

深入把握专项行动要求推动“检察护企”走深走实



□谢鹏程 赵常伟

为服务党和国家中心工作，营造法治化营商环境，最高检结合办理涉企案件的实际，部署并实施“检察护企”专项行动。深入开展“检察护企”专项行动，关键在于贯彻依法护企、平等护企等观念，深刻把握并高质量践行“检察护企”的本质要求和价值基础、推进方式、重要走向和工作模式。

强化法律监督职能依法护企，贯彻“检察护企”的本质要求

“法治是发展的重要保障，是最好的营商环境。”“依法”是法治的基本要求。检察机关的根本职责是履行法律监督职能，保障法律正确实施，维护国家法制统一。因此，做好“检察护企”，必须立足并强化法律监督职能。

惩治单位犯罪与保护企业合法权益并重。一方面，严惩破坏公平竞争等危害市场秩序的犯罪，彰显检察机关作为犯罪追诉者的角色，这是对“依法”经营企业的有力保障；另一方面，要强化法律监督职能，特别是对涉企案件立案监督、涉企案件财产执行监督、行政违法行为监督等，彰显检察机关法律监督者角色，促进司法机关“依法”行使权力。

“四大检察”综合履职，形成“护企”合力。刑事检察既要重点打击侵犯企业合法权益的涉黑恶犯罪，依法惩治合同诈骗犯罪、非法经营犯罪等涉生产经营类犯罪和非法集资类犯罪，依法惩治和预防企业人员侵害企业合法权益犯罪，又要加强涉企案件刑事全流程监督工作，建构刑事各环节监督保护企业权益机制，同时要依法惩治涉企案件中可能存在的司法人员职务犯罪。民事检察要提升涉企案件民事抗诉的精准性、及时性和有效性，健全涉企案件民事强制执行法律监督机制，完善执行监督程序，增强监督效能，严惩虚假诉讼行为。行政检察要强化对履职过程中发现的行政违法行为的监督，特别是以行政手段不当干预涉企民事经济纠纷的行为。公益诉讼检察要推动落实公平竞争政策制度，依法办理反垄断、不正当竞争等领域的公益诉讼案件，并与“检护民生”协同推进，实现“两个专项行动”在事关人民群众切身利益等涉企公益诉讼案件中的功能耦合。加强“四大检察”一体化工作机制，整合“护企”检察力量，协同发力推动“检察护企”走深走实。

平等护企保障经济健康发展，夯实“检察护企”的价值基础

党的二十届三中全会审议通过的



谢鹏程

《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》要求：“保证各种所有制经济依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、同等受到法律保护……”因此，进一步加强对各类经营主体依法平等保护，既是“检察护企”应牢固树立的司法观念，也是其依托的价值基础。

要明晰“平等”的内涵。平等包括权利平等、机会平等、规则平等。权利平等，意味着各类所有制企业的法人资格平等、享受和行使法定权利平等。机会平等，意味着各类所有制企业在参与市场竞争的条件、机会等方面是平等的。规则平等，意味着对各类所有制企业的监管规则、责任分配规则、权利救济规则的设置应当是平等的。这三个“平等”相互联系，相互依存，共同塑造现代市场经济秩序。

要贯彻平等护企观念。检察机关既要坚持对侵犯各种所有制企业权益的行为在证据认定、法律适用、责任确立等方面一视同仁，又要依法监督其他执法司法机关有失公允的职权行为。一是依法监督保障企业与国家机关，尤其是与行政机关之间的市场意义上的“平等”。要重点关注行政协议等行政行为的履行情况，依法监督围绕该类行政行为的行政诉讼，强化督促纠正行政机关滥用职权变相损害企业平等合法权益的行为，并推动行政争议实质性化解。二是检察办案要依法平等对待各种所有制企业，使其合法权利同等受到法律保护。三是在办案中依法保障各类企业之间的平等，推动健全大型企业与中小微企业之间公平竞争制度框架和政策实施机制，强化监督趋利性、歧视性执法司法行为。

坚持问题导向精准护企，优化“检察护企”的推进方式

“检察护企”走深走实要求检察机关深入挖掘并剖析企业法治化建设存在的问题，唯有如此，才能有的放矢。“精准护企”是针对性和实效性的坚实基础。坚持问题导向原则与“精准护企”高度契合、内在关联，只有善于发现问题，才能确定“护企”方向，提升“护企”精准性。具体可从以下层面着力推进：

