

检察新说

北京市人民检察院检察改革与发展研究中心
编

坚持一元定位 | 两条主线 | 三项职责

认真履行法律监督职能 积极发挥诉讼制约作用
整合两项审查、突出实质审查、审查引导侦查

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

检察新说

北京市人民检察院检察改革与发展研究中心 编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目（CIP）数据

检察新说/北京市人民检察院检察改革与发展研究中心编. —北京：中国法制出版社，2020.6

ISBN 978-7-5216-1113-7

I. ①检… II. ①北… 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（2020）第085967号

策划编辑：马颖 责任编辑：王雯汀 封面设计：杨泽江

检察新说

JIANCHA XIN SHUO

编者/北京市人民检察院检察改革与发展研究中心

经销/新华书店

印刷/

开本/710毫米×1000毫米 16开

印张/20.25 字数/270千

版次/2020年6月第1版

2020年6月第1次印刷

中国法制出版社出版

书号ISBN 978-7-5216-1113-7

定价：66.00元

北京西单横二条2号 邮政编码 100031 传真：010-66031119

网址：<http://www.zgfzs.com> 编辑部电话：010-66060794

市场营销部电话：010-66033393 邮购部电话：010-66033288

（如有印装质量问题，请与本社印务部联系调换。电话：010-66032926）

撰稿人

敬大力 甄贞 苗生明 王新环 李辰 田向红

方洁 刘慧 熊正 李继华 闫俊瑛 于静

李华伟 王志坤 吴春妹 刘捷扬 王志国 纪丙学

孙春雨 宋文国 刘哲 梁景明 贾晓文 何祎

简平 李盼盼 王宏平 孙利国 郭晓东 王泽

徐冉 陈莹璐 刘轩

序言

当前，我国改革开放事业站在了新的历史起点上，政法领域改革迈入了新的发展阶段。检察制度是我国司法制度的重要组成部分，检察改革也是政法领域改革的重要组成部分。近几年，检察制度和检察职能发生了重大变化，在检察机关恢复重建40周年前后经历了一次前所未有的重塑性、整体性变革。尤其是司法体制改革、监察体制改革和诉讼制度改革叠加聚合，给检察机关带来了前所未有的挑战。认真研究检察改革的基础理论，科学回答“检察机关往何处去”的重大问题，是摆在我们面前的时代答卷。我们实践中的彷徨、困惑，社会上曾对检察改革举措的质疑、误解，无不与检察理论建设跟不上有关。这是当前检察工作面临的最突出的短板和弱项。理论上的模糊带来实践的混乱，理论上的澄清必将推动实践的创新。推动中国特色社会主义检察制度更加成熟定型，必须完成好检察理论研究的“作业”，这是我们所有检察人的历史使命。

检察制度是一个相对年轻的司法制度，自诞生至今不过两百年左右的历史，而我国检察制度自移植引入以来，几经更迭，起伏跌宕，及至新中国成立，不断巩固完善，才达到如今的程度。即使检察实践创新如火如荼，检察学的学科体系建设卓有成效，相关研究文献数不胜数，但相比其他的司法制度，检察制度在基础理论方面存在更多难题。其中，有些难题与生俱来，有些则是应时而生。随着研究的深入，我们已经认识到，各国检察机关之间差异颇大，在职责定位、职能配置、机构设置、人员管理等方面有很多不同，很难抽象出一个既定模式。在这个领域，制度的特色、个性，以及与本国政治体制、社会观念的适应性尤其突出。因此，需要更多经验性、实践性和地方性知识，来帮助我们梳理制度运行的脉络，描绘出机关运转的图景。任

何简单的比附援引、脱离实践的纸上谈兵，都将对检察工作带来重大损害，甚至将改革引向歧途。

检察改革是检察理论的透视仪，也是理论研究短板的放大镜。长期以来，关于检察机关的宪法定位和基本职能存在认识误区，对检察机关究竟“干什么”“怎么干”没有形成定论，职责定位模糊不清问题突出，诸如此类的问题在检察改革过程中进一步凸显，旧话题成为新热点、“老革命遇到新问题”的现象一再出现。如果检察理论研究滞后于现实发展，改革先于理论、指令替代说明，那么，广大检察人员很难避免思想疙瘩、思想困惑，而定位不清、身份挣扎、举措不定，也将使检察工作陷入巨大的不确定之中。《最高人民法院关于加强和改进新时代检察理论研究工作的意见》指出，如果不能在理论上对一些根本性、关键性问题作出令人信服的回答，检察工作的发展就会受影响，甚至还会影响对中国特色社会主义检察制度的道路自信。在改革迅速推进的大形势下，消极地“等靠要”或者采取回避矛盾的鸵鸟政策，都是不负责任、不讲政治的行为。

