



检察机关

JIANCHA JIGUAN

规范执法手册

GUIFAN ZHIFA SHOUCE

◎刑事检察工作分册

主编 吕毅平

- / 审查逮捕工作规范
- / 刑事立案监督工作规范
- / 侦查活动监督工作规范
- / 公诉工作规范

规范执法参考 新手入门必读

本书将项目管理的理念和方法引入检察工作，运用项目管理严谨和系统性的思考模式，提出检察工作的规范化管理体系，有助于杜绝检察工作中的人为因素、经验主义，从而形成稳定的执法规范体系。

中国检察出版社



检察机关

JIANCHAJIGUAN

规范执法手册

GUIFAN ZHIFA SHOUC

◎刑事检察工作分册

主编 吕毅平

中国
检察
出版
社

图书在版编目 (CIP) 数据

检察机关规范执法手册刑事检察工作分册/吕毅平主编. —北京: 中国检察出版社, 2005

(检察机关规范执法手册)

ISBN 7-80185-541-8

I. 检… II. 吕… III. 刑事诉讼法-中国-手册 IV. D925.2-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 156943 号

检察机关规范执法手册

刑事检察工作分册

主编 吕毅平

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)

电子邮箱: zgjcbs@vip. sina. com

电 话: (010) 68650021 (编辑) 68650015 (发行) 68650029 (邮购)

经 销: 新华书店

印 刷: 保定市印刷厂

开 本: 710mm × 1020mm 16 开

印 张: 17.5 印张

字 数: 469 千字

版 次: 2006 年 2 月第一版 2006 年 2 月第一次印刷

书 号: ISBN 7-80185-541-8/D · 1516

定 价: 33.00 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

《检察机关规范执法手册》

丛书编辑委员会

专家指导委员会：

王汝能 罗建宾 马文森 王剑辉 刘建卿 安赞京
周和玉 龚永强 刘小凯 李学明 王 勇 冯啸云
胡志磊 张福全

主 编：

吕毅平

副主编：

胡宝昆 吴若萍 孙跃文 何红云 莫好良 鞠 爽
王志强 徐 静 崔 耕 郑南南 李 昕

项目管理顾问：

李 昕

编 委：

官 平 栗 宏 章永辉 陈正言 莫 莉 李涛洪
刘玉洪 朱 雯 陈琳明 文 晶 刘亚霖 杨云娟
李 鹏 姚 磊 王平昆 尹东进 陈云峰 金良英

南天信息产业股份有限公司：

www.nantian.com.cn

陈宇峰 赵 磊 施彭华 郑 渊 魏 宁（顾问）

校 对：

姜 谦

以管理促规范 以规范促公正

最高人民检察院副检察长 赵虹

公正是司法的价值目标和生命，也因此成为检视司法行为、考量司法制度的主要标尺。要实现司法公正，准确执法是前提，严格执法是核心，规范执法是关键。规范执法是公正执法的必然要求。

近年来，全国检察机关紧紧围绕司法公正这个主旋律，通过不断深化“强化法律监督，维护公平正义”的主题教育活动，加强法律监督能力建设；认真落实“加大工作力度，提高执法水平和办案质量”这个检察工作总体要求，推动检察工作深入发展，在规范执法和促进公正执法方面取得了一定成效。但也不必否认，执法不规范、不公正仍然是执法工作包括检察机关法律监督工作中存在的突出问题。

应当指出，在我国当前法律制度相对比较完备、法律监督体系相对比较健全有力的情况下，大量的执法不公正主要是由执法不规范所导致。今年4月27日，中央政法委决定在全国政法系统开展“规范执法行为，促进执法公正”专项整改活动。5月20日，最高人民检察院对检察机关深入扎实开展“规范执法行为，促进执法公正”专项整改活动进行部署。中央的决定和部署，不仅准确地抓住了当前我国政法机关执法活动中存在的执法不规范、不公正的突出问题，而且准确指出了各政法系统执法工作中存在的主要问题和需要重点整改规范的环节。

