



检察工作 热点问题研究

JIANCHA GONGZUO
REDIAN WENTI YANJIU

路志强◎著

中国检察出版社

卷外情



检察工作 热点问题研究

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

检察工作热点问题研究/路志强著. —北京:中国检察出版社,
2017.4

ISBN 978 - 7 - 5102 - 1863 - 7

I. ①检… II. ①路… 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 (2017) 第 056601 号

检察工作热点问题研究

路志强 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) 68650028

发行电话:(010) 88954291 88953175 68686531

(010) 68650015 68650016

经 销:新华书店

印 刷:保定市中国画美凯印刷有限公司

开 本:710 mm × 960 mm 16 开

印 张:24.25

字 数:278 千字

版 次:2017 年 4 月第一版 2017 年 4 月第一次印刷

书 号:ISBN 978 - 7 - 5102 - 1863 - 7

定 价:68.00 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

序 言

无论在何时代，科学的理论始终像一盏明灯，照耀着人类在文明发展的道路上前行。十年磨一剑，或许，有的理论研究需要几十年甚至上百年才能有所突破，有的则可能在更长的时期内都停滞不前，甚至无果而终。不论如何，“质变”总是由“量变”积累而成的。理论研究的魅力正在于它所带来的观念的转变，以及由此对于实践的影响，如相对论、进化论、辩证唯物论等，至今仍对人类认识世界、改造世界产生着深刻影响。

检察理论研究作为检察工作的重要组成部分，是一项具有先导性、基础性和战略性的工作，对于新时期检察工作持续、健康、全面发展具有保障和促进作用。2016年7月20日，曹建明检察长在第十四次全国检察工作会议上指出：中国特色社会主义检察制度是马克思主义法学理论中国化的重要成果。党的十八大以来，在最高人民检察院的指导下，在中国法学会等法学研究机构的支持下，全国检察机关从我国法治建设实际出发，紧紧抓住群众反映强烈、制约检察工作科学发展的突出问题，深入调研论证，积极探索实践，取得了丰硕成果，为检察事业的蓬勃发展写下了浓墨重彩的一笔。课题研究作为检察理论研究的重要形式，研究主题大多为当前检察工作的热点、难点问题，具有研究的专题性、深入性和针对性等特点，在检察理论研究中发挥了重要作用。

《检察工作热点问题研究》是近年来我完成的最高人民检



察院、中国法学会重点课题的成果汇编，是我运用检察理论研究这一有力“武器”研究检察工作规律、破解检察工作难题、探索检察改革路径的心血和结晶。该书坚守检察理论研究工作服务党和国家工作大局、服务检察中心工作这个根本出发点，立足检察工作实践，认真研究新形势下检察机关的职责使命、职能定位和工作重点，研究检察机关如何完善体制机制、改进司法办案方式、强化司法办案效果，亟望为检察机关切实解决实践中制约和影响检察机关服务大局的突出问题，充分发挥职能作用，保障经济社会又好又快发展，提供科学的理论参考和可参照的实践样本。该书注重调查研究，突出运用实证研究方法，汇集了检察工作实践中的大量数据，揭示了检察机关实施法律中的突出问题，提出的部分改进措施已经转化为制度规范，应用于甘肃检察工作实践，以期用不唯书、不唯上、只唯实的学术精神为如何防止检察理论研究虚化提供些许借鉴。

陆游说：“汝果欲学诗，功夫在诗外。”几年来，我走遍了甘肃的山山水水，深入基层一线，学习群众智慧，《检察工作热点问题研究》一书是我对检察工作的体会，也是甘肃省全体检察干警实践省院党组“改革创新、勇创一流”工作思路的理论总结。书中没有高深的理论，也没有太多的引经据典，书中观点能否成立，是否具有科学性和合理性，也有待读者的评说和实践的检验。

由于政务繁忙，该书严格来说是我利用工作之余的“边角料”时间完成的，每一个课题的研究，都离不开课题组其他同志在搜集资料、调研等方面的帮助，在此表示真诚感谢！书中难免因写作过程不连续而出现思路断层，逻辑不严密，也可能



