

深化诉源治理工作助推矛盾实质性化解



□赵红 王默

诉源治理是国家治理体系和治理能力现代化在司法领域的必然要求。检察机关作为党绝对领导下的政法机关,推进和强化诉源治理责无旁贷。在新时代“枫桥经验”广泛推行的当下,基层检察机关作为维护稳定的重要力量,应在工作中积极依法能动履职,多措并举从源头化解风险,在履职中实现诉源治理,助力国家治理能力现代化。

基层检察机关开展诉源治理实践探索。基层检察机关开展诉源治理的主要方式,在“枫桥经验”的指引下,检察机关以“12309”检察服务中心为主要抓手解决矛盾纠纷,通过开通一个集中窗口为人民群众提供信访申诉和解决问题的渠道。现阶段,检察机关倡导的“一站式服务”模式与行政机关“最多跑一次”改革趋同,其目的均是为了提供便民服务。设置“12309”检察服务中心等窗口平台不仅是落实打通化解矛盾纠纷“最后一公里”的便民要求,更是确保公众感受公平正义就在身边的具体要求。虽然从外观上看,涉检矛盾纠纷由检察服务中心牵头负责解决,然而在实践中,检察机关所有业务均涉及诉源治理。

刑事司法办案中落实宽严相济刑事政策。宽严相济刑事政策要求检察机关充分发挥主观能动性,在司法办案时杜绝文本主义、机械司法。司法实践中,检察机关通过发挥认罪认罚从宽制度作用,着力化解社会矛盾,修复社会关系。检察机关履行刑事检察职能、打击刑事犯罪的目的不仅是为了让犯罪分子受到惩处,更重要的是通过正当程序实现公平正义,并修补破损的社会关系,维护社会和谐稳定,这是检察机关持续深化实施认罪认罚从宽制度的初衷和目的。检察机关通过落实宽严相济刑事政策,把社会矛盾化解在检察环节。例如,对犯罪嫌疑人充分释法说理,督促其认罪认罚、退赃退赔,积极取得被害

人谅解。同时,认真听取被害人意见,为双方当事人刑事和解提供平台,努力实现案结事了。

开展争议实质性化解。检察环节的争议实质性化解与检察机关的法律监督紧密相连,一方面,行使法律监督权是检察机关进行争议化解的抓手和基础,更是实现争议实质性化解的重要依托;另一方面,争议化解是检察机关履行法律监督职能的目的之一,是检察机关投身社会治理的重要抓手。实践中,检察机关通过全面审查审判活动和判决书,重点对行政机关引起争议的依法行政行为开展监督,及时提出监督意见,反向督促行政部门开展源头治理,进而化解矛盾纠纷。在公益诉讼检察工作中稳妥拓展到“损害还没发生但存在损害公益重大风险”领域,通过诉前磋商、圆桌会议等形式,推动从源头解决公益损害问题。

积极开展检察公开听证。检察机关召开公开听证会,邀请听证员参与听证,这是检察机关主动接受群众监督,以公开促公信的重要方式。通过召开检察公开听证会,让当事人和案外人进一步了解检察机关办案过程和处理原因,进一步强化检务公开、更好回应人民群众对公平正义可感知的要求。不仅如此,通过公开听证这种机制,能让案件当事人在更具公信力的平台上找准问题症结、深挖背后原因、提出更易于接受的处理方式,能够帮助案件当事人理解并接受检察机关作出的决定,实现矛盾实质性化解的目的。同时,公开听证也是一次普法宣传的机会,对法治思想和司法理念的阐释普及,对诉源治理将产生更长远的影响。

基层检察机关开展诉源治理面临的主要问题。尽管检察机关在推进诉源治理中作出了大量努力,但在司法实践

中,检察机关在深化诉源治理方面仍面临着一些问题:

诉源治理工作理念有待进一步强化。实践中,有的认为,诉源治理工作的主体责任应该由政府部门来肩负。事实上,检察机关的法律监督与诉源治理有着密不可分的关系。检察机关在法治体系中发挥着重要作用,况且,诉源治理与检察工作“在监督中办案、在办案中监督”的检察理念有着趋同性。因此,检察官在工作中要根除错误认识,自觉做实诉源治理工作。

