

检察业务管理是检察工作的重要组成部分,开展检察业务管理要立足检察机关的政治机关、法律监督机关和司法机关定位,做到从政治上着眼,从法治上着力。四维发力,综合施策——

以高水平业务管理服务和社会保障高质效办案



□王爱华 游桦林

推动检察建议从『办理』向『办复』转变

做好环环相扣『五个要』

社会治理检察建议是检察机关依法履行宪法法律赋予的法律监督职责、参与社会治理的重要抓手,也是预防违法犯罪、维护国家和社会公共利益的重要方式。全国检察长会议强调,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。当前,在具体工作中,有的社会治理检察建议存在质量不精、落实乏力等问题,“办理”上的不足导致“办复”上梗阻的现象客观存在。对于如何更好发挥社会治理检察建议“抓前端、治未病”“办理一案、治理一片”的独特优势,推动社会治理检察建议的“办复”,笔者试作探讨。

近年来,检察机关法律监督的方式更加注重刚柔并重、强制性性与协商性兼顾、以共治为目标的双向协同型监督,社会治理检察建议的有效运用契合了这一监督方式和监督理念的转变,其目的是促进某一类社会问题的系统治理,从根源上破解社会治理中的“顽瘴痼疾”。因而,检察建议与被建议方并非对立关系,而是处于目的同一、协同共促的动态交互关系之中。检察机关如何通过高质效办理社会治理检察建议促进社会治理问题源头解决,关键在于坚持系统思维,做好环环相扣的“五个要”,以高水平“办理”促推高质量“办复”,最终将检察建议的优势转化为社会治理的效能。

调查研究要“真”。社会治理检察建议大部分是检察机关在办理典型案件中对案件反映出的有关单位、部门在管理、监管上的漏洞而制发,其主要事实可以通过案件卷宗感知并形成内心确信,也正因此,必须高度重视检察建议制发前的调查研究。“没有调查,就没有发言权”,如果未经充分调查研究而制发与客观实际脱节的检察建议,还要求有关单位、部门回复,确是强人所难。一方面,要用好调查核实权,规范调查程序,通过现场查看、走访询问、查阅材料等方式,跳出卷宗带来的先验性认知,将纸面上的事实变为亲历的事实,严把社会治理检察建议的事实关,做到清楚、准确;另一方面,要完善专家咨询论证制度,对于社会治理检察建议中涉及的疑难、复杂和专业性较强的问题,充分听取有关专家、相关部门、行业协会的意见,保证作出的判断客观、准确、切合实际。

剖析问题要“深”。办理案件是对已经发生的社会治理问题进行修复,而社会治理检察建议则是对类似问题的源头防范。问题找得不准、提得不深,就难以获得被建议单位、部门的认可和重视,直接影响检察建议“办复”。这就要求检察机关不能就案办案、就事论事,必须深入剖析案件中存在的普遍性、趋势性问题,深挖问题背后的深层次动因,既要分析既有的机制漏洞,又要科学预测尚未出现但可能发生的风险,以从微观到宏观、从个别到一般为路径,透过现象看本质,实现问题来源于案件又超越案件。要深究一番、细研一层,既分析总体情况,又深入解剖麻雀,既讲一些宏观问题,也讲一些具体细微之处,争取在共性中寻找个性,在个性中总结共性。要多想一步、多留一心,跳出思维局限、打破惯性习气,多从治理的角度去思考,确保问题找得准、提得深,争取让被建议单位、部门有所启发、有所精进。

释法说理要“透”。作为检察机关在案件办理中对有关单位和部门提出改进工作、完善治理的专业建议,社会治理检察建议的释法说理直接体现检察机关的专业水平,直接关系到检察建议法律文书的质效。没有释法说理、释法说理不透彻的检察建议无疑难以被接受,“办复”也就无从谈起。要扭转轻释法说理的现象,准确援引法律、充分说理论证,紧紧围绕事实认定,注重提炼类案事实的共性特点,挖掘隐患、漏洞与出现问题之间的因果关系,做到言之有物,搭建起连接事实和规范的桥梁。要剖析析的问题进行翔实论证,避免大而空的说教,在讲明法律规范的同时,注意结合实际案情对抽象法律知识进行具体化阐释,多用一些被建议方看得懂、听得进、接地气的语言,少讲一些艰深难懂的法言法语和空洞无物的大道理。

