

调查与研究

中国检察出版社

2010年检察政治工作调研报告集



最高人民检察院政治部 编

调查与研究

2010年检察政治工作调研报告集

中国检察出版社



最高人民检察院政治部 编

图书在版编目 (CIP) 数据

调查与研究: 2010 年检察政治工作调研报告集/最高人民检察院
政治部编. —北京: 中国检察出版社, 2011. 9
ISBN 978 - 7 - 5102 - 0542 - 2

I. ①调… II. ①最… III. ①检察机关 - 政治工作 - 调查报告 - 中
国 - 文集 IV. ①D926.3 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 174587 号

调查与研究

2010 年检察政治工作调研报告集

最高人民检察院政治部 编

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. zgjcbs. com)

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

经 销: 新华书店

印 刷: 三河市西华印务有限公司

开 本: 720mm × 960mm 16 开

印 张: 15.75 印张

字 数: 287 千字

版 次: 2011 年 9 月第一版 2011 年 9 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 0542 - 2

定 价: 30.00 元

(内部发行)

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

编辑说明

2010年是“十一五”的收官之年，也是检察政治工作科学发展、成果丰硕的一年。在高检院和地方各级检察院党组的坚强领导下，各地检察机关认真学习贯彻党的十七大和十七届四中、五中全会精神，深入贯彻落实科学发展观，全面加强和改进检察政治工作，检察队伍建设在创新中发展、在改革中加强，取得了明显成效。各地在推进政治工作创新发展中，紧紧围绕中心、服务大局，积极探索检察队伍建设和政治工作特点规律，形成了一批有情况分析、有经验总结、有对策办法的调研成果。我们从各地报送的材料中精心挑选34篇调研报告，编印成册，供各地学习借鉴。

最高人民检察院政治部

二〇一一年七月

目 录

编辑说明	1
------------	---

综 合 篇

开放、透明、信息化条件下提升检察机关执法公信力问题研究	北京市人民检察院课题组 / 3
适应新形势 迎接新挑战 切实提高做好群众工作的能力和水平	河南省人民检察院政治部主任 李自民 / 10
关于加强贫困地区基层检察院队伍建设的思考	广西壮族自治区人民检察院政治部 广西壮族自治区平乐县人民检察院 / 16
检察工作集约化管理模式的实践探索	江苏省苏州市人民检察院课题组 / 20
甘肃省兰州市检察队伍建设情况调研报告	甘肃省兰州市人民检察院政治部 / 26

党建与思想政治建设篇

加强检察机关党的建设 提高党的建设科学化水平	山东省人民检察院政治部 / 35
对增强检察思想政治教育效果的思考	湖南省娄底市人民检察院政治部主任 邹图华 / 40
注重人文关怀和心理疏导 构建检察和谐家园	浙江省泰顺县人民检察院 陈丽香 / 45

