

检察机关在民情与法理契合点上的重要性探讨

(민정에 부합하는 법리의 적용에 있어서 검찰기관의 중요성 논의)

송치명(宋启明)* · 휘평(侯风)**

논문요지

중국 사법체계의 공신력이 강하지 않는 원인은 한편으로는 사법의 판결이 법학의 이론과 가끔씩 모순되고 있으며, 다른 한편으로는 사법의 판결이 전통적 법치 의식과 어긋나고 있기 때문이다. 그리하여 국민은 법에 의한 재판을 이해할 수 없게 되고 나아가서 법치 의식이 일치되기 어려운 것으로 나타나고 있다. 이는 현재 중국이 사회의 급격한 변화의 전환기에 처하고 있는 것과도 관련된다. 도시화 된 사회관계에서 시장경제의 발전으로 인하여 모든 시민들이 각자 '지성인'으로 여기고 본인의 권익을 절대적으로 지키고자 하고 있으며, 이러한 점은 중국이 공유제를 주체로 하고 여러 소유제 경제가 공동적으로 존재하고 있는 기본 경제제도와 상호 모순되는 점이다. 말하자면 국민은 자신의 정신적 해방에 대한 강한 필요와 강대한 정부 기관의 통제 사이에 격렬한 충돌이 일어나고 있으며, 국민들로 하여금 공권력 기관에 대해 일종의 적대적인 관계에 있게 할 우려가 있다. 예를 들면 정보가 상대적으로 폐쇄된 시골에서는 여전히 정부에 대한 강한 의존심을 유지하고 있고, 정부가 '못하는 것이 없고' 반드시 사건을 밝혀낼 수 있다고 확신하고 있다. 하지만 이것은 현대의 민주법치가 실행하고 있는 '불법 증거의 배제 법칙' · '증거재판주의' 등 규칙들과 위반되는 것이다. 이 또한 현재 중국의 사법 개혁이 반드시 공략해야 할 난제 중의 하나이다. 즉 법으로 나라를 다스리는 목표에 부합하는 동시에 중국 국민의 전통적인 법치 의식에 부합하는 '법과 덕을 결합하여 나라를 다스리는 길'을 모색해야 한다. 이 와중에 검찰기관은 법률의 감독기관으로서 법의 통일성을 유지하고, 법에 따라 나라를 다스리는 데에 있어서 중요한 직책을 짊어지고 있다. 그래서 현재 존재하고 있는 법률문제를 해결하기 위하여 중국 검찰기관은 기능의 재정립을 진행하고 '체포와 공소의 합일(捕诉合一)'의 원칙을 실행하고 있으며, 또한 검찰 기관의 주도하의 유죄인정의 관련 제도를 확립하여 검찰의 감독기능 복귀를 실현하고 있다. 이처럼 검찰기관의 기능 변경과 재정립은 중국의 국정에 부합한 것으로 사법 중에서 가장 시급히 해결해야 할 문제이며, 중국 사법의 체계화 및

* 청도대학교법과대학대학원생, 2017년 중국사시 합격

** 청도시 황도구 인민법원 부장판사

'민정'에 부합하는 '법치'에 도움이 되며, 종국적으로 '법과 덕이 조화로운 국가'의 국책을 적극 추진하게 된다.

검색용 주제어: 검찰기관, 민정, 법리, 직능의 재정립, 중요성

▪ 논문접수: 2019.12.13. ▪ 심사개시: 2020.01.10. ▪ 게재확정: 2020.01.21.

目 录

前 言(서설)

- 一、检察机关在民情与法理的契合点上的存在问题
(민정에 부합하는 법리의 적용에 있어서 존재하는 문제)
 - 二、检察机关的职能重塑
(검찰 기관의 직능 재정립)
 - 三、检察机关在民情与法理契合点上的重要性释义
(민정에 부합하는 법리의 적용에 있어서 검찰기관의 중요성)
- 结 语(결론)

前 言

“于欢案”、“天津赵春华非法持有枪支案”、“大学生掏鸟获刑10年半案”等案件表现出大众对案件判决结果的预期与最终法院的判决结果存在较大差别：一方面表现为司法判决与学理有时存在分歧，另一方面表现为司法判决与普通民众的传统法治意识脱节，反映了当下司法进程与社会大众的法治意识的进步无法亦步亦趋。这是当下司法改革必须要攻克的一个难题，即探索出一条既符合依法治国目标，又顺应中国大众传统法治意识发展的，“依法治国与以德治国”相结合的司法之路。司法改革浪潮的潮头是“庭审”，而推动潮头的则是审前程序，只有保障审前程序中证据来源的合法性、真实性、关联性，保障犯罪嫌疑人辩护权的有效行使，才能使高质量的证据材料流入法庭。检察机关作为法律监督机关，不仅能监督侦查机关依法办案，保障犯罪嫌疑人的合法权益，又能行使一般监督权，是审判机关与侦查机关、犯罪嫌疑人、普通大众联系的重要枢纽，检察机关在司法体制中发挥着重要作用，应当充分发挥检察机关的职能。

一、检察机关在民情与法理的契合点上的存在问题

一) 传统思维与理性法治的差异

“法律是社会的习惯和思想的结晶。”正如自然法学派所主张的“恶法非法”，法律的正当性来自于遵从社会大多数人内心的善良，符合社会大多数人的习惯。法律为治国之策，只有符合民情，才会得到支持，才能推行”依法治国与以德治国相结合“的国策。我党用中国特色的社会主义政治制度推动中国社会的进步与发展，但是作为外源型法律制度，在转嫁的过程当中不免要与本国的传统法治思维发生内容与形式的冲突。比如：就“张扣扣复仇

