

审判阶段补充侦查制度反思与改革

王贞会

(中国政法大学诉讼法学研究院,北京 100088)

摘要:以审判为中心的刑事诉讼制度改革是一项精细化的系统工程,任何一项具体制度的改革完善都有着“牵一发而动全身”的效果。补充侦查的目的在于弥补前期侦查疏漏,完善案件事实和证据。法庭审判阶段补充侦查是程序倒流的典型样态,导致侦查行为与审判程序交错,渲染了侦查中心主义色彩,与程序安定、程序构造、公正审判等诉讼原理冲突,缺乏理论证成。实践中,这一制度呈现功能异化倾向,成为延长诉讼期限、规避控诉风险和终结诉讼程序的变通之策,背离立法初衷。从长远来看,宜于废止法庭审判阶段的补充侦查,同时建立健全检察引导侦查、公诉审查、撤回起诉、司法业务考评等配套制度,以契合审判中心之要求和庭审实质化之价值。

关键词:补充侦查;以审判为中心;检察引导侦查;撤回起诉

中图分类号:DF73 **文献标志码:**A **文章编号:**1009-1505(2022)01-0055-09

DOI:10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2022.01.006

补充侦查是我国《刑事诉讼法》规定的一项制度,是公安机关或检察机关在已有侦查基础上就有关案件事实和证据继续进行侦查的活动,目的是进一步收集证据、查明案情,对于保证案件的实体公正和准确认定具有积极意义。补充侦查是原有侦查工作之延续,在本质上属于侦查程序的范畴^[1],根据诉讼原理,诉讼行为与诉讼程序应是一种对应和耦合关系,一定的诉讼行为总是与特定的诉讼阶段相联系,经过了特定的诉讼阶段,可能会导致诉讼行为无效^{[2]138}。补充侦查制度在客观上造成“侦查行为”与“侦查程序”的分离,侦查行为与审查起诉和审判程序交错,造成刑事诉讼程序“由后及前”的逆向运行和倒流。尤其是法庭审判阶段补充侦查,案件已经进入确定被告人是否有罪和应否处以刑罚的环节,此时进行补充侦查无疑将会不恰当地凸显侦查在我国刑事诉讼中的重要作用,动摇审判在刑事诉讼中的中心地位,有违程序公正和人权保障等基本理念。可见,法庭审判阶段补充侦查不仅是一个关系刑事诉讼原理和正当程序构造的基础理论问题,也是关系推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革和实现庭审实质化的一项重要内容。应当对法庭审判阶段补充侦查制度进行深刻反思,逐步限制其在司法实践中的适用,适时将其废止并完善相关配套制度,以契合以审判为中心和庭审实质化改革之要求。

收稿日期:2021-07-06

基金项目:教育部人文社会科学研究青年基金项目“审查逮捕程序的诉讼化改革研究”(17YJC820050)

作者简介:王贞会,男,中国政法大学诉讼法学研究院教授,法学博士,中国政法大学检察基础理论研究基地执行主任,主要从事刑事诉讼法学研究。

一、审判阶段补充侦查的立法逻辑

补充侦查制度在我国刑事诉讼中存在已久,最早在1931年《鄂豫皖区苏维埃政府革命法庭的组织与政治保卫局的关系及其区别》中就有关于“法庭在审判案件过程中遇到被告人不承认案情的情形可以转送保卫局进行复审”的规定。1944年《晋冀鲁豫边区太岳区暂行司法制度》首次使用“补充侦查”一语,规定法庭对起诉材料不够具体的案件可以送还公安机关补充侦查一次。新中国成立后,法庭审判阶段补充侦查的做法得到沿用,并在1956年最高人民法院《各级人民法院刑事案件审判程序总结》中加以规定。

1979年《刑事诉讼法》将补充侦查制度纳入立法,规定在审查批捕、审查起诉和审判阶段可以进行补充侦查,确立了补充侦查制度的基本框架。其中,审判阶段补充侦查主要包括两种情形:一是法院在对公诉案件进行审查时,发现主要事实不清、证据不足的,可以退回检察机关补充侦查;二是合议庭在案件审理过程中,认为案件证据不充分或发现新的事实,可以退回检察机关补充侦查或自行调查。可见,这一时期审判阶段补充侦查采取的是一种“法院主导”模式,法院可以自行决定将案件退回检察机关补充侦查或者自行调查。

