

## 观察

# 类案检察建议:让诉源治理做得更深更实

□赵小勇

“高质效办好每一个案件”是新时代新征程检察履职办案的基本价值追求。以检察建议促进诉源治理、社会治理,也需要统筹好质量、效率和效果的关系。根据《人民检察院检察建议工作规定》,检察建议既可以依据个案制发,也可以依据类案制发。近年来,各地检察机关在运用检察建议履行法律监督职能、促进社会治理方面取得一定成效,但类案检察建议的功能尚未得到充分发挥,在一定程度上影响了运用检察建议促进诉源治理、社会治理工作的质效。

### 类案检察建议的功能价值

类案检察建议作为检察建议中的一种重要类型,其从形式到内容,再到发挥作用的方式都与个案检察建议有着明显区别,因而在提升工作质效方面具有较为优越的制度性功能价值。

提升检察建议工作效率。相比于对反映同一类问题的每一个案件都制发一份检察建议,对一类案件反映出的共性问题制发类案检察建议,能将发现的问题一次性反馈给有关单位,将反复制发个案检察建议消耗的办案资源投入在密切跟踪督促有关单位对问题的整改落实上,有利于提升检察建议工作效率。

提升检察建议工作质量。在检察建议工作中,许多时候仅仅通过个案能够发现的问题有限,且可能无法对问题形成规律性认识。但一旦运用大数据整体性思维,把相关的一类案件放在一起比较分析,就可能发现在个案中难以发现的问题,通过制发类案检察建议推动问题的解决。比如,重庆市某区2023年对一段时间内所办理群众型暴力犯罪案件进行梳理

发现,多个案件中的犯罪嫌疑人来自该市同一地区,且部分人员结成团伙并有发展成黑恶势力团伙的迹象。就此,该检察机关及时向公安机关制发检察建议,促使该团伙被及时有效瓦解。

减少被建议单位的工作负担。相比于对同一类问题向同一个单位制发多份个案检察建议,制发类案检察建议可以做到在一次建议中将发现的问题及改进工作的建议全部列出,既能避免反复建议从而影响检察建议的严肃性,也能使被建议单位充分发现问题并开展科学全面的整改工作,还能使被建议单位免受多次反复的程序之累。在提升被建议单位回复及整改积极性的同时,也能使回复及整改的质量得到相应保证。

### 高质效开展类案检察建议工作的方法

当前,类案检察建议工作存在不同业务条线制发类案检察建议不均衡、难以对症下药提出对策建议及整改效果不理想等问题,原因在于类案检察建议制发缺乏强有力的统筹协调主体、类案检察建议中需要整改的问题具有顽固性及考核激励不足。因此,高质效开展类案检察建议工作,需要注意以下几个方面:

第一,合理设置类案检察建议的考核指标。一是在设置考核指标时区分个案检察建议和类案检察建议。由于制发类案检察建议需要花费的时间、精力更多,同时在促进有关方面改进工作、促进社会治理创新方面具备个案检察建议所不具备的优势和效果。所以,有必要在考核中对制发类案检察建议设置比个案检察建议更高的分值,以引导鼓励办案干警在工作中及时制发类案检察建议。二是合理设置类案检察建议的考核数量。应该在正确把握个案检察

建议与类案检察建议之间的关系和类案检察建议制发规律的基础上,合理设定类案检察建议的考核数量。一般来说,类案检察建议线索是在制发个案检察建议的基础上发现的,只有多名检察官或多个地区都针对同一类问题制发个案检察建议,才能使类案问题暴露出来,才需要考虑制发类案检察建议。所以在考核类案检察建议时,不宜简单将制发数量的多少作为工作质效判断标准,应该尊重个案检察建议与类案检察建议之间的规律关系。三是重视考核类案检察建议的质量。在不对类案检察建议的数量作硬性考核的情况下,对检察建议质量的考核应该成为类案检察建议考核的重点。对类案检察建议质量的考核应重点关注以下两种情形:其一,具备制发条件但未制发的情形。如果某单位对于同类问题反复制发个案检察建议,在具备制发类案检察建议的情况下不制发并仍然就该类问题制发个案检察建议,应酌情扣分。其二,注重考核回复及整改效果。对于类案检察建议,被建议单位虽回复但未实质整改的,再综合考虑,不能盲目赋分。

