

首都检察文库 12
SHOU DU JIAN CHA WEN KU

总主编 慕平

检察工作机制 与实务问题研究

主 编：慕 平

执行主编：甄 贞

JIAN CHA GONG ZUO
JI ZHI YU
SHI WU WEN TI
YAN JIU



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

首都检察文库 12
SHOU DU JIAN CHA WEN KU

总主编 慕平

检察工作机制 与实务问题研究

主 编：慕 平
执行主编：甄 贞
执行副主编：郭兴莲
邹开红



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

检察工作机制与实务问题研究 / 慕平著. —北京:法律出版社, 2008. 12
ISBN 978 - 7 - 5036 - 9168 - 3

I. 检… II. 慕… 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(2008)第 001170 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/王政君	装帧设计/乔智炜
出版/法律出版社	编辑统筹/法律应用出版分社
总发行/中国法律图书有限公司	经销/新华书店
印刷/北京北苑印刷有限责任公司	责任印制/陶松
开本/787×960 毫米 1/16	印张/26.5 字数/436 千
版本/2008 年 12 月第 1 版	印次/2008 年 12 月第 1 次印刷
法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
电子邮件/info@lawpress.com.cn	销售热线/010-63939792/9779
网址/www.lawpress.com.cn	咨询电话/010-63939796
中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)	
全国各地中法图分、子公司电话:	
第一法律书店/010-63939781/9782	西安分公司/029-85388843
重庆公司/023-65382816/2908	
上海公司/021-62071010/1636	北京分公司/010-62534456
深圳公司/0755-83072995	
书号:ISBN 978 - 7 - 5036 - 9168 - 3	定价:50.00 元
(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)	

《首都检察文库》编辑委员会

主 任：慕 平

副主任：马剑光 项 明 伦朝平 朱 晔

编辑委员会委员：方 工 王双进 甄 贞

卢 希 高保京 吴同平

殷 键

编辑委员会办公室

主 任：甄 贞

成 员：郭兴莲 邹开红 王志国

李荣冰

《首都检察文库》总序

检察机关作为国家法律监督机关,是中国政权建设和法制建设进程中的历史选择。检察机关的各项职能都与构建社会主义和谐社会密切相关,在贯彻依法治国基本方略、维护社会和谐稳定、积极化解社会矛盾、促进社会公平正义方面具有不可替代的重要作用。党的十七大提出“全面落实依法治国基本方略,加快建设社会主义法治国家”和“深化司法体制改革”,给检察工作指明了前进的方向,明确了奋斗目标。新的时期,检察机关承担着新的考验和艰巨的历史使命。

一、充分发挥首都区位优势,实践中国特色社会主义检察制度

中国特色社会主义检察制度,作为中国特色社会主义制度的有机组成部分,具有鲜明的特色和优越性。高举中国特色社会主义伟大旗帜,坚定不移地坚持中国特色社会主义检察制度,是检察机关义不容辞的历史使命。因此,检察机关必须认真学习和领会十七大关于中国特色社会主义伟大旗帜的重要思想,坚持用中国特色社会主义理论体系指导检察工作,不断深化社会主义法治理念教育,确保检察工作始终沿着正确的方向发展。必须把坚持和发展中国特色社会主义检察制度,作为坚定走中国特色社会主义道路的具体实践,更加自觉地发挥法律监督职能,更好地为经济社会又好又快发展服务,用实践证明我国检察制度的科学性、合理性和优越性。

北京市检察机关在全国地方检察机关中,地位较独特,其作为全国的政治中心的特殊政治地位为各项工作的开展创造了良好的政治氛围,能够及时地了解中央的精神和部署,同时履行职责本身具有较强的政治影响和示范效应,备受全国各地的关注。高检院、北京市委都要求北京检察机关要当好队伍建设和业务建设的“两个表率”,走在全国检察机关前列,激励和鞭策我们要牢固树立为党和国家大局服务的意识,各项工作都要走在前列,与首都的地位相适应。面临着历史使命和现实问题的双重压力,北京市检察机关必须

