

数字时代检察建议制度的完善路径探求

孙 玥

扬州大学，法学院，江苏 扬州

收稿日期：2023年6月14日；录用日期：2023年6月27日；发布日期：2023年9月5日

摘 要

检察建议制度作为一项具有中国特色的司法制度，鲜明体现了我国检察机关的宪治地位，也是检察机关履行法律监督职能、保护社会公共利益的重要机制。检察建议制度存在的根本前提和其制度定位的合宪性基础源自法律监督的合宪性和法律监督职权的宪法定位。通过对我国检察建议制度的历史变迁进行纵向梳理，总结出我国检察建议制度的变迁动因和演进规律。数字时代下完善检察建议制度的具体路径，应以强化类案监督、刚性保障和保护社会公共利益职能为构建框架，结合数字检察发展的新趋势，充分发挥检察建议制度在实现法律监督和保障社会公共利益中的积极作用，实现检察建议政治效果、法律效果和社会效果的统一，进而助推国家治理体系和治理能力现代化。

关键词

检察建议，数字检察，法律监督，国家治理现代化

Exploring the Path of Improving the Procuratorial Recommendation System in the Digital Era

Yue Sun

College of Law, Yangzhou University, Yangzhou Jiangsu

Received: Jun. 14th, 2023; accepted: Jun. 27th, 2023; published: Sep. 5th, 2023

Abstract

As a judicial system with Chinese characteristics, the system of procuratorial recommendation clearly reflects the constitutional status of China's procuratorial organs, and is also an important

mechanism for procuratorial organs to perform their legal supervision functions and protect the public interests of society. The fundamental premise for the existence of the procuratorial recommendation system and the constitutional basis for its institutional positioning derives from the constitutionality of legal supervision and the constitutional positioning of legal supervision powers. Through a longitudinal review of the historical changes of China's procuratorial suggestion system, the dynamics and evolution of China's procuratorial suggestion system are summarised. The specific path to improve the procuratorial recommendation system in the digital era should be based on the framework of strengthening the functions of case supervision, rigid protection and protection of social and public interests, taking into account the new trend of digital procuratorial development, giving full play to the positive role of the procuratorial recommendation system in realising legal supervision and protecting social and public interests, achieving the unification of the political, legal and social effects of procuratorial recommendations, and thus contributing to the modernisation of the national governance system and this will help modernise the national governance system and capacity.

Keywords

Procuratorial Advice, Digital Procuratorship, Legal Supervision, Modernisation of National Governance

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. 引言

我国《宪法》第一百三十四条中赋予了检察机关法律监督权，明确了检察机关是国家法律监督机关的宪政地位。检察机关在宪法和法律的授权范围内，有权对具体法律实施和其他国家权力进行监督。作为法律监督权的制度延伸和载体，检察建议制度是检察机关履行法律监督职能、推进社会治理和保护社会公共利益的重要机制。我国的检察建议制度历经数次变革，实现了“从实然到法定、从部分到整体、从碎片化到整体构建的跨越” [1]，并融入民事、刑事、行政和公益诉讼四大检察业务领域中，成为检察机关履行法律监督权的基础性制度。

近年区块链、大数据、云计算、人工智能等新兴技术发展迅猛，以数字技术为先导的新一轮科学技术革命及产业变革正深刻影响着各行业、各领域的技术革新。各行业、各领域的数字化转型已不是“选择题”，而是关乎生存和长远发展的“必修课”，虚掩的法律之门已不能对概率、数学、数据的浪潮回避太久 [2]。“十四五”规划和 2035 年远景纲要中对数字中国建设开辟独立章节进行阐述，《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》”)中明确提出“运用大数据、区块链等技术推进公安机关、检察机关、审判机关、司法机关等跨部门大数据协同办案”，对数字时代检察机关依法履行法律监督职能的方式、方法提出了新的要求。数字时代下检察机关如何借助检务工作数字化改革的浪潮，将法律监督工作与国家治理和社会基层治理体系相融合、科学发挥法律监督职能作用，是检察机关在数字时代下需要关注的重大课题。

数字时代下的检察建议制度与新兴技术相结合，创新履行方式的同时，仍存在着一些亟待法律予以回应的问题。通过对检察建议制度的法理基础进行分析，并论述我国检察建议制度的具体演进过程，进而提出在数字时代推进国家治理体系现代化的背景下，完善我国检察建议制度的具体路径。

2. 我国检察建议制度的历史演进

从1979年检察机关重建至今,检察建议制度历经数次演进,已融入民事、刑事、行政和公益诉讼四大检察业务领域中,成为检察机关履行法律监督权的基础性制度。其中,又以不同时期检察机关的职能定位为划分标准,将其细化为“刑事检察监督定位”“法律监督定位”及“积极能动法律监督定位”三个阶段。

2.1. 刑事检察监督定位下的检察建议制度(1979年~2000年)

