

ZHONGGUO XIANDAI SIFA(JIANCHA)BAOZHANG TIZHIGAIGEYANJIU

中国现代司法(检察) 保障体制改革研究

中国检察出版社

徐汉明 何大春◎编著

本书从我国国情出发，重点围绕司法机关经费保障、装备配备、基础设施建设等内容，多视角地分析了我国司法保障体制的历史沿革、区域司法保障差异、政法机关部门保障特点，较全面地反映了司法保障体制运行的状况，分析了目前司法保障体制存在的困难及其原因，并提出了具体的改革建议和意见。

专供领导参考
请勿外传翻印

中国现代司法(检察) 保障体制改革研究

徐汉明 何大春 编著

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国现代司法(检察)保障体制改革研究/徐汉明,何大春
编著. —北京:中国检察出版社,2009.4

ISBN 978 - 7 - 5102 - 0072 - 4

I. 中… II. ①徐…②何… III. 司法制度 - 体制改革 -
研究 - 中国 IV. D926

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 047350 号

中国现代司法(检察)保障体制改革研究

徐汉明 何大春 编著

出 版 人: 袁其国

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: zgjccbs@ vip. sina. com

电 话: (010)68650028(编辑) 68650015(发行) 68636518(门市)

经 销: 新华书店

印 刷: 河北省三河市燕山印刷有限公司

开 本: 720mm × 960mm 16 开

印 张: 27.5 印张 插页 5

字 数: 503 千字

版 次: 2009 年 4 月第一版 2009 年 4 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 0072 - 4/D · 2052

定 价: 40.00 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

《中国现代司法(检察) 保障体制改革研究》

编辑委员会

主 任:	敬大力		
副主任:	徐汉明	陈亚林	余顺生
主 编:	徐汉明		
副主编:	何大春	刘建中	刘大举
成 员:	敬大力	徐汉明	陈亚林
	余顺生	何大春	刘建中
	刘大举	杨 皓	罗继洲
	李良英	曹国兴	邓佛围
	王国平	谭铁军	刘尧成
	符卫华	王向阳	江中武
	度忠阳	周盛东	张 静
	徐晓丹	陈亚莉	夏 颖
	肖 伟	燕 娟	

序

强有力的司法保障，是政法机关有效履行职责的重要前提，是保障司法公正的物质基础与条件。近年来，随着国家经济快速发展，财力显著增强，法治建设进步，中央、省转移支付力度加大，司法保障水平有了不同程度的改善。但随着形势与任务的发展变化，司法保障整体水平同司法任务日益增加的矛盾仍然突出，现行司法保障体制和工作机制同执法办案公共财政均等化保障的现代管理要求不相适应的矛盾仍然突出。深化司法保障体制改革，努力解决好司法保障体制性、机制性方面存在的问题，对于全面贯彻落实科学发展观，提高政法机关履职能力，切实维护司法公正，具有十分重要的意义。

党的十七大从发展社会主义民主、全面落实依法治国基本方略、加快建设社会主义法治国家的高度出发，作出了深化司法体制改革的重大决策。在2007年年底的全国政法工作会议上，胡锦涛总书记对深化司法体制改革进一步提出了明确的要求。2008年2月，中央政法委主持召开深化司法体制改革调研工作座谈会，把研究解决好改革司法保障体制问题作为当前深化司法体制和工作机制改革的主要任务之一，部署开展为期近三个月的研究论证工作。在此期间，湖北省有关部门根据上级要求，集中力量，精心组织司法保障体制改革专题调研论证工作，推出了一批研究成果，在此基础上，形成了《中国现代司法(检察)保障体制改革研究》一书。

《中国现代司法(检察)保障体制改革研究》本着党的事业至上、人民利益至上、宪法法律至上的原则，着眼于建立公正高效权威的社会主义司法制度，深入探讨改革现行司法保障体制问题，把握研究工作正确的政治方向；坚持从中国国情出发，重点围绕司法机关经费保障、装备配备、基础设施建设等内容，多视角分析我国司法保障体制的历史沿革、区域司法保障差异、政法机关部门保障特点，较为全面地反映了司法保障体制运行状况，突出专题调研的客观性；注重广泛听取意见建议，综合运用数据统计、抽样对比、问卷调查、案例说明，实证分析，力求准确性，增强观点的说服力；遵循司法保障体制发展规律，在分析当前司法保障体制存在的困难及其原因的同时，提出了较为具体的改革方案，有的调研报告还对每一种改革方案进行可行性论证，对司法保障