基层协同治理的体系不够健全。矛盾纠纷的解决不能仅靠某一个部门单打独斗,而是需要多部门携手共治。目前,基层检察机关与基层行政部门密切配合的共同治理体系尚不健全,影响诉源治理工作实效。实践中,检察机关与其他部门在智能化协同平台建设、衔接机制落实落细等方面现存在着不少难点,这对检察机关依法能动履职,促进形成基层共建格局造成了一定阻碍。检察机关开展诉源治理,应当主动融入地方治理工作格局,推动建立长效工作机制,通过能动履职完善治理体系,促进协同治理。

基层检察机关深化诉源治理路径。检察机关应深入践行依法能动检察理念,切实通过履行自身职责或督促有关单位依法行使职能促进矛盾化解,维护社会大局安全稳定。

树牢矛盾纠纷化解意识,在司法办案中推进诉源治理。检察人员应当坚持从理念上更新适应,发挥好基层治理参与者和推动者的角色作用。要树立“从政治上看”的大局思维,牢记“为法治担当”的履职使命,秉持治罪与治理并重的司法理念。在司法办案中,基层检察机关必须树立科学司法理念,坚持办案与治理并重,尽可能把矛盾和纠纷化



□康钦平

解在诉前环节。例如,在繁简分流办案方面,要正确科学处理“快”与“慢”、“重”与“缓”的辩证关系,着力避免“一刀切”处理案情简单的案件。对因邻里日常纠纷产生的具备和解条件的轻微刑事案件,检察机关应肩负起主导责任,适当把握办案节奏,力促双方和解、矛盾化解。

综合运用各类手段助推信访矛盾实质性化解。创新继承和发展新时代“枫桥经验”,压实首办责任和属地责任,做实“群众信访件件有回复”“检察长接待日”等制度,通过释法说理推动诉源治理。针对在司法办案中发现的矛盾纠纷隐患及源头问题,综合运用司法救助、公开听证等方式,化解矛盾纠纷。

检察建议是检察机关参与社会治理的重要方式,既能体现法律监督机关的宪法定位,发挥法律监督作用,又能有效助力有关单位在行业治理方面查缺补漏。基层检察机关可以建立信访案件分析制度,对重点领域或重点行业内部的治理问题进行分析梳理,深挖信访案件产生的根本原因,稳妥提出具有建设性意见的社会治理检察建议,努力在诉源治理中实现“治未病”。

司法救助既能在一定程度上安抚被害人,又能促进对司法程序产生认同感,便于检察机关开展矛盾化解工作。除做到“应救尽救”之外,检察机关应积极开展多元救助帮扶,各部门联动形成诉源治理合力。通过开展公开听证,可以为信访人提供公开平台,充分保障信访人的参与权、知情权和辩论权,以公开促公信,助推矛盾实质性化解。

“以我管促都管”,及时把矛盾化解在基层、化解在萌芽状态。站在诉源治理角度,应尽可能深挖矛盾纠纷背后深层次隐患产生的原因,在矛盾隐患产生之前修复破损的社会关系,实现从源头化解矛盾的目的。应牢固树立基层治理“一盘棋”思维,积极推动行政、审判、检察等多方力量联动,参与基层社会治理。不断深化与民政、工会等部门的协作配合,建立线索移送、案件会商、联席会议等机制,促进横向联动、优势互补。

(作者单位:湖北省武汉经济技术开发区人民检察院)

精准把握污染环境罪「其他有害物质」认定标准

□厘清「有毒物质」与「其他有害物质」
□坚持环境损害实质考量
□准确认定污染物性质

刑法修正案(八)将刑法第338条重大环境污染事故罪修改为污染环境罪,扩大了污染物的范围,将原来规定的“其他危险废物”修改为“其他有害物质”。《最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部、生态环境部关于办理环境污染刑事案件有关问题座谈会纪要》(下称《纪要》)规定,办理非法排放、倾倒、处置“其他有害物质”的案件,应当坚持主客观相一致原则,从行为人的主观恶性、污染导致恶劣程度、有害物质危险性毒性等方面进行综合分析判断,准确认定其行为的危害性。实践中,常见的有害物质主要有:工业危险废物以外的其他工业固体废物;未经处理的生活垃圾;有害大气污染物等。《纪要》对有害物质的认定提出了指导性意见,然而并未明确具体判断标准,司法实践中,对“其他有害物质”认定仍存在一些问题。具体如下:

一是认定“其他有害物质”案件少。当前,污染环境犯罪案件主要集中在打击非法排放、倾倒、处置危险废物、重金属含量超标排放污染物、暗管排放等犯罪行为,案件类型化特征明显,污染物主要为有毒物质,认定“其他有害物质”的案件较少。

二是对“有毒物质”与“有害物质”混淆不清。《最高人民法院、最高人民检察院关于办理环境污染刑事案件适用法律若干问题的解释》(下称《解释》)第17条对污染环境罪中的“有毒物质”作了明确规定,包括危险废物、重金属含量超过国家或者地方污染物排放标准的污染物等四种物质。但司法判例中,将“有毒物质”与“有害物质”混淆的现象较多。如有的案件中,将锌含量超过地方排放标准的物质认定为有害物质,而非有毒物质。又如,某污染环境案中,将非法处置的危险废物认定为有害物质。虽然有有毒物质属于有害物质范畴,但法律对有毒物质与有害物质的规定有所不同,将二者混淆,有失法律适用的严谨性和规范性,也容易造成司法认定模糊不清。

三是对“危险性”与“毒性”认定不明。实践中部分案件定罪量刑的主要依据是造成公私财产损失的数额已达30万元以上,缺乏对污染物的“危险性”与“毒性”的判断认定。如某非法倾倒工业固废污染环境案中,定罪量刑的主要理由是造成直接经济损失159万余元,但该案对工业固体废物危害性质未进行分析认定。

综上,实践中对“其他有害物质”司法认定模糊不清,不利于精准打击污染环境犯罪。为了依法准确打击污染环境犯罪,高质量办好每一个刑事案件,以法治力量保护好生态环境,笔者结合办案实践提出以下建议:

厘清“有毒物质”与“其他有害物质”。从对环境的危害性来看,有毒物质必具有害性,但有物质质范围远大于有毒物质。有毒物质是有害物质中具有毒性的物质,其属性不仅在于对环境、人体的危害,更在于其本身的毒性。因此,在污染环境案件办理中,要注意有毒物质的典型特征,避免将“有毒物质”与“其他有害物质”混为一谈。刑法及《解释》对二者均作了区分规定。首先,从刑法对污染环境罪的规定来看,将“其他有害物质”作为与有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质并列的污染物种类,对其法律属性进行了界定。其次,《解释》明确规定了有毒物质的四种类型,同时规定对以下情形应该认定为“严重污染环境”:在饮用水水源保护区、自然保护区核心区保护区等依法确定的重点保护区域排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质的;通过暗管、渗井、渗坑、裂隙、溶洞、灌注等逃避监管的方式排放、倾倒、处置有放射性的废物、含传染病病原体的废物、有毒物质的。上述规定均不包含“其他有害物质”,这就要求在实践中应当加以区分,二者之间不能划等号。

坚持环境损害的实质考量。污染环境罪既有“行为犯”也有“结果犯”,对于行为犯并非不要求对环境造成损害后果,只是在认定犯罪时免除对造成环境损害的证明责任,法律将相关犯罪行为拟制为具有损害后果。如认定非法倾倒危险废物三吨以上的行为构成污染环境犯罪,就不需要证明造成环境损害的具体后果。根据《解释》第7条规定,对无危险废物经营许可证从事收集、贮存、利用、处置危险废物经营活动的行为,仍应坚持环境损害的实质评价,对于严重污染环境的,按照污染环境罪定罪处罚,同时构成非法经营罪的,依照处罚较重的规定定罪处罚。对于未违法造成环境污染情形的,可以认定为情节显著轻微危害不大,不认为是犯罪。根据出罪举重以明轻的法律原则,既然认定非法处置危险废物构成犯罪时都强调对环境造成的危害后果评价,那么,对危害程度低于危险废物的“其他有害物质”的认定,更应当坚持环境损害的实质考量,不能仅以造成公私财产数额或者违法所得数额予以定罪。

