

刑事速裁程序试点工作的探索与完善

● 冉诗玉* 李军灵**/文

摘要：刑事速裁程序试点工作施行之后，轻微刑事案件逐步纳入了认罪认罚从宽处理的司法改革轨道。目前，刑事速裁程序试点工作反映的问题主要集中在庭审程序公开审理的范围过于笼统，认罪认罚从宽处理尚未充分体现，被害人权益保护力度不足，审前程序与速裁程序不对接等方面。所以，应当从规范不公开审理程序，完善被告人被害人的权利保护机制，有效衔接审判程序和速裁程序，贯彻落实值班律师制度等方面进行改进，务求完备，力臻实效。

关键词：刑事速裁 试点工作 实证研究

2014年8月，最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部等司法部门联合制定了《关于在部分地区开展刑事案件速裁程序试点工作的办法》（以下简称14年《办法》），对刑事速裁程序作了相应的制度规定。2016年11月，《关于在部分地区开展刑事案件认罪认罚从宽制度试点工作的办法》（以下简称16年《办法》）正式施行，对刑事速裁程序又作了一定的修改，除了16年《办法》有规定的，其他的仍参照原14年《办法》执行。2014年底，南部某省在11个区县开展了刑事速裁程序试点工作。自2016年1月到2016年11月初，11个试点区县共计适用刑事速裁程序审理案件1657件1782人，占了同期试点地区刑事案件的14.2%，而在2016年11月底至2017年3月初这三个多月间，由于16年《办法》扩大了案件适用范围，延长了办案期限等原因，共计适用刑事速裁程序审理案件719件780人，相比适用14年《办法》，同比上升了85.6%，其中被告人上诉率仅为2.02%，检察机关抗诉率只有0.01%，附带民事诉讼上诉率为0，成效显著。但同时，在司法实践中也发现了一些问题亟待解决和

予以探索。

一、刑事速裁程序试点工作的现状及成因分析

（一）立法制度方面

1.不公开审理的范围过于笼统。14年《办法》第12条规定的不公开审理需要具备三项要件：一是被告人须以信息安全为理由申请不公开审理；二是公诉人和辩护人无异议；三是审判法院的院长批准。从法理上来说，这十分符合人权保障的司法精神。然而，根据笔者的调查，南部某省的司法实践中适用不公开审理的仅仅只有12%。究其原因，在于《办法》等制度未对“信息和信息安全”的内涵和外延进行具体的司法解释，实践中会出现办案人员为避免程序上的麻烦，利用自由裁量权随意决定不公开审理的事由，反而影响了刑事速裁程序的司法公信力。

2.认罪认罚从宽处罚的原则尚未充分体现。一是从宽处罚的规定模糊，刑事速裁程序作为完善认罪认罚从宽制度的具体举措之一，相比简易程序而言，应当给予犯罪嫌疑人、被告人更多的司法优惠。然而，大多数时候检察机关的办案人员只是降低了量刑建议中

* 重庆市人民检察院第四分院研究室主任[409000]

** 河南省桐柏县人民检察院研究室主任[474750]

的最高刑,最低刑则保持不变,但法院判决往往就是选择的最低刑,其原因便在于没有明确的制度规定从宽处罚的幅度。二是从宽处罚的要求过于严苛。14年《办法》规定,犯罪嫌疑人、被告人除了认罪认罚之外,还需要退还赃物、积极赔偿和赔礼道歉取得被害人谅解等严格条件,实践操作并不容易,导致难以得到从宽处罚的处理。

3.被害人权益保护力度不足。第一,未明确被害人不同意指控事实的救济方式。14年《办法》虽然规定适用速裁程序需要被害人方的谅解作为前提,审判机关适用速裁程序必须听取被害人方的意见,在一定程度上保护了被害人方的合法权益。但由于并没有明确规定被害人方如若不同意公诉方所指控的案件事实时应当如何进行救济,导致实际缺乏法律执行力,也不利于审理法官查实案件事实。第二,审前程序阶段知情权和参与权保障不足。被害人方作为案件的主要当事人,应当对案件的审理情况和程序充分了解。然而,14年《办法》仅仅规定了审判程序中被害人方拥有知情权和参与权,在侦查程序、审查起诉程序等审前程序却缺乏关于知情权和参与权的法律规定。

