

# 聚焦中心大局着力构建区域检察新格局



□陈思群

“十五五”时期是我国向2035年基本实现社会主义现代化目标迈进的关键阶段,具有承前启后的战略意义。2026年是“十五五”的开局之年,也是检察机关落实党的二十届四中全会精神,启动新时代新跨越的“起跑线”。在这一关键节点,检察机关应以“深化习近平法治思想的检察实践开启‘十五五’新征程”为工作主线,坚持稳中求进工作总基调,探索服务保障中国式现代化的检察方案。

## 筑牢政治忠诚,以党的创新理论统领政治建设

要深入学习贯彻党的二十届四中全会精神,将《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》(下称《建议》)放在实现中国式现代化的历史进程中来领会把握,思考检察工作在“十五五”时期应当有何作为、如何作为。

最高人民检察院应勇检察长指出,“两个确立”“两个维护”始终是党和国家应对一切不确定性的最大确定性,是引领推进中国式现代化行稳致远的最根本政治保证。作为党的诞生地的检察机关,持续以落实习近平总书记对上海工作重要指示为主题,培育党建与业务深度融合特色项目,连续三批有事例入选全国检察机关党建与业务深度融合典型案例,从“强党建引领‘双基地’建设 深度融合助力‘职务+金融’检察高质量发展”10佳案例到“聚力‘模速空间’做强‘检互·西岸’ 护航上海加快建设具有全球影响力的科创高地”典型案例,与习近平总书记对上海作出的重要指示和“五个中心”建设紧密相关。要围绕习近平总书记重要讲话精神,以及《建议》所擘画的宏伟蓝图,持续有目标、有重点地打造党建与业务深度融合典型事



例,发挥党建对业务的牵引带动作用。

## 聚焦中心大局,探索服务质量发展的检察方案

习近平总书记在《建议》说明中指出,推动高质量发展是“十五五”时期经济社会发展的主题。检察工作要统筹传统产业升级和新兴产业发展,总结服务保障国家战略的实践经验,提出服务现代化产业体系的检察方案。

一要加强传统产业和新兴产业的综合保护。新质生产力领域技术密集、资本密集、涉外法治特征明显,保障新质生产力发展要完善知识产权检察、金融检察和涉外检察三大综合履职模式。在知识产权保护之外,检察机关还要积极参与防范治理科技金融风险,深入推进网络治理协同履职,依法有力惩治网络犯罪。针对人工智能、数据安全等前沿领域,打击数据跨境犯罪,规范跨境电子数据收集和运用,探索适应新兴产业领域案件的证据规则和办案规范。完善对传统产业健康发展和转型升级的司法保护,综合运用检察建议、“法治副园长”等方式,协同地方政府、行业协会形成保障传统产业的系统解决方案。

二要升级服务保障营商环境的检察举措。针对《建议》提出的“强化产权执法司法保护,加强对查封、扣押、冻结等强制措施的司法监督”要求,在违规异地执法和趋利性执法司法专项监督中,应充分发挥民事、行政检察独特作用。依法加强对民事审判和执行活动中违法“查扣冻”涉企财物的监督。对财产保全和执行过程中不及时查封、续封,以及应解封而未解封等情形依法开展监督。还要主动发现并移

送虚假诉讼背后的刑事犯罪线索。加强对行政诉讼监督中发现的行政违法行为的监督,推动治理“小过重罚、重过小罚、以罚代管”等问题。对行政执法活动中违法采取执行措施、超额冻结账户资金、超范围扣押财产等行为进行监督,助力打造保障更加全面、更加公平的营商环境。

三要探索涉外检察与优化营商环境工作相结合。要对标国际标准,参与提升营商环境的法治化、国际化水平,积极参与服务中国企业出海。可以采取的措施包括:各级检察机关构建多层次合作机制,助力行政机关、行业协会等完善企业出海公共服务平台;为企业出海提供供外国刑事司法制度、知识产权保护等方面的法律风险防范指引;协助开展针对企业家、高管群体的教育培训、案例宣传;通过共建服务企业出海平台,拓展检察机关自身涉外法治人才培养新路径。

