



宁夏法学

NINGXIA LEGAL SCIENCE

- 黄河流域宁夏段生态环境保护治理研究
- “学”字为先 “干”字为要 以法治智慧和力量筑牢安全生产防线
- 坚持和发展新时代“枫桥经验”推进宁夏全域社会治理现代化
- “1234”工作法蹚出乡村基层治理新路子
- 以改革创新驱动检察工作现代化服务美丽新宁夏建设

高举中国特色社会主义伟大旗帜
为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗



宁夏回族自治区法学会主办
2023年第3期 总第146期

自治区法学会召开坚持和发展新时代 “枫桥经验”专题研讨会



今年是毛泽东同志批示学习推广“枫桥经验”60周年暨习近平总书记指示坚持和发展“枫桥经验”20周年。9月14日，自治区法学会在中卫市召开坚持和发展新时代“枫桥经验”专题研讨会，自治区人大法制委员会主任委员、自治区法学会学术委员会主任张廉出席会议并讲话，五市法学会分管领导和区内法学法律专家学者30余人参加了研讨会。

会议要求，要切实发挥联系法学法律界桥梁纽带作用，积极参与法治实践。组织专家学者走出机关教室走进田间地头，找准当地党委政府最急需解决、法治实践最突出、群众最关注的具体问题，提出解决问题的法治新思路新办法。要全力推行首席法律咨询专家制度，持续深化“法学研究下基层”活动，针对基层社情民意和法治需求开展实证研究，为基层治理献策支招，让“高大上”的法学理论研究更接地气，为维护基层社会稳定提供务实管用的对策建议。

此次专题研讨会，既是自治区法学会深入开展学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育的创新举措，也是指导广大会员积极参与第二批主题教育的有效载体，更是贯彻落实常务理事扩大会议精神的具体行动，聚力开展“会员立足岗位做贡献”主题活动，深入组织学习贯彻习近平法治思想，全面落实自治区党委工作部署和要求，努力为全面建设社会主义现代化美丽新宁夏贡献法治智慧和力量。

主题教育开展以来，自治区法学会深入开展主题实践活动，深入开展党的二十大和习近平总书记视察宁夏重要讲话指示批示精神“大学习、大讨论、大宣传、大实践”活动，进一步强化“总书记怎么说，我们就怎么做；不但要做到，而且要做好”的政治自觉、思想自觉、行动自觉。扎实开展贯彻落实习近平总书记视察宁夏重要讲话指示批示精神情况全面大起底、“回头看”，召开破题研讨会，从4类8个方面建立“总书记怎么说”的任务清单，“怎么做”的工作台账，推动实现“做到做好”的目标，并逐项推进落实。先后组织机关党员干部到同心县红军西征纪念馆、红寺堡宁夏移民博物馆、弘德村、宁东能源化工基地和贺兰山生态环境保护修复现场，认真开展“沿着总书记足迹，感悟思想伟力”主题实践5次，借助“双百”“正源大讲堂”等平台，广泛开展“感恩总书记，奋进新征程”专题宣讲和“牢记总书记嘱托，铸牢中华民族共同体意识”专题教育30余场次，联合所属研究会功能型党支部共同举办“学好新思想、唱响主旋律、奋进新时代”“七一”主题党日活动，组织参观“社会主义是干出来的”实践成果展，深刻领悟习近平新时代中国特色社会主义思想的真理力量、思想力量、实践力量。



习近平总书记重视法治人才培养（节选）

2018年8月24日，习近平总书记主持召开中央全面依法治国委员会第一次会议时强调，要加强法治工作队伍建设和法治人才培养，更好发挥法学教育基础性、先导性作用，确保立法、执法、司法工作者信念过硬、政治过硬、责任过硬、能力过硬、作风过硬。

加强法治工作队伍建设，提高法治队伍人员素质，培养法治人才，必须大力发展法学教育，创新法治人才培养机制。而法治人才培养机制的创新，很大程度上取决于法学理论体系、学科体系、课程体系的构建和完善。

加强基础研究，构建中国特色社会主义法学理论体系。党的十八届四中全会审议通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出，加强法学基础理论研究，形成完善的中国特色社会主义法学理论体系、学科体系、课程体系；推动中国特色社会主义法治理论进教材进课堂进头脑，培养造就熟悉和坚持中国特色社会主义法治体系的法治人才及后备力量。

法学理论体系，是由法学的基础理论、法学的核心理论、法学方法论等构成的理论体系，是法治实践经验的科学化、概念化和理论化。中国特色社会主义法学理论体系是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分，是马克思主义法律思想实践化、中国化、当代化的成果。

广大哲学社会科学工作者应自觉坚持以马克思主义为指导，自觉把中国特色社会主义理论体系贯穿研究和教学全过程，转化为清醒的理论自觉、坚定的政治信念、科学的思维方法。特别是，摆脱对西方法学理论的依赖，立足中国经验和本土资源进行理论概括和理论体系构建，从中国的法律生活和法治经验中提炼出一系列概念、范畴、理论，打造具有中国特色、中国风格、中国气派的法学理论体系和话语体系。

（文章来源：新华网）

NINGXIA FAXUE



《宁夏法学》

宁夏回族自治区法学会

编委会

副主任:张 廉

委 员:李刚军 马晓光 张 廉

王兆元 李桂兰 李春劳

冯自保

主 编:张 廉

编辑部

主 任:马 蓉

编 辑:张文华 刘 俊 方文娜

宋 娟

责任编辑:方文娜

编 审:丁鸿斌

地 址:宁夏银川市金凤区

正源北街135号

CONTENTS 目录

卷首语

生态环境治理法治化研究

P04 黄河流域宁夏段生态环境保护治理研究

——以生态环境检察公益诉讼为视角

马贵福 高 嵩 宗 岩

塞上枫桥

P13 坚持和发展新时代“枫桥经验” 推进宁夏全域社会治理现代化

朱爱农

P15 新时代“枫桥经验”视域下检察机关参与轻罪治理研究

花 静

P21 坚持和发展新时代“枫桥经验” 常态化开展矛盾纠纷排查化解

中卫市法学会

P26 发挥审判职能作用 持续弘扬“枫桥经验”

中卫市中级人民法院

P29 “1234”工作法蹚出乡村基层治理新路子

中卫市公安局镇罗派出所

安全生产法治化研究

P31 “学”字为先 “干”字为要 以法治智慧和力量筑牢安全生产防线

郭孟强

P34 聚焦安全生产 促进应急救援队伍健康长效发展

自治区应急管理厅



网 址: www.nxfxh.com.cn

邮 编: 750002

电 话: 0951-5677425

印刷日期: 2023年10月

准印证号: 宁银新出管(金)字[2023]0471号

编印单位: 宁夏回族自治区法学会

印刷单位: 宁夏机要印刷有限公司

开 本: 16开

印刷数量: 1000册

发送对象: 区直各部门、全区政法系统、五市
法学会、各会员单位

(内部资料 免费交流)

法治论坛

P36 以改革创新驱动检察工作现代化服务美丽
新宁夏建设

徐 荣 张宏彩

P38 刍议检察机关强化对司法活动制约监督的
问题与路径选择

魏宏宇 郭淑华

P43 不起诉案件非刑罚责任衔接探究
——以石嘴山市近三年不起诉案件为样本

张 丹

P45 浅谈我区醉驾治理中存在的问题及改进
措施

陈雨佳

司法实践

P50 真磋商 真认罪 真从宽 控辩双方在认罪
认罚中的核心共识

寇存学 韩 桃

P52 宁夏检察机关落实少捕慎诉慎押刑事司法
政策的实践路径

李 琥 张 楠

P55 基层检察听证制度的现实困境及完善思路

杨玉婕

P58 试论未成年人免受性剥削之我国刑法保护

郭 晨 安 楠

P62 刑事执行检察派出院队伍建设的实践与
思考

高 勇

案例分析

P66 朱某甲等16人重大责任事故、非法采矿案

何 静 周小龙

黄河流域宁夏段生态环境保护治理研究

——以生态环境检察公益诉讼为视角



马贵福 高 嵩 宗 岩

内容摘要：保护黄河流域生态环境，是落实绿水青山就是金山银山理念，保障国家生态安全的必然要求。黄河流域的生态环境问题“表象在黄河，根子在流域”。固原位于宁夏南部的六盘山地区，虽然黄河干流未流经固原，但境内的多条河流都是黄河重要支流。固原地区丘陵起伏，沟壑纵横，是典型的黄土高原地质结构，属黄土丘陵沟壑区。自治区第十三次党代会将固原明确定位为宁南“水源涵养区”和“水土保持区”。固原地区生态环境保护治理在黄河流域生态环境保护治理中具有典型性，是黄河流域山水林田湖草沙综合治理、系统治理、源头治理的重要环节。本文以生态环境检察公益诉讼为视角，以固原地区生态环境保护为坐标，探究黄河流域宁夏段生态环境保护治理存在的问题及对策。

关键字：黄河流域 生态环境 公益诉讼 保护治理

黄河安澜是中华儿女的千年期盼，保护黄河是事关中华民族伟大复兴的千秋大计。党的十八大以来，党中央把黄河流域生态保护和高质量发展上升为国家战略。保护好黄河流域生态环境，是落实绿水青山就是金山银山理念，保障国家生态安全的必然要求。习近平总书记强调，要“推动黄河流域高质量发展，让黄河成为造福人民的幸福河。”宁夏，是全国唯一全境属于黄河流域的省份，滔滔黄河进入

宁夏平原后波澜不惊，润泽了两岸沃野千里，宁夏因黄河而生，因黄河而兴，因黄河而美，因黄河而强，成就了宁夏“塞上江南”的美誉。2020年6月，习近平总书记视察宁夏时指出，要努力建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区。本文以生态环境检察公益诉讼为视角，以固原生态环境保护治理为坐标，探究黄河流域宁夏段生态环境保护治理存在的问题及对策。

一、固原地区生态环境现状及在黄河流域生态环境保护治理中的影响

固原位于宁夏南部六盘山地区,辖一区四县,总面积 1.05 万平方公里,市区面积 52.33 平方公里,人口 114 万人。固原是宁夏五个地级市唯一非沿黄城市,但六盘山这座“高原绿岛”“天然水塔”是黄河支流的重要源头区域,孕育了清水河、葫芦河、渝河、泾河、茹河五条主要河流,这几条河流流经陕甘宁 3 省(区) 32 市,最后均汇入黄河。近年来,固原市认真践行习近平生态文明思想,坚决守好改善生态环境生命线,坚持“红色固原、绿色发展”战略定位,紧盯建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区使命任务,推进生态变优环境变好。截至目前,全市林草覆盖率达 73%,水土流失治理程度达 76%,水质优良比例达 87.5%。2021 年固原市被生态环境部命名为国家生态文明建设示范区。

黄河流域的生态环境问题“表象在黄河,根子在流域”。地处宁夏南部的固原,虽然是宁夏唯一黄河干流未流经的城市,但素有“高原水塔”之称的六盘山是清水河等多条黄河支流的发源地。固原地区的生态环境保护治理与黄河流域生态环境保护治理息息相关,在黄河中上游流域生态环境保护治理中具有一定的代表性和典型性。虽然近年来固原生态环境持续向好,但宁南山区属于生态脆弱区,面临水资源严重短缺和生态极度脆弱的挑战,还存在水资源利用效率不高,生态修复难度大的短板。目前,固原生态环境面临的主要问题是低端产业多,产业升级转型推动绿色低碳发展责任重。如畜禽养殖是固原地区的支柱产业,但不论是散养户还是规模养殖户对养殖产生的污染问题比较漠视,对养殖污染源

的粗放性管理导致养殖污染成为河流污染的重大隐患问题;农业是固原地区的传统产业,由于缺雨少水,农用地膜广泛使用,但不合格地膜的使用和废旧地膜的回收处置不当带来的土地面源污染一直是尾大不掉的难题;森林草原作为水土保持的重要屏障,但固原地区低温少雨,草原和林木成长实属不易,而传统的放牧方式对草原有极大的损害;冬春季节风干物燥,森林火灾隐患多,一旦发生火灾就会造成巨大的生态损害,且生态恢复周期长、成本高。传统的生产方式如放牧牛羊和传统的文化习俗如春节、清明上坟烧纸祭祀祖先等与生态环境保护治理形成较为突出的矛盾,如何做到法与理相通、理与情相融,促进治理提升是黄河流域宁夏段生态环境保护治理必须面对且要回答好的现实问题。

二、当前行政监管在黄河流域生态环境保护治理中的作用和存在的问题

生态环境的保护治理是一项系统工程,需要在党委领导下,政府、司法机关、社会组织、人民群众等多方参与,共同推动。而行政监管一直是生态环境保护治理的重要力量,起着直接性和决定性作用。检察机关在履行公益诉讼监督职能的司法办案中发现,当前行政监管在监管理念和具体行政执法中存在一些普遍性问题,影响到黄河流域生态环境保护治理的成效。

(一)生态环境和资源保护行政监管重处罚轻治理,重制止轻恢复

在破坏生态环境保护类案件中,若当事人涉嫌刑事犯罪,行政机关一般只做移送司法机关处理,而司法机关只追究当事人的刑事责任。固原市检察院 2022 年办理的郭某某非法占用农用地和朱某某非法占用农用地案,一个在基本农田挖

塘养鱼，一个在基本农田非法采砂，两人被追究刑事责任后，行政机关都未及时作出责令当事人恢复治理受损土地的行政措施，受损土地长期未恢复耕作条件，生态环境和土地资源持续受到侵害。

近五年来，固原市检察机关办理的生态环境和资源保护类公益诉讼案件，有 26 件是行政机关只制发停止违法行为通知书，没有采取恢复治理的相应行政措施，履职不全面不到位，被检察机关予以监督的案件。比较典型的原州区张易镇石咀沟非法占地采砂案，2013 年至 2018 年间行政机关五次下达停止违法行为通知书，当事人收到通知书后短暂停止违法行为，因没有采取恢复治理措施，风头过后当事人又继续在原址非法采砂。该案经检察机关监督后，行政机关将涉案 4 人移送司法机关追究刑事责任，同时要求当事人对被损害的土地及河道恢复原状，才彻底解决了屡纠屡犯、屡禁不止的问题。

（二）生态环境和资源保护行政监管职能交叉，职责不明

履行生态环境和资源保护职能的行政监管部门主要有生态环境部门、自然资源部门、水务部门、城市管理部门。特别在市辖区范围内的监管存在职能交叉，职责不明晰的情形。以固原市为例，城市规划区内土地执法由市局管辖，规划区外为原州区管辖，属地乡镇（街道办）也有管辖权。城市垃圾污染问题，城市管理部门、生态环境部门均有监管职责。农村污染问题，住建部门、生态环境部门、农村农业部门、属地乡镇政府均有监管职责。多头监管、九龙治水，往往因职能交叉、职责不明而互相推诿，出现都管都不管的情况。

（三）部分行政执法权下沉乡镇（街道）后存在法律适用困境

现阶段，部分行政执法权下沉乡镇。在现行法律未修改的情况下，乡镇政府的行政执法和处罚权限不明确，造成部门监管与乡镇政府监管互相推诿扯皮，给生态环境保护治理带来不利的影响。根据《中华人民共和国行政处罚法》第二十四条规定和自治区宁基改发（2020）1 号《自治区推进基层整合审批服务执法力量改革试点工作方案》、宁夏回族自治区人民政府办公厅印发《乡镇（街道）权力清单指导目录》，自治区人民政府可以决定将县级人民政府部门的行政处罚权交由能够有效承接的乡镇人民政府、街道办行使。以原州区土地监管为例，原州区政府下发的乡镇（街道）行政执法事项清单，列明《中华人民共和国土地管理法》第七十七条、七十八条、七十九条，《中华人民共和国土地管理法实施条例》第十七条、第三十四条、第四十二条，《基本农田保护条例》第三十条，《宁夏回族自治区土地管理条例》第三十条规定的事项交由乡镇政府执行。但在实施中存在两个层面的问题：一是土地管理法是土地资源保护监管方面完整、系统的法律，政府发文将部分法律条款下放至乡镇政府实施是否恰当存有争议。如土地管理法第七十七条规定，对违反土地利用总体规划擅自将农用地改为建设用地的，限期拆除在非法占用的土地上新建的建筑物和其他设施，恢复土地原状，可以并处罚款。责令限期拆除、恢复原状、并处罚款是并列项，但不属于同一种行政措施，责令限期拆除和恢复原状属于行政命令，罚款属于行政处罚。乡镇政府根据区政府（县级）下发的行政执法事项清单是否具有当然的行政执法主

体资格尚无定论。二是部分行政处罚权下沉乡镇政府后,形成县级行政监管部门与属地乡镇政府之间职责不清的问题。在固原市土地违法图斑整改督查过程中,笔者与原州区自然资源局工作人员进行座谈交流,该局执法人员明确表示下沉至乡镇的行政执法事项由乡镇执行他们不再参与。原州区政府下放乡镇(街道)行政执法事项清单中表述“原实施部门、现实施单位”,从字面意思理解也是下放乡镇政府执行的法律条款县级行政监管部门不再执行。在上位法没有修改的前提下,即便县(区)政府有权将部分行政执法权交由乡镇政府行使,那也只能是一个特别规定,县级人民政府行政监管部门仍是法定的责任主体。执法权下沉一定程度上有利于解决乡镇区域内“看得见管不上”的问题,有利于乡镇综合管理第一时间将违法行为制止在萌芽状态,但是职责不明晰,很容易由你管我也管的理想状态变成你不管我也不管的现实状况。

(四) 源头治理、系统治理的意识不强,措施有限

近年来,固原市检察机关办理的生态环境和资源保护类公益诉讼案件,89%集中在耕地保护、河道污染、农用地面源污染、林草保护领域。侵占耕地类损害公益的案件,大部分案件不是在短时间内形成的,如原州区张易镇石咀沟违法占地采砂侵占土地案长达五年;原州区三营镇甘沟村、黄铎堡镇黄铎堡村侵占耕地案均长达两年以上。作为耕地保护第一道防线的村委会、乡镇人民政府明显存在源头治理上的不足和短板。河道倾倒垃圾屡禁不止,禁牧封育不严格落实,农用残膜造成的面源污染长期存在,这些问题促一项干一项,被动应付,行政监管部门和基层政府没

有分析具体原因,没有用系统治理的理念制定本兼治的针对性措施。

三、检察公益诉讼在黄河流域生态环境保护治理中的实践

检察机关提起公益诉讼制度,以2017年《中华人民共和国民事诉讼法》和《中华人民共和国行政诉讼法》的修正为标志正式确立,是党中央以法治思维和法治方式推进国家治理体系和治理能力现代化的一项重要制度安排,是解决社会治理中监督主体缺位,有效督促行政机关依法行政、严格执法、自我纠错,推进法治政府建设的重要途径,是回应全社会对环境资源、食品药品安全、公共安全等领域公益保护的强烈企盼,维护国家和社会公共利益的重大举措。积极推进检察机关提起公益诉讼工作,对贯彻落实习近平生态文明思想,建设法治宁夏,具有重要意义。

发挥公益诉讼作用,助力黄河流域生态保护和高质量发展是检察机关义不容辞的政治责任、法律责任、检察责任。近年来,固原检察机关在公益诉讼中突出生态环境保护,服务保障先行区建设,依据《中华人民共和国黄河保护法》和自治区《关于建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区的实施意见》《建设黄河流域生态保护和高质量发展先行区促进条例》,开展黄河保护综合治理专项行动,统筹推进生态保护修复和环境治理,坚决守好改善生态环境生命线。建立并落实“河长+检察长+警长”“林长+检察长”等工作机制,持续开展“携手清四乱 保护母亲河”等专项行动,坚持山水林田湖草沙一体化保护和系统治理。为境内黄河各支流河畅、水清、岸绿,全市两级检察机关秉持双赢、多赢、共赢的监督理念,能动履职,在监督中办案,在办案中

监督突出公益诉讼督促、协同的属性，与行政机关一道进行着不懈地努力。

（一）近五年固原生态环境保护领域检察公益诉讼办案情况

2018年至2022年，固原市检察机关共办结公益诉讼案件1016件，其中行政公益诉讼案件983件，涉及生态环境保护的案件730件，占总办案量的71%。共督促恢复被损毁的耕地、林地5000多亩，回收和清理各类垃圾上万吨，追偿修复生态、治理环境费用570余万元；对破坏生态、资源行为依法监督，督促关闭河道非法采砂厂19家、关闭污染环境的养殖场13家、清理污染和非法占用河道52公里。加强对葫芦河、泾河等重点河流的监督治理，通过不定期巡河、抽检等方式进行监督，2022年泾河水质稳定达到二类，居宁夏第一。加强土壤污染源头防控，督促整治农业面源污染和非法占用耕地1万多亩。加强生态环境预防性保护，督促乡镇政府和职能部门依法开展禁牧封育工作，开展森林草原防火专项公益诉讼监督。贯彻落实“四水四定”原则，打击违法取水行为，协同推进水资源节约集约利用。在办案中，坚持“专业化监督+恢复性司法+社会化治理”模式，做到打击、预防、治理并重。

固原市检察院办理的王小川森林失火案入选2021年全区保障黄河流域生态保护和高质量发展先行区建设十大典型案例。彭阳县检察机关办理的自动售水机过度消耗水资源案入选2020年全区十大典型案例；原州区检察机关办理的3·13特大火灾公益诉讼案在九市公益诉讼联席会上作为典型案件予以推荐。固原检察机关办理的土石灰窑污染环境、黏土砖生产企业排污、养

殖场河道排污、河道非法采砂等系列公益诉讼案件，有效推进环境保护治理工作。

（二）从检察公益诉讼办案情况分析侵害生态环境的多发类型和违法形态

五年来，固原市检察机关共办理697件生态环境和资源保护领域行政公益诉讼案件，涉及土壤污染防治的131件，占比19%，主要是农村生活垃圾污染土壤、农业面源污染；涉及河道污染防治及防洪267件，占比38%，主要是河道及河道保护区违规排污、河道违建、河道采砂；涉及耕地保护97件，占比14%，主要是改变土地用途乱占耕地违规从事建设项目、在耕地内取土挖砂；涉及林地草地保护126件，占比18%，主要是改变林地草地用途占用林地草原违规建设、林地草地防火、林地草地损毁修复；其余案件为未办理环评、企业违规排污、扬尘污染等案件。共办理生态环境和资源保护民事公益诉讼33件，其中，失火引起的林地草地生态损害修复案23件，非法开采资源破坏生态环境案件6件，非法狩猎破坏生态环境案4件。

从上述案件分布可以看出，工业污染类案件办理的较少，多集中在人为自然资源损毁导致的生态环境破坏，农牧业粗放性的生产和环保措施的不足对生态环境的影响，农村生活垃圾处置不当造成的土壤和河道污染，违法野外用火引起的草原森林火情火灾。因此，固原生态环境保护治理的突出问题大致可以分为两种类型：一是资源损毁型破坏生态环境，如违法取土采砂损毁土地种植功能和水土流失；违法改变土地用途毁坏耕地、草地、林地、滩地进行建设活动；失火造成林地草地损毁；猎捕野生动物资源危害生物多样性等资源损毁导致的生态环境破坏。二是农牧生

产环保措施不足破坏生态环境,如农用地膜大量使用但回收、处置不当引起面源污染;农业养殖不论是散养户还是规模养殖户,不同程度存在雨污不分流,养殖产生的粪便尿液处置不符合环保要求,影响生态环境的情况。总体来看,固原生态环境问题呈现出点多面广共性突出的特点,比如农用地膜面源污染问题,养殖污染问题、乱占乱建问题、乱挖乱采等问题,各区域均不同程度存在。准确定位固原生态环境问题的特点有利于把握行政监管与检察公益诉讼的方向、方法、方式,有利于因地制宜开展工作推进生态环境保护治理。

(三) 制约生态环境保护领域检察公益诉讼办案的几个因素

1. 公益诉讼制度不完善,法律供给不足。现阶段检察开展公益诉讼的法律依据主要有:《中华人民共和国行政诉讼法》第二十五条第四款,《中华人民共和国民事诉讼法》第五十八条第二

款,《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》《最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》《人民检察院公益诉讼办案规则》等司法解释。在检察公益诉讼中,虽然法律明确了检察机关的诉权,但检察机关提起公益诉讼目前适用的主要仍是私益保护的诉讼法律程序,很多规定与实际运行程序并不完全符合,比如原告恒定的原则、原告与案件具有利害关系、上诉与诉讼监督等等。公益保护与私益保护即公法与私法在立法理念上是有区别的,检察公益诉讼行使的是公权力,保护的是国家利益和社会公共利益,但适用的却是保护私益的民事诉讼法和“民告官”的行政诉讼法,对检察公益诉讼的特殊性、公益性在法律和制度层面保障不足。检察公益诉讼具体包括行政公益诉讼和民事公益诉讼两类,行政公益诉讼居于主体地位。行政公益诉讼实质是以诉的方式履行法律监督之责,督促



行政机关依法规范全面履行行政监管职责从而实现保护公益的目的。检察机关在公益诉讼司法制度设计中的定位是程序的启动者,实体的最终决定权在法院。但实际上绝大多数行政公益诉讼并不会走到起诉的环节,最高检一直主张诉前解决问题是公益诉讼的最佳效果。因此,检察行政公益诉讼诉前程序的案件化是比较迫切需要解决的问题,这就需要一部符合检察机关监督特性的检察公益诉讼专门立法,让大多数的案件在诉前程序以非诉的方式完成监督履职,实现保护公益的目的。

