

# 立足实践凝聚共识 着力构建检察工作外脑支持制度

## ——中国检察学自主知识体系视野下检察工作外脑支持制度主题研讨会综述



□谢德钰

# 发挥监督职能作用促进执法司法规范

今年3月,最高检决定对全国检察机关开展违规异地执法和趋利性执法司法专项监督进行部署,这是落实党中央开展规范涉企执法专项行动决策部署、以法律监督促进法治化营商环境建设的重要举措,是履行检察职能、服务大局、服务人民、服务司法、为法治担当的务实举措,也是全国检察机关服务经济社会高质量发展的一项年度重点任务。在此,立足基层检察实践,梳理违规异地执法和趋利性执法司法问题在刑事案件中的表现形式,进而提出监督路径,以期能为破解违规异地执法和趋利性执法司法治理难题提供参考。

**违规异地执法和趋利性执法司法在刑事案件中的表现形式**。从近几年最高检督办重点案件来看,违规异地执法与趋利性执法司法现象在刑事案件中时有发生,主要表现在以下几方面:

**管辖权的滥用**。我国刑事诉讼法及相关规定对案件的管辖权进行了明确规定,但在一些犯罪案件中仍存在管辖权异议问题,有的司法机关或因利益驱动,或因其他利害关系,对法定管辖权范围作扩大化、随意化解释,违规争抢有罪没收入案件的管辖权,造成管辖乱象。

**以刑事手段插手干预民事经济纠纷**。有些地方司法机关或因受利益的影响,或因对民刑交叉案件把握不准,将民事违约、债务纠纷中的高额借贷等民事纠纷错误认定为诈骗、合同诈骗等刑事犯罪予以立案侦查。在民事案件审理过程中,也存在以刑事侦查为由,要求法院中止民事诉讼,或者对民事案件的证据、事实进行不当干预等情形,影响民事诉讼的正常进行。

**违法采取强制措施和违法查封、扣押、冻结**。违规异地执法和趋利性执法司法通常与涉案财产的利益驱动相关联,在刑事案件中,往往存在“异地抓捕”“构罪即捕”等随意采取羁押强制措施情形,或者存在违法随意、过度进行查封、扣押、冻结问题,或者没有准确区分所查封、扣押、冻结的涉案财物还是合法财物。这些行为不仅严重影响企业正常生产经营及企业人员的正常生活,还可能导致企业因资金链断裂而倒闭,影响整体营商环境的稳定性。

**强制执行混同财产**。在涉企案件中“公私账户混用”现象较为普遍,虽然《公安机关办理刑事案件适用查封、冻结措施有关规定》明确规定,查封、冻结以及保管、处置涉案财物,必须严格依照法定适用条件和程序进行。与案件无关的财物不得查封、冻结。查封、冻结涉案财物,应当为犯罪嫌疑人及其所扶养家属保留必要的生活费用和物品。但受案件办理的紧迫性影响,有的办案机关为“保全证据”或“防止财产转移”,有时将全部关联性财产进行查封、冻结,导致企业运营陷入困境或停滞。有的司法机关在强制执行混合财产时,未严格区分涉案财产与合法财产,将不应执行的合法财产也纳入执行对象范围。

**对违规异地执法和趋利性执法司法进行刑事监督的路径**。监督办案是检察机关履行法律监督职责的主要方式,在违规异地执法和趋利性执法司法专项监督中,检察机关应聚焦刑事检察监督重点,精准施策,推动严格执法、公正司法。

**强化立案监督**。强化管辖权实质性审查,对违反管辖规定的违规异地立案、将经济纠纷作为刑事案件立案等情形,依法及时提出纠正意见并跟踪督促落实。探索建立涉企刑事案件立案监督快速反应机制,及时通过调阅卷宗、询问办案人员、核查报案材料等方式,全面核实是否存在不应当立案、应撤而未撤等情形。严格落实“挂案”清理,全面排查本地区一段时间以来涉企案件侦办情况,对于立而不侦、久侦不决等“挂案”,依法监督撤案或者终止侦查,为涉案企业“松绑解绑”。