对策建议要“实”。制发社会治理检察建议,根本目的是帮助被建议单位、部门堵塞漏洞,评估社会治理检察建议的质效,关键就要看能不能拿出一些“金点子”。社会治理检察建议有其特殊性,要实现“抓前端、治未病”的效果,必须兼顾现实和可能、案后矫治与事前防范,提出针对性强、可行性高、易于操作、能给被建议方启发的对策建议。要对症下药,紧紧围绕问题,保持前后呼应,结合被建议方职权与行业现状、发展实际进行跟踪,用好后的良方实策,防止对策建议与客观情况脱节,做到真解决问题。要设身处地,避免“居高临下”,站在被建议方的角度考虑如何才能又好又快解决问题,让被建议方愿意、为能。

跟踪问效要“活”。检察建议的生命在于落实,相较于会产生某种强制效果的刚性监督手段而言,社会治理检察建议仍是一种相对柔性的监督手段,如何提升社会治理检察建议的“刚性”考验着检察机关的智慧。要活用跟踪问效手段,由专门部门统一归口,对发出的社会治理检察建议的回复及整改情况进行跟踪,杜绝“一发了之”,做到“一抓到底”。制发检察建议的部门要采取询问、走访、交流、会商等方式,注重听取、吸纳被建议方的意见建议,切实支持配合被建议单位落实检察建议,增进互动、争取认同,推动自愿整改。对如期回复的检察建议,承办人员应当现场进行审查核实,防止“纸面整改”,确定被建议单位整改完毕的,按照规定作结案处理。对落实确有困难的检察建议,检察机关应当与被建议单位共同查找原因,及时提供支持,合力打通堵点难点。对被建议方无正当理由拒绝整改、消极整改的,应借助报告、通报、抄送制度推动落实,营造起“建议即监督,收到即整改”的良好氛围,激发被建议单位及其主管部门的“内驱力”,有效提升检察建议刚性,实现深化法律监督、促进社会治理、服务保障大局的多赢格局。

(作者分别为湖北省武汉市汉阳区人民检察院党组书记、检察长,检察官助理)

处理。

三是把好结案审核出口关。制定《刑事案件出入口管理办法》,落实案件办结前案件质量自查、检查程序和案管部门结案审核流程,把对外移送案件材料是否规范齐备、文书是否规范正确、法律适用是否准确、是否符合送案程序、是否规范完成网上办案操作等作为必查程序,发现问题及时纠正,防止案件带病流出。

紧抓关键性问题,提升能力素养,破解业务管理基础薄弱难题

推进检察业务管理现代化,人才队伍是基础,专业素质是关键,信息化手段是重要支撑。

一要深化管理认知。坚持向管理要效率、以管理提质量,组织全市开展为期一个月的“检察业务管理现代化”集中学习讨论活动,充分认识检察业务管理的重要性,凝聚“以高质效管理助推高质效办理”的检察共识,压实检察业务管理作为全院、全员共同责任。推行新入职检察人员到案件管理部门蹲岗学习,在办案前充分了解熟悉案件管理要求;健全案件管理部门与办案部门检察官轮岗制度,以换位体验实现换位思考,增进案件办理和案件管理融合。

二要提升管理素质。抓住领导班子建设这个重中之重,开展政治轮训、业务集训、办案实训、管理强训,着力提升领导班子“把方向、抓落实”“带队伍、培英才”“办大案、破难题”的能力,以强有力的领导班子发挥“头雁”领航作用。重视人才培养,组织青年检察人员列席党组会、检委会,推行理论调研积分制,开展上下交流、挂职锻炼,强化业务培训、岗位练兵,提升检察人员的大局观念、调查研究和法治思维,努力培养业务标兵和专业人才。

三要拓展数字赋能。积极适应数字化给检察工作带来的新变化、新挑战,增强大数据思维,开展“一平台十中心”建设,以数据赋能管理。部署应用案件质量评查智能辅助系统、数字化综合分析研判系统等,科学分析业务态势和检察官办案质效,为检察业务决策、完善业务管理提供数据支撑。

