



三亚市人民检察院  
**检察建议工作专项报告**

2020 年 4 月 29

# 三亚市人民检察院 关于检察建议专项工作的报告

——2020年4月29日在市七届人大常委会第三十九次会议上

三亚市人民检察院副检察长 马劲平

主任、各位副主任、秘书长、各位委员：

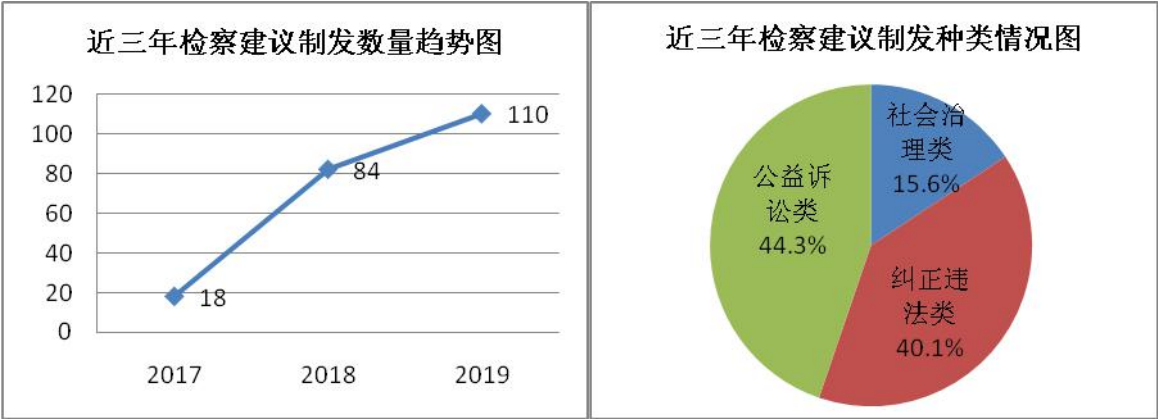
受市人民检察院委托，我就检察建议专项工作作报告，请予审议。

检察建议是人民检察院依法履行法律监督职责，参与社会治理，维护司法公正，促进依法行政，保障法律统一正确实施的重要方式，同时也是新时代促进社会治理体系、治理能力现代化的重要方面。最高人民检察院检察长张军在2018年大检察官研讨班上明确要求“检察建议要紧紧盯住效果，监督落实情况。要通过努力，把所谓没有硬性要求的检察建议做成刚性、做到刚性”。为深入贯彻落实高检院张军检察长讲话精神，积极争取人大监督和支持，切实把检察建议“做成刚性、做到刚性”，进一步改进检察建议工作，我们对2017年以来三亚市检察机关制发的检察建议进行了梳理分析，并结合市人大前期调研后针对各接收单位反馈情况，找到了问题，分析了原因，明确了改进方向和措施。

## 一、检察建议工作情况

近年来，三亚市检察机关立足检察机关法律监督职能，针对办案中发现的有关问题，及时制发检察建议，在保障法律统一正确实施、促进严格执法、推动社会治理能力等方面，发挥了“办

理一案、治理一片”的作用。2017 年 1 月-2020 年 1 月，三亚市检察机关共制发各类检察建议 212 件，并呈逐年增长趋势。其中，公益诉讼类检察建议 94 件，占总数的 44.3%；纠正违法类检察建议 85 件，占总数的 40.1%；社会治理类检察建议 33 件，占总数的 15.6%。



一是以诉前检察建议为载体，维护国家利益和社会公共利益。在公益诉讼工作中，结合调查核实情况，积极运用诉前检察建议，推动解决生态环境、资源保护、食品药品安全和英雄烈士保护等方面存在的突出问题，2017 年以来共制发公益诉讼诉前检察建议 94 件。

