

做实高效办好每一个案件,需立足制度长远发展、完善创新监督办案方式——

用足用好调查核实权 提升法律监督质效

编者按 调查核实是提升办案质效、推进检察工作高质量发展的重要保障。1月14日召开的全国检察长会议强调,要用足用好调查核实权,以法律事实最大限度地还原客观真实。本期“观点·专题”邀请专家学者立足具体问题,针对性提出深化调查核实权运行建议,促进案件事实真相的查明,进而提升检察办案质效,敬请关注。



调查核实是检察机关正确、有效行使法律监督权的必要措施,只有调查核实才能发现、认定、纠正事实认定错误、法律适用错误,高质效办好每一个案件。

检察机关调查核实权的历史沿革

抗日战争时期,《山东县司法处刑事复判暂行办法》第5条规定,“应行复判的案件,卷证未送上级法院者,原县司法处应于上诉期满后五日内,将卷证判呈送该管地方法院检察官核办……”这个时期的检察官行使调查核实权主要针对刑事审判领域。新中国成立后,为有效履行法律监督职责,相关的法律条款赋予检察机关必要的调查核实措施。如1949年《中央人民政府最高人民检察署暂行组织条例》第12条规定:“最高人民检察署为有效达成其所负任务,得向各机关调阅有关法律、法令、决议等类之文书。”1954年《人民检察院组织法》第19条规定:“人民检察院为执行检察职务,有权派员列席有关机关的会议,有权向有关的机关、企业、合作社、社会团体调阅必要的决议、命令、案卷或者其他文件,有关的机关、团体和人员都有义务根据人民检察院的要求提供材料和说明。”虽然1979年《人民检察院组织法》对此未作出明确规定,但此后的《民事诉讼法》、《刑事诉讼法》都规定了检察机关在对诉讼活动进行监督时拥有调查核实权。2018年修订的《人民检察院组织法》重新确立了检察机关的调查核实权。

检察机关调查核实权的发展变化

我国检察机关调查核实权的发展是一个循序渐进丰富完善的过程。首先,调查核实权的适用范围不断扩展。早期,检察机关调查核实权的适用范围并不明确,适用事项较为概括、原则。随着宪法规定检察机关是国家的法律监督机关,检察机关行使权力的边界和范围逐渐明晰。进入新时代,检察机关在做优刑事检察的同时逐步强化民事检察和行政检察,创新拓展公益诉讼检察,调查核实权的行使范围逐步扩展到民事诉讼、行政诉讼和公益诉讼领域。《民事诉讼法》第221条、《行政诉讼法》第57条、《行政诉讼法》第101条、《人民检察院行政诉讼监督规则》第四章第二节以及《最高人民法院、最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》第6条都规定了检察机关调查核实(调查取证)权的适用范围和程序规则。其次,调查核实的手段方式不断丰富。

随着检察工作的深入推进,科技发展的日新月异,调查核实的措施、方法和模式不断丰富,调查核实的方式也从传统的“坐堂看卷”“书面审查”转向“实地勘验”“言词调查”,措施手段从早期的调卷阅卷扩展到询问当事人、知情人,委托鉴定、评估、审计以及勘验物证和现场等。最后,调查核实职能持续强化。经过多年的司法实践,全国检察机关行使调查核实的能力和水平不断提升。以民事检察监督为例,2023年,全国检察机关共开展调查核实近16万件,同比上升21.5%,占办案总数的70.6%,同比增加11.7个百分点。

检察机关调查核实权的优化完善

检察机关的调查核实权已成为提升法律监督质效、确保“四大检察”全面协调发展发展的关键抓手,但该项权力在行使中仍有短板和不足。一些地方不同程度地存在调查核实手段不会用、不敢用、不善用的问题,在行使调查核实权过程中还存在配套机制不完善、有关单位不配合等情况。对此,应从理念、机制和科技等方面入手,不断提升新时代检察机关法律监督质效。

其一,更新司法理念

检察人员在行使调查核实权的过程中要摒弃以往办案中的惯性思维和路径依赖。首先,要带着“帮对方消除隐患”“为对方防控风险”的心态,换位思考,“如我在诉”地去处理检察机关与监督对象等有关单位的关系,从而获得有关单位和个人的理解和支持。其次,要综合运用调查核实手段。近年来随着检察制度的日臻完善以及调查核实权的发展变化,调查核实的手段方法日渐多样。梳理《人民检察院刑事诉讼规则》第551条、《人民检察院行政诉讼监督规则》第60条以及《人民检察院检察建议工作规定》第14条的规定会发现,检察机关可以运用的调查核实手段主要包括:查询、调取、复制相关材料;询问或向当事人、有关知情人员或者其他相关人员了解情况;听取被建议单位及其办案人员的意见;咨询专业人员、相关部门或者行业协会等对专门问题的意见;委托鉴定、评估、审计;勘验物证、现场;现场走访、查验;进行伤情、病情检查或者鉴定。对于如此丰富的调查核实手段,检察人员不仅要会、善用,还要学会综合运用,找准运用时彼此的契合度、衔接点、策应处,打出组合拳,使出连环招,形成“1+1>2”的法律监督效果。

其二,创新制度机制

一要完善案卷调阅制度。完善正、副卷一并调阅制度不仅是加强检察监督机制建设的重要内容,更是强化检察机关行使调查核实权的重要方式。2023年6月,最高人民法院与最高人民法院签《关于调阅民事、行政诉讼和执行案件卷宗副卷有关问题的规定》,在全国范围内正式建立案卷调阅制度。下一步,应当以此制度的确立和施行为契机,理顺调查核实权行使过程中法院与检察院之间的配合协作关系,在不断提升

深化调查核实权运行

中国社会科学院法学研究所诉论法研究室副主任、研究员
中国社会科学院大学教授、博士生导师 董坤

转变观念 创新机制 科技赋能

调卷阅卷步骤程序、手段方式科学化、规范化的过程中,共同维护司法公正和提高办案效率。二要建立专门的培训机制。围绕调查核实权的行使设置专门课程,通过案例教学、研讨式教学等方式引导检察人员认识熟悉调查核实权行使过程中的难点重点,熟练掌握行使调查核实权的目标任务、有关对象、启动条件、程序步骤和手段措施;同时,增强办案人员的纪律意识和权利保障意识,对于调查核实中知悉的商业秘密和个人隐私应当保密,对当事人或其他人员的合法权益不得利用职务之便侵害限制。

其三,注重科技赋能

以科技赋能调查核实权的行使,实现调查核实手段方式的迭代升级。从司法实践看,不同地方的检察机关已开展有益尝试。在完善线索发现机制方面,上海市检察院自主研发并完善公益诉讼线索智能辅助系统,积极运用卫星遥感、3D建模、可信时间戳等技术手段辅助办案,有效解决线索发现难问题。在运用调查核实手段开展勘验取证方面,广州市检察院利用无人机、远程执法记录仪、高像素相机等设备,在实时交互系统技术支持下实现勘验取证,有效破解人工调查慢、取证难的问题。未来,检察机关应充分利用人工智能、大数据、云计算等现代科技,将其融入调查核实权行使的各个环节,融入调查核实的全过程,不断提升司法公正与效率。

精准开展民事检察监督

最高检民事检察研究基地(东南大学民事检察研究中心)主任
东南大学法学院副院长、教授、博士生导师 单平基

《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》

强调,进一步提升法律监督效能。检察机关要加强对监督事项的调查核实工作,精准开展法律监督。我国民事诉讼法第221条将调查核实权规定为检察机关的一项法定职权,意义重大。为更好发挥其制度功能,《人民检察院民事诉讼监督规则》对民事检察调查核实权进行规范,以增强可操作性。但从实践来看,民事检察调查核实权仍存在制度供给不足、行使不畅等问题,亟需对其行使方式、行使程序以及制度保障等方面进行深化,从而推进监督质效的提升。

民事检察调查核实权的行使方式

民事检察作为“四大检察”之一,是贴近民众、直接服务民生的重要工作。为推进精准性、规范性监督,实现民事检察高质量发展,需赋予其必要的监督手段,调查核实权就是其中重要一环。

其一,从行使目的看,民事检察调查核实可分为调查取证和调查核实两项内容。它是指检察机关为履行法律监督职责,依法向有关自然人、法人或非法人组织调查、收集证据材料或核实相关案件情况的活动。民事检察监督需围绕证据展开,调查取证需要搜集足以支持提起诉讼或提出检察建议的证据,调查核实则是对案件事实以及可能存在的违法行为予以查证。需注意,民事诉讼系因私权纠纷而生,具有自治性特征。检察机关行使调查核实权的目的在于中立性地查明案件事实和相关情况,而非代行当事人

人诉讼权利。

其二,从行使情形看,民事检察调查核实权是检察机关调阅卷审查外的一项重要权力。当检察机关发现民事判决、裁定、调解书可能存在法律规定需监督的情形,仅通过阅卷及审查现有材料难以认定时,或发生民事审判人员、民事执行活动可能存在违法以及其他需调查核实的情形时,可向当事人或案外人调查核实有关情况。另外,针对涉及银行业金融机构的案件,检察机关有权在发现可能损害国家利益、社会公共利益,审判、执行人员可能存在违法行为,涉及公益诉讼以及当事人有伪造证据、恶意串通损害他人合法权益等情形时,有权向银行业金融机构查询、调取、复制相关材料。

其三,从行使方式看,民事检察调查核实可采取多种措施。具体包括:查询、调取、复制相关材料;询问当事人或案外人;咨询专业人员、相关部门或行业协会等对专门问题的意见;委托鉴定、评估、审计;勘验物证、现场;查明案件事实所需要采取的其他措施。

此外,在行使调查核实权时,可充分借助“外脑”。一方面,检察机关可依法指派具备相应资格的检察技术人员对鉴定意见等技术性证据专门审查,出具审查意见。另一方面,可就专门性问题书面或口头咨询有关专业人员、相关部门或行业协会的意见;对专门性问题,确有需要,可委托具备资格的机构进行鉴定、评估、审计等。

民事检察调查核实权的行使程序

对此,可从调查核实的程序启动、行使主体、证据收集、证据运用四个方面展开。

其一,从程序启动看,启动调查核实程序至少包括两种情形:一是收到自然人、法人或非法人组织申请监督的案件线索而启动;二是检察机关依职权发现违法线索而启动。即,如果检察机关收到有关申诉、举报或依职权发现违法线索,通过调阅原审案卷不足以查清事实时,便可由承办检察官在履职范围内决定,或者报检察长决定启动调查核实程序。毕竟,证据的收集和采信决定事实认定,影响法律适用,必须依法规范进行。

其二,从履职主体看,民事检察调查核实权的行使应坚持检察一体原则,不同级别、不同地域的检察机关应相互配合。检察机关可指令下级检察院或委托外地检察院调查核实。下级检察机关接受上级检察机关统一领导指挥,不同地区检察机关履行协助义务,实现调查核实信息的互通共享。检察机关到外地调查的,当地检察院应当配合。

其三,从证据收集看,民事检察调查核实应依法遵循相关证据收集规则。例如,调查核实应由二人以上共同进行。调查笔录经被调查人校阅后,由调查人、被调查人签名或盖章。被调查人拒绝签名盖章的,应记明情况。在需勘验物证或现场时,勘验人应出示证件,并邀请当地基层组织或当事人所在单位派人参加。勘验人应将勘验情况和结果制作笔录,由勘验人、当事人和被邀参



加入签名或盖章。

其四,从证据运用看,检察机关通过调查核实取得的证据,如果与案件基本事实有关且能够证明原判决、裁定确有错误的,可认定为应当再审的情形。检察人员出席再审法庭的任务之一,就是对调查取得的证据予以出示和说明。对于调查核实完毕的案件,应根据不同情况提起抗诉或提出检察建议,对存在违法违规行为的公职人员,依法移交有关机关处理。当然,在不损害国家利益和社会公共利益情况下,如果当事人撤回申诉或达成和解,检察机关应遵循当事人处分原则,终结调查核实程序。

加强民事检察调查核实权行使的制度保障

当前,法律对民事检察调查核实权规定较为原则。从法律层面看,民事诉讼法第221条虽赋予检察机关调查核实权,但仅为具有宣示意义的单一条文,对其行使的具体程序、条件和措施均无相关表述,而检察机关制定的司法解释对被调查者的实质约束力有待加强。此外,如果被调查对象拒不支持和配合,检察机关可采取的措施缺乏相应强制力。为此,建议在未来立法中,加强对民事检察调查核实权行使的制度保障,以实现精准、有效监督。

其一,明确检察机关可调查核实的“有关情况”。按照民事诉讼法第221条规定,检察机关可向当事人或案外人调查核实“有关情况”。“有关情况”这一表述,一方面给予检察机关概括性授权以满足法律监督需要,另一方面有必要通过列举与概括相结合的方式予以具体明确。

其二,完善民事检察调查核实权的行使对象。除案件当事人及案外人外,还应将法院及有关行政机关纳入民事检察调查核实的对象范围。由于民事诉讼法未明确是否对法院工作人员或其他公职人员可能存在的违法违规行为进行调查核实,导致司法实践对此操作不一。实际上,这是检察机关运用调查核实权以查明案件事实的应有之义,需予立法补正。

其三,落实检察机关调查核实权保障制度。基于民事检察调查核实权在实践中的运行情况,有必要为该项权力的行使提供必要制度保障。若被调查对象拒不配合,应允许检察机关采取相应强制措施。拒绝或妨碍调查核实的,检察机关可根据情节轻重,予以训诫、责令具结悔过、罚款或者拘留。涉嫌违纪违法犯罪的,移送有关机关处理。这种保障机制有助于发挥民事检察调查核实权的实际效用,推动民事检察工作高质量发展。



对于公益诉讼检察而言,随着法定办案领域的持续拓展,公益诉讼办案规模稳健,诉前整改水平保持高位,提起诉讼质效不断提升,办案效果持续凸显。精准全面收集证据材料,高质效办好每一个检察公益诉讼案件,要求检察机关与时俱进完善监督办案方式,依法用足用好调查核实权。咨询专业人员、相关部门或者行业协会等对专门问题的意见是检察机关开展调查核实的手段之一,由此形成的专家意见,作为新型证据种类已经在很多检察公益诉讼案件中运用到。实践中,面对民事侵权主体、行政机关的质疑,部分办案人员对专家意见的运用产生动摇,存在不善运用或过度运用的问题。为依法用足用好调查核实权,促进专家意见在检察公益诉讼中的合理运用,亟待对专家意见的法定地位、适用条件和

依法用足用好调查核实权

促进专家意见在检察公益诉讼中合理运用

山东大学法学院教授、博士生导师 刘加良

审查重点作出深度剖析。

专家意见的法定地位

我国民事诉讼法第66条第1款和行政诉讼法第33条第1款对证据的种类作出列举式规定。考虑到成文法所具有的滞后性和证据种类的发展性,民事诉讼法和行政诉讼法有关证据种类的列举应当被赋予未穷尽的特征。例如,2012年民事诉讼法修改时将电子数据作为一种新的证据形式引入。与公益诉讼相比,检察公益诉讼是新生事物,对其中争议事实的证明需要更多种类的证据。《人民检察院公益诉讼办案规则》第34条对检察机关办理公益诉讼案件的证据种类,进行开放性规定,契合实践需求,构成对民事诉讼法第66条第1款和行政诉讼法第33条第1款的有益补充。专家意见是司法解释规定的新型证据种类,作用类似于鉴定意见和评估报告,但与专家辅助人的出庭意见相异。

专家意见的适用条件

专家意见须以专门性事实认定问题为对

依法用足用好调查核实权

促进专家意见在检察公益诉讼中合理运用

山东大学法学院教授、博士生导师 刘加良

象。检察公益诉讼中的专门性问题有事认定问题和法律适用问题之分。例如,对于安全生产法第74条第2款中的“重大事故隐患”和妇女权益保障法第77条中的“严重侵害妇女权益”如何理解,民法典第1191条第1款中的“工作任务”和第1192条中的“劳务”是否作出合法性限定,以及实体法所规定的惩罚性赔偿之倍数能否调低等,均是法律适用问题,应由检察机关在办案时自行作出判断。但公益诉讼办案人员的专业知识和能力目前仍有不小的提升空间,对专门性事实认定问题自主作出判断的事项越多,办案出现瑕疵的可能性越大,故应依法用足用好调查核实权,需要适时咨询专业人员、相关部门或者行业协会等对专门问题的意见,这也是实现高质效办案的需要。

