

# 以高质效检察履职服务市场化法治化国际化营商环境建设



□陈兴生

党的二十届四中全会把推动高质量发展确定为“十五五”时期经济社会发展的主题。目前,我国正处于基本实现社会主义现代化夯实基础、全面发展的关键时期,发展环境面临深刻复杂变化,战略机遇与风险挑战并存、不确定难预料因素增多。打造市场化法治化国际化一流营商环境,是进一步培育和激发市场活力、增强发展内生动力、维护国家安全和秩序、维护国家利益和社会公共利益、保障法律正确实施、维护社会公平正义、维护国家法制统一、尊严和权威、保障中国特色社会主义建设的顺利进行”是宪法赋予的神圣职责,“维护宪法权威”“落实平等对待原则”“保障公平竞争”均是其中应有之义。为营造一流营商环境提供坚实法治保障是检察机关的职责所在。

## 服务保障一流营商环境建设是检察机关的重大职责

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》)提出,构建统一、开放、竞争、有序的市场体系,建设法治经济、信用经济,打造市场化法治化国际化一流营商环境,形成既“放得活”又“管得好”的经济秩序。检察机关作为党绝对领导下的政治机关、法律监督机关和司法机关,肩负服务保障优化营商环境工作的重大职责。

首先,服务保障一流营商环境建设是重大政治任务。检察机关首先是政治机关,这是由我国国体和政体决定的,是由检察机关的性质和任务决定的。在任何时候、任何情况下,都应当和党中央保持高度一致,坚决贯彻落实党的各项方针政策和工作部署。《建议》提出“打造市场化法治化国际化一流营商环境”,这一任务既是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要内容,也是确保基本实现社会主义现代化取得决定性进展的关键所在,是新发展阶段必须遵循的基本原则和重要目标。检察机关应当全面准确落实相应要求,依法服务深化经济体制改革,助力建设法治经济、信用经济,促进打造市场化法治化国际化一流营商环境。

其次,服务保障一流营商环境建设是重要检察职责。习近平总书记指出,“社会主义市场经济本质上是法治经济”。公平



□一流的营商环境能够为各类经营主体提供最优发展条件,最大程度激发市场活力、促进经济高质量发展,其基本要求是实现营商环境的市场化、法治化、国际化。

□检察机关要在了解大局中找准定位,在融入大局中履行职能,在服务大局中推动工作,以高质效检察履职为打造市场化法治化国际化一流营商环境提供法治保障。

高效的市场化、公开透明的法治化和开放包容的国际化营商环境都必须以“国家法治统一”为基础和保障。检察机关作为国家的法律监督机关、司法机关,“通过行使检察权,追诉犯罪,维护国家安全和社会主义秩序,维护个人和组织的合法权益,维护国家利益和社会公共利益,保障法律正确实施,维护社会公平正义,维护国家法制统一、尊严和权威,保障中国特色社会主义建设的顺利进行”是宪法赋予的神圣职责,“维护宪法权威”“落实平等对待原则”“保障公平竞争”均是其中应有之义。为营造一流营商环境提供坚实法治保障是检察机关的职责所在。

## 检察机关服务保障一流营商环境建设的目标任务

营商环境是企业、个体工商户等经营主体在从事创业经营活动所面临的外部因素和条件的总和。一流的营商环境能够为各类经营主体提供最优发展条件、最大程度激发市场活力、促进经济高质量发展,其基本要求是实现营商环境的市场化、法治化、国际化。由此,检察机关的服务保障应当围绕以下三个目标有序展开。

一是以检察履职保障市场化营商环境建设。市场化营商环境的核心是实现社会资源最优配置,构建统一、开放、竞争、有序的市场体系,使市场在资源配置中充分发挥决定性作用,推动有效市场和有为政府更好结合,进而形成既“放得活”又“管得好”的经济秩序。当前,违规异地执法司法、趋利性执法司法、执行难等问题仍不同程度存在,亟须源头治理和系统防范。检察机关作为国家法律实施与监督的重要力量,要充分发挥监督职责,保障法律统一正确实施,服务全国统一大市场建设,推动对各类市场主体实行公平竞争和平等保护,让经营主体在每一个执法决定、每一起司法案件中都感受到公平正义,着力营造公平高效的营商环境。

