



编者按

今年7月,最高人民法院院长、首席大法官张军主持召开最高法审判委员会会议,讨论最高人民检察院提出抗诉的两起案件。最高人民检察院检察长、首席大检察官应勇依法列席。最高法提出,把外部监督转化为司法审判质效的内在提升。审委会是法院审判工作的最高权力机构,推进审委会制度改革,是新时代人民法院刀刃向内深化改革的有力举措。最高司法机关率先垂范、主动作为,不仅有助于检察长列席审委会这项制度的深入推进,也是促进司法公开、维护公平正义的一次生动实践。同时,不少人也有疑问:法院为何敢于主动邀请监督者上门监督?检察长列席审委会到底起了什么作用?为解密这项制度,推动长效机制建立和完善,法治经纬版于今明两天推出专题报道。敬请关注。

# 真心实意主动邀请监督者上门

## 驻马店法院持续深化检察长列席审委会制度

□ 本报记者 赵红旗

“检察机关认为,犯生产、销售有毒、有害食品罪,应当依法判处生产、销售金额二倍以上的罚金,一审判决认定犯罪数额134万余元,合计罚金数额应当在269万元以上,但合计罚金数额仅判定120万元,量刑畸轻……”前不久,在河南省驻马店市中级人民法院院长邹波主持的2023年审判委员会第24次会议上,列席的驻马店市人民检察院检察长王军对一起生产、销售有毒、有害食品罪上抗诉案件的事实认定、证据采信、定罪量刑,结合案件审理的社会效果充分发表了意见。检察长列席审委会,在驻马店已常态化展开。数据显示,近年来,检察长列席审委会次数在驻马店呈逐年上升趋势,议题范围不断扩大。2021年至2023年上半年,检察长列席审委会114人次,讨论案件123件。

“法检两院是履行法定职责的诤友、益友,共同维护司法公正。”邹波近日接受《法治日报》记者采访时说,邀请检察长列席审委会对重大案件的讨论,让审委会更加直观、充分地听取检察机关的意见,让案件审理思路更加清晰明确,证据分析更加严谨透彻,处理意见更加全面准确,办案效果更加充分良好,有力形成法检两院共同维护司法公正的强大合力,对化解矛盾纠纷、统一法律适用、维护公平正义意义重大。

### 凝聚合力维护公平正义

在上述审委会上,驻马店中院审委会委员围绕案件争议的焦点进行了细致提问,并充分发表了意见。审委会讨论认为,原判认定事实准确,但认定犯罪数额有误,判处有期徒刑适用法律不当,应予纠正。记者了解到,驻马店中院在该案终审判决中,不仅纠正了检察机关认为的罚金量刑畸轻的问题,还对原审被告人争议的犯罪数额问题进行了纠正,终审认定的犯罪数额比原审降低了25万余元。

“审委会讨论的判决意见,既支持了检察机关的意见,也对原审中存在的问题进行了纠正,裁判结果更客观公正。”该案审判员、驻马店中院刑二庭庭长赵雪莲说。终审判决后,赵雪莲最近就该案涉罪名、一审判决、抗诉理由、出庭意见等进行系统梳理。在她看来,检察长列席审委会讨论的案件是今后处理此类案件的示范性案例,应进行系统梳理,在全市法院发挥类案指导性作用。

说到列席审委会,王军深有感触:“法检两院在以人民为中心、维护司法公信力和捍卫宪法法律尊严上,具有一致的目标和价值追求。检察长列席审委会制度搭建了一个法检两院重要的沟通交流平台,有利于双方依法建立畅通、良性、互动的关系,保障检察机关充分阐释释法立场,发表依据法律事实得出的客观意见,将检察机关观点当面反馈给审委会,法检两院可以进一步加强沟通、相互学习,凝聚司法合力,维护社会公平正义。”

在邹波看来,检察长列席审委会是实现审判监督实体化、多元化的主要途径,既是对审判工作的有效监督,更是对法院工作的大力支持。这项制度是法律赋予检察机关履行法律监督职能的重要方式,一方面有利于审委会全面听取意见,作出公正裁决,另一方面也有利于诉讼效率的实现,应当予以坚持和发展。

