

# 抓实“三个管理”更好制发社会治理检察建议

——一体抓实“三个管理”——  
高质效办好每一个案件

□王小玉 谢海兵

党的二十届四中全会提出，坚定不移贯彻总体国家安全观，走中国特色社会主义社会治理之路。社会治理检察建议作为一项具有鲜明中国特色的司法制度设计，已成为检察机关参与社会治理、保障国家长治久安不可或缺的重要抓手。最高人民检察院应勇检察长强调，要提高社会治理检察建议质量，持续推动从“办理”到“办复”转变，促进源头治理。制发高质量社会治理检察建议，关键在于一体抓实“三个管理”，以业务管理优化治理格局、以案件管理强化制度权威、以质量管理激发内生动力，在法治轨道上推动实现“检察之治”与“社会之治”同频共振。

## 以业务管理为牵引，构建社会治理检察建议全链条研判体系

检察业务管理在整个检察管理体系中发挥“总领”作用，之于社会治理检察建议，则在于通过态势研判、趋势分析等，引领、指导和规范检察建议的制发，为社会治理提供更精准的靶向，更好助力党委、政府决策。

以精准选题引领制发方向。选题的精准性直接决定检察建议的治理价值。制发高质量社会治理检察建议，在业务管理中必须深刻把握“源头治理”的核心理念，将视角前移，从海量个案中溯源治理漏洞，并对案件进行“病理学”分析，精准识别某一类案件反复发生的制度性、区域性、行业性问题根源。同时，要科学制定选题清单，紧紧围绕党中央政府关注、社会各界关切、人民群众关心的领域，把牢大局发展关键点、找准监督履职切入点、抓实检察为民着力点，综合考量问题的“普遍性、典型性、可治理性”与检察机关介入的“必要性、可行性、协同性”，确保检察建议靶向精准、发力得当，避免监督缺位或越界。如山东省淄博市检察机关针对人民陪审员违规参审问题，通过开展专项监督、研发大数据法律监督模型等方式进行调查核实后，向辖区审判机关制发社会治理检察建议，推动从源头上、制度机制上规范适用人民陪审员制度，该检察建议入选全国检察机关优秀社会治理检察建议。

以态势分析当好法治参谋。业务管理的核心在于从海量个案中发现案件规律，通过加强对一个区域内社会治理检察建



王小玉

议制发领域的回溯性分析，及时发现社会治理中存在的普遍性、倾向性问题，有针对性地加强总结。一方面，对于一个时期不同区域反映的普遍性问题，上级检察机关开展类案分析，积极制发检察建议，在更高层级、更大范围推动相关问题系统整治。另一方面，通过“检察建议+专题调研”模式，加强对检察建议反映问题的深层次调查研究，运用聚类分析、趋势预测等，生成区域社会治理“风险热力图”，并形成高质量调研报告，及时向党委、人大报告，更好地把社会治理检察建议制度优势转化为社会治理效能。

以数据研判提升规范化水平。业务管理的水平体现在其对数据的深度挖掘与智能研判能力方面。通过定期对社会治理检察建议制发数量、制发结构、采纳率、回复率等关键数据进行精细化分析，研判检察建议整体运行态势、规律以及特点等，发现并解决社会治理检察建议自身存在的典型性、异常性问题，切实提升检察建议质量和制发效果。如上级检察机关通过对不同区域制发情况进行横向对比，研判是否存在合理区间偏离度较大的情形，有针对性地加强指导，确保不同业务条线检察建议制发趋势位于合理区间。

## 以案件管理为支撑，完善社会治理检察建议全流程闭环监管

制发高质量社会治理检察建议是高质量检察履职的重要组成部分，推动社会治理检察建议“案件化办理”，既是“严格依法”的直接体现，更是一体抓实“三个管理”的内在要求。

立项与制发规范化。在社会治理检察建议线索立项环节，要强化类案线索研判和跨部门统筹，通过业务会商、案例筛选、数据碰撞等途径，及时发现具有典型性的个案和具有共性问题的问题类案，避免同类问题“频发”或“一案多发”。在确定建议内容环节，要综合考虑问题表现、单位职责、社会治理等因素，有针对性地提出对策建议。针对疑难复杂和专业性较强的问题，主动咨询相关领域专家，充分借助“外脑”力

