

坚持改革和法治相统一,在法治轨道上深化改革是推进中国式现代化的必然要求。天津市检察机关坚持以改革的思维、改革的方式,推进检察工作理念、机制、体系全面变革,努力探索进一步深化检察改革的“天津样板”。

坚持理念、机制、体系变革 以改革的思维和方式推动检察工作现代化

学习贯彻党的二十届三中全会精神笔谈

□陈凤超

法治是中国式现代化的重要保障。坚持改革和法治相统一,在法治轨道上深化改革是推进中国式现代化的必然要求。党的二十届三中全会从进一步全面深化改革、推进中国式现代化的战略高度对完善中国特色社会主义法治体系进行了全面部署。在中国特色社会主义法治体系中,检察机关法律监督既是法治实施体系中的重要环节,也是法治监督体系的重要组成部分,既直接参与法律实施,也通过法律监督有效促进规范执法、公正司法,保障国家法律统一正确实施。天津市检察机关以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入学习贯彻党的二十届三中全会精神,按照大检察官研训班作出的具体安排,坚持以改革的思维、改革的方式,推进检察工作理念、机制、体系全面变革,努力探索进一步深化检察改革的“天津样板”,有效推进检察工作现代化,为进一步全面深化改革提供有力法治保障。

坚持以理念变革为先导,不断深化丰富具有时代特点的检察工作新理念,引领检察工作现代化

理念现代化是检察工作现代化的先导。检察理念变革是否适应新时代要求,很大程度上决定了检察工作成效。树立与时俱进的检察新理念是切实深化检察改革、推动检察工作现代化的“总开关”。天津市检察机关深入贯彻习近平法治思想,坚持正确的政治方向,以最高人民检察院党组检察新理念为指引,与时俱进推动理念变革,形成了一系列具有天津特色的检察工作新要求,切实以现代化理念引领检察工作现代化实践。

一是以推进国家治理体系和治理能力现代化的思维部署推动检察工作。党的二十届三中全会进一步明确进一步深化改革的总目标是继续完善和发展中国特色社会主义制度,推进国家治理体系和治理能力现代化。检察工作是国家治理、社会治理的重要一环,在进一步深化检察改革中,天津市检察机关提出所有制度设计与机制构建都要融入国家治理

体系现代化大局中的改革要求,强调在制度设计和机制构建时,必须以治理体系完善和治理能力提升为出发点和总目标,自觉将检察工作纳入国家治理大局中去谋划、去部署,将治理效果作为改革任务完成效果的评估标准。同时,提出“坚持寓治理于办案全过程”的工作要求,强调检察人员把治理思维贯穿办案全过程,从案件受理之初,就考虑从法律上怎么看、从治理上怎么办,如何评估、防控风险,按照治理工作要求履行检察职能,将治理效果纳入案件评价要素,推动现实由诉讼思维向治理思维升级。

二是推动“三个善于”理念落地落实。最高检党组以习近平法治思想为指导,从认识论和方法论的角度,提出“三个善于”“高质效办好每一个案件”等检察新理念,解决了站在什么高度和立场看待检察办案的问题。天津市检察机关深入学习贯彻最高检党组新思路新理念,结合天津实际提出检察办案坚持“合目的性、合规则性、合理性”相统一(下称“三性统一”),努力办出“有灵魂”案件的要求,强调检察人员在办案中要把政治要求、法治原则和人文关怀结合起来,摒弃就案办案、孤立办案、机械办案等错误思维,统筹考虑案件中的法理情因素,确保案件政治效果、法律效果、社会效果相统一。其中,“三个善于”是上位理念,具有统领作用,“三性统一”是“三个善于”的具体实践,是办案中是否落实“三个善于”的检验标准,有效推动“三个善于”在天津具象化、实践化。

三是树立以正确政绩观为统领的法律监督观。作为国家的法律监督机关,检察机关通过行使法律监督权有效促进规范执法、公正司法,是党和国家监督体系的重要组成部分,是推进全面依法治国的力量。必须深刻认识法律监督是宪法法律赋予的神圣职责,为人民司法是检察机关始终不变的初心使命,从根本上理解为什么监督、为谁监督、怎样监督的监督观问题。天津市检察机关明确发扬“勇于担当、百折不挠”的法律监督精神,树立“依法、善意、精准、合作、效能”五大监督意识,建



