

# 深化综合履职 不断推动未成年人检察工作高质量发展

## 深入开展主题教育 高质效履行法律监督职责

□那艳芳

党的二十大擘画了以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴的宏伟蓝图,站在培养担当民族复兴大任时代新人的高度,提出加强和改进未成年人思想道德建设,保障儿童合法权益。全国检察长会议提出以检察工作现代化服务中国式现代化的目标任务,对检察履职提出新的更高要求。全国检察机关学习贯彻全国两会精神电视电话会议指出,要坚持“高质效办好每一个案件”,实现办案质量、效率与公平正义的有机统一。检察机关作为参与未成年人司法保护工作全过程的政法机关,需要准确把握新时代未成年人司法保护的新要求,推进未成年人“四大检察”综合履职,高质效办好每一个涉未成年人案件,把检察司法保护做深做实,促进“六大保护”走深走实,倾情守护未成年人健康成长。

## 深刻认识未成年人检察综合履职面临的更高要求

深化未成年人检察综合履职,对于提高未成年人检察工作质效,全面维护未成年人合法权益,促进社会和谐稳定等具有重要意义。

(一)深化综合履职,是贯彻落实党中央未成年人保护决策部署的根本需要。党和国家历来高度重视未成年人保护工作。党的十八大以来,习近平总书记作出一系列重要指示,深刻指出“培养好少年儿童是一项战略任务,事关长远”。修订后的未成年人保护法、预防未成年人犯罪法(下称“两法”),确立了最有利于未成年人原则,构建了家庭、学校、社会、网络、政府、司法“六大保护”新格局,赋予检察机关对涉及未成年人的诉讼活动和未成年人重新犯罪预防工作等开展法律监督的职责;《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》要求强化未成年人司法保护,完善专业化与社会化相结合的保护体系。2022年10月,十三届全国人大常委会第三十七次会议听取和审议最高人民检察院关于人民检察院开展未成年人检察工作情况报告,赋予检察机关更重责任,提出新的更高要求。检察机关落实党中央赋予未成年人司法保护更新更重的责任,必须从“国之大事”的战略高度,深入思考、谋划如何更好履职、怎样科学履职的基础性问题,综合履行刑事、民事、行政、公益诉讼“四大检察”职责,充分释放未成年人检察制度效能,切实提高未成年人司法保护水平。

(二)深化综合履职,是新时代未成年人司法规律的内在要求。进入新时代,未成年人检察工作快速发展,呈现鲜明的时代特征和中国特色。我们更加注重双向保护,从办理未成年人犯罪案件,向依法惩治侵害未成年人的犯罪,保护救助未成年被害人并重;更加注重特殊、优先保护,从强调宽缓化处理向精准帮教和依法惩治并重,促进涉罪未成年人的“再社会化”;更加注重综合保护,从传统的刑事检察向刑事、民事、行政、公益诉讼检察并重,发挥未成年人司法保护的协同效应;更加注重诉源治理,从“案结事了”向“治已病”与“治未病”并重,立足解决未成年人保护的源头性、根本性问题;更加注重协同保护,从“单打独斗”履行检察职能,向依法监督以“我管”促“都管”并重,更加注重检察司法保护与其他保护的衔接。这些都表现出权益保护多重性、职责



功能多元化,需要进一步适应未成年人司法发展趋势,实现检察职能有机贯通,内外联动、相互协调。

(三)深化综合履职,是强化未成年人检察监督的实践路径。从总体上看,未成年人检察监督是适应新时代发展需要的,特别是未成年人检察业务集中统一办理改革,强化了综合保护实效。但与党中央要求相比,同人民群众对未成年人司法保护的更高期待相比,还存在不平衡的问题,主要表现在:最有利于未成年人原则的引领作用发挥不够;未成年人民事、行政、公益诉讼检察职能履行与刑事检察存在“代际差”;未成年人检察监督治理存在同质化、碎片化现象,等等。解决这些问题,需要检察机关“立”“破”并举,统筹运用各项检察职能,发挥“集中”优势和“统一”便利,推进综合履职,提升未成年人检察监督水平。

