



健全检察权运行制约监督机制 提升全面从严治检制度化规范化程序化水平

□ 姜登峰（中国政法大学副教授）

人民检察院作为宪法规定的国家法律监督机关，检察权运行质量直接关系到司法公正与执法司法公信力。落实全面从严治检要求，体现在检察履职上，关键在于扎紧制度笼子，健全检察权运行制约监督机制，依法规范检察权行使。2026年7月，最高人民检察院印发《人民检察事业发展“十五五”规划》，提出构建检察“大管理”格局，一体抓实检察业务管理、案件管理、质量管理，落实和完善司法责任制，为检察权监督提供明确实践指引。把权力监督落到办案实处，推动全面从严治检走向制度化、规范化、程序化，是推进新时代检察工作现代化必须答好的现实课题。

全面从严治检与检察权监督的内在关联

权力不受监督必然滋生腐败，检察权兼具司法属性与法律监督属性，办案链条长，部分环节自由裁量空间较大，若制度约束缺位容易产生办案风险，全面从严治检落实到检察系统，核心在于强化检察权运行机制，实现从严治检。

从现实运行看，全面从严治检是全面从严治检在检察领域的具象化。检察机关的全部业务工作都带有政治属性，管党治党责任必须嵌入案件受理、审查办理、决定作出、案件评查全流程。实践中，部分地区存

在重办案指标、轻权力管控，重事后追责、轻事前防范的倾向，把从严治检等同于执纪办案，忽视办案过程中的权力约束。应当看到，纪律作风问题很多根源都来自权力运行失范，只有盯住权力行使本身，用好党内法规、检察业务制度，才能把制度优势转化为司法治理效能。

推进检察工作现代化，自我革命是重要路径。“十五五”时期各类新型案件不断增多，法律监督履职场景持续拓展，对权力约束提出更高要求。完善检察权运行制约监督机制，是通过清晰授权、规范用权、有效制权，减少履职风险，推动检察监督体系系统治理、源头治理。坚持党的绝对领导是整套机制的根本前提，要落实《中国共产党政法工作条例》、重大事项请示报告制度，把“两个维护”落实到具体办案监督中，确保检察权始终在法治轨道上、制度框架下运行。

当前检察权监督存在的实践短板

对照全面从严治检制度化、规范化、程序化的目标，当前检察权运行制约监督体系在落地执行层面仍存在一些现实问题。

第一，各类监督力量协同不足，监督合力尚未充分释放。内部监督中，案件管理、业务部门、检务督察、纪检监察等衔接不紧密，线索移送、信息共享缺乏常态化机制。事前风险预警偏弱，事中流程管控碎片化，事后评查问责和整改回头看衔接不畅，外部监督中，人大监督、监察监督、人民监督员

制度与内部办案监督之间联动不足，外部监

督意见向办案整改转化的通道不够顺畅。

第二，重点办案环节监督精准度不足，隐性办案问题难发现。不捕不诉、认罪认罚从宽适用、检察侦查、涉案财物处置、民事行政监督，是廉政风险高发环节。现有检察权监督更多关注显性程序问题，对于证据取舍、量刑建议把握、法律监督尺度等实体层面偏差发现能力不足。面对数字检察、新业态相关新型案件，风险研判、监督标准还需及时跟进。

第三，部分制度重原则规定，轻实操标准，落地执行不够有力。部分监督制度原则性表述多，配套细化规则不足。司法责任认定上，故意违法、重大过失、一般办案瑕疵的区分尺度各地把握不一，追责问责与容错纠错边界模糊，出现“不敢追责”或者“过度追责”两种倾向。案件质量评查后，针对共性问题复盘整改、制度补漏等尚未形成闭环。

第四，党建与业务监督融合存在“两张皮”问题。部分单位党建工作和办案监督结合不紧密，党建学习与案件风险排查、质量评查脱节，党组主体责任、“一把手”第一责任人责任、班子成员“一岗双责”压得不实，缺少把监督成效纳入党建考核的可操作性指标，管党治党压力需要传导至具体办案环节。

