

检察实务前沿

问题研究（四）

RESEARCH ON FRONTIER ISSUES OF
PROCURATORIAL PRACTICE (VOL.4)

陈旭
主编



上海检察文库·专题研究



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



上海检察文库·专题研究



检察实务前沿 问题研究(四)

RESEARCH ON FRONTIER ISSUES OF
PROCURATORIAL PRACTICE (VOL.4)

陈旭主编


法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

检察实务前沿问题研究. 4 / 陈旭主编. —北京:
法律出版社, 2015. 10
(上海检察文库)
ISBN 978 - 7 - 5118 - 8566 - 1

I. ①检… II. ①陈… III. ①检察机关—工作—研究—中国 IV. ①D926. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 244953 号

上海检察文库	编辑统筹 政务出版分社
检察实务前沿问题研究(四)	策划编辑 张瑞珍
陈旭 主编	责任编辑 周洁
	装帧设计 乔智炜

© 法律出版社·中国

出版 法律出版社	开本 710 毫米×1000 毫米 1/16
总发行 中国法律图书有限公司	印张 35. 75
经销 新华书店	字数 493 千
印刷 固安华明印业有限公司	版本 2015 年 10 月第 1 版
责任印制 吕亚莉	印次 2015 年 10 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)

网址/ www.lawpress.com.cn

销售热线/010 - 63939792/9779

电子邮件/ info@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:

北京分公司/010 - 62534456

西安分公司/029 - 85388843

上海公司/021 - 62071010/1636

重庆公司/023 - 65382816/2908

深圳公司/0755 - 83072995

第一法律书店/010 - 63939781/9782

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 8566 - 1 平装定价:92.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)



上海检察文库系列丛书

编委会主任：陈 旭

副 主 任：陈辐宽

委 员：叶 青 郑鲁宁 周越强 陆建强
周永年 徐金贵 苏华平 龚培华
林 立 丁谷平 李 宁 居广鉴
方 全

分 册 主 编：陈 旭

《上海检察文库》总序

当前,新一轮司法体制改革已经启动,检察机关迎来历史上难得的发展机遇,同时也面临前所未有的挑战。此次司法体制改革是党中央推进依法治国的重大战略决策,涉及面广,改革项目多、力度大,影响深远。上海作为首批改革先行试点省市之一,肩负着中央赋予的为全国改革创造有益经验的使命,改革试点任务繁重,时间紧迫,责任重大,许多深层次的问题亟待研究论证,迫切要求检察机关深入总结经验,不断深化对检察工作发展规律的认识,使检察工作更好地回应改革的要求和时代的期许。

2010年下半年,作为推进检察理论研究工作的一项重要举措,上海市人民检察院启动《上海检察文库》编制工作。“文库”的编制旨在为上海检察机关构建更为广阔的研究交流平台,为发展繁荣上海检察理论研究提供必要条件,推动上海检察工作科学持续发展。通过统一规划、整合资源、统筹编辑、结集出版,“文库”编制工作已取得初步成效。目前已形成“两大类别、五个系列”的基本框架,“两大类别”是指公开出版物和内部资料;“五个系列”是指“专题研究”、“实务应用”、“案例选编”、“文书精选”和“检察官文集”。其中,“专题研究”主要汇编出版检察业务专家和专业人才撰写的体现本市检察理论研究水平的专著,包括重点研究课题、调研成果等;“实务应用”主要对检察业务工作中形成的具有指导性的实务研究成果进行系统概括、归纳提炼并结集出版,与业务培训相结合,兼具指导和培训功能;“案例选编”主要选取司法办案中形成的具有

典型性、指导性和研究价值的案例,进行系统编制;“文书精选”主要选编优秀起诉书、抗诉书、检察建议书等法律文书,并进行评析;“检察官文集”主要出版检察业务专家、挂职学者以及检察官博士论文等专著。