保护生态环境。开展“增绿护蓝·公益诉讼”专项工作，以公益诉讼为抓手，维护我市森林资源和海洋环境。针对三亚洲际酒店海上餐厅造成海域珊瑚覆盖度急剧下降的问题，依法介入调查，向市海洋与渔业局提出检察建议，督促其依法履行职责，并跟进落实情况，促使该酒店海上餐厅于 2018 年 9 月完全拆除。该案入选最高检编发的典型案例。针对海棠区铁炉港海鲜鱼排和养殖鱼排违法排放污染物的问题，向市海洋与渔业局发出检察建

议，督促海洋与渔业局开展 150 家鱼排的清点、丈量、拆除工作，并制定了清理补偿实施方案。目前，这项工作已经完成。

维护民生民利。开展“维护舌尖上的安全”专项行动，围绕食品加工、销售、监管等环节，对超市、农贸市场、学校周边零售店等进行检查，立案调查 11 件。对发现的假冒阳澄湖大闸蟹、假冒五常大米、餐馆无证经营、外卖平台无证入网等问题，向有关部门发出督促履职的检察建议。联合崖州区食药监所、工商所对辖区食品市场生产、存储、有效期等问题进行检查。对海棠区某餐具消毒厂生产销售不合格餐具问题，督促食药监局严格执法，采取了对该厂停止生产的处罚措施。2019 年 4 月，认真落实市委部署要求，抓好“非洲猪瘟”防控工作，联合市市场监督管理局对相关市场进行专项检查，并发出“强化执法、加强监督”的检察建议，督促市场监督管理局强化疫情排查，加强生猪出栏及产品流向监管力度，严格防控“非洲猪瘟”等不合格的猪肉流入市场，保障群众舌尖上的安全。

保护水气安全。开展“净水行动”，对赤田水库周边违法使用农药化肥、污染水源的问题，向环保、农业等部门发出诉前检察建议，相关部门均制定了整改措施。对宁远河、藤桥河污染问题，督促有关部门制止了沿河垃圾堆放、污水乱排、雨污混排的问题。对大隆水库保护区原生灌木丛被破坏、威胁水质安全的问题，督促育才生态区管委会履职监管、开展整治。开展“净空行动”，采取深入田间地头巡查、无人机空中巡查等方式，发现 16 处违法燃烧秸秆问题，及时通知市综合执法局依法进行处理。2018 年

10月18日，督促崖州区综合执法局开出我市第一张焚烧秸秆罚单。

保护国家利益。发挥公益诉讼对国土部门执法的监督、支持作用，督促国土监管部门依法行政、严格执法。对我市各区非法侵占公益林地7500余亩却并未查处的情况，向市林业局发出诉前检察建议，建议其对违法行为全面调查，依法处理。目前，全市退果还林工作已经启动。对崖州区225国道沿线存在多处非法侵占农用地、梅山青峰岭存在违法建筑的情况，向崖州区国土局、农林局发出检察建议，督促拆除堆沙点18处、砖厂4处、搅拌站1处、违法建筑2处，推动复垦国有土地51.64亩。

保护英烈权益。开展“保护英雄烈士权益”专项工作，对吉阳区“西沙海战烈士陵园”周边存在建筑垃圾、猪圈造成环境污染、破坏陵园庄严肃穆环境的问题，依法向吉阳区环卫所发出清洁卫生、加强维护管理的检察建议，督促相关部门开展垃圾清运、环境清理工作，恢复烈士陵园宁静、庄严、肃穆的环境。

二是以纠正违法检察建议为载体，促进规范司法严格执法。针对办案中发现的违法办案、司法不规范、执法不严格等问题，2017年以来及时制发各类纠正违法检察建议共计85件，促进公正司法、严格执法，维护法律统一正确实施。

督促规范司法。对法院、公安、监管场所等部门在工作中违法以及不规范的问题，及时发出纠正违法、规范程序等检察建议。如，在办案过程中发现公安机关在涉毒案件中存在缉毒线人使用不科学、管理不规范等问题，向公安机关制发“完善情报查证程

