

坚持以人民为中心的司法价值取向

圆桌共话



主持人：王勇
最高人民检察院
第七检察厅副厅长(挂职)

拥护不拥护、赞成不赞成、高兴不高兴、答应不答应”，到“代表最广大人民的根本利益”，到“以人为本”，再到“以人民为中心的发展思想”，为民，始终是中国共产党的事业所托。

习近平总书记指出，“要坚持司法为民，改进司法工作作风。”新时代，党和国家始终将“为了人民、依靠人民、造福人民、保护人民，把实现好、维护好、发展好最广大人民根本利益”作为中国特色社会主义法治和司法的根本目的，把“体现人民利益、反映人民意愿、维护人民权益、增加人民福祉、促进人的全面发展”作为司法发展的出发点和落脚点。

检察权是国家权力体系的重要组成部分，人民始终是检察机关“权从何来、为谁司法、靠谁司法”的唯一答案。坚持“以人民为中心”的发展理念，是检察机关深入贯彻落实习近平新时代中国特色社会主义思想和习近平法治思想的重要体现。

二、不断促进人民性与公正性的高度统一

司法的人民性是司法的根本立场，司法公正性是对司法的基本要求。要通过司法的人民性不断推动司法公正性的提升，而公正性的提升又为赢得司法公信力和权威性提供基本保障。

这就要求不断改革与完善司法制度建设，通过保障公正性的实现，来更好地维护人民性。

中国特色社会主义最本质的特征是中国共产党的领导，最大的优势是党的领导。党的领导作为最大优势不是静止、封闭的，要把坚持党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来，在党的主张、国家意志和人民意愿之间形成有效相互转化、相互促进，不断促进人民性与公正性的高度统一。

促进司法为民的行政检察实践

三、推进司法为民的行政检察实践

行政检察作为检察机关“四大检察”的重要组成部分，其工作成效如何最终应当由人民评判，人民是最高裁决者和最终评判者。实践中，惟有坚定弘扬司法优良传统，切实强化群众意识，增强群众工作本领，坚持群众路线根本方法，深入了解和积极回应人民群众对司法工作的新要求新期待，着力解决人民群众反映强烈的突出问题，才能切实增强人民群众的获得感、幸福感和安全感。

在检察办案中践行司法为民，不仅要实现裁判结果的公平公正，还要在每一个诉讼过程和司法行为中，让人民群众既感受到公平正义的精度、力度，也感受到司法为民的温度，切实感受到公平正义就在身边。

首先，践行司法为民，要坚持能动履职，以“如我在诉”的境界和求极致精神，努力办好群众身边的每一件“小案”。不仅要依法履行宪法赋予的法律监督职责，充分发挥行政检察“一手托两家”的职能作用，加强行政公益诉讼监督、促进依法行政，切实保障人民群众的合法权益，还要积极开展行政争议实质性化解工作，叫停空转的诉讼程序，切实解决人民群众的急难愁盼。

其次，践行司法为民，要发展全过程人民民主。全过程人民民主具有时间上的连续性、内容上的整体性、运行上的协同性、人民参与上的广泛性，在司法实践中，要弘扬司法民主，促进司法公正、提升司法公信，树立整体性、系统性理念，努力把司法民主的系统性、整体性和协同性融入办案过程。检察机关在办理各类行政公益诉讼案件中，要坚持“应听证尽听证”，以群众看得见、听得懂的方式释法说理、化解争议。

再次，践行司法为民，要提升司法效能。

要注重在制度创新上做文章，科学谋划、细致周密，以贴近群众为方向，提升办案质效和司法能力。同时，要建立有力的舆论引导机制，大力宣传典型经验、典型案例和典型人物，充分发挥它们的示范、引领作用，对群众重点关切、社会高度关注、矛盾集中、影响重大的案件进行大数据分析，以科学的研判结果指导办案实践，提升司法能力，有效实现检察服务便利化、科学化。

