

深入落实党的二十届三中全会提出的“健全社会治理体系”“完善共建共治共享的社会治理制度”要求，广州市检察机关牢记“国之大者”，坚持从政治上着眼，从法治上着力，立足法律监督职能——

在促进社会治理中彰显检察建议独特价值



李郁军

高质效办好民事检察监督案件

□客观认定案件法律事实 □精准界定实质法律关系



李郁军

高质效办好每一个民事检察监督案件，必须严格践行“三个善于”的实质要求，克服就案办案、机械司法的固化思维，做到讲政治与讲法治有机统一，落实党的政策与执行国家法律有机融合，着力提升法律政策运用能力，完善制度机制建设，真正做到为民司法，更好担负起党和人民、宪法法律赋予的监督职责。

民事案件法律事实纷繁复杂，法律关系往往隐藏其中难以厘清，作为确定权利义务的重要依据，实质法律关系对于案件的处理具有关键作用，这就要求必须全面把握案件事实，抓住主要矛盾、关键问题，善于从纷繁复杂的法律事实中准确把握实质法律关系。随着社会发展方式日趋多元化，法律规定难以穷其所有，面面俱到，因此，通过法律原则及法治精神解决矛盾纠纷便成为重要手段。而且，部分规范性文件条文具有滞后性，难以满足快速发展的时代要求，这就要求检察人员必须树立系统观念，立足时代发展，善于从具体法律条文深刻领悟法治精神。民事案件多涉人身、财产安全，实质性化解矛盾纠纷至为关键，处理结果既要遵循法理，又要不悖人情，这就要求必须做到以法为据、以理服人、以情感人，善于在法理情的有机统一中实现公平正义。

检察机关以“三个善于”做实高质效办好每一个民事检察监督案件，必须在习近平法治思想的指引下，把握司法规律，优化履职方式，注重质量、效率与效果的有机统一，实体与程序并重。

一要加强证据审查，客观认定案件法律事实。司法人员认定案件事实主要依靠全案证据，在特定情形下会通过间接事实认定推定。检察官在审查民事案件过程中，对于事实是否认定错误，要加强证据审查、分析、论证，做到“事实清楚，证据确实、充分”。民事案件事实认定可以分为个别待证事实认定与整体事实认定，前者相对容易，后者则往往需要综合运用归纳、演绎、类比等多种方法。对整体事实的认定需要全面考量所有证据，并进行分析论证，这一过程并非简单对证据及事实的叠加，而是对于是否存在逻辑矛盾进行客观判定。例如，在商事交易领域，当事人之间的买卖等行为往往具有持续性，如果仅以某一时间段的部分行为认定全案事实显然失之偏颇，甚至可能与全部的交易事实完全相反。需要注意的是，推定在民事案件中的适用率较高，且其属于免证事实，主要包括有悖于已知事实与经验法则，法院生效裁判所确定事实两部分。检察官在审查民事裁判时，要认真对待推定事实，严格审查是否给当事人增加了不必要的负担，是否不合理要求当事人对推定事实进行举证等。比如，对于根据已知的事实和日常生活经验法则可以推定出的另一事实，有的民事裁判仍然要求当事人举证，有的民事裁判以举证责任履行不到位为由否定必然存在的基本案件事实而完全不进行推定。

二要全面梳理案件发展脉络，精准界定实质法律关系。实质法律关系往往隐藏在千丝万缕的案件事实之中，要抽丝剥茧，层层拨开迷雾，梳理出关键信息，勾勒出主要脉络。例如，在新业态就业领域，外卖骑手往往不会与用人单位直接签订劳动合同，而是用人单位与外包服务公司签订外包服务合同，外包服务公司再与劳务派遣单位签订劳务派遣合同，然后通过劳务派遣公司与外卖骑手签订承揽合同。这种层层转包方式，使得其中的法律关系愈加复杂，需要精准定位实质法律关系，如果单凭表面现象显然难以在劳动关系与承揽关系之间作出合理选择。从民事法律关系、质权关系、留置权关系等，这就需要从民事法律关系框架有深刻认知。尤其是在民事虚假诉讼案件中，当事人往往会制造多个连接点，通过虚假民事法律关系掩盖双方真实意图，单凭原案证据很难发现。因此，对于当事人确因客观原因难以自行收集的证据，或损害国家利益、社会公共利益及他人合法权益的证据，检察机关要用足用活调查核实权，主动寻找“被遗忘”的证据。

