

退回补充侦查工作情况分析与对策

调查报告

□林红宇 林 昇

针对司法实践中相关刑事案件退回补充侦查较多、有效性和规范性不足等问题,四川省人民检察院对2019年全省退回补充侦查工作进行了调研,分析退回补充侦查的原因和存在的问题,并提出改进工作的对策建议。

基本情况和特点

2019年1月至12月,四川省检察机关共受理一审公诉案件70346件(含之前未审结案件8391件),一次退回补充侦查15593件,一次退查比例22.17%,同比下降1.36个百分点;二次退回补充侦查6597件,二次退查比例9.38%,同比下降0.39个百分点。具体呈现以下特点:

因事实不清、证据不足而退回补充侦查的案件占绝大部分。从退查的原因看,因事实不清、证据不足而退查的案件占比超过90%(见排除非法证据、遗漏罪行、遗漏同案犯及其他理由

涉及罪名广泛但又相对集中。从退查的案件类型看,几乎涵盖所有犯罪类型,但又集中在盗窃罪,走私、贩卖、运输、制造毒品罪,诈骗罪,故意伤害罪,寻衅滋事罪等常见、多发罪名。上述罪名案件退查数量较多,与该类案件本身基数较大也有直接关系。

新类型、经济类、涉众型犯罪案件退查比例较高,轻刑、多发犯罪案件退查比例较低。从各类犯罪案件的退查比例看,侵犯知识产权罪,破坏金融管理秩序罪,生产、销售伪劣商品罪,危害国家安全罪,金融诈骗罪等新类型、经济类犯罪,涉众型犯罪、重大敏感复杂疑难案件退查比例较高。侵犯财产罪等轻刑、多发犯罪案件退查比例较低,占比10%至30%。

涉黑恶案件的退查比例相对较高。涉黑恶犯罪案件跟普通犯罪案件相比,涉及案件事实复杂,涉案人员众多,由于各种原因,有的涉案人员暂时无法到案。加之,涉黑恶案件往往时间久远,案情复杂,证明犯罪嫌疑人、被告人犯罪事实还需要大量证人证言及被害人陈述。为了查清案件事实,就需要作退查处理,导致退查比例相对较高。

认罪认罚从宽制度适用率提升后,退查比例有所下降。2019年6月以来,全省认罪认罚从宽制度适用率大幅提升,退查比例有所下降。2019年6月至12月,全省一次退查比例19.52%,低于全年平均水平2.65个百分点;二次退查比例7.64%,低于全年平均水平1.74个百分点(见图二)。

退回补充侦查的主要原因

取证质量不高导致主要犯罪事实不清。一是侦查阶段过分倚重言词证据,未能及时收集相关客观证据。如,沈某等三人贩卖毒品案,虽然证人证实沈某涉嫌多次贩卖毒品,但没有客观证据予以印证。在审查起诉阶段,沈某对犯罪事实提出异议,检察人员退查要求重新调取转账记录、电信基站信息等客观证据。二是侦查人员在询问、讯问时缺乏针对性和系统性,遗漏或者忽视与犯罪关键事实有关的重要细节。如,潘某滥伐林木案,检察人员未对潘某雇请的许某是否存在滥伐林木的主观故意、许某雇请的伐木公司管理层是否明知木材采伐证过期等重要细节进行针对性询问、讯问,导致许某是否构成共同犯罪等事实认定不清。三是在多人多起犯罪事实案件中,同一犯罪嫌疑人前后供述矛盾、同案犯罪嫌疑人之间供述不一致以及与其他言词证据相互矛盾,导致在关键事实和主从犯的区别

□刘东杰

听证是行政机关、司法机关在作出决定之前,给利害关系人提供发表意见、出示证据的机会,对特定事项进行质证、辩论,本质上是“听取另一方证言”。2013年,最高人民法院《人民检察院民事诉讼监督规则(试行)》(下称《民事诉讼监督规则》)单设“听证”一节,正式确立了民事检察听证制度。2014年,最高人民法院《人民检察院行政诉讼监督规则(试行)》(下称《行政诉讼监督规则》)并没有单独设立行政检察听证,在司法实践中行政检察听证可以参照民事检察听证实行。

