

# 论检察机关法律监督公开宣告制度

高一飞,丁海龙

(西南政法大学 法学院,重庆 401120)

**摘要:**法律监督公开宣告制度是指检察人员在类似于法庭一样的特定场所,向法律监督相对方或其他利益相关方,以公开、透明的方式宣告法律监督的工作结果、结论。作为一项新生的公开制度,在实践中存在规定不一的情况,为此,需要从适用范围、宣告主体和地点选择进行规范。适用范围上应当是具有终结性决定,对其公开不会影响和妨碍执法的文书;宣告的主体应当是作出决定的办案负责人;参加人员应当包括与案件有关的利害关系人、人民监督员和普通民众;地点应当选择类似于人民法院法庭的专门用于公开宣告的场所,可以取名为“法律监督公开宣告室”。同时,为了更好发挥法律监督公开宣告制度的作用,应该从场所的规范化建设、增加媒体的参与和宣告后的答疑程序等方面进行配套机制的完善,以期构建我国特色的法律监督公开宣告制度。

**关键词:**司法公开;法律监督;宣告公开;检察权;司法公信力

**中图分类号:**DF83      **文献标志码:**A      **文章编号:**1672-8580(2014)05-0006-12

2014 年最高人民检察院在其工作报告指出:“深化司法公开,推进阳光检察。推进检察机关及时主动公开和依当事人申请公开制度化、规范化,普遍设立检务公开大厅,全面推行案件流程信息查询、诉讼权利义务告知和办案结果告知等制度。”实现案件流程性信息、诉讼权利与义务以及办案结果的告知正是对检务信息“流程”、“过程”和“结果”公开的具体体现,也是实现检务信息最大限度公开的原则性要求。就办案结果的告知制度而言,人民检察院根据上述规定创立了一项新的公开制度——法律监督公开宣告。法律监督宣告制度的设立,使得一些原本只是向当事人宣告的结果信息转变为向社会大众公开,扩大了公开的对象,规范了宣告程序,加强了对人民检察院宣告结果的监督。

作为一项新生的公开制度,虽然各地检察机关结合本地区具体情况,有针对性地制定了符合本地实际情况的规范性文件,如上海市金山区检察院制定了《金山区人民检察院关于法律监督公开宣告的程序规定》,对其正在实施的法律监督宣告制度提供规范化的理论支持,但

---

**基金项目:**国家社科基金重点项目(14AFX013);西南政法大学 2012 年校级重大课题(2012—XZZD01)

**作者简介:**高一飞,博士,教授,博士生导师(E-mail:gaoyifei1216@hotmail.com)

是这些内容都是相关检察机关的自行规定。为实现法律监督宣告制度在全国范围内的全面实施,需要在总结相关检察院对法律监督公开宣告制度探索实践的基础上,对其进行宏观和理论上的探讨,并对其运行实践中的不足提出完善措施,以期更好地指导检察实践,实现检务信息的最大限度公开。

## 一、法律监督公开宣告制度的产生

法律监督公开宣告制度作为检察机关对办案结果公开的新的方式,具有重大的理论和现实意义。然而,在理论上很少有学者对此问题进行论述,为了更好的指导检察工作,必须对其具体含义、作用、实施背景和情况等进行理论上的阐释。

### (一)法律监督公开宣告制度的概念

为了实现司法公正的目的,现代国家一般都要求司法活动的独立和公正性,避免受到外界不应有的干涉。检察机关与审判机关虽都具有司法属性,但是检察机关的刑事执法和监督职能又决定了其与人民法院办案方式存在本质上的差异。在审判中,当事人可以通过参加庭审获取一些信息,一般群众也可以通过法院旁听获取自己想知道的案件信息,对实现法庭审判活动进行监督,这是人民法院司法属性的本质要求。相对于同具司法属性和刑事执法与监督属性的检察机关而言,执法活动和司法活动的交叉,使得某些即使具有司法属性的检察活动,相关当事人和社会大众也很难参与其中,即使是案件的当事人也只是知道案件的处理结果,对于结果是如何形成的,背后的法理是什么也不甚清楚。随着公民权利意识不断提高,对执法活动的透明度的要求也不断提高。正是在这种背景之下,法律监督公开宣告制度才应运而生。

法律监督公开宣告制度是指检察人员在类似于法庭一样的特定场所,向法律监督相对方或其他利益相关方,以公开、透明的方式宣告实施法律监督的检察机关的相关决定的制度。检察机关通过公开宣告检察决定的过程,让当事人陈述和申辩,让社会大众监督宣告的过程,更好地消除当事人的疑虑,提高当事人的积极性,解决当事人之间的矛盾,满足社会公众的知情权。法律监督公开宣告制度是检察机关创新办案机制,实现“阳光检察”的现实要求。

