

深入学习“浦江经验”立场、观点、方法,立足基层实际,通过主动监督化解
诉求合法信访、能动履职化解诉求合理信访、综合施策化解诉求无理信访——

以“浦江经验”引领高质量办理信访案件

“高质量办好每一个案件”
——大家谈

□翁寒屏

9月2日,最高人民检察院检察长应勇在为国家检察官学院2023年秋季学期首批班次授课时指出,要坚持“以诉源治理抓前端治未病”。防止“就事论事、就案办案”“就法律谈法律、就检察谈检察”。在浙江调研时,应勇检察长强调,要善于运用法治思维和法治方式,加强矛盾纠纷源头化解,推动涉法涉诉信访问题在法治轨道上解决。这为检察机关高质量办好每一个案件、推进信访法治化等提供了有力指导。

近年来,浙江省浦江检察院发挥发源地优势,深入学习“浦江经验”立场、观点、方法,深刻认识其中蕴含的为民情怀、务实作风、担当精神等价值内涵,适应检察工作现代化的时代发展要求,始终秉持为人民司法理念,自觉做到“敢于监督、善于监督”,增强预见性、把握针对性、提升实效性,立足基层实际,通过主动监督化解诉求合法信访、能动履职化解诉求合理信访、综合施策化解诉求无理信访,确保在法治轨道上高质量办好每一个信访案件。

主动监督,督促解决信访案件合法诉求

“领导干部下访接访”首先体现为主动服务,主动是“浦江经验”的关键词。因此,主动监督促成矛盾化解是检察机关践行“浦江经验”的根本路径。该院发挥12309检察服务中心入驻社会治理中心优势,建立信息互通、协作配合机制,不仅做到群众信访件件有回复,同时注重搜集可以成为检察监督线索的其他部门群众信访件,针对其中信访诉求合法的,认真研判,全面分析,引导信访进入法治轨道、法律程序,通过主动依法监督督促纠正违法,达到矛盾化解目的。

一是“如我在访”接待群众,换位思考依法给予救济。信访接待绝不能只是停留在接待层面,应当认真听取诉求,主动了解情况,站在信访人角度看待思考问题,查明信访原因,依法推动化解。如在朱某讨薪信访案中,朱某反映其之前申请劳动仲裁没被受理,两次向法院起诉又都被驳回,陷入控告无门境地,从而走上信访道路。该院通过向相关部门了解,发现原因在于朱某提供不出劳动关系、工资标准等证据材料。面对这一情况,该院没有因劳动仲裁部门和法



曹坚

院的决定合法而做简单解释,也没有以应当提供相关证据材料做简单答复,而是分析判断凭借朱某自身能力无法搜集到上述证据,于是先依法启动调查核实程序,取得证明劳动关系、具体劳动岗位、工资发放标准等关键证据,引导朱某再次起诉回诉讼路径,接着根据其经济条件帮助申请援助律师,并作出支持起诉决定助力讨薪,在此基础上又建议并配合法院组织调解,最终为其讨回工资,结束4年讨薪信访路。

二是“置身其中”分析诉求,天理人情同步考量。办理信访案件,不仅要看法律如何规定,还要考虑群众朴素正义观,不能限于法条主义机械办案,而要立足立法精神准确适用。因此,要主动置身于群众困惑的问题当中,综合考量实现天理国法人情相统一。如在接待何某信访案中,何某反映其于离婚后才发现儿子非亲生,要求撤销原房产分配调解协议,在向法院申请再婚被以协议系平等自愿签订为由驳回后,多次向省市县有关部门信访。该院经接待并调阅原案材料了解情况,认为新的事实足以推翻原协议签订时的平等自愿基础,继续执行原协议,既不符合法律,也有悖于人情,故依法监督法院再审。再审期间,针对第三人以案涉房产系何某前妻向其借款购买为由,起诉要求何某与前妻共同偿还债务这一突发情况,从逻辑上分析认为存在恶意串通虚假诉讼可能,即将线索移送公安机关初查,促使第三人认识到问题的严重性,向法院撤回起诉,最终再审期间何某与前妻达成民事和解,财产最终得到合理分配。

三是“主动代入”保护公益,督促各方落实责任。针对群众反映的涉及国家利益和社会公共利益保护的信访诉求,主动担负起检察机关公益保护责任,深入调查核实,及时督促责任部门加强监管,推动建立长效机制,回应群众信访。如该院在“民呼我为”网络平台收集到群众关于整治货车超载运输诉求,结合梳理近年来办理的交通肇事案件中存在的相关问题,组织开展专项监督,通过构建数据监督模型,发现县域内有12家货运

