

KONGGAO JUBAO JIANCHA
LILUN YU SHIWU YANJIU

控告举报检察 理论与实务研究

最高人民法院控告检察厅 / 编



中国检察出版社

KONGGAO JUBAO JIANCHA

LILUN YU SHIWU YANJIU



控告举报检察

理论与实务研究

最高人民法院控告检察厅 / 编

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

控告举报检察理论与实务研究/最高人民检察院控告检察厅编.

—北京:中国检察出版社,2018.3

ISBN 978 - 7 - 5102 - 2043 - 2

I. ①控… II. ①最… 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 (2017) 第 330654 号

控告举报检察理论与实务研究 最高人民检察院控告检察厅 编

出版发行:中国检察出版社

社 址:北京市石景山区香山南路 109 号 (100144)

网 址:中国检察出版社 (www.zgjcebs.com)

编辑电话:(010) 86423706

发行电话:(010) 86423726 86423727 86423728

(010) 86423730 68650016

经 销:新华书店

印 刷:北京中石油彩色印刷有限责任公司

开 本:710 mm × 960 mm 16 开

印 张:44.5

字 数:820 千字

版 次:2018 年 3 月第一版 2018 年 3 月第一次印刷

书 号:ISBN 978 - 7 - 5102 - 2043 - 2

定 价:149.00 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

序 言

为积极搭建控告举报检察理论研究和业务交流平台，加强控告举报检察基础性、全局性、前瞻性问题研究，指导新形势下的控告举报检察实践工作，提升控告举报检察工作水平，2016年6月，高检院组织开展了控告举报检察理论研究征文活动。各级检察机关高度重视、精心组织，广大干警积极参与、广泛响应、踊跃投稿。截至今年3月，各省级院共推荐论文435篇。从整体上看，论文紧紧围绕当前控告举报检察重大理论和实务问题，针对三大诉讼法修改实施后控告举报检察工作面临的新形势、新任务、新要求，分别从基础理论、制度机制、实务研究、信访改革等角度进行了研究和探讨。

2017年8月中旬，历经一年多的精心组织和权威评审，“首届控告举报检察理论研究征文活动”评选结果出炉，共评出《检察机关文明接待室场所建设及管理规范化研究》等一等奖论文3篇，《法律文化视阈下基层涉法涉诉信访的根源、类型与消解》等二等奖论文10篇，《涉众型经济犯罪引发群体性事件的应对与处置》等三等奖论文18篇，《涉检信访网络舆情的应对》等优秀奖论文29篇，北京市人民检察院控告申诉检察处等8个单位获得本次活动“优秀组织奖”。这些获奖论文成果诞生于炎炎夏日，有如夏花般灿烂，内容涵盖控告检察基础理论、控告检察实务研究、涉法涉诉信访改革等方方面面，充分体现了控告检察部门较高的理论研究水平和能力，展示了近年来各地对控告检察理论研究的有益探索和丰硕成果，对推动控告检察理论体系形成、破解当前信访工作难题、深化涉法涉诉信访改革具有借鉴意义，为进一步推进控告检察理论和实务研究奠定了坚实基础。

本次评选坚持以下原则：一是质量挂帅。获奖论文必须主题鲜

明，观点正确，内容丰富，论证充分，务实创新。二是作品原创。把原创性作为评奖的重要依据，对查重率在20%以上的论文，原则上不纳入评奖范围。三是兼顾平衡。保持东、中、西部相对平衡。从评选结果看，获奖论文覆盖省、市、县三级院和26个省、自治区、直辖市。四是逐级把关。各级院层层把关，集体评审，确保评选质量。经市县级院筛选、省级院择优推荐和高检院集体评审，共评选60篇获奖论文，北京等8个省级院精心组织、周密部署，推荐论文较多、质量较高，被评为优秀组织奖。

为鼓励先进，充分发挥获奖论文的示范引领和实践指导作用，高检院控告检察厅将获奖论文作者纳入全国控告检察系统业务人才库，将获奖论文编入《控告举报检察理论与实务研究》一书，下发各地参阅学习，并将进一步结合第九届全国检察机关文明接待室专题宣传工作，对征文活动及获奖论文进行宣传。

