



法治建设与法学理论研究部级科研项目

我国职务犯罪侦查体制改革研究

朱孝清等著

中国人民公安大学出版社



法治建设与法学理论研究部级科研项目

我国职务犯罪侦查 体制改革研究

朱孝清 向泽选 文盛堂 著
杨兴国 詹复亮 邓思清

D924.604
264

中国人民公安大学出版社

·北 京·

图书在版编目 (CIP) 数据

我国职务犯罪侦查体制改革研究/朱孝清, 向泽选著.
北京: 中国人民公安大学出版社, 2008.3
ISBN 978-7-81139-055-1

I. 我… II. ①朱…②向… III. 职务犯罪—犯罪侦察—
体制改革—研究—中国 IV. D924.304

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 039164 号

我国职务犯罪侦查体制改革研究
WOGUO ZHIWU FANZUI ZHENCHA TIZHI GAIGE YANJIU
朱孝清 等著

出版发行: 中国人民公安大学出版社
地 址: 北京市西城区木樨地南里
邮政编码: 100038
经 销: 新华书店
印 刷: 北京市泰锐印刷厂

版 次: 2008 年 3 月第 1 版
印 次: 2008 年 3 月第 1 次
印 张: 9.25
开 本: 880 毫米×1230 毫米 1/32
字 数: 230 千字

ISBN 978-7-81139-055-1/D·052
定 价: 23.00 元

本社图书出现印装质量问题, 由发行部负责调换
联系电话: (010) 83903254 83903257
版权所有 侵权必究
E-mail: cpep@public.bta.net.cn
www.phcppsu.com.cn www.porclub.com.cn

前 言

职务犯罪是国家公职人员利用职权或者亵渎职责，以破坏国家管理职能和职务行为勤勉廉洁性为特征的犯罪。与其他普通犯罪相比，职务犯罪有其特殊性，主要表现在：（1）职务犯罪主体是国家公职人员。这一特殊性决定了他们一般具有较高的学历和智商、丰富的社会阅历和经验，因而属于职能型犯罪。（2）犯罪行为与职务具有密切的联系。这种联系表现为行为人利用职务之便实施犯罪行为，或者亵渎职责，给国家和人民造成重大损失。这一特殊性使得其犯罪行为可以凭借职务行为作掩护或者利用职权加以掩盖，因而属于高隐蔽型犯罪。职务犯罪这两方面的特殊性决定了职务犯罪侦查与普通犯罪相比，具有案件一般不会自行暴露、侦查进路一般是“由人查事”、立案前一般需要作较长时间初查、物证少言词证据与书证地位突出、犯罪嫌疑人反侦查能力强、外界干扰大、证据收集和固定难等特点。职务犯罪的上述特殊性决定其侦查体制必然不同于普通犯罪的侦查体制，在侦查管辖、侦查指挥、侦查协作、侦查保障、案件线索的发现和管理体制上必然有特别之处。这就要求按照职务犯罪的特点和侦查规律，从中国的实际出发构建能够及时发现和侦破职务犯罪案件的科学合理的侦查体制，并建立侦查体制各要素有效运行的保障措施。

我国现行职务犯罪侦查体制是在长期的反腐败斗争实践中探索形成的，有其必然的合理性，在遏制腐败和保障国家公职人员职务廉洁性上发挥了积极的作用。但随着职务犯罪智能化、隐蔽化和国际化趋势的增强，现行职务犯罪侦查体制在一些方面不能

我国职务犯罪侦查体制改革研究

完全适应新形势下侦缉职务犯罪的实践需求，需要对我国职务犯罪侦查体制进行某些改革。为此，法学界不少人对职务犯罪侦查体制改革问题作了有益的探索，如有的认为应当根据世界上多数国家的做法和我国几十年的实践，继续由检察机关负责侦查，并完善相关体制；有的认为，职务犯罪侦查权属于行政权范畴，应当将其配置给行政机关即公安机关行使；有的认为，应当建立专门的机关（如“廉政公署”等）来承担职务犯罪的侦查工作。为了改革和完善符合职务犯罪侦查特点的我国职务犯罪侦查体制，我组织了最高人民检察院长期从事职务犯罪侦查实践和理论研究的几位同志，向司法部申报了《我国职务犯罪侦查体制改革问题研究》这一研究课题。获得批准后，课题组同志搜集了国内外有关职务犯罪侦查体制方面的资料，系统研究了国内有关职务犯罪侦查体制改革的各种观点，并深入到基层检察院就职务犯罪侦查体制的问题进行调研。在系统收集有关资料和广泛调研的基础上，我先后四次主持课题组成员对课题的研究思路、研究重点及写作提纲进行了研究讨论，并征求了法学专家的意见。在此基础上，按照课题组各成员的研究专长，对课题的研究进行了如下分工。