规范执法是为了促进公正执法。目标一经确定，关键的问题就是如何对执法行为进行规范。从目前的情况看，我国不论实体法还是程序法都比较完备，但是，法律制度的完备只解决了有法可依的问题，还不能完全解决规范执法的问题。毕竟，我们的法律对于程序性的规定相对而言还比较原则，加之规则本身必须具有的抽象性，单单依靠法律还不能形成明确、细化、具体、严格的办案流程，这就给执法主体预设了一定的自由裁量的空间以及自主管理和规范的余地。尤为重要的是，执法主体的内部管理是与执法水平紧密相关但又是法律无法涉足的领域。因此，依据法律规定的精神健全办案制度、细化办案规程，就成为检察机关案件质量管理的必由之路。

在这次全国政法机关集中开展“规范执法行为，促进执法公正”专项整改活动中，全国各级检察机关正是循着上述思路，认真查找执法中存在的执法不规范突出问题，梳理薄弱环节，着力加强规范化、制度化建设，创建了不少好的经验，收到了一定的实效。《检察机关规范执法手册》丛书就是这次专项整改的一个突出成果。丛书的编著者昆明市五华区人民检察院，在多年来不断完善制度建

设、总结检察管理经验的基础上，利用这次集中整顿的时机，引入项目管理的理念和方法，全面梳理检察工作的每一个环节和步骤，以规范执法、保证办案质量为目标，以质量管理为核心，将检察机关的主要工作内容分解为执法依据、工作方法、案件分配管理、工作质量管理、工作风险管理、工作时间管理、人力资源管理、沟通管理、档案管理等环节，并对各环节配套规定了操作性很强的工作流程，以此约束办案人的办案行为，保证办案过程中每一个环节有章可循，实现规范化管理，最终形成一套完整的管理制度体系，使得繁琐复杂的管理问题简单、简洁、清晰、明了。从而达到无论办案人员如何更替、案件情况如何变化，都能得出程序合法、执法规范的结果。《检察机关规范执法手册》忠实地反映了上述管理思想和经验。

《检察机关规范执法手册》有几个突出的特点：

一是内容全面。丛书涵盖了检察工作的主要业务内容，使检察工作的方方面面都有章可循。

二是观念新颖。丛书将项目管理的理念和方法引入检察工作，运用项目管理严谨和系统性的思考模式，提出检察工作的规范化管理体系，有助于杜绝检察工作中的人为因素、经验主义，从而形成稳定的执法规范体系。

三是简明实用。丛书体例科学，大量使用表格和图片，文字表述简洁明了，方便阅读和参照适用。

四是具有普遍价值。丛书编著者昆明市五华区人民检察院是全国模范检察院，并获得了全国检察系统的所有各项荣誉。作为战斗在检察工作第一线的检察院，对具体的办案工作具有深刻的体验和感悟，他们的经验和做法，当然对其他基层检察院具有重要的参考价值。新加入检察队伍的干警也能据此熟悉办案程序，走好入门第一步。

我作为检察队伍的一员，对本丛书的面世备感欣慰，特为之作序，以示祝贺。

二〇〇五年十二月二十日

序 二

我认识昆明市五华区的吕毅平检察长，始于去年12月。当时，我在检察日报社当社长。五华区检察院被评为全国首届十佳检察院，我们相会在人民大会堂。今年，我调到国家检察官学院当党委书记，为推进检察实务教学，便把五华区等十佳检察院列为学院的教学示范基地，7月，吕检察长到北京见到我便说：“我们编了套《检察机关规范执法手册》，请帮忙写个序。”我满口答应。

十二月，北国已是隆冬季节，而南国却是温暖如春。我在东莞组织首届国家高级检察官论坛，碰到五华区的两名女检察官。她们见面就说：“刘书记，我们离开昆明时，吕检察长一再叮嘱要你帮我院编的《检察机关规范执法手册》一书作序。”我又满口答应。时间过得真快，我回京已十多天了。序未写成，五华区检察院又来电话催稿了。我只好坐下来看他们编写的《检察机关规范执法手册》。

在构建和谐社会的进程中，解决执法中的突出问题，是规范执法行为的根本目的。为此，中政委提出了为期三年的“规范执法行为，促进执法公正”的专项整改活动。毫无疑问，《检察机关规范执法手册》的出版，对于指导检察办案实践将有积极作用。

