

认真学习党的十八届四中全会精神

□陈云龙

# 运用法治思维和法治方式推进检察工作

党的十八大以来,党中央把法治建设放在更加重要的位置来强调,要求提高领导干部运用法治思维和法治方式深化改革、推动发展、化解矛盾、维护稳定的能力,把法治建设重点任务纳入到全面深化改革部署之中。十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,直面法治建设领域的突出问题,立足我国法治建设实际,明确提出了全面推进依法治国的指导思想、总目标、基本原则、主要任务和重点举措,明确了法治建设的性质、方向、道路、抓手,是指导和推动全面推进依法治国、建设社会主义法治国家的纲领性文件。在全面推进法治建设的大命题中,如何以法治思维和法治方式推进检察工作,是摆在检察机关面前的一个重大课题。

## 运用法治思维和法治方式推进检察工作的重要性、紧迫性

在调研中我们发现,各地检察人员包括领导干部对这个问题认识还不深,存在一些认识误区。对此,我们要增强三个方面的认识:

**充分认识党中央提出法治思维和法治方式的重要意义和检察机关的职责使命。**关于法治建设和法治思维、法治方式的一系列论述、部署,充分说明了党中央把法治建设作为完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容和关键因素,突出了公权力特别是政法工作要首先坚持法治思维和法治方式这个重点,体现了党中央对我国经济社会发展特定阶段治国理政关键性问题的判断和把握,对建设与发展中国特色社会主义具有重大的战略意义。

检察机关作为国家法律监督机关,肩负着重要职责使命。检察机关是国家公权力的重要组成部分,本身面临着提升运用法治思维和法治方式水平的内在要求;作为惩治和预防职务犯罪的专门机关,我们履职的力度和效果将极大影响公职人员法治思维和法治方式的水平;作为承担刑事、民事、行政诉讼法律监督职责的部门,我们法治思维和法治方式的水平又广泛地影响着整个社会的法治意识和法治信仰。我们要深刻认识检察机关在法治建设中,不仅是建设者,更是重要的推动者,必须切实增强责任感和使命感。

**充分认识运用法治思维和法治方式给检察工作带来的重大契机。**党的十八大明确把“法律监督”纳入权力运行监督体系,在法治建设中又突出公权力运用的法治思维和法治方式,这将使检察机关法律监督的宪法地位和突出作用进一步为各界所重视,法律监督的环境将进一步得到优化,当前检察工作所面临的不敢监督、不善监督、监督途径和机制不健全等问题,在法治建设推进的大环境中将得到更好解决。同时,聚焦检察自身,我们在规范执法办案、队伍法治素养等方面与法治思维和法治方式的要求还存在不小差距,有待于我们以法治思维和法治方式的要求加以解决。

可以说,运用法治思维和法治方式是牢固检察机关宪法地位、促进检察职能强化的重大契机;是破解检察工作发展难题、促进积极有效履职的重大契机;是树立检察机关监督权威、促进执法公信力提升的重大契机;是提升检察机关法治素养、促进过硬队伍建设的重大契机。

充分认识我们在运用法治思维

和法治方式推进全省检察工作上的**先发优势和良好基础。**近年来,通过积极参与“法治浙江”建设、接受省人大常委会连续多年专题审议《关于加强检察机关法律监督的决定》、持续落实提升“三个效果”有机统一的办案质量的总抓手,我们着力推进队伍法治思维养成,着力引导执法办案中的法治方式,着力建立和落实规范执法的制度措施,着力促进形成各方共识、良好环境和有效平台,具备了良好的工作基础,增添了信心和决心。

## 运用法治思维和法治方式对检察工作提出的新要求

法治思维和法治方式,与社会主义法治理念是统一的,社会主义法治理念是原则、立场、目的和价值,法治思维和法治方式是表现形式,体现为能力、水平、方法等等,二者是本与用的关系。我们要坚持以社会主义法治理念为指引,进一步深入领会法治思维作为规则思维、权利义务思维、程序性思维、权衡思维和建设性思维的基本特征,在实践中把握好四个方面:

**把严格依法办事作为重要前提。**坚持依法办事,体现了法治思维是规则思维的深刻认识,一旦法律底线被突破,法律规则的确定性和可预期性就无法兑现,人们对法治的信仰就会遭到破坏,法治建设的根本就会动摇。在当前法治建设深入推进的新阶段,严格依法办事有更深的内涵,特别是要正确处理好三个关系:一是法律效果与政治效果、社会效果的关系。坚持在严守法律底线的前提下追求执法办案政治、社会效果的最大化,任何时候都要严守严格依法的立场,决不在发展、维稳、舆情、当事人诉求等各种情况下牺牲法治的规则。同时,讲求权衡与统筹兼顾,达到好的办案综合效果。二是打击犯罪与保障人权的关系。坚持两者并重,更加全面地发挥刑事司法的功能作用。把握司法文明的发展要求,在刑法的保护机能与保障机能发生冲突时,坚持以人权保障为先导的价值观念。三是实体公正与程序公正的关系。强调程序公正的独立性,因为程序公正既是实体公正得以实现的保障,又是保障民众法治信仰的关键,坚决防止为追求实体正义而牺牲对程序正义的追求。

**把强化法律监督作为职责使命。**检察机关要在法治建设的大格局中发挥好作用,就要把握“法治的核心是限制公权力”这一认识和中央对领导干部运用法治思维和法治方式的突出强调,切实强化法律监督职责。要进一步提升强化法律监督的职责意识,深刻认识依法行政、公正司法是深入推进依法治国的重点和焦点,如果我们没有发挥好促进依法行政、公正司法的职能作用,就是缺位,也是失职。进一步聚焦法律监督核心职能,在履行各项检察职能时要“不忘初心”,强化监督意识,整合监督力量,增强监督刚性,确立监督权威,赢得党委和公众对检察职能的深刻认识和充分信任。进一步形成法律监督的长效震慑,深刻认识监督本身就具备“震慑”、“使其不敢为”的内涵,在依法履职的同时,切实把法治思维是建设性思维的要求,积极促进行政、司法管理方面法制、制度的完善,积极促进使执法、司法情况处于检察动态监督之下的平台和机制建设,提升监督的常态化、长效性。

**把运用法治思维和法治方式服务大局作为基本遵循。**坚持在法治

轨道上,运用法治方式解决矛盾、强化服务、促进治理,面对改革发展稳定大局中出现的各种矛盾问题和人民群众的各种诉求期待,必须立足检察职能来解决,防止超越职能、违反规律。与此同时,也必须克服司法被动性的认识,增强工作能动性,着力引导相关问题进入法治的解决轨道。要主动了解掌握经济社会发展情况、党委重点工作推进情况、人民群众反映强烈的问题,对涉及司法的新情况新问题有预见和判断,在检察工作中及时准确地予以回应。运用好各种平台尤其是新媒体,畅通群众诉求表达渠道,以涉法涉诉信访制度改革为抓手,准确界定和依法分流处理涉法涉诉信访案件与普通信访案件,建立完善对群众诉求的反馈和说理机制,引导群众坚持和信仰通过法治轨道解决问题。

**把规范执法、内提素养作为根本保障。**着力提升检察干警法治信仰,引导他们增强对法治、对职业的认可感,防止法治建设的“破窗效应”。着力规范自身执法,严密执法办案的程序性规定,明确和落实重点环节规范要求、执法办案责任制,提升执法规范化水平。着力强化外部监督,深入研究建立接受人大监督、政协民主监督、人民群众监督、舆论监督的有效机制,围绕法治方向和司法规律进一步落实接受法院、公安、司法行政、律师等部门和行业诉讼制约的具体要求,以监督督促规范。着力提升检察信息化建设水平,统筹推进建设和应用,强化法律监督信息支撑和执法办案动态监督。

## 运用法治思维和法治方式推进检察工作的重要着力点

法治思维和法治方式的问题,辐射到检察工作的方方面面。结合当前所关注的普遍性问题以及修改后“两法”的实施、检察改革的推进,着力抓好四个方面:

**把坚守法律和提升效果并重的要求落实在对法治信仰的把握和引导上。**一方面,要深刻领会法治信仰的内涵,特别是要把握坚持党的领导和坚守法律的一致性。一定要保持政治清醒和政治自觉,任何时候、任何情况下与党中央保持高度一致,善于运用法律武器服务党的工作大局,对妨碍改革发展稳定的问题敢于作为、主动出击。深刻认识法律是党的意志的集中体现,严格执行法律就是认真贯彻党的意志,内心要确立严格把好法律关和严格把好发展关、维稳关的同一性,使案件经得起法律和历史的检验。同时,在法律允许的范围内把握好政策界限,对涉及面大的案件分化处理,对关系到稳定的重大案件从严办理,对关系到发展的特定案件重视办案方式方法,这与法治信仰非但不相悖,而且是对法治信仰的全面理解。

另一方面,要更加注重加强和改进工作方法,强化对各方法治意识的引导,对事关改革发展稳定的重大复杂敏感案件要有预见性,及早关注,主动参与,依法准确提出对案件办理的意见建议,防止由于事先不发声导致案件进入检察环节后的“两难”局面。对关注度高的重大疑难复杂案件要有勇气和担当意识,不轻易采取请相关部门协调的方式来逃避责任,对地方基于局部工作考虑,可能导致案件处理突破法律底线的案件,必须坚持报上级院审查指导,上级院要严格把关,加强沟通和协调,促进形成符合法治要求的共识。对舆论关注的热点案件,要坚持司法理性、保持法治定力,

并且要跟进舆论应对,围绕公众有疑虑的关键点,及时释法说理,加强对公众法治意识的引导,优化舆论环境。

**把实体公正与程序公正并重的要求落实在对执法办案合法性的突出强调上。**合法性是法治思维和法治方式的基本要求。对追求实体上的公正我们基本有了共识,着重强调在自身执法行为与履行法律监督职责中的程序合法。在刑事检察工作中,在判断证据体系是否完备的同时,要更加重视审查判断侦查行为的合法性,建立完善非法证据排除机制,确保证据的合法性。在自侦工作中,要严防防止突破或变相突破法律限定的讯问时间、对律师执业权及讯问同步录音录像制度采取选择性、任意性执行等问题,确保所办案件的公正公信。在诉讼监督中,要纠正和防止各种不规范监督、虚假监督的情况,切实把把握好行政执法监督、违法行为调查等新领域监督、新赋予监督手段的定位,对一些探索性做法是否符合法律监督权限、程序和手段合法性的要求,要深入研究论证,确保符合法律监督规律要求和发展方向。

**把强化监督与规范执法并重的要求落实在执法办案方式的转型升级上。**深入推进法治建设,对检察机关提出了强化法律监督与规范自身执法的双重要求,检察机关要做到两者并重,就必须坚持把执法办案方式转型升级作为实现路径。

刑检工作要深入推进审查模式转变,实现审查模式从以被告人供述等言辞证据为中心到以客观性证据为核心的转变,审查方式从“在卷证据”封闭式、坐堂式审查到对“在案证据”开放式、亲历性审查的转变,审查重心从关注证据有效性到关注证据合法性的转变。要以信息化引导、精细化初查、专业化审讯、规范化办案的“四化”为重点推进侦查方式转变,特别要适应大数据时代发展趋势,把侦查信息化建设作为强化取证固证的重要支点和关键手段,从机制体制上提升新形势下发现和突破案件能力。

诉讼监督工作要深入推进对司法权运行的刚性监督,进一步厘清诉讼监督主要是监督司法权力正确运行的认识,把工作重心和精力放在监督纠正执法不公问题上,防止和纠正对执法司法中的细节、瑕疵问题滥用法律监督权。同时,要着力强化监督刚性,建立检察机关内部的工作联动机制,对发现的执法司法突出问题,强化违法行为调查,严肃查处司法腐败,真正树立起法律监督的权威。

