

基层检察机关加强案例学习应用实证研究

——以白银市检察机关工作实践为例

王志坚 吴胜平 锁正旭

(白银市人民检察院)

目前,关于指导性案例、典型案例的运行分析情况研究大多是从省级以上检察机关如何收集评选、指导运用方面着手。但案例的目的在于应用,除了宣传作用,更主要的是服务一线办案,在基层检察机关的运用显得尤为重要。另外,基层检察机关也是案例的重要来源,如何调动办案人员积极性,健全相关考评激励机制,确保一线的鲜活典型案例源源不断得到发掘、提炼、上报,也有益于夯实案例工作的根基。本文立足基层检察机关案例工作实践,着重从案例学习运用和发掘提炼,总结上报等方面提出管见,以期有裨于制度完善运行。

一、研究背景

(一)新时期做好检察案例工作的重要意义

包括指导性案例在内的各类指导案例是检察机关办案工作的标杆,对于检察工作具有示范引领作用。有利于统一司法办案标准、保障法律统一正确实施,提高办案质量;有利于以案普法、释法说理,宣传检察工作,弘扬法治精神,促进社会治理;有利于总结推广工作方法、推动检察工作理念转变;有利于提升检察官业务能力和法律职业素养;有利于为检察理论研究提供基础的实践素材。总之,检察案例是重要的法治产品、检察产品,对做好新时代检察工作意义重大、影响深远。

(二)检察案例的分类、效力及相互关系

检察案例主要分为两大类,一类是最高人民法院发布的指导性案例,另一类是发布效力相对较低、但具有办案参考性质的指导案例,如典型案例、宣传案例等。就效力而言,检察指导性案例无疑是效力最高、最具权威性的、具有法律意义的特殊案例。除检察指导性案例以外的其它参考性案例虽然没有强制适用效力,但在指导办案、示范引领等方面却发挥着非常重要的作用,而且参考性质的案例来源广泛、种类丰富,发布快速高效,形式灵活多样,能有效弥补指导性案例发布周期长、程序复杂、数量种类有限等不足,同时,也是指导性案例的重要来源。

(三)基层检察机关做好案例工作的着力点

对于指导性案例,基层检察机关应侧重于学习、理解并准确参照适用。要深入研究指导性案例的指导作用,是阐释了最新的检察工作理念,创新了法律适用规则、指导了新型案件办理还是具有重要的检察工作宣传价值,从而发掘身边类似案例,参照其模式与体例精心雕琢打磨,作为指导性案例素材上报,形成从“具有指导作用的案例”到“指导性案例”的良性互动机制。²对于其他案例,则要做好学习借鉴吸收和发掘筛选报送两方面的功课,确保案例“消费”和“生产”同时发力,相互助益。

二、白银市检察机关案例工作实践情况

近年来,白银市检察机关牢固树立“一个案例胜过一打文件”的理念,出台一系列规范性文件,进一步理顺案例工作机制,积极搭建案例遴选创优平台,取得了较好的工作成效。

(一)高度重视,大力推进。多次召开专门的案例工作推进会,深入学习贯彻高检院、省院关于案例指导工作的相关要求,总结全

市检察机关在案例指导工作方面的有益经验,着力构建案例撰写、征集、报送、遴选、评比、编纂、应用完整机制闭环,营造全体检察人员积极学习案例、研究案例和应用案例的良好氛围。

(二)建章立制,细化落实。印发《关于加强和改进案例工作实施意见》,从案例的学习应用、筛选上报等各个方面细化举措,分解责任。建立“第一议题”制度。把高检院、省院发布的指导性案例和典型案例作为检委会“第一议题”,逢会必学,每案必研,着力提高履职能力和办案水平。制定实施类案强制检索参照制度,要求检察官在司法办案中,通过“北大法宝”系统、中国裁判文书网等判例资源平台,检索类案处理生效文书,作为办理案件的参考依据,实现类似案件类似处理,确保司法办案质量。

(三)筛选提炼,上报推介。出台《案例征集遴选工作规定》,逐年度对典型案例进行评比表彰。2019年以来共向上报送各类案例83件,被省级以上机关确定为典型案例17件,办理的2起案件被评为“甘肃省维护妇女儿童合法权益十大优秀案例”,3起案例入选省检察院人代会报告,6起案例被评为“2019年全省检察机关典型案例”。白银区检察院办理的张开花销售假冒伪劣调味品案,被最高检张军检察长作出批示,要求进行专项宣传引领。组织开展“检察官最满意案件汇编”等评选活动,引导检察官把重大疑难有影响的案件都办成典型案例,让每一起典型案例的作用都能发挥到极致。