据吕检察长介绍，五华区检察院恢复重建二十多年来一直在探索规范执法的有效之路。当他们在苦苦追寻之时，项目管理的理念给了他们一个重要的启示：如果我们的每一项工作都有科学的标准和要求，每一个办案环节和流程都有严密的制度和规定，执法活动的规范就有保证，执法的随意性就可以有效地避免。于是他们开始了学习和研究，组建了有当地法学专家、美国项目管理学博士、计算机专业人才以及院内业务骨干参加的研究小组，将项目管理的理念和知识引入到检察机关的办案活动中，并形成了这套《检察机关规范执法手册》。

项目管理的概念和理论方法于20世纪60年代提出，德国和美国率先于1995年前后完成了各自的项目管理知识体系，用于指导其各行各业的发展，获得了巨大的成功和空前的效益。中国2008年的整个奥运会的管理体系全部采用项目管理的方法进行筹备和组织管理。

中国在融入全球发展的今天，交通、能源、金融、保险、农业、林业、畜牧业、工业、环保、教育、文化、医疗卫生、体育、扶贫、国防及公共管理等领域，已经开始使用项目管理方法进行工作。

案件管理，具有明显的项目的特征。在规范执法的过程中，五华区检察院引入目前国际上先进的项目管理思想（project management）——严谨的项目管理体系的基本思想作为指导，结合工作实际开发出检察工作的规范化管理体系。这个

体系，引入项目管理的系统性思考，结合检察工作的实际，杜绝了检察工作中过多的人为因素、经验主义，从基层的经验式的工作中提取出基本工作框架，引入系统严谨的项目管理思想作为理论引导，使检察工作规范化、系统化，在持续性改进的过程中，保证了执法公正。

作为引入现代公共管理新方法的一种尝试，他们结合项目管理思想和工作实际进行创新，扬长避短，充分发挥其积极的价值，取得了一些成果，如管理系统化，操作过程规范，执行简单易行。当然，有了这本《检察机关规范执法手册》并不能就完全杜绝执法中的不规范行为，加之这本书尚在继续修改和完善中，因此，如何规范执法活动还必须伴随着我们的办案实践继续下去。

夜已深了，序也写得差不多了，遥望南国，我对五华区检察院的检察官们创新的勇气和胆识表示由衷的钦佩。如果我们所有的执法者都能够规范执法，我们的社会就一定能够实现公正正义这一崇高追求！

中国政法大学教授、硕士生导师
国家检察官学院党委书记 刘佑生
二〇〇五年十二月二十六日
于北京海淀区上河村

前 言

西方先哲曾经说过：“法律是维护社会公平和正义的最后一道防线。”当古巴比伦人把他们的法典镌刻在石柱上时，从周朝人把我们的法律铭铸在铜鼎上的那一刻起，在长达3000余年的漫漫历史长河中，全世界的人们从未停止过对司法公正的追求。时光斗转，物换星移，如果说古人对司法公正的向往还是一种奢求的话，跨入21世纪的中国，在构建社会主义和谐社会的今天，维护司法公正已经成为我们执法者责无旁贷的神圣使命！

昆明市五华区人民检察院在履行法律监督职责，维护司法公正的道路上不断跋涉探索，取得了可喜的成绩。先后被最高人民检察院授予“全国先进集体”、“集体一等功”、首批“全国人民满意的检察院”、“全国模范检察院”、“全国基层规范化建设示范院”和首届“全国十佳检察院”等荣誉称号。荣誉的取得没有惊天动地的壮举，没有轰轰烈烈的事迹，就靠简单的两条，一是队伍执法规范，一是队伍公正廉洁。

众所周知，司法公正靠执法者的行为来维护，执法者的行为又靠执法规范来约束。“工欲善其事，必先利其器”，公正、高效、严谨和可操作性强的执法规范，就是我院公正执法的有力工具。重视对执法规范的研究和探索，在我院可谓一脉相承、薪火相传，前后经历了三个重要阶段。第一阶段是20世纪80年代后期到90年代初期，当时我院在执法活动中不断总结经验，制定出若干针对单项执法活动的规章制度。第二阶段是20世纪90年代中后期，我院将零散的规章制度通过修改整理，汇编成册，作为日常执法活动的重要依据。第三阶段是近年来，我院根据我国法治建设和社会发生重大变革的深刻背景，紧紧围绕“强化法律监督、维护公平正义”的检察工作主题，通过全面更新、修改和完善，建立起一套包括检察业务、队伍建设、行政管理、检务保障等四大类别，涵盖基层检察院全部工作的《规章制度汇编》，从而初步形成了具有“五华检察”特色的执法规范体系。

