

“ □法治报记者 胡蝶飞 陈颖婷 夏天 王川 季张颖

两会 | 聚焦

“案多人少”的瓶颈如何突破？  
上海司法体制综合配套改革“先行先试”成效几何？  
“公益诉讼”遭遇哪些现实“窘境”又该如何突破？  
认罪认罚从宽的司法实践中，还有哪些具体问题？

在今年的上海“两会”上，本报记者专门采访了来自法院、检察院的代表委员们。作为“内行人”，他们从“专业”角度会如何解读“两院”报告？又提出了哪些真知灼见？

# 法律“内行人”透过“专业”视角解读“两院”报告



盛勇强委员在接受采访 记者 汪昊 摄

## 谈“保障国家战略落地落实” 深入推进区域检察协作

今年上海“两会”开幕前夕，市政协委员、上海市人民检察院副检察长盛勇强还在北京。他在最高人民法院召开的“助力长江经济带绿色发展，守护‘一江碧水、两岸青山’”新闻发布会上，向全国介绍了上海市及沿长江流域10省检察机关打出生态保障检察“组合拳”的经验。

这套“组合拳”里的“上海招式”，就写在新出炉的市检察院工作报告中——“联合苏浙皖检察机关开展环太湖流域生态环境保护‘三年专项行动’”“推动解决生态环境跨部门、跨区域监管等一批问题”等，正是上海市检察机关聚焦中心工作，服务保障“三大任务、一大平台”的工作剪影。

在服务保障“一带一路”、长江经济带和长三角一体化工作中，上海市检察机关扮演着怎样的角色？盛勇强委员说：“上海地处长江龙头、长三角中心，是‘一带一路’建设、长江经济带发展以及长三角一体化上升为国家战略的交汇点，在长江经济带发展中肩负着特殊使命、承担着重大责任。”

盛勇强委员表示，目前在界河、界湖的水污染治理中，仍存“上下游不同行、左右岸不同步”等治理难题。因此当务之急，是调动各省积极性，凝聚共识、汇聚合力。“我们强化了区域检察协作。上海市院牵头设立长三角区域检察协作办公室，统筹长三角一体化、长江下游检察协作事宜。”

跨区域监管机制，也是上海市检察机关的一项探索成果。盛勇强委员说：“上海注重发挥铁检分院和基层院集中管辖环境资源类案件，以及地方基层院属地监督的积极性，探索将区域内的大气、水污染公益诉讼案件交由铁路运输检察院集中管辖。”

其实，上海市检察机关的“组合拳”招式还有不少，有的还延伸于工作报告外。盛勇强委员补充道：“例如我们完善了多部门协调联动机制，特别是上海崇明区院创新‘河（湖）长+检察长’协作机制，在长江流域得到了普

遍推广：我们建立了公众参与机制、协同办案机制，依托异地公益诉讼快速检测实验室进行线索排摸、勘验取证，以及委托异地检察机关进行调查核实。尤其是对跨省际公益诉讼线索，最高检实行指定管辖。”

今年市检察院工作报告也对2020年进行了工作安排，强调了上海市检察机关将全力保障国家战略落地落实，包括深入推进区域检察协作，加强带头引领，携手长三角，辐射长江经济带，共同履行好保护生态环境、服务高质量发展发展的检察使命等。

对此，盛勇强委员表示：“党的十九届四中全会对长江生态保护和系统治理提出了新的更高要求，我们一是要牢牢抓住办案中心；二是要积极探索长江流域跨区域司法管辖区制改革，推动铁路运输检察院集中办理涉及长江流域生态环境保护与绿色发展的各类案件，探索建立刑事、民事、行政联系更加紧密的公益诉讼检察模式；三是要推动各省同一区域流域基层检察院联动办案；四是要在信息化辅助、专家资源、鉴定评估资源共享、理论研究上给予更多保障。”

## 建议先行探索 司法鉴定长三角标准统一

曾担任上海市第三中级人民法院院长、上海知识产权法院院长、上海铁路运输中级法院院长的王秋良委员同样十分关注长三角法治一体化，尤其是适法统一问题。

王秋良委员表示，沪苏浙皖政法系统已经达成了一份总体方案，提出了促进法律适用标准统一，推动重点领域执法司法合作，加强跨区域法律服务和惠民便民合作，推进司法体制改革深度合作，开展重大法治问题联合攻坚等多项任务措施。



