

●“新时代新征程新理念新作为”系列报道

# 《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》是如何落实的

□本报记者 闫晶晶  
匡雪 史隽

法治兴则民族兴，法治强则国家强。

检察机关法律监督是法治监督体系的重要组成部分，在推进中国特色社会主义法治体系建设中发挥着特殊而重要的作用。党的十八大以来，习近平总书记作出一系列重要指示，深刻阐明检察机关法律监督的宪法定位、主要职责、基本任务，为党的检察事业创新发展把脉定向、指路领航。

2021年6月，《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》（下称《意见》）印发。中共中央专门就加强检察机关法律监督工作印发《意见》，这在党的历史上是第一次。《意见》在中国共产党成立100周年、党绝对领导下的人民检察制度创立90周年的重要历史时刻发布，充分体现了以习近平同志为核心的党中央深入推进全面依法治国的坚定决心，充分体现了党中央对完善党和国家监督体系特别是检察机关法律监督工作的高度重视，为新时代检察工作赋予了更重政治责任、历史责任。

落实落细《意见》不只是检察机关的一道必答题，各级党委有力领导、政府大力支持，各政法机关、法律职业共同体以高度政治自觉参与其中。《意见》印发以来，全国31个省（区、市）及新疆生产建设兵团党委主要领导同志均对贯彻落实《意见》作出批示或提出要求，22个省（区、市）及新疆生产建设兵团党委出台实施意见或工作细则。部分省份的高级法院、公安厅、司法厅等相关单位分别或联合印发依法支持配合检察机关法律监督工作的若干意见、若干措施等，合力推动执法司法制约监督体系改革与建设。

## 法律监督不是你错我对的“零和博弈”

“法院与检察院作为政法机关，都是法律共同体的重要组成部分，要强化抓好《意见》贯彻落实的政治担当，更加自觉接受检察监督。”《意见》下发不久，湖北省高级人民法院党组理论学习中心组就进行了专题学习。湖北省高级人民法院党组书记、院长游功荣表示，法院作为被监督机关主动作为，与检察机关加强协作，形成合力。

法律监督不是你错我对的“零和博弈”，监督与被监督方目标一致、责任一致，目的都是把习近平法治思想贯彻落实好，把党的法治事业建设好，把人民的根本利益维护好。

最高检党组书记和张军检察长在多个场合反复强调的这一理念，不仅为强化法律监督鼓足了劲，更赢得各方面越来越多的认同。不论是司法机关还是行政机关，都有一个共同的目标：以人民为中心，促进共建共治共享的社会治理格局建设。秉持这样的共识，各方合

力自然生发。“健全检察机关依法启动民事公益诉讼监督机制，完善对生效民事裁判申诉的受理审查机制，完善案卷调阅制度。”这是《意见》提出的新要求。

2021年，黑龙江省检察机关通过调卷机制，调取分析原审案件事实等并提出抗诉，抗诉意见获法院全部采纳，朱某与马某等民间借贷纠纷案依法改判。这是黑龙江省检察院与该省高级人民法院会签《关于调阅卷宗正卷、副卷的会签文件》《意见》下发后，检察机关正副卷一并调阅工作在全国范围内取得阶段性进展。最高检第六检察厅厅长冯小光介绍，截至2021年末，已有10余个省级检察院与省高级人民法院会签文件，正式建立正副卷一并调阅制度。

这也是全国首个适用于全省三级检察院一并调阅三级法院民事审判卷宗、民事执行卷宗正卷、副卷的会签文件。《意见》下发后，检察机关正副卷一并调阅工作在全国范围内取得阶段性进展。最高检第六检察厅厅长冯小光介绍，截至2021年末，已有10余个省级检察院与省高级人民法院会签文件，正式建立正副卷一并调阅制度。

山东省济南市公安局天桥区分局和天桥区检察院隔着马路，仅有几百米距离。天桥区分局法制大队二中队队长高鹏遇到工作上的问题，经常带着笔和本子直接来到检察院，和检察官面对面交流。

