

强化一体履职推动“四大检察”融合发展

“四大检察”融合发展提升法律监督质效

熊秋红

新时代,适应新形势发展需要,检察机关以内设机构改革为突破口,形成了“四大检察”法律监督工作新格局。在不久前召开的大检察官研讨班上,最高检应勇检察长特别强调,要坚持依法一体履职、综合履职、能动履职。《2023—2027年检察改革工作规划》提出,遵循检察机关运行规律,推动刑事、民事、行政和公益诉讼“四大检察”全面、协调、充分、融合发展,提升法律监督质效。“四大检察”融合发展体现了检察一体化思维。深耕“四大检察”融合发展的必要性,主要体现在以下几个方面:

一是法律责任体系的特点决定了“四大检察”相互关联。在我国,法律责任有民事责任、行政责任、刑事责任之分,相应地形成了民事诉讼、行政诉讼、刑事诉讼三大诉讼,除此之外,基于起诉主体与保护法益的特殊性,产生了第四种诉讼——公益诉讼。司法实践中的刑民交叉、刑行交叉、民行交叉等疑难复杂案件的存在,正是由我国法律责任体系的特点所决定的。与此相关联,形成了“四大检察”融合发展的基本需求。

二是司法的专业化发展加深了对“四大检察”相互融合的需求。在传统的刑事、民事、行政司法之外,出现了司法精细化、专业化发展的趋势,如未成年人司法、知识产权司法、环境司法、金融司法、互联网司法等,在这些领域,司法组织和司法人员的专门化以及“二合一”“三合一”“四合一”诉讼等成为新时代司法体制改革的重要组成部分。相应地,上述专门领域的“四大检察”也必然要求融合、协同发展,以满足对特定利益进行综合性和专业化保护的需要。

三是履行法律监督职能的共通性要求“四大检察”融合发展。“四大检察”是检察机关履行法律监督职能的体现形式,其共同的目的是维护国家法制统一,保护公共利益。这就决定了检察机关不是单纯的办案机关,其在办案的同时还承担着法律监督的职责。“四大检察”融合发展,不仅有利于满足检察机关高质量办案的需要,而且有利于发挥检察机关法律监督的整体效能。

“四大检察”融合发展彰显一体化思维

张建伟

检察工作的一体化思维,不仅是作为组织原则的检察一体化(同一)原则及其背后的普遍规律性在检察工作中的反映,也是我国检察机关在自身工作及其功能性的追索中形成的共同认识,体现为最高人民检察院最近提出的“依法一体履职”的基本要求。“四大检察”是检察机关内部的分工设职,相对应的不同职能部门各有职守,承担各自的司法职责和具体任务,自成单元,形成检察机关内设机构的基本格局。尽管“四大检察”承担的具体职责任务有所不同,在检察工作一体化思维之下,也有许多共性和融合发展的需要,这就需要在整体性方面探索融合发展之路,打破内部机制无形的壁垒,以其共性和互通性,打造一个活的统一机体,共同履行好法律监督职能。“四大检察”融合发展,是检察工作一体化思维的实践展现。检察机关的具体职能设置,都源于宪法赋予的根本职能——法律监督职责,服务于共同的司法目标。无论刑事诉讼、民事诉讼、行政诉讼还是公益诉讼领域,法律监督的属性是相同的,对于检察机关法律监督效果的评价,也需要综合研判,一体考量。因此,各个检察业务领域应当一体发展。这就是检察工作一体化思维的现实基础。

依法一体履职,“精神实质在于保障检察权的统一行使,对于强化法律监督职能、维护司法公正权威具有重要意义”。检察机关的监督,虽然具体场域有所不同,但是最终的指向是相同的,都服务于司法公正。不同领域的监督工作,可能发现其他领域的案件线索,应当将这些线索及时向提供其他监督部门,形成监督线索的共享机制,促进各部门监督工作的共同推进,最大限度地维护国家利益、社

“三个维度”深化“四大检察”融合发展

李小东

“四大检察”融合发展是加强检察机关法律监督工作的重要抓手,也是集约司法资源、凝聚监督合力、强化监督质效的客观需要。新时代,深化“四大检察”融合发展应准确把握“三个维度”,不断拓展优化法律监督的路径,提升法律监督质效。

