

以非常之道打通强基固本之路

——检察机关加强基层基础建设纪实

回眸五年奋斗路 新时代新理念新作为(16)

□本报记者 李钰之

这是一个U型反转——2016年,被评为全国先进基层检察院;2020年,被列入首批相对薄弱基层检察院;2022年,顺利“脱薄摘帽”且业务综合质效位列全市检察机关第1名。从高峰到低谷再勇攀高峰,这样跌宕起伏的故事发生在江西省德安县检察院。

不甘人后,奋勇争先,这是全国3173个基层检察院踔厉奋发、创优争先的代表,也是新时代党绝对领导下的检察机关干事创业、追求极致的缩影。

近年来,全国检察机关深入学习贯彻习近平法治思想和习近平总书记关于抓基层强基础的重要指示精神,认真落实《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》,创新开展基层建设年、质量建设年等系列活动,瞄准薄弱处发力攻坚,向着更高目标奋力争先,大力提升基层检察院法律监督能力,以检察工作高质量发展服务保障经济社会高质量发展。

关键少数要发挥关键作用

非常之事要走非常之道,关键之时需用关键之人。进入新时代,检察工作要实现高质量发展,强化基层基础建设是绕不开、躲不过、回避不了的“必答题”。新时代新征程上,检察机关如何加强基层基础建设?如何抓出实效?最高检创新性开展了相对薄弱基层检察院脱薄攻坚工作,改过去以基层院自身为主解难题,为自上而下、层层压实上级检察院特别是“一把手”的帮扶主体责任,上下齐力攻“脱薄”。

“2020年12月,按照院党组部署要求,我们从全国3173个基层检察院中确定129个相对薄弱基层院,作为首批帮扶对象进行脱薄攻坚,并探索建立动态管理机制,坚持脱薄出一个、按标准条件新纳入一个,持续用力、久久为功,以点带面推动基层检察工作全面进步、整体提升。”最高检政治部相关负责人告诉记者。

“院领导带头办案不是办简单的程序性案件,而是要办疑难复杂案件,特别是信访申诉案件!”

“对‘三个规定’的认识还不到位,下一步要抓紧落实!”

“脱薄”究竟怎么干?“一把手”带着“一把手”干。2021年1月,最高检党组书记、检察长张军来到自己联系的薄弱院——河南省洛阳市瀍河回族区检察院调研,指出该院亟待加强的重点工作。两年后,进展如何?

“入额院领导带头办案282件,占比28.31%,面对面接待来信来访群众25人,100%办案回访首次信访申诉案

件,带头主持公开听证46次;带头填报‘三个规定’32件,占全院填报总数的71.1%。”瀍河回族区检察院检察长栾明璐在接受记者采访时介绍说。

被问及该院在全市基层院综合考评中是如何从第8名跃升至第1名时,她说:“火车跑得快,要靠车头带。最高检、省院、市院三级院检察长均将我院作为基层联系点,多次实地调研,帮助找准薄弱根源,协调解决实际困难,为我院优选配备5名班子成员;省院还选派一名优秀年轻干部在我院挂职副检察长,班子凝聚力、战斗力、引领力明显增强……”

在与薄弱院检察长座谈时,在基层考察调研时,在多个重要会议上,最高检领导反复强调“脱薄攻坚,关键在于关键少数发挥关键作用,关键在于领导机关和领导干部”。

最高检通过组织薄弱院检察长轮训、政治部门负责人专题研修班、轮训时专题调研会等多种方式,帮助薄弱院领导班子提升带队攻坚能力。

“抓住领导干部这个关键少数,就等于抓住了脱薄工作的‘牛鼻子’。”最高检政治部在调研中发现,有的薄弱院领导班子关键少数没有发挥关键作用,守摊子思想比较严重,心态“佛系”、工作“躺平”,对单位考核靠后,发展滞后心安理得。

能者上、庸者下、劣者汰,这是最高检党组一直以来坚持的干部选拔任用原则。这些年,一大批想干事、能干事、干成事的优秀年轻干部走上基层院领导干部岗位,以“头雁效应”激发“群雁活力”,带动薄弱院奋力脱薄争先。

全国人大代表、河南省新乡市糖业烟酒有限责任公司党委书记史世蕊对家乡河南省卫辉市检察院的“六同”检察长陈富贵印象非常深刻:“他与大家同吃、同住、同办公、同办案、同考勤、同值班,带头办理疑难复杂案件,主持公开听证,承办信访案,真心帮老百姓办实事,这样的检察长越多越好!”