据了解,审委会是法院最高审判决策机构。司法实践中,进入审委会讨论的案件并不多,启动程序严格,案件基本限定在拟宣告被告人无罪或死刑的刑事案件,检察机关依照审判监督程序提出抗诉的刑事案件和提出抗诉的重大、疑难、复杂民事案件及行政案件,检察机关提出的审判违法类、执行监督类检察建议等。

检察长列席审委会时,需要针对审委会委员是否应当回避、案件审理程序是否合法、是否维护了当事人和其他诉讼参与人的诉讼权利和其他合法权益、法官在审理案件中是否存在违法情形等问题发表意见,并对合议庭或承办法官对事实和证据汇报是否全面准确,是否存在隐瞒或偏差等予以监督。

在驻马店中院多位审委会委员看来,审委会研究的案件的确复杂,各方面关注度高,检察长列席审委会能够直接深入了解审委会意见形成的过程,听取委员们就疑难案件的事实认定、证据采信、法律适用的依据发表独特见解,有利于法检两家在领会立法精神、正确适用法律、公平公正司法的层面消解分歧、达成共识,可以减少检察机关不必要的抗诉,降低诉讼成本,有效减少当事人的上诉、申诉,节约司法资源,同时也可以审视反思自身不足,改进工作,提升监督质量和办案水平。

“对于承办法官汇报案件事实和庭审情况不准确、不妥当之处,列席会议的检察长或副检察长要及时予以补充和纠正。对于庭审程序中举证、质证、发问、辩论不充分的证据材料,要提醒审委会不能将其作为定案的证据。”王军认为,这种参与、跟进、融入式监督比起外在、事后的监督,发现问题更及时、更精准,监督纠错更直接。

驻马店中院审管办主任周宁说,检察长列席审委会讨论的案件,虽然大多是疑难复杂案件,但服判息诉率高,有利于实现案结事了,有效保证案件办理政治效果、社会效果、法律效果的有机统一。2021年至2023年上半年,检察长列席审委会讨论案件123件,服判息诉70件,服判息诉率为56.91%。

如去年6月,驻马店法院主动邀请检察长列席审委

会对一起重大、疑难复杂的涉及民营企业的胡某职务侵占案进行讨论,法检两院最终形成共识,有力地保护了民营企业的合法财产,社会效果良好。

### 从有些争议到形成共识

记者在采访中了解到,驻马店法院推广检察长列席审委会制度并非一帆风顺,一开始还是存在一定争议的。实际上,检察长列席审委会是一项存在了很多年的法律制度,但之前在全国司法实践中一直应用不多。

“检察长列席审委会虽然发表意见,但不具有表决权,最初感觉形式大于效果。”一位受访检察官坦言。“检察机关法律监督的途径有很多,法院依法独立行使审判权,列席审委会是不是手伸得长了点?刚开始,还真有些抵触情绪,认为审判权独立行使受到了干预。”一位受访法官说,检察长列席审委会打破了审委会讨论案件的固有模式,汇报案件的法官往往会有畏难情绪,在“外人”面前所说的每一句话都很慎重。

但驻马店法院决心推进这项制度。驻马店中院一位审委会委员解释说,审委会作为法院最高审判决策机构,曾一度因“不公开、不透明”而广受实务界诟病。如何消除审委会的神秘感,使法院裁判赢得社会公众的信任?是驻马店中院审委会一班人共同思考的课题。

“社会普遍关注的、疑难复杂的、有争议的案件的最终裁决权,是由审委会掌握并行使。这部分权力行使的公正与否,直接影响着社会对司法的认同和评价。通过检察长列席审委会的方式依法履行监督职责,提高重大疑难复杂案件审理的透明度,达到从外部介入进行权力监督制约的目的,对于推进审委会制度改革具有积极意义。”邹波说。

