

宪法规定由检察机关行使法律监督权，是权力制衡的重要一环，也是为了保障法律的统一正确实施。检察机关要在依法指控犯罪的同时，切实履行好监督职责。

# 做到“五个查”提升法律监督质效



□闫兴振

权力制衡是国家机关创制的基本原则。检察机关是随着控审分离而出现的，世界各国都将检察机关放在侦查和审判机关中间，作为连接两端的桥梁，其目的就是制约警察和法官，这是司法文明的进步，也是社会文明的进步。我国宪法规定由检察机关行使法律监督权，是权力制衡的重要一环，也是为了保障法律的正确实施。检察机关要在依法指控犯罪的同时，切实履行好监督职责。

为适应新形势发展新要求，检察机关监督模式要实现四个转变：一是从单维度履职向立体化监督转变。坚持把法律监督融入党和国家监督体系，主动向党委、人大汇报法律监督工作争取支持，积极向社会各界通报法律监督工作赢得认同，并把构建各执法司法机关之间健康良性关系摆在加强法律监督的重要位置，既要敢于监督，精准履职，又要善于监督，讲究方式，形成监督合力。二是从案件办理向社会治理转变。要坚持从单纯的案件办理向溯源治理深化，从个案监督向类案监督拓展。对办案中发现的社会治理、行业管理等问题，更加注重运用宣传信息、调研报告、检察意见、检察建议等方式参与社会治理。三是从传统办案向数字检察转变。通过大数据，改变以往监督方式被动性和碎片化、浅层次的影响，通过大数据筛查、对比、碰撞，将看似孤立、偶然、平常的信息点进行关联，及时发现并纠正违法情形，将监督触角延伸到刑事案件办理前端，以数字赋能推动法律监督模式系统性变革。四是从单纯监督向包括检察权运行制约监督在内的刑事訴訟制约监督体系转变。既要全面加强对立案、侦查、审判、执行各环节的监督，进一步提升刑事訴訟监督质效，也要自觉接受其他执法司法机关的履职制约，共同推进法律统一正确实施。为有效提升法律监督质效，需要做到“五个查”。

## 提升法律监督质效的基础是问题找得准，要做优案件审查

检察环节对案件的审查是发现监督线索的最基本方法。审查具有职业性，现代检察制度中，将检察置于侦查和审判中间，目的就是防止警察的恣意和法官的擅权。审查具有法律性，审查批准、审查起诉的“审查”本身就是法律规定的检察机关职责。审查具有客观性，检察官具有客观公正的义

□张晶晶 孙本雄

2024年4月23日，最高人民检察院印发第五十二批指导性案例。其中，“朱某涉嫌盗窃不批捕复议复核案”(检例第209号)依据刑法第13条“但书”规定，将案件中“多次盗窃”行为不作为犯罪处理，为司法机关适用“但书”提供了重要指导。

## 依法能动适用“但书”规定

刑法第13条规定，“一切……危害社会的行为，依照法律应当受刑罚处罚的，都是犯罪，但是情节显著轻微危害不大的，不认为是犯罪”。前后两个“犯罪”是不同层面的概念。具体而言，前一个“犯罪”体现立法意义，表明一切具有社会危害性、依照法律应当受到刑罚处罚的行为，都应被规定为犯罪；后一个“犯罪”体现司法实务层面的要求，表明司法机关可根据案件的具体情况，对情节显著轻微危害不大的行为不作为犯罪处理。“一切”体现了犯罪概念外延上的开放性，要求刑法立法与时俱进；“但书”贯彻了刑法谦抑性原则，要求司法机关适用法律时不能机械刻板，应从“三个善于”的要求出发，依法能动履职。不同诉讼阶段的司法主体依法能行使裁判权确保案件高质效办理是兼顾司法公正与效率价值的重要体现。在检察环节，检察机关依托司法裁判权以情节显著轻微危害不大为标准，将部分形式上符合犯罪成立条件但实质上不具有刑罚处罚必要性的行为不作为犯罪处理，可起到动态调整犯罪圈更好促进刑法功能实现的效果。

刑法第13条“但书”作为司法机关行使轻罪出罪权的重要法律依据，将行为符合犯罪成立的形式要件但不具备行为构成犯罪所必需的严重社会危害性和刑罚处罚必要性这一实质要件的情形不作为犯罪处理，如“朱某涉嫌盗窃不批捕复议复核案”。从构造上看，刑法第13条“但书”规定的“不认为是犯罪”的主体是司法机关；“不认为是犯罪”的依据是行为情节显著轻微危害不大；“不认为是犯罪”的结果是不作为犯罪处理。但需要特别注意的是，根据“但书”规定，司法机关可将情节显著轻微危害不大的行为不作为犯罪处理，但刑法第13条规定