1996年修改的《刑事诉讼法》重新理顺审判阶段补充侦查的程序规范,将补充侦查的启动权由法院转移给检察机关行使,并将补充侦查纳入延期审理制度,即检察机关需要向法院提出延期审理的建议并得到法院的同意,方可进行补充侦查。对被告人可能自首、立功等法定量刑情节,法院可以向检察机关提出补充侦查的建议,但不能直接退回检察机关补充侦查。同时,根据这一时期有关司法解释的规定,审判阶段补充侦查采取的是一种“两应当”做法,即公诉人在审理过程中发现需要补充侦查或补充提供证据的,应当要求法庭延期审理;法庭对于公诉人提出的延期审理建议,应当同意,这实际上意味着检察机关基于补充侦查之理由而提出延期审理的建议必然会带来审判程序中启动补充侦查之效果,由此确立了审判阶段补充侦查的“检察院应当要求延期审理+法院应当同意”的“检察院主导”模式。

2012年修改的《刑事诉讼法》沿用了1996年《刑事诉讼法》关于审判阶段补充侦查的规定。但是,有关司法解释的规定在对待审判阶段补充侦查这一问题上却存在一定冲突。2012年最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部 and 全国人大常委会法制工作委员会《关于实施刑事诉讼法若干问题的规定》第31条规定“法庭审理过程中被告人揭发他人犯罪行为或者提供重要线索,人民检察院认为需要进行查证的,可以建议补充侦查”,据此,是否启动补充侦查取决于法院是否同意检察机关的补充侦查建议,也就是“法院主导”模式。与之矛盾的是,当时根据最高人民法院和最高人民检察院有关司法解释的规定,只是2012年《人民检察院刑事诉讼规则(试行)》将“应当要求法庭延期审理”改为“可以建议法庭延期审理”,赋予检察机关对是否启动补充侦查一定的裁量权,但审判阶段补充侦查采取的仍然是一种“检察院建议延期审理+法院应当同意”的“检察院主导”模式。

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》提出“推进以审判为中心的诉讼制度改革”,我国刑事诉讼程序开启了贯穿整个诉讼过程的结构性的重大调整。2016年最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部《关于推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的意见》第7条和最高人民检察院《2018—2022年检察改革工作规划》第5条提出了完善补充侦查制度的总体方案,但并未明确审判阶段补充侦查的改革思路。相对而言,最高人民法院司法解释或文件对审判阶段补充侦查相关规定的变化,可以看出对审判阶段补充侦查予以严格限制的立场,并且在不断加强法院对审判程序中实施相关诉讼活动的审查和主导权。例如,对于在庭前会议中“明显事实不清、证据不足的案件”,2017年最高人民法院《关于全面推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革的实施意见》第8条规定的是

法院可以建议检察院补充侦查或撤回起诉,但2021年最高人民法院《关于适用〈中华人民共和国刑事诉讼法〉的解释》(以下简称最高人民法院《刑诉解释》)第232条则规定法院可以建议检察院补充材料或撤回起诉,不能建议检察院补充侦查。又如,对于审判期间公诉人基于需要补充侦查而提出延期审理建议的,2021年最高人民法院《刑诉解释》将“合议庭应当同意”修改为“合议庭可以同意”。换句话说,合议庭有权不同意公诉人基于需要补充侦查而提出的延期审理建议。再如,对于补充侦查期限届满而检察院未将补充的证据材料移送法院的问题,2021年最高人民法院《刑诉解释》将原规定的“法院可以决定按人民检察院撤诉处理”修改为“法院可以根据在案证据作出判决、裁定”,明确法院有权根据补充侦查前的事实和证据对案件作出裁判。这些规定,重新确立了审判阶段补充侦查的“法庭主导”模式,将审判程序中诉之系属的裁判权交由法院行使,明确法院对审判程序内有关诉讼事项的审查和主导作用,避免检察机关在审判阶段启动补充侦查的恣意和造成对法院裁判权的僭越。

回顾立法,可以帮助我们概览审判阶段补充侦查制度生成和发展的基本脉络。但是,立法上存在并不意味着制度本身具有理论上的正当性,也无法反映实践效果与立法目的能否契合。理论前提能否成立以及能否在实践中发挥立法目的,决定着审判阶段补充侦查制度的改革方向。正如有学者指出:“现行刑事诉讼法所确立的大量诉讼程序,不仅对于保护嫌疑人、被告人以及其他当事人的权益没有明显的意义,也不包含太多的价值含量,而带有明显的技术性和手续性。”^[3]这一反思性评价恰恰可以用来检视法庭审判阶段补充侦查制度。在诉讼原理层面,法庭审判阶段补充侦查与程序安定性、刑事诉讼构造、公正审判、人权保障等基础理论存在冲突,与推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革不相适应。由于把“理论供养不足”而带有“先天缺陷”的制度应用到司法实践中,造成审判阶段补充侦查偏离其立法目的而出现功能异化之倾向。

