

检察工作 科学发展实证调研

JIAN CHA GONG ZUO KE XUE FA ZHAN
SHI ZHENG DIAO YAN

吴建雄 / 著



中南大学出版社
www.csupress.com.cn

检察工作 科学发展实证调研

JIAN CHA GONG ZUO KE XUE FA ZHAN
SHI ZHENG DIAO YAN

吴建雄 / 著



中南大学出版社
www.csupress.com.cn

图书在版编目(CIP)数据

检察工作科学发展实证调研/吴建雄著. —长沙:中南大学出版社,2013.1

ISBN 978-7-5487-0743-1

I. 检... II. 吴... III. 检察机关—工作—研究—中国
IV. D926.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 319232 号

检察工作科学发展实证调研

吴建雄 著

☐责任编辑 谭晓萍 马 泓

☐责任印制 文桂武

☐出版发行 中南大学出版社

社址:长沙市麓山南路

邮编:410083

发行科电话:0731-88876770

传真:0731-88710482

☐印 装 国防科技大学印刷厂

☐开 本 730×960 1/16 ☐印张 22 ☐字数 283 千字 ☐插页 2

☐版 次 2013 年 1 月第 1 版 ☐2013 年 1 月第 1 次印刷

☐书 号 ISBN 978-7-5487-0734-1

☐定 价 48.00 元

图书出现印装问题,请与经销商调换

序 一

龚佳禾

调查研究是我们党在革命、建设、改革各个历史时期做好工作的传家宝。检察机关作为国家法律监督机关，要顺应社会主义法治文明进步的客观要求，满足人民群众日益增长的司法期待，正确有效地适用法律和维护法制统一，保障服务经济社会科学发展，就必须加强和改进调查研究，切实练好和抓好这门正确履行检察职责的基本功。

近几年来，湖南省人民检察院紧紧围绕党的路线方针政策和最高人民检察院、中共湖南省委决策部署的贯彻执行，建立健全调查研究机制，把深入调研影响和制约检察工作科学发展的突出问题，深入调研司法改革和司法实践中的热点难点问题，及时发现和总结检察基层建设和检察队伍建设中创造的新经验作为推进和引导全省检察工作的重要抓手，每年除领导班子成员定点下基层外，省院调研职能部门必须推出10篇以上有份量、有说服力的调研报告，使调查研究虚功实做，更好地为科学决策服务，为提高检察执法能力和服务大局水平服务。吴建雄同志所著的《检察工作科学发展实证调研》一书，就是加强和改进检察机关调查研究工作的重要见证，同时也客观真实地反映了检察工作科学发展的现状、特点和态势。

《检察工作科学发展实证调研》一书以决策服务调研、司法改革调研、机制创新调研和个案样本分析为架构，集中反映了党的十七大以来，湖南省检察机关在服务大局、司法改革、机制创新、公正执法等方面的新情况、新问题、新典型、新经验。所选取的调研成果，均被中央政法委、最高人民检察院、省委领导批示、转发或推介。这些调研成果总结提升了检察实践所蕴含的理论价值，展现了检察机关为满足人民群众司法期待、保障经济社会科学发展，深入推进司法体制改革和工作机制创新的决策部署、实践探索和精神风貌；同时也启示我们如何适应新形势新情况特别是当今社会信息网络化的特点，进一步拓展调研渠道、丰富调研手段、创新调研方式，提高调研的效率和科学性。因而是一部具有一定理论创新价值、实践指导价值和学术资料价值的应用调研专著。

曹建明检察长2011年11月到湖南省人民检察院视察时指出：“湖南省院坚持把调查研究作为推动检察工作创新的重要机制，高度重视对检察工作的理性思考，省院班子成员经常带着课题下基层调研，与一线同志共同探索提高执法水平的途径和方法，为检察工作创新发展提供了重要依据，这一点我特别关注。”曹检察长的这个评价，既是对我省检察调研工作的充分肯定，又是对进一步做好这项工作的殷切希望。落实曹建明检察长的这一指示，就是要进一步加强和改进我省检察调研工作，提高调查研究的能力和水平。

