

坚持学思践悟习近平总书记关于党的建设的重要思想和“7·9”重要讲话精神,在持续推进习近平法治思想的检察实践中深化新时代机关党建工作规律探索——

以高质量机关党建引领高质效检察履职



冯健

2019年7月9日,习近平总书记在中央和国家机关党的建设工作会议上发表重要讲话,为推进机关党的建设提供了思想指引和行动指南。五年来,广东省检察院坚持学思践悟习近平总书记关于党的建设的重要思想和“7·9”重要讲话精神,在持续推进习近平法治思想的检察实践中深化新时代机关党建工作规律探索,以高质量机关党建深度激发广东检察工作走在前列的强劲动能。

学思践悟“当好‘三个表率’”的重要要求,坚持讲政治与讲法治有机统一,切实把对“两个确立”的坚定拥护转化为“两个维护”的自觉行动。广东地处“两个前沿”,是地理上的“交汇点”、文化上的“交融处”、意识形态领域的“交锋处”,广东检察工作从政治上着眼、从法治上着力的要求必然更高,必须坚定不移以党的政治建设统领检察履职,持续把政治底色擦得更亮、让模范机关成色更足。

一是更加自觉在深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想上走在前、作表率。深刻领悟党的创新理论对法治建设、司法工作、检察履职的实践要求,以“第一议题”、党



学思践悟“当好‘三个表率’”的重要要求,坚持讲政治与讲法治有机统一,切实把对“两个确立”的坚定拥护转化为“两个维护”的自觉行动。

学思践悟“围绕中心抓党建、抓好党建促业务”的重要要求,坚持党建引领业务、业务融入党建,为广东在推进中国式现代化建设中走在前列贡献检察担当。

学思践悟“更好体现时代性、把握规律性、富于创造性”的重要要求,坚持与时俱进、改革创新,积极打造更多广东检察机关党建成果品牌。

组理论学习中心组学习为牵引,充分利用好广东检察机关“三带一体”(党组带支部、支部带党员、党员带青年)理论学习机制,推动党员干部在学习理论上更有更强自觉、在学懂弄通做实上有更高要求,以理论清醒保证政治坚定,以政治坚定引领履职有力,以履职有力践行对党忠诚。

二是更加自觉在始终同党中央保持高度一致上走在前、作表率。始终坚持党对检察工作的绝对领导,推动政治机关意识教育融入检察履职办案,常态化、全覆盖组织开展政治轮训,不断提升党员干部大胆讲政治、善于讲政治的能力,切实在司法办案中自觉把思想和行动统一到党的主张和国家意志上来,自觉把执行党的政策与执行国家法律统一起来,充分运用法治思维和法治方式捍卫党的全面领导。

三是更加自觉在坚决贯彻落实党中央各项决策部署上走在前、作表率。围绕贯彻落实习近平总书记重要讲话重要指示精神以及党中央决策部

署定期开展“回头看”,推动完善传达学习、推动落实、督查督办、跟踪问效等全链条机制,确保政令畅通。认真落实《中国共产党政法工作条例》,及时主动向最高人民法院和广东省委请示报告重要工作、重大敏感案件办理等情况,紧紧依靠党的领导和检察一体化优势强化法律监督职能。

学思践悟“围绕中心抓党建、抓好党建促业务”的重要要求,坚持党建引领业务、业务融入党建,为广东在推进中国式现代化建设中走在前列贡献检察担当。新时代新征程,习近平总书记赋予广东“走在前列”的使命任务,赋予粤港澳大湾区“一点两地”(新发展格局的战略支点、高质量发展的示范地、中国式现代化的引领地)的全新定位,广东检察机关以法治力量维护稳定、促进发展、保障善治的要求必然更高,必须坚持党建工作与业务工作统筹兼顾、融合推进,聚焦经济大省挑大梁要求,充分发挥机关党建的引领保障促

