

# 立足法治监督体系深入推进高质效法律监督

## ——“法律监督在法治监督体系中的地位与作用”主题研讨会综述

### 综述

高磊

为深入贯彻落实全国检察机关学习贯彻全国两会精神电视电话会议工作部署,为《2023—2027年检察改革工作规划》更好落地提供理论支撑,近日,由中国检察官协会、最高人民法院检察理论研究所主办,四川省检察院、四川省检察官协会承办的“法律监督在法治监督体系中的地位与作用”主题研讨会在四川成都召开。最高检党组成员、副检察长陈国庆出席研讨会并强调,要学思践悟习近平法治思想,在中国特色社会主义法治体系尤其是法治监督体系中思考和谋划法律监督工作,持续深化检察理论研究,助力法治监督体系建设。来自高等院校、实务部门的专家学者、征文获奖作者参加研讨会。四川省检察院党组书记、检察长王麟致辞。最高检检察理论研究所所长郭立新主持开幕式。

### 法律监督基本理念原理

“四大检察”内在统一于法律监督这一宪法赋予的根本职责。北京航空航天大学教授王锴认为,我国宪法上的法律监督是在借鉴苏联检察监督基础上形成的,但是无论概念的表述还是概念的内涵与外延都带有鲜明的中国特色:我国的法律监督不包含宪法监督,不实行垂直领导制,主体、对象与苏联不同。与宪法上的其他监督相比,法律监督的特殊性体现在监督主体(检察机关)、监督内容(监督合法性)、监督手段(侧重程序性)和监督方式(结合个案)上。检察与法律监督发生关联,源自苏联的检察监督,其不再将检察机关的职权局限于控诉,而是将控诉作为监督的一种方式。从检察到监督,反映出检察机关法律地位的变化,即从控诉的一方当事人角色转变为客观公正的监督者角色。

推动“四大检察”全面协调充分发展,要坚持依法一体履职、综合履职、能动履职。四川大学教授龙宗智认为,一体履职、综合履职分别表示检察业务的协同配合与交叉融合,均由检察一体的法理支持。在一体履职中,须厘清办案与监督的关系,指挥监督权与司法责任的制衡,分级负责、分院负责与一体化的关系,业务融合的逻辑与界限,破解检察官调动的难题,完善业务融合的办案方式方法。检察机关应当强化检察一体意识,办案与监督既要实现一体化,也要注意不同的业务性质;业务融合应当以分工为基础,坚持必要性原则;统一协调只针对

大要案件、疑难敏感案件,同时应明确各方责任;建议无论对上级法院下派还是地方人大任命的检察官,统一采用“调用检察官”身份履行职务。

监督办案高质效,需要用好监督手段、创新监督方式。武汉大学教授秦前红认为,立足法律监督机关的宪法定位,有必要适时构建统一的法律监督侦查权。检察侦查权应当以监督性为中心开展体系化建构,在宪法法律框架内作“横向到边,纵向到底”的延展。

公诉权是检察机关的基础性权力,要敢用善用、用准用好。四川大学教授左卫民认为,检察机关的公诉权经历了四个历史阶段:1979年刑事诉讼法的强势发展阶段;1996年刑事诉讼法的整体缩减阶段;2012年刑事诉讼法的恢复增长阶段;2018年刑事诉讼法的权能扩大阶段。公诉权40余年变迁的方向是实质上的司法化。公诉权的刑事司法化是当下和未来长期的、必然的趋势,新型检察机关司法主要体现基于认罪认罚从宽制度的量刑建议权的实践。检察机关未来可以将精力更多地放在如何更好地行使公诉权上,尤其是认罪认罚案件的把握、处理工作。

### 法律监督外部协作机制

党委政法委执法监督与检察机关法律监督。西北政法大学教授褚宾和天津市检察院检察委员会专职委员黄祖帅认为,执法监督旨在确保在党的领导下政法单位严格执法、公正司法,法律监督的目的在于维护国家法治尊严和统一,二者具有高度的价值契合性和实践互补性。从权力来源看,执法监督由《中国共产党政法工作条例》等党内法规授权;法律监督由宪法法律授权。从监督对象看,执法监督的对象是司法机关、司法行政机关的执法司法活动;法律监督的对象是司法机关、司法行政机关的立案、侦查、诉讼、执行等活动,同时通过行政公益诉讼、检察公益诉讼等,一定程度上对行政机关的执法活动进行监督。从监督方式看,执法监督的主要方式是执法检查、案件督办、案件及有关政策法律问题协调、案件评查、重大执法活动和事项报告备案等;法律监督的主要方式是抗诉以及对有关立案、侦查、诉讼、执行活动进行纠正或提出检察意见、检察建议等。建议在严格把握职责边界的基础上加强协同,检察机关在履行法律监督职责中发现需要提请党委政法委开展执法检查、需要由党委政法委督办的案件、需要提请协调的情况、需要由党委政法委组织协调的案件,及时向党委政法委提出工作建议,提请党委政法委进行督办、协调、评查,不断完善启动条件、工作主体、信息

