

最高人民法院2016年度检察理论研究课题

派驻基层检察室建设 理论与实践

吴鹏飞 / 主编

PAIZHU JICENG JIANCHASHI
JIANSHE LILUN YU SHIJIAN

中国检察出版社

最高人民法院2016年度检察理论研究课题

派驻基层检察室建设 理论与实践

吴鹏飞 / 主编

PAIZHU JICENG JIANCHASHI
JIANSHE LILUN YU SHIJIAN

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

派驻基层检察室建设理论与实践 / 吴鹏飞主编. —北京: 中国检察出版社, 2017. 4

ISBN 978 - 7 - 5102 - 1854 - 5

I. ①派… II. ①吴… III. ①检察机关 - 工作 - 中国 IV. ①D926. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 045049 号

派驻基层检察室建设理论与实践

吴鹏飞 主编

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区香山南路 111 号 (100144)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjcbs. com)

编辑电话: (010) 68650024

发行电话: (010) 88954291 88953175 68686531

(010) 68650015 68650016

经 销: 新华书店

印 刷: 保定市中国画美凯印刷有限公司

开 本: 710 mm × 960 mm 16 开

印 张: 21. 75

字 数: 395 千字

版 次: 2017 年 4 月第一版 2017 年 4 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1854 - 5

定 价: 58.00 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

《派驻基层检察室建设理论与实践》

编委会

主 编：吴鹏飞

副主编：吕盛昌 宋文娟

成 员：隋少彦 李宏宇 杜桔红 毕泗峰
任忠瑜 刘 林 王 璞 宋方杰
詹文天 苗 斐 彭国强 宋韦韦
张 博 李艳峰 吴德海 刘海鹏
赵平原 吕永平 李志超 申晓燕

内容提要

本书系最高人民检察院 2016 年度检察理论研究课题成果。派驻基层检察室是人民检察院派驻乡镇、街道的工作机构，是检察机关促进检力下沉、延伸法律监督触角的组织形式，是人民检察院组织体系的重要组成部分，在促进基层治理体系和治理能力现代化方面发挥着重要作用。本书全面总结山东派驻基层检察室建设的丰富实践经验，兼顾其他省市派驻基层检察室建设情况，经过系统梳理，重点采用实证主义研究方法，用案例来论证观点，为当前司法改革和立法完善提供了客观、翔实的第一手材料，弥补了派驻基层检察室研究领域的不足，对派驻基层检察室建设和长远发展具有较强的借鉴意义。

本书分为上、下两编，体例上采用章节形式。上编为综合篇，分为六章，分别阐述了派驻基层检察室建设的时代背景、法理依据、构建原则、司法能力、运行机制等重要理论问题，深入分析了我国派驻基层检察室的历史发展规律，为派驻基层检察室运行机制的继续深化与健全完善提供了对策建议。下编为业务篇，分为九章，以山东派驻基层检察室业务工作实践为基础，结合检察机关法律监督的基本理论，详细介绍了派驻基层检察室开展业务工作的具体操作实务，为派驻基层检察室有效发挥职能作用提供了具体指引。附录部分选登了山东省检察机关出台的六份制度规范，是山东派驻基层检察室建设和规范运行的重要指导性文件，供各地派驻基层检察室在工作实践中参考。

序

最高人民法院《关于进一步加强和规范检察机关延伸法律监督触角促进检力下沉工作的指导意见》下发后，山东省各级检察机关高度重视，在高检院和省委的坚强领导下，把派驻基层检察室建设作为推进基层法治化的重要举措，在人口较多、信访总量较大、治安问题突出、辐射功能强的乡镇（街道），全面建成了556个派驻基层检察室，把法律服务和监督触角延伸到了最基层，在服务经济社会发展、促进社会公平正义、维护基层和谐稳定等方面取得了显著成效。2016年9月，中共山东省委全面深化改革领导小组办公室把我省检察机关完善派驻基层检察室制度的经验做法，作为第三批地方改革成功案例印发全省，并推荐到中央全面深化改革领导小组办公室。

山东检察机关的实践充分表明，派驻基层检察室作为基层法治化的一支重要力量，在促进基层治理体系和治理能力现代化过程中发挥了重要的战斗堡垒作用。在推进派驻基层检察室建设和创新发展过程中，各地积累了不少成功的经验做法，同时也遇到了一些亟须解决的问题。为认真总结派驻基层检察室建设工作成效，深入研究派驻基层检察室建设的诸多理论与实践问题，山东省人民检察院承担了最高人民法院2016年度检察理论研究课题“派驻基层检察室建设理论与实践”（GJ2016C51）研究工作，组织编写了《派驻基层检察室建设理论与实践》一书。