在今年的“规范执法行为、促进执法公正”专项教育活动中，我院又面临一个新的课题。是把原有的执法规范拿出来重新整理一下就算完成任务，还是有所创新发展？我们认为规章制度再细致和全面，如果只停留在纸面上，与执法活动脱节，就是纸上谈兵。我们要做的是把行之有效的规章制度与每一个检察官的具体执法活动、与现代科学技术和先进管理理念有机地结合起来，使之融会贯通在执法的每一个环节里，潜移默化到每一个执法人员的思想意识中。从而达到无论办案人员如何更替，无论案件情况如何变化，都能得出程序合法、执法规范的结果。为此我院在中共五华区委政法委和昆明市人民检察院各业务部门的指导

下，邀请著名的法律、管理和计算机等方面的专家进行论证，组织全院的业务骨干封闭研讨，集思广益、数易其稿，终于形成了这套囊括控告申诉检察、监狱看守所检察、反贪污贿赂工作、民事行政检察、人民监督员工作、公诉、侦查监督、立案监督、刑事申诉赔偿、扣押款物管理等主要检察业务工作的《检察机关规范执法手册》。

手册的使用方法主要分为以下五步：首先了解工作概述，其次明确基本流程，再次掌握重要内容检索、输出输入及具体工作标准，最后严格按照六条控制线的要求进行操作。其他诸如手册的体系、结构和特点，后面有专文叙述。

《检察机关规范执法手册》由我院检察官撰写完成，囿于我们在法学理论、管理思想和司法实践等方面知识不够完备，本书一定有不妥当、不完善的地方，所以读者朋友任何方面的批评意见对于我们来说都是求之不得的。如果在读完后对您有一点启发或思索，起到抛砖引玉的作用，我们的目的也就达到了。

让我们为维护司法公正而共同努力吧！

昆明市五华区人民检察院

二〇〇五年十一月

手册的使用方法主要分为以下五步：首先了解工作概述，其次明确基本流程，再次掌握重要内容检索、输出输入及具体工作标准，最后严格按照六条控制线的要求进行操作。其他诸如手册的体系、结构和特点，后面有专文叙述。

本分则所称的侦查机关是指公安机关、国家安全机关、检察机关自侦部门，如《中华人民共和国刑事诉讼法》及《人民检察院刑事诉讼规则》另有规定的，以法律规定为准。

目录

CONTENTS

导 读	1
1. 本书的基本架构	1
2. 本书的思想基础解说	4
第一章 审查逮捕工作规范	7
第一节 受理	11
1. 案件受理工作内容及依据	13
2. 案件受理工作质量管理	14
3. 案件受理工作风险管理	15
4. 案件受理工作时间管理	15
5. 案件受理工作人力资源管理	15
6. 案件受理工作信息沟通管理	16
第二节 分配	19
1. 案件分配工作内容及依据	21
2. 案件分配质量管理	22
3. 案件分配风险管理	23
4. 案件分配工作时间管理	23
5. 案件分配人力资源管理	23
6. 案件分配信息沟通管理	24
第三节 审查	26
1. 案件审查工作内容及依据	28
2. 案件审查质量管理	29
3. 案件审查风险管理	30
4. 案件审查工作时间管理	32
5. 案件审查人力资源管理	32
6. 案件审查沟通管理	33
第四节 审核审批	35
1. 案件审核审批工作内容及依据	37
2. 案件审核审批质量管理	38
3. 案件审核审批风险管理	39
4. 案件审核审批工作时间管理	40
5. 案件审核审批人力资源管理	41