“文库”在编制方向上旨在体现以下特色:一是注重检察实践。理论创新永无止境,实践发展永不止步,检察理论研究必须从检察实践中汲取营养,从实践中来,到实践中去。融入实践、服务实践、指导实践是“文库”编制的内在动力和要求。二是突出上海特色。当前上海正在加快“四个中心”建设,上海检察机关在金融、知识产权、自贸区建设等领域对热点、难点问题研究的针对性和前瞻性较强,在未成年人刑事检察、社区检察等检察工作中积累了较为成熟的经验,及时汇集、展现、推广这些成果,有利于推动上海检察工作向专业化、规范化发展。三是打造精品成果。努力推出能够指导业务实践、成为领导决策参考的检察理论精品,注重发现、归纳和分析典型情况、问题,促进研究成果转化为行之有效的工作措施,努力实现理论研究和司法实践的良性互动。

《上海检察文库》的编制离不开上海检察同人们的辛勤努力,在此衷心期盼《上海检察文库》能够为上海检察理论研究构筑崭新的理论研讨和实务探索高地,充分展现上海检察官们的法律智慧和研究成果,成为上海检察机关理论和实务研究的一大品牌,为上海检察事业的科学发展提供不竭动力!

上海市人民检察院党组书记、检察长



二〇一五年六月三十日

检察业务属性与检察办案组织关系研究	001
一、绪论	002
二、检察业务属性分析	005
三、检察机关办案组织的基础理论	012
四、检察业务属性与办案组织关系的法理分析	018
五、改革与反思：检察机关办案模式的制度考察	024
六、建立与检察业务属性相适应的检察办案组织 的方向与路径	037
检察机关独立行使检察权和检察官办案独立性研究	051
一、检察机关独立行使检察权和检察官办案独立性的内涵	052
二、检察机关独立行使检察权和检察官独立办案的现实困境	059
三、检察机关独立行使检察权和检察官独立办案的实现路径	071
检察机关内部执法监督制约研究	089
引言	089
一、内部执法监督制约的基本概念	091
二、检察机关内部执法监督制约的必要性	096

三、检察机关内部执法监督制约的现状	104
四、内部执法监督工作中存在的问题及原因分析	119
五、当前检察机关内部执法监督制约工作的体系化整合	136
结语	165
 《刑事诉讼法》修改与检察机关案件管理工作机制的完善	 188
引言	188
一、《刑事诉讼法》的修改导引检察机关案管工作机制的变革	189
二、新《刑事诉讼法》背景下检察机关案管部门的 职能定位及工作中存在的问题	201
三、新《刑事诉讼法》背景下完善检察机关案管工作机制的路径	207
 检察委员会宏观指导功能的发挥	 218
一、发挥检委会宏观指导功能之必要性	218
二、发挥检委会宏观指导功能的经验启示	227
三、发挥检委会宏观指导功能面临的问题和挑战	234
四、发挥检委会宏观指导功能的路径设想	240
 检察机关司法办案场所建设研究	 257
引言	257
一、检察机关司法办案场所的基础理论与实践意义	257
二、检察机关司法办案场所建设的障碍及原因分析	274
三、检察机关司法办案场所建设的构建与完善	285

公诉出庭遇到的突出问题及工作机制研究 333

引言	333
一、简易程序公诉出庭问题和相关工作机制构建	334
二、非法证据排除问题和相关工作机制构建	343
三、证人出庭问题和相关工作机制构建	357
四、外国人犯罪案件实务问题和相关工作机制构建	371
五、其他公诉出庭突出问题和相关工作机制构建	381

检察机关与媒体互动工作机制研究 396

引言	396
一、检察机关与媒体互动工作机制的相关理论	397
二、检察机关与媒体互动的域外考察与启示	420
三、检察机关与媒体互动的实证分析	433
四、检察机关与媒体互动工作机制的建构	450
结语	475

法律文书审查工作机制研究 481

引言	481
一、法律文书审查概述	482
二、法律文书审查工作现状分析	489
三、完善法律文书审查工作机制的建议	500

检察机关综合报告工作研究	525
引言	525
一、检察机关综合报告的界定	527
二、综合报告工作的现状分析	534
三、综合报告工作的完善途径	545
后 记	560

