

侦查监督再深化协作配合提质增效

编者按 一分部署,九分落实。2021年10月,最高人民检察院、公安部联合印发《关于健全完善侦查监督与协作配合机制的意见》,对于进一步健全完善侦查监督与协作配合机制提出新要求,尤其就设立侦查监督与协作配合办公室作出专门部署。一年多来,各级检察机关、公安机关积极推进《意见》贯彻落实和侦查监督与协作配合办公室设立工作,公安执法和检察监督规范化水平显著提升。本期“观点·专题”围绕侦查监督与协作配合机制的理论基础、实践探索、健全完善等进行深入探讨,敬请关注。

提升监督与协作质效 破解难点突出重点

□中国人民大学法学院院长、教授 李玉华

党的二十大报告对严格公正司法作出明确部署,强调“规范司法权力运行,健全公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职、相互配合、相互制约的体制机制。强化对司法活动的制约监督,促进司法公正。加强检察机关法律监督工作”。进一步健全完善侦查监督与协作配合机制是检察机关和公安机关践行习近平法治思想的具体体现,是以人民为中心的重要体现,既有利于实现实体公正,又有利于实现程序公正,有助于让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。最高人民法院《关于健全完善侦查监督与协作配合机制的意见》(下称《意见》)已印发一年有余,有必要及时回顾总结,将该项工作持续深化。

《意见》实施一年多来成效初显。一是普遍设立侦查监督与协作配合办公室(下称“侦查监督与协作配合办公室”),初步形成稳定、规范的工作机制。侦查监督与协作配合办公室的设立是贯彻落实《意见》的重要抓手,承载着组织协调、统筹推动、督促落实、确保各项机制正常运转的重要平台。当前,已初步实现侦查监督与协作配合办公室全覆盖目标。从《意见》实施情况来看,信息共享机制、重大疑难案件听取意见机制和提前介入制度、联席会议制度、规范内部衔接机制等重要工作机制初步形成,提升了办案质效。全国捕后不诉和无罪判决率、不捕复议核提率及改变率、公安机关提请逮捕率、诉前羁押率下降;全国检察机关立案(撤案)监督数、纠正侦查活动违法、公安机关采纳纠正率上升。二是重塑检警关系,有利于形成大控方格局。我国传统的刑事诉讼结构是线性结构,多是公检法各自独立完成侦查、起诉、审判工作。特别是公安机关和检察机关之间的监督制约与协同均不充分。《意见》的实施提供了重塑检警关系的契机。首先,明确在以审判为中心的前提下重塑检警关系。推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革

革,强调从刑事诉讼的源头全面规范收集固定运用证据,指控犯罪。公安机关和检察机关负责收集证据、指控犯罪,属于控诉方,指控犯罪的目标一致,协作配合有利于提高效率、增强指控犯罪的能力;完善侦查监督,有利于保障人权、提高指控犯罪的准确性和合法性。其次,从“单向监督”向“双向协同”转变。例如,《意见》规定检察机关在审查逮捕、审查起诉过程中,应当加强与公安机关的沟通,认为需要补充侦查、拟作不批准逮捕或者不起诉决定的,应当充分听取办案人员意见,加强不批捕不起诉说理,规范制发必要、明确、可行的补充侦查文书。

实践中面临的难点问题。一是关于平台权限问题。对平台权限的需求主要基于检察机关监督职能的精准行使。侦查监督与协作配合办公室的检察官需要多大的平台权限,这是一个很重要的问题,如果权限过小,可能影响监督权的行使,如果权限过大,可能涉及侦查工作的保密性。基于此,其平台权限应当与公安机关法制部门的权限相当,即可以看到诉讼的流程、文书、证据和涉案财物情况。同时,为防止平台权限的滥用,技术上要做到查询留痕可查。二是关于侦查监督与协作配合办公室人员配备问题。侦查监督与协作配合办公室是公安机关和检察机关联合设立的一个协调机构,人员配备上尚显不足。但作为监督和指导部门又需要丰富的业务经验和过硬的业务能力。如何解决这一矛盾也是司法实践中面临的问题。陕西米脂县等地探索的“常驻与轮值”相结合派驻模式值得借鉴与推广。

