



检察工作

实践与理论研究

JIANCHA GONGZUO

SHIJIAN YU LILUN YANJIU

- 检察长一席谈
理解检察工作法治化需要厘清的几个关系
- 改革园地
上海跨行政区划检察改革的实践探索
- 经验交流
义乌市院以“办案五化”构建绿色司法化解案多人少矛盾
- 调查报告
徐州市“两法衔接”工作调研报告
- 课题成果
司法改革背景下检察机关司法行政事务管理机制研究
- 观点速递
认罪认罚从宽：法理阐释与实践框架
- 检察实务
新时期我国境外追赃工作的困境与对策
- 案例评析
妨害公务罪被害人赔偿问题探析

2017 · 2

检察系统知名期刊

检察工作实践与理论研究

JIANCHA GONGZUO SHIJIAN YU LILUN YANJIU

2017年第2期(总第14期)

4月20日出版

主 任: 李如林

副 主 任: 王守安 张红生

委 员: 王松苗 万 春 于洪波

胡卫列 李雪慧 朱建华

安 斌 常 艳 谢鹏程

单 民 陈 波

主 编: 王守安 张红生

编 辑: 王 宏 史朝霞 张雪姐

杜英琴 陈 磊

主 管: 中华人民共和国最高人民检
察院

图书在版编目 (CIP) 数据

检察工作实践与理论研究. 2017. 2/王守安, 张红生主编. —北京:

中国检察出版社, 2017. 3

ISBN 978 - 7 - 5102 - 1851 - 4

I. ①检… II. ①王… ②张… III. ①检察机关 - 工作 - 中国 - 丛刊

IV. ①D926. 3 - 55

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 044319 号

检察工作实践与理论研究

(2017 年第 2 期)

王守安 张红生 主编

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区香山南路 111 号 (100144)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjccbs. com)

编辑电话: (010) 88953321

发行电话: (010) 88954291 88953175 68686531

经 销: 新华书店

印 刷: 保定市中华美凯印刷有限公司

开 本: 889 mm × 1194 mm 16 开

印 张: 9

字 数: 208 千字

版 次: 2017 年 3 月第一版 2017 年 3 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1851 - 4

定 价: 35.00 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

· 检察长一席谈 ·

理解检察工作法治化需要厘清的几个关系	邹开红 (1)
发挥党组作用推进“两提升五过硬”建设的思考	黄延强 (5)
京津冀区域治理视域下检察机关角色定位与监督协作机制构建	张尚震 (9)
加强检察职业荣誉感培育 积极推进司法体制改革	王运华 李佳明 (12)

· 改革园地 ·

上海跨行政区划检察改革的实践探索	陆建强 (16)
天津二分院积极推进以审判为中心的诉讼制度改革工作	王 东 (21)
上海青浦区院强化诉讼监督专业化建设的探索	徐燕平 何 静 魏韧思 (24)
南宁市院以打造综合检务“一站式”服务推进涉法涉诉信访 工作机制改革	龙锦华 韦海平 彭 力 (28)
常州金坛区院“五化”推进规范司法行为工作	冯 玉 (31)
上海闵行区院落实司法责任制的实证考察	张 晨 林竹静 (33)
南京六合区院以法治思维处理非正常上访等极端行为的实践与 思考	王珍祥 (38)
南阳南召县院服务生态环境建设的对策与建议	孙保平 靳升宸 (42)

· 经验交流 ·

义乌市院以“办案五化”构建绿色司法化解案多人少矛盾 ...	彭 中 魏 干 (46)
无锡梁溪区院强化科技支撑提升检察工作科学化、现代化水平	李 赢 (50)

· 调查报告 ·

- 徐州市“两法衔接”工作调研报告 韩筱筠 王 琦 李清泉 (53)
- 涉及非公企业犯罪的特点、原因及应对 梁 莉 (57)
- 检察机关适用简易程序的完善设想 陈庆安 张雅芳 (61)

· 课题成果 ·

- 司法改革背景下检察机关司法行政事务管理机制研究 刘晓松 (65)
- 认罪认罚从宽制度的检察职能发挥 南京市人民检察院课题组 (71)
- 跨行政区划检察院的设置和管辖问题研究
..... 北京市人民检察院第四分院课题组 (75)
- 检察机关提起公益诉讼的实践困境与制度破解 钟依婷 钟 琦 (80)
- 法律监督法立法价值及理念探析 温长军 王 然 (85)
- 不同层级检察机关内设机构的设置 查日平 刘 惠 (88)
- 以审判为中心背景下检法关系的重构 孙永胜 冯向军 洪 建 (93)
- 对行政公益诉讼诉前程序的思考与建议
..... 东营市垦利区人民检察院课题组 (97)
- 司法体制改革中检察官助理若干问题探讨 赵秉恒 (100)
- 司法改革背景下各类检察人员职责略论 李新枝 (103)
- 论以审判为中心诉讼制度改革的理性思考与现实路径 周习武 周媛媛 (107)
- 检察舆情引导与群众工作 北京市门头沟区人民检察院课题组 (111)

· 观点速递 ·

- 认罪认罚从宽：法理阐释与实践框架 陈卫东 (115)