第二,以专题制的方式组织开展类案检察建议的制发。针对类案检察建议的制发有时存在着统筹工作及对策建议难以对症下药的问题,可以以组建专题组的方式开展类案检察建议工作,有针对性地破解问题。首先,专题组本身具有的统筹协调功能,便于加强对类案检察建议工作的组织协调。专题组以类案检察建议的制发为任务目标,总负责人负责全面工作,各成员根据分工分头推进资料收集、问题梳理分析、建议撰写修改及送达等各项工作。其次,专题制可以针对问题梳理分析、对策提出开展有针对性的理论及实务研究。类案检察建议涉及的问题具有顽固性,一般的

对策建议难以起到根治效果,但专题制恰恰是用来解决具有前瞻性、创新性的问题的一种工作组织方式,通过组织人员开展探索研究,深挖问题根源、提出真正能够解决问题、具有可操作性的对策建议。再次,专题组可以邀请专家参与论证、成果评审等,进一步提升类案检察建议的质量。最后,专题组具有临时性,与类案检察建议工作的阶段性、主题性特征较为契合,可以实现每针对一个类案检察建议成立一个专题组的方式推进类案检察建议工作。

第三,主动督促协助被建议单位完成整改任务。被建议单位针对类案检察建议开展的整改活动,既可能因主观上重视程度不够,没有积极推动落实整改措施而导致整改效果不理想,也可能因为客观上存在一些障碍因素导致整改工作难以推进。因此,检察机关应增强能动履职意识,主动协助配合被建议单位完成好整改任务。一是检察机关在制发类案检察建议之后,应该化被动等待回复为主动了解整改工作推进情况,掌握被建议单位开展整改工作的难度、效果等。在被建议单位怠于开展整改工作的时候,应进一步加强释法说理力度,讲清楚怠于履行职责的各种后果,督促被建议单位切实整改检察建议中提出的问题的。二是检察机关在了解到被建议单位因为客观原因难以顺利推进整改工作的时候,应站在有效促进治理的角度上,协助被建议单位克服阻碍,必要时将有关情况向上级机关反映寻求支持,或向其他有关部门制发检察建议,形成整改合力,共同推进整改措施落地。三是对于被建议单位怠于履行职责情节严重的,应及时将有关情况向考核主管部门反映。同时,对于符合公益诉讼条件的,将线索移送公益诉讼检察部门作进一步的受理。

(作者单位:重庆市南岸区人民检察院)

## 多元解纷机制强化检调对接 高质效办好民事支持起诉案件

□朱铁军 马茗妍

新时代检察机关依法能动履职,以民事支持起诉参与社会治理,是践行以人民为中心的发展思想,贯彻落实民法典,服务保障民生、保护特殊群体合法权益的重要内容。将民事支持起诉与矛盾纠纷多元化解融合,从诉前到诉后全流程做好多元解纷,不仅是推动诉源治理与保护弱势群体内在要求,也直接关系到支持起诉制度价值的充分发挥、支持起诉案件的高质效办理。笔者就此加以探讨,以期有所裨益。

将多元解纷贯穿民事支持起诉案件办理始终,以民事支持起诉促矛盾纠纷有效化解。目前,检察机关应将民事支持起诉工作融入社会治理,以民事支持起诉、多元化解矛盾为主要抓手,保障弱势群体合法权益,加强矛盾纠纷源头预防和诉源治理,建立“促成和解+支持起诉”同步进行办案模式。对当事人有和解意愿且适宜调解的案件,或积极引导当事人达成和解协议,或积极配合开展调解工作,促进矛盾化解,减少当事人诉累。对不予支持起诉的案件,则做好释法说理工作,引导当事人息诉,努力将矛盾纠纷化解在基层。在高质效办好民事支持起诉案件中,应贯彻以下原则:其一,尊重当事人处分权原则。民事支持起诉需要以尊重当事人的意思自治为前提。检察机关必须在法治轨道内实施支持起诉工作,不得违背立法本意,故应当遵循自愿原则,引导当事人实质性化解矛盾纠纷,保护各方当事人的合法权益。其二,全过程参与原则。多元化解纠纷机制应当贯穿支持起诉始终。检察机关不仅要在诉前注重推动当事人达成和解,也要在案件审判或者裁判监督等环节积极参与矛盾调处化解,最大限度修复社会关系。其三,比例性和必要性原则。检察机关在支持起诉中属于“帮助者”或者“辅助者”的地位,须以“确有必要”“有限介入”为限度,检察机关一般不得介入当事人矛盾化解中的私益分配,做到既不缺位,也不越位。

