

行政检察作为“四大检察”重要组成部分,是促进行政争议实质性化解、保障法律统一正确实施、助推依法行政与社会治理现代化的重要制度桥梁——

# 以高质效行政检察履职更好服务中国式现代化

深入贯彻党的二十届四中全会精神  
落实大检察官研讨班部署

□杨建顺

党的二十届四中全会深刻把握中国式现代化的内在要求与历史方位,系统擘画了“十五五”时期国家发展的宏伟蓝图,并对全面依法治国、建设更高水平的法治中国作出了战略部署。新时代的法治建设,被赋予了更深层次、更全方位的使命,亟须在各领域、各环节实现质量、效率与效能的协同提升。2025年10月,最高人民检察院检察长应勇在大检察官研讨班上强调,检察机关必须“坚持法律监督主责主业,坚持高质效办案本本源,促进更高水平社会主义法治国家建设”,并就行政检察工作的方向、重点与实践路径提出了明确、具体的要求。

行政检察作为“四大检察”重要组成部分,居于衔接行政机关与公民、法人,贯通司法权与行政权的关键环节,是促进行政争议实质性化解、保障法律统一正确实施、助推依法行政与社会治理现代化的重要制度桥梁。面对新发展阶段经济社会高质量发展的迫切需要,以及人民群众对公平正义日益增长的更高期待,行政检察工作必须在时代方位中进一步校准职能定位,在系统集成中深化体制机制创新,切实以监督能力的现代化与履职成效的高质化,服务保障中国式现代化建设大局。

## 时代方位：行政检察的使命与机遇

党的二十届四中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展的第十五个五年规划的建议》(下称《建议》),明确将“社会主义法治国家建设达到更高水平”列为国家发展的主要目标,并特别强调要“完善实质性化解行政争议机制”“规范司法权力运行”。这为新时代行政检察工作指明了根本方向、提供了行动纲领。应勇检察长在大检察官研讨班上要求“在了解大局中找准检察工作定位,在融入大局中履行检察职能,在服务大局中推动检察工作”。检察机关要更加自觉融入中国特色社会主义法治体系建设大格局,在扎实履行行政诉讼监督基本职责的基础上,积极协同完善行政争议实质性化解机制,依法规范开展对行政违法行为的监督,有力推动行政处罚与刑事处罚之间的顺畅衔接与双向互动。要始终立足国家治理体系和治理能力现代化的宏大视野,努力成为法治政府建设不可或缺的“助推器”与人民群众合法权益的坚定守护者。

展望“十五五”时期,我国深化改革将迈向更深层次,发展任务更为艰巨,行政争议也呈现出主体多元、诉求交织、矛盾易发等复杂性与敏感性并存的趋势。在城乡规划建设、生态环境保护、市场秩序监管、社会保障落实等重点领域与关键环节,行政机关的决策执行与人民群众切身利益之间的协调平衡,比以往任何时候都更加迫切需要法治化的疏导与规范。在此背景下,行政检察通过精准监督行政诉讼活动、着力促进行政争议的实质性化解、依法规范开展行政违法行为监督,不仅能够有效推进纠治诉讼“程序空转”顽疾,提升司法与行政效率,更有助于源头治理,预防和化解社会矛盾于萌芽状态。这既是提升法律监督质效的内在要求,也是检察机关服务“建设更高水平的平安中国”、在法治轨道上维护社会稳定、保障高



质量发展的重要实践路径与责任担当。

## 职能深化：从诉讼监督到治理赋能

应勇检察长在大检察官研讨班上明确要求,行政检察要立足行政诉讼监督,协同完善实质性化解行政争议机制,依法规范开展行政违法行为监督。这为行政检察工作指明了在新时代背景下功能拓展与角色重塑的方向。面对社会治理新需求与法治建设新任务,行政检察不应局限于传统诉讼监督范畴,而应向更具前瞻性、系统性和治理性的职能模式演进。具体而言,未来行政检察应当在以下三个维度推动职能的实质性转型与深化。

从被动监督转向主动介入,推动争议源头化解。传统行政检察职能多集中于对生效行政裁判的监督,属于诉讼程序后的“末端纠错”。然而,实践中大量行政纠纷并未进入诉讼程序,长期积累易引发更深层次社会矛盾,这就要求行政检察突破被动受理模式,向前延伸监督触角。检察机关可依托12309检察服务中心等平台,主动加强与综治中心、司法行政、信访等部门的联动协作,建立信息共享与案件移送机制。尤其在征地拆迁、社会保障、环境治理、市场监管等行政争议高发领域,检察机关可通过专题调研、风险预警等方式,及时发现行政行为在程序与实体上的共性问题,并有针对性地提出完善执法程序、规范履职行为的检察建议,督促行政机关自我纠错、补强短板,从而将矛盾纠纷化解在萌芽状态、化解在行政程序中,实现从“治已病”到“防未病”的转变。

