

## 持续推动检察建议从“办理”向“办复”转变

## 更好运用检察建议,积极有效参与社会治理

□林仪明 许佩璇

## 检察公益诉讼让妇女权益保障更充分更可持续

新修订的妇女权益保障法第77条明确规定,检察机关可以提起妇女权益保护领域公益诉讼,通过检察公益诉讼为妇女权益提供更充分、更有效的保障。检察机关立足公益诉讼职能,正确理解与适用妇女权益保障法第77条规定,准确把握妇女权益公益诉讼检察保护的受案范围、监督方式、追责方式,让妇女权益保障更加充分、更加有效、更可持续。

通过检察公益诉讼保障妇女权益是完善以宪法为基础、妇女权益保障法为主、相关法律法规为辅的妇女权益法律保障体系的重要举措。首先,检察公益诉讼保障妇女权益具有重要宣示意义。党的十八大以来,党中央提出“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”,旨在通过发挥检察机关法律监督职能,维护国家利益和社会公共利益。将妇女权益保障纳入公益诉讼法定受案范围,彰显党中央和国家运用法治思维、法治方式全面保障妇女权益、实现男女平等、推动妇女全面发展的决心。其次,检察公益诉讼保障妇女权益具有重要的法律完善意义。检察公益诉讼制度从设立时的生态环境、食品药品、国土资源等有形物质领域保护延伸至无形的权利保障领域,其中包括已经通过立法确认的英烈保护、军人权益保护等领域,而不同于上述领域对名誉、荣誉法益的保障,妇女权益公益诉讼通过加强妇女平等就业保障、特殊劳动保护等直接关注到“平等权”这一具有宪法权利属性的利益,强化了公益诉讼助力保护公民宪法权利的特征,进一步完善了具有中国特色的公益诉讼制度体系。最后,检察公益诉讼保障妇女权益具有积极实践意义。妇女权益公益诉讼具有特殊性,一方面对妇女权益保障负有监督管理职责的机关分布较为分散、责任划定不明确;另一方面妇女权益损害往往源于公司法人、社会组织等单位内部的管理行为或家庭成员的加害行为,特殊性的叠加导致妇女权益公益保护领域存在难点、堵点,以立法明确检察机关通过公益诉讼保障妇女权益既有助于克服因个体力量不足导致妇女权益无法得到切实保障的问题,又有助于通过法律监督机制督促有关机关落实监管、保障职责,确保妇女权益得到有效保障。

通过检察公益诉讼保障妇女权益,要准确把握立案条件、精准选择监督方式,确保取得实效。首先,检察公益诉讼介入妇女权益保障领域应符合必要条件。妇女权益保障法第77条明确规定了妇女权益保护领域公益诉讼的立案条件:一是侵害妇女权益,二是公共利益受损。前者是定性条件,即必须是损害了“妇女”这一群体利益而非其他特定群体利益,且从法律保障的全面性上看,此处的利益应当包含妇女权益保障法中所规定的妇女享有的相关权利,包括政治权利、人身和人格权益、财产权益、文化教育权益、劳动就业权益、婚姻家庭权益等;后者是定量条件,即应达到损害社会公共利益程度,但因损害社会公共利益的判断标准是一个实践性问题,不具有确定的法律概念,故应根据司法实践的普遍经验以及社会公众的普遍认知进行判断,判断时可以综合考虑损害的范围、持续的时间、影响的程度等。其次,检察机关可以通过行政、民事公益诉讼双管齐下保障妇女权益。从妇女权益保障法内容表述看,“检察机关可以依法提起公益诉讼”,未明确是行政公益诉讼还是民事公益诉讼,应理解为既包括行政公益诉讼又包括民事公益诉讼,以确保妇女权益公益诉讼保护的全面性。行政公益诉讼案件办理中,要准确把握被监督对象。以上海检察机关实践为样本,监督对象主要包含对就业歧视、劳动保障等有监督管理职责的人力资源和社会保障部门,主司预防家庭暴力、解救被拐卖妇女职责的公安机关,防止校园性骚扰的教育行政主管部门,对通过大众传播媒介侮辱女性人格负有监管职责的网信、文化旅游、广播电视、新闻出版等部门。最后,妇女权益保障公益诉讼要准确把握违法、侵权判定标准。严格根据妇女权益保障法认定妇女遭受歧视、权益受到损害的边界。如对侵害妇女平等就业权益进行监督时,应参考妇女权益保障法第43条、第45条、第46条规定,在招聘过程中除国家规定的特殊岗位之外,一律不能有任何明示或暗示性别差异性招录;对相关单位未采取合理措施预防和制止性骚扰问题监督时,应参考妇女权益保障法第24条、第25条规定,明确学校是否未严格履行预防、教育、处置、报告、配合处理、保护个人隐私等方面的法定责任导致性骚扰问题重复发生,用人单位是否有通过制定规章、明确人员、教育培训、安全保障、投诉处理、保护隐私、帮助维权等预防性骚扰措施。

