

检务公开

GONGKAILUN

侯磊 著

论

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

检务公开论/侯磊著. —北京:中国检察出版社, 2004.10

ISBN 7-80185-307-5

I. 检… II. 侯… 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 (2004) 第 098418 号

检务公开论

侯磊 著

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: zgjcbs@vip.sina.com

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

经 销: 新华书店

印 刷: 北京鑫海金澳胶印有限公司

开 本: A5

印 张: 8.75 印张

字 数: 241 千字

版 次: 2004 年 11 月第一版 2004 年 11 月第一次印刷

书 号: ISBN 7-80185-307-5/D·1286

定 价: 18.00 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

前 言

检务公开的提出和实行，至今已五年了。河北作为检务公开的发祥地，有责任对检务公开的理论与实践进行认真、系统地总结。为此，两年前我大胆地承担了《检务公开理论检务研究》这一国家检察官学院的科研项目。书稿完成后，专家们在评审中给予了很高的评价。按说早就应呈送出版社审阅出版。但我心里总像当年参加高考一样，“卷子”答完了，却紧紧攥在手里迟迟不愿交出。心情就像毛主席讲话中曾比喻过的那样，“十五个吊桶打水，七上八下”。这倒不是自己没有信心，而是总想使书稿再完善些、更满意些。实事求是地讲，作为检务公开理论的一个研究课题，需要不断地创新和升华，两年来我从未放弃过思考 and 发现。鉴于检察官学院和出版社的同仁们反复催促，我只有“丑媳妇不怕见公婆”了，这就有了现在的《检务公开论》。

《检务公开论》主要从检务公开的理论、实务和保障三个层面，对实施检务公开五年来的情况进行理性地思考与总结。因此，只能算做一个历史性、阶段性的小结。回想五年来的工作实践，检务公开顺应了社会进步的潮流，符合“三个代表”重要思想的要求，体现了“立检为公、执政为民”的内在本质，因此，在检务公开理论与实践上，仍然充满了无限的生机。尤其是随着我国加入 WTO，国际司法协作与交流的增多，检务公开的现实意义就更加突出。她作为一种先进的司法理念，对司法神秘论、司法专制论等传统、落后的司法观念给予了强力的冲击。同时，执法观念的转变，也有力地推动了检察监督工作的创新发展，使中国特色的检察制度日臻完备。可以说，检务公开理论与实践的探索和研究路途还很长，还需

要不断注入鲜活的实践经验和现代的、先进的、文明的思想观念。因此，检务公开理论与实践的研究与探索，永远不会有句号。

思考和写作是我的偏爱。但繁忙的日常工作，使我经常处于一种“拼抢”的状态。写作中我深感个人智慧和能力的不足，加上精力和体力的欠缺，写作中难免有“急救章”和“草就篇”。现在我把这块“石头”交给大家，衷心地希望广大读者和检察同仁们刀雕斧凿，以弥补缺憾。同时，对国家检察官学院的大力支持、对中国检察出版社为此书出版付出的辛劳以及所给予的包容与见谅，也深表谢意。

作者

2003年5月1日

目 录

导 论

第一章 为什么要研究检务公开这个课题	(3)
第一节 检务公开的涵义和研究它的意义	(3)
第二节 检务公开课题研究的结构和所要解决的问题	(7)
第三节 进行检务公开课题研究的方法	(7)

检务公开理论篇

第二章 检务公开的缘起和推广	(13)
第一节 检务公开的缘起	(14)
第二节 检务公开的推广	(17)
第三章 检务公开的内在规律性和属性特点	(20)
第一节 检务公开的内在规律性	(20)
第二节 检务公开的属性特点	(23)
第四章 检务公开的作用和意义	(27)
第一节 检务公开的作用	(27)
第二节 检务公开的意义	(36)
第五章 检务公开的原则和与其他工作的关系	(44)
第一节 检务公开的原则	(44)
第二节 检务公开与其他工作的关系	(48)
第六章 检务公开的现状和走势	(51)
第一节 检务公开的现状	(51)