量，确保整改措施切实可行。同时，在社会治理检察建议送达前，落实“三重审核”机制，即部门负责人初审、法律政策研究部门复核、检察长审核，重点审查建议依据的充分性、发现问题的精准性以及整改措施的可行性，对涉及多部门职责的复杂问题，可以启动跨部门、跨单位会议协同论证。

跟踪与评估实效化。对制发的重要社会治理检察建议推行“双百”跟踪反馈机制，即100%公开宣告、100%实地回访，通过第三方监督、评估、听证等形式增强整改成效。针对社会影响大、群众关注度高、具有典型性的社会治理事项，在特定场所向被建议单位宣告送达检察建议书并示证、说理，邀请人大代表、政协委员、人民监督员等第三方予以见证，推动检察建议宣告送达场所、仪式化、公开化，提升检察建议的社会知晓度与认可度。此外，要与被建议单位建立常态化联系机制，及时跟踪了解和掌握检察建议落实、采纳情况，不断深化检察建议整改效果。

动态预警与风险防控常态化。依托全国检察业务应用系统，设置“社会治理检察建议落实异常预警”，对检察建议制发后可能产生的风险进行动态预警。对被建议单位如期回复的检察建议，办案部门要进行实地审查核实，防止出现“纸面整改”；对落实确有困难的检察建议，要加强与被建议单位的沟通协调，共同查找原因，合力解决问题；对被建议方无正当理由拒绝整改、消极整改的，应借助检察监督与党委政法委执法监督、人大监督等贯通协调机制，及时通过向党委、人大报告、抄送等抓好落实，推动党委、人大更加重视，政府更加支持社会治理检察建议工作，推进社会治理检察建议从“办理”向“办复”转变，以更高质量的检察建议推动更高水平社会治理。

## 以质量管理为根基，确保社会治理检察建议全方位责任落实

案件质量评价是加强检察质量管理的重要手段。社会治理检察建议工作中，质量管理需以“权责一致、评查一

体、奖惩分明”为核心，构建全方位、多角度的闭环责任落实体系，以质量评价、审查倒逼社会治理检察建议质量整体提升。

细化责任清单。案件质量是影响社会治理检察建议制发的重要因素，在落实高质效办案、厘清管理正负面清单的基础上，要明确检察官对检察建议的内容负责、部门负责人对制发流程监管负责、分管领导对整改协同负责的三级管理责任。对因检察建议存在瑕疵被上级部门通报或因履职不当导致建议未被采纳落实整改的，视情开展责任追究。

强化质量评查。要实行社会治理检察建议案件化办理，强化法律政策研究部门统筹管理，一体抓好建议质量评查和备案审查，通过“问题评查”的反向审视，促进提升社会治理检察建议质量。在质量评查方面，鉴于社会治理检察建议总体数量不多、深度参与社会治理等特点，可探索开展“每案必评”、通过“提级评查+异地交叉评查”形式，常态化开展检察建议评查和“回头看”等活动，对制发程序、文书质量、整改效果、治理效能等方面存在的问题进行筛查梳理，以评查促整改，把制发高质量社会治理检察建议的实体、程序、效果要求落到实处。在备案审查方面，要严格落实社会治理检察建议制发后5日内报上级检察院对口业务部门和法律政策研究部门备案审查的程序要求。对审查发现依据不明、问题不准、说理不深、建议不实的，及时返工补课；对审查发现存在要素不全、无异议期限、制发对象不合理等问题的，下发通知进行规范，及时督促落实整改。

深化激励督促。要持续加强对制发社会治理检察建议的正向激励和反向督促。一方面，完善社会治理检察建议正向评价激励机制，以开展优秀社会治理检察建议评选活动为契机，对优秀检察建议及其办案人员进行通报表彰，充分发挥示范引领作用，带动整体制发水平提升。另一方面，结合最高检、省级检察院关于社会治理检察建议的通报以及本院在检察建议制发中存在的问题，建立“瑕疵检察建议病例库”，对问题频发、敷衍整改的，通过反面典型案例、督促整改通知等形式进行实名通报；同时，将反面典型问题转化为专题培训案例，通过组织社会治理检察建议专项培训，既引导规范，又警示警醒，杜绝同类问题再次发生。

【作者分别为山东省淄博市人民检察院党组书记、检察长，检察官助理。本文系2025年度山东省人民检察院检察理论与实务应用研究重点课题“高质效制发社会治理检察建议工作研究”（项目编号：SD2025B22）的阶段性研究成果】