我们始终认为，自觉开展检察理论研究不是纯粹的学术问题，而是明确改革思路、创新发展工作的有效方法。在以四项基础性改革为核心的第三轮司法体制改革中，北京检察机关以争当司法体制改革领头羊的精神，认真领会中央要求，深入研究检察规律，充分发挥主动性、能动性，积极推进理论创新、实践创新，以理论引领实践，以实践丰富理论，蹚出了一条具有特色的改革之路。比如我们在坚持宪法一元定位的基础上，提出了法律监督和司法办案两条主线，统筹行使监督、审查、追诉三项基本职责，在改革实践中通过突出专业化、职能适当分离、机构合理分设、工作科学分工，有序布局了四位一体刑事检察工作格局以及五大监督格局，不少做法得到了中央、市委、高检院的肯定。一路走来，我们深切体会到习近平总书记所强调的“改革创新最大的活力隐藏在基层和群众中间，要鼓励基层大胆试、大胆

闯”，只有充分发挥中央和基层两个积极性，将统筹谋划与因地制宜结合起来，在坚持统一性的前提下肯定差异性的存在，才能使改革行稳致远。

对于这些具有实践支撑的理论探索，我们也不惮于接受学界、同行和社会的检验，为适应新媒体时代的宣传要求，我们创新表达形式，力求多一些烟火气，少一些学究气，用简明、通俗的语言阐释事关检察制度的根本性、关键性问题，澄清有关检察理念、职责、规律、制度等方面认识上的误区，并在“京检在线”官方微信公众号上连载，收获了积极的回应。我们还分别编印成册，作为阅读材料在北京市“两会”期间分发，受到了代表和委员们的欢迎。这些短小精悍的文章抛弃了繁琐的注释，避免了让人望而生畏的晦涩和望而却步的篇幅，平实质朴，娓娓道来，适应了快时代轻阅读的习惯，有效扩大了覆盖面、提升了传播力。事实上，越是平易的文章越需要透彻了解、举重若轻，所花费的心力绝不少于大块头的写作。这些“简约而不简单”的小文章构成了本书的主体。同时，作为对有些重要观点的深入阐释，也收录了一些符合学术规范的论文。简约版与翔实版呼应，对比来看，可能更能使读者体察我们选编文章的良苦用心。借用《检说》栏目的标题，进一步突出探索之“新”，故将本书题名为《检察新说》。

是为序。

敬大力

2020年3月

- 专稿

- 1. 关于检察机关基本职责问题的再认识
- 2. 司法体制改革应当注意的几个问题
- 3. 把握深化检察改革的着力点
- 4. 检察机关法律监督的理论和实践问题
- 5. 检察监督改革重在抓好“三化”
- 6. 发挥检察机关在刑事诉讼中“两主”作用
- 7. 积极探索新型检察管理监督机制
- 8. 以专业体系建设为抓手 提升检察队伍专业能力
- 9. 做合格的新时代首都检察官

- 检说

- 1. 科学定位、全面履职是准确把握检察机关主责主业的根本要求
- 2. 检察新产品“四观”评说
- 3. 法律上的“检察权”与“法律监督”之间的关系
- 4. “法律监督”与有关机关在办案中的“制约”之间的关系
- 5. 规律与规则，监督与制约的科学界分对检察专业化建设的重要性
- 6. 加强检察监督需要正确理解监督与办案的关系
- 7. “在办案中监督，在监督中办案”典句正解
- 8. 既要“兴利”又要“除弊”才能稳妥改革
- 9. 司法办案与检察监督专业化应当成为检察机关内设机构改革的基本方向
- 10. 如何正确认识全面落实检察官在刑事诉讼中的主导责任
- 11. “审查”职责对检察机关的意义
- 12. “审查与出庭合理分工”对新时期刑事公诉工作的意义
- 13. 检察机关批捕公诉与诉讼监督之间如何实现优化配置、合理分工

- [14. 捕诉职能配置应当实现更高层次上的扬弃发展](#)
- [15. “捕诉一体” 方法论](#)
- [16. 当前适用认罪认罚从宽制度应当统筹把握好的三个重要维度](#)
- [17. 检察监督改革重在案件化、规范化、专业化](#)
- [18. 刑事审判监督怎样同公诉合理分工、强化对刑事审判活动和裁判的监督](#)
- [19. 刑事强制措施检察：法定职能、优化配置及合理布局](#)
- [20. 把握“三根本”，促进新发展](#)
- [21. 正确把握和运用各种类型的检察建议](#)
- [22. 以“检察专业体系”为基础全面推进检察专业化建设](#)
- [23. 检察辅助人员是办案组织不可或缺的有机组成部分](#)
- [24. 正确认识“案-件比” 科学评价案件质效](#)
- [专论](#)
 - [1. 检察机关办案问题研究](#)
 - [2. 刑事公诉政策的功能及价值](#)
 - [3. 公诉三段论](#)
 - [4. 公诉构成论刍议](#)
 - [5. 检察监督体系建设的若干基本理论问题](#)
 - [6. “检察监督体系” 建设的阶段论刍议](#)
 - [7. 诉讼监督工作创新与发展](#)
 - [8. 重大监督事项案件化办理实践](#)
 - [9. 刑事检察专业化：检察改革与发展的路径选择](#)

