

检察机关要融入党和国家监督体系,高效办好每一个行政检察案件,实现有力监督。在行政检察监督持续深化的关键阶段——

聚焦六个方面着力强化行政检察高质效履职



□赵晏民 魏号国

构建专门化检察侦查案件鉴定规则

司法鉴定是侦破案件的重要侦查手段之一。检察侦查工作的对象是司法工作人员利用职务实施的犯罪行为,其在侦查目的、侦查途径、策略手段、侦查工具及操作程序等方面,因案件性质与侦查对象的特殊性,遵循有别于普通刑事侦查的专门化运行规则和程序要求。为推动落实“检察侦查要加大力度、务必搞准、稳步推进”的要求,笔者建议建立专门化的检察侦查案件鉴定规则,促进检察侦查工作高质效展开。

第一,司法鉴定为案件事实的认定提供科学依据,并服务于检察机关法律监督职能的有效履行。根据刑事诉讼法第19条规定,检察机关管辖的司法工作人员利用职权实施的非法拘禁、刑讯逼供、非法搜查等侵犯公民权利、损害司法公正的犯罪行为,“在对诉讼活动实行法律监督中发现的”,这在立法层面明确了检察侦查工作的法律监督本质。在司法工作人员利用职权实施的非法拘禁、刑讯逼供、非法搜查等侵犯公民权利、损害司法公正的犯罪行为中,因行为普遍具备较强的反侦查能力、专业的法律知识和严密的思维逻辑,检察侦查的证据链条一旦出现漏洞,很容易导致案件无法提起公诉,进而影响检察机关法律监督职能的履行。因此,基于法律监督的职能定位,此类案件的鉴定活动必须具备公正性、中立性、权威性。实践中,要警惕司法鉴定程序、方法以及原理瑕疵等方面的问题导致鉴定意见的证据效力减损,对提升检察侦查工作质效与法律监督目的的实现产生不利影响。

第二,健全检察侦查案件鉴定活动的资源整合规则。《人民检察院鉴定规则(试行)》对检察机关鉴定工作的委托、受理以及实施等予以规范,其中第14条至第19条对检察机关鉴定活动的实施程序进行规定,包括指派两名以上鉴定人共同进行鉴定、受理后15个工作日内完成鉴定、鉴定实验要存档备查以及鉴定机构可以接受单位委托重新鉴定、鉴定机构可以组织会鉴鉴定等。但结合当前实际情况,部分地区检察机关的司法鉴定力量仍显薄弱。对此,可通过建立鉴定专家委员会制度完善检察侦查案件鉴定活动的实施机制:一方面,组织凝聚、整合检察机关系统内的优质鉴定资源,建立检察侦查案件鉴定人才库;另一方面,积极吸纳、聘请检察机关鉴定机构以外的专家加入案件鉴定人才库。同时,规定由鉴定专家委员会负责开展相关的司法鉴定活动,从而提升检察机关鉴定意见的权威性。

第三,保障检察侦查案件中当事人刑事鉴定申请权。《人民检察院刑事诉讼规则》第221条规定,用作证据的鉴定意见,检察机关办案部门应当告知犯罪嫌疑人、被告人;被害人死亡或者没有诉讼行为能力的,应当告知其法定代理人、近亲属或诉讼代理人。犯罪嫌疑人、被告人或被侵害人的法定代理人、近亲属、诉讼代理人提出申请,可以补充鉴定或者重新鉴定,鉴定费用由请求方承担。但原鉴定违反法定程序的,由检察机关承担。犯罪嫌疑人的辩护人或者近亲属以犯罪嫌疑人在患病期间可能而申请对犯罪嫌疑人进行鉴定的,鉴定费用由申请方承担。但现有程序设计对当事人权利保障存在一定局限:其一,权利行使以检察机关办案部门的告知为前提。依据规定,检察机关办案部门需将“用作证据的鉴定意见”告知犯罪嫌疑人、被告人及其法定代理人、近亲属或诉讼代理人后,当事人才具备行使申请权的程序条件。这种模式使申请权的启动依赖于办案部门的主动履职,若告知不及时或主动履职则影响当事人权利的行使。其二,鉴定费用分摊规则为当事人设置了负担。根据该规定,鉴定费用原则上由请求方承担,但对于原鉴定违反法定程序的,由检察机关承担;犯罪嫌疑人的辩护人或者近亲属以犯罪嫌疑人患有精神病可能而申请对犯罪嫌疑人进行鉴定的,鉴定费用由申请方承担。这些规定可能会导致部分当事人因经济压力而无法行使鉴定申请权。其三,检察机关办案部门对当事人申请的受理缺乏刚性约束和说明义务。《人民检察院刑事诉讼规则》仅规定办案部门“可以补充鉴定或者重新鉴定”,但未明确其对合法申请的保障义务,也未明确要求对驳回申请的理由作出书面解释,这可能导致当事人难以针对驳回申请决定及时寻求有效救济。对此,笔者建议从以下方面强化对当事人刑事鉴定申请权的保障:其一,明确申请权行使的时间节点与前提。例如,自被追诉人被采取强制措施之日起,即赋予其查阅鉴定意见书并行使刑事鉴定申请权的权利。其二,强化办案部门特定条件下义务性规定与说明责任,并要求对驳回鉴定申请的理由作出书面解释,便于当事人及时寻求救济。