切实解放思想、转变思路、更新观念,在明确新的要求的基础上,坚定法律监督的宪法定位,牢固树立检察工作是和谐社会重要内容的理念,坚持“以业务建设为中心,以队伍建设为根本,以改革创新为动力,以基层建设为重点”的工作思路,不断破解工作中的难题,在改革创新中探索有首都特色的检察工作发展道路。

二、充分发挥检察资源优势,研究中国特色社会主义检察理论

科学发展观是我们党坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,在准确把握世界发展趋势、认真总结我国发展经验、深入分析我国发展阶段性特征的基础上提出的重大战略思想。当前和今后一个时期的检察工作最重要的是要全面贯彻科学发展观,把科学发展观作为检察工作必须坚持的重要思想,围绕检察发展提高法律监督能力。因此,检察机关必须认真学习和领会十七大关于科学发展观的重要思想,深刻领会和全面把握科学发展观的重大意义、科学内涵和基本要求,不断提高贯彻落实科学发展观的自觉性和坚定性,全面、协调、可持续地推动各项检察工作。

检察发展依赖于检察理论的发展和检察实践的发展。检察理论的发展和检察实践的发展是相伴相生、相辅相成的。没有科学的检察理论为依托,检察事业的发展将缺乏应有的活力和后劲。历史也证明,对法律监督规律认识片面或者浅陋,对检察基础理论研究和实务工作总结的漠视和冷落,容易使法律监督实践陷入误区。尽管检察改革正在法治的轨道上被稳步推动,但也应该承认,检察改革的理论准备不足,有关的理论资源相当有限,某种程度上实践走在了理论的前面。正确把握法律监督原理,研究检察工作规律,总结检察实践,有助于我们全面认识检察机关的性质、功能、职责、作用,少走不必要的弯路。近年来,北京检察机关充分利用拥有的资源优势,推进检察基础理论研究和应用理论研究协调发展,以实证研究消解实践远离理论的困惑,以理论研究把握重大理论和实践课题,并且积极创造条件使研究成果走入法学界,实务专家能够与法学家同台辩论。创办了《首都检察官》、《北京检察》等首都检察官自己的专业刊物,出版了《检察改革的新探索》等一系列著作,这些刊物和著作已经逐渐成为展示首都检察官研究成果,融入法学界的重要渠道。

三、充分发挥检察研究优势,培植首都检察理论研究的优秀成果

鉴于首都检察工作所面临的新的形势,为适应国家和社会对检察工作提出的新的要求,北京市人民检察院积极与法律出版社研究协商,决定编辑出版《首都检察文库》,陆续出版发行一批能够反映首都检察系统检察理论研

究、法学理论研究和实践业务研究的专著或者论文选集。《首都检察文库》是一个长期的出版计划,将打造成为首都检察系统理论研究和实证研究的培植园地,每年都挑选出若干部具有较高理论水平、应用价值和出版价值的书籍发行,达到集中出版精品、打造规模效应的目的,为检察理论研究增添较有分量的研究成果。通过《首都检察文库》的出版,第一,集首都检察系统理论研究之精华,使得北京市检察机关理论研究能够以一种整体的形式呈现给学界,呈现给实务界,让法律监督实践与检察理论研究恰当融合;第二,展示首都检察官对司法进步深刻思索的理性光芒,从不同侧面折射首都检察工作的全貌,让读者从中深切感受到当代法律监督的真实脉动;第三,搭建学术与实践互动交流的平台,推动学术资源共享,扩大共识,相互争鸣,逐步扩大首都检察理论研究在学术界的影响。

《首都检察文库》各部书将不定期出版,成熟一部编辑发行一部,主要是推出首都检察机关的检察基础理论研究成果、重点调研课题、检察实务研究报告,以积土成山,集腋成裘,在学术研究的阵地上守持话语权,促进检察理论研究环境的改善,争取为领导决策服务,为法律监督实践服务。另外,北京检察机关近几年来陆续招录了一大批博士研究生、硕士研究生,并且一批检察官在职进修获得了博士学位、硕士学位,一定意义上代表了首都检察事业的未来和前途,他们视野开阔,思想敏锐,研究深入,不囿于成见,又敢于创新,他们的学术论文理论水平较高,由于学术著作出版困难使很多研究成果尚未能与读者见面,所以我们将把这些博硕士论文也纳入选编视野。当然,也略感遗憾的是,虽然首都检察研究经历了几年的积累,产生了很多优秀的研究成果,但要按照职务犯罪侦查、刑事检察、诉讼监督三个方面打造文库还暂时不能实现。故此,我们保留着这种文库编辑理想,并虚座以待,殷切地期望着各类相关实践总结和研究成果的出现。希望通过文库的不间断推出和编辑出版,能够逐步积累首都检察学术成果,繁荣、深化和开拓首都检察系统的学术研究和实践总结,促进与学界的交流合作,不断提高首都检察机关的理论水平,不断提升首都检察机关的法律监督能力,进而有力地促进国家法治昌盛、社会和谐稳定、政治安定有序。

