

陕西省检察机关切实增强政治自觉,聚力打造跨行政区划检察改革的“陕西版本”,充分释放跨行政区划检察改革的整体效能。解放思想,改革创新——

# 以深化跨行政区划检察改革推动法律监督提质增效

葛迪

党的二十届三中全会开启了新时代全面深化改革的实践续篇、新征程推进中国式现代化的时代新篇。习近平总书记来陕西考察时要求“解放思想、改革创新”“奋力追赶、敢于超越”。陕西省检察机关深入学习贯彻习近平总书记历次来陕考察重要讲话重要指示,认真落实最高人民法院和省委部署,以深化跨行政区划检察改革为着力点,推动新时代新征程法律监督提质增效,奋力谱写以检察工作现代化支撑和服务中国式现代化建设的陕西新篇章。2022年7月28日,陕西省第十三届人大常委会第三十五次会议决定设立秦岭南麓、秦岭北麓、关中平原、陕北高原等4个派出检察院。两年来,陕西跨行政区划检察机关实现观念重塑、职能重构、组织重建、士气重振。跨区划检察院“秦岭生态检察卫士”品牌获评第二届全国检察机关优秀文化品牌。“跨区划检察守护三秦绿水青山”获评陕西省第四届“十大法治事件”。

## 切实增强跨行政区划检察改革的自觉

深化跨行政区划检察改革是落实党中央部署的实际行动。党的十八届四中全会作出的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》要求,探索设立跨行政区划的人民检察院,办理跨地区案件。2021年,最高检对深入推进跨行政区划检察改革工作再动员、再部署。设立跨行政区划检察院是贯彻落实习近平法治思想和党中央决策部署的具体举措,有利于排除对检察工作的干扰,保障检察机关依法独立公正行使检察权,有助于加快建设公正高效权威的社会主义司法制度。

深化跨行政区划检察改革是服务保障“国之大者”的现实需要。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央将



生态文明建设纳入中国特色社会主义事业“五位一体”总体布局。习近平总书记强调,“陕西生态环境保护,不仅关系自身发展质量和可持续发展,而且关系全国生态环境大局。”设立跨行政区划检察院,构建生态环境检察监督专业化体系,对秦岭区域、黄河流域生态环境案件实行跨区划集中管辖,有利于进一步发挥检察机关在推动生态文明建设方面的法律监督职能,助推生态环境治理体系和治理能力现代化。

深化跨行政区划检察改革是推进检察工作现代化的应有之义。党的二十大报告强调“加强检察机关法律监督工作”。在我们党成立100周年之际,党中央专门印发《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》。为落实党中央决策部署,最高检要求,以检察工作理念、体系、机制、能力现代化为重点,深化检察改革,加快推进检察工作现代化。设立跨行政区划检察院,有利于进一步聚焦敢于监督、善于监督、勇于自我监督,优化检察机关法律监督现代化制度体系,健全依法一体履职、综合履职、能动履职机制,进一步做实为大局服务、为人民司法、为法治担当。

## 聚力打造跨行政区划检察改革的“陕西版本”

全局谋划,系统布局。2021年3月,

设立跨行政区划检察院是贯彻落实习近平法治思想和党中央决策部署的具体举措,有利于排除对检察工作的干扰、保障检察机关依法独立公正行使检察权,有助于加快建设公正高效权威的社会主义司法制度。

明确跨区划“两级五院”管辖区划检察院怠于或者不便于管辖的案件,调动区划检察院依法履职的积极性、主动性,构建起跨区划检察院集中管辖与区划检察院地域管辖相辅相成、一体履职的具有陕西特色的法律监督工作机制。

陕西省检察院正式启动跨行政区划检察改革,从检察机关自主性较强的生态环境公益诉讼案件入手,以秦岭区域、黄河流域生态环境保护为重点,依托2个铁路检察院、2个监所检察院既有机构建制,紧贴陕北、关中、陕南地理环境特点和行政区划实际,设立4个跨区划检察院,将西安铁路运输检察院分院改设为省院直属分院,作为上一级检察院履行相应诉讼职责,形成“两级五院”跨区划检察组织架构,管辖范围涵盖陕北高原、关中平原、秦巴山区三大地域,实现对陕西地域全覆盖。全国人大代表来陕视察,肯定我省的跨行政区划检察改革是行之有效的“陕西版本”。

技术支撑,数据赋能。设立陕西省检察院生态环境检察指挥中心,实现案件线索“一网汇集”、重大案件“一网交办”、办案资源“一网调度”。2022年12月指挥中心试运行以来,协调省秦岭办、省司法厅、省政务大数据服务中心等移送信息400万余条;向11个市级院交办线索240件,立案171件,成案率71.25%。目前,陕西省检察院正在按照最高检部署,牵头建立7省(市)秦岭生态环境检察指挥中心。