在坚持和加强调查研究方面，我们相继制定了一系列行之有效的制度，要在实践中进一步坚持和完善。要坚持

重要决策调研论证制度，对事关检察工作全局、法律政策贯彻实施等重要问题，应坚持做到不调研不决策、先调研后决策；要坚持领导干部调研工作制度，省院领导干部到基层调研每年不少于60天，并撰写1至2篇调研报告；要坚持省院班子成员联系点制度，通过与基层干警面对面交流，直接了解基层干部群众的所想、所急、所盼；要坚持法律适用调研制度，及时发现和反馈司法实践中出现的法律政策问题，为高检院司法解释工作提供有效参考；要坚持执法调研典型引导制度，用工作创新和机制创新的典型经验引领和推进检察工作，形成争先创优、求真务实的良好氛围，促进新时期法律监督工作的与时俱进。

是为序。

2012年12月于长沙

（本文作者系国家二级大检察官、湖南省人民检察院检察长）

序 二

陈国庆

检察机关的调查研究是正确履行检察职责的基本功，也是加强和改进检察工作的决策参考和重要抓手。近几年来，湖南省人民检察院为推进社会矛盾化解、社会管理创新和公正廉洁执法，建立了执法调研典型引导机制，用工作创新和机制创新的典型经验引领和推进检察工作，形成争先创优的良好氛围。研究部门适应新形势新情况特别是当今社会信息网络化的特点，进一步拓展调研渠道、丰富调研手段、创新调研方式，学习、掌握和运用现代科学技术的调研方法，如问卷调查、统计调查、抽样调查、专家调查、网络调查等，并逐步把现代信息技术引入调研领域，提高调研的效率和科学性。

吴建雄同志所著的《检察工作科学发展实证调研》一书，选取2008年以来在司法体制改革过程中作者深入检察工作一线调研形成的智力成果，按照“科学发展、决策调研”，“司法改革、专题调研”，“机制创新、典型调研”，“公正执法，个案评析”，“求真务实，强化调研”等五个层面进行归类编排，融认识论与方法论一体，客观真实地反映湖南检察机关为满足人民群众司法期待、保障经济社会科学发展，深入推进司法体制改革和工作机制创新的决策

部署、实践探索和精神风貌；形成具有一定理论创新价值、实践指导价值和学术资料价值的应用调研专著。纵观全书，在内容上有以下几个特点：

首先，贯穿了保障服务经济社会发展的大局意识。检察机关是上层建筑，检察工作只有适应先进生产力和社会文明进步的发展需要，才具有合理性。实践中，要坚持把检察工作融入经济社会发展大局，防止脱离大局需要追求部门发展，防止脱离人民利益追求部门利益，防止违背司法规律追求部门业绩；要坚持执法讲策略、讲方法，把一切执法活动放在大局中研判，用心处理执法办案与服务发展、惩治腐败与维护发展、执行法律与执行政策等重大关系，实现法律效果与政治效果和社会效果的有机统一。本书收入的湖南省检察机关服务大局的综合分析、检察机关促进社会管理创新和促进非公经济发展等决策参考性调研报告；“两型”社会建设改革试验区所辖长沙市天心区检察院，在保障改革试验中探索“四四三”司法服务模式；宁乡县检察院把查办案件与查找“漏洞”结合起来，把向发案单位提出检察建议与向党委政府提出决策建言结合起来，形成“双查双建”推进社会管理创新的司法服务机制和安乡县检察院坚持惩防一体保障“民生工程”建设等示范性调研报告等，深刻说明了检察工作发展的全部价值在于促进经济社会科学发展，而检察工作自身科学发展只有在依法保障服务经济社会科学发展中才能实现。

