

最高检第一至八号检察建议,从不同角度生动诠释了检察建议在中国式现代化建设中的治理功能与制度优势,蕴含着检察机关参与社会治理的价值追求与责任担当——

以高质量检察建议助推社会治理现代化



提升监督办案整体质效 实现“三个效果”有机统一

□金石 张源

导性案例”。在向第一至八号检察建议学、向专家行家学的同时,打破套路格式,确保对策有理有据、合情合理,务求提出稳准狠、精细实的建议。探索从微观走向宏观,将个案监督进阶到类案监督,从对人的监督延伸到对事的监督,从工作理念的监督升级为制度的监督,实现“建议一起、治理一片、影响一方”的效果。

以面对面的方式抓进度。落实是检察建议的生命,要自觉突破你错我、零和博弈的误区,与被建议单位建立良性的协作配合关系,为实现建议的治理功能打基础、赋能量。参照第一至八号检察建议的逻辑与经验,对确有必要,以“融入式监督”的方式,在送达检察建议之前先行听取建议对象的意见,确保建议的含金量。主动跟踪跟进,对建议对象提出不同意见的,要对建议本身是否符合实际、措施是否适当等进行再考查,应调整的就调整、该纠正的就纠正。对依法应予配合协助的情况,主动表态、积极支持,全力配合解决遇到的新情况、新问题,必要时以“检察建议+调研报告”的方式,共同推动相关问题的圆满解决。

以硬碰硬的方式抓效果。检察建议是协调性和综合性较强的工作,关键少数发挥关键作用。充分发扬检察长带头送达检察建议的好做法,进一步开展带头送达、公开听证,不断提高严肃性和权威性。对检察建议进行督查督办,定期通报检察建议开展情况,组织评选、学习优秀检察建议,发挥示范引领作用。将检察建议列入人员绩效考核评优评先的最低指标和加分指标,从制度上将检察建议落实情况纳入地方党政考评范畴,同时完善执法办案档案,做到“一人一档”。对无正当理由拒不整改落实的被建议单位,将建议及拒不整改情况同步抄送同级人大、政府、纪检监察机关及其上级机关、行政主管部门等,将检察建议做成刚性、做到刚性。

(作者为湖南省郴州市人民检察院检察长)



□肖功勇

自2018年以来,最高人民检察院以上率下,围绕校园安全、公告送达、金融监管、警井管理、虚假诉讼等问题向有关部门发出第一至八号检察建议,为检察建议参与推动社会治理现代化提供了方向和指导。这是贯彻落实习近平总书记“法治建设既要抓末端、治已病,更要抓前端、治未病”重要指示的具体举措,诠释了检察建议在中国式现代化建设中的治理功能与制度优势。

深刻把握第一至八号检察建议的指导意义

助推国家治理体系和治理能力现代化,是新时代检察机关的政治责任、法治责任和检察责任。第一至八号检察建议蕴涵着检察机关参与社会治理的价值追求与责任担当。

检察建议的提出彰显时代意识和责任担当。第一至八号检察建议是贯彻落实“从政治上看”与“以人民为中心”的生动实践,其对问题的思考不是浮于表面现象,而是在透视现象的根本原因中找到治理的根本方法。比如,“四号检察建议”源于窨井伤人案件,直接原因是井盖缺失、破损、松动错位等,但仅就该问题提出检察建议,难以实现窨井盖的源头治理。检察机关通过查明深层原因,发出了凝聚多部门治理合力的这份检察建议。“五号检察建议”聚焦虚假诉讼的认定标准、程序处理、协调配合等问题,为解决同类问题提供了重要参考。

检察建议的推进具有纵深的联动性。2018年来,最高检以上率下,汇总分析检察办案数据,通过个案对比开展类案监督,五年内先后制发第一至八号检察建议,淬炼



出一套相对完整的检察建议实施体系。全国四级检察机关自觉对标对表,通过上级院指导、引领、督促,下级院学深、悟透、做实,以“铁指寸进”的方式落实第一至八号检察建议,共同打赢贯彻落实的攻坚战、持久战。比如,为常态化落实“一号检察建议”,四级检察机关在不同层面、以不同方式协同推进,淋漓尽致地彰显了一体化推进的显著优势。

检察建议的落实具有广泛的一致性。有好的检察建议才有好的实施效果,第一至八号检察建议拓展了检察机关参与社会治理的领域和深度。比如,护航快递业健康发展的“七号检察建议”同时抄送交通运输部、商务部等12个有关部门,通过凝聚多部门合力全面打造绿色安全邮路。