融合发展的思维维度:牢固树立“系统性”法律监督思维理念。当下,随着数字检察战略的加快实施,法律监督已由传统的“坐堂办案”式的被动审查模式向主动监督的能动履职模式加速跃迁,这也对坚持系统性思维提出了更高要求。广东省深圳市检察机关不断深化数字检察的实践探索,以推动检察职能的系统耦合、有序衔接为思维导向,创新推出“卡两头、捋中间”的案件质效一体化提升系统,建立不同业务部门资深检察官“线上会诊”工作机制,从源头上打破部门隔阂,深挖监督办案线索,实现“一案多查”的穿透式监督。未来,应引导全体检察人员树牢系统性法律监督思维,加强检察履职一体化思维模式训练,以数字赋能助推法律监督模式转型,不断拓展法律监督的深度和广度。

四是“四大检察”融合发展有利于“四大检察”全面、协调、充分发展。长期以来,刑事检察在我国检察工作发展格局中占有“龙头”地位,民事检察、行政检察相对薄弱。进入新时代以来,检察机关固优势、强短板、补弱项的目标能否真正得以实现,除了有赖于加强民事、行政、公益诉讼检察队伍建设之外,也有赖于“四大检察”融合发展、相互促进。

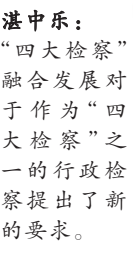
为了促进“四大检察”融合发展,可以考虑采取以下措施:一是常态化开展“四大检察”条线人员同堂培训和专题研讨,培养“四大检察”贯通意识,提高检察人员解决疑难复杂问题的能力。二是通过“四大检察”条线人员交流轮岗,提高检察人员的综合素质,丰富检察人员的职业经历,增强检察工作的挑战性,为融合发展奠定坚实的实践基础。三是建立综合性办案组织和跨部门检察官联席会议,一体化履行“四大检察”职能。针对特殊群体和特定领域的专业化需求,可以探索建立综合性办案组织,创新检察履职方式,提高检察履职的专业化水平。对于刑民交叉、刑行交叉、民行交叉等疑难复杂案件,可提交跨部门检察官联席会议讨论,以保障案件办理的质量。四是加强信息沟通,规范线索移送。对于在“四大检察”中发现的复合型案件线索,应着眼于从不同角度进行审查,建立“四大检察”条线之间的线索发现、移送、协同办理机制,促进公益诉讼案件线索发现和民事监督案件数量少、成案率低等问题的有效解决。五是对于交叉领域案件进行专项管理。对于涉及线索移送的案件,跨部门协同办理的案件,应进行动态监控、情况汇总和分析研判,适时开展案件质量专项督查和通报,研究解决带有普遍性的问题。六是完善检察官考核指标体系。将案件线索发现、移送、协同办理等协同配合指标纳入检察官考核指标体系,促进相关工作开展。七是加强“四大检察”融合发展的理论和实证研究。发挥检校共建检察理论研究基地等桥梁纽带作用,检校共同开展课题研究,加强成果转化,为“四大检察”融合发展提供智识支撑。

(作者为中国政法大学诉讼法学研究院院长、教授)

编者按 最高人民检察院应勇检察长指出,“四大检察”是新时代新征程检察机关法律监督的主体框架,也是检察工作进一步创新发展的基本格局,要坚持依法一体履职、综合履职、能动履职,真正做到既敢于监督、善于监督,又依法监督、规范监督。最高检日前印发《2023—2027年检察改革工作规划》提出,推动刑事、民事、行政和公益诉讼“四大检察”全面、协调、充分、融合发展,提升法律监督质效。本期“观点·专题”就“强化一体履职推动‘四大检察’融合发展”主题邀请理论界学者与实务界专家展开深入探讨,敬请关注。



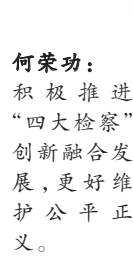
熊秋红:“四大检察”融合发展体现了检察一体化思维。“四大检察”融合发展确有必要。