推动检察权监督制度化规范化程序化

立足检察“大管理”格局，紧扣业务、案件、质量三大管理，针对上述实践短板，可从制度、流程、风险防控、党建业务融合四个方面完善实操路径，真正实现有权必有责、用权受监督、失责要问责。

一、织密制度笼子，实现监督制度化
围绕司法责任制改革，细化检察官权责清单，完善办案运行规范、案件质量评查标准、司法责任认定追究、廉政风险防控制度。针对不捕不诉、

检察侦查、涉案财物管理等高风险环节，细化内部把关流程，做实检委会联席会议实质化运行。面对数字检察、新型案件，同步梳理岗位风险点，做到业务拓展到哪里监督制度就跟进到哪里。

理顺内部各监督主体权责边界，健全案管部门流程监督，检委会业务把关，检务督察专项督察、纪检监察执纪问责的线索移送、信息共享机制。畅通外部监督转化渠道，完善人大监督意见、监察建议、人民监督员评议意见的受理、办理、反馈全链条闭环机制，推动外部监督有效转化为内部办案整改。

二、强化全流程管控，实现监督规范化

把监督嵌入办案全流程。落实放权与管权并重、管案和管人结合，把监督要求落到每一个办案节点。案件管理部门强化立案前线索核查，办案过程、结案归档全流程管理，用好业务系统智能预警，既要监控办案期限、文书规范，也要逐步提升对证据采信、法律适用等实体问题的筛查能力。

压实部门负责人、分管检察长审核把关责任，杜绝只走程序性签字，忽视事实证据、法律适用实质性审查的问题。严格执行防止干预司法“三个规定”，做到过问事项应记录尽录，定期开展记录填报倒查。常态化开展案件质量评查，落实重点案件“每案必检”，在纠正个案差错的同时，梳理同类问题，推动业务条线统一办案尺度。

三、健全风险防控链条，实现监督长效化

构建“事前预警—事中监控—事后评查问责”的完整工作链条。对重大敏感案件，信访矛盾突出案件，开展前置

风险研判提示；办案过程依托业务系统对超期、程序缺失、关键文书缺失的问题自动预警；案件办结后常态化开展质量评查，对无罪案件、申诉案件开展反向审查。

精准区分办案过错层级，厘清故意违法、重大过失、一般性办案瑕疵，细化司法责任认定标准。用好监督执纪“四种形态”，抓早抓小，对苗头性问题及时约谈提醒。完善容错纠错配套规则，既防止办错案责任落空，也为检察官依法履职提供保障，转变只处理个案思维，通过个案纠错，推动一类办案问题的系统整改。

四、推动党建业务深度融合，实现监督实质化
把管党治党责任转化为办案监督的具体抓手，落实党风廉政建设与检察业务同部署、同检查、同考核，压紧压实党组主体责任，“一把手”第一责任人责任、班子成员“一岗双责”，破解党建业务“两张皮”。

以党内政治生活带动办案纪律建设，结合廉政警示教育开展典型错案剖析，把纪律约束融入日常办案，推动党建成效体现在高质效办好每一起案件上。

检察权运行制约监督是长期性基础性工作。在“十五五”检察事业发展新起点上，深入践行习近平法治思想，依托检察“大管理”格局，补齐制约监督实践短板，打通制度落地堵点，持续推动全面从严治检制度化、规范化、程序化，不断规范检察权运行，守住司法公正底线，为检察工作现代化筑牢制度保障。

规范劳务外包用工 筑牢劳动者权益保障防线

□ 吴博文（北京市第一中级人民法院民事审判第六庭副庭长）

劳务外包作为社会化分工下的灵活用工模式，本是提升企业经营效率的制度工具。但近年来，多起引发社会广泛关注的用工纠纷显示，劳务外包在快速普及过程中出现异化变形，“假外包，真派遣”，权益保障缺位等问题频发，既扰乱劳动力市场秩序，也损害劳动者合法权益。