2.行政机关与检察公益诉讼配合不流畅,没有形成公益保护合力。部分行政机关对检察公益诉讼保护公益的目的和“双赢多赢共赢”的办案理念缺乏深刻地认知,简单地认为检察机关监督就是给行政机关找问题。其实检察机关以公益诉讼的形式介入就是为了促进和规范行政机关依法履职,从而保护国家利益和社会公共利益,从本质上讲,与行政机关行政监管的目的是完全一致的。实践中,在检察公益诉讼案件办理过程,特别是在检察机关送达立案决定书时,行政机关往往反应比较强烈,害怕追责问责,对检察机关的调查和跟进监督存在高度的戒备甚至抵触。因担心检察机关发现问题,在履行行政监管过程中不愿让检察机关参与,更不愿让检察机关监督,导致行政监管与检察公益诉讼保护的协同作用没有很好发挥。

3.检察公益诉讼调查手段不足和司法鉴定难题困扰着办案工作。调查是公益诉讼办案的必经程序,没有调查就没有发言权、没有建议权。现有制度规定了检察机关调查的方式,并规定对行政机关及其工作人员拒绝或者妨碍人民检察院调

查收集证据的,人民检察院可以向同级人大常委会报告,向同级纪检监察机关通报,或者通过上级人民检察院向其上级主管机关通报。按此规定,检察公益诉讼的调查措施实际上不具有强制力。如果行政机关及其工作人员拒绝调查取证,会给调查工作造成极大的困扰,如果其他的组织或人员拒绝调查取证,检察机关更是束手无策,而有关单位和人员几乎不承担任何法律后果。同时,对调查措施、方式的具体规定与检察公益诉讼办案实际的需要还有很大的差距。比如:具有现实危险的证据检察机关在调查中是否可以留存,如有毒有害食品假冒伪劣产品;之后难以取得的证据检察机关取证的证明效力问题,如检察机关对正在排污进行的检测取得的数据与排污单位自行检测的数据矛盾时如何认定;行政机关是监管部门,检察机关是监督部门,检察机关公益诉讼办案既要充分调查,又不能过分调查,调查边界如何把控问题;对涉密的信息检察机关公益诉讼办案中是否有权调取等,这些问题没有明确的法律规定但在实践中却经常遇到,急需在法律层面予以明确。

生态环境损害鉴定是生态环境和资源保护领域办案最直接最有效的证明手段。土地损毁程度、污染程度、污染物定性定量分析、野生动物生态价值认定等都需要相应的鉴定。但鉴定费用较高,一宗土地损毁程度的鉴定费用高达十余万元,有些鉴定费用甚至远远超过生态恢复费用。公益诉讼办案实践中核查某石料场扬尘污染线索,因鉴定机构太少、鉴定费用过高只能终止调查。类似这样因鉴定费用畸高,程序较为复杂,需耗费大量的精力、财力和人力,严重影响了办案进度甚至直接导致案件搁浅。

4.业务能力不强,监督不精准。最高检强调法律监督工作“不是监督高人一等而是技高人一筹”,这也是对公益诉讼检察工作的要求。公益诉讼对每一个领域的监督都需要了解和掌握相应的专业知识。随着法定领域的不断拓展,公益诉讼办案专业知识不足,本领恐慌问题凸显,要做到“不是监督高人一等而是技高人一筹”,不仅需要扎实的法律理论功底,还需要丰富的专业知识储备。检察机关作为公共利益的代表,具有保护受损公益的职责。公益诉讼检察官应当具备相应的专业知识和主动发现问题的意识、能力,还应具备依法解决问题的能力。在公益诉讼中,只有依法有据地开展调查,得到合法有效且充分证据,发现问题精准,提出整改措施具体可行,才能够赢得行政机关的信服并树立检察权威,才能更好实现公益保护职能。通过对全市五年来办理的案件开展“回头看”,发现个别案件在办案的规范性,监督的精准性上还存在不足。最高检新一届党组提出的“既要有数量的质量,也要有质量的数量”具有很强的现实指导性,特别是基层检察机关还需要在办案实践中向这个目标不懈努力。

四、加强行政监管与检察公益诉讼协同配合是提升黄河流域生态环境保护治理水平的有效路径

社会在发展,人民对美好生活的期待在提高,新时代对行政机关和检察机关提出更高的要求。我们只有找准问题、正视问题,才能分析问题、解决问题,才能不断改进工作、提高工作。行政机关与检察机关在生态环境保护治理中目标完全一致,决定了行政监管与检察公益诉讼协同配合的必然性和可行性。我们要坚持好实践好“双赢多赢共赢”的公益诉讼办案理念,以更高的政治

智慧和检察智慧真正做到寓支持与监督之中,能动发挥检察公益诉讼监督职能,促进行政机关依法全面履行行政监管职责,以务实有效的措施加强行政监管与检察公益诉讼的协同配合,共同提升黄河流域宁夏段生态环境保护治理水平。

(一) 积累基层实践经验,完善公益诉讼制度,充分发挥公益诉讼在生态环境保护治理中的促进作用

党的二十大报告提出“完善公益诉讼制度”,是对公益诉讼实践成效和价值的肯定,是对公益诉讼在国家治理体系中地位和作用的确认,更是对公益诉讼更高质量更充分发挥作用的期许。生态环境保护是检察公益诉讼的第一大法定领域,不断提高生态环境保护领域公益诉讼办案质效,探索由检察机关参与的生态环境保护治理新机制,是贯彻党中央“完善公益诉讼制度”这一重大决策部署的政治任务,基层检察机关要为公益诉讼制度完善提供更多更好的案例、经验、意见和建议。生态环境保护治理的公益属性要求检察机关能动履职。在办理生态环境保护治理类公益诉讼案件时,把能动履职的理念和要求贯穿办案全过程,以更高站位、更宽视野、更严标准,多办具有示范引领作用的典型案件,为生态环境保护治理和完善公益诉讼制度积累实践经验。

(二) 检察机关主动作为,践行“双赢多赢共赢”理念,用办案成效赢得行政机关的信任和支持

行政机关普遍对检察公益诉讼存顾虑、有戒心,不愿主动与检察机关沟通配合,甚至有抵触心理。在此情况下,检察机关应主动作为,积极践行“双赢多赢共赢”理念,用办案成效赢得行政机关的信任和支持。在公益诉讼中检察机关与

行政机关目标的一致性决定检察机关不仅仅是监督者的角色,更是协同配合行政机关依法保护公益的支持者,“双赢多赢共赢”是检察机关的必然选项和终极追求。在公益诉讼办案中,充分发挥诉前磋商和诉前检察建议的作用,不仅要找准问题,更要深入分析问题的根源,帮助解决行政监管之困,争取把问题解决在诉前,提高生态环境保护治理的质效,让行政机关充分感受到检察公益诉讼不仅是监督,更是支持,从而赢得行政机关的信任和支持,形成公益保护合力。从2022年以来,固原市检察机关在办理公益诉讼案件过程中,磋商程序的适用比例大幅提高。2023年上半年,磋商比例超过50%,取得了良好的效果。

(三) 坚持恢复性司法理念,规范行政监管行为,树立检察公益诉讼监督权威

生态环境保护治理中行政机关重处罚轻治理,重制止轻恢复,其原因可能是多方面的,有的是业务能力不强的问题,认为处罚了、制止了,就算履职尽责了;有的是责任心不强的问题,避重就轻,一罚了之;有的也可能存在利益寻租的问题,徇私枉法。生态环境的保护重在恢复治理,否则,公共利益就会受到持续的损害。检察机关对此要敢于监督,善于监督,监督行政机关依法全面履职,规范行政监管行为。实践中,行政机关对已经做出行政处罚或已经移送司法机关处理的破坏生态环境行为,是否还要督促恢复治理,存在不同认识,个别行政机关以此拒不接受监督。必要时,检察机关要发挥诉的作用,以诉的确认改变行政机关执法理念,纠正错误认识,规范行政监管行为,树立检察公益诉讼监督权威。

(四) 发挥检察机关协调作用,帮助厘清责任,推动构建权责明晰的行政监管体系

法定职责必须履行这是无可争议的,公益诉讼办案第一遵循是职责法定原则。但行政机关职能交叉重叠、改革中职能过渡衔接不紧,往往导致推诿扯皮、脱管漏管。检察机关作为法律监督机关,保障法律正确实施是宪法赋予的职责。对行政机关职能交叉造成多头监管的,检察机关要督促各部门紧密配合,齐抓共管,形成合力。对行业监管和属地监管造成双重监管的,检察机关要根据案件具体情况,区分监管责任的主次,明确牵头部门和配合部门。对现阶段改革过程中部分行政执法权下放乡镇政府的问题,首先要态度鲜明地指出部分行政处罚事项下放乡镇人民政府不免除县级主管部门的法定职责。检察机关要充分运用检察智慧,在党委的统一领导下,多与政府、人大沟通,帮助行政机关依法厘清各自责任,推动构建权责明晰的行政监管体系。

(五) 加强协作配合,抓前端治未病,共同提升生态环境保护治理水平

生态环境破坏后恢复时间长、治理难度大、投入费用高,比如林地草原恢复的周期一般在五至十年。有些生态环境破坏具有不可恢复性,比如向大气超标排放、水土流失等,几乎没有办法恢复原状。检察机关在公益诉讼办案中,要不断总结经验,分析原因,发现规律,携手行政机关提高发现问题的能力,抓前端治未病,积极开展预防性治理,从源头上减少或杜绝破坏生态环境的违法行为,共同提升黄河流域生态环境保护治理水平。

(作者单位:宁夏回族自治区固原市人民检察院)

坚持和发展新时代“枫桥经验” 推进宁夏全域社会治理现代化

法学
朱爱农

新时代“枫桥经验”主要体现在社会治理中实行“五个坚持”，即坚持党建引领，坚持人民主体，坚持“三治融合”，坚持“四防并举”，坚持共建共享。

党建引领是新时代“枫桥经验”的政治灵魂，反映了新时代“枫桥经验”的本质特征。路径创新是新时代“枫桥经验”的实践特质。人民主体是新时代“枫桥经验”的核心价值，实现人民的利益是新时代“枫桥经验”的价值导向。坚持自治、法治、德治“三治融合”是新时代“枫桥经验”的主要路径。人防、物防、技防、心防“四防并举”是新时代“枫桥经验”的重要手段。共建共享是新时代“枫桥经验”的工作格局。

自治区第十三次党代会提出，“要坚持共建共治共享，加强顶层设计，在全国率先推进全域社会治理现代化，建设更高水平的平安宁夏”。我区不断坚持和发展新时代“枫桥经验”，在党建引领、守正创新、智慧赋能上下功夫，全力打造新时代“枫桥经验”之“宁夏经验”，形成了一系列基层社会治理亮点品牌，让新时代“枫桥经验”在推进宁夏全域社会治理现代化实践中绽放新彩、再立新功。

一、党建引领 夯实治理基础

一个国家治理体系和治理能力的现代化水平很大程度上体现在基层，社会治理工作最坚实的

力量支撑也在基层，而基层治理强弱，在于基层党组织领导和引领作用。把党的政治优势、组织优势、群众工作优势转化为基层治理优势，是推进基层治理现代化的关键举措。

社区治理千头万绪，组织机构多样，人员情况复杂，要实现属地化管辖，整合社区各方面的力量，党建工作就成了城市社区工作的基础。为此，自治区把加强城市社区党建作为推动全面从严治党向基层延伸的重要举措，全区各市依据本地情况积极探索。银川市制定了《关于推行“四优四提”城市党建引领社区治理现代化实施意见（试行）》。石嘴山市出台了《加强城市基层党建工作的意见》，建立完善四级城市基层党建联席会议制度。吴忠市推行社区“联合党委”着力打造城市基层区域化党建新格局。固原市多举措强化党建引领社区治理，畅通联系服务群众“最后一公里”。中卫市通过强化“协同式联动、项目化推进、开放式选才”三项举措，进一步提升了党建引领基层治理质效。

二、守正创新 拓展全域社会治理载体

坚持和发展新时代“枫桥经验”，必须紧跟时代步伐，顺应实践发展。我区各级政府牢牢把握新时代“枫桥经验”矛盾不上交、平安不出事、服务不缺位的核心要义，解放思想、守正创新，不断拓展基层社会治理载体，最大限度把各

类风险隐患、矛盾纠纷防范在源头、化解在基层、消除在萌芽，推动“无形经验”向“有形实体”转变，社会治理能力从传统方式向现代化模式转变，在更高起点上推进全域社会治理现代化。

“一个平台”受理，“一站式”解决矛盾纠纷。近年来，自治区党委政法委坚持以全域社会治理创新为引领，推动完善覆盖区市县乡村五级的矛盾纠纷多元化解系统平台建设，2022年排查录入矛盾纠纷40779条，录入量同比上升33.21%，化解率99.33%，被中央政法委评为全国2022年智能化建设创新案例。

扎实开展矛盾化解实践活动。开展“三官一律”（即法官、检察官、警官、律师）进网格行动，推动法治专业资源向基层汇聚，提升基层矛盾纠纷排查化解能力。通过依托“三官一律一员”矛盾纠纷调解机制，努力做到“小事不出网格，大事不出社区”，将矛盾纠纷化解在基层。

三、强化智慧赋能 做强全域社会治理智治支撑

实现更高效能的全域社会治理，必须持续提升治理精准度和有效性。我区牢牢把握新时代“枫桥经验”源头防控、精细管控、智慧治理的重要手段，积极适应新时代社会治理智慧化情境，依托互联网、大数据、人工智能等前沿技术，做强新时代“枫桥经验”的智治支撑，大力推进全域社会治理科学化、精准化、高效化。

2020年我区出台了《宁夏回族自治区人民政府办公厅关于加快新型智慧城市建设的实施意见》。将“无处不在的惠民服务、透明高效的在线政府、融合创新的信息经济、精准精细的城市治理、安全可靠的运行体系”作为发展目标，并出台评价指标体系。

目前，我区有银川市、石嘴山市、吴忠市、中卫市和永宁县、大武口区入选智慧城市试点，

已形成智慧银川领跑，石嘴山、吴忠紧随，固原、中卫积极跟进的良好局面。银川在全国率先出台《银川市智慧城市建设促进条例》，开通12345统一热线，为市民提供便利服务；建设智慧城市产业园，信息经济发展初具规模。石嘴山市建成政务数据共享交换平台，建立了人民政务网、就业服务平台。吴忠市将智慧城市建设纳入全市效能目标管理考核体系，建成51890便民服务平台、智慧供热信息平台等。固原市在惠农资金监管、智慧社区应用等方面有亮点。中卫市建成一批绿色数据中心，云计算产业加速发展。宁东加快打造国内先进的智慧能源化工基地。灵武等县（市、区）也计划开展智慧城市建设。

推进信息互联互通。以全域社会治理大数据平台建设为契机，着眼助推社会治理体制机制变革，推动构建以数据为核心、业务为牵引、决策为目标的信息数据资源池，为风险精准画像，以现代化手段管好重点关注人群，让风险隐患消弭在萌芽状态。

深化“智慧城市”建设。建强用好城乡智慧化防范体系，逐步消除盲区、加强联网、升级功能、落实运维，推动实现全域覆盖、全网共享、全时可用、全程可控。尤其以街道商场、交通卡口、公交场站等场所为重点，进一步提升智能感知能力，以智慧安防守护群众幸福生活。

当然，在坚持和发展新时代枫桥经验的工作中，我们也还存在着基层治理理念不够深入、基层治理基础不够扎实，基层治理机制不够健全，基层治理队伍管理不够精细等问题，需要进一步改进。

总之，宁夏在坚持和发展新时代枫桥经验的努力中干出了成绩、干出了特色，正在为打造全域社会治理现代化，建设更高水平的平安宁夏继续奋斗。

（作者单位：宁夏大学法学院）

新时代“枫桥经验”视域下检察机关参与轻罪治理研究

花 静

内容摘要：随着新时代我国社会主要矛盾变化，犯罪结构发生巨大变化，轻罪案件数量激增，轻罪案件成为犯罪治理的主要对象。新时代“枫桥经验”历经60年发展历久弥新，是其“以人民为中心”的群众路线、“以协同共治”为基础的和谐构建、“以基层为导向”的三方面核心内涵一直未变，在当下轻罪治理模式现有的弊端下，检察机关需借助新时代“枫桥经验”的指引，实现轻罪治理现代化。

关键词：新时代“枫桥经验” 检察机关 轻罪治理

随着犯罪数量的变化、犯罪轻重结构的巨大变迁，犯罪治理形势迎来诸多挑战，但受限于长期追诉主义理念，以及监督能力、监督体系等方面的制约，检察机关在参与轻罪治理过程中存在许多现实困境。“枫桥经验”历经管制、管理、治理三个阶段，不断丰富时代要义，在当下轻罪治理模式现有的弊端下，检察机关有希望借助新时代“枫桥经验”的指引，实现对轻罪治理模式的完善。

一、检察机关参与轻罪治理的困境

（一）审前分流作用发挥不足

立法通过增设轻罪来严密刑事犯罪法网，加之轻罪犯罪数量本身的增加，急需检察机关运用好不捕、不诉职能，真正实现“严而不厉”的刑事犯罪治理体系。但检察机关参与轻罪治理仍然存在诸多问题。

1. “慎诉”质效有待提升。从全国检察机关

不起诉数量来看，人数及件数均呈上升趋势，少捕慎诉慎押刑事政策效果凸显。但从轻罪案件数量上升情况来看，不诉率与轻罪数量的上升仍然不相适应。从不起诉罪名来看，集中在危险驾驶罪、交通肇事罪、故意伤害罪、盗窃罪。对于其他轻罪如伪造公司印章罪、帮助信息网络犯罪活动、危险作业罪等常见轻罪罪名，不起诉数量较少。实践中仍然存在不敢、不善运用不起诉权的问题，一定程度上制约了检察机关参与轻罪治理的质效。

2. 不起诉“后半篇文章”有待深化。《中华人民共和国刑事诉讼法》第一百七十七条第三款明确规定，对不起诉人需要给予行政处罚、处分或者需要没收其他违法所得的，检察机关“应当”提出检察建议并移送有关主管机关处理，而非“可以”。对因犯罪情节轻微被不起诉的行为人，如果“一放了之”，不进行相应的行政处罚，

客观上很可能纵容违法行为,目前实践中仍然存在盲区。以笔者所在Y市两级检察机关为例,2022年共相对不起诉641人,制发检察意见286份,占比仅为44.6%。反映检察官在对轻罪案件作出不起诉时存在行刑衔接意识不强的问题,也说明立法对不起诉后刑行衔接规定不明确。

(二) 轻罪制裁程序繁简分流不到位

随着轻罪案件数量的增加,轻重罪案件结构发生了巨大变化,实践中对轻重罪案件的办理程序也应当相应作出调整。2018年修改的《中华人民共和国刑事诉讼法》规定了简易程序、速裁程序以及认罪认罚从宽制度,为处理轻重不同刑事案件发挥了积极的作用。适用速裁程序、简易程序办理的刑事案件数量成倍增长,但繁简分流依然存在诸多困境。

1.速裁程序适用率不高。《人民检察院刑事诉讼规则》及两高三部《关于适用认罪认罚从宽制度的指导意见》明确可能判处三年有期徒刑以下刑罚的认罪认罚案件,被告人同意适用速裁程序,检察机关可以建议适用速裁程序。根据最高检通报的数据,2022年提起公诉的认罪认罚862461件,其中建议适用速裁程序的案件306354件,建议适用简易程序的案件327654件,轻罪案件适用速裁程序办理的占比不足五成。

2.二是速裁、简易程序不“简易”。以笔者所在的Y市两级检察机关为例,在审查起诉阶段,除了危险驾驶案件认罪认罚具结可以集中一并进行外,其他轻罪案件具结均须分别进行,除了审查报告简化与庭审预案简化外,简易程序的案件从受案、讯问、具结到法律文书制作并无实质性的简化。速裁程序的案件更是与简易程序的案件无任何差别,这种程序无简化、证明标准统一的机制下,使检察官适用速裁程序、简易程序

的动力不足,未完全发挥认罪认罚、繁简分流的实质作用。

3.简易程序办案时长的“怪圈”。适用简易程序的案件一般为案件事实清楚、证据确实充分,案情相对简单的案件,其在审查起诉阶段办案期限按道理应当较短。笔者对Y市两级检察机关2023年1到4月份适用简易程序的案件办案时长进行统计,发现平均办案时长29天,并未实现简案快办的效果。

(三) 轻罪治理附随后果有待完善

在我国行为人因犯罪行为被处以刑罚,便被贴上“犯罪标签”,除未成年人犯罪建立了犯罪封存制度,其他犯罪行为均无犯罪封存、消灭等制度,一旦实施犯罪,便终身附随,这一立法现状一定程度上制约轻罪治理的质效。

1.轻罪犯罪前科记录对行为人及其亲属有强有力的制约。司法实践中,轻罪多被处以非羁押刑罚来体现“严而不厉”,但轻罪所带来的犯罪前科记录却为行为人带来了远超限制人身自由的不利后果。其一,现有的法律制度下犯罪记录将永远附随行为人一身,即使行为人触犯了危险驾驶等轻罪,一旦被处以刑罚,在今后的每次就业均必须报告,且公职人员、国有企业将会面临辞退,入伍甚至上学均会受到影响。在我国仅因“受过刑事处罚”而被剥夺从业资格的法律就有40多部。其二,犯罪前科记录不但会影响行为人,还直接影响行为人子女、夫妻等家庭成员的就业、入学、入伍。一旦家庭成员有前科记录,政审将无法通过。

2.轻罪犯罪前科记录与不捕、不诉的关系。2012年新修改的《中华人民共和国刑事诉讼法》第七十九条新增了径行逮捕的内容,明确对有犯罪事实可能判处徒刑以上刑罚,且曾经故意犯罪

的,应当予以逮捕。也就是行为人无论之前犯了危险驾驶这样的微罪,十年后或二十年后再犯交通肇事这样的过失犯罪也属于应当逮捕的情形。同时,对具有前科的行为人,检察机关一般不作相对不起诉。上述司法实践的操作与轻罪治理背景下的少捕慎诉慎押刑事政策相冲突,一定程度上“堵死”了具有轻罪犯罪前科行为人的回归社会之路。

(四) 社会治理能力有待加强

1.参与溯源治理的意识有待加强。检察建议作为检察机关履行法律监督的重要手段之一,在承担社会治理责任也发挥着重要的作用。轻罪案件占刑事案件近八成,案件本身反映了很多社会治理的矛盾,检察机关以轻罪案件为基础参与社会治理的切入口应当较多才符合司法规律。以2021年全国检察机关制发检察建议的情况来看,全国检察机关制发各类检察建议38.3万份,刑事检察部门制发6.3万份,占比仅16.41%,与近160万件的轻罪案件相比甚少。

2.化解社会矛盾的能力有待提升。轻罪治理要求检察机关更加深入参与化解社会矛盾,但部分检察官参与化解社会矛盾的能力与社会需求不相匹配。实践中,对有被害人的刑事案件行为人作出不起起诉决定,通常需要以达成刑事和解、被害人谅解为前提。以笔者所在的Y市两级检察院为例,2019年至今有被害人且最终作出相对不起诉的案件中,全部为达成刑事和解且被害人谅解的案件,该数据说明了社会矛盾的化解对作出不起起诉起着至关重要的作用。对于犯罪情节类似,但因没有与被害人化解矛盾,通常会被提起公诉,这些案件后续到审判阶段双方再次达成和解,最终行为人被判处缓刑。也就是说行为人是否被起诉判处刑罚,主动权完全掌握在被害人

手中,这种不起起诉权被“挟持”的倒挂现象说明了部分检察官存在机械处理社会矛盾与不起起诉关系,检察官参与化解社会矛盾的能力和主动性不足等问题。

二、新时代“枫桥经验”对轻罪治理的启示

(一) 新时代“枫桥经验”的内涵

20世纪60年代初,浙江诸暨县枫桥区干部群众“调和阶级矛盾”时总结的“矛盾不上交,就地解决”的枫桥经验,被毛泽东同志批示全国学习推广。至今“枫桥经验”已从调和阶级矛盾开始,发展到解决社会治安矛盾,再到解决社会综合治理。新时代“枫桥经验”的“新”主要体现在治理目标从社会治安治理转型升级为基层社会治理现代化,在治理主体上从一元治理为主转变为多元共治的社会治理格局,在治理手段上从传统手段转为智能化手段,从治安内容上从“小治安”转向“大治安”等。

“枫桥经验”虽然经过“调和阶级矛盾”“解决社会治安矛盾”“解决社会综合治理矛盾”三个阶段,覆盖内容及处理方式发生了变化,但历经60年发展历久弥新的原因是其核心内涵一直未变,集中体现为“以人民为中心”的群众路线、“以协同共治”为基础的和谐构建、“以基层为导向”的高质效发展三要素。

(二) 新时代“枫桥经验”与轻罪治理的逻辑耦合

首先,新时代“枫桥经验”与轻罪治理在理念上具有同一性。新时代“枫桥经验”以人民为中心,尊重人民主体地位,依靠人民,协同共治的核心内涵始终如一。这与检察机关在参与轻罪治理中适用少捕慎诉慎押、认罪认罚刑事政策中体现的人权保护,以人民为中心、能动履职、双赢多赢共赢的理念相得益彰。其次,新时代“枫

