

# 刑事诉讼法修改专题研讨会在湖北举行

## 热点聚焦

本报讯 记者蒋安杰 为学思践悟习近平法治思想,深入贯彻落实党的二十届三中全会精神,充分听取专家学者和实务部门修改刑事诉讼法涉检议题的意见建议,9月19日至20日,由最高人民法院法律政策研究室、中国人民大学刑事法律科学研究中心、中国人民大学诉讼制度与司法改革研究中心联合主办的刑事诉讼法修改专

题研讨会在湖北省丹江口市举行。全国人大常委会法制工作委员会刑法室副主任许永安,中国人民大学教授陈卫东,最高人民法院法律政策研究室主任高景峰,湖北省十堰市委常委、纪委书记、市监委主任贾汉平,湖北省人民检察院副检察长雷爱民分别致辞。全国人大常委会法工委有关同志,最高检相关部门有关同志,部分省、市检察机关代表参加研讨会。

研讨会共分为三个单元,即“健全监察权、侦查权、检察权、审判权相互配合、相互制约的体制机制”“坚持正确人权观,加强人权司法保障”“协同推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革”。其中第一单元包括四个子专题,分别是基本原则的修改完善,规范立案、撤案检察监督,侦查、审判监督机制的完善,检察机关侦查职能的完善与监督衔接机制的完善;第二单元包括四个子专题,分别是依法准确适用宽严相济刑事司法政策,完善涉及公民人身权利强制措施以及查封、扣押、冻结等强制措施的制度,轻微犯罪记录封存制度等相关问题提出意见建议,为破解推进刑事司法工作现代化中的重点难点问题建言献策。

与会专家学者结合“高质量办好每一个案件”检察实践,对刑事诉讼法基本原则修改完善,规范立案、撤案检察监督,完善检察机关侦查职能以及监督衔接机制的进一步完善,依法准确适用宽严相济刑事司法政策,完善涉及公民人身权利强制措施以及查封、扣押、冻结等强制措施的制度,轻微犯罪记录封存制度等相关问题提出意见建议,为破解推进刑事司法工作现代化中的重点难点问题建言献策。

## 前沿关注

杨蕊溶

## 「德法共治」在司法实践中的传承与启示探析

习近平总书记指出:“法律是成文的道德,道德是内心的法律。法律和道德都具有规范社会行为、调节社会关系、维护社会秩序的作用,在国家治理中都有其地位和功能。法安天下,德润人心。法律有效实施有赖于道德支持,道德践行也离不开法律约束。法治和德治不可分离、不可偏废,国家治理需要法律和道德协同发力。”回溯我国优秀司法文化,不难发现,“德法共治”的理念,不仅蕴含着丰富的治国理政的智慧,同时也是中华文明的重要组成部分。

“德法共治”强调道德与法律的交叠融合,相互补充、相互促进。对于司法工作而言,通过在立法、司法审判、执行和法律监督等环节中应用德法共治理念,强化道德对法治的支撑,不仅可以提升法律的公正性、权威性、有效性,同时也有助于促进社会和谐与稳定,对于当代法治建设和社会治理也具有重要的启示意义。

### 传统司法文化注重德礼为本、德主刑辅

孔子有言:“不教而杀谓之虐。”在《论语》中提出“道之以政,齐之以刑,民免而无耻;道之以德,齐之以礼,有耻且格”的观点,主张以德德引导民众,以法律规范行为。《唐律疏议》中记载:“德礼为政教之本,刑罚为政教之用,犹昏晓阴阳相须而成者也。”主张德礼是行政教化的根本,刑罚是行政教化的表现。

宋代理学家程颐也有言:“或疑发蒙之初,遽用刑人,无乃不教而诛乎?不知立法制刑,乃所以教也。盖后之论刑者,不复知教在其中矣。”程颐认为,“为政之始,立法居先。治蒙之初,威之以刑者。”传统司法更强调教化为先,明德慎罚、宽严相济,更关注道德教化与法律制裁相结合的司法理念。例如,明朝时期的“申明亭”制度,本质上就是通过公开审理和道德教育相结合的方式,达到息讼止争的目的。