**强化侦查活动监督**。办案中,注重对侦查机关适用人身、财产强制措施进行审查,强化对滥用羁押强制措施、违法延长羁押期限等问题的监督,强化羁押必要性审查,依法保障企业人员的人身权益。同时强化对违反民营企业促进法第62条关于“三个严格区分”、严禁“四起”规定进行查封冻结等问题的监督,探索建立查封冻结措施事前备案审查和听证机制,并对作出终止侦查、撤销案件等处理的涉企案件财产处置跟进监督,依法保障企业合法权益。

**强化审判活动监督**。依法对法院审判活动实施全过程、立体化监督,重点审查审判程序合法性、证据采纳规范性及实体判决结果的公正性。通过调阅电子卷宗、常态化列席审委会讨论、精细化审查判决书说理等方式,针对违规异地执法可能导致的管辖错误、趋利性动机引发的量刑畸轻畸重等问题,通过投诉、再申检察建议、纠正违法通知书等方式进行监督,确保审判活动不受影响。尤其对涉企经济犯罪案件,需重点监督法院依法准确区分民刑责任界限,坚决防止将普通民事合同纠纷、股权争议案件错误升格为刑事犯罪案件。

**强化刑事执行监督**。对执行机关的履职行为进行全流程动态监督,重点监控查封、扣押财产的评估、拍卖、变卖等后续处置程序是否符合法定程序及比例原则,防止执行机构超范围拍卖案外人财产,及时纠正超期冻结基本账户、违法低价处置企业核心资产等行为。严查减刑、假释、暂予监外执行等环节中可能存在的权钱交易等趋利性操作。建立执行回访机制和申诉快速响应渠道,对当事人反映强烈的违法执行案件及时进行调查并依法纠正。联合法院定期开展涉企案件执行专项检查,强化对跨省市异地执行活动的协调监督,建立执行信息跨区域共享平台,有效堵塞监管漏洞。

**强化数字赋能**。构建大数据分析模型。省级检察机关整合接入公安机关“警务云”、审判机关“智慧执行”等系统的核心执法数据库,开发“执法风险智能评估”算法模型。如,系统通过自然语义分析,自动筛查跨省协作立案的异常高频次、财产查封范围与案由匹配的显著偏离、同类案件办案周期波动标准差过大等隐蔽情况,精准识别潜在的区域性、系统性、趋利性执法模式,自动生成可视化风险预警报告,并实时推送至上级检察机关及属地检察机关,要求限期介入核查反馈。推广区块链存证技术。在执法办案全流程中全面嵌入区块链分布式账本系统,确保案件电子卷宗、强制措施审批记录、财产查封清单及处置轨迹等关键数据的不可篡改性和操作全程可追溯。

(作者为贵州省黄平县人民检察院党组书记、检察长)

检察工作外脑支持制度,是根植检察实践土壤的、自主生长的“自觉体系”,是中国检察学自主知识体系的组成部分。北京检察博物馆馆长孙春雨指出,当前专家咨询委员会、特约监督员、检察听证等一系列制度机制已经在检察实践中发挥重要作用,但在理论构建上,都还处于零散状态,对其上位概念进行提炼、总结,恰逢其时。检察工作外脑支持制度概念的提出,标志着中国检察学自主知识体系探索与研究构建进入更加全面、更加深入、更加体系化的阶段,检察学研究不仅要关注检察业务本身,也要关注其外围技术、智慧支持与支撑体系;不仅关注检察学基本理论、基本制度,也要关注与检察工作密切相关的外部联系和配套制度。清华大学法学院教授张建伟认为,可以从两个维度考察自主知识体系的生成路径:一是基于本土性、特定性问题的思考与实践探索所形成的独特性认识,这是原创性知识的重要来源;二是解放思想,古为今用、洋为中用,在自主知识体系意识唤醒的基础上进行独立思考所创造的知识。此外,也要特别注意司法与学术的关系,理解两者的关系,对于实现检察学自主知识体系与检察实践的良性互动至关重要。清华大学法学院教授周光权主张,对于外脑支持制度,要以提升司法民主化为核心,提炼定义更为精准和内涵更为广阔的概念,同时,在自主知识体系研究中,程序法、制度性研究固然重要,但不同司法机关的实体法立场和认识差别也同样重要。所以检法法律适用的差异,也应当在自主知识体系的范畴中进行探讨。北京市海淀区检察院党组书记、检察长姜淑珍表示,检察工作外脑支持制度,将分散的机制探索进行系统化整理,形成内容丰富的制度理论,着重体现了其对检察制度的优化和保障作用,其制度底层逻辑来源于检察实践,是从“自发探索”到“自觉体系”的系统性证成,是对检察实践的总结提炼与创新性解读,制度创新需要实践的不断推动,也需要理论的不断提炼。