### (二)法律监督公开宣告制度的作用

法律监督公开宣告制度的设立由检察机关所具有的本质属性决定。一方面,就检察机关的司法属性而言,法律监督宣告制度是检察机关行使司法属性的重要体现,类似于西方国家法官对程序性裁判的宣告,只有对相关当事人和社会大众公开才能体现司法的中立性与公正性;另一方面,权力本身就具有天然的扩张倾向,不受制约的权力必然被滥用,从而导致腐败。近年来出现的司法腐败个案,无不是权力不受制约而被寻租的结果。探究权力不受制约的深层次原因,既有司法职权配置过于集中、权力制约不够;又有司法过程不公开、不透明,导致“暗箱操作”、监督不力。“阳光是最好的防腐剂”,只有在检察机关信息公开之后,权力制约和权利监督才有针对性;才能让社会公众了解检察机关执法的过程,人民群众才能有效地行使监督权。只有这样,受到人民监督的检察机关才会有资格去监督其他组织和个人。法律监督公开宣告也是实现检察机关外部监督的重要方式,其作为检察机关办案方式的创新,能够在检

务公开的深化发展中发挥很大的作用。

第一,通过面对面的宣告了解当事人诉求、保障诉讼权利。当事人在刑事诉讼中具有举足轻重的作用,可以说刑事诉讼能否顺利进行很大程度上取决于当事人诉讼权利能否得到保障。当事人诉讼权利的保障是人权保障和程序正义的必然要求。我国宪法在 2004 年修正案中提出尊重和保障人权。这是我国首次在国家根本大法中对人权保障进行的论述,表明我国开始重视保障人权。2012 年刑事诉讼法修改,又把尊重和保障人权写入其中,体现我国对刑事诉讼中所有参与人的人权保障的重视。在刑事诉讼中,由于控方是由检察机关代表国家出庭支持公诉,其有强大的国家权力做后盾,为了保障当事人的诉讼权利,必须对控方的权力进行制约,以求双方权利的平衡。法律监督公开宣告制度就是要求检察机关能够像法庭审理案件一样,通过设置法律宣告室,使当事人能够与检察机关对话和交流,表达自己的意见。检察机关在法律宣告室内宣告检察决定,面对面地了解当事人的诉求并进行解答,消除当事人的疑惑,化解当事人之间的矛盾,从而增强当事人对检察机关决定的信赖,增加检察机关决定的权威性。

第二,通过其他参加者的监督实现司法公正。一方面,根据法律监督公开宣告制度的设计,邀请除当事人以外的诉讼代理人,辩护人,检察决定涉及的侦查机关、审判机关的代表,当事人所在的单位、学校、村委会代表,与案件没有利害关系的人大代表、政协委员、专家学者参与到法律宣告制度中来,发表自己的意见和建议并对被宣告人进行法律教育。这些人员的参加,增加了法律监督宣告制度的群众基础,提高了检察机关决定的民主性。上述参加人员由于与检察机关没有相应的利害关系,能够站在客观中立的立场对检察决定进行监督,从而较好地取得当事人的信任,他们在宣告的过程中能对当事人困惑进行解答,增加了检察决定的可信度和透明度。

第三,通过向社会公开透明取信于民、实现司法公信。一直以来,检察机关的执法活动具有一定的神秘色彩,广大公众对其知之甚少,对其办案方式和决定的作出过程以及文书背后的法理也是不甚了解,影响了检察机关执法活动的司法公信力。法律监督公开宣告制度可以很好地解决上述问题。法律监督公开宣告制度,为维护公众知情权和参与权提供了制度保证,有利于检察机关在实践中取得良好的“口碑”,解决长期困扰检察机关的重大问题,增强了检察机关的透明度,提高了检察机关的司法公信力,实现了政治效果、社会效果和法律效果的统一。

### (三)法律监督公开宣告的实施情况

十八届三中全会以后,各地检察院在总结实践经验的基础上,对检务公开进行了一系列的制度创新,法律监督宣告制度就是其中之一。

上海市金山区检察院在结合本机关司法实践经验的基础上,首创法律监督宣告制度,并于 2013 年 1 月 23 日在法律监督宣告室内对沪金检[2013]4 号检察建议书进行公开宣告<sup>①</sup>。江苏省苏州市吴江区检察院于 2013 年 3 月 27 日首次启用全省首家检察机关法律监督宣告室,在专门的场所内公开宣告检察机关的相关决定,通过这种面对面的宣读和送达,将公平正义和法律的威严以看得见、摸得着的方式向嫌疑人和社会表现出来,不仅有利于强化检察工作

的威严性和严肃性,而且还可以进一步提升检察工作透明度和参与度<sup>[2]</sup>。

2013年9月5日山东省滨州市检察院为实现最大程度的检务公开,充分保障当事人和社会公众的知情权、参与权、表达权和监督权,促进规范文明执法,在全省首推法律监督公开宣告制度,将不批准逮捕决定、犯罪嫌疑人及其辩护人提出异议的批准逮捕决定、申请立案监督的答复、不起诉决定、不抗诉决定、当事人署名举报后不立案的答复、刑事赔偿案件处理决定等12项决定纳入法律监督公开宣告范围,并明确案件当事人、诉讼代理人、辩护人,检察决定涉及的侦查机关、审判机关代表,当事人所在单位、学校、村委会代表,与案件没有利害关系的人大代表、政协委员、专家等均可为宣告参与者。同时规定对所有法律监督公开宣告活动必须邀请人民监督员直接参与法律监督公开宣告过程并进行监督。

