加强顶层设计完善民事检察和解制度

观察

□郑爱芝 张磊

郑爱芝

□民事检察和解是检察机关坚持和发展新时代“枫桥经验”,化解民事纠纷、维护社会和谐稳定的重要方式。民事检察和解是检察机关履行民事检察职能的应有之义,具有可行性和必要性。

□在民事检察和解中,检察机关可以积极协调社会各界参与,充分利用检察听证程序,加强与人民调解组织、基层自治组织等多方的联系。

民事检察和解,是检察机关在办理民事诉讼监督案件时,在查明案件事实的前提下,通过释法说理,引导有和解意愿的当事人自愿达成和解协议,实质性化解矛盾纠纷的法律监督活动。民事检察和解是检察机关坚持和发展新时代“枫桥经验”,化解民事纠纷、维护社会和谐稳定的重要方式,在推进国家治理体系和治理能力现代化中发挥着重要作用。当前,对于民事检察和解,我国民事诉讼法并未作出相应规定,民事检察和解从立法规制、适用案件范围、效力认定等方面,还存在实践操作难题,亟须深入研究。

民事检察和解制度的理论基础

私法自治是民事检察和解的法理基础。民事法律关系主体在不损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益的前提下,可以按照自己的意思自由处分自身民事权利,此即私法自治。私法自治不但体现为民事主体在进行民事活动时的意思自治,还体现在民事主体进行民事诉讼活动时,可以在法定范围内自由处分自身民事权利。

民事检察和解符合多元化纠纷解决的价值理念。民事诉讼是一种民事纠纷解决机制,要实现纠纷多元化解决,就需要多元协同。实现多元协同,不但需要多方力量积极参与化解民事纠纷,而且需要各方力量在确保合法的前提下,不断与时俱进,勇于探索创新。民事检察和解旨在引导当事人自愿达成和解,实质性化解矛盾纠纷,是多元化纠纷解决机制的重要组成部分。

民事检察和解是检察机关履行民事检察职能的应有之义,具有可行性和必要性。民事检察监督的方式除抗诉外,还包括检察建议、检察和解等方式。检察机关依法引导当事人达成和解协议,既是对新时代社会多元化解决民事纠纷需求的积极回应,也是检察机关在新时代司法实践中探索创新的重要成果。

完善我国民事检察和解制度的路径

近年来,各地检察机关在新时代“枫桥经验”以及多元化纠纷解决理念的指引下,结合地方实际相继出台了民事检察和解工作办法,并且探索了具有地方特色的工作方法,如一些地方检察机关提出的“和解五法”“和解六式”等等。民事检察和解工作在取得一定成效的同时,也面临一些难题,有必要从以下几个方面进行深入研究。

加强顶层设计,完善相关立法。当前,对于民事检察和解制度,仅有最高人民法院、最高人民检察院联合印发的《关于对民事审判活动与行政诉讼实行法律监督的若干意见(试行)》第12条和《人民检察院民事诉讼监督规则》第51条、第73条作了原则性规定。为使民事检察和解制度发挥应有作用,建议从立法层面保障民事检察和解制度的确定性、稳定性和效力。

明确民事检察和解的适用范围。民事检察和解的适用范围应以生效民事裁判不涉及国家利益、社会公共利益以及他人的合法权益为前提。同时,要明确根据案件性质不宜进行民事和解的案件范围,如涉及婚姻、收养等身份关系确认案件,生效司法文书解除婚姻、收养等身份关系的案件以及其他根据案件性质不宜进行和解的确认之诉、变更之诉等。在此基础上,可将以下几类民事案件纳入检察和解的范围:首先,生效民事裁判认定事实清楚、适用法律正确、程序合法,当事人同意和解的案件;其次,生效民事裁判认定事实或者适用法律有瑕疵,但是裁判结果正确,对当事人的实体权益影响不大,不符合提出抗诉或者检察建议条件的案件,抑或提出抗诉可能引发新的社会矛盾,不利于维护社会和谐稳定的案件;再次,双方当事人均有和解意愿的其他案件。

