

常委会会议参阅材料

此件已呈林有灿同志审阅

审议《关于检察建议工作情况的调研报告》材料目录

内容	材料名称	页码
审议材料	关于检察建议工作情况的调研报告	1-8

# 关于我市检察建议工作情况的 调研报告

为深入了解近年来我市检察建议工作情况，协助做好市人大常委会听取和审议市人民检察院检察建议工作情况专项报告，并依法作出相关决议，根据常委会工作安排，今年3月起，市人大常委会法工委对我市检察建议工作情况开展了专题调研，并在市人大常委会主任张震华的带领下，到市人民检察院进行了实地调研。现将有关情况报告如下：

## 一、检察建议工作基本情况

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、推动提升社会治理能力等方面，发挥了“办理一案、治理一片”的检察建议效能。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。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%。

从实施效果来看，检察建议在推动有关部门建章立制、堵塞漏洞、消除隐患，发现、纠正和减少违法违纪行为，预防犯罪等诸多方面发挥了积极的作用。

（一）促进生态环境和资源保护。以公益诉讼为抓手，开展“增绿护蓝·公益诉讼”“净水行动”“净空行动”等专项

工作，促进我市生态环境和资源保护。2017年以来，我市检察机关共制发公益诉讼诉前检察建议 94 件。如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，向原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。针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。

（二）规范办案部门司法行为。对法院、公安、监管场所等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。

（三）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，共向执法部门发出改进工作、规范执法等检察建议 21 件。针对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，向该局及市综合行政执法局发出检察建议。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。

（四）服务保障民生。积极运用检察建议，开展“维护舌尖上的安全”专项行动，发挥检察机关在保障民生中的积极作用。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。如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。如“非洲猪瘟”疫情时，发出检察建议督促市场监督管理局加强生猪出栏及产品流向监管力度，严格防控不合格的猪肉流入三亚市场，保障人民群众舌尖上的安全。

（五）促进社会综合治理。针对有关单位管理不善、制度不全等问题，制发社会治理检察建议 33 件，切实在推进社会治理创新等方面发挥作用。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、赌场等非法场所招揽输送嫖客、赌客从中获利等行为，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，维护我市国际旅游城市良好形象。

## 二、检察建议工作存在的问题及原因

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%。从三年数据来看，整体回复率和采

纳率均较高，被建议单位积极采取措施进行整改落实。但还存在以下几大问题：一是被建议单位逾期回复比较普遍，不回复现象时有发生；二是个别被建议单位回复缺乏实质性内容，流于形式、质量欠佳，敷衍了事；三是部分被建议单位虽予以采纳但未按检察建议整改；四是整改落实效果不佳，屡纠屡犯的问题时有发生。检察建议工作存在上述问题，究其原因主要有以下几点：

（一）检察建议的约束力不足。《民事诉讼法》《刑事诉讼法》《人民检察院检察建议工作规定》等涉及检察建议的法律、司法解释只是原则规定了检察机关有权提出检察建议，但对检察建议工作机制、运作程序、效力保障等未作具体规定，缺乏强制执行力，导致有的单位消极应付，弱化了监督效果和社会效果。

（二）对检察建议工作的重视度不够。对检察建议工作存在两个方面重视不够：一是检察机关自身认识不到位。在司法实践中，有些干警把检察建议工作排除在办案“主业”之外，对检察建议的重要性认识不足。二是被建议单位不够重视。有些被建议单位对检察建议的性质和作用不够了解，认为是揭其短、出其洋相，存在一定的抵触态度；有些被建议单位也较为重视，但对存在的问题研究不够，整改落实效果不佳。

（三）检察建议的质量有待提高。质量是检察建议的生命线，高质量的检察建议既需要对案件发生的原因、特点和

规律进行深入的分析 and 详细的调查研究，又需要熟悉相应的其他专业知识。有的检察建议存在调查核实不充分，未能找准问题，提出对策、措施不实际不具体，难以执行，造成被建议单位不认同，接受度不高，影响其整改的积极性；有的检察建议没有明确回复期限或回复期限较短，导致检察建议的回复和采纳情况不佳。

（四）检察建议涉及多部门，单一部门无法解决。有些检察建议内容涉及到多个部门，而检察机关只向其中某个或某几个单位发送检察建议，而这些单位无法单独进行整改、解决存在的问题，导致检察建议办理质量不高。

