



# 案件办了，当事人不停申诉怎么解？

## 河南检察完善信访申诉反向审视机制推动案结事了

政法工作现代化·改革驱动

□ 本报记者 赵红旗

“检察机关对我的诉求这么重视，多次登门释法说理，我憋在心中多年的怨气没有了，谢谢你们！”河南省信阳市商城县余某申诉30多年，经检察机关上门听证后，其心中的疑惑、不满逐渐消除。最终认同了人民法院的裁判结果。

这场持续30多年的重复信访案得以实质性化解，得益于河南检察机关立足溯源治理建立的信访申诉反向审视机制。

“全省检察机关聚焦高质量办好每一件信访申诉案件，深化溯源治理、前端化解，健全完善以个案审视、类案分析、综合分析为主要形式，以个案讲评、专项通报、反向审视提醒函、检察建议为载体的信访申诉案件反向审视工作机制，不断提高法律监督质效和服务群众能力，推动检察履职从治罪向治理拓展深化，实现办理一案、治理一片。”河南省人民检察院检察长刘旭说。

《法治日报》记者近日从河南省人民检察院获悉，今年以来，河南省检察机关实现信访总量、重复信访量、涉检信访量“三下降”。

### 正视问题抓住症结 信访人员息诉罢访

余某系商城县某农场二级机构原负责人。该单位单独核算，自负盈亏。单位刚成立时没有建账，1984年9月至1985年10月，余某与两名同事采取收款不入账、虚报、擅自核销等方式私分公款，其本人实获10049元，退赔9222元。经商城县人民检察院审查起诉，商城县人民法院以贪污罪判处余某有期徒刑6年，其不服，上诉至信阳市中级人民法院，被改判为有期徒刑6个月，其仍然不服，分别向法院、检察院申诉，均不予支持。

“我不是国家工作人员，这些钱用在开展业务上了。”余某持续写信向最高人民法院反映自己的申诉理由。

针对余某申诉案已经过最高人民法院、最高人民检察院终结性处理，其仍不息诉的情况，信阳市人民检察院、商城县检察院包案检察官充分了解原案案情，分析研判余某核心诉求后，对此案开展检察听证。

“因余某年老体弱，身患慢性疾病致出行不便，经其同意，信阳市检察院和商城县检察院邀请听证员，一同赴家中开展上门听证。通过听证，办案检察官把原案的实体、程序和信访人诉求等主要内容逐一梳理清楚，并结合当时的法律规定，把原案的事实、证据和法律适用等向其解释明白，用通俗易懂的语言，把法讲透，把理讲明，消除其疑惑心理、不满情绪，促使其认同人民法院的最终裁判结果。”商城县检察院检察长杜天霖说。

针对余某的实际生活困难，信阳市检察院联合商城县检察院向其所在的社区反映，积极协调推动有关单位帮助解决。在上门听证会上，余某当场表示息诉罢访。

此案化解后，信阳市检察院和商城县检察院共同对该案进行了反向审视，发现问题。一是“原案侦查环节释法说理不到位。职务犯罪侦查首先解决的就是犯罪主体问题，余某担任某农场的下属二级机构负责人，利用经营之便，以侵吞等手段，将属于集体经济组织的资金或应上交集体经济组织的利润非法占为己有，应以贪污罪论处。原侦查人员在就案论案，未做好释法说理工作，导致余某存在严重抵触情绪，事发多年仍针对原侦查人员进行信访。”办案检察官说。

“尽管生效判决结果没有问题，但我们在反向审视中发现了相关法律文书制作、内部审批不规范及一审法庭事实认定错误、量刑不当，最终导致改判等问题。另外，余某申诉案没有化解在首办环节，未召开公开听证就会有关申诉理由进行公开审查，也未邀请听证员面对面余某进行充分释法说理，缺乏社会监督，公信力不足，申诉人难以信服，导致案结事未了。”信阳市检察院控告申诉检察部负责人表示。

“本案中，检察机关严格落实领导包案办理、调卷审查等制度机制，认真审查申诉材料，原案审查报告、案件讨论笔录等卷宗材料，听取申诉人、原案承办人意见，通过上门听证，深入