文库出版的价值在于质量。尽管我们为书籍的正式出版作了很多基础工作,但也必然会存在种种问题,而且与我们的预期目标还有相当的差距。不过,我们的步子已经迈出来了,研究成果将陆续出版,并且还会坚持下去。所以,为了保障文库能够有质有量地奉献给社会,我们将以开放的姿态接受广大读者对本文库的检验、批评、帮助和建议。同时,也欢迎广大读者对将来

陆续出版的每一部书提出批评指正。毕竟,无论是检察研究者还是首都检察机关本身,都时刻需要社会和学界以及广大同仁各方面的支持与帮助。建议和批评都将成为督促我们精益求精、尽善尽美的动力,倘若应者云集,我们的工作也定将蒸蒸日上。

最后,还必须强调,《首都检察文库》是在法律出版社的支持下才得以出版的。我们要感谢法律出版社有关领导对文库的关心与扶持,尤其要感谢各卷书责任编辑在文库书籍的编选等方面所给予的有见解、有价值的指导,以及为编辑文库书籍付出的辛勤劳动。更重要的是,以后法律出版社与北京市检察系统的长期合作,必将增进首都检察理论研究的学术积累,使实践与理论互融,为推进依法治国和构建和谐社会尽绵薄之力。

是为序。

北京市人民检察院检察长



2008年12月5日

序 言

2008 年对于首都检察机关来说,是非常重要的一年。这一年,在科学发展观指导下,全国人民团结一致,成功战胜了汶川特大地震灾害,圆满举办了北京奥运会和残奥会。与此同时,我们还迎来了检察机关恢复建院 30 周年。在这一年里,首都检察工作可谓繁重,也可谓成效显著。

在全党开展深入学习实践科学发展观活动,是党的十七大作出的重大战略部署。科学发展观不仅是我国经济社会发展的重要指导方针,也是开展检察工作的重要指导方针。用科学发展观的思想和方法分析研究法律监督工作,就能准确把握经济社会发展、人民群众对检察工作提出的新要求和新期待,进一步明确强化法律监督的方向和任务,不断开阔视野、创新举措,推动检察工作实现新发展。首都检察机关三十年的发展历程也充分证明,凡是我們指导思想、发展思路、工作举措、方法机制符合检察工作规律、符合科学发展的本质要求,首都检察事业就会蓬勃发展、充满生机,反之,就可能遇到挫折和犯错误。

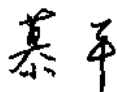
近年来,特别是党的十七大以来,首都检察机关认真落实科学发展观,紧紧围绕“新北京、新奥运”战略构想的实施,在服务首都经济社会又好又快发展、促进社会和谐稳定、保障民生、维护司法公正、加快高素质专业化队伍建设、推进检察改革和信息化建设等方面都取得了新的成效。但是我们也清醒地看到,全市检察机关在发展思路、执法思想和理念、法律监督能力、执法作风等方面还存在一些不适应、不符合科学发展观的问题,尤其是存在一些影响和制约首都检察工作科学发展的机制性问题亟待破解。理论研究往往源自实践需求,本书汇集的研究成果正是源于这种实践的需求。

本书成果可分为两部分。第一部分是检察工作机制问题的研究。工作机制问题,往往是影响和制约检察工作科学发展的最为直接的问题,改革和完善各项工作机制是首都检察工作实现科学发展的迫切需要。该部分重点

