

“解读优秀社会治理检察建议”系列报道

# 扣牢建筑工程质量“安全链”

## 聚焦“三包一挂”问题治理推动建筑市场规范发展

□本报记者 周晶晶  
通讯员 余佳

湖北省武汉市H区某项目建设现场,塔吊高耸,切割机轰鸣,货梯上下运转,数百名工人有条不紊地进行各项施工。与此同时,相关行政工作人员正通过智慧工地平台远程监测,对施工现场进行实时动态管理,以便及时发现、纠正、查处违法违规问题。

如火如荼建设的背后是一系列政策和制度的保障——15项整改措施和5个落地文件,由“三包一挂”(指房屋建筑工程中违法发包、转包、违法分包及挂靠)单元整治向围标串标、工程质量等全链条整治拓展,辖区建筑市场在检察建议的推动下迎来新的发展,探索出一条“府检共治”新路径,有效展现了检察监督效果如何向推进完善社会治理延伸,检察履职如何推动建设最优营商环境。这份检察建议荣获2023年度全国检察机关优秀社会治理检察建议。

### 发现线索

检察院办理一起合同诈骗案时,发现“三包一挂”违法违规线索,决定启动建设工程领域检察监督专项活动。

2022年7月,H区检察院办理了一起合同诈骗案。办案过程中,检察官发现犯罪嫌疑人通过挂靠多家有资质的企业承揽工程,并将本用于项目建设、支付农民工工资的钱款据为己有、挪作他用。案子判了,但背后暴露出的违法分包行为并未受到行政处罚。

同年9月,案件线索被移送至该院民事、行政检察办案组。“‘三包一挂’行为严重扰乱了建筑市场秩序,给建筑工程施工质量和安全生产管理带来极大隐患,由此引发的纠纷多牵涉到建筑公共安全、农民工工资,是人民群众最关心最直接最现实的利益问题。”检察官发现,像这样涉及“三包一挂”但未受处罚的案件不止一起。

H区汇聚着千余家工程设计与建造企业,在建工程体量近900万平方米。面对“三包一挂”违法违规行



办案过程中,检察官研发大数据法律监督模型。

为存在的执法司法难题,H区检察院决定启动建设工程领域检察监督专项活动,在打击犯罪的同时强化源头治理。

### 破解难题

依托大数据法律监督模型,检察机关筛查出建设工程领域发包与承包违法行为120余项,涉及案件110余件,涉案自然人和法人220余人。

“打击‘三包一挂’违法违规行在哪里?‘行政机关做了哪些努力?’‘检察机关能做什么?’为理清问题根源,H区检察院制作调研提纲,多次前往相关行政机关、施工工地实地走访、询问,与行政机关座谈交流、听取意见。

“‘三包一挂’违法行为是我们重点查处的范围,但发现难、取证难、查处难也是现实存在的困境。”在一次座谈交流中,相关行政机关工作人员说。

“我们从检察业务数据中发现的问题,也是违法线索来源。”检察官萌生出研发大数据法律监督模型的想法,并与行政机关沟通,得到了大力支持。在双方共同努力下,“督促治理建设工程领域发包与承包违法行为类案监督模型”被研发出来。依托该模型,检察官对辖区近两年涉及建设工程领

域的案件信息进行比对碰撞,从3700余条信息中筛查出相关违法行为120余项,涉及案件110余件,涉案自然人和法人220余人。

2023年4月25日,H区检察院向相关行政机关宣告送达检察建议,建议行政机关统筹推进集中整治与常态监管,严格依法查处“三包一挂”违法行为;健全建设工程全链条行政监管机制,推动建设工程市场法治化建设;加强建设工程领域数据信息共享,以数字赋能凝聚执法司法力量;坚守安全生产红线,推动建设工程领域行政监管与行业自律齐抓共管。

收到检察建议后,相关行政机关高度重视,并迅速制定整改落实方案;开展专项治理,组成工作专班,组织对全区在建工程开展市场行为检查,对检查发现的问题下达限期整改通知31份,立案9起,依法持续加大惩治力度,并将相关案件的办理情况纳入“府检联动”的重点检查监督。

同时,双方进一步健全长效监管机制,探索建立“参建单位‘三包一挂’主体责任+行政监管激励制约”相结合的监管模式,将相关责任主体违法行为和处罚录入湖北省建筑市场监管与诚信一体化平台并公示;完善数字化监管模式,通过数字模型、智慧工地平台监测等方式发掘“三包一挂”线

索,并由“三包一挂”单元整治拓展到围标串标、工程质量等建筑工程全链条整治;加强普法宣传,共同深入重点企业开展“法治体检”,开展法治宣讲14场,切实提高涉工程项目企业的依法经营意识。检察官围绕行刑反向衔接、行政违法行为监督和优化营商环境等重点工作,向各行政机关授课。

