

检察机关作为党绝对领导下的政治机关、法律监督机关和司法机关,以检察履职推进信访工作法治化,既是法律责任,也是政治要求。

坚持和发展新时代“枫桥经验”推进检察信访工作法治化

问题一：

在推进信访工作法治化进程中,检察机关应发挥什么作用?

那艳芳:深入推进信访工作法治化,是学习贯彻习近平法治思想的必然要求,是推进中国式现代化的必然要求,也是贯彻落实《信访工作条例》、坚持和发展新时代“枫桥经验”的必然要求,对推进国家治理体系和治理能力现代化具有十分重要的意义。检察机关作为党绝对领导下的政治机关、法律监督机关和司法机关,以检察履职推进信访工作法治化,既是法律责任,也是政治要求。

第一,必须严格落实“谁主管、谁负责”信访工作责任,坚定不移推进检察环节信访工作法治化。《信访工作条例》规定,要构建“党委统一领导、政府组织落实、信访工作联席会议协调、信访部门推动、各方齐抓共管的信访工作格局”。检察机关是信访工作联席会议的成员单位,检察环节信访工作是信访工作格局的重要组成部分,必须在检察环节贯彻落实好信访工作法治化的各项要求。最高人民检察院党组和应勇检察长高度重视信访工作,多次深入地方调研,接访下访,强调要把深入推进检察环节信访工作法治化作为坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”的重大政治任务。最高检制发《关于充分发挥检察职能作用深入推进信访工作法治化的意见》和检察信访工作法治化“路线图”“导引图”及工作指南,全面推动信访工作法治化在检察机关落地落实。

第二,必须坚持“高质量办好每一个案件”,推动群众诉求在法治轨道上解决好。各级检察机关牢固树立法治意识、法治思维,严格落实《信访工作条例》规定和信访工作法治化要求,强化法律在化解矛盾中的权威地位,依法按规定、按程序、按时限办理涉法涉诉事项,化解矛盾纠纷、维护群众权益、规范信访秩序,在实体上确保实现公平正义,在程序上让公平正义更好更的实现,在效果上让人民群众可感、能感、感受到公平正义。

第三,必须充分发挥法律监督职能作用,为信访工作法治化提供坚实保障。各级检察机关应认真贯彻落实党中央关于信访工作法治化的重要决策部署,依法忠实履行法律监督职责,以刑事、民事、行政、公益诉讼“四大检察”协同履职,为大局服务、为人民司法、为法治担当。全面提升法律监督质量和效果,强化

对相关诉讼领域案件和信访事项的预防、受理、办理、监督追责、维护秩序“五个法治化”,为深入推进信访工作法治化提供强有力的检察保障。

史嵩宇:党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视信访工作法治化,作出一系列重要决策部署,深入推进信访分离、依法分类处理等信访工作制度改革。检察机关作为法律监督机关,在推进信访工作法治化进程中具有重要地位、发挥重要作用。

首先,检察机关是推进信访工作法治化的重要主体。检察机关既承担法律监督职责、司法职能,也承担信访工作职责,检察机关信访工作是信访工作的重要组成部分,检察机关信访工作法治化是推进信访工作法治化的重要方面。

其次,检察机关是预防矛盾纠纷的重要力量。源头预防是化解矛盾最有效最经济的办法,也是做好信访工作的治本之策。推进信访工作法治化要尽可能避免和减少矛盾纠纷的发生。检察机关是法律监督机关,通过加强对执法司法活动的制约监督,常态化开展信访案件评查、办案质量评查,能够及时发现问题和线索,提出规范执法司法、完善社会治理工作的意见建议,运用抗诉、再审检察建议等手段方式,督促纠正执法过错和瑕疵。

再次,检察机关是打通信访工作法治化“路线图”的重要一环。信访工作法治化“路线图”打通了矛盾纠纷化解流程,涵盖了法院、检察机关、公安机关、信访部门、行政机关等。“路线图”是保护群众合法权益的“为民图”、干部履职的“责任图”和按时完成的“时限图”,规范了信访事项受理办理。

最后,检察机关在维护信访秩序方面发挥重要作用。推进信访工作法治化,既要规范机关、单位的信访工作行为,坚持依法按程序办事;也要规范信访人的信访行为,引导其依法理性表达诉求。对已结案但未当事人没有解开心结的,检察机关应做好释法说理、劝导说服等工作,引导信访人接受依法公正处理结果,推动息诉息访。对于少数滋事、缠访闹访及歪曲事实、诬告陷害他人的信访人,会同公安机关、法院,按照治安管理处罚法以及关于依法处理信访活动中违法犯罪行为的相关规定,依法处理、追究法律责任。