对准病根下猛药

习近平总书记强调:“调查研究是谋事之基、成事之道。没有调查,就没有发言权,更没有决策权。研究、思考、确定全面深化改革的思路和重大举措,刻舟求剑不行,闭门造车不行,异想天开更不行,必须进行全面深入的调查研究。”

找不准病根只能医头不医脚,抓不住主要矛盾只会治标不治本。制约薄弱院发展的深层次矛盾是什么?从最高检到省院级、市院级都进行了广泛而深入的调查研究。据了解,最高检每名班子成员、检委会专职委员都定点联系薄弱院,到目前为止已经实地走访了其中的90%,张军与211个薄弱院检察长面对面交流。各省市级检察院也将脱薄攻坚纳入“一把手”工程,班子成员层层确定相应联系点,共议薄弱症结,共商脱薄

“良方”。

2021年6月,最高检组织召开全国检察机关薄弱基层检察院帮扶工作分析督导会。参加会议的既有江苏、浙江、天津等沿海发达地区的代表,也有来自青海、新疆、贵州等西部欠发达地区的代表。地处不同自然地理环境、经济发展水平差异很大的基层院,为什么同样存在“薄”和“弱”的问题?与会人员进行分析:

——领导班子年龄老化、思想僵化、领导弱化,工作不在状态,不能充分发挥表率作用;

——艰苦边远地区自然环境恶劣、生活条件艰苦、经济发展落后,招人难、留人难;

——部分检察人员司法理念跟不上,业务能力素质不高,法律监督能力较弱;

——一些基层院“两房”建设落后,信息化历史欠账多,经费保障不到位;

——部分地方检察机关在争取地方党委政府的政策支持方面力度不大、效果不好;

……

“总结起来可以归纳为‘三弱两低’,即政治建设较弱、业务工作较弱、队伍素能较弱,管理水平偏低,保障水平偏低。”最高检政治部相关负责人说。

德安县检察院检察长徐显参加完那次会议后,心中久久不能平静:本院为什么会从曾经的全国先进基层院跌落至薄弱院?为什么会有干部因利益驱动违规行使不诉权?为什么队伍士气低迷、业务数据排名靠后?江西省、九江市两级检察院检察长多次深入该院实地调研,帮助梳理出5方面14个问题,有针对性地制定帮扶措施。

“我们把狠抓领导班子建设和队伍教育监督管理作为‘脱薄摘帽’的关键,完善党组议事规则,明确党组书记、班子成员、纪检监察组四张责任清单,深入开展查纠整改。”拥有纪检监察工作经验的徐显一手抓严格管理,一手抓提升办案质效,通过优化“案-件比”,落实认罪认罚从宽制度,引入“外脑”提升公益诉讼办案效果,多元化开展司法救助,班子带动力、队伍战斗力发生了翻天覆地的变化。

2022年,德安县检察院检察业务综合质效位列九江市第1名,先后荣获“全市公众满意基层政法单位”“平安江西建设先进集体”称号。

“县检察院坚持政治引领,基层检察院建设举措有力,成绩值得肯定。”德安县委书记周三连对该院加强基层基础建设工作表示充分肯定。

“找准病因才能精准施策。比如,有的是领导班子存在问题,有的是检察人员业务能力存在问题,有的是检务保障存在问题。针对不同情况,各级检察机关坚持‘一院一策’补短板,聚焦难点堵点多方协调,一些长期掣肘薄弱院发展的关键性难题得到有效破解。”最高检政治部相关负责人说,比如针对招人难、留人难问题,辽宁、浙江、福建等省