案”而言，传统的儒家经典告诉我们“父母之仇，不共戴天”，《宋刑统》及《明律》都有特殊规定，或奏请皇上敕裁或较普通杀人从轻发落。但是作为现代理性主义下的法律，复仇由国家统一行使，杀人行为属于破坏公共秩序，危害他人生命的罪大恶极行为；刑事案件采用有条件的因果关系切断不必要的联系，不关心动机，本案件的最终裁判结果不免对社会大众会造成朴素情感上的冲击。中国历来注重实用主义，为了追求案件的客观真相可以牺牲相对较小的权益，放弃程序限制；现代充满个人理性精神的法律认为任何人被法院宣告有罪前，都视为无罪，因此采取刑讯逼供、暴力威胁等手段取证的行为都被视为违法的。当充满“仁”“义”“礼”“智”“信”精神，讲求“公天下”、“修身”“齐家”“治国”“平天下”的“公本位”制思维与讲求个人权利最大化的“个人本位”的思维产生碰撞，自然会产生许多矛盾的火花。

二) 司法公信力不高

如果以“枉法裁判”、“徇私舞弊”为关键词在中国司法文书网上检索，从2009年至今的案件统计分别有66884件和89900件。暂且不论案件最终结果，也不论案件的缘由，即认为法官裁决有问题的就有将近16万件，这远远达不到习主席要求的“要让人民群众在每一个司法案件当中都能感受到公平正义”的要求。这说明了法院的判决不能被群众完全信服，司法公信力不强。司法公信力的塑造很大程度上取决于司法判决以及整个司法体制运行的威信力。司法判决一方面应当严守依法裁判，但又不得不考虑到民众目前的法治思维水平，因为司法的一项重要功能在于定纷止争；司法体制运行的威信力获得，在于能否让群众有参与感、认同感。

第一、公民个人的现代法治意识欠缺。中国司法判决的公信力不强很大程度上是因为民众的法治意识无法理解依法裁判的判决，在意识上无法达成一致。这与中国当下正处社会急剧变化的转型期有关。在城市群体中，市场经济的发展，每一位市民都在努力捍卫作为“理性人”的权益，这与中国以公有制为主体多种所有制共同发展的基本经济制度有时是相冲突的。民众对于自身精神解放的强烈需要与强大的政府机关的管控之间产生了激烈碰撞，导致市民对于整个公权力机关处于一种敌视的状态；在信息相对闭塞的乡村，民众仍然保持着对于政府的强烈依赖心理，认为政府“无所不能”，定能将案件查个水落石出，但是这与现代的民主法治讲求的“非法证据排除规则”、“证据裁判”等规则是相悖的。因此严格依法裁判往往会助增民众对司法机关失望甚至绝望的情绪，这也是信访事件源源不断的原因。两种情形都会增加大众对于司法机关的不信任感，产生对于法官的不满，从而表现出一些非理性诉求，正如汪太贤先生所言“中国传统的人文精神在有些方面存在缺陷，如重心性而非知性，重意志而非理性，重内在德性轻外在范式，结果就是，中国人文思想中缺乏理性精神，而这是通往法治的极大障碍”。当然少数法官存在着不廉洁的行为，将乡土中国的熟人逻辑带到整个开放陌生的城市群体中，自然存在着为结交朋友，请客送礼、拉帮结伙的现象，从而导致势单力薄者加剧不公平感，甚至用极端方式来宣泄自身的

情绪。

第二、司法体制的威信力不高。司法体制运行的威信力不高表现为中国司法体制运行混乱。无论在英美法系还是大陆法系的国家，法庭都是通过证据展示、质证、认证形成最终案件事实的；裁判权居中，主持控方与辩方的举证、质证，在法庭上形成自由心证；司法权将涉及人身权和财产权的强制措施集中，将案件事实的调查权主要交给控辩双方，而非自身或侧重控方。中国公检法机关的“捆绑式一体化作业”一直饱受诟病。刑事司法办案程序呈现出一种“刚性”，即公、检、法三机关在办案过程当中一直处于强势地位，努力追求客观真实，表现出一种彻查到底的态度。侦查机关作为社会除暴安良，维护国家稳定的国家机器，在缺乏制约的前提下容易失控。中国现有法律规定批捕权交由检察院行使，检察院有羁押性必要审查，但是在强大的“侦查中心”主义的压力下，制约效果并不好。检察机关得到的卷宗是侦查形成的，批捕会见犯罪嫌疑人流于形式，犯罪嫌疑人在侦查机关强大的压力下考虑到以后的量刑，又缺乏有效的辩护，往往不会主动爆出刑讯逼供等违法行为。另外，控方基于打击犯罪，维护社会秩序的目的，会不自觉的忽略被害人的诉讼地位，无视犯罪嫌疑人的诉讼权利，甚至将刑事诉讼法的目的“惩罚犯罪，保护人民”解读为犯罪嫌疑人是“敌人”而非“人民”，将刑事辩护律师视为障碍，阻却辩护律师正当权利的行使，如“立案难”、“会见难”、“调查取证难”。由于案卷随案移送，法官在审理前主要是通过阅卷了解案件，因案件是控方形成的，往往会造成先入为主的影响。另外中国的刑事案件认定的标准采取实质认定标准，为是否具有社会危害性，对于程序的违法性重视不足，对刑事辩护工作造成了不良影响。自2018年刑事诉讼法修改后检察与侦查的关系再次成为热议的话题，随着“聂树斌案”、“呼格案”等冤假错案的暴出，刑讯逼供、证据收集的不合法性、逮捕羁押的随意性带来的恶果从台后走向了台前。

