

巴中市哲学社会科学规划项目

(2024 年度)

项 目 类 别 一般课题

立 项 编 号 BZ24YB055

学 科 分 类 法学

课 题 名 称 社会治理检察建议在基层社会治理中的质效研究

项 目 负 责 人 陈贵平

项 目 参 与 人 罗治平、张兰芳

负责人所在单位 四川省巴中市人民检察院

联 系 电 话 18508085392

巴中市社会科学界联合会 制

社会治理检察建议在基层社会治理中的 质效研究

[摘 要] 随着国家司法体制改革的深入推进，以及国家治理体系和治理能力现代化目标的提出，社会治理检察建议作为人民检察院行使法律监督职权、参与社会治理的重要方式，在推进国家治理中发挥着关键作用，正在日益成为推进法治国家、法治政府、法治社会一体化建设的重要制度形式。当前，社会治理检察建议在参与基层社会治理中还存在思想认识偏差、业务素能短板、环节管控不够周严、制度规范未成体系等问题，在一定程度上制约社会治理检察建议参与社会治理效能发挥、影响社会治理检察建议的社会认同感形成，甚至可能减损检察机关的司法权威。提升社会治理检察建议质效、推进基层社会治理现代化应当从转变思想观念、强化素能提升、规范程序范式、健全规范体系、优化工作模式、完善协作机制等方面着力，推进社会治理检察建议高质量发展、高水平融合、高标准落实、高效能治理。

[关键词] 社会治理检察建议 基层治理 质效提升 现代化

一、社会治理检察建议的内涵属性及其参与基层社会治理的实践路径

（一）社会治理检察建议参与基层社会治理的动因

在随着时代发展，国家的治理理念从“管理”向“治理”转变，而社会治理的复杂性、多元性、差异性和重要性，决定了仅仅依靠政府力量已经难以推动社会治理的现代化，需要充分发挥政府、市场、社会、人民等各类主体的资源与优势，推动形成多元参与、分工负责、协作配合、良性互动的治理模式，实现社会治理效能的最大化。**2024**年以来，党的十八届四中全会、党的十九届四中全会、党的二十大、党的二十届三中全会等，先后对“推进多层次多领域依法治理”“完善法治体系”“完善社会治理体系”等提出明确要求、作出重要部署。检察机关作为法治保障中的重要参与主体和关键环节，在承担“法律监督”宪法职能的同时，要更加自觉地融入“共建共治共享”的社会治理体系，彰显司法为民的价值导向，构建符合时代特征和社会治理现代化要求的监督机制，这既是检察机关服务社会现代化转型的重要路径，也是多元主体协同共治的必然选择，更是检察机关作为国家法律监督机关的职责所在和内在要求。

（二）社会治理检察建议的内涵界定和功能价值

1.从功能主义的视角来考察

检察机关在维护社会和谐稳定、促进公共利益最大化、捍卫公平正义等过程中，其社会治理建议权扮演着至关重要的角色。社会治理建议权既包含对既有问题的指出，又包括通过纠错、整改及处置等一系列建议，积极推动有关社会问题的解决。具体而言，纠错建议旨在揭示并纠正社会治理中的不当行为或决策，确

保社会治理的科学性与公正性；整改建议则侧重于提出具体可行的解决方案，促进相关单位或部门完善工作机制，提升社会治理水平；而处置建议则可能涉及对违法违规行为的依法处理，以及对受损公共利益的司法补救，以此彰显法律监督的权威性与公正性。而社会治理检察建议则是上述建议权能属性的集合和具体承载形式，即，检察机关针对司法办案中发现的社会管理漏洞和普遍性、规律性问题等，站位从源头推进问题解决的角度，通过制发社会治理检察建议，督促有关部门积极履职、完善制度、堵塞漏洞、消除隐患、防范风险，进而助推社会治理体系和治理能力现代化。

2.从权力属性的维度来考察

社会治理检察建议首先具有司法属性，以司法权为保障，同时又兼具柔性监督属性，本质是一份“建议”，具有“建议”的基本特性。因此，在适用社会治理检察建议时，我们更应秉持谦抑与规范的原则，恰如其分地发挥社会治理检察建议的功能作用，谨防权力边界的模糊导致法律监督的泛化或滥用，通过高质量办好每一件社会治理检察建议，有效发挥其社会治理效能。

3.从适用范围的角度来考察

与其他类型检察建议主要适用于司法诉讼领域不同，社会治理检察建议因其具有的包容性、预防性等特征，具有超越诉讼领域延伸至社会治理领域的潜能和动向，能够跨越不同行业、区域乃至社会结构的各个层面，覆盖从司法诉讼到社会治理的各个环

节。换言之，社会治理检察建议既与司法诉讼活动相衔接，又向前端社会治理环节反馈，通过社会治理前端和末端的双向互动、协同反馈，实现“末端倒逼前端”“办案倒逼社会治理”的效果，促进矛盾纠纷在基层妥善处理和实质性化解。^①

