

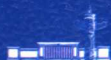
ZHONGGUO YUFANG ZHIWU FANZUI
LILUN YU SHIJIAN YANJIU BAOGAO

中国预防职务犯罪 理论与实践研究报告

最高人民法院
职务犯罪预防厅
编

04

5



中国民主法制出版社

中国预防职务犯罪理论与 与实践研究报告

最高人民检察院职务犯罪预防厅 编

中国民主法制出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国预防职务犯罪理论与实践研究报告/最高人民检察院
职务犯罪预防厅编. —北京: 中国民主法制出版社, 2005.1
ISBN 7-80078-962-4

I. 中... II. 最... III. 职务犯罪-预防犯罪-中国-文集
IV. D924.304-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 135200 号

书名/中国预防职务犯罪理论与实践研究报告
ZHONGGUOYUFANGZHIWUFANZUILILUN
YUSHIJIANYANJIUBAOGAO
作者/最高人民检察院职务犯罪预防厅 编

出版·发行/中国民主法制出版社
地址/北京市丰台区玉林里 7 号 (100054)
电话/63056983 63292534 (发行部)
传真/63056975 63056983
经销/新华书店
开本/16 开 850 毫米×1168 毫米
印张/24 字数/547 千字
版本/2005 年 5 月第 1 版 2005 年 5 月第 1 次印刷
印刷/涿州市先锋印刷厂

书号/ISBN 7-80078-962-4/D·851
定价/45.00 元
出版声明/版权所有, 侵权必究。

(如有缺页或倒装, 本社负责退换)

前 言

这是一本关于预防职务犯罪理论研究、探索的文章汇集，在全国检察机关第二次预防工作会议召开前编辑完成。

全书注意体系结构上的系统性和完整性，内容的时效性和应用性。涵盖预防职务犯罪基本理论、预防职务犯罪基本原则、预防职务犯罪外部工作机制、预防职务犯罪内部工作机制、预防方法、预防形式、预防职务犯罪工作成效评价等，反映了当时的预防职务犯罪理论研究视野和水平。撰文的作者既有犯罪学方面的专家学者，也有多年从事政法工作的领导和干警。

理论研究是要随着实践的发展而不断深化的。最高人民检察院副检察长王振川在全国检察机关第二次预防职务犯罪工作会议上强调：检察机关要深化预防理论研究，升华实践经验，推动、深化预防工作。要善于用理论研究的成果为预防工作实践提供支撑。通过理论与实践探索相结合，提高预防工作的科学性和敏锐性，增强工作的活力和动力。这为检察机关预防职务犯罪理论与实践指明了方向。我们热切希望广大关注预防职务犯罪的专家学者和政法实务工作者，遵照中央《建立健全教育、制度、监督并重的惩治和预防腐败体系实施纲要》的要求，一如既往地关注预防工作，加强有关理论研究，推动预防职务犯罪工作实践的不断深化。

本书由最高人民检察院职务犯罪预防厅组织编辑。在本书编辑出版之际，对给予大力支持的联合国开发计划署驻华代表处和提供论文的各位作者表示衷心的感谢。

编 者

二〇〇五年三月

目 录

前 言

预防职务犯罪基本理论、原则篇

第一章 预防职务犯罪基本理论研究

一、预防职务犯罪法律政策依据

- 关于检察机关法律监督职能与预防职务犯罪的
若干问题研究 高检院预防厅 敬大力 (3)
- 走向职权化——职务犯罪预防的发展
方向 重庆市检察院 杨芳辉 王 平 (11)
- 预防职务犯罪的价值与
途径 河南省检察院 曹忠良 马维民 田 凯 (16)
- 预防职务犯罪：检察机关法律监督的
一个重要内容 湖北省检察院 周理松 (19)
- 论检察机关检察权与预防权的关系及预防职务
犯罪工作七项改革 上海市检察院 谢北艰 刘云杰 (25)
- 略论检察机关预防职务犯罪工作的法律
监督属性 重庆市检察院 王 平 (31)
- 设置检察预防权初探 河北省元氏县检察院 耿瑞斌 (34)
- 预防权源论 福建省泉州市泉港区检察院 邱景辉 (37)

