

2012

(总第037期)

第1卷

检察研究

J I A N C H A Y A N J I U

方晓林/主编

加强社会风险排查研判 提高维护社会和谐稳定水平

未成年人犯罪案件批捕阶段律师介入初探

试论检察机关在推进社会管理创新中的路径探索

新刑事诉讼法的人权保障目标

“检调对接”实践的理论思考

中国检察出版社

检 察 研 究

(2012 年第 1 卷)

编委会主任 徐 安
主 编 方晓林

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

检察研究. 2012 年. 第 1 卷/方晓林主编. —北京: 中国检察出版社, 2012. 8

ISBN 978 - 7 - 5102 - 0681 - 8

I. ①检… II. ①方… III. ①检察机关 - 工作 - 中国 - 文集

IV. ①D926. 3 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 123345 号

检察研究 (2012 年第 1 卷)

方晓林 主编

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区鲁谷东街 5 号 (100040)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjccbs. com)

电 话: (010)68658769(编辑) 68650015(发行) 68636518(门市)

经 销: 新华书店

印 刷: 中共江苏省委办公厅印刷厂

开 本: 720 mm × 960 mm 16 开

印 张: 11.5 印张

字 数: 192 千字

版 次: 2012 年 8 月第一版 2012 年 8 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 0681 - 8

定 价: 25.00 元

全套共六册 总定价: 150.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

《检察研究》编辑委员会

主 任：徐 安

副主任：严 明 方晓林

委 员：蒋永良 杨其江 王君悦 赵志凯

汪 跃 成吉喜 戴 飞 俞波涛

周剑浩 王 鹏 孙道林 李乐平

张开峰

主 编：方晓林
副 主 编：张承平

编辑部主任：张承平

编辑部副主任：桂万先 陈兴生

执行编辑：王 真 马 融

目 录

本刊特稿

- 加强社会风险排查研判 提高维护社会和谐稳定水平…………… 苏岩平/1

法学名家

- 未成年人犯罪案件批捕阶段律师介入初探…………… 叶 青 时明清/13

主题研讨

- 检察机关在推进社会管理创新中的路径探索
——以无锡市检察院机关的探索与实践为视角…………… 蒋永良/24
- 检察机关参与社会管理创新的几点思考…………… 杨其江 王 琦/34
- 检察机关参与社会管理创新的理念建设…………… 周剑浩/41
- 民意考量：社会管理创新中的检察权…………… 钱 鹏/49
- 检察工作参与社会管理创新探析…………… 解一雷/62
- 检察机关参与网络虚拟社会管理若干问题研究…………… 蒋伟亮/69

新刑事诉讼法理解与适用专题

- 新刑事诉讼法的人权保障目标…………… 李建明/77

笔谈

- 全面贯彻“十六检”精神 牢固确立“民生”理念 实现常州检察工作
跨越式发展…………… 游已春/85
- 加强检察队伍专业化建设 推动检察工作科学发展…………… 成吉喜/91

法学专论

试论检察管理中的主要问题

——以现代管理学问题型管理为视角 尹 吉 / 97

司法资源下沉的实证分析与理性思考

——以南京市建邺区法院为调研样本 王亚明 / 110

检察改革

“检调对接”实践的理论思考 狄小华 / 120

检调对接：一种化解矛盾的本土检察实践

——基于“南通模式”的探索 何启明 李小东 / 130

刑事和解南通模式

——检调对接的实践思考与完善 唐立忠 / 141

调查报告

兴化市惠农支农项目实施及资金管理情况的调查报告

..... 兴化市人民检察院课题组 / 151

常州市农村土地承包经营权流转问题的调研报告 张加林 苏丽芬 / 160

毒品案件的扣押、鉴定程序存在的问题及解决对策 张 莉 张英姿 / 167

加强社会风险排查研判 提高维护社会和谐稳定水平

苏岩平

当前,我国正处在改革发展的关键时期,社会矛盾多样多发,各种矛盾相互交织影响,使社会潜藏着诸多风险隐患,成为影响社会和谐稳定的突出问题。加强对各类社会风险^①的排查、预警、研判和应对处置,是当前加强社会管理综合治理的重要内容,也是各级执法司法机关的重要职责。笔者结合江苏检察机关近年来开展社会风险排查研判的探索实践,对检察机关开展社会风险排查研判的价值意义、职责定位、内涵边界和工作机制等问题进行思考,以期进一步推动建立完善检察机关社会风险排查研判工作体系,更好地服务经济社会发展,维护社会和谐稳定。

