

顾问 叶青

JICENGYUANJIANCHALILUN YU SHIWU YANJIULUNCONG

基层院检察理论与实务 研究论丛

—— (下) ——

上海市静安区人民检察院 编
罗昌平◎主编

中国检察出版社

顾 问 叶青

JICENGYUANJIANCHALILUN YU SHIWU YANJIULUNCONG

基层院检察理论与实务 研究论丛

(下)

上海市静安区人民检察院 编
罗昌平◎主编



中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

基层院检察理论与实务研究论丛/上海市静安区人民检察院编写. —北京:
中国检察出版社, 2008. 8
ISBN 978 - 7 - 80185 - 990 - 7

I. 基… II. 上… III. 检察机关 - 基层组织 - 工作 - 中国 - 文集
IV. D926. 3 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 131504 号

基层院检察理论与实务研究论丛 (上、下)

上海市静安区人民检察院 编

主编 罗昌平 顾问 叶青

出 版 人: 袁其国

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区鲁谷西路 5 号 (100040)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjccbs. com)

电子邮箱: zgjccbs@vip. sina. com

电 话: (010)68630384(编辑) 68650015(发行) 68636518(门市)

经 销: 新华书店

印 刷: 河北省三河市燕山印刷有限公司

开 本: 720mm×960mm 16 开

印 张: 63 印张 插页 4

字 数: 1260 千字

版 次: 2008 年 11 月第一版 2008 年 11 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 80185 - 990 - 7/D · 1966

总 定 价: 110.00 元 (上下)

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

《基层院检察理论与实务研究论丛》 编辑委员会

主 编：罗昌平(上海市静安区人民
检察院党组书记、
检察长)

顾 问：叶 青(华东政法大学副校长、
教授)

编委会主任：罗昌平

编委会委员：徐荣林 梁凤娣 刘文明
戴 杰 黄培义 吴咏志

编 辑：顾文虎 秦天宁 陈宗恺

业务管理研究篇

检察机关内部配合制约机制内涵和范围

一、检察机关内部配合制约机制的含义

检察机关内部配合制约机制是指为保证检察机关内部的协调、高效和持续运转及检察机关法律监督目的的实现,按照法律监督内在要求合理配置检察权和划分内设部门,明确相互配合与制约的关系,从而形成检察机关各项检察职能的有机组合及配置优化的内部系统。

检察机关内设部门的配合、制约是自身逻辑和自身分化的结果,属于检察权概念的整体,在组织领导上具有统一性。同时由于每个承担法律监督职能的部门都直接行使部分检察权,因此又具有自身工作内容、范围和程序的规定性。检察机关内部配合制约机制就是以这些部门的分设为逻辑起点,围绕检察权内部合理设置与控制、部门条线之间的联动与制约,以及上下级关系、专门业务与综合工作关系等问题,探讨应如何加强内部配合与制约,以切实发挥整体合力,更好地完成检察机关的任务。这实际上是对检察权的行使如何实现在检察机关内部的有机组合,从而更好地完成法律监督任务的一个探索。通俗理解,就是在合理分工基础上,要有足球场上的越位意识:但要正确理解,是主动协调配合,而不是把手伸得长长的,包办代替别人的工作,当然必要时为了整体利益,还得有补位意识和冲刺意识。

二、检察权内部的合理分工

法律监督目标的实现,检察工作的完成,首先要有合理的内部分工。这符合职权分离原则。将检察官在案件某一阶段运用法律、处理案件的检察权(批捕、起诉等进行阶段性分离,不失为一条现实、有效的途径。这样有利于保证检察官客观、公正、正确认定事实和适用法律)。同时过分集中的权力得到削弱,权力滥用将得以遏制。各阶段形成一个隔离带,分散、净化了检察权力,从而使得人情、金钱、关系等社会经济因素的干扰受到有力的阻隔,使其运作失去可能性。也符合专业化方向发展的需要,有利于检察官提高业务素质,提高总体执法水平。合理的内部分工也是制约与配合的前提、基础。我们所说的内部配合制约机制,实际上就是在合理分工基础上,各内设部门之间的关系处理问题。

检察机关的内部分工制约机制的建立和发展是随着法律的变化和完善而逐渐进行,体现了检察制度逐步走向成熟的过程。检察机关最初对案件的办理采取的是“一杆子插到底”的工作方式,从立案侦查到侦查终结、出庭支持公诉,办案人员一般不作更替,从而形成了自批自捕,自侦自诉的现象。1988年11月召开的全国检察长工作会议,决定把检察机关直接受理侦查的案件由原来的一个部门负责到底

