

以高质量检察履职推进高水平涉外法治

涉外检察笔谈

□丁霞敏



加强涉外法治建设是全面推进强国建设、民族复兴伟业的时代之需,也是进一步推进对外开放、抵御外部风险挑战的当务之急。“统筹推进国内法治和涉外法治”是有效应对国际社会经济发展与地缘政治安全深刻变革的重要举措,亦是推进全面依法治国的重要任务。2024年11月14日,首次全国涉外检察工作会议召开,对做好新时代新征程涉外检察工作作出全面部署,充分彰显了检察机关服务保障涉外法治建设的决心与信心。

以习近平同志为核心的党中央统筹国内法治与涉外法治,中国特色社会主义涉外法治体系不断健全完善。尤其是在2018年第十三届全国人民代表大会第一次会议上通过的宪法修正案,确定了“坚持互利共赢开放战略”“推动构建人类命运共同体”的对立方针,并先后出台了反间谍法、反外国制裁法等一系列法律法规。截至目前,我国涉外法治体系的“四梁八柱”已基本架构完成。党的二十届三中全会进一步调整,加强涉外法治建设、完善涉外国家安全机制。这一系列重大决策部署为涉外法治建设指明了前方向、提供了根本遵循。

中国特色社会主义涉外法治建设道路光辉且曲折,它与民族独立、人民解放的斗争历程相伴相随,与改革开放的步伐紧密相连。在当前进一步推进中国特色社会主义涉外法治的宏伟实践中,我们还面临着严峻复杂的国际形势。一方面,外部法律风险与挑战持续加大。随着国际格局和力量量的进一步调整,科技革命竞争愈加激烈,单边主义、保护主义、霸凌主义再次抬头,传统安全威胁和非传统安全威胁相互交织。西方国家对中国采取“双高标准”,滥用“长臂管辖”,从传统的政治、经济制裁已延伸至国际司法机制干扰,严重违反主权平等、不干涉内政等国际法基本原则;在科技、金融等领域,翻新花样,推行“以法遏

华”政策,对我国进行疯狂遏制打压。面对惊涛骇浪的重大考验,检察机关必须保持战略定力,敢于斗争、善于斗争,强化涉外检察实践,提升涉外检察能力,善用法治武器应对来自西方对我国主权、安全、发展所造成的威胁。另一方面,国家意志与利益的法律博弈日趋激烈。西方国家在国际关系中推行霸权主义,肆意违反联合国宪章宗旨和原则,通过干涉渗透战略,实施“次级制裁”,置国际规则于不顾,甚至将本国管辖范围拓展至其他国家。同时出台防范外来干涉风险的法律法规,如:英国的外国人代理登记制度、美国的外国人登记法等。在外交博弈的过程中,法律既是规则,又是武器,检察机关既要积极依法规范参与国际事务,又要运用法治方式,防止和抵御一切外来风险,有效应对国际社会风险挑战。

涉外法治是中国特色社会主义法治体系的重要组成部分,发挥着维护国家利益、促进对外开放、深化司法协助、加强国际交流的重要作用。检察机关作为国家法律监督机关和保障国家法律统一正确实施的司法机关,在涉外法治建设中肩负着重要责任,必须聚力攻坚克难,扛起使命担当。

一要坚持“五位一体”协同推进。一是积极参与涉外立法。法律是治国之重器,良法是善治之前提。检察机关要积极投入到涉外立法进程之中,坚持问题导向,在维护国家主权、安全、发展领域建言献策;要把服务“一带一路”建设与高

水平对外开放的检察举措进一步上升为法律规范;要健全反制裁、反“长臂管辖”工作机制,推动完善反腐败涉外法治建设。二是强化涉外法治实施。法律的生命力在于实施。检察机关要同公安机关、法院、司法行政机关一道协同发力,加快推动构建规范高效的执法司法制约监督机制,不断提升涉外执法司法公信力。三是加强涉外法律服务。要加强统筹协调,制定与法治中国建设规划相适应的检察涉外工作计划,稳步推进涉外法律服务。要探索完善对国际商事仲裁机构及涉外法律服务机构的监督机制,推动建立世界一流的商事仲裁中心。四是促进国际司法合作。要根据对外关系法相关规定,持续深化司法协助国际法合作,保护我国海外利益不受侵犯。通过双边对话、涉外交流等,进一步深化拓展对外合作机制。落实双边引渡条约、司法协助条约等合作机制,推进检法协作体系建设。要依法保障境外中资企业安全,提供法律咨询及风险评估服务。五是引导境外守法用法。要增强法治观念,加强涉外法治宣传,引导“走出去”的企业与公民遵守当地法律、遵循当地习惯,确保经营合规、行为合法,通过法律手段维护自身合法权益,做到守法、学法、守法、用法。