研究了检察机关对外对内两种“监督”机制:对外是刑事诉讼监督机制。加强诉讼监督、维护司法公正既是广大人民群众的强大要求,也是检察工作中的薄弱环节。对内是检务督察、检务公开、案件质量考核机制。加强检察工作的自身监督,不仅源于对外界“谁来监督监督者”的诟病的回应,更是检察机关实现转变执法理念、执法作风、推进执法规范化重要保证。第二部分是检察实务中的热点、难点问题研究。关注社会焦点,破解工作难点,是首都检察机关得以与时俱进的重要基础,也是首都检察机关理论研究的优势所在。《民事诉讼法》、《律师法》的修改是最近社会关注的热点,也是检察机关遇到的新挑战,首都检察机关必须着眼于长远进行积极探索;刑事被害人救助问题、国有企业改制中发生的职务犯罪问题、渎职犯罪中的法律适用问题、电子证据问题等都是近年来社会关注度较高的问题,也是困扰检察实务工作的难点问题。

因此,从研究的目的来看,本书是首都检察机关深入学习实践科学发展观的成果之一,必将对推动检察工作的科学发展产生积极意义。同时,我们也清醒地认识到,科学发展观是内涵十分丰富的科学理论体系,贯彻落实科学发展观不可能一蹴而就,需要在实践中不断探索、全面把握,有一个实践、认识、再实践、再认识的过程。本书的研究成果是否符合检察工作规律,符合科学发展观的要求,还需要反复地再认识和再实践。

北京市人民检察院检察长



2008年12月1日

目 录

机制改革与完善

刑事诉讼监督工作机制研究	(3)
立案监督工作机制研究	(26)
公诉环节诉讼监督工作机制研究	(54)
刑罚监禁刑执行监督工作机制研究	(80)
检察长列席法院审判委员会制度研究	(103)
案件质量考核制度在执行中的问题研究	
——以案件数量适中的基层检察院为蓝本	(119)
案件质量考核制度在执行中的问题研究	
——以案件数量较多的基层检察院为蓝本	(129)
检务督察工作机制研究	(160)
检务公开制度的推进与完善	(181)

实务难点与探索

民行检察工作适应民事诉讼法修改相关问题研究	(207)
职务犯罪侦查工作适应律师法修改相关问题研究	(238)
公诉工作适应律师法修改相关问题研究	(269)
刑事被害人救助制度研究	
——以检察机关的作用为视野	(282)
国有企业改制中发生的职务犯罪问题实证研究	(307)
渎职犯罪中一罪与数罪问题实务研究	(338)
北京市检察机关电子证据检验鉴定研究报告	(373)

机制改革与完善

刑事诉讼监督工作机制研究

课题负责人:刘泽钢

课题执笔人:李 凯 张 帆

〔内容摘要〕 检察机关依法开展刑事诉讼监督工作是其履行宪法赋予的法律监督职责的一项重要内容,对于保证执法司法机关严格公正执法,维护社会公平正义,具有十分重要的意义。本文从近年来北京市检察机关依法开展刑事诉讼监督工作的基本情况入手,重点分析了当前刑事诉讼监督工作中存在的现实问题,明确了开展刑事诉讼监督工作的目的、应当遵循的基本原则和需要解决的前提问题,并从立法建议和工作机制的建立完善等方面提出了初步设想,希望对于完善检察机关刑事诉讼监督工作有所裨益。

〔关键词〕 刑事诉讼 监督 工作机制

检察机关在刑事诉讼活动中的角色具有其特殊性,它既是刑事诉讼活动的参与者,也是监督者;既要依法追究犯罪行为人的刑事责任,又要保证刑事诉讼活动依法进行,依法保障包括犯罪嫌疑人、被告人在内的全部诉讼当事人、其他诉讼参与人的合法权益。客观评价和分析当前检察机关开展刑事诉讼监督工作的基本情况、存在问题,并在此基础上提出一定的解决办法,是检察机关构建完整的法律监督体系、充分履行检察职能的必然要求。

