

以程序公正保证实体公正,持续做实“高效办好每一个案件”——

把握程序要求 让公平正义更好更快实现

编者按

高效办好每一个案件,既要在实体上确保实现公平正义,又要在程序上让公平正义更好更快实现。实体公正与程序公正辩证统一、缺一不可。检察机关依法办理案件如何保障程序公正更好服务于实体公正?本期“观点·专题”邀请三位专家聚焦程序方面要求,点面结合,从不同角度探讨“高效办好每一个案件”的程序实现路径,敬请关注。



陈实
中南财经政法大学教授,国家治理学院副院长
中南检察基础理论研究基地副主任



王戩
华东政法大学教授、博士生导师
华东检察院执行院长



吴英姿
南京师范大学法学院教授、
中国法治现代化研究院研究员

规范起诉裁量权行使 实现高效检察办案

王戩

当前,“高效办好每一个案件”已成为新时代新征程检察履职办案的基本价值追求,是“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的检察实践。新时期、新发展、新视野下,检察履职面临新变化和情势,要积极应对和适时转变。其中,作为检察机关履职运行的重要一环,从程序层面规范和强化起诉裁量权的行使,既能够实现审前程序分流,又可以体现检察机关客观的价值判断,是高效办案需要关注的一个重要内容。

从世界各国来看,起诉裁量一直是刑事程序法治的核心议题之一。我国起诉制度传统以起诉法定为原则,起诉裁量为补充。从近二十年的数据可以看出,在2012年之前,不起诉案件的数量一直在低位,且较为稳定,2012年至2018年略有增加,2019年至今则有较大幅度的跃升。2023年不起诉率为25.5%,其中检察机关对犯罪情节轻微,依法不需要判处刑罚或者免除刑罚进行裁量不诉的人数较2022年同比上升12.6%。我国不起诉的类型目前主要有五种(法定不起诉、证据不足不起诉、裁量不起诉、附条件不起诉和特殊的不予起诉),其中适用数量最多的是裁量不起诉。笔者认为,我国不起诉案件数量的增长,从一定意义上也可以理解为起诉裁量权被充分激活的表现。同时,我国目前判处三年有期徒刑以下刑罚的案件已超过85%,全国刑事案件认罪认罚从宽适用率也较高,这意味着越来越多的案件符合不起诉的形式要件,可能进入“裁量”视野,起诉裁量将成为高效办案的一个重要程序载体。对此,笔者认为,要从以下几个方面进行规范,确保起诉裁量权高效运行:

首先,要注意对裁量权基础法律内容的理解和把握。以“高效办好每一个案件”为起点讨论起诉裁量权的合理行使,要建立在两个基础之上:一是对本职工作的准确理解。任何职能递进,都要建立在对基础职能的准确理解之上,否则很可能出发点是好的,但结果是遗憾的。二是要有高度的责任心和使命感。办理一个案件很简单,但办好一个案件很难,办好每一个案件,且办成大家都满意的案件更难。理论面向的正确意义是起诉裁量权行使的基础。从一定意义上讲,起诉裁量承担着重要的程序法价值,要对起诉裁量的范围、边界、支撑和制约要素等内容形成充分的实践共识,依循裁量思维转变的规律性内容进行相应的制度规范,转变以往单纯进行刑事追诉的观念,树立全面衡量的理性思维,明确适用范围,确立行为指引。

其次,应注意个案适用的价值评判。就我国目前适用认罪认罚从宽制

度案件的比例来看,检察机关在很大一部分案件中将会更加常态地面临诉与不诉的现实选择,相对不起诉的潜在空间较大。起诉裁量权运行以对差异性的充分尊重为基础,类案有其适用的共性,但裁量更应强调对个案特性的把握。也正是在这个意义上,起诉裁量体现了对起诉法定必要补充。在此背景下,如果要进一步强调和落实起诉裁量,建议为这部分可能的“增量”预留充分的办案时间,否则在原有时间强度和进一步提高效率的要求下,办案的把握尺度就容易不当放松或收紧,裁量的内容可能会趋于简单化和同质化。