二要保障和服务高水平对外开放。法治同开放相伴而行,对外开放向前推进一步,涉外法治建设就要跟进一步。要坚持在法治轨道上推动高质量发展,构建高水平对外开放,并在扩大开放的过程中不断夯实涉外法治建设。要为跨境物流、国际贸易等提供更优法律服务。要加强知识产权保护,依法平等保护外企、国企、民企的合法权益,着力打造市场化、法治化、国际化一流营商环境。要充分发挥甘肃“承东启西、南拓北展”区位优势,高质量落地落实共建“一带一路”八项行动,加强“一带一路”沿线地区检察机关跨区域协作。要按照“自信自立、开放包容、公道正义、合作共赢”的外交工作方针,加强多边司法协作,在坚持“走出去”交流学习的同时,也要引导域外检察官“走进来”,不断扩大中国检察“朋友圈”。

三要加强涉外检察人才队伍建设。加

强涉外法治建设,人才是关键。要坚持立德树人,德法兼修导向,健全人才选拔、使用机制,培养一批政治素质硬、专业素质高、通晓国际规则、精通涉外法律的检察人才队伍,做好高端涉外检察人才培养储备。要加强资源统筹,有效对接“供给侧”与“需求侧”,在抓好涉外检察人才培养的同时,创设有利于涉外检察人才成长的环境条件。要创新人才培养机制,突出实战实效,加强涉外检察业务培训,积极提升涉外刑事案件出庭公诉能力建设,健全复合型人才培养模式。要积极推动检察官参加国际会议,熟练掌握用国际条约、双边条约等,提高涉外工作能力水平。要深化检校合作机制,持续推进“检察实务专家进校园”和“法学名师进检察”活动,构建常态化涉外法律实务交流学习机制。要加强涉外法治人才队伍纪律建设,着力提升保密意识、安全风险防范意识,展现大国形象,严守国家秘密。

四要讲好新时代中国检察故事。习近平总书记指出:“要坚定法治自信,积极阐释中国特色社会主义法治理念、主张和成功实践,讲好新时代中国法治故事。”中国特色社会主义源远流长,中国特色社会主义检察制度魅力四射,要推动中华优秀传统文化创造性转化、创新性发展,就必须坚定法治自信、检察自信,坚持党对涉外检察工作的集中统一领导,在习近平法治思想的引领下,坚定不移走中国特色社会主义涉外法治道路,将国家的涉外大政方针通过法定程序转化为法律制度,确保党总揽全局、协调各方的核心地位。要进一步做好中国特色社会主义涉外检察理论研究,加强国际法与区域国别法律制度的比较研究,构建中国特色社会主义涉外检察话语体系,讲好新时代中国检察故事,更好发挥理论对实践的引领作用。要坚持守正创新,在毫不动摇中国法治道路的同时,积极借鉴人类法治文化优秀成果,实现以我为主、为我所用。要进一步提升国际传播能力建设,积极宣传习近平法治思想的检察实践,共同为强国建设、民族复兴提供有力法治保障。

(作者为甘肃省人民检察院党组副书记、副检察长)

观察

多管齐下形成合力 促司法救助提质增效

□刘妍

国家司法救助工作是检察机关践行以人民为中心的发展思想的重要抓手,在化解社会矛盾、促进社会稳定、参与社会治理中发挥着重要作用,对夯实党的执政根基具有重要意义。近年来,最高人民法院为抓严抓实司法救助,修订了《人民检察院开展国家司法救助工作细则》,开展了“司法救助助力全面推进乡村振兴”等多个专项司法救助活动,救助理念和救助意识不断更新,司法温情持续传递,在解决困难群众燃眉之急、及时化解矛盾纠纷等方面成效明显。笔者立足当前基层检察机关办理司法救助案件的实践,建议从救助线索、救助环节、救助合力、救助实效等方面多管齐下,力争实现司法救助工作全面规范化精细化,加快推动司法救助工作“提质升级”,搭建起联系群众的“暖心桥”,满足人民群众对司法公正、民权保障的殷切期盼。

