

全面准确落实司法责任制,需要在权责设定上突出“精细”,在监督制约上完善“层次”,在配套措施上聚焦“综合”,在数据赋能上契合“平台”——

提升检察履职内生动力 全面准确落实司法责任制



纪祥

求真务实担当实干勇于探索 推进检察工作现代化

求真务实担当实干勇于探索

党的二十大报告强调,“加强检察机关法律监督工作”,这是中国式法治现代化发展的必然逻辑和鲜明特色。最高人民检察院检察长应勇在大检察官研讨班上指出,“检察工作现代化是一项长期艰巨的历史任务,是一个动态演进的发展过程”。对于基层检察院而言,当前要针对政治建设不强、业务素质不高、队伍建设不足、基础建设薄弱等问题,立足实际,求真务实,担当实干,在检察工作现代化建设道路上大胆创新、勇于探索,以高质量检察履职做实为大局服务、为人民司法、为法治担当。

深化政治建设,牢牢把握检察工作现代化内涵要求。聚焦政治定位,把握前进方向。检察机关作为党绝对领导下的政治机关和法律监督机关,必须始终坚持从政治上着眼,从法治上着力,坚定拥护“两个确立”,坚决做到“两个维护”。讲政治是具体的、实践的。坚持把立足全局、保障全局作为工作的立足点、出发点,与党委中心工作始终保持同频共振,防止虚化、泛化。依靠党的领导破解检察发展难题,严格执行《中国共产党政法工作条例》,坚决落实重大事项请示报告制度,把党的领导贯穿到推进检察工作现代化各领域全过程,将检察履职纳入党内法规要求的发展方向轨道。深化理论武装,增强思想引领。注重发挥“思想要素”的核心功能。结合正在开展的主题教育,贯通推进理论学习、调查研究、推动发展、检视整改,为思考和推动解决事关检察工作现代化的一系列理论与实际问题提供理论支持。坚持读原著学原文悟原理,切实把握党的创新理论的世界观、方法论和贯穿其中的立场观点方法,深刻领悟习近平法治思想的丰富时代内涵和实践要求,涵养打牢检察工作现代化发展新天的理论支撑。更新检察理念,紧跟时代步伐。党的二十大报告提出一系列治国理政新理念新思想新战略,这是检察工作现代化的科学思想和方法指南。立足新发展阶段,持续更新检察理念,深度应用“高质量办好每一个案件”“求真务实,担当实干”等理念,严格规范检察人员言行举止,通过理性、平和、文明的言行让群众感受到公平正义;突出持续监督、融入式监督。针对刑事个案发生的原因,善于发现社会治理、行业管理等方面的漏洞和问题,发出社会治理检察建议,用典型案例预警社会,不断提升公益诉讼质效。牢固树立民事权利保护理念,把握立法原意和司法政策,从法律条文入中深刻领悟法治精神,从纷繁复杂案件中准确把握适用法律关系,统筹法理情有机统一。加强民事专业能力的培养锻炼,提高民事检察工作能力和水平。加大支持民事主体维权诉讼力度,依法保障弱势群体合法权益。坚持对事监督与对人监督相结合,做实民事诉讼监督。以“抓落实”的担当做实行政检察。深刻领会新时代行政检察工作创新发展新要求,抓住“保障国家法律统一正确实施”的实质,在“全面”和“深化”上下功夫。把行政公益诉讼作为重中之重,坚持诉讼内监督和诉讼外监督“双轮”驱动,以实质性化解行政争议为突破口,以行政违法行为监督和行政非诉执行监督为新亮点,推动新时代行政检察新发展。坚持质量优先、做到精准规范。突出法定领域办案工作,依法拓展公益诉讼办案规模。加强协作机制建设,深化“河长(湖长)+检察长”协作机制,健全跨区域合作机制,从水体质量、生态环境、人文地理等全方位落实公益诉讼保护。找准“诉”的案件,对一些诉前检察建议整改不力,且影响面广、涉及面广的案件,依法提起公益诉讼,以“诉”的方式推动类案治理。

突出依法能动履职,大力提高检察工作现代化保障能力。以“创新”为先导,引领实践探索。聚焦高质效法律监督履职,精准落实“必须坚持守正创新”的要求,加强法律监督理念、体系、机制、能力现代化,勇于实践、

