

## 检察机关服务保障法治建设研究

■ 段炼 刘新睿 汪燕 周娟 任路路 刘跃

## 一、检察机关职能布局与作用发挥

(一)形成“四大检察”法律监督新格局  
作为法律监督机关,区别于审判权的被动性,检察权应具有积极性与主动性。由此,检察机关的职能在历经不断发展和深化后,逐步向法律监督机关的宪制定位回归,构建了刑事、民事、行政、公益诉讼“四大检察”协调发展的新时代法律监督新格局。

(二)刑事检察实现创新优化发展  
近年来,检察机关以改革不断优化刑事检察职能。塑造侦查服务起诉、起诉引导侦查的办案工作模式,推行“捕诉一体”办案机制改革。全面贯彻、深化认罪认罚从宽制度,更好适应当前重罪重刑率下降,轻罪轻刑率上升的犯罪结构重大变化。创新提出涉案企业合规改革,促进保就业保民生。

(三)民事检察监督更加精准  
民事检察拓展,创新发展,监督精准度不断提升。细化民事诉讼监督规则,强化精准和规范审查。破除虚假诉讼隐蔽性强的难题,变“被动监督”到“主动监督”,逐步探索出相对成熟的虚假诉讼监督机制。最高检于2022年3月发布《民事检察部门支持起诉工作指引》,以民事支持起诉维护弱势群体权益。

(四)行政检察内涵外延不断丰富拓展  
监督范围从行政诉讼监督扩展为“行政诉讼监督+行政违法行为监督”,监督方式也从抗诉发展为抗诉、检察建议等多元化形式。此外,开展行政争议实质性化解,在履行法律监督职能过程中,关注群众的实质性诉求和权利救济,实现单一监督功能向监督与救济功能并重的职能转变。

(五)建立公益诉讼检察制度  
经过两年试点,2017年检察机关提起公益诉讼制度正式确立,形成了独具特色的公益诉讼法保护“中国方案”。发展至今,公益诉讼检察制度也由建立之初四个领域扩展到“4+10+N”领域,并在法治建设中发挥重要作用,助力打造共建共治共享

的社会治理格局。

引言:法治是国家长治久安,战胜前进道路上各类风险挑战,阔步迈向现代化的重要保障。党的二十大报告首次专章部署“坚持全面依法治国,推进法治中国建设”,强调“加强检察机关法律监督工作”,对检察履职提出更高要求。检察机关作为法治建设的重要参与者、推动者,必须充分履职,为在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家作出应有贡献。

## 二、制约检察工作高质量发展因素

(一)检察履职融合欠缺  
检察人员囿于个案就案办案,将四大检察割裂开来,以类案监督促社会治理视野格局未打开。人力资源配置不协调不充分,在人力有限的客观现实下出现“重刑”假象,民事、行政、公益诉讼在县区级检察院受限于“三块牌子、一套人马”的现实问题。

(二)检察侦查“硬”度不够  
反贪反渎转隶后,检察侦查机制、机构和专门化队伍建设等方面问题凸显,线索发现与评估、审讯与侦查取证基本功有所欠缺。机动侦查权休眠、线索发现难、系统性查办案件少的局面难以打破。未有效协调检察机关侦查权与监察机关调查权管辖问题。

(三)调查核实刚性不足  
立法层面未赋予检察机关调查核实权强制性保障,权能受限,调查核实过分依赖监督对象等有关单位的自觉配合,监督缺乏“刚性”。实践中运用委托鉴定、评估、审计或勘验物证、现场等手段缺乏相应的资金及技术保障,操作难度大。

(四)检察建议质效不高  
部分检察建议局限于案卷材料,问题描述多使用概括性、模糊性语言,提出的对策措施缺乏针对性、可行性。发出检察建议后跟踪落实到位,未做到寓监督于协商、服务、互动之中,导致回复、采纳情

## 三、以高水平检察工作护航高质量发展

(一)以“四大检察”融合发展实现监督效果倍增  
打造“四轮驱动”、高效履职的“一站式”专业化服务,不仅要在组织和人员上强调一体推进,而且更加注重“四大检察”职能中各要素、各部分之间的耦合关系,通过线索共享、监督协同、办案互助、资源整合等方式争取党委政府支持、依靠人大监督。对此,宜从国家层面出台指导性意见,地方结合实际细化执行。

