

探索“1+10”机制 推进乡镇检察工作

——看秀英区检察院如何破解乡镇检察室事多人少难题

秀英模式 硕果累累

2010年海南拉开了国际旅游岛建设的序幕,全省无论是都市还是农村都在大踏步前进,在前进中各种矛盾凸显,而广大农村社会关系转型的复杂化、矛盾的多样化更是社会变革中敏感的神经。如何探索服务三农、化解矛盾、参与农村社会管理创新的途径和方式,成为政法机关亟需探索的课题。

海口市秀英区检察院永兴检察室成立两年多来,积极探索,不断创新,充分发挥法律监督触角作用,实现了整个工作重心和检力向辖区农村下移,作为全院抓手和平台,为“三农”服务,摸索出了新经验、树立起了新品牌,使“秀英模式”不断推陈出新、跨越发展,先后得到了海南省委、省人大、省政府、省政协以及海南省院、海口市院、秀英区委的充分肯定。

永兴检察室先后被评为全省检察机关乡镇检察工作先进集体、全省综合治理工作先进单位、全省政法系统和全市检察机关先进党支部、全市检察机关先进集体,有5人次受到各级表彰;秀英区检察院也先后被评为省级精神文明先进单位、全省检察机关抗洪救灾先进集体、全国检察机关纪检监察先进集体、全省和全国检察机关宣传先进单位、全省和全国检察机关“文明接待室”、并被推荐参加全国精神文明单位评选,有52人次受到区级以上表彰。



省政协领导到永兴检察室视察



在琼全国人大代表视察永兴检察室



秀英区新任干部警示教育培



农村干部警示教育培



省院马勇霞检察长到永兴检察室视察

乡镇检察室作为基层检察机关的派出机构,是维护农村和谐稳定、促进新农村经济发展的一支重要力量。2008年,海南省人民检察院提出了“把法律监督的触角向农村延伸”的工作思路,创造性地整体推进派驻乡镇检察室建设。从2008年开始,海南省检察机关积极探索服务“三农”新模式,在全省各地检察机关设立了乡镇检察室,但内部职能如何实现程序衔接,事多人少矛盾如何破解,成了基层检察院的当务之急。

秀英区检察院设立永兴检察室以来,积极创新,探索出“1+10”机制,打出了漂亮的乡镇检察工作“组合拳”,有力推进了乡镇检察工作,有效带动了全院工作的开展。

从破解检察室“瓶颈”入题

2009年,永兴检察室成立,管辖永兴、东山、石山三个镇,下辖44个村(居)委会,264个自然村,468个经济社,面积359.84平方公里,人口近14万。检察室成立之初,当地的刑事案件居高不下,农村干部职务犯罪案件时有发生,群体事件、集体上访。面对如此之广的管辖范围,面对如此之复杂的维稳形势,检察室仅有几名干警,难以全面开展工作,犹如前阵地几名“哨兵”在打一场大战役,实在难于收到成效。这种孤军作战的局面,必然导致其职能作用无法得到充分发挥,制约了乡镇检察工作的开展,影响到服务“三农”的效果。

该院经过分析研究,充分认识到乡镇检察工作要想有成效、出成果,就离不开院里“各路人马”的配合,离不开“大后方”的支持,离不开“各种资源”的保障。为破解检察室单力薄的难题,创新出台了《永兴检察室与内设机构工作对接机制》,永兴检察室与该院10个内设科、室、局实行工作对接机制,即“1+10”机制,明确了检察室与院各部门之间对接的原则、目标、范围、职责、时限、纪律和要求,举全院之力,多兵种联

动,多机制并用,共同打造“前方摸情,后方支援,打总体战”的乡镇检察工作立体大格局,破解了检察室与部门之间各自为政的弊端,解决了检察室“兵源”短缺和“车马粮草”匮乏等问题,使检察室的工作触角更加深入,真正实现检察工作重心和检力向农村下沉,取得了事半功倍的效果。

从优化“1+10”机制入手

为确保“1+10”机制常态化运行,追求对接机制的最优化,主要采取以下对接方法:

一是“一对一”对接。永兴检察室与各部门均确定一名对接联络员,检察室将乡镇检察工作八项职责进行对应分工,与各部门的联络员实行“一对一”双向内部对接,彼此除了保持经常性的口头工作联系外,一般事项需要彼此有关人员配合的,可单独联系对接,请求支持。需要各部门配合的事项,检察室主任可直接联系部门负责人请求支援配合,共同派员开展工作。