敢于创新,提高破难题、解难题的能力,探索新时代检察工作创新发展的实践路径。树立大数据意识,突出实用导向,深化对数据治理、聚合、管理、分析和应用,以数字检察提升监督办案、优化检务管理、助力检察为民、深化溯源治理,将大数据深度运用作为驱动法律监督整体提质增效的关键路径。以“会干”为关键,提升治理效能。针对执法司法、社会治理中存在的普遍性问题,善于总结、举一反三,统筹解决落实中的首区、堵点,激活类案监督效能,真正实现对一个行业、领域突出问题的有效治理。全面准确贯彻新发展理念,探索从完善制度机制、强化办案质效、提升监督能力等方面入手,进一步落实轻伤害案件治理、公开听证、行政争议实质性化解、涉案企业合规改革等创新举措,将案件办理效果转化为社会治理效能。以“实干”为抓手,做实为民司法。坚持把为民司法作为高质效履职的宗旨和目标,落实公益诉讼助力乡村振兴、维护农民工合法权益等诸多惠民生、暖人心的检察为民具体举措,用心用情解决人民群众急难愁盼问题。坚持和发展新时代“枫桥经验”,抓住人民群众最关心、最直接的利益问题,进一步做实群众信访件件有回复,强化未成年人和老年人权益综合保护等工作,全力做好一件件为民实事,努力让人民群众的获得感、幸福感、安全感在检察办案中可感可触。

锻造过硬队伍,深耕厚植检察工作现代化发展根基。突出素能提升。把“求真务实、担当实干”作为新时代新征程检察干警的鲜明履职特征,培育干事创业的职业精神,激发“高质量办好每一个案件”的内生动力。把日常工作作为主战场,分条线开展“教、学、练、战”一体化岗位练兵,多维度锤炼检察干警“干”的功夫、“讲”的能力、“写”的水平,不断提升引导侦查取证、出庭应诉、释法说理的能力。通过“关键少数”引领、教育培训支撑、科学管理倒逼等手段,促进政治素质、专业素质和道德素质全面提升,把检察人才资源优势转化为推动检察工作现代化发展的能力优势、组织优势和制度优势。加强作风建设。坚持严的主基调不动摇,把开展主题教育作为强基固本工程,推动纪律作风持续好转、素质能力持续增强、司法公信力持续提升。通过运用反面典型案进行警示教育,用“身边案”警醒“身边人”,真正起到触动思想的作用,把违纪违法者的“后悔药”当作廉洁从检的“预防针”,引导全体检察人员坚守纪律红线和底线,夯实基层建设。加强班子建设,把更多优秀年轻干部吸收配备到领导班子中,提高谋划决策水平。加强检务保障能力建设,多渠道争取地方配套资金支持,大力改善基础面貌、增强职业保障水平,着力破解影响基层高质量发展的瓶颈问题。

(作者为甘肃省临洮县人民检察院检察长)

全面准确落实司法责任制,对“全面准确”的理解,应重点把握好以下三种关系。一是“放权”与“管权”的关系。通过综合配套改革真正实现“权责统一”和“有效监督”。二是“检察一体”与“内部分工”的关系。要厘清检察一体的整体责任与内部各层级和各办案单元的个体责任。三是“指导责任”与“办案责任”的关系。要合理分配上下级检察院的办案权责,避免办案责任不清。



陶建平

司法责任制,是司法体制改革的“牛鼻子”,其要求“谁办案谁负责,谁决定谁负责”。党的二十大作出了“深化司法体制综合配套改革,全面准确落实司法责任制”的部署。全面准确落实司法责任制,是规范检察权运行,高效办好每一个案件的重要保障。

全面准确落实司法责任制的内涵

全面准确落实司法责任制,应把握好四个方面。第一,“全面”是基础。即通过深化推进司法责任制综合配套改革,增强各项改革措施的系统性、整体性、协同性。第二,“准确”是关键。即精准把握司法责任制的核心要义,把司法责任制各项措施落实到位。第三,“制度”是目标。即加快建设公正高效权威的社会主义司法制度,各项改革措施都要坚持这一目标导向。第四,“标准”是群众的评价。即司法责任制改革的成效如何,要以人民群众对司法公正的感受为评判标准。

