

# 习近平法治思想中加强法律监督理论的核心要义

□石泽华 秦前红

党的十八大以来,习近平总书记对加强新时代检察机关法律监督工作作出一系列重要论述,深刻阐明检察机关法律监督的宪法定位、主要职责、基本任务。这些重要论述构成了习近平法治思想中极具特色的加强法律监督理论。准确把握加强法律监督理论的核心要义及其原创性贡献,推进对其的学理化阐释、学术化表达、体系化建构,有助于为以检察工作现代化支撑和服务中国式现代化提供坚实理论支撑。



秦前红

务性很强的政治工作”,检察机关兼具政治性和法治性属性,政治机关、政治性成为党的领导和检察机关的连接点。

第二,原则导向明确了加强新时代检察机关法律监督工作的根本前提。习近平总书记强调,“执法司法是否具有公信力,主要看两点,一是公正不公正,二是廉洁不廉洁”;“坚持符合国情和遵循法律法规相结合”“要由人民来评判,归根到底要看司法公信力是不是提高了”“公正性是司法的灵魂和生命”;“支持司法机关依法独立公正行使职权”;“以政法工作现代化支撑和服务中国式现代化”。加强法律监督理论立足中国特色社会主义制度、中国特色社会主义法治道路,系统诠释了新时代加强怎样的检察机关法律监督工作。

一是,价值取向层面,强调公平正义目标和人民立场。从司法公正与公信力关系以及为了谁、依靠谁、由谁评判等方面,既澄清了法律监督旨在实现公平正义,又指明了实现公平正义的基本要求和关键环节。二是,方向道路层面,从国情与司法规律的关系、党如何领导政法工作等方面,全面回答了“坚持什么方向、走什么路”的问题。三是,中心任务层面,强调以检察工作高质量发展服务保障经济社会高质量发展,以检察工作现代化支撑和服务中国式现代化。

第三,监督能力论为加强新时代检察机关法律监督工作提供了基本方略。习近平总书记强调,“要紧紧抓住影响司法公正、制约司法能力的重大问题和关键问题,增强改革的针对性和实效性”;“推动大数据、人工智能等科技创新成果同司法工作深度融合”;“努力实现最佳的检察效果、政治效果、社会效果”;“提高全面依法治国能力和水平”“着力建设一支忠于党、忠于国家、忠于人民、忠于法律的社会主义法治工作队伍”。《意见》要求,“全面提升法律监督效能,强调法律监督理论着眼全局、立意深远,深刻阐释了新时代如何提升法律监督能力,以法律监督能力现代化助力国家治理现代化。

第四,监督体系论为加强新时代检察机关法律监督工作提供了行动指南。习近平总书记强调,“要把党总揽全局、协调各方,同审判机关和检察机关依法履行职能、开展工作统一起来。”一是强化了党对法律监督工作的绝对领导。《意见》要求,“坚持和完善党对检察机关法律监督工作的领导”,要求将党的领导落实到法律监督工作全过程、各方面。二是强调了党对法律监督工作的积极推动作用。如《中国共产党政法工作条例》(下称《条例》)规定,政法工作支持政法单位依法履行职能,保证司法机关依法独立公正行使职权;中央和地方各级党委政法委员会指导、支持、督促政法单位在宪法法律规定的职责范围内开展工作。三是完善了党领导法律监督工作的原则和方法。例如,“党支持司法”是改善党对司法工作领导方式的重要体现;《条例》的通过和施行,体现了以党内法规形式推动政法工作现代化。

第五,监督体系论为加强新时代检察机关法律监督工作提供了行动指南。习近平总书记强调,“要把党总揽全局、协调各方,同审判机关和检察机关依法履行职能、开展工作统一起来。”

检察机关法律监督工作提供了行动指南。习近平总书记强调,“完善司法管理体制和司法权力运行机制”“政法系统要在更高起点上,推动改革取得新的突破性进展,加快构建优化协同高效的政法机构职能体系。要优化政法机关职权配置,构建各尽其职、配合有力、制约有效的工作体系”。加强法律监督理论立足国情、遵循司法规律,深刻论述了新时代如何破解束缚法律监督工作的体制机制障碍,以法律监督体系机制现代化助力国家治理体系现代化。一是重点突破,强调紧紧牵住司法责任制这个“牛鼻子”。通过阐释司法责任制的内涵要求,系统回应了谁来直接办案、如何直接办案、谁对办案直接担责等问题。二是体制机制优化,既从体制上实现职能机构的本体优化,又从机制上实现权力运作的过程优化。一方面,以机构职能优化协同高效为着力点,强化机构职能体系的“监督性”;另一方面,强调健全权力运行、组织保障和监督机制,要求健全各司其职、相互配合、相互制约的体制机制,完善对检察权的监督制约。二者动静结合,构筑了法律监督工作的发展蓝图。

