

“三个善于”内涵丰富、意义深远,具体可从三个层次探究其内在机理,自觉做到学习跟进、认识跟进、行动跟进,主动运用其武装头脑、指导实践、回应需求,努力实现高质效办好每一个案件。

“三个善于”:揭示司法办案客观规律与本质要求



□李弘

2021年10月,最高人民法院、公安部联合印发《关于健全完善侦查监督与协作配合机制的意见》,对于进一步健全完善侦查监督与协作配合机制提出新要求。经过一段时间的实践探索,公安机关与检察机关已初步构建起规范高效的执法司法制约监督体系,执法司法理念进一步优化,会商指导进一步规范,侦查监督进一步精准,社会治理效果进一步深化。当然,在工作中还面临一些困难亟待优化,如侦查监督与协作配合办公室的职能有待充分发挥、“监督—配合”尺度与边界有待精准把握、侦查监督的权威性和刚性有待加强、侦监协作的保障机制有待进一步完善等。由此,笔者建议从以下几个方面着手,进一步推进侦监协作规范化、实质化、长效化运行。

精准把握职能定位,充分发挥平台作用。利用侦查监督与协作配合办公室处于侦查监督的“前端”位置,有效发挥其在理念传导、政策贯彻方面的优势,促进公安机关和检察机关之间达成共识。发挥侦查监督与协作配合办公室沟通联系的窗口作用,依托公安机关信息平台,获取相关案件信息,定期开展研判会商,推动侦监协作落实见效。

健全工作机制,提升监督协作质效。一是完善沟通联络机制。检警及时通报刑事案件立案及重大案件办理等有关情况。同时,就值班取证、案件事实认定等方面内容进行深入研究,就平时办案过程中容易出现的问题和法律适用分歧交换意见,统一认识。二是健全刑事案件衔接、咨询与提前介入机制。根据公安机关的商请,侦查监督与协作配合办公室可以就一般案件、类案的侦查取证、法律适用等问题接受咨询、提出意见。还要完善相关介入手续、原则与方式,做到引导与监督并重。三是健全信息共享配套机制。从长远目标出发,建议深化政法大数据办案平台的建设及应用,推动检警办案系统互联互通构建实时监督的信息共享机制。短期内可适度开放检察官浏览公安机关相关系统的权限,以查阅刑事案件、行政处罚案件相关信息,对公安机关办理的案件进行动态监督。四是完善联席会议机制。定期召集检察官、公安民警召开联席会议,对双方在执法司法过程中存在的分歧问题进行探讨,统一执法司法理念。五是完善类案指导,对公安机关所办疑难复杂案件及突发案件共同分析研判,凝聚办案合力。六是健全完善调查核实机制。人民检察院组织法明确规定,检察机关开展法律监督享有调查核实权。在侦查监督工作中,应强化调查核实权的运用及其与检察侦查权的衔接,明确调查核实的方式、后果,构建完善的检察监督制约体系,切实增强侦查监督刚性。公安机关收到检察机关函件后,应及时向检察机关介绍案件办理情况,并为检察机关询问当事人,查阅、复制案卷材料等提供便利。根据调查核实情况,视情采取书面处置建议的方式进行监督,并督促落实,确保监督刚性。六是建立健全保障机制。要加强人员保障,结合本地实际情况,采取专职常驻、轮值常驻、巡回派驻、线上协助等运行模式。提升人员素质,通过业务培训、岗位练兵、交流座谈等方式,引导干警持续学习、相互借鉴,充实侦查监督业务知识。

推动大数据协同办案,推进“数字检察”应用。在共享数据信息基础上,坚持问题导向,科学设定工作目标,探索适合检察实践的数据运用方式,提高检察人员主动运用检察大数据思维和大数据技术调取证据、开展案件审查的能力。建立信息互联互通,及时总结提炼数据需求和碰撞方向,构建法律监督数字模型,通过检察机关与公安机关内部办案系统进行数据筛查、碰撞,深入发掘异常监督点,从中发现社会治理重大问题,开展类案监督。运用大数据、区块链等技术,推进检察机关与公安机关大数据协同办案机制建设,促进从个别、偶发、人工监督向全面、系统、智能监督转变。

