

检察公益诉讼制度以独具特色的公益司法保护“中国方案”，有力维护国家利益和社会公共利益。检察公益诉讼是公益之诉、督促之诉、协同之诉。就行政公益诉讼而言，在检察机关与行政机关的关系中，协同关系是重要关系之一——

以“三个善于”引领提升检察公益诉讼协同效能



□王盟 吴京晏

□深刻把握“三个善于”的基本内涵,以“三个善于”为引领,高质效建设公益诉讼中检察机关与行政机关的协同关系,在高质效协同关系中办好每一个检察公益诉讼案件,推进检察公益诉讼工作现代化。

□检察机关通过对行政机关监督管理实质法律关系的准确把握,对行政机关监督管理所依据法律条文当中法治精神的深刻领悟,考量法理情有机统一中公平正义的实现程度,督促协同行政机关依法履职,实现对公益的保护。

求。“高质效办好每一个案件”是履行检察公益诉讼职责的价值目标。要以“三个善于”为引领,高质效建设检察机关与行政机关的协同关系,实现检察公益诉讼办案质量、效率、效果有机统一于公平正义。其一,以“三个善于”为引领高质效建设协同关系,助益检察公益诉讼办案质量的提高。公益诉讼领域广、问题复杂。要善于从纷繁复杂的法律事实中准确把握实质法律关系,全面查清案件事实,明晰行政机关的监督管理职责,厘清案件法律关系。要善于从具体法律条文中深刻领悟法治精神,准确适用法律,在检察机关与行政机关的高质效协同下促进案件质量的提高。其二,以“三个善于”为引领高质效建设协同关系,助益检察公益诉讼办案效率的提升。通过准确把握实质法律关系,深刻领悟法治精神,全面提升线索研判、调查取证、制发检察建议、整改回复等的效率,在检察机关与行政机关的高质效协同下尽早尽快实现对公共利益的保护。其三,以“三个善于”为引领高质效建设协同关系,助益检察公益诉讼办案效果的实现。要善于在法理情的有机统一中实现公平正义,在检察机关与行政机关的高质效协同下,准确把握可诉性,进而达到检察公益诉讼的最佳司法状态,让人民群众感受到公平正义。

高质效建设协同关系的双重进阶

实践中,调查取证不充分而影响实质法律关系认定、条文适用不准确而影响职责履行判断等协同不充分问题不同程度存在,容易影响检察公益诉讼办案质效。高质效协同关系的形成需要从检察机关自身建设与行政机关建设两个维度发力,坚持“三个善于”的方法论引领,更好建设检察公益诉讼高质效协同关系。

在检察机关自身维度高质效建设协同关系,可以从以下方面着力:一是高质效发挥检察机关协同优势。检察机关发挥协同优势能够助力行政机关依法行政,助力

行政机关解决“九龙治水”等监管难题。在检察公益诉讼办案过程中,检察机关要注意了解行政机关面临的依法行政难题,善于梳理纷繁复杂的行政法律事实,准确把握实质法律关系,查明多部门职能交叉、职能规定不清、履职依据缺失等问题症结,通过开展调查研究等履职方式,协同行政机关厘清职责边界,促进不同行政机关协同履职,借助各方力量共同推进社会治理问题的妥善解决。二是坚守协同定位高质效履职。在检察公益诉讼中,检察机关对行政机关的协同是协助、协力,而不是干预、替代。检察机关通过对行政机关监督管理实质法律关系的准确把握,对行政机关监督管理所依据法律条文当中法治精神的深刻领悟,考量法理情有机统一中公平正义的实现程度,督促协同行政机关依法履职,实现对公益的保护。三是准确把握行政机关履职边界。在检察公益诉讼中,对行政机关依法履行职责的判断是办理行政公益诉讼案件的核心环节之一,是准确把握实质法律关系的重要内容。一方面,检察机关要对纷繁复杂的法律事实进行梳理,在法律条文中所蕴含的法治精神的指引下对行政机关的履职依据、履职内容、履职方式等内容进行“实体判断”,以准确认定行政机关是否依法履行职责;另一方面,检察机关要注意办案的精准性、规范性。要按照立案精准、严把入口关,办案精细、严把规范关,效果精准、严把结案关的要求,增强公益诉讼检察办案的精准性、规范性,进而提升协同质效。