通过检察公益诉讼保障妇女权益是创新妇女权益法律保障的有效举措,检察机关要以高质量办好每一个妇女权益公益诉讼案件,推动妇女权益保障高质量发展。其一,检察公益诉讼保障妇女权益应积极又谨慎。妇女权益保障领域私权保护和公权保护交叉,要充分尊重妇女个人人权,能够通过妇女个人主张权利解决的,谨慎启动公益诉讼。对于涉及面广、影响范围大、个体没有诉权或者个体维权成本高、意愿不足的,检察机关应当主动作为。检察公益诉讼可以积极运用行政公益诉讼与民事公益诉讼相结合手段,注重优先通过行政公益诉讼,即督促行政机关履行法定职责的方式保护妇女权益。其二,着力构建“四大检察”协同保护妇女权益体系。公益诉讼解决的是妇女权益保护中的具有广泛性、普遍性的问题,涉及个体权利保护、保障的问题,比如家暴的制止防范,很多时候是以个案的方式出现,此时,检察机关可以通过发挥刑事检察、民事检察、行政检察的综合作用,如通过支持起诉的方式帮助维权,以行政诉讼监督的方式纠正不当裁判,以立案监督的方式加强刑事制裁等以保护受害妇女权益。其三,多方联动、合力共治,画好新时代妇女权益保障“同心圆”。妇联是妇女权益保障的中坚力量,公安、法院、卫生健康部门、民政部门、人力资源和社会保障部门各司其职,共同保障妇女权益,检察机关应主动加强与相关部门的工作联动,形成工作合力,同时借助“益心为公”志愿者平台等,通过动员社会力量,发现有价值的线索,共同推进落实政府主导、各方协同、社会参与的保障妇女权益工作机制。

(作者分别为上海市人民检察院第八检察部主任、上海市崇明区人民检察院检察官助理)

施。以这种观点来看行政诉讼法第25条第4款规定,有助于消除检察建议作为公益诉讼的前置程序之适用要件限定性。检察机关首先应当向行政机关提出检察建议,督促其依法履行职责;若检察建议无法发挥作用,行政机关不依法履行职责,国家利益或者社会公共利益仍处于受侵害状态,那么,检察机关依法向法院提起诉讼。在这种制度安排下,可以将行政公益诉讼理解为实现检察建议实效性的保障机制或者手段,故而对检察建议的专业性和化解争议针对性要求更高。

(三)进一步推动检察建议“办复”,促进源头治理。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出:“推进多层次多领域依法治理。坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理,提高社会治理法治化水平。”检察机关在履行职责中发现行政机关违法行使职权或者不履行职责的行为,应当督促其纠正。这些内容精准揭示了检察机关对行政机关违法行使职权的内容、方式方法和程序要求,也为社会治理检察建议等发挥作用预设了广阔空间。要在更广泛的领域运用并用好社会治理检察建议,推动“办复”效果,促进源头治理。

其一,从立法政策的角度看,应当进一步增加有关检察建议实效性保障的配套制度,为检察建议及其相关各方主体的“办复”建立健全评价制度和与之相适应的奖惩制度,提供扎实的法治保障。其二,从法律适用的角度看,检察建议的确具有形式的多样性、内容的丰富性和属性的复杂性等特点,可能涉及行政、民事和刑事等法规范的交叉适用问题,故而需要综合理解、灵活运用,既重视检察建议的“刚性”,又允许适用过程中留有一定余地,让“裁量”本身成为“有硬性规定”意义上的“刚性”支撑。其三,从法规范观念论的角度看,对检察建议的具体含义、适用范围、适用方式和程序等,应当进一步展开深入、扎实的研究,并建立健全相关研究成果的转化、宣传和普及机制。其四,从权利救济论的角度看,应当建立健全检察建议与行政行为、企业规章等之间的权利、义务和责任的划分制度、机制和基准。需要在既有的制度和理论研究成果的基础上做好确认、继承和发展,以法治思维和法治方式推进各方主体之间的权利、义务和责任划分。其五,从发挥好制度配套优势的角度看,应当综合衡量各种利益和需求,慎重斟酌并科学配置检察建议的配套制度架构。在制定和完善检察建议相关法律法规时,首先要考虑其必要性,需要对目前的制度资源加深理解;进而要考虑其可行性,并为实现配套制度的相对优势提供相应的手段,做到充分衡量各种利害得失,以确保检察机关能够运用好检察建议这一灵活的法律监督方式。