一、社会风险已经成为影响当前社会和谐稳定的突出因素

社会稳定形势总是随着经济社会的发展不断变化,在不同的发展阶段影响社会和谐稳定的主要因素、突出问题往往表现出很大的差异性。只有准确分析把握好当前的社会稳定形势和特点,才能有的放矢地做好维护社会和谐稳定的各项工作。改革开放以来,我国政局保持长期稳定,党的执政地位不断巩固,执政能力不断增强,呈现出政治安定、经济和各项社会事业全面协调发展、人民安居乐业的良好局面。但也要清醒地看到,当前我国仍处于深刻变革之中,仍处于人民内部矛盾凸显、刑事犯罪高发、对敌斗争复杂的时期,各种不稳

^① 广义的社会风险是指由于自然灾害、政治因素、经济因素、技术因素以及社会因素等方面的原因引发社会失序或社会动荡的可能性。本文所探讨的是狭义的社会风险,主要指社会管理领域中可能引发社会矛盾和社会不稳定的各种可能性因素。

定、不安定、不确定因素仍然较多,维护社会和谐稳定的任务依然艰巨而繁重。特别是随着改革的深入,我国进入发展转型时期,经济社会发展中长期积累的一些体制性、结构性问题日益显现,社会风险逐渐增大,并已渗透到社会的每一个角落。社会风险作为可能导致社会冲突、危及社会稳定的一种不确定性危险,已成为诱发社会危机、影响社会和谐稳定的突出因素。^①现阶段我国社会风险呈现出以下特征:

一是社会风险总体上进入高发、易发期,使社会潜藏着巨大的安全稳定隐患。我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段,由于经济体制深刻变革,社会结构深刻变动,利益格局深刻调整,思想观念深刻变化;由于发展不平衡、不协调、不可持续问题短期内难以根本解决,人民内部各种具体利益矛盾难以避免地会经常地大量地表现出来,这使我国当前社会总体上进入了矛盾多发、易发期。有关部门统计显示,与近年来全国刑事案件发案率保持相对稳定的情形相比,全国各类信访案件数量近年来出现了较大幅度的增长,到2011年已接近1000万件。与此同时,由各种信访案件、利益诉求引发的群体性案件(事)件也明显增多,1993年我国发生的群体性事件为8700起,2010年达到20817起。各类社会矛盾、涉法涉诉信访案件特别是群体性案件数量的不断增多,使社会潜藏着巨大的风险隐患,成为影响当前社会和谐稳定的第一位问题。

二是社会风险的冲突利益性越来越明显,影响的社会面越来越广。利益关系是社会生活中普遍存在的一种根本关系,也是引发各类社会矛盾和风险的根本原因。近年来,我国因征地拆迁、企业改制、劳动纠纷、社会保障、环境污染、非法集资等引发的矛盾日益凸显。2010年,江苏因征地拆迁、环境污染等民生问题引发的各类不稳定事件同比上升了1倍多。特别是随着人民群众民主意识、法治意识和权利意识的不断增强,要求维护社会公平正义、维护自身合法权益的愿望越来越强烈,此类诉求和矛盾还会不断增多。近年在每年全国“两会”召开前夕开展的网上民意大调查中,住房、社会保障、食品药品安全与卫生、公平正义等涉及民生民利事项排在了社会公众最关心关注问题的前列。这些矛盾和问题大多数属于利益诉求,属于人民内部矛盾,但如果得不到应有重视和及时解决,可能导致一部分人心态失衡、行为失范、矛盾激化。另一方面,由于这些矛盾涉及民生问题,多数群众有切身的体会,因而很容易在更大范围的社会群体之间产生“共鸣”,形成“一呼百应”的现象,带来的隐患更大、危害更烈,成为影响社会和谐稳定的最大最集中的“风险源”。近年

^① 邱学强:《提高化解风险能力,维护社会和谐稳定》,2011年3月29日人民网。

来各地出现的“无直接利益冲突”现象就充分说明了这一点。一些群众看似与事件无直接利益关系，无明确、直接的个人诉求，但实际上是因为诸如社会公平正义、权益保障等一些他们关心关注关切的问题没有得到很好的解决，而逐渐累积起对当地政府和有关部门的不信、不满、不服而参与到有关事件当中，导致矛盾激化。