三要充分发挥法治精神引领作用，探求法律条文背后意旨。民商事法律及司法解释内容庞杂，条文众多，部门法之间、条文之间是一个有机联系的整体。必须将拟适用的法律条文置于整部法律，甚至整个法律体系中先行考量。以民法为例，既要寻找与案件事实相匹配的各分则章节内容，又要严格遵循总则的原则性规定。尤其是随着经济社会的发展，新情况新问题不断涌现，法的稳定性与滞后性客观上需要司法人员在领悟法治精神、法治原则的前提下进行妥善解释，以满足人民群众对公平正义的更高要求，把“纸上的法”变为“行动中的法律”。作为法治精神的延伸，司法政策对于监督办案具有指导作用，需要统筹适用，找准其与法律规范之间的契合点，抓好贯彻落实。

四要追求监督办案“三个效果”有机统一。天理、国法、人情有机统一，是新时期检察履职的最佳效果。从相关司法解释来看，原判法、裁定适用法律确有错误主要包括六种情形，这亦成为检察机关监督的重点所在。高质效办案不仅要准确探究案件事实与法律条文之间的内在联系，还需综合考量案件处理结果与政治、经济、社会的内在契合度，共同服务于国家发展大局。事实上，许多民事法律条文从不同角度可以得出多种合理解释，需要综合运用逻辑推理、政治学、经济学等知识进行辅助判定，最大限度反映人民意愿、体现人民利益、维护人民权益。

(作者为甘肃省兰州市人民检察院党组书记、检察长)

达，推动相关企业落实寄递安全监管职责。海珠区检察院着力开展安全生产领域专项监督工作，全面排查2020年以来生产领域“亡人事故”，针对安全生产监管问题分别向相关行业主管部门制发社会治理检察建议，促进相关单位落实重大生产安全事故隐患排查治理挂牌督办办法，搭建多部门协调渠道。

聚焦群众关心关切，以高质量检察建议切实保障和改善民生

锚定人民群众对美好生活的向往担当作为，在见微知著中“小题大做”，扎实做好检察为民实事。

一是靶向施策深层治理。针对安全生产、社保基金发放不当、医疗美容黑诊所、电动自行车管理等民生问题制发检察建议，推动行政主管部门开展专项整治。如越秀区检察院针对小餐馆使用瓶装燃气过程中安装使用不规范问题，向燃气主管部门发出检察建议，推动相关职能部门开展小餐馆瓶装燃气使用情况大排查，切实消除安全隐患。白云区检察院坚持常态化开展窨井盖排查工作，制发检察建议督促井盖设施维护管理责任人修复问题井盖，同时联动有关单位对辖区内的井盖安全状况进行全面排查，确保长效长治。

二是心系幼老守护民生。关注未成年人与老年人等社会弱势群体的权益保护，如市检察院针对涉未成年人欺凌、旅馆住宿经营场所监管不力等问题向职能部门制发检察建议，促进家庭、学校、社会、网络、政府、司法等“六大保护”相互融通、整体落实。再如，海珠区检察院针对养老机构问题梳理分析老年人群“代办养老社保”诈骗案件频发原因，向行政主管部门制发检察建议，推动区人社、税务、公安等相关单位联动机制，从源头实现全链条打击，做到有诈反诈、有乱治乱，守护老年群众“夕阳红”。