共享、力量统筹、案件交接、程序衔接等协同机制。

法治督察与法律监督。西南政法大学教授喻少如认为,法律监督侧重于对法律实施结果的评估和反馈,法治督察侧重于对法律实施过程的监督和检查,二者相互补充、相互促进。当前,法律监督与法治督察衔接配合面临信息沟通不畅、监督手段与督察方式的差异使得衔接配合难度增加等问题。对此,建议通过明确常态化工作联系方式、线索移送方式、检察建议落实反馈程序、定期召开联席会议、建立信息共享平台等方式,加强双方在工作进展、问题发现、整改落实等方面的信息交流;做实检察建议“办复”工作,明确建立“办复”机制并将检察建议落实情况纳入法治督察重点内容,将法治督察和法律监督联动治理延伸至基层治理末端。司法部法治督察局督察处处长孙长亮认为,运用督察方式推动党中央全面依法治国决策部署贯彻落实,是推进新时代全面依法治国不断向纵深发展的重要抓手和实践创新。法治督察重点监督促进党中央全面依法治国决策部署落地落实,是加强党内监督在全面依法治国的具体体现,是党内监督体系的重要内容之一;法治督察是对法治工作的一种全面监督,是法治监督体系的有机组成部分。法律监督与法治督察衔接配合是加快形成严密的法治监督体系的应有之义。下一步,要深入贯彻落实最高检、司法部工作交流会商精神,加强法治督察与法律监督工作沟通和业务支持,及时移送问题线索,共同推动开展疑难复杂问题会商研讨,努力形成法治共识和工作共识,有效维护国家法治统一、尊严、权威。

人大监督与法律监督。浙江省台州市检察院党组书记、代理检察长周晓杨认为,加快形成严密的法治监督体系,需要检察机关发挥枢纽作用,在宪法法律的框架内与人大监督形成共联监督模式。要实现从分散监督到融合监督的理念转变,开展覆盖式共联,全域覆盖人大代表联络站等基层单元,以人大代表联络站为基点搭好共联框架;开展延伸式共联,突出从个案办理向类案治理的延伸;开展贯通式共联,推动检察工作与立法、其他各类监督有机贯通、相互协调。要实现从法制监督到法治监督的路径跨越,构建全方位的线索集成路径,充分发挥人大在传递一线民情民意中的关键作用;构建全流程的联合督办路径,针对对口工委、领衔代表、检察官等组成的代表监督小组,进行“一对一”全程督办跟进;构建全闭环的快速联动路径,将案件办理进度列入人大常态监督内容。要实现从专业监督到多元监督的效果跃升,充分运用“会商对话+协同配合”机制等。

### 法律监督内部履职方式

关于法律监督效力的保障问题,四川大学教授万毅认为,当前法律监督缺乏效力保障,削弱了法律监督地位。我国除了诉讼法之外的其他法律几乎均未对法律监督的运行程序和效力作出规定,令法律监督权缺乏直接保障。监督权,虽然不同于指令权,但同样应当是有效力保障的权力。法律监督的效力具有双层构造:一是具体法律效力,其来自部门法如刑事诉讼法的具体授权;二是一般法律效力,公务员对一般法有守法义务,检察机关法律监督工作是明确的执法行为,是具体的法律决定,公务员负有一般法上的忍受、服从义务。对此,法律监督不应当在诉讼法的内部寻求自我闭环,而是应当积极寻找其他实体法的制裁方式给予效力保障,如对于检察机关的法律监督决定,公务员违抗不执行不配合的,应当根据公务员法移送惩戒。

关于作为履行法律监督职责重要基础的刑事抗诉权,西南政法大学教授闫召华认为,检察权的所有权能都带有监督性质,但整体上可分为体现监督性质的办案权能和专门的监督性权能两类,二审抗诉权体现监督性质的办案权能,再审抗诉权体现依托办案的监督权能。当前,刑事抗诉权的行使存在抗诉力度有所欠缺、抗诉质量有待提升、抗诉效果有待改善等问题。建议理念上坚持敢抗、抗准、抗好的“三点论”;进一步完善和细化抗诉标准,特别是认罪认罚案件的抗诉标准;进一步完善抗诉必要性的操作指引,健全抗诉与检察建议、通知纠正违法等其他监督手段的衔接机制;重视类案抗诉,打造指导性更强的指导性案例;强化大数据对刑事抗诉各环节的赋能作用。

关于行刑衔接中的法律监督问题,中国社会科学院研究员董坤认为,行刑正向衔接中的法律监督是对行政执法机关移送涉嫌犯罪案件的监督,主要涉及罪与非罪的判断,与对公安机关的刑事立案监督密切相关;行刑反向衔接中的法律监督是对被不起诉人是否需要给予行政处罚的审查,属于刑事办案的自然延伸。在行刑反向衔接中,在程序上,对不起诉案件,检察意见书应当写明案件来源、查处情况及检察机关认定的事实、证据等,可以要求行政执法机关依法给予行政处罚,但不宜提出处罚种类、强度等具体意见建议;对提起公诉案件,同步提出行政处罚检察意见有客观需求,但是缺乏法律依据,实务操作也有难题。在实体上,要注意防止行刑制裁后果倒挂,避免刑事从轻减轻情节再次适用与过罚相当原则的冲突。

(作者为最高人民法院检察理论研究所助理研究员)

### 集萃

清华大学法学院教授周光权:

### 构建存疑有利于被告人原则的适用规则



存疑有利于被告人原则要求构建刑事实体法上多层次、体系性的判断与适用规则。首先,要准确把握定罪的事实性前提存疑的法律效果。影响定罪的事实存疑,没有轻罪可以选择适用的,被告人无罪;存疑事实被评价为不重要时,可以得出被告人有罪的结论。其次,进一步认真研判存疑且涉及罪名选择适用的情形。事实存疑的效果并非被告人一概无罪,重罪事实存疑,但与其他犯罪存在层级关系的,可以选择适用轻罪或基本犯。轻罪、重罪都存疑时的“择一判定”损害法的安定性,应当被否定。再次,在解决定罪问题之后,要关注影响量刑的事实存疑的情形,应当肯定存疑有利于被告人。最后,还要审查是否存在存疑有利于被告人原则被排斥适用的情形。在法律拟制、法条含义不明等场合,均不能适用存疑有利于被告人原则。从刑法角度构建的存疑有利于被告人原则的适用规则,凸显了体系性思考的重要性,同时兼顾了问题性思考,在方法论上具有优越性。

上海交通大学凯原法学院教授王福华:

### 公益保护请求权的法理分析



公益保护请求权,是公益诉讼适格原告向法院及侵权人主张的旨在保护公共利益的权利,是公共利益与诉讼程序的结合点。公益保护请求权理论阐释了公益诉讼适格原告及公益保护的必要性和实效性,构成公益诉讼理论的关键点。公益保护请求权属救济权和裁判请求权,确定了公益救济方法或保护手段,避免诉前程序膨胀及“非讼化”。公益保护请求权的规定涵盖私法与公法两个领域,前者包括赔偿性、预防性、恢复性及人格抚慰性公益保护请求权,后者主要指基本权利保护请求权,其行使常伴随价值判断,以解决公益保护竞合问题。基于公益类型,公益保护请求权可分为纯粹性公益保护请求权与聚合性公益保护请求权两类,前者注重保护整体公共利益,属于客观诉讼,检察机关适宜作为请求权主体;后者则是个人利益的集合,属于主观诉讼。公益的统一性保护,要求充分考虑公益的重要性、私益受损程度及社会整体利益。

中国政法大学数据法治研究院教授张凌寒:

### 应承认数据信息损害的独立性



无损害则无赔偿,承认损害是民事救济的前提。个人信息和数据非法处理等行为可能引致非物质性数据信息损害,但其却因与传统损害要素不兼容而难获法律承认。本着风险分配与公共治理的理念,发挥侵权制度的个体救济与风险防范功能,承认数据信息损害的独立性具有制度必要性和管理可行性。回溯到工业时代到数字时代的社会生产方式变革可以发现,传统损害概念实质是基于社会生产方式而建构的。这为解决数据信息损害提供了充分的法理依据,可解决不确定性、因果关系和个体显著性的制度障碍。数据信息损害救济的实现一方面需要将已经发生的个人信息数据被非法收集、访问、泄露与丢失等直接数据信息损害法定化,并对后续数据信息损害进行类型化扩容,承认常见的非物质损害类型;另一方面,对微小系统性的数据信息类损害应采用公益诉讼的方式进行救济,并以法定赔偿方式加以衡量。

南京大学法学院教授朱庆育:

### 从实证法界定买卖契约与物权变动



买卖合同与所有权转移之间的规范关联乃是物权行为理论在我国实证法上是否以及如何得到体现的观察基点。概念架构上,我国以民法典为核心的制定法框架并未排斥物权行为概念,因而与肯定两个方向上,有着相同的逻辑可能。在此前提下,可以从法律效果角度对所涉行为的性质作正面观察。一方面,无论买卖契约的定义、出卖人的主给付义务,还是关于出卖他人之物、所有权保留买卖、双重买卖的规则,均表明买卖合同并无转移所有权之处分效力;另一方面,我国实证法显示,所有权的转移须具备独立的物权合意,不仅如此,关于善意取得的规则还进一步显示,物权合意具有抽象性。因此,我国实证法对于物权行为理论,不仅贯彻分离原则,亦认可抽象原则。

(以上依据《法学研究》《法学评论》《中国法学》《比较法研究》,张宁选辑)

# 人工智能辅助量刑需要强化检察官主体地位

### 观察

艾明 吴郑钰

随着人工智能技术法律应用的迅猛发展,其对传统的量刑思维与量刑规范产生了深刻影响。在此背景下,人工智能辅助量刑呈现出其独特的实践范式与运用机理,正在为我国量刑规范化改革提供新的视角和思路。在全国检察业务应用系统2.0版中,智能量刑辅助系统作为检察官的办案辅助工具,成为重要的功能板块。各级检察机关在遵循“科学化、智能化、人性化”原则的基础上积极探索,运用大数据平台等技术辅助量刑,深入推进量刑建议工作有效开展,坚持做到量刑建议“精准化、规范化、智能化”,确保量刑结果公正。当然,对于人工智能和刑事司法的深层次互动还存在争议与分歧,在提高效率的同时也可能产生风险。因此,现阶段应当提高量刑活动的可预测性,同时强化量刑规范化制度的合法性和可行性,为公正量刑提供新动能。

### 人工智能辅助量刑的实践优势与面临的挑战

人工智能量刑辅助系统依托大数据平台,能够辅助检察官高效、科学、准确地提出量刑建议。具体而言:第一,有利于提高检察官的工作质效。当前,检察机关面临办案压力增加、技术生产变革等诸多挑战,随着人工智能技术与司法裁判的深度融合,人工智能量刑辅助系统在司法实践中得到了广泛运用。各级检察机关积极探索人工智能介入“确定刑”量刑建议实施路径,运用人工智能技术辅助检察官量刑,助力量刑规范化、精准化改革。这不仅可以节省从事重复性工作的时间,还有助于提高诉讼效率,实现程序正义。第二,类案检索有助于促进量刑均衡,有利于实现“同案同判”。人工智



艾明

能量刑辅助系统依托大数据平台,以案件事实为基础,对海量司法案例进行分析与参考,尽量减少因地域、经济差异导致的量刑结果误差。由于其量刑结果是通过系统自动比对该案案件事实、量刑情节与其他类似案件判决文书而得出,故可为检察官提供同类案件的量刑参照,有助于维护法秩序统一。第三,实用性较强。人工智能量刑辅助系统在进行量刑决策时能够快速并且高效梳理案件的争议焦点,生成有关量刑幅度范围与量刑依据的格式化文档,有利于节约司法资源。

如前所述,人工智能量刑辅助系统能够帮助检察官提出精准化量刑建议,同时可以利用其对检察业务进行监督。因此,得益于检察业务应用系统的建设以及大数据技术与刑事司法的不断融合,人工智能辅助量刑发展迅速,但是,关于量刑公正、责任归属以及技术应用等问题也随之出现。比如,基于算法因素可能导致的量刑决策不透明、人工智能量刑辅助系统缺乏价值判断等问题,需要采取相应措施加以解决,促进“高质效办好每一个案件”基本价值目标的实现。

