

加强检察建议“刚性”的路径研究

周俊峰*、林加亮**、施展***

摘要：检察建议是检察机关参与社会治理的重要方式，检察机关可以通过制发检察建议，避免行政权力被滥用，确保行政权力始终在法治轨道上正确运行。为此，必须在共建共治共享社会治理格局下准备把握检察建议的“刚性”。面对当前检察机关“办事”思维固化、文书质量不高、被建议对象有抵触的现实困境，有必要以协同治理而非监督管理为办案理念；以综合赋权而非单一赋权为路径；以量质齐升、更注重质量而非只注重数量为逻辑，在程序、质量、效果上加强检察建议“刚性”。

关键词：检察建议 社会治理 协同治理 综合赋权

一、新时代检察机关为什么需要重视检察建议

（一）应对行政权力快速扩张的需要

现代社会以前，人类的政治、经济秩序变动周期较长，传统的行政活动普遍以维持既有秩序为目的，活动范围有限。随着现代以来生活快速发展带来的一系列挑战，政治秩序、经济秩序和社会秩序变革日益频繁，“不确定性”成为“新常态”。在这种不确定性下，行政机关不得不以更加积极主动的姿态为新出现的社会变化提供相应的稳态秩序，行政扩权广泛深入社会生活各个领域成为不可阻挡的普遍趋势。虽然行政权扩张为现代社会快速发展提供了制度上的保障，但也不可避免地加剧了国家公益与民众私益之间的对立。有必要通过发挥检察机关的法律监督作用，避免行政权力被滥用，确保行政权力始终在法治轨道上正确运行。

其一，既有规制和监督体系存在局限。我国现行行政体系对行政权力的规范制约实践与行政权不断扩张现状存在不相匹配的局限。当前主要有两种规范进路：一种是通过行政机关内部建立制约规范机制来约束行政权，同时不断细化行政权的裁量标准；¹一种是通过完善外部制约监督机制来规范约束。就内部规范来看，一方面，内部规范天然难以做到独立公正，无法确保行政权力运行始终合法合规；另一方面，碍于面子原因以及“灯下黑”原因，行政违法行为和行政不作为整改难以满足人民群众对法治的期待；还有，行政裁量权力目前主要集中在行政处罚领域，没有其他力量的介入，很难推动行政许可、行政征收等其他领域裁量标准的确立。就外部规范来看，主要监督渠道是司法监督。而司法监督中的法院监督由于就案论案、不告不理，限于合法性审查等原因导致法院发挥监督的作用也有限。²

其二，检察建议监督行政权力有优势。相较于行政机关的内部监督和法院监督等外部监

*深圳市坪山区人民检察院党组成员、副检察长

** 深圳市坪山区人民检察院检委会委员、第三检察部主任

*** 深圳市坪山区人民检察院第三检察部检察官助理

1 如深圳市环境行政处罚裁量权实施标准已经更新6个版本，目前正在就新版本更新征求意见中，参见http://sf.sz.gov.cn/ztl/gfxwj/gfxwjyjjzj_171008/content/post_10720060.html，访问日期2023年7月25日。

2 参见何海波：《行政诉讼法》，法律出版社2022年版，第55-57页。

督，检察机关通过制发检察建议开展检察监督具有更多的优势。一是范围更全面。根据《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》和《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》（以下简称《意见》）的规定，检察机关对行政机关的监督范畴在既有基础上将行政违法行为和行政不作为纳入其中，同时不再局限于具体行政行为，在日常办案中对行政规范性文件等抽象行政行为也可以监督。二是监督更主动。根据《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》），检察机关如果发现行政机关有违法行为的，可以直接向其制发检察建议。相对于法院通过行政诉讼被动启动程序而言，具有明显的主动性。¹三是程度更深入。由于法院对行政机关的监督是通过行政裁决的方式作出，往往是在行政机关已经作出行政行为甚至执行完毕时介入，保持较大的谦抑性，以维护行政机关的权威。相较而言，检察机关可以事中监督甚至事前监督，对行政行为的监督重点不局限于形式合法，更关注行政行为的社会效果，以推动行政机关由“管理型”向“服务型”转变。