专家意见的作出须以鉴定评估不能为前提条件

目前,我国对法医类鉴定、物证类鉴定、声像资料鉴定和环境损害司法鉴定实行统一的登记管理模式;对资产评估实行

依法用足用好调查核实权

促进专家意见在检察公益诉讼中合理运用

山东大学法学院教授、博士生导师 刘加良

以财政部门为主的多头监管模式。关于司法鉴定和资产评估的规则日趋完备,对于鉴定意见和评估报告的质量控制十分严格。对鉴定评估能用则用,方可助力检察机关尽到举证责任、制发高质量的诉前检察建议等。从《司法鉴定程序通则》和资产评估法的相关规定看,当国家标准、行业标准和技术规范、该专业领域多数专家认可的技术方法皆无时,便存在鉴定评估不能的可能性,作为补充方案的专家意见方能获得采信之地。

专家意见须以真实、完整、充分的材料为基础

真实的材料可确保专家意见的客观性,完整的材料可确保专家意见的全面性,充分的材料可确保专家意见的准确性。基础材料在真实性、完整性、充分性任一方面存在短板,都会影响专家在接受检察机关咨询时的判断,进而影响专家意见的证据价值和证明力。

专家须资质过硬且不存在应当回避的情形

判断专家是否资质过硬,须同时看职称、社会知名度、

依法用足用好调查核实权

促进专家意见在检察公益诉讼中合理运用

山东大学法学院教授、博士生导师 刘加良

专业相关性和实际经验四个方面。具有副高级及以上职称、在省域或全国范围内社会知名度较高、专业与公益诉讼具体办案领域高度相关、实际工作经验丰富的专家出具的意见可信度相对更高、证明力更强。关于专家应当回避的事由,可以准用民事诉讼法、行政诉讼法及其司法解释的相关规定。笔者认为,人民监督员和听证员不宜出具专家意见。最高人民检察院和司法部2021年印发的《人民监督员选任管理办法》第5条规定,省级检察院人民监督员监督同级检察院及其分院、派出院的办案活动,直辖市检察院人民监督员监督直辖市各级检察院的办案活动;设区的市级检察院人民监督员监督同级和下一级检察院的办案活动。人民监督员、听证员与检察机关之间是监督与被监督的关系,而专家与检察机关之间是受托与委托的关系。若由实行定期和名册制的人民监督员、听证员出具专家意见,则出现人民监督员、听证员与专家的身份竞合,同

依法用足用好调查核实权

促进专家意见在检察公益诉讼中合理运用

山东大学法学院教授、博士生导师 刘加良

时折损三者的中立性和公信力,专家意见的证据资格也可能受到民事侵权主体或者行政机关的质疑。

专家意见的审查重点

检察机关应当秉持“不可不用、不可尽用、当用则用”的原则,对专家意见进行科学性审查。首先,应审查专家意见的确定性。受各种主观因素的影响,专家意见中可能会出现不确定性表述,检察机关可以商请专家作出必要的解释、补充或者说明。经解释、补充或者说明后,表述的不确定性仍未消除的,检察机关对专家意见不予采纳。其次,应审查专家意见的合法性。专家意见须以现行有效的规范性文件作为依据,须在正文中对法条检索情况作出详细说明。考虑到很多专家不是法律专业出身或者从事法律实务,检察机关在提供基础材料时可以向专家移交相关的法条检索报告或者作出有针对性的提示。最后,应审查专家意见的合理性。客观权威的专家意见具有逻辑正确、方法得当、分析有力、过程清晰、结论合理的基本特征。当涉及对生态修复费用、惩罚性赔偿金的基数等事项的定量分析时,专家意见的合理性就显得更为重要,检察机关对其合理性应综合考量、谨慎权衡,以实现良好办案效果。

(本文为国家社会科学基金项目《检察公益诉讼的基本法理与有效运行研究》的阶段性研究成果)