【作者分别为武汉大学诉讼制度与司法改革研究中心研究人员、西北政法大学刑事证据研究院研究人员,湖北省武汉市人民检察院检察委员会专职委员、二级高级检察官。本文系2024年湖北省人民检察院检察理论与应用研究课题《司法鉴定质效提升的检察路径研究(HJ2024B44)》的研究成果】

在对标落实中强化配置配备

行政检察是检察履职和检力资源配备的“蓝海”,特别是要积极适应党中央关于加强行政检察和刑事司法双向衔接、行政违法行为监督的新要求,落实最高检专门发文明确的“各级检察机关涉及检察监督与行政执法衔接的内部统筹、外部协调等工作,由本院行政检察部门负责承担,统一推进,其他部门在各自职责范围内开展具体工作”等各项工作部署。如此对标,行政检察责任在肩,任重道远。落实各项任务要求,以各项检察业务履职“结构比”为参照优化检力资源配置,既要依托数量,又不能只看数量,更为重要的是合理测算“实然”的工作量,同时也要考虑要达到的“应然”效果。继续推动基层检察院单独设立行政检察办公室,确保形成相对独立、较为稳定的行政检察办案机构和办案组。纵观行政检察履职,行刑反向衔接需与刑事检察融合履职,行政诉讼监督与民事诉讼监督、行政违法行为监督与行政公益诉讼检察存在履职共性。应注重检力资源配置的“多样性”,据此分析岗位适配性,有针对性地调整具有行政法学专业背景和刑事检察、检察侦查等相应工作经历的人才配优配强行政检察队伍。

在履职尽责中提高能力素质

高质效履职,基础在办案,关键是能力。在深化“应办尽办、在办办好、由办到治”履职实践中做到“五个全面”:一是全面调阅卷宗、调查核实,听取各方当事人以及法院意见,查清案件事实。二是全面梳理法律、法规、规范性文件、政策规定及执法规则,准确适用法律。三是全面开展案涉行政执法、复议、审判、执行情况类案检索,促进同案同处。四是全面用好用好公开听证、专家咨询、技术支撑等法定手段,辅助案件论证。五是全面落实受理、审查、调查、监督及案件管理等规范要求,严格办案程序,除了办案所必需的法律专业能力外,还要统筹提升“三个能力”:一是化解能力,即推动行政争议实质性化解和信访接待的能力。这既是专业能力,也是沟通协调力,更是群众工作能力。二是数字能力,即运用大数据和人工智能辅助办案的能力。这既可以解决案源问题,提高办案质效,也可以助力推动对一类问题或一个领域的治理。三是宣传能力,即做精品、会宣传的意识和能力。树立宣传是“标配”而不是“超配”,是办案“最后一公里”的意识,加强案例培育和总结宣传,营造崇法氛围。

(作者为北京市人民检察院党组成员、副检察长)

□行政检察具有“一体促进公正司法和依法行政”的制度优势和履职特点,要不断提高“全面深化行政检察监督”的规律性认识,进一步凸显行政检察监督在党和国家监督体系中的功能作用。