6. 案件审核审批沟通管理	41
第五节 移交	44
1. 案件移交工作内容及依据	46
2. 案件移交质量管理	46
3. 案件移交风险管理	47
4. 案件移交工作时间管理	47
5. 案件移交人力资源管理	47
6. 案件移交沟通管理	47
第六节 监督执行	50
1. 案件监督执行工作内容及依据	52
2. 案件监督执行质量管理	52
3. 案件监督执行风险管理	53
4. 案件监督执行工作时间管理	53
5. 案件监督执行人力资源管理	54
6. 案件监督执行沟通管理	54
第七节 归档	56
1. 案件归档工作内容及依据	58
2. 案件归档质量管理	58
3. 案件归档风险管理	59
4. 案件归档工作时间管理	59
5. 案件归档人力资源管理	59
6. 案件归档沟通管理	59
第二章 刑事立案监督工作规范	61
第一节 受理	65
1. 案件受理工作内容及依据	67
2. 案件受理质量管理	67
3. 案件受理风险管理	68
4. 案件受理工作时间管理	69
5. 案件受理人力资源管理	69
6. 案件受理信息沟通管理	69
第二节 分配	72
1. 案件分配工作内容及依据	74
2. 案件分配质量管理	75
3. 案件分配风险管理	76
4. 案件分配工作时间管理	76
5. 案件分配人力资源管理	76
6. 案件分配信息沟通管理	77
第三节 初查	79
1. 案件初查工作内容及依据	81
2. 案件初查质量管理	82
3. 案件初查风险管理	83

4. 案件初查工作时间管理	83
5. 案件初查人力资源管理	84
6. 案件初查沟通管理	84
第四节 审核审批	87
1. 案件审核审批工作内容及依据	89
2. 案件审核审批质量管理	90
3. 案件审核审批风险管理	91
4. 案件审核审批工作时间管理	91
5. 案件审核审批人力资源管理	91
6. 案件审核审批沟通管理	92
第五节 监督	94
1. 案件监督工作内容及依据	96
2. 案件监督质量管理	97
3. 案件监督风险管理	98
4. 案件监督工作时间管理	99
5. 案件监督人力资源管理	99
6. 案件监督沟通管理	100
第六节 归档	102
1. 案件归档工作内容及依据	104
2. 案件归档质量管理	104
3. 案件归档风险管理	105
4. 案件归档工作时间管理	105
5. 案件归档人力资源管理	105
6. 案件归档沟通管理	106

第三章 侦查活动监督工作规范

第一节 来源	111
1. 来源的工作内容及依据	113
2. 工作来源的质量管理	114
3. 工作来源风险管理	114
4. 工作来源工作时间管理	115
5. 工作来源人力资源管理	115
6. 工作来源的沟通管理	117
第二节 分配	119
1. 工作分配内容及依据	121
2. 工作分配的质量管理	123
3. 工作分配风险管理	123
4. 工作分配时间管理	124
5. 工作分配人力资源管理	124
6. 工作分配沟通管理	125
第三节 监督	127
1. 监督过程内容及依据	129

2. 监督过程质量管理	130
3. 监督过程风险管理	131
4. 监督过程工作时间的管理	131
5. 监督过程人力资源管理	132
6. 监督过程沟通管理	132
第四节 审核审批	134
1. 审核审批内容及依据	136
2. 审核审批质量管理	136
3. 审核审批风险管理	137
4. 审核审批工作时间的管理	138
5. 审核审批人力资源管理	138
6. 审核审批沟通管理	139
第五节 监督处理	141
1. 侦查活动监督处理内容及依据	143
2. 侦查活动监督处理质量管理	143
3. 侦查活动监督处理风险管理	144
4. 侦查活动监督处理工作时间的管理	145
5. 侦查活动监督处理人力资源管理	145
6. 侦查活动监督处理沟通管理	146
第四章 公诉工作规范	147
第一节 案件受理	151
1. 案件受理工作及依据	153
2. 案件受理质量管理	154
3. 公诉部门案件受理风险管理	155
4. 案件受理工作时间的管理	156
5. 公诉部门案件受理人力资源管理	156
6. 案件受理信息沟通管理	156
第二节 案件分配	160
1. 案件分配工作及依据	162
2. 案件分配质量管理	163
3. 案件分配风险管理	164
4. 案件分配工作时间的管理	164
5. 案件分配人力资源管理	165
6. 案件分配信息沟通管理	166
第三节 案件审查	168
1. 案件审查工作及依据	170
2. 案件审查质量管理	174
3. 案件审查风险管理	181
4. 案件审查工作时间的管理	183
5. 案件审查人力资源管理	185
6. 案件审查信息沟通管理	187

