

最高检这四年：“一篇报告”写到底！

□ 本报记者 蒋安杰

3月8日，在十三届全国人大五次会议第二次全体会议上，最高人民检察院检察长张军作报告。报告以“能动履职”为主线，全景式展现在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下，检察机关贯彻习近平法治思想，坚持依法能动履职，沿着中国特色社会主义法治道路稳步向前取得的成果。

这份凝聚着21万检察人心血的工作报告，既让人眼前一亮，又似曾相识：认真研读2019、2020、2021、2022年四份报告，可以发现每一份报告都有一条贯穿全篇的主线，从2019年的“以人民为中心”到2020年的“守初心、担使命”；从2021年的“担当作为”到今年的“能动履职”，虽然框架与内容各不相同，但其内在精神、脉络如此一致，可谓“一脉相承”“一气呵成”！

十三届全国人大以来，在党中央坚强领导下，检察机关一直坚持的是：以习近平法治思想为引领，把以人民为中心、能动履职的“一篇报告”写到底！

扫黑除恶 让人民群众有了更踏实的安全感

2018年1月，中共中央、国务院印发《关于开展扫黑除恶专项斗争的通知》，吹响了严厉打击黑恶势力犯罪的号角。

“是黑恶犯罪一个不放过，不是黑恶犯罪一个不凑数！”让多少人记忆深刻，更让政法人掂量出不同：以往任何一次“严打”“专项”行动，从来没有过任何一次类似的公开“质量”要求。全面依法治国大背景下的“扫黑除恶”，与以往任何一次都大不相同。报告显示，侦查机关以涉黑涉恶移送审查起诉，检察机关不认定9154件；未以涉黑涉恶移送审查起诉，依法认定2117件。

2020年，是扫黑除恶专项斗争的收官之年，全国检察机关紧紧围绕“六清”工作部署，在疫情防控背景下，因时制宜谋划扫黑除恶专项斗争的制胜之策。

检察机关一直强调“办铁案”和“要经得起历史的检验”，要求建立健全省级院对涉黑和重大涉恶案件统一严格把关制度。为期三年的专项斗争，全国检察机关共批捕涉黑涉恶犯罪14.9万人，起诉23万人。坚持除恶务尽，起诉涉黑涉恶“保护伞”2987人。

2021年是常态化扫黑除恶的开局之年，专项斗争荡漾效果凸显，社会治安秩序持续向好。扫黑除恶以“拍蝇”“打伞”带动政治生态不断好转，社会生态更加优化，促进党的执政根基更加稳固，人民群众以更踏实的安全感进入全面小康。

少捕慎诉慎押 让党的刑事司法政策更加深入人心

“理念一新”，天地自然宽。每一个理念的提出，都不是坐而论道，而是有着深层的经济社会发展和法治建设背景。

2019年报告显示，检察机关对涉嫌犯罪但无需逮捕的作出批捕的决定和对犯罪情节轻微、依法可不判处刑罚的决定不起诉，同比分别上升4.5%和25.5%。捕诉一体检察改革实施一年，不捕不诉大幅上升。

2020年报告匠心独运，首次通过20年来刑事犯罪结构变化解析“两大奇迹”背后的法治密码。从1999年至2019年，我国刑事犯罪结构发生重大变化：严重暴力“自然”犯罪持续下降，新型危害经济社会管理秩序等“法定”犯罪大幅上升。

中国刑事犯罪的生态和结构发生变化，司法政策必须与时俱进。最高检提出“少捕慎诉慎押”检察办案理念：在严惩严重刑事犯罪的同时，对大多数较轻犯罪、初犯偶犯等依法从宽处理，促进犯罪嫌疑人认罪悔罪，减少社会对立面，增进社会和谐因素。

2021年4月，党中央将“少捕慎诉慎押”正式确立为我国刑事司法政策，写入了中央全面依法治国委员会2021年工作要点。随即，最高检部署开展为期半年的羁押必要性审查专项活动，推动诉前羁押率降低，减少不必要羁押，并于日前决定延长该专项活动至2022年年底，推进政策进一步落实。

