



编者按

检察建议是人民检察院依法履行法律监督职责的重要方式。高质量、可操作性强的检察建议不仅能够增强监督刚性、提升办案质效，更能推动社会治理难题的协同共治。近年来，各级检察机关坚持以人民为中心，及时回应群众急难愁盼，践行“小问题、大治理”，以高质量检察建议助推国家治理体系和治理能力现代化。本报今天刊发一组相关报道，敬请关注。

检察机关如何开出善治良方 高质量检察建议助推社会治理现代化

□ 本报记者 张昊

一份好的社会治理检察建议，正如一剂社会治理“良方”。

近年来，全国检察机关持续用好检察建议，推动从源头防范违法犯罪反复多发。最高人民法院发布的数据显示，今年上半年，全国检察机关共发出社会治理检察建议1.9万份。今年7月召开的大检察官研修班提出，要以诉源治理促进社会治理，推动检察建议从“办理”向“办复”转变。检察机关如何开出社会治理“良方”，以更高层次诉源治理促进更高水平社会治理？《法治日报》记者对此进行了采访。

增强建议刚性韧性

上海市点播影院、密室逃脱、剧本杀、电竞酒店等新业态发展起步较早。2020年，上海市奉贤区人民检察院“未小贤”未检团队在办理在点播影院内发生的未成年人被侵害的个案时，发现了点播影院的监管漏洞。

经走访多家点播影院、召开座谈研讨，“未小贤”未检团队发现，市面上的点播影院普遍存在登记备案制度落实不到位、治安措施不完善、行业规范不健全、未成年人保护措施不全面等问题，于是向区文旅局执法大队、区电影管理办公室制发检察建议，并联合出台《未成年人出入点播影院五项规定》，督促职能部门组成监管小组开展突击检查和“回头看”巡查。

此后，上海市、区两级检察机关持续监督，市人民检察院向市电影局制发检察建议，同时抄送市文旅局执法总队、市市场监管局、市公安局，并召开检察建议宣传送达会，推动上海市在全国率先启动为期一年的点播影院专项整治，成立全国首个点播影院专业委员会并出台行业自律规范，实现了商户自治、行业自律、政府监管、社会监督的联防联控大格局。

“上海市检察机关从推动点播影院监管漏洞治理开始，不断探索新业态领域社会治理检察‘良

方’”。奉贤区检察院第一检察部副主任、“未小贤”未检团队负责人黄冰洁告诉记者，上海市检察机关推动点播影院新业态治理的经验今年被最高检作为典型案例推广。

“检察建议是检察机关重要的法律监督履职手段。”中国政法大学法治政府研究院教授刘艺说。

近几年，刘艺对检察机关制发检察建议推动社会治理的实践有着近距离观察和研究。她告诉记者，再审查检察建议，纠正违法检察建议、公益诉讼检察建议与检察机关的诉讼职能、监督职能联系紧密，具有较强的监督“刚性”。相较而言，社会治理工作面对的主体更加多样，问题更为复杂，要使社会治理检察建议更好发挥作用，更需要增强其“刚性”和“韧性”。

“社会治理检察建议的‘刚性’，来自检察机关制发检察建议前的扎实调查，问题才能抓得准确，释法说理也能讲得透彻。‘韧性’则来自对检察建议从制发到反馈、落实情况的全流程追踪。有时还需要检察机关发挥一体化优势，在更大范围内推动社会治理。”刘艺说。

凝聚社会治理合力

2022年，“未小贤”未检团队在办理一起未成年人遭遇马背上的“咸猪手”案件后，制发了一份1万余字的检察建议，助推上海市马术协会率先制定出台了《马术协会教练员注册和管理办法》。而这份检察建议也在今年获评了上海市检察机关2022年度十大优秀社会治理检察建议，同时入选《上海市检察机关社会治理检察建议工作白皮书(2018-2022)》。

这些好的检察建议是怎样“产生”的？在黄冰洁看来，有三个必备基础：办案检察官要有敏感性，检察建议制发之前要有扎实的调查，检察建议释法说理论述充分。

“理念一新天地宽。”黄冰洁说，“未小贤”未检团队建立“一站式办案30版”工作机制，将社会治理理念融入办案全流程，这就要求检察官在提前介入引导侦查阶段，就留意发现案件中是否存在社会治理

漏洞，并引导侦查固定相关证据。

“‘自身硬气’的检察建议，释法说理深刻，体现了‘刚性’。”黄冰洁说，在检察建议制发过程中，要和监督对象深入联系，调查了解行业、监管的痛点和法治方面的需求，有针对性提出建议。

近两年来，“未小贤”未检团队从未成年人权益被侵害个案出发，以检察建议为抓手，联合多部门共同促推体育教培行业管理规范。“好的检察建议也要有检察智慧的‘柔性’。例如，检察官在思考如何守护未成年人健康成长的同时，也要思考如何运用法治理念护航新业态发展。”黄冰洁说，检察建议的生命力在于落实，检察官还要帮助被监督者把检察建议落到实处，产生双赢共赢的效果，这就是检察建议中的“检察智慧”。

“一份好的社会治理检察建议发出后，社会治理合力不断凝聚，产生的效果不断显现，这份成就感激励办案团队为推动社会治理注入更多检察力量。”黄冰洁说。

推动办理转向办复

近年来，最高检通过建立健全工作制度机制，为开展检察建议工作提供规范和依据，为提升检察建议工作质效提供指导，检察建议回复率和采纳率都呈明显上升趋势，检察建议得到越来越多被建议单位的认可。

贵州省贵阳市云岩区人民法院在探索对小微企业开展“简式合规”过程中，通过走访调研，帮助涉案企业梳理法律风险，制度漏洞、管理隐患，厘清合规考察侧重点，结合第三方组织的意见精准提出检察建议。

云岩区检察院副检察长李达科介绍说，该院力求做到检察建议“掷地有声”，通过开展宣告送达、对检察建议进行公开听证等方式，提升监督效果，此外还加强与被建议知识单位的沟通联系，通过询问、走访、会商、召开联席会议等方式，跟进检察建议采纳及整改情况，确保落实效果。

武汉检察为企业排查知识产权保护漏洞 定制“检察方案”防范化解风险

□ 本报记者 刘欢 刘志月
□ 本报通讯员 周晶晶

“案子办完了，不等于企业的法律风险消失了。”这是湖北省武汉市江岸区人民检察院知识产权检察部主任何海伟常挂在嘴边的话。

2021年5月，武汉市人民检察院和江岸区检察院开展知识产权检察职能集中统一履行试点，实现知识产权刑事、民事、行政检察“三合一”。

近年来，武汉市检察机关将知识产权检察预防和诉讼工作紧密结合，通过发送检察建议，开展法治培训等方式，为企业排查知识产权保护漏洞，提供知识产权保护“检察方案”。

“知识产权案件的检察建议主要分为两类，一类是针对个案提出的检察建议，一类是综合性检察建议。”何海伟介绍说，其中个案检察建议主要包括三种情况，一是针对企业在知识产权保护方面存在的漏洞提出检察建议；二是针对加强企业内部管理等制发检察建议；三是向相关行政管理部门制发检

察建议，督促其依法履职。

因核心知识产权遭侵犯，武汉本地某电子企业一度濒临破产。江岸区检察院办案检察官多次走访该企业，为企业员工上法治课，帮助企业审阅有关技术保密合同，制定知识产权保护方案。

在检察机关多年来持续跟踪服务的过程中，该企业适时调整知识产权保护战略，痛下决心完善内部治理，后企业产品销量不断攀升，成为产品细分领域武汉龙头企业，并在新三板挂牌上市。

对办理的每一一起涉知识产权案件的被害企业都进行案后回访，是何海伟和同事们的办案准则。

在办理某知名企业被侵权系列案件中，检察官在案件宣判后定期回访企业，对企业管理情况进行“深度体检”。

针对企业存在监管机制欠缺、岗位培训不够以及对经销商资质审查不全面等问题，检察官向企业制发检察建议，督促企业完善内部管理制度，堵住风险漏洞。

□ 本报记者 王春
□ 本报通讯员 钱聪

身处绿水青山就是金山银山理念诞生地，浙江省湖州市检察机关将生态优先、绿色发展理念融入公益诉讼检察全过程，在党委领导、人大监督、政府支持下，充分发挥公益诉讼检察职能，帮助相关行政机关厘清监管职责，协同共治，促进问题解决。

2021年1月至今，湖州市检察机关共制发公益诉讼检察建议564件，其中针对环境资源保护发出公益诉讼检察建议198件，切实监督解决生态领域、热点行业的共性问题，筑牢生态保护“检察屏障”。

德清县下渚湖湿地的千条港纵横交错，是江南原生状态保持最完整的湿地，素有“鸟中大熊猫”之称

的朱鹮15年来都栖息于此。

今年5月，德清县人民检察院接到“益心为公”志愿者提供的线索：“一只野外孵化的朱鹮幼鸟被渔网缠住后失去了生命。”德清县检察院公益诉讼检察官立即通过实地走访、询问了解，调取资料，查明相关事实。

针对该事件暴露出有关部门在朱鹮日常保护工作中存在预警机制、救助机制、宣传教育等方面的管

理漏洞，德清县检察院向有关行政部门依法制发了检察建议。

收到检察建议后，相关部门高度重视，及时采纳整改并回复，进一步优化对朱鹮等国家保护动物的日常巡查管理制度和救助体系，加大野生动物保护知识和法律法规宣传力度，与多所高校进行科研合作，为朱鹮生存提供良好的自然条件，提高朱鹮雏鸟存活率，推动野生朱鹮种群数量持续增长。

除针对个案制发检察建议，江岸区检察院还探索制发综合性检察建议，推动诉源治理。在近期办理的一起知识产权侵权案件中，检察官发现，大量假冒伪劣产品通过物流渠道流向市场，于是拟通过制发综合性检察建议方式，组织物流企业、行业主管部门等共同参与，堵住行业管理漏洞，助力知识产权保护。

“相较于个案检察建议，综合性检察建议涉及范围更广，制发要求也更高。”何海伟坦言。此外，武汉市检察机关还不断完善知识产权保护的方式方法，着力营造尊重知识、崇尚创新的社会氛围。

近年来，武汉市检察机关相继在该市岱家山科技创业城、黄浦科技园、未来科技城等高新技术园区和110余家企业建立知识产权保护协作机制，为企业

提供普法宣传、法律咨询、风险防控建议等套餐式法治服务。

据悉，武汉现已形成“一室一部多站(点)”的知识产权检察布局——在市检察院成立知识产权

检察办公室，指导全市知识产权检察工作；在江岸区检察院成立知识产权检察部；在武汉东湖新技术开发区人民检察院等基层院建立知识产权保护服务站。

“东湖开发区的八大产业园区，我们每年都要挨个走一遍，很受企业欢迎。”东湖高新区检察院检察长刘桃荣说。

2021年，东湖高新区检察院出台《保障东湖科学城创新发展十条措施》，其中包括建立涉知识产权案件“双提示双告知”制度，既提示和告知办案部门关注，又提示和告知涉案单位增强保护产权意识。

针对办案和调研中发现的“不少高新企业侵权案件由内部人员引起”问题，东湖高新区检察院向相关企业发送检察建议，帮助其守护核心技术和商业秘密，防范化解知识产权风险。

“我们将坚持以办案为中心，延伸创新领域法治保障和法律服务触角，推动形成依法保护知识产权、服务保障创新驱动发展的司法环境和社会氛围。”武汉市检察院副检察长李智雄说。

□ 本报记者 徐伟伦

超市的自助扫码结账模式越来越普及，也成为不少市民的首选。然而，少数人为贪图便宜，通过不扫商品码的方式盗窃超市商品，由此引发的“超市盗”案件自2019年起在北京越来越多。

针对此类盗窃案频发暴露出的行业管理漏洞，北京市各级检察机关于2022年先后制发完善自助结账防损机制、建立商超防损工作日常化沟通协调联动机制等检察建议80余份，同时配发关于超市防损工作的32条具体建议，帮助商超企业堵漏建制，实现了当年该类案件同比下降28.1%的成效。今年6月，中国连锁经营协会发布的《自助收银区防损实施指南》中，北京检察机关的多项检察建议内容被吸收其中。与此同时，北京检察机关围绕“超市盗”，正在构建更加全面的轻罪治理指数指标体系，推动治理向治理有效延伸。

《法治日报》记者了解到，2019年至2021年，北京市检察机关分别办理“超市盗”案件159件、349件、1101件，增长态势明显。对此，北京市人民检察院就入罪标准、强制措施使用等问题制定捕诉指引，统一办案标准并组织专班开展调研，形成“超市盗”案件数据库。

北京市检察机关对“超市盗”情况调研后发现，超市自助结账防盗系统薄弱、自行和解环节存在任意性等，是导致“超市盗”案件及其衍生犯罪高发的重要因素。据北京市检察院第一检察部副主任刘哲介绍，目前通行的《超市购物环境规范》发布于2006年，远早于自助结账机的推广使用，因此规范并没有涉及自助结账的内容。为此，北京市检察院组织专班开展关于建立自助结账购物环境防损机制的调研。

“为确保调研内容兼具实效性、专业性和规范性，专班人员根据相关规范，梳理出全市检察机关就超市盗窃案件制发检察建议以及商超企业整改回函的内容，重点围绕建立技术防范与人工防范并重的防损体系进行论证，整理出防损工作建议的基本内容。”刘哲说，在上述工作基础上，检察机关专门听取大型超市防损部门负责人意见，书面征求基层检察院一线办案部门根据履职情况总结出的建议，组织研讨逐条推敲，最终形成了《关于规范自助结账超市防损工作的建议》32条。

2022年8月，北京市检察院向市商务局发出检察建议及“32条防损建议”。“为更好地固定自助结账纠纷的有关证据，检察机关建议商超企业在自助收银区依法摄录，传输顾客结账视频信息，店铺视频保存时间不少于1个月，大型超市视频保存时间不少于3个月。”刘哲说，这些具体的措施建议，来自三年来全市检察机关办理“超市盗”类案的经验，以及前期就个案办理制发检察建议的治理经验。

北京市商务局采纳检察建议后，指导市连锁经营协会向全体成员单位制发倡议书，倡议连锁经营企业共同承担起各自责任，从防损系统功能、异常结算处置、防损人员管理及制度建设等方面加强管理。在北京市连锁经营协会秘书长刘雁红看来，检察建议的针对性很强，“是给自助结账超市防损工作量身定制的法治套餐，正是企业所急需的”。

“行政机关和检察机关携手，从依法全面履职出发，从检察监督履职出发，这是全新的协作模式，对推进自助结账领域及商超连锁经营等现代流通方式的健康发展大有裨益。”北京市商务局相关负责人表示，该局拟在今年支持连锁超市发展项目征集通知中，增加有关自助结账防损环境建设数字化升级改造内容，并对企业购置和改造自助结账防损设备给予资金支持。

刘哲表示，案件数据变化的背后，是北京检察机关以检察建议为抓手，从治理向治理延伸的有益探索，也是司法机关、行政部门、行业协会、商超企业从“各自为战”到“协同作战”的生动实践。目前，北京市检察院在总结“超市盗”等多个类罪治理经验的基础上，借助轻罪治理图鉴等数字检察平台，通过对风险因子的设置进行原因分析，形成了初步的轻罪治理指数指标体系，并于今年在全市8个基层院推广使用，进一步为打造全域轻罪综合治理本贡献检察智慧。

政单位发出检察建议。相关行政单位进行专题研究后，立即结合非法捕捞专项检查，全面压实监管职责。

相关部门开展了“三无”船只专项整治行动，通过全面摸排走访，收缴“三无”船只87艘，清理打捞上岸沉船、废弃船只12艘。同时在普法宣传方面建立长效机制，编制宣传手册，开展普法知识讲座宣讲典型案例，向沿河群众广泛宣传“三无”船只的安全隐患以及使用“三无”船只非法捕捞的危害后果。通过联合执法和专项整治，该地区非法电捕行为得到有效遏制，水域生态环境得到了有效改善。

办理一案，治理一片、惠及一方。湖州市检察机关针对监督办案中发现的普遍性、苗头性问题，以高质量法律监督守护高质量生态环境的脚步从未停歇。

北京检察构建轻罪治理指数指标体系 送上法治套餐破解「超市盗」难题



漫画/高岳