由上可知，社会治理检察建议不仅丰富了检察机关的检察建议体系，成为其他检察建议的重要补充；更作为检察机关柔性监督的承载形式，彰显了法律监督的温和和谦逊；同时，它也是检察机关深度融入社会治理的坚实桥梁，促进了法治与社会的和谐共生。

（三）社会治理检察建议参与基层社会治理的实践样态

随着国家司法体制改革的深入推进，以及国家治理体系和治理能力现代化目标的提出，社会治理检察建议作为检察机关落实参与社会治理、促进共建共治共享要求的重要法律监督方式，在推进国家治理、完善法治监督体系、促进中国式法治现代化的征程中扮演着日益重要的角色，在法治国家、法治政府、法治社会一体化建设中的作用至关重要。

1.最高检以上率下，激活“雁阵效应”

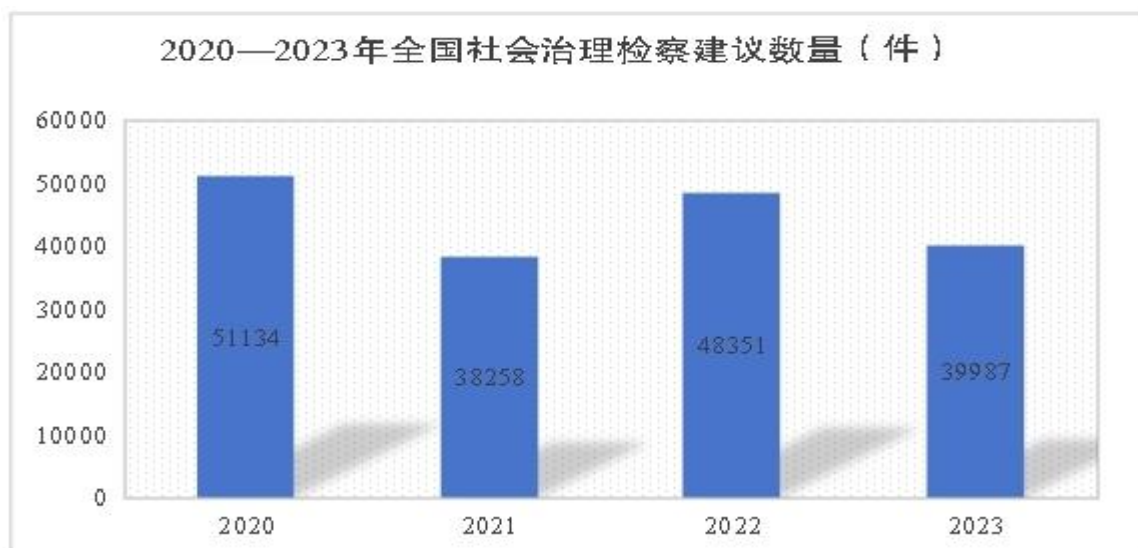
2018年以来，最高检针对人民群众关注热点和社会难点问题，积极履行法律监督职责，先后向有关部门发出一至八号系列社会治理检察建议，涵盖防治校园性侵、规范司法公告送达程序、强化金融监管力度、提升窨井设施管理水平、遏制虚假诉讼行为、

^① 参见陈勇：《以检察工作的高质量发展服务保障中国式现代化》，载《东方法学》2023年第5期。

净化网络空间环境、守护寄递行业安全，以及加强安全生产监管等多个关键领域，充分发挥了司法在法治建设中的规范与引领功能，有效推动了国家治理体系和治理能力的现代化进程，如，2020年4月，最高检向住建部发出的“四号检察建议”督促整改“脚下”的安全隐患17.6万处。

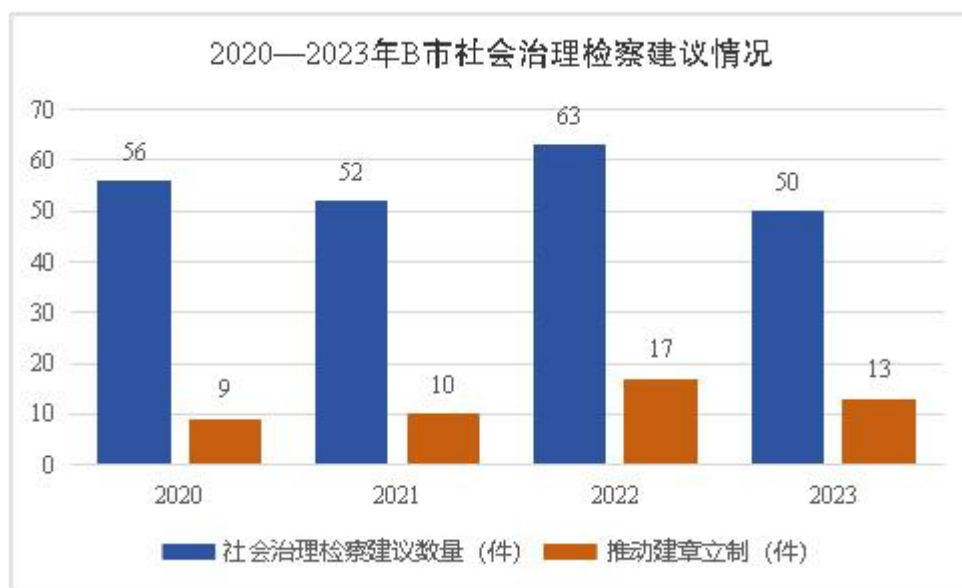
2.全国检察机关应势而动，彰显“集成效应”

