

# 鼎城人大司法监督工作 逐步走向规范化、体系化、精细化

□鼎城区人大常委会



2019年3月22日,当选的鼎城区人大常委会委员和表决通过的区人大专门委员会主任委员向宪法宣誓。

根据1979年7月1日起施行的《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》,1979年11月6日,常德县(1988年4月18日被撤销改为鼎城区)第八届人民代表大会第一次会议选举产生了常德县第八届人民代表大会常务委员会,1984年2月29日,常德市人大常委会设法制科,作为常委会工作机构,1986年2月25日,法制科改为法制工作委员会,1998年1月,法制工作委员会更名为内务司法工作委员会,2019年3月,鼎城区人大机构改革后,原鼎城区人大常委会内司工委更名为鼎城区人大监察和司法委,与鼎城区人大法制委(2016年11月30日,鼎城区第十七届人民代表大会第一次会议表决通过设立)合署办公,鼎城区人大监察和司法委(法制委)负责司法监督日常工作,对鼎城区人民代表大会负责,闭会期间,受鼎城区人大常委会领导。

经过近40年的摸索与实践,鼎城区人大常委会司法监督工作逐步从“粗、宽、松、软”走向规范化、体系化、精细化,具体表现为:

## 严格依法,做到有章可循

在《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》(以下简称《监督法》)施行前,鼎城区人大常委会司法监督工作除听取和审议鼎城区人民法院、鼎城区人民检察院专项工作报告外,还受理申诉和意见。对此,鼎城区人大常委会还出台《信访工作制度》,主要依据是1996年9月29日施行的《湖南省县级以上人民代表大会常务委员会监督条例》。该条例规定了县级人大常委会对人民群众申诉和意见,有权进行调查处理,对特别重大的申诉和意见,县级人大常委会可以审议。鼎城区人大常委会依据《信访工作制度》受理申诉和意见,现在看来,实质上是个案监督,比如《信访工作制度》就规定了“经调查,如确属错案,应当责成有关机关依法纠正或处理”。在当时的历史背景和条件下,这种现象存在一定的普遍性,对于个案监督,当时也存在争议,有支持者,也不乏反对者,全国人大常委会对此是慎重、稳健。

2007年1月1日施行的《中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法》对此就没有作出规定,七种监督方式没有包含“受理申诉和意见”以及“个案监督”方面的内容,施行后全国各地对有关法规进行了修改、废除。

依据《监督法》和有关法规,鼎城区人大常委会逐步规范了司法监督方式,并经2008年4月30日区十五届人大常委会第3次会议审议通过了《常德市鼎城区人民代表大会常务委员会监督司法工作的若干规定》。该规定对受理的申诉、控告和检举等涉法涉诉问题,规定了登记、转交和督促,不进行调查处理。目前,鼎城区人大常委会司法监督严格按照《常德市鼎城区人民代表大会常务委员会监督司法工作的若干规定》开展工作,并根据法律法规和相关规范性文件,对规定适时予以修改。

## 搭建平台,构建监督体系

常德市人大常委会自2011年启动“司

法公正常德行”活动,全市每年确定一个不同的主题,如今年活动的主题是“服务民营企业,助推经济发展环境优化”,常德市人大常委会明确活动规定动作,各区县(市)结合自身实际情况,确定自身自选动作。活动启动后,司法监督工作主要以“司法公正常德行”活动为平台,特别是2017年市人大常委会把“司法公正常德行”活动纳入对各区县(市)绩效评估、社会综合治理考核范畴。目前,在鼎城区已形成活动整体联动机制,活动成员单位主要包括鼎城区人民法院、鼎城区人民检察院、市公安局鼎城分局、鼎城区司法局、市公安局鼎城分局交警大队、鼎城区森林公安局。

过去,司法监督方式主要是听取和审议专项工作报告、法律法规实施情况的检查、听取和审议述职报告等,尚未形成司法监督工作体系。“司法公正常德行”活动启动后,由于评分细致、考核严格,鼎城区人大常委会为丰富活动内容,通过开展四评(“评”庭、“评”工作、“评”案、“评”官),实现了从宏观