本书分为上、下两编，体例上采用章节形式，内容上体现了以下特点：一是理论与实务兼顾。本书着眼于解决派驻基层检察室的实践操作问题，在注重实务性的前提下，对派驻基层检察室的有关理论问题进行深入阐述。二是当前与长远兼顾。本书主要是根据当前关于派驻基层检察室的规章制度、实践做法编写，同时也进行了必要的前瞻性探讨，比如检察室立法问题。三是省内与省外兼顾。本书以山东省检察机关派驻基层检察室建设的生动实践和理论探索为基础，放眼全国检察机关，对其他省份派驻基层检察室的模式特点也进行了简要介绍，以期使读者有更为全面的了解。

发展永无止境，创新永无止境。派驻基层检察室建设的理论与实践在不断丰富和发展，派驻基层检察室必将在我国全面建成小康社会、实现中华民族伟

大复兴中国梦的历史进程中砥砺前行，我们期待本书的编印能够起到“抛砖引玉”的作用。我们相信，派驻基层检察室在基层治理法治化道路上将拥有更加广阔的发展空间，在建设社会主义法治国家的伟大进程中将做出新的贡献！

吴鹏飞

2016 年 12 月

卷首语

派驻检察室：基层治理法治化的重要力量

山东省人民检察院检察长 吴鹏飞

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出，“全面推进依法治国，基础在基层，工作重点在基层”，并围绕“推进基层治理法治化”作出重要部署。近年来，山东省检察机关自觉把全面推进派驻检察室建设放在推进基层治理法治化的大局中来审视和谋划，积极适应基层治理法治化的新常态，目前全省已建成使用 556 个派驻检察室，把法律服务和监督触角延伸到了基层，促进了基层治理体系和治理能力现代化的建设。

在服务基层改革发展中彰显作为。坚持跳出检察看全局、干检察，积极顺应经济社会发展的新形势，及时推出具有检察特色、符合法治精神的新举措，才能更好地服务经济建设、维护社会和谐稳定。要牢固树立大局观念，切实找准派驻检察室服务基层经济社会发展的目标定位和有效途径。围绕凸显地域特色，加强派驻检察室与辖区特色产业对接平台建设，探索打造“渔业检察室”“环保检察室”“产业园区检察室”等个性化检察室，搭建检企共建协作平台，以特色法律服务保障特色产业和区位优势发展。围绕维护社会稳定，积极参与基层社会治安综合治理，全面落实下访巡访、特殊人群帮教等制度、创新开展检察宣告等工作，推动完善人民调解、行政调解、司法调解联动工作体系，建立矛盾就地受理、有效调处机制，力争将矛盾化解在基层、解决到萌芽状态。围绕加强法治宣传，健全派驻检察室人员以案释法制度，经常性开展送法入户、法律赶大集、案例剖析会、法制进校园等活动，不断提高辖区群众特别是未成年人的学法、守法意识。

在保障改善民生中赢得认可。派驻检察室与群众联系最密切、接触最广泛，在依法保障和改善民生、彰显人民主体地位方面具有不可替代的作用。要把基层群众日益增长的法治需求作为“风向标”，更加用心地倾听群众呼声、

回应群众关切、维护群众权益。着眼于畅通群众诉求表达渠道，在乡镇、街道设立民生联系点，在村居、企事业单位聘请民生联络员，并配备车载流动检察室，形成民生联络员为点、车载流动检察室为线、派驻检察室为面，覆盖辖区村庄社区的联系服务群众网络，就地开展诉求受理、法律救助、困难帮扶等工作。立足于构建和谐检民关系，深入开展“进乡村、进农户、进社区、进企业、进学校，服务民生、服务经济”大走访活动，定期深入“村头、地头、街头”，为群众排忧解难，不断提高群众对检察室的知晓度和满意度。致力于维护基层群众合法权益，密切关注新农村建设、城镇化建设、民生工程以及惠农政策、惠农资金落实，妥善办理征地拆迁、农村土地流转、新农合、新农保等重点领域的群众诉求，及时发现、坚决惩治各类危害民生民利的违法犯罪，努力让人民群众感受到公平正义就在身边。