近年来，全国检察机关立足人民群众对法治建设的期待和法治建设发展的需要，将社会治理检察建议作为监督履职的切入点和着力点，在食品药品、公共安全、特殊群体保护等方面积极主动履职，2020年—2023年，共制发社会治理检察建议177730件，各年度制发件数分别为51134件、38258件、48351件、39987件，仅2023年就推动相关部门建章立制3126件，显著促进了执法司法、政务管理、公共治理等行业领域的共性问题 and 顽瘴痼疾得到治理，充分诠释了检察机关参与社会治理、助力更高水平平安中国、法治中国建设中的价值追求和责任担当，彰显了社会治理检察建议在社会治理现代化征程中的治理效能和制度优势。



3.B 市检察机关乘势而上，释放“叠加效应”

B 市检察机关始终坚持把社会治理检察建议作为检察机关主动融入社会治理的有效途径，在办案中监督、在监督中办案、在履职中延伸，用社会治理检察建议推动相关职能部门完善机制、依法履职。2020 年—2023 年，B 市检察机关共制发社会治理检察建议 221 件，各年度制发数量分别为 56 件、52 件、63 件、50 件；推动相关部门建章立制 49 件，各年度推动推动建章立制数量分别为 9 件、10 件、17 件、13 件，“原案”类型覆盖“四大检察”“十大业务”，涵盖金融、市场管理、生态资源、未成年人保护等各领域，社会治理检察建议工作整体情况具有一定典型性和代表性。



一是坚持从深处着力，有效消除社会隐患。针对办案中发现的行业和单位在社会治理中的短板、漏洞，及时总结问题、原因和规律，提出明确具体、说理充分、有操作性的社会治理检察建议**90**余件，推动完善制度机制**34**个，为党分忧、为民解难。紧盯黑恶领域社会治理重点，坚持“涉黑涉恶案件每案必建议”，促进重点地区、行业和领域加强日常监督管理，发出社会治理检察建议**10**余件，从源头遏制黑恶势力滋生蔓延，如，针对办案中发现的出租车行业涉黄涉毒问题，及时向城客局发出社会治理检察建议，有效促进了出租车行业治理，该检察建议被评为全省扫黑除恶优秀检察建议。

二是坚持从细处着眼，精心呵护民生民利。全力呵护未成年人健康成长。针对学校、医疗机构、娱乐场所等在强制报告、校园安全管理、未成年接待等方面存在的问题，发出社会治理检察建议**20**余件，督促有关部门对**4.62**万名教职工、密切接

触相关行业人员、**638**所中小学校及培训机构开展入职查询，处理清退涉性侵害违法犯罪记录的密切接触未成年人行业人员**32**人，整治娱乐场所、经营商**111**家。用心保护老年人等特殊群体权益。依法开展“话术”推销保健品、电信诈骗等坑老骗老违法行为监督专项活动，发出社会治理检察建议**20**余件。注重以检察建议“小切口”，解决群众身边的“大问题”。聚焦个人信息保护、社会保障待遇监管、道路公共安全等社会普遍关心、人民群众反映强烈的问题，发出社会治理检察建议**40**余件。如，通过检察建议有序注销全市**566**名登记在册精神残疾人持有机动车驾驶证，合力保障了道路交通公共安全；又如，针对“坐牢领低保、领养老金”等社会乱象，向民政部门发出社会治理检察建议，追回资金**300**余万元，有效兜住了民生保障底线。

二是坚持从实处着手，促进执法司法规范。督促规范司法。针对错误生效裁判、审判程序违法、执行活动不规范、虚假诉讼等问题，向法院发出社会治理检察建议**9**件，有效维护了法律统一正确实施。促进严格执法。针对减刑假释报请、监管场所秩序管理问题，以及执法活动中的不严格、不规范问题和监管漏洞等，向公安、行政监管等执法部门发出检察建议**12**件，及时纠正了行政监管执法部门的不作为或不当作为，促进检察履职能力和行政机关依法行政能力双提升。促进争议化解。建立矛盾纠纷一体化联动化解机制，与依法治市办、法院、司法局、自规局局等会