今年报告显示，2021年检察机关不批捕38.5万人，不起诉34.8万人，比2018年分别上升28.3%和1.5倍；但公安机关提出不

同意意见、提请复议复核下降37.4%，受害方不服提出申诉也下降11.2%。不捕、不诉多了，复议复核、当事人申诉反下降，充分说明了党和国家“少捕慎诉慎押”刑事司法政策深入人心，已成为全社会的共识。

认罪认罚从宽 让当事人权利得到更好保障

完善刑事诉讼中认罪认罚从宽制度，是党的十八届四中全会作出的一项重大改革部署。检察机关在刑事诉讼中承前启后，积极履行主导责任，与公安机关、人民法院互相配合、互相制约，该用尽用、规范适用。2020年报告显示，检察机关在办理案件过程中积极听取律师意见，细致做好被害人工作；2021年报告提到，全面贯彻宽严相济刑事政策，重罪须从严追诉，轻罪则依法宽缓，全面审查案件事实、证据，不因认罪而降低证明标准；今年报告显示，尽管工作量倍增，但检察机关制定量刑建议指导意见，听取当事人、律师意见同步录音录像，更加主动作为……

2020年报告显示，认罪认罚案件一审服判率96.2%，高出其他刑事案件10.4个百分点；2021年报告显示，认罪认罚案件一审服判率超过95%，高出其他刑事案件21.7个百分点，有力促进了矛盾化解、社会和谐；今年报告显示，认罪认罚案件一审服判率96.5%，高出其他刑事案件22个百分点，量刑建议采纳率超过97%。

经过3年多的全面推进，制度适用率已稳定保持在85%以上，制度适用已然成为刑事诉讼的新常态，丰富了刑事司法与犯罪治理的“中国方案”。《法治日报》记者了解到，保持在85%以上，并不是说没有更高的适用率，而是不引导追求更高，要促进做得更实！

平等保护 让“严管”制度化 不让“厚爱”被滥用

2018年，习近平总书记主持召开民营企业座谈会，强调为民营企业打造公平竞争环境。检察机关很快拿出11项具体政策，强调严格区分正当融资与非法集资、产权纠纷与恶意侵占、个人财产与企业法人财产等，要求审慎采用限制人身和财产权利的办案强制措施。

2019年报告显示，依法办理张文中等涉产权案，直接督办涉产权刑民申诉68件。2020年报告提出对涉企案件切实做到慎捕、慎诉。2021年报告更是进一步明确：对涉企业经营类犯罪，依法能不捕的不捕、能不诉的不诉，能不判实刑的提出适用缓刑建议，同时探索督促涉案企业合规管理，促进“严管”制度化、不让“厚爱”被滥用。

今年报告显示，与国务院国资委、全国工商联等8部门共建涉案企业合规第三方监督评估机制，成立第三方机制管理委员会，司法、执法、行业监管联手，以“严管”体现“厚爱”，对经第三方评估认为违背承诺、整改无效的，则依法提起公诉。

针对一些涉企案件该结不结、该撤不撤，长期“挂案”的情况，2019年起会同公安部专项清理9815件，企业家轻装上阵，企业活力得以释放。

法治是最好的营商环境。检察机关办案中发现，有的涉案企业特别是民营企业，因负责人被追诉，判刑后无法正常生产经营，甚至由此倒闭、工人下岗。“案子办了，企业垮了”，怎么办？最高检明确提出：对一些涉企、生产经营领域的重大、复杂、影响性案件具体处理有争议的时候，就要落实好“从政治上看”，怎样处理更有利于保市场主体、稳就业，更有利于经济社会的发展，更有利于人民根本利益、国家的长治久安。

企业是国民经济的“细胞”。尤其疫情多点散发，经济发展承压，稳企业就是稳就业、保民生。

检察建议 让诉源治理与社会治理有机融合

最高检针对快递安全问题，向国家邮政局发出“七号检察建议”，抄送交通运输部、商务部等12个部门。为什么发出这个检察建议？据记者了解，2020年检察机关起诉寄递毒品犯罪1830件，寄递枪支弹药爆炸物犯罪1071件，利用快递等渠道寄递违禁品问题突出，实名收寄、开箱验视、强制安检等制度落实不到位，同城快递、网络送餐等新业态需要进一步监管。

