

# 把握好四对辩证关系深入推进欠薪治理

# 大数据赋能提升行政违法行为监督质效



□杨爱琴

党的二十届四中全会指出,“加大欠薪整治力度,加强基本公共服务,解决好人民群众急难愁盼问题”。检察机关应当深入贯彻落实习近平总书记和党中央为保障劳动者合法权益的新要求,自觉胸怀“国之大者”,将依法惩治欠薪、保护劳动者合法权益作为服务大局、司法为民的重要着力点。实践中,检察机关做好欠薪治理工作,关键在于准确把握“惩”与“护”、“案”与“治”、“专”与“协”、“智”与“策”四对辩证关系,切实将检察履职转化为治理效能,为筑牢民生底线、优化营商环境、维护社会稳定注入检察力量。

## 把握好“惩”与“护”的关系,以刚柔并济筑牢权益保障底线,护航企业健康发展

检察机关做好治理欠薪工作的核心,在于精准平衡打击犯罪与保护权益、维护稳定与促进发展之间的关系。“惩”是捍卫法治尊严、震慑恶意欠薪的必要手段,彰显司法力度;“护”是践行宽严相济、实现多方共赢的重要举措,传递司法温度。二者辩证统一,不可偏废,共同构成欠薪治理的检察实践逻辑。

“惩”之要义:重拳严惩扬善,以法治刚性守护民生底线。依法从严惩处恶意欠薪行为,是维护劳动市场秩序、保障基本民生的底线要求。对此,检察机关聚焦打击重点,提升办案质效,形成强力震慑。一是精准打击恶意欠薪犯罪。对于主观恶意明显、经责令支付仍拒不支付,或以转移财产、逃匿等方式逃避支付,造成劳动者重大损失的犯罪行为,依法从严追诉。二是强化刑事司法全流程监督。依托侦查监督与协作配合机制,加强对涉欠薪犯罪案件立案、侦查活动的监督,坚决防止和纠正有案不立、有罪不究、以罚代刑等问题。对重大疑难复杂案件,适时介入,引导侦查机关查清欠薪事实、资金流向及主观故意,确保案件诉得出、判得准、效果好。三是深化“两法衔接”机制。注重与人社、住建等相关部门的沟通协调,明确案件移送标准和程序,促进涉嫌犯罪案件依法顺畅进入司法程序,形成执法司法闭环。

“护”之维度:法理情融合,以司法温度优化营商环境。在依法打击犯罪的同时,检察机关应充分考虑经济社会发展实际,注重运用司法手段化解矛盾、保护企业生存发展空间。一是全面准确贯彻宽严相济刑事政策。将欠薪者是否积极筹措资金、支付劳动报酬、赔偿损失作为重要量刑情节。对在提起公诉前全额履约、情节轻微的不可不起诉



处理;对认罪认罚、积极履行支付义务的,依法提出从宽处罚量刑建议,兼顾劳动者权益保护与企业持续健康发展。二是精准助力企业纾困解难。准确区分恶意欠薪与因经营困难、资金链暂时断裂等客观原因导致的支付不能。对后者,在办案中慎用强制性措施,积极促成当事人达成支付和解,避免“办理一个案件,垮掉一个企业”。同时通过制发检察建议等方式,引导企业规范用工,从源头上预防欠薪风险。

## 把握好“案”与“治”的关系,以个案深耕推动深化源头治理,促进长效常治

个案办理是检察履职的基础,系统治理是根治欠薪的关键。检察机关坚持“办好一案、治理一片”,既以高质量办好个案筑牢公平正义基石,又从个案办理中深挖行业共性症结,推动源头治理,实现从被动办案向融入治理的跃升。“案”是发现问题的源头载体,“治”是解决问题的延伸路径,二者同向发力、相辅相成。

