

案件管理工作对提升案件质量的作用研究

——基于修改后《刑事诉讼法》实施环境

张 衍 路

(重庆市人民检察院 法律政策研究室,重庆 401147)

摘 要:案件管理属检察行政管理学范畴,是对检察工作流程节点的管理与监督,是刑事诉讼流畅运转、规范执行的重要保障。修改后的刑事诉讼法的施行必将为案件管理工作带来诸多挑战,因此,案件管理应坚守职能定位,综合运用事中审查和事后评查的直接手段,充分借助检察官执法档案和检察业务考核的间接手段,为推动检察机关案件质量提升发挥积极效用。

关键词:案件监督管理;案件质量;职能定位

中图分类号:D92

文献标识码:A

文章编号:1673—0429(2012)06—0102—06

一、案件管理工作的职能定位

案件管理是一项新生事物,指“检察机关为规范检察人员的执法行为,确保案件质量和效率,满足公平正义的要求,建立以案件质量管理为核心、以科学决策与有效执行为手段,对动态的办案过程、静态的案件质量进行全过程、全方位的有效监控,以及强化办案质量考核评估、协调监控各项机制而构成的有机系统”^[1]。其政策依据是中央关于“十二五”深化司法体制和工作机制改革的要求和最高人民检察院《关于加强案件管理的规定》《检察机关执法工作基本规范》等两个文件;其学科属性为检察行政管理学,在检察行政管理内部,“检察业务管理对应于检察队伍管理和检察后勤保障管理,三者相互作用,构成了检察管理体系”^[2];在与刑事诉讼法的关系上,它为刑事诉讼法服务,为检察机关案件质量提供保障。

案件管理部门是内设的综合性业务机构,主要履行“管理、监督、服务”职能。一般来说,案件管理部门的主要职责包括统一案件的进出口,统一管理法律文书,统一管理涉案款物,统一管理办案流程。即对案件受理、办理、结案等办案流程进行跟踪,对办案期限、强制措施期限进行预警,对重要诉讼环节和工作制度落实情况进行管理。统一开展案件质量综合管理,统一负责业务统计分析,统一负责辩护人、诉讼代理人接待,以及统一管理检察官执法档案等等。由于良好的内部案件管理是检察机关顺畅流转的基础,因此“对于加强检察机关的规范化建设,提高办案质量、提升检察机关的社会形象都有十分重要的作用”^[3]。具体来说,它有着如下意义:

1. 开展案件集中管理工作,是加强执法规范化建设的客观要求

执法办案是检察机关的中心工作,是检察机关强化法律监督、维护公平正义的集中体现。实施案件集中管理,就是依托案件集中管理系统,严密各项业务工作的运转程序,强化执法规范的刚性约束力,进一步从制度管理层面维护程序流转。

收稿日期:2012-09-19

作者简介:张衍路(1963-),男,山东济宁人,重庆市人民检察院法律政策研究室,三级高级检察官。

2. 开展案件集中管理工作,是完善自身监督制约机制的内在要求

加强对自身执法办案活动的监督制约,是确保检察机关严格执法、公正执法的重要途径。实施案件集中管理,就是把强化自身监督放在更加重要的位置,突破案件的分散管理模式,抓住容易发生问题的关键环节和重点岗位,提高执法办案的透明度,促进公正廉洁执法,进一步从监督管理层面确保案件质量。

3. 开展案件集中管理工作,是推动检察业务建设科学发展的时代要求

实施案件集中管理,不仅有利于凸显检察一体化的检察职业属性,从整体上提升检察机关的法律监督能力,还有利于厘清案件的业务办理与综合管理、条线管理与集约管理的关系,符合分工精细化、办案效率化、管理科学化的检察业务发展方向,进一步从统筹管理层面推动业务发展。

二、修改后的刑事诉讼法对案件管理工作带来的挑战

从案件管理的职能定位可见,案件管理就是案件管理部门对各业务部门开展的刑事诉讼活动的管理与监督,其目的就是推动刑事诉讼法在检察工作中规范合理地实现。而将于2013年1月1日施行的修改后的刑事诉讼法,“优化了司法职权配置、强调了人权保障、推动了司法公正与司法效率相统一、推进了刑事诉讼的科学化和民主化,加强了对刑事司法权行使的监督制约,”^{[4](41-52)}这些变化将为今后的案件管理工作带来新的挑战。

