



# 最高检下发五年检察改革规划

健全完善六大体系 推动检察职能全面充分履行

最高人民法院日前制定下发《2018—2022年检察改革工作规划》(下称《改革规划》),进一步明确了新时代检察改革的方向和路径,对今后几年的检察改革做了系统规划和部署。

据悉,《改革规划》共确定了6个方面46项改革任务,通过健全完善检察机关坚持党的领导制度、检察机关法律监督等六大体系,推动检察职能得到全面、充分履行,为人民群众提供更丰富、更优质的法治产品、检察产品。

根据《改革规划》,今后一个时期检察改革的总目标是:全面、充分履行宪法和法律赋予检察机关的法律监督职责,构建以刑事检察、民事检察、行政检察、公益诉讼检察为主要内容的检察机关法律监督职能体系,提升司法办案专业化、组织体系科学化、检察队伍职业化水平,构建与国家治理体系和治理能力现代化要求相符合,与建设中国特色社会主义法治国家相适应的新时代检察体制和工作机制。

《改革规划》提出要完善检察机关坚持党的领导制度体系。严格执行检察机关党组向党委请示报告重大事项的规定,健全检察机关重大事项和办案工作党内请示报告制度,实现党对检察工作的领导具体化、程序化、制度化。建立检察机关政治督察制度。完善检察机关服务党和国家大局工作机制。

《改革规划》要求健全完善检察机关法律监督体系。在刑事检察方面,建立完善刑事立案和侦查活动法律监督机制、审查逮捕工作机制、以证据为核心的刑事犯罪指控体系、与多层次诉讼体系相适应的公诉模式、刑事执行检察工作机制、对司法人员利用职权实施犯罪的侦查机制等。在民事、行政检察方面,重点是健全以“精准化”为导向的民事、行政诉讼监督机制。在公益诉讼检察方面,主要是完善公益诉讼工作机制,更加重视诉前程序作用,建立健全诉前沟通机制。同时,健全人民检察院与人民法院、行使行政执法权的机关工作协调机制,进一步规范公益诉讼办案流程和标准,构建配置科学、运行高效的公益诉讼检察机关职能体系。除此之外,为了更加强化法律监督效果,《改革规划》还规定了建立专家委员会制度;与有关行政机关、金融管理部门等开展干部交流,辅助检察官办理案件制度;完善检察建议制度,

创新检察案例指导制度以及完善各级人民检察院检察长列席人民法院审判委员会会议制度等。

《改革规划》要求完善检察机关运行体系。规定科学设置办案组织和办案团队、完善担任领导职务检察官办案制度、规范检察官办案权限、完善检察官承办案件确定机制、完善检察官业绩评价机制、完善案件管理和监督机制、完善司法责任认定和追究机制、深化检务公开等制度,确保将司法责任制落到实处。

《改革规划》提出要完善检察人员分类管理体系。主要是加强检察官队伍正规化专业化职业化建设,健全检察人员分类管理制度规范,形成检察官、检察辅助人员、司法行政人员各归其位、各司其职、各行其道的检察人员分类管理体系。内容涵盖了从检察官入额遴选,员额动态管理,检察官单独职务序列管理和检察辅助人员、司法行政人员管理直到检察人员职业保障等各个方面。

《改革规划》要求完善检察机关组织管理体系。按照《改革规划》,改革应当坚持优化协同高效,全面优化检察职能配置,全面落实法律监督,整合司法资源,构建符合司法规律、系统完备、科学规范、运行高效的检察机关内设机构体系。最高检按照案件类型组建专业化刑事办案机构,实行捕诉一体办案机制;适应经济社会发展和人民群众司法需求,分设民事、行政、公益诉讼检察机构;检察业务机构内设立检察官办案组。地方检察机关参照落实,业务机构名称统一称为“部”。

《改革规划》强调要完善法律监督专业能力专业素养提升体系。加强法律监督能力建设,培育双赢多赢共赢监督理念,全面提高检察队伍政治素质、业务素质、职业道德素质。深化检察改革与现代科技的结合,推进智慧检务工程,全面构建应用层、支撑层、数据层有机结合的新时代智慧检察生态,构建融检察服务、检务公开、检察宣传、监督评议于一体的检察服务公共平台,在提高办案效能的同时,为人民群众提供更加便捷的服务。

《改革规划》还强调,要进一步加强领导,深化调查研究,加大改革督察力度,严肃改革纪律,强化思想工作,确保各项改革任务如期完成、落到实处。

(徐日丹)