1979年颁布的《人民检察院组织法》摒弃了此前对检察机关行使“一般监督”职权的表述,采用“法律监督”一词明确了检察机关的职能定位。1982年《宪法》修订对检察机关的宪法地位的表述与《人民检察院组织法》保持一致,检察机关作为国家法律监督机关以国家根本大法的形式予以承认和明确。在改革开放初期,即20世纪80年代至90年代,检察机关主要是以刑事公诉定位履行法律监督职能。从历史发展的客观阶段进行分析,在改革开放初期,检察机关刚刚重建,其存在着法治人才队伍不足、打击犯罪维护社会治安的任务较重的现实困境,使得检察机关的法律监督职权影响范围受限。此阶段的检察建议制度以刑事检察为中心。聚焦检察机关提起公诉、职务犯罪侦查和刑事审判活动中涉及的特定犯罪和相关部门行使职权时存在的不足,提出针对性强的纠正类检察建议。

但是,刑事检察监督定位下的检察建议制度在合法性、运行方式和社会功能实现上存在不足。首先此阶段的检察建议制度缺少国家明确的法律规定,其合法性基础存在瑕疵,只能推定其授权来自于宪法和检察院组织法,在与之相关联的部门法中并未提及检察建议制度,甚至未明确规定检察机关进行法律监督的具体程序和方式。1982年《民事诉讼法(试行)》仅在第十二条中规定“人民检察院有权对人民法院的民事审判活动实行法律监督”,这一规定具有概括性和原则性,并未以部门法的形式明确检察监督权的具体行使方式和程序。此阶段的检察建议制度仍是以刑事公诉职能为定位,1979年《人民检察院组织法》和《刑事诉讼法》中将检察机关的法律监督职能范围限定为刑事诉讼活动,赋予检察机关对侦查活动、司法机关的审判活动和刑罚的具体执行程序(如假释程序、暂予监外执行等)行使法律监督权。此外,此阶段的检察建议制度缺少刚性的实施保障。尽管最高人民检察院在颁布的工作办法、工作条例中使用“检察建议”一词,但只是一笔带过,并未明确检察建议的回复期限以及逾期未整改须承担的法律后果。

此阶段的检察建议制度在运行方式上,具有服务性、非强制性的特点。“检察建议是检察机关为改善执法状况、改善行政管理和企业管理,以防止和减少违法犯罪而从事一项服务性工作。检察建议不是法律规定的检察职权,检察建议也不是法律文书”[3]。此阶段的检察建议并无明确格式要求,可以口头或者书面的形式提出,并且所针对的对象除了国家机关外,还包括企事业单位等主体,在主体上表现出适用的广泛性。最后,在建议的内容上,此阶段的检察建议制度更多是作为刑事公诉职能的延伸,以打击和预防违法犯罪,强化社会治安治理为主要目的,更多是为推进和完善刑事公诉职能,在检务工作中处于次要和辅助地位。

此外,此阶段的检察建议制度承担的社会治理功能有限,仍是以推进社会治安综合治理为主。改革开放初期,各类违法犯罪案件频发,党和国家认识到仅仅依靠司法审判机关的事后追责并不能充分起到维护社会治安和打击预防犯罪的效果,因此在1981年党中央提出“社会治安综合治理”的方针,综合采取政治、法律、经济、社会、教育等多重手段,致力于从源头上打击和预防违法犯罪。检察机关在此方针要求下,积极运用检察建议制度参与社会综合治理。当时的理论界普遍认为此阶段的检察建议作为检察机关贯彻“社会治安综合治理”方针的工作形式,“通过办理案件、针对发案单位和有关部门存在的不安全因素和可能被犯罪分子利用的漏洞等问题,提出改革建制,改进工作,堵塞漏洞的建议,以达到

减少和预防犯罪的目的”[4]。最高人民检察院也对此种认识予以积极回应,在最高检 1982~1983 年、1985 年、1988~1989 年的工作报告中均肯定了检察建议制度作为实现社会治安综合治理的一种手段,在减少和预防违法犯罪中起到的积极作用。

2.2. 法律监督定位下的检察建议制度(2001 年~2016 年)

尽管 1982 年《宪法》修订后,采纳了检察机关是我国法律监督机关的表述,但是受制于改革开放初期打击违法犯罪和社会治安综合治理的客观需要,检察机关的主要职能仍是以刑事检察工作为主。进入到 20 世纪 90 年代中后期,检察机关的法律监督职权范围进一步拓展,从刑事检察监督逐步延伸至民事、行政诉讼监督领域,其法律监督机关的宪制定位更加明确。理论界对检察机关法律监督职能的理解更加趋向一致,认为“法律监督是指专门国家机关根据法律的授权,运用法律规定的手段对法律的实施情况进行监察、督促并能产生法定效力的专门工作”[5]。同时《民事诉讼法》、《刑事诉讼法》和《行政诉讼法》在修订时也对检察机关的法律监督职能予以积极回应和认可。修改后的三大诉讼法均在总则中规定了检察机关有权对诉讼活动进行监督以及细化了检察机关行使法律监督职能的程序和具体方式,检察机关的抗诉权也从原先的民事诉讼进一步拓展至刑事和行政诉讼领域。立法上的进步在实践中也推动检察建议制度的不断完善,检察建议制度的适用范围相应也得以拓宽,从单一的刑事诉讼监督拓展到民事诉讼和行政诉讼监督,推动检察建议制度向法治化、规范化演进。

