刑事公诉工作的高质效开展不仅要在实体结果上实现公平正义,而且要以看得见的正当程序加以实现,还应当让当事人和社会公众能够感受到公平正义的实现——

刑事公诉:质量优效率高效果好

“高质效办好每一个案件”

大家谈

□周长军 杨丹

周长军

□在信息技术飞速发展的大数据时代,检察机关应当坚持守正创新,勇于变革公诉工作模式,加强大数据技术、人工智能与刑事公诉的融合,推进现代信息技术在刑事公诉工作中的应用,提升公诉能力和公诉效率。通过数字赋能,打通传统案件办理过程中相对封闭独立的信息壁垒,突破案件办理过程中证据获取的障碍,促进案件信息的互联互通。

进入新时代,因应人民群众对于公平正义的更高期盼,国家监察体制改革、以审判为中心的诉讼制度改革、认罪认罚从宽制度改革等深入推进,检察机关“四大检察”全面协调充分发展要求得以深入落实。刑事检察是检察机关在追诉犯罪中一系列职能活动的统称,包括审查逮捕、提起公诉、刑事执行监督等,旨在惩治犯罪、保障人权、保障公平正义、维护国家安全稳定和良好社会秩序。新时代背景下,探讨如何高质效开展刑事公诉工作是刑事检察工作落实“高质效办好每一个案件”基本价值追求的题中之义。

质量优:刑事公诉工作的基本要求

质量为本,质在效前。新时代刑事公诉工作的开展应当坚持质量为本,质在效前。公诉质量上不来,公诉效率、效果必然大打折扣,维护司法公正、保障人民合法权益也就成为纸上谈兵、空中楼阁。

质量为本,要求严格审查、采信证据。检察人员应当在查清案件事实、厘清事情原委、依法采信证据的基础上,高效开展刑事公诉活动。实践中,不少刑事案件存在事实交错、证据杂糅的情况,检察人员要从纷繁复杂的案情中准确把握基本事实,把案件事实认定的每一个细节抠仔细,把每一份证据的证据能力和证明力核实清楚。质量为本,还要求准确把握犯罪的本质特征,精准适用法律。当前,一些刑民交叉案件、刑行交叉案件的处理成为困扰司法机关的普遍性难题,检察人员应当守住案件质量“生命线”,保证每一起提起公诉的刑事案件都能经得起被告人及其辩护律师的质疑和抗辩,经得起人民群众的检验。

质在效前,要求遵循类型化、精细化的公诉理念。在被追诉人不认罪认罚的案件中,应当确保被追诉人接受公正审判的权利,筑牢证据堤坝,认真对待和有效回应被追诉人及其辩护人的庭审质证和辩护,依法依规做好涉案财产处置,保障涉案人员的合法权益。在被追诉人认罪认罚的案件中,也应当坚持公正优先、兼顾效率的原则,“简程序不减权利”,不能降低此类案件的证明标准。检察人员要强化人民至上观念和案件质量意识,加强审查起诉工作,合理开展补充侦查、调查工作,确保案件公诉质量。

强化检警协作,优化检辩关系。发挥检察机关诉前主导作用,构建良性互动的检警关系。在以审判为中心的诉讼制度框架下,检察机关和公安机关的职能、分工虽有不同,但应当加强协同,构建大控方格局,共同担负起追诉犯罪和控制犯罪的使命。这种配合、制约关系与检察机关对公安机关的监督是有机统一的,均服务、服从于实现优质办案的目的。应当不断完善侦查监督与协作配合工作机制,强化与公安机关的信息共享,做好提前介入侦查的工作,提升对公安机关侦查取证的引导能力,通过诉讼监督促使公安机关规范侦查行为,践行正当程序,依法取证和固定证据;加强疑难复杂案件中与公安机关的诉前会商,将证据要求向侦查前端有效传导,从源头上提升侦查质量,并促进两机关对于公诉标准和指控难度的认知一致性,加深相互了解和支持。

