

熔铸理想信念,悟检察文化之“本”;厚植文化底蕴,行检察文化之“要”;彰显检察担当,得检察文化之“效”。

# 强化“文化支撑”推动检察事业高质量发展

## 新时代 检察文化纵横谈

□王青

习近平总书记指出:“中国特色社会主义是物质文明和精神文明全面发展的社会主义。一个没有精神力量的民族难以自立自强,一项没有文化支撑的事业难以持续长久。”文化是维系一个国家、一个民族团结稳定的重要基础,是一个国家综合国力和国际竞争力的重要组成部分,是促进国家和民族繁荣昌盛的基石。检察文化是中国特色社会主义文化,尤其是社会主义法治文化的重要组成部分,是推动检察工作和检察队伍建设高质量发展的内在源泉和不竭动力。加强检察文化建设是贯彻落实党的二十大精神,推动中国特色社会主义文化发展的具体要求。

### 熔铸理想信念,悟检察文化之“本”

检察文化是在检察事业发展过程中逐渐产生的,是能够反映检察干警共同追求和认知的产物,潜移默化地影响着检察人员的价值判断、行为习惯、办案模式。作为基层检察机关,必须充分认识检察文化建设的重要意义,为推动检察事业高质量发展奠定思想基础。

价值引领。检察文化建设是弘扬法治精神的有效途径,深入推动检察文化建设,有助于为检察人员提供实现自我价值和集体价值相统一的精神支持。新时代新征程,社会主义核心价值观、“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”、“高质效办好每一个案件”成为检察履职办案的价值追求,引领检察人员找到更接近民心、更具有正义感的最优解。

心灵纽带。检察文化蕴含丰富的精神力量,能够产生强烈的凝聚力、向心力,使个人对团体产生信赖感、安全感。积极向上的检察文化对于检察工作规范、有序、协调运转具有巨大的推动作用,能更有效地把检察人员的思想统一到检察工作总体目标上来,进而增强内部团结,形成步调一致、密切协作、团结和谐的工作氛围,充分激发队伍战斗力和创造力。

行为标尺。检察机关通过建立规范高效的办公秩序,制定严格的司法准则、行为标准等系列规章制度,形成良好制度文化,使全体检察人员在共同的理念指导下规范司法、养成职业自豪感。其中,典型示范、人文关怀等方式能够正面引导、激励检察人



王青

### 厚植文化底蕴,行检察文化之“要”

检察文化来源于检察实践,必将运用于检察实践,两者相互促进、相互成就。近年来,广东省大埔县检察院深入贯彻习近平法治思想、习近平文化思想,坚持文化育检战略,持续发挥文化独特的引领、激励、规范作用,为建设高素质过硬检察队伍注入强劲精神动力。

以文化润党建。文化的有形体现是设施设备建设,是直观感受检察文化的重要载体。大埔县检察院建立文化交流中心,成为集党性教育、文化展示、学术交流、科普研学于一体的综合性检察文化阵地,为干警提供“充电”好去处。坚持“政治引领、党建先行”,在植树节、建党节、重阳节等时间节点开展各式主题党日活动,不断推动党建工作与检察文化建设工作同频共振。扎实推进“谁执法谁普法”工作责任制,牢固树立司法为民理念,促进党建与业务工作深度融合。围绕新时代人民群众对法治的新需求,成立青年干警法治宣讲团,鼓励青年干警发挥自身优势、积极研发课题,把“小我”的发展融入“大我”的舞台,扎实开展各种主题法治宣讲活动,精准提供普法产品,促进全民法治观念养成。

以文化树品牌。文化滋养心灵,品牌激励奋进。大埔县检察院立足“长寿之乡”,以推进新时代老龄工作高质量发展为切入点,充分发挥法律监督职能,聚焦“老有所安、老有所行、老有所依、老有所养”任务,打造“检护夕阳 情暖桑榆”老年人检察工作品牌,提升老年人权益保障水平。该院探索建立五个办案机制,即绿色通道机制、涉老年人犯罪特殊办理机制、适老社会服务监督机制、老年群体民生保障机制、溯源治理机制,把用心用情实现好、维护好老年群体的根本利益作为工作的出发点和落脚点。以品牌为辐射点,创新与涉老行政职能部门协作形式,加强理论调研与普法宣传,

□大埔县检察院将不断丰富检察文化内涵,立足文化传承,注重突出特色、凸显优势,深挖传统文化与检察文化相融相促结合点,不断拓宽检察文化建设的途径、方式,以与时俱进的司法理念,独具特色的文化自信、法治自信、检察自信,为大局服务、为人民司法、为法治担当,为开创新时代检察事业高质量发展新局面提供坚强思想保证和强大精神力量。

