最高人民检察院前不久下发了《监狱巡回检察工作指引》，以进一步规范和深入推进监狱巡回检察工作，切实增强发现监狱监管执法深层次问题的能力，提升监狱巡回检察工作质效——

《监狱巡回检察工作指引》重点内容解读

□侯亚辉 刘福谦 吴飞飞

为进一步规范和深入推进监狱巡回检察工作，切实增强发现监狱监管执法深层次问题的能力，提升监狱巡回检察工作质效，最高人民检察院下发了《监狱巡回检察工作指引》（下称《工作指引》）。为便于各地更好地理解掌握《工作指引》的主要内容，更好推动监狱巡回检察工作依法规范高质效开展，现将有关情况说明如下。

《工作指引》出台的背景

巡回检察制度是刑事执行检察监督方式的重大创新，是中国特色社会主义刑事执行检察制度的自我发展和完善，对提升检察机关刑事执行检察监督的整体质效，推动新时代监狱刑罚执行工作创新发展，推进平安中国、法治中国建设都具有重要意义。

监狱巡回检察制度从2018年5月开始试点以来，经过全国各级检察机关五年多的不断探索和积极推进，取得较好成效。《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》对巡回检察工作作出专门要求，提出要健全对监狱、看守所等监管场所派驻检察与巡回检察相结合的工作机制。《2023—2027年检察改革工作规划》提出，完善派驻检察与巡回检察协同工作机制。

从2020年开始，最高检连续三年组织跨省监狱交叉巡回检察，结合扫黑除恶专项斗争、政法队伍教育整顿等主题，在对监狱刑罚执行和监管执法活动进行全面检察的同时，对检察机关研究谋划和部署落实刑事执行检察工作情况、派驻检察履职情况同步进行了检查，既发现了监狱在监管执法方面存在的突出问题，也发现了检察机关自身在监督履职过程中存在的问题和不足。

在巡回检察工作质效不断显现的同时，相关制度设计、工作标准等亟须进一步规范和明确，以提升巡回检察工作规范化水平，更好推动巡回检察工作全面高质量发展。2021年最高检制定《人民检察院巡回检察工作规定》（下称《工作规定》），为监狱巡回检察工作提供了根本遵循。近年来，随着刑事执行工作不断推向纵深，最高法、最高检等部门陆续联合出台了《关于加强减刑、假释案件实质化审理的意见》等规范性文件，监狱巡回检察工作面临新的形势，亟待实现新的突破。为充分适应实践工作的新变化，进一步规范监狱巡回检察工作的深入开展，充分发挥“利剑”作用，提升工作质效，最高检适时制定了《工作指引》，推动监狱巡回检察工作更加趋于规范、定型，迈上新台阶。

《工作指引》的主要特点

《工作指引》是近年来监狱巡回检察工作实践智慧的集中体现，既全面涵盖了监狱巡回检察工作的全过程，又突出强调发现深层次问题的明确目标。充分吸收各地开展监狱巡回检察工作的实践经验，具备很强的实战性和可操作性。

一是内容全面、重点突出。《工作指引》涵盖了巡回检察准备工作、刑罚执行检察、狱政管理检察、教育改造检察、检察履职和问题整改落实检查、巡回检察后期工作等巡回检察工作的全过程。既强调对监狱监管执法过程中的违法问题进行全面发现纠正，又突出对司法工作人员相关职务犯罪线索以及监狱干警等违规违法问题线索等深层次问题的发现和依照法定程序查处。

二是贴近实战、便于操作。从宏观上看，《工作指引》包含了从工作如何启动到工作总结收尾的全链条、各阶段，可以视为监狱巡回检察工作“一站式”操作指南，适应了“高质效办好每一个案件”的价值追求。不仅明确了相关检察重点、检察方法、注意事项等，还对涉及的相关工作文书进行了规定，在开展监狱巡回检察时可以直接套用。从微观上看，《工作指引》规定的检察内容、检察方法、线索发现是对监狱巡回检察一线工作先进做法的充分总结提炼。

