

# 在法治监督体系中更好发挥法律监督功能作用

## 问题一：

### 如何看待法律监督在法治监督体系中的地位和作用？

**秦前红：**习近平总书记强调：“只要公权力存在，就必须有制约和监督。不关进笼子，公权力就会被滥用。”抓紧完善权力运行制约和监督机制，规范立法、执法、司法机关权力行使，构建党统一领导、全面覆盖、权威高效的法治监督体系，是推进全面依法治国工作的重要内容。法律监督是法治监督体系的重要组成部分，是健全法治监督体系，实现权威高效、全面覆盖的法治监督的必要环节。法律监督的核心内涵在于，监督法律实施和运行，保障法律统一正确实施，维护国家法制统一。新时代以来，检察机关以重大改革为契机，构建起了“四大检察”履职格局，法律监督的概念内涵也随之深化，向着具备更坚实的宪制基础演进。法律监督在法治监督体系中具有不可或缺的地位，对构建严密法治监督体系，在把体现人民利益、反映人民愿望、维护人民权益、增进人民福祉的理念落实到全面依法治国进程中发挥着重要作用。

**郭立新：**党的十八届四中全会将“建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家”确立为全面推进依法治国的总目标，要求“形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系，形成完善的党内法规体系”。中国特色社会主义法治体系是推进全面依法治国的总抓手。建设中国特色社会主义法治体系，要加快形成严密的法治监督体系。首先，严密的法治监督体系是在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化的重要保障。其次，严密的法治监督体系是严格规范公正文明执法司法的重要保障。再次，严密的法治监督体系是维护人民利益、人民权益的重要保障。

检察机关是国家的法律监督机关。在法治监督体系中，检察机关法律监督与其他监督形式各自具有独特性。从性质上看，与舆论监督不同，检察机关法律监督是一项国家权力；与法治督察属于党内监督、监察监督兼具党内监督与国家监督的性质不

同，检察机关法律监督属于国家监督；与行政机关审计监督不同，检察机关法律监督属于司法监督；与各级人民代表大会及其常委会通过听取和审议检察机关工作报告、专项工作报告以及开展法律实施情况检查、询问和质询、特定问题调查的立法监督以及各级人民政协的民主监督不同，检察机关法律监督的基本方式是司法办案。检察机关作为国家的专门法律监督机关，就是做专门的“法律守护人”，同党的监督、人大监督、监察监督、民主监督、群众监督、舆论监督等一起，都是党和国家监督体系的重要组成部分。它们各自依法履行监督职责，一同构建中国特色社会主义法治监督体系。

**岳向阳：**党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出建设形成“五位一体”的国家法治体系结构，其中就包括严密的法治监督体系，这是在党和国家的重要文件中首次提出法治监督体系的独立概念。法治监督体系就是运用法治监督制约权力，推动国家权力依法规范运行。

检察机关法律监督既是法治实施体系的重要环节，也是法治监督体系的重要组成部分。《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》明确指出：“人民检察院是国家的法律监督机关，是保障国家法律统一正确实施的司法机关，是保护国家利益和社会公共利益的重要力量，是国家监督体系的重要组成部分，在推进全面依法治国、建设社会主义法治国家中发挥着重要作用。”这充分表明检察机关作为国家的法律监督机关，参与和推动中国特色社会主义法治体系建设，基本职责和主要任务就是强化法律监督。在法治监督体系中，各种监督主体在党的集中统一领导下各尽其责、各司其职，共同形成严密的监督网络。作为其中重要一环，检察机关着眼国家法制统一这一法治建设的核心命题，以司法这一法治建设的关键环节为切入点，在法治监督体系中发挥结构要素功能。

作出最终的实体处分。第五，在监督方式上，法律监督要由具体案件展开。监督法律实施并不是要主动地对所有的法律实施活动都开展全面而普遍的监督。法律监督的特点之一在于在办案中监督、在监督中办案。检察机关开展法律监督并非无因性的，而是以具体的案件作为抓手，以解决具体问题为导向。