· 检察实务 ·

- 新时期我国境外追赃工作的困境与对策 孙玲玲 (116)
- 对检察环节快速办理轻微刑事案件机制的思考 邓洪涛 (121)
- P2P 网络借贷刑事案件应注意的几个问题 陈彬彬 (125)
- 关于完善司法办案责任制的几点思考 李克明 罗 娜 (129)

· 案例评析 ·

- 妨害公务罪被害人赔偿问题探析 王 栋 黄 成 (134)
- 聚众在餐厅进行恶意占桌行为应如何定性 吴新华 徐志豪 (138)

理解检察工作法治化需要厘清的几个关系

邹开红*

一、检察工作法治化的目标模型

法治化作为一种过程性的表述，需要明确法治目标的完成，即达到此目标亦代表法治化进程结束，法治目标实现。同时，此目标也是一种标准，即判断法治化推进程度的标准。同理，检察工作法治化亦应明确其目标或标准。

从检察工作法治化目标的整体架构考量，应将其纳入国家治理目标的范畴中予以讨论。党的十八届四中全会在国家治理层面提出了法治目标，即实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，建成法治国家、法治政府、法治社会，促进国家治理体系和治理能力现代化。相应的，检察机关作为国家司法机关，检察工作作为司法工作的重要组成部分，检察工作法治化的目标也应在法律具体实施层面予以明确，即围绕公正司法提出其目标要求。检察工作法治化目标的提出应以实现公正为其核心价值。同时，检察工作法治化目标的提出要注重与其他目标如科学立法、严格执法、全民守法等的协调配合。从国家治理层面看，法治可以解读为“良法善治”，^①良法主要针对立法而言，善治则针对司法、执法、守法而言，法治就是良法和善治的有效结合。因而，有必要坚持立法先行、厉行良法，坚持在立法、执法、司法、守法协同推进中形成检察工作法治化目标。

从检察工作法治化目标的要素设置考量，应考虑检察工作作为检察机关依照法律规定行使检察权的各相关要素。事实上，我们在设置检察工作法治化目标的要素内容时，可以参考借鉴管理学、法理学、检察学中的理论成果。首先，可以借鉴运用“5W+1H”分析法^②具体分析检察工作的运行机理，检察工作包括工作内容（what）、责任者（who）、工作岗位（where）、工作时间（when）、如何运作（how）以及工作依据（why）等方面，这六个方面实际是检察工作内容要素的具体解析和描述。因而，在设置检察工作法治化目

* 邹开红，北京市昌平区人民检察院检察长。本文系2016年度北京市人民检察院重大调研课题的阶段性成果。

① 王利明：《法治：良法与善治》，北京大学出版社2015年版，第9页。

② 1932年，美国政治学家柏斯维尔提出“5W分析法”，后经过人们的不断运用和总结，逐步形成了一套成熟的“5W+1H”模式。该方法是对选定的项目、工序或操作，都要从原因（何因 why）、对象（何事 what）、地点（何地 where）、时间（何时 when）、人员（何人 who）、方法（何法 how）等六个方面提出问题进行思考。

标的内容或指标时，应予考虑这六个方面的内容。其次，检察工作是检察制度的基本实现形态，检察制度是司法制度的重要组成部分。检察工作可以解构为工作主体、理念支持、工作规则、行为内容、结果责任等要素内容，因而，检察工作法治化的目标亦应包括主体要素、理念要素、规则要素、行为要素、结果和责任要素等具体内容选项，分别解决检察工作中的实施者与责任者、工作中秉持的信念或价值、工作依据、具体如何开展工作、责任追究等问题。这五项内容要素并非彼此割裂、相互独立的，而是彼此依存、相辅相成的。

从检察工作法治化目标的标准设置考量，应明确以法律为准绳，即遵循依法办事的原则。法治的基本含义即为依法办事，任何行为不能背离法律的要求。检察工作的实质是运用法律对当事人行为进行评价，进而作出符合法律要求的结论，并决定采取何种法律监督措施。因而，检察工作必须严格遵守法律的规定，以法律作为检察工作的根本准则。具体而言，从所遵守的法律角度考虑，应包括两个方面，即检察工作中应以实体法作为对任何案件适用法律的准绳，在办理任何案件中应严格遵守法律规定的程序，从而保证正确适用法律。而从检察工作角度考虑，则指内容要素应符合法治的标准要求，具体包括：检察主体适格，即符合法律规定、具备履职素能并拥有法定授权；检察理念正当，即符合法治精神、法治思维和法治理念；检察规则完备，即制定实施国家法律、履行法律监督职责所必需的、内容完备、操作性强的制度机制；司法办案行为规范，即具体司法办案行为应符合规范化要求；监督问责健全，即做到监督有序、权责一致、责任认定主客观相一致等。

通过上述分析我们可以得出以下检察工作法治化的目标模型：



二、检察工作法治化与党的领导的关系

党的领导和法治的关系问题是法治建设的核心问题。关于如何处理党的领导与法治的关系，学者普遍倾向于采取“兼容论”的解释，但在依法治国已成为党治国理政的基本方略的今天，在继续论证兼容的同时，多数学者更加强调对法治规律的尊重。检察机

