

■ 一线检察官的倾力力作 ■ 司法实务的经验总结 ■ 实战技能的精品教程 ■



检察业务技能丛书
JIANCHA YEWU JINENG CONGSHU

11

控告举报工作 重点与方法

ONGGAO JUBAO GONGZUO
ZHONGDIAN YU FANGFA

王高生 / 主编

中国检察出版社

013051808



检察业务技能丛书
JIANCHA YEWU JINENG CONGSHU

D926.3
34

控告举报工作 重点与方法

KONGGAO JUBAO GONGZUO

ZHONGDIAN YU FANGFA

图书馆

王高生 / 主编



北航

C1658992

中国检察出版社

D926.3
34

图书在版编目 (CIP) 数据

控告举报工作重点与方法/王高生主编. —北京: 中国检察出版社,
2013. 7

ISBN 978 - 7 - 5102 - 0921 - 5

I. ①控… II. ①王… III. ①举报 - 工作 - 中国 IV. ①D926. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 117203 号

控告举报工作重点与方法

王高生 主编

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. zgjcbbs. com)

电 话: (010)68630385(编辑) 68650015(发行) 68636518(门市)

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: 24. 25 印张

字 数: 445 千字

版 次: 2013 年 7 月第一版 2013 年 7 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 0921 - 5

定 价: 55.00 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

目 录 Catalogue

第一编 控告举报工作基础

第一章 控告举报工作的性质、任务和原则	3
第一节 控告举报工作的性质与作用	3
第二节 控告举报工作的任务	6
第三节 控告举报工作的基本原则	10
第四节 控告举报工作的特点和法律责任	13
第五节 正确认识、准确定位“控告举报工作”	16
第二章 控告举报工作机构的职权与义务	18
第一节 控告举报工作机构设置	19
第二节 基本职责	22
第三节 基本职权	29
第四节 义务及工作特点和要求	31
第三章 涉检信访工作的领导体制与工作格局	33
第一节 涉检信访工作的领导体制	33
第二节 各业务部门在涉检信访工作中的分工	36
第三节 涉检信访工作的运行机制	37
第四节 检察长在涉检信访工作中应起的作用	38
第四章 控告举报工作人员的综合素能	44
第一节 岗位责任与特点	45
第二节 素质能力与要求	51
第五章 控告举报人的权利保障	56
第一节 权利保障的重要意义	56
第二节 权利义务的主要内容	59



第三节 权利保障的基本要求	63
第六章 控申举报接待室的综合功能与设施	67
第一节 控申举报接待室功能的再认识	67
第二节 控申举报接待室的功能划分与要求	71
第三节 发挥控申举报接待室的法律文化宣传功能	72
第四节 提升控申举报接待室窗口形象的几点意见	75
第七章 控告举报事项的分类及处理	78
第一节 控告举报事项的类型及处理原则	78
第二节 处理控告举报事项的程序	84
第三节 处理控告举报事项的基本要求	90
第二编 办理涉检信访事项的程序与规范	
第八章 办理群众控告举报来电事项	97
第一节 群众来电的几种形式	97
第二节 接听群众电话及基本要求	98
第三节 处理人民群众来电控告举报程序	100
第四节 处理群众来电情况的回复形式	102
第九章 办理人民群众来信	103
第一节 受理来信	103
第二节 来信事项的审查办理	105
第三节 来信事项的交办和转办	108
第四节 特殊信件的处理	111
第五节 办理来信事项的答复以及须注意的问题	112
第十章 接待来访	116
第一节 接待来访工作的重要性和工作理念	116
第二节 接待群众来访的语言技巧和行为规范	118
第三节 上访类型及接待技巧	120
第四节 接待来访的方法	121
第五节 一些特殊来访的接待方法	126

第十一章	接待处理集体来访	128
第一节	正确认识集体访	128
第二节	集体访的主要特点及其产生的原因	129
第三节	应对策略和措施	131
第四节	处理集体访的经验借鉴和教训	135
第十二章	检察长接待群众来访、阅批群众来信制度的 实践与完善	138
第一节	检察长接待群众来访制度的实践基础	138
第二节	检察长接访群众制度的重要意义	142
第三节	检察长接访群众制度的完善与发展	145
第十三章	涉检信访案件的督查督办	149
第一节	督查督办工作的问题和法规依据	149
第二节	督查督办工作的职能和原则	151
第三节	督查督办工作的创新完善和充分发挥	154
第十四章	涉检信访案件的评查	159
第一节	涉检信访案件评查机制的意义和性质	159
第二节	涉检信访案件评查机制的组织领导和基本原则	161
第三节	涉检信访案件评查的范围、重点和基本内容与 要求	163
第四节	涉检信访案件评查工作的问题及原因分析和进 一步完善的设想	169
第十五章	控告举报信息工作	172
第一节	控告举报信息的特点	172
第二节	控告举报信息的重要作用	173
第三节	控告举报信息的收集与筛选	174
第四节	整理分析各类控告举报信息的方法及要求	176
第五节	重大紧急信访信息的报告与处理	178
第六节	提高控告举报信息质量和时效的几点意见	180