### 源头治理

通过“府检联动”建立检察监督与行政执法衔接机制,推动形成党委领导、政府主导、企业参与的“三包一挂”系统治理格局。

为促进源头治理,H区检察院形成专题工作报告,向党委、政府报送。

2023年5月18日,该区政府办公室专门出台工作方案,规范建设工程领域市场主体行为,减少劳资纠纷,实现行业系统治理,维护辖区和谐稳定。通过“府检联动”建立检察监督与行政执法衔接机制,深入企业联合开展“普法宣传”“法治体检”,推动形成党委领导、政府主导、企业参与的“三包一挂”系统治理格局。仅2024年第二季度,该区就签约亿元以上项目54个,总签约金额177.25亿元,以“法治常态”优化“营商生态”取得了积极成效。

在推进辖区治理的同时,当地检察机关还形成《建设工程领域“三包一挂”问题社会治理类案工作指引》,为类案办理、检察建议制发提供了思路。研发的数据模型在全国检察机关大数据法律监督模型管理平台上上线,湖北省多个检察院向主管部门移送“三包一挂”监管治理线索200余条。截至目前,相关主管部门已对40余个市场主体立案办理,将10余个市场主体列入公开惩戒名单,实现了从一区实践到省域治理,常治长效推动建筑业高质量发展。

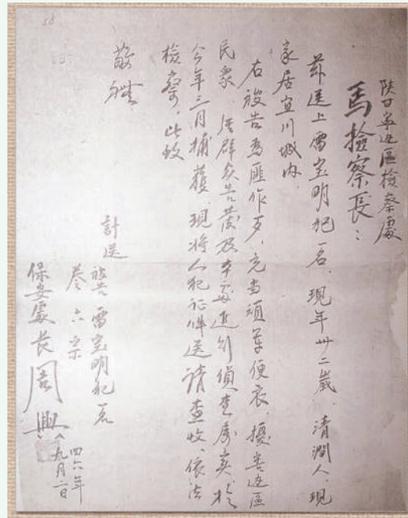
“万丈高楼平地起,一砖一瓦皆根基。从行业监管到多元共治,从一区实践到省域治理,建设工程领域的综合治理是一项长期、复杂的系统工程。”H区检察院相关负责人表示,该院将继续加强与相关行政部门的协同共治,为建筑市场健康发展持续书写新时代法律监督的检察答卷。

### 检察文物 有话说

# 1946年的一份“起诉意见书”

## ——陕甘宁边区保安处周兴给马定邦检察长的信

(收藏于中央档案馆)



(图片提供:中央档案馆)

这是1946年9月2日陕甘宁边区保安处处长周兴写给陕甘宁边区高等法院检察处马定邦检察长的信,收藏于中央档案馆。信的内容是:

陕甘宁边区检察处马检察长:

兹送上雷宝明犯一名,现年廿二岁,清涧人,现家居宜川城内。右被告为非歹,充当顽军便衣,扰害边区民众,经群众告发及本处运行侦查属实,于今年三月捕获,现将人犯证件送请查收,依法检察。

此致

敬礼!

计送被告雷宝明犯一名,卷六宗。

保安处长周兴  
四六年九月二日

1946年5月,边区第三届议会常委会任命马定邦为边区高等法院检察处检察长。同年10月,边区政府发布命令,改边区高等法院检察处为边区高等检察处,马定邦继续任检察长职务。雷宝明案的侦查终结、审查起诉就发生在这个阶段。

这封信文字非常简短,但具备了现在的起诉意见书的基本要素:犯罪嫌疑人信息、案件来源、侦查过程、犯罪事实、结论等,起到了对侦查终结的案件,经侦查机关负责人批准,连同全部案卷材料、证据,移送检察机关审查起诉的作用。

(文字:闵钊 骆贤涛)

# 内外勾结实施“流水线”式盗窃

## 检察机关持续引导退赃退赔,帮助企业追回179万元损失

□本报记者 卢金增  
通讯员 郭亚南 解璐

六年间,山东青岛某集团被9名内部员工盗窃250余次。近日,经青岛市即墨区检察院提起公诉,法院以盗窃罪判处李某有期徒刑十一年,并处罚金,判处其他8名同案犯有期徒刑七年至六个月不等,各并处罚金;以掩饰、隐瞒犯罪所得罪分别判处纪某等4人有期徒刑三年至八个月不等,适用缓刑,各并处罚金。

