

社会治理检察建议的红色渊源 与实务进阶

| 温朝晖* 邹 成**

[摘要] 溯源中央苏区时期检察建议制度,工农检察机关可以直接提出检察建议,建议可得执行委员会强制保障,建议内容需登报公开,对当下提升社会治理检察建议工作有积极价值与启示。围绕当前社会治理检察建议存在机制不完善、管理不规范、落实不精准等实务问题,应当加强高位阶制度供给、实行案件化管理、规范制发程序、强化数字赋能、推动双向衔接。

[关键词] 工农检察 红色渊源 社会治理 检察建议

社会治理型检察建议作为检察建议的重要类型之一,它不仅是根植检察发展的产物,还是中国共产党领导下人民检察实践不断摸索的原创“产品”。最早可以追溯到第二次国内革命战争时期的中央苏区,作为人民检察制度发端的工农检察,已初具现代社会治理检察建议的雏形。

一、中央苏区检察建议的历史探索

1931年11月,中华苏维埃共和国第一次全国工农兵代表大会,通过了包括《工农检察部的组织条例》在内的一系列法律法规,是中国共产党领导人民制定的首部检察“组织法”^①。

(一)工农检察机关有直接建议权。《工农检察

部的组织条例》第五条规定了工农检察机关的具体任务,其中第四项规定:“有向各级执行委员会建议撤换或处罚国家机关与国家企业的工作人员之权,但对于该企业或机关的工作设施,有直接建议之权。”^②。不仅可以就人事处分、工作设施直接提出建议,而且可以就检察出来的问题,对被检察的单位提出具体的工作建议。^③

(二)要结合办案提出检察建议。工农检察机关开展工作不止于查办案件,还要对发案原因进行分析,并在此基础上提出具体的意见建议。^④《工农检察部的组织条例》第八条规定:“……并对被检察的机关,提出具体的建议……”^⑤。

(三)提交执行委员会以命令方式执行。中央

*赣州市人民检察院党组成员、副检察长;

**赣州市瑞金市人民检察院党组成员、副检察长。

①徐劲传:《党领导制定的首部检察“组织法”〈工农检察部的组织条例〉》,载《检察日报》2021年5月11日。

②闵衫、谢如程、薛伟宏:《中国检察制度法令规范解读》,中国检察出版社2011年9月第一版,第371页。

③中国井冈山干部学院、中央档案馆:《〈红色中华〉全篇(整理本)》,江西人民出版社2016年10月版。

1934年3月27日,《红色中华》第一六七期公布中央工农检察委员会《关于中央一级反贪污斗争的总结》,记载“被检举的处分,根据群众提议贪污分子送法庭制裁的二十九人,开除工作的三人,包庇贪污与官僚主义送法庭的一人(总务厅长),建议行政机关撤职改调工作的七人,给严重警告的二人,警告的四人。”

④闵衫:《中央工农检察委员会怎样办案——1934年2月20日中华苏维埃共和国临时中央政府机关报《红色中华》(第一五二期)》,载《检察日报》2024年6月27日。

⑤同前注②。

苏区时期的政权体系中,各级执行委员会是苏维埃代表大会闭幕期间的最高政权机关。《工农检察部的组织条例》第八条规定,被检察的机关“……如不同意检察人员或检察委员会的建议时,工农检察的各级机关得提到各级的执行委员会,用命令使该国家机关和企业执行该项建议。”^⑥

(四)检察建议必须公开与登报公布。《工农检察部的组织条例》第八条规定,“……且须在该级的工农检察委员会会议上做报告和讨论……。”第九条规定,“须将检察的结果,和对于机关或企业的建议随时在报上公布。”^⑦中央工农检察委员会提出对互济总会的检察建议,就公布在1934年2月20日政府机关报《红色中华》第一五二期第3版上。

二、中央苏区检察建议工作的时代价值

(一)厘清定位是规范开展社会治理检察建议工作的前提要义。中央苏区工农检察机关在检察建议实践中,具有多元性、严肃性、强制性等特征,甚至于实体处分性,这些都是基于当时特殊且艰难的革命斗争形势,保障新生红色政权和工农劳苦大众权益所需要。在中国式现代化视域下,社会治理检察建议是检察机关在推进社会治理过程中,履行宪法赋予检察履职的重要路径,对推动依法行政、维护司法公正、促进社会治理等方面发挥着不可替代的作用。

(二)苦练内功是高质效开展社会治理检察建议工作的重要基石。从中央互济总会谢开松贪污案件可见,工农检察人员在查办案件中,开展深入的分析,提出了针对性很强的对策建议,对工作极度负责的态度以及建议内容的可靠性、精准性,是工农检察机关检察建议树立权威的基石。社会治理检察建议具有很强的司法属性,必须在提升质效上狠下功夫,强化业务管理、案件管理和质量管理,在此基础上提升办案能力。

(三)健全机制是防止社会治理检察建议乏力

走样的重要保障。《工农检察部的组织条例》规定报请各级执行委员会用命令执行该项建议的机制,还规定了登报和通报公开机制。受这些措施启迪,社会治理检察建议要实现从柔性到刚性的提升,推动从“办理”到“办复”,就要立足实践,积极与司法机关、行政执法机关沟通联系,加强向上级检察机关和同级人大常委会请示汇报,与纪委监委沟通衔接,通过协调联动凝聚实践合力。

