



如何撰写捕诉合一案件审查报告

上

前沿观点

□ 李占州 (最高人民检察院一厅)

2020年5月20日,最高人民检察院印发《人民检察院法律文书格式样本(2020年版)》,要求全国检察机关进一步规范司法行为,严格认真执行,实现了全国各级人民检察院的统一适用,为全国各级人民检察院统一规范行使检察权提供了有力支撑。此次修订,实现了对所有检察文书的统一规范,按照刑事检察、民事检察、行政检察、公益诉讼检察“四大检察”加以分类,加上通用文书以及检委会工作文书、案件管理工作文书、检察技术工作文书等综合业务类文书,将检察机关统一业务应用系统原有的2882种检察文书,修订精简为723种检察文书,形成了比较完备、统一规范、科学合理的检察文书体系。

随着以审判为中心的诉讼制度改革、司法责任制改革、“捕诉一体”改革,认罪认罚从宽制度等改革的深入推进,检察机关在办案和审查报告的撰写方面有了新的要求和变化。特别是检察机关内设机构改革完成后,检察机关的审查逮捕权和起诉权统一由同一名检察官行使,在工作实践中,审查逮捕意见书和公诉案件审查报告具有高度的重合性和相似性,如果还按照两个报告文书分开撰写,则不仅增加了工作量,还与司法改革的精神不符,因此将审查逮捕意见书和公诉案件审查报告整合为“捕诉一体”案件审查报告是大势所趋,也是完善内设机构改革的一项有力措施,体现了“一张蓝图绘到底,一段接着一段办”。

一、捕诉合一案件审查报告概述

(一)捕诉合一案件审查报告的概念

审查报告是检察工作人员在办理案件过程中,依据事实和法律而制作的反映案件全部情况的工作文书,捕诉合一案件审查报告是办案人员在办理审查逮捕和审查起诉案件过程中所制作的人民检察院工作文书,是刑事检察的检察官审查案件的工具和载体,其首要的核心功能是案件审查功能,承办检察官制作审查报告的过程就是全面把握案情、审查证据、判断事实,并对侦查行为进行法律监督的过程。同时,捕诉合一案件审查报告还具有汇报功能、庭审功能等。

捕诉合一案件审查报告是在“捕诉一体”改革后出现的检察文书,共分为三类,分别是“捕诉一体”案件审查报告、非羁押直诉案件审查报告、逮捕及认罪认罚简易程序案件审查报告。“捕诉一体”案件审查报告是捕诉合一案件审查报告中的一类,也是最主要的类型。《人民检察院法律文书格式样本(2020年版)》对检察机关办理的刑事案件分为上述三个类型,分别设计了审查报告格式样本,对样本的制作过程进行了说明,指引检察官规范制作各类检察文书。其中,最重要的是“捕诉一体”案件审查报告,该文书将审查逮捕意见书和公诉案件审查报告进行统一调整,与“捕诉一体”改革相适应,服务于案件办理。

(二)捕诉合一案件审查报告的结构和内容

在三类报告中,适用“捕诉一体”案件的审查报告是主要的审查报告,其开头包括收案时间、侦查机关、移送单位、移送案由、犯罪嫌疑人、案件编号、侦查机关承办人、联系电话、检察机关承办人等基本信息以及案件的受理、讯问、核查、听取辩护律师意见、退查情况等诉讼经过。报告内容共分为八个部分:即犯罪嫌疑人及其他诉讼参与人基本情况、发破案经过、(调)查机关(部门)认定的犯罪事实与意见、审查逮捕认定的案件事实及证据、审查起诉认定的案件事实及证据、需要说明的问题及有关情况,相关诉讼参与人的意见、审查意见。

犯罪嫌疑人及其他诉讼参与人基本情况和发破案经过在审查逮捕和审查起诉环节都是一样的,没有大的变动。侦(调)查机关(部门)认定的犯罪事实与意见可以摘抄侦(调)查机关(部门)的提请(移送、报请)批准逮捕意见书或者提请(移送、报请)公诉意见书里的相应内容。审查逮捕认定的案件事实及证据部分和审

查起诉认定的案件事实及证据部分基本相似。对于一人多罪或者多人多罪的案件,以罪名为单位,采取“一事一证一分析”的体例撰写。对于多起犯罪事实的案件,可以根据案件情况,采取时间先后或者情节轻重的顺序进行表述。对于每个罪名要有审查认定的事实和认定上述事实证据的表述,证据可以按照物证、书证、证人证言、被害人陈述、犯罪嫌疑人的供述和辩解、鉴定意见、勘验、检查、侦查实验等笔录,视听资料,电子数据的顺序进行表述,每类证据罗列完后都要对证据的合法性、关联性、真实性进行审查分析,详述待证事实。