上海市徐汇区检察院则在2013年9月11日在本院“检察庭”对一起故意伤害案进行公开听证并宣告不起诉,这是徐汇区检察院为了探索不诉权司法化而创造的新的制度<sup>[1]</sup>。

2014年3月11日浙江省台州市三门县检察院在落实中央关于司法体制改革的精神和最高人民检察院深化检察改革的指导意见,积极贯彻新刑事诉讼法推动检察权司法化的立法精神,探索推进检察权的司法化运作,三门县检察院着手开展法律监督宣告制度创新,在院内建设专门的法律监督宣告厅,通过特定的仪式和程序、在特定场所公开宣告检察机关的法律监督决定,改变以往“文来文往”的履行法律监督方式,将检察权由传统的无声化运行模式改为公开化和有声化模式,公开宣告本院的法律监督结果,为推动检察权司法化和深化检察机制改革作出积极的尝试<sup>[3]</sup>。

2014年4月,为了更好地规范法律监督公开宣告制度,滨州市检察院还制定出了《滨州市检察机关关于在法律监督活动中实施检察决定宣告制度的意见(试行)》和《滨州市检察机关批准逮捕决定公开宣告程序实施细则》<sup>[4]</sup>。

通过对各地检察院法律宣告制度的实践分析可以发现,上述各检察机关都设置统一的法律监督宣告室,通过法律监督公开宣告室实现对诉讼文书的宣告可以提高宣告效率和对诉讼文书的信服率;但是上述检察机关在实行法律监督公开宣告制度时,也存诸多不一致的做法。一方面,就法律监督公开宣告的适用范围而言,滨州市检察院将不批准逮捕决定、犯罪嫌疑人及其辩护人提出异议的批准逮捕决定、申请立案监督的答复、不起诉决定、不抗诉决定、当事人署名举报后不立案的答复、刑事赔偿案件处理决定等12项决定均纳入法律监督公开宣告范围,而吴江区检察院则把侦查纠违、羁押必要性审查、审查批准逮捕决定、未成年人案件附条件不起诉决定和不起诉决定纳入该制度的适用范围;另一方面,就法律监督公开宣告室的主持人而言,滨州市检察院是由侦查监督处的检察官负责,而吴江区检察院则由公诉科的检察官负责。这些异同的结果既体现出各地检察机关对检察宣告制度所做的努力,又体现出各地检察机关在法律监督公开宣告制度规定不一的混乱情况。

法律监督公开宣告制度的本质就是权力监督,根据我国宪法第2条规定:“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会。”第3条规定:“国家行政机关、审判机关、检察机关都由人民代表大会产生,对它负责,受它监督。”不仅如此,我国人民检察院组织法也有类似的规定。人民检察院组织法第7条规定:

“人民检察院在工作中必须坚持实事求是,贯彻执行群众路线,倾听群众意见,接受群众监督,调查研究,重证据不轻信口供,严禁逼供信,正确区分和处理敌我矛盾和人民内部矛盾。”法律监督公开宣告制度就是检察机关根据上述法律规定创新出的新制度,是检务公开在新时期的重大创新,如何正确和规范地行使上述制度也是当前检务公开发展不可避免的议题,对上述实践中存在混乱情况需要在制度构建上加以规范。

## 二、法律监督公开宣告制度构建

一项制度能否在实践中发挥重要的作用,关键在于其如何构建。法律监督公开宣告制度作为检察机关实践的创新结果,对其如何构建的理论成果存在一定的空白,因此必须立足于基层检察机关的办案经验,总结实践经验,在此基础上提出合理的构建意见。

### (一)法律监督公开宣告制度的适用范围

最高人民检察院于2013年12月10日公布了《2014—2018年基层人民检察院建设规划》(以下简称《规划》)。《规划》要求深入推进基层人民检察院检务公开工作,细化执法办案公开的范围、对象、时机、方式和要求,健全主动公开和依申请公开制度。除法律规定需要保密的以外,执法依据、执法程序、办案过程和检察机关终结性法律文件一律向社会公开。法律监督宣告公开制度作为检务公开的一种新的制度,应坚持“公开是原则,不公开是例外”的标准,对于不影响刑事诉讼正常进行的案件决定予以最大范围的公开;但是,所有的公开都是有限度的,即使是结论性的决定,也存在不予公开的情形,规范法律监督公开宣告制度的适用范围实属必要。根据法律宣告制度的作用和性质,结合实践中各试点检察机关的实践情况,可以将适用法律监督公开宣告制度的决定归纳为如下八种情形。

1. 不立案决定书的宣告。不立案决定是指接受立案材料的公安司法机关,经审查,认为没有犯罪事实发生,不需要追究刑事责任时作出的不立案决定。决定不予立案的,应当制定《不予立案决定书》。不起诉决定在一定程度上具有程序裁判性和终结性,能够阻断刑事诉讼程序的进程。为了强化立案监督的力度,对于检察机关自己侦查的案件是否立案的决定进行法律监督宣告,有利于控告、举报和报案人员充分表明自己的立场和态度,接受检察机关作出的决定。