三是回应实践、注重质效。《工作指引》对线索管理、案件材料的归档主体、工作质效评价等实践中反映的突出问题作出了有针对性的规定。如，规定“组成巡回检察组的人民检察院和组织实施巡回检察的人民检察院应当按照各自工作要求，分别做好卷宗归档工作”。又如，对巡回检察的质效评价也作出了导向性规定，突出数量与质量并重的评价原则，各地可以结合工作实际进一步探索完善。

需要关注的几个问题

《工作指引》充分展示了监狱巡回检察工作不断发展、完善和规范的动态过程，重点体现了最高检党组对此项工作的新要求，有针对性地丰富了实践中容易出现问题或发现线索的检察内容，充分融入了最新规范性文件的内容，在适用《工作指引》的过程中，要抓好对这些问题的贯彻落实。

（一）贯彻落实最高检党组对监狱巡回检察等工作的部署要求。按照最高人民检察院检察长应勇关于“高质效办好每一个案件”的总要求，专门增加关于监狱巡回检察质效评价的章节，提出要坚持系统观念、体系思维，注重全面评价，统筹好“有数量的质量”和“有质量的数量”之间的关系。案件质量评价指标体系对科学量化评价检察工作，提升检察履职质效发挥了重要引导作用，《工作指引》将《检察机关案件质量主要评价指标》中与刑事执行检察有关的严重违法行为监督纠正的指标内容纳入相关检察重点，切实发挥好案件质量重要评价指标的标尺作用，为提升检察履职能力提供目标和方向。

（二）对相关重点内容进行明确和强调。为进一步增强监狱巡回检察工作质效，《工作指引》对相关工作要求进行了明确。比如，要充分体现交叉巡回检察的高规格、高要求、高质效。《工作指引》在“巡回检察组织设置”部分增加规定，“省级院组织交叉巡回检察时，巡回检察组组长原则上由下一级人民检察院检察长担任”。为突出强调监狱巡回检察要重点发现司法工作人员相关职务犯罪线索，着力提升巡回检察力度和刚性，《工作指引》增加规定，“交叉巡回检察组成员应当包括2名以上检察侦查人员。其他方式的巡回检察也要结合工作开展情况适当配备检察侦查人员。”

再如，为发挥大数据对监狱巡回检察工作的促进作用，《工作指引》将大数据在巡回检察中的运用单列一章，提出要加大大数据与监狱巡回检察的深度融合，以监狱现有监管改造信息系统和“两网一线”为基础，加强检察内生数据的有效获取和应用，同时依法稳妥获取和应用外部数据，实现业务数字化和数字业务化。

（三）进一步丰富了实践中容易出现问题或发现线索的检察内容。如，在第一章第二节“信息研判和制定方案”中巡回检察组可以通过派驻检察室提前收集的材料部分，增加规定了派驻检察人员违规违纪清单、隔离审查罪犯名单、特殊岗位罪犯名单，撤销、撤回减刑假释罪犯名单，在调阅材料部分增加规定了“假释收监罪犯案卷”，上述名单材料直接反映了减刑、假释等案件办理中的异常情况，比较容易发现问题。又如，对第三章第三节“监管安全与分押分管检察”中，检察重点的第（四）项“监狱狱内侦查活动及办理狱内又犯罪案件是否符合规定”进行细化，增加规定“是否存在有案不立、压案不查、违法撤销案件、违法刑事和解，是否存在不依法、不及时对犯罪证据进行调取固定导致应当追诉的案件因证据灭失无法追诉等情况”。

同时，在原有规定“监狱监控存在不利于安全监管的死角，监控民警没有及时发现罪犯哄监闹监、打架斗殴等突发事件等，着重调查直接管理人员、监狱领导是否涉嫌玩忽职守、滥用职权犯罪线索”基础上增加规定“故意遮挡设施设备”，提醒检察人员不仅要注意因设置不合理而存在的监控死角，也要注意人为遮挡监控设备而放纵违法犯罪行为。

