



检察探索

JIAN CHA TAN SUO

大理州检察理论研究论文集

主 编：普赵辉

副主编：韩小红 杨启耀

云南出版集团公司

云南人民出版社



检 察 探 索

JIAN CHA TAN SUO

大理州检察理论研究论文集

主 编：普赵辉

副主编：韩小红 杨启耀

云南出版集团公司
云南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

检察探索：大理州检察理论研究论文集 / 普赵辉主编.
— 昆明：云南人民出版社, 2011.11
ISBN 978-7-222-08466-7

I. ①检… II. ①普… III. ①检察机关—工作—大理
白族自治州—文集 IV. ①D926.32-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 219777 号

责任编辑：殷筱钊 姚实名
装帧设计：杨启耀 张宝成
责任印制：段金华

书 名	检察探索——大理州检察理论研究论文集
出 版	云南出版集团公司 云南人民出版社
发 行	云南人民出版社
社 址	昆明市环城西路 609 号
邮 编	650034
网 址	www.ynpph.com.cn
E-mail	rmszbs@public.km.yn.cn
开 本	787 × 1092 1/16
字 数	360 千字
印 数	1-400 册
版 次	2011 年 10 月第 1 版 第 1 次印刷
设计制作	大成印务
印 刷	昆明美林彩印包装有限公司
书 号	ISBN 978-7-222-08466-7
定 价	128.00 元

云南省大理白族自治州人民检察院
《检察探索》编辑委员会

主 任

普赵辉

副主任

和 泉 杨著逵 韩小红 张庆红

谢子华 张 明 马光平 马勇杰

主 编

普赵辉

副主编

韩小红 杨启耀

编 辑

杨启耀 段艳华 杨丽萍

序

检察逢盛世,盛世著华章。

正值伟大的中国共产党建党九十周年和宏伟的“十二五”开局之际,《检察探索——大理州检察理论研究论文集》与读者见面了。这是大理州检察机关第一本公开出版的理论研究的文集,它收编了全州检察机关 2008 年以来,在省级以上刊物发表或受省级以上表彰的部分优秀论文,以及部分质量较高的调研成果。论文集从不同侧面展示了大理州检察机关检察理论研究工作不断突破和发展,检察工作不断改革、规范、加强的历程,反映了检察队伍执着“强化法律监督,维护公平正义”的检察理念和勇于创新、锐意进取的工作作风。

理论是实践的先导和行动的指南,理论创新引领工作创新、制度创新、体制和机制创新。大理州检察院党组历来十分重视检察理论研究工作,始终把检察理论研究作为“谋检之基,成检之道”,作为先导性、基础性和战略性工作抓紧抓实。一是坚持“长期投资”。检察理论研究某种意义上属于意识形态范畴的工作,检察理论研究水平的提高、成效的取得和成果的应用转化都需要一个长期的、缓慢的、潜移默化的过程,不可能在短时间内收到明显成效。这

就决定了抓检察理论研究工作,要树立“长期投资”的理念,以宽宏大度的心态将其作为长远的投资项目来抓,给予长期重视和支持,逐步打造全面、协调、可持续、科学发展的长效机制。二是坚持“领导重视”。领导重视关键落实和体现在对检察理论研究工作提要求、明思路、搭平台、建机制、育人才、促协调、抓保障等宏观指导和机制建设上,为检察理论研究工作扫清思想认识和保障条件上的各种障碍。三是坚持“全员调研”。检察理论研究工作也要树立一盘棋意识,采取强化考核、注重激励、通报评奖等多种措施,大力推进“全员调研”格局,引导检察干警人人积极调研、人人善于通过调研解决工作中的问题。认真推行以公开招投标、评审组评审、经费补助等为主要内容的重点课题研究制度,促进检察理论研究由单一化的“任务制管理模式”向项目化的“市场化运作模式”转变,提高检察人员的理论研究热情,提升理论研究的质量、数量和水平。努力创建并认真落实以法律政策研究室为龙头,各基层院、内设各部门共同参与的组织主导机制,形成持久性、声势性、规模性和风气性兼备的检察理论研究氛围。这三个方面的体会和认识应该说是检察理论研究工作的特点和性质以及检察机关的实际决定的,也是这本论文集集中每一篇论文之所以能顺利成文,论文集能够成功面世的重要保障。由于我们水平有限、时间仓促,本书不当之处在所难免。敬请各位同仁、读者批评指正。

祝大理州检察理论研究工作不断发展!