桥经验”与轻罪治理在目的上具有同一性。新时代，“枫桥经验”主要目的已经由最初的调和阶级矛盾、演变为化解社会治理矛盾。轻罪治理也从最初的轻罪治罪，逐渐发展为治罪与治理并重。治理方式上也不仅局限于在立法上增设多个罪名来防范新型社会矛盾。而是在司法上，进一步将办案与治理融合，通过制度完善、职能调整等方式协同发力，融入“枫桥经验”系统推进社会治理。最后，新时代“枫桥经验”与轻罪治理在方式上具有同一性。新时代“枫桥经验”中依靠群众、协同发力的工作方式，与检察机关参与轻罪治理过程中采取的刑事和解、公开听证、认罪认罚、检调对接等方式来化解矛盾纠纷异曲同工。

（三）新时代“枫桥经验”对检察机关轻罪治理的启示

首先，“以人民为中心”的内涵为检察机关参与轻罪治理厘清要求。群众路线的核心是“以人民为中心”，要求在治理过程中应更加注重被治理人、被害人、辩护人等诉讼参与人的权力保障，这与检察机关法律监督地位是相符的。检察机关作为专门的法律监督机关，具有专门性的特点。因此检察机关参与轻罪治理需要统筹运

用好人民性与专业性，在专业办理的过程中多听群众呼声，从中找准检察工作的发力点，学会从社情民意中体会法律精神、寻找案结事了智慧和答案。

其次，“以基层为导向”的内涵为检察机关参与社会治理奠定基础。检察机关80%以上的案件来自基层，每一个案件都反映了基层社会的矛盾，在办理案件中处理化解不好这些矛盾，会引发新的案件，所以“以基层为导向”的内涵是检察机关参与社会治理的基础。检察机关通过办理轻罪个案，总结提炼类案存在的社会治理问题，以社会治理检察建议、公益诉讼等检察监督方式促进社会矛盾化解。

最后，“协同共治”的内涵为检察机关参与轻罪治理明确方向。“协同共治”的新时代“枫桥经验”是适应社会发展革新的治理模式，在国家治理与社会治理更加精细复杂的背景下，各领域法律关系也呈现交融化、复杂化的发展趋势，要求检察机关在内部打破领域壁垒和部门藩篱，强化一体融合履职来参与轻罪治理；在外部遵循法定职责、法定程序的前提下，对诸如损害社会公共利益等人民群众最关心的问题的监督。



三、检察机关参与轻罪治理的路径

(一) 转变检察机关参与轻罪治理理念

检察机关参与轻罪治理过程中,需要将“以人民为中心”的新时代“枫桥经验”内涵融入到履职过程中,以“尊重和保障人权”为依托,不断转变法律监督理念。

其一,不断转变重刑罚惩罚的理念。长期以来,刑事司法办案存在着重打击犯罪,该理念已无法适应新的犯罪治理形势。检察机关需要转变理念,善用会用少捕慎诉慎押刑事司法政策,用好非羁押强制措施,用更低的犯罪治理成本实现更优的轻罪治理效果。其二,实现由轻罪“办理”向轻罪“治理”的转变。将“在办案中监督,在监督中办案”理念融入轻罪治理过程,用心循理研析个案、类案背后问题所在,追根溯源,自觉、能动融入轻罪社会治理;能动司法,胸怀“国之大者”,聚焦“检之重者”,敢于担当、主动作为,做好司法办案“后半篇文章”,以“我管”促“都管”实现从“治罪”到“治理”与“治理”并重的转变。其三,由重案件“质量”向重案件“质效”转变。“迟来的正义非正义”,效率是诉讼经济原则的内在要求,对于轻罪案件,行为人的“诉累”一直是不可回避的问题,继续深化落实“案件比”机制,持续改变轻视办案效率问题,处理好“质”与“效”的关系,高质效办好轻罪案件。

(二) 完善检察机关参与轻罪治理的协作机制

将新时代枫桥经验中的“协同共治”理念,深度融入轻罪治理工作大局。一是主动争取党委政府支持。定期向党委、政法委请示汇报少捕慎诉慎押、认罪认罚从宽制度、社会治理检察建议、检察意见等轻罪治理制度落实情况。通过出

台制度机制、召开联席会,将检察建议、检察意见纳入平安建设考核等方式,督促行政机关重视社会治理类检察建议、检察意见落到实处。二是做好内外联动。主动与公安机关、审判机关以及相关行政机关的沟通协调,共同研究解决执法司法中的突出问题,统一执法司法标准,深化少捕慎诉慎押及认罪认罚等制度的衔接。落实侦查监督和协作配合机制,将轻罪案件质量关前移,为轻罪案件繁简分流奠定基础。充分运用政治智慧、法律智慧、检察智慧开展工作、实施监督,努力实现政治效果、社会效果、法律效果有机统一,实现从“零和博弈”到“双赢多赢共赢”的转变。三是做好行刑衔接。探索推进行政违法行为监督,推动法律监督与“大综合一体化”行政执法改革相衔接。不断细化不起诉检察意见机制,明确检察意见制发内容、衔接程序、回复期限及督促落实效力,避免不起诉“一放了之”,检察意见“一发了事”情形,使轻罪治理体系更加完善。四是完善轻罪行为人复归机制。加强对轻罪缓刑行为人社会评估工作,做好社会危险性评估;深化对社区矫正机构的监督,做好缓刑人员回归社会的跟踪监督;对不起诉行为人探索完善志愿服务工作,加强数字检察与复归工作融合,完善对轻罪再犯的风险控制与评估。

(三) 健全检察机关参与轻罪治理的配套机制

1.构建犯罪分层治理体系。准确把握不捕与轻罪前科记录的关系,通过立法及司法解释等方式,完善径行逮捕范围、明确社会危险性的评价标准及证据要求,使轻罪案件“慎押”更加精准。做好捕(不捕)后引导侦查工作,发挥侦查监督协作办公室作用,使轻罪案件能更快进入下一诉讼环节,防止案件捕后“久放不诉”现象,

真正实现轻罪办案效率。不断明晰轻罪同类案件相对不起诉适用标准,做好不起诉内部监督制约工作。既防止检察官借用不起诉进行权力寻租,又让检察官敢用会用不起诉。

2.健全完善轻罪案件繁简分流机制。进一步明晰速裁程序和简易程序的界限,明确轻罪案件适用速裁程序为一般选择,适用简易程序为例外选择。简化速裁程序办案流程,删减相应文书,可将告知、讯问、认罪认罚具结融合到一份法律文书,对于认罪认罚的轻罪案件可探索建立速裁程序书面审查制度,从源头上解决检察官“不愿用”的问题。

3.探索建立轻罪案件犯罪前科消除机制。先行探索对微罪(即法定最高刑为一年有期徒刑以下(包括拘役)的罪名)的案件试点进行犯罪前科记录消灭,规定行为人实施微罪后先进行犯罪记录封存,明确一般单位及个人无法查询到微罪犯罪记录,封存期间对行为人就业、家庭成员政审无任何影响。对行为人五年内再未实施新犯罪的,其进行犯罪前科记录应当自动消灭,不产生司法及社会管理后果。在试点总结经验的基础上,再探索推广到其他轻罪案件中,也更容易提

升社会民众对新制度的感知度和认同感。

(四) 提升检察机关参与轻罪治理能力

1.提升参与社会治理能力。融合借鉴新时代“枫桥经验”的“协同共治”经验,引入现代治理理念和方式,探索司法阶段民间社会私力化干预路径,建立风险化解、回流、衔接机制,实现公力与私力相互融合的系统化治理。

2.提升化解基层矛盾能力。轻罪案件是基层矛盾的反映,新时代“枫桥经验”的“以基层为导向”的内涵引导检察机关在办理好轻罪案件的同时,重视发现案件反映的矛盾风险,并做好评估及处置工作。对于有被害人的案件,做好刑事和解工作。坚持应救助尽救助,建立司法救助与社会救助衔接机制。充分用好公开听证制度,做好释法说理,矛盾化解工作。

3.提升保障协调能力。检察机关在轻罪治理中贯彻落实新时代“枫桥经验”就是依法能动履职,在法律规定的范围内,积极融入并服务社会经济发展,提供有力的司法保障。

(作者单位:宁夏回族自治区灵武市人民检察院)



坚持和发展新时代“枫桥经验” 常态化开展矛盾纠纷排查化解

中卫市法学会

60年前，浙江省诸暨市枫桥镇干部群众创造了“在党的领导下，发动和依靠群众，坚持矛盾不上交，就地解决，实现捕人少，治安好”的经验。经过不断坚持和发展，“枫桥经验”被赋予新的时代内涵。新时代“枫桥经验”是习近平新时代中国特色社会主义思想的重要组成部分，是习近平法治思想的重大成果，是以习近平同志为核心的党中央领导人民创造的一套行之有效的基层社会治理方案，是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要经验，是维护国家政治安全和社会稳定的一大法宝。

近年来，中卫市坚决贯彻落实习近平总书记关于坚持和完善新时代“枫桥经验”的重要指示，坚持“整合优势资源、勇于探索创新、重点行业引领、协作处理纠纷、确保一方平安”的思路，整合调解、仲裁、信访职能优势，创新推行“人民调解+仲裁+信访”纠纷治理模式，形成中卫版“枫桥经验”。市道路交通事故损害赔偿人民调解委员会荣获2020年“全国模范人民调解委员会”称号；“人民调解+仲裁+信访”纠纷治理模式获得第六届社会治理博鳌论坛“2020年社会治理创新典范”荣誉称号，评为2021年自治区法治政府建设示范项目；市劳动人事争议

人民调解委员会作为“2021年度工作突出基层劳动人事争议调解组织”被人社部等4部门通报表扬。

一、主要做法及成效

（一）聚焦资源整合，创新矛盾纠纷治理模式。在充分调研基础上，整合人民调解“解决问题便捷、调解方式灵活”，民商事仲裁“高效便民、程序灵活、一裁终局”以及信访“便民、便捷”优势，创新推行“人民调解+仲裁+信访”纠纷治理模式，依托“云天中卫”大数据，搭建具有在线上传、视频审理、文书签发和送达、案件数据存储等功能的“人民调解+仲裁+信访”互联网仲裁确认平台，积极引导达成调解协议的当事人申请仲裁确认，由仲裁员依法免费出具仲裁裁决书，依法将“软调解”转化为“硬裁决”，使调解协议具备强制执行效力。在信访部门设立人民调解委员会，把“人民调解+仲裁”机制引入信访案件办理程序，破解信访积案化解难题，达到定纷止争效果。该模式推行以来，共引导达成调解协议的当事人申请仲裁确认案件3062件，涉及金额2.12亿元，有效减少了“协议后不履行、重复缠诉、信访、闹访”等问题，避免了一大批案件进入诉讼程序，节约了司法资源，化解

了矛盾纠纷，维护了社会和谐稳定，赢得了群众的一致好评。

（二）聚焦主责主业，建强矛盾纠纷调解阵地。夯实人民调解“四张网”，在乡镇（街道）、村（居）人民调解组织全覆盖基础上，积极打造以诉源治理、护航法治园区、职工维权等为特色的中卫市矛盾纠纷调解中心、中卫工业园区公共法律服务中心（矛盾纠纷调解中心）、中卫市劳动人事争议人民调解委员会等优秀调解组织，逐步形成功能完备、上下联动、横向到边、纵向到底的人民调解组织网络。树立调解标兵，增强职业尊荣感，先后打造“老李调解工作室”“马斌调解工作室”等个人调解品牌。截至目前，全市



共建立乡镇（街道）调委会 41 个，村（社区）调委会 511 个，企事业单位调委会 23 个，行业性专业性调委会 63 个。进一步加强乡（镇）司法所规范化建设和实体化运行，依托全市 41 个司法所健全多元矛盾纠纷化解机制，逐步形成了宣和“大综治”模式、柔远“大调解”模式、文昌“访调对接”工作机制、镇罗“下沉巡回矛盾纠纷调处化解”机制、恩和镇“联动联调”模

式、海原县“互联网+人民调解”模式，为平安中卫建设提供有力保障。

（三）聚焦协调联动，健全矛盾纠纷调解体系。进一步深化诉调对接、检调对接、访调对接、公调对接的多元调解衔接配合，成立中卫市行政争议协调化解领导小组和中卫市行政争议协调化解中心，指导县（区）成立相应组织，主动对接诉前化解案件 24 件，成功化解行政争议 11 件，占协调案件的 45.83%。强化警司联调，探索建立村（格）警务室和人民调解委员会联动机制，在交通、民政等部门建立相应调解组织，将适用人民调解的矛盾纠纷委托中卫市矛盾纠纷调解中心进行调解，推进矛盾纠纷有效化解。

（四）聚焦内生动力，构建矛盾纠纷调解保障机制。制定《中卫市“人民调解+仲裁+信访”衔接机制实施办法》等制度性文件，召开联席会、推进会及新闻通气会等，通过交流座谈梳理工作中存在的问题、总结经验，表彰先进集体和个人，鼓舞仲裁调解员干事创业的信心。

以政府购买服务方式，面向社会公开招聘专职人民调解员充实到各人民调解委员会。截至目前，全市共有人民调解员 3671 名，其中专职人民调解员 118 名。制定《中卫市人民调解以案定补管理办法》，做好人民调解案卷评查和“以案定补”资金发放，激励指导人民调解员自觉主动充当“解忧杂货店导购员”，增强人民调解动力。市、县（区）分类分批次举办调解员培训班，通

过以会代训等形式，组织经验交流、现场观摩，人民调解员政治素质、业务素质、法律素质和依法调解、规范调解的能力和水平不断提高。

（五）聚焦排查分析，夯实矛盾纠纷调解基础。严格落实矛盾纠纷排查登记制度、信息分析报告制度、回访制度和重大疑难矛盾纠纷直报制度，充分利用司法行政现有的业务管理信息系统，完善从乡镇（街道）司法所、县（区）司法局、市司法局到区司法厅的矛盾纠纷信息沟通机制，实现矛盾纠纷排查调解业务信息数据的融合、共享。制定印发《开展维护社会稳定风险隐患大排查大化解大整治行动方案》《中卫市“调解九进 服务万家”活动实施方案》等，指导人民调解员通过普遍排查和重点排查相结合方式，深入社区、企业等扎实开展矛盾纠纷排查，做到早掌握、早汇报、早调处，不断推动社会矛盾纠纷靠前引导、前端化解。2018年以来，全市各级各类调解组织共成功调处矛盾纠纷28020起，有效维护了社会和谐稳定。

二、存在短板和不足

虽然我市始终坚持和发展新时代“枫桥经验”，推动基层社会治理工作取得了一些成绩，但对照上级要求和群众期望，还存在一定差距不足。

（一）制度机制建立还需要进一步完善。乡镇综治中心、人民调解委员会、基层派出所、司法所、基层法庭在开展矛盾纠纷排查化解中协作配合还不够不紧密，处置程序还不够规范，有时出现答复意见不一致等问题，造成同一矛盾纠纷重复反复处置，甚至程序空转，一定程度增加行政成本，影响政府公信力。

（二）社会治理信息平台需进一步整合。各

行业领域分别建设了各自信息网络系统，信息平台归口管理，基层治理适用信息平台比较多，各系统大多不兼容、资源不共享，重复录入问题普遍存在，还未从根本上实现一个口进一个口出，信息壁垒不同程度存在。

（三）基层工作力量配备需进一步加强。市、县两级党委政法委力量薄弱，乡镇（街道）政法委员均为兼职，缺乏有效激励。基层网格员兼职多、专职少、待遇低、任务重、能力水平参差不齐，网格员流失严重，队伍不稳定。农村年轻人大多外出打工、创业、求学，回村吸引力不足，村“两委”班子成员普遍年龄偏大、文化程度偏低，党员老龄化问题突出。

（四）引导群众参与治理需进一步提升。部分群众的权利意识、民主意识、主体意识不强，村规民约“规”的不细、“约”的不紧问题仍然存在，村民议事会、道德评议会、红白理事会作用发挥有效，乡村精神文化活动形式不够多样、内容不够丰富、群众参与度不高，教育引导群众参与社会治理的主动性和工作精细化程度还需再提升。

三、下一步对策建议

今年是毛泽东同志批示学习推广“枫桥经验”60周年，是习近平总书记指示坚持发展“枫桥经验”20周年。党的二十大报告提出要在社会基层坚持和发展新时代“枫桥经验”，及时把矛盾纠纷化解在基层、化解在萌芽状态。为深入贯彻落实党的二十大精神，继续让“枫桥经验”在新时代发扬光大，切实把矛盾纠纷排查化解在基层，实现“小事不出村、大事不出镇、矛盾不上交”的目标，提出如下对策建议：

（一）总体思路要突出核心，始终坚持

“以人民为中心”的发展理念

人民是推动社会发展进步的决定力量，党的根基在人民、血脉在人民、力量在人民，无论时代如何变迁、世界如何变化，“以人民为中心”的发展理念不能改变。坚持和发展新时代“枫桥经验”要将“实现最广大人民的根本利益”作为工作的出发点和落脚点，牢固树立“群众利益无小事”的理念，将为民宗旨体现到“枫桥经验”的各个环节。

1.坚持党的领导。党的领导是做好一切工作的根本保障。推进新时代“枫桥经验”，要积极构建党委领导、政府主导、政法协调、部门联动、社会协同、公众参与、法治保障的矛盾纠纷化解工作体系，形成上下贯通、高效联动、各负其责、齐抓共管的工作局面。

2.坚持广纳民意。做好群众工作，畅通基层群众诉求表达渠道是解决矛盾纠纷的基础。要积极搭建各类诉求表达平台，通过实地排查、搭建“数字化”平台、部门信息共享等方式畅通基层群众诉求表达渠道，认真倾听群众的意见建议，增强群众对“枫桥经验”的认同和理解，让“有纠纷找基层”观念更加深入人心。

3.坚持用心服务。人民满意是衡量“枫桥经验”工作是否开展到位的标准。要将“把群众管理好”治理思路转变为“为群众服务好”的服务理念，将“出现问题怎么办”的风险防控意识转变为“有效满足群众多元化需求”的纠纷治理举措，坚持“开门调解”“应调尽调”，依法及时就地就近妥善化解纠纷，让人民群众切实享受到人民调解的便捷实惠和党委、政府的深切关爱。

(二) 矛盾纠纷排查化解上要靠实“四级责任”，努力实现“矛盾不上交”的工作目标

“矛盾不上交”是“枫桥经验”的初心和本义，也是新时代“枫桥经验”的核心要义和首要任务。坚持和发展新时代“枫桥经验”要靠实“四级责任”，最大限度把各类矛盾风险防范在源头、化解在基层、消除在萌芽状态。

1.靠实村（社区）细排查、早化解责任。充分发挥基层党组织作用，坚持周排查与常态化排查相结合，定期排查与随机排查相结合，有效利用村组干部熟悉村情、民情优势，把矛盾纠纷排查与困难救助、产业发展、普法宣传等结合起来，让排查触角尽可能延伸到田间地头、每家每户，确保第一时间发现矛盾问题，第一时间化解干预，第一时间教育疏导。

2.靠实乡镇（街道）半月排查、全面化解责任。依托综治中心，整合政法、维稳、信访、调解工作力量，把全面排查、系统排查、滚动排查和重点排查相结合，确保矛盾纠纷排查全覆盖。建立“三张清单”，落实化解管控责任，实行化解销号制度，实现矛盾纠纷“一站式接收、一揽子调处、全链条解决”。对可能引发命案和个人极端事件的重点人员落实包保化解工作责任，提前做好预警预防工作，防止矛盾激化。

3.靠实县（区）月度研判、督查督导责任。坚持每月排查、研判分析矛盾纠纷，明确各地各相关单位排查化解责任，督促指导各系统、各行业、各领域把定期排查化解与重大节庆、重要活动前期重点排查化解有机结合，综合运用人民调解、行政调解、司法调解手段化解矛盾问题。

4.靠实市级调度预警责任。坚持定期听取工作汇报、通报情况问题、加强工作调度、强化预警提示，推动工作落实。健全并严格落实以命案防控工作为主的矛盾纠纷排查考核评价体系和责

任追究制度，把矛盾纠纷排查化解作为平安建设、基层社会治理、市域社会治理工作的重点任务统筹部署重点推进。

（三）制度建立上要适用长效，切实做到共建共治共享

制度机制的建立是推进新时代“枫桥经验”和矛盾纠纷就地化解的重要保障，只有健全完善源头预防、多元化解、督导考核、经费保障等制度机制，才能更好坚持和发展新时代“枫桥经验”，不断提高矛盾纠纷排查化解的能力和水平。

1.建立矛盾纠纷源头预防预警机制。建立基层社会矛盾预警机制，识别潜在的社会风险因素并及时评估风险程度，是快速有效应对社会风险的关键。要健全完善风险防范预防机制，充分发挥人民调解员、基层干部“熟悉基层、了解民众”的优势，进一步构建横向到底纵向到边的矛盾纠纷排查网络。要聚焦重点人群、重点地区、重点行业，按照村（社区）每周一次、乡镇（街道）每半月一次、县（区）每月一次的工作原则，常态化开展矛盾纠纷排查，分级分类建立台账，及时会商研判，做到矛盾纠纷底数清、情况明、预判准。法院、公安、司法、信访等部门要定期汇总分析本单位信访、治安、民事案件等数据资料，合力做好矛盾纠纷预测预警研判预防。

2.建立矛盾纠纷多元化解机制。推动矛盾纠纷多元联动的“大调解”格局，是实现“枫桥经验”目标的有力举措。要完善调解、仲裁、复议、诉讼等有机衔接、相互协调、诉与非诉相衔接的多元化纠纷解决机制，对于未在诉前化解的矛盾纠纷，强化多方联动的衔接配合，鼓励人民调解、行政调解组织及时与司法调解工作相衔

接，并积极配合政法机关做好司法调解和诉讼工作；对于进入诉讼程序的矛盾纠纷，由司法机关积极协调人民调解、行政调解组织参与诉讼环节调解，切实建立起矛盾纠纷“有人管、有化解措施”的完整链条。对“陈年积案”、群体纠纷等重大疑难矛盾纠纷，组织力量集中攻坚化解，最大限度地将矛盾纠纷吸附在基层。对于疑难矛盾纠纷，要积极引导律师、公证员、法律援助工作者、退休法官等优势法律服务资源参与矛盾纠纷排查化解，提升调解工作质效。

3.建立矛盾纠纷排查化解经费保障机制。充足的经费保障是开展矛盾纠纷排查化解的不竭动力。各级党委和政府要对矛盾纠纷多元化解工作所需经费和场所给予必要的支持和保障，将各级矛盾纠纷多元化解中心、人民调解组织工作经费、调解员补助经费和调解案件的补贴经费纳入同级财政预算。行业主管部门要将所设立的行业调解组织工作经费纳入本部门预算或者提供经费支持。

4.建立矛盾纠纷排查化解督导考核机制。将“枫桥经验”工作推进落实情况纳入各级党委和政府督查内容，纳入县（区）、乡镇党政领导和市直部门（单位）平安建设绩效考核内容。对矛盾纠纷问题突出的县（区）、乡镇（街道）、村（社区）和单位通过定期通报、约谈、挂牌督办等方式，督促分析原因，找准症结，研究提出解决问题的具体措施，限期整改。对在调解过程中因不公正、不作为、乱作为或互相推诿、敷衍塞责、久拖不决造成群众进京赴银上访，或者导致发生“民转刑”命案及其他重大群体性事件的，实行责任倒查，追究其责任，对造成影响的给予严肃处理。

发挥审判职能作用 持续弘扬“枫桥经验”

中卫市中级人民法院

为深入贯彻落实党的二十大精神，尤其是“在社会基层坚持和发展新时代‘枫桥经验’，完善正确处理新形势下人民内部矛盾机制”部署要求，中卫市中级人民法院充分发挥审判职能作用，持续弘扬“枫桥经验”，扎实推进一站式多元解纷和诉讼服务体系建设，积极参与基层社会治理，力促市域社会治理和基层社会治理现代化、法治化、智能化、专业化水平提升。现将我市两级法院相关工作情况汇报如下：

一、工作开展情况

（一）准确定位法院新时代职能，坚持以诉源治理发展新时代“枫桥经验”

2021年以来，中卫市两级法院坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面落实“把非诉讼纠纷解决机制挺在前面”工作要求，中卫中院先后出台《关于2021年加强诉源治理、提高审判质效、控制案件增量的实施方案》《关于深化一站式多元解纷机制建设持续加强诉源治理工作》与市政府联合印发《中卫市预防和化解行政争议府院联席会议制度》《中卫市依法推进行政争议协调化解工作实施方案》与市检察院联合印发《关于建立实质性化解行政争议促进诉源治理工作衔接机制的意见》《民商事诉前调解规程》《诉调对接工作实施办法》《在线调解工作规范》等制度，将诉源治理工作作为全市

法院重点工作持续用力推进，坚持以内挖潜能提质效、外联借力减纠纷为抓手，上下联动、内外发力、多措并举，加强矛盾纠纷源头预防、前端化解、关口把控，积极推进“一站式”多元解纷机制建设和诉源治理工作，形成了独具特色、富有成效的诉源治理路径和模式。2022年，全市法院诉前化解纠纷数占新收一审民商案件数的60%以上，中卫中院新收案件下降30.56%，沙坡头区法院下降29.9%，中宁县法院下降22.43%，海原县法院下降14.37%，诉源治理成效明显。

（二）深度参与、主动融入市域社会治理，着力打造社会治理新样板

主动融入“党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障”的诉源治理工作格局，加快推进“法院+”多元解纷格局，完善诉非衔接、诉调对接机制，与矛盾纠纷调解中心、仲裁委、交调委、医调委、总工会、工商联等36家单位建立诉前联动化解机制，联合司法局、住建局等行业主管部门组建市知识产权纠纷调解委员会、沙坡头区物业纠纷人民调解委员会等行业性、专业性调解组织4个。2021年12月挂牌成立市行政争议协调化解中心。沙坡头区法院与文昌镇、区司法局、区住建局联合成立妇女维权调解中心、物业调解委员会。目前，全市两县一