全力促进检察人员担当作为,以精准高效的检察履职守护最美“夕阳红”。近年来,该院建立老年人检察业务学员小分队,对养老保健市场存在的虚假宣传、欺诈骗销等坑老骗老乱象实现精准打击,尽最大努力挽回老年受害群体的财产损失,切实守护好老年人的“钱袋子”。同时,聚焦老年群体衣食住行安全,针对无障碍环境建设以及占用堵塞消防通道等公共安全隐患等问题开展公益诉讼专项监督活动,全方位保障老年人社会公共利益。

以文化塑风貌。良好的检察形象,不仅是检验检察文化的重要标准,也是提升司法公信力的重要手段。大埔县检察院坚持一手抓监督办案,一手抓新闻宣传,建立融媒体中心和有机协同的融合传播机制,紧扣上级关注、群众关切、社会关联的话题,深挖办案过程中的典型案例、优秀故事,找准上级决策部署与基层工作的结合点,制作文物保护、未成年人保护、安全生产、寄递安全等多项专题普法视频,以检察能动履职推动社会综合治理。充分发挥新媒体宣传速度快、传播范围广的优势,通过文字、图片、动漫、视频等方式在“两微一端一抖”矩阵发布动态,主动让公众获取及时、权威、丰富的检察信息,促进构建良性互动的检察公共关系。

以文化涵正气。文化建设侧重于强化集体熏陶涵养,把正确导向传递到每位检察人员,以润物无声的方式诠释工作背后、职能深层的法治文化底蕴。大埔县检察院因地制宜,构建“检察官+观察员(镇场主要负责人)+联络员”检镇(场)网格化工作模式,通过检力下沉,以每年“十个一”打造举措,畅通基层检察“最后一公里”,打造老百姓“家门口的检察院”,实现“零距离”服务群众,用法治力量助力乡村振兴,增强保障民生、服务经济发展的社会责任感和使命感。通过开设“检察讲坛”、设立“每月一星”栏目、落实领导干部上讲台制度、开展岗位创优竞赛、观摩庭审等方式,加强检察人员之间的业务交流,以鲜活的载体将抽象的文化内涵落深落实,促进检察人员在精神上解忧、文化上解渴、心理上解压。结合纪律教育学习月及警示教育专题党

课,宣扬廉洁、自律、孝慈、友善文化和社会主义核心价值观,营造清正不阿、从严治检氛围。

### 彰显检察担当,得检察文化之“效”

检察文化是检察工作的灵魂,是凝聚检察力量的精神支柱,是培育检察人品格的精神家园。近年来,大埔县检察院坚持不懈用党的创新理论指导检察实践,持之以恒用社会主义核心价值观先进文化汇聚奋进力量,久久为功提升检察履职办案质效,不断推动“软实力”转为“硬成效”。

职业信仰愈加坚定。该院坚持注重发挥典型示范的引领、激励作用,弘扬身边先进典型,吹响了锐意进取、争创一流的集结号,督促检察人员加深对检察职业的理解和感悟。2021年以来,涌现出一大批先进典型,40人次、9个集体荣获各级学术类竞赛类奖项、先进个人、先进集体等荣誉。这些荣誉传承了文化,更加激发了检察人员团结奋进、共谋发展的积极性。

精神面貌愈加昂扬。在融媒体机制下,该院检察人员牢固树立创新意识、精品意识,宣传功底更加扎实,创作思维更加活跃,开辟“捕”法微视频栏目,共推出原创微视频微动漫30余期。法治宣讲团成立以来,检察人员的身影活跃在社区、企业、机关、学校等地,共开展120余场次法治宣讲活动,同时,通过“领导干部上讲台”这一交流平台,在机关内部营造了崇学向上、积极进取的良好氛围。

工作机制愈加健全。制定《大埔县人民检察院预算管理控制制度》等16项内控制度,进一步强化廉政风险防控,提高机关内部管理水。推出《大埔县人民检察院青年干警培养“2+1”薪火计划实施方案》,以青年干警为主体进行培养锻炼,以2年为一个培养周期,通过“师徒结对、导师帮带”,助力培养对象成长成才。完善队伍管理制度,并将实施结果作为个人考核评优评先、职级晋升、提拔任用等重要依据,确保以实绩说话、靠实干立足。