湛中乐:“四大检察”融合发展对于作为“四大检察”之一的行政检察提出了新的要求。



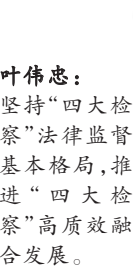
张建伟:“四大检察”融合发展,是检察工作一体化思维的实践展现。



何荣功:“四大检察”融合发展,更好维护公平正义。



李小东:“四大检察”融合发展是加强检察机关法律监督工作的重要抓手。



叶伟志:坚持“四大检察”法律监督基本格局,推进“四大检察”高质量融合发展。

“四大检察”融合发展对行政检察提出新要求

湛中乐

“四大检察”融合发展的法理基础是宪法规定的法律监督这一体化权力。在不同类型的检察业务中,检察机关可能扮演着不同的角色,但其应首先是行使法律监督权的法律监督机关。作为法律监督机关,检察机关不同职能的行使应是一体的,“四大检察”融合发展对于作为“四大检察”之一的行政检察提出了新的要求。

行政检察中依法能动理念的纵向落实。依法能动理念在行政检察中的纵向实现要求做实行政检察,这是“四大检察”融合发展的前提之一。做实行政检察的重点是延伸行政检察监督的触角,强化检察机关在社会治理中的作用。做实行行政检察,其核心要求在强化对生效行政决定及相关审理、执行活动等监督的同时,将行政检察监督的触角从个案中向社会治理领域延伸开来。当前检察机关开展的“穿透式”行政检察监督是做实行政检察的良好尝试。一般认为,“穿透式”行政检察监督的要求包括两个方面:一方面,是从监督法院的行政审判活动穿透至监督行政机关的行政行为。另一方面,是从个案监督穿透至类案监督。通过前者,避免程序空转,在个案层面实现“案结事了”的目标。例如,基于对行政争议产生的根源以及相对人实质诉求的分析,检察机关

以“四大检察”融合促进高质量办案

何荣功

“四大检察”融合发展旨在强调检察机关刑事检察、民事检察、行政检察、公益诉讼检察职能相互融通,形成合力,让“高质量办好每一个案件”成为新时代新征程检察履职办案的基本价值追求。首先,融合发展是以检察工作现代化服务推进中国式现代化的必然要求。检察工作现代化是检察工作的时代主题,要求在法律监督理念、体系、机制和能力等方面着力。融合发展旨在凝聚检察机关内部工作合力,拓展外部监督广度和深度,创新监督方式,既是检察工作高质量发展现代化的体现,也是以检察工作现代化服务推进中国式现代化的必然要求。其次,融合发展是检察机关遵循办案规律高质量办好每一个案件的有效路径。融合发展有助于办案机关和人员打破思维定式,科学调配检察职能,更符合办案规律,更有利于高质量办好每一个案件。再次,融合发展有助于有效解决问题,更好地回应人民群众的关切和需求。为人民司法,让人民满意的检察工作的出发点和落脚点。比如,工程领域欠薪问题关系农民工切身利益,检察机关通过融合履行刑事检察起诉、民事检察支持起诉、司法救助等职能,回应民众诉

叠加实践优势推动“四大检察”高质量融合

叶伟志

“四大检察”融合发展是推进检察工作现代化的动力先驱,是中国特色社会主义检察制度的优势标识。浙江省杭州市检察机关认真贯彻最高检应勇检察长到浙江调研指示精神,深入实践“四大检察”法律监督基本格局,积极推动“四大检察”高质量融合,为全省、全国检察工作现代化提供杭州经验和样本。“四大检察”高质量融合发展的大局之维。立足时代重任看“四大检察”,最高检党组鲜明指出,检察工作现代化是政法工作现代化、国家治理现代化的题中应有之义,以检察工作现代化服务中国式现代化是新时代新征程全体检察人员共同肩负的时代重任。“四大检察”作为新时代新征程检察机关法律监督的主体框架,更是推进检察工作“机制”现代化的核心阵地。要坚持“四大检察”法律监督基本格局,推进“四大检察”高质量融合发展,更加注重在一体履职、综合履职、能动履职中,横范践行敢于监督、善于监督,真正做到依法监督、规范监督。