体制改革研究工作具有一定的参考价值。

我们相信,通过理论工作者和实务人员的共同努力,将会有更多的研究成果问世,为进一步推动司法保障体制改革提供智力支持和行动指导。

是为序。

敬大力

2009年3月15日

写在前面的话

改革开放 30 年来，随着中国特色社会主义理论与实践的丰富和发展，我国经济快速发展，国力逐步增强，财力稳定增长。党中央、国务院对政法机关的执法保障采取了一系列重大措施，着力解决经费保障困难、基础设施薄弱、装备手段落后等问题，改善执法条件，提高干警的工资、福利待遇等；地方各级党委、政府确立提升经济水平、优化发展环境，必须进一步优化法治与提升政法保障水平意识，逐步加大投入力度，政法机关保障水平有所提高，执法条件与生活条件得到不同程度的改善。由于我国社会主义初级阶段受人民群众日益增长的物质文化生活需要同社会生产力发展不平衡这一根本矛盾的制约，地区经济发展明显差异，县级公共财力状况相对不足。反映在政法保障环节，则呈现出“三个突出矛盾”，即：政法保障体制同司法业务快速发展不相适应；传统保障机制同日益繁重的执法办案任务不相适应；现有保障整体水平同符合建立社会主义法治国家目标要求的国家公共财政保障均等化的现代公共财政管理要求不相适应。其后果之一是，制约和影响政法机关严格、公正、文明、廉洁执法；司法实践中存在的一些执法不严、不公、不廉的现象都可以从现行保障体制及其运行机制的缺陷与弊端中寻找到根源。因此，改革完善政法保障体制与机制，建立和完善社会主义司法保障体制及其运行机制，已成为全面实施依法治国基本方略、维护法制统一尊严权威、建立公正高效权威的社会主义司法制度的迫切需要，是推进中国特色社会主义司法体制改革的重要组成部分，是建设一支政治可靠、业务精通、作风优良、执法公正的政法队伍的重大举措，更是纠正和防范司法不严、不公、不廉问题的治本之策。我们作为法律工作者，以“中国现代司法（检察）保障体制改革研究”为选题，以破解司法保障难题为切入点，以建立科学完备的中国特色社会主义司法保障体制为己任，以法律人的职业品格及其职业奉献精神，呈现对中国特色社会主义司法保障制度的若干感悟、心得与体会，形成《中国现代司法（检察）保障体制改革研究》一书，以求教于同仁。

《中国现代司法（检察）保障体制改革研究》以邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，以建立和健全公共财政均等化保障为切入点，

以制约和监督司法权运行不严、不公、不廉为重点,以为建立公正高效权威的社会主义司法制度提供可靠保障为目标,坚持从中国国情出发,坚持社会主义政治制度、经济制度,坚持建立健全公正高效权威的中国特色社会主义司法制度,通过调查研究,从理论与实践的结合上,研究了中国当代司法保障体制运行中的若干缺陷及其风险,比较系统地回答了要不要建立中国特色社会主义司法保障制度,如何建立中国特色社会主义司法保障制度,以及怎样建立中国特色社会主义司法保障制度等重大问题。在此基础上,拟定了人员经费保障标准体系、公用经费保障标准体系、装备配备标准体系、基础设施建设标准体系、“收支两条线”财务管理体制和相关配套制度体系,描述了中国特色的社会主义司法保障体系的基本轮廓,是推进中国特色社会主义司法保障制度改革的一个尝试。

本着建立健全中国特色社会主义司法保障制度体系的理念,课题内容以检察保障为主体,按综合篇、人员经费篇、公用经费篇、装备篇、基础设施篇、经费管理篇分类整理。同时,收录全国政协、湖北省委政法委、财政、人民法院、公安、司法等机关的司法保障体制改革专题调研报告,相互印证、衔接,旨在充分利用各专题调研成果,使中国特色社会主义司法保障体制改革研究体系完备、结构合理、涵盖全面,具有整体性与统一性。

本书编写得到了全国政协、最高人民检察院、地方各级人民检察院、湖北省各级党委政法委、财政、人民法院、公安、司法、人事、统计、国税、地税、工商、海关等部门的大力支持,在此表示衷心的感谢!