三、基层检察机关案例工作中存在的主要问题

通过深入调研,结合白银市检察机关案例工作中存在的问题,笔者发现基层检察机关案例工作中但还存在理念、机制等多个方面的问题。

(一)案例收集上报的渠道多元,标准不一

1.检察官撰写报送案例的主体地位未能凸显。案例生产的第一源头是办案检察官,但随着员额制改革,基层检察官的办案压力越来越大,应付办案已是自顾不暇,提炼总结典型案例自然是没有动力或者力不从心。现行报送典型案例的模式往往是在领导或上级机关强制要求下被动报送的,报送的典型案例难免质量不高,有凑数之嫌。2.业务部门对案例工作重视不够。各业务条线对本条线案件办理工作掌握得更加系统、全面、专业,对于条线发展前沿动态、司法办案最新情况、上级机关最新要求最先获悉。但业务部门仅仅在上级有要求时,临时收集报送案例,并未建立案例收集筛选提炼的常态机制,导致案例储备匮乏、案例学习不够、案例应用不足。3.检委会办事机构的作用未得到发挥。一般上检委会的案件都属于重大疑难复杂案件或者是在当地有重大影响的案件,这类案件往往分歧争议较大,如能很好梳理挖掘,非常适合提炼为典型案例。但因检委会办事机构并无此项职能,该项工作开展并不理想。4.综合业务部门的职能发挥有限。目前,案例总体工作如全院案例的收集汇编,案例的评选奖励,指导性案例素材的筛选上报等一般都由承担法律政策研究职能的案管办或综合业务管理部门负责,但由于任务庞杂,人员紧张,对案例工作的推动也比较有限。5.案例报送的标准不尽统一。以高检院发布的指导性案例为例,各批次的标准、

内容、格式均不尽一致,虽然与案件种类、业务属性不同有关,但也容易造成基层检察人员在案例撰写收集、筛选审核时的混乱和迷惑。

(二) 案例学习应用的意识不强, 举措不多

1. 办案人员适用案例的理念尚未树立, 习惯有待养成。一方面是因为可供参考的案例数量有限, 形式、层次单一, 另一方面, 办案人员也未转变理念, 养成主动参照适用案例的习惯。2. 案例的适用缺乏刚性约束。高检院《关于案例指导工作的规定》虽然明确规定, 应当参照适用指导性案例, 但对于不参照会有什么后果并无硬性规定, 加之高检发布的指导性案例数量非常有限, 远远不能满足基层办案的需求, 导致对案例的参照适用较为随意, 效果不佳。3. 案例的宣传有待大力改进。目前, 基层检察机关对于检察案例的宣传还比较弱, 一方面是由于案件信息较为敏感, 审查程序较严, 另一方面是对典型案例的挖掘不够, 宣传的角度切入不佳, 尺度把握不准, 致使案例宣传力度不足, 效果不彰。

(三) 案例指导研究的制度缺乏, 成效有限

1. 缺乏配套的案例培训制度。目前, 基层对于如何挑选、编写和推荐典型案例, 还存在认识上的不足。案例筛选、撰写和推荐也是一项比较复杂和专业的工作, 相关人员不仅需要掌握案件特点有精准判断, 而且还需要具备高度总结概括的能力。但基层检察机关这方面的培训较少, 人才发掘不够, 缺乏相应的配套机制。2. 缺乏配套的考评激励机制。案例工作在基层检察院是一项软指标, 而非硬任务, 基层检察机关也普遍缺乏对案例工作的考评激励机制, 检察人员普遍缺乏做好案例工作的动力和能力, 导致该项工作在基层推动较为吃力。3. 缺乏对典型案例的系统研究。随着内设机构改革, 基层检察机关大多取消了专门的法律政策研究机构, 专门的案例研讨也日趋减少。以白银市检察机关为例, 机构改革前, 每年会举办五、六次法律适用研讨会, 对疑难复杂典型案例专题研讨, 机构改革后, 则锐减为每年一至两次。在高检院对案例指导工作愈加重视的当下, 基层检察机关的案例研究工作却日渐式微, 这与上级要求极不匹配, 也是困扰基层的一大难题。

