

# 创新检察履职方式提升基层法律监督质效

■海南省昌江黎族自治县人民检察院党组书记、检察长 鄢本强

近年来,基层检察院始终坚持“高质效办好每一个案件”的基本价值追求,依法全面履行法律监督职责,监督质效不断提升,但统筹推进办案和依职权监督还不够充分,不敢监督、不愿监督、不善监督等“老大难”问题仍不同程度存在,需进一步强化系统观念,突出问题导向,持续创新检察履职方式,不断完善检察一体履职、综合履职机制,着力打造外部协调联动、内部资源互补、源头效果提升的法律监督工作新格局,推动法律监督实现“质量好、效率高、效果佳”有机统一。

以外联动促进跨系统协同履职,增强法律监督刚性。法律监督是完善国家整体监督体系的一项制度安排,通过法律监督确保国家法律统一正确实施,把法律制度的优势转化为国家治理效能。因此,基层检察院必须紧紧依靠党委领导,自觉接受人大监督,通过加强与执法部门信息共享、线索移送、会商研

判、专业互补等方式,最大限度凝聚监督合力。一是探索建立党委政法委委托法律监督与检察机关法律监督有机衔接、协同贯通机制。今年以来,我院积极推动与县委政法委委托法律监督协调联动机制,根据县委政法委移送的社区矫正领域违法线索,对全县社区矫正工作开展专项监督,就新入矫对象未按规定定级等问题,依法制发纠正违法通知书,统筹做实社区矫正人员强化监管与权益保障。二是探索建立“人大+检察”公益保护联动机制。今年以来,我院建立人大代表议案建议与检察机关检察建议衔接转化机制,调阅代表议案建议419件,转化形成公益诉讼案件线索29条。三是探索建立健全执法司法监督制约机制。今年以来,我院与县法院建立法检工作会商机制,与县公安局深化侦查监督与协作配合机制,统一执法司法理念,持续深化良性互动,协力促推平安昌江建设。

以内部整合推动跨部门一体履职,凝聚法律监督合力。检察机关是作为一个整体履行法律监督职责,内部更应树立系统观念,树牢“一盘棋”思想,在监督办案一体化模式下,各部门优势互补、联动发力,共同提升法律监督质效。一是健全内部法律监督线索移送机制。建立案件全面审查、线索及时移送机制,办案中同步审查是否有立案和侦查活动监督、损害国家利益和社会公共利益、司法工作人员涉嫌职务犯罪等线索,发现后及时移送相关部门办理。今年以来,我院各部门移送监督线索44条,成案率达100%。二是健全跨部门联合办案机制。针对刑民交织、虚假诉讼等民生领域重点难点问题,建立跨部门联合审查、协同办案、信息通报等机制,凝聚监督合力。比如,在办理某国有林场合同纠纷虚假诉讼案过程中,针对该案标的高、涉及林场职工利益广等

特点,强化一体综合履职,在海南省检察院指导下,我院刑事检察、民事检察、行政检察部门衔接配合,同步办理虚假诉讼刑事案件和民事虚假诉讼监督,从源头上解决国有资产流失问题。三是健全数字检察赋能机制。坚持“业务主导、数据整合、技术支撑、重在应用”,充分运用大数据赋能法律监督,以现代科技手段促进依法一体履职、综合履职,让案件信息在职能部门间有序传递,更好助力“四大检察”全面协调充分发展。

以源头治理创新深层次综合履职,强化法律监督实效。法治建设既要抓末端、治已病,更要抓前端、治未病。基层检察院提升法律监督质效,必须坚持在高质效办好每一个案件中多走一步、多想一层,积极深挖案件背后反映的社会治理问题,促进防范化解风险隐患,预防矛盾纠纷特别是各种恶性案(事)件发生,助推国家

治理体系和治理能力现代化。一是健全刑行反向衔接机制。按照最高检统一部署要求,检察机关对决定不起诉的犯罪嫌疑人需要给予行政处罚、处分或需要没收违法所得的,应当提出检察意见,移送有关主管机关处理,让违法行为受到应有惩戒。我院依托海南省“监督一张网”,增强刑行反向衔接工作质效,对某学校运动场改造工程中串通投标公司移送县综合行政执法局作出相应行政处罚,有效避免“一放了之”。二是健全行政争议实质性化解机制。行政争议实质性化解具有鲜明的社会性、群众性、服务性特征,群众困难仅靠司法程序有时得不到圆满解决,检察机关要积极延伸履职,解决问题、惠及民生。近年来,我院与行政机关共同实质性化解民生领域行政争议案件14件,力促案结事了政和。三是健全检察建议跟进落实机制。基