翻开前三年的报告，“检察建议”均占

重要位置。细数下来，自2018年起，最高检先后围绕校园安全、司法公告送达、金融监管、营商环境、虚假诉讼、网络整治、寄递安全等向有关部门发出第一号至第七号检察建议。

最高检工作报告起草组负责人向记者介绍，自2018年以来，最高检一直强调以能动检察理念促诉源治理，检察机关监督办案过程中发现的问题，有的隐藏深层次社会矛盾，有的反映苗头性、倾向性问题，需要更加重视，更加自觉并善于从具体案件中“见微知著”，促进“抓前端、治未病”，助力在法治轨道上实现国家治理体系和治理能力现代化。

检察建议从“一”到“七”，令人更直观感受到，从个案办理到社会治理，监管到位了，类似的违法犯罪就会大大减少，这就是诉源治理，就是把习近平总书记强调的“法治建设既要抓末端、治已病，更要抓前端、治未病”抓实。

公益诉讼 让公益之光照亮人民美好生活

检察公益诉讼是一项重大司法改革举措。从2019年至2022年报告看，公益诉讼检察自觉落实中央决策部署和人大立法要求，不断拓展案件领域范围。2019年报告提到，最高检落实中央深改委第三次会议精神，专设公益诉讼检察机构，首次提出“双赢多赢共赢”“把诉前实现维护公益目的作为最佳司法状态”公益诉讼检察两大重要理念。

2019年把新领域探索指导原则由试点期间的“稳妥积极”调整为“积极稳妥”，体现了检察机关的稳进和审慎；2020年的无障碍设施建设、2021年的个人信息保护等新领域典型案例彰显了公益诉讼检察对新时代人民群众美好生活要求的积极回应。

英烈保护关乎红色传承，四份报告中均有关于英烈名誉民事公益诉讼和英烈纪念馆设施保护行政公益诉讼的办案情况，“辣笔小球”以及最高检自办的陈望道姓名肖像权益保护等典型案例先后写入报告。

2020年最高检首次直接立案。2021年又直接办理了6件公益诉讼案件。南四湖水域泽及鲁苏豫皖四省，因上下游、左右岸治理标准不一，多重污染交织，严重影响群众生产生活，最高检直接立案后，调用四省检察官办案，助力地方政府携手治理，采取统一污水排放标准等一系列举措，历时十个月，初现一湖碧水。

四年报告中出现的一个高频词便是“把诉前实现维护公益目的作为最佳司法状态”，这是因为，检察机关诉前发出公告或检察建议，促使有关主体提起诉讼，行政机关依法履职，不仅可以及时保护公益，更以最少司法投入获得最佳社会效果。

检察机关与政府部门虽分工不同，但服务人民、追求法治的目标一致，公益诉讼绝非“零和博弈”。

未成年人保护 让孩子们拥有法治的艳阳天

2018年6月11日，张军依法列席最高人民法院审判委员会会议，“齐某强奸、猥亵儿童案”由最高检抗诉，最终由十年有期徒刑改判无期徒刑。针对该案暴露出的教师性侵害问题，最高检史上首份检察建议（“一号检察建议”）发出，督促教育部门、教育机构和加强校园安全管理，防范校园性侵害问题。

四年来，检察机关将“一号检察建议”没完没了地抓下去，积极推动社会综合治理。

2020年报告显示，与公安部、教育部共建教职人员入职前查询违法犯罪记录制度，与教育部、国家卫健委等8部委共建侵害未成年人案件强制报告制度；2021年报告提到，由检察机关推动建立的侵害未成年人案件强制报告制度和教职人员入职前查询违法犯罪记录制度被新修订的未成年人保护法吸收，上升为法律规定；今年报告显示，针对常见监护失职，检察机关发出督促监护令1.9万份，促“甩手家长”依法带娃更有力。

“一号检察建议”的本质要求就是：要把未成年入保护有关法律规定的不折不扣落到实处。凡拉拢、诱迫未成年人参与有组织犯罪，检察机关一律依法从严追诉；对性侵、拐卖、虐待等侵害未成年人犯罪绝不手软。孩子就是未来，共建“一站式”