四、基层检察机关做好案例工作的实现路径

(一) 重视案例遴选报送的主体

1. 凸显检察官的主体地位。检察官身处司法办案一线, 最先接触各类疑难复杂案件和新型案件, 对哪些案件具备提炼为典型案例或指导性案例的特质最为敏感, 是案例收集报送的第一主体。应加大考评奖励力度, 鼓励检察官在办好案的同时, 多提炼总结和收集报送典型案例。如白银市人民检察院出台了《白银市检察机关案例征集遴选工作规定》, 明确案例被上级院选用的, 按层级对办案人员给予奖励, 最高可上报省院记二等功。2. 充分发挥检委会办事机构的作用。内设机构改革后, 基层检察机关的法律政策研究职能基本都划归综合业务部门, 正好可以整合力量, 将案例工作的职能统一划归检委会办事机构负责, 让其在承担案例收集上报审核把关职能的同时, 也承担一部分案例提炼总结的工作, 确保典型案例不遗漏、有质量。3. 重视条线部门的作用。可以通过检察官联席会议、部门研讨会议, 注意发现各类典型案件, 并安排专人提炼总结。同时, 注意总结一段时期的办案新情况、新规律, 在强化类案指导的基础上, 发现类案中的典型案例。

(二) 明确案例遴选报送的标准

要重点筛选办案质量好、监督精准、服务到位, “三个效果”有机统一的典型案件。1. 办案程序规范, 案件质量高。严格按照法律、司法解释及高检院、省市院相关规定办理案件, 办案组织组成合法, 各环节文书齐备。案件事实清楚, 监督对象明确, 法律依据

充分, 调查收集证据符合法律规定, 法律文书规范。2. 法律监督成效明显, 办案效果好。参选案例应具有典型性和指导性, 具有良好的政治效果、法律效果和社会效果, 包括但不限于通过案件办理, 带动系统问题的解决、挽回国有财产数额巨大、在特定领域具有示范效应、公平合理的解决了有较大分歧的纠纷、对公共秩序和社会行为具有规范和导向作用、具有较大社会影响等情形。3. 典型意义突出, 示范作用明显。体现出较高专业水准, 具有代表性、示范性和一定创新性, 对正确理解和适用法律具有指导意义, 对正确、合理处理执法司法实践中出现的新型、多发案件, 具有典型意义, 适用新颁布、新修改的法律、法规或司法解释, 对办理同类案件具有借鉴、指导作用, 对解决执法司法的疑难复杂问题有指导作用。

(三) 理顺案例遴选报送的程序

1. 按照上级院要求及时报送。近年来, 上级院要求报送的案例素材种类较多, 有针对某个专项行动的, 如涉民营企业司法保护典型案例、涉野生动物保护案例等; 有针对具体检察工作的, 如公益诉讼典型案例、司法救助典型案例等, 也有专门为高检院某类指导性案例征集素材的。这些案例征集通知多通过条线下发, 由具体职能部门搜集整理, 逐级上报。此类情形严格按照上级要求报送即可。2. 自行汇编发布。为解决案例报送零碎分散, 典型案例筛选挂一漏万, 对案例工作整体情况掌控不足的问题, 负责法律政策研究职能的部门应以月或者季度为单位, 要求业务部门集中报送案例, 认真筛选审核后择优汇编。也可每年制定计划, 确定专题, 如刑事抗诉案例、立案监督案例等, 明确数量、责任部门和报送时限, 统一发布, 供办案人员学习借鉴。具备条件的, 还可建立本院案例库, 方便检察官检索查询。3. 做好审核发布工作。拟上报的指导性案例素材, 拟汇总印发的典型案例、参考性案例均须经检察委员会审议通过。其他类型的案例应严格按相关要求筛选报送, 如有必要, 也应经检委会审议。在发布主体上, 从权威性和适用性考虑, 应以检察院名义发布为主, 以内设机构发布为辅。³涉密案件与事项要专门注明, 并做好保密工作。典型案例发布可以召开专门的新闻发布会, 也可以通过电视报刊、门户网站、官方微博微信、抖音平台途径进行推介宣传。

