

完善行政执法和刑事司法双向衔接制度,不仅关乎执法司法公正、人民群众权益,对于加快推进检察工作高质量发展也具有重要意义——

# 凝聚共识创新机制 深化行刑双向衔接



用好「四招」抓实「三个管理」



□陈建华

最高人民检察院党组强调,把检察管理从简单数据管理转向更加注重重业务管理、案件管理、质量管理是一项新课题,如何切实做到、真正做好,需要各级检察机关、各业务条线共同研究探索。为切实推动以高水平管理促进高质量办案,必须强化系统观念、坚持一体推进,用好讲、考、评、督四招,全面抓实“三个管理”。

抓实“讲”,促理念转变。坚持以学为先、以讲引路,优化讲学内容,讲清说透加强“三个管理”的背景与内涵,落实“一取消三不再”的实质与意义、高质量办案的规范与要求,引导检察人员转变思想、更新理念,要抓实关键、作示范,统筹好宏观管理与微观管理、自我管理与专门管理、管案与管人等关系,推动建立“大管理”工作格局。二是专家学者专题讲。邀请专家学者担任专家咨询委员,通过案件评查、案例研讨、座谈交流等方式参与“三个管理”,为检察业务提供咨询意见;围绕高质量办案、“三个管理”等理论与实践问题,进行专题授课,开拓检察人员工作思路、拓宽视野。三是业务骨干示范讲。常态化开展“以党的创新理论论办案、讲工作”活动,青年检察官以亲身经历讲典型案例,以典型案例阐释案件办理与案件管理的密切联系,揭示高质量办案的政治考量、社会效果、法律依据,总结办案经验,推出“检察青年说”专题宣讲栏目,激发检察人员懂业务、会管理的比学赶超氛围。

抓好“考”,促责任传导。“一取消三不再”的提出,不是说不考数据,更不是不抓管理。要在保证数据真实、客观、准确的基础上,充分发挥业务数据的分析研判功能,对履职办案质量、效率、效果进行全面深入分析,找准影响检察办案质效的“症结”,为高质量履职评价查摆,组织专班对捕后不起诉、撤回起诉等重点案件进行评查全覆盖,从严从实评定取数案件、不合格案件,并通过“以党的创新理论论办案、讲工作”活动解剖、分析个案背后的司法理念不转变、工作机制不顺畅、司法责任未压实等深层次问题,制订案件管理与检务督察衔接工作措施,反向审视并责成检察官整改评查发现的问题,通过加强个案管理推动整体业务质效提升。三是做好文书评。法律文书是检察机关提供法治产品、检察产品的载体,是案件质量优劣的重要佐证。要严格程序、严格标准定期开展优秀法律文书评比,提升检察业务水平。四是做好案例评述。典型案例具有业务指导、司法引领等重要作用,要通过部门听庭、公开听证等方式,经过专家评审等途径,从严从优评选优秀案例、典型案例,推动高质量检察履职。

抓严“督”,促业务管理。认真落实最高检党组工作部署要求,紧盯重点检察业务,抓好案件质效督导检查,提升业务管理现代化水平。一是围绕短板弱项督。针对业务短板弱项及其问题成因,指派业务骨干负责日常指导、督查,针对办案程序加强流程监控,发现问题及时通知、提醒承办人,将案件质量管理贯穿业务全流程、各领域。二是围绕专项活动督。就“检察护企”“检察护民生”等专项活动,以质效分析、案件会诊、专题调度等形式,督促各业务部门提高认识、精准发力,持续推动专项工作落实落地、走深走实。按照从个案到类案监督、从类案监督到行业治理的思路,组织编写典型案例、制发社会治理检察建议,公开送达给行业主管部门并开展专项整治,推动专项检察活动取得实实在在成效。三是围绕领导示范督。检察长带头督并在加强业务管理、提升办案质效上发挥示范引领作用,带头办理重大疑难案件和信访案件,带头研究整体性业务问题,督促分管领导、部门负责人履行好监督管理职责,全面落实司法责任制,有力提升业务指导针对性有效性。

(作者为湖北省黄石市黄石港区人民检察院党组书记、检察长)

