

# 深化跨行政区划检察改革构建陕西生态环境检察工作新格局

□王旭光

习近平总书记指出,“陕西生态环境保护,不仅关系自身发展质量和可持续发展,而且关系全国生态环境大局”。近年来,陕西省检察机关坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻习近平生态文明思想、习近平法治思想,贯彻落实习近平总书记历次来陕考察重要讲话重要指示精神,紧紧围绕守好黄河流域、秦岭区域、南水北调中线工程水源涵养区“三大屏障”,助力打好污染防治、“三北”工程“两场攻坚战”,服务扎实走好绿色低碳转型之路,以生态环境检察专门化为抓手,不断深化跨行政区划检察改革,着力构建具有陕西特色的生态环境检察工作新格局,为美丽陕西建设提供有力检察保障。

## 以深化改革破题,激发生态环境保护检察动能

陕西省检察院全面落实党的十八届三中全会关于“探索设立跨行政区划的人民法院和人民检察院,办理跨地区案件”的重大改革部署,在最高检、省委坚强领导下,认真调研、理清思路,系统布局、有序推进跨行政区划检察改革。

胸怀“国之大者”,系统布局改革。2021年3月,陕西省检察院正式启动跨行政区划检察改革,在深入调研论证基础上形成《陕西省跨行政区划检察改革工作方案》,确定从检察机关自主性较强的生态环境公益诉讼案件入手,以秦岭区域、黄河流域生态环境保护为重点,依托西安铁路运输检察院、西安沙坡地区检察院等四个检察院既有机构建



□有序统筹推进,不断深化改革。坚持以生态环境检察专门化为抓手,夯实生态环境检察职能、机构、机制、规则和队伍“五位一体”工作基础,努力构建生态环境检察专门工作机制,不断开创生态环境检察工作新局面。

□数据赋能,强化法律监督技术支撑。加强大数据在跨区划检察业务中的深度运用,从研发、应用、推广法律监督模型入手,推动办案模式从“个案为主、数量驱动”向“类案为主、数据赋能”转变。

制,紧贴陕北、关中、陕南地理环境特点和行政区划实际,设立四个跨行政区划检察院,在保持现有职能不变的同时,增加管辖跨行政区划生态环境公益诉讼案件和区划检察院怠于或者不便履职的相关案件,绘就了覆盖陕西全境生态环境保护跨行政区划检察改革蓝图。

党委高度重视,各方支持改革。省委和省委政法委多次听取省检察院党组专题汇报,提出明确要求。在省委组织部、省委编办、省财政厅及法院、公安、司法行政等省级政法单位的支持配合下,改革方案不断完善并经最高检、省委审议通过。2021年,省人大常委会决定批准设立秦岭南麓地区检察院、秦岭北麓地区检察院、关中西部地区检察院、陕北高原地区检察院等四个跨行政区划检察院,由省检察院直属分院为其上一级检察机关履行相应诉讼职责。随后,省、市人大常委会完成相关人员法律职务任免,相关检察院实现机构、编制、人员、财物有序划转,具有陕西特色的“两级五院”跨区划检察组织体系初步形成。

有序统筹推进,不断深化改革。2022年,四个跨行政区划检察院统一挂牌成立,在陕西构建起了跨行政区划检察院集中管辖与区划检察院地域管辖相辅相成、一体履职的法律监督工作机制。与此同时,坚持以生态环境检察专门化为抓

手,夯实生态环境检察职能、机构、机制、规则和队伍等“五位一体”工作基础,努力构建生态环境检察专门工作机制,不断开创生态环境检察工作新局面。

## 以完善机制解题,提升生态环境综合保护质效

积极适应生态环境案件高度复合性和专业技术性特点,以机制创新为着力点,全面推进生态环境检察工作,努力提升生态环境保护水平。

突出统筹,强化一体履职接续监督。经省委编办批准,在公益诉讼检察部加挂“生态环境检察部”牌子,统一指导全省生态环境“四大检察”案件办理。在市检察院组建生态环境检察办公室,集中办理生态环境检察业务。县(区)检察院根据生态功能分区和环境系统保护需要,组建生态环境检察办公室或办案团队,归口办理专业性较强的生态环境检察案件。建立生态环境检察指挥中心,打破行政区划“壁垒”,实行案件线索统一管理、案件办理统一指挥、办案资源统一调配、案件质效统一管控,形成上下一体、横向协同、内外联动的一体履职机制,进一步聚集生态环境保护合力。