立足司法实践观察劳务外包现实困境，厘清乱象成因，推动劳务外包回归制度本源，对于构建和谐劳动关系、推进新时代劳动领域社会治理具有现实意义。

劳务外包快速扩张引发的问题

一、“假外包，真派遣”泛化

部分用工主体合同文本名义为业务外包、服务承揽，实际却由发包方直接对劳动者开展考勤考核、人事管理，外包服务商仅承担签订劳动合同、发放工资、缴纳社保的程序性义务。以民事承揽外包的形式规避劳务派遣用工比例，“三性”（临时性、辅助性、替代性）岗位等法律约束，逃避法定用工义务，导致劳动关系认定陷入模糊地带。

二、同工不同酬

同一工作场所从事同类工作的外包劳动者与正式职工，在劳动报酬、薪资调整、企业补充保险、福利保障等方面差距明显。外包员工普遍难以参与企业内部民主管理，职业归属感不强，“同工不同权”问题较为突出。

三、社会保险权益流失

部分外包机构利用注册地与实际用工地分离，选择社保缴费基数低的地区参保，形成“社保洼地”；还有企业按照最低基数申报社保，与劳动者实际工资严重脱节；少数小型外包机构漏缴、欠缴社会保险，一旦发生工伤、失业等情形，劳动者维权周期长、权利实现难度大。

四、工伤与职业伤害责任认定困难

不少外包服务商注册资本低、偿付能力弱，发生工伤、亡事故后，即便劳动者胜诉也难以拿到足额赔偿。劳务外包模式下，责任边界模糊，穿透式认定实际责任主体困难，劳动者需要经过仲裁、诉讼，先否定外包效力，再认定真实用工关系，维权成本较高。

五、就业稳定性与职业发展受限

外包工具有短期化特征，劳动者缺少稳定就业预期，晋升通道狭窄。企业过度依赖低价外包用工，容易弱化长期技能培训投入，不利于劳动者职业能力提升，也影响企业产业升级。

六、挤压青年群体就业空间

部分单位受编制和用工总量限制，将大量长期稳定岗位转向外包，使高校毕业生以外包身份入职，职业发展受限，影响青年群体就业质量。

七、民主管理与工会权益缺位

外包用工中，劳动者与外包服务商签订劳动合同，但实际工作场所位于发包方。若承包方工会建设不足，而发包方工会覆盖范围有限，劳动者则缺少集体协商、诉求表达的制度化渠道，个体维权负担相应增加。

劳务外包大行其道的主要原因

一、制度缺口导致规制真空

现行法律尚未针对劳务外包作出专门规范，承揽、委托等民事合同规则重在调整商事主体之间业务关系，难以适配劳务外包的劳动管理属性。《劳务派遣暂行规定》虽明确以外包名义实施派遣用工应当按照派遣规则处理，但规章层级有

限，对于不具备派遣资质、借外包名义规避用工义务的行为约束力度不足。

二、制度性成本差异和责任真空助长外包用工形式

企业直接雇佣劳动者，需要依法承担社保、经济补偿、解雇保护等全部劳动法义务。而在劳务外包模式下，用工单位仅需支付服务费，相关法律义务名义上转嫁给外包服务商。部分企业利用两种用工模式的制度成本差异，将本该直接用工的岗位转为劳务外包，加之劳务外包无需备案、无用工比例限制，法律未普遍设置发包方的监督义务与补充责任，使发包方在享受用工便利的同时，实现用工风险的外部转移。

三、跨区域监管力量不足

大量外包机构注册地和实际用工地分离，形成“注册地管不着、用工地管不了”的监管困境。基层劳动监察执法力量有限，面对数量庞大、布局分散的外包用工主体，传统现场检查模式难以实现全面有效监管。

四、编制与用工总量管理的刚性约束

部分单位受编制、用工总量管理的约束，业务需求持续增长，外包用工模式成为化解“增事不增人”矛盾的主要路径。但编制管理体系与劳动法律制度衔接不畅，劳务外包游走在这两套制度监管的缝隙之间。

五、数字化技术推动操作门槛降低

数字化工具进一步降低企业外包管理门槛。企业依托线上考勤、排班系统，实现形式上外包、实质上深度管控的异化状态，为异化外包提供技术支持。同时，人工智能与自动化技术的引入，正在重塑用工结构。人工智能对中低技能岗位形成替代效应，企业更多依托灵活用工填补基础岗位人员缺口，从而在降低人力成本的同时，进一步扩大大劳务外包的适用范围。

