

以检察工作现代化服务中国式现代化是当前和今后一个时期检察机关的时代重任。检察理论研究紧紧围绕这一中心任务,不断推进实践基础上的理论创新,真正做到融入实践、服务实践、指导实践。

为以检察工作现代化服务中国式现代化提供坚实理论支撑

□郭立新 李高伦

2023年是全面贯彻党的二十大精神开局之年,也是检察理论研究工作励精更始、继往开来的春天。最高人民检察院党组在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下,贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于加强新时代法学教育和法学理论研究的意见》,领导全国检察机关上下内外力量,全面贯彻习近平法治思想,运用党的创新理论不断深化中国特色社会主义检察理论研究,以检察理论的发展进步引领检察工作高质量发展,为以检察工作现代化服务中国式现代化提供坚实理论支撑。



郭立新

2023 法学理论研究盘点 检察学篇

□最高人民检察院党组在习近平新时代中国特色社会主义思想指引下,贯彻落实《关于加强新时代法学教育和法学理论研究的意见》,领导全国检察机关统筹上下内外力量,全面贯彻习近平法治思想,运用党的创新理论不断深化中国特色社会主义检察理论研究,以检察理论的发展进步引领检察工作高质量发展,为以检察工作现代化服务中国式现代化提供坚实理论支撑。

□检察理念现代化是检察工作现代化的先导。“高质效办好每一个案件”是最高检党组对检察履职提出的重要检察工作理念,是实现新时代检察工作现代化发展的重要引领。坚持“四大检察”法律监督基本格局,依法履行法定职责,加快推进检察工作体系现代化,是推进检察工作现代化的基本框架。坚持依法一体履职、综合履职、能动履职,实现检察工作机制现代化,是加大监督力度、提升监督质效的要求。

01 关于检察工作现代化的理论阐释

以检察工作现代化服务中国式现代化是当前和今后一个时期检察机关的时代重任。检察理论研究紧紧围绕这一中心任务,不断推进实践基础上的理论创新,真正做到融入实践、服务实践、指导实践。

有观点指出,检察工作现代化是“中国式”和“现代性”的有机融合,是坚持党的绝对领导,坚持本土性与现代性相结合,坚持以人民为中心,坚持深化检察改革的现代化。有观点认为,“加强检察机关法律监督工作”是党的二十大报告赋予检察机关的更高要求,更重责任,是中国法治现代化的必然逻辑和鲜明特色,是坚持和加强党对法治工作全面领导的重要抓手,是成功推进和拓展中国式法治现代化的必然要求,是深刻诠释中国式法治现代化特色优势的生动实践。要实现检察工作现代化,必须实现检察工作高质量发展。有观点提出,高质量发展的本质要求是对中国特色社会主义检察制度的巩固和完善,核心内容是检察机关法律监督工作的持续推进,根本目标是将检察工作主动融入全面建设中国式现代化进程。

检察工作现代化的要求体现在检察机关政治建设、队伍建设、队伍素质、基层基础建设等方面,是检察工作理念更加先进、体系更加成熟、机制更加完善、能力更加过硬的现代化。检察工作现代化要推进理念政策更新,完善制度机制,加强数字化建设,在新时代“四大检察”的基本格局基础上构建内外融通、协调发展的检察工作高质量发展新格局,以加强政治建设为统领,以强化法律监督职能为核心,以检察一体融合发展为支撑,以法律监督与其他各类监督贯通协调为坐标,以检察管理现代化为枢纽,以检察工作数字化赋能为驱动,以检察专业化建设为关键。

02 关于以“高质效办好每一个案件”为理念引领

检察理念现代化是检察工作现代化的先导。“高质效办好每一个案件”是最高检党组对检察履职提出的重要检察工作理念,是实现新时代检察工作现代化发展的重要引领。

(一)“高质效办好每一个案件”的时代价值。“高质效办好每一个案件”理念是习近平总书记关于公正司法重要论述精神在检察领域的具体体现和生动实践,是对“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”司法目标的落实,是新时代检察履职办案的基本价值追求。有观点认为,“高质效办好每一个案件”是坚持党对检察工作绝对领导的必然要求,是为大局服务、为人民司法、为法治担当的必然要求,是推进检察工作现代化的必然要求。