二是以检察履职推动法治化营商环境

建设。法治具有根本性、普遍性、稳定性和强制力,既是市场主体合法权益的重要保障,也是稳定企业发展预期、促进创新创造的基本条件和有力支撑,是最好的营商环境。检察机关作为法治保障的重要主体,深刻把握“社会主义市场经济本质上是法治经济”的重要论断,充分发挥检察职能作用,运用法治力量保障市场健康有序,推动营商环境领域“科学立法、严格执法、公正司法、全民守法”,着力营造公开透明的法治化营商环境。

三是以检察履职服务国际化营商环境建设。优化营商环境需要“内外兼修”,以更高水平对外开放促进深层次改革创新,增强国内国际两个市场、两种资源联动效应。《建议》在部署“突出做强国内大循环”的同时,明确提出“拓展国际循环,稳步扩大制度型开放”的要求。近年来,随着对外开放的不断拓展与深化,“风险敞口”随之扩大,面临的不确定不稳定因素越来越多,经贸环境挑战严峻。检察机关作为服务保障高水平对外开放的重要司法力量,应当自觉融入涉外法治工作大协同格局,更好统筹涉外检察工作,依法平等保护包括外资企业在内的各类市场主体产权和经营者合法权益,切实防范和化解涉外法律风险,着力营造开放包容的国际化营商环境。

## 检察机关服务保障一流营商环境建设的路径方式

打造市场化法治化国际化一流营商环境是党和国家赋予检察机关的重大职责。检察机关要在了解大局中找准定位,在融入大局中履行职能,在服务大局中推动工作,以高质效检察履职为打造市场化法治化国际化一流营商环境提供法治保障。

主动积极融入党和国家发展大局。打造市场化法治化国际化一流营商环境是一项系统工程,作为“十五五”时期的重要部署,必须坚持系统思维,从政治上着眼、在法治上着力,在了解大局、融入大

□预防法治化 □受理法治化 □办理与监督法治化

# 基层检察机关化解矛盾纠纷的法治化路径



□王化宏 戴兴栋 马渊

在全面推进依法治国战略背景下,基层检察机关承载着化解社会矛盾、维护公平正义的重要使命。然而,当前基层检察机关化解矛盾纠纷工作在路径拓展与效能提升方面仍存在不足,需要以“三个法治化”为框架,构建全流程治理体系,推动基层检察机关化解矛盾纠纷从“经验治理”向“法治化治理”转型,切实提升人民群众的司法获得感。

## 预防法治化——构建矛盾纠纷源头防控体系

预防法治化作为基层检察机关化解矛盾纠纷的治本之策,需以“全流程覆盖、全链条衔接、全要素协同”为核心,构建“风险识别—研判预警—源头化解—跟踪回访”的闭环防控体系。具体路径包括以下维度:

在风险识别与研判环节,需建立标准化、动态化的矛盾纠纷风险评估机制。对刑事申诉、民事监督、行政争议实质性化解等检察环节所涉及的矛盾纠纷,可按照“重大敏感、一般关注、普通处理”三级标准进行分类标识。重大敏感矛盾纠纷需启动“一案一策”专项台账,由承办检察官会同部门负责人、案件管理部门人员共同制定风险评估方案,重点分析矛盾涉及的社会关系复杂度、当事人对立激化程度、舆论关注度等维度,形成包含风险等级、化解策略、责任主体、时限要求的“四维台账”。针对刑事申诉类矛盾,可引入“法律风险+社会风险”双评估模型,既审查原案办理的实体与程序合法性问题,又评估矛盾可能引发的衍生风险,确保风险研判既合法又合理。

在源头防控的技术支撑层面,需打造智能化、集成化的矛盾纠纷化解辅助平台。通过整合12309检察服务中心、网格化治理平台等数据资源,构建“当事人画

像”数据库,实现当事人历史诉求记录、关联案件信息、社会关系网络的可视化展示。在接待环节,可及时调取当事人基础信息,结合大数据碰撞分析其诉求频次、类型等,为检察人员提供个性化化解方案。同时,需建立“智能预警—人工复核”双保险机制,确保技术手段与人工研判的深度融合。