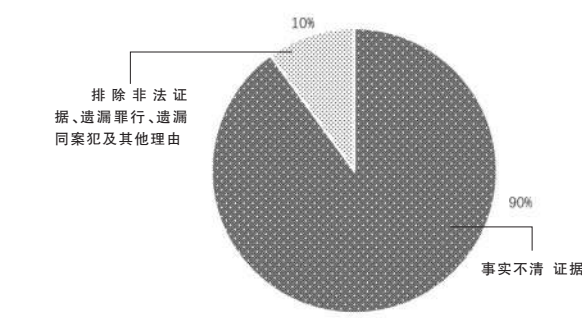
笔者认为,行政检察监督案件公开听证是指检察院对属于听证范围内的行政公益诉讼监督案件在审查终结之前,按照一定程序组织案件当事人和有关人员,就行政判决、裁定和调解书中认定的事实、适用的法律、采信的证据、适用的程序等,依法公开听取听证参加人的陈述、



林红宇



林 昇



图一：四川省检察机关2019年案件退查原因对比

上难以认定。

部分证据取证难度大、周期长。包括电子数据、司法会计鉴定意见及前期鉴定意见的补充鉴定、核实。(1)电子数据。在侦查阶段对微信、支付宝转账等电子数据没有提取或者提取不规范、不完整,而该类证据需要专业人员提取,耗时较长,故予以退查。如,易某等4人开设赌场案,因为侦查阶段未提取电子数据,检察人员退查要求对微信记录等电子数据进行固定、分析,最终认定违法所得金额从10万余元变更为23万元。(2)司法会计鉴定意见。非法吸收公众存款、集资诈骗等经济类犯罪案件,大部分需要进行专业的司法审计。由于审计流程复杂、工作量较大等原因,在审查起诉期限内难以出具鉴定意见。(3)前期鉴定意见的补充鉴定、核实。在故意伤害、寻衅滋事等致人伤害案件中,当事人对鉴定意见提出异议或者部分鉴定内容存在疑问,需作补充鉴定、核实。

依法追诉漏罪漏犯。在部分共同犯罪、团伙犯罪和多次作案的案件中,发现有遗漏罪行、遗漏同案犯,需追加起诉。如,张某、罗某诈骗案,检察人员审查发现张某除移送审查起诉的犯罪事实外还存在其他诈骗犯罪事实,经两次退查,侦查人员又补充移送了张某另外两次诈骗犯罪事实。又如,林某、卿某寻衅滋事、非法拘禁案,检察人员审查发现部分共同参与实施犯罪的人员也应追究刑事责任,故退查要求对同案犯立案侦查。

部分案件材料繁多,检察人员工作任务重。部分案件犯罪嫌疑人多、犯罪事实多、卷宗材料多,检察人员难以在法定期限内完成审查起诉工作。如,某案件涉及多起犯罪事实,形成上百卷宗材料、光盘,除了常规的审查工作,检察人员还要多次组织专题探讨,最终该案经过延长审查起诉期限、两次退查后提起公诉。

存在的主要问题

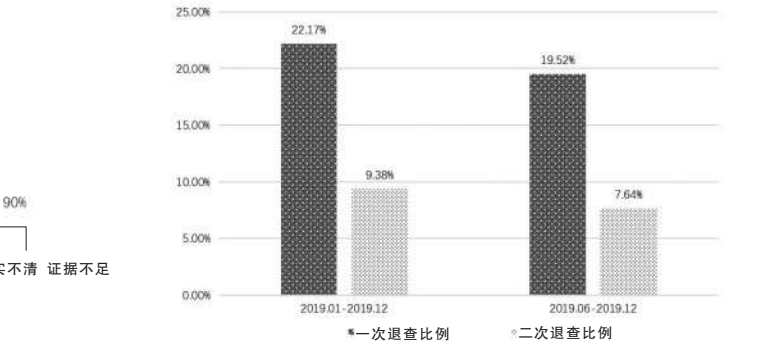
退查比例较高负向影响“案一件比”。2019年全省一退、二退比例均高于全国。退查比例较高,导致刑事案件办案进程缓慢、占用大量司法资源。从“案一件比”看,2019年全省为1:1.862,虽然同比略有下降,但仍然较高,而退查比例较高是重要原因。