囿于自身的学术水平而存在错漏，敬请读者不吝指正。

最后，期望检察工作的明天更美好，法治建设的未来更辉煌！

路志强

二〇一七年二月二十七日

目 录

Catalogue

序 言	1
第一章 健全司法机关监督制约机制研究	1
一、司法机关监督制约机制概述	2
(一) 司法机关监督制约机制的概念界定	3
(二) 司法机关监督制约机制的构成要素	8
(三) 司法机关监督制约机制的理论基础	12
(四) 司法机关监督制约机制的功能价值	20
(五) 司法机关监督制约机制的体系分类	23
二、健全司法机关外部监督制约机制研究	28
(一) 司法机关外部监督制约机制的立法要求	28
(二) 司法机关外部监督制约机制的现状概况	39
(三) 司法机关外部监督制约机制的问题分析	47
(四) 司法机关外部监督制约机制的完善建议	57
三、健全审判机关内部监督制约机制研究	67
(一) 审判机关内部监督制约机制的立法内容	68
(二) 审判机关内部监督制约机制的实施现状	75
(三) 审判机关内部监督制约机制的问题剖析	86



(四) 健全审判机关内部监督制约机制的路径思考	95
四、健全检察机关内部监督制约机制研究	114
(一) 检察机关内部监督制约立法的主要内容	115
(二) 检察机关内部监督制约立法的缺陷剖析	119
(三) 检察机关内部监督制约机制的现状评析	127
(四) 健全检察机关内部监督制约机制的对策建议 ..	146
五、结语	171
第二章 新修改检察监督制度实施状况研究	173
一、新修改刑事检察监督制度实施状况评估和对策	173
(一) 制度修订的主要内容	174
(二) 制度实施的基础要求	187
(三) 制度实施的总体情况	191
(四) 制度实施的问题分析	204
(五) 制度实施的改进措施	211
二、新修改民事检察监督制度实施状况评估和对策 建议	218
(一) 立法特点	218
(二) 司法现状	225
(三) 实施障碍	232
(四) 实施问题	239
(五) 改进措施	243
三、新修改行政检察监督制度实施状况评估与改进 建议	250
(一) 《行政诉讼法》修改对行政检察监督职能的 影响	250
(二) 实施新修改行政检察监督制度存在的问题	251
(三) 实施新修改行政检察监督制度面临的困难	253



(四) 实施新修改行政检察监督制度的改进建议	256
第三章 民事申诉制度改革与检察监督	264
引言	264
一、民事申诉与检察监督的相互关系	265
(一) 目标的统一性	266
(二) 程序的关联性	269
(三) 功能的互补性	270
(四) 法律后果的独立性	271
二、民事申诉制度影响检察监督的基本表现	273
(一) 民事申诉制度对于检察监督理念的影响	273
(二) 民事申诉制度对于检察监督模式的影响	276
(三) 民事申诉制度对于检察监督格局的影响	280
(四) 民事申诉制度对于检察机关处理争议问题的 影响	282
三、2012 年民事申诉制度改革实施后民事检察监督面 临的风险和挑战——基于甘肃省检察机关民事检 察工作的实证分析	292
(一) 改革关于检察监督的基本内容	292
(二) 改革在检察监督实践中引发的问题	293
(三) 改革实施后检察监督面临的风险和挑战	297
四、民事检察监督视野下民事申诉制度的结构性问题 反思	301
(一) 民事申诉制度关于民事检察监督的立场反思	302
(二) 民事申诉制度与民事检察监督的程序规定 反思	306
(三) 民事申诉制度要求与民事检察监督权能配置 的对应性反思	308



五、系统论思想基础之上改革民事检察监督制度的构想	310
(一) 落实民事检察监督宪法定位	311
(二) 促进民事检察监督权能优化配置	313
(三) 强化检察机关内部机制改革	316
结语	332
第四章 检务保障与司法公正研究	334
一、检务保障基本理论概述	334
(一) 检务保障的主要内容	335
(二) 检务保障的基本特征	338
(三) 检务保障的价值功能	340
二、检务保障现存问题分析	341
(一) 检务保障现状特点	342
(二) 检务保障存在问题及其对检察权运行的影响	345
(三) 检务保障现存问题的原因分析	351
三、加强和改进检务保障工作的对策	359
(一) 甘肃省检察机关加强检务保障建设的主要做法	360
(二) 甘肃省检察机关加强检务保障建设的启示	367
(三) 完善检务保障体制机制的对策	369