分析本案矛盾症结，对申诉人的诉求逐条解答，促进信访人服判息诉罢访。同时，积极搭建“检察官+值班律师+社区基层组织”多元解纷平台，综合运用领导包案、检察听证、社会帮扶等一系列措施，形成规范性、长效性工作机制，促成信访问题实质性化解，深入推进检察信访法治化。案件办结后，主动检视办案质效，正视原案办理中存在的问题，强化反向审视结果运用，促进检察机关及相关执法司法机关规范公正司法。”信阳市检察院检察长刘旭说。

### 类案分析制发建议 有效推动源头治理

一家企业因种子问题造成损失向商丘市宁陵县公安局报案，未被立案，受损企业多次信访。宁陵县政法部门经两次会商后均认为是民事纠纷，公安机关不应立案，受损企业向宁陵县人民检察院申请立案监督。

“河南是粮食大省，商丘作为农业大市和国家重要的粮食主产区，对此类信访案件必须高度重视，从源头上予以化解。”今年5月9日，商丘市人民检察院检察长王建波带案下乡，积极开展反向审视，从源头上解决问题，促进相关企业正常经营和发展。

宁陵县检察院会同相关部门邀请相关领域专家及鉴定机构提供支持，案件得到及时、快速、准确办理。经释法说理，两家企业达成和解，涉案公司赔偿受损涉农企业经济损失140万元。7月9日，宁陵县检察院以公开听证的方式，开展羁押必要性审查后对涉案公司总经理取保候审，使两家企业恢复正常经营。

“案件办结后，我们对该案形成反向审视专题报告，提出改进工作的意见建议。”宁陵县检察院检察长田建立介绍，一是针对在办案中反映出的政法部门取证能力不强的问题，宁陵县检察院建议县委政法委牵头，对公安、检察院、法院开展协同培训，以案为鉴强化业务学习和信息互通，协同提升司法办案水平；二是对于重大案件，检察机关应提前介入引导公安机关侦查取证，对于疑难问题线索及时向上级检察院请示报告，进一步提高办案质效；三是结合民营企业犯罪案件特点，会同公安机关加强对涉民营企业案件线索的立案审查，防止应当立案而不立案现象的发生。

记者了解到，商丘市检察院还通过类案分析，制发检察建议，有效促进基层社会治理。申诉人唐某没想到，因其提起申诉，另外5起并处罚金的非法狩猎案被纠正。

2022年10月7日至9日，唐某伙同他人两次在商丘市梁园区一田内地内铺设电网捕猎4只草兔，将草兔食用。同年10月28日，唐某再次在相同地点铺设电网捕猎野生动物，被民警抓获。唐某对非法狩猎草兔的犯罪事实供认不讳。公安机关将唐某移送梁园区人民检察院审查起诉，梁园区检察院以唐某涉嫌非法狩猎罪向梁园区人民法院提起公诉。2023年2月17日，梁园区法院以非法狩猎罪判处唐某拘役3个月，缓刑6个月，并处罚金1000元。

“对我判处了刑罚，怎么还判罚金？”唐某向梁园区检察院提出申诉，该院副检察长张兴开承办此案，经对案件审查认为，非法狩猎罪的人身自由刑和罚金刑是选择关系而不是并列关系，不能同时适用。经进一步查实，2023年全市还有6起非法狩猎案，被告人均被判处有期徒刑并处罚金

金。梁园区检察院向商丘市检察院进行了汇报，商丘市检察院决定启动纠错程序。

“因同类罪名在判决时出现了同类错误，这类案件在农村多发，虽然是‘小案件’，但关系到被告人的切身利益，应当对此进行反向审视，促进法律的统一正确实施。”张兴开说。

商丘市检察院经反向审视认为，唐某非法狩猎一案之所以出现法律适用错误问题，与审查起诉环节、审判环节承办人业务知识不精，对法律规定研读不紧密密切相关。经询问案件承办人，走访刑事检察部门，办案检察官了解到，在审查起诉环节，刑事检察部门承办人往往注重对案件的定性，而对量刑的精准把握不太准，应充分发挥检察机关联席会议制度的职能作用，进一步提升量刑建议精准度。

“唐某非法狩猎等系列案之所以会出现法律适用错误问题，是个别承办人对小案件关注度不够，从而对法律适用产生错误认识。通过类案分析，此类案件办理过程中存在的共同问题是，检察机关的量刑建议为判处拘役并处罚金，均被审判机关采纳。而根据刑法第三百四十一条规定，非法狩猎罪的刑罚是处3年以下有期徒刑、拘役、管制或者罚金，并未规定并处罚金。法院对该罪判处拘役并处罚金，明显不符合法律规定。”张兴开说。

