

# “一院一品”推动基层检察院建设竞进跨越

## 党建与业务深度融合助推基层检察院高质量发展

市人民检察院党组书记、检察长 刘少军

编者按：求木之长者，必固其根本，欲流之远者，必浚其泉源。检察工作根在基层，重在基层，坚持强基导向，筑牢基层基础，检察工作高质量发展才有保证、可持续。近年来，我市检察机关深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想、习近平法治思想和习近平总书记关于抓基层强基础的重要指示精神，安排部署基层院开展“一院一品”活动，亮特色、树品牌，以“一院一品”活动为载体，横向建模，在互相交流互相学习中，取长补短、壮大提升、竞进跨越。



习近平总书记强调，要更加注重系统观念、法治思维、强基导向，切实推动政法工作高质量发展。检察工作发展重点在基层、重心在基层。基层检察院建设必须坚持以习近平法治思想为指导，深入贯彻习近平总书记关于品牌建设的重要指示精神，坚持党建工作和检察品牌融合发展，以创新理念、创新举措、创新机制，推动基层检察院高质量发展。

坚持政治引领，实现党建与检察业务“双提升”。政治建设是党的各项建设中处于统领地位，是实现高质量发展的根本保证。检察机关作为党领导下的法律监督机关，更应当把政治建设摆在首位，作为第一任务抓紧抓好。要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，坚决捍卫“两个确立”，增强“四个意识”，坚定“四个自信”，做到“两个维护”，以高举旗帜、坚定信念、践行宗旨为根本，以强化政治武装、弘扬优良作风、激发干事潜能、加强监督管理为重点，全面推进检察人员思想政治建设。要始终坚持党的绝对领导，始终把握思想政治工作主动权，深入贯彻落实上级部署，严格执行《中央政法

工作条例》，符合上情、找准方向、吃透精神，结合实际把思想工作贯穿检察工作各领域各方面各环节，为检察工作高质量发展提供有力保障。要深化政治与业务建设有机结合，健全政治与业务工作同谋划、同部署、同推进、同考核制度机制，教育引导检察人员把“讲政治”要求落到具体工作、融入办案实践，防止单纯的业务思维，注重三个效果的有机统一，不断增强检察人员“从政治上看”的能力水平。深入开展“以政治说办案讲工作”活动，以党建引领业务，以业务质效检验党建效果，实现党建业务融合发展。要压紧压实政治建设责任，不仅仅是党组书记、“一把手”要落实责任，党组成员、班子成员、各部门负责人、支部书记都要履行好全面从严治党的主体责任，把政治建设抓牢抓实。

坚持品牌驱动，跑出高质量发展“加速度”。品牌建设是检察工作高质量发展的“动力引擎”，必须激励品牌创新，促使各项检察工作提质增效。要着眼长远谋未来，立足抓总、抓重、抓要，深化运用把“党委版”转化为“检察版”这一重要方法，紧盯检察发展高质量、检察履职高水平、检

察业绩创一流的总体目标，大力加强亮点品牌创建。在思想观念上，大力倡导“干好本业务是底线，创出特色品牌是政绩”的理念，把品牌建设作为创先争优的重要举措，作为检验基层检察机关工作能力和业绩的重要指标。在目标上，要聚焦服务保障经济社会发展大局，把打造检察品牌上升到战略高度强力推进，努力以求极致的标准、创造性的工作，主动融入、担当作为，维护稳定、促进发展。在工作摆布上，把打造检察品牌摆上重要日程，纳入到未来检察工作发展的规划。在组织推进上，基层检察院检察长要高度重视品牌建设，争做实干家、思想家、创新家、发明家，以品牌建设成果检验检察长领导能力。在品牌结构上，要统筹谋划、合理布局，形成梯次结构的“品牌群”，努力实现既有区域性的品牌，又有全省、全国的品牌，并逐步培育升级。

坚持强基导向，蓄积基层检察院发展“源动力”。树立强基导向，夯实执政根基，是党中央的重大决策，也是最高检党组推进新时代检察事业高质量发展的战略支撑。检察机关必须站在讲政治和融入党委政府全

