

攥指成拳聚合力 一体办案提质效

山东聊城检察机关深化检察一体化机制改革



前沿观察·执法司法权力运行机制改革

□ 本报记者 姜东良 李娜 □ 本报通讯员 付树文

“既要拔‘萝卜’，还要带出‘泥’。”这是山东省聊城市人民检察院检察长贾富彬对一起刑事与民事检察部门协同履职案件的形象比喻。

近日，聊城市阳谷县人民法院刑事部门检察官审查起诉一起私自砍伐耕地旁旱柳案时，发现旱柳属于护堤防浪林，于是移送线索给公益诉讼部门联合办案，以刑事附带民事公益诉讼起诉。法院判令被告人承担修复评估费用，并在媒体上公开道歉。“在部门联动、相互融合中推进检察一体化机制，依法能动履职，实现刑事、民事、行政、公益诉讼‘四大检察’全面协调充分发展。”贾富彬说。

过去一年里，聊城市检察院立足“四大检察”“十大业务”新格局，探索构建以“横向衔接、纵向贯通、内部保障、外部支持”为主要内容的融合一体发展格局，有力推动检察工作高质量发展。

打破部门壁垒条线限制 建立健全线索移交机制

在检察机关内部，影响各部门横向联动的因素有哪些？

山东大学法学院副院长冯俊伟认为，影响“横向一体化”的因素主要在于是否能找准整体理解和推进“四大检察”“十大业务”的切入点，将具体业务办理与整体推进法律监督结合起来。

“看是否存在线索壁垒、职能壁垒，看是否将案件线索移送、办理纳入了部门和检察官考核。”聊城市人大代表、山东万航律师事务所副主任张树杰认为，只有打破信息、线索壁垒，并建立相应的通报、移送制度，才能强化法律监督；整体性，即上级检察机关或检察官对下级的指挥监督权；整体性，即上级检察机关或检察官对下级的职务承继权和职务移转权。如此检察机关才能做到上下一体、协同联动。

针对落实中的困难，张树杰建议，各地检察机关借用“变形金刚”理念，打造检察巨人“擎天柱”。先根据既定职能构建人员结构合理、人案匹配的组织体系，打造好单个“汽车人”。然后通过完善一体化制度设计，确保单个“汽车人”在需要的时候，组合变身成威力强大的“擎天柱”。

山东大学法学院院长周长军则认为，要紧紧围绕检察一体化的三个核心要素开展检察一体化制度建设：层级性，即上下级检察机关或检察官之间存在领导与被领导的关系；指令性，即上级检察机关或检察官对下级的指挥监督权；整体性，即上级检察机关或检察官对下级的职务承继权和职务移转权。如此检察机关才能做到上下一体、协同联动。

聊城市检察院建立健全线索移交机制，实现监督办案线索同步发现、双向移交、调查反馈等。梳理确定各业务条线审查事项，将监督事项、认罪认罚适用、风险评估、线索移送等一体植入，设计不同业务、不同类别监督办案同步审查表。完善岗位职责清单和履职指引，通过对案件的深挖细查，打通信息孤岛，形成部门联动，实现“一事多用、一案多查、线索共享”。据统计，2022年聊城市检察院部门间移送线索76条，数量显著上升。

为了能够集中力量办理法律关系交叉的重大疑难复杂案件，聊城市检察院打破部门界限，跨部门组建办案团队75个。探索检委会制度和检察官联席会议制度融合发展，对涉及多部门的案件，邀请部分检委会委员

参加检委会联席会议，强化职责集中履行，全面推进知识产权检察职能集中统一履行工作。深化融合履职加强未成年人综合司法保护，积极推进未成年人检察业务统一集中办理。

打造检察巨人“擎天柱” 做到上下一体协同联动

前段时间，聊城临清市人民检察院刑事检察部门在审查起诉一起刑事案件时，发现某公司涉及民事虚假诉讼线索，立即移送该院民事检察部门，两部部门联合召开检察官联席会议分析研讨，指导公安机关固定证据，审查终结后报送聊城市检察院。聊城市检察院对案件事实和适用法律进行充分论证，经检委会审议，提出再审查建议。最终，法院采纳市检察院的建议。