十九大报告将“坚持全面依法治国”明确作为十四条新时代坚持和发展中国特色社会主义的基本方略之一。习近平总书记在十九大报告中提出，“全面推进依法治国总目标是建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家。”“深化司法体制综合配套改革，全面落实司法责任制，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。”在新形势下，控告举报检察工作面临如何更好服务改革发展稳定大局和推动自身改革发展的历史课题，比任何时候都更加需要科学理论的引领和支撑。各级检察机关控告检察部门要深入领会十九大精神，进一步深化思想认识，准确把握时代要求，以本次评选活动为契机，紧紧围绕三大诉讼法修改实施和司法改革后控告举报检察工作面临的新形势、进一步深化涉法涉诉信访改革等亟待解决的重大理论和实践课题，以构建控告举报检察理论体系、健全控告举报检察工作制度、破解控告举报检察实践难题为重点，扎实深入开展控告举报检察理论和实务研究，形成一批在全国有权威、有普遍影响力的科研成果，为控告举报检察工作创新发展提供理论支撑和思想动力。

《控告举报检察理论与实务研究》一书是“首届控告举报检察理论研究征文活动”优秀成果的集中展示，该书针对三大诉讼法修

改后控告举报检察工作性质、职能和任务的变化，以及司法改革和涉法涉诉信访改革，分别从基础理论、制度机制、实务研究、信访改革等角度对当前控告举报检察工作的重大理论和实务问题进行研究和探讨，观点鲜明正确，内容翔实丰富，论证确实充分，创新务实，对新时期控告举报检察工作创新发展具有重要的指导作用。

“一花独秀不是春，万紫千红春满园。”我相信，《控告举报检察理论与实务研究》将成为一个开放的学术园地，在全国控告举报检察干警的精心浇灌下，不断绽放出更多更加绚丽的花朵。希望获奖单位和作者继续发挥示范作用，再接再厉，强化担当，开拓创新，不断提升控告举报检察理论研究水平和能力，为控告举报检察事业科学健康发展再创佳绩。

最高人民检察院副检察长 徐显明

2017年10月

目 录

基础理论篇

- 司法改革背景下控告检察部门司法属性再认识 韩建霞 (3)
- 控告申诉检察部门内部监督职能探析 吕 杰 李昌奎 (12)
- 试论新时期我国检察机关的举报工作
..... 梁 田 雷元胜 吴 波 (22)
- 检察机关保障律师执业权利问题研究 杨 璐 (34)
- “互联网 + 控告举报检察”：机遇、挑战与对策
..... 周耀凤 张晨辉 (44)
- 控申检察部门内部监督职能探讨 黄晓亮 张延斌 (56)
- “互联网 + 控告申诉检察”工作模式初探 王金兰 (67)
- 论控告部门受理举报民事、行政枉法裁判罪之标准
界定及程序构建 任宗祺 (76)
- “互联网 + 控告举报检察”工作模式研究
..... 韩秋杰 杨德志 史杏娟 (90)
- “互联网 + 控告举报检察”工作模式研究 李浩豪 (102)
- 浅谈受理民事行政案件存在的问题及对策 袁 婷 (114)
- 控告检察部门履行内部监督职能面临的问题及完善建议 李莎莎 (124)
- 控告检察部门内部监督职能探讨 李庆福 田详志 (133)

制度机制篇

- 检察机关文明接待室场所建设及管理规范化研究
..... 高保京 钟达先 刘 蕊 (145)

试论检察机关涉法涉诉信访终结机制的完善	杨慧侠	(158)
实证检视与理论构想：控申部门人力资源管理体制 改革初探	刘毅 刘紫娟	(169)
检察举报制度研究 ——以 G 省检察机关数据为样本	刘美卿 蔡洪	(178)
论检察机关诉访分离的机制构建	辜望成 郭益玲	(199)
检察机关涉法涉诉信访案件终结机制若干问题研究	肖波	(209)
引入“禁止令诉讼制度”打击滥用民事行政申请 监督权初探	于喆 路漫	(221)
检察机关规范举报线索管理工作机制研究	彭媛媛	(230)
检察机关举报线索管理制度初探	张忆寒	(239)
举报人奖励制度若干问题研究	杨扬 牛海虹	(248)
运用司法化方式化解涉检信访矛盾初探 ——以改革涉检信访工作机制为视角	黄宁 王大为	(257)
对律师参与化解和代理涉法涉诉信访案件制度的 探索和思考	谢翠瑶	(267)
法秩序下信访制度的功能定位及路径优化	马开洪	(276)