2. 不起诉决定的宣告。不起诉决定是指人民检察院对侦查终结移送起诉的案件进行审查后,认为犯罪嫌疑人没有犯罪事实,或者依法不应该追究刑事责任,或者提起公诉在刑事政策上没有必要性,或者起诉证据不足,从而作出不将犯罪嫌疑人提交人民法院审判的一种处理决定<sup>[9]</sup>。在我国,不起诉的情形包括法定不起诉、酌定不起诉和证据不足的不起诉。对于法定不起诉,一旦检察机关对犯罪嫌疑人作出法定不起诉决定就在实体上否认其犯罪。同时检察机关根据案件事实和证据对犯罪嫌疑人作出酌定不起诉的决定,人民法院就失去对被告人进行审判的基础和前提,不仅在程序上阻断了诉讼程序,还在实体上终结了诉讼。另外,在证据不足不起诉中,检察机关一旦作出证据不足不起诉的决定就意味着检察机关在事实和证据上否认犯罪的成立,这在一定程度上具有终结诉讼程序的作用,具有终结性和司法性。因此,对不起诉决定进行公开宣告就具有了重要意义。

3. 未成年人案件的附条件不起诉决定的宣告。新刑诉法第 271 条规定,对于未成年人涉嫌刑法分则第 4 章、第 5 章、第 6 章规定的犯罪,可能判处 1 年有期徒刑以下刑罚,符合起诉条件,但有悔罪表现的,人民检察院可以作出附条件不起诉的决定。人民检察院在作出附条件不起诉决定以前,应当听取公安机关、被害人的意见。附条件不起诉在法律监督宣告室内进行,可以起到教育未成年犯罪嫌疑人的作用,使其能够很好地认识到自己的过错,并积极悔罪,有利于未成年人的教育和改造。

4. 批捕决定的宣告。由于检察机关的批捕决定在一定程度上具有准司法性,能够影响刑事诉讼进程,所以检察机关在作出决定时应该听取当事人和侦查机关的意见,使他们之间针对案件事实和证据提出自己看法,进而实现对审查批捕程序的诉讼化改造,使其成为控、辩、审三方组合的诉讼格局。新刑诉法第 86 条规定,人民检察院审查批准逮捕时,有下列情形之一的,应当讯问犯罪嫌疑人:(1)对是否符合逮捕条件有疑问的;(2)犯罪嫌疑人要求向检察人员当面陈述的;(3)侦查活动可能有重大违法行为的。审查逮捕中如果辩护律师提出要求,应当听取辩护律师的意见。因此,对于批捕决定的宣告有必要在法律监督宣告室内进行,讯问犯罪嫌疑人、听取辩护律师的意见也可以在宣告室内进行。

5. 羁押必要性审查结果的宣告。新刑诉法第 93 条规定,犯罪嫌疑人、被告人被逮捕后,人民检察院仍应当对羁押的必要性进行审查。对不需要继续羁押的,应当建议予以释放或者变更强制措施。有关机关应当在十日以内将处理情况通知人民检察院。该制度的立法目的就是强化人民检察院对羁押措施的法律监督,防止超期羁押和不当关押。法律监督宣告室的建立,可以在其中进行羁押必要性审查结果的宣告,使被羁押人有机会阐述自己观点并与侦查机关进行辩论,有利于广泛地搜寻证据和发现事实,更有利于负责审查的检察机关办案人员作出理性的裁判。

6. 纠正违法通知书的宣告。纠正违法通知书是检察机关对侦查监督、诉讼监督和执行监督的法定形式,在法律监督宣告室内宣告纠正违法通知书,可以引起被通知单位的重视和改进,提高检察机关的司法公信力。

7. 国家赔偿决定的宣告。根据我国法律的规定,公安司法机关在行使侦查、检察和审判权时,危害到了公民的合法权利,公民可以向上述机关要求国家赔偿。检察机关在作出赔偿决定时,应该召集当事人和有关人员,对赔偿决定进行阐述,使他们对赔偿决定提出自己的看法和意见,增强其参与性,进而使检察机关接受当事人和辩护人监督;也可以使当事人更好地理解自己的权利受到损害的原因,有利于当事人化解与司法机关的矛盾,更加信任司法机关,从而崇尚法律;对于检察机关来说,公开宣告国家赔偿的决定可以使检察机关认识到自己的错误所在,避免在以后的办案中犯同类错误,提高决定的公信力和执行力。

8. 检察建议的宣告。检察建议是人民检察院在办案过程中,发现有关单位存在影响社会治安综合治理和内部管理方面的问题,为建章立制,加强管理,以及认为应当追究有关当事人的党纪、政纪责任,向有关单位正式提出的建议。它是检察机关履行法律监督职责的重要手段之一,其在纠正错误、堵漏建制、预防犯罪以及弘扬社会正义等方面起到重要作用。检察机关在作出检察建议时,应该听取相关单位陈述和申辩,增强其参与性<sup>[9]</sup>。

可见,终结性法律文书的特点是,其已经过了讨论和商议过程,将付诸执行,因而不会影响和妨害执法;同时它将对相关当事人产生一定的法律后果,当场公开宣告能够显示宣告内容的权威性和严肃性,也能让相关人员在宣告的当场发现问题、提出问题,倒逼检察人员对在作决定的时候能够持谨慎、认真的态度,提高办案质量、坚持公正执法。