在强化基层法律监督中提升地位。法律监督是体现派驻检察室检察属性的显著标志，是派驻检察室在推进基层治理法治化进程中有效发挥作用的必然要求。在规范派驻检察室法律监督职能过程中，坚持勇于创新，稳扎稳打、循序渐进，做到“有限、有序、有效、有力”。“有限”就是开展法律监督活动的数量、种类、范围，要与检察室工作实际与发展相适应。“有序”就是开展监督活动要于法有据、制度先行，严格按照法律规定，明确履职主体、对象、标准、流程等，确保执法规范化、制度化。“有效”就是发挥派驻检察室“近、快、灵”的优势，开展管用实用的法律监督活动，确保监督工作到位不越位，干事不出事。“有力”就是创新法律监督的制度机制和方式方法，不断加大对基层执法司法活动的监督力度，确保监督实效。两年来，全省派驻检察室收集职务犯罪线索 3073 条，协助查办案件 1322 件；开展警示教育 14836 场次，接受教育人数 68 万余人；提供诉讼监督线索 1155 件，独立或协助办理批捕、公诉和诉讼监督案件 5012 件；发现和受理民事诉讼违法线索 1557 件，移送 873 件。工作中，主要做了四方面工作：一是加强对公安派出所、司法所、人民法院庭执法司法活动的法律监督，及时纠正执法不严、司法不公问题。二是深入推进社区矫正法律监督，建立与各社区矫正机构的协作联系、信息共享机制，重点监督纠正因管理不严导致的脱管、漏管问题。三是协助配合查办和预防职务犯罪，做好职务犯罪线索的发现、受理和移送工作。经检察长批准，派驻检察室可以协助配合自侦等部门开展调查职务犯罪。同时，广泛开展“警示教育就在身边”活动，运用身边事教育身边人，促进基层党员干部依法行政、廉洁从政。四是全面开展检察宣告工作（2014 年 10 月，山东省检察院出台《关于在全省检察机关全面开展检察宣告工作的实施意见》，对存在较大争议或有较大社会影响，拟作出不批捕、不起诉等终结性检察决定的十余类情况，邀请

案件代理人、辩护人、当事人家属及人大代表等参加，集中进行宣告)。全省派驻检察室全部设置检察宣告庭，承担宣告活动组织、记录和协助工作，通过公开宣告和释法说理，切实提高基层群众法治意识。

在全面推进信息化建设中增强效能。在现代信息化条件下，信息资源是第一资源，也是推动检察工作提速增效的必由之路。要坚持把派驻检察室信息化建设摆在突出位置来抓，纳入检察信息化建设整体规划，在全面应用、资源共享、整体升级、注重安全上下功夫，全力打造派驻检察室信息化建设“升级版”，通过大数据管理应用，为推进基层治理法治化提供科技支撑。着力加强科技装备投入，配齐配好各类信息化硬件设施，加强科技装备、基础网络和应用平台建设，最大限度满足工作信息化需要。着力加强信息收集和应用工作，全面推广应用派驻检察室业务管理软件，积极研发符合地域特色的实用小软件，拓宽涉农政策、社区矫正、群众诉求、执法司法等基层信息收录渠道，建设资源充足、鲜活可用的“信息小超市”。着力加强新媒体应用，探索在派驻检察室建立集网站、微博、微信、手机报和 QQ 群于一体的网络检务平台，广泛开展网上受理控告申诉、法律咨询、法律救助、法治宣传等工作，更加快捷方便地服务基层群众。

在锤炼过硬检察队伍中树立形象。派驻检察室直接面对基层群众，是社会各界感知检察工作的一面镜子，需要建设一支政治过硬、业务过硬、责任过硬、纪律过硬、作风过硬的派驻检察室队伍。要认真落实“建设高素质法治专门队伍”的要求，坚持更高标准、更严要求，不断提升派驻检察室人员推进基层法治建设的能力水平。强化思想政治建设，组织派驻检察室人员认真学习贯彻党的十八大、十八届三中全会、十八届四中全会和习近平总书记系列重要讲话精神，深入开展理想信念、社会主义法治理念、检察职业道德教育，恪守公正廉洁的职业操守。加强人员力量配备，实行提前离岗人员返岗、离退休检察官返聘、分类管理分流人员到检察室工作制度，积极争取事业编制和选用辅助人员，想方设法配齐、配强派驻检察室人员。强化专业化职业化建设，健全完善派驻检察室人员教育培训、持证上岗制度，严格落实上级院和基层院到派驻检察室挂职、轮岗制度，建立业务骨干、资深检察官“一对一”带教制度，不断提高检察室人员职业素养和专业化水平。强化纪律作风建设，狠抓内外部监督制约，及时纠正苗头性、倾向性问题，以零容忍的态度严肃查处各类违法违纪行为。同时，坚持从优待检，从政治上、工作上、生活上关心关爱派驻检察室人员成长，激励派驻检察室人员以室为家，幸福生活、快乐工作。

