

把法律监督的触角向农村延伸

——海南检察机关派驻乡镇检察室巡礼

秀英

探索农村职务犯罪预防新模式

去年上半年,秀英区农村干部职务犯罪案件频发,辖区内有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。秀英区检察院进行了专题调研,究其原因主要在: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“弱化”,过去那种发号施令一呼百应的行政管理模式对其难以奏效,导致一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监督和教育,遏制农村干部腐败,推进农村法制进程,显得尤为重要和十分迫切。

为破解难题,秀英区院按照“立足全区、资源共享、服务三农”的思路,借助永兴检察室的独特优势和资源平台,提出设立常态固定的“村官”警示教育基地的思想。为此,区委还专门召开会议研究,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,农村干部警示教育基地应运而生。

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。结合农村干部特点,秀英区院对基地的活动内容进行了认真谋划,创新出“八个一”的教育载体,即一道廉政文化廊、一组法制宣传栏、一堂犯罪预防课、一部警示教育片、一本农村干部百问书、一份廉洁责任状、一处清风谈心亭、一册心得体会集。这“八个一”自成体系,环环相扣,设在海口市秀英区农村干部警示教育基地的崭新框架上。

据了解,这是海南第一个农村干部警示教育基地,而真正把农村干部警示教育基地设在农村,在村干部身边,丰富的教育内容和多样的教育形式在全国都是不多见的。这一创举已经成为海南检察机关派驻乡镇检察室模式建设的一个亮点。

琼山

加强对“五种人”的监督管理

为切实加强对外“五种人”(即被判处管制、缓刑、剥夺政治权利、假释以及保外就医的罪犯)执行情况的监督管理,有效防止监外“五种人”脱管、漏管、重新违法犯罪,维护社会和谐稳定,琼山区检察院云龙检察室以乡镇检察室为平台,积极探索乡镇一级社区矫正检察监督工作,率先在海口市开展乡镇检察室社区矫正检察监督规范化建设,加强对社区矫正各环节的法律监督,工作效果明显。所辖乡镇的社区矫正工作实现制度化、规范化和法制化。截止2011年9月,该区43名监外执行罪犯没有一人脱管漏管,没有一人重新犯罪。

据了解,云龙检察室利用与司法所建立工作联系的渠道,搜集辖区所有社区矫正人员相关档案材料,制作《监外执行罪犯检察台账》。并在此基础上制作《监外执行罪犯检察档案》,以全面掌握社区矫正人员的基本情况和信息内容,做到数量清楚,一人一档。同时,全面动态监督乡镇社区矫正工作,对社区矫正人员从接收到监管到解除的各个阶段情况,利用计算机数据平台进行记录和预警,做到监外执行罪犯档案材料交接清、犯罪原因清、改造状况清、思想状况清。通过《监外执行罪犯检察档案》和《监外执行人员检察台账》建立起的社区矫正检察信息数据平台,可以便捷地浏览辖区乡镇所有监外执行罪犯的资料,包括个人基本情况,犯罪的罪名,所判的刑罚,刑期或罚金数额,以及司法所对其开展社区矫正的情况。

云龙检察室运用社区矫正检察信息平台,根据社区矫正人员所犯的罪名、接受改造的程度等方面分析其主观恶性、认罪伏法的态度、尤其是人身危险性方面的差异性,结合定期检察情况,评估监外执行罪犯的危险系数,把不服管教、有脱管漏管倾向、有轻微违法犯罪行为或有重新犯罪可能的监外执行罪犯的重点监管对象。在加强对司法所社区矫正的检察监督同时,组织检察官对该类人员逐一进行诫勉谈话。检察监督与司法所监管协调互动,大大提高了对“五种人”的监管改造效果。

美兰

为辖区重点项目建设护航

近年来,随着国际旅游岛建设的推进,一批重大工程项目在海口美兰上马。为服务辖区重点项目建设,灵山检察室采取共建企检联机制,以监督和服务并重的方式为重点项目建设保驾护航。在灵山产业园区建设中,灵山检察室与园区实现信息对接,对项目建设的进展情况开展实时监督和提供及时高效的法律服务,多次派人深入园区,监督政府工作组对该园区现存的900多亩青苗进行丈量、清点、登记、补偿,确保青苗补偿款如数足额发放到农民手中,为重点项目有序推进起到了积极作用。