的办案制度,改为侦查和批捕、起诉分开,分别由自侦、批捕、起诉三个部门办理的制度,建立和加强检察机关内部自我约束机制。^①1991年高检院制定的《刑事检察工作细则》规定由控申部门受理复查被害人、被免诉人提出申请的免诉案件,充实了内部制约制度。1995年后,又规定由控申部门受理刑事案件的国家赔偿以及实行批捕和起诉的分离等。1997年实施修订后的刑事诉讼法以来,为适应刑事诉讼制度的改革,最高人民检察院先后制定了《人民检察院刑事诉讼规则》、《关于完善人民检察院侦查工作内部制约机制的若干规定》等一系列司法解释和规定,促进了检察机关严格执法、公正执法,取得较好效果。现阶段,检察机关内部分工制约主要体现在:(1)案件线索的接受、移送和复核由罪案举报中心处理;(2)决定立案,采取各项调查措施和强制手段由反贪部门进行;(3)批准逮捕、侦查监督由侦监部门进行;(4)对刑事案件的起诉和不起诉决定由公诉部门决定;(5)被害人、被不起诉人、报案人、犯罪嫌疑人、控告人的控告申诉由控告申诉部门处理;(6)对超期羁押,由监所检察部门监督纠正。各个部门互不隶属,都直接向检察长负责,如发生争议报请检察长决定。

就各级检察机关而言,业务部门的分工制约总的方向是弱化行政领导、强化法律监督。至于具体到检察机关内部机构设置及分工,目前还有不同观点。第一种观点认为,1979年刑诉法实施的初期,人民检察院对于直接受理的案件采取自侦、自捕、自诉的“一杆子插到底”的做法,这种做法缺乏内部制约,即使检察人员素质再高,法制观念再强,也不能保证办案质量。检察机关因发现了其中的弊端,才在内部对自侦案件这一部分实行侦、捕、诉分开,由三个部门分别进行,司法实践证明这是行之有效的监督制约方法。第二种观点是主张打破现有分工格局,另起炉灶。如主张检察机关内部机构除了继续保留检察长和检察委员会两个领导和决策机构外,其他职能部门可根据《人民检察院组织法》和三大诉讼法所规定的检察机关八项检察权进行合并归纳,分设四个署:一是将举报中心与反贪局、反渎职侵权部门合并,成立职务犯罪检察署,其下可设主办检察官若干名,分别负责贪污贿赂、渎职及国家工作人员侵权这三类职务罪案的受理、侦查和职务犯罪防治及其信息情报管理等工作。二是将现行的侦查监督、公诉部门合并,吸收监所检察部门的批捕、公诉职能,成立刑事检察署,分别负责刑事案件的审查批准逮捕、审查决定逮捕、立案监督、侦查和审判监督,由主诉检察官负责刑事案件审查起诉、提起公诉、不起诉、出庭支持公诉。三是将民行、监所和控申部门合并,成立控告申诉检察署。其下可设主办检察官若干名,分别负责刑事、民事和行政控告申诉检察和刑罚执行、刑事赔偿检察工作。四是将现行的办公、政工、纪检、技术等部门合并,成立检察保障署。其可下设办公、政工、法律政策研究三个部门,分别对正副检察

^① 张穹著:《人民检察院刑事诉讼理论与实务》,法律出版社1998年版,第364页。

长、党组和检察委员会负责。^① 还有主张基层检察院内部建立六个部门,即检察长办公室、犯罪侦查部门、诉讼监督部门、举报申诉部门、检务保障部门、纪检监察部门。^② 再如重庆市渝中区人民检察院进行办案模式改革,按照检察职能设立刑事检察局、职务犯罪侦查局、诉讼监督局、政治部、检察事务部、检察长办公室等“三局两部一办”。另外,烟台市一区检察院还尝试使用办案一体化软件,使审查、起诉、出庭三个环节融为一体,阅卷笔录、复核提纲、审结报告、起诉书、出庭预案、答辩提纲等十余份文书材料融为一本。

第三种观点是主张在现有分工格局基础上进一步完善。具体有两种观点:第一种是成立专门的、综合性的检察业务管理机构。专设案件管理中心,对各业务部门办理的案件实施集中统一管理^③。规定各业务部门受理的所有案件(包括自侦案件、公安机关提请逮捕和移送起诉案件),必须经案件管理中心登记由其按分案顺序直接交给主办、主诉检察官办理。主办、主诉检察官作出的决定,也由案件管理中心登记后转交侦查机关或审判机关,对案件实行事中监督为主,事后监督为辅的内部制约模式。第二种是扩充原有内设部门权限,对业务进行综合管理。如将控告申诉工作定位于检察管理机制之中,^④ 规定凡检察机关进入诉讼环节后,控告申诉部门对案件的整个诉讼过程进行程序性审查,通过评估案件对案件质量进行监督,促进和提高办案质量。我市检察机关在总结分析现有业务分工模式存在的弊端和制约盲区的基础上,尝试将研究室作为专门的业务管理部门,使其担负督导检查、预警、办案分析、法律政策研究、案件协调等具体案件质量管理职能。对案件实行事后监督为主,事中监督为辅的内部制约模式。

