

内设机构改革一年间:

“四大检察”齐头并进 “生产力”充分释放

2019年是检察机关内设机构改革的推进之年、关键之年。

内设机构系统性、整体性、重塑性改革,如同大推力发动机,驱动“四大检察”“十大业务”高速运转,驶入全面协调充分发展的高速公路。检察机关内设机构改革主动融入国家治理体系和治理能力现代化进程,“检察生产力”得以充分释放。

一年时间不算长,但变化非比寻常。检察机关内设机构改革上的每一个刻度,丈量的都是新时代中国特色社会主义检察制度新的发展完善。



“四大检察”并行推进 对接群众司法需求

回顾检察机关内设机构改革时间轴,崭新局面如同气势如虹的画卷呈现在眼前——

2018年12月4日,经中央批准,《最高人民法院职能配置、内设机构和人员编制规定》施行,省以下检察院同步部署;

2018年12月24日,最高检的检察官、检察辅助人员和司法行政人员全部分类定岗,重新调整分配到第一至第十检察厅及相关职能部门,按照新的检察权运行和检察职能行使机制开展工作;

2019年1月3日,最高检“十大检察厅”在国务院新闻发布会上向中外媒体亮相,检察机关“四大检察”法律监督新格局和“十大业务”板块正式确立;

2019年3月15日,刑事、民事、行政、公益诉讼“四大检察”首次明确写进全国人大决议;

2019年4月23日,新修订的检察官法第一次在法律上明确“四大检察”职能;

2019年底,省以下检察机关内设机构改革基本完成。

2019年,一系列切实举措和办案数据,展现出检察机关一年来“四大检察”并行推进、对接人民群众司法需求的努力和成效——

刑事检察专业化分工加强,“捕诉一体”办案模式提质增效,认罪认罚从宽制度有力、平稳落实;

民事检察办案数量上升、质效提高,前三季度提出再审检察建议同比上升100.9%,裁定再审同比上升108.1%;

行政检察重自强、补短板,积极与审判机关、行政机关、涉案当事人沟通,前三季度对行政审判活动监督审结同比上升70.4%,对行政执行活动监督案件审结同比上升118.9%;

公益诉讼检察主动作为,补强公益保护领域治理短板,前三季度通过办案督促清除处理违法堆放各类生活垃圾1784774.4吨,督促查处销售假冒伪劣食品12783.9公斤;

聚焦未成年人保护,一号检察建议没完没了跟进,持续督导落实,3000余名检察长、2.2万余名检察官担任中小学法治副校长,一起为祖国的未来护航;

紧盯“告状难”“申诉难”,兑现群众来信件件有回复的庄严承诺,49万多件群众来信,能够回复的都已在7日内程序性回复,3个月内办理过程或结果答复率达99.1%;

随着内设机构改革的积极效果逐步显现,检察机关与人民群众靠得更近。

如今登录最高检官方网站,十大业务厅名称已经加上“小名”,变成现在这样:“第一检察厅(也可称普通犯罪检察厅),第二检察厅(也可称重大犯罪检察厅),第三检察厅(也可称职务犯罪检察厅),第四检察厅(也可称经济犯罪检察厅),第五检察厅(也可称刑事执行检察厅),第六检察厅(也可称民事检察厅),第七检察厅(也可称行政检察厅),第八检察厅(也可称公益诉讼检察厅),第九检察厅(也可称未成年人检察厅),第十检察厅(也可称控告申诉检察厅)”。

司法责任制落地生根 案随人走权责统一

随着司法责任制改革的深入推进,检察机关原来机构设置带来的权责不一、质效不高等问题愈加凸显,内设机构改革呼之欲出,需要调整机构职责,以案件类型划分办案机构,实现案随人走、责随案走。

改革前,办理一个刑事案件,分别由履行批捕职能和起诉职能的两个部门、不同的办案人员负责,被形象地称为“铁路警察各管一段”。实行“捕诉一体”办案机制后,一个案件由一个办案组或检察官负责到底,司法责任非常清晰,避免了批捕、公诉人员为案件质量和错案推诿的问题。

