

检察机关作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要参与者和保障力量，在提升社会治理效能中发挥着重要作用，要优化治理路径、提升治理能力——

以检察能动履职促进社会治理现代化



完善配套机制 合理处置请求权竞合

□金石 张源

请求权竞合兼具实体与程序双重属性，是两种不同的法律规范相调整同一社会关系而产生的重叠现象。从实体法的角度而言，若处置不妥，可能造成一方多头获利而另一方实体权益受损；从程序法的角度来看，处置不当会造成重复诉讼，增加当事人的诉累。我国民法典第186条对违约与侵权请求责任的竞合提出了规范路径，即受损害方“择一起诉、择一消灭”模式。这一规定是对原合同法第122条的继承与巩固。此处的违约应作广义理解，包括缔约过失责任、合同无效责任、狭义的违约责任及后违约责任。由于民法共同体系责任的扩张，导致违约与侵权请求权的竞合愈加复杂。首先，根据民法典第500条规定，在订立合同过程中，因一方缔约过失行为造成另一方权益损害的，受害人既可以主张缔约过失责任，也可以主张侵权责任。其次，民法典第157条规定了合同无效后的责任承担方式，若同时符合侵权责任的构成要件，亦可发生请求权的竞合。再次，狭义的违约责任发生在合同生效之后，如果造成一方当事人人身、财产权益损害的，则会发生请求权竞合。最后，根据民法典第558条规定，后违约责任发生在合同终止之后，是一方当事人违反通知、保密、协助等附随义务而造成的，如果损害了另一方当事人的固有利益，则会产生侵权与后违约责任的竞合。

民法典第186条规定的“受损害方有权选择请求其承担违约责任或者侵权责任”。该条的“选择”是否是一项权利，在理论上尚存在争议。从体系解释的角度来看，民法典其他涉及“选择”二字的规范性条文，在内涵意蕴上既有权利之说，亦有“挑选”之意。倘若将其作为一项权利，则权利受损害一方显然能够不行使或放弃行使。换言之，受损害方可以放弃选择而要求加害方承担全部责任。从该意义来看，民法典第186条中的“选择”显然不能被视为一项权利，而是与民法典第588条的规定更为相近，将其理解为“择一行使”。

关于民法典第186条的配套适用规则，尚处于缺位状态，但司法实践中对其适用形成了不同的运行规范。一是“起诉时选择”。原告在起诉时不能同时主张违约与侵权之诉，否则会因不符合起诉条件而被驳回。二是“起诉时择明”。在受损害方同时提起侵权与违约之诉时，由法院作出释明，再由其进行选择。倘若法院未释明就合并审理，则属于程序违法。三是“起诉时顺位选择”。受损害方在择一行使某一请求权之后，其权益受损情形并未恢复，则可顺位行使另一请求权，但是该运行规则在实践中尚存在争议，存在两种完全相反的裁判路径。

从解释论的角度而言，在我国民法典确立“请求权竞合论”的基础上，为了尽可能降低“起诉时选择”之竞合方式所带来的损害当事人诉权等问题，应当尽可能从实体法上限制侵权与违约责任竞合情形的出现。此外，基于传统诉讼标的理论的浸润，亦有学者提出了新的合并路径，即同一原告对同一被告在同一诉讼程序中，主张两个以上不同的诉讼标的，并可借鉴日本的客观选择合并之诉与我国台湾地区的客观重叠合并之诉。客观合并理论在一定程度上有助于民法典第186条的规范实施，但与该条款的立法目的不能完全吻合。一方面，赋予受损害方自由选择权，在于实现其意思自治，但强化请求权的效力。但是在客观合并理论的视角下，受损害方的选择权转移至法院，实体结果在一定程度上亦有赖于法院的审理选择。另一方面，客观合并理论难以解决违约与侵权请求权竞合问题。倘若当事人在提出两诉时，法院选择有利于原告的诉请进行裁判，则有违当事人处分原则。