发挥检察机关的诉前主导作用,构建良性检辩关系。一方面,检察人员应当强化正当程序意识,尊重被追诉人及其辩护人、值班律师的诉讼主体地位,加强与辩护人、值班律师的信息沟通和理性对话;另一方面,作为法律监督机关和法律规定的具有司法救济职能的司法机关,检察机关应当重视被追诉人及其辩护人、值班律师的权利保障,依法排除非法证据,致力于营造文明对抗与理性合作的诉讼生态,防范冤错案件的发生。尤其是在认罪认罚从宽制度的适用中,检察人员应当确保被追诉人认罪认罚的自愿性,充分保障被追诉人获取律师帮助的权利,并在与被追诉人及其辩护人、值班律师进行有效沟通的基础上,提出对案件的指控意见和量刑建议。

尊重诉讼规律,理性对待考核数据。案件质量评价指标体系是引导检察人员履职的“指挥棒”,事关“高质效办好每一个案件”的目标实现。今年4月修订印发的《检察机关案件质量主要评价指标》,更加注重全面评价、整体评价、组合评价和实绩评价,旨在实现案件质量、效率、效果的有机统一。实践中,检察人员应当理性看待案件质量主要评价指标的确立逻辑和现实意义,全面准确把握,善用、用好评价指标,防止出现“为数据而数据”的违背司法规律的行为,坚守司法为民、公正司法的初心。要坚持实事求是原则,不简单机械地以案件经历的诉讼环节越少、办案时间越短作为“好”的标准,也不要不顾具体案件的犯罪类型、复杂程度和影响范围而简单地断言不起诉率越高越好、诉前羁押率越低越好,否则,最终的案件考核也就背离了制度设计的初衷,失去了适用的意义。此外,由于检察机关内设机构的设置及职能不同,检察机关不同部门之间可能会存在办案数量不同的情况,在进行案件质量评价时,需要统筹好“有数量的质量”和“有质量的数量”,切实激发检察人员的工作积极性,提高办案质效。

效率高:刑事公诉工作的重要保障

近年来,我国刑事犯罪结构发生明显变化,抢劫、杀人等严重暴力犯罪持续下降,醉驾、扰乱市场秩序等危害经济社会管理秩序犯罪大幅上升。由此要求,新时代刑事公诉工作不仅应当在质量上表现优异,而且需要高效率地开展。

充分行使起诉裁量权,推进认罪认罚从宽制度适用。检察机关在对刑事案件进行审查起诉的过程中,应当依法向犯罪嫌疑人告知诉讼权利和认罪认罚从宽的法律规定,鼓励犯罪嫌疑人认罪认罚,同时切实贯彻宽严相济刑事政策,积极运用起诉裁量权,根据案件的具体情节、犯罪嫌疑人的个体情况和刑事政策的要求,进行合理的程序分流。可诉可不诉的,对犯罪嫌疑人不予起诉或者附条件不起诉;决定提起公诉的,则在提出量刑建议的同时,对于犯罪嫌疑人认罪认罚的案件,积极建议法院适用效率化程度较高的速裁程序、简易程序或者普通程序简化审,从而不仅简化审判程序,而且能够实质性地减少当事人的上诉和申诉行为,实现诉讼经济价值。

强化数字赋能,更好履行公诉职能。在信息技术飞速发展的大数据时代,检察机关应当坚持守正创新,勇于变革公诉工作模式,加强大数据技术、人工智能与刑事公诉的融合,推进现代信息技术在刑事公诉工作中的应用,提升公诉能力和公诉效率。通过数字赋能,打通传统案件办理过程中相对封闭独立的信息壁垒,突破案件办理过程中证据获取的障碍,促进案件信息的互联互通。通过数字赋能,将图像识别、文字识别、语音识别、视频识别、生物识别等技术应用于刑事公诉工作,检察人员据此可以从单调繁重的打字压力中解脱出来。通过数字赋能,统一证据标准,将刑事案件的证据标准进行具体化、类型化构建,减少检察人员在核定审查证据时的工作量。通过数字赋能,开发大数据智能量刑系统,实现对相关法条、类似案例、相关论著、专家观点的实时推送,提高检察人员在法律检索、量刑建议生成等方面的效率。通过数字赋能,建立审查和出庭一体化平台,加强数据整合,推动刑事公诉智能化。

