



监督撤案程序主动启动 问题之探讨

肖巍鹏*

[内容摘要]根据《人民检察院刑事诉讼规则》规定,监督撤案程序是在当事人提出申请后由检察机关受理审查并启动,是一种被动启动模式。司法实践中,检察机关经常因工作中发现监督线索而主动启动监督撤案,这与现行制度规定不同。检察机关主动启动监督撤案程序已成为工作常态,并得到当事人和被监督对象的认可,具有一定的合理性。检察机关在行使监督撤案权力时应当有所限制,避免主动启动监督撤案程序的随意性,防止干扰公安机关正常侦查活动。

[关键词]监督撤案 不当立案 立案监督

为保障刑事诉讼程序的依法进行,刑事诉讼法赋予检察机关立案监督职能,对公安机关“应当立案侦查而不立案侦查”和“不应当立案侦查而立案侦查”进行监督,以确保实现刑事诉讼程序对惩治犯罪与保障人权的双重功能。根据最高检于2021年、2023年、2024年分别发布的《检察机关案件质量主要评价指标》规定,对“应当立案侦查而不立案侦查”情形的监督被定义为“监督立案”,对“不应当立案侦查而立案侦查”情形的监督被称作“监督撤案”。

目前,相对于监督立案制度,由于法律条文的缺乏与制度设计的粗疏,再加上理论研究的不足,致使司法实践中检察机关对于履行监督撤案职能还存在一些困惑。本文以某养殖农场非法占用农用地立案监督案^①为例,就检察机关主动启动监督撤案这一实务问题进行探讨,以期对司法实践有所裨益。

一、问题的提出

(一)基本案情

2023年8月10日,X市某开发区林业局向X市公安局(以下简称X局)移送案件线索,反映辖区内某养殖

* 作者单位:新余市人民检察院。

①监督立案、监督撤案的案件名称在全国检察机关统一业务系统中都归于“立案监督”案件类型。



农场在未办理林地报批手续的情况下占用林地 20.2 亩建设养猪场。同日,X 局以该养殖农场涉嫌非法占用农用地罪立案侦查。

经侦查查明,该养殖农场在 2017 年占用商品林地 20.2 亩,用以建设养猪场及其办公用房,一直以来未得到林业局批准。同时也查明,该养殖农场最初占用林地建设猪场却得到了开发区国土资源局与农村工作部审批同意。

2023 年 12 月,X 市人民检察院(以下简称 X 院)在开展专项监督活动中发现该养殖农场涉嫌非法占用农用地罪一案可能存在“不应当立案侦查而立案侦查”的问题。经调阅卷宗后,X 院认为该养殖农场虽未经林业局批准,占用商品林地 20.2 亩用以建设养猪场及其办公用房,符合非法占用农用地罪的客观要件,但鉴于当时养猪场系政府鼓励建设项目,且该用地经过开发区国土资源局及农村工作部等行政部门审批同意,其中开发区农村工作部还是林业局的上级主管单位,作为普通公民基于对政府行政行为的信赖,误以为其占用林地建设猪场已具备合法手续,不宜认定其主观上具有非法占用林地的故意,不构成非法占用农用地罪。

于是,X 院向 X 局发出《要求说明立案理由通知书》,X 局就该案的立案情况作了相应说明,但 X 院不予认同并于 2023 年 12 月 19 日向 X 局发出《通知撤销案件书》,通知公安机关撤销案件。X 局采纳了 X 院的监督意见,对该养殖农场涉嫌非法占用农用地罪一案作出撤销案件的处理决定。

(二)需要回答的问题

一般而言,法律监督程序分为主动启动和被动启动两种模式。前者是指检察机关通过履行法律监督职权,在工作中发现监督线索,进而主动启动监督程序;后者是指检察机关在受理当事人申请后,经审查认为需要进行监督,从而启动监督程序。

本案中,检察机关是在工作中发现公安机关可能存在着“不应当立案侦查而立案侦查”问题的线索,进而主动启动监督撤案程序。然而,这一主动启动方式的依据是什么?如果没有法律依据,其合理性又体现在何处?这都需要一一予以回答。

二、监督撤案程序启动的现行规定

(一)相关法条的规定

目前,检察机关对公安机关“不应当立案侦查而立案侦查”情形进行监督撤案的相关制度规定,主要体现在最高检 2019 年出台的《人民检察院刑事诉讼规则》(以下简称“2019 年《刑事诉讼规则》”)中。根据 2019 年《刑事诉讼规则》第 557 条第一款规定,^②监督撤案程序是在当事人提出后,才由检察机关受理并启动。换言之,监督撤案程序是一种被动启动模式。

需要指出的是,通过分析 2019 年《刑事诉讼规则》第 557 条第一款和第二款的内容可知,相较于监督立案,监督撤案程序的启动主体范围较窄:一是监督立案程序可因被害人及其法定代理人、近亲属提出而启动,而监督撤案程序的启动只能由当事人提出,并不包含近亲属;二是监督立案程序可由检察机关主动启动,而监督撤案制度没有赋予检察机关具有因工作发现监督线索而主动启动监督撤案的职权。

另外,纵观监督撤案制度的发展变迁过程,监督撤案制度与其它检察监督制度一样经过了一个从无到有的

^②2019 年《刑事诉讼规则》第 557 条第一款规定:被害人及其法定代理人、近亲属或者行政执法机关,认为公安机关对其控告或者移送的案件应当立案侦查而不立案侦查,或者当事人认为公安机关不应当立案而立案,向人民检察院提出的,人民检察院应当受理并进行审查。



发展过程,其中一些法条、规范在经历过修改后才变迁成现行条文,可是自最高检1999年《人民检察院刑事诉讼规则》首次规定监督撤案制度,将立案监督范围扩大至“不应当立案侦查而立案侦查”情形以来,监督撤案程序由当事人提出监督申请后才启动的这一规定,没有被最高检在2012年修订的《人民检察院刑事诉讼规则(试行)》以及2019年《刑事诉讼规则》中修改过。这说明最高检对监督撤案程序一直坚持被动启动这一态度。

(二)最高检指导性案例的指引

2020年12月21日,最高检发布了以立案监督为主题的第24批指导性案例,其中检例第90号、第91号是关于监督撤案的案例,而检例第92号、第93号是关于监督立案的案例。就监督撤案程序启动而言,检例第90号、第91号案例也没有突破现行规定;检例第90号案例是由犯罪嫌疑人向检察院提出监督申请,完全符合2019年《刑事诉讼规则》第557条第一款规定;检例第91号案例虽由犯罪嫌疑人的辩护人提出监督申请,但辩护人代理当事人提出申请,也没有超出“当事人提出申请”这一语义范畴。

二、监督撤案程序启动的实践做法

司法实践中,检察机关经常因工作中发现监督线索而主动启动监督撤案,这与现行法条的明确规定完全不同。然而,检察机关主动启动监督撤案程序的这一做法不仅普遍,而且公安机关也不抵触。

有理论文章^③研究表明,全国检察机关监督撤案在立案监督工作中占比自2015年起持续上升,并从2020年起监督撤案纠正数已超过对监督立案纠正数,例如全国检察机关2019年监督立案纠正数16385件,监督撤案纠正数15146件,监督撤案纠正数占全部立案监督纠正数48.04%;2020年监督立案纠正数21960件,监督撤案纠正数23988件,监督撤案纠正数占全部立案监督纠正数52.2%;2021年监督立案纠正数24951件,监督撤案纠正数29293件,监督撤案纠正数占全部立案监督纠正数54.0%;2022年监督立案纠正数3.7万件,监督撤案纠正数4.6万件,占全部立案监督纠正数的55.4%。然而,以笔者多年从事控告申诉检察工作的经验来看,当事人向检察机关提出对公安机关监督立案的申诉较为常见,而监督撤案的申诉虽有但极少,在立案监督申请总数中占比极少。这说明,全国检察机关监督撤案的线索主要不是来源于当事人的申请,而是来源于工作中发现。对此,该文章也指出,检察机关的“专项行动为监督撤案提供了大量数据。”^④

另外,其它实证研究成果也能印证上述结论。例如,有研究成果以Y省A市检察机关2016—2020年刑事立案监督工作为样本进行实证分析,发现A市检察机关5年间共办理监督撤案案件824件,其中监督线索来源于当事人申诉的只有4件,占比0.49%,比例畸低。^⑤又如,还有研究成果通过对2017年至2019年B市C区人民检察院办理的监督撤案案件进行实证研究,发现三年间该检察院自行发现的监督撤案线索数量呈井喷式的增长,而来源于申诉人控告的线索数量稀少,同时认为在查找监督撤案线索时,检察官采取的是专项监督方式。^⑥

事实上,某养殖农场非法占用农用地立案监督案的线索被发现,也是因为X院基于全市立案监督率(监督立案率、监督撤案率)、侦查活动违法监督率等检察业务指标长期处于全省靠后位置,为改变这一落后现状,决定对全市公安机关立案、侦查工作开展专项监督活动,并在活动中发现了该案的监督线索。

③叶青:《违法立案的检察监督机制研究》,《国家检察官学院学报》2024年第1期。

④叶青:《违法立案的检察监督机制研究》,《国家检察官学院学报》2024年第1期。

⑤参见武秋莹:《刑事立案监督问题实证研究——以Y省A市检察机关为例》,云南大学2022年硕士研究生学位论文。

⑥孙伟、王昭、王妍:《刑事撤案监督运行机制实证研究——以司法体制改革后B市C区人民检察院为例》,《北京政法职业学院学报》2021年第1期。



三、监督撤案程序主动启动的法理基础

实践中检察机关主动启动监督撤案程序的做法明显突破了明文规定,但已成为工作常态,并得到当事人和被监督对象的认可,其必然存在一定的合理性。

(一)保护当事人权益,维护公平正义

惩罚犯罪和保障无罪的人不受刑事追究是刑事诉讼法的二项任务。^⑦刑事立案是刑事诉讼程序的开始,当案件被公安机关立案侦查后,就意味着案件正式进入刑事诉讼程序。而案件一旦被启动刑事诉讼程序,公安机关必然会根据刑事诉讼法的要求与规定,对犯罪嫌疑人采取一定的侦查手段或者强制措施,例如剥夺、限制其人身自由,又如查封、冻结、扣押其涉案财物等。而如果立案错误,对无辜之人或者不需要追究刑事责任之人启动刑事侦查,即便没有采取取保候审、监视居住等强制措施,仍有可能损害当事人权利。例如,现实生活中,各地派出所需要为一些求学、找工作的人员出具犯罪记录证明,如果某人被刑事立案,那么派出所的证明通常会显示这方面的内容,这就会直接对当事人产生严重影响。

事实上,近年来公安机关为破解以前“不破不立”的顽疾,采取的是“有案必立”政策,这就必然会形成一些已立案侦查的案件要么没有犯罪事实,要么犯罪事实不能得到证实,要么事实虽经查实但不需要追究刑事责任等情形出现。如果检察机关不对这些立案错误的案件进行监督,督促公安机关及时撤案,那么必然会对社会生活造成不必要的伤害。

(二)减轻当事人讼累,节约司法资源

实践中,公安机关为避免追责、转移矛盾等原因,往往对一些轻微的刑事案件、证据存在一定缺陷的刑事案件更愿意移送检察机关审查逮捕或者审查起诉而不主动撤案。而检察机关一旦受理了这类案件,必然会按照刑事诉讼法的要求和规定推进各种程序,如对犯罪嫌疑人采取强制措施、讯问犯罪嫌疑人、询问被害人、听取辩护人意见等,这些都需要投入大量的司法资源,也增加了当事人的讼累。如果这类案件符合没有犯罪事实、不需要追究刑事责任等撤案条件,那么案件由公安机关在侦查阶段主动撤销无疑是最优做法。因此,检察机关主动启动监督撤案程序,督促公安机关及时撤案,就可以避免一些符合撤案条件的案件进入检察环节,从而减少当事人与司法机关在人力、物力、精力方面的投入。在某养殖农场非法占用农用地立案监督案中,X院向X局发出的《通知撤销案件书》就明确提出,该养殖农场占用林地用以发展养殖业,社会危害性较小,不宜追究刑事责任,为减轻当事人讼累、节约司法资源、提高办案质效,通知X局对该案予以撤销并根据有关法律规定移送相关行政主管部门处理。这一监督意见得到了公安机关的认同和采纳。

