

编者按

“四大检察”是新时代新征程检察机关法律监督的主体框架,也是检察工作进一步创新发展的基本格局。最高检印发的《2023—2027年检察改革工作规划》提出,推动刑事、民事、行政和公益诉讼“四大检察”全面、协调、充分、融合发展,提升法律监督质效。本期“观点·专题”邀请四位检察人员从案件管理、知识产权检察、未成年人检察等角度对如何推动“四大检察”融合发展进行探讨,敬请关注。



冯丽君

“四大检察”融合发展是检察工作现代化的显著标志之一,“四大检察”融合发展要以检察管理现代化为根本保障。当前,检察工作存在的整体不充分、不平衡问题的关键原因在于检察管理跟不上检察工作高质量发展的需要。检察管理包括队伍建设、案件管理等多个维度。在此,试从检察案件管理维度探讨如何以高质量的案件管理促进“四大检察”融合发展。

管理是指通过计划、组织、领导、控制等手段,实现组织目标的过程。管理出现的前提是社会化的专业分工,社会组织成员只有相互合作、协助,才能达成个体无法实现的整体效果。但个体在自我意识、能力、需求与期望方面有多样性,一般既想与组织共享荣誉以增加个人的经验与财富,又不想接受组织各类规章制度的约束等。这种组织目标与个体需求之间,以及个体与个体之间的矛盾会影响组织目标的实现,而管理主要就是协调解决各种影响组织目标实现的关系与矛盾。“四大检察”各有其专属的司法办案规律,从事不同检察业务的检察人员在组织目标愿景和个人成长规划方面的差异性,决定了检察案件管理的必要性。

人民检察院组织法第8条明确规定,检察机关实行司法责任制,建立健全权责统一的司法权力运行机制。案件管理主体是谁?司法责任划分为直接办案责任和监督管理责任,因此案件管理的主体应当是在办案责任链和对办案活动监督管理责任链上的检察人员。这些检察人员共同承担推动“四大检察”融合发展的责任,既有纵向的层级管理责任,也有横向的专门管理责任。从责任内容分类,有领导责任、指导责任、监督管理责任等。为落实司法责任制,保障“四大检察”融合发展应当构建权责明晰的案件管理体系。

院党组、检察长、检察委员会要发挥宏观管理作用。各级检察院党组要发挥把方向、管大局、保落实的领导作用,全面履行领导责任,推动“四大检察”融合发展。要紧紧围绕党和国家大局、检察中心工作,研究制定“四大检察”融合发展的长期、中期、短期规划,确定融合发展思路 and 具体任务,研究决定促进“四大检察”融合发展重点推进工作及保障措施。如建立“四大检察”条线人员交流轮岗和加强检察人员到上下级院和系统外交流挂职制度,提高检察人员的综合素质,为融合发展奠定坚实的实战基础。检察长、检察委员会要对“四大检察”业务实施宏观管理。研究制定科学的检察业务考核办法,进一步优化案件管理。定期听取“四大检察”融合发展工作情况汇报,对“四大检察”宏观业务运行态势定期研判,排查并解决影响制约“四大检察”融合发展的瓶颈和堵点。需要特别注意的是完善考核指标体系,要突出鼓励依法一体履职、综合履职、能动履职的鲜明导向。



卢晨

检察机关全面推开、持续深化未检业务集中统一办理,促进“四大检察”融合发展,能够打破传统未成年人检察工作在职能、范围、运行上的思维定式和固有流程,通过更加契合未成年人案件特点的多维度、集成式、系统性履职方式,提升未成年人综合司法保护水平。