在依法保护重大项目建设投资者、经营管理者合法权益的同时,灵山检察室加大了对危害重大项目建设各种犯罪活动的打击力度。海口市政府在灵山镇大宋村实施南渡江河口右岸海口段防洪工程建设项目,该项目关乎民生,但在实施过程中,屡遭大宋村一些不法分子阻拦,索要“过路费”,致使工程无法按期完成。灵山检察室依法介入调查,先后走访项目施工单位、向施工方了解情况。2009年4月24日,犯罪嫌疑人向施工单位实施敲诈勒索时被公安干警当场抓获。灵山检察室立即将情况通报侦查主管部门后,共同提前介入,侦查、引导公安机关侦查取证,迅速查明案件事实,使干扰工程顺利进行的犯罪嫌疑人受到了法律的惩罚。灵山检察室注重发现重大项目建设中职务犯罪线索,针对支农惠农资金在监督管理上存在漏洞,诱发村官犯罪的事实,配合反贪、反渎部门查处发生在群众身边,群众反映强烈的案件,先后协助院反贪部门查办了罗青山农场职工吴某勾结村委会成员冯某贪污农民青苗补偿款案,冲坡岭热带作物场场长陆某、副场长王某、出纳梁某涉嫌共同贪污、挪用公款案,大昌村委会主任林某受贿案。在协助查处林某受贿案中,牵出了村委会7名成员的受贿窝案犯罪事实,在农民群众中引起了强烈反响。截至目前,灵山检察室共协助反贪立案7件10人,追缴赃款及非法所得200余万元,受到了基层群众和地方党委的一致好评。

在服务重大项目建设过程中,灵山检察室紧密结合本地重大项目建设和检察职能发挥的实际,更加注重工作的针对性和实效性,紧紧抓住项目“实施前、建设中、结束后”的三个环节,实行全程服务,从有力确保重大项目建设“工程优质、干部优秀”。



屯昌县检察院派驻枫木检察室向屯城镇水口村村民发还被村干部侵占的征地补偿款



澄迈县检察院福山检察室干警接待群众来访。

村民向海口市美兰区检察院灵山检察室赠送锦旗。

2008年4月,海南省检察院在学习实践科学发展观活动中,围绕检察工作更好地服务党和国家工作大局开展深入调研,进一步了解到当前影响农村和谐稳定、农民群众反映强烈的主要问题有:土地纠纷矛盾突出;村级财务管理存在漏洞;惠农资金被贪污、侵占、私分;农民合法权益受到侵害得不到及时处理;利益分配不公;村委会换届选举问题突出;宗恶势力成为地下“公检法”;极少数基层干部不作为、乱作为;基层干部群众法律意识淡薄;对村组织干部监督不力。

面对这些问题,广大农民群众说出了心里的盼望:盼加强涉农检察工作,将工作重心下移到农村;盼农村社会治安好,生活生产有安全感;盼加大惩治腐败力度,及时查处涉农职务犯罪;盼送法下乡,提供法律服务;盼保护农民合法权益,主持公道;盼基层组织执法公正,伸张正义;盼畅通诉求渠道,方便举报、控告、申诉。

能否在农村建立起执法为民、服务“三农”的一线平台?省检察院马勇检察长带领调研组一班人经过反复论证,提出“基层检察院和海南省委的充分肯定和大力支持。

2008年11月13日,澄迈县检察院派驻老城检察室、福山检察室、琼海市检察院派驻中原检察室、长坡检察室同时挂牌成立,标志着海南省人民检察院整体推进的派驻乡镇检察室试点工作正式拉开帷幕。

