

经济效益视角下的我国公诉审查程序之完善

——兼评法国预审程序

刘兆阳

(西南政法大学 法学院,重庆 401120)

摘要:经济效益最大化是公诉审查程序所追求的重要价值。我国公诉审查程序配置过于繁杂,案件审查效率低下;部分审查程序的缺失使得案件质量缺乏“过滤器”的过滤。法国预审程序作为介于公诉程序和庭前审查程序之间的“桥梁”,应为我国有选择地吸收和借鉴。在批判性借鉴法国预审程序的基础上,将两级预审程序压缩为一级程序并融入我国公诉审查程序中,是一种可行选择。

关键词:经济效益;公诉审查;预审程序;公正;效率

中图分类号:D925.28 **文献标志码:**A **文章编号:**1008-7966(2016)02-0081-04

经济效益价值是刑事诉讼法作为程序法所追求的基本价值,“程序之烦琐,进行之迟缓,亦属于个人无益,于国家社会有损,故诉讼经济于诉讼制度之建立实不可忽视”^[1]。如何通过较少的审判资源投入达到较大的成果产出,是刑事诉讼中经济效益最大化的基本要求。2012年《刑事诉讼法》修订后,我国公诉审查程序主要还存在诸如公诉审查程序构建不合理、程序繁简颠倒、司法资源分配不合理等问题。基于此,构建一个公正高效的公诉审查程序便成为《刑事诉讼法》修改后所面临的一个重点和难点。本文拟在借鉴域外经验的基础上,基于经济效益的视角对我国公诉审查程序的构建提出完善建议,以求服务于司法实践。

一、我国公诉审查程序之立法现状与困境分析

2012年刑事诉讼法修订后相比1996年刑诉法在公诉审查程序的内容设置上有了很大的不同。我国《刑事诉讼法》第172条规定:人民检察院认为犯罪嫌疑人的犯罪事实已经查清,证据确实、充分,依法应当追究刑事责任的,应当做出起诉决定,按照审判管辖的规定,向人民法院提起公诉。人民检察院作出提起公诉的决定后,被追诉人的诉讼身份就由“犯罪嫌疑人”变为“被告人”。而关于庭前审查程序的相关内容,《刑事诉讼法》第181条规定:人民法院对提起公诉的案件进行审查后,对于起诉书中明确的指控犯罪事实的,应当决定开庭审判。依据最高法院司法解释,对提起公诉的案件,人民法院应当在收到起诉书和案卷、证据材料后,指定

审判人员审查以下内容:(1)是否属于本院管辖;(2)起诉书是否写明被告人的身份……如此看来,我国的公诉审查程序是直接将检察院提起公诉与人民法院庭前审查程序进行“粗糙”的连接而形成的一个整体。就该程序可否体现刑事程序的公正、效率与经济价值而言,笔者认为:

首先,直接将公诉案件纳入正式审判程序之中,并奉行“全案移送”的案件移送模式,会导致法官对于移送的案件较易产生有罪的预断,令公众对诉讼的公正性生疑。根据《刑事诉讼法》第180条和第278条的规定,法官不可以审查案件的事实及证据等涉及案件的所有相关内容,只是对案件是否符合起诉条件进行程序性审查。然而,在司法实践中,法官会或多或少的接触到案件的事实和相关的证据材料,并且庭前审查的法官与正式审判的法官为同一主体,这样便会导致两种结果:一方面,会在某种程度上导致法官在庭前审查时做出有罪的预断;另一方面,法官又可能基于“庭前审查时对案件已经有了一定的了解”,从而在审理案件时做出擅断。因此,基于预断和擅断之下的判决是否真正能体现程序的公正性,让人生疑。

其次,法官进行庭前调查的主要动因是检察院的指控,而控辩双方不平衡的司法现状,导致了证据材料偏向于有罪这一趋势在刑事诉讼法中得到凸显。众所周知,我国的侦查程序的启动主体是公安机关和人民检察院,而控诉主体主要是人民检察院。相对于被追诉人来说,公权力机关主动搜集证据的过程具有国家权力的支撑等特征。公诉机关可以利用其自身的特权进行侦查活动并查明被追诉人的有罪事实。而我国2012年《刑事诉讼法》第50条更是规定:“审判人员、