(二)“高质效办好每一个案件”的基本内涵。“高质效办好每一个案件”,就是要通过检察履职办案,在实体上确保实现公平正义,在程序上让公平正义更好更快实现,在效果上让人民群众可感受、能感受、感受到公平正义,做到检察办案质量、效率、效果有机统一于公平正义。有观点主张,“高质效办好每一个案件”的要旨是以公正司法维护社会公平正义,关键是做到检察办案质量、效率、效果有机统一于公平正义,目标是做到每

一个案件都确保公正。要统筹处理好质量、效率、效果与公平正义的辩证统一关系。依法是让群众感受到公平正义的前提,公正是让群众感受到公平正义的核心;办案的高质量是做到质量、效率、效果有机统一的前提和基础;提升办案效率就是在程序上要让公平正义更好更快实现;在效果上要让人群众可感受、能感受、感受到公平正义是坚持办案高质效的目标所在。质的有效提升是高质效办案的应有之义,量的合理增长是推动质效提升、实现高质效办案的重要基础。

(三)“高质效办好每一个案件”的实践展开。“高质效办好每一个案件”理念的践行体现在以“四大检察”为主体框架的检察工作全面协调发展之中。对此,有观点主张,要积极探索中国特色轻罪治理体系;在重罪检察工作中围绕中心服务大局,坚持治罪与治理并重;积极推进职务犯罪案件办理的规范化、法治化;在经济犯罪案件办理中坚持运用法治思维和方式,创新工作机制;在刑事执行检察工作中树立正确监督思维和办案理念;在民事检察工作中坚持系统观念,准确把握实质法律关系;在行政检察办案中强化精准有力监督,坚持更高层次的溯源治理;在公益诉讼检察工作中以“精准性”和“规范性”为工作标准和要求;在未成年人检察工作中维护个案公正,开展类案监督,促进社会治理;在控告申诉案件的办理中坚持和发展新时代“枫桥经验”;从扎实推进检察改革,做好司法解释、案例指导和社会治理检察建议工作方面提升法律政策研究质量;在案件管理工作中增强科学、能动、智能管理理念;在知识产权检察工作中深化综合履职,把握案件特点。

(四)“高质效办好每一个案件”的实践保障。“高质效办好每一个案件”理念的践行,需要健全检察机关法律监督工作机制,着力建设高素质专业化检察队伍。有观点建议,要健全依法一体履职、综合履职、能动履职机制体系,健全检察机关内部制约监督机制,健全司法协作配合机制,健全数字检察工作机制,坚持不懈提高政治能力,与时俱进抓业务素能,坚定不移推进全面从严治检,久久为功夯实基层基础。

03 关于以检察工作体系现代化为基本框架

坚持“四大检察”法律监督基本格局,依法履行法定职责,加快推进检察工作体系现代化,是推进检察工作现代化的基本框架。

(一)关于刑事检察的行稳致远。“牢牢把住刑事检察‘中国式’和‘现代性’特征要求”,以刑事检察理论保障刑事检察工作的行稳致远重点是体现在“加强轻罪治理体系建设”和“扎实推进涉案企业合规改革”两方面。

面对刑事犯罪结构的“轻罪化”现实和发展方向,刑事检察工作要加快推进中国特色轻罪治理体系建设。有观点主张,轻罪入刑的同时应当畅通出罪机制、完善前科制度、规范附随后果,并从司法解释的角度扩张轻罪范围,推动刑罚轻缓化。也有观点提出,要在实体上完善附加刑制度,删除有关犯罪附随后果的规定。还有观点提倡,要在程序上对附条件不起诉制度予