层检察院应注意从案件背后发现社会治理中存在的普遍性和规律性问题,依法制发检察建议推动解决检察办案中发现的执法司法、行政管理、社会治理等工作中存在的共性、行业性、区域性治理问题。同时,检察建议发出后要持续跟进落实情况,推动检察建议由“办理”向“办复”转变。今年以来,我院积极争取县委常委会制定出台关于规范和加强检察建议工作的决定,积极争取将检察建议落实情况纳入县法治建设考核,针对县城公共交通运力保障和运输安全、公民个人信息保护等问题,依法制发社会治理检察建议。其中,制发的关于规范公租房管理问题的检察建议获评海南省检察机关优秀社会治理检察建议。



## 健全司法救助与社会救助衔接机制

# 做好“稳心”工作 解决群众急难愁盼

开展司法救助,解决群众急难愁盼,扎实做好“稳心”工作,是一项长期性、系统性工程,也是检察机关践行“为人民司法、让人民满意”的必然要求。要及时回应人民群众对公平正义的新需求,积极构建司法救助与社会救助衔接机制,采取多元救助方式,充分彰显以人民为中心的发展思想,以高质效检察履职厚植党的执政根基。

### 建立完善司法救助与社会救助衔接工作机制的意义

司法救助是体现国家关怀的抚慰性、救济性措施,重点是解决救助对象生活上面临的急迫困难。能够通过诉讼获得赔偿、补偿的,一般通过诉讼渠道予以解决;通过社会救助措施已得到合理补偿的,一般也不再给予司法救助。

司法实践中,司法救助金仅能解决被救助人生活上面临的急迫困难,往往救助后被救助人仍面临生活困难,需要较长时间恢复方能回归正常生活。司法救助工作离人民群众对公平正义的新期待还有差距,主要是司法救助与社会救助衔接机制有待加强。

因此,建立司法救助与社会救助有效衔接机制,有利于加强与相关单位的横向配合,实现救助信息共享,凝聚救助合力,发挥最大效果;有利于整合分散在民政、妇联、残联等部门的司法救助职能,解决社会救助统筹力度不够问题;能够更好地解决司法救助资金短板,实现多元救助帮扶,弥补司法救助经费有限这一不足,更好服务保障民生。

保障民生。

### 司法救助与社会救助衔接常见类型和机制情况

近年来,检察机关在实践中探索形成了“司法救助+社会救助”模式,实现一次救助、长期关怀、部门联动、多元救助帮扶效果。

建立司法救助与社会救助衔接机制情况。运用“司法救助+社会救助”多元救助模式办理案件的实践证明,通过检察机关积极协调各单位及社会组织联合救助,被救助人能够得到最大救助。

运用司法救助与社会救助衔接机制工作开展情况。机制建立后,办理司法救助案件与社会救助衔接常见类型和模式主要有五方面。一是“检察+教育助学”。根据被救助人不求同阶段实际情况和需求,制定具体救助方案,启动救助程序,通过发放司法救助金,以及协调减免相关费用等方式开展联合救助。二是“检察+信访救助”。对符合解决特殊疑难信访问题救助情形的,协调信访部门给予特殊救助。三是“检察+就业帮扶”。检察机关根据实际情况帮助被救助人就业改善生活。四是“检察+民政救济”。根据被救助人家属成员生活情况,协调民政部门给予最低生活保障、临时救助等帮扶。五是“检察+社会力量”。协调社会力量参与救助,对救助对象进行心理疏导,引导、帮助其重拾信心,回归正常生活。

运用司法救助与社会救助衔接机制取得的成效。一是加强内外联动,凝聚多元救助合力,并制定司法救助工

作内部协作规定,促进一体化履职。二是推进社会治理,深化机制连锁效应,深入推进“关注困难妇女群体,加强专项司法救助”等专项活动,打造多元救助体系,解决群众急难愁盼,维护社会和谐稳定。三是持续跟踪回访,延续司法救助成效,坚持案后常态化回访救助对象,巩固救助成果。

### 司法救助与社会救助工作衔接机制运行实践及困境

检察机关与相关职能部门协作配合不够紧密。司法实践中,有的地方存在检察机关对司法救助与社会救助工作衔接机制工作“一头热”,而其他参与单位“一头冷”的情况。

在持续跟踪帮扶上欠缺与社会救助的衔接机制。在当前衔接机制还不健全完善的情况下,检察官主动衔接社会救助的积极性不高,对司法救助与社会救助之间如何衔接,与其他单位如何形成救助帮扶合力,目前仅停留在小部分案件探索阶段。