经过两年多的探索和实践，派驻检察室在齐鲁大地立住了脚、扎下了根，取得的累累硕果令人振奋，办理的件件实事深入人心，受到了基层党委、政府

以及人民群众的充分肯定和一致赞誉，被评价为维护一方平安的“稳压器”、化解矛盾纠纷的“减压阀”、预防基层腐败的“新屏障”、构建和谐检民关系的“连心桥”。全省派驻检察室普遍被当地党委政府评为综合治理、优质服务先进单位，有 111 个派驻检察室、35 名工作人员受到省级以上表彰。实践充分证明，派驻检察室作为检察机关的最基层单位，是基层治理体系和法治网络的有机组成部分，也是推进基层治理法治化不可或缺的重要力量，必将在法治中国建设中作出新贡献。

（原文载于《检察日报》2015 年 1 月 19 日三版头条）

目 录

序	吴鹏飞
卷首语	吴鹏飞

上编 综合篇

第一章 派驻基层检察制度概述	3
第一节 我国派驻基层检察室的发展历程	3
一、初创发展阶段	3
二、曲折发展阶段	5
三、重建探索阶段	7
第二节 新时期派驻基层检察室建设标准和建设模式	10
一、最高人民检察院关于派驻基层检察室的基本建设标准	10
二、各地主要建设模式	12
三、山东建设模式简介	16
第三节 国外社区检察制度的启示	18
一、美国社区检察制度产生和发展背景	18
二、美国社区检察制度主要特点	20
三、国外社区检察制度的启示	22
第二章 派驻基层检察室建设的时代背景	25
第一节 全面推进依法治国的时代大背景	25
一、依法治国基本方略的提出	25
二、党的十八大以来依法治国基本方略的新发展	26
第二节 基层治理法治化与派驻基层检察室建设	27
一、当前基层检察监督的现状和问题	28
二、检力下沉在基层权力结构和检察监督体系中的价值	29
三、推进基层公正司法和依法行政对检察监督的新期待	30

第三节 社会主义新农村建设中的派驻基层检察室建设	33
一、检察机关服务和保障新农村建设的必要性	33
二、在新农村建设中发挥派驻基层检察室的职能作用	34
第三章 派驻基层检察室建设的法理分析	38
第一节 概念解读和机构属性	38
一、“派驻”概念释义	38
二、派驻基层检察室的机构属性	39
三、派驻基层检察室与当地党委政府的关系	40
第二节 派驻基层检察室建设的依据和合法性	41
一、现行设置依据	41
二、作为派出机构的合法性	42
第三节 权力制衡理论视角下的派驻基层检察室建设	43
一、国外对分权制衡理论的应用	43
二、人民代表大会制度对权力制衡机制的应用	44
三、派驻基层检察室建设与完善基层权力制约	45
第四节 司法改革与派驻基层检察室建设	46
一、司法改革对基层司法活动的新要求	46
二、群众参与司法与派驻基层检察室建设	47
三、司法职业化新要求与派驻检察室建设	50
第四章 派驻基层检察室的科学构建	54
第一节 建设原则	54
一、依法设置原则	54
二、有限职能原则	54
三、科学布局原则	55
四、规范设置原则	55
五、便民高效原则	56
第二节 职能定位	56
一、职能定位应正确处理五方面关系	56
二、职能定位的应然分析	59
三、职能定位的实然分析	62

第三节 制度机制建设	66
一、加强制度机制建设的必要性	66
二、制度机制建设实践	67
三、完善制度机制运行的对策建议	69
第四节 派驻基层检察室建设的立法完善	70
一、立法背景	70
二、立法原则	71
三、立法形式	71
第五章 派驻基层检察室的司法能力建设	73
第一节 人员配备	73
一、人员配备的基本原则	73
二、人员配备的模式选择	74
三、检察改革中的派驻基层检察室人员配备	78
第二节 队伍素能建设	78
一、加强派驻检察队伍素能建设的重要意义	79
二、加强派驻检察队伍素能建设的途径	80
第三节 基础保障建设	84
一、机构编制与检察经费	84
二、办公场所和办公设施建设	85
第四节 信息化建设	86
一、加强信息化建设的重要意义	86
二、信息化与派驻基层检察室工作的融合	87
三、信息化建设展望	89
第六章 派驻基层检察室的管理及检务公开	91
第一节 内部管理	91
一、人员考勤管理	91
二、纪律作风管理	92
三、教育学习管理	92
四、工作生活保障管理	92
五、业务事务管理	93
六、岗位分类管理	93