强基固本,提升素能。队伍素能是完成职能和组织重塑的基础。协调省委编办为跨区划检察院增加政法专编,在全省范围招聘跨区划人才骨干。择优选任省编6名优秀干部担任跨区划检察院的检察长、副检察长和部

门负责人。成立业务指导组,进驻公益诉讼业务相对薄弱的跨区划检察院,帮带指导提升办案水平。

## 充分释放跨行政区划检察改革的整体效能

突出跨专优势,当好生态检察卫士。聚焦秦岭、黄河流域生态保护、南水北调中线工程水源地保护、汾渭平原大气污染防治、助力碳达峰碳中和等生态环境保护工作重点,依法能动履职,助力美丽陕西建设、守护三秦绿水青山。探索开展跨区划检察机关生态环境巡回检察工作,着力推动解决生态环境领域的突出问题。改革以来,跨区划检察院通过办案共督促清除垃圾24.68万方、清理非法占用的河道15.82公里,督促追缴环境保护税、耕地占用税等税款480万余元。

拓展传统业务,坚持依法全面履职。准确把握铁路检察职责,联合四川、甘肃、青海、宁夏、新疆等地检察机关护航中欧班列运行安全,牵头全国18个铁路检察院分院签署《倡议书》,服务高质量共建“一带一路”。准确把握刑事执行检察职责,深化“派驻+巡回”检察,办理刑事执行检察监督案件3680件。准确把握行政检察职责,办理跨区划行政检察监督案件1303件。

发挥杠杆作用,优化法律监督机制。明确跨区划“两级五院”管辖区划检察院怠于或者不便于管辖的案件,调动区划检察院依法履职的积极性、主动性,构建起跨区划检察院集中管辖与区划检察院地域管辖相辅相成、一体履职的具有陕西特色的法律监督工作机制。2022年12月跨区划检察院挂牌办公以来,督促立案161件,双向移交线索184条,协同办案106件,以跨区划检察院的杠杆作用撬动解决“一方管不了、各方都不管”的问题。

(作者为陕西省人民检察院党组书记、副书记、副检察长)



李瑰华

安全生产法第74条第2款明确规定了安全生产领域行政公益诉讼制度,但由于安全生产法存在调整对象和适用范围的不确定性等因素,导致安全生产领域行政公益诉讼范围在认识上存在分歧。主要有两种不同观点:一种是“小安全”说,从“安全生产”的法条定义出发,认为安全生产法第74条第2款规定的行政公益诉讼中的“安全生产”,应在安全生产法第2条所规定的“生产经营单位”安全生产的范围内进行理解;另一种是“大安全”说,认为安全生产领域行政公益诉讼的范围可以拓展至消防安全和道路交通安全、铁路交通安全、水上交通安全、民用航空安全等,不限于“生产经营单位”的安全生产,范围较广泛。

其实,确定一部法律的调整对象应当严格依据法条关于适用范围的规定。安全生产法第2条前半句规定,从事生产经营活动的单位的安全生产适用本法,故“生产经营单位”的安全生产才属于安全生产领域行政公益诉讼条款的适用范围。反之,如果非生产经营单位或非生产经营活动安全问题则不属于安全生产法的调整范围,不应适用安全生产法公益诉讼条款对其提起公益诉讼。正如“小安全”说,国家机关的消防安全不属于安全生产法的调整范围,应属于消防法调整;非生产经营活动公共场所的安全问题也不属于安全生产法的调整范围。当然,如果是生产经营单位的生产经营活动中的消防安全问题,则既属于安全生产法调整,也属于消防法调整,二者规定如果存在冲突的话,则优先适用特别法——消防法,消防法没有规定的,则适用安全生产法。即安全生产法和消防法的调整对象存在交叉关系,而不是后者必然被前者所包含。

但“大安全”说的推理逻辑是,根据安全生产法第2条后半句,有关法律、行政法规对消防安全和道路交通安全、铁路交通安全、水上交通安全、民用航空安全以及核与辐射安全、特种设备安全另有规定的,适用其规定。反之,特别法没有另行规定的,则适用一般法——安全生产法。消防法等特别法没有对安全生产领域公益诉讼另有规定,故此则应该适用安全生产法中的公益诉讼条款。

