

检察机关应当扎实练好“三个善于”基本功,抓实抓细“三个管理”,持续深化检察一体履职,积极凝聚各方共治合力——

以高质量办案服务保障黄河三角洲生态保护



□郭琳

黄河三角洲是黄河流域重要的生态功能区,也是黄河流域生态保护的重要承载区,有着重要的战略地位和生态价值。检察机关作为国家的法律监督机关、保护国家利益和社会公共利益的重要力量,坚决扛牢生态文明建设政治责任,服务保障好黄河三角洲生态保护工作,是贯彻落实黄河流域生态保护和高质量发展重大国家战略的重要一环。

黄河三角洲生态保护检察监督面临的困难与问题

查明事实能力有待提升。一方面,调查核实效能尚待提升。检察公益诉讼是黄河三角洲生态保护检察履职的重要依托。调查是公益诉讼办案的核心环节。在实践中,一定程度上存在相关主体怠于、拒绝配合检察机关调查的情形。对此,相关法律未明确规定被调查对象不履行配合义务的法律后果,亦缺乏相应的约束手段,影响检察公益诉讼顺利开展。另一方面,鉴定难。生态环境保护公益的不特定性与鉴定目的量化性之间存在的天然矛盾,加之生态损害鉴定的专业性强,导致黄河三角洲生态保护公益诉讼案件面临鉴定费用高、周期长等问题。同时,有的办案人员不能较好适应实践需要,专业能力有待进一步提升。这也在一定程度上反映出案件办理过于依赖鉴定、探求有效替代性措施主动性不足的问题。

履职依据、工作机制有待完善。就黄河三角洲生态保护而言,其呈现出原则性较强、针对性和可操作性不足的局面。相关立法具有明显的部门性、分散性特征,相关法律规定缺乏协同性或存在空白、重叠或冲突。就黄河三角洲生态保护执法而言,其体制机制尚待进一步理顺。以黄河口国家公园为例,在其正式设立之前,山东黄河三角洲国家级自然保护区管理委员会(下称保护区管委会)履行相关区域的执法和管理职责。长期以来,保护区管委会通过与多部门签订协议的



□郭琳

方式,统一履行生态环境保护、自然资源管护等原由多个行政部门分别承担的职能。在此种情形下,存在保护区管委会与其他相关行政部门间对管辖职能的划分认识不统一、落实工作衔接不到位的问题。特别是签订的协议到期后,使得保护区内的管理问题不确定化和复杂化,此状况增加了检察机关监督履职的难度。

检察监督的协同性有待强化。以刑事附带民事公益诉讼为例,刑事诉讼部分与附带民事公益诉讼部分不乏由不同部门负责的情形,案件办理的协同性不够。如,存在刑事起诉书与民事公益诉讼起诉书分别制作且衔接性不强、刑事案件证据与民事公益诉讼案件证据之间关系不清、刑事案件与民事公益诉讼案件合并或分开审理的标准不明确等问题。刑事附带民事公益诉讼案件中刑事被告人与民事公益诉讼被告人不一致的情形如何有效处理仍需更多思考。检察监督内部监督方式适用不平衡、监督质效不高的问题,在一定程度上影响黄河三角洲生态保护检察履职办案的高质效开展。

程序制度衔接有待增强。一方面,行刑衔接不畅。就行刑正向衔接而言,以证据的转化适用为例,《环境保护行政执法与刑事司法衔接工作办法》对于证据转化适用的标准和程序等事项的规定仍存在缺失或者缺乏可操作性。实践中,证据转化适用还存在一定困难。就行刑反向衔接而言,检察机关与行政机关之间如何安全高效地传递证据材料,行政机关如何审查判断等问题仍需进一步解决,需要包括检察机关在内的多方共商共建有效的协作机制。另一方面,不同生态环境损害赔偿程序之间也存在衔接不够顺畅之处。行政机关提起的生态环境损害赔偿诉讼与检察机关提起的民事公益诉讼之间的衔接是生态环境损害赔偿管理制度的核心内容之一。实践中,存在对生态环境损害赔偿