再次,要处理好加强内外部监督与释放裁量运行空间的关系。承载一定程序分流的起诉裁量,在世界各国的运行中,基本是伴随对权威运行的监督和制约而同步发展的,如我国在程序设计上,对拟不起诉的案件都有较为严格的内控程序,同时要要进行检察听证,以强化外部监督和制约。对此,笔者认为,有效的监督和制约是防范起诉裁量权滥用的重要保障。需要注意的是,一方面,要充分关注将外部机构或个人纳入决策过程的立法或司法措施的有效性,防止将其形式化和虚置化;另一方面,由于裁量具有个案分析的成分,法律规范要注意在个别案件中为一线检察官的裁量权留出空间。

最后,应注意向内寻求支撑。当下检察官办案和以往相比,应该说压力更大。这些压力有来源于案件本身的,也有来源于案件之外的,社会公众对于检察工作有了更高的要求,而正义本身也具有多面性,起诉裁量某种意义上正是作不同面向的取舍,由于其适用具有一定的可选择性,因此容易成为各方诉讼主体矛盾的汇集点。透过检察职能实现的利益属性不都是具象的、明确的,有时也是抽象的,因此只有当起诉裁量权的行使和价值选择成为检察官群体的行为自觉时,才具备更加坚定的立场,这就是文化与环境要素对裁量行为的内在支撑。检察文化可以理解作为一种特定角色认同下所形成的价值观念,主观心理和思维模式。检察官群体对于相应内容的准确理解、信仰、吸收、传承,一方面有助于从内而外地引领和强力支撑检察职能的实现,另一方面则通过检察视角下的专业力量,进而找准检察话语权的发力点和着力点。这一点对于弥补起诉裁量的制度缺口,进而实现不同价值取向中的高效办案具有重要意义。只有做到内外结合,行为与信仰充分结合,文化与制度充分结合,起诉裁量才能真正经得起检验,以程序运行承载高效办好每一个案件的基本价值目标。

以高质量的程序体系保障高质量办案

陈实

“高效办好每一个案件”,在总体方向上应当将检察履职办案的基本价值追求持续落实到位,在具体路径上要不断在理论上深化、在实践中探索,把实体、程序、效果的要求一体落到实处。由此,从基本原理出发明晰高质量办案程序的内涵、要求及实现方式尤为关键。

高质量办案的程序内涵

诉讼程序的本质使命在于正当有效地解决社会冲突,恢复社会秩序。诉讼程序的创设与发展依赖于解决社会冲突的实际需要,与经济社会发展、社会矛盾转化、犯罪形态变化的治理诉求相适应。当前,我国正处于全面深化改革和全面依法治国纵深推进的历史时期,各类社会冲突呈现更为复杂的特征。经济发展带来的利益纠纷、社会转型引发的深层次矛盾、虚拟时代的网络犯罪等,都对解决社会冲突提出了更高要求,办理案件需要更加公正高效的诉讼程序,以提升办案质效。

诉讼程序的现代特征在于兼顾公正与效率。现代化诉讼程序普遍具备控权性的程序设计,如程序性审查、规制,能够限制公权力恣意行使,有效防范冤错案件的发生,维护实体公正;现代化诉讼程序普遍具备交互性的程序设计,如对话协商、公开听证,能够促使当事人达成共识,增强办案结果的可接受性,实现程序公正;现代化诉讼程序普遍具备速决性的程序设计,如快慢分道、繁简分流,能够优化资源配置、节省司法成本、提升诉讼效率。

诉讼程序的核心价值在于为办案结果的公平正义提供看得见的标准。诉讼程序建立在人们普遍认可的价值和原则之上,诉讼程序是否正当以及是否被有效遵守,是办案结果能否为当事人和社会公众所接受的直接表征。坚持通过诉讼程序实现公平正义的理念,将其贯穿于每一个案件的办

理过程中,使办案案件的基本价值追求在正当诉讼程序的构建与应用中得以具体彰显并持续落实,既是高质量办案的必由之路,更是高质量办案的显著标志。

高质量办案的程序体系完善

高质量办案首先需要高质量的程序体系,从诉讼程序维度推进检察机关高质量办案,必须不断完善程序体系,应重点从以下三个方面着手:

一是深化法律监督程序规范化。牢牢把握检察机关的法定定位,以“高质量办好每一个案件”为引领,不断深化法律监督工作规范化。其一,完善监督办案的一般性程序规则。立足现行法律和司法解释,面向法律监督实践,对监督工作的任务与原则、监督工作的基本机制、监督职权、监督事项、监督方式等一般性事项进行规范化概括及类型化提炼。其二,健全监督办案的具体性程序规则。根据监督职权特点与监督工作需要,持续探索完善监督办案各个阶段,包括受理审查、调查核实、纠正处理、复议复核、跟踪反馈、结案归档的具体性程序规则。其三,构建监督办案的专门性证据规则。坚持以证据为核心,总结不同类型监督事项的特点,逐步建立起包括证据种类、证明对象、证明方式、证明标准等内容的专门性证据规则。

二是推动检察办案程序精细化。“四大检察”是新时代新征程检察机关法律监督的主体框架,也是检察工作进一步创新发展的基本格局。为落实高质量办案,必须推动办案程序向精细化发展。其一,刑事检察涉及复杂多样的程序体系。针对普通刑事案件,应构建以证据为中心的刑事指控体系,健全侦控协作式证据收集机制,分类分层的证据审查机制、面向事实的证据庭审调查机制;针对认罪认罚案件,应构建刑事协商性司法程序体系,健全自愿认罪机制、平等协商机制、审查兑现机制、有效救济机制;针对轻罪案件,应构建治罪与治理并重的轻罪治

理体系,健全灵活快速的案件办理机制、多元多层的程序定罪机制、有效配合的侦诉衔接机制。其二,民事检察应以精准开展民事检察监督为导向,构建科学细致的民事检察监督程序体系,不断探索完善诉中监督、诉后监督、执行监督以及调解监督机制。其三,行政检察应以全面深化行政检察监督为指引,构建多元的行政检察监督程序体系,持续探索完善行政公益诉讼检察为宗旨,构建规范高效的公益诉讼检察办案体系,积极探索完善横向一体化办案衔接机制,纵向一体化办案指导机制、跨区域一体化协作配合机制。

三是深化办案考评程序科学化。为落实高质量办案,应重点关注一个体系、两类机制、三项指标,以深入推动办案考评程序科学化。其一,关注检察业务管理体系。推动办案考评程序科学化不能仅着眼于办案考评本身,必须关注整个检察业务管理体系的完善,与检察业务管理体系现代化同步推进。其二,关注动态化考评机制与数智化考评机制。一方面,应使办案考评不断适应实际情况的变化,对考评指标、时间的设置定期评估并及时调整;另一方面,应依托数字化平台引入人工智能,在融入符合检察权运行特点和规律的考评事实和判断的基础上,客观准确地收集办案数据并予以分析、评价。其三,关注数量、质量与效果三项指标。一方面,应平衡办案数量与办案质量的关系,坚持质量要在一定的数量中体现,同时强调有质量的数量;另一方面,应平衡办案结果与办案效果的关系,增加对办案中体现的依法能动履职力度的考核比重。

高质量办案的程序素养形成

高质量办案需要具备良好的程序素养,从诉讼程序维度推进检察机关高

质办案,需要坚持提升办案人员的程序素养,应着重强调以下三个方面:

一是坚持崇尚敬畏诉讼程序。为落实高质量办案,检察人员必须坚持崇尚敬畏诉讼程序。其一,坚持以程序公正的理念为引领,严格按照诉讼程序办理案件,确保每一个行为和决定都合乎程序规范及法理,尊重和维护诉讼程序的严肃性和权威性。其二,坚持程序公正与实体公正并重,不能牺牲正当程序以追求实体公正,必须努力实现程序公正和实体公正的有机统一。其三,坚持程序公正的首要价值地位,杜绝为追求诉讼效率舍弃程序公正。在繁简分流的程序设计和适用中遵循基本原理和合理标准,确保分流准确、快慢适当。

二是坚持遵循捍卫诉讼程序。为落实高质量办案,检察人员必须坚持遵循捍卫诉讼程序。其一,坚持在个案中能主动遵循诉讼程序,在深入理解诉讼程序的基本精神和核心要义的基础上办理案件,避免机械司法。其二,坚持发挥法律监督职能,不仅严格遵循诉讼程序以保护国家利益、社会公共利益和公民合法权益,更应加强法律监督,规制国家公权力,保障国家法律统一正确实施;其三,坚持履行客观公正义务,确保在诉讼程序中保持客观立场与谦抑性,全面维护各主要诉讼参与人的利益。

