

以扎实有效的自我管理夯实高水平业务管理基础,进而推动高质效办好每一个案件。加强检察业务自我管理,必须深化认识、更新观念,关键要分清层次、明确内容,重点要健全机制、狠抓落实。

抓实自我管理促进检察办案提质增效

今天,是我国第九个全民国家安全教育日。今年的宣传教育活动主题为“总体国家安全观·创新引领10周年”。总体国家安全观在新时代维护国家安全的伟大斗争中应运而生,体系日臻完善。伴随总体国家安全观理论体系不断丰富完善、深入人心,国家安全法治工作亦不断发展完善。

□陈丽华

2024年是习近平总书记提出总体国家安全观十周年,今天是第九个全民国家安全教育日,在总体国家安全观引领下的新时代国家安全工作不断开拓创新,主动塑造,加强国家安全法治建设与宣传,以应对急剧变化的国家安全形势,坚决捍卫国家主权、安全和发展利益,以新安全格局保障新发展格局。

总体国家安全观理论创新发展

总体国家安全观在新时代维护国家安全的伟大斗争中应运而生,不断发展,体系日臻完善。2014年4月15日,党的十八届三中全会决定成立的中央国家安全委员会召开首次会议,习近平总书记发表重要讲话,开创性地提出并系统阐释“总体国家安全观”,提出“五对关系”“五大要素”,确立了总体国家安全观的“四梁八柱”。2017年10月,党的十九大将坚持总体国家安全观纳入新时代中国特色社会主义思想的总纲,并写入党章。2018年4月17日,习近平总书记在十九届中央国家安全委员会第一次会议上就全面贯彻总体国家安全观提出“五个坚持”,为开创新时代国家安全工作新局面压实责任。

2020年10月,党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》以专章部署“统筹发展和安全,建设更高水平的平安中国”,全面推进国家安全融入各方面全过程。2020年12月11日,习近平总书记在主持十九届中央政治局第二十六次集体学习时就贯彻总体国家安全观提出10点要求,进一步强调“坚持统筹发展和安全,坚持发展和安全并重,实现高质量发展和高水平安全的良性互动”。

2021年7月1日,习近平总书记在庆祝中国共产党成立100周年大会上的讲话中强调,新的征程上,我们必须增强忧患意识、始终居安思危,贯彻总体国家安全观,统筹发展和安全,统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局。《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》明确提出,统筹发展和安全,统筹开放和安全,统筹传统安全和非传统安全,统筹自身安全和共同安全,统筹维护国家安全和塑造国家安全。《国家安全战略(2021—2025年)》提出,构建新安全格局,国家安全战略体系更加成熟。

2022年10月,党的二十大报告首次专章论述国家安全工作,提出“以新安全格局保障新发展格局”。2023年5月30日,习近平总书记主持召开二十届中央国家安全委员会第一次会议,提出要全面贯彻党的二十大精神,深刻认识国家安全面临的复杂严峻形势,正确把握重大国家安全问题,加快推进国家安全体系和能力现代化,以新安全格局保障新发展格局,努力开创国家安全工作新局面。

国家安全法治工作不断发展完善

伴随总体国家安全观理论体系不断丰富完善、深入人心,国家安全法治工作也不断发展完善。

首先,加快完善国家安全法律制度体系,有效推进新时代国家安全法治建设,既服务现实斗争,又面向未来实现国家长治久安。2014年11月1日,十二届全国人大常委会第十一次会议通过《中华人民共和国反间谍法》,1993年2月22日第七届全国人大常委会第三十次会议通过的《中华人民共和国国家安全法》同时废止。2015年7月1日,十二届全国人大常委会第十五次会议通过新的国家安全法,该法是总体国家安全观的全面贯彻与深入实施,是新时代国家安全系列立法的“管总法”。坚持党对国家安全工作的绝对领导,坚定走好中国特色国家安全道路,强化国家安全工作理论武装,坚定履行维护国家安全法定职责。也正是此法将每年4月15日定为“全民国家安全教育日”。

