

刑事速裁程序试点的本地化差异

基于北京、上海、广州和西安试点的地方文本分析

李本森*

摘要 通过全国人大授权司法机关进行刑事速裁程序试点的目的是保障司法改革试点于法有据。全国有 18 个试点城市直接参与速裁程序试点,不可避免地产生试点的本地化差异。速裁程序试点中的本地化问题是试验性立法领域中出现的新问题,不仅对于确保中央司法改革试点项目规范运行有着重大现实意义,而且对与速裁程序相关的刑事诉讼制度改革,也有着重大影响。对北京、上海、广州和西安四个代表性地区的试点司法机构制订的地方文本考察和对比性分析,揭示了地方文本在制订的主体、案件范围、证明标准、审理方式和法律援助等方面显著的本地化差异。在保证地方试点在授权的范围内进行的前提下,试验性立法应当为地方试点司法机构预留足够的司法再造空间,激发地方试点司法机构为司法改革“探路”的能动性。

关键词 刑事速裁程序 试验性立法 本地化 地方文本

2014 年 6 月,全国人民代表大会常务委员会通过了《关于授权最高人民法院、最高人民检察院在部分地区开展刑事案件速裁程序试点工作的决定》(以下称全国人大《授权决定》)。据此,2014 年 8 月,最高人民法院、最高人民检察院、公安部和司法部联合发布《关于授权在部分地区开展刑事案件速裁程序试点工作的办法》(以下称两高两部《试点办法》),正式启动在全国

* 中国政法大学诉讼法学研究院教授。本文系国家 2011 计划司法文明协同创新中心的研究成果,同时也是作者主持的北京市社会科学基金重点项目“刑事速裁程序研究”(项目编号:16FXA007)的阶段性成果。

18个城市开展为期两年的刑事案件速裁程序的试点。^{〔1〕}这次试点是国家最高立法机关首次对司法改革事项进行授权,目的是确保改革于法有据,规范合法。^{〔2〕}根据两高两部印发《试点办法》的《通知》要求,授权试点地区的司法机关应当结合当地实际制定实施方案或实施细则。^{〔3〕}可见,刑事速裁程序的试点不可避免存在本地化差异。

速裁程序试点本地化,是指速裁程序试点地区司法机关将两高两部《试点办法》通过制定当地的实施方案、实施细则和指导意见等规范性文件,使其能够在当地得到执行的过程。刑事速裁程序试点是对中央和地方两级司法机构在推进刑事司法改革过程中能动性的一次集中检验。试点地区的相关地方性文本的制定的水平和执行的效果直接反映出地方试点机构参与试点的能动性。从试点规范和司法能动性相结合的角度,对试点的地方性文本进行比较分析,有助于揭示本次国家授权司法改革试点中的本地化差异的程度。为此,本研究选择北京、上海、广州和西安四个试点城市的相关试点的地方性文本作为分析样本,以揭示并解释速裁程序试点中的本地化差异性表现,为国家授权性的司法改革和速裁程序立法提供试点地方的文本性经验。^{〔4〕}

一、速裁试点地方性文本的制订差异

由于两高两部《试点办法》印发的直接对象是试点地的省级司法机构,制定速裁试点方案和实施细则的单位则应当是与之对应的相关试点的省级司法机构。参照两高两部联合制定《试点办法》的做法,地方的试点方案或实施细则的制定主体,应当由省(市)高级人民法院、人民检察院和公安厅(局)、司法厅(局)联合制定。但是从实践中的情况来看,试点地区在制定实施方案和实施细则方面显示出很大的地方性差异。以北京、上海、广州和西安四个试点地区的地方性试点文本制定为例:

北京将速裁试点的实施方案和实施细则的制定权直接下移到区(县)级司法机构。北京在两高两部《试点办法》下发后,北京市政法委制订了《关于全面推进刑事案件速裁程序试点工作的意见》,并以《通知》的形式下发给区(县)政法委。北京市高级人民法院制订了《关于刑事案件速裁程序试点的工作方案》,但是具体的实施细则和要求等,则完全由区(县)法院和相关司法机构来制定和完成。例如,海淀区人民法院、人民检察院、公

〔1〕 刑事案件速裁程序试点18个城市分别为:北京、天津、上海、重庆、沈阳、大连、南京、杭州、福州、厦门、济南、青岛、郑州、武汉、长沙、广州、深圳和西安。

〔2〕 顾培东:“中国司法改革的宏观思考”,《法学研究》2000年第3期,第3—16页。

〔3〕 最高人民法院、最高人民检察院、公安部、司法部印发《〈关于在部分地区开展刑事案件速裁程序试点工作的办法〉的通知》(法[2014]220号),2014年8月26日印发。

〔4〕 本研究之所以选择北京、上海、广州和西安四个试点城市的速裁地方文本作为分析对象,主要是基于以下考虑:首先,这四个试点城市在地域性上代表性强,因其在地理上分属为中国的北东西南四个大的区域;其次,这四个试点城市的速裁程序文本本身具有典型的地方性,可以较充分反映试点的地方差异性;第三,作者在速裁程序试点期间组织速裁程序研究课题组对这四个城市进行过实地调研,且本研究中的文本全部是作者在这些试点城市进行调研期间由相关试点单位提供的第一手资料。