**岳向阳：**相较于法治监督体系中的其他监督方式，检察机关法律监督具有其独特性，具体包括以下四个方面：一是监督内容的专属性。检察机关法律监督以法律的正确实施为监督内容，具有鲜明的法定性和专业性。二是监督属性的主动性。检察机关同时履行司法职能和监督职能，其履职方式兼具司法的被动性和监督的主动性。检察机关法律监督不仅可依当事人申请启动，还可由检察机关依职权启动。三是监督行为的程序性。检察机关不管是提出抗诉，还是提出纠正违法意见，都应遵循法定的程序，认真审查、调查核实，并按一定的程序提出处理意见。四是监督效力的程序性。检察机关法律监督主要是一种程序性权力，即仅具有启动程序或者作出程序性决定的权力，除不起诉或者销案处分外，一般不具有终局性效力。

## 问题二：

### 法律监督与其他法治监督方式相比有哪些特点和优势？

**秦前红：**法律监督是检察机关特有的职能，法律监督的重点在于“法律”，法律监督的根本价值在于保障法律的正确实施。相比于法治监督中的其他监督类型，法律监督的特殊性主要体现在以下五个方面：第一，在监督主体上，法律监督的主体是作为国家机关的检察机关，因而法律监督属于国家监督。宪法突出强调了检察机关的国家性，意味着检察机关具有维护国家利益、服务国家中心工作的责任，这也是法律监督工作的核心价值所在。第二，在监督内容上，法律监督的内容是监督法律得到统一正确实施。新时代法律监督的监督内容已经不再囿于诉讼监督之藩篱，不将自身功能局限于保障诉讼活动的过程公平与结果公正，而是从法律实施层面出发，以纠正实质违法行为和实质性化解法律争议作为主要脉络，追求一条更为广泛的法律监督职能实现路径。第三，在监督形式上，法律监督是一种主动监督。与同为司法机关的法院相比较，检察机关所行使的法律监督职权具有主动性，不需要其他国家机关提起相应程序或由当事人提起诉讼才能启动监督程序。第四，在监督效力上，法律监督是一种程序性控制。法律监督以程序性制约实现对实体的监督，一般不

## 问题三：

### 法律监督实践中还面临哪些难题？

**秦前红：**2024年最高人民检察院工作报告指出：“法律监督履职存在薄弱环节，不敢监督、不善监督、监督不力的问题仍然存在，行政检察、民事检察仍是短板弱项。”具体而言，行

政检察面临监督范围模糊、监督成效欠佳等问题，能够直面行政权的行政检察工作机制有待进一步完善，对如何监督、能否监督行政规范性文件的问题尚无定论，作为主要监督手段的检察建议

**编者按** 习近平总书记强调，只要公权力存在，就必须有制约和监督。不关进笼子，公权力就会被滥用。检察机关作为国家的法律监督机关如何强化法律监督，在法治监督体系中充分发挥职能作用，这是亟待深入探讨的重大问题。《人民检察》杂志特邀专家学者围绕这一主题进行深入探讨，敬请关注。



秦前红 郭立新 岳向阳

#### “三人谈”特邀嘉宾：

- ◇秦前红 武汉大学教授
- ◇郭立新 最高人民法院检察理论研究所所长
- ◇岳向阳 北京市人民检察院副检察长

#### 主持人：

- ◇《人民检察》执行主编 张辉
- 文稿统筹：
- ◇《人民检察》编辑 郑志恒



共利益的突出问题，及时采取监督措施，并督促有关机关及时予以整改，确保纠正违法措施能够落到实处；就监督关系而言，处理好与被监督单位、其他监督类型的关系，在监督过程中做到有效听取被监督单位意见，在监督执法司法活动中加强沟通协调。