加强协作,实现检察力量有机整

合。充分发挥跨区划检察机关作用,督促区划检察院依法能动履职。

协同治理,凝聚环境保护工作合力。持续优化“党委领导、政府主导、多方参与、司法保障”的检察建议办理社会化格局,以高质量检察建议助推生态环境系统性保护治理。加强与相关单位合作,建好用好8个生态环境司法保护基地,推动“1+N”生态环境检察社会支持体系和多元共治平台建设,促进形成多元协同治理格局。全省三级检察院与法院协调联动,共同发挥生态环境司法保护效能;与行政机关建立沟通协调机制、与监察机关建立协作配合机制;省检察院与40余家行政机关建立“田长+检察长”“河湖长+检察长”“林长+检察长”“生态环境执法+检察监督”等机制。省检察院与多家环保组织签署合作协议,构建“检察+社会”环境保护合作模式。建好用好“益心为公”检察云平台,招募志愿者。

数据赋能,强化法律监督技术支撑。加强大数据在跨区划检察业务中的深度运用,从研发、应用、推广法律监督模型入手,推动办案模式从“个案为主、数量驱动”向“类案为主、数据赋能”转变。省检察院直属分院在办案中探索同步运用卫星遥感、无人机、三维实景重建和实地勘

查,实现空、天、地、网一体化信息融合应用,助推办案质效提升。省检察院生态环境检察指挥中心利用信息技术,实现对案件线索“一网汇集”,重大案件“一网交办”,办案力量“一网调度”。

## 以能动履职答卷,坚决守牢我国重要生态屏障

以跨区划检察院为“杠杆”,充分调动区划检察院依法履职的积极性,统筹发挥“四大检察”职能,有效履行监督、诉讼和社会职责,为陕西筑牢生态屏障、为国家守牢生态屏障。

在加强黄河流域生态环境治理上持续用力。制定关于充分发挥检察职能服务保障黄河流域生态保护和高质量发展的相关制度,联合省水利厅开展水资源保护专项行动,依法惩治非法采砂采矿、破坏水土保持等危害河道安全犯罪。与山西、河南、甘肃、宁夏等地检察院建立区域协作机制。积极参与陕西省黄河文化保护传承三年行动计划,开展文化遗产和文物保护公益诉讼。

在守护好我国中央水塔和中华民族祖脉上持续用力。与省秦岭办会签关于加强协作配合共同保护秦岭生态环境的相关制度,常态化开展专项监督,持续巩固“五乱”整治成果,助力抓好小水电整治收尾、秦岭景区违建整治“回头看”、农家乐和民宿规范管理工作。与河南、湖北、重庆、四川、甘肃、青海6省(市)检察院签署《秦岭生态环境保护检察监督跨区划协作协议》。“秦岭生态检察卫士”被评为全国优秀检察文化品牌。

在强化南水北调中线工程水源地保护上持续用力。认真执行长江保护

法,严格落实长江流域十年禁渔,加强汉江、丹江流域湿地生态系统的整体性保护和系统性修复,依法监督、治理在河道、湖泊管理范围内围河(湖)造田等违法行为,严厉打击废水渗漏、污水直排等破坏生态环境行为,助力尾矿库风险防范。联合河南、湖北等毗邻地区检察院建立南水北调中线工程水源地保护联席会议制度。