二、预防职务犯罪与刑事政策

- 论预防与惩治 高检院预防厅 陈正云 许道敏 (43)
- 刑事政策与职务犯罪预防 中国政法大学 王 牧 (51)
- 加大财产刑、资格刑的运用对预防职务犯罪
的意义 四川省成都市青白江区检察院 孙 明 张 燕 (56)
- 浅谈“打防结合、预防为主”综治方针与预防职务
犯罪实践的链接 江苏省大丰市检察院 许永进 赵维清 (59)

三、预防职务犯罪的宏观战略

- 论贪污贿赂犯罪的社会化
预防战略 广东省检察院 张学军 (65)
- 权力的合理配置：预防职务犯罪的

理论基石	高检院预防厅	陈正云	许道敏 (69)
我国腐败预防工作的			
战略选择	清华大学公共管理学院	程文浩	(76)
论职务犯罪的机制预防	江苏省检察院	唐元高	(93)
关于预防职务犯罪工作中凸现社会公众			
监督新理念之思考	上海市检察院	樊安良	(96)

第二章 预防职务犯罪基本原则 探讨

检察机关开展贪污受贿犯罪预防的			
理论与原则	河南省检察院	李学斌	(101)
正确认识和处理预防职务犯罪工作中的			
六个重要关系	高检院预防厅	柳晔春	(106)

预防职务犯罪工作机制篇

第三章 预防职务犯罪外部工作机制 探讨

一、党委领导机制

检察机关预防职务犯罪工作机制的理论			
与实践研究	广东省茂名市检察院课题组		(111)
试论职务犯罪预防工作中的			
十大关系	深圳市盐田区检察院	左德起	(120)

二、人大立法保障机制

法制的保证作用	高检院预防厅	许道敏	(127)
预防职务犯罪的法律体系思考	中国人民大学	黄京平	(141)
加强预防立法 完善职务犯罪预防工作			
机制	安徽省淮南市检察院	鲍同义	(147)
关于预防职务犯罪立法若干问题			
的思考	广东省深圳市检察院	黄建军	(150)
试论预防职务犯罪法制化建设的			
必要性	江苏省南通市检察院	施爱华	(154)
将预防职务犯罪工作纳入我国法律体系			
之构想	上海市闸北区检察院	曾 勉	李国仕 (158)

三、社会协作机制

新时期检察机关职务犯罪预防			
模式研究	北京市检察院	张 磊	(164)
略论预防职务犯罪的			

主体整合	福建省福州市检察院	顾 顾	(175)
论检察机关职务犯罪预防			
模式的结构	湖北省荆门市检察院	赵 飞	(180)
试论预防职务犯罪的模块预防机制			
的选择	广东省深圳市宝安区检察院	许长林	(185)
预防职务犯罪工作			
机制研究	苏州大学法学院	李晓明 张武军	(188)

第四章 预防职务犯罪内部工作机制探讨

检察机关设立职务犯罪预防局			
的思考	广东省深圳市检察院	侯国祥 赵秋丽	(211)
基层检察院预防职务犯罪组织			
机构之设置	浙江省绍兴市检察院	陶建军 陈国锦	(216)
预防职务犯罪工作的机构设置			
及职权配置	山西省孝义市检察院	赵海峰	(219)
构筑惩治预防一体化			
新格局	河北省邯郸市邯山区检察院	冯大卫	(221)
浅析检察机关各业务部门的预防职责			
及相互协作	河北省涿鹿县检察院		(226)
浅谈检察机关预防工作的内部			
协调	河北省邯郸市检察院	李麦书 杨玉民 申文艺	(228)

预防职务犯罪方法、形式篇

第五章 预防方法探讨

一、预防调查

论预防调查	高检院预防厅	许道敏	福建省泉州市泉港区检察院	邱景辉	(235)
贪污受贿犯罪潜黑数的					
预测研究	黑龙江省哈尔滨市检察院	郭国顺 郭 欣 军 伟			(241)

二、检察建议

检察建议：检察机关预防职务犯罪工作的			
基础手段	高检院预防厅	柳晞春	(252)
论预防职务犯罪工作中检察建议的运用	河南省检察院	尚文会	(257)
检察建议运用于预防职务犯罪			
若干问题研究	江苏省东台市检察院	韦 华 马小平	袁晓云 (261)
强化检察建议功能作用的思考	江苏省张家港市检察院	李维兵	(265)

三、预防咨询

- 浅析预防咨询 河北省检察院 李宪民 (268)
- 开展法律咨询是预防贪污、贿赂职务
犯罪的有效途径 上海市黄浦区检察院 (272)
- 职务犯罪预防工作引入专家咨询机制
的设想 江苏省如皋市检察院 周永共 王富强 (277)