本文倾向于第三种观点,主张渐进式改革完善,认为检察机关现行内部分工模式是多年实践探索基础上形成的,体现了专业化分工,相互配合制约的内在要求,有其合理的一面。同时,也应看到现行模式还存在一定的弊端,需要通过内设部门联动、强化内部监督等途径进一步改革完善。本文在后面也将对此有所涉及。

① 阮荣富、徐建:“完善检察机关机构设置的构想——兼论检察工作领导体制的改革”,载《上海检察调研》2005年第8期。

② 马家福、季美君:“检察机关内部监督制约机制框架设计”,载《国家检察官学院学报》2003年第6期。

③ 2002年7月1日郑州市金水区检察院建立案件管理中心,由自侦内勤、刑检内勤、综合内勤、外勤和统计员组成,实行集中办公,负责对本院各项业务工作进行集中管理,并按检察长的指令对办案进行统一指挥、协调、督办;负责宣传检务公开,接待人民群众来信来访,接洽公安、律师和司法人员。

④ 该做法由随州市人民检察院采用,参见王斌:“案件管理走流程 质量考评有办法”,载《检察日报》2004年1月14日,第2版。

三、配合的含义及依据

配合从词的本源来看为某一目标实现提供必要的条件。检察机关各内设部门,在业务上是纵向的串联性特点,同时包括横向的综合部门的服务和保障,因此,检察机关的“内部配合”在本文中则可包含以下几项含义:一是指检察机关内设部门应各司其职,各负其责,从而为其他内设部门正常履行职责创造客观条件,如审查逮捕保证质量,从而为审查起诉打好基础。二是指检察机关各内设部门在具体履责过程中,要防止不利于法律监督总体目标实现的矛盾产生。如考核标准设定应上下左右协调,把握好导向,防止表面配合,实际上效力抵消的现象出现。三是从实现法律监督整体目标的角度出发,积极予以协调配合,如协助控申复查、案件协调、提前介入引导取证等。

由于检察机关参与刑事诉讼过程的“串联性”、证据要求的递进性与标准的统一性等原因,检察机关内部各部门之间的协调配合,比之其他机关而言,有着更加重要的地位和作用,主要包括:

(一) 是由检察机关参与刑事诉讼过程的连贯性、递进性、制约性所决定的

证据是案件的生命,是案件的灵魂,是认定犯罪事实的依据。说到底,刑事诉讼过程也是一个对犯罪事实的证明过程,其中涉及证据的收集、固定、审查、判断和分析过程,即侦查、审查起诉、提起公诉等具体诉讼环节,以及诉讼主体之间的配合制约过程,具有连贯性、递进性、制约性的特点。同样,检察工作“串联性”特点决定了检察机关参与刑事诉讼过程,就要基于证据自身的属性以及证据法强调操作性和注重规范性的要求,合理配置检察权,即围绕大的诉讼证据规则来设计检察机关内部的收集、审查、固定和分析利用证据的关系,通过各内设部门合理分工配合制约,来实现证据规则在检察机关运用的最优化,从而保证办案质量,实现法律监督。

概要而言,根据我国目前的诉讼机制,检察机关收集、利用刑事证据的活动由四个阶段组成,即证据的收集、保全、移送和利用。这几个阶段的任务主要由自侦、批捕和公诉部门分别承担。其中,前一阶段为后一阶段的工作打好基础,后一阶段的工作是前一阶段工作的自然延续。为防止证据的灭失、伪变,这几个阶段要连接紧凑,注重证据流的顺畅,注重效率。同时,在收集证据后的移送和利用阶段,也会产生一些再生证据,为保证整个证明活动的卓有成效,这些证据也需要在几个部门之间及时流传和反馈,证据的收集、保全、移送和利用几个阶段也可能要反复循环。这样就产生了检察机关内设机构的协调配合问题。因此,我们要以证据的收集、固定、审查、判断和分析的过程或锁链为核心来设计内部制约和配合机制。