法学博士、副研究员、最高人民检察院高级检察官向泽选：撰写第五章；

法学教授、最高人民检察院高级检察官文盛堂：撰写第一章、第三章；

法学硕士、最高人民检察院高级检察官杨兴国：撰写第六章、第七章；

法学研究生、最高人民检察院高级检察官詹复亮：撰写第四章、第八章；

法学博士、最高人民检察院检察理论研究所副研究员邓思清：撰写第二章。

各人写出文稿后，由向泽选同志协助我统稿。

本课题的研究是在中国特色社会主义理论体系的指导下，按照构建科学合理的职务犯罪侦查体制，提高职务犯罪侦查能力的现实要求进行的。研究成果重点对我国职务犯罪侦查体制的基本内涵、现行职务犯罪侦查体制的现状与问题、其他国家和地区职务犯罪侦查体制的特点、完善我国职务犯罪侦查体制的总体思路，以及职务犯罪侦查体制的其他具体问题的改革进行了阐述。

我们认为，职务犯罪侦查体制是指具有法定职务犯罪侦查权的机关对涉嫌职务犯罪的案件依法进行专门调查和采取有关强制性措施的一种司法组织制度，具体包括职务犯罪侦查管辖体制、职务犯罪侦查工作体制、职务犯罪侦查保障体制、职务犯罪侦查监督制约体制等。我国现行的职务犯罪侦查体制在管辖方面存在贪污贿赂与其他普通刑事犯罪“互涉案件”分别管辖影响侦破效率、与职务犯罪密切关联的案件由公安机关侦查妨碍破案等弊端；在保障方面存在机构与人员不适应侦查职能的要求、装备不能满足侦查的客观需要、手段落后难以侦破智能性的犯罪等缺陷；在监督制约方面存在着诸如对强制性侦查措施缺乏刚性的监督制约、对侦查案件的重要决定缺乏有力的外部监督、对侦查违法行为缺乏外部同步监督制约制度等问题。

根据职务犯罪侦查体制存在的缺陷和问题，在比较分析其他国家和地区职务犯罪侦查体制的特征和基本内容的基础上，提出了改革我国职务犯罪侦查体制的指导思想、应当坚持的原则以及改革的目标、任务和具体思路，并按照职务犯罪侦查体制的内涵，对每个具体体制的改革完善进行了专门阐述。如，关于职务犯罪的侦查管辖体制，我们认为，职务犯罪由检察机关管辖有其内在的合理性和必然性，是我国现行宪政体制的必然要求，符合我国的司法传统，符合职务犯罪侦查的基本规律，同时检察机关侦查职务犯罪具有明显的优势，也与其他国家职务犯罪侦查管辖

的体制相吻合，并提出了公安检察“互涉案件”、与职务犯罪密切关联的刑事案件应当归口检察机关管辖的改革思路。又如，关于职务犯罪侦查工作体制的改革，我们提出了建立职务犯罪侦查一体化的总体目标，即在检察机关内部，强化最高人民检察院对地方各级人民检察院和专门检察院、上级检察院对下级检察院职务犯罪侦查工作的领导，加强各地检察机关之间的侦查协作，形成上下一体、信息畅通、指挥有力、协调高效的职务犯罪侦查工作运行体制，并从职务犯罪线索管理体制、职务犯罪侦查指挥体制、职务犯罪侦查协作体制、职务犯罪侦查国际合作和个案协查体制等方面对侦查工作体制的改革进行了论述。此外，还对职务犯罪侦查的保障体制和监督制约体制的改革完善进行了阐释，提出了具体的具有理论基础和可操作性的改革设想。