检察建议制度范围从刑事检察拓展至民事诉讼和行政诉讼领域,主要表现为抗诉制度的引入,并随后在实践中以检察建议的形式落实。2001 年颁布的《人民检察院民事行政抗诉案件办案规则》(以下简称《抗诉案件办案规则》)列明了检察机关制发检察建议履行法律监督职能的具体适用情形,并将法律监督的范围拓展至对审判违法和执行程序的监督。2011 年“两高”颁布的《关于民事审判活动与行政诉讼实行法律监督的若干意见(试行)》,以《抗诉案件办案规则》规定的法律监督范围为基础,对检察建议的适用范围进一步扩大至将民事诉讼活动中再审以外的其他审判违法活动,并对行政诉讼活动中行政审判和审判违法的具体监督范围进一步明确。在 2012 年对《民事诉讼法》进行修改时,不仅以法律的形式授予检察机关对民事执行活动和审判违法的法律监督权,也将检察建议的适用范围从对裁判结果的监督延伸至对审判人员违法行为和执行程序的监督,检察建议制度的重要性在国家立法层面进一步明确。

与此同时,此阶段的检察建议制度在刑事检察领域更加深入,涵盖刑事侦查、审判和执行监督等各个环节。首先,最高人民检察院在 2001 年颁布的《关于刑事抗诉工作的若干意见》中规定适用检察建议纠正审判活动违法的情形,并在《监狱检察办法》《劳教检察办法》《监外执行检察办法》等刑事执行程序的特别规定中明确规定了适用检察建议制度的具体情形,并将纠正违法意见书与检察建议制度相衔接,进一步强化了检察建议在具体适用中的监督职能。其次,检察建议一词频繁出现在打击职务犯罪相关的工作决定、会议纪要中,成为检察机关打击和预防职务犯罪时采取的常规手段。

更为重要的是,相较于“刑事检察监督”范式阶段,此阶段的检察建议制度在合法基础上取得了显著进步,检察建议制度化趋势不断深化。首先,最高人民检察院于 2009 年颁布的《人民检察院检察建议工作规定(试行)》中对检察建议的内涵、外延、行使程序和使用方法等做出规范,进一步增强了检察建议的规范性。《民事诉讼法》在 2012 年修改时,首次将“检察建议”一词写入法律,弥补了检察建议制度在合法性基础上存在的瑕疵。《行政诉讼法》在 2014 年修改后也明确承认了检察建议制度是检察机关行使行政诉讼监督的法定手段,检察建议制度的合法性基础取得显著突破。

此外,法律监督定位下的检察建议制度在检察工作中的占比明显增加,检察建议的适用范围不断扩大。检察建议在刑事检察领域主要表现为提起再审或针对特定犯罪提出纠正违法意见书,而在民事及行政检察监督领域,则形成了以制发检察建议和提起抗诉为核心的二元监督模式。此阶段的检察建议制度

的边缘性、辅助性特征明显减弱，并逐渐成为检务工作的关键组成部分，其制度职能从打击和预防违法犯罪、推进社会治安综合治理进一步延伸至对诉讼和执行活动的全过程监督，逐渐演变为检察机关行使法律监督权的重要手段。

2.3. 积极能动法律监督定位下的检察建议制度(2017年~至今)

自国家监察体制改革和检察机关侦查职能范围调整后，检察机关着力破解检察建议制度“重刑轻民”的不平衡局面，力图由传统的刑事诉讼检察监督类型转为刑事、民事、行政、公益诉讼“四大检察”并行的积极能动监督模式。从制发检察建议的具体实践中，这种积极能动的法律监督模式以公益诉讼和社会治理检察建议为载体，强化了检察机关公共利益代表的职能定位，并强调检察建议制发后的社会治理效果。此外，现阶段积极能动的法律监督以数字检察战略为依托，借助检务大数据、区块链和云平台等新兴数字技术，突破传统法律监督模式下的滞后性和被动性的限制，打破信息壁垒，推进检察建议制度在数字时代下向积极能动、多元协作和诉源治理纵深发展。