准确认定污染物性质。根据刑法第338条对污染环境罪的规定,对污染物的性质进行准确认定,是定罪的首要条件。按照《纪要》相关规定,对有害物质的规范认定应包括危险性毒性的评价。对此,可以参考《纪要》关于危险废物的认定,对于国家有毒有害污染物名录的污染物,司法机关可以依据名录直接认定。对未纳入相关名录的其他污染物,根据专业知识、原辅材料、生产工艺可以认定的,司法机关可以依据涉案物质的来源、生产过程、被告人的供述、证人证言以及经批准或备案的环境影响评价文件等证据,综合作出是否属于有害物质的认定。涉案物质危害特性不明确,确需委托有关鉴定机构进行鉴定的,应由生态环境部门或者公安机关按照规定及时对相关区域的大气、土壤、水体开展检测鉴定工作,通过鉴定确定污染物的危害性。

(作者为重庆市人民检察院第一分院检察一部副主任)

这场全程手语解说的发布会上有暖心细节

(上接第一版)无障碍环境建设法已于今年9月1日正式施行,为检察机关依法办理相关领域公益诉讼案件提供了有力支撑。

此次三部部门联合发布典型案例,就是希望通过典型案例发布形成协同共赢的示范效应,充分发挥典型案例指引作用,指导各地检察机关更加准确理解与适用无障碍环境建设法中的检察公益诉讼条款,促进精准规范开展监督。

“残联是残疾人的代表服务组织。无障碍是残疾人最迫切、最现实、最直接的需求之一,无障碍环境建得好不好、能不能用,残疾人最有发言权。”中国残联副主席李东梅在发布会上介绍了各地残联组织和检察机关的协作经验。

2020年初,针对《无障碍环境建设条例》实施中的执法不严、违法不究问题,在浙江省杭州市残联的积极配合下,在杭州市人大的支持下,杭州市检察机关向负有监管职责的行政机关发出诉前检察建议,督促行政机关履职尽责,通过协同协作,各方主体积极整改,积累了经验。

2020年8月至9月,中国残联相关负责同志与最高检第八检察厅检察官先后赴浙江省检察院、杭州市检察院调研无障碍环境建设公益诉讼专项监督工作。中

国残联还协同最高检采取联合调研、共同交办督办案件等方式,推动无障碍环境建设公益诉讼在全国全面推开。

李东梅表示,下一步将通过公益诉讼监督、媒体监督、残疾人法律援助监督员监督等多形式多渠道继续加大监督管理力度,以法治的力量提升无障碍环境建设效能。

“特别强调透过这批典型案例向全社会宣示,无障碍环境是共同福利更是基本权益。”最高检第八检察厅副厅长邱景辉在回答记者提问时说,无障碍环境建设不仅为保障残疾人权益创造条件,也为老年人和其他社会成员共享美好生活提供便利,这一过程有法治作为保障。

提高无障碍设施建设水平

值得一提的是,此次最高检会同住房城乡建设部联合发布典型案例,其中有5件与无障碍设施建设相关,涉及房屋建筑、城市道路、公园、公交车站、卫生间等不同建筑、场所的无障碍设施,既有新建工程,又有改造工程,有的还涉及既有设施的维护管理。

住建部城市建设司一级巡视员邢海峰介绍,这些案例紧扣无障碍环境建设法

的最新要求,与残疾人、老年人生活密切相关,是各地在无障碍环境中需要关注的重点。他列举了贵州省贵阳市黔灵山公园无障碍轮椅坡道不符合无障碍标准要求、山东省青岛市崂山区部分在建工程未能完全落实无障碍设施建设要求两个案例,经过各部门协作推动,两个案例中存在的问题均已整改到位。

邢海峰表示,下一步将配合最高检、中国残联等单位,指导各地畅通投诉举报、舆论监督和公益诉讼渠道,不断提高无障碍设施建设水平,为人民群众提供高质量的无障碍环境,切实保障残疾人、老年人等特定群体合法权益。

向无障碍信息交流和无障碍社会服务领域拓展延伸

最高检第八检察厅厅长徐向春在介绍典型案例时提到,这批典型案例在无障碍的类型方面,从盲道被损毁侵占、无障碍停车位不达标等无障碍设施建设问题,延伸到消防报警、医疗急救、阅读、点餐、用药、交通出行等无障碍设施和社会服务问题;公益诉讼的保护对象、受益群体从残障人士扩大到老年人乃至不时之需者等社会成员。