2015年12月27日,十二届全国人大常委会第十八次会议通过《中华人民共和国反恐怖主义法》,后于2018年4月27日修改。该法为加强国际反恐合作,提供更加坚实的法律支撑与保障。2016年4月28日,十二届全国人大常委会第二十次会议通过《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》,规范、引导境外非政府组织在中国境内活动,后于2017年11月4日修改。2016年11月7日,十二届全国人大常委会第二十四次会议通过《中华人民共和国网络安全法》,是中国网络安全法治建设的重要里程碑,这是中国第一部全面规范网络空间安全管理方面问题的基础性法律。2017年6月27日,十二届全国人大常委会第二十八次会议通过《中华人民共和国国家情报法》,后于2018年4月27日修改。这标志着国家情报和国家安全工作进入法治化轨道。2020年6月30日,十三届全国人大常委会第二十次会议通过《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》,这部法律是“一国两制”事业重要里程碑,也是国家安全立法体系化建构的重要标志。2021年6月10日,十三届全国人大常委会第二十九次会议通过《中华人民共和国数据安全法》,为数字经济的安全健康发展提供了有力支撑,是我国网络安全法律体系进一步完善的重要体现。

其次,依法打击各类危害国家安全的违法犯罪活动,有力维护和塑造新时代国家安全。2014年11月1日,十二届全国人大常委会第十一次会议通过《中华人民共和国反间谍法》,后于2023年4月26日修订。该法是国家安全法治体系的承重石,为依法防范、制止和惩治间谍行为发挥关键性作用。

目前,我国现有30多部法律重点规范各领域国家安全有关内容,国家安全法治体系的“四梁八柱”已经形成。国家安全法治体系的发展和完善将使我们坚持法治思维,高度重视和有力应对重大风险挑战;发挥制度威力,把防范化解重大风险工作做实做细做好;增强忧患意识,更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用。在第九个全民国家安全教育日来临之际,通过回顾国家安全立法的进程,进一步贯彻总体国家安全观,增强全民国家安全和素养,夯实以新安全格局保障新发展格局的社会基础。

(作者单位:国际关系学院)

全面落实总体国家安全观 深入推进国家安全法治建设



□彭胜坤

检察机关全面推进案件集中管理工作以来,案件管理部门的专门管理对于提升司法办案质效起到明显作用。与此形成对比的是,检察官、办案组织和业务部门的自我管理总体还较薄弱,部分检察官重案件办理轻案件管理,部分业务部门负责人不愿管、不敢管、管不好,存在自我管理相关机制不健全等问题,成为检察业务管理现代化的重要制约因素。如何以扎实有效的自我管理夯实高水平业务管理基础进而推动高质效办好每一个案件,成为当下检察机关的一个现实课题。

以观念更新提升检察业务自我管理自觉

自我管理是个人或组织通过一定策略改变自己的行为,从而达到预期目的的过程。对检察业务自我管理认识不足、系统观念不够,是自我管理自觉性不强的重要原因。加强检察业务自我管理,首先要深化认识、更新观念。

树牢加强自我管理是“高质效办好每一个案件”重要保障的观念。最高人民检察院检察长应勇指出,高质效办案必然要求高水平管理,高水平管理服务促进高质效办案。检察办案质量、效率、效果,依托于检察官、办案组织的具体司法行为。业务部门是管理检察官司法办案的基本单元。作为“高质效办好每一个案件”的实践主体,检察官、办案组织和业务部门要准确把握高质效办案和高水平管理的关系,寓管理于办案、边办案边管理,既抓好案件办理这个根本,又抓好案件管理这个基础,善于通过案件管理发现错误、纠正偏差,树牢以高质效管好每一个案件助推高质效办好每一个案件的理念,既向严格依法办案要质效,也向高水平管理要质效。