2.3.1. 强化公共利益代表职能

在当前阶段，国家治理体系和治理能力现代化对检察机关及其职权做出进一步的要求。2017年习近平总书记指出“检察官作为公共利益的代表，肩负着重要责任，中国检察机关是国家的法律监督机关，是保护国家利益和社会公共利益的一支重要力量”[6]。总书记作出的“检察机关是公共利益代表”这一重大论断进一步明确了检察机关角色和职能，也标志着检务工作进入了公共利益代表的新阶段，进一步突显了检察机关在推动国家治理体系和治理能力现代化中发挥的重要作用。

在公共利益代表的职能定位下，检察建议制度借力以“四大检察”职能为核心的新型法律监督格局，在增强自身法理和制度基础的同时，结合国家治理体系和治理能力现代化的时代要求追求创新发展。首先，《人民检察院组织法》在第二十条中列明了检察机关的八项职权，推动法律监督职能在四大诉讼领域的全覆盖。“公益诉讼”被纳入检察工作范畴，检察机关作为公共利益代表人的职责定位进一步增强。同时，检察建议制度进一步实现法治化，法律地位更加明晰。这首先体现在2018年《人民检察院组织法》的修改中，此次修改以法律的形式将检察建议与抗诉、纠正违法意见并列列为检察机关行使法律监督权的法定方式。其次，在《人民检察院刑事诉讼规则》第五十一条也规定了检察机关有权对刑事诉讼活动进行法律监督，并明确制发检察建议是行使刑事检察监督的法定方式。进而，检察建议法律制度得以确立。该法律制度项下涵盖了高位阶的宪法法律和司法解释，在宪法、法律对检察建议的制发作出概括性授权的同时，又以司法解释和工作规则的形式细化检察建议的制发流程与检察建议的实施保障。依托相关实体性规定及程序性规定，检察建议制度正式形成一个涵盖法律、司法解释、工作规则等多层次的法律制度体系，其制度化趋势不断深化。此外，数字时代下检察建议制度承担的功能和价值更加丰富。检察机关更加强调整制发后产生的法律监督和社会治理效益，并更加关注被建议对象落实整改。保护未成年人合法权益的“一号检察建议”正是当下检察建议制度社会治理功能不断丰富的典型代表。

同时，最高人民检察院在2022年工作报告中强调“拓宽公益诉讼，以能动检察守护公共利益”。检察机关提出双边多赢共赢监督理念，把诉前实现维护公益目的作为最佳司法状态。同时，检察机关将制发诉前检察建议与提起公诉相结合，在强化检察建议刚性保障的基础上切实维护公共利益和法治尊严。针对公益损害具体事项，先与职能部门磋商、促请主动履职，再以检察建议监督落实，借助诉前检察建议助推诉源治理，“绝大多数案件在诉前解决了公益损害问题，对检察建议不能落实的，依法提起诉讼1.1万件，99.8%获裁判支持”[7]。此阶段的检察建议制度在传统参与社会治安综合治理和审判诉讼活动监督的基础上，成为检察机关推进国家治理现代化的重要工具。借助这一制度，检察机关不仅能有效实现法律监督职能，也能在维护社会公共利益、制约公权、保护私权等方面发挥至关重要的作用。

2.3.2. 数字检察战略纵深推进

传统形式的法律监督具有被动性、滞后性的特点，在大数据、区块链等新兴技术广泛运用的数据时代下，难以应对其带来的新风险和新挑战。2018年1月，最高人民检察院提出智慧检务建设重大战略，并在《最高人民检察院关于深化智慧检务建设的意见》第十九条中明确了检察机关信息化、智能化建设的具体内容和方向，率先勾勒出数字时代检务工作智能化的蓝图。2021年8月2日，中共中央印发《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》)，明确提出数字时代下须“加强检察机关信息化、智能化建设，运用大数据、区块链等技术”推进检察机关法律监督工作。结合大数据、云计算、区块链等数字时代新媒介，检察建议制度进一步深化数字化改革，“为检察机关更好地履行法律监督职能提供了新的契机，使得检察机关法律监督方式迎来变革”[8]。

首先，数字检察战略有效提升了检察建议的类案监督效能。传统模式下，检察机关针对个案进行审查判断，并对其中存在的违法情形制发具有针对性的检察建议，一定程度上实现诉讼监督职能，但针对个案制发的检察建议存在时效性较弱和影响面较狭窄的缺陷，难以通过个案实现诉源治理的理想社会效应。数字化改革下，检察机关借力大数据、人工智能技术等新兴工具，从被动监督转为依据数据的主动监督。以浙江省绍兴市人民检察院为例，在数字检察的引领下，针对民事智慧系统筛选出的类案监督初步线索，形成了“人机结合”的类案监督模式，检察机关通过“初步审查 + 深入调查 + 引导侦查”等方式[9]，强化制发检察建议的类案监督效能，并提升了其发挥法律监督职能的主动性。