“2021年5月起，我们分局办理的帮助信息网络犯罪活动案件呈井喷之势，以前我们都沒有办理过，如何把握认定条件以及强制措施适用等都是盲点。”高鹏告诉记者，在与天桥区检察院沟通之后，该院制定了《帮信罪入罪提示与逮捕十条》，为办理案件提供了及时而有针对性的指导。

2021年底，最高检、公安部联合印发《关于健全完善侦查监督与协作配合机制的意见》，就检察机关、公安机关健全完善监督制约机制、协作配合机制和信息共享机制等细化明确了14项具体措施，其中包括设立侦查监督与协作配合办公室。在该文件指导下，天桥区检察院和区公安分局联合成立了侦查监督与协作配合办公室，双方联系更为密切。

## 多部门良性互动，形成诉源治理合力

“上医治未病，中医治欲病，下医治已病”，两千多年前《黄帝内经》所展现的古老智慧，对当下社会治理依然具有启示作用：司法办案要注重诉源治理、溯源治理，最大限度减少和避免社会对抗，厚植党的执政基础。

凡有社会存在就必有矛盾纠纷。司法过程中的案件既有偶发，也有多发，背后反映的都是社会治理深层问题。不能就案办案，必须深挖根源，加强诉源治理，在法治轨道上促进国家治理体系和治理能力现代化，是司法办案的更高目标。

2020年5月26日凌晨，江苏如皋，一位金店老板发现店里800多件、总价值200多万元的黄金首饰不翼而飞。“一件都

没有了，当时人都晕了，腿都软了。”老板王某回忆道。

很快，公安机关将犯罪嫌疑人李某抓获归案。“别说不关我六个月，就是关我一年也别想让我交代。”面对29次审讯，李某可能只是想让家里人过上好日子，并非无可救药。在检察机关建议下，公安机关向李某播放了最高检发布的认罪认罚从宽制度法治宣传片。李某接收到了制度释放的善意，主动认罪认罚，并带警察在绿化带内找到了全部赃物，一件不少。

盗窃数额200余万元，又是累犯，李某本应受到法律的严惩，但他主动认罪认罚，并以实际行动挽回被害人损失，可以适用认罪认罚从宽制度。经过全面审查，检察机关依法提出有期徒刑十二年，并处罚金40万元的量刑建议，得到李某和其辩护律师的认可，李某也自愿签署了认罪认罚具结书。开庭后，法院全部采纳检察机关的量刑建议。

临近年底，检察官前往李某山老家回访，意外看到了他写给妻子的信：“内心一直想给你们好的生活，但自己走错了路……对不起你和孩子，对不起所有关心和帮助过我的人……”

狠抓认罪认罚从宽制度的落实，推动社会治理，正是检察机关贯彻《意见》的一个缩影。诉源治理是社会领域治理的一场广泛而深刻的革命，是党领导下的社会治理机制，绝不是检察机关一家就可以实现的事。在法治轨道上统筹各方面力量和各种资源，形成参与诉源治理的合力，加强沟通协调是总的方向论。

检察公益诉讼作为促进公益治理的新制度，近年来立法持续赋予了检察机关更重责任，公益诉讼法定领域由最初的生态环境和资源保护等4个领域，扩展到包括安全生产、个人信息保护等9个领域。点多面广，重在源头治理。检察公益诉讼工作得到了党政各部门强有力的支持，多部门良性互动，共同为保护公共利益提供有力保障。

前不久刚刚结束听证的南四湖专案，作为最高检2021年直接立案办理的案件，在全国检察机关办理跨区域环境公益诉讼案件中具有示范意义。以前，南四湖治理难住了流域内四个省，难就难在涉及范围广、部门多，执法标准不统一。在最高检直接统筹协调办案、各地党委政府广泛参与支持下，如今的南四湖已经大变样。