收稿日期:2015-12-09

作者简介:刘兆阳(1992-),男,安徽亳州人,2014级刑法学专业硕士研究生,量刑研究中心助理研究员。

检察人员、侦查人员必须依照法定程序,收集能够证明犯罪嫌疑人、被告人有罪或者无罪,犯罪情节轻重的各种证据。”《刑事诉讼法》第52条则规定:“人民法院、人民检察院和公安机关有权向有关单位和个人收集、调取证据。有关单位和个人应如实提供证据。”由此看来,人民检察院及公安机关作为搜集证据的主体,不仅可以搜集证明被追诉人有罪证据,也可以搜集证明其无罪证据,就证据的全面性而言,控诉方已经占据了绝对的优势。在以形式审查为主的庭前审查程序中必然会处于绝对的劣势。因此,控辩双方在证据收集权力及证据的全面性上存在巨大的差距,这也是容易导致法官审前误判的直接原因。

再次,将提起公诉程序与庭前审查程序进行粗糙对接,没有中间程序发挥“过滤”功能,将会影响到法官接收到的案件的质量。我国《刑事诉讼法》第181条规定:人民法院对提起公诉的案件进行审查后,对于起诉书中明确的指控犯罪事实的,应当决定开庭审判。而最高法解释第180条和第278条也只对其起诉标准进行了一些简略的形式上的要求。因此,对于检察机关移送的案件,符合形式上的起诉标准则人民法院必须进行受理。由此而言,大量接收符合形式起诉标准的案件而不对其进行细致的筛选,只会导致案件质量的低下、诉讼效率的降低以及审判资源的浪费。

最后,庭前审查程序作为正式开庭审判前的公诉审查程序,法院主要根据检察机关移送的法律文书进行程序性审查,并不审查起诉主张的真实性、正确性。法院在庭前审查阶段不承担查清事实和证据的任务。因此,将案件形式审查后便直接交付于正式审判程序,会加大审判法官的案件审理难度,及对案件的审判拖延,并可能导致法官误判。

总之,仅仅将提起公诉程序与庭前审查程序进行粗糙联结的我国公诉审查程序现状,是导致司法实践中审判效率低下、程序公正性不强以及司法资源浪费等困境的主要原因。解决这些困境的最佳途径,便是在对庭前审查程序进行变革的基础上,在侦查起诉程序与正式审判程序之间介入一个“中间程序”,这种程序不仅可以对提起公诉的案件进行有效的过滤,也可以在区别于正式审判程序的基础上防止正式审判法官的“审前预断”倾向。法国的预审程序就是当下我国刑事诉讼程序中值得借鉴和吸收的这样一种“中间程序”。

二、经济效益视角下的法国预审程序之评析

(一)法国刑事预审程序之发展现状

在法国,预审在概念上被定义为由预审法官依据法律赋予的特别权力进行的侦查,这种侦查从本质上是一种刑事诉讼程序,它自发现犯罪即告开始,旨在提供可以最准确了解事实真相的各种材料^[2]。也有其他法国学者认为,预审法官确认犯罪事实,查证情节,集中所有迹象,力求证实作案人,这就是预审^[3]。由此可以看出,作为具有鲜明职权主义特征的大陆法系国家,法国预审程序是一种“侦查兼具司法审查意义的预审”^[4]。

法国作为大陆法系国家中最晚对预审制度进行改革的国家,其改革经历了漫长的过程。从1808年法典确立追诉

与预审相分离原则,1897年改革使预审不再是当事人不知情的情况下进行,1959年法典规定上诉法院重罪起诉部监督预审法官权力,1993年法律规定预审法官决定先行拘押时当事人须进行对席辩论,至2000年法律规定预审法官一部分权力被取消和被审查人聘请律师介入诉讼的时间提前等^[5],均体现了在人权保障意识增强的时代趋势下,法国预审法官侦查职能的弱化以及当事人诉讼权利受保障程度的加强。众所周知,法国立法者向来重视程序的事实发现功能。从某种意义上讲,以预审法官为主导的预审程序便是法国立法者基于这一重要目标指向而创造的特色制度^[6]。但自乌特罗案后,法国学界和公众开始对预审法官存在的正当性以及预审程序在发现案件真实中的作用产生怀疑,废除预审法官的呼声也时而有之。基于此,法国立法者最终采取了较为温和的改革措施,确立了预审合议庭制度^[7]。