收集证据中的固定和保全证据是刑事诉讼中的一项重要工作,它对于揭露犯罪、证实犯罪和最后认定案情都有着重要的作用。但是在司法实践中对这个问题重

视不够,我国法学界对如何固定、保全证据的研究和论述也不多。因此,有必要转变执法理念,严密工作衔接环节;实行讯问、询问的录音录像制度;重视事实、证据核实,反对卷宗核实;批捕、起诉提前介入引导取证;侦查人员听庭等举措,切实加强协作与配合。最终实现侦查取证工作的四个转变:使言词证据由不确定性向稳定性转变,注意使用技术手段固定言词证据,有效防止可能出现的翻供翻证;使实物证据间的关系由离散性向关联性转变,从而增强实物证据的有效性;使犯罪行为的特征归纳由自然性向法律性转变,注意紧扣犯罪的法律特征收集证据;使取证行为由随意性向规范性转变。促进侦查取证工作的证据意识、法律意识和执法观念的转变。

当然,由于要兼顾内容与形式,人权与惩罚犯罪,证据还有合法性的要求,相应的内设机构的分工和程序设计还要体现相互制约的一面。这是协调配合的前提。如为遏制刑讯逼供,目前对非法证据排除规则的适用逐步达成共识,对非法取得证据的限制或排除使用,就体现了后道环节对前道环节的制约作用。

(二) 是由检察机关内部部分工作内容的综合性所决定的

在检察机关内部合理分工的基础上,各内设部门各司其职,配合制约,共同完成法律监督任务。除此之外,还有一些工作,则涉及多个内设部门甚至是全部部门。这些工作的特点是阶段性的,具有特有属性、明确目标和进度要求,涉及多个部门,并且是多任务的活动。如“严打”整治工作、专项整改活动等。这时就要借鉴项目化的管理方法。所谓项目管理是将检察工作中阶段性的任务视为项目,以项目为对象的系统管理方法,它通过一个临时、专门的柔性组织,对项目进行高效率的计划、组织、指导和控制,以实现项目全过程的动态管理和项目目标的综合协调与优化,从而比常规方法更好、更快地实现目标。涉及一个跨部门、跨行业的项目团队组织机构。这部分工作任务及管理方法客观上也要求检察机关内设部门要加强相互间的协调与配合。

(三) 是由法律政策的模糊性和统一性所决定的

检察机关履行法律监督职责,就要受到法律政策的指导和调整。由于法律政策所具有的概括性,不可避免地要带来一定的模糊性,在执行中由于客观情况的纷繁复杂和主观认识的个体差异,容易造成工作中的矛盾和内耗。因此,有必要探讨刑事政策与刑事程序的衔接问题,以减少分歧,达成认识统一,提高工作效率。这即是在既有部门分工的基础上,如何科学设计工作流程,严密配合衔接节点,尽量消减分歧,以保证刑事政策在检察工作中得以正确贯彻执行的问题。

刑事政策主要是指“轻轻重重”的复合型的刑事政策。“轻轻”就是对轻微犯罪,包括偶犯、初犯、过失犯等主观恶性不大的犯罪,处罚较以往更轻,基本策略是刑事立法上的“非犯罪化”、刑事司法上的“非刑罚化、程序简化”、刑事执行上的“非机构化、非监禁化”;“重重”就是对严重的犯罪,如暴力犯罪、有组

织犯罪、毒品犯罪、累犯等，处罚较以往更重，基本策略是刑事立法上的“入罪化”、刑事司法上的“从重量刑、特别程序和证据规则”和刑事执行上的“隔离与长期监禁”。我国传统上将其称之为宽严相济的刑事政策。

“轻轻”刑事政策在刑事程序方面主要表现为：一是辩诉交易。二是转向处分。又称转处，是指对于犯罪案件不以刑事司法程序而是其他方式处理。如对初犯或者青少年犯较轻之罪，不予审判、更不予处罚，而代之以教育性辅助措施。三是刑事和解。这一制度的核心内容是促进犯罪人与被害人之间进行和解。

“重重”刑事政策在刑事程序上表现为适用“严厉型程序”。首要表现是赋予司法机关更多的权力与程序便捷，更方便侦查与控诉犯罪。在侦查阶段，侦查人员可以适用特殊的侦查措施，如诱惑侦查、电子监听等。在控诉阶段减轻检察官的证明负担，大量适用严格责任与举证责任倒置，使其更容易完成控诉任务。另一方面是限制甚至剥夺被告人的诉讼权利。包括出于国家安全的考虑而限制被告人辩护权、剥夺沉默权以及强迫其与侦控机关的合作等，这在涉及国家秘密的间谍案以及其他危害国家安全的犯罪中适用比较普遍。最有代表性的是美国1970年制定的《反犯罪组织侵蚀合法组织法》，德国的《打击非法毒品交易和其他形式的有组织犯罪法》和1999年日本制定的《犯罪侦听法》。