越山向海,共赴基层检察新征程

(上接第一版)

江西省检察院政治工作综合处副处长柳兴为说,这是一次领悟习近平新时代中国特色社会主义思想奋进之旅,引导学员坚持学思想、用思想有机统一,讲政治、讲法治有机统一。

课程既有宏观指导,又有政策解读;中央政法委政法队伍建设工作局有关负责人就如何建设新时代高素质政法队伍作出深刻阐释;最高检法律政策研究室、案件管理办公室、数字检察办公室等部门专家型领导,分别就司法体制改革、案件管理、数字检察等业务政策进行系统讲解……

“理论学习与案例讲解相融合、顶层设计与基层实际相结合,为基层检察院更新理念、能动履职、创新赋能、争先进位输送了源动力。”贵州省剑河县检察院检察长黄卡铁说。

强队伍,筑牢基层基础建设之基

这是一次聚焦队伍建设的穿透式调研,一次找方法、寻路径的大研讨。研修班上,湖北省委党校副教授柯高

峰、北京市密云区检察院检察长熊正,分别讲解新时代领导干部能力提升的方法要领,当好一名基层检察院检察长的实操经验;最高检政治部队伍建设指导部有关负责人就基层检察队伍建设难题,与学员探讨破解举措。研修班还开设两次主题研讨,为基层检察队伍建设出谋划策。

“执行力是领导干部的基本功,是应有的政治品格。”湖南省检察院政治部综合处处长阳小利说,必须以时不我待的紧迫感抓好基层队伍建设,不断提升基层检察院法律监督质效。

“带队伍得‘带头干’,班子有活力,队伍才有动力。要以队伍精进、管理精细、业务精湛、监督精准、服务精致,畅通检察机关参与社会治理‘最后一公里’。”四川省丹巴县检察院检察长拥忠拉姆深受鼓舞。

“基层检察院法律监督质效越高,人民群众司法获得感越足。研修班进一步提升了推进基层检察高质量发展的生产力和战斗力。”江苏省南通市崇川区检察院检察长孙亚说。

研修班注重理论与实务兼修,组织参训学员赴武汉市江岸区检察院、武汉经济

技术开发区检察院进行现场教学。党建业务相融互促、业务特色鲜明、智能科技应用于办案、专业团队攻坚克难……学员们“步步惊喜”。

“实地学习,启迪心智。这两个小院是新时代基层检察院建设的样板。要紧盯核心业务,全方位强化干警教育培训,提振士气、凝心聚力,持续为检察队伍赋能。”广西壮族自治区防城港市防城区检察院检察长陈瑞意犹未尽。

树品牌,激发创先争优蓬勃热潮

这是一场基层检察院建设品牌经验交流的盛宴,一次直面基层建设需求的对话。

为展示近年来基层检察院建设特色亮点做法,研修班围绕为大局服务、为人民司法、为法治担当、人才队伍建设、科技创新赋能五个主题,遴选安徽省芜湖市镜湖区检察院等14个检察院作基层检察院建设品牌发布和经验交流。

“文化滋养心灵,品牌激励奋进。基层检察院建设品牌是基层检察人员价值追求、精神风貌的集中展现。要从业务实

践中不断丰富积淀基层检察品牌,奋力创先争优。”新疆维吾尔自治区博尔塔拉蒙古自治州检察院政治部主任周海峰说。

此次品牌经验交流会还设置了“记者与基层检察长面对面”“基层检察长面对面”“机关与基层面对面”互动环节,现场提问、作答,有真知灼见,有意见建议,更有期待展望。

“我们从兄弟院的传统送宝中看到了差距,也找到了信心和思路。”黑龙江省漠河市检察院副检察长刘晓宁说,要抢抓机遇,立足区域特色,助力小院弯道超车快速发展。

全国人大代表李刚表示,透过这些基层检察院建设品牌,看到了各地检察院学争优创优的良好氛围,看到了检察机关坚持问题导向、同向发力,不断开创检察事业新局面的担当作为。“作为法律职业共同体的一员,我为之感动。”

“每个基层检察院建设品牌就是一张检察机关推进法治中国建设的靓丽名片。”全国政协委员谢文敏深受感染,她希望基层检察院建设品牌经验交流的传统能延续下去,扩大宣传,让公众了解更多检察故事。