(四) 高度重视案例的学习和应用

1. 高度重视案例学习。将学习指导性案例与法律、司法解释等放在同等重要地位, 作为全体检察干警的“必修课”, 以制度的形式固定下来。如白银市检察机关建立了检委会第一议题制度, 将高检院指导性案例和其他指导案例作为检委会学习的最重要内容长期坚持。业务部门对涉及本条线的各类案例应及时收集汇总, 组织干警认真学习, 在办案中要注重参考高检院指导性案例和其他典型案例。2. 探索建立案例强制检索制度。办理重大疑难复杂和新类型案件, 应当在案件审查报告中对类案检索情况作专门报告。类案强制检索的参考范围应为“两高”发布的指导性案例、中国裁判文书网、人民检察院案件信息公开网等官方载体。检察官在办案中排除适用指导性案例的, 应当书面向本院检委会书面作出说明并得到认可。3. 加大对指导性案例应用的考评奖励力度。通过检察官业绩考评、案件质量专项评查等方式, 对检察官适用指导性案例办理案件及提炼总结案例情况进行考核, 将考评结果作为评价检察官办案业绩的重要指标。以论坛评比、优秀案例评选汇编等方式, 加大选拔和表彰优秀案例的频次和力度, 推动检察人员深入开展案例学习、研究和适用工作。

(五) 改进案例研究和培训工作

1. 要重视对案例的学习研究。各业务部门应确定办案能力突出,

(下转第 225 页)

互联网环境下理论宣传的特点及对策分析

高志勇

(中国城镇报报业集团执行主席、首席执行官, 中国城镇报社社长高志勇)

党中央一贯高度重视理论宣传工作。党的十八大以来, 随着中国特色社会主义理论体系的日益完善, 在积极宣传党的理论的同时, 我党从维护国家意识形态安全的角度向广大群众普及社会主义核心价值观, 对主流媒体和以互联网为代表的新媒体加强管理和引导工作, 推动社会环境走向风清气正。但是我们也应看到, 随着以互联网普及使用为代表的传播途径扩大化, 各种思潮不断兴起, 这其中既存在着有利于推动全民道德水准和思想观念走向进步的健康思潮, 也不乏各种不良声音混杂其中, 复杂化了舆论的走向, 对我党理论宣传带来了种种不利的影响, 因此, 深入分析互联网环境下理论宣传的特点, 对于加强党对意识形态的领导, 维护社会和谐稳定有着重要的作用。

一、互联网环境下理论宣传的特点

(一) 渠道的便捷性

互联网的普及应用, 使得理论宣传摆脱了时效相对滞后的传统媒体, 在宣传途径上形成了便捷快速的渠道, 而且来自于互联网渠道的理论传播和信息宣传, 已经对普通民众的价值取向起到了决定性的影响作用。

(二) 信息反馈多元化

随着改革开放带来人们思维的日益活跃, 受众在接受思想理论宣传的同时, 把带来的反馈也呈现了多元化的特点, 虽然舆情普遍具有弘扬正能量的理性特点, 其出发点与社会主义公民道德观基本一致, 但仍然不乏反对的声音, 这种多元现象对理论宣传的效果造成了一定的影响。

(三) 理论宣传的方式缺少灵活性

虽然近年来在党中央的高度重视下, 理论宣传的覆盖面更广, 受众群日益扩大, 但理论宣传的方式明显跟不上时代节奏的变化, 比如在宣传党的理论过程中一些媒体不注重结合实际, 群众听不懂或理解不够的现象普遍存在, 再比如对互联网上质疑的声音缺少有理有据的反驳, 缺乏反向能力, 理论宣传方式单一。

二、互联网普及形势下做好理论宣传的建议和对策

(一) 认清形势发展, 统一思想认识

宣传机关应认真学习贯彻习近平总书记关于理论传播工作的

讲话精神, 尤其针对互联网时代的特点, 透彻理解理论宣传工作的重要性和必要性, 充分认识当前国际政治时局的复杂性, 认识到在中国国际地位不断提高的背景下, 某些西方敌对势力扰乱中国舆论环境带来的威胁, 以及各种不利于社会和谐稳定发展的思潮时有泛滥的不利局面, 认识到中国特色社会主义理论的宣传是涉及到国家意识形态安全的长期防御战, 树立坚定不移跟随国家主流意识的信心和决心, 对内以社会主义核心价值观为衡量传播宣传工作的根本标准, 普及富有中国话语权特色的政治思想宣传形式, 坚持以理论宣传作为思想建党的主要内容, 提高政治敏感度, 掌握话语权。