健全完善侦查监督与协作配合机制,下一步工作应重点围绕三个方面展开。一是以类案监督为重点,以个案监督为补充。检察机关要转变观念,对案件实施分类监督:首先,主动加强类案监督指导,利用大数据加强类案研判,将研判结果用于对立案、侦查活动的监督指导;统一规范执法标准,增强侦查人员对检察监督的认同感和获得感。其次,对重大、疑难、复杂、敏感案件检察机关通过提前介入进行个案监督。提前介入既便于指导沟通,又便于监督,可以确保案件质量,实现双赢多赢共赢。再次,对于其他案件,检察机关宜进行抽查监督和依申请监督。监督不能代替办案,检察机关不可能也无必要对所有案件投入同等的人财物予以监督。二是以双向协同配合为内容,调动双方积极性。侦查监督与协作配合机制涉及公安机关的侦查工作和检察机关的监督工作,其稳定有效运行依赖公安机关和检察机关双方的需求,需要调动双方的积极性,实现双赢多赢共赢。对于公安机关来说,要主动依法接受检察机关监督,进一步提高侦查办案质量;对于检察机关来说,要加强与公安机关的沟通,提供高质量高效的监督,提升监督效果。三是充分利用大数据,积极推动数据共享,提高侦查监督与协作配合的质效。对公安机关来说,应主动将办案数据共享给检察机关的侦查监督部门。对检察机关来说,要积极主动提供公安机关侦查办案有需求的具有附加价值的信息,要在大数据深度研究与应用方面发力。



李玉华 王戡 张军英

遵循诉讼规律促进再深化再认识

□华东政法大学华东检察研究院执行院长、教授 王戡

侦查监督是检察机关的一项重要法律职责,在某种意义上也是检察机关保障案件质量的重要窗口。虽然承担具体工作的内设机构历经多次调整,但检察机关高度重视侦查监督工作是一以贯之的。2021年10月,最高人民检察院、公安部联合印发《关于健全完善侦查监督与协作配合机制的意见》(下称《意见》),积极适应以审判为中心的刑事诉讼制度改革要求,适应犯罪结构变化和新的刑事政策调整,同时也对刑事诉讼分工负责、互相配合、互相制约原则进行了新的具体部署,各地宜从遵循诉讼规律和检察原理出发,在相关工作中进一步推进落实。

规范侦查监督与协作配合机制的理论基础

从《意见》所明确的检警关系来看,既要把握共同的诉讼面向,又要避免配合与制约之间可能出现的失衡。《意见》以实现办案质效提升为指针,在强调检察机关的职权推进与侦查行为的共同促进的同时,对侦查监督的边界及救济予以进一步规范。这是刑事诉讼分工负责、互相配合、互相制约原则在实践中的体现和发展。

侦查监督与协作配合机制着力构建以证据为核心的刑事指控体系,以打通“证据脉络”,从全流程的证据视角加大监督的前后纵深。案件办理重在证据,以证据为核心的有效控诉的增强,既符合办案规律和检察规律,也符合以审判为中心的刑事诉讼制度改革的整体要求。

健全侦查监督与协作配合机制,是适应当前惩治犯罪形势和贯彻宽严相济刑事政策的必然要求,也是适应检警工作体制机制改革的必然选择。针对犯罪结构的变化,检察机关近年来进行的理念调整和办案方式的转变,通过各种信息平台的技术完善等等,都需要从新的视角、方式方法,及更加有力的机制保障上全力实现侦查机关办案与检察机关监督的双赢多赢共赢。

