从政治上着眼、从法治上着力，牢牢把握学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育的总要求，立足于江西粮食大省的实际，聚焦耕地资源领域突出问题——

强化政治引领 真抓实干守护耕地红线

深入开展主题教育 大检察官笔谈

□丁顺生

□江西省检察机关牢牢把握耕地质与量并重、严格执法、系统推进、永续利用的要求，围绕耕地领域损害突出问题，扎实开展监督；坚决扛起耕地保护的政治责任，积极发扬斗争精神，紧盯耕地保护目标任务，既注重个性问题的“点穴式”解决，又注重共性问题的“解剖式”破题，切实扎紧扎牢耕地保护的“篱笆”；牢固树立“一盘棋”思想，积极探寻构建各方密切配合、协调有序、严格监管、保护有力的耕地管理保护新模式，形成耕地保护强大合力。

粮为政首，地为根基。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视国家粮食安全，始终把解决好十几亿人口的吃饭问题，作为治国理政的头等大事，加快推进农业农村现代化，实施国家粮食安全战略，实行最严格的耕地保护制度，牢牢守住十八亿亩耕地红线。党的二十大报告强调，全方位夯实粮食安全根基，全面落实粮食安全党政同责，牢牢守住十八亿亩耕地红线，逐步把永久基本农田全部建成高标准农田。2022年12月，习近平总书记出席中央农村工作会议，强调保障粮食和重要农产品稳定安全供给始终是建设农业强国的头等大事。今年是全面贯彻落实党的二十大精神的开局之年，也是加快建设农业强国的起步之年，守护耕地红线、护航粮食安全尤为重要。江西省检察院党组坚持从政治上着眼、从法治上着力，牢牢把握学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育的总要求，立足于江西粮食大省的实际，聚焦耕地资源领域突出问题，积极配合开展好省人大常委会“公益诉讼江西行”主题活动，围绕“公益诉讼在耕地保护领域办案力度不够”的问题开展专项整治，扎实推进公益诉讼监督，努力在端牢“中国饭碗”的大局中彰显江西检察担当、作出江西检察贡献。

强化政治引领，压实工作责任

习近平总书记指出，只有从政治上分析问题才能看清本质，只有从政治上解决问题才能抓住根本。检察机关是政治性极强的业务机关，必须始终把讲政治摆在第一位。省检察院党组紧密结合主题教育“以学铸魂、以学增智、以学正风、以学促干”的根本任务，强化政治引领，提高政治站位，从坚定捍卫“两个确立”、坚决做到“两个维护”的政治高度增强保护耕地的责任感和使命感。一是深化思想认识，强化责任担当。省检察院党组坚持“第一议题”制度，组织学习习近平总书记在中央农村工作会议上的重要讲话精神及习近平总书记的重要文章《加快建设农业强国推进农业农村现代化》等，跟进学习领会习近平总书记关于耕地保护重要论述的精神要义，从党的决策部署要求中顾大局、看问题，充分认识到聚焦守护耕地红线，既是检察机关积极践行为大局服务的政治担当，也是做实检察为民的有力抓手，更是检察机关落实“最严格耕地保护制度”的政治责任、法治责任和检察责任。二是坚持抓“关键少数”，发挥头雁效应。省检察院党组研究印发“助力耕地保护 护航粮食安全”专项监督活动方案，要求全省检察机关落实“一把手”工程，抓好统筹部署。我参加了2023年“公益诉讼江西行”启动会，对全省检察机关开展专项监督工作进行了动员部署；领衔推进专项整治工作，先后到九江、萍乡、宜春、上饶、新余等地区开展“解剖麻雀式”调研。7月14日，在第二次全省公益诉讼检察工作会议上，我们对耕地保护专项监督活动进行再动员再部署再强调，力求压实责任，推动专项工作走深走实。各地检察机关强化组织实施，通过召开工作推进会、调度会、检察长带头办案等方式，确保监督活动有序有力推进。