明晰民事支持起诉诉前、诉中、诉后矛盾化解工作流程,全链条提升办案效果。通过明晰民事支持起诉案件多元解纷工作流程,“督促履职+敦促执行+司法救助”,诉前、诉中、诉后全流程全链条做好矛盾化解工作。

诉前:督促相关职能部门先行履职。多元化纠纷解决机制强调解决民事纠纷方式的多样性。检察机关支持起诉不能大包大揽,而要明确案件线索的筛查需求,对于当事人的申请没有法律依据,或者当事人利用支持起诉满足自身不合理诉求等情形的,检察机关不应纳入支持诉讼程序,并不支持理由予以充分释法说理。对于申请符合支持起诉条件的案件,在提出支持起诉意见前,应当先协调、督促有关职能部门履职,经有关行政机关、社会组织等依法履职后,当事人最低维权目标仍未实现的,检察机关再行支持起诉。检察机关在督促履职、促进矛盾解决的同时,应当坚持源头治理和系统治理,就发现的问题向有关单位制发综合治理检察建议,助推社会治理效能与体系的完善。

诉中:充分开展检察和解工作。检察机关在支持起诉过程中要注重纠纷解决手段的多样性,充分运用检察调查核实权,发挥检察专业化优势,做好取证支持、材料准备、法律咨询等工作,全面了解当事人案件情况和相关诉求,有针对性地开展审查工作。相比以诉讼方式解决纠纷的强制性及程序性,采取社会救济的方式解决民事纠纷更能体现当事人的意愿,且具有更大的灵活性。对涉及邻里纠纷的支持起诉案件,以化解矛盾、修复关系为价值追求,以当事人自愿为前提,主动介入化解,深挖矛盾根源,消弭对抗情绪、提供可行方案,有效解决民事纠纷。同时,充分发挥检察听证在化解矛盾纠纷方面的功能作用,搭建听证平台,邀请多方参与、畅通沟通渠道,推动民事纠纷实质性化解。检察机关向法院提出支持起诉意见后,对当事人有和解意愿且适宜调解的民事支持起诉案件,引导当事人先行选择前置调解,共同推进调解工作。前置调解未果进入诉讼程序的,应视情与法院联合开展诉中调解,主动引导当事人进行和解、调解,促进矛盾纠纷化解,减少当事人诉累。

诉后:进一步巩固检察办案效果。检察机关在案件办结后,灵活采取实地走访、联合回访等形式,跟踪了解生效裁判执行、特殊群体权益保护落实等情况,及时化解新矛盾、解决新问题。对以和解方式结案的民事支持起诉案件,积极跟踪回访,确保和解协议实际履行。案件进入执行程序的,被执行人等负有执行义务的人拒不履行法院生效判决、裁定的,协同法院采取措施敦促相关主体主动履行法律义务,保障弱势群体当事人的合法权益及时实现。当事人符合司法救助条件的,及时将线索移送,依法启动救助程序进行救助,保障当事人合法利益。

完善多元化解矛盾纠纷与民事支持起诉协作机制,充分发挥检调对接效能。矛盾纠纷多元化解与特殊群体权益保护是一项系统工程,需要各方协同推进。检察机关要充分发挥民事支持起诉、检调对接等职能,主动加强与法院、妇联、工会等单位的沟通协调,建立协作机制,进一步促进多元化解矛盾纠纷工作。注重与法院工作衔接,以各司其职、相互配合为原则,协同加强机制衔接,“信息共享+研判会商+绿色通道”多维度汇聚办案合力。一方面,健全完善信息共享、研判会商、专人联络,一体推进能动履职;另一方面,检察机关可与法院开通特殊群体支持起诉“绿色通道”,在快速立案、委托鉴定、费用减免等方面提供支持,全方位提升人民群众的获得感。