效果好:刑事公诉工作的根本追求

刑事公诉工作的高质效开展不仅要在实体结果上实现公平正义,而且要以看得见的正当程序加以实现,还应当让当事人和社会公众能够感受到公平正义的实现。为实现刑事公诉效果好的工作目标,检察人员应当树立司法同理心,不断提升办案结果的可接受性。

树立司法同理心。现实中,一些热点刑事案件之所以在社会上引发广泛关注和讨论,往往是因为案件的发生恰好触碰到了社会痛点,并且与社会公众的日常生活或利益诉求息息相关。这就要求检察人员在开展刑事公诉工作中,不仅要持续提升专业素养和公诉技能,加强工作规范性,提升公诉活动的透明度,勇于和善于接受社会公众的监督,更重要的是,还要切实树立司法同理心,密切关注社情民意,重视当事人、社会公众的朴实情感和朴素正义观,尊重常识常理常情,综合考虑天理、国法和人情,实现案件办理的政治效果、法律效果和社会效果的有机统一。检察人员如果不用同理心去理解和剖析经办案件背后的复杂人性和社会痛点,不设身处地地分析、处理争议案件中的事实和法律问题,机械司法,就案办案,则很容易导致一些案件出现偏差,影响人民群众的司法获得感。

提升办案结果的可接受性,平衡好“追诉”与“保障”之间的关系,强化当事人对办案结果的认同。检察机关作为法律监督机关,不仅负有追诉和打击犯罪的职责,而且承载着保障被追诉人及其辩护人诉讼权利的使命,因而在刑事公诉中,应当持续强化客观义务和职业伦理意识。既要重视收集不利于被追诉人的证据,也要关注和收集有利于被追诉人的证据;既要重视保障被追诉人依法享有的知情权、表达权和律师帮助权,认真审核和确保被追诉人认罪认罚的自愿性和认罪认罚具结书的合法性,提升被追诉人对案件处理结论的认同度,又要重视被害人对刑事诉讼程序的参与权、知情权、表达权和法律帮助权,对于因犯罪伤害导致生活困难的被害人及其家属,要积极开展司法救助工作,最大限度地维护被害人的合法权益,彰显司法的温度和人文关怀。

强化社会公众对办案结果的认同。检察人员在疑难复杂案件的公诉活动中,应当注意透过表面的意见分歧,考察案件背后隐藏的社会痛点和人性困局,深入思考与案件相关的法律因素,重视和回应社会舆论的重大关切,坚守罪刑法定原则和慎刑理念。尤其是,对于刑民交叉、刑行交叉案件,检察机关应当秉持公诉克制态度,在深入考察涉案行为的社会危害性、行为人的人身危险性和刑罚可罚性的基础上,遵循法秩序统一性原理,作出合理的评判和决定,同时需要加强刑事检察部门与民事检察部门、行政检察部门、公益诉讼检察部门之间的沟通和协调,充分发挥“四大检察”的综合履职优势,能用民事、行政手段加以解决的,不要轻易动用刑罚措施,避免一步到刑的简单化做法,防止过度犯罪化、刑罚化对当事人和社会公众造成的不良影响。此外,应当积极采取公开听证、公开宣告等方式释法说理,答疑解惑,凝聚共识,争取把每一个发生在公众身边的热点刑事案件,转化成努力实现办案质量、效率、效果有机统一于公平正义的法治实践,不断提高司法公信力。

(作者分别为山东大学法学院教授、山东大学检察理论研究中心主任,山东大学法学院博士研究生)

集萃

华东政法大学教授高富平:

明确数据持有者的权利配置标准

数据是社会资源,任何数据产权配置必须保持数据的开放性或可获取性。数据来源者、数据持有者与数据使用者利益的协同是基于利益而非客体界定的权利配置框架。数据持有权是对数据事实状态的承认,但对持有者需要依据其对数据加工使用形成的数据形态和价值而配置不同的权利。数据产品化(价值实现)是一个过程,因而数据权利配置是动态的。这一过程中的数据可区分为作为要素的数据资源和作为产出物的数据产品。数据要素的价值在于其可不断汇集而满足不同计算分析的目的,确认持有者的流通权即可以实现其价值;而一旦形成形态和价值相对固定的数据产品,则需要给数据持有者配置稳定的、具有一定排他性的产权。只有形态和价值相对固定的数据产品的持有权才具有产权分置的条件,即数据产品持有者授权形成分权体系,而在要素化阶段,数据产权的结构性分置体现为对其各自加工使用结果的独立分享——相互独立的数据要素持有权(流通数据使用权)。这是符合数据要素特征最大化实现数据社会价值的一种制度安排。