突出监督重点，分项推进实施

习近平总书记指出，问题是事物矛盾的表现形式，我们强调增强问题意识、坚持问题导向，就是承认矛盾的普遍性、客观性，就是要善于把认识和化解矛盾作为打开工作局面的突破口。党的十八大以来，党中央、国务院和江西省委连续作出了坚决制止耕地“非农化”、防止耕地“非粮化”的决策部署，颁发了一系列工作文件，但违法违规建设占用耕地、改变用途造成耕作层破坏、污染耕地等问题仍然存在。全省检察机关牢牢把握耕地质与量并重、严格执法、系统推进、永续利用的要求，围绕耕地领域损害突出问题，扎实开展监督。一是聚焦重点领域，着力解决耕地保护突出问题。今年1月至7月，全省检察机关聚焦非法占用耕地、破坏耕地、污染耕地、高标准农田建设与管护、耕地占用税等重点问题，共立案办理耕地保护领域公益诉讼案件1112件，发出诉前检察建议862件，督促挽回、复垦被非法改变用途和占用的耕地2万余亩，拆除违法占用耕地建筑物3.6万余平方米，追缴耕地占用税1.3亿余元。萍乡市检察院开展耕地抛荒撂荒专项监督活动，督促复垦耕地1214余亩。南昌铁路运输检察机关针对铁路建设项目未缴纳耕地占用税问题依法立案7件，督促追缴耕地占用税6700万余元。二是坚持边查边改，推进整治工作走深做实。紧紧锚定整治工作目标，进一步加强调研分析，务求把情况摸清、把问题找准、把工作抓实。5月中旬，我们前往九江实地督导专项工作开展情况，在督导中发现农用薄膜等“白色污染”问题较为严重。经过分析研判，决定将“白色污染”治理一并纳入专项监督重点，着力推动农用薄膜防治取得实效。今年5月至7月，全省检察机关共办理“白色污染”治理领域案件45件，督促建立农用薄膜回收点30个，清理和回收农膜、地膜5502.6千克。上饶市余干县检察院就废弃农用薄膜回收监管不到位问题，与农业农村、生态环境、市场监管等部门会签《发挥检察职能加强农用薄膜污染防治协作机制》，推动建立常态化的废弃农用薄膜回收机制并将回收补贴费用列入政府财政预算，促进形成废弃农膜回收再利用体系，形成“长久立”机制。

依法能动履职，促进源头治理

习近平总书记强调，“全面依法治国是国家治理的一场深刻革命”，“法治建设既要抓末端、治已病，更要抓前端、治未病”。全省检察机关坚决扛起耕地保护的政治责任，积极发扬斗争精神，紧盯耕地保护目标任务，既注重个性问题的“点穴式”解决，又注重共性问题的“解剖式”破题，切实扎紧扎牢耕地保护的“篱笆”。一是优选监督方式，破解办案难题。注重刚柔并济，推动监管难题多元解决。九江市检察院督促整治庐山西海风景名胜区内606亩耕地“非粮化”问题，将检察建议抄送市人大监司委、市自然资源局等，推进形成监督合力。注重化解矛盾，坚持让“高质效办好每一个案件”成为“检察为民”的生动诠释。鹰潭市余江区检察院针对某养殖合作社违法占用耕地开展畜禽养殖问题，在督促行政机关履职的同时，主动为合作社选址搬迁、联系收购等提供帮助，推动“老大难”问题顺利解决。二是延伸监督触角，促进溯源治理。积极融入社会治理，促进解决耕地领域的普遍性、根源性问题，充分彰显公益诉讼检察在促进国家治理现代化中的独特制度价值。今年以来，全省检察机关运用“检察建议+调研报告”办案模式，向同级党委、人大和政府报送19份专题调研报告，努力当好法治参谋，助力耕地保护领域溯源治理。赣州市信丰县检察院结合办案开展专题调研，形成《关于信丰县耕地“非农化”“非粮化”问题的调研报告》报县委、县政府，推动全县开展耕地“非粮化”“非农化”问题排查整改，4266余亩耕地复垦复耕。抚州市乐安县检察院针对违法占用耕地养殖牛蛙开展监督，通过诉前检察建议督促退养养殖场62家、恢复耕地256亩，就办案中发现的问题形成调研报告报县委、县政府，获高度重视，推动出台进一步加强耕地保护的工作机制。