检检畅通，上下协力。近年来，聊城市检察院畅通上下信息渠道，加强对复杂案件办理的指导。据统计，2022年全市两级检察院之间交办、移送线索119条。

聊城市检察院主动开展实地调研督导，健全领导包院制度，“一对一”“面对面”指导，实地解决基层发展中的问题。通过开展案件质量评查等形式，强化对基层的业务管理。组织评查案件619件，纠正执法不规范问题171个。定期召开业务分析会，逐一研究每个基层院存在的问题。

实践中有成果，亦有困难。“地区整体能力不均衡，有关制度还不完善等因素影响着一体化整体效能。比如，办案采取的组织形式、何类案件由上下级院共同组成办案团队，何种情形下由上级院发文指导，这些具体的操作细节还需要进一步明确。特别是最近学术界比较关注的，上级院抽调下级院检察官办案的授权和履职范围等，都需要进行原则和程序上的制度设计。”贾富彬说。

针对落实中的困难，张树杰建议，各地检察机关借用“变形金刚”理念，打造检察巨人“擎天柱”。先根据既定职能构建人员结构合理、人案匹配的组织体系，打造好单个“汽车人”。然后通过完善一体化制度设计，确保单个“汽车人”在需要的时候，组合变身成威力强大的“擎天柱”。

山东大学法学院院长周长军则认为，要紧紧围绕检察一体化的三个核心要素开展检察一体化制度建设：层级性，即上下级检察机关或检察官之间存在领导与被领导的关系；指令性，即上级检察机关或检察官对下级的指挥监督权；整体性，即上级检察机关或检察官对下级的职务承继权和职务移转权。如此检察机关才能做到上下一体、协同联动。

争取外部支持聚合力量 构建检警“大控方”格局

2022年3月25日，聊城市检察院、聊城市公安局“侦查监督与协作配合办公室”揭牌成立，标志着全市检警协作迈入新的发展阶段。

“全市检察机关将发挥平台优势，与公安机关实现良性互动，着力打通‘侦、捕、诉’绿色通道，全力构建检警‘大控方’格局。”贾富彬介绍说，通过加强与公安机关的常态化沟通，共同推进认罪认罚从宽、少捕慎诉慎押刑事司法政策落实，确保刑事案件办理质效，不断健全完善监督配合制度机制，依法开展立案监督、侦查活动监督等工作。目前，通过检警协作会商共办理疑难复

杂案件356件。

争取外部支持、加强与外部合作的目标是让执法更规范，让群众更受益。全国人大代表、聊城市在平区贾寨镇耿店村党支部书记耿遵珠就尝到了检民联络新模式“甜头”：聊城检察机关通过建立检察联络员制度，深入参与乡村基层建设，及时发现和解决问题，打通检察服务农村基层治理“最后一公里”，为提升农民群众法治素养和基层干部依法履职能力提供保障。

2022年以来，聊城市检察院创新建立乡村振兴检察联络员制度，全市聘任联络员165名，出台联络管理办法等文件16个，处理意见线索139条，提供法律咨询252次，邀请参与听证120人次，化解矛盾纠纷53件。同时，立足执法办案，通过人民监督员、公开听证员等扩大线索来源，邀请特约检察助理、人民监督员、特约检察员参与监督143次。

聊城市检察院还与市监委、市中级人民法院会签《关于加强全市职务犯罪案件办理工作的意见》，形成反腐工作合力。召开全市检律协作座谈会，推动检律良性互动，就科学技术生产、税务管理、司法救助等问题，与相关部门会签文件40个，会同妇联、民政部门成立家庭教育检察工坊，发出“责令接受家庭教育指导令”。

对此，山东政法学院副教授魏黎明评价道：“这些尝试以形成合力为导向，让内部力量更强大，外部支持更凝聚，逐步形成了‘上下协同、左右协力、内外协作’的检警运行模式，积累了丰富的实践经验，有很好的借鉴意义。”