祝大理州检察事业蒸蒸日上!

大理白族自治州人民检察院党组书记、检察长

普超辉
二〇一一年十月

目 录 CONTENTS

诉讼监督实务

云南民事行政检察工作的创新与发展研究——兼谈云南环境资源公益诉讼	大理州人民检察院课题组(3)
转变观念 创新机制 加强监督	
全面正确贯彻宽严相济的刑事司法政策	普赵辉(18)
毒品犯罪案件侦查取证过程中存在的困难和问题及对策研究 ——以云南省大理州为视角	和 泉 段艳华 杨启耀(23)
大理州刑事抗诉工作的现状与对策研究	蒙海燕 邓 超(30)
检察工作贯彻宽严相济刑事司法政策的情况分析及对策研究	段艳华(41)
检察机关对民事执行活动进行法律监督的途径和方式研究	陈恩平 侯 锐(60)
检察机关在捕诉过程中适用调解的有关问题研究	乐 松 董 群 赵凤飞(72)
刑罚执行中完善检察权配置研究	许仁旺 赵艳芬 彭永新(83)
刑事司法和行政执法有效衔接机制的建立与完善研究	马建萍(93)

职务犯罪防控

- 职务犯罪案件审查逮捕制度改革对刑事赔偿程序的影响 ... 和 泉 阮才兴(107)
- 农村基层组织人员职务犯罪的法律适用问题研究
..... 韩小红 桑爱英 杨启耀(112)
- 防控商业贿赂犯罪问题研究 杨玉奇 张艺群(120)
- 当前职务犯罪的特点、原因和预防对策 卢 宏(133)
- 对国有控股公司中职务犯罪侦查面临的司法困境的思考
..... 徐 晖 赵 雄 陈雪平(140)
- 护林员及村民小组长能否成为渎职犯罪的主体 董加利(152)

检察改革探讨

- 新形势下检察委员会的改革与创新研究 大理州人民检察院课题组(157)
- 刑事被害人救助制度相关实体和程序问题研究 ... 张庆红 陈 伟 李 红(170)
- 建立附条件不起诉制度必须考虑四个基础性问题 杨启耀(181)
- 检察机关建立案例指导制度问题研究 许仁旺 赵艳芬(184)
- 检察环节建立执法办案风险评估预警制度
应注意处理好风险防范与公正执法的关系 杨启耀(193)
- 检察机关提出量刑建议制度的相关问题及完善 段艳华(195)
- 基层检察院检察委员会运行机制存在的问题及对策 李 红(209)

检察队伍建设

- 树理念 强素质 重决策 抓考核
——检察机关贯彻落实科学发展观必须抓好四个基础性环节 ... 普赵辉(219)
- 谈科学发展观的个体基础——个人的科学发展 韩小红(224)
- “文化”与“检察文化”
——对检察文化建设中两个最基础性概念的理论探讨 杨启耀(227)

从识人与用才谈基层检察人才的合理配置	蒙海燕(236)
大理州基层检察文化建设的现状与对策研究	
.....	蒙海燕 杨家德 陈恩平 邓 超(240)
对检察理论研究推行“检校合作”的思考	
——以大理州检察院和大理学院的“检校合作”为基础	杨启耀(253)
祥云县检察队伍建设的现状与对策思考	陈恩平 张继明 邓 超(258)
新时期基层检察政治工作的创新和发展	段启功(266)
检察文化建设中的四种浮躁倾向	杨启耀(275)

社会管理创新

从大理州毒品案透视凉山籍彝族毒品犯罪新动向	普赵辉 杨莉妮(279)
检察机关法律监督职能为社会管理创新服务的路径选择	
.....	马光平 段启功(286)
常识、时滞和公益诉讼	
——对“白酒标签案”引发的三个法治问题的思考	杨启耀(297)
涉检网络舆情应对、引导机制研究	杨荣新 陈 忠(301)
现阶段我省群体性事件特点、原因及预防处置策略研究	伍海清(312)
检察机关开展青少年犯罪预防工作研究	
——以大理州巍山县为视角	李 红(320)