上海政法学院佘山特聘岗教授徐伟:

网络侵权中“合格通知”的判定要素

网络侵权中的通知制度有效运行的前提之一是确立合理且明确的“合格通知”规则。我国目前的合格通知规则在实施中呈现的状况是纷繁的立法、灵活的司法和多样的实践。合格通知的判断,应区分概括性的构成要件和具体的要素。合格通知的构成要件包括通知人的真实身份信息和构成侵权的初步证据,不应包括对通知内容真实性负责的声明和通知系善意的声明。就要素而言,所涉内容的网络地址无须作为通知的必备内容;我国在制度设计中应当注意如下问题:帮助通知人方便地了解通知的送达规则;网络服务提供者自行设置的通知要求,应以合理为限;不合格通知未必不产生任何法律后果;在通知缺少某些要素的材料时,网络服务提供者负有告知通知人补交材料的义务;不合格通知还可能作为网络服务提供者应当知道的判断因素。

中国政法大学诉讼法学研究院副教授陈锦波:

自动化行政的合法性可被有效证成

自动化行政是行政机关借助自动化设备作出行政行为的情形,其本质是以机器学习算法为核心的人工智能技术对行政活动的参与。由于机器学习算法可以自我学习、具有黑箱特性且可能缩短甚至直接绕过人类来思考,所以它在直接或辅助行政机关作出行政决定时会对行政法治统合下的课责和监督机制形成一定挑战。即便如此,自动化行政本身的合法性仍然可以被有效证成。一方面,机器学习算法对行政决定作出过程的参与,不会在根本上冲击最能彰显行政法治的“依法行政原则”和“正当行政程序原则”,这使得自动化行政具备了形式上的合法性;另一方面,机器学习算法还有助于实现“最佳行政”之目标,从而增进国家的良善治理,这可以在更深层次证立自动化行政的实质合法性。

东南大学法学院副教授冀洋:

“网络空间不是法外之地”的刑法意义

“网络空间不是法外之地”这一命题有助于强化网民的规范意识,但其刑法意义有待进一步分析。“网络空间”是源自“赛博朋克”的修辞概念,在法律语境中应避免修辞陷阱,明确“网络空间”是“互联网+物理空间”、“网络空间安全”是以网络为交往工具的“用网安全”。按照唯物主义空间观,“网络空间”的根本属性是基于身体的社会实践性,“身体—实践—空间”连为一体,教义学上以“身体能否出入”为标准解释“公共场所”具有实质合理性。基于上述理解,在贯彻“网络空间不是法外之地”时应坚持定罪观念的三个方面:淡化“网络空间”的空间性,根据社会关系框架理解网络秩序犯罪的违法性;强化“网络空间”的工具性,应避免另立更低的入罪标准;穿透“网络空间”背后的社会权利关系,在犯罪治理中平衡网络平台与用户间的义务分配。

(以上依据《比较法研究》《法治社会》《法学论坛》《中国法律评论》,张宁选辑)

清朝积案防治中的治官之法

视角

□陈丽 门植渊

在清代,积案问题是其面临的司法困境和治理难题之一。乾隆朝以降,积案问题频发,其中晚清积案主要呈现数量大和年限久两大特征。为防治积案,清廷不断完善治官之法,例如通过制定稽查积案则例对地方官员进行问责,体现了首抓“治官之官”的治理逻辑,从而一定程度上推动了当时的积案防治。当然,单一的行政追责无法从根本上解决积案问题。笔者通过梳理清朝积案防治中的治官之法,分析其成败得失。

承审有限、展扣有规、逾限有责

在传统中国文书行政模式下,政务处理皆有程限,“审断有责”亦为中华法系之一大特征。承审有限、展扣有规、逾限有责是清朝积案防治中的治官之法的基准。具体而言,《大清律例》对司法官吏决狱听讼之时限和公正审理案件作出了严格规定,则例、省例等特别法更是将之细化,且不断完善官吏考成议处条款。

