

捕诉衔接运行机制研究

王 锐

【内容提要】批捕与起诉工作是检察机关履行法律监督职责,维护公平正义,着力提高办案质量的重要环节,两者既有明显区别,又有密切联系。健全和完善捕诉衔接运行机制,建立内在的、实质的、有机统一的捕诉衔接运行机制,有利于全面提高诉讼监督案件质量,有利于统一定罪标准和培养全面型优秀检察人才,全面提高诉讼监督案件质量。

【关键词】捕诉衔接 运行机制 研究

一、捕诉衔接运行机制的基本内涵

捕诉衔接运行机制,就是侦查监督权和公诉权相互配合、相互制约,形成一种良性的互动,在这种互动中保障人权和追诉犯罪,以强化法律监督、维护公平正义的运行机制。要准确地理解捕诉衔接,必须明确这不仅仅指批捕权和起诉权的衔接,更是整个侦查监督权和公诉权的衔接。侦查监督权包括立案监督、审查批准逮捕和侦查活动监督,这三种权限都需要与公诉权进行衔接。由于批准逮捕是侦查监督权最为重要的内容,和公诉权的联系也最为紧密,侦查监督权和公诉权的衔接就简称为捕诉衔接。

二、捕诉衔接运行机制的可行性分析及现实意义

推动捕诉衔接运行机制改革的动力有两个,内部推动力是系统论和诉讼模式,捕诉衔接运行机制的外部推动力是案多人少的司法现状和网上办案系统的改进。

(一)系统论是捕诉衔接运行机制的理论基础

所谓系统,就是由若干要素以一定结构形式联结构成的具有某种功能的有机整体。在系统建立的初期,一般是通过元素的改进来促进功能的完善。但是元素的发展受其自身的限制,当它发展到一定的极限时,对于系统功能的促进作

作者简介:王 锐,兰州市榆中县人民检察院党组书记、检察长。

用就会逐渐减弱。高级阶段的系统要靠系统结构的优化来协调各个要素之间的关系,使得物尽其用,从而促进系统功能的全面提升。检察机关的刑检部门就是一个大的系统,侦查监督和公诉是它的两个要素,刑检系统的有序运行需要两个部门自身完善和双方关系的协调。当前,两个部门的规章制度已经基本完善、人员素质得到全面提高。在这个时候,就应该转变思维方式,协调两部门之间的关系,为检察工作的科学发展注入新的动力。

(二) 诉讼职能是捕诉衔接运行机制的制度要求

诉讼职能是刑事诉讼最基础的概念。在诉讼职能这一视角下,侦查监督和公诉都在履行控诉这一职能。公诉的控诉职能非常明显,而对于侦查监督部门的控诉职能,不少人存在疑问,笔者从以下两个方面分析。首先,审查起诉本身就是侦查监督的一项内容。侦查活动监督与审查起诉二者具有一定的重合性,公诉有侦查监督的一些性质,侦查监督包含了公诉的一些特征。其次,侦查监督有立案监督、审查批准逮捕和侦查活动监督三项任务。立案监督保证有严重社会危害性、刑事违法性和应受刑罚惩罚性的行为进入刑事程序,它制约着控诉职能的启动;审查批准逮捕保证犯罪嫌疑人不脱离刑事程序的控制,使得侦查机关有足够的时间调查取证,它制约着控诉职能的延续;侦查活动监督保证侦查机关搜集的证据具备证据能力和证明力,它制约着控诉职能的有效性。由此可见,侦查监督的三项任务均与公诉职能紧密相连,不可分割,是公诉是否成功的重要保证,由此可见,二者的衔接就变得至关重要。