关的法治化建设，必须正确处理与党的领导关系问题。检察机关是党领导下的司法机关。检察工作法治化作为中国特色社会主义法治体系的重要环节，必须坚持党的领导。这是由我国的政治制度决定的。坚持党的领导是检察工作法治化必须遵循的根本政治原则。但是，必须注意以下几点：一是坚持党的领导并不是毫无原则的，党的领导主要是政治、思想、组织方面的领导，是大政方针政策上的领导，这种领导最重要的内容是保证法律的正确实施。二是要防止在司法改革中以“去行政化”“去地方化”为由，削弱或者否定党的领导。三是不能将检察机关依法独立行使检察权与坚持党的领导对立起来。党的领导并不是对具体案件的领导，同时为防止领导干部插手干预具体司法程序，党中央和司法机关均出台了具体的防范措施。

三、检察工作法治化与服务大局的关系

服务大局是社会主义法治理念的重要内容之一，也是检察机关在具体工作中应该牢固树立的思想观念。检察机关发挥服务大局的功能，首先要对大局有一个正确、全面的理解。笔者认为，当代中国的大局就是指社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和生态建设“五位一体”的中国特色社会主义事业总体布局。这是党和国家工作的大局，也是全体中国人民根本利益的体现，代表着当代中国的整体发展格局和根本性战略利益。

检察机关在服务大局的工作中，应当从检察机关的宪法定位出发，进一步加强自身法治化建设，提高法治化水平，通过行使法律监督职权服务大局。因此，检察机关实现服务大局的基本途径就是严格依照宪法和法律履行法律监督职能。检察机关服务大局应该避免两个误区：一是脱离本职工作服务大局。检察机关不能片面理解服务大局的工作，特别是不能将服务大局简单地理解为直接参与企业的生产经营，甚至参与地方政府的招商引资工作。检察机关服务大局首先要立足自身的法律监督职能，重点从职务犯罪预防和侦查、刑事公诉、诉讼监督等方面为社会发展发挥司法保障作用。二是陷入地方保护主义的泥潭。检察权既具有中央事权的属性，但其运行也离不开各级地方党委和政府的支持。有的地方不顾党和国家工作的大局，不当追求地方利益，把地方利益、局部利益当作“大局”，往往损害了其他地方甚至是国家的整体利益。地方检察机关在服务地方工作的过程中，也可能出现地方保护主义的行为。因此，地方检察机关在服务大局的过程中应当兼顾“国家性”和“地方性”，不能片面维护地方利益，要发挥维护国家法制统一的根本职责。

四、检察工作法治化与司法规律的关系

任何事物都有其特定内在的规律。关于司法规律，学界和实务界还没有形成统一的认识。有一个基本的共识是司法规律的核心是司法权的运行规律。司法规律是由司法的使命和结构所决定的，是对司法活动和司法建设的客观要求，遵循司法规律的基本意义就是有效实现司法的功能，保障司法的公正和效率。

遵循司法规律，是实现检察工作法治化的必然要求。检察工作作为司法活动的一种形式，必须从司法规律出发，科学配置各项检察职权，保障检察权依法独立公正行使。在具体履行法律赋予的权力时，必须遵循司法规律，更好地实现法治的目标和价值。在

本轮的司法改革中,北京检察机关以司法改革为契机,以检察一体化为依托,以职能专业化为主线,兼顾案件类型专业化,将诉讼职能与诉讼监督职能适当分离、机构分设,结合案件特点、区域特色,设立专门机构,实现细化职能分工、优化机构设置、强化队伍专业水平。这既符合司法规律的改革举措,也符合检察工作法治化要求。

五、检察工作法治化与检察公信力的关系

检察公信力是公信力在检察工作中的重要体现。检察公信力是一个具有双重维度的概念。从权力运行角度分析,检察公信力是检察权在运行过程中以其主体、制度、组织、结构、功能、程序、公正结果承载的获得公众信任的资格和能力;从受众心理角度分析,检察公信力是社会组织、民众对司法行为的一种主观评价或价值判断,它是检察工作所产生的信誉和形象在社会组织和民众中所形成的一种心理反映。综合而言,检察公信力是检察工作与公众之间的动态、均衡的信任交往与相互评价。

因而,检察工作法治化与检察公信力,二者相辅相成,互相促进,检察工作法治化是提升检察公信力的现实路径,而具有公信力的检察机关的一个具体标准就是各项检察工作都符合法治的要求。可以说,“公信力来源于社会公众对法治的认同、信任和尊重,法治是公信力最坚实的基础和保障。缺少法治的支撑,公信力就难以确立和提升;而没有公信力的法治,也必将难以实施、缺少权威,无法获得来自人民群众的内心崇尚和信仰,就不是真正的法治。”^① 全面提高检察工作法治化水平和提升检察公信力是检察工作应予把握的两个主基调,是贯彻检察工作始终、占据主导地位的工作指导思想、工作逻辑起点和基本原则,是开展检察工作的灵魂、主心骨。