级检察院积极争取编制管理部门支持,优先调剂政法专项编制给薄弱院使用;浙江省检察院改进薄弱院公务员招录机制,拿出一定比例向本地籍学生招录,促进本地人才回流;云南省检察院针对民事检察、行政检察人才培养周期长、难度大的现实,积极协调薄弱院从当地法院调入民事、行政专业人才。

集全系统之力打一场脱薄攻坚战

大事需要大手笔,攻坚需要大合力。基层检察院存在这样那样的问题,很多是依靠自身力量难以解决的,需要上级检察机关强化领导责任,协调解决突出矛盾。河北省容城县检察院检察长邸亦对此深有体会。

今年2月初,最高检调研组在雄安新区检察机关调研时了解到,由于历史原因,容城县检察院事业编制人员挤占政法专项编制较多,影响了一线办案人员的引进。在与河北当地领导座谈时,最高检领导谈到了这个问题,河北省政法委领导现场办公,立即部署解决。

“困扰我们多年的难题一朝得以解决,在党委政府的支持下,目前相关人员调动手续正在办理中。下一步,我们就可以利用空出来的政法专项编制,引进更多高学历、职业化人才。”邸亦告诉记者。

“最高检统筹、省级院主导、市级院主抓、基层院主责”是脱薄攻坚工作的主要原则,那么各级院是如何各尽其责、共抓落实的呢?记者试图通过观察吉林这幅“小品画”,窥探全国检察机关上下同心攻坚克难的“大写意”。

“最高检政治部建立帮扶薄弱院工作台账、季度通报、督导落实机制,召开帮扶工作分析督导会,实地调研座谈,编发薄弱院帮扶工作专刊,这些都是我们开展工作的助推器。”吉林省检察院政治部主任车国庆表示。

谈及省市院如何发挥帮扶作用,车国庆说:“省院检察长带头靠前指导,把脉问诊,二级高级检察官‘一院一蹲点’开展业务指导;市院在班子配备、条线指导、培训练兵、结对共建等方面,给予薄弱院大力支持。”

“授人以鱼不如授人以渔,上级院要通过条线重点指导、业务数据分析研判、派人现场指导等方式,有效帮助薄弱院补短板、强弱项。”车国庆举例说,“松原市检察院民事检察部门指导扶余市检察院在10天内快速办理了该市首起农民工劳动报酬领域支持起诉案件,帮助劳动者追回欠薪34万余元,让农民工安‘薪’过年;未检部门指导扶余市检察院办理了多件支持起诉追索抚养费案件,这在全省尚属首次。”

针对薄弱院存在的短板弱项,全国有22个省(区、市)级院统筹协调内外资源,指导帮助薄弱院与先进院“手拉手”结成帮扶对子,让先进帮后进,后进争先进。福建省检察院建立“山海协作”共建机制,安排沿海地区先进院与薄弱院结对共建,将检察业务建设、人才队伍

建设、工作机制建设等纳入共建内容。优先调剂政法专项编制给薄弱院使用;浙江省检察院改进薄弱院公务员招录机制,拿出一定比例向本地籍学生招录,促进本地人才回流;云南省检察院针对民事检察、行政检察人才培养周期长、难度大的现实,积极协调薄弱院从当地法院调入民事、行政专业人才。

“脱薄”非一院之力能成,“攻坚”非一家之助能行。检察机关加强基层基础建设的工作,得到了各级党委政府的大力支持。安徽省政法委专门印发通知,要求该省各级党委政法委充分发挥职能作用,大力支持检察机关脱薄争先工作,带动本地区政法工作整体提升。福建省检务保障工作得到各级财政部门的大力支持,莆田市荔城区检察院等薄弱院“两房”建设取得明显成效。

“人”“案”“管”,被认为是基层院实现跨越发展的三大关键。经过两年多脱薄攻坚,这些问题解决得如何?