(三) 案多人少的司法现状是捕诉衔接运行机制的实践动力

随着我国经济快速发展和社会结构剧烈调整,犯罪数量急剧攀高,案多人少的矛盾一直制约着刑事司法的健康发展。甘肃省榆中县检察院,2008年提起公诉136件,197人;2009年提起公诉165件,256人;2010年提起公诉207件,306人。三年以来案件数量和人数逐年上升。在其他边缘职能方面增加了不少工作量,社会治安综合治理工作稳步推进、提前介入任务量急剧增大、行刑衔接有了开拓性进展。2008年提前介入7件,10人;2010年,达到14件,16人。而这些边缘职能,以前很少进行实质的操作。加之,侦查监督工作近年来规范了批捕标准、强化了释法说理、提出了轻刑快审、完善了听取讯问、加强了总结调研,建立了“青少年维权岗”。与任务量明显增大相比,办案人员没有得到相应充实。为了应对这一困境,就要求在坚持职责分工的基础上,减少工作重复、优化资源运用,努力缓解案多人少的压力。

(四) 网上办案系统的改进是捕诉衔接运行机制的技术支撑

网上办案系统为捕诉衔接工作提供了坚强的技术支撑。它的作用主要体现在以下几个方面。一是公诉承办人可以有效利用批准逮捕阶段的相关资料等,节省司法资源。使得侦查监督对公诉的支持更加切实可行。二是便于侦查监督部门跟踪监督,及时掌握案件后续办理,从而避免侦查监督成为一纸空文。如批准逮捕的案件移送起诉后,公诉部门不用建立新收案件记录,只需在侦查监督部门已有的案件登记中补录相关信息即可。公诉承办人在办理案件过程中,与侦查监督部门原承办人共用一个信息系统。同样,侦查监督部门承办人也可以看到公诉部门的结案报告及起诉意见书。

(五)捕诉衔接运行机制研究的现实意义

1. 有利于提高公诉案件质量。工作中,侦监部门在作出批准逮捕或者不批准逮捕决定的同时,通过制作《提供法庭证据意见书》或《补充侦查意见书》,要求侦查人员将案件中存在的问题予以解决。同时将《提供法庭证据意见书》通报给公诉部门,便于公诉部门审查侦查机关是否将侦查监督部门要求的证据材料全部补充上来,案情与批捕阶段有无变化等。即使还有些地方不完善,还可以采取退回补充侦查的方式予以解决,但这种补充侦查实际上等于是二次退补,提高了诉讼的效率,更重要的是大大地保障了公诉案件质量。

2. 有利于统一定罪标准。加强捕诉衔接可避免出现由于侦监部门和审查起诉部门在定罪标准方面存在一些不同的观点,侦监部门不批捕的案件审查起诉部门认为已经构成犯罪而要求追诉,或者批捕部门批捕的案件审查起诉部门认为证据不足或构不成犯罪,使得侦查部门有时无所适从,影响侦查工作的开展。

3. 有利于培养全面型优秀检察人才。捕诉衔接机制对检察官提出了更高的要求,从事公诉业务的检察官会较快地向前拓展,适应批捕业务,从事批捕业务的检察官向后延伸开展业务到公诉阶段。这就要求都必须具备深厚的法学功底、广泛的社会阅历、严密的逻辑思维等等。捕诉衔接运行机制强化了检察机关对公安机关侦查活动的引导侦查,这就要求检察官有较强的开展侦查工作的能力,根据案件不同情况,科学准确地介入侦查活动。因此捕诉衔接运行机制下的刑事检察官应是打击刑事犯罪的多面手,是理论深厚、业务素质较高的优秀的全面型检察人才。

三、捕诉衔接机制运行中存在的不足

捕诉衔接机制在运行中也存在一些不足之处,主要表现在以下几个方面。

(一)办案效率低

目前刑检部门普遍分设为批捕和起诉两个业务职能机构,刑事案件提请逮

捕时,侦查监督部门认定犯罪嫌疑人犯罪的基本证据都已到位,但到审查起诉阶段还要由承办人花费精力重复批捕时的阅卷审查、提审复核等工作,造成工作重复,实践中不注意工作衔接的话,会造成司法资源浪费,增加诉讼成本。