监督到宏观与微观监督相结合的转变,初步形成了司法监督工作体系。

“评”庭,即组织人大代表旁听庭审或重大司法公开活动,并对司法人员的仪表风纪、庭审驾驭、公诉能力等方面提出评议意见。自2012年以来,共组织26次“评”庭活动,近500人次人大代表、逾1600人次人民群众参与,共提出评议意见100余条。如2012年6月,鼎城区人大常委会组织人大代表在丁家港中学旁听一起重大刑事案件,部分干部群众、乡镇中学全体师生共300余人参与旁听,鼎城区公、检、法、司、交警等各政法机关分管负责人参与活动,常德市中级人民法院法警支队到现场协助保卫,常德尚一网、鼎城区电视台等新闻媒体全程予以报道。

“评”工作,即鼎城区人大常委会组织部分人大代表对司法机关工作情况开展评议。开展工作评议的主要手段是调研,到有关单位进行座谈,并广泛征求人民群众的意见。评议工作的成果就是评议意见书,向被评议单位提出整改意见,并在规定的时间报告整改情况。鼎城区人大常委会分别于2013年、2014年、2015年对鼎城区人民法院、鼎城区人民检察院、市公安局鼎城分局进行了工作评议,收到意见建议共57条,提出评议意见12条。

“评”案,即在鼎城区人大常委会上对司法机关已办结的、人民群众反映比较强烈的典型案件进行评析。典型案件评析自2014年启动,截至目前已评析11件案件。开展典型案件评析主要分案件线索收集、评析案件选取、阅卷调研并举、常委会上评析、跟踪督导整改等5个步骤。案件挑选突出“典型”,充分体现警示性、教育性和普遍性,案件评析坚持问题导向,深入细致指出案件办理过程中存在的实体、程序问题,评析效果求真务实,案件相关单位负责人作表态发言,全区司法机关负责人、被评案件办案人员、主要行政执法单位负责人列席鼎城区人大常委会会议。会后,鼎城区人大常委会向案件相关单位提出评析意见,要求在规定的时间内予以整改,并报告整

改结果。

“评”官,即鼎城区人大常委会对任命的法官、检察官的履职情况进行评议。法官、检察官履职评议自2015年启动以来,目前已有12名法官和11名检察官接受了履职情况评议。评议内容为法官、检察官遵守职业道德的情况、依法履行职责的情况、自觉接受监督的情况、廉洁自律的情况,评议主要分准备动员、调研走访、集中评议、整改落实4个步骤,其中调研走访是评议的基础,即法官、检察官自评自查、调研组走访调查、阅卷组查阅案卷,分别形成自查报告、调研报告、阅卷报告。法官、检察官履职评议以问题为导向,以整改为落脚点,指出带有普遍性的问题,问题整改要深入细致。评议后,鼎城区人大常委会向鼎城区人民法院、鼎城区人民检察院发出评议意见,要求在规定的时间内予以整改,并报告整改情况。

## 加强交流宣传,注重监督实效

为有效解决司法监督工作过去存在的“闭门造车”问题,近些年,鼎城区人大常委会在立足本地实际情况的基础上,积极走出去,先后赴浙江杭州市、宁波市、兰溪市及广东梅州市和本省衡东县等地学习司法监督工作先进经验,借鉴后成功打造了典型案件评析与法官、检察官履职评议等两项地方特色亮点工作。同时,鼎城区人大常委会也做好接待工作,浙江丽水市及本省长沙县、安化县、麻阳县、祁阳县、道县、蓝山县等地人大常委会先后到鼎城区考察,相互交流了司法监督工作经验。

近些年,鼎城区人大常委会借助新媒体,不断强化宣传,拓宽宣传渠道,先后通过各级人大网站、《常德日报》、《常德人大》、《人民之友》、《中国人大年鉴》、《人民日报》等媒介,积极推介经验做法,各司法机关均开辟了网站专栏,专题报道司法监督工作情况,并采取送法进乡村、进社区、进学校,司法开放日、国家宪法日集体宣誓等形式,全方位宣传司法监督工作。

# 临澧人大构建司法监督工作“三评”模式

□临澧市人大常委会

党的十八大报告提出“加强对‘一府两院’的监督”以来,临澧市人大常委会围绕加强司法监督开展了积极探索。在坚持党的领导和上级人大指导下,县人大常委会解放思想,实事求是,拓宽监督领域,创新监督手段,延伸监督触角,初步形成以“人”“事”“案”为着力点,以开展“两官”履职评议、工作评议和案件质量评查为形式的司法监督新格局。