未成年入检察综合履职是深化未成年入综合司法保护的重要路径。未成年入检察综合履职在未成年入权益保护、诉源治理、促推“六大保护”协调发力方面都展现出

以权责明晰的案件管理体系保障“四大检察”融合发展

办案部门要发挥指导管理作用。业务部门负责人要在队伍建设上承担管理责任,经常性针对本部门、本条线检察人员的履职能力短板弱项组织制定长期、中期、短期的继续教育培训计划,并付诸实施。要通过对一体履职、综合履职、能动履职的优秀案例进行研讨及对评查发现的典型“病案”进行解剖等方式强化日常业务技能训练。要搭建综合履职办案组织,一体化履行“四大检察”职能。如针对某领域的专业化需求搭建专门的办案组织,创新检察履职方式,提高检察履职的专业化水平。对于刑民交叉、刑行交叉、民行交叉等疑难复杂案件,召集并主持跨部门检察官联席会议进行研究讨论,保障案件办理的质量。要认真履行法律文书的审核把关责任,确保法律适用准确和文书质量。比如对不起诉决定书审核时,要核查承办检察官是否根据刑事诉讼法第177条第3款规定,对需要给予被不起诉人行政处罚、政务处分或者没收其违法所得的情形提出检察意见,还要提醒承办检察官这种情况下应当制作检察意见书而不是检察建议书。

案件管理部门要发挥专责管理作用。案件管理部门要对“四大检察”履行从受案到送案全程全面全方位的监督管理责任。宏观上要做好“四大检察”融合发展业务数据分析研判工作,配合政工部门做好对“四大检察”融合发展的考核评价。中观上要通过对案件质量评查结果分析做好一体履职、综合履职、能动履职案件的经验总结和发现典型“病案”,提炼“四大检察”融合发展的实战隐性知识,为业务部门业务指导提供鲜活的教材。微观上要重点抓好个案、类案日常监管和案件质量评查,发现综合履职线索,及时提醒业务部门检察官依法能动履职。与此同时,要特别注意解决管理偏科问题,一方面各级院党组要注意改善案件管理人员失衡结构;另一方面,案件管理人员也要通过岗位培训、自主学习提升履职能力。

法律政策研究、检务督察以及政工等部门要发挥协同监管作用。法律政策研究部门要在分析入额院领导办案、社会治理检察建议审核把关、优秀案例评选等日常工作中强化对“四大检察”融合发展的理念引领。要在加强对“四大检察”融合发展的理论和实证研究方面发力,如采取检校共建检察理论研究基地方式,引进外脑共同开展课题研究,为“四大检察”融合发展提供理论和智识支撑。要在一体履职中如何科学界定各类办案主体职责权限方面积极探索,制定权责明晰的权力清单,构建公正高效的检察权运行机制。检务督察部门要在全案落实司法责任,针对违反检察职责导致未能综合履职或能动履职方面精准追问责,做好管案与管人相结合的后半篇文章。政工人事部门要在“四大检察”融合发展如何实现科学考核评价和一体化办案方面着力,纵向、横向合理调配人力资源,进一步完善检察官官员遴选、退出机制。

(作者为湖南省人民检察院检察委员会委员、案件管理办公室主任,全国检察业务专家)

在实践中探索中持续推进『四大检察』融合发展

更新理念 健全机制 强化引导 提升能力

宋能君

最高人民检察院出台的《2023—2027年检察改革工作规划》,对深化检察改革作出具体安排,提出推动刑事、民事、行政和公益诉讼“四大检察”全面、协调、充分、融合发展。其中,“四大检察”融合发展既是全面提升法律监督质效的重要标志,也是推动法律监督高质量发展的重要途径。在此,结合基层检察实际,提出基层检察院探索“四大检察”融合发展的几点思考。

凝聚“四大检察”融合发展共识。基层检察院在“四大检察”发展中发挥着重要的基础性作用,针对实践中存在的重刑轻检其他业务、重办案轻监督、重业务轻融合等认识偏差,要进一步统一认识。要以全面系统的思维理解“四大检察”必须融合发展,刑事检察、民事检察、行政检察和公益诉讼检察共同构成完整的法律监督体系,必须整体部署,融合发展,一体推进,不能彼此孤立、割裂履职,影响法律监督整体效能;要以普遍联系的思维理解“四大检察”必须融合发展,“四大检察”涉及的法律领域各有侧重,但并非毫无关联,各业务之间交叉交融,如刑事检察业务可能涉及刑事附带民事及行政公益诉讼内容,民事、行政及公益诉讼检察中可能涉及刑事犯罪线索,行政检察与行政公益诉讼检察工作紧密联系,未检业务集中办理涉及未成年人的“四大检察”案件等,这必然要求形成“四大检察”融合发展的高度自觉,协同、共同提升法律监督质效,要以发展变化的思维理解“四大检察”必须融合发展,根据新时代检察工作面临的新情况新问题,深化改革,遵循司法规律,从人民群众需求和检察实际出发,推进“四大检察”协同发展。