加强与劳动仲裁、妇联、消保委等联动。检察机关应当将关口前移,在线索移送、案件处理环节加强矛盾化解工作。加强与劳动仲裁、妇联、消保委等组织的沟通协调,建立线索移送机制,全面摸排、精准掌握区域内特殊群体合法权益受到侵害的情形,及时受理符合条件的支持起诉案件,并加强与相关组织的协作配合,积极引导当事人合理表达诉求,从接收线索、受理案件到办理全程做好释法说理工作,充分听取双方当事人意见,明确各方主要诉求和利益平衡点,制定相应的和解方案,积极促成和解,妥善化解矛盾纠纷。

发挥检察一体化优势完善内部配套。从检察机关自身工作机制上看,应当以检察一体化履职为支撑,构建完善横向纵向协同机制,凝聚法律监督更大合力。在内部协作中,检察机关应当充分发挥刑事检察、民事检察、控告申诉检察等多部门的整体效能,注重内部合力的互动平衡。在支持起诉过程中优化案件线索移送与反馈机制,强化线索进展全程跟进;民事检察可以联合控告申诉检察运行支持起诉+司法救助的办案模式,对家庭生活、经济确有困难的当事人开展司法救助,为矛盾纠纷的实质性化解奠定基础。在上下协作中,上下级检察机关在支持起诉过程中应加强案件研商,总结提炼典型案例,形成工作合力。基层院针对新类型、具有较大社会影响的案件加强汇报,对于重大案件,上级院必要时可探索委托办理,组成专门办案组,妥善处理相关案件,提升民事支持起诉工作质效,促进矛盾纠纷多元化解,更好保障特殊群体合法权益,让人民群众切实感受到公平正义就在身边。

(作者单位:上海市普陀区人民检察院)

# 把好三个关口,高质效制发社会治理检察建议

□陈鹿林 孙琳洁 刘东杰

习近平总书记强调,“法治建设既要抓末端、治已病,更要抓前端、治未病。”社会治理检察建议是一项具有鲜明中国特色的司法制度设计,早在20世纪80年代,就成为检察机关参与社会治安综合治理、预防和减少违法犯罪的方式之一。经过多年发展,社会治理检察建议成为检察机关抓前端、治未病的重要抓手,具有全程参与、跟进融入、便捷高效等优势,发挥着督促纠正违法、推动社会治理、诉源治理等作用。对照人民群众的期盼期待,目前社会治理检察建议工作仍然存在调查核实不深入、质量不高、沟通协调不及时、督促落实不到位等问题,影响检察工作高质量发展。2024年1月召开的全国检察长会议强调,检察机关要提高检察建议质量,建议发出后要持续跟进监督,持续推动从“办理”向“办复”转变。高质效制发社会治理检察建议,要坚持问题导向,严把理念关、办理关和办复关,把检察建议做实做细,以高质效检察建议促进提高社会治理水平。

严把理念关,树立正确监督理念。理念是行动的先导,制发社会治理检察建议,要有科学的理念作为指引。一是坚持职权法定原则。坚持“法无授权不得为、法定职责必须为”,聚焦法律监督主责主业,严格依照《人民检察院检察建议工作规定》、四大诉讼监督规则等规范开展监督,做到有理、有据、有节。要把握好法律监督权力边界,法律监督重在对策监督,

是一种提示与提醒,具有非终局性、非实体性的特点,社会治理检察建议不得干涉行政机关正常履职和自由裁量权。二是坚持监督比例原则。比例原则是现代法治国家评价公权力行使正当与否的重要准则,一般从适当性、必要性、均衡性三个方面评价。在社会治理检察建议中,比例原则要求建议制发与否、建议内容、整改要求,与被建议整改事项的轻重程度相适应。对于一般性质、制度机制不完善等问题,应当优先通过磋商、沟通等方式交换意见,口头提醒对方纠正问题,杜绝“小问题”大处理。对于常发、频发现象,在个案办理基础上,查找违法犯罪隐患、制度漏洞以及其他苗头性、倾向性问题,提出解决深层次问题的社会治理检察建议,促进诉源治理。三是坚持协同配合原则。社会治理检察建议是程序性监督,无法直接改变被监督的决定,需要被监督单位协作配合。要通过合理沟通、有效磋商、典型案例示范等方式,让被建议单位理解,主动改、自愿改,取得双赢多赢共赢的良好成效。