综上所述,上述两种说法都是运用文义解释方法对法条的阐释,而对安全生产领域行政公益诉讼的范围的结论却不一致。笔者认为,既不能将安全生产法第2条前半句割裂开来解释,也不能脱离前半句去理解后半句,前半句会对后半句的内容解释形成制约。特别法和一般法的关系成立的逻辑前提在于,二者的调整对象是种属关系,而不是交叉关系。以消防法为例,当消防安全关涉生产经营活动的生产经营活动时,则属于安全生产法所规定的“生产经营单位的安全生产”的一种,有关生产经营活动的安全生产规定与安全生产法的规定之间就形成了特别法与一般法的关系。反之,当涉及的是居民小区的消防安全时,由于没有具体的生产经营活动,不属于安全生产法调整对象的一种,关于小区的消防安全规定与安全生产法的规定之间不属于特别法与一般法的关系。在这种情形下,兜底性地适用安全生产法第74条第2款则存在逻辑上的漏洞。从这个意义上来看,消防法并不始终全部是安全生产法的特别法。故此,不加区别地适用安全生产法有关公益诉讼的条款值得重新考量。如果前后半句是一种严格意义上的一般法和特别法的关系的话,可以将第2条规定修改为:“在中华人民共和国领域内从事生产经营活动的单位(下称生产经营单位)的安全生产,适用本法;有关法律、行政法规对生产经营活动的消防安全、道路交通安全、铁路交通安全、水上交通安全、民用航空安全以及核与辐射安全、特种设备安全另有规定的,适用其规定。”这样规定的,前后之间一般法和特别法的关系则比较明确。当然,现行安全生产法第2条后半句虽然没有“生产经营单位”的限定语,但是“另有规定”中的“另”字也体现出与前后句调整对象所存在的一致性。

但即使主张安全生产领域行政公益诉讼条款仅适用于“小安全”说,其范围边界依然不是十分清晰。安全生产法第2条“从事生产经营活动的单位的安全生产”这一范围规定,存在两个不确定概念,即“生产经营”和“单位”。“生产经营”的含义无疑非常广泛,如果按照语义理解,不仅会把一些没有明显危险性的生产经营活动纳入安全生产法的范围,也会把国家机关、事业单位等一些非营利性法人的日常运行活动纳入安全生产法的范围,并不符合安全生产法立法宗旨。“单位”也并不属于严格意义上的法律概念,民法典中的社会主体包括自然人、个体工商户、农村承包经营户、法人、非法人组织,“单位”到底对应或包括哪些主体实际是模糊的。与其说安全生产领域行政公益诉讼的范围模糊,倒不如说其本质是安全生产法的调整对象并不明确。

虽然法律追求“确定性”,但“模糊性”却是法律常常难以避免的状态,修改法律、解释法律成为法律从“模糊”走向“确定”的不二选择。安全生产领域行政公益诉讼范围的最终厘清,依赖于安全生产法调整对象的进一步明确。当前,在未修改法律的情况下,建议按照尊重文义解释的基本思路,安全生产领域行政公益诉讼的范围限于生产经营活动的安全生产。对非生产经营单位的其他重大事故隐患提起公益诉讼,除了适用行政诉讼法有关行政公益诉讼的条款外,检察机关可以运用社会治理检察建议督促重大事故隐患的消除。

[作者为西北政法大学检察公益诉讼研究中心研究员,本文系“陕西省推进行政公益诉讼重点难点问题研究”(项目编号:20JY064)阶段性成果]

## 按照文义解释基本思路把握安全生产领域行政公益诉讼范围

# “三个融贯”能动落实“三个善于”



陈新 张晓东

党的二十大报告强调,“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”。最高人民检察院创新提出“三个善于”和“三个结构比”新理念,深入贯彻习近平法治思想,一体统筹检察政治智慧、法治智慧和监督智慧,着眼中国式现代化语境下“四大检察”全面协调充分发展,为与时俱进更新检察工作理念、完善工作机制,做实“高质效办好每一个案件”提供了重要认识论和方法论指引。基层检察机关作为“群众身边的检察院”理应对标基层治理与群众司法诉求,综合运用系统思维、辩证思维、前瞻思维,以“三个融贯”能动落实“三个善于”,持续优化“三个结构比”,不断提升法律监督质效和司法公信力。

## 融贯法律规范、法律事实、法律关系“三元诉讼链”,夯实把握实质法律关系基本功底

在三大诉讼领域,法律关系是以法律规范为基础形成的,以法律权利与法律义务为内容的社会关系。最高检应勇检察长提出,“实质法律关系就是案件所涉众多法律关系中起主导和支配作用,对案件处理具有决定性影响的法律关系。”检察官应准确把握实质法律关系,是落实以证据为中心、依法正确处理各类检察案件,确保办案监督质量、效率、效果有机统一的基础环节,也是“三个善于”中“第一个善于”的要义所在。