(作者为中国人民大学法学院教授、博士生导师)

□检察办案要注重透过案件背后的发案原因,从制度机制上找漏洞,从可整改、能见效的角度入手,向有关部门发出检察建议,推动源头治理。检察机关要提高检察建议质量,要持续推动从“办理”向“办复”转变,必须夯实检察建议的“办复”保障机制、重视检察建议的能动性和针对性,进一步推动检察建议“办复”,促进社会源头治理。



## 法学专家看 检察

□杨建顺

按照党的二十大报告“加强检察机关法律监督工作”和“推进多层次多领域依法治理,提升社会治理法治化水平”的部署要求,检察机关依法履行法律监督职责,结合检察办案中发现的问题制发社会治理检察建议,在维护社会稳定、服务保障民生、推动社会源头治理,促进依法行政、维护司法公正等方面发挥了重要作用。1月14日召开的全国检察长会议强调,检察机关要提高检察建议质量,建议发出后要持续跟进监督,持续推动从“办理”向“办复”转变。为了更好地以检察工作现代化服务保障中国式现代化,检察机关应当充分运用检察建议,积极有效参与社会治理。

## 深化检察改革,逐步推进检察建议制度完善

党的十九大以来,在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下,检察机关紧紧围绕全面深化改革总目标,适应人民群众更高司法需求,深化检察改革,实现检察工作职能重塑、机构重组、机制重构,检察监督办案质效和检察机关司法公信力不断提升。

《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》赋予检察机关更重责任、更高要求、更多期待。检察机关认真贯彻落实,适应法律监督现代化的需求,全面活用检察建议,增强监督的主动性、精准度和实效性,以融入和助推政法工作现代化、中国式现代化。2023年4月4日,最高人民检察院发布第四十二批指导性案例,以行政检察推动社会治理为主题,引领各级检察机关牢固树立和践行依法能动履职、促进社会治理的工作理念,指引行政检察“个案办理一类案监督一社会治理”的路径和方式,总结推广行政检察类检察建议立案治理的工作经验,提炼可供参照适用的规则,更好地指导办案实践,提供了重要指引。2023年8月,最高人民检察院《2023—2027年检察改革工作规划》,确立了新一轮检察改革的主要思路,在构建和完善“六大体系”的基础上,明确了36项主要任务。其中第10项任务是“深化检察环节诉源治理改革”,强调“健全社会治理类检察建议立案治理、评估考核和落实保障机制”。为提升社会治理检察建议质量提供了明确指引。2023年10月,最高人民检察院下发《关于全面推行检察职能推动民营经济发展壮大的意见》,围绕贯彻落实《中共中央 国务院关于促进民营经济发展壮大的意见》,提出23项高质量检察履职办案的具体措施。检察机关活用检察建议,依法能动履职,通过对政府和

## 创新机制、拓展新领域,提高检察建议质量

全国检察长会议强调,检察办案要注重透过案件背后的发案原因,从制度机制上找漏洞,从可整改、能见效的角度入手,向有关部门发出检察建议,推动源头治理。要提高检察建议质量,重在解决问题。未来,应从以下方面强化社会治理检察建议在促进诉源治理方面的作用发挥。

其一,立足法律监督,拓展新领域。人民群众对法治与司法的新需求,不仅涉及刑事检察,也涉及行政检察、民事检察和公益诉讼检察,其中涉及社会治理、维护安全稳定、防范重大风险、增进民生福祉等具体内容,是国家治理的重要组成部分,也是检察机关发挥法律监督职能的重要领域。其二,立足社会治理,创新机制。社会治理检察建议应当关注社会生活的方方面面,而实践中受既有法规范解释论以及传统办案思维和考核导向的影响,社会治理检察建议运用得还不够,有待创新机制,充分发挥检察建议作用。其三,立足高质效办好每一个案件的基本价值追求,切实提升个案办理质效,全面提升社会治理检察建议的针对性和实效性。其四,立足类案监督,夯实检察职能。针对个案监督中反映出的具有普遍性、根本性问题,坚持“穿透式监督”,督促相关部门和单位建章立制,切实推进合法规范运营。

