

# 坚持检察政策与宏观政策取向一致



## 积极做实“三个善于” 赋能检察工作高质量发展

□葛冰



最高人民检察院应勇检察长强调,善于从纷繁复杂的法律事实中准确把握实质法律关系,善于从具体法律条文里深刻领悟法治精神,善于在公平正义中实现公平正义。“三个善于”是对习近平法治思想的领悟和践行,既是认识论也是方法论,为检察机关高质量办案提供了重要的思维方式和工作方法。“三个善于”体现了高质效办案的基础、进阶、高阶要求,彼此层层递进、相辅相成,缺一不可,有机统一于司法办案中。

善于从纷繁复杂的法律事实中准确把握实质法律关系,是高质效办好司法案件的基础要求。首先,要准确认定案件事实,随着经济、社会、科技的不断发展,经济主体、社会主体之间的权利义务关系更加多元,不少案件事实纷繁复杂,这就需要谨慎精细、察微析疑,全面分析案件中涉及的所有客观事实,努力找到客观事实的联结点,精准抓住案件的主要矛盾和矛盾的主要方面,最大程度还原客观事实真相,为确保案件公正办理打下基础。其次,要准确认定案件证据,客观事实不等于法律事实,客观事实中可能存在有罪证据与无罪证据混杂、从重情节与从轻情节交织等情况,办好案件必须从客观事实中准确分析认定法律事实,这需要坚持以事实为依据,以证据为支撑,提高办案亲历性,运用好证据规则,准确采用真实、合法证据,排除非法证据,对关联性客观事实进行全面审查,透过现象看本质,精准把握蕴藏其中的实质法律关系。再次,要准确适用法律规范,适用法律是高度抽象化的,再现实生活与案件的客观事实是纷繁复杂的,如何准确适用法律,往往考验办案人员的价值观、同理心和责任感,办案人员需要摒弃个人好恶,提高工作站位,落实司法政策,认识到每个案件都关系到当事人的人生,必须客观公正地办理案件,努力实现办案“三个效果”有机统一。

善于从具体法律条文中深刻领悟法治精神,是高质效办好司法案件的进阶要求。梳理法律条文、分析法律事实,把握法律关系,是高质效办好每个案件的前提,但仅仅做到这些还不够,要想真正把案件办好办精,还需要从法律条文中深刻领悟法治精神,坚决避免就案办案、机械司法。一是要有大格局,从维护稳定的高度开展办案。检察是党的主张和人民意志的体现,检察办案工作是政治性很强的业务工作,必须把讲政治、护稳定落实到监督办案全过程各方面,而不能仅仅只从法律的角度思考问题,忽视案件的政治影响和社会效果。二是依法行使权力,落实好宽严相济刑事政策。检察机关是党和人民的“刀把子”,打击犯罪是检察机关的重要责任,但司法规律表明,过度使用刑罚与犯罪有效治理并不具有一致性,相反,刑罚保持一定的谦抑性,更有利于对违法犯罪者的惩治和预防。因此,对于违法犯罪不能一味批捕、起诉,而是要用好宽严相济刑事政策,落实好认罪认罚从宽制度,对于犯罪情节轻微、社会危害不大、认罪悔罪态度较好的,可以依法适用法定不起诉、相对不起诉等制度,同时加强法治教育,促使当事人真心悔改,回归社会。当前,重罪案件占比下降,轻罪案件占比上升,更应该把轻罪案件办理放在重要位置,依法审慎适用刑罚措施,最大限度缓和社会矛盾,提升社会治理效能。三是要依法保障人权,维护当事人合法权益。尊重和保障人权,是司法办案最基本的价值观念,也是社会文明进步的重要标志,更是检察机关的重要职责使命。检察官法第5条第2款规定:“检察机关办理刑事案件,应当严格坚持罪刑法定原则,尊重和保障人权,既要追诉犯罪,也要保障无罪的人不受刑事追究。”检察人员在办案和监督工作中,必须时刻牢记保障人权的重要责任,坚决纠正侵犯当事人基本权利的行为,坚决纠正冤错案、执法司法违法违规等问题。四是维护程序正义,促进司法文明程度不断提升。“法与时转则治”。司法制度的优化,是一个从过于追求实体正义向更加注重程序正义与程序正义并重转化的过程。当前,在更加注重程序正义的同时,为了更好地保障程序正义,我国刑事诉讼法、民事诉讼法、行政诉讼法等诉讼法律所规定的各类诉讼制度已经非常完善,对诉讼程序作出了详细的规定,司法办案活动凡是违反诉讼法规定的,凡是侵犯当事人合法诉讼权利的,都将面临法律上的不利后果。