在宏观层面，强化问题类型化思

“企业是经济的基本细胞，企业兴则经济兴。”检察机关要始终遵循市场基本规律，坚持问题导向、需求导向、结果导向，加强“检察护企”理论研究和实践改革，不断提升服务和保障企业发展的履职质效。

“检察护企”走深走实要求检察机关深入挖掘并剖析企业法治化建设存在的问题，坚持问题导向原则与“精准护企”高度契合、内在关联，才能确定“护企”方向，提升“护企”精准性。

维，精准把握企业的需求。在办案中，要厘清诸如传统企业与创新企业、大型企业与中小微企业等不同类型企业的法治需求。要继续强化清单意识，明确服务责任，清楚地认识到“服务清单”既是职责清单，也是职能界限清单。要加强涉企问题收集的主动性与被动性相统一、研究的全面化与专业化相统一、回应的单一履职与综合履职相统一。

在中观层面，强化任务项目化思维，精准开展护企具体活动。“检察护企”是有机联系的一体化，要注意加强“检察护企”实践活动的体系化构建，进一步对专项行动进行层层细化，以更加有效的具体措施提升专项行动整体效果。

在微观层面，强化措施法治化思维，精准适用法律和政策。检察机关要贯彻问题意识，精细化把握罪与非罪、轻罪与重罪之间的区别，注意结合形势发展变化，全面准确把握涉企案件中从严和从宽的政策导向。例如，区分经济纠纷与经济犯罪、行政违法与刑事犯罪等，都需要检察机关加强研究分析。

积极参与诉源治理理性护企，把握“检察护企”的重要走向

检察机关结合司法办案，深入开展诉源治理，坚持治罪与治理相结合。积极参与诉源治理是“检察护企”的重要走向。

“检察护企”是检察机关参与社会治理的重要抓手。自该专项行动开展以来，各地检察机关以“检察护企”作为参与社会治理的重要抓手，涌现了一批鲜活的样本。落实“检察护企”就是要突出诉源治理效果。法治建设既要抓末端、治已病，更要抓前端、治未病。检察机关要做好诉源治理工作，一要深入落实“三个善于”高效办理涉企案件。检察机关要善于从复杂的案件事实中精准定位涉企案件的主要矛盾，并从法治精神高度正确解释和适用涉企法律条文，进而从系统把握法理情一体的角度实现涉企案件办理的政治效果、社会效果、法律效果有机统一。二要引导培育企业发展的理性观念。严格落实“谁执法谁普法”责任制，引导企业人员增强“法治意识、廉洁意识、底线意识”等。在具体实施上，可采用定期培训、

案例宣传、送法入企等方式。三要引导构建企业发展的良好制度。检察机关要以涉案企业所暴露的制度漏洞为着力点，引导企业的生产流程、组织架构和体制机制系统性重塑，推动具有风险预防色彩的特色现代企业制度建设。

借助数字检察战略智能护企，更新“检察护企”的工作模式

数字检察是推动法律监督模式变革的重要引擎，数字检察的运作主线可形成“数据前端—平台中端—应用末端—再产生数据”的逻辑闭环。以智能化工作模式为“检察护企”提质增效，做实数字检察的各个环节。

夯实涉企数据基础，做实智能护企前端工作。涉企数据的集纳与管理是智能护企的前提。要加强数据拓展工作，检察机关一方面要从内部涉企数据资源着力，激发涉企业务数据的活力；另一方面，要善于借力，强化数据融通理念，推动与其他机关之间涉企数据的流转与共享，实现跨部门大数据协同办案。要加强涉企数据安全工作，强化保密思维，建立健全涉企数据安全防护机制，牢固树立涉企数据收集、管理、处理的权限观念。

创新涉企案件监督模型，做实智能护企中端工作。“检察护企”应深挖涉企数据潜力，在数据之间关联、碰撞中寻找涉企治理的可能。法律监督模型是用活涉企案件数据的中枢，也是“检察护企”的重要突破口。例如，浙江省检察院为此构建不同的数字监督模型，如车辆检测行业内部腐败案件专项监督数字模型、“净化空壳公司”数字监督模型等。应扩大企业需求为指引，坚持实用导向，加强数字技术支持，鼓励各地检察机关大力创新护企监督模型，将实践中淬炼出的监督模型形成可复制、能推广的经验。