提升基层检察院党建工作科学化水平的思考

..... 湖南省桑植县人民检察院 / 50

专业化建设篇

关于全区检察官短缺问题的调研报告

..... 内蒙古自治区人民检察院政治部 / 55

关于检察机关领导班子建设的思考

..... 云南省人民检察院政治部 廖信政 / 61

关于陕西省检察机关遴选检察官工作的实践与思考

..... 陕西省人民检察院政治部 / 66

实施绩效考核 强化过程控制 积极探索专业化检察队伍管理模式

..... 黑龙江省鹤岗市人民检察院 / 72

青年检察干警职业生涯规划管理初探

——以重庆市渝中区人民检察院青年干警队伍为例

..... 重庆市渝中区人民检察院 杜新武 江向东 邢光旭 / 77

人才建设与教育培训篇

遵循检察人才成长规律推进人才强检战略 努力在新起点上

开拓首都检察人才发展新局面

——北京市检察机关推进人才工作发展的调研报告

..... 北京市人民检察院政治部专题调研组 / 91

关于对我区检察机关法律监督能力建设的调研与思考

..... 西藏自治区人民检察院政治部 / 113

中西部基层检察机关青年干警管理存在的问题、原因及对策分析

——以江西省抚州市检察机关为视角

..... 江西省抚州市人民检察院 熊绍永 余德峰 曾昌斌 / 119

检察机关推进案例教学的实践探究

..... 广东省广州市人民检察院 罗红琴 / 125

论干警成就动机培养途径 重庆市人民检察院第四分院政治部 / 132

机构建设篇

关于进一步延伸法律监督触角推动派驻乡镇检察室建设规范

健康发展的实践与思考 海南省人民检察院 / 139

关于部分基层检察院内部整合改革试点工作的调研报告

..... 湖北省人民检察院政治部课题组 / 147

我省乡镇检察站点(室)机构设置现状面临的主要问题及对策建议

..... 四川省人民检察院政治部 / 155

检察权能的实现与配置探讨

——兼论检察机关机构设置的合理性

..... 贵州省人民检察院政治部 涂晓华 / 160

关于建立案件监督管理机构的思考和实践

..... 河北省保定市人民检察院政治部 / 166

创新监督机制 延伸检察职能

——黑龙江省牡丹江市检察院加强检察联络室建设的调研报告

..... 黑龙江省牡丹江市人民检察院 / 172

宣传文化建设篇

对进一步推进检察文化建设的思考

..... 甘肃省人民检察院检察长 乔汉荣 / 181

上海检察机关先进典型工作研究 上海市人民检察院课题组 / 185

关于涉检网络舆情应对工作的调查和思考 ... 浙江省人民检察院政治部 / 197

检察文化建设的理论与实践探析 山东省人民检察院政治部 / 202

加强基层检察文化建设的实践与思考 洛阳铁路运输检察院 / 209

基层院建设篇

- 基层检察院“四化”建设的思考 福建省人民检察院政治部 / 217
- 推行基层检察院建设“一院一品”工作模式的实践与思考
..... 江西省人民检察院政治部 / 226
- 加强基层检察院软实力建设初探
..... 山西省太原市人民检察院 戴海忠 张新成 / 232
- 基层检察院如何化解社会矛盾
..... 青海省人民检察院海东地区分院 郭春蓉 严发魁 / 238

综合篇

开放、透明、信息化条件下 提升检察机关执法公信力问题研究

北京市人民检察院课题组

当前，我国正处于经济社会发展的重要战略机遇期和社会矛盾凸显期，检察机关作为国家的法律监督机关，加强自身执法公信力建设是当前严峻社会形势下，特别是开放、透明、信息化条件下必须面对和解决的紧迫问题，亟需探索一条行之有效的发展之路。

一、开放、透明、信息化条件下，互联网对检察机关执法公信力产生影响的现状

互联网的出现和蓬勃发展，极大地拓展了中国社会的利益诉求表达空间。据中国互联网络信息中心（CNNIC）2011年1月19日发布的《第27次中国互联网络发展状况统计报告》显示，截至2010年12月31日，中国网民规模突破4.57亿。网民人数已经超过人口总数的34.3%，越来越多的民众通过网络表达诉求、参与社会政治生活。在此背景下，检察机关的执法公信力也越来越受到来自社会各个方面，特别是网络力量的质疑甚至挑战。

（一）网络民意日益引起各级党委、政府的重视，加强开放、透明、信息化条件下的执法公信力建设刻不容缓

党的十七大明确提出：“保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权”，“加强民主监督，发挥好舆论监督作用，增强监督合力和实效”。2008年6月，胡锦涛总书记在人民网强国论坛上与网友进行首次在线交流时指出：“互联网已成为思想文化信息的集散地和社会舆论的放大器，我们要充分认识以互联网为代表的新兴媒体的社会影响力，高度重视互联网的建设、运用、管理。”2009年2月，温家宝总理也在中国政府网上与网友进行了在线交流。这些都体现了党和政府在重视网络监督、把握社情民意方面做出的巨大努力。在此背景下，作为国家法律监督机关的人民检察院，必须乘势而上，适应在开放、透明、信息化条件下执法办案，并有效利用互联网提升执法公信力。

（二）网络监督渐趋常态化，检察机关执法公信力屡受质疑

2009年1月,《人民日报》与人民网联合进行网上调查,参与调查的网民有87.9%非常关注网络监督,当遇到社会不良现象时,93.3%的网民选择网络曝光。据此,《人民日报》评论指出,网络监督已经成为畅达民意、维护权益、鞭挞腐败的便捷而有效的手段。尤其是“躲猫猫”、“噩梦死”、“欺实马”、巴东邓玉娇案、贵州习水“嫖宿幼女案”、南京“6·30”车祸、段磊网络举报被检察机关以诽谤罪提起公诉等涉法涉检的网络舆情,对检察机关办理个案形成了很大的网络监督压力,甚至严重影响了检察机关的执法公信力。