青岛某集团主要从事高温合金离心铸管、静态铸件及精密铸件产品的生产和研发。2023年10月,该集团发现员工张某盗窃集团16根不锈钢铸管,遂报警。

公安机关经侦查发现,参与这起盗窃案的除了张某,还有公司员工乔某、江某等4人,几人将盗窃的不锈钢铸管销赃给了从事废品回收生意的纪某。

即墨区检察院引导公安机关从客观证据入手,扣押了涉案人员手机,调取短信、微信聊天记录等证据,同时调取涉案人员转账记录,发现张某与乔某、江某等4人存在大额频繁转账。

“通过这些转账可以判断,张某等人作案的次数非常多。”检察官介绍。2023年11月,即墨区检察院依法对张某等人作出批准逮捕决定。

此外,办案人员还发现张某与公司员工孟某、金某等4人同样存在大额频繁转账。经过讯问,张某如实供述了孟某等人参与盗窃的犯罪事实。

原来,张某在负责将该集团热工车间生产的成品运送到其他车间的过程中,发现了管理漏洞,便打起了歪主意,盗窃不锈钢料头。

根据公司规定,张某驾驶的叉车不能进出公司,于是他找到可以自由出入公司的货车司机孟某合作。但是,孟某出车时间不固定,而盗窃的不锈钢

料头又需要固定地方存放,于是,张某找到了锅炉工刘某,将不能及时运出去的不锈钢料头临时存放在他的工作间。同时,张某又买通门卫江某,为装有不锈钢料头的车辆放行。此外,为了躲避公司监管,张某说服负责管理监控的陈某参与,每当张某等人实施盗窃时,陈某就会将监控关掉。后来,员工乔某、金某、魏某、吴某也加入进来。

就这样,这个盗窃团伙实施了长达6年的“流水线”式盗窃。

检察官在审查孟某等人的微信、银行转账记录后,还发现除了纪某之外,从事废品回收生意的刘某等3人也有收赃行为,于是建议公安机关追加刘某等3人移送审查起诉。

今年2月,该案被移送即墨区检察院审查起诉。经查,2017年6月至2023年10月,该盗窃团伙先后盗窃不锈钢料头250余次,共获赃款179万元。

“这个盗窃团伙分工十分明确、配合也特别密切,这也是为什么盗窃行为持续了这么多年,企业竟然一点都没发现的重要原因。”办案检察官说,“为尽量减少企业损失,我们持续引导犯罪嫌疑人退赃退赔。”最终,该集团的179万元损失被追回。

办案过程中,检察官发现被盗企业自身存在管理漏洞。据了解,该集团占地面积10余万平方米,建筑面积近3万平方米,每名员工负责的区域都很大,加上车间摆放着大型生产设备,又有挡板,员工之间缺乏监督,且一般情况下,企业生产过程中产生的不锈钢料头会集中存放在固定地点供二次利用,但是究竟剩下多少料头,是笔糊涂账。

6月,该院对企业进行回访时,针对其在物品管理、安全监管、员工普法教育等方面存在的漏洞提出整改建议,并对企业生产一线的员工进行了普法教育。

### 案讯点击

# 热销教辅图书竟是盗版

本报讯(记者刘立新 通讯员曹源源 石磊)很多教辅材料由于内容权威、质量过硬,成为大学生、中学生学习备考的必备资料,有人看到这个“商机”,打起了印刷盗版教辅图书牟利的主意。8月29日,河南省遂平县检察院以涉嫌侵犯著作权罪对刘某提起公诉。

2023年12月,西平县文化广电和旅游局执法人员接到群众举报,称护城河路某服饰厂内新成立一家印刷厂,机器昼夜不停转,工人进出工厂行动隐秘,可能在印制盗版书。

执法人员立即前往该印刷厂,远远地就听到机器轰鸣,但厂房门窗紧闭,窗帘也拉得严严实实。进到厂房内,执法人员发现已经装订打包的教辅图书堆放在门口,旁边的印刷机正在高速运转。经现场清点,执法人员查扣非法出版物7种,共计4700余册。

由于涉案盗版出版物数量巨大,行为人可能涉嫌刑事犯罪,今年1月5日,西平县文化广电和旅游局将该案移送公安机关,西平县公安局于当日立案侦查。

6月7日,按照全市知识产权案件集中管辖规定,西平县公安局以刘某涉嫌侵犯著作权罪提请遂平县检察院审查逮捕。

遂平县检察院审查后认为,刘某未经著作权人许可,非法复制、销售印刷品,犯罪事实基本清楚;刘某家在外地,居所不定,有逃跑或藏匿风险,遂依法对刘某作出批准逮捕决定,并列明继续侦查提纲,引导公安机关进一步查清刘某印制盗版图书的具体数量和获利情况。

8月29日,该院以涉嫌侵犯著作权罪对刘某提起公诉。目前,该案正在进一步办理中。

广告

## 为侨服务没有最好,只有更好

### 2024年8月下出版

欢迎订阅或单期邮购

三种汇款方式可订阅: 1. 邮局汇款 2. 银行汇款 3. 微信支付 电话: 010-86423176 联系人: 陈萌萌

官方微信

## 多给世界留点绿色

检察日报公益宣传