在德、日等大陆法系国家，虽然诉的合并理论并未在法律等规范性文件作出明确规定，但在司法实践中均进行了长期探索，且在理论上亦达成了共识。当违约与侵权请求权发生竞合时，应当允许受损害方同时提出违约请求与侵权请求，但这两种请求并不能同时进入审理程序，需受损害方进行选择顺位排序。若顺位一的请求起诉，则法院驳回顺位二之请求；若顺位一的请求败诉，则法院一并审理顺位二的请求。一方面，客观预备合并之诉可以最大程度保障受损害方合法权益，避免受损害方选择自由权之侵蚀。另一方面，客观预备合并之诉可以实现纠纷的实质性化解，保障受损害方权益得到充分救济。根据民事诉讼法第143条规定，原告可以在本诉进行过程中增加诉讼请求。虽然关于该条是否属于诉的客观合并尚存争议，但其本质依然是一方当事人在同一诉讼程序中提出两个以上的诉讼请求。《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》第221条更加深入探讨了这一问题，明确人民法院可以合并审理。

在客观预备合并之诉的主导下，尚需完善相关配套机制。一是释明制度。在立案阶段，法官应当履行释明义务，向当事人阐明违约与侵权请求权竞合问题，并为受损害方提供相应的指导。倘若受制于各种因素影响在立案阶段未曾发现，则在诉讼过程中应当向受损害方释明增加预备请求的权利。二是管辖制度。为了较好地解决违约与侵权请求权竞合问题，应当明确只要受诉法院对预备合并之诉的其中之一具有管辖权，即可行使对整个合并之诉的管辖权。三是费用制度。当违约与侵权请求权发生竞合时，不能简单地将两者合并计算，可以探索按照受损害方主张价额较高者计算的方式。

（作者单位：甘肃省人民检察院、兰州铁路运输检察分院）

人才和检察实践资源，形成人才培养、案件支持、建议生成、数据整合、绩效评价五大平台，创设“引领、整合、链接、创新、赋能、辐射”六大功能，高质量输出社会治理检察产品，致力打造富有影响力的社会治理检察样本。

新时代检察人员要做案件综合研判者、能动司法者、优秀案例的培育者、类案规则指引的提炼者、先进法治理念的引领者，从而提升社会治理能力。

依法能动履职，实现社会治理效能最大化

检察机关在社会治理实践中要把准“时”“度”“效”，避免方向偏离，实现社会治理效能最大化。

把准监督力度。最高人民检察院检察长应勇强调，检察建议是促进标本兼治、溯源治理的重要方式，要用实用好，既要“练好内功”、提升检察建议质量，保证能落实，也要增强“刚性”，提高“韧劲”，注重跟踪督促，促进真落实，助力提升国家治理效能。检察建议是参与社会治理最直接有效的方式，但还存在质量不精、落实乏力等问题。检察建议制发前要紧盯质量、避免滥发，增强权威性、严肃性；制发后要紧盯“办复”情况。检察机关可推动将检察建议落实情况纳入地方高质量发展综合考核、推动同级人大出台专门决定，抓刚性落实的渠道更宽、力度更足。

把准履职边界，改进工作方式，优化运行机制。检察机关能动履职，并不意味着包打天下，还要恪守职能边界，秉持审慎、善意的履职理念，做到履职不缺位、能动不越位。检察机关可以探索源头治理、系统治理，但不能大包大揽，要向党委政法委报告、争取支持，共同推进问题治理。

把准履职时机。在选择履职切入点时，应力戒盲目冲动，防止因为蹭热度引发负面评价。要善于在履职前进行“可行性”评估，站在群众朴素的价值观角度去考虑监督的综合效果，确保不出现负面影响。

把准宣传尺度。检察宣传要秉持正确政绩观，既不夸大自身，亦不淡化其他主体。要坚持用户思维，适应群众的语境和语言方式，讲好检察故事，传递法治正能量，提升人民群众对检察机关的信任度。

（作者为江苏省徐州市人民检察院党组书记、检察长）

治理的发展规律。个案办理要“尽精微”，条分缕析、深挖彻查，推进矛盾纠纷化解法治化，努力修复受损社会关系。个案办理还要向类案监督延伸，我院综合研判因路边停车位设置不规范引发交通安全问题的类案线索，构建监督数字模型，联合多部门开展专项整治，合理配置停车资源，降低交通事故发生率。进而向行业治理、系统治理延展，对生态环境保护、公民个人信息保护等民生领域问题，在实践中不断完善替代性修复、惩罚性赔偿等运行机制，使治理成效可感可触可见。