2009年初,省委、省政府《关于进一步加强全省政法基层基础建设的意见》,将派驻乡镇检察室建设作为全省政法机关“基层基础建设年”的重要任务。同年7月,省检察院向检察院日报社、人民检察杂志联合举办了“法律监督向农村延伸的理论价值与实践探索”研讨会。同年12月,省委政法委召开全省派驻乡镇检察室试点工作总结大会,派驻乡镇检察室建设由试点转向全面推进。最高人民检察院检察长曹建明到海南视察时,对此进行了高度评价,他说“把法律监督的触角延伸到广大农村,这是周永康同志对检察机关提出的明确要求。海南省进行了非常有益的探索,积累了非常好的经验,为全国检察机关进一步全面加强派驻乡镇检察室建设树立了非常好的典范”。

为确保派驻乡镇检察室建设工作顺利推进,省检察院强化组织领导,把握职能定位,探索完善工作模式,创新工作亮点,积极稳妥的推进这项改革创新工作规范高效健康发展。

定位职能,探索模式

职能定位:派驻乡镇检察室是基层检察院的“侦察兵”;执法为民的一线平台;督促基层组织及其人员依法履责的“助推器”;参与农村社会管理创新的重要元素;检察专门工作与群众路线相结合的有效载体;砺炼检察队伍的实践基地。

职责任务:(1)受理公民、法人和其他组织的举报、控告、申诉,接受犯罪嫌疑人口供;(2)畅通群众诉求渠道,排查化解矛盾纠纷;(3)开展调查研究,对辖区影响社会和谐稳定的源头性、根本性、基础性问题,提出对策建议,参与基层社会管理创新;(4)发现、收集职务犯罪线索和其他涉法信息。经检察长批准对职务犯罪线索进行初查;(5)对基层公安派出机构、人民法院、司法所等执法单位的执法活动开展法律监督;(6)开展职务犯罪预防工作和法制宣传教育;(7)协助法院开展民事督促起诉等工作;(8)完成检察长交办的其他工作。

工作模式:在距离城市较远、人口集中、治安问题突出、信访总量较大或开发项目较多的中心乡镇设置派驻检察室,辐射周边非驻点乡镇建立检察工作联络点(站),并在农村干部和群众中选聘检察信息联络员,建立覆盖农村、横向到边、纵向到底、点面结合的“派驻乡镇检察室、检察工作站(站)、检察信息联络员”三位一体的涉农检察工作网络体系。形成定期接访、巡回调查、随时接访和信息联络员及时传递社情民意及维稳动态信息的工作运行模式。努力做到掌握维稳基本群众及社情民意,掌握社会治安突出问题,掌握农民群众反映强烈的问题,掌握特殊人群和流动人口的情况动态等“四个掌握”,达到了延伸控告申诉检察职能,畅通群众诉求渠道;延伸检察监督协调职能,及时有效化解矛盾纠纷;延伸参与查办和预防职务犯罪职能,切实维护群众合法权益;延伸各类诉讼监督职能,促进基层政法队伍公正廉洁执法;延伸民事检察职能,开展民事督促起诉工作;延伸联系群众的桥梁纽带职能,当好党委政府参谋助手等“六项延伸”。

严格标准 强化基础

严格设置标准。明确派驻乡镇检察室是基层检察院派驻乡镇的工作机构,在基层院领导下开展工作,机构规格与基层院其他内设机构相同。其设置、变更、撤销必须层层报院批准。坚持“服务三农、方便群众、有利监督、稳妥慎重”的原则,认真谋划,科学布局。全省21个市(县、区)基层检察院共设立36个派驻乡镇检察室,覆盖158个乡镇、59个农场、13636个自然村,为占全省总人口近70%的555万农民群众提供法律服务。

注重制度建设。在省院《关于深入推进派驻乡镇检察室工作的意见》、《派驻乡镇检察室工作规则》等指导性意见和各项规章制度的基础上,各乡镇检察室结合各地实际情况,自行完善相关具体制度,使派驻乡镇检察室工作全面规范科学,制度体系初步形成。