本课题的研究得到司法部法治建设与法学理论研究项目的资助。在研究过程中，得到许多专家和司法实务部门同仁的支持和帮助。课题完成后，按照司法部课题管理部门的要求，我们邀请了中国政法大学樊崇义教授和卞建林教授、中国人民大学何家弘教授、国家检察官学院石少侠教授、检察理论研究所张智辉研究员，对本课题的研究成果进行了鉴定。在本课题的研究成果即将付梓之际，对上述各单位和专家一并表示诚挚的感谢！

当然，由于受时间和课题组各成员知识背景的限制，研究成果中可能还会有一些不尽完善之处，敬请读者批评指正，以有利于后续研究中改进。

朱孝清

二〇〇八年一月二十八日

目 录

第一章 绪 论	(1)
第一节 职务犯罪侦查体制的基本内涵	(1)
一、职务犯罪侦查体制的概念	(1)
二、职务犯罪侦查体制的主要特征	(5)
第二节 职务犯罪侦查体制的地位与作用	(7)
一、职务犯罪侦查体制与职务犯罪侦查权的相互关系	(7)
二、职务犯罪侦查体制在侦查中的地位与作用	(8)
第三节 中国职务犯罪侦查体制的沿革	(10)
一、旧中国传统的职务犯罪侦查体制	(10)
二、根据地的新创职务犯罪侦查体制	(15)
三、新中国新型的职务犯罪侦查体制	(20)
第二章 外国职务犯罪侦查体制	(27)
第一节 外国职务犯罪案件管辖体制	(27)
一、英美法系国家的职务犯罪侦查管辖体制	(27)
二、大陆法系国家的职务犯罪侦查管辖体制	(31)
三、其他国家(混合法系国家)职务犯罪侦查管辖体制	(34)
第二节 外国职务犯罪侦查工作体制	(37)
一、英美法系国家职务犯罪侦查工作体制	(37)
二、大陆法系国家职务犯罪侦查工作体制	(41)
三、其他国家(混合法系国家)职务犯罪侦查工作	

我国职务犯罪侦查体制改革研究

体制	(48)
第三节 外国职务犯罪侦查保障体制	(52)
一、英美法系国家职务犯罪侦查保障体制	(53)
二、大陆法系国家职务犯罪侦查保障体制	(58)
三、其他国家(混合法系国家)职务犯罪侦查保障体制	(62)
第四节 外国职务犯罪侦查监督制约体制	(68)
一、英美法系国家职务犯罪侦查监督制约体制	(68)
二、大陆法系国家职务犯罪侦查监督制约体制	(72)
三、其他国家(混合法系国家)职务犯罪侦查监督制约体制	(74)
第五节 外国职务犯罪侦查体制比较分析	(79)
一、职务犯罪案件的侦查主要由检察机关或检察官管辖	(79)
二、检察机关或检察官对与职务犯罪有关的犯罪案件拥有机动侦查权	(80)
三、法律保障检察机关有较充分的办案经费	(81)
四、法律保障检察官在行使职权方面具有较强的独立性	(82)
五、建立检察机关或检察官有效的外部监督制约体制	(83)
第三章 职务犯罪侦查体制的现状与问题	(85)
第一节 职务犯罪侦查管辖体制的现状与问题	(85)
一、职务犯罪案件现行的侦查管辖体制	(85)
二、现行职务犯罪侦查管辖体制的缺陷	(88)
第二节 职务犯罪侦查工作体制的现状与问题	(94)
一、职务犯罪案件现行的侦查工作体制	(94)

二、现行职务犯罪侦查工作体制的缺陷	(97)
第三节 职务犯罪侦查保障体制的现状与问题	(102)
一、职务犯罪案件现行的侦查保障体制	(102)
二、现行职务犯罪侦查保障体制的缺陷	(104)
第四节 职务犯罪侦查监督制约体制的现状与问题	(110)
一、职务犯罪案件现行的侦查监督制约体制	(110)
二、现行职务犯罪侦查监督制约体制的缺陷	(115)
第四章 职务犯罪侦查体制改革的总体设想	(118)
第一节 职务犯罪侦查体制改革的指导思想	(118)
一、坚持以社会主义法治理念为指导	(118)
二、坚持以我国现行宪政体制为根据	(123)
三、坚持以新时期惩治和预防腐败体系实施纲要为 纲领	(125)
第二节 职务犯罪侦查体制改革的原则	(127)
一、坚持四项基本原则	(127)
二、坚持有利于法治文明建设原则	(128)
三、坚持有利于实现侦查目标和任务原则	(130)
四、坚持立足国情与合理借鉴外国经验相结合原则	(131)
第三节 职务犯罪侦查体制改革的目标、任务和思路	(133)
一、职务犯罪侦查体制改革的目标	(133)
二、职务犯罪侦查体制改革的任务	(134)
三、职务犯罪侦查体制改革的思路	(135)
第五章 职务犯罪侦查管辖体制改革	(138)
第一节 职务犯罪侦查管辖的不同观点及评价	(138)