（三）网络舆情有从虚拟空间向现实空间蔓延的趋势,检察机关执法公信力易受干扰

何为网络舆情?网络舆情是指在互联网背景下,众多网民关于社会(现实社会、虚拟社会)各种现象、问题所表达的信念、态度、意见和情绪表现的总和,或简言之网络舆论和民情。正是由于互联网的普及,中国已经锻造出一个新的舆论形成机制,每个人都可能成为信息的生产者和传播者,进而成为舆论的制造者。另外,舆论的形成机制呈现出聚合化、实时化、跨地域的趋势,大规模、全国性的舆论可以在很短的时间内产生,并演变为公共事件。由于网络空间中法律道德的约束力较弱,在缺乏必要自律的情况下,容易出现偏激和非理性,群体盲从与冲动,甚至演变为网络审判,肆意怀疑、诋毁检察机关的执法公信力。

二、在开放、透明、信息化条件下,检察机关执法公信力建设方面存在的突出问题

近年来,北京市各级检察机关已经逐步认识到应当积极利用互联网与人民群众互动交流,为人民群众服务,接受人民群众监督,将互联网作为信息时代检察机关与社会公众之间沟通的重要桥梁和载体以及服务群众的重要平台。但是,在实践中,如何妥善处理互联网对检察机关执法公信力的影响,还存在以下亟需解决的问题:

（一）对互联网的影响力在思想观念上没有引起足够重视

部分检察人员仍旧对网络宣传不重视甚至有抵触情绪,满足于埋头苦干,做不到抬头看路,“不求有功,但求无过”的惰性思想仍然存在,对于宣传习惯于照本宣科的旧有模式,认识不到开展网络宣传是当前开放、透明、信息化条件下,提升检察机关执法公信力的重要渠道。

（二）缺乏开展网络宣传的专业化人才队伍

网络宣传的特点决定了它是区别于传统宣传方式的,那么网络宣传的创造

者即宣传人员也是应该和传统宣传人员在思想上、技能上、沟通方式上有所区别的。目前,随着北京检察网网群的正式运行,北京市检察机关内部从事网络宣传的人员也逐渐增多;但是真正熟悉网络宣传规律、掌握网络宣传技巧、善于利用网络维护和提升检察机关执法公信力的检察人员却相对缺乏。这一问题如不及早解决,将成为制约北京市检察机关开展网络宣传可持续发展的瓶颈。

(三) 网络宣传的形式不够多样,手段不够丰富

北京市检察机关开展网络宣传的形式仍然比较传统,拘泥于原有的信息发布、新闻传播、网上招聘等模式,所依托的阵地往往也是正义网、北京检察网、人民网等网站,与社会主流门户网站的沟通联系较少。同时,对于人民群众比较关心的案件办理进展、社会敏感案件处理的情况等,未能做到及时公开,网络宣传停留于“谁发布谁关注”的阶段,加之我们主动发布的信息往往过于简短,不够全面,因此造成社会公众对检察机关执法办案不够信任。

(四) 不能正确对待网络舆情,缺乏应对机制

网络舆情说到底就是网络时代社情民意的一种表现形式,虽然有相当一部分舆情并不符合客观事实,但毕竟是广大网民对某些事件真实心理的反映。通过调研我们发现,很多时候检察机关在面对负面消息的时候,一方面指责“群众”“不明真相”,另一方面又遮遮掩掩人为导致“群众”“不明真相”,使执法公信力受到质疑和责难。部分检察人员习惯于传统的信息传播渠道,存在着对网络舆情不关心的漠视心理。一方面表明这一部分人员缺乏对网络民意的足够重视,怀有“清者自清”的朴素心理,没有深刻了解到网络错误言论带来的负面影响对检察工作大局可能造成的破坏;另一方面也暴露出检察机关目前对网络舆情缺乏相应的应对机制,遇事反应不够迅速,缺乏危机管理等相关能力。

(五) 北京检察网权威信息平台的作用不突出,知名度不高

北京检察网及其下属子网所构成的网络平台是北京市检察机关开展网络宣传的重要载体。然而,就目前情况来看,北京检察网还不能担负起网络宣传主阵地的使命,主要表现为网站知名度不高、点击率偏低、实用性不强、互动功能不完善、检务公开不到位等方面,与人民群众对于了解检察机关、认知检察工作的期待和需求还有一定差距,起不到通过发布权威信息,提升检察机关执法公信力的作用。

三、在开放、透明、信息化条件下，检察机关执法公信力建设存在问题的原因

一方面是借助互联网加强检察工作，提升检察机关执法公信力的趋势不可逆转，另一方面是北京市检察机关应用信息网络促进检察工作尚存在诸多不可忽视的问题。通过仔细分析可以发现，存在这些问题的原因是多方面的，主要有以下几个方面：