强化组织管理队伍建设。省院设立了推进派驻乡镇检察室建设工作的具体职能部门;各基层院将派驻乡镇检察室工作作为“一把手”工程,将政治素质好、熟悉业务、善于做群众工作的干警派到派驻乡镇检察室工作。省院和分院先后选派47名优秀青年干警到派驻乡镇检察室工作,为期两年的锻炼。派驻乡镇检察室成立党组织,上级院不定期到派驻乡镇检察室进行检察督察。两年多来,派驻乡镇检察室干警做群众工作的能力得到提升,优良的纪律作风和工作成效赢得了群众的认可支持,大大提高了检察机关的执法公信力。据统计,全省派驻乡镇检察室共配备人员126人,平均年龄39岁,其中检察官70人,占56%;本科以上学历106人,占84%;科级干部40人,占32%。

用心服务 成效凸显

两年多来,派驻乡镇检察室在加强基层政权建设、巩固党的执政基础;畅通群众诉求渠道、化解社会矛盾纠纷、维护人民群众权益、促进农村和谐稳定;强化诉讼监督,促进公正廉洁执法;参与农村社会管理创新,推动基层民主法治建设;密切检民关系,提高检察机关执法公信力等方面发挥了积极作用。

1、主动服务保障重大项目建设顺利推进。派驻乡镇检察室作为中心工作服务的切入点,主动服务重大工程项目。深入辖区166个重大建设

项目了解情况377次,开展职务犯罪预防工作89次,为重大项目建设解决问题73件,保障了重大项目建设的顺利进行。

2、畅通群众诉求渠道,深入有效化解农村社会矛盾纠纷。受理来信来访1117件,走访乡镇、国营农(林)场、村委会6119次,接待群众来访咨询8898人次,为群众排忧解难442件,依法妥善化解各类矛盾纠纷454件,妥善化解或协助化解集体上访239件5630余人、群体性事件53件5090余人。收集、发现涉农职务犯罪线索130件,协助查办涉农职务犯罪案件140件,追回赃款444.98万元,发还给9700余名受害群众。派驻乡镇检察室完善了乡镇司法组织架构,推动建立了由乡镇党委领导,“两所一庭一室”分工牵头,各基层单位各司其职,群众广泛参与的“大调解”组织网络,拓展了化解社会矛盾的范围、深度和力度。

3、以法律监督促进农村社会管理创新。深入调研,了解掌握影响辖区社会和谐稳定的源头性、根本性、基础性問題,撰写调研报告和文章288份,向各级党委政府提交调研报告92份,发出《检察建议书》145份,被采纳72份,各市县领导作出批示56份,启动有关部门开展专项治理146次,解决影响基层稳定突出问题155个。积极探索“两监督、三公开”方式,即纪检监察监督和法律监督双管齐下,村级财务公开、支农惠农资金标准和发放程序公开、土地征用承包情况公开。帮助村级组织整章建制,规范管理,提高村民自治民主管理水平,促进农村民主法治化建设。主动服务村级组织换届选举,选举前加强预防,重点抓好宣传教育;选举后加强监督,重点打击贿选等违法犯罪;选举后加强制度建设,重点建立长效机制。

4、强化法律监督,促进公正廉洁执法。发出《检察建议书》251份,被采纳205份;协助侦查监督部门要求公安机关说明不立案理由226件,监督公安机关立案137件,纠正违法调查违法39件;开展监外执行活动监督265次,纠正违法34件。督促起诉案件322件,为国家、集体挽回经济损失3168.64万元,收回土地3959亩,水面3800余亩。深入农村开展法制宣传教育1523次,参与社会治安综合治理行动583次,成功敦促220名犯罪嫌疑人投案自首。

派驻乡镇检察室使农民群众真切地感受到了公平正义,是“家门口的检察院”和“保护神”。地方党委和政府认为派驻乡镇检察室实现了对基层组织及其人员的有效监督,促使其依法行政和治理,节约了执法成本。罗保铭书记指出:派驻乡镇检察室是检察体制机制的重大创新。成立以来,在化解农村矛盾纠纷、保障农村改革发展、加强基层政权建设等方面发挥了重要作用,大大超出了预期。