需要说明的问题及有关情况部分在审查逮捕和审查起诉阶段分别设置。在审查逮捕阶段包括案件背景、有关领导批示情况,引导公安机关取证事项,未成年人有效监护及帮教条件,公安机关落实未成年人特别诉讼程序情况(如社会调查、心理测评、合适成年人等),是否属于督办或挂牌案件,承办人认为需要说明的其他问题及情况。在审查起诉阶段则包括案件背景,有关领导批示情况(捕后新情况),引导公安机关取证事项(针对捕后引导取证情况),案件管辖问题,同案犯处理情况(如另案处理等情况),刑事和解情况,敏感案件预警或处置情况,扣押款物的追缴、保管、移交、处理情况,结合办案参与综合治理、发出检察建议等相关情况,公益诉讼线索情况,未成年人特别程序及帮教落实情况,承办人认为需要说明的其他问题及情况。

相关诉讼参与人的意见主要包括被害人及其代理人的意见以及辩护人及其他代理人的意见。

审查意见部分在审查逮捕环节包括对全案事实证据情况的认定意见、对案件法律适用的意见、社会危险性分析,犯罪嫌疑人认罪认罚情况、继续侦查意见、侦查监督及追捕漏犯意见以及据此而形成的承办人意见。在审查起诉环节包括对全案事实证据情况的意见、对案件法律适用的认定意见,认罪认罚适用情况,量刑建议,羁押必要性审查意见,侦查监督及追捕漏犯意见以及据此而形成的承办人意见。

适用非羁押直诉案件的审查报告与适用“捕诉一体”案件的审查报告相比,缺少了审查逮捕部分的内容,其他内容和结构基本一致。适用逮

裁及认罪认罚简易程序案件的审查报告主要以表格形式对适用“捕诉一体”案件审查报告的各项内容进行了简化处理,但是核心内容基本没有太大变化,具有多个犯罪嫌疑人的,犯罪嫌疑人基本情况部分可以进行复制并填写。

具体要求如下:
一是审查认定的事实部分如与侦查机关认定的犯罪事实一致,可直接表述“审查后认定的犯罪事实与侦查机关认定的犯罪事实一致”;若基本一致,但在部分细节上存在不一致,列明不一致的地方即可;若出入比较大,则直接写明审查后认定的犯罪事实。逮捕审查的事实与起诉意见书的事实有区别的,也应予以说明。

二是证据摘录时,根据案件的具体情况,结合犯罪嫌疑人的认罪态度,选择摘录顺序,尽量分组摘录,可采取证据种类分组法、犯罪构成要件分组法、犯罪阶段分组法、图表分组法等证据分组方法摘录。对证据分组时,要遵循证据之间的逻辑关系,一般应将证明方向一致或者证明内容相近的证据归为一组,如物证一般要和相应的提取手续包括搜查笔录、扣押笔录、扣押决定书、扣押清单、现场勘查笔录等证据放在一组摘录。分组摘录后对每一组证据应进行证明小结。在具体摘录一份证据时按照摘录、证实,存在的问题顺序进行摘录说明。

在证据分析方面,突出证明体系的分析,排除非法证据,对证据之间的矛盾点进行论证,就是否存在合理怀疑,证明体系得出的犯罪嫌疑人构成犯罪的结论是否具有唯一性等阐明观点和理由。具体要点如下:

- ①以定案的证据是否均经法定程序查证属实;
- ②认定犯罪事实是否有证据证明;
- ③综合全案证据,对所认定犯罪事实是否已排除合理怀疑;
- ④对犯罪嫌疑人和辩护人已经提出的或预测可能提出的有关定罪证据的质证意见进行全面分析论证;
- ⑤涉案次数、数量、金额等反映主要犯罪情节的分析认定。共同犯罪的,各犯罪嫌疑人地位、作用需逐一分析。

观点新解

左卫民就推行精准量刑建议谈——在其基础上允许幅度量刑的存在



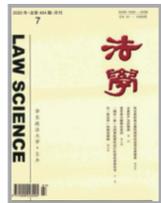
四川大学法学院左卫民在《当代法学》2020年第4期上发表题为《量刑建议的实践机制:实证研究与理论反思》的文章中指出:实证研究表明,检察机关在认罪认罚案件中推行精准量刑建议的效果已经显现,逐渐成为主流,其通过主动学习量刑知识,与法院沟通及与被告人交涉等实践机制确保精准量刑建议的接受度和采纳率。关于量刑建议的若干认识分歧需要澄清与归正。应当注意到精准量刑建议并非公诉或审判权的减让,在推行精准量刑建议的基础上允许幅度量刑的存在。同时,应当认识到量刑建议的推行可能并不会显著提升司法公正与司法效率,如何通过量刑建议实现效率与公正,在未来仍需进一步思考。