此外，践行司法为民，还要正己修身，打造过硬人才队伍。习近平总书记指出：“实施依法治国基本方略，建设社会主义法治国家，必须有一支高素质队伍。”要重视行政检察队伍整体素质的提升，完善检察官等级晋升等职业保障制度，抓好检察官考核工作，增强检察人员的职业荣誉感和使命感。作为行政检察队伍中的一员，还必须坚持“三省吾身”，上对镜明察不弄正己微末，下守住底线管住欲望，“慎权、慎欲、慎微、慎友”。要始终坚持严管和厚爱相结合，深入开展党风廉政建设和反腐败斗争，确保公正廉洁司法。



树牢“小案不小办”理念 为群众排忧解难

江西省人民检察院第七检察部主任 龚永斌



今年1月召开的全国检察长(扩大)会议提出“用心用情办好‘小案’，厚植党执政的政治基础”，体现了检察机关贯彻习近平法治思想的政治自觉、法治自觉、检察自觉。行政检察作为“四大检察”之一，近年来受理案件数量快速增长，其中多数案件案值不大，但都关系当事人切身利益，甚至影响其人生。树牢“小案不小办”理念，依法全面履职为群众排忧解难，是行政检察践行“以人民为中心”发展思想的本质要求。

第一，“小案”“精办”，把住监督质量。行政检察监督规则明确了依法全面审查原则，即检察机关对行政审判、行政行为是否合法应全面审查。为此，行政检察人员要充分运用各项办案措施，加强精细化审查，做到依法精准监督。一要全面审查案卷材料，认真听取当事人特别是其律师意见，准确聚焦案件争议焦点深入审查裁判结果、行政行为合法性。二要转变“坐堂办案”方式，通过查询、询问、鉴定、审计等调查核实措施查明案件相关事实，尤其是对时间跨度长、权属演变多、界址变化大的山林权纠纷，以及时间久远、关系复杂的婚姻

登记纠纷，更应实地走访、查阅档案材料查清事实、厘清是非。三要加大智慧借助，运用民事行政检察专家咨询网、专家论证、案例检索和特邀检察官助理参与办案等，保证准确适用法律作出正确处理。四要兼顾天理、国法、人情，落实司法政策，灵活运用恰当的监督方式，实现政治、社会、法律“三个效果”有机统一。

第二，“小案”“实办”，有效化解争议。解决行政争议，是行政检察和行政公益诉讼监督的重要目标。让司法既有力度又有温度，行政检察人员就要坚持和发扬新时代“枫桥经验”，做到“如我在诉”，把每一件民生“小案”办扎实，实实在在、用心用情维护好百姓合法权益。一要准确把握当事人的真实诉求，同时还要透过案件表面争辩，将心比心深入了解当事人在案件背后的实体诉求，找准问题症结，有针对性地开展监督和化解工作。二要综合运用各项措施实现化解，对确有错误的裁判，坚持“有错必纠、应纠尽纠”，采取抗诉、再审检察建议、检察建议等依法监督，督促纠正错误的裁判、行政行为，以司法公正最大程度维护当事人合法权益；对裁判并无不当但案件背后实体诉求合理的，不能不支持了之，可以通过促成和解、一体解决民事争议、司法救助等，对当事人正当权益予以救济；对诉求不当的案件，加强释法说理、心理疏导、听证等工作，促使当事人回归

理性认识息诉服判。三要进一步了解案件次生问题和工伤案件等特定当事人的生活困难，尽可能采取多元措施帮助解决相关实际问题，如陈某申请撤销婚姻登记行政检察监督案，江西省兴国县检察院在冒发检察建议督促民政部门撤销了冒名婚姻登记外，还积极协助解决陈某子女户口、入学问题，并考虑其为建档立卡贫困户，因婚姻诈骗遭受较大损失等因素，依法给予司法救助1.1万余元。

第三，“小案”“深办”，推进溯源治理。十三届全国人大五次会议关于最高检工作报告的决议，首次写入“依法能动”履职要求。把依法能动履职自觉、更优地融入行政检察工作实现高质量发展，行政检察人员就要在每一件“小案”办理中，坚决克服简单程序了结、机械办案、就案办案，更加深入地做好“后半篇文章”。一要落实“谁执法谁普法”，在办案全程做好以案释法和法治宣传，传播法治理念、引领社会法治风尚。二要更加重视、更加自觉并善于从具体个案中“见微知著”，对法院审判、行政机关行政行为中的苗头性、倾向性问题及时提出检察建议，推动法院、行政机关建章立制，促使其防患未然、抓源治本。三要加强对案件系统梳理分析，运用行政检察年度报告、检察建议+调查报告、白皮书等，典型案例等，推动一个系统、一个行业管理治理更加规范，助力国家治理体系和治理能力不断提升。