现代法国预审程序在经历了20世纪90年代以来的第三次重大变革之后,整体程序趋于合理与稳定。法国仍保留了“二级预审”制度,预审法官在一级预审程序中主要履行两种诉讼职能:裁判权和一定程度的侦查权。虽然法国已经取消了其司法警察的身份,但立法上仍保留了此项权力。二级预审的权力主体是上诉法院的刑事审查庭,主要是对重罪案件进行的预审。其所作出的裁定,既是重罪案件正式起诉的标志,也是重罪法院审判重罪案件的必要依据^[8]。作为二级预审权力主体的刑事审查庭,本身还具有一定的司法监督权,可以对一级预审过程乃至侦查过程进行监督,并有权宣布行为无效。关于预审程序的适用范围,在法国,轻罪案件可以进行选择性预审,重罪案件则必须经过两级预审程序。关于预审程序的启动方式,法国预审程序突出体现了检察官申请启动方式的特征。在这种模式中,检察官申请预审是启动程序的前提,被追诉人没有申请预审的权利,预审法官只有接到检察官的公诉书,才能进行第一级预审;一审程序终结后,预审法官在确信存在充分证据证明被追诉人应当追诉时,作出裁定向上诉法院的检察长移送案卷,由检察长提请上诉法院刑事审查庭启动第二级预审程序。在预审的方式上,法国实行实质审与形式审相结合的方式。预审法官主要是对被追诉人的案件事实进行审查,而在上诉法院审查庭进行的第二级预审中,首先要对案卷材料进行书面审查,然后再举行庭讯,进行辩论并制作裁定。

(二)经济效益下的预审程序之现状分析

综观法国的刑事预审程序,其作为一种“过滤器”,对于程序的正常进行主要有如下功能:其一,预审制度很大程度上保障了案件的质量。以重罪为例,严密的两级预审程序对于案件事实的清晰、案件证据的合理性与合法性的实现有举足轻重的价值。预审程序还分别与侦查起诉程序和正式审判程序相连接,对侦查起诉的案件可以运用预审主体自己的思维对其判断,通过审查被追诉的案件事实和证据材料,对不符合起诉条件的案件予以裁定驳回,减轻了正式审判法院筛选案件的压力。其二,在预审中,预审机关对案件的侦查行为进行监督、对案件事实进行审查、对侦查机关对被追诉人实施的违法行为予以及时校正,将对被追诉人是否进行羁押的职权让位给专门的自由与羁押法官行使等措施的实施,使得侦查机关限制被追诉人行为自由的权力受限,更易于保

障被追诉人的个人权利。

然而,两级预审程序作为一种程序,其本身也存在一些疏漏之处值得我们反思和求索。经济效益最大化的基本表现是用最小的投入获得最大的产出。两级预审程序就效率而言,其负面作用不可忽视。就重罪案件而言,在一级预审中,法官主要针对被追诉人的案件事实进行实质性的审查;在二级预审中,上诉法院刑事审查庭则主要是对被追诉人所涉及的案件的证据材料进行审查,而进入正式审判程序后,法官还要对其犯罪事实和相应的案件证据材料进行再一次的审查,实质上整个重罪预审和审判程序就有三道检验程序。如此于效率而言必会无益,而对于程序的公正而言又如何呢?相对于同一审判主体而言,程序流程繁杂的同时也体现了其审理过程的精密,法国重罪案件经过两级预审较之于一级预审而言,其本身可能给人以较为精确的错觉,从而会造成正式审判法官做出“有罪”这一先入为主的印象,并且预审程序次数越多,正式审判的法官先入为主的倾向只会更加严重。不仅如此,法国的预审程序法官、上诉法院刑事审查庭法官和正式审判法院的法官并非同一人,若真正贯彻法官审查绝对中立原则,就意味着,初审后裁定有罪的法官将案件通过检察官移送到上诉法院刑事审查庭后,刑事审查庭的法官对案件的审理也是在毫不知情的基础上进行的。那么完全不需要如此繁杂的三重程序来最终将某一重罪案件的被告人认定为犯罪。可以在一级预审程序中对重罪案件符合起诉标准以后直接进入到庭审理和审判阶段。如此而言,预审程序的“两极性”并不能真正凸显以重罪案件为代表的案件审理程序所要求的“公正”价值。

三、经济效益视角下的我国公诉审查程序完善之构想

基于上述分析,可以看出,作为一种较为成熟的公诉审查模式,法国刑事预审程序对我国公诉审查程序的完善有较强的借鉴意义,但在借鉴时需要根据我国的司法审判实际情况,在以我国刑事诉讼程序为本的基础上,合理借鉴法国刑事预审程序的“亮点”。

(一)批判中求借鉴:引入法国预审程序

经济效益的最大化并不只是投入的最小化,还要求其有较好的社会效果。仅仅为了减少投入而追求经济效益的最大化,结果只会导致社会效果的降低;而如果一味地追求程序的表面公正而不计成本,则也不会有真正的经济效益的实现。程序的公正、经济及效率作为经济效益评判的重要前提,只有充分密切并协调好三者之间的关系,才能确保真正意义上的经济效益的实现。法国预审程序作为一种介于侦查起诉程序与正式审判程序之间的“过滤器”,在促进法国刑事诉讼程序的公正意义是显而易见的。作为一种预审程序,将起诉的案件进行审理,从而向法院提起正式审判程序,从此意义上而言,其为一种起诉程序;而同样作为预审程序,其又通过对案件的事实和证据进行初查,为正式审判程序提供重要基础,由此而言,其又是一种准审判程序。有观点认为,预审制度实质上是将庭审的部分审理工作提前到庭前完成,容易导致庭审中心前置,庭审走过场,形式化。笔者认为,此

