

# 新时代社会治理检察建议话语体系创新与完善



□李立景 张萍 李玉琼



□以构建社会治理共同体为方法的社会治理检察建议话语,需要增强跨学科意识,超越部门思维惯习,构建多元主体环形协商、协作、协同程序模式,完善检察建议管理机制,推动社会治理检察建议强化协商式监督模式,完善协商、协作、协同治理模式的规范保障。

构建社会治理共同体是新时代中国社会治理的顶层政策制度设计框架,具有社会治理方法论的功能,这为社会治理检察建议的创新与完善提供了理论支撑与方法论遵循。以构建社会治理共同体为方法的社会治理检察建议话语,需要增强跨学科意识,超越部门思维惯习,构建多元主体环形协商、协作、协同程序模式,完善检察建议管理机制,推动社会治理检察建议强化协商式监督模式,完善协商、协作、协同治理模式的规范保障。

## 多元协同:重构社会治理检察建议话语实践规则

社会治理检察建议的程序构建具有自身特定的法理基础,多元主体协商、协作、协同话语程序模式是社会治理的重要保障。社会治理检察建议如果仅仅局限于检察机关的视角,缺乏多元主体视域融合的沟通之维,在实践中难以被真正采纳落实,这就需要社会治理检察建议话语融入社会治理话语体系,把检察建议功能的发挥置于新时代协同治理的格局中去谋划形塑自身角色,从案件的偶发事件性关系转向常态化协同合作治理关系,实现检察系统内部以及与外部组织和社会的协商、协作、协同;构建社会治理检察建议多元主体环形协商、协作、协同程序模式应注重制度之间的衔接和治理主体之间的合作互动,以协同倍增效应增强治理合力。

协商以强调对话和沟通达成共识或化解分歧,协作以助力为实现共同目标,各方在资源、技术、信息等方面的相互支持和配合,协同以彰显不同主体间的资源整合和相互作用,追求整体效果最优。协商是协作和协同的基础,通过协商可以达成共识、明确目标;协作是在协商基础上进行的行为框架;而协同则是在协作基础上实现的更深层次、更系统全面的合作质效延伸。协商、协作和协同是多元主体治理中不可或缺的三个环节,它们相互关联、相互促进,共同推动治理目标的实现和整体效能的

提升。社会治理检察建议的话语实践是新时代党委领导的社会治理宏大话语体系的子系统,社会治理检察建议多元主体协商、协作、协同治理模式要坚持依靠党委领导,积极谋求政府支持,以开放民主的心态畅通被建议机关和社会公众协同参与的表达渠道,通过信息互通、资源整合、协作配合实现优势互补,达成紧密合作与互动,共同推动社会问题的解决,提升治理质效。多元主体协商、协作、协同的话语实践规则应当体现在社会治理检察建议的立项、调查核实研究、制作与送达、督促落实等各个阶段,以更好提升检察建议办理质效。

## 机制保障:检察建议管理的完善

完善检察建议管理机制,是提升社会治理检察建议质量和效果、促进社会治理现代化的重要举措。首先,应完善检察建议评估考核机制。检察建议的制发主体是检察机关,就评估考核机制而言,应建立多层次主体评估考核机制,激发不同主体的动力机制,强化对单位开展整体性评估考核。其次,建立涵盖社会治理多学科开放型外部参与的跨学科专家库,提升社会治理检察建议知识产品质效,克服基层检察机关专业知识受限于检察业务,难以适应社会治理现代化深度研究的困局。再次,建立检察建议的协同研究网络,邀请不同学科、部门行业的专家、学者、实务工作者等加入研究团队,形成跨学科、跨领域的研究力量,与高校、科研机构、社会组织等建立常态化的合作关系,构成检察建议的协同研究共同体和协同治理实践开放平台,优化协同管理流程与制度,进一步规范完善线索收集与研判、协同制发检察建议、跟踪落实与督促等各个环节,增强检察建议的科学性、民主性、针对性、实效性和可操作性,推动社会问题的有效解决。完善检察建议管理机制,对于提升社会治理检察建议的实效性和针对性、促进检察建议的多元化和协同化、打造社会治理共同体具有重要意义。

## 跨越部门思维:以跨学科复杂视角深度发掘检察建议制度意蕴

自治、德治、法治“三治融合”是中国基层治理体系的三要素。社会治理是多主体、多学科的知识话语共识性协同实践,话语共同体是社会治理行动共同体的基础,跨学科研究是通过促进学科间对话形成话语共识的过程,跨学科意识有利于社会治理共同体的知识话语共同体构建。检察建议作为中国特色的协同社会治理制度话语,需要通过理论话语转换,发挥规范引领实践的治理效能;社会治理检察建议机制是社会治理系统的子系统,强化跨学科视角分析是其适应社会治理复杂性的需要,也是完善中国式现代化社会治理、综合治理的需要。社会治理是一个涉及政治、经济、社会、文化等诸多领域,具有跨学科复杂多元的系统性知识话语体系,社会治理检察建议的制发过程是社会治理知识产品的生产、传播、接受、认同和实践的过程,这就吁求社会治理检察建议话语生产,应跨越学科藩篱和不同知识类型之间的冲突,以学科对话融合,增进社会治理的知识共识与协同,并遵循知识创新扩散的规律。当前,检察建议的基础理论研究还比较薄弱,且长期以来,缺乏与其他学科进行对话与融合。因此,跨越部门思维,增强跨学科