第二节 检务公开的走势	(58)
-------------------	------

检务公开实务篇

第七章 检务公开实务篇综述	(67)
第一节 检务公开实务篇的作用和原则	(67)
第二节 检务公开实务的范围和内容分类	(70)
第三节 检务公开的对象和公开的方法	(106)
第八章 检察告知制度	(109)
第一节 检察告知的涵义和特征	(109)
第二节 检察告知的内容和方法	(110)
第三节 检察告知工作中需要探索解决的问题	(112)
第九章 检察听证制度	(115)
第一节 检察听证的涵义和特征	(115)
第二节 检察听证的内容和方法	(119)
第十章 检察公示制度	(125)
第一节 检察公示的涵义和特征	(125)
第二节 检察公示的内容和方法	(126)
第十一章 检察评议制度	(128)
第一节 检察评议的涵义、特征及类型	(128)
第二节 检察评议的内容和方法	(130)
第十二章 检察对话制度	(133)
第一节 检察对话的涵义和特征	(133)
第二节 检察对话的形式和要求	(133)
第十三章 检察咨询制度	(135)
第一节 检察咨询的涵义和特征	(135)
第二节 检察咨询的内容和方法	(135)
第十四章 请群众参与有影响案件的调查	(137)
第一节 请群众参与有影响案件调查的涵义和特征	(137)
第二节 请群众参与有影响案件调查的范围和方法	(138)

第十五章	邀请有关人员列席检察委员会·····	(142)
第一节	邀请有关人员列席检察委员会的涵义和特征·····	(142)
第二节	邀请有关人员列席检察委员会的内容和方法·····	(144)

检务公开保障篇

第十六章	检务公开保障篇综述·····	(149)
第一节	检务公开保障的内容、作用和意义·····	(149)
第二节	检务公开与保障措施的关系·····	(153)
第十七章	检务公开的认识保障·····	(155)
第一节	认识保障的必要性·····	(155)
第二节	提高认识的方法和途径·····	(159)
第十八章	检务公开的领导保障·····	(162)
第一节	领导保障的必要性·····	(162)
第二节	领导保障作用的发挥·····	(164)
第十九章	检务公开的组织保障·····	(168)
第一节	组织保障的必要性·····	(168)
第二节	组织机构的定位及其责任·····	(169)
第二十章	检务公开的制度保障·····	(173)
第一节	制度保障的必要性·····	(173)
第二节	检务公开的制度类型·····	(175)
第二十一章	检务公开的外部监督保障·····	(180)
第一节	外部监督保障的必要性·····	(180)
第二节	接受外部监督的几种方式·····	(182)
第二十二章	检察官的素质保障·····	(184)
第一节	检察官素质保障的必要性·····	(184)
第二节	检务公开对检察官的基本素质要求·····	(186)
附录一：	与检务公开相关的文件、规定和实务操作规范·····	(190)
附录二：	入世后对检务公开工作的回顾与思考·····	(265)

身 论

第一章 为什么要研究检务公开这个课题

第一节 检务公开的涵义和研究它的意义

一、检务公开的涵义

什么是检务公开？怎样给它下一个确切的定义？这是《检务公开论》首先要回答的一个问题。目前人们对检务公开内容的认识和理解很不统一：有的认为，检务公开就是最高人民检察院制定下发的《人民检察院“检务十公开”》内容，其他就不要公开了；有的认为，除“检务十公开”之外，还应当包括其他一些影响公正执法的检察事务，如检察机关办理自侦案件时犯罪嫌疑人提出让办案人回避的情况，有关单位和被害人也可以提出要求让哪一位可信赖的检察官去办案情况等；有的认为，应当是检察工作涉及的所有内容，即全部检察事务活动的公开；还有的认为，由于检察机关是法律监督机关，那么，也应当负责将公安、法院等部门的执法办案情况进行公开。除了对检务公开的内容在认识和理解上存在不一致的地方之外，在对检务公开的方法和途径上的认识、理解和执行上也很不统一，致使各地检务公开做法不一，在一定程度上影响了检务公开活动的健康和深入开展。站在检察改革和检察事业大发展的角度，对检务公开工作的研究，首先，应当解决的是公开什么内容的问题，即确定检务公开的合理内涵；其次，是采取什么方法或途径进行公开的问题。二者比较，前者显得更为重要。我们认为，对检务公开涵义或概念的界定，应当有广义和狭义之分。广义的检务公开，是指检察机关对外的一切活动，包括检察宣传、检察报告、汇报和检察接待等诸多的对外活动情况；狭义的检务公开，是指在检