诉讼监督实务

云南民事行政检察工作的创新 与发展研究^①

——兼谈云南环境资源公益诉讼

大理州人民检察院课题组^②

【内容摘要】云南民事行政检察工作存在的问题和困难,既是发展的“困境”,也是发展的“前景”。云南民事行政检察工作还有更广阔的空间可以发展,发展的关键在于变“困境”为“前景”。因此,云南民事行政检察工作要持续、快速、健康发展,必须针对问题和困难,结合云南实际,创新内部工作机制和外部执法环境。在此基础上充分发挥职能优势和积极作用,特别要大力推动环境资源公益诉讼。

【关键词】云南 民事行政检察 创新 发展 环境资源公益诉讼

云南民事行政检察工作经过近 20 年的发展,还存在诸多问题和困难。如何使民事行政检察工作尽快摆脱问题和困难,实现持续、快速、健康发展,是近几年来省检察院高度关注并致力解决的问题。本文将紧密结合云南实际,对此问题作粗浅的探讨。

一、云南民事行政检察工作的发展回顾

云南民事行政检察工作主要经历了两个发展阶段。第一阶段从 1991 年到 2000 年,为初步发展阶段。1990 年高检、高法联合下发《关于开展民事经济行政诉讼法律监督试点工作的通知》后,省检察院成立了民事行政检察处,并逐步推进各分、州、市机构建设和业务培训,开始把办理民事行政抗诉案件作为履行法律监督职能的一项重要途径。全省民事行政检察工作在此阶段经历了一个从无到有、从

① 本文获 2008 年度云南省检察机关重点调研课题一等奖、最高人民检察院检察应用理论研究成果三等奖。

② 课题组负责人:普赵辉(大理州人民检察院检察长);参加人:韩小红(大理州人民检察院副检察长)、杨启耀(大理州人民检察院法律政策研究室主任,课题执笔人)、王海龙(大理学院讲师)、杜永波(大理学院讲师)、高杨(大理州人民检察院民事行政检察处处长)。

小到大的艰难发展历程。积累了一定的办案经验,逐步建立健全了工作机构,建设了一支有一定业务能力的执法队伍。第二阶段从2001年至今,开始走上办案数量和效果并重发展、努力提高队伍专业化水平、加强外部环境建设和积极拓展监督职能的发展轨道。实践中,重视提高抗诉案件改判率,注重发挥检察建议的作用,积极开展服判息诉工作。近六年来,全省共办理案件12290件,立案审查3300余件,提出抗诉1400余件、再审检察建议180余件。

云南民事行政检察工作经过以上历史进程,发展至今,在取得上述成效的同时,主要还存在以下六个方面的问题和困难。

(一)“重刑轻民”的执法理念还未彻底转变,民事行政检察工作尚未摆上应有的位置

突出表现在:一是三级院领导对民事行政检察工作的职能、任务以及工作方式、办案程序的了解还存在不同程度的缺陷;二是三级检察机关在人员、经费、装备的配置上,普遍偏重于自侦和刑检部门,其次才考虑民事行政检察部门。并且在实际工作中,民事行政检察部门被合署办公、人员被拉用的情况较为普遍。省内某州检察院民事行政检察处就曾出现4名工作人员中3人同时被派出参加农村工作队,1人在家孤军作战的情况;三是三级检委会普遍存在对刑事案件讨论多并能很快作出决定,对民事行政检察案件讨论少并常常难以决定的情况,大多数民事行政检察案件只能靠民事行政检察部门自己把关;四是三级检察机关不同程度地存在对工作中出现的诸多问题不认真分析研究,不从主观找原因,而单纯归咎于“法律不完善,法院不配合”的工作态度。

