

# 办案质量如何提升? 怎么防止“小案大错”?

## 永康市检察院试水“诉前协议”审查模式,成效初显

本报记者 王春苗  
通讯员 黄箭

2019年,永康市检察院员额检察官自行决定批捕和起诉的案件占比达68%,同比上升14个百分点。与此相对应,该院“二退三延”的案件呈下降趋势,全年提请检委会讨论的案件33件,同比下降45.9%,平均办案用时同比缩短5.5天。而且,该院全年提起公诉的案件均被法院判决有罪,立案监督、追诉漏犯被判刑达58人,其中立案监督的陈某某集资诈骗一案,1人被判处13年,4人被判处5—8年不等刑罚,诉讼监督成效位居金华前列。这当中究竟有什么秘诀呢? “‘诉前协议’审查模式的作用不可忽视。”近日,永康市检察院检察长何德辉对记者开门见山。

“在司法改革的大背景下,检察官司法责任制和捕诉一体机制的推行,进一步促使我们加强对案件质量的管控,‘诉前协议’审查模式应运而生。”何德辉说,该院探索试行的“诉前协议”审查模式,是在不否定检察官主体审查地位的情况下,根据不同案件可能存在的质量隐患,通过设置多人合议的方式,辅助并监督检察官正确决断案件。记者在采访中了解到,该项制度的推行,不仅为检察官搭建了一个相互答疑解惑、促进业务交流、提升自身业务素养的重要平台,更为后续的案件质量管控提供了智力和机制保障。

### 搭建智力平台

“三个臭皮匠,赛过诸葛亮”,永康市检察院的“诉前协议”与这句话有着异曲同工之妙。

“案件中,对于李某的量刑起点是以其个人获利金额来确定还是以其在窝点获利金额来确定,我有点拿捏不准。”不久前,永康市检察院第一检察部检察官应玲玲带着自己承办的几个案件,与同部门另外两名检察官王倩和陈璐璐组成的“诉前协议”小组展开了讨论。

“我知道第二检察部前几天刚起诉的一个诈骗案件,就涉及类似问题,当时是以个人获利金额来确定量刑起点的。所以,我个人的意见是‘同情同处’更为妥当点。”检察官王倩给出了个人意见。随后,她们针对余下的案件疑点进行逐一讨论,各抒己见,为承办检察官提供智力支持。

这是永康市检察院“诉前协议”会议的一幕。据了解,实行捕诉一体后,大量案件捕、诉决定均由一名检察官自行决定,由于检察官客观上存在的认知盲点、惯性思维以及可能存在的个人擅断等原因,可能引发案件质量问题。“诉前协议”审查模式的试行,一定程度上推动员额制司法责任的落实,有效防控案件质量隐患。

“司法改革后,我们员额检察官的办案压力不小,以前对案件存疑时,我们也会采取私下探讨、个别沟通等方式,向有经验的检察官寻求指导帮助,但这种私下求助的形式比较随意,心里还是有些把握不住。”检察官王倩感慨地说,“现在的‘诉前协议’,相当于给检察官提供了常态化、制度化的集体评议帮助,就像是让检察官吃下一颗‘定心丸’,不仅可以听到其他检察官的参考意见,也为后期庭审做了充分准备。”

“‘诉前协议’在增强员额检察官信心的同时,也有效加强了内部监管,促进普通程序案件的廉政监督和类案均衡,防止‘个人擅断’。”何德辉表示。

那么,承办检察官是否都要按照协议的多数意见来决定是否批捕、起诉呢?