加强数字产品应用，做实智能护企末端工作。数字检察的根本目的在于应用。各地检察机关应继续扩大监督模型在涉企案件中的应用领域，例如，企业需求收集、企业违法线索追查等。要切实提升检察队伍的数字能力，使数字技术真正被应用到日常的办案监督中。同时，树立“运用技术但不过度依赖技术”的观念，强化实事求是意识，做实对企业调查研究工作，避免算法伦理危机。“企业是经济的基本细胞，企业兴则经济兴。”检察机关要始终遵循市场基本规律，坚持问题导向、需求导向、结果导向，加强“检察护企”理论研究和实践改革，不断提升服务和保障企业发展的履职质效。

【作者分别为山东大学法学院教授、山东大学人权研究中心主任，山东大学法学院博士研究生。本文系国家社会科学基金“把社会主义核心价值观融入法治建设”重大研究专项（20VHJ004）阶段性成果】



余红

□余红 刘松茂

检察建议是检察机关履行法律监督职能的重要方式，也是检察机关参与社会治理、促进依法行政、维护司法公正的有效手段。社会治理检察建议不受限于检察业务类型的束缚，加之其刚柔并济的特点，能有效地将“法律监督”和“社会治理”相结合，契合了当前“四大检察”全面协调充分发展的总体要求，对检察现代化建设和完善社会治理有着重要意义。从实践来看，各地检察机关在推动社会治理检察建议从“办理”到“办复”转变方面进行了很多有益探索，但仍存在着调查核实薄弱、强制约束缺失等问题。这些问题制约着社会治理检察建议从“办理”到实质化“办复”转变。

为了推动社会治理检察建议由“办理”到“办复”转变，全面提升社会治理效能，笔者认为，需要从以下三方面不断完善，以期实现实质化“办复”。

以深化调查核实提升文书内容实质化。社会治理检察建议是针对办案过程中发现的社会治理问题而制发，其目的是解决社会治理问题。只有经过深入调查核实，才能去伪存真、由表及里，达到对问题本质的理性认识。一是深度调查核实。首先，向涉案人员了解情况。涉案人员是亲历者，其对该问题的描述会更加清楚。其次，向案外知情人员了解情况，虽然现实中涉案人员有时会出于各种考虑，不愿意对相关问题进行陈述，但由于他们不涉及利害关系，更容易从其处获取真实情况。再次，现场走访查验。办案检察官要带着问题进行现场走访查验。最后，听取专业人员和被建议单位意见。专业人员和被建议单位可以帮助办案检察官了解问题的根本原因，并协助提出解决问题的可行性办法，防止出现“实然”与“应然”的巨大差别，导致“外行”建议“内行”现象的出现，产生负面效果。二是加强对同类问题的研判。同类案建议是社会治理检察建议的重点，更有利于实现“办理一案，规范一片”的社会效果，因此，对同类案发出的建议文书质量要求会更高。对此，建议可由案件管理部门或者法律政策研究室牵头，定期对全院案件情况所折射的共性问题进行分析研判，形成同类案社会治理检察建议线索，具体制发过程可由业务部门检察官完成。三是规范文书形式和说理。从形式上，检察建议书要做到要素齐全、格式正确、文字表达通顺流畅，统一以检察院名义制发，全院统一文号等。从内容上，检察建议书要强化说理性，对问题的分析要深入、独到，指出问题的本质，所提出的建议应当有相应的法律依据，并且具有实际操作可能性。在文书成文之后，仍可就相关内容听取专家、行业协会意见，进一步提高建议的精准度。

以相关制度落实推动监督约束实质化。除了通过高质量、专业性来强化社会治理检察建议刚性外，优化送达方式和多方联动形成监督合力也是必不可少的支持手段和力量，同时也是实现社会治理检察建议目的的有力后盾。一是提升宣告送达比例。仪式化作为司法活动最为显著的特征，有利于体现检察建议的公信力与权威性。全面落实《人民检察院检察建议工作规定》中有关现场宣告送达的规定，现场送达地点应当尽量选择选择检察机关的宣告室进行。整个宣告仪式应当简洁庄重，检察人员应着检察制服，现场宣读检察建议内容，并进行示证、说理，听取被建议单位意见以及整改打算。二是加强第三方人员监督。第三方人员参与不但可以提升文书的质量，也可以增强被建议单位对文书内容的认同。可邀请人大代表、政协委员、行业协会人员等参与调查核实环节，在监督检察办案的同时，可以听取第三方人员意见，并将合理意见写入文书，增强第三方人员的参与感和后续跟踪动力。邀请第三方人员参与对被建议单位整改落实情况进行检查。三是多方联动形成监督合力。对于涉及事项社会影响大、群众关注度高的，具有典型性的检察建议书，报送区委、区人大常委会或者被建议单位的上级机关等备案。推动社会治理检察建议与代表建议、政协委员提案实现双向衔接，对于需要长期跟踪治理的社会治理检察建议，可以邀请人大代表、政协委员以代表建议、政协提案的形式，共同督促被建议单位整改落实。建立联合惩戒机制，对被建议单位在规定期限内不回复或无正当理由不采纳检察建议，经催办仍拒不回复或采纳的，检察机关可组织人员进行跟踪评估，在综合考虑原因和影响、检察依据、整改防范措施等因素基础上，对涉嫌职务违法或职务犯罪案件的线索，移交同级纪委监委上级，对于有上级主管机关或者行业协会的，将相关情况通报上级主管机关或者行业协会，并建议进行相应评估。