善于在法理情的有机统一中实现公平正义,是高质效办好司法案件的高阶要求。司法实践中,一些案件法律关系把握基本准确,事实清楚、证据也比较充分,作出的司法裁判遵从了法律规定,但结果与群众的基本认知存在较大出入,引起网络舆情,究其原因还是没有做到法理情的有机统一。高质效办好每一个案件,必须统筹国法、天理、人情,使司法裁判符合法律规定、社会公众的普遍认知和朴素情感。一是司法办案要符合法律规定,案件符合法律规定是最低限度的要求,但由于办案是一项复杂的专业工作,办案人员不仅要熟悉法律法规,还需要具备一定的社会阅历、工作经验等,能够全面把握各项司法政策,这样办理的案件才能经得起法律的评查和检验。二是司法办案要符合基本价值观念、常识常理。办案不仅要严格依法,还要遵从公序良俗、平等自愿等基本观念和原则。反之,如果办案不考虑价值观念、常识常理等因素,只是机械适用法律,有可能失之毫厘、差之千里,产生不当裁判。三是司法办案要符合大众之情、人之常情,努力在法律框架内寻求公平正义的“最大公约数”。比如“昆山反杀案”是一个很好的案例,检察官在办理该案过程中,考虑了大众之情、人之常情,即对于正在遭受的不法侵害,应从社会公众的朴素情感出发,分析作为一个普通群众面临此种侵害时的合理反应,从而对被侵害人行使正当防卫权保持一种宽松的态度,而不能通过“上帝视角”提出过高的防卫要求,最大限度保障受害人合法权益,提高公众的安全感。

综上,“三个善于”是一个科学体系,全面贯彻了习近平法治思想的立场观点方法,揭示了司法办案的客观规律和本质要求,是一个有机统一的整体。落实好“三个善于”对于检察机关高质量办案意义重大,检察官需要进一步加强学习领会,精准把握具体要求,将“三个善于”全面落实到司法办案和监督工作中,促进高质效办好每一个案件,以办案质效的普遍提升推动检察工作高质量发展。

(作者为江苏省盐城市人民检察院党组书记、检察长)

求,推动完善党委政法委执法监督与检察机关法律监督衔接机制、法律监督与法治督察衔接配合机制,优化内部履职机制,敢用善用、用准用好法律明确赋予的补充侦查、调查核实等职权,抗诉、检察意见、检察建议等方式,让法律监督更加有力有效。

### 把握好多重目标之间的平衡,确保政策同向发力

党中央强调,把非经济性政策纳入宏观政策取向一致性评估,强化政策统筹,确保同向发力、形成合力。这是保持政策制定和执行的一致性稳定性,推动各方面增强大局意识、强化政策统筹、注重预期管理的基本要求。落实这一要求,关键是把握好多重目标之间的平衡,促进政策同向发力,确保政策最终效果符合党中央决策部署。事实上,制定政策背后的不同思维模式会影响政策的价值取向和最终走向。比如法律思维不同于政治思维、经济思维和文学思维,政治思维寻求政治上的最佳效果,可能不一定考量经济成本;经济思维考虑的是利益最大化,边际收益最大、边际成本最小是其追求目标;文学思维带有浪漫主义色彩,或夸大或缩小地塑造生活的场景。而法律思维则不同,它的核心是在法治的目标、法律的要求之下以公平正义为价值追求的思维方式,在法律思维中为了追求公平正义的目标可能付出经济上的不可估量的利益损失,但是法治的代价和司法追求目标的成本。但是,制定政策需要找准结合点和平衡点,防止单纯从某一方面看政策落实会取得实效,但综合起来看政策效果并非最佳。

把握好多重目标之间的平衡,必须坚持政治引领、政治指导,把讲政治与讲法治有机结合起来,深化对党中央最新精神的学习领悟,把握政策出台的时度效,确保各项政策与党中央的精神保持高度一致;必须坚持目标导向、问题导向,政策出台前就要预判是否可能出现落实中与宏观政策预期产生不一致不协调问题,坚决纠正可能出现的衔接不畅、解读误解或者落实走样问题,使检察政策与宏观政策协调配合,形成合力;必须坚持系统思维、整体观念,深化对党和国家各项工作的规律性认识,把握好全局与局部、当前与长远、宏观与微观、主要矛盾与次要矛盾、特殊与一般等关系,综合评估政策出台后对各项工作的影响,确保找到最佳的结合点;必须坚持改革创新、完善方法,在总结实践经验基础上,完善政策出台机制,制定与宏观经济相关的、对经济社会发展有重大影响或者可能影响社会预期的司法解释、规范性文件等,都要主动开展一致性评估,看看是否符合中央精神、是否会对经济社会发展产生抑制性影响、是否会对保障和改善民生不利、是否会导致社会各界误解、是否会有不良影响等,在政策出台前做到预测、政策出台后做好解读、政策落实中做到管控,切实增强政策制定、实施等全过程与宏观政策的取向保持一致。