其次，数字检察战略下的检察建议制度更趋向多元协作。在检察建议的形成过程中，检察机关依法行使调查核查权往往有赖于被监督机关的积极配合。但传统法律监督模式中，检察机关作为国家法律监督机关依法独立行使监督权，使得监督机关和被监督机关由于立场不同，在被建议事项上极易产生矛盾甚至出现难以调和的冲突局面，进而导致检察机关难以收集到被监督机关的第一手执法材料作为制发检察建议的直接证据。而数字模式下执法司法部门的数据壁垒得以打破，基于大数据技术和互联网司法平台等新兴手段，执法司法领域跨部门信息共享机制的建立使得信息数据的分类采集、充分汇集、及时交换和实时共享成为现实[10]，制发检察建议所需证据的多元性和主动性得到切实增强。

同时，数字时代的法律问题也趋向多元化，新型疑难案件不再仅仅局限于特定单一领域，而是向民刑交叉、刑行交叉等多元领域发展。数字检察模式下，检察机关与其他行政司法机关之间的关系已不再是纯粹单向的监督与被监督关系，通过一定程度的信息交换共享，双赢多赢共赢的法律监督理念取代“你输我赢”的零和博弈思维，成为法律监督的发展趋势。这也进一步要求检察机关在数字检察模式下重点关注各主体职能定位的互补性，通过积极听取被建议单位的反馈，进一步完善检察建议的内容和监督环节，进而促进被监督机关根据检察建议尽快整改落实。因此，不同于传统模式下检察机关依法独立行使法律监督权，数字法治推进形成多元协作法律监督模式，数字时代下检察机关法律监督职能得到进一步增强。

3. 数字时代对检察建议制度的新挑战

《民事诉讼法》2012年修订后在法律监督的章节增设检察建议制度，将检察建议制度的法律基础从规范性文件上升至国家立法层面。同时，数字时代新兴技术的不断涌现，也对传统形式的检察建议制度提出了新的要求与挑战，借助大数据、云平台等新兴数字技术，数字时代的检察建议制度向能动监督、多元协作监督和诉源治理监督纵深演进。首先，相较于消极性和滞后性较为明显的传统监督模式，数字时代的检察建议制度立足积极能动型的法律监督主义立场，以检务大数据、区块链等新兴数字技术为媒介，对社会治理和司法活动中的违法线索进行收集分析。其次，有别于传统监督模式下强调检察机关独立行使法律监督职权，数字时代下的检察建议制度注重跨部门、跨领域的多元协作，借助大数据信息共

享平台, 尽可能降低信息不对称因素对检务工作的消极影响。最后, 数字时代的检察建议制度以实现社会治理功能为工作重心, 各级检察机关运用大数据等数字技术, 对建议对象进行事前事中事后不同阶段的综合研判, 并针对不同情形制发对应的检察建议, 以期将法律监督手段与社会基层治理体系相融合。新时代的检察建议制度进一步深化数字化改革同时, 在具体实践的过程中检察建议仍存在文书内容说理性不强、类案监督机制有待加强等问题, 一定程度上阻碍了其法律监督和社会治理功能的发挥。

3.1. 文书说理性不足

检察机关作为国家公诉机关, 通过制作起诉书并依法向人民法院提起公诉的方式履行法定职能。受起诉状一本主义和长期司法实践的影响, 实践中的起诉书往往只是对事实、证据和法律适用的简单陈述, 缺少对定罪量刑争议情节的充分说理。因此, 在这种习惯和司法实践的指引下, 检察建议的释法说理性较弱。有观点认为检察建议应当参考借鉴判决书的具体说理模式和说理强度, 但是检察建议个判决书的形成过程存在根本性差异。法院的判决书经历了从起诉、法庭审理到审议的诉讼程序后, 由法院居中审判, 结合多方事实证据后依法做出的法律文书, 而检察建议的形成往往体现的是检察机关一方的立场, 尽管存在征求意见的环节, 但并不具有强制性, 进而检察机关工作人员对检察建议的说理方向和需要达到的说理程度都并未达成明确共识。

实践中, 各地检察机关制发的检察建议的样式模板和行文结构并不统一, 在表现形式上更类似行政公文, 在具体表述中缺少法律语言的表达。同时, 大部分检察建议的文书说理中并没有阐述就特定事项制发检察建议而不是直接提起抗诉或者制作纠正违法通知书的法理依据和法律基础, 更没有在其中明确表述相关单位逾期未回复应当承担的法律责任或法律风险。因而, 由于检察建议尚未形成的统一的文书格式和成熟的行文表述体系, 即使意旨借鉴判决书的说理模式和说理强度也有待打磨。

在具体的建议内容方面, 受制于跨专业和跨领域的现实因素, 检察机关基于法律立场对行政机关或者其他组织违法事宜作出的检察建议往往专业性有所欠缺。尽管公诉意见书和量刑意见书也是涉及跨领域跨不同类型的违法犯罪行为, 但仍是基于刑法对犯罪情节、量刑情节的认定以及刑事诉讼法中关于诉讼程序的规定形成的应当如何适用法律的意见文书, 实质上并没有脱离法律适用的具体范畴。因而, 在专业性障碍客观存在的背景下, 强化检察建议的文书说理性就要求检察机关在检察建议形成前期投入大量人力和时间进行类案检索、法律分析和证据搜集等, 这与检察机关本身有限的司法资源存在矛盾。