以流程设置优化实现整改落实实质化。督促落实工作是提升治理效果的必要手段，必须下大力气做深做实督促落实工作，确保发出的社会治理检察建议取得实在的社会治理效果。一是优化案卡设置。建议在检察业务应用系统中将回访评估设置为社会治理检察建议办结的节点，没有进行回访评估，检察建议不得办结。回访评估要有回访照片或者谈话笔录等材料进行印证，否则不视为进行了回访评估。二是丰富督促落实举措。回访评估是常见的督促落实举措，回访评估的节点可以设置在收到回复后的第3个月和第6个月。回访评估以两次为最佳，第一次主要评估落实建议内容的具体举措情况，第二次主要评估制度落实情况以及宏观治理方面发生的变化情况。公开听证也可以作为督促落实的一项举措，针对被建议单位的落实情况，可以邀请人大代表、政协委员、行业专家等在被建议单位组织公开听证，由被建议单位介绍具体落实举措，听取人大代表、政协委员、行业专家意见，督促被建议单位进一步整改。

【作者分别为江苏省南京市玄武区人民检察院检察长，法律政策研究室负责人】

促进检察建议实质化“办复”

注重文书质量 强化跟踪落实 优化流程设置

以高质量公益诉讼检察履职护航铁路运行安全



□胡勇

铁路安全是国家总体安全的重要组成部分，事关旅客生命，事关经济社会平稳健康发展。今年3月，最高检联合国铁集团在全国范围部署铁路外部环境安全检察公益诉讼工作。杭州铁路运输检察院认真落实中央和最高检部署要求，探索构建“检企协作 路地联动 双益保护”涉铁公益诉讼检察监督工作模式，不断巩固扩大工作成果，以高质量检察履职护航铁路运行安全。

检企协作，夯实治理基础。针对铁路外部环境安全隐患呈点、线、面等跨区域特点，杭州铁路运输检察院主动对接浙江省内各铁路单位，不断建立健全检企协作共建机制，提升排查治理安全隐患的及时性、系统性、科学性。一是建立线索双向移送机制。先后与杭州铁路办事处及杭州工务段、宁波工务段、杭州供电段等省内11家主要铁路单位签署了涉铁领域公益保护协作意见，建立专人联络、线索互通、办案协同、定期“回头看”等常态化工作机制，统一移送标准、反馈时限，推进安全隐患动态排查，并建立线索台账，逐一调查核实、督促整改，确保安全隐患问题移送及时、研判及时、治理及时。二是建立整改方案共研共商机制。针对铁路部门组织架构复杂、异地沟通协调难等问题，借助杭州铁路办事处协调优势，对重大或涉多家铁路单位的安全隐患治理，组织召集相关铁路产权单位、管理单位共同研商解决方案，确保整改措施贴合实际。三是建立铁路专家参与办案机制。涉铁公益诉讼涉及铁路线路安全、桥梁安全、隧道安全等众多技术规范，专业



性强。杭州铁路运输检察院争取支持，建立了铁路安全技术领域人才库，适时邀请铁路技术专家参与安全论证，借“外脑”之力打破专业壁垒，增强研判效果。如，在办理宁波某地燃气管道擅自下穿铁路车站咽喉区、金华某地道污水管非法直排铁路车站等危及铁路运行安全案件中，通过筛选人才库，邀请无利害关系的铁路桥梁专家、铁路给排水专家，对影响铁路安全的技术参数进行公开论证和阐述，形成专家意见，取得良好听证效果。