局工作的高度，深刻认识新时代基层检察院建设极端重要性，始终坚持把重心放在基层，积蓄新时代检察工作创新发展“源动力”。牢固树立“大抓基层、大抓基础”的工作导向，紧紧围绕高质量发展主题，以推进检察工作现代化为目标，以强化监督、维护法治、恪守公正为导向，以围绕中心、服务大局、检察为民为主线，锚定争先进位，奋力竞进跨越，努力为经济社会高质量发展提供更加有力的法治保障。要坚持以服务大局为己任，始终胸怀怀国之大者。以最大力度维护国家安全和稳定，积极探索轻罪治理，深度参与市域社会治理。强化生态环境保护，用最大决心守护“一库碧水永续北送”。用最大担当助力优化法治化营商环境。坚持以良法善治为追求，深耕细作监督主业。把“在办案中监督、在监督中办案”的理念落到实处，推动刑事检察、民事检察、行政检察、公益诉讼检察全面发展。加强检察侦查工作，全系统发力、全方位出击，对重点线索和人咬紧不放，深挖细查，快速突破。坚持以争先创优为目标，全面提升业务质效。把业务质效摆在突出位置，注重理念塑造，强化靶向攻坚，对优势

指标，继续保持，优中做优；对落后指标，要痛定思痛，迎头赶上。要坚持以素能提升为重点，打造检察人才高地。以学习型机关建设为目标，常态化开展“学练赛”“讲述评”等活动，让能干干事干事者有舞台，让脱颖而出者有盼头、有前途，让做出特别贡献者有职务、有地位。把改革创新放在先导性位置，牢固树立大创新思维，做到人无我有、人有我优。以数字检察赋能，把数字检察作为前瞻性、基础性工作来抓，将其作为“一把手”工程，实抓、硬抓、巧抓。要坚持以清正廉洁为本色，扛牢从严治检责任。坚决扛起全面从严治检主体责任，切实发挥“关键少数”的示范引领作用，严格落实中央八项规定，坚定不移纠“四风”树新风。围绕提高抓落实、执行力，建立完善督办问责机制，打造层层抓落实的责任闭环。严格落实政法干警“十个严禁”要求和“三个规定”，扎实开展违规吃喝问题专项整治。牢固树立监督者必先接受监督、执法者必先守法的理念，铸造铁血忠诚。要不断夯实检察基层基础，努力实现“基础牢、法律监督质效高、党和人民满意”的工作目标。

## 依托行政执法法律监督推动法治政府建设

郧阳区人民检察院党组书记、检察长 董可飞

郧阳区人民检察院坚持以习近平法治思想为指导，认真贯彻落实中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》，紧扣全面深化检察监督要求，狠抓郧阳区委《关于加强检察机关行政执法法律监督的实施意见》(以下简称《实施意见》)的落实，紧紧依托行政执法法律监督工作这一“小切口”，努力取得助力法治政府建设的“大效果”。2022年以来，结合办案发现行政执法法律监督线索213件，其中：对行政执法机关未充分履职情况发出检察建议53件，被监督机关全部回复并采纳；立案行政公益诉讼案件95件，发出检察建议50件，磋商结案45件；结合刑事检察业务向行政执法机关发出检察建议65件，行政执法机关采纳回复49件，正在办理16件；向有关行政机关发出社会治理类检察建议21份，督促解决社会治理突出问题。今年3月，一起行政监督案入选“全国检察机关百件优秀行政监督案例”。

### 新问题催生新思路，探寻一条路径

从近年来办理有关案件来看，行政执法部门在行政执法过程中，不规范执法情况仍然存在。加强和完善检察机关对行政执法法律监督，是促进行政执法部门严格公正规范文明执法的有效途径，是推进法治政府建设的必然要求。但是，对行政机关行政执法法律监督怎样开展，多散见于上级文件、法律的笼统规定和检察机关内部规定以及检察机关领导讲话中。因此，建立一个统一的规范性文件是一套工作机制势在必行。