办案场所，防止“二次伤害”；以公益诉讼专项监督禁止为心智尚未成熟的未成年人文身。

检察机关落实“法治教育从娃娃抓起”，努力做实未成年人法治宣传，担任法治副校长的检察官从2018年的1796人增至2021年的3.9万人；2021年末检司法保护工作立足检察履职融入家庭保护、学校保护、社会保护、网络保护、政府保护，实现“1+5>6=实”，为孩子们撑起了一片法治的艳阳天。

案例指导 让人民群众切实感受到公平正义就在身边

今年报告开篇介绍了一组数据：制发指导性案例8批37件，典型案例76批563件。在这么显要的位置说检察工作常规“产品”案例，这在最高检工作报告的历史上还是第一次。

虽是第一次，却有意可寻。以案例引领法治进步，促进诉源治理，是最高检工作的一贯特色。早在2020年年初的疫情初期，大家都对最高检报告提到的10批56件典型案例印象深刻，案件尚在追诉中的“超常规”发布，为疫情防控和经济社会发展提供了有力的司法保障。“十连发”后，又再发布核酸检测造假、制售假疫苗等典型案例。

案件折射社会痛点，案例则是治理“良药”。2018年，媒体披露“昆山反杀案”后，最高检指导江苏检察机关提前介入，提出案件定性意见，支持公安机关撤案，并作为正当防卫典型案例公开发布，该案被写入2019年报告，社会不吝盛赞：法不能向不法让步！随后的“涿源反杀案”“邢台董民刚案”“杭州盛春平案”“丽江唐雪案”等影响力正当防卫案件，件件都反映了司法的进步，“沉睡”的刑法正当防卫条款终被激活。2021年报告又提到了“遭遇暴力传销反杀案”“反抗强奸致施暴男死亡案”“阻止非法暴力拆迁伤人案”等正当防卫不

“小案” 让守护民心彰显司法“大爱”

司法案件绝大多数发生在群众身边，案件连着民心，都是“天大的事”，让司法既有力度又有温度，须融法、理、情于办案全过程。

2021年报告中的“取快递女子被造谣出轨案”自诉转公诉，让更多群众知道网络诽谤他人不只是侵犯个人权利，而且严重危害社会秩序。据了解，如果没有“自诉转公诉”的案例，也就没有今年报告中的网络造谣恶搞“老夫少妻”案”。

吴某浏览下载网上“我与外公的日常”帖文图片，编成“73岁企业家豪娶29岁大美女”发布，阅读量近5亿，公安机关直接以公诉案件立案，检察机关批准逮捕。

2021年报告显示，一搬家公司低价揽活，再将约定的数百元坐地起价10余倍，敲诈勒索31起，检察机关依法追诉19人，铲平喜迁新居的障碍。用心办好群众身边“小案”，助推法治更暖民心。

实践中有很多“小案”，简单对照法条可诉，但是否符合百姓心中的正义？最高检在全国检察机关开展教育培训，提出办案决不能只守住形式上“不违法”的底线，而要“如我在诉”，综合考量法、理、情，把“让人民群众切实感受到公平正义就在身边”落到实处，通过办案厚植党的执政基础。

“支持农民工起诉”“对监护人侵害和监护缺失，支持起诉，建议撤销监护人资格”“对诉讼能力偏弱的老年人诉请支付赡养费、残障者维权、受家暴妇女离婚、农民工讨薪等案件，依法支持起诉”，守护“弱小”就是守护正义的底线。貌似最“小”的案，体现最真的情，彰显司法最大的爱。

终身追責 让司法责任制“长牙”

2021年6月，《中共中央关于全面加强新时代检察机关法律监督工作的意见》印



图片来源于最高检微信公众号

捕不诉典型案例。连续几年提到的正当防卫影响力案例，持续引领、重塑了正当防卫理念，让“法不能向不法让步”深入人心。

记者了解到，最高检四年共发布指导性案例25批102件，典型案例168批1206件。案例是什么？案例诠释了司法理念，办案规则，是最直接的业务教科书；对社会，案例承载公平正义、法治精神，也是最鲜活的法治公开课。