第二节 检察机关行使职务犯罪侦查管辖权的合理

- 根据····· (140)
 - 一、职务犯罪由检察机关侦查是我国现行宪政体制的必然要求····· (141)
 - 二、职务犯罪侦查是法律监督的重要内容和手段····· (143)
 - 三、职务犯罪由检察机关侦查具有明显的优势····· (146)
 - 四、职务犯罪由检察机关侦查符合我国的司法传统····· (149)
 - 五、职务犯罪由检察机关侦查是世界各国的通行做法····· (151)
 - 六、由其他机关对职务犯罪进行侦查存在弊端····· (153)
- 第三节 职务犯罪侦查管辖的完善····· (155)
 - 一、公安检察管辖中的互涉案件,应统一归口检察机关侦查····· (155)
 - 二、与职务犯罪侦查紧密相关的其他刑事犯罪应当由检察机关管辖····· (158)
 - 三、明确检察机关与纪检监察部门的职责范围····· (161)
 - 四、适当扩大检察机关的补充管辖权范围····· (163)

第六章 职务犯罪侦查工作体制改革····· (165)

- 第一节 职务犯罪侦查工作体制改革概述····· (165)
 - 一、职务犯罪侦查工作体制改革的目标····· (166)
 - 二、职务犯罪侦查一体化改革的重点····· (169)
 - 三、实行侦查一体化必须坚持的原则····· (170)
 - 四、实行侦查一体化应注意的问题····· (171)
- 第二节 职务犯罪线索管理体制的改革····· (172)
 - 一、健全举报中心统一管理线索制度····· (172)
 - 二、实行重大线索上管一级制度····· (176)

三、建立健全与有关执法执纪部门的线索移送制度	(181)
第三节 职务犯罪侦查指挥体制改革	(183)
一、建立健全侦查指挥协调机构	(183)
二、完善职务犯罪侦查组织指挥制度	(186)
三、完善级别管辖和指定管辖制度	(194)
第四节 职务犯罪侦查协作体制改革	(199)
一、建立健全上下级检察机关之间纵向侦查协作体制	(199)
二、建立健全各地检察机关之间横向侦查协作体制	(200)
三、建立健全与有关执法执纪部门的协作配合制度	(203)
第五节 职务犯罪侦查国际合作和个案协查体制改革	(205)
一、建立健全职务犯罪侦查国际司法协助制度	(206)
二、建立健全检察机关与相邻国家司法机关或执法机关刑事司法合作制度	(211)
三、拓宽检察机关涉外合作渠道	(212)
四、完善国外追赃制度	(214)
五、建立健全涉港澳个案协查制度和机制	(217)
第七章 职务犯罪侦查保障体制改革	(220)
第一节 侦查人才保障体制改革	(220)
一、侦查人员选任体制改革	(221)
二、侦查人员管理体制变革	(228)
三、建立侦查人才库	(231)
第二节 侦查经费保障体制改革	(234)