实践运行情况及面临的问题

《意见》下发以来,各地检察机关与

公安机关着力统一认识、形成合力。一方面,通过会签相关文件,不断健全制度机制。如在省级层面,省级检察院与公安厅(局)共同就贯彻落实《意见》制定下发办法、细则、纪要或通知。另一方面,积极推进侦查监督与协作配合办公室(下称“侦查监督与协作配合办公室”)的全覆盖设立。侦查监督与协作配合办公室承担组织协调、督促落实、咨询指导等职能,是推进《意见》具体措施落地落实的重要平台。从侦查监督与协作配合办公室的设立及初步运行情况看,各地既有较为一致的重点工作内容,如普遍强调数字赋能、一定范围内打通数据共享壁垒,也有在侦查监督与协作配合办公室的运行模式、具体工作开展,包括工作方式、流程、标准、考核、侦查监督与协作配合办公室与职能部门的分工界限等方面的不同探索。比如,在派驻模式上,有常驻、轮流、“常驻+轮流”几种不同形式;在考核模式上,有分别设置考核与集中考核;等等。

由于侦查监督与协作配合机制蕴含的内容较为丰富,理论研究也纷繁复杂。华东检察研究院作为专门的检察理论研究机构就此组织了系列学术活动,如通过与上海市徐汇区检察院等实务部门举行学术研讨等形式,深入分析侦查监督与协作配合机制的理论基础及实践问题。就该机制运行情况看,各地尚面临一些难点,如信息共享平台到底要在多大范围内实现公检互通;侦查监督与公安机关自身的执法检查如何有效形成合力;办公室的设立如何破解传统监督难点;办公室的运行方式如何与其他监督和个案处理进行协作、协调,并在考核与管理机制上进一步完善;等等。

机制运行优化及未来发展建议

就侦查监督与协作配合机制的完善和实践而言,如何实现实质化运行,并针对以往监督难点进行切实应对,是未来工作需要重点关注的方向。

首先,双赢多赢共赢的工作目标

要一以贯之地统领具体实践和机制完善的全部内容。让监督获得长久生命力并获得被监督主体的主动配合,必须有共同助益的推进视角和制度保障。因此,检察机关在以检察视角进行机制建设时,要注意与侦查机关内部工作的契合、对侦查规律的遵循及对自身不当监督行为的及时校正等,这其中双向制约、不当监督的认定标准和发现、处理机制等需要进一步明确和完善。

其次,侦查监督与协作配合办公室是推进该项工作实质化的关键。根据《意见》规定,侦查监督与协作配合办公室的主要职责为组织协调、监督协作、督促落实、咨询指导等,然而定位理解不同,就会形成不同的运行方式,影响侦查监督与协作配合办公室成员之间以及与其他业务部门之间的关系、对相关工作进行评价等一系列连锁问题。如,对于侦查监督与协作配合办公室是否具有业务办案性质,以及具有怎样的业务特性理解不同,各地对侦查监督与协作配合办公室的具体职能要求存在较大差异,有些检察院规定侦查监督与协作配合办公室具有直接办理“刑拘直诉”“危险驾驶”等轻微刑事案件职责,有些地区依托侦查监督与协作配合办公室案件集中办理机制,强调在案件繁简分流上的作用发挥。对此,个人认为,侦查监督与协作配合办公室与传统业务办案具有不同的工作要求,其对标的工作内容是着力破解以往监督方式存在的被动性、选择性、分散性、滞后性、疲弱性等实践难题,若定位差异过大或不断拓展职能,易造成该项工作的形式化和虚置化,只有定位清晰,人员的配备及具体工作的开展才有明晰的实践方向。

再次,数据平台真正实现信息共享是目前推进工作的重要着力点。受制于多重因素,检察机关和公安机关目前对于办案系统权限的开放程度、使用方式、数据信息交换的范围等还存在一定程度的不同认识。检察机关需要对监督重点信息的数据需求进行筛选,分步、逐渐实现需求数据的全局共享。

评价体系,确保检警双方同频共振、同向发力,实现系统治理和协作共赢。

深化运用大数据提升监督协作效能。数字赋能不仅是解决“如何从海量数据中发现监督线索”的破题路径,在优化有限司法资源和海量业务数据的关系上,高效高质量的数据获取和运用更能提升侦查监督与协作配合机制的平台价值。上海市检察院将坚持树立大数据法律监督思维,以推进侦查工作网接入各区侦查监督与协作配合办公室为契机,推动完善执法司法信息共享、案情通报、案件移送工作,鼓励各区检察院探索研发法律监督模型,深化数字化监督协作优秀案(事)例”评选活动,推动实现更大范围、更高质量的数据共享和运用。

