

进一步全面深化改革检察改革 以高质量检察履职服务首都现代化建设

学习贯彻党的二十届三中全会精神笔谈

□朱雅频

党的二十届三中全会在全面推进强国建设、民族复兴伟业的关键时期,审议通过《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》(下称《决定》),这是为中国式现代化提供强大动力和制度保障的纲领性文件。北京市委十三届五次全会立足北京实际把握进一步全面深化改革实践的突出特点,制定贯彻落实《决定》的实施意见,这是学习贯彻党的二十届三中全会精神的“北京篇”;最高人民检察院举办大检察官研讨班,着眼以习近平法治思想的检察实践更好支撑和服务中国式现代化,整体谋划全面部署检察改革,这是学习贯彻党的二十届三中全会精神的“检察篇”,为全市检察机关一体落实上级要求及做好当前工作提供了明确指引。

坚持以党的政治建设统领检察工作,突出落实党中央改革决策部署的政治要求

北京市检察机关要把学习好贯彻好党的二十届三中全会精神摆在坚持以党的政治建设统领检察工作的突出位置,把学习贯彻党的二十届三中全会精神的“北京篇”与“检察篇”有机结合起来谋划和推动工作。

一是坚持党对检察工作的绝对领导。牢记“看北京首先要从政治上看”,把坚持党中央对进一步全面深化改革的集中统一领导,与深化习近平法治思想的检察实践结合起来,作为检察机关坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”的重大实践,围绕北京市委、最高检关于落实党中央决策部署的整体谋划和实践要求,理清工作思路,制定具体方案,确保把党的领导政治优势转化为检察制度效能。

二是坚持围绕党的中心任务谋划推进检察改革。着眼服务保障中国式现代化首都实践,在坚持以贯彻党的二十届三中全会关于“加强检察机关法律监督工作”的部署,《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》及北京市委实施意见引领和保障检察工作中,紧

扣北京市委、最高检相关部署要求,进一步全面深化改革,结合检察履职在法治轨道上推动生产关系和生产力、上层建筑和经济基础、国家治理和社会治理更好相适应,助力以“中国之制”保障“中国之治”。

三是坚持进一步全面深化改革的目标导向。牢牢把握中国特色社会主义检察制度既是中国特色社会主义制度的有机组成部分,也是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑和保障,深刻认识“制度”与“治理”有机统一的内在联系,着眼以“制度运用”检视“制度完善”状况,注重解决具体制度设计和安排缺失问题;又以“制度完善”提升“制度运用”效能,着眼解决治理面对的实际问题,为推动中国特色社会主义检察制度更加成熟更加定型贡献北京检察智慧和力量。

四是坚持自我革命推进首都治理社会革命。强化“革命者必先自我革命”的高度自觉,以检察党建高标准保障检察发展高质量,依托创建检察“双一流”党建品牌,创新加强党的建设工作机制,强化各级院党组全面从严治党的主体责任,持续完善全面从严治党的组织体系、教育体系、监管体系、制度体系、责任体系,做好最高检党组巡视“后半篇文章”,深化落实最高检《关于加强新时代检察队伍建设的意见》,加强检察队伍建设系统性谋划,让求真务实、担当实干成为新时代新征程检察人员的鲜明履职特征。

聚焦新时代首都发展需求,着力保障在法治轨道上推动首都改革工作

深刻把握改革和法治的关系,强化“检察工作只有融入大局服务大局才有天地,检察制度只有保障国家治理社会治理才有价值,检察履职只有回应发展要求人民需求才有效能”的意识,更好发挥检察履职对处理好经济和社会、政府和市场、效率和公平、活力和秩序、发展和安全等重大关系的保障作用,不断增强检察供给体系与新时代首都发展



朱雅频

需求的适应性。

一是保障优化提升首都功能体制机制改革。深刻把握新时代首都发展本质上是首都功能的发展,在完善“四个中心”功能建设和“四个服务”保障机制中履职担当,落实统筹发展和安全要求。要服务保障全国政治中心建设,充分发挥检察机关在健全首都国家安全体系和平安北京建设体制机制,完善公共安全治理机制中的职能作用,坚决维护首都安全和社会稳定。要服务保障全国文化中心建设,保障完善北京世界文化遗产价值挖掘和展示利用机制,加强文化遗产司法保护。要服务保障国际交往中心建设,精准配置与保障创新驱动发展战略布局,做好依法办理涉外案件和妥善开展领事探视工作,平等保护中外当事人合法权益。要服务保障国际科技创新中心建设,精准配置与保障创新驱动发展要求相适应的检察要素,深化知识产权检察融合履职。要进一步完善“京津冀+晋蒙”检察联动协作机制,保障京津冀区域协同发展重大国家战略实施。