“案”之深耕:高质效履职办案,让公平正义直抵民心。以个案办理质效检验履职成效,切实打通劳动者维权的“最后一公里”。一是强化民事支持起诉。针对农民工等弱势群体诉讼能力不足的痛点,依法开展支持起诉工作,通过协助收集证据、提供法律咨询、向法院提交支持起诉意见书等方式,帮助弱势群体畅通维权渠道,提升诉讼效能。二是健全全链条诉讼监督。加强对涉欠薪民事、行政案件审判、执行活动的监督,依法纠正错误裁判和违法执行行为,维护司法权威性和稳定性,确保劳动者合法权益及时实现。严厉惩治虚假劳动债权申报等虚假诉讼行为,维护司法公信力。三是实质性化解矛盾纠纷。坚持和发展新时代“枫桥经验”,将化解矛盾贯穿办案始终。对于有和解基础的案件,充分运用检调对接、公开听证、释法说理等方式,促成当事人达成和解。对群体性欠薪案件,靠前疏导、联动处置,防范矛盾扩散升级。

“治”之延伸:聚焦源头防控,推动长效常治。在依法办理涉欠薪个案的同时,强化系统思维、服务大局意识,以检察履职推动欠薪治理提质增效。一是深化源头治理。针对办

□检察机关做好欠薪治理工作,关键在于准确把握“惩”与“护”、“案”与“治”、“专”与“协”、“智”与“策”四对辩证关系,切实将检察履职转化为治理效能,为筑牢民生底线、优化营商环境、维护社会稳定注入检察力量。

□检察机关坚持“办好一案、治理一片”,既以高质量办好个案筑牢公平正义基石,又从个案办理中深挖行业共性症结,推动源头治理,实现从被动办案向融入治理的跃升。

案中发现的行业监管漏洞、企业管理盲区、政策执行短板等共性问题,以制发社会治理检察建议、撰写专题调研报告等形式,推动健全完善工资支付监控、工资保证金、专用账户管理等制度机制,从源头上防范欠薪风险。二是加强法治宣传预防。整合传统媒体与新媒体宣传矩阵,结合典型案例以案释法,引导劳动者强化依法理性维权意识,督促企业树立“不敢欠、不能欠、不想欠”的自觉,营造“诚信守法、劳有所得”的良好社会氛围。

## 把握好“专”与“协”的关系,以检察履职拓展协同路径,汇聚共治合力

欠薪治理是一项系统工程,需凝聚多方治理合力。检察机关既要立足宪法定位,坚守法律监督的专业底色;也要主动融入社会治理大局,搭建协同平台,激发多元共治效能。“专”是法律监督精准高效的根基,决定了欠薪治理的深度与精度;“协”是延伸法律监督效能的抓手,拓展欠薪治理的广度与维度,二者同频共振,共同为劳动者合法权益筑牢保障防线。

“专”之彰显:“四大检察”融合履职,筑牢法律监督防线。立足法律监督职能定位,推动刑事检察、民事检察、行政检察、公益诉讼检察深度融合,凝聚欠薪治理内部协同合力。刑事检察聚焦“打击+追缴”双核心,依法严惩拒不支付劳动报酬等犯罪行为,同步追缴欠薪,最大限度为劳动者挽回经济损失;民事检察聚焦“维权+解纷”双目标,强化对弱势群体欠薪纠纷的支持起诉,以及对审判活动、执行环节的监督,助力劳动者高效维权、化解矛盾纠纷;行政检察聚焦“监督+督促”双导向,精准监督劳动保障行政部门执法履职,推动解决执法不规范、履职不到位问题,实现司法与行政的良性互动;公益诉讼检察探索“预防+保护”双维度,在法定领域内精准办理涉不特定多数劳动者报酬权益的公益诉讼案件,针对工程建设领域工资支付保障制度落实不到位等问题,通过制发检察建议,依法提起诉讼等方式,督促行政主管部门依法履职,从源头上防范欠薪风险。

“协”之构建:多元联动共治,激发治理效能。主动打破部门壁垒,搭建跨区域、多层次协同治理平台,构建上下贯通、内外联动、权

责清晰的欠薪治理格局。一是健全常态化协作机制。深化与人社、住建、交通、水利等行业主管部门,以及公安、审判、司法行政、工会等单位的协作,通过建立定期会议、联合发文、信息互通、线索移送、案件会商等制度,统一执法司法标准,凝聚治理共识。二是深化重点领域联动整治。针对工程建设、加工制造、新就业形态等欠薪高发领域,联合开展专项排查治理行动,形成监管与司法叠加效应。三是畅通劳动者诉求渠道。完善“信、访、网、电”一体化受理体系,对涉欠薪控告申诉线索快速分流、优先办理、及时反馈,确保劳动者诉求有处诉、有人管、有回应。