诉讼与民事检察公益诉讼的关系认识不清,线索移送、协同调查、支持起诉、责任履行的促进和监督等衔接不到位的问题。在一定程度上存在着重检察民事公益诉讼、轻生态环境损害赔偿诉讼的情形,导致生态环境损害赔偿诉讼效能未充分发挥。

强化能力建设、科学管理和资源整合配置

检察机关应当扎实练好“三个善于”基本功,抓实抓细“三个管理”,持续深化检察一体履职,积极凝聚各方共治合力,以“高质效办好每一个案件”促进黄河三角洲生态保护工作取得更高质量。

落实“三个善于”要求。在黄河三角洲生态保护检察办案中坚持从政治上着眼、在法治上着力,坚持讲政治与讲法治有机统一、执行党的政策与执行国家法律有机统一。一要注重突破“仅对法条的形式规范、构成要件进行注释式的理解和适用”的认知局限甚至思维定式,坚持“法与时转”,客观认识法的滞后性和局限性,抓住法律条文的法理逻辑、价值内核和精神实质,结合新情况、新问题、新的案件类型等因素科学解释和适用法律。二要充分利用检察听证制度,更加重视听证的必要性、实效性、便利性,不断丰富听证员和其他听证参与者的多元性,更好适应此类案件的专业性,持续提升听证公正性和权威性,切实以公开听证促进办案质效提升,畅通向社会传递法治理念和公平正义的渠道。

做实“三个管理”。一要把常态化、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,抓好重点案件类型、重点办案领域、重要业务态势的研判。二要不断做实生态环境保护检察监督案件质量检查评查工作,细化检查评查内容,严

格检查评查标准,重点围绕案件的法律适用、办案程序和效果、文书制作和使用、释法说理等事项进行检查评查。三要强化数字检察建设,密切结合生态环境保护检察履职工作实际搭建切实管用高效的大数据法律分析模型。拓宽数据和线索来源渠道,积极研发利用集线索移送、协同取证、远程指挥等多功能于一体的大数据应用平台,通过数据共享、机制共建、模型共融推动实现案件办理和社会治理的智能化、集成化。四要用好用好社会治理检察建议,着力推动个案办理与类案监督、社会治理的有效衔接。善于在生态环境保护检察中发现源头性、倾向性、共性问题,与相关主管部门、单位联合施治,推动问题的专项整治、系统治理,促进建章立制、搭建长效机制。

强化一体履职与协同联动。一要充分吸收最高人民检察院办理“万峰湖专案”“南四湖专案”的成功经验,科学兼顾不同层级检察机关特点,整合上级检察机关资源和下级检察机关熟悉辖区情况的优势,做到上级检察机关以统筹督导和办理跨区域案件为主,下下级检察机关以加强办案为主,分层次、分类别立案,构建上下一体、整体部署、梯度推进的办案模式,促进黄河三角洲生态保护检察办案协同、精准、高效进行。二要持续优化生态环境保护检察公益诉讼办案“四检合一”资源配置模式,建立健全法律监督线索内部移送机制和法律监督线索库,规范跨部门、跨层级调用检察官人员制度,吸纳不同业务部门的检察官组成办案组,组建专业化办案团队,将分散于“四大检察”各业务条线的生态环境保护检察人员统一调配使用,确保一个案件、一个办案组跟到底,关键节点不遗漏、监督不缺位。三要着力促进以多方“大协同”凝聚共治合力。应大力争取党委、人大、政府、监委、法院和社会等各方力量支持,广泛凝聚共识,汇聚强大合力,促进生态环境共保联治。特别是要以“河(湖)长、森林湿地长+检察长”等工作机制为重要依托,不断深化府检联动,持续丰富其内容和形式,通过与公安、生态环境、自然资源、河务、水利等部门会签文件,召开联席会议,由行政机关特邀检察官助理以及在自然保护区等重要点位设置检察工作站、“共享云检察”联络点等方式,畅通府检信息交互渠道,夯实府检联合工作平台,筑牢生态环境保护检察履职前哨阵地,着力解决生态环境治理中的难题。