第一章 健全司法机关监督制约机制研究*

社会公平正义是法治的生命线，公正司法是社会公平正义的最后一道防线。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央形成了“四个全面”战略思想，这是我们党在新的历史条件下对社会主义建设规律的新认识。“四个全面”中，“全面建成小康社会”是战略目标，“全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党”是实现全面建成小康社会的三大战略举措，而“全面依法治国”“全面深化改革”“全面从严治党”又需要以“法治”为引领和保障。当前形势下，在社会严峻腐败现象影响下，司法机关滥用司法权违法乱纪、办“人情案”“关系案”甚至刑讯逼供、徇私枉法等违法犯罪问题时有发生，严重损害了司法机关作为“社会公平正义最后一道防线”的形象。在此情况下，十八届四中全会提出要“健全公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职，侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制”，实现在党的领导下的科学立法、公正司法、依法行政；十八届六中全会提出“要完善权力运行制约和监督机制，形成有权必有责、用权必担责、滥权必追责的制度安排”，体现了党中央因循“法治”道路建设高素质司法队伍、完善我国司法制度和社会主义法律体系、维护保障促进司法公正，从而推动落实“四个全面”战略布局的思路和决心，为依法治国背景下完善我国司法制度、

* 本章内容系中国法学会 2015 年度重点委托课题研究报告。



健全我国司法运行体制机制指明了方向，是各司法机关既独立又协作、既分工又配合，统一、正确、有效实施法律思想和行动指南。

本章内容研究立足贯彻新形势下党中央法治建设精神，回应人民群众对司法公正的殷切期盼，在搜集、整理、分析、参考大量数据、案例、文献资料的基础上，采用实证分析、比较分析、对比分析、思辨分析等方法，从现行立法出发，对司法机关监督制约机制的法理基础予以阐述，对当前司法机关监督制约机制的运行现状进行描述，对机制存在的突出问题 and 原因深入查摆和剖析，在此基础上，提出完善机制的可行性对策建议，旨在从司法制度的自身逻辑出发，以司法机关监督制约机制为窗口，从理论上探究依法治国的可行途径，推动中国特色社会主义法治体系的健全完善，在实践中澄清认识误区，破解司法机关监督制约工作发展中的难题，推动司法改革更加适应社会发展的现实需要，促进科学立法、公正司法，推进国家、社会治理目标的实现。

一、司法机关监督制约机制概述

在开展本章内容讨论之前，有必要对司法机关监督制约机制相关的核心概念予以界定，对机制的构成要素、理论基础、功能价值、体系分类予以描述，对健全司法机关监督制约机制的理论要求予以明确，以便清楚认识司法机关监督制约机制的应然样貌，正确把握司法机关监督制约机制的法理内核，明确本文的研究对象、研究范围、研究重点和研究目标，避免研究过程中概念的混淆，以及对本文研究内容不恰当的扩展或限缩的理解。



（一）司法机关监督制约机制的概念界定

司法机关的监督制约是一个系统。关于司法机关监督制约机制的概念，现有文献尚未对其作出概括，本章内容研究认为，它是指司法机关因履行法定职能与其他关系主体发生监督制约关系时的运作过程、方式和运行机理，与司法机关监督制约系统紧密相关，表明了司法机关监督制约系统各要素之间的相互关系、作用方式，以及如何为系统整体服务，决定了司法机关监督制约系统的性质、功能和运行效果。