加强实效性岗位练兵 压实一体化履职责任

攥指成拳聚合力，一体办案提质效。新时代背景下，随着检察制度不断完善，检察工作不断发展，对检察一体化提出了更高要求，赋予更丰富内涵。

“受历史和现实因素影响，实践中‘四大检察’的推进情况并不均衡，相较于刑事检察，其他三大检察特别是公益诉讼检察的推进困难重重，不仅普遍存在办案人手不足、力量薄弱的问题，且办案人员经验不够丰富，手段缺乏。因此，需要充分发挥检察机关的整体效能，有效聚合上下级检察机关和同一检察机关内部不同办案部门之间的力量，大力破解公益诉讼检察、重大职务犯罪追诉等检察工作面临的现实课题，进而实现‘四大检察’全面协调充分发展。”周长军说。

为更好地贯彻检察一体化制度，冯俊伟提出四条实践建议：认真贯彻宪法和法律的规定；进一步加强对检察工作和规律的认识；在检察机关形成一定的工作机制，举措；建立科学、合理的工作考评制度。

魏黎明认为，要始终遵循法治原则，坚守法律信仰，确保检察一体化各项创新在法治轨道里运行；要坚持系统思维，完善检察一体化规则细则，注重与宽严相济刑事政策、认罪认罚从宽原则、少捕慎诉慎押刑事政策等政策、制度、原则的协调统一。

持续探索，为的是以更大力度推进实践创新。下一步，聊城市检察院在贯彻落实检察一体化机制方面，将有哪些具体举措？

“强化人员调配、履职能力和素能培养，是我们下一步的重点工作。”据贾富彬介绍，聊城市检察院将全面学习贯彻党的二十大精神，以党建为引领，引导干警根植司法为民理念，并加强针对性、实效性的岗位练兵培训，并开展经常性案件质量抽查、评查、督导，压实办案检察官一体化履职责任。

漫画/高岳

□ 本报记者 孙天骄

直播间里，主播信誓旦旦说卖的是N95口罩，抢购时链接商品突然变成了KN95口罩，消费者着急下单后，收到的却是PM2.5防尘口罩……

这是2022年年底天津市居民韩先生遭遇的经历。

随着疫情形势发展，涉疫物资需求增加。然而，《法治日报》记者调查发现，线上线下，涉疫物资虚假宣传夸大功效、货不对板、假冒伪劣等问题层出不穷，近期，已有多地通报涉疫物资乱象，公安部、国家市场监督管理总局等部门陆续发文对涉疫物资销售乱象进行打击治理。

多位受访专家认为，部分商家企图“借疫生财”，打着新冠的“擦边球”不法销售，扰乱了市场秩序，危害群众健康，有关部门必须予以坚决打击，同时线上销售所依托的相关平台亦须承担相应责任。

“特效药”诱人抢购 虚假宣传夸大其词

韩先生告诉记者，当时他在某知名短视频平台刷到一个卖口罩的直播间，主播承诺所售口罩为N95，可以有效防护新冠病毒，且口罩数量有限需要抢购。因为前段时间一直没买到N95口罩，当时直播间又特别火爆在线人数很多，韩先生就着急下了单，下单后才发现商品链接显示的是KN95口罩。

“这也罢了，可没想到半个月到货拆开一看，竟然是PM2.5的防尘口罩。”韩先生颇为气愤地说道，他支付928元买了50只口罩，准备去找主播理论时，发现相关店铺已经关停，主播也消失无踪。

虽然后来韩先生找平台协商退了款，但依然难消气——让人白等了这么久时间；要是有人没注意戴上这口罩出门被感染，谁来担责？

记者注意到，在网络平台，不规范销售涉疫物资，打“擦边球”倒卖涉疫物资乃至违法销售的行为屡见不鲜。

“全球第一款新冠口服药，货不多，识货的来”“新冠特效药，绝对的硬通货。懂的自然懂”“××新冠特效口服药，出现症状3天内服药，患者住院或死亡的风险可降低89%”……“新冠有特效药了”的信息在网上一时甚嚣尘上。

