

深入推进协同治理,是检察机关顺应时代发展、回应治理需求的必然选择,更是将制度优势转化为治理效能的关键路径——

高质效检察履职责要更加注重协同治理



□ 钟瑞友

党的二十届四中全会擘画“完善社会治理体系”“走中国特色社会主义社会治理之路”的宏伟蓝图,为新时代社会治理现代化指明了方向。检察机关作为国家法律监督机关,既是定分止争的“司法守护者”,更是社会治理的“法治参与者”,身处化解矛盾、守护公正的最前沿。当前,生态环境保护跨区域攻坚、网络空间治理多维度挑战、基层社会善治深层次需求等复杂命题,已突破单一领域、层级与部门边界,“单打独斗”“分段治理”的传统模式难以为继,唯有构建体系完备、运转高效的协同治理大格局,才能释放“办理一案、治理一片”的治理效能。

深入推进协同治理的内在逻辑与时代价值

协同治理理论作为公共管理领域的重要范式,强调政府、市场、社会等多主体通过资源共享、行动协调实现公共目标。其核心要义是在共同规则框架下,多元治理主体通过有序互动、资源共享、责任共担,形成动态协作治理共同体,达成治理目标最优化。从检察履职责来看,协同治理绝非简单的部门联动或流程衔接,而是深刻的履职理念变革。它要求检察机关跳出本位思维定势,以更广阔的治理视野、更主动的担当意识,将法律监督职能融入社会治理全局,通过与其他治理主体有效衔接、良性互动,构建常态化、系统化治理新格局,让法治力量在协同中彰显价值、在共治中提升效能。

深入推进协同治理,是检察机关顺应时代发展、回应治理需求的必然选择,更是将制度优势转化为治理效能的关键路径,其内在逻辑与时代价值主要体现在以下四个方面:

应对社会矛盾系统性演变的现实之需。当前,社会矛盾呈现主体多元、诉求

□当前,生态环境保护跨区域攻坚、网络空间治理多维度挑战、基层社会善治深层次需求等复杂命题,已突破单一领域、层级与部门边界,“单打独斗”“分段治理”的传统模式难以为继,唯有构建体系完备、运转高效的协同治理大格局,才能释放“办理一案、治理一片”的治理效能。

人尽责的多元共治局面。

推动构建协同治理格局的实践路径

检察机关推动构建协同治理格局,是立足中国国情、回应时代需求、推进社会治理现代化的应时之举,对提升国家治理效能、保障人民安居乐业、促进共同富裕具有重要现实意义。检察履职责要发挥协同治理重要作用,需从四个维度系统发力。

筑牢“统”的根基,健全党委领导下的协同治理工作体系。协同治理绝非无中心的松散联合,必须坚持党的集中统一领导这一根本保证。检察机关作为党绝对领导下的政法机关,要将党的领导贯穿协同治理全过程,严格落实《中国共产党政法工作条例》,主动将检察协同治理纳入党委领导的社会治理总体布局,健全重大事项请示报告、跨部门协调会商、成效督导落实等闭环机制。推动在党委政法委统筹下,构建常态化、规范化多部门协同治理平台,明确各方权责清单、协作流程、考核标准,形成“党委领导、政法委统筹、检察牵头、多方参与、各司其职”的工作格局,将党的领导的政治优势、组织优势转化为协同治理优势。

打通“联”的脉络,完善高效顺畅的协同治理工作机制。机制顺畅是协同高效的关键,需构建“多跨协同、闭环运行”的联动机制。优化行刑衔接机制。依托检察机关法律监督与行政执法监督衔接联动机制,在生态环境、食品药品安全等重点领域,细化证据移送、标准统一、结果反馈规则,运用数字技术实现线索双向流转、案件同步办理、结果互认共享。健全重点领域联动。围绕优化法治化营商环境,协

同相关部门明晰涉企案件办理规范,共同开展助企行动;针对养老诈骗、未成年人犯罪、农民工欠薪等民生顽疾,建立专项协作机制,形成治理合力。构建治理建议闭环。建立社会治理检察建议“制发—督办—回访—评估”全链条管理模式,通过检察白皮书、年度治理报告为党委、政府决策提供重要参考。