在责任落实与制度创新方面,需完善首办责任制精细化设计。控告申诉检察部门作为矛盾纠纷化解的“首办窗口”,应与具体业务部门建立双向反馈机制:对业务部门移送的矛盾纠纷线索,控告申诉检察部门需及时完成初步审查并反馈分流意见;对控告申诉检察部门移交的矛盾纠纷线索,具体业务部门也需及时启动办理流程并反馈管理。针对刑事申诉类矛盾,可推行“承办人首办+部门负责人督办+检察长包案”三级责任体系,明确各级责任主体的具体职责——承办人负责案件实体审查与矛盾化解,部门负责人负责矛盾化解的统筹协调与进度把控,检察长负责重大疑难矛盾的督办指导。通过“责任到人、时限到日、考核到岗”的精细化管理,避免“推诿扯皮”现象。

在“抓前端、治未病”的治理理念下,强化检察建议的刚性约束。针对办案中发现的行业监管漏洞、社会治理短板,应按照“问题导向、精准制发、跟踪落实”的原则,制发具有针对性的检察建议。在制发前,需开展“实地调研+专家论证”工作,确保建议内容既符合法律规定,又契合治理需求;在制发后,需建立“建议送达—整改落实—效果评估”的闭环机制,通过定期回访、联合督查等方式,推动整改措施落地见效。例如,针对电信诈骗治理漏洞,可向金融监管部门制发“完善账户监管机制”的检察建议,并联合公安机关、法院等部门开展专项整治行动,形成“建议—整改—反馈”的良性循环,真正实现“办理一案、治理一片”的治理效能。

## 受理法治化——规范诉求表达与精准分流机制

受理法治化以“渠道畅通、责任精准”为核心,依托12309检察服务中心构建“信、网、电、线”四位一体协同受理

体系,形成“线上+线下”融合的立体化诉求表达通道。在实体端,12309大厅依法设置“特殊群体绿色通道”,配备专职引导员提供“一对一”接待辅助,确保群众诉求“进门有人迎、问题有人答、事项有人办”;在线上端,开发“掌上检察”小程序,集成在线提交、进度查询、满意度评价功能,实现“指尖办理”全流程可视化,群众可随时查看办理进度并反馈意见,推动诉求表达从“现场跑”向“指尖办”转变。

为落实诉讼与非诉分离制度,可制定矛盾纠纷分类标准,明确刑事申诉、民事监督、行政争议等案件的属性判定规则,对属于诉讼范畴的引导至诉讼程序,属于非诉范畴的纳入“属地管理、分级负责”体系。针对跨区域矛盾纠纷,开通绿色通道:实行“当日登记、当日分流、三天反馈”机制,确保对当事人诉求快速反应;对特殊群体采取“简易程序、简化文书”特案简办模式,如老年人、残疾人等可申请上门服务或视频沟通,减少奔波之苦。

在分流后的跟踪督办环节,建立“控告申诉检察部门+具体业务部门”双线督办机制。控告申诉检察部门对分流至具体业务部门的事项实行全流程动态跟踪,通过智能系统自动提醒办理期限,设置“黄灯预警、红灯督办”机制,对临近期限的事项自动发送提醒,避免超期办理;具体业务部门需定期反馈办理进展,形成“分流—办理—反馈—督办”的闭环管理。同时,落实首办责任制,明确首办责任人对事项的办理质量、效率负直接责任,确保“谁接收、谁负责;谁办理、谁反馈”。

技术赋能方面,推广数字检察模型,构建智能化辅助决策系统。例如,开发“矛盾纠纷风险评估模型”,通过对事项的类别、频次、情绪倾向等维度进行量化分析,自动生成风险等级提示,为分流决策提供数据支撑;运用“司法救助智能筛查模型”,通过关联案件数据、经济状况信息等,自动识别符合救助条件的当事人,实现“应救尽救”的精准识别。探索“区块链+矛盾纠纷化解”应用,将事项的办理流程、反馈内容等关键信息上链存证,确保过程可追溯、责任可认定,提升矛盾纠纷化解工作的公信力和透明度。

局、服务大局中履职尽责。检察机关在制定相关政策、谋划相关工作时应主动对接党委、政府中心工作,完善相关领域重大事项请示报告等常态化机制,确保检察履职与国家宏观政策、地方中心工作保持步调一致。加强与相关部门的联动协作,通过建立健全检察机关法律监督与人大监督、监察监督、行政执法监督等贯通协调机制,提升检察效能,更好促进打造市场化法治化国际化一流营商环境。