三是保护环境延续历史文脉。紧密结合国家历史文化名城、海洋强市等重大战略部署要求，围绕红树林保护、河涌治理、文物保护等广州地域特点制发检察建议。如广州市检察院在办案中发现红树林环境污染问题，主动向党委报告，通过制发检察建议、磋商函以及召开圆桌会议等形式，督促相关行政机关制定《红树林修复专项工作方案》，清除有害生物面积1.8万余平方米，清理红树林湿地垃圾46.9吨。再如，白云区检察院通过向相关行政部门制发检察建议督促河道水环境综合整治，停办7年的国家级非遗项目“赛龙舟”得以振兴，广府赛龙舟赓续传承。



张健

党的二十届三中全会提出“健全社会治理体系”，强调“完善共建共治共享的社会治理制度”。近年来，广东省广州市检察机关坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平法治思想，聚焦超大城市治理突出问题，在监督办案中积极回应社会转型产生的治理需求，深度融入和参与社会治理。2023年，广州市检察院获批全省社会治理检察建议研究基地，助力提升广州作为超大城市的善治效能。

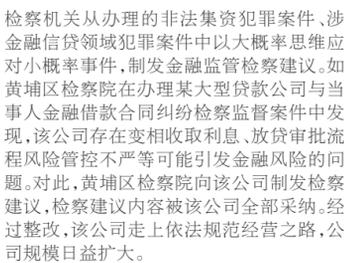
聚焦国家战略和中心工作，以高质量检察建议优化升级检察服务能级

广州地处“两个前沿”，担当“两个窗口”，是粤港澳大湾区的核心引擎。广州市检察机关以检察建议为抓手，以高质效履职服务保障经济社会高质量发展。

一是以法治动能优化大湾区营商环境。主动融入粤港澳大湾区、南沙方案等国家战略，以检察建议服务保障企业健康发展，贯彻落实最高检“检察护企”专项行动部署要求，做实企业合法权益平等保护，优化法治化营商环境。如南沙区检察院在办理行政非诉执行监督案件的过程中，通过梳理涉案企业注销登记以及行政机关申请强制执行的时间点，发现问题企业通过注销逃避行政处罚现象多发，便向市场主体登记机关制发社会治理检察建议，督促被建议单位完善市场主体注销及信用信息共享平台，推动南沙区在全国首创区级集群注册企业信用风险分类监管指标体系，细化集群注册企业的监管措施，进一步推动落实《广州南沙深化面向世界的粤港澳全面合作总体方案》。

二是以服务科创激活新质生产力。聚焦建设国际一流知识产权强市目标定位，针对知识产权案件高发暴露出的违法犯罪、行业监管漏洞等问题制发检察建议，全链条筑牢知识产权检察保护防线。如花都区检察院在办理知识产权案件中，向职能部门制发检察建议，从犯罪预防、案件侦破、调查取证等多方面加强知识产权保护工作。

三是以防范化解风险保障金融安全。广州是华南地区金融监管及金融总部所在地，防风险、促稳定、保安全任务尤为重要，



聚焦平安广州法治广州建设，以高质量检察建议促进提升社会治理效能

作为国家中心城市，广州每天实时在穗人口约2400万，公共安全隐患多、社会治理任务重。广州市检察机关立足超大城市治理痛点堵点难点，在依法打击各类犯罪、维护社会稳定的同时，深入挖掘案件深层次问题，维护社会稳定。

一是高站位统筹安全与发展。围绕创建全国社会治安防控体系建设示范城市目标，在涉及社会治安、网络信息安全等领域制发检察建议，促使相关部门依法履职，消除安全隐患。例如，番禺区检察院针对网络直播行业存在的网络主播黑名单跨省、市信息壁垒问题，向网络监管部门制发检察建议，督促职能部门加强网络直播执法巡查，落实对违法违规直播行业惩戒措施，促进直播行业有序发展。

二是高水平落实专项治理。如2023年，广州市检察机关开展醉驾治理专项行动，针对危险驾驶罪案件高发问题，在分析研判全市醉驾型危险驾驶案件发生原因的基础上，向市餐饮协会、市快递行业协会等相关单位制发检察建议，充分发挥行业自律组织、企业等社会治理力量，将潜在醉驾行为作为普法宣传对象，从源头上预防和减少醉驾行为。