提升“治”的效能,构建数字赋能的协同治理工作范式。秉持“数字赋能监督,监督促进治理”工作理念,推动协同治理从“经验驱动”向“数据驱动”转变。深化推广“检察+”协同共治平台。该平台系浙江省检察机关运用数字技术构建的跨部门大数据办案平台,其核心功能是通过线上协同实现行刑衔接、检察建议闭环管理及社会治理场景集成。浙江省金华市检察院作为试点单位,率先开展平台推广应用,通过建立与行政机关、企事业单位之间的数据集成、线索移送、双向反馈等机制,实现法律监督与行政执法的深度融合,形成“个案发现—类案监督—系统治理”的闭环工作模式。研发智能辅助工具。综合运用人工智能、大数据等技术,开发类案推送、量刑辅助、行政处罚必要性审查等智能模型,为多方协同办案提供精准高效的智力支持。创建大数据监督模型。聚焦安全生产、金融风险、网络黑灰产等治理难点,提炼监督规则,构建大数据模型,实现从个案办理到类案监督、系统治理的跃升。

夯实“人”的支撑,激发内外兼修的人才队伍工作张力。协同治理需建设既懂法律、又善治理,既通业务、又会协作的检察铁军。强化协同思维培育。通过专题研讨、同堂培训、跨部门交流等形式凝聚治理共识,深化检校合作,提升检察人员理论素养与战略眼光。推动力量下沉融合。将检察职能融入基层社会治理大平台,通过检察官进驻综治中心,建立特邀检察官联络员网络等方式,实现检力下沉与基层善治同频共振。注重实战能力磨砺。开展情景式、对抗式岗位练兵,提升沟通协调、风险研判、应急处置能力,健全重大协同任务中干部考察识别机制,激发内生动力。

(作者为浙江省金华市人民检察院党组书记、检察长)

□社会危险性评估,是宽严相济刑事政策在具体司法实践中的落实媒介,宽严相济刑事政策为社会危险性评估工作提供价值指引。宽严相济要求以“人”为中心,考虑多项评价因素,除案件本身反映的行为人主观恶性、行为手段、犯罪关联性等情况,还要结合行为人的生活经历、家庭情况、社会关系等案外因素,进行全面评估。

□毕冬云 张冠宇 平凡

社会危险性评估,是对犯罪嫌疑人实施新的犯罪、妨碍诉讼程序进行或危害社会管理秩序可能性的一种综合性、预测性评估。检察机关据此决定是否对犯罪嫌疑人采取羁押措施、案件后续是否起诉、起诉后适用何种程度的刑罚措施等,从而对复杂程度不同的案件进行繁简分流,后续进行差异化处理。社会危险性评估工作是宽严相济刑事政策在具体司法实践中的落实媒介,宽严相济刑事政策为社会危险性评估工作提供价值指引。宽严相济要求以“人”为中心,考虑多项评价因素,除案件本身反映的行为人主观恶性、行为手段、犯罪关联性等情况,还要结合行为人的生活经历、家庭情况、社会关系等案外因素,进行全面评估。

实践中,各地检察机关适应犯罪结构变化,借助互联网信息化工具探索建立对轻罪案件多元化社会危险性实质化评估工作模式。据笔者观察,有的办案人员在对轻罪案件中相关人员社会危险性进行评估时较多面临社会危险性评估标准偏“主观化”、跨阶段动态化评估衔接不畅、评估后非羁押措施执行难等问题,笔者认为,应当坚持宽严相济刑事政策,促进轻罪案件社会危险性评估实质化。

构建统一量化评估体系。目前,已有一些地区开展社会危险性量化评估试点工作,但因地域局限性,不同地区之间评判标准仍有差异,需要在省级层面统一评估指标。应当由省级司法机关结合地域特征,通过制定社会危险性评估工作指引、量化评估工作规定等方式对社会危险性评估的内容、程序和标准进行细化规定,明确各类评估因素的考量权重,比如侵财类案件侧重“退赃退赔”的分值,人身伤害类案件侧重于被害人社会关系的修复、行为人本身过错程度等,以弥补办案人员主观评价的差异性,为实务工作提供指引。同时,强化数字检察工作,开发智能评估系统,抓取本省轻微犯罪案件办理情况,将其作为系统基础数据,分析计算涉案人员的身体状况、犯罪前科、不羁押能否保证后续诉讼顺利进行等要素在社会危险性评估中所占分值,制定多项核心标准。对于常见罪名,可以根据其惩罚犯罪的侧重点设置特殊的评价标准,以此构建共性标准与罪名特性标准相结合的一体化评估体系,通过大数据量化计算提升评估结果的客观性和科学性,有效防止“同案不同判”情况产生。