编者按 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》强调,推进信访工作法治化。新时代新征程,检察机关如何深入学习贯彻习近平法治思想,坚持和发展新时代“枫桥经验”,推动涉法涉诉信访矛盾在法治轨道上解决,是需要深入研究的课题。《人民检察》杂志邀请专家就相关问题进行深入探讨,敬请关注。



“三人谈”特邀嘉宾:
◇那艳芳 最高人民检察院控告申诉检察厅厅长
◇史嵩宇 国家信访局研究室主任
◇王钦杰 山东省人民检察院副检察长

主持人:
◇《人民检察》案例研究部主任 高扬
文稿统筹:
◇《人民检察》编辑 郑志恒



之。对于“检察护企”“检察护民生”两个专项行动涉及的信访以及需要重点关注的涉检信访,应密切关注信访办理情况,及时督促指导下级检察机关依法履行法律监督职能,以

问题三：

如何进一步完善检察信访听证制度?

那艳芳:目前检察信访听证工作还存在制度机制不健全、适用听证比例偏低、听证质效有待提升等问题。下一步,要提高认识,高度重视,将检察信访听证作为“高质量办好每一个案件”的重要方式和手段,充分利用第三方力量推进矛盾纠纷法治化实质性化解。

一是坚持规范性与灵活性并重,健全完善信访听证制度。检察听证的本质要求是更加规范、更好地依法化解矛盾纠纷。为此,要进行进一步健全完善相关制度规范及配套机制,建立听证长效机制,规范高效开展此项工作。推动各地检察机关建立相对稳定的听证员队伍,优化听证员组成结构,保障信访听证能够及时就地有效召开。探索扩大信访听证案件适用范围和简便易行的操作方式,完善实施细则,推动信访听证工作长效化、制度化。

二是坚持质量与数量并重,加大信访听证力度。坚持“应听证、尽听证”,将公开听证作为办理申诉信访案件的常态化方式,对首次申诉、重大疑难复杂和久诉不息的信访案件,除具有不宜公开的情形外,只要信访人同意的,就应当举行公开听证,真正让听证成为提升检察机关办案质效、促进司法公开公正的重要抓手。各级检察院检察长应发挥示范引领作用,将公开听证作为领导干部接访包案的规定内容,围绕疑难复杂案件,带头主持公开听证,及时化解矛盾纠纷。通过专题讲座、现场观摩、听证实训等形式,对检察官进行培训指导,提升检察官通过公开听证办理案件的能力。

三是坚持监督纠错与化解矛盾并重,提升信访听证效果。通过当面听取当事人和听证员意见,发现案件存在错误或瑕疵的,依法监督纠错,以公开促公正、赢公信。推动公开听证与释法说理、司法救助的深度融合,解开信访人“法结”“心结”“情结”,解决信访人实际困难,实现矛盾纠纷的多元化化解,让公平正义

解群众实际困难,综合运用司法救助、心理咨询等多种措施,为信访人提供“一条龙”检察为民服务,提升听证质效。

三是健全完善机制。积极推动将信访听证制度纳入刑事诉讼法或者相关司

法解释,并从法律层面明确简易公开听证制度。完善简易公开听证模式,积极运用大数据赋能,探索听证“智慧+”建设,依托云平台、“互联网+”等技术,推动开展远程、异地简易公开听证。

问题四：

如何落实院领导接访下访和包案工作?

那艳芳:一是健全工作机制,推进领导干部接访包案常态化。最高检已对常态化开展领导干部接访下访和包案工作作出专门部署,要求各级检察机关领导干部主动接访约访、带案下访,明确“3+6”类案件应当由领导干部包案办理,最高检领导干部每年至少包案办理1件,省级检察院领导干部每年至少包案办理3件,设区的市级和基层检察院领导干部做到“应包尽包”,推进领导干部接访包案工作的常态化和规范化。

二是紧扣重点难点,增强领导干部接访包案应突出重点,紧紧围绕“检察护企”“检察护民生”专项行动,带头办理一批具有典型意义的涉企业、涉民生保障案件;紧扣争议性、典型性问题,带头办理一批重大疑难复杂信访案件;紧盯首次申诉信访,包案办理首次信访“三类案件”,有效压实首办责任,减少信访上行。