着力提升涉企领域履职办案质效。履职办案是检察机关服务经济社会发展的基本载体,也是服务保障一流营商环境建设的主要方式。检察机关要进一步完善“四大检察”融合履职机制,加强内部协作配合,释放检察履职整体效能,推动服务保障更加全面、充分、有效、及时;进一步明确业务条线高质效办案标准,构建规范办案体系,推动“三个善于”全面落实到履职办案全过程;进一步细化“三个管理”具体举措,健全分案轮案、流程管控、质量评价等案件管理机制,以科学管理促进案件高质效办理;深化数字检察赋能,运用先进理念与方法提升发现规律、研判态势的能力,以数字赋能推动法律监督提质增效。

切实增强检察服务保障能力。服务保障市场主体,既要优化外部的法治环境,也要促进企业增强守法经营的意识和能力。检察机关在依法办理涉企案件的同时,要着力帮助企业健全内部风险防控机制,增强企业经营管理者、高管、财务等关键岗位人员涉案风险意识,推动根源性、深层次问题有效治理。精准开展法治宣传,深入宣传解读涉企业司法保护政策,全方位展示检察机关服务企业、优化营商环境的新举措新成效,以典型案例诠释党中央坚定不移保障企业发展的决心,助力营造全社会关心支持企业发展的良好环境。

全面加强涉外检察工作。涉外检察工作既是一项重要的检察职责,也是国际法治工作的一项重要一环,对推进国际化营商环境建设具有重要意义。检察机关要坚持深入学思践悟习近平法治思想和习近平外交思想,切实增强做好涉外检察工作的政治自觉,通过进一步提升涉外案件办理质效、深化国际司法交流合作、加强涉外法治研究、强化涉外检察人才培养等举措,全面加强涉外检察工作,从而更加有力维护国家主权、安全、发展利益,更好服务高水平对外开放。

(作者为江苏省常州市人民检察院党组书记、检察长、二级高级检察官)



□谢晶晶 李芳芳

2013年最高人民法院、最高人民检察院《关于办理盗窃刑事案件适用法律若干问题的解释》第3条第1款规定,二年内盗窃三次以上的,应当认定为“多次盗窃”。但司法解释中未规定三次盗窃行为是否均为“未经处理”的行为。实践中有观点提出,“多次盗窃”应以“未经处理”为限,即已受刑事处罚或行政处罚的盗窃行为不应计入“多次盗窃”的认定范围。鉴于盗窃罪系常见多发犯罪,对其入罪标准的把握直接关系到案件的定罪量刑与人民群众的安全感。对此,有必要从司法解释、实践效果以及刑法理论等层面进行深入辨析,准确理解司法解释条文的真正含义。笔者认为,已受行政处罚的盗窃行为应当计入“多次盗窃”的认定次数。

“计入”符合司法解释本意与一贯立场。从立法及司法解释沿革看,1979年刑法第152条规定了惯窃罪,将多次盗窃作为一种习惯犯予以专门规制,并配置较重法定刑,体现了当时对反复实施盗窃行为者从严惩治的立场。1997年刑法取消了惯窃罪的罪名设置,但在第264条中增设“多次盗窃”作为入罪条件之一,实质上延续了对惯犯、职业犯进行重点打击的刑事政策导向。在《关于办理盗窃刑事案件适用法律若干问题的解释》中,将“多次盗窃”明确为“二年内盗窃三次以上”,并在制定过程中对是否将“已受行政处罚的盗窃行为”纳入“多次盗窃”范围进行了深入研究。最高检有关人员在解读“两高”《关于办理盗窃刑事案件适用法律若干问题的解释》时明确指出“三次盗窃行为并不要求均为‘未经处理的’”。该观点强调,只要行为人在两年内实施了三次以上盗窃行为,不论其中是否有一次或几次已被行政处罚,均不影响“多次盗窃”的认定。

与此同时,最高法有关人员在解读《关于办理敲诈勒索刑事案件适用法律若干问题的解释》时亦明确表示:“如已受到行政处罚的”也不能计入,从实践看,多次敲诈勒索将基本没有适用的可能。”并进一步阐明“行政处罚与刑事处罚性质不同,对已受行政处罚的行为追究刑事责任的,行为人先前所受的行政拘留和罚款可以在刑期和罚金中作相应折抵,并不违反禁止重复评价原则”。2019年“两高两部”《关于办理实施“软暴力”的刑事案件若干问题的意见》明确,“多次”的认定“既包括未受行政处罚的行为,也包括已受行政处罚的行为”。