拓展线索来源,力求救助全面化。司法救助线索发现和筛查是司法救助工作的起点,同时也是司法救助工作的难点。有必要从以往“大海捞针”线索排查模式向全方位摸排模式转变,多渠道拓展救助线索,广泛宣传引导,运用大数据思维,丰富救助启动方式。一是强化主动性,部门联动“摸线索”。控告申诉检察部门需逐案审查检察机关已受理的存在人身伤害、经济损失的案件,主动上门向相关办案部门问案,刑事案件告知被害人权利义务时新增申请国家司法救助内容,提高被害人主动申请的积极性。司法办案过程中增设救助线索筛选流程,控告申诉检察部门人员与办案部门的司法救助联络员每周定时沟通,及时对接权利义务告知、案件办理进展、赔偿损失情况、救助线索移送等事项,确保“应救尽救、应救即救”。二是立足有效性,线上线下“找线索”。充分运用“两微一端”、门户网站、12309检察服务中心等阵地,对司法救助政策以及典型案例开展多维度宣传,大幅提升司法救助工作的知晓度。向律所、妇联等单位宣传司法救助政策,借助外部力量,第一时间发现救助线索。联合妇联、医院、社区、民政局等单位,在客流量较大的小区、医院、公园等场所开展司法救助宣传活动,“零距离”提供检察服务,切实提高司法救助工作的群众知晓度。三是突出创新性,数据赋能“集线索”。积极开展救助领域数字化探索,利用“府检联动”机制,打破部门间数据壁垒,与民政、残联、妇联等部门建立数据共享机制,分类集成重点群体数据,充分利用检察业务系统的海量数据,全力挖掘检察数据这一“富矿”,建立专门的被害人数据库。以数据模型、数据碰撞精准筛选符合条件的救助对象,实现救助线索由人工摸排向智能筛查转变,案件受理由个案申请向类案推送转变,有效改变“单一救助”的被动履职模式,有力破解案源少的难题。

紧扣三个环节,力求救助规范化。司法救助工作存在着救助金额不平衡、救助资金统筹难、救助单一等实践难点,基层检察机关需聚焦“事前、事中、事后”三个环节,全面优化司法救助各流程,不仅要做到司法救助目的、过程的合法性、公正性、精准性,还要做实司法救助“后半篇文章”,从而实现司法救助成果最大化。一是“事前”严格审查,确保救助“合法性”。加强救助对象资格审查,通过查阅卷宗、询问当事人了解损失、收入等情况,筛选出有效案源,对申请人的家庭财产、实际生活支出、有无获得赔偿、因案所致损失等基础内容,通过实地入户调查、当面询问、走访邻里、群众评议、信函取证、信息核查等方式开展调查。虽不以开具困难证明为必要,但应严格把握生活困难的标准,准确把握救助条件,从“严把”不得救助”的情形,充分论证救助必要性。二是“事中”多头发力,确保救助“精准性”。丰富救助资金来源,努力“开源”化解资金紧张难题。加大党委政法委的统筹、领导力度,奋力做好争取救助资金工作;与政府财政部门充分协调,增设财政预算司法救助专项资金科目;多种方式筹集社会公益救助资金,与慈善机构签订协议,放入慈善机构专用账户,细化救助金计算标准,保证救助标准统一性。针对刑事案由、民事案由设置不同的计算参数,以伤情等级、伤残等级、财产损失数额、心理创伤等因素设置基准值,再结合过错程度、支出医疗费、是否已获赔偿等因素确定救助金额。注重发挥司法人文关怀,为急需救助人员开通绿色通道,压缩救助周期,拓宽救助对象范围,向重点特殊困难人群倾斜,充分发挥司法救助救急解难作用。三是“事后”跟踪回访,确保救助“持续性”。定期回访救助对象,倾听当事人意见,重点关注救助有无落地,救助效果是否良好,对仍然处于困难之中的人员,协调民政、医疗、残联等部门有针对性地实施进一步多元帮扶。持续跟进救助资金使用情况,尤其是对未成年监护人管理的救助资金,加大监管力度,让救助金“专款专用”得以保障。与公安机关、法院建立救助情况信息互通机制,共享救助对象姓名、获得救助金额等情况,确保一次性救助原则得到贯彻落实。