第三编 办理举报事项的程序与要领

第十六章	举报线索的受理	185
第一节	举报线索的来源、渠道与特点	185
第二节	举报线索的受理方式与方法	192
第三节	举报线索分流的程序与要求	201
第四节	举报线索受理分流的特殊要求及应注意的几个问题	205
第十七章	举报线索的审查与管理	209
第一节	举报线索审查与管理的原则	209
第二节	举报线索管理的权限要求	214
第三节	举报线索的交办、转办与办理程序	218
第四节	举报线索信息数据分析要点	223
第十八章	举报线索的初核	229
第一节	举报线索初核的概念、特点、范围和作用	229
第二节	举报线索初核的任务	234
第三节	举报线索初核的原则	239
第四节	举报线索初核的方法与技巧	242
第十九章	办理举报事项的答复与反馈	252
第一节	答复反馈的概念、特征及意义	252
第二节	举报答复的方式方法	256
第二十章	举报保护与奖励	261
第一节	保护与奖励的目的与意义	261
第二节	举报保护的措施与方法	265
第三节	奖励的确定与方式	272
第四节	保护奖励举报人应注意的几个问题	276

第四编 控告举报工作的探索与发展

第二十一章 当前涉检信访的成因与对策	281
第一节 当前涉检信访的特点	281
第二节 涉检信访问题突出的诱因	282
第三节 处理涉检信访事项中存在的问题	284
第四节 防止和减少涉检信访问题的对策	286
第二十二章 涉检矛盾纠纷排查化解机制与完善	290
第一节 涉检矛盾纠纷排查化解机制的重要作用及当前 存在的问题	290
第二节 涉检矛盾纠纷排查化解机制的主要内容和基本 原则	292
第三节 涉检矛盾纠纷排查化解工作的重要环节	295
第二十三章 涉检信访举报事项风险评估预警机制与完善	303
第一节 执法办案风险评估预警工作开展背景及规范化	304
第二节 执法办案风险评估预警工作的主要原则和基本 精神	306
第三节 执法办案风险评估预警工作的主要制度	309
第二十四章 涉检信访举报听证制度的实践和完善	311
第一节 涉检信访听证制度的实践探索	311
第二节 涉检信访听证制度的法律和实践价值	312
第三节 涉检信访听证制度听证前的准备工作以及现阶段 存在的问题	314
第二十五章 涉检信访终结机制及完善	316
第一节 涉检信访终结工作机制的含义及其制度的基本 属性	316
第二节 健全完善涉检信访终结机制的必要性和应遵循 的基本原则	318



第三节	涉检信访案件终结机制的适用范围、条件和程序	321
第四节	涉检信访终结工作的法律效力及应注意的问题	325
第二十六章	涉检信访工作责任追究制度与完善	328
第一节	当前涉检信访工作责任制度建设情况	329
第二节	涉检信访工作责任追究制度存在的问题、完善 的方法及应坚持的原则	334
第二十七章	控告举报工作目标考核制度与完善	339
第一节	当前控告举报工作目标考核机制建设情况	340
第二节	目前控告举报工作目标考核机制存在的问题	342
第三节	设置控告举报工作目标考核标准应坚持的原则	344
第四节	控告举报工作目标考核制度的完善	346
第二十八章	修改后的《刑事诉讼规则》有关控告检察工作 修改内容的理解和适用	349
第一节	有关控告检察工作的修改内容及其理解	349
第二节	在实践中如何做好新工作	357
第三节	按照中办国办文件要求加强控告队伍建设	361
第二十九章	民事控告检察工作实务	364
第一节	民事控告检察业务概述	364
第二节	新《民事诉讼法》对民事控告检察业务的影响	365
第三节	民事监督案件的受理审查	368
第四节	控告检察部门受理民事行政案件工作流程	374
后 记		377