□持续强化以党的政治建设为统领,找准工作重心,突出结构要素,实现精准监督,打造特色品牌,强化配置配备,提高能力素质,塑造行政检察监督新质态。



祁治国

企、问效于企,进一步加强日常沟通、信息共享、线索移送等机制,以法治之力助力民营企业强信心、稳预期、促发展。

在强化管理中突出结构要素

“三个结构比”是推进检察工作高质量发展的创新实践。行政检察的职能要求和行权特性尤其适合诠释“结构比”理论:从案源“结构比”看,行政检察除传统依申请和依职权主动受案外,还有行刑反向衔接是依程序移送;从履职“结构比”看,要正确认识行政检察职能体系的发展变化,推动行政检察各项职能全面协调发展;从监督“结构比”看,既有诉讼内监督,也有诉讼外监督。北京市检察机关坚决落实最高检关于“以行政诉讼监督为重心”的要求,将抓好行政生效裁判监督作为“重中之重”,开展攻坚行动,依法“应抗则抗”。2024年北京市检察机关共办理行政生效裁判监督案件1580件,依法提出抗诉33件、提请最高检抗诉7件。从这些数据中,我们深刻认识到,依法办案是高质效办案的前提,要通过一体抓实“三个管理”,在确保办案规模的基础上着力提升办案质效。2025年上半年,北京市检察机关行政检察办案量同比上升17.34%,在“四大检察”中的业务占比已由2020年的2.4%提升至9.59%。深入落实“一取消三不再”检察管理新要求,当前及今后,要更好统筹“有质量的数量”与“有数量的质量”,把办案数量、质量、效率、效果有机统一于公平正义。

在全面行权中实现有力监督

当前,行政检察已经形成“三大职责八项任务”的职能体系,扭转了以往行政检察监督主要是行政公益诉讼监督的“倒三角”格局。省、市级检察院侧重办理行政生效裁判监督案件,基层检察院侧重办理行刑反向衔接案件,各级检察院都要注重办理对同级法院的行政审判活动监督、行政执行活动监督以及在履行职责中发现的行政违法行为监督案件。行政检察监督的重点在于精准监督、

深层次监督、类案监督,“精准”就是“有力”。对于行政生效裁判监督,要进一步加大抗诉力度,在准确认定事实和适用法律的基础上,全面评估“三个效果”,确保抗得出、改得了,守好维护社会公平正义的“最后一道防线”。对于行政审判活动监督、行政执行活动监督,要加强类案监督、深层次监督,进一步区分一般的程序瑕疵和程序违法,注重“由浅入深”“由案及人”的监督。对于行刑反向衔接,要严格把握“可处罚性”原则,全面审查处罚的法定性和必要性,精准提出检察意见,防止应罚不罚。对于行政违法行为监督,严格遵循案件来源的特定性、行政行为的违法性、监督方式的法定性、监督纠正的必要性“四要件”,进一步凸显行政检察监督在党和国家监督体系中的功能作用。

在守正创新中打造特色品牌

适应新阶段发展要求,行政检察要坚持守正创新,在“变与不变”中遵循履职规律,立足特色属性,释放制度潜力。北京市检察机关依托办理人大代表议案和建议、民主党派提案,创新探索“议案提案办理一依法履职一课题合作一推动立法一制度赋能”履职新模式,直接推动修订后的《北京市优化营商环境条例》首次规定行政违法行为和强制措施等检察监督专门条款,切实发挥地方性法规实施性、补充性、探索性功能。北京市检察院连续多年向北京市高级人民法院以检察长列席审判委员会等形式通报行政诉讼监督情况,分院探索向辖区同级区政府制发诉讼监督通报,凝聚政法司法共识。基层检察院探索党委领导下的“府检联动”工作机制,如门头沟区检察院推出的“检察+行政”府检联动工作机制,获第七届“法治政府奖”。立足首都特色,打造并深化“涉部委”行政检察品牌,妥善办理相关行政生效裁判监督案件,赴近20个省市区开展调查核实、异地听证、释法说理等,建立健全联动属地检察院及相关行政机关调查核实、化解争议等办案机制,把矛盾化解在当地、化解在基层。

以办案质效分析研判推动一体抓实“三个管理”

一体抓实“三个管理”
高质效办好每一个案件

□李光林 郑兴时



□办案质效分析研判是检察业务管理的重要方面,是检察宏观管理的重要手段,对于推动构建检察“大管理”格局,一体抓实“三个管理”具有重要意义。要把常态化、机制化开展办案质效分析研判作为抓管理、促业务、提质增效的重要任务,以高水平管理推动做高质效办案,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

