

社会治理型检察建议的现实困境与优化路径

岳潇彤

南京工业大学 江苏南京 211816

摘要: 在推进社会治理现代化的过程中,人民检察院通过提出社会治理型检察建议,有效履行了其作为法律监督机关的职能。这不仅是检察机关积极参与社会治理,推动问题源头治理的重要举措,也体现了检察机关在法律监督方面的权威和效能。为了进一步推动社会治理型检察建议的有效实施,本文将深入探讨其面临的现实挑战和优化路径。通过分析实践案例和理论研究,我将明确其在促进社会治理创新、保护社会公共利益方面的重要价值,并针对当前存在的问题提出具体的改进策略,以期使社会治理型检察建议更加完善,更好地服务于社会治理现代化的大局。

关键词: 社会治理; 检察建议; 现实困境; 优化路径; 检察监督

1. 社会治理型检察建议的基础理论

在新时代中国式法治现代化视域下,《人民检察院检察建议工作规定》第5条明确的社会治理型检察建议,是提升法律监督机关社会治理成效的关键节点。社会治理检察建议是检察机关立足法律监督职能和司法办案,“抓前端、治未病”,推动诉源治理,促进社会治理的重要抓手。

1.1. 检察建议制度立法总揽

对于社会治理型检察建议这一特定类别的检察建议,主要从以下几个层面展开规范性的剖析:首先,着眼于其法律基础与依据,确保建议的合法性;其次,深入探讨其实施细则与操作流程,以保障其实践中的可行性;最后,还关注其在实际社会治理中的应用效果及影响力,从而全面评估社会治理型检察建议的实效性价值。

1.1.1. 宪法及相关法

宪法第134条明确了人民检察院的法律监督机关定位,第136条则规定了人民检察院实现法律监督职能所必需的检察权以及检察机关独立性原则。宪法所赋予人民检察院的检察权,是社会治理型检察建议制度的权力基础。进一步分析,人民检察院组织法根据宪法全面规定了人民检察院履行法律监督职能的具体规定。具体而言,第21条规定了人民检察院可以依法提出检察建议,明确了检察建议与人民检察院行使检察权之间的逻辑关系。

1.1.2. 司法解释

宪法以及人民检察院组织法等宪法相关法中虽然明确了检察建议以及纠正意见等制度在人民检察院行使检察权

过程中的性质与地位,但仍然是相对抽象化和原则化的。因此,最高人民法院则根据上述法律制定了检察建议的具体规则,也就是《工作规定》。同时,制定《人民检察院检察建议法律文书格式样本》,对检察建议文书格式进行统一规范;出台《关于检察建议督促落实统管工作办法》,提升检察建议制度的实施效果。

1.1.3. 其他规范性文件

各地区有关国家机关也结合本地区法治建设的实际情况,制定了相关规范性文件。例如,贵州省全面推进依法行政工作领导小组办公室印发《2020年法治政府建设重点绩效评估目标实施方案》,将“及时反馈人民检察院检察建议”纳入法治政府建设考核指标。

1.2. 社会治理型检察建议属性特征

《人民检察院组织法》第20、21条界定检察建议为检察院监督职权的具体形式,与违法纠正、抗诉等手段并列。检察机关据此拥有社会治理建议权,包括纠错、整改、处置三项核心权能,具体表现为社会治理型检察建议。此类建议具有司法属性,依托司法权保障权威与有效。但《工作规定》指出其适用范围广泛,不局限于司法行政,还覆盖公共利益相关社会主体,展现开放包容性。实践中,社会治理型检察建议刚柔并济,既依托司法强制力保障执行,又通过柔性指导促进自我纠错,对维护公共利益、促进社会治理至关重要。

1.3. 社会治理型检察建议与其他检察建议逻辑关系

根据《工作规定》第5条所列举的检察建议具体类型,社会治理型检察建议与其他各类检察建议共同构筑起一个

完整的检察建议制度体系，该体系全面覆盖了法律监督的基本领域。社会治理型检察建议在这一体系中扮演着独特的角色。它一方面与司法诉讼制度紧密相连，确保司法活动的顺利进行；另一方面，它又位于检察监督活动的“上游”，通过在社会治理层面发挥作用，提前预防和纠正违法行为，有效地将矛盾化解在基层。进一步来说，社会治理型检察建议不仅是其他类型检察建议在实现其监督目标时的重要补充，更是检察建议在社会治理领域中发挥其柔性监督优势的关键所在。