结合新时代新形势下检察机关新任务,笔者认为,对“全面准确”的理解,应重点把握好以下三种关系。一是“放权”与“管权”的关系。通过综合配套改革真正实现“权责统一”和“有效监督”。二是“检察一体”与“内部分工”的关系。要厘清检察一体的整体责任与内部各层级和各办案单元的个体责任。三是“指导责任”与“办案责任”的关系。要合理分配上下级检察院的办案权责,避免办案责任不清。

全面准确落实司法责任制的措施

当前,在“全面”落实方面,通过司法责任制实现办案、监督、延伸等“系统集成”还有不足;通过司法责任制提升检察人员全面综

合履职的内生动力等“提质增效”还有欠缺。在“准确”落实方面,通过司法责任制完善办案模式和结构化运行等“整体协同”还有短板;通过司法责任制对检察官履职画像的“数据平台”还不全面。因此,应当构建权责平衡、监督有效、配套完善的司法责任制。

在权责设定上,更加突出“精细”。一是实现检察官助理的权责对应。细化助理在检察官指导下的阅卷、核证等实质性职责,告知、制作笔录等程序性职责,撰文、校对等保障性职责,并以此确定其责任。通过办案系统,反映检察官对助理工作的审核、修改情形,以全程留痕实现对助理的全面评价。在工作考核时,检察官、助理可以相互评定,倒逼检助良好关系的型塑、最大协同。二是限定业务监管责任边界。合理界定院领导和业务部门负责人的层级监督管理职责,即对办案办理监督的“点”、程序性事项审批的“线”、检务工作整体管理的“面”,以“权力清单”为基础,明确其监管责任的边界。

在监督制约上,不断完善“层次”。一是压实上级的层级领导责任。利用办案案件方面的后诉讼优势,对基层院办案质量进行反向审视。通过定期业务数据研判、案件质量评查等,加强对辖区院指导和监督。规范刑事案件口头请示和答复程序,对指导意见及时跟踪总结;优化公益诉讼新增业务指导,通过与基层院开展联合调查、一体化办案等,提升指导效果;根据上级院、基层院业务类型差异,上下联动,补强民事检察、行政检察的指导短板。根据案件的不同情形,准确厘清对下业务指导中的司法主体责任。二是构建多维监

管触达途径,从单一层次监督转变为立体、全面监督。包括:检察环节适时介入,通过侦查监督协作的实质化运作,部门负责人提前知悉研判识别,有针对性地安排人员引导侦查取证。进入检察环节后,对特殊敏感、重大风险案件等予以有效甄别。其他案件则提升检察业务应用系统的智能化,识别案件风险。强化案件质量评查结果的运用,对办案案件中的事实证据、法律适用、办案程序、风险评估、文书制作等问题,督促办案人员整改。对一类问题、普遍性问题,启动调研机制,全面深度分析予以解决。三是通过检察听证,强化对履职的外部监督制约。通过案件管理、控申检察、检务督察一体联动机制,健全司法责任的线索发现、移送、追责惩戒机制。

在配套措施上,充分聚焦“综合”。一是推进员额跨层级跨条线动态性调整。建立员额检察官数据库,实现动态化调整。依托省级院“统一核定、分档使用、上下统筹”的动态管理机制,以近三年来员额检察官人均结案数作为分配员额的重要依据,综合考虑地域等其他因素,对不同地区、不同级别检察院进行分类测算,确保员额配置向基层和办案一线倾斜、向案多人少矛盾突出的检察院倾斜。二是优化案件管理及办案人员绩效管理。建立各项指标间的内在联系,可对不同案件类型进行分配排序,根据案件难度调整积分规则,使考核数据系统化;突出不同业务工作中的重点,进一步合理谋划跨条线业务工作绩效分数的换算系数;充分利用考核结果,使考核结果能够在绩效奖金的分配、公务员考核场景中得到运用;在兼顾“质”与“量”的基

惩治破坏古生物化石行为需要“刑行共进”

陈治

近年来,古生物化石被非法开采、贩卖、走私的现象屡禁不止。尤其是在一些古生物化石资源丰富的地区,有的已经逐步形成盗掘、非法加工、贩卖、走私的违法犯罪利益链条。对于破坏古生物化石违法犯罪,司法机关一直秉持着严厉打击的态度,但是,由于法律规定的健全,司法实践中对盗掘、倒卖、走私古生物化石等行为的司法处理存在较大争议。