二是服务保障经济社会高质量发展。将检察履职的政策取向、改革方向、办案导向纳入宏观政策取向一致性评估范围,一体推进“检察护企”专项行动与服务保障民营经济高质量发展,严惩扰乱市场经济秩序犯罪,加强反垄断、反不正当竞争检察监督,助力打造营商环境“北京服务”品牌。要增强“法治建设既要抓末端、治已病,更要抓前端、治未病”意识,创新“个案办理一类案监督”源头治理”履职方式,发挥检察办案发现问题、提炼规则、助推制度完善优势,促进社会治理规则体系更趋完备。

三是依法保障和维护民生民利。把扎实开展“检察民生”专项行动与做好

□北京市检察机关要把学习好贯彻好党的二十届三中全会精神摆在坚持以党的政治建设统领检察工作的突出位置,把学习贯彻党的二十届三中全会精神的“北京篇”与“检察篇”有机结合起来谋划和推动工作。

□牢牢把握中国特色社会主义检察制度既是中国特色社会主义制度的有机组成部分,也是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要支撑和保障。

□加强检察机关法律监督工作,有赖于以党内监督为主导、推动各类监督有机贯通和相互协调。

□坚持公正司法的目标导向,以高质量履职推动检察办案数量、质量、效率、效果有机统一于公平正义,不断强化检察职能在完善高效的法治实施体系中的要素功能。

首都检察版“接诉即办”工作有机结合起来,以保障国家法律统一正确实施的方式,促进社会公正、增进人民福祉。靶向涉法高频投诉问题开展专项法律监督,强化支持起诉、新就业形态劳动者和特殊群体权益保障、司法救助与社会保障有机衔接等工作,守护人民群众美好生活。要坚持和发展新时代“枫桥经验”,完善检察融入社会矛盾纠纷多元预防调处化解综合机制,在检察办案各环节推进矛盾纠纷法治化实质性化解,推进检察信访工作法治化。

强化法律监督职能,推动检察“履职效能”与“制度赋能”相统一

立足人民检察院是国家的法律监督机关,是保障国家法律统一正确实施的司法机关的职能定位,切实把握检察职权兼具监督属性和司法属性的内在规律,把进一步深化检察改革置于“完善中国特色社会主义法治体系”中,充分释放检察制度蕴含的蓬勃生机与优势活力。

一是保持加强法律监督工作的战略定力,明确检察机关法律监督是国家监督体系的重要组成部分,强化保障国家法律统一正确实施的履职指向,进一步强化检察权的法律监督属性。要完善重大监督事项办案程序,创新法律监督履职方式,完善检察一体化履职实质化运行机制,促进法律监督由推动整改纠正浅层次瑕疵问题向发现解决深层次违法犯罪问题纵深发展。

二是保持全面协调充分履职的战略定力,推动“四大检察”全面协调充分发展,是贯彻“法定职责必须为”法治原则的重大实践。要运用供给侧结构性改革

的机制原理,深化“四大检察”履职结构比的研究分析与科学运用,指导破解检察办案“供给不足”“质效不高”“结构失衡”问题,通过做优做强、补齐弱项,增强法律监督整体效能。

三是着力推动法律监督与各类监督贯通协调。加强检察机关法律监督工作,有赖于以党内监督为主导推动各类监督有机贯通和相互协调。要紧紧依靠党委领导推动法律监督与各类监督贯通协调,深化纪检监察“一案双查”、线索双向移送等履职实践,推进执纪执法和刑事司法有机衔接。要将检察监督置于人大监督之下,深化与民主监督、行政法法监督等工作的协调,让法律监督在形成监督合力中更具权威、更富效能。

四是着力塑造新质法律监督能力。新质法律监督能力是检察新质生产力,要以推动检察发展要素创新性配置,不断提升检察发展全要素生产率。要充分释放数字革命驱动法律监督提质增效的重要引擎和关键变量作用,探索构建体现“高技术”特征的人工智能大模型,加快推动数字检察应用场体系建设,持续推动法律监督体现“高效能”特征,由被动应对向主动塑造蝶变,由个别、偶发、人力监督向全面、系统、智能监督转变。要以数据的准确性保障法律监督的精准性,依托数据关联促进融合履职联动履职整体发力,推动法律监督体现“高质量”特征,由浅入深、由案到治的更高形态演进。