最高人民检察院应勇检察长强调,检察管理是持续推进习近平法治思想的检察实践的重要内容和重要保障。新时代新征程,检察实践的创新对检察管理提出新的更高要求。办案质效分析研判是检察业务管理的重要方面,是检察宏观管理的重要手段,对于推动构建检察“大管理”格局,一体抓实“三个管理”具有重要意义。要把常态化、机制化开展办案质效分析研判作为抓管理、促业务、提质增效的重要任务,以高水平管理推动做高质效办案,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

准确把握办案质效分析研判的宏观管理工具属性

每一个高质效案件,是办出来的,也是管出来的。基于对检察业务数据的统计分析,能够发现检察业务的趋势、规律、特点,是加强和优化检察宏观管理的重要手段。

办案质效分析研判,分析的是数据,研判的是质效。办案质效分析研判与业务数据分析研判会商制度有许多相似性,如性质上均是检察宏观管理的重要工具,对象上均以检察业务数据作为分析研判对象。但不同于业务数据分析研判,办案质效分析研判并不是单纯地“围着数据转”,实践表明,单纯地追求数据的好看,只会导致数据的失真、制度的空转、检察办案与检察管理的脱节,对于提高案件质量不仅无益,甚至有害。办案质效分析研判的首要目的在于通过对业务数据的分析研判把握检察办案的规律、特点、趋势,以及数据背后可能存在的研判办案质效的问题,并针对性地提出改进举措。为从形式上淡化“数据分析”的概念,最高检从2024年第三季度开始,将过去的“检察业务数据分析研判”调整为“检察办案质效分析研判”,既研判最高检本级业务质效,也研判全国检察机关业务质效,重在掌握动态、把握趋势、查找问题、研提对策、改进工作,以更好突出“办案质效”的分析研判目的。这是最高检党组审时度势作出的重大调整,也为如何开展办案质效分析研判作出了示范。

充分发挥办案质效分析研判贯通“三个管理”的桥梁作用

“三个管理”是有机联系的整体,相互衔接、相互贯通,必须一体落实到位。办案质效分析研判是检察业务管理的重要手段,同时也是有效贯通检察案件管理、质量管理的重要桥梁。

办案质效分析研判让案件管理更精细。案件管理侧重于对案件的分配、流程、实体等进行全方位管理,能够及时发现和纠正个案办理过程中存在的问题和瑕疵,确保案件分配科学、过程可控、结果公正,是检察管理落实到案件办理全过程、各环节的重要手段。案件管理功效的发挥程度在很大程度上与案件管理措施的精准性、有效性相关。案件管理措施的精准性、有效性越高,其管理功效发挥的

程度越高;案件管理措施的精准性、有效性越低,其管理功效发挥的程度越低。办案质效分析研判能够从宏观层面发现检察办案中存在的倾向性问题,虽然这仅是一个趋势性和方向性问题,不能直接反映具体个案的办理情况,不宜作为个案管理、评价的依据,但可以有效指导案件审理措施的改进和优化。对于通过办案质效分析研判发现的典型性、倾向性、普遍性问题,要善于“解剖麻雀”,深入剖析其中存在的案件管理问题,并通过优化办案职权划分,完善办案流程管理,健全常态化预警、提醒、督促制度等方式,全面加强案件分配、流程、实体等管理,以制度化、机制化推动案件管理工作规范化、精细化。

办案质效分析研判让质量管理更精准。案件质量检查和评价是落实案件质量管理的重要抓手,相较于宏观的办案质效分析研判,更加侧重于对微观个案进行检查、评定,对于发现具体案件质量问题具有重要作用。通过案件质量检查和评价,虽然能够发现个案中存在的案件质量问题,但这些问题通常仅具有个案性,不具有普遍意义。同时,案件质量检查和评价所针对的一般是一个较短时间范围内的案件,很难发现检察办案过程中存在的典型性、倾向性、普遍性问题。为此,要充分发挥办案质效分析研判作用,为案件质量管理提供精准指引,推动业务管理与质量管理的衔接贯通。如针对办案质效分析研判中发现的某类案件撤回起诉率偏高、某些办案主体所办不起诉案件申诉率偏高等问题,可针对某类案件、某些办案主体开展案件质量专项评查,对于发现问题的依法追责;对于发现优质案件的予以表彰奖励,引领带动整体案件质量提升。

切实打牢常态化、机制化做高质效分析研判的工作基础

应勇检察长强调,各级检察机关、各个业务部门都要把常态化、机制化开展检察办案质效分析研判作为抓管理、促业务、提质增效的