三是社会风险的交织聚合度越来越高，处理的难度越来越大。当前我国发展的内外关联度越来越高，各种社会风险之间互相影响，交织重叠，关联性、敏感性越来越强，潜藏着巨大的并发危险性。特别是在当今互联网信息传播技术高度发达、社会公开透明度越来越高的情况下，一件偶发事件可能出现“交叉感染”，产生连锁反应，一起普通的违法犯罪案件甚至治安事件可能迅速转变为社会热点问题，甚至诱发其他矛盾和问题。“牵一发而动全身”是当前社会风险的一个显著特征，各种社会问题和矛盾的交织聚合，使社会风险从总体上更加复杂，原本属于个案性的社会风险有时候就会产生“多米诺骨牌效应”，引发其他社会风险的全面爆发，形成冲击波，转化为大规模的社会危机，严重影响社会和谐稳定。近年来，我国频频出现的群体性突发事件就是多重社会风险共同演化爆发的结果。这些风险相互交织、相互影响、相互聚合，处理的难度越来越大，任何一项处理不好，都有可能演变成诱发性风险，造成越级上访、群体性械斗，甚至酿成严重影响社会和谐稳定的案（事）件。

社会风险呈现出的上述特征，使得其与传统的刑事治安案件相比，预防处置化解的难度更大，对社会可能造成的危害更烈，从而对党的执政能力、执政水平也提出了严峻考验。我们必须切实认清形势，时刻保持清醒头脑，妥善应对，有效处置，切实维护社会大局稳定。

二、加强研判预警是有效防范和应对社会风险的必然要求

社会矛盾是社会发展的必然产物，也是推动社会不断向前进步的动力。在我们这样一个处于快速发展时期的发展中大国，发生一些社会矛盾和问题是难免的。关键是要及时发现矛盾问题，弄清其产生的原因、发生规律，从源头上主动解决问题，减少矛盾，把社会管理的关口前移，不断增强工作的前瞻性、主动性、有效性。

社会风险具有突发性，但同时也有先兆性。社会风险作为可能导致社会冲突、危及社会稳定的一种不确定性危险或者说预期性危险，它具有“可测定

的不确定性”。^①一方面，它什么时候发生、以什么样的形式发生、在多大程度和范围内发生，人们很难准确预测到，它的爆发往往是突然的；另一方面，它也有一个发展演化的过程，并且事先总是以多种形式表现出来。因此，矛盾冲突事件可能是突发的，但风险往往早已存在。从近年来全国发生的一些重大社会事件来看，事先都有征兆，有的苗头隐患已经出现，但没有引起重视，没能及时做好防范化解工作，导致了矛盾激化。例如，2010年江苏省苏州市虎丘区通安镇因征地拆迁引发的群体事件，就是由于少数干部对待群众诉求漠不关心、置之不顾，导致小事拖大、层层升级，演变成群体性冲突，造成了严重的负面影响。虎丘区征地拆迁从2003年到事发一直沿用一個补偿标准，通安镇在执行中又一直处于这个区的“价格洼地”，群众对这个补偿标准十分不满，积累了很多矛盾和怨气。群众多次上访反映问题，要求相关部门切实解决补偿标准过低的问题，但没有得到应有重视，最终酿成这起影响社会稳定的重大事件。

只有加强预警研判，才能在应对社会风险中把握主动权。如果等到风险发生以后再来处置，即使很善于处置，也只有减少，而不能避免损失，付出的代价可能就会很大。因此，认真开展风险的早期预警、评估，最大限度地防范、降低和消除危害社会稳定的因素，就显得十分必要。正是在这种形势下，风险评估预警工作越来越受到重视。这几年，从中央到地方都提出要建立健全社会风险监测预警机制，要求以发现得早、化解得了、处置得好为目标，在源头治理、妥善处置上下工夫，防止社会矛盾积聚、激化。胡锦涛总书记在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班上的讲话中指出：“要加强社会矛盾源头治理，健全社会稳定风险评估机制，全面建立重大工程项目建设和社会政策制定的社会稳定风险评估机制，以容易引发社会矛盾的领域为重点，及时发现各种苗头性、倾向性、潜在性问题，最大限度地把矛盾纠纷解决在基层、化解在萌芽状态。”在社会风险面前如果我们麻痹不清，视而不见，放任其发展演化，就可能丧失工作的主动权，付出惨痛代价，甚至被敌对势力和别有用心之人利用，严重危及社会大局稳定。因此，越是在各项事业发展好的形势下，我们越是要始终保持清醒头脑，切实增强忧患意识、风险意识和责任意识，及时敏锐发现工作中存在的苗头性、倾向性问题，做到超前谋划、主动作为、有效应对，最大限度地防止社会风险积聚发生，最大限度地减小其对社会和谐稳定可能造成的危害；要把风险挑战