主动争取党委重视支持。2022年7月，郧阳区委要求郧阳区人民检察院“研究起草对行政执法法律监督的实施细则，以区委名义下发”。2022年11月，《实施意见》应运而生，系全省首例，为检察机关开展监督提供了坚强保障。为保障《实施意见》在检察机关落地落实，郧阳区人民检察院迅速制定印发配套的《关于贯彻落实〈中共十堰市郧阳区委关于加强检察机关对行政执法法律监督的实施意见〉的实施细则》，保障行政执法法律监督工作有章可循。

积极争取人大常委会监督支持。对行政执法法律监督最主要的手段是检察建议。实践中，对检察建议存在一定抵触情绪，不支持、不配合、不落实检察建议、不整改突出问题等现象依然存在。为解决检察建议刚性不够问题，郧阳区人民检察院积极争取人大常委会的监督与支持。今年2月，区人大常委会出台了《关于加强检察建议工作的决定》(以下简称《决定》)，明确规定：被监督单位必须重视检察建议，切实整改问题，及时回复情况。人大及其常委会通过听取和审议专项工作报告、视察、专题调研等多种方式，监督检察机关依法开展检察建议工作，督促有关单位自觉接受检察监督。对整改落实不到位、监督政府启动问责程序。《决定》出台，为检察机关充分履行法律监督职能、提升检察监督刚性提供了强有力支撑。

努力争取区委全面依法治区委员会和区委政法委的支持。行政执法法律监督事项能否很好落实，关键在于行政执法机关。为调动落实监督事项的积极性和主动性，郧阳区人民检察院积极争取区委全面依法治区委员会、区委政法委的支持，将“检察建议落实情况”以及“行政执法法律监督密切相关”的“两法衔接”信息平台运行使用情况“同步纳入”法治建设“平安建设”目标考

核，以考评促主动，以考评促落实。

### 硬手段实现硬监督，办成一批案件

主动把行政执法法律监督工作融入党委政府工作大局中谋划推进，紧密聚焦安全生产、市场监管、土地执法、交通安全等重点领域，持续精准发力，实施多元监督，充分彰显行政执法法律监督的显著成效。

探索推进行政违法行为监督，着力督促行政机关积极全面依法履职。2022年以来办理行政违法行为监督案件40件，已成为做实行政检察工作的主要抓手。一是紧盯“执法大户”督促纠正突出问题。在实现监督对象全覆盖基础上，切实加强重点部门、重点领域、重点领域的法律监督。如通过对安全生产领域行政执法开展监督，督促有关部门纠正“以行政处罚代替刑事追究”案件3件；开展道路交通安全和运输执法领域行政检察监督专项工作，聚焦流域治理、公路运输执法不到位等突出问题，办理监督案件31件。二是突破“监督禁区”推动和促进监督职能部门纠正规范性文件文件中存在的问题。如在办理某公司诉有关的不履行法定职责行政诉案中，发现作为证据使用的行政规范性文件与国家政策不符，且存在与法律法规相抵触情形，遂对该规范性文件进行审查，制发检察建议，促使该文件中止适用并启动修订程序。三是紧盯社会治理中的难点堵点问题开展监督。针对本辖区“某个行业”“某个领域”突出问题开展“小专项”监督工作，有针对性地瞄准社会治理中的障碍和问题，由个案监督向类案监督延伸，防范和化解社会风险，实现“办理一案、治理一片、惠及一方”的良好监督效果。如针对“未全面依法履行交强险查缴职责”的普遍性问题，发出社会治理类检察建议，取得良好效果，该类案监督获最高人民检察院通报表扬。

深入开展行政非诉执行活动监督，着力促进行政执法规范化水平不断提升。依法能动履职，践行穿透式监督理念，延伸监督触角，从监督行政非诉执行活动穿透至监督行政机关的行政行为，促进行政执法规范化水平不断提升，办理相关案件13件。如在办理某公司行政非诉执行监督案中，发现有关部门存在“把会审程序作为行政机关负责人集体讨论程序”“在听证期间尚未届满前作出行政处罚决定”等程序违法情形，遂通过制发检察建议，督促该部门依法予以纠正。