进作用,切实把党的政治优势、组织优势转化为检察机关服务保障“再造一个新广东”的强大推动力。

一是在为大局服务的检察实践中更好把握机关党建的时代方位。聚焦以检察工作现代化服务中国式现代化这个中心任务,找准机关党建的切入点和结合点,引领机关各级党组织和党员干部围绕省委“1310”具体部署一体履职、综合履职、能动履职,更好护航粤港澳大湾区、深圳中国特色社会主义先行示范区和横琴、前海、南沙三大平台建设和重大战略实施。推动“检察护企”专项行动走深走实,规范落实涉案企业合规改革,助力打造法治化营商环境。持续深化醉驾治理,稳步开展盗窃犯罪专项治理,有力维护社会稳定和公共安全。

二是在为人民司法的检察实践中持续增强机关党建的辐射效能。深刻认识人民性是检察机关的根本属性,牢固树立“如我在诉”的理念,完善机关各级党组织和党员领导干部密切

做实综合履职 促推“四大检察”融合发展



刘庆国

“四大检察”融合发展,是贯彻落实习近平法治思想、推进检察工作现代化的现实需要,具有充分的法理支撑和深厚的历史逻辑。刑法是保障法,不直接提供行为规则,调整公民、法人、其他组织行为的一般性规范条款分散在民法、行政法等其他部门法之中。在基层检察实践中,应厘清刑法与其他部门法之间的关系,既重点突出刑事检察的特殊地位,以刑事检察工作促进“四大检察”全面协调发展,又充分掌握民法、行政法等其他部门法律,做到刑事检察和其他三大检察的衔接融合。笔者以江苏省淮安市淮阴区检察院综合履职为例,探讨基层检察院如何高质效履行法律监督职能,以刑事检察促推“四大检察”全面协调充分发展,落实好“高质效办好每一个案件”的基本价值追求。

高质效综合履职需要凸显刑事检察重要作用

刑事检察在新时代检察履职中具有极其重要的地位和作用。

从刑法与其他法律的关系看,刑法通常被认为是维护社会公平正义的最后一道防线,刑罚则是解决社会矛盾纠纷的最严厉方式,如果刑法的最后一道防线守不住、守不牢,前置法就会失去最后的刚性依托。因此,刑事检察相较于其他三大检察而言,有其特殊的重要性。

从检察机关的角色定位看,检察机关是国家的法律监督机关,代表国家行使公诉权。刑事检察作为检察机关的传统重要职能,历经发展壮大,已经形成了一套完整的体系。

从维护社会公平正义的角度看,刑事案件的办理涉及罪之有无、刑之轻重甚至人之生死,是社会公平正义的集中体现,也最能成为人民群众所关注和感知。近年来,“昆山反杀案”“天津大妈气枪案”等案件公众关注度高、社会影响力大、舆论讨论面广,反映出公众对司法公正的热切关注。因此,高质效办好每一个刑事案件,在检察机关履行法律监督职责中意义重大。

高质效综合履职应全面关注民事、行政、公益诉讼案件线索

法律监督面广量大,针对民事案件、行政案件的监督更是任务艰巨,基层检察机关只有结合检察工作实际状况找准法律监督履职路径,充分重视民事、行政等监督案件的办案,才能切实履行法律

监督职能,高质效办好每一个案件。

当前,相比于刑事检察,基层检察院民事、行政、公益诉讼检察相对薄弱,刑事检察与其他三大检察之间存在发展不协调问题。这除了与刑事检察发展起步早、时间长,其他三大检察起步晚等因素有关之外,还与诉讼监督制度密切相关。对于刑事案件,公安机关经侦查认为犯罪事实清楚,证据确实、充分的,会移送检察机关审查起诉;而检察机关对民事、行政案件多为事后审查监督,虽然法院的民事、行政案件量很大,但能进入基层检察院法律监督环节的相对较少。实际上,民事、行政、公益诉讼检察与人民群众的工作生活息息相关,关系着人民群众的根本利益,关系着社会公正和基层稳定,需要基层检察院予以特别重视。