六、检察工作法治化与检察改革的关系

深化司法体制改革是党的十八届四中全会部署的一项重要任务,其中包括许多具体的改革项目。检察改革是司法体制改革的重要内容,已经成为当前检察机关的工作重点。必须承认的是,检察改革的开展是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要途径,是从根本上破解检察体制性、机制性、保障性障碍的现实需要,是全面提升检察工作法治化水平和检察公信力的必由之路,是为了更好地坚持党的领导,更好地发挥中国特色社会主义检察制度的优势,更好地解决人民群众最关心、最直接、最现实的公平正义问题。

在检察改革已经进入攻坚期和深水区的当下,需要理顺检察工作法治化与检察改革的关系,即全面深化检察改革需要法治保障,全面推进法治化进程也需要深化改革。全面深化检察改革各项措施的展开必须依法进行,确保检察改革在法治轨道上推进,确保重大改革于法有据。同时,检察改革不仅在进程中要做到依据合法、程序合规,而且检察改革成果要转化为对检察活动有约束力的规范文本,如完成检察内设机构改革、检察人员分类管理、办案组织组建、司法责任制完善、检察人员职业保障、人财物省级统管、审判中心诉讼制度改革、人民监督员制度改革、信访工作法治化、民事行政公益诉讼试点等改革任务时,应及时出台规范性文件固定改革成果,实现检察改革成果的法治化转化。

^① 敬大力:《检察实践论》,中国检察出版社2015年版,第442页。

发挥党组作用推进“两提升五过硬”建设的思考

黄延强*

近年来，厦门市检察机关在上级检察机关领导下，着力提升检察工作亲和力和公信力，建设政治过硬、业务过硬、责任过硬、纪律过硬、作风过硬的检察队伍。通过开展“两提升五过硬”建设，厦门市检察机关的司法公信力和亲和力明显提升，队伍建设颇有成效，人民群众的满意度不断提高，开创了厦门检察工作新局面。

一、“两提升五过硬”建设的提出及指导意义

党的十八大提出，要加强司法公信建设，不断提高司法公信力。2013年年初，习近平总书记对政法工作作出重要批示，要求进一步提高政法工作亲和力和公信力，推进过硬队伍建设。2014年，习近平总书记提出政法队伍要按照政治过硬、业务过硬、责任过硬、纪律过硬、作风过硬的要求，努力建设一支信念坚定、执法为民、敢于担当、清正廉洁的政法队伍。曹建明检察长要求，要把人民作为检察工作全部价值的最高裁决者，把履行法律监督职能作为践行执法为民宗旨的基本途径，进一步提高检察工作亲和力、公信力和人民群众满意度。根据中央精神，福建省人民检察院何泽中检察长提出在全省检察机关开展“两提升五过硬”建设，厦门市检察机关积极贯彻落实，成立由市院检察长任组长的领导小组，制定加强“两提升五过硬”建设的实施方案，实践中不断推动厦门市检察机关“两提升五过硬”建设新发展。

开展“两提升五过硬”建设，是落实习近平总书记重要指示的实际行动和具体措施，顺应了人民群众的热切期盼，符合社会发展和法治进步的时代要求，反映了新时期检察工作和队伍建设的现实需要。为解决当前检察工作和队伍建设的突出问题，如执法理念不牢固、作风不务实、检纪检风不端正、履职不到位，人民群众对检察工作不满意、不信任等问题，提供了解决的良方。厦门市检察机关的实践证明，发挥党组核心作用是开展“两提升五过硬”建设的关键因素，对于强化检察机关职能，创新检察工作开展，持之以恒推进“两提升五过硬”建设具有重要意义。

二、发挥党组作用引领“两提升五过硬”建设之厦门实践

近年来，厦门市检察院坚持强化党组自身建设，提升领导全市检察机关的能力和水平，引领全市检察机关认真践行“两提升五过硬”建设，持续推动厦门检察工作发展。

* 黄延强，福建省厦门市人民检察院检察长。

（一）着眼党组自身建设，夯实党组核心作用基础

一是强化政治学习，提升理论水平。落实和完善党组中心组、检察委员会集体学习制度，及时学习贯彻习近平总书记系列重要讲话和中央、省委、市委以及上级检察机关重要会议精神，准确把握“两提升五过硬”建设等理论新内涵、新理念、新要求，引导班子成员做政治上的明白人，不断提升用先进理论武装头脑、谋划履职、解决问题的能力。二是改进工作作风，提升实干能力。持续深化各项专题教育，班子成员自觉用职业操守、职业良知约束自己和干警，做到在各种诱惑、干扰面前挺直脊梁，秉公执法。对照人大代表、政协委员和人民群众的意见建议，全面梳理检察工作中存在的不严格、不公正、不文明、不规范问题，逐项落实规范。认真贯彻中央“八项规定”精神，持之以恒抓作风，班子查摆“四风”问题共列出 22 个问题、8 个整治项目，均按照时间表、路线图整改落实到位。三是坚持民主集中制，提升决策效果。先后修订了市检察院工作规则、党组会议事规则等，新制订检察长办公会议事规则，凡是涉及重要管理事项，都严格按照程序，提交会议集体讨论决定。建立健全议定事项的督促检查制度，确保各项决策落到实处。2012 年以来，共召开党组会、检察委员会、检察长办公会 196 次，对 600 余项议题作出决策，并加强督促落实到位。四是严格遵守纪律，守住廉洁自律底线。坚持从班子成员这个“关键少数”严起，党组书记带头严格执行廉洁自律准则、廉洁从检规定，同时要求市院班子成员在廉洁自律方面树标杆，管好自己，管好配偶、子女和身边工作人员。督促班子成员做到知行合一、防微杜渐，营建领导带头、从严管理干部的风清气正的政治生态。

