

# 这么多刑事案件不捕不诉为哪般

## 解密浙江金华检察少捕慎诉慎押改革路径



**绿码**

可能判处三年有期徒刑以下的,公安机关直接取保候

**橙码**

法定刑在三年有期徒刑以下的,公安机关可以报捕,但应充分论证报捕理由

**黄码**

法定刑在五年有期徒刑以下的,犯罪嫌疑人认罪认罚后,可以定罪不捕

- 2021年,金华市刑事案件不捕率21%,报捕率29.28%,同比下降10.12个百分点,降幅全省最大;不起诉率24.76%,同比增加0.87个百分点,轻罪起诉率9%,位列全省最低;诉前羁押率30.7%,同比下降19.52个百分点,降幅全省第一
- 创新制作三色码:对可能判处三年有期徒刑以下的标绿色,公安机关直接取保候;对于法定刑在三年有期徒刑以下的重罪案件标橙色,公安机关可以报捕,但应充分论证报捕理由;对于法定刑在五年有期徒刑以下的案件标黄色,公安机关报捕后,如犯罪嫌疑人认罪认罚,检察官审查后可以定罪不捕
- 试行“赔偿保证金制度”,即轻微刑事案件犯罪嫌疑人有赔偿意愿且有赔偿能力,但因被害人或其法定代理人、近亲属的诉求没有得到满足、或因双方矛盾激化等原因未能达成和解协议,犯罪嫌疑人主动表明赔偿意愿并向公证机构缴存一定数额的赔偿保证金后,对其作出不批准逮捕决定、变更为非羁押性强制措施、相对不起诉或者建议判处缓刑的办案制度

□ 本报记者 陈东升 □ 本报通讯员 金倩如

“我因冲动犯了错误,检察官没有机械办案,我支持案件处理结果。”浙江义乌市彭某因生意合作事宜与袁某发生争吵并挥拳击打其面部,经鉴定袁某构成轻伤二级。审查起诉阶段,彭某向承办检察官表明和解意愿,经彭某家属、人民调解员和承办检察官共同努力,袁某同意了调解方案并出具谅解书。

随后,浙江省义乌市人民检察院第一时间对彭某自动羁押必要性审查。承办检察官根据《百分制量化评估表》对彭某进行数字化评估后,得分85分,综合案件事实和证据情况符合不起诉标准。经讨论表决,检察机关依法对彭某变更强制措施,彭某被取保候审,最终相对不起诉。

据了解,《百分制量化评估表》是义乌市检察院针对轻伤伤害案件创新设计的一套数字化不起诉评估标准,通过对案件的行为后果、过错程度、是否使用工具、认罪悔罪情况、赔偿情况、一贯表现六个方面打分,若案件评分超过80分,则可考虑对犯罪嫌疑人相对不起诉。自去年评估表适用以来,已有5人获相对不起诉,社会反响良好。

这是浙江金华检察机关推进少捕慎诉慎押改革的一个缩影。数据显示,2021年,金华市刑事案件不捕率21%,报捕率29.28%,低于浙江省7.28个百分点,同比下降10.12个百分点,降幅全省最大;不起诉率24.76%,同比增加0.87个百分点,轻罪起诉率9%,位列全省最低;诉前羁押率30.7%,同比下降19.52个百分点,降幅全省第一。

一年内斩获三个全省第一,金华是如何做到的?《法治日报》记者近日深入当地检察机关进行调查采访。

### 细化适用标准尺度 落实理念兑现政策

少捕慎诉慎押是一个系统工程,不是检察一家之事,要整体谋划,更加注重系统性、整体性、协同性。

2021年3月,金华市人民检察院与市公安局联合出台了《关于减少羁押性刑事强制措施的指导意见(试行)》(以下简称《指导意见》),从“应当适用、可以适用、不得适用”三个层面,细化强制措施的适用标准和尺度,加强认罪认罚从宽、羁押必要性审查等机制的有效衔接,为降低诉前羁押率提供制度保障。与此同时,两家还联合出台了《侦查监督与协作配合实施办法(试行)》(以下简称《实施办法》),明确常见争议问题的审查原则。

“近年来,金华社会治安总体向好,三年以上轻罪案件占比80%以上,《指导意见》出台恰逢其时。为了更好地推动制度落实,我们健全完善了相关配套运行机制,全面推行微小刑事案件速裁,建立逮捕必要性审查会和季度通报机制,实体化运行侦查监督与协作配合办公室,加强内外监督。”金华市公安局常务副局长金盛说,研发非羁押人员数字闭环监管系统是其中一个举措,能有效保障刑事诉讼活动顺利进行。

据金盛介绍,截至今年1月,该系统共实现对全市4439名取保候审、监视居住执行人员的动态管控,目前正在管控3379人,1060人顺利结束管控。

少捕慎诉慎押,不代表不捕不诉不押。为

进一步实现理念互通,金华市检察院第一检察部主任夏云带队前往市公安局,借助公安机关法制大讲堂平台,联合法制支队,对全市3000多名执法办案民警开展网络培训,解读《指导意见》(《实施办法》)两项制度。

此外,从去年8月开始,金华市检察院还牵头会同市司法局、律协等单位在浙江省率先开展“审查起诉阶段律师辩护全覆盖”试点工作,联合制定《开展审查起诉阶段律师辩护全覆盖试点工作方案》(以下简称《工作方案》),进一步激发认罪认罚从宽制度的潜力和功效。随着“从宽”政策的兑现,不断提升不捕、不诉的比例。

“我们非常注重落实刑事司法新理念,新政策,也希望能够把政策和辩护工作相结合。”在金华市检察院组织召开的检律座谈会上,金华市律师协会副会长陆金才就《工作方案》实施情况发表看法。

办案量的“大头”在基层。为了从更深层次、更广阔领域推动少捕慎诉慎押理念落实,金华市九个基层检察院结合本地实际,纷纷加强公安、法院、司法、律协以及相关行政机关等的协作配合。比如,婺城、兰溪、永康、浦江、武义等院制定具体实施细则,全面铺开各项工作。

据武义县人民法院刑庭庭长任胜介绍,其所在法院召集全体合议庭成员学习相关制度机制,与检察机关就同类案件适用非羁押强制措施尺度进行探讨,做到该宽则宽、当严则严、宽严相济。

除加强与外部单位沟通协调外,对不捕不诉的内部监督制约也不可少。金华市检察院副检察长傅新民介绍说:“我们出台了《刑事检察廉政风险防控工作办法(试行)》,对检察官的不捕不诉权以及审批程序进行明确规定,提升了检察官适用不捕不诉的积极性,客观上也能防范检察官在行使不捕不诉权时存高发易发的廉政风险。”

### 把好案件质量关口 能不捕的尽量不捕

“检察机关贯彻少捕慎诉慎押司法理念,首先就是要承担起刑事司法的主导责任。”在浙江省检察院主办的一次少捕慎诉慎押“三人谈”活动中,浙江省检察院检察长贾宇提出了这样的观点。

而责任之一,就是要把好案件质量关。浙江大学光华法学院教授王敏远认为,质量关既包括事实证据等法律质量关,也包括慎诉。如果案件不符合质量标准,就不能提起公诉,即使符合法定起诉标准,可诉可不诉的,也不要诉至法院。至于是否采取刑事强制措施,可由侦查机关、检察机关视情况决定,能不捕的尽量不捕。

金华检察机关积极发挥刑事司法主导作用,精准引导侦查的一个生动案例就是去年办理的一起特大电信网络诈骗系列案。该案涉及392名犯罪嫌疑人,金华市检察院组织全市刑检精干力量,提前介入并精准引导侦查取证方向,及时统一逮捕标准,同时积极搭建认罪、退赔平台。截至目前,共有331名被告人被提起公诉,其中304人自愿适用认罪认罚从宽制度,公安自行或经检察机关开展羁押必要性审查后变更强制措施105人,检察环节追回赃款420万余元。

婺城区人民检察院则研究制作了“黄橙绿”三色码目录,明确非羁押诉讼的适用条件、案件

范围和类案报捕标准,便于公安民警和检察官办案参考,有效降低了报捕率和诉前羁押率。

何为三色码?即对可能判处三年有期徒刑以下的标绿色,公安机关直接取保候;对于法定刑在三年有期徒刑以下的重罪案件标橙色,公安机关可以报捕,但应充分论证报捕理由;对于法定刑在五年有期徒刑以下的案件标黄色,公安机关报捕后,如犯罪嫌疑人认罪认罚,检察官审查后可以定罪不捕。据了解,婺城区检察院经实施该创新举措,诉前羁押率降至24.7%,为金华市最低。

浦江县人民法院的经验是:对每起职务犯罪案件均提前介入,严格审查事实和证据,联合监察部门出台《关于办理监察委员会移送起诉案件适用认罪认罚从宽制度的意见(试行)》,进一步完善、畅通衔接机制。通过监、检、法“诉前防腐会议”,发挥检察职能作用,推动提高职务犯罪认罪认罚从宽制度适用率。

浦江县检察院第二检察部主任刘宏明介绍,2021年,该院共办理职务犯罪案件6件10人,适用认罪认罚8人次,适用比例达80%。

### 推羁押必要性审查 建赔偿保证金制度

逮捕绝不能一捕了之,羁押状态并非一成不变。从去年6月开始,金华市检察机关结合《指导意见》等制度实施,组织开展了羁押必要性审查专项活动。

数据显示,截至2021年11月30日,金华市在侦查阶段、审查起诉阶段、审判阶段共开展羁押必要性审查1681人次,建议变更或释放382人次。

除了对“法定刑在三年以下有期徒刑”“涉民营企业经营类犯罪”“犯罪嫌疑人、被告人及其法定代理人、近亲属或者辩护人提出羁押必要性审查申请”三类在办的羁押案件开展审查外,武义县人民检察院还要求对审查起诉阶段所有逮捕在押的犯罪嫌疑人在提起公诉前都开展羁押必要性审查。

东阳市人民检察院则对员额检察官细化量化考核责任,明确对提前介入、审查逮捕、捕后诉前、审查起诉等各各环节进行羁押必要性全流程跟踪评估,以公开听证和“横店老娘舅”平台调解为依托,有效避免一捕了之、一押到底。

“过去,遇到难缠的当事人,我们心里直犯怵,保证金预缴后,避免了一方漫天要价或者纠纷久拖不决。”婺城区人民检察院负责人表示,该院试行的“赔偿保证金制度”是破解犯罪嫌疑人自愿认罪认罚,但与被害人在民事赔偿上存在争议、非羁押诉讼难推进这一难题的“利器”,也是开展羁押必要性审查的一项重要配套机制。

上述负责人进一步解释了“赔偿保证金制度”的具体运作模式,即轻微刑事案件犯罪嫌疑人有赔偿意愿且有赔偿能力,但因被害人或其法定代理人、近亲属的诉求没有得到满足、或因双方矛盾激化等原因未能达成和解协议,犯罪嫌疑人主动表明赔偿意愿并向公证机构缴存一定数额的赔偿保证金后,对其作出不批准逮捕决定、变更为非羁押性强制措施、相对不起诉或者建议判处缓刑的办案制度。

### 推动完善刑行衔接 做好案件后续文章

推动完善“刑行衔接”,做好不诉的后半篇文章也至关重要。

浦江县检察院研究制定对故意伤害、交通肇事等27种常见多发罪名划定详细适用基准,并联合公安机关出台相关制度文件,有力推进少捕慎诉慎押。同时,该院还注重强化与相关行政部门的沟通衔接。

浦江县检察院受理的潘某涉嫌假冒注册商标罪一案让记者印象深刻。

“如果纯粹从法律层面来看,潘某符合应当逮捕的情形。但我们经过前期审查,发现涉案企业很特殊,从办案的社会效果出发,变更强制措施确有必要。”该案承办人介绍,潘某是贵州省某镇一个省级深度贫困村一家锁厂的厂长,为达到最佳办案效果,该院邀请人大代表、律师代表以及涉案企业所在地政府部门代表参加羁押必要性公开听证会,最后听证员均赞同检察机关对潘某作出定罪不捕的决定。

检察机关对潘某变更强制措施保住了扶贫车间百余名工人的饭碗,这一决定对潘某产生了极大的触动。据贵州省遵义市某镇政府办公室主任刘义介绍,潘某从浙江回来后开始重视商标保护,着力打造自有品牌,提升企业的整体竞争力,还带动了周边物流和浦江本地锁具配件供应商的循环发展。

