

检察一体化: 多维发力提升检察权运行质效

编者按 握指成拳聚合力,一体办案提质效。在习近平法治思想指引下,检察制度不断完善,检察工作不断发展,对检察一体化提出了更高要求、赋予更丰富内涵。发挥一体化优势是新时代检察工作高质量发展的迫切要求,张军检察长在前不久召开的全国检察机关加强政治建设暨深化检察改革与理论研究工作推进会上特别强调,要深化“检察一体化”理论研究。为推动落实检察一体化要求,更好实现检察履职环节的统筹协调,确保各项业务工作运转高效、协调有序、合力前行,共同开创新时代检察事业新局面,本期“观点·专题”围绕检察一体化相关问题展开探讨,敬请关注。



张智辉



徐全兵



冯丽君

本期“观点·专题”主持人:

◇ 检察日报理论部编辑 王渊

专题嘉宾:

◇ 张智辉 湖南大学法学院教授、博士生导师

◇ 徐全兵 最高人民法院第八检察厅副厅长

◇ 冯丽君 湖南省人民检察院检察委员会委员、案件管理办公室主任

在公益诉讼检察中彰显一体化优势效能

指挥灵敏、协作配合,统一行使检察权的运行机制。检察一体化反映了检察权运行的基本规律,有利于检察机关形成纵向指挥有力、横向协作紧密、反应快速灵敏、运转高效有序的工作机制;有利于整合有限力量排除各种阻力和干扰,充分履行法律监督职责;有利于统一执法司法尺度,保证法律实施的统一性和公正性。

基于此,在检察权运行过程中,需要多个主体相互合作,就必然存在不同主体间的关系问题,面临各种思想的碰撞。因此,有效践行检察一体化,既需要以先进的理念为统领,保证不同主体间在思想上的高度统一,也需要正确处理不同主体、不同职能之间的关系,以提升检察权运行质效。就纵向上而言,践行检察一体化,应着力抓好以下三个环节,以确保上下同心协力行使好检察权:

首先,要增进思想认同。思想上高度认同是检察一体化的先决条件,只有思想上的相互认同,才会有行动上的步调一致。尤其是对于新理念的贯彻落实,往往面临与传统观念的碰撞。如果不能取得思想上的相互理解和认同,新理念就很难贯彻落实。对此,要从思想上入手,真正解决执法司法理念的统一性问题,充分运用培训学习、宣传教育、座谈讨论、现场指导等方式,以习近平法治思想为指引,统一全体检察人员尤其是各级检察机关领导干部的思想,使大家充分理解新时代法律监督新理念的重要意义和具体内涵,及时修正错误认识,真正从思想深处认同检察机关在新时代的使命担当和执法司法理念,确保各级检察机关领导干部以及全体检察人员同心同德,共同担负起党和人民赋予检察机关的历史使命。

其次,要确保步调一致。行动上步调一致是检察一体化的基本要求。提到检察一体化,人们首先会想到上下一体、上命下从,这的确是检察一体化的核心要义之一。但是,上下一体的关键不是不同权力主体之间在行动上能够保持高度一致,而不仅仅是组织体系上的上下一体。行动上的高度一致,要求上级院在行使领导权的过程中充分研判下级院的实际情况,确保工作部署切实可行、工作要求有条件落实,并且切实必要。具体而言,上级院要在部署工作、提出要求时充分考虑工作和要求的必要性,同时也要实实在在帮助下级院解决工作中面临的困难和遇到的问题,检查跟踪落实情况,保证上级院的领导落在实处。为此,需提高领导水平,深入进行调查研究,确保工作部署确有必要的、切实可行;需对已部署的工作跟踪检查,督促下级院落实;需及时指导、帮助下级院解决工作中遇到的实际困难,把“步调一致”贯穿检察工作始终;需用检察一体化理念统一全国各级检察机关的思想认识,使各级检察机关、全体检察人员真正认识到全国检察机关是一个使命伟大、荣辱与共、命运相关的共同体。只有上下联动,齐心协力,检察一体化的优势才能得以充分彰显。