第二，体现了司法为民的检察工作宗旨。我国的一切权力属于人民，检察权来源于人民，只能为人民服务，为人民谋利益。要抓住关系民生的突出问题加大法律监督力

度，切实尊重和保障人权，维护弱势群体的合法权益，真正感受到社会主义制度优越性和检察机关的公正性。本书收入的望城县院创设“三项机制”，实现“五个下移”，满足农民群众生产生活中涉法诉求；常德市鼎城区检察院创新执法司法公开“三位一体”机制，促进社会矛盾纠纷源头化解；湘潭市雨湖区院创设密切联系群众的“社区大讲堂”，建立司法民意沟通机制；株洲市检察机关建立对执法办案中可能引发的新矛盾纠纷“早发现、早稳控、早化解”的风险预警机制等典型示范性调研报告；茶陵县检察院对涉农项目资金职务犯罪的特点、原因和危害的分析及对策建议；安化县院探索适用“补种树木、恢复生态”的暂缓起诉工作探索等两个决策参考性调研报告；反映湖南省检察机关适用刑事和解处理的轻微刑事案件机制改革的探索过程、法理依据、社会反响和多元价值的决策参考性调研报告；等等。这些关乎民生的实践表明，检察工作科学发展必须改变单纯的以国家为本位的司法方式，实现由“治民”到“为民”的转变。通过改进检察工作方式，让人民群众从办理的每一起案件、接访的每一个诉求、化解的每一个矛盾中，真正感受到社会主义司法制度的优越性。只有把群众观念作为始终不变的坚守，把人民摆在心中最高位置，才能始终保持人民检察政治本色，确保人民赋予的检察权始终为人民服务。这是检察工作科学发展的本质和核心。

第三，彰显了司法改革的价值目标。一切落后都源于僵化不变，所有进步都始于改革创新。检察机关要实现维护社会公平正义的价值目标，就要解放思想、锐意进取，永不僵化，不为定势所困、不为困难所惧，深化检察改革，

创新制度机制，使检察工作始终体现时代性、把握规律性、富于创造性，就要满足人民群众的司法期待，创新强化法律监督和自身监督的工作机制，维护人民群众合法权益和社会的公平公正。本书收入的在参与司法改革调研中，对检察机关落实宽严相济刑事政策的综合分析和对策研究；反映自侦案件上提一级改革实施一年后出现的新情况、新问题等决策参考性调研报告；郴州市检察机关贯彻“非法证据排除规则”，创新司法办案证据证明机制；涟源市检察院改进诉讼监督方式，“创新五项协作”机制；浏阳市检察院在诉讼法律监督中，有效发挥渎职行为调查的纠错价值和预防功能；醴陵市检察院“多策并举”，创新监外执行监督机制；湘潭市雨湖区院建立集立案、办案、审批、查询、监督于一体的执法办案管理监督系统等，从不同侧面表明，只有坚持改革，才能不断改进，只有不断改进，才能不断加强，只有不断加强，才能持续不断地激发活力、增添动力，开创检察工作科学发展的新境界。同时也昭示了维护公平正义，是检察机关的根本任务。完成这一根本任务必须优化检察职能。而优化检察职能，不仅要强化法律监督，而且要强化自身监督，实现检察权依法规范行使。做到打击刑事犯罪宽严适度，查办职务犯罪坚决慎重，强化诉讼监督理性规范，从而使犯罪得到惩罚，权益得到维护，公平得以实现，正义得到伸张。

第四，蕴涵了求真务实的思想方法。求真务实就是真抓实干，围绕科学发展主题提高检察工作的科学化水平，实现检察业务、队伍和保障建设的全面协调、可持续发展。实践中，湖南省人民检察院加强和改进领导指导方式，坚

