

积极践行“三个善于”,从纷繁复杂的法律事实中准确把握刑事立案监督的法律本质,在深层次、实质性监督上发力,切实履行法律监督职能,做实“高质效办好每一个案件”。

刑事立案监督需要把握四个标准



□兰楠

刑事诉讼法第 113 条规定,人民检察院应当依法履行刑事立案监督职责;《人民检察院刑事诉讼规则》第 558 条细化要求控告申诉检察部门根据事实、法律对刑事立案监督案件进行审查,以“认为需要说明理由”和“处理决定正确”为标准进行不同处置。控告申诉检察部门办理刑事立案监督案件,直接关系立案决定、不立案决定能否进入监督视野,直接影响人权保障和法益保护,至关重要。对此,笔者认为,应当积极践行“三个善于”,从纷繁复杂的法律事实中准确把握刑事立案监督的法律本质,在深层次、实质性监督上发力,切实履行法律监督职能,做实“高质效办好每一个案件”。

当前,刑事立案监督案件的办理还存在着一些难点问题,如监督理念偏差、能力方法欠缺、具体履职不规范等,影响了监督的实效性,未能发挥应有的制度功用。控告申诉检察部门在办理刑事立案监督案件时,应当注重从履行法律监督职能出发,把握好以下几个方面的重点问题。

把握符合法律法规的立案监督标准

在实地调研时,有的检察院反映监督标准难以把握,比如,在监督立案的问题上,公安机关的立案标准是“有犯罪事实需要追究刑事责任”,那么,监督立案的标准是否应当高于立案标准?即是否应当具体把握为符合审查起诉标准,甚至是能够判处刑罚的标准。对此,笔者认为,检察机关进行立案监督应当以立案标准为依据,而不宜在立案标准之上另设标准。具体理由如下:

其一,从监督属性上看,检察机关进行刑事立案监督,性质属于履行法律监督职能,目的在于确保法律统一正确实施,着眼于对公权力的监督,即对公安机关依法行使立案、侦查权的监督,不应以监督行为实际拔高立案标准,宽纵犯罪,而应当与立案标准保持同一性。

其二,从立案标准上看,“有犯罪事实需要追究刑事责任”,重点内容在于“有犯罪事实”,“需要追究刑事责任”只是对犯罪事实的限定,区别于不需要追究刑事责任的犯罪事实。

其三,从司法成本和流程制约上看,“需要追究刑事责任”不应由立案环节判断,过早评价既无法准确判断、不符合认识规律,也会增加司法成本、造成各环节反复判断,因此,应当按照刑事诉讼法所

□控告申诉检察部门办理立案监督案件,要积极践行高质效办好每一个案件、“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的基本价值追求,注重实质性审查、亲历性办案,充分运用穿透式审查思维和方法,从法律监督的本质出发,解决好立案监督的系统性、根本性问题。

要求的流程,在起诉和审判环节进行判断。将立案环节的判断集中于“有犯罪事实”的事实评价,而非“需要追究刑事责任”的法律评价,更有利于公安机关在受案、立案阶段聚焦事实证据问题。

其四,要求提前预判能够逮捕、起诉、判刑的案件不符合司法规律,更可能会导致一批达到立案标准而没有达到逮捕、起诉、判刑标准的案件不能被立案监督。所以说,立案标准既不宜拔高,也不宜压低,应当回归所监督的公权力履职本身,避免证明层次上的混同,引发对监督的质疑。

把握“需要说明理由”的移送标准

根据《人民检察院刑事诉讼规则》第 558 条规定,控告申诉检察部门受理立案监督案件,应当根据事实、法律进行审查。认为需要公安机关说明理由的,移送捕诉部门继续办理;认为公安机关决定正确的,答复当事人。根据这一规定,控告申诉检察部门办理刑事立案监督案件应当着重把握以下两个方面:

其一,受理后应当根据事实、法律进行实质审查,而非形式审查。在各地调研和阅卷中发现,有的检察院直接照搬公安机关作出决定的理由,径行答复当事人;有的检察院认为只要符合受理要件,就移送给捕诉部门,这些做法都是错误的。“应当根据事实、法律进行审查”,要求控告申诉检察部门在符合受理条件的基础上,结合案件事实、法律规定进行实质审查,这种审查不同于是否受理的审查判断,而是对公安机关立案或不立案决定是否正确的评价。

其二,实质审查应当把握两个标准,分别是“需要说明理由”的移送标准和“决定正确”的结案标准。“决定正确”相对较容易理解,可以将是否符合刑事诉讼法第 112 条、《公安机关办理刑事案件程序规定》第 175 条的“有犯罪事实需要追究刑事责任”和“没有犯罪事实,或者犯罪事实显著轻微不需要追究刑事责任”“或者具有其他依法不追究刑事责任情形的”作为实体上的判断依据;将是否有证据证明有犯罪事实发生,公安机关是否依据《公安机关办理刑事案件程序规定》等具体要求,在受案环节迅速审查、进行必要的调查核实作为程序上的判断依据(注意审查判断范围应当包含受案环节而不仅是立案环节)。

在分析判断“决定正确”的基础上,“需要说明理由”作为“决定正确”的补集,其内涵应当把握两类情形:一是经审查认为公安机关的决定存在错误或错误可能,二是审查后基于现有事实证据情况不能认为公安机关的决定正确。这两类情形均应当移送公安机关并要求说明理由。

把握“刑民交叉问题”的界定标准

民事纠纷、经济纠纷是监督撤案机制中被数个规范性文件“实名列举”的情形,从最高检《关于进一步加强对诉讼活动法律监督工作的意见》,最高检、公安部《关于刑事诉讼监督有关问题的规定(试行)》,到此后修订调整的《人民检察院刑事诉讼规则》,最高检、公安部《关于公安机关办理刑事犯罪案件的若干规定》,均聚焦了刑民交叉案件。这类案件不仅容易存在利益驱动,而且因经济社会生活的复杂、多变的特点,刑民交叉案件定性较为复杂、容易产生认识分歧,导致办案难度较大,应当予以重视。

在办理刑事立案监督案件中,处理刑民交叉问题,要注意避免几类错误倾向:一是简单以已签订合同,可以提起民事诉讼等为由作出构成犯罪的判断,而不再具体分析是否符合犯罪构成。实践中,有的民商事法律规范“看似可以调整”,实际已无法弥补修复严重受损的法秩序,在办理立案监督案件时,应当独立判断行为是否符合犯罪构成。不能简单以可以提起民事诉讼为由不再实质审查不立案决定是否正确。二是认为民事和刑事法律规范之间是递进、无交集的关系,由此认为,立案监督时不需要参考民事法律规范,刑事法律规范完全可以独立评价。其实,在刑民交叉案件中,民事法律规范为认定犯罪构成要件提供前提和基础,比如,善意取得、占有、对价、如实告知的范围等概念或内容、为认定被害人、评价法益侵害性提供了判断基础。三是在一些“敏感情节”与非法占有目的之间简单建立等同关系。可以对譬如重大违约、不实陈述、重复抵押、伪造印章、伪造签名等行为进行严格审查、重点关注,但不能简单认为他们之间是等同关系,仍要围绕犯罪构成进行综合判断。

把握长期“挂案”的实质判断标准

在现有的监督撤案规定中,监督对

象被限定为公安机关“不应当立案而立案”的“错误立案”,而对于立案时可能符合条件,不属于错误立案,但此后由于各种原因,案件长时间没有继续侦查或已丧失侦查取证空间的,能否监督公安机关撤销案件,实践中存在分歧。