处对其有如此认识,主要是考虑到了预审程序与正式审判程序之间的相似性,但并没有考虑到预审程序与正式审判程序之间的区别。预审程序的根本目的是审查案件是否符合起诉标准,而正式审判程序的根本目的则是为了确认案件中的被追诉人所实施的行为是否构成犯罪。二者作为刑事诉讼程序的不同阶段,其所针对的任务也各有不同。不仅如此,法国的预审程序在侦查阶段还有一定的监督功能。因此,单纯就二者的目的而言,预审程序这一“过滤器”的价值不可忽视。其在过滤案件这一功能上也与正式审判程序有根本之别,不能因为二者有某些看似相同之处而一概而论之。因此,法国的预审程序虽然在预审“两极性”方面存在诉讼效率不高,容易导致法官审前预断等等诸如此类的弊病,但在整个刑事诉讼程序的运行而言,预审程序作为一个独立的公诉审查程序,对于法国社会中促进程序公正和保障被追诉人的合法权益方面的确起到了很好的调解作用,其经济效益价值不可忽视,值得我国公诉审查程序的借鉴和引入。

(二)合并两级预审程序为一级预审程序

法国并不是所有案件都必须进行预审,对于违警罪和部分轻罪而言,一般只有当受害人在预审法庭中成为民事当事人,或者因为案件复杂或者因不知犯罪行为而由检察官向预审法官提出请求时,才进行预审。其中,重罪必须要经过两级预审程序进行审查。由此观之,在经济效益原则的基础上,合并两级预审程序为一级预审程序后引入我国公诉审查程序,将符合审理标准的案件的材料和事实进行一次性审理,对于减少诉讼中的反复审理之资源浪费有很大的帮助。同样,法官在正式审理中也不会得出“因案件已经过两级预审程序的审理,因此犯此重罪的可能性会比较大”的主观臆断。在一定程度上也有利于保证正式审判法官较为公正的认定犯罪事实,从而在减少投入和增加程序公正性的基础上提升预审程序的经济效益。

法国作为大陆法系中典型的侦审一体化的职权主义国家,与我国检察院系统、法院系统相分离的司法现状存在本质的不同。在侦审一体化制度下,预审法官担负着双重的身份,而检察院的地位相对于预审法院及正式审判法院来说只有很少的权力。我国检察官作为独立的司法主体,担负着对公安机关移送的案件进行审查并决定是否提起诉讼的义务。因此,我国在公诉审查程序之前,检察机关作为独立的主体已经对公安机关移交的案件材料进行了初次审理,这在某种程度上相当于一级预审。如若在公诉审查程序中仿照法国两级预审程序建立我国自己的两级预审程序,则其与正式审判程序和之前的审查起诉程序就构成了对案件进行审查的四道“过滤”程序。程序的反复和繁杂,对于经济效益下的公正、经济和效率相协调的我国公诉审查制度来说,无异于画蛇添足,其司法资源之浪费,经济效益之低下可想而知。

(三)资源整合与优化:我国预审程序之构建举措

传统的法国预审程序中,第一级预审是由法官来对被追诉人的案件事实进行审理,而在第二级预审中则主要是由上诉法院起诉审查庭对重罪案件等涉及的证据材料进行审理。因此,在将法国两级预审程序合为一体引入我国刑事诉讼程序中,对于检察官提交的案件怎样进行审理便成为要探讨的问题。

首先,对于预审程序的权力主体而言,可以取消上诉法院刑事审查庭这一机构。将预审程序的权力主体划分为预审法官和预审合议庭两个部分。对于一般的选择性预审的案件,可以由预审法官直接审理,符合起诉条件的则可以直接交正式审判法院。而对于检察院认为的重罪及其他情节比较严重的案件,则由检察院将案件移送预审合议庭进行审理。预审合议庭的设置可以参照我国法院审判合议庭的机构设置来构造。在预审法院中,还应设置类似于我国法院内部的“预审监督庭”,将预审法官及预审合议庭所产生的疑难案件交由预审法院的“预审监督庭”来做出是否提起正式审判的决定。通过对两级预审程序进行此种简化和压缩,不仅可以降低不必要的司法投入成本,也可以减弱正式审判法官的审前“先入为主”的倾向,在明晰案件审理流程的基础上方便诉讼程序的进行。