全面优化协作，多方协同共治

习近平总书记指出，全面依法治国是一个系统工程，必须统筹兼顾、把握重点、整体谋划，更加注重系统性、整体性、协同性。聚沙方能成塔，握指方能成拳。全省检察机关牢固树立“一盘棋”思想，积极探寻构建各方密切配合、协调有序、严格监管、保护有力的耕地管理保护新模式，形成耕地保护强大合力。一是强化内部联动，统筹专项监督一体推进。为形成上下一体合力，省检察院及时向下级检察院交办2022年度未整改到位卫片图斑、有关职能部门移送的土地违法案件问题线索6批次，依法立案220余件。积极运用工作专刊、通报、办案实务交流等形式，加强总结提炼推广，指导各市县院检察机关学习借鉴，帮助化解办案难题。赣州、上饶等地检察机关召开调度会、推进会，组织部分基层院进行经验讲解交流。宜春市检察院下发《办理高标准农田领域公益诉讼案件工作指引》，提升办案水平。二是凝聚外部合力，构建多方协同监督格局。紧紧依靠人大支持和监督。联合省人大监察和司法委员会赴省自然资源厅、省生态环境厅、省农业农村厅、省林业局等单位开展调研，实地走访吉安、抚州、九江等地，调研督导监督活动开展情况。各设区市检察院加强与同级人大监司委配合，通过联合调研、对整改情况“回头看”等方式，实化、推进“守护耕地红线”专项监督活动。九江、鹰潭、抚州等地检察机关与同级自然资源等部门建立耕地保护检察公益诉讼与行政执法协作机制，在线索移送、案件通报、联合督办等方面加强联动。利用江西省公益诉讼宣传周契机，部署开展集中宣传活动，围绕公益诉讼助力耕地保护工作成效，刊发相关宣传稿件310余篇，开展现场宣传200余次，发放宣传手册1.3万余份，营造良好氛围，提升全社会耕地保护意识。

2023年7月20日，习近平总书记主持召开中央财经委员会第二次会议，专门研究加强耕地保护和盐碱地综合改造利用等问题。会议指出，新时代新征程上，耕地保护任务没有减轻，而是更加艰巨。必须坚持问题导向、目标导向，尊重规律、因势利导、因地制宜、久久为功，进一步加强耕地保护。江西省检察机关将认真贯彻落实习近平总书记重要讲话精神，进一步增强紧迫感和责任感，牢牢把握粮食安全“国之大者”和藏粮于地、藏粮于技的战略要求，全面充分履行检察职能，加强法律监督，充分运用法治力量守护中华民族永续发展的根基。

（作者为江西省人民检察院党组书记、检察长）

抓好“六个节点”提升社会治理检察建议质效

□找准主题 □规范程序 □查清问题 □提出对策 □跟踪落实 □督促支持

视角

□华锰 顾广绪

社会治理检察建议，是新时代检察机关立足法律监督职能和司法办案，“抓前端、治未病”，推动溯源治理，参与社会治理的重要抓手。前不久召开的大检察官研讨班强调，要坚持质量先行，持续盯紧、跟进落实，推动检察建议从“办理”向“办复”转变。近日，最高检印发《2023—2027年检察改革工作规划》明确指出，健全社会治理类检察建议立项发送、评估考核和落实保障机制。这就要求新时代的社会治理检察建议工作应更加注重质效引领。为此，可以从找准主题、规范程序、查清问题、提出对策、跟踪落实、督促支持等六个关键节点持续发力，高质效打造优秀社会治理检察建议。