(作者为山东省东营市人民检察院党组书记、检察长)

□晏海豹 秦现平

在全面依法治国背景下,检察机关肩负着维护社会公平正义、保障法律统一正确实施的神圣使命。公诉意见书作为检察机关指控犯罪、发表法律观点的重要法律文书,其质量的高低,不仅直接关乎刑事诉讼的质效,更深刻体现着新时代检察工作理念的贯彻落实。

撰写高质量公诉意见书,应贯彻以人民为中心的发展思想,力求实现政治效果、法律效果和社会效果的有机统一。从政治效果来看,公诉意见书是检察机关捍卫国家政治安全和社会稳定的有力宣告。在办理诸如危害国家安全、涉黑涉恶等重大刑事案件时,检察官需通过深入剖析犯罪行为对国家政权根基、社会秩序稳定的严重破坏,旗帜鲜明地表明检察机关坚决捍卫国家政治制度、维护社会长治久安的坚定立场,以凝聚起全社会共同维护国家稳定的强大力量。从法律效果来看,公诉意见书是对案件事实认定和法律适用的精准阐释,通过构建严密的证据体系,精准解读犯罪构成要件,确保每一项指控都经得起法律和历史的严格检验,从而彰显法律的严肃性和权威性。从社会效果来看,公诉意见书应积极回应社会关切,传递正确的价值导向。在一些社会关注度高的热点案件中,如非法利用信息网络犯罪、侵害未成年人权益犯罪和妨害社会秩序犯罪等,检察官不仅要指控犯罪,更要深入分析犯罪产生的社会根源、造成的恶劣影响,并提出切实可行的防范建议。这有助于引导公众树立正确的价值观,促进社会的和谐稳定,实现法律效果与社会效果的良性互动。

立足检察工作实践,撰写高质量公诉意见书应把握以下四点:其一,结合在案证据,综合认定事实罪责。在司法实践中,对案件认定与证据的细致审查和准确判断是撰写公诉意见书的基石。检察官在审查时,要深入挖掘证据之间的内在联系,形成完整且闭合的证据链条。对于证据的分析,要善于从细节中发现问题,确保事实认定的准确性。其二,准确适用法律,指控犯罪有理有据。准确适用法律是撰写公诉意见书的核心所在。随着社会经济的高速发展,新型犯罪不断涌现,法律适用的复杂性也日益增加。如,在处理涉及网络、金融犯罪案件时,需准确把握相关前置法条文和司法解释。在撰写公诉意见书时,要围绕犯罪构成要件,对刑法条文进行深入解读,从犯罪客体所指向的社会利益,到客观方面的行为表现,再到犯罪主体的资格、主观方面的故意或过失,逐一进行细致分析,论证被告人的行为是否符合具体罪名的犯罪构成要件。同时,对于法律适用中的争议问题,要结合立法目的、法律原则以及司法实践中的说理观点进行深入阐述,增强法律适用的说服力。其三,综合案件情节,合理提出量刑建议。量刑建议是公诉意见书的重要组成部分。在实践中,量刑建议的提出需综合考虑各种量刑情节,包括法定情节和酌定情节。法定情节如自首、立功、坦白、累犯等,法律对此有明确规定,检察官需严格依据法律规定准确认定,并提出相应的量刑建议。酌定情节如被告人的认罪态度、悔罪表现、退赃退赔情况以及被害人的谅解等,在量刑时具有重要影响。在撰写量刑建议部分时,要详细阐述量刑情节对量刑的具体影响程度。如被告人具有一般立功情节,根据相关法律和司法解释,可从轻或者减轻处罚,检察官应当阐明从轻或者减轻处罚的幅度及依据。对于认罪认罚案件,要特别强调被告人认罪认罚的自愿性、真实性以及诉讼程序简化的积极作用,提出适当从宽的量刑建议,鼓励被告人积极认罪悔罪,节约司法资源。其四,注重释法说理,有效开展法治教育。如,对于未成年人犯罪案件,公诉意见书应注重发挥法治教育功能。检察官要深入分析未成年犯罪人的个人、家庭、社会等多方面原因,提出有效的教育挽救措施和预防建议,帮助未成年树立正确的人生观和法治观念,预防未成年人再次犯罪。

