检察日报 DIFANG SHICHUANG

地方视窗

地方经验特色

（形象展示　广告宣传）

2024年12月19日

第 337 期

本刊策划 郑　智
编　辑 刘钊颖
校　对 赵　鹏

联系电话
010-86423591
电子信箱
jcrb60@126.com

广东中山：构建“内”“外”融通区域联动的司法办案机制

“如何更好落实最高人民检察院党组提出的‘高质效办好每一个案件’的基本价值要求？要坚持系统观念、系统思维，上下一体、内外融合，走出一条具有中山特色的高质效履职路径。”在广东省中山市检察工作会议上，中山市检察院围绕“走前列、当尖兵”的目标，提出了融合履职的具体要求：全方位加强内部融合，在案件办理中深化横向衔接、纵向贯通、区域联动；多层次加强外部融合，在社会治理中深化府检联动、监督配合、多元监督，共同促进国家治理和法治建设。

今年2月，广东省深圳市、中山市两地检察机关签订《关于加强区域协同服务融合发展的合作协议》。

一体融合：全面提升监督效能

随着经济社会的发展，越来越多案件呈现出刑事、民事、行政、公益诉讼等多种类型交织的特点。中山市检察院推行“四大检察”横向融合履职的同时，积极探索上下一体履职，推动案件反映的相关领域、相关问题系统治理，为检察机关一体融合履职提供有益范本。

在中山市检察机关，刑事案件依法介入与公益诉讼调查取证同步进行，引导公安机关补充侦查环节同步固定公益诉讼所需证据，在检察机关自行补充侦查环节同步调取公益诉讼相关证据，有效解决公益诉讼取证难问题。积极探索一体化听证，围绕定罪量刑的证据情况、公共利益受损情况、公益修复措施等组织听证，一揽子解决刑事与公益诉讼案件问题，实现高质效办案。其中，该市检察机关办理的一件督促整治违法办理健康证行政公益诉讼案，推动相关问题得到系统治理。

2023年3月底，中山市第一市区检察院公益诉讼检察部门检察官在对辖区一食品外卖配送站点进行走访调查时发现，配送站点为外卖员非法办理食品从业人员健康证明，可能危害食品安全，损害社会公共利益。该院遂将案件线索上报中山市检察院。经分析研判，决定由市检察院对该市市场监管局和市卫健局进行行政公益诉讼立案，由第一市区检察院对涉案镇街进行行政公益诉讼立案，最终立案5件。

与此同时，中山市检察院将案件线索报送广东省检察院，由省检察院对省市场监管局、省卫健局立案调查，推动省级部门对食品从业人员健康证问题实施全面整改治理，形成省、市、区三级检察院联合办理模式。

在案件的办理中，逐步形成了公益诉讼检察部门与刑事检察部门的内部融合监督。公益诉讼检察部门将在监督中发现的有关犯罪线索，及时移送刑事检察部门，进而推动监督公安机关立案，及时查处相关违法犯罪问题。该院公益诉讼检察部门将一违法犯罪线索移送刑事检察部门，省市刑事检察部门上下一体履职，监督公安机关立案，抓获13名涉嫌买卖国家机关证件罪的犯罪嫌疑人，在全省范围内有力打击该类犯罪，形成较强震慑。

一体融合履职的工作成效不仅体现在公益诉讼检察工作和刑事检察工作上，在办理未成年人案件、司法救助案件和检察信息技术等方面也取得了显著成效，成功办理了一批有影响力的高质效案件，多个案件被最高检评为典型案例。

左右贯通：建好用好区域检察协作机制

“人口的流动以及区域经济社会的发展，要求检察机关履职办案不能囿于本地。我们围绕服务区域主线发展，进一步加强区域检察协作。”中山市检察院检察长周虹说。因此，中山市检察机关首先从凝聚共识和夯实机制出发，着力建好区域检察协作机制。

2023年2月，中山市检察院成功举办中山市法律职业共同体同堂培训暨湾区检察联学第一课，迈出了大湾区检察协作的坚实一步。随后，该院与粤港澳大湾区其他地市检察机关共同建立了一系列区域协作机制和制度，湾区执法司法理念共融、机制共享、人才共育不断深化。“深中通道架起了东西城市群融合发展之桥，跨区域检察协作之桥也在同步构建。”在前期协作基础之上，深圳市检察机关和中山市检察机关在优化营商环境、保护知识产权创新、守护绿色生态、深化社会治理、保障民生福祉等重点领域，就合作范围、工作程序和联络机制等方面达成协作共识。今年2月，两地检察机关在协作基础上联合会签《关于加强区域协同服务融合发展的合作协议》，构建了协力服务粤港澳大湾区融合发展的检察协作机制。