## 准确把握未成年人检察综合履职的基本内涵

未成年人检察综合履职是履职理念、方式、体系的优化和发展,是未成年人检察工作高质量发展的实践路径,有着特殊的要求和内涵。

(一)一体履职。检察一体是检察机关的基本组织原理,强调检察工作的系统性、整体性和协同性。从纵向看,坚持上级检察院对下级检察院未成年人检察工作的领导和业务指导。从横向看,未成年人检察部门集中统一履行刑事、民事、行政、公益诉讼检察职能;不同业务部门之间协作配合,形成未成年人司法保护的整体一体。

(二)强化监督。深刻认识“两法”赋予检察机关对涉及未成年人的诉讼活动和重新犯罪预防等监督职责,依法全面监督、主动监督,既加强对涉及未成年人诉讼活动的监督,又加强对负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为致使未成年人利益受到侵害的监督,加强对侵犯未成年人公共利益的监督。

(三)全面保护。一些未成年人违法犯罪或受到伤害,往往与其民事、行政权益得不到保障有关,因此,在办理涉未成年人刑事案件维护诉讼权益的同时,需要同步维护未成年人民事、行政权益。修订后的未成年人保护法有力拓展了未成年人检察司法保护的领域,综合运用多种检察职能,优化履职方式,注重用最最小的检察资源实现最大化的保护质效,促进检察保护与政府、社会保护等各司其职,又有益补充,使未成年人司法保护既有“硬手段”,又有“软环境”。

## 明确未成年人检察综合履职的基本路径

未成年人检察综合履职是一项系统工程,应当从价值理念、履职模式、综合配套等方面进行系统性调整,以更好发挥综合履职质效。

(一)坚持理念引领,全面贯彻最有利于未成年人原则

□检察机关作为参与未成年人司法保护工作全过程的政法机关,需要准确把握新时代未成年人司法保护的新要求,推进未成年人“四大检察”综合履职,高质效办好每一个涉未成年人案件,把检察司法保护做深做实,促进“六大保护”走深走实,倾情守护未成年人健康成长。

1.树立系统履职观。强化系统思维,将最有利于未成年人原则一体落实到未成年人检察的理念、政策、制度、措施层面,从而对未成年人检察履职的主体、要素、环节等进行系统优化,实现整体大于部分之和的功效。注重从检察工作的整体性出发,推进未成年人检察履职方式调整,加强检察职能耦合,防止将综合履职等同于将各项检察职能齐头并进、简单叠加。

2.树立依法履职观。最有利于未成年人原则具有抽象性、不确定性,修订后的未成年人保护法规定了六个方面具体要求,要将相关要求具体化,吸收运用到未成年人检察工作规范中,与行政法规、部门规章、地方性法规等规范性文件衔接配套。检察机关在司法办案中要自觉适用,并监督未成年人保护法律法规的一体落实,全面保障未成年人合法权益。

3.树立能动履职观。最有利于未成年人原则具有开放性,涉及未成年人权益保护的领域广泛,修订后的“两法”对未成年人检察工作“扩权赋能”,要更加注重发挥检察机关主观能动性,最大程度释放制度效能。坚持以未成年人为中心,尊重未成年人的主体地位,积极回应社会关切,解决人民群众反映强烈的未成年人司法保护问题。

(二)推动模式转型,统筹抓好司法办案与保护治理

1.注重惩治依赖向精准施策转型。一是注重刑事政策系统集成感。落实宽严相济刑事政策,坚持“教育、感化、挽救”方针,充分考虑未成年人犯罪具体个案的特殊情况和社会公众的心理感受,该宽的依法宽缓到位,促进回归社会,应依法惩戒的也绝不纵容,发挥警示教育作用。对于侵害未成年人的犯罪,坚持“零容忍”,依法从严惩治。二是注重办案与监督相融合。坚持在办案中监督,依靠监督强化办案效果,全面推进涉及未成年人案件的立案监督、侦查活动监督、审判监督、刑罚执行监督,实现监督立案与统一司法标准并重,追诉犯罪与保护救助未成年被害人并重,保障未成年被害人权益与未成年犯罪嫌疑人权益并重。三是注重整体发力。针对涉及未成年人犯罪案件的新情况新问题,进一步研究完善司法政策,制定规范性文件。近日,最高检、公安部、司法部制定了《关于办理性侵害未成年人刑事案件的意见》,进一步提升性侵害未成年人刑事案件办理质效。