(二)执法机制尚不健全,执法环境需要进一步改善

民事行政检察工作主动接受党委领导和人大监督,在云南尚未形成经常性制度主动向党委、人大报告工作,邀请党委、人大专题调研、视察,从而通过党委、人大解决工作中的现实困难、问题、障碍的工作还做得远远不够、不深、不透,大多只停留在工作总结的例行报送等表面工作上。民事行政检察工作还未能受到党委、人大的重视和支持。调查中,有些分管政法工作的县委领导和人大法制委领导对民事行政检察工作知之甚少。另一方面,针对检、法两院对民事行政检察监督的共同关注点、着力点、分歧点与人民法院沟通联系工作也做得不够,检察长列席审判委员会、相互派员参加相关工作会议等工作制度难以落实,与人民法院的协作配合和良性互动不够。长期以来存在的调阅卷宗、再审检察建议等一些多年来“两院”在工作中存在严重分歧的问题,在云南仍一直未能达成共识,难以解决。

(三)办案总量过少,质量不高,效果不佳,难以形成规模^③

^③ 该部分数据分别来源于:姜建初《在西部民事行政检察工作座谈会上的讲话》,2007年9月19日;贾春旺《最高人民法院工作报告——2008年3月10日在十一届全国人大一次会议上》;最高人民法院《2007年民事行政检察工作全国排名情况》。

2003年至2007年,西部各省、区、市民行申诉案件抗诉数占全国19%左右,再审检察建议量占全国的25%左右。而云南上述办案指标在西部各省、市的排名大致居中。2007年,全国共提出抗诉63662件、再审检察建议24782件。其中云南为239件、32件(迪庆州院和铁检尚为空白),占0.38%、0.13%,分别居全国第17位、第26位,全省149个检察院年均办案数仅为1.60件、0.21件。而同年,在全国排名前列的山东、河南抗诉案件分别为1564件、1089件,领先云南近5倍。近五六年来,云南年均办理抗诉案件的数量仅占人民法院审结案件数量的2%左右。同时,办案质量不高、法院改判率低、社会效果不好,也是显而易见的问题。2007年,云南民事行政检察抗诉案件经人民法院再审162件,改变72件,改变率为44.44%,居全国第29位,再审检察建议被人民法院采纳4件,采纳率为12.50%,居全国第29位。

(四)监督方式和手段单一,诸多权能的运用基本空白,职能优势不能充分发挥

当前,云南民事行政检察的监督方式,基本局限于审查抗诉和检察建议。而检察建议在立法上不具有约束力,即没有强制性。其作用仅仅供法院在审判活动中参照纠正或参考改进,是否接受建议仍取决于人民法院。省内某检察院就发生过检察建议被法院驳回的情况。因此,办理民事行政抗诉案件基本成了全省民事行政检察部门的唯一工作。与此同时,民事行政侦查权、执行监督权、支持和督促起诉权、公益诉讼权等优势职能,由于检察人员监督能力低、执法水平不高、立法滞后等原因,在实践中的运用思路狭窄、方法不多、措施不力、举步维艰,基本处于空白状态。全省仅有为数不多的检察院办理过执行监督案件,个别检察院办理过支持、督促起诉案件,全省尚未完整地办理过一起职务犯罪案件和公益诉讼案件。

(五)民事行政检察队伍量少质弱,监督能力和水平有待提高^④

据调查,全省检察人员共7853人,其中民行检察人员共329人,占4.18%。全省329名民行检察人员中,省院12人,占3.7%;分州市院60人,占18.2%,16个州、市检察院平均3.75人;县级院257人,占78.1%,149个县级检察院平均1.71人。从年龄结构上来说,40岁至50岁的有153人,占46.5%,50岁以上31人,占9.4%。说明全省民事行政检察人员数量偏少、年龄老化。就文化程度和专业而言,大专以下16人,占4.9%,大专91人,占27.7%,本科216人,占65.6%,硕士6人,占1.8%,法律专业298人,占90.6%,非法律专业31人,占9.4%,从事民行工作三年以下的143人,占43.5%。同时,全省检察人员的文化和专业文凭有很大一部分来自于各种函授、电大等非国民教育,相对于国民教育,实际素质和水平还要打折

^④ 该部分数据均来源于云南省人民检察院民行处《各地民行检察队伍基本情况》。

扣,民事行政检察人员也不例外。此外,民事行政检察人员中民商、行政法律专业人员和外语人员的比例极低,办案骨干流失严重,人员流动性大,职务犯罪侦查等能力和水平比较薄弱,也是一个普遍的问题。

