

最高检厅长 访谈

强化行政检察履职,以法治手段护航民生民利

——专访最高人民检察院第七检察厅厅长张相军



最高人民检察院第七检察厅厅长张相军接受记者采访。本报记者程丁摄

□本报记者 刘亭亭

2023年1月至11月,检察机关办理行政公益诉讼案件7.5万余件,行政抗诉改变率、再审检察建议采纳率稳步提升,行政审判活动监督和行政执行监督检察建议采纳率100%;全年促进化解行政争议2.2万余件……

这组数据来自最高人民检察院第七检察厅厅长张相军2月19日参加“全面贯彻习近平法治思想 高质量办好每一个案件”最高检厅长网络访谈时的回答。他系统回顾了2023年检察机关全面深化行政检察监督新要求,持续深化习近平法治思想的检察实践新成效。

答新题:统筹推进刑双衔接和行政违法行为监督

当前,行政执法与刑事司法双向衔接是检察热词,备受关注。

“双向衔接包括正向衔接与反向衔接。”张相军解释说,正向衔接指行政机关向司法机关移送涉嫌犯罪线索,防止有罪不究、以罚代刑;反向衔接指司法机关向行政机关移送行政处罚线索,避免“不刑不罚”。

2023年7月,最高检印发《关于推进刑双衔接和行政违法行为监督 构建检察监督与行政执法衔接制度的意见》,调整优化内部分工,不起诉案件后的反向衔接工作由行政检察部门牵头负责,加强检察监督与行政执法衔接,消除追责盲区,打破“不刑不罚”怪圈。

聚焦难点举办四级检察院专题培训,发布问题解答,在检察业务应用系统中新增反向衔接流程,印

发典型案例,推广北京市检察机关“特定行业从业禁止处罚(处分)法律监督模型”,起草在履行行政公益诉讼职责中开展行政违法行为监督工作的意见……在最高检指导下,各级检察机关健全双向衔接机制,加大办案力度,2023年第三季度后向行政机关制发的检察意见大幅提升。

检察机关深化强制隔离戒毒检察监督试点,实现检察监督与司法行政强制隔离戒毒执法有效衔接:最高检积极落实与司法部联合发布的《关于开展司法行政强制隔离戒毒检察监督试点工作的意见》,联合司法部下发试点工作情况通报,制发防止“脱漏管”强制隔离戒毒监督8件典型案例,指导各地结合实际开展该项试点。目前,31个省级检察院与司法行政联合会签文件并稳步推进,已办理相关监督案件2400余件。

抓专项:深入推进行政检察护航民生民利专项活动

“行政检察坚持从政治上着眼、从法治上着力,以专项监督活动为抓手,2023年办理涉民生民利行政检察监督案件6.9万余件。”张相军介绍了行政检察另外一项重点工作——最高检将2022年部署的护航民生民利专项活动延长一年,持续强化民生司法履职。

——突出特定群体权益保护,围绕“维护老年人合法权益”等主题发布4批24件行政检察与民同行系列典型案例,会同民政部、中国残联发布维护残疾人合法权益5件典型案例;会同全国妇联发布维护农村妇女涉土地合法权益6件典型案例,指导各地高质量办好群众身边



行政法与刑事司法双向衔接

2023年7月,印发《关于推进刑双衔接和行政违法行为监督 构建检察监督与行政执法衔接制度的意见》

第三季度后,各级检察机关向行政机关制发检察意见大幅提升

以专项监督为抓手护航民生民利

2023年办理涉民生民利行政检察监督案件6.9万余件

行政检察护航法治化营商环境,办理案件2.5万余件

突出生态环境和自然资源保护,办理涉土地行政非诉执行监督案件8600余件

道路交通安全和运输执法领域行政检察监督,2023年1月至10月办理案件1.2万余件,类案监督1300余件

制图/察画汇创意社 李春雨

的每一起“小案”。

——突出市场主体权益保护,开展行政检察护航法治化营商环境“小专项”,该活动还入选2023年民营经济法治建设“十大护航行动”,指导各地办理该领域行政检察监督案件2.5万余件。

——突出整治道交领域执法问题,组织开展道路交通安全和运输执法领域行政检察监督,聚焦逐利执法、粗暴执法、执法不规范等问题,2023年1月至10月,共办理行

政检察监督案件1.2万余件,类案监督1315件,建立道交领域行政执法与检察监督衔接机制232个,促进源头治理。

——突出生态环境和自然资源保护,发布行政检察助力生态环境和资源保护6件典型案例,会同自然资源部发布土地执法查处领域行政非诉执行监督5件典型案例。深化做实土地执法查处领域行政非诉执行监督,办理涉土地行政非诉执行监督案件8600余件,严守耕地红线。