退回补充侦查占用时间多,拖延办案周期。2019年,全省案件退查后重报平均用时超过27天,绝大部分案件用满一个月退查期限。侦查机关退查占用时间多,直接导致检察机关审查起诉周期拉长,不利于办案质效的提升。

部分退回补充侦查质量不高。一

消除“捕后诉前”监督盲区,尽可能把证据问题解决在移送审查起诉前。对批准逮捕案件,根据起诉和审判的要求,就证据合法性补正、证据锁链完善、继续侦查等方面提出意见。

在审查起诉环节,全面适用认罪认罚从宽制度,做到应用尽用,通过释法说理让犯罪嫌疑人充分认识自身行为的危害,以精准的量刑建议给予犯罪嫌疑人确定的心理预期而自愿认罪认罚,从而减少对抗,缩短审查周期,降低案件退查概率。



图二：认罪认罚适用率大幅提升后退查比例有所下降

是检察机关和公安机关双方证据标准把握尺度不统一,实践中经常出现侦查人员认为案件事实和证据已经达到起诉标准,而检察人员却认为事实不清、证据不足的情况,双方对于案件是否需要退查产生分歧,导致案件“退而不查”。二是部分侦查人员“重破案、轻证据”,导致案件关键证据未在案发后第一时间提取、固定而毁损、灭失,日后即使补充侦查也难以收集。三是部分侦查人员局限于补充侦查提纲上所列事项,进行“静态”补查,不能及时应对退查期间出现的新情况,导致部分重要证据未能及时收集,再次退查。

部分检察人员退回补充侦查存在随意性。一是有的无需退查的案件被退查。过于纠缠案件的细枝末节,为追究“尽善尽美”而退查,将本可以通过自行补充侦查获得证据的案件,退回侦查机关补查,认为存疑不诉案件必须经过两次退查,在一退后没有更多侦查空间的情况下,又将案件二退。二是补查提纲缺乏说理性和可行性。补查提纲过于笼统、空泛,没有明确证据存在的问题、补查方向、解决办法,加之在退查时未与侦查人员充分沟通交流,侦查人员仅凭一纸补查提纲,很难充分领会、认可补查意图,导致补查质量不高。

改进工作的对策建议

最高人民法院、公安部《关于加强和规范补充侦查工作的指导意见》对进一步完善以证据为核心的刑事指控体系,加强和规范补充侦查工作,提高办案质效,确保公正司法提出了明确要求。

更新检察监督理念。要树立公正与效率并重的理念。退回补充侦查具有实体正义和程序正义兼顾、刑罚公正性和及时性并重的诉讼价值。退查过多,造成案件在侦查机关和检察机关之间反复流转,导致审查起诉周期、羁押期限延长,既影响“案一件比”,也影响人民群众对检察工作的认可度。要增强主动意识、发挥审前主导作用,积极引导证据的收集、判断和运用,精准把控补充侦查工作的方向、重心与节奏,提高审前工作质效。

发挥“捕诉一体”机制优势。“捕诉一体”改革后,检察机关要将事实证据质量的重心前移至侦查环节。一方面,完善重大疑难案件介入侦查工作机制。对重大、疑难、复杂案件,检察机关要加大提前介入力度,通过听取案件介绍、查阅证据材料等方式及时引导侦查人员明确侦查方向、取证重点,将起诉、审判的证据标准精准传导至侦查环节。另一方面,发挥审查逮捕环节继续侦查、补

充侦查作用。消除“捕后诉前”监督盲区,尽可能把证据问题解决在移送审查起诉前。对批准逮捕案件,根据起诉和审判的要求,就证据合法性补正、证据锁链完善、继续侦查等方面提出意见。对不批准逮捕案件,特别是存疑不捕案件,列明补充侦查提纲,明确指出证据体系存在的问题、补充侦查的方向和要求等。