## 稳固民生保障,持续深化保护民生工作效果

《建议》提出,加强普惠性、基础性、兜底性民生建设,解决好人民群众急难愁盼问题。检察机关应锚定这一目标,巩固深化“检护民生”专项行动成效,加强内部协同和外部协作,形成保护合力。比如,积极参与社区综治中心建设,在综治中心设立“12309检察服务工作站”,选派检察官常驻,加强与公安、司法、信访等部门联动,与人民调解员、律师团队合作,提升服务精准化水平。还要将检察服务措施融入“一网通办”“一网统管”等网络基础设施,实现人力、服务和数据的深度融合。积极探索支持起诉、公益诉讼等与政府基本民生保障措施相结合,保障老年人、困境儿童、就业困难人员等弱势群体的合法权益。

## 夯实基层基础,高质效办好每一个案件

近年来,在最高检领导下,全国检察机关亮明了高质效办好每一个案件、“努力让人民群众在每一个司法

案件中感受到公平正义”的基本价值追求,强调检察履职的“两个回归”。为此,2025年最高检推出“每案必检”、全国检察机关刑事案件出庭支持公诉评议活动等举措。今后,检察机关还要继续采取系统方法,完善高质效办案制度机制。

在微观层面上,要狠抓办案基本功。检察官要重点加强庭审指控、调查核实、证据审查三大核心能力的体系化建设与训练,部门负责人、检察长等人额领导干部要抓好业务管理。把管理抓到“具体案件上”,设区市级院、基层院的部门负责人、检察长要把好审核关、决定具体案件,主持检察官联席会议、检委会会议讨论案件和直接承办重大案件,真正做到“两个回归”。

在中观层面上,要健全检察办案组织。进一步完善刑事检察等司法办案部门职能,做实做强检察官办案组,发挥资深检察官、检察官助理在加强专业化办案、质量管理、创新培育中的引擎作用。在案件承办上,采取专业化案件指定分案与常规案件随机分案相结合的方法。办案组中的主办检察官与资深检察官助理,不仅要完成日常司法办案工作,还要更多担负起对其他检察官、检察官助理办案活动的审核把关、质量检查职责,带领办案组承担履职权主动履行监督职责,探索综合履职新模式、参与社会治理等综合业务工作。

在宏观层面上,要深化检察一体化建设。“十四五”时期,京津冀协同发展、长江经济带发展、粤港澳大湾区建设、长三角一体化发展、黄河流域生态保护和高质量发展等区域协调发展取得显著成就,相关区域检察机关横向一体化协作也随之深度发展。“十五五”时期要推动跨区域检察协作向常态化、制度化、体系化发展,省级院作为推动一体化的龙头,直辖市分院、设区市级院、基层院也可以结合地区产业特色、业务专业特色构建适合自身的一体化协作机制,着力构建“优势互补、信息互通、资源共享、协作互动”的区域检察工作新格局。

(作者为上海市人民检察院第一分院党组书记、检察长)



□梁坤 赵泉

在数字时代,网络服务提供者基于对海量用户数据的实际掌控角色和数字技术方面的专业能力,已成为犯罪侦查中不可或缺的重要参与者。然而,网络服务提供者在协助侦查过程中的具体执行、责权分配等尚未形成统一、清晰的规范体系,导致实践中呈现出诸多方面的问题。构建科学完备的网络服务提供者协助侦查规范体系,既是刑事司法程序中提升网络犯罪侦查效能的现实需求,更是平衡犯罪防控与权利保障的制度基石。

## 协助侦查是网络服务提供者的法定义务

从有关协助侦查的网络服务提供者的主体规范来看,近年来已逐渐迈向体系化,范围也越发清晰。作为协助侦查的主体,网络服务提供者这一概念实际上存在上位概念,即“单位和个人”,特别是法律规范层面概括性表述的“单位”。刑事诉讼法第54条在一般意义上规定了有关单位协助侦查的法律义务,要求其在侦查机关收集、调取证据时“应当如实提供”。在此基础上,该法在第二编第二章的“侦查”部分,对有关单位的协助义务进行了明确表述,强调其“应当配合”。这些规定中虽然没有出现网络服务提供者的称谓,但从法律解释的角度而言,理应适用于网络服务提供者。