另外,现实中公安机关对一些取证不能的案件往往不是及时撤案,而是采取长期挂起来的策略,从而形成“挂案”“积案”。例如“在当前司法实践中,由于立案标准、工作程序和认识分歧等原因,有相当数量的涉非公经济刑事案件逾期滞留在侦查环节,既未结案又未被移送审查起诉,形成侦查环节‘挂案’。”^⑧“挂案”“积案”的形成,不仅会动摇当事人对司法机关的信赖,而且极易引发信访,影响社会稳定。^⑨因此,检察机关主动启动监督撤案程序,督促公安机关及时对“挂案”“积案”进行撤案,有利于推动社会民众树立法治信仰,进而促进社会和谐稳定。

^⑦孙振强、石超丹:《对不应立案而立案检察监督的三重分析》,《人民检察》2016年第21期。

^⑧徐向春、杜亚超、赵景川:《最高人民法院第二十四批指导性案例解读》,《人民检察》2021年第7期。

^⑨魏玉民、刘振:《撤案监督的独立定位之探讨》,《人民检察》2022年第23期。



四、监督撤案程序主动启动的必要限制

检察机关主动启动监督撤案程序尽管具有一定的合理性,而且在实践中已成为工作常态,但毕竟突破了现行制度规定,鉴于监督撤案产生的法律效果是终结案件的侦查,因此在行使监督撤案权力时应当有所限制,坚持必要的慎重原则,避免主动启动监督撤案程序的随意性,防止干扰公安机关正常侦查活动,确保监督撤案工作的法律效果与社会效果相统一。为此,笔者认为,对于下列案件,检察机关在主动启动监督撤案时应当审慎。

(一)涉案矛盾没有化解,被害人不同意撤案的案件

虽然检察机关发出《通知撤销案件书》后,刑事案件的撤销仍需由公安机关作出《撤销案件决定书》决定,但《通知撤销案件书》一旦发出,便具有终结刑事侦查的法律效力,其与撤案决定权并无二致。

就有被害人的案件而言,被害人一般都有追究犯罪刑事责任的强烈意愿,这就使得撤销案件与被害人的愿望相背离。如果司法机关撤销案件时没有得到被害人的理解与认同,被害人便认为自己的合法权益未能得到保护,将有可能继续申诉或者上访。因此,对于有被害人的案件,检察机关在主动启动监督撤案时,应当事前听取被害人意见,着力化解案件矛盾,不能只注重行使监督撤案权力的便宜性,而忽视被害人合法权益的保护。如果涉案矛盾较为突出,且一时难以化解的,检察机关应当慎重主动启动监督撤案程序。

(二)涉及新类型、新罪名的犯罪或者司法解释尚未明确立案标准、量刑起点的案件

随着当今经济社会的高速发展,涉及新类型、新罪名的刑事案件不断涌现,办理好这类案件对社会发展与法治进步能起到极大的促进作用。这类案件正因为新,公检两家单位在之前的办案实践中没有遇到过,现有的办案经验不能对案件的办理提供有效的指引,既无现行法规可依也无过往先例可循,所以需要办案人员不断地探查案件真相以及寻求法律适用。对于这类案件,检察机关之所以不能轻易地主动启动监督撤案程序,是因为立案侦查只是刑事诉讼程序的开始,这类案件的真相到底是什么,需要通过深入的侦查才能得知。

另外,对于一些行为已触犯刑法规定罪名,但司法解释还没有对该罪名明确立案标准、量刑起点的案件,检察机关也不要贸然地主动启动监督撤案程序,毕竟这类案件的性质究竟是什么,当事人的行为是否符合严重社会危害性和应受刑事处罚性,也需要根据全部查清的案件事实并结合刑法条文规定,才能作出准确的判断。

(三)在法律适用、事实认定方面存在较大分歧,公安机关不认可监督撤案意见或理由的案件

实践中,公检两家单位之所以对于某一案件的法律适用或者事实认定出现较大分歧,大多数是因为双方认识不一所致。对于这类案件进行监督撤案要从严把握,“检察机关如果不是有绝对的依据或把握,不应轻易地否定公安机关的立案。”^⑩毕竟检察机关也不能保证自己的监督意见绝对准确。

因此,对于在法律适用、事实认定方面存在较大分歧的案件,检察机关在行使监督撤案权时,应尽量事前通过沟通、研讨等方式与公安机关消除对案件的认识分歧,惟有取得共识后发出《通知撤销案件书》,才能保证监督效果最佳。

(责任编辑:罗菁婷)

^⑩于书峰:《对不应当立案而立案的,如何监督》,《检察日报》2010年2月2日。