

检察工作机制

创新之思与行

JIANCHA

GONGZUO JIZHOU

CHUYANGLIXIN ZHILU SHUYU XING

主编 \ 陈 聪

《检察机关诉讼监督与公益诉讼的创新发展》

《检察机关民事检察监督机制的构建与完善》

《检察公益诉讼研究》

《检察机关公益诉讼》

《检察公益诉讼与宪政》

中国检察出版社

检察工作机制创新之 思 与 行

陈 聪 主 编

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

检察工作机制创新之思与行/陈聪主编. —北京: 中国
检察出版社, 2006

ISBN 7-80185-543-4

I. 检… II. 陈… III. 检察机关-体制改革-福州市
IV. D926.32

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 004930 号

检察工作机制创新之思与行

陈 聪 主 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.zgjccbs.com)

电子邮箱: zgjcbs@vip.sina.com

电 话: (010)68630384(编辑) 68650015(发行) 68650029(邮购)

经 销: 新华书店

印 刷: 保定市印刷厂

开 本: A5

印 张: 11.125

字 数: 303 千字

版 次: 2006 年 3 月第 1 版 2006 年 3 月第一次印刷

书 号: ISBN 7-80185-543-4/D·1518

定 价: 28.00 元

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

编辑委员会

(以姓氏笔画为序)

主 编 陈 聪

副 主 编	王春晓	齐家麒	陈天灯
	吴钟夏	杨依林	林贻华
	顾 颀	唐浩茫	黄贤光
	董良馨		

编委会委员	王文武	叶仁佑	卢志坚
	叶爱国	江 伟	刘学羽
	陈秀云	陈进宝	严孟灿
	张 捷	陈增麟	林 立
	林 泉	林 荣	林钟钦
	林 航	林 跃	柯华强
	施建清	高扬捷	黄秀强
	游素华		

执行编辑	叶 伟	陈绍雨	陈 喆
	高豪彦		

序

欣闻福州市人民检察院陈聪同志主编的《检察工作机制创新之思与行》一书即将付梓，可喜可贺。这本近30万字的检察工作机制创新论著的出版，凝聚着福州市两级人民检察院近三年来探索实践的心血和汗水，凝聚着全市千余名检察干警默契流动的集体智慧，也浓缩了福建省检察机关务实推进检察改革的创新历程。

机制创新的主体在基层，实践在基层，成果体现也在基层。福州市检察机关紧扣民主法治建设和检察改革的时代脉搏，充分发挥人才智力优势和求真务实精神，勤于思考，勇于创新，在现有的法律规定和体制框架内，积极探索建立检务督察机制，加强对自身执法活动的内部监督制约；整合侦查资源，建立整体作战的侦查工作机制，不仅从理论上求解答案，而且在实践中积累经验，为从制度和机制层面保证检察机关“干成事、少出事、不出事”作出了有益尝试。福州市两级人民检察院作为基层检察机关，敢于迎难而上，持之以恒地进行深入探索和实践，并取得了较为成熟的理论成果和实践成效，使检察工作机制的创新既体现现代法治精神、顺应人民群众的要求，又符合检察工作实际，对当前的检察改革进程具有导向性的作用。

“两个机制”，一个是针对检察队伍建设的本质要求，一个是针对职务犯罪侦查工作的实践需要，紧密联系，互为补充，犹如“一车之两轮，一币之两面”，有机统一于执法办案的全过程。这两个机制的探索，既是我省检察机关贯彻落实“强化法律监督，维护公平正义”检察工作主题和“加大工作力度，提高执法水平和办案质量”总体要求的具体实践，也是贯彻落实最高人民检察

院《关于进一步深化检察改革的三年实施意见》的实际举措。相信本书所展示的理论成果和实践历程，对于全省检察机关深入实践检察工作主题和总体要求，加强法律监督能力建设不无裨益。