^① 宋林飞：《中国社会风险预警系统的设计和运行》，载《东南大学学报》1999年第1期。

估计得更充分一些,把应对措施考虑得更周全一些,千方百计把安全漏洞堵住,千方百计把基础工作搞扎实,千方百计把矛盾纠纷化解好,打好维护社会和谐稳定的攻坚战、整体战和主动战。^①

三、检察机关加强社会风险排查研判既责任重大又大有可为

加强社会风险预警研判,不仅包括在重大工程项目建设 and 重大政策制定前要综合考虑各种因素,提高决策的科学化水平,防止“决策一出台、矛盾跟着来”;也应包括政策制定以后要加强跟踪分析,及时发现政策执行落实过程中存在的问题,不断调整改进工作措施,确保取得良好效果。从某种意义上来说,后者比前者更重要。因为许多政策制定时出发点都是好的,设计也总是尽善尽美,问题往往出现在执行过程中,要么是现实情况发生变化,要么是执行落实存在偏差,导致矛盾和问题发生。因此,加强社会风险研判,既需要按照“谁决策,谁负责”的原则,要求各级政策制定部门严格落实社会风险评估责任;也需要发动全社会的力量,形成社会风险防控体系和合力。检察机关作为党领导人民治国理政的重要力量和参与社会管理的重要部门,立足职能、结合办案积极开展社会风险排查研判,是履行法律监督职责的应有之义,也是应当承担的重要社会责任。

江苏省检察机关开展社会风险排查研判工作,起步于2009年。2008年下半年发生的国际金融危机,对我国产生了巨大影响,外向型行业尤其是中小型出口企业遭受重创,经济增长压力加大,一些企业生产经营困难,就业形势十分严峻,一些长期隐藏的社会矛盾和问题日益显现,对社会和谐稳定构成了严重威胁。为切实提高服务经济社会发展、维护社会和谐稳定的水平,2009年初,江苏省检察院党组提出全省检察机关要全面建立社会风险排查研判机制,作为检察机关服务“保增长、保民生、保稳定”的一项重要举措。2010年,江苏省检察院出台了《江苏省检察机关风险排查研判工作意见》,对风险排查研判的主要内容、负责部门、研判重点、工作要求等作出了明确规定。检察机关开展社会风险排查研判,就是转变过去就案办案、案结了事的做法,坚持在办好每一个具体个案的同时,积极延长办案的链条,注重加强对重点个案的分析和类案研究,及时排查研判案件背后可能影响经济发展、破坏社会稳定、危害社会管理的苗头性、深层次的问题和隐患,及时向党委政府和有关部门提出对策建议,促进从源头上解决影响社会和谐稳定的突出问题。我们认为,检察

^① 参见周永康同志在2011年全国政法工作会议上的讲话。

机关在当前形势下进一步加强社会风险排查研判工作有着内在必然性。

第一,开展社会风险排查研判,是全面履行人民检察职责使命的必然要求。任何一个国家的司法机关都具有政治性。一方面,政治为司法提供权力来源,奠定组织基础,确立司法依据;另一方面,司法不可能脱离政治而独立存在,其功能使命就是为掌握国家政权的统治阶级的利益服务。回顾我国人民检察制度的发展历程,每一个时期的检察工作都有其特定的工作主题和重点,检察机关的职责使命归根结底是受党领导的根本任务所决定并为之服务的。近年来,随着党的执政方式的转变和依法治国基本方略的深入推进,法治在国家政治生活中的地位和作用越来越重要,运用法律手段解决各类政治问题、社会问题越来越受到重视,司法的职能也逐步从过去单纯强调打击转移到打击与预防、化解并重上来。这就要求检察机关必须切实克服就案办案、单纯业务观的错误倾向,全面发挥检察职能作用,积极延伸检察工作链条,不仅要抓好具体的执法办案工作,更要善于运用检察职能化解矛盾纠纷、调整社会关系、防控社会风险、促进社会稳定,使检察机关在国家治理、社会管理中能够发挥更大、更好的作用。开展社会风险排查研判,正是检察机关适应新形势新要求的重要举措,也是检察机关坚持政治性与法律性相统一的重要体现。