(作者分别为检察日报社记者,北京市海淀区人民检察院党组成员、副检察长,第九检察部主任,第九检察部检察官)

检察学自主知识体系构建的重要概念;四是从实务办案看,是提升检察办案质效的重要方式,也是让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义的重要途径。北京师范大学法学院教授卢建平指出,检察工作外脑支持制度的实践,最大功能是要倾听外部的声音,由外部不同声音充当辩论对手,有助于司法机关作出科学合理的决策。最高人民检察院理论研究所编译部副主任彭玉提出,检察工作外脑支持制度除了倾听不同声音,助力高质量办案外,还突出体现了对检察权运行的制约监督,以更好保障人权。在理论逻辑上,可从程序正义、全过程人民民主、检察权制约监督等层面加深论证,进一步聚焦外脑支持制度的理论支点;在实践逻辑上,可从政治、技术、文化等因素的交互作用中,增强制度生成的动态性、系统性分析。中国人民大学法学院教授黄京平主张,先有体系化思维,再对体系中所包含的内容进行分类,即分门别类地观察和思考,在对知识模块归纳和总结的基础上实现体系化构建,建议检察工作外脑支持制度的结构框架,可以从公正履职的外部监督力量、科学履职的外部支持力量和严格依法履职的外部支撑力量等三部分展开。四川大学法学院教授龙宗智指出,以学者挂职为肇始,海淀区检察院外脑支持制度探索已走过30年历程,形成了一批可复制、可推广的成果,对其进行全面总结、系统梳理,十分必要,可以采取总分结合的方式对检察工作外脑支持制度进行系统阐述,从分的角度来看,它与“四大检察”知识体系密切相关,需要结合相关业务实践进行论述;从总的角度来看,要专门研究检察工作外脑支持制度的理论板块,探讨外部支持的政治与社会意义、理论基础、整体构建以及探讨跨业务板块的统一制度问题。

### 中国检察学自主知识体系视野下的制度审视与发展方向

中国检察学自主知识体系的构建,是扎根于本土实践,伴随着检察事业的发展不断生成的法学自主知识体系。检

高检察履职质效的巨大作用。四川省泸州市检察院检察技术信息部副主任王路艳指出,泸州检察聚焦科技支撑,不断健全完善“技术+业务”办案提前介入等工作机制,通过“法医轻重并举提前介入、开展技术性证据审查、列席检察院、出庭支持公诉等”方式,实现两级检察院法医“全覆盖”,做实伤害类案件技术性证据“应审尽审”。江苏省苏州市姑苏区检察院党组成员、检委会专职委员陈玺表示,借助专家外脑,强化证据审查,通过建立业务技术双轨审查的模式、研发应用证据审查智能体、推进证据的可视化运用等多项举措,将证据科学最新理论和技术引入检察办案实践,极大提升了检察办案的科学性、精准性、专业性。北京市检察院第一分院第九检察部主任戚进松表示,要在体系化实践探索的基础上,继续关注单项机制的完善和优化,在学者挂职方面,建议通过挂职计划、工作清单、实质性办案等举措推动挂职学者的实质性参与;在专家咨询方面,建议将专家咨询设置为部分领域案件的必经程序,尤其是在案件质量评查案件中,确保评查结论的审慎性和权威性;在检察听证方面,通过听证工作实质化切实发挥其保障当事人权益的重要功能,避免流于形式。