从上述权威解读可知,在“多次型”犯罪的司法解释设计之初,最高司法机关已充分考虑行政处罚与刑事追责之间的衔接问题,并基于打击惯犯的实际需要,明确采纳“应当计入”的立场。这种立场是建立在系统论证基础上的制度安排。

“计入”在地方规范性文件与司法实践中的体现。2013年以来,各地司法机关结合本地实际,陆续出台规范性文件,进一步细化“多次盗窃”的认定标准,其中绝大多数地区均明确支持将已受行政处罚的盗窃行为计入“多次盗窃”的范围。如浙江省高级人民法院、浙江省检察院、浙江省公安厅于2015年联合印发的《关于办理盗窃刑事案件的若干意见》规定:“已受行政处罚的盗窃行为可以计入‘多次盗窃’的次数之内;因多次盗窃被判处刑罚的,对行政处罚决定可以不予撤销,但行政拘留和罚款应予折抵。”上海市高级人民法院、上海市检察院、上海市公安局、上海市司法局于2021年联合发布的《关于本市适用最高人民法院、最高人民检察院〈关于办理盗窃刑事案件适用法律若干问题的解释〉的若干意见》第1条第2款规定:“二年内盗窃三次以上的,应当认定为‘多次盗窃’。其中若干次盗窃被公安机关行政处罚的。行政拘留和罚款应当分别折抵刑期和罚金。”这些规定在实践中运行良好,体现了“计入”规则的共识性与适应性。

此外,江苏、广东等地法院、检察机关在类案裁判指引或座谈纪要中也多持相同态度。上述“计入”规则在全国范围内得到广泛适用,有效遏制了部分行为人利用行政处罚“封顶”即拘留十五日的规定,频繁实施小额盗窃以逃避刑事处罚,实现了良好的法律效果与社会效果。

“计入”不违反禁止重复评价原则。首先,禁止重复评价原则的核心在于禁止对同一行为在同一诉讼程序中进行重复处罚,而非禁止不同性质的法律程序对同一行为进行递进或互补评价。行政处罚与刑事处罚在性质、功能与程序上存在本质区别,行政处罚侧重于维护行政管理秩序,而刑事处罚则针对具有社会危害性的犯罪行为。两者功能定位不同,追诉逻辑各异,不存在根本冲突。实践中,大量行政违法行为在情节严重时可转化为刑事案件。如行政犯均以违反行政管理法规为前提,大量行政犯都会经过行政调查甚至处罚程序,不能因为已经实施行政处罚就不再追究刑事责任。

其次,对于刑事处罚前已被行政处罚的行为,实践中通常采取的是同类吸收折抵方式。行政处罚法第35条明确规定,行政处罚中的拘留、罚款可在刑事判决中折抵刑期、罚金,这从立法层面肯定了行政处罚后仍可采取折抵的方式处理。相关司法解释也明确规定,若行为人因同一行为先受行政处罚,后被追究刑事责任的,行政拘留期限可折抵刑期,罚款可折抵罚金。这一规定有效防止了实际执行中的双重惩罚,体现了程序正义与实体公正的平衡。需要注意的是,吸收、折抵后对于行政处罚所包含的资格罚等处罚仍需执行。

再次,折抵后如无须实际执行刑期,并不意味着无须刑事处罚。若因折抵后无须执行刑期即否定刑事评价,会导致定罪免刑、缓刑等制度失去存在价值。一方面,刑事评价代表了法律最严厉的否定,在“质”上不同于行政处罚;另一方面,行政处罚与刑事处罚后果不同,前者仅为酌定量刑情节,而后者可能构成累犯,影响后续刑事责任认定,在“量”上具有较大差异。

综上,将已受行政处罚的盗窃行为计入“多次盗窃”范围,既符合立法精神、司法解释本意,也符合实践需要,应予坚持。应通过规范行刑反向衔接程序,完善处罚折抵机制,进一步实现行政处罚与刑事处罚的有机衔接,提升法律实施的整体效能。

(作者分别为广东省深圳市人民检察院第一检察部检察官、黑龙江省人民检察院普通犯罪检察部检察官)

# 已受行政处罚的盗窃行为应计入『多次盗窃』范围

【作者单位:贵州省威宁县人民检察院。本文系2025年贵州省人民检察院检察理论课题研究课题“新时代基层控申检察法治化路径优化研究”(GZJC2025B11)的结项成果】