

对检察建议制度的考察与省思

——以公益诉讼检察建议为视角

朱昊杰

上海政法学院刑事司法学院, 上海

收稿日期: 2023年10月5日; 录用日期: 2023年11月7日; 发布日期: 2023年11月14日

摘要

围绕《检察建议工作规定》, 我国已建立起较为完善的检察建议制度。但以公益诉讼检察建议为视角考察检察建议制度, 存在检察建议刚性不足、立法回应少、披露有限、专业性欠缺等问题, 影响了检察建议质效。随着检察建议制度的优化完善, 应增加检察建议的配套程序, 在部门立法中制定与检察建议的衔接条款, 建立检察建议公开制度, 增强检察建议的专业性, 从而实现检察建议制度的设计初衷。

关键词

检察建议, 公益诉讼制度, 法律监督

Examination and Reflection on the Prosecutorial Recommendation System

—From the Perspective of Public Interest Litigation Prosecutorial Recommendations

Haojie Zhu

School of Criminal Justice, Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Oct. 5th, 2023; accepted: Nov. 7th, 2023; published: Nov. 14th, 2023

Abstract

China has established a relatively comprehensive prosecutorial recommendation system based on the "Provisions on Prosecutorial Recommendations". However, when examining the prosecutorial recommendation system from the perspective of public interest litigation prosecutorial recommendations, there are certain issues that need to be addressed. These include insufficient rigidity

in prosecutorial recommendations, limited legislative responses, inadequate disclosure, and a lack of professional expertise, all of which have affected the quality and effectiveness of prosecutorial recommendations. With the optimization and improvement of the prosecutorial suggestion system, supporting procedures for prosecutorial suggestions should be added, clauses for connection with prosecutorial suggestions should be formulated in departmental legislation, a system for disclosing prosecutorial suggestions should be established, and the professionalism of prosecutorial suggestions should be enhanced, so as to realize the original design intention of the prosecutorial suggestion system.

Keywords

Prosecutorial Recommendation, Public Interest Litigation System, Legal Supervision

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 体系性视角下的检察建议制度

进入新时代后，党和国家对检察工作提出更高的标准，人民群众对公平正义具有更高的期待，过去检察建议较为粗疏的运行方式和新标准、新要求之间难以适应。2019年2月26日正式公布并施行的《人民检察院检察建议工作规定》(以下简称《检察建议工作规定》)，以法律规定的方式明确了检察机关提出检察建议的程序，使检察建议的提出更加规范化，是司法体制和工作机制改革的重要一步，是推进国家治理体系和治理能力现代化的关键一招。

《检察建议工作规定》对检察建议起到了指导性的作用，相关规定还散见于我国《人民检察院组织法》《民事诉讼法》《行政诉讼法》《妇女权益保障法》《社区矫正法》中，另有两部司法解释《人民检察院民事诉讼监督规则》《人民检察院行政诉讼监督规则》。在涉案企业合规改革中，以制发企业合规检察建议的方式，检察机关向涉案企业提出建立或完善合规管理体系的检察建议，对其进行合规整改指引。无论法律规定还是司法实践，都确定了检察建议是检察机关履行法律监督职责的重要方式。

从规范层面看，检察建议是检察机关行使法律监督职权的方式，法律地位明确。但检察建议被赋予的效力是柔性的，所有的检察建议都不必然引起某种法定程序的发生，接受建议者不负有必然启动某种法定程序的责任。从实践层面看，检察建议根据内容、目的之区别被划分为五类。¹公益诉讼检察建议作为提起行政公益诉讼的前置程序，获得了公益诉讼制度的支持，以确保其实施。而其他类型的检察建议没有相关的诉讼制度作为附属程序，可以说公益诉讼检察建议具有独特的刚性，是其他检察建议所不具备的。

因此，有必要以公益诉讼检察建议为视角，对检察建议制度进行体系性考察。探讨为何公益诉讼检察建议表现出与其他检察建议不同的刚性，这种刚性的监督效果如何。以公益诉讼检察建议反观其他检察建议，仅仅向被监督者提出建议是否足够？其他检察建议还存在哪些不足，在后续的制度发展中应当如何完善？以加强检察机关的法律监督作用，提高检察建议的质效，实现检察建议的制度设计初衷。

¹《人民检察院检察建议工作规定》第五条：“检察建议主要包括以下类型：检察建议主要包括以下类型：(一) 再审检察建议；(二) 纠正违法检察建议；(三) 公益诉讼检察建议；(四) 社会治理检察建议；(五) 其他检察建议。”

