

山东省潍坊市检察机关将入驻综治中心作为检察履职的“新阵地”，围绕多元化解矛盾纠纷、汇集法律监督线索、协同防控社会治安风险等重点任务，根据矛盾纠纷产生、发展、演变规律，以综治中心为中心圆点——

# 构建一体运行机制做实入驻综治中心履职工作

一体抓实“三个管理”  
高质效办好每一个案件

## 完善“大管理”格局 全面准确贯彻宽严相济刑事政策

□ 闫宝宝

党的二十届四中全会提出，推进国家安全体系和能力现代化，建设更高水平平安中国。宽严相济刑事政策是党和国家长期坚持的一项刑事政策，全面准确贯彻宽严相济刑事政策，辩证把握从严与从宽的关系，做到当宽则宽、该严则严、宽严有度，是高质效办好每一个案件，实现政治效果、法律效果和社会效果相统一的必然要求，为国家治理提供总体指导方向和正确价值选择，对推进国家治理体系和治理能力现代化意义重大。检察机关构建宏观与微观结合、专门管理与自我管理衔接、内部与外部统一的“大管理”格局，以检察长和检察委员会为统领、办案部门自我管理为基础、案件管理部门专门管理为枢纽、相关部门协同管理为保障的全方位立体化检察管理组织体系，有助于高质效推进全面准确贯彻宽严相济刑事政策。

宏观与微观相结合，为贯彻宽严相济刑事政策提供全方位管理保障。一是要明确司法办案职权，厘清管理边界，防止越位与缺位。明确检察长、检察委员会、检察官的职权，确保在落实宽严相济刑事政策时，各主体职权清晰、责任明确。二是要发挥好检察长和检委会对检察业务的宏观管理作用。一方面，要发挥检委会办案组织的作用。在个案层面要实质性全面审查案件事实、证据、犯罪嫌疑人主观恶性、社会危害性等因素，综合判断如何实施宽严相济。对于严重暴力犯罪、恶性犯罪等，依法从严惩处；对于轻微犯罪、初犯偶犯等，在法律允许范围内从宽处理。另一方面，定期对宽严相济刑事政策的实施效果进行评估，及时调整完善具体措施和工作方法，不断提高科学性和有效性。同时，推动检察机关与法院、公安机关、司法行政机关等部门建立联席会议制度，就宽严相济刑事政策的适用标准、程序衔接等问题进行沟通协调形成工作合力，确保其在刑事诉讼各环节得到有效贯彻。三是要发挥好办案组及检委会在案件办理过程中的作用。在办案组的组合上要合理搭配办案组成员，形成优势互补的办案组织。在案件分配上，根据案件类型和复杂程度，以及办案人员工作经验、专业背景等协调组内办案资源。对于疑难复杂或政策适用上存在争议的案件，应当及时召开检察官联席会进行讨论。

专门管理和自我管理相衔接，为贯彻宽严相济刑事政策提供内生性管理保障。在专门管理方面，案管部门要优化案件受理审查精度，除了审查形式要件外，还要关注案件性质、情节、社会危害性等实质内容，对重罪案件与轻罪案件实行分类管理，建立“宽严案件特征库”，如对涉刑民交叉、未成年入等案件设置差异化标识系统，主动核查和解、赔偿等情况，符合从宽条件的，提醒办案人员与侦查机关沟通补充材料。加强流程监管全周期管理，构建全方位、动态化的案件流程监控系统，既关注办案期限、强制措施适用等程序性事项，也对案件处理过程中落实宽严相济刑事政策的环节进行重点监控。如拟作不起诉处理的轻微刑事案件，采用听取各方意见、进行主动巡查相结合的方式，监督是否充分听取各方意见、进行社会调查和风险评估，对发现的问题及时督促办案部门整改。细化案件质量评查标准，建立科学合理的案件质量评查机制，将宽严相济刑事政策的贯彻情况作为重要内容。明确不同类型案件适用政策的实体要求和评判标准，如未成年人犯罪案件是否落实教育、感化、挽救方针，涉黑涉恶犯罪案件是否依法从严惩处。采取常规评查、专项评查和重点评查相结合的方式，对评查中发现的政策执行不到位等问题，及时反馈给办案部门并督促整改。提升业务数据分析研判能力，充分发挥案管部门的业务数据分析研判职能，通过对大量案件数据的收集、整理和分析，深入挖掘宽严相济刑事政策执行过程中的规律和问题，定期统计分析不同类型案件的处理情况、量刑轻重等问题，对比不同地区、时间段的政策执行情况，找出差异和薄弱环节，为决策调整和工作推进提供参考依据。在自我管理方面，检察官办案人员要深化对宽严相济刑事政策的理解，筑牢适用根基。不仅要系统学习涉及贯彻宽严相济刑事政策的法律条文与司法解释，更要结合指导性案例、典型案例，分析“宽”与“严”的适用边界，避免“一刀切”或“随意化”。强化实务能力，精准把控案件。提升证据审查能力，通过细致核查主观恶性、社会危害性、悔罪表现等关键事实，判断案件是否符合从宽或从严条件。熟练运用认罪认罚从宽制度，提出量刑建议，确保从宽幅度与犯罪情节、悔罪程度相匹配。加强释法说理能力，对从宽处理的案件，向被害人、社会公众清晰阐释政策依据，化解矛盾、争取认同。

