

# 检察建议制发环节相关问题及制度完善

王思雅

(上海市杨浦区人民检察院)

**摘要:** 检察建议是检察机关履行法律监督职能的重要方式,在拓宽监督渠道、创新监督方法、增强监督效果方面取得了较好的法律效果和社会效果。但同时也存在着定位不清、功能不明、操作不规范、效力无保障等问题。为加强和改进检察建议工作,检察机关应统一认识,明确功能,规范操作,大力推动。

**关键词:** 检察建议;法律监督;制发

检察建议是对一些不能通过诉讼手段解决的问题,有针对性地,在管理上存在问题和漏洞的有关单位提出的,或认为需要追究有关责任人党政纪责任而提出的处理建议、改进要求,或向法院提出民事行政再审建议,并督促落实,实现法律监督职能的方式。作为检察机关实现法律监督职能的重要形式,检察建议在检察机关立足检察职能,结合执法办案工作,完善发案单位管理制度,助推社会管理创新,延伸执法效果,开展警示教育,预防和减少违法犯罪发挥了重要作用。但是由于相关法律法规的缺位等因素,大大影响了检察建议效果的充分发挥。

## 一、检察建议制发过程中存在的问题

调研中,我们发现检察建议在深化社会治安综合治理,进而促进社会和谐方面以及强化检察监督职能、拓展检察监督视野方面发挥着重要的作用。但是,不可否认,由于相关法律法规的缺失、管理的不规范等诸多因素,检察建议工作还存在着不少问题亟待解决。

### (一) 相关法律法规规定缺失,使其缺乏应有的权威

在现行的法律中,涉及检察建议的规定屈指可数,主要是刑事诉讼法和检察官法中过于原则的零星规定。如全国人大常委会1995年2月28日颁布的检察官法首次以法律形式规定,检察官“提出检察建议或者对检察工作提出改革建议被采纳,效果显著的”,应当给予奖励。刑事诉讼法在第一百四十二条、第一百六十五条和第一百七十四条的规定中都多少涉及检察建议。从总体上看,现行高层级立法规范由于受到宜粗不宜细等方面局限,对检察建议的方式方法、效力等问题缺乏应有的基本规定,这种保守与粗略造成了检察建议的实施的效力缺乏必要的根本性法律保障。实践层面上,检察建议的法律意义毕竟只是软性的“建议”,本身并不具有强制性约束力。发案单位可以根据情况进行整改,也可以不整改,这种疏漏导致检察建议业务难以开展,导致作为为民服务重要形式的检察建议,存在只有法律意义、没有法律效力的缺陷,使其实施得不到应有保证。

### (二) 管理机制的不完善,使其缺乏应有的严肃性

按照检察建议的工作规定,各级人民检察院办公室统一负责检察建议书文稿审核、编发工作。但是从调研的情况来看,检察建议对外虽以检察院的名义发送,但实际上由各业务部门具体制发。其制发的一般程序是:案件承办人或者内勤负责撰写,部门负责人负责审批,然后送由分管检察长审签。对于检察建议的管理,一些检察院尤其是基层检察院不实行集中管理和留底存档,编号也不统一,而是由各业务部门独立编号并随案件入卷归档。这导致检察建议的制发和回复情况很难具体掌握,并且也给查找和核实带来了极大不便。此外,在实际检察工作中,由于业务性质的不同和办案量繁多,各个业务部门之间缺乏有效的沟通和协调,对彼此制发检察建议的内容相互不了解,在个别基层院就出现了不同部门因同一案件、向同一单位发送不同检察建议的情况,从而影响了检察建议应有的严肃性。

### (三) 内容上针对性和可操作性差,导致检察建议质量不高

从我们对一些检察院检察建议的随机抽查看,大多数检察院能够紧密结合执法办案的实际,通过调查研究来查找问题,并有针对性地制发检察建议。但是,我们也发现不少检察建议质量不高,制作效果不佳。检察建议质量不高主要体现在:一是偏好使用公式化的语句,针对性不强。不少检察建议经常使用“规章制度不健全”、“财务管理混乱”、“应该加强监督”等公式化的语句,但是对于那些制度有问题、应该怎样改进和加强监督却没有作进一步的详细说明;二是内容空洞,建议雷同,操作性差。一些检察院在制发检察建议前没有进行深入调研,空话套话多,提出的问题大同小异,提出的改进建议雷同。甚至对于不同案件、不同发案单位,仅仅只换单位名称与犯罪嫌疑人姓名应付了事。三是检察建议的深度和广度不够。目前,针对个案问题的检察建议较多,而针对某类问题的综合建议较少,有深度和影响力的检察建议更少。制发的检察建议通常只是提及一些浮于表面的现象,较少对产生问题的深层次原因进行分析,以及对如何加以整改提出具体、明确的措施。

## 二、完善检察建议工作的若干对策

### (一) 完善立法,明确检察建议的法律地位

在完善检察建议的立法中,至少应包含以下三个层次的内容:第一,赋予检察建议准实体性的警告、训诫权力。即检察机关对于发现的具有职务犯罪苗头的违法违纪人员,可视情节对其进行训诫,责令其书写悔过书,并制定帮教措施,要求有关单位执行,以警戒其心、震慑其身,达到教育效果;对于屡教不改的被训诫人员,可建议有关机关对其予以相应的党政纪律处分。第二,赋予检察机关提请有关机关依法惩处弹劾的程序性建议权。即对于实施违法犯罪行为,经检察机关建议纠正后,没有正当理由仍然不予纠正或者改进的人员、单位,或者对实施违法犯罪行为、不宜继续担任现有职务的官员,向其所在单位、有关主管部门,纪检监察机关、人大及其常委会提出对其进行违法、违纪审查,并且根据审查结果决定是否作出惩戒处分或弹劾罢免的建议性权力。第三,规定法院受理审查再审检察建议的义务。

### (二) 健全管理机制,规范检察建议的制发流程

针对检察建议管理混乱的情况,应从关键环节入手,健全机制,实现检察建议制发流程的规范化。一是严格执行审批制度,杜绝滥发检察建议状况。凡是制发检察建议,必须由案件的承办人或者部门指定人员制作,经由部门领导初步审核后,报分管检察长签发。对于一些重要的或者有可能产生重要影响的检察建议,应当提交检委会讨论后再送达。二是严格按照统一、规范的格式和内容制发检察建议。检察建议书应当列明所办理案件的名称或者事项、案件的特点,在查办案件的过程中所发现的发案单位在管理和制度等方面所存在的问题,以及明确的、具体的整改建议和措施。三是严格执行检察建议的登记、备案等工作规定。检察建议应由办公室统一负责登记、编号、盖章,并进行备案以及对备份的检察建议进行保管。