二是统筹对接。永兴检察室由检察长直接分管,对重大工作任务,检察长通过科学调配,优化调度,将分散的资源加以合理利用和集中使用,使对接工作更加及时、方便、快捷、有效,较好地解决了对接扯皮和对接脱节的问题。需要二个以上不同部门交叉对接的重要任务,检察室则可直接通过其主管检察长统筹分管部门的资源予以支持,与检察室实现对接配合,如办理涉检案件需控申、反贪等部门介入的,则分别由其分管院领导派员配合工作,并负责督促检查。

三是紧急对接。永兴检察室遇到重大情况电话及时联系沟通,紧急情况在第一时间随时沟通对接,相关部门迅速作出反应、及时介入、做好处置工作,防止事态扩大、恶化,随后采取其他方式进行对接。遇到重大突发性事件等紧急情况,检察室可直接向检察长报告,由检察长组织调动力量与之对接,并直接亲自指挥予以处置。

四是会议对接。根据乡镇检察具体工作的开展或工作需要,由永兴检察室提议并视

情况随时召开临时会议对接,研究推进措施,明确工作任务与职责,共同抓好落实;院里定期每季度召开一次工作例会,检察室通报和各部门汇报配合乡镇检察工作的落实情况,研究部署下一阶段工作;对乡镇检察工作需举全院之力完成的,则通过召开院务会议对接配合,如农村群体事件处置等。

从强化“1+10”措施发力

长流镇长东村委会原副主任谭某等人受贿案,在发现这一犯罪线索后,永兴检察室协助配合反贪部门调查取证,院里迅速集结后方兵力予以配合作战,终于查清了谭某等人利用职务便利,低价流转该村80亩土地,从中收受贿赂18万元的犯罪事实,使谭某等6人得到了应有的法律制裁。同时,运用检察建议,监督相关职能部门依法履职,促使开发商解决了土地低价流转问题,为该村村民兄弟多争取了800万元的土地收益。检察室通过走访,发现农村信用社有大量贷款未按时收回,及时将信息反馈并配合民行科办理民事督促起诉案件53件,追回资金127.9万元。

农村、农民是检察工作信息最广泛、最直接的来源。永兴检察室借助“前哨阵地”的绝佳平台和良好的触角优势,依托乡镇检察联络员,广泛收集涉检信息,并在第一时间把握信息,及时向院里报告,院里迅速作出反应,相关职能部门同步跟进,共同参与,共同发挥作用,打造起了触角信息共享平台,有力地拓宽了涉农信息渠道,极大地改变了案件线索来源少而制约办案工作的被动局面。两年多来,永兴检察室发挥“触角”作用,共为各部门提供信息192条,受理移送举报线索19件,运用“1+10”机制,协助办理涉农职务犯罪案件10件17人,极大地推进了乡镇检察工作,也增强了全院的工作效能,取得了共赢效果。

为发挥“1+10”机制的作用,采取了分组包干制,全院分成三个组,分别由副检察长担任组长,负责对口支援检察室工作,在

人力、物力、财力等方面提供资源支持。同时,将全区六个乡镇划分为三个片区,每个组各负责一个责任区,实行100%覆盖的全方位对接配合,运用全院资源,协助检察室做好下乡巡回接访、化解农村矛盾、涉农法律监督、服务“三农”等工作,使得对接措施更加有效,减轻了检察室的工作压力,共同编织起了点面结合的护农之网、维稳之网。

寸有所长,尺有所短。检察室发挥“三贴近”优势,为各部门源源不断地提供各类信息和情况,并提供在工作上的方便,减少了各部门干警到人生地不熟的乡村调查取证等工作带来的不便,以及减轻奔波劳顿之累,有效节约了有限的检察资源。同时,各部门则根据自身职责范围,发挥其职能优势,密切配合和大力支持乡镇检察工作,促进了彼此间工作的深入开展,“1+10”马车”拉起了乡镇检察工作大旗。

从“1+10”机制中求效

经过一次次有效的双向对接,彰显出了“1+10”机制的威力,产生了1+10>11的效果。

一是推进了检察工作。告别了各自为政、单打独斗的格局,使检察室“事多人少”矛盾得到了缓解,提高了对接配合的执行力和工作效能。实行该机制以来,检察室配合各部门开展工作425人次,各部门派出干警协助检察室开展工作1286人次,处理各类乡镇检察事务86件。

省委书记罗保铭在视察永兴检察室时给予了高度赞扬:“把派驻乡镇检察室建成农村基层干部警示教育基地,有病治病,没病预防,对农村干部的教育意义非常大”。时任省委书记、省人大常委会主任卫留成也给予了很高评价:“把派驻乡镇检察室办成对农村干部进行法制教育、廉政教育的基地,我觉得这个做法非常好!”。

二是服务了秀英大局。“1+10”机制的出台和运用,为秀英社会和谐稳定和科学发展发挥出了很大作用,有力推进了社会管理创新。该院运用该机制先后为镇海村改造旧村、“791项目”、“玉风水库”、海南中线高速公路等省市一大批重点工程项目,以及农村“两委”换届选举、打击违章建筑专项整治、“五大工程整治”等中心工作,提供了防范、监督、到位、全程的服务。