实务研究篇

法治反腐背景下举报线索刚性管理研究 ——以 Y 省 Q 市检察系统为视角	周智鸥	(293)
民事诉讼监督案件受理实务中存在的问题及对策 ——以 S 省人民检察院实证研究为视角	卢一凡 张塞明	(306)
控申检察新增职能实证研究 ——以西部 A 市为样本	宋伟锋 张三勇	(327)
涉众型经济犯罪引发群体性事件的应对与处置	史腾浩 刘其	(342)

控告检察新增职能的考察与反思

——基于 S 市 P 区检察院的实证分析 陈维中 俞雯慧 (368)

基层控告举报检察队伍建设问题研究

——以 Y 地区基层检察院为例 余 勤 殷 娟 (380)

当前信访人员滞留检察机关办公场所缠访闹访之浅见

——以某地市级检察院处理滞留办公场所违法信

访案件维度 刘 吉 郑福建 (396)

打造服务型窗口 塑造检察新形象

——加强政法机关服务型窗口单位建设的几点思考

..... 李晓禹 (404)

涉检突发群体性事件的实证分析

——以不服检察机关逮捕决定集体上访为切入口 应华珍 (411)

家庭邻里纠纷引发极端访实证研究

..... 贺玉宽 尤 曼 陈爱玲 李琼璐 (420)

举报初核规范化与专业化探索

——以 B 市 H 区院经验为例 刘雪飞 唐 亚 (430)

律师参与化解和代理涉法涉诉信访案件的理论与实践

——以 N 市检察机关为例 姚红文 徐 萍 (440)

民事诉讼检察监督案件受理实务中存在的问题及

完善对策 刘家浩 (450)

民事诉讼监督案件受理实务中存在的问题及对策 陈 新 (458)

规范语境下对民事监督案件受理审查的实务思考 黎 浩 (467)

民事行政诉讼监督案件受理实务中存在的问题及对策 ... 赵宗宏 (477)

国家司法救助的现状、问题与对策

——以基层检察院国家司法救助工作为视角

..... 李洁琼 黄显杰 (489)

信访改革篇

- 涉法涉诉信访工作改革中的问题及对策研究
..... 高保军 刘 洁 庞小颖 谷林宣 (501)
- 检察机关涉法涉诉信访改革的实证分析及解决进路
——以 G 省检察机关控告检察工作情况为例
..... 袁古洁 吴鑫彬 韩 利 (523)
- 法律文化视阈下基层涉法涉诉信访的根源、类型与
消解 宋洪磊 (537)
- 涉检访的成因与对策研究 刘 瑶 (563)
- 关于信访事项接收和受理相关问题研究 刘加云 (570)
- 移动互联网背景下涉检信访舆情应对法则 王东晖 (581)
- 检察机关涉法涉诉信访改革问题研究 周正奎 (592)
- 检察机关涉法涉诉信访改革问题研究
——从检察实务层面剖析涉检信访热点
问题及成因、对策 丁伯荣 (605)
- 司法体制改革下检察机关涉法涉诉信访改革法治
路径构想 曾小欣 (615)
- 涉检信访积案化解策略研究 靳学习 (624)
- 涉检信访网络舆情的应对 管 尧 (633)
- 涉检信访突发群体性事件应对与处置的若干探讨 伍甲群 (642)
- 律师参与化解涉法涉诉上访案件的实践与思考
..... 河北省任县人民检察院课题调研组 (650)
- 浅谈基层检察机关涉法涉诉信访形势与应对 吴桂红 (659)
- 试论涉检信访积案的化解 黄晓亮 顾武修 (670)
- 控告检察视野下的涉检信访网络舆情应对 韩 利 (679)
- 检察机关涉法涉诉信访工作法治化研究 吴爱民 王俊爽 (690)