### 从分散探索到系统整合,检察工作外脑支持制度的理论化成果

在系统总结实践经验的基础上,借助核心概念、功能价值、逻辑框架的理论支撑,将机制探索梳理整合为整体性概念,有利于探究理论渊源,理解功能价值,进而继续以理论创新引领实践创新。最高人民检察院法律政策研究室副主任余双彪认为,检察工作外脑支持制度的功能价值主要体现在四个维度:一是从制度创新看,是中国特色社会主义司法制度的重要组成部分,也是中国式现代化在检察环节的具体制度设计;二是从司法民主看,是民主司法、科学司法的创新性举措;三是从理论构建看,是法学理论研究和司法实践有机结合、相得益彰的一种生动体现,也是中国检



□于潇 付强 张志婧 王周文

近日,为深入贯彻习近平法治思想和习近平总书记关于构建中国哲学社会科学自主知识体系的重要指示精神,做实全过程人民民主的检察实践,北京市海淀区检察院组织召开专家咨询委员会成立30周年暨中国检察学自主知识体系视野下检察工作外脑支持制度主题研讨会。在当地实践先行先试的基础上,系统总结以专家咨询制度为代表的检察工作外脑支持制度实践探索,为中国检察学自主知识体系构建贡献力量。来自法学院校的专家学者、检察系统代表参加座谈。

### 坚持正确政治方向,对接检察履职需求,优化和完善检察工作外脑支持制度的实践探索

高质效办好每一个案件,是新时代新征程检察履职的基本价值追求。检察工作外脑支持制度的实践探索,正是践行这一追求的重要路径。北京市检察院党组成员、政治部主任乔学慧表示,要落实差异化加强检察服务保障体系建设要求,积极推动专家参与范围,从个案定性论证、类案法律适用,向检察权运行机制优化、司法责任配套制度完善、新型检察业务探索等领域延伸,要把微观层面检察制度创新实践,置于中国检察学自主知识体系的宏观框架中统筹谋划,为中国检察学自主知识体系的构建献计出力。北京市海淀区检察院党组成员、政治部主任辛东卿表示,自从20世纪90年代中期开始探索将外部智慧力量引入检察工作,北京市海淀区检察院逐步形成一个由专家咨询、专业审查、群众参与、社会力量协助等多机制构成的开放式检察工作外脑支持制度格局,检察工作从“单一专业判断”走向“多元力量协同”,经过数十年的探索实践,检察工作外脑支持制度已经证明其对提

# 聚焦追责情形做实检察监督“后半篇文章”

## 基于《人民检察院检察建议工作规定》第十一条(五)项规定的履职思考



□刘波

《人民检察院检察建议工作规定》第十一条第(五)项规定(下称“**第十一条第(五)项规定**”),人民检察院在办理案件中发现社会治理问题存在下列情形之一的,可以向有关单位和部门提出改进工作、完善治理的检察建议:……(五)需要给予有关涉案人员、责任人员或者组织行政处罚、政务处分、行业惩戒,或者需要追究有关责任人员的司法责任的。可见,该条明确细化了检察机关针对履职不当、失职渎职等情形提出检察建议的具体情形。在全面依法治国纵深推进的背景下,深刻领悟上述规定的价值意蕴,强化检察问责建议落实,既是检察机关聚焦主责主业的内在要求,也是更深更实践行习近平法治思想,写好执法办案“后半篇文章”、提升法律监督权威的重要举措。