专稿

1. 关于检察机关基本职责问题的再认识^[1]

检察机关的基本职责，是指检察机关作为国家的法律监督机关，在履职过程中承担的责任，发挥的作用和功能。明确检察机关基本职责的内容，考察不同职责的运行特点和规律，是优化检察权配置、健全检察权运行机制，促进中国特色社会主义检察制度成熟定型的基础，意义十分重大。

传统上认为，检察权分为职务犯罪侦查权、批准和决定逮捕权、公诉权、诉讼监督权四类。但随着国家监察体制改革、司法体制改革、诉讼制度改革等改革的逐步推进和全面展开，检察职责的内容、检察权运行方式等都发生了重大变化，客观上需要对其进行新的理论概括，以指导司法实践的发展。

根据法律授权、改革要求和宪法定位，笔者认为，将检察机关基本职责细化为监督、审查、追诉三项内容，符合法律授权、改革要求和检察机关的宪法定位，在此基础上，考察不同职责的内在规律和特点，构建配套的职权运行和保障机制，对促进中国特色社会主义检察制度的成熟定型具有重要的意义。

一、检察机关的基本职责

（一）监督

监督，即检察监督。检察监督是检察机关实现法律监督目的和功能的手段或方式，主要体现为检察机关的具体职权和职能。广义的检察监督包括诉讼监督、审查批准逮捕、公诉、侦查等检察机关所有权能，狭义的检察监督仅指诉讼监督以及新增的对行政权的监督等监督职能。这里指的是狭义的检察监督。其中，诉讼监督的范围包括刑事诉讼监督、民事诉讼监督和行政诉讼监督。

关于民事诉讼监督，根据修改后的民事诉讼法，检察机关民事诉讼监督范围由生效判决、裁定扩大到损害国家利益、社会公共利益的调解、审判活动中审判人员违法行为和执行活动，终结了检察机关民事诉讼监督范围的长期争议，为中国特色社会主义检察制度注入了全新内涵。

随着修改后的行政诉讼法的正式实施和党的十八届四中全会重大改革部署的逐步落实，行政检察监督从过去单一的行政诉讼监督，拓展为行政诉讼监督和行政违法行为监督并举。行政诉讼监督包括对行政裁判结果、行政审判活动和执行活动的监督。对行政违法行为的监督，主要是要探索建立检察机关在履职中发现行政机关违法行使职权、不行使职权的督促纠正机制；探索对涉及公民人身、财产权益的行政强制措施等的监督等。

检察监督是宪法和法律赋予检察机关的一项重要职责，是我国司法制度、检察制度的重要特色，是检察机关法律监督性质的重要体现，主要有以下特点。

一是单向性。检察机关可以对有关执法、司法机关职权行使的合法性进行监督，但有关执法、司法机关不能反过来监督检察机关。这是宪法赋予检察机关作为国家法律监督机关的神圣职责。当然，检察监督虽是单向的，但制约是双向的，检察机关也同时接受其他机关的制约。

二是救济性。检察监督并非执法、司法的必经程序，只有有关机关及其工作人员在执法、司法中出现违法或者错误，对有关诉讼当事人或国家和社会公共利益造成损害时，检察监督才会真正发挥效用。通过监督，实现对违法或错误的纠正和对私权或公益的补偿或修复。

三是主动性。检察监督具有主动性，检察机关要主动作为。既要及时调查核实司法办案中发现的各类诉讼违法线索，更要认真审查有关控告、检举、申诉，重视可能发现诉讼违法线索的每一个渠道，积极主动发现并监督纠正违法行为。

四是程序性。检察监督的效力主要表现为启动纠正侦查、审判、刑罚执行、行政行为违法或错误的程序。检察监督对程序的启动具有强制力，但并不对违法或错误直接作出实体性的纠正和处理。检察机关启动纠正程序后，被监督机关应及时反馈处理结果。对相关问题的实体处理决定，仍由被监督机关依法作出。

五是多样性。检察监督的手段多种多样，可以根据具体违法行为的性质、违法严重性的不同，选择不同的监督方式。对于不规范的执法行为，可以口头提出纠正意见；对于情节较重的违法行为，可以发送纠正违法通知书；对于确有错误的生效裁判、裁定可以提出抗诉；对于构成犯罪的严重违法行为，可以将线索移送监察机关调查或检察机关侦查。