对特定人群救助存在隐私方面的问题。如针对未成年人遭受性侵案件,在开展司法救助和社会救助时,不可避免要说明案件情况,可能会对被害人造成一定伤害。

### 完善司法救助与社会救助衔接工作机制的建议

建立高效的救助线索发现、移送机制和激励机制。控申检察部门主动加强与其他业务部门的沟通联系,畅通救助线索来源渠道,对是否符合救

助条件作出准确分析,综合考量,及时开展救助,并建立司法救助线索移送激励机制,将司法救助办案数量、质效纳入年度重点工作,压实检察官主体责任,确保精准发力、应救尽救。

依法履职解决实际问题。院领导带头办案,提请上级院联合救助,争取资金支持,并推动司法救助与认罪认罚从宽制度有机融合,结合地区经济发展实际,在政策允许范围内适当调整司法救助资金总额。同时,对司法救助难以解决实际困难的案件,检察机关支持通过附带民事诉讼或另行提起民事诉讼,并协调法院采取相关保全措施,争取赔偿,依法维护当事人合法权益。

加强司法救助与社会福利政策体系衔接。充分利用已建立的通报制度,对属于享受政府扶助救济困难的被救助者,及时向民政、妇联、残联等部门通报司法救助情况,协同开展社会救助等善后工作。同时,细化司法救助案件程序,以救助效果最优化为目标,将救助工作精细化。

综合运用“司法救助+社会救助”多元救助措施。主动延伸司法救助职能,将司法救助与社会救助有机结合,通过“1+N”模式,达到“组合式”司法救助和“治理型”矛盾化解效果,助力社会治理。

加大司法救助政策宣传力度。积极构建“线上+线下”立体宣传矩阵,利用线上新媒体线下日常法治宣传,特别是在办案中主动向群众阐释司法救助政策,提升司法救助政策的知晓度,争取社会认同感和参与度,让符合救助条件的群众及时提出救助申请,真正让司法救助工作深入人心。(曾繁平 黄艳)

# 新时代基层检察队伍建设研究

基层检察队伍建设必须注重加强调查研究,解决理论学习、政治素质、能力本领、担当作为、工作作风、廉洁自律等方面的问题。努力打造一支高素质、专业化、能担当、忠诚履职的检察队伍,是保证检察机关创新发展、做好各项检察工作的根本保障。在海南即将封关运作的背景下,基层检察队伍建设面临自贸港建设带来的新挑战,检察干警要做好准备,以实际行动扛起保驾护航的职责使命。

### 在海南自贸港建设背景下更要加强检察队伍建设

人才队伍建设是自贸港检察机关的重要课题,笔者认为应加强以下工作。

加强领导班子和干部队伍建设。首先要抓好队伍建设,持续加强队伍的凝聚力。大力加强和改善检察队伍建设,坚持严的主基调,引导检察干警坚定理想信念,传承红色基因,赓续红色血脉,用党的创新理论武装头脑,自觉践行初心使命,着力解决“本领恐慌”、能力不足问题,着力克服形式主义、官僚主义,把基层检察院打造成为坚强战斗堡垒,加快建设具有世界影响力的中国特色自由贸易港。同时,充分发扬团结精神,加强合作意识,加强配合、优势互补,抓好意识形态工作,坚持党的领导不动摇,始终坚持正确政治方向,持续提升检察队伍宏观决策能力、组织协调能力和处理突发情况的随机应变能力。其次要抓好党风廉政建设工作,持续加强领导班子的领导力和感召力。分管院领导和部门负责人要认真履职尽责,深入贯彻“一岗双责”,自觉站在党和国家大局上想问题、办事情,以实际行动抓好队伍和自身自律。

加强检察人才的培养建设。一是引入高素质人才。院党组研究人才引入时充分考虑队伍建设长期规划,特别是检察长要出于长期人才建设观,以基层检察院队伍建设为出发点,科学制定人才引进方案,根据岗位任职要求,通过干部任免、人员选调、公开招聘等途径,把控制好人才招录的年龄分布,形成科学的人才及年龄梯队。防止出现老龄化问题,激发队伍创新力和活力。二是抓好教育培训工作。通过线上线下相结合的方式,持续强化干警教育培训。定期进行思想教育,让干警切实在政治上坚定、理论上明白、方向上清晰、业务上精通、办事上公正,积极营造良好政治生态。培养干警艰苦奋斗的精神,克服麻痹思想、厌战情绪、侥幸心理、松劲心态。三是加强检察业务能力培训。通过老带新的方式培训干警,使队伍不断职业化,并根据岗位的不同需求有针对性地进行培训,比如常态化的论辩比赛,加强网络技能培训,等等。