树牢加强自我管理是全面准确落实司法责任制重要内容的观念。“谁办案谁负责,谁决定谁负责”的司法责任制改革推行以来,检察官依据权力清单相对独立行使职权,办案的主体性、独立性得到加强,办案责任同时得以强化。检察官、办案组织和业务部门作为办案主体,同时也是司法责任主体。对其而言,办案是责任,管理也是责任,案件办理与管理均是落实司法责任制的重要组成部分。检察官、办案组织的自我管理,业务部门负责人对检察官办案的管理,是检察权运行过程中的同步管理和“共时型”管理,是加强内部制约监督

机制的重要形式。在办案中加强自我管理,做到检察办案质量、效率、效果有机统一于公平正义,是全面准确落实司法责任制的重要内容和有效保障,是完善检察权制约监督机制的题中应有之义。

树牢自我管理是检察业务管理基础观念。应勇检察长指出,检察业务管理不是案管部门一家的事,要健全齐抓共管的案件管理组织体系。业务管理的基础是检察官、办案组织、业务部门的自我管理。这一重要要求,进一步厘清了案件办理与业务管理的关系,标志着对检察业务管理规律的认识达到新的高度。在检察业务管理组织体系中,检察长和检委会的宏观管理,检察官、办案组织、业务部门的自我管理,案管部门的专门管理和相关部门的协同管理,构成一个完整的管理系统。在这个系统中,作为司法办案和业务管理的“双重主体”,检察官、办案组织和业务部门具有“双重责任”,他们的自我管理是检察业务管理的基础。其他管理必须通过自我管理发挥作用。只有强化自我管理是业务管理基础观念,扎实做好自我管理,检察业务管理才不会成为空中楼阁、水中月,才会沿着正确方向发展。

从两个层面强化检察业务自我管理

对“管什么”不了解、不清楚,是影响检察业务自我管理质效的重要因素。加强检察业务自我管理,关键要分清层次、明确内容。

抓实检察官、办案组织的自我管理。作为在案件办理过程中实施的管理,检察官、办案组织的自我管理主要针对个案或类案,属于微观管理的范畴,重在精细精准。具体而言,检察官、办案组织可从以下方面加强自我管理:一要管好质量。坚持以事实为根据、以法律为准绳,准确作出案件处理结论,守好案件质量这一司法办案的生命线,确保实体上实现公平正义。二要管好程序。严格依法定程序办案,合理安排办案进度,及时校正办案行为偏差,以程序公正保证实体公正,确保公

平正义更好更快实现。三要管好效果。坚持办案政治效果、法律效果、社会效果有机统一,深化落实人民监督员、检察听证等制度,确保公平正义可感可触可见。四要管好司法政策、工作要求的落实。准确理解、把握政策要求,推动“办案影响、风险评估”“重大敏感案件请示报告”等政策落实。五要管好数据填报。检察官要指导检察辅助人员准确、规范、同步、完整填报案件信息,及时进行审核检查、修正和补录,确保案件信息准确。六要管好团队。加强对团队成员的管理,根据职责分工做好办案的组织、指挥和协调工作,促进形成办案合力。

抓实业务部门的自我管理。业务部门的自我管理贯穿司法办案的全过程、各环节,比检察官、办案组织的自我管理相对宏观,比检察长、检委会的管理则更微观,可以归于中观层面的管理。从管理的对象上讲,包含对本部门检察官、办案组织的管理和对本条线业务的管理。

从对本部门检察官的管理来讲,主要包括以下方面:一是管好分案。在坚持随机分案为基本原则的基础上,根据专业办案组设置情况,对重大疑难复杂案件指定分案,确保办案力量合理分配。二是管好办案质效。及时掌握本部门办案质效情况,做实业务数据分析研判,把握业务工作动态和趋势,精准指导本部门业务纠偏、提升和发展。三是管好重大疑难复杂案件。通过召集检察官联席会议讨论案件,对提请检委会讨论、报请检察长决定的案件进行审核等方式,加强对检察官办理案件的管理,确保案件得到依法妥善处理。四是管好司法政策、要求落实。全面学习上级有关司法办案政策要求,组织、督促本部门检察官落实相关制度机制。五是管好业务数据质量。加强检察业务数据质量管理,督促、指导办案人员准确填报业务数据。六是管好队伍。落实“一岗双责”责任,加强对部门检察人员的教育管理监督,确保检察权公正规范高效廉洁行使。