此外，罪犯外伤背后问题多发。《工作指引》在个别章节对罪犯外伤的相关内容进行了规定，首先在巡回检察准备工作中收集信息阶段，强调需要调取罪犯外伤人员名单；在监管安全与分押分管检察中明确要调阅罪犯外伤数据以及医疗档案；在通信会见与生活卫生检察中强调通过审查外伤档案等着重发现遗漏伤害案件处理等问题，有针对性地引导检察人员从罪犯外伤这一表象中深挖出职务犯罪问题。

（四）充分吸收最新规范性文件的相关内容。如，《工作指引》体现了《关于加强减刑、假释案件实质化审理的意见》最新要求，明确“通过认真审查考核分数的来源及其合理性”“对立功线索来源、技术革新、发明创造的专业能力和条件、有关部门出具的证明材料及相关证据材料等方面的审查”等实质性审查的方法。又如，《工作指引》明确了对《关于依法推进假释制度适用的指导意见》的最新规定落实情况的检察内容，“根据人民法院裁定免除罚金或者终结执行等对罪犯作出无财产性判项履行能力的认定是否准确、证据是否充分”，确保新的要求落实到位。

（作者分别为最高人民检察院第五检察厅厅长、副厅长、二级高级检察官）

观察

辩证处理多种关系 高质效办好刑事案件

□蒋毅

“高质效办好每一个案件”是新时代新征程检察履职办案的基本价值追求，是让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义的检察实践。这体现在刑事案件办理中，就是要坚持系统思维、法治思维、辩证思维，运用“三个善于”的途径与方法，辩证处理好各项关系，实现办案质量、效率、效果与公平正义的有机统一，以高质效检察办案推进检察工作现代化，更好服务中国式现代化。

辩证处理宽严相济刑事政策宽与严的关系。宽严相济刑事政策是宽与严的有机统一，司法实务中，既要从重从快严厉打击涉黑涉恶等危害社会民生、影响社会稳定的严重暴力犯罪，又要对未成年人犯罪、老年人犯罪等轻罪，在坚持依法办案的同时，区别对待，积极利用刑事和解，化解矛盾，促进社会和谐。

辩证处理检察机关与其他司法机关之间的关系。“分工负责、互相配合、互相制约”是我国宪法和法律确定的调整公、检、法三机关在刑事诉讼活动中相互关系的重要原则。互相配合是在分工负责前提下，促成程序上的有序衔接与配合，任何机关均不能超越法定权限或者互相代替行使职权；制约与分工是密切相连的，分工就是为了达到制约的目的，制约是在分工基础上的制约。制约与配合不是互相矛盾的，作为刑事诉讼的职能主体，三机关对于刑事诉讼程序的顺利进行、国家刑罚权的顺利实现都负有不可推卸的责任，因此，检察机关既要加强对侦查活动和审判活动的监督，又要通过两法衔接、侦监工作的协作配合，有效发挥打击犯罪、保障人权的整体合力。

辩证处理案件数量与质量的关系。案件的质量和数量是统一的两个方面。案件质量是检察工作的生命线，关系到社会和谐和司法权威。案件数量是查办力度的标志，没有一定的办案数量，就没有震慑力，执法力度就无从体现。因此，要正确看待办案数量出现的波动，真正实现“有数量的质量”和“有质量的数量”。

辩证处理办案的法律效果和社会效果的关系。要把司法办案工作置于构建和谐社会、依法保障民生、促进经济发展这个大局中加以审视和判断，在追求法律效果的同时，努力扩大社会效果，讲究办案的方式方法，注意防止和克服就案办案、机械执法，把打击犯罪、预防犯罪、解释疏导、化解矛盾、息诉罢访有机统一起来，通过制发社会治理检察建议，实现办理一案、教育一片、治理一域、惠及一方的社会效果。