破坏古生物化石行为所涉罪名,从常见的盗掘、倒卖、走私三种破坏手段来看,可分为三类:一是盗掘古生物化石行为涉及的罪名;二是走私古生物化石行为涉及的罪名;三是倒卖古生物化石行为涉及的罪名。

充分考量破坏古生物化石行为的严重社会危害性和应受刑罚惩罚性,整合相关立法解释和司法解释中关于惩治涉古生物化石犯罪的规定,对容易产生歧义的内容予以明确。

古生物化石行为的规定缺乏系统性,容易产生认识分歧。

惩治破坏古生物化石行为存在的难点

一是“具有科学价值的古脊椎动物化石、古人类化石”范围界定存在争议。目前,对于“具有科学价值的古脊椎动物化石、古人类化石”应当是涉古生物化石犯罪行为对象较为明确,可以盗掘古人类化石、古脊椎动物化石罪,或以走私文物罪,或以倒卖文物罪定罪处罚。但是,司法实践中对于“具有科学价值的古脊椎动物化石、古人类化石”的范围仍有很大的分歧。有观点认为,对于“具有科学价值的古脊椎动物化石、古人类化石”的范围应当作限制性解释,根据《解释》、《最高人民法院关于办理走私刑事案件适用法律若干问题的解释》(下称《走私案件解释》)第12条和《文物保护法》第2条第3款规定,将具有科学价值的古脊椎动物化石、古人类化石等属于文物进行保护,也应用文物来对古人类化石、古脊椎动物化石进行界定。而文物是指“人类在社会活动中遗留下来的具有历史、艺术、科学价值的遗迹和遗物”,即与人类活动密切相关,因此具有科学价值的古脊椎动物化石、古人类化石也应当是与人类活动有关的古脊椎动物化石、古人类化石。再根据《古人类化石和古脊椎动物化石保护管理办法》第2条规定,对于古脊椎动物化石,应当限制为与人类活动有关的第四纪古脊椎动物化石。年代久远且与人类活动无关的古脊椎动物化石不应成为盗掘古人类化石、古脊椎动物化石罪和走私文物罪、倒卖文物罪的犯罪对象。与之相反,有人认为,《解释》并未对具有科学价值

的古人类化石、古脊椎动物化石的范围作出限定,也未对古脊椎动物化石是否与人类活动有关进行区分,古生物化石和文物是不同的法律概念,《解释》所针对的古生物化石并不必须是文物,否则就没有立法解释的必要。不能根据文物的概念来限定古人类化石、古脊椎动物化石的范围,否则会形成法律适用的漏洞,不利于对古人类化石、古脊椎动物化石的保护。应当说,两种观点各有一定道理:第一种观点侧重于法律规范和法律体系本身,却忽视了古生物化石犯罪的猖獗,不利于遏制犯罪;第二种观点虽能最大限度运用现行法律规范打击涉古生物化石犯罪,但又容易让人产生类推解释之嫌。

二是刑法保护范围狭窄带来的问题。《古生物化石保护条例》及实施办法,主要规定对于古生物化石的管理和对相关违法行为的惩处,而刑法意义上的规范对古生物化石的保护范围有限。如前述刑事法律规范的保护对象更多聚焦于“具有科学价值的古脊椎动物化石、古人类化石”,对其他古生物化石关注少,仅《走私案件解释》中有少许规定。由于保护范围有限,不少破坏古生物化石的行为都难以被定罪处罚。三是古生物化石定级分类引发的问题。首先,古生物化石定级分类的规定,标准不一致。《古人类化石和古脊椎动物化石保护管理办法》规定,古人类化石和古脊椎动物化石分为珍贵化石和一般化石;珍贵化石又细分为一、二、三级化石,并按照对应的文物进行管理。而《古生物化石保护条例》和《古生物化石保护条例实施办法》规定,古生物化石保护分为重点保护古生物化石和一般保护古生物化石,重点保护古生物化石也被划分为一级、二级和三级。虽然古人类化石和古脊椎动物化石属