基础理论篇

司法改革背景下控告 检察部门司法属性再认识

韩建霞*

【摘要】在法律框架内解决群众合理合法的利益诉求是检察机关控告检察部门的职责所在。在司法改革背景下，控告检察部门应当由收、转向办案转变，从行政协调走向司法审查，在具体工作实践中淡化行政属性、强化司法属性。与改革相伴生的公开审查、信访终结等特色工作机制亟需用法律规范的形式予以明确，促进控告检察工作的规范化运作，强化检察官办案责任，维护群众合法权益，使控告检察真正成为检察监督体系中不可或缺的重要组成部分。

【关键词】控告 检察权 司法 属性

曹建明检察长在2016年7月召开的第十四次全国检察工作会议上首次提出：“要以深化司法体制改革为契机，以维护社会公平正义和司法公正为目标，完善检察监督体系、提高检察监督能力。”检察监督体系作为司法改革背景下的新概念，被历史性载入“十三五”时期检察工作蓝图。其中，在构成检察监督体系的五大干系^①里，控告申诉检察赫然在列，且已被提到与刑事检察、民事检察、行政检察和职务犯罪侦查预防同等重要的位置。显然，在当前司法改革背景下，深入探讨控告检察的司法属性及相关工作的专业化、规范化运作，对建立符合司法化要求的控告检察办案组织，明确控告申诉检察官办案职责，调整完善控告检察组织体系的内外部关系与格局，着力维护群众合法权益、服务社会稳定大局意义重大。

* 上海市闵行区人民检察院控告申诉检察科科长。

^① 参见曹建明：《紧紧围绕“四个全面”战略布局在新的起点上推动人民检察事业创新发展》，载《正义网》，2016年7月21日。

一、司法改革背景下控告检察权的法律定位探析

（一）控告检察职权的法理分析

自1978年检察机关恢复重建以来，检察机关法律监督职能的重心总体上始终聚焦在打击犯罪、偏重于保护国家利益、刑事法律监督、职务犯罪监督等方面，在管理方式上带有较为浓厚的行政化、准军事化色彩，尚未创立符合检察工作规律的运行机制。^①造成这种现象的原因除了中国传统文化这一重要因素之外，还受包括对控告检察职权在内的检察权的固有认识的影响。以刑事诉讼活动为例，控告检察不像刑事公诉那样以国家公诉人的立场追究犯罪，而是被动接受公民（法人）对侵害人身权利、财产权利、职务活动廉洁性的犯罪的控告、举报或自首，正如西方法谚“无控诉即无法官”，虽然具有启动诉讼的价值，但是否正当，有待后续程序予以检验，其程序性意义高于实体意义。

控告检察不像侦查监督、刑事公诉那样把对公安机关的侦查活动、人民法院的审判活动的法律监督贯穿于批准逮捕、提起公诉和出庭支持公诉过程中，而是在终局性的处理决定或生效裁判作出后的事后监督，尽管在本质上都是国家法律监督权的表现形式，但相较其他检察权具有从属性；就申诉审查、国家赔偿和司法救助等职能来说，控告检察既要依法担当正当权利的维护者，审慎对待申请人提供的证据材料，又应当对原判决或裁定的事实和适用法律进行全面复查，不受申诉或申请理由的限制，集权利救济与防冤纠错于一体，综合体现对权利的司法保障、对权力的司法监督等法律价值，相较于其他检察权更具中立性、客观性和公正性。

（二）控告检察司法属性及职能反思

改革是一个系统工程，必须统筹兼顾，要实现各项司法改革目标任务的精准落地，包括控告检察权在内的各项检察权的法律定位是本轮司法改革必须明确的首要问题。检察机关的法律监督性质是《宪法》规定的，同时，《宪法》及《人民检察院组织法》明确规定：“人民检察院独立行使检察权，不受行政机关、社会团体和个人的干涉”，独立性是检察制度的核心要素，实践中，刑事检察、民事行政检察和控告检察既作为一个整体进行法律监督活动，又有各自的内在规律和运行特点。控告检察部门作为检察机关的内设机构，其职权属性必然依附于一般观念上对于检察权的认识，换言之，假如将广义的司法权界