“在农村生活污水治理方面，最高检关注的我县张楼镇湖兴村，已完成生活污水治理，正在打造集旅游、观光、住宿为一体的美丽渔村，逐步实现生态效益、社会效益和经

济效益相统一。”山东省微山县县长郭鑫很高兴看到如今的治理成效。在此基础上，微山县以点带面，全域推进农村生活污水治理工作，今年将实现90%以上的行政村生活污水治理全覆盖。

流域环境治理还需久久为功。山东省交通运输厅副厅长高立平表示，接下来将巩固最高检办案成果，持续推进各项工作落实，全力推动南四湖生态环境持续改善。

## 司法政策回应时代需求，法律共同体协奏为民司法强音

“刑罚的目的，不仅在于惩治犯罪，更在于维护和恢复社会秩序。”李某的案子，让参与办案的公安干警、检察官、法官、律师等对于认罪认罚从宽制度，有了更深的认识。

2018年10月26日，刑事诉讼法作出修改，认罪认罚从宽制度正式确立。三年多来，检察环节认罪认罚从宽制度适用率从2019年1月的20.9%，提升并稳定在2020年以来的85%以上。这离不开广大律师的积极参与、见证，更离不开全国法院依法裁判的支持。2021年，法院对检察机关量刑建议采纳率超过95%。

最高人民法院刑事审判第一庭审判员杨立新认为，这项制度带来诉讼模式由对抗向协作的转变、诉讼理念由惩罚性诉讼理念向恢复性司法理念的转变。

在北京市安理律师事务所律师肖莹看来，由对抗向协作的诉讼模式对律师办案也是利好消息：“一个故意伤害案件，诉讼流程走完可能需要七八个月，如果具备认罪认罚的条件，就有可能减少羁押可能性，也有利于维护犯罪嫌疑人自身权益，让当事人充分、能动地参与刑事诉讼。”

在时代大背景下，与时俱进的司法理念和政策应运而生。时间来到2020年的全国两会。这一年的最高检工作报告分析了刑事犯罪20年来的变化：严重暴力犯罪及重刑率下降，新型危害经济社会管理秩序犯罪上升。社会治理进入新阶段，面对刑事犯罪结构变化，司法理念更应体现谦抑慎刑。为此，最高检明确提出要树立少捕慎诉慎押检察办案理念。

各地检察机关都在积极贯彻这一理念。以浙江为例，该省检察院联合省公安厅、省高级人民法院对危险驾驶、盗窃、故意伤害、赌博等轻微刑事案件办理作出细化规定，规范不捕不诉标准。

作为落实少捕慎诉慎押刑事司法政策的最大法律职业共同体之一的公安机关用实际行动展现了高度法治自觉。2021年初，金华市公安机关主动与婺城区检察院联系并共同调研，联合制定减少羁押性强制措施的相关文件。一年时间，该院向公安机关反馈意见70余条，通报不捕率和诉前羁押率等8次。

“检察院引导公安机关提高了取证意识和执法质效，公检双方进入了共同降低诉前羁押率的良性循环轨道。”金华市公安局婺城分局法制大队副大队长陈晓波说。在各方共同努力下，婺城区检察院2021年受理移送审查起诉3213人，其中采取非羁押强制措施1969人，占移送起诉人数的64%，较上年增加近15%，直接从源头上引导了捕前分流。

随着实践深入，少捕慎诉慎押刑事司法理念逐步上升为刑事司法政策。《意见》对此明确要求：“严格依法适用逮捕羁押措施，促进社会和谐稳定。”这是新时代对检察机关的新要求，是人民群众对检察机关的新期盼。2021年，检察机关不捕不诉率上升，诉前羁押率下降，政策落地见效。

在贯彻落实少捕慎诉慎押刑事司法政策的过程中，有一类涉案人员比较“特别”：民营企业。对他们来说，一人涉案影响的是整个企业甚至是当地经济发展。在最高检部署开展针对涉民营企业经济犯罪案件专项清理工作之后，2020年10月至2021年9月，最高检联合公安部又部署新一轮涉民营企业刑事“挂案”专项清理工作，并纳入全国政法队伍教育整顿“涉企案件集中攻坚行动”。因“挂案”陷入经营困境的民营企业成为检察机关重点关注对象。