辩证处理被害人和被告人权益保障的关系。就刑事诉讼而言，被告人和被害人的权益保障都是非常重要的，二者不可“偏废”，任何案件的被告人权益保障和被害人权益保障都是具体客观的，因此，二者在司法实践中应是动态平衡的，在工作思路上应当是“统筹兼顾”的。从长远来看，动态平衡、统筹兼顾才是科学的方法，才是符合系统论要求的思路。在适用认罪认罚从宽制度中，既要通过值班律师、量刑建议等措施保障被告人的合法权益，又要对那些受到犯罪行为伤害、无法得到赔偿的被害人，积极予以司法救助，减少社会对立面，恢复人性的理性和平和。

辩证处理实体法与程序法的关系。法律的目的就是确保规定在具体法律条文中的权利义务在公平机制基础上得以实现，而程序法就是建立这种公平机制的关键，因此程序法是以实现实体法规定的权利义务为出发点，实体法是程序法的基础，如果实体法不存在，程序法也就失去了存在价值。司法实践中，长期存在“重实体、轻程序”问题，就此而论，我们需要在追求实体正义的过程中将程序正义放在优先地位。

辩证处理完善内部监督制约和接受外部监督的关系。内部监督制约和外部监督是事物的两个方面，是个体和集体、部分和整体、微观和宏观的关系，内部监督制约针对的对象是行使检察权的员额检察官，而接受外部监督的被监督对象是检察机关，二者统一于追求司法公正的终极目的。为此，既要创新检务督察，加强清廉检察建设，不断完善检察机关内部监督制约，做到放权不放任，防止检察官不正确行使或者怠于行使权力，又要积极畅通渠道，接受来自党委、人大、政协、社会团体和人民监督员的监督，听取批评、意见和建议，改进检察工作，更好地为大局服务、为人民司法、为法治担当。

（作者单位：重庆市江津区人民检察院）

强化业务数据分析研判促进高质效履职

视角

□张艳伟

检察业务数据分析研判，是指检察机关综合业务部门、检察官办案组、办案单元汇总整体或者单项检察业务数据，通过对各类业务数据、典型案例进行量化分析，进而对检察业务发展态势、类型犯罪趋势等方面开展全面研判，实现发掘业务工作不足和问题、归纳检察工作发展规律、规范检察权行使以及为领导决策提供重要参考的目标。《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》（下称《意见》）强调，充分发挥法律监督职能作用，为大局服务、为人民司法。准确把握新发展阶段，深入贯彻新发展理念，服务新发展格局，充分发挥检察职能作用，为经济社会发展提供有力司法保障。这就要求必须加强完善检察业务数据分析研判工作，充分发挥辅助科学决策作用，服务保障经济社会高质量发展。同时，检察业务数据分析研判是各级检察机关深化检察制度改革，促进检察工作科学管理，聚焦业务监管主责主业的必然要求。业务数据分析研判是精准指导和有效服务司法办案的重要途径，是推进检察机关高质效履职、创新发展的应然举措。

强化数据分析研判意识。当前，新时代检察工作正经历着多重改革和转型发展的关键期，如何按照党中央的最新部署，充分发挥法律监督职能作用，贯彻新发展理念，服务新发展格局，是亟须深入研究的重要课题，也是摆在面前的现实问题。充分运用检察业务大数据，分析研判司法办案的态势和规律，促进“四大检察”全面协调充分融合发展，服务好经济社会发展大局，服务领导科学决策，成为检察业务数据分析研判工作的题中之义和必然要求。全体检察人员应提升对检察业务数据分析研判工作的重视，推动形成检察机关司法办案与分析研判互为支撑、相互作用的共赢局面。