## 协商监督:提升检察建议促进社会治理质效

协商民主作为社会治理的重要方式,可有效促进社会和谐稳定,提升社会治理水平。推动协商监督正是推进

商民主的重要体现,走向以全过程人民民主所表征的多元主体协商监督是检察建议机制顺应社会治理共同体目标的价值逻辑使然。

协商监督是中国制度优势的重要体现,监督与协商并非冲突,可以兼容;监督的本质是问题的发现,建议是解决的途径,协商是方式。将协商融入监督,将全过程人民民主精神植入检察机关社会治理建议机制,以协商式监督构建社会治理检察建议的理论基础具有可行性、合理性以及强化社会治理共同体的必要性。以协商式监督范式完善社会治理检察建议,应将社会治理检察建议嵌入统筹运用于刑事、民事、行政、公益诉讼检察监督,打破业务条线之间的信息壁垒,强化一体履职数据赋能,充分利用人工智能、大数据,打造跨地区、跨部门的检察建议治理协作网络,迈向新时代治理大格局。

## 制度支撑:推进协商、协作、协同社会治理检察建议模式的规范保障

目前,最高检印发的《人民检察院检察建议工作规定》具有检察系统内部的约束力,对于系统外的主体行为缺乏应有的约束力。因此,实现社会治理检察建议多元主体协商、协作、协同治理模式,需要更广泛的外部制度支撑。一是强化共治模式,通过多部门联合发文、签署合作备忘录等形式,规范多元主体行为,加强“三书一函”等建议性治理形式的协同性和协调性,增强建议的权威性。二是在没有正式立法之前,可以考虑把检察建议作为独立的类型,对程序制发落实等问题作出单独的规定,以体现社会治理检察建议协同共治的属性。三是推动相关部门联合制定规范性文件,明确不同主体在落实检察建议中的职责、权限和程序,为协商、协作、协同治理提供制度保障。四是充分利用当前矛盾纠纷多元化化解以及社会治理等领域地方立法活跃的契机,及时跟进推动检察建议的制度化创新。

【作者分别为广西民族大学法学院教授、广西法治与传播研究院院长,广西壮族自治区人民检察院研究室二级检察官助理,广西民族大学民族法与区域治理研究协同创新中心研究人员。本文系(项目)第十二批广西壮族自治区人民检察院检察理论课题研究《协商·协作·协同:跨学科视野下社会治理检察建议创新重构与质效提升研究》(GJ2024B04)的阶段性研究成果】



## 中国政法大学刑事司法学院教授刘艳红:从三个方面界定商事诈骗犯罪与民商事欺诈



在商事诈骗网络化和共犯化的发展态势下,如何有效区分商事诈骗犯罪与民商事欺诈成为办理商事诈骗案件的关键问题。基于刑民交叉的视角,非法占有目的、欺骗行为和财产损失是界定商事诈骗案件的三大方面。其中,非法占有目的既是不成文的构成要件要素,也是主观违法要素,包括排除意思和利用意思两大部分。鉴于非法占有目的的独特定位,应推动其进行客观化、实质化认定,并建构包括主客观双重路径的排除规则;商事诈骗犯罪的欺骗行为包含内容和程度的要求,要求排除针对基础事实的边缘性欺骗,而仅处罚针对基础事实的根本性欺骗。同时,骗与取之间的特定因果关系,也是商事诈骗犯罪客观行为的重要组成部分;财产损失的判断,应当进行类型性分析,在区分双方交易型、单方给付型和混合交易型的不同商事诈骗案件基础上进行妥善把握。这一制度建构能够有效避免刑事手段不当介入民事纠纷,实现刑民共治的格局。