三、当前社会治理检察建议基层实践问题

(一)对社会治理检察建议存在认识偏差。有的对社会治理检察建议具有的程序性、证据性、开放性等监督办案属性认识不清,出现不规范、随意性。有的未经深入调查即制发社会治理检察建议,背离了“必要审慎”要求,影响了采纳、落实与回复。有的检察机关忽视了这个重要特征,没有为加强释法说理、帮助整改落实上下功夫。有的听取对方意见不够,导致问题把握不准,提出的对策“外行”,双方立场无法统一、分歧无法消除,影响治理效果。

(二)社会治理检察建议制作质效不高。高位阶的制度规范供给较为有限。《人民检察院组织法》赋予的检察职能多数侧重于刑事司法以及诉讼领域的全过程监督,对于社会治理领域的监督则缺乏更为明确的制度规范,^⑧后续整改落实难以得到保障。^⑨事项化办理惯性存在。有的办案人员习惯于把提出社会治理检察建议作为办案的附加事项,把关不严、审查不细、过滤不精,调查核实相对不足。有些社会治理检察建议不经查勘现场、走访调查、分析研究就制发建议,导致检察建议难以“找准病灶”“对症下药”。

(三)社会治理检察建议落实刚性不足。从制发的类别来看,“社会治理检察建议仍以个案检察建议居多,通过类案或检察建议参与社会治理的数量相对较少。”^⑩而且,实务中将回复作为工作终

⑥同前注②。

⑦同前注②。

⑧姜兴智:《中国式现代化视域下社会治理型检察建议研究》,载《法律研究》2023年第3卷(推动战略性新兴产业融合集群发展的法治研究文集)。

⑨王庭霞、宋厚俊:《以检察建议助理基层社会治理现代化的路径》,载《中国检察官》2023年第11期。

⑩葛峰:《加强社会治理检察建议规范化建设》,载《人民检察》2024年第18期。

结的标志,对回复缺乏实质性审查核实,更缺乏长期跟踪落实,导致被建议单位的整改措施短期化、临时化,另外,过去往往对社会治理检察建议采用采纳率指标管理,数量要求易引起“数据冲动”,造成片面追求回复的“文来文往”,导致建议必要性不高、针对性不强、监督效果不好等问题。

四、社会治理检察建议质效提升的进阶路径

(一)强化制度机制供给,提升社会治理检察建议的法治定位。在三大诉讼法、人民检察院组织法等高位阶法律规范中,合理提升社会治理检察建议的法律地位^①,进一步明确边界、程序和保障方式,推动社会治理检察建议科学发展。作为法律监督方式之一,有必要回归检察机关在宪法中的功能定位,“正因为社会治理检察建议是检察机关履行法律监督、参与社会治理的一种方式,我们可以从限缩制发对象、明确制发时机以及完善制发情形三个方面进一步厘清其适用边际。”^②要在法律规范层面进一步明确社会治理检察建议制发条件,明确检察机关在依法打击犯罪、维护社会稳定的过程中,可以通过深入挖掘个案中的共性问题。

(二)实行案件化办理,推动社会治理检察建议办理实质化。将社会治理检察建议提升到检察履职的重要内容,规制独立的办案程序。展开“线索发现—立案—调查核实—案件办理—跟踪督促(沟通协调)—回复反馈—结案评估—案卷归档—质量评查”的办案活动,实现办理流程案件化,而不是作为依附于其他办案的“附属品”。^③作为司法办案活动,把社会治理检察建议纳入司法责任制的规制范畴,努力实现“高质效办好每一个案件”的价值追求。

(三)强化质效管控,注重社会治理检察建议质量源头提升。探索一体化业务管理机制,对于有条件的检察院,可以尝试将全流程办理社会治理

检察建议的职责归口于一个业务部门(如政策研究部门或案件管理部门),集中管理线索处置、调查核实、专家咨询、制发管理、跟踪落实等工作。借鉴苏区检察工作经验,社会治理检察建议经法律政策研究部门审核后,必须提交检察委员会集体研究讨论,群策群力保障制发质量。对一些适合对外公布的社会治理检察建议,可探索通过新媒体、报纸等合适媒介,向社会公众发布,如此不仅能倒逼检察机关更加严格把关建议质量,也可以保障社会公众知情权,形成参与督促整改的工作合力。

(四)推动数字赋能,提升社会治理检察建议精准度实效性。检察机关可以通过书面阅卷、走访勘验、座谈调研、专家咨询等多种手段,精准查找案件背后隐藏的、紧扣建议对象职能的社会治理漏洞,还可以整合案管2.0系统等数据资源,在大量数据中发现变量和特定项,进行深入地数据比对和类案分析。同时,要善于从海量数据中,通过“个案办理—类案监督—系统治理”法律监督实践路径,运用大数据比对,推动由个案办理模式向类案监督和系统治理模式转变,实现“数字赋能监督,监督促进治理”的监督模式变革^④。

(五)创新双向衔接,助力社会治理检察建议“办复”落地。积极跟踪被监督对象、相关单位及社会公众对检察建议的反馈及评价。对落实整改不到位的,经检察长批准,检察机关可以视情报告当地党委与上级检察院或通报相关单位等方式,督促落实和整改。要借助人大代表议案、政协委员提案和人大、政协机关专项工作调研,必要时可以权力机关命令的方式,合力推动系统治理、综合治理,提升社会治理检察建议效果。还可以尝试与监委、法院联合制发建议,形成多元化监督体系,相互借力、联动发力,实现社会治理检察建议从“柔性治理”迈向“刚柔并济”。

(责任编辑:吴寒)

①同前注③。

②余凌云、陈思琳:《社会治理检察建议的适用边际》,载《行政法学研究》2025年第1期。

③张薰尹:《检察建议的谱系脉络及分类发展构想》,载《政治与法律》2021年第3期。

④同前注⑩。