

锤炼

——全市检察机关加强法律监督能力建设纪实

本报记者 易成章 通讯员 李建辉 谢衡兰

2019年12月31日,省检察院党组书记、代检察长叶晓颖一行来到衡阳,调研衡阳市两级检察院加强法律监督能力建设。

叶晓颖高度肯定了衡阳市两级检察院高度重视加强法律监督能力建设:工作有探索、有特色,对短板和不足有认识、有思考,并且还有对策和建议。同时她强调,全省检察机关要以更高站位、更强担当推动法律监督能力现代化。

近两年来,全市检察机关围绕加强法律监督能力建设,在统一思想认识、调动监督能动性、提升监督专业化水平、完善监督长效机制等多维度加强自身锤炼,成效显著。

倒逼 能力必须跟上业务发展

国家监察体制改革后,检察工作处在了发展的拐点上。但衡阳检察机关不等待、不观望。2018年年初的全市检察长会议上,市院检察长刘孙承明确了“法律监督只能加强,不能削弱”的态度,提出了“主责就是法律监督,主业就是司法办案”的观点。

在统一思想认识后,就是解决一系列检察干警能力不适应业务需要的问题。

针对案源不足、不善“找米下锅”等问题,市检察院果断抓考核、抓倒逼,搞监督责任背书。

一方面,在考核中增加监督案件的考核权重,提高监督案件的考核比例,把监督事项、监督案件的办理与司法绩效考核、年终评优评优挂钩,更有倾向性地组织开展优案评选。2019年,市检察院组织评选12个优案,其中传统的审查起诉、审查逮捕案件只评了3件,其他都是监督类案件。

另一方面,为了把监督责任压实,市检察院在扫黑除恶专项斗争中探索推行“监督责任背书制”。要求承办人必须把开展监督、深挖彻查的情况在案卷中逐一注明,并签订“监督不到位即追责”的承诺书。下一步,市检察院将把这个做法上升为机制,推行捕诉一体后的每起刑事案件都要填写《诉讼违法(错误)事项登记表》,白纸黑字一一载明,归档入卷。

针对人员配备跟不上、专业素养跟不上的问题,全市检察机关就优化队伍配置,着力打造“专家型、学者型、工匠型、智慧型”检察队伍。

在对全市检察人员大摸底后,全市检察机关重新进行调整岗位人员配置,把有底子的、有民商法背景的,都放到民行和公益诉讼这两条线上去。目前,全市两级院民事行政公益诉讼队伍共配有61人,其中本科学历39人,研究生学历15人,具有民法背景的6人。

为了让干警监督本领硬起来,全市检察机关突出抓学习、抓培训、抓练兵。刑事诉讼法和检察院组织法修改后,市检察院及时组织开展全市检察机关“学两法、背原文”的全员考试和知识抢答赛。最高检出台《人民检察院检察建议工作规定》后,又立即结合具体的案例,以视频会议的形式给全市检察人员进行专题培训。

为了让干警爱上“读书”,两级检察院普遍建立了图书室,尽可能把书配丰富、把环境搞舒适、把氛围搞活跃。

针对效果不佳、监督空对空的问题,市检察院努力改善监督环境,理顺监督与监督的关系。

2017年底,市检察院主动争取市人大常委会出台了《衡阳市人大常委会关于加强市人民检察院法律监督工作的办法》,当时在全省是首例。根据该办法,市人大常委会通过建立定期报告制度、转办交办制度、限期办理制度、依法行政档案制度、监督成果运用制度、监督情况评估制度等六项制度,来支持检察机关更好地开展监督。

2018年12月,公益诉讼工作刚起步,市检察院争取市委办、市政府办联合发文,出台了《关于支持检察机关开展公益诉讼工作的意见》。此后,市检察院又与市纪委监委达成了一致,出台《关于建立公益诉讼涉案线索双向移送和办案协作的意见》,在具体的办案层面加强协作与配合。

同时,全市检察机关注重加强与被监督单位在工作层面、机制层面的沟通协调。全市两级院普遍在国土、环保、食药等部门设置了检察联络室,建立了定期沟通、联席会议制度;蒸湘、衡山等基层院探索在公安机关部分重点派出所设置了检察室,常宁院把公益诉讼工作纳入了政府绩效考核,确定了具体的考核分数。



2019年12月31日,省人民检察院党组书记、代检察长叶晓颖到市人民检察院调研加强法律监督能力建设。

探索 “四化”建设求长效

2018年,市检察院尝试通过检察法律监督“规范化、案件化、一体化、刚性化”建设,来探索检察法律监督体系化的基层路径,解决监督弱化虚化的“慢性病”和“综合症”。

在衡山县检察院经过一段时间试点后,2019年9月,全市检察机关全面启动了法律监督“四化”建设试点。

市检察院成立了领导小组和专项工作办公室,衡山县检察院、蒸湘区检察院、石鼓区检察院、常宁市检察院作为重点攻关单位,每个院重点探索“一化”。市检察院相关部门对口指导,其他各业务部门和各基层院积极配合、自主探索、一体推进。