检察业务属性与检察办案组织关系研究

上海市闵行区人民检察院课题组*

党的十八届三中全会明确提出了深化司法改革的要求,作为司法改革重要组成部分的检察改革业已进入新的历史时期。社会主义政治体制下的检察改革,既不能脱离社会主义政治体制的基本框架,也不能脱离我国的具体国情,在历史回顾和现实检视的基础上,建立符合检察业务属性、适应检察办案方式转变要求和能够确保依法独立公正行使检察权的基本检察办案组织是当前检察改革的重要目标。办案组织是检察执法办案的基本工作形式,是检察权行使的载体。从检察权的权力配置和检察机关的职能来看,检察业务具有多重属性,公诉业务具有司法属性,侦查业务具有行政属性,诉讼监督业务具有法律监督属性。如何以检察业务的不同属性为起点,根据不同权力属性的固有特点和运行规律,对检察机关的基本办案组织模式进行合理设计,是当前司法改革尤其是检察制度改革必须要解决的问题。

包括《宪法》、《刑事诉讼法》、《人民检察院组织法》、《检察官法》在内的我国现行立法并未确定清晰的检察机关办案组织体系,有明确规定的办案组织只有检察长和检委会。立法只是将检察职能赋予检察机关,而检察机关的所有职能必须通过具体的人——检察官的执法办案活动去行使,如何确定检察官在行使检察权过程中的权力和责任,构建检察机关执法办案的基本组织体系是本课题要重点解决的问题。

* 课题组长:潘祖全。课题副组长:张晨。课题组成员:孙剑明、韩建霞、高飞、毕明茜。撰稿人:韩建霞。

一、绪论

(一) 选题背景综述

1. 时代背景——司法体制改革、检察改革以及《刑事诉讼法》修改实施

司法体制改革的深化一直是国家的重要政策,既是法治国家的目标,也是当前的时代大背景。党的十五大提出了依法治国的基本方略,加快和推进了包括检察改革在内的各项司法改革的进程。党的十七大以来,围绕“深化司法体制改革,优化司法职权配置,规范司法行为,建设公正高效权威的社会主义司法制度”的总目标,从最高人民检察院到地方各级人民检察院,形成了比较完备的组织结构和组织机构,各级检察机关契合“强化法律监督,维护公平正义”的检察工作主题,内部机构的职能分工日益明确,检察办案组织体系进一步建立健全。党的十八大以及党的十八届三中全会的召开,进一步将司法体制改革向前推进,在检察制度改革上明确提出“确保依法独立公正行使检察权”的重大命题,而如何确保依法独立公正行使检察权,就得“眼睛向内”,尊重规律,通过检察权运行机制改革去除行政化,进一步优化检察办案组织;彰显司法属性,优化检察职权配置;革除传统弊端,加强和规范执法办案活动的监督。从检察业务属性入手,探寻检察业务属性与检察办案组织之间的关系,是基层人民检察院改革试水的重要步骤。

新时期检察制度的发展进程与法律体系的完善紧密相关。2013年1月1日,修改后的《刑事诉讼法》正式施行,优化司法职权配置,司法公正与司法效率相统一以及推进刑事诉讼的科学化、民主化是这次诉讼法修改的重要指导思想。三条原则都侧面折射出强化检察机关业务属性、探索更加高效科学的办案组织模式的重要性和紧迫性。最高人民检察院曹建明检察长强调,对涉及检察工作的问题,“要及时进行深入研究论证,转变观念,在制度安排及完善工作机制等方面提出对策,做好衔接工作”,在同年召开的全国检察长会议上,曹建明检察长再次强调要深化包括“如何进一步完

善检察组织体系”五个方面的改革。上海市人民检察院陈旭检察长也强调,“检察机关应抓住契机,转变思想观念,改进执法办案方式,加强自身建设,提高执法办案能力,实现检察工作新发展”。因此,必须在总结以往经验的基础上,深刻剖析和正确把握检察业务属性,循序渐进地推进改革,构建起科学高效的办案组织体系,保证检察机关执法办案活动更加符合检察规律,满足人民群众的新期待。

2. 实务探析——主诉(主办)检察官办案责任制的推行与“瓶颈”