安局和司法局联合制定《海淀区刑事案件速裁程序试点工作方案》《海淀区刑事案件速裁程序试点工作细则》(以下称北京海淀《工作细则》),海淀区人民法院制定了《适用刑事速裁程序审理案件量刑参考意见》(以下称北京海淀《量刑意见》)。北京其他的区(县)在参与速裁试点中制定的文本基本上和海淀区的做法大体类似。北京在制订地方试点文本方面的特点就是,充分发挥区(县)司法机构的参与试点中的能动性。但这种做法的问题是,将两高两部的《试点办法》的实施细则全部下放到区(县)试点法院和相关司法机构来制定,容易导致试点越位和量刑偏差。

上海在地方文本的制订方面,上海高级人民法院在整个实施过程中的主导性作用非常突出。在速裁试点中,上海市高级人民法院在速裁试点初期制定的地方性文本包括:《上海法院速裁程序案件适用范围及量刑指导意见(试行)》(以下称上海《指导意见》)、《适用速裁程序办理相关刑事案件证据指引(试行)》并附相关的法律文书,譬如《按速裁案件办理建议书》《犯罪嫌疑人具结内容告知书》《适用速裁程序建议书》和《刑事案件速裁程序告知书》等。由于上海高级人民法院主导速裁程序试点的地方性规范,因此下辖的区(县)在制订实施细则方面空间就很小。这种做法的优点是,试点过程的规范性较强,但是创新性明显不足。

广州在速裁试点文本制订方面有很鲜明的地方特色。广州市在制订地方性文本方面,除了自身制订指导性试点规范之外,注意发挥基层法院在试点中的能动性和创造性。广州市与上海、北京直辖市不同,在行政上隶属广东省的行政管理。广东省在两高两部《试点办法》发布后,将试点的权力下移到试点城市,鼓励试点城市大胆创新,由试点的城市主导和组织试点工作。在试点文本方面,广州市中级人民法院制订了《广州市审判机关速裁案件审理手册》《关于广州地区适用刑事速裁程序案件的范围指引》。在此基础上,广州市下辖的基层人民法院制订了辖区内的速裁办理的操作规程和实施细则。其中,越秀区人民法院制订《越秀区刑事案件速裁程序操作规程(试行)》(以下称广州越秀《操作规程》)在细则的文本结构上,分总则、分则和附则以及附件几个部分,其中附件的相关文件和文书格式等有12件,其在试点的操作规则的安排等方面显示出相当的规范性和严谨性。

西安是速裁程序试点中西北地区的唯一试点城市,其地方文本在制定主体方面与其他地区的差异也比较明显。西安速裁试点的地方文本为西安市中级人民法院联合西安市人民检察院、西安市公安局和西安市司法局制定的《西安市刑事案件速裁程序试点工作实施细则》(以下称西安《实施细则》),涵盖了公安机关、检察机关、人民法院和司法行政机关在速裁程序中的职责范围。从文本的规范技术看,西安的试点文本比较符合实施细则的文本规范性要求。但是实地调查也发现,西安市的试点辖区的部分司法机构没有制定相应的试点实施规范。这 and 北京、广州等地的试点基层司法机构在试点中的文本制定方面的能动性有明显差别。

速裁程序试点不仅仅是试点司法机构用速裁程序进行案件审理,还要求试点司法机构在授权的范围内进行速裁程序的机制性改革和创新,为国家提供有益于立法完善的司法经验。在这四个地方试点中,北京海淀区和广州越秀区法院因其文本的创新特色明显,在速裁试点中的经验贡献较为突出。在这方面,北京海淀区的法院联合区检察院、公安局和司法局,在海淀公安看守所内打造集中办理速裁案件的全流程办公区,是此次速裁程序地方试点中颇具代表

性的试点“名片”。〔5〕在广州,越秀区法院创立的“专员专立、专庭专审”的速裁立案和审理模式,产生了良好的试点效果。〔6〕这两个试点法院都是结合本地区的实际制定了速裁试点的规范性文件,并据此开展创造性的试点工作。但是,不少地方由于基层试点司法机构在实施性规范的制定方面能动性不足,导致其试点在司法性经验的贡献方面甚微。因此,从试点的效能方面看,各级试点的组织机构应当鼓励和支持基层试点司法机构进行富有创造性的司法再造活动。

二、速裁试点适用范围的本地化差异

根据北京、上海、广州和西安四个试点城市的司法机关制定的规范性文件,这些试点地区对当地速裁案件适用范围和适用条件基本上控制在全国人大《授权决定》和两高两部《试点办法》范围和条件规定的区间,但是仍然存在范围扩大和限缩的差异性问题。

(一)范围扩大

全国人大《授权决定》规定刑事速裁试点的罪名为危险驾驶、交通肇事、盗窃、诈骗、抢夺、伤害、寻衅滋事等罪名。由于全国人大的《授权决定》对速裁案件的罪名适用范围采取的原则和允许例外的灵活立法方式,特别是全国人大的《授权决定》在列举的7种罪名后加上“等罪名”的表述,可以理解为两高的速裁试点可以根据情况适当扩大罪名范围。两高两部《试点办法》根据全国人大的授权,在全国人大确定罪名之外增加了非法拘禁、毒品犯罪、行贿犯罪、扰乱公共秩序4种新的犯罪类别。但是,两高两部《试点办法》在具体列举11种速裁程序适用的罪名和犯罪类别之后,并没有采取全国人大《授权决定》“等罪名”的表述。这实际上意味着两高两部《试点办法》将试点严格控制在11种特定的专属罪名或犯罪类别的范围。