二、审判阶段补充侦查的理论反思

(一) 与程序安定理论之冲突

“无程序,则无司法。”^[4]程序公正是现代刑事司法的基本理念。实体公正和程序公正如“车之二轮”“鸟之两翼”,应当并举、不可偏废,刑事诉讼不仅要致力于实现案件最终处理结果的公平和正确,还要保证赖以实现实体公正的诉讼程序本身符合现代法治要求。“刑事诉讼不容许以不择手段、不问是非及不计代价的方法来发现真实,现代国家的刑事诉讼同时还追求合乎法治国基准的诉讼程序。”^[5]

安定性是程序公正的内在品质和属性,也是实现程序公正的前提和不可或缺的要件。在刑事诉讼中,程序的安定性要求“在进入刑事程序之后,在每一个诉讼的具体阶段上,无论是被追诉人、控方还是司法人员都不能恣意返回上一个或原来的步骤。另外,一旦某一程序阶段完成,所有的诉讼主体,尤其是权力行使者都不能任意将已经经过并完成的程序再度重演”^[6]。换句话说,刑事诉讼自立案开始一经启动,就必须严格按照法律规定的立案、侦查、审查起诉、审判和执行这一程序规范循序推进,除非在某一诉讼阶段终结刑事程序,否则,前后诉讼阶段之间应当紧密衔接、一以贯之,直到对案件作出最终的处理结果,已经过去的诉讼阶段原则上不应再次启动,已经实施完毕的诉讼活动也不得在后续诉讼阶段再次进行。否则,允许刑事诉讼程序随意地逆向回转,无疑将会造成不同诉讼职能的混淆和前后诉讼程序的交错。

审判阶段补充侦查作为一种典型的“程序倒流”现象,在刑事诉讼已经结束侦查和审查起诉活动而进入实质性解决被告人定罪量刑的法庭审判程序之后,却基于案件事实不清、证据不足等事由将已经进行的法庭审判程序予以搁置,重新启动对案件事实和证据的侦查程序,使案件跨越审查起诉阶段

直接退回到侦查程序。这种审判程序与侦查程序并存、审判行为与侦查行为交错的做法,违反了程序安定原则的要求。

(二) 与程序构造理论之冲突

推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革,归根结底是要调整和重塑我国刑事诉讼的基本诉讼构造。以审判为中心,“其核心在于构建一个科学、合理的刑事诉讼构造,以实现法院法官作为居中裁判者,审判作为侦查、起诉审查把关者以及案件最终决定者的功能”^[7]。审视法庭审判阶段补充侦查制度,其不恰当地渲染了侦查在刑事诉讼中的突出作用,造成侦查职能和公诉职能的混淆,侦查程序对审判程序的干预使正常有序的庭审活动陷入被动局面,削弱了审判职能和审判程序的核心地位,刑事诉讼难免陷入“侦查中心主义”之窠臼,造成审判程序中侦查职能取代公诉职能、侦查程序“绑架”审判程序的结果,与刑事诉讼的程序构造理论相冲突。

第一,与控辩平等对抗原则的要求不符。控辩平等对抗是刑事诉讼的一项基本原则,强调控辩双方在诉讼中应当享有平等的法律地位和诉讼能力上的平等有效武装。这既是正当程序价值的基本要素,也是被告人公正审判权的题中之意。审判阶段进行补充侦查,加剧了控辩双方在审判程序中的诉讼地位不平等和诉讼权利失衡状态,显然与控辩平等的基本原则格格不入。在这种局面下,被告人无异于任人宰割的鱼肉,所谓由中立法官主持的平等对话自然无从谈起^[8]。

一方面,补充侦查使得控方在审判程序中拥有弥补“控诉缺陷”和强化控诉效果的“额外红利”,而辩方并没有进一步收集证据材料和完善辩护的有效渠道。尽管《刑事诉讼法》规定辩方有权向法庭“申请通知新的证人到庭,调取新的证据,申请重新鉴定或者勘验”,但辩方需要“提供证人的基本信息、证据的存放地点,说明拟证明的事项,申请重新鉴定或者勘验的理由”,还需得到法庭的同意。补充侦查使得控辩双方在力量对比上变得更加悬殊,客观上造成辩方在法庭审判中本已处于劣势的诉讼地位愈加恶化,违背了控辩平等对抗原则的要求。