在深入实施“三北”等重点工程上持续用力。召开全省荒漠化防治检察监督工作推进会,依法助推毛乌素沙地全部治理,推进退化林草生态修复,助力陕西打造黄河“几字弯”攻坚战先行示范区。与甘肃、宁夏、内蒙古、山西等毗邻地区检察院会签跨区划协作协议,携手解决沙患、水患、盐渍化、农田防护林草原超载过牧、河湖湿地保护等生态问题。

在深入打好污染防治攻坚战上持续用力。联合山西、河南省检察院建立汾渭平原大气污染防治协作机制,部署开展关中西部大气污染防治专项监督活动。依法统筹水资源、水环境、水生态治理,推进水源保护区环境综合整治。加强耕地土壤污染问题监督,持续开展土地执法查处领域非诉执行监督,助力守护耕地保护“红线”。

在助力绿色低碳转型上持续用力。充分发挥检察职能,助力陕西产业、能源、交通运输、用地结构全领域调整。部署开展煤炭、石油、天然气污染防治专项监督。积极探索“检察+碳汇”办案模式,将碳汇赔偿理念引入刑事案件办理,在认罪认罚从宽制度适用中引导被告人修复生态。

(作者为陕西省人民检察院党组书记、检察长)

# 以监督能力现代化促进检察工作现代化

□李佳杰

党的二十大擘画了以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的宏伟蓝图。今年全国检察长工作会议提出,以检察工作现代化服务中国式现代化,检察工作现代化是法律监督理念、体系、机制、能力的现代化。大检察官研讨班进一步提出,检察工作现代化是中国式现代化、政法工作现代化的重要组成部分。检察工作现代化的具体实践要靠广大检察人员的不懈努力,检察人员法律监督能力现代化的水平直接决定了检察工作现代化的进展和成效。

法律监督能力现代化是检察工作现代化的基础性因素。法律监督能力现代化是法律监督理念、体制和机制现代化建设的智力基础、动力基础和实践基础,法律监督能力现代化是检察工作现代化建设中最基础、最活跃的因素。深入推进法律监督能力现代化,检察机关要全面贯彻党的二十大精神关于深入实施科教兴国战略、人才强国战略的部署要求,围绕积极构建中国特色、世界一流的法治人才培养体系,全力培养一批德才兼备、德法兼修的高素质检察人才,建设一支忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的社会主义检察工作队伍。

法律监督能力现代化是全体检察人员的能力现代化。相较于中国式现代化是全体人民共同富裕的现代化,法律监督能力现代化也是全体检察人员综合素质能全面提升的现代化。检察人员现代化既是检察官、检察辅助人员、司法行政人员履职能力的现代化,也是检察机关领导班子、部门负责人和普通

干警综合能力的全面现代化。检察机关要认真落实党的二十大精神关于“完善人才战略布局,坚持各方面人才一起抓,建设规模宏大、结构合理、素质优良的人才队伍”的工作部署,围绕提升全体检察人员综合素质,全面加强检察队伍履职能力专业化建设,积极适应新时代对检察工作提出的新要求,切实以全体检察人员能力现代化推动检察工作现代化。

法律监督能力现代化是综合素能的全方位现代化。贯彻落实《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》(下称《意见》),把政治建设与业务建设融为一体,既提升政治能力这一检察人员最重要的基本能力,也强化专业能力这一把政治能力落实到检察工作中的基本能力。除此之外,作为高水平、高层次的法律监督能力现代化,还应涵盖工作理念、专业知识、业务技能、法治思维等在内的新时代检察人员综合能力。检察机关应强化系统观点,围绕法律监督能力这一检察履职最基本的工作所需,从最基本、最基础、最常规的方面抓起,扎实锤炼各项基本履职能力,稳步有序推动法律监督能力现代化建设。

笔者认为,当前,实现法律监督能力现代化建设的重点路径如下:一是设立专业化的教育培训模式。要坚持政治能力培养在先。在检察人员招录时严格审核把关,确保党的教育方针和人才标准在检察机关得到全面落实。在日常教育培训中,坚持落实政治理论第一课程制度,强化检察人员理论武装。扎实推进学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题