2. 公益诉讼制度中的检察建议

(一) 公益诉讼检察建议的刚性

公益诉讼以公共利益为出发点,采用列举规定的立法技术,使其具有定型的特征。这种类型化的设置,明确规定了公益诉讼的受案类型和受案范围,从而增强了公益诉讼的实操性。公共利益涉及的范围具有复杂、广泛、多元的特点,这源于现代生活中行政机关所涉公共服务数量不断上升的趋势,行政机关所要提供的公共服务越多,为了满足公共需求进行的政府活动也会随之变多,在公共利益之间就会有所平衡取舍。在广泛的公共利益间,行政公益诉讼制度选定了四个范畴。²

通过制度设计明确可以为公共利益代言的主体具有现实需要,但在公益诉讼制度出台前,生态功能退化、自然资源遭受破坏时,可救济的主体缺位。我国存在排放污染物超过国家规定标准,对群众的生产生活造成恶劣影响,危害人民的身体健康、生命安全。我国也存在未经批准许可开发国家自然资源,无法保障自然资源国家所有权制度。无论是不特定多数人的身体健康和生命安全,还是全民所有制下的国家自然资源所有权,都属于应受保护的公共利益。但这样的公共利益在环境公益诉讼制度得到确立前,却一直飘摇受风吹雨打,无法得到作为公共利益的守护人——检察机关的保护。

在这样的背景下,《民事诉讼法》第五十八条设立了环境公益诉讼制度,《环境保护法》第五十八条进一步规定了社会组织作为环境公益诉讼的起诉主体应符合的条件。环境公益诉讼的出现正当其时,源于对习近平生态文明思想的深刻理解,以法治的方式把“绿水青山就是金山银山”的科学论断实践在祖国的大地上。2017年6月修订的《行政诉讼法》通过在第二十五条增加一款的方式,使检察院具有通过先提检察建议、再提诉讼,两步走的方式督促行政机关履职。表明了行政公益诉讼制度的确立势在必行,体现了我党势要通过法律方式解决行政争议的决心和定力。

公益诉讼检察建议的刚性亦由此铸成。首先公益诉讼保护的公共利益具有不同于其他利益的优越性,公共利益亟待有人出面保护,制发检察建议的效率和速度为诉讼所不及;其次,公益诉讼案件的结果可能对整个社会产生广泛的影响,先通过检察建议督促相关机关积极履职,显示出检察机关对启动公益诉讼的慎重态度;最后,检察建议作为保护公共利益的手段,是公益诉讼制度的前置程序,即使检察建议的目的落空,检察机关也可以通过行政公益诉讼保护公共利益。

(二) 公益诉讼检察建议的质效

第一,起到分流案件的作用,有效缓解案多人少的矛盾。从目前已公开的数据可以发现,在行政公益诉讼两步走的制度安排下,大量的行政违法行为通过诉前检察建议就得以解决,真正进入诉讼程序的案件少之又少,从而减轻法院和检察院的工作负担。诉讼耗时长、司法成本高的顽症不言自明,与之相比检察建议节省了大量的司法资源,实现案件的繁简分流,更多人时可以被用于疑难案件的处理、争议案件的解决,有助于检察机关办理精品案件,司法效果和社会效果兼得。

第二,行政机关在检察机关监督下的自我纠偏,既发挥司法权对行政权的制约,又不至于以司法权破坏行政权的正当运行的作用。[1]行政权与司法权在检察建议中呈现处双向而行的动态特征,因此有学者提出为了应对环境公共利益的挑战,要求行政权与司法权配合,容易使司法权突破其职权范围,从而损害行政权和司法权之间的合理分工与权力平衡。[2]从检察建议的制度安排和“建议”一名中可以管窥,检察建议的检察权本质是检察机关的法律监督机关地位的外显。行政机关通过种种行政行为运转国家机器,既有积极作为的一面,也有消极不为的一面。在此过程中行政机关需要进行自我审查,对行政不作

²《中华人民共和国行政诉讼法》第二十五条第四款:“人民检察院在履行职责中发现生态环境和资源保护、食品药品安全、国有财产保护、国有土地使用权出让等领域负有监督管理职责的行政机关违法行使职权或者不作为,致使国家利益或者社会公共利益受到侵害的,应当向行政机关提出检察建议,督促其依法履行职责。行政机关不依法履行职责的,人民检察院依法向人民法院提起诉讼。”