一、当前刑事诉讼监督工作的基本情况和存在的主要问题

(一)当前刑事诉讼监督工作的基本情况

下面,笔者将以北京市检察机关2003年至2007年五年间开展刑事诉讼监督工作的基本情况为例,对当前检察机关开展刑事诉讼监督工作的情况作

一简要介绍。

在立案监督方面,全市各级检察机关共受理刑事立案监督案件线索 704 件,共监督公安机关立案 127 件 181 人。其中要求公安机关说明不立案理由 456 件,公安机关接到检察机关《要求说明不立案理由意见书》后,主动立案 56 件 77 人;审查公安机关不立案理由后,通知公安机关立案 71 件 104 人。在已决案件中,判决有罪 65 人,判决无罪 1 人,不起诉 1 人,撤案 7 人。

在侦查活动监督方面,全市各级检察机关侦查监督部门共向侦查机关发出《应当逮捕犯罪嫌疑人意见书》365 份,追捕犯罪嫌疑人 365 人,到案 231 人;适时介入侦查、参与公安机关重大案件讨论 2782 人次;对批准逮捕案件出具《提供法庭审判所需证据材料意见书》1804 份;对不批准逮捕案件出具《补充侦查提纲》1756 份;向公安机关制发《纠正违法通知书》117 份。共审查延长侦查羁押期限案件 8072 人,其中,批准延长 7994 人,占 99.03%;不批准延长 78 人,占 0.97%。全市各级检察机关公诉部门共追诉漏犯 360 人,追诉漏罪 796 件,对侦查机关违法行使职权发出书面纠正违法意见 175 份,发出检察建议书 900 余份(其中包括了纠正违法性质的检察建议书和社会综合治理方面的检察建议书)。

在审判监督方面,检察机关提起抗诉案件共计 290 件,上级院支持抗诉 158 件,支持抗诉率 54.5%;法院审结 156 件,改判或发回重审 56 件,采纳检察机关意见率为 35.9%。

在执行监督方面,全市各级检察机关共进行交付执行检察 12208 次,收押释放检察 30701 次,减刑、假释检察 17953 次,保外就医检察 1700 次,法律手续检察 27391 次,监管执法检察 10615 次,使用警戒具检察 7560 次,待遇生活检察 12812 次,羁押期限检察 23136 次,有针对性地开展罪犯交付执行专项检察、留所服刑专项检察、超期羁押专项检察、减假保专项检察、监管执法专项检察、夜间执法专项检察、核查纠正监外执行罪犯脱管漏管专项检察等专项检察 750 余次,办理控告申诉案件 111 件,罪犯又犯罪案件 56 件 67 人,劳教人员犯罪案件 4 件 6 人,初查职务犯罪案近 60 余件,立案查处 8 件 9 人,针对监管机关执法活动中存在的问题提出口头建议 2949 份,书面建议 113 份。

在开展监督工作过程中,主要使用了以下一些监督手段:

1. 灵活运用多种监督手段

对于侦查机关主要采用了提起介入、退回补充侦查、审查批准侦查机关延长羁押期限申请、改变侦查机关提请批准逮捕或移送审查起诉案件的定性、发出检察建议或纠正违法通知书、设立专业化办案组和开展综合监督等

监督手段。对于人民法院主要采取了提起抗诉、列席审委会、提出量刑建议、发出检察建议或纠正违法通知书等监督手段。

2. 认真开展专项监督活动

全市检察机关认真落实高检院的统一部署,结合经济社会发展的需要和人民群众的诉求,在抓好经常性监督的同时,集中时间组织力量开展专项监督,有针对性地解决执法中存在的突出问题。着眼于为经济发展创造良好的法治环境,开展了打击制假售假、侵犯知识产权犯罪的立案监督,重点监督了打击制售假冒中外驰名商标商品、侵犯奥运会专用标志等七类侵犯知识产权犯罪案件的查办工作,为整顿和规范市场经济秩序服务。着眼于依法尊重和保障人权,开展了集中清理纠正超期羁押专项工作。在严格防止检察办案环节出现超期羁押问题的同时,督促其他有关部门开展清理工作,监督纠正超期羁押 21 人次。实行羁押期限告知、预警等制度,形成“预防在前、同步监督”的模式,有效解决了超期羁押这一刑事诉讼中的顽症。着眼于保障严格执法和公正司法,开展了违法减刑、假释、保外就医专项检查 and 监外执行罪犯脱管漏管问题等专项监督工作。通过开展专项监督,重点解决了一批群众不满意的问题,增强了服务大局的实效,产生了良好的社会反响。