三是强化跟踪问效,提高领导干部接访包案实效性。检察机关领导干部接访包案应跟着矛盾走、盯着问题去,通过带头阅卷、亲历性调查核实、检察听证等方式,跟进做好监督纠错、释法说理、救助帮扶等工作,力求“接一件化解一件,包一件解决一件”,促进矛盾就地化解。最高检通过网络巡查、电话督办、视频调度、实地调研等方式,对“只挂帅不出征”“挂名包案”“包简单案”的,及时督促整改。

史嵩宇:一是在常态长效上下功夫。完善检察机关接访下访流程办法,推动各级检察机关结合实际,研究制定领导干部接访下访方案,明确目标任务、工作重点、具体保障、组织保障、督促检查等要求。可以学习借鉴已经形成的一系列行之有效的做法,提前公开领导干部的接访时间、接访地点,畅通信访渠道,让群众方便上面、说得上话。

二是在突出重点上下功夫。推动各级检察机关深入基层了解民情民意和普遍性、倾向性问题,督促有关部门依法重点化解涉检突出案件,切实把检察信访问题解决在当地、解决在第一时间。

问题五：

如何通过反向审视助推高质量履职办案?

那艳芳:一是提高反向审视意识。反向审视是控告申诉检察职能优势的重要体现,应充分认识反向审视工作在制约检察权运行、提升履职办案质效、推动源头治理方面的重要作用。提高敏锐度,积极主动开展反向审视工作,见微知著,从个案问题中找到共性症结。增强洞察力,不仅要看到眼前的问题,还要对矛盾趋势进行深度检视。树立大局观,把司法个案置于社会矛盾纠纷预防化解的大格局中考量,深挖案件背后的问题及原因,通过检察依法履职,促进社会治理完善。

二是构建反向审视制度。最高检已印发《人民检察院办理刑事案件反向审视工作办法》,明确了反向审视的目标任务、基本原则、制度机制和方式方法,并制发反向审视法律文书格式样本,为各地检察机关深入开展反向审视工作做好顶层制度设计。多地检察机关主动加强对辖区的统筹指导,制定出台相关规范性文件。最高检将及时总结推广各地经验做法和实践创新,进一步健全完善反向审视制度。

三是加强反向审视成果运用。反向审视不能止步于撰写分析报告、提出意见建议。要加强反向审视成果运用,对查找出的个案履职不当或者瑕疵问题,督促原办案部门或者下级检察院纠正错误、补正瑕疵、改进工作,更好维护当事人合法权益。对查找出的一类案件的共性倾向问题,提出规范司法行为和完善制度机制的意见建议,从源头上减少同类案件反复发生。对涉及社会治理、政策制定、法治完善的问题,形成有质量的报告,供领导决策参考。

四是强化监督线索的管理。进一步落实最高检《人民检察院内部移送法律监督线索工作规定》,完善线索梳理、筛选、甄别、初核、移送制度,符合法律监督

三是在加强指导下上下功夫。紧紧抓住“实心实意办事”这个关键,加强督促检查,推动各级检察机关领导干部自觉抓信访、主动干信访,到基层一线、矛盾最集中的现场真调研、真发现问题、真解决难题。同时,注意防止两种倾向:一种是防止接访下访不规范;另一种是防止乱决策问题,领导干部不能超越法律政策随意表态。

王钦杰:一是常态化开展领导接访。山东省检察院党组高度重视检察信访工作,制定检察长接访工作指引,细化接访安排。山东省检察院检察长顾雪飞在省检察院12309检察服务中心随机接访,示范带动三级检察院“一把手”接访下访重点信访案件569件。接访后,省市区三级检察院检察长层层包案,成立工作专班,一手抓案件办理,深入开展执行违法检察监督,向执行法院发出检察建议;一手抓信访化解,协调当事人达成执行和解,节约司法资源,当事人对领导接访及检察办案表示满意。

二是高质量推进领导包案。山东省检察院制定《山东省检察机关领导干部办理群众信访案件工作办法》,将开展领导干部接访下访工作与信访矛盾源头治理、重复信访积案化解等工作相结合,综合运用依法履行法律监督职责、强化释法说理、举行公开听证、开展司法救助、协调社会帮扶等措施,积极引入代表委员、律师、心理咨询师等参与,形成院领导带头包案办理信访案件、信访矛盾在基层和首办环节基本得到化解的良好局面。