做到“三个坚持” 常态化开展争议化解

湖北省人民检察院第七检察部主任 王磊



检察机关开展行政争议实质性化解工作，是依法解决群众“急难愁盼”问题的一项重要有力举措，在实践中取得了良好效果，得到了社会的广泛认同。《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》专门提出“在履行法律监督职责中开展行政争议实质性化解工作，促进案结事了”的明确要求。笔者认为，当前常态化开展行政争议化解工作，应当做到三个“坚持”。

第一，坚持实质法治，以行政争议化解为牵引。检察监督环节的行政争议来自审判环节，而且因其历经法院一审、二审和再审，有的还经过行政复议，矛盾争议更为复杂。检察机关应完整诠释行政法治的多元目标追求，防止行政争议在检察环节继续空转，将争议化解作为形式法治与实质法治的连接点。为此，必须坚持行政争议实质性化解在行政检察格局中的牵引作用。牵引作用体现在要将行政争议化解贯穿于每件行政检察监督案件之中，贯穿于案件办理的每一个环节。通过落实以监督诉讼活动为起点促进

公正司法；由行政公益诉讼的表层穿透至监督行政机关作出的行政行为促进依法行政；从“就监督而监督”穿透至“在监督中化解社会矛盾”化解行政争议；从个案向类案穿透推动国家治理体系和治理能力现代化的“穿透式”行政检察监督理念，实行“一案四查”，做好每件案件的行政争议化解评估分析，以“程序空转”“诉非所求”案件作为重点，分析违法点和当事人有无合法权益受损，制定切实可行的化解方案。行政争议实质性化解的过程，伴随着监督法院和行政机关的违法行为，通过监督来促成化解，在化解中推动监督，亦实现了行政检察的监督违法、恢复秩序、平复争议之效。

第二，坚持司法为民，综合分类施策。行政检察本身就蕴含着维护人民群众合法权益的价值目标。在履职中要把法律规范、司法政策、国情民意，实现法律与情理有机融合，保证办案的政治效果、社会效果和法律效果相统一。具体而言，要以当事人的合理诉求为中心，结合案件的不同情况采取不同策略。对于确有错误的行政裁判案件，“以抗促调”；对于法院裁判符合法律规定但行政行为违法的，通过行政机关主动纠错或校正来修复关系、弥补当事人权益；对于大量不支持监督申请的案件，通过释

法说理，促使当事人回归理性、息诉罢访；对于当事人因多年诉讼确有生活困难的，积极协调司法救助、民政救济、社会救助，传递司法温度，体现人文关怀；同时，通过社会治理或直接参与党委政府矛盾纠纷多元化解机制中，解决具体争议，促进溯源治理。

第三，坚持能动履职，创新方式方法。检察机关的行政争议化解实际上是推动、促成争议的解决，既是政治责任担当的要求，还有着能动履职的内生动力。行政检察要以高度的政治自觉、法治自觉、检察自觉积极担当作为，在行政争议化解的理念、方法、机制上作出努力。在行政争议化解过程中充分发挥检察职能作用，综合运用调查核实、检察建议、公开听证、司法救助等手段，更好地考虑政策和法、理、情的平衡，使现有检察职能发挥更大、更优作用。更要强调法定方式之外的“附加”工作，即检察官开展的相关化解活动，居中调停、斡旋说服、沟联各方、协调处置、救济扶助、促进推动等化解活动，实现工作的“附加值”。行政争议化解必不可少地需要外部力量的支持和配合，要加强与有关部门的协调、沟通，也要善于借助外部多元化解机制作用，以“我管”促“都管”，合力促成行政争议解决。