持不提非理性目标，不提非理性措施，克服单位和部门的功利性执法，强调将法定义务的忠实履行作为推动检察工作的主要动力源；变指标评价为机制引导，建立科学管理机制，提高工作效能。本书收入了在检察机关科学发展观主题教育活动中，省院研究室上报最高人民检察院研究室的“关于检察工作科学发展的难题与破解”，全省检察机关科学发展观主题教育活动解析等决策参考性调研报告。醴陵市检察院创新“三抓三促”司法导向机制，推进基层检察院建设全面协调发展；沅陵县检察院实施“两个全员”管理机制，通过“自我造血”加强专业素能建设；株洲市检察院创新学习型司法管理机制，夯实科学发展素质基础等示范性调研报告。收入了反映当下检察基层基础工作面临的挑战与应对措施，检察人员法律素质和执法能力的基本状况的样本分析等决策参考性调研报告。旨在说明，作为涉及检察理念培育、检察职权配置、检察管理优化、检察专业素质的系统工程，检察能力的提高必须坚持统筹兼顾的根本方法。从省级检察院的角度看，准确把握领导指导工作的基本定位，不断增强省院的执行力和推进力，就要着力解决检察工作中不符合、不适应、不协调的突出问题，特别是对基础性、根本性和源头性问题，要经常抓，反复抓，发挥在法治文明进步中的示范作用，引领检察机关和检察干警共同推进检察工作科学发展。

司法改革的成效要落实在公正执法上。本书收入的案例评析，既是化解社会矛盾的司法诠释，又是公正执法的价值导向。案例评析在体例上突破了一般的在对基本案情、案件事实、办案过程、案件结果介绍后，进行一次性集

中点评的传统模式，吸收了新闻媒体对重大新闻事件进行夹叙夹议的“述评”式表达方式。不仅从实体法、程序法的层面对案件进行评析，而且从社会主义司法理念的层面进行评析，使案件叙述与案件评析交错进行，法律要求与法律说理融为一体。

作者吴建雄同志是一位有着良好理论素养和职业追求的全国检察业务专家，20多年来，坚持“以解决司法实际问题”为基点，以“正在实践着的司法现象”为视角，以“司法制度与经济社会发展相统一、相适应为宗旨”的研究方向，长期致力于司法制度和检察理论研究，先后有500余篇论文调研报告在湖南省委和高检院等内刊及公开刊物上发表，其中有近百余件经中央、高检、省委等领导批示进入领导机关决策。近几年先后在《求是》、《人民日报》、《法学评论》、《法学家》、《法学杂志》、《法制日报》、《人民检察》等中央期刊发表论文50余篇；出版专著8部，公开发表作品300多万字。连续五年获最高人民检察院检察理论研究二等奖、湖南省第9届哲学社会科学党委政府奖。本书就是其“立足实践、研究实践、服务实践”的又一成果。

值此该书出版之际，特表示祝贺。是为序。

2012年12月于北京

（本文作者系最高人民检察院检察委员会委员、法律政策研究室主任）

目 录

第一编 科学发展 决策调研

检察工作科学发展的难题与破解 (3)

抓住发展这个第一要义,克服思想障碍,更新执法观念;抓住以人为本这个核心,夯实检察宗旨,改进执法作风;抓住全面协调可持续这个基本要求,深化检察改革,完善工作机制;抓住统筹兼顾这个根本方法,加强科学指导,提高执法能力。

检察机关服务经济社会发展的综合分析 (12)

把检察工作融入“四化两型”和“法治湖南”建设工作格局,把执法办案作为服务大局的基本途径,把社会矛盾化解作为服务大局的价值取向,把群众工作作为检察机关工作的重要基础。

参与和促进社会管理创新的实践探索 (21)

在统一思想的基础上,找准参与和促进社会管理创新的切入点:以执法办案为中心,以解决社会管理中突出问题为重点,创新和完善社会矛盾源头化解机制;建立社会协同对接平台;创新和完善检察机关内部管理。

维护和促进非公经济发展 (32)