序、建立线人使用备案机制”等检察建议，促进了公安机关规范执法，保障了“禁毒三年大会战”的顺利开展。在今年新冠疫情之初，我院针对看守所关押人数较多、人员集中、空间密闭等特点，向看守所发出检察建议，提出“全员体温测试、严控入所人员、谢绝探访会见”等五项防控措施。市看守所依建议对全部 1169 名在押人员进行体温测试，对监区内外 40 多处监室进行消杀，设立新入所人员隔离仓室等措施，确保看守所安全稳定。这一做法受到省检察院邱利军副检察长批示肯定，并转发全省检察机关借鉴。

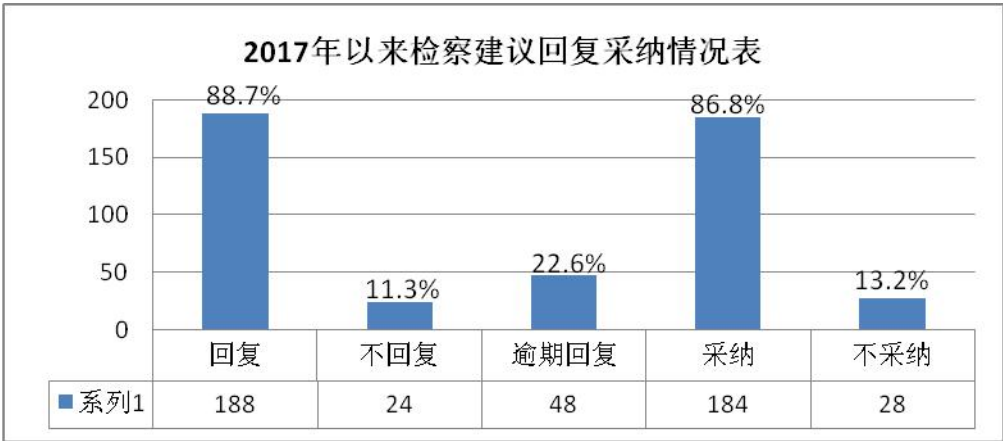
促进严格执法。针对在办案中发现的行政执法部门执法不严格、不规范的问题，向执法部门发出改进工作、规范执法等检察建议。如，对于吉阳区综合行政执法局在执法过程中存在执法效率不高、法律适用错误、执法文书制作不规范的问题，向吉阳区综合行政执法局和市综合行政执法局发出检察建议，督促改进执法工作。吉阳区综合行政执法局按照建议，采取了制定培训计划、开展自查自纠、制作文书模板、修改执法细则等措施。市综合行政执法局认真落实建议，细化执法公示制度，严格执法审核制度，并联系有关科技公司开发综合执法文书操作系统，推进执法规范化建设。针对我市中小学周边商铺销售有毒用品、危险玩具的问题，城郊检察院向市工商管理局发出检察建议，督促开展专项治理，保护好学生人身安全。该局按照建议，组织专项检查，查扣“水晶泥、仿真枪”等有毒、危险产品 1138 件。

三是以社会治理检察建议为载体，推进社会治理。针对办案

中发现的案发单位管理不善、制度不全等问题，2017 年以来制发社会治理检察建议共计 33 件，切实在服务保障民生、推进社会治理创新、营造自贸港法治化营商环境等方面发挥作用。比如在办理“10.17 凤凰岛特大组织卖淫案”中，发现部分出租车司机存在为卖淫、赌场等非法揽客送客从中获利等行为，向市交通运输局发出检察建议。该局依建议完善四项制度，开展专项整治，2 个月内查处出租车拒载、甩客、擅自加价等违规行为 177 起，促进了出租车行业的规范管理。针对个别基层社区在民事诉讼中提供虚假证据的问题，依法向该社区及其主管部门发出检察建议，督促改进基层管理。