（二）着眼以人为本，提升检察工作亲和力

一是推进“人性司法”，增进同人民群众的感情。推进检察长接访、视频接访、联合接访、下访巡访工作，充分发挥乡镇检察室、社区检察室、检察工作联系点等服务群众平台作用。畅通 12309 举报电话、网上信访、来信、来访“四位一体”诉求表达渠道。积极参与社会治理，全面推行合适成年人参与制度，积极开展未成年人犯罪社会调查等工作。二是推进“柔性司法”，提高群众工作能力。进一步完善“检调对接”工作机制。探索为经济困难的刑事申诉人和司法救助对象提供法律援助。完善检察环节贯彻宽严相济刑事政策工作机制。注重从源头上化解社会矛盾，对影响稳定的重点刑事案件，提前预警、分析研判、快速处置。三是推进“阳光司法”，深化检务公开。全面推进法律文书和案件信息查询、公开工作。探索案件公开听证工作，对争议较大、群众关注的部分案件，邀请人大代表、政协委员、律师等第三方参与。运用网站、微信、微博等新媒体，构建“案件信息查询、律师阅卷预约、控告申诉受理、行贿犯罪档案查询”阳光检务网络服务平台。根据中国社科院发布的《中国检务透明度年度报告》，厦门市检察院检务透明度 2013 年至 2015 年连续三年进入全国 49 个较大城市前三名，排名逐年上升，2015 年名列第一。

（三）着眼法律监督，提升检察工作公信力

一是依法办案，确保公正司法。坚持严厉打击严重暴力犯罪、多发性侵财犯罪和涉众型犯罪，增强人民群众安全感。五年来，共批捕各类刑事犯罪嫌疑人 22023 人，提起公诉 35046 人，同比分别上升 3.35% 和 43.16%。坚持把查办和预防职务犯罪放在更加

突出的位置来抓，坚持“老虎”“苍蝇”一起打，诠释检察机关在党风廉政建设和反腐败斗争中的责任担当。五年来，全市检察机关立案侦查职务犯罪案件313件358人，较前五年分别上升24.2%和12.6%。二是严格管理，确保规范司法。加强对规范司法行为的教育培训，开展案件评查工作，围绕关键岗位和关键环节，认真查摆、整改不符合“两提升五过硬”建设要求的突出问题。深入开展规范司法行为专项整治工作，查摆问题183条，逐一落实整改。扎实推进“百案析查”活动，形成问题清单和个案报告，公开正反典型案例，强化干警底线意识。三是强化诉讼监督，维护公平正义。建立发现、纠正、防范冤假错案工作机制，对犯罪嫌疑人的辩解和律师意见实行逐案听取、审查和核实。强化刑事执行活动监督，针对群众反映强烈的“有权人”“有钱人”犯罪后“以权赎身”“提钱出狱”等问题开展专项监督，共监督收监57人。综合运用抗诉、检察建议等法律监督手段，积极构建和推进民事行政检察多元化监督格局。

（四）着眼抓党建带队建，努力打造过硬检察队伍

一是强调理想信念，建设政治过硬队伍。持续强化“四个意识”，严守“六项纪律”。立足职能融入大局，服务保障经济发展。五年来，厦门市检察机关积极参与“美丽厦门共同缔造”，主动融入中国（福建）自贸试验区厦门片区建设，大力推进涉台检察工作先行先试，为促进和保障厦门经济持续健康发展、营造国际一流营商环境作出积极贡献。二是强调能力素质，建设业务过硬队伍。完善人才培养、选拔、使用、管理机制。与厦门大学、集美大学等高校开展检校共建，探索开展检察实务协作、双向交流培训、专家咨询等活动。实行实训练兵模式，举办公诉人与律师论辩赛等各类培训、竞赛，促使一批业务领军人才脱颖而出。三是强调敢于担当，建设责任过硬队伍。党组始终把党风廉政建设、队伍建设与检察业务工作同部署、同落实、同检查。完善党组书记负总责，分管领导和处室支部书记“一岗双责”责任制，落实党风廉政建设主体责任和监督责任。针对个别同志在党风廉政建设及工作态度等方面表现出来的苗头性、倾向性问题，及时约谈、批评教育，甚至在大会上予以公开批评，及时遏制不良倾向。四是强调清正廉洁，建设纪律过硬队伍。坚持开展检察职业道德教育和检察纪律作风教育，筑牢公正廉洁执法心理防线，坚守办案“三条底线”。进一步健全述责述廉、个人事项报告制度，从严管理、从严监督领导干部。严格执行领导干部过问案件及廉洁从检的相关规定。五是强调为民务实，建设作风过硬队伍。开展专项检务督察、检查和专项治理活动，重点查纠在“四风”、司法作风和“慵懒散”等方面存在的突出问题。教育引导干警自觉抵制“四风”，防止霸道作风、权钱交易和办人情案、关系案、金钱案，监督不到位、执法不规范等现象的发生。