为将“轻轻重重”刑事政策更好地贯彻落实到检察办案当中，检察机关内部的工作流程设计也有必要考虑相关因素。当前已经探索的涉及检察机关的程序包括：作为落实“轻轻”刑事政策的有被告人认罪案件简化审和简易程序。落实“重重”刑事政策的主要在“严打”一块工作，主要是实行依法“从重从快”原则和“两个基本”原则。当前检察机关贯彻刑事政策的主要问题，一是没有转化为明确的法律程序，如大部分“严打”策略没有和刑事实体法与司法程序建立持久稳定的制度对接，“严打”的严厉程度如何以及程序如何便捷都没有成文规定。二是规定较为粗糙，如被告人认罪程序，在保障被告人权利方面比较粗糙，与重案、复杂案件在办案期限上没有区别规定等。

目前，在检察工作中进一步完善贯彻“宽严相济”刑事政策的工作机制和工作制度，具体可包括：未成年人检察方面，主要包括未检“捕、诉、防”一体化办案工作机制，未成年人非羁押措施可行性评估制度；未成年人案件量刑建议制度等。程序衔接方面，实行捕诉衔接，公诉、批捕的提前介入侦查，引导取证，达到“快侦、快捕、快诉”的目的。诉讼方式上，实行繁简分流，量刑建议。标准化方面，实行非法证据排除规则；规范逮捕条件，明确“无逮捕必要”的适用范围，完善逮捕证据参考标准，拓宽覆盖面，细化“常发性且有争议案件”标准。轻微刑事案件和解制度等。通过这些工作机制和制度的具体落实，从而将“轻轻重重”的刑事政策真正贯彻到办案流程之中。

四、制约的含义及原则

制约,其本意是指“甲事物本身的存在和变化以乙事物的存在和变化为条件,则甲事物为乙事物所制约”。^①从权力运作系统看,它是一种主客体双方互为制约的双向行为,是权力之间的相互约束。它主要是一种内在的力量,通过制度化、程序化、法制化从内部规范和约束掌权人的行为,从权力运行机制内部起作用,并且覆盖了权力规定、权力委托、权力调控和权力收回等各个环节。因此,它是一种强制性、刚性很强的监控措施。不管掌权用权的人思想到不到位,其行为必须到位,否则,违背了制度法规,就要受到弹劾、罢免,甚至追究法律责任。

任何机关、部门、单位内部也有一个控制使权力不偏离运行轨道的问题,经常被称为内部监督制约。检察机关内部,因上一道环节的工作没有做到位,没有达到标准,则本道环节的工作就无法正常开展,从而在客观上对上一道环节起到了制约的作用。

检察机关内部制约宜遵循制约的一般原则,具体包括:

(一) 适度分解权力,以权制权

要通过合理调整权力结构,把一个部门、一个岗位、一个人负责多项职能改为负责一项职能,或者是多个部门、多个岗位、多人交叉负责职能,实现有效的权力制衡,防止权力过于集中。尤其是掌管人、财、物的热点职位,对其权力还应明确界定,在用权的过程中,上下左右都要监督。部门之间、岗位之间既要各负其责,也要相互制约,形成纵横交错的内部制约机制。

(二) 加强制度建设,用制度制约权力

要真正把各种权力的行使置于制度的约束之下,应当把握好三点:一是要进一步完善制度。要借鉴分蛋糕的人最后拿蛋糕、从人性善的角度教育人,从人性恶的角度规制人、权力监督指向必须与权力指向呈逆向平衡配置,即权力作用对象必须具有对权力主体的监督权,而且其力度必须达到能够有效地抗衡住权力的越界、脱轨、失衡和滥用等制度构建的好的理论和经验。要做到重要工作环节的标准化。要明确哪些能做,哪些不能做,以及如何做等,把制度贯穿于用权行为的全过程,加强对重点环节的约束。对不按制度办事的提出具体处理办法。二是要认真解决不按制度办事的问题。要加强检查监督,严格执行纪律,对有章不循、违反制度的行为,要抓住典型,严肃处理。三是坚持检务公开,增强用权行为的透明度。凡是能够公开的用权行为,都要尽可能公开,透明度增加了,私弊才能无处藏身。