多维发力，规范治理劳务外包

规范治理劳务外包，应当确立“分类规范、实质认定、责任穿透、协同监管、权益兜底”的总体思路，实现从“事后个案认定”向“事前规则明确+过程动态监管”、从“只管派遣”向“派遣与外包一体治理”、从“属地单打独斗”向“跨区域、多部门协同共治”的转变。

一、完善规则体系，补齐规范供给

劳动行政部门可出台劳务外包管理指引、实施细则，细化“假外包，真派遣”的认定标准；推广标准化示范合同，厘清发包方、外包服务商、劳动者三方权责，明确社保缴纳主体与责任边界。参照建筑行业分包监管经验，严格限制劳务类外包二次转包、违法分包，明确转包分包情形下承包单位的法律责任。

二、建立备案与信息报告制度，掌握用工底数

健全人力资源外包机构行政许可、备案管理制度，明确从业人员专业资质，加强常态化监督。对高技术岗位外包，要求服务商匹配对应的专业能力与风险承担能力。设置用工规模阈值，达到一定人数的外包用工应当向劳动行政主管部门报告；落实合同、人员名册备查制度。搭建全国统一劳务用工信息平台，打通劳务派遣备案、外包信息报送、对接社保、个税、市场监管数据，实现数据共享比对。

三、强化跨区域协同与信用监管

理顺外包机构注册地、用工地监管权责，明确用工地对辖区实际用工行为享有监督检查权，注册地负责机构资质审核，健全案件移送、信息共享机制。建立劳务派遣单位信用评价体系，将

欠缴社保、拖欠工资、虚假外包等违法行为纳入信用档案。利用信用平台推动实施跨部门联合惩戒，在政府采购、招投标环节予以约束，建立正向激励机制，对合规经营的外包机构予以政策支持，推动其向质量优先发展。

四、实行责任穿透，保障劳动者合法权益

明确发包方向外包服务商社保缴纳情况负有核查义务，外包服务商未依法参保的，发包方在欠缴范围内承担补充责任。针对多层外包模式下工伤认定难问题，畅通快速处置通道，在高风险行业推行项目参保、职业伤害保障制度。压实发包方工资支付监督责任，建立欠薪先行垫付机制，有效化解拖欠工资问题。对长期固定岗位外包劳动者，逐步实现同工同酬，要求发包方对同类岗位薪酬差异履行公示，说明义务。落实发包方劳动安全保障、职业健康防护的相关责任，补齐外包劳动者权益保障短板。

五、加强工会建设与民主管理

畅通外包劳动者工会入会渠道，推行发包方、承包方工会双覆盖模式，简化会籍流转。用工单位外包人员达到一定比例的，职工代表大会应设置外包劳动者代表，涉及劳动者切身利益的事项应充分听取外包员工意见建议。大力发展行业性、区域性集体协商，将外包劳动者工资、工时、劳动保护纳入集体合同覆盖范围。

六、分类施策，规范重点领域治理

在新就业形态领域压实平台企业的用工责任，规范平台企业与外包服务商之间的责任约定，防止通过多层外包脱责。在工程建设领域巩固实名制管理，工资专用账户、总包代发和保证金制度，压缩违法分包、层层转包空间。在制造业领域重点关注“潮汐式”用工，规范外包企业招用与遣散行为，推动形成稳定用工模式。在金融与信息技术领域明确核心业务、关键岗位不得外包或者严格限制外包范围，强化权限管理与数据安全审查。充分发挥行业协会作用，制定行业外包服务标准与行为准则，开展服务质量与信用评价，推动形成优质优价、良性竞争的市场环境。

个人信息保护法对国家机关处理个人信息的基本要求

个人信息是指以电子或者其他方式记录的能够识别特定自然人的各类信息，经匿名化处理后，无法指向特定主体的信息不在此范畴。个人信息的处理涵盖收集、存储、使用、加工、传输、提供、公开、删除等全流程活动。依据法律规定，国家机关处理个人信息总体适用个人信息保护法，针对国家机关设有专门规定的，则优先适用专门规定；各级人民政府及其有关部门组织实施的统计、档案管理工作，法律另有规定的适用其规定。