省人大代表、海南省万宁市市长丁式江说:“这项创新性工作使检察机关与老百姓之间,可以讲话更投缘,心灵更接近,感情更深厚,事情更好办,社会更和谐。乡镇检察室的设立架起了与农民之间的连心桥,也是我们了解社情民意的信息站,预防基层干部违法的防护网,执政为民的展示台。”

琼海市长坡镇委书记李名广说:“受到监督和约束,肯定是不舒服的,但这只是一时的不舒服。一时的不舒服总比一辈子的不舒服要好。所以,我们基层干部非常欢迎乡镇检察室的监督。”

万宁

服务 在离老百姓最近的地方

万宁市检察院在兴隆镇、和乐镇分别设立了两个派驻检察室,覆盖12个镇,5个国营农(林)场和207个行政村。两年来,兴隆检察室和和乐检察室在畅通农民群众诉求渠道、化解各类矛盾纠纷、惩治和预防涉农职务犯罪、加强和创新农村社会管理、健全基层政法组织体系、推进公正廉洁执法、保障农民群众权益、维护农村和谐稳定、促进农业经济发展等方面发挥了不可或缺的重要作用,被农民群众誉为“家门口的检察院”。

两年多来,检察室畅通群众诉求渠道,受理群众来信来访144件,走访群众637次,接受咨询276人次,为群众排忧解难31件,依法妥善化解矛盾纠纷25件,平息集体上访2件400余人,敦促22名犯罪嫌疑人投案自首。发出检察建议9份,均被采纳。及时发现涉农职务犯罪线索13件,协助查办案件20件,追回赃款20余万元,发还给56名受害群众。开展职务犯罪预防工作41次,受教育的镇、村级组织干部2800余人次。加强对基层执法活动的法律监督,协助侦查监督要求公安派出所说明不立案理由10件,监督立案10件,纠正违法10件;开展监外执行活动监督10次,深入9个重点建设项目300余次,帮助解决难题130余件,为受阻长达10年之久不能开工、投资3亿元、建筑面积8万平方米的新万宁中学工程排除阻挠,仅用16个月建成投入使用,被中央民生工程建设领域第十三检查组评为“全优工程”。开展法制宣传教育48次,发放宣传资料1.3万余份,受教育人数1.6万余人次。协助开展民事督促起诉,督促起诉案件23件,为国家、集体挽回经济损失2715万元,收回土地500余亩,为万宁经济社会发展做出了积极贡献。

白沙

依托检察室 为青少年撑起一片法律蓝天

为了弥补辖区校园常态化法律教育的缺失,培养并不断增强青少年的法律观念,白沙县检察院七坊检察室探索设立了全省检察机关首个“青少年普法教育基地”,他们以扎扎实实的工作,显著增强了青少年的法律观念,促进校园和谐,切实维护了青少年的合法权益。

据了解,七坊检察室以“一地三进”,构建“四位一体”普法教育网络,以“青少年普法教育基地”作为定点普法教育平台,对青少年进行普法教育,同时,把青少年普法教育的触角由基地向学校、家庭、社区等三个青少年主要活动中心延伸,全面带动学校、家庭、社区青少年普法教育工作的开展,建立起基地、校园、家庭、社区四位一体的青少年普法教育网络。

据悉,七坊检察室通过各种方式,把法律送进校园。一是开展“校园普法大讲堂”,选派检察官深入7坊职业中学、龙江中学、卫星中心学校、七坊小学等9所中小学登台授课9次,受教育师生3500多人,发放各类宣传资料4000多份。二是开展校园模拟法庭,以该县未成年入犯罪的真实案例为素材,改编成“模拟法庭”案例,在辖区各所学校巡回演出。三是聘请校园法律小天使,在辖区七坊职业中学、龙江中学等学校聘请了优秀班干部、共青团员共50名学生作为该校的法律小天使。法律小天使可以协助检察室开展法律宣传、发放宣传资料,并以学生自己的语言、喜爱的方式进行法律宣传。另外,为了丰富“基地”普法宣传内容,给辖区村民及青少年提供良好的学习环境,七坊检察室还专门设立了“三农书屋”。该书屋现藏有法律、经济、文学、历史、农业、科普等各类书籍近5000册,《中国检察官》、《检察风云》、《检察日报》、《海南日报》、《法制时报》、《人民日报》等期刊、报纸、杂志12种。此外,还配有两台连接互联网的电脑。平时,村民及青少年朋友可以根据自己的需要,前来“三农书屋”学习,查阅所需资料或向干警咨询相关法律知识;在检察开放日或其他节日,七坊检察室还邀请在校学生和社会青年到检察室参观,到“三农书屋”学习、座谈、交流,传授法律知识。