聚焦严格公正司法,深化完善法治实施体系的检察实践

健全公正司法体制机制,是

坚持宽严相济办好轻罪案件



□孙本雄 何小康

最高人民检察院检察长应勇强调:“司法公正作为人民群众感受社会公正的一把‘标尺’,不是抽象的,而是具体的,它寓于个案公正之中,并通过无数个案体现出来。没有每一个案件的公正,司法维护公平正义的目标就会成为无源之水、无本之木。”具体到轻罪案件办理中,司法公正的实现不仅要解决轻罪行为对社会秩序、刑法所保护法益造成的侵害问题,也要关注对犯罪嫌疑人、被告人合法权益的保障。概言之,轻罪案件办理应始终秉持罚当其罪的理念,并在实践中切实加以落实。

轻罪案件社会危害性分析

轻罪是相对于重罪而言的,但就其本质特征而言,轻罪的社会危害性显然小于重罪。司法实践中,既不能忽视轻罪的社会危害性,也不能将轻罪与重罪一视同仁,而应坚持区别对待的理念,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。对重罪案件依法从重处理,坚持以严为主、以宽为济;对轻罪案件依法从轻处理,坚持以宽为主、以严为济。

轻罪当然具有社会危害性。社会危害性是一种价值判断,是对特定社会现象主流认识的违反,随着经济社会的发展而动态变化。评价一个行为是否构成犯罪,首要需要考量的便是社会危害性。轻罪作为刑法规制的危害行为,其社会危害性以法律的事先确认为前提,只有被刑法规定为犯罪的违法行为,才可能成为刑事司法中的轻罪。具有社会危害性但未被刑法确认为犯罪的违法行为,不能也不应当成为刑事司法中的轻罪。

轻罪是作为一种社会危害性相对较小的犯罪而进入到司法中。社会危害性大小对应法益侵害的严重程度,轻罪的社会危害性转化为法益侵害性之后,对轻罪社会危害性的认识应从行为的法益侵害性和行

□轻罪案件办理要立足轻罪罪质较轻的特点,通过实体法和程序法相结合的方式,从规范内和规范外两个维度发力,坚持在法律框架下寻求公平正义的“最大公约数”,做到罚当其罪。

□轻罪案件办理是社会治理、犯罪治理的重要内容,要透过具体案件,深入分析案件背后存在的社会问题,既要治罪,也要治理,要从社会治理的视角检视刑事司法的功能,从实体、程序、政策等多方综合发力,通过有效治理,减少轻罪案件数量,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

为人的人身危险性两个方面把握。一方面,轻罪行为的法益侵害性,表现为行为对刑法所保护的法益造成累积性的损害。重罪行为对刑法所保护法益造成的是严重的实质性侵害,而轻罪行为对刑法所保护的法益造成的通常是较轻的损害,但若对轻罪行为不以刑法加以规制而被反复且普遍实施,便会使相关法益遭受严重损害的威胁持续增加,进而转化为严重的实质性侵害。另一方面,相较于重罪案件中的重犯,轻罪案件中的轻犯不具有强烈的反规范意识,通过较为轻微的惩治便可督促行为人为矫正行为陋习。但也应注意行为人与轻重的区分具有相对性,轻罪仅限于人身危险性较小的人实施的轻微危害行为,若行为人实施了严重危害社会的行为便可能构成重罪。

罚当其罪是轻罪案件办理的价值尺度

轻罪案件办理要立足轻罪罪质较轻的特点,通过实体法和程序法相结合的方式,从规范内和规范外两个维度发力,坚持在法律框架下寻求公平正义的“最大公约数”,做到罚当其罪。罚当其罪至少包含罪责自负和罪责刑相适应两个方面的要求。

轻罪案件办理要坚持罪责刑相适应原则。轻罪案件办理要立足轻罪罪质较轻的特点,通过实体法和程序法相结合的方式,从规范内和规范外两个维度发力,坚持在法律框架下寻求公平正义的“最大公约数”,做到罚当其罪。罚当其罪至少包含罪责自负和罪责刑相适应两个方面的要求。

轻罪案件办理要坚持罪责刑相适应原则。轻罪案件办理要立足轻罪罪质较轻的特点,通过实体法和程序法相结合的方式,从规范内和规范外两个维度发力,坚持在法律框架下寻求公平正义的“最大公约数”,做到罚当其罪。