其间,市检察院又先后召开4次调度部署会,在正常的司法办案工作外,采取“白加黑”“五加二”的模式来攻关和推进。

实践 把办案当最好“练兵场”

全市检察机关坚持办案就是硬道理,围绕执法司法中存在的、群众反映强烈的、对发展环境影响破坏很大的突出问题,办出精品案件。市检察院相关领导表示,实践证明,办案就是最好的“练兵场”,既增进人民群众的获得感,增加党委政府、社会各界对检察法律监督的支持度,增强被监督对象的认同感,又扭转了检察工作的被动局面。

刑事检察监督方面,对公安机关立案和侦查活动监督、对刑罚执行和监管活动的监督,发出的监督意见基本上都被采纳,对刑事审判活动的监督也有好转。

开展扫黑除恶专项斗争以来,通过监督职能的充分发挥,共追捕追诉余犯104人,改变黑恶性不当45起182人,引导和建议公安机关“打财断血”涉及金额2.3亿元,深挖幕后“网伞”22人,就量刑不当问题抗诉3件5人,已全部审结改判,5人均被加刑。

2019年3月,市检察院对市公安局发出检察建议,建议对以“天津天狮”名义进行传销、带有黑恶性质、隐藏很深的犯罪团伙推行一体作战,彻底铲除“毒瘤”。

为了抓好这个检察建议,市检察院部署在全市范围内进行了专项调研,形成近万字的犯罪分析报告,把这个地下组织的危害性、犯罪特征、组织架构、活动规律一一列明。市公安局按图索骥开展侦查,不到2个月时间就进行了统一收网和集中抓捕。

目前该系列案已逮捕173人,起诉125人,扣押冻结涉案款物4200余万元,一批“A级”大佬被绳之以法,一个跨省流窜作案的地下黑恶势力被连根拔出。对此,中央“扫黑除恶专项斗争”第十六督导组以“两个没想到”予以高度肯定:“没想到你们的检察长对案情这么了如指掌,没

想到你们的队伍这么专业敬业。”

目前,该项工作在机制建设方面有了一些初步进展。草拟了《关于全面推进检察法律监督“四化”建设的暂行办法》,就确立监督的原则、明确监督的适用、加强监督的实施、强化监督的管理与考评作了一个总体性的规定。编制了《检察法律监督工作简明操作指南》,按照“四大检察”对全部监督事项进行了梳理,把所有监督事项的适用范围、法律依据、办理流程和操作须知予以了明确和细化。就具体哪些情形应该案件化办理、怎么来办理,草拟了《关于重大监督事项案件化办理的实施办法》。就拓宽线索渠道、加强内外协调、强化横向配合和上下一体,草拟了《关于检察法律监督事项一体化办理的工作规定》。就加强和规范渎职违法调查,强化调查结果的运用,草拟了《关于加强诉讼活动中司法工作人员渎职违法调查工作的办法》。

对于这些机制,市检察院计划尽快修改完善,尽快拿到实践中去试,用实践去检验和调校。

想到你们的队伍这么专业敬业。”

民事行政检察监督方面。通过加强力量配备,强化违法调查,综合运用检察长列席审判委员会制度、加强沟通协调等方式,监督的效果也有明显改观。

如在对5件民事案件诉讼监督过程中,市检察院主动调查发现系典型的虚假诉讼案件,通过综合运用各种监督措施,省、市、县三级检察机关联动,加强与纪委监委、公安机关的协调配合,不仅挖出了另外18起虚假诉讼案件的线索,而且挖出了一个重大黑恶犯罪团伙,还揪出了背后的一批司法领域腐败分子。

目前,该系列案中,纪委监委立案审查调查12人,检察机关立案侦查3人,公安机关立案侦查42人。市人大常委会就全市检察机关开展民商事审判法律监督的情况进行了专题审议,对检察机关的工作予以了充分肯定。

公益诉讼方面。全市检察机关始终找准公共利益这个出发点,在法定事项范围内,多做实地调查,多搞督促整改。

工作开展以来,全市共办理各类公益诉讼案件607件,提出诉前检察建议557件,回复整改率接近100%。

祁东县大学生张某贷款200万元回乡创业,办了个养猪场,但是环保不达标,接到群众举报后,检察机关依法开展监督。为了达到双赢多赢的效果,办案中,检察机关不是简单机械地去督促相关部门搞关停整改,还主动帮助张某联系转移和销售部分生猪,让其有资金和场地建立环保设施。

通过这种“放下架子”的“服务式”监督,法律得到了维护、民生得到了保护、经济发展得到了呵护,真正实现了多赢。