

检察机关刑事审判监督制度的困境与变革

霍文良

(华北电力大学 法政系,河北 保定 071003)

摘要:刑事诉讼法明确规定了人民检察院的诉讼监督权,但规定过于原则,大多缺乏可操作性,因此当前的司法实践中检察机关对刑事审判活动的监督主要以刑事抗诉为主,但从实际效果来看,这种抗诉模式的监督对司法活动的影响不大、监督作用不明。应当明确刑事审判监督的目的和界限,完善监督保障机制。

关键词:刑事审判监督;抗诉;监督界限;监督目的;监督保障机制

中图分类号:D925.2

文献标志码:A

文章编号:1674-2494(2014)06-0043-05

2008年以来北京、天津、广东、河北等30个省级人大常委会纷纷出台关于加强检察机关对诉讼活动的监督的决议或规定,说明了加强检察机关对诉讼活动的监督已成为社会的共识,但也反映出当前检察机关对诉讼活动的监督还存在诸多问题,没有达到公众期望的标准和要求。当然各地人大常委会的决议更多是宏观的规定,最主要的是表明了一种态度,当前是要加强检察机关对诉讼活动的监督,而不是弱化甚至取消监督。但2012年《刑事诉讼法》的修改并没有涉及这个问题,因此如何解决诉讼监督面临的困境、如何实现对诉讼活动的法律监督这个问题并没有解决。本文从刑事审判监督入手,对诉讼监督中的一些问题提出一些新的解决思路,以促进诉讼监督的顺利实现。

一、我国刑事审判监督工作面临的现实困境

1. 刑事抗诉适用率较低,监督作用不明显

刑事诉讼法虽然明确规定了人民检察院的诉讼监督权,但是却没有专章或专节对检察机关的诉讼监督权进行具体规定,对于诉讼监督权的规定仅散见于若干法条之中,且条文表述过于原则,因此当前的司法实践中检察机关对刑事审判活动的监督主要以刑事抗诉为主,但从实际效果来看,这种抗诉模式的监督对司法活动的影响不大、监督作用不明显。首先,抗诉案件的数量很少,在刑事案件中所占的比例很低,起不到监督作用。如2009年深圳市检察机关依法提起公诉14284件,但二审抗诉案件全市总共才44件。深圳市龙岗区2008至2010年三年共提起公诉案件11164件,抗诉案件14件,比例为0.13%^[1]。浙江省温州市检察院2006年、2007年、2008年提出抗诉案件数量分别为13件、5件、16件,分别占该年度提起公诉案件数量的0.15%、0.049%、0.15%^[2]。从这些数字来看抗诉工作对整个的刑事审判活动影响很小,根本达不到对审判监督的效果和作用。其次,抗诉的效力不具有终极性,只能使案件进入人民法院的再审程序,而最终结果仍然由法院决定,事实上人民法院对检察机关提起抗诉的案件,大部分维持原判,予以改判的较少。在这样的状况下,监督的意义和价值大打折扣,不能起

收稿日期:2014-05-18

基金项目:河北省社会科学基金项目“民事司法权力运行机制的改革与实践——以河北法院为例”(HB13FX004);华北电力大学中央高校基本科研业务费专项资金资助(13MS120)

作者简介:霍文良(1977-),男,河北徐水人,讲师,法学硕士,主要研究方向为司法制度。

到对审判的监督作用。2003年底,全国法院系统共审理检察机关提起抗诉的各类案件共13308件,其中依法改判的为3006件,改判案件仅占抗诉案件的22.6%^[3]。

2. 抗诉模式的监督范围过于狭窄,存在较多“盲区”