(作者为陕西省西安市人民检察院党组书记、检察长)



管理提质效。

强化一体履职,细化权责清单,完善全员参与、权责清晰的检察业务管理体系

“检察业务管理是全院、全员共同责任”。通过明确职责分工、做细权责清单,健全齐抓共管的业务管理组织体系,推动业务管理由“单打独斗”向“全员参与”转变。

一是强化“宏观”与“微观”结合。正确理解和运用案件质量主要评价指标,充分结合实际做好指标的本地化应用,立足指标分析业务发展态势、研判案件办理质效、科学组织考核评比,以指标的宏观引领作用引导检察业务高质效发展。全面准确落实司法责任制,严格依据权责清单配置案件审批权限,完善文书审签、检察官联席会议组织、案件复核、检委会讨论等案件管理流程,规范个案审批权行使,及时发现和纠正具体办案中存在的问题,推动案件依法规范办理。

二是强化管案与管人统一。检察机关履行法律监督职责主要通过办案的形式予以实现,检察官作为案件办理的主体,抓好业务管理必须把管案与管人有机结合。积极探索细化业绩考核实施细则,强化案件管理结果的运用,把流程监控情况、案件质量评查结果、典型案例培育、检察理论研究成果等与绩效考核、追责惩戒、奖励激励挂钩,健全“能进能出”“能上能下”的员额检察官动态管理机制,实现对“案”的评价和对“人”的考核同向发力、互促共进。

三是强化戒管与戒管并重。重视办案部门和检察官对案件的自我管理,完善案件归档前案件质量检查机制,规范检察官联席会议组织和会议记录,加强条线业务指导,一体推动自我管理、接

受管理、有效管理。强化案管部门的专门管理,发挥好案管部门作为检察业务管理的枢纽作用,通过办案程序管理、质量管理、数据管理贯通检察长、检委会的宏观管理,办案部门的自我管理和政工人事、检务督察等部门的对人管理,形成全员参与、分工配合的检察业务管理体系。

着眼全过程管理,把好三个关口,构建全过程司法办案监督管理流程

规范化的案件办理程序是依法公正办案的重要保障,通过健全案件承办确定机制、完善办案全程留痕和关键节点监控、案后评查机制构建办案全过程监督管理体系。

一是把好案件受理入口关。深入贯彻落实“以随机分案为主、以指定分案为辅”的案件承办确定机制,对变更办案人、指定分案严格落实审批机制,严把人情案、关系案。建立健全社会影响大、人民群众关注度高的案件入口报备制度,发挥检察长对检察业务领导作用,对重大疑难复杂案件落实院领导包案、配强办案力量,从源头保障案件高质效办理。

二是把好案件办理过程关。全面落实最高检印发的刑事、民事、行政、公益诉讼监督案件办理流程监控要点,对法律文书、办案期限、诉讼权利保障、重要案卡填录等重点环节开展全面、实时、动态监控。突出对重点案件的监控,结合“检察护企”专项行动持续开展涉企挂案清理,加强对涉企案件、经济犯罪案件中“拘、捕、押”“查、扣、冻”适用情况的跟踪和监督,保障相关措施依法规范适用。加强重大、敏感案件报备和指导办理工作,对基层院报备和请示案件严格履行备案审查程序,对案件办理全过程进行把关,指导案件依法妥善

□强化审查 □完善机制 □注重规范

优化措施促进生态环境修复责任落实

□陈莉

生态环境修复责任,是指在生态环境受到破坏或污染的情况下,侵权人需要承担的法律责任,旨在将受损的生态环境恢复到原有的状态和功能。我国民法典第1234条对生态环境修复责任作出明确规定,即违反国家规定造成生态环境损害,生态环境能够修复的,国家规定的机关或者法律规定的组织有权请求侵权人在合理期限内承担修复责任。侵权人在期限内未修复的,国家规定的机关或者法律规定的组织可以自行或者委托他人进行修复,所需费用由侵权人负担。

当前,我国环境民事诉讼中生态环境修复责任的适用存在较为依赖专家评估鉴定意见、缺乏必要的环境司法与行政执法衔接机制,以及有待建立长效执行机制等问题,影响生态修复功能的充分发挥。为此,笔者认为,有必要采取针对性措施,通过一系列优化措施促进生态修复功能的充分实现。