内部和外部相统一，为贯彻宽严相济刑事政策提供系统性管理保障。内部监督方面，完善考核评价体系。优化检察业务考核评价体系，从注重司法办案单一环节转向注重矛盾化解全过程，从内部封闭考核转向开放多元评价，实现办案质量、效率和效果相统一。将宽严相济刑事政策的落实情况纳入考核内容，对落实政策到位的检察官给予激励，对落实不到位的进行督促整改。加强监督制约机制，建立健全内部监督机制，加强对检察官行使职权的监督，防止权力滥用，如对认罪认罚从宽案件、不起诉案件等重点环节，强化对办案程序、证据审查、法律适用等方面的监督。强化责任追究与免责机制，严格落实司法责任制，对检察官在落实宽严相济刑事政策过程中故意违反法律规定、滥用职权等依法追究。同时，建立依法免责机制，对于检察官在依法履职过程中，因法律规定不明确、证据认定存在争议等客观原因导致案件处理结果出现偏差的，不予追究责任。外部监督方面，落实案件信息公开和检察听证制度。规范检务公开、案件信息公开机制，及时向社会公开涉及贯彻宽严相济刑事政策的重大案件处理情况，接受社会公众的监督。对于符合条件的案件，严格按照规定举行公开听证，当面听取意见，增强案件处理的透明度和公信力。发挥人民监督员作用，探索扩大人民监督员的监督范围，如在不起诉案件的处理中，充分听取人民监督员的意见，确保案件处理符合政策要求和社会公众的公平正义观念。强化舆论监督和社会监督，通过多渠道尤其是新媒体，及时发布落实宽严相济刑事政策的工作动态、典型案例等信息，接受媒体和社会舆论的监督，主动回应社会关切。强化人大监督与政协民主监督，主动向人大及其常委会报告落实宽严相济刑事政策的工作情况，认真办理人大代表提出的相关议案、建议，积极邀请代表委员参与检察工作调研、视察，监督推动政策落实。

(作者单位:上海市人民检察院第二分院)

出预警，同步协助落实帮扶措施，实现风险预警、联动处置。联合公安、法院、司法行政、社区等多方力量，构建“检察+”联动机制，积极参与研判会商，精准评估风险隐患，提出有效的分类化解处置方案，确保风险隐患“排得出、防得住、化得掉”。

将内外联动融入基层治理，形成综治汇流

入驻综治中心履职是检察机关参与基层治理，以高水平安全服务保障高质量发展的有力举措。在党委政法委的统一领导下，立足检察职能，通过打破条块分割，对内规范入驻，对外协作互促，推动构建纵向贯通、横向衔接、立体联动的综合治理大格局。

上一体化强化组织保障。一方面，做实工作机制保障。通过与市委政法委员会签订《检察+综治+数据交换平台》“轮值检察官+常驻联络员”等入驻模式，既灵活机动又有效保障综治中心业务拓展。另一方面，做实派驻队伍保障。着力在“内强素质、外树形象”上下功夫，健全完善新入额检察官、青年干警轮岗锻炼以及奖惩机制，持续激发入驻干部担当作为的活力与动力。

横向联通推动信息共享。各部门在综治中心集中办公，能摆脱机构空间阻隔，打破“数据孤岛”，实现以更广阔的视域参与治理。依托综治中心“信息枢纽”建立联席会议、信息共享机制，不断织密协同治理网格。在党委政法委领导下，推进检察专线接入综治中心，搭建“检察+综治+数据交换平台”，实时共享综治网格信息、12345政务服务热线数据和各入驻窗口履职信息，实现线上线下互联互通。联合组建“调解智库”，注重吸纳有经验的老检察官、老法官、专业人士进入“专家调解库”，不断壮大调解资源“蓄水池”，实现调解力量双向使用、良性互动。