(作者为最高人民检察院法律政策研究室副主任、法学博士)



科,简单重申宏观政策要求,而是要尊重群众、尊重事实,紧密结合不同地区、不同时刻对检察工作的不同要求,在宏观政策价值取向引导下,结合本地实际,形成更有操作性的具体方案,使党的政策和策略、宏观政策不仅有坚实的基础,更能真正落到实处、收到实效。

### 为大局服务、为人民司法、为法治担当是检察政策的基本遵循

检察政策要与宏观政策保持一致,就要明确制定检察政策应遵循的基本原则。制定检察政策,必须深入贯彻落实《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》,从政治上着眼,从法治上着力,忠实履行宪法法律赋予的法律监督职责,高质效办好每一个案件,保障国家法律统一正确实施,自觉为大局服务、为人民司法、为法治担当,持续推进习近平法治思想的检察实践,以检察工作现代化支撑和服务中国式现代化。

坚持为大局服务。党和国家中心工作推动到哪里,检察工作就跟到哪里。检察机关必须主动融入和服务党和国家工作大局,紧紧围绕党和国家的中心任务,切实履行法律监督职责,充分运用法治力量,更好服务高质量发展和高水平安全。要落实坚决维护国家和社会稳定的政策要求,全面准确落实宽严相济刑事政策,该严则严、当宽则宽、罚当其罪,全力投入更高层次的平安中国建设,不断增强人民群众安全感;对严重犯罪始终保持“严”的震慑,依法严惩危害国家安全犯罪、严重暴力犯罪、重大毒品犯罪和严重经济犯罪;对轻微犯罪,要借鉴“醉驾”治理经验,加强实践探索,增进社会和谐因素。要落实主动服务高质量发展的政策要求,完整、准确、全面贯彻新发展理念,坚持稳中求进、以进促稳、先立后破,为我国经济回升向好、长期向好提供法治保障,特别是要聚焦法治营商环境建设,依法惩治破坏市场经济秩序犯罪,运用法治方式稳定市场预期、提振市场信心。要落实积极参与反腐败斗争的政策要求,充分履行职务犯罪检察职能,协同各级监委进一步完善监检衔接机制,坚持受贿行贿一起查,加大行贿犯罪惩治力度,促进从源头治理“围猎”行为,积极参与反腐败国际追逃追赃和跨境腐败治理,依法加大违法所得没收程序适用力度,在反腐败斗争中更好发挥检察作用。

坚持为人民司法。为人民司法,让人民满意是一切检察政策的出发点和落脚点。检

察机关必须“把屁股端端正正地坐在老百姓的这一面”,践行司法为民宗旨,加强人权司法保障,确保检察权为人民行使,让人民满意、厚植党的执政根基。要落实加强民生领域司法保障政策,扎实开展“检护民生”专项行动,围绕就业、食药、社保、医保、住房、养老、环保、个人信息保护等民生热点,抓住人民群众关注关注的热点问题,充分履行各项检察职能,以检察“力度”提升民生“温度”,特别是要加大对制售有毒有害食品、假药劣药犯罪的打击力度,守护老百姓“舌尖上的安全”,积极参与安全生产风险专项整治,从严惩治重大责任事故、危险作业等犯罪,保障人民群众生命财产安全。要落实依法化解涉法涉诉信访矛盾政策要求,坚持和发展新时代“枫桥经验”,认真落实群众信访件件有回复制度,落实各级检察院领导干部包案化解等制度,扎实推动检察信访工作法治化,特别是要牢固树立矛盾纠纷实质化化解理念,持续加强信访矛盾源头治理和积案化解,深化检察听证,更好推动解“法结”化“心结”。要落实强化未成年人综合司法保护和犯罪预防政策要求,始终坚持对性侵、伤害、虐待等侵害未成年人犯罪“零容忍”,依法从严惩治;推进罪错未成年人分级干预,严肃推动专门学校建设,依法教育矫治有严重不良行为的未成年人;优化检察综合履职,促进家庭、学校、社会、网络、政府、司法“六大保护”形成合力,携手各方为未成年人撑起法治蓝天。要落实依法保护特定群体合法权益政策要求,全面加强妇女权益司法保护,依法保障残疾人合法权益,加强对涉老年人医疗、养老等案件监督。