多部门联合印发《指导意见》

## 开展土地经营权入股 发展农业产业化经营试点



新形势下深化农村改革,主线仍然是处理好农民和土地的关系。土地经营权入股发展农业产业化经营,是深化农村土地制度改革的一项重要举措,是促进农业适度规模经营、实现小农户和现代农业发展有机衔接的重要途径。农业农村部、国家发展改革委、财政部等部门日前联合印发《关于开展土地经营权入股发展农业产业化经营试点的指导意见》(以下简称《指导意见》),记者就有关问题采访了农业农村部负责人。

**协商确定入股各方权利义务和利益分配**

党的十八届三中全会明确提出,允许农民以土地承包经营权入股发展农业产业化经营。按照中央部署,近年来,农业农村部组织黑龙江、江苏、浙江等部分省份开展试点,探索了土地经营权入股的组织载体、运行机制和配套政策。农业农村部有关负责人表示,在总结试点经验,特别是在对土地经营权作价入股、注册登记等具体问题深入研究的基础上,农业农村部会同相关部委起草了《指导意见》,引导各地规范运行、有序开展。

落实“三权分置”,严守政策底线。坚持农村土地集体所有,依法维护农民集体对承包地的各项权能,任何组织和个人不能取代农民家庭的土地承包地位。放活土地经营权,依法平等保护经营主体依流转合同取得的经营权。

遵循市场规律,发挥政府作用。坚持市场在资源配置中的决定性作用。客观反映土地等要素的实际贡献和稀缺程度,按照市场规则协商确定入股各方的权利义务和利益分配,政府通过完善土地经营权入股政策措施,平等保护各方合法权益。

因地制宜推进,循序渐进发展。充分考虑地域差异、经济基础及农村劳动力转移等因素,根据实际情况适度开展土地经营权入股。鼓励探索形式多样、符合实际入股方式,不搞强迫命令、盲目攀比和“一刀切”。

**贫困地区可引导农民把土地经营权入股专业合作社**

《指导意见》鼓励地方创新土地经营权入股的实现形式,以列举法指明了创新方式,如农户的土地经营权可以依法直接对公司和农民专业合作社出资,还可以先出资设立农民专业合作社,再由农民专业合作社以土地经营权出资设立(入股)公司。

解决土地股份组织登记问题。明确以土地经营权入股公司,注册资本实行认缴登记制,由申请人对入股的注册资本数额、合法性、真实性负责(法律法规规定实缴的,按照注册资本实缴登记的有关规定执行);允许农民以土地经营权作

价出资加入农民专业合作社,依法予以登记,由申请成员对土地经营权合法性负责。这一政策为土地经营权入股的公司、农民专业合作社在工商登记注册层面进一步扫清了障碍。

将土地经营权入股发展农业产业化经营与脱贫攻坚结合起来。探索建立公司、农民专业合作社与农户特别是贫困户的紧密利益联结机制。贫困地区可引导农民把土地经营权入股到公司、农民专业合作社,结合扶贫资金发展农业产业的同时,还可吸纳部分农民就地就业,有效帮助农民脱贫致富,带动农业产业扶贫。

**探索优先股、先租后股,发挥保险化解风险的作用**

重视土地经营权入股的风险防控,是《指导意见》的重要内容。鼓励有条件的地方探索建立土地经营权入股风险防范制度。鼓励实行“保底收益+按股分红”,让农民特别是贫困户在土地经营权入股中有稳定收益。

探索风险防范措施。村委会或集体经济组织应对承包农户土地经营权入股进行书面备案,对公司、农民专业合作社使用承包地进行监督。探索优先股,让农民在让渡公司经营决策权的同时享有优先分红的权利。探索先租后股,让农民先出租土地,在公司、农民专业合作社具有稳定良好的经济效益之后再入股。发挥保险化解风险的作用,探索“入股履约保证保险”等多种土地经营权入股保险,为农民的“保底收益”和土地经营权回购提供保险保障;完善农业保险,增强公司、农民专业合作社抗风险能力。鼓励探索对农民以土地经营权入股进行风险提示的办法。妥善处理入股中的各种纠纷,依法保护各方合法权益,防范或化解潜在风险。

政策保障风险防范。在基本完成农村承包地确权登记颁证的基础上,建立完善土地经营权价格评估体系,推动土地经营权流转市场规范运行,做好土地承包经营纠纷调解仲裁工作,为土地经营权入股提供保障。推动解决公司、农民专业合作社抵押物少、贷款难的问题,鼓励商业保险机构开发适应土地经营权入股需求的保险产品。

在支持政策方面,明确要求各级农业农村部门要与发改、财政、人行、税务、市场监管、银保监等部门沟通协调,进一步支持土地经营权入股发展农业产业化经营。将符合条件的土地经营权入股的公司、作价出资的农民专业合作社纳入相关财政支农政策、农业信贷担保体系支持范围。落实涉农和农民专业合作社的税收优惠政策。

(华闻)