立足中心任务看“四大检察”,以检察工作现代化服务中国式现代化是新时代

可以综合运用抗诉、检察建议、公开听证、司法救助、释法说理等多种方式,实质性化解行政争议乃至相关的民事争议。透过后者,以典型个案为切口,通过类案监督集中解决司法、执法活动中的共性问题及其背后的社会治理层面的根本性问题。例如,面对那些生效行政判决没有错误但相关行政机关因未及时发现法定职责而导致相对人合法权益、社会公共利益有受损风险这一情形,检察机关可以向相关行政机关提出检察建议,要求其及时整改以消除风险。借由“穿透式”理念做实行政检察,有利于实现行政检察监督法律效果与社会效果的统一。

行政检察中依法能动理念的横向落实。依法能动理念在行政检察中的横向落实要求实现行政检察与其他三大检察的衔接。检察职能被系统地划分为刑事、民事、行政和公益诉讼“四大检察”职能。“四大检察”虽各涉及一部分检察业务,但现实中检察机关面对的不是个案争议在性质上并非单一的,更多的是不同检察业务交织在一起。实践中广泛存在的民事、行政公益诉讼案件,刑、民、行交叉案件便是典型。立足于行政检察的视角,行政检察与其他三大检察相衔接,意在形成法律监督的合力。对此,可以从以下三点分别展开。首先是行政检察、刑事检察的衔接。在行政检察尤其是行政诉讼检察监督中,

求,可以更好地推动行业治理和根治欠薪问题。

党的十八大以来,检察工作稳中求进,无论是在理念更新还是在制度创新方面,都取得了令人瞩目的成绩。与此同时,随着经济社会高质量发展,人民群众更加期待检察机关能提供更多优质检察产品,对新时期检察履职提出了更高要求。比如,当前检察机关如何更好地平等保护民营经济,营造更高质量的法治化营商环境;又如,随着犯罪结构的重大变化,轻罪案件数量激增,如何实现对轻罪的有效治理;生态环境、食品药品安全、个人信息安全及人民生活的切身利益,如何更加有效进行保护;未成年人违法犯罪和未成年人被侵害长期以来是社会关注的热点和痛点问题,如何有效治理等。实践证明,这些问题的解决和治理,单靠刑事检察是远远不够的,检察机关在坚持“四大检察”法律监督基本格局下,积极推进“四大检察”创新融合治理,才能更好地解决问题,维护公平正义。

“四大检察”融合发展需要系统履职,要坚持问题导向、系统思维,从“四大检察”全局考虑问题,从问题的整体性、一体性考虑问题;融合发展需要科学履职,重视以科学理念、态度和方法解决问题,是检察工作科学发展的

新征程检察工作的中心任务。要始终服从服务“国之大者”,以系统观念为指导方法,准确把握“四大检察”有机统一的辩证关系,有效协调内在职能,以检察工作现代化为经济社会高质量发展提供强劲动能。要协同推进法律监督的刚性与韧性,加强研究和探索突破重大共性问题,做实每个履职环节,巩固发展优势领域、严选最佳监督途径、优化司法资源配置,不断叠加“四大检察”高质量融合的实践优势,加快打造检察工作现代化城市范例,为杭州成为世界一流的社会主义现代化国际大都市贡献更大检察力量。

“四大检察”高质量融合发展的杭检之径。统筹“数量”与“质量”,探求监督质效增长点。全面审视杭州检察机关办案体量和新型案件多发优势,做到“有质量的数量”和“有数量的质量”相统一,实现从案件办理到案例培育、以案促治的全链条履职。完善“四大检察”全域性同频发展“杭标规范”,探索法律监督案件要素化办理;深化全方位融合监督特征,推进案例研究中心建设,接续输出有杭州辨识度、全国影响力的硬核案例产品。

把握“领跑”与“示范”,传递协同履职新样本,始终对标“四个杭州、四个一流”