（二）审查

审查即检察机关在履职过程中承担的司法性审查职责，是指对侦查机关、监察机关移送的犯罪案件进行审查，以及对诉讼中需要检察机关把关、决定的事项进行审查等。

具体包括：批捕审查、核准追诉审查、起诉审查、刑事和解自愿性合法性、没收违法所得审查、强制医疗审查、延长侦查羁押期限审查、羁押必要性审查、未成年人刑事案件审查等。监察体制改革中，新增了职务犯罪调查案件审查等职责。

批捕审查，是指对侦查机关提请审查批准逮捕的普通刑事案件进行审查，决定是否批准逮捕；对侦查机关认为不批准逮捕决定有错误，要求复议、提请复核的案件进行审查，并作出是否变更的决定。

核准追诉审查，是指对侦查机关报请核准追诉的案件进行审查，并开展必要的调查，层报最高检审查决定。

起诉审查，是指对侦查机关移送审查起诉的案件进行审查，查明“犯罪事实、情节是否清楚，证据是否确实、充分，犯罪性质和罪名的认定是否正确；有无遗漏罪行和其他应当追究刑事责任的人；是否属于不应追究刑事责任的情形；有无附带民事诉讼；侦查活动是否合法”等，依法作出提起公诉或不起诉决定；根据案件情况，依法决定是否变更、追加、补充或者撤回起诉决定。对侦查机关认为不起诉决定有错误，要求复议、提请复核的案件进行审查，并作出是否变更的决定。对被害人或被不起诉人不服而申诉的不起诉案件进行复查，并作出决定。

未成年人刑事案件审查，是指对于未成年人犯罪案件适用法律规定的特殊程序进行审查，依法作出提起公诉、不起诉或者附条件不起诉的决定。

刑事和解自愿性合法性审查，是指对刑事和解的自愿性、合法性进行审查，并主持制作和解协议书。经审查，对于犯罪情节轻微，不需要判处刑罚的，作出不起诉的决定。

没收违法所得审查，是指对犯罪嫌疑人、被告人逃匿、死亡案件进行审查，决定是否向法院提出没收违法所得的申请。

强制医疗审查，是指对依法不负刑事责任的精神病人的强制医疗案件进行审查，决定是否向法院提出强制医疗的申请。对于法院批准解除强制医疗的决定进行审查，发现法院解除强制医疗的决定不当的，应当依法向法院提出纠正意见。

延长侦查羁押期限审查，是指对犯罪嫌疑人逮捕后侦查机关要求延长侦查羁押期限的案件进行审查，并作出“一延”“二延”“三延”决定。因为特殊原因，在较长时间内不宜交付审判的特别重大复杂的案件，由最高人民检察院报请全国人民代表大会常务委员会批准延期审理。

羁押必要性审查，是指对已经批准逮捕的犯罪嫌疑人，开展羁押必要性审查，对不需要继续羁押的，建议予以释放或者变更强制措施。

职务犯罪调查案件审查，是指对监察委员会移送的案件进行审查，依法决定采取强制措施、依法作出提起公诉、不起诉、退回补充调查或自行补充侦查、建议撤回案件等决定。

司法性审查是一个全新提法，把握这一概念，需要注意以下问题。

一要区别司法性审查与一般工作性审查。司法性审查属于制度性审查，有明确的法律授权和严格的程序规定。而检察机关在履行检察监督职责过程中开展的调查核实等工作，属于一般工作性审查，这种工作方法上“审查”与作为检察机关一项基本职责的司法性审查有本质不同。

二要区别司法性审查与行政性审查。行政性审查，是指行政机关根据自然人、法人或者其他组织的申请，进行审核并且以发放证照等方式，准许其拥有从事某种活动资格或能够行使某种权利的一种行政行为。

行政性审查与司法性审查的核心区别主要体现在以下方面。

一是审查内容不同，行政性审查的内容主要是确定某行为是否适用某项行政法规，具有许可或确认的性质，而司法性审查的内容必须是有争议的事实，即“讼”，意指纠纷、纷争，通过审查定分止争。

二是审查方式不同，行政性审查通常采取书面方式，审查决定必须经过审批把关；而司法性审查则遵循亲历、裁断等原则，通常采取言词、兼听、公开等审查方式。

三是效力不同，当事人不服行政性审查结果的，可以提出复议复核和行政诉讼，而司法性审查往往具有终局的效力。

审查作为检察机关的基本职责，是相关案件办理的必经程序，检察机关经过审查，可依法对案件的实体或程序作出处理决定，决定案件的诉讼进程。审查主要有以下特点。

一是兼听性。检察机关履行审查职责，核心目的是对监察机关的调查权、侦查机关的侦查权进行法律监督，保障当事人的合法权益，保障法律的统一正确实施，这要求检察机关在履职过程中要坚持客观立场，既要审查有罪证据，又要审查无罪证据；既要认真听取侦查机关意见，又要认真听取辩护人的意见。