找准制发方向，提升主题节点契合度。好的主题方向是制发社会治理检察建议的前提，也是决定一份社会治理检察建议最终质效的重要一环。优质的主题要从办案中发现，在类案中总结，在调查核实中充实，最终找到制发的“眼”，进而再精准判断社会治理检察建议制发的必要性。具体来说，主题选择要把握好几个度：一是要与办案有密切关联，契合检察中心工作。从办案中来，到办案中去，立足主责主业，紧扣检察理念、体系、机制、能力现代化方向，选取能够优化办案质效、强化监督刚性的社会治理问题。二是主题要有政治高度，紧紧围绕党和国家以及当地经济社会发展大局。聚焦执法司法、行政管理、市场经济、金融安全等重要领域，选取具有普遍性、共同性、行业性、区域性的深层次问题，努力消除隐患、防控风险，全力维护社会稳定发展，服务国家和社会治理体系现代化。三是主题要有司法温度，围绕群众急难愁盼。始终坚持人民至上原则，聚焦与人民群众利益紧密相关、人民群众普遍关注的问题，通过检察建议切实维护民生民利，更好满足人民群众对美好生活的向往，服务基本生活保障，有效传递司法温度，增加人民群众获得感。四是主题要有新颖度，契合新时代新特征。敏于发现新问题，总结新规律，提出新路径。破除单一的制发方向和内容，选取有进步和引领价值的问题，瞄准数据治理、信息保护、生物安全、金融创新等热点堵点，以社会治理检察建议工作现代化服务中国式现代化。

规范制发程序，提升流转节点严谨度。法律监督程序必须严格依法、合规严谨。首先，要建立科学高效的社会治理检察建议立项机制，制发计划需经过检察委员会审议通过，实现精准选题破题。其次，制发时要严格执行内部审核、备案审查、检察长审批等配套程序制度。检察官起草的社会治理检察建议书，应当送本院负责法律政策研究部门对必要性、合法性、规范性进行审核；发出之后，应报上一级检察院对口业务部门和负责法律政策研究部门备案；各级检察院检察委员会应定期对本院制发的社会治理检察建议的落实效果进行评估；案件管理部门通过检察业务应用系统开展流程监控和分类统计，定期考核社会治理检察建议发出情况，适时开展质量评查，及时反馈整改，确保社会治理检察建议工作严谨严肃，切实提高质量。此外，社会治理检察建议在制发程序上，还需特别注意两个问题。一是异地制发的征求意见程序，向异地有关单位制发社会治理检察建议，应当书面征求被建议单位所在地同级检察院的意见。二是制发中的层级对应原则，办案检察院认为需要向涉案单位以外的上级有关主管机关提出社会治理检察建议的，应当提出意见，层报被建议单位同级检察院，由其决定是否提出检察建议或者由其审核并转送。对于涉案单位以外的知名大型企业或者省级以上登记备案的社会组织等，应当根据实际情况，从企业和组织的规模、业务范围、机构属性、与所涉案件的关联性等方面进行综合研判，确定由适宜的检察院制发社会治理检察建议。

做深调查核实，提升问题节点准确度。涉案领域的管理漏洞等经常以个案形式出现，又不局限于个案，因此，需要专门且扎实的调查核实把问题找准。有的社会治理检察建议质量不高，主要原因就在于分析问题浅尝辄止、浮于表面，“头痛医头、脚痛医脚”，导致社会治理检察建议难以落实。背后的原因往往是缺少扎实过硬的调查程序，具体数据或者典型案事例支撑不足，没有从多角度、深层次展开论证，导致行业问题画像模糊。有的检察建议援引法律、法规、部门规章不具体、不完整，使用“根据相关部门法律、法规、行业准则”等表述方式，甚至引用已经废止和修订的法律法规，降低了社会治理检察建议文书的公信力。因此，制发社会治理检察建议需要深入调查研究行业现状，借助行业数据和具体事例，精准把脉“已病”、精确查找“未病”，直观形象反映问题现状和根源。适时开展类型化分析，通过数据列表、实地调查、典型案例、专家意见等方式强化提出问题支撑体系；深入研究行业规则，包括全国人大、国务院颁布的法律、行政法规，以及地方性法规、部门规章和行业规范等，做到问题分析有理有据。秉持全面客观公正立场，运用系统思维，多维度挖掘，针对风险隐患的不同层面、不同环节，分层分类予以指出说明。