在行政机关维度高质效建设协同关系,一是行政机关对依法监督的采纳。检察机关是国家的法律监督机关,法律监督是宪法赋予检察机关的基本职能。检察公益诉讼职能是检察机关法律监督职能的重要组成部分,是检察监督新的重大发展。在检察公益诉讼监督范式当中,行政机关处于被监督者的地位,对于检察机关的依法监督应当依法采纳,也体现出行政机关对检察机关的协同。二是行政机关依法履

刑第264条将“多次盗窃”列为构成要件要素,2013年4月4日起施行的“两高”《关于办理盗窃刑事案件适用法律若干问题的解释》第3条第1款规定,“二年内盗窃三次以上的,应当认定为‘多次盗窃’”。司法实践中,已受过行政处罚的盗窃行为能否再计入“多次盗窃”认定范畴,各地操作不一。在同时具备数额、入户等入罪情节的条件下,该分歧会造成法律适用不统一、量刑情节认定不一、裁判不一等结果。在仅符合以盗窃次数入罪的条件下,还将引发罪与非罪的争议。这一现象产生的主要原因是司法解释未对“二年内盗窃三次以上”是否包括已受过行政处罚的盗窃行为作出进一步解释,导致此类案件是否应予追诉没有明确的依据。实践中,有观点认为,“三次盗窃行为并不要求均为‘未经处理的’,如三次中有受过刑事处罚或者行政处罚的,也应该算在‘三次’内”。也有观点认为,“二年内盗窃三次以上”,宜以“未经处理”为限。理由是:将已受刑事处罚或行政处罚的行为再计入“多次盗窃”,在法理上存在重复评价问题;行政处罚折抵刑期在逻辑上存在前后不一致之处,也难以实际操作;司法实践中对于其他以多次实施某类行为入罪的,实际上也要求有关行为必须是未经刑事处罚或者行政处罚的。

笔者认为,为确保司法实践中适用法律的统一性,应将受过行政处罚的盗窃行为计入“多次盗窃”范畴,同时明确已执行的行政处罚和罚款分别折抵刑期和罚金。已受过刑事处罚的盗窃行为,则不应再次纳入“多次盗窃”的次数计算范围。

首先,从理论层面看。禁止重复评价原则是指在定罪量刑时,禁止对同一犯罪构成事实予以两次或两次以上的法律评价。按照通说,禁止重复评价主要是指不得对同一行为在同一个诉讼程序过程中重复定罪量刑。已受过刑事处罚的盗窃行为,不应再纳入“多次盗窃”的次数计算范围,否则违反“一事不再罚”原则。而行政法中的一事不再罚原则是指“对违法行为人的同一个违法行为,不得以同一事实和同一依据给予两次或两次以上的处罚”。上述两原则针对的是在同部门法内部对违法行为或者犯罪行为不进行重复评价。也就是说行为人因盗窃行为已受到行政处罚并不必然阻却刑事责任,已经受到刑罚处罚的盗窃次数不能计算在内,但是仅受到治安处罚的盗窃,仍然可以计算在内。因为行政处罚与刑罚处罚的性质不同,对此不存在重复处罚的问题,但先前的羁押与罚款应当折抵刑期。

其次,从立法层面看。1997年刑法将多次盗窃的行为入刑,2011年颁布实施的刑法修正案(八)增加了入户盗窃、携带凶器盗窃、扒窃三类行为构成盗窃罪的规定。2013年出台的司法解释将“多次盗窃”的含义由原来的“一年内入户盗窃或者在公共场所扒窃三次以上”调整为“二年内盗窃三次以上”。从立法沿革中可以看出,刑法对盗窃犯罪的认定不再单独倚重于涉案价值,而是不断加大对社会行为的主观恶性和社会危险性的考量权重,更加符合社会发展的需要。“多次盗窃”入刑,系出于有针对性地打击“具有盗窃习性,受过行政处罚”的行为人的目的,具有惩罚的必要性。如果将受过行政处罚的盗窃行为排除在刑事处罚的范围之外,现实中会出现很多不合理现象。对于部分盗窃惯犯来说,行为人完全可以在实施盗窃后主动接受行政处罚以逃避刑事责任,这明显与法条的立法本意相悖。