依托刑事检察职能发挥，积极助力行政执法机关依法履行职责。一是积极监督督促行政机关移送涉嫌犯罪案件。为防以罚代刑、有罪不究、降格处理现象发生，结合刑事案件办理，对发现的涉嫌犯罪案件，积极监督行政机关依法移送公安机关移送。2022年以来，共监督行政机关移送涉嫌犯罪案件7件。二是对作出不予起诉的案件依法移送行政执法机关给予行政处罚。对拟作不予起诉的案件，经审查认定应当予以行政处罚的，依法移送有关行政执法机关，并以《检察意见书》的形式督促给予行政处罚，共发出《检察意见书》65份，行政执法机关已作行政处罚7件。如针对20余起非法捕捞水产品、非法狩猎轻微刑事案件不予起诉人，均督促有关部门对被发高发刑事犯罪积极向有关行政机关提出社会治理类检察建议。坚持“一案三查”，审查案件发生原因、追查是否关涉社会管理因素、溯源追查行政职能部门履职情况，通过发

出社会治理类检察建议，督促有关行政机关履行管理职责，健全管理机制，堵塞管理漏洞，预防、减少案件发生。2022年以来，共向行政执法机关发出社会治理类检察建议21份，行政执法机关均整改回复到位。

努力强化行政公益诉讼职能发挥，切实提升对特定领域行政执法监督刚性。共立案行政公益诉讼案件95件，其中磋商结案45件，发出检察建议50件。一是积极开展流域综合治理，针对污水处理、畜禽养殖污染监管方面的问题，立案29件，通过磋商方式结案14件，向有关行政机关发出检察建议15件。如针对人大代表反映的鲍峡镇污水管网损毁造成污水直排问题发出检察建议，有关部门投资800余万元，修复管网18千米，从根本上解决了问题。二是切实加强国有财产保护，立案此类案件8件，发出检察建议8件，监督行政机关追回国有资产800余万元。三是切实保障居民饮用水安全。针对城区多个居民小区直取水机监管不到位导致饮水安全隐患的问题，与有关部门进行磋商，督促其依法履行监管职责。

### 管长远依托强保障，夯实一个基础

坚持从搭建信息平台、大数据应用、人才培养等方面发力，通过技术保障、智力保障，努力让行政执法法律监督工作走得更实，走得更远。

坚持找准抓手。行政执法与刑事司法“两法衔接”信息平台是检察机关开展行政执法法律监督最基本、最便捷、最有效的抓手。针对“两法衔接”信息平台长期停用、终端拆除、不上传行政执法信息突出问题，积极争取区委、区委全面依法治区委员会的支持，于今年2月16日，建立了“两法衔接”信息平台，实现全区34家行政执法机关与检察机关信息全面互联互通，彻底打通行政执法与刑事司法之间的信息壁垒。平台开通以来，各行政执法机关上传行政执法案件信息2715件。检察机关经审查对比，发现行政执法问题线索26条，其中7条涉嫌刑事犯罪案件线索已移送公安机关，19条涉及行政执法不规范问题线索，通过检察建议方式，督促行政执法机关及时纠正。

注重数字赋能。积极开发大数据法律监督模型，借助数字化、智能化载体开展数据分析、数据碰撞，及时发现监督线索，更加高效、精准地开展行政执法法律监督。今年2月，开发的“严重违法超限超载危险驾驶法律监督模型”在全省检察机关大数据法律监督模型竞赛中获“优秀创意奖”。开发的“残保金”数字检察监督模型，已被省人民检察院确定为“重点研发大数据监督模型”，并代表湖北省检察机关参加全国比赛。目前，已依托该模型碰撞案件线索108条，办理监督案件5件，发出社会治理类检察建议3份。

加强能力建设。落实检察一体化机制，针对刑事检察、民事检察、控告申诉检察工作中也可能发现行政机关行政执法不到位、不规范甚至违法执法线索的实际，切实加强上述部门与行政检察部门、公益诉讼部门的协作联动、坚持协同作战。成立行政执法法律监督工作专班，抽调26名业务骨干担任专班成员，全院统筹，合力攻坚。切实加强检察干警监督能力培训，通过专题理论学习、岗位练兵、以案代训、典型案例研讨、聘任行政专业人员兼职检察官助理、设立派驻检察官办公室、学习考察、办案实践等方式，积极培养行政检察监督专业化人才等。