□北京市人民检察院课题组

随着数字中国建设持续推进，数字检察作为检察工作高质量发展的关键推动力量，正跃迁步入新的历史阶段。刚刚召开的全国检察长会议明确指出，推动“数字检察”向“数智检察”深化升级。当前，大数据法律监督模型建设重心正由早期分散式破解“线索发现难”向构建更为宏阔系统的应用场景转变，需要通过强化法律监督“有形覆盖”与“有效覆盖”，推动监督模型由个体“盆景”汇聚成体系化“风景”，以智能化支撑全面赋能法律监督。

## 以体系牵引、系统赋能作为数字检察发展方向

大数据技术应用目标是赋能法律监督。随着数字检察战略深入推进，一批可复制、可推广的大数据法律监督模型相继涌现，赋能法律监督成效日益彰显，但在部分地区也出现了“重数量轻质量”“重研发轻应用”的倾向。2025年，最高人民检察院应勇检察长率最高检调研组在山东青岛调研时专门强调，大数据法律监督模型不在于数量，关键在于应用、在于有效。构建科学完备的应用场景体系，正是破解当前痛点、为数字检察发展方向提供指引的重要路径。

坚持将“业务主导”作为应用场景体系构建的逻辑起点。宪法规定，检察机关是国家的法律监督机关，数字技术必须服务于检察机关的宪法定位。优良的场景体系应基于对“四大检察”的深刻理解，无论是提升“类案监督”精确度，还是监测“新业态”“新领域”违法风险，都必须将业务需求作为核心驱动力，确保应用直指法律监督难点堵点，防止技术盲目发展，从而确保数字检察始终服务于“高质效办好每一个案件”“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”这一基本价值追求。

深化“个案办理—类案监督—系统治理”实施路径。推动法律监督由“被动发现”向“主动监督”转型，关键在于构建“小切口、大场景”治理体系。这既要求通过个案线索关联分析实现精准监督，更要求善于从海量数据中透视行业性、区域性共性问题。例如在数据安全、个人信息保护等领域，通过模型挖掘深层风险，建立全方位合规监测场景，进而以检察建议促进源头治理，充分释放数字检察服务推进国家治理体系和治理能力现代化的效能。

## 以更多场景模型建用作为体系落地的依托

应用场景体系是数字检察发展的“设计图纸”，模型建用则是把“图纸”变为实际的“施工手段”。面对纷繁复杂的监督需求，试图构建“万能模型”不切实际，应坚持“系统规划、多点突破、聚沙成塔”的发展思路。

场景体系侧重于宏观的系统性风控，而单一应用场景模型则聚焦特定领域，具备“切面窄、逻辑清、见效快”的“小快灵”特质。未来发展方向应是“顶层设计与‘基层首创’”的双向奔赴：一方面，通过完善重点领域监督规则，实现模型矩阵从简单堆砌式的“物理整合”蝶变为内在逻辑统一的“化学融合”，以体系化监督助力社会治理体系和治理能力现代化；另一方面，鼓励一线办案人员从实战中提炼监督规则，研发针对特定痛点的微模型。这些经过检验的高散模型能够在体系框架内实现高频互动与迭代升级，逐步由“单兵作战”演变为“兵团作战”，最终形成动态开放、协同发展的法律监督模型生态群落。

推行“多维切入、组件合成”的建模模式，是促使体系从宏观设想走向微观落地的关键。未来的模型建设应更加重视“多切口”思维，即针对同一监督目标构建多维子模型。以老年人权益保障为例，可分别聚焦资金异常流向、养老机构资质筛查等维度，形成一套功能相互补充的模型矩阵。同时，模块化设计将成为主流趋势，即将数据清洗、身份碰撞等通用功能封装为标准化组件，通过“搭积木”式调用与拼装，大幅降低技术门槛、缩短研发周期。

## 以数智技术的融合运用作为质效提升的加速引擎

数智融合是推动法律监督向更高层次迈进的关键举措。智能化不仅能加速体系化建设，更能推动数字检察从“个案监督”向“对事监督、对制监督”拓展。通过深度学习类案数据与社会态势数据，人工智能模型能够帮助检察官人员在案件办理基础上，实现从“事后纠错”向“事前预防”转变，为社会治理提供高价值决策参考。