1. 司法机关的范围

关于何为司法机关，一般是指由国家宪法所规定的享有司法权能、依法处理案件的国家专门机关。“通说”认为司法机关仅包括我国宪法和法律所确认的享有专门司法权的审判机关和检察机关；日常生活中，人们习惯于将公安机关、国家安全机关、司法行政机关、监察机关等所有有权处理案件权能的国家机关都称为司法机关。本文研究的司法机关采“通说”。这是因为，首先，从我国《宪法》规定的国家权力架构看，公安机关、国家安全机关、司法行政机关是宪法和法律明文规定的国家行政机关，与同样是《宪法》明文规定的国家司法机关、国家军事机关平行，《宪法》也明确规定了国家行政机关、国家司法机关、国家军事机关显著不同的产生方式、组织形式、职能性质、运行原则；其次，司法机关首要的特征是独立性，我国宪法对于审判机关、检察机关独立行使审判权、检察权不受任何行政机关、社会团体和个人的干涉都有明文规定，而公安机关、国家安全机关、司法行政机关等行使的都是政府职能，隶属于政府，不具有行使权力的独立性，即使当这些机关及其人员参与到刑事诉讼时，对其在刑事诉讼中享有的权力，我国《宪法》和诉讼法也没有规定它们在刑事诉讼中独立行使



其权力；最后，司法机关行使的司法权具有被动性、中立性、终局性，而公安机关、国家安全机关、司法行政机关、监察机关主要行使行政权力，它们虽然也参与刑事诉讼活动，但行使权力亦具有很强的“主动性”“积极性”“立场性”等行政权特征，同时，虽然它们也参与处理案件，但对案件不具有终局裁决的权力。另外，“法律适用”是“司法”的主要职能，与“法律执行”并不等同，更强调法律执行是否“适当”，即是否依立法原意执行，是否体现了法治精神。公安机关、国家安全机关行使的刑事侦查权，监察机关行使的监察权，目前在北京、浙江、山西三省试点成立的监察委员会行使的对公职人员的侦查权都是执行法律的行为，司法行政机关行使的是辅助国家司法职能实施的行政管理权，根本不具有司法“法律适用”的特征，因此，这些机关严格意义上只能称之为“政法机关”，不是法律意义上的司法机关。当然，目前检察机关也行使职务犯罪侦查权，但该职权只是检察机关的一部分职权，检察机关主要行使的是法律监督权，法律监督权同样具有被动性、中立性等司法权的主要特征，有些法律监督权还具有终局性等特征（如民事行政检察监督中的抗诉权，是审判监督程序的终结程序；不起诉权同样具有终局裁决、终结刑事诉讼程序的功能），因此，不能因职务犯罪侦查权的存在，而质疑检察机关作为司法机关的法律、政策定位。未来，随着检察机关职务犯罪侦查权从检察机关分离，被统一纳入监察委员会的职权体系，检察机关作为司法机关的司法性特征将更为鲜明、突出。

2. “监督”与“制约”的涵义

在我国，受马克思主义经典作家强调权力监督、忽视权力制约思想的影响，以及对西方三权分立下权力制衡制度天然的排斥，“监督”一词的使用频率远远高于“制约”，在很多文



献中，甚至将二者不加区分，作为同一概念相互通用。然而，作为规范权力行使的两种不同方式，事实上，“监督”与“制约”具有不同的内涵和法律意义。首先，从语义上说，“监督”一般是指“查看并督促”，强调从系统外部以非干预性的方式对监督对象督查、督促；而“制约”则更多的包含有“节制”和“约束”的涵义，一般是指系统内部各部分彼此牵制、影响形成约束关系，如《现代汉语大词典》所述“当甲事物的存在和变化以乙事物的存在和变化为条件，则乙事物为甲事物所制约”。其次，从二者规范权力行使的依据、方式、方法和特征上说，“监督”一般是以授权为基础，由上级对下级或下级对上级、平级之间从系统外部进行督促，规范权力行使到位，具有突发性、选择性^①、外在性、单向性、监督主体与监督对象的地位不对等性^②等特征；而“制约”则常与分工、分权相联系，强调在统一职权下，各平等主体严守权力边界，通过行使各自权力，对对方的权力行使形成牵制、约束，经常性、有效性、民主性^③、内在性、多向性、主体平等性、过程性^④等特征表现明显。例如，《刑事诉讼法》第30条规定：“审判人员、

① 葛洪义：《监督与制约不能混同——兼论司法权的监督与制约的不同意义》，载《法学》2007年第10期。

② 参见侯少文：《监督的含义及其与制约的区别》，载《中国党政干部论坛》2003年第9期；蒋德海：《完善中国制约和监督机制的法理学思考》，载《同济大学学报》（社会科学版）第21卷第5期。