健全“四大检察”融合发展机制。一是立足以办案为中心健全全方位监督机制,促进在办案中监督,在监督中办案,针对当前刑民交叉、行民交叉、刑行交叉等疑难复杂案件增多现状,对办案中发现的具有监督价值的业务交叉型案件,要拓宽审查视角,全方位多层次监

吴俊洁

为贯彻落实国家战略部署,回应知识产权发展现状的需要,最高人民检察院部署开展知识产权检察职能集中统一履行试点工作,对知识产权检察工作提出新的更高要求。浙江省检察机关以此为契机,积极强化“四大检察”融合发展,推进知识产权检察综合履职,以更高质效服务保障创新驱动发展战略。

建立一支队伍,着力提升专业化履职水平。综合履职新模式强调对知识产权的全方位综合性保护,在组织架构上成立知识产权检察专门工作机构,设立知识产权检察办公室或组建知识产权检察办案团队,统一履行“四大检察”职能,并且负责对外统筹协调。在此模式下,检察机关建立起一支专业队伍,积极拓宽知识产权检察履职空间,对知识产权案件开展“一案四查”,同步审查是否涉刑事犯罪、民事侵权、行政违法和公益诉讼线索,推动一体履职,突出全面审查,实现办案理念融合与职能整合。

推进刑行共治,有效形成知识产权闭环保护。知识产权检察部门要统筹履行好“两法衔接”和行政违法行为监督等相关工作职责。一方面是正向衔接,避免“应移不移”“以罚代刑”,检察机关在履行知识产权行政检察职能时,发现侵权行为已达到刑事立案标准的,应建议行政机关移送公安机关立案侦查,移送公安机关后,如公安机关无正当理由不立案的,应进行立案监督。2023年1月1日起施行的《浙江省知识产权保护和促进条例》不仅规定了前述双向移送制度,并在浙江检察机关的推动下,特别规定了行政机关在移送公安机关时应同步抄送同级人民检察院,通过地方立法助推知识产权检察监督工作。另一方面是反向衔接,避免“不刑不罚”。根据刑事诉讼法第177条第3款规定,检察机关决定不起诉的知识产权刑事案件

督。如在刑行衔接上,认真执行《最高人民法院关于推进行政执法与刑事司法衔接工作的规定》,敢用、善用、用好刑行衔接,基层检察机关可与当地行政机关衔接,规范行政执法流程,细化化适用相对不起诉案件退回行政机关后的调查流程,简化案件调查取证及处理流程,提高行政处理阶段的规范化水平和效率。二是立足内部信息共享健全案系一体移送办理机制,认真执行《人民检察院内部移送法律监督线索工作规定》,围绕规定明确的线索移送范围和程序,结合实践细化线索移送、接收、办理、反馈流程,充分发挥案管部门的线索集中管理作用,常态化组织检察官联席会、跨部门会商、专家论证会等,推动“四大检察”监督过程的纵横衔接与融合。三是立足外部信息共享健全跟踪问效机制,借鉴侦查监督和协作配合工作机制,积极与相关行政机关建立信息共享平台,加强联席会议、案件共商,及时通报刑行衔接等案件办理信息,协力解决案件办理中存在的问题。对于不起诉后行政处罚等不配合不处理的行政机关,基层检察机关可提请上级检察机关向其上级行政机关进行通报,必要时报请基层同级党委、人大进行处理,提高检察意见监督刚性。