为，既包括完全不履职，也包括履职不充分，刀刃向内，自我整改。但懒政、怠政、堕政仅靠行政机关自我监管难以消除，需要检察机关发挥监督机关的职责，从外部对行政机关进行监督。检察权首先充分尊重行政权的自我能动性，行政机关的自我监督是第一顺位的，既是行政机关领域内专业性的要求，也体现行政优先的原则。而职责所在的检察机关是第二顺位的补充监管，通过制发检察建议使行政机关主动履职纠错，当行政机关回复不及时，检察机关便可诉诸具有法律强制力的诉讼，不失为一种先礼后兵的做法。

第三，以制发检察建议的方式督促行政机关依法履职已取得一定成效。最高检党组提出“诉前实现维护公益目的是最佳司法状态”理念，要求发出检察建议后努力协调促进落实，绝大多数案件都在诉前环节得以解决。公益诉讼检察建议作为保障国家利益和社会公共利益的手段，在行政公益诉讼中起到了承前启后的作用，是极为有效的一项制度设计。2018年以来，行政公益诉讼检察建议98.9%在诉前即得到有效整改；提起诉讼的，99.7%得到人民法院支持。^[3]对行政机关在诉前阶段回复检察建议或可做这样一种理解，回复检察建议是行政机关承诺整改的一种意思表示，表明行政机关已经意识到在某些行政行为中存在错误或疏漏，将会根据检察机关的检察建议在规定时间内做出整改。我国行政机关的高回复率更体现了，行政机关对检察建议没有采取排斥、推诿的态度，而是积极接受意见进行整改，这是在其他国家难以看到的。而在党领导下的新时代中国，检察机关和行政机关却可以呈现出这种良性互动的关系。

3. 我国检察建议制度存在的短板与省思

我国当前已初步形成覆盖法律、司法解释以及内部性规则的层级分明、内外结合的规范体系，共同为诉前检察建议的实践适用提供规范供给与规则支持。^[4]起到了良好的社会治理效果，履行了检察机关的法律监督职责。但仍需省思当前检察建议制度在刚性不足、立法回应、披露制度、专业程度等方面存在的短板。

(一) 检察建议刚性的铸成

检察建议是一种柔性监督措施，除了公益诉讼的检察建议可以配合诉讼一起使用，其他检察建议缺乏强有力的法律后果作为后盾。易言之，虽然《检察建议工作规定》明确规定了被建议单位有回复检察建议的义务和回复期限，但这种义务是没有后果的义务。如果被建议单位不履行或者不完全履行检察建议的内容，检察机关应该如何处理？

在理论上对检察建议更强调刚性还是更需要柔性存在不同的观点。强调检察建议自身刚性的观点认为，检察建议的刚性体现在具有强制执行力和惩戒措施，而行政公益诉讼前置程序中的检察建议就发挥了这种作用。^[5]另有观点认为检察建议的优势在于其柔性，检察建议之所以能取得成效并广泛运用，原因恰恰在于其具有灵活性、主动性、全程性和非强制性等特点。^[6]

是否赋予检察建议刚性表面看是一种制度设计，但其本质是对利益的保护程度不同。公益诉讼制度设计之初就强调对公共利益的保护，提起诉讼和制发检察建议都是保护公共利益的手段，两者在使用顺序上虽然有先后之分，但共同服务于保护公共利益的立法目的。所以公益诉讼中的检察建议具有刚性，就在于公共利益相较于其他柔性检察建议所保护的利益具有当然的优益性，需要通过检察机关提起法律监督、人民法院履行审判职能确权。

检察建议有没有刚性，很大程度决定了检察建议有没有影响力和法律效果。诚如原最高人民检察院检察长张军所言：“检察建议绝不是发出去就了事，要紧紧盯住效果，监督落实情况。不管是一年、两年都要督。”^[7]检察建议制度虽然是柔性的协商制度，不制造程序上的对抗，但检察建议能否实施，是其影响力的重要保障。目前，仅有行政公益诉讼制度是远远不够的，应增加检察建议的配套程序，完善

对被建议单位的评价和奖惩等机制，或使检察建议具备一定的司法或者行政强制力。

(二) 立法对检察建议的回应

检察建议制度的制定机关只有最高检一方，但是检察建议涉及的社会治理却是方方面面的，因此离不开各类各级行政机关的紧密配合和共同参与。检察建议不能只有检察机关唱独角戏，各级政府应当积极出台配合检察建议落实的规定，建立完善的回应制度，立法或修法时应注意增设与检察建议相衔接的条款，使检察建议制度在各种部门法、程序法中生根发芽。

目前一部分立法已经建立了衔接条款。如2022年10月30日修订通过的《妇女权益保障法》。其中第七十七条第一款为注意规定，提示检察机关注意可以发出检察建议的情形；而第七十七条第二款则将妇女权益纳入公益诉讼制度的范畴中，规定了损害妇女合法权益，检察机关可以提起公益诉讼的五种情形。³显然妇女权益保护无法归入公益诉讼制度规定的前四类领域，而是对“等领域”的立法扩张，妇女权益保护成为公益诉讼制度保护的第五类领域。可以预见的是，未来的立法将会增加更多的衔接条款，通过不断完善法律法规，为制发检察建议提供可靠的抓手，从而使检察建议制度更具操作性。

(三) 检察建议披露制度的完善

检察机关作为是公共利益的保护者，不能、也不应当一直扮演无名英雄的角色。当下检察建议还没有建立起完善的公开机制，公众获悉检察建议的来源基于检察机关主动披露。例如最高检制发的一至八号检察建议，或通过优秀社会治理检察建议评选进行展示。更多时候当事人甚至无从知晓自己的权利如何得到救济，是依靠行政机关的主动作为，还是依靠检察机关的法律监督。因此随着检察建议制度逐渐成熟，建立起检察建议披露制度势在必行。这不仅是对检察建议整体成果的展示，还通过引入外部评价机制，起到监督检察建议的效果。

以检察建议目前表现出的性质，和收到检察建议的机关回复时采用“复函”的形式，根据《党政机关公文处理工作条例》对公文的分类，检察建议应属“意见”一类，是检察机关对重要问题提出的见解和处理办法。所以对检察建议采取的管理形式，大部分是作为有一定密级的公文，仅在检察机关内部和收到检察建议的党政机关内部知悉。但实践中也有一部分复函作为政府公开文件在政府官网公开，例如平阳县人民政府于官网公开的“关于温平检行公[2021] 20001号检察建议书的复函”，^[8]又如松江区政府关于松江区人民检察院检察建议书的回复。^[9]

从中可以看出，当前检察建议及其复函的披露目前没有切实可行的客观标准，是否公开以及何时公开，取决于检察机关和行政机关的主观判断。《检察建议工作规定》第十八条第二款虽然设置了宣告送达的方式，⁴使检察建议在一定程度上具有公开性，但属于在检察机关、行政机关以及受邀的第三方人员间小范围公开，且仅止于党政机关内部，亦未向可能受检察建议影响的相对人公开，公开程度较低。我国司法裁判文书公开在司法领域树立了公正和透明的典范，为检察建议公开提供了可借鉴的经验和先例，是检察建议公开的重要参考。

(四) 检察建议专业性的加强

随着社会分工的深化，政府机构的职能分工更加明确，相关法律法规也变得更加复杂和多样化，这也增加了行政事务的复杂性。而检察机关对行政事务的理解程度不及行政机关，对行政机关内部履职主

³《妇女权益保障法》第七十七条：“侵害妇女合法权益，导致社会公共利益受损的，检察机关可以发出检察建议；有下列情形之一的，检察机关可以依法提起公益诉讼：（一）确认农村妇女集体经济组织成员身份时侵害妇女权益或者侵害妇女享有的农村土地承包和集体收益、土地征收征用补偿分配权益和宅基地使用权；（二）侵害妇女平等就业权益；（三）相关单位未采取合理措施预防和制止性骚扰；（四）通过大众传播媒介或者其他方式贬低损害妇女人格；（五）其他严重侵害妇女权益的情形。”

⁴《检察建议工作规定》第十八条第二款：“宣告送达检察建议书应当商被建议单位同意，可以在人民检察院、被建议单位或者其他适宜场所进行，由检察官向被建议单位负责人当面宣读检察建议书并进行示证、说理，听取被建议单位负责人意见。必要时，可以邀请人大代表、政协委员或者特约检察员、人民监督员等第三方人员参加。”

体的模糊,可能导致检察建议专业性不足,有外行指导内行之嫌。

应当肯定行政机关在所管理的领域内具有专业性,行政机关的专业性体现为两个方面,一方面在于对所管理事务的知识专业性,另一方面是对所涉行政程序的业务专业性,知识的专业性需要经过严格的程序检验。而检察机关在审查行政机关的行政行为时,在专业知识方面与行政机关无法并驾齐驱,两者之间存在专业知识方面的壁垒。所以检察机关更应关注程序领域的监督,而尊重行政机关通过专业知识所做出的实体判断。检察官进行法律监督的基础是行政机关提供的案卷材料,但行政机关的案卷材料有时不能反映事件全貌,使得检察监督所反映的问题流于表面。如欲使检察建议触及深层次问题和根源,需要检察官做前期调研,并与被建议单位开展沟通交流,这也是当前一部分检察官的共识。[10][11]