路地联动，提升治理效能。铁路外部环境安全隐患成因复杂，要实现法律监督效能“最大化”，既需要上级检察机关的支持，也需要“左邻右舍”的配合。为此，杭州铁路运输检察院争取省检察院支持，强化与属地检察机关的协作配合，不断深化检察一体履职、综合履职。一是争取支持，明确专属管辖。针对法律层面并未就涉铁公益诉讼案件管辖作出明确规定的情况，积极推动省检察院发文，明确由杭州铁路运输检察院管辖浙江省域范围内涉铁公益诉讼案件，并要求各地检察机关全力配合支持，即对依据法律法规规章规定负有铁路安全生产监管职责的地方政府或行政机关未依法履职的，由杭州铁路运输检察院立案并制发检察建议。二是联合办案，厘清路地权责。针对路地行政管理职责交叉不清问题，协同属地检察机

关、军事检察机关通过联合办案的方式，查明隐患事实、分析问题成因、梳理法律关系，并严格按照铁路红线、铁路安全保护区等界线，厘清路地职能部门应尽职责，厘清路地检察机关法律监督边界。三是分工督促，推进综合治理。秉承“相互尊重、相互配合”的理念，路地检察机关充分发挥各自优势，督促铁路、地方行政职能部门各司其职、依法履职，实现全闭环法律监督，确保安全隐患整改精准到位。如，联合杭州亚运会相关举办地的11家属地检察机关，就铁路旅客车站内外无障碍设施衔接不畅问题展开联合调查，分别对铁路、地方行政职能部门制发检察建议，为赛事顺利举办贡献了检察力量。

双益保护，扩大治理效果。铁路是国家经济“大动脉”，不仅关系着旅客出行安全，也关系着铁路沿线城市的经济发展、人民群众的生活幸福，司法实践中会时常出现安全隐患交织着多元利益冲突情况。对此，杭州铁路运输检察院在办案中始终坚持“同保护”原则，既守护铁路运行安全，也兼顾保护其他利益群体的合法权益。一是兼顾对地方民生的保护。因铁路运行对轨道、桥梁稳定性要求极高，地方涉铁工程建设须事先取得铁路运输企业同意，而有审批决定权的铁路职能部门又未设在浙江省内，给铁路沿线防汛、供水、供电、供气等地方民生工程带来比较大的困难，审批难建设难问题凸显，导致当地群众与铁路管理单位矛盾激化。针对铁路运行安全与地方民生双重公共利益“衡平难”问题，杭州铁路运输检察院以“个案办理一案治理一推动立法”渐进方式，妥善解决了一批群众身边的急难愁盼。如在办理衢州某地防洪工程下穿铁路桥梁施工及铁路运行安全案件中，联合属地检察机关多番协调，推动地方政府与铁路单位就防洪堤坝施工方案达成一致意见，推动停工近两年的防

洪工程顺利竣工，解决了困扰当地村民多年的洪水倒灌隐患。同时，积极延伸检察职能，对全省涉铁工程审批难建设难问题进行全面梳理，形成专题调研报告，推动省级层面增设涉铁工程统一审批窗口，并提出“规范涉铁工程建设流程和审批期限”立法建议，被《浙江省铁路安全管理条例》采纳。二是兼顾对企业生存发展的支持。有的铁路外部环境安全隐患与铁路沿线企业的生产经营休戚相关，如何寻求安全隐患治理和助推民营经济健康发展的“最佳方案”，助力考验检察智慧。在办理杭州某砂石场违法作业入侵铁路架空电力线危及铁路运行安全案、杭州某地3条铁路交汇处的花卉市场占地经营未加固铺设轻钢架物危及铁路运行安全案等案件中，杭州铁路运输检察院联合属地检察机关、行政职能部门、街道办事处，通过召集铁路单位、经营主体等各方当事人现场磋商、共同制定整改方案等方式，努力寻求各方利益平衡点，最大限度减少经营主体经济损失。三是兼顾对“先行权益”的维护。针对“先行权益”在前、铁路建设在后而产生的安全隐患，杭州铁路运输检察院并未简单地就案办案，而是紧盯“症结”，加强与铁路企业、属地政府的沟通协调，合理维护“先行权益”方诉求，妥善化解矛盾纠纷。如在办理杭州某镇高大树木入侵铁路架空电力线案中，入侵树木所属的苗圃在铁路建设前即已在当地经营，树木经多年生长入侵电力线，多次导致电力线故障，不得不迁移，但若按铁路补偿标准计算，根本无法弥补苗圃经营户迁移树木的损失，经营户对抗情绪高，经与铁路企业、属地政府多番沟通，最终铁路企业酌情提高补偿款数额，属地镇政府亦给予一定政策支持，实现了较好社会效果。

【作者为杭州铁路运输检察院党组书记、检察长】