区均在党委政府牵头下建成社会矛盾纠纷调处化解中心,以信访局、司法局为主,法院派驻工作人员或依工作需要受邀和专职人民调解员联合共同开展矛盾纠纷调处化解工作,健全人民调解、行业调解、行政调解、司法调解、律师调解的多元解纷体系。

(三) 坚持和发展新时代“枫桥经验”,打造“家门口”解纷新模式

积极创建“塞上枫桥”人民法庭10个,主动参与推动“无讼村居(社区)”创建工作,加强与基层政法单位、自治组织、调解组织联动联调,将多元解纷触角延伸到基层治理“神经末梢”。扎实推进“审务进基层”“法官进网格”,通过设立审务工作站、巡回审判点、诉讼服务点,打通服务群众“最后一公里”。沙坡头区人民法院“人民调解+仲裁+信访+诉讼”、柔远法庭“大调解”工作模式纵深推进,推动迎水桥法庭旅游法庭和李旺法庭交通法庭等“一庭一品牌”的特色法庭建设,大量矛盾纠纷在基层得到快速有效化解。中宁法院在12个乡镇综治中心设立诉讼服务席,建立“法庭+乡镇网格管理员”微信群、“法庭+乡镇(村)调解组织”微信群,海原县法院与9个乡镇联合印发《关于开展法官+网格试点工作的实施方案》,形成了联动调解、定期排查化解矛盾纠纷、网格化社会治理的工作合力。

(四) 深入推进人民法院调解平台“三进”工作,着力扩大多元解纷“朋友圈”

大力推进人民法院调解平台进乡村、进社区、进网格,全市13家人民法庭全部完成调解平台入驻工作,对接基层治理单位49家(多为乡镇人民调解委员会),入驻调解人员119位,做到基层解纷力量全覆盖。重新选聘特邀调解员

105人,培育“周佳调解工作室”“宋波调解室”等驻院品牌调解室4个,诉前调解力度不断加大。通过人民法院调解平台,所有案件均通过线上委派的方式进行化解,形成“线上受理+线上调解+线上确认”的全流程解纷新模式,2022年全市法院共通过总对总在线向中卫市金融纠纷调解中心委派调解案件493件,调解成功259件。

二、存在的困难和问题

(一) 思想认识不到位,矛盾纠纷多元化解和诉源治理的重视程度不够。一些行业主管部门、乡镇领导干部观念陈旧,对矛盾纠纷多元化解的重要性和必要性认识不足,没有意识到矛盾纠纷预防和化解是本职本责,主动化解矛盾纠纷的责任意识、参与意识、联动意识不强,对其应承担的矛盾纠纷化解职能怠于履职、推诿扯皮甚至不作为。

(二) 基层多元解纷资源和力量缺乏整合,多元化解的工作合力尚未完全形成。从目前来看,人民调解、行政调解、司法调解、行业调解、律师调解等非诉纠纷解决资源大多数还处于松散状态,没有实现有效整合和优化配置。乡镇辖区的基层网格、综治中心、派出所、司法所、人民法庭等力量“单兵作战”“各自为政”,无法做到联防联控、群防群控。

(三) 基层调解组织作用发挥不理想,矛盾纠纷没有过滤直接进入法院。乡镇(街道)、村(社区)人民调解委员会是依法设立的调解民间纠纷的群众性组织,虽然在全市范围内基本上实现了全覆盖,但是,部分人民调解委员会却是只有牌子,没有人员,没有发挥出调处矛盾纠纷第一道防线的作用。

(四) 基层调解员队伍有待加强,亟待技能培训。调解员虽然社会经验丰富,但调解员队伍

存在政策法律水平不高、调解能力不强、调解技巧缺乏、年龄偏大、来源不同难以管理、队伍不稳定、业务能力及专业化水平难以满足化解大量矛盾纠纷的需求等问题。

三、对策建议

(一) 坚持党委领导, 努力形成参与矛盾纠纷多元化解的强大工作合力。建议将完善多元解纷机制, 按照自治区党委办公厅、自治区政府办公厅《关于进一步完善多元解纷机制加强诉源治理的实施意见》要求, 将“民事行政案件万人诉讼率”重要指标纳入地方平安建设综治考核指标体系的同时, 将矛盾纠纷多元化解工作也纳入基层社会治理、平安建设考评体系, 大力开展“无讼”村居(社区)建设, 建立县(区)、各乡镇“民事行政案件万人诉讼率”情况通报制度, 建立矛盾纠纷源头预防化解责任链条, 筑牢纠纷化解第一道防线。

(二) 加强协调联动, 有效统筹整合基层多元解纷资源和力量。党委政法委加强统筹协调, 扎实做好矛盾纠纷多元化解和诉源治理工作组织协调、督导检查、通报推动等工作, 完善人民调解、行政调解、司法调解工作机制, 统筹推进并健全“诉调对接”和矛盾纠纷多元化解机制。建立相关单位、行业衔接联动机制, 加强类型化纠纷调解指导, 促进专门领域纠纷专业化解。强化综治领导, 积极推进行政争议协调化解中心、矛盾纠纷调解中心实质化运行及县区相关平台建设, 实现对矛盾纠纷的过滤、甄别、分流和引导, 推动矛盾纠纷化解从终端裁决向源头防控转化, 从源头上减少诉讼案件增量。

(三) 加强基层基础, 着力推动工作重心前移、力量下沉。高度重视矛盾纠纷排查化解工作, 定期开展重大风险隐患、矛盾纠纷排查, 深

入排查婚恋家庭、邻里纠纷、土地流转、医疗、债务等矛盾纠纷, 就地化解一批初微矛盾, 防止严防“民转刑”“刑转命”和个人极端暴力案事件发生。扎实开展“无讼村居(社区)”创建工作, 将多元解纷触角延伸到基层治理“神经末梢”。

(四) 加强法治保障, 充分发挥人民法院应有作用。通过履行司法建议职能、编发审判白皮书、强化对司法大数据的分析研判等工作, 做到既在“点”上促进有关部门科学决策、规范行为、消除隐患、改进工作, 又在“面”上为党委政府科学决策提供参考, 提前防控和化解重大矛盾风险。广泛推广“人民调解+仲裁+信访+诉讼”“柔远法庭五大联动大调解”等基层治理经验, 扎实推进“审务进基层”“法官进网格”工作, 全面推动塞上枫桥人民法庭建设, 按照“一庭一品牌, 一庭一特色”工作思路, 推动更多矛盾纠纷解决在基层、在源头、在诉前, 服务保障全面推进乡村振兴和基层社会综合治理。

(五) 加强宣传引导, 营造良好工作氛围。通过报纸杂志、电视网站、微博微信、新闻客户端等各类媒体, 适时宣传诉源治理工作进展和工作成效, 采取群众喜闻乐见的方式, 广泛宣传协商和解、人民调解、仲裁等非诉讼纠纷解决机制的流程、优势, 努力让新时代“枫桥经验”在中卫市结出硕果, 为经济社会高质量发展提供强有力的法治服务保障。



“1234” 工作法蹚出乡村基层治理新路子

中卫市公安局镇罗派出所

2022 年以来，镇罗派出所立足辖区实际，以创建“塞上枫桥派出所”为抓手，以提升乡村治理能力的目标，积极探索“1234”乡村治理工作法（依托“一个中心”、抓好“两个重点”、做实“三项机制”、运用“四种途径”），探索走出了一条乡村治理的新路子。镇罗镇被评为第二批全国乡村治理示范乡镇，镇罗派出所被自治区公安厅授予“塞上枫桥派出所”。

一、依托“一个中心”，构建治理新体系

2020 年，镇罗镇在全区率先建成了首个乡村治理中心，镇罗派出所积极融入中心，有效整合司法、综治、民生、人民调解等各部门资源力量，形成了协作配合、精干高效、便民利民的乡村治理新格局。公安机关积极作为，充分发挥派出所所长、社区民警“进班子”优势，以党建为引领，统筹“中心”资源，发动“基层”力量，将治理触角辐射延伸至 12 个村、62 个乡村网格、家家户户、田间地头，实现以党建引领赋能“小”网格，助力基层治理“大”提升，织密基层治理工作“一张网”。

二、抓好“两个重点”，实现平安不出事

（一）“多点发力”抓实重点人员管控。依托镇罗镇乡村治理中心，整合镇综治中心、司法所、卫生院等人员力量，建立健全“1 名社区民警+1 名镇村干部+1 名司法人员+N 医护人员、治安积极分子”的“3+N”重点人员管控机制，对

辖区 x 名重点信访人员、x 名涉政人员、x 名肇事肇祸精神病人、x 名在册吸毒人员、x 名安置帮教人员、x 名社区矫正人员逐一走访、分类建档、包保管理。通过选用熟知重点人员违法前科、家庭信息的包保干部，切实做到实时掌握重点人员活动轨迹、经济来源、思想动态等现实表现，确保重点人员“不失管、不失控、不闯祸”。

（二）“双管齐下”提升治安防控水平。综合考虑辖区人口、路网、社区、警情等因素，将辖区划分为 6 个网格，联合镇保洁公司，建立 12 支“红袖标”义务巡逻队，充分发挥 60 名保洁员人熟、地熟优势，通过打更式巡防，有效预防各类案件的发生。积极争取镇党委、政府支持在各村主要路口安装监控摄像头 288 个，对辖区进行“24 小时管家式”看护。依托乡村智能云监控中心，推动治安监控设施与“小翼看家”、“村村享”等社会技防资源的有效整合、互补共享，实现乡村信息化建设提档升级。辖区接报警、治安案件、刑事案件、电信诈骗发案同比分别下降 4.64%、14.28%、23.53%、50%。

三、做实“三项机制”，做到矛盾不上交

（一）警务前移，摸排到位。该所始终坚持“发现在小，处置在早”的原则，不断强化辖区矛盾纠纷摸排梳理，建立健全矛盾纠纷滚动排查机制，充分发挥村“两委”和治安户长人熟、地熟、情况熟的优势和群防群治力量，派出所进一

步推动警力下沉，警务前移，在日常工作中，通过研判梳理警情，安排专人对三年来的矛盾纠纷警情和重复警情开展了“回头看”，对涉及的矛盾纠纷及存在潜在风险隐患逐一进行排查，不断拓展及时发现矛盾纠纷线索的渠道，确保摸排全方位全覆盖，不留死角，并及时建立矛盾纠纷摸排台账进行分析研判。

（二）分级评估，调处到位。该所设立矛盾纠纷调解室，对发现的矛盾纠纷建立“高、中、低”三级评估调处机制，按警务区进行责任细化，由警务区民辅警及时跟踪调处，深入村组进行调查走访，对低风险等级矛盾纠纷力争现场进行调解，对现场无法调解的，积极组织村小组长、治安户长进行调解，派出所日常予以关注，防止出现反复；对常见的存在家庭暴力行为的家庭矛盾纠纷，及时向家庭暴力实施者下发《家庭暴力告诫书》予以告诫，受到告诫后，当事人如再有实施家庭暴力的违法犯罪行为，该所将依据相关法律法规作出处理；对高风险等级的矛盾纠纷，及时向镇综治中心进行推送移交，积极联合镇综治中心、司法所、村“两委”和治安户长进行调处化解，直至矛盾完全化解，确保各类矛盾纠纷件件有分析，事事有着落。

（三）跟踪问效，回访到位。该所不断完善矛盾纠纷受理登记、台账管理、跟踪回访等环节，严格落实一纠纷一档案制度，为有效防止矛盾纠纷反弹，不断建立健全矛盾纠纷调处跟踪回访机制，定期对已调解处理的各类矛盾纠纷进行跟踪掌握，通过下警务区见面交谈、电话、微信等方式进行回访，及时了解矛盾双方对纠纷处理的满意度，进而从中排查可能存在的深层次矛盾纠纷风险隐患，确保每一起矛盾纠纷得到彻底化解。

四、突出“四项举措”，确保服务不缺位

（一）宣传教育更用心。安排专人及时将辖区诈骗、盗窃等侵财案件转发至辖区 23 个群众微信群中，不间断、常态化提醒辖区群众做好生产生活物资保管，切实增强辖区群众防盗防骗意识。探索建立“大水漫灌式”全覆盖宣传模式，依托“乡村大喇叭”“叮叮车”、电子屏等传统媒体，在人流流量较大的场所开展反诈宣传；建立“小水滴管式”的精准宣传模式，对辖区 29 家种养殖大户、11 家企业职工，上门进行“一对一”“面对面”反诈宣传，进一步提高群众识骗防骗能力，切实保住群众的“钱袋子”、企业的“小金库”。

（二）便民服务更贴心。乡村治理中心的有效整合，实现“进一扇门、办一揽子事”的一站式服务，通过“公安+民生”方式为辖区 5 名肇事肇祸精神病人申请医疗费用、办理精神残疾证。节假日为孤寡老人、残疾人等特殊群体上门服务 112 人次，办理证件 50 余件。

（三）警民联动更知心。会同镇罗镇综治中心定期组织辖区企业召开警企联动会议 20 余次，通报辖区典型侵财、治安案件，指导做好防范。及时掌握跟进群众难事困事，主动介入，联合解决工资拖欠、浇水灌溉等揪心事 90 余件，群众幸福感和安全感显著提升。

（四）护航经济更走心。跟进服务乡村振兴，立足辖区专业合作社、家庭农场多，人员复杂、管理混乱等特点，实施企业入驻首访措施和项目+警长护航模式，提前掌握施工单位信息，通过座谈交流、矛盾纠纷化解、风险隐患排查等机制，成功调处涉农业合作社土地流转、收割费用等各类矛盾纠纷 5 起，快查快办涉农行政案件 6 起，未发生重大安全生产事故和敏感案事件，为辖区经济发展创造了良好的治安环境。

“学”字为先 “干”字为要 以法治智慧和力量筑牢安全生产防线

■ 郭孟强

自治区党委十三届四次全会，制定出台“1+37+8”系列文件，对全区当前和今后一个时期安全生产工作进行系列部署。学习好、宣传好、贯彻好全会精神是当前和今后一个时期的重要政治任务。作为司法机关，要积极响应上级号召，在学通弄懂做实上下功夫，在入脑入心、见行见效上下力气，做好结合文章和落实功课，系统深入学习落实“1+37+8”系列文件精神，坚持人民至上、生命至上，牢牢把握“深、准、狠”总要求，全面落实“防、查、改、教、强、技、制、督、调、究”重点任务，“学”字为先、“干”字为要，坚决扛起保障人民群众生命财产安全的法治责任，以法治智慧和法治力量筑牢安全生产防线，为全面建设社会主义现代化美丽新宁夏营造安全稳定的发展环境。

一、坚持“全面消化+重点领会”抓学习

坚持做到“关键少数”先行学、中心组研讨深入学、检察委员会集体学、全体检察人员覆盖学，原原本本学、系统深入学、结合实际学、创新方式学、交流研讨学，深入学习习近平总书记的重要指示精神，全面领会自治区十三届四次全会精神和市县党委对应全会精神，系统把握“1+37+8”系列文件内容，更新思路、转变理念、提高认识、统一思想、强化意识，切实提

升安全生产能力、增强安全生产意识、守牢安全生产防线。同时对重点内容、重点章节尤其是与公益诉讼等检察职能相对应、相关联的部分和应知应会知识，要天天学、天天讲，做到熟知熟记、入脑入心、见行见效，努力做到思想上高度重视、行动上坚决落实、措施上全面到位，切实将思想和行动统一到全会精神上来、政策要求上来，推动全会精神落实到位、落到实处。

二、坚持“通俗易懂+覆盖发力”抓宣传

立足检察职能，通过“面对面”普法、发放宣传资料、悬挂宣传条幅、设置宣传标语等方式，充分发挥微信公众号等新媒体平台作用，重点宣传习近平总书记关于安全生产的重要论述、重要指示和自治区党委出台的“1+37+8”系列文件精神，营造浓厚的宣传氛围，真正让精神“飞到寻常百姓家”，以浓厚氛围推动学习落实。结合有关安全生产的反面典型案例，从人民群众的实际需求出发，把法言法语转化为群众语言，善用群众喜欢听、听得懂、记得住的语言深化、实化、优化宣传工作，真正将群众的注意力吸引过来。要融入全区安全生产系列文件和自治区党委十三届四次全会精神大宣传格局之中，延伸检察宣传工作“触角”，与区市县直部门等联合联动，寓宣传于检察办案活动之中，多角度、

全方位开展安全生产宣传活动，推动宣传工作长效化。

三、坚持“深入调研+把握规律”抓转化

以开展学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想主题教育为契机，结合安全生产大培训学习，深入开展大调研活动，把检察职能摆进去、把检察工作摆进去，结合案件办理和司法实际，深入总结问题发生的特点、准确把控问题发生的规律、全面挖掘问题发生的根源，有针对性地增补措施、强化抓手、健全机制、推动落实，规范防控就案办案、机械办案等问题，推动解决好安全生产领域管不了、不会管、不敢管、不愿管等问题。以持续深入贯彻落实最高人民检察院“1-8”号检察建议为抓手，突出将检察建议做成刚性、做到刚性，充分运用社会治理类检察建议监督手段的功能作用，注重在检察工作和办案环节强化治理、深化治理、优化治理、推动治理，真正将全会精神转化成谋划工作的思路、推动工作的措施、强化工作的抓手、提升工作的智慧。

四、坚持“系统推进+一体履职”抓防范

严格落实我国《中华人民共和国安全生产法》等法律赋予检察机关提起公益诉讼的检察职能，严格安全生产领域法律监督工作，采取部门间力量整合、职能联合等方式，系统推进安全生产领域法律监督工作，一体履行安全生产领域法律监督职责，坚持目标导向、问题导向、结果导向，切实在法律监督工作中增强发现问题的能力、补充分析问题的动力、提升解决问题的能力，实现信息共享强化法律监督工作，定期情况互通强化法律监督抓手，相互线索移送强化司法办案活动，依法严厉打击安全生产领域违法犯罪行为，及时督促解决倾向性、苗头性问题，督促

行业主管单位和部门履行安全生产监管职责，切实把安全发展理念贯穿于检察工作全过程、各方面，推动系统治理、源头治理、综合治理、依法治理，切实将安全生产纳入法治化轨道。

五、坚持“全面从严+责任落实”抓监管

坚持敢于监督、善于监督、勇于开展自我监督，全面加强自身安全监督管理工作，抓在日常、严在经常，严密防控和及时排除安全风险隐患，确保自身绝对安全。推行机关安全“日检查+周检查”和带班领导在记录上签字背书制度，及时发现和纠正机关管理中的漏洞和安全风险隐患问题，以常态化的查、规范化的体系坚守安全生产底线、红线，管好自己的人、看好自己的门、守好自己的院。要把全面从严管党治检要求贯穿于党的建设、履职办案和队伍建设全过程，认真落实新时代政法干警“十个严禁”、自治区加强作风建设“八条禁令”等铁规禁令，从严落实防止干预司法“三个规定”，强化内部监督制约，从源头上防范和杜绝司法不规范问题，确保办案活动绝对安全。

六、坚持“立足职能+规范司法”抓作为

充分发挥刑事、民事、行政、公益诉讼检察等“四大检察”和未成年人检察等“十大业务”在安全生产领域的法律监督矩阵作用，坚决筑牢安全生产法律监督工作的“堤坝”。及时提前介入安全生产领域发生的刑事案件，引导侦查取证、巩固证据链条、依法规范办案，确保案件“立得住、诉得出、判得了”，加大打击力度、强化惩治效能、发挥震慑作用；常态关注、紧盯安全生产领域公益诉讼案件和问题线索，在常态化巡察中发现线索、在规范化监督中用好线索，充分发挥公益诉讼检察职能保护国家利益和社会公共利益的作用。同时，要加强案件管

理等内部监督工作,对涉及安全生产的各类案件受理、办理等工作实现全流程监管,跟踪监督、流程监控、同步监管,保障办案质效,强化检察职业作为。

七、坚持“领导带头+全员行动”抓表率

注重抓“关键少数”,突出抓关键环节、关键人员,充分发挥“关键少数”的“头雁效应”、抓实关键领域和关键环节。领导干部要悬高标准要求,对区市县党委全会精神 and 各项决策部署,先学一步、学深一层,用新精神武装头脑、用新要求刷新思维、用新标准严于律己、用新体系强化履职,真正做抓安全生产的“行家里手”和“前哨指挥”,学在前、行在前、抓在前,发挥好示范带动作用,带动辐射全体人员从思想上重视安全生产、从学习上把握安全生产、从行动上落实安全生产,以强烈的职业担当、专业的法治思维、高度的检察自觉融入安全生产工作格局之中,学思践悟、履职尽责、担当作为、作好表率,真正将安全生产责任扛在肩上、抓在手上、落实在行动中。

八、坚持“做好结合+融合见效”抓落实

一分部署,九分落实。要将落实工作摆在突出位置抓实抓好,聚焦自治区党委十三届四次全会和市县党委对应全会精神、对标“1+37+8”系列文件、对照检察职能定位,找准对安全生产领域开展法律监督的着力点、发力点、切入点、侧重点、落脚点,进一步明确检察工作目标、细化内部责任分工、完善横向监督制约体系,将检察履职融入安全生产日常、抓在安全生产经常,坚持从政治上着眼、从法治上着力,突出为大局服务、为人民司法、为法治担当,依法践行“高质效办好每一个案件”的检察履职基本价值追求,着力构建“依法履职+一体履职+综合履职”的法律监督格局,以更高标准、更严要求、更实举措落实落实再落实,以优质、高效的法律监督工作推动自治区党委和市县党委全会精神、“1+37+8”系列文件落地见效,努力为经济社会高质量发展提供更加优质的检察产品。

(作者单位:宁夏回族自治区海原县人民检察院)



聚焦安全生产 促进应急救援队伍健康长效发展

宁夏回族自治区应急管理厅

宁夏回族自治区应急管理厅立足区情实际,积极探索建立应急救援队伍健康稳定发展的长效机制,联合财政厅、人力资源和社会保障厅等12个部门,出台了《宁夏回族自治区专业应急救援队伍保障办法》,落实11项具体保障举措,推动构建专业应急救援队伍联合保障机制,力争促成综合协调、分类管理、分级负责、属地为主的专业应急救援队伍保障新格局,对进一步规范全区应急救援队伍的建设管理,有效提升全区灾害事故应对处置能力发挥了积极作用。

——紧扣1个目标,就是以问题为导向,解决制约专业应急救援队伍健康稳定发展的关键问题。机构改革以来,宁夏深入贯彻习近平总书记关于应急管理的重要论述和重要指示批示精神,全面落实党中央、国务院重大决策部署,准确把握新形势、新任务、新要求,持续推进应急救援队伍建设,初步构建起以国家综合性消防救援队伍为主力、以专业应急救援队伍为协同、以军队和武警力量为突击、以社会力量为辅助的应急救援队伍体系。各类森林草原灭火、防汛抗旱、抗震救灾、危化、矿山、卫生、燃气、电力、通讯、工程抢险等专业应急救援队伍充分发挥自身优势,积极防范应对各类灾害事故,为宁夏经济社会高质量发展贡献了应急力量。但在救援实践中仍然存在专业应急救援队伍运行管理不规范、

权益保障不到位、救援补偿难落实等问题,严重制约了专业应急救援队伍健康稳定发展,影响了抢险救援的积极性和实效性。宁夏应急管理厅坚持以问题为导向,多次深入一线救援队伍走访调研,抓主要矛盾、抓难点痛点问题,提出破解之策,在健全完善专业应急救援队伍制度方面进行了有益探索和初步实践,研究提出了专业应急救援队伍普遍较为关心的社会保障、激励保障、待遇保障、晋升转岗保障等方面的具体可行举措。

——彰显4个方面作用,就是以赋能为根本,对专业应急救援队伍保障制度进行顶层规划。一是填补应急救援队伍保障政策空白。《办法》是机构改革后宁夏关于专业救援队伍保障工作的首个规范性文件,参照消防救援队伍保障制度,创新性建立了专业救援队伍奖惩、保险、伤残抚恤及抢险救援激励等方面的制度,填补了政策空白,有效提升了专业救援队伍社会尊崇度。二是建立应急救援队伍联合保障机制。《办法》涵盖专业救援队伍队员交通出行、就医、退队转岗、保障性住房等11个方面,涉及财政、人力资源和社会保障、住房和城乡建设、卫生健康等12个部门,各部门结合职责凝聚工作合力,有效建立了多部门联合保障机制,强化了队伍保障顶层设计。三是激发应急救援队伍投身救援事业的热情。《办法》落实落细宁夏党委政府对专业

救援队伍的关心和支持,明确了应急救援队伍在社会优待、职业荣誉等方面享受的优待政策,进一步激发了队伍斗志、鼓舞了队员士气,激励队伍投身应急救援事业。四是构建应急救援队伍健康稳定发展长效机制。《办法》规定了专业救援队伍队员薪酬基本标准,建立职级晋升挂钩和退队转岗机制,解决了队员后顾之忧,对稳定队伍结构、住技能人才、推动应急救援队伍健康稳定长远发展具有重要意义。