2.注重刑事主导向职能聚合转型。一是同步履职。围绕最大限度保护未成年人合法权益的目标,全面做优刑事检察、做强民事检察、做实行政检察、做好公益诉讼检察。二是均衡履职。“四大检察”职能要均衡协调发展,又不能用平均主义的思维、平均用力的方式进行简单组合。坚持刑事检察的基础定位,立足刑事诉讼跨度大,覆盖时域广的实际,发挥保障和支撑作用,助推民事、行政和公益诉讼检察。三是全程履职。未成年人案件涉及多种类型权益保护的,由一名检察官或一个办案组办理,统筹运用审查逮捕、起诉、抗诉、检察建议、公益诉讼等方

式,综合运用各项手段,握指成拳,形成全流程司法保护的整体优势。

3.注重诉讼主导向诉源治理转型。一是把握本质要求。检察机关参与未成年人保护治理的本质要求是监督、推进未成年人保护法律规定不折不扣地落到实处,避免止步于“个案”的纠偏。着眼于未成年人的全面发展,全链条、全要素、全时段保护未成年人,把法律规定的未成年人权利保障是否落实到位作为治理成效的评价标准。二是推进源头治理。对未成年人保护领域的突出问题开展法律监督,根据发案规律和趋势,动态调整监督内容,强化对特定场所、产品质量、网络环境、个人信息、新业态等与未成年人密切相关领域的监督治理,推动解决未成年人成长发展的普遍性问题和深层次问题。三是强化协同治理。找准检察履职与家庭、学校、社会、网络、政府职能融入点,实现与其他“五大保护”的同频共振。会同相关部门完善罪错未成年人分级干预机制,协同各方力量推进未成年人犯罪预防。

(三)强化自身建设,建立运转有序、保障有力的工作机制

1.加强队伍建设。以职能优化重组为目标,改进未成年人检察组织结构、权责机制、运行标准。一是融合职能。明确未成年人检察机构的专业化、综合性定位,统一行使“四大检察”职能。二是明晰权责。建立健全未成年人检察工作评价体系和综合履职激励机制,引导将追诉犯罪、纠正违法、维护公益、促进治理等法律监督一体推进。三是培养人才。通过开展针对性培训、到其他业务部门实训锻炼等方式,大力加强专业素能建设,重点培养一批适应综合履职需要的多能型、复合型人才。

2.健全支持体系。一是拓展职责范围。在传统的未成年人刑事案件中,司法社工主要职能是合适成年人、心理干预、社会调查、观护帮教、考察评估等。根据综合履职的实践,有序拓展司法社工的职能,结合实际增加对监护成效的考察评估、促进进行政争议化解、担任“公益诉讼观赛员”、家庭教育指导、就学就业帮扶等工作内容。二是搭建转介平台。根据各地实际,可以依托青少年社会工作服务机构等已有团属机构,也可以成立职能合适成年人司法服务中心等专门机构,“一门受理”检察机关、共青团委的工作及委托提供的相关社会服务。三是规范转介程序。抓好《未成年人司法社会工作服务规范》国家标准贯彻落实,在提升刑事检察社会工作服务质效的基础上,逐步拓展未成年人民事、行政、公益诉讼等方面社会支持体系建设,提升司法转介的专业水准,动员更多的社会力量参与。