一是规范系统填录，确保数据准确。统计数据真实准确是检察业务数据分析全面有效的根本保证。坚持“谁办案谁录入，谁录入谁负责”原则，加强案件信息填录的流程监控，建立通报制度，监督业务部门、承办检察官及时、精准地填录案卡信息，切实加强对案件信息填录的质量把控，提升基础案件数据的及时性、准确性和全面性。理顺优化检察业务应用系统的填录逻辑，提升系统的智能化检测水平。

二是明确目标方向，确保分析具有针对性。业务数据分析研判要客观反映检察工作规律，切实有效发挥参谋助手作用，关键是选准分析研判内容、侧重点和分析方法。检察业务运行态势分析，是检察业务整体运行发展情况的集中体现，关键是运用办案数据直观展现整体工作和条线工作的现状，通过环比、同比等手段，运用图表的形式，展现检察业务工作的发展趋势。专项分析研判，是对涉及某一领域案件办理情况或者检察工作某方面进展情况的专门分析研判，则需要汇总某一类型案件的情况，进行横向和纵向对比，并在此基础上分析内在逻辑，发现问题不足，提出意见建议。以发现问题为主要内容的分析研判，则更侧重于从一些数据异常增减、违背客观规律等情况入手，对业务工作运行过程中的苗头性、倾向性问题进行分析研判，对存在的问题进行问诊把脉，提出具体的解决措施。

三是做好调查研究，强化研判科学性。开展调查研究是做好检察业务数据分析研判的重要基础。要认清检察工作新形势，摸准体制改革新脉搏，全面掌握基层情况更是检察业务数据分析研判的关键，必须将检察业务与经济社会发展大局、检察工作全局相联，与社情民意紧密结合，否则检察业务数据分析研判就是无本之木，流于形式。因此，必须区分分析研判重点和目标，组织相关业务部门深入基层调研，增强检察业务数据分析研判的科学性、实效性。

探索区域联合、上下联动的分析研判模式，明确职责分工。一是探索区域联合、上下联动的分析研判模式。一个单位、一个区域，尤其是基层，掌握的数据非常有限，不易得出有效的分析研判。而且，任何事物的发展和态势的产生，原因都是多元化的，相互联系的，加强区域联合和上下级联动，才能更全面地分析出发展的态势和存在问题的原因。二是明确各层级检察机关责任分工。社会热点问题某种程度上反映出人民群众对社会现象的关切、对美好生活的向往，可以由省级院划定一定区域的检察机关联合分析研判。应重点从教育、医疗、卫生、环境、食品药品安全等重要民生领域入手，坚持问题导向，发现检察业务与这些领域的联系，对相关业务进行分析。三是充分发挥主体作用，调动承办检察官分析研判积极性。进入新时代，通过司法体制改革，全面落实司法责任制，检察官的主体作用得到进一步彰显，检察官的办案情况成为影响检察工作发展的关键。检察业务数据分析研判工作不应只是个别部门的工作，一线办案检察官对于业务工作最有发言权，因此也要探索对办案组、办案单元、检察官个人办案情况的分析研判。建立从各级检察机关到内设机构、办案组、办案单元、检察官个人的立体式检察业务数据分析研判机制，开展最广泛的分析研判，才是该项工作发展的根本手段。

搭建科学高效的工作组织架构，充分运用分析研判成果。建立分析研判工作领导小组，协调部门参与，及时掌握各部门工作的重点、难点及发展趋势，完善分析研判汇报、通报机制，真正发挥分析研判指导办案的作用。一方面，发挥业务数据分析研判的决策参谋作用，对涉及经济社会发展的各类案件进行深入、细致、全面的数据分析，以反映检察业务工作总体概貌、突出问题和发展态势，为业务决策和工作开展提供依据。另一方面，对检察业务发展态势、类型犯罪趋势、检察人员办案情况等方面开展全面研判，发现业务工作存在的问题、归纳检察工作发展规律，指导办案，规范检察权行使。