三是治理方式从线形治理向弧形治理，再向环形治理延展。检察机关参与社会治理不能满足于推动解决单向问题，而要延点扩面，让“直线”变成“弧形”乃至“环形”。我院曾采取三步走的方式办理了一起走私冷冻肉案。首先拉“线”，第一时间向市场监管局制发检察建议，推动开展专项整治，完善冻品质量安全可溯等制度。随后延“弧”，与相关部门召开圆桌会议，商讨加强食品安全监管、健全长效机制的有效措施。最后拓“环”，梳理全市办理的相关案件，分析进口、检验、流通环节存在的问题，提出建议，向市委市政府报告，推动在全市范围内综合治理走私冻品肉问题。

四是治理成效从重实体公正向实体与程序并重，再向“高质效”转变。最高检党组提出，让“高质效办好每一个案件”成为新时代新征程检察履职办案的基本价值追求，也理应为检察机关参与社会治理的基本价值追求。检验社会治理成效的标准，包括实体上公平公正、程序上更好更优，更蕴含效果上让人民群众有获得感和认同感。对信访申诉案件，不能满足于履行诉讼程序、解“法结”，更要关注案件背后的根源性因素，综合运用检察听证、领导包案、检调对接等“枫桥经验”“浦江经验”的生动实践，从天理、国法、人情等方面解开群众的心结、情结，让公平正义真正在老百姓身边随处可见。

五是平台载体从点到面，再到立体矩阵优化。依法办案是检察机关服务社会治理现代化的最直接手段。在这个基础上由点及面，延伸出检察建议、调研报告、检察听证、司法救助、普法宣传等多种方式。要把这些方式融合起来、融会贯通，形成立体化矩阵，实现办案最大化。这方面徐州市检察院做了许多探索，例如，成立徐州市检察机关社会治理研究基地，统筹基础数据、专

则的管总规定，牢牢把握刑事违法性、社会危害性、应受刑罚惩罚性相统一的要求。在日常生活中，人民群众最有可能接触的、对其生产生活影响更广的就是发生在身边的轻微犯罪案件。对于这类案件，检察人员办案时应坚持刑法的谦抑性和止于至善的理念，综合刑事违法性、社会危害性、应受刑罚惩罚性予以论证。

完善制度机制的供给面

让人民群众真正、切实感受到公平正义，是检察机关高质效办好每一个案件的根本遵循，需要一系列制度机制来保障实现。为此，要从人、事、过程三个方面不断完善检察工作制度机制。

一是建立健全促进“人”文明规范司法的制度机制。检察人员是检察机关的形象代表。只有让人民群众感受到检察人员良好的职业良知、专业素质、办案技能及品格修养，才可能赢得信赖和信任，进而使人民群众接受和尊重检察机关作出的各项决定。为此，应把检察人员的能力建设作为重要任务，完善检察人员教育培训制度，通过岗位练兵、业务竞赛等方式促进检察人员政治素质、业务素质和职业道德素质一体提升。完善检察业务专家评选机制，引领检察人员提高专业意识。全面深刻把握新修订的案件质量评价指标体系，统筹案件质量评价和检察人员考核，建立检察办案质量激励机制，引领检察人员高质效办好每一个案件。

二是建立健全保障“事”能契合的制度机制。检察人员要以“如我在诉”的境界体察民心，把释法说理贯穿办案全过程，以法为据、以理服人、以情感人，保证案件事实认定符合客观真相、当事人诉讼权利得到保障，将法律的专业判断与人民群众朴素的正义观融合起来。完善社会矛盾纠纷多元预防化解机制，坚持和发展新时代“枫桥经验”，积极推进溯源治理，通过落实认罪认罚从宽制度、刑事和解制度、检调对接机制、人民监督员制度以及涉法涉诉矛盾实质性化解等，用心用情用法高质效办好每一个案件，既解“法结”又化“心结”，让人民群众切实感受到公平正义就在身边。完善释法说理阐述机制，坚持“应听证，尽听证”，用足用好公开听证方式审查办理各类案件。完善检察与媒体互动工作机制，做好案例宣传、舆论引导、价值引领等工作，对于社会关注度高的案件要及时通报，主动答疑解惑；运用检察开放日、新闻发布会等方式全面展现和巩