3.强化业务指导。一是完善程序规范。研究制定综合履职工作指引,推进综合履职互联互通。建立线索分析研判机制,采取检察官办案组、联席会议等形式,进行深度研判,有效提升综合履职线索的利用率。二是推进智慧未检。坚持“业务主导、数据整合、技术支撑、重在应用”。推进未成年人检察大数据法律监督模型建设,在各地探索强制报告、特定场所、个人信息保护等数据模型基础上,实现更大范围、更广领域的数据联通,深化对检察监督的智慧支撑,提高综合履职的实效。三是完善考评机制。要准确把握未成年人检察案件质效评价指标背后的司法规律,不能追求不切实际的指标,更不能盲目攀比、走极端。要重点做好不捕、不诉、附条件不起诉的后半篇文章,着力提升教育矫治和保护救助效果。

(作者为最高人民检察院第九检察厅厅长、一级高级检察官)



## 深化“派驻+巡回”监督模式 实现“双轮”驱动

□王鹏飞 巩亚荣

巡回检察是一项新制度,对监狱、看守所实行巡回检察制度改革,是检察机关贯彻落实习近平法治思想的重要举措。2018年5月,最高检开展监狱巡回检察试点;2018年10月,因试点成效良好,巡回检察制度写入修改后的人民检察院组织法。最高检于2021年12月印发《人民检察院巡回检察工作规定》(下称《规定》),进一步明确和规范了监狱、看守所等巡回检察工作的内容、方法和程序,为监狱、看守所巡回检察工作的具体开展提供了系统化的运行标准。当前,巡回检察在开展过程中尚存在发现深层次问题较难、巡回与派驻互补不深入、监督质效有待提升等问题。因此,实现两种监督模式有机结合、提升检察监督质效,成为理论界和实务界共同关注的问题。笔者认为,应着力从以下三个方面予以优化:

一、将对派驻检察履职情况进行检查作为巡回检察的重要内容。巡回检察除注重对监狱刑罚执行活动中违法违规行为进行监督以外,还注重刀刃向内,主动检验和审视派驻检察履职是否到位,推动派驻检察作用有效发挥。《规定》第15条要求,检察机关在巡回检察中,应当对派驻监狱检察履职情况进行同步检查。巡回检察组对派驻检察室履职情况的“检查”,与针对监狱工作的“检察”的内涵有所不同。巡回检察组在监督派驻检察履职情况时,应在前述规范的基础上围绕如下几个方面展开:一是对驻监检察室常规工作完成情况进行例行检查。包括《规定》第15条、第17条的罪犯日常考核奖惩、教育改造、减假暂、日常重点环节检察、实地查看、重要会议列席、犯人控中权利保障等内容。检查这些工作开展过程中是否存在违规行为、渎职行为。二是对监狱内重大事故中驻监检察室是否存在渎职等情进行重点检查。此为《规定》第13条所指出的包括被监管人非正常死亡、脱逃、突发公共卫生事件等重大事故的专门巡回检察,在巡回检察工作开展中,除针对监狱的外部监督,还要重点考察在上述事故的产生过程中,驻监检察室是否存在失职。三是对监狱内重大事故中驻监检察室是否存在渎职等情进行重点检查。

派驻检察为巡回检察工作的顺利开展奠定坚实基础。《规定》第18条要求检察机关进行巡回检察督促派驻检察切实发挥日常监督基础性作用。巡回检察具有集中性、短期性与临时性等特点,相较于派驻检察深入三大现场,巡回检察可能存在不深入、不全面的问题。因此,派驻检察应发挥桥梁作用。驻监检察人员作为常设监督人员,对于监狱内部问题有深层次认识,从而为巡回检察工作的开展提供必要的线索材料,以保障工作组能够及时发现、聚焦问题。驻监检察人员应当发挥好沟通、协调的作用,就监狱内部发生的重大事故,对标巡回检察办案需要,积极配合提供相应的证据材料,以保障巡回检察高质效开展。