四、预防宣传、教育

- 探索法制宣传教育新路、深化预防职务
犯罪工作 福建省厦门市检察院预防处 (279)
- 加强法制教育是预防职务犯罪的
治本之策 山东省泰安市东平县检察院 蒿树常 (284)
- 应将预防职务犯罪宣传教育工作
的关口前移 重庆市长寿区检察院 杨 刚 (287)

五、预防方法的探索与创新

- 改革会计核算体制预防职务犯罪之我见 河北省邱县检察院 李维刚 (289)
- 论检察提示在预防职务犯罪中的作用 辽宁省法库县检察院 刘义恩 (292)
- 经济责任审计与基层预防职务
犯罪之我见 江苏省泗洪县检察院 张 军 魏传治 (295)
- 如何发挥司法会计在预防职务
犯罪中的作用 广东省江门市检察院 文华展 (298)
- 信息技术对预防职务犯罪工作
之作用 广西壮族自治区北海市政法委 江 洪 (303)

第六章 预防形式探讨

一、个案预防

- 浅谈如何规范个案预防工作 山东省青岛市市北区检察院 王晓青 (307)
- 个案预防的规范
与完善 甘肃省兰州市七里河区检察院 金优和 龚昌明 (310)

二、系统预防

- 检察机关如何开展职务犯罪行业
预防研究 广东省深圳市检察院 刘建柱 赵秋丽 (313)
- 如何开展行业和系统预防 浙江省宁波市检察院 陈剑平 (317)
- 对基层检察院开展职务犯罪系统
预防工作的思考 浙江省嵊州市检察院 钱永胜 (320)

三、专项预防

- 论三峡移民领域职务犯罪的预防 重庆市检察院预防处 何启涛 (327)
- 构筑“四道防线” 预防重点工程招投标中

的职务犯罪	四川省检察院预防处 (334)
专项预防工作中值得思考的几个问题	山东省检察院 张有亮 (337)
浅述专项预防	上海市黄浦区检察院 张旭东 (341)

预防职务犯罪成效评估篇

第七章 预防职务犯罪工作成效评价探讨

论职务犯罪预防的功能	高检院预防厅 陈正云 胡健波 (349)
预防职务犯罪的效果评价要素和体系	广西壮族自治区检察院 林鼎立 (353)
预防职务犯罪工作效果评价体系初探	陕西省检察院 韩伏虎 邓西元 (358)
“职务犯罪预防指数”的构想与设计	江苏省苏州市检察院 皇甫觉新 (361)
职务犯罪预防效果评估	上海市闸北区检察院预防科 (370)

预防职务犯罪基本理论、原则篇

第一章 预防职务犯罪基本理论研究

一、预防职务犯罪法律政策依据

关于检察机关法律监督职能与预防 职务犯罪的若干问题研究

高检院预防厅 敬大力

法律监督是检察机关的基本性质和根本职能，其目的在于维护宪法和法律的统一正确实施。法律监督与预防职务犯罪两者有着密切的联系。目前预防工作中存在的许多认识和实践问题，就是没有将其与法律监督的性质和职能结合起来。将两者有机地结合起来，涉及到转变执法观念和检察改革。现就有关问题谈几点粗浅认识。

一、法律监督与检察机关职务犯罪预防的概念和特征

检察机关的职务犯罪预防，是指基于法律监督职权，以促进减少和限制职务犯罪发生的可能性为目的而采取的各种防范性、控制性、预警性、预测性的措施和行动。检察机关预防职务犯罪工作是一项面向社会的综合性业务，是一项立足检察职能即法律监督职能的职权活动，是检察机关落实党和国家从源头上治理和解决腐败问题方针和要求的重要举措。