## 二、检察建议落实中存在的问题

检察建议的生命力在于有效执行和落实，是检验检察建议效果的关键所在，同时也是促进执法规范化和社会治理能力现代化的意义所在。2017 年以来，三亚市检察机关发出的检察建议回复率为 88.7%，采纳率为 86.8%。总的来看，被建议单位大多能够及时回复，并积极采取措施进行整改落实。但有的被建议单位存在认识不足、重视不够、整改落实不到位等问题。



一是被建议单位逾期回复比较普遍。2017年以来，被建议单位逾期回复共计48件，占发出检察建议总数的22.6%。例如，曹某某商品房合同纠纷案、柴某某申请强制执行案，城郊检察院先后于2018年12月21日、2018年12月29日，分别以三城检建受〔2018〕46029100018号、三城检检建受〔2018〕46029100020号检察建议书向市城郊人民法院发出，但该院分别于2019年12月25日和2019年12月21日才予回复，从年头拖延到年尾，逾期回复近一年时间。

二是被建议单位不回复现象时有发生。2017年以来，被建议单位不回复共24件，占发出检察建议总数的11.3%。比如，为保护未成年人合法权益，保障小学生乘车安全，城郊检察院于2017年10月13日，向崖州区教育科技局发出三城检公诉建〔2017〕1号检察建议书，建议对非法校车情况予以排查整改，但该局至今未予回复。

三是个别被建议单位仅形式回复，敷衍塞责。如市人民检察院于2018年10月23日制发三检公诉建〔2018〕14号检察建议，建议市工商行政管理局结合一起销售假冒注册商标案开展执法检查及宣传教育。该局于当年11月15日函复，主要函告其在该年度以来已开展的工作，并未结合检察建议内容有针对性的开展相应工作。

四是部分被建议单位未按检察建议整改。2017年以来，被建议单位不采纳检察建议共28件（含未回复24件），占发出检察建议总数的13.2%。比如，在办理海南华盛新型建材有限公司



非法占用农用地损害公益案中，城郊检察院依法向崖州区农业农村局、国土资源分局发出诉前检察建议，建议依法履行监管职责，保护公共利益。近日，城郊检察院在开展公益诉讼工作“回头看”时，发现该公司非法占用农用地的现象仍然存在。

**五是被建议单位整改落实效果不佳。**有的单位对检察建议重视不够，导致存在的问题未得到彻底整改。比如市检察院在办案中发现，有的单位使用未成年人、且在用工登记方面落实不到位，2018年2月向市人力资源和社会保障局发出检察建议。该局虽能及时书面回复，并表示采取对全市用人单位使用未成年工的情况进行摸底调查等措施予以整改，但整改效果不佳，同年7月办案中仍发现三亚市解放路科宝大厦重庆富桥足浴馆出现使用未成年人工作的问题。

经梳理分析，存在上述问题主要原因是：

法律规定过于原则，缺乏刚性。目前涉及检察建议的法律法规只是原则性规定检察机关有权提出检察建议，对检察建议工作机制、运作程序、效力保障等未作具体规定，同法律明确规定的抗诉、纠正违法通知等检察监督手段相比，权威性、执行力明显不足。比如，去年2月在最高检《人民检察院检察建议工作规定》新闻发布会上，最高检专职委员万春对如何把检察建议“做成刚性、做到刚性”，就明确提出“有条件的地方还可以积极推动地方人大立法或出台相关决议，制定符合当地实际的地方性法规或者规范性文件，对检察建议的运行和落实机制予以明确”。

被建议单位重视程度还需提升。实践中，有的被建议单位重

视不够，对检察机关检察建议属性和效能认识不足，特别是对检察机关通过制发检察建议，求取同被建议单位形成双赢、共赢、多赢的出发点和立足点的思想没有统一。有的被建议单位收到检察建议后对存在的问题研究不够，个别存在口头回复，有的仅有书面回复，并无后续整改措施，有的整改措施过于宽泛，操作性不强等等。

