

2022年,检察理论研究以习近平法治思想为指引,坚定“两个结合”,遵循“六个必须坚持”,围绕检察工作“质量建设年”部署要求,以理论创新持续助推检察机关法律监督质效稳步提升——

创新发展检察理论 引领深化法律监督

□郭立新 李淮

党的二十大报告专门强调“加强检察机关法律监督工作”“完善公益诉讼制度”,赋予新时代新征程检察工作更重政治责任、法治责任、检察责任。自党的十八大以来,特别是十九大以来,最高人民检察院党组认真贯彻落实党中央决策部署,领导全国检察机关、全体检察人员共同深入学习贯彻习近平法治思想,把检察履职融入“中国之治”,充分发挥检察机关法律监督的制度优势,推进法律监督体系和法律监督能力现代化,服务保障全面依法治国和法治中国建设。2022年,检察理论研究以习近平法治思想为指引,坚定“两个结合”,遵循“六个必须坚持”,紧扣《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》(下称《意见》)的深化落实,围绕检察工作“质量建设年”部署要求,以理论创新持续助推检察机关法律监督质效稳步提升。



郭立新

法学 2022 理论研究盘点 检察学篇

□党的二十大报告专门强调“加强检察机关法律监督工作”“完善公益诉讼制度”,赋予新时代新征程检察工作更重政治责任、法治责任、检察责任。2022年,检察理论研究以习近平法治思想为指引,坚定“两个结合”,遵循“六个必须坚持”,紧扣《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》的深化落实,围绕检察工作“质量建设年”的部署要求,以理论创新持续助推检察机关法律监督质效稳步提升。

应当从公益诉讼制度目的出发,以“公益”和“诉讼”为关键词,着重把握提起诉讼必要性,扩大公众参与案件范围拓展的渠道。

检察改革深入拓展

完善检察人员分类管理制度。检察人员分类管理有利于加强检察队伍专业化职业化建设、提升能力素质、优化资源配置。在分类管理制度完善上,有论者认为可试行分类招录、分别培养制度,采取灵活多元的人才引进方式,调整完善逐级遴选制度及领导干部员额资源配置方式,从而完善员额遴选制度;采取改善价值导向,健全动态管理和业绩考核并加强交流等措施,从而完善员额管理制度;研究实行候补、见习检察官制度,进一步完善司法行政和辅助人员管理制度。

全面准确落实司法责任制。司法责任制改革是深化司法体制改革的重要内容,核心是“谁办案谁负责、谁决定谁负责”,对保障司法公正和提高司法公信力至为关键。有论者提出“放权不放任”,加强部门负责人的监督管理职能,一方面通过权力清单科学配置分管检察长、部门负责人和办案检察官的权力;另一方面赋予分管院领导、部门负责人对重大、疑难和复杂案件,不捕、不诉、抗诉等案件的审核权,充分发挥检察官联席会议功能,优化检察业务应用系统(2.0版),强化司法责任制追究,并加强对下级检察院对口业务条线的指导。

与时俱进强化检察科学管理。科学管理是检察工作高质量发展的“指挥棒”。通过科学管理能够促进检察人员自觉、能动、创新、高效履职。一方面,应加强对“案”的管理,优化“案-件比”质效评价标准,要坚持问题导向,发展的、整体的观点适用评价指标,正确处理核心指标与其他指标、案件质量评价与检察人员考核之间的关系,发挥各项指标的组合作用和指标通值的调节功能。“案-件比”合理区间是保持指标长期健康应用的关键。有论者主张以人均办案量作为调控“案-件比”合理区间的依据,根据案件类型、案件难易程度确立差异化的评价标准,并优化“件”的设计。另一方面,应加强对“人”的管理,完善考核机制,实现对检察人员的“全员、全面、全时”考核。考核本质上围绕人民群众的需求展开,归根结底是维护人民群众的利益;考的是检察人员,最终得实惠的是人民群众。

完善优化检察听证制度。检察听证以全过程人民民主理论为内在依托,完善了司法公开的渠道和机制,能够很好地支撑检察程序的民主性与检察决策的正当性。在制度优化上,有论者认为要保障听证员选用的民主代表性,加大基层普通民众担任听证员的比例;以诉讼经济原则规范检察听证启动,合理界定听证适用范围;以诉讼法完善检察听证细则,健全听证配套机制;以强制反馈机制强化检察听证意见运用,赋予更强法律效力。