签《关于推进行政争议实质化解工作的实施意见》《关于建立健全自然资源行政执法与行政检察衔接工作机制的实施意见》等，通过社会治理检察建议共实质化解行政争议**13**件，促进政通人和。

二、社会治理检察建议参与基层社会治理的困境分析：问题表征和内在原因

最高人民检察院检察长应勇在**2023**年大检察官研讨班上指出，检察建议要坚持质量先行，持续紧盯、跟进落实，推动从“办理”向“办复”转变。随着法治建设实践和司法体制改革、国家监察体制改革的深入，在深入讨论检察建议逐渐成为推动检察工作高质量发展的新增长点时，我们需要正视并反思当前实践中存在的检察建议制发质量、刚性不足、跟踪问效不到位等问题和弊端，进而提升检察建议工作效能、强化检察建议参与社会治理能力，推动检察工作高质量发展。

基于实证分析的视角和问题导向的研究方法，本文选取**S省B市检察院2020年-2023年**的社会治理检察建议工作实践为样本，深刻剖析当前社会治理检察建议参与基层社会治理的困境，主要表现在以下方面：

（一）思想认识存在偏差

一是个别检察人员对社会治理检察建议的定位认识不清，认为社会治理检察建议不属于办案活动，未把“高质效办好每一个案件”作为社会治理检察建议的工作遵循。主要表现在制发社会

治理检察建议时，没有认真细致分析案件发生的特点和规律以及案件背后存在的问题，没有深入了解被建议单位的管理流程、规章制度，没有深刻剖析产生问题的深层次原因，亦未能提出有针对性的建议等问题方面，存在重制发数量轻建议质量、重个案制发轻类案治理等现象，如，B市d检察院2022年第3号社会治理检察建议全篇仅一页纸，文书质量严重堪忧，存在滥发检察建议的嫌疑，有损检察机关的法律监督权威和司法形象。

二是个别检察人员存在零和博弈思想，不愿意主动与被建议单位沟通，更没有听取被建议单位的难处和意见，可能导致社会治理检察建议的推进落实面临阻力，同时，也影响了社会治理检察建议工作的社会认可度和群众满意度。

三是个别检察人员基于工作难度考量，更偏向制发有刚性保障、容易发光出彩、社会关注度较高的公益诉讼检察建议、再审检察建议，而不愿意制发任务繁重及推进难度大的社会治理检察建议。

四是个别检察人员类案监督理念薄弱，出于怕麻烦、怕出事、怕担责因素考量，往往不愿意对类案情形进行总结、分析、调研，而仅仅是就个案暴露的问题分别制发社会治理检察建议，如，B市f检察院针对危险驾驶罪、涉枪支弹药类犯罪等案件所暴露出的社会管理漏洞和行业领域风险，前后仅间隔1天向f公安局制发了2021年第7号、8号两份社会治理检察建议，依托类案社会治理检察建议促进行业治理、完善监管漏洞、推进风险防范的

理念欠缺。

（二）业务素能存在短板

由于社会治理检察建议往往涉及的行业领域多、复杂性高、专业性强，其对法律文书的释法说理、问题挖掘、原因剖析、对策建议也有更高的要求，这对检察人员的专业知识和业务能力形成了更大的挑战和考验。然而，一线办案人员由于案多事少矛盾和业务素能不足，也更容易存在检察建议文书说理不充分、问题剖析不深入、论证不够周密严谨、建议缺乏操作性等文书质量不高问题，如，**B**市部分检察建议中引用的法律依据已经修订或者废止，且对于被建议单位存在问题的分析往往只写明了检察机关提出建议的行为所依据的有关规定，而忽略了分析被建议单位行为不符合哪项法律规定和有关规章制度，又如，**B**市**d**检察院2021年第13号等社会治理检察建议中僵化套用“制度不健全”“监管不到位”“教育不够”等公式化、模糊化语言，所提建议也多为“加强管理”“加强培训”等原则性、模板化建议，缺乏契合实际的针对性和可操作性；有的还存在援引法律依据错误、文书格式错误、所提建议超出被建议单位职权范围等情况，如，**B**市**a**检察院针对辖区发生的系列枪案向**a**公安机关提出的社会治理检察建议中要求其“加强网络监管，打击源头犯罪”“强化物流监管，切断运输链条”，但这显然超出了被建议单位的职责范围。以上这些问题的发生，不仅反映了社会治理检察建议书缺乏法律文书应有的严谨、规范、逻辑、说理等特性，还使得社

会治理检察建议工作的功能性和严肃性受到质疑,甚至可能减损法律监督机关的权威,有损检察机关的形象和公信。^②

（三）环节管控不够周严

社会治理检察建议作为一项严谨的司法办案活动,必须按照严格的程序 and 标准来运作。在社会治理检察建议的运行轨道上,每一环的紧密相扣与顺利推进,都是决定最终办理成果质量的关键要素。然而,在司法实践中,我们不难发现,各环节之间的系统性构建、紧密性联结、协调性运作以及完整性保障等尚存在一定的提升空间,这在一定程度上影响了检察建议工作的整体效能。