## 加强法律监督理论的原创新性贡献

加强法律监督理论既具有深厚历史逻辑和科学理论逻辑,又与新时代检察机关法律监督的生动实践紧密结合,针对一系列核心关键理论问题实现了重大创新与发展,不仅为我国加强新时代检察机关法律监督工作提供了深厚理论支撑,而且为世界范围内检察制度的发展提供了新的样本和模式。

第一,拓展深化了“党的领导”理论。习近平总书记强调,“要把党总揽全局、协调各方,同审判机关和检察机关依法履行职能、开展工作统一起来。”一是强化了党对法律监督工作的绝对领导。《意见》要求,“坚持和完善党对检察机关法律监督工作的领导”,要求将党的领导落实到法律监督工作全过程、各方面。二是强调了党对法律监督工作的积极推动作用。如《中国共产党政法工作条例》(下称《条例》)规定,政法工作支持政法单位依法履行职能,保证司法机关依法独立公正行使职权;中央和地方各级党委政法委员会指导、支持、督促政法单位在宪法法律规定的职责范围内开展工作。三是完善了党领导法律监督工作的原则和方法。例如,“党支持司法”是改善党对司法工作领导方式的重要体现;《条例》的通过和施行,体现了以党内法规形式推动政法工作现代化。

第二,创造性提出了“四个定位”理论。检察机关“四个定位”理论从不同维度共同形成了一套相互联系、互为支撑的有机整体,既具有逻辑递进关系,又具有相互依存关系。一是科学界定了检察机关的基本属性及其相互关系。从国家机构权力体系、国家权力体系、社会治理体系和权力监督体系四重维度,在不同关系下分别明确了检察机关的属性定位。二是厘清了法律监督机关、司法机关的逻辑关系。“法律监督机关”和“司法机关”分别立足国家机构体系和国家权力体系,“保障国家法律

统一正确实施”作为核心线索实现了两种定位的串联,体现了检察机关行使司法权的特殊性。三是厘清了党内监督与法律监督的关系。以党内监督为主导,促进各类监督贯通协调,增强依法反腐合力,有助于健全党统一领导、全面覆盖、权威高效的监督体系。

第三,充实完善了“公正司法”理论。习近平法治思想将社会公平正义理论的触角延伸到社会生活的各方面、全过程,并内嵌于法律制度的实践之中。一是厘清了法律监督、公正司法、人民立场的逻辑关系。公平正义的价值目标和以人民为中心的价值立场,相互依存,共同构成了法律监督的价值取向。二是以“三个效果”相统一作为衡量标准。努力实现最佳的法律效果、政治效果、社会效果,既是全面提升法律监督质效、高质效办好每一个案件的衡量标准,也是“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的必然要求。三是强调支持保障和监督制约相结合。检察机关作为国家的法律监督机关,在促进依法行政和公正司法方面肩负重要职责,而作为保障国家法律统一正确实施的司法机关,自身也要实现公正司法。

第四,着力探索了检察公益诉讼理论。检察公益诉讼制度是习近平法治思想在公益保护领域的生动实践和原创性成果,习近平总书记始终高度重视这项制度。一是完善了检察机关“公共利益代表”理论,为检察公益诉讼工作强化了基本理论依据。二是“完善公益诉讼制度”要求为制定检察公益诉讼法、深化检察公益诉讼理论提供了重要依托,为促进公益诉讼制度发展确定了基本路径。三是注重对检察公益诉讼的探索,强调检察公益诉讼对法治政府建设的监督功能。检察民事公益诉讼与检察行政公益诉讼并存,并以检察行政公益诉讼为主,体现了我国公益诉讼制度的鲜明特点。立足这些特点,我国检察公益诉讼制度不仅在世界上独树一帜,而且成为世界法治文明新样本、新形态,对国际公益诉讼制度发展作出了开创性贡献。

第五,推动了中国特色检察学理论体系的发展。加强法律监督理论在新时代背景下推动了我国法学理论尤其是检察学理论体系的创新与发展。一是推动了检察学基础理论的发展。面对社会主要矛盾的历史性变化及检察职能的转型发展,在习近平法治思想引领下,各界围绕检察学基础理论的研究与实践取得了一系列重要成果。二是推动了法律监督理念的革新。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央提出了一系列全面依法治国新理念新思想新战略,极大推动了法律监督理念的创新完善,为法律监督理念现代化提供了理论支撑。三是推动了具体检察制度的优化。加强法律监督理论对检察学基础理论和法律监督理念研究的推动作用,必然进一步投射到具体制度的优化完善,如在新发展理念下形成了“四大检察”法律监督新格局,在生态文明理念下推动了检察公益诉讼制度的发展等。

(作者分别为武汉大学行政检察研究中心研究员、讲师,行政检察研究中心主任、教授)



王静

□王静 周雪

数字检察,是检察机关新时期的重要战略部署,对于发现与解决司法实务中的难点痛点,保障法律的统一、正确实施,具有重要意义。在此,针对刑事检察实务中刑事审判监督中的难点问题,探索如何利用大数据技术,为刑事审判监督工作提供线索和依据,从而进一步促进司法公平公正。

司法实践中,以抗诉为中心的刑事审判监督常常面临抗诉难问题,具体如下:其一,司法实务中存在“类案不同刑”现象,即具有类似量刑情节的案件判决结果却大相径庭。人工统计类似情况,在一定程度上可以为量刑提供依据,但缺乏科学方法和海量数据支持的人工统计结果很难作为具有较强说服力的抗诉理由。同时,针对某一法院的数据分析并不能解决不同法院对于类案判决差别较大的问题,影响抗诉效果。其二,抗诉必要性判断存在困难。在具体司法实践中,检察机关不仅要考量据以作出判决的证据和案件事实情况,更要综合评估提起抗诉可能造成的社会影响等因素。在缺乏类案指导的情况下,办案检察官单纯依靠经验往往难以判断抗诉的启动是否确有必要。

笔者认为,解决刑事审判监督中的抗诉难问题,关键在于找到判决中存在罪责刑明显不相适应的充分依据,增强抗诉理由的说服力。对此,大数据技术的优势在于,可通过对海量个案数据的收集、汇总,并从中分析、提取关键定罪量刑要素和最终结论,实现从要素到结论、从个案办理到类案总结再到指导个案办理的作用,从而为抗诉提供重要参考依据,实现以大数据分析助推刑事审判监督高质量发展的目的。

从法理上讲,使用大数据技术分析类案得出的结论符合法律的公平价值和司法工作的可预测性要求,且已通过案例指导制度、类案检索制度等推动认可类案对判决、裁定事实上的约束力。从技术上看,可以通过将案件的法律事实、法律关系、争议焦点、定罪量刑情节等信息点提取作为“要素”,再通过文本挖掘、机器学习等技术手段的运用,使得从海量法律文书中挖掘出上述要素成为可能,从而实现利用大数据技术研判类案,为刑事审判监督工作提供更具可靠、全面、系统、权威的参考依据,提高抗诉的采纳率,促进类案同判的实现。具体而言,可从如下方面探索大数据赋能刑事审判监督路径。

科学构建大数据类案研判数据库,确保研判准确性。一是科学选取类案数据并建立数据库。利用大数据技术研判类案时,应将不同时期的刑事司法政策和特殊时期的刑事司法倾向考虑在内,科学选取用作类案研判的类案数据,保证在同一刑事司法政策的背景下进行研判,并充分考量特殊时期刑事司法倾向对判决造成的影响,保证研判结果的科学性。二是设置类案剔除机制,及时更新数据库。根据法不溯及既往原则和罪刑法定原则,应在每次法律修改、司法解释出台后,及时对类案数据库进行整理和剔除,防止法律修改前的案件被作为类案对比的大数据来源使用,从而导致已被修改或废止的法律被继续适用于对后续案件处理结果的指导。

合理运用大数据研判结果,在个案办理中实现公平正义。其一,重视定罪功能。检察机关在行使审判监督职能时,应重视刑法的谦抑性,重视刑法的出罪功能,在运用大数据类案研判结果时重视对于某一行为在以往案例中不作为犯罪打击、不需要判处刑罚、不需要判处重刑的方面,采用“非罪刑化”限制刑罚的适用,促进刑罚的轻缓化,实现刑法的谦抑价值。其二,坚持大数据结论的辅助功能,不能以机器研判的结论为最终判断。因为,司法的可预测性并不等同于绝对的确定性。首先,社会在不断变化,立法存在滞后性,法律条文存在局限性,刑事司法政策、司法倾向和法律需要不断适应社会发展而作出调整。其次,裁判过程涉及价值判断和衡量,不能直接从数据分析中得出;对主观恶性、社会影响等的评价也受特定时空影响,不能直接通过数据计算得出。再次,刑事审判中司法人员与对方当事人沟通的过程也是对于民众情感需求与非理性诉求的疏导过程,刑事司法工作理应在罪刑法定基础上兼具人情味,这是完全基于数据分析得出的结论所不具有的。因此,对于大数据研判得出的结论,不能直接用作衡量判决判决正当性的标尺、启动审判监督程序的依据,而应注重客观数据与司法人员主观经验的理性结合。司法实践中,通过大数据获取类案的定罪量刑及抗诉必要性结论后,还应充分考虑案件个性、综合考量行为的性质、行为主观恶性的大小、危害结果、因果关系、认罪悔罪表现等,兼顾法理与人情,以大数据研判结果为辅助,得出裁判是否正确、是否需要启动审判监督程序的结论。

建立智慧司法体系,统一法律适用尺度。其一,进一步打通数据壁垒,加强司法数据共享。司法数据的完整性和获取数据的便捷性决定了司法大数据研判的可行性。实践中,公检法信息化办案形成的数据在结构与格式上都存在差异,各系统之间的数据难以流通,难以进行数据资源的传递与共享,使得数据收集、分析工作存在一定阻碍。要实现智慧司法、增强大数据研判的准确性,就要提升数据收集技术,强化各部门之间司法办案数据的衔接共享,打通“信息孤岛”和“数据壁垒”,打破司法数据分而治之的局面,保证数据的全面收集和深入挖掘。其二,全面构建司法数据全流程大数据服务体系,统一执法司法尺度。如果过度依赖于检察机关行使抗诉权对法院已作出的判决进行事后监督,会削弱司法的权威性和公信力,且无法保证法律适用全过程的公平正义。因此,对大数据技术的应用不应局限在事后监督上,而应通过对刑事判决的研判,以数据反哺立法、执法、司法各个环节,从源头统一法律适用尺度,形成“事前预防+事中干预+事后监督”的全流程智慧司法体系。一方面,通过大数据研判评估立法后的执法司法效果,为立法工作提供指引,增强法律法规的及时性、系统性和有效性。另一方面,可有针对性地引导公安机关侦查取证,从入口处保证案件的质量。同时,可对正在进行的案件审查和实体裁判进行预测,向办案人员推送类案分析等参考信息,为定罪量刑提供指引和依据,解决侦查方向错误、取证不到位、罪名适用争议大、确定刑量刑建议采纳率和判决裁定采纳率不高等问题。通过大数据分析研判,以数据反哺实践,指导执法司法各个环节,真正做到“让法律见解之分歧,保裁判效力之尊严”。

(作者分别为贵州省贵阳市乌当区人民法院检察长、员额检察官)

# 以大数据赋能刑事审判监督

构建类案研判数据库 合理运用大数据研判结果

# 完善机制规则提升行刑反向衔接质效



□王明双 范永虎

检察机关作出不起诉决定后,向行政执法机关移送涉案行政处罚线索,是强化行刑衔接配合、共同推进法治中国建设的重要内容。2023年7月,最高人民检察院印发《关于推进行刑双向衔接和行政执法行为监督 构建检察监督与行政执法衔接制度的意见》(下称《意见》),明确了不起诉案件行刑反向衔接程序,为不起诉案件行刑反向衔接工作提供了操作指引。但是,在实践中,不起诉案件行刑反向衔接工作仍存在一些亟待解决的问题。为提升不起诉案件行刑反向衔接工作质效,确保行刑反向衔接工作取得积极成效,有必要对不起诉案件行刑反向衔接的难点问题进行研究,并提出相应解决方案。

从实践现状来看,不起诉案件行刑反向衔接工作还存在以下有待改进之处。移送行政机关给予行政处罚的条件有待细化规定。司法实践中,对案件作出是否移送决定后,在判断是否移送行政处罚线索方面尚存两个难题:一是难以精准确认相应主管行政机关。根据刑事诉讼法第177条第3款规定,检察机关移送对象为“被不起诉人”,而刑事诉讼领域的“被不起诉人”往往包括单位、个人。比如,对于涉税不起诉案件,根据税收征收管理法第4条规定,税务机关的主管对象只能是“纳税人、扣缴义务人”——通常为受票单位即被不起诉单位。对于涉案企业责任人、介绍人等,



王明双

税务机关并没有行政处罚权。在这种情况下,就可能陷入尴尬境地:不移送,相关责任主体受不到应有的处罚;移送,税务机关对非纳税义务主体不具有行政处罚权。二是难以科学考量移送行政处罚与不起诉初判效果。一般而言,不起诉本身具有一定的激励作用,对于引导被不起诉者改过自新具有重要作用,但是,移送处罚后可能难以达到预期效果。例如,在涉知识产权不起诉案件中,因违法所得数额往往难以查清,根据《关于办理侵犯知识产权刑事案件具体应用法律若干问题的解释(三)》第10条第2款规定,司法机关一般以“非法经营数额的百分之五十以上一倍以下”确定罚金数额,而商标法第60条规定,工商行政管理部门对于侵犯注册商标专用权行为,“违法经营额五万元以上的,可以处违法经营额五倍以下的罚款”,如此一来,可能导致行政机关对被不起诉者所处罚款远高于案件起诉后被法院判处的罚金,特别是在其他具有资格罚、行为罚的情形下,如何使行政处罚充分考量不起诉效果,比较困难。

行刑反向衔接规则尚待进一步完善。尽管《意见》及其相关规定已对检察机关移送行政处罚线索程序作出了具体规定,

然而司法实践存在多样性、复杂性,实际操作中仍有如下问题亟待解决:一是存在多个移送对象时如何处理。《最高人民法院关于推进行政执法与刑事司法衔接工作的规定》第8条第1款规定,对被不起诉人需要给予行政处罚的,经检察长批准,人民检察院应当向同级有关主管机关提出检察意见。比如,在涉固体废物污染环境类不起诉案件中,除生态环境主管部门外,交通运输、农业农村、卫生健康等多个主管部门均具有相应的监管职责,存在多个行政主管部门,难以确定移送对象,此时应如何处理目前尚无规定。二是行刑反向衔接成效缺乏充分保障。检察意见,是检察机关以书面形式提出的纠正、处理或者改进工作的意见。对于检察机关通过检察意见将线索移送行政主管部门后,行政主管部门对移送线索的处理期限、行政主管部门无正当理由逾期处理的法律责任、检察机关不同意行政主管部门处理意见时的监督手段等内容,尚缺乏具体规定,由此也会影响不起诉案件行刑反向衔接预期效果的实现。三是跨区域行刑反向衔接较难。实践中,行政主管部门位于异地时,若其在同一省级行政区划内的其他地区,检察机关可通过本地区行政主管部门与之取得联系;但若其在其他省级行政区划内,则较难联系。

行刑反向衔接实施保障体系不足。目前,充分运用现代信息技术、互联网、大数据、人工智能等各种智能科技手段保障行刑反向衔接工作的高效运行,需要打破部门之间的信息壁垒,实现网上衔接、网上推送、网上监督、网上反馈,形成衔接工作闭环,提高衔接工作的运行效率。然而,实践中,受信息化、智能化建设相对滞后等因素影

响,存在移送线索效率低、反馈不及时的问题,影响衔接工作运行质效。

结合实践工作,笔者认为,可从三方面着力,破解不起诉案件行刑反向衔接实践困境。

其一,构建科学、有效的绩效考评制度。科学、有效的绩效考评制度能够更好地督促、引导检察机关规范检察业务、确保案件处理过程符合检察活动在规律,有利于提升检察机关监督能力与检察业务整体水平。因此,应注重设计具有科学性、合理性的考核标准,有效发挥绩效考评制度的正向作用。

其二,细化不起诉案件行刑反向衔接机制。为畅通不起诉案件行刑反向衔接规则,可对不起诉案件行刑反向衔接规则予以细化:一是明确检察机关移送对象难以确定时的处理规则。如规定,行政主管部门难以确定的,可移送本级人民政府,由本级人民政府确定行政主管部门。二是明确行政主管部门的处理期限、逾期处理的法律责任以及检察机关的监督措施。如规定,行政主管部门未按期回复检察意见的,检察机关可以建议本级人民政府将该行政主管部门逾期处理检察意见的情况进行通报。

其三,建立科学智能的衔接工作信息共享平台。要推动技术融合、业务融合、数据融合,打通信息壁垒,形成覆盖全国、统筹利用、统一接入的数据共享大平台。为提升不起诉案件行刑反向衔接机制运转质效、破除信息壁垒、打通信息孤岛,提供高效的信息保障,建立科学智能的衔接工作信息共享平台势在必行。

(作者分别为辽宁省瓦房店市人民检察院检察长、上海市金山区人民法院检察官助理)