王秋良委员在接受采访 记者 王湧 摄

他建议，未来，可以有条件地选择性地逐步探索适法统一。比如，先行试点探索长三角司法鉴定标准统一。“物损鉴定、伤情鉴定、环境污染认定、涉案其他专业鉴定等能否统一标准？实现‘一地鉴定、长三角均认可’，进一步减少当事人诉讼成本。”

王秋良委员同时建议，长三角地区跨区域司法集中管辖方面也可选取知识产权案件、民商事案件等方面先行探索，“当然，这还需要更多的‘顶层设计’。”王秋良委员说。

## 谈“司法体制改革” 建议推进“四类人员”出庭

2019年是上海司法体制综合配套改革的落实年。

去年，盛勇强委员从法院系统来到检察系统，这让他对上海市司法体制改革成果有了更全面立体的了解。在阅读“两院”报告后，他说：“我看到随着内设机构改革、司法责任制落实，我们的司法体系正变得更扁平、更高效。这有利于我们更好发挥各项司法职能，依法履职，公正司法，让人民群众有更多的获得感、安全感、幸福感。”

市人大代表、市检察院副检察长钱雨晴表示，听取今年上海“两院”报告后，她最大的感受就是上海的司法体制综合配套改革正在非常稳健地推进，其中有质量也有速度。2019年可以说是集中发力的一年，上海检法系统收获了许多诸如“先行者”“排头兵”的称号，这体现出上海司法工作的“硬实力”。

钱雨晴代表建议，检法系统要更多地关注基层院的建设，“因为，基层也是司法改革的试验田，是检法人才的成长地，同时也是为老百姓释法说理的主阵地。”钱雨晴代表说。

钱雨晴代表同时表示，上海两院在平安上海、法治上海的建设中，在回应老百姓的司法公平公正的诉求中，做了大量卓有成效的工作。上海检法队伍在推进改革、探索发展和理论研究中，以及社会治理体系和治理能力的提升中，都起到了非常重要的作用。但在上海的发展过程中，还有很多新事物和新的改革领域需要探索，单靠司法、政法系统还远远不够，需要全社会来支持、理解和推进，这样才能真正打造出上海的司法品牌。

作为司法体制改革的亲历者之一，王秋良委员亦深有感触。“从法官‘单打独斗’到审判团队建设，再到员额制推进……上海的司法体制改革有力度、成效明显。”王秋良委员如此评价。

“上海法院深化以审判为中心的刑事诉讼制度改革……证人、鉴定人、侦查人员出庭作证145人次。”在今年市高级人民法院的工作报告中，有这样一组数字引起了王秋良委员的注意。

“相较于刑事案件总案量而言，这一占比还不够大，仍有很大的努力空间。”在王秋良委员看来，刑事诉讼应当以审判为中心，而刑事审判当以庭审为中心，庭审则应坚持以证据为中心，如此才能真正实现诉讼证据出示在法庭、案件事实查明在法庭、诉辩意见发表在法庭、裁判结果形成在法庭。

“这既不是法院一家的事，也不是检察院一家的事，需要各方积极作出努力。”王秋良委员建议，“两院”要积极推进证人、鉴定人、侦查人员及有专门知识人员等“四类人员”出庭，争取在继续推进以审判为中心的诉讼制度改革方面取得新进展。

## 谈“案多人少” 瓶颈如何破？建议增员增能

案多人少是目前司法系统绕不过去的话题。身为一名大法官，市人大代表马超杰深有感触。他以自己工作的浦东新区人民法院为例，去年该院审理的案件超过15万件，而人额的法官仅300多人。这也意味着平均每位法官年均审理案件达500件。

“一走进我们的办公室，常常会发现承办法官办公桌周边的地上堆满了卷宗。”马超杰代表有些无奈地说，“不是我们不爱整洁，而是我们的橱柜早已塞满了卷宗。”马超杰表示，虽然他与同事们审理案件的完成量接近100%，但其中的艰辛不言而喻。