在他看来,列席审委会会议的检察长或副检察长作为法律监督者,监督决策形成过程,有助于深化法院司法公开,并为审委会接受社会监督提供可借鉴模式。检察机关列席人员与审委会委员面对面研讨问题,阐述意见,可以防止因法官汇报有遗漏或不准确而影响审委会决策,弥补审委会案卷缺乏亲历性的不足,使审委会委员能够更加精准地把握案件争议焦点并作出正确判断。

“我们是真心实意欢迎检察长列席审委会,对方虽然是监督者,但司法办案的根本目标和基本价值追求都是相同的。”邹波认为,案件裁判即便没有错误,但通过接受监督,及时发现司法审判工作中的不足,法律适用中的问题,可以促进减少审判中的瑕疵,提高审判质效。

“检察长依法列席审委会,代表检察机关履行法律监督职责,促使审委会在讨论研究案件时更加严格、更加谨慎、更加全面,有助于法院全面把握事实,准确适用法律,提高审判业务水平。”周宁说。

检察长依法列席审委会,会不会影响到案件的正常讨论?周宁坦言“不会”:检察机关的意见有的被采纳,有的没有被采纳,但通过面对面交流,确实有助于审委会委员全面把握案情,最后得出一个公正的裁判结果,从根本上提升了裁判公信力。

“监督就是支持,要进一步端正接受监督的态度,把检察长列席审委会的监督转化为司法审判质效的内在提升。”如今,这已成为驻马店中院审委会委员的共识。

“无论列席意见是否得到支持,检察长或副检察长参与重大、疑难、复杂案件讨论和重大业务事项研究,了解审委会对法律政策的理解和把握,都有利于总结检察工作经验,及时发现并纠正司法实践中存在的问题,有助于提升监督能力,更好地履行监督职能。”王军坦言。

如何更好地开展监督,是检察机关思考的课题。“监督不是高人一等,但要技高一筹,敢于监督,监督到位。”受访的检察官认为,列席监督作为一种对司法审判活动的监督,对专业性的要求更高。如果专业素养不过硬,提出的监督意见不精准,便无法让被监督单位认同和接受,监督也就失去了权威性。

### 推动制度常态化规范化

院长决定将相关案件或者议题提交审委会讨论的,提前3日将会议议程、会议时间、会议地点通知检察院;检察长决定列席审委会的,提前1日告知列席的人员名单;法院审管办将相关材料在呈送审委会委员的同时,呈送检察院……驻马店法院两院不断完善长效机制,细化落实具体举措,推动检察长列席审委会常态化、规范化。

按照规定,审委会讨论案件时,列席的检察长或者受检察长委托的副检察长在法院承办法官汇报完毕后,审委会委员表决前发表意见,承办该案的检察官则就有关问题进行说明,所发表的意见记录在卷。会议结束后,法院将裁判文书及时送达检察院。

“这些具体举措的落实,有力推动了检察长列席审委会会议制度落地生根。”邹波说,驻马店中院对检察长列席审委会讨论的案件,也由过去的刑事案件逐步扩大到民事案件。

与此同时,在一些受访的法官、检察官眼里,司法责任制从审判权和检察权运行机制两方面给检察长列席审委会制度带来了新问题。

“目前,列席监督的案件大多还是刑事案件,对民事、行政案件的审理和执行活动的监督还不够。列席监督不均衡,不充分的问题较为突出。”受访的法官、检察官认为。

记者梳理发现,这些问题主要集中在三个方面:检察长列席审委会会议对检察官、检察官办案组承办案件发表意见是否合理;如何区分列席制度中相关办案主体的办案责任;以在列席制度运行中落实司法责任制;列席监督固守的传统理念与新时代法律监督理念存在偏差,重刑事、轻民事。

“实践中,可列席的案件数量相对不多,相关法律法规规定过于模糊,列席的次数和讨论的议题,往往取决于法检两家的沟通协调,不利于列席监督工作常态化。”受访的法官、检察官建议,要通过立法层面明确列席监督的议题,比如,“拟在法定刑以下判处刑罚或者免于刑事处罚的案件”议题,纳入列席监督的议题范围,这既是审委会议题范围内的案件,也是容易发生法官滥用自由裁量权的领域。

“要在规范司法办案责任制中发挥作用,如在案件质量评查、错案追究司法责任等活动中发挥应有作用,努力形成检察机关的法律监督与法院审判监督的叠加效应。”受访者提出。

在审委会集中讨论分析案件再审判改、发回重审一类案件中,审委会通过查找原因、剖析根源、明确责任,发现和弥补审判业务管理中的漏洞,对审判业务中的“常见病”“多发病”提出整改意见,堵塞漏洞防范类似问题重复发生。多位检察官认为,检察长应主动列席审委会讨论这类议题,走出目前法院“主动邀请”的启动模式,达到检察权从外部介入对审判权进行监督制约的目的。

“当前关于列席监督的一些程序性环节规定还不明确具体,可能造成法院通知不及时,检察机关存在被动等待、跟进不及时等情况,降低了列席监督制度的适用率。”受访者建议,法院院长决定将案件或者议题提交审委会讨论的,应当通过书面告知的方式告知同级检察院,这样有利于检察机关收集、梳理列席材料,促进列席监督工作规范化。同时,明确随同列席人员的范围,检察长或者副检察长列席审委会会议时,与相关部门负责人或者案件承办人一同列席。

“审委会改革关系到司法体制改革,我们通过检察长列席审委会制度的实施,进一步强化审委会的监督指导作用。”邹波充满信心地说,在今后的司法实践中,驻马店法院逐步探索把工作重心从个案的讨论,转化为对相对集中的问题进行研究、归纳、梳理、分析,找出规律性的内容,上升到审判管理的举措,更精准用于指导审判实践。

漫画/高岳



# 充分发挥检察长列席审委会制度功能

□ 熊秋红

人民检察院检察长列席同级人民法院审委会会议是审委会制度的伴生制度。该制度是检察机关依法对法院的审判活动实行法律监督的具体体现,是中国特色社会主义司法制度的组成部分。进入新时代,在最高人民法院和最高人民检察院的积极推动下,检察长列席审委会会议制度焕发新的活力,成为强化司法监督、促进司法公正的重要途径。

检察长列席审委会会议制度滥觞于革命根据地时期,其后经历了曲折的发展过程。2004年中央司法体制改革领导小组《关于司法体制和工作机制改革的初步意见》提出要“健全人民检察院派员列席人民法院审判委员会会议制度”。2010年1月“两高”联合印发了《关于人民检察院检察长列席审委会会议制度的实施意见》(以下简称《实施意见》),对检察长或受检察长委托的副检察长列席审委会会议的任务、范围、方式等作了细化规定。2018年2月14日,最高人民法院印发的《人民检察院刑事诉讼法司法解释》规定,法院审委会讨论检察院提出的刑事抗诉案件时,同级检察院检察长或者受检察长委托的副检察长“应当依法列席”。2018年10月修订的《人民法院组织法》规定:“审判委员会举行会议时,同级人民检察院检察长或者受检察长委托的副检察长可以列席。”

2018年6月11日,时任最高人民法院院长周强主持的审委会会议,参与讨论最高检抗诉的一起刑事案件和一起民事案件,并发表了相关意见。这是共和国历史上最高检检察长首次列席最高法审委会会议。之后,各级检察院检察长纷纷列席审委会会议。

检察长列席审委会会议制度的积极意义在于:第一,有利于检察机关加强自身建设,强化对法院审判活动的监督。随着司法责任制改革的深入推进,各级检察院检察长不仅要领导、管理本院的检察工作,而且要带头办案,特别是亲自办理重大、疑难、复杂案件,而这些案件有的是要提请审委会讨论的。检察长列席审委会会议,参与重大、疑难、

复杂案件的讨论,可以了解审委会对法律、政策的理解和把握,有利于总结检察工作经验,及时发现纠正自身存在的问题,规范指导检察实践,提升法律监督能力。第二,有助于促进司法公正和效益。检察长列席审委会会议,即使没有发表具体意见,其在场监督也有助于法院公正审判;列席审委会会议的检察长与审委会委员探讨相关议题,既可以监督审委会按照法定程序履职,又可以通过发表法律、政策适用意见,促进法院正确适用法律、政策,确保实现“三个效果”有机统一。第三,有助于维护国家法制统一。在审委会讨论司法解释、司法政策、规范性文件、指导性案例等与检察工作相关的议题时,检察长列席审委会,从检察工作角度对此类议题发表意见,能够促进检察机关对司法政策和司法规范的认识;在审委会讨论涉及国家安全和社会稳定的重大复杂案件以及其他重大、疑难、复杂案件的法律适用问题时,检察长列席审委会会议并发表意见,有利于检察机关在法律适用疑难复杂问题上统一标准尺度,并对今后检察机关办理类似案件提供指导和参考。

检察长列席审委会会议的正当性依据主要在于检察机关所具有的审判监督职能。法院审委会会议因其议决事项与审判工作的相关性而应当成为检察机关审判监督的对象,检察长或者受其授权的副检察长代表检察院列席审委会会议,与院长主持的审委会代表法院具有身份上的对等性。学术界对于检察长列席审委会会议合法性的一些质疑,其症结在于如何厘清对审委会议决活动进行法律监督的合理界限,防止检察机关所扮演的公诉人角色与诉讼监督者角色的混淆。一方面,由检察机关所具有的公诉职能与诉讼监督职能的区隔性所决定,检察长列席审委会会议不应重审、修改或者补充公诉意见。另一方面,由检察机关的审判监督职能与审委会审判职能的区隔性所决定,检察长列席审委会会议时,不应与审委会委员就具体案件的裁判问题进行商榷甚至共同议决,检察长对审委会议决活动的监督应具有单向性。

检察长对审委会议决活动进行法律监督的对象主要包括:审委会组成及议决范围、规程是否合法、合理;审委会议决案件时,承办法官汇报情况是否客观、全面;审委会议决类案或事项时的标准是

否具有延续性、统一性;参与议决案件的审委会委员与案件本身是否有利害关系,是否有违反法官执业纪律与职业道德的情形等。有论者基于严格区分审判监督职能与审判职能的立场,认为“对审判的监督原则上应当限于法官的非裁判性行为及个人行为。对事实的认定、对法律的理解和适用属于法官独立审判权的范畴,不应作为监督对象。”该观点过于绝对化,因为即便法官具有良好的职业操守和公正裁判意愿,但其对事实的认定、对法律的理解和适用可能因为个体知识的欠缺而出现错误,从而需要由他人加以提示和纠正。

检察长提出的审判监督意见可能为审委会采纳,或者不为审委会采纳。如果出现某些特殊情形,如就某些审判监督事项审委会的意见与检察长的意见尖锐对立,可考虑建立审委会会议中机制,检察长可要求审委会中止议程,以便将此类情形提请本院检委会议决后提出监督建议,审委会在收到检察机关的监督建议后再次审议并议决事项作出决定。检察长列席审委会会议时即席发表的审判监督意见,审委会未予采纳或者作出合理解释的,检察长可将该意见提交本院检委会议决,检委会不认可该意见的,检察长列席审委会会议的任务到此终结;检委会认可该意见的,即转化为正式的审判监督建议并可依法采取审判监督措施。检察长列席审委会会议涉及审判权运行与检察权运行两套机制,相关司法责任的认定特别是检察机关关于检察长列席审委会会议司法责任的认定,应当处于空白状态。列席审委会会议的检察长如果发表的意见不当,未能正确履行法律监督职能造成错案的,应当承担相应的司法责任,该责任应归入检察人员的法律监督责任中以认定和追究。

根据《实施意见》,审委会讨论时需要检察长列席的案件,通常都是争议性很强的案件。需要合理挖掘庭前会议预测疑案和整理争点的功能,并在此基础上充分发挥庭前功能,实现庭前实质化,尽量让疑案回归常规的司法渠道加以解决,使庭后的列席制度成为一种救济程序。由于现行列席制度中涉及疑难案件的判断,理应根据一定的程序赋予当事人意见表达权,确保列席各方能够听取当事人意见,维护当事人的公平受审权。

(作者系中国政法大学诉讼法学研究院院长、教授)