第二节 层级管理	93
一、省级院的规范化管理	94
二、市级院的精细化管理	95
三、派出院的个性化管理	96
第三节 检务公开	97
一、检务公开的内涵	98
二、检务公开的重要意义	98
三、派驻基层检察室开展检务公开的方式措施	99
四、当前派驻基层检察室开展检务公开的困境	101
五、派驻基层检察室开展检务公开的实践探索	101
六、开展检察宣告	103

下编 业务篇

第七章 受理群众来信来访	109
第一节 基层群众来信来访现状	109
一、基层群众来信来访的特点	109
二、基层群众来信来访多发的原因分析	111
第二节 工作必要性和工作优势	112
一、派驻基层检察室受理群众来信来访的必要性	112
二、派驻基层检察室受理群众来信来访的工作优势	113
三、派驻基层检察室在受理群众来信来访工作中的作用发挥	115
第三节 工作原则和工作范围	116
一、开展受理群众来信来访工作的原则	116
二、受理群众来信来访的范围	118
第四节 工作方式和工作流程	119
一、工作方式	119
二、工作流程	120
第八章 发现受理职务犯罪案件线索及协查职务犯罪案件	125
第一节 工作必要性和可行性	125
一、必要性分析	125

二、可行性分析·····	126
第二节 发现、受理职务犯罪案件线索实务·····	128
一、案件线索的来源·····	128
二、案件线索的受理·····	129
三、案件线索的处理·····	131
四、案件线索的初核·····	132
第三节 发现职务犯罪案件线索的途径和方法·····	134
一、广泛发动群众举报案件线索·····	134
二、构筑信息平台，从中查找职务犯罪案件线索·····	135
三、履行监督职能，深度挖掘职务犯罪案件线索·····	136
四、创新工作机制，拓宽案件线索来源·····	137
第四节 协助查办职务犯罪案件实务·····	138
一、协助查办职务犯罪案件管理机制·····	138
二、协助查办职务犯罪案件的程序和方法·····	141
第九章 开展职务犯罪预防·····	148
第一节 当前基层职务犯罪的新特点·····	148
一、涉案领域广，发案环节多·····	148
二、犯罪主体身份集中·····	148
三、窝串案现象突出·····	149
四、涉案金额不大，社会影响坏·····	149
第二节 工作意义·····	149
一、有利于保障国家强农惠农政策落到实处·····	149
二、有利于构筑社会化预防职务犯罪网络体系·····	150
三、有利于检察机关更好地延伸履行法律监督职能·····	150
四、有利于缓解基层检察机关职务犯罪预防工作的压力·····	150
第三节 工作优势·····	151
一、能够畅通基层职务犯罪预防信息渠道·····	151
二、能够增强职务犯罪预防工作方式的针对性·····	152
三、能够方便基层干部就近接受廉政警示教育·····	152
四、能够在预防工作中及时听取群众诉求表达·····	152
五、能够实现与其他业务工作的有机融合·····	153

第四节	工作实践路径·····	153
一、	以警示教育宣讲团为载体提升预防工作水平·····	153
二、	围绕重大工程项目建设开展同步专业化预防·····	155
三、	推行预防职务犯罪志愿者制度，构建新型社会化预防 工作机制·····	156
四、	积极运用检察建议开展行业预防·····	157
五、	积极探索预防诫告制度，提升职务犯罪预防工作实效·····	158
六、	强化扶贫工作“精准预防”，服务经济社会发展中心 大局·····	160
第十章	对公安派出所的检察监督·····	166
第一节	监督依据·····	166
一、	理论依据·····	166
二、	法律依据·····	167
三、	现实依据·····	167
第二节	监督原则·····	168
一、	有限监督原则·····	168
二、	重点监督原则·····	168
三、	监督配合相统一原则·····	168
四、	公正效率原则·····	169
第三节	监督范围和监督内容·····	169
一、	立案监督·····	169
二、	侦查活动监督·····	170
三、	对其他执法活动的监督·····	171
四、	常发类案监督·····	172
第四节	监督途径·····	173
一、	定期开展访查·····	173
二、	开展专项监督活动·····	173
三、	受理群众举报、控告、申诉·····	174
四、	审查起诉轻微刑事案件·····	175
第五节	监督方式·····	175
一、	立案监督方式·····	175