强化“四大检察”融合发展指标引导。最高检修订后的案件质量主要评价指标,涵盖“四大检察”主要案件类型、主要办案活动、主要诉讼流程,是科学评判检察机关法律监督成效和依法履职质效的“指挥棒”。在“四大检察”融合发展中,要注重以指标引导“高质量办好每一个案件”,促进“四大检察”协同发展和贯通融合。一是运用指标促进融合办案补短板,通过指标反映的办案规律、趋势变化,剖析融合办案的薄弱环节,找准对策补短板,如社会治理检察建议采纳率偏低时,可专题分析研判指标趋势对比,变化原因、对策建议,引导检察官提高履职针对性,提升“四大检察”各类案件检察建议办理质效。二是运用指标开展案类质量监管,针对薄弱、异常变化的融合履职指标,对相关类案开展专项评查,如知识产权检察案件的综合履

件,需要移送行政机关作出行政处罚的,应当及时移送并跟进后续处理,行政机关应当将处理结果及时通知检察机关。检察机关发现行政机关违法行使职权或不行使职权的,可以依照法律规定制发检察建议等督促其纠正。

突出刑民融合,有力保障权利人合法权益。侵犯知识产权犯罪行为的直接受害人是商标权人、著作权人、商业秘密所有人等创新主体。以往,权利人往往要等刑事诉讼程序完结后再提起民事诉讼以得到赔偿,维权投入的时间、精力、费用等成本较高。检察机关通过综合履职,创新保护机制,在打击犯罪的同时,全面推开知识产权刑事案件权利人权利义务告知工作,优化诉前赔偿和解、刑事附带民事诉讼等工作机制,在刑事诉讼中同步解决民事救济问题,实现“刑结民了”,既降低了权利人维权成本,又提升了司法效率。对于权利人选择另行提起民事诉讼的,如若符合因诉讼能力较弱弱诉讼确有困难等情形,检察机关可以依法支持起诉。

落实刑民协同,显著强化治理效果。知识产权民事检察尤其是对民事生效裁判的监督,以往的线索来源主要依赖于当事人申诉,检察机关依职权主动监督的较少。通过综合履职,深化精准监督理念,运用大数据检索等方式,充分发掘知识产权民事监督线索,同时深挖背后虚假诉讼、诈骗等犯罪线索,以刑事案件的处理加大民事监督力度,并加强与行政机关的协作,促进社会综合治理。浙江检察机关办理的纺织品花样著作权系列监督案就是综合履职的典范,入选最高人民检察院发布的第四十八批指导性案例(知识产权检察综合保护主题)。该案源于知识产权民事监督,通过刑事检察与民事检察协同发力,有效净化了市场环境。浙江检察机关在履职中发现当地纺织品市场存在职业化的花样著作权维权现象,经过对大批量民事案件的调查,确定当事人冒充作者身份骗取著作权

送、协作配合机制;还包括外部协调,加强与公安、法院等部门的司法衔接配合,加强与民政、教育、妇联等政府部门、社会力量的线索转介、沟通协调。

二是横贯全链,构建综合履职机制。第一,系统审查及综合取证机制。在办理涉未成年人案件时同步审查侵犯未成年人刑事、民事、行政权益及公共利益的线索,并依托案件办理同步固定证据。第二,多种监督方式衔接机制。在易产生民事侵权的案件中,同步审查行政责任和民事责任,利用多种监督手段互相衔接配合,既可以弥补单一行政监督手段刚性不强、救助不到位等不足,也可以通过案件联动办理解决民事监督中证据收集固定困难等问题。第三,检察举措集成适用机制。以常见的监护侵害和监护不当为例,可以同时运用社会调查、训诫、督促监护令、家庭教育指导、支持起诉撤销或转移监护权、追索抚养费等方式探索监护监督案件刑民一体化机制。第四,检察履职与“五大保护”融入机制。围绕未成年入健康成长和发展需要,通过检察建议、公益诉讼、情况通报、联合督导、工作会商等多种方式,更加积极主动融

立足基层实际着力推进“四大检察”融合发展

职适用率偏低时,可开展该类案件专项评查,逐案剖析,找准问题与对策,引导加大知识产权检察一体化办案力度。三是运用指标引导加强考核应用。注重以“全面、全员、全时”和“考实、评准、用好”为基本导向,强化融合履职中“案”的管理,一体推进“人”的管理。如将运用指标促进案件融合办理中发现的问题,以及质量评查评出的优质融合办案案件纳入检察人员考核,确保对检察人员的履职评价与指标评价导向一致、效果一致。