二是制度性和程序性。检察监督不是执法、司法活动的必经程序，但司法性审查是执法、司法活动的必经程序，是重要的诉讼制度，非经检察机关审查并作出决定，不得开展相应的诉讼活动。如监

察机关调查的案件，只有经过检察机关审查决定后，才能采取刑事强制措施，决定是否起诉；侦查机关侦查的案件，只有经过检察机关的审查，才能决定是否逮捕，是否起诉。

三是被动性。检察监督具有主动性，司法性审查具有被动性。只有监察机关、侦查机关将案件移送到检察机关之后，检察机关才能依职权履行审查批准逮捕、审查起诉等职责，检察机关不可能在案件未移送至检察环节之前，而主动开展审查批准逮捕、审查起诉工作。

四是适度司法化。检察机关的审查批准逮捕权，实际是对长期剥夺犯罪嫌疑人人身自由强制措施的决定权；不起诉权，本质上是一种对案件实体和程序作出最终决定的处分权。上述两种权力都属于典型的司法性职权，这要求在案件办理方式上，要进行“适度司法化”改造，适当引进对审听证要素，让对立双方能相互举证、抗辩，体现出司法性的相关要素，检察机关兼听则明，保证案件办理质量。如进行逮捕审查时，要依法讯问犯罪嫌疑人，听取律师意见；对于一些重大、特殊的案件，举行听证，就是否具备逮捕条件进行公开审查；对于一般案件，由检察官在职责范围内亲自审查，形成有效心证，依法作出是否批准逮捕的决定；对于捕后案件，要完善救济程序，持续进行羁押必要性审查。进行起诉审查时，审查程序也要体现司法化特征，检察官要全程亲历办案，对于重大疑难复杂案件，可举行听证，就是否起诉进行公开审查；对于一般案件，由检察官在职责范围内亲自审查，形成有效心证，依法作出是否起诉的决定。

五是过滤性。首先，检察机关通过审查批准逮捕，对侦查机关是否可以采取逮捕等刑事强制措施进行过滤，对证据不足的、没有逮捕必要的、不构成犯罪的不批准逮捕；其次，通过对移送审查起诉案件的审查，对证据不足的、没有起诉必要的、不构成犯罪的案件进行筛漏，依法作出不起诉决定，节省司法资源。

（三）追诉

追诉，即国家追诉，主要包括刑事公诉和民事公益诉讼。追诉是追究民事和刑事责任的启动程序，主要有以下特征。

一是控诉性。检察官负有指控犯罪、维护国家利益和社会公共利益的职责，在作出追诉的决定后，要在恪守客观义务的基础上，认真履行控诉职能，积极应诉，追求有罪和胜诉判决。不可过度放大诉讼风险、消极公诉，更不能出现角色异化，异化成法官、辩护人，只重破不重立，只重辩方思维和辩方证据，不重控方思维和控方证据。

二是亲历性。检察官必须亲自出庭应诉，否则无法承担起举证责任，无法保证案件事实证据经得起法律的检验。特别在以审判为中心的刑事诉讼制度改革背景下，法院更加坚决地贯彻证据裁判原则，严格依法排除非法证据，落实证人、鉴定人、侦查人员出庭制度，强化庭审的举证、质证、辩论功能，控辩对抗性显著增强，庭审不再是走过场而日益实质化，检察官亲历审查和出庭应诉显得尤为重要和迫切。

三是主导性。一方面，追诉是立案侦查、审查起诉等一切审前程序的出发点和落脚点，在审前程序中居于主导地位。另一方面，为适应不断提高的证据标准，要将证据要求通过追诉环节由审判向侦查前段传导，从大控方合力的要求出发，充分发挥追诉在审前程序中的主导作用，协调侦捕各方，保证审查起诉的案件事实证据经得起法庭的检验。

四是专业化。近年来，犯罪形态呈现“互联网+”的趋势明显，涉及专业领域、专门技术的案件越来越多，尤其是办理暴恐、网络、金融等领域的案件的能力不足，迫切需要成立专业化办案部门，术业专攻，办理好这类案件。

二、基本职责之间的关系

监督、审查、追诉三项职责，彼此相互独立又紧密联系，都是检察机关的主责主业，不可有所偏废。三者之间的关系主要表现在以下方面。

第一，监督是检察机关法律监督定位的最直接体现，是确保审查和追诉效果的重要保障。虽说监督、审查、追诉都是法律监督职能的具体表现，但检察监督针对的是最易任性和恣意的公权力，监督的品性更为突出。此外，检察监督着力纠正诉讼违法和行政违法行为，有力保证审查和追诉案件质量，保证检察办案的效果。