提质效:强化履职一体推进有力监督和有效监督

最高检党组强调,加强对行政生效裁判以及行政审判和执行活动的监督,这是行政检察工作的重中之重,要切实解决不敢监督、监督不力等问题,重大监督案件要上下联动、一体履职。

“对此,我们深入调研和总结分析五年行政裁判监督情况,研究提出强化行政检察履职意见建议。”张相军说,制定《关于建立监督意见未采纳行政公益诉讼案件逐案分析制度的意见》《人民检察院行政检察监督案件听证工作指引》《关于在行政检察监督工作中加强技术协作配合的意见》等,完善强化履职机制。

据他介绍,强化案例指导是最高检解决各级检察机关不敢监督、监督不力问题的重要抓手:最高检全年编发行政检察典型案例、指导性案例14批83件;通报百件优秀行政检察类案,推动行政检察监督由个案向类案、由被动向主动、由办案向治理转型升级;举办首届全国检察机关行政检察业务竞赛,开展6期案例网络培训,举办线下高级研修班……

2023年也是行政检察理论研究的遍地开花的一年。

最高检会同中国法学会行政法学研究会评选2022年度十大行政检察典型案例并向社会发布;成立最高检行政检察研究基地,并联合12家期刊启动联合征文,围绕“行政检察护航法治化营商环境”举办第二届做实行政检察论坛;以“深入贯彻党的二十大精神 全面深化行政检察监督”为主题举办第二届行政检察高质量发展论坛;发挥地方行政检察研究基地作用,开展2023年行政检察十大课题征文活动……通过凝聚理论界和实务界合力,产出了一批优秀理论成果,为深化行政检察改革提供了有力理论支撑。

(本报北京2月19日电)

最高检 发布

山东检察机关对刘连舸涉嫌受贿、违法发放贷款案提起公诉

本报北京2月19日电(记者常瑞倩) 记者从最高人民检察院了解到,中国银行股份有限公司原党委书记、董事长刘连舸涉嫌受贿、违法发放贷款一案,由国家监察委员会调查终结,经最高检指定,由山东省济南市检察院审查起诉。近日,济南市检察院已向济南市中级人民法院提起公诉。

检察机关在审查起诉阶段依法告知了被告人刘连舸享有的诉讼权利,并讯问了被告人刘连舸,听取了辩护人的意见。检察机关起诉书指控:刘连舸利用担任中国进出口银行党委委员、副行长,党委副书记、副董事长、行长,中国银行股份有限公司党委副书记、副董事长、行长,党委书记、董事长等职务上的便利以及职权、地位形成的便利条件,为有关单位和个人在贷款融资、项目合作、人事安排等方面提供帮助,非法收受他人财物,数额特别巨大;违反国家规定发放贷款,数额特别巨大,且造成特别重大损失,依法应当以受贿罪、违法发放贷款罪追究其刑事责任。

检察侦查,在稳步推进中开拓创新

(上接第一版)

“这是‘9·8’系列专案首个宣判的案件。被告人石某某犯民事枉法裁判罪,被判处有期徒刑三年。”本溪市检察院检察长李冠山告诉记者,办案组用客观证据,揭开了用正常诉讼活动掩盖“一条龙”式违法犯罪行为的“面纱”,并用细致的案情分析、证据把握,努力争取到法院的认可。

据悉,截至目前,6省检察机关共立案侦查涉司法工作人员40余人,法院已对部分案件作出生效判决,其他案件正在进一步办理中。

“办案力度加大的同时,办案质效也在持续提升。”侯亚辉告诉记者,立案直接受理侦查案件有罪判决率同比上升5.4个百分点;不起诉率降为9%,与2021年和2022年相比持续下降。”

专业化:检察侦查有了自己的“团队”

“截至2023年底,全国已有17个省级检察院完成了侦查机构专设;5个省份完成了辖区市级检察院侦查机构‘全覆盖’。”侯亚辉“晒”出了当前检察侦查机构建设的成果。

这意味着什么?意味着全国检察机关将最高检党组“要统筹加强机制、机构和专门队伍建设,加大司法腐败惩治力度”的要求落到了实处,意味着检察机关正逐步解决“侦查机构不健全、人员力量不足”的困难障碍。

对于2023年11月7日,黑龙江省检察院第十一检察部主任陈一玮心里有着不一样的感情——这一天,黑龙江省检察院设立检察侦查机构获得批准。

“我们着眼于检察事业更高质量发展要求,‘四大检察’融合发展趋势,以及检察队伍专业化建设等实际需要,在省检察院和各地(市)检察院设立了检察侦查机构。”陈一玮告诉记者。

此前,黑龙江省检察院通过成立侦查办案组的方式,专门开展检察侦查工作。如今,检察侦查机构专设,具备检察侦查工作经验的骨干力量集结……陈一玮感觉肩上的担子更重了,同时身上的干劲也更足了:“要充分发挥检察侦查机构的优势,持续加大对跨地区案件、重大疑难复杂案件的办理力度,积极稳妥有效履行机动侦查权。”