## (二)法律监督公开宣告主体和参加人员

法律监督公开宣告的主体应当是作出决定的办案负责人,就如在审判中进行判决宣告的是审判长一样,这样做的目的是为了体现决定者权力与责任的明确性和统一,使宣告人听取对自己所作决定的不同意见,规范检察行为。同时,从办案的亲历性和对案件的了解程度来看,由办案负责人作为法律监督宣告的主体,可以对在监督宣告过程中的异议和事实、证据作出较为充分全面的解答,既能保证法律监督宣告的公平公正性,又能体现司法效率,提高办案质量。

就法律监督宣告制度的参与人员而言,各地检察院对于参加宣告程序的旁听人员都有特殊的规定,上海市徐汇区检察院通知犯罪嫌疑人、被害人、公安机关作为组成人员参加宣告程序,同时通知案件双方当事人所在的街道、社区工作人员作为旁听人员参加宣告程序;江苏省吴江区检察院通知犯罪嫌疑人及其所在单位代表、人民监督员作为组成人员参与宣告程序,同时通知律师、犯罪嫌疑人的亲属及其所在单位人员作为旁听人员参加宣告程序;山东省滨州市检察院通知案件当事人、诉讼代理人、辩护人,检察决定涉及的侦查机关、审判机关的代表,当事人所在单位、学校、村委会代表,与案件没有利害关系的人大代表、政协委员、专家等作为宣告参加人参加宣告程序;上海市金山区检察院通知涉案当事人及其家属、涉案代表作为组成人员参加宣告程序,同时通知人大代表、政协委员、人民监督员及特定领域的专家学者作为旁听人员参加宣告程序。

根据以上实践经验以及最大限度公开原则的理论精神,法律监督公开宣告程序应该包含以下三类人员。

第一类是与案件有利害关系的人,包括侦查机关、被害人及其代理人、犯罪嫌疑人及其辩护人。让与案件有利害关系的人作为组成人员参加宣告程序是因为他们与案件的处理结果有利害关系,让他们参加宣告程序能使他们在宣告的过程为自己的权益辩护,同时又能监督检察机关,保障当事人的参与权、表达权和监督权。

第二类是人民监督员。人民监督员制度,是检察机关在推进检务公开的过程中自觉接受外部监督的有效形式。人民监督员参与宣告程序,解决了“谁来监督监督者”这个问题,同时由于人民监督员与案件没有利害关系,能站在客观中立的立场上对案件的宣告过程进行监督,能较好地取得案件当事人的信任。另外,让人民监督员参与宣告程序能使其很好地了解检察机关的执法办案过程,发挥其监督作用。一方面,由于人民监督员具有一定的法律知识,能比较准确地找出监督的切入点,监督意见和建议更具有针对性;另一方面,由于人民监督员来自人民群众当中,与人民群众有较为密切的关系,可以倾听人民群众的意见,进而向检察机关反映群众关切的案件以及其办理情况,保障人民群众的知情权和监督权。

第三类是普通民众。应该允许普通民众自由参加法律监督宣告程序。一方面,普通民众自

由参加法律监督宣告程序能够使他们接受法制宣传教育,提高他们的法律意识;另一方面,普通民众参加法律监督宣告程序,保障了社会公众的知情权和监督权。同时民众对检察机关的决定可以发表自己的意见和看法,提高检察决定的科学性和民主性,也是保障民众知情权的重要体现。

### (三)法律监督公开宣告制度的地点选择

法律监督公开宣告制度是检察机关代表国家行使法律监督权的行为,因此对于其地点的选择要慎之又慎,不能随意在检察官办公室或者其他地方进行。关于其地点选择,各地检察机关都有不同的做法。上海市徐汇区检察设置专门的“检察庭”,对于相对不起诉、绝对不起诉和附条件不起诉三类案件进行公开宣告,充分保证案件各方的合法权益<sup>[7]</sup>。上海市金山区检察院首家设立法律监督宣告室公开检察机关作出的决定<sup>[8]</sup>。山东省滨州市检察院设立法律监督公开宣告庭对于检察机关作出的决定进行公开宣告<sup>[9]</sup>。通过对各地检察机关对于地点的选择可以看出,各地检察机关都设立了专门的宣告室,尽管各地检察机关所用的名字不同,但在本质上都没有较大的区别。

在以上做法中,比较可取的是在本检察院内部开辟出一个专门的地方用来进行法律监督公开宣告。这样既可以充分体现司法的庄重、严肃和司法程序的规范、公开,又有助于检察官树立公正司法的意识,进而培养良好的司法习惯,规范其在法律宣告过程中的行为,扩大其办案效果。对于这个专门的法律监督工作场合的名称,可以采取上海市金山区检察院的做法,将其命名为“法律监督宣告室”。

对于宣告室的具体地方设置,各地检察院都有不同的做法,比如上海市吴江区检察院是在其检察院的二楼设置宣告室<sup>[2]</sup>。这样做不利于民众顺利进入检察院。对此,宣告室应该设置在靠近大厅却与办公区相对分开,民众能出入自由的地方,各地检察机关应该依照这个标准设置其宣告室。各地检察机关应该设置独立的宣告室,以保证当事人能够方便参加宣告程序。