立绿色标准评价体系,强调在检察工作中善用政治智慧和监督智慧,真正做到敢于监督、善于监督、勇于自我监督,切实提高监督质效。

坚持以机制变革为抓手,持续完善检察权运行相关机制,为检察工作现代化注入新动能

党的二十届三中全会提出,改革要“坚持以制度建设为主线,加强顶层设计与总体规划”。机制是顶层设计的直接实现方式,是保障制度运行的“毛细血管”,是进一步深化改革的重要抓手。检察工作现代化必须依靠检察工作机制现代化来实现。按照最高检部署要求,天津市检察机关不断深化对检察权运行规律的认识,立足工作实际,紧紧抓住全面准确落实司法责任制这个中心任务,构建完善权责明晰、监督有效的检察权运行机制为关键核心,以高质效检察权管理机制为主要牵引,以科学有效的素能养成机制为重要保证的“三元机制”,确保检察权规范高效运行,为推进检察工作现代化提供有效的核心动力。

一是完善权责明晰与监督有效相统一的检察权运行机制。天津市检察机关坚持“责任本位、因责赋权、权责一致”原则,重点抓好职权明确、有效监督和责任追究等工作,实现“放权”和“控权”有机结合,确保检察权科学高效运行。在制定权责明晰且动态可调的办案职责清单前提下,一体推进运行和监督机制建设,将监督内嵌至运行过程中,构建有效的内嵌式监督,实现检察长、部门负责人实时、同步监督。认真贯彻《人民检察院司法责任追究条例》,研究制定司法责任评

理念现代化是检察工作现代化的先导。检察理念变革是否适应新时代要求,很大程度上决定了检察工作成效。树立与时俱进的检察新理念是切实深化检察改革、推动检察工作现代化的“总开关”。

构建完善以权责明晰、监督有效的检察权运行机制为关键核心,以高质效检察权管理机制为主要牵引,以科学有效的素能养成机制为重要保证的“三元机制”,确保检察权规范高效运行。

坚持在党委领导下,不断探索法律监督与其他各类监督的贯通协调,完善与相关机关的配合协作机制,优化外部环境的同时在内部持续深化检察一体化建设,形成党委领导下的法律监督工作新格局。

二是完善质量与效能相统一的检察权管理机制。高质效管理是检察权有序运行和司法责任制全面落实的重要牵引,实现司法业务发展中倾向性偏差或问题能及时查找原因,敏锐调整举措,实现纠偏、提升。推进司法责任制支撑型的检察工作卷宗改革,以司法责任追究场域化为导向,细化司法办案全流程留痕规定,统一诉讼要求与司法责任要求,重塑以责任留痕为重点的检察工作卷宗制度,使卷宗成为司法责任追究的主要证据来源。完善重大督察事项办案程序,推动检务督察案件化办理,科学设置调查核实、审查决定、跟踪反馈、复查救济、结案归档等程序,强化实质性审查,强化司法办案全流程留痕。

三是构建以提升法治能力为核心的检察素能养成机制。改革的关键在“人”,科学有效的检察素能养成机制是全面深化检察改革、推进检察工作现代化的重要保证。天津市检察机关研究制定“素能建设三年规划”,完善以政治能力为引领、法治能力为核心的素能建设机制,全面提升法律监督能力。牢固树立党的意识,制定对党忠诚正向指引和

负面清单,持续强化对党忠诚教育。构建党建引领检察业务工作机制,强化以党建引领检察工作的意识和能力。针对不同业务,制定专业化素能养成方案,重点培养检察人员证据审查能力、犯罪侦查能力、调查核实能力、出庭公诉能力、参与治理能力,加强数字检察能力培养,提升检察人员运用数字平台、大数据监督办案的能力,并向“效能管理”转变。坚持问题导向和目标导向,构建“检察长统领宏观管理、案管部门统筹管理、办案部门主责管理、办案人员自我管理”相融合的全方位闭合式体系,实现对业务发展过程中倾向性偏差或问题能及时查找原因,敏锐调整举措,实现纠偏、提升。推进司法责任制支撑型的检察工作卷宗改革,以司法责任追究场域化为导向,细化司法办案全流程留痕规定,统一诉讼要求与司法责任要求,重塑以责任留痕为重点的检察工作卷宗制度,使卷宗成为司法责任追究的主要证据来源。完善重大督察事项办案程序,推动检务督察案件化办理,科学设置调查核实、审查决定、跟踪反馈、复查救济、结案归档等程序,强化实质性审查,强化司法办案全流程留痕。

坚持以体系变革为基石,积极构建党委领导下的法律监督工作新格局,推动完善中国特色社会主义法治体系

检察机关法律监督既是法治实施体系的重要环节,也是法治监督体系的重要组成部分。天津市检察机关坚持在党委领导下,不断探索法律监督与其他各类监督的贯通协调,完善与相关机关的配合协作机制,优化外部环境的同时在内部持续深化检察一体化建设,形成了党委领导下的法律监督工作新格局,开展了以完善政法体系推动健全党和国家监督体系、完善中国特色社会主义法治体系的“天津实践”。

一是着力优化法律监督外部环境。在最高检有力指导和天津市委政法委直接领导下,建立党委政法委执法监督与检察机关法律监督协同机制并实质化开展工作,在市委政法委员会和公安机关支持下,协同开展“涉企经济犯罪挂案清理专项行动”“行政执法突出问题专项检

查”等活动。主动对接人大监督,探索实现代表建议与公益诉讼案件线索的及时衔接转化。积极对接政协民主监督,聘请政协委员担任公益诉讼观赛员,合力解决一批群众身边的突出问题。对接政府职能部门,与多部门建立协作机制,持续深化务实协作,探索建立“府检联动”机制,实现检察监督与行政内部监督机制贯通。推动市委全面依法治市委员会出台加强检察机关调查核实工作的意见。在天津形成了党委高度重视、各方有力支持法律监督的良好外部环境。

二是着力推动完善执法司法相配合制约体制机制。党的二十届三中全会对健全监察权、侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制提出了明确要求。天津市检察机关坚持在依法监督其他执法司法机关严格执法、公正司法的同时,也自觉接受其他执法司法机关的监督制约,协同解决执法司法领域的突出问题。探索建立纪检监察与法律监督衔接机制,推动打开检察侦查工作新局面。完善立案监督和侦查活动监督机制,与公安机关、国家安全机关健全完善侦查监督与协作配合办公室实质化、规范化、体系化运行。与多家行政执法单位构建行政执法与刑事司法双向衔接机制,既督促行政执法机关及时移送刑事案件线索,也督促检察机关对决定不起诉的依法移送有关机关处理,确保“罚当其错”。

三是着力深化检察一体化建设。检察一体化是我国检察机关履行法律监督职能、维护国家法律统一正确实施的制度保证,是中国特色社会主义检察制度的体制优势。天津市检察机关不断深化一体化建设,积极构建符合直辖市特点的检察一体化工作格局。充分发挥分院“承重墙”作用,建立分院党组指导院党组抓基层院基层院建院、建院和业务工作的管理机制,逐步形成协同办案、一体监督、跟进监督的上下联动工作局面。同时,完善紧密衔接的横向一体管理机制,强化整体发展意识,加强横向协作配合,健全内部法律监督线索移送及程序衔接机制,形成监督合力,提升法律监督整体质效。

(作者为天津市人民检察院党组书记、检察长)

科学运用“三个结构比”促进检察工作高质量发展

“三个结构比”作为一种管理架构,其所具有的引领评价功能,有助于深入明确检察履职的核心方向,对于牵引带动检察工作高质量发展具有重要意义。



□郭烁 吴子越 刘鑫

推动检察业务管理现代化,是检察机关深入学习贯彻习近平法治思想、落实“高质效办好每一个案件”基本价值追求的重要举措,探索更加科学合理、直观有效的检察业务研判机制,将成为带动新时代检察工作实现更高质量发展的重要抓手。