与此同时,相较于刑事检察而言,线索发现难是民事、行政、公益诉讼检察更亟待解决的问题。笔者认为,刑事检察与其他三大检察所涉实质法律关系之间存在一定的次序递进或相互支撑关系,对前置法律关系的破坏严重到一定程度时,可能面临刑事处罚。除了依靠群众举报、控告等线索外,许多刑事案件的背后隐藏着民商事矛盾的激化和行政机关的不作为等问题,因而蕴含着大量的民事、行政、公益诉讼检察线索;同时,民事、行政、公益诉讼检察案件也可能蕴含着刑事案件线索。部分刑事检察工作人员对刑事案件未能充分了解、对隐蔽线索未能查寻掌握,导致刑事案件背后隐藏的其他三大检察案件线索因为缺乏关注而大量流失;部分刑事检察工作人员即使发现了相关线索,也可能因流转手续烦琐、与自身业务关联不大等原因而予以忽视。

为实现一体综合履职、融合发展,基层检察院在履行刑事检察职责中也应关注民事、行政、公益诉讼案件线索。以虚假诉讼案件为例,其首先违背了民事诉讼中的诚实信用原则,是一种滥用诉权的行为,具有严重的社会危害性,检察机关当然需要运用民事法律,通过发出再审检察建议或者民事抗诉方式对民事案件进行纠错。同时,也要审查行为人为何提起诉讼行为是否达到犯罪的程度,达到犯罪程度的,就将线索移送侦查机关,启动刑事诉讼程序,实现惩罚犯罪的目的。同样地,在办理虚假诉讼刑事案件中,也应意识到该行为必然已经侵犯了原民事案件中相对方的合法权益,违背了民事诉讼的诚信原则,此时需要推进溯源治理,对原民事案件进行纠正。

此外,检察机关更加自觉优化刑事司法理念,强化当事人权利保护意识,在处理具体案件时全面分析不同的法律关系,找准职能定位,给民法、行政法等前置性法律留足落实空间,防止刑罚权的滥用。

高质效综合履职应注重机制创新提升全科素能

淮阴区检察院在履职中发现,检察官助理的刑事检察业务素能较为薄弱,难以适应新时代检察工作发展的要求。从人数上看,检察官助理占到检察工作

人员的半壁江山,是刑事检察工作的重要依靠力量。然而,司法责任制改革后,检察官助理的职责定位、办案权限、司法责任不够清晰,出现检察官助理不愿办案的主观惰性和无法深度办案的客观困境等问题,不利于新时代基层检察事业的长远发展。

为深化“四大检察”综合履职,提升全体检察工作人员全科素质能力,以刑事检察推动融合履职、促进高质效办案,淮阴区检察院要求所有检察官均要办理刑事案件,补齐非刑事检察部门人员的短板;同时,要求所有检察官助理均在检察官指导下参与办理刑事案件,夯实全体检察工作人员的基础业务素能。

高质效办案意味着在办理刑事案件过程中不能就案办案,而是要注重溯源治理,发挥检察机关社会治理职能作用。在业务结构上,淮阴区检察院提出将食品、药品、环境、安全生产类刑事案件分给民事、行政、公益诉讼检察部门办理,以此解决其他三大检察部门无法接触到刑事检察这一基础业务的问题,提高检察工作人员的职业素质,拓宽三大检察的线索来源。同时,结合新时代检察工作新形势新要求,明确检察官对检察官助理的带教责任,有计划、有针对性地开展检察官助理在协助办案中的职责和权限,完善检察官助理的考核评价体系,将优秀的检察官助理充实到检察官队伍,以适应基层检察工作的需要。

此外,针对其他三大检察线索发现难的重要原因,即刑事检察工作人员缺乏全面考量民事、行政、公益诉讼案件线索的意识,溯源治理意识和能力较为欠缺,淮阴区检察院打破部门壁垒,全面调整分工,要求同一检察官及办案组“四大检察”综合能动履职,刑事、民事、行政、公益诉讼“一办到底”,通过制定综合履职自测表方式,要求所有检察官工作人员在案件受理后,逐一审查“四大检察”相关线索;通过参加培训、比武竞赛等方式,提升检察工作人员“四大检察”业务素能;通过评选综合履职典型案例,优秀人才等方式进行正面引导和正向激励。