制度不仅要建好，还要用好。2023年8月，中山市检察机关与深圳市检察机关结合公益诉讼案件办理，协同推动粤港澳大湾区建筑垃圾跨区域转运行业整治，合力保护粤港澳大湾区高品质生态环境建设。今年4月至6月，深圳、中山两地检察机关就一起跨区域系列非法集资诈骗案开展协作，中山市两级检察院刑事检察部门梳理辖区涉案财物，协助深圳市罗湖区法院、检察院顺利开展涉案财产统一处置，取得较好办案效果。

与此同时，中山市检察院与珠海市检察院、江门市检察院联合签署公益诉讼区域协作意见，进一步加强生态环境和资源保护领域检察公益诉讼协作；与大湾区八市检察机关联合会签了《粤港澳大湾区海上跨境走私犯罪检察协作机制框架协议》，凝聚大湾区检察机关惩治海上跨境走私犯罪工作合力；指导中山市下辖基层检察院与省内13个基层检察院联合会签《关于加强未成年人检察异地协作的工作意见》，进一步加强14地检察机关在未检领域的统筹协调与配合，以高质量的区域协作长效保护未成年人健康成长。

对外联动：多元监督共护高质量发展

“把中山建设得更加美丽”是中山市检察院始终铭记于心的使命任务。该院聚焦美丽中山建设，立足法律监督主责主业，践行“双赢多赢共赢”理念，不断扩大“朋友圈”，形成多元监督合力。

面对水污染治理的严峻形势，该院与水务局创建“水行政执法+检察公益诉讼”等机制，建立了线索移送、支持起诉、派员磋商、监督执法等一系列合作机制，推动涉水检察公益诉讼工作深入开展，助推中山水务执法工作全面提升，探索出一条具有中山特色、符合中山实际的涉水领域检察合作的新路径。而恢复性司法更加需要深化府检联动，该院与市财政局、市中级法院、市司法局联合制定《中山市公益诉讼公益金使用管理办法》，解决公益诉讼工作中调查取证、鉴定评估、损害修复等方面的资金使用管理问题，提升公益资金使用监管质效，更好促进生态保护和修复。

法律监督的长效化，还在于找准着力点延伸“治”的效果。该院持续加强与行政执法部门的沟通配合，主动借势借力，延伸办案效果，构建“调查研究+检察建议+专项报告”模式，实现了系统治理。在办理非法盗挖沙洲案中，该院联合相关部门深入调研，撰写《我市河道沙洲保护问题亟待重视》《关于洪奇沥水道民众沙仔段无名沙洲被盗挖案件相关情况的报告》等调查报告，积极向市委市政府和上级检察院报告，推动召开全市沙洲保护工作会议并出台沙洲保护管理办法。

在国有财产保护领域，该院紧盯国财“钱袋子”，建立了“纪委监察+检察”协同工作机制和“审计+检察”公益诉讼协作机制，推动实现案件信息与资源高效共享，有效强化维护公共利益的合力。在办理一起砂场经营权非法转让案中，该院发挥支持起诉职能，指导、支持砂场以诉讼手段追回被低价拍卖的经营权，成功挽回国有财产损失9.74亿元。同时，该院督促该镇政府以点带面，在全镇就相关领域国有财产流失问题进行全面倒查，针对办案中发现的相关线索，依法向该市纪检监察机关、审计机关移送。如该院办理的磨刀岛628亩工业用地非法转让行政公益诉讼案，有效保护了国有土地资源的合法权益。

在检察实践中，该院持续加强对外联动，与市人大、市政协、市委政法委、市纪委监委等形成多元监督，与水务、税务、住建、城管等部门不断协作配合，“检察+”机制全面深化，办案整体水平得到稳步提升。

擦亮“益美香山”品牌　守护美丽中山

广东省中山市第一市区检察院以打造“益美香山”品牌为抓手，促进高质效办案，为中山生态环境和资源保护、食品药品安全、文物保护、安全生产、特殊群体权益保护等贡献更多检察智慧。

