以充分延伸检察机关的法律监督职能,与司法权、行政权共同构成权力制衡体系,保障党委、政府决策部署在基层得到正确贯彻落实,推动基层民主法治进程,这表明,检察室的设置对于基层权力架构的平衡性起到了关键性作用。

最后,检察机关出台的一系列加强基层检察院建设的新举措,犹如阵阵春雨,为派驻检察室建设送来“生命之水”。重视基层基础工作,坚持重心下移,是检察工作中不断取得进步的宝贵经验。基层检察院是整个检察工作的基础。我国88%的检察院在基层,74%的编制和人员在基层,90%以上的案件办理在基层。作为检察机关打击犯罪、维护社会稳定和公平正义的基础前沿力量,基层检察院在整个检察工作中发挥的作用举足轻重。基层工作是否牢固,不仅关系检察工作全局,而且关系党和国家工作大局。但是,面对改革发展稳定的新形势、新任务,面对人民群众对司法工作的新期待、新要求,基层检察工作在执法观念、监督能力、体制机制、队伍素质等方面还存在一些不符合科学发展观要求的问题,制约了检察机关职能的发挥。

2008年,高检院认真贯彻落实党中央、全国人大关于加强人民检察院基层建设的要求,制定实施了《2009—2012年基层人民检察院建设规划》、《关于进一步加强和改进人民检察院基层建设的意见》等文件。2009年2月,高检院专门召开“全国基层检察院建设工作会议”,明确了基层建设的思路和目标。随着检察机关基层建设日益受到重视,派驻检察室作为基层基础设施建设的重要内容也日渐升温,并涌现出了海南模式和广东佛山模式等具有代表性的发展模式。

2008年7月,海南省人民检察院开展设置乡镇检察室试点工作,截至2011年7月,海南省检察机关设立乡镇检察室36个,覆盖158个乡镇、



13636 个自然村，约 550 万农村人口。^①“全省 36 个派驻乡镇检察室全部设立，省编委先后批复了全省 36 个派驻乡镇检察室机构编制和 119 名人员编制，省政府拨专款用于派驻乡镇检察室办公综合楼建设。目前，36 个派驻乡镇检察室办公综合楼已全部建成，其中，已投入使用 31 个。各市、县党委、政府对派驻乡镇检察室建设给予了大力支持，为 36 个派驻乡镇检察室建设提供了配套资金，并将办公经费全部列入市县财政预算”。^②

海南模式的优点在于社会影响大，编制人员有保障，运行障碍小，以派出院的名义履行检察职能，代表完整的检察权，职能全面，拥有多元化的权力配置，具有较强的生命力。而广东佛山模式的特点在于因应“简政强镇”事权下放的改革，在机构、编制和人员未落实的情况下，突破现有工作模式，积极开展驻镇街检察室工作，以作为争地位，取得成效后，再向党委编办报告落实机构、编制和人员问题。这种模式的优点在于工作方式灵活，运行成本低；缺点在于受制于编制、经费约束，难以大规模开展工作，社会影响不够大，持续性很难保持。

2010 年 7 月召开的全国检察长座谈会推广了海南的经验。座谈会上，曹建明检察长强调指出：“对待乡镇检察室建设，仍然要坚持解放思想、实事求是、与时俱进。总体上，是要逐步向前推进、规范，检察机关肯定是要触角向基层延伸。”同年 10 月，高检院印发《关于进一步加强和规范检察机关延伸法律监督触角促进检力下沉工作的指导意见》，充分肯定了海南省检察院的经验做法，并将派驻乡镇检察室建设上升为高检院的决策部署，要求通过积极实践和探索，把法律监督的触角延伸到基层，实现检察工作重心下移。2011 年 6 月，全国基层检察院建设工作座谈会要求，要把派出检察室建设作为延伸法律监督触角、拓宽法律监督服务途径的重要举措，加强探索，扎实推进。同年 7 月，第十三次全国检察工作会议进一步强调，要深入推进基层管理科学化建设，完善和规范派出检察室设置及工作制度。曹建明检察长还向十一届全国人大常委会第二十三次会议作了《关于加强人民检察院基层建设、促进公正执法工作情况的报告》。到 2013 年 3 月，全国共探索设立派出

^① 海南省人民检察院检察长马勇霞：2011 年 7 月 6 日《在全省基层检察院建设及派驻乡镇检察室建设会议上的讲话》。

^② 海南省人民检察院副检察长黄卫国：2011 年 7 月 6 日《在全省基层检察院建设及派驻乡镇检察室建设会议上的讲话》。