我国职务犯罪侦查体制改革研究

一、建立职务犯罪侦查经费由省级财政统筹保障制度·····	(235)
二、建立侦查协作和追逃经费保障制度·····	(238)
三、建立交办案件、指定管辖案件办案补助制度·····	(242)
第三节 侦查装备保障体制改革·····	(243)
一、加强侦查装备建设·····	(244)
二、建立侦查装备共享制度·····	(249)
三、建立覆盖全国的侦查指挥网络·····	(250)
第四节 侦查手段和措施保障体制改革·····	(251)
一、赋予检察机关直接使用技侦手段的权力·····	(252)
二、建立检察机关的技侦队伍·····	(257)
三、建立职务犯罪侦查特情队伍·····	(259)
第八章 职务犯罪侦查监督制约体制改革·····	(262)
第一节 完善职务犯罪侦查内部制约体制·····	(262)
一、加强职务犯罪侦查内部监督制约的必要性·····	(262)
二、完善侦查程序监督制约体制·····	(264)
三、完善侦查决策指挥监督体制·····	(270)
四、完善职务犯罪侦查报备审查制度·····	(273)
五、建立责任奖惩制度·····	(274)
六、实行侦查部门负责人人选上报一级同意制度·····	(275)
七、实行述职述廉制度·····	(276)
第二节 完善职务犯罪侦查外部监督制约体制·····	(277)
一、加强职务犯罪侦查外部监督制约的必要性·····	(277)
二、实行人民监督员制度·····	(277)
三、实行讯问全程同步录音录像制度·····	(280)
四、实行侦查通报制度·····	(281)

第一章 绪 论

世界各法治国家的经验以及我国查办职务犯罪案件的实践表明,要及时有效地发现和惩治职务犯罪,必须建立适应职务犯罪所固有的智能型、高隐秘型等特性的侦查体制。我国现行的职务犯罪侦查体制尚存在许多问题,制约了我国检察机关及时发现和侦破职务犯罪的效能,影响了我国反腐败的力度。因此,深入研究我国职务犯罪侦查体制并提出改革完善的具体设想,对于提高我国检察机关侦破职务犯罪的能力,促进我国反腐败斗争深入开展,保障公共权力规范运行,推进依法治国进程,无疑具有十分重要的意义。

第一节 职务犯罪侦查体制的基本内涵

一、职务犯罪侦查体制的概念

职务犯罪侦查体制,是指有法定职务犯罪侦查权的机关对涉嫌职务犯罪的案件依法进行专门调查和采取有关强制性措施的一种司法组织制度。一般地说,“职务犯罪”,是指国家公职人员、国家机关或组织利用其职务便利所实施的犯罪行为。由于国情不同,各国法律对职务犯罪主体和范围的规定并不完全一致。我国刑法规定的“职务犯罪”是指国家工作人员和依照法律从事公务的人员或者国有单位,利用职务之便实施贪污贿赂、渎职侵权行为,侵害国家机关管理活动和职务行为廉洁性,致使国家和人民利益遭受较大或重大损失依法应受刑罚处罚的犯罪。“司法组织

制度”，是指国家法律关于司法机关进行司法活动时的管辖分工、执法手段或措施、保障机制和制约形式等方面的制度。职务犯罪侦查体制作为一种司法组织制度，具体包括职务犯罪侦查管辖体制、职务犯罪侦查工作体制、职务犯罪侦查保障体制、职务犯罪侦查监督制约体制等。

（一）职务犯罪侦查管辖体制

职务犯罪侦查管辖体制，是指国家法律关于法定机关对职务犯罪案件侦查工作管理权限的专门规定。检察机关或检察官是职务犯罪案件侦查工作的法定机关已成为国际通例。例如联合国《关于检察官作用的准则》第15条规定：“检察官应适当注意对公务人员所犯的罪行，特别是对贪污腐化、滥用权力、严重侵犯人权、国际法公认的其他罪行的起诉，和依照法律授权或当地惯例对这种罪行的调查。”我国法律对检察机关的职务犯罪侦查体制也有明确的规定。我国现行《人民检察院组织法》第5条关于各级人民检察院行使职权的第2项规定：“对于直接受理的刑事案件，进行侦查。”现行《刑事诉讼法》第18条第2款规定：“贪污贿赂犯罪，国家工作人员的渎职犯罪，国家机关工作人员利用职权实施的非法拘禁、刑讯逼供、报复陷害、非法搜查的侵犯公民人身权利的犯罪以及侵犯公民民主权利的犯罪，由人民检察院立案侦查。对于国家机关工作人员利用职权实施的其他重大的犯罪案件，需要由人民检察院直接受理的时候，经省级以上人民检察院决定，可以由人民检察院立案侦查。”因《刑事诉讼法》是1996年3月17日第八届全国人民代表大会第四次会议修正的，而1997年3月14日第八届全国人民代表大会第五次会议修订后的刑法将渎职罪的主体修改为“国家机关工作人员”，因而刑事案件管辖的分工等需要进一步作出明确、具体的规定。1998年1月19日，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部、全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会