加强队伍管理建设。一是建立完善的培养激励机制。抓好青年人才培养工作,才能使基层检察院取得更好更长远的发展,可通过逐步招录改善队伍结构,并通过老带新的方式,一对一进行岗位培训,对表现优秀的干警奖励或提拔使用,激发青年干警的积极性。二是合理配置人员。尽可能根据干警性格和优点安排岗位,统筹考虑全院工作实际,做到扬长避短,人尽其才。三是

加强人文关怀。积极营造良好和谐工作环境,比如,通过工会生日、咖啡谈心、家访等方式,让干警在思想上、工作上、生活上感受到组织的关怀,积极开展文化活动,丰富干警精神文化生活,使大家保持积极心态,以更好心态开展工作。四是严格监督管理。深入贯彻“提醒谈话制度”,建立“考勤签到制度”“请销假制度”“重大事项报告制度”等,加强检察督察,定期对院风进行抽查,及时解决群众反映的问题。对已办理案件进行事后抽查,避免出现不廉洁现象,心中时刻警惕,更好地做好反腐倡廉工作。

### 打造政治过硬本领高强的新时代基层检察队伍

随着自贸港建设即将封关运作,海南基层检察院面临重大疑难复杂案件和新类型案件增多的实际困难,在人员编制有限的情况下,应深入践行创新发展理念,深化司法改革举措,充分调动积极因素极为重要。

科学选好部门负责人,优化检察官配置。一是完善部门人员配置。科学配置检察官和助理、书记员,由部门负责人结合办案实际情况调,负责部门调整,后全院大局调整的方略,确保工作持续不断。二是明确人员职责。以检察官办案为主,检察官助理及书记员为辅助,合理安排各类案件轮案比例,科学调配人员到岗,明确各类人员各归其位,各展其才。

紧盯办案全过程。创新科技辅助办案机制,构建远程提讯、庭审、听证、访问和阅卷“五位一体”办案技术系统,制定操作流程,实现“足不出户”“隔空办案”,积极研发大数据应用平台,与行政执法部门共享数据信息,线上线下相结合收集、分析公益诉讼、服务营商环境等案件线索。

加强监督制约,严把案件关。一是把好流程监督关。在分案监控环节,坚持“随机分案为主,指定分案为辅”,切断外界不当干预渠道;在领导监控环节,检察长、分管副检察长通过参加检察官联席会和检委会会议对疑难复杂案件进行把关,对退回补充侦查、延期审查及不认罪认罚案件严格审核。二是把好分析督察关。每月召开业务数据分析研判会,检务督察、案管等部门联合开展专项督查和定期案件评查。三是把好追责问责关。严格落实“三个规定”和重大事项记录报告制度,院领导带头填报,以上率下打消干警顾虑。四是建立奖惩激励机制,激励争先创优。坚持让能者上,不论资排辈,确保选出来的检察官会办案、能办案、办好案,并注重开导未入额人员,深入谈心谈话,做好政策解答,明确各类人员职业序列和发展前景,优化检察官及辅助人员业绩考评办法,做到让能者多得。

在海南自贸港建设即将封关运作之际,加强检察队伍建设和管理是一项重要工作,自贸港检察队伍建设,必须持续深入、永不停歇,一步一个脚印做好每一个环节,奋力推进海南检察工作高质量发展,为服务保障海南自贸港建设作出新的更大贡献。(王万孔)



# 坚持全面从严治党的

# 淬炼堪当服务自贸港建设重任的检察铁军

■海南省保亭黎族苗族自治县人民检察院党组书记、代检察长 关万轩

的业务工作,这一双重属性决定了检察机关要始终坚持党对检察工作的绝对领导,抓好党的建设,事关服务保障海南自由贸易港建设,关系到检察机关以高质量检察履职厚植党的执政根基。