企业、20辆货车、23名驾驶人在一年内超过三次违法而未作进一步处罚,即督促交通运输部门落实监管,同时以专题报告形式推动县政府组织专项整治,有效防范道路运输安全风险。

能动履职,妥善解决信访案件合理诉求

除了纯粹涉法涉诉信访,检察办案本身也是化解矛盾,程序内的在办案件往往会伴随信访或者隐含信访风险,有些信访诉求不一定合法,却有一定现实合理性,需要跳出案件看案件,坚持系统思维、能动履职,办案与办访同步推进,确保信访问题在案件办理法律程序内解决,最大程度维护群众各种合法利益,这是检察办案践行“浦江经验”的应有之义。

一是对于民转刑案件,注重刑事民事一并解决。针对由民事纠纷转化而来的刑事案件,不仅要依法办好刑事案件,更要高度重视作为案发原因的民事纠纷化解。如胡某拒不支付劳动报酬案,起因是39名工人多次讨薪未果,向人社部门举报,胡某畏恐后外出逃匿,导致工人群体上访,强烈要求严惩。为有效保护工人利益,该院在审查逮捕环节积极促进胡某认罪认罚、明确愿意支付欠薪,随即组织公安、人社、开发区等单位开展化解处置工作,引导双方签署欠薪偿还方案。在作出捕决定后,该院针对调查发现同类企业劳资纠纷频发问题,组织召开行业协会召开起诉必要性公开听证会,同步制发社会治理检察建议,于宣传法治同时督促进一步强化用工规范,推动行业健康发展。

二是对于经济犯罪案件,注重追赃挽损合理分配。经济犯罪案件往往被害人众多,且更关注自身损失能否得到弥补,如果得不到弥补或者分配不合理,极易引发集体信访。因此,既要严格依法办理刑事案件,也要高度重视追赃挽损。

三是对于行政争议案件,注重上下一体实质化解。针对县域内由于历史原因造成征地拆迁领域引发系列行政诉讼案件,同步伴随信访事件,党委政府关心、人民群众关注,有部分

案件进入上级院监督环节的情况,该院没有因为不是信访事权单位或者不在本院就不作为,而是发挥属地责任,针对其中申请检察监督案件,主动向上级院报告情况,立足检察职能,在上级院领导下配合党委政府开展化解。在此过程中,探索建立行政检察智慧应用平台,归集信息要素,分析问题根源,找准矛盾焦点,针对执法违法、政策冲突、要价过高、确有困难等不同原因,因人因人施策,从法治角度提出争议化解方案,该监督的依法监督,需要调整的引导签订补充协议,思想不通的做好解释工作,有实际困难的提供相应帮助,近三年累计推动实质性化解征地拆迁领域争议案件108件,促使一批信访问题得到解决。

综合施策,协调解决信访案件无理诉求

信访诉求除合法合理外,也有对法律不理解,或者故意曲解法律,甚至不讲法律无理信访,企图以信访方式改变正确司法决定等情况,对此不能简单一拒了之,需要按照“浦江经验”要求,首先耐心细致释法说理取得理解认同,对于确有困难的用心用情帮助解决,纯属无理闹访滋事的则依法打击、严肃教育。

一是完善领导包案机制,领导带头化解。该院制定出台《关于“浦江经验”引领检察办案防范化解矛盾纠纷的工作指引》,全面落实院领导主办首次信访申诉案件、检察长每月接访等制度,领导带头办理疑难信访案件。

二是落实检察听证机制,公开公信促化解。检察听证是践行全过程人民民主,依法保障人民群众知情权、参与权和监督权的重要举措。针对一些影响大、争议大的信访或者有信访隐患案件,借助外部力量共同参与决策,是提升检察公信力、推动矛盾化解的有效路径。

三是深度融入基层治理,协作联动促化解。一方面,该院联合县人大常委设立“浦江经验”检察院人大代表联络站,联合县政协设立“法治暖企助企委员工作室”,建立代表建议、委员提案转化检察建议工作机制,依靠代表委员获取群众法治诉求,借力代表委员开展矛盾化解工作;另一方面,该院依托基层检察室、检察官联系乡镇制度,联合相关部门构建乡镇“警庭检调律媒”六位一体调解模式,形成“一站式”信访矛盾化解合力,共同推进基层治理。