另一方面,补充侦查也造成处于审判阶段的被告人在诉讼身份上发生错乱。根据《刑事诉讼法》的规定,公诉案件的被追诉人在侦查和审查起诉阶段称为“犯罪嫌疑人”,自检察机关向法院提起公诉后称为“被告人”。审判阶段补充侦查造成审判程序和侦查程序、审判行为和侦查行为的并存,本已系属于审判程序而作为审判对象的“被告人”由于受到补充侦查而同时又具有“犯罪嫌疑人”的诉讼身份。尽管两者是同一对象,但“犯罪嫌疑人”和“被告人”的不同称谓所体现的诉讼关系和权利义务并不等同,不应混淆。审判阶段补充侦查制度造成同一对象在审判过程中的身份冲突,诉讼关系错乱,势必会影响被追诉人在审判程序和补充侦查程序中的权利保障。

第二,与审判独立原则的要求不符。法官在司法审判中所处的中心地位是现代性司法制度和司法模式不容辩驳的司法法理^[9]。从诉讼原理的角度而言,审判独立包含两个方面的要求,即“不受裁判者以外的人或者组织的控制以及不在审判过程中兼行不相容的职能”^{[2]28}。我国审判阶段补充侦查采用的是“补充侦查+延期审理”的模式,尽管有关文件在具体操作上的规定有所差异,但无论是检察机关享有补充侦查的决定权,还是法院享有延期审理的裁量权,都会造成检察机关或者法院在补充侦查启动上的决定权合一问题,要么检察机关通过启动补充侦查而介入法院审判权的行使,要么法院通过延期审理而参与检察机关侦查权的启动,从而间接波及另一方的权力行使,违反了审判独立原则的要求。

虽然2021年最高人民法院《刑诉解释》将“合议庭应当同意”改为“合议庭可以同意”,通过赋予法院对延期审理的裁量权实现对检察机关启动补充侦查的限制,但该规定也使得法院通过行使延期审理的裁量权而间接享有对补充侦查的启动决定权,在某种意义上意味着法院承担了一定的侦查职能,导致“审判者承担了其不能也不应承担的追诉职责”^[10],与法庭客观中立和不偏不倚的诉讼地位不相

适应,违背审判独立原则关于“不在审判过程中兼行不相容的职能”的要求。

(三) 与公正审判理论之冲突

第一,与集中审理原则的要求不符。集中审理,是实现迅速公正审判的原则,要求审判尽可能连续开庭、持续审理^[11]。集中审理排斥对审判程序的干扰,强调诉讼环节上的连贯性和裁判结果的及时性,要求庭审不间断、不拖延。审判阶段补充侦查与集中审理原则的要求不相适应。一方面,补充侦查在程序上必然带来法庭的延期审理,造成正常审判程序的中断。而且,根据有关司法解释的规定,法庭可以延期审理两次。也就是说,检察机关可以通过启动补充侦查这一“合法手段”使法庭审理中断两次,违反集中审理原则关于不间断的要求。另一方面,补充侦查在结果上将会导致已经经过的审理期限归零,法院得以重新计算审理期限。一次补充侦查,可以为办案机关带来“一个审理期限和补充侦查一个月”的高附加值,从而将预期审判期限大大延长,如果在法庭审理中进行两次补充侦查,变相延长的诉讼期限还要加倍,严重违反集中审理原则关于不拖延的要求。

第二,与疑罪从无原则的要求不符。疑罪从无,就是在刑事司法中出现这种既不能排除犯罪嫌疑又不能证明有罪的两难情况下,从法律上推定为无罪的一种处理方式^[12]。根据疑罪从无原则,只有控诉方提供确实、充分的证据证明被告人有罪,法院才能依法作出定罪判决。进一步讲,即使被告人可能事实上有罪,但如控诉方未能提供确实、充分的证据证明被告人有罪,法官也不能认定被告人有罪,否则审判就是不公正的^{[13]35}。然而,这种基于诉讼原理的分析结论并没有在我国立法和司法中得到有效呈现和落实。在立法上,《刑事诉讼法》规定审判阶段补充侦查来对“事实不清、证据不足”的情形予以弥补;在实践中,当法庭审理中遇到“事实不清、证据不足,或者遗漏罪行、遗漏同案犯罪嫌疑人”等情形,检察机关通过补充侦查来收集补充证据,完善事实,强化控诉效果,甚至可能基于其他法外事由而启动补充侦查。当然,补充侦查的事实和证据,既可能是不利于被告人的,也可能是有利于被告人的。无论是有利于被告人的事实和证据,还是不利于被告人的事实和证据,在法庭审理过程中,都不应通过补充侦查的方式予以补充收集和完善。如果是不利于被告人的事实和证据,法院可以要求检察机关补充移送相关证明材料,对于检察机关不能补充材料的,法院应当按照疑罪从无原则依法对被告人作出无罪判决。如果是有利于被告人的事实和证据,可以由法院依法进行调查核实或者要求检察机关补充移送材料,法院调查核实不了或者检察机关无法进一步提供相关材料的,法庭即应作出有利于被告人的认定,而无需进行补充侦查来确认有关事实和证据的存在与否。