(二) 维护渠道路径, 完善传播形式

宣传机关应针对时局变化, 结合当地实情, 坚持把党管意识形态的原则落实到理论宣传工作的网络渠道建设中, 以积极主动的姿态统筹推进宣传工作和任务。在以“爱国、爱党、爱社会主义”等社会主义核心价值观内容为共同思想出发点的基础上, 灵活采取群众喜闻乐见的宣传形式, 占领网络阵地, 进而形成舆论至高点, 建立群众可广泛参与的传播渠道, 对一切诋毁国家、抹黑我党和社会主义体制的言行给予揭露和批判, 在工作中严格掌握控制理论和信息宣传的尺度, 避免群众产生误解, 建设并维护好以正面引导为主的信息传递渠道, 促进生成良好的社会环境和话语环境。

(三) 形成正确的网络意识形态引导

在灵活传播形式, 做好传播路径的维护工作以外, 宣传机关应利用好互联网的互通渠道, 积极鼓励个人参与理论传播和宣传, 比如各级政府机关和国企工作人员等, 发动群众的力量传播正能量, 积极参与全社会的理论宣传工作, 坚持正面宣传为主, 尊重理论宣传的规律, 采取实际举措提高引导效果, 进一步唱响主旋律, 传播正能量, 一方面结合宣传时代的榜样楷模等事例, 在社会上形成先进典型示范效应; 另一方面在理论宣传中注重传承中华优秀传统文化, 弘扬时代精神, 通过丰富的形式和载体增强正面宣传的吸引力, 强化互联网舆论阵地, 积极维护思想政治安全、意识形态安全和党的良好形象。

(上接第 224 页)

理论和文字功底扎实的人员专门负责案例的撰写报送工作。承担法律政策研究职能的部门要指定专人负责案例工作, 同时要做好组织协调工作。通过专题研讨等形式做好案例研究工作。通过精研案例, “解剖麻雀”, 提升检察人员的法律专业素养和能力。2. 加强案例发现和撰写能力的培养。要培养检察人员发现典型案例的敏锐性, 尤其对社会广泛关注、法律规定比较原则、具有典型示范效应、疑难复杂或者新类型等案件要重点发掘其内在价值, 深入分析研判, 提炼总结, 撰写成典型案例。3. 加强案例运用的培训。突出实践、实用导向, 选取办案中的遇到的各类疑难复杂案例, 通过组织法律适用研讨、汇编典型案例、开展专题培训等多种方式, 引导办案人员牢固树立案例思维, 熟练掌握案例运用方法。

(六) 注重案例宣传, 讲好检察故事

1. 精心办好每一起案件。要通过多办理有影响、有震动、与人民群众利益密切相关的典型案件, 让公民直观了解法律允许和禁止的内容, 以实际案例让公众知法、守法, 使办案过程成为向群众宣传法律的过程, 引导全社会增强法治信仰, 促进全社会了解、支持检察工作。2. 利用各类宣传平台和载体。广泛利用各级各类媒体,

尤其借助微信公众号、抖音等新型自媒体平台推广宣传典型案例, 还原案件真相, 揭示犯罪危害, 传达检察机关办案的最新理念、方法与法律适用规则, 实现典型案例的价值引领功能。3. 围绕典型案例讲好检察故事。深挖刑事检察、民事检察、行政检察、公益诉讼检察业务“金矿”, 敏锐捕捉人民群众关切、舆论关注的焦点、热点, 总结提炼鲜活的检察案例, 生动讲述法治故事, 大力弘扬法治精神, 让人民群众感受到检察机关的新作为新气象。

参考文献:

- [1] 万春:《最高检指导性案例的发展历程和创新完善》, 载《国家检察官学院学报》2019年05期。
- [2] 黄祖帅, 李国宝:《〈中国特色的检察案例指导制度研究〉》, 载《检察调研与指导》2019年第5辑。
- [3] 周军民, 王圆圆:《念好“转、研、快、炼”四字诀着力打造经典案例》, 载《检察调研与指导》2019年第5辑。
- [4]: 孙光宁:《案例指导的激励方式: 从推荐到适用》, 载《东方法学》2016年第3期。
- [5] 江勇:《关于案例指导工作的若干思考》, 载《法律适用》2017年第12期。