“通过对这类‘小案件’办理过程中存在的问题进行分析，纠正错误的判决并提出对类似案件的办理建议，是检察机关落实‘高质效办好每一个案件’的具体体现。同时，通过反向审视，从单一案件引申开来，由点到面，由个案到类案，同相关单位制定共同研判案件机制并强化审判监督，避免同样问题的发生。”王建波说。

### 完善制度体系建设 提高案件办理质效

在有些司法人员眼里，信访申诉案件反向审视就是“挑刺”，难免会有抵触情绪。

“信访申诉案件反向审视是检察机关通过办理信访申诉案件，对原案各诉讼环节存在的执法司法方面的问题瑕疵，以及相关法律法规政策和社会治理工作存在的不足进行反向审视，依法向有关部门提出纠正错误、纠正瑕疵、改进工作的意见建议，并跟踪落实整改情况，从源头上预防和减少信访问题的工作制度。”河南省人民检察院副检察长张志强说。

这一制度如何具体展开？河南省检察院控告申诉检察部主任刘洁介绍，河南省检察院在前期开展反向审视工作的基础上，研究通过《河南省检察机关信访申诉案件反向审视工作规定》，进一步明确了反向审视的总体工作原则、具体案件范围、基本审视方法、重点审视内容、结果运用转化等事项，为全省检察机关信访申诉案件反向审视提供了指引。随后，又相继印发《关于常态化开展刑事申诉案件交叉评查工作的通知》《反向审视“提醒函”格式样本》《刑事申诉、国家赔偿、信访案件反向审视典型案例撰写要求》，逐步丰富完善信访申诉案件反向审视制度体系。经过探索实践，形成了“个案、类案、类案反向审视—问题梳理—纠正—一审复核—成果运用转化”的反向审视制度框架。

有了制度上的支撑，一件件控告申诉案件

通过反向审视机制倒逼检察机关提高法律监督质效。

王某国家赔偿案就是其中之一例。

据介绍，2019年底至2020年4月，王某编造虚假信息在网络上散布，并提供联系方式组织指使他人以手机短信、邮寄信件等方式向多人多次发送。2020年5月，王某因涉嫌寻衅滋事罪被巩义市人民检察院批准逮捕。2021年4月19日，因事实不清、证据不足，检察机关决定不起诉。2023年1月13日，王某向巩义市检察院提出国家赔偿申请。经审查，王某主张的赔偿请求符合法律规定，依法应予支持。检察机关决定对其赔偿人身自由赔偿金10万余元，精神损害抚慰金32万余元，在侵权影响的范围内为其消除影响、恢复名誉，并赔礼道歉。

“通过对王某国家赔偿案件开展反向审视工作，我们分析了原案各诉讼环节存在的问题和原因。比如，依据现有证据材料，认定王某是寻衅滋事的违法行为还是寻衅滋事刑事犯罪，要重点审查其行为造成的危害后果是否严重，是否达到刑法规定的情节恶劣等罪与非罪的争议。但决定刑事拘留、逮捕时对此重视不够，以致被郑州市人民检察院作出存疑不起诉处理，进而导致国家赔偿。”巩义市检察院副检察长陈建国说。

“控申工作不单单是检察机关对外的窗口，也是检察环节的最后一道关口，承担着刑事申诉、国家赔偿、司法救助等重要职责。控申部门要转变理念，不仅要依法办案，确保案件不出差错，更重要的是具备有错必纠、勇于纠错的决心和勇气。”巩义市检察院检察长黄德清深有感触地说。

“实践证明，通过全面系统审视，能够全面检视执法司法活动中存在的履职不到位问题，能够充分发挥制约监督作用，督促办案机关纠正错误、补正瑕疵，提高案件办理质效。同时，针对苗头隐患提出规范执法司法和完善制度机制的建议，更是从根源上助推严格规范公正司法的治本之策。”张志强认为。

如今，河南省检察机关坚持“每案必评”，常态化开展个案审视。

河南省检察院建立信访申诉案件经常性案件评查机制，对交办重复信访案件要求逐案进行个案反向审视，对全省办结的刑事申诉、国家赔偿案件实行季度交叉评查，从中发现原案侦查、批捕、起诉、审判、执行、信访案件办理等环节存在的突出问题，并督促办案机关自身在人情关怀、工作作风等方面存在的问题，采取个案讲评、制发通报、专题培训等方式，及时向原办案单位和有关部门通报情况，推动纠正执法司法瑕疵。