第一编

控告举报工作基础

第一章 控告举报工作的性质、任务和原则

第一节 控告举报工作的性质与作用

一、控告举报工作的性质

控告举报工作是检察机关联系人民群众的桥梁和纽带，是获取案件线索的主渠道，是直接依靠人民群众实施法律监督的一项业务工作。

（一）控告举报工作是人民检察院实施法律监督的一项业务工作

人民检察院是国家的法律监督机关，其基本任务是通过履行法律监督职能，保证国家法律统一正确实施。为了履行法律监督职能，检察机关根据工作的需要，逐步设立了侦查监督、公诉、贪污贿赂检察、渎职侵权检察、监所检察、民事行政检察、控告检察、刑事申诉检察等业务部门。这些内设业务部门是检察机关的主体，根据自己的业务范围开展法律监督活动。控告检察部门通过受理人民群众的控告、举报和申诉，办理重要涉检信访案件，报送处理重大、紧急信访信息，终结久诉不息的涉检信访问题，履行法律监督职责。与此同时，控告检察部门将受理的控告、举报和申诉案件，按照管辖划分分别转到相应的检察院或本院的有关内设机



构，督促其办理，并听取办理结果并答复信访人。对办理涉检信访案件中发现的错案、瑕疵案，督促有关部门依法纠正，在检察机关的内部监督制约上发挥着重要作用。所以，控告举报工作是人民检察院实施法律监督的一项业务工作。

（二）控告举报工作是检察机关接受民主监督、社会监督的重要渠道

人民群众的民主监督是社会主义国家本质的体现，是国家整个监督制度的基础。根据《宪法》的规定，我国公民享有批评、建议、申诉、控告和检举的权利。批评建议权是公民参与社会治理和国家管理的权利，而申诉、控告和检举权既是一种诉权又是一种监督权。信访是公民表达诉权、行使参政议政权和民主监督权的重要方式。控告检察部门是检察机关的“窗口”，受理人民群众以信访方式，举报、控告国家工作人员贪污贿赂、渎职侵权，检察人员违法违纪以及对检察工作提出的意见和建议。这一部门是检察机关密切联系群众，倾听群众呼声，接受人民群众民主监督的重要渠道。更重要的是控告检察部门通过涉检信访信息的收集、整理和综合，能及时了解检察机关的执法情况，将人民群众的民主监督转变为自身监督，促进各部门不断加强和改进工作，不断提高法律监督水平。

（三）控告举报工作的性质是由检察机关的性质决定的，它不同于其他党政机关的信访工作

处理群众来信，接待群众来访，是信访部门的共同工作。信访工作就是通过处理大量的来信来访，直接了解群众的疾苦，为群众解决一些迫切的实际问题。同时倾听群众的意见，接受群众的监督，改进自己的工作。但是，由于我国各个机关的职能和任务不同，各自受理的来信来访也有不同的特点。就控告举报工作来说，受理群众来信来访，解决涉检信访问题只是这项工作的一部分，不是它的全部工作内容。它受理属于违法犯罪、需要追究刑事责任的控告、举报和申诉，按法律程序办理涉检信访案件，履行法律监督职责，惩罚犯罪、维护人民群众的合法权益。所以，控告举报工作是信访工作和检察工作的有机结合，其信访形式是为法律监督的内容服务的，是人民检察院依靠人民群众实施法律监督的一项业务工作，与党政部门的信访工作有着本质的差别。

二、控告举报工作的作用

控告举报工作是人民检察院直接依靠群众实施法律监督的一项业务工作，是专门工作与群众工作的有机结合。做好控告举报工作有利于强化监督制约、

维护公平正义；有利于保障人民群众的合法权益；有利于促进反腐倡廉建设；有利于化解社会矛盾、维护社会和谐稳定。

（一）有利于强化监督制约、维护公平正义

对于涉检信访而言，人民群众通过信访途径控告、举报和申诉的过程，也是检察机关对公安、司法机关执法、守法活动的监督过程。首先，控告检察部门将属于检察机关管辖的控告、举报和申诉案件及时转请有关部门处理，法律监督职能为处理这些案件提供了保证。一些有案不立、有罪不究、以罚代刑、有罪判无罪、量刑畸轻畸重等问题被纠正。其次，控告检察部门将涉检信访案件中反映的检察人员违法违纪和检察机关执法中存在的问题，及时督促有关部门依法处理、纠正，强化了检察机关自身监督和内部监督制约机制。最后，控告检察部门与其他信访机构的一个显著区别是，它不但被动地受理各种形式的控告、举报和申诉，在解决涉检信访矛盾纠纷的同时，还承担着发现和纠正违法行为的法定职责。对发现有关单位存在影响社会稳定的问题，积极提出检察建议，协助建章建制，堵塞漏洞，实现对权力的监督和制约。由此可见，控告举报工作在强化监督制约、维护公平正义方面发挥着重要作用。