检察机关的预防是整个社会化大预防体系中的一个组成部分。相对于社会其他部门、单位和公民个人发展、参与源头治理腐败犯罪活动而言，检察机关作为国家专门的法律监督机关，其基于法律监督职能而进行的预防职务犯罪工作，具有自身的特点和规律：1. 监督性。检察机关预防职务犯罪是基于法律监督职能而进行的，不同与党组织基于党的领导、行政机关基于行政管理、有关主管部门的行业管理而进行的党纪、政纪检查、监察或者加强内部管理、自律要求等活动。2. 建议性。检察机关预防工作虽然具有主动性，但是其工作的开展需要有关部门、单位的配合，提出预防和减少职务的预防措施、意见、建议的落实，需要有关部门、单位自主决定予以采纳、实施。检察机关预防职务犯罪工作具有建议性、咨询性和促成性，不具有对有关部门、单位的行政、行业管理权、经营自主权的实体干预、处分权。3. 外在性。检察机关开展预防职务犯罪工作，主要是立足法律监督职能，结合办案，根据职务犯罪案件的特点、原因、手段和对职务犯罪发展变化的趋势、规律的科学分析，提出预防和减少职务犯罪的对策、措施和建议，供决策部门或有关单位参

考,不参与、不干预有关部门、单位本身的内部管理或生产经营活动。4. 职权性。检察机关开展预防职务犯罪工作是其一项法定职责,是履行法律监督职能的一种方式,是检察机关一项检察职能活动,不能推诿,不能放弃,不能转让。5. 专门性。检察机关开展预防职务犯罪工作业务,有其独有的专门的工作原则、机制、措施、方法和形式,也有相应的组织机构、工作人员和理论基础,以及内部领导管理和考核检查等,具有其他部门或者个人的不可替代性。6. 协调性。检察机关结合查办职务犯罪案件进行的预防工作,是履行法律监督职能的重要方面,具有检察机关独有的优势和特色,因此,在对职务犯罪社会化大预防的格局中,检察机关可以在党委的统一领导下充分发挥职能作用,负责具体组织协调。

二、检察机关预防职务犯罪工作的职权基础是法律监督

反腐败斗争要坚持标本兼治、综合治理的方针,加大从源头上预防和治理腐败力度,完全有必要通过加强党内监督、法律监督和群众监督,建立健全依法行使权力的制约机制和监督机制。检察机关作为国家专门的法律监督机关,其基于法律监督职能而进行的预防职务犯罪工作是其特色和优势所在,是检察机关开展预防工作的职权基础。

加强预防职务犯罪工作是检察机关加强法律监督职能的应有之义,也是充分发挥法律监督职能的重要方面和体现。检察机关加强法律监督职能,任务是保证法律的统一正确实施,核心是防止有法不依,执法不严,防止以权抗法,以权坏法,以权废法,以权压法,徇私枉法,目的也是在于通过维护法制,保证和促使公民守法护法,国家工作人员依法行使权力,防止腐败。职务犯罪是腐败的极端而又严重的表现形式,是权力滥用和异化的产物,检察机关预防职务犯罪,从源头上探索遏制和防范职务犯罪的治本措施,其本质也是促进有关单位、部门完善制度、强化管理,加强监督,保证权力运作正当合法。由此可见,加强法律监督职能和加强预防是相辅相成的,预防和监督的目的是一致的。

检察机关之所以在预防职务犯罪方面能够发挥独特的重要作用,原因就是它有一个基本的立足点,即法律监督。检察机关正是把法律监督作为职权基础,开展预防职务犯罪工作,发挥着其他国家机关和部门不可替代的作用。可以说,法律监督在本质上包含丰富的预防内容。

党中央多次提出,反腐败要关口前移,加强对权力的监督和制约,加强治本抓源头工作,这些都是强调了监督对预防的重要意义。明确提出两个“为主”的思想:“要从标本兼治、更多地注重治标转向标本兼治、以治本为主的工作思路上来,注重从源头上预防和解决腐败问题。”“对领导干部的管理,要从事后查处为主转向事前监督为主,将监督的关口前移。”“要加强预防性、预测性的工作,及时发现、研究带有倾向性的问题,规范在前、预防在前。”检察机关预防职务犯罪,从源头上探索遏制和防范职务犯罪的治本措施,其本质也是促进有关单位、部门完善制度,加强监督,保证权力运作正当合法。由此可见,加强法律监督和加强预防是相辅相成的,预防和监督的目的是一致的。

以法律监督为根本,确定检察机关开展预防职务犯罪工作的职权基础,具有重要意义:表明检察机关进行预防工作,是基于其法律监督职权,是一种职权性的预防。法律监督职能既是检察机关开展预防职务犯罪工作的职权基础,也是其特色和优势所在。加强预防职务犯罪工作是检察机关加强法律监督职能的应有之义。党的十六大提出在加强对权力的监

督和制约时要发挥司法机关的作用的精神,对检察机关全面发挥法律监督职能(包括对诉讼活动的法律监督和对职务犯罪的法律监督),开展预防职务犯罪工作是有直接的指导意义的。