目前，河南省检察院深度融合数字赋能与检察信访工作，研发信访信息可视化分析系统和群众来信动态管理系统，通过对信访申诉案件实时监测，深度挖掘内部数据，及时发现个案、类案问题，从海量数据中筛选出有价值的反向审视线索，初步形成“发现反向审视线索—启动分析研判—审视结果运用”的闭环管理机制，反向审视效能持续提升。

2024年以来，河南省三级检察院共反向审视重复信访案件1916件，交叉评查刑事申诉案件265件，针对存在的问题开展个案讲评124次。针对刑事申诉案件文书质量不高、释法说理不足的问题，河南省检察院出台《河南省检察机关刑事申诉案件文书制作指引》，从源头上提高刑事申诉案件办理质量。

漫画/李晓明

□ 本报记者 陈磊

“坚持受贿行贿一起查，立案行贿人员1.2万人，移送检察机关1941人。”

中央纪委国家监委近日通报2024年上半年全国纪检监察机关监督检查、审查调查情况，其中专门通报了立案行贿人员相关数据。

接受《法治日报》记者采访的专家认为，中央纪委国家监委在“半年报”中通报立案行贿人员相关数据，释放了坚持受贿行贿一起查的强烈信号，有助于震慑行贿犯罪，让潜在的行贿人“望而却步”。在此基础上，应进一步健全完善惩治行贿的法律法规，特别是完善行贿犯罪刑事规制体系。

### 数据发布已常态化 发挥强大震慑作用

近日，舒某宏行贿案作为行贿犯罪典型案例，被湖北省多部门联合通报。

2013年10月，被告人舒某宏中标某高速公路湖北段某工程项目，根据湖北省某厅装备财务处调研员李某（另案处理）和该行工程养护科副科长兼该施工项目评标委员会委员王某（另案处理）提供的信息设定投标价，并请王某在评标时予以关照。同年12月，舒某宏以某路桥公司名义中标该项目，中标价1.4亿元。嗣后，舒某宏以个人名义送给李某、王某好处费共计1120万元。

一审法院审理认为，被告人舒某宏为谋取不正当利益，给予国家工作人员巨额财物，情节特别严重，以舒某宏犯行贿罪，判处有期徒刑10年3个月，并处没收个人财产10万元。舒某宏提出上诉，二审法院裁定驳回上诉，维持原判。

党的二十大报告指出，坚持受贿行贿一起查。二十届中央纪委三次全会提出，坚持受贿行贿一起查，加大对行贿行为的惩治力度，营造和弘扬崇尚廉洁、抵制腐败的良好风尚。

2023年7月，中央纪委国家监委通报监督检查、审查调查情况“半年报”，其中增加2023年上半年立案行贿人员相关数据：立案行贿人员7657人，移送检察机关1401人。

一年后，中央纪委国家监委再次在“半年报”中通报立案行贿人员相关数据：立案行贿人员1.2万人，移送检察机关1941人。

北京廉政法治协同创新中心副主任彭新林认为，中央纪委国家监委在“半年报”中通报立案行贿人员相关数据，就是通过常态化发布数据向社会释放坚持受贿行贿一起查的强烈信号，有助于增强对行贿犯罪震慑力，让潜在的行贿人“望而却步”。

据彭新林观察，今年的“半年报”数据相比去年同期处于增长态势，体现的是始终保持惩治腐败高压态势，持续加大对行贿行为的惩治力度，体现的是纪检监察机关有力有效惩治行贿行为，在减存量、遏增量上下了大功夫。

在北京大学廉政建设研究中心副主任庄德水看来，党中央多次强调坚持受贿行贿一起查，说明严惩行贿行为已经成为党风廉政建设和反腐败斗争的一项重要举措，旨在着力铲除腐败滋生的土壤和条件，特别是铲除“围猎”这个政治生态污染源。

### 受贿行贿一起严查 形成惩治犯罪闭环

党的十九大报告提出，要坚持无禁区、全覆盖、零容忍，坚持重遏制、强高压、长震慑，坚持受贿行贿一起查。

2021年9月，中央纪委国家监委会同有关部门联合印发《关于进一步推进受贿行贿一起查的意见》，对推进受贿行贿一起查作出指导性安排和部署。

对此，彭新林解释说，坚持受贿行贿一起查，是从我国反腐败斗争形势依然严峻复杂，铲除腐败滋生土壤任务依然艰巨的实际出发作出的政策选择，有其现实依据和内在动因。坚持受贿行贿一起查，重在以“全周期管理”方式形成惩治行贿犯罪的闭环，不仅要让贪腐的受贿人受到法律制裁，还要让行贿人付出代价、得不偿失。