根据案件性质、审级、诉讼程序而分别设限,对程限计算、展限、扣限、逾限责任明确规定,立法呈现差别化、层次性、多元化。如《大清律例》中“盗贼捕限”第29个条例规定,无关人命的徒罪案件的审限为四个月,并要求按季汇报刑部以便稽查。审限是考核司法官吏的标准之一,逾限将受到行政处分。光绪二年重修《吏部处分则例》卷47“人命重案知府早为亲讯”目,以知府鸣清审理人命重案迟延为背景,于嘉庆十二年定例“嗣后凡人命重情,有经呈控到案,复由上司批委提讯者,若不亲为审理,迟延至半年以上,即著实降三级调用,无庸查级议抵”。诸如“紧要案件督抚亲提审讯”“奏咨案件督抚亲审限期”等规定都对不同案件的审限及司法官的司法责任予以规定。其中,京控案件的制度化审结也有助于积案清理。嘉庆二十三年奏准新例,直省督抚于各部院查催事件,咨覆迟延,按照案数多寡承担相应责任;道光十年上谕要求承审迟延和提解迟延区分处理。

由此,清朝形成了以律例法为主、其他法律为辅,行政责任为主、兼及刑事责任的审限法律体系,奠定了积案防治的治官之法的基础。

区分公私罪责,分别奖惩

区分公罪和私罪亦是中国传统法之一大特征,清代在《吏部处分则例》中注明官吏承审案件面临的“公罪”和“私罪”责任。如光绪二年《吏部处分则例》卷47“审案展限”目将官员捏报正犯、要证(指紧要的、关键的证人)犯病而“希图扣展”的行为认定为私罪,“不候结案回籍”“稽察佐杂”等目均有私罪规定。与之相对的是,该卷“稽查积案”目所载俱公罪,是嘉庆十二年为议处各省督抚司道衙门自理词讼及批发案件(指上级将案件通过“批”的形式“饬发”给下级审理)迟延而制定,即按照积案数目对地方官员进行惩处,体现了因时制宜的立法特色。此外,光绪十三年《钦定六部处分则例》卷48“审案多起出力人员议叙”目记载道光二十八年三月奏准则例——“嗣后委审人员研讯出力,实系一人审结要案至百案以上,内有凌迟、斩绞立决之案至十案以上者,由该督抚专折保奏”。这体现了清朝通过行政激励以清理积案的努力。

实行自理词讼月报制度

清廷为加强积案防治,发展出自理词讼月报制度,其在雍正朝已基本确定,规定地方自理词讼限20日审结,并登载循环簿,每月报上级查核。乾隆中期道员的司法责任有所增强,担负起稽核地方自理词讼的任务。名臣陈宏谋在湖南巡抚任上还据此制定已未完讼案揭式。嘉庆十二年,积案蔓延十数省,自理词讼月报制度逐渐恢复。阮元曾在浙江先行适用四柱清册,后将经验带到江西,“颁发册式于各府,饬将未结各案及续到新案,按月开列旧发、新收、开除、实在四柱清册,申送抚藩臬衙门按月查算。以每月开除之多寡,验各员办事之惰勤”。这种方式在多地得到普及。嘉庆二十年和二十四年,上谕强调遵照例设循环簿以实稽考。

