

## 基层检察机关参与社会管理创新 存在的实践困境与破解

韩荣翠 牛中华

**【内容提要】**基层检察机关在参与社会管理创新时,存在参加社区矫正工作;监督监管场所依法、文明、科学管理;协助做好特殊人群的服务管理;参加社会治安重点地区综合治理;参与网络虚拟社会的建设管理和加强检察网络建设和检察宣传工作六个方面的实践困境,应通过分析情况,探索思路,彰显检察服务职能;强化意识,深化机制,参与社会管理创新;认真履职,充分监督,维护社会和谐稳定三种途径,破解实践中的困境。

**【关键词】**基层检察机关 社会管理创新 实践困境 破解

最高人民法院《关于深入推进社会矛盾化解、社会管理创新、公正廉洁执法的实施意见》,对检察机关参与社会管理创新的内容作了具体规定,即:积极参加社区矫正工作,监督监管场所依法、文明、科学管理,协助做好特殊人群的服务管理,积极参加社会治安重点地区综合治理,积极参与网络虚拟社会的建设管理,加强检察网络建设和检察宣传工作六项内容,这为各级检察机关参与社会管理创新提供了依据和基础。各级检察机关应当围绕这六项内容重点开展管理创新工作。检察机关作为国家的法律监督机关,具有一定的打击和控制犯罪的社会管理性质,在执法办案活动中履行各种检察职能,参与部分社会管理活动的创新。作为直接联系群众、执法办案第一线的基层检察机关,须充分发挥执法办案的职能优势,适当延伸服务职能,践行执法为民的工作宗旨。

### 一、基层检察机关参与社会管理创新存在的实践困境

所谓社会管理创新,是指在现有社会管理的条件下,对现行社会管理理念、方法和机制进行改造、改进、改革,构建新的社会管理机制和制度,健全社会管理体系,以实现社会管理目标及一系列活动的过程。<sup>[1]</sup>良好的社会管理模式是以

作者简介:韩荣翠,甘肃省兰州市城关区人民检察院党组成员、副检察长。

牛中华,甘肃省兰州市城关区人民检察院检委会委员,法律政策研究室主任。

法律来构建社会管理的基本框架,以法律秩序和法律规范为支持。法律是社会公共管理的载体也是客体,社会公共管理在法律领域的表现必须通过立法赋予司法机关的权力对涉及法律的公共事务进行有效管理,以最大限度地实现立法的目的和法律的价值。<sup>[2]</sup>我国宪法赋予检察机关法律监督职能,就已经使检察机关具备了通过执法办案适当延伸社会管理的职能,为整个社会运行提供法制、秩序和公正的保障。当前,社会管理需求日益增长的现实状况,使得基层检察机关参与社会管理创新的领域更多,范围更广,任务更艰巨。由于受到诸多条件的限制,基层检察机关在参与社会管理创新的实践过程中,多多少少遇到了一些困境和问题。

1. 参加社区矫正工作方面。没有形成相应的工作规则和制度机制作支撑,不能确保依法开展社区矫正工作;对带有群体特征的矫正对象,没有形成特定的管理方法和模式,容易产生“交叉感染”;没有在辖区街道、乡镇建立起社区矫正法律监督站,难以保证对矫正对象和家属及时开展调查和听证,对社区矫正进行法律监督跟进困难;没有将社区矫正工作作为监所检察部门的重点任务纳入绩效考评,不利于促进社区矫正法律监督工作的健康发展。

2. 监督监管场所依法、文明、科学管理方面。因有的县区院辖区撤销了看守所,使得相应县区院对监管场所进行检察监督失去了工作平台,出现了对刑拘措施滥用、超期羁押、超期办案、违法提审和会见、案件流失等情形开展法律监督的工作盲点,同时对公安机关、看守所等被监督对象可能出现的不规范执法行为和管理行为丧失了检察监督职权,对基层检察机关深度介入社会管理创新又不利影响。

3. 协助做好特殊人群的服务管理方面。虽对被剥夺政治权利、管制、缓刑、假释、暂予监外执行罪犯等五种人建立了管理档案,但帮教组织的能力相对滞后,外出请销假、刑期已届满或暂予监外执行条件已消失是否予以收监,仍缺乏必要的监督机制;如何发现五种人重新犯罪的线索,与公安等行政机关没有形成通报联系制度,缺乏同步监督。

4. 参加社会治安重点地区综合治理方面。比较注重个案的处理和当事人个体利益的保护,追求个案实体和程序的公平正义,但对个案背后体制性因素和社会意义的挖掘不够;虽能及时化解个案矛盾,但给地方党委、政府和有关职能部门提出消除隐患、强化管理的对策建议较少,没有形成科学有效的利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制和权益保障机制,与实现和谐社会的构建、全社会的公平正义这一综合治理的目标还有一定差距。

5. 参与网络虚拟社会的建设管理方面。因基层检察机关受条件所限,普遍以建设和运行局域网为主,对网络虚拟社会这一新的意识形态还没有足够的认识,参与互联网,维护网络秩序,净化网络环境,实现对网络虚拟社会的有效管理,客观时机还不成熟。

6. 加强检察网络建设和检察宣传工作方面。比较重视检察网络建设工作,但对涉检网络舆情,没有建立起相匹配应对、引导机制,无法评估舆情影响,正确引导网络舆论;网络检察宣传工作相对滞后,还不能有效发挥基层检察机关的法治导向功能,及时监督和引导行政机关、社会组织、单位和个人的执法管理行为和言行,对营造有利于社会稳定的舆论环境没有发挥出应有的作用。