细化工作举措,力求救助精细化。司法救助工作是检察为民办实事的生动实践,为更好打造检察机关这一“民心产品”,需进一步落细落细司法救助各项举措,汇集多方合力,不断提升检察干警业务能力,高质效办好每一个司法救助案件。一是健全救助衔接机制,在通力协作上下功夫。紧密衔接国家司法救助与社会化救助,联合妇联、残联、教育、民政、人社等部门会签建立国家司法救助与社会化救助衔接机制,有效整合救助资源,最大程度发挥救助合力,共同帮助被救助人走出困境。搭建一站式“多元救助”平台,实现常态化工作联络,引入心理疏导、法律援助、社区帮扶等其他社会救助方式,找准司法救助与社会救助的切入点,无缝衔接司法救助与社会救助,提供更加充分更加高效的帮扶举措给司法救助申请人,让救助落到实处。二是坚持以公开促公信,在透明办案上下功夫。加强内部审计,对救助资金审核、发放等程序进行监督,依法严厉惩处违法违规行为,提高司法救助的公信力。强化司法救助公开听证制度,明确必须组织司法救助听证的具体情形,根据具体案情邀请人大代表、政协委员以及律师等适当的听证人员参与听证,围绕司法救助的参数、比例、方式等进行公开论证,充分发挥听证的辅助作用,实现公开公平公正。三是全面提升办案能力,在办案质效上下功夫。践行司法为民理念,增强检察人员救助意识,提高救助积极性、自觉性,用心用力用情做实做优人民群众可感受、能体验、得实惠的国家司法救助工作。加强司法救助规定、典型案例的学习研究,积极研讨精品案件,积极参加司法救助业务培训,不断提升检察人员的案件办理能力及释法说理、政策宣讲等综合业务水平。定期复盘总结司法救助工作,反向审视存在的问题,主动融入基层治理,发挥法律监督职能,就司法救助工作中存在的执法不规范或者管理漏洞,通过制发检察建议等方式督促依法履职,促进社会治理。

(作者单位:安徽省马鞍山市雨山区人民检察院)

聚焦“四个围绕”一体抓实“三个管理”

一体抓实“三个管理” 高质效办好每一个案件

□刘泽锋



在2025年1月13日召开的全国检察长会议上,最高人民检察院检察长应勇强调,要持续优化检察管理,推动构建检察“大管理”格局,贯通推进“三个管理”,统筹建立健全宏观业务质效分析、共性业务指导、案件流程监控和案件质量检查评查等制度机制,更好保障高质效办案。贯彻落实“一取消三不再”,一体抓实“三个管理”,是新时代新征程树立和践行正确政绩观、不断提高检察管理科学化水平、高质效推进检察工作的重大决策,检察人员要在思想观念上转变,在管理机制上破局,更好推进检察工作高质量发展。

围绕“三个结构比”,提升业务管理水平

通过数据统计分析,提升业务管理对检察业务、检察工作的趋势、规律、特点等研究水平。“四大检察”的履职结构比,依程序办案和依职权监督的案件结构比,依程序移送、依申请受案与主动发现的案源结构比等“三个结构比”,是检察业务管理现代化进程中的重要突破,体现了高质效办案的结构观念。以“三个结构比”为宏观导向,抓实业务管理的“三个提升”,有利于增强业务管理水平与检察业务发展的适配性。

提升“四大检察”的协调性。“三个结构比”是对一个时期、一定区域内“四大检察”履职情况的宏观判断,趋势判断和系统判断,其中,履职结构比是衡量“四大检察”发展全面性、协调性的重要参考。要着眼宏观层面,把握“四大检察”案件总体态势,研判检察业务履职是否充分、监督短板是否补强,通过健全完善综合履职相关制度机制,优化检力结构,最大化实现人岗匹配和案件分配均衡,提升检察资源的质量和效率。要聚焦中观层面,分析各业务条线存在的短板弱项,完善跨部门协作,健全内部线索移送、研判、督办机制,重点加强对民刑交叉、行刑反向衔接、公益诉讼案件中内部线索双向移送的跟踪、督办。要立足微观层面,开展有针对性的检察办案结构分析,把检察专项工作、数字检察应用场景等与区域工作重点、发展特点相结合,因地制宜推动“四大检察”全面协调充分发展。