行政机关与相对人的行为可能构成犯罪的,则应将线索移送刑事检察部门由其追究刑事责任。同样,在刑事检察监督中,发现存在行政违法或者行政不作为情形的,则应将线索移送行政检察部门由其督促行政机关规范行政行为。其次是行政检察、公益诉讼检察,重点是行政检察、民事检察的衔接。这一衔接意在促进行政争议、民事争议实质性化解。如工伤认定争议作为行政案件,涉及劳动者工伤保险待遇的实现,因而关切相对人的民事权利。又如不动产争议判决没有错误但相关行政机关因未及时发现法定职责而导致相对人合法权益、社会公共利益有受损风险这一情形,检察机关可以向相关行政机关提出检察建议,要求其及时整改以消除风险。借由“穿透式”理念做实行政检察,有利于实现行政检察监督法律效果与社会效果的统一。

行政检察中依法能动理念的纵向落实。依法能动理念在行政检察中的纵向实现要求做实行政检察,这是“四大检察”融合发展的前提之一。做实行政检察的重点是延伸行政检察监督的触角,强化检察机关在社会治理中的作用。做实行行政检察,其核心要求在强化对生效行政决定及相关审理、执行活动等监督的同时,将行政检察监督的触角从个案中向社会治理领域延伸开来。当前检察机关开展的“穿透式”行政检察监督是做实行政检察的良好尝试。一般认为,“穿透式”行政检察监督的要求包括两个方面:一方面,是从监督法院的行政审判活动穿透至监督行政机关的行政行为。另一方面,是从个案监督穿透至类案监督。通过前者,避免程序空转,在个案层面实现“案结事了”的目标。例如,基于对行政争议产生的根源以及相对人实质诉求的分析,检察机关

(作者为北京大学法学院教授、博士生导师,中国行政法学会研究会副会长,中国立法学研究会副会长)

体现;融合发展需要积极履职,要克服消极被动思维,积极推进治理体系和治理能力现代化;融合发展需要深度履职,要以职能融合的广度拓展检察履职的深度,注重解决诉讼背后的深层次问题;在推进融合发展过程中,必须重视以下三个方面:一是统筹治罪和治理。近年来,治罪与治理并重的观念和做法已深入人心,需要毫不动摇地坚持和推进。随着轻罪案件数量的增加,要进一步改变传统主要依靠刑事手段打击犯罪的做法,切实重视融合治理,注重履行司法救助职能,推动社会化预防体系建设和完善。二是兼顾质量与效率。检察机关在办理刑事案件中发现司法救助的线索,办理破坏环境资源案件中发

现公益诉讼线索,要积极通过内部线索转办实现协同履职,提升案件办理质量;在推进涉民营企业案件中,需要通过协同履职提升诉讼效率,最大限度保护当事人合法权益。三是全方位履职构建综合保护体系。以未成年人违法犯罪治理为例,未成年人违法犯罪是一个社会问题,检察机关对于未成年人案件的办理已经基本实现了“四大检察”一体履职,建立政府、社会、学校、家庭、司法五位一体未成年人综合保护体系,这种综合保护和治理体系需要进一步

延后扩大。对于知识产权犯罪案件办理,同样有必要积极构建和完善符合知识产权特点的协同履职模式,提升综合保护质效。

(作者为武汉大学法学院教授、中国刑法学研究会副会长)

的殷殷嘱托,杭州检察要进一步坚定以“争第一立潮头创一流”的姿态持续领跑先行;对标应勇检察长提出的“努力为全国、全省检察工作现代化提供更多的杭州经验和样本”的期望要求,杭州检察要勇担检察工作现代化的时代重任,在“打造检察工作现代化城市范例”中带头示范。

理顺“单兵”与“协同”,释放数字检察牵引力。数字检察是“四大检察”高质量融合发展的腾飞之翼。杭州检察全国大数据法律监督创新实践基地建设,发挥全国首家检察官教信情官模式,完善检察机关与行政机关互派干部挂职机制,制定青年干部培养长效机制,在求真务实、担当实干中锻造一支可堪大用、能打仗打胜仗、德才兼备的高素质专业化检察队伍。

(作者为浙江省杭州市人民检察院党组书记、检察长)