要治标，更要治本。这就要求检察人员具备发现并解决深层次根源性问题的研判思维，通过分析研判，输出高质量、有深度的调研报告。

强化守正创新的宣传思维。全民守法是法治社会的基础工程，也是社会治理法治化的民心工程。改进宣传方式，做优普法宣传，引领社会法治进步，是检察机关、检察人员义不容辞的责任。今年以来，徐州市检察院以群众喜闻乐见的形式落实普法责任，不断增强法治宣传教育的针对性和实效性，将“有意思”的检察履职延伸为“有意义”的社会治理，实现了社会治理和法治引领的双重聚合。

锚定社会内生稳定的更高要求，增强治理效能

内生稳定是社会运行的基础保障，也是一种应然状态。检察机关应在“高质效办好每一个案件”中，因地制宜、因案施策，以高层次的溯源治理促进更高水平的社会治理。

一是治理路径从检察主导向协同治理，再向服务决策延伸。检察机关在刑事诉讼中，具有全过程、环节性和结构性主导作用。但在剖析成因、解决问题上，要善于借势借力，从着眼一隅，向站在全局、解决全域问题拓展。要构建“检察监督+”治理模式，与人大政协、纪检监察、审计等监督主体，形成呼应共振。同时，加强与其他司法机关、行政机关、行业组织的沟通协调，凝聚协同治理合力。在此基础上还要通过专题调研报告、法律监督年报、专项监督白皮书等，积极向党委、政府等建言献策，为科学决策提供支撑参考。

二是治理范畴从个案办理向类案监督，再向系统治理拓展。从个案办理到类案监督，再到系统治理，符合检察机关融入社会



□王旭奇

7月5日至7日，习近平总书记赴江苏考察时，希望江苏在推进社会治理现代化上实现新提升。检察机关作为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要参与者和保障力量，在提升社会治理效能中发挥着重要作用，要优化治理路径、提升治理能力，以高质量检察履职助力实现政通人和、内生稳定。

立足检察职能，提升治理理念

理念是行动的先导。检察机关要适应社会治理新需求，立足职能定位，转变观念、依法能动履职，做实做优“治罪+治理”。

树牢“善于从政治上上看问题”的政治思维。社会问题无论大小，背后往往连着政治问题。一切工作“从政治上看”，关键是政治上着眼观察、分析和处理问题，检察人员要提升政治敏锐度、辨识度、认可度和成熟度。尤其是对涉重大敏感事件、特殊主体的案件，需分层分类、妥善处置，避免矛盾纠纷向其领域传导。

增强融入大局、服务大局的系统思维。社会治理是一项系统工程，检察机关需“跳出检察看检察”，从全局中定位和把握工作，防止就案办案、机械司法。例如，在费氏鸚鵡案中，检察机关避免机械套用“危害珍贵、濒危野生动物罪”条款，而是综合考量犯罪嫌疑人的主观恶性、社会危害性和当地鸚鵡养殖行业的扶贫作用，最终作出不起诉决定，取得良好社会效果。徐州市检察院向商丘市自然资源和规划局制发的检察建议被评为全国检察机关优秀社会治理检察建议。

建立靈活把握运用政策的辩证思维。面对新形势新问题，检察人员既要“以事实为依据，以法律为准绳”，还要“以政策为指导”，增强学习政策和运用政策的本领，提高政治站位，深入思考解决社会治理中的问题。近日，中共中央、国务院印发《关于促进民营经济发展壮大的意见》，检察机关要把握好“时”与“势”，准确理解法律的精神内核和政策导向要求，以依法能动履职优化法治化营商环境，服务保障高质量发展。提升调查研究的研判思维。社会治理既