因时间仓促,作者认识水平有限,难免存在错误或不适当之处,恳请各位领导、专家、同仁批评指正。

课题主持人 徐汉明

2009年3月12日

《中国现代司法(检察)保障体制改革研究》 说 明

根据高检院司法体制改革领导小组的安排,课题组以湖北省为重点,对检察机关人员经费、公用经费、装备配备、基础设施建设等保障情况进行了调查分析,形成《中国现代司法(检察)保障体制改革研究》一书,现就相关情况说明如下:

一、调研内容

课题调研主要针对2003年以来全国检察机关人员经费、公用经费、装备配备及基础设施建设保障情况展开。调查内容:一是现行司法保障体制下检察机关人员经费保障、公用经费保障、装备保障、基础设施建设的基本情况、存在的问题及原因、危害表现;二是检察业务工作快速发展对检察机关人员经费、公用经费、装备配备和基础设施建设的保障需求;三是与国家公共财政均等化统一保障的现代公共财政管理要求相适应的检察机关人员经费、公用经费、装备配备、基础设施建设保障标准体系构想;四是建立国家统一司法保障体制的可行性;五是司法保障体制改革相关配套制度建设;六是社会各界对司法保障体制改革的认知情况。

二、调研对象

调研对象为全国检察机关(不含高检院),湖北省内的国税、海关、质监、工商、地税、公安、法院、司法等部门,省、市、县人大代表,政协委员,专家学者,群众代表。

三、数据来源

调研数据主要来源于最高人民检察院、地方各级人民检察院、中央垂直管理单位,并参阅《中国统计年鉴》、《中国财政年鉴》、《中国年鉴》、《湖北统计年鉴》、《湖北财政年鉴》等统计资料、相关调研报告。对湖北省内的相关数据,课题组组织了专班人员负责采集、汇总和核对。由于在调研过程中受到

一些条件的限制，报告中的数据可能存在疏漏之处。如果在阅读过程中发现实际情况与报告所掌握的情况有出入，请您反馈给课题组并提供更为准确的数据，以便及时修正。

《中国现代司法(检察)保障体制改革研究》

课题分工

组 长：徐汉明

副组长：余顺生、何大春、刘建中、刘大举、罗继洲、杨皓、曹国兴

综合篇、公用经费篇、经费管理篇参与调研起草人员：罗继洲、李良英、刘尧成、王向阳、张静、徐晓丹、陈亚莉、夏颖、燕娟

人员经费篇、基础设施篇参与调研起草人员：刘建中、曹国兴、符卫华、肖伟、江中武

装备篇参与调研起草人员：杨皓、邓佛围、王国平、谭铁军、度忠阳、周盛东

目 录

综 合 篇

检察保障体制改革调研报告	(3)
综合数据统计及分析	(65)
典型案例	(73)
“司法保障体制改革”调查问卷情况分析	(77)

人员经费篇

检察机关人员经费保障体制改革调研报告	(91)
检察机关人员经费标准构想	(103)
湖北省政法机关 2003—2007 年度工资、津补贴抽样调查	(111)

公用经费篇

检察机关公用经费保障体制改革调研报告	(135)
检察机关公用经费保障标准构想	(142)
检察公用经费保障数据分析	(184)
公用经费数据组成说明	(189)

装 备 篇

检察机关装备保障体制改革调研报告	(193)
全国检察机关装备配备标准构想	(203)
全国检察机关装备配备标准编制说明	(242)
全国检察机关装备情况分析	(245)
湖北省检察机关装备需求情况汇总及分析	(309)
检察装备保障体制改革调查问卷情况分析	(328)

基础设施篇

检察机关基础设施建设调研报告	(353)
----------------------	---------

检察机关“两房”建设标准构想	(358)
----------------------	-------

经费管理篇

检察公用经费管理办法(草案)	(375)
----------------------	-------

附 件

关于改革和完善司法经费保障机制的调研报告	
——政协全国委员会社会和法制委员会	(383)
湖北政法经费保障情况调研报告	
——中共湖北省委政法委员会	(389)
湖北省司法机关经费保障情况调研报告	
——湖北省财政厅	(394)
关于改革与完善人民法院经费保障体制的报告	
——湖北省高级人民法院	(403)
司法保障体制改革相关问题的调研报告	
——湖北省公安厅	(410)
关于司法保障体制改革专题调研报告	
——湖北省司法厅	(417)
主要参考文献与资料	(422)