一个案例胜过一打文件，这就是案例的价值！

发，这在党的历史上是第一次，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。

最高检会同公安部出台意见，共同设立侦查监督与协作配合办公室，以更有力的配合，更实监督助力侦查办案质量提升。对应当立案而不立案的督促立案2.5万件，不应当立案而立案的督促撤案2.9万件。

从四年报告中可以看到，民事诉讼监

督力度不断加大，对认为确有错误的民事裁判提出抗诉从2019年报告中的3933件上升到今年的5319件。

检察机关是在诉讼过程中履职的专门职能部门，有责任不追究，就会产生破窗效应。最高检明确：终身追责绝不是口号，要推行案件序号终身制，无论经历多少层级、环节，一案一号、一号到底，做到责任分明，可追、能溯。

自2021年两会最高检提出“纠错不能止于国家赔偿，追责必须落实到责任主体”后，全国检察机关着手重点对2018年以来再审改判纠正的246件刑事错案启动追责，对“张玉环案”“张志超案”等错误羁押十年以上的22件案件直接督办，不护短、不遮丑，克服阻力从严追责问责511名检察人员，包括相关检察院班子成员134人，彰显对“关键少数”从严要求导向；追责问责退休人员122人，让司法责任制“长牙”，真正把终身追责落到实处。

公开听证 让“法结”“心结”一起解

2019年3月12日，张军检察长在十三届全国人民代表大会二次会议上作出庄严承诺：将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。

2020年报告显示，用真情落实群众来信件件有回复制度，关乎人民群众的揪心事，人手手紧也要做到，工作再难也要做好；2021年报告显示，以公开听证办好群众信访；今年报告显示，这三年收到的279万件群众信访均在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90%。

信访群众收到回复自然欢喜，但合理诉求若未切实解决，仍会继续信访。最高检要求，“件件回复不是关键，案结事了才是根本”，狠抓领导干部带头办理疑难复杂信访案件，从大检察官做起，基层受理首次信访全部由院领导办理。2020年报告中的四级检察长接待信访群众16135人次，到2021年已达3.3万人次，实实在在的数量倍增。

一些信访案件历经多年，深层次矛盾问题累积交织，即便院领导出面也很难根本解决。最高检2019年起创新推进检察公开听证，对争议大、影响性案件，邀请各界人士参与听证，评议，“法结”“心结”一起解。去年大检察官带头，四级检察院全覆盖，组织听证2.9万件；今年的报告中有了“质的蜕变”，全年听证10.5万件，信访案件听证化解率76.5%。

检察机关将心比心、兑现承诺。几年来，件件有回复，时时在深入。“家门口检察院”受到信任，县检察院受理信访占比从24.5%上升至29.8%，信访“倒三角”结构持续改善。

对涉及人民群众的“急难愁盼”问题，法律只有原则要求没有具体规定的，最高检强调：越是老百姓身边的小案越是关乎具体民生，检察机关在办理信访案件时要“如我在诉”“止于至善”；在办案中发现存在治理、管理漏洞的要作为“兜底”的机关“管”起来，以检察履职监督办案中的“我管”促各方履职联手“都管”，帮助老百姓解决好烦心事忧心事。

检察机关积极推进行政争议实质性化解，从2019年的378件到2021年的9100件，其中10年诉讼，申诉以上的435件，案结事了，政和人成了新的常态。

3月1日，习近平总书记在中央党校（国家行政学院）中青年干部培训班开班式上发表重要讲话指出：“对长期任务，要保持战略定力和耐心，坚持一张蓝图绘到底，滴水穿石，久久为功，要强化精准思维，做到谋深时势观大局，操作中细致精当，以绣花功夫把工作做扎实、做到位。”

打开最高检四年报告，胸怀“国之大者”，从大处着眼小处着手，的检察担当跃然纸上。一切工作“从政治上看”，对每一件案件负责，就是为人民群众筑牢法治信仰的根基，厚植党的执政基础。

四年来，检察机关在“稳进、落实、提升”的基调中，不是频频推出“新招数”，而是始终如一，把工作抓实、抓好，始终将人民群众的获得感作为落脚点，扎扎实践、一步一个脚印，一件事又一件事“没完没了”地抓，以“咬定青山不放松”的韧劲，将贯彻好习近平法治思想，以人民为中心、能动履职的“一篇报告”写到底！

制图/高岳