撰写高质量公诉意见书,需要检察官提升撰写能力,强化责任担当。其一,加强业务学习,提升法学专业素养。撰写高质量公诉意见书要求检察官具备扎实的法学专业知识和丰富的司法实践经验。各级检察机关要高度重视对检察官的业务培训,定期组织法律知识更新培训、典型案例研讨等活动,营造浓厚的学习氛围。鼓励检察官自主学习,密切关注法学前沿理论和司法实践中的新问题、新情况,不断提升法律适用能力和逻辑分析能力。通过参加学术研讨会、阅读专业文献等方式,拓宽自己的知识面和视野,为撰写高质量公诉意见书奠定坚实的基础。其二,注重沟通交流,增强群众工作能力。检察官在撰写公诉意见书时,要充分考虑公众的接受程度,加强与被害人、被告人及其家属以及社会公众的沟通交流,深入了解他们的诉求和关切,将情理融入法律之中,使公诉意见书更具亲和力 and 说服力。如,在办理邻里纠纷引发的故意伤害案件时,可与双方当事人及家属深入沟通,了解案件背后的矛盾根源,在公诉意见书中阐述法律规定时,融入对邻里关系、社会和谐的心理分析,促使双方当事人更容易接受处理结果,实现案结事了人和。其三,强化责任意识,做实高质效办案。要树立强烈的责任意识,把高质效办案的要求落实到每一个环节。对于公诉意见书的撰写,从事实认定、证据分析、法律适用到量刑建议、法治宣传,每一个环节都要严谨细致、精益求精,确保其质量过硬。在办理重大疑难复杂案件时,检察官可能需要反复审查证据,多次论证法律适用,不断完善量刑建议和法治宣传内容,以高度的责任感和使命感,撰写出高质量的意见书。

撰写高质量公诉意见书是新时代检察工作的重要任务,也是做实高质效办案的具体体现。检察人员应深刻认识其重要性,立足司法实践,把握撰写要点,不断提升撰写能力,以高质量公诉意见书精准指控犯罪、做好普法宣传。(作者分别为河北省曲周县人民检察院党组书记、副院长、检察长,检察官)

公诉意见书要「融贯」检察新理念

明确概念标准推动建立劳动公益诉讼制度



□李静

加强劳动者权益保障离不开劳动法治建设的深入推进,将劳动者权益保护纳入检察公益诉讼范畴,建立健全劳动公益诉讼法律制度,已成为社会各界的广泛共识和共同诉求。近年来,检察机关对劳动者权益保障领域公益诉讼进行了有益探索,2025年5月,最高人民检察院与全国总工会等联合印发《共同保障劳动者合法权益工作指引》,开展新就业形态劳动者合法权益保障公益诉讼检察监督活动,依法保护劳动者合法权益。劳动公益诉讼是劳动诉讼的核心概念,澄清和辨明劳动公益诉讼的概念,有利于建立健全劳动公益诉讼法律制度机制,强化劳动者权益公共保护。