第二,开展社会风险排查研判,是主动服务经济社会发展大局的必然要求。经济基础决定上层建筑,上层建筑必须为经济基础服务。检察机关作为人民民主专政的重要力量,必须自觉地围绕党和国家工作大局开展工作,服从服务于经济社会发展,这是我国社会主义检察制度与资本主义国家检察制度的本质区别。在新的形势下,检察机关必须切实增强大局意识和服务意识,进一步转变就案办案、机械执法的观念,做到执法不忘服务、办案考虑稳定、监督促进和谐。^①开展社会风险排查研判,是检察机关立足职能服务大局的重要举措,使检察机关进一步找准了履行职能与服务大局的结合点、切入点,更好地融入了经济社会发展大局之中。自2009年建立社会风险排查研判制度以来,江苏省检察机关共结合执法办案向各级党委政府和有关部门报送各类风险研判报告2100余份,及时反映了经济社会发展中存在的不少突出问题,为党委政府的决策提供了有力参考,得到各级党委政府的充分肯定。可以说,江苏省检察机关之所以能越来越受到各级党委政府的重视肯定,与全省各级检察院积极开展社会风险排查研判、有效服务经济社会发展分不开。2011年1月,江苏省委书记罗志军在听取江苏省检察院有关工作情况汇报后指出:“面对国际金融危机给我省经济社会发展带来的严重冲击,全省检察机关主动服务大局,充

^① 参见曹建明同志在2010年全国检察长座谈会上的讲话。

分发挥职能作用,坚决打击和预防各类犯罪,积极化解社会矛盾纠纷,并主动向省委报告工作情况,向省委反映了许多执法办案中发现的问题,为化解经济运行风险、促进经济平稳较快发展作出了贡献。”

第三,开展社会风险排查研判,是积极参与加强和创新社会管理的必然要求。加强和创新社会管理,是中央从党和国家事业发展全局出发确定的一项重大战略任务,根本的出发点就是要切实改变过去头痛医头、脚痛治脚的落后管理方式,积极推进源头治理、综合治理、共同治理、依法治理和长效治理,着力从根本上、源头上、基础上解决影响社会和谐稳定的突出问题,促进国家长治久安。2011年中共中央、国务院制定的《关于加强和创新社会管理的意见》,明确将“化解社会矛盾,保持社会良好秩序,有效应对社会风险”列为加强和创新社会管理的重要目标任务。检察机关开展社会风险排查研判,与这些要求不谋而合,一方面,对于执法办案中发现的有关问题,善于从全局上考虑,主动加强与其他政法机关、政府相关职能部门和社会各方面力量的协调配合,通过发挥政治优势、组织优势、法律优势予以解决,及时防止矛盾激化升级;另一方面,主动提出有针对性的对策、建议,督促帮助有关部门和单位及时完善制度、堵塞漏洞,提高科学管理、民主管理、依法管理的水平,从而促进在更大范围、更深层面解决社会管理中存在的突出问题。例如,江苏省检察院对近年来全省环保、国土、医疗卫生、惠农支农资金补贴等领域发生的职务犯罪案件,进行深入剖析,及时向有关部门提出检察建议,推动相关行业开展了专项教育治理整顿,建立健全了长效工作机制,得到了省委主要领导的批示肯定。实践证明,检察机关开展社会风险排查研判,是在执法办案上向后延伸了一小步,却在参与加强和创新社会管理上向前迈出了一大步,使检察机关更好地融入了党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局当中。