(一)对案件流程管理要求更加严格规范

修改后的刑事诉讼法对整个刑事诉讼程序进行了优化和协调,对案件流程管理的要求更加严格。

1. 办案期限相对延长

如修改后的刑事诉讼法第103条第4款规定,期间的最后一日为节假日的,以节假日后的第一天为期满日期,但犯罪嫌疑人、被告人或者罪犯在押期间,应当以期满之日为止,不得因节假日而延长。又如第117条规定,对于案情特别重大、复杂,需要采取拘留、逮捕措施的案件,传唤、拘传持续的最长时间为24小时,这比以前的12小时有所延长。另外,第149条规定,有关机关批准采取技术侦查措施决定的有效期限为3个月,期限届满需要继续采用的,应当再次经过批准。上述规定需要案件管理部门在流程监管工作中特别注意期限预警提示工作。

2. 对强制措施和其他侦查活动的规定更加规范

首先是对强制措施的适用。修改后的刑事诉讼法第83条、第91条规定,拘留、逮捕后……除无法通知或者涉嫌危害国家安全犯罪、恐怖活动犯罪通知可能有碍侦查的情形外,应当在拘留后的24小时以内通知家属;除无法通知的以外,应当在逮捕后的24小时以内通知家属。第73条规定,指定居所监视居住的,除无法通知的以外,应当在执行监视居住后24小时以内通知家属。即将现行刑诉法可以通知家属明确规定为应当通知,增加了通知的义务性和强制性。其次是对侦查活动的要求。修改后刑事诉讼法第50条、第54条、第55条规定,严禁刑讯逼供和以威胁、引诱、欺骗以及其他非法方法收集证据,不得强迫任何人证实自己有罪;对采用刑讯逼供等非法方法收集嫌疑人、被告人供述和采用暴力、威胁等非法方法收集的证人证言、被害人陈述,检察机关在侦查、审查起诉中应当予以排除,不得作为起诉意见、起诉决定的依据;检察机关接到报案、控告、举报或者发现侦查人员以非法方法收集证据的,应当调查核实并予以纠正。另外,第116条、第117条、第121条规定,侦查人员应当保证被传唤人、被拘传人的饮食和必要的休息时间;讯问被羁押的犯罪嫌疑人,应当在看守所内进行;对符合法定条件的讯问犯罪嫌疑人过程要进行录音或者录像。上述规定要求案件管理部门及时对侦查行为、强制措施以及审查起诉环节进行认真监管,发现问题及时通知相关业务部门进行纠正。这些变化必然要求案件管理部门作出积极应对,以确保其切实落实。

3. 更加注重保障犯罪嫌疑人及其他诉讼参与人的权利

修改后的刑事诉讼法第33条、第34条、第37条规定,侦查机关在第一次讯问犯罪嫌疑人或者对犯罪嫌疑人采取强制措施的时候,应当告知犯罪嫌疑人有权委托辩护人;对符合法定条件的,应当通知法

法律援助机构指派律师为其辩护;辩护人会见在押的犯罪嫌疑人的权利应予以保障。只有危害国家安全犯罪、恐怖活动犯罪、特别重大贿赂犯罪案件,才能在侦查期间限制辩护律师会见犯罪嫌疑人,其他案件不得禁止会见。第47条规定,辩护人、诉讼代理人向检察机关申诉或控告其被有关机关阻碍依法行使诉讼权利的,检察机关的相应部门应当及时进行审查,情况属实的,通知有关机关予以纠正。第95条规定,检察机关收到犯罪嫌疑人、被告人及其法定代理人、近亲属或者辩护人要求变更强制措施的申请后,应当在3日以内作出决定,不同意变更的,应当告知申请人并说明理由。第115条规定,诉讼参与人及有关利害关系人对侦查机关、侦查人员采取强制措施、侦查措施违法的,有权向该机关申诉或者控告,对受理机关的处理不服的,可以向检察机关申诉。这些规定要求案件管理部门要及时加强监督并对业务部门违法办案行为进行纠正。

另外,该法对保护未成年犯罪嫌疑人、被告人的合法权益作为特殊程序在承办人的条件、法律援助机构的指派、讯问的特殊要求等方面作出了特别具体规定,案件管理部门对此不可忽视。