近年来,淮阴区检察院通过一体化办理刑事案件,已经发现并办理民事、行政、公益诉讼案件30余件,同时在办理民事、行政、公益诉讼等案件中 also 发现数件刑事案件线索,形成了刑事检察与其他三大检察之间的合理转化和良性互动,大大提升了“四大检察”多元发展的效果,契合了“四大检察”全面协调充分发展的要求。

新时代新征程,刑事检察队伍专业化事关刑事检察工作现代化发展的根本,也事关其他三大检察业务的发展。强化“一体履职、综合履职、能动履职”检察理念,以刑事检察促推基层“四大检察”融合发展,是新时代基层检察机关高质效履行法律监督职能、落实“高质效办好每一个案件”的积极探索和有效路径。

(作者为江苏省淮安市淮阴区人民检察院党组书记、检察长)

纵横协同发力推进检察一体化



邵汝卿 缪淑妮

最高人民检察院检察长应勇强调,要强化一体履职、综合履职,探索打破业务“壁垒”,突破数据“烟囱”,形成履职合力,以履职办案机制的现代化推进检察工作现代化。检察一体化作为检察工作现代化的重要内容,是高质效办好每一个案件的重要路径,也是推进检察工作高质量发展的重要保障。为进一步强化检察一体化履职,应积极完善上下级检察机关衔接监督、“四大检察”一体履职等工作机制,加强组织统筹、聚合办案力量、优化资源配置,不断强化监督合力、提升监督质效。

检察一体化的基本内涵与功能

检察一体化,是以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,全面贯彻习近平法治思想,通过规范检察机关内部领导、监督、配合机制,打造“上下一体、横向协作、内部整合、总体统筹”的一体化检察工作模式,主要包括司法办案一体化、人员调配一体化、资源配置一体化等,目的在于凝聚法律监督合力,以充分保障公民权利、促进法律统一正确实施。

从法理基础看,检察一体化根植于诉讼规律、价值、功能,是检察体制建构的主要依据,也是检察履职的指导原则,在保障检察机关依法独立行使职权方面发挥着重要作用。我国宪法第136条、第137条和人民检察院组织法第4条、第10条确立了检察机关依法独立行使职权、上级检察院领导下级检察院工作的原则。从司法实务看,推进检察一体化建设,是对推进公正司法、建立健全检察权运行机制的积极回应,有利于补齐法律执行和法律实施的短板,推动检察工作高质量发展。

上下级联动推进纵向一体化

强化检察一体化履职,应深入推进纵向一体化。实行上命下从的一体化建制,是检察一体化的最直接体现。上下级之间的领导关系,有利于保障依法独立行使检察权。应抓住政治一跟进、决策一执行、要案一督办等重点环节,建立完善请示报告、决策督办、业务指导工作机制,构建起上下融合贯通、纵向一体发力的工作格局。

第一,坚持政治挂帅、上下一体,把准高质量发展正确方向。一是建立请示报告集中专管机制,将党的绝对领导贯穿检察工作全过程。制定重大事项请示报告工作细则,确立“统一出口、双向把关、三级审核”原则,建立登记台账、跟进清单,健全对基层检察机关请示报告工作督查、抽查、评查机制,确保“从政治上看”融入检察履职全过程。二是建立执行力管理机制,确保上级重大决策部署有效落实。加强决策督办、督促促

联系服务群众的制度机制,持续抓实“检护民生”专项行动、群众信访件件有回复、司法救助、老弱妇幼权益司法保护、维护食药安全等人民群众能体验实惠的检察为民实事,厚植党的执政根基。深入开展打击性侵害未成年人犯罪专项行动,呵护未成年人健康成长。