(三) 进一步疏通监督渠道,加强内部各方面制约力量的整合

从目前的状态来看,本市检察机关内部对不同渠道、不同系统、不同方式的监督力量整合不够,没有形成权力监督制约的综合优势和整体效应。需要建设衔接整

^① 《现代汉语词典》,商务印书馆1986年版。

合不同渠道、不同监督系统、不同监督方式、不同监督力量的统一有效的机制和制度措施,使之有机统一,紧密衔接,互相支持,互相配合,相辅相成,发挥综合优势和整体效应。必须进一步健全和强化我国现行的权力运行监督制约机制,构建全方位、多渠道、社会化的权力监督机制和网络体系,这是克服和消除权力滥用问题的关键环节和重要任务。其中包括建立专门的管理机构,检察业务管理中心,最起码要建立案件质量管理中心。

五、配合与制约的关系

两者的根本目的是一致的。都是为了客观公正地履行法律监督职能,维护国家法律的统一实施。其中,分工制约是前提,分工格局基础上又要适当协调和配合。从价值取向上看,内部配合制约主要是围绕两个价值取向进行的,一是效率,即有利于取证、固证、分析和审查判断证据,这是配合的主要价值取向;二是公正,即有利于各项职权之间的相互制约,从而真正从事实、客观出发来收集、审查和利用证据,从而保证法律监督的客观公正。同时,要遵循以下原则要求:

一是由缺乏规范的协调配合、监督制约,转变为围绕以办案为中心,以收集、固定、审查判断证据为主线,具有明确标准和实施细则,具有可操作性的配合制约。

二是将法律监督职能的共同要求、公平正义要求、客观公正要求、诉讼规律要求全面正确贯彻到各部门协调与配合的具体措施中。

三是通过完善检察机关内部配合制约机制,理顺关系,形成结构上协调,功能上互补的有机系统,及时反馈权力运行状况,并依据反馈提供的信息,及时自我调整监督制约的偏差,整合各部分关系。

六、检察机关内部配合制约的范围和分类

(一) 检察机关内部配合制约的范围

检察机关的法律监督集侦查、公诉、诉讼监督职权为一体。从办理案件范围看,既有直接立案侦查的案件又有非直接立案侦查的案件;从参加的诉讼阶段看,覆盖民事、行政和刑事三大诉讼,尤其是参与刑事诉讼的全过程;从工作系统的外延看,既包括一级检察院内部的监督制约工作系统,也包括上级检察院及职能部门对下级检察院及职能部门的监督制约工作系统。我们探讨检察机关内部配合制约机制,就是为解决检察工作的复杂多样性与法律监督需求的特定性之间的矛盾,有机整合各种检察资源,其目的就是使工作人员能够在特定的机制框架和轨道内行动、决策,以减少影响实践的不确定性,使各种活动按照预先所设想的方向发展。主要包括以下几个方面:

一是完善内部监控机制,建立检察业务管理中心,完善案件质量管理体系,解决案件质量管理部門化及具体案件协调问题。

二是完善办案质量考核机制。主要解决消除各条线具体标准之间矛盾,造成彼此效力抵消的问题;质量等级划分不统一问题;考评程序不统一问题等。本文对此不予展开。这里想讨论的一点就是,为从源头上避免这种情况的发生,应当建立规

范化的制度,规定各条线的考评办法,在正式下发实施之前,应当交由综合性业务部门,由其组织研讨论证,广泛征求各方面意见,从而避免自相矛盾现象的发生。

三是内部牵制制度。主要是指完善检察侦查权、诉讼监督等职权在各条线、各级院之间的职权划分,如监所所办案件范围,民检直接查办案件,职务犯罪备案、批准制度,以及侦查一体化、诉讼监督职权的配置划分等等。

四是条线互动配合。如反贪听庭、侦捕诉衔接联动、侦防联动、未检的捕诉防一体化机制;研究室、技术部门与其他部门联动等。如天津静海县检察院将法医文证审查关口从公诉向侦查监督阶段前移,解决了如果鉴定结论或审查意见改变所发现的问题,会涉及前道批捕环节,而给技术人员带来思想压力等弊端,效果明显。

五是专门业务工作的配合制约。包括不起诉案件、不捕案件、立案监督、抗诉的支持提抗(民检)和抗诉等工作的监督制约。

六是综合性、阶段性工作的承担问题,包括督导督查工作、“严打”、改革工作、专项行动、公检、检法联席会议办事机构、信息化等。

(二) 检察机关内部配合制约机制的分类

分类是掌握一事物整体框架的最好方法。为对检察机关内部配合制约机制有一个整体性的把握,在现阶段检察机关内部机构设立和职能分工的基础上,本文在这里也对检察机关内部配合制约机制作一大的分类。