在四个试点地区的文本中,有的地方试点法院的文本规定突破两高两部适用的11种犯罪罪名的范围。例如,北京海淀《工作细则》第57条规定,在两高两部规定的刑事速裁案件适用的11种罪名之外,对可能判处一年以下有期徒刑等较轻刑罚的制售发票、销售有毒有害食品、销售伪劣产品、销售假药劣药、职务侵占等简易案件,可以参照速裁程序的相关规则从快办理。再如,西安《实施细则》附件《刑事案件速裁程序适用范围》也突破两高两部《试点办法》的11种罪名限制,增加了赌博罪、开设赌场罪、妨害公务罪等3种新的罪名。虽然北京海淀《工作细则》和西安《实施细则》中对增加试点适用的罪名,并没有说明具体增加的理由,但是可以推测这些新增加的试点的罪名在当地的一年以下有期徒刑的案件中可能占有一定的比例。

从试点规范化角度看,授权试点地区司法机构如果没有经过必要的报批或备案程序,那么其单方面地突破授权的试点案件范围就会存在越位问题。从两高两部《试点办法》对全国人大《授权决定》的解释上看,两高两部虽然对全国人大《授权决定》适用的罪名作了扩大性解释,但

〔5〕 参见樊崇义:“值得推广的海淀刑事速裁试点模式”,载《人民法院报》2016年1月14日,第5版。

〔6〕 参见张婧、吕雪:“刑事速裁程序中检察院与法院协调机制试点效果的实证研究——以广州市越秀区人民法院法院刑事速裁审判实践为视角”,载广州法学会编:《法治论坛》,2016年第1辑,中国法制出版社2016年版,第55—70页。

是在其《试点办法》中并没有如全国人大在立法技术层面给出试点地区扩大适用的自由裁量空间。从保证试点于法有据和规范运行的角度,两高两部对试点罪名的严格控制有其正当性考量。当然,有的地方在试点过程中,考虑到本地的特殊情况,譬如海淀地区可能销售伪劣产品犯罪比较普遍,西安地区赌博类犯罪问题比较严重,且这些犯罪的刑罚基本上在一年以下有期徒刑,因此就纳入到试点的范围中来。如果从全国人大《授权决定》规定看也许并无不当,但是对照两高两部《试点办法》的速裁案件适用范围,则有明显的越位问题。如果地方在速裁试点过程中对当地的案件适用范围适度扩大及时向最高司法机关履行必要的报备程序,或可避免对这类扩大适用范围引起的试点越位的质疑。

(二) 范围限制

两高两部《试点办法》第二条,在列举了7种限制性或禁止适用速裁情形之外,还规定“其他不宜适用速裁程序的情形”。这个裁量性禁止适用条款,赋予试点司法机关限制适用条件上的兜底自由裁量权。从试点的四个城市的文本看,上海和广州文本在排他条件中禁止性例外规定有新的突破。譬如,上海《指导意见》规定,具有涉黑、涉恶背景以及涉众、敏感案件不适用刑事速裁程序审理。广州越秀《操作规程》第五条在两高两部的排他条件之外,增加了三类案件不适用速裁程序:犯罪嫌疑人、被告人是外国人的;当事人有缠诉和缠访隐患的;犯罪嫌疑人、被告人有检举揭发犯罪线索需要核实的。从上述上海和广州越秀区的扩展性限制条件看,主要是涉及维稳案件、涉黑案件等社会敏感类案件。对于这类带有敏感性案件采取更加严格的限制,与全国人大《授权决定》和两高两部《试点办法》的授权看并不矛盾。当然,如果从被告人诉讼权利平等保护的角度看,对这类对案件的适用上的限制性例外规定还需要检视。

在刑事诉讼中,对于被告人非因当事人自我选择的权利放弃之外的任何限制,都可能导致诉讼权利保护的不平等适用问题。对于一年以下有期徒刑案件部分被告人有权选择刑事速裁程序,而部分因案件性质的原因导致速裁程序适用的禁止,就存在诉讼程序选择权的不平等问题。由于两高两部《试点办法》规定的罪名范围为可能判处一年以下有期徒刑的案件,这类案件本身就属于很轻微的刑事案件,如果再加以严格的条件限制,就可能弱化速裁程序在疏解和分流刑事案件的功能。在速裁适用的例外性限制条件方面,两高两部《试点办法》对于禁止性规定已经规定了8个限制性条件,如果再加上地方的限制性规定,限制性的适用条件就会大幅度增加。从试点的情况看,速裁程序案件适用率虽然在试点后期有所提升。但是并没有达到占同期试点地区刑事案件的适用率的30%至40%的预期目标。^{〔7〕}这与两高两部的《试点办法》和地方实施文本有关速裁案件适用范围过窄和限制性的例外规定过于严苛不无关系。