大力实施数字检察战略。数字检察战略是法律监督质效飞跃的关键变量和科技翅膀,是检察机关服务大局、为民司法的新引擎新驱动,是落实好党的二十大精神对检察机关法律监督工作提出更高要求的重要抓手。数字检察也称“数智”检察,法律监督数字化智能化,是大数据法律监督迭代至法律监督数字化智能化的改革建构,属于以数字化智能化方式实施的法律监督活动。有论者认为数字检察是执法司法领域一场深刻的数字革命,旨在实现检察工作的“三层重塑”,即对检察功能的重新定义、对检察监督办案模式的深层次变革、对检察监督手段工具的颠覆性创新。在数字检察改革中,有论者提出通过遵循机器学习流程,建设大数据法律监督平台,建构法律监督算法模型,探索智能辅助“深度学习”机制,推动数字检察法律制度体系双层建构。

(作者分别为最高人民检察院检察理论研究所所长、研究员,最高人民检察院检察理论研究所助理研究员)

查”办案模式,助力全方位保护;完善多元协作机制,发挥检察建议标本兼治作用,融入大保护格局。

条件不起诉等核心条款,还涵盖办理单位刑事案件的方针与原则、诉讼代表人、强制性措施、责任主体分离追诉等基础条款,实现“全流程”规范。有论者还强调,明确考察期、考察主体和评估主体等问题。

创新优化刑事执行检察职能。刑事执行检察是检察机关的一项传统职能。职能定位是影响刑事执行检察工作科学发展的关键问题,有论者认为应当明确刑事执行检察的履职目标,强调其法律监督属性;厘清刑事执行与刑事执行检察监督的界限、监管责任和监督责任的界限,明确监管执法活动范围;构建完善的刑事执行监督制度依据体系,合理精简相关职能和优化力量配置。

民事检察精准开展

深化民事诉讼精准监督机制。“精准开展民事诉讼监督”是《意见》对做强新时代民事检察工作的具体要求,也是实现民事检察科学发展的新思路新动能。精准监督是监督的精细化、准确化,有论者界定为理念的先进性、行为的规范性、标准的法定性、方式的准确性、效果的多元性、结论的引领性。如何实现民事诉讼精准监督,有论者认为需坚持系统思维和强基导向,构建体系化监督机制,包括精准发现、精准监督切入点;精准审查,提高事实认定和法律适用的精准度;精准处置,实现同级监督与提请上级监督、个案监督和类案监督的动态平衡。同时,还应从跟进监督、层级履职、技术支持等方面保障监督效果的精准化。

持续开展民事虚假诉讼监督。虚假诉讼不仅浪费司法资源,侵害案外人合法权益,更会破坏诚信社会建设,损害司法权威和司法公信。有论者认为,对诉讼本质的认识为前提,将虚假诉讼定位于从根本上消解民事“两造对抗”基本结构的“恶意串通”行为,提出应排除“单方行为”,与恶意诉讼、滥用诉权、冒名诉讼等存在根本差异。有论者主张将虚假诉讼分为公益侵害型、私益侵害型、政策规避型三类,并针对性构建多元检察监督模式。有论者认为,在虚假诉讼规制过程中应坚持防治结合,构建事前预防、事中监控、事后监督的三阶机制体系,激发当事人自省活力,凝聚法检司法合力,强化检察机关事后监督,切实提升规制效能。

优化检察机关支持起诉制度。在检察机关支持起诉制度构建方面,有论者提出要明晰其应有定位,作为公共利益代表人,出于维护司法公正和社会公共利益、诉权实质平等的需要;设置前置程序,受害人应先向有关行政机关、社会组织等寻求救济;划定案件范围,包括侵权、违约等各种实际损害;确定重点领域,与受害人(限定为社会弱势群体)相关的六类;明确程序性事项,一般不主动依职权启动,不代调查取证,不派员出庭等。

强化刑事执行活动检察监督。加强和规范刑事执行检察监督,对于保障当事人和案外人合法权益、维护司法权威以及促进依法高效实施刑事执行活动均有重要意义。检察建议是刑事执行检察监督的主要方式,针对监督机制不健全、监督理念差异、监督效果不够理想等难题,有论者认为要坚持辩证思维和双赢多赢共赢理念,聚