其三，是行政争议实质性化解的需要。行政争议，是指行政机关在行政管理活动中，与行政相对人和利害关系人之间产生的争议。²行政争议实质性化解观念的兴起，与行政争议难以仅靠法律手段解决和审判实践中经常出现的程序空转现象有关，既没有满足人民群众对美好生活的需要，也耗费了宝贵的司法审判资源。行政争议的久拖不决，落空的是法治精神，影响的是人民群众的获得感。³《意见》提出，检察机关要“在全面履行法律监督职责中开展行政争议实质性化解工作，促进案结事了”。全国检察机关纷纷积极探索，通过检察建议促进依法行政，展现出“监督纠正者”和“和解组织者”的双重角色，为世界范围的检察制度贡献了“中国智慧”。⁴就行政争议化解的监督纠正者而言，根据《检察建议工作规定》和《意见》，检察机关可以通过制发检察建议监督纠正行政机关行为。目前已经实现了“从依法监督到依法在监督中化解社会矛盾”“从个案纠偏到发现类案疏漏”的转变。就促成行政争议和解的组织者而言，检察机关通过“检法合作”“府检联动”等搭建多主体互动平台，通过制发检察建议检察建议解决行政纠纷，实现案结事了人和。⁵

（二）积极参与社会治理的需要

“社会治理”首次进入执政党文件是在党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中，作为党的新执政理念，文件用千字篇幅从改进社会治理方式、激发社会组织活力、创新有效预防和化解社会矛盾体制、健全公共安全体系等四个方面详细阐述了全面深化改革的重点任务。⁶作为宪法规定的法律监督机关，参与社会治理，是检察机关发挥监督作用的内在要求；制发检察建议，则是检察机关参与社会治理的重要切入点。⁷

首先，参与社会治理是检察机关发挥监督作用的内在逻辑。一，从宪法定位来看，检察机关应当承担参与社会治理的责任。我国现行《宪法》在第三章“国家机构”部分规定了检

1 参见王建芹、王涛菲：《论检察建议对行政裁量权的监督与制约》，《学习论坛》2023年第1期，第119页。

2 参见杨春雷、万春、姜明安：《行政检察业务》，中国检察出版社2022年版，第191页。

3 参见刘浩、赵华峰、刘磊：《系统研究破解行政争议实质性化解难题》，《人民检察》2022年第S1期，第65页。

4 参见章志远：《检察机关在行政争议实质性化解中的角色定位》，《中共中央党校（国家行政学院）学报》2023年第2期，第140页。

5 在检例121号案中，申请人姚某请求撤销婚姻登记的诉求合法合理，通过民事诉讼和行政诉讼均未获得人民法院支持，行政机关又拒绝撤销行政行为。为此，检察机关多措并举，最终以检察建议的方式推动了行政机关的自我纠错，实现了争议的实质性化解。

6 参见张来明、刘理晖：《新中国社会治理的理论与实践》，《管理世界》2022年第1期，第20页。

7 参见王文惠、袁江：《检察机关参与社会治理的内在逻辑与路径分析——以检察建议为视角》，《贵州师范大学学报（社会科学版）》2022年第3期，第143页。

察机关的职能，这说明了我国检察机关的本质是国家的政权机关。作为国家权力的重要组成部分，检察机关检察权的实现必然要以实现国家基本职能为目标，也就是说检察机关在承担国家政治统治职能“法律监督”的同时，必然也要积极承担相应的社会治理责任，即检察权在逻辑上具有国家政治权力和国家治理责任的双重属性。¹二，从法律监督职能看，检察机关积极参与社会治理是题中应有之义。检察机关通过发挥侦查监督、审判监督、公益诉讼监督等法定职能，保障国家法律统一正确实施，满足人民群众对民主、法治、公平、正义等方面的新需求。这些目标的实现，自然也是改进社会治理方式、创新社会治理体制的重要法治手段。可见，在“社会治理”成为新时代执政理念的背景下，检察机关必然承担着社会治理责任。三，从政治属性来看，检察机关积极参与社会治理是必然要求。检察机关首先是政治机关，要坚持讲政治与抓业务有机统一，做到一切检察工作“从政治上看”。²从这个角度看，检察机关由于鲜明的政治属性，需要紧紧围绕党和国家的中心工作和大局来开展工作，自然也就需要牢牢担负起“落实党中央重大决策部署的政治责任”³。