察工作中将包括三大诉讼法涉及到的检察诉讼法律事务和与检察职能相关的非诉讼法律事务内容依法公开,并接受有关单位和当事人、参与人的评议、质询和监督的一种公开执法活动。检务公开论研究的主要是狭义的检务公开。这里所说的“检务”,主要是指检察机关的各种业务,以及与开展业务活动相关的其他检察事务;公开是相对于秘密而言的,主要是指将有关办案业务情况、工作安排和有关办案信息等公布于众,让包括诉讼参与人、参加人和社会有关方面了解和掌握情况,包括执法过程、执法结果和办案纪律等。对检务公开的涵义可以这样表述:检务公开,是指检察机关依据法律和有关规定,通过一定的形式将检察机关的职责、检察业务和其他检察工作,向社会和诉讼参与人、参加人等公开,以保证检察工作在人民群众和社会各界的广泛参与和监督下开展的诸种执法活动的总和。

二、研究检务公开的涵义

1. 执行检务公开中所存在的问题

为什么要对检务公开这个课题进行研究?应当说是实践的需要。作为检察机关六项改革之首的检务公开举措,是1998年9月24日原最高人民检察院韩杼滨检察长到河北省保定市南市区检察院调查研究时肯定的。此举于同年10月25日被最高人民检察院推广后,无论是在检察机关内部,还是在社会上,都产生了很好的反响,包括国外一些人士对此也有诸多赞誉。但毋庸讳言,作为一项新生事物——目前全国各地的检务公开工作仍有许多不尽然之处。既包括检务公开内容和检务公开方法上的,也包括思想认识上的、工作态度上的等等。比如说思想认识和工作态度上的问题,目前有不少地方的检察机关对这项工作采取的仍然是敷衍和应付的态度,有关“检务公开”的内容和工作制度没有真正落实;少数干警对“检务公开”至今还存在一些模糊认识和错误观念:有的认为“检务公开”的某些内容是自缚手脚,自找麻烦;有的认为“检务公开”的内容都是法律早已规定的了,现在只是集中起来重新公布,

没有多少实际意义；也有的认为“检务公开”的声势已经造出，影响已经形成，可以见好就收了；还有的对“检务公开”如何进一步深入存有疑虑，出现畏难情绪等等。以上这些问题，都不同程度地制约和影响了“检务公开”工作的开展，应当在深入研究的基础上加以解决。

如果检务公开的以上问题不能很好地解决，其失败和畸形发展的悲剧是不可避免的，到时尽管创意不错，实行的初始效果也很好，但很难持久坚持下去，直至在社会舞台上消失。比如在认识上的误区，有人把检务公开仅仅是看做一项应时活动，而不是把它作为一项重大的检察改革措施对待，所以，热一阵子就凉了下來；还有的认为检务公开是作茧自缚，结果造成了“三个下降”，即公开了程序和期限，告知了权利和义务，使犯罪嫌疑人和诉讼当事人对法律、法规和立案、办案标准有所了解，进而捆住了自己的手脚，造成办案难度加大，办案质量和数量都下降；公开了纪律和禁令及对违纪行为举报、控告的途径和方法，造成了许多检察人员办案畏首畏尾，缩手缩脚，工作积极性下降；公开了接受监督，提高了工作透明度，一旦家丑外露，就要损害检察机关的形象，造成了威望和威信下降。还有，不少人认为检务公开是上级倡导和关注的问题，搞得好不容易引起领导的好感，因而千方百计创“特色”，翻“花样”，热衷于华而不实的形式主义。检务公开要深化，必须走出这些认识上的误区。再如，人们在行为上的错位现象：有的人把检务公开与公正混为一谈，认为公开是保证公正的，公开了就是公正了，因而把检务公开制成专栏或灯箱，立于街旁就不管不问了；有的重点与一般不分，上级让公开就泛泛公开，至于是否关乎痛痒，人民是否满意并不认真考虑；有的公开与整改脱节，公开后人民有什么疑问和建议则不闻不问，即使听到反映或找上门来询问也不明确答复，不下决心改正，致使公开后人民群众反而更不满意了。至于在内容和形式规范上的不统一情形，就更明显了。检务公开的提出先于警务公开和审判公开，然而在规范化建设方面却滞后于警务公开和审判公开；有些地方的公安厅（局）和法院已经有了警务公