地市级以上检察院业务部门的自我管理还包括对本条线业务的管理,除上述与对本部门检察官管理相同的内容

外,主要包括两个方面:一方面,科学规划部署业务工作。在上级检察院和本院检察业务工作的总体目标、工作思路确定后,结合实际研究制定贯彻落实的具体措施,制定本条线的工作计划,并推动落实。另一方面,统一司法办案标准和法律适用。对条线业务工作进行综合指导,对法律统一正确实施情况进行分析研判,通过召开业务会议、制定工作指引、发布典型案例、开展疑难案件研讨等方式,促进统一司法认识、统一执法司法办案标准。

以建立健全机制促进检察业务自我管理

加强检察业务自我管理,重点要健全机制、狠抓落实。

完善自我管理责任机制。明确业务部门负责人对检察业务管理的第一责任人责任和办案检察官对检察业务管理的直接责任,细化责任履行方式,强化责任追究。将自我管理情况纳入对检察官和业务部门负责人的考核,倒逼落实自我管理责任。

完善业务部门负责人审核机制。明确应当和可以提请部门负责人审核的案件范围,对于检察官在职权范围内决定的案件,部门负责人可以要求检察官在签发法律文书前送请审核。建立检察官主动报请审核机制,对于犯罪嫌疑人不认罪、律师作无罪辩护、改变侦查机关定性等案件,检察官应主动提请部门负责人审核。建立部门负责人主动审核机制,对不常见罪名、可能存在认识分歧以及重大疑难复杂敏感案件,部门负责人应主动加强审核,必要时组织召开检察官联席会议讨论。民事、行政和公益诉讼检察都应完善重大有影响案件或监督事项的审核机制。

完善案件质量检查机制。建立检察官自查、业务部门核查以及特定类型案件或者重点文书质量专项检查机制,健全案件质量检查分析、评估、通报制度,对检查中发现的问题依法作出处理,建立规范办案的长效机制。

(作者为湖北省武汉市人民检察院党组书记、检察长,全国检察业务专家)

生态环境修复责任立足生态文明建设使命目标,是有别于环境侵权责任和生态环境损害赔偿责任的责任类型。持续深化生态文明司法保护,在环境行政公益诉讼中,需要进一步——

明晰生态环境修复责任适用领域



□王楠 李冰强

党的二十大报告提出“加强检察机关法律监督工作”“完善公益诉讼制度”,为公益诉讼制度向纵深发展提供了指引。作为公益诉讼制度的重要组成部分,环境行政公益诉讼对于实现人与自然和谐共生的中国式现代化意义重大、影响深远。生态环境修复责任立足生态文明建设使命目标,是有别于环境侵权责任和生态环境损害赔偿责任的责任类型。因此,要进一步明晰生态环境修复责任在环境行政公益诉讼中的适用领域,持续深化生态文明司法保护,推动以更高质量检察履职服务美丽中国建设。

对在履行职责过程中发现的行政违法行为的监督。在未严格按照法律法规履行职责的情形下,行政机关的履职行为,可能造成生态环境损害的结果。例如,将没有任何污染防治措施的农用地违法指定为生活垃圾填埋场。对于在履行职责过程中发现行政机关违法行为情况的,通过由检察机关提起环境行政公益诉讼的方式,能够达到督促政府尽快履行生态环境修复责任的作用。