坚持为法治担当。检察政策要紧紧围绕“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”,坚持“高质效办好每一个案件”,通过检察履职办案,在事实上确保实现公平正义,在程序上让公平正义更好更快实现,在效果上让人民群众可感受、能感受、感受到公平正义,做到检察办案质量、效率、效果有机统一于公平正义。要落实深化刑事司法监督政策要求,着力推动构建以证据为中心的刑事指控体系,进一步推动侦查监督与协作配合机制实质化、规范化运行,切实加强立案和侦查活动的监督,常态化、高质效推进巡回检察,持续加强对刑罚执行和监管活动的监督。要落实做好优民事诉讼监督政策要求,持续加大对民事生效裁判的监督力度,构建各级检察院各有侧重、密切配合、一体履职的民事检察监督格局,特别是要规范办理民事再审检察建议案件,切实加强同级监督,加强民事执行监督,协同破解“执行难”。要落实强化行政检察履职政策要求,实现对行政诉讼和执行活动的有力监督。要落实加强公益诉讼检察政策要求,进一步加强与立法机关沟通,主动配合做好工作,同时对专门立法为契机,加强和规范公益诉讼检察工作。要落实稳步推进检察侦查政策要求,坚持加大力度,务必搞准、稳步推进,着力优化办案机制,完善办案规范,特别是要严格把握法定条件,健全工作机制,重点办理有示范引领意义的典型案件。要落实完善法律监督机制政策要

# 完善机制深入推进预防性安全生产公益诉讼



□张诗美 杨旭兰

党的二十大将安全生产作为国家安全和公共安全治理的重要内容,强调“统筹发展和安全”“提高公共安全治理水平,推动公共安全治理模式向事前预防转型”。开展预防性安全生产公益诉讼顺应了当前我国安全生产发展形势,符合人民群众期待需求。我国安全生产法第74条第2款从事后损害赔偿救济与事前风险预防两个方面对安全生产公益诉讼制度作出规定,并正式确立了预防性安全生产公益诉讼制度,这对强化安全生产风险防范和隐患治理提供了有力司法保障。笔者在司法实践中发现,目前开展预防性安全生产公益诉讼在法律适用、履职主体确定等方面仍面临一些问题。

### 预防性安全生产公益诉讼法律适用中面临的问题

对“生产经营单位”存在认识分歧。安全生产法第2条规定的“从事生产经营活动的单位”,是否包含自然人、个体工商户等主体,在理论和实务中存在较大争议。有观点认为,根据《促进个体工商户发展条例》第2条规定,“有经营能力的公民在中华人民共和国境内从事工商业经营,依法登记为个体工商户的,适用本条例”,个体工商户是自然人而非单位,因此不属于安全生产法第2条规定的“从事生产经营活动的单位”。另有观点认为,依据国家安全总局《安全生产违法行为行政处罚办法》第68条规定,我国安全生产法律体系中的“单位”是指“基本单元”,既包括单位、组织,也包括个体经营者;全国人大常委会法制工作委员会编著的《安全生产法释义》亦明确,不论安全生产经营单位性质如何、规模大小,只要是中华人民共和国领域内从事生产经营活动,都应遵守安全生产法各项规定。将个体工商户的生产经营



活动纳入安全生产法治监管,符合安全生产法的立法宗旨。

重大事故隐患界定不清。依据安全生产法第74条第2款规定,安全生产违法行为造成重大事故隐患是启动预防性安全生产公益诉讼的法定要件。由于该类行为并未发生公益受损结果,无法以实害后果作为公益受损的衡量标准,如何科学界定和判定重大事故隐患,准确把握预防性安全生产公益诉讼立案的边界,一直是实践中的难点,也存在较大争议。

一是关于重大事故隐患判定标准。《安全生产事故隐患排查治理暂行规定》第3条第2款根据事故隐患的危害和整改难度,将安全生产事故隐患分为一般事故隐患和重大事故隐患,并明确了各自概念。近几年,国务院应急管理部统筹相关部门按照安全生产法规定,陆续发布《工贸企业重大事故隐患判定标准》《煤矿重大事故隐患判定标准》等重大事故隐患判定标准,为相关行业领域重大事故隐患的判定提供了直接依据。但仍有部分行业领域的重大事故隐患判定标准尚未发布,还有不少新行业新业态仍存在标准空白,加之所发布的标准涉及诸多专业术语且缺乏权威解读,实践中仍存在重大事故隐患判定标准“不够用”“不好用”的问题。

