

保障『案件质量评查』 中立公正的七点建议

□韩旭

近日，最高人民检察院印发了《人民检察院案件质量检查与评查工作规定（试行）》（下称“规定”）。“规定”提出，应当建立健全“每案必检”工作机制，将案件质量检查与评查一同安排部署、同步推进。这是最高检继“一取消三不再”之后推出的保障检察官高效办案的有效举措，也是落实司法责任制的关键一步，在客观依据的基础上，推动案件质量评查与司法责任制有机结合。为了确保“规定”有效实施并发挥提升案件质量的作用，建议从以下七个方面予以配套落实。

首先，引入外部力量参与评查，打破“内部性”提升中立性。评查程序中，如果仅邀请人大代表、政协委员、特约检察员、人民监督员参与评查工作、提出意见建议，那么评查的外部参与性明显不足。若评查组织均由检察系统的检察官组成，容易因身份的同质性使他们在评查时对同行抱以“同情式理解”，“将心比心”地“网开一面”。为此，引入外部力量参与评查非常必要，可以考虑吸纳律师代表、专家学者等体系外专业人士参与其中，以此保障评查组的中立性。

其次，调整领导体制，保障评查的客观性。如果分管副检察长既分管业务部门，又分管案件管理部门，评查主体和被评查主体都在同一个领导管理之下，分管检察长很可能受到“部门利益”影响，在评查中很难“置身事外”保持客观中立，或使问题“大事化小，小事化了”。而案件管理部门作为评查的组织主体，也很难做到不听命分管领导的指令而“自行其是”。因此，分管案件管理部门的领导不应同时分管办案业务部门。

其三，多采用交叉评查方式，确保评查独立性。如果由本院检察官评

查其同事办理的案件，“熟人关系”可能会影响评查的独立性和公正性。基于程序正义原则，本院检察官在评查时应实行回避制度，采取交叉方式进行评查，方可保障评查的独立性，免受到同事、熟人关系的困扰与影响。“规定”第14条第2款规定：“上级人民检察院可以在本地区检察机关范围内统一调配力量，组织开展评查。”这就为交叉评查预留了空间。除此之外，也可由上级检察院评查下级检察院办案质量。评查组成员应当由业务能力强、办案经验丰富和品质良好的优秀检察官组成。

其四，办案过程以录音录像方式记录，以技术手段保障评查有效性。司法办案贯彻直接言词原则，也应在案件评查活动中得到体现。采取事后书面评查方法恐怕很难比办案检察官采用直接言词方式的判断更准确。为了增强办案检察官的责任心，也为了事后评查案件质量的需要，建议除了阅卷环节，可采用录音录像方式固定检察官办案的全过程。尤其对重点环节应尽可能录音录像，例如召开检察官联席会议、办案组讨论案件、检察委员会定案、召开听证会议和认罪认罚具结书签署过程等等。此举固然会增加经费成本，但有利于保障办案质量，或可探索实行。

其五，认真听取和审查检察官异议，以程序正义确保评查的全面充分。评查组应在形成正式意见前，及时向办案检察官反馈意见，并认真听取和审查办案检察官的异议。这既是程序正义的要求，能保障被评查人的基本权利，也能够使评查结论建立在不同意见基础上，避免“一家之言”带来的偏见。评查组维持原结论后，应当允许办案人员向上一级人民检察院案件管理部门继续提出异议。评查中，尊重检察官意见，充分听取其解释和案件处理的背景情况，是保障评查结论正确的关键。如果评查的案件是以听证会的方式作出处理结论的，并吸纳了人民监督员、特约检察员、人大代表、政协委员的意见，评查组在认定案件属于“瑕疵案件”或者“不合格案件”时应特别慎重，若要予以推翻，必须做到证据充分并且详细说明依据与理由。

其六，突出检查评查重点，明晰评查工作的价值导向。虽然要求“每案必查”以确保个案质量。但是，为真正实现检察工作的“人民性”，及时回应社会关切，在“重点评查”中，应将当事人及其辩护人、诉讼代理人反映强烈的案件，已经引发社会舆情的案件和社会关注的重大、敏感案件，撤回起诉案件，法院无罪判决案件等作为案件评查重点。对于该类案件，不但办案部门应先行“自查”，评查组亦应将其列为重点案件，优先进行评查。

最后，采取多数决的决策程序，让评查结论具有公信力。评查结论应当遵循公正的程序作出。在评查完成后的评议过程中，如果出现意见分歧，应当采取多数决方式形成评查结论。评查结论的形成程序应当与办案结果的决策程序保持一致，评查组宜采取多数组成，并且表决过程应当采用书面形式予以记录，强化评查结论的公信力。