增强监督刚性,保障侦查监督与协作配合工作实效。一是明确监督的法律后果。赋予检察建议和纠正违法通知书更强的法律效力,在监督文书发出后,对落实情况跟踪监督,并规定进一步的监督措施,以施加更为严重的法律后果保证监督目标的实现。二是增强监督刚性。将纠正违法通知和检察建议等监督手段的回复整改情况,定期向党委、政法委、政府、纪检监察部门进行汇报。对因侦查人员未按照检察机关意见调取证据或存在其他侵害当事人合法权益行为,导致案件诉讼程序无法顺利进行的,建议公安机关严肃处理相关责任人;对违法情节严重,构成犯罪的依法追究刑事责任。

调整考核指标体系,构建科学合理的考核机制。建议调整完善相应考核指标要素,加强不同机关考核评价体系的沟通协调,建立统一的司法共同体考核评价体系。党委、政府设定考核评价体系时要及时和公安、检察机关沟通,听取两机关对涉及其工作职责以及关联工作的相关指标设定意见,动态调整相关指标,最终探索建立以统一司法共同体为基础的综合考核评价体系。

(作者为山东省邹城市人民检察院党组书记、检察长)

优化机制推进侦监协作 规范化实质化长效化运行

如公序良俗等,办案符合人情对应着实现社会效果,是内在要求。法理情本身就具有内在一致性,国法是融入天理、人情的国家意志,检察官运用国法“生产”法治产品、司法产品;天理、人情标注了国法的价值追求,检察官运用天理、人情“检验”法治产品、司法产品,特定情形下循法治原则、精神、目的共同弥补法律漏洞,确保处理结果的实质公正性,最终推出合法、合理、合情的法治产品、司法产品。法律不是机器,法治也不是机械的规则之治,而是人性之治、良心之治。国法是做人的工作,如果一味机械、呆板甚至专断式地办案,仅从法律视角出发、只依据法条“对号入座”,把法理情割裂看待,不全面把握案件的性质和潜在的影响,只会导致当事人不信任、人民群众不满意,还会产生新的矛盾纠纷。实践中发生的一些案件,虽然形式上初步看案件处理符合规定,但结果却不能为社会公众所接受,原因就在于办案时忽略了人之常情、世之常理。表面上看,这是办案中没有统筹好天理和情,实质上还是对法这个基础把握不当、未能做到严格公正司法,无非是通过理和情检验出了法律适用中的问题。司法既要解开法结,更要解开心结。“一纸法律文书,或许能够给当事人正义,却不一定能解开当事人的‘心结’,‘心结’没有解开,案件也就没有真正了结。”因此,检察机关在监督办案中,决不能只守住形式上“不违法”的底线,还要自觉树立“整体观”,综合考量政治的要求、社会的期待、法律的精神以及职业的操守,将法律的专业判断与人民群众的朴素情感融合贯通起来,坚持罪刑相适应、法理情相统一,既讲清法理,以严谨的法理彰显司法的理性,又讲明事理、讲透情理,以公认的道理展现司法的良知,实现个案处理的最佳效果,让人民群众切实感受到司法的公正和温度。

“三个善于”的整体把握

“三个善于”作为一个科学体系,全面贯彻习近平法治思想的立场观点方法,揭示了司法办案的客观规律和本质要求,需要整体把握、系统认识。一方面,是作为思想理念,指导检察人员怎么看、如何干,拓展了实质法治的实践范畴;另一方面,是作为行为要求,明确检察人员要做什么、做到什么程度,“三个善于”内在之间彼此关联,既层层递进、环环相扣,又前后印证、不可分开,是有机统一的整体。其中,把握实质法律关系是基础,领悟法治精神是关键,统筹法理情是目标,三者共同构成一个体系闭环,合力指向公平正义的实现结果。接下来,要进一步加强思辨能力,准确把握“三个善于”的实践要求,推动“三个善于”的学理性表达、体系化构建、实质性运作,将其内在的核心要求外化为具体的行动指南,更好支撑和服务“高质效办好每一个案件”。

(作者单位:最高人民法院检察院理论研究所)

“三个善于”作为一个科学体系,源于并服务于“高质效办好每一个案件”,以其构建理论逻辑、塑造目标指向、评价办案效果。在理论层面要进一步加强思辨能力,准确把握“三个善于”的实践要求,推动“三个善于”的学理性表达、体系化构建、实质性运作,将其内在的核心要求外化为具体的行动指南,更好支撑和服务“高质效办好每一个案件”。