打造“益美香山”品牌，守护一城“绿美”。中山，因拥有全国50%以上的土沉香而闻名，但近年来，土沉香这一国家级野生植物长期面临被盗采毁坏的困扰。对此，该院采取“刑事+行政+民事公益诉讼”三责同追，上下联动一体化办案的综合措施，成功追缴了部分被盗土沉香。同时，通过依法提起民事公益诉讼，请求被告以购买碳汇的形式承担1.5倍的生态损害赔偿金，并在国家级媒体道歉，最终获得法院的全部支持。为加大对土沉香的保护力度，该院向行政机关制发检察建议，敦促其强化对辖区土沉香的监管保护，并将相关线索移送给沉香收购地，要求当地有关部门做好源头治理。土沉香案是该院用检察之力绘就绿色生态画卷的重要一笔。为蓝天常在、碧水长流，该院还依法办理涉生物资源和生态环境保护案，成功实现了对223.6亩红树林湿地全天候实时监控，助力生态系统保护和修复、生物多样性保护、防治外来物种入侵，促进山水林田湖草沙一体化保护和系统治理。

大数据赋能法律监督，守护饮食“味美”。食品药品安全直接关系到民生福祉，该院充分运用数据检察思维，设计开发医院违法办理健康证明行政公益诉讼类案监督模型，筛查发现多家医院及外卖站点存在违规办理健康证的情况。随后，该院公益诉讼检察部门及时向刑事检察部门移送案件线索，最终涉案8名人员因犯买卖国家机关证件罪、行贿罪等被法院判处刑罚。同时，该院开展行政公益诉讼监督，督促行政机关依法履职，查处医疗卫生机构违规行为32件，罚款11.6万元；对329家餐饮单位进行检查，发出82份责令整改通知书；对1311名食品从业人员进行抽检，引导并协助106人次依法补办健康证明，有效打击了辖区违规办理健康证的乱象。此外，该院通过监督行政机关对过期食品、生鲜灯等问题进行整治等，有力回应了人民关切，使检护民生的脚步走得更稳、更深、更实。

注重文化遗产传承，守护历史“遗美”。文物保护是历史文化传承的关键。该院加强对文化遗产保护，通过公益诉讼推动百余处文物和历史建筑得到修缮。因长期缺乏有效保护而破败不堪的“李氏宗祠”，在公益诉讼检察的监督下，相关部门在保持原貌的原则下完成了修缮，恢复了其历史光彩，实现了对文物的保护和文化传承。此外，该院通过加强与文物保护部门密切沟通协作，不仅促进文物修缮保护工作，还推动了西江流域六地检察院签署保护协作机制，实现文物及文化遗产的共同保护、共同建设，促进历史文化遗产的可持续发展。

多方联动，守护民生“和美”。该院通过召开公益诉讼公开听证会，成功推动了人社、妇联、工会等相关部门在全市范围内实施《中山市防治职场性骚扰指南》，引导多家企业制定预防和制止工作场所性骚扰的相关制度，切实保护妇女合法权益。为守护未成年人健康成长，该院积极开展进校园普法教育宣传活动，对违法招收未成年人的经营者提起刑事附带民事公益诉讼，进一步完善了惩罚犯罪与公益保护相结合的法律监督模式。针对数字社会给老年群体带来的“码上”难题，该院发挥公益诉讼检察职能，帮助老年人解决“扫码点餐”和“扫码取纸”等困境，积极回应人民群众的殷切期盼。

今年3月，广东省中山市第一市区检察院检察官在中山市火炬开发区全民健身广场开展普法宣传。

深化“检察护企”专项行动 助推法治化营商环境建设

广东中山特色产业丰富，同时中小微企业多，如何更好发挥检察职能，服务企业健康发展，成为中山市检察机关推进“检察护企”专项行动的重要一环。

秉持“无事不扰，有呼必应”的原则，中山市检察院鼓励基层检察院加强与辖区各镇街商会的联系，设立“爱企驿站”“检企法治会客厅”，充分发挥商会联通企业优势，组建检察官团队，以一个团队挂点一个镇街商会联系千家企业的形式，以点带面辐射全域，实现检察力量集约化服务企业发展。

“我们依法高质效惩治涉企犯罪，加强追赃挽损、执行监督，累计帮助企业挽回直接经济损失780万余元，监督撤销涉企‘挂案’63件。”中山市第二市区检察院检察官介绍说。在办理一起职务侵占案中，虽然被告人姚某被判处有期徒刑八年六个月，并处罚金80万元，退赔被害公司968万余元，但被害公司反映涉案款项执行难、企业资金链面临断裂风险，公司运营受到严重影响。了解情况后，该院及时跟进，协调拍卖涉案财物，短时间内帮助企业收回600万元执行款。同时，针对企业发展中遇到的司法难题，该院体系化打造16项“普法菜单”，引导企业规范经营、消除涉诉风险。此外，该院主动派检察官进企业宣传法律知识，普法效果进一步提升。