1. 线索渠道不畅

现行社会治理检察建议线索主要依赖于案件承办人在办理刑事、民事、行政、公益诉讼案件过程中的自主发现。虽然检察机关在行刑衔接和综合履职相关机制中,均建立了案件线索发现、移送和处置机制,但通过外部单位和内部条线获取的社会治理检察建议线索仍然较少,进一步凸显了检察机关外部信息交流的壁垒尚未完全打破、内部各部门间的协作机制尚待优化、线索价值的挖掘与评估能力有待提升等问题。

2. 调查核实不实

实践中,多数社会治理检察建议仅是“原案”的附属品或衍生品,检察建议的提出主要依赖于“原案”卷宗材料,调查核实

^② 参见上海市人民检察院第二分院课题组、陈思群:《检察办案模式法律问题研究》,载《东方法学》2019年第5期。

工作往往流于形式，这不仅削弱了检察建议的针对性和实效性，也使得调查核实权在一定程度上被闲置，存在虚化、弱化、空化倾向，如，B市f检察院2023年第13号社会治理检察建议案卡中的调查核实报告为空白的；此外，有的被建议单位对检察机关调查核实工作的协助配合不力，加之调查核实的权威性、规范性参差有别，导致社会治理检察建议的事实论证不全不细、释法说理不深不透，难以让被建议单位欣然接受。

3.审核把关不严

一方面，负责社会治理检察建议统筹管理工作的部门是研究室，但基层检察机关往往只有1人负责研究室工作，在案多事少人少的现实条件下，有时研究室未能按要求对社会治理检察建议的必要性、合法性、合理性进行实质审查，亦或审查不严不细不准，导致社会治理检察建议的质量关未把牢，另一方面，研究室的审核意见并无强制效力，是否采纳全凭承办人个人意志，也一定程度增加了社会治理检察建议的随意性，如，B市e检察院个别检察官未采纳研究室的审核意见即发出检察建议书，而该检察建议书格式体例、文书内容等均存在较多问题，严重影响了检察机关的司法权威。

4.文书送达不力

日常工作中，个别检察人员往往重文来文往轻人来人往，社会治理检察建议沟通交流、释法说理环节演变成文来文往的书面送达环节，且个别检察建议在送达时程序不够规范完整，社会治

理检察建议的效果自然也就不够理想，如，B市d检察院在向某行政机关送达社会治理检察建议时，未向其进行充分地释法说理，引发该单位对检察建议工作的强烈反感和不满。

5.跟进监督不深

检察机关对于社会治理检察建议虽然设置了“采纳率”的考核指标，但从司法实践来看，“采纳率”虽然是较为直观简洁的考核指标，但其不能完整有效地反映检察建议的实际成效，对于被建议单位以回复代替落实、以整改意见代替落实成效、以表面整改代替深挖彻改等情形不能及时有效发现，而这些整改成效必须通过跟踪回访、调查评估等形式方能进行科学评判。然而实践中，检察人员往往存在“一发了之”、视回复为整改等现象，多数检察人员没有对检察建议的回复、实施及整改情况进行回访调查、跟踪问效，导致检察建议的实际成效不够好，如，B市a检察院2021年第3号社会治理检察建议的回复函中部分整改措施只是将检察建议书中的建议照抄一遍，对于整改落实情况、整改成效未予以反馈，又如，B市e检察院2021年第1号社会治理检察建议的回函中只是提出了大致的整改方向，但对具体整改落实举措以及整改推进情况未予以反馈。

（五）制度规范未成体系

1.社会治理检察建议权立法上缺位

当前，检察建议制度尚未形成规范、系统、完备的专门立法或法律体系，最高层级的规范也仅仅是最高检制定的《人民检察

院检察建议工作规定》，其位阶也只是司法解释效力层级，即便如此，该规定对于检察建议的执行效力、刚性保障、事后监督等问题均未作出回应，影响检察建议社会治理效能的发挥。社会治理检察建议作为一种“柔性”监督方式，由于其法律依据的模糊性、法律地位的从属性、法律行为的偏弱权性等制度上的短板，^③引发了其结构性、内生性、功能性矛盾，以及社会各界对其功能、效力等质疑，从而导致实践中上述种种问题的发生。

2. 社会治理检察建议的监督范围缺失

《人民检察院检察建议工作规定》将社会治理检察建议的监督对象界定为“有关单位和部门”，这一表述虽在一定程度上划定了监督的基本范畴，但在具体执行层面，却留下了不少亟待澄清的空间，特别是在涉及事业单位、社会团体乃至党政机关等主体时，其是否能够当然成为社会治理检察建议的适用对象，不能贸然下定论，而需要从法律、政策、实践等多个维度进行综合考量和分析判断，以免检察建议过度行权而引发社会治理失序。