1. 从级别上看,可分为上下级之间的配合制约与同级之间的配合制约。

2. 从工作性质看,可分为综合性工作的配合制约与业务工作的配合制约。

3. 从配合制约的性质来看,可分为条线互动型配合制约与内部牵制型配合制约。这种划分主要是对业务部门之间配合制约关系进行的分类。所谓条线互动型配合制约,是指检察机关内设业务部门之间、各级院之间对特定职权的划分角度上进行的配合制约。

4. 从工作范围看,可分为特定业务工作(如专门对不捕、不诉工作)的配合制约和普遍性的监督制约。特定业务工作主要是指检察工作中能够影响诉讼进程,对当事人的权利义务可能产生较大影响的比较重要的环节和决定,如作出不批捕决定、作出不起诉决定等。

(罗昌平)

检察机关内部业务部门 配合制约存在的问题

通过多年的工作实践和总结，检察机关内部配合制约机制基本建立，并对检察工作的发展起到了重要的促进作用。但与新的形势发展要求相比，还存在一些问题，需要进一步健全完善。

一、检察机关内部配合制约在立法技术上存在欠缺

刑事诉讼法中对公检法进行刑事诉讼应当分工负责、相互制约、相互配合进行了规定。但是就检察机关内部工作中应该坚持的原则一直处于模糊状态，“配合”、“制约”的界限和内涵不确定，使“配合”、“制约”成为政策性的倡导，而在实践中难以有效实现。主要表现为某些环节过度集权导致缺乏制约，而某些环节过度分权导致效率低下，总体呈现工作系统性不强、成效不显著等情况。主要有以下特点：一是内部监督制约的案件主要限于检察机关自身直接立案、侦查的案件；二是将侦查、批捕、起诉以及各项权能的分离作为内部监督制约的主要手段，容易出现部门化倾向，在信息交流等方面渠道不畅；三是内部监督制约主要局限于一级检察机关内部进行，同级和上下级之间开展监督制约的较少等。

二、一级检察机关内部实施配合制约机制存在的不足

（一）配合制约机制本身以“潜规则”形式出现，难以得到有效监督和遵守

为了保证工作的顺利开展，近年来，我市以及一些区县院就内部工作的进行相继制定了一系列规章制度，有的汇编成册，表现为内部红头文件、请示、批示、指示、通知、讲话、经验总结、惯例等形式。尤其是2005年全国检察机关开展“规范执法行为，促进执法公正”专项整改活动，各级检察机关都相继制定、修订了一批规章制度。但是这些内部的配合制约机制往往没有正式予以公布，外界无从查阅和知晓，其对办案人员的调整、约束的效力和功能不强。正如学者所指出的，隐形程序没有统一的行为模式，至于是否启动，如何启动该程序完全取决于实施者，因而隐形程序具有较强的随意性。^①

（二）配合制约中存在重配合、轻监督的倾向，监督过程中又存在重视实体监督忽视程序监督的情况

究其原因在于没有充分树立监督者也要接受监督的观念，注重形式而未认真分

^① 王超：“试论隐形程序”，载《中国刑事法杂志》2002年第1期。

析存在问题的症结,没有抓住问题的本质。有的则碍于在同一机关工作的情面,不愿大胆开展监督。具体表现为在监督中以客观原因进行推脱,或是大事化小、小事化了;对于确实需要监督的,重视案件的定性和事实的把关,忽视程序问题,如受理移送审查逮捕、起诉的自侦案件中,偏重对是否构成犯罪、证据是否充分的审查,而对案件材料是否齐全,传唤、拘留期限的执行,侦查活动合法性的审查比较放松。同时,还存在注重程序法规定内容的监督,忽视具体办案实际问题。如逮捕后的案件退回公安机关另行处理,提起公诉案件撤诉后另行处理等。

(三) 配合制约机制不健全导致工作中发生问题存在互相扯皮现象

某地检察机关自侦案件以犯罪嫌疑人贪污 10 万元移送起诉后,公诉部门追加犯罪事实以贪污 100 万元移送审判,因法院认为该案不构成犯罪,公诉部门将案件撤回起诉并经检委会讨论决定撤案。但是自侦部门仅对侦查时认定的事实进行撤案,对公诉部门追加认定的 90 万元未予撤案,造成原犯罪嫌疑人多次申诉,影响检察机关整体形象。

(四) 检察长和检委会的业务权威作用发挥有限

根据人民检察院刑事诉讼规则的有关规定,审查批捕中对于重大案件应当由检察委员会讨论决定,审查起诉中对于存疑不诉应当由检察委员会讨论。但是,实践中检察长和检委会对疑难复杂案件缺乏必要的把关手续。如高检院通报的余祥林案等都没有经过检察委员会讨论。