(二)对律师接待工作及法律文书监管提出了更高要求

修改后刑事诉讼法“明确了律师的辩护地位、权利内容和权利保障措施”^[5],这些修改强化了律师在刑事诉讼中的地位和作用,对案件管理的相应工作提出了更高的要求。

1. 对律师接待工作量会有所增加

修改后的刑事诉讼法完善了辩护律师制度,扩大了辩护人的权利,案件管理部门对此要特别予以注意。一是辩护律师在审查逮捕、侦查终结、审查起诉时可以要求检察机关听取其意见,也可提交书面意见。二是对辩护人在审查起诉阶段、审判阶段的阅卷范围作了调整,由以前只能在审查起诉阶段查阅、摘抄、复制“本案的诉讼文书、技术鉴定材料”,及自人民法院受理案件之日起,可以查阅、摘抄、复制“本案所指控的犯罪事实的材料”中的阅卷范围一律扩大为“本案的案卷材料”。

2. 对法律文书的开具、登记提出了新要求

修改后的刑事诉讼法对取保候审、监视居住、拘留、逮捕等强制措施的适用对象、适用条件作了调整。案件管理部门在开具适用强制措施的法律文书时,除了审查办案部门手续是否合法齐全外,也要审查适用对象是否合适,对于明显违反法律、不符合适用条件的,可以与办案部门沟通协调,必要时向分管领导提出意见,防止适用错误。另外,修改后刑事诉讼法增加了“技术侦查措施”一章,明确了严格审批的程序,对相应的法律文书制作的审查也不可忽视。新增加的查封措施以及冻结的对象扩大,带来了法律文书种类的增加或应作相应调整。

(三)对案件质量评查和综合考评工作增加了一定难度

案件质量评查及综合考评工作是案件管理部门对各业务部门在案件办结后,对所办案件从程序、实体及法律、政治、社会效果等方面所进行的检查和评价活动。新刑事诉讼法对执法办案及案件管理部门管理带来的最大影响就是理念的转变问题,包括:惩治犯罪与保障人权相统一理念、实体公正与程序公正相统一理念、公正与效率相统一理念、宽严相济刑事政策理念等。这些理念的转变对评查活动的开展具有重大影响,而且真正落实到位还有相当长的过程。因此,案件管理部门要特别注意把握好以下因素:一是案件办理是否符合修改后刑事诉讼法的修改理念;二是证据收集活动是否合法及是否符合非法证据排除规定;三是对犯罪嫌疑人的权益保护及对辩护人、证人、鉴定人、被害人等诉讼参与人的权益保护是否到位等。

三、坚守职责、固本强基——案件管理工作对修改后刑事诉讼法带来挑战的积极回应

(一)坚守职责:“案件质量”是案件管理工作的核心

修改后的刑事诉讼法强化了检察机关的法律监督职能,赋予了许多监督职权。这就要求案件管理部门要把提升案件质量管理放在更加突出的位置,把监督放在更重要的位置。“案管中心的服务性应寓于监督之中,而不是监督寓于服务。”^[6]这是因为,案件质量是检察机关的生命线。检察机关法律监督职能是我们一切工作的出发点和落脚点。^[7]由于检察机关负有对公安移送的刑事案件审查、提起公诉

和对法院出庭支持公诉、事后审判监督等法定职能,因而在整个刑事诉讼链条中对案件质量把关具有举足轻重的作用。从近几年全国所发生的众多冤假错案来看,都是执法机关没有正确把握好“以事实为根据,以法律为准绳”的司法原则所致,都是对案件事实的认定和证据的把握以及对法律的适用、办案程序的控制出了问题,因而在人民群众中造成了恶劣影响,严重影响执法机关在人民群众中的形象。这不仅要求办案人员、办案部门要牢固树立案件质量意识,案件管理部门更要站在内部“管理、监督”和“最后防线”角度,采取一切有效措施,管理、监督好案件质量,使之真正发挥好案件质量的“过滤器”“安全阀”作用。

(二)稳固职能——直接手段和间接手段的综合运用

笔者试图从重庆案管中心试点运行情况和全国先进院的有益探索、经验总结角度着眼,并结合自身参与执法规范化检查情况及对修改后的刑事诉讼法的学习理解略谈己见。

1. 提升案件质量的直接手段——事中审查、事后评查

在案件管理中,高检院确立了“统一受案、全程管理、动态监督、案后评查、综合考评”工作机制,其中“动态监督”就包括案管系统对办案期限及时预警、赃证款物的管理和对开具的法律文书审查把关等“事中审查”,以及案后评查的“事后评查”。

