# 检察监督与人大监督的双向奔赴

王晓琳

检察建议是检察机关依法履行法律监督职责的重要方式，对于推进国家治理体系和治理能力现代化具有重要意义。

为进一步加强检察建议工作，7月28日，省十四届人大常委会第四次会议通过《贵州省人民代表大会常务委员会关于加强检察建议工作的决议》（以下简称《决议》），将于9月1日起施行。

我省检察建议工作取得了哪些成效？有哪些问题困难需要人大予以支持？《决议》将如何推进工作开展？带着问题，记者采访了几位检察官，听听他们将如何运用好《决议》，推动检察机关的法律监督与人大监督来一场双向奔赴，共同服务保障贵州高质量发展。

**《决议》起草：备受支持配合关注**

2020年至2023年6月，我省检察机关制发各类检察建议5.2万余件，回复率、采纳率分别为94%、93.3%，落实效果稳步向好，其中45件检察建议案例被最高检评为指导性案例或典型案例……

在客观亮出成绩的同时，省人民检察院党组成员、副检察长张书铭也毫不讳言地指出，全省检察机关的检察建议工作依然存在着工作推进不平衡、建议质量不够高、落实制度还不完善、保障措施还不充分等问题困难，需要人大进一步给予支持监督。

为此，从《决议》起草之初到形成审议稿，省人民检察院全程都在积极支持配合省人大常委会相关部门的各项工作：

配合省人大常委会相关部门赴遵义、铜仁、黔东南等地开展实地调研，帮助其充分了解检察建议工作开展情况以及普遍存在的问题困难；

参与《决议》起草工作专班，向工作专班提供大量检察建议真实数据及案例参考，提出需要人大支持的具体内容，配合人大形成《决议》初稿；

积极参与6次座谈会和专家论证会，配合起草专班对《决议》草案内容反复研究、逐条修改，最终形成《决议》审议稿……

张书铭告诉记者，除了上述工作之外，省人民检察院还提出若干意见建议，其中“强化检察建议‘服务大局’的职责定位”“加强检察建议‘高质高效’的工作要求”“健全检察建议‘刚性落实’的制度机制”等建议最终被写进了《决议》。

密切关注《决议》制定工作进展的，还有今年初在省人代会上提交了《关于将检察建议落实情况纳入人大专项监督检查范围的建议》的省人大代表、清镇市人民检察院党组书记、检察长余睿。

撰写建议的想法来源于去年8月出台实施的《贵阳市人民代表大会常务委员会关于加强和规范检察建议工作的决定》（以下简称《决定》）。

几个月的实践证明，《决定》和贵阳市人大常委会的支持推动解决了不理解、不支持检察建议工作等影响监督刚性的问题，余睿认为这么好的经验做法值得在全省推广。

通过省市检察院和行业内专家的支持和更加深入的调研，余睿撰写并提交了《建议》，希望省内检察建议工作都能获取人大的支持和监督。

“没想到省人大常委会不仅在7月听取和审议了省院关于检察建议工作情况的报告，还进一步出台《决议》把如何监督支持这项工作上升到制度层面，这远远超出了我的预期。”余睿表示，第一次提交代表建议就收获了成功的喜悦，让他大大增强了今后做好检察建议工作、履行好人大代表职责的信心和动力。

**《决议》条款：重在解决困难问题**

对于全国人大代表、黔东南苗族侗族自治州人民检察院第二检察部主任杨再滔来说，检察建议工作的难点在于为了制发高质量检察建议而必须开展的专业学习和大量调研工作。

“作为检察官法律专业是我们的优势，但你要办理的案子也许涉及环保、食品药品、安全生产等领域，你必须去跨界学习相应的专业知识，深入开展调查核实工作，查明被建议单位在行使职权中的疏漏，找准问题的症结，才能写出说理充分、论证严谨又具有操作性的检察建议，让对方心服口服地接受并落实。”杨再滔说，然而现实中被建议单位往往认为检察官是来“找茬挑刺”的，不配合调查核实工作，难以拿到全面、翔实的核心数据资料。

杨再滔注意到，针对这一痛点《决议》在第五条保障了检察建议工作必需的调查核实权，明确检察机关根据法律规定可以调阅相应材料、询问有关人员收集证据材料，有关单位和个人应当协助配合；又在第八条要求检察机关对于事关经济社会发展、民生民利等重大问题或者专业性、技术性较强的检察建议，要发挥好专家、人才作用。

除此之外，针对有的检察建议文书混用、表述和程序不规范以及提出的对策建议针对性和可操作性不强等问题，《决议》在第四条提出“应当坚持严格依法、准确及时、必要审慎、注重实效的原则”并要求“加强对检察建议规范性、必要性、合法性、说理性的审核把关”，以求提高检察建议质量。

“这些条款不仅对我们检察建议工作质量提出了更高要求，更为如何去具体实现这个目标要求，提供了路径的指引、根本的制度保障。”杨再滔认为。

检察建议“一发了之”没有得到有效监督，被建议单位逾期不回复、不整改也是普遍存在的突出问题。

余睿在多年的基层检察建议工作当中发现，很多被建议单位认为检察机关是办理刑事案件的，一旦涉及立案就有可能被追究责任，接受检察建议监督后会影响其部门考核、外部形象等等，所以多少存在一些抵触甚至推诿的心理。

“以往我们推进检察建议的落实就两条途径，由院领导协调或者执法办案的检察官去苦口婆心地说法说理。”余睿说，靠这两条途径虽然能起到一定推动作用，但是用制度予以规范才应当是根本的解决之道。