善用检察听证 为争议化解铺路搭桥

浙江省人民检察院第七检察部主任 林群皓



检察听证是检察院对于符合条件的案件，组织召开听证会，就案件事实认定、法律适用和案件处理等问题听取听证员和其他参加人意见的案件审查活动，行政检察听证是行政检察部门践行习近平法治思想“以人民为中心”的具体体现。

行政检察监督案件周期长、矛盾交织错综复杂，申请人到检察监督环节时，已几经周折，容易产生偏执心理、形成心结。检察听证为当事人双方搭建平等对话交流的平台，申请人可以充分倾诉积怨，行政机关得以充分阐述行政行为的合法性和合理性，能够为实质性化解行政争议打下良好基础。

实践证明，检察听证有利于保障人民群众亲历司法过程；有利于释法说理，消弭误解和对立情绪；有利于促进公信，提升检察权威；有利于促进依法行政，助推法治政府建设。为更好地发挥检察听证的积极作用，笔者认为应该坚持做到以下五点：

第一，坚持应听尽听。将习近平法治思想融入行政检察监督办案，转变检察听证繁琐、挤占办案时间、成本小于收益等错误观念，以“如我在诉”的境界和求极致的精神，坚持能听则

听、应听尽听，将听证作为行政检察部门践行“为民办实事”的有力抓手，用真举、实招深入贯彻“司法为民”。

第二，坚持精准选案。听证案件，主要是在事实认定、法律适用、案件处理等方面存在较大争议，或者有重大社会影响需要当面听取当事人和其他相关人员意见的行政公益诉讼案件。特别指出的是：一是要防止听证走过场，忌选取基本化解或没有争议的案件进行听证，切勿“为听证而听证”；二是要防止听证追求效果的倾向。听证是案件审查程序，并非审查结论，忌听而不结，非得等到化解矛盾才予以结案。

此外，《人民检察院审查案件听证工作规定》仅将行政公益诉讼案件列入听证，对于行政非诉执行监督案件是否可以听证并未提及。笔者认为，检察机关可以选择行政非诉执行监督案件听证，从法律层面看，该类案件同样存在事实认定、法律适用等方面的争议；从实践层面看，多地检察院针对行政非诉执行案件召开听证，最终采取分期付款方式履行行政处罚，有效促进了案结事了政和。

第三，坚持“三查”融合。听证本身是审查案件的一种方式，应坚持审查、调查、侦查“三查”融合。特别是针对一些无法在听证会上查清，需要调卷、走访才能查明的事实，必要时可以在听证前开展调查取证、初查核实等工作。如浙江省杭州市上城区检察院办理楼某工伤认定行政争议案过程中，在召开听证前，该院查清楼某残疾

等级，协助其办理了残疾等级升级手续，申请了重残补贴，赢得当事人的信任，消除了对立情绪，为后续举行检察听证和争议化解做好了良好铺垫。

第四，坚持借助外脑。听证员是听证会的“灵魂”，听证员的能力和素养会在一定程度上影响听证会的效果，因此，听证员的选任要因人而异，根据案件具体情况选择针对性强的听证员，从而借助听证员的专业知识、专业素养等实现最佳的听证效果。有些案件选择具有心理咨询师资质的专家为听证员，他们从中立角度表达深切共情与理解，让申请人累积的负面情绪和消极想法得到疏解，使其感受到最大程度的尊重和抚慰，这样比单纯选择仅有法律背景的听证员，更有利于释法说理和息诉罢访。

第五，坚持数字赋能。充分运用数字化手段开展听证工作，一方面，通过中国检察听证网等网络平台，对听证进行图文、音频、视频直播或者录播，组织广大干警观摩，既能提升干警的业务能力，又有助于扩大行政检察的社会影响力；另一方面，在疫情防控常态化形势下，充分运用数字检察，推广应用听证听证听证模式，实现“听证不用跑”，将司法为民落到实处。如浙江省温州市检察院办理的宋某行政公益诉讼案，办案人员化身在湖北的宋某在谷城县检察院借助全国检察机关高清视频会议系统参加了听证会，最后终结了7年维权路。