第二，审查和追诉是发现监督线索的重要途径，也是增强监督效果的重要保障。司法实践中，检察监督线索主要来源于检察机关在审查和追诉过程中自行发现，审查和追诉是发现检察监督线索的重要渠道。此外，为了确保审查和追诉案件质量，对于拒不纠正严重诉讼违法行为的，检察机关依法可以作出不批准逮捕或不起诉等的审查决定，通过司法制约保证检察监督的公信和权威。

第三，追诉是监督、审查职责履行的核心目的。虽说监督、审查、追诉是同等重要的检察机关三项基本职责，但三者不是简单的并列，而是存在逻辑上的递进关系。对调查、侦查的监督，核心是保证证据质量，打好追诉的证据基础；对审判的监督，核心是确保审判活动依法规范进行；对执行的监督，核心是确保追诉的结果依法规范地被执行。无论是审查批准逮捕还是审查起诉，核心目的之一是通过审查把关、筛漏过滤，让不符合追诉条件的案件及早退出追诉程序，并将符合追诉条件的遗漏了的案件追加进追诉程序，通过审查，严把审判关口，保证追诉的质量。

[1] 北京市人民检察院党组书记、检察长、二级大检察官 敬大力
原文载于《人民检察》2017年第11期。

2. 司法体制改革应当注意的几个问题^[1]

当前，检察机关正处于恢复重建40年来前所未有的深刻变局之中，认真思考如何在强化各项检察职能上谋取新的更大发展，是摆在我们面前的时代课题。深化检察改革、促进检察事业创新发展重点应把握三个问题。

一、准确把握检察机关的性质和职能

检察机关的性质和职能问题，关系检察机关总体工作布局和重大检察体制机制构建。检察机关是党领导下的法律监督机关和司法机关，要坚持检察机关法律监督的宪法定位，认真履行检察监督和司法办案的法定职责。

第一，坚持宪法定位的一元化。要牢牢把握检察机关的宪法定位，把宪法赋予检察机关的职责落到实处。在宪法定位层面，检察机关是国家的法律监督机关，这是以其最根本的性质区别于其他国家机关。

第二，坚持两条主线，即检察监督和司法办案。检察机关是党领导下的法律监督机关和司法机关。从这个基本判断出发，可以归纳出检察监督和司法办案两大主责主业。检察监督指对诉讼活动以及一定范围内的行政权的监督，主要是对诉讼违法和行政违法的调查核实纠正。司法办案指办理诉讼案件，主要是对某一诉讼案件的事实、证据和适用法律的检察审查和检察裁量。

第三，坚持三项职责，即监督、审查、追诉。监督主要是指侦查监督、刑事审判监督、民事诉讼监督、行政诉讼监督、刑事执行监

督，在传统诉讼监督基础上，再加上扩展的监督职能，组成一个完整的检察监督体系。审查是指检察机关对于依法受理或发现的案件（事项），通过查阅卷宗、调查核实、听取意见、讯问或询问相关人员等活动，进行法定程序的审查工作，主要包括逮捕必要性审查、起诉必要性审查、羁押必要性审查等。追诉包括刑事公诉、民事公诉、行政公诉“三大公诉（追诉）”。

二、准确把握深化改革的重点

当前，司法体制改革经过谋划部署期、新旧转换期之后，正式步入了“后改革期”。后改革期主要着眼于固化改革成果，彰显改革成效，注重综合配套，推进系统集成，实施改革“精装修”。根据后改革期的阶段性特征，主要应抓好三个方面的重点。

第一，进一步推动综合配套改革，促进改革系统集成。也就是说要提高改革的体系化、精细化和适应性。体系化是指注重各方面改革的系统性、整体性、协同性，对司法责任制改革、自身适应性改革与各项诉讼制度改革整体考虑、一体推进，使各项改革任务相互支撑、衔接配套、系统集成，梁柱与瓦块之间组成有机整体，更好地发挥叠加聚合效应。精细化是指从初创时期的原则性、框架性改革，转向操作性、具体化改革，从细处着眼、往深处用力，进行“精装修”，确保新的检察权运行模式更加高效有序。适应性是指围绕改革后的权力运行模式和司法责任制新要求，完善配套保障，使观念、人员、组织、设施、设备等各方面协调契合，为改革提供客观化的依托和载体，展现看得见、摸得着的改革成效。

第二，完善检察机关行使监督权的法律制度。党的十八大以来，中央更加重视检察机关发挥监督作用，不断突破诉讼监督的传统工作领域，逐渐向监督行政执法，监督行政强制措施，监督法院调解、执

行等领域拓展，检察机关在国家治理体系中的地位和作用越来越凸显。为避免检察监督分散化、碎片化，必须整体谋划、加强统筹、协同推进。笔者建议在人民检察院组织法、刑事诉讼法修改时，将检察监督作为一个整体加以考虑，细化实践操作规程，解决不注重调查取证和证据审查无案号、无卷宗、无时限、随意性等问题，推动重大监督事项由“办事模式”向“办案模式”转变。针对检察监督制度在法律上缺失的情况，建议地方立法先行一步，通过出台加强检察监督工作的决定，固化、确立地方实践探索，为出台检察机关法律监督法做好准备，最终解决检察监督有职权无程序的问题。