最后,要培树主体自觉。履职中的主体自觉是一体化的有效保障。检察一体化强调的是检察权运行机制的一体化,而检察权的运行离不开不同级别检察院、不同等级检察官之间相互协作的履职行为。只有每一个行使检察权的主体都能够自觉依法能动履职,把检察工作当作自己的使命和事业,检察权才能高效运行。因此,要真正实现检察一体化,就要着力把检察机关的使命担当变成每一个检察人员的行动自觉,把新时代法律监督理念落实到每一个检察人员的履职行为中。这不仅需要上级院尽职尽责地行使好领导权,而且需要下级院认真贯彻执行上级院的指示和部署,上下齐心协力,共同发力;不仅需要领导干部有使命担当精神,带头办案、身先士卒,当好表率,而且需要每一个行使检察权的检察官有负责到底的精神,殚精竭虑、尽职尽责,把做好本职工作作为己任、当作光荣。只有这样,才能避免上热下冷、有部署无行动的现象。而实现这一点的关键是赋予检察官在履职中的主体性,并尊重检察官的主体性,使其能够自觉意识到肩上的责任和使命,从而激发能动履职的积极性和自律性。

检察机关内部横向的协作配合,也是检察一体化的重要内容。《人民检察院公益诉讼办案规则》对公益诉讼检察如何与刑事检察实现有效衔接作了原则性规定,明确了民事检察、行政检察分别承担公益诉讼监督的职责,为公益诉讼检察与其他检察业务融合发展提供了直接依据。

◇ 徐全兵

检察一体化是最能反映检察制度特点的基本原则。贯彻落实好检察一体化原则,不仅能够有效破解公益诉讼办案实践中的困难和问题,推动公益诉讼检察工作高质量发展,而且对于健全完善公益诉讼检察体制机制,构建符合检察职能特点、具有中国特色的公益诉讼检察制度具有重要指导意义。

准确理解把握公益诉讼检察一体化的基本要求

我国宪法和人民检察院组织法、检察官法对体现检察一体化原则的有关内容作了明确规定。《人民检察院公益诉讼办案规则》(下称《办案规则》)在规定检察机关办理公益诉讼案件应当遵守宪法和法律法规的基础上,明确规定了公益诉讼办案实行一体化工作机制。从具体内容上看,《办案规则》中落实检察一体化原则的内容主要包括三个方面:一是体现上下级检察院之间和检察官之间的“上命下从”。如《办案规则》第8条、第10条对办理公益诉讼案件时检察长与检察官的领导关系及上下级检察院之间的领导关系作了规定,第11条规定了一体化办案机制和统一调用辖区检察官办案的制度,第61条对上级院的指令上诉与指

令撤回上诉作了规定,等等。二是体现同级检察院之间的“职能协助”。如《办案规则》第17条第2款规定的跨区域协作机制,第43条规定的委托调查等。三是体现不同层级检察院及检察官之间的“职务移转与承继”。如《办案规则》第17条、第18条规定的指定管辖、提级办理,第63条规定的两级院共同出席二审法庭等。总体上看,《办案规则》初步构建了公益诉讼检察一体化的基本制度框架,各地检察机关公益诉讼检察部门在办案实践中要全面准确理解,深入贯彻落实。但也要清醒地看到,《办案规则》关于检察一体化的内容部分还停留在原则性规定层面,并且主要规范的是公益诉讼诉前阶段,而在诉讼程序中如何落实检察一体化原则,如何在既坚持民事诉讼、行政诉讼的基本原则,又充分考虑检察职能特点和运行规律的基础上,通过落实检察一体化原则,完善公益诉讼检察制度的诉讼程序,尚需积极稳妥进行探索,为制度完善积累有益经验。