德法共治互补,不仅是古代先贤治国理政成功经验和智慧的总结,同时也是历史发展规律的体现,既有阶段性又具有连续性。历史环境的不同,德法共治在不同历史时期司法实践中的特殊性和先进性的体现方式也较为不同。

### “德法并举”让教育改造更具现实意义

在司法实践中,法律的惩罚和威慑作用可以限制犯人的行为,但要使其真正认识到错误并重新融入社会,还需要道德教育的引导。例如,在抗日战争时期,为了最大限度团结国内各民族结成广泛的抗日民族统一战线,当时的一些边区法院在司法工作中,就充分将德法共治相结合的理念应用在司法实践中,效果斐然。

1941年颁布的《陕甘宁边区施政纲领》第七条提出:“对于汉奸分子,除绝对坚决不愿悔改者外,不问其过去行为如何,一律施行宽大政策,争取感化转变……”同年,《陕甘宁边区司法工作报告》中指出:“边区的司法目的在于教育和争取犯人的转变。”

据悉,边区法院即采取了韧性的“宽大政策”,审理犯人时注重教育、争取、感化、说服。在量刑时,区分首犯与从犯,对于从犯酌情减轻,有悔改之意的犯人,以教育为主,倾向于从轻判决;而对于首要犯罪分子或罪大恶极、顽固不化的重犯方施以极刑,贯彻了宽严相济刑事司法政策。对于轻微犯罪,边区法官还积极推行刑事和解,来赔偿受害人损失,并给予犯罪分子入狱补过,修复社会关系的机会。

通过“生产教育、政治教育、文化教育”相结合的教育改造方式,不仅提升了犯人的综合能力,让他们以积极的精神面貌回归社会,实现了个人的自我发展和自我完善,同时,改造后的人也唤起了周围人的向善之心和参与革命抗战的决心,壮大了革命队伍。

### 人文情怀与司法公正要互嵌融合

德法共治的优秀司法文化,贯通古今且行之有效,德法共治的司法文化与理念也并非孤立存在,而是与社会实践和时代发展需要紧密相连、相互影响、相互促进的。

在新的法治社会建设需求指引下,德法共治司法文化的内涵也在不断丰富和演变,但始终坚持以人为本,维护人民群众根本利益,是新时代人民司法不变的根本宗旨,是传承人民司法传统的关键所在。当前司法工作要在马克思主义基本原理的指导下,进一步吸收借鉴优秀司法文化、理念的精华,从优良司法传统的源头汲取精神滋养,顺应时代趋势,将人文情怀与当代司法实践有机结合,不断弘扬和拓展其时代价值。从司法工作的视角来看,以德法共治为代表的中华优秀传统文化也给我们带来了诸多的有益启示。例如,司法人员在审理案件时,既要依法公正审慎判决,同时,又要关注当事人的情感和道德诉求,体现司法的人文关怀。刑事司法既有惩罚性,又有教化性,司法人员更要关注人民利益,从实际出发,在刑事审判中贯彻宽严相济刑事司法政策,秉持惩罚犯罪和教育犯人一体化的目的,将法律融汇于司法审判中,达到保障人权和惩罚犯罪相结合的目标,同时,真正地实现融情于法、寓教于判。



# 破解推进刑事检察工作现代化中的重点难点问题

## 刑事诉讼法修改专家观点集锦

本报记者 蒋安杰

### 健全监察权、侦查权、检察权、审判权相互配合、相互制约的体制机制

关于刑事诉讼法基本原则的修改完善,中国人民大学教授陈卫东建议,可增设正当程序原则;完善“人民法院、人民检察院、公安机关分工负责,互相配合,互相制约原则”,按照党的二十届三中全会精神,把监察机关和司法行政机关纳入进来;增设无罪推定原则、一事不再理原则、比例原则、有效辩护原则、控辩平等原则、检察监督原则。就检察监督原则而言,应当全面强化检察机关对公安机关立案(撤案)、搜查、查封、扣押、冻结等强制措施,以及查封、扣押、冻结等强制措施的制度,轻微犯罪记录封存制度等相关问题提出意见建议,为破解推进刑事司法工作现代化中的重点难点问题建言献策。

中国社会科学院大学教授王新清建议重新构建刑事诉讼法基本原则体系。一是增加体现新时代刑事法治精神的原则,例如增加职权法定程序法定原则、审判中心原则、检察司法审查原则、控辩平等原则;二是充实人权保障方面的原则,增加“辩护权原则”内容,把保障被诉人委托律师辩护权利,获得有效辩护的内容,加入辩护权原则中;三是只规定刑事诉讼法特有原则,不要规定一般性的法治原则;四是一个原则用一个条文规定,不要把不同的原则放在一个条文当中;五是把性质相近的原则安排在相邻的条文中,不要混杂规定。

武汉大学教授秦前红认为,本次刑法法修改,如果是系统全面地修改,则要处理好刑事诉讼法修改与宪法完善的关系。比如刑事诉讼法的一些原则如正当程序原则、无罪推定原则、辩护权原则、比例原则,首先应当是宪法原则。在目前宪法规范供给不足的情况下,如何处理这个问题。本次修改应该总结固化党的十八大以来司法改革尤其是检察制度改革的经验,同时直面改革中出现的问题,对实践中不断出现又确有必要的检察建议、刑行反向衔接等制度也要作出回应。

关于规范立案、撤案检察监督,湖南大学教授谢佑平建议,应建立人民检察院对公安机关立案、撤案的监督制约机制,防止和抑制错误立案。具体做法包括:搭建检察机关与侦查机关立案信息共享平台,适时掌握侦查机关立案信息;建立侦查机关向检察机关的立案报备制度和检察机关对侦查机关的立案审查制度,对于错误立案,赋予人民检察院责令侦查机关案件撤销权,侦查机关对于人民检察院发出的撤案通知,应当执行。

四川大学教授万毅建议刑法法增加关于人民检察院“撤案监督”和“监督终止侦查”的规定,以填补立法漏洞。

中国人民大学教授雷认为,立案、撤案监督是关系到侦查程序司法控制的入口与出口之重大问题,值得深入研究完善。当前的司法实践中成为犯罪嫌疑人很容易,但及时从刑事司法程序中摆脱,去掉“犯罪嫌疑人”的标签却异常困难,程序通

道严重阻塞。

从法律规定完善的角度,程雷建议参照最高人民法院、公安部《关于公安机关办理刑事案件的规定》增设侦查期限制度,超过侦查期限的案件,检察机关应当行使法律监督权通知公安机关撤案。对于这种制度设计,2021年以来全国检察机关、公安部在全国开展的针对经济犯罪的挂案清理工作已经积累了较好的实践经验可供参照,建议法律明确规定不立案监督。

关于侦查、审判监督机制的完善,中南财经政法大学教授姚莉表示,检察机关侦查、审判监督机制完善着力点应该有所不同。侦查监督的着力点应当是进一步加强对侦查权力的制约,以打破检察机关与侦查机关之间的部门壁垒,促进监督过程的量化和亲历性,为检察机关监督侦查工作和引导取证提供程序空间。而审判监督的着力点则在于进一步强化诉讼化的改造完善审判监督方式,诉权的行使需要一定的程序空间和理性方式,要继续从构建相对独立的量刑程序,构建多元化量刑事实调查机制,完善审前证据开示制度等层面入手,为量刑建议权的合理运用创造空间。

中国人民大学教授刘计划认为,完善侦查监督制度,需借助于检察机关与公安机关关系的完善。检察机关对于公安机关侦查的参与模式,经历了四个发展阶段或模式,即提前介入、检察引导侦查、检察派驻公安机关、侦查监督与协作配合机制。建议将立案(撤案)监督、侦查监督与协作配合机制,通过刑事诉讼法修改予以立法确立,实现立案(撤案)监督、侦查监督与协作配合的制度化、同步化、常态化。而通过这一机制,有利于实现立案程序控制,提高侦查取证的合法性与充分性,有助于协同推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革。

中国政法大学教授熊秋红认为,检察机关侦查职能的完善与监督衔接机制的完善是刑事诉讼法修改中较为复杂的问题之一,因为它与国家监察体制改革及其后续的制度建设密切相关。监督衔接机制问题一部分是由职务犯罪案件职能管辖分工而产生,另一部分是由刑事诉讼与监察衔接形成两套体系所产生。在技术层面处理监督衔接问题,主要是针对实践中的突出问题如同步录音录像的移送、量刑证据的收集、非法证据的排除、提前介入的规范化、涉案财物的随案移送与集中保管等,由监察法或刑法作出明确规定。鉴于监察法与刑法均面临修改,建议将二者的修改一并予以考虑,以更好地解决监督衔接问题。

中国政法大学教授汪海燕认为,监督衔接是此次刑法法和监察法修改中非常重要的问题。监察法规定的证据标准与刑法法保持一致,非法证据排除、调查人员出庭等,本身即是“互相配合、互相制约”的体现。此外,在本次刑法法修改中,应当对司法实践中的具体问题有所回应,比如职务犯罪案件的认罪认罚从宽机制、留置案件转入刑事诉讼后是否一律适用先行拘留等。

### 坚持正确人权观 加强人权司法保障

关于依法准确适用宽严相济刑事司法政策,清华大学教授张建伟建议,为落实宽严相济刑事司法政策,应当赋予检察机关更大的自由裁量空间,构建法定不起诉、相对不起诉、轻微犯罪不起诉、存疑不起诉四种不起诉模式,让检察机关可以本着法治原则、天理人情,因案制宜、因时制宜,避免司法的僵化。

关于完善涉及公民人身权利强制措施以及查封、扣押、冻结等强制措施的制度,陈卫东认为,应当确立“羁押为原则,不羁押为原则”。对于逮捕,应当围绕“社会危险性”这一核心条件进行审查,并建立审查听证制度。应当缩短拘留期限,取消延长至30日情形的适用。

姚莉建议在“强制措施”一章中增加查封、扣押、冻结等对物强制措施的制度,使得对物强制措施受到相关限制及程序的制约。

万毅建议,第一,为防止特别拘留条款,刑拘直诉常态化运作,架空批捕制度,应废止直诉案件等三类重大嫌疑分子适用37天特别拘留期限的规定。同时,建议将刑拘直诉的拘留期限限制为3天。第二,建议修法将逮捕的对象限定为已经到案的犯罪嫌疑人,未到案的嫌疑人,应当由公安机关通过拘留强制措施后方可报捕;建议恢复1979年刑法关于批捕需审查“有无逮捕必要性”的规定;建议修改刑法第八十六条为:“人民检察院审查批准逮捕,应当讯问犯罪嫌疑人,并听取其意见。”第三,建立违法侦查行为宣告无效制度。

在限制和剥夺人身自由的强制措施中,当前最受关切的是监视居住特别是指定居所监视居住。陈卫东主张加以废止,主要理由是实践中其缺乏监督,严厉程度超过了逮捕。万毅、张建伟认为,监视居住包括指定居所监视居住,只要回归其非羁押本质即可,并非一定要加以废除。指定居所监视居住,在司法实践中存在的关键问题,是将这一非羁押措施羁押化,导致侵犯人权的现象甚至导致的恶果屡见不鲜。刑事诉讼法修改中,针对监视居住的羁押化和监视居住伴随的讯问活动,应进行必要的法律修正和司法改良。在执行方式上加以严格限制:一是不得进行24小时贴身监视;二是对被监视居住的嫌疑人进行讯问应当走法定程序,将嫌疑人传唤到法定办案场所进行;三是考虑采用电子监控技术执行。

北京大学教授吴洪洪认为,刑事诉讼法修改从宏观上应该把握顶层设计与基层经验两个维度。从顶层设计角度来说,要充分吸收中央改革文件特别是党的二十届三中全会《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(以下简称《决定》)的精神,落实全会《决定》中与刑事诉讼法相关的改革举措;从基层经验来说,要充分吸收多年来在基层改革比如说庭审实质化、羁押制度改革等改革中被证明行之有效的改革经验。从具体制度

### 协同推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革

来看,在完善涉及公民人身权利强制措施方面,应该充分吸收社会危险性量化评估,逮捕审查听证制度和数字监管方面的改革成果,改革现行逮捕制度,限缩改革先行逮捕的范围,避免将认罪认罚作为逮捕的前置条件,废除指定居所监视居住制度。在查封、扣押、冻结等强制措施的制度方面,将涉案财物查封、扣押、冻结由刑事司法侦查措施修改为强制措施,应当全流程落实涉案财物处置的职责,明确对案外人的权利救济;设立相对分离的对物之诉程序,允许将涉案财物处置程序与刑事责任追究程序相对分离进行。

关于轻微犯罪记录封存制度,武汉大学教授洪浩建议,应建立符合实际的轻罪记录封存制度。首先,综合我国各项刑罚从轻的程序性规定,这一制度之“轻罪”划分宜以三年有期徒刑为界。其次,关于报告义务,获一年有期徒刑以下刑罚者,以及获一年以上三年以下有期徒刑、刑满执行完毕之日起五年内未再犯罪者,可免除报告义务。再次,对于累犯、再犯,已有前科、犯数罪者以及危害国家安全犯罪、恐怖活动犯罪、毒品犯罪、涉黑涉恶犯罪、职务犯罪,排除封存制度的适用。最后,应当对记录的管理和解封设置严格的程序,宜由法院和司法行政机关主导。

### 协同推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革

洪浩认为,我国“以审判为中心”的刑事诉讼制度改革脱胎于对“侦查中心主义”的反思与批判,但在实施中过分局面“侦查中心主义”,限制了改革的质效。应当回归改良“侦查中心主义”这一核心主题,并充分正视改革的全局性,从审前和审判两个方面着手。一方面,在审前程序,应当通过建立检察机关居中主导的“检侦辩”三方格局,强化对侦查的程序性控制和司法审查。另一方面,在审判程序上,应以破除“案卷中心主义”,贯彻直接言词原则为改革核心,改良案卷移送和书面审理制度。此外,宜使检察机关的量刑建议权回归“建议”本质,避免“侦查中心主义”在认罪认罚领域的逆势滋生。

万毅提出,要增加公诉变更制度,对追加、撤回、变更起诉书予以明确,撤回起诉书时间规定为截止法庭辩论终结之前,并且不受法院审查,除非法庭确信应当宣告被告人无罪时。对于漏罪或者漏犯,人民检察院追加起诉的,人民法院应当并案审理,不能随意分案。同时增加出庭公诉人的客观公正义务,规定公诉人经过法庭调查、辩论,内心确信被告人无罪的,应当提请人民法院宣告被告人无罪。

吴洪洪建议,通过检察机关引导侦查,将庭审阶段的证据审查判断标准向前传导,尤其是向侦查阶段传导,要与构建以证据为中心的刑事指控体系统筹考虑。此外,撤回起诉书制度有一定实践存在必要性,但对于经过一、二审之后再行撤回起诉的情形,要有所限制,否则造成司法资源的浪费。

# 乡村振兴战略下乡村生态文明建设的法治之路

## 前沿观点

兰清卿

全面推进乡村振兴是党的二十大提出的重大战略部署,其目标是加快农业农村现代化,让农业成为有奔头的产业,让农民成为有吸引力的职业,让农村成为安居乐业的美丽家园。纵观乡村振兴战略的政策体系可以看出,生态振兴是其重要组成和关键抓手,对于统筹生产、生活、生态,促进乡村绿色发展、人与自然和谐共生具有基础性作用。站在新的历史起点,推进乡村生态文明建设必须适应新时代乡村振兴的战略需求。

推进生态文明建设,根本出路在于走法治化道路。这是由生态文明建设的特点决定的。生态文明建设是一项系统工程,涉及经济、政治、文化、社会等各个领域,需要运用法治思维和法治方式加以规范和调控。对于乡村生态文明建设而言,由于农村基层组织能力不强,农民法治意识相对薄弱,更需要发挥法治的引领、规范、保障作用。只有将生态文明建设纳入法治轨道,运用法治手段解决乡村生态环境突出问题,才能为乡村全面振兴创造良好生态环境,实现农业高质量发展、乡村宜居宜业、农民富裕富足的战略目标。

### 构建适应乡村振兴需要的生态文明法治保障体系

推进乡村生态文明建设,必须加快构建系统完



备、协同高效的生态文明法治保障体系,用最严格制度和最严密法治为乡村生态环境保驾护航。要坚持目标导向,围绕乡村振兴战略需要,在总结实践经验基础上,加快健全相关法律法规,全面提升乡村生态环境治理法治化水平。第一,要完善促进乡村生态振兴与绿色发展的法律内容,加快制定相关法律,将生态环境保护作为重要内容,作为推进乡村生态文明建设的法律依据。修订完善农业农村基本法律,突出生态优先、绿色发展导向,为乡村生态文明建设提供基本遵循。制定配套法规规章,明确农村人居环境整治、农业面源污染防治等要求,推动形成乡村生态环境治理的制度合力。第二,要健全保障乡村生态环境治理的执法司法机制。加快推进生态环境保护综合行政执法改革,整合基层执法力量,提高执法效能。建立健全行政执法与刑事司法衔接机制,创新乡村

环境治理模式,压实各方责任。第三,要创新推动乡村生态文明建设的多元共治法治路径。充分发挥村民规约在乡村生态治理中的积极作用,将生态文明理念、绿色生活方式等要求纳入其中。支持社会组织提起生态环境公益诉讼,引导企业履行环境治理主体责任。建立健全生态环境保护信用评价、信息强制性披露等制度,推动形成社会监督合力。加强生态文明宣传教育,营造崇尚生态文明的浓厚氛围。

### 以法治引领和保障乡村生态文明建设助力乡村全面振兴

当前,全面推进乡村振兴已经进入全面实施、重点突破的关键阶段,也是生态文明建设提升期和深化期。必须充分发挥法治固根本、稳预期,利长远的保障作用,在法治轨道上统筹推进农业农村现代化和生态文明建设,加快建设农业强国,扎实推进乡村振兴。一是运用法治手段保障乡村生态产业深度融合发展。长期以来,乡村生态资源开发利用不足,产业发展相对滞后。要依法明确生态产业发展导向,制定相关优惠政策,在用地、税收、信贷等方面给予政策倾斜,大力发展生态种养业、乡村旅游、森林康养等产业,推动生态资源向生态资本转化,实现生态产业化、产业生态化。同时,要健全绿色农产品标准、认证体系,加大对制售假冒伪劣食品行为的打击力度,保障食品安全,维护消费者权益和产业声誉。通过产业深度融合,把生态优势转化为发展优势,形成乡村振兴新动能。二是依法推动农村人居环境整治提升。农村人居环境是影响农民生活质量和乡村面貌的重

要因素。要将农村人居环境整治纳入法治化轨道,制定专门法规,强化村庄规划管控,加快补齐农村生活垃圾、污水处理等环境基础设施短板。要建立健全农村生活垃圾分类和资源化利用制度,推进垃圾就地分类和资源化利用。要加大农业面源污染防治力度,严格控制化肥农药使用量,加强畜禽粪污资源化利用,切实改善农业生产环境。要加强农村黑臭水体、河湖治理以及饮用水源地保护,不断提高农村饮水安全保障水平。通过持续整治提升,不断改善乡村生态环境质量,让农民生活更舒心、更美好。三是加快城乡生态文明共建。城乡是一个有机整体,必须统筹城乡环境治理,形成全域覆盖、多方参与的共建格局。要加强城乡环境基础设施一体化建设,推动城市污水处理厂处理设施向农村延伸,消除城乡环境基础设施落差。要建立健全生态保护补偿机制,完善重点生态功能区横向生态补偿机制,推动形成以城带乡、城乡一体的生态网络格局。要统筹城乡公共服务供给,加快补齐农村教育、医疗、养老等公共服务短板,推动城乡公共服务标准统一、制度并轨。通过城乡融合发展,优化城乡生态空间布局,推动形成工农互促、城乡互补、全面融合、共同繁荣的新型工农城乡关系。

加快建设农业强国,扎实推动乡村产业、人才、文化、生态、组织振兴是党中央作出的重大决策部署,必须综合运用法治思维和法治方式狠抓落实。只有厚植法治沃土,夯实法治根基,全面推进生态文明建设在乡村落地生根,才能加快推动乡村生态振兴,为全面建设社会主义现代化国家、实现第二个百年奋斗目标提供坚强法治保障。