精准识别劳动公益的重要性

确认劳动公益的存在是建立劳动公益诉讼制度的前提,是劳动公益诉讼制度运行的逻辑起点和正当性根源,是将“劳动公益”这一抽象价值转化为可诉、可判的法定要件。同时,厘清劳动公益的范围有利于合理划定公益诉讼受案范围,这为检察机关提起公益诉讼划定了权力边界。对劳动者权益的个人的、零散的侵犯,多数时候可以由劳动者个人诉诸劳动仲裁或者司法裁判加以维护。但是,当对劳动者权益的侵犯构成对劳动公益侵犯的情况下,检察机关介入并提起公益诉讼,有利于广泛保护和实现劳动者合法权益。在某些严重侵害劳动者权益或者侵害众多劳动者权益的情形中,精准识别劳动公益是确保受案、裁判标准统一的关键,能够为同类案件提供统一标尺,防止“同案不同判”,有助于维护法律统一正确实施。

劳动公益的概念与认定标准

公共利益是指一定范围内、关涉绝大多数或者全体社会成员的经济、政治、社会和文化利益,既包括物质利益,也包括

精神利益。就检察公益诉讼而言,公共利益包括国家利益和社会公共利益;国家利益本身就是公民共同享有的公共利益。而劳动公益是指国家和社会在劳动者保护和劳动秩序管理方面的公共利益,包括公民劳动权的保护和实现、和谐劳动关系的构建以及特定劳动群体的重点保护。

我国宪法规定了公民的劳动权、休息权和获得社会保障的权利,规定男女同工同酬、国家和社会帮助残障者接受教育和参加劳动。劳动法、劳动合同法、就业促进法、社会保险法等法律也全面规定了劳动者享有平等就业和选择职业的权利、取得劳动报酬的权利、休息休假的权利、获得劳动安全卫生保护的权利、接受职业技能培训的权利、享受社会保险和福利的权利、提请劳动争议处理的权利等。劳动公益以劳动者个人利益为基础,同时又有其独立性。

笔者认为,在下述情况下用人单位对劳动者个人权益的侵害,同时也构成对劳动者基本权利、劳动秩序的侵害,因此构成对劳动公益的侵害。一是用人单位的不法行为侵害了不特定劳动者的权益。如企业在招聘用人阶段,实施年龄或性别歧视,受侵害的对象是不特定的劳动者。二是用人单位的违法行为侵害了全体职工或者特定多数劳动者的特定劳动权益,如用人单位拒绝缴纳社保费用、拒绝遵守工时休假制度、拒绝提供安全卫生的工作条件而强令员工冒险作业等。三是用人单位侵害了受到法律特别保护的特定群体,如农民工、残障者、妇女等群体。四是用人单位对劳动者权益的侵害行为情节恶劣、社会影响重大,严重破坏社会公共利益。如用人单位存在强迫劳动的情形。在上述情况下,用人单位侵害行为的对象即劳动者的数量具有广泛性,或者其侵害行为具有严重性,不仅侵害了劳动者的个体利益,同时严重损害了社会公共利益。

劳动公益具有一定的特殊性。一是易受侵害性,对比用人单位、劳动者天然处于弱势地位,其利益容易受到侵害。有的情况下,此种侵害还具有一定的隐蔽性,特别是在新就业形态背景下,存在用人单位通过算法对劳动者权益加以侵害的情形,劳动者往往难以知悉,即便知悉在诉讼程序中也面临举证难等问题。二是强烈的道德性,劳动者权益保护是我国和谐社会建设

的社会基础,对劳动公益的侵害牵动着社会的每一位劳动者。三是动态性,劳动公益不是固定不变的,它会随着经济社会的发展、法治进程的推进、社会共识的凝聚而不断丰富和发展,从而将更多劳动者权益保护问题纳入劳动公益诉讼范畴。