最高人民检察院检察长应勇强调,“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,要求“深化对‘三个结构比’的研究分析、科学运用”。相较于以往的检察业务评价,“三个结构比”突出呈现两个变化:一方面,把握了检察权运行的基本脉络,体现出系统性思维。“三个结构比”涉及检察机关职能履行的四大领域、案件二元形态及案源的三种类型,在坚持以问题为导向的基础上,能够对职能履行中问题产生的原因基础与关系构造予以准确把握,具有深入性和系统性。另一方面,扩大了业务研判的观测范围,体现出整体性视角。无论是“诉前羁押率”等刑事检察的专属评价标准,还是横跨刑事检察、民事检察、行政检察、公益诉讼检察等多领域的一些评价机制,如果只聚焦检察业务的某一方面,本质上仍属于“案件质量评价”范畴。但是,履职结构比关注的是“四大检察”全面协调充分发展的程度,实际上超越了“案件质量”的范围,进入了“业务管理”的层次,能够更加充分体现对检察业务的全面性评价和协调性要求。

“三个结构比”作为一种管理架构,其所具有的引领评价功能,有助于深入明确检察履职的核心方向,对于牵引带动检察工作高质量发展具有重要意义。

一是检察履职应以全局性谋划为



郭烁

依归。联合国《关于检察官作用的准则》第11条明确规定,检察官履行职能可以根据“法律授权或当地惯例”,意即检察权具有鲜明国别特色和实践属性。在我国,检察机关作为国家的法律监督机关,具有坚实的宪法基础。法律监督概念的开放性,使其作为“法律守护者”在权能覆盖上具有延展性,可以更加全面地服务党和国家的工作。履职结构比的提出,将这种应然导向具象为可视化的数据指引,通过观测其发展变化,可准确把握检察业务发展的总体态势,引导检察机关有针对性地强弱项、补短板,进而优化检察权在四大领域的整体布局。

二是检察履职应以整体效能提升为重点。检察权具有复合性,比如,刑事检察中的审查逮捕、审查起诉更多体现司法办案的属性,而出于对公安机关侦查、法院审判、监狱执行的监督,与之对应的相关业务则更多呈现监督的属性,二者均为检察机关的核心职能。从部分地区的统计数据来看,相较于司法办案,监督案件比例尚有较大提升空间。概言之,案件结构比直观反映“在办案中监督,在监督中办案”的检察履职理念,有助于检察机关全面检视一体履职、综合履职的实际效果,引导其做到办案监督两手硬,提升法律监督整体效能。

三是检察履职应以严格依法办案为抓手。满足多元治理需求,要求检察机关依法履职,与其他社会主体充分沟通互动,合力参与社会治理。案源结构比的提出,引导检察机关严格依法办案,既重视来源于其他执法司法机关依程序移送和群众申请监督的案件线索,也重视主动发现案件线

索,这对拓宽法律监督线索渠道、提升法律监督质效具有积极意义。

四是检务研判应以着眼发展为导向。事物发展伴随着前进性和曲折性的交织。检察改革关乎司法职权的重新配置和内外关系的重新塑造,不可能一蹴而就。“三个结构比”关注检察职权的宏观布局、具体分配以及动力来源等基础性问题,且相互之间具有逻辑关联性,是具有复合分析功能的集成式数据产品。如,“四大检察”履职的全面协调意味着民事检察、行政检察、公益诉讼检察的持续发力,这就有赖于提升依职权监督案件在案件总量中的比重,进而对检察机关主动发现线索的能力提出要求,而这种能力的提升关乎检察机关与其他执法司法机关建立稳定的合作框架、提升检察数字技术的应用能力以及培养具有相应素质的专业人员等多种要素。对待“三个结构比”,既应观察短时间内的数值定量,更应着重关注长时期内的数据变量,以发展的眼光对一个地区、一个时期内“四大检察”的履职状况进行趋势性观察,从而作出具有针对性、长效性的工作部署。