三是高标准填补治理漏洞。结合检察办案，防范化解生产安全、公共安全等重点领域风险隐患，以治理“小缺口”堵塞“大漏洞”。市检察院针对跨境涉毒案件中发现的企业寄递安全问题制发检察建议并宣告送

传承优秀传统文化法律文化拓展检察履职新思路

新时代 检察文化纵横谈

李锐



2024年9月，最高人民检察院发布的《关于加强新时代检察文化建设的意见》指出，传承中华优秀传统文化法律文化。深入挖掘、汲取民为邦本、礼法并用、以和为贵、明德慎罚、执法如山等中华优秀传统文化法律文化精华，有效激活中华优秀传统文化基因，推动在检察实践中实现创造性转化、创新性发展。基层检察机关要深入学习贯彻习近平法治思想、习近平文化思想，在对中华优秀传统文化法律文化继承与发展的基础上，增强检察工作效能，提升检察工作质量。

秉持民为邦本的本民理念，坚持以人民为中心，提升人民群众的司法获得感

民本思想作为中华传统法律文化的核心价值及中国古代政治法律思想的重要组成部分，深刻影响了中华传统法律文化的形成与发展。以人民为中心的发展思想，批判与扬弃了传统民本思想中民权意识淡薄的弊端，强调“要把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉落实到全面依法治国各领域全过程”。人民性是检察工作的根本属性，努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义是检察工作的重要目标，接受人民群众依法监督、坚决维护人民群众合法权益是检察工作的职责方向。

全面接受人民监督。法治建设必须依靠人民群众，检察工作的最终评价主体也应当是人民群众。检察机关应当牢固树立“监督者更要自觉接受监督”的理念，扎实推进全过程人民民主，通过定期向人大报告检察工作情况、全面接受政协的民主监督、重点落实人民监督员制度等方式，提高社会各界对检察工作的关注度，积极拓宽群众有序参与和监督司法的渠道，自觉接受人民监督。

当前，人民监督员制度在全面监督检察权规范运行过程中迸发出蓬勃的生命力。沈阳市铁西区检察院稳步推进人民监督员监督方式全覆盖、监督范围全覆盖，在公开审查、公开听证、法律文书宣告送达、行刑反向衔接等司法办案过程中邀请人民监督员进行监督，对收到的监督意见和建议均及时采纳和落实，提高人民监督员履职的积极性，以可见可闻的方式让人民群众感受到真实可信的公平正义。

扎实推进“护护民生”。人民群众的满意是检察工作的根本出发点和落脚点，检察履职应当坚持以民心所向、民生所急为着力点和突破口。基层检察机关要围绕民生热点，统筹推进“四大检察”全面协调发展。要做强刑事检察工作，加强理念引领和机制支撑，以公正司法为落脚点，充分发挥认罪认罚从宽制度的重要作用。围绕就业、食药、社保、住房、养老、环保等民生热点以及妇女、老年人、未成年人等重点人群，突出“四大检察”问题共答，高质效办好每一个民生案件，以法治力度提升民生温度，不断推进“护护民生”走深走实。

传承隆礼重法的治理经验，弘扬社会主义核心价值观，发挥检察履职的价值导向作用

“礼”是中华传统文化的重要内容。隆礼重法，意味着既要以贤能政治平天下，以礼乐道德安百姓，又要制定完善的法律惩戒不法行为。《唐律疏议》第一篇《名例律》开宗明义，点明“德礼为政教之本，刑罚为政教之用”。党的二十大报告指出，坚持依法治国和以德治国相结合，把社会主义核心价值观融入法治建设，融入社会发展、融入日常生活。将社会主义核心价值观融入

法治建设，是坚持依法治国和以德治国相结合的必然要求。近年来，检察机关通过开展公益诉讼、加强释法说理等方式，积极向社会传导正确价值取向，推动社会主义核心价值观内化于心、外化于行。