（五）检察建议的跟踪、督促落实不到位。由于现行法律对检察建议的落实以及落实情况的反馈没有明确规定，落实、跟踪、督促也缺乏相应配套的工作机制，有些办案人员向有关单位发出检察建议后就算完成任务，有的不跟踪回访落实情况，有的碍于单位关系走形式，有的对问题视而不见或不能提出具体的措施真正解决问题等，都使得检察建议形同虚设，效果不佳。

### 三、意见和建议

针对当前检察建议工作中存在的问题，检察机关和被建议单位要形成合力加以改进，进一步提升检察建议工作水平。

（一）提高政治站位，切实加强检察建议工作。检察建议作为检察机关法律监督职能的重要手段，在推进社会治理

法治化、促进依法行政、维护国家利益和社会公共利益等方面具有重要作用。检察机关自身要把检察建议工作放在与司法办案同等重要的位置予以推进，不断增强检察建议工作的自觉性和主动性。其他单位也要提高政治站位，从维护宪法法律权威和推进法治国家、法治政府、法治社会一体建设的高度，维护检察建议工作的严肃性。

（二）落实工作要求，提高检察建议质量。一是制发检察建议坚持严格依法、必要审慎、注重实效的原则。检察建议不在数量，而在精准实，通过提高检察建议的质量，提升检察建议权威性。二是强化检察建议的说理性。严格按照《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》制作检察建议书，运用证据认定案件事实及适用法律，做到证据分析透彻、法理阐述深入、逻辑论证严谨、语言表述规范，提出的建议意见切实可行，力争使所发出的检察建议有理、有据。三是加强调查研究，切实增强检察建议的精准性、针对性、可行性。四是通过开展优秀检察建议评选，促进提高检察建议制作质量。

（三）健全工作机制，加强检察建议工作规范化管理。一是建立检察建议的线索发现、调查核实、文书制作、把关审核、台帐管理、送达宣告、跟踪监督、释法说理等操作性强的工作机制，做到有章可循，切实规范各项工作流程。由专门部门负责检察建议书的归口管理和工作督导，加强检察建议的统计、分析、研究工作，进一步提高检察建议的制发、

管理水平。二是有效扩展检察建议送达方式。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、所涉问题应当引起有关部门重视的检察建议书，可同时抄送市委、市人大、市政府、市纪检监察机关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。

#### （四）加强沟通协调，建立检察建议工作的衔接机制。

一是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。在检察建议制发后，设立被建议单位异议期限，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。被建议单位对检察建议提出异议的，检察机关应当立即进行复核。经复核，异议成立的，及时对检察建议书作出修改或者撤回检察建议书；异议不成立的，检察机关应当向被建议单位说明理由。二是加强与行政机关、司法机关的沟通协调，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，建立多方联动机制，共同解决违法事项发现难、调查核实难、纠正处理难等现实问题。三是检察机关应当支持配合被建议单位落实检察建议，帮助建章立制，实现双赢、多赢、共赢的监督效果。四是对需要多个部门和单位共同办理的检察建议，检察机关要加强沟通协调，明确牵头单位和办理单位的具体责任，督促推动各单位齐抓共管，使检察建议真正落到实处。

#### （五）坚持多方联动，督促检察建议整改落实。一是检



检察机关应当加强对检察建议的跟踪督促落实，采取询问、走访、不定期会商、召开联席会议等方式督促被建议单位落实检察建议。二是经过评估，被建议单位对建议落实、整改不到位的，检察机关可以采取包括“约谈被建议单位有关负责人”等方式督促、协助被建议单位整改落实。三是被建议单位在规定期限内无正当理由不采纳建议或逾期不答复的，检察机关应当制作《督促落实检察建议通知书》，送达被建议单位，通报被建议单位的上级机关、行政主管部门或者行业自律组织等，督促落实检察建议。其中对于事关本地区经济社会发展、民生事业改善等重大事项的检察建议，被建议单位不落实、不整改、不采纳、不答复的，检察机关可以提请同级人大常委会督促检察建议的整改落实，对符合提起公益诉讼条件的，应当依法提起公益诉讼，对于构成违法违纪或者犯罪的，应当及时将有关线索移送同级纪检监察机关、公安机关或者被建议单位的上级主管部门处理。