规范退回补充侦查的程序和文书。一是规范退查事项和审核程序。在检察官办案责任制的基础上,根据案件退查的必要性,增设必要的报备和审核流程,杜绝退查工作的随意性。二是提高补充侦查提纲质量。应在补充侦查提纲中具体写明补充侦查的理由、案件定性的考虑、补充侦查的方向,具备条件的,写明补查渠道、线索和方法。同时,尽量面对面沟通交流,让侦查人员最大限度认可和理解退查意图,提高补查质量。三是健全退查案件跟踪监督机制。在退查期间应对案件“一跟到底”,随时掌握取证进度,适时引导侦查取证方向,对补查存在的问题及时发现并解决。

善用自行补充侦查、随时补充侦查。对于补查工作量较小、补查要求相对简单的案件,检察人员要加大自行补充侦查力度。对于补查内容简单但无法自行补查的案件,检察人员应及时与侦查人员沟通,在审查起诉的同时开具补证清单,随时补查证据。对一些可能影响定罪量刑的关键证据,检察人员也可会同侦查人员协作开展补查,增强双方沟通理解,直接实现补查意图。

全面落实认罪认罚从宽制度。认罪认罚从宽制度在优化司法资源配置、纾解社会对抗、化解社会矛盾等方面发挥着重要作用。检察机关应加强与侦查机关的沟通,建议在侦查环节加大认罪认罚宣讲力度,鼓励犯罪嫌疑人尽早认罪争取从宽。在审查起诉环节,全面适用认罪认罚从宽制度,做到应用尽用,通过释法说理让犯罪嫌疑人充分认识自身行为的危害,以精准的量刑建议给予犯罪嫌疑人确定的心理预期而自愿认罪认罚,从而减少对抗,缩短审查周期,降低案件退查概率。

构建新型检警机制。一是建立检警双方联席会议、情况通报会等工作机制,双方就办理案件的具体情况、存在问题等方面进行互通有无、讨论沟通、达成共识。二是推广侦查人员旁听庭审、侦查人员出庭机制,将庭审压力传导至侦查人员,帮助侦查人员了解指控犯罪、定罪量刑的证据标准。三是建立双方人员交流学习、同堂业务培训机制,相互促进提高业务水平。

(作者单位:四川省人民检察院)

检察长论坛

□徐燕平

2020年4月25日,最高人民检察院对外发布《2019年度检察机关保护知识产权典型案例》,各地区各部门围绕知识产权保护工作积极出台意见和实施细则。第十三届全国人民代表大会第三次会议审议的政府工作报告明确提出:提高科技创新支撑能力,加强知识产权保护。为此,检察机关要深入贯彻落实党中央、国务院关于严格知识产权保护决策部署,不断提升知识产权检察保护工作的专业化、国际化水平,以更好服务保障上海科创中心的法治建设和一流营商环境建设。

一是把握形势需要,对标知识产权国际保护。当前,要做到对标知识产权国际保护的先进规则,坚持以更高标准、更好水平推进营商环境的持续优化,打造国际一流的法治化营商环境。对标培养知识产权国际竞争力人才的目标,以高精尖为要求,着力培养一批具有国际化视野、并善于与国际法律机构沟通的专家型、复合型知识产权检察人才。对标知识产权国际司法保护的最佳实践,坚持以更好提升知识产权保护司法保护水平,通过最严格的司法保护激发创新动力、创造潜力和创业活力。

二是把握重要平台作用,坚持知识产权检察一体化机制。以上海检察机关知识产权保护研究中心、上海市检察机关临港新片区知识产权保护中心为平台,发挥分院的“承上启下”功能,促进市院、分院和基层院联动,对知识产权疑难复杂、新类型、诉讼监督等案件共同会商,增强法律适用的统一性和权威性;发挥分院集中管辖全市知识产权刑事二审案件的职能,利用发现和解决问题的便利性、全面性、层级性优势,纵向开展与基层工作的对向指导,由个案到类案,逐步理顺对基层院的指导程序、指导范围、落实反馈等问题;及时选取代表性案例进行可借鉴性的深入透彻分析,发挥典型案例的引导作用。