教育,大兴调查研究,提升履职能力,推动检察工作创新发展。要开展专业化职业技能培训。一方面,将检察专业教育前伸至普通高等教育阶段,在高校法学院有针对性地开展检察类专业课程,开设检察学专业等,有效储备检察职业人才;另一方面,后延检察专业教育环节,更加有针对性地开展符合新时代需求的检察专业人才培养工作。要常态化做好岗位练兵。按照缺什么、补什么原则,建立菜单式培训课程,组建动态式培训师资;充分依托检察官学院平台,开展专题培训,突出岗位练兵和业务实战,开展融入式培训。

二是培树常态化提升专业能力的氛围。首先,营造尊崇先进的检察职业氛围。构建以法律监督能力为主导的检察职业综合评价体系,设立以优秀检察官、检察官助理或者司法行政人员命名的专业化团队,凸显优秀骨干人员的示范、引领作用。组织检察工作骨干参加高层次学术交流活动,参与重点课题研究等,全力营造检察实践、学习研究相互促进的良好工作氛围。其次,建立完善检察专业化人才培养机制。健全符合各地实际的检察专业人才培养、健康人才库成员参与专项工作、重大案件、调查研究等工作机制,充分发挥检察人才业务领军作用。立足新时代违法犯罪新特征,进一步围绕金融犯罪、经济犯罪、环境资源犯罪、电信网络诈骗、科技犯罪、知识产权犯罪等,建立专业化办案队伍,形成专业化办案力量,提升重点领域案件办理能力。再次,营造社会公认的外部工作环境。围绕高质效履职和优秀人才培养,积极开展优秀典型案例、先进典型检察人物

的选树活动,全面增进社会各界对检察工作的了解和支持。结合办理的重大典型案例,突出社会贡献等开展广泛宣传,切实以专业能力、办案质效、社会影响等赢得社会公众认可,提升检察公信力。

三是建立规范化的综合保障机制。要在持续深化改革中提升检察工作能力。全面落实司法责任制改革,坚持“谁办案谁负责、谁决定谁负责”,推动检察人员集中精力履职尽责,司法办案,在实践中提升能力水平。深入推进检察人员分类管理,进一步突出检察官履职主体地位。进一步落实和完善检察官逐级遴选制度,推进上级院高级别检察官从本院和下级院中择优选任,推动优秀人才的合理流动,做到人尽其才、才尽其用。要以专业化考核评价机制凸显检察专业能力,建立完善以专业能力、工作实绩、职业道德为基础的考核评价机制,促进法律监督能力现代化的培养形成。将检察人员考核与所在院、所在部门考核有机结合,形成相互补充、相互促进的考核体系,促进检察综合能力提升。构建现代化司法责任追究机制,坚持权力、权利、责任相统一,保障人员规模、高效、廉洁履职。要以有力的外部支持保障推动提升检察综合能力,持续深入贯彻落实《意见》,在专业化的检察人员招录、检察履职综合保障、专业人才培养等方面营造良好的外部支持环境。主动争取、积极支持各级人大及其常委会对检察机关依法履职的监督支持,健全完善执法司法权力制约机制,不断提升履职能力。

(作者为江苏省连云港市人民检察院法律政策研究室副主任)

# 强化类案检索助力高质效办案

“高质效办好每一个案件”  
业务技能系列

□何晴

案例指导制度是中国特色社会主义司法制度的重要组成部分。案例对于司法机关而言,是便捷、有效的业务指导、政策指引依托;对于社会而言,是直观的释法说理、法治教育素材。既往案例,尤其是指导性案例在维护法律法规理解、适用的客观性、规范性和统一性方面发挥着重要作用,检察官通过进行类案检索,可以作为司法办案寻求切实可行的理论和实务指导,这既是提升自身办案能力、丰富办案经验的有效途径,也是全面贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想,落实“高质效办好每一个案件”这一检察履职基本价值追求的重要抓手。开展类案检索的基本路径,主要包括以下三个步骤:

一是明确办案需求,确定检索关键词。开展类案检索是办理重大、疑难、复杂案件中解决棘手问题的客观需要,围绕待解决问题明确需求,设定恰当的关键词是检索的基础。可以采取“标准化+个性化”的方式设置关键词,即一般情况下,在办案件所涉罪名、具体罪状表述应当直接作为关键词,之后再根据案件特点确定个性化关键词,此时应当注意关键词设定需符合法律条文、理论通说中的一般表述习惯,而且应当尽量简洁明了。如欲确定交通肇事罪中如何认定逃逸情节,应先将交通肇事罪作为关键词,将个性化关键词设定为“交通肇事逃逸”,而不宜设定为“逃逸”“交通肇事逃逸”等不符合罪状规范性表述的常用口语,既能实现案例检索数量和范围的可控性,也能够确保类案检索结果的全面性和准确性。当然,如欲通过类案检索明确交通肇事罪与重大责任事故罪、过失致人重伤罪、过失致人死亡罪等罪名的界分,则应当将这些罪名同时作为关键词,在罪名关键词之间设定为“或者”关系;或者直接将罪名关键词剔除,通过犯罪情节、法律后果等关键词进行检索。

二是选择检索平台,全面提取目标案例。目前,使用比较广泛的类案检索平台主要有官方网站、专业案例数据库和互联网资讯服务平台三类,三者之间存在资源交叉,可以择其一使用,辅之以其他平台的补充,即可基本保证案例查询的全面性。第一类是官方网站,中国裁判文书网是人民法院对外发布生效裁判文书的官方平台,12309中国检察网是人民检察院对外发布已获法院生效判决支持的起诉书和生效不起诉决定书的官方平台,二者具有较高的权威性,案

例亦较为全面。第二类是专业案例数据库,其中的案例资源丰富,更新及时性、检索灵活性较强,能够大幅提升类案检索的精准度。第三类是互联网资讯服务平台,这些检索平台也有其不容忽视的独特价值,它们通常以新闻视角对实践中多发、多变的犯罪模式进行披露,虽不能直接作为办案参考,但通过关注新闻案件可以追索最新的裁判文书、寻找相关办案机关和人员进行内部交流,其转化成果对于有效应对新型犯罪往往具有较强的补充作用。

三是制作检索报告,明晰参照适用类案办理规则。通过检索甄选出在案件事实、争议焦点、法律适用、程序保障、刑事政策把握等方面具有高度相似性的案件后,还需逐一进行“解剖”,剔除关联性不强、案例,留存有效案例进行归纳分析并制作检索报告。在形式上,可以呈现为《类案与关联案件检索情况表》或者《类案与关联案件检索报告》;在内容上,主要包括本案概述、检索情况、检索结论及案例原文四部分。报告的重点在于检索情况部分,即要对检索到的案件进行分类展示,对于检索到的案件较少,可以详细列明案件的相关情况,如名称、案号、案由、要旨、基本案情、审查(裁判)过程、裁判结果、指导(典型)意义等;对于检索到的案件较多且法律争议较大的,可以针对案情的相似性、法律关系的相似性等制作表格。制作类案检索报告可以从大量的归集案例中提取出具有参考性价值的内容,提炼出共性观点和争议焦点,凝聚共识性观点消除分歧达成共识,对比争议焦点进行合理性论证,形成科学合理、行之有效的类案办理规则,以解决在办案件或者长期困扰司法实践的疑难问题,或者为实践中出现的新问题、新情况提供论证基础。通过前述筛选、归集、梳理、研判,将有助于解决在办案件过程中遇到的大部分疑难问题,以他山之石补强检察官办案能力和办案经验。即使仍然存在难以解决的问题,也能够通过汇聚群体智慧,为问题的解决提供有力论证参考,对寻找突破困境的有效途径大有帮助。如在办理标的额较大的刑民交叉案件时,为找准刑民争议焦点,突破长期困扰司法机关的刑民定性难题,以刑民交叉、借款合同、诈骗罪为检索关键词检索出相关案例并制作类案检索报告,形成对于刑民交叉案件不能固于刑事犯罪与民事纠纷中重叠的前期行为路径,而应当重点审查二者出现分歧的后期客观行为突破认定困境的甄别思路,确保依法准确办理案件,有力提升办案质效。