提升检察履职的主动性。分析研判“三个结构比”中的履职结构比、案源结构比,有助于全面掌握办案与监督、主动履行监督职责的情况,促进精准拓宽法律监督渠道,与时俱进增强工作主动性。要充分发挥检察职能,创新监督履职方式,统筹集约调用办案力量,指挥调度大要案办理等方式,不断增强一体履职、综合履职整体效能。要强化监督线索发现和集约管理机制

效能,统一线索移送标准,建立线索跟踪督办机制;积极建立和运用大数据法律监督模型,持续深化线索挖掘,释放数据要素价值。要增强延伸法律效果的能力,善于从办案中发现社会治理存在的突出问题,从监督依法履职、健全完善机制、系统治理等角度提出解决问题的方法,把“三个善于”落到实处。

提升分析研判的科学性。“三个结构比”旨在更好统筹“有数量的质量”和“有质量的数量”,促进“四大检察”全面协调发展。要运用好“三个结构比”所提供的思路方法和整体性视角,扩大业务研判的观测范围,厘清履职结构比、案件结构比、案源结构比的实际情况,做好宏观分析研判。要坚持目标导向与问题导向相结合、宏观质效分析与微观质量评价相结合、定期分析研判与日常工作调度相结合,案管部门主导全院分析与业务部门主导条线分析相结合,更加注重对重点案件类型、重点办案领域、重要业务态势的分析研判,提升业务管理的针对性与实效性,激发业务管理的整体效能。

围绕全方位管理,抓实案件管理工作

案件管理侧重对案件进行程序和实体方面的全方位管理。程序管理主要进行程序性管控,确保程序公正,实体管理侧重维护良好的办案环境,保障案件办理循着法律轨道顺利推进。案件管理是做好业务管理的基础,促进质量管理的重要手段,要抓实流程监控、反向审视、重大敏感案件监管等案件管理“工具”,实现案件全生命周期的闭环管控。

推进流程监控实质化运行。流程监控是以过程控制实现办案质效提升,既是抓规范和效率,也是抓质量和效果。要完善业务数据质量管理机制,通过案卡填报培训指导、日常检查、专项检查、实地督查、通报整改等措施,确保业务数据真实、客观、准确。要完善涵盖线索发现、受理、调查、决定、问效、结案、归档等基本节点的全闭环流程监控管理机制,以高质效管好每一个案件助推高质效办好每一个案件。

推进反向审视工作规范化。反向审视具有案件管理和质量管理的双重功能,是加强案件管理的重要手段。要健全反向审视机制,建立反向审视工作清单,推进重大敏感案件监管制度化。要强化上下联动,加强上级院对下级院的案件办理指导,统

一司法办案标准和法律适用。要严格落实院领导、部门负责人责任,进一步明确各部门责任,完善覆盖检察办案全过程的及时报告、风险评估、舆情应对机制。要明确识别标准,综合考虑舆情敏感性、案件特性、涉案人员及受害人范围、法律适用的复杂性等多项因素,结合区域特点,明确重大敏感案件的识别标准,推动实现“三个效果”有机统一。

围绕案件质量检查、评查,抓实质量管理的“三个建立”

质量管理侧重于促进办案实体、程序、效果有机统一,贯穿于业务管理、案件办理的全过程。案件质量检查与案件质量评查是个案微观管理的重要方式,也是实现高质效办案的重要保障。聚焦案件质量检查评查,抓实质量管理的“三个建立”,有利于在检查和评查有机统一、检察管理与流程管控的融合互促中提升监督办案质效。

建立“自查+检查+评查”一体化工作机制。要围绕检察官自查、业务部门检查、案管部门评查建立一体化工作机制,制作案件自查和检查责任清单、计划清单、问题清单,把检察官自查和业务部门检查作为案件质量评查的重要前置环节,其结论列入案件质量评查报告。完善“常态化检查+专项评查”微观管理机制,聚焦重点办案领域、重点案件类型、重点办案环节形成案件质量检查、评查工作指引,统一案件质量检查、评查标准。落实案件质量评查“案件化办理”,列明办理必备要素(案卡填报、文书上传等)、时间节点和程序流转、结案条件(上报结论和分析报告)等内容,确保检查、评查到案,责任到人。