## 把握好“智”与“策”的关系,以大数据赋能促进高效监督,驱动科学决策

数字时代为欠薪治理开辟了全新路径,“智”是依托大数据、人工智能的科技赋能手段,“策”是立足精准研判、科学施治的治理支撑体系。二者深度融合的核心,是用科技手段破解治理难题,推动欠薪治理从经验驱动向数据驱动、从被动应对向主动预警转变,实现技术赋能与决策优化同步双向提升。

“智”之赋能:科技筑基提效,激活监督新动能。以数字检察战略为引领,筑牢智慧监督的数据与技术根基,推动监督模型迭代升级。一是构建数据网络,打通信息壁垒。在严守数据安全的前提下,联动人社、住建、市场监管、审判等部门,汇聚劳动监察、工资专户、企业登记、审判执行等多源数据,构建全链条“欠薪治理数据池”,破解信息碎片化难题。二是研发监督模型,强化精准监督。基于汇聚的数据,研发“欠薪虚假诉讼筛查模型”等监督模型,通过数据碰撞和智能分析自动识别异常线索,将监督关口前移至“事前预警、事中干预”,实现从“被动受理”到“主动发现”的转变。

“策”之深化:数据赋能决策,实现效能新突破。推动数字技术与办案、决策深度融合,释放数据治理乘数效应,推动欠薪治理提质增效。一是坚持以目标为导向。研发应用大数据模型必须以发现真问题、办好案件作为检验标准;监督线索必须经过严格的调查核实,确保线上发现与线下取证无缝衔接,让数据“跑起来”的同时,更让案件“办扎实”,追求可感知、能检验的监督成效。二是聚焦核心目标。通过数据分析优先追讨,依托智能筛查重点关注弱势群体,确保科技赋能精准滴灌到治理“痛点”“难点”上,让劳动者充分感受到司法的公平正义。三是转化治理成果。通过对海量案件数据、模型预警信息开展深度研判,精准分析欠薪问题的行业规律、地域特点和风险根源,形成高质量的研判报告和检察建议,为源头治理提供决策支持,实现“办理一案、治理一片”的辐射效应。

(作者为宁夏回族自治区人民检察院副检察长、法学博士)



□彭涛 勾星宇

推进全面依法治国,必须强化对行政权力的制约和监督。检察机关作为国家法律监督机关,对在履行职责过程中发现的行政违法行为进行监督是其法定职责的重要组成部分。各级检察机关要深入践行习近平法治思想,融入国家治理体系和治理能力现代化大局,积极推进数字检察战略,赋能行政违法行为检察监督工作。当前,应在总结地方实践经验基础上,优化大数据赋能路径,推动监督模式由“个案为主、数量驱动”向“类案为主、数据赋能”转型升级,实现高效监督。

坚持双向协同驱动,构建融合式监督知识图谱。大数据赋能法律监督的核心在于业务逻辑与数据技术的深度融合。实践中存在的片面追求数据量而忽视法律数据特性、监督规则提炼不精导致模型效能不彰等问题,根源在于业务与技术的衔接不畅。对此,一要树立精准的大数据监督思维。深刻把握行政违法行为监督领域数据的法律特性——除海量性、多样性外,更强调适配性、准确性与易变性。推动从“业务数据化”向“数据业务化”跃升,引导检察人员以典型案例、异常数据中精准提炼监督规则,归纳类案特征,发现治理漏洞,为模型构建奠定坚实业务基础。二要构建业务与数据融合的知识图谱。深入剖析行政处罚、行政强制、行政登记等典型场景,系统梳理行政主体、相对人、行为类型等要素及违法关联、程序衔接等关系,构建契合监督需求的业务知识图谱。同步厘清类案信息、执法文书、裁判文书等不同来源数据间的关联,形成数据知识图谱。二者的有机融合,在数据与业务之间建立广泛连接,是实现“数据找人”、精准监督的关键支撑。