厘清主要争点、务必做到“以事实为根据”,旨在解决案件中的基础事实问题。此处的“事实”是法律事实,是案件办理的根据,能够引起法律关系的产生、变更或者消灭,是符合法律规定、由证据证明、经办案人员按照法律程序确认的具有法律效果的“客观”事实。案件中的法律事实要接受法律上的评价,以客观证据为主要基础、通过人的主观认识进行界定,体现了客观性、主观性与法律性的有机统一。客观事实是法律事实的基础,法律事实是客观事实的反映,且以发现、追求、贴近或者契合客观事实、客观真实为目的,但又不完全等同于自然存在的客观事实、客观真实,属于推定的事实或者法律上拟制的事实。法律事实是监督办案活动的逻辑起点,是实践中已经发生的具体的行为或者事件,可能是一个或者多个事实的组合,包括实体上的事实和程序上的事实。由于办案人员主观认识的偏差,法律事实可能与客观事实不一致。特别是一些复杂案件,可能存在多种法律关系交错,有罪证据与无罪证据杂糅,关键事实缺少充分的证据证明等问题。只有坚持以证据为支撑、以事实为依据、以法律为准绳,从复杂的法律事实中识别出基本案情和关键争点,梳理案件发展脉络和基础法律关系,对关联性法律关系进行全面审查,透过现象看本质,才能精准把握蕴藏其中的实质法律关系,抓住案件中的主要矛盾和矛盾的主要方面,明确应当适用的法律,准确定位法律条文,解决实质法律问题,维护法律秩序的平和与稳定。

第二层次:善于在法理情的有机统一中实现公平正义。这强调辩证分析、一体实现“以公正为依归”。“在法理情的有机统一中实现公平正义”是具有鲜明中国特色的法治话语表达,是对人民群众日益增长的法律需求的积极回应,也是增强司法公信力的重要方式。习近平总书记深刻指出:“法律并不是冷冰冰的条文,背后有情有义。要坚持以法为据,以理服人、以情感人,既要义正辞严讲清‘法理’,又要循循善诱讲明‘事理’,感同身受讲透‘情理’,让当事人胜败皆明、心服口服。”习近平总书记的重要指示,融合了中华优秀传统文化与当代中国法治实践需求,从法理情有机统一的角度,为检察机关监督办案提供了明确指引和根本遵循。检察履职办案要实现政治效果、法律效果和社会效果的有机统一,从效果上确保人民群众可感受、能感受、感受到公平正义,就需融合天理、国法、人情这个多元的司法价值理念,正确行使检察裁量权,在法律框架内寻求公平正义的“最大公约数”,这也是新时代新征程公正司法的高标准要求。法是国家制定的成文法规范及对法律的解释,严格公正执法司法对应着实现法律效果,是基础要求;理是价值理念,包括法理、原理、定理和公理等,体现的是价值观、大局观、整体利益,比如社会主义核心价值观、人民群众的公平正义观念等,办案符合天理对公平正义的合法性和实质性化解矛盾纠纷。检察机关作为党绝对领导下的政治机关、国家的法律监督机关和司法机关,是法

治的重要实施者、监督者和推动者,要规范检察权运行,积极培育和提升专业性、技术性、生活理性和公共理性,以理性精神维护公正、保障人权、促进法治。执法司法活动是适用法律的过程,离不开对法律条文的解释。在个案中追求公平正义,首先要遵照法律规定办案,从法律条文出发解释、适用法律,不能脱离有形的法律条文空谈法治精神,或者超出法律文本的射程范围进行解释,更不能背离人民群众的可预测性和可期待性。同时,也可盯着表层法条文本,进行机械理解、片面理解,简单按照法条办案。是否契合法治精神,关键要看办案是否做到以人民为中心。办案人员要立足发展大局、时代背景,从坚持和加强党的全面领导、满足人民群众对公平正义的更高期待等出发办理案件,破除思维定式和习惯性,避免机械司法、孤立地就法律考卷法律,原原本本用法条,还要避免不考虑立法原意和目的对法条断章取义,狭隘地作出文义解释。