**把内提素养与外树形象并重的要求落实在检察管理的优化提升上。**检察机关树立以法治思维和法治方式推进工作的良好形象,关键在于内提素养。人是核心因素,制度是根本,要遵循法治建设的方向,深入思考如何提升优化检察管理,在认真落实体制性改革要求的同时,从思路、机制和工作层面,着力提升管理水平。要优化提升队伍管理的水平,统筹抓好队伍职业良知和职业道德教育和专业素能提升,积极探索办案责任制,增强干警守住职业良知和提升专业素能的主动性。要优化提升案件管理的水平,依托统一业务应用系统,加强与完善对执法办案的管理,实现动态管理和客观评价执法办案的质量、效率、效果的统一。同时,推进检务公开,构建开放、动态、透明、便民的阳光检察机制,促进提升检察工作法治化水平和执法公信力。

【作者为省人民检察院党组书记、检察长】

□杜博



理论探讨

□朱卫江

# 把浙江建成全面创新改革试验区

习近平总书记在中央财经领导小组会议上强调,要推动以科技创新为核心的全面创新,坚持需求导向和产业化方向,坚持企业在创新中的主体地位,发挥市场在资源配置中的决定性作用和社会主义制度优势,增强科技进步对经济增长的贡献度,形成新的增长动力源泉,推动经济持续健康发展。并明确提出要研究在一些省市区系统推进全面创新改革试验的要求。这既为我们适应新常态、推进新发展指明了前进方向,也为我们实施创新驱动战略、推进转型升级提供了重大机遇。

改革开放30多年来,浙江从资源小省、农业省份发展成为工业大省、经济大省,走在全国前列。面对新常态,浙江要从围绕传统创新转向围绕创新创业,重点在建设适宜创新的体制机制上下功夫,创造条件增加激发创新动力、提升创新能力、规范创新行为、实现创新价值,以科技创新引领产业升级和经济转型,使浙江成为一个系统推进全面创新改革试验区,成为一个创新者的社会。

**要加快形成一套创新主体活力得到充分激发的体制机制。**民营经济发达是浙江的显著特征和突出优势,但现在遇到了成长的烦恼。现在面临的情况是,企业和市场主体众多,但“顶天立地”的创新主体偏少,一方面创新型企业和科技型中小企业中只有1.3万多家,另一方面有高强度创新活动、突破性创新的企业很少。

因此,我们要坚持以行政体制改革推进政府自身改革,继续下好简政放权“先手棋”,切实抓好“三张清单一张网”的落实,做到政府部门法无授权不可为、企业主体法无禁止即可为,使各类市场主体皆能平等进入,减少对企业创新创业的直接干预。要为企业创新创业提供更大的便利,落实好鼓励科研人员和大学生创新创业的政策措施,降低门槛,加强服务,着力激发创新型创业积极性;毫不动摇地支持民营经济发展特别是面广量大企业家的转型升级,鼓励民营企业做强技术创新、管理创新、经营创新、品牌创新,深入实施“四换三名”工程,进一步打破各种“玻璃门”、“弹簧门”、“旋转门”,拓展民营企业发展空间,增强民营经济发展活力。

**要形成一批集聚优质创新资源要素的重点领域、城市、平台和模式。**以开放的思路更高效地集聚和配置科技资源,从宏观上说,就是要深化市场取向改革,充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,加快土地、资金等市场化改革,使生产要素更加顺畅地流动起来;从微观层面看,推动以市场为导向的企业兼并重组,促进生产要素向优势企业和创新型企业

流动。必须抓住创新重点领域集聚创新要素、推进创新发展。建立更为灵活的人才管理机制,最大限度支持和帮助科技人员创新创业。

县域经济也是我省的特色优势。必须大力提升都市区和中心城市建设水平,大力推进县域经济转型,真正形成都市区一体化和新型城市化发展新格局。鼓励杭州、宁波等城市真正建设成为国家级创新型城市,提升科技创新大平台建设水平。要鼓励创新载体学习借鉴长三角研究院开办的“北斗七星”模式,到境外去建立国际孵化器,吸纳高层次人才、转化科技成果。鼓励商业模式创新,支持柔性人才引进和网络技术平台建设。鼓励技术引进消化吸收再创新,充分发挥好浙商优势,在跟踪创新和集成创新上取得更大成效。