其次，制发检察建议是检察机关参与社会治理的重要路径。尤其在“两反”转隶以后，检察建议成为检察机关职能发挥的重要方式，就社会治理来看，更是重要切入点。一，从检察发展史来看，社会治理类检察建议早在上世纪50年代就已开始使用。20世纪八十年代，检察建议被应用到社会治安综合治理方面，并在1983年，由最高检把检察建议书的基本格式专门进行了规定。由于出色的社会治理功效，得到了中央层面给予的肯定。⁴二，进入新时代，检察建议在检察职能发挥中的作用愈加凸显。一方面，检察建议成了反映每年检察工作的重要“窗口”，近年来检察建议更是成了每年工作报告的重点词汇。⁵2022年工作报告更是明确提到“深化用好检察建议，促进提升社会治理法治化水平”。另一方面，实践中，检察建议在社会治理中发挥巨大作用。如根据深圳市2022年上半年制发检察建议情况来看，有超过三分之一都是关于如何推进社会治理。⁶同样，根据最高检向有关国家机关制发的检察建议也可以看出，当下检察建议愈加深入社会生活之中。三，检察建议的广泛运用取得了良好效果。根据最高检开展的优秀检察建议书评选活动，获奖的检察建议书涉及征地拆迁、个人信息保护、未成年人保护、护航营商环境、防范职务犯罪等社会治理方面的突出问题，在解决个案的基础上推动社会治理，为党委、政府和人大决策提供了依据，取得了良好的社会效果和法律效果。

二、共建共治共享社会治理格局下检察建议之“刚性”内涵

（一）对既有观点的反思

1. 检察建议柔性论。持这种观点的人认为，从检察权概念来探讨，检察建议既具有检察

1 参见温军：《中国检察权在国家权力结构中的政治功能研究》，2018年吉林大学博士论文。

2 参见张军：《坚持以习近平法治思想为指引 加强新时代检察机关法律监督》，《求是》2022年第4期。

3 2016年1月7日，习近平总书记在主持中共中央政治局常委会会议时对检察工作作出的重要指示，参见http://zqb.cyol.com/html/2016-01/08/nw.D110000zgqnb_20160108_3-01.htm，最后访问日期：2023年7月26日。

4 参见王文惠、袁江：《检察机关参与社会治理的内在逻辑与路径分析——以检察建议为视角》，《贵州师范大学学报(社会科学版)》2022年第3期，第145页。

5 据统计，2019年工作报告提及检察建议20次，2020年工作报告提及检察建议10次，2021年工作报告提及检察建议19次，2022年工作报告提及检察建议22次。

6 2022年上半年，深圳市检察机关共制发检察建议124份，其中社会治理检察建议39份。

职权行为的权力属性,又具有检察职权行为的外观,属于检察机关履行检察职责的职权行为,但是由于检察权并不等于强制力,强制力的有无只是权力的两个面向,应当放弃追求强制力,而从柔性效力的角度出发实现检察建议制度的功能。¹对此,笔者表示不同观点。一是以问题为导向进行分析,柔性论观点的出发点是为了从理论上解决现有检察建议存在乱象。可以明显看到的是,现有检察建议主要存在的问题并不是检察机关本身的问题,也不是一味通过和行政机关协调沟通可以解决的,毕竟检察机关和行政机关二者由于立场问题、观念问题、视角原因,加之检察建议涉及到复杂的社会治理系统,是很难通过柔性规范取得较好的建议效果的,反而可能会导致弱化检察权威、矮化检察监督地位的结果。二是从检察建议的目的分析,上文已经提及,主要原因之一就是为了解决行政权力快速扩张的需要,最高人民检察院2019年2月26日颁布的《检察建议工作规定》也指出,检察建议是“人民检察院依法履行法律监督职能,……促进依法行政,……保障法律统一正确实施的重要方式。”2021年8月中共中央发布的《意见》也是在为检察机关针对行政机关制发检察建议提供政策依据。通过柔性检察,很难解决检察建议现有的问题,也很难实现法律和中央政策对检察机关的要求。这也正是现在学术界和实务界都在强调如何加强检察建议“刚性”的原因。

2. 立法刚性赋权论。持这种观点的人认为,检察建议困在困境的重要原因在于检察建议效力没有得到法律上的承认,在没有明确法律赋权的情况下,建议对象整改与否,完全取决于建议对象自身,检察机关没有进一步的手段督促整改落实。²他们因此主张通过法律规定建议对象落实检察监督义务、异议程序以及拒不纠正承担责任等赋予检察监督强制力。³笔者对此种观点表示不认可。一是检察建议正处于发展阶段,专门立法有尾大不掉可能。上文已述,检察建议是具有“中国智慧”的检检察贡献。虽然早上上世纪五十年代就已经有检察建议,但是检察建议作为检察制度的理论重心和实践重点时间并不长久,很多都在探索阶段,就眼前检察建议刚性不足盲目并不一定可能解决当前问题,反而可能产生其他问题。⁴又因为已经立法,导致制度的进一步发展产生被动局面。二是现有制度资源尚未得到充分利用,不适宜通过专门立法加强刚性。目前各专门诉讼法和相关组织法都有涉及检察建议的相关条款,检察机关是否已经用好、用足现有制度和资源都是存在问题,何况就加强检察建议刚性专门立法,未免有叠床架屋之嫌。⁵三是从机关定位来看,也不应当就加强刚性专门立法。根据定位,检察机关和行政机关之间是在党的领导下协作配合的关系,而不是三权分立、相互制衡的关系。如果就加强检察建议刚性专门立法,很容易导致检察权对行政权的过度干涉。

3. 规范化刚性赋权论。持这种观点的人认为,提高检察建议刚性的优化方向应当是,通过规范检察机关制发检察建议的适用范围,明确检察建议的制发流程,提高文书的说理性和针对性,加强对检察建议的考核评估。⁶笔者对规范化刚性赋权论表示认可,但并不完全赞同。认可是因为通过规范提高化提高检察建议质量,确实对加强检察建议的刚性具有一定的作用。不完全赞同则是因为检察建议的质量并非检察建议刚性的最核心问题。即便是一份质量很高的检察建议,也并不一定会被行政机关采纳接受,这种着眼于检察机关自身的努力,忽略了

1 参见卢护锋:《检察建议的柔性效力及其保障》,《甘肃社会科学》2017年第5期,第168-172页。

2 参见张小荷:《社会治理检察建议的理论辨析与实践探索》,《辽宁公安司法管理干部学院学报》2021年第4期,第7-10页。

3 参见朱孝清:《增强检察监督刚性》,《中国检察官》2018年第15期,第5-8页。

4 如秦前红教授认为2019年出台的《人民检察院检察建议工作规定》构建检察建议的五种形态存在概念歧义和适用交叉问题。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。

5 参见蒋涤非:《社会治理检察建议刚性实现路径研究》,《广西政法管理干部学院学报》2023年第2期,第29页。

6 参见卢护锋:《检察建议的柔性效力及其保障》,《甘肃社会科学》2017年第5期,168-172页。

检察建议自身存在的互动交流性质，缺乏双方的沟通交流、对话协商，很难将加强检察建议刚性落到实处。

（二）对“刚性”内涵的把握

根据前文，检察建议本身作为没有强制约束力的检察行为，要想落到实处，实现规范行政权力和参与社会治理的双重目标，就必须要有刚性。由于立法赋权这种习惯性思维不适合用于加强刚性，可能会破坏当前社会治理系统各机关间的协调与平衡，同时规范化赋权这种自我约束性的赋权方式容易抑制检察建议制度的外向发展，也难以解决当前核心问题，不能确保检察建议刚性得到落实。因此，有必要重新探讨检察建议刚性的内涵，以此为基础提出加强检察建议刚性的完善进路。

1. 明晰检察建议权力边界。检察建议要想有“刚性”，切实发挥其法律监督职能，就必须依法规范使用。没有受到限制的肆意滥发，只会对加强检察建议刚性产生负面影响。具体来说，就是要严格遵循法律规定的边界，不能对检察建议的边界随意扩展。对于法律已经有明确规定的，严格根据法律规定进行，当前五种检察建议的划分是以检察业务条线和检察机关内设机构为根据的。与实践中检察建议的发展具有对应性。实践中需要注意的是，检察建议类型的准确把握以及与其他类型文书的区分。避免出现社会治理检察建议取代纠正违法检察建议已取得被建议单位书面回复的情况，以及检察建议书取代告知函、建议函这种弱化检察建议刚性的行为。

2. 恪守检察建议制发程序。检察建议刚性必要要求检察机关自身制发的程序规范严谨，只有程序规范才能保障实体公正，也才能确保建议刚性落实到位。在调查核实程序上，注意调查核实权与职务犯罪侦查权、自行侦查权的不同，尊重行政机关的首次执法裁量权，防止过度使用调查核实权，出现调查核实权和侦查权混用情况。在送达方式上，对于公益诉讼检察建议、社会治理检察建议原则上都应公开宣告，而再审检察建议、纠正违法检察建议不宜公开宣告。

3. 有检察建议制发必要。这是增强检察建议刚性的关键。检察建议不能“包打天下”，因此有必要确定检察建议解决问题的必要性。一是在线索来源方面进行判断。线索来源上围绕“履职中发现”开展，对于其他线索来源应当限制具体范围，比如人大代表、政协委员交办案件，群众通过举报投诉渠道反映情况。不能将行政机关所有情况都纳入检察建议制发范围。二是在调查核实后进行判断。解决问题的方式是不是只有检察建议，检察建议是不是确实能解决问题，不能为办凑数案滥发检察建议，否则只会有损检察建议的刚性。

4. 发挥检察建议效用最大化。效用最大化是指检察机关在制发检察建议后要关注检察建议制发的后果，争取实现效用最大化。一是制发领域能实现效用最大化，要注意聚焦重点领域，坚持服务党委政府工作重心，服务大局，如环境污染、民营经济、民生民利等方面，要下大力气深挖问题根源，推动溯源治理。二是推动建议效果最大化，检察建议不能一发了之，要注意检察建议的效果，争取实现“一份检察建议推动一方治理”的效果。

5. 强化公民权利保护。衡量工作得失的根本标准是人民群众满意不满意、高兴不高兴。检察工作亦然。这就要求检察机关制发检察建议的出发点和落脚点是公民权利的保护。与其他个案保护不同，检察建议关注的更多是群体权利的保护，而且是防范性权利保护。在这种理念的指导下，制发检察建议的质量才能有保障，也更容易得到制发对象的理解和支持，增强检察建议的刚性。

三、全面开展具有“刚性”的检察建议工作之现实困境

（一）“办事”思维固化，造成监督方式行政化

很长时间以来，检察机关都以职权化的行政方式行使行使法律监督权尤其是侦查监督权，在“两反”转隶以后，对于蓬勃兴旺的检察建议也是采用这种方式，以“办事”而非“办案”的思维理念来制发检察建议。

第一，案件线索多头受理，部门沟通不畅。检察机关办案部门都具有法律监督的职能，在日常办案中都可能发现案件线索，但由于并非接受案件线索的部门都直接负责办理案件，同时，由于各部门间办理案件信息并不互通，对于案件办理可能存在重复监督或者遗漏线索的情况，比如对于某违章建筑行政不作为案，在行政检察部门因为行政机关不作为立案，在刑事检察部门因为收受贪污贿赂立案，这种情况下，其实有部分内容是重合的。同时，先立案部门在发现该案可能涉及其他检察部门应与监督事项的，未能及时移送案件线索。

第二，检察建议文书制发规范性不高。由于办案系统的规范，目前检察建议文书的案卷化和程序化较好，但是，实践中对于调查核实成果的证据化和检察建议的宣告仪式化还有不足，检察建议“一发了之”“以书面回应书面”情况仍有发生，有损检察建议的刚性。

（二）文书质量不高，造成问题症结难解决

目前检察建议虽然数量上相较以往有了较大提升，但是与数量提升相对应的是，检察建议的质量没有同比例上升。反而出现了一些问题。

一是文书数量差距明显。有的检察机关每年制发检察建议数量快速增长，紧跟上级机关要求。有的检察机关虽然人数较多，但是每年制发检察建议数量没有明显上升，甚至同向比较没有人数较少的检察机关制发数量多。

二是发现问题的敏锐性不强。现实中有些检察机关为应付上级单位考核需要，片面追求检察建议数量，无视问题是真问题还是假问题，不管问题是管辖范围内还是职权范围外，胡子眉毛一把抓。如深圳市人民检察院在全市检察机关2023年上半年社会治理检察建议工作情况的通报中就提到“有的检察建议明显欠缺制发必要性，不符合必要审慎原则”。

三是检察建议的说理乏力、可行性不足。主要表现有：一方面，有的检察建议通篇套话大话，没有提出可行性对策，或者提出的对策充满理想化，没有实际的可行性。另一方面，有的检察建议虽然提出检察建议，但是提出的检察建议笼统泛化，不具有针对性，不能解决发现的问题；当然，还有的检察建议存在的问题是没有详细说明调查过程，论证建议的可行性，与检察建议作为检察人的法律名片这一重要地位不相匹配。

（三）制发对象有抵触，造成检察建议被弱化

虽然检察建议已经成为检察机关参与社会治理的重要方式，但是被建议对象对检察建议不回复或者纸面回复、整改不到位的情况时有发生，很大程度上减弱了检察建议的刚性。

一是对检察建议的法律依据理解有偏差。认为检察建议依据的《中华人民共和国人民检察院组织法》第二十一条¹是对检察机关内部的规定而不能约束其他机关单位。同时该条文也并未规定被建议对象不落实检察建议的法律后果。部分被建议对象以此为由不重视检察建议。

二是部分被建议对象对于“予以配合”理解有误区。认为对检察建议的予以配合和提出抗诉的予以配合一样，限于形式上的回复，对于整改的实际效果并不关心。

¹ 该法第二十一条规定：“人民检察院行使本法第二十条规定的法律监督职权，可以进行调查核实，并依法提出抗诉、纠正意见、检察建议。有关单位应当予以配合，并及时将采纳纠正意见、检察建议的情况书面回复人民检察院。抗诉、纠正意见、检察建议的适用范围及其程序，依照法律有关规定。”

三是检察机关后续跟踪督促不够。由于检察建议本身没有强制性，主要依赖被建议对象自身的配合。而检察机关受制于案多人少的实际压力，对于检察建议的落实情况的跟踪督促力有不逮，同时被建议对象考虑到运行惯性以及考核因素，对于整改难度较大的或者成本较高的事项，往往推脱敷衍。

四、科学系统加强检察建议“刚性”的完善建议

（一）转换理念：从监督管理转向协同治理

传统意义上对于如何赋权检察建议以加强其刚性，很多都是采取了在检察权的权威性上进行加强的路径。从检察建议的产生背景我们可以知道，检察建议诞生以及现在蓬勃发展的主要原因就在于其要在社会治理中发挥重要作用。在社会治理系统中，检察机关并不是作为一个高高在上的监督者存在，更在于如何促进依法行政，促进争议实质性化解，促进社会治理中其他子系统顺畅运行。从这个意义上说，对于如何加强检察建议的刚性就更适合从检察建议的“建议”进行理解，不因为检察建议当前没有法律上的强制力就想在立法上赋予强制力，坦然面对检察建议现在不具有强制性的特性，从其他角度着手加强建议的刚性。

从功能定位上看，2009年发布的《检察建议规定（试行）》对检察建议的功能定位是“完善社会管理……”，相较之下，2019年最高检发布的《检察建议工作规定》则将检察建议的定位更改明确为“参与社会治理……”。从“管理”到“治理”，从“完善”到“参与”，很明确地可以发现对于检察建议的定位愈发远离传统意义上的监督强制性，而是更符合新时代共建、共治、共享的社会治理格局定位。