(二)法律监督不到位

司法实践中,如果捕诉衔接不紧密,往往会导致以下几种情况发生,造成法律监督不到位。一是批捕后公安机关改变强制措施或撤销强制措施未依法报告侦查监督部门的,侦监部门对这一环节监督失控,公安机关如果不将该类案件移送审查起诉,则审查起诉部门也无从监督。二是对不批准逮捕的刑事案件,公安机关依法对其取保候审后(因为监视居住操作较困难故较少采用),犯罪嫌疑人脱保失控现象比较严重,尤其是对非本地人犯罪的,即使事后有充分的证据能证实其行为已构成犯罪,当审查起诉发现时也为时已晚。三是对共同犯罪中部分应该予以追究刑事责任却因种种理由未予追究的,或者虽然追究后来又做其他处理的,无法有效实施侦查监督。

(三)公诉引导侦查的有效性不便充分发挥

实践中侦查人员在观念上将批准逮捕等同于法院有罪判决,因此侦查机关往往在犯罪嫌疑人被批准逮捕后,就对侦监部门要求补充侦查等进一步的调查取证工作掉以轻心,公诉部门将案件退回侦查机关引导补充侦查的效果往往不理想。有人形象地把这种情况比喻为挤公共汽车,没上车前一个劲往上挤,挤上之后就赶紧让关门。这样的公诉引导侦查没有实质意义,引导取证的有效性难以真正发挥。

四、紧密衔接批捕与起诉工作的对策

(一)讲求工作方略,严把办案质量关

紧密衔接批捕与起诉工作就是要在批捕、起诉工作中,讲求工作方略,严把办案质量关。一是严格按照审查批捕起诉工作流程审查案件,切实把提高办案质量放在突出位置。树立实体法与程序法并重的观念,树立办案质量是检察工作生命线的观念,正确把握逮捕起诉条件,严格细致做好审查工作。切实加强了对案件事实、证据、适用法律等方面的审查把关,努力减少和防止办案中的主观偏差和疏漏,做到不纵不枉,全面提高办案质量。对办案中遇到的新型犯罪案件、疑难复杂案件,及时逐级请示,加强批捕起诉案件的提前介入,保证案件得到正确、妥善处理。二是认真落实宽严相济的刑事政策。要突出职能作用,充分发挥批捕、起诉职能,依法严厉打击危害国家安全犯罪、黑恶势力犯罪、“两抢一盗”等多发性侵财犯罪,重点打击在本地区有影响的犯罪,维护社会治安秩序,切实

增强人民群众的安全感。贯彻落实“惩办少数,挽救多数”和“宽严相济”的刑事政策,对主观恶性较小、犯罪情节轻微的初犯、偶犯、过失犯、未成年犯,坚持以“教育、感化、挽救”为主,依法从宽或从轻处理。三要采用适情处理办案程序,实现普通程序简易化,提高执法效率。在办案中凡符合适用简易程序审理条件的,最大限度地适用简易程序进行审理,提高起诉效率,且在办案中紧密衔接批捕与起诉环节,保证案件质量。

(二)创新实践,制定捕诉衔接运行机制

1. 统一摘录证据标准。审查逮捕案件意见书和案件审查报告分别是侦查监督和公诉的核心文书。二者的内容都是摘录证据和法律分析,功能都是追诉犯罪和保障人权。因而,案件审查报告借鉴审查逮捕案件意见书的内容,是捕诉衔接运行机制的重要形式。但是,由于摘录习惯、文书功能、文书格式的差别,这一衔接尚有不畅通之处。第一,在摘录习惯方面,有些案件的证据摘录使用了归纳总结方式,没有照搬证据的原始状态。这是侦查监督部门办案期限短的客观需要。但是这样的证据摘录不能被公诉所用。因而侦查监督部门应当从捕诉衔接的大局出发,客观摘录原始证据。第二,在文书功能方面,由于审查逮捕案件意见书的功能在于确定是否适用强制措施,对自首、立功等影响量刑的情节重视不够,这些情节在公诉阶段需要重新补充。其实自首、立功等情节也是影响是否适用强制措施的重要部分,在审查逮捕案件意见书中应该有所体现。