第三层次:善于在法理情的有机统一中实现公平正义。这强调辩证分析、一体实现“以公正为依归”。“在法理情的有机统一中实现公平正义”是具有鲜明中国特色的法治话语表达,是对人民群众日益增长的法律需求的积极回应,也是增强司法公信力的重要方式。习近平总书记深刻指出:“法律并不是冷冰冰的条文,背后有情有义。要坚持以法为据,以理服人、以情感人,既要义正辞严讲清‘法理’,又要循循善诱讲明‘事理’,感同身受讲透‘情理’,让当事人胜败皆明、心服口服。”习近平总书记的重要指示,融合了中华优秀传统文化与当代中国法治实践需求,从法理情有机统一的角度,为检察机关监督办案提供了明确指引和根本遵循。检察履职办案要实现政治效果、法律效果和社会效果的有机统一,从效果上确保人民群众可感受、能感受、感受到公平正义,就需融合天理、国法、人情这个多元的司法价值理念,正确行使检察裁量权,在法律框架内寻求公平正义的“最大公约数”,这也是新时代新征程公正司法的高标准要求。法是国家制定的成文法规范及对法律的解释,严格公正执法司法对应着实现法律效果,是基础要求;理是价值理念,包括法理、原理、定理和公理等,体现的是价值观、大局观、整体利益,比如社会主义核心价值观、人民群众的公平正义观念等,办案符合天理对公平正义的合法性和实质性化解矛盾纠纷。检察机关作为党绝对领导下的政治机关、国家的法律监督机关和司法机关,是法



□李淮

最高人民法院检察长应勇在为国家检察官学院2024年春季学期首批调训班次授课时强调,善于从纷繁复杂的法律事实中准确把握实质法律关系,善于从具体法律条文中深刻领悟法治精神,善于在法理情的有机统一中实现公平正义,是“高质效办好每一个案件”的重要体现。“三个善于”对应着准确认定事实、正确适用法律、争取最佳效果,是针对实践中就案办案、机械司法问题提出的破解之策,为做实“高质效办好每一个案件”构筑起有效的运作基石,进一步畅通了实现“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”目标追求的路径渠道。“三个善于”内涵丰富、意义深远,具体可从三个层次探究其内在机理,自觉做到学习跟进、认识跟进、行动跟进,主动运用其武装头脑、指导实践、回应需求,努力实现高质效办好每一个案件。

“三个善于”与“高质效办好每一个案件”的关系

“高质效办好每一个案件”是新时代新征程检察履职办案的基本价值追求,重在贯彻习近平总书记关于司法公正的原则性、基础性要求,根本是落实习近平法治思想。总体上看,可从三个方面重点把握“三个善于”与“高质效办好每一个案件”之间的辩证关系。

首先,“三个善于”源于“高质效办好每一个案件”,以其构建理论逻辑。“三个善于”完整承接了“高质效办好每一个案件”的核心要义,回答了在实体、程序、效果上何以做到公正的基本思路,是检察实践方法论的新发展,二者体现了理论与实践、抽象与具体的辩证统一。

其次,“三个善于”服务于“高质效办好每一个案件”,以其塑造目标指向。检察履职办案质量、效率、效果统一于公平正义,离不开“三个善于”的规范运用,准确把握实质法律关系、领悟法律条文中的法治精神分别是“高质效办好每一个案件”的基础与前提。“三个善于”也以促进办案质效提升、实现公平正义为职责使命,是为大局服务、为人民司法、为法治担当的具体抓手。

最后,“三个善于”立足于“高质效办好每一个案件”,以其评价办案效果。检察办案结果要实现“三个效果”的有机统一,让人民群众可感受、能感受、感受到公平正义,必须统筹天理国法人情,这也是从整体上衡量是否高质效办好案件的重要检验标准。

“三个善于”的三层意涵

第一层次:善于从纷繁复杂的法律事实中准确把握实质法律关系。这强调

合理扩大检察意见适用范围



□刘宁

根据《人民检察院检察建议工作规定》可知,检察建议包括再审检察建议、纠正违法检察建议、公益诉讼检察建议、社会治理检察建议以及其他检察建议。从功能定位上看,检察建议可以划分为对诉讼和行政执法活动进行监督的检察建议和参与社会治理的检察建议。其中,对诉讼和行政执法活动进行监督的检察建议,其监督目的是纠正违法违规行为,监督对象是司法执法机关的具体行为;参与社会治理的检察建议,其监督目的是预防违法犯罪,监督对象是社会治理中的漏洞和隐患。两者的监督目的和监督对象不同,一个是纠错于当前,一个是防患于未然。由此,对不同的监督需求均采用检察建议这一柔性监督手段,可能会导致监督目的、监督对象与手段、监督刚性不相协调的问题。笔者建议,适当扩大检察意见的适用范围,将再审检察建议、纠正违法检察建议、公益诉讼检察建议调整为“检察意见”,让检察建议回归参与社会治理的内核。