积极稳妥贯彻落实好公益诉讼检察一体化机制

一是健全完善以市级检察院为主体的公益诉讼一体化办案机制。不同于刑事检察、民事检察和行政检察,公益诉讼检察是全流程业务,从线索发现、调查取证,到提出检察建议、跟进调查,提起诉讼、出庭法庭等,公益诉讼检察人员均要全程跟进。经过五年的全面发展,现阶段案件办理所面对的往往是比较复杂的侵害公益问题,或者是职能交叉、涉及多部门履职,或者是跨区域、跨流域,或者是硬骨头、老大难、历史遗留问题等,而且公益诉讼办案领域在不断拓展,涉及范围广、专业性强,不少地方检察院从事公益诉讼检察工作的干警业务素质尚难以适应办案需要。为此,最高检发布的《“十四五”时期检察工作发展规划》提出,要健全公益诉讼一体化办案机制。在四级检察院中,最高检和省级检

察院主要发挥统筹、协调、指挥、指导的功能,通过办理在全国、全省范围内有重大影响的案件发挥好示范引领作用。市级检察院作为承上启下的中枢,在一体化办案机制中发挥主体作用,特别是在一些基层检察院公益诉讼检察部门办案力量配备较弱的情形下,更需要市级检察院统筹基层检察院骨干力量集中办理重大、复杂公益诉讼案件。办案中要充分发挥好统一调用辖区检察人员办理案件的制度作用,整合办案资源,创新办案模式,灵活采用上调、平调、下调等多种方式,实现本地公益诉讼检察人力资源配置效率最大化。上级检察院还要综合运用好案件质量评查、重点案件“回头看”、科学考核考评等措施,指导下级检察院落实好最高检各项工作部署。

二是“四大检察”融合发展中探索体现公益诉讼检察独特制度功能的体制机制。检察机关内部横向的协作配合,也是检察一体化的重要内容。《办案规则》对公益诉讼检察如何与刑事检察实现有效衔接作了原则性规定,明确了民事检察、行政检察分别承担公益诉讼监督的职责,规定了司法警察、检察技术人员可以参与调查收集证据的保障措施,为公益诉讼检察与其他检察业务融合发展提供了直接依据。在办案实践中,要通过落实检察一体化原则,实现“四大检察”全面协调充分发展。同时,在“四大检察”融合发展的基础上,探索体现发挥公益诉讼检察独特功能的体制机制。如破坏资源类刑事附带民事公益诉讼案件中不能仅仅盯着资源价值损失,而要把重点放在生态环境损害赔偿问题上;对于渎职类犯罪造成的国有财产损失,应认真梳理履行行政监管职能,通过发挥公益诉讼检察职能作用,在保护国有财产方面与刑事检察形成合力。

三是完善公益诉讼检察跨区域协作配合机制。《办案规则》对公益诉讼检察跨区域协作配合机制作了原则性规定,明确了线索移送、协助调查、移送起诉等具体机制。最高检还针对跨

区划、跨流域生态环境案件特点,完善了行政公益诉讼跨区域协作机制,出台了跨区域管辖指导意见,对属地管辖存在明显阻力、该立案不立案或者立案后无正当理由拖延、该起诉不起诉等情形,上级检察院可以指定其他地方检察院跨区域管辖。机制建立起来了,关键要落在具体案件办理过程中。同时,结合具体案件的办理,进一步深化协作内容、细化协作程序、提升协作效能。

为深化检察一体化理论研究提供更多高质量实践样本

公益诉讼检察实践中如何落实好检察一体化原则,亟须理论的指引。实践的需要为理论研究提出新的课题,创新的公益诉讼检察实践探索,又为理论研究提供充分的样本。目前,在公益诉讼检察理论研究中,比较突出的问题是研究过程中过多考虑民事诉讼、行政诉讼的基本原理,而关注检察职能特点,特别是检察一体化对公益诉讼程序的影响不够。公益诉讼本身具有不同于民事诉讼的特点,检察机关提起的公益诉讼也有不同于其他主体提起的公益诉讼的规律。有学者指出,通过立法确立公益诉讼检察制度,是对传统诉讼制度和检察监督制度的拓展与更新,也是对行政权、检察权、审判权之间相互关系的重新配置。公益诉讼检察是深化检察一体化理论研究的丰富实践沃土。特别是在诉讼程序的完善方面,要以习近平法治思想为指引,深入研究诉讼制度的基本原理和检察权运行规律,在充分提炼公益诉讼独特价值规律的基础上,最大限度把检察一体化这个最能反映检察制度特点的基本原则嵌入其中。这样的制度方案才契合检察职能特点,符合检察制度发展规律,才会有旺盛的生命力。同时,各地在办案中要加强与法院的沟通协调,强化实践探索,及时总结经验,为凝聚更多理论共识提供充足实践样本。