务。从法律上说，任何人非经审判在法律上都是无罪的人。检察机关在审查案件的时候，在未经法院审判前，在法律上就要把犯罪嫌疑人看成一个无罪的人，这样才能客观公正地既审查有罪证据，又审查无罪证据，防止出现冤错案件。审查具有规律性，先判断罪与非罪，再判断罪轻罪重，后决定诉与不诉。审查具有阶段性，案件作出是否批捕、是否起诉的决定后，检察机关的审查任务基本完成，审判阶段的主要职责是支持公诉，但审判阶段如果证据发生变化也要进行审查。审查案件本身就是在进行法律监督，监督本身就是发现和纠正问题，只有真正发现和找准了重点领域、重点环节的问题，才能有针对性地采取措施加以解决，监督对象才会服气、认可。如何做优审查？

一是健全证据全面审查制度。推动实现“两个转变”，从“在卷”证据审查向“在案”证据审查转变，从“在案”证据审查向“全案”证据审查转变。特别是对于犯罪嫌疑人翻供、证据合法性存疑、证明内容不合常理等疑难复杂案件，要及时进行亲历性审查。办案方式不应局限于书面审查，仅看卷宗，也不能仅停留在受理什么就审查什么，而应当把询问讯问、复核复勘、自行补充侦查等工作做好。

二是完善侦监协作机制。以落实《人民检察院、公安机关侦查监督与协作配合办公室工作规范》为契机，充分发挥侦查监督与协作配合机制作用，坚持重大疑难敏感案件听取意见制度，完善信息共享机制，加强办案衔接配合，健全监督制约机制，进一步提升检察机关法律监督规范化水平。

三是健全监督线索跟踪督导机制。对于严重违法情形，制发纠正违法通知书、检察建议或者移送犯罪线索后，要紧盯不放，加强跟进监督，督促相关部门整改落实，确保监督意见落到实处。

## 提升法律监督质效的关键是线索查得清，要做细调查

调查是查明违法事实的重要方法，人民检察院组织法及《人民检察院刑事诉讼规则》均规定，人民检察院在行使法律监督职

□要坚持从单纯的案件办理向溯源治理深化，从个案监督向类案监督拓展。对办案中发现的社会治理、行业管理等问题，更加注重运用宣传信息、调研报告、检察意见、检察建议等方式参与社会治理。

□审查案件本身就是在进行法律监督，监督本身就是发现和纠正问题，只有真正发现和找准了重点领域、重点环节的问题，才能有针对性地采取措施加以解决。

时，可以进行调查。能否把违法线索核查清楚，取决于调查工作做得是否足够精细。如何做细调查？

一是准确把握启动调查程序的情形。对于办案程序可能违反法律规定，或者司法工作人员涉及回避事由、有渎职或徇私枉法嫌疑的，检察人员要开展谨慎细致的调查工作，确保法律监督职责履行到位。

二是更加突出重大监督事项案件化办理工作。对刑事诉讼过程中侵犯公民人身权利、财产权利，妨害司法公正以及严重违法反诉讼程序的情形，依照受理立案、调查核实、作出决定、文书送达、复议复核、跟踪监督、结案归档等程序办理，并对调查案件单独统计，工作成效纳入业绩考核，提高检察官办理重大监督事项的积极性。

三是加强对案件的跟踪监督。对纠正漏捕后长期滞留在侦查环节的案件，督促及时移送审查逮捕、审查起诉；对已起诉至法院的案件，督促法院及时判决，及时完整填报判决情况。

## 提升法律监督质效的手段是责任追得实，要做好移送侦查

刑检部门把诉讼活动中发现的职务犯罪线索依法移送给侦查部门，不仅可以惩治和预防司法腐败，提高司法公信力，还可以有效提升检察机关的法律监督质效。如何做好移送侦查？

一是及时收集固定相关证据。对于办案中发现司法工作人员有可能存在利用职权实施相关犯罪行为的，要及时固定相关证人证言，妥善保管物证、书证，为移送侦查打好基础。

二是规范线索移送程序。对于经过审查和调查，已确认相关司法工作人员存在渎职或徇私枉法犯罪嫌疑的，要通过检察业务应用系统依法移送本院案管部门，由案管部门移送侦查部门。

## 提升法律监督质效的途径是机制建得好，要做实数据核查

监督数据不真实，监督权威就无从谈

起。落实最高检关于统筹好“有数量的质量”和“有质量的数量”要求，必须坚持正确的业绩评价方式，对业务指标进行组合评价、全面评价，同时要转变业务管理方式，优化业务数据管理机制，通过数据核查助力实现质和量的有机统一。如何做实数据核查？主要是完善业务数据审核监督机制。

一是本院核查。协调案管部门发挥好全链条监督作用，紧盯容易产生“凑数案”“勾兑案”的环节，加强案件流程监控和日常数据审核，坚决挤掉水分。这里的关键是明确承办人案卡填录主体责任、部门负责人案卡填录领导责任，把好监督数据“入口”关。

二是上级抽查。上级院业务部门要时刻关注业务数据运行态势，及时抽查异常数据涉及的案件，并与案管部门加强沟通联系，主动承担重点业务数据核查责任，并对数据填录情况纳入业务考评。

三是专项检查。对数据质量问题严重的单位进行专项检查。通过组织全省监督类数据专项检查活动，解决好监督类数据“真”的问题和“果”的问题。同时，还可与公安、法院对接数据、共同核查，坚决纠正漏报瞒报问题，实实在在的在业务数据提升法律监督“成色”。

## 提升法律监督质效的保障是制度扎得牢，要做强备案审查

提升法律监督质效既要靠办案单位依法能动履职，也需要上级院加强业务指导，持续凝聚监督合力。健全完善、严格落实重点案件备案审查制度，是上级院优化指导方式、提升监督效能的重要措施。如何做强备案审查？

一是明确备案审查的范围。对于提起公诉后法院改变指控罪名的，未采纳量刑建议的，在犯罪事实、法定量刑情节等方面认定不一致的等等“诉判不一”案件，要认真执行备案审查规定。

二是严格落实备案审查的某些类案实质化办理机制。对诉判不一等案件由上下两级院进行同步审查，重点案件经检察业务应用系统立案后分配办理，检察官受理后对案件进行实质化审查，依规定程序办理，尽可能发现监督线索，尽早启动监督程序，并跟踪落实下级院执行情况。

三是健全各案审查质效保障机制。对于应备案审查的案件不备案、办理备案审查案件不认真履行审查职责，导致案件质量出现问题的，区分责任情形给予负面考核评价。

(作者为河南省人民检察院党组成员、副检察长)

# “但书”出罪须兼顾形式与实质

不同诉讼阶段的司法主体依法能行使裁量权确保案件高质效办理是兼顾司法公正与效率价值的重要体现。在检察环节，检察机关依托司法裁判权以情节显著轻微危害不大为标准，将部分形式上符合犯罪成立条件但实质上不具有刑罚处罚必要性的行为不作为犯罪处理，可起到动态调整犯罪圈更好促进刑法功能实现的效果。

刑法是国家最严厉的法律强制手段，其通过剥夺财产权、人身自由权、政治权利乃至生命权的方式，实现犯罪预防的目的。在调整社会关系时，只有在其他法律规范无法调整或调整无效时，才动用刑法。因此，检察机关在适用刑法时，应秉持克制和审慎的态度，实现法律效果与社会效果的统一。

的“但书”只是对司法者的赋权，只具有出罪的原则性指导意义，没有提供具体的出罪标准，不能绕过刑法分则条文有关犯罪成立条件的规定，直接根据“但书”将相应的行为不作为犯罪处理。

## 实质解释是“但书”适用的重要方法

“朱某涉嫌盗窃不批捕复议复核案”认为，朱某连续三天盗窃多肉类物品共计价值98元，虽形式上符合刑法分则有关“多次盗窃”的规定，但对“多次盗窃”的理解把握，应坚持实质解释的基本方法。刑法规定“多次盗窃”意在惩处针对特殊群体、采取特定方式及在特定场所实施的惯犯惯偷行为。朱某的行为属偶尔贪图小利，不具有与盗窃公私财物数额较大、入户盗窃、携带凶器盗窃、扒窃相当的社会危害性，综合考量朱某的客观行为、主观目的、财物价值、追赃挽损等情况，属于情节显著轻微危害不大，不认为是犯罪，可予以治安处罚。该案例表明，采取实质解释方法是依据“但书”出罪的重要途径。

实质解释方法中，最为重要的是同类解释规则，即根据行为对刑法所保护之权益造成的侵害及其程度，解释危害行为的范围。对字面上属刑法立法禁止的行为，在所侵犯的权益及其程度与其他并列规定危害行为造成的损害不具有相当性时，司法机关应通过实质解释的方式，贯彻刑法分则具体条文和刑法第13条前段“一切……危害社会的行为，依照法律应当受刑罚处罚的，都是犯罪”的规定，从社会危害性和刑罚处罚必要性两个方面，考察行为是否