（二）有利于保障人民群众合法权益

信访作为一种正常司法救济程序的补充程序，是“司法程序所不能实现的正义仍然可以在信访制度中得以继续”。控告检察部门是检察机关的“信访部门”，实践中，为保障人民群众合法权益做了大量的工作。首先，为人民群众表达诉求提供了方便渠道。从最高人民检察院到地方各级人民检察院都设立了控告检察部门，人民群众可以通过各种信访形式直接向检察机关控告、举报和申诉，不受空间、距离的限制。为了解决群众的“告状难”，还变上访为下访、巡访和联合接访。其次，带着感情认真办理群众每一封来信、依法文明接待群众每一次来访，对受理的控告、举报和申诉案件，判明性质后及时转送有管辖权的机关或部门办理，做到件件有着落、事事有回音。最后，高度重视解决涉检信访突出问题，采取各种措施保障人民群众的合法权益。综合运用法律、政策、经济等手段以及帮扶、教育疏导等方法，解决群众合理诉求和实际困难，妥善化解涉检矛盾纠纷，实现“案结事了、息诉罢访、群众满意”。

（三）有利于推进反腐倡廉建设

打击各类刑事犯罪，推进反腐倡廉建设，维护社会公平正义是检察机关的重要任务。各级检察机关的控告检察部门是反腐倡廉的重要信息源。近年来，控告检察部门不断畅通信访渠道，拓宽案件来源。不仅通过来信来访、



“12309”举报电话和举报网站等方式受理人民群众举报国家工作人员涉嫌职务犯罪的案件线索，还有计划地走进机关、企业、农村和社区，通过开展联合接访、举报宣传和法律咨询，及时发现危害民生民利、重大责任事故和群体性事件涉及的渎职侵权犯罪线索，及时发现涉农惠民领域、农村基层政权组织的贪污贿赂犯罪线索，及时发现破坏选举、黑恶势力犯罪及充当黑恶势力“保护伞”的犯罪线索。并对这些线索按规定审查、初核、清理、移送。自侦部门的大量案件线索来源于控告检察部门的举报线索。

（四）有利于化解社会矛盾、维护社会和谐稳定

中央提出的“公正廉洁执法、社会矛盾化解和社会管理创新”三项重点工作是政法机关服务社会主义和谐社会建设的基本路径。检察机关自觉服务于党和国家工作大局，利用控告举报工作的独特优势，及时发现解决各类涉检矛盾纠纷，并通过开展集中处理涉检信访专项活动，解决了一大批群众反映强烈的问题。实践中，控告检察部门既严格依法办事又注重协调解决信访群众的实际困难，积极探索建立刑事和解、民生热线、检调对接、巡回接访、信访督查等工作制度，拓展延伸服务职能，不仅解决群众的法律诉求，还解决群众“法度之外、情理之中”的生活困难问题；不仅“案结”还“息诉事了”；不仅化解涉检矛盾纠纷，还加强源头治理，有前瞻性地防患于未然，把矛盾纠纷化解在萌芽状态，维护社会和谐稳定。

第二节 控告举报工作的任务

控告举报工作的任务是根据《刑事诉讼法》、《人民检察院刑事诉讼规则（试行）》（以下简称《刑事诉讼规则》）、《人民检察院组织法》和人民检察院内部分工确定的。《人民检察院信访工作规定》和《人民检察院举报工作规定》对控告举报工作的任务作出了具体规定。

一、统一受理来信、接待来访，审查分流控告、举报和申诉案件

1. 统一受理来信来访。统一受理来信来访，就是人民群众以来信、来访等方式到检察机关的控告、举报和申诉及犯罪嫌疑人的自首，统一归控告检察部门接受和处理。本院检察长或其他部门及其工作人员收到的控告、举报和申诉材料，应当及时批交或移送控告检察部门处理。

2. 畅通信访渠道。控告检察部门在原有的书信、走访的基础上，开通了“12309”举报电话，增加了举报网站和电子信箱等新的信访渠道，为方便群

众反映诉求、查询办理情况提供了上下统一、便捷高效的服务平台。

3. 审查分流控告、举报和申诉案件。控告检察部门对所受理的控告、举报、申诉和犯罪嫌疑人的自首,应根据具体情况和管辖规定,按“属地管理、分级负责,谁主管、谁负责”原则,在7日内移送有关部门办理。对属于检察机关管辖的,按照相关规定移送本院有关部门或其他人民检察院处理。对不属于检察机关管辖的,依照法律政策规定的各部门管辖范围和职责权限,分别移送有关机关处理。对于情况紧急,可能引起自杀、爆炸等严重后果的信访事件,必须先采取紧急措施及时处理,把可能激化的矛盾解决在来信来访初始阶段,然后移送主管机关。