检察侦查机构专设后,检察机关办案有何明显变化?“检察侦查领域专业化办案的优势在逐渐显现。”侯亚辉举例说,“2023年专设检察侦查机构的重庆市检察院立案数同比上升了104.8%,河北省检察院立案数同比上升159.3%,河南省检察院同比上升了53.3%。”

发新芽:机动侦查职能从“沉睡”到全面激活

刑事诉讼法规定,对于公安机关管辖的国家机关工作人员利用职权实施的重大犯罪案件,需要由人民检察院直接受理的时候,经省级以上人民检察院决定,可以由人民检察院立案侦查。这也被称为检察机关的机动侦查职能。但在实践中,这项职能长期处于“休眠”状态,各地办理机动侦查案件较少。

2023年,为了“激活”这项职能,最高检在充分调研的基础上,采取有针对性的措施,指导各地进一步加大办理机动侦查案件力度。

对于各地在办理机动侦查案件中遇到的诸如法律适用、启动程序等方面的困难问题,最高检也通过编发典型案例等方式积极回应。

不仅如此,2023年5月底,最高检特别举办了专题培训班,组织全国检察机关一级侦查人才库的成员全面学习领会最高检关于办理机动侦查案件的有关要求,并通过实战模拟的方式进行研判案件线索、组织审讯等,全面提升侦查办案的能力。

一揽子举措过后,效果如何?记者了解到的一组数据给出了答案:2023年,检察机关共办理机动侦查案件110件176人,案件类型涉及虚假诉讼、敲诈勒索、洗钱等26个罪名,所有省份实现机动侦查办案“全覆盖”、办案事故“零报告”。

“新的一年,希望检察机关继续扛起法律赋予的检察侦查职责,以更加有力的监督,维护公正司法,保障国家法律统一正确实施。”王兴柱寄语道。

完善醉驾司法解释,寻找惩罚犯罪和保障被告人权利的最佳结合点

(上接第一版)

《意见》规定醉驾情节显著轻微、危害不大的,不作为犯罪追诉;对初犯、偶犯、人身危险性小的醉驾行为人的从宽处理,能有效减少社会对立面。《意见》同时规定了自首、坦白、认罪认罚、赔偿谅解等从宽处理情节,明确综合行为驾驶的动机和目的、醉酒程度、行驶情况以及认罪悔罪表现等因素,认为属于情节轻微的,可以不起诉,从而实现宽严相济、罪责刑相适应。

三、充分考虑被告人基于正当化事由的抗辩,通过司法解释激活刑法第21条。对于《意见》的这一意义,我需要详细介绍一下。今年春节期间,由张艺谋导演的电影作品《第二十条》上映,引起社会各界的广泛关注。事实上,刑法第21条紧急避险和刑法第20条正当防卫都是正当化事由,也是被告人据以维护自身权利的辩护事由,这两种制度过去都没有被充分激活。近年来,在包括检察机关在内的法律职业共同体的不懈努力之下,正当防卫制度被广泛认可,但紧急避险的适用还较为罕见,相关立法规定有待进一步用好、用活。按照刑法第21条的规定,紧急避险是指为了保护较大的合法权益而不得已牺牲较小利益的情形,系违法阻却事由之一。在醉驾案件中,被告人能够以紧急避险作为违法阻却事由进行抗辩的情形虽比较少见,但也不能排除基于紧急情况能够排除其犯罪性的案件存在,不能忽视这样的案件。在过去的实践中,办案部门对这样的违法阻却事由时常不予认可,仍然认定被告人构成危险驾驶罪,这种做法值得商榷。行为人醉驾驾车但能够成立紧急避险从而出罪的情形除了“送子就医”等情形之外,还有受迫追、威逼后醉酒驾车逃生,以及为给生病的亲人购药,为处理紧急公务或事务而醉酒驾车等,这就需要结合刑法第21条的规定具体判断。《意见》已充分考虑到这一点,明确规定出于急救伤病人员等紧急情况不得已驾车构成紧急避险的,不负刑事责任。当然,对紧急避险的规定也不能滥用。根据刑法第21条第1款的规定,避险行为必须因“不得已”而实施,才能够正当化。

“不得已”是相对于需要保护的利益而言的,即保护该利益是否还存在其他合理措施,只有在避险行为成为唯一手段时,被告人才能主张违法性的阻却。如果醉酒的被告人还有报案、寻求第三人帮助、逃跑等其他可行的方法足以避免危险,就不是不得已(醉酒)驾车,不能成立紧急避险。《意见》对此也有相关规定,即对虽不能阻却违法,但期待可能性较低,或具有其他可宽恕情形的行为,在处罚上也应依法从宽。由此可见,《意见》在保障被告人权利方面也下足了功夫,考虑得非常周到。