### 深刻领悟“第十一条(五)项规定”的重要意蕴

检察建议作为检察机关履行法律监督职能、参与社会治理的重要法定手段,在纠正违法、完善制度、促进治理等方面发挥着不可替代的作用,被誉为“抓前端、治未病”的法治良方。

“**第十一条(五)项规定**”是新时代强化法律监督刚性的重要制度体现。《人民检察院检察建议工作规定》第十一条第(五)项中,专门规定了问责建议的制发情形,明确将“需要给予有关涉案人员、责任人员或者组织行政处罚、政务处分、行业惩戒,或者需要追究有关责任人员的司法责任”纳入检察建议适用范围,即问责建议。这一规定将检察监督从具体问题整改延伸至责任人员追责,构建了“问题整改+责任追究”的双重监督闭环。“**第十一条(五)项规定**”具有强大的法律渊源和重要约束力。人民检察院组织法第二十一条规定,检察院行使法律监督职权,可以进行调查核实,并依法提出抗诉、纠正意见、检察建议。有关单位应当予以配合,并及时将采纳纠正意见、检察建议的情况书面回复检察院。《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》明确要求

“依法向有关单位提出纠正意见或者检察建议的,有关单位应当及时整改落实并回复”,进一步强化了检察建议包括问责建议的约束力。

“**第十一条第(五)项规定**”涵盖监督、惩戒和治理三重功能。党的十八大以来,党中央高度重视问责工作,先后制定了《中国共产党问责条例》、《公职人员政务处分法》等重要法规。问责建议的设立,是检察机关贯彻落实党中央关于加强问责工作决策部署的具体体现。从功能属性来看,问责建议兼具监督、惩戒和治理三重功能。在监督功能上,问责建议是检察机关对执法司法活动进行监督的重要手段;在惩戒功能上,问责建议通过推动责任追究,实现对违法行为的制裁;在治理功能上,问责建议通过促进个案问责推动系统治理,实现“办理一案、治理一片”的效果。

### “第十一条(五)项规定”有效实施的三个关键

法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。“**第十一条第(五)项规定**”的落地实施,需从前提夯实、流程规范、机制保障等多维度发力,才能真正从“纸面”走向“地面”。

**关键性前提:精准界定问责建议条款适用范围**。问责建议的有效落地,首要前提是精准把握“**第十一条(五)项**”的适用边界,确保问责建议具有坚实的事实和法律依据。为此,需从两个方面筑牢基础:一方面,强化调查核实的深度和广度。在办案中,应主动延伸触角调查,通过询问当事人、走访涉案单位、调取相关规章制度、核查履职台账、邀请专家论证等方式,全面查清涉案人员、责任人员的具体行为、过错程度,以及相关组织在管理监督中的失职失责环节。另一方面,完善问责建议的内容要素。根据规定,应当查实责任主体的失职渎职行为,明确法律事实 and 法律依据,精准指向问责人员姓名、职务或相关组织的名称,清晰划定被监督对象需要问责的类型,严格区分行政处罚、政务处分、行业惩戒和司法责任的具体适用,避免出现问责类模糊、交叉的问题。

**关键性流程:打通“全过程”闭环执行链条**。一是严格制发审批程序,强化内部审核把关。问责建议涉及对具体人员和组织的责任追究,影响重大,必须严格执行审批制度并全程留痕,实现对建议制发全流程的监督管控。二是优化送达方式,提升建议重视程度。应参考部分地区做法,邀请代表委员、特约检察员、民主监督员等第三方参与送达、

见证,通过庄重的送达仪式强化被建议单位的责任意识和接受监督的自觉性。三是强化跟踪督促,确保建议精准落地。主动与被建议单位沟通对接,及时了解建议落实过程中存在的问题和困难,并积极提供支持配合。四是规范异议处理,保障程序正当性。建立健全问责建议异议处理机制,既保障被建议单位的申诉权,也进一步完善问责建议的事实和法律依据,提升建议的可执行性。

**关键性保障:外部协同与机制提供有效支撑**。一是建立跨部门协同机制,形成问责合力。检察机关应主动加强与行政机关、行业主管部门、司法机关等相关单位的沟通协作,建立常态化的信息共享、线索移送、联合督办机制。二是完善层级监督与外部监督机制,强化刚性约束。对于被建议单位无正当理由不予整改或整改不到位的,可由上级检察机关“提级”跟进监督。借鉴部分地区经验,依托“人大+检察”协同监督模式,增强监督刚性。用足国家信息公开政策,用好传媒手段,适时向社会公开问责建议制发情况,接受媒体及社会公众的监督,倒逼被建议单位切实履行整改责任。三是建立科学考核激励机制,提升履职动力。将问责建议工作成效纳入检察官司法责任制履职绩效考核体系,制定科学合理的考核标准。