二、承办、交办和督办分管的控告、举报和申诉案件

(一) 审查办理和调查核实控告、举报和申诉案件

2013年1月1日施行的《刑事诉讼法》、《民事诉讼法》和《刑事诉讼规则》又赋予控告检察部门新的职责:(1) 审查办理权。一是对公安机关、人民法院、人民检察院及其工作人员违法限制辩护人、诉讼代理人行使诉讼权利等16种妨碍诉讼行为的控告和申诉依法审查办理;二是对本院办理案件中的违法行为的控告及时审查办理;三是对作出不立案决定的举报线索进行审查,认为不立案决定错误的,应当提出意见报检察长决定。(2) 调查核实权。一是对控告、举报、申诉和犯罪嫌疑人投案自首中案件事实或线索不明的,应当进行必要的调查核实,收集相关材料,查明情况后及时移送有管辖权的机关或部门办理;二是对于民事申诉案件是否符合受理条件情况不明的,可以进行必要的调查核实,查明情况后移送有管辖权的机关或者部门。(3) 通知纠正权。一是对妨碍诉讼行为的控告和申诉,应当在受理10日以内进行审查,情况属实的,经检察长决定,通知有关机关或者本院有关部门或下级人民检察院予以纠正,并将处理情况书面答复提出申诉或者控告的辩护人、诉讼代理人。二是对本院办理案件中存在的违法情形属实的,应当报请检察长决定予以纠正。认为有关司法机关或者下级检察院对控告、申诉的处理不正确的,应当报请检察长批准后,通知有关司法机关或者下级检察院予以纠正。三是对《刑事诉讼法》第55条和第115条规定的情形,控告检察部门在审查办理和调查核实后,有权通知有关部门纠正。

(二) 交办和督办控告、举报和申诉案件

根据《刑事诉讼规则》第157条的规定,控告检察部门可以向下级检察院交办控告、举报和申诉案件,对移送本院有关部门和向下级人民检察院交办



的案件，应当依照有关规定进行督办。所以，交办和督办重要涉检信访案件是控告检察部门的重要职责。人民群众的诉求，由于各种原因未得到解决，往往直接向上级检察院和检察长反映，本着对人民群众负责，通过办案化解涉检矛盾纠纷，通过办案维护人民群众合法权益的执法理念，上级检察院的控告检察部门根据诉求的内容和下级检察院对案件的管辖权限等情况，将下列重要涉检信访案件交由下级检察院有关部门办理：（1）群众反映强烈、社会影响较大的；（2）举报内容详实、案情重大，多次举报未查处的；（3）不服人民检察院处理决定，多次申诉未得到依法处理的；（4）检察长批办的。

下级检察院控告检察部门对上级检察院控告检察部门交办的案件进行转办和督办。办案部门应当在规定期限内办理案件，并向控告检察部门书面回复办理结果。回复办理结果应当包括：（1）控告、举报和申诉事项；（2）办理过程；（3）认定的事实和证据；（4）处理情况和法律依据；（5）执法办案风险评估情况等。案件办理情况按规定要及时报告上级检察院控告检察部门。

上级检察院控告检察部门对下级检察院提交的办结报告进行审查，并对交办的案件定期进行清理。对未办结的涉检信访案件采取通报、派出工作组、听取承办检察机关汇报等方式进行督办。涉检信访案件的办理情况要及时书面答复或者告知信访人。

三、做好举报工作，推动反腐倡廉建设

举报工作是检察机关依靠人民群众同贪污贿赂、渎职侵权等职务犯罪作斗争的一项业务工作，是法律监督工作与群众路线相结合的有效形式，是控告检察部门（举报中心）的重要职责。自检察机关成立举报中心以来，举报工作在实践中不断完善，建立起以宣传、管理、初核、保护和奖励为主要内容的举报工作制度。这些制度的建立和完善，推动了反腐倡廉建设，推动了社会主义法制建设进程。

1. 统一管理举报线索。一是不断畅通举报渠道，开通全国统一的“12309”举报电话、网上举报受理系统，为群众举报提供便利条件；二是建立科学的举报线索评估机制，提高举报线索分流效率和质量，避免线索积压；三是做好要案线索的备案工作，充分发挥检察机关侦查一体化作用；四是坚持定期清理举报线索，防止有案不立、压案不查等现象。

2. 定期开展举报宣传。坚持每年做好全国统一的“举报宣传周”活动。一是加大宣传力度、营造舆论氛围，增强人民群众反腐败信心；二是广泛宣传举报常识，引导人民群众正确举报；三是采取灵活多样的宣传形式，在举报宣