立体协同实现“一次受理”。构建协同办理格局，将12309检察服务中心全面嵌入综治中心检察窗口，实现“一窗受理+联动办理+集成处理”，丰富群众家门口的法治选择项。打造一站式服务平台，构筑综治中心检察服务“一窗三室”立体模式，即“服务前台窗口+检察官工作室+检察听证室+检察调解室”，为群众提供“一站式受理、一揽子调处、全流程解决”的检察服务。拓展基层服务触角，在县区级综治中心全部入驻基础上，同步在镇街综治中心设立检察联络站，将接待窗口、调解力量下沉至基层网格，开展矛盾调处与法治宣传，推动检察服务从“县一级”覆盖向“村一级”辐射，将法治资源拓展到基层一线、延伸至群众最需要的地方。

(作者为山东省潍坊市人民检察院检察长)

从多元解纷这一保障强起。面对矛盾纠纷复杂多样、涉及面广的新形势，要想高效解纷，就要善于借力化纷，多方联动、多措并举解决群众合法合理诉求。畅通解纷渠道，加强与信访、民政、妇联、残联、工会和基层镇街等协作配合，通过教育疏导、支持起诉、公开听证、帮扶救助等方式，及时化解涉法涉诉矛盾纠纷。搭建化解平台，完善律师值班工作，聘任专业人员担任特邀检察官助理，设立人大代表监督联络室，建立人大代表建议、政协委员提案与公益诉讼检察建议衔接转化机制，形成“代表委员、检察官、律师、特邀检察官助理”等多方参与的解纷平台。

将燃点防控融入矛盾化解，防止风险回流

每一起矛盾纠纷发生的偶然性背后都隐藏着必然性。实践充分证明，只要提前预判风险，工作措施到位，很多风险是可控的。潍坊检察机关坚持边办案、边防范风险，提出并推行办案风险全流程防控机制，将案件的源头风险和由当事人身份、家庭背景等因素可能带来的舆情风险都纳入实时、动态管控，避免“小案子出大问题”，减少和防止矛盾纠纷再次向社会或综治中心回流。

全员化防范风险。在案件受理时，由受案部门分析案件矛盾焦点、引发原因、社会舆情、信访风险信息、逐案研判确定风险等级，发挥预警作用。接到预警后，办案部门根据舆情风险、信访风险等情况，及时抄送新闻宣传部门、控申检察部门，做好风险评估、跟进化解、舆情应对、排查稳控等工作，全面掌控案件风险。对中、低风险案件，靶向采取措施，防止风险升级；对高风险案件，严格落实层报制度，部门负责人、分管领导、检察长等上手介入，靠前把关、督导督办，提出案件办理、矛盾化解思路，切实防止矛盾激化、上行、外溢。

动态化管控风险。将线索核查、风险评估、关键节点汇报纳入动态管理范畴，在案件风险研判不足、矛盾纠纷发生变化等情况下，办案部门及时对风险等级按程序进行合理调整，同步共享给案管、控申等部门，合力化解风险，确保案件风险防控责任不缺位不断档。风险案件结案后，在日常舆情监控中，在反向审视中，持续加强跟踪反馈，发现有风险隐患的，及时反馈相关业务条线，形成风险防控交叉网络。建立涉检信访与司法办案质效联动分析研判机制，将化解矛盾纠纷、维护社会稳定纳入司法办案评价体系，压实检察履职办案各环节矛盾化解责任。

多方位化解风险。聚焦重点领域、重点案件、重点人群，协同综治中心、公安、司法等部门开展风险评估与帮扶管控，对苗头性、倾向性问题信息，及时向综治中心发

劳动就业、未成年人保护等重点领域，主动挖掘群众诉求背后反映的执法不严、司法不公、监管缺失等问题线索，建立台账，定期移送，真正让零散的问题线索变为系统的监督素材。

加强类案监督。注重监督线索筛查研判，经筛查后属于法律监督范围的，依据职能分工移送相关业务部门，接收线索的业务部门按照法定程序和期限开展调查核实和结果反馈，通过线索的高效转化，依法及时监督纠正，形成“接访分流—排查化解—源头治理”的工作闭环。围绕综治中心收集的民生诉求，结合检察监督办案，进行集中审视和统计分析，做好类案调研，深挖共性问题，通过检察建议、调研报告、专项监督等形式，为党委政府决策提供参考依据，推动从“化解一案”向“治理一片”延伸。