2. 建立联合调研和工作联系制度。侦查监督和公诉部门在各负其责的基础上,树立捕诉衔接的诉讼观念,建立长期联系的工作机制,相互通报办案情况,交流办案经验,研究解决办案中存在的问题。根据办案需要,两部门可互派人员列席工作会议。侦查监督部门在办理重大、疑难、新型犯罪案件需要进行科室讨论时,应认真听取公诉部门的意见,必要时邀请公诉部门派员参与案件讨论,公诉科应派员参与讨论并发表意见。公诉部门在审查重大、疑难案件时,可查阅批捕阶段的内卷材料,对有不同定性意见或事实发生重大变化的,应充分听取侦查监督部门的意见,公诉部门如果认为捕后不能起诉或有不同定性意见的,应邀请侦查监督部门负责人及承办人参加案件讨论,听取其意见;如果发现漏罪、漏犯,应及时通知侦查监督科并移送相关材料,由侦查监督科监督侦查机关(部门)对漏罪立案侦查或追捕。通过这些常规性联系机制,共同分析研究问题、商讨对策,形成统一意见,能有效提高批捕案件和起诉案件的质量。

3. 建立定期召开联席会制度。第一,对工作情况互相通报。侦监部门对于一些在做出批捕决定时证据上、事实上有问题的案件,应及时把《审查逮捕案件意

意见书》和补充侦查提纲送交公诉部门,便于公诉部门在案件移送起诉后重点审查。由于证据发生变化,公诉部门做不诉或侦查机关撤案,也应和批捕打招呼,有利于及时了解情况,分析总结和提高。第二,建立案件信息资料互相通报制度。公诉部门应将批捕案件起诉法院后的判决情况以及不起诉决定及时通报侦查监督部门,必要时还应将判决书、不起诉决定书等送侦监部门办案人员学习、研究,以提高办案水平和文书制作水平。第三,在捕、诉之间建立“预警通道”,侦查监督部门对批准逮捕但需要补充证据的案件,特别是对重大、疑难、新类型案件作出批准逮捕决定的,应将《提供法庭证据意见书》同时移送公诉部门,以便公诉部门核查侦查机关对《提供法庭证据材料意见书》的落实情况。

4. 树立“大公诉”理念下的庭审核心意识。侦查监督部门一方面要适当考虑公诉的证据标准来决定是否批捕(但不能以起诉的条件来代替批捕的条件)。另一方面,要针对案件具体情况,及时发出《补充侦查意见书》。或《提供法庭证据意见书》,提出要解决的相关问题,减少审查起诉阶段补充侦查次数在提高诉讼效率的同时,保证案件质量。

(三)建立逐案跟踪制度

1. 对捕后案件的监督。对捕后案件侦查工作的监督可从两方面进行:一是对应完善的细节证据向侦查机关发出检察建议书,要求其完善证据。二是对于现有证据不够充分,但经进一步侦查,能够取到定罪所必需证据,根据案情需要而批捕的案件,要及时和侦查机关沟通协调、主动配合侦查机关完善补充证据,对不能在期限内补充主要证据的,则要写出详细的补充侦查提纲,跟踪监督促使案件尽快起诉,以保证案件证据达到起诉标准。

2. 对“事实不清、证据不足”不予批捕案件的监督。要列出补充侦查提纲,实行跟踪监督,及时和侦查机关沟通协调,督促侦查机关完善补充证据,尽快起诉,防止此类案件的流失。

3. 对人民群众关注、党委、人大交办案件的监督,由于这类案件在批捕环节,从有利于社会稳定出发,往往会放宽逮捕条件作出批捕决定,这类案件要密切关注和掌握案件的进展情况,有时分析研究出现的新情况、新问题。积极引导侦查机关的调查取证工作,扎实做好每一个环节的审查监督工作,把案件办成铁案。