2. 社会治理型检察建议的现实困境

2.1. 检察建议规范体系不完善

当前，《人民检察院组织法》第20条虽赋八项检察职能，多集中于刑事司法监督，社会治理监督尚缺明确规范，致检察建议在立法上遇挑战。检察建议制度仅具司法解释层级规则，缺系统性法律规范，与第21条要求存差距。第23条虽允公布指导性案例，但未要求指导性检察建议，需深化研究。此外，《工作规定》对检察建议效力、执行等基础问题未全面解决，影响实效。总之，检察建议立法在功能、效力上欠详尽，与各级法律文件衔接需加强。

2.2. 社会治理型检察建议监督领域不够细化

《工作规定》的第二章虽已明确提出了社会治理型检察建议，但在具体适用范围上尚未实现充分的细化。具体而言，该规定的第11条虽然列出了社会治理型检察建议的基本情形，但在界定国家治理监督在社会治理领域的界限时，仍显得较为抽象，缺乏必要的细化规定。这种抽象性不仅关系到避免国家法律监督权不介入当地社会自主监督领域，也关系到防止检察机关在履行法律监督职责时出现懈怠。

2.3. 社会治理型检察建议文书质量不高

社会治理型检察建议在检察监督实践中遭遇的挑战，主要聚焦于建议文书的结构不完整、内容表述不具体、格式和制发程序缺乏统一标准，以及回复率偏低等问题。其中，内容不具体的问题尤为突出，亟需引起我们的高度重视。尽管在格式、程序、审批和适用范围等形式上的不规范问题可以通过相应措施加以解决，但内容空洞、缺乏实质性的问题却是制约检察建议效能的关键。通过对12309中国检察网公开的检察建议案例进行实证分析，我们发现部分检察建议在列举法律依据时存在不完整的情况，结论部分的说理亦显不足。在构建大前提与小前提的逻辑关系以及提出整改要求

时，部分建议显得过于笼统和粗略。这导致被建议单位难以从检察建议书中准确识别并理解自身在社会活动中存在的具体问题。

2.4. 社会治理型检察建议法治效能不佳

相较于法院裁判文书的广泛公开，社会治理型检察建议公开机制尚不完善。12309网虽有公开，但全面性和普遍性不足。检察监督行为需遵循司法公开、责任原则，但现有规则未明确检察建议公开机制。因建议多针对司法行政，非直接面向公众，故公开体系未形成，人民监督员机制待完善。公开建议文书可保障公民监督权，促公职人员依法履职，防外部干涉，推动全过程人民民主。现有指导性案例提及但未全面公开。

3. 社会治理型检察建议的优化路径

3.1. 加强社会治理型检察建议体系化立法

关于检察建议的立法及制度完善，我们应当从检察职能出发，紧扣宪法定位，进行整体规划和分类规范。对于社会治理型检察建议，关键在于细化建议范围、明确建议对象，并规范建议程序。在立法层面，我们应提升包括检察建议在内的各类司法建议在《人民检察院组织法》、《刑事诉讼法》和《行政诉讼法》等法律中的法律地位。同时，探索制定一部统摄国家法治监督体系的《法治监督法》，在其中系统明确各类监督主体，特别是检察院行使检察监督权的基本路径。在此基础上，我们需要优化不同类型检察建议的法律监督功能，通过厘清立法中检察建议制度的规范逻辑，实现其效能最大化。各省、自治区、直辖市人民检察院应结合本地区实际，在法定权限和程序范围内，对《工作规定》中的社会治理型检察建议进行具体化规定，从检察建议的提出到结果验收，全方位明确检察机关的职权界限以及与其他国家机关的分工差异。

3.2. 改进检察建议社会治理机制

从主体要素看，社会治理型检察建议的提出者是特定的人民检察院，其作为公权力机关具有法定职责。从权力要素看，这类检察建议是检察机关依据法定权限和程序主动发出的，并带有裁量性质。相较于其他检察建议类型，社会治理型检察建议更倾向于柔性非强制监督。尽管《人民检察院组织法》规定了相关主体对检察建议的回复义务，但对于非诉讼情形的社会治理型检察建议，还需通过规则细化来增强其实质效力。因此，实现其从“柔性治理”到“刚柔并济”