## 二、改进基层检察机关参与社会管理创新的对策与途径

深化社会管理创新,是适应我国社会结构和利益格局的发展变化,加强和改进社会管理的必然要求。检察机关虽然不是直接的社会管理主体,但能够通过执法办案向社会管理职能适当进行延伸,运用法律监督促进社会管理创新的实现。

### (一)分析情况,探索思路,彰显检察服务职能

基层检察机关应深入分析当前的国情和辖区的实际,及时掌握社会结构和管理模式的新变化,了解社会各阶层的司法需求,在社会改革和发展的大背景下寻求参与社会管理工作的新切入点,树立服务为先、服务为本的意识,从理念上反思、重构,在方法上遴选、取舍,既要保证不突破法律框架,又要确保有新思路和新方法。对能通过行政、道德手段解决的问题不宜过多介入,对能依靠社会组织 and 当事人自行化解的矛盾纠纷不宜启动诉讼程序;在服务管理的过程中要保持适度消极、被动与适度积极、主动之间的平衡,既不随意放大检察职权,又不断探索、优化参与社会管理的新思路,彰显检察机关的服务职能,使检察工作更好地为社会服务,并取得政治效果、社会效果、法律效果的“三效合一”。

### (二)强化意识,深化机制,参与社会管理创新

基层检察机关在参与社会管理创新过程中,要强化责任、主体、创新、能力和作风意识。胸怀大局,顺时应势,完成保障经济社会稳定和谐的政治任务;把检察业务放到经济社会发展大局中来谋划,通过执法办案、维护公平正义成为社会管理的参与者;与时俱进,用创新理念引领检察工作不断发展;把全面履行法律监督职责作为服务大局最基本最直接的手段,着力提高队伍能力建设;察实情、讲实话,鼓实劲、办实事、求实效,锻造求真务实的工作作风。进一步深化社会管理的参与机制,抓好检察环节的综治维稳等工作。认真落实检察环节综

合治理的各项措施,积极参加由党委政府统一领导开展的对社会治安重点地区和突出治安问题的集中整治,认真履行批捕、起诉等职责,依法快捕快诉黑恶势力、“两抢一盗”、涉毒涉黄等危害严重的刑事犯罪案件,坚决依法查处因失职渎职导致治安秩序混乱甚至参与违法犯罪、充当黑恶势力保护伞的国家机关工作人员;积极参与平安、首善创建活动,深入社区、企业、学校、乡镇,开展法制宣传教育,引导群众依法有序维权;结合办案,深入开展调查研究,及时分析社会治安动态、挖掘个案背后的体制因素和社会意义,积极向地方党委、政府和有关职能部门提出消除隐患、强化管理的对策建议,促进社会治安防控体系建设;探索建立检察建议约谈机制,推行类案集中约谈和组织跟踪回访等方式,扩大检察建议的社会效果,推进社会治安的综合治理。

### (三)认真履职,充分监督,维护社会和谐稳定

一是积极参加社区矫正工作。尽快形成社区矫正的工作规则和制度机制,确保社区矫正依法有序开展;对带有群体性特征的矫正对象,根据其特点采取有针对性的管理、矫正方式,避免其相互之间的“交叉感染”;在辖区街道、乡镇建立社区矫正法律监督工作站,对矫正对象和家属及时进行调查和听证,深化社区矫正检察监督工作,提高社区矫正质量;将社区法律监督工作纳入监所检察绩效考评,提高社区矫正法律监督工作水平。二是监所检察部门应加强与侦监、公诉等业务部门之间的诉讼衔接,建立起刑事诉讼一体化监督机制,及时发现监督线索,减少刑拘措施滥用,纠正超期办案、违法提审和会见等,并从中督促公安等行政机关对其不规范的执法管理行为进行整改,提升监督的治疗和效果。三是成立帮教组织,根据形势需要制定帮教措施和制度,提高帮教能力;建立外出请销假、刑期已届满或暂予监外执行条件已消失是否收监的监督管理机制,进一步规范公安等行政机关对五种人的定期考察并按时报送监所检察部门相关报告,以便监所检察部门及时发现五种人有无重新犯罪的线索,防止脱管漏管,实现同步监督。四是充分认识网络虚拟社会的表现形式和特点,确立建设和管理并重的新思路和新机制,建议完善立法的同时,立足本职,依法打击利用网络实施的诈骗、盗窃和“黄赌毒”等违法犯罪活动,提升检察机关打击网络犯罪的威慑力和法治引导功能,真正发挥维护网络秩序、净化网络环境的作用。五是建立健全网络舆情检测研判、反映引导机制,完善新闻发言人制度,注意对司法个案、突发事件的法治引导,既把网络舆情作为听民声、察民意和发现案件线索、吸纳合理建议的重要渠道,又要高度重视涉检负面舆情,认真评估影响,及时分析研判,主动跟进回应,正确加以引导;完善检察门户网站建设,规范执法

办案宣传报道,严明纪律,掌握尺度,把握分寸,及时疏导网民情绪,营造有利于社会稳定的舆论环境。

**参考文献:**

[1]参见杨建顺《社会管理创新的内容、路径与价值分析》(《检察日报》2010年2月2日)。

[2]参见季卫华《检察机关参与社会管理创新的法理基础》(《检察日报》2011年6月29日)。