应当作为犯罪处理，在得出行为因不具有实质危害而不认为是犯罪时，应依据刑法第13条“但书”和刑法分则有关具体条文的规定，将该行为不作为犯罪处理。

根据上述指导性案例的精神，实质解释中的同类解释规则不仅要强调行为所侵犯权益的相同性或相似性，也要强调行为人为实施危害行为的客观情况和行为人的主观恶性、人身危险性，不仅要关注行为对社会的危害性，也要关注行为人的个人情况。只有在盗窃行为造成一定法益侵害，且所实施的行为具有其他方面的社会危害性或行为人有明显的屡教不改特征时，才能将该行为认定为多次行为，进而作为犯罪处理。

## 犯罪认定应充分考量危害性与应罚性

社会危害性、刑事违法性、应受刑罚处罚性是犯罪的基本特征。行为不具备社会危害性就不应作为犯罪处理，具有一定社会危害性，但情节显著轻微危害不大的也应不作为犯罪处理。社会危害性是质与量的统一，危害行为构成犯罪，要具有严重的社会危害性，这是实质性要求。即只有当行为对法益的侵害或威胁达到应受刑罚处罚的程度，才能将该行为作为犯罪处理。

定罪量刑时，危害性和应罚性不是割裂的。危害性的判断应借助同类解释规则，考察危害行为与其他刑法所禁止的相关行为之间的同质性。具有同质性的，将该行为认定为犯罪行为；不具有同质性的，不作为犯罪处理。同时，应罚性的判断，也不能脱离

起。落实最高检关于统筹好“有数量的质量”和“有质量的数量”要求，必须坚持正确的业绩评价方式，对业务指标进行组合评价、全面评价，同时要转变业务管理方式，优化业务数据管理机制，通过数据核查助力实现质和量的有机统一。如何做实数据核查？主要是完善业务数据审核监督机制。

一是本院核查。协调案管部门发挥好全链条监督作用，紧盯容易产生“凑数案”“勾兑案”的环节，加强案件流程监控和日常数据审核，坚决挤掉水分。这里的关键是明确承办人案卡填录主体责任、部门负责人案卡填录领导责任，把好监督数据“入口”关。

二是上级抽查。上级院业务部门要时刻关注业务数据运行态势，及时抽查异常数据涉及的案件，并与案管部门加强沟通联系，主动承担重点业务数据核查责任，并对数据填录情况纳入业务考评。

三是专项检查。对数据质量问题严重的单位进行专项检查。通过组织全省监督类数据专项检查活动，解决好监督类数据“真”的问题和“果”的问题。同时，还可与公安、法院对接数据、共同核查，坚决纠正漏报瞒报问题，实实在在的在业务数据提升法律监督“成色”。

## 提升法律监督质效的保障是制度扎得牢，要做强备案审查

提升法律监督质效既要靠办案单位依法能动履职，也需要上级院加强业务指导，持续凝聚监督合力。健全完善、严格落实重点案件备案审查制度，是上级院优化指导方式、提升监督效能的重要措施。如何做强备案审查？

一是明确备案审查的范围。对于提起公诉后法院改变指控罪名的，未采纳量刑建议的，在犯罪事实、法定量刑情节等方面认定不一致的等等“诉判不一”案件，要认真执行备案审查规定。

二是严格落实备案审查的某些类案实质化办理机制。对诉判不一等案件由上下两级院进行同步审查，重点案件经检察业务应用系统立案后分配办理，检察官受理后对案件进行实质化审查，依规定程序办理，尽可能发现监督线索，尽早启动监督程序，并跟踪落实下级院执行情况。

三是健全各案审查质效保障机制。对于应备案审查的案件不备案、办理备案审查案件不认真履行审查职责，导致案件质量出现问题的，区分责任情形给予负面考核评价。

(作者为河南省人民检察院党组成员、副检察长)



□韩光

我国民事诉讼法第15条对民事支持起诉的适用对象、主体范围和适用情形作出了原则性规定，但对具体案件类型、办案程序、介入程度等缺乏明确的适用规则，尚未形成统一完整的规范体系。最高检发布的《支持起诉指导性案例》和《支持起诉工作指引》，对检察机关民事支持起诉的一般原则、支持起诉对象、案件范围、履职方式等进行了厘定。但当前支持起诉案件规模不断扩大、类型不断丰富，指导性案例以及相关办案指引并不能完全弥补相关法律规定和司法解释的供给不足，司法实践中仍存在支持起诉保障客体莫衷一是、支持起诉与法律监督混为一体、支持起诉与民事公益诉讼界限不清、支持起诉介入程度与履职方式把握不准等认识和适用问题，有必要进行考察和辨析，以便更有效地释放支持起诉制度效能。