关于“挂案”，《意见》有明确要求：检察机关及时发现和纠正应当立案而不立案、不应当立案而立案、长期“挂案”等违法情形。

什么叫“挂案”？来看一个案例。崔某是江苏省张家港市一家五金贸易公司的法定代表人。2018年12月，他的公司因涉嫌销售价值68万余元假冒注册商标的轴承被公安机关立案侦查。而崔某坚持认为自己购买的产品是正品，对销售假冒注册商标的事情毫不知情。

崔某究竟是知假售假，还是被批发商蒙蔽？因批发商发货清单灭失，后续取证工作陷入困境，案件既未撤案又无法移送审查起诉，被搁置了两年之久。

刑事诉讼过程中，这类案件既不撤案又未移送审查起诉，长期搁置，形成“挂案”。这不仅违反法律规定，也使涉案企业和有关人员长期处于被追诉状态。对于涉案的民营企业负责人而言，悬而未决的不仅是案件，更是一个企业的命运。

在“挂案”专项清理中，崔某的案件被依法撤案。“撤案后，我悬了两年的心终于落地了，企业总算又走上经营正轨。”张家港市检察院检察官郑莉回访该企业时，企业负责人崔某表达了谢意。

“挂案”专项清理中，有一部分是公安机关主动撤案。记者从安徽省检察院了解到，专项清理中，该省公安机关主动撤案190件，检察机关监督撤案155件，公安机关移送审查起诉53件，移送其他部门管辖或依法作出其他处理22件。

## 能动履职，司法公正引领社会公正

公正是法治的生命线。《意见》强调“通过促进严格执法、公正司法，规范社会行为、引领社会风尚”。这是对司法公正重大意义的新阐述，也是党中央对检察机关的殷切期望。

近年来特别是2018年以来，检察机关以习近平法治思想为指导，全面履行法律监督职能，通过一系列能动司法和检察创新，充分发挥司法公正对社会公正的引领作用。

2019年的全国两会上，最高检检察长张军郑重承诺，将用心比心对待群众信访，建立7日内程序回复、3个月内办理过程或结果答复制度。

这个目标能不能实现？当时很多人心存疑虑。

到了2021年，全国检察机关新收群众信访89.5万余件，均在7日内告知“已收到、谁在办”，3个月内办理过程或结果答复率超过98%。全国检察机关信访总量、重复信访量、到最高检信访量持续下降，县检察院受理信访占比持续上升，信访结构“倒三角”问题持续改善。

“从实践看，检察机关不仅做到了，而且做得很好，不仅做到了程序性回复，还推动了矛盾纠纷的实质性解决，实现了信访总量的下降。这确实很不容易。”2021年10月21日，十三届全国人大常委会第三十一次会议分组审议《最高人民法院院关于人民检察院办理控告申诉案件工作情况报告》，与会人士这样评价这项工作。

新时代的司法公正，应是人民群众能看到感知的公正。检察听证就是一种连接司法与社会的方式。对重大争议或影响力案件，检察机关以听证形式公开审查，坚持“应听证、尽听证”，办案过程向全社会公开，敢于接受“围观”。

上海铁路运输检察院办理了一起公开听证案件：儿媳产下的女婴在出生三天后因肺炎夭折，刘某等十余名家属两次到院医院“讨说法”，情绪激动打砸医院设施，还对现场民警拉扯、啃咬，导致6名警员不同程度受伤。

检察机关查明，刘某等人的行为已经涉嫌犯罪。批捕，可能导致这个家庭又一次陷入不安；不捕，家属可能继续与医院缠闹。捕还是不捕？有没有第三种解决方法？检察机关决定启动公开听证，请公安、医院、律师及犯罪嫌疑人家属开诚布公说说想法。