### (四)法律监督公开宣告制度的现场布景

法律监督公开宣告的专门场所如何布置,各地有不同的做法。例如,上海市徐汇区检察院是在一个二三十平米的房间内,最内侧的墙正中挂着庄严的国徽,检察官席位居中,侦查人员、被害人及犯罪嫌疑人席位分列左右和正下方<sup>[7]</sup>。江苏省苏州市吴江区检察院是在专门的宣告室内,3名检察官在房间正中主席台,主席台左侧是犯罪嫌疑人及其所在单位代表,右侧是2名人民监督员全程临场进行监督,正面旁听席坐着9位律师、亲属和所在单位人员<sup>[2]</sup>。上海市金山区检察院把法律监督宣告室分为法律监督活动区和旁听区。从法律监督活动区的设置来看,正中前方设置宣告台,宣告台上设置宣告桌、宣告椅,为检察人员宣告时的席位,在宣告台下设置书记员座位,宣告台前方设置监督对象席位,面向宣告台<sup>[9]</sup>。

根据上述各地的不同做法并借鉴法院的法庭建设经验,上海市金山区检察院的做法最符合法律监督公开宣告的实际情况,理由在于:1.把法律监督宣告室分为法律监督活动区和旁听区,避免旁听人员因情绪激动冲击哄闹宣告程序,影响宣告程序顺利进行;2.宣告台上设置检察人员席位,并有一定高度,既体现出检察官的权威和尊严,又能使检察人员尤其是宣告主持人俯视整个宣告室,及时发现宣告程序存在的问题,主导宣告程序的顺利进行;3.被监督对象

居于主席台下方,面向宣告台,可以使检察人员看到被监督人员的面部表情和其他肢体语言,其声音能够更好被检察人员、被害人及其利害关系人、人民监督员和旁听人员听到,从而能够较好地实现宣告的目的。因此,上海市金山区的做法值得推广。

### 三、法律监督公开宣告制度的完善

法律监督公开宣告制度虽然在实践中发挥很大的作用,但是其毕竟是新事物,新事物的发展不是一帆风顺的,其仍有一些可以完善的地方。笔者就进一步推进法律监督公开宣告制度提出几点完善建议。

#### (一)加强场地的规范化建设

场地的规范化建设是宣告程序能否高效运行的重要保障,关系到当事人和民众能否顺利参加宣告程序,对于提高参加人员的积极性有重要作用,必须高度重视,不能马虎。因此,检察机关应该依照法院的做法,把检察机关分为办公区、案件管理中心和宣告区,这样对检察机关的办公区域进行划分,有利于当事人和社会公众参与到宣告程序之中,使他们能够较好地行使监督权,避免出现社会公众无法参加宣告程序的现象。

对于宣告室的规模,应当借鉴最高院颁布的《人民法院法庭建设标准》规定执行。根据《人民法院法庭建设标准》第14条规定:“人民法院审判法庭建设规模,根据高级人民法院、中级人民法院、基层人民法院审理案件的数量分为三类。法院审理案件的数量,应以工程立项上年审理案件数为基准,依据前5年审理案件平均增长情况推算出的5年后可能达到的年审理案件数为标准确定。”各级检察机关在确定自己每年宣告案件的数量之后,应当参照上述规定确定本机关宣告室的规模。至于宣告室基础设施建设,应该参照最高院印发《关于进一步加强人民法院“立案信访窗口”建设的若干意见(试行)》第3条的规定执行<sup>①</sup>。在案件管理中心内设置明显的标志,指导当事人和案件相关人员,使他们能够方便快捷地找到宣告室。另外,宣告室应该设置饮水器具和卫生服务设施,提供笔墨纸张、复印、打字、电话、传真、网络等相关服务,为当事人参加宣告程序提供方便。同时在宣告室添加电脑和多媒体投影仪,提高宣告程序的信息化和高效化。只有采取以上做法,才能较好地服务社会公众,使他们更好地参与到宣告程序中来。

#### (二)增加宣告前公告程序

公告程序是刑事诉讼中不可或缺的制度,是保证社会公众了解案件信息参与刑事诉讼的重要手段。因此,在法律监督公开宣告前,对要宣告的案件进行公开公告是非常有必要的。对于宣告前的公告程序,可以参照法院在审理刑事案件的开庭公告进行设置。根据刑事诉讼法第182条规定:“公开审判的案件,应当在开庭三日以前先期公布案由、被告人姓名、开庭时间和地点。”宣告前公告程序也应当在宣告程序开始3日以前公布案由、被告人姓名、宣告的时间和地点。

对于公告的方式,1998年10月25日最高人民检察院下发《关于在全国检察机关实行〈检务公开〉的决定》中第3条规定:“采取多种形式实行‘检务公开’。(一)通过报刊、电台、电视等新闻媒体,公布和宣传‘检务公开’的内容;(二)采用设置专栏、制作牌匾和印发小册子等形式