三、审判阶段补充侦查的问题检视

审判阶段补充侦查制度的目的在于弥补前期侦查工作的疏漏,完善案件事实和证据,保证案件处理的实体公正。但是,这一制度在追求实体公正的同时却牺牲了程序公正价值,理论上难以自恰。由于缺乏理论上的有效证成,审判阶段补充侦查制度在实践中成为办案机关变相延长诉讼期限、强化控方优势、规避业务考评和终结刑事诉讼程序的变通之策,背离立法初衷。

(一) 变相延长诉讼期限,造成对被告人的超期羁押

补充侦查能否实现进一步收集证据和查明案件事实的立法目的在一定程度上带有“偶然性”,但通过补充侦查来实现延长诉讼期限的效果却在法院作出延期审理的决定时即已显现,具有“必然性”。在实践中,随着员额制改革和案件数量的增加,对于办案人员而言,补充侦查可以“合法”延长诉讼期限的实际效果在某种意义上比其查明事实和收集证据的应然价值更具诱惑力。当法院无法在法定期限内作出裁判时,可以建议检察机关补充侦查而将已经经过的审理期限“归零”,从而获得变相延展审理期限的“红利”,依法重新计算审理期限。如此一来,对于被羁押的被告人而言,法庭审理期限的延长

则意味着对其羁押期限的延长,造成对被告人的隐性超期羁押,客观上侵害了被告人的合法权益。

(二) 规避控诉风险,纾解业务考评的消极评价

审查起诉是公诉案件的必经程序,是连接侦查程序和审判程序的中间环节,起着承前启后的重要作用。一方面,作为侦查的后续程序,通过审查起诉,检察机关可以监督侦查活动是否合法,并对侦查工作成果进行质量检验和程序把关;另一方面,作为审判的前置程序,通过审查起诉,检察机关依法作出提起公诉或不起诉的决定,保证起诉的公正和准确,保障每一位公民的合法权益。根据最高人民检察院《刑诉规则》的有关规定,在审查起诉阶段,对于符合法律规定的起诉条件的,检察机关依法向法院提起公诉;对于不符合法律规定起诉条件的,如果属于“事实不清、证据不足或遗漏罪行、同案犯罪嫌疑人等情形”,检察机关可以依法将案件退回侦查机关补充侦查或自行侦查,经过两次补充侦查仍然证据不足不符合起诉条件的,检察机关应当作出不起起诉的决定。可见,凡是检察机关向法院提起公诉的案件,必须满足犯罪事实清楚、证据确实充分的要件,对于审查起诉阶段进行两次补充侦查后仍然证据不足的案件,根本不应提起公诉、交付审判。

实践中检察机关“带病”起诉,有的时候是由于审查起诉工作疏漏所致,但更多的是受到业务考评的影响。例如,对提起公诉后的撤诉率、无罪判决率等指标的考评,基本意味着凡提起公诉的案件最终会被定罪。对于“带病”起诉的案件,一方面面临法院判决无罪的风险,从而影响检察机关对起诉后无罪判决率的考评;另一方面对撤诉率的考评又在很大程度上阻断了检察机关将不符合起诉条件的案件撤回公诉的路径。补充侦查制度则可以在一定程度上缓解业务考评对“带病”起诉这一问题的影响。即使检察机关将不符合起诉条件的案件起诉到法院,检察机关可以通过补充侦查的方法来进一步补充证据、查明事实,完善起诉条件,弥补审查起诉工作疏漏,避免撤诉率、无罪判决率等考评指标的消极评价,可谓“一举两得”。实践中,当公诉人庭前准备不足或者当庭表现不佳时,检察机关可能会将补充侦查作为一种技术策略而中断法庭审理,通过补充侦查来进一步完善公诉准备事项或者调整指控思路、修改指控内容等。这种假借补充侦查之名而行加强控诉优势之实的做法,偏离了审判阶段补充侦查的立法目的,无疑会进一步加剧控辩双方在法庭审理中的不平等。