激活内生数据价值,强化检察一体履职效能。检察系统内部蕴藏海量原生数据,其价值亟待深度挖掘。非结构化数据利用率低、部门数据壁垒等问题,制约了内部监督合力的形成。对此,一要提升非结构化数据解析能力。深化全国检察业务应用系统中法律文书、电子卷宗等非结构化与结构化数据的运用,积极应用智能文本识别、要素提取等技术,将其转化为可分析的结构化数据,深度挖掘监督线索,改变过度依赖核心案卡的现状。二要深化检察一体化数据融通。依托全国检察机关业务应用系统,构建纵向贯通、横向协同的信息资源共享机制。打破“四大检察”数据壁垒,在保障安全前提下推动数据有序流转。重点畅通刑事案件办理中发现的行政违法线索向行政检察部门的移送渠道,激活“沉睡”监督资源,形成内部数据融合合力。

耦合外部数据资源,突破信息共享壁垒。检察机关与行政执法等部门间的“信息孤岛”,制约了大数据监督规模化应用。破解难题需创新共享机制。一是统筹推进刑行衔接与数据共享。将大数据赋能深度嵌入“两法衔接”机制,强化不起诉案件等司法结论反向移送行政执法机关委托的信息化跟踪监督,防止“不刑不罚”。积极争取党委政法委支持,推动建立与行政执法、审判机关的执法司法信息共享平台或机制,明确数据共享范围、标准与程序。二是探索多元化数据赋能路径。在当前海量数据归集困难阶段,秉持“不求所有、但求所用”原则,探索灵活共享方式。推动在数据源端部署共识性监督模型算法,检察机关获取运算结果反馈,通过建立安全数据接口进行必要关联查询,在最小化数据移动前提下提升监督效能。

提升场景化应用,推动建模精准治理。大数据监督价值最终体现于具体应用场景。应避免“大而全”,聚焦突出问题,开展精准化、场景化建模与应用。一是聚焦重点领域研发精准监督模型。围绕市场监管、生态环境保护、安全生产、社会保障等群众关切、治理短板领域,深入剖析行政违法高发点、风险点。按照“解析个案—提炼规则—构建模型—类案治理—融合监督”路径,研发应用“虚假工商登记监督模型”“环保处罚执行监督模型”等场景化模型,实现“办理一案、治理一片”的系统治理效果。二是强化模型实战迭代与闭环管理。推动成熟模型在各级检察机关的实战应用与推广。建立健全生命周期管理机制,根据应用及反馈持续调整监督规则与算法参数,实现模型的动态优化与进化升级,确保其精准性与生命力。

恪守法定监督边界,深化人机协同监督。大数据赋能提升监督效能的同时,需警惕技术理性侵蚀司法属性。一是坚守监督的法定性与必要性。大数据筛查线索必须严格依照法定权限和程序进行核实处理。监督重心应聚焦于行政机关违法行使或不行使职权情形,不得干预其依法正常履职活动,确保监督在法治轨道上规范运行。二是强化人机协同的决策机制。明确大数据模型系辅助工具,不可替代检察官的法律判断与监督决策。建立健全“人机耦合”机制,对模型推送线索须经人工审查、调查核实与综合价值判断,防止陷入“技术依赖”,保障监督结论的合法性、公正性及司法人文关怀。

(作者分别为四川省崇州市人民检察院党组书记、检察长,法律政策研究室负责人。本文系最高人民法院行政检察厅2025年度十大行政检察理论研究成果“大数据驱动下检察机关行政诉讼监督制度优化研究”的阶段性研究成果)

# 优化路径完善侵害未成年人案件强制报告制度



□朱长城

强制报告制度作为破解侵害未成年人案件“发现难、取证难、救助难”的关键举措,通过明确密切接触未成年人行业从业人员的法定义务,构建了未成年人保护的“前端防线”。2020年5月,最高人民法院、国家监察委员会、教育部、公安部等九部门联合印发《关于建立侵害未成年人案件强制报告制度的意见(试行)》(下称《意见》),2021年该制度被纳入修订后的未成年人保护法,正式上升为法律规定。实践中,该制度在推进中仍面临多重困境,亟须从制度设计、执行机制、保障措施等层面加以完善,真正让“沉默的声音”被听见,让受侵害的未成年人得到及时保护。