三是坚持守正创新诉讼程序。守正创新诉讼程序是检察人员不断提升办案素养的关键,是检察机关能动履职,使检察办案持续保持活力的应有之义。其一,坚持让创新诉讼程序落在办案监督这一根本职责上,确保检察工作的每一项创新都符合检察机关的职能定位,从而更好地释放监督效能;其二,坚持让创新诉讼程序着眼于全面促进司法公正,提升程序效能,确保检察工作的创新发展符合程序公正的要求,并能够兼顾公正与效率;其三,坚持让创新诉讼程序符合社会治理的现实需求,使检察工作主动融入和服务社会治理大局,协同推进国家治理体系和治理能力现代化。

检察机关应当重视对生态环境损害赔偿磋商活动的法律监督,研究实践中存在的问题,探索创新监督方式,努力将法律监督贯穿磋商事前、事中、事后全过程,确保磋商协议的合法性。

创新履职方式找准磋商程序监督重点

政机关选择协商形式解决生态环境损害赔偿问题的行政自由权,因此需要建立严密的法律监督机制,确保地方政府依法开展磋商活动。《关于推进生态环境损害赔偿制度改革若干具体问题的意见》《生态环境损害赔偿管理规定》(下称《规定》)均规定检察机关以法律监督者身份参与磋商过程。各地制定的磋商办法也注重发挥检察机关法律监督作用。例如《江苏省生态环境损害赔偿磋商办法(试行)》中多款条文对此进行了规定,包括赔偿权利人即地方政府指定的工作部门在成立生态环境损害赔偿磋商小组时,要商请同级人民检察院派员参加;磋商方案初步拟定后,要书面报请赔偿权利人同意,同时书面告知同级人民检察院,等等。

生态环境损害赔偿磋商中法律监督的难点

生态环境损害赔偿磋商法律监督的难点在于,因磋商主体地位与权利义务实际上的不对等,可能存在强制磋商、虚假磋商,影响磋商结果的合法性、有效性。《方案》规定了司法确认程序,由法院依据法律对磋商协议的自愿性、

合法性进行审查,对磋商协议的法律效力予以确认,并赋予磋商协议强制执行效力。这种制度安排有助于提高磋商协议的可接受性。但笔者发现,实践中司法确认程序发挥不够理想,突出表现为案件数量较少,与每年达成的磋商协议案件数量不相称。一方面,生态损害赔偿评估、修复方案编制、赔偿金计算包含复杂的技术事项,司法确认程序主要采取形式审理方式,难以甄别磋商协议可能存在的不科学、不合理成分;另一方面,一些进入磋商程序的案件,由于各种因素的存在,可能影响磋商的自愿性、真实性,给事后进行的司法审查带来难题。

此外,磋商程序的不足也增加了司法审查难度。目前,磋商程序存在的不足主要体现在两个方面:一是第三方参与机制刚性不足。《方案》《规定》均规定磋商当事人“可以”邀请第三方参与。由于第三方参与不是强制性要求,是否参与取决于索赔权利人,实践中第三方参与的正当程序机能发挥不够理想,表现为公民个人、社会公益组织等中立第三方参与磋商的情况较少,其意见对磋商结果难以产生实质影响等。二是磋商会议的议事规则不完善,对赔偿义务人的参与权保障不足。磋商会议是索赔权

利人与义务人沟通对话的核心环节,是各参与主体须依据公共理由提出诉求、进行辩论的主要程序。为保证会议有序、有效进行,应当按照民主议事规范要求事先制定并公布磋商程序规则,明确赔偿义务人和利益相关方参与机会和充分陈述意见、进行辩论、提出异议的权利,规定异议处理程序等。但目前尚无法律对磋商会议的议事规则作出明确规定。

创新履职方式,找准监督重点

针对生态环境损害赔偿磋商机制运行中存在的问题,检察机关应当创新监督方式,以磋商程序的正当性为监督重点,将监督工作贯穿磋商全过程,确保磋商活动符合法律规定、体现公共利益。

对磋商程序的检察监督重点抓调查程序、通知程序、磋商会议、磋商协议等程序环节:

第一,磋商准备程序的充分性。磋商的目的旨在索赔权利人与赔偿义务人尝试就生态环境损害赔偿方案达成共识,达成共识的前提是确保双方有效对话。索赔权利人作为主导磋商程序、主动提出修复方案的一方,承担较重的论证义务。负责索赔工作的职能部门