从文义解释看,检察意见比检察建议具有更强的约束力。根据《现代汉语词典》的解释,意见是对事情的一定的看法和想法,并且应当提出见解和处理办法,

有一定的强制力;建议则是提出自己的主张,被建议对象可以采纳也可以不采纳,不具有强制力。当前,虽然再审检察建议、纠正违法检察建议、公益诉讼检察建议被冠以“检察建议”的名称,但从职能定位、制发要求和办理程序上看,均体现了对被建议单位的强制力和约束力,更符合“检察意见”的词义。如2001年2月最高检下发的《关于刑事抗诉工作的若干意见》中规定“人民法院审判活动违反法定诉讼程序,但是未达到严重程度,不足以影响公正裁判,……必要时可以以检察建议等形式,要求人民法院纠正审判活动中的违法情形……”。如果仅从建议的角度来理解把刑事再审检察建议,检察机关要求法院纠正违法则无法成立。

从历史发展看,检察建议长期在社会治理领域发挥作用。1991年3月,最高检下发《关于贯彻落实中共中央、国务院及全国人大常委会〈关于加强社会治安综合治理的决定〉的通知》,要求充分发挥检察建议作用,扩大办案的社会效果。随后在1992年、1999年、2000年,最高检就职务

犯罪预防工作先后下发文件,要求提出有针对性的检察建议,帮助发案单位总结经验教训、弥补漏洞。长期以来,检察建议的功能都集中在预防犯罪、参与社会治理,在诉讼以外的领域发挥特有的积极作用。直至2001年、2002年最高检下发的《关于刑事抗诉工作的若干意见》《人民检察院民事行政抗诉案件办案规则》规定了再审检察建议后,检察建议的功能逐渐拓展至诉讼监督。不可否认的是,对诉讼和行政执法活动进行监督的检察建议在纠正违法侵权行为方面发挥了重要作用,但检察建议的功能定位与案件监督的职责任务不相适应的问题一定程度存在。

从办案实践看,检察意见更符合法律监督的刚性需求。一是开展民事检察、行政检察、公益诉讼检察工作,需要具有一定强制力的监督意见。对于民事检察而言,再审检察建议、纠正违法检察建议、公益诉讼检察建议是履行法律监督职责最主要的方式,也是最常见的办案手段。检察机关开展监督工作,要敢于监督、善于监督。基于民事检察、行政检察、公益诉讼检察等项业务发出的检察建议,本质上属于具有一定强制力的监督意见,应具有要求相关单位启动相关程序进行审查的强制性效力,从而发挥有效的监督作用。因此,将对诉讼和行政执法活动进行监督的检察建议调整为“检察意见”,有利于保证法律文书与监督目标的一致性,也有助于被监督对象更好理解和更加重视检察机关提出的意见,避免选

择性办理、随意性办理等问题。二是保持纠正刑事违法活动违法监督手段刚性的统一。根据规定,对于刑事诉讼活动中发现的个案违法问题,检察机关通过通知书、意见书等方式监督纠正;对于发现的普遍性违法问题,则采用纠正违法检察建议的方式监督纠正。从问题性质看,类案违法方式信息互通,却采用约束力最弱、缺乏刚性保障的检察建议进行监督,诉讼监督结构并不合理。三是与其他单位建议书的功能定位保持统一。监察机关有监察建议书,法院有司法建议书,公安机关有提示(建议)函,均是建议文书作为“抓前端、治未病”的重要抓手,向有关主管机关或者其他有关单位提出改进工作、完善治理的建议,也符合社会公众的一般理解。而相较于其他单位,检察建议书既是参与社会治理的主要方式,也是具体办理案件的重要手段,适用范围广泛性一定程度超出了公众的认知,也容易让被建议单位和相关单位产生混淆,难以准确区分各类检察建议,影响检察建议的严肃性和规范性。

综上,从检察建议的发展历史和现实形势看,参与社会治理更符合检察建议制度的设计本意,将检察建议与监察意见进行区分,适当扩大检察意见适用范围,将再审检察建议、纠正违法检察建议、公益诉讼检察建议调整为“检察意见”,让检察建议回归参与社会治理内核,有助于构建更加科学合理的法律监督体系。

(作者为江苏省仪征市人民检察院党组书记、检察长)