3. 社会治理检察建议法律后果缺乏

根据权力政治学基本理论，权力的实现要以后果要件为保障。社会治理检察建议是检察权行使的一种表现形式，但其作为一种柔性监督手段，缺失“后果”要件的保障，其以一种非强制性的手段促进被建议单位自我审视与改进，对被建议单位的约束力、影响力和强制力必然是有限的。实践中，个别被建议单位认

^③ 参见吕涛：《检察建议的法理分析》，载《法学论坛》2010年第2期。

为社会治理检察建议只是建议，可听可不听，对检察建议敷衍塞责、推进检察建议落实的积极性不高，如，B市C检察院某针对刑事裁判文书未载明刑期起止日期的问题向C法院发出社会治理检察建议后，回复期限截至C法院仍未回复，经检察机关督促，C法院在逾期回复中仍未对检察建议所提问题予以正面回复并提出整改措施。由此可见，社会治理检察建议的行权方式就注定了其工作开展将会面临重重困难，这也是社会治理检察建议在司法实践中饱受诟病的原因所在。^④

三、提升社会治理建议质效、优化基层社会治理的现代化路径

从本质上看，社会治理检察建议具有适用上的广泛性、程序上的严格性以及属性上的司法性。^⑤因此，社会治理检察建议质效的提升，既需立法层面的坚实支撑，明确其刚性约束与监督范畴，又需实践层面的深耕细作，优化运行机制、强化环节管控、健全协作机制，唯此，方能提升社会治理检察建议的治理水平和效能。

（一）转变思想观念，引领社会治理检察建议高质量发展

深刻把握和领会社会治理检察建议在推动高效能治理中的重要作用和核心意义，突出政治引领，强化法治思维，运用系统观念，找准检察建议推进社会治理的切入点。

^④ 参见蒋涤非：《社会治理检察建议刚性实现路径研究》，载《广西政法管理干部学院学报》2023年4月第38卷第2期。

^⑤ 参见姜兴智：《中国式现代化视域下社会治理型检察建议研究》，载《推动战略性新兴产业融合集群发展的法治研究文集》。

首先，要牢固树立“在办案中监督，在监督中办案”理念，主动融入和服务基层社会治理工作大局，紧紧围绕改善民生福祉、维护公共利益、守护公平正义等，高质效制发每一份检察建议，着力推进执法司法等相关领域普遍性、倾向性问题整治。

其次，要准确把握新时代社会主要矛盾发生变化的新特点、轻罪化趋势日渐明显的犯罪结构新特征、人民群众更高标准的司法新期待，推动社会治理检察建议理念与时俱进。坚持以实践为导向，注重观念纠偏，促进从宽严相济依法治罪到精准建议促进治理、从个案办理单项监督到类案治理多维监督、从检察履职单一使命到服务大局多元担当等方面转变，高质效办好每一件社会治理检察建议。

（二）强化素能提升，建设社会治理检察建议高素质队伍

首先，深刻领会“思想是行动的先导，理念是实践的指南”，着力解决检察建议工作中存在的思想认识偏差、业务素能短板、责任担当不够等问题，加强对各条线、各层级的教育培训，推动理念转变、认识提高和能力提升。

其次，坚持在“精、准、实”上狠下功夫，通过组织开展岗位练兵、业务竞赛、法律文书评选、典型案例发布等方式，提高检察人员线索发现、调查核实、根源剖析、释法说理、研提对策等能力。

第三，强化成果运用，推动将教育培训成果转化为检察建议工作质效，确保检察建议事实阐述精准、原因剖析深刻、分析论

证严谨、释法说理透彻、对策建议可行，让被建议单位心悦诚服地接受和落实。

（三）规范流转程序，促进社会治理检察建议高标准落实

落实社会治理检察建议案件化办理要求，根据其运行轨道和流转程序，进一步细分为线索发现、立案受理、调查核实、文书制作、文书送达、跟踪反馈、事后评估、质量评查等 8 个环节，明确各环节的工作内容和工作要求，推动实现全过程管理、全流程管控、全方位监督。

第一，线索发现环节

充分挖掘大数据赋能社会治理检察建议的潜力，积极利用大数据技术和信息化手段，精准识别社会治理中存在的症结与挑战，再通过高效的数据收集与分析体系，形成有效、稳定、科学的社会治理检察建议线索。具体而言，可以利用大数据对一定时期内性质相同、情节相似的同类案件进行深入剖析，揭示其背后的类型化、普遍性及倾向性特征，在此基础上，有针对性地开展分析研判与调查核实工作，从而精准定位社会治理的薄弱环节与改进方向，拓展社会治理检察建议参与基层社会治理的着力点，提升社会治理的参与度和贡献。同时，注重总结经验教训，将行之有效的工作方法与成功案例进行提炼与升华，通过不断研发和优化进一步形成类型化、可复制、可推广的大数据法律监督模型。