检察建议的缘起具有现实的针对性。第一至八号检察建议都来源于案件,提出的都是从案件中、多来又到案件中去,涉及多地、多发、常发的普遍性问题。比如,针对2019年全国起诉金融诈骗、破坏金融管理秩序犯罪40178人,同比上升25.3%的新情况,“三号检察建议”顺势而为,运用检察智慧促进金融监管编好“安全网”、守好“钱袋子”。

精准把握第一至八号检察建议的方法

党的二十大报告专门强调,“加强检察机关法律监督工作”,这在党的代表大会工作报告历史上是第一次。站在国家治理现代化的新

起点,深刻领会第一至八号检察建议固根本、稳预期、利长远的治理功能,精准把握实现社会治理价值的法律哲学与法律方法具有重要意义。

坚持全面履职与能动履职相协调。全面履职是检察担当,能动履职是检察自觉。第一至八号检察建议的实践过程,既是全面履行社会治理功能的新作为,也是打破就案办案、机械办案的能动表现。契合能动检察的要求,各级检察机关要领会好第一至八号检察建议生成过程所蕴含的主动作为、积极探索的治理哲学。以主动性、必要性为出发点,主动分析研判发案单位存在的普遍性问题,积极研究典型个案、类案背后的深层次原因,主动依托检察建议总结促进社会治理的方式和路径。立足检察职能参与社会治理,以有理有利有节的方式推进社会治理的广度、深度和效果。

第一至八号检察建议不是仅仅涉及八个领域的社会治理,而是检察建议的全面治与建章立制的长远治的范本。其共同点是明确建议有关单位建章立制,以实现治系统、系统治。例如,制发“四号检察建议”后,最高检通过收集案例数据、调研分析、走访职能部门等一系列工作,由“两高一部”联合印发《关于办理涉窨井盖相关刑事案件的指导意见》,依法指引移送起诉时的盗窃罪等侵犯类罪名,变更为破坏交通设施罪等危害公共安全类罪名从重处罚,从制度上震慑犯罪。同时,推动成立窨井盖问题治理部际工作协调小组,住建部等六部门联合出台《关于加强窨井盖

安全管理的指导意见》,促进供水、电力、通信、广电等部门联手推进窨井盖的源头治理。

坚持物理空间与数字空间相结合。第一至八号检察建议都有大量办案数据的实践基础。为提出“常治”与“长治”相得益彰的检察建议,充分发挥党委政法委牵头抓总职能,打破公、检、法、司之间行政执法与刑事司法的数据壁垒,利用大数据、人工智能、区块链、基因编辑平台,通过数据整合、共享、跨界比对分析形成检察建议的初步治理模型。探索纵向覆盖全国四级检察机关、横向跨越检察机关各部门的检察数据库,如利用文书提取等功能,统筹检察业务应用系统中现有数据,建立去除个案特性的元数据库,嵌入检察业务应用系统,修正检察建议初步模型存在的数据错误及其背后的治理缺陷,努力推进检察建议的数字化。

以第一至八号检察建议为指导全面提升检察建议社会治理效能

锲而不舍,久久为功。当前,必须没完没了抓检察建议贯彻落实,要围绕第一至八号检察建议完善检察建议工作机制,将检察建议抓“常”抓“长”,践行“小问题、大治理”,助推国家治理体系和治理能力现代化。以实打实的精神抓质量。制发检察建议的质量不仅是法律问题,也是动态的管理、治理问题。第一至八号检察建议是检察建议的“指

假象印证:证据审查需要排除的隐蔽陷阱



□远桂宝

假象印证,本质上是一种带有迷惑性的虚假印证,是指由于在参与印证的证据中出现了无证据能力的证据,致使出现两个或两个以上证据所含信息完全重合或部分交叉的表面现象。之所以称为表面现象,是因为参与印证的部分甚至全部证据不具有证据资格,导致印证流于表面化和形式化,从而形成了表面印证。

假象印证具有迷惑性,这种迷惑性体现在两个以上证据指向具有表面上的同一性。这也充分说明了假象印证已经成为审查起诉环节证据审查中的隐蔽性陷阱所在。识别和防范假象印证是证据审查中的重要一环,其对于提高办案质量,防止冤错案意义重大。假象印证实质上没有实现证据之间的相互验证状态,会造成在某个环节“孤证定案”的风险,侵蚀控方所构建的证据体系的稳定结构,解构控方所构建的证据体系,造成证据链条的中断、断裂或不闭合。假象印证之所以会产生,源于无证据能力的催生。无证据能力的核心概念就是证据能力。所谓证据能力,又称为证据资格,是指什么样的证据可以被采纳,其实质就是证据的法律适格性或者法律容许性。对于无证据能力的证据,我国的刑事诉讼法及相关解释,一般使用“不能作为定案的根据”“对该证据应当予以排除”和“不能作为证据使用”等用语表述。证据能力原本是大陆法系证据法律制度习惯使用的概念。自