二、检察机关的职能重塑

检察机关是国家法律监督机关，主要目标是维护法律的统一，维护司法公正，是建设社会主义法治国家的重要实践者和推动者。自中共十五大以来，依法治国成为基本的治国方略，党的十六大、十七大和十八大出台了一系列文件，依法治国始终是重要主题。最高人民检察院为了推进依法治国，更是在十八大后颁布了最高人民检察院关于贯彻落实《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的意见。检察机关作为宪法意义上的法律监督机关，本质上与法治同根共生。在司法改革的大背景下，为了更符合中国法治的要求，促进中国法治环境的改善，检察机关进行了“格式化”的改革。

一) 认罪认罚凸显“合作性司法”

“犯罪嫌疑人、被告人自愿如实供述自己的罪行，承认指控的犯罪事实，愿意接受处罚的，可以依法从宽处理”。²⁾ 最高人民法院出台的《关于全面深化人民法院改革的意见》

(以下称为《意见》)指出:“明确被告人自愿认罪、自愿接受处罚、积极退赃退赔案件的诉讼程序、处罚标准和处理方式,构建被告人认罪案件和不认罪案件的分流机制,优化配置司法资源。”³⁾最高人民法院联合最高人民法院、公安部、国家安全部、司法部于10月24日共同发布《关于适用认罪认罚从宽制度的指导意见》明确了认罪认罚范围和条件。认罪认罚从宽制度的要旨在于,以注重达成共识为出发点,以契约精神为主线,以司法诚信为维系,构建多种契约式诉讼机制:允许司法机关与当事人之间围绕证据问题、程序问题、刑事处罚以及刑事附带民事赔偿问题,通过对话与商议获得双方满意的结果。⁴⁾认罪认罚制度符合当下法治发展的趋势,强化了犯罪嫌疑人、被害人的主体地位,是具有契约精神的一项“合作性司法”制度。过去国家运用强大的国家力量侦查起诉、收集证据、打击犯罪对于社会安定、惩戒犯罪具有良好的作用,但对于大多数案件即使无限的接近客观真实,司法资源及当事人的人力、物力的耗费也是巨大的。为了强化司法效益,英美法系引入陪审团将重大复杂案件交由陪审团行使定罪权;为了提高司法效率,检察官和辩护律师进行辩诉交易,运用民法的智慧作出符合当事人双方意愿的结果,充分发挥了司法最基本的定纷止争的作用。司法的局限性是无法避免的,关键是如何既能接近客观真实,又能契合当事人的意愿,既能定纷止争,又能提升司法效率。中国的司法实践有一“特色”被诟病已久——“疑案从轻”。中国司法机关的办案要求是“以事实为根据,以法律为准绳”,但中国地大物博、人口众多,公安机关需要办理的案件众多,加之办案期限等压力,办案强度极大,容易引发为了结案而无视刑事诉讼规则“突击犯罪嫌疑人”等非常现象,疑难案件由于缺乏确凿的证据,往往采取相对缓和的刑罚,即“疑罪从轻”,极易造成冤假错案。这种做法虽使得国家整体秩序得到了保障,被害人一方的感情得到释放,但是副作用是巨大的一一判决书的说理过于牵强,庭审公开化受阻,辩护人、被告人对司法制度的失望,审判被舆论和媒体绑架等等。对被害人一方而言,也不利于其法律意识的培养,长此以往会阻碍中国法治的建设,司法公信力的培植。认罪认罚从宽制度体现的“合作式思维的”无疑是一剂良药。

二) 检察监督为司法蓄积民情支持

检察机关是宪法规定的国家法律监督机关,主要目标是维护法律的统一,维护司法公正,是建设社会主义法治国家的重要实践者和推动者。第十三届全国人民代表大会第一次

2) 《中华人民共和国刑事诉讼法》2018年,第十五条。

3) 《最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见》,载最高人民法院网:<http://www.court.gov.cn/fabu-xiangqing-13520.html>,最后访问时间:2019年1月16日。

4)

梁静飞,《认罪认罚从宽制度的正当程序》,载https://www.baidu.com/link?url=fS7_DxtxVmncdnsF_nu8i-blgXonpxcyf7szGVRkNCp_E8e2AtI2wQTDrwSHKHIFMi7_Fho95q1llgpNj9MySK&wd=&eqid=fde16a6a00189b6f000000065cc4392d,2018年10月14日。

会议通过了《中华人民共和国监察法》⁵⁾，设立监察委员会，检察机关的反贪反渎职能转隶给监察委员会。此举反而节省了检察机关的大量精力，法律监督职能得以更有效的发挥。最高检顺时的提出了“四大检察”管理新路径——民事、刑事、行政、公益。之所以强调检察机关公权力的监督，一方面是检察机关的职能，即维护国家法律的统一；制衡法院权力，保证法院的中立性；制约侦查机关，保证侦查活动的客观规范。另一方面是基于中国政体制度，即检察院是“人民检察院”是由人民代表大会产生，对其负责，受其监督；检察机关不仅仅是公诉机关，更是人民利益的代表者。检察监督职能的回归，有助于推动法治的基层建设，增强人民对于法律的信任，通过刑事诉讼监督，提起公益诉讼，解决环境污染问题，解决未成年人保护问题，解决食品健康等问题，切实维护大众的合法权益。