第二，立案受理环节

各地检察机关可以依据办案实际，设定社会治理检察建议的立案标准，同时，为增强立案流程的透明度和规范性，可通过工作指引等形式明确立案主体资格、程序步骤以及立案所依据的具体法律法规等，提高社会治理检察建议的启动门槛，推动社会治理检察建议工作更加专业、科学、规范。

第三，调查核实环节

要秉持“没有调查就没有发言权”的监督理念，制发社会治理检察建议前要全面查询和梳理相关证据材料，充分了解被建议单位工作职责，认真听取被建议单位意见，通过实地走访座谈了解，对涉案对象、单位、行业存在的问题、困难和原因进行深入调查核实，确保检察建议事实清楚、准确，说理全面、充分，建议明确、可行。

第四，文书制作环节

首先，社会治理检察建议书的起草要坚持依法制发、准确及时、提高质量、必要审慎，注重实效的原则，既做到“有数量的质量”，又做到“有质量的数量”。其次，要充分发挥研究室的统筹管理职能，加大对社会治理检察建议“三性”的审核把关，细化完善检察建议的审核流程，建立审核意见的采纳反馈和分歧处理机制，即，检察建议承办人应当就审核意见的采纳情况形成书面反馈意见，并反馈至研究室；对于检察建议的制发存在分歧的，则应当报请检察长或检委会决定，实现检察建议审核工作的科学、高效、闭环管理。

第五，文书送达环节

在检察建议送达前，要通过电话联系的亲切对话、联席会议的深入研讨、座谈交流的坦诚相见、个案会商的精准对接等，与被建议单位及相关单位建立起沟通交流的桥梁，以柔性的“人来人往”，消除被建议单位的抵触心理和对立情绪，谋求在执法思想上的求同存异。在检察建议送达中，要通过充分释法说理、悉心答疑解惑、共商整改举措，有效促进检察建议的落地落实。

第六，跟踪反馈环节

检察机关需要对被建议单位的整改落实和反馈保持高度的关注与负责态度，不能仅仅满足于被建议单位书面上的回应，在收到被建议单位的整改落实反馈后就此了之，还要及时通过现场查验、查阅资料、跟踪回访、调查走访等，全面掌握相关问题整改进度，确保检察建议真正落到实处。必要时，还可邀请被建议单位上级有关部门或人大代表、政协委员等权威力量共同参与整改验收，既可以防止相关问题反弹回潮、死灰复燃，确保整改成效的持久性与稳定性，同时，也是对被建议单位整改工作的一种肯定与鼓励，有助于提升其社会形象与公信力，形成良好的社会示范效应。

第七，事后评估环节

各地检察机关要结合本地区社会治理的实际情况，制定科学合理的治理成效评估体系，如，可以将被建议单位及社会公众等的反馈评价作为衡量社会治理检察建议社会接受度与满意度的

重要指标，将社会治理检察建议推动开展专项检查、完善规章制度等情形作为社会治理检察建议质效评价的核心要素等。通过这样一套全面、系统、科学的评估体系，我们能够更加准确地把握社会治理检察建议的实施效果，及时总结经验教训，不断优化工作策略与方法，从而推动社会治理检察建议工作质量的持续提升，为社会治理效能的整体增强贡献检察力量。

第八，质量评查环节

研究室和案管部门要加强沟通联系，定期通过系统抽查、现场评查等方式，对社会治理检察建议的制发对象、程序流程、文书内容、落实情况等开展专项质量评查，及时发现并改进社会治理检察建议工作中存在的问题。同时，要将评查结果纳入检察官绩效考核，并抄送检务督察部门，将滥发、乱发社会治理检察建议等情形纳入负面评价范围，推动社会治理检察建议从“量”到“质”的转变。^⑥

（四）健全规范体系，保障社会治理检察建议高质效推进

社会治理检察建议的立法及制度完善，应当立足检察机关在法治监督体系中的功能作用、紧扣法律监督机关这个宪法定位的根本要求，进行统筹布局、分类规范，有效彰显其代表法律监督机关行使监督权区别于其他国家机关监督建议的宪法价值。完善社会治理检察建议的立法框架，首要任务是在法律规范中明确并充实相关条款。这包括清晰界定检察建议与其他监督建议之间的

^⑥ 参见高景峰、吴孟栓、米蓓：《〈人民检察院检察建议工作规定〉理解与适用》，载《人民检察》2019年第8期。

界限与联系，确保各自在监督体系中的定位准确无误。同时，提升包括社会治理检察建议在内的各类司法建议的法律地位，使其在实践中能够发挥更大的作用与影响力。其次，要进一步细化启动情形、明晰适用对象、规范制发程序、优化保障机制等，如，可通过“正面清单+负面清单”明晰社会治理检察建议的监督适用范围，以此增强法律条文的可操作性与执行力，为检察机关依法履行法律监督职责、促进社会治理现代化提供坚实的制度保障。

