

新时代检察监督的职能定位与发展思考

叶青

近日全国检察长会议指出，“依法加强对民事、行政执行活动全程监督，强化刑罚执行和监管执法监督。”明确释放出既要加大刑事、民事、行政诉讼活动监督力度，促进提高司法裁判公正性、稳定性、权威性，又要加强对刑事、民事和行政诉讼裁判执行活动和刑罚执行监管执法活动的监督，保障国家刑罚权和诉讼任务实现，切实维护当事人的合法权益，保证国家法律的统一正确实施，维护执法司法公正的信号。这对全面提升法律监督质效，切实履行好国家法律监督机关职责具有重要意义。

新时代检察监督职能定位

法律监督是人民检察院对法律的实施与执行的监督，也称为检察监督。检察机关是宪法和法律所确立的唯一专门性法律监督机关。检察监督具有与其他监督如人大监督、监察监督、社会监督、公民监督、审计监督等显著不同的特点。

首先，检察监督职责具有专门性。检察机关的法律监督权属于国家专门权力，是国家权力机关通过宪法和法律授予人民检察院的。故而，检察机关代表国家行使法律监督权，具有排他性，是其他机关所不能代替的一种具有专门业务范围的非普遍性法律监督权。根据《人民检察院组织法》第20条的规定，人民检察院有权对有关刑事案件行使侦查权；对刑事案件进行审查，批准或者决定是否逮捕犯罪嫌疑人、决定是否对刑事案件提起公诉；对决定提起公诉的案件支持公诉；依法提起公益诉讼；对诉讼活动实行法律监督；对判决、裁定等生效法律文书的执行工作实行法律监督；对监狱、看守所的执法活动实行法律监督等。

新时代检察机关履行法律监督职能体系则表现为“四大检察”，包括刑事检察、民事检察、行政检察和公益诉讼检察。该体系于2019年3月被十三届全国人大二次会议首次写入最高人民检察院工作报告决议，2021年6月，中共中央印发《关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》，明确要求全面深化“四大检察”职能，这标志着“四大检察”构成了新时代检察机关履行法律监督职能的基本框架，也为新时代检察工作战略布局提供了明确的依据。时任最高人民检察院张军检察长在2019年国务院新闻办首场新闻发布会上，介绍了最高检按照案件类型重新组建10个专业化案件办案机构，即“十大检察厅”崭新亮相，与此相匹配的“十大业务板块”也正式确立。这也是目前检察实践中通常所讲的检察监督“十大业务”，其实质是“四大检察”的具体履职分类，即普通刑事犯罪检察、重大刑事犯罪检察、职务犯罪检察、经济金融

- 检察机关对刑罚执行活动监督的实施主体、监督情形和监督方式都必须依照法律和相关的司法解释进行，不可采取任意性行为或随意选择程序。检察机关在法律监督活动中作出的决定，是具有法律强制力的，有关部门或公民必须在法定期限内接受或执行。
- 在行刑衔接已进入行政处罚与刑事处罚双向衔接新阶段的情况下，应推动衔接工作从形式协作向实质规范转型，切实解决实践中存在的办案标准不统一、衔接程序不顺畅、数据壁垒未打破、行政处罚“倒挂”等现实问题。
- 在刑罚执行和监管执法监督方面，应当探索社区矫正对象外出请假实质化审查、智慧监管、跨区域执法协作机制，通过《刑事诉讼法》《社区矫正法》的修改，构建“清理纠正+检察监督+线索移送”工作模式，明确被监督单位拒绝纠正违法所负的法律后果，以问责追责强化监督刚性。

犯罪检察、刑事执行和司法人员职务犯罪检察、民事检察、行政检察、公益诉讼检察、未成年人检察、控告申诉检察。

其次，检察监督职责具有法定性。检察机关的法律监督活动必须依照宪法和法律规定的权力和程序进行。对法律的适用和遵守开展监督，既是检察机关的法定权力，也是法定义务，这意味着检察机关既不可失职，也不可滥用权力。如《刑事诉讼法》第276条规定，人民检察院对执行机关执行刑罚的活动是否合法实行监督。如果发现违法的情况，应当通知执行机关纠正。《最高检刑事诉讼规则》第633条对《刑事诉讼法》该条规定的适用程序予以进一步明确，对刑事判决、裁定执行活动的监督由人民检察院监所检察部门负责。第634条规定，人民法院判决被告人无罪，免于刑事处罚，判处管制，宣告缓刑，单处罚金或者剥夺政治权利，被告人被羁押的，人民检察院应当监督被告人是否被立即释放。发现被告人没有被立即释放的，应当立即向人民法院或者看守所提出纠正意见。这也就意味着检察机关对刑罚执行活动监督的实施主体、监督情形和监督方式都必须依照法律和相关的司法解释进行，不可采取任意性行为或随意选择程序，唯有此才是合法有效的检察监督。

最后，检察监督职责具有强制性。法律的强制性要求保障法律实施的活动也同样具有强制性。检察机关每一个具体的法律监督行为必然产生具体的法律后果。对被监督对象来说，检察机关的法律监督不是可接受不可接受，可执行可不执行的。被监督对象如对检察机关纠正违法的意见和作出的决定有异议，可以依法通过法定程序提出求得解决，但在此之前，必须依法执行相关意见和决定。如《民事诉讼法》第14条规定，人民检察院有权对民事诉讼实行法律监督。《最高检民事诉讼监督规则》第3条进一步明确规定，人民检察院通过抗诉、检察建议等方式，对民事诉讼活动实行法律监督。从司法实践看，法院对检察机关的抗诉一般会分两种情况予以处理：一是，对于二审刑事抗诉，法院会对案件进行全面审查，组成合议庭开庭审理。经审理，若原判决认定事实和适用法律正确、量刑适当，则裁定驳回抗诉，维持原判；若原判决认定事实无错但适用法律有误或量刑不当，应当改判；若原判决事实不清或证据不足，可

