

2024年的检察理论研究,接续以加强法律监督为主线,以努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义为目标,既不断深化功能定位、中心任务等检察基础理论研究,也充分观照检察机关体制机制、履职质效等实务问题理论检视,以更加健全的中国自主检察学知识体系,为习近平法治思想的检察实践提供更优理论滋养。

深化检察理论创新引领 持续推进习近平法治思想的检察实践

郭立新 许慧君

2024年的检察理论研究,接续以加强法律监督为主线,以努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义为目标,既不断深化功能定位、中心任务等检察基础理论研究,也充分观照检察机关体制机制、履职质效等实务问题理论检视,以更加健全的中国自主检察学知识体系,为习近平法治思想的检察实践提供更优理论滋养。

检察机关功能定位的理论深化

《中共中央关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》(下称《意见》)明确了新时代检察机关的“四个定位”,不仅解决了长期以来莫衷一是的关键问题,“功能定位”这一话语体系也从宏观走向微观维度,成为检察基础理论研究的新的动向。

检察机关“四个定位”的内涵与逻辑。有论者从检察机关“四个定位”相较于世界各国检察机关的共性和特色中甄别其内涵,提出守护法治、维护公正共性,服从中国共产党绝对领导共性;监督是共性,法律监督是特色;维护国家利益和社会公共利益是共性,维护国家利益和社会公共利益与维护人民群众利益具有一致性是特色;检察机关是监督制约机制的重要组成部分是共性,作为监督制约体系在国家层面的重要组成部分是特色。也有论者总结“四个定位”的内在逻辑,提出法律监督机关是对“维护国家法制统一”的法律监督任务进行提炼后的概括定位,司法机关是法律监督机关映射在司法活动领域中的角色定位,“公益保护人”“法律守护人”也是对法律监督机关这一概括定位深化后,在公益保护领域和国家监督体系中发掘出的具体角色。

具体领域内的检察机关功能定位。在刑事司法领域,有论者提出,检察机关在现代法治转型过程中,不但要继续扮演好“法律守护者”角色,还要扮演好“法律的正当程序”维护者和司法人权保障者的角色,在司法人权保障方面彰显检察机关的积极形象,具有重大的现代法治意义。在行政违法检察监督方面,有论者提出,检察机关作为行政法治行政监督者的角色定位,是习近平法治思想中严格执法理论的贯彻落实、党和国家监督体系贯通协调的生动实践,也是行政法律规范体系性解释的应有之义。检察机关作为行政公益诉讼中严格执法理论的贯彻落实、党和国家监督体系贯通协调的生动实践,也是行政法律规范体系性解释的应有之义。检察机关可以探索适用行为保全措施、恢复原状、惩罚性赔偿、检察建议等多种形式的法律措施,从而与传统反垄断公共执行及私人执行之间形成体系协调,共同实现反垄断法的立法目的。

聚焦检察工作中心任务进行理论阐释

“党的中心工作推动到哪里,检察工作就跟到哪里”。新时代检察机关法律监督的中心任务,是以检察工作现代化支撑和服务中国式现代化。对于如何支撑和服务中国式现代化,理论研究作出了回应。

(一)在服务国家安全体系和能力现代化方面,轻罪司法和轻微犯罪记录封存制度引发热议。关于轻罪司法,有论者反思,由于犯罪分层的长期缺失,我国还没有形成一套专门针对轻罪案件的司法理念和程序安排。完善我国轻罪程序的总体思路是实行犯罪分层,推进案件“繁简分流、轻重分离、快慢分道”,完善刑事和解程序、完善司法出罪机制、完善审前程序分流机制、简化轻罪案件审理程序、完善刑事强制措施、完善涉案财物程序性处置机制等。也有论者建议调整裁量不起诉和

附条件不起诉的适用条件和范围,按重罪、轻罪、微罪配置普通程序、简易程序和速裁程序。还有学者建议,在轻罪案件办理中引入“家庭模式”,构建“诉前考察+审前转处”机制,注重对轻罪被追诉人的规训;完善撤案案卷制度,强化检察官在审前证据把关的主导功能;依托“一站式”执法办案管理中心打造轻罪案件司法协同办案平台,在以证据为中心的刑事指控体系下为轻罪案件打造全流程简化程序。

关于轻微犯罪记录封存制度,有论者指出,何为“轻微犯罪”,如何界定封存范围、封存的主体和责任、考察期的设置与否、封存的诉讼效力、封存记录与认罪认罚从宽的关系等值得继续深入论证。也有论者建议遵循循序渐进的改革步骤,先行构建未成年人前科消灭制度和轻罪前科消灭制度。同时,应对层级不符和无关的前科规定进行清理,并消除前科株连效应。对此,可采取自然消灭、裁定消灭等消除方式,并完善相关档案记录的登记与查询制度、人事档案管理制度、政审制度、保障制度等配套制度,最后构建起体系性的前科消灭制度。

(二)在服务构建高水平社会主义市场经济体制方面,反垄断公益诉讼、知识产权检察、生态环境检察备受瞩目。反垄断公益诉讼是反垄断法的一项新型实施机制。有论者认为,反垄断民事公益诉讼既需要定位为与反垄断行政执法“相互补充”的客观公益保护机制,也应定位为替代代表人诉讼的主观公益和个人利益救济机制。也有论者指出,具体在反垄断民事公益诉讼中,检察机关可以探索适用行为保全措施、恢复原状、惩罚性赔偿、检察建议等多种形式的法律措施,从而与传统反垄断公共执行及私人执行之间形成体系协调,共同实现反垄断法的立法目的。

关于知识产权检察,有论者建议从三个方面予以提升。一是完善知识产权诉讼程序立法,增设知识产权民事公益诉讼、行政公益诉讼和支持起诉制度。二是优化知识产权检察专业化运行机制,包括统一知识产权综合检察的规范适用尺度,加大知识产权案件当事人合法权益的保护力度。三是创新知识产权检察专门化治理能力建设,包括厘清专门化组织定位,加强专门化理论研究,做强专门化外脑智库。

关于生态环境检察,有论者从融合履职切入,提出要准确把握三对关系:传统刑事、民事、行政检察职能与公益诉讼检察职能的融合关系,生态环境公益检察与其他公益检察的一般与特殊关系、生态环境检察工作中的诉讼与非诉讼业务关系,通过构建“四检融合”的专门化机制完善中国特色生态环境检察模式,进而统筹推进生态环境法典编纂与公益诉讼立法。

(三)在服务保障和改善民生方面,未成年人检察是理论研究的主要着力点。有论者认为,针对未成年人检察存在尚未解决的规范冲突、整体发展不平衡、专业化规范化建设不充分、与社会福利制度衔接不畅、社会支持体系建设实效性

法学理论研究盘点 检察学篇

□以立法修改、司法改革为契机,进一步健全检察监督体制机制的目标在于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。

□在“高质效办好每一个案件”基本价值追求指引下,做到“三个善于”、科学运用“三个结构比”、一体抓实“三个管理”构成了提升检察履职能力质效的理论基础与实践路径。

不够、数字化赋能存在困境与风险等问题,需要逐一作出回应。也有论者建议,以领域法重新定位未成年人司法,塑造其综合属性和开放思维,更好吸纳涉未成年人部门法规范的知识,全面涵摄未成年人权利保护的司法诉求,提升未成年人特别诉讼措施的实效,接纳专业知识融入诉讼等。

(四)在服务保障文化强国建设方面,一体学思践悟习近平法治思想和习近平文化思想,深化“两个结合”的研究与运用是重点所在。有论者指出,习近平法治思想是法治领域坚持“两个结合”的光辉典范。习近平法治思想蕴含的中华优秀传统文化法律文化元素,可以通过治和法治(政法)、人和法治(人法)、此法和彼法(法法)、道德和法律(德法)、自然和法治(道法)五对关系的视角进行理解和把握。

健全检察监督体制机制的学术探究

把公平正义视为司法工作的生命线,把促进社会公平正义确立为司法工作的重要任务,是习近平法治思想的公正司法观的标志性特征之一,也是加强检察机关法律监督的理论与实践指引。以立法修改、司法改革为契机,进一步健全检察监督体制机制的目标在于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。

(一)优化认罪认罚从宽制度。有论者认为在程序维度上,认罪认罚从宽显著提升了案件处理的司法效率,但是发挥繁简分流、优化司法资源配置的作用有限。在实体维度上,认罪认罚的被告人总体上获得了“从宽”的待遇,认罪认罚从宽制度在促进轻罪量刑刑宽缓化方向发展,并没有对重罪案件的量刑产生同样影响。在恢复性司法维度上,认罪认罚案件中被告人赔偿、被害人谅解和刑事和解的比例都显著高于不认罪认罚的案件,但是被害人权益保护的整体状况没有显著改善。也有论者全面梳理了认罪认罚从宽制度适用的地方性差异,发现各地制定的实施细则除了文本上的繁简不一,在认罪认罚从宽制度的适用范围、被追诉人是否真诚悔罪的判断、是否适用协商原则、从宽幅度、证据开示、量刑建议等规定上均存在明显差异。关于“从宽”的幅度,有论者提出应当根据诉讼进程的不同,进一步扩大从宽幅度,既可以从轻,也可以减轻、免除处罚,从而激励犯罪嫌疑人、被告人认罪认罚。关于认罪协商程序,有论者提出探索构建中国式的认罪协商制度,适用范围限定为轻罪案件,对相关程序规则归纳整合后,安放于“特别程序”一编。关于抗诉,有论者提出应以“实质错误”作为是否提起抗诉的核心尺度,重点考虑错误的性质、错误的程度、纠错的可能性和纠错的效益等因素。也有论者建议,对抗诉事由进行类型化分析,形成相应的抗诉标准体系。关于辩护权保障,有论者提出要加大对认罪认罚从宽制度的律师介入程度,比如在可能判处三年以上有期徒刑的认罪认罚案件中,应当由正式的刑事辩护援助

辩护律师介入。(二)健全刑事诉讼全流程监督机制。在完善涉及人身权利强制措施方面,有论者提出应当在强制措施一章中规定羁押例外原则。应当限制逮捕、拘留和指定居所监视居住这三种具有羁押性质的强制措施之适用,并扩大取保候审这一非羁押措施的适用范围,真正实现以非羁押为原则、以羁押为例外。在实体层面,将证据要件作为基础要件,将罪责要件作为排除可能判处徒刑以下刑罚的人适用逮捕的否定性要件,并将社会危险性作为逮捕审查的核心要件;在程序方面,进一步强化逮捕审查程序的诉讼化,从“听取意见”式准诉讼化审查模式走向独立的逮捕听证审查模式;在证据方面,引入并进一步细化犯罪嫌疑人“一贯表现”品格证据在羁押必要性审查中的适用路径。也有论者建议引入大数据建模方法,通过问卷、量表、数字化设备等方式扩充模型的训练数据,区分罪行危险性和社会危险性,加强逮捕审查判断中对犯罪嫌疑人社会危险性的量化评估。在诉前羁押率问题上,有论者提出应将羁押期限与办案期限分离,分级设置羁押期限,强化羁押必要性审查,以及建立羁押审查制度。以此彻底解决已呈现出结构性特征的未决羁押难题。

在加强对涉案财物处置的监督方面,有论者分析认为,从涉案财物人口看,应当贯彻比例原则和司法审查原则,严格规范涉案财物的查扣冻。从涉案财物管理看,应当普遍建立跨部门的涉案财物管理中心,即“物的看守所”,统一规范管理,实现保值增值。从涉案财物出口看,应当完善涉案财物的先期处置,构建普通案件的对物之诉程序,明确保管期限。(三)健全民事检察工作机制。关于虚假诉讼检察监督,有论者提出科学细化虚假诉讼检察监督标准,探索对正在审理的虚假诉讼案件的监督,推进大数据在虚假诉讼监督中的应用,主动运用司法惩戒或检察建议,将虚假诉讼损害赔偿纳入民事支持起诉范围,建立虚假诉讼确认的公益诉讼制度等。关于民事检察和解,有论者认为,民事检察和解具有定分止争、维护审判权威和协助审判权实现、适度纠错与及时结案的功能。对于完全正确的生效判决和调解书,存在非重大性错误的生效判决及部分符合抗诉条件的生效判决均可适用于民事检察和解。可以将民事检察和解协议纳入司法确认程序,赋予其强制执行效力。关于民事检察调查核实权,有论者指出民事检察调查核实权的适用范围已从生效裁判、调解书监督案件,已扩展至执行活动监督、审判程序中审判人员违法行为监督、虚假诉讼监督等类型案件。调查核实对象是当事人或者案外人,民事检察调查核实权的启动方式应包括依职权启动和依当事人申请启动。

(四)健全行政检察工作机制。在行政检察领域,行政违法行为为检察监督监督和行刑衔接是年度高频词。有论者认为,行政违法行为检察监督职能的内涵一直不明确,应将行刑衔接改革与行政违法行为检察监督职能结合起来,推动行政检察部门聚焦于“行刑衔接”的制度空间,克服现行“行刑衔接”机制的局限性,监督在刑

事犯罪中发现的行政违法行为,借助行政检察职能全面修复行刑之间的制度漏洞。实务中,行政检察部门应明确衔接的基础和标准,行刑反向衔接监督应包括免于或者不予刑事处罚的案件、行政处罚之外的案件并聚焦于法人的违法行为监督问题。

(五)健全公益诉讼检察工作机制。为积极响应公益诉讼立法,检察公益诉讼的理论与实践问题是研究关注重点。理论层面比如有论者通过比较研究对检察主导型公益诉讼给予充分肯定,认为由司法机关承担公益诉讼的主导角色,实现了在社会组织“发育不良”的境况下公益诉讼的跨越式发展。实践层面公益诉讼的可诉性问题是关注点。有论者提出公益诉讼应以“诉”的确认精准规范体现司法价值引领,诉前程序中纳入监督的案件必须符合诉的要求。与社会治理检察建议的“弱监督性”相比,公益诉讼是以诉的形式履行法律监督的本职,具有强制性。针对管辖问题,有论者提出检察公益诉讼的地域管辖应规定直接由结果发生地办理。针对诉前程序问题,有论者分析公益诉讼在诉前程序的立法供给上存在明显不足,应结合民事、行政公益诉讼司法办案实践中的一般化需求和特殊性需求,从受案、审查、结案三个主要环节着手优化诉前程序设计。针对公益诉讼损害赔偿多头管理、资金闲置等问题,有论者建议建立统一的公益诉讼损害赔偿专项资金,由专门的行政主管部门管理,检察机关对于管理使用过程和效果进行监督。针对实践中对民事公益诉讼和行政公益诉讼的随意选择现象,有论者建议立法对民事公益诉讼和行政公益诉讼的衔接予以规制,明确行政公益诉讼优先于民事公益诉讼的基本顺位。针对公益诉讼中的调查核实权问题,有论者建议在立法中对“调查核实”这一检察公益诉讼的核心环节加强规范,对调查核实权的属性、权力边界和运用程序予以进一步明确和细化。

(六)健全检察侦查工作格局。在检察侦查的定位属性问题上,有论者提出我国“侦查—公诉—狭义法律监督”检察架构,对应形成了“职能保障型—公益保护型—权力制约型”法律监督体系。在法律监督体系中,检察侦查作为保障性职能促进检察机关保护公益、规制公权;在国家监督体系中,其作为制约性职能促进公职人员监督资源合理配置、形成监督闭环。在检察侦查的管辖问题上,有论者认为建立司法人员职务犯罪案件协商管辖制度,应坚持平等充分协商原则、特别管辖优先原则、公正效率兼顾原则和并案管辖优先原则等四项基本原则,并从协商主体、协商内容、协商程序、协商机制、协商决定等方面构建协商管辖制度。

检察履职能力质效提升的学理解释

《意见》强调要“全面提升法律监督质量和效果”,最高检跟进落实,提出“高质效办好每一个案件”,强调讲政治与讲法治有机统一,质量、效率、效果有机统一,个案高质效和整体高质效有机统一。在“高质效办好每一个案件”基本价值追求指引下,做到“三个善于”、科学运用“三个结构比”、一体抓实“三个管理”构成了提升检察履职能力质效的理论基础与实践路径。

(一)“高质效办好每一个案件”的五个维度:“办准”,做到明辨是非、定分止争;“办实”,做到案结事了、息诉罢访;“办好”,做到预防犯罪、减少犯罪;“办快”,应做到轻重分离、快慢分道;“办活”,做到促进管理、创新治理。也有论者提出“高质效办好每一个案件”的五大逻辑:在理论逻辑方面,是习近平法治思想检察篇章的原创性贡献;在时代逻辑方面,体现了检察工作现代化进程中司法理念、体系、机制、能力现代化;在历史逻辑方面,是对中华优秀传统文化法律文化的检察传承;在文明逻辑方面,是对域外法治文明成果的借鉴;在实践逻辑方面,是坚持问题导向、统筹世界观和方法论的检察运用。

比”、一体抓实“三个管理”构成了提升检察履职能力质效的理论基础与实践路径。

(二)“三个善于”。为了解决“就案办案、机械司法”问题,引导检察人员践行司法为民宗旨,提高正确运用法律政策的能力,做实“高质效办好每一个案件”,最高检提出“三个善于”第一,善于从纷繁复杂的法律事实中准确把握实质法律关系,必须透过现象看本质,要加强证据审查,厘清主次矛盾,坚持由表及里。第二,善于从具体法律条文关系中深刻领悟法治精神,应处理好四对辩证关系,包括法律规范和法律条文的关系,严格依法和法与时转的关系,法律授权和依法履职的关系,以及法律规定和司法政策的有机统一。第三,善于在法理情的有机统一中实现公平正义,重在确保“三个效果”兼顾法理情,一要符合法律规定;二要符合社会主义核心价值观;三要符合人民群众对公平正义的基本认知。

正确理解和践行“三个善于”,有论者提出以“四个坚持”把握好“三个善于”:坚持“以事实为根据”,着力推动构建以证据为中心的刑事指控体系;坚持“以法律为准绳”,在履职办案中领悟和弘扬法治精神;坚持以人民为中心,在法理情有机统一中实现公平正义;坚持综合施策,练好“三个善于”基本功。也有论者投于疑难命案办理,提出应在客观公正与依法监督的立场中把握实质法律关系,在“如我在诉”与客观理性的平衡中实现法理情统一,在疑罪从无与依法追诉的把握中领悟法治精神。还有论者将“三个善于”融入检察法律文书释法说理工作,提出要提高释法说理意识、培养释法说理能力、细化释法说理指引,建立评价监督机制。

(三)“四大检察”履职结构比。有论者认为“四大检察”履职结构比是改进和加强法律监督工作提供了关键的方法论工具,也是实现高质效办好每一个案件、让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义的重要抓手。提出以“四大检察”履职结构比指引提高法律监督质效,必须树立以人民为中心的司法理念,坚持检察一体的原则,并深入实施数字检察战略。有论者指出,办案与监督作为检察机关履职的两种基本形态应当并重,以实现“四大检察”全面协调充分发展。办案与监督形成的案件结构比的发展变化,反映一体履职、综合履职的实际效果。深化对案件结构比的理解运用,应从检察机关履职方式的变革出发,既要依法履行司法办案职能,又要充分发挥法律监督职能。

(四)“三个管理”。为了让检察工作更加聚焦高质效办案本质,2024年最高检决定把检察管理从简单的数据管理调整到更加注重业务管理、案件管理、质量管理上来,更加注重重点案件类型、重点办案领域、重要业务态势的分析研判上来,更加注重落实和完善司法责任制上来。加强“三个管理”是检察管理的重要转型,要做好融合推进理念更新,突出重点压实责任,细化流程,科学设置评价机制,创新案件质量调查方式,规范检察机关内部领导、监督、配合机制,打造“上下统一、横向协作、内部整合、总体统筹”的一体化检察工作模式,进而更好地落实“三个管理”。

(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)