（作者系四川大学法学院教授、博士生导师，中国法学会刑事诉讼法学研究会常务理事）

刑事案件『分案审理』 制度应予全面梳理

□张泽涛

“分案处理”是刑事司法活动中的常见现象，可发生于侦查、审查起诉和审判等多个诉讼阶段，“分案审理”是分案处理的最终呈现。近年来，由于涉黑涉恶、电信诈骗等涉众型案件数量增加，分案审理引发普遍关注。甚至有人提出，在审理被告人众多的案件时，一些法院“分案审理”已成常态，并案审理反成例外。

以2018年《刑事诉讼法》第三次修正通过之日起为起始点，在中国裁判文书网中可检索到基层人民法院一审刑事判决书2753081份，其中裁判事实部分出现“另案处理”的有202843份，占比7.37%；如统计中级人民法院审理的此类型案件，其比例上升为15.66%。可见“分案审理”虽不至于成为常态，但其占比并不少。然而，目前规范分案审理的立法与司法解释相对较为零散，内容也颇为粗陋，因此，应借助《刑事诉讼法》第四次修正的契机，优化刑事案件分案审理的制度供给。

程序法中的分案审理根植于实体法上的“合”。学理上，一人实施一个犯罪行为可被视为抽象意义上的一个案件，就此，共同犯罪、一人犯数罪等现象应被视为多个案件。如果对这类案件一律分案审理，势必导致诉讼资源不堪重负。为此，各国刑事法普遍设立并案制度，将数人共同实施的犯罪、一人实施的数个犯罪等，在刑事实体法及程序法中界定为一个案件统一评价，由侦诉审机关一并处理。分案审理建立在并案审理基础上，仅在某些特殊情形下，为保障个案公正，由审判机关主动或者被动拆分案件分别审理。

然而，并案审理是常态，分案审理是例外。合理适度的分案审理可以保障刑事司法公正，并促进司法效能。而失范的分案审理会影响刑事司法公正的实现。例如，共同犯罪中的某些犯罪嫌疑

人长期在逃，将其与已经到案的被追诉人分案审理能够避免诉讼拖延，及时实现国家的刑罚权。此外，将未成年人分案起诉、分案审判，则是为更好达成教育改造的目的，在人权保障方面具有独特价值。但在司法实践中，若办案机关不当地进行分案审理，则会引发量刑失衡、事实认定偏差等问题，影响司法公信力。例如，将共同犯罪拆分成不同案件，可能导致共同犯罪案件中同案犯量刑尺度不一，且分案审理后共同犯罪人难以相互质证，不利于查明案件事实真相。

目前，分案审理立法呈现“一面多点”的特点，实务指引能力偏弱。“一面”即最高人民法院、公安部2014年出台的《关于规范刑事案件“另案处理”适用的指导意见》，该意见较为全面规定了“另案处理”的概念、适用情形、审批措施等内容，考虑到法院一般不会否定检察机关的分案起诉行为，因此这一司法解释对审判环节的分案审理有着直接影响。“多点”是指在《刑事诉讼法》及两高制定的司法解释中对分案审理有一些零星规定，但只是意在解决个别问题的“点”状描述，并不是针对系列问题的“线”状立法，更不是全方位的“面”调整。此外，最高检《关于公诉案件撤回起诉若干问题的指导意见》以及最高法的个别答复、复函等规范性文件也对分案审理有所规定。总体而言，现有立法并没有将分案审理视为重要的诉讼行为，基本将其定位在公检法机关的内部案件管理事务，其性质大致是处理案件的技术性手段。考虑到分案审理的案件数量占比较大，且实践中大量的不当分案审理已经产生负面影响，有必要优化分案审理的制度规定。

具体而言，建议在《刑事诉讼法》第四次修订时，将刑事案件分案审理纳入到并案审理（牵连管辖）制度中一并予以完善。其一，将案件的合并与分离定性为诉讼行为，变革单方决定、程序封闭、难以变更等局面，特别是应当允许当事人适度参与；其二，强化检察机关在分案审理中的中枢地位。一方面，检察机关应当加强侦查监督力度，对侦查机关分案移送的必要性进行实质性审查，必要时通过退回补充侦查等方式要求侦查机关说明分案移送的理由。另一方面，检察机关如果决定分案提起公诉的，需要对另案处理的情况附说明理由，法院应当进行审查并决定是否分案审理；其三，将分案审理理由区分为法定分案和酌定分案两种类型。法定分案是依据《关于规范刑事案件“另案处理”适用的指导意见》第三条的规定，对于部分共同犯罪人在逃的案件、某些内容复杂的刑民交叉案件、未成年人犯罪案件等，一般应当分案审理。酌定分案则是被告人过多、被追诉人提出申请等情形时，由法院酌定做出是否分案的决定；其四，保障当事人的程序参与权。当事人一方可以对检察机关、审判机关分案审理的决定提出异议，并提供相应的理由和证据，检察机关、审判机关应当予以回应。

（作者系广州大学法学院教授、博导，国家级重大人才项目入选者，国务院特殊津贴专家，教育部法学教育指导委员会委员）