“良好的治安环境离不开公安人员的日夜守卫，人民警察的执法权威，任何时候都不能差下。但此案当事人在情感落差下与医院、民警发生冲突，与那些无视社会秩序的职业医

闹、暴力袭警的妨害公务案是有区别的。”在各方发表意见后，办案检察官说了这样一段话。

法理与情理得到了平衡。听证会结束后，刘某等人当场主动请求向公安机关受伤人员道歉，当天又与医院达成了和解。

在北京大学法学院教授姜明安看来，检察听证是法治理论和制度的创新，是对我国传统申诉、控告、信访制度的创新。公开听证引导当事人理性对待申诉诉讼的同时，将检察机关在化解社会矛盾中“减压阀”的效能最大化。

据统计，2021年全国检察机关共组织听证10.5万件；其中信访听证1.15万件，听证后化解率76.5%。最高检第十检察厅厅长徐向春表示，2022年最高检将全面推开简易公开听证，并探索对那些身体残疾、年老体弱和涉及邻里纠纷等案件，开展上门听证。

检察听证也是一场生动的普法课，引导广大群众尊法守法。用典型案例引领社会法治风尚、促进治理，对检察机关办案提出了更高要求。近年来，“昆山反杀案”“涠源反杀案”等一系列影响性案件中，检察机关依法认定正当防卫，引领、重塑正当防卫理念，“法不能向不法让步”深入人心；“取快递女子被造谣出轨案”，检察机关主动发出检察建议，公安机关以涉嫌诽谤罪立案侦查，自诉转公诉，向社会传递“降低不该有的维权成本，落实必须有违法代价”的价值导向；疫情防控期间，最高检涉疫典型案例10连发，指导办案的同时震慑犯罪，促进全民法治观念养成。

法治教育要从娃娃抓起。2021年9月1日，张军检察长以“六大保护呵护少年的你”为主题第四次到北京二中讲授法治课。2022年1月，最高检联合教育部共同印发《检察官担任法治副校长工作规定》，推动检察官担任法治副校长工作常态化，全国共有3.9万余名检察官在7.7万余所中小学担任法治副校长。

新时代新征程，对法治建设提出了新的更高要求。助力更好推进中国特色社会主义法治体系建设，检察机关法律监督责无旁贷、使命光荣。正如《意见》指出的那样：“进入新发展阶段，与人民群众在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的新需求相比，法律执行和实施仍是亟需补齐的短板，检察机关法律监督职能作用发挥还不够充分。”以贯彻《意见》为契

机，新时代检察机关必将能以能动作为的姿态，积极回应人民群众在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面内涵更丰富、形式更多样的现实需求，最大程度释放法律监督的潜在力量。

贯彻习近平法治思想 强化新时代法律监督  
迎全国两会·展检察风采

# 检察系统4人获2021年度全国三八红旗手 6集体获全国三八红旗集体称号

本报北京3月4日电(记者史兆琨 见习记者郭荣荣)近日，全国妇联在京发布2021年度全国三八红旗手标兵、全国三八红旗手、全国三八红旗集体名单。此次共评选出10名全国三八红旗手标兵、300名全国三八红旗手、200个全国三八红旗集体。

内蒙古自治区赤峰市检察院第一检察部主任隋亚靖、福建省邵武市检察院检察委员会委员、第一检察部负责人李华、湖南省检察院第八检察部副主任姚红、云南省景洪市检察院第一检察部主任王喆溜获全国

三八红旗手称号。河北省衡水市检察院第八检察部、福建省厦门市湖里区检察院第一检察部、广西壮族自治区百色市检察院第一检察部、海南省海口市检察院政治部、新疆维吾尔自治区尼勒克县检察院、最高人民检察院12309办信组获全国三八红旗集体称号。

据了解，全国三八红旗手标兵、三八红旗手(集体)是自1960年以来全国妇联授予优秀女性的至高荣誉。此次评选出的个人和集体均是在各条战线敬业奉献、拼搏进取，以实际行动争做伟大事业的建设者、文明风