(六) 民行检察尚未深入人心,案源匮乏,宣传力度需要进一步加大

1993年至2007年,全省共受理案件22221件,平均每年1481件,全省149个检察院平均每年受案近10件。2007年,全国共受理民行申诉案件61991件,云南为2002件,占3.22%。^⑤最高检察院姜建初副检察长指出:“案源减少同一些抗诉案件质量不高、社会效果不好也不无关系,宣传不够也是一个重要原因”。^⑥就云南而言,和其他省区市,特别是东部省市相比,宣传工作在民事行政检察工作中的地位和作用显得更加突出。虽然多年来检察机关在宣传方面做了一些工作,但宣传的广度和深度还远远不够。人民群众对民行检察工作还知之甚少,甚至一无所知。从职能上讲,民行检察工作涉及千家万户,在检察工作中最贴近人民群众的生产生活,而且现实中的民行纠纷远远多于刑事案件。如果宣传到位,深入人心,不会存在案源匮乏的问题。

客观地分析,上述问题存在的原因:一是由于民事行政检察工作相关法律规定尚不完善;二是由于云南历史、地理、经济、民族、文化等省情决定;三是由于检察机关自身努力不够;四是各个问题彼此互为因果、相互影响、恶性循环。

从云南民事行政检察工作的发展历程,特别是存在问题和困难来看,可以对其现状和将来“诊断”如下:一是云南民事行政检察工作在西部各省区市中大致居中,在全国则较为滞后,需要加快发展;二是云南民事行政检察工作存在的问题和困难既是发展的“困境”也是发展的“前景”,云南民事行政检察工作还有广阔的空间可以拓展;三是云南民事行政检察工作要变“困境”为“前景”,必须针对问题和困难,结合云南实际,走创新之路,以创新求得持续、快速、健康发展。

二、云南民事行政检察工作创新与发展面临的形势

创新和发展云南民事行政检察工作,必须充分考虑云南特有的省情、我国经济社会发展战略目标对司法工作的价值要求以及民诉法修改等三个因素带来的机遇和挑战。

(一) 云南省情特性对民事行政检察工作的两大影响^⑦

1. 多民族聚居,社会发展缓慢,文化底蕴不高,一定程度上导致民众法制意识

^⑤ 数据来源于《全国民事行政检察工作总结》、《云南民事行政检察工作总结》。

^⑥ 姜建初:《在西部民事行政检察工作座谈会上的讲话》,2007年9月19日。

^⑦ 本部分数据来源于《云南年鉴》。

不强。云南总人口四千三百多万,有 26 个世居民族,其中少数民族 25 个,人口一千四百多万,占 33.46%,居全国第二位。全省 26 个世居民族都有自己的语言,15 个少数民族有自己的文字。新中国成立后,云南才废除了土司制度,部分少数民族才由原始社会、奴隶社会直接过渡到社会主义社会。25 个少数民族中,仅纳西族、蒙古族、回族、白族和满族文化素质较高。云南属山地高原地形,山区、半山区面积 94%,平均海拔 2000 米左右。因此,云南交通通讯条件相对落后,信息流通相对缓慢。上述省情一定程度上导致了民众法制意识不强,利用民行检察途径维权意识更为淡薄。如何结合省情采取措施,加大宣传,提高民众的法制意识和维权意识,是民事行政检察工作必须考虑的基础性问题之一。

2. 地缘的涉外性、改革开放的不断深化和经济的快速发展,将凸显民事行政检察工作的地位和作用。云南地处中国西部边陲,西部与缅甸接壤,南部和老挝、越南毗邻,国境线长达 4060 千米。有 8 个地州市共 25 个边境县(市)与 3 个国家的 6 个省(邦)32 个县(市)接壤,其中 11 个县(市)和邻国隔江相望。有 11 个国家级口岸,10 个省级口岸,83 个主要边境通道和边民互市点。近几年来,围绕着国家实施西部大开发,建立中国——东盟自由贸易区的重大机遇和建设绿色经济强省、民族文化大省和中国连接东南亚、南亚的国际大通道三大目标,云南改革发展步伐不断加快,烟草、电力、矿产、生物、旅游、制造、采矿、房地产、燃气等产业不断壮大并步入涉外贸易体系。如此强劲的发展势头和庞大的民商事贸易体系,没有诉讼纠纷是不可想象的。可以推测,接下来的数年中,云南民行检察工作的涉外性将大大增强。这将给民事行政检察工作带来巨大的“市场”,凸显其地位和作用。同时也对民事行政检察工作提出了更高的要求。民事行政检察工作必须关注这种发展趋势,及早规划,积极应对。