提升“四大检察”融合发展能力。促进“四大检察”融合发展,关键在人才的培养和队伍素能的提升。针对当前基层检察院普遍存在的素质能力不适应、跟不上“四大检察”融合发展的要求的问题,要多措并举提升检察队伍的“四大检察”融合发展能力。一是领导要模范带头。基层院检察长是促进“四大检察”融合发展的第一责任人,要牢固树立“四大检察”融合发展理念,以身作则,以上率下,并努力在全院营造“人人皆可成才、人人尽展其才”的人才建设环境,推动形成提升“四大检察”融合发展能力的良好氛围。二是检察官要培养融合办案能力。通过业务培训、岗位练兵、一体办案等方式,破解就案办案、只会办一类案件的问题,要加强岗位交流,推进常态化轮岗,破解办案专业知识和能力单一的问题。三是上级检察机关要统筹调配辖区融合办案人才。针对不同层级、同一层级不同地区间检察办案人才发展不平衡、不充分的问题,上级检察机关要合理进行调配,尤其结合基层检察院精通刑事检察人员较多,熟悉民事、行政、公益诉讼检察业务人员少的现状,在加强业务指导的同时,集中优势力量办理“四大检察”融合发展中的重大复杂疑难案件。

(作者为重庆市永川区人民检察院党组书记、检察长,全国检察业务专家)



登记,并以此作为证据提起虚假诉讼的事实。检察机关一方面依职权启动对虚假诉讼的监督程序,另一方面向公安机关移送涉嫌犯罪线索,强化检警协同,深挖黑灰产业链,最终纠正了一批错误民事裁判。同时,检察机关认真梳理作品登记环节存在的问题,与相关行政职能部门建立协同保护长效机制,纠正错误登记,积极预防骗取登记行为发生。

开展公益诉讼,切实守护公共利益。根据民事诉讼法第58条、行政诉讼法第25条的规定,检察机关在履行知识产权检察职能时,发现食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的情形,可以依法提起民事公益诉讼;发现食品药品安全领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为的,可以提起行政公益诉讼。在办理假冒注册商标类案件时,涉案商品是食品药品的,应当符合提起公益诉讼的条件。若为其他关系到人身安全的商品的,如奶瓶奶嘴、爽身粉、儿童玩具、护肤品等,如果经检测不符合国家标准、行业标准,有损人体健康,也可以探索开展公益诉讼。在英雄烈士荣誉保护领域,检察机关通过履行职责发现有将英烈姓名、肖像等注册为商标牟利的情形,应探索开展行政公益诉讼。检察机关还应当积极办理群众反映强烈的其他领域公益诉讼案件。例如对涉及传统文化、民族特色等具有群体创作性的公共文化、非物质文化遗产、传统民间艺术的知识产权保护,没有适格主体提起公益诉讼或适格主体维权困难,检察机关从保护社会公共利益的角度,可以通过督促相关行政管理部门依法履职、提起民事公益诉讼、支持起诉等方式加以保护。

(作者单位:浙江省人民检察院)

强化未检综合履职实现“四大检察”贯通融合

巨大的实践价值,是深化未成年入综合司法保护的重要路径。

一是有利于全方位保障未成年入合法权益。未成年入案件中往往涉及多个法律关系,一些未成年入违法犯罪或受到侵害,同时暴露出民事权益保障、行政监管以及公益保护等各领域问题。综合履职就是要强化整体观念、系统思维,避免单兵作战、各管一段,以“四大检察”统筹履职推动解决刑事、民事、行政、公益保护相互交织的问题,全方位保障未成年入合法权益。

二是有利于促推未成年入保护诉源治理。未成年入案件背后往往涉及深层次、普遍性的社会治理问题,综合履职模式下可以及时发现监督线索,综合运用检察建议、公益诉讼等方式,推动从源头上加强保护、堵漏建制。

三是有利于形成未成年入“六大保护”