以扩大适用,完善配套制度程序;以构建本土化风险量化评估机制为中心推动考核、替代措施、电子监控、羁押听证等相关改革。

涉案企业合规改革是深入贯彻习近平法治思想,依法能动履职,积极融入社会治理的务实举措。有观点认为,探索企业附条件不起诉主要面临实体层面、程序准入层面和程序出罪层面的困境。有观点认为,组织责任论和法益修复理论分别承担了事先和事后合规阶段的刑法激励依据,是企业合规的正当性根据。有观点主张,应在确立单位犯罪制度理念的基础上对事先合规、事后合规、罪后合规三种合规模式的具体制度加以科学合理设计。对于推进涉案企业合规的全流程适用,有观点主张要从适用范围、制度构建、适用环节、程序衔接、跟进监督等方面实现让合规整改成为贯穿刑事诉讼全流程的法定从宽事由。还有观点认为,法院参与涉案企业合规改革具有正当性与必要性,可以对检察机关主导的涉案企业合规进行审查与确认。也有观点认为,法院可以通过听证会参与轻罪不起诉程序。

(二)关于民事检察的提质增效。以民事检察理论推进民事检察工作提升能力水平,加大监督力度,实现有效监督,重点体现在“精准加强民事诉讼监督力度”和“大力整治虚假诉讼问题”两方面。

有观点提出,为了加强对民事诉讼活动的精准全面监督,需要培育权力监督与权利救济相结合的民事检察思维,实现民事监督与当事人合法权利救济有机统一。有观点提倡从理念、能力、方式等方面提升民事生效裁判检察监督质效,通过把握依法能动履职着力点以及精准监督的内涵、外延解决民事执行检察监督的实践问题。还有观点主张,从规范体系、发现机制、运行机制等方面突破民事类案检察监督的实践困境。

检察监督对虚假诉讼规制具有制度优势。有观点认为,应通过价值理念、机制体制和治理体系等方面的完善实现检察监督职能的理念更新和新定位。有观点提出,要运用大数据赋能民事检察监督,促进司法信息共享,保证数据的多样性、全面性,拓展监督范围,提升监督精准度。还有观点建议,通过立法赋予调查核实获取证据的诉讼证据能力。

(三)关于行政检察的持续强化。以行政检察理论研究促进行政检察强化履职、实现有力监督,主要体现在“规范推进行政争议实质性化解”和“积极完善行政检察建议的适用”两方面。

在履行法律监督职责中开展行政争议实质性化解工作,促进案结事了是党中央为新时代行政检察持续强化指明的方向。有观点认为,检察机关需要回归监督法律实施的本义,维持保障行政法律统一正确实施的监督者角色,推动指导性案例向统一适法型、规则价值型模式转变。有观点建议,采用集中式立法和单项式调整的融合方式,完善行政争议实质性化解规范依据。

行政检察建议是依法履行法律监督职责的重要方式。有观点认为,检察建议职能的行使需要遵循辅助性、互动性和事后监督原则,主张合理划分不同类型检察建议的

介入范围和限度。有观点提出,从明确权力属性限度、推动类型化、建立会商联动机制和加强内部监督等方面规范行政检察建议制度。

(四)关于公益诉讼检察的精准规范。以不断的理论创新为公益诉讼检察的精准规范提供支持,重点体现在“支持推进公益诉讼专门立法”和“深化完善公益诉讼程序机制”两方面。

公益诉讼检察的精准规范开展需要继续支持推进法律规范体系的建设,推进专门立法。有观点认为,当前公益诉讼授权单行立法“民事化”与司法实践“行政化”存在抵牾,要推动检察机关的主动参与,坚持我国公益诉讼“行政化”格局。有观点认为,检察公益诉讼专门立法具有必要性和可行性,要通过制定检察公益诉讼法,重点明确案件范围、诉讼地位、审判管辖、调查取证、诉前程序方面的问题,确立检察公益诉讼一体化模式。还有观点提倡,在专门立法中选择检察机关第一顺位、社会个体第二顺位的行政公益诉讼起诉赋权模式。

为了保证检察公益诉讼的精准度、规范性和生命力,需要在实践中不断探索深化各项具体程序、机制建设和完善。有观点主张选择“实体—程序当事人”诉讼关系模式对诉前程序进行改造,明确诉前检察建议制发对象的“全部模式”,次数的“一次为原则,多次为例外”,提升内容精细性和衔接有效性。有观点主张对惩罚性赔偿适用进行规制,明确环境民事公益诉讼惩罚性赔偿的适用条件,秉持“谁主张谁举证”的举证责任原则。