三、发挥党组作用推动“两提升五过硬”建设的思考

在开展检察机关“两提升五过硬”建设中，我们深刻体会到，党组核心作用发挥是否到位，直接决定了“两提升五过硬”建设的成效。通过对实践的总结和提炼，笔者认为加强党组自身建设、提高党组科学决策能力和坚持党建带队建构成党组发挥核心作用的“三驾马车”。它们相互依存，又相互制约，形成推动检察机关“两提升五过硬”建设的整体合力。

（一）加强党组建设，做好“两提升五过硬”建设掌舵手

一要强化政治意识。要引导党组班子及其成员自觉用马克思主义中国化最新成果武装头脑，指导实践，学深、悟透习总书记系列重要讲话精神，以理论的清醒保持政治上的坚定。要强化政治纪律和政治规矩意识，落实好双重组织生活、三会一课、民主生活会等基本制度。要纯洁道德操守，把个人品行修养与党性修养同修同进，带头培育、践行社会主义核心价值观，做社会主义道德的示范者。二要强化担当意识。要敢于担当，对待改革，要敢于迎难而上，奋力推动；对事关群众切身利益的事，无论事情大小，也要心系情牵，妥善解决。要有敢于担当的底气。三要强化自身监督。要在党组内部建立起“人人监督人，人人被监督；没有人不被监督，没有人不负有监督责任”的监督机制，定期查找党组成员存在的突出问题，努力营造批评与自我批评的氛围，确保检察权始终在法治的轨道上运行。

（二）提高党组决策能力，提升检察亲和力和公信力

一要善于结合大局谋划工作。要注意结合地方经济社会发展特色开展“两提升五过硬”建设，不断提升检察机关在服务大局中的亲和力和公信力。就厦门市检察机关来说，就是要紧紧围绕“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，牢固树立“五大发展”理念，牢牢把握强化法律监督、强化自身监督、强化队伍建设总要求，围绕厦门市委推进供给侧结构性改革、争当“五大发展”示范市的重大决策部署，深入推进“两提升五过硬”建设。二要善于抓住重点开展工作。要盯紧公正办案、规范司法和对诉讼活动的监督。要引导创新检察机关联系群众的工作方式，深化以审判为中心的刑事诉讼制度改革，深入推进刑事案件速裁、检察环节认罪认罚从宽处理等改革试点工作，更好地展示司法亲和力和公信力。三要善于围绕难点开展工作。要在党委统一领导下有序推进司法体制改革。在做好组织实施的同时，高度重视思想政治工作和舆论引导，赢得理解支持。及时回应社会关切，最大限度凝聚改革共识。

（三）坚持抓党建带队建，建设过硬检察队伍

一要把政治建设放在首位。要扎实开展“两学一做”学习教育，加强队伍思想素质建设。健全党建工作问责和考评机制，积极组织“两提升五过硬”建设的理论研讨和经验总结，推动“两提升五过硬”建设精细化。二要推进队伍正规化、专业化、职业化建设。要以检察机关岗位素能基本标准为基础，加强上挂下派、岗位实践、比赛练兵等工作。要针对存在的司法不规范的问题和环节，加强案件管理和评查，提升司法规范化水平。推动干警参加全国检察业务专家等评选，参与侦查监督、优秀公诉人、民事行政检察、案件管理等业务竞赛，加强岗位练兵，促进和带动队伍整体素质的提高。三要加强纪律作风建设。严格执行《中国共产党廉洁自律准则》和《中国共产党纪律处分条例》，持之以恒落实中央“八项规定”，严肃查处违纪违法行为。进一步深入开展案件公开审查、公开听证工作，积极邀请人大代表、政协委员等参与审查、听证，开展检察开放日活动，实现检察工作与社会公众良性互动。

京津冀区域治理视域下检察机关角色 定位与监督协作机制构建

张尚震*

构建完善的区域治理体系、提升区域治理能力，是打破行政壁垒，实现区域协同发展的基石，而完善的监督制约机制又是保障区域治理有效推行的关键。检察机关作为宪法法律规定的专门法律监督机关，承担着维护和保障宪法法律正确、统一实施，提升国家法治水平的重要职责。在京津冀区域治理和区域发展过程中，各级检察机关只有紧紧围绕本区域发展定位，有针对性地加强法律监督能力建设，尤其是进一步加强行政检察监督，才能充分发挥检察职能作用，为京津冀地区科学发展营造良好的法治环境，从而服务和保障京津冀协同发展。

一、京津冀区域治理视域下检察机关角色定位

（一）健全监督机制是保障京津冀协同治理有效推行的关键

法律作为合理分配权力、限制权力的工具，在社会生活中扮演着重要的角色。因此，完善区域治理体系需要建立健全法律法规制度。“徒法不足以自行”，在构建法律法规制度的同时，也需要健全行政执法体系。可以说，作为国家治理体系关键主体的政府，其提供公共产品服务的过程，也是依法行政的过程。而推进政府及各行政机关依法行政，除了需要各级行政机关全面落实主体责任，规范自身执法行为外，也需要构建完备的法律监督和制约机制。通过构建以公民监督为基础，以政府内部行政监察监督为重点，以检察机关外部法律监督为后盾的监督体系，可以依法有效地对区域治理中存在的违法和不尽职尽责现象进行监督。例如，对不履行职责或不及时、不正确履行规定职责义务的公职人员，或者因主观努力不够，工作质量差、任务完不成的行为，采用通报批评、书面检查和引咎辞职等方式，对其予以监督问责，让那些执行力弱、玩忽职守或有过错行为者为其不负责任而“埋单”，这是确保京津冀区域治理有效推行的关键。