将实质解纷融入检察办案，减少信访径流

从办案质量这一源头管起。没有高质量的案件就没有高质量的矛盾化解。在受案时，推行案件“进门商”制度，对外强化检检协作、法检会商，对内建立案件受理、案卡填录、常见罪名证据标准等“三个规范”，审查常见易发问题，及时处置案件瑕疵，把控办案质量。在办案中，以司法责任制为纽带，逐一厘清程序流转、职权权限、审批内容、提请方式等环节职责，坚持“一案百问”和“出门检”制度，把准不同类型案件的事实认定、证据审查、法律适用等关键要素，优化法治产品供给，确保案件经得起法律和历史的检验。在结案后，强化案件质量自查、检查、评查，及时提醒典型性问题、前瞻性风险、趋利性问题，强化责任倒查，既追究办案人责任，也反思管理漏洞，形成“问题—整改—预防”的闭环，运用制度的刚性压实办案质量的司法责任，从源头上减少信访。

从检调对接这一关键抓起。潍坊检察机关大力推行检调对接工作，推动更多法治力量向引导和疏导端用力。具体办案中，将调解工作融入“四大检察”各条线，细化各类案件中开展调解的方法措施，确保真用；严格遵循依法、自愿的基本原则，充分听取当事人双方意见，以释法说理让当事人愿意调解、接受调解，确保用好。

# 优化路径促进基层院更好落实“枫桥经验”



□ 张婷 杨勇

2025年10月23日，党的二十届四中全会审议通过《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》)明确提出，坚持和发展新时代“枫桥经验”。这一部署与党的二十大报告中“在社会基层坚持和发展新时代‘枫桥经验’，完善正确处理新形势下人民内部矛盾机制”的重要论述一脉相承，也为检察机关深化基层治理实践提供了根本遵循。在近期举行的大检察官研讨班上，最高人民检察院应勇检察长强调，“学习好贯彻好党的二十届四中全会精神，是当前和今后一个时期检察机关的重大政治任务”。在此背景下，深入领会落实“枫桥经验”的时代意义，系统总结基层实践经验，并科学谋划未来发展路径，不仅契合国家治理现代化的战略导向，也具有十分紧迫的现实意义。

基层检察院落实“枫桥经验”的时代意义

长期以来，与安全和发展相关的新情况、新问题通常首先在基层显现。基层检察院处在社会治理最前沿，直接面向群众、贴近矛盾源头，能够第一时间发现、介入、化解矛盾纠纷，具有“早发现、早介入、早化解”的前端优势。人民群众“家门口”的检察履职与“枫桥经验”具有天生的紧密联系。在新的时代背景下，基层检察院落实“枫桥经验”具有重要的时代意义。主要体现在三个方面：

基层检察院落实“枫桥经验”本质上是践行坚持以人民为中心的发展思想，实质性地回应人民群众的司法新需求。新时代我国社会主要矛盾已发生重大转化，人

民群众对民主、法治、公平、正义有了更高期待。践行“枫桥经验”，核心在于深入群众、服务群众，将工作成效的评判标准落实到人民群众的获得感上。遵循“枫桥经验”，要求检察机关不仅追求案件的法律效果，更关注矛盾是否真正化解、权益是否有效保障、民心是否得以温暖，是否真正地实现“定分止争”。通过提供更方便、更高效、更人性化的检察服务，实质性地解决群众急难愁盼问题，从而在新的历史条件下更加巩固党的执政根基，更好地展现检察为民的根本宗旨。

落实“枫桥经验”是推动基层检察工作深度融入基层治理的核心路径，有助于提升社会治理质效。基层检察院落实“枫桥经验”，是社会治理现代化宏观目标在检察环节的重要体现。它要求检察机关突破传统“坐堂办案”的被动模式，主动将履职触角向前延伸、向下扎根，通过权力下沉、派驻检察、公开听证、法治宣讲等方式，深入街镇、乡村、社区，从源头上预防和化解矛盾纠纷。这实现了检察职能从“治已病”到“治未病”的深化，使法律监督不仅作用于司法个案，更赋能于基层社会生态，提升整体治理效能。

基层检察院落实“枫桥经验”有助于实现检察职能的战略升级与价值重塑，更好地服务于中国式现代化建设。基层检察院落实“枫桥经验”，是检察工作服务中国式现代化建设的主动作为。它促使检察机关从单一的诉讼监督向集矛盾化解、权利救济、社会治理、风险预警于一体的复合型职能转变，实现从“检察办案”到“社会治理”的价值升华。这一检察职能升级使检察机关能更有效地防范化解经济社会转型中的各类风险，通过高质效办好每一个案件，营造和谐有序的社会环境、公平正义的法治环境，从而为高质量发展和高水平安全提供坚实的司法保障，在服务大局中彰显检察担当。