(二)庭审程序方面

1.审前程序与速裁程序不对接。司法实践中,审前羁押时限较长,羁押率高的问题一直困扰着速裁程序的正常运行,使得办案人员不敢也不愿去适用。一是审前羁押期限较长与速裁程序缩短羁押期限的法律理念相背离。因我国国家赔偿责任和司法系统考核机制的不完善以及公安机关侦查阶段所耗费的时间较多,导致审前羁押时限较长,审判机关很多时候不得不判处被告人较为严重的刑罚以和羁押期限相适应。二是审前羁押期限较长,羁押率高往往会带给办案人员一个心理暗示,此案的社会危害性较大,案情性质严重,不能够适用速裁程序。三是法律给予侦控部门过大的延长羁押期限自由裁量权,限制了速裁程序效率的提高,不利于速裁程序的良好运行。

2.当庭宣判要求与审批制度存在矛盾。据笔者调查,司法实践中不少的基层法院都规定了由主管副

院长来审批宣判后的羁押措施变化的制度,诸如宣判后是需要收押还是释放都需要主管副院长审批,这和刑事速裁程序所要求的当庭宣判其实是存在矛盾的。

(三)司法机关方面

1.司法行政机关拥有缓刑调查评估权。据调查,南部某省11个试点区县的缓刑适用率仅仅只有8.9%,比同期适用简易程序的其他区县还要低得多。究其缘由,在于14年《办法》中规定,检察机关认为可能判处缓刑或是管制的,可以委托县级司法行政机关进行调查评估。而县级司法行政机关的大多数工作人员并没有同级检察机关那样的办案力量和人才,由其制作调查评估报告,其准确性难以保证,无疑是增加了缓刑适用的难度。

2.检察机关派员出庭公诉的实际效果不佳。根据14年《办法》规定,速裁案件的庭审程序中,检察机关应当派员支持公诉。但在实际操作中,由于控辩双方对于案件事实、量刑建议等关键问题并无异议,加之略去了法庭调查和辩论环节,导致并不存在实质的控辩对抗,公诉人既不需要举示证据,也不需要进行辩论,其出庭应诉的实际作用并不大。

3.过度强调法院的主体作用。在审判为中心的庭审制度改革中,法院作为审理案件的主体作用是显而易见的,但也不应该过度强调法院的“单兵作战”。刑事速裁程序对庭审阶段的诉讼程序作了诸多规定,但对于侦查程序、审查起诉程序和执行程序都没有明确的规定,导致速裁程序主要是以法院为主在进行适用和启动,并不能有效缓解轻微刑事案件“提速难”的问题,也难以形成公检法司之间的协同合力。

4.部分试点地区司法机关的重视不够。依据14年《办法》等制度的规定,刑事速裁程序中应当成立专门的刑事速裁办案组,分案时进行筛选分离。但一些试点城市和区县并没有成立专门的办案组,对试点工作缺乏应有的重视,公检法司之间也缺乏联动协调机制,经常导致一些原本可以适用刑事速裁程序审理的案件因为检察机关的量刑建议超过了一年有期徒刑而审判机关无法适用。

(四) 第三方和被告人方面

1. 律师参与度不够。刑事速裁程序中, 犯罪嫌疑人、被告人不仅要认罪认罚, 连庭审中的质证和无罪辩解程序也必须放弃, 如若不能得到辩护律师的帮助, 很难保证其认罪认罚的自愿性和合理性, 然而, 根据试点工作的调查情况显示, 律师的参与度并不能尽如人意。一是律师参与率低, 以南部某省法院系统的司法实践为例, 全年 1657 件案件中仅仅只有 1 件获得了律师的法律援助, 拥有辩护律师的仅有 83 件, 辩护率仅为 5%。二是值班律师制度未得到贯彻落实。14 年和 16 年的《办法》都有规定, 应当建立值班律师制度, 但以南部某省为例, 11 个试点区县只有 6 个落实了值班律师制度。三是适用率低。速裁程序所适用的案件, 大多数犯罪嫌疑人、被告人并不是未成年人或盲、聋、哑人, 不符合刑事诉讼法所规定的必须指定辩护律师的要求。加之犯罪嫌疑人因为既然认罪认罚就没有必要申请律师援助, 以及办案人员因为程序规定的办案期限过短, 在考虑到律师参与会增加工作量的考量下就更加缺乏主动为其指定辩护律师的积极性。