（五）优化工作模式，助推社会治理检察建议高水平融合

1.用活“社会治理检察建议+代表委员议案提案”模式，激活检察建议新动能

落实党的二十大关于“以党内监督为主导，促进各类监督贯通协调”要求，建立代表委员议案提案与检察建议双向衔接转化机制。一方面，充分挖掘代表委员议案提案中的社会治理检察建议监督线索，另一方面，注重总结梳理社会治理检察建议中可以形成代表委员议案提案的线索，专题呈报人大、政协等，合力推动系统治理、综合治理。同时，要健全代表委员参与检察建议调查取证、检察听证、实地验收等工作机制，借力人大监督、政协民主监督，拓展社会治理检察建议工作着力点，提升社会治理检察建议社会影响力。

2.用活“社会治理检察建议+法治宣传”模式，打造检察建议新引擎

一方面，要发挥典型案例的引领作用，通过各种渠道和形式加大对社会关注度高、有影响力的社会治理检察建议典型案例的宣传，浓厚社会治理检察建议工作氛围，进而推进社会治理检察建议工作有序运转。另一方面，要发挥检察机关职能优势，对涉案单位、行业存在的法律意识淡薄、法律风险突出等问题，以检察建议制发为契机，创新开展送法进企业、进机关、进学校等法治宣传，最大限度释放检察建议治理效能，如，针对涉案公司经营管理问题依法制发检察建议的同时，部署开展“百名检察官进百企”活动，助力优化法治化营商环境。

3.用活“社会治理检察建议+多方协作”模式，实现检察建议新突破

社会治理是一项复杂的系统工程，需要调动社会各方力量共同参与、协同发力，社会治理检察建议也不例外。一方面，在社会治理检察建议各环节，除了主动听取被建议单位意见，还要充分寻求外脑支持，建立健全专家咨询、论证、研讨机制，^⑦结合问题类型和行业领域，可以分别邀请执法、司法、金融、经济等领域专家参与听证、研讨、论证，深层次剖析问题原因，精准研究对策建议，从而有效弥补检察建议承办人员在某些专业领域可能存在的知识短板。另一方面，在社会治理检察建议办理过程中，对于社会关注度高、影响范围较广等检察建议，在征得被建议单位同意后可以采取公开听证、公开宣告等透明化、公开化的办案

^⑦ 参见邹云翔等：《社会治理检察建议的特征与运行机制》，载《人民检察》2021年第17期。

方式，同时邀请人民监督员、特约检察员和人大代表、政协委员等见证和参与，增强仪式感和权威性。健全的第三方有效参与机制，既能增强检察建议的严谨性、专业性，彰显检察建议的权威性与公信力，还能有效体现检察建议工作的人民性与公众性，进一步增强检察建议的正当性与合理性，确保其在社会治理中发挥更加积极有效的作用。

4.用活“社会治理检察建议+专题报告”模式，创造检察建议新业绩

针对办案中发现的特定行业共性、普遍性问题，由于其抽象度高，涉及领域广泛、主体多元、成因复杂、需求多样，检察机关还应立足政治机关属性，在检察建议手段外积极探索并实现这些普遍问题的政治化解决路径，即，在制发检察建议的同时深入开展调查研究，积极主动向地方党委、人大、政府等专题报告社会治理检察建议工作进展与成效，通过地方党委、人大、政府的有效介入和统筹协调，推动相关问题解决。

（六）完善协作机制，促进社会治理检察建议高效能治理

一份高质量的社会治理检察建议可能会让被建议单位心悅但并不一定诚服，其本身并不足以自动转化为显著的社会治理效能，“一纸建议”要实现“一片治理”的效果，离不开多方面主体、多元要素的紧密协作与资源的高效调配，但更为重要的是，还需要辅以权力的有效约束，以及对潜在不利后果的明确警示，

从而确保各项建议措施能够不折不扣地落地生根,开花结果。^⑧因此,一方面,检察机关要推动将检察建议落实情况纳入地方目标考核内容,以考核倒逼被建议单位整改落实。另一方面,要积极争取地方人大立法支持社会治理检察建议工作,在立法阙如的问题解决前,可以通过地方性法规先行先试的方式,解决社会治理检察建议依据不足、规范不够的弊端,使社会治理检察建议具备刚性的“骨骼支撑”。此外,检察机关还应主动作为,深度挖掘法律监督与人大、执法、行政、社会监督等多元监督的融合之道,^⑨有效整合检察建议与监察建议、司法建议等各自的资源及优势,推动形成多位一体、紧密相连的监督体系和网络,共同推动社会治理现代化的能力与水平迈向新高度。

^⑧ 参见蒋涤非:《社会治理检察建议刚性实现路径研究》,载《广西政法管理干部学院学报》2023年4月第38卷第2期。

^⑨ 参见秦前红、王雨亭:《检察建议类型的制度反思及功能性重构》,载《中南民族大学学报(人文社会科学版)》2023年第6期