（二）强化监督尤其行政检察监督是检察机关服务区域发展工作的重心

优良的法治环境，既是人民群众安居乐业的保障，也是有效吸引外部资金、技术与人才，打造区域核心竞争力的关键。检察机关作为宪法法律规定的专门的法律监督机关，承担着维护和保障宪法法律正确、统一实施，提升国家法治水平的重要职责，在区域治理和区域发展过程中，理应担负起应有的职责。在刑事司法领域，检察机关公诉、侦监、

* 张尚震，河北省邯郸市人民检察院检察长。

刑事执行部门通过与法院、公安、司法等部门的分工协作与监督制约,可以有效打击犯罪与保障人权,有利于创造优良的治安环境;检察机关自侦部门通过查办和预防贪污、渎职等职务犯罪,有利于打造风清气正的政治环境;在最活跃同时也最容易违法滥用权力的行政领域,检察机关民事行政检察部门可以强化行政法律监督,督促行政机关依法履行职责,与人大监督、审计监督、纪检监察监督、公众监督、新闻监督以及司法审判等相配合,形成制约行政权的合力,从而确保行政机关依法行政,从而提升区域法治水平,优化区域法治环境。

二、检察机关服务区域发展工作存在的问题与不足

(一) 京津冀检察一体化建设不足

检察机关的职能特性决定了检察机关在行使检察权的过程中,应当形成一体化机制,也即整体统筹、上下一体、指挥灵活、配合密切,统一行使检察权的动作机制,这有利于检察资源的优化整合。然而由于在现行的体制下,检察机关保留着严重的行政体制色彩,厘清横向和纵向的检察机关关系,特别是横向检察机关的关系和跨地域不同级别检察机关的关系难度较大,涉及对现有法律制度的突破,还缺乏明确的法律依据。在现实中,同级检察机关的横向交流主要停留在考察学习、协助抓捕犯罪嫌疑人等初级合作的层次上,检察机关人员相互交流、任职的也较少,人员流通困难。

(二) 行政法律监督能力不足

检察机关作为国家专门的法律监督机关,是行政机关依法行政的法律监督主体,检察机关强化法律监督,有利于推进依法行政和法治政府建设。但由于检察机关人权、财权等重要制约检察机关发展的权力都掌握在地方党委和地方政府的手中,这可能在一定程度上导致地方保护主义的盛行,特别是检察机关在办理部分案件时可能会遇到较大的阻挠,在监督部分执法过程时措施乏力,这不仅不利于检察权效能的充分实施,更不利于京津冀检察一体化进程的推进。另外,检察机关行政监督参与机制不足,导致不能有效、及时发现监督线索,也影响检察机关法律监督能力的有效发挥。例如,不同于检察机关履行诉讼法律监督权时相关诉讼法律中有明确的检察机关行使法律监督权的规定,我国《行政复议法》《行政处罚法》《行政许可法》和《行政强制法》等有关行政法中并未有规定检察机关可以行使行政监督权的条款,从而导致行政检察监督缺乏明确、具体的法律依据,影响法律监督职能的发挥。

(三) 协调公共关系能力不足

随着经济社会的发展,我国基础教育的普及、群众文化水平的提高,网络等新兴传媒的崛起,以及以非政府组织为标志的公民社会的蓬勃发展,这都促使公众维权意识的提升、民主监督与民主参与热情不断高涨,群众传递信息、表达诉求和宣泄情绪选择途径的多样化,这使得涉检涉访舆情出现一系列错综复杂的新情况、新形势和新特点。特别是社会公众开始积极运用各种新的渠道、新的形式监督检察机关,以及提供监督线索、协助检察机关办案。这些都要求检察机关不断探索、创新、完善和构筑全方位的协调公共关系机制平台,从而保证公众的知情权,及时回应公众关切和解决问题,满足公众民主监督和民主参与的热情,对此,京津冀检察机关还有待进一步提高。

三、法律监督区域协作机制的构建

检察机关作为宪法法律规定的专门的法律监督机关，承担着维护和保障宪法法律正确、统一实施，提升国家法治水平的重要职责。强化法律监督是检察机关服务区域治理和区域发展的出发点和落脚点，也是京津冀检察机关构建区域协作机制的中心与指引。