(二)以深化检察侦查工作维护司法公正  
加强对司法工作人员渎职犯罪的研究和把握,将精准行使司法工作人员职务犯罪侦查权作为巩固检察机关法律监督地位的突破口与增长点。加强侦查机制和队伍建设,可自上而下统一设置侦查机构。适度扩大机动侦查权范围,立法赋予了检察机关机动侦查权,但启动条件过高,落后于实践发展,亟需立法进一步搭建绿色通道,适度扩大适用范围。

(三)以调查核实权充分运行筑牢法律监督后盾  
亟需加强顶层制度设计,从立法上确立规范、完备的操作程序来保障调查核实权的有效运行,同时还须进一步明确相对人、案外人的协助配合义务,通过立法完善,赋予人民检察院司法强制权,强化外

向约束力,促进完善调查核实权成为检察机关法律监督刚性的支撑。同时,完善内外协调联动机制,消除制约权力行使的机制障碍。

(四)以高质量检察建议助推社会治理  
目前关于检察建议的系统性规定仍停留在检察机关内部制度层面,可通过国家层面立法、出台规范性文件,制定辐射范围广的系统性规范。同时,可通过建立检察建议专报、联合督办制度、出台规范性文件等方式争取党委政府支持、依靠人大监督。对此,宜从国家层面出台指导性意见,地方结合实际细化执行。

(五)以检察理念变革引领职能作用充分发挥  
形成将检察新理念融入检察履职实践的思想自觉。检察新理念是检察机关回应时代法治所需在理念层面的具体体现,必须落地于实践才能更好地保障推进法治建设。检察机关要与被监督者形成良性、积极关系,主动作为,凝聚共识,形成合力,有效促成“多部门治理一事”。关键少数要切实发挥关键作用,带头更新工作理念,发挥“头雁”效应。

(六)以现代化技术手段赋能检察履职现代化  
大数据法律监督有助于推动新时代检察监督办案转型升级。检察机关应加强科技运用,强化技术取证工作,积极探索大数据技术与检察工作深度融合,推进与行政机关、政法机关数据共享,从法律监督、社会治理等方面为新时代法律监督赋能,实现嵌入式法律监督和智能辅助办案。

结语:作为法治建设的重要参与者和积极推动者,检察机关一以贯之以法治之力服务保障党和国家工作大局。站在新的历史起点,检察机关必须勇立发展潮头,以检察工作现代化助推中国式法治现代化,肩负起服务保障在法治轨道上全面建设社会主义现代化国家的时代重任,为实现第二个百年奋斗目标而不懈奋斗。

(作者单位:遵义市红花岗区人民检察院)

## 一、完善体系,优化流程,筑牢预防堡垒

习近平总书记谈到信访维稳工作时提出:注重源头预防,夯实基层基础,加强法治建设,健全化解机制,不断增强工作的前瞻性、系统性、针对性。国有企业要按照“完善体系,优化流程”的要求做好源头防控。交通物流集团结合自身实际,建立健全组织机构,细化工作计划,明确落实政策,将信访接待制度、处理流程、责任追究制度等内容以文件的形式确定并“上墙公示”,让信访维稳工作系统化、制度化、前置化。与此同时,明确了工作考核要求和标准,建立完善的考核机制,推动责任压实,从源头上加强信访维稳的治理,为企业内部的和谐稳定提供了有力的保障。

## 二、加强宣教,做好普法,提高员工素养

现代人力资源理论普遍认为“人”是决定企业各项产品质量基础。信访维稳工作作为国有企业的重要工作之一,员工的法律意识和综合素质对其同样有至关重要的影响。交通物流集团充分考虑员工个人对于信访维稳工作的动态影响,积极开展普法教育、案例剖析等活动,让员工了解相关法律法规和政策规定,引导员工依法表达诉求、维护自身权益。同时,关注员工的心理健康教育,帮助他们解决心理问题,提高心理素质和自我调节能力,从“人”的源头降低源头风险。

## 三、抓好关键,以点带面,重视初信初访

初信初访是信访维稳工作的关键环节,也是解决问题的最佳时机。初信初访是一个切入点,不能“就事论事”,在解决初信初访的问题时,要充分发掘其背后隐藏的风险,抓住关键,以点带面,实现“解决一件事,避免一类事”的目的。交通物流集团实行信访维稳工作首问负责制,如反映的内容属于其他部门处理的,按照各负其责,归口办理的原则,负责引导来电来访者,与相关部门取得联系,并做好督促,集中力量帮助当事人解决问题。同时,展开深入调查,了解职工群体中是否还存在类似的苗头,如果存在类似的情况主动处理,将问题解决在萌芽状态,提高信访维稳工作的前瞻性。