数智融合背景下，人机协作形态已逐步向“智能体(Agent)生态”演进。未来的数字检察平台，可探索构建开放兼容的“AI智能体中心”，底层兼容各类通用大语言模型，上层针对金融犯罪、公益诉讼等特定领域部署专用垂直模型，实现“大模型广博、小模型精深”的协同效应。检察官无需关注底层技术细节，只需发布指令，智能体即可根据任务需求自动调配最匹配的技术模块，从而成为未来现代化法律监督的“数字助理”。这种“按需调用、自动编排”的机制，可打破单一技术局限，发挥人工智能服务的“聚能环”效应，大幅提升系统的适配度与协同能力。

在具体应用中，应聚焦法律监督实战痛点，促进多模态技术深度融合，将监督“探头”武装到牙齿。面对现实中的海量非结构化数据，数字检察须整合智能视频分析、光学字符识别等前沿技术，将监所监控、手写笔录等音视频和图像数据转化为可检索的电子数据，挖掘过去通过人眼难以发现的线索。这标志着人工智能不再仅仅是文书助手，而是进化为检察官的“延伸感官”。通过构建智能化法律监督“驾驶舱”，实现对监督对象的全方位透视，有利于推动法律监督质效的整体跃升。

数字检察应用场景体系化建设是一项旨在实现全方位赋能的系统工程。实现这一宏伟目标，既要坚持科学体系的“定向导航”，又要夯实实践模型的“工具支撑”，更要在具体场景中推动业务与技术“深度融合”。唯有三者协同推进，方能构建起布局合理、运行高效的数字检察体系，从而有力助推检察工作高质量发展，以高水平法律监督服务保障中国式现代化建设。

【本文系北京市人民检察院2025年度检察理论研究课题“数字检察应用场景体系化研究”（项目编号：BJ2025B31）的阶段性研究成果。课题组成员：闫仲毅、黄笔镜、杨文、郑烁、柳超、齐凯娜、丁昊】

# 加速数字检察应用场景区构建

□定向导航 □工具支撑 □深度融合

在保障国家安全与个人权益的前提下，实现数据的有序自由流动，已成为全球治理的紧迫课题。我国作为数字贸易大国，应走出一条兼顾安全与发展、平衡国内法治与国际规则的独特路径。

# 立足需求推动数据跨境流动法治化



□张福冲

数字经济时代，数据已被视为“新的石油”，成为驱动全球经济增长的关键生产要素。然而，不同于传统货物贸易，数据的跨境流动天然与国家安全和、个人隐私保护与大数据贸易壁垒等多重复杂利益相关。各国政府出于对数据主权与国家安全的考量，纷纷建立以安全为名的数据壁垒。当前，如何在保障国家安全与个人权益的前提下，实现数据的有序自由流动，已成为全球治理的紧迫课题。我国作为数字贸易大国，应当在这一全球博弈中，走出一条兼顾安全与发展、平衡国内法治与国际规则的独特路径。

## 数据跨境流动面临的现实困境

当前数字经济时代背景下，数据跨境流动面临的主要现实困境包括：

价值目标的内在冲突与失衡。数据跨境流动在实践中天然面临着一种难以调和的艰难困境，即难以在同一时空维度下完美兼顾数据自由流动、国家安全主权保障以及个人隐私权利保护。从商业逻辑与技术演进的视角审视，跨国企业与数字平台为了商业利益最大化，追求无国界、零延迟的数据传输，以降低运营成本、提升算法训练效率并驱动技术创新。然而，各国政府从主权逻辑与政治考量出发，倾向于将数据视为关键战略资产，实施严格的本地化存储强制义务或高门槛的出境安全审查。这种天然的张力直接导致数据保护主义的兴起，由于各国法律体系

对国家安全或公共利益的界定往往模糊且宽泛，数据流动的限制措施常被泛化使用，进而演变为变相的数字贸易壁垒，这在客观上不仅割裂了全球统一数字大市场，也严重阻碍了全球数字经济互联互通。

国际规制的碎片化与单边主义。当前，国际社会尚未形成统一且具有约束力的数据治理规则，全球范围内主要存在三种互不兼容的治理模式：导致规则体系的割裂与对抗。以美国为代表的模式强调市场主导、行业自律和事后问责，主张低限制的数据自由流动，其本质是维护这些国家的科技巨头在全球的数据霸权与商业利益，并通过“长臂管辖”获取全球数据。以欧盟为代表的模式将隐私权视为不可缩减的基本人权，通过严苛的充分性认定机制，试图将高标准的通用数据保护条例规则延伸至全球，迫使他国对标其法律标准。而以新兴市场国家为代表的模式则更加强调数据主权，主张在优先保障国家安全与防止数据殖民的前提下进行有序流动。这种碎片化的国际规制现状，迫使跨国企业在不同法域间艰难平衡，如既要应对美国《云法案》的数据调取要求，又要满足欧盟的隐私合规标准，陷入左右为难的合规泥潭，面临高昂的运营成本。