法治是最好的营商环境。据了解，在“检察护企”专项行动中，该市检察机关主动作为，制定护企工作制度机制28项，解决企业司法诉求52个，服务企业1800余家，办理破坏市场经济秩序犯罪和侵犯企业权益犯罪案件1497件，及时帮助企业挽回经济损失。

广东省中山市检察院驻该市小榄镇商会“爱企驿站”举行揭牌仪式。

“数字引擎”提升司法办案质效

为深入推进检察系统“数字革命”，广东省中山市第二市区检察院积极探索理念创新，取得了显著成效。

“数字检察的落脚点要放在办案应用上，最终目的是高质效履行检察职能。”该院检察长周景声说。2023年4月，该院成立数字检察工作领导小组，集中骨干力量组建建模专班、数据专班、研发专班，由检察长带队开展调研、多次召开会议研究谋划、制定专项方案及执行计划，有序推进全员培训、建模等工作，以专班集成化模式全链条解决建模可行性审查、数据获取、技术研发等难点。

经过不断地进行数据收集、对比、碰撞以及模型提炼、优化和检验，数字检察工作成效在实践中逐步凸显。目前，该院已搭建大数据法律监督模型33个，涵盖刑事、民事、行政、公益诉讼“四大检察”领域，应用后发现监督线索5006条，监督成案2172件。

转变传统办案理念。在数字检察推进过程中，该院面临不少挑战，包括数据共享壁垒、技术与业务融合不畅、系统建设成本高等问题，为转型带来了阻力。

广东省中山市检察机关数字检察办案团队讨论如何构建法律监督模型。

“我们在数据获取、转换、应用方面面临着耗时长、难度大等问题，技术人员有限，硬件设备也有待完善。”该院检委会专职委员陈中永介绍道，“数字化进程虽然遇到了阻碍，但这是一个必经过程。”此外，检察人员需要适应全新操作流程，学习和掌握相关技术工具，对检察人员提出了更高要求。

“数字化改革是一项长远的计划和行动，必须马上行动起来。”周景声多次给干警做思想工作时说，“初始阶段的‘阵痛’不可避免，打破固有模式需要时间、耐心和毅力，这是一个苦在当下、利在未来的差事，今天的苦也将成为往后的基石。”在其带领下，该院检察工作数字化进程逐步积累经验并加以改进，至今初现规模。

技术终为办案服务。数字检察作为检察业务的“加速引擎”，为检察人员提供大量决策支持，有效提升案件办理质效。

2023年，一起交通肇事案被移送至该院审查起诉。该案案发时间为2007年3月。同年7月，公安机关作出道路交通事故责任认定，认定犯罪嫌疑人张某承担事故全部责任，但并未及时立案，导致张某潜逃16年。检察官在履职中发现了该案隐藏的应当立案而未立案问题，并在调查过程中，发现此类问题并非个案。

“交通肇事案件的侦办质效直接关系到被害人及其家属的切身利益，关系公共安全保障和社会和谐稳定。”办案检察官认为，针对应该立案而未立案问题，有必要开展类案监督。

对此，该院探索构建具备立案监督、行政处罚监督和司法救助线索挖掘“三大功能”的交通肇事犯罪案件交互式法律监督模型，为全面推进交通领域综合治理提供技术支撑。检察官分别向相关部门调取交通肇事报警案件数据、已判决案件清单、已吊销机动车驾驶证案件明细和检察业务系统受理案件清单，进行数据对比、碰撞，筛选出交警部门未移送检察机关的交通肇事案件，从中发现监督线索。

依托该法律监督模型，该院发现未立案交通肇事案4件、已判决但未依法吊销机动车驾驶证的案件线索59条、司法救助线索6条。随后，该院依法向交警部门制发检察建议和侦查监督通知，并就此召开座谈会，督促其依法对4件交通肇事犯罪案件立案查处。同时，检察官结合分析情况，进一步扩展该法律监督模型适用范围和场景，锁定依法应当吊销机动车驾驶证而未吊销的涉案人员16名，依法监督交警部门及时规范处置并吊销相关机动车驾驶证，另将符合司法救助条件的线索移送控告申诉检察部门跟进办理。