大格局。综合履职有助于及时发现案件背后隐藏的家庭、学校、社会、网络、政府等领域侵害未成年入合法权益的问题。通过检察建议、公益诉讼、支持起诉等多种监督方式的集成适用,以司法保护促推家庭、学校、社会、网络、政府保护协同治理、齐抓共管,形成未成年入保护大格局。

未成年入检察综合履职需实现三大系统性调整。未成年入检察综合履职是一项系统工程,应当从履职理念、履职机制、履职能力等方面进行系统性调整,实现“四大检察”相互支撑、一体协调和贯通融合。

一是更新理念,把握综合履职特殊内涵。综合履职并非“四大检察”职能的“物理组合”,而是“一体履职、全面保护、协调有序”的“化学融合”。一体履职,既包括上下检察一体,加强上下级检察院未成年入检察资源

的有序整合,建立业务指导、挂牌督办、检察官调用等工作机制;也包括横向“四大检察”一体、统筹运用涉未成年入刑事、民事、行政、公益诉讼“四大检察”职能,一体推进检察职能由“物理整合”向“化学融合”转变;还包括纵向“捕诉监防教”一体,由同一检察官或办案组开展审查逮捕、审查起诉、法律监督、犯罪预防、教育挽救工作。全面保护,即通过融合运用涉未成年入刑事、民事、行政、公益诉讼检察职能,加强未成年入刑事、民事、行政合法权益及公共利益的全方位保护。此外,实现“六大保护”融通发力、坚持双向保护也是全面保护的应有之义。协调有序,既包括职能协调,“四大检察”职能有序融合的同时,也要依法开展,注重各自办案时效、履职要求等;也包括内部协调,建立与刑事、民事、行政、公益诉讼、控告申诉等检察部门的线索移

送、协作配合机制;还包括外部协调,加强与公安、法院等部门的司法衔接配合,加强与民政、教育、妇联等政府部门、社会力量的线索转介、沟通协调。

二是横贯全链,构建综合履职机制。第一,系统审查及综合取证机制。在办理涉未成年入案件时同步审查侵犯未成年入刑事、民事、行政权益及公共利益的线索,并依托案件办理同步固定证据。第二,多种监督方式衔接机制。在易产生民事侵权的案件中,同步审查行政责任和民事责任,利用多种监督手段互相衔接配合,既可以弥补单一行政监督手段刚性不强、救助不到位等不足,也可以通过案件联动办理解决民事监督中证据收集固定困难等问题。第三,检察举措集成适用机制。以常见的监护侵害和监护不当为例,可以同时运用社会调查、训诫、督促监护令、家庭教育指导、支持起诉撤销或转移监护权、追索抚养费等方式探索监护监督案件刑民一体化机制。第四,检察履职与“五大保护”融入机制。围绕未成年入健康成长和发展需要,通过检察建议、公益诉讼、情况通报、联合督导、工作会商等多种方式,更加积极主动融

入其他“五大保护”。

三是强基塑能,夯实综合履职根基。建设高素质过硬的未检队伍,是加强综合司法保护的基础和保障。一方面,内部挖潜,培养精通“四大检察”业务的“全科医生”。检察人员不仅要懂精通刑事检察的“专科大夫”,还要争当熟悉刑事、行政、公益诉讼检察业务的“全科医生”。针对未检综合履职对专业知识及能力提出的新要求新挑战,综合运用专题培训、岗位练兵、轮岗锻炼、联合办案等方式,加强未检队伍素能建设,培养适应综合履职需要的全方位复合型人才。一方面,借力外脑,依托社会力量提供智力支持。对于涉及民事、行政、公益诉讼等领域专业问题的,引入具备相关领域专业知识和技能的人员为专家辅助人,对专门性问题进行解释说明、专家论证或提供专业意见。此外,数字赋能,创建“大数据+”法律监督模型。打通数据壁垒,强化平台场景应用,让更多未成年入保护部门参与数字生态建设,强化数据共享共用。

(作者为江苏省昆山市人民检察院第四检察部副主任,第三届全国检察机关未成年入检察业务竞赛标兵)