此外,派驻检察应当为巡回检察工作发挥补充作用。实践中,对日常事项的监督主要由派驻检察室负责,以发挥其持续监督、全面监督的功能。巡回检察则针对监狱执法过程中的重点、难点进行深度检查,由此可见,巡回检察与派驻检察各有侧重、各司其职,应当相互促进、互为补充,既充分发挥派驻检察及时发现监管执法中存在的问题,又利用好巡回检察的快速机动特点,发现监狱深层次、制度性问题。

派驻检察为巡回检察工作效能发挥提供支撑。如何保障巡回检察后相关问题的督促落实是一个值得关注的课题。《规定》第40条规定的常规、交叉巡回检察结束后三个月内,针对整改意见的落实情况的专项督办机制,本质上是一种结果审查,未涵括对于整改过程的督促落实,这就需要派驻检察工作的完善:

一是强化全过程参与。在《规定》第41条提出的检察机关与监狱建立情况通报、信息共享、联席会议等制度要求的基础上,吸收驻监检察人员全过程参与并作为上述工作的联络员,做到问题向上传达、整改向下落实。驻监检察人员不仅应当作为巡回检察工作的“前哨”,发挥问题聚焦和线索、证据材料的支持作用,还应当全程协助、参与巡回检察工作,检视自身在开展日常监督工作中存在的薄弱环节,提升检察监督履职能力和水平。

二是完善整改过程管理。巡回检察工作质效的提升需要推进过程性监督和结果性监督两方面的有机融合,其中过程性监督方面,要充分发挥驻监检察室的义务,加强整改工作的督促落实。一方面,驻监检察室要建立健全整改工作台账,积极协助巡回检察组做好过程性监督工作,并向巡回检察组进行阶段性反馈。另一方面,对于整改过程中发现的新线索,出现的新情况、新问题,驻监检察室应当及时与巡回检察组进行沟通、协调,巡回检察组根据情况适时开展专门巡回检察或者机动巡回检察。

(作者分别为西北政法大学刑事法学院副教授、甘肃省庆阳市人民检察院法宣办副主任。本文系2022年甘肃省人民检察院检察理论研究课题《监狱巡回检察制度实践中的问题与对策》的研究成果)



□赵志方 赵璐露

随着信息技术的不断发展,数字检察在参与社会治理中的作用愈加重要,党的二十大报告提出“完善网格化管理、精细化服务、信息化支撑的基层治理平台”,为社会综合治理工作指明了方向。为适应数字检察战略发展要求,基层检察机关顺势而为,积极探索检察业务应用系统与社会综合治理数据辅助分析系统,积极开拓参与社会治理新路径。

立足刑事案件大数据分析研判,当好法治参谋助手。积极探索大数据法律监督模型,通过研发诉源治理数据辅助分析系统,将相关数据分析具体到网格,为社会综合治理提供数据支撑。通过数据对接,发现地域涉案规律。可考虑将检察业务应用系统中的数据与社会综合治理网格化管理模型对接,将辖区刑事案件数据进行汇总、整合,从不同维度进行分析、对比,寻找蕴含其中的犯罪发生规律、诉源治理规律,并提供对策和建议,形成刑事犯罪分析报告,定期推送辖区党委政府。

通过数据碰撞,发现类案犯罪特点。诉源治理数据辅助分析系统自动对刑事案件要素进行分类,如按照涉案罪名、案发时间和地点、涉案当事人年龄等因素进行分类、排序、汇总,完成犯罪特征画像。根据不同维度对上

述数据进行筛选,从中发现类案特点和规律,构建“个案办理一类案监督一系统治理”大数据法律监督模型。在此基础上,通过业务数据分析、研判,发现案件背后存在的社会治理需求及诉源,通过制发检察建议和与有关部门会签文件等形式,达到“治未病”的效果。

通过数据监控,强化侦查活动监督。诉源治理数据辅助分析系统的构建依托侦查协作机制,通过公安机关警务综合平台检索出的涉案人员姓名、身份证号码、受理日期、强制措施、处理情况等数据与检察业务应用系统数据进行碰撞对比,确定重点监督数据进行追踪,线下联合公安机关调取卷宗材料进行分析研判,排查长期挂案、强制措施超期等侦查监督案件线索,及时予以监督纠正。