一分耕耘,一分收获。大埔县检察院将不断丰富检察文化内涵,立足文化传承,注重突出特色、凸显优势,深挖传统文化与检察文化相融相促结合点,不断拓宽检察文化建设的途径、方式,与时俱进的司法理念,独具特色的文化自信、法治自信、检察自信,为大局服务、为人民司法、为法治担当,为开创新时代检察事业高质量发展新局面提供坚强思想保证和强大精神力量。

(作者为广东省大埔县人民检察院党组书记、检察长)

## 视角

□阮能文 肖恩

不起诉权是我国检察机关的重要裁量权之一。2023年全国检察机关主要办案数据显示,25.5%的犯罪嫌疑人和50.6%的未成年犯罪嫌疑人被不起诉。面对不起诉案件数量的增长,虽有申诉、复议、复核等程序可以满足相关各方的权利救济需求,但办理不起诉案件依然存在提升质效的空间。

准确把握不起诉异议程序的功能定位。司法实践中,依法不当起诉而起诉的案件或者依法应当起诉而不起诉的案件,这与刑事诉讼程序保障刑法正确实施的目的背道而驰。对故意伤害、强奸等有被害人的刑事案件而言,错误的权利救济还会直接损害被害人的合法权益和对公平正义的殷切期待。因此,不起诉案件也需要专门的过滤、纠正错误决定的程序。申诉、复议、复核就是不起诉案件中发挥纠错功能的程序设计。不起诉异议程序通过审查申请人提出的理由并作出决定。

高质效办理不起诉异议案件,需要更好发挥申诉、复议、复核的纠错功能:

一要避免受既定结论的影响。检察官办理不起诉异议案件,避免受既定不起诉决定的影响,与坚守无罪推定原则同样重要。检察机关办理不起诉异议案件应当重点审查公安机关、申诉人的异议理由是否正确,如果将重点偏向原不起诉决定是否正确,就可能忽略那些足以影响案件处理结论的关键问题。

二要善于抓住异议理由的重点。客观而言,实务中不起诉决定错误的案件毕竟是少数。如果完全按照审查起诉的标准办理所有的不起诉异议案件,既无必要,也不符合诉讼效率原则。因此,办理不起诉异议案件,要根据不起诉类型、类案特点、申诉理由、诉求确定审查重点,既保证办案质量,又提高办案效率。

完善不起诉异议案件办理程序。根据《人民检察院刑事诉讼规则》(下称《刑诉规则》)第379条、第381条、第382条的规定,公安机关认为不起诉决定有错误要求复议的,由检察院负责捕诉的部门另行指派检察官或检察官办案组进行审查;被害人不服不起诉决定,在收到不起诉决定书七日内申诉的,由作出不起诉决定的检察院的上一级检察院负责捕诉的部门进行复查。在收到不起诉决定书七日后申诉的,则由作出不起诉决定的检察院负责控查的部门进行审查。经审查,认为不起诉决定可能存在错误的,才移送负责捕诉部门进行复查。再者,虽然实务中不常见,但是理论上可能出现公安机关、被害人同时对不起诉决定有异议分别申请复议、复核和提出申诉的情况。这可能导致两级检察机关或检察机关不同部门同时处理不起诉异议的情形。

对此,笔者建议适时对《刑诉规则》加以修改、完善。当公安机关对不起诉决定提出复议,被害人在七日内申诉的,由作出不起诉决定的检察院的上一级检察院负责捕诉的部门进行复查并作出决定,复查决定为终局决定;被害人超过七日申诉且公安机关提出复议的,由作出不起诉决定的检察院负责捕诉的部门进行复查并作出决定,公安机关、被害人依然有权向上一级检察机关提请复核、申诉;被害人超过七日申诉且公安机关的异议已经处于复核阶段的,同样由上一级检察院负责捕诉部门进行复查并作出决定。

提升办理不起诉异议案件的实质审查。从司法实践来看,为避免办理不起诉异议案件流于形式,强化审查的实质性,充分发挥申诉、复议、复核的纠错功能,可以从三个方面入手:

第一,高度重视不起诉异议案件。被害人不服不起诉决定,表明异议事项未了。检察机关应高度重视并审慎办理不起诉异议案件,才能使申诉、复议、复核程序的纠错功能及时、有效地发挥。

第二,强化办案亲历性,突破书面审查、“闭门”办案的局限。证据材料特别是以笔录形式存在的言词证据,往往不能全面反映作证人的证明内容。侦查人员或多或少都会过滤掉部分其认为与案件无关的内容,有时被过滤掉的有可能是影响定案的关键证据。办理不起诉异议案件的检察官,应当尽量走访现场、社区、群众,与侦查人员深度交流,复核证据,更全面、直观地了解案情,从而提升审查结论的准确性。