## 公益诉讼助力红色资源保护

郧西县人民检察院党组书记、代理检察长 刘建斌

郧西县是中国工农红军长征“一轴四线”中红二十五军长征主线和创建鄂豫陕革命根据地的核心区，红四方面军、红三军、红二十五军、中原突围部队和晋冀鲁豫野战军第四纵十二旅先后在此转战，并建立革命根据地。郧西县红色资源非常丰富，先后被中央宣传部、财政部、文化和旅游部、国家文物局确定为第二批革命文物保护单位片区分区县(湖北省仅有2县)，被中共中央国家文化公园建设领导小组确定为长征国家文化公园建设重点县，湖北省第十二次党代会对“高质量建设长征国家文化公园(湖北段)”作出了重要部署。但是，红二十五军司令部(革命遗址)、中共鄂豫陕省委第二十次常务会议旧址(革命遗址)、红二十五军小阳坡干训点、陕南军区枪械修配厂旧址等红色资源分散在多个乡镇，因年久失修，不同程度存在损毁、无人看护等问题，红色资源保护工作迫在眉睫。

2018年以来，郧西县人民检察院督促行政机关累计排查全县800余座烈士墓、7处零散烈士纪念馆设施、58个文物保护单位，办理行政公益诉讼案件7件(2件磋商、5件检察建议)，抢救性保护文物保护单位6个，烈士墓集中迁址、集中管理30余座，建立机制2项，在红色资源保护中展现了检察担当。

### 坚持政治引领，强化责任担当

郧西县人民检察院坚持政治引领，持续更新理念，从管根本利长远的角度出发，立足红色资源保护充分能动履职，预见性地开展工作。

坚持政治引领。郧西县人民检察院深入贯彻落实习近平总书记一系列重要指示精神和党的二十大精神，激发爱国热情、发扬伟大长征精神的号召，充分利用“革命文物保护单位片区分区县”“长征国家文化公园(湖北段)项目建设”等契机，在县委、县政府重视支持下开展文物保护工作。

持续更新理念。理念是行动的先导，郧西县人民检察院持续更新理念，不断开拓工作思路，打破以往红色资源保护主要集中在红色文物上的局限，推动相关单位由单纯文物保护向英烈名誉、荣誉、红色文化宣传等方面转变，拓展红色资源公益保护范围。同时，主动作为，提前谋划保护工作。由事后督促相关单位履职转变为预防性、前瞻性建议相关单位履职，推动文物保护工作综合治理。在办理相关红色资源保护类案中，根据郧西县文物保护现状，建议县文旅局、退役军人事务局自查，发现问题、整改问题，做好前瞻性保护。其中，关防乡烈士墓集中迁址、集中管理烈士墓30余座。

强化责任担当。郧西县检察院针对红色资源保护存在的问题，通过深入办理案件，督促行政机关积极履职，挽救了一批濒临损毁的红色资源。郧西县人民检察院公益诉讼工作得到了党委和政府认可、群

众点赞，实现了政治效果、社会效益、法律效果的有机统一。

### 全面履行职能，提升办案质效

为切实提升办案质效，郧西县人民检察院积极履行公益诉讼检察职能，在深入开展调查核实，掌握郧西县红色资源保护现状的基础上，督促行政机关依法履职，切实提升红色资源保护效果。

深入开展调查核实掌握实际情况。为掌握郧西县红色文物的基本情况，郧西县人民检察院迅速成立工作专班，到湖北口回族乡、关防乡、观音镇等地，通过现场查看、调取资料等方式，掌握了郧西县红色文物的基本情况。通过调查发现，红二十五军司令部(革命遗址)、中共鄂豫陕省委第二十次常务会议旧址(革命遗址)、红二十五军小阳坡干训点、陕南军区枪械修配厂旧址等红色文物存在屋顶漏雨、墙体垮塌、门窗破坏、无人看护等众多问题，严重危及了红色文物安全。通过调研分析，红色文物修复如旧技术性问题、资金问题、后期管护问题、单位之间职责不清问题等影响红色文物保护的症结逐渐清晰，为下一步工作指明了方向。