（一）执法公信力的降低一定程度上是基于社会信任的解体

中国人民大学喻国明教授的研究显示，目前，社会断裂是中国社会的基本特征，无论是阶层上还是信仰上，中国的社会信任正处于一种解体状态，社会不信任已经深入社会关系的各个方面，包括人与人之间、家庭成员之间，自然也包括群众与检察机关之间，怀疑一切，用“有罪推定”打量一切的心态盛行，从而使一些普通的刑事案件演变为公共事件。

（二）互联网本身是柄“双刃剑”

互联网固然有其迅速、便捷的一面，但是不可否认也会带来一些负面效果，比如，信息一旦通过网络发布，有可能被其他网站无限制地转载甚至“加工”，这样一来有可能导致真实信息被扭曲甚至被误读；有的网站为了吸引眼球，会有意用偏离被采访人原意的语言进行描述，导致正面宣传出现负面效应，从而影响长期的宣传合作。同时，网上所谓的言论自由，容易导致舆情失控，加大对舆情引导的难度。

（三）部分检察机关存在“信息霸权”

充分保障社会公众对检察机关各项工作的知情权应当是检务公开的题目应有之义，应当以公开为原则，以不公开为例外，然而实际操作中却刚好相反，很多社会公众需要知道或者澄清的信息，被种种理由无限期推迟发布，从而造成检察机关执法公信力屡受质疑。从根本上讲，存在这一问题的深层次原因在于部分检察人员头脑中根深蒂固的“特权思想”在作祟，把保障人民群众的知情权当做自己的权利而不是义务，把掌握相关信息看成显示自己权力存在的象征。每当可能引起群众质疑的情况发生，下意识地封锁消息，最终导致信息和信息需求者如“投石入水”涟漪般迅速扩大，而检察机关像挤牙膏似的将信息呈现，群众对知情权的满足经过一次又一次的反复轮回，检察机关与网民群众间的互相不信任感就越来越大。存在这一现象的原因，一方面是一些检察院对自己办理的案件或处理的事件缺乏足够的自信心，担心“聚光灯下难免会出问题”、“细微的错误会被网络无限扩大”；另一方面也反映了当前北京市

检察机关网络宣传主渠道不畅通,使得一些检察人员在网络宣传面前望而却步。

(四) 缺乏针对网络宣传的专业化培训

网络宣传有别于传统的宣传模式,其人才成长规律和培训方案自然也有别于传统的培训模式。网络宣传人员除了具备传统意义上宣传干部的特点外,还应当具有引导公众情绪、驾驭复杂形势、策划新闻(事件)焦点等方面的才能。目前,北京市检察机关举办的新闻宣传培训班往往邀请报刊或影视媒体的编辑记者进行授课,缺乏网络从业人员进行相关培训。面对网络宣传影响力日益壮大的趋势,北京市检察机关培养一批懂网络、善宣传、精业务的专门性人才应成为当务之急。

(五) 加强网络宣传的必要保障尚不充足

近年来,北京市各级检察机关特别是北京市人民检察院对于网络建设和网络宣传的投入力度逐年增大,但是,我们也应当清醒地认识到,利用互联网加强检察工作是一项系统工程,不可能一蹴而就,需要全市检察机关上下合力,进行全方位的保障。目前,仍存在的困难:一是人员不到位。北京市检察院作为北京检察网的日常维护、管理单位,没有专人负责网络宣传,每天的工作流程是由个别人员抽出少量时间负责进行网络新闻的更新维护,没有足够精力思考深化宣传的思路对策。二是制度不到位。俗话说,“没有规矩不成方圆”,对于网络宣传这个新生事物而言更是如此。目前,没有明确的文件确立北京检察网作为北京市检察机关门户网站群的“权威地位”,没有明确的制度要求对各下属分网站开展网络宣传进行硬性规定,由此经常导致北京检察网出现“无米下锅”的现象。三是管理不到位。传统的媒体宣传是对方媒体上门为我宣传,而网络宣传则是一种纯粹靠自身发挥主观能动性的一种宣传形式。没有专门的网络宣传协调管理机构,就会使得网络宣传的管理流于随意,难以形成长效机制。

(六) 网络舆情的重要作用尚未真正得到发挥

随着网络的快速发展和广泛应用,利用网络组织、策划群体性事件,或围绕已发生的群体性事件进行网上炒作,已成为群体性事件发展的一个新动向。由于网络信息传播的多样性、开放性、互动性和匿名性等特点,难以对网络实施有效的监控,网络成为信息交流传播的重要集散地,网络舆情成为群体性事件发展演变的一个重要因素。北京市检察机关越来越重视网络舆情的发展,2009年3月底开始正式与正义网合作,每日由正义网利用其专业化的强大搜索引擎为北京市检察院提供舆情信息。但是,经过前一阶段的探索,我们发现