规范民事检察和解的适用程序。第一,关于民事检察和解案件的事前审查,检察机关应当根据民事检察和解的适用范围,对案件可否适用予以审查。如果符合民事检察和解的适用范围,则依法引导当事人进行和解,并就是否愿意接受和解及和解方案征求双方当事人的意见。在此过程中,如果一方当事人已经向法院申请执行生效民事裁判,而生效民事裁判不符合检察监督条件的,检察机关应告知对方当事人应当依法履行生效裁判,或者与另一方当事人达成执行和解协议,同时终止对案件的检察监督审查。如果生效民事裁判在认定事实、适用法律或审判程序方面存在符合检察监督的法定情形的,则应根据具体情况以提出抗诉或检察建议的方式督促法院予以纠正。第二,关于民事检察和解的启动方式。民事检察和解的启动分为两种情形:依当事人申请启动;检察机关在受理当事人的检察监督申请后,经审查案件符合民事检察和解的适用范围的,可以依职权引导当事人和解。第三,关于民事检察和解协议的达成。和解协议的达成,需要充分听取双方当事人的意见。可由当事人提出和解方案,也可由主持和解的检察人员提出和解方案供当事人参考。

完善民事检察和解的救济程序。首先,在适用民事检察和解过程中,与案件有利害关系的检察人员应当回避。其次,如果一方当事人不履行和解协议,应当终结和解程序,对于符合民事检察监督条件的案件,检察机关应及时作出提出抗诉或检察建议的决定;对于不符合民事检察监督条件的案件,检察机关应及时作出不予提出抗诉或检察建议的决定。

建立多元协同机制。在民事检察和解中,检察机关可以积极协调社会各界参与,充分利用检察听证程序,加强与人民调解组织、基层自治组织等多方的联系。首先,建立多元协同机制,提升民事纠纷化解质效。检察机关应当加强与人民调解委员会、居委会、村委会等社会组织的协作,集思广益,共促社会治理。其次,不断加强与审判机关的协同联动。检察机关与审判机关在高效化解民事纠纷方面目标一致。从司法价值追求角度来说,法院调解与民事检察和解虽在程序路径上各有侧重,但本质上同属多元化解纠纷机制的重要组成部分,二者理念相通、目标同向,共同致力于实现案结事了人和的司法效果。再次,要完善民事检察和解程序与检察听证程序的衔接。检察听证程序是多元主体共同参与协作的重要载体,通过公开透明的程序与多方参与的机制特性,能够有效促进当事人在充分陈述意见、厘清事实争议的基础上达成和解,从而提升检察和解的公信力与实效性。检察机关可以邀请人民调解员、人大代表、政协委员等第三方参与听证,群策群力研判案情、化解纠纷,实现社会效果和法律效果的统一。

加强民事检察专业化队伍建设。专业化队伍是提升民事检察监督质效、维护司法公正的关键保障。省级检察院和地级市检察院可常态化开展本辖区的民事检察和解业务培训,举行本辖区的业务竞赛,引导和激励检察人员不断提升民事检察和解业务能力。民事检察和解业务培训和竞赛的重点在于组织办案人员系统学习包括民事检察和解在内的民事检察监督理论、法律适用、案例分析等知识,在办案中学习、在学习中总结,在总结中提升,努力建立一支专业化的民事检察监督办案团队。

[作者分别为山东省潍坊滨海经济技术开发区人民检察院分党组书记、检察长,山东政法学院民商法学院讲师。本文系2024年度山东省人民检察院检察应用理论研究课题《新时代民事检察和解制度研究》(SD2024C28)的阶段性研究成果]

以理论创新更好服务检察公益诉讼立法

□武德祥 孙彦东

□检察公益诉讼制度与理论的生成和发展,是我国对时代命题的深刻回应与创新解答。在建构、完善公益诉讼模式方面,我国秉持高度的理论自觉,精准把握本土法治需求,给出了具有中国特色的原创性回应。

□检察公益诉讼是中国特色社会主义法治的原创性实践,需要以中国检察学自主知识体系为根基,持之以恒坚定理论自觉、强化理论创新、凝聚理论共识,在“因势而谋”中把握制度方向,在“应势而动”中破解实践难题,在“顺势而为”中升华治理经验,构建符合中国国情、彰显制度优势的检察公益诉讼制度。

最高人民检察院应勇检察长指出,“制定一部适应时代发展所需的检察公益诉讼法,是世界法治史上前无古人的开篇之作和具有标杆意义的法治大事件。”当前,检察公益诉讼立法已进入关键时期。制定这样一部域外借鉴少、本土根基深的重要法律,离不开理论研究的有力支撑。只有植根本土法治实践,清晰把握检察公益诉讼制度作为习近平法治思想的标识性概念、原创性成果的基本定位,以更加前瞻和深入的理论研究聚焦公益诉讼理论与实践问题,更好服务检察公益诉讼立法。

因势而谋,以理论自觉锚定检察公益诉讼的时代坐标

检察公益诉讼制度与理论的生成和发展,是对时代命题的深刻回应与创新解答。在建构、完善公益诉讼模式方面,我国秉持高度的理论自觉,精准把握本土法治需求,给出了具有中国特色的原创性回应。

坚定理论自觉,检察公益诉讼制度产生立足本土需要。公益诉讼最初是针对“公地悲剧”而产生的,现代意义上的公益诉讼与二十世纪西方资本主义社会转型时期的重大社会变革密切相关。在立法层面,一些国家立法规定公民、非政府组织等可以通过诉讼的方式解决公共利益纠纷。在理论层面,法国学者狄骥据此提出客观诉讼与主观诉讼的概念区分。主观诉讼的首要功能是个体权利救济、争议化解,而客观诉讼的首要功能是监督法律实施、保障公共权力的良性运作。日后客观诉讼理论成为公益诉讼的理论基础之一。但是,在传统公益诉讼理论中,由于个人和有关组织诉讼动因不足、专业能力不强、取证手段有限等原因直接影响制度实施,导致公益保护的效果相对有限。我国最初在民事诉讼法中创设公益诉讼制度时,主要规定有关社会组织可以提起公益诉讼,并未将检察机关纳入诉讼主体范围,这一阶段在保护效果上有些不尽如人意。对此,我国坚定保持理论自觉,创新提出检察公益诉讼这一原创性概念,自此走上了一条具有中国特色的公益保护道路。

深挖理论富矿,检察公益诉讼制度发展根植本土实践。对于公益保护这一时代命题,2014年党的十八届四中全会创造性提出“探索建立检察机关提起公益诉讼制度”;2015年7月,全国人大常委会作出决定,授权最高人民检察院在13个省、自治区、直辖市开展检察公益诉讼试点;2017年6月,民事诉讼法和行政诉讼法修订,正式确立检察公益诉讼制度。2021年,党中央印发的《关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》深刻指出,检察机关是保护国家利益和社会公共利益的重要力量。根植于我国法治沃土,检察公益诉讼的理论与实践得到了长足发展。目前,检察公益诉讼从最初的“四大领域”,逐步拓展延伸到英雄烈士保护、未成年人保护、军人地位和权益保障、安全生产、个人信息保护等领域。

应势而动,以理论创新夯实检察公益诉讼的制度基础

检察公益诉讼制度从无到有、从探索到成熟、从局部试点到全面推开,相应的检察理论创新,始终与实践探索同频共振、一体推进,在助力国家治理体系和治理能力现代化方面发挥了积极作用。

一是创新运用“起诉前程序”与“审判程序”相结合的程序构造。起诉前程序具有独特的程序价值和功能,充分发挥了我国行政权、审判权和检察权互相配合、互相制约的制度优势。把起诉前阶段定位为实现保护公益目的的重要阶段,既有利于推动行政机关自我纠错,又可以节约司法资源,体现检察公益诉讼是治理之诉的鲜明定位。同时,将提起诉讼作为后位保障,通过“诉的确认”维护国家利益、社会公共利益,可以发挥司法权的权威性优势,实现保障监督刚性的目的。

二是创新提出“可诉性”检察履职标准。“可诉性”对于检察机关高质效办理公益诉讼案件至关重要,决定了检察机关行使职权的范围和请求权实现的程度。其基本要素包括“适格诉讼主体”“违法行为”“公益损害事实”“法律明确授权”等,缺一不可。确立“可诉性”标准,不仅对于确保案件“诉得出、判得下”具有重要价值,还厘定了检察权、审判权、行政权之间的合理边界。表明了检察机关并非“大包大揽”、唱“独角戏”,更不会代行其他部门职权的基本立场。

三是创新发展“公共利益”的概念范畴。从公益诉讼在我国创设,到检察公益诉讼的提出,从局部试点到全面推开,公益诉讼受案范围的拓展始终保持“积极稳妥”的要求,逐步形成了“4+10”的基本格局,既有效回应伴随社会发展而出现的社会公共利益范畴的动态演变,又保持司法谦抑性,实现公益保护和治理质效的平衡。

顺势而为,以理论共识凝聚公共利益保护的治理合力

实践呼唤立法,立法促进实践。根据全国人大常委会2025年度立法工作计划,全国人大常委会今年将初次审议检察公益诉讼法,意味着相关立法工作已进入快车道。按照立法法以及人大有关议事规则的规定,列入常委会会议议程的法律案,一般应当经过三次审议后,再交付表决。在此期间,检察公益诉讼法草案将成为凝聚各方共识的最佳载体,应当持续深化检察公益诉讼理论研究,最大程度凝练理论共识,更好助力检察公益诉讼立法。

一是坚持回应性与前瞻性并重,确保实现检察公益诉讼立法高质量。为回应公益保护的现实需要,检察公益诉讼制度体系逐步丰富和发展。除了民事、行政两大诉讼法有关规则外,还包括民法典、个人信息保护法、未成年人保护法等在内的多部法律的嵌入式规定,最高法、最高检出台的公益诉讼相关司法解释,以及浙江、江苏、广东等若干省、自治区、直辖市以地方性法规方式进行若干探索。同时,还应注意检察公益诉讼制度在一些新领域、新方向还有巨大发挥作用的空间。因此,在立法时不仅要将经过实践检验、符合诉讼规律、证明行之有效的好经验、好做法、好机制上升为法律条文,还要充分运用授权条款、等外列举、兜底条款等立法技术,为检察公益诉讼的持续发展预留制度创新空间。

二是坚持程序性与监督性并重,确保检察公益诉讼制度价值充分实现。检察公益诉讼权是检察院基于宪法所赋予的法律监督职能在公益保护领域的延伸。客观诉讼的固有性质,决定了它不是附属于审判权的主观诉权,而是代表国家就违法造成社会公共利益受到损害进行调查、磋商、督促的客观强制权。因此,检察公益诉讼立法需要统筹考虑“检察”和“诉讼”两大因素,一方面应从程序方面明确诉讼原则、诉讼管辖、起诉条件、审判程序等程序法要素,另一方面应当规定线索收集、调查取证、强制措施、检察建议等方面的检察监督措施,充分发挥检察公益诉讼作为督促之诉、协同之诉的治理价值。

三是坚持治理性与协同性并重,确保检察公益诉讼制度效能最大化。检察公益诉讼根植于我国基本国情,充分彰显国家治理体系和治理能力现代化的司法制度。在检察公益诉讼中,检察机关与有关主体的交互过程并非“零和博弈”,更不是“越俎代庖”由检察机关代行其他部门职权,而是充分发挥检察机关自身优势,以检察之力推动更高水平社会治理。检察公益诉讼法应当把协同治理的监督理念作为重要原则,并规定磋商、检察建议、履职整改跟进监督、提起诉讼等监督方式,以及公开听证、整改效果第三方评估等社会参与机制,确保多主体同向发力、协同维护公益、促进社会治理的中国特色体制优势最大化。

检察公益诉讼是中国特色社会主义法治的原创性实践,需要以中国检察学自主知识体系为根基,持之以恒坚定理论自觉、强化理论创新、凝聚理论共识,在“因势而谋”中把握制度方向,在“应势而动”中提升实践效能,在“顺势而为”中升华治理经验,构建符合中国国情、彰显制度优势的检察公益诉讼制度。

(作者单位:山西省人民检察院)

视角

数字技术赋能检察侦查提质增效

□王金建 霍俊阁

检察侦查权是检察机关的一项重要职能,也是我国职务犯罪治理体系的重要组成部分。当前,最高人民检察院检察侦查厅的成立进一步突显了检察机关的检察侦查职能,为检察侦查权行使提供了更多保障和工作指引。随着数字检察建设的逐步深入,理论界和实务界提出,借助大数据、云计算、人工智能等数字技术赋能检察侦查,既是提升检察侦查质效的需要,也是顺应数字社会发展规律的要求。梳理数字技术与检察侦查融合的相关案例可以发现,检察侦查的数字化赋能虽然取得了一定成效,但仍需从不同层面加强数字技术与检察侦查工作的融合,推进检察侦查工作提质增效。

以数字思维更新检察侦查办案观念。一是坚持检察侦查主动化。检察侦查人员应当立足数字技术应用的客观趋势,主动对接和运用数字技术开展侦查活动,主动利用数字技术从众多数据中发现犯罪线索、收集固定证据。同时,在履行检察侦查职能过程中,应当从个案侦查工作中探索建立可推广运用的侦查算法模型。二是坚持检察侦查精准化。数字思维强调以数据和数字技术精准识别、分析和解决问题,将数字思维融入检察侦查工作必须适应数字思维的精准化特征,确立精准化办案理念。依托数字技术把握涉案数据之间的客观联系,精准识别、分析和认定案件事实,保障案件侦查工作的精准推进。三是坚持检察侦查前瞻性。数字思维注重以数据研判为基础的前瞻预测,将数字思维与检察侦查相融合,应当树立前瞻性办案观念。借助数字技术把握涉案数据之间的规律,前瞻预测不同类型犯罪行为的整体演变趋势,明确对个案犯罪行为的侦查思路和方向。