督。一是行政检察监督和立案监督的融合。在行政检察履职过程中,发现行政执法机关应移未移、移送后公安机关应立未立的情形,可以移送刑事检察部门建议移送或监督立案。二是行政违法行为监督和行政公益诉讼监督的融合。在跟进监督检察意见落实情况的过程中,发现行政机关怠于履职、违法处罚、不当处罚等情形,可以通过制发检察建议等方式开展行政违法行为监督,对行政机关不作为、乱作为损害社会公共利益的,可以移送公益诉讼检察部门,制发检察建议进行监督。三是立案监督和检察侦查的融合。对行政执法机关应移未移的案件,进行深挖彻查,对背后隐藏的执法人员徇私舞弊不移送刑事案件线索,移送公安机关立案,或运用机动侦查权进行自行侦查。

完善融合监督的规范流程。建立健全检察机关内部沟通协作机制,构建融合监督内部线索互送、信息互通、工作互动的良性工作格局。特别是针对不起诉反向衔接案件,细化案件审批、内部材料移送、办理结果反馈等程序,并明确反向衔接案件审查重点、检察意见制发条件、融合监督线索移送、案件质量管控等具体内容,推动内部衔接工作规范化、制度化、常态化运行。对于重大疑难复杂案件,建立行政检察部门提前介入、列席讨论等机制,共同磋商研判,确保精准提出检察意见。

夯实融合监督的素质基础。高素质专业化的检察队伍是推动行刑双向衔接工作的基础和保障。一方面,要加大行政专业人才的培养力度,在精进刑事检察专门业务的基础上,持续加大行政法律专业能力建设,加强行政法律知识培训,定期组织专题研讨、个案交流等活动,增强检察人员行政案件开展法律监督的能力和水平。另一方面,要积极借助“外脑”,探索建立专家论证制度,推动与行政机关“人才共建共享”,聘请行政法领域专业人士担任特聘检察官助理,针对执法司法中复杂疑难问题提供专业意见,提升行政执法与刑事司法交叉领域专业认识,推动双向衔接案件依法规范办理。

强化融合监督的数字赋能。数字检察为融合监督提供了极具实践价值的方法支持。要运用数字思维、数字技术,通过解析个案、梳理要素、构建模型等方式,对行刑双向衔接过程中融合监督案件的共性、关联性要素进行重组和流程再造,形成稳定高效的融合监督的数字路径,实现从个案办理到类案监督再到系统治理的监督效果的叠加倍增。

(作者为浙江省温州市人民检察院党组书记、检察长)

□完善行刑双向衔接制度,对于检察机关而言,是一项系统性任务,必须以高度责任感和使命感抓落实、强推进。行刑双向衔接贯通行政执法和刑事司法,与各项检察监督职能紧密相关,检察机关在以依法履职、精准监督推进双向衔接的过程中,可以发现、挖掘多领域的法律监督线索,通过内部高效协同,开展融合监督,提升监督质效。



以及行政违法背后隐藏的职务犯罪行为等,依法运用立案监督、行政违法行为监督、公益诉讼检察、检察侦查等职能,开展融合监督,进一步提升检察监督履职的全面性、协调性和实效性。

## 以双向衔接促推执法司法相互配合、相互制约

相互配合、相互制约,是我国执法司法工作体制的鲜明特点,也是维护执法司法公正的重要制度设计。行刑双向衔接是其中一项重要的具体机制,需要检察机关与其他司法机关协作配合、共同推进。

完善正向衔接机制,强化推进工作的制度支撑。行刑正向衔接旨在保证涉嫌犯罪的案件依法进入司法程序,避免因行政处罚而掩盖犯罪行为。检察机关要协同相关部门细化正向衔接的具体机制,强化正向衔接有序推进和检察监督规范开展的制度供给。一是明确正向衔接的操作规程。细化重点领域行政执法案件构罪标准,把准行政违法和刑事犯罪界限,统一规范线索移送、证据转化、接收反馈等流程,保证正向衔接规范有序推进。二是健全检察监督的配套机制。掌握行政执法、立案侦查等信息是检察监督的基础。检察机关要依托府检联席会议等平台,加强常态化沟通,推进执法司法信息共享,全过程动态掌握行政执法案件处罚结果以及涉刑案件后续移送、处理情况。探索开展重大疑难行政执法案件会商研判等机制,提前熟悉案情,共同研判证据固定、入刑标准等问题,督促解决有案不移、以罚代刑等问题。建立健全行政执法机关向公安机关移送涉嫌犯罪案件抄告制度,加强对公安机关对行政执法机关移送案件不接收、不立案、立案后撤销案件等情形的跟进监督,拓宽移送立案、建议立案、监督立案、通知立案的线索渠道。