(三) 作为撤回起诉的前置程序,削弱撤回起诉制度的应有功能

根据最高人民检察院《刑诉规则》的规定,检察机关在法庭审理过程中发现“证据不足或证据发生变化,不符合起诉条件的”,可以撤回起诉。最高人民法院有关文件中也规定,法院在庭前会议中对明显事实不清、证据不足的案件,可以建议检察机关撤回起诉。从诉讼原理上讲,对于已经提起公诉的事实不清、证据不足的案件,通过检察机关撤回起诉的方式来处理是妥当的。但是,根据最高人民检察院《刑诉规则》第459条第3款的规定,撤回起诉对提起公诉的案件的后续影响较大,一旦将案件撤回起诉,如果没有新事实或新证据,检察机关将不得再行起诉。因此,为了防止撤回起诉造成无法再行起诉的被动局面,补充侦查在实践中往往变成了撤回起诉的前置程序。经过补充侦查,检察机关如果能够收集到需要的事实和证据,则可以提请法庭恢复审理,实现对被告人的定罪量刑;检察机关经过补充侦查仍然收集不到支持起诉需要的事实和证据,则可以在补充侦查期限届满后再撤回起诉或者不提请法庭恢复审理而由法院决定按检察机关撤诉处理,从而结束诉讼程序。这既增加了审判程序的复杂性,也使撤回起诉制度的应有功能无法有效发挥。

四、审判阶段补充侦查的改革建议

从长远角度而言,审判阶段补充侦查在理论和实践层面均存在重大缺陷,与以审判为中心的刑事诉讼制度改革和现代刑事司法理念、原则的要求不相兼容,应当予以废止,但此种改革方案存在较大

难度并需要经过一定时间的经验积累。从现实可行的角度而言,可以进一步完善检察引导侦查、公诉审查、撤回起诉、司法业务考评等有关配套制度和工作机制,通过充分发挥其他辅助制度和机制功能的方式,使侦查、审查起诉和审判在程序布置上井然有序并回归各自的程序功能,最大程度地限制审判阶段补充侦查制度的适用,服务于以审判为中心的刑事诉讼制度改革。

(一) 完善检察引导侦查制度

检察引导侦查,是指“检察机关为指控、证实犯罪,保证侦查活动的合法进行,就侦查方向的选定、侦查措施的选取和刑事犯罪证据的收集向侦查机关提出建议,发挥对刑事侦查的引导、监督作用”^[14]。早在1999年,上海市就开始探索检察引导侦查的实践做法,此后最高人民检察院多次提到要建立完善检察引导侦查制度,2016年《“十三五”时期检察工作发展规划纲要》明确要求“完善介入侦查、引导取证机制,建立重大疑难案件侦查机关听取检察机关意见和建议制度”^[15]。完善检察引导侦查制度,有助于重塑科学的警检关系,提高侦查和公诉质量,加强审判在刑事诉讼中的中心地位和庭审的实质化。

严格限制并最终废止审判阶段补充侦查制度,要求切实提高侦查和公诉质量,保证侦查终结和提起公诉的案件达到事实清楚、证据确实充分的标准。检察引导侦查,即检察机关通过提前介入对侦查机关收集证据和开展侦查提出意见建议,引导侦查机关围绕与检察机关一致的“对犯罪提起有效追诉”的审前目标开展侦查和收集证据,从而在侦查、起诉和审判之间形成一种良性有序的程序运作。侦查服务于起诉,起诉服务于审判,侦查和起诉作为统一的审前程序共同服务于审判。侦查达不到法律规定要求的,不能移送审查起诉;起诉达不到法律规定条件的,不能交付审判^[16]。完善检察引导侦查制度,应当将侦查和审查起诉定位于统一的刑事审前程序,充分发挥检察机关在审前程序的主导作用,并就检察引导侦查的案件范围、引导方式和内容等进行制度性构建^[17]。同时还应当注意,检察引导侦查并非检察替代侦查,不是检察机关取代侦查机关行使对案件的侦查权,也不是检察机关和侦查机关共同行使侦查权,案件的侦查权仍然由侦查机关行使,检察机关不能借引导之名而行干预侦查之实。

(二) 完善公诉审查制度

公诉审查,是指检察机关提起公诉后,法院在开庭审理前对起诉案件进行初步审查,以确定起诉是否合法,是否有必要开庭审判^[18]。公诉审查对于过滤不符合法律规定起诉条件的案件,保障被告人合法权益,保证庭审顺利进行等具有重要意义。对公诉案件进行开庭前审查是世界各国的普遍做法,我国在1979年制定《刑事诉讼法》时即对此作了规定,明确要求法院对提起公诉的案件应当进行事实和证据上的实质性审查。1996年《刑事诉讼法》将法院对公诉案件的实质性审查调整为对起诉书及证据目录、证人名单和主要证据复印件或者照片的程序性审查。2012年《刑事诉讼法》在恢复检察机关全卷移送制度的同时保留了程序性公诉审查的方式。程序性公诉审查模式存在一定问题:一是导致证据明显不确实、不充分的案件进入审判程序,造成审判程序的虚化;二是为冤错案件的发生留下隐患;三是削弱了对被告人权利的保障^{[13]200-201}。