一是支持起诉保障的客体。根据民事诉讼法第15条规定，检察机关旨在支持诉讼能力偏弱的民事主体向法院提起诉讼，保障当事人平等行使诉权，避免诉权失衡。民事诉讼法第2条在明确民事诉讼任务时，开宗明义地规定要保护当事人行使诉讼权利。由此可知，检察机关支持起诉直接保障的客体是受损害民事当事人的诉权，方式是支持、帮助当事人请求法院对其合法权益进行司法保护。笔者经过梳理，除民事诉讼法第15条对检察机关可以对个人民事权益受损支持起诉进行概括规定外，未成年保护法第106条、军人地位和权益保障法第60条等诸多法律条文规定，检察机关可支持相关个体提起民事诉讼。民事诉讼法第58条第2款规定，对损害社会公共利益的行为，规定的机关和组织不提起诉讼的情况下，检察机关可以支持起诉。换言之，检察机关支持起诉不仅包含对民事私益的保护，也包含对公共利益的维护。综上，笔者认为，支持起诉保障的客体决定了检察机关“支持起诉人”的角色定位，通过保障诉权平等，实现维护民事当事人私益和公共利益的目的。

二是支持起诉的职能特性。支持起诉是对弱势民事当事人司法救济的一种制度构建。从民事诉讼法第15条规定可知，支持起诉人是多元、并列的主体，有包括检察机关在内的机关、社会团体、企业事业单位。与其他机关、社会团体、企业事业单位一样，检察机关可以支持起诉源于民事诉讼法的授权，履职范围应当是辅助、帮助提起诉讼。支持起诉本质上是一种授权行为，具有补强、辅助诉权行使的特征。

三是支持起诉与民事公益诉讼的区分。民事诉讼法第58条第2款对检察机关提起民事公益诉讼和公共利益支持起诉进行了原则性规定。《关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》《人民检察院公益诉讼办案规则》对民事公益诉讼进行了具体明确。司法实践中，检察机关既是提起民事公益诉讼的主体之一，也是支持公益诉讼的主体，有必要进行对比分析。两者主要存在以下不同：其一，起诉主体不同，支持起诉中是受损害的民事当事人提起诉讼，包括民事诉讼法第15条规定的受损害的行政机关或刑事被告人；其二，适用的情形不同，支持起诉一般以民事当事人申请为原则，当事人不同意起诉的，检察机关不能独立启动诉讼。且对于私益型支持起诉，检察机关一般在当事人提起诉讼前开展支持起诉工作，公共利益型支持起诉是适格主体提起诉讼时参与。在民事公益诉讼中检察机关可以独立提起诉讼，但前提条件是没有适格的诉讼主体或者是公告期满后适格主体没有提起诉讼。

四是支持起诉的限度和方式。从支持起诉保障的客体和职能特性出发，检察机关民事支持起诉介入程度应注重从以下两个方面把握。其一，支持起诉的核心在于保障当事人诉讼权利平等，帮助处于弱势一方的当事人能够行使法定的诉讼权利，关键在于“支持”，而不在于帮助当事人“胜诉”，因此宜从帮助保持民事诉讼“等腰三角形”诉讼状态的角度把握介入限度。其二，检察机关作为支持起诉人，与其他机关、社会团体、企业事业单位相比具有身份特殊性，因此在支持起诉履职过程中，要避免对法院的审理及判决产生干扰或不良影响。支持起诉的限度决定了履职方式的有限性。从最高检发布的《支持起诉指导性案例》和司法实践的履职样态来看，主要包括以下方式，向当事人提供法律咨询，帮助诉讼能力偏弱的当事人答疑解惑；当事人无法自行收集证据的，检察机关可以依法协助其收集符合法定起诉条件的相应证据；依据当事人的主张和查明的案件事实，检察机关依法制作支持起诉意见书并移送法院；协助当事人申请缓、减、免交案件受理费，为当事人提供法律援助等；对于具有重大社会意义或者法律意义的案件，经与法院会商，检察机关出庭宣读支持起诉意见书等。支持起诉履职方式的探索和拓展，应当守住介入限度底线，不能以补强诉权行使，越权打破诉讼平衡。

(作者单位：四川省成都市人民检察院)

# 准确理解支持起诉内涵 有效释放制度效能