(二)和谐社会和科学发展观对民事行政检察工作的价值要求

1. 目标定位——和谐建设。这是所有司法手段都应当积极追求的目标,否则,司法手段的存在意义当受质疑。事实上,中共中央《关于加强人民法院、人民检察院工作的决定》,正是从服务和谐社会建设的高度阐述了加强民事行政检察工作的重要性。十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,把完善包括检察监督在内的司法体制,作为和谐社会建设的司法保障。罗干同志也多次要求政法机关以和谐社会建设者的姿态全面发挥职能作用。因此,如何充分发挥在和谐社会建设中的职能优势和积极作用,是云南民事行政检察创新和发展必须考虑的核心问题。

2. 绩效要求——办案数量、质量与效率有机统一。这是民事行政检察工作落

实科学发展观的根本要求,也是“强化法律监督,维护公平正义”的检察工作主题的要求。这应当成为考核民行检察工作绩效的核心。办案质量和效率越高,越有利于化解矛盾,反之则可能导致矛盾激化。所以在强调数量是基础的同时,不能忽视质量和效率。数量、质量与效率是彼此联系的,有时甚至是冲突的。效率是数量的保障,但未必确保质量;失去质量的数量和效率将变得毫无价值。因此,充分考虑三者的关系,并在实践中实现有机统一,并重发展,是民事行政检察工作中必须考量的重要问题。

3. 工作重点——保障和改善民生。这是新时期党的要求和人民的诉求。民事行政检察工作在检察工作中最能体现民生诉求。把履行民事行政检察职能和关注民生问题更好地结合起来,既是保障和改善民生的需要,也是做好民事行政检察工作的一个非常重要的结合点和切入点。民事行政检察工作保障和改善民生,就是要切实解决好人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题,突出办理教育、就业、食品安全、医疗卫生、社会保障、征地拆迁、抢险救灾、移民补偿等领域的民行申诉案件。如何将工作职能与民生诉求紧密结合,将保障和改善民生贯穿始终,是民事行政检察工作必须考虑的一个崭新课题。

(三)民诉法修改对民事行政检察工作的积极意义和遗留问题

1. 推进了再审制度的合理化和科学化。一是将当事人申请再审事由和检察机关抗诉条件进行了统一;二是对抗诉条件作了更具体明确的规定,不仅扩大了抗诉范围,而且强化了可操作性;三是对检察机关提出的抗诉,不仅缩短了裁定启动再审的时间,而且裁定的内容只能是同意再审,不得驳回再审抗诉。这些规定对正确行使民行抗诉权具有重要意义,必须准确理解、充分运用。

2. 民行申诉案源面临新考验。修改后的民诉法细化了再审事由,再审限制减少,方便了当事人申诉,当事人申请法院再审的信心会有所增强,检察机关的抗诉案源总体上看可能会相对减少;重点解决了“申诉难”,方便了当事人向上一级法院申请再审或向检察机关申请抗诉,民行申诉案源可能会进一步集中到省院和州、市院,案源“倒三角”矛盾会进一步突出,基层院民行检察申诉案源减少的压力可能会加大。这种情况要引起高度重视、并认真应对。

3. 民诉法修改距离理想状态还较远,民事行政检察立法不完善的问题依然存在。本次民诉法修改并没有从根本上解决民事行政检察中的一些“老大难”问题,如民事行政检察的职能范围依然不明确。民事调解和执行监督、公益诉讼以及督促、支持起诉等监督职能仍然缺乏明确具体的法律依据。人民检察院在再审中的地位和作用问题、出席再审法庭的程序问题、人民检察院的调查权、调卷权问题依