三、速裁案件证明标准的本地化差异

全国人大《授权决定》和两高两部《试点办法》,均对速裁案件的证据证明标准规定为:“事

〔7〕 参见“最高人民法院、最高人民检察院关于刑事案件速裁程序试点情况的中期报告”,载《全国人大常委会公报》2015年第6号。亦可参见蔡长春:“宽严相济简程序不减权利——最高法:刑事速裁程序试点两年办案质效双升”,载《法制日报》2016年9月5日,第3版。

实清楚,证据充分”。上述规定,与2012年新修改的《刑事诉讼法》中有关刑事案件证明标准相比,主要变化有三点:第一,中央速裁试点文本中没有显示速裁案件的证据“确实”性要求,只是规定“充分”性要求。第二,中央关于速裁试点文本中没有对“证据充分”作任何解释。2012年新修改的《刑事诉讼法》第53条规定,对“证据确实、充分”规定须符合以下三个条件:定罪量刑的事实都有证据证明;据以定案的证据均经法定程序查证属实;综合全案证据,对所认定事实已排除合理怀疑。第三,中央关于速裁试点文本在证明标准之外,增加被告人认罪的标准要求,即速裁案件中“被告人自愿认罪”,以此作为证明标准的补充性条件。本研究中选择的四个地区的试点司法机构制定的相关文本中,对于速裁案件的证明标准的表述也有较显著的差异。

从四个试点城市文本看,对中央层面的证明标准在表述上直接改造并不多见,但是其中有些变化还是值得关注。北京海淀《工作细则》关于速裁案件证明标准相关条文的说明中,指出“在被告人自愿认罪前提下的证明标准可以适当降低”。上海高院制定《适用速裁程序办理相关刑事案件证据指引(试行)》(以下称上海高院《证据指引》)规定,适用速裁程序办理刑事案件,“应当做到全案证据无矛盾、排除合理怀疑、犯罪嫌疑人认罪”的通用证明标准。广州越秀法院的《操作规程》第六条规定:对速裁程序审理的案件犯罪“事实清楚、证据充分”,按照2012年《刑事诉讼法》规定的条件进行释明,即定罪量刑的事实都有证据证明;据以定案的证据均经法定程序查证属实;综合全案证据,对所认定事实已排除合理怀疑。广州越秀《操作规程》对速裁案件采用的证明标准是按照《刑事诉讼法》规定“证据确实、充分”的顶格标准。根据西安《实施细则》,西安速裁案件证明标准为“证据确实充分”,这与广州越秀《操作规程》的做法一致,都对速裁案件的证明采取顶格标准。但是,西安《实施细则》附件规定的《刑事速裁案件证据收集指引》(以下称西安《证据指引》),对于证据判定采取量化要素的认定的方式,在操作上主要采取客观要素指引的标准。从上面四个城市的文本分析,在速裁案件证明标准上,除北京海淀外,试点地区法院大都采取相对保守的态度。

对任何人的定罪与量刑都是对个人自由与现实利益的重大处分,定罪量刑标准应当是严格规范。两大法系国家的刑事诉讼中,对有罪裁判都规定相当高的刑事证明标准。^{〔8〕}但是由于证明标准具有主观性,顶格标准并不意味着司法实践中获得顶格实现。我国刑事案件速裁程序试点虽然在中央文本中,对速裁案件的证明标准采取比《刑事诉讼法》相对宽松的语言表述。但是,速裁案件的中央本文的“证据充分”的表述本身也是很高的标准,并不会因少了修饰词“确实”就是降低标准。因为,没有“确实”何来“充分”?有专家主张,在刑事速裁中规定证明标准采取“事实基本清楚,证据基本充分”即“两个基本”的标准。^{〔9〕}这个提法虽然可能比较契合对刑事速裁案件的证明要求上的降格取向,但是其缺点也很明显,就是导致刑事诉讼案件证明标准的多元化等问题。如何正确理解刑事速裁案件的证明标准,需要从理论和实践相结合的角度予以把握。

区分速裁案件与非速裁案件的证明标准,会导致刑事案件证明标准的多元化,实践上也不

〔8〕 参见陈光中主编:《刑事诉讼法》(第五版),北京大学出版社2013年版,第178页。

〔9〕 参见汪建成:“以效率为价值导向的刑事速裁程序论纲”,《政法论坛》2016年第1期,第119—124页。

具有可操作性。无论是速裁程序审理的案件还是非速裁程序审理案件,对被告人的定罪或量刑都需要考虑案件基本事实,因此在标准上区分不同类型或不同程序审理案件适用不同的标准,将导致刑事诉讼标准适用上的混乱。事实上,《刑事诉讼法》规定的证明标准属于指向性或引导性证明标准,无论是排除合理怀疑还是证据客观真实,都属于指向性主观标准。任何国家的刑事诉讼证明的通用标准,譬如美国的“排除合理怀疑”、欧洲的“自由心证”、中国的“证据确实充分”,等等,都是指引性标准,而非严格意义上的操作性标准。指引性证明标准的基本价值并不在于能够帮助司法人员形成具体可操作的证明标准,而是从主观上引导司法人员最大限度地获取合法证据来实现定罪或量刑基础事实的高信度。在刑事诉讼中,不可能根据速裁程序、简易程序和普通程序的区分分别确立三个层次不同的证明标准。如果在速裁程序中降格证明标准,其实就是暗示司法人员在案件的证明上可以放松要求。可见,证明标准的降低并不必然带来证明的程序简化,相反可能带来司法责任的顾虑而影响速裁案件的适用。因此,试图通过降低证明标准来实现证明过程的简化并不可行。