3.2. 类案监督机制有待加强

类案监督可以及时纠正法院、公安机关、行政机关及其他组织中存在的问题, 并对未来可能发生的违法事实进行预防, 进而形成“治理一案, 教育一片”的诉源治理效应。但是目前的检查建议以个案监督为主, 是对某个具体问题提出的针对性建议, 对深层次的体制机制问题不能有效解决, 这一定程度上削弱了检察建议长期有效的监督效果。尽管全国安全生产形势总体明显向好, 但基于造成群死群伤的重特大安全生产事故仍有发生, 因此最高检聚焦安全生产诉源治理, 基于前期的具体调研和数据分析向应急管理部制发“八号检察建议”。在制发“八号检察建议”的过程中, 最高检对个案进行调研分析并形成研究报告, 寻求同类型案件所具备的共同特征, 总结出导致重特大安全生产事故产生的多方面诱因, 进而提出加强综合监督管理职能、完善安全生产举报投诉机制、重视对事故前执法监管人员失职渎职行为的从严从实追责等具体建议, 以期实现诉源治理的良好社会效应。

但是制发类案监督型的检察建议, 必须具备高效专业的检察队伍, 并投入大量时间和精力进行实地走访、类案整理分析等调查核实工作, 这对基层检察院有限的司法资源存在冲突。由于检察机关现仅对职务犯罪侦查享有法定的侦查权, 因此, 对被建议单位进行调查核实时, 需要被建议单位予以积极配合。

如果被建议单位采取消极态度，则检察机关自行获取收集的证据是有限的。此外，相关行政机关作为第一执法者，对执法过程的视频影像记录是最有力的第一手证据。如果缺少以上关键性的证据作为检察建议的说理基础，基层机关制发的类案监督检察建议就不能探究同类案件频发的深层体制机制不足，因而难以实现“治理一案，教育一片”的诉源治理效果。

3.3. 刚性保障较弱

由于检察建议是一种柔性的法律监督方式，除行政公益诉讼检察建议外，其他类型的检察建议都缺少一定的刚性保障作为支撑。因此，如果被建议单位不能积极配合检察机关，并就具体解决建议进行协商沟通，检察机关执法的检察建议便难以得到积极落实，进而削弱了其应发挥的法律监督和社会治理功能。《检察建议工作规定》提出在检察建议正式发出前以及督促被建议单位积极整改的相关环节中，检察机关都可以采取以与被建议单位沟通协商的方式。这种方式存在一定的可取性，检察机关一方面将在沟通中获取案件相关信息并听取被建议单位的意见，另一方面也能在解决方案的选择上与被建议单位达成合意，进而提升检察建议具体落实的效率。但是而过多的沟通和协商会使检察建议的制发过程变成检察机关与被建议单位之间的“讨价还价”，进而减损检察建议的权威性。

同时，《检察建议工作规定》第20条规定检察机关有权将具有典型性或社会影响较大的检察建议抄送同级党委、政府、纪委监委机关或者被建议单位的上级机关、行政主管部门以及行业自律组织等，以期实现跨部门、跨机关的横、纵向合力，进一步扩大该类检察建议的效力影响范围。但是《检察建议工作规定》中仅做了原则性的规定，未能明确“所涉事项社会影响大”等因素的认定标准。此外，从法律地位上分析，检察机关向同级党委、人大报告的行为更多是一种汇报的性质，“在没有形成相应的衔接机制，以及党委与人大后续处置程序不明确的情况下，借力党委和人大存在操作上的困难”[11]。

上述问题表明，一方面现阶段检察建议制度在具体运行中受制于有限的监督手段，“侦查、调查、审查三种手段还缺少融合机制，司法实践中缺乏制度支撑和信息技术支撑”[12]，大数据等新兴技术赋能法律监督的有效性亟待加强。另一方面，检察机关工作人员的办案方式、方法上仍受传统“刑事检察监督定位”和“法律监督定位”下的检察建议制度影响，具有消极性、滞后性的缺陷，需要进一步向积极能动型法律监督模式转变。

4. 数字时代检察建议制度的完善路径

数字时代下检察建议制度在强调公共利益代表的价值追求下，深化检务数字化改革，结合大数据、人工智能、区块链等新兴技术和工具，在国家治理体系和治理能力现代化的时代要求下，焕发出新的生机。同时各级检察机关提出的检察建议数量日益增长，其上附加的社会影响力不断扩大，如何在保持数量增加的同时兼顾检察建议的效果和质量，进一步发挥检察建议在实现法律监督职能和国家治理现代化中的作用，是数字时代下完善检察建议制度不能忽视的问题。