基层检察院落实“枫桥经验”的路径优化

践行“枫桥经验”意味着要加强基层

法律监督、促进基层纠纷源头治理、矛盾纠纷实质性化解，这无疑给基层检察机关提出更高要求。基层检察机关要自觉扛起新时代基层治理现代化建设的检察使命，深刻把握新时代“枫桥经验”的核心要义和时代内涵，完善制度机制，进一步推动基层检察工作高质量发展。具体而言，可以从以下几个方面进行实践探索：

第一，更新履职理念，推动实质化转型。基层检察院、检察官应牢固树立“检察为民”理念，党组成员以身作则、以身示范，抓住领导干部这个关键少数，加强思想政治引领，杜绝形式主义，实现从“被动办案”向“主动治理”的转变。要准确把握“稳”与“进”的辩证关系，“稳”在坚守法治底线，“进”在主动延伸职能，将工作重心下移，从“坐堂办案”转向“一线解难”。正如《建议》所要求，需要在发展中固安全，在安全中谋发展，强化底线思维，有效防范化解各类风险，增强经济和社会韧性，以新安全格局保障新发展格局。深入推动矛盾纠纷源头化解、多元化化解、有序化解，确保源头预防案有质效、接收受理时时有渠道、分流办理事事有回音、矛盾化解桩桩有措施、为民解难件件有温度，将枫桥理念深度融入履职全过程。

第二，健全工作机制，构建协同治理格局。破解机制不畅难题，需构建内外协同的工作体系。首先，在基层检察机关一方，应主动推行“嵌入式检察履职”，实质化入驻基层综治中心，实现检察职能与基层治理平台深度融合。比如，贵州省开阳县检察院在派员入驻县综治中心的同时，依托乡镇(街道)综治中心，设立“开检·守望晒州”检察官工作站，同时制定《开阳县人民检察院参与乡镇(街道)综治中心工作指引(试行)》，通过检察履职制度化确保工作质效。2023年12月，开阳县检察院获评贵州省检察机关新时代“枫桥式”基层检察院称号。在信访领域，可通过建立“检察信访+”多元协同网络，与公安、法院、司法行政等部门建立常态化联动机制，制定联合工作细则，实现从

临时对接向稳定协作转变。树立矛盾化解“一盘棋”思维，将刑事、民事、行政、公益诉讼检察职能与控申检察工作深度融合，为群众提供“一站式受理、一体化办理”服务。此外，应进一步优化考核评价体系，将矛盾化解率、群众满意度等治理实效纳入绩效考核，激发干警参与基层治理的内生动力。正如《建议》指出，“坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，完善共建共治共享的社会治理制度，推进社会治理现代化”。

第三，提升履职能力，培养复合型人才。针对“案多人少”和“本领恐慌”问题，应着力多措并举，加强能力建设。一方面，借助“外脑”，组织开展“检察+综治”系统化培训，邀请社会学专家、资深调解员等授课，提升干警群众工作、矛盾调解等综合能力；深化检校合作，充分借助高校智识、人力等资源，拓展合作领域、深度。另一方面，做实“内功”，进一步落实推行“一线工作法”，组织干警到综治中心、社区网格跟岗学习，在实践中提升实战能力；开展更广范围的“上门听证”“带案下访”“集体训诫”“刑行双向衔接”等工作方式，把检察服务送到群众家门口，实现“办理一案、治理一片”的效果。

第四，强化数字赋能，提升治理效能。《建议》提出，“推进政法工作数字化平台建设”。在推进数字化检察背景下，基层检察院应充分发挥数字技术优势，建设“数字枫桥”。研发大数据法律监督模型，从典型个案入手，构建类案监督数字模型，实现精准监督和系统治理。比如，摸排案卷风险隐患线索，对异常数据确定风险等级，分流线索，促进相关部门协同履职，着力防范风险发生。值得重点关注的是，还应推动建设跨部门信息共享平台，在保障数据安全前提下打通“数据孤岛”。运用化工具提升司法透明度，通过案件程序信息自动推送等方式，减少因信息不透明引发的矛盾，提升检察公信力。

(作者分别为贵州省开阳县人民检察院检察长、贵州财经大学法学院副教授)