## 探索“两官”履职评议, 加强对人监督

对干部进行任后监督是人大常委会行使任免权的重要延伸和保障,是人民当家作主、管理国家事务的题中应有之义。2015年,为探索对法官、检察官的任后监督,临澧县人大常委会以“司法公正常德行”活动为契机,首次启动了法官检察官履职评议工作,并纳入活动内容。

首批接受评议的3名法官和3名检察官从人大常委会任命三年以上人员中随机抽取产生。县人大常委会制订“两官”履职评议工作方案,抽调人员组建评议调查小组。调查小组深入所在单位开展民主测评和个别座谈,走访法律服务机构、乡镇政府和政法委、纪委、信访局等部门,电话回访当事人,全面了解“两官”在依法履职、遵守职业道德、自觉接受监督、廉洁自律等方面的情况,并形成书面调查报告。县人大常委会召开会议,专题听取和审议被评议“两官”所作的履职情况汇报和调查报告,指出“两官”履职存在的问题和不足,提出整改意见,开展整改督办。被评议“两官”向人大常委会报告整改落实落实情况,接受检查验收。

2016年,县人大常委会对“两官”履职评议工作进行了创新。履职评议工作由“两院”自主开展,县人大常委会抽调人员成立督导组,按照评议方案规定时间和步骤,对“两院”组织开展评议工作的情况进行督促和指导。“两院”分别成立履职评议调查组开展调查,形成调查报告,召开评议大会,听取被评议“两官”履职情况汇报和调查组履职调查报告,组织民主测评,当场公布结果。督导组邀请市人大代表参加评议大会,发表评议意见,提出整改建议。5名法官和5名检察官接受了评议,向人大常委会书面报告了整改结果。

对“两官”履职评议两种模式进行总结

对比后,县人大常委会2017年收回了评议工作主导权,对2015年模式进行微调,增加评议对象网上公示和公开征求意见环节,把民主测评放在常委会会议审议阶段,由常委会组成人员对2名法官、2名检察官履职情况进行满意度投票,现场公布得票情况。

实践3年来,“两官”履职评议的重要意义得到进一步认识和认同,评议工作模式和程序在实践中不断完善和发展,干部任后监督机制历史性地由司法领域初步建立。接受评议的10名法官和10名检察官,增强了学习意识和接受监督的意识,坚定了履职为民、公正司法的决心和信心,维护了司法队伍的良好形象。

## 组织代表开展工作评议, 加强对事监督

除了听取和审议“一府两院”专项工作报告外,组织代表评议政府部门和“两院”工作是临澧县人大常委会又一常用的司法监督方式。虽然评议不是监督法明确规定的,人大常委会机关内部对开展工作评议的合法性有过不同看法,但县人大常委会最终统一了思想,形成了共识。现在大家一致认为,组织代表评议政府部门和“两院”工作,只要在尊重司法机关依法独立行使司法权的前提下进行,并不必然导致违反宪法和法律的实施性规定。

为保证评议工作正确开展,2013年,县人大常委会报请县委出台《关于届内代表评议工作的意见》,对评议对象、内容、时间、方式、步骤、要求等进行明确,召开动员大会进行部署,并于当年组织代表评议了县公安局工作。

2014年和2015年县人大常委会制订工作方案,组织代表先后对县人民法院和县检察院工作进行了评议。整个评议工作过程分组织发动、评议调查、会议评议、整改回复4个阶段进行。调查阶段,常委会组成人员和市人大代表成立评议调查组,采取听取工作汇报,对班子进行民主测评,与单位班子成员、中层骨干、在职和退休干部职工进行个别座谈,问卷调查,走访有关部门和单位等方式,围绕贯彻执行宪法法律、党的方针政策、人大及其常委会决议决定,办理代表议案建议,公正司法和服务地方发展、班子和队伍建设等情况开展调查。审计部门对被评议单位财务运行管理情况同步开展审计。调查组和审计组根据掌握的情况,全面