(五)关于全面深化未成年人司法综合保护。理论促进全面深化检察机关对未成年人综合司法保护,重点体现在“最有利于未成年人原则的理论构建”和“未成年人司法社会支持体系建设”两方面。

保护未成年人应当坚持最有利于未成年人的原则。有观点指出,该原则的内涵包括尊重未成年人权利主体地位、处理涉及未成年人事项的普适性要求、衡量各方利益时给予未成年人利益特殊优先考虑、广泛的制度与程序保障四个方面。另有观点认为,该原则具体要求包括尊重人格尊严、听取意见、特殊优先保护、适应健康成长规律、保护与教育相结合。

深化完善未成年人司法社会支持体系建设,具体要完善社会支持力量参与模式和支持方式。一方面,有观点提倡以合作主义理念引领力量融合,明确职能分工,发挥政府主导作用,组建多机构间的司法社会服务组织,实现专业化与市场化。另一方面,有观点建议明确赋权导向,以未成年人的需要和消解其困境为主要内容,增强未成年人的主体性和参与度,赋予未成年人识别、获取和主动链接社会资源的能力。

此外,理论研究也在深化适用认罪认罚从宽制度、着力加强侦查监督与协作配合、创新提升刑事执行检察履职、积极开展民事支持起诉和民事监督、稳妥探索行政违法行为监督、巩固做强公益诉讼重点领域等方面发力,为加快推进检察工作体系现代化提供了理论支撑和智力支持。

04 关于以检察工作机制现代化为保障

坚持依法一体履职、综合履职、能动履职,实现检察工作机制现代化,是加大监督力度、提升监督质效的要求。

(一)健全依法一体履职机制建设。“一体履职”是指检察机关要作为一个整体履行法律监督职责,保障法律统一正确实施。有观点认为,构建“一体履职”机制是检察权运行内在规律、检察权运行原理和我国法律规定的要求。有观点提出,“一体履职”机制的建设要以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,以司法办案为主线,以司法公正为目标,以司法为民为宗旨,以司法廉洁为底线,实现“上下统一、横向协作、内部整合、总体统筹”的目标。

(二)健全依法综合履职机制建设。“综合履职”是指将各项检察职能真正融合,实现对特定领域实现全方位司法保护。有观点提出,要从强化知识产权刑事司法全过程监督、加强知识产权民事司法精准监督、加大知识产权行政公益诉讼监督力度、稳步探索知识产权领域公益诉讼等方面加强知识产权综合履职。对于服务保障金融强国建设,创新探索金融检察履职机制,有观点主张,要合理区分金融犯罪和金融创新,准确把握金融安全的刑法保护边界;有观点提倡建立健全防范化解金融风险“全流程机制”。

(三)健全依法能动履职机制建设。“能动履职”是指检察机关在依法履行法定职责时,遵循司法工作规律,秉持积极主动取向,充分发挥主观能动性,积极主动深化履行检察职能。有观点认为,“能动履职”的宪制基础来自“以人民为中心”和“服务大局”的司法理念,要通过保障机制和约束机制确保检察机关能动履职的形态妥当。为促进检察建议的规范适用,有观点主张,将检察建议区分为法律规定的特别建议权、闭合型检察建议和开放式检察建议三类,分别予以不同的要求。

(四)健全依法公正高效权威行使检察权机制。“依法公正高效权威”是健全检察权运行机制的目标。有观点认为,“依照法律规定独立行使检察权”明确了检察权独立行使的法律规定指引、根据、运行方式和权力内容,是检察权“依法公正高效权威运行”的宪法基础规范。跟进监督机制的健全是实现法律监督韧性的保障。有观点借鉴比例原则,提出应通过衡量公共利益与成本来考虑民事检察跟进监督启动的正当性。