^① 卓黎黎：《当前中国检察管理模式创新面临的困境——基于检察权司法属性的实现》，载《黑龙江社会科学》2013年第6期。

定为包括由法院执掌的裁判权以及由检察机关执掌的法律监督权，那么控告检察部门所拥有的职权也必然是这种司法权的组成，司法属性是其题中应有之义。

正如曹建明检察长指出，控告申诉检察集信访、举报、纠错、赔偿、救助于一体，是检察机关依靠群众实施法律监督的重要体现，也是具有中国特色的检察职能。^① 伴随司法体制改革的深化，控告检察权在检察监督体系中的重要地位凸显，但仅基于法理来评判其司法属性的核心主导地位，尚缺乏充足的论据。一个现实的考虑是，我国的检察机关的角色定位以及检察机关内部组织结构均不同于西方国家的检察机关，故而，对控告检察权及地位的认识就不能简单套用西方法治理论，而必须结合中国现有的司法环境以及检察权运作，从实然和应然的角度对其权属性质进行分析和重构。

二、控告检察的基本任务、职能特点和工作实践的再认识

（一）控告检察的基本任务

最高人民法院检察委员会审议通过的《检察机关执法工作基本规范（2013年版）》（以下简称《基本规范》）在“总则”之后开篇即是关于控告检察的规定，具体又分为信访工作规范和举报工作规范。该《基本规范》规定了控告检察的主要任务，即“处理来信来访，统一受理报案、控告、举报、申诉和犯罪嫌疑人投案自首，初核举报线索，办理有关控告件，开展举报奖励工作，进行法律宣传和咨询活动，保护公民、法人及其他单位的合法权益，促进司法公正、维护社会稳定”。据此，检察机关控告检察部门作为联系群众、服务中心的窗口部门，一般通过信访、举报等检察途径处置报案人、控告人、举报人和申诉人等的诉求，这些诉求根据其具体内容大致可以分为举报反映类和申诉求决类。以笔者所在的基层人民检察院为例，已经完成信、访、网、电及信访接待窗口“4+1”综合平台的升级改造，专人负责管理群众来信、来访、来电和邮件信息，集成了举报、信访和申诉等专门数据库，除集体访外，一般根据来访者的不同，实行“一人一表”，由负责接待的检察官对其诉求进行认真审核，提出处理意见后报部门负责人或分管副检察长书面审批。对内，实行严格的首办责任制，凡属于检察机关处置环节的涉检事项，依法导入相应

^① 据媒体对“十四检”会议的综合评述，曹建明检察长的会议讲话深刻把握了检察工作发展规律，鲜明提出“十三五”时期检察工作的总依据、总布局、总任务和总要求，绘就了新时期检察事业新蓝图、新愿景，体现了时代要求，凸显了检察特色，包括检察监督体系在内的多个论断被看作是对中国特色社会主义检察理论的丰富和发展。

的检察职能部门办理。对外，严格执行诉访分离制度，通过与同级党委（政府）信访信息工作平台的互联互通，分别实现与公安、法院，以及与街道（镇）信访部门的对接、会商和联处，将非涉法涉诉的“访”类事项有序移送相关单位，确保矛盾出口畅通。在司法改革之前，出于对稳控化解和处置效率等信访工作价值的考量，控告检察部门难以彻底摆脱行政属性的掣肘，无法全面、有效地发挥职能作用，导致其法律地位不够明晰，尤其在处置复杂多元的利益诉求时以和为贵、以转代办，饱受诟病。

（二）三大诉讼（监督）规则对控告检察权的强化

根据修改后的《刑事诉讼法》、《民事诉讼法》、《行政诉讼法》及其诉讼监督规则的配套规定，基层人民检察院的业务受理范围日益扩大，尤其是自2013年1月1日起施行的《刑事诉讼法》明确了对辩护人、诉讼代理人反映公安机关、人民检察院、人民法院及其工作人员阻碍其依法行使刑事诉讼权力的申诉、对反映本院办理刑事案件中违法行为的控告等新增业务职能，控告检察权在诉讼程序上进一步明确，权力与责任同在，“检察机关由此获得的权力，已经不是一般意义上的法律监督权，而是一种司法救济权”^①。修改后的《民事诉讼法》、《行政诉讼法》及其监督规则也明确了对民事、行政诉讼监督事项的审查权由同级人民检察院的控告检察部门行使，对经审查移送本院民事行政检察部门办理的监督案件，民事行政检察部门作出审查决定后应当书面告知控告检察部门。有论者如是总结“三大法”及其诉讼（监督）规则实施后控告检察工作呈现出的三个新趋势：一是基于《刑事诉讼法》第47条、第115条的规定，控告检察部门受案范围由封闭趋向开放，受案范围进一步扩大。二是案件类型由以刑事案件为主转向民刑并重，涉检信访案件的息诉罢访的难度加大。三是控告检察部门的工作职责由转送趋向办理，对控告检察工作的要求更高。^②