### 人工智能辅助量刑的完善路径

面对诸多挑战,我们有必要以量刑原理以及法律规定为基础,在现行法治体系下,充分融合司法大数据与人工智能技术,客观审视人工智能辅助量刑的法律风险,探索并完善符合我国国情的人工智能辅助量刑的实施路径。

利用技术优势改进算法设置。首先,确立算法的正确价值导向。算法决定了辅助量刑决策的结果,正确的价值导向至关重要。一旦算法被带入具有偏见的价值导向,其所运算的结果也就失去了中立性。同时,为防止系统偏见,应当建立算法核查机制。在研发人员设计算法时,检察机关可以派员协助核查,对可能产生偏见的变量数据仔细筛查,其次,提升算法的透明度。为解决“算法黑箱”带来的实践问题,在不考虑算法本身的技术问题与商业秘密的因素外,可以尝试让量刑辅助系统的研发人员制作“系统说明书”。该说明书并不是对算法生成的详细解释,而是对量刑决策过程、参考类案等信息的介绍说明,确保使用量刑辅助系统的检察官知晓其运行原理,提高算法的透明度。

明确检察官主体地位,优化人工智能辅助量刑的说理性能。首先,不管人工智能参与何种程序,都应明确检察官在刑事司法活动中的地位,实现规则指导与智能辅助相结合。检察官凭借自身经验与作为人应该具有的理性在量刑时诉诸价值判断,这是人工智能永远无法比拟的优势,因此,检察官不能以人工智能量刑辅助系统的运用推卸司法责任,当人工智能量刑辅助系统的预测与检察官的判断出现严重偏差时,检察官享有最终决定权。其次,优化人工智能辅助量刑的说理性能。为了避免人工智能辅助量刑裁判机械化,应当探索更加直观、可视化的说理机制,这不仅仅要求展示量刑决策的实现过程,同时还应当关注量刑结果的可接受性。因此,应当重视算法在量刑决策中的作用,不断优化量刑算法规则,提高算法的学习能力,实现算法与法律专业术语的无缝对接。算法应当对量刑结果的得出作出详细说明,实现说理与结论的相互验证。除此以外,还应建立量刑辅助系统的监督机制,可以设置纠错通道,允许被追诉人一方对量刑结果进行监督。

建立并完善被追诉人权利保护机制。不管是何种制度的适用都应当尊重传统的司法规律,保障司法权顺利运行。人工智能

量刑辅助系统,在应用过程中应当注重被追诉人权利保护。第一,探索被追诉人享有的人工智能量刑辅助系统下的专属数字性权利。例如数据访问权、量刑算法解释权、质证权等。允许被追诉人一方进行数据访问是保障被追诉人知情权的重要途径,案件事实、重要量刑情节是否全面准确均影响到案件的量刑结果。鉴于人工智能介入后被追诉人一方的知情权受到限制,可以考虑赋予被追诉人有限的数据访问权,以此来提升被追诉人知情权,实现量刑算法偏见风险的溯源治理。而量刑算法解释权则表现为特定情形下,如被追诉人对人工智能量刑辅助系统的公正性存疑,有权要求算法设计公司对量刑决策运作机理进行解释。同时,被追诉人还享有对量刑裁判提出意见的权利,在诉讼过程中可以对量刑辅助系统的结果进行质证和辩论。另外,可探索“有专门知识的人”参与诉讼机制,其可以根据自己的专业知识对算法设计公司出具的“系统说明书”以及运作原理发表意见。第二,应当赋予被追诉人有关量刑决策的救济权。不管是否适用人工智能量刑辅助系统得出量刑裁判,被追诉人都有救济的权利。因此,可以考虑将算法义务披露、数字权利受到侵害等作为救济的具体事由。同时,应当完善刑事诉讼被追诉人个人信息保障制度,研发人员与检察官应当规范操作涉及被追诉人隐私的数据,防止其个人信息泄露。

在数字时代背景下,人工智能依托大数据平台正逐步成为推动检察工作高质量发展的重要技术应用支撑。数字法治融合技术应用,检察人员应当不断深化对人工智能算法技术、工作原理以及应用前景的认识,推动检察工作数字化发展,不断提升检察工作质效。

[作者分别为西南政法大学法学院教授、刑事检察研究中心副主任,刑事检察研究中心研究员。本文系2022年度最高人民检察院检察理论研究课题《公诉案件人民检察院证明责任减轻制度研究》(课题编号:GJ2022D07)的阶段性研究成果]