早在十余年前,全国检察机关探索了主诉(主办)检察官制度,试图落实检察官办案责任制,以求深化检察业务属性,探索检察办案组织关系。以上海市检察机关为例,1999年,作为全国试点城市之一,上海开始了公诉部门主诉检察官办案责任制的试点工作;2001年开始,依照公诉部门的主诉检察官制度,反贪、反渎、侦查监督、监所检察和民事行政检察部门先后探索实行主诉(办)检察官办案责任制。主诉(主办)检察官制度的核心内容是“放权于检察官”,推行十余年过程中,产生了诸多积极影响,强化了主诉(主办)检察官的责任感,推动了案件办理专业化建设,大幅度提高了办案效率。但是,受法律规定不明、配套机制未能跟上以及人事制度支撑不足等的影响,主诉(主办)检察官责任制的诸多问题也是客观存在的。首先,机构管理模式单一,沿用行政化管理:主诉(主办)检察官没有得到完全的放权,部分案件决策权仍由科(处)长、检察长行使,把监督当成管理的现象还普遍存在。其次,主诉(主办)检察官队伍很不稳定:主诉(主办)检察官办案责任制仅停留在责任制层面,检察官的晋职晋级只有通过委任行政职务的途径解决,假如担任主诉(主办)检察官时间较长仍不能提拔为行政负责人,就鲜有机会晋升,这使很多有经验的主诉(主办)检察官不得不去竞争行政领导职务,从而导致检察业务人才的大量流失。最后,检察业务未完全剥离行政化色彩:由于传统的科(室)、处、局等内设机构社会认同度高,在传统的行政化的办案组织运行模式中,主诉(主办)检察官的办案主导作用、独立性未有充分显现,“三级审批制”办案模式沿用至今。综上,这项改革已经走到了十字路口,寻找新的方向和突破口,建立适应检察规律

和彰显检察业务司法属性的办案组织刻不容缓。

3. 结论:注重检察业务属性,探索建立具有中国特色的检察办案组织模式

置身当前的司法体制和检察制度改革背景下,只有制度创新才能突破“瓶颈”,探索一条符合基层人民检察院工作实际的发展之路是改革的必由之路。检察执法办案活动必须遵循检察规律,着眼转变执法办案方式,进行适度司法化改革。探索建立检察长领导下,专业化分工、扁平化的,由主任检察官审核把关的有中国特色的主任检察官制度。建立实行主任检察官制度是规范执法办案行为,提高办案效率和质量,防范办案风险的重要制度规范,是检察官、检察组织在执法办案工作中均应遵守的工作规程。本课题以“检察业务属性与办案组织关系”为起点,立足于对检察实务现状的反思,通过对实践探索和域外情况的分析研究,提出建立、落实主任检察官办案责任制,是完善检察组织体系、完善执法机制方式、提升检察业务属性、解决人民群众反映强烈的突出执法司法问题的可行性探索方向。

(二) 选题价值分析

1. 现实检视

本课题从探究检察业务属性入手,加强实践中检察办案责任制形式的分析研究,力图构建符合基层检察机关办案特点的组织模式。办案组织作为检察机关的基本组成单位,是检察业务属性的直观表现,构建专业化、扁平化的以主任检察官制度为主要内容的检察办案组织,对司法实践特别是检察业务影响深远。简而言之,一是有利于解决办案部门人员设置的去行政化。增强主任检察官独立性,有利于淡化办案方式的行政色彩,凸显检察官的主体地位,体现检察机关的业务属性,从而推动检察机关的业务管理方式的变革以及检察机关内部职权配置的优化。二是有利于形成专业化的办案模式。实行类案专办、繁简分流,形成专业化办案模式,一名主任检察官可以负责一至两个领域案件的精细化办理,提高类案的办案质量,推动各领域业务专家的培养。三是有利于增强检察官责任心,提高办案质量。赋予主任检察官案件审批权的同时完善办案工作规范,压缩执法办案

的自由裁量权,在凸显办案的相对独立性的同时强化责任制,有利于调动检察工作的尊荣感,增强履职尽责意识。四是有利于解决检察官职级行政化的问题,形成相对独立的体系,对任职满一定年限的主任检察官,不必行政任职即可解决职级待遇,使检察官成为法律人才所追求的高尚职业,进而保障检察队伍的稳定性 and 专业性,推动检察官的“职业化”体系建设。