## 清华大学法学院教授易延友:建立以可采性为中心的刑事证据规则



我国现有刑事证据规则的核心内容是证明力的审查判断规则。为提高法庭发现真实的能力、促进以审判为中心的转变、提升证据规则的可操作性,我国刑事证据规则应当从过去的以证明力审查判断为中心转向以证据资格也就是可采性为中心。可采性规则主要包括关联性规则、品格证据规则、传闻证据规则、意见证据规则、验真规则等传统上被认为有助于提高发现事实之精确性而设置的规则,也包括特权规则、非法证据排除规则等基于特定政策目标设置的规则。在我国,关联性规则、意见证据规则、特权规则、验真规则等均已确立;品格证据规则虽然并无明确法律规定,实务中乃是以其关联性为基础加以以规制。传闻证据规则仍未确立。为实现从以证明力为中心的规则向以可采性为中心的规则转变,应当对现有的关联性规则、特权规则加以完善,同时引入品格证据规则、传闻证据规则和认罪认罚具结书被撤回时犯罪嫌疑人、被告人在认罪认罚协商期间的供述排除规则。

## 西南政法大学教授张晓君:多维进路构建全球数据治理体系



随着数字经济的快速发展,数据流动的跨国性和复杂性使得数据管辖权的冲突日益凸显,如何协调各国数据管辖权,已成为国际上亟待解决的关键议题。在厘清数据管辖权的性质与内涵属性的基础上,结合数据管辖权冲突的诸多表征进行分析,揭示数据管辖权价值取向的博弈、国家权力结构的力量对比、数据主权与长臂管辖的对抗等因素,是构成数据管辖权冲突的内在根源。通过自我约束、依赖双边与区域合作机制以及遵循传统国际法原则等已有方式协调数据管辖权存在着作用的局限与规则的缺位等问题。因此,需要通过国家层面自我协调的优化区域合作的深化、全球治理机制的构建等多维进路,纾缓和解决国家之间数据管辖权的冲突,以保障数据管辖权的行使与平衡,推动构建公平合理的全球数据治理体系。

## 华东政法大学中国法治战略研究院副研究员张迪:犯罪数额证明需要系统化理论支撑



犯罪数额在我国刑法中的功能定位极具中国特色,它不仅是个体的量刑要素,也是法定刑升格的次要考量因素,更是犯罪构成中常见的罪量要素。随着数字时代的技术发展,犯罪网络化导致的犯罪数额证明难题愈加凸显。由于缺少对犯罪数额证明体系的理论关注,犯罪数额证明难题的治理陷入被动化、碎片化困境。犯罪数额证明难题的主要内因是传统法律规范对犯罪数额证明体系中证明对象、证明标准、证明责任、推理依据及证据等要素进行了特殊设定,这些设定影响了犯罪数额证明的理性运作。破解犯罪数额证明难题的关键是优化各项证明要素的理论内涵,以构建一套系统化、科学化的犯罪数额证明理论体系。相应地,应在新的证明体系下通过重释法律、制定规范等合理地调配证明要素,以全面应对数字时代的犯罪数额证明难题。

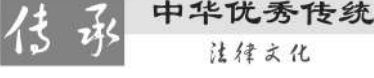
## 山西大学法学院副教授武静:优化大数据在检察案例指导制度中的适用模式



检察指导性案例融合了监督功能和程序特性,在保障法律统一正确实施的过程中,与大数据形成了时代共生关系。大数据的数据监测技术、类案图谱功能,以及算法理性有助于检察指导性案例的形成、识别和适用。与此同时,碎片化、冗余性的大数据信息,以及大数据关联性分析技术极有可能弱化检察指导性案例的权威性、准确性,以及案例推理的逻辑因果性。大数据时代,为保障法治实践智能化与智能技术法治化,可以通过规范案例文本的数字化表达方式、完善案例的数字化协同公开机制、坚持法律方法引导大数据技术等举措,优化大数据在检察案例指导制度中的适用模式,从而增强检察案例指导制度的实施效果。

(以上依据《清华法学》《国家检察官学院学报》《政法论坛》《法学》《法学杂志》,陈章选辑)

# 传承古代经验发挥案例指导制度价值功能



□王延祥 郭大磊

案例指导制度是中国特色社会主义司法制度的重要组成部分。最高人民法院发布《关于案例指导工作的规定》,建立了检察机关案例指导制度。开展检察机关案例指导工作是为了全面正确履行检察机关法律监督职责,切实提高检察机关执法办案水平,该制度的实施有利于总结和推广司法经验和司法智慧,对维护社会公平正义、维护社会主义法制统一和司法权威具有积极意义。案例指导制度并非舶来品,而是深深植根于中华法系土壤中,在悠远的中华法系赓续与传承中发挥了极其重要的作用。“例”始终是贯穿中华法系的最基本的法律形式之一。深入研究我国古代案例指导经验,传承其中富有生命力的优秀传统文化法律文化因子,有助于充分发挥当代案例指导制度的价值功能,并赋予其新的时代内涵。