针对此类问题，《决议》第六条明确“被建议单位应当及时整改落实并回复”，并在第七条设置“检察建议报送、抄送制度”，对于“在规定时限内不回复、经督促后无正当理由不整改、整改落实不到位的”，检察机关“可以依法依规报送、抄送有关机关、单位或者行业自律组织”；第十条要求“探索建立检察建议与行政建议、监察建议、司法建议贯通协调机制”也将促进多部门进一步形成监督合力，共同提升治理效能。

“这几条不仅让检察建议的落实工作真正回归到了法治轨道，而且很清晰地界定了权力边界，在权限内将各职能单位的权力有机结合共同促进工作开展。”在余睿这个法治工作者眼中，这样的设计是在现行制度框架内解决问题，充分体现了省人大常委会的法治担当、法治精神。

同样经常遇到被建议单位对检察建议工作认识不足、打折扣整改或选择性整改等问题的，还有乌当区人大代表、乌当区人民检察院党组书记、检察长王静。

她关注到的是，《决议》在第一条就开宗明义阐述检察建议工作的重要意义；第十二条‘将落实检察建议工作情况按照规定，纳入全省年度综合考核和平安贵州考核’让检察建议工作更具刚性。

“《决议》的出台将让我们开展检察建议工作更有招数、更有底气。”王静认为，《决议》实施后将进一步提升检察建议质量、推进检察建议刚性落实、推动多家职能部门共同营造多赢共赢的良好局面。

**《决议》亮点：衔接转化两类建议**

备受关注的《决议》第十一条“检察机关应当加强人大代表联络工作，对于涉及国家利益和社会公共利益等法律监督职能的代表建议，可以依法提出检察建议。检察机关可以从检察建议中选择带有普遍性、倾向性、典型性的问题，向相关领域人大代表推送，为人大代表提出建议提供参考”，让代表建议和检察建议的相互衔接和转化成为可能。

在杨再滔看来，检察建议向代表建议的转化是一个由点及面的过程。

“检察建议的层级有限，一般而言只能作用于某个被建议单位和本行政区域，但是某类现象或案件却有可能在更大范围内普遍发生。”杨再滔说，这时候检察机关依据《决议》就可以从检察建议中选择带有普遍性、倾向性、典型性的问题，向相关领域人大代表推送并为其撰写代表建议提供参考，进而推动在更高层级、在更大范围超前预防类似现象或案件的发生。

反过来，代表建议向检察建议的转化则是从抽象建议到实际操作的过程。

“第十一条还要求‘对于涉及国家利益和社会公共利益等法律监督职能的代表建议，可以依法提出检察建议’，这将促使人大代表建议转化为检察机关具体办案工作，并以检察建议、公益诉讼等形式保证代表建议落实到位。”杨再滔认为，这样不仅拓宽了检察机关的办案线索来源，也促进了民声“变现”。

这一条也为身兼人大代表、检察长身份的余睿、王静提出了新的课题：今后将如何更好地将人大代表履职和检察监督相融合，进一步完善人大代表建议和检察建议的双向衔接与转化？

余睿表示，作为人大代表要积极了解各行各业拓宽视野，并结合专业从法治角度提出更有价值的代表建议；作为基层院检察长，要聚焦主责主业、聚焦大局大势、聚焦民生需求，加强代表联络工作、凝聚代表智慧，促进提升检察工作质效，从而使检察机关履职、检察长履职和人大代表履职真正地双向沟通、衔接、融合。

王静的回答则是：一方面在检察建议工作中更加注重从个案办理向类案治理的转变，在针对性提出检察建议的同时为人大代表建议选题、调研提供精准服务；另一方面要主动争取人大的监督和支持，聚焦人民群众关心关注的民生民利问题，将涉及社会治理、公共利益的代表建议及时转化为检察建议案件，做优做实检察建议工作。

**《决议》落地：推动全省贯彻落实**

有利于凝聚支持检察建议工作的思想共识、有利于提升检察建议工作的协作配合、有利于加强人大对检察建议工作的监督支持。

在采访中，张书铭用“三个有利于”展望《决议》实施后将带来的成效。

“当然，检察建议效果好不好的关键在质量。”张书铭表示，除了依托《决议》和人大的监督支持之外，全省检察机关在提升建议质量方面还有更多工作要做：

不断练好内功，进一步完善审核把关的程序机制，提升检察建议办理质效；切实发挥数字检察的关键作用，积极探索开发针对提升检察建议制发质量的智能化事前审查过滤模型。

不断强化沟通，探索建立检察建议与行政建议、监察建议、司法建议贯通协调机制，同时用好全省年度综合考核和平安贵州考核指标，通过动态监测、提醒通报、督促调度等方式推进被监督单位及时回复整改。

不断优化宣传，采取召开新闻发布会、举办“检察开放日”活动、发布典型案例、公开法律文书等形式，提高人民群众对检察建议工作的知晓度、认可度、满意度；通过12309中国检察网、检察机关官方微博、微信平台及客户端等渠道收集并依法处理检察建议线索，努力营造人民群众参与、支持检察建议工作的良好社会氛围和舆论环境。

张书铭还透露，为推进《决议》在全省检察机关的贯彻落实，省人民检察院正在加紧制定“贵州省人民检察院关于进一步提升检察建议工作质效的意见”。

“届时，全省检察机关将充分发挥《决议》和‘意见’的作用，持续推动法律监督与人大监督双向奔赴，共同服务保障贵州高质量发展，协力推动全面依法治国。”张书铭表示。