当然,在主观证明标准不降格的情况下,对于速裁案件的证明过程可以采取有别于非认罪案件的统合式证明标准,而采取分散式证据要素来确定类型化案件的定罪量刑的证据要素构成。换言之,对速裁案件证明标准,虽然可不在试点或相关的法律条文中明确表述其证明标准可以降低,但是却可以通过要素式证据指引来实现速裁的案件的证明或操作过程的简化。例如,西安《证据指引》分门别类对危险驾驶、交通肇事、盗窃、抢夺、诈骗、伤害、非法拘禁和毒品犯罪等罪名制定明确的要素式证明表格,对于各种罪名的指控的证据要求一目了然,为办案人员提供完整的证明要素。这种要素式的证明过程,可以适当简化繁琐的证明程序,实现速裁案件的规范化的证明过程。此外,北京、上海和广州都有具体案件的量刑和证明标准要素化解,以保证速裁案件的判决具有事实基础。当然,未来的速裁立法和相关制度设计上,对于速裁程序案件类型化证明要素的分解,还需要根据犯罪构成要件进一步加以完善。

四、速裁程序量刑减让的本地化差异

根据最高人民法院《关于常见犯罪的量刑指导意见》(以下称最高法院《量刑指导意见》),对于当庭自愿认罪的,可以减少基准刑的10%以下。这条规定直接对应刑事速裁程序案件量刑,可为速裁案件的量刑减让提供依据。在试点过程中,两高两部《试点办法》等中央层面的速裁相关文本中缺乏对一年以下有期徒刑的试点的11种罪名的被告人的“量刑指引”,导致地方试点机构对速裁审理中涉及11种罪名或犯罪类别的案件具体量刑就缺乏操作性依据。由此,在速裁程序试点过程中,有的试点地区的法院需要制定本辖区内的速裁案件的一年以下有期徒刑的量刑起点和适用标准等。由于试点地方司法机构对量刑情节理解适用上存在不同,导致地方的试点文本在部分罪名的量刑方面存在较大的地方性差异。

在地方速裁试点文本中,同类罪名的量刑标准在不同的试点地方的文本中存在差异。在危险驾驶罪方面,北京的刑事处罚要严于上海。北京海淀法院《量刑意见》中规定,对于危险驾驶罪的被告人的量刑,如果其人体血液中酒精含量达到80mg/100ml至140mg/100ml的,在

拘役刑 1—2 个月幅度内确定量刑起点;140mg—200mg/100ml,基准刑为 2—3 个月;200—260mg/100ml,基准刑为 3—4 个月;260mg/100ml 以上的,4 个月以上。上海法院《量刑意见》则规定,危险驾驶罪的 80mg/100ml,量刑起点为拘役一个月;酒精含量达到 150mg/100ml,量刑起点为拘役二个月;酒精含量达到 200mg/100ml,量刑起点为三个月。两相比较,在危险驾驶罪量刑情节方面,北京显然比上海规定的更严。再如,在盗窃和诈骗犯罪的量刑方面,西安对盗窃罪和诈骗罪的处罚门槛比广州的要更低。西安《实施细则》规定速裁案件的量刑适用范围包括:盗窃罪金额为 1 万元以下,金额为 1 万元以上 3 万元以下并全部退赃,盗窃亲友金额 1 万元以上 4 万元以下且被害人谅解。但 3 次扒窃以上入户盗窃及扒窃除外;诈骗罪金额 1 万元以下,金额 1 万元以上 3 万元以下,全额退赃。但被害人精神失常、自杀等严重后果除外)。广州越秀《操作规程》规定:盗窃案件 3 万元以下或扒窃 3 次以下;诈骗案件 3 万元以下为速裁量刑起点适用范围。可见,对于盗窃和诈骗的侵犯财产类的犯罪,西安法院的量刑处罚比广州越秀法院的门槛要低,而广东的标准更高。由此也可以看出,广州对盗窃罪和诈骗罪处罚的严厉程度远不如西安重。另外,在速裁程序是否可以作为量刑减让的情节方面,不同地区的试点司法机构的文本规定也存在差别。北京海淀《工作细则》第 46 条规定,被告人认罪案件,适用速裁程序的可以依法从轻处罚;积极赔偿或有其他真诚悔罪表现的,可以较大幅度依法从轻处罚;当事人和解的速裁案件,可以依照《刑事诉讼法》第 279 条的规定从轻处罚。对于上述三种情形,可以根据量刑规范化要求分别达到:10—30%;20—40%;40%以上。但是,上海法院《量刑意见》对速裁案件被告人的量刑,仍然参照最高法院《量刑指导意见》采取 10%的基准刑幅度,并没有采取北京海淀的做法给予被告人在速裁案件中的程序选择上的量刑优惠。由上可见,刑事速裁案件量刑规范的本地化过程中存在罪名和情节等适用上的明显差异。对于这种差异需要从规范层级、情节适用、程序选择等方面进行辨析:

(一)规范层级

最高法院《量刑指导意见》在速裁试点之前已经颁布,而此次试点中并没有针对速裁程序的 11 种罪名制定单独的量刑指导规范性意见。最高法院《量刑指导意见》针对的是常见的 15 种犯罪量刑,特别是很少直接涉及到明确为一年以下有期徒刑的罪名量刑。试点地区在速裁案件量刑上存在两种规范方式:一是上海和西安在速裁试点过程中制定地区性的量刑规范指导文本;二是北京和广州直接由试点法院来制定试点法院的量刑规范。相比较而言,上海、西安的文本方式,有利于在试点地区保证试点速裁案件量刑均衡。北京和广州两地由于放权试点法院自行制定量刑规范和标准,则容易在试点地区的不同法院之间产生同类速裁案件量刑偏差。从试点创新的角度看,地方法院对所属管辖的案件进行统筹规范,可能有利于试点法院的自我创新。但是,如果从试点规范和量刑均衡的角度看,上海和西安在区域内规定统一量刑指引的做法则更可取。

(二)情节适用

速裁案件试点城市在本地试点法院的量刑规范基本上由试点地区或当地法院自行确定,并不需要经过严格的法定听证程序。虽然速裁案件属于轻微刑事案件,且量刑幅度在 1 年以下,表面看起来不存在量刑上的偏差之虞。但是由于速裁案件审理程序本地化的量刑规范指

引在量刑情节设定上的差异,也可能产生被告人在适用法律上的不平等。譬如,盗窃罪、毒品犯罪案等适用一年以下有期徒刑的基本适用条件,就存在盗窃财产数额适用差异,同类案件的被告人在不同试点区的量刑因此存在差别。当然,绝对的消除量刑本地化带来的量刑偏差是不可能的,但适度减少量刑偏差在现实中则是完全可能的。例如,在减少司法辖区的量刑偏差方面,北京海淀法院在速裁程序中试行的《量刑指导意见》,在规范技术上就更具有创新性。从选取的四个样本看,海淀法院的《量刑意见》与最高法院《量刑指导意见》的规范风格保持较高的协调性。海淀法院《量刑意见》采纳最高法院《量刑指导意见》中关于确定基准刑和宣告刑的方式,与中央与北京层面的指导性量刑意见具有一致性。另外,海淀法院《量刑指导意见》对速裁案件在程序上的罪名的量刑情节加以更加细致的区分,特别是通过适用原则、量刑起点、基准刑、宣告刑的四层结构来加以规范,具有较强的操作价值。

(三)程序选择

全国人大《授权决定》和两高两部《试点办法》对速裁程序之选择在量刑上的权重都没有提及,而只是强调认罪对量刑的影响。但是,被告人认罪不仅在速裁程序,而且在简易程序和普通程序的案件中都具有减让量刑的权重。如果不考虑程序选择对于量刑的影响,被告人对于速裁案件的价值仅仅在缩短案件审理期限上,因此对被告人程序选择权的激励程度显然不够。对于程序选择在量刑上的优惠,上海高院在《〈上海法院速裁程序案件适用范围及量刑指导意见(试行)〉的起草说明》中指出,上海高院曾设想给予高于最高法院《量刑指导意见》的10%的优惠,即减少基准刑的20%,但是后来并没有被采纳。主要理由为:对被告人认罪从轻可以通过个罪选择较轻的量刑起点来实现,不必体现在一个情节上;另外,由于目前仍处在试点阶段,初期把握的稍微紧一些,有利于今后工作的推进。^[10]上海高院的相关说明和解释,从试点和保持量刑的稳定性角度看有其合理性。广州和西安法院的量刑规范中,则完全沿用两高两部《试点办法》。由于两高两部《试点办法》对速裁案件中的量刑多个情节交错适用和对速裁程序选择在量刑上权重语焉不详,地方试点法院在文本上和操作上的量刑差异就在所难免。

被告人因自愿性认罪适用刑事速裁程序可以获得量刑减让,既反映认罪认罚从宽基本精神,也是速裁程序的核心特征。全国人大《授权决定》并没有授权两高两部在速裁案件中可以因适用速裁程序给予对被告人量刑上的特别减让。两高两部的《试点办法》也没有对被告人选择适用速裁程序给予被告人量刑上的优惠。^[11]程序选择是否可以作为被告人量刑的权重?笔者的回答是肯定的。刑事速裁程序对被告人来说,最突出的优势是量刑优惠和审理快速,量刑优惠对于被告人来说更具有程序选择的吸引力。美国的辩诉交易程序中,事实上给予所有进入辩诉交易程序的被告人量刑上的优惠,因为认罪和辩诉交易程序捆绑一体。美国刑事诉

[10] 上海市高级人民法院:《关于印发〈上海法院速裁程序案件适用范围及量刑指导意见(试行)〉的通知》(沪高法[2015]201号)附件2:《上海法院速裁程序案件适用范围及量刑指导意见(试行)》的起草说明。