4.1. 强化类案监督功能，以诉源治理推动国家治理

制发检察建议的线索来源多是检察机关在办案过程中自行发现的，因此针对个案执法的检察建议往往更具针对性，同时提出的建议可操作性也更强。但是如果能在相近的个案中发现背后的共性问题，就共性背后存在的体制机制问题提出纠正意见，这将不仅解决了当前的问题，也为预防违法犯罪，维护法律秩序的稳定提供了明确的指引方向。通过提出检察建议存进解决一个方向、一个领域、一个时期监管执法，发挥对同类问题的监督指导作用，既促进被建议单位堵漏建制、提高治理能力，又能达到教育社会面的诉源治理效果，从而提升社会治理的法治化水平[13]。

深化检察建议的类案监督效能，必须深化数字检察改革。首先，检察机关应将大数据分析技术融入

检察建议的具体制发过程,进而科学履行其法律监督职能。大数据分析技术的显著优势体现为摒弃随机抽样研究事件发生概率的传统方法,运用数字信息技术在庞杂的数据信息中发现与特定事件相关联的有效信息,并通过对相关信息进行整理研判,最终对社会未来发展趋势模式进行理性预测。以检察机关对已经在裁判文书网上公开的裁判文书进行法律监督为例,检察机关运用大数据分析技术在对海量已公开的裁判文书进行数据收集时,能够将检索数据可视化,使检察机关能够对出现频率较高的行业领域进行针对性监督。在这一大数据检索分析的过程中,法律监督的模式也由基于个案分析转为针对大数据全样本的类案监督,赋能数字时代检察机关制发检察建议的科学性和有效性。其次,针对大数据全样本进行分析的同时,以大数据为典型的数字技术能够进一步实现案件数据的跨平台协同共享。通过比对、算法和监督模型等数字技术手段,检察机关能够及时定位数据链的异常情况,并为检察机关履行法律监督职能提供准确的切入点。在数字共享协作的基础上通过调查取证、积极引导侦查等方法实现主动监督和多元协同[14],而后通过检察建议促进相关领域建章立制,实现从个别问题解决到普遍问题整改,以诉源治理推动国家治理。

4.2. 强化刚性保障,有效寻求内外部的合力

数字时代下的检察建议制度的具体实施和刚性保障较之前已经显著增强。在最高人民检察院2019年颁布的《人民检察院检察建议工作规定》中对检察建议的定义、性质、分类、功能、行使程序和法律后果的表述更加明确,基本形成了完备的检察建议的框架体系。在具体实践和操作程序上,2016年颁布的《人民检察院行政诉讼规则(试行)》、2017年《关于民事执行活动法律监督若干问题的规定》中规定了再审和纠正违法检察建议的回复期限、区别于抗诉的适用情形等内容;2018年颁布的《关于检察公益诉讼适用法律若干问题的解释》中则对公益诉讼诉前检察建议使用的具体情形、诉前检察建议与行政诉讼的衔接问题等做出了更为明晰的规定。以上法律法规及配套工作规定的颁布意味着检察建议的制度体系和运行体系已经建立,制度的刚性实施保障得到进一步增强。但是在具体实践过程中,检察建议的形成、制发到落地过于强调沟通协商,制度设计的刚性保障并未得到有效落实。

首先,可以促进检察建议与公益诉讼、抗诉、通报监察部门形成内部关联机制。应当明确检察建议并非仅具有“建议”的性质,其实质是督促被建议单位自行纠错的前置程序。该种方式对于建议单位与被建议单位均可以以较小成本实现较好的收益,形成“双赢局面”,能够促使被建议单位自行纠正[15]。在未自行纠错的情况下,检察机关则采取公益诉讼、抗诉、通报监察部门等具有更强执行力的程序来保障检察建议的内容得以落实。这也对检察机关选择检察建议的内容提出要求,应该着重选择那些可以采取进一步举措的应该纠正的内容,以确立检察建议的权威和有效性,在形成检察建议落实的良好环境后,再进一步加强其他方面的内容。

其次,有效寻求外部支持,与内部机制形成协力补强。一方面,要在国家制度层面结合外力,将检察监督与人大监督等外部监督结合起来,征求人大监督的意见,寻求其支持配合,实现制度和体系性监督合力;另一方面,在社会层面寻求外部支持,包括民意代表、专家学者的观点意见、人大代表和政协委员的观点意见、相关社会的观点意见等等,以期检察建议在精准性、合理性、专业性上有了扎实后盾,而且在落实监督、后续的效能升级上也有了坚实的保障基础。

最后,借助大数据、云平台等新兴数字技术,进一步构建数据共享模式。通过打造区域检察数据库,与有关单位建立区域数据交换共享平台,从源头打破信息壁垒,加快数字化赋能检察工作,从发现案件线索、制发检察建议及后续监督环节形成有效合力,进一步强化检察建议制度的刚性保障。