为磋商开展的前期准备工作是保证对话实质化和提高磋商效率的重要程序,主要包括调查评估、编制方案等工作。拟定磋商方案的过程,也是索赔权利人履行论证义务的过程。《规定》要求索赔权利人在扎实做好证据调查、损害鉴定、损失评估等工作的基础上,提出详细的修复方案,并就修复费用、修复期限、启动时间和赔偿的责任承担方式、预期效果等具体问题予以分析,综合考虑修复方案技术可行性、效益最优化、赔偿义务人赔偿能力、第三方治理可行性进行论证,编制生态环境损害赔偿意见书。赔偿意见书应包含磋商案由及主要损害事实、证据;受损生态环境的修复目标及依据;损害赔偿金数额和计算依据等内容。

第二,磋商过程的真实性与有效性。磋商以“参与一对话”为基本方式,以“共识一合意”为最终目标,呈现法律程序的基本形态。磋商过程中用于论证的理由必须具有公共性。基于公共理由的沟通才能克服各执己见,从而消弭分歧、缓和对立,进而在不同意见中寻求共识,防止权力或技术权威的专断,避免最终决策背离社会正义甚至违反常识。为此,必须保障赔偿义务人充分参与的机会,尊重其磋商意愿。检察

机关监督磋商过程的真实性与有效性,着重监督赔偿义务人有没有提出不同意见,索赔权利人是否对此进行了充分回应,磋商协议是否建立在双方充分对话所达成的共识之上,防范和杜绝虚假磋商、强迫磋商。

第三,社会参与的实质性。生态环境保护属于现代社会公共治理中的主要议题之一,因为生态环境损害往往涉及较大区域、波及众多社会成员,单靠国家机关履行环境保护义务难以完成修复工作。磋商职能的公共利益属性要求保障社会参与,发挥民主协商作用,优化磋商的方式与效果,防止生态环境公共利益受到二次损害。为此,《方案》强调要保障公众知情权、监督权。《规定》鼓励赔偿权利人创新公众参与方式。常见的社会参与形式主要是邀请环境公益组织、专业第三方、利益相关者、人大代表等技术专家、法律专家、利益相关人(也是中立第三方)参加磋商会议,把他们的专业意见、利益考量带入磋商过程,帮助修复方案更加科学、合理、周全,获得更广泛的信任与支持。检察机关可以对是否有第三方参加会议、第三方身份的真实性、索赔权利人对第三方意见回应情况等展开法律监督。

第四,磋商程序的公开性。《规定》要求磋商过程应当依法公开透明,即生态环境损害调查、鉴定评估、修复方案编制、磋商进展、损害赔偿协议等信息应当依法向社会公开,保障公众知情权,接受公众监督。检察机关应当监督索赔权利人落实公开义务,在收到公众提出的意见、建议时,督促索赔权利人及时回应、说明理由。

吴英姿

全面推进中国式现代化建设,需要检察机关能动履职,高质量办好每一个案件。在生态环境领域,中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《生态环境损害赔偿制度改革方案》(下称《方案》)要求建立生态环境损害赔偿制度,是生态文明建设领域重要的制度创新。该制度的核心是由国务院授权地方政府,以索赔权利人的身份向生态环境损害行为人主张民事赔偿,解决生态环境修复问题。其中一个重要的制度设计,是在损害赔偿磋商程序中规定法律监督机制。检察机关应当重视对磋商活动的法律监督,研究实践中存在的问题,探索创新监督方式,努力将法律监督贯穿磋商事前、事中、事后全过程,确保磋商协议的合法性。

检察机关在生态环境损害赔偿磋商中的职责

在生态环境损害赔偿制度运行方式上,《方案》把磋商作为提起损害赔偿诉讼的前置程序,旨在丰富行政执法方式,充分发挥行政监管优势,尽可能通过非诉讼途径解决生态环境修复问题。磋商行为和磋商协议具有公法与私法双重属性,内含公私法合作治理结构。该结构的特征是:政府主导,发挥专长;司法补充,社会参与,多元共治。实践证明,这种融合公私法因素的索赔机制成本低、效率高,有助于激励赔偿义务人主动履行修复义务,取得了良好的实效。

值得关注的是,磋商机制赋予行