三是推动构建大信访格局。全省检察长会议、专题检察长座谈会就大信访格局作出专题部署,省检察院将大信访格局构建情况纳入工作督查范围,定期对重点信访地市进行“解剖麻雀”式跟踪调研,全面剖析信访工作存在的问题,研究提出针对性的工作措施和化解意见。坚持上下一体,部门联动,把化解矛盾纠纷、促进息诉罢访贯穿司法办案始终,构建“四大检察”一体发力的矛盾纠纷多元化化解格局。

由“做得到”向“做得好”转变。“件件有回复”既要程序性告知,更要实质性答复,不能以程序性告知代替实质性处理。3个月内明确处理结果的,应及时告知群众,既要告知结论,也要说明理由,通过释法说理让群众做到知其然、知其所以然,让群众在每一件案件办理中感受到公平正义,切实做到案结事了、定分止争。3个月内仍未办结且尚在办理期限内的,应及时告知群众办理进展和办理期限,不能以过程性工作代替实质性处理。

三是进一步加强信息化支撑,提高告知回复工作的规范化、智能化水平。充分发挥信息系统平台优势,使群众信访在网上流转、智能化回复,实现全流程可查询、可监督。

王钦杰:一是锤炼“办信就是办案”的工作作风。信访工作是“送上门来的群众工作”,群众信访是“送上门来的案件”。信访是办案的前端,办案是办理信访的延伸,办理群众信访,就是要结合检察职能,以办案的高标准高质量办好每一封来信、接好每一次来访,讲清楚处理结果、转办去向、在办主体、办理流程、救济途径等,把回复答复工作做到群众心坎上,打造“信访+办案”有机结合的全新信访工作模式,做到在处理信访中体恤民心、把握民生,在处理信访中发现问题、改进工作。

二是推动“件件有回复”与“信访工作法治化”的有机融合。在预防、受理、办理、监督追责、维护秩序五个层面聚焦发力,持续畅通12309检察服务中心“信、访、网、电”诉求反映渠道,打通检察信访“路线图”,改革信访评价“指挥棒”,推动信访流程再造,确保群众的每一项诉求都有人办理、群众的每一项诉求都依法推进,形成全流程可查询可跟踪的信访处理闭环,以程序推进保障实体解决。

三是做好“件件有回复”的“后半篇文章”。处理好群众信访,不能简单答复了

问题二：

如何持续深化落实群众信访“件件有回复”制度?

那艳芳:检察机关将按照信访工作法治化要求,持续推动群众信访“件件有回复”从“做得到”向“做得好”转变。一是以“如我在诉”的情怀,推进“件件有回复”工作更显温度。“如我在诉”是一种态度,也是检察机关办好群众信访案件的必然要求,应有标准。要坚持和发展新时代“枫桥经验”,真正把老百姓的事当成自己的事,换位思考、将心比心,设身处地考虑信访背后可能存在的问题,兼顾天理国法人情,把以人民为中心落实到每一个信访案件办理中、落实到每一次回复答复中,努力让公平正义看得见、摸得着、感受得到。

二是以“信访工作法治化”为引领,推进“件件有回复”工作更契法度。回复答复是信访工作中的重要一环,要按照信访工作法治化的要求,不断提高回复答复质效。对于接收的群众信访,在规定期限内向信访人讲清楚受理情况、移送去向、承办部门、办理情况和救济渠道等。提升法律文书、信访答复函的质量,强化对办理结果的释法说理,高质量回应人民群众诉求和期待。以及时、规范的回复答复促进程序依法推进,以程序依法推进保障实体有效解决。

三是以“案结事了”为根本,推进“件件有回复”工作更有力度。案件回复不是关键,案结事了才是根本。高质量办好每一个申诉信访案件,将矛盾纠纷法治化实质性化解贯穿履职办案全过程,坚持以法为据、以理服人、以情感人,努力既解“法结”又解“心结”,实现政治效果、法律效果、社会效果的有机统一,促进社会和谐稳定。

史嵩宇:一是进一步完善工作机制,规范工作流程,推动落实“件件有回复”制度全覆盖。加强督导检查,对群众信访应回复未回复、回复不及时等问题进行督促整改,推动群众信访“件件有回复”制度全面落地落实。

二是进一步提升告知回复质量,实现

(文章详见《人民检察》2024年第21期)