第四,开展社会风险排查研判,是推进法律监督工作深入开展的必然要求。加强对所办理案件的分析研判,不仅有助于发现案件背后的社会问题,而且可以透过个案及时发现同类案件中的共性问题,进一步找准法律监督工作的方向和重点,并通过组织开展类案监督或专项监督工作,提升法律监督工作成效,推动法律监督工作深入开展。如江苏省检察院针对办案中发现的全省征地拆迁领域职务犯罪高发并可能引发其他严重社会问题的情况,在全国检察系统率先部署开展了查办征地拆迁领域职务犯罪专项行动,集中力量查办了一批严重损害国家利益、损害群众利益的犯罪案件,解决了一批群众反映强烈的突出问题,取得了良好工作效果。连云港市检察院针对公安机关对团伙犯罪中犯罪嫌疑人“另案处理”不规范等问题,组织在全市检察机关开展了专项监督活动,并向公安机关发出了检察建议,该市公安机关因此制定了《关于规范团

伙案件办理的指导意见》，部署开展了对“另案处理”案件的专项检查整改行动，进一步强化了对侦查活动的监督。

检察机关作为司法机关和参与社会管理的重要部门，开展社会风险排查研判，既是依法履行职责、主动服务大局的需要，同时也有其自身独特优势。主要体现在以下几方面：

一是研判的深入性。在整个社会系统运行中，职能部门未必都能够及时发现自身职能领域的问题，关联部门对发现的问题未必都有管辖权。随着人民群众法治观念的增强，越来越多的社会矛盾以诉讼的形式进入司法环节，检察机关处于执法办案第一线，也是矛盾问题的第一线，有机会比较早地发现社会管理当中存在的隐患和风险。如果将进入刑事司法程序的犯罪比作深层次社会矛盾引发的“病症”，检察机关通过行使刑事检察职能就能得以“零距离”接触和观察“病症”，在全面贯彻执行刑事司法政策，开展讯问犯罪嫌疑人、补充侦查、走访调查和犯罪预防等工作中有机会深入查找问题根源，剖析犯罪原因，更容易找准隐藏在案件背后的深层次问题。

二是立场的公正性。当前，我们面临的一些社会风险隐患主要存在于各级政府部门制定政策、执行落实政策过程中，对于这些风险隐患，各级政策制定执行部门应当做到守土有责，及时主动开展排查化解工作。但实践中，一些部门往往受到部门利益、地方观念的影响，对职能工作范围内已经存在的一些矛盾和问题，有的调查分析存在片面性，有的甚至报喜不报忧，挑轻弃重，大事化小、小事化了，最终错失化解处置的良机，付出沉痛代价。相对而言，我国检察机关作为法律监督机关，承担着保障国家法律统一正确实施、维护社会公平正义的重任，自从它诞生那天起，就一直以社会公平正义的守护人身份出现。这样一种宪法定位和社会身份，决定了其在履行职责中没有自身的利益，完全能够站在公正的立场分析研判各类社会风险，提出的对策建议也更容易得到有关部门和社会公众的采纳和认可。

三是司法的严肃性。检察机关开展社会风险排查研判，没有脱离执法办案工作，是检察工作链条的延伸，仍属于执法活动范畴，本质上还是一种司法行为，具有司法的严肃性。《人民检察院民事行政抗诉案件办案规则》第48条规定的人民检察院可以向有关单位提出检察建议的三种情形，其中就包括当有关国家机关或者企事业单位存在制度隐患的。实践中，江苏省检察机关对执法办案中发现的各类社会风险进行研判后形成风险研判报告或检察建议，都是以人民检察院的名义报送，对一些涉及重大问题的研判报告或检察建议，还要求提交检察委员会审查讨论；对向有关部门提出的检察建议，都切实加强跟踪督办，要求及时回复反馈，体现了工作的严肃性。



四、建立完善检察机关社会风险排查研判工作体系势在必行

总的来看,各级检察院对社会风险排查研判工作越来越重视,实践中也取得了很好的成效,但也要看到,这项工作还刚刚起步,目前还存在一些亟待解决的问题。一是思想认识不到位。一些地方的检察机关和检察干警仍秉承传统的执法理念,习惯于就案办案、就执法谈执法,服务大局的意识不强,认为只要把案件办好了、诉出去了就行,至于案件之外的问题,那是其他职能部门的事情,检察机关不应过分关注,导致社会风险排查研判工作在各地发展很不平衡。二是研判能力不强。有的检察机关和检察干警工作敏感性、政治敏锐性不强,执法办案中往往“只见树木,不见森林”,不善于从全局上思考问题,关注案件本身的法律事实多一些,综合运用法律政策分析研究解决深层次社会问题的意识和能力不强,不能结合办案提出一些有决策参考价值的对策建议。三是工作机制不完善。一些地方风险排查研判工作还停留在表面上,缺乏经常性、制度化的工作要求,平时的考核评价不能体现,做与不做一个样,没有形成鲜明的工作导向;各业务部门之间、上下级院之间沟通配合、情况互通还不够,有的仍局限于从部门角度、本地区角度分析研判社会问题,有时缺乏普遍性,深度和广度不够,服务领导决策的价值不大;同时与有关部门之间也缺乏有效的衔接配合,风险研判报告或检察建议报送出去后,有的没有反馈回复,不了了之,工作成效体现不明显。

