

219件检察建议同频共振织密安全之网

上海检察机关强化溯源治理 推动形成监管合力

□法治报记者 夏天

今年6月是第22个全国“安全生产月”，主题是“人人讲安全、个个会应急”。近年来，习近平总书记就安全生产多次作出重要指示批示，强调要加强安全生产监督，牢牢守住安全生产底线，维护人民群众的生命财产安全。

在大大小小的安全生产事故中，如何通过血的教训，挖掘出本可避免的制度性缺漏，转化为“治本之策”？上海检察机关在办理危害安全生产刑事犯罪案件中，通过坚持治罪、治理、治源层层深入，同时向涉案单位制发社会治理类检察建议，不断取得较好效果。上海检察机关正结合能动履职，从单向型治理向共治型治理转变，携手被建议单位、行业主管部门等同频共振、良性互动，推动形成安全生产共治合力，保障人民群众的生命和财产安全。

前科人员指挥超重起吊致惨痛事故

2021年10月31日上午7时许，杨浦区临青路某项目工地附近居民听到一声巨响，随即看到工地内一座黄色的塔吊发生倾倒，现场扬起尘土，一些水泥块直接掉落在路面上。塔吊砸在仍处于施工中的建筑外的脚手架上，多处发生弯折。

经查，该项目施工方为南京某城建筑公司，塔吊因超重起吊而失稳倾覆，塔吊司机从驾驶室坠落身亡，倾覆的塔吊还将两名过路群众砸伤。事发时指挥塔吊进行超重起吊的，是该公司建筑起重信号司索工杨某玲。

杨浦区人民检察院在发生事故后第一时间积极参与事故调查，就其中的重大责任事故立案追诉标准、证据转化、刑事司法政策提供专业法律意见，有力推动事故调查组精准、及时作出事故责任认定。在参与事故调查的过程，经参考检察官意见，事故调查组最终认定，被告人杨某玲对事故发生负有直接责任，应当依法追究刑事责任；其所在公司法定代表人、项目经理、现场安全员及总包单位、分包单位、监理单位负有管理责任，由应急管理部门、建管部门给予行政处罚。

检察官在办案中还发现，杨某玲在入职前，曾犯有危害生产安全的犯罪。刑罚执行完毕后，其又通过网络招聘入职南京某城建筑公司。

“根据刑法第七十二条和最高人民法院、《关于办理危害生产安全刑事案件适用法律若干问题的解释》规定，对于实施危害生产安全犯罪适用缓刑的犯罪分子，可以根据犯罪情况禁止其在缓刑考验期内从事与安全生产相关联的特定活动。”检察官表示，但同时指出，实践中检察机关提出量刑建议或者法院作出判决时适用上述规定比较少见，但上述规定对于预防高危群体短期内重操旧业引发新的生产安全事故具有重要意义。鉴于被告人杨某玲曾因重大责任事故罪被判过刑，两次犯同一种罪，属于危害生产安全



2021年10月31日上午7时许，杨浦区临青路某项目工地塔吊发生倾覆，事故造成多人伤亡

犯罪高危群体，检察官在提起公诉时建议法院判决同时宣告禁止其在缓刑考验期内从事与安全生产相关联的特定活动，有效预防杨某玲再犯同类犯罪，保障了人民群众的生命和财产安全。

2022年9月，杨浦检察院对杨某玲以重大责任事故罪依法提起公诉。同年9

月15日，杨浦区人民法院采纳了检察机关的指控事实、罪名及量刑建议，以重大责任事故罪判处被告人杨某玲有期徒刑1年6个月，缓刑2年，同时禁止其在缓刑考验期内从事与安全生产相关联的特定活动。被告人杨某玲未提出上诉，现判决已生效。

“一案一分析一建议”形成安全生产监管合力

针对南京某城建筑公司安全生产主体责任落实不到位，聘用有危害安全生产犯罪前科人员从事特种作业，杨浦检方也及时制发社会治理类检察建议，要求落实安全生产主体责任，通过“一案一分析一建议”，有力督促涉事企业以案为鉴，完善特种作业人员招聘工作，确保整改落实到位。

同时，该院加强与区应急管理局、区建管委的横向沟通和协调配合，会签《关于建立安全生产监管与检察监督协作机制的意见》，落实最高人民检察院《关于依法办理危害生产安全刑事案件促进安全生产社会治理的通知》要求，能动履职，强化溯源治理，多维度形成安全生产监管合力，实现“办理一案、治理一片”。