数据显示,浦江县检察院去年的诉前羁押率降低15.15个百分点,被浙江省检察院确定为金华市唯一一个“降低诉前羁押率”创新工作试点单位。

永康市人民检察院也在后半篇文章上积极探索。2021年1月,该院受理一起涉154人系列跨境赌博案。通过对首批移送审查逮捕案件中情节较为轻微人员作出捕决定,引导公安机关在后续案件中积极适用非羁押措施,该系列案件中148人在侦查阶段适用取保候审,诉前羁押率仅为3.89%。

“在办理该系列案件中,我们对其中社会危害性较大的赌场经纪人、偷渡运送人员等涉案人员,以及情节较轻但有多次犯罪前科等情节恶劣、拒不认罪人员,坚决当严则严、该捕即捕,依法追诉。对那些不起诉人员,主动向公安机关发出检察意见书,要求对被不起诉的42人给予行政处罚,或设置黑白名单,加强对重点人员的管控。”永康市检察院第一检察部主任黄前说。

为了预防此类案件再次发生,达到以案普法的教育效果,该院还对一部分不起诉决定进行公开宣告,对不起诉人员进行普法和训诫,并借助微信等媒介进行宣传,对该市参与赌博人员起到很好的司法震慑及教育警示目的。

随着一系列制度机制陆续出台,刑事司法各环节、各领域、各主体深度融合,金华检察机关推进少捕慎诉慎押改革的步伐已进入提质增效的快车道。

漫画/李晓军

□ 本报记者 文丽娟

因后脑部常有钝痛之感,在广东江门工作的王琳前往当地一家三甲医院做了脑部CT、核磁共振、彩色多普勒超声等一系列检查,由于治疗效果甚微,她又赶赴北京一家三甲医院做进一步诊断。本以为拿着上一家医院的检查报告来北京后就不用再重复做同类检查了,但王琳被告知,该医院无法接收和认可上一家医院作出的检查结果,需要重新检查化验。

王琳的经历并非个例。医疗机构之间互不认可检查结果,患者需重复检查的情况时有发生。早在2018年,由《中国公共卫生》杂志发表的一篇《影像学重复医疗检查现状及对策分析》中指出,影像学重复医疗检查发生率为41.82%。

这个困扰患者已久、群众反映强烈的“老大难”问题,如今有了实质性的解决方案。国家卫生健康委等多个部门近日联合印发《医疗机构检查检验结果互认管理办法》(以下简称《管理办法》),明确医疗机构应按照相关原则,开展检查检验结果互认工作,自今年3月1日起施行。

多位接受《法治日报》记者采访的专家认为,检查检验是医疗服务中的一项重要内容,实现不同医疗机构间的检查检验结果互认,有助于提高医疗资源的利用率,降低医疗费用,提高诊疗效率,改善群众就医体验,但在落地过程中,也可能存在产生误诊、医患纠纷等问题,需要在实践中不断完善。

### 多种因素致互认难 酝酿多年终于落地

在一片叫好声中,医疗机构检查检验结果互认终于落地了。

本次实施的《管理办法》对有关部门的职责进行划分,明确提出医疗机构应当按照“以保障质量安全为底线,以质量控制合格为前提,以降低患者负担为导向,以满足诊疗需求为根本,以接诊医师判断为标准”的原则,开展检查检验结果互认工作。

根据《管理办法》,检查检验是指通过超声、X线、核磁共振成像、电生理、核医学等手段对人体进行检查,所得到的图像或数据信息,检验结果是指对来自人体的材料进行生物学、微生物学、免疫学、化学、血液免疫学、血液学、生物物理学、细胞学等检验所得到的数据信息。检查检验结果不包括医师出具的诊断结论。

针对互认的范围,《管理办法》明确,医疗机构及其医务人员应当在不影响疾病诊疗的前提下,对标有全国或本机构所在地区互认标识的检查检验结果予以互认,鼓励医务人员结合临床实际,在不影响疾病诊疗的前提下,对其他检查检验结果予以互认。

事实上,检查检验结果互认工作在我国已经酝酿多年。从2006年起,原卫生部等机构就多次发文强调要加强医院内检查结果互认。记者梳理发现,目前北京、天津、河北、山东、江苏、云南、河南等地已先行一步开展省内检查结果互认工作。

医疗检查检验结果互认为什么这么难?