必须指出,要在全社会形成“喝酒不开车,开车不喝酒”的良好氛围,需要每一个人的理解、参与和努力。只有每位公民都能够很好地遵守行为规范,才能从源头上预防和减少酒后驾驶等违法犯罪行为的发生,从而形成和谐、良好的社会氛围。

新春 走基层

沟渠生“病”,听证会上开出三剂“药方”



2023年12月,扬中市检察院检察官和听证员一起开展回访,了解高标准农田配套的U型沟渠整改情况。

本报讯(记者管莹 通讯员赵莉) 近日,江苏省扬中市一处田野上,村民们正抢抓气温回暖时机,从附近沟渠引水施行冬灌,防止冷空气进入土壤冻根系。而几个月前,村民们还在为沟渠破损、灌溉用水量

流失而烦恼不已。

2023年9月,扬中市检察院公益诉讼检察部门收到线索,该市八桥镇有2.4万亩高标准农田配套的U型沟渠存在压顶损坏的情况,对农业灌溉造成严重影响。办案检察官第一时间

前往该沟渠开展调查。

经调查,检察官了解到这个沟渠建成于2022年,长10公里,对农作物的生长十分重要。但因为工程质量及土质问题,沟渠砌体与沟渠边缘的压顶开裂,农业用水流经沟渠时大量渗漏。随后,检察官进一步了解到,该沟渠的管护责任主体是八桥镇政府和市农业农村局,两家单位在该沟渠的管护维修保养方面存在履职不到位的问题。

为保护好高标准农田的灌溉生命线,2023年11月28日,扬中市检察院邀请八桥镇政府和农业农村局负责人、“益心为公”志愿者、听证员,一起来到该沟渠边召开督促整治高标准农田基础设施行政公益诉讼现场听证会。

听证会上,承办检察官介绍了案件基本情况并解读了管护主体具体

责任规定。3名听证员据此发表了意见,并当场就沟渠养护开出3剂“药方”:八桥镇政府和市农业农村局细化各自责任,每月督促管护建设单位对沟渠设施进行经常性巡查维护;落实对具体管护人员的专业培训,帮助其在定期巡查中及时发现报修损毁沟渠设施;每年科学规划沟渠管护维修预算资金,保证沟渠一旦有“病”能够及时得到“治疗”。

结合听证员们提出的建议,听证会后第二天,扬中市检察院就向两家管护主体责任单位发出检察建议。收到检察建议后,两家单位快速反应,迅速碰头细化了管护责任,并在一个月内投入20余万元维修资金,组织专门建设施工队伍10余人,将沟渠沿线的破损部位全部修缮完毕,共堵塞渗水漏洞8公里,压实松垮砌体30平方米。

增强土地要素对优势地区高质量发展保障能力 进一步提升基层应急管理能力和

(上接第一版)

会议指出,过去一年,我们全面贯彻党的二十大精神,深刻把握推进中国式现代化对全面深化改革提出的新要求,科学谋划新起点上改革工作,精准发力、协同发力、持续发力,为新征程开局起步提供了动力活力。推动党的二十大精神部署改革任务贯彻落实,研究通过一批重要改革文件,集中力量解决高质量发展急需、群众急难愁盼的突出问题。组织实施党和国家机构改革,完

善党的领导制度体系,优化科技、金融等重点领域机构职责配置,中央层面改革任务基本完成。加强对重点改革任务的协调推动、督促落实,推动改革落地见效。

今年是全面深化改革又一个重要年份,主要任务是谋划进一步全面深化改革,这既是党的十八届三中全会以来全面深化改革的实践续篇,也是新征程推进中国式现代化的时代新篇。要坚持用改革开放这个关键一招解决发

展中的问题,应对前进道路上的风险挑战。要继续抓好有利于扩大内需、优化结构、提振信心、保障民生、防范化解风险的改革举措,集中解决最关键、最迫切的问题。要科学谋划进一步全面深化改革重大举措,聚焦妨碍中国式现代化顺利推进的体制机制障碍,明确改革的战略重点、优先顺序、主攻方向、推进方式,突出改革问题导向,突出各领域重点改革任务。改革举措要有鲜明指向性,奔着解决最突出的问题去,改革

味要浓、成色要足。要充分调动各方面改革积极性,进一步凝聚改革共识,举全党全国之力抓好重大改革任务推进和落实,广泛听取各方面意见和建议,及时总结基层和群众创造的新鲜经验,激励广大党员、干部担当作为,推动形成勇于创新、真抓实干、开拓奋进的浓厚改革氛围。

中央全面深化改革委员会委员出席会议,中央和国家机关有关部门负责同志列席会议。