其次,对于预审程序的适用范围而言,仍可以参照法国两级预审程序。对于检察机关移送的认为是轻罪案件,可以直接由预审法官进行审理。而对于重罪或者其他性质严重的犯罪,则由预审合议庭进行审理。对于预审法官审理的轻罪案件及预审合议庭审理的重罪案件不能做出合理裁决的,可以直接交由“预审监督庭”进行最终的裁决。在此基础上,对于不同性质的案件类型,都可以找到适合自己的审查主体,也就省去了二级预审中的诉讼时间拖延所造成的诉讼不便。

再次,就预审程序的启动方式而言,在传统的法国两级预审制度中,一级预审程序的申请启动主体是共和国检察官,正式启动主体是预审法官;而二级预审程序的申请启动主体是上诉法院检察长,其正式启动主体则为上诉法院的刑事审查庭。将两级预审程序合为单一预审程序后,仍可以借鉴法国的两级预审制度。即由人民检察院直接将其认为的轻罪案件和重罪案件等性质不同的案件直接移送到预审法院,在重罪案件等复杂案件中,如果预审合议庭不能对案件作出很好的处理,则由合议庭直接交由“预审监督庭”进行最终裁决,决定是否移送法院正式审判。如此一来,二级预审程序中的检察长申请启动模式便可以不再适用,从而在诉讼启动程序上进一步节省时间,节约司法资源。

最后,就预审程序的审查内容而言,法国两级预审中,一级预审主要是对案件的事实进行审查,而二级预审则侧重于对证据材料的审查。因此,二合一后的预审程序下,预审法官和预审合议庭可以对案件的事实和证据材料进行综合的审理。即两个预审主体可以分别对其负责的案卷所涉及的全部材料进行审查。由于预审法院的审理主体与正式审判法院中的审判主体并不是同一主体,因此,也就不会产生审判法官“先判后审”的主观臆断。而与此相对应,我国目前的检察机关将案卷材料直接交由法院审查的“全案移送模式”,

因为没有预审这一过滤工序,因此很容易导致审判法官先入为主的弊病。

就公诉审查程序的救济机制的构建而言,法国预审程序可以为我国提供很好的借鉴作用。引入后的我国预审程序的预审主体为预审法官和预审合议庭,对于被害人而言,如果预审结束后裁定不予起诉的案件,被害人可以提请预审法院的预审监督庭进行申诉,由预审监督庭做出最终的裁断。对于严重犯罪案件,被害人不服,可以先向预审合议庭进行再次审查,仍不服可交由预审监督庭做出最终裁定。相对于情节较轻直接由预审法官受理的案件来说,预审合议庭审理的案件事实更为复杂,因此,其审判的任何疏漏都会对被害人乃至被追诉人的合法权益造成重大损害。鉴于此,赋予被害人向预审合议庭再次审理的请求权和向预审监督庭的申诉权等救济权,对于重大案件的审理会起到更好的监督作用,并在此基础上促进程序公正。

综上所述,将法国的预审程序压缩合并为一级预审程序后引入我国的公诉审查程序,并对预审程序的适用主体、适用案件范围、预审程序的启动方式、程序的审查内容、程序的救济方式等内容进行相应的整合与优化,便可以达到降低司法成本的目的,也促成了诉讼程序追求的公正、效率、经济的目标实现,可以使我国的公诉审查程序所要求的经济效益得到最大程度的发挥。

参考文献:

- [1]陈朴生.刑事经济学[M].台北:中正书局,1975:327.
- [2][法]卡斯东·斯特法尼.法国刑事诉讼法精义(下)[M].罗结珍,译.北京:中国政法大学出版社,1999:542-543.
- [3][法]皮埃尔·尚帮.法国诉讼制度的理论与实践——刑事预审法庭和检察官[M].陈春龙,等,译.北京:中国检察出版社,1991:1.
- [4]潘金贵.刑事预审程序研究[D].重庆:西南政法大学,2004.
- [5]张曙.法国预审制度变迁及其评析[J].诉讼法论丛,2005,(10).
- [6]Jean Pradel. Y aura t-il encore dans l'avenir une specificite de la procedure penale francaise. in Melanges Blanc - Jouvan, Societe de legislation compare. 2005:789.
- [7]施鹏鹏.法国审前程序的改革及评价[J].中国刑事法杂志,2008,(4).
- [8]潘金贵.法国刑事预审程序考察与评价[J].西南民族大学学报(哲学社会科学版),2005,(1).

[责任编辑:王泽宇]