## 侵害未成年人案件强制报告制度推进中遇到的现实问题

核心要素界定模糊,有的强制报告主体与情形缺乏明确边界。其一,强制报告主体范围有待进一步明确。强制报告制度虽明确“密切接触未成年人行业的各类组织及其从业人员”为义务主体,但对部分特殊主体的界定缺乏实操性。一方面,新兴行业主体未被明确纳入。随着互联网经济的发展,电竞酒店、网络直播平台、未成年人网络社交App运营者等新兴业态从业人员,实际具备密切接触未成年人的条件且易发现侵害线索,但《意见》第3条列举的主体范围未明确涵盖此类群体,导致实践中网络性侵害案件线索发现滞后。另一方面,个体从业者责任界定模糊。对无固定雇主的个体从业者(如独立摄影师、兼职托管人员等)是否属于强制报告义务主体,制度未作出明确规定,导致此类人员长期脱离行业监管,成为制度覆盖的“盲区”。其二,强制报告情形的“疑似”标准缺乏量化指引。《意见》第4条列举了九类应当报告的情形,但核心表述“疑似遭受不法侵害”缺乏具体判断标准,导致义务主体



难以把握报告尺度。一方面,生理侵害的“疑似”标准模糊,如在教育行业中,学生身上的轻微伤痕究竟属于“正常磕碰”还是“虐待痕迹”,缺乏明确的识别标准,导致存在过度报告或者遗漏隐蔽侵害的情形。另一方面,精神侵害的认定无明确依据,制度未明确“长期精神虐待”“情感忽视”等非暴力侵害的报告情形,此类侵害因缺乏显性特征,义务主体难以判断是否属于“严重侵害未成年人身心健康”,实践中往往被忽视。

有的强制报告主体存在认知偏差,主动报告意愿不足。强制报告制度的落实效果,首要依赖强制报告主体的责任意识,但实践中部分义务主体存在明显认知偏差。其一,责任意识淡薄,部分从业人员将强制报告视为“额外负担”而非法定职责。其二,认知模糊,对强制报告情形、程序存在误解。如郑州市管城回族区检察院2024年在开展旅馆行业强制报告专项行动中发现,部分住宿经营者不清楚“非监护人陪同未成年人入住且神情异常”属于必须报告情形。此外,义务主体部分存在顾虑心理,如医疗、教育行业从业人员担心报告后影响与当事人的关系,住宿经营者害怕影响生意,甚至有从业人员担心“报案”被追责而选择沉默。

协作机制缺乏制度化支撑,联动呈现“碎片化”。强制报告制度的有效运行需要多部门协同发力,但实践中缺乏常态化、规范化的协作机制,导致联动多停留在“个案推动”层面,难以形成稳定合力。其一,缺乏统一的统筹协调机构。检察机关与公安、教育、民政、卫健等部门虽均为责任单位,但未明确牵头单位的核心职责与统筹权限。其二,协作形式松散且不稳定。多数地区未建立定期会商、信息通报等常态化机制,如涉及多部门的复杂案件仍存在衔接断层,跨区域案件因缺乏协作框架、线索移交、证据固定、被害人救助等环节均难以保障。此外,协作责任缺乏

刚性约束,对部门间不配合、拖延协作的行为,未明确追责机制,导致部分部门存在“消极协作”倾向,影响整体执行效能。

监督追责机制刚性不足,制度威慑力有限。《意见》虽然规定了对未履行强制报告义务的单位 and 个人的追责,但“未履行”的具体情形(如故意不报、过失漏报、拖延报告)、追责的启动程序、证据标准、处罚的种类和幅度等,在实践中如何把握,缺乏细化规定,导致追责的刚性不足。同时,对积极履行强制报告义务的单位 and 个人的表彰奖励机制,对强制报告人的保密机制、安全保护机制以及免责机制等,尚不完善。这使得强制报告主体在履行义务时面临较大的心理压力和潜在风险,影响报告的积极性和主动性。此外,监督方式也较为单一,检察机关法律监督多依赖个案审查,缺乏对制度落实情况的常态化监督,对教育、卫健、文旅等行业的专项监督缺乏制度性规定。