第三,用好检察听证,提升办案公信力。有研究表明,当一个人在对其利益产生影响的决定形成过程中,不能表达自己的意见、主张,不能向有权作出决定者展开论证、说服、交涉,就会因其权益被忽视、主体地位遭到否定而产生强烈的不公正感。如果检察机关作出决定时没有充分开展检察听证,侦查人员、被害人通常没有机会充分阐述自己的意见。办理不起诉异议案件可以用好检察听证,邀请听证员作为中立的第三方力量参与案件审查,提供参考意见,让侦查人员、被害人充分阐述意见,提升案件决策的参与感,从而更加信服检察机关作出的最终决定。

(作者分别为重庆市巫溪县人民检察院检察长、重庆市人民检察院第四分院检察长)

# 三个维度提升不起诉异议案件办理质效

## 统一移送标准促进行刑反向衔接

□刘松茂 王腾

深入推进行刑反向衔接是检察机关落实《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》的重要举措。2023年7月,最高人民检察院出台《关于推进行刑双向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》(下称《意见》),进一步规范了行刑反向衔接工作,明确对决定不起诉的案件,刑事检察部门应当对被不起诉人提出是否需要给予行政处罚的意见,并移送行政检察部门进行审查。行政检察部门审查后,认为需要给予行政处罚的,经检察长批准后,提出检察意见,移送行政主管机关处理。

《意见》对是否需要给予被不起诉人行政处罚意见设置三道审核程序:第一道是承办原案的刑事检察部门,应当在作出决定不起诉决定之日起3日内提出意见。第二道是行政检察部门,负责对刑事检察部门提出的意见进行实质审查。第三道是检察长,负责批准或者否决检察部门提出的给予行政处罚的意见。对于不予给予被不起诉人行政处罚的意见,经行政检察部门审核同意即可。

目前,关于由刑事检察部门和行政检察部门确定是否需要给予被不起诉人行政处罚,以及《关于贯彻落实〈意见〉若干问题的解答二》规定重点审核是否存在违反行政法律法规、是否已作出行政处罚、有无制发检察意见的必要性三个方面的指示和要求,为处理行刑衔接问题提供了指引。然而,司法实践的多样性、复杂性,加之上述解释并未对新问题进行全面规划,导致不同承办检察官对类似案件的评判标准可能不尽相同,出现同案不同“罚”的现象。一方面,标准不一影响行刑反向衔接案件办理质效。无论是刑事检察部门还是行政检察部门,在缺乏统一标准的情况下,就无法有的放矢,难以准确适用刑法第37条和刑事诉讼法第177条,处理结果主观随意性大,容易导致“应罚不罚”“不应罚而罚”现象的出现。另一方面,标准不统一还可能成为权力的寻租空间。行政处罚法规定行政处罚包括罚款、

□关于是否提出对被不起诉人给予行政处罚的意见是检察官的一项权力,在缺少统一标准的情况下,很容易给权力寻租提供可乘之机。因此,统一行刑反向衔接案件标准,对于强化对检察机关权力的监督,预防新领域职务犯罪,提升行刑反向衔接工作质效,具有重大意义,也是司法实践中亟须解决的问题。检察机关需要统一移送标准对有关案件情况进行审查,精准提出检察意见。

吊销许可证件、责令停产停业等六类,除警告和通报批评外,其他五类行政处罚均比较严厉,对于个人或者企业影响较大,部分行政处罚的金额甚至高于罚金,这也容易导致被行政处罚“罚死”的现象。可见,是否提出对被不起诉人给予行政处罚的意见是检察官的一项权力,在缺少统一标准的情况下,很容易给权力寻租提供可乘之机。

统一行刑反向衔接案件标准,对于强化对检察机关权力的监督,预防新领域职务犯罪,提升行刑反向衔接工作质效,具有重大意义,也是司法实践中亟须解决的问题。检察机关可以按照下列标准对相关案件情况进行审查,精准提出检察意见。