开和审务公开方面的规范性条例，而检察机关对此至今却没有一个成型的规范性文件。除了认识上的误区、行为上的错位和规范上的欠缺之外，检务公开的理论建设问题更显得不足，比如检务公开是什么，为什么，怎么去做好公开工作，其奋斗目标在哪里？实践中各地创造的一些具体的公开方法，如检察告知、听证、公示、评议、对话、咨询等如何规范，如何统一，都缺少相应的理论支撑。

2. 研究检务公开的意义

进行检务公开研究是客观现实情况的需要，是进一步搞好检务公开工作的需要。具体地说，对检务公开理论与实务课题研究的意义至少有以下几点：一是通过检务公开理论与实务研究，科学地界定检务公开的内容，规范和统一检务公开的方法，并使不同对象的内容和方法一致起来，使检务公开既产生应有的作用和效果，又节省人力、物力资源，达到最佳效益选择；二是通过检务公开的本质和属性特点的揭示，作用和意义的阐释，检务公开原则和与其他工作的关系的明确，以及对未来走势的描绘，为检务公开的深入开展提供理论上的依据；三是通过指出人们在不当检务公开实施过程中存在的诸多误区，不断校正人们的检务公开行为，使其在正确的方向上发展；四是建立检务公开理论体系，为有中国特色检察制度增加新内容。对检务公开这项工作，无论在认识上还是在实践上，或者是在理论建设上，都需要深化和细化，都需要统一和规范，以保证检务公开工作的健康顺利发展。实际上，目前一方面是检务公开的现实呼唤着检务公开尽快走向统一和规范，并建立相应的检务公开理论体系支撑；另一方面是丰富的检务公开实践活动，也为检务公开的理论建设和实务操作提供了经验和条件，使我们能够在现实的基础上进行理性思考和研究。一句话，对近年来的检务公开经验进行总结，完善和建立检务公开理论体系，并在这种正确的理论体系指导下深入开展检务公开实践活动，应该提到检察工作的重要议事日程。

第二节 检务公开课题研究的结构和所要解决的问题

检务公开课题研究的结构主要由四个部分构成：第一部分是检务公开导论，主要阐释一下为什么要研究检务公开这个课题，包括检务公开的涵义或者说概念，研究它的重要意义，本课题研究的结构和所要解决的问题，以及研究的方法等。第二部分是检务公开理论篇，包括检务公开理论综述、对检务公开本质的揭示和属性特点的论述；作用、意义和坚持的原则，以及与其他检察工作的关系；缘起和推广过程，以及现状、走势等。它主要回答检务公开是什么和为什么的问题。第三部分是检务公开实务篇，主要讲检务公开的实务范围和内容分类，包括向不特定对象即社会公众具体公开什么，向诉讼特定对象即诉讼参与人、参加人等具体公开什么；检务公开实务涉及到的对象和相应公开的方法，包括检察告知办法、检察听证办法、检察公示办法、检察评议办法、检察对话办法和检察咨询办法的实行等，也包括实施这些办法时的注意事项及其运行规律等。一句话，它是研究检务公开实务的内容和具体公开办法的，回答的是检务公开的操作方法和技巧问题，或者说是解决实践中怎么办的问题。它是检察公开工作的核心内容，也是整个检察工作的有机组成部分之一。第四部分是检务公开保障篇，包括检务公开保障篇综述，检务公开认识保障、领导保障、组织保障、制度保障和素质保障等诸多内容，核心是制度保障和素质保障问题。它回答的是如何才能将检务公开这项改革措施真正落到实处的问题。

第三节 进行检务公开课题研究的方法

由于检务公开制度是有中国特色检察制度的有机组成部分，这就决定了研究它的总的方法是辩证唯物主义和历史唯物主义的方法。辩证唯物主义和历史唯物主义的普遍原理与方法都适用于检务