为人所犯罪行的客观危害为基础,与行为人所应承担的刑事责任相适应。一方面,行为的客观危害是行为人对刑事责任的基础,没有客观危害,行为人的主观罪过和人身危险性即丧失了讨论的必要;另一方面,犯罪是承担刑事责任的前提,刑事责任是刑罚适用的依据,刑罚的轻重源于刑事责任的大小。轻罪案件办理应坚持罪责刑相适应原则,避免出现轻罪被裁量重的刑事责任,被处以重的刑罚。

轻罪案件办理要坚持宽严相济,而不是一味从轻。宽严相济作为基本刑事政策,对于刑事立法、刑事司法活动均具有重要的指引作用。轻罪较轻并不意味着轻罪只能从轻处理,而应在宽严相济刑事政策的指导下,坚持从轻处理的总基调,贯彻当宽则宽、当严则严的理念,对可能妨碍刑事司法顺利进行的,要依法严格适用羁押性强制措施;应提起公诉追究刑事责任的,要坚决依法追究;应定罪判刑的,要坚决依法判处实刑;对多次实施危害行为屡教不改、实施行为之后不认罪认罚的,应依法从严处理。

轻罪案件办理要杜绝“轻罪不轻”现象

刑事处罚是犯罪的法律后果之一,一般观念下,刑随罪重、罪因刑重,除少部分刑事案件因犯罪情节轻微危害不大不起诉或定罪免刑外,大多数刑事案件都要面临定罪并被判处刑罚的结局,这就造成犯罪与刑罚具有对应性的习惯性认识。在重罪案件占刑事司法案件绝对大多数的情况下,犯罪与刑罚相对

应的认识具有一定的合理性,但如今随着犯罪案件结构发生重大变化,轻罪案件占刑事司法案件的比例大幅上升。此时,对犯罪与刑罚关系的认识应进行革新,否则会造成“轻罪不轻”的现象。

轻罪案件办理要防止羁押性强制措施适用造成的不利影响。刑事强制措施的主要功能在于保障诉讼活动的顺利进行,但作为限制公民基本权利的手段,刑事强制措施具有处分犯罪嫌疑人、被告人实体权利的属性。因此,刑事强制措施的适用应遵循比例原则的基本要求。过度适用强制措施,会侵犯犯罪嫌疑人、被告人的基本人权,影响刑事司法程序独立价值的实现;放弃刑事强制措施适用,则可能会妨碍刑事诉讼活动的顺利进行,甚至可能出现因犯罪嫌疑人、被告人得不到应有的管控而实施新的违法犯罪行为的情况。另外,因为羁押性强制措施的适用可以折抵刑期,适用不当会产生量刑倒挂现象,影响司法公正的实现。

轻罪案件办理要防止轻罪重罚。除故意杀人、抢劫、强奸、放火、爆炸、投放危险物质等部分罪质较为严重的犯罪行为外,通常以法定最高刑为基准区分轻罪和重罪,轻罪对应轻刑,重罪对应重刑。从司法实践来看,往往将犯罪行为对应的法定最高刑为三年及以下的犯罪称为轻罪,将犯罪行为对应的法定最低刑为三年以上的犯罪称为重罪。轻罪所对应的轻刑,目前主要体现在短期自由刑。

犯罪治理须坚持宽严相济,最大限度增加社会和谐因素、减少社会不和谐因素。轻罪案件办理是社会治理、犯罪治理的重要内容,不能就案办案,而是要透过具体案件,深入分析案件背后存在的社会问题,既要治罪,也要治理,要从社会治理的视角检视刑事司法的功能,从实体、程序、政策等多方综合发力,通过有效治理,减少轻罪案件数量,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

【作者分别为北京理工大学助理教授,四川省南充市蓬安县人民检察院党组副书记、常务副局长。本文系国家社会科学基金青年项目《轻微犯罪定罪机制研究(21CFX069)》的阶段性研究成果】

优化营商环境促进新质生产力发展

□张鑫

党的二十届三中全会指出,要健全因地制宜发展新质生产力体制机制。在新一轮科技革命中,应当根据新质生产力的发展特性,按照新质生产力的发展要求,不断深化和创新法治保障,优化营商环境,探索检察机关服务保障新质生产力发展的新路径。新质生产力的形成和发展带来生产要素的系列变革,促进技术的不断创新和产业的不断升级,因此特别需要一个稳定、公平和透明的法治化营商环境。法治化营商环境是新质生产力发展的重要基础,法治化营商环境将新质生产力发展要素全面纳入法治的轨道,从立法、执法、司法和守法等多个方面健全平等保障机制,弘扬法治精神,维护公平正义,为新质生产力发展提供有力法治保障。检察机关是国家的法律监督机关,在法治化营商环境的建设中肩负着重要的职责,应当及时回应和适应变化,以高度的政治自觉、依法、充分、协调履行“四大检察”职能,实现检察法律监督职能与其他监督相互协调和贯通,为以法治化营商环境促进新质生产力发展贡献新的检察力量。