三是注入了新活力。没有改革就没有动力,没有创新就没有活力。该机制集合了全院力量和智慧资源,发挥了各种职能优势和功能,运用多种措施共同发力,为开展乡镇检察工作注入了新的活力和提供了有力的保障,让“哨兵”真正回归其本位,让“触角”切实得到延伸,使检察室干警腾出更多的时间和精力深入农村,与群众打成一片,有效地增进了与农民的感情,极大地提高了乡镇检察工作效率,提升了服务“三农”的效能。

四是增强了工作效能。检察干警在农村的广阔天地中,不但开拓了新视野,还经受了法治能力的考验,切实发挥了服务“三农”的真本领、硬功夫,增长了做好农村工作的智慧,提高了自身的综合素质和执法能力,最大限度地发挥了服务“三农”的作用,得到了农民群众的认同,极大地提升了检察机关的威信。

五是培养了团队精神。过去的乡镇检察工作光靠检察室一家唱独角戏,而各部门则是事不关己,坐看热闹,形不成合力。建立该机制后,各部门把检察室的一家事作为大家事,彼此增强了团结协作意识,相互尊重,相互支持,相互配合,工作不分份内份外,形成了心往一处想、劲往一处使、拧成一股绳的干事创业氛围,培养出了具有秀英特色的团队精神。

小小检察室 农村大舞台

——乡镇检察在广阔农村天地中大有作为

永兴检察室发挥“前哨阵地”优势,全力服务“三农”,在机制创新的“试验田”中取得了新经验,深刻感悟着成功的收获,乡镇检察室在广阔农村中大有作为,彰显出小小检察室实现大服务的无比威力。

创新发展 注入活力

秀英区检察院坚持“一室带全院”的思路,把永兴检察室作为先行先试的“试验田”,不断创新,勇于探索,敢于开拓,追求卓越,实行“1+10”机制和农村干部警示教育基地“两轮”齐驱,创出了新亮点,为乡镇检察工作注入了新的活力,呈现出勃勃生机。

一是探索建立起全省首家农村干部警示教育基地。秀英区检察院借助永兴检察室这一平台,通过优化硬件资源配置,不断完善检察室的功能和作用,设立起我区固定的农村干部警示教育基地,从而实现检力下沉,不断拓展其服务领域和范围,提高了资源利用率,发挥其最大效应,并以基地为定点,加巡回讲堂的模式,将职务犯罪预防全方位覆盖至全区农村,实行对农村干部的常态化法制教育和监督,填补农村干部职务犯罪预防“真空”,服务党的农村组织“强核心工程”建设,巩固党在农村的执政地位,助推国际旅游岛建设。

二是创新了乡镇检察工作“1+10”机制。永兴检察室与10个内设科室实行工作对接的“1+10”机制,举全院之



派驻乡镇检察室工作经验介绍

力,共同打造“前方摸情,后方支援,打总体战”的乡镇检察工作立体大格局,破解了检察室“事多人少”的瓶颈,破解了检察室与部门之间各自为政的弊端,“1+10”马车拉起了乡镇检察工作大局。

服务大局 凸显优势

在永兴检察室,一面写有“体察民情,关注民生;公正执法,服务三农”的锦旗很醒目。

2009年8月,永兴镇美豪村符某在未办理林木采伐许可证的情况下,擅自砍伐了自家种植的81株荔枝树,因涉嫌滥伐林木罪被秀英区检察院依法批捕。在定点巡回大接访中,永兴检察室干警了解到,符某被捕后当地村民反应强烈,说砍伐自家种的树居然还犯法,有150多名村民聚集,准备集体上访。

永兴检察室检察官闻讯赶到该村劝阻并进行深入调查,发现不仅符某不懂法律,以为砍伐自家种植的树木“天经地义”,多数村民都是这种想法。检察官一边给他们讲解有关法律法规,一边想着如何在执法办案中真正服务“三农”,为农民着想,而不给农民“添堵”。最后,永兴检察室检察官集体讨论认为,符某的主观恶性并不严重,且对自己行为的错误有了充分的认识并确有悔改的表现;通过这件事情,当地村民受到了一次法治教育,都知道私自砍伐自家种植树木的行为也违法甚至可能犯罪的道理。永兴检察室对接公诉部门,对符某作出了附条件不起诉的决定,平息了一起集体上访事件,同时检察室向相关部门提出了简化审批程序、减轻农民负担等检察建议。

检察机关决定作出后,符某感动得潸然泪下,而村民们则称赞说:“检察院执法办案既铁面无情,又能倾听民情民意。”当地一位村支书说:“检察机关这么做,真正有效地帮我们化解了矛盾。”