做实措施建议，提升对策节点操作度。实践中，部分社会治理检察建议没有对症下药，提出的措施办法脱离行业现状和发展实际，片面按照主观认知和简单推断，给出笼统、抽象、不切实际的整改建议，缺少实践操作性和可行性，导致建议内容无法有效落地落实，很难获得被建议单位的认可。优秀社会治理检察建议需要富有建设性和操作性，能给被建议单位更多启发，引导行业在更高层次、更新领域有所突破。特别是涉及高精新行业，检察机关应在充分调查核实的基础上对症下药，提出管用好用的良方良策，尽量与问题部分保持前后呼应，做到解决真问题、真解决问题；秉持科学、安全、有效原则，贴合行业客观实际和发展方向，防止建议内容与职权脱节，或者造成治理成本与整改收益严重不成比例，浪费治理资源。特别是对于系统性、历史性顽瘴痼疾，整改建议既要定时定量、按期完成，也要科学合理、有序推进。

紧抓跟踪落实，提升整改节点有效度。“一分部署，九分落实”。实践中，有的社会治理检察建议将复杂的社会问题全部归责于被建议单位，文书用语片面武断，缺少因果关系分析过程；有的社会治理检察建议不注重整改效果的跟踪落实，单纯以被建议单位的纸面回复作为办结依据，缺乏案结事了的办案思维，造成社会治理成效虎头蛇尾，顽瘴痼疾反复出现。检察机关应注重跟踪回访，切实推动社会治理检察建议从“办理”向“办复”转变，从“应然”治理向“实然”治理靠近，做好法律监督“后半篇”文章。首先，可以充分运用大数据智能“晴雨表”，掌握相关行业态势数据，及时进行整改“回头看”，系统研判落实效果。例如：送达“八号检察建议”后，掌握本地相关部门安全培训人次、专项巡查次数、行政执法立案数量、伤亡事故降幅等。其次，推动被建议单位建章立制，努力形成制度性约束框架，扩大检察建议常态化效果。最后，检察机关应与被建议单位同心而行、同向发力，对于被建议单位在落实过程中遇到的问题，应主动帮助分析原因、商议对策，不断完善整改措施；对于被建议单位在落实过程中遇到的困难，检察机关应及时提供支持，多方协商配合，共同寻找破解办法，共同推动问题解决。

营造法治环境，提升督促节点支持度。社会治理检察建议不是简单机械的程序空转，而是综合性、互动性的系统工程，需要多部门群策合力，努力营造相互理解、相互协作、共同落实的法治保障环境。因此，应充分尊重被建议单位的专业性和主导性，借助行业大数据，实现信息共享，形成互动型良性工作关系。同时，为提高社会治理检察建议的透明度和公信力，督促被建议单位给予充分重视，可以采用现场宣告送达等方式，邀请人大代表、政协委员或者人民监督员等第三方人员参加，充分运用代表委员建议与检察建议衔接转化机制；对于有可能产生较大社会影响的，可以同步抄送其上级主管部门以及行业自律组织等。社会治理检察建议的有效落实从根本上离不开地方党委、人大和政府的支持，对于被建议单位在规定期限内不回复、无正当理由不采纳、不整改或整改不到位的，检察机关应将相关情况报告被建议单位所在地同级党委、人大或者通报其所在地同级政府、纪检监察机关，确保社会治理检察建议做到刚性落实。

（作者分别为最高人民检察院法律政策研究室民事行政法律研究处处长、二级高级检察官，江苏省扬州市人民检察院法律政策研究室副主任）

深化理解本质特征 精准认定法定犯

□肖恩

法定犯与自然犯是意大利犯罪学家加洛法罗提出的犯罪分类概念。通常认为，自然犯侵害人类基本的伦理道德，法定犯则侵害国家正常行政管理秩序，是刑法在行政法领域发挥保障法作用的重要体现。随着社会的不断发展，为保持社会秩序持续稳定，国家行政管理的事项不断增多，法定犯相应地在刑法中占据日益重要的位置。要深入认识法定犯的本质和特征，精准认定法定犯。

第一，法定犯的双重违法性增加了办案难度。双重违法性是指法定犯除具有一般犯罪行为的刑事违法性外，还具有行政违法性。双重违法性是法定犯较之于自然犯最显著的结构性特征。自然犯直接违反刑法的规定，而法定犯的违法性具有层次性，其先违反以行政管理法规为主的前置性规范，然后才触及刑法。我国刑法中，法定犯的双重违法性常常表现在法律条文中，如非法经营罪、污染环境罪都有“违反国家规定”的明确表述，“国家规定”就是法定犯的前置性规范。由于其对犯罪构成具有实质性影响，学者们也将其称为构成要件的规范要素。