三) 检察机关“捕诉合一”规范侦查

今年7月25日，最高人民检察院检察长张军在由最高检组织的“大检察官研讨班”明确指出了“捕诉合一”效率优势明显，中国“捕诉合一”的模式是指：检察机关在公诉案件办理中将内设的侦查监督（审查批捕）部门和公诉部门整合，使同一员额检察官或者办案组同时享有审查批捕、审查起诉、提起公诉和出庭支持公诉等权力，并由其对案件质量负责的制度。⁶⁾“捕诉合一”效率优势明显、节约司法成本；遵循“谁批捕、谁起诉”原则，克服“捕诉分离”之侦查监督职能和准备公诉职能分开的弊端；公诉直接对接侦查，起到侦查服务于公诉，公诉统率侦查的作用。最高人民检察院发布的《“十三五”时期检察工作发展规划纲要》中亦明确提出，要“围绕审查逮捕向司法审查转型，探索建立诉讼式审查机制”。这是在对检察机关的批捕职能和羁押性必要审查职能的新要求，过去为了防止犯罪嫌疑人和被告人逃脱，便于犯罪嫌疑人被告人随时到案，批捕率较高；由于直接和侦查机关对接，批捕部门无法兼顾公诉和侦查的需求，往往倾向于便于侦查。实行“捕诉合一”以后，为了贯彻“司法审查型”机关的要求，检察机关在批捕时不仅要从事侦查角度，也要从事公诉角度，从而全面考虑逮捕的必要性，有利于维护犯罪嫌疑人的权益。

三、检察机关在民情与法理契合点上的重要性释义

中国现代司法体制的建设是自上而下推进的，不同于西方本土化法治，缺乏英美法系民间参与力量的主动性因素——陪审团，对抗制，辩诉交易等。中国实行人民代表大会制度，人民权益的维护者及代表者是公、检、法机关，他们是由人民代表大会产生，对人民负责，受人民监督的机关。因此要加强民情的表达，中国应当注重增强人民公安、人民检察院、人民法院的“人民性”，增强其客观性、公正性。落实到目前中国的司法改革，要贯彻

5) 李奋飞，《“调查——公诉”模式研究》，载《法学杂志》，2018年第6期。

6) 洪浩，《中国“捕诉合一”模式的正当性及其限度》，在《中国刑事法杂志》，2018年第4期。

以“庭审”为中心的要旨，加强庭审实质化的建设，同时更要注重加强庭前建设，尤其是检察院的建设。检察机关作为推进依法治国的利器，唯有充分发挥自身的职能，增强自身的结构建设，运用与时俱进的法治思维处理违法犯罪，汲取中国本土的法治智慧，引导大众运用符合潮流的法治思维解决问题，方能为“法理”与“民情”释义

一) 充分发挥在认罪认罚从宽制度的优势

认罪认罚从宽制度是一种“司法合作模式”，摒弃公诉方与辩护方的“敌对”状态，强调在检察机关的主导下，被告人认罪认罚，签订具结悔过书，双方在量刑问题上协商，该项原则原则上适于任何案件，法院一般应当采纳检察机关的量刑建议。张军检察长在11月18日“控、辩、审‘三人谈’”的讲座中指出，检察官的主导责任是法律规定赋予的，特别是，认罪认罚从宽制度要求检察官积极主动履行诸如认罪认罚教育、量刑协商、程序选择等一系列法定职责。检察官要抓紧提升能力，真正把主导责任承担起来，把履职责任做到极致。认罪认罚从宽制度的优势在于实现案件繁简分流，平衡被害人与犯罪嫌疑人的利益，维护司法公正。认罪认罚从宽制度应当紧密结合速裁程序、简易程序：简单的案件，检察机关在保证认罪认罚自愿性、真实性的基础上，精准量刑，客观建议适用速裁程序或简易程序；犯罪情节轻微的案件，在考虑认罪认罚主动性、自愿性、真实性的基础上，可以考虑不起诉。在认罪认罚过程中更要关注被害人一方的诉求，结合被害人和解制度，被告人通过积极的认罪、赔偿获取谅解，使被害人得到合理的经济补偿，也使被告人本身获得从宽处理。对于复杂疑难的案件，被告人主动认罪认罚，帮助侦查机关更快的查清案件，积极给被害人一方赔礼、赔偿获得谅解，检察机关在保证认罪认罚的自愿性、真实性的基础上，给予被告人合理的从宽量刑建议。从效果上看，一方面，被告人和被害人的诉讼地位得到突出，被告人在得到值班律师或者辩护人的帮助下，主动的认罪认罚，结合和解制度，与被害人一方积极沟通，通过赔偿、赔礼等方式获取被害人一方的谅解，有助于修复社会关系，取得更好司法效果。另一方面，被告人与被害人参与到刑事诉讼程序，会增强对裁判结果的认同感，增强司法公信力。在实务中曾经有一个案子，被告人与同伙群殴被害人致使被害人重伤后死亡，被告人主要是实施者但不是组织者，也查不清是谁打击了被害人的要害部位，被告人自首，主动承认犯罪事实，并积极赔偿被害人的家属，认罪认罚，与检察机关签订具结悔过书，最终被判处七年有期徒刑。案后被害人家属和被告人家属都对判决表示满意，被告人家属还当面感谢了办案检察官。

认罪认罚从宽制度在当下应当注重两点：一是量刑的规范化与精准化，二是检察机关主导下的认罪认罚的司法化。在量刑问题上检察机关内部出台了专门的量刑规范文件，将量刑建议分为精准量刑和裁量量刑，为了使精准量刑更具有操作性，文件规定了具体情节的加分项与减分项，还标明了每一项具体情节的分值，并规定了量刑的计算公式。中国的认罪认罚制度要区别于英美法系的辩诉交易，不能进行罪名的交易，不能出现“诈胡”现象——没有充分的证据证明犯罪嫌疑人有罪，却装作已查清，欺骗辩护人，以认罪认罚从宽引

诱，促使被告人基于保守的思维而认罪认罚。认罪认罚制度是基于实事求是，客观公正，要求检察机关正确把握公正客观的态度，不能只是纯粹的公诉机关角色，应当凸显自身的司法属性——基于公诉机关掌握的案件事实，核对犯罪嫌疑人的认罪认罚的供述。对于有争议的事实可以通过举办听证会的方式请辩护人、犯罪嫌疑人、侦查机关及被害人到场，通过司法化的手段全面了解案件事实，作出规范公正的量刑建议。另外应当保障被告人的有效辩护，检察机关应当保障辩护律师真正的参与到量刑协商中，积极听取辩护律师的意见；没有辩护人的，着重保障值班律师确实为被害人提供合理的法律咨询服务。

二) 全面增强法律监督职能

检察院应回归宪法源头，明确法律监督的范围。检察机关的法律监督职能可以具体化为“一般监督”和狭义上的“诉讼监督”，检察机关应当处理好一般监督与狭义上监督的关系，既能保证刑事监督的同时，实现全面监督。

刑事监督方面，检察院通过“捕、诉合一”改革和巡回检察制度的实施得到了有效的开展。《人民检察院公诉工作操作规程》、《最高人民法院关于加强出庭公诉工作的意见》等文件从庭审实质化的角度出发，对公诉机关提出要求，提出建立检察官提前案件介入侦查引导取证的必要性。⁷⁾侦查阶段是舆论的高峰期，往往会触碰到民众最朴素的情感。检察机关通过“捕诉合一”改革，实现了公诉批捕与侦查直接对接，有助于检察机关提前介入侦查，规范侦查机关证据的收集，保障犯罪嫌疑人的合法权利，助推“证据裁判”，增强判决的说服力。监狱巡回检察制度，督促监狱提高改造质量，努力把罪犯转化为守法公民，降低再犯率，维护社会安全稳定。检察院刑事执行监督实现了“巡回+派驻”的模式，着力解决坐班监督易固化和监督不到位的弊病。巡回检察从监狱管理、教育、文化活动、减刑程序等细节问题着手，重点解决服刑人员的医疗、教育、伙食等保障情况，协助监狱解决好突出的、深层次矛盾，做好刑罚执行工作。检察系统内部也着力实施内部政治巡视，加强自我监督。最高院制定印发了《中共最高人民法院党组巡视工作规划（2018—2022）》，确定了未来五年的“巡视工作路线图”和“任务书”。内部巡视重点是要加强检察机关的党的建设，强调用法治思维和法治方式推动检察工作，着力解决司法不严格、不规范、不公正等现象。内部外部相结合的监督模式，灵活机动，解决突出矛盾，实现检察机关监督的规范性、有效性。

通过公益诉讼监督社会公共问题，促进法治社会建设是当下检察院重点打造的课题之一。十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，探索建立检察机关提起公益诉讼制度。2017年6月27日，全国人大常委会通过《关于修改〈中华人民共和国民事诉讼法〉和〈中华人民共和国行政诉讼法〉的决定》正式建立起检察机关提起公益诉讼制度。2018年3月最高院和最高检联合出台了《最高人民法院、最高

人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》，规定了法院和检察院实施公益诉讼的细则。在党中央的推动下22省区党委主要负责同志作出批示，25个省区市党委、政府或“两办”联合下发支持检察公益诉讼工作的文件。2019年1至5月公益诉讼的立案数、起诉数同比增长了2.45倍和1.51倍。⁸⁾重庆市检察院第三分院通过公益诉讼案件一体化办案机制助力长江生态环境保护。2018年5月16日北京市人民检察院第四分院起诉罗某、卢某销售有毒有害食品民事公益诉讼案，成为全国首例由检察机关提起的关于食药安全打假的公益诉讼。未成年保护的公益属性愈发凸显，上海市普陀区正在探索构建未成年人保护公益诉讼制度。检察公益诉讼呈现出巨大的发展动能，正面临着从粗放型增长向高质量发展的转型，监督的规范性、有效性虽有待于进一步提高，检察机关在不断推进公益诉讼及自身公益诉讼规范性的发展过程中势必会成为中国社会公共利益的重要代表者，取得大众对司法的支持，增强司法的公信力，实现依法中国。

三) 完善检察机关内部结构塑造

“打铁仍需自身硬”，检察机关在疏通民意和法理关系，促进依法治国的同时，更应完善自身的内部结构。在司法改革背景下检察机关进行了权力的调整，在转隶了反贪反渎职能后，检察机关完成了内部职能的重构，其中最引人关注的是“第五检察机关”。检察院实现了“捕诉合一”之后，如何防止权力因权力集中的风险成为了重要话题，而人民监督员制度的建设也渐渐走进大众的视线。

刑事执行检察是检察机关防控刑事错案、发挥法律监督职能的重要组成部分，它是检察机关依照法律规定的权限与程序，对刑事诉讼活动中的刑事强制措施决定、刑事判决裁定和强制医疗等的执行情况进行的法律监督。⁹⁾2018年12月，最高人民检察院部署启动检察机关内设机构改革，刑事执行检察职能与检察机关保留的侦查职权（司法工作人员违法犯罪行为）相整合，成为“第五检察机关”。¹⁰⁾检察机关行使侦查权时，检察机关应当严格遵循“人民检察院立案侦查本规定所列犯罪时，发现犯罪嫌疑人同时涉嫌监察委员会管辖的职务犯罪线索的，应当及时与同级监察委员会沟通，一般应当由监察委员会为主调查，人民检察院予以协助。”¹¹⁾的规定，协调好与监察委员会的职能分配，贯彻“相互配

8) 胡卫列，《激活检察公益诉讼制度势能与实践动力》，载《检察日报》，2019年第8927期第三版。

9) 王守安、周洪波主编：《刑事执行检察实务讲堂》（第一版），中国检察出版社2018年版，第5页。

10)

申国君，张书铭，桑先军，《论刑事执行检察在防控刑事错案中的功能与路径》，载《中国检察官》，2019年第1期，第66页。

11) 《关于人民检察院立案侦查司法工作人员职务犯罪若干问题的规定》

合、相互制约”的原则：一、对监察机关移送的案件，检察机关要依照刑事诉讼法对被调查人采取适宜的强制措施；二、对监察机关移送的案件，检察机关经审查，认为需要补充核实的，可以退回监察机关补充调查；三、对于监察机关移送的案件，检察机关经审查认为存在刑事诉讼法规定的不起诉情形的，可以依法作不起诉的决定。¹²⁾另外刑事检察监督部门应顺应司法改革理念，继续做好本职的监所职责的同时，保障人权，维护程序正义。正如童建明强调，刑事执行检察面临新形势新任务，要重点加强刑事执行检查的职能作用，以新理念引领刑事执行检察的职能作用，以新理念引领刑事执行检察工作，通过检察监督提高罪犯教育改造质量，以改革精神推动刑事执行检察工作创新发展，以职业精神和专业能力助推刑事执行检察队伍建设等工作的理念研究，重视理论成果转化运用。¹³⁾积极行使检察建议的权利，针对超期羁押、不起诉等不合法现象果断纠正，坚决打击司法腐败现象，维护司法正义泉流。

人民监督员根据法律规定是指由机关、团体、企事业单位推荐，征得本人同意，由检察长颁发证书的公民，对检察机关拟做撤案、不起诉处理和犯罪嫌疑人不服逮捕决定的职务犯罪以及检察机关或检察人员在办案中发生的“五种违法犯罪行为”进行监督。为了切实防止和纠正检察机关查办职务犯罪工作中执法不公的问题，根据宪法和法律关于一切国家机关必须倾听人民的意见、接受人民的监督的规定，最高人民检察院经报告全国人大常委会并经中央同意，从2003年9月起开展人民监督员制度试点工作。人民监督员自身设立的初衷是为了解决自侦案件办理过程检察机关权力过大而出现滥权专权的问题。¹⁴⁾2016年07月14日，司法部会同最高人民检察院出台《人民监督员选任管理办法》，最高人民检察院出台《关于人民监督员监督工作的规定》。¹⁵⁾但是随着《监察法》的出台，人民监督员设立的出发点失去了根基，大家对于人民监督员制度的存废产生了争议。随着2018年10月26日，通过的《人民检察院组织法》，第二章提出“人民监督员依照规定对人民检察院的办案活动实行监督”，等于给人民监督员制度吃了一颗定心丸。检察院实行“捕诉合一”之后，实现了自批自诉，权利有被集中后滥用的风险，人民检察员制度恰巧可以在此基础上实现自身价值，成为检察机关不可或缺的一项监督制度。强有力的监督，来自强有力的权力。人民陪审员制度在之前的法律规定中暴漏的问题比较明显：首先人民监督员参与的力度不够，即人民监督员即使拥有对11种案件范围内对检察机关进行审查、评选，但也无法即时参与案件的审查，往往是一种事后参与，而且提出的建议往往也是无法触动板上钉钉的案件。其次，人民监督员选任制度需要更加合理完善，人民监督员应当是代表社会群众对案件不解、不合理之处进行质问建议，应当具有代表性，并且为了使得司法更能体恤民情，

12) 李奋飞，《职务犯罪调查中的检察引导问题研究》，载《比较法研究》，2019年第1期。

13) 童建明，《以新理念引领刑事执行检察工作》，载《检察日报》，2018年12月14日，http://www.spp.gov.cn/spp/zd gz/201812/t20181214_402397.shtml

14) 陈卫东，《新时代人民监督员的发展与完善》，载《法学》，2019年3月26日。

15) <https://baike.baidu.com/item/%E4%BA%BA%E6%B0%91%E7%9B%91%E7%9D%A3%E5%91%98%E5%88%B6%E5%BA%A6/2602249?fr=aladdin>