## 四、与时俱进,守正创新,丰富工作方式

时代是一个永不停歇的车轮,不断在向前推进,如果用“老办法”解决“新问题”,那就犯了机械主义的问题,就是刻舟求剑。交通物流集团为了有效提高信访维稳工作的效率,不断开拓新的工作方法,用新办法解决新问题,取得了不错的成果。比如实现信访诉求功能,提高工作效率和准确性;积极引入调解员、志愿者等社会力量,丰富工作手段和资源。这些创新手段的应用,让集团的信访维稳工作可以更加高效地开展。

## 五、心系职工,排忧解难,关注员工诉求

生活及工作的困难会带来消极的情绪,这种情绪极易转变为信访突出问题,及时解决员工问题,关注员工诉求能够有效避免信访突出问题以及维稳风险。为了解决这一源头问题,交通物流集团将“我为群众办实事”与意识形态建设工作紧密结合,从解决问题和思想建设两个方向入手,解决困难,疏导思想,帮助员工树立更加积极的生活态度。同时集团定期通过问卷调查以及在各施工现场、生产料场设置举报信箱的形式来收集问题,对生产一线人员反映的问题,及时调查,限期解决,最大限度地规避突出问题发生。

综上所述,加强领导、创新方式、以人为本、压实责任等是国有企业高质量开展信访维稳工作的重要措施。国有企业要根据自身情况,不断探索,不断尝试,力求打造一套合适的信访维稳工作新体系,为企业的高质量发展助力赋能。

(作者单位:贵州交通物流集团有限公司)

信访维稳工作的策略与实践探究  
——以贵州交通物流集团有限公司为例

■ 李凤桐

## 浅论检察机关在基层社会治理中的作用发挥

■ 李涛

## 一、有效发挥刑事检察职能,保障服务大局,关注民生,推进平安社会建设

当前,国家和民族机遇与挑战并存,我国处于百年未有之大变局。世情国情社情都正在发生深刻变化,经济发展进入深水期,社会矛盾凸显,防范化解社会风险任务艰巨。犯罪呈现新型犯罪爆发、金融犯罪高发、恶性犯罪频发、侵犯特殊人群的犯罪多发的态势。严重地阻碍经济社会发展,威胁人民群众的安全感。打击犯罪,维护社会稳定,是检察机关的首要任务。一要绷紧总体国家安全观这根弦,坚决防范和打击实施分裂国家、颠覆政权、组织实施暴恐活动等犯罪,特别是基层易发多发的黑恶犯罪、邪教组织犯罪和群体性事件引发的犯罪。二要织密保障民生这张网,以我省社会治安重点工作专项行动为抓手,时时事事处处以人民为中心,从严从快打击危害食品药品环境安全、电信网络诈骗、养老诈骗、毒品犯罪等,进一步加大命案防控,安全生产责任事故查处等,切实解决群众最关心最现实最安全问题和群众最痛恨最反感的社会问题。三要融入经济社会发展这盘棋,为经济社会发展提供强力保障。以服务保障“四区一高地”建设专项行动为切入点,重点在依法参与防控金融风险、化解债务风险,涉案企业合规,保护生态环境文明,服务乡村振兴上更加体现大局观和服务意识,更加注重政治、社会和法律效果的统一。

## 二、更加突出法律监督职能,促进依法行政、公正司法,推进法治社会建设

当前,法治特征是国家治理现代化最重要的特征,充分履行法律监督职能,有效防止和及时纠正公权力越位、错位、缺位而损害公民、法人的权利或国家利益、社会公共利益,促进依法行政、公正司法,

习近平法治思想提出坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化。《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》,要求检察机关在推进国家治理体系和治理能力现代化不断作出新贡献。检察机关作为政治机关,法律监督机关,贯彻落实党和国家的重大决策部署,努力推进国家治理体系和治理能力现代化这一宏伟目标,是检察机关的应尽职责。

“郡县治,天下安”,基层最贴近人民群众,最了解民生需求,最易爆发矛盾风险,国家重大决策部署是否落地落实见成效也要看基层。党的二十大报告指出,要“健全共建共治共享的社会治理制度,提升社会治理效能”,基层社会治理是国家治理的基石,是国家治理现代化的重要内容。检察机关应切实找准检察工作的落脚点和切入点,充分发挥“四大检察”职能,“为大局服务、为人民司法”,为基层社会治理贡献检察力量。