加强能动履职 做好司法救助

云南省人民检察院第七检察部主任 桂蓓



长期以来，党中央都高度重视司法救助工作，特别是党的十八大以来，多次强调要完善人权司法保障体系，健全国家司法救助制度。《最高人民法院关于贯彻实施〈关于建立完善国家司法救助制度的意见(试行)〉的若干意见》《人民检察院国家司法救助工作细则(试行)》相继出台，为检察机关开展司法救助工作提供了制度保障。

2021年，全国检察机关在行政争议实质性化解案件中办理194件司法救助案件，发放救助金额299万余元。在行政检察办案中加强司法救助，为困境中的行政相对人带来了一缕曙光，体现了检察为民的情怀。笔者拟从以下三方面浅谈对行政检察司法救助工作的思考和建议，欢迎大家批评指正。

第一，行政检察司法救助的适用原则

行政检察部门在开展司法救助工作中，应严格遵循司法救助制度中的基本原则，坚持辅助性救助、公正救助、及时救助和属地救助；注意审慎救助是行政检察司法救助区别于刑事检察和民事检察司法救助的特有原则。司法救助的初衷旨在对通过诉讼无法获得赔偿、存在生活困难的当事人或其近亲属给予救助，是一项惠民利民制度，具有较强的填补功效。基于行政

诉讼“民告官”的特殊性，对于行政机关实施违法行政行为造成的损害，法律赋予行政相对人向行政机关申请国家赔偿或提起行政赔偿诉讼的救济权，相对于其他诉讼而言，得益于国家财政和社会资本的有力保障，后续实现裁判执行到位难度不高。因此，对行政相对人进行司法救助应审慎适用，重点对行政裁判和行政行为并无违法或明显不当，但“因果返贫”“因果致贫”的情形予以救助，坚决杜绝单纯以化解行政争议为目的而不问缘由予以司法救助的情形发生。

第二，行政检察司法救助的实务探索。以云南为例。该省检察机关行政检察部门认真贯彻落实最高检要求，一方面聚焦重点救助对象，重点救助因案致贫返贫的原建档立卡贫困户、脱贫不稳定户、边缘易致贫户等精准巩固拓展脱贫攻坚对象当事人；生活困难的退役军人、未成年人、残疾人、涉法涉诉信访人等人群。如曲靖市检察院在办理一起工伤认定领域申请监督案件中，经审查死者不符合工伤认定标准，不存在需要监督情形，但死者家属生活确有困难，对其进行3万元司法救助，为死者家属缓解生活难题。另一方面整合多元救助力量，主动加强与各地民政、乡村振兴、退役军人事务管理、残联、妇联等部门的沟通协调，凝聚工作合力，持续精准施策，确保行政检察环节“应救尽救”“应救即救”，不断巩固优化提升行政检察司法救助的工作理念、机制、成效。如昆明市检察院针对七十多岁的国企离岗职工冯

某，在行政行为和行政裁判并无不当的情况下，基于申请人靠低保生活的现状，开创了“司法救助+困难救助”的“解题”思路，对其进行2万元司法救助，并且协调相关部门进行了困难救助，解决了申请人“老有所养”问题，促进了行政争议化解。

第三，行政检察司法救助的制度完善。基于现状，应当从以下三方面对司法救助制度予以完善：一是进一步明确行政检察司法救助条件。现行相关司法救助法律或文件规定中，并未明确行政检察案件的司法救助情形，造成实践中因规定不明，较难操作的情况。目前，只能根据《人民检察院根据实际情况，认为需要救助的其他情形》这一兜底条款来进行具体解读，部分地方出现“救”与“不救”的理论之争。未来的制度构建中应充分考虑行政检察案件的特有属性，将符合条件的情形予以明确，填补制度空白、增强办案实操。二是进一步规范行政检察案件司法救助标准。同一类型的案件、类似情况的行政相对人，应在省、自治区、直辖市上一年度职工月平均工资为基准的大框架基础上，制定一定幅度内相对明确的救助标准，办案人员再结合行政相对人的实际情况，依法行使一定的自由裁量权。三是进一步完善行政检察案件司法救助流程。完善检察机关内设机构之间的全局司法救助工作格局，加强与控告申诉检察部门的沟通协作，完善司法救助线索移送、救助条件审查、救助结果跟踪回访机制，提升人民群众满意度。