从当前我国检察公益诉讼实践看,在劳动公益保护方面存在的以下问题,可以作为确定劳动公益诉讼受案范围的参考。一是就业歧视,主要涉及用人单位在招聘过程中的性别、婚育、户籍、年龄等就业歧视,侵害劳动者的劳动权和平等权。二是严重违反劳动基准的问题,如违反法定许可的工时用工、违反最低工资标准、拒绝员工合法休假等,严重破坏劳动法律秩序。三是职业病防治问题,如有的用人单位在放射、粉尘、噪声环境作业等高风险行业用工未能履行职业病防治义务,同时对患病职工推诿责任等。四是社会保险领域的问题,如有的用人单位系统性社保违规,存在未参保、虚假参保、断缴工伤保险等问题。五是特殊群体保护领域的问题,主要为对农民工、残障人士、妇女、老年劳动者、未成年人等群体,未按照国家相关法律法规进行特殊保护。六是新就业形态工人权益保护问题,如用人单位利用自身在算法规则制定方面的优势以及作为用工方的优势,压缩配送时限、超时重罚、派单歧视,组织工人注册为个体工商户,规避国家有关劳动者权益保护的有关规定等。从域外国家的实践看,其劳动公益诉讼通常涉及就业歧视、集体协议、工作环境、职业安全等方面。

公益诉讼是保护劳动公益的有效制度,在保障劳动者权益方面有其特殊优势。劳动公益诉讼社会成本低,节省司法资源,同时有利于在相关领域建立长效机制,其在保护劳动者权益的效果方面要远超劳动者个人的公益诉讼。如,在对平台经济的挑战方面,劳动公益诉讼被认为是在维护平台工人劳动基准权利、及时获取报酬权利、个人信息安全、社会保障权益等方面最直接有效的方式之一。

劳动公益诉讼制度机制构建

为保障广大劳动者合法权益,维护国家劳动秩序,建议将劳动者权益保护纳入检察公益诉讼范畴,建立健全劳动公益诉

讼法律制度机制。

因应劳动公益的性质,确认劳动公益诉讼原告资格的多元化。检察机关作为国家的法律监督机关,在案件符合公益诉讼受案范围的情况下可以依法提起诉讼,发挥监督职能。同时,县级以上工会组织作为劳动者集体利益的代表,具备法定维权职能,应具备独立提起劳动公益诉讼的资格或参与公益诉讼程序。这在今后工会法修改时应加以明确。妇联和残联在涉及女职工和残障职工的权益保护方面,也应当享有提起劳动公益诉讼的资格。

因应劳动公益的公共性质,建立全方位案件线索发现机制。检察机关或工会组织应将劳动公益诉讼机制与现有制度衔接起来,将举报线索和数据巡查结合起来,更好地发挥劳动公益诉讼效能。如与现有的全国工会12351热线、12309检察服务中心做好衔接;接入12345热线、社保缴费平台,主动抓取大规模欠薪、社保缴费异常数据,生成案件预警线索。重点关注“群体欠薪”“集体维权”等热点事件,第一时间掌握线索。同时,积极推进“检察+工会”协作机制,充分发挥工会贴近劳动者的优势,结合检察机关法律监督职能,通过信息共享、线索移送、联合督办等方式形成合力,推动行政机关依法履职,威慑违法用人单位,实现劳动争议的源头化解。

做好劳动公益协调保护,推动劳动公益诉讼机制与其他劳动者权益保护机制的衔接协调。可建立起诉前磋商机制,在工会组织或检察机关提起诉讼之前组织利益相关方磋商会,用人单位、受影响劳动者或劳动者代表、工会组织、人社部门列席会议,推动用人单位整改违法制度,提供整改合规建议,促进行政机关履职,修复受损的社会公共利益。若企业未能及时整改、政府部门不能及时履职,工会组织或检察机关应及时提起劳动公益诉讼。

平衡好劳动公益与私益,建立健全受侵害劳动者救济制度。为受侵权影响的劳动者提供救济是修复受损社会公共利益的重要环节。在裁判作出后,应加强对裁判文书的执行工作,如用人单位无法全面履行赔偿责任,检察机关和工会组织应链接社会资源或启动司法救济制度,尽量减少侵权行为对受侵害劳动者的影响。(作者单位:中国劳动关系学院法学院)