联合制定的《关于刑事诉讼法实施中若干问题的规定》（以下简称“六院部委规定”）指出：“人民检察院管辖的‘渎职犯罪’，是指刑法分则第九章规定的渎职罪。另外，刑法分则第四章第二百四十八条规定的监管人员殴打、体罚、虐待被监管人罪，由人民检察院管辖。”同时还规定：“人民检察院管辖‘贪污贿赂犯罪’案件，是指修订后刑法分则第八章规定的贪污贿赂罪和其他章节中明确规定按照刑法分则第八章贪污贿赂罪的规定定罪处罚的犯罪。”由此可见，职务犯罪案件不仅由法律授权检察机关侦查，而且法律及有关司法解释和规范性文件还明确规定了该授权的管辖范围，这就是我国法律规定的“职务犯罪侦查管辖体制”。

（二）职务犯罪侦查工作体制

职务犯罪侦查工作体制，是指国家法律关于检察机关或检察官对职务犯罪案件进行专门调查及采取有关强制性措施的职权、职责和侦查程序等方面的规定。职务犯罪侦查工作体制是查明职务犯罪事实和证实职务犯罪嫌疑人是否确实有罪的制度性保障。我国《刑事诉讼法》对职务犯罪侦查工作体制作了专章规定，包括侦查工作的一般规定、讯问犯罪嫌疑人、询问证人、勘验和检查、搜查、扣押物证和书证、鉴定、通缉、侦查终结等。这就从法律上确立了我国的职务犯罪侦查工作体制，即侦查主体是检察机关，侦查对象是人民检察院直接受理的职务犯罪案件，侦查程序是刑事诉讼法规定的程序。职务犯罪侦查工作体制还包括涉嫌职务犯罪案件信息和案件线索的管理、侦查工作的分工协调和组织指挥、侦查的国内协作和国际合作等方面的制度规定。

（三）职务犯罪侦查保障体制

职务犯罪侦查保障体制，是指国家法律关于调配司法资源，保障职务犯罪侦查工作得以顺利进行的有关规定和制度。职务犯罪侦查保障体制是有效实现职务犯罪侦查目的与任务的必要条件，因而我国法律对职务犯罪侦查保障体制作出了明确规定。如

《人民检察院组织法》第20条规定：“最高人民检察院根据需要，设立若干检察厅和其他业务机构。地方各级人民检察院可以分别设立相应的检察处、科和其他业务机构。”该法第21条、第27条还分别规定了各级人民检察院检察员、助理检察员、书记员、司法警察的任免和设立。我国《检察官法》第4条还规定：“检察官依法履行职责，受法律保护。”检察官享有的权利包括：“履行检察官职责应当具有的职权和工作条件”；“依法履行检察职责不受行政机关、社会团体和个人的干涉”；“非因法定事由、非经法定程序，不被免职、降职、辞退或者处分”；“获得劳动报酬，享受保险、福利待遇”；“人身、财产和住所安全受法律保护”；“参加培训”等。这里无疑包括检察官从事职务犯罪侦查工作所享有的权利和应当受到的法律保护。上述规定是职务犯罪侦查保障体制中有关侦查机构和侦查人员方面的法定内容，最高人民检察院还可根据该法定体制中的授权性规范，制定有关各级人民检察院侦查人员编制的具体保障制度。

在职务犯罪侦查保障体制中，除侦查机构、侦查人员保障外，还包括侦查经费与侦查物资保障、侦查装备与侦查技术保障、侦查手段与侦查措施保障等。俗话说：“兵马未动，粮草先行。”同理，职务犯罪侦查保障体制对职务犯罪侦查工作能否顺利进行至关重要。

（四）职务犯罪侦查监督体制

职务犯罪侦查监督体制，是指国家法律关于对检察机关或检察官职务犯罪侦查工作进行监督和制约，保证职务犯罪侦查活动严格依法进行的法律制度。在职务犯罪侦查监督体制中，监督制约的重点是要保证职务犯罪侦查权的合法行使。根据我国《宪法》和《人民检察院组织法》的规定，最高人民检察院领导地方各级人民检察院和专门人民检察院的工作，上级人民检察院领导下级人民检察院的工作；最高人民检察院对全国人民代表大会和