法定犯的双重违法性对认定犯罪的重要影响之一，在于其犯罪构成的复合性对认定难度的提升。对自然犯而言，适用法律时进行三段论推理的大前提仅仅是刑法本身，而法定犯的大前提因嵌入了规范要素变得更加复杂。由于每个法定犯罪名基本上都对应独立的行政管理范畴，因而每个法定犯罪名都自成体系。办案人员办理法定犯案件，必须要全面、准确掌握相应的行政法律法规及其变化情况。如滥伐林木罪对应的森林法规定。有的罪名如污染环境罪，除了对应环境保护法、水污染防治法等行政法律的规定外，还涉及《电子工业水污染物排放标准》等众多的国家标准、行业标准。显然，办理法定犯案件的专业化、精细化要求远远高于自然犯案件。

第二，法定犯主观罪过因与自然犯存在结构性差异而被弱化。在自然犯案件中，必须审查的影响犯罪构成的主观罪过即故意或过失，在法定犯案件中被关注和探讨的不多。法定犯的双重违法性导致其与自然犯在主观罪过方面具有结构性差异。自然犯的主观罪过只对应刑事违法行为，而法定犯的主观罪过产生于行政违法之时却涵盖整个犯罪行为。虽然对于法定犯的行政违法和刑事违法的区别，理论上存在质的区别说、量的区别说、质量的区别说等不同观点，但是二者的主观罪过是连贯一体的。我国刑法中的法定犯从行政违法到刑事违法的过渡，多是“积量”而入罪。比如，非法经营烟草专卖品的入罪标准是经营数额5万元或违法所得数额2万元，未达到相应标准的属于行政违法，超过标准则质变为刑事违法。法律设定的这些入罪数量标准虽然划分了行政违法与刑事违法的界线，但不代表在具体案件中行为人违法的量超过入罪标准时，会新产生独立的、专属于刑事违法的主观罪过。事实上，行为人实施违法犯罪过程中，基本不会关注入罪标准，因此也缺少引起其产生新的主观罪过的前提。

行政处罚法对行政违法的主观要件要求较低，只有“当事人有证据足以证明没有主观过错的”，才不予行政处罚。即行政违法适用过错推定原则，只要违法行为客观发生即推定当事人在主观上有过错，无过错的举证责任在当事人一方。由于行政违法主要是对行政管理秩序的违反，相关的行政法律法规是向社会民众公开的，行政违法行为人很难主张其在主观上连过失都不具备，所以对行政违法的处罚基本接近“客观归责”。

所以，由于法定犯的主观罪过自始至终穿透行政违法和刑事违法两个阶段，行政违法对主观罪过的要求较低，因此，法定犯主观罪过对犯罪构成的影响大幅降低。

第三，“不知法者不免责”的原则不宜过度绝对化。司法实践中，法定犯案件的行为人有时会以违法性认识错误即“不知法”为由提出无罪抗辩。理论界和实务界对“不知法”是否可以免责的观点基本一致，即不知法者不能免责。如果“不知法”成为可以被采纳的出罪理由，那么很多犯罪行为可能都无法被定罪。由于自然犯的行为人即使不明知自己的行为违反刑法，但仅凭自身的正义直觉，也足以判断行为的非道德性。故“不知法者不免责”的原则具有合理性。但是，法定犯大多与伦理道德无关，行为人的正义直觉对法定犯相关行为的判断、指引作用不再有效。在法定犯与日俱增的情况下，如果依然固守“不知法者不免责”的原则，对普通社会民众可能显失公平。为此，对于行为人“不知法”的抗辩理由，办案人员可以审查其是否具有积极避免违法的客观行为。特别需要注意的是，对那些原本合法，因法律被修改而变得非法的行为，应当给社会民众留足必要的缓冲时间。

（作者单位：重庆市人民检察院第四分院）