## 完善侵害未成年人案件强制报告制度的路径探索

针对上述问题,需从制度设计、主体能力建设、实践运行等层面综合发力,通过四大关键路径完善制度,具体如下:

一要推动制度精细化、体系化建设,强化刚性约束。其一,细化强制报告主体与责任边界。通过立法解释或修订,将具备密切接触未成年人条件的新兴业态从业人员和群体纳入强制报告主体范围;同时区分责任层级,要求义务单位建立内部报告机制,明确单位负责人、部门负责人及工作人员的具体职责,实现责任到岗到人。其二,明确强制报告情形判断标准。可由九部门出台细化指导意见,对“疑似遭受不法侵害”“面临不法侵害危险”的情形分类描述,列举身体虐待、情感虐待等行为的具體表现,同时确立“合理怀疑”标准——强制报告人凭职业常识和理性判断认为存在侵害可能即可上报,无需确证,降低报告门槛。

二要强化宣传培训,筑牢思想根基,提升强制报告自觉性。解决“不愿报、不会报”的问题,关键在于强化强制报告主体的责任意识和专业能力。其一,开展精准化宣传。检察机关可牵头联合教育、卫健、民政、文旅等部门,针对不同行业特点开展定制化宣传。对教育行业,重点讲解校园欺凌、家暴等侵害情形的识别与报告;对医疗行业,聚焦未成年

人非正常受伤、低龄怀孕等可疑情形;对住宿行业,强化“五必须”规定和可疑入住情形的判断标准。其二,加强常态化培训。将强制报告制度纳入密切接触未成年人行业从业人员入职培训和年度考核,邀请检察机关、公安机关干警进行专题授课,结合典型案例讲解强制报告程序、法律责任。其三,创新宣传载体。借助新媒体平台扩大宣传覆盖面,利用强制报告宣传海报、短视频、微信小程序等新型宣传方式,让制度要求深入人心。

三要加强部门联动,构建“六位一体”保护大格局。其一,以法定形式明确相应部门作为强制报告协作的统筹协调主体,赋予其线索分流、进度督办、争议协调的核心权限,改变“多主体负责、无主体统筹”的现状。可构建“线索上报—立案监督—救助帮扶—后续跟进”的全流程协作模式,要求对涉及多部门职能的侵害案件,必须由统筹协调部门启动协同机制,确保各项措施同步推进,避免因部门推诿影响被害人权益。其二,搭建侵害未成年人案件强制报告跨部门信息共享平台,整合线索接收、流转、处置、反馈等全流程数据,实现公安、检察、教育、民政等部门信息实时互通,打破“信息孤岛”,推行“线上平台+书面流转”的规范化协作模式,所有协作事项均通过信息平台留痕,确保协作全程可追溯、可监督。其三,将强制报告协作情况纳入各部门年度绩效考核体系,扭转部分部门“消极协作”的倾向,确保协作机制从“个案推动”转向“制度常态”,提升整体执行效能。

四要健全刚性监督追责体系,筑牢制度执行底线。其一,强化追责,细化“未履行强制报告义务”的具体情形,按情节轻重、后果严重程度设定行政处分、行政处罚乃至刑事责任,建立“一案双查”制度,办理侵害案件时同步审查“应报未报”情况。其二,健全激励保障机制,设立强制报告奖励基金,对及时准确报告重要线索者予以奖励,同时落实强制报告人信息保密、安全保护及善意误报免责规则。其三,创新多元监督方式,构建“常态化+专项+社会”监督体系,明确检察机关的专项监督、常态化监督职责,对发现的普遍性问题及时启动公益诉讼程序;引入人大代表、人民监督员监督,畅通举报渠道,推动行业协会制定自律公约,实现多维度协同监督。

(作者为河南省郑州市管城回族区人民检察院副检察长)