总结工作成绩,充分给予肯定,客观公正指出工作中的问题与不足,提出针对性建议,形成书面报告,提交主任会议研究。评议调查组以外的其他县代表以片为单位集中阅卷调查报告,结合自身了解的情况,对被评议单位按满意、基本满意、不满意投票。投票结果按30%比例计入最后结果。主任会议组织召开代表评议大会,被评议单位、调查组和审计部门负责人汇报工作情况和调查情况,与会代表围绕某一专题发表评议意见,并对被评议单位进行满意度投票,投票结果按70%比例计算综合结果并当场公布,会后向社会公示。会议形成的评议意见书印发被评议单位贯彻落实,被评议单位4个月向人大常委会报告整改情况,接受满意度测评。测评未通过的继续整改。

代表评议方案关于投票结果运用的规定为评议工作增添了“威慑力”。对于综合得票中不满意票超过代表投票数三分之一的,县人大常委会将报告县委,由县委对单位主要负责人警示谈话。超过半数且单位主要负责人由人大常委会任命的,视情况启动质询、特定问题调查和撤职等监督手段;不属于人大常委会任命的,向县委报告评议情况,建议县委对班子作出相应调整。

两年来,县法院、县检察院高度重视代表评议工作,先后接受了200多名县人大代表的评议,分别整改问题7个和15个。对青年干警关心不够、执行款发放管理不规范、监督保外就医和社区矫正不到位、代扣个人所得税不到位等一批突出问题得到有力整改和较好解决,“两院”工作进一步改进提高。

## 开展案件质量评查, 加强办案监督

为加强对司法工作的监督,临澧县人大常委会利用开展“司法公正常德行”活动契机,把组织开展案件质量评查纳入每年活动内容,至今已持续开展7年。

案件质量评查不同于过去有的地方出现的个案监督。人大常委会对此进行了严格区分和把握。实践中,案件质量评查分为两个层次。一是自评,“两院”对已结案件按照各自标准进行评查,通过查找、整改问题,健全案件质量管理机制,完善长效机制。二是抽评。人大常委会组建案件质量评查组,在“两院”办结案件中随机抽取部分案件集中阅卷,从学术角度对案件的办理程序、



2018年10月18日,司法公正常德行临澧县组委会举行涉企案件质量专题评查评选活动。

实体处理、文书质量等方面进行研究,向“两院”提出是否存在有关问题的研究意见。“两院”对问题进行核实后组织整改。可以看出,案件质量评查是事后行为,是帮助司法机关发现办案问题的行为,不会对司法机关依法独立办案造成干涉。

在“司法公正常德行”活动推动下,县法院、县检察院加强了质量评查,对涉法涉诉信访案件、发回重审案件、重大改判案件、撤案及被判无罪案件、不捕不诉案件、超期办理案件、群众反映强烈的案件、有较大社会影响的案件进行了重点评查。县检察院完善、细化了《执法质量评查工作机制》,出台《执法办案质量责任制》。近三年来,县法院、县检察院分别评查案件3000多件和800多件,案件优秀率始终保持在93%和95%以上。

开展案件质量评查,为及时发现和解决案件办理存在的问题,维护公平正义提供了一个有利平台。2014年,县法院以非法制造运输爆炸物罪判处被告人苏某有期徒刑十年。判决生效后苏某不服判决提出申诉。案件质量评查发现案件可能存在认定事实不当的问题,引起县法院高度重视。县法院对案件进行认真审查后决定立案再审。其间,县人大常委会牵头,组织公、检、法相关办案人员到此类案件较多的浏阳市法院学

习。三机关办案人员学习后一致认为,该案原判认定事实存在错误,量刑过重。根据《最高人民法院关于审理非法制造、买卖、运输爆炸物等刑事案件具体应用法律若干问题的解释》第九条第二款规定,刑法意义上的“爆炸物”只能包括作为生产烟花爆竹原材料的黑火药、烟火药,不包括烟花爆竹产品。县法院据此启动审判监督程序,撤销原判,改判苏某有期徒刑三年。原告谢某诉被告汪某、刘某机动车交通事故责任纠纷一案,县法院判决谢某承担15%的民事赔偿责任生效后,谢某不服判决多次上访。经案件质量评查,评查人员认为案件可能存在法律适用错误。县法院召开审判委员会讨论后,依法启动审判监督程序,对该案进行再审,纠正了法律适用,重新作出判决,最大限度维护了当事人合法权益。