### 实践挑战:坚持全面从严治党的,以高质量检察履职服务保障海南自贸港建设面临新挑战

监督不到位:检察人员不具有天然免疫力,违纪违法既有存量也有增量。当前,反腐败斗争越趋激烈,海南省检察机关党风廉政建设和反腐败斗争取得明显成效,反映出检察队伍是经得起考验的、总体是好的,是党和人民值得信赖的法治建设生力军,但还有个别检察人员违反纪律,甚至触犯法律,这说明检察机关不是“保险箱”,检察人员并不具有天然免疫力。

素质不够硬:检察人员的综合素质还不能满足自贸港建设新发展需要。当前,正值海南全面深化改革开放、高质量推进海南自贸港封关运作的关键时期,检察机关自身首先要做到高质量发展,这对更新理念、提升监督质效,优化队伍素质提出了更高要求。特别是海南自贸港封关运作后将产生大量涉外法律事务需求,打造一支通晓国际规则、精通涉外法律事务的一专多能检察人才,助力高质效办好每一个案件迫在眉睫。

融合不紧密:党建建与业务建设

深度融合的具体抓手与实践要求还有差距。党的建设只能加强,不能削弱,抓好党的建设就相当于抓住了检察队伍建设的基本面和根本。然而在实际工作中,党建工作乏力,融合思路窄、办法少的问题仍然存在。

### 路径指引:坚持全面从严治党的,建设新时代检察铁军服务保障海南自贸港建设的思考

举旗铸魂:聚焦立根铸魂,在政治建设上再加强。检察队伍建设首在“铸魂”,要在“忠诚”,根本在于擦亮坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”,以自我革命的精神推进检察队伍党风廉政建设的鲜明政治底色。在理论学习上常抓不懈,持续巩固拓展主题教育成果,健全常态化理论学习机制,持续用习近平新时代中国特色社会主义思想凝心铸魂。在党的建设上久久为功,常态化开展政治忠诚教育和党性教育,做实做深政治素质考察,加强检察职业道德教育,为“高质效办好每一个案件”提供强大精神动能。

强基固本:聚焦示范带动,在作风建设上再转变。队伍建设既要抓在日常,也要善于全局上谋势、关键处落子,通过党纪学习教育洗礼,增强检察队伍政治历练、思想淬炼和能力锻炼。发挥“头雁”效应,党员领导干部干部切实担起“一岗双责”主体责任,在应对风险挑战,完成重大任务上冲锋在前,以过硬班子带出

过硬队伍。引导检察人员自觉加强作风建设,及时了解群众所急所盼,认真落实群众来信件有回复制度,让人民群众切实感受到司法温度,定期开展业务培训、岗位练兵,提升干警综合素质,努力培养一专多能的复合型检察人才。正风肃纪:聚焦从严治检,在纪律建设上再发力。全面从严治检,基础在全面,关键在严,要害在治。运用“治”的理念把全面从严治检贯穿党的建设、履职办案和队伍建设全过程,关键是抓早抓小、防微杜渐,教育引导干警自觉守住底线不碰红线,切实把纪律规矩的外在约束转化为自觉尊崇。抓实廉政风险防控,突出源头预防,定期对重点岗位、重要案件、重点领域进行监督检查,常态化开展警示教育,严格执行“三个规定”,抓好八小时之外监督,让干警习惯在“眼睛”下工作、生活。

激励引导:聚焦履职激励,在业务建设上再落实。制度是最高的保障,推进党建与业务深度融合,重在健全制度机制,政治上激励、工作上支持、待遇上保障、心理上关怀是加快年轻干部成长成才的重要条件。紧贴海南自由贸易港建设新时代“四大检察”职能定位和职责任务推进党建工作,树立正确选人用人导向,大力选拔使用忠诚干净担当的优秀党员干警,让“高质效办好每一个案件”成为检察履职办案的基本价值追求,让求真务实、担当实干成为鲜明履职特征。

### 价值考量:坚持全面从严治党的,建设忠诚干净担当的自贸港检察铁军的意义

历史意义:从历史来看,这是汲取全面从严治党的历史发展经验,助力检察工作高质量发展的客观要求。历史经验告诉我们,只有把党的建设与队伍建设结合起来,才能为事业发展提供坚实保障和充足动力。推动新时代检察工作高质量发展,助力海南自贸港建设也必须从加强党的建设和队伍建设,促推党建与打造过硬检察队伍上寻找突破口。

时代价值:从现实来看,这是检察机关建设过硬队伍,奋进新征程建功自贸港的必然选择。蹄疾步稳推进自贸港建设,持续打造一流的法治营商环境,是检察机关服务保障海南自贸港高质量发展的重点任务。检察工作是业务性很强的政治工作,也是政治性很强