公布‘检务公开’的内容；(三)检察人员执行公务活动要通报姓名、身份和执行检察活动的事由,告知公务对象有关法定权利和义务等必须知道的具体内容,告知对检察活动如有异议,可以投诉及其投诉办法。”根据以上规定,可以通过报刊、电台、电视等新闻媒体公开公告的内容,也可以在检察机关大厅或者外部设置专栏、电子显示屏等形式公开公告的内容。至于公告的内容,应该包含以下几个方面:1.检察机关;2.宣告室;3.宣告时间;4.案号;5.案由;6.承办人;7.宣告人;8.被监督对象;9.方式;10.是否公开宣告。

如前所述,普通民众也应当有权参加宣告程序。检察机关在发布宣告公告时,还应该考虑到普通民众参加宣告程序这一因素。检察机关还可以通过一些便民的方式来发布公告,比如门户网站、微博、报刊、电视等方式。这些方式深入民众生活之中,对于民众了解宣告的内容有很大的帮助,使普通民众能较为便捷地知悉宣告内容。

### (三)尝试媒体参与宣告的直播

国外对于媒体参与刑事审前程序持有不同的态度。最高法院的判决说明在审前听证程序中不允许媒体参与,否则将会影响案件的公正裁决。在台湾的陈水扁案件中,法院允许对陈水扁延长羁押的程序进行报道。由于媒体具有很大的影响力,其发布的新闻具有不可逆转性,如果媒体进行倾向性的报道,将对当事人造成不可估量的损失。

但是媒体又是公众获取案件信息的重要手段,其在公开具有自己独特的优势,具体表现为:第一,受众范围广。截至2013年底,中国网民规模达6.18亿,互联网普及率为45.8%<sup>②</sup>。通过媒体特别是网络媒体向社会公开,是检务公开的必由之路,应当充分利用门户网站或者检察机关专门公开的网站进行法律监督公开宣告;第二,时机性强。新闻媒介的特点决定了其发布信息的及时性,为数众多的报刊营业网点、网吧,候车(机、船)厅、餐厅、酒店、旅馆等随处可见的电视,无线网络覆盖面的不断拓宽,为人们及时了解外部信息提供了保障;第三,信息表现形式更为直观、生动,易为人们接受。现代新闻媒体除报刊、广播外,还包括电视和网络,后者的表现形式更为多样化,既可以是文字,也可以是图像、声音、视频,增强了传播内容的可接受性。

因此,在法律宣告的过程中,让媒体参与宣告程序能使更多的人了解到宣告程序的内容,扩大宣告程序的影响,增强宣告的效果。同时,媒体作为第四种监督力量,对检察机关的宣告过程进行监督,能使检察机关依法公正进行宣告,避免检察机关暗箱操作,改善检察机关的形象,提高检察机关的司法公信力。

### (四)增加宣告后的答疑程序

群众之所以能够接受一个案件的结果,并认为它是公正的,根本原因不在于法律的威慑力和权威性,而在于案件结果本身合“情”合“理”。情是指常情、民情、国情;理是指法理、事理、公理。良善之法必定容于常情常理。司法人员的任务不单单是作出公正的决定,还要向群众讲明决定背后的法理。很多情况下,群众对案件结果不接受的原因在于不明白法中的理。向群众讲明了其中的理,也就能解开群众心中的“结”<sup>[10]</sup>。所以要增加法律监督公开宣告后的答疑程序,使当事人明白决定背后的法理,这无疑是一种富有温情却又不失纯粹的人性化执法方式。法律监督公开宣告程序后的答疑程序能够很好地消除当事人的疑惑、化解社会矛盾,增进群

众对检察机关的信赖,提高检察机关的司法公信力。

至于法律监督宣告程序后的答疑程序的构建,应该参照人民法院的判后答疑制度。人民法院的判后答疑制度是指判决生效后,如果当事人对裁判存有异议和疑问,原审法院须就裁判的程序适用、证据认定、裁判理由等问题向来访的当事人进行解释和说明,以使当事人服判息诉。答疑一般由原承办案件的法官采用口头的方式进行。对于两审终审的案件,如果二审维持原判的,由一审承办案件的法官负责答疑;二审改判的,则由二审承办案件的法官负责答疑。申诉案件的答疑由原承办案件的法官与立案法官共同负责<sup>[1]</sup>。参照人民法院的判后答疑制度,法律监督公开宣告程序后的答疑程序是指检察机关在对其决定宣告以后,如果当事人和相关人员对宣告的决定有异议和疑问,原宣告的检察机关必须就决定适用的程序和法律、证据认定、决定理由等问题向当事人进行解释和说明,以使当事人认可检察决定。

检察机关在进行答疑时,应当认真听取犯罪嫌疑人及其法定代理人、辩护人、被害人及其法定代理人、诉讼代理人的意见,尊重犯罪嫌疑人、被害人的合理诉求,做好疏导、说明工作,切实保护犯罪嫌疑人、被害人的合法权益;同时,还应该对当事人及其亲属做好解释、答复工作。当事人对检察决定有疑问和异议的,要认真听取当事人及其亲属的意见,耐心做好法律宣传、政策解释、思想疏导等工作,特别要注意做好被害人的解释、说服工作,将答疑说理和理顺当事人的情绪结合起来。当事人及其亲属对检察机关决定有异议的,主持宣告会的检察官应对当事人及其亲属进行当面解释、答复,必要时由分管检察长出面解答。