(作者为浙江省浦江县人民法院检察长)

观察



曹坚

□曹坚 邵琪

认罪认罚从宽制度是中国特色社会主义刑事司法制度的重大创新,在犯罪治理、化解矛盾纠纷等方面具有重要意义。目前,该制度已被广泛适用于刑事案件一审司法实践中。2019年“两高三部”《关于适用认罪认罚从宽制度的指导意见》(下称《指导意见》)及2021年最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国刑事诉讼法〉的解释》,均对二审程序中适用认罪认罚从宽制度情形作出了原则性规定,但由于刑事一审程序与审查起诉阶段的高度关联性,认罪认罚从宽制度无论是在具体规定还是在实践操作上都有一定章可循,而刑事二审程序作为后续程序,对认罪认罚从宽制度的适用力度远不及刑事一审程序,甚至存在适用空白。有观点认为,如果给在一审期间没有认罪认罚的上诉人以继续认罪认罚的机会,会鼓励其以博弈心理与司法机关对抗,消耗司法资源,上诉人二审期间即使认罪认罚,也不应当给予从宽待遇。这种将二审程序认罪认罚从宽制度的适用与一审程序认罪认罚从宽制度的适用予以简单对立的认识显然有失偏颇,二审程序适用认罪认罚从宽制度具有独立的运行价值,这既有法律制度的充分依据,也契合司法运行的实际需要。二审阶段适用认罪认罚从宽制度系对前置诉讼环节的必要补充,给予上诉人在二审阶段真诚认罪悔罪的机会,具有多重维度的实际意义和作用。譬如,被告人在一审阶段已具备认罪认罚的真实意愿但囿于客观原因而不能适用,直到二审阶段才具备适用的机会,此时适用是对其真诚认罪悔罪态度的积极肯定;在二审程序的认罪认罚也是对被告人、上诉人在不同阶段认罪态度的客观确认,体现了二审独立于一审的诉讼地位和作用,通过二审适用认罪认罚从宽制度起到弥补完善一审缺失的作用;相较于二审拒绝认罪认罚引发后续可能发生的消极后果,被告人如能在二审期间认罪认罚显然更有利于其服刑改造、回归社会,也能最大限度弥合被害人的创伤。当然,也要客观、全面地认识到二审程序适用认罪认罚从宽制度虽可行但亦要充分考虑到其特殊性,二审程序适用认罪认罚从宽制度必须遵循客观、必要、补充和审慎的原则。

要从审理程序与审理方式上进一步明确适用认罪认罚从宽制度案件的二审审理规则。相较于刑事一审侧重于事实查明的职能定位,刑事二审侧重于审查法律适用的正确性,在二审程序适用认罪认罚从宽制度要充分考虑二审程序的运行机理。一是要厘清二审法院与二审检察院在适用认罪认罚从宽制度中的职责分工,同级检察院建设、提出、参与和监督适用认罪认罚从宽制度相关工作,同级法院负责审查认罪认罚的相关事实和证据。二是提倡刑事二审对认罪认罚案件适用开庭审理。在二审阶段认罪认罚应视为为出现新的法定从宽情节,可能影响量刑,通过开庭审理有利于查清认罪认罚的自愿性、真实性与合法性。在二审程序中常见有三种认罪认罚情形:一是通过积极赔偿被害人取得其谅解;二是积极退赃退赔;三是通过积极缴纳罚金体现认罪认罚态度。前两种情形属于影响量刑的新情节和新证据,第三种情形能从客观上体现被告人“认罪”的态度和悔罪表现。二审法院在充分履行权利义务告知与认罪认罚从宽政策释明义务后,应对有意愿通过前两种方式表明认罪认罚态度的案件予以开庭审理,并由检察机关负责事实审查、认罪具结协商、二审出庭提出检察意见等工作,确保二审程序中依法适用认罪认罚从宽制度。

要从认罪认罚态度固定与律师见证两方面落实好认罪认罚具结的程序保障和上诉人的权利保护。一是要积极探索应用二审阶段认罪认罚具结书等用以证明悔罪态度的文书载体。认罪认罚具结书作为被告