但这类循环簿只停留在省域范围内,督抚大员拥有绝对的话语权,对于彻底清理积案的作用有限。道光九年四月三十日,署直隶总督松筠针对“各府州县审办案件,报结者少,续控者多,以致案证拖累”问题,制定直隶清厘案牍章程。他还在奏折《奏为凛遵训谕严饬各属实力奉行清厘案牍事》申明“酌拟统计三个月将核定功过奏闻一次”,即将直隶省州县自理词讼清理情况纳入奏报范围。但四个月后却由直隶总督那彦成奏请废止,其奏称,“查明各属详报自理词讼,月计不下数千案,积至三月,累牍甚至万有余件。琐细繁多,殊于政体未协。至考察州县,记功记过,向只饬司存记,并不具奏,亦不报部。若即以此定为劝惩,形诸奏牍。是又于议叙处分之外,复添条款,实属纷杂”。道光帝肯定了那彦成的提议,通谕仍将“题奏、咨部及内控、上控案件逾限照例参处”。各州县自理词讼“仍照定例,责成道府厅州,严查循环簿籍,将已结、未结、请息、续控案数,按季造册,报明督抚衙门及藩臬两司查考;仍比较勤惰,分别功过,归于年终甄别案内,汇总核办。如有过多功少,才不胜任者,奏明分别降改,以符体制”。这说明州县自理词讼相较轻微,只影响州县官员的年终甄别结果,与议处议叙并不直接相关,一般是作为地方督抚年终考核的依据。这也成为积案无法根除的重要原因。

加强对奸胥蠹役的立法限制

在官方层面通过法律对书吏和衙役加强约束,也是有效减少积案的途径。清朝除严格限制胥役抽换案卷、上下其手的行为外,还通过立法规定胥役之人数。嘉庆十一年十一月,御史陆言指出京控案中因胥役讹诈勒索滋扰良民者,十之八九,因此奏请各州县遵照定额,其余尽数删汰,并将花名数目,春秋二季汇造清册,咨送部科,作为稽查凭据。道光六年,经直隶总督奏定嗣后司道府厅衙门吏役不准过50名,州县衙门吏役不准过80名。道光十四年十一月,四川蠹役横行、扰累地方惊动了朝廷,“大州县或千余人,小州县亦数百人、百余人不等”。皇帝命瑚松额和鄂山二人排查各项情弊,设立章程,据实具奏。四川总督鄂山只得奏报,“川省递解人犯及护送铜铅船只,差事太繁,额外多设差役,在所不免”,帮役的人数为“大缺不得过二百名,小缺一百五十名”,并严定稽查章程。皇帝对此下达旨意——“立法何难?患在不能实力奉行耳!当勉之又勉!”鄂山此奏,乃顾忌考成起见,因嘉庆十一年已经要求裁汰冗役并报部核查,四川却再次蠹役横行,只能借口差务繁重增添帮役。

制定清讼章程,加强属员约束

清朝各地因时因事制定的清讼章程中也不乏对地方官员予以约束的条款。督促属员限期清厘,扫数完结积案是地方清讼章程中的共同做法。嘉道时期的江苏清讼章程、山东清讼章程、直隶清讼章程,同治时期直隶清讼章程等,均具代表性。江苏清讼章程共12条,其中第1条、第2条、第7条和第11条是关于勒限清理、限期关提人证和申明审理期限的规定;第5条是对会审的规定;第6条是对会勘的规定。可见,其中大半条款均与约束中下层官员相关。嘉庆二十三年,山东积案累累,巡抚和舜武专门制定清讼章程,以案件多寡订立清理程限,如“上司批词数在五百起以下者,限以六个月全行审结”;严格奖惩,如特参王龙图和邱音越迟延清理积案,褒奖戴屺审详积案勤干可靠。该章程得到了朝廷的支持,在积案清理中发挥了积极作用,当年山东巡抚和两司衙门积案共11054起,审结8360起。

需要强调的是,清朝除在立法与追责方面加强对官吏的约束外,还贯彻“综合为治”的策略对民众的诉讼行为进行规范和引导,在一定程度上改善了司法状况。

受制于传统的行政司法一体化架构,清朝虽为防治积案不断加强治官之法的建设,但地方官员基于利益合谋往往采取一定的举措以规避行政处分,即便一些官员受到处分,皇帝也会利用其超法规特权予以轻减,削弱了法律的权威性,也未能从根本上保障民众的权益。嘉庆二十五年,嘉庆皇帝指出地方官“若于民事漠不关心,日耽娱乐,则阙茸废弛,积压日多。地方狡健之徒,因而别生枝节,案外牵连无辜,良民受其拖累,吏役更从中诈索。百弊丛生,皆由于此”。他把积案问题作为社会弊病的根源,指出其严重威胁到统治安危。

(作者分别为厦门大学法学博士后、特任助理研究员,北京市人民检察院检察官助理、全国检察机关调研骨干人才)