综合篇

检察保障体制改革调研报告

检察保障体制改革湖北调研组

根据最高人民检察院、财政部指示精神，调研组就检察保障体制改革进行了调研，提出配套改革建议。

一、基本情况

检察机关恢复重建以来特别是党的十六大以来，在党中央、国务院的正确领导下，在各级财政部门的大力支持下，检察事业持续发展，检察保障和执法条件不断改善。一是检察经费保障水平不断提高。2003—2006年，全国检察机关（含各省、市、自治区、新疆生产建设兵团，不含最高人民检察院本级。下同）经费总收入585.6亿元，年均增长率为15.2%，经费总支出575.5亿元，年均增长率为15.23%。同期，湖北省检察机关经费总收入26.75亿元，年均增长率为15.02%，经费总支出26.82亿元，年均增长率为14.77%。二是检察经费收入与支出结构基本稳定。2003—2006年，湖北省检察机关人员经费（包括工资、津补贴、其他）、公用经费（包括日常公用经费、检察业务经费）、装备费（包括检察业务类、技术检验鉴定类、综合办公类、基础网络类和人员培训类等经费）的收入结构比例每年保持在45%、40%、10%左右，支出结构比例基本保持在43%、39%、18%左右。三是赃款返还在经费收入中的比例有所下降。2003—2006年，全国检察机关依法追缴赃款上缴财政125.87亿元，占国家财政总收入的0.11%，占财政罚没收入的34.02%。其中，赃款返还83亿元，占上缴财政的66%，占检察经费总收入的14.18%，年均减少0.6%。同期，湖北省检察机关经费总收入分别为5.3亿元、6.19亿元、7.19亿元和8.06亿元，赃款返还数分别为1.17亿元、1.43亿元、1.28亿元和1.16亿元，分别占总收入的22.04%、23.17%、17.78%和14.32%。赃款返还总体上呈逐年下降趋势。四是中央和省转移支付、专项补贴及国债资金投入比重加大。2003—2006年，中央、省转移支付和专项补贴2.9亿元。其中，中央转移支付和专项补贴1.3亿元，省转移支付和专项补贴1.6亿元，

同期,国家投入湖北省检察机关国债资金 9380 万元,用于支持地方检察院“两房”建设,办案用房、专业技术用房等执法条件得到了改善。五是“收支两条线”的财政管理制度不同程度地在执行。湖北省检察机关认真贯彻执行中央和国务院“收支两条线”的规定,不断规范财务管理,暂扣款进入财政专户监管,赃款全额上缴。该省检察院和省财政厅适时组织专项检查,督促“收支两条线”制度的落实情况,纠正和防止检察机关坐收坐支、挪用赃款和私设“小金库”等问题。六是县级院公用经费保障标准开始启动,装备建设和基础设施建设取得进展。2006 年,湖北省检察院会同财政厅制定了《全省县级检察院公用经费保障标准》,2007 年开始执行,检察保障状况得到不同程度的改善,为推动检察事业发展发挥了积极作用。

二、主要问题

通过对检察保障情况的调查,目前,检察工作发展在保障体制方面仍然存在体制性障碍、机制性困扰,检察经费保障体制同检察业务快速发展不相适应,传统的经费保障机制同日益繁重的工作任务不相适应,现行检察保障整体水平同国家公共财政均等化统一保障的现代管理要求不相适应的矛盾仍然存在。主要表现在以下几个方面:

(一) 经费保障不平衡,同检察事业协调发展不适应

据调查统计,2003—2007 年,全国检察机关共受理举报职务犯罪线索 314743 件,立案 179695 件,其中大案 93201 件,要案 13929 人,大、要案分别比 1993—1997 年上升 24.4%、68.6%;分别比 1998—2002 年上升 16.7%、8.6%。全国检察机关受理提请批捕刑事犯罪案件 3057723 件、受理移送起诉刑事犯罪案件 3540278 件,分别比 1993—1997 年上升 59.2%、85.1%,分别比 1998—2002 年上升 16.1%、27.5%。全国检察机关受理不服民事、行政裁判、申诉案件 343834 件,提出民事行政抗诉 63662 件,分别比 1993—1997 年上升 289%、400%。同期,湖北省检察机关共受理举报职务犯罪线索 16383 件,初查 14790 件,立案 8083 件,其中大案 4264 件,要案 834 人,大、要案分别比 1993—1997 年上升 5.5%、77.1%,分别比 1998—2002 年上升 23.5%、60.7%;受理提请批捕刑事犯罪案件 93900 件、受理移送起诉刑事犯罪案件 100560 件,分别比 1993—1997 年上升 7%、8.5%,分别比 1998—2002 年上升 0.5%、10.9%;受理不服民事、行政裁判、申诉案 13592 件,提出民事行政抗诉 2613 件,分别比 1993—1997 年上升 222.9%、900%。

在检察工作快速发展的同时,保障工作不相适应。据统计,2003—2006 年,湖北省检察经费年均收入 6.68 亿元,比该省财政收入年均增速少 7.4 个