[11] 2003年最高人民法院、最高人民检察院和司法部发布的《关于适用普通程序审理被告人认罪案件的若干意见(试行)》第九条规定,人民法院对自愿认罪的被告人,酌情予以从轻处罚。该规定同样没有赋予被告人因适用该特别程序就可以获得从轻处罚的权利。即便2012年新《刑事诉讼法》适用简易程序审理的案件被告人,也同样没有规定程序上的量刑减让规定。

讼的辩诉交易存在“标准化宽恕”来对认罪答辩进行量刑减让和定罪。^{〔12〕}在我国,由于认罪和审判程序选择是割裂的,即便被告人认罪,但是因为案件的其他因素,仍然面临不同的审理程序。被告人认罪且选择快速处理程序来审理其案件,事实上节省了国家的司法资源,这和普通程序认罪被告人在司法资源的耗费上有明显的差别。如果对快速处理程序中认罪的被告人不能给予量刑上的优惠或补偿,就可能导致诉讼权利的不公平。从本次试点的中央和地方的文本看,速裁程序的量刑激励的功能没有得到充分的发挥。^{〔13〕}因此,在速裁程序的立法中应当明确规定,对于被告人认罪且同意适用速裁程序的,都可以在认罪之外因选择简化的程序而另外获得量刑上的优惠。

五、速裁审理方式的本地化差异

根据全国人大《授权决定》,刑事速裁案件可“进一步简化刑事诉讼法规定的相关诉讼程序”,但同时强调指出“试点刑事案件速裁程序,应当遵循刑事诉讼法的基本原则,充分保障当事人的诉讼权利,确保司法公正。”从本研究中选择的四个试点地区的速裁规范文本中看,试点地区在速裁案件审理方式等方面规定总体比较接近,但是也存在本地化差异。

(一)启动方式

两高两部《试点办法》第五、六条明确规定速裁程序启动的主体为三类:公安机关、辩护人和人民检察院。从四个地区的试点文本看,上海、广州和西安差别不大,但是北京海淀区在速裁案件的启动方面的特色比较明显。北京海淀采取公检法三机关联动的方式,全流程刑事速裁程序审理,速裁案件的启动源头前移至侦查阶段。北京海淀区法院和检察院在看守所设立办公室,在看守所设立简易法庭,方便侦查机关在侦查结束就启动速裁程序。由于海淀看守所离市区海淀法院距离比较远,提审犯人很不方便,看守所设立速裁办公区使得法官和检察官和辩护律师案件办理工作前移。^{〔14〕}速裁办公区非常类似西方的“治安法庭”,这种新型的速裁组织结构,对快速处理刑事案件,节约司法资源,以及对被告人的教育矫治等都具有积极价值。除检察机关和辩护人之外,法院也可以主动启动速裁程序。广州越秀法院在试点中允许主审法官依照职权主动启动速裁程序审理案件。^{〔15〕}两高两部《试点办法》并没有这方面的限制性规定,因此法院主动启动速裁程序并不违法。从诉讼的基本原理上,法院启动刑事速裁案件也应具有正当性。但是,法院在启动速裁程序审理案件之前,需要知会被告人、检察官和辩护律师,并征得其他诉讼参与人的同意。

〔12〕 (美)艾伦·豪切斯泰勒·斯戴丽、南希·弗兰克:《美国刑事法院诉讼程序》,陈卫东、徐美君译,中国人民大学出版社2002年版,页416、417页。

〔13〕 参见廖大刚、白云飞:“刑事案件速裁程序试点运行现状实证分析——以T市八家试点法院为研究样本”,《法律适用》2015年第12期,第23—27页。

〔14〕 参见郭京霞、李静:“保障人权促公正、全程简化出效率:北京海淀法院刑事案件速裁程序试点工作情况调查”,载《人民法院报》2016年1月14日,第5版。

〔15〕 参见张婧、吕雪,见前注〔6〕,第55—70页。

(二)权利告知

从选择的四个样本地区的试点法院犯罪嫌疑人和被告人的规范文本中的权利告知书的内容上看,刑事速裁案件权利告知在四个试点地区之间存在差异(见表1)。这些差异反映出速裁程序试点中在告知权内容上因本地化而存在的偏差。

表1 速裁程序权利告知清单区域比对

| | 北京 | 上海 | 广州 | 西安 |
|----------------------|----|----|----|----|
| 申请回避权 | √ | × | √ | √ |
| 申请证人、鉴定人到庭和调取新物证权 | √ | × | √ | √ |
| 撤回或提出中止速裁程序权 | √ | × | √ | × |
| 申请不公开审理的权利 | × | √ | × | × |
| 使用本民族语言文字参加诉讼权 | × | × | √ | √ |
| 如实供述获得从宽处理的权利 | √ | × | × | √ |
| 辩护及获得法律援助的权利 | × | √ | × | √ |
| 核对笔录,亲笔书写供词和不回答无关问题权 | × | × | × | √ |
| 适用速裁程序的权利 | × | √ | × | √ |
| 获得量刑建议的权利 | × | × | × | √ |
| 变更强制措施权 | × | × | × | √ |
| 证明文件知悉权 | × | × | × | √ |
| 获得国家赔偿权 | × | × | × | √ |
| 最后陈述权 | × | × | √ | × |