通过数据融合,对接“两法衔接平台”。对于平台推送的行政机关移送的涉嫌犯罪线索,监督公安机关及时立案侦查;对于诉源治理数据辅助分析系统推送的不起诉案件和涉食药环犯罪等案件中适用从业禁止的人员,将涉案人员信息及推送至行政机关,需要作出行政处罚的,监督其依法及时作出行政处理。从而推动大数据日常监控与行政执法深度融合,形成行政执法与刑事司法的工作合力,实现司法机关广泛参与社会治理。

深挖司法办案数据赋能法律监督,探索开拓社会综合治理新路径。结合社会综合治理网格化管理模型,对刑事犯罪数据进行具体分析、研判,进而发现辖区刑事犯罪存在的趋势性问题,在此基础上,积极探索扩展

至民事执行、信访等领域,通过数据碰撞,发现、分析诉源等方面的深层次问题,将数据具体精准推送至相关社区网格。

一是挖掘刑事案件数据,形成刑事监督模块。诉源治理数据辅助分析系统利用检察业务应用系统数据对刑事案件犯罪嫌疑人住所地、被害人住所地、案发地等主要信息进行抓取,结合构建的网格化管理编号数据库,精准对应到社区网格化组织。其中,涉及外来人员犯罪或者案发地在辖区之外的,可将相关地址信息转化为邮政编码予以识别和线索推送。该类数据的导入和转化可实现以网格为单位,精准统计出每个网格单位的发案率及与发案高度关联的社会因素。

二是导入其他司法机关数据,形成多元化监督模块。诉源治理数据辅助分析系统可统筹融入社会治安、民事执行、信访维稳、社区矫正等相关数据,并对照网格化管理编号数据库,精准反馈到网格,对检察机关履行法律监督职能能够解决的,可通过制发检察建议等形式予以解决。对于超出检察职能的,可协调相关机关协商解决。如,可将该系统和法院执行数据互联互通,将被执行入住所地和被执行物所在地信息转化为网格化编号,并将相关执行文书和执行信息及时推送至网格化单位,在进行民事执行监督的同时,借助网格员人熟、地熟、事熟的资源优势,促进执行案件规范有序高效办理,可破解人难找、财产线索难寻等执行难题。

完善平台应用及管理制度建设,形成社会综合治理一体化工作格局。司法机关在社会综合治理工作中发挥着重要作用,在发现

和追溯源头上更具有不可替代的作用。司法机关发现诉讼源头,党委政府牵头,全社会参与,共同推进诉源治理,从而实现社会综合治理一体化工作格局,是理想的社会综合治理模式。

要加快网格化管理和服务平台建设。以居民需求为导向,将党建服务、社会治安、民事执行、人民调解、社区矫正等业务纳入综合网格,实现精细化管理。将各类传统人工表格填写转变为数字化化工具,达到市、区、街镇、村社四级平台无缝对接和“一次采集、全网通用”的效果,通过“小舞台”打造为民服务“大载体”。

要加强协作配合及管理体制机制建设。公法检司等相关机关要在政法委的统一领导下,就相关数据共享、线索移送、法治宣传等方面达成共识、加强配合,为研发诉源治理系统提供数据支撑。对网格化管理工作设定考核指标,制定奖惩办法,将网格化管理工作考核结果列入区法治建设绩效考核体系。

要统筹推进网格员队伍及社会力量建设。以“一格一员”“一员多能”为标准选聘专职网格员,把懂法律、心理、管理、卫生等的专业人才吸纳进来,逐步建立一支以专职为主、兼职为辅的网格员队伍。构建“党建引领+多元主体”参与自治平台,培育企业、非政府组织、社会组织及志愿者队伍,构建共建共治共享的社会治理格局,让“小网格”变身基层治理的“大平台”。

(作者分别为河南省南阳市卧龙区人民法院副检察长、综合业务部主任)