三是聚焦法律监督主责主业,强化知识产权刑事、行政、民事案件的法律监督。完善“三审合一”的办案机制,强化刑事民事行政办案理念融合,把握不同诉讼程序证明标准的差异。在确保及时判正刑事案件有案不移、有案不立、裁判不公等问题基础上,制定知识产权刑事案件证据标准认定和量刑规则,深入研究知识产权民事、行政案件的专项检察监督。利用好裁判文书网,加强知识产权行政案例的总结研判,研究对知产法院行政案件的专项监督;强化与知识产权行政执法的执法衔接,拓展知识产权行政检察监督工作。

四是加强技术事实调查机制,提升知识产权案件办理精准度。针对知识产权案件多涉及高新技术领域的情况,继续推行知识产权案件特聘专家制度,借助外脑辅助办案,聘请专利、著作权、商标、司法鉴定等领域的专家对重大疑难复杂案件的相关问题进行专业论证。运用专门知识协助解决专门问题,提高专业化办案水平。凡是案件涉及技术事实的,承办检察官要落案与被告人、权利人、鉴定专家和律师会见的“四见面”制度,科学判断技术对案件的影响程度,准确认定涉案技术事实。

五是多措并举深化培养,强化知识产权检察专业化队伍建设。知识产权犯罪专业性强,犯罪手段不断翻新,司法实践中取证难、定性难和数额认定难普遍存在,以组建上海检察机关知识产权专业化办案团队为契机,立足办案实务,通过一案一总结、业务讲座、岗位练兵等活动,强化专业能力建设。继续加强检校合作,与同济大学上海国际知识产权学院等在实务课程、案例研究方面开展深度合作,加强理论交流、实务研究,积极促成研究成果的孵化,将成果转化为具体的办案规范和工作机制,促进知识产权检察工作质效提升。

六是强化侦诉审的协同联动。发挥“捕诉合一”的一体化优势,与公安机关建立重大疑难复杂或新类型案件的对口协商机制,明确捕前指导、捕后跟踪,加强对案件侦查的全程跟踪指导,强化诉前职能作用。与法院加强对知识产权刑事犯罪的量刑规范化研究,促进量刑均衡;对疑难复杂案件的法律适用及认罪认罚从宽制度开展研讨,确保法律适用的统一。及时关注知识产权保护新形势,深入研究司法办案中的新问题,统一标准、形成合力,以知识产权保护实效推动优化上海法治化营商环境。

(作者为上海市人民检察院第三分院检察长)

对标知识产权保护先进规则 打造一流法治化营商环境

跟踪,加强对案件侦查的全程跟踪指导,强化诉前职能作用。与法院加强对知识产权刑事犯罪的量刑规范化研究,促进量刑均衡;对疑难复杂案件的法律适用及认罪认罚从宽制度开展研讨,确保法律适用的统一。及时关注知识产权保护新形势,深入研究司法办案中的新问题,统一标准、形成合力,以知识产权保护实效推动优化上海法治化营商环境。

七是强化行政刑事执法衔接。加强与知识产权局、市场监管、版权、海关等行政主管部门在知识产权行政执法和刑事司法程序上的衔接,强化线索通报、信息共享、证据移交、案件协调移送等机制,完善检察机关不起诉后行政执法与刑事司法衔接,推动知识产权保护的整体合力。

八是加强知识产权风险防控宣传,积极参与社会治安综合治理。综合运用知识产权白皮书、典型案例发布、宣传展板、宣传册、定期召开“检察开放日”活动等多种形式以案释法,讲好知识产权检察故事,营造“尊重知识、崇尚创新、诚信守法”的氛围,促进全社会形成尊重和保护知识产权的共识。通过公开透明的办案情况分析和类案总结,深入分析犯罪态势、特点和规律,积极建言献策,推动知识产权违法犯罪综合治理体系建设。以开展“大调研”活动为契机,深度对接企业知识产权司法保护需求,探索检企对接,切实为企业排忧解难。通过制发检察建议,帮助相关部门堵塞漏洞,提升知识产权防护水平。