以保护创新为核心,加强产权平等保护。科技创新是新质生产力发展的核心动力。服务保障新质生产力发展,营造法治化营商环境,首先要加强保护科技创新。保护知识产权就是保护创新,加强知识产权检察工作是保护创新的关键环节。充分运用“四合一”的知识产权检察综合履职工作优势,聚焦新质生产力发展的关键核心技术和高技术产业等领域,加强对侵犯知识产权犯罪的打击力度,为科技创新保驾护航。强化民事、行政和公益诉讼检察职能的协同配合,形成全方位、多层次的知识产权检察保护格局。注重加强与科技部门和科创企业等的沟通,及时了解科技创新的新需求和所遇到的新问题,研究新型知识产权相关法律适用,对大数据、人工智能等新兴领域新业态,积极推动相关知识产权立法,确保新技术和新产业能够得到及时有效法律保护。此外,检察机关还应切实贯彻平等保护理念,依法保护各类市场主体产权,为新质生产力发展提供基础条件。对侵犯各类市场主体产权的行为依法打击,对被侵害的市场主体平等及时给予司法救济和保护。

以公平竞争为基础,维护市场经济秩序。公平竞争是自由竞争的市场经济新质生产力发展的重要保障。检察机关应注重打防结合,确保新质生产力各要素在市场中能获得公平自由的竞争机

会。依法严厉打击商业贿赂、串通招投标、假冒注册商标、损害商业信誉、商品声誉等破坏公平竞争违法犯罪的行为,常态化地开展扫黑除恶工作,扫除以暴力或“软暴力”等方式欺行霸市、寻衅滋事和向企业收取“保护费”等扰乱正常市场秩序的黑恶势力犯罪。加大对职务侵占、挪用资金和背信损害上市公司利益等企业内部腐败犯罪打击力度,进一步稳定社会的预期,提振市场的信心。

加强与市场监管部门的统筹协调,共同打击市场垄断行为和不正当竞争行为,以修改后的反垄断法和反不正当竞争法及相关法律法规为依据,把握政策要求,厘清司法实践中的疑难复杂问题,统一司法执法的标准和尺度。加大对网络空间的治理力度,引导平台经济健康发展,探索反垄断、反不正当竞争检察公益诉讼,依法整治新型网络不正当竞争、滥用市场支配地位等行为。

以便利服务为手段,拓展新质生产力发展空间。在新质生产力下,政府与企业、市场的关系是法治化营商环境的重要内容。为此,需要依法规范公权力行使,特别是面向企业的公权力行使,平衡科技创新自由和行政监管的关系,避免极端自由对科技秩序的挑战和过度管制对科技创新的阻碍。检察机关应综合运用行政检察、公益诉讼检察等职能,加强对行政机关违法行政行为的监督,针对与新兴产业发展密切相关的市场准入、经营许可、市场监管、税收管理和安全生产等行政监管行为,强化履职,依法保障市场主体的行政权益和公平待遇,督促纠正滥用行政权力排除和限制竞争的行为以及各种隐性壁垒问题。推动建设高效、公平、规范的政务环境,为新质生产力发展拓展机会和空间。

以创新治理为抓手,优化社会生态环境。法治化营商环境的底层逻辑是社会治理的现代化、法治化。在新质生产力的发展过程中,和谐、稳定的社会生态系统和环境为其提供了基础支持。检察机关在履行法律监督职责过程中,既要治已病,也要治未病,对发现的社会治理方面的问题,积极推动多元共治治理,与公安机关、法院等加强协作配合,形成保护创新和预防违法犯罪的合力。与行业协会等社会组织加强联系沟通,引导发挥自律、自治功能,维护良好市场秩序。与行政机关加强协作配合,建立新质生产力发展风险评估以及预警机制,保障金融安全,维护新质劳动者合法权益,及时识别、化解潜在市场风险。

【作者为江苏省苏州工业园区人民检察院检察委员会专职委员】