严格限制并最终废止审判阶段补充侦查制度,要求进一步完善我国的公诉审查制度,充分发挥公诉审查的过滤分流作用。补充侦查的主要目的是通过补充收集证据、查明案件事实来保证法院的有罪判决建立在“事实清楚、证据确实充分”基础上。公诉审查的意义在于保证检察机关提起公诉的案件符合“事实清楚、证据确实充分”标准,将不符合法定起诉条件的案件排除在审判之外,保证庭审的顺利进行和法院的正确裁判。比较而言,两项制度发挥的实体价值均为保证法院正确裁判,但体现的程序价值却有巨大差别。公诉审查是在开始庭审之前,通过程序过滤、阻止不符合起诉条件的案件进入庭审,有助于实现程序公正和人权保障;补充侦查是在庭审过程中,通过延期审理而使刑事诉讼程序由审判程序回转至侦查程序,违背程序公正和以审判为中心的诉讼原理,也侵犯了被告人的诉讼权利。

因此,应当完善公诉审查制度,主要包括:一是恢复实体性审查并加以限制,阻止不符合审理条件的公诉案件进入庭审程序;二是赋予被告人参与权;三是完善公诉审查的处理手段,如增设驳回起诉、完善撤回起诉等^{[13]202-204}。

(三) 规范撤回起诉制度

撤回起诉,是指检察机关在提起公诉后,法院作出第一审裁判之前,由于发现存在某项特殊事由,检察机关依照法律规定的要求将已经提起的公诉予以撤回,从而终结刑事诉讼进程的诉讼制度^[19]。在我国,撤回起诉制度主要见于最高人民法院和最高人民检察院有关司法解释的规定,形式上包括检察机关自行撤回起诉和按检察机关撤诉处理两种。此外,根据最高人民法院有关司法文件的规定,法院在庭前会议中对明显事实不清、证据不足的案件可以建议检察机关撤回起诉,如果检察机关不同意,在开庭审理后,检察机关没有新的事实和理由的,一般不准许撤回起诉。从理论上讲,对于已经提起公诉的案件,由于已经系属于法院,原则上只能由法院作出最终处理,这符合以审判为中心的刑事诉讼构造和庭审实质化的要求。但是,对于审判阶段事实不清、证据不足的案件,意味着作为法院审判对象的诉之实质要件存在“瑕疵”,只剩下诉的形式要件。这种情况下,既可以由检察机关将这一不具事实要件的起诉予以撤回,也可以维系诉之形式而由法院作出无罪判决。

严格限制并最终废止审判阶段补充侦查制度,要求进一步规范撤回起诉制度,完善检察机关自行撤回起诉的方式,取消按检察机关撤诉处理的方式。对此,最高人民检察院《2018—2022年检察改革工作规划》中也提出“规范撤回起诉工作,对于符合撤回起诉条件的案件,依照规定撤回起诉,并作出“不起诉决定”。对于审判阶段依然事实不清、证据不足的案件,不应通过补充侦查来强化对被告人的控诉,而应由检察机关撤回起诉以结束诉讼进程,或者由法院依法作出指控的犯罪不能成立的不起诉决定。对于检察机关撤回起诉的,应当征得法院的同意。法院同意撤回起诉的,如果没有新的事实或新的证据,检察机关不得再对本案提起公诉。法院不同意撤回起诉的,应当对案件继续审理,确实属于事实不清、证据不足而无法认定被告人有罪的,法院应当依法作出无罪判决。

(四) 完善刑事司法业务考评机制

对司法业务进行考评,犹如一柄“双刃剑”。考评科学、合理,对于加强司法管理、提高司法规范化水平、保证办案质量、维护司法公正具有积极作用;考评不科学、不合理,不仅不能实现考评目的,还会给整个司法工作带来消极影响。近年来中央有关部门多次要求,不能单纯以批捕率、起诉数、无罪判决率、结案率等作为业务考评的根据,但实践中批捕率、不起诉数、无罪判决率等指标在较长一段时间里仍然是检察机关评价逮捕质量和起诉质量的重要因素。业务考评对审判阶段补充侦查的适用亦有重要影响。例如,检察机关经过补充侦查,能够达到事实清楚、证据确实充分的,法院作出有罪判决,检察机关可以避免不起诉数量、撤诉率和无罪率等多项指标的消极评价;案件仍然事实不清、证据不足的,检察机关可以撤回起诉,规避不起诉数量和无罪判决率的消极评价。