## 夯实“办复”机制,提升社会治理检察建议的规范引领作用

检察建议是检察机关参与社会治理的重要方式和有效手段。最高人民检察院

察长应勇指出,要以诉源治理促进社会治理,推动检察建议从“办理”向“办复”转变。强调检察建议从“办理”向“办复”转变,必须夯实检察建议的“办复”保障机制、重视检察建议的能动性和针对性,进一步推动检察建议“办复”,促进社会源头治理。

(一)夯实检察建议的“办复”保障机制。在这方面,《人民检察院检察建议工作规定》(下称《工作规定》)提供了较为系统的程序规范保障,应当扎实实践履并不断加以完善。

其一,确保切实送达。检察建议书应当以检察机关的名义送达有关单位。送达检察建议书,可以书面送达,也可以现场宣告送达。现场宣告送达的,应依据规定程序进行,必要时可以邀请人大代表、政协委员或者特约检察员、人民监督员等第三方人员参加。

其二,要求限期回复。检察机关提出检察建议,除另有规定外,应当要求被建议单位自收到检察建议书之日起两个月以内作出相应处理,并书面回复检察机关。在此基础上,又考虑到例外处理的必要性,即因情况紧急需要被建议单位尽快处理的,可以根据实际情况确定相应的回复期限。

其三,抄送借力。《工作规定》确立了检察建议抄送制度,涉及事项社会影响大、群众关注度高、违法情形具有典型性、所涉问题应当引起有关部门重视的检察建议书,可以抄送同级党委、人大、政府、纪检监察机关或者被建议单位的上级机关、行政主管部门以及行业自律组织等。

其四,跟踪督促。在上述制度化建设的基础上,《工作规定》第24条、第25条进一步确立了跟踪督促等配套机制。检察机关应当积极督促和支持配合被建议单位落实检察建议;被建议单位在规定期限内督促无正当理由不予整改或者整改不到位的,经检察长决定,可以将相关情况报告上级检察院,通报被建议单位的上级机关、行政主管部门或者行业自律组织等;必要时可以报告同级党委、人大,通报同级政府、纪检监察机关。符合提起公益诉讼条件的,依法提起公益诉讼。

(二)重视检察建议的能动性和针对性。从《工作规定》第24条、第25条规定的逻辑构造可以看出,检察建议是广泛通用的手段,提起公益诉讼是在其他手段穷尽之后依然不能达到目的时所采取的救济措

证明责任,毒品犯罪中犯罪嫌疑人主观明知证明仍然由控方承担。总之,对毒品犯罪主观明知通过证明加以认定是常态要求,而推定则是证明困难或证明不能时的补充。

## 毒品犯罪主观明知综合认定方法的具体适用

为确保恰当适用毒品犯罪主观明知综合认定方法,从我国刑事司法实务来看,司法人员在办案过程中应当注意以下几点:

第一,综合认定方法适用应重视运用间接证据和补强证据,依据经验法则进行情理推断。一般认为,直接证据能够直接证明案件主要事实,而间接证据则需要借助其他证据证明案件事实。在毒品犯罪主观明知的证明活动中,犯罪嫌疑人多数否认明知是毒品,根据现有司法解释及相关规定,除被告人供述、相关证人证言以外,还可以借助从涉毒场所、物品上提取的痕迹、生物检材,从被告人人体内或者贴身隐秘处查获的毒品,从被告人体表、随身物品上提取的毒品残留物,以及调取的物流快递单据、资金交易记录、通信记录、行程轨迹信息等间接证据综合认定犯罪嫌疑人是否主观明知。当毒品犯罪案件中缺乏口供及其他证据证明时,也可以运用补强证据,依据逻辑和经验综合分析判断。根据相关法律法规规定,办案人员可以根据犯罪嫌疑人实施毒品犯罪的方式、过程及毒品被查获时的情形,结合其年龄、文化程度、生活状况、职业背景、是否有毒品违法经历及与共同犯罪人之间的关系等情况,综合分析判断。像前述提及的这些证据材料虽然并不属于现有刑事诉讼法中所规定的法定证据种类,但是其对于办案人员认定主观明知具有一定的辅助作用,因此也被称为“补强证据”或“辅助证据”等。办案人员在运用间接证据和补强证据综合认定毒品犯罪主观明知时需要符合经验法则及常识常理常情的要求。