适应新形势和要求，应当加强控告检察权的转型思考，控告检察工作包含却不等同于一般的信访工作，“三大诉讼（监督）规则”在明确对信访人诉求的分流、交办、催办和答复等一般规定的同时，还赋予控告检察部门必要的调查核实权、监督纠正权。因此，要以深化涉法涉诉信访改革为抓手，突出司法办案为中心，注重具体工作实践中司法属性的纯化。以信访工作为例：首先，切忌以“接待”替代“处理”，避免在受理环节小事拖大、易事拖难，贻误最

^① 龙宗智：《检察机关办案方式的适度司法化改革》，载《法学研究》2013年第1期。

^② 段志凌、龙婧婧：《刑事诉讼法实施后控告检察工作呈现新趋向》，载《检察日报》2013年1月6日第3版。

佳审查处理时机；其次，切忌包打天下、包治百病，对非涉法涉诉事项，在明确告知的前提下，依法移送相应主管机关或单位处理，既不能因控告检察工作服务于社会管理而抹杀其司法属性，更不能以行政的方式介入一般信访矛盾的调处，招致有悖于检察权司法属性的公众质疑。

（三）实践对控告检察行政化与司法化的廓清

最高人民法院涉法涉诉改革意见及其《人民检察院受理控告申诉依法导入法律程序实施办法》（以下简称《实施办法》）等三个配套文件的出台，更加强调控告检察权的去行政化，厘清一般信访与涉检信访、诉讼监督与法律监督的关系，上海、山东等地检察机关关于第三方介入和律师代理涉检信访的探索实践切中公开、中立的司法要义。一是确立诉访分离制度。《实施办法》明确规定：“对不涉及民商事、行政、刑事等诉讼权利救济的普通信访事项，根据‘属地管理、分级负责，谁主管、谁负责’原则，人民检察院控告检察部门应当告知控告人、申诉人向主管机关反映，或者将控告、申诉材料转送主管机关并告知控告人、申诉人，同时做好解释说明和教育疏导工作。”对检察机关已经作出处理决定的信访，可以经公开听证后予以终结，避免缠诉缠访。二是明确导入控告检察程序的事项范围。《实施办法》分别对涉及民商事、行政、刑事等诉讼权利救济，依法可以通过法律程序解决的控告、申诉，分别依据公安、法院、检察院等处置管辖机关的不同进行了明确，其中，人民检察院管辖的控告、申诉分为两大类，即涉检事项和诉讼监督事项，除反映人民检察院违法办案或者检察人员违法违纪由纪检监察部门受理外，对不服人民检察院刑事处理决定的，反映人民检察院在处理群众举报线索中久拖不决、未查处、未答复的，人民检察院为赔偿义务机关、请求人民检察院进行国家赔偿的，由控告检察部门受理审查。同时，对诉讼监督事项，除不服公安机关刑事处理决定及反映公安机关侦查活动有违法情况分别由侦查监督部门和社区检察室审查外，对不服人民法院刑事生效判决、裁定以及人民法院赔偿委员会作出的国家赔偿决定、反映审判人员在审判程序中存在违法行为的诉讼监督事项，依法由控告检察部门审查办理。三是健全公开审查工作机制。公开审查工作机制由刑事申诉案件审查向其他诉讼监督事项和涉检信访扩大应用，公开听证、公开论证和公开答复成为控告检察工作新常态。以律师、法学专家、人大代表、政协委员等第三方社会力量为主体的多元化化解信访矛盾机制逐步完善，扩大第三方参与矛盾化解的渠道，搭建案件评查、听证评议等工作平台，司法民主化、社会化程度进一步增强，办案效果进一步提升。合议制引入重大疑难涉检事项的审查处理，建立实行《领导干部接待群众来访工作制度》、《检察委员会审议重大疑难涉检信访案件办法》，改变了由控告检察部门提出处理意见、分管副检