国家机关履行法定职责处理个人信息，需要在权力来源、实施程序两个维度受法律约束，集中体现为合法必要原则、告知义务、敏感个人信息特殊管理三方面要求。

第一，恪守合法、必要的基本准则。个人信息保护法第三十四条规定，国家机关为履行法定职责处理个人信息，应当依照法律、行政法规规定的权限、程序进行，不得

数字治理视域下公安机关个人信息处理的法律适用与实践路径

□ 许志强

个人信息保护法施行五年来，构建了覆盖公私主体的个人信息保护规则体系，通过设置国家机关处理个人信息条款，将公权力主体的数据处置行为纳入法治化轨道，推动数字时代人格权益保障从立法文本转向实践落地。公安机关作为参与社会数字治理的重要公权力机关，在执法办案、社会治理、公共服务过程中掌握规模庞大的公民个人信息，其信息处理行为与与服务行为的法律边界，剖析律师调查取证、人脸生物信息运用等实践难题，对进一步推动公安机关个人信息处理工作规范化具有重要现实意义。

个人信息保护法对国家机关处理个人信息的基本要求

个人信息是指以电子或者其他方式记录的能够识别特定自然人的各类信息，经匿名化处理后，无法指向特定主体的信息不在此范畴。个人信息的处理涵盖收集、存储、使用、加工、传输、提供、公开、删除等全流程活动。依据法律规定，国家机关处理个人信息总体适用个人信息保护法，针对国家机关设有专门规定的，则优先适用专门规定；各级人民政府及其有关部门组织实施的统计、档案管理工作，法律另有规定的适用其规定。

个人信息保护法对国家机关处理个人信息的基本要求

个人信息是指以电子或者其他方式记录的能够识别特定自然人的各类信息，经匿名化处理后，无法指向特定主体的信息不在此范畴。个人信息的处理涵盖收集、存储、使用、加工、传输、提供、公开、删除等全流程活动。依据法律规定，国家机关处理个人信息总体适用个人信息保护法，针对国家机关设有专门规定的，则优先适用专门规定；各级人民政府及其有关部门组织实施的统计、档案管理工作，法律另有规定的适用其规定。

国家机关履行法定职责处理个人信息，需要在权力来源、实施程序两个维度受法律约束，集中体现为合法必要原则、告知义务、敏感个人信息特殊管理三方面要求。

第一，恪守合法、必要的基本准则。个人信息保护法第三十四条规定，国家机关为履行法定职责处理个人信息，应当依照法律、行政法规规定的权限、程序进行，不得

超出履行法定职责所必需的范围和限度。这意味着，公安机关开展个人信息处理的权力渊源仅限于法律与行政法规，地方性法规、部门规章、规范性文件及内部工作指引等不能独立作为处理个人信息的合法依据。

履行法定职责包含两层实践内涵：一是基于法律、行政法规的明确授权开展个人信息处理，法律规范对信息处理的对象、范围与边界都有相应的限定；二是承担法定信息提供义务，即向其他有权主体移送所掌握的个人

信息。无论是依职权主动开展信息处理，还是应请求履行信息提供义务，都必须恪守法定程序，严格限定在履职必需的范围之内。公安机关应开展必要性甄别，结合履职实际确定信息提供的范围与程度，杜绝不加甄别地批量推送数据。

第二，依法落实信息处理的告知义务。依据个人信息保护法第三十五条，国家机关为履行法定职责处理个人信息，应当向信息主体履行告知义务；在法律、行政法规规定应当保密、不需要告知，或者告知将妨碍法定职责履行的情形，可免于告知。

告知应当采用清晰醒目的表达方式，完整说明信息处理主体及联络方式、处理目的与方式、信息种类及保存期限、权利行使途径以及法定其他事项。当处理对象为敏感个人信息时，应当专门说明处理行为的必要性及其对个人权益可能产生的影响。