2. 被告人为了留看守所执行而故意上诉。《刑事诉讼法》规定, 裁判生效后不满 3 个月执行期的由看守所代为执行, 而刑事速裁程序所适用的案件都是 1 年以下有期徒刑, 宣判前就已然羁押了不少的时间, 导致被告人为了能够留看守所执行剩余刑期而故意提起上诉。以上诉的方式消耗剩余执行时间, 造成了司法诉讼资源的浪费, 更影响了速裁程序的正常运行。

二、完善刑事速裁程序的发展路径

(一) 规范不公开审理程序

一是明确不公开审理的适用范围和申请权。应该通过司法解释限定信息安全的概念, 对其外延和内涵作出合理解释, 限制法官的自由裁量权, 保障被告人在审理过程中能够以信息安全为由申请不公开审理的权利。二是如若被告人申请不公开, 检察机关认为应当公开, 审判机关应当严格进行审查, 检察机关也应对审判机关的处理结果进行监督, 并将处理结果以书面方式通知被害人方。三是赋予被害人方申诉权。如若被害人方不服审判机关的关于不公开

审理的决定, 可以在法定期限内向检察机关申诉, 经审查后转达至法院, 再确定是否不公开审理。

(二) 完善被告人与被害人的权利保护机制

1. 取消被告人须与被害人达成调解或是和解的限制。鉴于司法中很多时候的调解、和解都发生在庭审阶段, 而检察机关的量刑建议却是在审查起诉阶段完成, 二者存在时间上的差异。考虑到如此情况, 建议取消审查起诉阶段需双方达成调解或是和解的限制规定, 如果庭审环节中达成调解或是和解的, 而检察机关的量刑建议幅度适当, 即可在庭审阶段适用速裁程序审理案件。

2. 保障被告人方的知情权、选择权和辩护权。为了确保诉讼程序正义, 被告人方在诉讼过程中首先需要保障的就是知情权, 即知悉自身的诉讼现状, 这样才能保证其选择认罪认罚等程序时是基于正确的自愿选择, 其中主要的便是司法机关的告知义务。而选择权和辩护权的保障更需要司法机关严格按照法定程序进行诉讼流程。

3. 保障被害人方的参与权和知情权。其一, 侦查机关在移送审查起诉时应向被害人方送达通知书。其二, 检察机关在审查起诉时, 被害人方提出申请的, 应当听取其意见。检察机关认为应当使用刑事速裁程序审理案件的, 应当在听取被害人方的意见后再向法院提出建议。其三, 审判阶段中, 被害人方可以参与其中, 对程序的适用、处理的结果提出自己的意见, 对法官的适用程序、判决结果不服的可以进行申诉, 异议成立的, 应当依法进行变更。

(三) 有效衔接审判程序和速裁程序

1. 侦控机关做好速裁程序的准备工作。第一是做好资料准备工作。其中包括犯罪嫌疑人的悔过书和认罪证明, 与被害人的谅解书或是调解文书, 适用速裁程序的建议书, 缓刑调查评估报告以及犯罪嫌疑人、被告人提出适用速裁程序的审查书等等。第二是侦控机关需快速做好案件的相关流程。在侦查阶段, 检察机关应当督促公安机关快速而合法的进行取证; 在审查起诉阶段, 审判机关应当督促检察机关快速提起公诉和出庭支持公诉。