积极开展公益诉讼检察工作。检察公益诉讼涉及生态环境和资源保护、食品药品安全、英烈权益保护、国有财产保护等多个领域，充分体现了检察机关依法履行法律监督职能、维护国家利益和社会公共利益、助力全面依法治国的重要价值，彰显了检察机关对社会主义核心价值观的崇高追求。近年来，检察机关在革命文物保护、英烈权益保护、生态环境保护等领域，加大对侵权行为打击力度，督促负有监督管理职责的行政机关依法履职，取得良好社会效果。基层检察机关要强化综合履职，为维护国家和社会公共利益、弘扬社会主义核心价值观作出新的贡献。

持续加强释法说理。将社会主义核心价值观融入法律文书的释法说理，通过准确阐明法理、详细阐明事理、深入说明道理，使法律文书中言简意赅的法言法语转化成通俗易懂的道理情理，增强案件当事人在道义上与情感上的认同感。要不断强化社会主义核心价值观对释法说理工作的导向作用，将传统文化与法律规则相结合，通过多种说理方式，实现情理法融合，实现政治效果、法律效果、社会效果的有机统一。通过走访、听证、宣教等多种形式，针对不同群体，在法庭教育、法律文书宣告送达、法治宣讲等检察履职过程中，积极开展释法说理工作，坚持原则性与灵活性相统一，在个案中综合考量案件背景、当事人成长环境、社会习俗等情况，寻找不同的平衡点，不断提升人民群众对检察履职的法律认同和情理认同。

践行以和为贵的法律价值，发展新时代“枫桥经验”，助推基层社会治理

子曰：“礼之用，和为贵。”“和”在传统法律文化中体现为对“无讼”的追求，孔子最早提出了“听讼，吾犹人也。必也使无讼乎”。“天下无讼，以和为贵的价值追求”是中华法系的优秀思想和理念。这一理念在社会治理中表现为注重民间调解、从根本上化解矛盾

纠纷。党的二十大报告明确提出“在社会基层坚持和发展新时代‘枫桥经验’，完善正确处理新形势下人民内部矛盾机制”，强调“把矛盾纠纷化解在基层，化解在萌芽状态”。新时代“枫桥经验”是“两个结合”的典范，司法办案不能仅通过机械性地适用法律解决矛盾纠纷，检察履职更应注重实质性化解矛盾纠纷，实现案件办理政治效果、法律效果、社会效果的有机统一。

稳步实现源头治理。检察机关始终以社会稳定、和谐有序为价值追求，坚持以良善法治纾解群众急难愁盼。要加大检察环节信访工作法治化力度，推进检察官上门走访工作，防止矛盾进一步激化，及时修复当事人之间的社会关系，全力推动矛盾纠纷实质性化解。针对常见轻微刑事案件建立快速办理机制，同时强化行刑反向衔接工作，对依法不起诉的轻微刑事案件，及时向有关机关提出检察意见，实现惩戒目的的同时，全力修复被破坏的社会关系。注重治罪与治理并重，在办理各类案件过程中，积极发现社会综合治理线索，认真落实最高检一至十号检察建议，协同有关职能部门推动源头治理、行业治理、系统治理，从根源上预防和化解矛盾纠纷的产生。

以检察听证创新检察履职方式。检察听证在强化外部监督的同时，将人民群众朴素的法律观念融入司法办案，吸取更多社会力量助力检察履职。要坚持“应听证尽听证”，严格依照《人民检察院审查案件听证工作规定》的要求，在“四大检察”履职过程中视案件情况邀请社会各界人士担任听证员，提出中肯的听证意见；在充分保障各方当事人权益的基础上，由当事人面对面地发表、交流意见，来自各行各业、有着不同身份的听证员作为第三方听取意见，从更广泛的角度尽可能妥善处理各方利益。检察听证可以让案件当事人通过更加和缓的方式表达诉求，检察机关可以整合多方助力，化解矛盾，实现案结事了。

总之，基层检察机关要深入学习贯彻习近平法治思想、习近平文化思想，传承中华优秀传统文化法律文化，大力弘扬社会主义核心价值观，坚持以创新谋发展，在完善中国特色社会主义法治体系中彰显检察担当。

(作者为辽宁省沈阳市铁西区人民检察院党组书记、代检察长)