身为崇明区人民检察院检察长的奚山青代表也有着同样的感受。她指着《上海市高级人民法院工作报告》中的一串数据说：“去年上海法院系统一年工作卓有成效，全年受理各类案件86.63万件，审结86.55万件，工作量惊人。”她说起了去年过世的一名法官，“他真的很辛苦，常常半夜将材料带回家继续办案。但这样的工作状态不应该成为法官的常态。”奚山青代表认为，法院增加员额很有必要。



奚山青代表在接受采访 记者 汪昊 摄

除了增加法官员额，增加法官队伍的人数之外，马超杰代表认为还应当持续增能。在他看来，一名法官的成熟周期至少需要六七年。“远水解不了近渴，我们还需要借助外力来缓解这一状况。”他认为多元化纠纷解决机制是一条行之有效的道路。他表示，目前上海有许多专业委员会参与纠纷调解，如律师和公证员等专业人士也已参与其中。但他认为现在这类纠纷调解的数量与日益增长的诉讼案件数量相比还是较少，为此，他建议推进多元化纠纷调处机制，借助社会力量，筑起纠纷的防洪堤。

同时还要挖潜力，寻找判案增长点，信息化以及高科技的手段成为了关键。马超杰代表以法院智能辅助办案系统为例，将简单繁琐、重复性的事件化简。但这些信息化



钱雨晴代表 记者 王湧 摄

的手段跟司法实践的现实需求还存在差距，普及率和应用率还不是很高。为此，马超杰代表建议进一步推进司法信息化系统的研发，为法官减负减压。

## 谈“公益诉讼” 赔偿金支付遇“窘境”

在今年的《上海市人民检察院工作报告》中，一组数据尤为亮眼：去年，上海检察机关立案办理公益诉讼案件752件，推动公益侵害问题在诉前得到解决，制发诉前检察建议或发布公告401件，提起诉讼19件。就非法排污、非法捕捞等问题，制发诉前检察建议64件，提起诉讼10件，督促治理恢复被污染水面积1847亩、清理被污染河道49公里。围绕垃圾分类、清运处置等问题，制发诉前检察建议82件，提起诉讼3件，督促清理生活垃圾7270吨、固体废物4万吨。针对群众普遍关注的个人信息保护等问题，向11家互联网公司制发诉前检察建议，提起诉讼4件。

王秋良委员认为，过去一年，“两院”在推进公益诉讼方面积极作为，取得了一定成效。他建议“两院可以进一步对接，未来在保护妇女合法权益，尤其是保护未成年人合法权益，在食品药品安全领域的公益诉讼方面作出更多有益探索，取得突破性进展”。

尽管许多代表给上海检察机关在公益诉讼方面所取得的成就点赞，但奚山青代表还是从一个“内行人”的角度，指出了公益诉讼工作所面临的一些窘境：在环境公益诉讼中，往往涉及生态环境修复费用，但对于该资金支付到何处，却没有一个统一的规范。由于上海地区尚无专门账户，被告支付的生态环境修复费用的合法规范流转、使用，成为一个难题。

奚山青代表表示，目前，生态修复赔偿金管理使用的相关实践各有利弊。上海相关部门虽然提出要研究民事公益诉讼赔偿基金

## 谈“认罪认罚” 建议更好发挥律师作用

推进认罪认罚从宽和刑事速裁改革也是王秋良委员关注的另一问题。

在王秋良委员看来，建立认罪认罚从宽制度的初衷，是为了节约司法资源，提升诉讼效率，化解社会矛盾，从而更有利于推进国家治理体系和治理能力现代化。

“但是，在认罪认罚从宽的司法实践中，仍然存在许多具体问题。比如，如何更好发挥律师在此类案件中的职能作用等等。”王秋良委员表示，“下一步，希望‘两院’在推进认罪认罚从宽制度改革当中还要进一步统一认识。”

王秋良委员认为，这些具体问题都需进一步加以研究解决，才能使这项制度真正产生积极效应。



人大代表听取“两院”报告 记者 王湧 摄



马超杰代表 记者 王湧 摄