2.以书面审理为审理方式,推动非羁押强制措施
的适用。其一,将开庭审理改为书面审理。鉴于试点工
作中的庭审过程大多数是程序性的规程,速裁程序的
前期工作其实已经将庭审所需做的工作尽数完成,花
费5到10分钟进行开庭审理无疑是浪费司法资源,
而书面审理仍然是对案件事实、证据等方面进行的实
质性审查,足以保证当事人应有的各项诉讼权利。其
二,拓展非羁押强制措施的适用。鉴于当下当庭宣判
后还需要对被告人的羁押措施进行审批,不符合速裁
程序的提速要求。笔者建议,可以尽可能在庭审之前
采取非羁押措施,只要被告人符合取保候审监视居住
条件的就应当适用非羁押措施。减少庭前羁押,可以
大幅减少“关多久,判多久”的现象。

(四)构建司法机关侦、诉、审、执、司联动协调机制

1.完善侦查和审查起诉程序的速裁规定。刑期倒
挂等现象产生的主要原因便是侦查阶段的拖沓和繁
琐,所以应当对侦查阶段的期限进行限制,根据调查,
78%的办案检察官、法官认为应当适用刑事速裁程序
处理的轻微刑事案件应当在10个工作日内结束侦
查,而且在移送审查起诉之前,侦查机关应当充分听
取被告人方和被害人方的意见。而在审查起诉阶段,
检察机关应当按照《办法》要求,专案专办,成立专门
的办案组对案件进行分流,建立速裁案件快速处理机
制,简化审批流程、法律文书制作流程。

2.取消司法机关缓刑调查评估权。鉴于14年
《办法》中规定对于可能宣告缓刑或是管制刑罚的,检
察机关可以委托当地的县级司法机关进行调查评估,
从法律上反而严格化了缓刑的适用条件,不利于司法
实践操作。应当取消司法机关的缓刑调查评估
权,赋予侦查机关在侦查期间进行社会调查的权力。
侦查机关认为有可能宣告缓刑的,向检察机关提出建
议,由检察机关根据犯罪嫌疑人的认罪态度等情况进
行判断并据此向法院提出相关建议,如若被告人适合
判处缓刑即对其判处缓刑。当然,如若不宜取消司法
行政机关的调查评估权,则应该建立由侦查机关、检
察机关、审判机关相互协作的督促机制,促使司法行
政机关按时出具调查评估报告,并对其进行司法审

查,保障其正确性和时效性。

3.公诉人无需出庭支持起诉。正如前文所述,检
察机关派员出庭支持公诉的意义不大,而且速裁程序
与简易程序不同,因为不需要对被告人进行质证,加
之庭审程序极为简化,审判人员的自由裁量权并不
大,略去了法庭调查环节并不会发生法官同时承担控
诉和审判双重职能的情况,检察机关派员出庭支持起
诉的法律监督作用其实很小。根据调查数据显示,
92%的办案法官、检察官认为检察机关没有必要派员
出庭支持起诉。所以,速裁程序中应以检察机关不派
员出庭为原则,特殊情况下要求出庭为例外,如此方
能更节省司法资源,提高诉讼效率。

4.构建公检法司联动协调机制,确立专案专办工
作组。根据速裁程序的现实需要,笔者建议参照试点
城市中的北京、重庆等地区的做法,在当地政法委的
主持下,由公检法司构建联动协调机制,各司其职,并
在本机关内确立专人负责刑事速裁案件的办理,确保
专案专办,公安机关能够及时侦查终结,检察机关能
够及时和集中的移送起诉,审判机关能够即审即判,
司法行政机关衔接得当,从而构建刑事速裁程序的快
速办理绿色通道。

(五)贯彻落实值班律师制度

前文已述,当前速裁程序中存在律师参与率低和
值班律师制度落实不力等问题,难以起到参与当事人
双方的刑事和解,帮助被告人进行辩护和法律咨询等
法律功能。因此需要从硬件和软件两方面加以完善:
其一,通过确立律师强制援助制度落实值班律师制
度。检察机关、审判机关和看守所设立专门的律师值
班办公室,司法行政机关加强督促检查,规定法律援
助律师须按时坐班,如有合法申请援助的,不得拒绝、
不得拖延,防止值班制度流于形式。其二,构建有利于
律师提供法律服务的软性规制。司法机关应当通过宣
传扩大群众的知晓率,提高值班律师的荣誉感,同时
鼓励被告人申请法律援助,且适当对值班律师进行经
济上的补助,使得值班律师能够有动力也有活力地去
办理援助案件。