根据刑事诉讼法的规定,人民检察院应当依法对整个刑事审判活动进行全方位的监督。但从司法实践来看,却存在很多“盲区”,是人民检察院没有监督到位的,特别是许多问题是抗诉方式所无法解决的。首先,对于人民检察院不直接参与的诉讼程序、诉讼活动,由于法律没有规定获取被监督对象和事由的信息的渠道,更没有规定监督的方式、手段,使监督无从做起。如刑事自诉案件,由于从诉讼程序上讲,自诉案件不经过检察院,是法院单独管辖的,从当事人自行向法院起诉到法院自行立案、采取强制措施、审理裁判,直到法律文书送达整个过程中,检察机关不派员参加庭审,判决书、裁定书也无需送达检察机关,因此,检察机关的审判监督自然就无法进行而处于真空状态。再如人民法院适用简易程序审理案件时,检察机关一般不派员出庭,对庭审是否合法、当事人的诉讼权利是否得到保障等情况很难及时掌握。其他还有如减刑、假释的审判活动,死刑复核活动等人民法院独立进行的审判活动,检察机关根本就没有信息渠道,根本无法进行监督。

二、原因分析

1. 监督的目的和监督的界限不明确

刑事审判监督作为诉讼监督的重要组成部分,是检察机关的重要职能,但是却出现上述诸多问题,使审判监督没能很好地落到实处,其原因是多方面,其中最大的症结所在是监督目的不明确,检察院和人民法院权限划分不明确。检察机关对刑事审判监督的具体内容以及与人民法院独立审判的关系如何处理等,成为困扰刑事审判监督的首要难题。这个问题不解决,检察机关刑事审判监督就不可能顺利实现。也正是这个问题的存在导致理论界和司法实务界许多人一度要求取消检察机关的审判监督权,认为会影响审判独立,进而影响法院的权威性,危及司法公正和社会正义。虽然这种呼声越来越少,加强审判监督而不是取消审判监督已经成为当前的共识,但这种观点的提出不是没有原因的,这种担心亦不是杞人忧天。

审判独立是现代法治的重要标志,是必须坚持的法律原则,是审判公正实现的前提。审判监督只能是在不损害审判独立这一大前提下对审判活动进行合理制约,是审判公正实现的保障,无论如何都不应成为实现审判独立、审判公正的“绊脚石”。因此,明确监督的内容、界限就是必不可少的,但这恰恰是刑事诉讼法的一大漏洞。我国刑事诉讼法中关于审判监督的规定一般认为主要是第八条、第二百零三条、第二百二十一条、第二百零五条等四条规定。那么我们具体分析上述四条就会发现存在一些问题。首先,第八条规定人民检察院依法对刑事诉讼实行法律监督。这一条属于原则性规定,对法律监督方式、监督内容没有明确规定,只是对宪法规定的回应。其次,第二百二十一条规定地方各级人民检察院认为本级人民法院第一审的判决、裁定确有错误的时候,应当向上一级人民法院提出抗诉。从其内容来看很难说这种抗诉属于法律监督,因为这里的抗诉是对第一审未生效的法院判决的抗诉,这样的抗诉更多的属于诉讼主体的上诉权,与被告人的上诉权性质应当是相同的。在这里应当区分提起二审程序的抗诉和提起再审程序的抗诉,二者具有本质性的区别。因此,刑事诉讼法关于审判监督的具体规定就仅限于第二百零三条和二百四十三条。

刑事诉讼法第二百零三条规定人民检察院发现人民法院审理案件违反法律规定的诉讼程序,有权向人民法院提出纠正意见。刑诉法的这条规定明确地规定了检察机关的监督内容,那就是对人民法院审理案件的诉讼程序进行监督。这里的监督就是要实现程序正义,就是要求人民法院严格按照程序进行审判活动。因为程序正义是实质正义的前提。虽然程序正义和实质正义有时也发生矛盾,但这并不是普遍的现实。程序正义至少是能够维护诉讼中权利的保障,而诉讼权利和保障则应是实质公平的

前提^④。这里的监督有利于审判独立的实现,是确保司法权力良性运行、法院有效履行审判职能的重要保障,因为程序监督并不干涉人民法院审判,只是要求法院严格按照法定程序进行审判活动,这是法治的应有之义,也是法院独立审判的应有之义。