3. 查处司法不公背后的职务犯罪

认真贯彻高检院关于调整内部侦查分工的要求,坚持把诉讼监督与查办职务犯罪有机结合起来,有力深化了诉讼监督工作,维护并促进了司法廉洁。依法严肃查处司法人员涉嫌贪赃枉法、徇私舞弊等犯罪,使惩治司法领域的腐败落到实处,受到社会各界的好评。

4. 改革和完善诉讼监督工作机制

各级院普遍与烟草、税务、工商、质监等部门建立了联席会议制度,不断促进行政执法与刑事诉讼衔接,拓展了立案监督的视野。推行审查逮捕中讯问犯罪嫌疑人制度,拓宽发现刑讯逼供等违法侦查活动的渠道,建立对不批捕、撤回提捕、附条件逮捕案件的跟踪机制,深化对侦查工作的监督。健全审判监督机制,积极开展量刑建议试点工作,大力推进检察长、受检察长委托的副检察长列席同级法院审判委员会制度。完善对刑罚执行和监管活动的监督机制,先后制定了看守所和监狱检察工作规则、加强和改进监所检察工作的意见等规章制度,探索对社区矫正工作的检察监督机制,防止对犯罪分子的脱管、漏管和违法管理,解决了工作中存在的一些实际问题。

5. 完善检察机关内、外部协作沟通机制

在检察机关内部,健全了上下级检察机关协作机制,实行下级检察院就

重大监督事项、被监督对象逾期不答复监督意见等情形向上级院报告的制度,由上级院向被监督对象的上级机关提出意见,发挥整体监督力量,在实践中收到良好效果;建立有效的刑事抗诉协作机制,制定关于进一步加强刑事抗诉工作的意见,实行下级院抗诉前向上级院汇报和抗诉后列席上级院检委会制度,统一抗诉标准,加大支持抗诉力度。完善了业务部门之间的沟通配合机制,规范了司法工作人员职务犯罪的查办和移送工作,拓宽发现司法不公案件线索的渠道,有力推动了诉讼监督工作的开展。在外部,完善了与公安、法院的协商沟通机制。通过积极的沟通协调,对于在履行刑事诉讼监督职责过程中发现的问题,形成了解决问题的长效工作机制。例如,北京市检察院会同市公安局签发了《加强看守所法律监督工作的意见》等项文件,实行监管场所重大事件报告制度,形成了监所网络化监控和动态监督机制。与市公安局、法院、司法局会签《关于罪犯交付监狱收监执行工作的规定》,从制度上解决罪犯交付执行难的问题。

(二)刑事诉讼监督工作中存在的主要问题

近年来,全市检察机关通过不懈努力,在各级领导的高度重视之下,严格按照高检院和市院有关规定精神,围绕“强化法律监督,维护公平正义”这一检察工作主题,积极开展刑事诉讼监督工作,取得了显著的成效,但是我们也应当看到,在刑事诉讼监督工作方面也还仍然存在着许多问题需要及时加以解决。主要体现在以下几个方面:

1. 对于监督工作认识尚不统一

对于监督工作认识的不统一,其原因是多样的,具体可以概括为以下几个方面:

(1) 对于检察权的性质存在较多争议

由于近年来理论界热衷于以国外的检察制度来否定我国检察机关检察权的法律监督属性,不仅在学术界,而且在检察机关内部都产生了一定思想认识上的混乱,致使部分办案人员对于自身法律监督工作的合理性产生了怀疑,有将检察机关片面理解为一方诉讼参与人的倾向,从而在刑事诉讼活动中忽视了监督工作的重要性。

(2) 个别检察机关的领导重视不够

部分领导将刑事诉讼监督视为“软任务”,在监督中顾虑较多,怕监督多了影响与公安机关、人民法院的关系,怕监督效果不好,会影响检察机关形象。对待刑事诉讼监督工作只强调困难,不研究对策,不提供充分的保障,仅仅安于现状,使“强化法律监督”逐渐沦为了一句空泛的口号。