(四)创新办案机制,规范办案管理

在办案任务繁重、案多人少的情况下坚持“以管理挖潜力,以制度促办案,以创新促规范”的思路,加强公诉与侦查监督部门的互动协调,提高案件质量和

办案效率。

1. 围绕三项重点工作,紧密衔接捕诉环节。深入推进社会矛盾化解,是切实维护社会和谐稳定的重要抓手,是体现政法机关执法为民的生动实践,检察机关责无旁贷,这就需要我们树立第一责任意识,坚持把化解矛盾纠纷贯穿于执法办案的始终,要建立健全执法办案风险评估、社情民意调查和反馈、检调对接等工作机制,积极开展释法说理、心理疏导、调解和解、经济救助工作,把化解矛盾纠纷融入执法办案的每一个环节,努力化解原有矛盾,有效预防新的矛盾。

2. 建立侦捕诉一体化协作机制。通过局域网、案件管理系统对案件的批捕、起诉实行统一备案、统一文书、统一审查监督、统一庭审,建立统一的网上办案流程。坚持适时介入侦查制度,完善批捕补查建议和引导侦查取证等做法,及时跟踪案件侦查进展情况,配合侦查机关收集、固定证据;坚持批捕工作向侦查活动延伸,把起诉工作向批捕工作延伸,把出庭公诉向庭前准备延伸的“三个延伸”制度以及对重大复杂案件,实行定时、定人、定案和定量的“四定”制度,努力打造办案精品。同时,围绕“效率、质量、公正”的要求,认真总结经验,把机制创新、规范操作和强化管理结合起来,形成快捷高质、制约有力、富有成效的刑检工作新机制。

3. 建立以公诉、侦查监督为核心、以“青少年维权岗”为载体的未成年人犯罪联合办案机制。根据公诉部门联系着法院、公安这一优势,形成以公诉和侦查监督科为核心,以青少年维权岗为载体,以公安、法院、学校、家庭为网络的保护未成年人办案模式。要组织有经验的专人办理未成年人犯罪案件,办案过程突出校正、教育的作用,与家长、学校签订“帮教协议书”,联合家庭、学校,对其进行跟踪教育,使之尽快重新回归社会。

4. 建立审查终结报告评估机制。以月为周期,选取有难度的案件作为参考评估案件,共享至局域网中的“审查终结报告评估”文件夹,各办案人将自己的审查终结报告共享完毕之后即对其他的报告进行评估,总结后写出综合性评估报告,提高案件质量。

(五)建立健全网上办案机制,为捕诉衔接构建平台,全面提高案件质量

实行网上办案是各级检察机关加强规范机关化建设,全面推进信息化进程的一项重大部署。网上办案是检察加强自身执法活动监督、确保检察权依法正确行使的重大举措。各院检察长和上级检察院可通过网络对本院和全省检察机关的执法流程、执法活动进行实时化、动态化监控。同时,可以及时发现问题,提出意见,督促整改,促进规范执法。运用网上办案流程,更为捕诉衔接搭建可行

的平台,为利用捕诉衔接机制全面提高案件质量奠定基础。如经办人审查一条举报贪污贿赂的线索,必须填上相关材料,否则无法进入下一程序。对违反规范程序的操作,系统则会自动“拒不执行”,确保案件质量。从事侦监、公诉工作的检察人员可适时相互介入诉讼环节熟悉案情,以提高办案效率和质量。

通过建设案件管理系统、案件线索情报查询系统和涉案款物管理系统,全面提升信息化应用水平,为实现检察业务工作的新跨越提供强有力的技术支撑。要进一步增强综合信息平台的应用水平,特别是要提升办案系统和绩效考核系统的易用性、适用性、灵活度和智能化,不断提高业务部门网上办案的效率和质量。尽快实现网上办案工作由注重规模发展向注重质量发展的转变,实现对网上办案工作的整体管理、过程监督和质量考核,切实将信息化建设成果转化为管理手段和办案力量,积极构建检察机关面向未来的新型工作模式。