**要加快形成一系列推进科技创新成果价值实现的路径和载体。**创新成果只有面向市场实现产业化,才能转化为现实生产力,才能实现科技创新的价值。要进一步完善技术创新市场导向机制,充分发挥市场对技术研发方向、路线选择、要素价格和各类创新要素配置的导向作用。进一步落实激励企业创新的普惠性政策,如改进和规范研发费用计核办法,加大企业研发费用税前加计扣除、研发设备快速折旧等政策落实力度。着力打通创新供给和创新需求之间的关卡,重点构建面向应用需求的科技成果考核评价制度,完善科技成果知识产权归属和利益分享机制,鼓励更多科技人员直面经济发展主战场。着力从需求端推动科技成果产业化,强化对企业创新产品推广应用和市场拓展的扶持。

**要加快形成一个有利于创新创业的整体环境。**进一步弘扬具有时代特征、浙江特色的创新文化,加强对重大科技成果、典型创新人物和企业的宣传,加大对创新创业者的表彰奖励力度,努力营造尊重创造、勇于创新、宽容失败的浓厚氛围。知识产权保护是尊重创造性劳动和激励创新的一项基本制度。必须坚持“激励创造、有效运用、依法保护、科学管理”的方针,加快建立健全知识产权保护机制,完善诚信体系,净化市场环境,努力把我省建设成为知识产权强省。要扎实推进科技与金融紧密结合,鼓励发展天使投资、创业投资、风险投资,引导创业投资和社会资本加大对科技型中小企业的支持,加快形成多元化、多层次、多渠道的科技投融资体系。政府要重点抓好创新环境和创新战略,进一步研究改进政府资金扶持创新的方式,加快建立开放、活跃、高效的区域创新体系,为企业创新发展营造更为宽松的环境。

【作者为省委政策研究室副主任

专家观点

# 学者解读四中全会《决定》

## 从“法制体系”向“法治体系”迈进

中国政法大学法学院副院长、教授**洪昌**:十八届四中全会首次提出“建设中国特色社会主义法治体系”的论断,标志着我们党法治思想从“法制体系”到“法治体系”的深化和发展。过去强调“法制”,重在法律及制度,要求有法可依、有法必依、执法必严、违法必究。而实现“法治”,还要科学立法、严格执法、公正司法、全民守法。相较于“法制体系”,“法治体系”内容更加明确,界定为法律规范体系、法治实施体系、法治监督体

## 依法治国是国家治理现代化的根本保障

中国人民大学法学院教授**韩大元**:法治在国家治理体系现代化中的作用是多方面的,最核心的功能是提供正当性、合法性、权威性的基础,发挥引领、协调与保障功能。国家治理体系现代化的主要标志是要全面贯

## 以良法善治推进全面深化改革

中国政法大学教授**李曙光**:法治是全面深化改革的有力保障。法治和改革是当今发展的两大主题,是当前的时代潮流,改革必须在法治框架下进行,这样才能对改革形成保障。只有依靠良法善治,权利公平、机会公平、规则公平的目标才能得以完全实现。在全面深化改革的浪潮中,推动国家治理体系和治理能力现代化,是良法善治的价值追求与核心理念。通过良法善治的“顶层设计”,形成制度化、常态化的政府决策机制,实现科学决策、民主治理,推动中国社会实现公平正义,最终完全实现国家治理能力的现代化。

贯彻落实依法治国基本方略,用法治精神来构建国家治理体系和提升国家治理能力。因此,从法治与国家治理的逻辑上,宪法和法律是实现国家治理现代化的杠杆,推动国家生活的法治化是国家治理现代化的必然要求,也是根本保障。而法治的核心是宪法,“依法治国首先是依宪治国”,要从国家发展的价值目标高度,维护宪法和法律权威,充分发挥宪法在国家治理体系现代化中的作用。

以良法善治推进全面深化改革