应扩大人民监督员的选拔范围，坚决杜绝“自己人选人监督自己人”，应当由司法行政机关而非公、检、法机关来担任选拔和管理机关。人民监督员的任期也应当灵活处理，可以对表现优异的监督员适当延长其任期，其余的每隔一定期限进行重新选拔。根据《最高人民检察院关于人民监督员监督工作的规定》第二十四条“第二十四条组织案件监督的人民检察院应当在收到人民监督员提出的复议要求之日起三十日以内作出复议决定，并于复议决定作出之日起三日以内反馈要求复议的人民监督员和承办案件的人民检察院。”和第二十六条“人民检察院作出的复议决定为最终决定。复议决定与人民监督员的表决意见仍不一致的，负责复议的人民检察院应当向提出复议的人民监督员说明理由。”规定可以看出，人民监督员监督职能有虚化的情况，人民监督员提出的复议由检察机关内部决定，并且为最终决定；也就是说复议决定权最终还是在此过程中的“被监督者”的手里，人民监督员的监督只是没有决定性仅具有意见性质的权力。相较于日本2004对其具有监督型性质的检察审查会还是有一定距离的，日本的《检察审查法》规定检察审查会进行第二轮审查后仍做出“应当起诉”的决定，检察官必须提起公诉，说明决定权掌握在此过程中的“监督者”手里。因此人民监督员制度能否成为对检察机有力的监督力量，日本的做法是值得借鉴的。最后，人民监督员应当扩大监督范围。新时期由于检察机关“捕诉合一”案件的承办检察官与公安机关联系更加紧密，配合的成分更多，并且检察机关对于审前程序的引导监督作用越来越强，这是否说明人民监督员要想完全监督检察院的权力也必须紧跟步伐，扩展自身的监督范围。

结 语

新时代检察机关应当贯彻“依法治国与以德治国”相结合的理念，用符合中国国情的法治思维办理司法案件，解决社会纠纷，从而推动社会大众的法治思维建设。检察机关应当主导庭前程序贯彻“以庭审为中心”，维护犯罪嫌疑人、被告人的合法权益，监督公安机关合法收集证据，做好非法证据排除工作，讲求中立客观，做好监督职责实现“司法化审查”，从而实现质证、认证在法庭，定罪、量刑在法庭目标。认罪认罚从宽制度要引入民法思维，凸显协商性司法，以注重达成共识为出发点，以契约精神为主线，以司法诚信为维系，构建多种契约式诉讼机制：允许司法机关与当事人之间围绕证据问题、程序问题、刑事处罚以及刑事附带民事赔偿问题，通过对话与商议获得双方满意的结果。¹⁶⁾顺应当前法院繁简分流机制改革的趋势，检察院的机构改革应遵循精简、务实、高效的原则，与当前的社会形势和司法实践需要相一致，以便更加符合司法公正的原则和中国的实践

16)

梁静飞，《认罪认罚从宽制度的正当程序》，载https://www.baidu.com/link?url=fS7_DtxtVmncdNsF_nu8i-blgXonpxcyf7szGVRkNCp_E8e2AtI2wQTDrwSHKHIFMi7_Fho95q1llgpNj9MySK&wd=&eqid=fde16a6a00189b6f000000065cc4392d，2018年10月14日。

需要¹⁷⁾。刑事执行检察面临新形势新任务，要重点加强刑事执行检查的职能作用，以新理念引领刑事执行检察的职能作用，以新理念引领刑事执行检察工作，通过检察监督提高罪犯教育改造质量，以改革精神推动刑事执行检察工作创新发展，以职业精神和专业能力助推刑事执行检察队伍建设等工作的理念研究，重视理论成果转化运用。¹⁸⁾积极行使检察建议的权利，针对超期羁押、不起诉等不合法现象认真纠正，积极配合好检察委员会的工作，坚决打击司法腐败现象，维护司法正义。人民监督员制度要着力解决人民陪审员制度目前所面对的问题，实现群众参与司法，群众监督司法。检察机关办理案件要遵循“群众路线”，更多的吸收公民参与案件；积极履行法律监督职能，运用法治思维解决社会违法犯罪问题，履行“四大检察”的目标。在办理案件时，应积极汲取本土智慧，改善乡规民约的同时，要善于运用传统文化，增强文化自信。我们在走向世界的同时，也渐渐习惯了强大即代表文明的西方“适者生存”理论，甚至一度丧失了对本土文化认同感，回首几千年的泱泱大国，也曾有过“五胡乱华”、蒙古大军直冲南下，清军入关的“国难”，但中国的“士人阶层”始终不曾放弃的是文化自信，文人自信。

17) 郭烁，《捕诉调整：“世易时移”的检察机制再选择》，载《东方法学》，2018年第4期。

18) 童建明，《以新理念引领刑事执行检察工作》，载《检察日报》，2018年12月14日，http://www.spp.gov.cn/spp/zdgz/201812/t20181214_402397.shtml

[参考文献]

- [1] 李奋飞,《“调查—公诉”模式研究》,载《法学杂志》,2018年第6期。
- [2] 洪浩,《中国“捕诉合一”模式的正当性及其限度》,在《中国刑事法杂志》,2018年第4期。
- [3] 胡卫列,《激活检察公益诉讼制度势能与实践动力》,载《检察日报》,2019年第8927期。
- [4] 王守安、周洪波主编:《刑事执行检察实务讲堂》(第一版),中国检察出版社2018年版。
- [5] 郭烁,《捕诉调整:“世易时移”的检察机制再选择》,载《东方法学》,2018年第4期。
- [6] 李奋飞,《职务犯罪调查中的检察引导问题研究》,载《比较法研究》,2019年第1期。
- [7] 陈卫东,《新时代人民监督员的发展与完善》,载《法学》,2019年3月26日。
- [8] 申国君,张书铭,桑先军
，《论刑事执行检察在防控刑事错案中的功能与路径》,载《中国检察官》,2019年第1期。
- [9] 魏晓娜:《完善认罪认罚从宽制度:中国语境下的关键词展开》,载《法学研究》2016年第4期。
- [10] 王兆鹏:《美国刑事诉讼法》,北京大学出版社2014年版。
- [11] 陈光中:《论检察》,中国检察出版社2013年版。
- [12] 林钰雄:《检察官论》,台湾学林文化事业有限公司2000年版。
- [13] 陈卫东:《认罪认罚从宽制度研究》,载《政法论坛》2016年第2期。
- [14] 卢建平:《刑事政策视野中的认罪认罚从宽》,载《中外法学》2017年第4期。
- [15] 朱孝清:《认罪认罚从宽制度的几个问题》,载《法治研究》2016年第5期。

[中文摘要]

检察机关在民情与法理契合点上的重要性探讨

宋启明*·侯风**

中国的司法系统公信力不强，一方面是因为司法判决与学理有时存在分歧，另一方面是司法判决与普通民众的传统法治意识脱节。具体表现为民众目前的法治意识无法理解依法裁判的判决，在意识上无法达成一致。这与中国当下正处社会急剧变化的转型期有关。在城市群体中，市场经济的发展，每一位市民都在努力捍卫作为“理性人”的权益，这与中国以公有制为主体多种所有制共同发展的基本经济制度有时是相冲突的。民众对于自身精神解放的强烈需要与强大的政府机关的管控之间产生了激烈碰撞，导致市民对于整个公权力机关处于一种敌视的状态；在信息相对闭塞的乡村，民众仍然保持着对于政府的强烈依赖心理，认为政府“无所不能”，定能将案件查个水落石出，但是这与现代的民主法治实行的“非法证据排除规则”、“证据裁判”等规则是相悖的。这是当下中国司法改革必须要攻克的一个难题，即探索出一条既符合依法治国目标，又顺应中国大众传统法治意识发展的，“依法治国与以德治国”相结合的司法之路。检察机关作为法律监督机关具有维护法律统一，促进依法治国的职责。针对目前中国存在的法问题，中国的检察机关顺势的进行了职能重塑，实现了“捕诉合一”，确立了检察机关主导下的认罪认罚从宽制度，实现了检察监督职能的回归。检察机关的职能变更与重塑切合中国国情，是针对中国司法运行过程中最亟待解决的问题，有助于理顺中国司法体制的运转，进而疏通“民情”与“法治”的关系，以此推进中国“依法治国与以德治国”相结合的国策。

关键词：检察机关 民情 法理 职能重塑 重要性

* 青岛大学法学院研究生，2017年中国司法考试通过。

** 法官，青岛市黄岛区人民法院刑庭庭长

[Abstract]

**Discussion On The Importance Of Procuratorial Organs In The
Combination Of Public Feelings And Legal Principles**

Song-QiMing, Hou-Feng

The public credibility of the judicial system in China is not strong: on the one hand, there are some differences between the judicial decision and the rule of law, on the other hand, the judicial decision is disconnected from the traditional rule of law consciousness of the ordinary people. It is manifested in that the people's current rule of law consciousness can't understand the judgment of the judge according to law, and can't reach agreement in the sense of consciousness. This is related to the rapidly changing transition of China's current society. In the urban population, the development of the market economy, every citizen is trying to safeguard the rights and interests of the "rational person", which is sometimes in conflict with the basic economic system of China's common development with the public ownership as the main body. The people are free of their own spirit. There is a fierce collision between the strong need and the control of the strong government organs, which leads to the public being in a state of hostility to the whole public authority. In the rural areas where the information is relatively closed, the people still maintain their strong dependence on the government, believing that the government is "omnipotent" and can certainly find out the cases, but this is contrary to the "illegal evidence exclusion rules" and "evidence adjudication" rules implemented by modern democracy and the rule of law. This is a difficult problem that must be overcome in China's judicial reform at present, that is, to explore a rule of law that not only conforms to the goal of governing the country according to law, but also conforms to the development of the traditional consciousness of the rule of law in China. "ruling the country according to law and The "The relationship between China and the United States to advance China" of the Law of the Rule of Law in the "In this paper, the author establishes the function of the procuratorial supervision

by establishing the broad system of the confession and punishment under the supervision of the procuratorial organ. The function change and the re-establishment of the procuratorial organs are relevant to China's national conditions. It is the most urgent problem to be solved in the course of China's judicial operation, which can help to straighten out the operation of China's judicial system, and then dredge it." of the "The way of combining justice. As a legal supervision organ, the procuratorial organs have the duty to maintain the unity of law and promote the rule of law. In the light of the current legal problems in China, the procuratorial organs of China have carried out the function remodelling, and realized" of the State and the State and the "with" of the State of the The State policy of "governing the country with the rule of the country".

Keywords: Office of the public prosecutor; People's customs; Legal principle; The re-moulding of the function of the procuratorial organ; Importance