严格限制并最终废止审判阶段补充侦查制度,需要进一步完善刑事司法业务考评机制。首先,应当充分发挥以“案一件比”为核心的案件质量评价指标体系对检察机关办案的指引作用,将“案一件比”指标与其他评价指标进行综合分析,加大对补充侦查这一重点办案环节和相关案件的监督,以减少不必要的补充侦查,推动检察机关办案质效的提升^[20]。其次,应当全面清理和废除不起诉数量、撤回起诉率、无罪判决率等不合理、不必要的考评指标,考评指标的设置要符合管理规律和刑事司法业务属性的要求并以保证办案质量和实现司法公正为目标。最后,应当改革简单量化的计分式考评方法,只有将司法业务的考评重心从“数”与“率”的计分式考评方法中解脱出来,突出对办案质量和司法公正的考评,才能真正实现从形式考评向实质考评的转变,才能从只关注惩治犯罪的单向考评模式向控制犯罪与司法公正并重的考评模式转变,才能真正发挥司法业务考评的“助推器”和“润滑剂”功能。

参考文献:

- [1] 陈光中. 刑事诉讼法[M]. 北京:北京大学出版社,高等教育出版社,2016:317.
- [2] 宋英辉. 刑事诉讼原理[M]. 北京:北京大学出版社,2014.
- [3] 陈瑞华. 程序性制裁理论[M]. 北京:中国法制出版社,2017:21.
- [4] 沈德咏. 论严格司法[J]. 政法论坛,2016(4):96-111.
- [5] 林钰雄. 刑事诉讼法:上册[M]. 北京:中国人民大学出版社,2005:6-10.
- [6] 韩阳,张剑秋. 论刑事程序的安定性[J]. 学术交流,2014(2):67-71.
- [7] 陈卫东. 以审判为中心:当代中国刑事司法改革的基点[J]. 法学家,2016(4):1-15.
- [8] 孙远. 论检察官审判阶段强制取证权的废除——兼论法庭审判阶段的补充侦查[J]. 烟台大学学报(哲学社会科学版),2007(3):23-28.
- [9] 章安邦. 人工智能时代的司法权嬗变[J]. 浙江工商大学学报,2020(4):149-160.
- [10] 王敏远. 重构诉讼体制——以审判为中心的诉讼制度改革[M]. 北京:中国政法大学出版社,2016:143.
- [11] 田口守一. 刑事诉讼法[M]. 张凌,于秀峰,译. 北京:中国政法大学出版社,2010:196.
- [12] 沈德咏. 论疑罪从无[J]. 中国法学,2013(5):5-21.
- [13] 沈德咏. 严格司法与诉讼制度改革——推进以审判为中心的刑事诉讼制度改革策论[M]. 北京:法律出版社,2017.
- [14] 张智辉,吴孟栓. 2001年检察理论研究综述[J]. 国家检察官学院学报,2002(2):112-127.
- [15] 戴佳,徐日丹. 推动检察工作更好发展 为经济提供更有力量司法服务和保障[N]. 检察日报,2016-09-2(3).
- [16] 童建明. 论不起诉权的合理适用[J]. 中国刑事法杂志,2019(4):23-34.
- [17] 王贞会. 重大疑难案件检察引导侦查制度探讨[J]. 人民检察,2017(9):27-30.
- [18] 姚莉,卞建林. 公诉审查制度研究[J]. 政法论坛,1998(3):71-78.
- [19] 王贞会. 检察机关撤回公诉制度[J]. 国家检察官学院学报,2010(4):133-138.
- [20] 宋能君. 刑事检察“案一件比”指标适用与质效提升[N]. 检察日报,2021-06-09(3).

Reconsideration and Reform of the Supplementary Investigation System in Trial

WANG Zhenhui

(Procedural Law Research Institute, China University of Political Science and Law, Beijing 100088, China)

Abstract: The reform of trial-centered litigation is a fine systematic project. The improvement of any specific system plays the role of “pulling one hair and leading the whole body”. The purpose of supplementary investigation in trial is to reinforce the early investigation and improve the facts and evidence of the case. Supplementary investigation in trial is a typical form of procedure backflow, which leads to the coexistence of investigation and trial, exaggerates the color of investigation centralism, and conflicts with procedural stability, procedural structure, fair trial and other litigation principles, lacking theoretical evidence. This system shows the tendency of functional alienation in practice, which has become an alternative policy to prolong the litigation period, avoid the prosecution risk and end the litigation procedure, and which deviates from the original intention of legislation. For long, it is appropriate to abolish the supplementary investigation in trial, establish and improve the supporting systems such as procuratorial guidance investigation, public prosecution review, withdrawal of prosecution and judicial work evaluation, so as to meet the trial-centered requirements and the value of substantiation of court trial.

Key words: supplementary investigation; trial - centered model; procuratorial guidance investigation; withdrawal of prosecution



(责任编辑 张伟 郑英龙)