为真正发挥“三个结构比”对检察工作高质量发展的牵引带动作用,需在具体实践中确立科学、理性、审慎的价值立场,完善相应配套机制。

一是遵循审慎原则。“三个结构比”不是对检察机关和检察人员的粗放式管理,其功能主要是反映检察实践的真实状况与司法资源的使用情况,以不断提升检察履职质效和司法公信力。检察工作及其改革必须遵循司法履职规律,“三个结构比”中各项数值的高低均是各地检察履职客观情况的体现,应与各地检察业务能力有关,也与各地经济社会发展状况有关。以“四大检察”的履职结构比为例,其变动除受刑事检察履职情况影响外,还有赖于民事检察、行政检察、公益诉讼检察等领域的案件数量占比,但各类案件数量与当地经济社会发展状况联系密切,且各地各类案件数量往往具有明显的差异,因此很难确定一个统一的标准比例。对此,应遵循审慎原则,

科学运用“三个结构比”,探索建立与当地社会发展状况、检察履职状况等相匹配的评价标准,并在实践中予以适时调整。

二是强化高质效检察履职。1975年,英国经济学家古德哈特提出了“古德哈特定律”,通俗来讲,即“当一个人对一项政策有一定预期,并利用各种手段去改变结果时,就会将一项指标变为目标,那么它就不再是一个好指标”。避免司法数据主义倾向,应成为评价检察业务的基本立场,避免“三个结构比”被异化为一种技术性操作,真正做到让检察官“不被数据所困、不为考核所累”。如前所述,一个地区、一个时期内的“三个结构比”,都是各地检察履职的客观情况表征,既与检察履职自身状况有关,也与当地经济社会发展状况有关,从这一意义上看,“三个结构比”是中性的,本身并不能直接作为竞争性评判标准。对于“三个结构比”的评判和运用,应结合各地经济社会发展具体情况,以强化高质效检察履职,推动“四大检察”更加全面协调充分发展为目标。

三是增强数字检察应用力。在数字时代,数据要素成为检察工作高质量发展的重要驱动力,“三个结构比”的落实推进应与数字检察的改革成果深度结合。首先,对于履职结构比,应依托“业务主导、数据整合、技术支撑、重在应用”的数字检察工作机制,深化“四大检察”融合履职、一体履职,打破“四大检察”履职壁垒,促进“四大检察”全面协调发展。其次,对于案件结构比,应探索类案靶向治理,总结案件规律,找准监督短板和治理漏洞,努力将检察监督的实践经验凝练为社会治理的一般规则。再次,对于案源结构比,应依托大数据思维,推动行政执法和司法的信息共享平台建设,拓宽监督渠道,依托大数据模型深入分析案件线索,提升监督能力,把“有质量的数量”和“有质量的质量”统筹在更加注重质量上,驱动法律监督模式的范式变革。

(作者分别为中国政法大学诉讼法学研究院教授、中国政法大学司法文明协同创新中心博士研究生、辽宁省兴城市人民检察院检察官)

多措并举提升基层行刑反向衔接质效

□戎玉栋

行刑反向衔接,是指在刑事司法活动中,对依法不需要追究刑事责任或者免于刑事处罚,但应当给予行政处罚的违法行为,将案件移送至相应行政机关进行处罚的一种工作机制。加强行刑反向衔接工作,有助于推动检察执法与行政执法机关衔接配合,共同推进严格执法、公正司法。当前基层检察机关行刑反向衔接存在在应诉而未诉、跨区域监督难等问题。在此,着重分析当前基层行刑反向衔接案件办理中存在的问题,从制度建设、平台建设、人员配置等方面提出建议,以期进一步完善行刑反向衔接机制,促进基层检察机关行刑反向衔接工作落地落实。

基层行刑反向衔接案件办理的实践难点。存在行政处罚与刑事处罚“倒挂”现象。“倒挂”现象,是指行为人因不愿意承担高额罚款而选择愿意承担刑事责任的,从受移送的法定行政管理机关等。同时,可通过增加发布指导性案例或典型案例的数量,为一线办案提供参考。