——落实 11 项具体保障举措,就是以实用管用为原则,研究制定科学有效能付之行动的保障政策。一是经费保障,明确依托国有企业或民营企业队伍组建的专业救援队伍,队员的收入不得低于本企业一线岗位人员的平均工资。二是装备保障,要求各级人民政府及其部门应急救援装备器材可委托相关专业救援队伍代储代管,提高资源利用率,税务部门应当依法对各级专业救援队伍购买的应急救援车辆免征车辆购置税。三是培训保障,要求各级人民政府及队伍主管部门要有计划、有重点地开展专业应急救援队伍培训基地建设,单独建设或者依托相关单位建设综合性训练演练基地。四是保险保障,明确队伍建立单位应当为队员购买人身意外伤害保险,保险保额每人每年不得低于 100 万元,有条件的队伍可附加购买商业补充医疗保险。五是社会保障,明确在处置突发事件期间或因处置突发事件造成伤害的后续治疗期间,医疗机构将专业应急救援队伍队员纳入消防救援人员紧急医疗救治绿色通道,各地将符合条件的专业救援队员纳入住房保障范围,同等条件下优先保障。队伍集体参观面向公众开放的文物和博物馆单位、国家历史文化名城等,可优先安排,并免费提供引导讲解服务。六是激励保障,要求各级人民政府对在应急救援、

应急演练、重大活动保障中表现突出的专业救援队伍集体和个人按规定给予表彰、奖励、通报表扬,队伍主管部门和建立单位在组织的各类先进集体和个人评先评优中,应向专业救援队伍倾斜比例,对表现突出的先进个人在入党、入团等方面给予支持。七是道路通行保障,明确受各级应急指挥部指令参加抢险救援的专业救援队伍,享受优先通行政策,优先保障应急物资、设备、工具、应急救援人员通行,符合减免过路过桥费、免交停车费情形的依法减免相关费用。八是救援勤务保障,在应急救援处置过程中,事发地人民政府应当紧急调拨预备经费、调运应急物资,协调有关部门(单位)派遣保障力量,为专业应急救援队伍提供必要的抢险救援和食宿后勤保障。九是待遇保障,明确参加抢险救援的各级各类专业救援队伍和有关人员参加应急救援工作期间,其在本单位的工资和福利待遇不变,并按照规定享受养老、医疗、工伤、差旅补助。十是晋升转岗保障,要求依托企事业单位建设的专业应急救援队伍按照《应急救援员国家职业技能标准》设置岗位职级,鼓励应急救援队员考取应急救援员、注册安全工程师、注册消防工程师等各类职业资格证书,或申报相关专业技术职称,建立晋升挂钩机制,对考核优秀、技能突出、具有特殊贡献的队员优先提拔晋升,发挥示范引领作用。对因年龄超限等不适宜担任应急救援队员的人员,按照人岗相适原则合理安排转岗,解决应急救援队员后顾之忧。十一是抚恤保障,要求县级以上人民政府对在应急救援工作中伤亡的人员依法给予抚恤。专业应急救援队伍在受令参加应急救援工作期间牺牲人员,符合《烈士褒扬条例》中烈士评定情形的,评定为烈士,其遗属按规定享受烈士褒扬金和烈士遗属抚恤优待。

以改革创新驱动检察工作现代化 服务美丽新宁夏建设

徐 荣 张宏彩

党的二十大报告中专门强调“加强检察机关法律监督工作”，增强了我们做好检察工作的信心，检察机关在推进中国式现代化的进程中，更要发挥好法律监督职能，大胆探索，改革创新，助推实施十三次党代会提出的“依法治区战略”，为建设先行区和全面建设社会主义现代化美丽新宁夏作出检察贡献。

发展数字检察 赋能检察监督

绘制数字检察蓝图，激发法律监督新动能。2023年全国检察长会议强调，以“数字革命”赋能新时代法律监督，宁夏检察机关做好检察大数据规划，出台《宁夏检察机关大数据赋能新时代法律监督实施方案》，作出三年数字检察的规划，以现代化科技支撑引领宁夏检察工作现代化。用好“数据大管家”，充分发挥案件管理中心“数据大管家”的作用，上线运行检察业务应用系统2.0，自主研发的案件管理综合应用平台及检察官业绩考评系统获得国家专利。转变传统办案观念，树立“数字检察”意识，各地检察机关通过推进会、检察大数据监督应用平台专题培训等增强检察官“数字检察”意识和技能。利用数据

模型挖掘案源，其中平罗县人民检察院探索建立“侵财类案件监督撤案大数据模型”，已通过模型发现监督撤案重点线索10条，已监督撤案3件。针对行政违法人员、服刑人员违规领取救助金等问题，金凤区检察院采集2018年以来法院刑事裁判数据，对接金凤区公安分局获取行政处罚数据、金凤区民政局发放的最低生活保障金和残疾人生活补贴、重度残疾人护理补贴数据等，进行汇总分析，构建“违规领取社会救助金”类案监督数字模型，研发“数字检察信息检索”小程序，分析出异常数据178条，核查出6名违规领取最低生活保障金、残疾人补贴的行政违法人员、服刑人员。分别向辖区社会救助监管部门及街道办事处制发行政公益诉讼诉前检察建议书，大数据法律监督模型是要持续加大模型在检察业务中的探索运用。强化数字化设备支撑，不仅在传统的提审、庭审、接访中运用到远程视频，在公益诉讼中实现无人机取证运用常态化，且以检察机关为主导的快速检测室相继在中宁县、西吉县、永宁县等地成立，可为水质、土壤、空气、食品、药品等多个领域100余项目进行快速检

* 本文为自治区法学会青年课题“营商环境法治化视域下涉案企业合规实务研究”部分成果。

测,为公益诉讼提供案件现场线索筛查、勘验取证、初步检测。全区 29 个检察院建成标准化检察听证室,组织公开听证,网络直播。全面启动律师互联网阅卷试点,开展异地阅卷。



涉案企业合规改革平稳推行 服务经济高质量发展

党的二十大报告强调要着力营造安商惠企法治化营商环境,以依法能动履职助力法治化营商环境建设,检察机关要着力推动建立中国特色涉案企业合规司法制度。一是借鉴试点经验,聚焦关键环节,推进改革进程。2022 年 4 月涉案企业合规改革试点全国试行,试点经验和最高检典型案例的发布为宁夏检察机关开展涉案企业合规改革提供借鉴。涉案企业合规第三方评估机制作为改革中确保企业合规建设监督和评价权威、公正的关键环节,自治区工商联、检察院、财政厅、国资委等 18 个部门组建自治区涉案企业合规第三方评估机制管理委员会,确定了包括各类律师、注册会计师(税务师)、企业合规师及相关

专家学者等在内的首批 70 名自治区第三方监督评估机制专业人员名录库,确保第三方机制依法依规顺畅运行。目前,宁夏已实现省市两级管理委员全覆盖。二是配套制度规范,抓好案件运用,释放司法红利。制定《宁夏回族自治区涉案企业合规第三方监督评估机制实施办法(试行)》《宁夏回族自治区涉案企业合规第三方监督评估机制专业人员选任管理办法(试行)》等相关文件,以规范。2022 年宁夏检察机关办理企业合规案件 3 件,对 3 件案件作出不起诉决定。同时,探索企业犯罪预防、送法入企等方式,助企纾困。

环境资源类案件管辖专门化 跨行政区划改革稳步推进

试点先行,发挥专门化管辖优势。检察机关的跨行政区划改革,已确立银川铁路运输检察院为改革试点单位,集中管辖银川市、石嘴山市、吴忠市环境资源类一审刑事案件,以及银川市辖区一审行政案件。2019 年以来宁夏法院探索将刑事、民事、行政案件“三合一”归口管辖,已在银川市、中卫市沙坡头、泾源县三个法院成立了跨行政区划的环境资源类专门法庭。跨行政区划集中管辖法院的确立,检察机关要实现检察监督的对应管辖,形成环境资源案件集中归口管辖格局,营造共建共享的生态司法“大”格局。建立示范基地,做好生态环境保护宣传的司法“后半篇”文章。银川铁路运输检察院联合贺兰山国家级自然保护区管理局共同在贺兰山国家级自然保护区马莲口保护站,建设集生态司法修复、法治宣传、警示教育、观摩实践等功能为一体的宁夏“贺兰山检察公益诉讼生态修复示范基地”揭牌启用,成为跨行政区划改革后银川、石嘴山、吴忠三市生态环境类案件的生态修复基地。

(作者单位:宁夏社会科学院)

刍议检察机关强化对司法活动 制约监督的问题与路径选择

法学
作者 魏宏宇 郭淑华

内容摘要：党的二十大报告指出，“强化对司法活动的制约监督，促进司法公正”“加强检察机关法律监督工作”，这一重要论述对司法活动的制约监督提出了更新、更高的要求。检察机关因其兼具国家法律监督机关、法律实施机关的双重职能定位，在依法履职过程中强化对司法活动的制约监督工作异于其他司法机关。准确找准职能定位，全面厘清监督与制约的关系，是检察机关强化司法活动制约监督的前提亦是基础。银川市检察院强化内部监督制约、主动接受外部监督，在实践中探索对司法活动的监督制约的有益举措，在推动司法公正方面作出积极努力，同时紧盯问题，结合本地实际提出思考与建议。

关键词：职能定位 制约监督 公正司法 路径选择

以习近平同志为核心的党中央对执法司法制约监督机制建设高度重视，习近平总书记作出系列重要指示，深刻阐明了加强执法司法制约监督的重大意义，提出了当前存在的突出问题，指明了加强制约监督的目的和着力点，系统回答了为什么以及怎样加强制约监督等重大问题，为强化对司法活动的制约监督指明了方向，为我们做好各项检察工作指明了方向提供了遵循。检察机关作为宪法定位的法律监督机关，作为司法环节中承担重要监督职能的司法机关，要以更高的站位、更大的担当、更强的力度、更新的举措、更实的作为，全面落实强化对司法活动的制约监督，促进司法公正，不断满足人民群众对公平正义的更高需求。

一、强化对司法活动制约监督中检察机关的 职能作用

（一）检察机关具有双重职能定位。我国宪法规定，检察机关是国家的法律监督机关。党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视检察机关法律监督工作，党的二十大报告明确提出要“加强检察机关法律监督工作”，习近平总书记对检察工作作出系列重要指示批示，为我们做好各项检察工作指明了方向，提供了遵循。2021年6月15日，党中央以“中共中央文件”专门印发加强检察机关法律监督工作的意见，这在党的历史上是第一次，充分体现了以习近平同志为核心的党中央对完善党和国家法律监督体系特别是检察机关法律监督工作的高度

重视。意见进一步明确了检察机关具有综合属性,既具有行政机关上级领导下级的特点,也承担广泛的司法职能,参与所有诉讼活动,并对各类诉讼活动实行法律监督的司法机关。作为司法机关,办理刑事案件,公检法三机关应当分工负责,互相配合,互相制约,这是刑事诉讼的基本原则。

(二) 检察机关对司法活动的制约与监督。制约与监督都是法律上的概念,两者都是权力运行的控制机制,对于检察机关来说,既要行使监督职责,又要发挥制约作用,实践中如果使用不准确,互相混淆、替代,会造成制约监督效果不佳,或引来其他诸多问题。因此必须正确回答法律监督与制约的关系。监督基于对专门机关的授权,如检察机关的法律监督职责,制约基于办理刑事案件不同分工;监督体现为具体的监督职权,属于具体检察权的范畴,而制约则体现为各种诉讼职权发挥的作用。如案件移送到检察机关进行审查,决定是否逮捕、起诉以及开展相关的诉讼活动,是在诉讼中制约,而对公安机关的刑事立案、侦查活动进行监督,是对诉讼活动的监督,两者不能混为一谈。监督和制约的领域有时是重合的,有时是单一的,有的领域是监督和制约并存,有的是独有监督,有的是独有制约。如在刑事诉讼中,检察机关既对刑事诉讼活动实行法律监督,又承担侦查、批捕、起诉等诉讼职权,所以,既有监督也有制约。监督运用监督程序,制约运用诉讼程序,各行其道。因此,正确把握监督和制约实质及两者关系对准确落实强化对司法活动的监督十分重要。

二、存在的问题

(一) 上级监督效果不彰。一是监督力度不够,上级监督多为条线监督,监督方式多针对个

案,对于检察工作的整体指导监督较少,监督呈碎片化,宏观指导相对较少,同时存在滞后性、被动性;反馈形式比较随意。如部分疑难复杂案件,下级院与上级院进行会商,上级院多以口头方式进行指导、反馈,这种监督的随意性一定程度上削弱了监督权威性与监督效果。二是监督方式相对单一,多为请示、备案、案件质量评查(抽查)。三是考评科学性有待跟进。各业务部门的性质、分工不同,对人、对案的考核还无法准确对考核标准作出区分,实践中业务考核标准同质化,业绩考评标准一致化,办案质量办案效果彰显不足。

(二) 内部制约监督配合不畅。一是部门之间制约监督的强度较弱,纠错能力及责任追究方面有所欠缺。从实际情况来看,案管部门中枢作用发挥不充分,基层检务督察部门作用发挥不足,检察机关内部的职能部门配合度有待加强,案件管理部门、检务督察部门与办案部门之间的监督职能衔接不畅,制约监督的数据资源有待整合。二是监督效果不明显。在扁平化办案模式下,对检察官怠于行使监督权的情形比较难以发现,制约监督环节存在一定缺失,即案件质量的风险点或者制约监督的着力点,除了程序不规范、实体不正确以及用权不廉洁外,还存在着怠于行使或不正确行使权力的情形。三是内部监督不全面。通过内部监督案件线索不难发现,绝大多数内部监督的启动和执行都是事后监督,加之内部监督度的办案方式方法要求更高,一定程度上内部监督只是例行“公事”,并未发挥出内部监督应有的司法制约作用。四是监督能力不足。办案能力是有效监督的前提,实践中检察干警的综合能力素质与新时代检察工作的新需求还存在差距,履行内部监督的职能尚不能得心应手。

(三) 对司法机关制约及检察监督不足。党的十八届四中全会提出,“健全公安机关、检察机关、司法行政机关各司其职,侦查权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制”,但在实务中,由于缺乏互相制约监督的激励机制,导致司法机关互相制约监督的效果并不明显。一是侦查监督方面,侦查监督缺乏有效的手段,工作存在滞后性。相对于公安机关的立案流程(办案人提交审批,领导审核通过即可立案)及时性比较强,检察机关通过侦协办发现立案监督线索比较困难;案多人少导致监督力量不足,只能做到重点案件监督,专职常驻派驻模式下,难以实现案件审查全覆盖,尤其是案件量比较大的基层院;监督能力有待提升,对疑难复杂案件的定罪等关键点的分析把握能力不强,导致监督效率不高;对跟踪监督工作重视不够,导致案件从立案到审判的时间过长,监督立案的效果不能很好显现。监督效果没有刚性规定予以保障,实践中往往通过双方承办人的配合协作或公安机关内部考核制约等方式督促回复整改。二是审判活动监督方面,审判监督能力、水平有待继续提高,同时审判监督同样存在监督刚性不足问题,如对审判活动违法制发纠正违法通知书或检察建议类,法院如若形式化回复或置之不理的情况下,检察机关尚无有效措施保证监督效果的实现。三是执行活动监督方面,监督工作缺乏操作细则。如社区矫正监督信息获取难,如调查评估、交付执行等信息;监督理念落后,存在“重配合、轻监督”和“等、停、靠”思想。四是相较于协作配合,司法机关之间的制约监督尤显不足,主要是因为信息共享不畅、数字检察思维不强、监督意识不强、办案能力不足等原因。

(四) 社会监督相对较弱。畅通社会监督渠

道,积极引导人民群众依法有序监督司法权力规范运行,共同维护社会公平正义,是全面履行社会监督的理想目标。然而,实践中社会监督还存在弱项。一是人民监督员监督质效有待提升。监督案件类型及监督模式单一。部分检察官对人民监督员认识不深,偏向于选择没有争议的案件接受监督,导致出现监督案件类型及监督模式呈现单一化特点。人民监督员囿于专业所限,监督发表意见缺乏专业性,使监督一定程度上流于形式。二是受理渠道需要再优化。群众网上反映问题、化解纠纷的渠道不畅通,智能化水平不高,在线实时法律咨询、解决纠纷、化解矛盾等功能不够丰富,群众认知度、使用率不高。三是社会参与度不高。主要表现为社会公众对司法活动的监督意识和能力不足。一方面,公众对于监督主体的认知存在偏差,对于参与和行使监督权利的了解不够,导致监督行为没有得到有效地开展。另一方面,一些社会组织的监督能力有限,无法对司法活动进行全面的监督,制约监督效果的发挥。

(五) 智能管理监督效果欠佳。内部智能管理监督上,检察业务应用系统智能化程度较低,案卡填录的准确性不能自动有效监督;流程监控的自动化不能有效实现,对于实质性问题主要是通过人力监督实现。外部智能管理监督上,一是数字理念有待深化。受制于地域、经济发展水平等因素,办案理念和方法还停留在“智慧检务”阶段,如何将大数据运用到检察工作中是一大难题。二是存在信息壁垒。法院、公安、司法等系统尚未打通,举报投诉等各类矛盾纠纷数据未能实时共享、综合研判,许多苗头性问题无法及时发现和处置。跨部门信息系统整体框架未搭建,各部门之间存在信息壁垒、重复登记、多头归集

等问题,“块”上难以精准掌握矛盾纠纷总体情况。三是智能化水平不高。部门之间横向协作机制不健全,跨部门信息系统职能化水平不高,大数据分析、预测预警等功能应用还有欠缺,分流调度不精准、不及时,不能解决实际问题。检察信访信息化、智能化还存在差距,实现数据共享有待加强。

三、检察机关强化对司法活动制约监督的政策与路径选择

(一) 坚持理念引领,创新推动司法制约监督工作。理念一新天地宽,检察工作创新发展,理念转变至关重要。进入新时代,检察机关要自觉从习近平法治思想中探寻新思路、新方法,提出并践行一系列司法检察理念。一是始终坚持党对检察工作的绝对领导。政法机关是党和人民的“刀把子”,习近平总书记反复强调要坚持党对政法工作的绝对领导。检察机关是政法机关,但首先是政治机关,讲政治是检察工作的灵魂。坚持党对检察工作绝对领导,是做好新时代检察工作必须牢固树立和坚持的首要理念。努力把党对检察工作的绝对领导落到实处,坚持重要工作部署、重要改革措施、重大事项和重大案件及时向市委、政法委请示报告工作。坚持一切工作“从政治上看”,善于从政治的高度想问题、做事情、办案子,切实把政治要求落实落细落实到位。二是始终坚持双赢多赢共赢。人民法院、人民检察院和公安机关办理刑事案件,应当分工负责,互相配合,互相制约,是宪法确立的刑事诉讼原则,三机关虽然分工不同,但工作目标完全一致,即努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义,要总结双赢多赢共赢监督工作规律,并研究落实。如重视加强与执法司法机关的沟通协作,推动检察机关法律监督与执法司法机

关内部监督有机衔接,跟踪了解监督意见落实情况,帮助纠正问题、解决难题。如注重选择在法治理念、司法活动中有纠偏、创新、进步、引领价值的典型案件,努力做到监督一件,促进解决一个领域、一个地方、一个时期司法理念、政策、导向问题。三是落实“三个善于”,坚持政治效果、社会效果和法律效果相统一。法律监督要坚持政治效果、社会效果和法律效果相统一,既是检察工作历史经验的科学总结,也是新时代推进全面依法治国的现实需要。要善于从法律条文中深刻领悟法治精神,善于从纷繁复杂的监督案件中准确把握实质法律关系,善于统筹法理情的有机统一防止就案办案、机械办案,要把高质量办好每一个案件落实到检察工作全过程、各环节,做犯罪的追诉者、无辜的保护者、正义的捍卫者,将天理、国法、融为一体,让司法既有力度又有温度,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

(二) 凝聚司法合力,同向发力提升制约监督水平。一是树立共同的执法司法理念。树立共同司法理念,最根本的是学懂弄通做实习近平法治思想,形成共同的司法价值追求,通过加强执法司法制约监督,实现双赢多赢共赢。要与各执法司法部门形成良性、互动、积极的工作关系。制约监督中既改进检察监督工作,又帮助执法司法部门更好履职,共同推进严格执法、公正司法。如建立常态化同堂培训制度,统一执法司法理念和办案标准尺度,如共同印发典型案例,树立共同理念的“活教材”。二是坚持依法办案。制约监督的主要任务是指出和纠正不同办案环节、程序存在的错误,警示和防范潜在违法办案行为。要站在落实习近平法治思想的高度,在依法办案的前提下,主动沟通、换位思考、加强协



调、听取意见,实现双赢多赢共赢。比如,强化不捕不诉案件释法说理,组织公开听证,充分听取各方意见,达成争议性问题共识。三是注重强基导向。基层司法机关是加强制约监督的重点,要继续加大基层执法司法法律监督力度,与各部门一道充分发挥基层司法职能,共同在党委、政法委领导下一体推进市域社会治理和基层治理。

(三) 丰富拓展法律监督方式。检察机关法律监督是在办案中监督、在监督中办案,不同于其他监督形式。过程的监督比起事后监督,发现问题更及时、监督纠错更直接。要严格落实《意见》,在审判活动监督方面,综合运用抗诉、纠正意见、检察建议等监督手段,及时纠正定罪量刑明显不当、审判程序严重违法等问题,要建立重大审判监督案件报告协调机制,遇有重大事项与审判机关意见不一致的,要及时报告同级党委政法委,并报告上一级检察机关;在刑事执行和监管执法监督方面,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;在民事诉讼监督方面,要完善案卷调阅制度,健全抗诉、检察建议等法律监督方式,增强监督的主动性、精准度和实效性;在行政检察监督方面,要在履行法律监督职责中发现行政机关违

法行使职权或者不行使职权的,可以依照法律规定制发检察建议等督促其纠正。

(四) 强化责任落实。必须坚持失责必追究,制约监督不力导致执法不严、司法不公,要依规依法问责。如对法律规定的监督事项,应当发现而没有发现就是失职,发现了没有监督纠正或者监督不到位就是渎职,情节严重的,必须严肃问责追责。再如巡回检察工作,不仅查监狱、看守所所有没有违法违规行为,也要查驻监所检察有没有失职渎职问题,要以问责倒逼履责。强化执法司法制约监督责任还要注重提升监督刚性。在办案中发现问题,不能口头建议一提了之、检察建议书一发了之,或是抗诉案件一抗了之,对被监督机关不采纳的,要跟踪、要督促,切实把检察监督做成刚性、做到刚性。

(五) 科学、充分利用大数据支撑。执法司法活动产生海量数据,执法司法不公不严不廉等问题就隐藏在异常数据背后。充分掌握大数据,专业、科学运用大数据,等于掌握了发现问题线索的“放大镜”“显微镜”,会使监督更加精准、有效。要依托数字检察战略,努力打破“数据壁垒”,以数据共享拓宽监督管理途径、拓展监督线索来源,要及时向党委、政府、政法委等有关部门报告数字检察工作,由政法委协同执法司法机关共同努力,以大数据助力提升制约监督效能。

(作者单位:宁夏回族自治区银川市人民检察院)

不起诉案件非刑罚责任衔接探究

——以石嘴山市近三年不起诉案件为样本

张 丹

在司法实践中，不起诉案件在办案系统内往往以办结作为流程终点。这意味着，大多案件在被宣告不起诉后，被不起诉人在被免于承担刑事责任的同时也被免于了其他责任和义务。在认罪认罚从宽制度逐步完善、不起诉案件数量逐年上升的大背景下，做好不起诉案件的“后半篇文章”与杜绝“一诉了之”“不诉了之”同等重要。本文对石嘴山市2020—2022年不起诉案件进行梳理分析，以期对不起诉案件非刑罚责任衔接、追究、落实等工作有所助益。

一、近三年不起诉案件的总体情况

2020—2022年石嘴山市检察机关共审结4434人，不起诉897人，不起诉率为20.23%。从罪名看，2020—2022年不起诉案件罪名相对集中，其中排名前五名的罪名分别是危险驾驶罪、故意伤害罪、盗窃罪、寻衅滋事罪、交通肇事罪。

法定不起诉中，寻衅滋事罪占44%、虚开增值税发票罪占16%；犯罪情节轻微不起诉中，危险驾驶罪占70.15%、故意伤害罪占8.48%、盗窃罪占7.74%；证据不足不起诉中，寻衅滋事罪占20.69%、掩饰隐瞒犯罪所得罪占15.52%。

二、不起诉后案件处理情况

2020—2022年，被依法作出非刑罚措施的主要集中在吊销机动车驾驶证、行政拘留和罚款三种非刑罚措施。其中7人为公安机关移送审查起诉后作出的非刑罚措施，检察机关均制发了检察意见，采纳率为100%。

三、不起诉案件非刑罚责任衔接存在的问题

（一）检察机关法律监督后程乏力，导致衔接适用不全面

《人民检察院刑事诉讼规则》第373条规定：“人民检察院决定不起诉的案件，可以根据案件的不同情况，对被不起诉人予以训诫或者责令具结悔过、赔礼道歉、赔偿损失”，但在实践中，检察机关在针对案件的后续处理监督、效果体现等关注较少，存在相对不起诉案件一经作出后依程序宣告送达，当事人、公安机关均无异议后，并未着重关注案件后续的行政处罚及惩戒教育方面的跟踪监督，以及提出检察意见移送有关主管机关作出行政处罚的情况。