九是服务国家创新发展大局,做好对重点领域知识产权的服务保障工作。通过典型案件的办理积极发现移送涉公益诉讼领域的线索,助力公益诉讼领域的营造。采用线上日常咨询、线下预约接待等方式,针对知识产权保护的法律法规、司法解释、刑事司法政策,为临港新片区、虹桥商务区国际开放枢纽等重点领域的市场主体提供专业咨询服务。聚焦长三角一体化,适时联合长三角地区检察机关深化知识产权领域刑事检察协作,加强知识产权检察的影响力 and 辐射力,服务保障重点领域法治化营商环境建设。

(作者为上海市人民检察院第三分院检察长)

行政检察监督如何做好公开听证

法意义和示范作用的;案件可能存在认定事实不清、适用法律错误或违反法定程序等问题的;案件当事人提交或者人民检察院发现新的证据材料需要听取当事人意见的;当事人申请公开听证的,检察院经初步审查,认为确有必要,可以组织公开听证,但案件涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的除外。当事人申请公开听证,应当以书面形式提出,可以直接向行政检察部门申请,也可以通过控告申诉部门向行政检察部门转交申请,由行政检察部门决定是否予以受理。行政检察部门认为案件适宜通过听证方式办理的,在征得当事人同意后,可以主动组织听证;经审查不组织听证的,应告知申请人,并说明理由。

充分发挥听证员作用,用专业力量提升检察公信力。一是严格选任听证员。针对行政诉讼案件法律关系专业性强的特点,在兼顾代表的广泛性时突出法律专业性,确保听证的公正性、代表性和专业性。可以邀请人大代表、政协委员、人民监督员、人民调解员或者当事人所在单位、居住地的居民委员会委员以及专家、学者等其他社会人士参加听证。二是听证员当众公开发表听证意见。真正把评议权交给听证员,当面把事实理清楚、把法律讲透,让当事人原汁原味听取听证员意见,增强听证透明度,提高行政检察公信力。三是听证员围绕争议焦点发表专业性、针对性强的听证意见。听证员可以多维度对案件进行分析

评判,特别是针对行政争议中的专业领域问题作出分析、给予解答,帮助检察院提高监督能力和监督水平。

践行双赢多赢共赢理念,强化释法说理化解矛盾。行政检察应当积极践行新时代“枫桥经验”,深入贯彻以人民为中心的发展思想,真心依靠群众办案,真心为了群众办案,坚持把释法说理、化解矛盾贯穿公开听证办理全过程,做到办案前注重倾听群众诉求、办案中注重维护群众权益、办案后注重了解群众评价,妥善化解社会矛盾,解决行政争议,维护社会稳定。一是设置听证前法律宣传、证据开示程序。检察院对当事人进行必要的法律知识宣传,切实保障当事人能够依法充分行使申辩、

质证等诉讼权利;进行证据开示,切实保障当事人能在听证中有针对性地举证、质证。二是充分发挥听证员的引导作用。听证员现场提问和评议,可以对申请人的主张作出有效回应,可以在释法说理中赢得当事人的认可,促使当事人接受检察院的决定。三是做好公开听证与检察和解的衔接。检察和解是公开听证的合理延伸,若通过听证程序申请人和行政机关达成和解的,检察机关可以见证并监督和和解的签订,保障检察和解的权威性和严肃性。四是做好公开听证与检察宣告的衔接。公开听证后,若无和解可能且法院裁判和行政机关的行为均没有错误的,检察院应当作出不予支持监督申请的决定,在决定书中加强释法说理,让申请人对结果明明白白、心服口服。同时探索检察宣告制度,通过公开宣告不支持监督申请决定,提升检察工作的透明度和公信力,促使申请人息诉服判。

(作者单位:浙江省慈溪市人民检察院)