第三，进一步优化检察职权配置。从实际情况来看，机构设置规律性不强、定位混乱、名称不统一、管理层级过多、工作适应性差的问题仍然比较突出。建议遵循司法规律和检察工作规律，科学部署、合理布局、科学配置检察工作和检察资源。设置的依据和模式有以下三点：

一是坚持诉讼职能与监督职能适当分离、案件管理职能与案件办理职能适当分离、司法行政事务管理权和检察权适当分离。实行诉讼职能和诉讼监督职能适当分离、机构分设，是检察职能的优化配置，是为了更好监督诉讼违法行为，不是脱离司法办案、脱离各类诉讼、脱离权力运行，要做到司法办案和检察监督两手抓、两手硬、两手协调，工作运行“分得开”，工作协调“连得上”。

二是坚持扁平化管理和专业化建设相结合。机构精简与职能优化齐推进，综合机构和业务机构同步改，组建以检察官为核心的专业化新型办案团队，成立办理各种特定犯罪案件的专业机构，改变以往“流水线、链条式”的传统办案模式，充分发挥“专业化、专门化”办案机制的优势。

三是按照检察职能和履职需要科学设置机构和办案组织。北京检察机关将围绕检察机关侦查监督、刑事审判监督、刑事执行监督、民事检察、行政检察工作，完善监督体系，设置专门监督机构或组织，组建监督方阵；围绕司法办案，建立刑事检察、经济犯罪检察、国家安全和公共安全检察、职务犯罪检察“四位一体”刑事检察工作格局，横向同公安、法院互通，纵向上下级检察院贯通。围绕强制措施审查、监督、司法救济等职能优化配置，合理设置工作机构。

三、推动建立科学的检察理论体系

新时代要有新作为，新时代呼唤新理论，新理论要解决新问题。

第一，坚持理论的自觉，保持理论的清醒，推动理论的成熟。成熟定型的制度根植于成熟定型的理论。检察事业的科学发展离不开科学的理论引领。检察改革实践一再证明，凡是理论基础较为扎实、理论准备较为充分的改革任务，改革推进就比较顺畅、成效比较明显。凡是推进缓慢、缺乏成效的改革任务，往往都是在理论上“跛足”，根基不稳。

第二，探索创立中国特色社会主义检察理论体系。主要包括检察机关的地位和性质，检察领导体制、检察职能及其优化配置、检察工作的基本理念、检察政策、组织体系、管理监督等内容。坚持检察理论研究的实践性，首先，要坚持问题导向，直面改革难题，开展理论攻关。其次，要坚持顶层设计和基层首创相结合，关注基层实践，发挥基层创新精神，及时将地方试点经验进行理论提升，纳入理论体系。最后，要做到理论与实践相结合，从实践中来，到实践中去，知行合一、辩证统一，坚持用实践检验成效，坚决反对崇洋媚外、生搬硬套，坚决反对空洞的脱离实际的理论和理论上的虚无主义。

第三，解放思想、探索创新、破除桎梏。深化改革必然触动传统观念、传统模式、习惯势力和利益格局，特别要防止产生单纯为保全既有格局而不顾规律的制度安排。

[1] 北京市人民检察院党组书记、检察长、二级大检察官 敬大力
原文载于《人民检察》2018年第9期。

3. 把握深化检察改革的着力点^[1]

党的十八届四中全会提出，完善检察机关行使监督权的法律制度。党的十九大对深化司法体制综合配套改革提出了更高要求。加强和完善检察监督，是全面推进依法治国、深化司法体制改革、充分发挥检察机关法律监督职能的关键。检察机关必须深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，增强“四个意识”，按照“讲政治、顾大局、谋发展、重自强”的要求，顺应当前司法体制改革发展趋势，从更高层次上系统谋划、统筹推进，优化检察监督资源配置，形成全方位深层次的检察监督格局。

当前，着眼于在更高层次上统筹推进检察监督，进一步深化检察改革，需要把握好以下几个方面。

一、准确把握检察机关的职能

近年来，各项改革叠加聚合，使检察职能、检察权发生很大变动。深化检察改革，必须深刻认识检察机关的职责定位。在实践中，要坚持“一元定位、两条主线、三项职责”。

检察机关是党领导下的法律监督机关和司法机关。要坚持检察机关法律监督的宪法定位，就应当明确检察机关的两条主线，即检察监督和司法办案。检察监督是指对诉讼活动以及一定范围内的行政权的监督，主要是依法对诉讼违法和行政违法进行调查核实、督促纠正。司法办案是指办理诉讼案件，主要是对诉讼案件的事实、证据和适用法律的检察审查和检察裁量。