## 深刻理解案例指导的重要作用

比、类和比类是我国古代逻辑思维中的重要内容,这些思维形式的发展在我国古代形成了具有独特性的判例结构。《诗经·假乐》中的“不愆不忘,率由旧章”常被引作为因循旧案、仿照成例的理据。此外,荀子提出的“有法者以行法,无法者以类举”的“法类并行”主张,勾画出我国古代“成文法”与“判例法”相结合的蓝图。在上述思维、理据、主张等深刻影响下,案例指导在我国古代司法实践中被赋予了极为重要的意义,以致“历代王朝虽然都有重要的大法典,然而‘例却多于律’”。北宋理学家程颐曾言:“《五经》之有《春秋》,犹法家之有断例也。律令唯言其法,至于断例,则始见其法之用也”,说明了“例”在解释法律、适用法律过程中的重要作用。案例指导的核心即在于旧案成例对于当前案件审理所具有的示范和参考作用,清末法学家沈家本曾对此有过精辟阐述:“夫刑名关系重要……使身膺斯责而不寻绎前人之成

□案例指导制度并非舶来品,而是深深植根于中华法系土壤中,在悠远的中华法系赓续与传承中发挥了极其重要的作用。“例”始终是贯穿中华法系的最基本的法律形式之一。深入研究我国古代案例指导经验,传承其中富有生命力的优秀传统文化法律文化因子,有助于充分发挥当代案例指导制度的价值功能,并赋予其新的时代内涵。

说,参考旧日之案情,但凭一己之心思,一时之见解,心矜则慢,气躁则浮,必至差以毫厘,谬以千里。”沈家本认为,如果不参考旧案成例,而仅凭一己一时之见解断案,往往会陷入任意、固执之中,断案也会浮泛无根,差误则在所难免,可谓谓当地指出了案例指导的重要作用。

党的十八届四中全会明确提出“加强和规范司法解释和案例指导”,案例指导制度被纳入司法改革的顶层设计之中,相关工作也进入了快车道。然而,司法实践中,有的司法人员对案例指导的性质、内涵、作用等认识仍存在一些偏差,重视案例的意识还不够强,较少去主动研究、参考借鉴案例,加之缺乏相应的技术性、规范化保障手段,案例指导制度在实践中尚未发挥其应有的作用。对此,应当加强培训和引导,使司法人员充分理解把握案例指导的法理基础和深刻内涵,在实践中活学活用指导性案例和典型案例,在司法规则指引、法律政策精准适用、情理法有机融合等方面发挥案例的指导与参照作用,助力高质量办好每一个案件。

## 注重及时清理和编修案例

我国古代的“例”名称各异、种类繁多、数量庞杂。也正因此,随着例“愈滋繁碎”,“例”与“律”之间前后抵触、互生歧义的情况在实践中时常出现,“一事三四其例者有之,随事更张,每年再变其例者有之”。随着经济条件不断发展变化,使得“二十年间之例,较之三十年前,半不可用矣。更以十年间之例较之二十年前,又半不可用矣”。所以,我国古代十分重视对案例的整理编修工作,注重及时清理有歧义、不可用、被取代的案例以及从这些案例中所提炼出的裁判规则。以清代为例,《大清律例》中的例文多数是从实践中发

生的具体案例中提炼出的裁判规则,为了使《大清律例》能够与不断变化的社会现实相适应,清代规定了五年一小修、十年一大修的修例定制。每次修例,又以所修条例的性质将其分为“续纂”“修改”“移并”“修改”“删除”五类。清代刑部尚书薛允升专门著有《读例存疑》一书,对“例之彼此抵牾,前后歧义,或应增应减,或畸重畸轻,或分晰之未明,或罪名之杂出者,俱一一疏证而会通”。足见清代对编修例文、厘清例文的重视。

近年来,随着经济社会迅速转型发展,法律、司法解释不断出台,最高法、最高检亦不断加大案例指导工作的力度,指导性案例、典型案等发布频次不断增加,数量不断增多,也必须考量如何解决其中可能会产生的案例与案例之间、案例与司法解释之间的冲突,以免影响司法质效。然而,总体来看,案例的清理和编修工作仍处于起步阶段,未能形成常态化、系统性的工作机制。针对上述情况,对已发布的指导性案例、典型案例等进行规划、分阶段、全面地梳理、常态化、系统性地开展案例清理和编修工作,及时落实关于案例指导工作的规定等规范性文件中的案例清理、编修条款,对实践中已发现的应当宣告失效的、与法律或司法解释相冲突的以及案例与案例之间不协调、有歧义的及时清理、编修,以厘清歧义、消除抵牾、避免冲突,充分发挥案例指导的应有作用。

## 不断提升案例检索的便捷和效率

我国古代对因案例检索不便而导致的胥吏借机售奸的情况多有述及。宋代吏部尚书凌夏曾言:“法可按籍而视,例则散于案牘之中,匿于胥吏之手,官有去来,不能遽知,故索例而不获,虽有强明健决之才,不敢复议。”晚清学者徐珂撰写的《清稗类钞》中也记载道: