

编者按 2024年3月9日,最高人民检察院举行“推动‘四大检察’高质量发展,更好服务中国式现代化”新闻发布会,首次向社会发布2023年“四大检察”工作白皮书。本刊特约请专家学者对“四大检察”工作白皮书进行解读,敬请关注。

检察权在刑事司法中的运行与优化

| 樊传明* 于改之**

《刑事检察工作白皮书(2023)》(以下简称“白皮书”)总结了检察系统在刑事领域的年度工作成绩,从以下方面进行了介绍:刑事检察工作基本情况、坚决维护国家安全、社会安定和人民安宁、充分运用法治力量服务高质量发展、积极履行反腐败检察职责、深入践行人民至上做实检察为民、强化刑事诉讼监督维护司法公正。本文结合相关立法和学理对白皮书进行评析。

一、检察机关刑事诉讼基本职能的优化

(一)审查逮捕与审查起诉职能

以现行刑事诉讼立法和司法制度为约束,检察机关在刑事诉讼中承担着审查逮捕、审查起诉、立案侦查和诉讼监督等基本职能。在完成了“捕诉一体”的内部机构改革之后,审查逮捕与审查起诉这两项职能具有了紧密的关联;不仅是主体上的一体,而且在很大程度上意味着尺度的统一把握和捕诉工作要求的统一落实。检察机关在2023年度全面准确贯彻宽严相济刑事政策,履行审查逮捕和审查起诉职能。

首先,从2019年至2022年,不捕率和不诉率不断提升,分别从2019年的22.4%和9.5%提升至2022年的43.4%和26.3%。诉前羁押率从2020年的42.1%下降至2022年的26.6%。从中可以明显看到,逮捕强制措施适用、公诉的提起更加慎重和

谦抑。2023年不捕率和不诉率稍有回落,分别降为40.7%和25.5%。这并不意味着对宽严相济刑事政策的放弃,反而意味着在贯彻落实宽严相济刑事政策上更加理性、平和,是对之前贯彻政策的步调、方式所做的调整。

其次,羁押必要性审查制度的适用更加频繁,在发挥应有制度价值方面取得进步。2021年最高人民检察院出台的《人民检察院羁押听证办法》,规定了检察机关办理羁押必要性审查案件时的听证制度。统计数据表明,检察机关在2023年开展羁押必要性审查178827人次,提出变更建议或者直接变更29755人次,诉前羁押率26.8%,同比增加0.2个百分点,防止“一押到底”。对拟不起诉案件、审查逮捕案件、羁押必要性审查案件开展听证133414件次,同比上升30%。这说明羁押必要性审查制度以及相应的听证制度,在保障和规范检察权、贯彻相关刑事司法政策方面发挥了更加重要的价值。

再次,区分不同案件类型落实宽严相济刑事政策。对于危害国家安全、严重危害公共安全的案件,批捕率、起诉率稳定保持在95%以上。对黑恶犯罪保持高压态势,起诉涉黑涉恶犯罪14902人,同比上升5.2%。相比之下,对轻微犯罪依法从宽处理,以无逮捕必要不捕26.6万人,同比上升22.5%;以犯罪情节轻微不诉49.8万人,同比上升12.6%。

*上海交通大学凯原法学院副教授;

**上海交通大学凯原法学院教授。

可见,根据所涉罪行的严重程度、犯罪嫌疑人的人身危险性程度,检察机关履行审查逮捕和审查起诉职能、贯彻相关刑事司法政策的尺度有较为合理的区分。

(二)刑事诉讼监督职能

检察机关对刑事诉讼活动的监督涵盖了从立案到执行的整个诉讼流程,这是检察机关作为宪法规定的法律监督机关的具体职能体现。根据2023年的统计数据,全国检察机关共监督立案96756件,同比上升1.6倍;监督撤案42724件,监督撤案率100%,同比增加0.1个百分点。在对应当立案而未立案、不应当立案而立案两种情形的监督中均发挥了更加主动的作用。在发挥审查逮捕和审查起诉职能的同时,也强化了对逮捕和起诉的监督职能。全国检察机关共纠正公安机关遗漏提请逮捕的犯罪嫌疑人19485人,同比上升12.8%;纠正遗漏起诉同案犯98630人,同比上升66%。纠正漏捕判处三年有期徒刑以上刑罚8781人,纠正漏诉判处有期徒刑以上刑罚78137人。

检察机关作为法律监督机关,在发挥追诉职能的同时承担客观义务,对于刑事诉讼中辩方诉讼权利受到不当侵犯的情形,负有监督和纠正职责。2023年检察机关共受理、审查办理阻碍律师行使执业权利监督案件4358件,同比上升3%。最高检与司法部、全国律协联合印发《关于依法保障律师执业权利的十条意见》,彰显了检察机关在依法保障律师执业权利方面的监督职能。

(三)认罪认罚从宽制度的适用

检察机关的各项刑事诉讼职能在认罪认罚从宽制度中得以体现。白皮书表明,检察机关在依法深化适用认罪认罚从宽制度方面,提升了质效。2023年检察机关适用认罪认罚从宽制度审结案件2000048人,认罪认罚适用率90.3%。检察机关共提出量刑建议1464736人,其中,确定刑量刑建议1423431人,占97.2%。法院采纳确定刑量刑建议1390219人,采纳率为94.9%。适用认罪认罚从宽制度案件中,一审服判率为96.8%。上述统计数据表明,在适用认罪认罚从宽案件中,法院采纳检察机关的量刑建议、认罪认罚案件一审服判均已成为刑事诉讼的常态。当然,认罪认罚从宽制度不管从理念设定还是规则适用上,仍有进一步讨论

和改革的空间。例如,认罪认罚与协商式理念之间的关系,控辩协商、审辩协商与当事人和解之间的关系,等等。检察机关可以在发挥其基本刑事诉讼职能的基础上,继续推进认罪认罚从宽制度的完善。

二、刑事司法权力运行机制的调适

(一)检察引导和监督侦查

基于刑事司法实践和需求,检察机关积极探索侦监协作机制,强化检察对侦查的引导和监督。主要表现在:首先,推动构建以证据为中心的刑事指控体系。检察机关和公安机关在刑事诉讼中被视为“大控方”,检察机关在收集、保管和审查证据方面,应当强化对公安侦查的引导。其次,强化对侦查阶段的监督。2023年检察机关对侦查活动违法提出书面纠正意见519721件次,同期公安机关纠正525857件次,采纳率为99.9%(含积存)。同时,检察机关突出监督重点,强化类案监督。如,针对安全生产领域突出问题,部署开展安全生产领域“亡人事故”等立案监督工作,着力解决有案不移、有案不立、以罚代刑等问题。再次,完善侦监协作机制。最高检牵头起草《人民检察院公安机关侦查监督与协作配合办公室工作规范》,推动把检察工作网接入侦监协作办公室,已接入和正在建设中的3074个,接入率达82.3%。通过信息化和数字化技术,推动侦监协作和检察引导、监督侦查。

(二)职务犯罪追诉的分工与衔接

随着2018年监察法的通过和刑事诉讼法的修改,我国职务犯罪追诉体制有了重大调整,立案管辖分工与追诉衔接机制也需要完善和调整。

首先,检察机关加大职务犯罪案件追诉力度,在追诉职务犯罪中发挥重要作用。检察机关共受理移送审查起诉职务犯罪2万人,同比上升9.3%,起诉1.8万人。尤其是针对重点领域加大反腐败追诉力度。例如,积极配合开展医药领域腐败问题集中整治,起诉相关职务犯罪580人。

其次,检察机关加大检察侦查力度。2023年检察机关加大对司法工作人员相关职务犯罪的查办力度,形成了“以省级院为主导、市级院为主体、基层院为基础”的侦查工作新格局,推进检察侦查机构专设工作,编发了三批检察侦查典型案例。着力

激活“机动侦查权”，即针对刑事诉讼法规定的原属公安管辖的国家机关工作人员利用职务职权实施的重大犯罪案件，确需检察机关直接受理的，检察机关依法立案侦查。2023年共办理机动侦查案件110件176人，案件类型涉及虚假诉讼，包庇、纵容黑社会性质组织，敲诈勒索，洗钱等罪名。可见，在国家监察体制改革后，检察机关对于职务犯罪的侦查工作仍发挥着至关重要的作用。

再次，推动完善打击职务犯罪的司法协同与衔接机制。检察机关与监察机关联合探索职务犯罪案件“商请”检察机关提前介入的机制，对监检衔接工作情况开展督导调研和案件评查，推进职务犯罪常见罪名量刑建议和量刑规范化工作。2023年对于监委调查移送起诉的案件，共提前介入12475件，占61.1%；开展自行补充侦查3020件，占13.1%。

三、检察机关以能动方式参与社会治理

（一）大局意识与能动检察

我国刑事司法程序与刑事司法政策存在紧密的互动关系，办案机关在履行其诉讼职能时应有大局意识，贯彻既定的方针和政策。检察机关在2023年的工作中非常鲜明地体现了大局意识。例如，依法维护社会大局稳定，纵深推进常态化扫黑除恶斗争，维护人民群众生命财产安全，依法严惩处故意杀人、抢劫、绑架等严重暴力犯罪，起诉6.1万人，出台《关于依法妥善办理极端恶性案件的指导意见》；依法惩治黄赌毒犯罪，起诉19.8万人，始终保持对毒品犯罪的高压态势等。大局意识体现在工作机制上，就是检察系统对于“能动检察”的倡导。能动检察是适应新形势新任务、促进检察工作高质量发展的需要，要求检察人员深刻理解法律的本质，厘清法律与政治、经济、文化、社会等范畴的关系。

（二）检察机关参与社会治理

第一，从治罪到治理。在轻罪占比大幅上升的背景下，应当从单纯的“治罪”思维转向“治理”与“治罪”并重思维。认罪认罚从宽制度的适用体现了这一转向。检察机关以更加能动的方式，推动轻罪治理规范、机制和技术的构建与完善。例如，最高法、最高检、公安部、司法部联合印发《关于办理醉酒危险驾驶刑事案件的意见》，统一执法司法标

准，构建醉驾违法与犯罪梯次归责和治理体系；开展社会危险性量化评估试点工作，探索建立更加科学、客观、高效的社会危险性评估体系；探索应用电子手环、非羁押大数据监管措施；借鉴“枫桥经验”，提升矛盾纠纷预防化解法治化水平，通过探索预交赔偿金、涉罪非羁押人员就业安置等多种方式促进矛盾化解等。

第二，在新技术背景下，维护网络、信息与数据安全，治理电信网络诈骗犯罪。全国检察机关共起诉电信网络诈骗犯罪5.1万人，同比上升66.9%。受电信网络诈骗犯罪高发影响，帮助信息网络犯罪活动罪，掩饰、隐瞒犯罪所得、犯罪所得收益罪，妨害国（边）境管理类犯罪等关联犯罪也呈现上升态势。

第三，在环境资源类案件中发挥能动作用，追诉环境资源类犯罪，守护绿水青山、蓝天净土。检察机关2023年共办理破坏环境资源保护犯罪审查起诉案件84251人，同比上升7.7%。对盗采锂矿乱象、盗采海砂犯罪问题、长江支流非法采砂、黄河流域非法采砂，未批先建违法占地、南海非法捕捞等生态环境资源保护和开发利用问题，最高检会同相关部门开展专项行动。2023年6月最高检发布《生态环境和资源保护检察白皮书（2018—2022）》，发布10件检察机关服务保障碳达峰碳中和典型案例。

第四，开展诉源治理。检察机关延伸办案职能，以检察建议促进诉源治理。全国检察机关共发出社会治理检察建议3.9万余份，内容包括推动有关部门重视窨井盖安全、安全生产监管等工作。持续抓实第七号检察建议，集中整治寄递渠道安全隐患，督促强化安全监管等。除了检察建议的方式，检察机关还以约谈、发函、合规指引等方式参与诉源治理。例如，约谈运营商和平台企业，督促落实风险防控；对上市公司减持乱象，通过发函、当面沟通等方式，推动证监会完善减持制度；制发电子产品翻新产业知识产权刑事合规指引等。检察机关的职能从诉讼内延伸到诉讼外、诉讼前，积极参与诉源治理，既是能动履职的体现，也符合其作为国家法律监督机关的整体定位。

[编辑：马怡梦]

白皮书全文