根据网络服务提供者协助侦查工作的具体情况,近年来也出现了关于协助主体的专门性规范。“两高”《关于办理非法利用信息网络、帮助信息网络犯罪活动等刑事案件适用法律若干问题的解释》第1条对刑法第286条之一第1款规定的“网络服务提供者”进行了界定,几乎涵盖了互联网生态中所有的关键角色,具体指向多种类型的网络基础服务提供者、应用服务提供者及公共服务提供者。反电信网络诈骗法虽然没有出现“网络服务提供者”这一表述,但是其中规定的向公安机关提供技术支持和协助的“电信业务经营者、互联网信息服务提供者”,实际上就属于网络服务提供者。

综上,网络服务提供者无论是作为概括性表述的“单位”,还是具体的应用服务提供者等特定主体,总体来看在规范层面的范围已经得到了固定。此外,上述关于协助主体的相关规定,还将网络服务提供者协助侦查的活动界定为法律义务,需要配合侦查机关的取证活动。因此,作为协助侦查的主体,网络服务提供者不仅仅是犯罪侦查中的重要参与主体,而且还是法律义务的履行主体。这样一种界定明确了网络服务提供者协助侦查的法律性质,从而将其明显区别于刑事诉讼中只是受聘请、指派而提供专门协助工作的“有专门知识的人”。

## 明确协助侦查的措施

网络服务提供者协助侦查的具体措施,可以从程序法的规定中进行体系化的梳理。根据刑事诉讼法第54条、第129条、第137条、第144条、第152条等的规定,作为概括性规定的“单位”,应当在侦查机关为调取证据,保护现场,查询及冻结犯罪嫌疑人存款、汇款、债券、股票、基金份额等财产而采取技术侦查时,承担配合义务。

如果说上述规定属于宽泛地适用于包括网络服务提供者在内的所有“单位”的话,那么刑事诉讼法的配套规定则就网络服务提供者协助侦查机关开展电子取证的具体措施作出了更为细化的制度安排。例如,《关于办理刑事案件收集提取和审查判断电子数据若干问题的规定》第12条、第13条,《公安机关办理刑事案件电子数据取证规则》(下称《规则》)第37条、第41条就网络服务提供者配合调取、冻结电子数据的相关程序要求和技术方法进行了规定,对于侦查中电子取证的规范化起到了重要的推动作用。

通过梳理上述规范,可以看出网络服务提供者协助侦查的措施近年来呈现出从一般到特殊的规范化发展趋势。可以预见的是,虽然上述配套条款只是在调取、冻结层面规定了网络服务提供者的相关协助工作,但是其他侦查措施的执行涉及网络服务提供者协助的,在规范层面也应当得到类似的重视。例如,《规则》第33条第1款规定:“网络在线提取或者网络远程勘验时,应当使用电子数据持有人、网络服务提供者提供的用户名、密码等远程计算机信息系统访问权限。”在实践中,对于网络服务提供者掌握的用户名和密码,因涉及相较于用户注册信息而言更为重要的隐私保护,公安机关是否可以采取调取的方式获取,便存在不同的认识。这主要是规范层面尚不明确所致,因而在完善电子取证措施条款时加以关注。

此外,由于网络犯罪的全球化趋势越发显著,各国各地区协同打击网络犯罪的工作机制必将得到进一步深化,

# 完善网络服务提供者协助侦查规范体系

而其中也离不开网络服务提供者的重要参与和协助。2025年10月,我国政府在越南河内正式签署《联合国打击网络犯罪公约》(下称《公约》)。该《公约》在第四章“程序措施和执法”部分,规定了一系列关于电子取证的程序措施。具体到第25条至第30条的各项措施而言,除了第28条的“搜查和扣押存储的电子数据”外,其他条款全部涉及“服务提供者”的协助配合。甚至可以说,该《公约》中“程序措施和执法”章节规定的电子取证措施,很大程度上就是围绕着“服务提供者”打造的。

我国应当强化国内法的刑事程序与《公约》条款衔接的研究,就《公约》条款具体涉及的快速保全和部分披露流量数据、提交令、实时收集流量数据、拦截内容数据等程序措施进行充分的国内法衔接准备。从网络服务提供者协助侦查的角度出发,《公约》为我国刑事程序措施相关规范体系的进一步丰富和发展提供了重要的参照。