规范反向衔接流程,构建行刑共治的工作闭环。行刑反向衔接是检察机关审查案件的延续,需要行政执法机关协同推进,旨在防止“不刑不罚”,形成刑事法律责任与行

政法律责任承担闭环。检察机关在与行政执法机关协同过程中,应当规范两方面工作:一要规范检察意见制发。规范和细化不起诉案件的反向衔接内容审查,从被不起诉人行政违法事实认定、在案证据情况、行政处罚法律依据、法定从轻减轻情节以及可能面临的行政处罚结果等方面进行全面审视,精准提出移送行政处罚的检察意见。在审查过程中,尤其要注意把握“必要性”“可罚性”,对于没有行政处罚依据、超过行政处罚时效、已经受到行政处罚以及违法情节轻微不需要行政处罚的,可以不再向行政执法机关制发检察意见。二要规范检察意见督促落实。建立健全制发检察意见“事前沟通、事中督促、事后监督”的工作模式,对检察意见落实情况,持续跟踪督促、跟进监督,对未按期回复、回复情况与实际不符、怠于履行职责以及行政处罚明显错误等情形,通过制发检察建议等方式,督促其纠正,确保检察意见落到实处。

推动协同平台建设,促进双向衔接提质增效。抓住“大综合一体化”行政执法改革等有利契机,协同推进行政执法与刑事司法双向衔接应用平台建设,打破执法司法数据信息壁垒,在线上协同高效开展法律文书推送、案件线索移送、异地业务办理等业务,既有利于检察机关全面掌握情况、精准开展监督,又能实现执法司法跨部门、跨层级的业务共联、资源共享、协同共治,促进行刑双向衔接规范、有序、高效。

## 深化内部协同,以双向衔接开辟融合监督新路径

行刑双向衔接贯通行政执法和刑事司法,与各项检察监督职能紧密相关,检察机关在以依法履职、精准监督推进双向衔接的过程中,可以发现、挖掘多领域的法律监督线索,通过内部高效协同,开展融合监督,提升监督质效。

把握融合监督的主要内容。在行刑双向衔接过程中,主要可以开展以下三项融合监

□柴峥涛

行政执法和刑事司法是法治的两个重要领域,二者各有侧重,又紧密相关,需要有效衔接。完善行政执法和刑事司法双向衔接制度(下称行刑双向衔接制度),不仅关乎执法司法公正、人民群众权益,对于加快推进检察工作高质量发展也具有重要意义,值得深入研究。

## 增强完善行刑双向衔接制度的责任感和使命感

检察机关是党绝对领导下的政治机关、法律监督机关和司法机关。完善行刑双向衔接制度,对于检察机关而言,是一项系统性任务,必须以高度责任感和使命感抓落实、强推进。

完善行刑双向衔接制度是贯彻落实党中央重大决策部署的政治任务。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视行刑双向衔接工作,作出系列重大部署。《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》提出,健全检察机关对决定不起诉的犯罪嫌疑人依法移送有关主管机关给予行政处罚、政务处分或者其他处分的制度。党的二十届三中全会从进一步全面深化改革的高度,作出完善行政处罚与刑事处罚双向衔接制度的重大部署。检察机关要从讲政治的高度,坚决贯彻落实党中央关于完善行刑双向衔接制度的各项部署,确保党的路线方针政策在检察环节落到实处。

完善行刑双向衔接制度是自觉融入中国特色社会主义法治体系建设大格局的法治责任。完善行刑双向衔接制度是完善中国特色社会主义法治体系的重要内容,也是进一步全面深化改革的重点任务。检察机关应当自觉在中国特色社会主义法治体系建设大格局中找准定位,在完善行刑双向衔接制度进程中发挥作用。一方面,检察机关承担正向衔接案件的审查逮捕、审查起诉以及反向衔接案件的移送职责;另一方面,检察机关还肩负着正向衔接中对行政机关移送案件、反向衔接中行政机关依法处罚等的法律监督责任。检察机关应当充分发挥履职优势,以监督办案为主线,服务法治政府建设,维护司法公平正义。