深化完善侦查监督与协作配合办公室运行机制。侦查监督与协作配合办公室要发挥司法合力,必须以侦查监督与协作配合办公室的规范化、实质化、长效化运行为保障。要在总结经验和分析问题的基础上,细化侦查监督与协作配合办公室运行的管理规范,明确检察监督与公安机关内部执法监督的衔接、侦查监督与协作配合办公室的实质化运行等现实难题,在实践中均应有所回应、有所创新、有所推进。行之力则知愈进,知之深则行愈达。

法治观察 行之力则知愈进 知之深则行愈达

□本报记者 王渊

设立侦查监督与协作配合办公室4300多个;在侦查监督与协作配合办公室设立、运行的带动下,2022年,全国检察机关监督侦查机关立案3.7万件、撤案4.6万件,同比分别上升48.1%和57%;依托重大疑难案件听取意见等机制,检察机关适时介入案件21万多件,同比上升26.6%;检察机关受理公安机关提请批准逮捕41.1%,同比减少15.2个百分点。

……

一组组数据清晰地展示着:监督制约更精准、协作配合更有力、会商指导更及时、信息共享更顺畅,侦查监督与协作配合成效明显。

2021年10月,最高检与公安部在习近平法治思想指引下,在系统总结党的十八大以来政法领域特别是刑事司法领域最新改革成果基础上,联合印发《关于健全完善侦查监督与协作配合机制的意见》,对规范和加强侦查监督与协作配合为一体的检警关系,健全完善刑事诉讼运行模式具有深远意义。

推动实现公安机关和检察机关在协作配合中强化监督制约,在监督制约中保障协作配合,共同提升指控证明犯罪的能力和水平——侦查监督与协作配合的核心目标在于此。

质效于华,行胜于言。

一年多来,检察机关与公安机关加强组织领导和沟通协调,力促《意见》贯彻落实,尤其是将侦查监督与协作配合作为工作推进的重要平台和抓手。重大疑难案件听取意见、办案衔接配合、业务研判通报等一系列工作渐趋常态化。

作为一项全新的制度,在实践运行中难免面临难题。侦查监督与协作配合在进一步凝聚检警共识、明确信息共享平台权限、优化侦查监督与协作配合办公室运行管理等方面,有待继续探索和深化。

不断实现理论和实践上的创新突破,推进监督与协作深度融合将成为下一步工作的重点。结合三位嘉宾的建议,未来还需在三个方面着力:

持续深化认识。“双赢多赢共赢,既是理念目标,更是方法指引。”无论是加强监督制约还是加强协作配合,根本目的都是把案子办好。立足办好案子这个共同的目标追求,从双赢多赢共赢角度,立足角色定位和实践需求,寻求最大公约数,实现依法、规范、高效开展侦查工作,依法全面履行指控证明犯罪职责,从而推动提升刑事案件办理整体质效。

强化机制完善。如何在办案系统权限的开放程度、使用方式、数据信息交换的范围等问题上完全达成共识,实现侦查监督与协作配合机制“精装修”,是亟须共同解答的难题。记者了解到,检察机关正以更加开放的态度推动检警双方加强信息互通,如部分检察院已完成将检察工作网接入侦查监督与协作配合办公室,并在系统内嵌补侦监督、监督反馈等侦查监督模块,为检警信息双向共享提供便利条件。解决问题不能就事论事,未来,还应在监督事项、监督形式、争议解决、机制建立等关键问题上依托制度机制的健全完善展开全方位、多层次的良性互动。

丰富实践创新。从全国范围来看,侦查监督与协作配合办公室“驻下来”和“用起来”,是下一步需解决的重点问题。除持续深化认识、强化机制完善外,同样要重视在不断丰富的实践中发现新问题,在深入研讨中探寻进一步优化的对策。对于数据信息交换的范围、检察监督与公安机关内部执法监督的衔接、侦查监督与协作配合办公室的实质化运行等现实难题,在实践中均应有所回应、有所创新、有所推进。

行之力则知愈进,知之深则行愈达。

健全完善侦查监督与协作配合机制事关构建规范高效的执法司法制约监督体系,是为今后深化司法体制改革、完善相关立法积累经验、奠定基础的务实之举。必须以高度的政治自觉、法治自觉、行动自觉,力促落实!

实践样本助力创新完善机制

□上海市人民检察院第一检察部主任 张军英

台《关于贯彻少捕慎诉慎押刑事司法政策的指导意见(试行)》,协调公安机关科学优化内部考核指标,细化制定类案不捕不诉、社会危险性评估、羁押必要性审查等标准,引导基层公安机关和检察机关落实认罪认罚从宽及刑事和解制度,有效改善报捕率高、直诉率低等问题。如虹口区检察院探索试行无刑事强制措施诉讼办案程序,由侦查监督与协作配合办公室常驻检察官参与对被害人谅解的盗窃、故意伤害类轻罪案件的材料审查及流程审批,促进与规范公安机关适用无刑事强制措施诉讼办案,有效实现案件繁简分流、降低诉前羁押率等目标。

二是发挥侦查监督与协作配合办公室数据赋能,深化类案和专项监督方面的平台作用。在上海市公安机关设立“数字化执法办案管理中心”的背景下,各级检察机关积极配合,依托该数字化平台共同设立侦查监督与协作配合办公室,全流程衔接公安法制部门线上执法监督职能。同时,检察机关也更加开放主动的态度,助力检警双方加强信息互通,如金山、长宁等区检察院已完成将检察工作网接入侦查监督与协作配合办公室,并在系统内嵌补侦监督、监督反馈等侦查监督模块,

为检警信息双向共享提供便利条件。此外,围绕大数据在类案监督线索发掘方面的优势,上海市检察机关运用大数据筛查、信息比对碰撞,快速实现问题线索的串并联,以“数字化赋能”开展刑事检察监督。如奉贤区检察院聚焦“先伤后保”型工伤理赔案件的研判,设定“发生工伤当日参保”等异常特征,构建“工伤骗保”类大数据监督模型,通过将工资发放、个税缴纳记录信息与社保中心理赔申请材料进行数据碰撞比对,排摸发现“篡改入职时间”“虚构劳动关系”等高风险线索,督促公安机关立案侦查5件7人,挽回财产损失50余万元,联合公安机关开展类案整治,形成溯源治理长效机制。

三是发挥侦查监督与协作配合办公室内外联动,强化一体化监督履职方面的枢纽作用。上海作为较早推进实行“捕诉一体”办案机制和内设机构专业分类的地区,探索形成了检警集约化、持续性监督协作的良好基础,侦查监督与协作配合办公室的设立进一步推动了检察机关和各职能部门业务的衔接、承接,完善了重大专项行动联动会商、案件沟通协商与跟踪监督、案件信息交换等工作机制,实现了审前程序的优化配置。例如,

浦东新区检察院优化公检法三方刑事犯罪线索移送衔接机制,以统一归口、定期反馈等方式拓展线索来源,实现了检察机关对全市、外省市法院移送至公安分局的线索同步、全景掌握。

创新推动侦查监督与协作配合机制的路径

从上海实践来看,侦查监督与协作配合机制初步形成相对完整的运行框架体系,作为一项全新的机制要发挥最大效能,还需要进一步增强检警共识,提升数字化监督协作效能,优化侦查监督与协作配合办公室运行管理机制等,这也是上海市检察机关下一步重点工作的方向。

深化检察机关在机制建设上达成共识。检察机关的共识是侦查监督与协作配合机制运转的基础,只有在此共识基础上,才能实现双赢多赢共赢。各级检察机关要进一步处理好监督履职和协作共赢的关系,把监督制约作为促进协作共赢的重要途径和手段。上海市检察院将会同市公安局以落实刑事司法政策和衔接质效考评指标为着力点,共同发挥联合调研指导、联合专项检查的作用,就介入侦查、监督办案、数据共享等方面形成工作目标和工作成效

侦查监督与协作配合办公室,并在系统内嵌补侦监督、监督反馈等侦查监督模块,