记者查询发现，所谓新冠“特效药”如辉瑞Paxlovid等均作为处方药，而各社交平台、网络朋友圈中却有不少销售这类“特效药”的黄牛信息，甚至还有销售仿制“特效药”的黄牛信息。据专家介绍，这种仿制药品未经我国相关部门批准，是违规的，自行用药存在安全风险。

被传对新冠病毒有“特效”的还有“免疫球蛋白”，在一些社交网络平台、二手平台等均有大量收购和售卖信息，号称可以增加抵抗力预防新冠。在大量抢购之下，静注人免疫球蛋白的价格水涨船高，被炒到3000元以上一瓶，这让不少医生站出来呼吁：免疫球蛋白不防新冠，不要囤积，留给真正需要的人。

上海三甲医院呼吸与危重症医学科副主任医师胡洋告诉记者，丙种球蛋白是从健康人血液中提取的，主要成分是抗体，输入人体后，不能长久保持在体内，因此也不能用于预防新冠。同时，由于球蛋白需要靠注射进入体内，个人在未经专业指导的情况下随意注射也存在一定的风险，比如过敏等。

不仅是免疫球蛋白，在网上，连酒都成了“防疫神器”——在某款酒的视频广告中出现了“据专家统计常年喝酒的人群能够抵抗新冠病毒；防病毒能力比没有喝酒的人高68.3%”等内容。

对于这种借疫宣传销售商品的行为，中国人民大学法学院教授刘俊海认为不仅涉嫌虚假宣传，非药品违法宣传疾病治疗功能，违反广告法，而且一些产品在宣传时故意借用一些知名涉疫物资品牌，引发消费者混淆，还违反了反不正当竞争法。

产品质量参差不齐 无资质销售涉嫌违法

最近，血氧仪、制氧机又成了抢手货，记者在多个电商平台以此为关键词搜索发现，指夹式血氧仪价格差别很大，从几十元到一两千元的都有，不少店铺显示缺货，还有一些处于预售状态。其中，某款血氧仪月销量已达30多万。

胡洋告诉记者，自备血氧仪等仪器进行健康监测有其积极意义，不过，当前市面上的血氧仪、制氧机等仪器质量参差不齐，居家自我监测得出的参数未必准确，“我接诊过一位病人，血氧仪自测显示血氧饱和度过低，但是就诊后抽血检测数据却显示正常”。

在涉疫物资的销售过程中，一些卖家投机取巧，或以次充好，以假充真，或哄抬物价、高价售卖，行不法销售之实。

近日，重庆綦江区市场监管局执法人员对重庆某公司经营的“医用一次性防护服”进行抽样送检，检验结论为不合格，涉及防护服数量3000套，该公司因经营不符合国家标准的医用一次性防护服，将被处以行政处罚。

北京瀛和律师事务所律师苑成说，不法商家知假售假，销售假冒伪劣防疫产品的行为非常恶劣，根据药品管理法、产品质量法等相关规定，可处以没收违法生产、销售的药品和违法所得，责令停产停业整顿，吊销药品批准证明文件，并处违法生产、销售的药品货值金额15倍以上30倍以下的罚款。构成犯罪的，依法追究刑事责任。

去年12月，不少人经历过抗原试剂盒短缺，也见到了网上、朋友圈抗原试剂盒价格暴涨。除抗原试剂外，退烧药、温度计等涉疫物资都出现了高价售卖的问题。各地相应加大了打击整治力度。

如郑州“小药药”医药科技有限公司通过线上“药帮忙”App批发平台，向全国医药零售、药房、诊所

直播间预售N95到手变成防尘口罩

记者调查涉疫物资销售乱象

哄抬布洛芬片价格，经先后两次涨价，布洛芬片价格从2.33元每瓶至2.43元每瓶，涨至19.8元每瓶，涉案药品数量达3万余瓶。2022年12月29日，郑州市市场监管局向“小药药”公司送达行政处罚告知书，拟罚款260万元。