对此,我国行政处罚法第35条规定,违法行为构成犯罪,人民法院判处拘役或者有期徒刑时,行政机关已经给予当事人行政拘留的,应当依法折抵相应刑期。最高人民法院《关于行政拘留日期应否折抵刑期的批复》规定,如果被告人被判处刑罚的犯罪行为与以前受行政处罚处分的行为系同一行为,其被拘留的日期,应予折抵刑期;如果被判处刑罚的是另一犯罪行为,则其被拘留的日期当然不应折抵刑期。

再次,从体系解释角度看。“多次盗窃”的规定,属于刑法上“多次入罪化”范畴。刑法分则共有18个包含以“多次”入罪的罪名,可提供借鉴参考。其中,刑法第274条敲诈勒索罪规定“敲诈勒索公私财物,数额较大或者多次敲诈勒索的,处三年以下有期徒刑、拘役或者管制,并处或者单处罚金……”与之相应,“两高”《关于办理敲诈勒索刑事案件适用法律若干问题的解释》第3条规定,“二年内敲诈勒索三次以上的,应当认定为刑法第二百七十四条规定的‘多次敲诈勒索’。”同时,“两高两部”《关于办理实施“软暴力”的刑事案件若干问题的意见》规定,“《关于办理敲诈勒索刑事案件适用法律若干问题的解释》第三条中‘二年内敲诈勒索三次以上’,包括已受过行政处罚的行为。”显而易见,敲诈勒索与盗窃罪侵犯的法益相同,都属于侵犯类犯罪,其关于“多次”的认定具有借鉴意义。

最后,从司法实践看。部分省市对于已受过行政处罚的盗窃行为能否计入“多次盗窃”已有明确规定。浙江省《关于办理盗窃刑事案件的若干意见》规定,“已受行政处罚的盗窃行为可以计入‘多次盗窃’的次数之内;因‘多次盗窃’被判处刑罚的,对行政处罚决定可以不予撤销,但行政处罚和罚款应予折抵。”再如,上海市《关于本市适用〈最高人民法院、最高人民检察院关于办理盗窃刑事案件适用法律若干问题的解释〉的若干意见》第1条第2款规定,“二年内盗窃三次以上的,应当认定为‘多次盗窃’。其中若干次盗窃被公安机关行政处罚的,行政处罚和罚款应当分别折抵刑期和罚金。”

(作者分别为江苏省响水县人民检察院检察长、未成年人检察部副主任)

已受过行政处罚的盗窃行为 宜纳入『多次盗窃』范畴



□张宝印

检察公益诉讼制度以独具特色的公益司法保护“中国方案”,有力维护国家利益和社会公共利益。检察公益诉讼是公益之诉、督促之诉、协同之诉。就行政公益诉讼而言,在检察机关与行政机关的关系中,协同关系是重要关系之一,直接影响着检察公益诉讼案件的高质效办理,甚至影响着检察公益诉讼制度功能的有效实现。要深刻把握“三个善于”的基本内涵,以“三个善于”为引领,高质效建设公益诉讼中检察机关与行政机关的协同关系,在高质效协同关系中办好每一个检察公益诉讼案件,推进检察公益诉讼工作现代化。

高质效建设协同关系的价值引领

在检察公益诉讼中,检察机关与行政机关具有协同关系,具体包括检察机关的协同与行政机关的协同。检察机关的协同是指检察机关通过检察监督职能的发挥,对行政机关依法履行监督管理职责的协同促进。从制度设计层面,检察机关通过检察公益诉讼职能督促行政机关依法履行监督管理职责,实现依法行政,追求对公共利益的保护,自身具有协同作用。从制度运行层面,检察机关充分发挥促进综合治理等独特优势,助力行政机关厘清并履行各自监督管理职责,实现依法行政,保护公共利益。行政机关的协同是指行政机关对检察公益诉讼监督职能的协同配合,主动纠正行政违法行为或者不作为,共同实现对公共利益的保护。从宏观层面,在检察机关与行政机关的监督范式当中,作为被监督者的行政机关需要主动接受配合检察监督。从微观层面,行政机关需要对检察公益诉讼案件办理提供协助调查取证等支持,共同实现双赢。另外,主动寻求检察机关的协助,借力检察公益诉讼促进解决依法行政难题也是行政机关的协同内容之一。