为了给青少年营造健康良好的学习和成长环境,检察室干警深入村庄、连队,来到社区,督促并协同派出所、工商所、镇综治办等相关职能部门“打非”、学校周边地区进行清查,坚持不懈地开展“扫黄”、“扫黄”斗争,严厉打击传播淫秽、色情、暴力等犯罪行为,彻底取缔校园周边的违规网吧、台球厅、KTV歌厅。通过进一步优化校园周边环境,净化青少年学习和成长环境,保护青少年身心健康。

澄迈

“平安稳定”为动力来源

老城检察室和福山检察室是第一批挂牌成立的检察室。两年来,两个检察室在保护地方平安稳定和谐方面做了大量的工作。共协助澄迈县检察院查办职务犯罪案件12件18人。老城检察室在协助查办澄迈县瑞溪黄泥沟与他人勾结贪污在乡复员军人抚恤金案过程中,通过实地走访,积极调查取证,查实犯罪嫌疑人黄云清和曾垂英相互勾结,采取冒签已故在乡复员军人姓名等手段,共同贪污在乡复员军人抚恤金7.981万元的犯罪事实。福山检察室协助该院反贪局查办中兴镇畜牧兽医站站长文虎伟与他人勾结,在统计辖区能繁母猪补贴数量时,虚报母猪头数,共同贪污能繁母猪补贴款1.7万元的犯罪事实,保障了国家支农惠农政策的顺利实施。

在查办职务犯罪工作的同时,检察室注重预防职务犯罪工作。在国土、电力、建设、工商等系统以及辖区镇、村开展党风廉政警示教育讲座,与辖区公安派出所联合召开预防职务犯罪工作座谈会,现场会,不断拓展法制宣传教育覆盖面。针对不同时期,围绕党委政府关注、人民群众关心的热点行业与部门开展法律讲座,进行职务犯罪预防。另外,与有关单位建立联席会议制度,及时通报涉及民生领域职务犯罪的惩治和预防工作情况。

两个检察室自成立以来,共协助该院办理民事督促起诉案件37件,涉案金额2756.025万元,为国家、集体挽回经济损失974.285万元。针对红岗农场拖欠文儒镇地租土地税使用税、房产税共计81万元一案,老城检察室先后4次深入红岗农场,与农场负责人座谈,促使红岗农场负责人承诺分期分批偿还所拖欠的税款。同时,老城检察室还针对文儒镇地租所拖欠于追缴拖欠税款的情况,向县地税局发出检察建议。县地税局已按照检察建议提出的整改措施进行整改。

为了消除治安隐患,避免在逃犯罪嫌疑人继续作案,维护辖区社会和谐稳定,老城检察室和福山检察室将巡回走访工作与公安机关的“清网”行动相结合,细心收集在逃犯罪嫌疑人行踪线索,共敦促13名犯罪嫌疑人投案自首。老城检察室主动走访辖区执法单位,及时掌握辖区社会治安动态,密切配合辖区公安机关,采取“法律威慑”与“人性感化”等方式,成功敦促在逃犯罪嫌疑人陈某到永发派出所投案自首。福山检察室在巡回走访昆仑派出所时了解到吴某因盗窃木柴负案潜逃。检察室干警多次到犯罪嫌疑人吴某家中,做其家属的思想工作,最终致使犯罪嫌疑人吴某向昆仑派出所投案自首。(许玉民 林明)