构建以下前置性的制度保障,可以增强检察建议的专业性。第一,前期调研和沟通机制。在涉及法律专业问题的情况下,检察机关应在提出建议之前进行前期调研和与被建议单位的深入沟通交流。这有助于检察官更好地理解案件的背景和法律问题,确保建议的专业性和可行性。第二,专家意见制度。对于非法律专业问题,检察机关可以引入专家意见制度。这包括建立与相关领域的专业机构、学术界、专家等的合作关系,以获取专业知识和意见。专家可以提供有关案件的专业建议,帮助检察机关更好地理解 and 处理问题。第三,听证制度。对于案件专业性较强的情况,检察机关可以引入听证制度。这允许与案件相关的各方,包括专业领域的专家、当事人等参与听证过程,提供他们的观点和证据,以便检察机关更全面地了解案情,作出更具专业性的建议。

专业性的提升为检察机关外部监督提供了坚实的基础。专业性的提高增强了建议的权威性,有理有据又切实可行的建议,提升了行政机关的回复意愿和整改效率。最高检公布的一组数据显示,行政机关对检察建议的回复整改率达97.1%。[12]通过提升检察建议的专业性,使行政行为得到行政机关内部自查、检察机关外部监督两重保障,持续推动依法行政向高质量依法行政发展。

4. 结语

围绕《检察建议工作规定》,以及法律法规有关检察建议的相关条文,我国已建立起较为完善的检察建议制度。检察建议制度是具有中国特色的制度创新,为国家治理体系和治理能力现代化添砖加瓦,也为检察监督多元发展提供有力支撑。检察建议制度是在新时代中国下,为保障全面建设社会主义现代化国家凝聚的法治最大“公约数”,检察机关以刚中带柔、柔中有刚的检察建议监督行政机关依法履职,使检察机关和行政机关呈现良性互动的关系。

我国检察建议制度尚处于起步阶段,必然存在一些不足之处,如检察建议刚性欠缺、尚未完全与部门法衔接、检察建议公开性有限、检察建议专业性不足等。为优化检察建议制度,更好保障检察建议的影响性和法律效果,在未来应逐步完善《检察建议工作规定》,提升检察建议制度的立法层级,赋予检察建议一定的强制力,使不尊重检察建议的对象承担相应的法律责任,促进检察建议规范化建设持续深入发展。

参考文献

- [1] 何湘萍. 论行政公益诉讼前程序的完善[J]. 东南法学, 2018(1): 104-109.
- [2] 王明远. 论我国环境公益诉讼的发展方向:基于行政权与司法权关系理论的分析[J]. 中国法学, 2016(1): 49-68.
- [3] 邱春艳. 最高检党组会研究讨论贯彻落实党的二十大“完善公益诉讼制度”要求[EB/OL]. https://www.spp.gov.cn/tt/202211/t20221102_591571.shtml, 2023-06-15.
- [4] 刘加良, 李畅. 行政公益诉讼诉前检察建议的规则调适[J]. 河北法学, 2023(11): 59-77.
- [5] 潘云, 杨林霏, 邢进生. 增强检察建议刚性的做法[J]. 人民检察, 2021(24): 60-61.
- [6] 罗欣, 汤维建, 杨建顺, 等. 检察建议做成刚性的内涵及路径[J]. 人民检察, 2019(7): 41-48.

-
- [7] 史兆琨. 检察建议“刚性”作用正逐步显现[EB/OL].
https://www.spp.gov.cn/spp/zhuanlan/201808/t20180824_389521.shtml, 2023-06-15.
- [8] 中国平阳县人民政府网. 关于温平检行公[2021] 20001 号检察建议书的复函[EB/OL].
http://www.zjpy.gov.cn/art/2021/12/30/art_1229519550_1996468.html, 2023-06-15.
- [9] 上海市松江区人民政府网. 关于松江区人民检察院检察建议书的回复[EB/OL].
<https://www.songjiang.gov.cn/govxxgk/SHSJ22/2021-11-26/72fe9f25-e8f8-419f-b7d7-c75362734140.html>, 2023-06-15.
- [10] 邓光明. 社会治理检察建议工作存在的难题与对策[J]. 中国检察官, 2023(5): 69-72.
- [11] 赵利民, 刘青桂, 赵雅男. 社会治理检察建议质效提升的路径[J]. 中国检察官, 2023(10): 43-47.
- [12] 单鸽, 郭璐璐. 最高检: 行政机关对检察建议的回复整改率达 97.1% [EB/OL].
https://www.spp.gov.cn/spp/zdgz/201910/t20191010_434183.shtml, 2023-06-15.