焦典型性违法,落实责任倒逼机制,健全执行监督配套制度,从而增强检察建议的实效性。为提升民事执行监督质效,有论者提出建立民事执行监督告知制度,完善检法沟通协作机制,加强专业化的人才队伍建设,注重多种监督手段并用。

行政检察全面深化

常态化推进行政争议实质性化解。行政争议实质性化解具有权利救济、替代性纠纷解决和社会治理等属性。有论者指出实践中已形成类型化的化解模式,还要探索和创新化解范围和方式,尽早实现规范化、定型化。有论者提出检察机关要积极履职主动担当,在化解超过起诉期限、遗漏之诉、民行交叉等案件中发挥检察能动性,促进案结事了政和。有论者认为应当根据行政诉讼的特点和规律,立足法律监督职能定位,坚持在监督中化解、在化解中监督,尊重生效裁判既判力和行政自由裁量权,坚持依法全面审查,正确处理公权监督与纠纷解决、公益优先与私权救济、程序正义与实体利益保护的关系。

持续完善行政非诉执行检察监督。加强对行政非诉执行的全流程监督是《“十四五”时期检察工作发展规划》确定的具体任务。有论者归纳指出,在行政非诉执行监督范围方面,既监督法院对申请的受理、审查、裁定和执行实施过程,也在监督法院过程中,对发现行政机关违法行使职权或不行使职权督促纠正;在思维方式上,注重以事后监督为原则,事中监督为例外,坚持穿透式监督理念,强调从个案到类案再到专项监督,向源头、系统、综合治理延伸;在监督标准上,可按法院对行政机关强制执行申请的书面审查、实质审查,区分“两个层次”把握。

探索开展行政违法行为检察监督。开展行政违法行为监督,是《意见》赋予检察机关的重大政治责任,符合法律监督基本原理,满足当下依法治国与国家治理体系和治理能力现代化的需要。在实践运用中,有论者认为需从线索来源、监督范围、监督方式上探索,尤其要处理好与现有检察制度设计的衔接,同时强化机制保障,建立案件化办理机制、检察一体化机制和外部协作机制。

健全行政检察与行政执法衔接机制。行政检察与行政执法衔接是否顺畅有力,关系检察权与行政权之间的良性互动,影响行政检察监督规范化水平和监督效能提升。在衔接机制上,有论者认为重在转变观念,形成双赢共识;建立行政检察与行政执法衔接工作机制,如建立多层次、多主体参与的联席会议制度及案件信息衔接平台;确定谦抑性监督、程序性监督,以及优化具体衔接制度与机制,实现行政检察对行政执法的同步、全过程监督。

公益诉讼检察系统完善

加快推进公益诉讼专门立法。从局部试点到全面展开,公益诉讼积累了大量的实践经验和理论共识,进行专门立法具备现实可能性。推动形成

新时代法律监督的新发展

法律监督内涵发展。检察机关作为宪法规定的国家法律监督机关,在长期实践中走出一条符合中国现代化的法律监督道路。在“四大检察”新格局下,有论者表示“法律监督”在职能维度成为具备宪制基础并拥有广泛监督职能的专门制度,是党领导下法治建设的重要成就之一。有论者认为,检察权是独立行使、蕴含极强的法律监督属性、包含多项职权的国家权力。有论者主张将“法律监督机关”解释为落实法律监督功能的机关,其职权行为是以防止法律执行和适用的异化为根本目的,以对违法行为的责任追究为目标的一种程序性权力制约活动。有论者认为,法律监督机关之宪法定位规定了检察权行使方式和检察制度的变革路径,检察权行使方式和检察制度的变革丰富了法律监督的内涵,进而强化了法律监督机关的宪法地位。有论者指出,审判监督体现在出庭支持公诉、庭审监督、二审抗诉、再审抗诉诸环节,是体现检察机关法律监督机关性质的关键阶段。

检察工作高质量发展。推动检察工作高质量发展是坚持党的绝对领导,厚植党执政根基的政治所需;是贯彻落实习近平法治思想,助推全面依法治国的法治所需;是适应、跟上依法能动履职要求的现实所需。为全方位系统化推进检察工作高质量发展,有论者认为应锚定“国之大事”,坚持能动履职、溯源治理,落实一体化、数据化要求,并重点处理好政治与业务、全面与精准、治罪与治理、基层与基础、党建与队伍建设辩证关系。

能动检察理念创新发展。能动检察即依法能动履职,作为重要的理念创新,指导各项检察工作,适用于检察职能履行的各个方面。有论者指出,宏观上,应恪守“助力国家治理体系和治理能力现代化”的目标定位并确定溯源治理在改革中的核心地位;微观上,应重点在坚持服务大局、司法为民,进一步补短板强弱项、促进“四大检察”全面协调充分发展,以政策指导司法,强化溯源治理,积极提出完善立法建议、提高队伍能力水平等六个维度下功夫。

综合司法保护制度发展。综合司法保护是立足整体观念、系统思维,由检察机关同一个部门负责统一办理同一类别的刑事检察、民事检察、行政检察、公益诉讼检察案件,体现“四大检察”融合发展的制度成果。目前,综合司法保护主要体现在两个方面:一是未成年人检察工作,事关祖国未来健康成长。有论者指出,应坚持以最有利于未成年人原则为导向,以实现未成年全面综合司法保护为目标,以融合推进未成年人“四大检察”职能为路径,以强化统筹履职为支撑,进一步更新司法理念,把握办案规律,依法能动履职,促进“六大保护”相融相通、共同发力。二是知识产权检察工作,事关经济社会创新发展。有论者提出加强专门办案组织建设,推行跨区域集中管辖,理顺刑事、民事、行政、公益诉讼案件办理流程 and 衔接制度,促进“四合一”机制深度融合;创新推进“一案四

刑事检察纵深推进

积极贯彻少捕慎诉慎押刑事司法政策。有论者指出,少捕慎诉慎押中的“慎诉”包括慎起诉和慎不诉,降低羁押率需遵循法治原则、比例原则、个别化原则、公共利益原则。为实现该政策的基本要求和预期目标,有论者主张扩大适用非羁押性强制措施,减少拘留、逮捕等羁押性强制措施的适用。对于检察机关充分行使不起诉裁量权,有论者建议转变检察办案理念,完善检察人员考核机制,扩大不起诉范围,构建并完善相应的监督制约机制。

精细化适用认罪认罚从宽制度。认罪认罚从宽制度实施中,协商程序是重要内容。有论者指出要以犯罪嫌疑人自愿认罪为基础,尊重犯罪嫌疑人自认主体地位和律师参与的诉讼权利,并从协商的启动、参与主体、协商事项、效力、救济措施等方面规范程序。量刑建议是协商一致的产物,有论者提出要在合理定位检察官身份的基础上,制定一部系统的、精细化的《认罪认罚从宽量刑指南》,完善量刑建议适用的配套措施。基于认罪认罚案件审理程序立法原意,有论者认为应实行简化的审理程序,重在审查认罪认罚自愿性和具结书内容的真实性、合法性;除法律规定的例外情形,法院判决时应采纳指控罪名和量刑建议等。抗诉的核心目的是促进司法公正,有论者主张将抗诉作为保障该制度良性运行的有效手段,根据对裁判依据的事实认定、法律适用、量刑建议采纳率及程序正当性判断,或因被告人反悔上诉致从宽量刑明显不当而作出抗诉选择。

健全侦查监督与协作配合机制。健全完善侦查监督与协作配合机制,有利于全面提升刑事案件办理质效。截至2022年5月,全国检察机关、公安机关共同设立侦查监督与协作配合办公室(下称侦监协作办公室)3662个,实现中央全面依法治国委员会提出的侦监协作办公室全覆盖目标。围绕如何建好用好侦监协作办公室,有论者提出,必须坚持依法独立行使监督权、依法规范监督、偵檢緊密銜接配合、依法全面监督与重点案件监督相统一、优质高效等原则。有论者认为应科学设计检察人员派出模式,重视职能作用发挥,强化配套保障机制,构建“在协作中监督、在监督中协作”的侦监协作新模式。

全面推开涉案企业合规改革试点。随着涉案企业合规改革试点工作深入推进,需及时修改法律,固定制度创新和成功做法。在刑法修改方面,有论者认为刑法立法的重点是确认合规从宽激励,建议以“单位责任”为起点,按照“单位责任与个人责任二元化”思路,将“未进行有效合规治理”与“未适当履行合规义务”分别规定为单位犯罪故意与过失的判断基础,将单位刑事责任扩展至所有罪名,将“积极进行合规治理”规定为法定量刑情节,将从业禁止适用于单位,增设单位累犯与单位缓刑制度。关于修改刑事诉讼法,有论者建议在“特别程序”编设立“单位刑事案件诉讼程序”作为第二章,除了合规附