“人”的方面,两年来共为薄弱院核增政法编制52个,新入额检察官374人,新招录公务员640人,引进人才225人,新招录书记员613人。

“案”的方面,2022年,首批129个薄弱院刑事案件“案-件比”为1:1.069,同比降低6%,认罪认罚从宽制度适用率91.9%,同比提高2.2个百分点,量刑建议采纳率97.5%,同比提高3.4个百分点;89个薄弱院民事检察案件数量实现增长;103个薄弱院行政检察案件数量实现增长;97个薄弱院公益诉讼检察案件数量实现增长;105个薄弱院公开听证案件数量实现增长。

“管”的方面,涌现出的先进典型可以从一定程度上说明成效——两批共211个薄弱院先后有266个集体、317名个人获得省部级以上荣誉,1110个集体、3286名个人获得地市级荣誉,52人人选全国性检察人才库。

创优争先向新征程进发

2020年是“基层建设年”;2021年是“基层建设落实年”;2022年是“基层建设深化年”。

最高检党组对于大抓基层的态度是长抓不懈、久久为功。在脱薄攻坚工作中,动态管理、压茬推进体现了这一点。

2022年3月,最高检专门制定《全国相对薄弱基层检察院动态管理办法》,明确定薄、脱薄的标准和程序,按

照脱薄出一个、纳入一个,出列一批、补充一批的原则,循环压茬推进。在首批129个薄弱院中有82个脱薄后,又同步补充了82个薄弱院。

对于已经脱薄的,还要“扶上马、送一程”,采取有效措施巩固脱薄成果,持续跟进帮扶,切实防止脱薄院“返薄”。

“我们制定了《吉林省检察机关相对薄弱基层检察院动态管理实施方案》,对脱薄院实行‘一院一档’管理,每季度通报核心业务数据,每半年检视评估脱薄院整体工作,营造后进争先进、先进争标杆的良好氛围。”车国庆向记者介绍。

通过两年多的帮扶,薄弱院政治建设、业务工作、队伍建设明显加强,检务管理、基础保障水平明显提升,面貌焕然一新。据统计,截至今年1月,首批129个薄弱院中有122个脱薄“摘帽”,占94.6%。其中,43个脱薄院进入市先进行列,16个进入省先进行列。

“脱薄”目的不明方向就会跑偏,“攻坚”重点不清方法就会走样,就会只见树木不见森林,限于为“脱薄”而“脱薄”。加强基层检察院建设,根本目的是什么?“决不是给政策、建制度,解决好人财物就行了,根本目的、最重要的是把落实党中央决策部署、办好群众身边的案件这个政治责任扎扎实实履行好。”2020年10月召开的全国基层检察院建设工作会议暨第七届全国先进基层检察院表彰大会上,最高检领导如此要求。

两年后的2022年11月,最高检党组副书记、副检察长应勇在云南调研时强调,检察机关法律监督的重心在基层,为民服务的重心在基层、高质量建设的重心在基层。要坚持强基导向,抓实基层建设,加强对基层的资源倾斜和帮扶力度。基层有最生动、最丰富的司法实践,要不断在诉讼监督、公益诉讼、未成年人检察、数字检察、知识产权保护、司法政策等方面探索创新,形成可复制、可推广的经验。

最高检党组对于加强基层基础建设的要求是一以贯之的,而方式方法又是多种多样的。除了脱薄攻坚,质量建设年、西部巡讲支教、对口援助等有针对性、实效性的工作,无一不致力于破解制约基层院发展的难题,努力提升检察人员服务大局、为民司法的能力。

“‘脱薄摘帽’不是终点,而是创优争先的起点。2023年,检察机关将全面贯彻党的二十大精神,持续强化基层建设,探索开展基层院分层分类别综合考评,加快推进脱薄攻坚,引领基层检察院奋力争先,争做‘第一方阵’,努力建设让党中央放心、人民群众满意的高素质专业化过硬检察队伍。”最高检政治部相关负责人向记者强调。

雄关漫道真如铁,而今迈步从头越。新时代、新征程上,党绝对领导下的检察机关将以永远在路上、永远在路上的精神苦练内功,攻坚克难,创先争优,建好建强基层基础,高质量履行法律监督职责,以检察工作现代化服务中国式现代化。