（二）司法实践中在适用“一事不再罚”原则上存在分歧，导致衔接运行受阻

“一事不再罚”是指对违法行为人的同一个违法行为，不得已同一事实和同一依据，给予两

次或者两次以上的处罚。司法实践中在适用“一事不再罚”原则上存在分歧,就同一行为而言,即对行为人施加行政处罚,又对行为人判处刑罚,是否与该原则相违背?有人认为不起诉属于刑法处置,对于已经作出了不起诉决定的案件,不可再进行行政处罚,否则违背“一事不再罚”原则。而有人则认为不起诉本身并不属于“罚”的范畴,在实践中同一行为严重违反行政管理秩序,构成犯罪的,应分别由行政机关给予行政处罚、法院判处刑罚。因此对同一行为同时进行行政处罚与刑罚,并不违反“一事不再罚”原则。基于以上分歧,部分办案人员在不起诉后没有监督行政机关处罚,导致行刑衔接运行阻滞。

(三) 刑事证据与行政证据在转化适用上存在分歧,导致衔接不畅

《中华人民共和国刑事诉讼法》第五十四条第二款规定“行政机关在行政执法和查办案件过程中收集的物证、书证、视听资料、电子数据等证据材料,在刑事诉讼中可以作为证据使用”,因此行政证据转化为刑事证据具备法律支撑。但刑事证据是否可以转化为行政证据使用仅在《公安机关办理行政案件程序规定》第33条“刑事案件转为行政案件办理的,刑事案件办理过程中收集的证据材料,可以作为行政案件证据使用”中有规定。

四、不起诉案件非刑罚责任衔接的建议

免于刑事处罚的行为人适用非刑罚处罚措施是《刑法》规定的一项重要制度,是刑罚轻缓化和非刑罚化的重要实现途径之一。

(一) 探索“不起诉+”模式,做好“后半篇文章”

1. 不起诉+公开听证。把公开听证作为不起诉案件的必经程序,做到应听尽听。邀请人大代

表、政协委员、人民监督员、听证员、侦查人员、值班律师、被害人或近亲属共同在场参与监督评议,充分听取各方意见,以检察听证传递司法温度,让不起诉权在阳光下运行。

2. 不起诉+检察意见。《人民检察院刑事诉讼规则》第373条规定:“对不起诉人需要给予行政处罚、政务处分或者其他处分的,经检察长批准,人民检察院应当提出检察意见,连同不起诉决定书一并移送有关主管机关处理,并要求有关主管机关及时通报处理情况。”不起诉不等于不处罚,免除刑罚不代表放纵过错。检察机关要注重刑事司法与行政执法的双向衔接,及时制发检察意见,并及时跟踪检察意见的落实情况、办理结果,以达到教育矫正的目的。

3. 不起诉+跟踪回访。为防止不起诉决定的嫌疑人出现再犯罪,产生负面影响,检察机关应探索建立跟踪、监督、回访制度,及时掌握被不起诉人的动态。承办检察官要定期与被不起诉人和其近亲属及所在社区、村委会交流,及时掌握被不起诉人的思想动态和现实表现等。

4. 不起诉+志愿服务。以交通类和轻微刑事案件为抓手,联合交警、街道、社区、公益组织等部门,在作出不起诉决定前,事先征得拟不起诉人同意,让拟不起诉人从事交通类、公益类、法律法规宣传类志愿服务,根据案情确定其参与志愿服务的类型、时长和考察期限,待服务完成并考察合格后,再对犯罪嫌疑人作相对不起诉处理。

(二) 构建检察机关内部“行刑衔接”运行模式

充分发挥刑事检察部门、行政检察部门、案件管理部门等多部门的职能。建立起刑事检察部门移送,行政检察部门审查的运行(下转61页)

浅谈我区醉驾治理中存在的问题 及改进措施

陈雨佳

摘 要：轻微刑事犯罪在近年来逐渐增多，已经成为全国刑事司法的主要调整对象，而危险驾驶罪更是在轻微刑事案件中占据很大的比重。本文基于 2012 年以来十年全区检察机关办理危险驾驶案件数据及醉驾型危险驾驶案卷材料进行分析，通过借鉴先进地区经验针对我区醉驾“两法”衔接问题、醉驾型危险驾驶出入罪标准、醉酒驾驶超标电动车等问题进行分析并提出合理化建议，从而真正实现“行刑衔接”的目标，解决行政处罚与刑事处理的“轻重倒挂”现象。

关键词：危险驾驶罪 醉驾 “两法”衔接 入罪标准 超标电动车 社会综合治理

一、醉驾治理的基本情况

据数据统计，2022 年以来，全国起诉的刑事案件中，醉驾案件近 1/5；全国共查处酒驾、醉驾案件共计 90.1 万起，其中醉驾 17.7 万起。检察机关的不起诉率和法院判处三年以下有期徒刑及以下刑罚的案件占比持续上升，刑事犯罪形态和犯罪结构的“双降双升”，说明轻微刑事犯罪已成为刑事司法的主要调整对象。

（一）全区受理案件基本情况

1. 危险驾驶案件审查起诉受理情况。据《宁夏检察机关统一业务应用系统》数据统计，2012 年至 2023 年 2 月，宁夏全区危险驾驶案件受理审查起诉 22158 件 22268 人，占刑事案件受理件数 29.95%。其中 2018 年受理危险驾驶罪案件 1688 件，占刑事案件受理件数 27.08%，2019 年

受理危险驾驶罪案件 3115 件，占刑事案件受理件数 38.15%，同比上升 11.07 个百分点，2020 年受理危险驾驶案件 3204 件，占刑事案件受理件数 43.34%，同比上升 5.19 个百分点。2021 年受理危险驾驶案件 4063 件，占刑事案件受理件数 44.9%，同比上升 1.56 个百分点。

2022 年受理危险驾驶案件 3482 件，占刑事案件受理件数 44.7%，同比下降 0.2 个百分点，考虑到新冠疫情的影响，2022 年的数据同比下降不具备参考性。

2. 危险驾驶案件起诉情况。2012 年至 2023 年 2 月，我区危险驾驶案件决定起诉 17738 人，决定不起诉 4332 人，不起诉率为 19.36%，高于全区刑事案件不起诉率（11.49%）8.14 个百分点。危险驾驶不起诉案件中，法定不起诉 29 人，

占比 0.67%；情节轻微不起诉 4201 人，占比 96.98%；证据不足不起诉 102 人，占比 2.35%。

3.危险驾驶案件判决情况。2012 年—2023 年 2 月，宁夏全区危险驾驶案件有罪判决 13193 人，适用缓刑 5849 人，占有罪判决人数 44.33%，判处免予刑事处罚 161 人，占有罪判决 1.22%。其中，2018 年危险驾驶有罪判决 1506 人，适用缓刑 503 人，占比为 33.4%；2019 年危险驾驶有罪判决 2809 人，适用缓刑 1351 人，占比 48.1%；2020 年危险驾驶有罪判决 2196 人，适用缓刑 1061 人，占比 48.3%；2021 年危险驾驶有罪判决 2593 人，适用缓刑 1306 人，占比 50.4%；2022 年危险驾驶有罪判决 2222，适用缓刑 1048 人，占比 47.16%。

4.危险驾驶不起诉案件衔接行政处罚情况。2022 年，全区危险驾驶不起诉案件制发检察意见 326 件，其中执法对象回复 256 件，回复率 78.53%，采纳 255 件，占回复数的 99.61%。制发检察意见后，被不起诉人受到行政处罚 249 人。

（二）2012 年以来案件主要特点

1.危险驾驶案件受理人数逐年高速增长。自 2011 年《中华人民共和国刑法修正案（八）》危险驾驶案件入罪以来，随着公安机关逐年加大惩治查处力度，危险驾驶案件受理人数逐年上升，



危险驾驶案件在全区刑事案件的比重接近一半。因受新冠肺炎疫情的影响，2022 年受理危险驾驶案件 3482 件，仅比 2021 年同比下降 0.2 个百分点，虽不具备参考性，但笔者认为，若无新冠肺炎疫情的影响，2022 年受理危险驾驶案件应当亦呈同比上涨趋势。因此以 2021 年为例，我区危险驾驶案件受理人数 4086 人较 2012 年“醉驾入刑”支出的 457 人上升了 8.9 倍，较 2017 年 1643 人增加了 2.48 倍。



2.危险驾驶案件占刑事案件比例逐年上升。2012 年至 2021 年，全区检察机关受理危险驾驶案件数占受理刑事案件数的比例分别为 8.5%、11.3%、15.6%、19.4%、25.4%、24.7%、27.4%、38.7%、43.9%、44.9%，呈逐年迅速上升趋势。2021 年全区受理危险驾驶案件 4063 件，同比上升 26.8%，占全区受理刑事案件总数 44.9%，起诉 2631 件，占起诉总数 39.86%。

3.醉酒型危险驾驶案件中酒精含量中情节较轻的翟碧较大。2018 年至 2020 年全区公安机关共查处酒驾 8542 人，其中酒精含量在 80—120 mg/100 ml 之间的 3022 人，占比为 35.4%；120—140 mg/100 ml 之间的 2845 人，占比为 33.3%；200 mg/100 ml 以上的 1204 人，占比为 14.6%。其中，酒精含量在 80—140 mg/100 ml 之间的占比达 52.4%。



二、醉驾案件办理过程中存在的问题

(一) 醉驾案件大量入罪处刑,增加了社会治理的风险。2021年,宁夏检察机关受理审查起诉涉嫌危险驾驶罪犯罪人数为4086人,占全部刑事案件受理人数的34.4%,即每万人有近5.67人涉嫌危险驾驶犯罪。这些因犯危险驾驶罪被判处刑事处罚的人,其工作、生活受到了极大的影响,如对于公职人员来说,危险驾驶罪被判处拘役(含缓刑)后,紧接着就是面对党纪处分,直至开除公职;一部分人的子女参军、就业,甚至参加公务员考试也会因此受到影响。

(二) 醉驾不起诉案件非刑罚处罚及社会治理监管还需完善。醉驾型危险驾驶虽然是故意犯罪,但其量刑为拘役刑属于轻微刑事犯罪,在危害程度和危害结果上与其他刑事犯罪存在一定的区别,检察机关虽然根据案件情节对行为人以情节轻微作出不起起诉决定,但不起起诉之后仍需要对其犯罪行为进行进一步的监管和矫正。在司法实务中发现有人在被检察机关作出不起起诉决定后,继续无证驾驶机动车上路,甚至醉酒驾驶机动车,进而导致被公安机关查获或者出现其他危险驾驶情形,继续被公安机关移送审查起诉,没有起到有效的教育警示意义。

(三) 醉酒驾驶超标三轮、四轮电动车是否构成危险驾驶罪存在较大争议。醉酒驾驶机动车

构成危险驾驶罪,但刑法并未界定“机动车”的概念。最高人民检察院、最高人民法院、公安部联合发布的《关于办理醉酒驾驶机动车行驶案件适用法律若干问题的意见》明确,“机动车”适用道路交通安全法的有关规定。而《中华人民共和国道路交通安全法》对“机动车”的界定较为抽象;在对非机动车进行界定时,区分了“人力或蓄力驱动”、“有动力装置驱动但符合有国家标准的残疾人机动车、电动自行车”等,但并未明确规定超标三轮、四轮电动车是否属于机动车。这导致“机动车”的认定高度依赖相关国家标准及司法鉴定,极大提高了司法成本,也使得实践中检法两家对于醉酒驾驶超标三轮、四轮电动车是否构成危险驾驶罪,存在较大争议。

三、对醉驾刑事案件综合治理的建议

(一) 完善立法制度,提高轻罪治理能力。从我国的刑事司法格局来看,危险驾驶等轻型犯罪所占比例逐年增加,应当顺应当前我国新形势下的新问题作出相应的调整。一是可以建立前科消灭制度。前科消灭制度是指曾被宣告有罪或被判处有期徒刑的人在具备一定条件时,可以注销其相关犯罪记录的制度。前科消灭制度可以有效地克服“标签化”缺陷,有助于犯罪的人重归社会,对于轻型、非伤害类的刑事前科,设置专门的留档归类专区,在一定年限后表现良好,无再犯情况者,可以将犯罪前科予以消灭,为此类犯罪者及其家属留有一定空间,减少对其子女的影响,不会因“犯罪者子女”等标签而受到影响。二是在刑种设置上,可以单独设立罚金刑。危险驾驶罪作为一种轻微的犯罪行为,刑罚为拘役刑,并处罚金,没有发挥罚金刑应有的作用。而如果设置单处罚金刑,可以解决当前危险驾驶犯

罪带来的一系列社会问题,在犯罪情节较轻,无法定或酌定加重情节的情形下,不予以拘役处罚,单处罚金,有利于犯危险驾驶罪的人能够回归社会,尤其是对实践中一些酒精含量比较低、短距离挪车、治病救人等行为被判处刑罚的人,用单处罚金来处罚,既能达到罪责刑相适应,又节约司法成本,促进社会和谐。

(二) 注重预防惩治,细化出罪入罪标准。习近平总书记强调,“法治建设既要抓末端、治已病,更要抓前端、治未病”。在检察机关审查起诉阶段,严格贯彻落实宽严相济刑事政策,对醉驾案件行为人定罪时,要充分考虑血液中酒精含量与犯罪情节,综合考虑行为人的醉酒程度、醉酒时的自控能力、时空环境、机动车类型、车辆行驶道路、行驶速度、行驶距离、实际损害后果、行为人的主观心理状态以及认罪悔罪等情况,全面准确严格评判。对于情节轻微,无法定、酌定从重处罚情节、认罪悔罪态度良好,血液酒精含量在 $160\text{mg}/100\text{ml}$ 以下的,人民检察院可以做出相对不起诉决定。笔者认为,因个人对于酒精的耐受程度不同,在路查时,可以通过双手侧平举走直线等方式确定行为人是否出现了醉酒状态,在测试时同步录音录像,将检测作为一种确定行为人是否醉酒的评判标准之一,可以避免“一刀切”问题的发生,既让血液酒精含量超出合理范围的行为人有一定的从轻处罚情节,又让血液酒精含量低于刑法规定的标准却明显出现醉酒状态的人得到惩罚教育,更显示出执法司法的人性化与公信力。这样既符合了提高国家治理能力、治理水平现代化的要求,又符合了轻罪治理的司法政策与理念。

(三) 明确司法适用,规范电动车标准。一

是建议“两高”出台司法解释或者制发典型案例,明确醉酒驾驶超标三轮、四轮电动车的人罪标准。例如,可以将血液酒精含量在 $180\text{mg}/100\text{ml}$ 或者 $200\text{mg}/100\text{ml}$ 以上,且造成交通事故或者因酒驾、醉驾受过行政、刑事处罚等情形,作为醉酒驾驶三轮、四轮电动车的人罪标准,这样既严于普通醉驾的人罪标准,也不至于放任不管。二是规范三轮、四轮电动车的鉴定标准,根据《中华人民共和国道路交通安全法》第一百一十九条规定,机动车是指“以动力装置驱动或者牵引上道路行驶的供人员乘用或者用于运



送物品以及进行工程专项作业的轮式车辆”,但市面上有些电动车属于“超标电动车”。以宁夏固原市彭阳县危险驾驶案为例,被告人所使用的四轮电动车与一般的小型机动车在外形和尺寸上几乎没有差别,且车辆内部结构于小型机动车也极为相似,具有动力装置、制动系统、加速系统、转向系统等小型机动车普遍具备的要素,经鉴定属于机动车辆。这类电动车在路面上数量不在少数,且大部分为中老年人驾驶,危险性较大,在购买该类电动车时,不需要行为人的驾驶证等证件,存在了较大范围的法律真空地带。浙江省 2023 年出台《浙江省电动自行车管理条例》中明确,备案非标电动自行车自 2023 年 1

月1日起不得上道路行驶,我区也可以参考浙江省出台的管理条例作出相应的调整。三是为有效防范违规电动车上路的社会危害行为的发生,针对相关部门制发检察建议,加大检查监督力度,提升电动车管理水平,填补法律空白地带。

(四) 强化程序保障,做好听证宣告工作。

一是做好公开听证工作,通过邀请人民监督员对案件审查工作中的案情分析、案件处理意见进行监督或者通过听证员就事实认定、法律适用和案件处理等问题听取听证员意见,根据最高检发布的醉驾不起诉典型案例传达的理念和精神,检察机关在针对醉驾类危险驾驶罪做出不起诉决定后应当积极主动进行公开听证,通过不同主体的参与,充分暴露问题和交互意见,释明证据消除风险,体现司法公开。二是做好检察宣告工作,以面对面的方式,向当事人、利害关系人和社会公众宣读和送达不起诉决定书。在宣告过程中,对于具有典型意义或者社会影响较为广泛的案件,通过人民监督员对案件进行审查监督,在人民监督员在场的情况下公开宣告送达,让当事人、其他诉讼参与人以及公众通过公开宣告知悉检察机关办理业务的过程和结果,感受检察机关实施和适用法律的公正性、公开性和客观性。利用检察宣告进行释法说理,更利于当事人和其他诉讼参与人接受检察机关办案的结果,也对社会公众进行教育和价值引导,以程序保障实质正义。

(五) 探索执行方式,促进“两法”衔接工作。最高人民检察院《关于推进行政执法与刑事司法衔接工作的规定》指出,依法对被不起诉人是否需要给予行政处罚、处分或者没收违法所得进行审查,符合条件的,经检察长批准后向同级有关主管机关提出检察意见,同时抄送同级司法

行政机关或其上级机关,并及时跟进落实情况。在规范不起诉工作的同时还需要探索建立不起诉案件非刑罚处罚规范化机制,引导检察官在办案时牢固树立系统观念,不断强化综合治理意识,把审查判断对被不起诉人是否还应当给予行政处罚、处分等作为办案必经环节,在案件审查报告中专门分析说明,努力解决“不诉了之”的问题,相关司法机关、职能部门如人力资源和社会保障局、人民银行以及相关社会组织等,对检察机关作出不起诉决定的醉驾行为人采取一些行政的、社会的综合治理办法,避免对醉驾行为的放纵,认真做好不起诉“后半篇文章”,最大限度提升犯罪社会治理效果。

(六) 加强协作配合,促进案件提质增效。

通过公检法同堂培训、联合调研、联席会议等方式加强协作配合,统一执法司法理念和标准尺度,互相协助,保证案件提质增效,达到“双赢多赢共赢”的局面,切实转变执法司法观念,充分发挥司法程序自身的规训功能,实现轻罪治理效果的最大化作用。从而可以优化司法行为,推动形成多方合力,前端治理预防,末端惩罚教育的多层次治理体系,积极推动“刑事追诉宽严相济,行政处罚从严从重”落实见效。

党的二十大报告指出,“国家安全是民族复兴的根基,社会稳定是国家强盛的前提”,并特别强调要“提高公共安全治理水平”“完善社会治理体系”“提升社会治理法治化水平”。法治建设、国家治理的重要组成部分之一就是刑事司法,通过多方合力提升社会治理法治化水平,才能提升轻罪治理的水平和质效,从而推进国家治理现代化。

(作者单位:宁夏回族自治区贺兰县人民法院)

真磋商 真认罪 真从宽 控辩双方在认罪认罚中的核心共识

寇存学 韩 桃

认罪认罚既体现了司法民主又促进司法效率提升,有助于全面贯彻宽严和济、繁简分流的刑事司法政策,在辩护律师的协助下,一些检察机关还为采取了较为轻缓的强制措施。本人在办理认罪认罚案件中,积极主动地配合司法机关,将着力点放在认罪认罚的“三真”上,即。真磋商,真认罪,真从宽,在一些案件中收到了良好的效果,“三真”原则应当成为控辩双方办理认罪认罚案件的核心共识和要义,现将“三真”的做法总结如下,以求抛砖引玉。

真磋商。在认罪认罚的程序操作上,力求给予辩护律师和被告人予以充分的程序保障,让当事人能够感受到公诉机关的磋商诚意,以看得见的程序保障实体公正。认罪认罚制度实施之初,存在绕过委托辩护人,让值班律师“背书”的做法。针对这一做法,辩护律师在批捕环节或第一次接触犯罪嫌疑人、被告人时,就充分阐述认罪认罚相关制度的内涵,见证律师和辩护人是同一人的重要性,并特别强调其中的利害关系及对司法最终处理的深远影响。为了将辩护原则贯彻到认罪认罚的关键环节,在与检察官沟通中,是否够罪和认罪认罚始终是沟通的重点,以求尽早促成共识,能够给双方足够的信心。在阅卷和会见当事人的基础上,如果案件事实具备量刑条

件,要再次约见检察官,并及时给当事人反馈意见。当事人通过律师多次接到从检察官处反馈的意见,其能够充分感受到磋商诚意,为后续的认罪认罚工作坚实的基础。真磋商能够保证检察官实质、有效听取律师无罪、疑罪、轻罪以及从轻、减轻等情节的意见,在意见的甄别和筛选机制下,积极将律师意见纳入认罪认罚具结书和起诉书中,切实做到“真磋商”,从而以程序公正保障认罪认罚的实体公正。

真认罪。要尽量避免权益性、阶段性、策略性的不真诚认罪状态,不将认罪体现在具结书中,还应当让当事人在退赃退赔中有切实的行动,并达到触及灵魂的认罪效果。在网络犯罪、高智能型犯罪中,个别当事人抱有一定的侥幸心理,认为自己不说,谁都不知道、谁都拿他没办法。甚至偏颇地认为“坦白从宽、把牢底坐穿”。因此,让当事人达到“真认罪”的理想状态,一直是法官、检察官矢志不渝地追求。这当中作为辩护律师的角色就非常重要、甚至是大有作为,律师首先做到的是有效“斡旋”,对当事人进行心理辅导,从而减弱对抗,为真认罪打下坚实基础。如果公诉机关的指控或现有证据能够达到起诉标准,辩护律师就应当以积极的举措,有效沟通,以看得见的政策红利,让当事人不再抱有侥

幸心理,放弃心理抵抗,早认罪、早主动,争取更大的从宽空间。真认罪不仅要体现在口头的具结上,而且要有切实地行动,展示出对法律的敬畏。这其中,被告人退赃退赔从而将已经被破坏的社会关系得以有效的修复才是真认罪的关键。否则就不排除是权益性、策略性认罪,实质上并没有修复社会关系。甚至一些人在一审认罪认罚后二审继续上诉,违背了认罪认罚的初衷,本质上并不是真认罪。律师在当事人认罪认罚程序中,还可以配合检察官深刻剖析犯罪,从当事人的思想和灵魂深处找出根源,力争做到一次性切除“毒瘤”的理想状态,不仅“真认罪”,还要真悔罪。

真从宽。充分掌握案件的具体情况与被告人多次沟通从而让被告人切切实实地感受到自己的量刑确实是从宽的。是否给被告

人争取到更大空间的量刑优惠,是衡量认罪认罚是否从宽的标准,但不是唯一标准。从认罪认罚的立法初衷来看,从宽有一定的空间,但这个空间是相对的,而不是绝对的,有效的保障被告人权益和不能打破法律的底线一直是检察官和法官对待量刑中“硬币的两面”。检察机关要提高法院的采纳率很大程度上取决于律师对量刑的认同度,这就要求控辩双方在量刑的磋商中,不能轻视和忽略每一个情节,并且对这个情节的量刑幅度有精准的把握。如在对未遂的从宽幅度,到底

多少合适,如果检察官认为可以在基准刑的基础上从宽10%,但辩护律师认为至少20%,意见不统一,这就没有办法保证法官100%地采纳任何一方的意见。反过来,如果在自首、未遂、中止等影响量刑的各个环节控辩上双方意见高度一致,并且在量刑中均有清晰地体现,当事人不仅明白自己从宽了,而且从宽的依据和理由也明明白白,能够切切实实地感受到了自己享受到了政策上的红利,从而为审判工作的顺利进行,甚至刑罚的执行都具有非常深刻的影响。



综上,只要控辩双方均能够在认罪认罚工作中,紧牵“真磋商、真认罪、真从宽”的“牛鼻子”,精确把握不同程度、不同阶段、不同时间的差异性,提高定罪量刑的精准度,将控辩双方关于定罪量刑的不同意见有效的前置在庭审前得到解决,就能够实现认罪认罚法律效果和社会效果的统一。

(作者单位:宁夏回族自治区方和圆律师事务所)

宁夏检察机关落实少捕慎诉慎押 刑事司法政策的实践路径

李 琥 张 楠

2021年4月,中央全面依法治国委员会将“少捕慎诉慎押”确定为刑事司法政策,这是立足当前、着眼长远的重要决策,是从政治上、全局上、战略上的全面考量,是改变长期以来羁押、追诉的司法惯性理念,是推进我国刑事司法发展的重要举措。近年来宁夏检察机关在落实“少捕慎诉慎押”刑事司法政策工作方面采取了一系列积极措施,在确保案件“捕诉”质效的基础上,科学管控不捕、不诉率,通过采取非羁押强制措施或作相对不起诉处理,既能体现对犯罪行为的否定评价、彰显正义立场,又能减少司法对抗,节约司法资源,体现了新时代检察机关的担当精神。

一、宁夏检察机关落实少捕慎诉慎押刑事司法政策的主要做法

2021年宁夏不捕率为37%,高于全国5.89个百分点,排第8位;不诉率为21.06%,高于全国4.48个百分点,排第4位;羁押必要性审查后建议侦查机关、审判机关变更强制措施226人,同比上升88.3%;诉前羁押率32%,同比