（一）注重分类、加强整合，推进检察一体化建设

通过充分整合上下级检察院以及区域内平行各级检察院的办案力量和资源，可以降低办案过程中实际成本、外部成本和机会成本，从而提升办案能力与办案效率。这里的检察一体化建设，一方面要加强针对检察业务的共性建设需求，比如教育培训和人才库建设方面，整合资源，加强一体化建设。京津冀地区集聚了北大、清华等一大批高水平的科研机构，京津冀检察机关也汇集了诸多优秀的检察人才，京津冀检察机关可以依托自身的人才和大学资源，通过各种措施对检察官进行长期不间断的业务培训，鼓励检察官通过各种方式的在职学习，并以京津冀作为一个整体，广泛开展辩论赛、演讲赛等岗位练兵活动，全面提升检察官的业务水平和办案能力。另一方面，针对不同检察业务的不同需求特点，在检察一体化的实践中各有侧重地开展检察一体化建设。

（二）完善参与机制，推进行政检察监督工作

在当前法律环境下，笔者认为，可以通过以下几个途径完善检察机关参与机制。一是检察机关接受人大及其常委会委托，参与人大及其常委会对行政执法检查，对有关行政执法合法性、合规性进行检查，发现问题，及时向人大及其常委会报告。二是建立对重大行政处罚案件及与其有关的听证、复议活动的提前介入制度，确保检察机关能够列席有关行政听证、行政复议活动，从而提早发现监督线索，保障行政相对人权益。三是加强提请或建议有关机关对行政违法问责机制的建设，针对行政执法行为具有重大而明显瑕疵且对检察机关的检察建议不予采纳或超期不予回复的情况，提请或建议其上级主管部门或纪检监察部门对有关行政执法人员和单位给予适当处分。

（三）加强两法衔接信息共享平台建设

“两法衔接”是指在行政执法与刑事司法的过程中，对于可能构成涉嫌犯罪的案件，行政机关、公安机关、检察机关、监察机关等相关部门之间相互配合、制约，防止出现以罚代刑、有罪不究、渎职违纪等问题出现而形成的工作机制。加强刑事司法与行政执法衔接，特别是实现京津冀地区检察院、法院、公安及其他行政执法部门的互联互通、信息共享、经验交流，有利于提高检察机关的办案效率，节约司法资源。

（四）完善检察机关公益诉讼协作机制

公益诉讼作为现代法治下广泛存在的一项制度，为切实救济国家利益、社会公共利益和他人利益，提供了一道司法救济途径。作为我国宪法定位的专门法律监督机关，检察机关是公共利益的应然和实然代表，肩负着保护公共利益的重要职责。公益诉讼中，检察机关将承担收证和举证的责任，加强检察机关收证与举证能力建设是确保公益诉讼成功的关键。另外，公益诉讼一般涉及面广，很大程度上需要跨区域收集证据。为此，京津冀区域检察机关应当通过建立收证协作机制，确保可以互相委托收证，从而全面、及时收集证据。

加强检察职业荣誉感培育 积极推进司法体制改革

王运华 李佳明*

2016年4月,全国政法队伍建设工作会议上提出了“要推动把政法职业荣誉制度纳入国家荣誉制度体系,发挥其正向激励作用”的目标,这意味着政法职业荣誉制度建设问题已在国家层面纳入规划。目前,检察机关司法体制改革即将进入全面实施阶段,检察人员管理模式和司法责任分配的重新调整也必将对检察官道德伦理建设造成深远的影响。司法体制改革承载着中国司法改革和法治发展的历史重任,我们应当教育广大检察人员看清历史方向,帮助检察人员树立正确的职业荣辱观念,培育良好的职业荣誉感,激发检察官依法履职和主动担当的工作热情,让他们能将个人发展与顺应潮流有机统一起来,以大无畏的担当精神和高昂的斗志迎接新的法律职业人生的挑战。

一、检察职业荣誉感的内涵

检察职业荣誉感是指一定的社会或集团对检察人员履行社会义务的道德行为给予肯定和褒奖,是检察人员从特定组织获得的专门性和定性化的积极评价,作为从事检察职业的个人因意识到这种肯定和褒奖而产生的美好和令人愉悦的道德情感体验。职业荣誉的作用在于能给人以强大的正向道德情感激励和自觉选择获得较高肯定和褒奖行为的内心指引,能促使特定职业人员养成稳固的自律行为习惯和形成高尚道德品质。当然,这种道德情感功用的发挥并非独立完成,通常需要结合职业道德、职业荣誉以及思想政治教育等综合性举措来实现。

二、研究检察职业荣誉感的重要意义

(一) 检察职业荣誉感是检察职业道德体系不可或缺的组成部分

古罗马的西塞罗说过,“荣誉是美德的报偿”。这句话道明了道德与荣誉的关系,即道德是荣誉的前提和基础,荣誉是道德的评价结果。道德体系建设问题上,荣誉永远是不可或缺的部分。正如恩格斯所说,“每个社会集团都有它自己的荣辱观”,^①检察机关作为国家的法律监督机关,也应当有自己的荣誉观,特别是职业荣誉观。因此,在检察官职业道德体系中,荣誉的内容同样是必不可少的。缺少了荣誉的职业道德,终将因缺乏其外在的体现形式而难以发挥其外在评价功能,并将导致检察职业道德体系自我维持

* 王运华,广西壮族自治区南宁市青秀区人民检察院检察长;李佳明,广西壮族自治区南宁市青秀区人民检察院副检察长,中国社会科学院法学博士后、助理研究员,法学博士。

① 《马克思恩格斯全集》(第39卷),人民出版社1975年版,第251页。