③ 葛洪义：《监督与制约不能混同——兼论司法权的监督与制约的不同意义》，载《法学》2007年第10期。

④ 参见侯少文：《监督的含义及其与制约的区别》，载《中国党政干部论坛》2003年第9期；蒋德海：《完善中国制约和监督机制的法理学思考》，载《同济大学学报》（社会科学版）第21卷第5期。



检察人员、侦查人员的回避，应当分别由院长、检察长、公安机关负责人决定；院长的回避，由本院审判委员会决定；检察长和公安机关负责人的回避，由同级人民检察院检察委员会决定。”这里，有权决定回避的人员与被申请回避的人员是上下级关系，地位明显不对等；二者处在不同的系统，院长、检察长或审判委员会、检察委员会一般并不参与被申请回避的人员所办理的案件的具体过程，与案件没有直接的利害关系；通过决定回避来避免司法权力不公正行使这种行为，由于办案人员被申请或要求是否回避这种情况存在于个别案件，也不是经常性的；是否应当回避，其结果也是有选择性的，可以被决定回避，也可以被决定不回避，因此，决定是否回避这种行为是典型的“监督”行为。与此不同的是，《刑事诉讼法》第54条至第58条规定了非法证据排除中公安、检察、审判机关不同的任务。根据这些规定，检察机关提交的证据是审判机关认定事实的重要依据，但检察机关向审判机关提交证据后必须向审判机关证明这些证据的合法性，如果不能证明，则这些证据会被排除，检察机关根据这些证据指控的事实也就不能被审判机关认定。这里，检察机关提交证据、证明证据合法性、审判机关根据证据认定事实、经过法庭调查确定证据合法性等程序行为都存在于同一个案件系统中，这些程序行为也由于《刑事诉讼法》的规定，体现了每一个刑事案件办理的过程，检察机关与审判机关在案件中地位对等，通过法庭调查这种民主的而非上述决定回避那样的较为强制的方式来判明证据是否具有合法性，是否可以作为认定事实的证据，审判机关与检察机关之间体现了相互牵制、相互约束明显的“制约”特征。由于司法机关拥有的司法权天生就具有易扩张性、易腐蚀性等特点，司法机关从设定之初就受到广泛的监督和制约，明晰二者的内涵和



特征,有助于分清它们各自的优势、劣势,辨明现行司法机关监督制约机制中监督机制与制约机制的内容,以便在建立健全科学的司法机关监督制约机制过程中,有机、协调发挥它们的积极作用,实现“监督”和“制约”的优势互补、功能合力。

3. “机制”与“体制”“制度”的区别

“机制”与“体制”“制度”等相关概念有明显区别。制度最一般的含义是“要求大家共同遵守的办事规程或行动准则”,具有正式性、根本性、稳定性、长期性等特点。“体制”是指宏观的管理模式、组织形式,是国家机关、企事业单位在机构设置、领导隶属关系和管理权限划分等方面的组织制度,^①更为关注事物的结构和形式,侧重点在事物内部关系的层次性。“机制”一词,根据《辞海》的定义,泛指一个工作系统的组织或部分之间相互作用的过程和方式。根据相关研究,国内外学界关于“机制”主要有七种用法:一是指机器内部的结构和工作原理;二是指有机体的构造、作用及相互关系;三是指一些自然现象的物理、化学规律;四是指一个工作系统的组织或部分之间相互作用的流程或者形式;五是指对研究对象发生规律性变化产生影响的过程;六是部分构成系统的运行方式及其发挥的系统的整体作用;七是指系统各要素之间的相互关系及其展现的综合效应。可见,相比“制度”和“体制”而言,“机制”更具有动态性,结合了动态的行为和静态的结构。具体在司法机关监督制约系统内,“机制”更强调司法机关监督制约主体按照监督制约立法的要求,在一定的动力支配下,如何与监督制约对象相互联系,作用于监督制约客体(监督制

^① 中国社会科学院语言研究所词典编辑室:《现代汉语词典》,商务印书馆1988年版,第1130页。