刑事二审程序适用认罪认罚从宽制度的路径选择

人主观意思的书面体现,凝结了检察机关与被告方沟通协商的合意,签署后一般视为被告人认罪认罚自愿性的证明。除二审当庭表示认罪认罚可参照一审程序由法庭在庭审笔录中加以记录外,应在二审环节继续执行好认罪认罚具结书的签署工作,可以在二审开庭前由参加庭审的检察员负责落实。二是要充分利用同步录音录像,保障认罪认罚过程全程留痕、固定可溯。认罪认罚具结书的过程、录制内容包括但不限于权利义务告知、释明犯罪事实和罪名、量刑建议、听取意见以及开展认罪认罚案件控辩协商同步录音录像工作的真实性、自愿性,确保控辩协商的公正与规范,增强“镜头下”办案的自律意识,提升制度适用的质效。三是二审检察意见书要充分体现对认罪认罚从宽意见的意见和态度。不同于在审查起诉阶段的认罪认罚具结环节由公诉人听取辩护人 or 值班律师的意见,并出具相应的量刑建议书,刑事二审检察员应在充分听取辩护意见的基础上,在二审出庭意见书中充分表达对认罪认罚情节的审查认定意见,并具体提出对一审判决是否需要调整的意见。

要严格审慎把握二审中认罪认罚从宽的幅度。一是应从严限制二审适用认罪认罚从宽制度的条件,谨防虚假投机性的“认罪认罚”。在案件审查中,应综合考虑认罪认罚的具体表现形式、赔偿谅解达成的时间等方面因素决定是否从宽,以及具体的从宽幅度。在从宽原则上,对在二审阶段才口头表示悔罪意愿而无具体行为的上诉人原则上不予量刑从宽;对于既认罪认罚又积极赔偿争取谅解、退赃退赔的被告人,直至二审环节已经具备赔偿谅解、退赃退赔等条件的被告人,从宽幅度要从严把握。二是应严格限定二审程序的最高从宽幅度,平衡好二审与一审的诉讼关系。“两高”制发的《关于常见犯罪的量刑指导意见(试行)》中规定,对于一审当庭自愿认罪认罚的,根据案件具体情况可以减少基准刑的10%以下,《指导意见》规定二审认罪认罚案件的从宽幅度应当与第一审程序认罪认罚有所区别。据此,二审阶段认罪认罚从宽幅度不应超过一审环节,具体比例可根据案件情况适当合理调节。三是应加强认罪认罚案件的量刑说理,促进息诉服判。二审检察机关应当共同就二审裁判是否改判以及改判的理由、幅度等进行全面说理,既要充分回应上诉人、辩护人、被害人的关切,又要充分阐明二审司法机关的立场,保证一审程序与二审程序有效衔接。

(作者单位:上海市人民检察院、上海市人民检察院第二分院)

充分运用非刑罚措施做好不起诉“后半篇文章”

视角

□杨勇

前不久,最高检印发《2023—2027年检察改革工作规划》(下称《改革规划》),部署了36项改革任务,其中,第10项任务为“深化检环环节诉源治理改革”。适应改革要求,高质量办好每一个不起诉案件,充分运用非刑罚处置措施,进而打造“不起诉+”检察品牌,无疑是新时代检察机关能动履职、强化法律监督的题中之义。

不起诉案件强化适用非刑罚处置措施具有重要的时代意义

不起诉后强化适用非刑罚处置措施是贯彻落实习近平法治思想的内在规定。党的二十大报告专章部署“坚持全面依法治国,推进法治中国建设”“加强检察机关法律监督工作”,在推进社会治理、服务经济发展上赋予检察机关更重责任。作为“不起诉+”办案模式,不起诉后强化适用非刑罚处置措施,坚持治罪与治理并重,推动做好不起诉“后半篇文章”。

不起诉后适用非刑罚处置措施有利于提升诉源治理效果。高质量的诉源治理不仅要定分止争,还需要从源头上找到案发的深层次内在原因。比如,在危险驾驶不起诉案件中,如果仅仅是对行为人宣告不起诉决定,行为人可能并不会深刻认识到自身行为的社会危害性,甚至觉得“问题不大”。通过采取灵活、多样的非刑罚处置措施,让行为人为法治意识入脑、入心,多方位、立体化、沉浸式感受法治的力量,从源头去除行

为人违规违法念头,对于提升诉源治理质效具有重要意义。

不起诉后适用非刑罚处置措施有利于修复社会关系。虽然行为人被不起诉而免受实体刑事处罚,但行为人的确实实施了法律禁止的犯罪行为,侵害了法益,破坏了个人之间、个人与单位、个人与国家之间的社会关系。这种社会秩序混乱、引发新的社会矛盾。检察机关通过责令具结悔过、责令赔偿损失等非刑罚处置方式,可以让被害人、被害单位、公共利益得到一定程度的弥补,进而消除对抗,促进和谐稳定。