(五) 配合制约机制不完善对具体职能行使的影响

1. 对自侦职能行使的影响

一是其他业务部门对发现的案件线索移送不及时。二是控告申诉部门在初查中不慎重,导致一些案件失去进一步侦查的意义。三是目前检察机关侦查权配置过于分散,除了反贪部门、反渎职侵权部门外,监所部门负责虐待被监管人员,私放在押人员,失职致使在押人员脱逃,徇私舞弊减刑、假释、暂予监外执行案件的立案侦查,民行部门负责枉法裁判罪等法官职务犯罪案件的立案侦查,这种“小而全”的模式不利于检察侦查权的实现。由于上述部门有不同的分管领导,使侦查权再次遭到分割,侦查力量受到削弱,难以形成合力。四是存在以捕代侦倾向。如某区院在办理滥用职权受贿案时,发现行贿人涉嫌构成犯罪,认为基本事实清楚、基本证据确凿,有一定社会影响,虽然现有证据尚未达到批捕标准,鉴于侦查需要以及案件影响较大,对犯罪嫌疑人采取相对批捕措施。后该行贿案被撤案,并就犯罪嫌疑人被错误逮捕进行刑事赔偿。

2. 不起诉权行使不充分

一是将案件的不起诉率高低作为衡量办案质量高低的标,甚至人为地确定不起诉比率。主要原因在于存在不起诉案件多会造成打击不力的思想顾虑,不敢大胆充分行使不起诉权。二是将某些不起诉的案件做起诉处理。主要原因是为照顾与侦

查部门的关系,或者对于本院已经对犯罪嫌疑人采取逮捕措施的案件,因缓解矛盾或者怕承担错捕责任,而将案件提起公诉。

3. 退补环节中存在的问题

实践中,侦查人员与审查起诉人员有借退补程序相互借时间的情况。如侦查人员由于初期侦查工作不细致、案件质量不尽如人意勉强移送起诉,或由于案件复杂、疑难、重大,用完了侦查阶段的申请延长时间,仍然达不到移送审查起诉的标准,利用退补时间继续侦查;起诉人员可能由于案件积压,审查起诉时间紧张而将案件退补以处理其他案件的情况。还存在季度末、年度末将案件退补作为规避考核的办法,提高案件的审结率以及用“函退”和工作说明对不符合起诉标准的案件进行退补,规避法律两次退补规定的情况。实践中还存在侦查人员对退补案件不重视,退而不补的现象等。另外,还存在个别案件由于滥用退补而无法顺利起诉的情况。原因在于根据《人民检察院刑事诉讼规则》第271条的规定,改变管辖的案件退补次数前后不得超过两次。而个别检察机关在审查起诉阶段用完两次退补程序后才发现需要改变案件管辖,有管辖权的单位因担心无法退补,案件质量得不到保障,而不肯受理案件,最终影响刑事诉讼的顺利进行。

4. 对控告申诉部门首办责任制的影响

由于控告申诉部门在检察工作中起着“龙头”和“龙尾”的作用,近年来,高检院、市院相继制定控告申诉首办责任制实施办法,要求各检察院树立全院一盘棋的思想,按照谁接待、谁负责,谁主管、谁负责的原则严格划分责任。但是由于部门之间相互推诿、配合力度不够,影响了总体工作效果。如对于不捕案件、不立案案件当事人申诉的答复,规定由侦查监督部门和自侦部门协同控告申诉部门共同答复,实践中对于答复的方式、答复中如何配合的问题存在争议。

5. 对监所检察部门职能行使的影响

监所检察部门有监督看守所羁押之职,但由于配合不够,有时很难弄清被羁押人员处于哪个诉讼阶段,特别是多次周转和退补的案件,监所检察部门难以准确监督,并出现一些超期羁押的案件。为此,甚至有观点建议重新分配羁押期限监督责任:由侦查监督部门承担侦查监督羁押期限的监督;由公诉部门承担审判阶段羁押期限的监督。^①

6. 对预防部门职能行使的影响

根据最高人民检察院的统一规定,为了增强预防职务犯罪工作的力度和效果,检察机关预防部门从反贪局内设机构分离单独建制,职务犯罪侦查部门和预防部门的配合制约成为需要研究的新问题。如某地检察机关规定自侦案件立案后5天内预

^① 李恩林、董兴林:“羁押期限法律监督制度的缺陷与完善”,载《中国检察论坛》2003年第4期。