三是在为法治担当的检察实践中充分发挥“两个作用”。围绕“高质效办好每一个案件”的履职要求,坚持在办案中兼顾天理、国法、人情和良知,案件办到哪里,党组织的坚强堡垒就建在哪里,将党的基层组织全覆盖拓展到监督办案的基本单元,实现办案职能与组织效能有机融合,切实把党员干部的思想统一起来、士气激发出来、力量团结起来、先锋模范带头作用发挥出来,引领求真务实、担当实干成为广东检察机关鲜明履职特征。

学思践悟“更好体现时代性、把握规律性、富于创造性”的重要要求,坚持与时俱进、改革创新,积极打造更多广东检察机关党建成果品牌。广东是改革创新的热土,孕育了“敢闯敢试、敢为人先”的改革开放精神,更为推动机关党建创新提供了得天独厚的区位优势 and 肥沃土壤,必须主动把加强机关党的建设放在改革发展中审视,以习近平总书记“7·9”重要讲话发表5周年为契机,推动机关党建不断在继承中发展、在创新中提质。

一是正确处理目标引领和问题

导向的关系,持续推动党建机制创新。始终牵住司法责任制这个“牛鼻子”,强化主角意识,持续用好“三重三联”“致党支部的一封信”“双直联”等广东检察党建实践中建立的创新机制,充分激活调动机关党建各类责任主体的积极性,突出“破难题、促发展”,以创新精神解难题,以改革举措促落实,努力攻难点成亮点、化问题为成效,形成机关党建高质量发展同题共答、同频共振的良性联动。

二是正确处理共性和个性的关系,持续推动党建载体创新。牢固树立大抓基层抓重点的鲜明导向,深入实施强基工程三年行动计划,积极搭建“十佳”主题党日评选、“一院两品”融合品牌发布、党建与业务深度融合典型案例征集等创新载体,推动组织生活从“规范”到“求效”,持续打造广东检察党建“样板支部”“典型案例”“示范阵地”。

三是正确处理严管和厚爱的关系,持续推动党建手段创新。深入贯彻习近平同志关于全面加强党的纪律建设和注重家庭家教家风建设的重要论述精神,一体发挥党支部直接教育管理监督党员和家庭立德助廉的重要作用,构建“组织监督+家庭助廉+自我约束”全方位管理监督体系,在关键人、关键事上着力,打造过硬检察队伍,以高质量机关党建引领高质效检察履职。

(作者为广东省人民检察院党组书记、检察长)



查下级检察机关执行上级决策部署,是纵向一体化的关键。上级检察机关应将最高检和各级地方党委部署的重点事项、重大案件等纳入检察机关执行力管理内容,按组织领导、推进措施、工作成效等进行标识,建立干部执行力档案,强化跟踪问效。三是建立重大敏感案件办理机制,确保实现“三个效果”。建立上下一体风险防范机制,基层检察机关应将筛查出的重大敏感案件第一时间向上级报告,上级检察机关第一时间作出具体指示和指导。

第二,坚持业务中心、上下联动,牵住高质量发展“牛鼻子”。做大做强法律监督主业,是检察工作高质量发展的核心;坚持上下一体,是监督工作提质增效的关键。一是建立一体化办案机制。上下一体办案,可迅速有效整合资源,提升办案效果。在公益诉讼方面,可由上级检察机关统一出台《关于加强公益诉讼一体化办案机制的意见》,建立办案指挥中心,成立人才库,组建专业化团队,创建“办案+培训+研究”公益诉讼实践基地,对辖区办案力量、线索信息、信息化装备等检察资源一体调配,全面提升办案质效。在刑事抗诉方面,针对线索发现难、提抗难、改判难问题,上级检察机关可统一组织开展案件判后一审审查、抗后一体研判,通过裁判文书同步审查、类案专项审查、案例评选等,总结问题、推广经验。二是建立一体化业务指导机制。以刑事公诉业务为例,对不起诉、判罚不一的案件实行同步备案审查;在办理二审、再审案件过程中,对审查证据不细致、量刑建议明显不当等问题予以书面反馈,督促基层检察机关整改;对某一时段、某一地区存在的普遍性问题召开专题分析会研究解决。三是建立一体化业务监管机制。上级检察机关指导基层建立检委会委员履职评价、检察官联席会议制度,建立列席基层检委会、参加听庭评议机制。制定一体化案件质量评查办法,建立专项与综合、自查与互查、质量评查与执法督察相结合的评查模式,制定《重点案件质量评查问题整改统一规范意见》,以事后监管促过程规范。