## 加强协助侦查的保障性规定

虽然刑事程序为网络服务提供者设定了协助侦查的法律义务,但在不少案件侦查过程中,网络服务提供者因各种原因未予配合抑或拒不执行的情况并不鲜见。对此,法律规范有必要作出有针对性的回应,以确保网络服务提供者协助侦查义务能够在真正意义上得到落实。

具体而言,有必要安排相应的法律惩戒方案,使程序规则具备完整的规范要件,从而确保网络服务提供者协助侦查义务的实现。根据治安管理处罚法第61条、第72条的规定,如果确认网络服务提供者未实际履行协助侦查的法律义务,从而可以认定为“阻碍国家机关工作人员依法执行职务”或者“伪造、隐匿、毁灭证据”,便可对其处以警告、罚款;情节严重的,可处五日以上十日以下拘留,并处1000元以上50元以下罚款,对直接负责的主管人员和其他直接责任人员处1万元以上10万元以下罚款。

根据上述规定,侦查机关可以在侦查程序中通过行政处罚的形式,促使网络服务提供者履行协助侦查义务。当然,在一些特殊的情况下,网络服务提供者拒不提供相关数据资料的,还可能触犯“隐匿、故意销毁会计凭证、会计账簿、财务会计报告罪”,从而受到刑事处罚。综合来看,这些做法都是在强调网络服务提供者协助侦查的法律义务,并且通过设置法律惩戒的形式确保法律义务的履行。

需要特别注意的是,网络服务提供者协助侦查,很多情况下需要付出人力、时间和经济成本,因技术层面的客观原因也可能在特定情况下没有办法向侦查机关提供协助。这些在实践中无法回避的情况,都应当受到规范层面的关注。

此外,应当密切留意网络服务提供者在业务运营过程中因协助侦查而受到的不利影响。正因如此,《公约》在第四章“程序措施和执法”的第24条“条件和保障措施”部分专门强调,“在符合公共利益,特别是在符合正当权利的范围内,各缔约国均应考虑本章所规定的权力和程序对第三方权利、责任和合法利益的影响。”这一点可以作为完善我国刑事程序法中网络服务提供者协助侦查保障规范的重要参考。

(作者分别为西南政法大学教授、博士生导师,四川省邛崃市人民检察院检察官)

# 以更优检察履职推动经济社会高质量发展

□胡昀晖

党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》(下称《建议》)对未来五年发展作出战略擘画。江苏省盐城市检察机关深入学习贯彻党的二十届四中全会精神,一体落实大检察官研讨班精神和省检察院各项部署,提高政治站位,融入发展大局,加强法律监督,以高质效检察履职服务盐城高质量发展。

## 把稳前行之舵,扎实有力落实安全部署

盐城是新四军重建军部所在地,血液中流淌着红色基因,全市检察机关将赓续红色血脉,筑牢政治忠诚,分层分类组织干警深入学习贯彻党的二十届四中全会精神和习近平总书记对政法工作、江苏工作的重要指示批示精神,结合实际谋划落实举措,健全党中央重要部署在检察机关落实机制,把坚定拥护“两个确立”、坚决做到“两个维护”体现在具体检察行动上。抓实重大事项请示报告制度,进一步细化报告清单,确保检察工作正确政治方向。牢记法律监督定位,高质效开展司法办案,推动安全、法治领域各项任务落实,坚定不移走好中国特色社会主义法治道路。

## 融入中心大局,积极服务绿色转型发展

盐城市检察机关坚持融入大局,服务大局,以高质效检察履职服务保障盐城高质量发展。

保障新兴产业发展。围绕盐城“5+2”战略性新兴产业,加强原始创新和关键核心技术知识产权保护,促进海洋经济、数字经济等新质生产力发展。助力建设绿色能源体系,做实安全生产检察工作,保障海上风电、光伏、绿氢等产业发展壮大。贯彻民营经济促进法,对各类经营主体平等保护,坚决纠正违规异地执法和趋利性执法司法行为。服务江苏沿海开放开发,加强涉外检察工作,保障共建“一带一路”和沪苏、常盐等产业园区发展,在零碳产业园建设检察服务站,为企业提供精准法治服务。

办好检察为民实事。巩固深化“检护民生”专项行动成效,加强食药、社保、医疗等民生领域司法保护,强化妇女、残疾人、老年人等特殊群体合法



权益保障。深化未成年人违法犯罪预防和治理,完善未成年人罪错行为分级干预体系,守护未成年人健康成长。保障高质量就业环境,加强高校毕业生生、农民工等重点群体以及外卖员、网约车司机等新就业形态劳动者合法权益保护。针对外卖食品安全、处方药违规零售问题等开展公益诉讼专项行动,让人民群众安心消费。助力推进乡村振兴,从严厉打击破坏农业生产秩序的违法犯罪,依托办案加强矛盾治理,建设宜居和美乡村。

助力擦亮生态名片。积极参与盐城两届一届的全球滨海论坛,优化黄(渤)海湿地公益保护检察联盟机制、滨海生态检察保护跨区域检察协作机制等,持续开展“守护黄海湿地”“保护野生动物”等专项行动,依法打击相关违法犯罪,深入开展环境公益诉讼,助力擦亮国际湿地生态名片。完善“司法+碳汇”生态修复模式,持续探索通过“认购碳汇”项推进受损环境替代性修复,优化机制,健全碳汇交易生态修复标准,提高生态检察规范化水平,所办案例入选江苏省生态环境损害赔偿典型案例。

深化平安城市建设。常态化推进扫黑除恶斗争,加强九类犯罪案件警惕检察工作,深挖彻查黑恶犯罪。依法从严惩治网络犯罪,突出打击电信网络诈骗特别是跨境电诈犯罪,加强对上下游犯罪的全链条治理。推进侵犯公民个人信息、酒驾醉驾等轻微犯罪综合治理,通过类案研判、制发社会治理检察建议等方式,促进源头治理。积极参与综治中心建设,加强综治中心与12309检察服务中心的衔接,通过数据共享比对挖掘监督线索,助力化解矛盾纠纷。

## 做优监督主业,维护司法公正

《建议》强调“严格执法、公正司法”“强化检察监督,加强公益诉讼”,全市检察机关要持续更新司法理念,严格遵循司法规律,坚持法律监督主

责主业,坚持高质效办案本本源,努力让干警将更多精力投入到办案监督工作中,推动司法办案向着更加务实、高效、公正的方向迈进。

坚持高质效办好每一个案件。引导干警准确把握高质效办案的内涵,把“有质量的数量”和“有数量的质量”统筹在更加注重质量上,办案中严格落实“三个善于”,做到“三个效果”有机统一。着力构建办案规范体系,探索制定7类高质效案件评价指引和7类案件审查报告模板,通过健全办案规范等方式,促进提升办案质效。

坚持做优法律监督主责主业,要强化侦查活动监督,推进侦查监督与协作配合办公室实质化运行,完善信息共享、调查核实机制,依法监督纠正违法立案撤案、漏捕漏诉及刑事“挂案”等问题。强化检察侦查工作,健全内部监督线索挖掘移送机制,在业务系统中嵌入《司法工作人员相关职务犯罪、机动侦查案件线索审查表》,做到逐案审查,深挖职务犯罪线索。完善虚假诉讼发现和惩戒机制,发挥大数据法律监督模型作用,加大对破产、劳动争议、融资租赁等案件的监督力度。加强行政违法行为监督,严格规范办理刑行反向衔接案件,做好必要性审查,提高办案质量。重点针对生态环境、红色资源等领域开展公益保护专项行动,持续完善“检察监督+军事统筹+行政执法”的军地协作机制,推动公益诉讼检察工作行稳致远。

## 深化改革创新,赋能检察工作提质增效

盐城市检察机关持续围绕办案监督工作等推进制度机制创新,重点深化“两项监督”规范化建设,用好监督工作指南、监督文书范本,落实“两项监督”月评查机制,及时监督纠正侦查活动违法等问题。做实安全生产预防约谈工作,与应急管理部门协作,对涉案企业联合开展警示约谈,跟踪督促企业做好整改。探索完善民事检察和解引导机制,通过释法说理、公开听证等促进矛盾化解。围绕盐城“基因红、海洋蓝、生态绿、海盐白”四色文化,持续做实“四色检察”,在保护环境、军事设施、民生福祉等方面办出更多典型案例。

持续加强“三个管理”。抓实办案质效分析,指导基层院根据区域环境、业务特点等进行自我画像,同时聚焦重点案件类型、重要业务态势进行穿透式分析,强化精准指导,针对性解决