4.3. 强化公共利益保护功能,促进社会治理向事前预防转型

数字时代下,检察机关作为“社会公共利益的代表人”,在国家治理现代化进程中扮演着重要角色。

在公益诉讼领域，检察机关应当借助检察建议制度，不仅在个案中保障公共利益不受侵害，更要在全社会营造维护公共利益的良好社会风气。

首先，应借力数字检察，建立健全对社会公共利益的预防性保护机制。一方面，检察机关在传统法律监督模式下行使调查核查权时，具有滞后性和被动性的缺陷。同时，检察建议的前期形成过程中一度呈现监督线索不多、来源不稳定、获取渠道不畅通等特点，因而制约法律监督效能的发挥。为改善这一情形，可以借助数字检察中的大数据分析技术和跨部门间的信息共享平台，充分发挥预防性公益诉讼检察建议的职能，“不断完善数据业务化阶段在各个独立业务工作中所构建的各类法律监督模型，应用模型的模块化和组件化组装和重构，实现对检察机关法律监督各个领域的全面覆盖和智能化监督”[16]。

其次，在数字检察视角下，检察机关能够利用统一共享的执法司法信息采集和大数据研判平台，将归集的看似没有关联的海量监督信息有序排列，洞悉各数据要素之间的关系，并根据大数据预测的信息预先向行政机关发出警示性质的检察建议，建议其停止准备作出的行政决定或立即履行其法定职责。

最后，检察机关应当聚焦于损害公共利益较大、社会影响较恶劣、教育警示意义较深刻的大案要案。在数字经济蓬勃发展的时代背景下，运用大数据信息收集和风险预测技术，对新产业、新技术中存在的有可能损害公共利益的潜在方面进行实时信息的收集和预警监测，并适时运用检察建议制度，对相关产业进行预防性监管，引导其在制度约束下实现良性发展。

5. 结语

作为我国《法治中国建设规划(2020~2025年)》的重要一环，检察建议制度在推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥着重要作用，必须抓住检察机关形成“四大检察”“十大业务”的有利时机，结合各地检察实务的实践效果，从根本上确认检察建议的法律监督性质。进一步明确检察建议的制发程序，注重类案监督，以诉源治理助推实现国家治理。同时，应进一步深化检察工作数字化改革，将大数据、云平台等新兴技术与检察建议的制发程序有机结合，再借人大监督、专家意见、公众评价的内外部合力保障检察建议的有效落实，最终树立检察权威，实现检察建议政治效果、法律效果和社会效果的统一。

参考文献

- [1] 魏鹏. 检察建议制度研究[D]: [博士学位论文]. 长春: 吉林大学法学院, 2020.
- [2] 林喜芬. 大数据证据在刑事司法中的运用初探[J]. 法学论坛, 2021, 36(3): 35.
- [3] 王桂五. 论检察[M]. 北京: 中国检察出版社, 2013: 323.
- [4] 孙谦. 检察理论研究综述 1979-1989 [M]. 北京: 中国检察出版社, 1990: 395.
- [5] 张智辉. 法律监督三辨析[J]. 中国法学, 2003(5): 18.
- [6] 习近平致信祝贺第二十二届国际检察官联合会年会暨会员代表大会召开[N]. 人民日报, 2017-09-12(001).
- [7] 中华人民共和国最高人民检察院. 张军在第十四届全国人民代表大会第一次会议作最高人民检察院工作报告 [EB/OL]. https://www.spp.gov.cn/spp/gzbg/202303/t20230317_608767.shtml, 2023-03-07.
- [8] 胡铭. 论数字时代的积极主义法律监督观[J]. 中国法学, 2023(1): 110.
- [9] 金庆微. 数字检察引领下民事诉讼类案监督的实践与发展[J]. 中国检察官, 2021(11): 43.
- [10] 贾宇. 论数字检察[J]. 中国法学, 2023(1): 14.
- [11] 韩荣. 检察建议的效力强化路径分析[J]. 河北青年管理干部学院学报, 2022, 34(1): 79.
- [12] 鲁建武. 大数据战略背景下检察监督能力提升路径探索[J]. 科技与法律(中英文), 2023(1): 49.
- [13] 徐日丹. 刚性检察建议助力提升社会治理效能——最高检法律政策研究室负责人等就 2019 年度全国检察机关

社会治理类优秀检察建议答记者问[N]. 检察日报, 2020-08-06(2).

- [14] 郑曦. 刑事司法中的数据安全保护问题研究[J]. 东方法学, 2021(5): 90-91.
- [15] 彭志刚. 民事再审检察建议作用机制的博弈论分析[J]. 江西社会科学, 2015, 35(3): 158-164.
- [16] 王永金. 数字检察: 法律监督的时代要求[J]. 人民检察, 2023(3): 11.