第二，运用数字技术赋能，以数字检察提升法律监督水平。首先，构建完善的案件数据收集和分析系统，通过设计优化算法、建立办案模型等技术手段对各类案件数据进行深度挖掘和分析。其次，加强检察机关与行政机关、法院之间的跨部门协作，实现信息资源共享，确保数据的全面性和准确性。再次，建立科学合理的评估机制，持续优化工作流程和方法。

第三，发挥人才驱动作用，建设高素质专业化检察队伍。检察人员是法律监督的履职主体，直接影响着法律监督职能作用的发挥。再好的制度设计都离不开一支精干队伍的执行落实，没有一支高素质的检察队伍，就不可能实现高质量的法治监督。

**郭立新：**首先，坚持系统观念，在法治监督体系中更好发挥检察机关法律监督作用。检察机关应紧紧立足法律监督这一宪法赋予的根本职责，科学运用“四大检察”的履职结构比，依程序办案与依职权监督的案件结构比，依程序移送、依申请受案与主动发现的案源结构比。在办案中监督、在监督中办案，破解体制性、机制性、保障性障碍，加快构建规范高效的制约监督机制；寓监督于协作、

## 问题五：

### 如何形成监督合力，构建严密法治监督体系？

**秦前红：**首先，完善健全监督衔接机制。国家监察体制改革后，检察机关仍然承载着反腐败斗争的重大政治责任和重要法律责任。检察机关应当加强与监察机关办案衔接和配合制约，贯彻落实互相配合、互相制约原则，既要深刻认识到互相配合是政治要求，务必落实到位，更要认识到互相制约是法定责任，不重视、不落实就是失职。检察机关应强化审查起诉在职务犯罪检察工作中的枢纽作用，推动审查起诉实质化，对案件涉及的调查活动和证据材料予以全面考察、客观评价，确保符合刑事诉讼法的相关要求，以此实现对监察机关的制约。总之，检察机关应切实把办案质量作为职务犯罪检察工作的生命线，推动健全衔接顺畅、权威高效的工作机制。

其次，做好行政执法与刑事司法衔接。完善检察机关与行政执法机关、公安机关、法院、司法行政机关之间的协作配合机制，实现行政处罚与刑事处罚依法衔接，织密监督之网。对于行政执法机关不依法向公安机关移送涉嫌犯罪案件的，检察机关应依法监督、予以督促，切实解决有案不移、有案难移、以罚代刑等问题。做好双向衔接，关注行刑反向衔接工作。对于作出不起诉决定的案件，检察机关认为应当给予行政处罚的，应提出检察意见，移送有关行政执法机关处理。

再次，推动实现法治司法信息共享。发达的信息技术极大提高了执法、司法部门办案质效。但不可否认的是，基于各部门自身的保密要求与办案考量，办案机关对所掌握的信息数据开放权限呈现相对保守的态度。检察机关应当抓住发展契机，推动建立执法司法机关之间的案件信息共享机制，在依法依规的前提下，做到能共享尽共享，不断提升法律监督工作的质量和效率，做到以技术革新的方式提高法律监督效率，以司法公正维护人民法治信仰。

**郭立新：**一是推动党内监督和检察机关法律监督的有机贯通、相互协调。严格落实《中国共产党党内监督条例》，使党内监督与法律监督结合起来，形成监督合力。一方面，支持检察机关通过独立公正行使检察权，依法查处领导干部失职渎职、滥用职权等行为；另一方面，检察机关的党组织发挥党内监督功能，促使检察人员以更高的标准要求自己，防止权力滥用，自觉接受人民群众监督。

二是推动检察机关法律监督与监

融制约于配合，加强与有关部门配合，建立年度交流会商机制，推动审查起诉阶段律师辩护全覆盖，依法保障、共同维护律师执业权利，协同推动党委政法委执法监督与检察机关法律监督衔接机制，法律监督与监察监督、法治督察的衔接配合、制约机制。