### 在“三个监督”中寻找方法论,推动“第十一条(五)项规定”在杭落地见效

《最高人民法院院关于全面深化检察改革,进一步加强新时代检察工作的意见》中,把“敢于监督、善于监督、勇于自我监督”作为新时代新征程推动党的检察事业改革发展的一项基本原则。事实上,“三个监督”,是一个逻辑严密、内涵丰富、有机统一的整体,为开展问责建议工作提供了科学的方法论指引。

**提升工作格局,从“敢于监督”中找准工作目标**。敢于监督是根本。这就要求必须做到三点:一是要提高问责建议工作刚性。检察机关必须强化政治站位、法治思维和检察担当,敢于直面影响司法公正、严重损害法治权威的突出问题,守好维护社会公平正义的最后—道防线,维护国家法治统一。二是要转变问责建议工作观念。摒弃“老好人”思想和“怕得罪人、怕添麻烦”的畏难情绪,面对问责线索不回避、不退缩、不犹豫,以“零容忍”的态度依法履行问责建议法律监督工作职责,坚决维护法律的统一正确实施和法治的尊严与

权威。三要明确问责建议工作重点。有案不立、有罪不究、以罚代刑、重罪轻判、以钱抵刑等问题,以及司法人员渎职腐败问题,对司法公正危害最大、对人民群众公平正义获得感伤害最深的突出问题,是法律监督工作的重中之重,更是问责建议工作必须要啃的“硬骨头”。

**拓宽工作视野,在“善于监督”中完善方法路径**。善于监督是工作关键。一是从大局出发,主动接受党的领导,围绕工作大局开展问责建议法律监督,加强“人大+检察”监督联动,激发被问责监督单位主动配合监督的积极性,形成“检察机关建议、多方联动监督、相关部门落实、治理效果良好”佳态。二是遵循司法规律、监督规律,问清规律,运用科学有效的工作方法,发挥杭州市检察机关“1+11+X”高质效办案体系优势,融通数字检察技术、大数据分析等科技手段,在线索梳理、问卷调查、文书分析、宣告送达、跟进落实“全流程”中精准发力,提升问责建议监督的针对性、实效性和权威性。三是注重典型示范,充分发挥典型案例的示范引领和警示教育作用,强化典型案例培育、梳理总结,深入剖析案例中问责建议的提出和落实过程以及取得的成效,形成分析报告、案例汇编等,推动普遍性、倾向性问题的有效解决。同时,加强典型案例宣传推广,通过案例宣讲会、发布会等方式,实现“办理一案、规范一片、治理一域”的监督效果。

**强化工作担当,在“勇于自我监督”中深化长效机制**。勇于开展自我监督是检察机关履行法律监督职责的重要保障与底线。在开展问责建议法律监督工作中,要做到三点。一是做到“眼睛向内”。强化检察机关内部资源整合,明确业务部门、案件管理部门、法律政策研究部门等职责分工,责任到岗、管理到事、考核到人。二是坚持“刀刃向内”。发挥派驻纪检、检务督察等作用,加强对问责建议工作的全过程监督,确保依法办案、公正司法,通过严格的自我监督,确保每一份问责建议都经得起法律、历史和人民的检验,树立起问责建议法律监督工作权威与公信力。三是淬炼一流队伍。践行习近平法治思想,坚持“建设德才兼备的高素质法治工作队伍”,继续深化杭检“实务导师制”“检察官教检察官”等人才培养机制,提升开展问责建议工作的专业能力和水平,为全国检察机关构建多元联动监督机制、破解问责建议“执行难”提供更多杭州探索、杭州经验。

(作者为浙江省杭州市人民检察院办公室副主任)