基于这两条主线，检察机关具有三项基本职责，即监督、审查、追诉。监督主要是指侦查监督、刑事审判监督、民事诉讼监督、行政诉讼监督、刑事执行监督“五大监督”。审查是指检察机关对于依法受理或发现的案件、事项，通过查阅卷宗、调查核实、听取意见、讯问或询问相关人员等活动，进行符合法定程序的审查工作。追诉包括刑事公诉、民事公诉、行政公诉“三大公诉（追诉）”。推动检察工作创新发展，要围绕主责主业，科学定位，全面履职，把工作做到点子上、做到老百姓心坎里，圆满完成党和人民赋予检察机关的各项职责使命。

二、优化配置检察资源

当前，司法体制改革已经完成了基本面上的改革，搭建起了“四梁八柱”的主体框架。在改革步入深水区的阶段，应着眼于固化改革成果，实施改革“精装修”，彰显改革成效。这就需要进一步推动综合配套改革，促进改革系统集成，提高改革的体系化、精细化水平和适应性。应完善检察机关行使监督权的法律制度，遵循司法规律和检察工作规律，科学部署、合理布局、优化配置检察工作和检察资源。

一是坚持诉讼职能与监督职能适当分离、案件管理职能与案件办理职能适当分离、司法行政事务管理权与检察权适当分离。

二是坚持扁平化管理和专业化建设相结合。通过设置专业化业务机构、细化专业化办案模式，组建以检察官为核心的新型专业化办案团队，兴“专业化、专门化”办案机制之利，除“流水线、链条式”办案模式之弊。

三是按照检察职能和履职需要科学设置机构和办案组织。围绕检察监督，设置专门监督机构或组织，组建监督方阵；围绕司法办案，

建立刑事检察、职务犯罪检察、经济犯罪检察、国家安全和公共安全检察或其他类型犯罪案件检察“四位一体”的刑事检察工作格局。围绕司法办案与检察监督合理分工，探索“捕诉合一”与强制措施检察等职能优化配置，合理设置工作机构。

三、推动建立科学的检察理论体系

检察事业的科学发展离不开科学的理论引领。要坚持理论自觉、保持理论清醒、推动理论成熟，探索创立中国特色社会主义检察理论体系。这一理论体系主要包括检察机关的地位和性质、检察领导体制、检察职能及其优化配置、检察工作基本理念、检察政策、组织体系、管理监督等内容。

坚持检察理论研究的实践性，坚持问题导向，坚持理论与实践相结合，反对脱离实际的空洞理论说教。坚持顶层设计和基层首创相结合，关注基层实践，发挥基层创新精神，及时将地方试点经验进行理论提升，纳入检察理论体系。要以庆祝改革开放40周年为契机，继续解放思想，打破条条框框，冲破利益藩篱，坚定不移地推动理论创新和制度创新，促进中国特色社会主义检察制度更加成熟定型。

[1] 北京市人民检察院党组书记、检察长、二级大检察官 敬大力
原文载于《人民日报》（理论版）2018年7月25日，第7版。

4. 检察机关法律监督的理论和实践问题^[1]

2019年7月19日，政法领域全面深化改革推进会在成都召开，标志着政法领域改革迈入了新的发展阶段。会议将强化检察机关法律监督置于着力破解监督制约难题的格局之中，与强化政法系统执法监督、强化惩戒问责、强化执法司法公开相提并论，进一步明确了法律监督的工作主线，列出了今后检察改革很多具体任务。随后召开的大检察官研讨班上，最高人民检察院强调持续更新检察监督理念、优化创新检察监督方式。很明显，这里的监督不是一般意义、抽象意义的法律监督，而是检察业务层面上的、狭义的法律监督。正确把握检察监督与检察办案的关系，办案要优质、监督要精准，把案件办好，把监督做实。从检察办案和检察监督两个方面提出要求。一方面要切实提高认识，充分发挥捕诉一体优势，优质高效办理捕诉案件，这是办案的一面；另一方面更加自觉地将两项监督融入捕诉工作中，一体提升办案、监督质量和效率，这是强调监督的一面。监督与办案是两回事，不能混淆。在这个问题上，上上下下已取得共识。准确把握诉讼规律，结合规律分析存在的问题，更进一步地强化监督，扭转监督工作被动局面，必须积极作为，澄清理念和认识。同时，完善实际操作、优化工作摆布。下面，笔者就法律监督工作的一般性问题、总论性问题谈四个方面的意见。

一、关于检察机关的性质和职能

检察机关的性质和职能问题是最基本的问题，关系检察机关总体工作布局和重大检察体制机制构建，影响深远。当前，检察机关正处于恢复重建40年来前所未有的深刻变局之中，科学回应检察机关的定位和主责主业问题，实质是在回答“建设一个什么样的检察，怎样建