的转变,是提升法治监督效果的关键。为解决社会治理型检察建议长期存在的“重事前、轻事后”问题,社会治理型检察建议由检察院提出,具法定职责与裁量性,倾向柔性监督。需细化规则增实质效力,实现从柔性到刚柔并济转变。为解决“重事前、轻事后”问题,需:1.建立事后评估制度,科学评估治理成效;2.完善文书质量评查,定期评查改进;3.强化绩效考核,推动工作转向质量约束;4.规范回复文书体例,全面回应监督事项;5.健全法律责任制度,明确制裁措施,增强刚性保障。

3.3. 提高社会治理型检察建议文书质效

检察建议的质效主要体现在两个方面:检察建议文书质量和检察履职质效。其中,文书质量是检察建议质量的核心,是确保建议得以落实的前提;而检察履职质效则是保障高质量检察建议取得实效的关键。对于检察建议文书质量,其核心在于精准性。为确保检察建议的刚性特质,我们需要在某些专业领域积极借助外部专家和专业机构的智慧,广泛征求他们的意见建议,使社会治理检察建议更具正当性、确切性和可采性。在检察履职方面,我们应深入开展调查研究,通过大量走访调查形成扎实的证据支撑体系,准确查明问题,为提出有针对性的检察建议奠定坚实基础。在提出建议时,我们应准确援引法律法规,并针对不同问题分别提出对策建议,确保建议与问题在逻辑上的一一对应,从而提高检察建议的精准性和可操作性。

传统办案模式在发现社会治理问题上滞后。为克服此缺陷,可以利用大数据。大数据能助解动态监管难、不全、滞后及效率低等问题。检察机关运用大数据监督思维,通过平台深入分析数据,挖掘深层社会治理问题,制发高质量检察建议。

3.4. 推进社会治理型检察建议“三治融合”

社会治理型检察建议作为促进“三治融合”的桥梁,对于提升人民检察院的社会治理能力具有举足轻重的作用。这不仅有助于增强法律监督的社会效益,形成法治监督的凝聚力,还能充分发挥整体监督效能。因此,通过司法机关权力运行过程将核心价值观融入法律文书,确保社会治理型检察建议能够贯彻社会主义核心价值观和现代社会道德的目标导向,成为检察建议制度发展的重要任务。这不仅体现了

检察建议在道德治理中的积极参与,也展现了现代法律监督治理与道德监督治理的深度融合,进一步修正和完善了德治的理念和方向。为实现法治监督的多元化,我们需要以社会治理型检察建议为纽带,推动社会治理路径的“三治融合”。

结语

应充分利用智能科技手段,对监督事项进行精准评估与深入分析,以提升检察建议的科学性和实效性。面对司法规范体系的复杂性和不同规范性文件之间的差异,我们需加强对社会治理型检察建议具体立法的实证化研究。这要求我们在立法层面全面突破规范局限,解决以往立法中“大而化之”的问题,确保宪法第134条赋予人民检察院的法律地位得以充分体现,为检察监督法治化水平的提升奠定坚实基础。对于社会治理型检察建议制度未来的发展与完善,我们既要打破法学学科内部的壁垒,推动跨学科研究,也要跨越法学与其他社会科学如政治学之间的鸿沟,形成新的研究范式。

参考文献:

- [1] 陈勇.以检察工作的高质量发展服务保障中国式现代化[J].东方法学,2023,(05):28-38.
- [2] 王旭光.以依法能动履职为诉源治理贡献检察力量[J].人民检察,2022,(10):1-7.
- [3] 张晓飞,潘怀平.行政公益诉讼检察建议:价值意蕴、存在问题和优化路径[J].理论探索,2018,(06):124-128.
- [4] 雷磊.法教义学的基本立场[J].北大法律评论,2016,17(02):241-242.
- [5] 姜涛.检察机关行政法律监督制度研究[J].东方法学,2016,(06):2-13.
- [6] 李江发.检察建议的三种属性[J].人民检察,2015,(05):73-74.
- [7] 刘铁流.检察机关检察建议实施情况调研[J].人民检察,2011,(02):73-76.
- [8] 张新.对完善检察建议立法的实证思考[J].河北法学,2010,28(11):191-195.
- [9] 吕涛.检察建议的法理分析[J].法学论坛,2010,25(02):108-114.
- [10] 朱春莉.检察建议的实践运用与规范[J].人民检察,2009,(06):41-44.