是检察机关的法定职责。对公权力的监督,主要是通过侦查监督、审判监督、刑罚执行监督以及行政执法活动监督,促进侦查、审判和行政机关公正司法和依法行政,以约束公权力,救济私权利。在诉讼活动监督中,要秉持以审判为中心的刑事诉讼制度理念,坚持“分工负责、相互配合、相互制约”的原则,构建新型“检警法”关系。在侦查环节,健全完善检察引导侦查的监督机制,加强对公安机关侦查工作的引导和法律监督,实质性推进侦查监督与协作配合工作。在审判环节,既要做到刑事、民事、行政和公益诉讼的全覆盖监督,又要做到案件受理、审判、执行的全过程监督,还要运用好抗诉、纠正违法、检察建议、庭审监督等全手段监督。深化刑事执行检察、控告申诉检察。全面推行监所巡回检察,发挥好“巡”的优势,“驻”的便利,主动发现减刑、假释和暂予监外执行中的违法行为,加大财产刑执行的监督力度,维护司法权威。

对于维护国家利益和社会公共利益方面,通过公益诉讼,特别是行政公益诉讼,有效督促行政机关正确履行职能,推动治理模式由管理向治理转变,督促行政机关在法定期限内履职,跟踪监督整改情

况,形成严格执法和公正司法的良性互动。善于从个案中发现普遍性、倾向性问题,及时发现区域性、行业性管理上的漏洞和体制机制上的问题,站在加强和创新社会治理的高度,有针对性地、建设性地提出检察建议,主动向党委汇报,争取人大、政府、政协和相关行政执法单位的支持和配合,同步跟踪检察建议的落实情况,采取公告、宣告、第三方参与等方式,提升检察建议“刚性”和“硬度”,促进依法行政行为依法依规运行,努力做到办理一案,治理一片的效果。

## 三、充分延伸检察监督触角,强化法律宣传、化解矛盾,推进和谐社会建设

当前,随着改革开放的纵深推进,基层社会利益结构,经济关系进一步调整,维护稳定、服务群众的要求进一步强化,矛盾纠纷排查化解是事关稳定的“压舱石”,检察机关在调解纠纷、协调利益、保障权益和维护稳定过程中,特别是促进基层涉法涉诉事项,强化群众法治宣传教育过程中,扮演着极其重要的角色。

一要高质效做好涉法涉诉信访工

作。按照“有访必接、有诉必理、有信必办、有难必帮”的原则,坚持做到件件有回复,事事有回音。构建立体型、多层次信访诉求机制。重点关注初信初访,高度重视立案监督、国家赔偿、刑事申诉来信来访。严格落实院领导接待访制度、包案制,落实信访案件办理实现“清零”。对信访事项做到合理的诉求解决到位,无理的要求解释到位,非本院管辖移送到位。同时,检察机关在履职工作中要“耳聪目明”,要有忧患意识,务必做到“结案了事”到“案结事了”的转变,要依法能动履职,延伸履职,全面履职,充分运用释法说理、公开听证、刑事和解、司法救助,搭建沟通交流平台,既解“法结”,又解“事结”,还解“心结”。二要充分发挥好12309检察服务中心智能化检察为民综合服务平台作用,使为民服务更加集约,为民法更加智能,线上线下一体融合,探索推行检察官团队联系基层机制,通过列席基层综治工作会议、矛盾纠纷研判会议,参加群众会、院坝会,利用检察官下基层、政法队伍大走访等活动,试点开展镇级基层社会治理联络站,重点围绕涉法涉诉矛盾纠纷、社会治安综合治理、特殊人群保护、法制宣传等,加大与镇村等基层组织信息共享、措施并举、患惠共排、矛盾共调的联络力度,形成优势互补、积聚合力的治理模式。三要责无旁贷开展好法制宣传和普法教育。按照“谁执法谁普法”责任制,通过“两微一端”“法律六进”、集中巡讲等方式,采取法治和德治相融合的方式,引导人民群众知法守法,学会遇事找法,解决问题用法,化解矛盾靠法,依法维护合法权益的法律自觉。推进检务公开是提升司法公信力的有效途径,要从定期案件信息公开、法律文书公开入手,通过向基层“以案释法”,邀请律师和人民监督员参与评查案件,“检察开放日”活动,增强检察工作透明度,保障人民群众的知情权、参与权和监督权,体现检察工作的人民性,为有效融入基层社会治理奠定深厚的群众基础。

(作者单位:余庆县人民法院)