围绕发展大局,增强把握实质法律关系效能。浙江省义乌市检察院紧密结合区域经济社会发展高质量发展和基层检察工作现代化建设实际,深入学习贯彻“三个善于”的精神实质和实践要求,深入研究市场经济领域的违法违规行以及各类侵害市场主体财产权益的违法犯罪所涉及的刑事、民事、行政三大领域复杂法律关系,以法律关系特别是实质法律关系为枢纽,在法律规范与法律事实之间建立闭环连锁,厘清法律与政策、违法与犯罪、此罪与彼罪间的“模糊地带”。实践中,聚焦自贸区、共同富裕示范区建设等中心工作,通过举办专题辅导讲座、非公领域疑难法律问题沙龙等途径,启发和引导办案人员正确区分客观事实与法律事实,一般违法与经济犯罪、民事责任与刑事责任,在纷繁复杂的法律事实中准确把握实质法律关系,营造“兴商护企”最优法治环境。

结合专项重点,提升把握实质法律关系水平。最高检部署开展的“检护民生”“检察护企”两个专项行动,为检察机关提升把握实质法律关系的能力水平规划了主阵地。义乌



陈新

市检察院将两个专项与浙江“两个示范先行”相结合,以网络安全、金融安全、安全生产、未成年人保护等领域案件为切入点,坚持“从案中走出去,从办公室走出来,从检察机关走出来”,通过内引外联激活调查核实权,动态增强司法亲历性。在高质效办理涉市场主体案件的同时,探索建立检察机关进驻企业综合服务中心,联动对接智慧物流、智能装备等技术创新型企业及相关行业协会,落实风险超前预警和犯罪系统预防。充分发挥集体智慧,严格重点案件捕诉分级把关,把实质性判断和解决实质性问题摆在前面。以刑刑反衔接为视角,协调理顺涉案实质法律关系与涉企多元法律关系,进一步提升法律监督的精准性、科学性和预见性。

坚持以人为本,淬炼把握实质法律关系素能。案件真相往往隐藏在表象甚至假象背后,遇有疑难复杂案件,倘若法理基础不牢、司法经验欠缺,就会在纵横交织的法律事实、法律关系、法律条文面前迷失方向。义乌市检察院着眼“四大检察”一体能动综合履职“需求侧”,通过业务竞赛、绩效监督、轮岗交流、挂职锻炼等途径,着力做强做优实战型、复合型、专家型人才培养“供给侧”。聚焦法理与政理、哲理相结合,强化学习充电、优化知识结构、淬炼善用矛盾分析法观察和处理法律问题、透过纷繁法律事实抓住实质法律关系的过硬基本功。

## 融贯履职结构、案件结构、案源结构“三个结构比”,提升法治精神领悟力和执行力

应勇检察长提出,善于从具体法律条文中深刻领悟法治精神,侧重于如何正确适用法律。最高检近期提出“三个结构比”新理念,要求在检察履职中一体统筹“四大检察”的履职结构比,依程序移送、依职权监督的案件结构比,依程序移送、依申请受案与主动发现的案源结构比等“三个结构比”。基层检察是“四大检察”法律监督的基础,也是检察机关创新的前沿,在“三个结构比”实践探索中理应承担担当勇为。

理顺“四对关系”,善用法治精神优化“三个结构比”。应勇检察长提出,善于从具体法律条文中深刻领悟法治精神,应处理好四对

最高检创新提出“三个善于”和“三个结构比”新理念,深入贯彻习近平法治思想,一体统筹检察政治智慧、法治智慧和监督智慧,着眼中国式现代化语境下“四大检察”全面协调充分发展,为与时俱进更新检察工作理念、完善工作机制,做实“高质效办好每一个案件”提供了重要认识论和方法论指引。检察机关应综合运用系统思维、辩证思维、前瞻思维,以“三个融贯”能动落实“三个善于”,持续提升法律监督质效和司法公信力。

辩证关系,法律规范和法律条文的关系,严格依法和法与时转的关系,法律授权和依法履职的关系,法律规定和司法政策的关系。“三个结构比”体现检察权的主动积极特质,与“四对关系”中蕴含的“法定职责必须为”“法不能向不法让步”等法治精神极具耦合性。义乌市检察院聚思深察领悟法治精神这一“硬实力”,立足“敢于监督、善于监督、勇于开展自我监督”,密切执法司法相互配合与制约监督,致力通过提升办案效率推动公平正义更好更快实现;通过提升办案效果让公平正义以可感可信的方式抵达群众身边;通过优化办案标准培育更多检察典型案例,努力实现办案质量、效率、效果的有机统一。