加快平台建设,打通执法、司法数据壁垒。通过“两法衔接”信息共享平台,行政执法与刑事司法数据壁垒在逐步打通。现阶段,平台主要是统计以行政执法机关上传的行政执法数据为主的正向衔接数据。在推行行刑反向衔接过程中,也可推动利用该平台实现数据共享、文书移送,避免出现“不刑不罚”等情形。数字检察工作中,大数据法律监督模型的开发与应用也需要大数据予以支撑,应充分利用“两法衔接”信息共享平台,拓展“两法衔接”信息共享平台的功能,提升“两法衔接”工作质效。一是统一平台,通过对“两法衔接”信息共享平台进行升级,实现双向衔接一体化推进,可从重点领域信息共享平台整合工作着手,逐步推进全域信息共享,规范信息录入;二是探索加入行刑反向衔接模块,实现检察意见线上移送、同步跟踪落实;三是完善考核机制,将行刑反向衔接工作纳入行政执法机关工作考核,激发办案人员在行动力。

调配检力资源,处理好职能优化与人员配置的关系。为高效推进行刑反向衔接工作的实施,建议探索基层检察机关领导带头办理一批行刑反向衔接案件,提升刑事检察部门、行政检察部门对行刑反向衔接的重视程度和办案质效。行政检察部门积极发挥牵头作用,其他三大检察部门积极配合,形成合力,推动行刑反向衔接工作走深走实。基层检察机关可适当加强行政检察人员力量配备,有条件的基层检察机关可设专人负责行刑反向衔接工作。应加强刑事检察人员、行政检察人员业务素能培训,做到一专多能,助推行刑反向衔接案件高质效办理。

(作者单位:湖北省红安县人民检察院)

刑一体化法律体系。刑法应当保持谦抑性,清除开展行刑反向衔接中出现的“倒挂”现象,表现出现有法律体系内部之间存在矛盾冲突。建议加快制定和完善相关法律法规,形成完整、系统的行刑一体化法律体系。从程序上完善由行政到刑事,再由刑事回到行政的双向流程,将案件办理可能涉及的程序规范化,避免出现应罚未罚、程序空转的情形。从实体上保证刑事处罚、行政处罚的适当性,避免出现过罚不当、行政处罚远高于刑罚罚金等情形。

加快完善衔接机制,健全行刑反向衔接制度。进一步完善行刑反向衔接工作指引,明确反向衔接工作的流程细则、适用条件、跨区域办理等内容,同时针对常见罪名出台反向衔接办案指南,明确制发检察意见的情形、受移送的法定行政管理机关等。同时,可通过增加发布指导性案例或典型案例的数量,为一线办案提供参考。

加快平台建设,打通执法、司法数据壁垒。通过“两法衔接”信息共享平台,行政执法与刑事司法数据壁垒在逐步打通。现阶段,平台主要是统计以行政执法机关上传的行政执法数据为主的正向衔接数据。在推行行刑反向衔接过程中,也可推动利用该平台实现数据共享、文书移送,避免出现“不刑不罚”等情形。数字检察工作中,大数据法律监督模型的开发与应用也需要大数据予以支撑,应充分利用“两法衔接”信息共享平台,拓展“两法衔接”信息共享平台的功能,提升“两法衔接”工作质效。一是统一平台,通过对“两法衔接”信息共享平台进行升级,实现双向衔接一体化推进,可从重点领域信息共享平台整合工作着手,逐步推进全域信息共享,规范信息录入;二是探索加入行刑反向衔接模块,实现检察意见线上移送、同步跟踪落实;三是完善考核机制,将行刑反向衔接工作纳入行政执法机关工作考核,激发办案人员在行动力。

调配检力资源,处理好职能优化与人员配置的关系。为高效推进行刑反向衔接工作的实施,建议探索基层检察机关领导带头办理一批行刑反向衔接案件,提升刑事检察部门、行政检察部门对行刑反向衔接的重视程度和办案质效。行政检察部门积极发挥牵头作用,其他三大检察部门积极配合,形成合力,推动行刑反向衔接工作走深走实。基层检察机关可适当加强行政检察人员力量配备,有条件的基层检察机关可设专人负责行刑反向衔接工作。应加强刑事检察人员、行政检察人员业务素能培训,做到一专多能,助推行刑反向衔接案件高质效办理。

(作者单位:湖北省红安县人民检察院)