这些问题的存在,迫切需要各级检察机关切实加强研究论证和实践探索,进一步建立健全相关工作体系,推动社会风险排查研判工作经常化、制度化和长效化。

(一) 切实转变执法办案理念

积极延伸检察工作链条,结合办案认真开展社会风险排查研判工作,这是对传统执法办案模式的挑战,是执法观念的大转变,对广大检察干警无疑提出了新的要求。推进社会风险排查研判工作,必须从更新理念入手,进一步解决好思想认识、执法观念、执法方式等问题。要结合正在开展的主题教育实践活动,在检察人员中广泛开展执法理念大讨论,引导各级检察院和广大检察干警牢固树立正确的大局观,善于从政治和全局上考虑问题,正确处理执法办案与服务大局的关系,更加自觉地把检察工作放在党和国家工作大局中谋划和推进,切实找准履行职能和服务大局的结合点、切入点,使执法办案工作更加有利于促进经济社会发展;牢固树立能动的执法观,坚决克服就案办案、机械执

法等倾向,在注重解决案件事实法律问题的同时,从更好地维护人民群众利益、促进社会管理、维护社会和谐稳定角度出发,善于举一反三、见微知著、未雨绸缪,善于分析研究和促进解决案件背后反映出来的苗头性、倾向性、全局性问题,更好地体现检察机关在参与社会管理、综合治理当中的作用;牢固树立科学的业绩观,进一步修改完善检察业务工作考评标准,将社会风险排查研判工作纳入考核当中。衡量执法办案工作的绩效,不仅要看办了多少案件、惩治了多少犯罪分子、挽回了多少直接损失,还要看化解了多少矛盾纠纷,促进解决了多少社会突出问题;不仅要看案件本身办理的质量效果,还要看办案取得的社会效果、政治效果,树立正确的执法办案导向。

(二) 正确把握检察机关社会风险排查研判的边界和原则

检察机关的职能不是万能的,在开展社会风险排查研判中也要注意把握合理的边界,遵循必要的原则。要坚持立足职能、体现法律监督的属性。检察机关的基本职能是执法办案,无论是服务大局、化解矛盾还是参与加强和创新社会管理,都应当通过执法办案来实现,必须立足于基本职能。因此,不能脱离办案去搞单纯的社会风险排查研判,必须结合开展法律监督工作,通过履行审查批捕、审查起诉、查办和预防职务犯罪等职能,及时发现社会管理、社会建设当中的一些突出问题。要坚持有所为有所不为。检察机关毕竟不是一般的社会管理部门,在参与社会建设、推进社会管理中不能把自己等同于行政管理部门,大包大揽。重点应当是对办理的重大个案、类案背后反映的社会问题进行分析研判,对发现的这些问题不是代替有关职能部门直接进行处理,而是及时向党委政府及有关部门提供情况、提出建议,促进依法及时解决,从而做到既积极有为,又突出重点;既不缺位、不虚位,又不越位、不错位。绝不能种了别人的田,荒了自己的地。

(三) 规范完善检察机关社会风险排查研判的内容

过去讲社会风险排查研判,不包括自身办案风险。我们认为办案风险也是社会风险的一种,有些办案中的风险如果不能及时化解,也可能引发其他社会风险。因此,检察机关开展社会风险排查研判,应包括两方面的内容,即建立“双评估机制”:^① 一是对社会稳定风险进行评估,在办理审查批捕起诉、诉讼监督、查办和预防职务犯罪和涉检信访等案件中,加强个案研究和类案分析,及时找出案件背后暴露出的社会管理当中存在的法律及制度漏洞,以及可能影

^① 邱学强:《提高化解风险能力,维护社会和谐稳定》,2011年3月29日人民网。