新形势下非公有制经济已成为经济发展的重要力量。维护和促进非公有制经济健康发展,必须进一步端正执法服务观念,明确法定职责,改进执法方式,加强检察机关与工商联等部门的联系协作,增强服务非公有制经济的能力和实效。

惩治职务犯罪特点分析和走势预测 (39)

实践证明,对人民群众切身利益影响大、对经济发展破坏大、对党和政府形象损害大的职务犯罪案件社会关注度更高,容忍度更低。检察机关满足社会对惩治职务犯罪的司法诉求,就要集中有限的办案力量,查办人民群众反映强烈的案件。

检察机关基层基础工作调研报告 (48)

在基层基础建设取得明显成效的同时必须看到,检察机关还存在整体素质有待提高,机构设置有待完善,执法办案力量短缺,部分基层院人才流失,经费保障机制仍需完善等实际问题,特别是新刑事诉讼法的贯彻实施,对检察人员执法理念、执法方式和行为规范等提出了新的挑战。

强化诉讼法律监督的研究报告 (57)

对刑事诉讼活动、民事审判和行政诉讼活动、刑罚执行和监管活动实施法律监督,是宪法和法律赋予检察机关的一项重要职责。2008年以来,全省检察机关在省委和最高人民检察院的领导下,在省人大及其常委会的监督和支持下,在其他政法机关的配合下,认真履行法律监督职责,着力解决人民群众反映强烈的执法不严、司法不公问题,有力地维护了司法公正和法制统一。

检察人员法律素能样本分析 (64)

分析表明:检察人员总体上具备了基本的法律素质和执法能力,但执法能力不足的问题还十分突出,法律理论素养不高,基本技能不强,知识更新滞后的问题客观存在。解决这些问题,务必遵循司法工作规律,合理配备办案力量;建立科学培训机制、办案能手培养机制、案例指导引导机制和多元考核评价模式。

第二编 司法改革 专题调研

落实宽严相济刑事政策的实证分析 (81)

司法实践中存在的“逮捕范围应用过大,轻罪不起诉范围适用过小,

简易程序在实践中受到限制、抗诉案件抗轻不抗重”等宽严失衡现象表明,我们的执法观念、执法环境、执法能力与法治文明进步的形势还不相适应。

刑事和解:和谐司法的改革探索 (92)

湖南省检察机关适用刑事和解处理轻微刑事案件,实现了化解社会矛盾,保护被害人利益,教育感化犯罪嫌疑人,节约诉讼资源的多元价值;大范围、长时间、全面深入的实践探索为刑事司法改革提供了重要借鉴。

职务犯罪批捕改革实施情况调查分析 (102)

职务犯罪自侦案件上提一级改革加强了自侦办案的监督制约,促进了查办职务犯罪工作的健康发展,保障了犯罪嫌疑人的合法权利。但也存在办案时限紧张,侦捕联动不够畅通,工作程序不够规范,相关机制不够健全等亟需解决的困难和问题。

全面落实非法证据排除规定 (108)

郴州市检察机关贯彻“两个证据规定”的司法改革,实现了侦查价值理念从“查明事实”向“查明证据”转变,侦查证据收集模式从“由供到证”向“证供结合”转变,侦查证据查明机制从“说明证据”向“证明证据”转变;促使审查环节健全证据认定工作的系列机制、出庭环节的举证质证、庭前预警和证据证明后续质证机制的建立和完善。

认真履行司法人员渎职行为调查职责 (116)

浏阳市检察院把责任与理性贯穿于监督工作始终,积极探索和严格执行司法人员渎职行为调查的程序规范,有效发挥渎职行为调查的纠错价值和预防功能,充分体现渎职行为调查的能动属性和社会效果。

社区矫正法律监督的实践探索 (122)

醴陵市检察院从强化诉讼法律监督,推进社会管理创新的要求出发,启动强化社区矫正法律监督专项行动,推进社区矫正工作纳入全市社会治安综合治理考核范围和各职能部门内部精细化管理范畴,促进了该市“党委政府领导、部门各负其责、社会共同参与”的社区矫正工作机制的建立。