检察建议质量还需提高。从我们自身检察建议制作来看，还存在针对性不强、说理不够透彻、调查核实不够充分的问题。比如描述问题多用“管理不到位”“制度不完善”“责任心不强”等概括性语言，在改进措施方面，多是“加强法治教育、完善管理制度”等笼统性表述。发现问题不够深入、提出措施不够具体，以及部分检察建议书没有明确回复期限、事先沟通协调不足、后续跟踪督促落实不到位等原因，综合导致检察建议回复和采纳情况不佳。

### **三、下一步工作打算及建议**

当前，我国进入中国特色社会主义新时代，三亚全面开启自由贸易港建设，其中法治环境建设是重中之重，是三亚新时代新发展的重要保障。检察建议能够有效落实，有利于检察机关职能的发挥，有利于全市法治化和自贸港建设。市人大高度重视检察建议工作，前期进行了广泛深入调研，今天听取专项报告，是我们进一步加强和改进检察建议工作的有利契机。下一步，我们将结合自身存在问题和被建议单位落实中存在的问题，在检察建议工作中坚持“重程序、重证据、重沟通、重质量、求共赢”的检

察建议工作理念，强化检察建议工作，为我市自贸港建设提供良好的法治保障。

**一是强化检察官能力建设，提高检察建议质量。**加大对《人民检察院检察建议工作规定》《人民检察院检察建议法律文书格式样本》等有关规定的学习力度，严格按照高检院下发的统一模板制作检察建议书，进一步提高检察建议制作质量。目前，我院已统一印制了检察建议书封面，其规范性、严肃性受到被建议单位充分认可。在建议制作方面，我们将结合办案情况，从客观事实、法律适用、司法执法程序等方面，强化问题分析，细化建议措施。同时，积极采取开展优秀检察建议书评选，坚持跟踪反馈、复查复核，探索推行当面送达、公开送达等措施，推动检察建议更好落实。

**二是坚持双赢多赢共赢理念，加强与被建议单位沟通协调。**在检察建议制发前，深入调查核实，加强与被建议单位的沟通，确保情况明、问题清、措施准。在检察建议制发后，明确被建议单位提出异议期限，让建议更精准，凝聚解决问题合力，共同推进公正司法、严格执法。加强与行政机关、司法机关的沟通协调，建立多方联动机制，通过会签规范性文件、通报检察建议工作成效、共同商定法律监督重点和工作部署等措施，多渠道推动解决问题，推进改进管理、完善制度。

**三是探索督促落实措施，推动检察建议更好落实。**对涉及事项社会影响大、群众关注度高、违法情形具有典型性、涉及的问题应当引起有关部门重视的检察建议书，及时抄送市委、市人大

或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，多层面发力促进落实。认真落实《人民检察院检察建议督促落实统管工作办法》规定，通过询问、走访、不定期会商、召开联席会议等方式，跟踪督促和支持配合被建议单位落实检察建议。推动民事、行政检察建议与抗诉、公益诉讼等监督手段前后衔接，对无正当理由拒不采纳检察建议的，依法采取跟进抗诉、提起公益诉讼等后续监督措施。

**四是积极争取市人大监督支持。**检察建议刚性的提升，实际上也是维护法律的严肃性、促进法治建设的重要措施，同时还是人大监督检察工作的有力体现。针对法律规定过于原则、保障措施不足、推进落实刚性不足的问题，我们建议结合我市检察建议工作实际，从制度层面进一步明确检察建议的地位、性质及运行和落实机制，增强检察建议刚性，提升检察建议工作效果。为此，我们建议市人大结合检察建议制发、落实情况，在广泛调研的基础上，适时出台《关于进一步加强检察建议工作的决议》，从顶层设计方面为检察建议工作更好地开展提供保障，督促全市有关单位更加重视和支持检察建议工作，为更加充分服务保障海南自贸港建设、推进我市社会治理体系和治理能力现代化、推动我市改革创新等作出更大的检察贡献。