以多元算法提升检察侦查工作质效。以数字技术提升检察侦查工作质效,必须将算法模型嵌入检察侦查工作的核心环节,完成算法辅助线索处置、证据收集、证据审查等工作。在线索处置环节,应当建立集线索初审、上报、备案、评估、归档等功能于一体的算法模型。数字化算法模型的运用能够辅助完成线索的全流程处置,从而提升案件线索处置效率。在证据收集上,可以引入数字取证算法模型,辅助检察侦查人员从众多涉案数据中快速识别、固定、留存和提取案件证据,以提升案件侦破效率。在证据审查上,应当构建证据审查算法模型,用于自动化审查单个证据是否具备客观性、关联性、合法性,评估证据之间是否存在矛盾冲突,检验整个证据链条是否完整。在证据审查算法判定出瑕疵证据、非法证据时,再由侦查人员人工介入复核,从而提高证据审查质效。

以数据底座夯实检察侦查算法模型。数据是算法模型的重要基础,是算法模型研发设计、不断更新的依托。以数字技术提升检察侦查工作质效,应当在检察侦查数字平台中建立集数据收集、存储、分析、处理、共享等功能为一体的数据底座,为检察侦查算法模型研发、更新提供数据支撑。首先,应当在检察机关内部建立数据共享平台,打通各部门之间的数据通道,汇聚数字检察平台数据和履行检察职能过程中收集到的数据。其次,应当与相关单位建立数据共享机制,获得其他单位的数据支持。相关单位的自有数据与其工作人员的职务履行行为密切相关,对其数据予以共享使用有助于拓展检察侦查的线索范围,也有助于形成案件的证据链条。最后,应当建设检察侦查专门数据库。推进检察侦查工作的专业化、精准化,则必须推动侦查工具模型的专门化、个别化。检察侦查专门数据库建设,能够为检察侦查垂类算法模型的研发和更新,提供更精细、更长远的数据支撑。

以虚拟仿真提升检察侦查业务技能。加强数字技术与检察侦查的融合,必须大力提升检察侦查人员的业务技能。其中,引入虚拟仿真实验方式,就是拓展检察侦查技能提升的重要途径。针对检察侦查业务建立虚拟仿真实验平台,能够通过虚拟现实技术构建高度仿真的检察侦查案件场景,让侦查人员身临其境地认知、分析、处理侦查过程中遇到的业务问题。同时,检察侦查虚拟仿真实验具有良好的扩展性和可定制性,可以根据所处理案件的实际需求灵活调整和优化实验方案并进行推广复用。为保障检察侦查虚拟仿真实验的学习效果,应当在实验教学中加入智能辅助教学系统。充分利用生成式人工智能技术,实现自动化评分、个性化学习回顾等功能,保障虚拟仿真实验的教学效果。

以数字赋能检察侦查也需警惕数字技术风险。第一,在人机关系方面,应当提升检察侦查人员的数字素养与技能,防控检察侦查算法的安全风险。与常规算法类似,检察侦查算法同样存在着算法偏见、算法错误等安全风险。有效防范算法安全风险,保障检察侦查活动的合法性、公正性,需要提升检察侦查人员的数字素养与技能。第二,在数据安全方面,应当制定检察侦查数据保护相关工作指引,防范检察侦查数据的安全风险。以数字技术助力检察侦查工作高质量发展过程中,应当从全生命周期角度制定检察侦查数据保护相关的工作文件,落实好法律法规的数据保护要求,保障检察侦查数据安全。在数据收集环节,应当保障检察侦查数据的来源合法性、内容准确性,以及数据收集范围的最小必要性,夯实检察侦查数字化的数据基础。在数据储存过程中,应当明确各岗位的数据保护责任,建立动态的数据安全评估机制,防止出现泄露、毁损、篡改等数据安全事件。在数据使用环节,既应当明确划定检察侦查数据的分析限度,也应当严格设置检察侦查数据使用程序,防止滥用、误用涉案数据。在数据共享环节,应当要求数据接收方出具安全应用承诺书和安全保障方案,督促数据接收者维护所共享数据的安全。第三,在权利救济方面,应当设置数据主体的控告申诉程序,防范侵犯个人隐私、个人信息风险。检察侦查数字化所用数据承载着个人隐私和个人信息,与数据主体的隐私权和个人信息权益密切相关,为在打击犯罪的同时保护好合法权益,应当设置相应控告申诉程序,为数据主体提供明确的权利救济途径。

[作者分别为浙江财经大学法学院讲师,西南政法大学人工智能法学院副教授;本文为2024年国家社会科学基金一般项目“网络犯罪跨境数据调取规则研究(编号:24BFX134)”,重庆市社会科学规划青年项目“重庆超大城市现代化治理中的公共数据法律问题研究”(2024NDQN028)的阶段性成果]