三、法律监督不应局限于事后纠正,事前防范是法律监督的应有之义

法律监督,是指对法律的执行和遵守的情况进行的监督。宪法规定,人民检察院是国家的法律监督机关。监督的原本含义是“察看督促”,法律监督的意义在于维护宪法和法律的统一正确实施,显然,在基本含义上,它包含了两个密不可分的方面:既要惩治和纠正,也要防止或预防,惩治与预防两个方面的结合,才能达到维护法律统一正确实施的目的。

从检察实践的经验来看,各地检察机关在打击犯罪行为的同时,注意把监督的关口前移,以求更加主动地保证法律的正确实施,其宗旨与事后查办犯罪的工作是一样的,只是侧重点有所不同。为了切实履行法律监督职能,检察机关的工作应当是事前防范和事后纠正两个方面的有机统一。从法律的规定看,检察机关的法律监督内容,既有对存在错误、违法的情况进行事后发现、纠正的补救监督;也有着着眼于事前防止产生错误、违法的预防性监督;也有融补救性监督和预防性监督于一体的综合性监督。要始终立足法律监督职能,把事前、事中和事后监督有机结合起来,使法律监督取得最佳效果。法律监督是一个完整的、有始有终的过程,分解到检察机关有关业务部门,有的是事前的,有的是事后的,有的是全过程的。检察权是一个整体的权力,要克服法律监督只能是事后监督的片面认识。法律监督就是防止违法,各项办案工作不能离开这一根本宗旨。

四、检察机关职务犯罪预防权或预防性法律监督权

检察机关基于法律监督职能开展的职务犯罪预防工作,是检察机关一项职权性业务工作,因此,也是检察权所派生的一项具体的检察职能,即预防性法律监督权(职务犯罪预防权)。检察机关具有的预防性法律监督权,本身就存在于检察权之中,只不过近年来随着检察机关预防职务犯罪业务部门专门化、体系化,业务管理规范化的专业化,预防方法、程序、形式成型化、固定化,预防法律监督权日益凸显出来,为人们所更加重视。检察机关预防性法律监督权绝大多数是既有法律监督权的细化,有的是法律监督职权活动必然、合理的延伸,而不是在检察机关法律监督权之外新增加的职权。通过立法予以具体明确当然具有重大意义,如有关地方人大机关通过地方立法对检察机关在预防职务犯罪工作中的职责、权限予以具体明确,有力地推动了当地的预防职务犯罪工作。但是,在立法没有加以具体明确时,并不能因此认为检察机关的法律监督职能中不包含预防性监督的权能,不能认为检察机关不具有预防权。

从目前检察机关预防性法律监督权的行使的内容来看,主要是结合办案,以行使检察建议权来实施的,在此基础上,向前、向后延伸而具有的一定的调查研究权和督促检查权。

从发展、完善角度出发,从增强法律监督和预防职务犯罪效果的目的出发,检察预防性法律监督权根据其功能应包括以下具体权能:

1. **预防调查权。**检察机关在打击或预防职务犯罪工作中,针对可能诱发或隐藏职务犯

罪的异常社会现象、经济活动或职务行为,进行专门的调查,以发现其中存在的问题和真实情况,以便有针对性地开展预防职务犯罪工作。

2. **检察建议权。**建议权是检察机关在打击或预防职务犯罪工作中针对有关部门、单位存在的机制缺陷或职务犯罪隐患以及其他问题,以建议的方式向其提出意见的权力。检察机关的建议具有法律效力。接收单位应当认真接受建议,研究可行的修正方案并及时向检察机关反馈落实情况,存在不同认识的,应与检察机关及时交流与协商,完善、改进意见。如接收单位对检察机关的建议以推诿、搪塞等方式拒绝接受的,应当承担法律责任。

3. **纠正违法权。**纠正违法权是检察机关在打击或预防职务犯罪工作中,发现部门、单位存在违法情形,为杜绝职务犯罪,依法向其提出并要求纠正的权力。此处的纠正违法权不同于刑法规定的纠正违法权,其所针对的单位比刑法确立的纠正违法权要宽泛得多,其内容也相对宽广。接收单位应向检察机关及时回复执行情况,否则应承担相应的法律责任,检察机关应监督其执行。