以“我督促都管”明确责任主体。红色文物保护工作需要各单位协作配合，共同履职，形成合力。红色文物保护的法定管理机关有县文旅局、退役军人事务局和乡镇人民政府等，但在实际管理过程中，因种种原因，履职不到位现象时有发生。郧西县人民检察院启动立案调查程序，精准定位各行政机关应尽责任，发出红色文物保护检察建议5件，办理磋商案件2件，有力促进了相关行政机关各司其职、各尽其责。

突出诉前建议整改效果。在郧西县人民检察院的督促下，各乡政府和县文旅局积极认领任务，从修缮资金、方案、施工和后期管护等方面着手，开展文物保护工作。郧西县人民检察院在诉前检察建议整改过程中进行监督、整改完成后开展回头看，确保了整改效果。截至目前，修缮文物保护房屋20余间，面积达1000余平方米，累计投入资金达300余万元。通过办理7件文物保护行政公益诉讼案件，助推全县升级文物保护单位7处，提高了文物保护单位的规格，文物保护专项经费和文物专管员得到充分保障。

### 完善长效机制，强化履职保障

郧西县人民检察院积极履行公益诉讼检察职能，联合相关部门完善工作机制，努力推动红色资源保护机制化、常态化、多方位保障诉前检察建议的整改效果。

深入推进专项工作。郧西县人民检察院高度重视省院关于烈士纪念馆管理保护专项工作，2021年8月，与县退役军人事务局联合印发《郧西县烈士纪念馆管理保护专项行动工作方案》，该方案明确工作专班、具体做法，提出了任务要求，为郧西县烈士纪念馆设施保护提供了制度保障。2022年对全县847座烈士墓和7处零散烈士纪念馆设施进行了自查、修缮。

认真落实衔接转化机制。郧西县人民检察院高度重视红色资源保护领域的代表建议与检察建议衔接转化工作，会同相关人大代表对多处红色遗迹进行巡查，办理代表建议与检察建议转化案件3件。建议发出后，县文旅局聘请专业机构制订红色文物修缮设计方案，关防乡政府积极筹措资金，对辖区内所有革命遗址和文物进行了抢救性保护，并新建了红二十五军转战郧西纪念馆。

建立线索移送机制。为确保公益诉讼职能的发挥，2023年2月，郧西县人民检察院与郧西县委纪委监委签订了《关于加强行政公益诉讼案件线索双向移送反馈机制的意见》，实现检察机关与纪检监察机关协作联动，为郧西县人民检察院督促行政机关履职，保护红色资源提供了坚强的保障。

践行长征精神，带活文旅经济

人无精神则不立，国无精神则不强。长征精神影响了一代又一代人。郧西县人民检察院积极践行长征精神，助力经济社会发展。主动传播长征精神，争当宣传者。郧西是湖北解放第一县，红色资源丰富。郧西县人民检察院结合办案，积极宣传长征精神。同时，对内与兄弟院进行案件办理交流，取长补短，对外积极开展以案释法，提高群众对红色资源的知晓度和保护意识。

自觉赓续长征精神，争当践行者。郧西县人民检察院在三八国际劳动妇女节、五四青年节、“七一”等节点带领检察干警“打卡”学习，开展支部主题党日活动，通过参观红二十五军223团政治部旧址、鄂豫陕革命根据地纪念馆、王家坪烈士陵园，聆听红色故事，缅怀革命先烈，赓续长征精神。

积极助力红色旅游，争当建设者。郧西县人民检察院充分履行公益诉讼检察职能，突出红色文物保护重点，成功办理一系列案件，保护了1处县级文物保护单位，7处省级文物保护单位，为国家把郧西确定为第二批革命文物保护单位片区分区县、列为长征国家文化公园建设重点县奠定了坚实基础。目前，郧西县委、县政府已将红二十五军转战湖北长征历史步道示范段、鄂豫陕革命根据地纪念馆、长征国家文化公园文物保护示范点建设等10余个项目作为实施“文旅活县”战略的重大工程，预计投资近10亿元。郧西县人民检察院通过案件办理有效提升了革命文物保护利用水平，发挥了红色文物资源在弘扬革命精神、发展红色旅游中的重要作用，为服务“全域旅游示范县”建设贡献了检察力量。