完善行刑双向衔接制度是贯穿检察监督职能、强化综合履职、开展融合监督的工作链条。正向衔接具有贯通行政执法和刑事司法、融通各项法律监督职能的独特优势,检察机关应加强内部协同、一体履职,对正向衔接中该移不移、该立不立,反向衔接中落实检察意见不到位、损害公共利益,

# 深刻领悟“三个善于”高质效办好每一个检察侦查案件



□张昆伦 蔡斌

党的二十届三中全会强调“依法查处利用职权徇私枉法、非法拘禁、刑讯逼供等犯罪行为”“健全公正执法司法体制机制”,为新时代检察侦查工作提供了指引和遵循。检察侦查是法律赋予检察机关的重要职能,是严惩司法腐败、维护司法公正的重要手段,也是加强法律监督的重要保障。最高人民检察院检察长应勇在全国检察机关刑事检察工作会议上指出,“检察侦查要坚持依法稳慎、务必搞准”。检察侦查人员应深刻领悟“三个善于”理念,把握司法工作人员相关职务犯罪侦查工作的内在规律和实质要求,高质效办好每一个检察侦查案件。严惩司法腐败、维护司法公正,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

## 准确把握实质法律关系,做实检察侦查的精准打击

“善于从纷繁复杂的法律事实中准确把握实质法律关系”是高质效办好每一个检察侦查案件的基础。确定法律关系、区分法律关系,是办案的关键环节。检察侦查要做到“依法稳慎、务必搞准”,首先要善于从纷繁复杂的案件事实中挖掘司法工作人员渎职犯罪事实,准确把握其中的实质法律关系,从而提升检察侦查的精准度。

宏观着眼,微观着力。对司法工作人员利用职权实施的侵犯公民权利、损害司法公正等犯罪的侦查权定位于“在对诉讼活动实行法律监督中发现”案件线索,源于检察机关的宪法定位和在诉讼活动中的及时性和便民性。诉讼活动是纷繁复杂的,对诉讼活动的监督也是多角度全方位的,涉及“三大诉讼”,包含立案、侦查、起诉、审判、执行等刑事诉讼全流程。因此,对于个案的准确把握需建立在宏观机制的基础上。检察机关内部要形成横向部门联合、纵向上联动的检察侦查一体化机制,在线索发现、移送、研判以及侦查立案、审查起诉等环节建

□检察侦查是法律赋予检察机关的重要职能,是严惩司法腐败、维护司法公正的重要手段,也是加强法律监督的重要保障。检察侦查人员应深刻领悟“三个善于”理念,把握司法工作人员相关职务犯罪侦查工作的内在规律和实质要求,高质效办好每一个检察侦查案件。严惩司法腐败、维护司法公正,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

立系统规范的衔接制度。外部应做好监检衔接、检警配合等工作,对于互涉案件、关联案件,能够形成有效的线索对接机制、立案联动机制、信息共享机制等。只有建立科学完善的机制,才能为准确把握检察侦查案件的实质法律关系提供坚实的基础和保障。

由表及里,精准纠错。准确把握实质法律关系既要看清表面现象,又要深挖案件本质,真正发挥监督纠错的作用。在司法工作人员相关职务犯罪案件中,一些故意型渎职犯罪存在着权钱交易,表面看可能是单纯的行贿受贿行为,其背后往往伴随着有案不立、压案不查、枉法裁判,这些行为严重侵害公民合法权益,损害司法公正,单纯以行贿受贿处理无法全面、准确评价此类犯罪行为。而很多以不作为的方式完成的此类犯罪,表面看只是过失导致的渎职行为,案件背后却往往存在利益输送,所谓的过失只是行为人为了逃避法律追究使用的“障眼法”,若只以普通的滥用职权或玩忽职守追究刑事责任则可能导致放纵犯罪,损害司法权威。因此,准确把握案件定性、查透案件事实,是高质效办好每一个检察侦查案件的重要前提。