第二,综合认定方法适用应达到排除合理怀疑证明标准。综合认定方法使办案

## 以“综合认定”解决毒品犯罪主观明知证明难题

□周莹莹

毒品犯罪主观明知的证明历来都是司法实践中极为棘手的问题。近年来,随着科技的进步与发展,毒品犯罪方法日益信息化和多样化,犯罪手段也越来越隐蔽,致使在此类犯罪案件中主观明知的认定愈发困难,不利于打击毒品犯罪。司法实践和理论界也开始探讨能否为毒品犯罪主观明知设定一些特殊的证明规则,例如,采用综合认定、推定等证明方法,这些证明方法目前已经被规定在相关法律法规文件中,2023年6月《全国法院毒品案件审判工作会议纪要》(下称《纪要》)对毒品犯罪主观明知的综合认定方法作出进一步细化。综合认定方法的提出,在一定程度上缓解了毒品犯罪主观明知的证明难题。为确保毒品犯罪主观明知的综合认定方法恰当适用,笔者认为,司法人员应当重视运用间接证据和补强证据,依据经验法则进行情理推断;厘清综合认定方法与证明标准之间的关系,毒品犯罪主观明知认定应达到排除合理怀疑证明标准;等等。

## 毒品犯罪主观明知综合认定方法的内在机理

毒品犯罪主观明知的综合认定方法本质上是一种事实认定方法,即综合运用全案证据材料认定案件事实。究竟何为综合认定,司法解释并未对其作出明确定义。但是,根据《纪要》等相关规定,被告人到案后否认明知是毒品的,应当综合运用在案证据加以证明……以及被告人到案后否认明知是毒品,又缺乏其他证据证明其明知的,可以根据其实质毒品犯罪的方式、过程及毒品被查获时的情形,结合其年龄、文化程度等情况,综合分析判断。综合认定实际上是在毒品犯罪事实相关的证据材料进行综合判断的一种事实认定方法。综合认定方法在一定程度上拓宽了毒品犯罪的证据范围,要求对与案件事实相关的证据材料进行全面审查,拓宽了

毒品犯罪办案人员的思维方式,不再局限于形式印证,而是强调综合分析认定毒品犯罪中的主观明知,这实际上是以一种整体视角审查案件的方法。同时,综合认定方法也要求办案人员在办理毒品案件中秉持审慎的态度。

毒品犯罪主观明知综合认定方法属于证明明知而非推定明知。推定亦是我国司法机关应对证明困难的常见方法之一,从毒品犯罪主观明知认定规范中可以得到,毒品犯罪主观明知存在证明与推定两种方式。实践中有观点认为,推定与证明(推论)二者存在事实认定义务、认定方式、证明要求和证明责任承担上的差异且性质不同。司法人员运用综合认定方法认定毒品犯罪主观明知属于证明明知,而非推定明知。首先,从事实认定义务上来看,推定具有事实认定义务,证明(推论)则不具有。推定与证明(推论)均需为基础事实与认定事实之间达成一种关系,在基础事实已经获得的情况下,如系推定,就必须认定推定事实的存在。在毒品犯罪主观明知综合认定方法中,即便在基础事实成立的前提下,司法人员仍应根据案件具体事实和证据情况综合认定犯罪嫌疑人是否主观明知。司法人员在运用综合认定方法分析判断主观明知时并没有事实认定义务。其次,从认定方式上来看,推定带有一定程度的法定证据色彩,而证明(推论)则是自由心证。推定的依据限于特定的基础事实,而证明(推论)则可以从相关的全部事实中进行推论得出结论。综合认定方法允许司法人员综合运用在案证据加以证明,进行综合分析判断,然后认定犯罪嫌疑人是否主观明知,体现司法人员的自由心证。再次,从证明要求上来看,推定降低了证明要求,而证明(推论)则必须符合理性证明分性的要求。综合认定方法并未降低证明要求,认定毒品犯罪主观明知时,仍然需要司法人员综合全案证据足以证明犯罪嫌疑人明知是毒品。最后,从证明责任的承担来看,推定转移了证明责任,而证明(推论)并未转移。综合认定方法只是一种事实认定方法,显然并未转移控方