改革前,检察办案实行的是“三级审批制”,管理层级和审批环节多。办案过程中,

作出处理决定,需经过层层审批,将办案者、审查者和决定者割裂开来,有违司法工作亲历性、独立性、中立性的原则和要求。同时还容易导致案件责任不清、办案效率不高等问题。

就以2019年山东省淄博市淄川区检察院办理的肖某等人票据诈骗案为例。该案涉案人员多,涉案金额700余万元,涉嫌贷款诈骗、伪造、变造金融票据、骗取贷款等罪名。内设机构改革前,办理此类重大复杂案件,需要履行三级审批,并向上级检察院层层汇报请示,预计历时6个月左右。改革后,检察官独立办理,实行“捕诉一体”,减少了审批流程,两个半月就起诉至法院。

有权应有责,用权受监督。针对检察官独立行使检察权的监督,基层检察机关的探索拓宽了完善机制的思路:内设机构改革以来,深圳市龙华区检察院坚持源头预防与个案预防相结合的原则,积极排查检察权运行中的廉政风险点,共查找了四大检察六类业务22个廉政风险点;佛山市南海区检察院尝试在不捕、不诉以及法律监督案件中增设公开听证、公开宣告等环节,让权力在阳光下运行,增强监督程序的透明度;广州市荔湾区检察院以随机分案、审查过滤、业务指导、质量评查等方式为支撑,先后制定9项制度,对检察官行使权力构建起多位一体的立体监督制约格局。

聚焦聚力主责主业 机构“瘦身”履职增效

的。

改革前,最高检刑事检察部门共有130多个编制,而民事、行政、公益诉讼检察都挤压在民事行政检察厅一个部门,仅有30多个编制,不到刑事检察部门四分之一。改革后,民事检察厅、行政检察厅、公益诉讼检察厅总计将近80个编制,比改革前翻一番还多。

改革之重于千钧,落地之稳稳在一线。这次内设机构改革进一步优化了检察资源配置,突出强化一线办案力量,将更多的人员调配到一线办案部门。

改革后,江苏全省基层检察院内设机构数量从1327个精简到770个,减少41.9%;其中522个综合部门压缩到203个,减少61%。机构、人员更加聚焦主责主业,实现机

构“瘦身”、履职增效。

湖南省检察院内设机构改革后,部分从事司法行政工作的检察官回流到一线办案部门,机关司法行政人员占比下降8个百分点。

省级检察院如此,省级以下也是如此。河南省偃师市检察院以内设机构改革为契机,要求包括检察长在内的19名员额检察官,在负责自己所在部门本职工作的同时,按照不同比例等次轮案,全部参与第一检察部刑事案件的办理工作,破解刑事检察案多人少难题。

出庭支持公诉、接访办理群众信访……自内设机构改革以来,各级检察院检察长发挥“头雁效应”,以上率下,推动各项改革落地生效。

“捕诉一体”+专业化 办案质效双提升

诉一体”办案机制后,不仅平均办案期限大幅缩短,案件质量也明显提升了。检察官对案件质量的重视和把控融入办案全链条,司法责任意识明显增强,更加谨慎行使逮捕权,检察官提前介入案件、推动案件顺利办理的主观动力显著增强,引导侦查更加精准,证据标准把握更加严格,确保案件经得起庭审检验。

内设机构改革后,部门办案专业化,也极大促进了检察机关办案质效的双提升。

如今,按照案件类型组建专业化刑事办案机构,检察官们改变了过去做“全科医生”——什么案件都办的局面,有了做“专科医生”的感觉。

刑事检察的专业化,主要是按不同刑事犯罪领域和犯罪类型的划分;而民事检察、行政检察、公益诉讼检察的专业化,则主要

是深化以往检察机关不熟悉、不深入的业务。

仅以公益诉讼检察为例,专业化建设使得检察官在履行这项新职能中更加有的放矢。吉林省检察院第八检察部四级高级检察官孙莉婷坦言,公益诉讼检察部门的单独设立是司法供给侧改革的实践体现,突出了专业化建设,优化了检察内部资源配置,促使办案机制更为科学合理。“公益诉讼检察工作社会关注度高,检察官责任大,压力也大。要成为合格的‘公益代表’,不断学习充电已成为日常必需,使命感和责任感更强,职业发展的方向更加明确。”

守正笃实,久久为功。2019年,伴随着内设机构改革的推进和落实,检察机关完成了一次成功转型,实现了华丽转身。未来,伴随改革“精装修”的继续深入,改革红利必将不断释放,持续激发检察工作新的发展动力。(戴佳)