4. **咨询性审查权。**即检察机关立足于完善和预防职务犯罪的目的,在有关政策、法规出台之前对其进行咨询性审查,既有利于减少和消除政策、法律上存在的诱发职务犯罪的漏洞,也有利于维护国家法制的统一。

5. **组织协调权。**预防职务犯罪工作是一项社会系统工程,非检察机关一家之力量所能及,需要调动全社会的力量来共同谋划,共同治理,检察机关因法律监督职能和具体负责查办职务犯罪案件,因此在党委统一领导下,在预防职务犯罪社会化大格局中应当承担具体组织协调责任。

五、检察机关的诉讼监督对预防司法腐败具有重要意义

目前,检察机关的法律监督最主要的实现方式和内容是实行诉讼监督,也就是说,检察机关履行法律监督职能的方式和途径,通常是通过对刑事诉讼、民事审判和行政诉讼的监督来实施的。三大诉讼法中对检察机关法律监督工作的规定,对保证诉讼活动的依法进行,维护社会公平和正义,具有十分重要的意义。所以尤其应当发挥检察机关法律监督职能在预防司法腐败中的特殊作用。检察机关的诉讼监督是动态性、活动性,或者过程性、同步性的监督,对“诉讼活动”或者“审判活动”的监督,无不应是对“开始”——“进行”——“終了”这样一个全过程中各种具体实施着的诉讼活动的监督。法律监督的这种特性就说明,发现违法当然要纠正,发现苗头性问题更应当及时解决,预防违反犯罪的发生。从法律的规定看,检察机关的法律监督内容,既有对存在错误、违法的情况进行事后发现、纠正的补救性监督,如对公安机关的刑事立案监督,对民事、行政案件的抗诉等;也有着着眼于事前防止产生错误、违法的预防性监督,如对公安机关提请逮捕的审查、对刑事案件起诉的审查、出庭支持公诉对审判活动的监督等;也有融补救性监督和预防性监督于一体的综合性监督,如对刑罚执行的监督,既包括对发生的违法减刑、假释、监外执行、体罚、虐待被监管人、私放在押人员、失职致使在押人员脱逃、超期羁押等情形的事后监督纠正,也包括防止上述情形发生的事前的监督预防。

六、要将预防工作贯穿于检察工作的全过程，落实到检察业务的各个环节

检察机关内部各部门加强分工协作，形成有效的预防职务犯罪的内部工作机制，建立检察长领导下的预防职务犯罪工作协调机制和各业务部门分工负责的预防工作责任制。最高人民检察院制定了《关于检察机关有关内设机构预防职务犯罪职责分工的规定》，将预防职务犯罪的任务落实到检察机关法律监督和查办案件职能工作的各个环节和其他各项具体工作之中。落实检察机关预防工作责任制，建立健全预防工作内部协调机制。目前，检察机关预防工作同办案和法律监督工作“两张皮”，相互脱节，检察机关有关职能部门之间协调不力的问题比较突出。要全面落实预防工作责任制，强化检察机关各业务部门预防职务犯罪工作的责任。预防专门机构集中精力抓预防对策研究和协调社会各部门共同行动，开展系统预防、专项预防；各业务部门结合办案开展检察建议工作，形成多层次的预防工作格局。要建立查办案件和预防工作的联动机制，预防部门和办案部门密切配合，充分利用检察资源，发挥职能优势。要坚持以打促防，通过查办案件形成预防和治理职务犯罪的氛围，为预防职务犯罪提供法律监督职能支持；用预防成果巩固查办案件的成果，建立遏制和预防职务犯罪的长效机制。要实现各部门的信息共享，预防部门与统计部门、办案部门的案卡管理和统计系统建立连接，实现预防部门对职务犯罪信息适时进行量化分析和预测。对于典型的职务犯罪案件，预防部门可以适时介入案件的侦查、起诉活动，共同研究犯罪原因、手段和发案规律。