尚的倡导者、敢于追梦的奋斗者，她们不忘初心、牢记使命，尽展巾帼风采，书写了新时代新征程昂扬奋进的巾帼华章。

全国妇联号召广大妇女以受到表彰的先进典型为榜样，学习她们爱党报国、信念坚定的政治品格，学习她们爱岗敬业、追求卓越的奋斗精神，坚定历史自信，升华家国情怀，昂扬创新精神，倡扬文明新风，走在时代前列，以奔跑奋进的姿态，在推进中华民族伟大复兴中国的个人和集体均是各条战线敬业奉献、拼搏进取，以实际行动争做伟大事业的建设者、文明风

(上接第一版)

国际残奥委会主席帕森斯致辞。他表示，北京冬残奥会场馆设施独具匠心，赛事保障严密细致，疫情防控安全高效，中国人民热情好客，为不同国家(地区)运动员搭建了充分展示残奥运动魅力的舞台。中方鼓励和支持残疾人参与冬季运动的工作成就斐然。

21时02分，开幕式迎来激动人心的一刻。国家主席习近平宣布：北京2022年冬残奥会开幕！顿时，雪花造型的紫色焰火绽放夜空，将奥林匹克公园装点得格外美丽。

来自各行各业的代表，共同演绎了残健共融的温情时刻。8名旗手手持国际残奥委会会旗入场。他们是：中国女子轮椅篮球国家队教练陈琦、盲人足球国际级裁判郝国华、残奥会羽毛球金牌获得者刘禹彤、残奥会投掷

项目金牌获得者姚娟、残奥会游泳金牌获得者张丽、残奥会轮椅击剑金牌获得者孙刚、残奥会乒乓球金牌获得者薛娟、残奥会轮椅击剑金牌获得者李豪。由视力残疾学生组成的管乐团奏响国际残奥委会会歌。国际残奥委会会旗徐徐升起，同五星红旗一道高高飘扬。

随后，中国残奥高山滑雪运动员张梦秋、轮椅冰壶运动员陈建新代表全体参赛选手入场，中国残奥冰球项目裁判张立恒代表全体裁判员，中国轮椅冰壶教练岳清爽代表全体教练员及官员分别宣誓。

大屏幕上，名为《绽放》的短片吸引了全场观众的目光。几名可爱的盲童，绘制出一幅灿烂的笑脸图画。场地中央，展现着斑斓绚丽的色彩，这是盲童们心中的光芒绘就的美好画面。伴着《冬残奥圆舞曲》

的旋律，一群听障舞蹈演员在手语老师的引导下，与健全人舞蹈演员默契配合，翩翩起舞，展现着人与人之间的友爱、生命的活力与潜能。

21时23分，北京冬残奥会火炬进入会场。北京冬残奥会火种由采集自残奥运动发源地英国曼德维尔和北京、延庆、张家口三个赛区的共9处火种汇集而成。3月2日至4日，冬残奥会火炬传递在北京、延庆、张家口三个赛区进行。国家体育场内，平昌冬残奥会高山滑雪女子坐姿组选手刘思彤、里约残奥会和东京残奥会5枚田径金牌获得者文晓燕、东京残奥会2枚游泳金牌获得者马佳、东京残奥会轮椅篮球亚军获得者张雪梅、里约残奥会和东京残奥会4枚田径金牌获得者刘翠青、连续三届残奥会射击金牌获得者董超、连续三届残奥

会坐式排球奖牌获得者唐雪梅等7名火炬手将冬残奥会火炬棒棒相传、接力前行，受到全场观众的热烈欢迎。

万众瞩目中，最后一棒火炬手——雅典残奥会和北京残奥会获得跳远、三级跳远冠军并打破世界纪录的李端将手中的火炬嵌入“大雪花”造型的主火炬塔中央。北京冬残奥会沿用了北京冬奥会的火炬设计方式，再次体现了绿色环保理念。

绚丽的焰火腾空而起，点燃了人们心中的激情，体育场内一片欢腾。

中共中央政治局委员、中央书记处书记，全国人大常委会副委员长，国务委员，最高人民法院院长，最高人民检察院院长，全国政协副主席以及中央军委会委员出席开幕式。

国际残奥委会负责人等出席开幕式。