温霞在湖南株洲一家医院工作多年,据她观察,以前检查检验结果互不互认的情况大致有三种:一种发生在省、市级医院之间,针对疑难症、危重症的诊疗,受不同医院间诊疗能力及急诊、急救服务中的病情限制,检查检验结果难以互认;另一种发生在跨地域的医院之间,目前跨地域就医的患者越来越多,很多情况下不能实现检查检验报告单“单随人走”;还有一种发生在不同类别的医院之间,很多地方都有中医院、西医院、专科医院或综合医院,这些医院都开设了检查检验业务,极有可能在数据结果互认的“最后一公里”卡壳。

### 降低费用提高效率 减轻群众就医负担

此次《管理办法》实施后,将打破这些壁垒,打通医疗机构检查检验结果互认的“最后一公里”。

中国卫生法学会常务理事,北京华卫律师事务所副主任邓利强认为,《管理办法》的实施具有积极的正面影响,体现了医疗质量控制的应有之意。“检查检验结果互认,这意味着当一个实验室能出合格检验报告,能出合格做影像学检查时,那么它的质量控制应该符合国家规定的标准。或许实验室所在的医院级别较低,解读检查检验结果和综合判断病情的水平比不上更高级别的医院,但基本信息只要得到批准了,其检查检验结果就是客观的。”

北京宣言律师事务所律师杜秀军则从整个医疗系统着眼,深入分析了《管理办法》实施带来的影响。

他认为,检查检验结果互认新政释放了中央决定解决现阶段看病难、看病贵等难题的决心,重复检查、天价医疗费的情况将被政府监督,检查检验费用是医疗费用中相当大的一部分,医疗机构间检查检验结果互认可以提高医疗资源的利用率,降低医疗费用,提高诊疗效率,进一步改善患者就医体验。

不过《管理办法》实施后,也会对特定群体产生一些直接影响。“比如医生群体。首先,在检查检验收费与医生薪酬挂钩的医院,医生的收入会降低;其次,与出具检查检验结果的上一家医院沟通时,可能存在沟通不便、工作量增加等情况;另外,医生判断是否信任之前的结果和是否需再次检查检验的责任更重。”杜秀军说。

温霞对此也有同感:“互认过程还存在法律责任界定的问题,检查检验结果互认就意味着临床医生要拿着非本院的检查报告为患者作出相应诊断,一旦不慎作出错误判断,就需要承担法律责任。”

在杜秀军看来,《管理办法》实施后还会给医院带来一定影响,比如一些医院整体收入会降低,并且决定是否再次检查检验和因信任之前检查结果产生医疗事故的责任也会更重。

“但不管如何,《管理办法》实施,利远大于弊。”邓利强说。

### 现实难题不容忽视 多措并举推动共赢

检查检验结果互认可能带来医生责任加重、产生误诊和医疗纠纷等情况,也是《管理办法》具体落地时面临的一些难题。

正是鉴于这种情况,《管理办法》对检查检验结果互认保留了空间,其第十九条规定有六种情形,医疗机构及其医务人员可以对相关项目进行重新检查。这为医生重新检查提供了依据,给予了医生一定的自主权。

杜秀军也看到了这个制度留出的空间,“《管理办法》第十九条虽然给出了可以重新检查的六种情况,但文字比较概括笼统,医院几乎可以援引各种情况为重新检查辩护,而且第十九条第六款还留出了‘其他情形确需复查的’的空间,所以建立明确具体的判断规则仍然任重道远。”

正因此,他认为在具体落地实施时,医生和患者出现争议的裁决就显得非常重要。具体落实过程中可能存在的最大难题是明确医生与患者出现争议情况下的裁判机构、裁判人员和裁判规则,并对如何确定医生决定重新检查的合理合法性进行明确指引,否则《管理办法》就可能流于文字表面,无法在现实医疗体系中发挥作用。

杜秀军进一步建议,要加强对各级医院检查检验设备、人员的监督管理,尽可能保证检查检验结果的统一,同时要给予医生是否信任检查结果和是否应重新检查检验一定的自主权,并建立对自主权是否正确行使合法、合理、合情的判断规则。

对此,邓利强很赞同:“医疗机构检查检验结果的质量控制是整个制度落地的基础,这就要求基层医疗机构必须开展项目质量控制,达到应有标准。王琳也期待着,政策落地,常效形成,各方共赢,老百姓最希望的就是便利,真正少花冤枉钱。”

(文中王琳 温霞均为化名)

# 医疗检查结果互认还需攻克几道难题

专家解读医疗检查检验结果互认新政