(作者单位:北京市顺义区人民检察院)

# 优化检察履职护航民企健康发展

□杨琼

民营经济是我国社会主义市场经济的重要组成部分。中共中央、国务院对民营经济发展高度重视,出台了《关于促进民营经济发展壮大的意见》。为深入学习贯彻习近平法治思想和党的二十大精神,认真贯彻落实《关于促进民营经济发展壮大的意见》,充分发挥检察职能作用,服务和保障民营经济发展壮大,最高人民检察院制定了《关于全面履行检察职能推动民营经济发展壮大的意见》。基层检察机关必须充分发挥法律监督职能作用,服务保障民营企业发展,为民营企业创造良好的发展环境。

严厉惩治侵害民营企业犯罪。全力打造安全稳定、公平竞争环境。坚持把平等保护各类市场主体合法权益贯穿司法工作全过程,依法加大对民营企业内部人员腐败行为的惩处力度,严

惩职务侵占、串通招投标等危害民营企业生产经营活动的各类犯罪。跟踪办理敲诈勒索、寻衅滋事、强买强卖等侵害民营企业财产及经营者人身安全、妨害公司企业经营管理秩序等犯罪案件,充分发挥诉前主导作用,提升护航民企工作质效。严厉打击国家工作人员利用职务向民营企业索贿、侵犯民营企业权益的滥用职权等职务犯罪,推动营商环境明显改善。

依法能动解决民营企业涉法难题。强化客观公正、平等保护等理念,着力摒弃“重人罪、轻出罪”“重打击、轻保护”“构罪即捕”等观念,坚持效果导向,对因生产经营涉嫌犯罪的市场主体人员,依法能动履职,依法慎用强制措施,尽可能减少办案对民企正常生产经营活动的影响。完善检企常态化联系机制,积极回应民营企业司法需求,持续打造“亲清护企”检察工作品牌。推动涉案企业合

规与依法适用认罪认罚从宽制度相结合,督促涉案企业认真进行合规整改,切实履行合规承诺。

深化保障民营企业合法权益。以高质效法律监督促进执法司法公正,与其他执法司法机关形成合力,共同维护民营企业合法权益。做实民事检察、行政检察监督,加强对涉民企案件的法律监督,对符合监督条件的涉民企案件要依法提请抗诉或提出再审检察建议。依法监督行政执法,对发现的行政机关不作为、乱作为等问题,要及时向相关检察部门提出检察建议,保护民企合法权益。

有效推动民营企业依法规范经营。建立联系调查、听取意见、影响评估、释法说理、案件回访等工作机制,研究找准服务民营经济高质量发展切入点,增强工作实效。通过警示教育、以案释法、制发检察建议等方式,督促企业依法规范经营。同时,积极引导民

营企业参与社会信用体系建设,助推建立现代民营企业制度,更好适应市场经济运行规律。

积极强化民营企业法治意识。深入开展检企互动,坚持问需于企,优化检察机关法律服务供给。推行“送法进企业”活动常态化、制度化,与企业负责人开展面对面座谈交流,详细了解企业经营现状和发展中的难点痛点堵点问题,就企业面临的困难及涉法涉诉等问题进行深入探讨,征询民营企业对检察服务的现实法律需求和检察机关如何优化法治营商环境的意见建议,点对点提供法律服务。强化公开听证工作,促进矛盾化解。通过涉民营企业提示单以及涉民营企业公开听证等制度,广泛听取各方意见,推动形成一透明、诚信有序、健康规范的市场环境,让各类市场主体安心经营、放心投资、专心发展。

(作者单位:河南省滎阳县人民检察院)