让人民群众真正、切实感受到公平正义是对办案效果的更高要求，是实体正义和程序正义的更高体现，也是检察机关高质效办好每一个案件的应然之义。

立足“点、线、面、体”，让人民群众切实感受到公平正义

□段志凌

习近平总书记强调，“要努力让人民群众在每一个司法案件中都感受到公平正义，所有司法机关都要紧紧围绕这个目标来改进工作”。最高检新一届党组科学研判、深入思考，强调要坚持“高质效办好每一个案件”。“既要通过履职办案实现公平正义，也要让公平正义更好更快实现，还要让人民群众真正、切实‘感受到’公平正义”。可以说，让人民群众真正、切实感受到公平正义是对办案效果的更高要求，是实体正义和程序正义的更高体现，也是检察机关高质效办好每一个案件的应然之义。对此，需要从法治理念、办案质量、制度机制和综合效果等多维考量、系统构筑，推动“让人民群众真正、切实感受到公平正义”落地落实。

坚守司法为民的立足点

让人民群众真正、切实感受到公平正义，意指正义的感受主体是人民群众，实质上回答了正义为谁负责、让谁满意的问题，深蕴“以人民为中心”的法治理念。这就意味着，要实现让人民群众真正、切实感受到公平正义，就应在检察机关履职办案中始终坚守司法为民的根本立足点、站稳人民立场，时时刻刻把人民群众满意不满意、是否感受到公平正义作为办案质效的重要评判标准。每一个案件的起诉和判决，都要力争成为保障和促进社会公平正义的重要示范，让人民群众知晓法治社会提倡什么、反对什么、禁止什么。坚决维护人民群众的合法权益，认真履行职责，切实维护好人民群众合法权益，让“小案”也能暖民心。

严守案件质量的生命线

让人民群众真正、切实感受到公平正义，首先要确保每一个司法案件都是公正的。在往具体个案中的当事人及其他诉讼参与人往往倾向于从自身利益去评判司法案件是否公平公正，这就要求检察机关履职办案必须全过程体现公正，严守案件质量生命线，确保案件办理经得起历史、法律和人民的检验。具体应在事实认定、证据审查、法律适用上保障办案质量。一是事实认定要正确。查明实际上已发



生的事件是办理一切案件的首要前提和关键因素。“以事实为依据，以法律为准绳”是法治的具体要求，正确适用法律的前提是准确认定案件事实。这就要求检察办案必须尊重案件事实、重视证据审查，努力发现案件事实真相，对案件事实的认定做到准确无误。检察机关特别是基层法院办理的案件绝大多数发生在人民群众身边，影响可能并不大，但对当事人来讲都是“天大的事”，每一起案件都连着民心。因此，只有通过对案件事实的准确探知和认定，才能做到对案件事实深刻把握，最大程度维护广大人民群众的根本利益。

二是证据审查要正确。证据是证明案件事实的材料，证据问题是诉讼的基础和核心问题。以“事实为依据”中的“事实”是指合法证据能够证明的事实，在案件办理中，需要通过一个个证据形成的证据链条还原案件的实际情形。证据的搜集与取舍直接影响案件的事实判断，影响公平正义的实现。因此，检察办案必须积极主动、全面搜集证据，科学审查判断证据，从而准确认定案件事实。在审查证据时，不仅应注重证据认定的质量与效果，用好非法证据排除等具体证据规则，还要注重证据认定的效率，做到及时准确，有效遏制犯罪，维护社会公平正义。

三是法律适用要正确。司法的目的在于获得一个符合实体法律规范的正确裁判。刑事检察工作中，正确适用法律就是将法律条文与已经查明的案件事实相匹配，从而准确判定罪与非罪、此罪与彼罪、重罪与轻罪等。值得注意的是，正确适用法律并不是机械适用法律，而是要把握法律精神，结合人民群众朴素的正义观作出合乎常理常情、合乎人心人情的决定。如果只是机械套用法律条文，将天理国法人情断然割裂，就会陷入机械司法、专断司法的泥潭，破坏人民群众对检察机关的认可度、理解度、信任度。正确适用法律还要求在认定犯罪时既要对照刑法分则的刑事违法性规定，还要遵守刑法总