在查清事实后改判，也可裁定撤销原判，发回原审法院重审。二是，对于刑事、民事、行政再审抗诉，法院应另行组成合议庭审理。若原来是一审案件，依一审程序审判，所作判决、裁定可上诉、抗诉；若原来是二审案件，或上级法院提审的案件，依二审程序审判，所作判决、裁定为终审判决、裁定。所以，检察机关在法律监督活动中作出的决定，是具有法律强制力的，有关部门或公民必须在法定期限内接受或执行。

检察监督职能的未来发展

党的二十届四中全会明确提出“强化检察监督”的要求，坚持法律监督主责主业、高质效办案本质本源，深入监督纠正执法司法突出问题，依法强化对民事、行政执行活动全程监督，加强刑罚执行和监管执法监督，是题中应有之义，也是对长期以来重刑事、民事、行政诉讼活动监督，轻民事、行政执行活动、刑罚执行和监管执法监督的现实纠偏。

法院裁判文书的作出并不是刑事、民事、行政诉讼程序完结，只有裁判文书中的权利义务关系被确定且已履行完毕才算“案结事了”。对民事、行政诉讼而言，执行程序无疑是保障当事人正当权益得以实现的最后一道关卡，对刑事诉讼而言，刑罚执行程序不仅关乎当事人的合法权益保障，而且关乎着国家刑罚权的实现和冤假错案的纠正。

目前，执行难和执行乱依然是民事执行工作的两大痛点，法院在具体执行时不仅找人难，找物更难。数字时代检察机关如何运用大数据法律监督模型，加强对民事诉讼、执行活动的全过程监督，以及对审判活动违法及执行活动违法情况精准制发检察建议，以挖掘深层次及类案问题，从而实现监督一案、治理一片的效果，已成为亟待解决的现实课题。如对被执行人违反限高令乘坐高铁向法院制发执行监督检察建议，督促法院依法对被执行人违反法院限高令的行为进行查处，维护司法公信力。再如上海检察机关探索将违规异地执法和趋利性执法司法专项监督与深入推进虚假诉讼专项监督协同推进，加大了对虚假出资、抽逃资金、财务造假、转移财产等“逃废债”行为的惩治力度，均取得了良好的监督成效。

依法行政的核心是规范政府的行政行为。实践中，没有强制执行权的行政机

关作出行政决定后，行政相对人在法定期限内既不申请行政复议又不提起行政诉讼，经催告后仍不履行行政决定的，行政机关向法院申请强制执行，法院受理后，或强制执行，或裁定由具有强制执行权的行政机关强制执行。但在社会保障领域行政非诉执行存在“申请难、执行难、监督难”问题，最高检2025年开展了专项监督活动，要求对非诉执行案件的受理、审查、裁定和执行全过程进行检察监督。对此，应进一步建立健全与人社、工会等部门的监督和协作机制，结合办案更好地促进诸如拖欠劳动者薪资、不依规办社保、违法安排超时工作等普遍、突出问题的治理，切实保障劳动者劳有所得，还应持续加大涉企行政案件监督力度。同时，在行刑衔接已进入行政处罚与刑事处罚双向衔接新阶段的情况下，应加大推进行刑双向衔接和行政违法行为监督力度，构建检察监督与行政执法衔接制度，推动衔接工作从形式协作向实质规范转型，形成多主体协同推进格局，切实解决实践中存在的办案标准不统一、衔接程序不顺畅、数据壁垒未打破、行政处罚“倒挂”等现实问题。

近些年来，在刑罚执行和监管执法监督方面也面临新情况、新问题。随着刑事案件重罪数持续下降，轻罪不断增多，加之认罪认罚从宽制度的全面实施，一大批真诚悔过、罪行轻微的被告人被判处管制、宣告缓刑、假释和暂予监外执行并依法适用社区矫正这一非监禁刑罚方式。但是，因部门间协助不畅信息不通，导致人户分离造成的“脱管”“漏管”现象突出，社区矫正对象外出审批、奖惩兑现、异地矫正管理等具体操作层面的相关规范不明确，影响了社区矫正执行的严肃性。同时，检察建议或纠正违法通知书缺乏刚性约束，被监督单位是否执行取决于自身态度。为此，应当探索社区矫正对象外出请假实质化审查、智慧监管、跨区域执法协作机制，通过《刑事诉讼法》《社区矫正法》的修改，构建“清理纠正+检察监督+线索移送”工作模式，明确被监督单位拒绝纠正违法所负的法律后果，以问责追责强化监督刚性。同时，还应健全暂予监外执行法律规范，进一步细化罪犯病情诊断和妊娠检查程序、研究制定罪犯哺乳期有关规定、明确看守所已决待送人员决定机关，以及检察机关对于暂予监外执行的监督时间起点等，保证暂予监外执行工作的公正合理。此外，检察机关应进一步完善“派驻+巡回+科技”刑事执行监督机制。持续加强对监狱刑罚执行、狱政管理和看守所收押、出所、交付执行等重点环节的监督，通过建立健全相关监督反馈机制，确保对监管场所刑事执行活动违法情形提出的监督意见被依法采纳落实，切实保障被监管人的合法权益，最大限度预防和减少监管事故，彰显检察监督的质效。

（作者系华东政法大学刑事法学院教授、博士生导师，中国法学会检察学研究会副会长、中国刑事诉讼法学研究会副会长）