輿情的重要性还远未得到显现。主要是因为：一方面輿情的重要意义虽然不言而喻，但是真正有价值的輿情往往又是可遇而不可求的，这就导致像北京市各级检察机关这样比较规范化的单位，容易产生麻痹大意的思想，忽视潜在的輿情威胁，一旦遇到突发事件容易措手不及；另一方面輿情的重要意义不仅仅在于为领导决策提供参考依据或通报重大事件、敏感事件的进展情况，它还承担着通过反映人民群众强烈不满的案件或事件，为检察机关提供自侦案件线索或查处检察人员违法违纪行为线索、反馈检察机关办理案件的社会认可度等重要任务，輿情的这种作用在今后的工作中还有待进一步开发利用，使輿情不再停留在纸面上，真正做到为一线帮忙、为办案服务。

（七）北京检察网自身建设仍有不足之处

北京市检察机关利用互联网加强检察工作的一个重要载体就是以市院对外门户网站为龙头，涵盖了全市三个分院和16个基层院的北京检察网网站群。然而，北京检察网就目前的发展情况而言，短期内还难以承担起如此艰巨的任务。一是定位不清晰。在内容发布上不符合“提高公共服务水平”的要求，主要栏目内容为全市检察机关的“宣传栏”，对各单位动态性活动报道较多，为民服务方面的具体做法报道较少。二是网站内容不实用。以形象展示和自我宣传为主，公开的信息主要集中在各单位日常动态和文化活动，对于机构设置、领导分工、人事任免、政策法规等基本的检务信息领域，以及公众最需要的办事类信息和案件类信息的公开程度还远远不够，公众的知情权、参与权有待进一步提高。三是网站互动性不强。目前，北京检察网虽设有“网上答疑”、“网上调查”等互动性栏目，但是实际操作较差，往往更新频率慢、反馈周期长，无法做到与公众的双向交流互动。没有区分不同的服务人群要求，缺乏个性化服务内容，难以使北京检察网保有固定的用户群。

四、在开放、透明、信息化条件下提升检察机关执法公信力的对策和建议

为了确保北京市检察机关更好地利用互联网加强检务公开、开展检察宣传、加强輿情监控，从而达到提升执法公信力的目的，我们建议采取以下措施：

（一）进一步加大网上检务公开力度

针对网上检务公开工作薄弱，需要采取有效措施不断满足人民群众的新期待和新要求，以保证检察工作的透明，接受社会各界的监督。力争实现检察机关办案情况的网上查询、便民服务措施的广泛应用以及检察权威新闻的及时准确发布。

（二）进一步加强网络舆论引导

巩固发展好北京检察网这个北京市检察机关的门户网站的作用，融权威性、互动性、实用性、亲民性为一体；同时，积极开拓社会网络资源为我所用，实现“互利双赢”。主要是强化新闻发布功能，打造北京市检察机关权威信息发布平台；强化互动交流功能，提高检察机关宣传活动的公众参与度；强化信息传递功能，建立高效、权威、稳妥的民意传递渠道；强化民意征询功能，通过公开相关内容，确保民众知情权和参与权的实现；强化形象展示功能，为全市检察机关提供展示工作业绩、树立良好形象的平台。

（三）进一步建立完善舆情信息管理制度

准确把握网络舆情的特征，加强网络舆情监控与引导，是检察机关预防与处置突发事件，做好网络宣传的一项重要内容。一是明确舆情的不同等级，区别对待、分级处理。根据舆情信息严重程度、敏感程度和影响范围等因素可以划分为四个等级，分级处理。二是完善组织保障，明确相关机构和人员。充分发挥检察机关新闻发言人办公室的职责，负责涉检舆情信息的统一汇总、编辑、研判和重要敏感舆情信息的处置。三是建立健全舆情监测机制，时时关注舆情的发展变化。建议由新闻发言人办公室牵头，以检察门户网站和社会门户网站为依托，收集苗头性、倾向性、聚集性的舆情信息，加强舆情研判。四是建立健全舆情处置机制。对于敏感舆情信息，要及时成立由主要领导或新闻发言人牵头，吸收相关部门和单位负责人参加的临时处置小组；临时处置小组在认真研判舆情的基础上，制定具体的应对方案，明确对外宣传的口径、时机、途径、范围和方式；临时处置小组视情况及时将初步拟定的应对方案报上级主管部门，必要时可提请上级主管部门商宣传主管部门要求相关媒体消除不良影响。同时，根据舆情发展情况，可以适时在检察门户网站发布权威信息，或召开新闻发布会、通气会，向新闻媒体通报情况，引导舆论。