司法案件管理改革运行情况调查 (129)

改革传统案件分散管理模式是保障检察权依法正确行使的必然选择。湘潭市雨湖区院建立集立案、办案、审批、查询、监督于一体的执法办案管理监督系统,实现执法管理监督的全程化、精细化、实时化、公开化,提高检察执法公信力。

简易程序公诉案件出庭的价值实现 (137)

湘潭市检察院作为全省开展简易程序公诉案件出庭试点单位,围绕对接新刑法关于简易程序公诉案件出庭的规定,建立健全五项机制,切实做到五个坚持,确保公诉简易程序依法正确适用,实现了公诉案件简易程序的效率与公正。

第三编 机制创新 典型调研

在“两型社会”建设中创新执法模式 (149)

长沙市天心区检察院从“两型社会”建设的实际出发,创建以“四项机制”为基础,“四大功能”为关键,“三个对接”为保障的“四四三”执法服务模式,经过三年多的实践已经取得明显成效。

“双查双建”推进社会管理创新 (159)

宁乡县检察院充分发挥反腐执法的治本功能,在查办涉及民生民本、群众反映强烈的职务犯罪案件时,坚持把查办案件与查找“漏洞”结合起来,把向发案单位提出检察建议与向党委政府提出决策建言结合起来,形成“双查双建”推进社会管理创新的司法服务机制。

民生工程建设的法治保障 (167)

安乡县检察院以涉及全县经济发展的“民生工程”——土地开发整理建设为重点,围绕土地整理工程建设的关键性问题制定预防对策,创新工作机制,落实预防措施,提高了调查研究、了解社情民意的能力;发现犯罪隐患、防范社会风险的能力;释法说理、化解矛盾的能力;结合办案、提出预防对策的能力。

“五个下移”满足农民涉法诉求 (173)

望城县在新型工业化进程中,城乡经济的关联度显著增强,农村建设与农业发展而引发的涉农社会矛盾日益凸显。县检察院创设“三项机制”,实现“五个下移”,扎实推进检察工作进乡村,满足了农民群众生产生活中涉法诉求,促进了对农村基层组织管理活动的法律监督。

民主执法促进社会矛盾源头化解 (181)

推进检察职能公开,培升化解社会矛盾的主动性;坚持执法程序透明,强调化解社会矛盾的全程性;坚持执法结果延伸,保障化解社会矛盾的实效性。常德市鼎城区检察院完善执法公开机制,促进了社会矛盾纠纷源头化解,巩固了检察机关维护社会和谐稳定的第一道防线。

司法民意沟通的机制创新 (187)

湘潭市雨湖区院“社区大讲堂”活动,体现了检察职能与民生诉求有机契合,成为连接信息收集、诉求调处、业务培训的有效载体。到社区一线开展法制宣传,增强检察释法的感染力和渗透力;到社区一线发现解决问题,促进社会矛盾化解前移;到社区一线锤炼作风,提高检察干警的责任意识和履职本领。

建立风险评估司法预警机制 (194)

株洲市检察机关坚持对案件查处中可能引发的办案安全问题、当事人过激行为或暴力事件、群体性事件、涉检涉法上访、不良舆情动态、影响发案单位正常生产经营秩序等执法办案风险进行评估,建立对执法办案中可能引发的新矛盾纠纷“早发现、早稳控、早化解”的工作机制。

理性开展诉讼法律监督 (202)

公正司法不可能仅靠检察机关诉讼监督来实现,更需要包括侦查、审判、执行等机关严格规范执法来保障。涟源市检察院把强化诉讼监督的着力点放在启动执法、司法机关自身纠错机制、促进内部监督的不断加强与完善上,从而进一步深化了诉讼监督的多元价值。

“三抓三促”激活基层建设潜能 (210)

以改进司法方式为抓手,促进社会矛盾的多元化解;以强化犯罪预防