发展中国家的话语权缺失与规则被动。长期以来，欧美发达国家凭借其在数字技术、产业规模及法律制度上的先发优势，通过单边主导的规制方案确立全球标准，牢牢掌握了国际规则制定的主导权。广大发展中国家由于数字产业薄弱及规则制定能力不足，往往处于规则接受者的被动地位，被迫接受不利于本土产业培育与发展的条款，甚至为了接入国际数字市场与安全生态，不得不牺牲部分数据主权与安全利益，面临沦为单纯的数据原材料提供地的风险。虽然《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)的签署标志着多元共治方案的

兴起，为发展中国家发声提供了平台，但在全球范围内，如何打破发达国家的规则垄断，构建一个既能切实保护发展中国家数字产业发展权与安全利益，又能促进全球贸易繁荣的公平治理体系，依然是现实中横亘在南北国家之间难以逾越的鸿沟。

## 数据跨境流动法治化的路径选择

面对当前数据跨境流动中存在的价值目标冲突、国际规制碎片化加剧以及发展中国家话语权长期缺失的现实困境，我国应当采取内外兼修、统筹兼顾的战略策略。这一策略要求在内部构建科学完备、逻辑严密的法律监管闭环，在外部积极推动构建多元共治、包容普惠的国际规则体系，以期实现数据治理从被动防御性应对向主动制度性治理转变，从而在保障国家安全的前提下最大程度释放数字经济活力。

一是完善国内立法，促进精准规制。我国应依托网络安全法、数据安全法和个人信息保护法所确立的法律顶层架构，进一步细化并完善数据出境安全评估、个人信息保护认证及标准合同等具体规则。在法治实践中，监管思路需加快从初期的概括性严格管控向精细化的分类分级与精准监管转变，关键在于深入落实促进和规范数据跨境流动规定，在坚决守住国家安全底线的同时，建立数据出境负面清单制度，大幅豁免跨境贸易、跨国人力资源管理、紧急商务活动等高频场景下的非敏感数据申报义务。同时，应大力引入和推广标准合同条款、保护认证以及自由贸易试验区数据清单等多种、便捷化合规路径。这种抓大放小、宽严相济的法治策略，旨在通过制度创新显著降低企业合规成本与运营负担，在安全与发展之间寻求新的动态平衡点，为数据的有效、高效流动释放实实在在的制度红利。

二是深化区域合作，依托地缘优势推广多元共治的规制方案。针对当前欧美国家单边主导且排他性较强的国际规则体系，应充分利用《区域全面经济伙伴关系协定》这一超大规模区域合作平台，推动一种更为包容、务实且具有弹性的软着陆方案。该方案在规则设计上，既应明确支持数据跨境流动的自由化原则，促进区域内数字贸易繁荣，更要承认并尊重各国拥有根据本国基本安全利益采取必要限制措施的正当权利，且这种权利应在争端解决机制中保留缔约方足够的监管自主权与解释空间。通过这种多元共治模式，打破西方主导的非此即彼的二元对立思维，既充分兼顾对于数字贸易便利化的诉求，也深刻映照对于国家安全、数据主权及本土产业保护的现实需求，为破解全球数据治理难题提供具有东方智慧的中国方案。

三是倡导多边主义，积极构建公平合理的全球数字治理秩序。数据跨境流动的法治化治理是一场复杂且漫长的持久战，我国应继续坚持高水平对外开放与高标准安全保障并重。在国际舞台上，一方面，以积极姿态申请加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(CPTPP)和《数字经济伙伴关系协定》(DEPA)，主动对接国际高标准经贸规则，通过制度型开放倒逼国内数据治理体系创新与改革。另一方面，大力推广全球数据安全倡议，坚决反对个别国家将数据问题政治化、工具化或武器化。通过构建以尊重各国数据主权为基础、以促进全球互联互通为目标的全球数据治理新秩序，推动各国走出零和博弈怪圈，同时迈向互信互利、包容共享的数字文明新阶段。

【作者为重庆市永川区人民检察院检察委员会委员、四级高级检察官。本文系2025年度最高人民检察院检察应用理论研究课题“虚拟货币法律适用问题研究”的阶段性研究成果】