从个案纠错延伸至类案治理,促进执法司法标准统一。《建议》中强调“规范司法权力运行”,这是对行政检察的监督层次提出了更高要求。检察机关不能满足于个案的纠正,更应强化类案分析能力与系统治理意识。通过对某一时期、某一领域、某一类型行政诉讼案件的梳理分析,能够揭示出执法尺度不一、法律适用分歧、程序存在漏洞等深层次、机制性问题。

从诉讼监督拓展至行政违法行为监督,填补履职监督盲区。当前,在行政诉讼程序之外,特别是在行政非诉执行、行政强制措施、行政许可后续监管、行政机关不依法履行法定职责等领域,仍存在一定的监督空白。对此,检察机关应当积极稳妥运用提出检察建议、督促纠正违法、提起行政公益诉讼等多种法定监督方式,对在履职过程中发现的违法行使职权或者不行使职权的行为进行必要监督。特别是在涉及国家利益、社会公共利益领域,行政公益诉讼已成为督促行政机关依法履职的刚性手段。

综上,从被动到主动、从个案到类案、从诉讼监督到行政违法行为监督的职能深化,不仅是检察机关法律监督职能的自我完善,更是适应国家治理现代化、助推法治政府建设的必然要求。通过系统性、机制性的履职创新,行政检察必将在实质性化解行政争议、促进依法行政、维护公民和法人合法权益方面发挥更为关键

□面对社会治理新需求与法治建设新任务,行政检察不应局限于传统诉讼监督范畴,而应向更具前瞻性、系统性和治理性的职能模式演进。具体而言,未来行政检察应当在以下三个维度推动职能的实质性转型与深化。从被动到主动、从个案到类案、从诉讼监督到行政违法行为监督的职能深化,不仅是检察机关法律监督职能的自我完善,更是适应国家治理现代化、助推法治政府建设的必然要求。

的治理赋能作用。

## 机制创新：以高质效办案为核心

应勇检察长多次提出要让“高质效办好每一个案件”成为新时代新征程检察履职办案的基本价值追求。行政检察要实现履职质效的整体提升,必须在机制层面进行系统化创新,重点围绕以下三个方面展开。

完善行政争议实质性化解机制,推动“案结事了政和”。《建议》将“完善实质性化解行政争议机制”列为法治建设的重要任务。行政检察在实现程序性结案的同时,更应追求矛盾的真实化解与治理效能的提升。实践中,可全面推广“听证+调解+监督”一体化模式,通过邀请人大代表、政协委员、律师、相关领域专家等第三方中立人员参与公开听证,增强听证过程透明性与结果公信力,有效促成当事人和解。对于涉及生态环境、自然资源、社会保障、重大工程等公共利益或者群体性利益的案件,可积极探索“检察调解+行政协议”工作机制。检察机关在厘清事实与法律的基础上,可推动行政机关与相对人达成附条件的行政协议,将行政机关后续整改的实际成效、相关公共利益的恢复情况等作为案件终结的重要考量因素,从而打破单纯法律判断的局限,引导解决深层矛盾,真正实现从“结案了事”到“案结事了政和”的跨越。

强化行政检察与公益诉讼的有效衔接,形成监督合力。在生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域,行政机关违法行使职权或者不作为,往往与国家利益或者社会公共利益受损状态直接交织。行政检察履职中发现此类情形,应当树立“一盘棋”思维,强化内部整合,积极探索行政违法行为监督与公益诉讼检察的统筹开展。例如,针对某地行政部门监管失职导致环境污染持续的情形,行政检察可同步审查行政行为的合法性与公益受损的修复问题,综合运用检察建议、提起行政公益诉讼等多种方式,打出监督“组合拳”。关键在于建立健全案件线索双向移送、同步审查、协同办案、结果反馈的常态化机制,确保在管辖衔接、调查取证、法律适用、整改落实等各环节高效协同,避免监督重叠或者留下空白地带,最大化释放检察监督的制度潜力。

深化数字检察赋能,以“教智监督”驱动提质增效。《建议》提出“推进政法工作数字化平台建设”,为检察工作高质量发展指明了技术路径。行政检察应当主动拥抱数字革命,构建数据链条,打破信息孤岛。通过研发和应用智能算法模型,对海量执法司法数据进行碰撞、比对、分析,自动识别类案监督线索、执法不公风险点、区域共性违法问题以及潜在的管理漏洞,实现从人工抽查到智能筛查,从个案监督到类案治理、从事后纠正到事前事中风险预警的转变。面向未来,应当进一步拓展数据来源、优化算法模型,明确校验规则,并在保障数据安全的前提下,探索跨部门、跨层级的数据共享与业务协同,使数字检察不仅成为发现问题的“雷达”,更成为分析成因、预警风险、促进系统

治理的“智库”,全面提升法律监督的精准性、穿透力和前瞻性。

## 推动行政检察工作高质量发展

当前,行政检察工作在取得积极进展的同时,仍面临一些制约监督效能与制度价值充分发挥的问题。主要体现在以下三方面:一是监督权威有待进一步提升,检察建议刚性不足。检察建议的约束力偏弱,被监督机关整改动力不足、反馈不及时、落实到位情况等仍时有发生,影响监督的严肃性和实效性。二是专业能力存在短板,复合型人才供给不足。行政检察涉及领域广、专业性强,目前,兼具扎实行政法功底、公共管理知识与实务经验的复合型人才较为短缺,制约监督的深度和精准性。三是协同机制不够畅通,跨部门衔接存在障碍。与审判机关、行政机关等部门之间的信息共享、线索移送、工作衔接机制尚不健全,常态化、规范化的协同格局还未完全形成。执法司法标准不统一、信息壁垒等问题,也在一定程度上影响了监督合力的形成。

为切实破除上述发展瓶颈,推动行政检察工作高质量发展,应当从以下三方面系统施策。

多措并举,切实增强检察监督刚性。在提升检察建议质量的基础上,关键在于强化其制度约束力。要推动将检察建议的采纳与整改情况,正式纳入地方全面依法治省(市、县)考核、法治政府建设考评等体系。对于无正当理由拒不接收、逾期不回复或敷衍整改的,可探索通过上级机关通报、向同级人大常委会报告、作为提起行政公益诉讼的重要线索等方式,增强监督的刚性。同时,规范检察建议的制发流程、内容标准和督促落实流程,以“质量+压力”双提升促进监督实效。

固本强基,加快建设高素质专业队伍。面对行政检察的专业化要求,必须加快人才培养与知识更新。一方面,可深化与知名高校的合作,开展定制化的法律、政策与管理融合培训。另一方面,完善并推广检察人员到自然资源、生态环境、市场监管等重点行政执法部门交流挂职机制,在实践中深化对行政运行的理解。着力打造一支既精通法律监督,又熟悉政府实务、具备社会治理思维的“法律+行政”复合型人才队伍。

机制赋能,全面深化跨部门协同联动。打破信息孤岛,畅通衔接渠道是提升监督效益的基础。应当推动建立健全与人民法院、司法行政机关、纪检监察机关、行政执法部门之间的常态化联席会议、定期会商机制。联合制定清晰的信息共享范围、线索移送标准与案件协商程序。针对行政执法与行政裁判中反映出的共性问题、法律适用尺度不统一等情况,可加强联合调研,通过共同发布典型案例、出台工作指引等方式,统一执法司法理念与标准,凝聚法治共识,构建各司其职、配合制约、协同高效的监督格局。

总之,行政检察的深化与发展,是贯彻落实党的二十届四中全会精神的重要体现,也是提升国家治理效能的现实需要。正如应勇检察长在大检察官研讨班上所指出:“检察机关要更加自觉融入中国特色社会主义法治体系建设大局。”展望未来,行政检察应当始终坚持以“高质效办案”为生命线,以“实质性化解行政争议”为着力点,以“数字赋能监督”为新动力,真正成为法治政府建设的推动者、人民群众合法权益的维护者。唯有如此,方能切实履行新时代赋予的职责,为以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴贡献坚实的检察力量。

(作者为中国人民大学二级教授、博士生导师,比较行政法研究所所长)



□李郁军 张源

《中共中央关于进一步深化改革、推进中国式现代化的决定》强调,推进信访工作法治化。作为党绝对领导下的司法机关,检察机关历来高度重视信访工作,2024年12月,修订完善的《人民检察院信访工作规定》,对全面推进检察信访工作法治化提出了明确要求。与新时代人民群众对检察信访工作的新要求新时期相比,涉检信访案件办理中还存在释法说理不深入、首办责任落实不到位、矛盾化解不及时等问题,在当事人认可、接受办案结果,防止申诉信访上行等方面还需持续发力、久久为功,将信访工作法治化要求落实在高质效办好每一个案件中,确保信访事项办理依法规范有序。

一要持续做实群众信访“件件有回复”。群众信访“件件有回复”是贯彻《信访工作条例》的必然要求。践行“人民检察为人民”理念的具体体现。要坚持和发展新时代“枫桥经验”,听取群众意见,回应群众期盼,真正把群众的事当成自己的事,设身处地推动解决实际问题,化解矛盾纠纷,将“高质效办好每一个信访案件”落到实处,推动群众信访“件件有回复”制度全覆盖,让公平正义可见可感可触。要不断提升回复答复质效,在法定期限内回复信访案件受理、流转、办理情况,既告知程序性事项,又做实实体性答复,确保7日内程序性回复,办理过程结果3个月内答复。针对“不回、回复不及时”等问题需通过强化督促整改机制,提升法律文书、信访答复函的释法说理力度来加强法治化建设,让每一次的回复、答复都兼具天理国法人情,从“做到得”向“做得好”转变。要将“案结事了”作为高质效办好每一个申诉信访案件的标准,依托12309检察服务中心畅通“信、访、网、电”诉求反映渠道,将“台前”接待与“幕后”办案有机衔接起来,促推听证工作规范化、常态化发展。要坚持“应听尽听”,对首次申诉、重大疑难复杂和久诉不息三类案件,只要符合检察听证条件,就要做到听证全覆盖,将法官法语法转化为有温度的生活语言,尽量让矛盾化解在一线,避免信访案件程序空转,真正做到既解“法结”,又释“心结”。要着力提升听证效果,依法保障当事人和听证员能够全面充分发表意见,及时有效发现案件瑕疵或错误,确保案件的公正处理、延伸听证“触角”,追溯矛盾根源,探索信访听证案件回访制度,配套运用司法救助,跟进听证结果落实效果。强化“上下联动、内外结合”,统筹各方资源,充分发挥检察建议、民事和解、社会救助、普法宣传作用,形成矛盾纠纷化解合力。

二要深化落实检察听证,既解“法结”又解“心结”。检察听证为各方当事人搭建了一个平等对话的平台,是消弭积怨、化解矛盾、息诉罢访的有效方式。要加强构建检察听证长效机制,优化听证员队伍建设,探索扩展信访案件听证适用范围,发挥简易公开听证当场、就地化解矛盾方面的优势,将“台前”接待与“幕后”办案有机衔接起来,促推听证工作规范化、常态化发展。要坚持“应听尽听”,对首次申诉、重大疑难复杂和久诉不息三类案件,只要符合检察听证条件,就要做到听证全覆盖,将法官法语法转化为有温度的生活语言,尽量让矛盾化解在一线,避免信访案件程序空转,真正做到既解“法结”,又释“心结”。要着力提升听证效果,依法保障当事人和听证员能够全面充分发表意见,及时有效发现案件瑕疵或错误,确保案件的公正处理、延伸听证“触角”,追溯矛盾根源,探索信访听证案件回访制度,配套运用司法救助,跟进听证结果落实效果。强化“上下联动、内外结合”,统筹各方资源,充分发挥检察建议、民事和解、社会救助、普法宣传作用,形成矛盾纠纷化解合力。

三要规范领导接待下访和包案办理,高质效化解“钉子案”。院领导接待下访和包案是践行群众路线的重要体现,亦是全面推进检察信访工作法治化的具体举措。要研究制定工作方案,明确目标任务,规范工作流程,细化工作安排,提前公布访问时间、地点等,构建院领导接待下访和包案常态化机制,通过主动接访,带头下访,争取做到“应包尽包”,以“头雁效应”带动引领全体检察人员及时有效解决群众诉求。要突出重点,聚焦争议性、典型性问题,紧盯首次申诉、重大疑难复杂等案件,切实发挥首办职责,减小矛盾上行压力,推动解决“钉子案”。坚持上下联动、部门协同,构建省市县三级院检察长层层包案机制,健全“四大检察”协同发力化解矛盾格局,推进联席会议实体化运行。要力促实效,领导包案要亲自阅卷、亲历性调查,切实发挥监督纠错、救助帮扶作用,真发现问题,真解难题,防止“挂名包案”“包简单案”等现象。

四要开展反向审视,推进“预防法治化”。充分发挥控告申诉案件反向审视功能,反思履职办案中的问题和不足,规范司法行为,助推高质效办好每一个案件。要立足权力制约监督的高度认识反向审视工作,提升履职质效,推动源头治理,从个案办理中发现社会治理共性问题,深挖案件背后的根源,剖析矛盾突出领域的发展趋势,助推国家治理体系和治理能力现代化。要加强统筹谋划,及时总结经验做法,为反向审视制度的完善提供实践样本,推进反向审视工作案件化办理,提升执法司法规范化水平,要加强成果运用,提高敏锐度,增强洞察力,在撰写分析报告,提出意见建议的基础上,动态跟进督促办案部门及时纠正错误、补正瑕疵、改进工作,更好地将个案反向审视、类案反向审视与综合反向审视有机结合起来,切实提升成果运用“刚性”,从源头上规制同类行为反复发生,更好促进依法规范履职。要加强线索管理,着力构建完备的线索甄选、初核、移送制度,利用大数据法律监督模型赋能反向审视工作,提升线索流转效率,增强成案率。

(作者分别为甘肃省兰州市人民检察院检察长、兰州铁路运输检察院办公室主任)

# 践行“三个善于”推动司法责任制落细落实



□张大中 刘凯

最高人民检察院党组提出坚持“三个善于”做实“高质效办好每一个案件”,深刻揭示了新时代检察工作的规律特点,为基层压实司法责任提供了思想指引与实践路径。贵州省纳雍县检察院将“三个善于”与“案件管理、业务管理、质量管理”部署深度融合,通过机制创新构建案件全流程、责任全链条的发现与处理机制,推动司法责任制落细落实。

领悟“法治精神”,做实案件管理。坚持“善于从具体法律条文中深刻领悟法治精神”,将法治要求具象为案件管理全环节措施,筑牢责任落实“第一防线”。一是建立“三书比对”常态化监督机制,聚焦起诉意见书、起诉书、判决书的罪名认定、事实表述法律援引,通过定期比对、集中研讨,纠正正法

律适用偏差,确保文书体现法治精神。二是构建“人工评查+大数据赋能”体系。组建多领域业务骨干评查团队,按“一案一评”原则复盘已办案件;运用证据分析模型,挖掘案件数据规律,形成多类案件证据审查指引,提升办案规范化水平。三是强化案件管理流程监控,依托检察业务应用系统对案件全流程动态跟踪,通过系统预警、人工提示、定期通报,强化法治意识与程序意识,让流程规范成为职业习惯。三项措施协同发力,显著降低程序违规风险,提升法律适用统一性,为责任落实奠定基础。

把准“实质法律关系”,做优业务管理。紧扣“善于从纷繁复杂的法律事实中

准确把握实质法律关系”,构建“部门负责人一分管副检察长一检察长”三级责任链,层层负责做优业务管理。部门负责人作为“一线关口”,通过周汇报、重点抽查、数据研判掌握案件动态,建立风险预警台账,提前化解定性争议、证据矛盾等苗头性问题。分管领导作为“条线统筹者”,通过报表分析、重大案件跟踪识别共性问题。检察长作为“全局掌舵人”,从服务大局视角,通过检委会讨论、季度汇报、卷宗查阅把握案件关键,每月召开案件质量分析会“解剖”典型案件,阐释法律逻辑与政策导向,实现案件“三个效果”的有机统一。三级链条层层把关,持续提升检察官把握实质法律关系能力,增强办案质效。

践行“法理情有机统一”,做好质量管理。践行“善于在法理情的有机统一中实现公平正义”,打破内部闭环,构建开放协同监督体系,让质量管理贴合群众期待。一是建立公检法疑难案件联席机制,针对证据存疑、定性争议等跨部门问题,通过建立常态化会商机制协同解决,凝聚司法共识,共同守护法治底线。二是规范阅卷流程、优化线上系统,建立季度座谈会,

认真听取辩护意见,精准平衡法理情,避免办案偏差。三是畅通群众反馈渠道,通过举报热线、案件回访收集诉求,限时办理执行、救助等问题,耐心释法,让司法既有力度又有温度。四是主动接受党委领导与上级监督,定期汇报工作,对巡查、督查问题“清单式整改、销号式落实”,确保检察工作不偏航。

锻造过硬检察队伍,夯实责任根基。围绕“三个善于”落地,构建“发现一核查一处置一提升”闭环,锻造过硬检察队伍。对发现的问题,组建纪检、案管、业务骨干联合核查组,通过向上级院请示或运用公开听证方式,确保事实清楚、责任明晰。处置上进行分类施策:一般性问题通过复盘、培训、建章立制预防;对违反“三个规定”等行为要严肃处理,同时注重“惩教结合”。此外,建建问题案例数据库作为检察队伍培训的“活教材”,强化责任意识。队伍建设方面,通过招录引进优秀人才,优化队伍结构,搭建“竞争上岗+业务竞赛+岗位练兵”平台提升办案能力,真正把“三个善于”要求落实到高质效办好每一个案件中。

(作者分别为贵州省纳雍县人民检察院党组书记、检察长,副检察长)



张大中