被不起诉人的行为违反了行政法律法规规定。违反相关法律法规是行政处罚的前提条件,虽然刑事犯罪相对于行政违法,其行为的社会危害性更大,但这并不意味着任何刑事犯罪行为都违反了行政法律法规,有的刑事犯罪行为并未违反行政法律法规,对于这一类行为不能提出给予行政处罚意见,例如,职务侵占行为,因不存在相应行政法律法规规定,因此,不能建议对职务侵占进行行政处罚。实践中还存在另外一种情形,特别法没有对应的行政处罚规定,但一般法有对应的行政处罚规定,例如,当前没有关于对保险诈骗的行政处罚规定,但治安管理处罚法有关于诈骗行为的行政处罚,保险诈骗行为在本质上还是诈骗行为的一种,因其特殊性,在刑事立法中单独成罪,但其本质还属于诈骗,因此,该类情形的行为本质上仍违反了行政法律法规规定。在确定被不起诉人是否违反行政法律法规时,可以邀请特邀检察官助理参与,提高

判断准确性。

未超过行政处罚时效。行政处罚和刑事处罚一样,都应受到时效的限制。治安管理处罚法规定,违反治安管理行为的处罚时效是6个月,超过6个月未被公安机关发现的,不再处罚。行政处罚法规定的处罚时效是2年。行政处罚法是一般法,在法条竞合的情况下,特别法优于一般法适用。相对于刑事追诉时效,行政处罚时效较短,有的案件虽然没有超过刑事追诉时效,但超过了行政处罚时效,应当再进行移送。

未受过相应的处罚。一是在此前未受过行政处罚。如果行政机关在移送公安机关立案侦查前或者在侦查期间,已经因同一事实给予被不起诉人行政处罚,检察机关就没有必要进行反向衔接。二是未受过拘留、逮捕。如果被不起诉人已经因犯罪行为被刑事拘留或者逮捕,因为刑事拘留或者逮捕可以折抵行政处罚中的行政拘留,因此,就没有必要再提出行政拘留的意见,对于行政拘留之外的行政处罚还可以继续提出意见。三是未受过刑罚处罚。刑法第10条规定,在中华人民共和国领域外犯罪,依照本法应当负刑事责任的,虽然经过外国审判,仍然可以依照本法追究,但是在外国已经受过刑罚处罚的,可以免除或者减轻处罚,对于该类免除或者减轻处罚而不起诉的情况,因在国外已受刑罚处罚,无须再建议给予行政处罚。

不存在不宜给予行政处罚的情形。并非所有的不起诉案件均需要给予行政处罚,要结合个案及被不起诉人的情况进行综合判断,准确提出检察意见。一是被不起诉人与被害人之间已达刑事和解,社会矛盾已经化解,且被不起诉人与被害人

之间具有亲属、同事、邻里等相对较近的关系,被害人并不要求对被不起诉人进行行政处罚,对于此类案件不适宜再进行拘留、罚款等行政处罚。此类案件中往往矛盾较小且已化解,如果再给予拘留、罚款,可能引发新的社会矛盾,可以建议其他种类的行政处罚。例如,在校学生盗窃了同学的财物,检察机关作出相对不起诉决定,被盗同学已获得赔偿,且已经谅解被不起诉人,也希望不再追究其责任。在这种情况下,如果再继续建议给予行政处罚,可能会导致被不起诉人被学校开除而退学,社会效果欠佳。二是被不起诉人因为身体状况,不适宜被行政拘留的,不建议进行行政拘留。例如,被不起诉人年龄过大或者身患重大疾病,生活自理困难,或者被不起诉人系怀孕的妇女、哺乳期妇女等。三是行政处罚无法执行的,不再建议给予行政处罚。例如,需要给予吊销许可证件、限制开展生产经营活动、责令停产停业、责令关闭等行政处罚,但所涉及的企业已经破产倒闭,企业主体也已注销,不再建议进行相关行政处罚。

提出从宽处罚意见的情形。相关行政法律法规和刑法均规定了从轻或者减轻、免除处罚的情形,多数情况下,行政法律法规规定的从宽情节与刑法规定的从宽情节一致。在此种情况下,因为从宽情节已经作为不起诉的考量因素,在提出行政处罚意见的时候就不能再作为从轻处罚意见依据,否则就违反了双重评价原则。但对于刑法中未规定但行政法律法规中有规定,且被不起诉人符合行政法律法规中的从轻规定,则可以提出从轻处罚的意见。例如,行政处罚法规定对智力残疾人实施的违法行为可以从轻或者减轻行政处罚。智力残疾人不属于刑法中从宽处罚的考量因素,如果对智力残疾人不起诉,在反向衔接过程中,可以提出从宽处罚的意见。此外,对于因企业合规不起诉的案件,检察机关也应当明确提出从宽处罚的意见,防止出现被“罚死”的现象,背离企业合规改革的目的。

(作者单位:江苏省南京市玄武区人民法院、南京航空航天大学人文与社会科学院)