强化生态环境修复责任专家评估鉴定意见的司法审查

针对生态环境修复责任中涉及的专业性问题,应强化对专家评估鉴定意见的司法审查,为生态环境修复责任落实提供可靠的制度性保障。具体来说,应当包括以下内容:

强化对专家评估鉴定意见的司法审查。避免对于专家意见过度依赖的前提,是强化对专家评估鉴定意见进行司法审查。即在相关程序中规定专家主要负责生态环境修复相关技术方面的鉴定和评估意见,司法人员要强化对鉴定和评估意见进行合规性及合理性审查,避免司法人员忽视自身司法审查,过度依赖专家意见。

细化专家提供意见的范围。针对生

态环境修复方案的确定,明确规定生态环境修复责任承担方案确定过程中专家提供鉴定评估意见的范围,包括针对相关生态环境修复方案的可行性提供的技术性鉴定评估意见。司法人员应当对相关方案是否存在违反法律的禁止性规定,以及是否涉及第三人利益等方面的合规性和合理性进行详细审查。在对评估鉴定意见进行审查的基础上,司法人员结合评估鉴定意见,对相关方案作出总体评价。

深化专家对协议的技术审查。针对生态环境修复过程中利害关系方形成的磋商协议或者和解协议,为有效防止这种和解协议实质性损害生态修复,甚至在没有进行实质性修复时即通过和解终结生态环境修复的司法执行程序,需要由专家对相关协议进行技术鉴定。专家主要负责评估相关协议是否可能从技术上影响生态环境修复的最终效果,以为司法人员审查相关协议中权利义务内容的合法性和合理性,以及是否涉及对第三人利益的不当影响等,提供技术支持。

完善环境司法与行政执法衔接机制

在生态环境修复责任承担过程中,构建科学的环境司法与行政执法衔接机制,是促进环境民事诉讼中生态环境修复责任顺利履行的重要条件之一。

衔接行政执法证据效力认定程序。为构建科学的环境司法与行政执法衔接机制,首先应当建立环境民事诉讼中对行政执法过程中取得的证据材料的效力进行认定的程序。具体而言,对于环境行政执法过程中当事人已经确认的证据材料及相关事实,经过质证,可以作为认定相关事实存在的证据;对于环境行政执法过程中已经形成的公文性文书,如符合法定要件的证据笔录、执法机关出具的鉴定报告等,在当事人不能提供相反证据的情况下,可推定相关公文性文书中记载的事

实可作为法律事实。通过规定证据效力认定程序,可以提高确定相关生态环境修复责任需要的前提事实确认的效率和质量,从而为后续生态环境修复责任的履行提供必要的事实基础。

构建生态环境修复责任履行过程中的行政执法辅助机制。在生态环境修复责任履行过程中,环境行政执法机关的合理介入能够促进责任履行质效的提高。对此,应当构建环境民事诉讼中生态环境修复责任执行过程中的环境行政执法机关的辅助机制,包括对相关生态环境修复过程中的跟踪和监督职责,以及对相关生态修复进行技术性评估的职责等,在弥补司法机关力量不足的同时,充分发挥环境行政部门基于生态修复在执法力量和专业性等方面的优势,促进环境民事诉讼中生态环境修复责任的顺利履行。

行政执法辅助机制具体包括以下内容:一是建立相应的行政执法辅助机制的衔接程序,即在相关司法执行需要行政执法辅助的情况下,司法机关向行政执法机关提出辅助建议、行政执法机关结合具体情况综合判断是否予以辅助执行的程序。二是建立行政执法辅助过程中环境司法和环境行政部门之间的协调程序,双方应指派专门的协调人员负责行政执法辅助执行过程中的执行协调,保证双方执行资源的有效整合。三是建立行政执法机关辅助执行的监督程序。相关环境行政执法部门应当制定配合辅助司法执行的相关制度,对于无正当理由拒不配合司法执行或者配合不当情形的,基于相应的制度予以规制。

构建生态环境修复责任的长效执行规范

鉴于生态环境修复责任的长期性和复杂性,只有构建生态环境修复责任的长效执行规范,才能有效克服当