不起诉后适用非刑罚处置措施有利于进一步提升检察公信力。检察机关适用“不起诉+”办案模式,可以让人民群众有更多途径感受到检察担当和检察作为,“高质量办好每一个案件”的检察履职必然使“检察品牌”深入社会生活的方方面面,检察机关的公信力、影响力将得到大幅度提升。

高质量适用非刑罚处置措施需要强化理论引领

一是合理设置不起诉案件非刑罚处置的种类。在现行法律中,主要规定了训诫、责令具结悔过、赔礼道歉、赔偿损失、行政处罚、行政处分等6种非刑罚处置措施类型。根据实践需要,可以探索设置参加社会公益服务、责令强制参加培训学习等类型。比如,英国《刑事审判法》规定了社区服务令、强制进行心理健康治疗等罪犯应尽附随义务。此外,应对相近非刑罚处置措施进行合理界分,抓住关键词“训斥、劝勉”体现悔意“表达歉意”加以区分,并根据情况采取一种或者多种非刑罚处置方式。

二是科学淬炼不起诉案件非刑罚处置的适用原则。科学淬炼非刑罚处置的适用原则,有助于提升办案规范化、法治化水平。笔者认为,非刑罚处置应当至少遵循以下三个原则。一是合法性原则。采取何种措施,一定要于法有据。至少,在不颁布法律之前,应当由有关机关制定指导意见。二是必要性原则。办案人员需要在全面审查、评估的基础上,确定有无必要适用相应措施。三是正当程序原则。在适用非刑罚处置措施时,保障程序公开、告知诉讼权利、听取被处罚人意见、给予救济途径等是正当程序原则的必备要素。

全方位提升不起诉案件非刑罚处置规范化的建议

最大限度争取同级党委支持。党的二十大报告专门强调“加强检察机关法律监督工作”,《改革规划》中亦明确“切实把党的领导贯穿检察工作全过程各方面”“健全检察机关向同级党委请示报告制度”。做好做好非刑罚处置工作,离不开党的领导,更离不开党的支持。各级检察院党组书记应充分履行第一责任人的义务,强化党的领导,积极寻求同级党委的支持,让能动检察既能行稳、又能致远。

建立完善行之有效的协作机制。适用非刑罚处置措施可能牵涉与同级职能部门、上级部门、异地部门、社会公益组织等关系,单靠某地检察机关独立履职显然难以达到预期效果。因此,为形成合力,整合资源,检察机关可会商其他单位建立健全沟通协作机制,杜绝相互推诿、扯皮,最大限度避免沟通不畅、协作不力。

制定高效公正的非刑罚处置程序。适用非刑罚处置措施,是一种自加担当

和压力的“不起诉+”模式,这无疑给检察人员增加不少工作量。因此,应当注重效率,设置高效、公正的办理流程。比如,办案系统可设置非刑罚处置评估节点,避免无必要的重复工作。

充分借力数字检察彰显数字赋能成效。数据时代应具备数字思维。各级检察机关应充分利用检察业务应用系统大数据“富矿”,通过“检警”“检法”“检行”“检校”沟通协作新模式,不断丰富“检察数据池”,联合技术部门构建数据模型,通过比对、筛查、研判,精准识别“不起诉+”办案模式的难点、痛点,进而精准地“对症下药”。比如,有的地方检察院开发“非刑罚化处罚管理平台”App,既提高了办案效率,又丰富了检察数据信息,值得推广。

建立健全非刑罚处置规范化保障机制。提升非刑罚处置规范化水平离不开有力的保障机制。结合实践,具体可从以下几个方面着手:一是制定工作指引,提供制度保障。各地检察机关可以结合本院实际,制定相应操作办法,为规范办案提供制度支持。二是提升履职能力,强化人力保障。非刑罚处置涉及面广,内容庞杂,需要强化人员培训、学习,推行岗位练兵常态化。三是明晰考评规则,创设激励保障。案管部门需要根据新情况,调整考评依据和标准,最大限度激发办案人员的积极性。四是推行检务公开,强化外界监督保障。适用非刑罚处置同样需要接受外界监督,让公平正义更可触、可感,进而推动提高办案质效。

【作者为贵州财经大学法学院副教授。本文为2023年最高人民法院检察理论课题“不起诉案件中非刑罚处置规范化研究”(GJ2023D05)阶段性成果】