同心协力 践行检察一体化

□ 增进思想认同 □ 确保步调一致 □ 培树主体自觉

有效践行检察一体化,既需要以先进的理念为统领,保证不同主体间在思想上的高度统一,也需要正确处理不同主体、不同职能之间的关系,以提升检察权运行质效。

◇ 张智辉

进入新时代,最高检党组坚持以习近平法治思想为指引,统筹推进各项检察工作一体化发展。随着国家监察体制改革和检察权的重大调整,最高检党组抓住机遇,因势利导,对检察机关内设机构和治理理念进行了系统性整合,精简工作环节,提高诉讼效率,保证各项检察职权依法高效行使,并逐步形成“四大检察”“十大业务”的检察工作新格局,不仅使原来的强项业务更强,而且使原来的弱项业务变强,真正促进了各项检察工作的全面协调充分发展,更加适应新时代国家治理体系和治理能力现代化的要求。特别是在各项检察工作中,始终贯穿(诉)源治理、依法能动履职等“打组合拳”的工作思路,形成一套完整的以先进理念为引领,以系统整合为纽带、以科学分工为基础,以有效履职为宗旨的检察权运行机制。所有这些,充分体现了检察机关在依法治国国家战略中遵循检察一体化原则,有效行使检察权的政治自觉、法治自觉、检察自觉。

检察一体化是许多国家建构检察体制的主要模式。尤其是在我国,检察机关既与其他国家机关一样,坚持党的绝对领导,接受人民代表大会的监督,又具有不同于其他国家机关的特殊性。这种特殊性在于检察机关要维护国家法律的正确实施,必须严格按照法律规定行使职权,因而在组织体系上必须保持高度的统一性以增强抗干扰能力,在执法司法规范上必须保持高度的一致性以保证法律监督的公平性。而检察一体化正是这种统一性的制度保障。所谓检察一体化,是指检察机关在行使检察权过程中形成的整体统筹、上下一体、

以智能化案件管理赋能一体化办案

信息化时代,数据就是生产力,案件管理部门最大的资源优势是数据优势,最大的业务优势是数据分析研判,要深度挖掘案件管理部门的数据资源和数据分析研判优势,提高一体化办案产能。

◇ 冯丽君

检察一体化,既是我国检察权运行的基本原则,也是检察机关组织原则的重要体现,更是有效解决上下级检察院之间、同级检察院之间、“四大检察”“十大业务”之间以及检察官之间合理关系的重要机制。有案件办理,就有案件管理,一体化办案必然带来内部案件管理和监督制约机制创新,各级检察机关案件管理部门应主动适应一体化办案需要,积极探索与之相适应的案件管理模式,通过有效管理为一体化办案赋能。

以先进的案件管理制度赋能一体化办案

一体化办案涉及不同检察院、不同业务部门、不同检察官之间的司法活动,单纯依靠业务条线的指导,难免会留下质量风险或隐患,只有建立规范、统一的内部案件管理和监督制约机制,才能真正实现不同行政区划检察院之间的协同合作和同一检察院内“四大检察”“十大业务”之间的协调配合,实现检察资源配置最优化。针对一体化办案的特点,在设计案件管理制度时应考虑三方面因素。

首先,管理理念要转变。各级检察

机关案件管理部门要践行创新、协调、绿色、开放、共享的新发展理念,依法能动履职,以科学的案件管理推进一体化办案的高质量发展。一体化办案涉及跨行政区划、跨业务条线的案件办理,涉及上下左右内外部门关系,相对于常规案件,其监管难度更大,更需要案件管理部门主动担当,积极作为。

其次,管理思维要打破限制想象的“墙”,避免信息不对称。要运用系统思维、发散思维,借助检察大数据、区块链、人工智能等现代信息手段,既“左顾右盼”进行横向监管,又“承上启下”借力纵向监管,还“瞻前顾后”做好追踪管理,由对单一案件“直线型管理”的思维定式,转向“立体化的业务治理”发力,提升监督管理成效。