严把办理关,提升检察建议质量。查清事实、找准问题,规范程序是高质量检察建议的基础。在制发检察建议前,一是要深入开展调查核实。穷尽调查措施,通过调阅案卷、走访询问、勘验鉴定等方式,全面了解案件具体情况,全面掌握案件所涉法律法规,切实做到事实清楚、证据确凿。二是要全面提升文书质量。强化文书释法说理,用准确、精练、适当的语言论述案件事实、违法事实、问题与违法之间

的因果关系以及监督内容。重视检察建议谋篇布局,对触及根本性、源头性问题,要说清说透,不能含糊其词,可以适当举例,增强论证力度。回函与对策基本对应,前后有所呼应,所提对策具体可行。在建议发出前,要提请召开检察官联席会议,进行充分论证。涉及疑难、复杂、专业性强的问题,主动引进外脑、外力、外援,可以召开公开听证会、座谈会,征求人大代表、政协委员、相关领域专家意见,确保检察建议的科学性和准确性。三是要全力做好沟通协调。加强与被建议单位沟通,主动与被建议单位交换看法和意见,就发案原因、管理漏洞及对策建议进行讨论,凝聚共识,确保检察建议具有针对性和可操作性。四是要严格规范制发流程。承办检察官要按照检察建议制发流程,在检察业务系统规范制发文书,准确填写相关信息。拟制发社会治理检察建议,必须送法律政策研究部门审核。法律政策研究部门要对检察建议必要性、合法性、说理进行全面审核,保证制发质量,避免随意制发。五是要切实加强内部监督。检察长加强对本院制发社会治理检察建议监督管理,认为检察建议书确有不当的,应决定变更或者撤回,及时通知有关单位并说明理由。案管部门要科学设定考核指标,定期组织质量评查,加强对检察建议全流程监控,守牢检察建议质量底线。六是要充分保障被建议单位异议权。对于被建议单位提出异议的,承办检察官应立即进行复核,若异议成立的,报检察长或检察委员会讨论决定后,及时修改或者撤回;

若异议不成立的,报检察长同意后,向被建议单位说明理由。

严把办复关,充分落实办复要求。社会治理检察建议不能一发了之,建议发出后要持续跟进监督,持续推动从办理向办复转变。一是以宣告送达增进办复效果。对于群众关注度高、社会影响大,具有典型意义的社会治理检察建议,检察机关在与被建议单位协商一致的基础上,可以采取宣告送达方式送达。宣告送达时,可以邀请人大代表、政协委员、人民监督员等第三方见证,增强监督落实合力。二是以跟踪督办保证办复实效。坚持“谁承办、谁负责”原则,承办检察官要采取跟踪督促、座谈交流、回头看等方式,督促被建议单位抓好整改落实,协助被建议单位完善规章制度。在督促落实中遇到困难和问题,应及时报告部门负责人或者院领导协调解决。对于未整改落实或者整改落实不到位的,可以采取会商等形式了解情况,跟进落实。对于仍不落实或者落实不到位的,必要时经检察长批准后可以报上级检察院提级督促落实,或者报告同级党委、人大,通报同级政府、纪检监察机关,借助外部力量推动问题切实整改。三是以沟通联系增强办复刚性。加强与党委政法委等部门沟通联系,推动社会治理检察建议回复情况纳入党委政府考核机制,建立健全相应问责机制,真正让检察建议发挥效能。

(作者单位:浙江省宁波市人民检察院、宁波市海曙区人民检察院、慈溪市人民检察院)