从转型逻辑上看，检察建议的落实更要看实施效果。不像传统的监督管理模式下，检察建议的制度运行是：制发建议——被建议对象接收——回复落实——回访，更注重的是制发建议以及是否落实。至于落实效果是否符合预期，问题是否真的有所解决则在所不问。与之不同，协同治理模式下检察建议更注重制发后的实际效果，被建议对象是否将检察建议嵌入治理结构中。

（二）转换路径：从单一赋权转向综合赋权

与以往单一强调加强检察机关权力的单一赋权模式不同，综合赋权是一种协同治理模式下合力赋权和传播赋权综合形成的赋权路径。

合力赋权要求检察机关强化社会治理共同体意识，充分发挥制度优势，调度内外部资源，通过协同、合力，在合作中增强检察建议的刚性，这是共建共治共享治理格局对参与社会治理的主体的政治要求。在内部合力上，在办理案件时不能以“案件化”思维进行个案分析，要将问题放到上下一体化进行研判，重视问题的普遍性，就个案较好的检察建议，可以通过上下一体化运用大数据形成区域检察建议、行业检察建议、个案检察建议等多维度的检察建议矩阵，形成协同共振效应。同时，对于上级机关发布的检察建议，下级机关可以根据本地地区的实际监督运用，形成具有本地区特色的检察建议，也为上级机关丰富检察建议提供经验。这都是通过强化检察机关内部运行模式来增强检察建议的刚性。在外部合力上，综合运用“党内监督+”、“人大监督+”、“政协监督+”、“司法监督+”、“行政监督+”、“社会监督+”等多种“监督+”模式，增强监督合力。从系统论的角度，监督者与被监督者是相互对立的，但是在系统内其他外部力量的协同下，可以在更大程度上找到协同监督的共识。

传播赋权是基于检察建议的特殊性提出的，检察建议与传统意义上的检察监督权不同，

它更关注建议的治理效果。从这个意义上来说,如果没有对检察建议的认同和支持,很难让检察建议具有社会治理效果。这也就是说,检察建议刚性的增强,需要关注检察建议的公共传播力,通过聚合公众注意力,激活监督体系,这一方面是增强了检察建议刚性,提升了检察机关社会治理地位,另一方面也激发了被建议单位等社会治理主体参与共建的意识和能力。

(三) 转换逻辑: 从注重数量转向量质齐升

1. 在规范层面加强内外联动, 向程序要“刚性”。要加强检察建议的刚性, 必须做好规范层面的工作, 通过使检察建议规范化, 向程序要“刚性”。主要可以从内外两方面加强程序的规范化: 内部规范化和外部规范化。内部规范化主要包括: 一, 调查核实规范化, “没有调查, 没有发言权。”只有深入的调查才能发现问题所在。只有抓好调查核实, 深入实际, 才能真正把情况摸清、把问题找准、把建议提实, 确保办案质效。检察机关应当充分行使调查核实权, 通过详细调阅卷宗、实地走访等方式, 对检察建议制发的可行性和必要性进行充分调研。二, 分析研究规范化。“调查研究是基础, 解决问题是关键”。要想提出有针对性、可操作性强的检察建议, 就必须对调查核实过程中发现的问题逐一分析, 明确提出建议的方向。检察机关应当根据调研情况详细分析, 明确问题的直接原因和根本原因, 是个案问题还是普遍现象, 以此决定是否制发检察建议, 防止一味追求数量导致质量不佳。外部规范化主要包括: 一, 文书制作规范化, 针对有明确人、事、物的问题, 从突出检察建议法律属性角度出发, 在检察建议书中明确办理期限, 规定期限内没有整改或者提出异议的, 通过公益诉讼方式进一步监督; 针对没有明确对象, 属于社会现象的问题, 从突出检察建议政治属性角度出发, 对没有认真整改的, 将通过工作报告或建议函等方式向上级主管部门或地方党委、政府通报。二, 公开规范化。检察建议亦应按照公开原则, 将检察建议对外公开, 一方面要公开宣告, 另外一方面要公开发布, 让执法对象自觉按照建议要求整改落实。