欣然提笔，略缀数语，是为序。

福建省人民检察院检察长 倪英达

2006 年 1 月 5 日

目 录

理 论 篇

第一章 检察机关执法活动内部监督制约制度研究	(3)
第一节 检察机关执法活动内部监督制约制度的合理定位	(4)
一、监督与制约的含义	(5)
二、内部监督制约在检察权行使中的地位与作用	(6)
三、执法活动内部监督制约的界定	(7)
第二节 执法活动内部监督制约制度现状与缺陷分析	(9)
一、执法活动内部监督制约制度现状	(10)
二、现有执法活动内部监督制约制度的缺陷分析	(12)
第三节 执法活动内部监督制约制度完善方向及改进模式评析	(14)
一、执法活动内部监督制约制度的价值目标分析	(14)
二、执法活动内部监督制约制度的完善方向	(16)
三、当前实践中的改进模式评析	(18)
第四节 执法活动内部监督制约制度的具体构想	(20)
一、设置专门性的业务督察机构	(20)
二、合理构建内部相互制约流程	(23)
三、建立科学的案件质量评估体系	(29)
四、规范上下级之间的监督程序	(34)
五、实现内外部监督制约的良性衔接	(35)
六、改进执法活动内部监督制约制度的基础	(38)

七、执法活动内部监督制约制度中的信息化运用	(41)
第五节 完善执法活动内部监督制约制度的初步实践	(43)
一、检务督察制度的构建	(43)
二、检务督察制度现实运作的配套机制	(45)
三、检务督察制度的实践效果	(47)
第二章 检察机关职务犯罪侦查机制的现实性改良	(49)
第一节 侦查机制的内涵界定与改革对象的选择	(50)
一、体制与机制的辨析	(50)
二、职务犯罪侦查机制的内涵	(51)
三、改革对象的现实选择及其意义	(53)
第二节 当前职务犯罪侦查机制的缺陷分析	(55)
一、侦查办案模式存在的问题	(55)
二、线索运行机制存在的问题	(59)
三、初查程序设置存在的问题	(62)
四、侦查职能配置存在的问题	(65)
五、侦查指挥协调机制存在的问题	(67)
六、其他相关辅助机制存在的问题	(69)
七、机制性缺陷的本质探究	(71)
第三节 改革侦查机制的基本途径	(73)
一、对侦查资源的理解	(73)
二、整合概念的运用及理论基础	(76)
三、整合侦查资源的系统性要素	(80)
第四节 侦查资源整合的微观载体构建	(84)
一、侦查检察官办案责任制概述	(84)
二、对侦查检察官办案责任制的改进	(86)
三、新型侦查办案模式的合理性论证	(90)
第五节 侦查资源横向功能配置体系的构建	(96)
一、线索情报体系的集中化、专业化	(96)
二、侦查办案执行体系的合理化、规范化	(98)
三、侦查管理保障体系的高层化、统一化	(101)

第六节 侦查资源纵向一体化配置体系的构建	(103)
一、线索情报资源利用的一体化	(103)
二、侦查指挥的一体化	(105)
三、辅助性保障资源的一体化	(108)

实 践 篇

第三章 改革的初期实践	(113)
第一节 启动与开局	(113)
一、改革初探的关键环节	(113)
二、检务督察制度核心目标认识的强化	(115)
三、侦查机制改革实践意识的强化	(117)
第二节 对执行力的考验	(119)
一、检察长的改革角色定位	(119)
二、实施操作者的改革角色定位	(123)
三、推动改革产生实效应具备的态度	(127)
第三节 新机制的实践雏形	(129)
一、以四项功能为核心的检务督察制度雏形	(129)
二、以五方面变革为基础的侦查机制雏形	(133)
第四节 改革的初步成效与经验	(137)
一、检务督察制度的成效及问题评估	(137)
二、侦查机制改革试点的成效及问题评估	(147)
三、改革实践的工作方法总结	(163)
第四章 改革的深入运行	(172)
第一节 新机制的全面推行	(172)
一、机制创新与检察工作整体思路的关系	(172)
二、机制创新向实际工作部署的转化	(176)
第二节 检务督察效能的强化	(184)
一、法律政策研究室的功能定位转变	(184)
二、检务督察个案监督质量的提高	(190)

三、动态监督中的预警作用发挥	(193)
四、检务督察对检委会职能作用的提升	(196)
五、检务督察机构自身管理的完善	(200)
六、检务督察与案件质量管理体系的融合	(202)
七、检务督察与“整合侦查资源”改革的契合	(206)
八、“管案到管人”思路的明确	(210)
第三节 侦查机制与人的协调	(216)
一、新侦查模式在人员积极性调动中的运用	(216)
二、侦查资源整合理论的实践解读	(225)
三、基层实践对机制内涵的丰富	(238)
四、机制构想与办案实践差距的解决途径	(251)
五、对人与机制关系的认识深化	(258)
第五章 改革的提升与发展	(264)
第一节 内部监督制约机制的系统化和信息化	(264)
一、构筑科学有效的检察权监督制约平台	(264)
二、检务督察制度与人大“个案监督”制度的衔接	(269)
三、检务督察在人民监督员制度中的作用	(276)
四、检务督察制度中的信息技术应用	(280)
五、检务督察理论成果的转化	(283)
第二节 侦查机制向一体化迈进	(287)
一、侦查新机制运用中的科学发展观	(287)
二、资源整合的办案平台构建	(291)
三、法律监督能力建设视角下的检察职能整合	(297)
四、侦查一体化机制架构的形成	(300)