建立案件质量检查、评查智能化系统。坚持程序评查和实体评查并重,人工评查与智能评查并举,建立覆盖“四大检察”的质量检查、评查智能化系统。精准把握检查、评查需求,坚持信息技术与检察业务深度融合,选配资深检察官、专业力量参与智能化系统研发设计,精准掌握检查、评查中的痛点难点,精准掌握检查、评查要点,根据不同案件类型,梳理“四大检察”案件检查、评查要点,分类建立智能化索引,增强评查的科学性、客观性、准确性。坚持程序评查与实体评查相结合,通过自动检控重要流程、关键节点等程序性事项,实现对所有办结案件的全面、常态化的监督,通过对起诉意见书、起诉书、刑事判决书等进行智能比对,重点关注案件实体性瑕疵,促进实体公正和类案研究。

建立案件质量检查、评查结果运用机制。完善检查、评查结果反馈机制,通过案件质量讲评、个案质量通报等方式,推动工作从“发现问题”变为“解决问题”。加强激励机建设,把案件质量检查、评查作为检察官入参、退赔以及晋职晋级、评优评先的重要参考,鼓励担当作为、依法履职。梳理制作“检察官办案画像”“检察人员综合履职画像”,多角度对案件质效进行综合打

分,立体化、数字化、可视化呈现办案检察官司法办案行为,树立办案正反面典型检察官和案件,既评优优质案件,又抓不合格、瑕疵案件,切实发挥案件质量检查、评查的“质检”作用。

围绕司法责任落实,抓实检察管理的“三个完善”

检察管理是业务、案件、质量的综合管理、全面管理。要与时俱进优化完善检察管理新模式,区分司法办案责任与司法管理责任,加强检察机关运行监督制约,依据人民检察院组织法、《关于人民检察院全面准确落实司法责任制若干意见》《关于加快推进新时代检察业务管理现代化的意见》,推动建立“大管理”格局,进一步凸显管理监督的重要性。

完善司法管理责任。持续强化“管理要素”在检察发展要素体系中的重要作用。完善管理组织体系,构建以检察长和检察委员会宏观管理为统领、办案部门自我管理为基础、案件管理部门专门管理为枢纽、相关部门协同管理为保障的全方位、立体化司法管理组织体系,高质效管好每一个案件。优化管理责任体系,明确管理主体的管理职责、履职要求及失职追责责任,形成“确权-履权-问责-追责”司法管理闭环。加强管理结果运用和责任追究,建立司法管理全流程留痕机制,明确问责对象、问责方式,统筹推进“管案”与“管人”有机衔接,推进问责实践探索。

完善司法办案责任。一体抓实“三个管理”,既要管好办案活动,也要管好办案的人。要加强内部协作,把责任归属、责任落实、责任认定、责任追究与业务管理、案件管理、质量管理紧密结合,业务部门、案管部门、检务督察部门、政工部门各司其职、各有侧重,实现权力与责任的平衡、放权与管权的统一、管案与管人的结合。发挥检务督察的功能作用,相关问题线索及时依规移送检务督察部门处理,推动提升管理质效。严格落实司法责任认定追究机制,在“检察官办案画像”“检察人员综合履职画像”等客观数据基础上,常态化开展严格规范的司法责任调查,探索创新“一体化”司法责任调查模式,抓实做细追责惩戒工作。

完善检察权运行监督制约。确保检察权依法规范高效运行的检察管理体系,贯通数字赋能的质效管控体系,优化协调普通司法内部监督体系。要自觉接受外部监督制约,促进执法司法公正;自觉接受社会监督,完善人民监督员、特约监督员、特邀检察官助理、检察听证、检察开放日等制度,积极接受、邀请人大代表、人民监督员监督检察工作和检察办案。要进一步深化和规范检务公开,加强检察宣传工作,探索群众实质性参与和监督检察工作的有效路径,以公开促公正赢公信。

(作者为北京市丰台区人民检察院党组书记、检察长)