第三,坚持强基固本、上下贯通,夯实高质量发展坚实基础。一是抓实党建一体化,解决好发展方向问题。指导基层检察机关完善党建标准体系,深化党建与业务融合,常态化开展党建活动联办、党建品牌联创、党建观摩联盟、党建竞赛联比工作。二是抓实人才队伍一体化,解决好办案主体发展问题。上级检察机关统一制定优秀人才培养管理办法,分层级建立人才库,实施专业人才培养、青年英才培养、岗位素能提升三大工程,开展专业能力“大培训、大练

兵、大比武”活动,统筹打好人才培养组合拳,进一步增强干部队伍活力。

多主体协同推进横向一体化

强化检察一体化履职,应深入推进横向一体化,突出多主体协同,注重检察一体化格局下各要素、各部分之间的关联性、耦合性,从内在要素衔接、内生动力激发等方面完善横向一体化机制。部门间加强协作配合,坚持系统思维,共同推进“四大检察”互相支撑、融合发展;跨区域检察机关加强信息互通、证据移交、技术协作等,实现互相支持配合。

第一,加强“四大检察”融合发展,重点案件集中办理。知识产权与未检业务统一集中办理是“四大检察”融合的新应用场景。以未检业务为例,集中办理可综合考量涉未成年入刑、民事、行政问题,通过更加契合未成年入案件特点的多维度、集成式、系统性履职方式,促进系统治理、源头治理。一是办案融合,在办案时一并审查调查是否存在涉未成年入公共利益受侵害情况,是否存在监护侵害、监护缺失及其他民事、行政权益受侵害情况,一并建立类案分析倒查机制,跟踪调查在刑事案件中发现的不适宜未成年入入场的场所是否得到整治等。

二是特殊职责融合,在履行“四大检察”职能中,将对未成年人的帮教矫治、心理疏导、综合救助等特殊未检职责融入其中。三是实行人员融合,注重调动上下级检察机关和社会各界力量加强一体化保护。通过一体化履职,办理一批涉及私人影院、电竞酒店等新兴业态治理的公益诉讼案件,并积极探索从办案融合向制度融合转变,从基本履职向精细化保护转变,推动解决相关痛点难点问题。

第二,加强部门横向联动,瓶颈问题集中解决。打破部门壁垒,摒弃就案办案、个别监督的单向思维定式,有助于提升监督工作质效。一是建立线索移送管理机制,实现源头融合。部门间建立线索移送—接收—反馈管理台账,对线索存在争议,需深挖或合并处理,事实查明需其他部门配合等情形,召开部门联席会议会商研判。二是建立办案衔接协调机制,实现过程融合。特别是在刑事附带民事公益诉讼中,部门间建立入审查、证据共享、取证共商、庭审配合等机制,有效解决办案任务、进度、时限不同步问题。三是建立考核激励机制,实现结果融合。在员额绩效考核、考核、公务员季度考核、部门述职评议中科学设置加分项,激发内生动力。

第三,加强区域协同协作,重要工作中攻坚。在上级检察机关统一部署和指导下,对涉跨行政区划、自贸区及国家级、省级新区案件,组织相关基层检察机关会签《检察一体化区域协作协议》,建立线索移送、调查取证、证据运用、鉴定意见协作等机制,统筹推进相邻行政区划、海域、河口等区域生态保护修复和陆海空污染一体化治理,更好服务区域高质量发展。

(作者分别为山东省烟台市中级人民法院党组书记、检察长,法律政策研究室主任)