对在履行职责过程中发现的行政机关不履行行为的监督。行政机关负有

督促个人、企业履行生态环境修复责任的职责使命。对于在履行职责过程中发现的行政机关怠于履行监督管理职责,致使国家和社会公共利益长期遭受侵害,或面对业已存在的生态环境违法行为,行政机关未积极履行职能的,检察机关可以通过提起环境行政公益诉讼的方式,督促行政机关尽快履职。具体而言:

一是在行政机关未尽快消除因履职行为而造成的不良后果的情况下,检察机关通过提起提起环境行政公益诉讼的方式,督促行政机关严格按照法律规定履行职责,缩短生态环境损害结果的持续时间。

二是在在行政机关以违法责任主体不明为由怠于履行职责的情况下,检察机关应立足公益诉讼检察职能,通过调查核实、公开听证、制发诉前检察建议等方式跟进监督,整合司法办案资源,汇聚公益保护合力,督促相关人员承担生态环境修复责任。

三是在在多样化生态环境破坏行为为交织、单一行政机关难以完成监督管理工作,各类行为未造成较为严重后果,未引起共同上级重视的情况下,通过检察机关提起环境行政公益诉讼的方式,能够达到尽快修复受损生态环境的效果。

对在履行职责过程中发现的行政机关履职不到位行为的监督。此种情况下,行政机关针对违法者实施的有害于生态环境保护的违法行为,虽然已经采

取了一些举措,但没有达到法律所要求的程度。如某地检察机关在履职中发现一处生态环境被破坏后,虽然相关责任人一直在采取相应的修复措施,但迟迟未达到生态修复工程规划的标准。面对此情况,检察机关向负有监管职责的政府发出检察建议,要求该政府按照相关法律法规要求完全履行应尽职责。在历经诉讼后,法院最终判决被告乡政府于判决生效之日起继续履行该区域生态造林修复的法定职责。

对在履行职责过程中发现的行政机关不作为行为的监督。审查行政机关法定职责应以穷尽行政手段,有效制止违法行为,充分保护公共利益为标准。囿于生态环境修复的技术性、时效性特征,有的行政机关难免会存在未能尽心竭力、全力以赴予以应对的情况。在此情况下,检察机关以提起环境行政公益诉讼的方式,要求政府尽责履行生态环境修复责任。具体而言,包含如下情形:

一是生态环境修复行为没有达到或满足相关要求。如面对行政相对人未按照行政处罚决定书的要求进行生态环境修复,盗挖湿地泥炭形成的深坑回填率不足20%,湿地生态环境和泥炭资源仍处于受损状态的情况,检察机关通过提起环境行政公益诉讼的方式,督促行政机关不折不扣地履行监督管理责任。

二是行政机关力量不足,需要借助司法增强实效。如某地河长办由于成立

时间不长,工作机制有待健全,难以达到有效推进黑臭水体治理的目标,由检察机关提起环境行政公益诉讼,能够达到补强力量不足的目的,形成合力推进黑臭水体治理。

三是整改未能到位,生态环境损害持续发生。如行政机关根据检察机关提出的检察建议整改后,因履职不到位,导致在同一地点、同一问题继续发生损害公共利益的情形,检察机关据此提起环境行政公益诉讼,督促行政机关整改到位。

四是已经经过追责程序,但责任完成不到位的情况,由检察机关督促尽责。如检察机关在某非法采矿案件“回头看”时发现,案涉采矿场虽已全部取缔,但存在部分河砂弃料随意堆积,采砂坑回填较浅,受损堤岸及破坏的土地未得到恢复的情况,遂督促相关行政机关完成整改,拆除违建房舍、洗砂船等机械设备,恢复河道。

上述四种具体适用领域,涉及环境行政公益诉讼诉前、诉中和诉后,是对生态环境修复责任司法实践经验的归纳、提炼,以期为理论研究、实践推行、公众认知及公益诉讼专门立法提供些许借鉴。

【作者分别为山西大学政治与公共管理学院博士后、山西大学法学院执行院长、本溪市国家社科基金重大项目《新时代生态文明建设目标评价考核制度优化研究》(22&ZD138)的阶段性研究成果】