立足能动履职,创新工作机制合理调适“三个结构比”。检察工作全面协调充分发展的重点在基层,检察理念、体系、机制、能力现代化的起点也在基层。“高质效办好每一个案件”,重在“高质效”,难在“每一个”。近年来,义乌市检察院立足制度机制建设,把“高质效办好每一个案件”与“三个结构比”融入检察绩效考核体系“基本盘”,对照最高检案件质量评价指标体系,有针对性推进强项补短板创优创佳绩。充分发挥近年探索的“单元办案、集成监督”工作机制,强化数据流在“四大检察”履职中的“活水效应”,在线索移送、聚力攻坚、融合发展上下功夫,确保加大监督力度与提升办案质效互促共进。

放大比较优势,借助智慧赋能巩固提升法治塑造力。最高检《2023—2027年检察改革工作规划》要求坚持系统集成、抓实基层,健全数字检察制度体系。数字检察是提升新时代法律监督质效,撬动办案监督从单维治罪到治理与治理并重的杠杆,也是检察机关领悟法治精神、彰显司法权威、维护公平正义的新质生产力板块。义乌市检察院立足“三个结构比”中的“依程序移送、依职权监督的案件结构比”“依程序移送、依申请受案与主动发现的案源结构比”,对数字检察依职权监督的实际,结合义乌打造线上线下一体大市场对法治信息化的迫切需求,积极研发知识产权保护法律监督大数据模型,以数字技术革命性手段助力优化基层检察履职结构、案件结构、案源结构“三个结构比”,不断提升法治精神领悟力和执行力。

## 融贯政治效果、法律效果、社会效果“三维目标圈”,增强人民群众公平正义获得感

司法公正是司法的生命和灵魂,也是民众对司法品质的永恒诉求。应勇检察长强调,“天理、国法、人情有机统一,实际上就是政治效果、法律效果、社会效果有机统一。”检察办案履职中的法理情有机统一,不仅是传承弘扬中华优秀传统文化的具体体现,同样是司法公平正义的价值目标的现实诉求。

恪守“以法为据”,捍卫法治尊严。中华法系中的“灋”(“法”),本身具有超验性、正义性与神圣性,“其功用是别曲直、正刑罚、赏善罚恶”。在传统中国,“法律为民众的规律,为民众生活的一部分”。检察履职需要自觉传承弘扬“执法如山”“衡平如水”“隆礼重法”“抑恶扬善”等中华传统优秀法律文化,在办案监督中特别是基层检察轻罪治理环节正确把握宽严相济刑事政策,既要绷紧“严格依法”这根弦,更要坚持法治思维、法治方式,统筹法律规定和法治精神,把“书本上的法”变为“行动中的法”,推进中国特色社会主义主义良法善治。

注重“以理服人”,彰显法治权威。义乌市检察院依托义乌悠久的历史文脉,打造“义检道”特色检察文化品牌,将“道”“理”“路”一线贯通,凸显“天理国法人情”理念中“理”的价值优越性,推进办案履职中融入社会主义核心价值观。传承“义乌精神”中的质朴向上、追求卓越特质,狠抓政治建检、文化兴检、素质强检,借助“检察官说检察事”“检察官教检察官”平台,在知行合一、教学相长中潜移默化增强法律文书说理能力。在推进案件审查公开、常态开展检察听证基础上,健全社会治理检察建议质效管理,全流程做好社会治理检察建议制发、跟踪和落实,把社会治理检察建议作为深化检察释法说理的重要增长极。

突出“以情感人”,厚植法治信仰。“以情感人”于检察机关而言,不仅意味着换位思考、“如我在诉”、“以人民群众的感受为第一感受”,更意味着“让公正司法与老百姓心中的那杆‘秤’同频共振”。义乌市检察院始终坚持“带着感情做群众工作”,推动弱势群体支持起诉、被害人司法救助和未成年人司法保护融入“六大保护”等检察民生工程。以“枫桥式检察室”建设、人民监督员监督、“益心为公”朋友圈互动为载体,锻炼提升检察官“捕捉和厘清现实生活动向的能力”,将人文情怀有机融入案件办理,让检察履职更好契合人民群众的公平正义基本认知,以“人民检察爱人民”的一片真情做实“高质效办好每一个案件”,以更具基层检察元素的公平正义滋润广大人民群众的心田。

(作者分别为浙江省义乌市人民检察院党组书记、检察长,四级高级检察官)