为此,永康市检察院针对协议结果作出了专门规定,对于重大敏感案件的协议审查,不论是否存在分歧意见,均应当在协议审查后报请审批。对于普通程序案件的协议审查,由承办检察官根据协议审查情况,分别自行作出处理决定,既可以按协议多数意见自行决定,也可以坚持个人少数意见,但须按程序报备。“协议审查不改变检察官的主体审查责任,协议意见只是提供决策参考,并非形成决议,以充分保证检察官的自主审查决定权。”检察官王倩说。

### 提升办案效率

2019年,永康市检察院全院提请检委会



讨论的案件33件,同比下降45.9%,而平均办案用时同比缩短5.5天。这一数据,对当下“案多人少”的基层现实有着更多的借鉴意义。

据了解,永康市检察院“诉前协议”的组织形式分为固定协议组和临时协议组。固定协议组由相对固定的三名以上检察官组成,由各业务部门根据职能需要及人员结构等情况,结合案件专业化办理的需求进行设置。涉及类案平衡等特殊情形的,还可以灵活跨业务部门组建临时协议组。

记者了解到,上述协议组建模式有效弥补了检察官联席会议覆盖面不足的缺陷。以往,检察官一遇到有疑惑的案件,就上交检委会讨论,大大增加了检委会的工作量。而现在,当承办检察官遇到诸如罪还是彼罪问题拿捏不定时,经过三人合议就可清晰明确,大大提升了办案效率。

那么,是否所有的案件都需要进行合议?这样会不会反而增加了检察官的工作量呢?

“如果对所有案件都适用协议制审查,必然与有限的司法资源相矛盾,办案效率肯定会大打折扣,既不现实也没有必要。”何德辉解释说。为此,永康市检察院根据审查逮捕、审查起诉的办案时限和诉讼功能不同,对两类案件作出区别适用原则:批捕案件以不合议为原则,但涉及新型犯罪案件以及影响类案处理均衡的案件,应当提交协议;公诉案件以合议为原则,但涉及认罪认罚的速裁案件、适用该院《办案指引》作相对不诉等案件,可以不提交协议。

“从个案来看,‘协议’确实会增加检察官的工作量,但磨刀不误砍柴工,大量案件争议因协议审查而清晰明朗,检察官决断信心增强,反而提高审查效率。”何德辉笑着说。

### 构建质量管控体系

案件质量防控“一失万无”,检察院办案质量要求由此可见一斑。“防止案件‘带病逮捕’‘带病起诉’是我们推行‘诉前协议’的初心。”永康市检察院副检察长姚志

勇说。

2019年,该院共提交协议案件328件,经协议提出不同意见的94件,发现并纠正不当审查意见17条,“诉前协议”审查模式成效显著。

“检察官业务能力有长短,‘诉前协议’审查模式借助检察官之间的智力互补,实现检察官自行决定与案件集体评议的有机融合,从源头上防控‘小案大错’风险,确保案件质量‘万无一失’。”姚志勇说。

据了解,该院曾办理朱某某聚众斗殴一案,朱某某系首要分子,双方持械聚众斗殴造成路人重伤。起初,承办检察官拟根据侦查机关移送意见以聚众斗殴罪提起公诉。后来,因朱某某未认罪认罚而提交协议审查,正是在协议过程中,承办检察官根据协议多数意见改变定性以故意伤害罪提起公诉,有效地保证了指控的准确性。

这个案例,只是永康市检察院试行“诉前协议”审查模式以来提升办案质量的一个缩影。据悉,自2018年下半年试行以来,该院不仅持续保持零无罪判决,近两年无一案件被撤回起诉。

值得一提的是,“诉前协议”还有效预防了检察官的廉政风险,实现放权检察官与廉政监督的平衡。因为在相互评议交流中,可以促进统一执法标准,最大限度实现“同情同处”,还可以通过“协议”稀释检察官个体不当审查意见,避免出现检察官“一言堂”。

经过一年多的推行,永康市检察院的“诉前协议”审查模式获得了省检察院的肯定,并在全省推广。面对阶段性的成绩,何德辉表示,“诉前协议”审查模式是永康市检察院总结创新的工作机制,有力地推动了意见征询形式规范化、质量监管体系合理化以及案件处理结果科学化,实际运行中,在提高工作效率的同时,也提升了司法的公信力。“我们也看到了需要进一步完善和精进的地方,比如‘诉前协议’审查模式不能流于形式、如何防范检察官对于制度的依赖等方面都需要进一步完善。我们将努力探索实践,让‘诉前协议’审查模式真正发挥最大价值。”