永兴检察室成立两年多来,成了检察机关服务“三农”的一线平台和农民反映诉求的“绿色通道”,辖区内不但经济社会事业蓬勃发展,还解决了一大批群众反映强烈、涉及民生的突出问题,群体性上访案明显减少。共有效化解群体矛盾纠纷52批次820人,使秀英区去年群体到省市上访批次和人数同比分别下降68.2%和85.1%,到区上访同比分别下降78.3%和66.5%。

探索农村预防新模式 注入乡镇检察新活力

一个农村基层班子中的“蛀虫”被查处,一个重大工程项目建设得到“保驾护航”,一批批涉及民生的突出问题得到解决——

秀英区院借助永兴检察室“前哨阵地”的资源优势,探索建立起全省首家常态固定的农村干部警示教育基地,拓展了职务犯罪预防平台,呈现出了乡镇检察职能的独特优势,也彰显出了海南省设立乡镇检察室的无比生命力。

顺时应景 大胆创新

去年上半年,秀英区农村干部职务犯罪案件频发,辖区有20多名农村干部被查处,农民群众举报涉农职务犯罪不断,由此引发了集体上访等诸多不稳定因素。秀英区院进行了专题调研,究其原因,主要是:实行村民自治以来,区、镇行政管理对民主选举产生的农村干部出现了“弱化”,过去那种发号施令一呼百应的行政管理模式对其已难于奏效,导致有些农村干部为所欲为、有恃无恐、违法乱纪。加强对农村干部的法律教育和监督,遏制农村干部腐败,推进农村法制进程,把民主与法制相统一、相匹配、相适应,显得尤为重要和十分迫切。检察机关是法律监督机关,有着无法替代的职能优势,对此应有所作为、责无旁贷。

为了解破解题,秀英区院按照“立足全区、资源共享、服务三农”这一思路,始终突

出“深化检察室内涵”这一定位,在选址上充分考虑到永兴检察室的独特优势,借助其资源平台,设立起常态固定的警示教育基地,将其向全区农村延伸并实现共享,拓展其服务空间范围,发挥其应有的职能作用,实现对农村干部的常态化法制教育和监督。秀英区院上述设想和建议得到了区委和市院的大力支持。区委专门召开会议研究,作出了在永兴检察室设立“秀英区农村干部警示教育基地”的决定,将其提升为全区性的农村干部警示教育活动的固定场所,使警示教育基地得以顺利诞生。

省院马勇霞检察长在出席揭牌仪式时给予高度评价:这是预防村官职务犯罪工作的一个重大突破和创新,也是海南检察机关乡镇检察室模式建设过程中的一个亮点,值得在全省推广。

精心策划 独具特色

一道“廉政文化廊”,一处“清风谈心亭”,一部“警示教育片”,一组“法制宣传栏”,一堂“犯罪预防课”,一本“农村干部100问”,一份“廉洁责任书”,一册“心得体会集”。“八个一”,每个“一”自成体系却又环环相扣,这是设在永兴检察室的海口市秀英区农村干部警示教育基地构建起的预防农村干部犯罪的崭新框架。

2010年10月27日,海口市秀英区农村干部警示教育基地在永兴检察室正式揭牌,这也是海南省第一个农村干部警示教育基地。据介绍,真正把农村干部警示

教育基地设在农村,就在村干部的身边,而且设立了这么丰富的教育内容和多样的教育形式,这当时在全国是唯一一的。

“在严厉打击腐败犯罪的农村干部的同时,如何开展农村干部犯罪预防工作,更应该受到足够的重视。应该在农村也设立农村干部警示教育基地。”省院马勇霞检察长、贾志鸿副检察长和市院李铭检察长等领导在视察永兴检察室时即想到了这个问题,于是秀英区检察院利用永兴检察室这个平台,大胆创新,海南省第一个农村干部警示教育基地由此成立,并成为海南检察机关乡镇检察室模式建设的一个亮点。

参加警示教育后,农村干部结合自身实际,对照检查,撰写心得体会,认真总结所受的教育和得到的启迪,不断升华廉洁从政的思想境界。

成功实践 彰显实效

秀英区院主动服务,积极作为,为党委分忧,通过固定的警示教育阵地,实现对农村干部的常态化法制教育和监督,较好地解决了农村干部行政管理“失效”等长期困扰党委的问题,各镇党委感到很满意。

这一创举,不但得到了各级党委政府的赞誉,就连普通农民百姓也比较关注。许多农民群众高兴地说:如今农村经济发展了,钱也多了起来,最担心村干部侵犯咱农民的利益。检察机关主动对我们的带头人开展教育监督,不让农村干部犯错误,就是