习近平总书记强调,要努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义。为实现这样的司法目标,完善公益诉讼提出让“高质效办好每一个案件”成为新时代新征程检察履职办案的基本价值追

高质效履职赋能“检护民生”



□高峰

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》明确提出,健全保障和改善民生制度体系。在发展中保障和改善民生是中国式现代化的重大任务。必须坚持尽力而为、量力而行,完善基本公共服务制度体系,加强普惠性、基础性、兜底性民生建设,解决好人民最关心最直接最现实的利益问题,不断满足人民对美好生活的向往。最高人民检察院“检护民生”专项行动开展以来,全国检察机关聚焦特定群体、重点领域、新兴行业,注重内外联动,落实便民举措,高质量高标准践行“六个坚持”“三个善于”,把以人民为中心的发展思想落实在检察履职全过程各环节,做实做优人民群众可感受、可体验的检察为民。在大检察官研讨班上,最高人民检察院检察长应勇强调,检察机关要自觉服从服务于进一步全面深化改革、推进中国式现代化,充分履行检察职能,为大局服务、为人民司法、为法治担当,助推在法治轨道上全面深化改革。面对改革新征程的“检察之问”,新时代检察机关应以高质效检察履职服务进一步全面深化改革,自觉融入推进中国式现代化伟大实践,以改革创新举措办好涉民生案件,充分运用检察“力度”提升民生“温度”,更好以习近平法治思想的检察实践支撑和服务中国式现代化。

强化“三个结构比”的牵引带动力,提升“四大检察”一体履职、综合履职意识。民生问题一头连着千家万户、群众安危冷暖,一头连着国家和社会稳定,是须臾不可轻忽的“国之大者”。“检护民生”所蕴含的履职要义、履职理念表明其不局限在某个条线、某个领域的履职,而是一场考验刑事检察、民事检察、行政检察、公益诉讼检察“四大检察”全面充分履职能力的共答题,是对检察机关服务大局能力

□检察机关应以高质效检察履职服务进一步全面深化改革,自觉融入推进中国式现代化伟大实践,以改革创新举措办好涉民生案件,充分运用检察“力度”提升民生“温度”,更好以习近平法治思想的检察实践支撑和服务中国式现代化。

□检察机关要主动融入构建高水平社会主义市场经济体制,借助“检护民生”专项行动的开展,推动经济发展,服务新兴行业,维护社会稳定。

的综合考验。应勇检察长提出,“四大检察”的履职结构比,依程序办案与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”,是衡量“四大检察”发展全面性、协调性的重要参考。要确立系统化、全局化、一体化的逻辑思维,辩证看待“四大检察”彼此之间的有机联系,准确把握“四大检察”案件总体态势,从履职结构比的发展变化中,有针对性做优做强、补齐弱项,整体推进、全面部署,共同增进民生福祉,而非单打独斗、割裂履职。要树立问题解决导向、案件破解导向、时代顺应导向的价值理念,诠释“四大检察”融合发展的必要性,从案件结构比的发展变化中,全面审视依法一体履职、综合履职的实际效果,促进法律监督整体效能的提升。“检护民生”的实质内核是精准办理一批典型性、影响性的检察为民案件,而诸如个人信息保护、新就业形态劳动者权益保障等刑民交叉、行刑交叉、行民交叉案件数量与日俱增,亟须立足于社会变化、人民需求、检察实际,推动刑事检察与民事、行政、公益诉讼检察全方位、协同化发展,办案与监督并重,案件类型占比调配均衡。要促进“四大检察”业务部门纵向贯通、横向衔接、区域联动,发挥“四大检察”各自特色亮点,坚持融入式服务、协作式履职,从案源结构比的发展变化中,精准找到拓宽法律监督线索渠道、促进法律监督提质增效的手段和方法,不断提高法律监督能力和水平,高质效护航民生权利。

主动融入经济社会发展大局,不断延伸新兴行业治理链条。社会主义市场经济本质上是法治经济,高水平社会主义市场经济需要高质量的法治保障。检察机关要胸怀“国之大者”“检之要者”,主动融入构建高水平