制 度 篇

一、检务督察制度规定	(311)
(一) 福州市人民检察院检务督察暂行规定	(311)
(二) 福州市人民检察院检务督察办公室管理办法	(318)

二、“整合侦查资源”制度规定	(321)
(一) 福州市人民检察院关于整合侦查资源建立整体作战的侦查工作运行机制的实施意见(试行)	(321)
(二) 福州市人民检察院职务犯罪侦查指挥协调工作规程(试行)	(325)
(三) 福州市人民检察院侦查检察官办案责任制实施细则(试行)	(328)
(四) 福州市人民检察院职务犯罪侦查案件管理评估暂行规定(试行)	(335)

理 论 篇

第一章 检察机关执法活动内部监督 制约制度研究^①

检察机关执法活动是宪法所确立的检察权由抽象权能转化为具体社会行为的表现形式。检察机关法律监督权的法定性和专门性决定了检察机关履行和实现检察职能的主要方式就是针对特定对象严格适用法律的执法活动，检察系统内部常称之为“业务工作”或“办案”。从目前法律赋予检察机关的职权范围来看，检察机关执法活动主要包括对国家公职人员涉嫌职务犯罪的侦查、对涉嫌犯罪人适用逮捕强制措施审查批准或决定、对涉嫌犯罪人提起公诉的审查决定和出庭支持公诉、对诉讼活动中的违法行为启动法定纠正措施等等。检察机关为实现法律监督的目的，集中了多种属性的职能，其执法活动客体往往涉及国家工作人员、国家机关的行为以及公民人身、财产权利等重要范畴，而检察机关作为法律监督机关是一个独立的整体，它的内设机构就某一个案件所作出的决定，对外只能是代表检察机关，而不是某一个部门。在司法实践中，检察机关对同一个案件在不同的检察环节所作的决定应该具有统一性、延续性、既定性和权威性，这就要求各检察环节的工作要相互衔接、相互配合。同时，对于一个错误的决定而影响案件事实认定的时候，检察环节中的其他行为应该对前行为予以纠正，这就要求检察机关自身在案件的审查过程中要本着“实事求是，有错必纠”的原则，具有自我发现问题，及时纠正错误的功能。因此，能否建立

^① 本文系最高人民检察院2003年度重点研究课题论文，出版时作了修改和补充。

健全检察机关自身的监督机制，是确保检察机关执法活动的公正性及达到法律监督职能行使的法律效果、政治效果和社会效果的关键。

检察机关对自身执法活动的监督制约是确保检察机关执法活动公正性的重要环节。加强检察机关内部监督制约机制，规范检察机关内部执法活动，确保检察机关公正行使检察权是实践“三个代表”重要思想，保障在全社会实现公平和正义的需要，也是进一步构建权责明确、相互配合、相互制约、高效运行的检察体制的需要。从法律监督主体角度而言，内部监督制约是主体行为自控意识的具体表现，检察机关作为国家专门的法律监督机关，通过履行法律监督职能“维护社会公平与正义”，其自身更需要具有良好的自律意识和完善的控制管理机制，以防止监督者滥用监督权的现象发生。从法律监督对象角度而言，内部监督制约是建立法律监督权威的必然要求，只有确保执法活动的准确性和公正性，才能减少监督对象提出的“监督者由谁监督”的质疑，形成良性的监督环境。从法律监督的诉讼手段而言，内部监督制约是检察机关执行法定诉讼程序的有效保障，对实现程序公正乃至实体公正有着重要意义。因此，加强内部监督制约制度的研究，构建科学合理的内部监督制约运行机制，对于保障“公正执法”这一永恒主题的实现，具有重要的理论价值和重大的现实意义。

第一节 检察机关执法活动内部监督 制约制度的合理定位

“绝对的权力必然导致腐败”，这几乎可以说是现代法治社会在公共权力分配上所共同信奉的原则，因此国家公共管理机构的设置及运行规则的设定，实际上也形成了一个相当复杂的监督制约体系，不同的监督职能和制约关系在不同层面、不同领域发挥作用。以检察机关执法活动的内部监督制约制度作为特定研究对象，首先必须弄清其内涵并找准其在整个监督体系中的定位。