检察官在参与事故调查的同时，还注重社会矛盾的化解，积极促成南京某城建筑公司落实赔偿责任，同时引导区建管部门、公安机关全面调查涉事企业的经济状况、赔偿能力，听取被害人家属、两名受伤路人对被告人适用认罪认罚从宽制度的



杨浦检察院加强与区应急管理局、区建管委的横向沟通和协调配合，会签《关于建立安全生产监管与检察监督协作机制的意见》

意见，充分运用认罪认罚从宽制度督促涉事企业积极赔偿损失。经过多方积极努力，南京某城建筑公司在刑事立案前便已

赔偿死者汪某海家属丧葬补助金、供养亲属抚恤金、一次性工亡补助金，两名受伤过路群众也分别获赠。

5年219件检察建议

涉治安管理、安全生产多领域

今年是检察建议写入《人民检察院组织法》5周年。社会治理检察建议是新时代检察机关以法治思维和法治方式参与社会治理重要手段。5年来，上海检察机关坚持以人民为中心的发展思想，践行人民城市重要理念，不断完善检察建议工作机制，依法能动履职，强化诉源治理，推动相关领域系统治理法治化、精细化，助力国家治理体系和治理能力现代化水平提升。

公共安全是社会治理的重要环节。5年来，上海检察机关在涉及治安管理、安全生产、城市基础设施管理等领域共制发检察建议219件。如落实最高检“四号检察建议”（窨井盖安全主题），消除窨井盖安全隐患，向相关主管机关制发针对性检察建议；落实最高检“六号检察建议”（网络个人信息安全主题），整治网络诈骗、维护网络信息安全，针对2019年本市“两会”期间23名市政协委员的联名提案《关于发挥检察机关在消费者数据隐私保护中作用的建议》，市检察院在调查核实后查明多个手机APP存在违规获取用户授权、隐私政策文本不规范等问题，向APP运营企业及应用商店运营商制发检察建议；落实最高检“七号检察建议”（强化寄递安全监管主题），推动强化安全监管，促进寄递行业持续健康发展，就寄送违禁品问题制发检察建议13件。

检察机关能动履职

同频共振良性互动

社会治理是一项复杂的系统工程，高质量的社会治理检察建议体现了检察机关依法能动履职、参与诉源治理、提出“治本之策”的担当作为。上海检察机关始终坚持程序规范、机制创新，注重凝聚合力、跟踪问效，推动社会治理检察建议工作实现跨越式发展。

市检察院坚持目标问题导向和检察一体化优势，将社会治理检察建议工作纳入重点工作民生保障专项，同时注重建章立制形成长效机制，5年间共推动被建议单位形成长效机制、出台规范性文件560件。

秉持“双赢多赢共赢”理念，全市检察机关针对重点领域重点问题，在与职能部门充分沟通基础上，凝聚共识、积聚合力，通过开展联合行动推动疑难问题整治。如松江区人民检察院联合区应急管理、公安、消防等部门开展安全生产专项活动。

全市检察机关主动接受党委领导、人大监督。市检察院每年定期将季度、年度全市检察建议工作报告报送市人大常委会，推动将检察建议回复采纳情况纳入市级、区级法治政府建设考核项目，有效调动被建议单位及其主管部门的积极性与参与性，有效提升检察建议刚性。

在日前于松江区召开的“依法能动履职助推社会高效能治理——社会治理检察建议理论与实践”专题研讨会上，与会嘉宾也纷纷聚焦公共安全这一重要领域的社会治理检察建议。在《以检察建议为牵引促进诉源治理——以C区公共安全检察建议为实证样本》主题发言中明确，以检察建议为引领的诉源治理已从单向型治理向共治型治理转变，不再是就案论案、纸面治理，而是在寻求更加全面、更可持续、更深入基层、更能引发同频共振的治理。在《提升社会治理检察建议质效的路径探索——以研究最高检“四号”“七号”“八号”检察建议为蓝本》主题发言中提出，结合这三份检察建议和当前社会治理检察建议工作，可通过五条路径提升社会治理检察建议质效：一是要用“眼”定向，聚焦群众身边的“小事情”；二是要用“脚”丈量，勤主动摸清情况和梳理问题；三是要用“心”思考，心连心提出切实可行的建议措施；四是要用“手”参与，手牵手与被建议单位共同整改；五是要用“情”督促，强化检察建议落实效果。