#### 注释:

①最高院《关于进一步加强人民法院“立案信访窗口”建设的若干意见(试行)》第3条规定:“1.立案信访场所面积应按照《人民法院法庭建设标准》(法[2002]260号,建设部建标[2002]229号)建设,且符合工作的实际需要。2.立案场所和信访接待场所应适当分开,做到布局合理、庄重大方、宽敞明亮、整洁卫生。3.立案信访场所设置于标志明显、交通便利、方便群众出入的地点。4.在保障安全有序的前提下,立案信访工作采用“柜台式”或“窗口式”等开放办公方式。5.人民法院应在立案信访场所设置休息座椅、饮水器具和卫生服务设施,提供笔墨纸张、复印、打字、电话、传真、网络等相关服务。6.人民法院应当向当事人提供诉讼指南、来访须知、风险告知书等诉讼指引资料。有条件的法院应配置公示屏幕、电子触摸屏、传呼系统等。7.人民法院应在明显位置公布服务承诺、工作流程、管理制度、法院和法官相关信息。8.立案信访场所应当配备手持安检仪、液体检测仪、通道式X光物检仪以及防爆桶、防火毯等安检设备”。

②参见2013年中国人权事业的进展第4节中关于“言论自由”中有关网络自由与信息获取权的规定。

#### 参考文献:

- [1] 金山检察院首创法律监督宣告室,探索推进检察权的司法化运作[EB/OL].(2013-01-23)[2014-05-14].  
<http://www.shzgh.org/node2/zzb/shzfzz/gjfs/node1817/u1ai263751.html>.
- [2] 俞文杰,陈文清,吴江启用全省首家检察宣告室[EB/OL].(2013-07-23)[2014-05-27].[http://www.legaldaily.com.cn/locality/content/2013-03/27/content\\_4313794.htm?node=34627](http://www.legaldaily.com.cn/locality/content/2013-03/27/content_4313794.htm?node=34627).
- [3] 邵喆.三门县检察院首次尝试不起诉决定公开宣告[EB/OL].(2014-03-11)[2014-05-20].<http://www.tzjcy.gov.cn/article/show/477.htm>.

- [4] 纪学敏,扈炳刚,张炳琪.滨州检察机关全省首推宣告制度已宣告 86 项决定[EB/OL].(2013-09-05)[2014-04-18].[http://binzhou.dzwww.com/bzhzhw/201309/t20130905\\_8847396\\_1.html](http://binzhou.dzwww.com/bzhzhw/201309/t20130905_8847396_1.html).
- [5] 孙长永.刑事诉讼法学[M].北京:法律出版社,2013:278.
- [6] 龚培华.探索法律监督公开宣告,转变执法办案方式[EB/OL].(2014-03-19)[2014-04-28].<http://www.jcy.gansu.gov.cn/news/xsylv/2014/319/1431922342AJFK4995J7FAK2KD6172.html>.
- [7] 杨孟辰.男子“冲动”犯罪,上海“检察庭”公开听证宣告不起诉[EB/OL].(2013-09-11)[2014-04-08].<http://legal.people.com.cn/n/2013/0911/c42510-22885354.html>.
- [8] 孟伟阳.执法办案公开透明让正义看得见[EB/OL].(2014-03-05)[2014-04-11].<http://epaper.legaldaily.com.cn/fzrb/content/20140305/Article05004GN.htm>.
- [9] 龚培华.法律监督宣告室的创设及运用[J].人民检察,2013,(4):64-66.
- [10] 王建军.尊重群众参与权监督权是检察决定宣告制度价值所在[EB/OL].(2013-12-16)[2014-05-26].[http://www.bzcm.net/node/2013-12/16/content\\_1302705.html](http://www.bzcm.net/node/2013-12/16/content_1302705.html).
- [11] 郭小冬.判后答疑制度评析[EB/OL].(2008-08-14)[2014-06-19].<http://www.chinalawedu.com/news/16900/176/2008/8/zh74961165941880021694-0.htm>.

责任编辑:万东升

## Open Declaration of Legal Supervision Doctrine

GAO Yifei, DING Hailong

(Law School, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, China)

**Abstract:** Open Declaration of Legal Supervision Doctrine requires prosecutors to announce the results and conclusions of supervisory work to the supervisory objects and other interested parties. Furthermore, such open declarations must be held in a certain place (such as an open court) and in an open and transparent manner. As a newborn disclosure doctrine, Open Declaration of Legal Supervision Doctrine of which enforcement in practice is nonstandard needs to be regulated. Its applicative scope, dilatants, participants and declaring places should be specified and unified. The scope of the legal document to public should be the summative decision and the publicity of which does not affect and obstruct law enforcement instruments. The subject of declaration is the responsible person to make a decision; participants should include people interested in connection with the case, the people's supervisor and the general public. The place shall be similar to the people's court for public announcement and can be named "legal supervision proclaiming room". In the meantime, to make better use of this doctrine and with the hope to make a Chinese-characterized Open Declaration of Legal Supervision Doctrine, matters of standardization construction of declaring place, the media engagement, post-declaration answering questions procedure ought to be improved.

**Key words:** judicial openness; legal supervision; open declaration; procuratorial authority; judicial credibility