既追寻客观事实,又尊重法律事实。查清客观事实涉及罪与非罪,要做到以事实为依据,以法律为准绳,重视口供的同时更要重视客观证据。在证据的取得、审查及运用中,严格按照法定程序,确保证据取得合法有效、取得的证据客观真实。查清客观事实是准确适用法律的前提,在办理渎职犯罪案件中,要严格按照工作失误与玩忽职守的区别,综合考虑损失与结果避免可能性、经济损失认定计算方法等问题。法律事实的认定以证据为依据,因此,对渎职事实的认定要以证据为支撑,因此,对渎职事实的认定要严格按照证据裁判规则,加强审查证据之间是否存在相互矛盾和能否排除合理怀疑。尊重法律事实,以法律为客观尺度来评价罪数认定问题。严格遵循罪刑法定原则,准确把握

据渎职犯罪罪数的认定,做到不枉不纵,公正司法。

## 深刻领悟法治精神,增强检察侦查的专业效能

“善于从具体法律条文中深刻领悟法治精神”是高质效办好每一个检察侦查案件的关键。检察侦查不仅需要梳理法律条文、分析法律事实、把握法律关系,更需要深刻解读立法原意,精准适用法律,最大限度地体现法的价值,发挥检察侦查应有作用。

善于运用实质解释实现公平正义。深刻领悟法治精神,要做到尊重法律规定原义、理解本意,善于运用实质解释。具体而言,要针对渎职犯罪事实,以严谨态度在法律规范和实质内涵之间权衡,力求对渎职犯罪法律条文作出合乎正义的实质解释,合理解决法律适用问题。如民事、行政枉法裁判罪,是否需要前案改判才能认定犯罪,造成重大损失是否需要达到穷尽一切手段仍无法挽回该损失的程度等问题,这些问题在实践中容易出现分歧。这些分歧不仅存在于侦查阶段,也会延伸到起诉、审判阶段。实际上,只要对相关司法解释进行系统的、实质化的理解,领悟其中的精神内涵,就会得出正确的结论。

严格把握依法打击犯罪和保障人权的辩证统一。尊重和保障人权是法治的根本目的,坚持打击犯罪和保障人权并重,才能体现法治精神,真正实现法治目的。检察侦查人员要准确把握法律正确实施的践行者、捍卫者,坚决杜绝非法羁押、刑讯逼供等违法行为,依法保障犯罪嫌疑人的辩护权、会见权等基本诉讼权利,严格区分拒不认罪与合理辩解,不断强化证据意识,摒弃“由供到证”的工作思路,创新“以证促供”的工作方法,做到有理有据,以理服人。保证案件立得住,诉得出,判得

了,效果好。

严格依法履职,严守权力边界。法治的意义在于对合法权益的保护和对公权力的制约。侦查权作为公权力的一种,更要在法律授权的范围内依法稳慎行使,不可突破法律授权。

## 努力追求法理情的有机统一,展现检察侦查的法治张力

“善于从具体法律条文中深刻领悟法治精神”是高质效办好每一个检察侦查案件的目的。在检察侦查办案中,要做到宽严相济,兼顾天理、国法、人情,以最优方式达到最好办案效果,实现政治效果、社会效果和法律效果的有机统一。

合理把握刑法谦抑性,做到当宽则宽。司法渎职类案件追责的前提是司法工作人员违反职责并造成相应后果,有时会出现多个环节的多个责任主体并存的情况,针对此类情况,分清责任大小、厘清因果关系尤为重要。对于主观恶性不大、责任轻微,采取必要措施能够避免结果发生的轻微案件、过失案件,需要综合考量主观过错程度、造成结果严重程度、结果避免可能性、能否赔偿或挽回损失等因素客观分析,科学认定。

坚决维护司法权威,做到该严则严。检察侦查中,要重点打击涉黑涉恶案件背后的“保护伞”、滥用民事裁判权与执行权造成巨大经济损失、以刑事手段插手经济纠纷等渎职犯罪,此类犯罪严重损害了人民群众的切身利益,严重破坏了司法权威,严重破坏了司法公正,必须坚决依法惩治。此类案件由于危害结果严重、社会影响恶劣,应严格依照相关法律规定及司法解释,定准责任,不枉不纵,真正做到严在当严处,监督于细微中。

彰显宽严有度,做到罚当其罪。检察侦查承担法律赋予的惩治司法工作人员相关人员的职业和自由,必须谨慎行使。宽严相济,回应社会民众朴素正义的情感期待,传递司法温度,释放法律公平正义。民之所盼,法之所向。检察侦查兼顾法理情,守护的公平正义必将与人民群众“心中那杆秤”同频共振。

(作者单位:辽宁省沈阳市人民检察院)