减少3个百分点,全国排名第4位,取得了良好的政治效果、社会效果、法律效果。

(一)认真部署督导,深入落实少捕慎诉慎押刑事司法政策。一是通过组织学习、强化督导调度以及组织业务态势分析及时掌握不捕、不诉情况等措施,充分发挥业绩考评“指挥棒”“风向标”作用,将贯彻落实“少捕慎诉慎押”情况与检察官业绩考评相挂钩。通过将涉民营企业平等保护的案件、无社会危险性不捕决定的案件作为正向考核指标,激励检察官敢于担当作出不捕决定。二是按照“以审判为中心”诉讼制度改革要求,积极构建新型的侦诉配合监督、协作制约关系。牢固树立协作司法意识,积极发挥侦查机关协作配合办公室的积极作用,检察官为侦查机关办理案件侦查取证、法律适用等问题提供咨询、提出意见,实时掌握公安机关执法办案信息,及时发现监督信息,延伸监督触角,对轻微简单案件引导公安快速侦查终结移送审查起诉。

(二)落实“捕诉一体”办案要求,改进社

会危险性的审查方式。一是严格把握逮捕的社会危险性条件。对于初犯、偶犯、犯罪情节轻微、认罪认罚、刑事和解等情形的,严格审查社会危险性,用好不捕不诉措施,最大限度减少社会对立面。二是强化证据意识,确保案件质量。对证据不足或者不构成犯罪的案件,严格按照证据标准审查认定,避免“带病”批捕起诉后导致捕后绝对、存疑不诉或者被判无罪。三是实质化开展审查引导侦查工作。对存疑不捕案件,列明补查提纲,将证据体系存在的问题、继续侦查的方向和要求阐释清楚。做好不捕或捕后侦查取证跟踪督促工作,通过实质化引导侦查为后续起诉工作扫清障碍、夯实基础。

(三)从认罪认罚从宽制度、刑事和解、加大诉源治理三重维度加强落实少捕慎诉慎押刑事司法政策的机制制度保障。一是加大审查逮捕案件适用认罪认罚从宽制度力度。自治区检察院联合自治区监委、高级法院、公安厅、司法厅、国家安全厅制定《关于开展刑事案件适用认罪认罚从宽制度工作实施细则(试行)》,将犯罪嫌疑人认罪认罚情况作为判断社会危险性重要因素,开展“审查起诉刑事案件律师辩护全覆盖”试点,全面推开认罪认罚案件听取意见同步录音录像工作,保障犯罪嫌疑人诉讼权利,尊重辩护律师意见,持续提升工作标准。二是依法规范开展刑事和解,加大对轻微刑事案件的不捕不诉力度。检察官加强释法说理,根据案件需要化解矛盾促成和解。对于因民间纠纷、邻里矛盾等引起的轻伤害案件,一般由当事人双方先行和解,达成和解的一般作不捕不诉处理,做到案结事了人和。三是强化诉源治理,依法有效减少诉讼增量。自治区检察院与公安厅通过制定办理认罪认罚案件实施细则,达成对罪行较轻,采取取保候审措施

足以保障诉讼顺利进行的犯罪嫌疑人,公安机关一般不再提请逮捕的共识,可以直接移送审查起诉,减少提捕环节,强化人权保障,节约司法资源。

二、宁夏检察机关落实少捕慎诉慎押刑事司法政策的实践特点及原因分析

2021年宁夏不捕率、不诉率与2018年同比分别增加8.12个百分点和11.02个百分点,而公安机关申请复议复核率下降9.97个百分点,被害人对不捕案件申诉数基本持平,对不诉案件申诉数降幅为41.67%。以上数据变化趋势,我们认为,主要体现了宁夏检察机关落实“少捕慎诉慎押”刑事司法政策的成效,同时也反映出公安机关提请逮捕以及检察机关引导侦查取证方面存在的问题。

(一)宁夏检察机关会同公安机关一体贯彻落实“少捕慎诉慎押”刑事司法政策。在案件办理过程中,认真贯彻落实少捕慎诉慎押刑事司法政策,在坚持客观公正立场、严厉打击严重犯罪的前提下,对绝大多数轻罪案件当宽则宽,积极引导认罪认罚、赔偿谅解、化解矛盾,加强对民营企业以及未成年人等特殊主体的依法保护,能不捕的不捕、能不诉的不诉,最大限度减少、转化社会对立面,取得了良好的政治效果、社会效果、法律效果。

(二)公安机关提捕案件质量不高,检察机关引导侦查力度不够。2021年,检察机关逮捕的3500名犯罪嫌疑人中,仍有10.31%被作不起诉处理或者被判处无罪、免于刑事处罚和拘役、管制等轻缓刑。一方面,公安机关在提捕时因对案件取证不及时、证据收集不到位等原因,影响了案件侦查质量,对个别未达到报捕条件、移送审查起诉条件的案件,“带病”提请检察机关批

准逮捕、移送审查起诉。另一方面,不排除公安机关因考虑执法责任、群众评议、社会影响等因素,为转移矛盾、缓解压力,而将一些其本就认为达不到逮捕条件,或者已经认识到逮捕可能性极小的案件移送检察机关,即使后续案件出现什么问题,也便于澄清责任。同时,检察机关也不不同程度存在提前介入方式单一、引导取证意见粗疏不够等问题,引导取证工作中详细阐述“为何查、查什么、怎么查”,并动态跟进补证意见的落实力度还不强。

(三)重视释法说理工作,检察办案公信力得到认可。近年来,不捕不诉案件增多了,但被害人申诉却下降了,换言之,不捕不诉决定并没有引发被害人更多的申诉。据我们分析,这与检察机关注重做好不捕不诉案件“后半篇文章”有关,一方面检察机关对不捕不诉案件加强释法说理,不断增强执法办案透明度和公信力,同时正确应对信访压力,强化对受害当事人的释法说理和答疑解惑,说明检察机关实行非羁押诉讼的法律规定和依据,做到查明事实、讲明道理。另一方面,注重从源头解决问题,针对涉检信访多为不服检察机关不批捕、不起诉决定的情况,通过开展公开听证,努力打开当事人心结,获得了当事人及家属的认同。

三、落实少捕慎诉慎押刑事司法政策的建议

新的时代起点上,检察机关要坚决承担起贯彻落实“少捕慎诉慎押”刑事司法政策的政治责任、法治责任、检察责任,服务经济社会发展大局,切实把我国刑事司法制度优势转化为治理效能。

(一)提高站位,从政治上落实“少捕慎诉慎押”刑事司法政策。进入新时代,坚持少捕慎诉慎押刑事司法政策,不仅是继承和发扬我党历

史经验、吸收中华优秀传统文化法律文化精神智慧的需要,也有着更为现实的顺应刑事犯罪形态变化的需要。[参见王勇:《从党的光辉历史看“少捕慎诉慎押”刑事司法政策》。]因此在司法实践中,要从“讲政治”的高度,扎扎实实做好“少捕慎诉慎押”刑事司法政策这篇“大文章”,充分认识到落实政策不仅仅只是简单、机械执行,应当实实在在融入到司法工作的全过程,体现在办理人民群众身边的每个“小案”上。

(二)更新理念,从案件质效上落实“少捕慎诉慎押”刑事司法政策。理念一新天地宽,要破除以往“构罪即捕”的思维定式,促进司法机关、司法人员进一步凝聚共识,在严格依法、自由裁量范围内,能动履职,将政策要求转化为社会治理成效,在科学管控不捕、不诉率的前提下保证打击犯罪有力,切实增强人民群众的幸福感和安全感,做到天理、国法、人情相融合。各司法机关要加强沟通交流,通过举办同堂培训、交流座谈等方式,助推公检法司形成思想共识,涵养共同的司法理念。

(三)科学管理,从考评机制上落实“少捕慎诉慎押”刑事司法政策。要切实解决实践中还存在“不敢用、不想用、不会用”的问题,还需以更大的动力在科学管理上下功夫,建立适应“少捕慎诉慎押”刑事司法政策的考评机制。可在对检察人员的考评指标设计上设置正向、鼓励性评价,以此支持检察官担当履职,保持考核导向上的协调性,为贯彻落实“少捕慎诉慎押”刑事司法政策营造良好氛围。

(作者单位:宁夏回族自治区金凤区人民检察院 宁夏回族自治区人民检察院)

基层检察听证制度的现实困境及完善思路

杨玉婕

摘要：二十大报告立足新时代新征程，做出了“发展全过程人民民主，保障人民当家作主”的重要部署。检察听证制度，正是全过程人民民主在检察领域的重要体现，是化解个案矛盾纠纷、提高案件办理效率、提升检察机关法律监督能力、增强检察公信的重要途径。近年来，检察听证应用广泛并取得显著效果，但也存在部分缺陷及问题。本文结合基层检察听证开展现状，分析实践中遇到的困境问题，并提出完善思路，以期更好发挥检察听证制度价值，助力提升检察工作现代化水平。

关键词：检察听证 法治成效 现实困境 完善思路

2020年9月，最高人民检察院印发《人民检察院审查案件听证工作规定》（以下简称《工作规定》），对听证的案件范围、参加人员及程序等作出了较为全面的规定，旨在加强和改进案件审查工作，提升案件办理质效，标志着我国检察听证制度迈入新发展阶段。经过多年努力，我国已初步形成了符合司法规律和办案特点的检察听证制度，听证工作取得丰硕成果，尤其在防范和化解涉案矛盾纠纷、推进检察环节诉源治理方面发挥了积极作用，但作为新一轮检察体制改革的重要制度成果，检察听证在实践运行过程中也存在一些问题亟待解决。

一、检察听证工作开展情况

公开听证融法、理、情于一体，以人民群众可感、可触、可信的方式化解矛盾纠纷，是让人民群众真正、切实感受到公平正义，进而对检察工作更加信任，厚植党的执政基础的重要方式。2020年最高人民检察院要求，听证不仅要在所有业务条线、所有层级检察机关“全覆盖”，还

要融入业务办案的全流程，各级检察院检察长要带头示范，做到全国检察机关听证审查工作全覆盖，真正让听证成为提升检察机关办案质效、促进司法公开公正的重要抓手。在《工作规定》印发后不到一年，全国检察机关仅控告申诉部门开展听证4800多件，解决了一批信访积案，化解了一批矛盾纠纷，全国检察机关信访形势趋稳向好。在听证数量大幅递增的同时，听证案件类型亦不断拓展，实现了“四大检察”“十大业务”全覆盖。近三年，永宁县人民检察院积极能动履职，通过“注重示范引领、注重多方参与、注重溯源治理”三项举措，坚持常态化开展检察听证工作，共开展听证273件，其中公开听证253件、不公开听证20件。业务类别分别为审查逮捕案件3件、拟不起诉案件84件、民事诉讼监督案件7件、行政诉讼监督案件14件、行政公益诉讼案件50件、信访案件16件，其他类型案件79件。通过听证，把当事人请进来，赋予当事人提交证据、充分发言、质证辩论的权利，实现案件当事人之

间、案件当事人与司法办案机关之间的平等对话,以看得见、听得懂、感受得到程序,解开了当事人的“心结、情结与法结”,得以促进案结事了人和。同时,公开听证过程本身就是生动的法治课,既对当事人以案释法,又用鲜活的案例促进人民群众法治观念的养成。因此,做好听证工作,就是在做具体的、形象、生动、有效的诉源治理工作,本质上就是推动落实法治轨道上的国家治理,就是在更好地为大局服务、为人民司法。

二、检察听证实践中存在的问题

听证制度是对传统案件办理制度的重要创新,为强化外部监督、提升司法公信力提供了重要渠道,但在实践过程中仍存在一些问题需要进一步改进。

(一) 听证制度有待进一步完善

检察听证作为实践探索过程中的新生事物,并没有明确的法律依据,仅存在于部分检察工作文件中,导致检察听证法律效力有待认定。《工作规定》第10条规定,检察机关决定召开公开听证会的,应当发布听证会公告,但就如何发、通过什么途径发等没有明确规定,故实践中许多案件并没有发布听证公告。《工作规定》第16条规定,听证员的意见是人民检察院依法处理案件的重要参考,但如何参考,参考后责任承担主体如何认定,值得思考。司法办案专业性强,听证员如果不具备一定的专业知识,仅从社会伦理道德为出发点,很难对案件做出准确判断,存在参考后导致错案发生的情况。同时听证过程中提交的材料证据效力的认定,当事人及各方主体拒绝参加听证是否应当承担相关法律后果等均需要立法予以明确。

(二) 检察人员专业素养有待提升

随着听证案件类型“四大检察”“十大业务”的全覆盖,各业务的检察官均需开展公开听

证,这对检察官的法律政策运用、临场应变、群众工作能力提出了较高要求。部分检察干警不敢直接面对当事人、对自己能否有效把控听证现场心里没底,不能设身处地站在群众立场思考问题,不能将法言法语转化为群众语言,无法灵活运用法律法规、司法解释、刑事司法政策等进行释法说理,群众听不懂甚至有抵触的情形时有发生,由此导致部分检察人员对听证工作存在畏难、消极情绪,存在不敢听证、不愿听证的现象。

(三) 听证程序运行不够规范

《工作规定》第13条规定,听证会一般由承办案件的检察官或办案组的主办检察官主持,即“谁办案,谁主持听证”。这一原则能够较好地保障检察官办案主体地位,但案件承办人作为听证主持人把握听证会总体流程,其客观性、中立性难以保证,可能会引导听证朝着自己期待的方向发展。司法实践中受办案期限或其他因素影响,基层检察机关听证活动准备多较为仓促,听证员事先并未对听证案件的基本内容了解掌握,多数是在听证现场根据主持人介绍及当事人陈述才了解案情;同时,听证员多由办案机关根据需要进行选用,听证公信力一定程度受到影响,加之听证员专业素质良莠不齐、意见参考价值不高,也影响了听证效果。

(四) 听证员库建设精细化程度不高

公开听证是一种大众司法模式,更强调普通民众的参与。虽然《工作规定》中明确了听证员的选择范围,但实践中检察机关对听证员的选择往往依据工作、学历等,且多集中在人大代表、政协委员、律师、心理咨询师等行业领域专业人士,富有基层工作经验的社会型听证员较为少见,存在一定倾向性,影响了当事人对听证结果的接受度。

三、新时代检察听证制度的优化思路

为解决上述问题，需要从以下几个方面入手，促进听证工作扎实有效开展，形成规范化、常态化运行机制。

（一）大力推动检察听证法律化

目前，最高检虽已制定包括《工作规定》在内的相关工作规范，但仍有必要进一步细化，并推动检察听证立法化，将其上升到国家法律层面。比如建立健全检察听证告知制度，明确检察机关听证程序适用的案件范围，明确听证规则、程序，必要时可以联合法院、公安机关建立听证协作机制；同时细化听证意见相关效力规定，一般情况下以多数意见为参考，特殊情况下考虑少数意见，不采纳时应说明理由，并赋予检察听证笔录法律效力，构建起完备的听证规范制度。

（二）强化素能培养提升听证质效

检察人员要提高政治站位，充分认识到听证的价值内涵，打破检察听证是“徒增工作量，耽误办案时间”的错误认知，增强“应听证尽听证”的政治自觉，通过理论授课、听证观摩、岗位练兵等活动，引导检察官依法依规开展听证，指导检察官准确适用法律，灵活运用各类司法政策，熟悉有关听证的各项制度；同时可邀请群众工作能力强的村干部、人民调解员等为检察人员讲授处理群众矛盾的技巧与方法，使检察人员懂群众心理与需求，不断提高共情力、随机应变力，从而提升听证效率，增强听证效果。

（三）完善机制促检察听证规范化

听证主持人应当由非案件承办人的第三方承担，采取办案与主持相分离，检察长办理的案件由上级相关业务领导主持，员额检察官办理的案件由分管院领导主持，在保障检察机关依法独立行使检察权的同时避免主持不公问题。永宁县人

民检察院于2022年出台了《院领导包案办理首次信访案件专项工作方案》，规定由院领导对首次申诉及重大、疑难、复杂信访案件进行包案办理。近三年，院领导主持信访案件公开听证30件次，其中主持简易听证21件次、上门听证1件次、普通听证8件次；院领导主持民事诉讼监督、不起诉等案件10件次，实现了院领导包案与检察听证相结合，通过“关键少数”的示范引领作用提升案件办理质效，解决人民群众急难盼愁。同时可探索创建考核评价机制，将公开听证工作纳入“一把手”履职评价，对员额检察官主持召开的公开听证，由听证员和当事人对听证效果进行评价，并把考评结果作为检察官绩效考核的重要依据，促使检察听证提质增效。

（四）完善听证员选任机制

选任的听证员应当具有一定的广泛性、代表性、专业性，具有一定的社会公信力和群众工作能力。若不能根据案件类型合理选择相应的听证员，听证结果不能满足群众的期待，则极有可能引发新的矛盾。如部分疑难复杂案件，应当邀请相关领域专家、相关职能部门工作人员等参与听证，提供专业意见。此外，根据案件具体情况，检察机关也可邀请与当事人联系较为密切的人员，如村（社区）书记、村名代表等参加。2021年以来，永宁县人民检察院始终坚持多方参与的理念，组建不同身份、不同专业、不同领域的代表担任听证员的听证人才库，立足听证员职业特点和专业优势，将入库听证员分为律师、高等院校、人大代表、政协委员等几类，根据案件类型和听证需要，分类灵活抽选，实现个案与听证员的高度契合，使检察听证达到最佳效果。

（作者单位：宁夏回族自治区永宁县人民检察院）

试论未成年人免受性剥削 之我国刑法保护

郭晨安楠

摘要：针对未成年人免受性剥削犯罪的刑法保护，本文首先围绕既有负有照护职责人员性侵罪的基本问题进行探讨。其核心保护之法益为未成年人性自主权，特殊职责并不以合法为限，须实质上形成一段时间的权力支配地位以及累积优势并对被害人性自主权意识产生影响，该罪难以有效保护性剥削下未成年男性群体以及针对未成年人的猥亵行为。其次，借鉴参考域外法例总结其他国家规制性剥削、保护未成年人之经验与教训。最后，针对未成年人免受性剥削之刑法外保护路径进行尝试性探讨。就犯罪者而言可以探索性犯罪记录制度的建立与完善，就被害人角度而言，宜进一步完善对未成年人免受性剥削的保护机制。

关键词：性剥削 性犯罪 未成年人保护 性自主权

一、引言

（一）针对未成年人为性剥削之内涵

在德国美因茨大学犯罪学教授博克的理论下，性犯罪分为侵犯式性犯罪、性剥削以及暴露癖三类，分别对应德国规制性犯罪之具体刑法法条。这一分类中性剥削对应德国刑法第174条与176条，意指行为人基于对被害人在现实生活中既有权力支配地位之长期累积优势而得对其施加剥削性性侵犯行为。性剥削犯罪中针对未成年人的性剥削行为占据相当一部分的比例。针对未成年人性剥削的规制与保护，我国刑法制定了“负有照护职责人员性侵罪”用以规制针对未成年女性的部分性剥削行为。对于该罪名之具体适用与对未

成年人性剥削行为之规制效果仍存有一定程度的探讨空间。

（二）问题的提出

本文系围绕未成年人性剥削之既有犯罪规制机制及其预防与保护进行探讨，囿于篇幅，笔者无意对未成年人性剥削进行系统详细的分析，而仅就其数个具体问题做重点探讨，以期有所得。具体而言，本文重点分析问题有三：一是对既有刑法规制之“负有照护职责人员性侵罪”的基本问题进行探讨；二是借鉴参考域外法例，总结其他国家规制性剥削、保护未成年人之经验与教训；三是针对性剥削之刑法外对策进行尝试性探讨。

二、未成年人免受性剥削之既有刑法保护基本问题分析

（一）负有照护职责人员性侵罪之法益保护之争

对于负有照护职责人员性侵罪之核心保护法益，学界素有争论。有学者认为该罪的设立是有限度地提高未成年女性性同意年龄到16岁。但该说保守批判，盖因若依此逻辑，则与已满14周岁不满16周岁之未成年女性为性行为均得构成强奸罪，但显然与现行法律相悖，且负有照护职责人员且在不违背女性意志情况下亦不当适用强奸罪，而应适用负有照护职责人员性侵罪。

目前有相当一部分学者均不同程度地对性自主权说持肯定态度。有学者认为仍需基于该罪行为人所实施之犯罪行为非强制性特点，进一步提出“诱骗说”，即该罪保护法益为未成年女性之不被诱骗的性自决权。但该说亦是对于性自主权的进一步修饰细化，其核心仍为性自主权。甚至有观点从性自主权角度出发，认为该罪为抽象危险犯，还应具体实质化考察未成年女性之性自主权受侵犯与否给予一定出罪空间。

笔者认为，该罪之目的是为保护妇女性自主权，考虑到已满14不满16周岁未成年女性在面对性剥削者在现实生活中利用既有权力支配地位形成长期累积优势，其性自主权的表达在潜移默化中受到影响与限制，故而法律规定其对该类女性的奸淫行为亦无需以违背被害人意志为前提。

（二）负有照护职责人员性侵罪之构成要件争议

于该罪行为主体之特殊职责人员范围而言，并不仅限于刑法条文中所列举的负有监护、收养、看护、教育、医疗职责之人员。一是在该刑

法条文列举之外的职责若可依实质性解释而得与监护、收养、医疗等同类，在现实生活中对被害人产生实质性的权力支配地位且在一段时间内形成持续性的累积优势继而影响女性性自主权时，即可纳入该罪规制对象范围内。二是判断该职责的时点宜以性关系发生之时为准，若彼时该照护职责不复存在或尚未开始，则性关系之发生并不受该支配地位影响，故而不宜纳入该罪规制范围内。三是该照护职责并不以法律规制为限，只要实质上形成一段时间内的权力支配地位以及累积优势并对被害人性自主权意识形成与表达产生影响，即可以该罪评价。

于实行行为之发生性关系而言，宜与强奸罪之内涵同意。盖因在刑法其他条文中，于拐卖妇女罪亦存在“发生性关系”之表述，但该表述指向以强奸罪定罪处罚，而并未提及强制猥亵罪，依据此体系解释，该罪之发生性关系亦不包括猥亵行为。根据上文所论，本罪保护之核心法益乃是处于照护关系下的女性性自主权，故而实际上是否获得被害人同意以及行为人是否明知其年满16周岁与否均不阻却该犯罪的成立。

虽然从本罪所保护法益之目的而言，发生性关系需以行为人利用影响力或支配地位为前提，但在实际认定中，只需要双方均认识到自己处于长期权力支配与被支配地位的关系中即可。所谓性关系以发生须进一步以行为人滥用照护而形成的依附、支配关系为必要之说并不妥当，成立该罪本质是行为人侵犯被害人之性自主权，其他均是证明其影响性自主权之佐证方法。且处于此类关系中的行为人与被害人发生性关系时对其性自主权影响本就难以认定是否为行为人滥用，故而法律才拟定其行为为侵犯被害人性自主权。

（三）既有刑法保护之不足

1. 本罪难以有效规制强制针对被害人的强制猥亵行为。诚如上文所论，依据刑法中拐卖妇女罪“发生性关系”相同表述之体系解释，性关系一词难以涵盖强制猥亵行为，故而本罪难以规制该行为。即使认为本罪之发生性关系本身包含强制猥亵有争议，对于非强制类猥亵行为则断无纳入此罪规制范围之空间。且此类行为在现实生活中往往因被害人抵抗力度较小、隐蔽性强、行为成本低而更容易发生。广义上的性自主权绝不仅指向狭义的性交行为甚至是猥亵行为，其更包括免受非自愿卷入他人性私密领域的自由，该类行为对于未成年女性性自主权以及身心健康的影响并不容忽视。

2. 本罪无法有效保护处于相同境况下的未成年男性。虽然《中华人民共和国刑法修正案（九）》中将强制猥亵、侮辱罪的保护范围扩张至男性，但刑法对于男性性自主权的保护仍然有待进一步发展。未成年男性亦面临在一段照护关系中因权力支配关系而产生的剥削效果侵犯其性自主权的困境。但我国负有照护职责人员性侵罪却将其明文排除在保护对象之外，我国目前刑法体系对未成年男性的保护并不充分。

三、保护未成年人免受性剥削之域外法例

（一）在性剥削类犯罪中对性自主权的保护将男性主体囊括在内，并规制猥亵行为。以日本为例，其国内刑法第179条增设了规制监护人猥亵与性侵犯被监护人之罪名。但该罪并不包括雇佣关系、师生关系等其他照护职责关系，略显保守。

（二）对于权威关系下与未成年的性行为施以严格刑法规制。以欧洲为例，有学者发现欧洲

越来越多的国家在刑法中对此加以明文规定与限制。德国在其刑法典174条中规定了对于囚犯、被拘禁之人以及机构中的病人的性侵害罪，保护该类主体性自主权，并在176条、180条均规定了各种情形下对未成年人性自主权保护之条款。在德国保护性自主权的刑罚体系中，强制手段并非性犯罪成立前提，被害人之意志方为犯罪成立与否的核心。

（三）丰富侵犯未成年人性犯罪预防体系。以韩国为例，其建立了一系列即使发现、预防侵犯未成年人性犯罪的制度，如有明确举报对象以及奖金激励的性犯罪举报制度、性犯罪者就业限制制度、被害人救助制度、性犯罪者信息公开制度、对于刑满释放但仍被判断有再犯危险性的电子监管制度。

四、未成年人免受性剥削之刑法外保护路径管窥

规制针对未成年人之性剥削犯罪，保护未成年人性自主权仅依靠刑法这一渠道并不充分，须探寻其他法律保护之外的途径加以补充救济。上文已就此领域谈及韩国及其他部分国家刑法外规制路径之借鉴，此处笔者欲分别就犯罪人之性犯罪记录制度构建与被害人之未成年性剥削保护机制完善两方面展开尝试性探讨。