(1)事中审查

所谓“事中审查”是指案件管理部门对经各业务部门分管领导审批的法律文书文稿进行审查,对经审查合格的予以盖章出具的过程,体现了对案件质量监督的及时性。

在实务操作中,不少同志对“事中审查”持不同观点,一种观点认为,案件管理部门只负责对事先拟制好的法律文书进行盖章、登记、送达即可,无需对文书内容进行审查,因为法律文书已经分管领导审查过了,如果再审查,工作量太大,现有工作人员不可能完成此任务。另一种观点认为,对法律文书的审查是案件管理部门把好案件质量关的重要途径和基本职责,对于及时发现并纠正法律文书错误十分有利,以免造成不利法律后果。笔者对后一种观点持赞成态度。虽然法律文书已经分管领导签字,但不能代表其一定细致审查,由于领导事务性工作多,有的也不一定认真审查,再者即便审查了也不一定能审查出问题来,因此,案件管理部门再审查一遍有利无害。当然,考虑到案管人员工作量及对案件事实证据熟知程度,对法律文书原则上限于“形式审查”,确有必要时再进行实质审查。审查重点包括法律文书的格式是否规范和法律文书的基本内容是否存在“明显”错误,包括:文字是否有错漏字,语言表述是否前后矛盾,认定事实与所适用法律条文是否一致等,原则上不对案件事实和证据进行审查,故此种审查只是形式审查或叫部分实体审查。一般来说,对案件事实和证据等实体审查仍应在“事后评查”中去完成。

(2)事后评查

“事后评查”也即“案后审查”,是指案件管理部门在业务部门案件办理完毕后的一段时间内,通过一定途径对原办案部门和人员所办案件的质量和效果进行检查和评议。

首先是开展个案质量督查(个案抽查)。个案督查的来源主要包括以下五种:通过上访渠道反映的涉检重大复杂案件;上级检察机关交办的案件;人大、政协转办的案件;本院检察长要求督查的案件;案件管理部门在开展案件质量综合管理过程中发现可能存在问题的案件。

其次是开展案件质量专项检查。所检查的对象一般为:本院(或下级院)不立案、不批捕、不起诉、撤回起诉、撤案、无罪判决的案件以及起诉后改变定性、改变事实、改变重要情节的案件。

最后是开展执法规范化检查。执法规范化检查通常系对某一个院所有业务部门在一定时间内办案水平和执法执纪等执法规范化行为所进行的一次综合性全面检查。执法规范化检查应注意把握好以下几点:其一,省级院要制定好“执法规范化检查实施办法”。它是指导整个检查工作的纲领性、规范性文件。该“办法”应当明确检查的目的、依据,检查方法和时间,检查内容,检查组人员组成,检查程序,形成检查报告内容,院检委会研究及通报,检查结果的运用,检查回访,检查纪律等内容。其二,每次检查前要制定详细的“检查实施方案”。此方案应着重体现以下几方面内容:一是检查组成员的专业性、权威性;二是明确检查内容及标准(事前已征求业务部门意见);三是明确检查程序和打分标准(一般按照

“听取汇报、抽查案卷、召开座谈会、书面能力测试、总体评价、汇总通报”等方法步骤进行);四是明确需要“回访检查”的,即省级院根据工作需要,对以往被检查的问题较多的院进行再次抽查,重点检查以前存在的问题整改落实情况;五是明确检查结果在被查院年度考核中的运用。其三,要撰写好“四个检查工作报告”。检查工作结束后,检查组、案件管理部门、业务部门、被检院都要注重总结,分别撰写出高质量的检查情况报告或整改报告,以便于领导科学决策。