一、监督与制约的含义

“监督”的文义解释为“察看督促”,^①其辞源考究上,较为统一的说法是源于《后汉书·荀彧传》:“古之遣将,上设监督之重,下建副二之任,所以尊严国命而鲜过者也”,反映的是主体对客体的一种单向作用关系。“制约”的文义解释为“甲事物本身的存在与变化以乙事物的存在与变化为条件,则甲事物为乙事物所制约”,^②体现的是两个或两个以上同位主体之间牵制约束的关系。从监督与制约的字面含义上看,两者存在着一定的交叉,同时又有差异。监督本身就是一种牵制约束。但监督是一种具有主观意志导向性的约束,即在监视观察的基础上督促监督对象作为或不作为一定行为,对监督对象的约束作用只是其表现出的客观状态。制约是一种不具有主观意志因素的客观状态,它既可以防止另一事物出现不正常的变化,同时它也可能阻碍另一事物的正常发展。

监督与制约,在现代社会中被广泛地应用于国家政治结构的研究领域,并作为现代国家政治制度的一个重要组成部分来看待。从宏观的对权力运行进行规范的目的角度,监督与制约概念往往被通用;然而,从微观的控权机制比较研究角度出发,应当对监督与制约进行必要的区分。监督是以授权为前提,由权力拥有者、委托者对权力的受托者、行使者实施的一种控制;制约是以分权为前提的,权力经过分解后由不同的主体来行使,彼此形成一种掣肘、均衡的关系。因此,权力监督是单向的,被监督者对监督者没有反向的牵制权、控制权;权力制约不是单向的,而是互向的、多向的。^③明确监督与制约两者之间的差异,更有利于我们分析检察机关内部权力运作的特点,有针对性地采取监督或制约措施。具体来说,就是监督措施应当用于权力单向运行的场合,如对上级决策、

^① 《现代汉语词典》,商务印书馆1983年1月第2版,第548页。

^② 同上,第1493页。

^③ 侯少文著:《监督的含义及其与制约的区别》,载《中国党政干部论坛》2003年第9期,第33页。

决定或规定的执行等；制约措施应当用于权力运行可能存在冲突的场合，如内设职能部门之间等。检察机关执法活动内部监督制约制度作为一种内部权力运作机制，体现的就是检察机关内部按照法律的分工，履行监督职责并相互制衡，及时发现问题或错误并加以纠正，从而保证整体上对外公正准确地行使检察权。

二、内部监督制约在检察权行使中的地位与作用

检察机关作为法律监督机关，其在国家与社会整体监督制约体系中同样要接受各个层面的监督和制约。通过权力的分立和制约，以避免权力过分集中导致权力滥用的权力运行规则，在对检察机关的适用上主要是通过人大、政府、法院和检察院之间的权力划分以及最高权力、行政权力和审判权力对检察权的监督制约来实现的。根据国家权力来源于市民社会及公民权利的现代国家观念，检察权作为一种国家权力，同样要受到公民权利的制约。这种制约形式，一是通过宪法和法律设定公民权利与国家权力的边界，建立与健全同权力结构相平衡的权利体系，以抗衡权力；二是通过赋予当事人以广泛的诉讼权利、救济权利，以抵抗、制止检察权的滥用和对权利的侵犯；三是通过社会权利的行使，如社会舆论对检察权的行使进行监督。通过完善程序性的权利保障，可以进一步加强对检察权的监督制约机制。这些监督制约是依赖于检察系统以外主体所实施的外部监督制约。外部监督制约具有主体与对象相互不隶属的独立性特点，在监督制约效果上更能体现客观性和权威性。但强调外部监督制约并不否定内部监督制约存在的必要性。对权力的控制既有赖于外部环境，也取决于内部结构，各权力主体的自律意识和对自身活动的判断、控制能力是国家保持正常有序运转的必要前提。内部监督制约在实践中相比较于外部监督制约也有其固有的优势：首先，内部监督制约机制能够克服外部监督制约机制的不足。由于内部监督制约机制的运行不存在对检察权独立行使的威胁。外部监督制约机制往往需要在“制约检察权的滥用”和“检察权独立行使”之间寻找一个平衡点。在目前法律对两者之间的界限划分还未明晰、详尽的情况下，监督制约与干扰之间的分寸在实践中较难掌