审判监督与审判独立发生冲突的主要问题就在抗诉监督上,刑事诉讼法第二百四十三条规定最高人民检察院对各级人民法院已经发生法律效力判决和裁定,上级人民检察院对下级人民法院已经发生法律效力判决和裁定,如果发现确有错误,有权按照审判监督程序向同级人民法院提出抗诉。关于抗诉的理由最高人民检察院制定的《人民检察院刑事诉讼规则(试行)》作出了明确规定,其第五百九十一条人民检察院认为人民法院已经发生法律效力判决、裁定确有错,具有下列情形之一的,应当按照审判监督程序向人民法院提出抗诉:(1)有新的证据证明原判决、裁定认定的事实确有错误,可能影响定罪量刑的;(2)据以定罪量刑的证据不确实、不充分的;(3)据以定罪量刑的证据依法应当予以排除的;(4)据以定罪量刑的主要证据之间存在矛盾的;(5)原判决、裁定的主要事实依据被依法变更或者撤销的;(6)认定罪名错误且明显影响量刑的;(7)违反法律关于追诉时效期限的规定的;(8)量刑明显不当的;(9)违反法律规定的诉讼程序,可能影响公正审判的;(10)审判人员在审理案件的时候有贪污受贿,徇私舞弊,枉法裁判行为的。这里的抗诉就涉及到对已经发生法律效力判决、裁定的评价、认定的问题,这就会涉及是否侵犯人民法院的审判独立的问题。这个规定是我国实事求是、有错必纠的法律原则的应用,但这个原则用在这里是否合理值得探讨。“有错必纠”其实是违背法治精神的,这一提法实际上蕴含了一种错误的司法观念,即为了实体公正可以牺牲程序公正。而在一个现代法治文明社会,程序公正是高于实体公正的,至少是应当并重的。首先,人民法院审判案件,审查证据、认定事实、适用法律的活动,是发挥主观能动性进行居中的裁判,作出公正的判决的活动,在这个活动中不受任何非法干涉。应该说任何发挥主观能动性的判断活动都会受个人因素影响而存在差异,从客观的角度说很难证明哪一个正确,哪一个错误,但从法治的角度、从最终的法律效力来说,最具有权威性的、最终的结果就是人民法院的生效判决。在不同的声音中只能有一个具有最终效力,这只能是人民法院的生效判决,这是由人民法院作为司法公正最后一道防线,具有至高无上的司法权威的特殊地位所决定,是审判独立的应有之义。因此,刑事诉讼法规定“检察机关认为已经生效的法律判决和裁定有错误”,这种说法是不符合法治精神的,是违背审判独立的。人民法院的审判活动作为实现社会正义的最后一道防线,终局性、确定性是其最基本要求。如果允许其他国家机关以监督名义否定法院生效裁判,法院裁判的确定性、权威性将无从谈起,法院和法律在公众心目中的地位和权威也将日渐下降。从另一个方面来看,检察机关不管是公诉部门还是专门的监督机构都由于其主体特殊性、角色的特点,都不可能做到人民法院的居中性的客观程度,因此其所作出的判断更容易带有倾向性,从这个角度上讲,法院的生效判决更客观公正。事实上审判独立的根本就是要保证法官在不受外界限制、影响、压力的情况下,根据庭审认定的事实和其对法律的理解自由作出裁判,如果允许乃至对法院裁判是否正确进行产生法律效果的评判,必然导致法官产生担忧、畏惧乃至顺从、依附心理,这就会影响人民法院的客观居中性,就会危及审判独立,就会严重影响司法公正和社会正义的实现。

总之,检察机关对刑事审判的监督是必须的,但要实现这种监督,就必须明确监督的目的是什么,监督的界限是什么。刑事审判监督不能损害审判独立,而是必须保障审判独立。刑事审判监督其目的是防止刑事审判权力自我扩张,确保审判过程中各种偏差得以及时纠正,确保司法权力良性运行,使法院合法有效履行审判职能。

2. 抗诉模式监督成本太高,其他监督方法无约束力,造成监督动力不足

刑事诉讼法除抗诉监督外还规定了检察建议、纠正违法通知书等方式,《人民检察院刑事诉讼规则(试行)》对此也进一步作出具体规定,第五百八十条规定:“人民检察院在审判活动监督中,如果发现人民法院或者审判人员审理案件违反法律规定的诉讼程序,应当向人民法院提出纠正意见。出席法庭

的检察人员发现法庭审判违反法律规定的诉讼程序,应当在休庭后及时向本院检察长报告。人民检察院对违反程序的庭审活动提出纠正意见,应当由人民检察院在庭审后提出。”但是检察建议和纠正违法通知书没有强制效力,人民法院不予理睬,检察机关也无可奈何,因此对检察建议和纠正违法通知书使用率很低。而在司法实践中遇到审判活动中一般违反程序的情形,就会使检察机关很纠结,发出检察建议和纠正违法通知书可能没有作用,进行抗诉还可能达不到抗诉标准,即使达到抗诉标准仍然有可能抗诉失败,因为我国长期以来重实体正义轻程序的国情,刑事诉讼法中抗诉条件也是重实体轻程序,其中审判监督的抗诉更是只限于判决、裁定确有错误的实体问题,所以抗诉成本太高,风险很大。实践表明,检察机关在很多案件中无法、也不愿意将一些案件中不影响定罪量刑的违法或者错误行为提起抗诉。因为抗诉的法律后果必然引起二审或再审,而这些裁判活动的错误或者违法并不需要通过二审或再审纠正。同时抗诉往往意味着巨大的诉讼成本,对于一些轻微的违法或者错误,抗诉会造成司法资源的极大浪费,往往很多情况下检察机关只好对这些一般的程序违法视而不见。

三、解决思路

1. 明确监督目的和监督界限

解决刑事审判监督的难题,首要任务就是要在立法上明确审判监督的目的,明确审判监督的界限。笔者认为刑事审判监督并不是要制约人民法院的审判权、分享人民法院的审判权,而是要保障人民法院依法独立行使审判权,监督的目的是为了使审判合法进行,是对审判过程的监督,监督是为了最终的“不监督”,如果能够在监督机制的约束下,不需要监督工作的参与,人民法院就能够按照严格法律程序公正审理案件,才算是真正达到监督的目的。也就是说监督不是目的,检察机关对审判活动的监督,是为了使审判活动更顺利地进行^①。监督权的行使必须有一个合理的边界,应当保持其应有的谦抑性,因此审判监督也应当有一个明确的界限,就是不能影响、甚至破坏审判独立,也就是说审判监督不能影响人民法院审判权的行使。检察机关是宪法明确规定的法律监督机构,而裁判个案纠纷是法院最本职、最狭义、最传统的职能^②,因此必须明确监督机构和被监督机构权力也是有明确划分的,监督机构并不是代替被监督行使职权,不能代替被监督机构行使其权力,这是监督必须明确的基本规则。检察机关对审判监督并不能出现检察机关代替人民法院行使审判权的活动,因此必须明确审判权和监督权的界限。笔者认为检察机关对审判活动的监督应当是对人民法院审判过程是否合法进行监督,即刑事审判监督只能是对人民法院的程序活动进行监督,监督人民法院是否严格按照刑事诉讼法规定的程序进行审判活动,而对于涉及人民法院对证据的审查、事实的认定、法律的适用等行使审判权的活动不能干涉,必须保证人民法院的审判独立不被侵犯。也就是说检察机关的监督是要保障审判活动依法进行,而不是干预人民法院的审判权。因此笔者认为,应当从立法的高度明确刑事审判监督的目的和界限,即在刑事诉讼法中明确规定检察机关对刑事审判活动的监督只能是对审判程序合法性的监督,明确刑事审判监督的范围和界限。

2. 完善监督保障机制

要使审判监督真正的发挥作用,就必须建立审判监督实现的保障机制,强化审判监督的刚性和力度。要在刑事诉讼法中明确赋予检察机关切实可行的强制性的刑事审判监督权,建立和健全行使审判监督职能的相关程序,赋予监督机关必要的强制手段,规范监督者运用监督手段的行为,明确监督者的责任和被监督者的义务以及相应的追究责任机制,不履行义务的消极后果和救济措施^③。笔者认为可以考虑从两方面给予监督机关强制性权力:第一,就是对故意违反程序的个人进行处罚的制度,我国刑事诉讼法没有规定对于违反程序的处罚,应当说是立法的一大漏洞,只有建立处罚机制,才能真正地产生威慑力、约束力。第二,对于严重违反程序的或者审判人员在审理该案件的时候,有贪污受贿、徇私舞弊、枉法裁判行为的,一旦认可可由刑事审判监督机构径行确认该审判无效,而不是提起抗

诉,以体现监督的权力性,否则抗诉就会受制于人民法院。当然确认审判无效的后果只能是重新起诉,重新审判。当然,以上几点只是笔者的一个初步想法、初步思路,至于具体内容还有待进一步考虑,进一步探讨。

参考文献:

- [1]胡捷,罗 婧.检察机关刑事审判监督权运行状况研究[J].中国检察官,2011(5):6-9.
- [2]陈晓东.检察机关刑事审判监督工作的困境与对策[J].检察研究参考,2009(4):22-24.
- [3]庄永廉.依法纠正裁判不公五年提出抗诉 17104 件[N].检察日报,2008-10-28.
- [4]江 平.沉浮与枯荣八十自述[M].北京:法律出版社,2010:359.
- [5]王学成,曾 翀.诉讼监督改革:抉择困境与实践进路[J].河北法学,2011(6):176-182.
- [6]梁 平,陈 焘.我国法院职能转型过程中的法理探究[J].河北大学学报:哲学社会科学版,2012(6):89-94.

Difficulties in the Procuratorates' Criminal Trial Supervision System and Its Reform

Huo Wenliang

(Political Science and Law Department, North China Electric Power University, Baoding 071003, China)

Abstract: Criminal Procedural Law clearly defines the power to litigation supervision for the People's Procuratorates, but the provisions are too general, mostly in lack of maneuverability. Therefore, in the current judicial practice the procuratorial supervision on the criminal trials mainly focuses on criminal protest, whereas as far as the actual effect is concerned, the supervision model by protest has little effect on criminal trials. We should be clear the purposes and limits of criminal trial supervision, perfecting supervision assurance mechanism.

Key words: criminal trial supervision; protest; limits of supervision; objective of supervision; supervision assurance mechanism

(责任编辑 张春生)

(上接第 36 页)

A Comparative Study on International Competitiveness of Creative Products Trade Between Chinese Mainland, Hong Kong and Taiwan

Zhai Xiaolong

(School of Economics, Anhui University, Hefei 230601, China)

Abstract: After the situation of Chinese mainland, Hong Kong and Taiwan's creative products trade, there is a study on the international competitiveness of creative products trade between them, which is mainly from three aspects, the international market share index, revealed comparative advantage index and the trade competitiveness index. Trade of creative products in Chinese mainland developed rapidly, with strong international competitiveness; Trade of creative products plays an important role in Hong Kong trade, but with a medium level international competitiveness; International competitiveness of creative products in Taiwan is weak at this stage, but with a better future. We should stimulate continental consumer-demand for innovative products and strengthen trade cooperation between the creative product of the three places, in order to enhance the international competitiveness of Chinese mainland creative products.

Key words: creative products; Chinese mainland; Hong Kong; Taiwan; international competitiveness

(责任编辑 陈 静)