础上,注重办案的社会效果,努力减少无后续约束关联和印证的业务数据评价,真正做到“不为数据所困,不为考核所累”。三是强化履职评定,严格落实检察官员额退出制度。进一步细化自然退出、申请退出、因不胜任退出等的标准,根据检察官在办案期限、强制措施、文书制作以及在办理各类案件中可能出现的问题,确定办案履职评价标准,作为启动退出员额机制的重要依据,发挥压力传导,压实办案责任的制度预设效果。

在数据赋能上,日渐契合“平台”。一是发挥检察一键式应用场景的作用。在数字检察全流程全息在线办案平台中,融入司法责任制相关要素,可以落实好知责明责、履责尽责、追责问责的要求。如,检察官联席会议、上级指导中的“办案行为+智能辅助”线上业务讨论、指导应用场景,以异步会议实现办案流程集约再造、业务数据无缝采集、电子卷宗同步生成、过程全程网上留痕,可更全方位判断司法责任。二是优化智能评查和数据画像。为实现“智评”和“智管”,使人工智能高效地“寻找”并“判定”是否触发司法责任及责任归属,可以把检察业务应用系统数据库作为数据源,嵌入审核、分析等功能模块,快速筛查碰撞数据质量问题。同时,可以将同步评查系统嵌入检察业务应用系统中,捕捉错案形成的内外因,对数据进行算法分析后得出司法责任的归属,打造全程留痕、实时预警、智能监测、精准识别校验的动态反映系统。三是提升检察大数据与检察一体化工作联动。如,业绩考评工作中,打通纵向上下级院及横向不同检察院部门间的业务壁垒,对案件数量、质量形成相应评价指数,开展全省乃至全国的实时考核评价,更好地地区分各级院检察人员的司法责任,一方面以结构化办案形式避免错案的产生,另一方面通过一体化考核方式解决跨院、跨条线检察人员的考核问题。

【作者为上海市人民检察院第二分院检察长、全国检察业务专家。本文系2023年度上海市检察机关重大课题《全面准确落实司法责任制研究(SH2023106)》的阶段性研究成果】

于古生物化石范畴,但两者中的珍贵化石的等级与重点保护古生物化石的等级能否划等号,法律没有规定,两者的等级能够适用文物的相关规定并不意味着其他古生物化石也能适用,而且《古人类化石和古脊椎动物化石保护管理办法》已对珍贵化石、一般化石的范围进行了界定,不在此列的古生物化石,哪怕是重点保护古生物化石也难以按照文物等级来进行保护。其次,古生物化石的定级鉴定存在困难。司法实践中,由于缺乏统一的鉴定标准和权威的鉴定机构,对于古生物化石的鉴定意见一般由文物鉴定机构出具,但因古生物化石与文物归属不同的学科范畴,由文物鉴定机构鉴定古生物化石,其鉴定资质和鉴定能力容易受到质疑而导致鉴定意见的证明力减弱。

完善惩治破坏古生物化石行为法律规范的建议

一是及时总结司法实践中的有益经验,完善惩治涉古生物化石犯罪的刑事立法。要充分考虑破坏古生物化石行为的严重社会危害性和应受刑罚惩罚性,整合相关立法解释和司法解释中关于惩治涉古生物化石犯罪的内容,对容易产生歧义的内容予以明确。比如,对“具有科学价值的古脊椎动物化石、古人类化石”的范围进行明确细化,可考虑增设与古生物化石相关的罪名,如走私古生物化石罪、倒卖古生物化石罪等,为打击涉古生物化石犯罪提供法律依据。

二是制定专门的古生物化石保护法。从施行情况看,《古生物化石保护条例》存在规定不全面等问题,有必要制定专门的古生物化石保护法,专章规定对涉古生物化石违法行为的处置,比如,可以列举方式把破坏古生物化石的违法犯罪行为进行细化分类,将需要保护的的古生物化石都纳入法律保护范围,并对处罚后果予以明确,使之更有操作性,同时要做好与刑事法律规范的衔接。此外,还要规范古生物化石的定级分类、制定统一的定级鉴定标准,明确鉴定机构及其人员资质,确保作出的鉴定意见具有法律效力。

(作者为贵州省关岭县人民检察院检察长)

见,现行刑事法律规范对于惩治破坏