苑成说，根据相关规定，相关部门对药品价格进行监测，依法查处价格垄断、哄抬价格等药品价格违法行为，对经营者捏造、散布涨价信息，哄抬价格，推动商品价格过高上涨的行为责令改正，没收违法所得，并处罚款；情节严重的，责令停业整顿，或者吊销营业执照。

值得注意的是，在朋友圈、社交媒体的私人账号进行售卖涉疫物资的行为，也涉嫌违法。根据我国药品管理法、《医疗器械监督管理条例》等法律法规相关规定，无论中药还是西药，从事药品零售活动都需取得药品经营许可证；销售新冠病毒抗原检测试剂、血氧仪等商品需取得医疗器械经营许可证。

“未取得资质经营的，须依法予以取缔，没收违法生产、销售的药品和违法所得，并处违法生产、销售的药品货值金额2倍以上5倍以下的罚款；构成犯罪的，依法追究刑事责任。”苑成说。

依法打击整治乱象 相关平台亦须担责

打击涉疫物资销售乱象，有关部门和地方政府正在行动。

2022年12月，国家市场监督管理总局将初步发现的涉嫌哄抬价格的线上药房，转到相关省份市场监管部门立案查处。与此同时，还发布《关于涉疫物资价格和竞争秩序提醒告诫书》，对涉疫物资生产经营者划出“九不得”红线。今年1月5日，市场监管总局再发文，对防疫用品和民生用品生产、销售单位进一步落实质量安全主体责任提出六项要求。

近日，公安部食品药品犯罪侦查局印发通知，要求各地公安食药侦部门要充分发挥职能作用，采取有力措施，依法严厉打击制假售假，“山寨”仿冒涉疫药品及相关用品的违法犯罪活动。要围绕常用涉疫药品、检测试剂及相关医疗器械、设备、紧盯生产、批发、零售环节及网络交易服务等第三方平台，深入排查案件线索，与有关部门密切协作，第一时间核查工作中发现和群众投诉举报的线索，对构成犯罪的坚决依法立案查办。

浙江、贵州、安徽、重庆等地市场监管部门陆续发布多起涉疫物资违法典型案例，充分发挥警示教育作用，维护市场秩序。

苑成说，对涉疫物资市场中非法牟利的不法行为，应从快从严查处，维护正常市场秩序，全力保障好群众的就医用药。进一步加大监管执法力度，严格管好药店等群众购买药品时最方便快捷的窗口，让不法行为无所遁形。

在刘俊海看来，在加强监管的同时，还要扩大生产，促进流通，各地方政府要抓紧提供相应的办证办照便利，为生产厂家用电用水提供方便。包括进口环节，可以围绕通关效率的提高、关税的降低等方式，降低进口涉疫物资的价格。

当下，很多涉疫物资在线上销售，包括电商平台、直播间、社交群组等，平台的相关责任亦受到关注。

2022年12月10日，国家市场监督管理总局发布关于规范涉疫物资网络交易秩序的工作提示，要求互联网平台企业严格按照市场监督管理法律法规要求，严格落实平台内经营者管理责任、涉疫物资保障供应责任、涉疫物资价格稳定责任、食品安全和产品质量责任、政企协同共治责任等“八个责任”，确保依法合规经营。要求平台积极配合监管部门依法查处相关违法违规行，形成平台自治与政府监管的良性互动。发现的违法违规问题，及时向所在地县级以上市场监管部门报告。

“涉疫物资线上销售，电商平台、短视频平台等都是这些商家生存所依托的土壤，所以为了防范不法销售，各平台应尽到应有的安全保障义务，审核好经营者的法定资质，充分发挥好大数据筛查手段，对不法交易行为及时审核发现，平台需要守土尽责，为消费者站好岗、放好哨、把好关。”刘俊海说，同时，消费者还要理性，不要盲目囤药，不仅容易造成囤货浪费，还导致资源紧张加重他人负担。