七、检察机关法律监督的内容和形式要适应形势和任务的要求进行发展

检察机关法律监督的内容、范围、方法和形式要有新的发展，不是一成不变的。监督范围或宽或窄，都是从法律监督的性质出发，根据形势和任务的要求进行调整的。从建国以来我国检察权的具体权能的演进是一个不断发展变化的过程，检察机关履行法律监督的具体方式和范围也是不断地变革、创新并不断丰富和完善，经历了从对刑事诉讼实行监督发展扩大到对民事审判活动实行监督，再发展扩大到对行政诉讼实行监督，直至目前在预防职务犯罪活动中进行一些具有监督性质的工作；由只对诉讼活动实行监督向前、向后延伸，发展到对非诉讼活动实行监督。目前，单从有关法律监督的具体法律规定来说，大量的有关司法监督（诉讼法律监督）具体规定，在实践中，也往往重视检察机关完成侦查、公诉、审判监督职能，忽视履行法律监督职责的其他方式。实际上，我国检察机关的法律监督及其检察（侦查）、公诉以及纠正违法等各项具体职能活动，从根本上说其工作内容是一个统一的整体。法律监督是检察机关全部活动的基础，各项具体职能活动均具有法律监督的意义。

随着我国进入全面建设小康社会新发展阶段，依法治国基本方略的进一步实施，通过法律监督维护法律统一正确实施，实现社会公平和正义的任务日显突出。面对新的形势和任务，检察机关履行法律监督权的具体方式、途径还存在不相适应的地方。因此，我们必须提高对检察机关性质的科学理性认识，着眼于依法全面开展法律监督活动，充分发挥检察机关作为国家法律监督机关对有关权力的监督制约作用，发展和完善检察机关法律监督

的工作机制,逐步建立、丰富和完善与我国国情相适应,与我国经济体制、政治体制和依法治国要求相适应的检察机关法律监督职能实现的有效形式和途径,不断丰富法律监督权的内涵,以更加有效地维护社会主义法律的统一正确实施。

积极开展检察机关预防职务犯罪工作就是探索出来的一条检察机关加强法律监督职能的新路子。目前,宪法和现行法律对检察机关的预防职务犯罪工作,只是作了原则性规定,真正可操作性的具体条文欠缺,这对预防工作的发展来说,是一个薄弱环节。但这项工作是检察机关按照宪法和法律的规定进行,符合党和国家方针政策,经过充分论证和实践中取得实效的重要业务工作,并且可以说是更加从根本上揭示了法律监督的本质和目的,这就决定了这项工作不能局限于现有法律有无具体规定,需要进一步深化,只要不偏离检察机关法律监督权的性质,不偏离党和国家的方针政策,就应以是否符合法律监督的本质和要求为根本标准,大胆探索,稳步推进。

八、检察建议是检察机关履行法律监督职能,预防职务犯罪的一种有效形式

检察建议是人民检察院在办案过程中,对有关单位在管理上存在的问题和漏洞,为建章立制、加强管理、堵塞漏洞而向有关单位提出的建议。实践证明,检察建议是检察机关履行法律监督职能,开展预防工作的有效方式,属于非诉讼形式的检察活动。由于检察建议的针对性、实效性和可操作性强,易于被预防单位采纳,见效也快。为了确保检察建议的落实,很多地方还建立了检察建议的回访考察制度,监督检察建议的落实情况。它对于扩大办案效果,堵塞漏洞,预防和减少犯罪有着重大意义,是实践中一种行之有效的预防职务犯罪的方法。目前,我国现有法律中对检察建议对没有具体的法律规定,但这并不意味着检察建议是游离于检察权之外的一种普通建议。因为,检察建议是人民检察院在行使检察职权的一种具体方式,没有脱离检察权,其主体是检察机关,不同于行政机关,具有司法监督的属性;其目的是为了保证法律的统一正确实施,是监督法律实施的一种法律行为。

九、法律监督职能和预防工作专业化、规范化建设

检察机关预防工作专业化建设的重点是职能化。首要的是要使预防工作更好地同检察职能相结合,充分利用检察资源,发挥检察职能优势。预防部门要发挥好组织、协调、综合、管理检察机关预防工作的作用,对于其他职能部门结合本职开展的预防工作,要多做沟通和服务工作;要按照专业化的要求调整预防部门的职能,强化案件分析、预防对策研究、预警信息分析等职能;加强调查研究,特别是专题性的量化分析研究,对典型案件、倾向性问题进行跟踪考察研究,及时发现犯罪苗头和倾向性问题,采取相应措施预防职务犯罪的发生。

预防工作规范化建设的基本要求是:建立科学、有效、操作性强的工作程序和工作制度,建立预防职务犯罪工作的组织协调机制、对策研究及其落实机制等。当前重点是规范发案单位个案预防、重点行业系统预防、重大工程专项预防,从工作内容、工作程序、工作制度、运转机制等方面进一步充实内容,理顺关系。