实地调研中,有的检察院提出清理“挂案”缺少法律依据。从司法解释层面观察,《人民检察院刑事诉讼规则》第 287 条规定,为防止出现不批捕后的“挂案”现象,要求检察机关监督公安机关对没有犯罪事实或者不应追究刑事责任的犯罪嫌疑人及时撤销案件或者终止侦查。最高检、公安部《关于公安机关办理经济犯罪案件的若干规定》第 25 条要求,在经济犯罪案件侦查过程中,对犯罪嫌疑人解除强制措施之日起十二个月以内,仍然不能移送审查起诉或者依法作其他处理的;对犯罪嫌疑人未采取强制措施,自立案之日起二年以内,仍然不能移送审查起诉或者依法作其他处理的,应当及时撤销案件。从其他规范性文件层面观察,《关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》要求,检察机关要及时发现和纠正应当立案而不立案、不应当立案而立案、长期“挂案”等违法情形,坚决防止和纠正以刑事手段插手民事纠纷、经济纠纷。最高检指导性案例对“挂案”清理问题也进行了阐释。如最高检案例第 91 号指导性案例(温某某合同诈骗立案监督案)的指导意义中强调,对于公安机关立案后久侦未结形成的“挂案”,检察机关应当提出监督意见;并提出挂案的判断标准包括,由于立案标准、工作程序和认识分歧等原因,有些涉民营企业刑事案件逾期滞留在侦查环节,既未被撤销,又未被移送审查起诉,形成“挂案”,导致当事人长期处于被迫诉状态,应当予以纠正。

从以上梳理可见,清理“挂案”已有基本的制度框架,不批捕后的监督撤案或终止侦查、经济犯罪案件是既有规范的两个切入口。实践中,还应当注重从时间和进展两个方面把握“挂案”的实质性监督标准:一是案件已经经过较长时间,即时间性标准;二是较长时间没有实质性侦查措施,或实际已无侦查空间、侦查可能性,即缺乏有效侦查推进的标准。在此情况下,既不移送审查起诉,也不撤销案件,导致有关当事人长期处于被迫诉状态,影响当事人合法权益、损害司法公信力。

总之,控告申诉检察部门办理立案监督案件,要积极践行高质效办好每一个案件、“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的基本价值追求,注重实质性审查、亲历性办案,充分运用穿透式审查思维和方法,从法律监督的本质出发,解决好立案监督的系统性、根本性问题。

(作者单位:最高人民法院控告申诉检察厅)



黄绍丰

□黄绍丰 曾彬彬 吴祖豪

听证制度已被视为保障公民权利、促进公共利益实现的重要机制,而我国检察听证制度在强化这一共识的基础上,深度融合法治本土资源与现实需要,形成了独具特色的检察听证制度。未来应当继续做好检察听证制度价值的挖潜工作,不断优化检察听证参与主体的配套保障机制,健全检察听证工作程序,以检察听证助推高质效办好每一个案件。

检察听证的形成发展具有鲜明特色。2000 年 5 月,最高检发布《人民检察院刑事申诉案件公开审查程序规定(试行)》,明确了刑事申诉案件审查主要以公开听证形式进行。此后,检察听证范围拓展至拟不起诉、羁押必要性审查、民事诉讼监督等领域。2020 年 10 月,最高检印发《人民检察院审查案件听证工作规定》(下称《听证工作规定》),清晰界定了听证的内涵,并对听证的适用范围、参加人、实施程序、效力及相关保障等要素作出了明确规定。检察听证工作由此更加系统化、规范化和常态化。2024 年 12 月发布的《最高人民检察院关于全面深化检察改革、进一步加强新时代检察工作的意见》更是从“健全检察权运行制约监督机制”的高度对检察听证进行了重要部署,体现了检察听证不仅是检察机关践行司法为民的重要抓手,也是加强检察权运行监督制约的有效途径。

我国的检察听证形成发展根植于本土资源,在运行模式上既区别于“救济型”的行政听证,又不同于司法诉讼模式,形成了在检察机关主导下兼具灵活性与功能复合性的新型听证范式。

其一,从功能定位看,检察听证具有独有的功能定位。一般认为,“听证”的核心在于保障公民基本权利与程序正义。检察听证除强调保障公民基本权利、维护公共利益等价值外,还蕴含促进司法公开、增进司法民主、强化群众监督、有效化解社会矛盾等多重价值理念。在我国,对检察听证功能的理解可追溯到早期“马锡五审判方式”,其体现了司法为民、依靠群众的理念。当前,我国检察听证更是作为新时代检察机关积极践行“枫桥经验”,依法履行职责的重要体现,通过听证方式有序、合理地将社会监督嵌入到检察办案的决策、管理、监督各环节,是符合我国国情的重要举措。

其二,从适用场景看,检察听证的适用涵盖了多种案件类型,并结合不同案件特点灵活运用于不同办案阶段。在最高检公布的 2025 年检察听证典型案例中,检察听证在刑事申诉、行政非诉执行、民事裁判监督以及公益诉讼等类型案件中都发挥了重要作用。

其三,从程序构造看,检察听证注重充分发挥听证员的作用。检察听证不仅要重视案件当事人的意见表达,还要重视听证员的专业见解与独立判断,这不仅丰富了听证参与者的多元性,也增强了听证的公正性与权威性。在听证中,一般由听证员居中提问,听证参与人也可主动向听证员表达意见,听证员的意见是检察机关依法处理案件的重要参考。作为中立第三方的听证员,可发挥外脑优势对听证参与人进行释法说理,一定程度上可缓和传统听证“控”“辩”对立两造的张力。

多措并举促进检察听证质效发展。检察听证制度的形成发展回应了检察实践发展的现实需要,可从“功能定位”“参与主体保障”“程序细化”三个方面更好完善检察听证制度。

在“功能定位”方面,当前仍存在“为听证而听证”“被动听证”等现象。为确保听证过程的“流畅”及预期的宣传效果,有的检察院在听证案件的选取上,往往倾向于选择案情简单、事实清楚的案件进行听证,导致出现形式主义。实际上,听证对于检察机关不仅是一种接受外部监督的制约,同样也是帮助检察机关了解案情、科学决策、减少风险的重要工作机制。针对疑难复杂案件,听证能够发挥外脑优势,协助检察机关迅速理清案件要点,促进纠纷实质性化解,增强办案权威。为此,应充分挖掘检察听证的制度价值及理论内涵,构建与当前我国检察工作更相适应的检察听证理论框架,并通过总结具体实践不断挖掘检察听证制度价值。

在“听证参与主体”方面,要进一步优化检察听证参与主体的配套保障机制。一是关于听证员的配套保障。在听证员的选送方面,应真正做到保障听证员来源的多元性,尤其在涉及专业性知识的食品药品、生态环境、自然资源等领域案件中,更应当选送具有相关专业背景人士担任听证员。在听证员实质性参与方面,应让听证员在听证前能充分了解案情、听证过程中保证有听证评议环节、听证后应设置案件决定送达听证员的听证反馈机制。二是关于听证参与人,尤其要保障违法行为人到庭听证的权利。应做好违法行为人及其代理人到庭听证的工作,畅通相关主体充分表达意见的途径,有助于检察机关全面了解案情、做好释法说理以促进纠纷实质性化解。三是关于听证主持人选任,要进一步做好理论论证和实践经验积累。一方面,听证会主持人要有扎实的法律政策功底,能够兼顾“国法、天理、人情”;另一方面,“要有较强的群众工作能力、风险防控能力和矛盾化解能力”。这体现出检察听证工作的独特性。同时,为打消相关疑虑,可在现有规定前提下,结合实际情况进行选任。此外,虽然《听证工作规定》等规范性文件都体现了听证主持人与承办、主办案件人员存在联系,但均严谨地使用了“一般”作为前缀表述,也就是说,由“承办、主办检察官”担任主持人并不是绝对的,若遇到特殊情况,也可根据规定进行调整。

在“程序构造”方面,应不断健全检察听证工作程序。在宏观层面,为解决检察听证工作程序体系化构建不足的问题,应探索建立综合性听证工作程序,确保听证程序与现有检察制度有序衔接,形成“听证工作指导意见(工作指引)+监督程序+宣传+保障”的综合体系。比如,与监督程序的衔接。若在听证中发现行政机关在办案过程中存在违法、违规问题,或行政机关在监管中存在漏洞等情况,可通过制发纠正违法通知书或检察建议,将法律监督职能融入听证工作中。其次,做好与宣传机制的衔接,充分发挥听证实质化化解社会矛盾即“办理一案治理一片”的效果。再次,做好经费保障,用于听证工作的基础设施建设以及有关经费保障均应得到加强,确保听证工作的顺畅运行。在微观层面,应借鉴司法诉讼程序中的积极要素改造听证程序,但需明确检察听证的诉讼化改造不等于完全诉讼化。检察听证和司法审判是互有侧重,不能互为替代。检察听证诉讼化改造主要是服务于查清案件事实、监督行政机关依法履职和实质性化解争议等目标。当前,检察听证应选择简约统一的听证结构,以节约司法资源。在此基础上,根据不同目标(如调查事实、政策宣传、整改评估等)来适度设计诉讼化环节。例如,若听证目标侧重调查事实,就应当强化“被调查的当事人—听证员—案件调查人员”三方互动关系,坚持对听证机制,强化质询式听证。

[作者分别为广西壮族自治区凌云县人民检察院检察长、中国法学会法治研究所研究人员、海南大学法学院博士研究生。本文为广西壮族自治区人民检察院研究课题“听证在公益诉讼检察权运行监督制约机制中的应用研究”(课题编号:GJ2024B21)的阶段性研究成果]

多措并举完善检察听证制度



□郑清朝

习近平总书记河南考察时强调,要着力建设现代化产业体系和农业强省,着力改善民生、加强社会治理,着力加强生态环境保护,着力推动文化繁荣兴盛,以高质量发展和高效能治理谱写中原大地推进中国式现代化新篇章。结合河南省驻马店市检察机关工作实际,如何聚焦“两高四着力”,把习近平总书记河南考察时讲话精神深度融入高质效检察履职,不断提升“政治三力”,是当前和今后的重大政治任务,也是推动检察工作实践的重要路径和方法。

提升“政治三力”,把服务高质量发展 and 高效能治理作为重要政治任务贯穿检察履职始终

要牢牢把握检察机关政治属性。检察机关是党绝对领导下的政治机关、法律监督机关和司法机关,必须从政治上着眼,在法治上着力,全面履行法律监督职能,把司法办案过程转化为深入贯彻落实习近平法治思想的生动检察实践。围绕“在法治轨道上进一步全面深化改革、推进中国式现代化”要求,深入推进检察改革,以法治力量支撑和服务高质量发展与高效能治理。

要以“政治三力”服务高质量发展。服务经济社会发展大局是检察机关的职责使命。要坚持依法平等保护各类

立足检察职能提升“政治三力”——以高质效履职贯彻落实“两高四着力”要求



市场主体产权和合法权益,着力营造法治化营商环境;围绕“以检察工作高质量发展服务中国式现代化”的中心任务,制定覆盖本地经济社会主要领域、涵盖各项检察职能的专项计划,打造服务保障高质量发展的检察品牌。

要以“政治三力”服务高效能治理。必须坚持在法治轨道上全面准确贯彻宽严相济刑事政策,坚守法律面前人人平等、罪刑法定、罪责刑相适应等法律原则,完善羁押必要性审查制度,加强对取保候审、监视居住执行情况的监督;严格准确适用不起诉,在刑事诉讼检察环节建立起更加完整的刑事追诉分层处理体系,做到宽中有严、严中有宽、宽严有据、宽严适度,努力推动实现社会治理现代化目标。

提升“政治三力”,把高质效办好每一个案件作为服务保障“四着力”的重要价值追求贯穿检察履职始终

以高质效检察履职服务建设现代化产业体系和农业强市。要加强高新技术产业、新兴产业、科技创新等领域知识产权司法保护,立足驻马店农业大市、产粮大市优势,深化落实加强涉农检察服务保障农业强省建设的意见,加强土地执法查处领域行政非诉执行监督,坚决

遏制“非农化”,有效防止“非粮化”,把加强涉农检察助力乡村全面振兴工作做实做细做到位,推动以高质量发展驱动产业现代化。

以高质效检察履职促进改善民生、加强社会治理。要紧盯民生领域事关人民群众切身利益的突出问题,加强民生司法保障。聚焦维护人民群众身边安全,加大对危害安全生产犯罪、食品药品安全领域犯罪惩治力度,依法惩治利用网络实施侵犯公民个人信息、网络暴力、电信诈骗等相关犯罪;精准对接民生领域改革部署,健全检察便民利民机制;积极推动健全未成年人罪错行为分级干预矫治机制,进一步加强未成年人权益保护;扎实开展“化解矛盾纠纷维护社会稳定”专项治理工作,更好维护社会稳定。结合履职办案,着力提升社会治理检察建议的精准性规范性,以小切口推动大治理,助力健全社会治理体系,提升社会治理法治化水平。

以高质效检察履职加强生态环境保护。要一体贯彻习近平生态文明思想,深化完善“河(林、田)长+检察长”制,依托公益诉讼检察职能,加强淮河流域生态环境等水源地司法保护;加强跨区域生态环境保护公益诉讼检察协作,深入推进蓝天、碧水、净土保卫战;服务好农业农村农村污染防治攻坚战,助力农村人居环境整治提升,以检察之力助力美丽乡村建设。

以高质效检察履职推动文化繁荣兴盛。要深刻领悟贯彻习近平文化思想,贯彻党中央关于推进中国特色社会主义文化建设的决策部署,认真落实《关于加强新时代检察文化建设的意见》,依法平等保护各类文化经营主体合法权益,用法治守护文化繁荣兴盛。坚定中国特色社会主义司法制度、检察制度自信,

持续巩固壮大奋进新时代的检察主流思想舆论,大力培育弘扬“忠诚、为民、担当、公正、廉洁”的新时代检察精神,繁荣发展中国特色社会主义检察文化。

提升“政治三力”,把建设高素质检察队伍作为强基固本之举贯穿检察履职始终

彰显强基导向。要切实将习近平总书记视察河南时强调的“突出抓基层、强基础、固根本”的强基导向有效贯穿于检察工作始终,着力发现并解决掣肘检察工作高质量发展的深层次问题,通过深入基层调查研究、解剖麻雀,吃透下情,找准制约检察工作高质量发展的症结,提出切实可行的解决办法,全面推动党中央重大决策部署在检察工作中落地生根、开花结果。

突出真抓实干。要坚决维护党中央权威和集中统一领导,确保党中央精神贯彻落实。领导班子在重点任务推进落实、直接办理重大案件等工作中既要升旗举帜“挂帅”、又要真刀真枪“出征”;积极参与社会治理综合治理,有效防范化解重点领域风险,切实以检察力量维护社会和谐稳定。

锻造过硬作风。要坚持在细节之处、流程之中检验作风、考验能力,在每个岗位、每个环节落实责任、严明纪律,坚决把实的作风、严的纪律贯穿检察工作始终。深入贯彻中央八项规定精神学习教育,要在一体推进学查改上下功夫,把党员干部个人查摆整改与组织查摆整改紧密结合起来,切实把作风硬要求变成硬措施、让铁规矩长出铁牙齿,确保学有质量、查有力度、改有成效。

(作者为河南省驻马店市人民检察院党组书记、检察长)