（一）探索性犯罪记录制度的建立与完善。国际上部分国家已经探索建立了专门的性犯罪之人的登记制度，我国可以探索建立专门针对未成年人性侵犯、性剥削之犯罪者登记体系，构建犯罪记录制度，以实现特殊人群再次犯罪之预防功能。在此基础上辅之以对性犯罪人部分权利予以限制的规则体系，但同时亦应注意保护犯罪人隐私等手段，如封存未成年人犯罪记录、拒绝其

他人对已经成为社会化的人员犯罪记录之查询,保障该类人员人权与在社会化效果,并谨慎探索社区公告制度。

(二) 基于被害人角度而言,继续构建与完善对性剥削未成年人的保护机制。注重保护受性剥削之未成年人隐私,司法机关应注意不向新闻媒体以及未成年人所在社区、学校等机关及其他自然人泄露未成年人之隐私。在调查取证、询问等司法过程中注意询问方式与保护未成年人情绪等专门培训,避免对被害人造成二次伤害。对性剥削未成年人建立后续长期的心理疏导工作,并对其后续新任之负有照护职责人员,如新法定监护人进行适当培训工作,使其正确对待与保护受性剥削侵犯之未成年人。

五、结语

针对保护未成年人免受性剥削犯罪的规制与保护,我国刑法中“负有照护职责人员性侵罪”之具体适用与对未成年人性剥削行为之规制效果仍存有一定程度的探讨空间。本文首先围绕该罪

名的基本问题进行探讨。该罪核心保护之法益为未成年人性自主权。该罪行为主体之特殊职责人员可包括具体条文所列举之外的其他职责,且该照护职责并不以合法为限,只要实质上形成一段时间内的权力支配地位以及累积优势并对被害人性自主权意识形成与表达产生影响即可。强制猥亵等行为不宜评价为该罪实行行为。既有的刑法规范难以有效保护性剥削下未成年男性群体以及针对未成年的猥亵行为。其次,借鉴参考域外法例,总结其他国家规制性剥削、保护未成年人之经验与教训。最后,针对性剥削之刑法外规制路径进行尝试性探讨。就犯罪者而言可以探索性犯罪记录制度的建立与完善,并辅以权利限制机制,但同时应注意保护犯罪人的合理隐私权等基本权利,并谨慎对待社区公告制度。就被害人角度而言,宜进一步完善对性剥削未成年人的保护机制。

(作者单位:宁夏回族自治区贺兰县人民检察院;北京大学)

(上接44页)方式,即刑事检察部门在作出不起起诉决定后,认为需要对不起诉人进行行政处罚的,可以将相关案件材料移送至行政检察部门进行审查,行政检察部门对不起诉人的行为是否需要给予相应行政处罚进行全面审查。

(三) 建立健全检察机关与行政机关的衔接处理机制

一是检察机关在案件移送行政机关前,应与行政机关充分沟通,必要时可就案件相关情况与行政机关召开沟通会议。在案件移送行政机关

后,配合行政机关查阅案卷,了解案件相关情况。二是在依法作出不起诉决定并发出检察意见书后,积极跟进案件后续情况,要求行政机关在行政处罚执行完毕后及时反馈处理结果。三是加强与行政机关的沟通协调,对于检察机关作出不起诉决定后需要进行非刑罚措施的案件,检察机关应该定期与相关行政部门召开联席会议,通报工作中存在的问题,研究并提出具体解决方案。

(作者单位:宁夏回族自治区石嘴山市人民检察院)

刑事执行检察派出院队伍建设的 实践与思考

高 勇

摘要：随着法治建设的深入推进、司法体制改革的不断深化、群众法治意识的持续增强以及大数据时代的快速发展，刑事执行检察派出院队伍建设问题值得关注与思考。本文在对刑事执行检察工作面临的新形势试作分析的基础上，结合石嘴山市红果子地区人民检察院工作实际，着力探讨刑事执行检察派出院队伍建设的现实困境，从加强教育培训、加强内外结合、加强机制建设等方面提出完善路径，以期对执检队伍建设提供经验参考。

关键词：刑事执行检察 派出院 队伍建设

检察机关依照法律规定和监督工作的需要在大型监管场所或监管场所相对集中的区域设置刑事执行派出检察院，是检察机关开展刑事执行检察工作的主要方式，也是一项具有中国特色的检察制度。在新时代新征程中，如何提升执检队伍履职素能、不断强化法律监督实效是刑事执行检察派出院需要长期思考的重要课题。近年来，石嘴山市红果子地区人民检察院始终将队伍建设作为固本强基之举，着力提升执检干警法律监督能力水平，但队伍素能仍与新时代刑事执行检察履职要求存在着一定差距。

一、刑事执行检察面临的新形势

（一）法治中国建设赋予刑事执行检察工作更重责任。党的十八大以来，习近平总书记曾多次就减刑、假释和暂予监外执行工作作出重要指示，要求研究出台规范性措施，严格规范对“有权人”和“有钱人”的减刑、假释、暂予监外执

行，充分体现司法公正，杜绝司法腐败，提高司法公信力。2019年12月，十三届全国人大常委会第十五次会议全票表决通过了《中华人民共和国社区矫正法》，明确规定了检察机关对社区矫正工作的法律监督权，为保障刑事判决、刑事裁定和暂予监外执行绝对的正确执行提供法律依据。2021年6月《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》印发，其中将“完善刑事执行和监管执法监督”作为其中一项重要工作进行部署。2022年10月，党的二十大报告提出“坚持全面依法治国，推进法治中国建设”，同时首次在党的报告中强调“加强检察机关法律监督工作”，刑事执行检察作为检察机关法律监督体系中重要的一环，必须肩负起党中央赋予检察机关在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家的重大责任。

（二）司法体制改革对刑事执行检察工作提

出更高要求。伴随着我国司法体制改革的深化,多个司法解释和规范性文件陆续出台,对刑事执行检察办案规范化等提出了更高要求。一方面,最高人民检察院于2021年12月印发《人民检察院巡回检察工作规定》,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运行标准。另一方面,2021年12月,两高两部联合印发《关于加强减刑、假释案件实质化审理的意见》,明确指出“人民法院、人民检察院对于刑罚执行机关提供的罪犯确有悔改表现、立功表现等证据材料存有疑问的,根据案件具体情况,可以采用讯问罪犯、询问证人、调取相关材料、与监所人民警察座谈、听取派驻监所检察人员意见等方式,在庭外对相关证据材料进行调查核实”,从制度层面对检察机关在转变思维方式、优化办案模式、提升监督质效上提出了更高要求。

(三) 人民群众对刑罚执行的公平正义具有更高期待。维护公平正义是实现人民对美好生活向往的重要保障,而刑罚规范有效执行则关乎社会公平正义的最终实现。随着社会公众法治意识的增强,人民群众对公平正义的期待越来越高、对公正高效司法产品的需求越来越迫切,这些新期待、新要求也深刻地反映到刑事执行检察工作中。近年来,随着孙小果、郭文思、巴图孟和等与刑罚执行相关的案件曝光后,刑事执行检察也被推向风口浪尖、备受关注,这也要求刑事执行检察人员要以满足人民群众对刑罚公正秩序的更高期待为目标,积极发挥在刑罚执行活动中的监督作用,勇于监督、敢于监督、善于监督,通过依法履职保障刑罚目的实现、维护刑事裁判权威、保障被执行人合法权益,让公平正义更好

更快实现,让人民群众真正、切实感受到公平正义。

(四) 大数据时代对刑事执行检察工作带来更多挑战。大数据时代深刻改变着人民群众的法治观念和法治方式,主动适应时代趋势、把大数据理念和方法充分运用到办案履职全过程也成了刑事执行检察“必答题”,这也意味着刑事执行检察人员必须具备大数据思维、努力盘活刑事执行检察各类数据资源的能力水平。此外,在新媒体语境下,信息传播在扁平化的互联网空间呈现出来源碎片化、生产去中心化等特点,检察办案工作关乎公平正义,很容易变成备受关注的网络热点事件,尤其是刑事执行检察中,由于监管场所的敏感性和服刑人员的特殊性,检察办案中如果出现瑕疵或失误,极易引发社会舆论关注和案件关系人质疑,很可能瞬间成为引爆舆论的“焦点”,直接影响司法公信力,这也对刑事执行检察人员专业能力、职业素养、站位立场提出了极高的要求。

二、刑事执行检察派出院队伍建设的现实困境

(一) “小马拉大车”现象日益突出。一是日常监督任务重,刑事执行检察派出院往往承担对监管场所执法活动、社区矫正机构等执法活动的监督工作,点多、线长、面广,具有条块分割、相互独立的特点,但派出院政法专项编制数往往少于其他基层院,员额检察官数量与新形势下刑事执行检察工作的办案要求不匹配。二是驻巡融合矛盾突出,《人民检察院巡回检察工作规定》对派驻监管场所检察室人员配备提出“应当配备不少于二名检察人员,其中至少一人为检察官”的要求,且提出“监狱常规、交叉巡回检察组人员分别为十人左右和十五人左右。看守所

常规、交叉巡回检察组人员分别为五人左右和七人左右。监狱、看守所专门和机动巡回检察组人员不少于三人”的巡回检察组人员配备要求，但由于派出院员额检察官数量较少，下轮巡回时只能更换主办检察官、无法更换全部组员，即便全部调换，用不了几轮仍将重蹈“熟人”困局。三是人少案多矛盾突出，刑事执行检察院派出院承担“减假暂”案件办理工作，案件多且批次集中，以石嘴山市红果子地区人民检察院为例，10名员额检察官近三年累计办理“减假暂”案件3933件，员额检察官平均年办案量为131.1件，在“减假暂”监督案件从程序化审查向实质化审查转变的时代要求、任务需要下，案件办理难度和办案投入的时间成本显著加大，刑事执行检察人员往往不堪重负。

（二）职业保障机制仍需健全。一是入额竞争大，在退额机制未充分发挥应有作用的情况下，现有空缺职数全部占满后，不再增加检察官职数，现有检察官助理再入额可能需要较长年限。以石嘴山市红果子地区人民检察院为例，近三年内有6名检察官助理符合入额遴选条件，仅有1名员额检察官退休，同时，上级检察机关检察官助理参加入额遴选，初任检察官一般到基层检察院入额，入额竞争势必加剧。二是交流渠道不够畅通，刑事执行检察业务单一，与党政机关、县（区）检察机关轮岗交流机会少，且严格的人额条件导致党政机关干部到检法部门交流存在一定局限，检察人才引进主要依靠公务员统一招录，业务骨干人才相对缺乏，易出现人员“断层”现象。以石嘴山市红果子地区人民检察院为例，现有20名检察办案人员（检察官、检察辅助人员）中，45岁以上干警10人、30—45岁干警4人、30岁以下干警6人，其中7人为近三

年统一招录公务员，一定程度上不利于加强队伍专业化建设。三是职业荣誉感有所降低，囿于属地关系不明确，由市级检察院派出的刑事执行检察派出院既无法“名正言顺”地参加各项市级竞赛活动，又难以在县区级竞赛活动中与其他基层单位同台比武，加之刑事执行检察条线业务竞赛少，执检干警能够锻炼、展示的机会与平台较少，获取荣誉渠道十分有限。四是干部晋升周期长。作为市级检察院派出的刑事执行检察派出院，不属于市直部门，与当地市委隶属关系不顺畅，在干部晋升、人事沟通等过程中，派出院党组研究后需报市院党组研究，再报市委组织部，程序繁杂，晋升周期相对较长。

（三）履职素能尚有较大提升空间。一是思维理念仍需更新，在当前的刑事执行检察工作中，传统思维观念仍然部分影响着执检干警的认识观念与方法思路，尤其在数字检察背景下，刑事执行检察派出院一定程度上存在传统办案理念与信息化发展融合不匹配的问题，识变应变求变能力不足。二是专业能力仍需提升，刑事执行检察工作涉及面广、监督方式直接、监督对象特殊，需要掌握庞杂的法律法规知识以及不同的监督方式，检察人员很大程度上存在“本领恐慌”的问题，尤其在检察建议书、纠正违法通知书等监督手段刚性不足的情况下，更需要执检干警的专业功底精湛才能将监督落到实处。三是综合素质仍需提升，在“双赢多赢共赢”的司法理念下，执检干警在与被监督单位、检察机关内部相关业务部门和外部相关单位的沟通协调能力上仍然需要提升，同时，巡回检察、专项检察、日常检察工作要求执检干警必须具备较高的文稿写作功底和理论调研能力，这些一定程度上是制约执检干警发展的“短板”和“瓶颈”。

三、刑事执行检察派出院队伍建设的完善路径

(一) 加强教育培训, 全面提升执检队伍素质。一是抓好思想政治教育培训, 坚持把习近平新时代中国特色社会主义思想作为教育培训的重中之重, 通过党组理论学习中心组、党支部“三会一课”、部门周例会等平台, 持续深入为全体干警做好政治理论学习教育, 贯彻好、落实好党的各项理论方针政策, 培育提高执检干警服务大局、司法为民的政治立场、政治思维、政治智慧。二是抓好执检实务教育培训, 聚焦执检干警在能力素质方面普遍存在的知识空白、经验盲区和能力弱项等, 积极构建教、学、练、战一体化教育培训机制, 通过检察官讲堂、接续培训、岗位练兵、同堂培训等各类教育培训平台, 分批次组织开展法律文书评比、案卷装订、庭审笔录等比武练兵活动, 引导检察干警苦练内功、提升实务能力, 持续打造高质量专业化的刑事执行检察尖兵。三是抓好综合素能教育培训, 以通用素养和通用能力培训为重点, 围绕理论调研、案例写作、舆情应对、司法礼仪、新闻宣传等主题深入开展多元化培训, 进一步拓宽检察干警视野, 全面提升综合素能, 着力锻造适应新时代刑事执行检察工作发展需要的高素质专业化检察队伍。

(二) 加强内外结合, 全面优化执检人才资源。一是注重内部挖潜, 抓好青年干警培养。立足现有执检队伍资源, 从岗位实绩、业务交流、竞赛评比、调研讲课等多渠道挖掘刑事执行检察人才“潜力”, 建立青年英才后备人才库, 为青年干警配备经验丰富的业务导师, “一对一”带领青年干警深入疑难案件办理、信访矛盾化解、理论课题调研等检察业务领域, 选派优秀青年干

警到上级检察机关跟班学习, 区市检察院跟班学习, 尽快形成科学合理的人才梯队。二是注重外部引入, 拓宽人才供给渠道。结合刑事执行检察岗位需求, 通过选调、遴选等政策, 靶向引进其他司法机关、行政机关的骨干人才进入刑事执行检察派出院, 激活人才队伍“一池春水”。同时, 充分用好特邀检察官助理制度, 主动邀请具备消防、审计、食品药品等领域的专业人才作为特邀检察官助理, 有效弥补刑事执行检察队伍专业知识短板, 突破办案难题, 助力提升法律监督专业化水平。

(三) 加强机制建设, 全面保障执检队伍建设。一是畅通执检干警交流渠道, 积极向党委、政法委、组织部门等沟通汇报争取支持, 实现左右交流, 如考虑选派干警分批次至公安、法院、社区矫正机构等跨单位交流锻炼, 积极开展同堂培训, 全面提升执检干警素能; 加强向上级检察机关请示汇报, 推动上下交流, 鼓励优秀执检干警跟班学习、挂职锻炼或者参与公诉、侦监岗位条线培训, 提升队伍建设专业化水平。二是完善考核奖惩工作机制, 突出工作任务设置职能考核指标, 因人、因岗设置考核指标, 完善考评结果与选拔任用、奖金分配等衔接机制, 加强考评结果运用, 加大对干警的激励力度, 着力提升刑事执行检察监督水平与工作实绩, 切实发挥考评“风向标”“指挥棒”作用。三是加强智慧检务建设, 紧跟最高检和自治区人民检察院实施数字检察战略的目标要求和安排部署, 主动跟上、适应数字化时代趋势, 努力盘活刑事执行检察各类数据资源, 重视发挥数字检察在有效破解制约和影响法律监督突出矛盾和问题方面的效能, 推动“业务数据化”向“数据业务化”发展转变。

(作者单位: 石嘴山市红果子地区人民检察院)

朱某甲等16人重大责任事故、非法采矿案

何 静 周小龙

【关键词】

逃避监管 违规生产 瞒报事故 重大责任
追诉漏犯

【要旨】

重大责任事故案往往涉案人员众多，因果关系复杂。检察机关在办理此类案件中，要根据案发原因和涉案人员的职责、行为，综合全案证据进行审查，准确认定责任主体和相关人员责任。对不符合起诉条件的，要依法作出不起诉处理，审查认为要追究刑事责任的，应当依法予以追诉。

【主要案情及处理情况】

主要案情：2014年5月开始，某煤矿采用国家明令禁止的仓房式和“以掘代采”的非正规采煤方法进行越界开采，且越界开采生产区域不具备基本的安全生产条件。同年7月9日，煤监局执法人员在对该煤矿四号井检查时发现井下作业存在顶板面积过大、井底水仓没有副水仓等违反《煤矿安全规程》的情况，当场下达《现场处理决定书》，责令矿方进行改正并要求在《复采井延期及新建专用回风斜巷申请》未经批复前，停止四号井三层煤复采井井下一切作业活动，封闭井口。同年8月20日，煤监局银北分局检查发现煤矿未执行处理决定，复采井井口未封闭，再次作出现场处理决定，要求煤矿立即停止复采井井下一切作业活动，撤出井下所有作业人员，立

即封闭井口，禁止任何人员下井。但该煤矿实际控制人朱某甲为早日收回投资，采用隐藏、封堵复采井井口的方式逃避监管部门监管，继续生产。2016年1月，朱某甲违规将煤矿复采井、三号井煤炭采掘权分别发包给曾某某、首某某。同年7月8日，复采井工人在掘进工作面生产采煤过程中，因顶板空间过大发生塌方，致使井下发生瓦斯爆炸（“7·08”瓦斯爆炸事故），造成3人死亡，3人受伤。矿方隐瞒事故，赔偿被害方经济损失后将死者遗体运至殡仪馆火化处理。同年9月27日，三号井承包人首某某安排工人在越界区域作业时，因工人在三号井越界区域违章放炮引起瓦斯爆炸（“9·27”瓦斯爆炸事故），致使井下作业人员20人死亡，3人受伤，造成直接经济损失2871.14万元。

处理情况：“9·27瓦斯爆炸事故”发生后，经检察机关提起公诉，法院对朱某甲等10名被告人以重大责任事故罪判处二年至五年不等有期徒刑。后公安机关根据群众举报，又破获了该煤矿“7·08瓦斯爆炸重大责任事故”案，检察机关对朱某甲等15人（其中7人也系“9·27重大责任事故案”涉案人员）以重大责任事故罪、非法采矿罪提起公诉，法院于2019年12月作出判决，认定朱某甲等7人犯重大责任事故罪、非法采矿罪，同“9·27重大责任事故案”判决所判刑期并罚，执行三年至十一年不等有期徒刑，

十万元至二百万元不等罚金；对赵某某等8人以重大责任事故罪判处二年四个月至三年九个月不等有期徒刑。对骆某某等四人以帮助毁灭、伪造证据罪判处十个月至一年不等的有期徒刑。煤监、安监、国土资源部门4名相关责任人受到处理，其中1人以受贿罪、玩忽职守罪被判处有期徒刑一年，3人被给予党纪政务处分。

【检察履职】

（一）强化诉前指导，提前介入夯实证据，引导侦查漏罪。该煤矿瓦斯爆炸事故发生后，检察机关迅速派员提前介入，与安监、公安等部门共同就事故定性与侦查取证方向进行会商研讨。同时，督促矿方尽快筹集资金赔偿被害人损失，避免矛盾激化，将社会影响降到最低。根据已掌握的情况和上级检察院的指导意见，重点从三个方面提出取证意见：一是及时固定现场证据，调取能体现涉案人员违规操作及未履行日常隐患排查和治理职责的相关证据，以及煤矿安全管理文件、井下作业安全规程、操作流程等证据材料；二是注重客观证据的收集，全面调取煤矿值班和带班记录、井下作业安全检查记录、调度室监控视频、井上井下语音通话等证据；三是查明朱某甲等管理层人员对企业安全生产的管理职责、制定的安全措施，以及在事故过程中朱某乙、罗某某等人的履职情况及具体行为。侦查过程中，持续跟进案件办理，就事实认定、强制措施适用、办案程序规范等事项提出意见建议，并全程跟踪、引导侦查取证。

（二）严把事实、证据、法律适用关，全面客观审查，精准起诉。案件移送起诉后，检察机关成立了以主管检察长为主办检察官的办案组，调配业务骨干加班加点对案件进行审查，根据全案证据情况，对各事故责任人进行了准确区分，

并提出相应处理意见。一是依法追究朱某甲等人的刑事责任。朱某甲、首某某等人作为林利煤矿管理人员，在煤矿生产、作业过程中均负有与其职责相适应的安全管理责任，案发前均明知林利煤矿存在越界开采行为，越界开采区不符合安全生产条件，仍然逃避检查，违法违规作业，最终发生该起事故，应当受到刑事法律追究。二是依法对关某某、贺某某作出不起诉决定，在案证据不能证实二人对林利煤矿的生产、作业负有安全管理职责以及对危害结果的发生具有主观认识，构成重大责任事故罪的证据不足。三是依法追究漏犯8人。根据事故调查报告，在“9·27”瓦斯爆炸事故中，张某某作为煤矿掘进副总工程师兼安监科副科长，对非法越界行为、瓦斯管理混乱等行为不制止；赵某某作为煤矿调度室主任兼办公室副主任，以虚假台账资料应付检查，蓄意隐瞒越界开采行为逃避监管，作业现场瓦斯浓度长期超限未要求采取措施或停工。在“7·08”瓦斯爆炸事故中，海某某、马某某二人作为煤矿的安检员和瓦检员，对井下的生产承担安全检查监督责任。案发时，二人在井下当班，安全检查不到位。上述四人均系对煤矿生产、作业负有指挥和管理职责的管理人员，对事故发生应承担相应责任，应予追诉。骆某某、朱某丙、李某某、康某某4人明知煤矿发生事故造成人员伤亡，仍帮助朱某甲通过非法手段将死者尸体火化，帮助朱某甲毁灭、伪造证据，依法应以帮助毁灭、伪造证据罪对该四人予以追诉。

（三）能动履职，积极治理类案问题。检察机关在提前介入中发现，2014年以来，该煤矿违法违规越界开采，不落实安全生产条件，最终导致发生两起重大瓦斯爆炸事故，存在越界开采就可能涉嫌非法采矿罪。针对上述问题，建议公

安机关对非法采矿的事实予以立案侦查,但该煤矿越界开采自2014年就开始,涉及时间长,内部财务管理混乱,非法采矿数量如何计算和认定是摆在办案人员面前的一个大问题,为全面准确打击犯罪,检察机关通过多次走访国土资源、环保等部门专业人员及相关鉴定人员,引导公安机关调查了国土监测院编制的勘测报告、煤矿出售煤炭的记录和相关票据,牵头公安、审判机关多次召开联席会议,反复沟通交流、论证,最终确定了一个既有证据证实,又相对客观的计算方法,依据此方法,认定了朱某甲等人非法采矿的数量,引导公安机关补充相关证据后对非法采矿罪予以立案侦查,最终将朱某甲等人以重大责任事故罪、非法采矿罪两罪并罚予以惩处,实现罪、责、刑相适应。

【典型意义】

(一) 安全生产无小事,安全责任大于天。朱某甲等人为追求个人经济利益最大化,对井下存在的安全隐患不采取措施予以解决,罔顾安全生产规定,最终造成重大伤亡事故。在林利煤矿多个责任人中,任何一个人一个环节的责任人员把生产安全规定落到实处,严格履行好自己的安全责任,都有可能避免悲剧的发生。因此,要不断强化安全生产红线意识,筑牢监管责任体系,压实企业安全生产主体责任,排查治理安全风险隐患,落实安全风险防范措施,为地区高质量发展营造稳定的安全生产环境。

(二) 准确界定不同责任人员,依法追诉漏犯。检察机关办理危害安全生产刑事案件过程中,要通过补充侦查完善证据体系,查清涉案人员的具体行为和责任大小。该类案件往往涉案人员较多,案发原因复杂,应当根据案件特点,从案发直接原因和间接原因、主要原因和次要原

因、涉案人员岗位职责、履职过程、违反有关管理规定的具体表现和事故发生后的施救经过、违规行为与结果之间的因果关系等方面进行审查,对证据有欠缺的,应当通过自行侦查或退回补充侦查,完善证据体系,准确区分和认定各涉案人员的责任,发现漏罪漏犯要及时追诉,做到不枉不纵。

(三) 依法审查认定事故调查报告的刑事证据能力。事故调查报告是生产安全类刑事案件的重要证据材料之一,对事故原因、事故性质、责任认定、责任者处理等提出的具体意见和建议是检察机关办案中确定犯罪嫌疑人、定罪量刑的重要依据和参考,应全面细致审查事故调查报告,结合全案证据,准确认定案件事实和涉案人员责任。对于调查报告中未建议移送司法机关处理,侦查机关也未移送起诉的人员,检察机关审查后认为应当追究刑事责任的,应当依法追诉。对于调查报告建议移送司法机关处理,侦查机关移送起诉的涉案人员,检察机关审查后认为证据不足或者不应当追究刑事责任的,应依法作出不起起诉决定。

(作者单位:宁夏回族自治区石嘴山市人民检察院、宁夏回族自治区石嘴山市大武口区人民检察院)