## 走私犯罪检察理论研讨会主题征文启事

为全面贯彻习近平法治思想,深入贯彻落实《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》,努力推动新时代走私犯罪检察理论和实务研究,构建科学完善的走私犯罪社会治理体系,服务保障经济社会高质量发展,《中国刑事法杂志》《检察工作》编辑部联合广东省人民检察院走私犯罪检察研究基地、广东省珠海市人民检察院面向全国法学理论和司法实务界开展征文活动。

### 一、征文主题

以走私犯罪检察工作现代化服务保障高质量发展

### 二、选题方向

选题方向包括但不限于以下方面:

- 走私犯罪基础理论问题
- 走私犯罪立法比较研究
- 走私犯罪司法实践比较研究
- 走私犯罪法律适用问题
- 涉税型走私犯罪疑难问题研究
- 非涉税型走私犯罪疑难问题研究
- 走私犯罪主观故意认定问题研究
- 走私犯罪量刑情节问题研究

- 走私案件关联犯罪疑难问题研究
- 新型走私犯罪问题研究
- 走私犯罪诉讼程序问题
- 走私犯罪案件管辖问题研究
- 走私犯罪案件证明标准研究
- 走私犯罪案件“简案快办”机制研究
- 走私犯罪案件涉案财物处置问题研究
- 走私犯罪案件跨境司法协助(协作)问题研究
- 惩治走私犯罪“四大检察”融合履职研究
- 在走私案件办理中开展“检察护企”路径研究
- “数字检察”在走私案件办理中的应用研究

- 走私犯罪检察专业化办案团队建设研究

- (五)走私犯罪社会治理问题
- “水客”走私犯罪治理问题研究
- 涉走私犯罪企业合规问题研究
- 粤港澳走私犯罪治理疑难问题研究

- 数字赋能反走私综合治理研究

### 三、征文要求

- 请围绕研讨会主题及选题方向撰写论文,题目自拟。
- 正文字数在8000—15000字为宜,重大选题可适当放宽篇幅,查重率不超过20%。遵守学术规范,严禁抄袭、剽窃等学术不端行为。论文为作者原创作品且未公开发表。
- 在论文标题之后、正文之前注明作者姓名,并在首页脚注写明作者姓名、工作单位、职务职称、学历、联系方式。
- 论文电子文本采用WPS文本,格式要求参照《中国刑事法杂志》。发送至邮箱zhjchjb@163.com,电子文档名称为“作者姓名+论文标题”,注明参加“走私犯罪

- 走私犯罪检察专业化办案团队建设研究

- (五)走私犯罪社会治理问题
- “水客”走私犯罪治理问题研究
- 涉走私犯罪企业合规问题研究
- 粤港澳走私犯罪治理疑难问题研究

- 数字赋能反走私综合治理研究

### 三、征文要求

- 请围绕研讨会主题及选题方向撰写论文,题目自拟。
- 正文字数在8000—15000字为宜,重大选题可适当放宽篇幅,查重率不超过20%。遵守学术规范,严禁抄袭、剽窃等学术不端行为。论文为作者原创作品且未公开发表。
- 在论文标题之后、正文之前注明作者姓名,并在首页脚注写明作者姓名、工作单位、职务职称、学历、联系方式。
- 论文电子文本采用WPS文本,格式要求参照《中国刑事法杂志》。发送至邮箱zhjchjb@163.com,电子文档名称为“作者姓名+论文标题”,注明参加“走私犯罪

检察理论研讨会征文”,文稿作为附件。截稿日期:2024年8月1日。

### 四、征文评审

1.研讨会组委会将聘请专家学者对所征集论文进行评审,评选出一、二、三等奖和优秀奖,颁发荣誉证书。

2.本次研讨会拟于2024年9月中下旬在广东省珠海市举办,届时将邀请部分获奖论文作者参加研讨会并作大会交流发言,邀请知名专家学者、检察业务专家等进行点评。

3.获奖优秀论文将择优推荐在法学期刊发表,并结集公开出版。

### 五、联系方式

联系人:谢楠  
联系电话:0756-2658380 17841656809  
电子邮箱:zhjchjb@163.com

### 《中国刑事法杂志》

### 《检察工作》

广东省人民检察院走私犯罪检察研究基地  
广东省珠海市人民检察院  
2024年3月27日