健全动态评估衔接机制。第一,建立评估结果互认机制。检警三方强化协作,形成对社会危险性认定标准的共识。检察机关要及时了解法院认定社会危险性以及量刑的最新标准,与公安机关双层把关增强社会危险性认定的全面性。推动建立三方信息共享机制,不同阶段的评估结论及时反馈,后阶段办案机关不采纳前阶段评估结论的,应当说明理由并记录在案,有助于同步三方对于社会危险性评估的共识以及结果互认。第二,构建数据共享平台。当前,随着社会不断发展,人员流动性较大,尤其是对于信息网络犯罪案件,需要跨区域调取相关信息数据,不仅费时费力,效率也无法得到保证。可以通过推动建立跨部门、跨领域的数据共享机制,制定可能影响社会危险性评估的风险清单,推动不同区域司法机关之间构建数据共享平台,对前科人员、在逃人员、社区矫正人员等数据库实现共享共用,同时探索将征信数据、社保数据、特殊医疗记录等纳入社会危险性评估的来源与范畴,为量化评估社会危险性提供多元化数据支撑。此外,要逐渐统一对类案社会危险性评估的关注要点以及移送标准,在案件办理过程中发现可能影响社会危险性评估变化的要素时,可主动与侦查机关沟通交流,调取相关证明材料,在惩罚犯罪的同时也要注重保障犯罪嫌疑人合法权益,避免“过度羁押”或者“放任风险”等情形出现。

强化非羁押措施执行监管能力。第一,完善非羁押保障机制。非羁押措施的有效执行离不开充足的人力物力资源配置,除加大非羁押监管措施的资金投入、保障必要的人员编制和工作经费外,可探索引入社会力量,比如社区工作者、志愿者等,通过整体培训之后作为网格员分区域对非羁押人员进行监管,也可以建立非羁押人员帮扶机制,激发非羁押人员对早日回归正常生活的积极态度,使其自觉遵守非羁押措施相关管理规定,减轻监管人员管理压力。第二,优化非羁押监管模式。在监管压力较大的情况下,可以针对被监管的不同群体适用不同的管理措施,分级处理。在保障非羁押人员合法权益的基础上,借助电子设备工具监管一般人员,规范使用手机App、电子手环等智能监管技术。对于未成年人等特殊群体,可以通过压实监护人责任,强化沟通提升其责任感,引入基层组织、公益组织等外部力量的支持与配合,建立“一站式”工作点、引入社会工作者参与帮教,提升矫治效果。对老年人等不会使用智能设备的群体,则要加强入户走访,村委会、居委会监督等传统模式。针对跨区域犯罪人员,可以推动不同区域的公安机关对此类人员开放轨迹大数据共享机制,形成跨区域协作管理合力,解决跨区域监管空白问题,同时借助信息化工具减轻当地社区的管理压力。第三,制定完善相关制度。为保证非羁押措施的有效执行,统一惩戒尺度,可以由省级或者市级机关对非羁押措施内容进行实质化规定,根据目前监管执行工作中的具体情况,完善管理模式,对表现良好的人员进行正向激励;具象化规定违反非羁押监管要求的惩罚制度,根据常见情形设置轻重阶梯式惩罚措施,从警告、罚款到变更强制措施如羁押措施等,建立清晰、明确的惩戒体系,形成足够的威慑力,减少逃避监管现象;完善违规行为调查和认定程序,确保处理决定公平公正,促进社会危险性评估后非羁押措施执行规范化。

(作者分别为河南省南阳市卧龙区人民检察院副检察长、第一检察部主任、检察官助理)

淬炼政治品格 新司法理念 创新工作方法

坚持人民立场强化检察监督

的高度,决定办案的政治敏感性。思想要深就是一切履职责围绕“人民立场”,检察人员要有“小案件大民生”“小案件大政治”的思想。检察机关办理的案件发生在基层,是人民群众看得见、摸得着的“身边案”,更可能是关乎自身权益的“心头事”。检察官履职责过程中的言行都代表国家,反映国家形象,绝不是个人办案行为。案件办得如何,老百姓往往评价的不是承办人个人,而是对党和国家的印象。高质效案件会得到人民群众的认可和点赞,质效差的案件即使是微瑕案件,都有可能损害党和国家在人民群众心中的地位、形象。因此,每名检察人员作为各自岗位的主体,要时刻绷紧人民立场这根弦,始终“把屁股端端地坐在老百姓的这一面”,以如履薄冰的心态做好履职工作,努力赢得人民群众的拥护。一方面,要坚持总体国家安全观,从案件反映的现象中敏锐觉察到背后的深层次问题,及时将源头危机化解在萌芽阶段;另一方面,要有主人翁责任意识,立足党和国家的工作大局,将办案放到政治维度,清醒地认识到办案不单纯是依法依规处理案件,履行办案的过程、结果无不是向老百姓、向社会传递法律规则与公平正义的价值观,彰显法治功能要义。