检察机关对证券犯罪“零容忍” 助力依法监管资本市场

解读案例:广东检察机关提起公诉的康美药业案法院终审维持原判,上市公司财务造假、违规披露“一条龙”犯罪行为被严惩
解读专家:最高人民检察院刑事检察研究基地(北京大学犯罪问题研究中心)主任,北京大学法学院副院长、教授车浩

2022年度十大法律监督案例 深度解读(5)

康美药业财务造假事件,是中国资本市场发展史上的一个标志性事件。在证监会对康美药业作出行政处罚及市场禁入决定后,康美药业因年报虚假记载侵权,被法院判决赔偿投资者损失24.59亿元,成为新证券法确立的中国特色证券集体诉讼制度落地的第一案。

对上市公司法律责任的追究,并没有止步于行政责任和民事责任。广东省佛山市检察院以马兴田等12人涉嫌违规披露、不披露重要信息罪,操纵证券市场罪提起公诉,最终法院对康美药业判处罚金500万元;对马兴田数罪并罚,决定执行有期徒刑十二

年,并处罚金120万元;其他公司高管人员也承担了相应的刑事责任。此外,针对注册会计师在对康美药业审计过程中的相关行为,检察院以提供虚假证明文件罪以及出具证明文件重大失实罪依法提起公诉。

该案对于证券市场的刑事治理,在两个方面具有指导意义。一方面,高管人员不能躲在上市公司名义后逃避责任。虽然康美药业已经被证监会处罚,并以单位名义承担了巨额赔偿的民事责任,但并不意味公司高管人员的法律责任就此为止。我国刑法关于单位犯罪规定了双罚制,在惩罚单位之外,还要追究对单位的犯罪行为有直接责任的主管人员和其他直接责任人员的刑事责任。上市公司的控股股东、实际控制人、董事、高级管理人员是公司治理的“关键少

数”。单位犯罪的犯罪意志正是通过“关键少数”的决策形成的,其犯罪行为也是在这部分人员的领导、指挥或至少是同意的情况下实施的。因此,办理涉上市公司证券犯罪案件,应当重点审查“关键少数”是否存在财务造假、违规披露,侵占、挪用上市公司资产,操纵上市公司股价等违法犯罪行为。该案中对马兴田等人的追诉和判罚,能够切实发挥刑法的警示预防作用,压紧压实上市公司高管人员的主体责任。

另一方面,中介机构必须切实承担起“看门人”的责任。面对上市公司出现的大规模财务造假,证券公司、会计师事务所、律师事务所等中介机构难辞其咎。上市公司是否完整真实地披露信息,相关信息是否可以被广大投资者作为投资依据加以信赖,都需要证券公司、会计师事务所、律师事务所等中介机构按照法律法规和行业要求尽职尽责履行

相应的义务。在这个意义上,这些中介机构可谓信息披露、投资人保护制度等得以有效实施的“看门人”。在该案中,“看门人”的失职行为,是上市公司得以使用虚假信息欺骗投资者的重要一环。检察机关对相关人士提起公诉,为中介机构合法履职敲响了刑责威慑的警钟。

证券市场聚集了各类投资者的财富和信心,依法维护投资者合法权益任重道远。最高检于2021年9月正式设立最高检驻中国证监会检察室之后,各方密切协作配合,凝聚法治合力,依法办理了一批大案要案,有效维护了资本市场稳定和投资者合法权益。康美药业案是在最高检直接指导下,由广东省检察机关全力查办的迄今为最大规模的财务造假案。该案的办理传递了检察机关依法维护资本市场健康发展的决心和力度。

法治课进校车



近日,山东省青岛市检察院联合城运控股集团交运温馨校车公司,在该市所属2000辆校车上同步开展“十万人同上一堂法治课”普法流动课堂活动,在新学期为该市12.5万余名乘车学生讲授“开学第一课”。

本报记者郭树合
通讯员白树文摄