褚福民就庭审实质化的本质要求谈——确立庭审程序在审判阶段核心地位



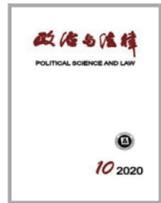
中国政法大学褚福民在《法学论坛》2020年第4期上发表题为《案卷笔录与庭审实质化改革》的文章中指出:庭审实质化的改革中,案卷笔录具有重大影响。庭审实质化的本质要求体现在:确立庭审程序在审判阶段的核心地位,确保实质化庭审的审理方式、裁判依据。案卷笔录影响庭审实质化的基本逻辑,体现在审判方式、裁判依据、庭审程序和庭前程序的关系三个方面。在庭审实质化改革中“容忍”案卷笔录的使用,既有庭审实质化改革自身的设计问题,也是基于案卷笔录影响庭审的深层次原因未得到解决。该问题的未来改革课题,包括重新定位案卷笔录与庭审实质化的关系,采取措施消除案卷笔录影响庭审的深层次原因。

杨代雄就意思表示解释原则谈——其经历了从一元到二元的发展过程



华东政法大学法学院杨代雄在《法学》2020年第7期上发表题为《意思表示解释的原则》的文章中指出:意思表示解释原则经历了从一元模式到二元模式的发展过程。二元模式有其合理性,有相对人的意思表示的解释应兼采主观解释与规范性解释。主观解释即自然解释,适用前提是相对人知道表意人对表意符号的主观理解,规范性解释通常采用理性人视角,须探究理性人在具体情境中应当如何理解表意符号。合同中的数个意思表示解释应当尽量采用统一的理性人标准,在例外情形中,鉴于表意人高度的可归责性,规范性解释应采用主观相对人视角,以特定相对人对表意符号的实然理解作为表意符号的规范性意义。

刘加良就检察公益诉讼调查核实权谈——其有效运行离不开配套机制的支撑



山东大学法学院刘加良在《政治与法律》2020年第10期上发表题为《检察公益诉讼调查核实权的规则优化》的文章中指出:不同于民事和行政检察监督调查核实权,检察公益诉讼调查核实权以证明公共利益受到侵害的事实为目标,具有调查重于核实,行使范围广泛等显著特征。检察公益诉讼调查核实权的规则供给目前存在体系化不够科学、质量不高的问题,影响其预设功能的充分发挥,应从主体要件、内容要件、对象要件、方式要件、期限要件、控权要件方面进行优化。检察公益诉讼调查核实权的有效运行离不开配套机制的支撑与策应,其内部配套机制应以横向重视内设机构改革之红利和纵向重视办案资源之统筹的一体化办案机制为主,其外部配套机制应以遵循诉讼权利同等保障原理且有助于强化保障措施间接强制性的诉前证据保全程序为主。

《城市居民委员会组织法》修改中应该凸显

居民委员会的特别法人地位

前沿话题

□ 王雷

民法典明确居民委员会是特别法人,这对《城市居民委员会组织法》的修改会产生何种体系影响?本文将予以系统论证。

第一,民法总则将基层群众性自治组织法人规定为特别法人,基层群众性自治组织法人包括居民委员会和村民委员会。特别法人与营利法人、非营利法人在功能、设立、终止上不同。这是我国法律第一次赋予居民委员会以法人资格。民法典总则编延续了民法总则对特别法人的规定。2017年11月3日,北京市东城区东华门街道韶九社区居委会取得《基层群众性自治组织特别法人统一社会信用代码证书》,成为全国第一个拥有特别法人“身份证”的居委会。民法总则颁行之,居民委员会参与民事活动时只能作为非法人组织(其他组织),由于法律没有明确居委会的法人主体地位,无法为居委会赋予统一社会信用代码,没有独立账号,对外签订合同也处处受阻,制约了居委会社会、经济等民事活动的正常开展。民法总则颁行之后,居民委员会有了特别法人资格,也就相应拥有了独立开展民事活动、开立银行账户、签订合同、申请贷款等权利,居民委员会在民事诉讼中可以独立作为原告和被告。

民法典中“居民委员会”一词出现12次,居民委员会在监护、业主的建筑物区分所有权、遗产的处理等方面承担较多的私法角色功能。《城市居民委员会组织法》共23个条文,体量偏小,内容偏公共事务管理,居民委员会“从事为履行职