公开理论与实务的研究，也适用于其他检察改革措施的研究。具体说来，就是毛泽东同志创造的《实践论》和《矛盾论》等哲学著作中的一些观点和方法的运用，就是邓小平同志建设有中国特色理论的运用，包括改革开放、法制原则和发展论等，就是江泽民同志提出的“三个代表”和“三个着眼于”论述的运用。检务公开理论研究方法的掌握，事关本课题研究的方向，事关检务公开的本质属性揭示，事关检务公开作用的发挥，事关检务公开规范的制定与完善等。在西方的政务和检察司法活动中，有的也提供司法公开，但由于二者所反映的社会存在或社会经济基础的不同，所体现的政体和国体制度的不同，研究方法也迥然相异，二者在本质上有着根本的差异，不可同日而语，如果忽略了这一点，检务公开理论研究势必走向误区，检务公开实践活动必然走向堕落。

以辩证唯物主义和历史唯物主义作为检务公开课题研究的基本方法，首要的是应当肯定检务公开的起源、形成和发展是当代中国检察制度发展的必然，是社会进步和司法文明在检察工作中的具体反映，是社会各界和广大人民群众对检察工作的呼唤。遗憾的是，有些干警至今还没有认识到这一点，他们没有把检务公开看成是自己的事情，事关公正执法的落实，事关检察事业的生存与发展。由于认识上的偏差，必然导致行动上的迟缓和不自觉，致使许多人对检务公开总以为是上面号召的，而与己关系不大，因而主动性、积极性和创造性不够。而历史唯物主义可以帮助我们正本清源，廓清认识障碍，进而增强对检务公开的主动性、积极性和创造性。

马克思主义哲学中的系统论、实践论和主观能动性作用的发挥，应当贯穿检务公开课题研究的始终。从大的方面讲，检务公开是属于整个检察工作的一个组成部分，它所公开的内容、公开的形式和公开应坚持的原则等不能游离于检察工作之外，不能游离于国家法律、法规和司法解释之外，也不能游离于一个时期检察工作的重点之外，这是检务公开的坐标定位问题，务必坚持和记取。从检务公开自身来讲，不论是它的内容还是形式确定，或是它的本源、性质、作用和意义的阐述，都是一个互相联系的整体，不能孤立

地、片面地去看待其中的一项或几项，而要全面地系统地去考虑它。就实务中的一些内容而言，比如我们要公开某一重大案件的初查和立案情况，首要的考虑是这样做对整个诉讼环节的作用和影响，以确定公开的范围、方法、时机和对象等，否则公开后就有可能产生负面作用和不应有的影响，不利于办案，违反检务公开的初衷和本意。只有把检务公开放在一个时期的检察工作中来考虑，放在整个诉讼环节和办案效果上来考虑，才能发挥检务公开的应有作用，显示检务公开的真正价值。

站在检察事业发展与深化改革的角度，要想研究好检务公开这个课题，马克思主义哲学和邓小平理论中的比较研究的方法同样不可缺少。比较研究的方法，可分为检务公开历史比较研究和检务公开现实比较研究方法，前者是对中国不同历史时期检务公开有无和好坏的研究，后者是对现实检务公开与其他司法公开情况进行比较研究。比较研究方法的运用，旨在吸收其合理成分，“古为今用”、“他为我用”；也包括与国外一些司法公开制度的比较，“洋为中用”。这样，就要求我们在整个比较研究的过程中，始终保持清醒的头脑，坚持用科学的理论武装头脑，坚持从中国国情出发，坚持从实际效果出发，而不要不顾实际情况而生吞活剥地吸收一些东西，更不要为一些“时髦”理论所左右，甚至使自己丧失马克思主义觉悟，成为“古董”或“洋货”的俘虏。

还有，理论联系实际是马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和江泽民同志论述中的一个基本原则，这同样应当成为我们研究检务公开课题牢牢把握的一种哲学方法。贯彻这个方法，首要的是认真研读革命导师的一些书籍，掌握科学理论。不认真学习，就无法掌握这些理论，不掌握这些理论就谈不到用理论去联系检务公开的实际问题。但有一点要特别注意，在理论联系实际的过程中，要反对教条主义和实用主义两种错误倾向。在马克思、恩格斯、列宁、斯大林著作中，在毛泽东、邓小平和江泽民论述中，有关司法工作的论述可以见到一些，但对检察机关的检务公开工作论述并不多见。就是论述了，由于历史情况的变化，也不一定能够完全照搬照用。