2. 经验整理

根据检察办案的实际需要,遵循检察工作规律,在我国检察机关中应当设立一种相对固定的检察办案组织,作为检察办案最基本的单位和细胞。课题组在深入研究检察业务属性、对比剖析主诉(主办)检察官办案责任制和主任检察官制度的基础上,借鉴人民法院审判组织改革及域外检察办案制度的做法,形成构建主任检察官制度的理想模式。一是吸收主诉(主办)检察官办案责任制的改革经验。对于现有的改革成果实行批判性的继承,在继承的基础上优化创新。二是汲取域外模式的有益养分。综合考量韩国、我国台湾地区、日本、法国的检察办案组织的成功做法,着力在检察一体原则基础上突出检察官个体独立的制度设计。三是建立与人民法院审判组织相对应的检察办案组织。法院专事审判的审判组织有合议庭和独任审判两种形式,其对于检察机关的办案组织也有重要参考意义。

综上,课题组通过对理论和实证的交互研究,围绕检察业务属性与办案组织关系进行了系列思考,为构建符合检察办案特点的新型办案组织提供可资参酌的依据,建立起职能优化、机制健全、效能提升的检察办案组织,在制度和机制上保障检察机关法律监督职能作用的充分发挥。

二、检察业务属性分析

对检察机关而言,其业务属性要从对其主要执法办案活动的分析中取得,而检察机关的执法办案活动是检察权行使主体依托办案组织通过运作案件处理机制完成的。检察权主体、检察办案组织、案件处理运行机制以及受其管辖的各类案件都是检察制度的重要构成要素。检察制度受到政治制度、法律文化和司法活动变化的影响,是国家制度变迁与国家制度观

念,以及公诉制度实践、例行建构与自然演进对立统一的过程。^① 国家不同,政体不同,检察职权和检察业务属性就有很大差异,差异的存在呈现出不同检察制度的多元化模式。

(一) 检察制度的基本理论

作为政治法律制度的重要组成部分,无论是西方的、苏联的,还是中国古代的检察制度,都“属于历史性、政策性的制度形式,其产生与发展具有变动性和适应性的特征,不同程度地存在制度改进、移植、融合的过程”。^② 我国的检察制度是伴随中华人民共和国的诞生而建立起来的,是根据人民民主专政的理论和列宁关于社会主义检察制度的思想,在继承、发扬和吸收的基础上,立足中国国情而建立发展的。作为上层建筑的重要组成部分,受不同时期政治经济形势、党的政策和国家法律的影响,我国的检察制度经历了创建、发展与波折、中断、重建和发展等历史进程。^③ 自党的十五大第一次提出司法改革的口号,到十八大报告中进一步深化要求的提出,加之修订后的《刑事诉讼法》、《民事诉讼法》的实施,检察改革的理论支撑需要进一步挖掘,研究检察制度的内在机理,找寻检察工作规律,借此推进各项检察工作的可持续、健康发展,就要紧紧围绕检察制度的历史渊源、职能性质和主要活动主线,剖析其功能定位和业务属性,进一步突破传统观念,构建起符合检察规律的执法办案组织体系。

1. 检察制度呈现多元化模式

分析和重建我国检察机关的基本办案组织,首要的是弄清检察制度的历史渊源问题。学术界对检察制度的起源问题有着不同的理解,形成了不同的观点,主要分为三类:一是侦查型,即作为对犯罪进行国家干预的职权机构。以罗马帝国为代表,与犯罪是对社会秩序、统治秩序破坏的观念相适应,国家的司法职能得到扩展,类似警察的为揭发犯罪的政府官员得到广泛任命,具有典型意义的追究犯罪的职权制度,诸如监察官制度、平民守

① 王新环:《公诉权原论》,中国人民公安大学出版社2006年版,第29页。

② 甄贞等:《检察制度比较研究》,法律出版社2010年版。

③ 王桂五主编:《中华人民共和国检察制度研究》,中国检察出版社2008年版,第40页。