“两个证据规定”出台以来,证据能力已融入司法实践,但是对于证据能力的构成要件,多年来理论界和实务界一直没有定论,这也导致了对于无证据能力的外延认识不同。有观点认为,无证据能力的证据就是“非法证据”,其实“非法证据”与无证据能力的证据这两个概念之间在逻辑上本系种属关系。“非法证据”系因取证程序违法而侵犯公民基本权利,进而导致证据无证据能力,固然可归入无证据能力的证据的外延,但无证据能力的证据在外延上却并不限于“非法证据”,除“非法证据”外,其他因为法定原因而导致证据丧失证据能力的情形,包括证据形式违法、取证主体违法以及证据内容违法的证据等,皆可归入无证据能力的证据的范畴。可见,“非法证据”仅仅是无证据能力的证据的一部分,除此之外,无证据能力的证据至少还应当包括与待证事实无关联性的证据和缺少内容真实性的证据。

假象印证形成原因

假象印证的形成原因错综复杂,往往是客观因素与主观因素、外部因素与内部因素综合作用的结果。具体来看,假象印证主要有以下三种形成原因:

取证手段上的非法取证。(1)刑讯逼供。刑事侦查是通过证据还原案发过程的回溯性证明活动,但是证据资源稀缺的现实环境常常给证明活动带来困难。如果有侦查人员通过刑讯逼供“灵活调整”犯罪嫌疑人供述,使得口供与其他证据之间形成印证关系,无疑会成为实现印证证明任务的“捷径”。(2)指供、诱供。指供、诱供在形成假象印证上比刑讯逼供更容易。

这是因为,指控、诱供的大多是细节性证据,特别是隐蔽性证据,一旦犯罪嫌疑人的供述中有了这些隐蔽性证据,便会形成“印证”关系。不仅如此,指供、诱供还具有很大的隐蔽性。由于侦查的封闭性,指供、诱供很难被发现,甚至连指供、诱供的对象自己都不知道。犯罪嫌疑人即便知道,也难以拿出证据。

取证过程的证据污染。对证据的污染是形成假象印证的重要因素,主要包括两个方面:一是对口供的污染,形成与口供证据的假象印证。口供污染的常见途径有:(1)犯罪嫌疑人到过现场看到案件细节;(2)犯罪嫌疑人从第三人处证主体违法以及证据内容违法的证据等;(3)犯罪嫌疑人从被害人处了解案件细节;(4)侦查人员有意或无意泄露案件细节等等。二是对检材的污染,形成鉴定意见与其他证据的假象印证。检材是一类比较特殊的物证,只有经过科学鉴定,才能发挥作用,同时其容易被污染,自身对保管程序要求严格。

取证心理上的诉讼偏见。受观察者立场、观点、知识结构、文化素养和心理惯性等因素的影响,人们在认识事物时可能产生偏见,这是心理学的基本规律。司法活动是主观见之于客观的实践活动,同样可能受到这种偏见的影响。在这一偏见的引导下,办案人员不再单纯地描述客观事实本身,而是会有意或无意地迎合自己的直觉、预期、立场或者利益诉求等。诉讼偏见在司法实践中造成的结果就是真实性偏差。所谓真实性偏差,是指办案人员在取证过程中,证据证明力判断和事实认定等办案活动中,往往认为支持自己观点的论据更具说服力,并有意或无意地寻找与自己

观点一致的证据信息和解释,忽视可能与之不一致的证据信息和解释。这种真实性偏差以不同方式影响证据印证的真实性。司法办案人员迫于印证证明模式,又不得不追求证据形式上的印证,最终造成假象印证。

假象印证的识别与防范

对检察机关而言,识别和防范假象印证的主要任务是防止无证据能力的证据进入控方所构建的证据体系。一是从假象印证的形成原因是错综复杂的,所以识别和防范的措施也应当是综合性的。具体而言,审查起诉环节的证据审查应做到“三个强化”:

强化对言词证据真实性的验证。言词证据的形成是一个相当复杂的过程,一般要经历感知、认知、记忆和表述四个阶段,任何一个阶段受到外界因素的干扰,都有可能造成虚假或失真。同时,犯罪嫌疑人或被害人甚至同时证人都与诉讼结果存在着利益关系,犯罪嫌疑人的“避重就轻”、被害人的“夸大其词”等又加剧了言词证据的失真或虚假问题。实物证据具有较强的稳定性和客观性,具备验证言词证据真实性的基础,必须强化通过实物证据验证言词证据真实性的活动。一是要注意通过实物证据尤其是物证内在属性、外部形态、空间方位等多方面特征验证口供、被害人陈述和证人证言的真实性。二是要注意通过实物证据所证明的案件事实的个别片段和个别情节来验证言词证据的真实性。

强化对实物证据关联性的解读。之所以要强化对实物证据关联性的解读,是因为实物证据是一种“无声证据”,其与案件事实的关联

具有隐蔽性。实物证据一般不能自己证明与案件事实的联系。这就造成了实物证据与案件事实关联的间接性。鉴于此,应当防止无关联的实物证据进入控方构建的证据体系:一是鉴定。实物证据的鉴真就是要进行同一性认定,确保某一证据确属该证据。既要审查证据的来源,又要审查证据在收集、保管过程中是否受到破坏或者改变。二是鉴定。案件现场的痕迹物证包括遗留在现场的血迹、体液及其斑痕、手印等,是较为稳定和可靠的客观性证据。鉴定的目的就是要充分挖掘实物证据内含的信息,特别是隐蔽性信息。三是解释。言词证据一般是直接证据,其与案件待证事实的关联较为明显,能够全面、动态、直接地证明案件事实。要发挥言词证据优势,利用其解释案发现场的物品、痕迹和生物检材等物证与案件、行为人的关系。

强化对取证合法性的监督。检察机关是宪法规定的法律监督机关,要充分发挥审前程序的主导作用。对侦查机关取证合法性的监督是检察机关法律监督和发挥审前程序主导作用的重要内容。对发现的违法取证行为,要及时纠正,坚决排除非法证据的当然排除规则和瑕疵证据的有条件排除规则,防止法律监督流于形式,浮于表面,最终丧失纠正错案的机会。特别需要指出的是,发现办案人员存在刑讯逼供等违法取证情况时,检察机关要开展自行补充侦查活动,矫正、纠正之前的违法违法行为,防止侦查机关通过各种途径对“非法证据”进行形式上的“合法化”处理,进而难以真正实现非法证据排除。

(作者单位:江苏省南通经济技术开发区人民检察院)

法律效果的实现要求妥善运用监督办案方法。不同类别的案件在事实认定及法律适用上具有不同的方法。民事监督案件往往依托于请求权基础,对法律关系进行条分缕析式分析,在实践中表现为“事实—规则—结论”的演绎范式,即“三段论”推理。对于依申请监督的案件,需聚焦请求权基础进行审查核实,在剖析论证的基础上将要件事实归入从而得出结论。对于依职权监督的案件,主要采用法律关系分析法,需要对案件事实所涉法律关系逐一剖析,在考量主体、客体、内容等不同要素的基础上,明确监督要点。上述几种方法在实践中可以综合运用,相互交织。其次,努力实现类案同判。类案同判是实现公平正义、维护司法公正的有效路径,追求案件办理法律效果的实现,必须实现类案同判。否则,类案不同的结果会损害司法公信力。

实现案件办理“三个效果”有机统一,需要抓好如下方面:首先,要加强法律文释法说理。办案人员要事实清楚,把道理讲明白,不断提升办案质量,增强监督结果的说服力。其次,要强化社会舆情回应。社会舆情既是检察机关了解社情民意的窗口,也是促进自身能力提升,扩大办案效果辐射面的有效途径。要持续深化案件信息公开工作,以公开促公正;要及时回应社会关切,引导舆论走向理性;要进一步规范案件报道,理性客观报道办案过程动态信息。再次,要积极参与社会治理。以类案监督为契机,探究影响社会治理的不利因素,追根溯源查找原因,能动履职向相关部门提出检察建议,实现“办理一起,治理一片”的良好效果。最后,要持续提升队伍素质。不断提高检察官政治素养,锻造忠诚、干净、担当检察铁军;持续提高业务水平,熟练掌握法学理论,累积实务经验,提升办案技能;锐意改进办案作风,以“案结事了政和”为目标,解开当事人心结,做好监督办案“后篇文章”。

(作者分别为甘肃省人民检察院法律政策研究室主任、全国检察业务专家,甘肃省人民检察院兰州铁路运输分院检察官)