最后,管理制度要有入文涵养。在制度设计时要考虑嵌入以理性、平和、精确、缜密为基本要素内涵的管理文化。通过具有人文关怀的管理制度,把司法人文关怀、社会主义核心价值观融入检察官的理性司法,从而打造富含检察文化内涵的一体化办案精品。

深度挖掘案件管理中的“派生”数据,赋能一体化办案

最高人民检察院检察长张军强调,要充分运用大数据实现“智慧监督”,充分运用大数据推进法律监督全面深化变革,充分运用大数据促进诉源治理,充分运用大数据强化检察科学管理。目前,检察机关一体化办案成果显著,但在统筹类案办理和诉源治理以及助力国家治理体系和治理能力现代化方面的作用发挥还不够充分,其中重要原因在于管理动能不足,体现在大数据共享、分析、应用机制方面

尚不完善,共管共治合力没有得到充分体现等。信息化时代,数据就是生产力,案件管理部门最大的资源优势是数据优势,最大的业务优势是数据分析研判,因此要深度挖掘案件管理部门的数据资源和数据分析研判优势,提高一体化办案产能。

一方面,要对传统的检察业务数据进行深度加工,助力一体化办案质效提升。比如,一体化办案中可能隐藏着不同行政区域的社会治理漏洞,可依托外部行政执法部门数据资源,开展社会治理相关专业领域的信息数据研判,为办案部门制定社会治理检察建议提供参考。

另一方面,要挖掘和利用好案件管理中的“派生”数据,助力诉源治理。如利用流程监控、案件质量评查、数据监管中发现的问题数据,对一体化办案中不同检察院、检察官司法办案行为进行追踪,形成对不同检察院的专业优势、检察官的专业特长自动画像。此外,还可通过挖掘检察监督大数据发现系统性、普遍性的司法工作人员渎职犯罪线索,在相互制约中一体推进诉源治理。深度利用传统检察业务数据及案件管理中的“派生”数据,与外部数据共享,集成分析司法办案、行政执法、社会治理漏洞,必将赋能一体化办案。

以智能化案件管理模式赋能一体化办案

检察机关要构建一体化办案机制,实行线索统一管理、案件统一审批、力量统一调配,形成上下一体、区域联动、指挥有力、协作密切、运转高效的工作格局,就必须有与之相配套

的管理手段与方式。必须将目前各级检察院以“人力驱动”为主的原始监管模式向以数据驱动为主的集约型数字化监管模式转型,实现全国四级检察机关以数字化技术为支撑、数字化思维为核心,以数字化管理业务创新为常态的一体化智能监管。

一方面,数字化监管模式基于数字扩散和网络互联性带来的溢出效应,能够打破一体化办案中囿于地域、时间限制带来的信息壁垒,有效解决监管盲区、死角及监管滞后性问题,在用人单位与被调用人单位、主办单位和协办单位、上下级单位之间形成管理信息共享,降低管理成本。

另一方面,一体化办案带来的监管协同刚需,必然要求各级、各地检察院监管模式、力量相适。但目前各单位监管资源配置不平衡,比如纵向比较,越往下级院走,监管人员越少,呈倒“金字塔”结构。因各地各单位人力资源状况不同,监管能力也不平衡。且不同行政区划的检察院内部监管尚处于人工或半人工的各自为政的模式等。目前,由于监管资源配置不均,而一体化办案又有法定时效,单靠某个检察院短期内自身努力很难解决监管能力适配性问题,检察官的监管能力不是一朝一夕可以提高的,监管方法和经验需要长期锤炼。欲在短期内迅速解决监管能力短板问题,必须通过人工智能辅助才能达到。因此,建议在条件成熟时建设全国检察机关上下统一的智能案件监管系统,包括全自动的预警监控系统、AI智能案件评查系统、智能数据集成分析系统,即时数据交换共享、知识服务等,逐步取代“人盯人”或者“半人工半自动”的内部监管模式。