能所需要的民事活动”相应规则付之阙如。建议对《城市居民委员会组织法》做大修,并对居民委员会参与民事活动的特殊规则作专章规定。

第二,居民委员会作为特别法人,具备独立法人资格,类似于公司,可以适用民法典总则编第三章第一节的规定。居民会议是居民委员会的议事机制,居民会议依照法律规定的议事方式和表决程序作出决议行为,管理公共事务或者对从事民事活动作出决策。居民委员会的组成人员集体是居民委员会的执行机构。居民委员会的工作经费由不设区的市、市辖区的人民政府或者上级人民政府拨付,此外,经居民会议决议,居民委员会可以从从事履行职能所需要的民事活动,相应民事活动中可能会产生经济收入或者捐赠收益,这些都构成居民委员会的法人财产,应当存入居民委员会的独立银行账户中,可以用于对外独立承担民事责任。居民委员会不是法人组织,当居民委员会财产不足以清偿债务时,居民委员会成员原则上不会被追究承担无限责任。居民委员会的办公用房,由当地人民政府统筹解决,独立产权的办公用房可以登记在居民委员会名下。居民委员会的财产不能与居民委员会成员的个人财产混淆,否则可能基于人格否认制度追究居民委员会成员的民事责任。

需要注意的是,2017年《中共中央 国务院关于全面加强和改进新时代学校体育工作的意见》要求:“探索在社区居民委员会下设环境和物业管理委员会,督促业主委员会和物业服务企业履行责任……探索符合条件的社区居民委员会成员通过法定程序兼任业主委员会成员。探索在无物业管理的老旧小区依托社区居民委员会实行自我管理。”环境和物业管理委员会承担的不仅仅是传统的公共管理职能,更具有公私交融特点,在无物业管理的老旧小区,一定程度上它还可以在业主自治的基础上代行物业管理的职能,体现出小区治

理过程中的多方共治思维,形成业主自治、多方参与、协商共建、共同参与的治理架构。2020年5月1日起施行的《北京市物业管理条例》甚至专设一节规定“物业管理委员会”,第五十四条第二款进一步规定:“物业管理委员会主任由居民委员会、村民委员会代表担任,副主任由居民委员会、村民委员会指定一名业主代表担任。”笔者多次参与《北京市物业管理条例》的立法咨询、专家论证,该条例中的物业管理委员会制度是小区治理的创新举措,凸显其物业管理功能,对居民委员会参与小区治理作了新探索。《城市居民委员会组织法》修改时应该对环境和物业管理委员会参与民事活动作出规定。

第三,《城市居民委员会组织法》目前作为基层群众性自治组织法属性,局限于公共管理职能。未来修改的过程中应该按照民法典第一百零一条第一款、专章系统规定“居民委员会参与民事活动的特殊规则”,将《城市居民委员会组织法》中长期缺失的“私法”品格侧面展现出来。“居民委员会参与民事活动的特殊规则”包括法人资格的取得、功能职责、法人治理、居民公约的地位、决议机制、财产或经费来源、安全保障义务范围、民事责任承担、法人终止等。建议该章把居民委员会特别法人的特殊性专章体现出来,把民法典总则编第三章第一节“一般规定”在居民委员会法人上适用的变通调适等特殊规则体现出来。在具体规则设计上,存在如下需要着重考虑难点问题:

1.居民委员会功能职责范围中何为“从事为履行职能所需要的民事活动”?鉴于居民委员会的公共管理职能,民法典第一百零一条第一款最后一句“可以从事为履行职能所需要的民事活动”应该具有公益性或者其他非营利性特点,不能包括营利性活动。例如,居民委员会不宜为他人债务担当保证人等担保人。民法典第六百八十

三条规定:“机关法人不得为保证人,但是经国务院批准为使用外国政府或者国际经济组织贷款进行转贷的除外。”“以公益为目的的非营利法人、非法人组织不得为保证人。”该条未明确机关法人之外的其他特别法人如居民委员会能否担当保证人的问题。居民委员会特别法人参照适用民法典非营利法人规则,《城市居民委员会组织法》应当禁止居民委员会为他人债务担当保证人或者其他担保人。

2.居民委员会的决议机制如何确定?如何区分居民会议和居民代表会议的决议事项范围,决议机制衔接?2019年《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》指出:“社会治理是国家治理的重要方面。必须加强和创新社会治理,完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体,确保人民安居乐业、社会安定有序,建设更高水平的平安中国。”居民委员会参与社区治理过程中,特别是组织召集居民会议和居民代表会议过程中,可以充分因应网络时代特点,在基层民主实践中充分发挥网络科技支撑作用,丰富民主形式,拓宽民主渠道,依法实行民主协商、民主决策、民主管理,《城市居民委员会组织法》修改时可以进行探索。

3.如何加强居民公约的治理功能?2017年《中共中央 国务院关于全面加强和改进新时代学校体育工作的意见》要求:“充分发挥自治章程、村规民约、居民公约在城乡社区治理中的积极作用,弘扬公序良俗,促进法治、德治、自治有机融合。”居民公约具有综合性特点,涉及公共管理事项,《城市居民委员会组织法》修改时可以进行探索。