第三，强化敏感个人信息的管控力度。生物识别、宗教信仰、医疗健康、金融账户、行踪轨迹以及不满十四周岁未成年人的个人信息，均属于敏感个人信息。这类信息与公民人格尊严、人身财产安全高度关联，故法律设置了更为严格的约束条件，公安机关履职处理该类信息应当遵从特殊监管要求。

实践中，公安机关在执法履职之外收到社会求助类信息查询申请，该类信息查询属于公共服务范畴。按照法律规定，此类情形下处理个人信息，应当取得信息主体的同意并完成法定告知程序。鉴于该类操作涉及第三方公民个人隐私，整个办理流程必须筑牢信息安全防线，防范发生信息泄露风险，有效保护公民个人信息安全。

律师申请查询公民个人信息的现实问题与处理思路

司法实践中，律师基于代理案件需要向公安机关申请调取公民个人信息是较为常见的场景。律师法第三十五条赋予律师自行调查取证的权利，律师凭执业证书和律师事务所证明，可以向有关单位或者个人调查与承办法律事务有关的情况。但该条文并未对律师调查的适用条件、信息范围、操作流程作出细化，既缺少律师调查权受侵害的救济路径，也未设置拒不配合调查和律师滥用调查权对应的法律后果，制度供给的不足给基层实务操作带来现实困境。

针对律师的信息调取申请，应当分类予以处置。对于法律、行政法规作出明确规定的，严格按照既有规范执行；上位法缺乏明确规定的，公安机关应当开展实质性审查，重点判断申请调取的信息是否属于正在进行的诉讼、仲裁案件客观所需，将调取范围限定于案件办理



的最小必要范畴。向律师交付相关信息时，应当明确限定信息的使用边界，相关材料仅限本案法律事务使用，禁止擅自转递、对外公开。

从权益平衡角度出发，民事领域公安机关向律师提供个人信息，应当限于于民事诉讼、仲裁的办案需求；可对外提供的信息，仅限于本地公安机关履职过程中形成的公民个人信息。对于公安机关从其他行政机关、外地公安机关获取的个人信息，仅供本单位内部履职使用。

如果律师的查询申请并不依托于正在办理的诉讼或者仲裁案件，该申请的性质就属于社会求助。公安机关此时提供信息属于公共服务行为，依据个人信息保护法，应当取得被查询主体的同意，并依法履行告知义务。

公安机关处理人脸信息的规范要求

人脸信息属于生物识别类敏感个人信息，具有唯一性、不可变更的特征，一旦泄露将对公民身份安全构成重大威胁。因此，法律对人脸信息的采集、使用设置严格的约束条件，公安机关处理人脸信息要遵从对应的规范。

公安机关对人脸信息的处理覆盖采集、存储、比对使用、对外提供、公开等环节。开展上述活动，首先，须具备法律、行政法规的明确授权，处理权限与信息范围严格限定于履职所需，不得在缺少上位法依据的前提下大规模采集、比对人脸信息，杜绝超范围开展信息处理。其次，操作过程严格遵循法定权限与法定程序，落实敏感个人信息的各项监管要求。对于非履职场景下收集人脸信息，应当依法取得本人同意，完整履行告知义务。

个人信息保护法实施后，公安机关系统梳理全部涉及个人信息的业务事项，区分法定履职行为与社会服务类行为，完善内部工作规范。针对法律明确要求告知、需要获取个人同意的业务场景，制定统一制式法律文书，为一线执法活动提供操作指引，从制度层面保障公民个人信息权益。

数字化治理背景下，公安机关掌握海量公民个人信息，每次信息查询、调取、对外提供，都关乎公民个人信息安全与人格权益保护。贯彻落实个人信息保护法，核心在于厘清不同业务场景下的法律适用边界：法定履职场景严格恪守法律、行政法规划定的权力边界；面向社会的公共服务类信息处理，则严格落实告知、个人同意等法定要件。面对律师调查取证、人脸信息应用等实务难点，恪守最小必要的审查标准，统筹社会治理需要与个人信息权益保护，推动公安机关个人信息处理全流程纳入法治轨道。

（作者单位：北京市公安局法制总队）