第四节	案件审批	190
1.	案件审核审批工作内容及依据	192
2.	案件审核审批质量管理	193
3.	案件审核审批风险管理	196
4.	审核审批工作时间管理	197
5.	审核审批人力资源管理	198
6.	审核审批信息沟通管理	199
第五节	出庭公诉	201
1.	案件出庭公诉工作内容及依据	203
2.	案件出庭公诉质量管理	205
3.	案件出庭公诉风险管理	211
4.	案件出庭公诉工作时间管理	212
5.	案件出庭公诉人力资源管理	212
6.	案件出庭公诉信息沟通管理	213
第六节	审判监督	216
1.	案件审判监督工作内容及依据	218
2.	案件审判监督质量管理	221
3.	案件审判监督风险管理	222
4.	案件审判监督工作时间管理	223
5.	案件审判监督人力资源管理	223
6.	案件审判监督信息沟通管理	224
第七节	归档	226
1.	案件归档工作内容及依据	228
2.	案件归档的质量管理	228
3.	案件归档的风险管理	229
4.	案件归档工作时间管理	229
5.	案件归档人力资源管理	229
6.	案件归档沟通管理	229
附录 1:	审查逮捕证据遵照标准 (节选)	230
附录 2:	公诉案件审查报告格式标准	242
附录 3:	起诉书格式标准	245
附录 4:	不起诉决定书格式标准	252
附录 5:	对案件当事人诉讼权利告知书样本	256
附录 6:	不诉、撤案案件纪律监督卡	258
附录 7:	审查起诉案件流程管理表	259
附录 8:	提请检察委员会讨论案件审批表	261
附录 9:	执行检委会决定报告	262
附录 10:	赃款赃物移送法院通知书	263
后 记		264

导 读

1. 本书的基本架构

司法公正靠执法者的行为来维护，执法者的行为又靠执法规范来约束，公正、高效、严谨和可操作性强的执法规范，就是检察机关公正执法的有力工具。如果规范化建设加强了，每项工作都有科学的标准和要求，每个环节、每个流程都有严密的制度和规定，办案工作中大起大落、忽紧忽松的现象就能很好地避免，“规范执法行为，促进执法公正”专项整改活动就会取得实实在在的成效，“强化法律监督，维护公平正义”的检察工作主题就会真正实现。

近年来，检察机关在规范执法行为方面采取了不少措施，取得了新的成效，但也存在一些问题。通过“规范执法行为，促进执法公正”专项整改活动的问题查摆，我们认为主要问题是我们的法律监督工作还不够规范，依法办案和照章办事还没有成为自觉行动，导致了诉讼活动中出现了一些执法不严、司法不公的问题，该监督的没有监督，或者不会监督，甚至不敢监督。集中体现在以下三个方面：

● 执法观念相对滞后。过分突出打击职能，忽略了人权保护，重实体轻程序的思想影响了我们执法活动的公正性；

● 执法随意性较多。过分追求工作效率，忽略了办案流程，任意省略程序、遗漏环节的行为影响了我们执法活动的规范性；

● 执法工作科技含量不高。过分强调办案实践，忽略了理论探索，凭经验办事、人为因素的干扰影响了我们执法活动的科学性。

为了解决上述执法中存在的问题，我们构建了一套完整的执法规范保障机制，重点从四个方面入手：一是细化办案流程，二是固定工作内容，三是明确质量标准，四是健全风险防范机制。通过引入系统思考、现代项目管理思想、质量持续改进思想，从基层的经验式的工作中提取出基本工作框架，使检察工作规范化、系统化，在持续性改进的过程中，保证执法公正。按照我们的构想，依靠科学的规范执法制度体系，可以从根本上杜绝不规范执法行为，实现公正执法。这种构想如下图所示：