（作者单位：天津市和平区人民检察院）

坚持生态优先有效规范水生生物放生活动

□杨洪波

随着全球经济一体化步伐的加快，我国也面临生物入侵情形，会给经济发展和生态保护等领域造成一定负面影响。其中，因放生引起的外来物种入侵就不容忽视。

现行法律法规对放生行为缺乏批准主体、程序及范围的明确规定。《水生生物增殖放流管理规定》虽然针对放生行为作了相对明确的规定，“单位和个人自行开展规模性水生生物增殖放流活动的，应当提前15日向当地县级以上地方人民政府渔业行政主管部门报告增殖放流的种类、数量、规格、时间和地点等事项，接受监督检查。……应当报告并接受监督检查的增殖放流活动的规模标准，由县级以上地方人民政府渔业行政主管部门根据本地区水生生物增殖放流规划确定。”但是，对于放生的物种种类、数量、区域等条件和要求都没有明确规定。《水生野生动物保护实施条例》只规定“禁止任何单位和个人破坏国家重点保护的和地方重点保护的水生野生动物生息繁衍的水域、场所和生存条件”，并没有规定如何追究盲目放生水生生物者的法律责任。作为上位法的野生动物保护法也没有关于放生行为的条款和规制措施。不过，在增殖放流示范引导方面，已有不少地方作出探索，如青海省果洛藏族自治州出台了《规范民间放生放流管理办法（试行）》、四川省阿坝藏族羌族自治州制定《关于规范全州天然水域人工增殖放流工作的通知》。笔者认为，规范放生活动，应当坚持“以疏为主、疏堵结合”的原则，对民间无序放生先引导、后整治，在实现有效管理的同时，尊重文化习俗和个体自由。

一是加强调查研究。对市域范围内进行全面资源调查，摸清水生动物资源底数，定时开展动态评估和管理，如根据生态环境、鱼类资源等情况确定、调整可放生物种名单、时间、地点、数量、规格等，向社会公布。

二是统一制定管理办法。政府渔业行政相关部门应坚持生态优先、科学放生，严格遵守野生动物保护法、《水生生物增殖放流管理规定》等有关规定，组织专家和学者及管理人员认真做好相关调研和基础科学研究工作，认真开展增殖放流适宜性评价，在科学论证的基础上，确定增殖放流适宜水域、物种、规模、结构、时间和方式等，建立健全增殖放流方案申报审查制度、生态安全风险评估制度等制度机制，确保增殖放流事前、事中和事后监管全覆盖，为科学放生提供良好制度保障。

三是加强监督管理。成立相关协会或志愿者组织，促进民间放生活动自律；建立野外放生监督举报平台，强化放生活动前后的执法检查，确保放流水生物种得到有效保护；认真开展放流水生生物检验检疫，提高增殖放流水生生物质量；加强增殖放流财政项目实施情况的监督检查，切实规范增殖放流资金使用；等等。

四是增强社会公众规范放生意识。在“国际生物多样性日”“全国放鱼日”等特殊时间节点，积极组织开展增殖放流活动，切实增强放生活动生态效益，突出其在水质净化、水域生态修复及生物多样性保护等方面的作用。充分发挥定点增殖放流平台功能作用，加大珍贵濒危物种和地方特有物种的放流比重，扩大社会影响，增强社会公众规范放生意识。

五是创新放生替代。开展“以护生代替放生”“云放鱼”活动等方式，引导社会公众自觉参与线上线下参与放生活动，多渠道分散水环境承载压力。

六是强化宣传教育。借助媒体平台、大型放流活动等多渠道开展放生活动相关科普宣传活动，推动形成政府部门组织、科研机构、社会团体、企事业单位、民间组织等共同参与的增殖放流良好局面，倡导科学放流、规范放流、理性放流，促进带动宣传示范效应，提升社会影响力，释放科学放生的社会和生态价值。

（作者为四川省康定市人民检察院检察长）