(五)完善内部制约监督机制。全面准确落实司法责任制,完善内部监督机制是推进检察工作体系现代化的重要内容。有观点提倡从全流程和各层级全覆盖、实体与程序并重等方面出发,强化系统内党的监督、领导干部监督、集体监督,构建检察权运行内部制约监督机制体系。有观点提出,从精准优化改革政策,建立健全内部制约监督制度、增强规范性科学性、注重系统性协调性等方面完善检察机关司法体制综合配套改革制度体系。有观点主张,通过将检察官权力清单定位为检察官职权清单,明确检察机关内部上下层级的权责关系,建立完善检察官权力清单制度。

科学的案件管理是实现检察权运行制约监督的重要方式。对于科学优化检察管理机制,有观点主张要完

善纵横管理,推动外部监督衔接、加强案件管理职能整合;还有观点提倡要完善落实现行系统分案机制、建立独立的经费负责机构。

05 关于以检察工作能力现代化为支撑

检察工作能力现代化是推进检察工作现代化的基础性、战略性工作,是检察工作现代化的牢固支撑、根基所在。

(一)关于与时俱进提升队伍素质。有观点指出,与时俱进提升检察队伍素质,要确保检察队伍的忠诚可靠,建好建强领导班子,培养造就德才兼备的高素质人才,强化队伍纪律作风。有观点提出,要以检察人才选拔机制、检察人才培训机制和检察人才储备机制的完善为提升检察队伍素质提供保障。有观点提倡从司法理念、工作机制、检察管理等方面落实“三个善于”的要求。有观点主张从人员梯次结构、人才建设工作机制和队伍建设方式方法方面着手加强基层检察队伍建设。

(二)关于深入实施数字检察战略。深入实施数字检察战略是实现检察工作现代化的重要引擎动力,是法律监督能力现代化建设的主要方向。有观点总结数字检察的生成逻辑在于检察权在发展中调整权力外延和运行方式,实现与国家治理的同频共振。有观点将数字检察的主要内容表述为数字正义观的价值追求、能动法律监督范式转型、数据库与人才队伍建设、数据与算法的合规保障。有观点认为,数字检察的重点治理领域主要包括压缩犯罪黑数、消除法律监督盲区和构建严密法治监督体系。有观点认为数字检察的发展面临异化风险,要从工作推进机制、配套机制体制、构建理论、制度和话语体系和人才队伍建设方面实现深入推进。还有观点建议对人工智能的应用予以准确定位和边界厘清。

06 关于以“两个结合”为根本遵循

检察工作现代化的推进,需要深刻领悟“两个结合”的重要意义,推动中国特色社会主义检察理论高质量发展。

(一)把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合的理论成果。中国特色社会主义检察是把马克思主义基本原理同中国具体实际相结合的重要成果。有观点提出,新时代“人民检察”内涵的发展包括法律监督的深化、“四大检察”的新职权利格局、坚持“以人民为中心”的理念和贯彻实践全过程人民民主。有观点以马列主义国家学说作为人民检察制度的理论依据,认为检察院“助推国家治理体系和治理能力现代化”的新使命是“四大检察”新格局形成的根本原因。有观点认为,我国基于制度价值和功能将一般监督权配置到多个机关分别行使,形成了以法律监督为核心的现代制度形态,应当通过协调语义表达、厘定权力清单、调适职责分工和强化能力实现专门化的检察法律监督制度建设。

(二)把马克思主义基本原理同中华优秀传统文化相结合的理论成果。“第二个结合”是开辟和发展中国特色社会主义的必由之路,是中国特色社会主义最鲜明的特色来源。有观点认为,检察听证制度是对我国传统文化中关于兼听则明、无讼、化解矛盾等理念的继承和发展,提出要着力在价值、范围、流程、效果和管理等方面推进制度建设。有观点认为,检察机关坚持以人民为中心,积极推进认罪认罚从宽制度落实、传承古代“慎刑观”“恤刑观”理念是秉持“以人为本”思想的重要体现。有观点提倡,通过在检察工作中坚持以人为本、司法为民,重视宽严有度、宽严相济,以良法促善治,妥善处理好天理、国法与人情的关系,实现对仁恕司法传统的当代传承。

(作者分别为最高人民检察院检察理论研究所所长、研究员,助理研究员。文章详见《人民检察》2024年第1期)