2. 提升案件质量的间接手段——建立检察官执法档案、严格业务考评。(1)要建立好、运用好检察官执法档案。检察官执法档案是案件管理部门对本院检察官的执法质量、执法作风、执法纪律进行检查、督察、考核、评议所形成的各种客观记载资料,是案件管理部门对事中检查和事后评查活动的真实反映。它既是干部部门年终考核评价该检察官业绩的依据,也是对该检察官晋职晋级、奖惩的重要依据。通常由案件管理部门、业务部门、纪检监察部门每一季度(或根据情况)在案管系统及时录入检察官的办案质量、作风纪律等相关信息。(2)赋予并运用好对各业务部门的考评权。由于案件管理部门行使的主要职权是“管理权、监督权”,案件管理部门应该设定科学合理的业务目标考核办法,该考核办法的内容要充分体现对业务部门案件流程管理和重要节点的案件质量标准管理;同时要注重日常的信息管理,及时录入相关执法活动信息,客观真实反映动态管理监督的全过程。

(三)强化基础——案件管理部门基础能力的有效提升

1. 加强队伍建设,突出和树立案件管理部门的权威性。案件管理部门如果没有权威性,案件“管理、监督”就无从谈起,也谈不上案件质量的提升。笔者认为,权威性主要体现在:首先,各级院必须明确规定“案件管理部门的工作直接对检察长负责,向检察长和检委会报告工作”,而不对某一副检察长负责,以便增强案件管理部门的管理力度、效果;其次,案件管理部门负责人(主任、副主任或处长、副处长)实行职级高配,实现检察业务管理职能和组织机构规格相适应,那种与其他业务部门“平起平坐”的管理模式不可能实施有效的案件质量管理。再次,配齐配强案件管理部门人员,总的原则要求是要将“业务精通、责任心强、坚持原则、有一定组织管理能力”的同志充实到案件管理部门中去。

2. 注重网络信息化管理。由于所有案件管理的信息都是及时录入,信息化的数据是最为原始的数据,一旦录入就不会因人的意志改变而改变,因而数据较为客观真实。实现案件质量管理信息化要做好以下两项工作:一是要实现软件的科学设计(当然软件科学设计源于案件管理部门职能定位和业务管理的规程设计)。软件的设计要充分体现“网上执法办案、全程精细管理、实时动态监督、重点案件评查、综合业务考评、信息优化共享”六大工作目标功能;二是要充分运用好软件,及时按照要求录入或调取相关案件信息,实现软件功能效益的最大化,不断提升案件质量管理工作科学化水平。

3. 加强案管业务培训。由于案件集中管理工作是一项创新,这就要求案件管理部门人员及业务部门办案人员熟悉管理规程,主动管理和有效配合工作。培训内容应重点突出以下两点:一是突出修改后刑事诉讼法对各项检察业务要求的培训。二是要突出对完善后的检察案件管理应用软件和现代管理知识的培训。案件管理是一项兼具检察学、管理学以及计算机知识的综合性、复合性的工作。它不仅要求管理人员具备法学和检察业务技能,还要求具备管理技能、信息化运用、综合协调等方面的技能。为此,必须对案管人员进行多学科、多技能的培训,使其成为具备检察技能和现代管理技能的复合型人才。

参 考 文 献

- [1] 罗昌平,顾文此. 检察机关案件管理的要素与构成[J]. 法学,2010,(5).
- [2] 尹吉. 检察机关案件管理研究[J]. 人民检察,2009,(18).
- [3] 周园. 检察机关实行案件管理的现实意义和路径选择[J]. 法制与社会,2010,(26).
- [4] 童建明. 新刑事诉讼法理解与适用[M]. 中国检察出版社,2012.
- [5] 张红良. 未成年人刑事案件侦查阶段律师介入机制的实践与完善——兼论修改后刑事诉讼法的相关条款[J]. 中国检察官,2012.4(下).
- [6] 李春阳. 试论如何加强检察机关案件管理中心的监督职能[J]. 法制与经济,2011.

[7] 高检院. 案件管理工作情况[R]. 2012, (1).

On the Relations between the Management of the Legal Cases and Promoting its Quality

Zhang Yanlu

(Research Laboratory, Chongqing People's Procuratorate, Chongqing 401147, China)

Abstract: the management of the legal cases belongs to the administration science, manages and supervises the prosecutorial work process, and guarantees the fluency of criminal procedure. The implement of the code of criminal procedure will bring about lots of challenge to the administration of legal cases. Therefore, the administration of legal cases should stick to the location of the function, and comprehensively use the direct method of the investigation before and after the event, thus to promote the quality of legal cases for procuratorial organ.

Keywords: supervision and administration of legal cases; quality of legal cases; location of the function