社会主义市场经济体制中,借助“检护民生”专项行动的开展,推动经济发展,服务新兴行业,维护社会稳定。

围绕金融、房地产等重点领域强化协同履职,夯实经济金融发展之基。安全是发展的前提,需统筹好发展和安全之间的内在逻辑。要健全内部紧密衔接、顺畅贯通的一体履职监督机制,依法办理“一房数卖”、逾期办理产权证、违约金调整、虚假商事仲裁等涉房地产纠纷民事检察监督案件,严厉打击非法集资等涉众型金融犯罪,协同防范化解金融、房地产、地方政府债务、中小金融机构等重点领域风险,筑牢公共安全屏障。

深挖细控新兴行业、个人信息保护、电信网络诈骗等前沿领域综合履职空间,织密拉紧公民个人信息“保护网”。数字化技术日新月异的发展推动了生产方式的变革,新产业、新业态、新模式层出不穷。要紧盯人民群众最关心的前沿民生问题,健全因地制宜发展新质生产力体制机制,着力打通束缚新质生产力发展的堵点卡点,催生新产业、新形态、新动能。“刑事+公益诉讼”检察双轮驱动,合力维护社区团购、网络营销、直播带货、点播影院等新业态涉法定领域秩序,有助于加快形成同新质生产力更相适应的生产关系,促进各类先进生产要素向发展新质生产力集聚,全方位、立体式、多角度为发展新质生产力“蓄势赋能”。

聚焦重点群体突出问题,以高质效履职服务健全就业服务体系。习近平总书记指出,“就业是最大的民生工程、民心工程、根基工程,是社会稳定的重要保障,必须抓紧抓实抓好”“社会保障是保障和改善民生、维护社会公平、增进人民福祉的基本制度保障,是促进经济社会发展、实

现广大人民群众共享改革发展成果的重要制度安排”。检察机关要将“检护民生”作为关键抓手,紧扣人民群众在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的更高追求,深化新就业形态劳动者等重点群体合法权益保障机制,打破社会保障待遇的堵点、卡点、难点,以公正高效权威的检察供给完成“健全高质量充分就业促进机制,支持和规范发展新就业形态”的改革任务。依托算法技术、平台经济形成的新就业形态劳动关系打破了传统的劳动就业模式,具有工作方式互联网化、工作弹性化等特点,但同时带来了实际用工主体认定难、劳动关系内容认定难、社保缴纳难等诸多现实难题。要科学运用“四大检察”履职结构比,破解新就业形态劳动者权益保障难题,推动劳动者、劳动资料、劳动对象组合优化与升级跃迁。

做优强项,持续做优欠薪犯罪刑事检察,带动“四大检察”协同发力。一方面,依托侦查协作机制,提前介入欠薪案件,引导公安机关搜集、固定、完善证据,坚决打击平台公司以层层转包为由“恶意欠薪”的违法犯罪,提升刑事检察办案质效;另一方面,发现涉新就业形态劳动者民事审判监督、民事支持起诉案件线索时,及时移送,保障履职的全面性与协调性,着力根治欠薪问题。

补齐短板,挖掘深化民事、行政、公益诉讼检察履职空间。以民事检察为座,撑起维权之伞。启动支持起诉程序,探索运用公开听证制度,进一步畅通外卖配送员等弱势群体维权渠道。坚持与发展新时代“枫桥经验”,如四川省成都高新技术产业开发区检察院打造“和枫”工作室“一室多站”模式,加强内外协作配合,充分释法说理,促成劳动者与企业之间达成和解共识,妥善化解矛盾纠纷,创建“检察+”多元共促民事和解新范式、新样本。以行政检察为阵,夯实源头防治。聚焦涉新就业形态劳动者工伤认定、劳动关系、社会保险等重点领域,加大对行政诉讼、行政非诉执行、行政违法行为等监督力度,推动行政争议以实质性化解。以公益诉讼检察为盾,维护劳动者权益。探索平台企业用工歧视、违反最低工资标准、侵害个人信息、违反劳动安全条件等领域公益诉讼案件办理,不断扩展与延伸公益诉讼“4+10”的职能领域。

(作者单位:四川省成都高新技术产业开发区人民检察院)

(作者分别为江苏省响水县人民检察院检察长、未成年人检察部副主任)