彭新林认为，如果片面认为反腐败斗争首要任务是惩治受贿，行贿不是查处重点，那就无异于在一定程度上放纵行贿犯罪，势必影响反腐败斗争综合效果。只有严惩惩治行贿犯罪，让行贿人受到党纪国法的严厉制裁，才不会让公权力变成被“围猎”和腐蚀的对象，真正发挥反腐的强大震慑作用。

在庄德水看来，坚持受贿行贿一起查，是因为行贿和受贿是腐败的一体两面，二者不能分开，要解决受贿问题，就必须有效解决行贿问题。行贿往往是受贿问题的重要源头，一些行贿人为了达到自己的利益和目的，用各种手段“围猎”公职人员。

庄德水认为，从现实角度看，能不能解决行贿问题，关系到标本兼治的反腐败战略方针能不能得到有效落实。对于行贿问题，也应该有“不敢行贿、不能行贿和不想行贿”，以健全完善“三不腐”机制。

“一体推进‘三不腐’机制，既包括解决受贿腐败问题，也应重视解决行贿腐败问题。”庄德水说。

### 健全刑事规制体系 压缩受贿行贿空间

随着党中央对惩治行贿认识持续深化，受贿行贿一起查的制度保障不断完善。

2023年12月，第十四届全国人大常委会审议通过刑法修正案（十二），对一些严重行贿情形加大刑事追责力度，进一步调整、提高了单位行贿罪、对单位行贿罪等相关贿赂犯罪的刑罚。

彭新林认为，刑法修正案（十二）的颁布，使受贿行贿一起查的规范化法治化特征更为凸显。同时，通过规范化法治化，也可更好地稳定“坚持受贿行贿一起查”的社会预期。

党中央还强调，进一步健全完善惩治行贿的法律法规。

对此，彭新林认为，首要在于完善行贿犯罪刑事规制体系。我国行贿犯罪刑事规制体系在科学性、前瞻性、有效性和协调性上存在一些不足，特别是与行贿犯罪系统施治的要求和人民群众的期望相比，存在一些差距，进一步健全完善行贿犯罪刑事规制体系具有现实必要性和紧迫性。

他建议，一方面要拓宽贿赂犯罪的对象范围，对贿赂犯罪的相关法条进行修改，将刑法中的贿赂犯罪对象由“财物”调整为“贿赂”，使之能涵盖财物、财产性利益、非财产性利益在内，这样有利于堵塞贿赂犯罪刑事规制的漏洞；另一方面要将“为谋取正当利益而行贿的行为”纳入刑事规制范围，行贿罪的本质和危害不在于行为人为谋取利益是否正当，而要看其是否损害了国家工作人员职务的廉洁性。

彭新林呼吁，同时要健全对行贿人的联合惩戒机制。大力推行行贿人“黑名单”制度，加强纪检监察机关与相关单位、组织、机构的衔接联动和协作配合，形成联合惩戒行贿的有效机制。让行贿人一次行贿就付出高昂代价，除了承担法律责任之外还处处受限，从而使行贿犯罪真正成为“高风险作业”，通过联合惩戒的“严治理”架设惩治行贿犯罪的“高压线”。

庄德水认为，在健全完善惩治行贿法律法规方面，首先要树立受贿行贿一起查、罪责一样的司法价值和理念。同时还应该关注惩治新型腐败和隐性腐败，因为新型腐败和隐性腐败的背后大多掺杂着行贿问题，所以未来应该及时跟进总结惩治新型腐败和隐性腐败的经验做法，更重要的是，根据新型腐败和隐性腐败中行贿犯罪的规律和发展趋势，及时对刑法进行修订，保持刑事规制的适应性。

“从长远来看，解决腐败问题必须双管齐下，一方面管住领导干部的权力，让领导干部不敢腐不能腐不想腐，另一方面压缩行贿的空间，让行贿人不敢不能和不想行贿，遵守公平公正的市场竞争秩序。”庄德水说。

中央纪委国家监委通报2024年上半年立案行贿人员1.2万人 专家解读 架设「高压线」让潜在行贿人「望而却步」