视野要宽。视野宽广是思想深刻的前提,政治敏锐性的养成需要在视野宽广的基础上建立。实践中,机械办案、就案办案的本质是承办人陷入只看法条字面意思,没有深刻领会法条背后蕴含的法治精神,没有把握司法尺度与温度的关系。一个案件在某种程度上可以反映某类突出或者激化的问题,检察官办案就是运用智慧解决案件呈现的各类深层次矛盾,实现“三个效果”有机统一。因此,在宏观上,拓宽视野必须始终坚持“两个结合”,以习近平法治思想指导检察实践,不断提升法文化素养,为践行法治精神奠定基础,最终达到知行合一境界;在微观上,拓宽视野除了要熟悉法律规定与立法原意外,更要熟悉当地风土民情,只有深入群众才能在履职办案中切实将全会精神要求落到实处并取得良好的效果。

格局要大。格局决定境界,淬炼政治品格的最终落脚点在于树立正确的世界观、人生观和价值观,有“功成不必在我,功成必定有我”的无我境界,实践要深。思想深度决定政治站位

行好全心全意为人民服务宗旨。检察人员塑造大格局除了需要熟知法律法规外,更要关心当前的世情、国情、党情。只有胸怀“国之大者”洞悉国家大事,才能深刻了解全会召开的时代背景与精髓要义,结合检察履职责更好“融入大局看检察、跳出检察看全局”,更好的深入学习贯彻全会精神,确保落地落实。此外,格局大者胸襟宽广,察纳雅言,善于思辨、倾听,形成理性、平和的工作自觉。好习惯的养成有助于公正履职尽责,赢得人民群众的好口碑。

聚焦司法为民 更新司法理念

司法理念决定检察人员的办案思维和习惯。及时更新司法理念是做实高质效办案的必然要求。聚焦司法为民,检察人员在履职办案中应注意把握三组辩证关系。

把握好政治方向与办案方向的关系。司法办案是国家治理体系的重要环节,正确的政治方向引领办案方向,集中体现司法活动最根本的意义。坚持人民立场,以人民为中心就是办案的正确政治方向。一方面,要结合工作实际,以落实落地全会精神作为具体履职责方向。另一方面,要以人民群众为办案的正

会稳定的各类犯罪,又要践行司法修复性理念,在办案中追求一般预防与特殊预防的价值平衡。

把握好经验法则与证据规则的关系。检察办案是在查明法律事实的基础上适用法律,维护司法公正。经验法则与证据规则是检察人员在司法办案中适用的两个重要规则,二者相辅相成。经验法则是人们基于生活经验积累,对某一事物发展规律形成的共同认识规则,即常情常理。它与人民群众朴素的正义观认识一致,是认定法律事实能否排除合理怀疑、得到唯一性结论的验证标准,也是证据规则的重要逻辑基础。许多案件尤其是陈年旧案,检察人员可运用经验法则对某一关键事实进行合理性推断,验证言词证据、“客观性”证据内容的真伪。证据规则是从证据法律规范的层面,通过单个证据的证明力、证据间相互印证或环环相扣的关系,来构建案件事实的认定基础。该事实是基于法律规则判断得出的法律事实,处断结论应符合人民群众对实质公平正义的价值判断。

提升办案能力 创新工作方法

检察履职责能否实现“三个效果”有机统一,做到“案结事了人和”,让人民群众满意,工作方法十分重要。应勇检察长强调:“司法不是冷冰冰的,应该是有温度的司法、有力量的司法、法理情统一的司法。”这就要求检察人员在履职过程中讲究工作方法。一方面,夯实专业基础,提升法学素养,要注意围绕高质效办案总结经验、吸取教训,不断提高法律监督能力。要有重大事项案件化办理的意识,增强证据意识,不断提高证据审查能力,尤其是要及时发现取证规范与取证遗漏问题的,确保案件办理经得起法律、历史和人民的检验。另一方面,注重与生活经验结合,确保办案结论符合社会普遍认识,最终实现法律效果与社会效果的统一。同时,有效沟通是“事了人和”的重要方式。检察人员要培养沟通能力,善于将法言法语转化为乡音俚语,让老百姓听得懂、能理解、易接受,真切感知和正确理解法律规则与法治精神。

(作者为广西壮族自治区人民检察院法

促进落实宽严相济刑事政策中社会危险性评估