二是重大事故隐患判定标准在预防性安全生产公益诉讼立案时的角色定位问题。有观点认为,安全生产法第74条第2款明确将造成“重大事故隐患”作为预防性安全生产公益诉讼的启动条件,因此应严格将国家应急管理部及相关行业部门发布的重大事故隐患判

定标准作为预防性安全生产公益诉讼立案的依据和标准,对于未列入标准的风险隐患不应进行安全生产公益诉讼立案。另有观点认为,重大事故隐患判定标准中所列的隐患事项当然应成为预防性安全生产公益诉讼的监督重点,但并非公益诉讼检察监督履职的全部。各行业领域出台重大事故隐患判定标准主要目的是防范和遏制重特大事故、守牢安全生产底线。基于安全生产工作的极端重要性、当前安全生产形势的严峻复杂性以及检察公益诉讼制度价值考量,对于虽未列入重大事故隐患判定标准但危及人民群众生命财产安全的隐患问题,理应进行公益诉讼监督,如此才符合安全生产法的立法宗旨和安全生产公益诉讼“防未病”“治未然”的制度要求。

监管责任边界不清,难以确定履职主体。依据安全生产法规定,我国安全生产领域实行主管部门“综合监管”与其他部门“行业监管”相结合的监管体制。应急管理部门还依据有关法律对部分行业领域直接进行监管。如何厘清“综合监管”和“行业监管”的关系成为执法司法难题之一。

### 预防性安全生产公益诉讼的三条路径

在全面把握预防性安全生产公益诉讼理论基点和价值功能的基础上,健全联动协作与社会支持体制机制,提升检察公益诉讼及重点行业领域能力素养是破解难题的关键。

健全联动协作机制。一是强化检府协同。检察机关与属地政府及应急管理部门、行业监管部门等建立常态化协作机制,健全行政执法法与公益诉讼衔接机制,与行政机关密切联系沟通,畅通信息共享,增进工作协同,拓宽线索来源,汇聚协同治合力。二是推动委员提案与公益深化。深化人大代表建议、政协委员提案与公益诉讼检察衔接转化工作机制,密切与代表、委员的联络沟通,认真听取并系统梳理意见建议,将符合条件的建议提案转化为公益诉讼线索、检察建议。三是深化一体履职、融合履职。充分发挥检察一体作用,推进公益诉讼检察与刑事检察、民事检察、行政检察线索移送和办案协同,增强检察监督合力。

四是加强检企联动。与辖内安全生产重点企业加强联系沟通,加强法治宣传和法律服务,助推企业开展安全生产风险隐患排查治理。

健全社会支持机制。一是构建科学评估机制。对于安全生产风险类型、隐患认定、履职情况、整改成效等专业事项,引进第三方专业机构进行客观、专业判断,为公益诉讼办案提供参考。二是发挥志愿者队伍作用。吸纳具有专业背景的人员加入“益心为公”志愿者队伍,通过举行专题培训或邀请参加办案等方式增进志愿者公益诉讼检察的了解,更好发挥志愿者“信息源”“智囊团”“监督员”等方面作用。三是完善特邀检察官助理、专家咨询等制度。区分行业领域优化人员结构,有针对性邀请或聘请具有安全生产专业知识的人员任特邀检察官助理或加入专家咨询库。

提升检察公益诉讼及重点行业领域专业能力。一方面,要提升检察公益诉讼监督能力。突出高质效办案。坚持“三个善于”,提升高质效办好每一个案件的能力和自觉。准确把握公益诉讼相关法规规范,扎实掌握公益诉讼线索研判、调查核实、案件处理、综合治理等技能方法,严格把握立案条件,精准确定监督对象和监督标准,规范开展文书制作、系统操作、流程监控等公益监督日常工作。强化数字赋能。主动协调、归集安全生产相关公共数据和执法数据,积极构建安全生产公益诉讼法律监督模型,提升安全生产线索发现能力和公益保护效能。加强装备制造。结合工作实际配备快检箱、检测仪、无人机等公益诉讼办案必要的仪器装备,提升公益诉讼装备素养。另一方面,要提升重点行业领域专业能力。加强对矿山、危险化学品、烟花爆竹、交通运输、金属冶炼等高危重点行业专业知识的学习培训,准确把握安全生产重点行业领域法律法规、行业特点、风险隐患等专业问题。与相关行业主管部门加强人员和工作交流,培养锻炼专业办案力量。对于涉及安全生产重点行业领域的公益诉讼案件,在线索研判、调查核实、标准适用、成效评估等方面善用外脑智慧,破除专业知识壁垒。

(作者分别为江西省人民检察院南昌铁路运输分院检察长、检察官)