2. 在专业层面加强释法说理, 向质量要“刚性”。质量是检察建议的生命线, 检察建议刚性提升的关键不在于外在压力, 更在于内在说理。监督不能高人一等, 但要技高一筹, 对违法事项的认定和整改对策的提出必须具备扎实的证据基础和充分的法律依据, 真正做到于法有据、合乎情理、切实可行。¹一是正确认识办案数量和办案质量的关系。注重办案数量, 扩大办案规模, 同时也要注意办案质量, 秉持能动司法精神, 提高检察建议的质量。在二者存在矛盾时, 更加注重质量, 坚持实事求是, 不办凑数案。二是重点办理在保障民生名利、维护法律正确统一方面的案件, 通过依法监督、促进依法行政, 提升服务党委政府工作大局水平。三是与建议对象进行沟通, 提出针对性强、具有可操作性的对策。“调查研究是基础, 解决问题是关键”。提出的对策建议大而化之、笼而统之、空洞抽象, 不能解决实际问题。只有提出有针对性、可操作性强的检察建议, 才能实现“一份检察建议推动一场专项整治”。检察建议要有针对性, 就必须对调查核实过程中发现的问题逐一分析, 明确提出建议的方向。检察建议要有可操作性, 就需要在制发检察建议前与被建议单位沟通交流征求意见。一方面是为了增强检察建议的可接受性, 防止被建议单位抵触抗拒, 导致检察建议无法落地落实。另一方面也是为了增强检察建议的专业性和可操作性, 确保既找到真问题, 也提出好建议。四是引入“外脑”。对于检察建议中涉及到疑难、复杂以及专业性较强的问题, 可以通过向相关专家咨询请教, 以便办好案件, 确保检察建议的专业性。当被建议单位对检察建议不能提出异议的时候, 检察建议就做到了“刚性”。

3. 在机制层面加强督促落实, 向效果要“刚性”。检察建议的刚性落脚点在于是否贯彻

1 参见罗欣、汤维建、杨建顺等:《检察建议做成刚性的内涵及路径》,《人民检察》2019年第7期,第46页。

落实。要确保检察建议落地落实，需要在以下几方面努力：一是完善文书送达制度。主要是关于检察建议的宣告送达，对于不涉及个人隐私、国家秘密的社会治理检察建议、公益诉讼检察建议等，应当通过在特定场所向建议单位有关负责人当面宣读检察建议书并释法说理，同时邀请人大代表、政协委员等见证。二是建立文书抄送制度。对于一些社会影响大、覆盖领域广、违法情形典型、社会治理意义重要的案件，在向有关单位制发检察建议的同时，应当抄送其上级主管部门，引起制发对象的重视，更有利于制发对象认真整改和落实。三是建立帮扶落实制度。检察建议不能一发了之，要通过走访、调查、不定期沟通等方式及时了解制发对象的整改落实情况，是否出现“返潮”。对于制发对象在落实过程中出现的难题，要主动帮忙分析原因、提供化解方法。对于需要检察机关支持配合的，积极主动支持制发对象做好有关工作，共同推动检察建议的落地落实。四是建立跟踪通报制度。当制发对象在规定期限内不予回应且经督促仍没有整改或整改不到位的，经检察长批准，可以将有关情况向上级检察机关报告，由上级检察机关向同级有关单位通报，必要时也可以通报同级党委、政府和纪检监察机关。对于其中符合公益诉讼起诉条件的，依法提起公益诉讼。

结语

在当前社会改革快速进行的当下，检察建议作为检察机关参与社会治理的重要方式，还不能完全满足社会治理的需求。但是社会日益重视检察建议的治理作用，从上到下各级机关都以“当下治”和“长久立”相结合的态度持续推动检察建议工作高质量发展。相信随着检察建议理论的不完善、实践的不断进步，检察机关一定能更好行使检察建议权，不断推动实现检察监督工作“刚”的丰富和“力”的加强，为国家社会治理体系和治理能力现代化作出更大检察贡献。