其次，坚持敢于监督、善于监督、勇于开展自我监督。一方面，善于处理好法律监督机关与被监督机关的关系，把政治智慧与法治方式结合起来，既落实政策要求、坚持法治原则，又做到换位思考、注意方式方法；另一方面，善于处理好法律监督机关与其他法治监督机关的关系，融入法治体系“大系统”、法治监督体系“子系统”履职尽责，用系统观念分析、解决问题，谨防孤立、割裂监督办案职能。

**岳向阳：**一是拓展思维视野，充分借鉴法治监督体系中各类监督的优势，完善重大监督事项办案程序，规范调查核实、审查决定、跟踪反馈、复查救济、结案归档等必要环节，探索建立法律监督意见事前征求意见、事后跟进监督、上级检察院接续监督等机制。二是规范和加强调查核实工作，进一步明确调查核实的适用范围、方式、程序和规则，准确落实“从案卷中走出来、从办公室走出来、从检察机关走出来”工作要求，以亲历性确保准确性、实效性。三是推动完善检察意见、检察建议制度，加强研究探索。此外，还应更加注重数字赋能在法律监督方式创新中的重要引擎和关键变量作用。

监督的有机贯通、相互协调，形成监督合力。在整个党和国家监督体系中，监察监督是专责监督。在贯彻法治主义原则下，监察机关与检察机关在配合关系中应确立程序主体平等性要求，二者在各自领域内依法发挥其职能作用，形成配合有序、配合有度、配合有效的追诉机制。在制约关系中以程序有效性为标准，加强公诉权对调查权制约的有效性。

三是发挥法律监督常态化功能，推进法治督察的整合效能。法治督察以党领政、以上率下，在深入推进法治建设“党政同责”的基础上，巧妙地发挥部门之间的横向协调关系转化为纵向的“命令—执行”关系，实现对法治建设资源的全面整合。检察机关在常态化的法律监督中发现行政机关履职不到位引发的治理问题，是法治督察地方政府落实法治责任的重点问题；同时，检察机关应充分发挥职能作用，推动法律监督发现问题的解决。

**岳向阳：**一是检察机关应当坚持以党的政治建设为统领，认真贯彻落实《中国共产党政法工作条例》，严格落实向属地党委及党委政法委员会请示报告制度，通过完善重大执法司法案件监督纠正情况报告机制，及时提请党委政法委统筹协调、解决问题，推动法律规范统一、执法标准统一、裁判尺度统一，提高履职整体效能和法治化水平，进一步将法律监督工作置于党的领导之下。二是建立完善法律监督与法治督察、党委政法委执法监督衔接机制，深化法检交流会商、行刑双向衔接、监检衔接和配合制约等制度机制，巩固拓展检律协作等创新实践，从体制机制上消除法律监督“单打独斗”倾向。三是以数字中国、数字政法战略协同实施为契机，在党委政法委的主导支持下，与其他执法司法机关更好地凝聚数字赋能的思想共识，推进不同领域数据互联互通、有机整合和开放共享，从制度层面打通法治司法信息链接通道，促进各执法司法机关依法履职、联动履职、协同履职，实现全链条各环节同向发力、整体发力。四是积极探索与人大监督、民主监督、行政监督等贯通协调的路径设计和机制安排，促进监督机制衔接、监督线索移送、监督工作协调，提升监督整体工作法治化水平。自觉接受外部监督，深化和规范公务公开，做优做实人民监督工作，会同司法行政机关推动监督规范化、常态化。

（文章详见《人民检察》2024年第19期）

## 问题四：

### 检察机关如何强化法律监督，在法治监督体系中充分发挥职能作用？

**秦前红：**提升法律监督能力是做好检察工作的基础性要素，法律监督能力的现代化水平直接决定了检察工作高质量发展的进展和成效。

第一，坚持质效优先导向，全面提升法律监督质量和效果。在监

督行为方面，进一步完善依法履职体系，在合理合法范畴内履行法律监督职责，确保自身权力行使不越界，提升检察工作规范化水平；在监督内容方面，始终坚持依法履职，对履职过程中发现的违法情形，尤其是损害国家利益和社会公