从规定的告知权利数量上看,西安法院制定的《犯罪嫌疑人、被告人速裁程序权利义务告知书》中规定了11项诉讼权利;广州越秀法院的《刑事速裁程序权利义务告知书》中规定了6项权利;北京海淀法院规定了4项权利;上海高院制定《刑事速裁程序告知书》仅仅规定了3项权利。从规范权利内容上看,上海法院规定了“申请不公开审理”的权利;其他地区的权利告知书中都没有规定;广州和西安法院都规定使用本民族文字语言进行诉讼的权利;广州越秀法院还规定,在速裁法庭中申请新的证人到庭、调取新的物证的权利,而上海和西安的法院都没有相关规定。

在选择的四个地区的样本中,刑事被告人在刑事速裁程序中权利告知内容显示出显著差异。这种差异在某种程度上意味着不同区域的被告人的实际诉讼权存在本地化差异。刑事速裁程序实际上赋予被告人两项新的诉讼权利:即选择认罪并适用刑事速裁程序的权利,以及可以以信息安全为理由申请不公开审理的权利。被告人在刑事速裁程序中被简略的权利主要包

括：法庭调查和法庭辩论的权利。其余的诉讼权利，并没有被简化或省略。除了上述新增的两项权利和省略的两项权利之外，被告人在刑事诉讼中获得的权利与其他程序中获得的诉讼权利基本没有变化。在规范意义上的《权利告知书》中，不仅应当对这种在速裁程序中权利规定方面所发生的变化有所体现，而且应同时显示在其他程序中的被告人所共同享有的诉讼权利。

（三）集中审理

速裁案件集中分批次审理，这是试点地区速裁案件审理的共同特征。但是，集中批次审理的具体方式则存在地方化差异，有的试点法院采取批量化集中审理，而有的法院采取的是个别化集中审理。北京海淀法院《工作细则》并没有规定集中审理，但是根据笔者前往海淀法院调研的现场观摩情况看，海淀法院采取的是相对性个别化集中审理，即在个别化审理之前，先由主审法官对集中批次审理的被告人集中告权，也即在法庭候审室对本批次候审所有被告人进行集中权利告知。这种方式的好处是可以节省庭审上的权利告知时间，缺点是集中告权使该部分告知处于完全形式化，被告人的注意力很容易分散，不容易理解权利告知的内容。上海法院在诉讼文本中，并没有规定具体集中审理方式。笔者在上海长宁区法院观摩的速裁庭审情况看，该院速裁审理采取的是个别化审理。广州越秀法院《操作规程》和西安法院《实施细则》都规定，对案由相同批次的轻微刑事案件，符合适用速裁程序审理的，可以集中启动速裁程序，集中移送审查起诉，集中提起公诉，集中开庭审理，集中交付执行。但是，对于集中开庭审理具体个别化审理还是在法庭上所有批次被告人集中告知和审理，这还是有严格的区别。笔者在上述四个城市和法院观摩的庭审现场看，并没有采取在单次开庭中同时审理很多被告人的案件。^[16]

（四）庭审重点

根据两高两部《试点办法》第十一条规定，速裁庭审属于“意见听证”型庭审，即庭审主要是听取诉讼各方对指控的意见；询问被告人对犯罪指控和适用速裁程序的意见；听取公诉人、辩护人、被害人及其诉讼代理人的意见；听取被告人的最后陈述意见。从法律用语上看，速裁程序中庭审重点是询问被告人对犯罪指控和适用速裁程序“意见”。由于被告人事实上在审前已经被告知并同意适用速裁程序，因此该项询问在庭审中属于确认性审理而并不具有实质审理的功能。对于询问被告人对犯罪指控的意见，由于在公诉阶段被告人同意量刑建议或签署量刑协商书，因此该项询问虽为必要但仍然属于确认性审理，而不具有实质审理的内容。被告人的最后陈述，不可能是庭审的重点，更多具有象征性或形式性意义。两高两部《试点办法》对速裁程序的审理方式的规定很原则，只是规定了简式听证流程。普通程序中庭审的重点是法庭调查和法庭辩论。速裁程序省略了这两个重点，那么究竟什么是速裁程序中的庭审重点？刑事速裁程序的庭审调查是形式性调查，还是实质性调查？这些问题在不同的地方性文本中存在较大的差异。

[16] 根据笔者在上述四个地区之外的其他试点地区调研，也发现有的地方试点法院将同类案件的被告人置于同一个庭审中进行集中开庭和集中宣判，这种庭审方式极大地弱化了法院审判的严肃性，导致法庭审理程序的过度形式化，既不利于通过庭审对违法当事人进行法制教育，也不利于树立法院的司法权威，更不利于提升法院的公信力。

这里以西安和北京的文本为例进行比较说明。西安法院《实施细则》对庭审规定了7项内容,其中4项内容重申两高两部《试点办法》中的规定。其余三项内容分别为,核实被告人身份信息等、告知被告人诉讼权利、核实起诉书是否送达给被告人,实际上这三项内容属于重复刑事案件审理程序中的常规内容。比较而言,北京市海淀法院《工作细则》中对法庭审理内容的规定比较有新意。海淀法院《工作细则》第43条规定,法庭审理过程中,审判人员应当审查被告人获得法律帮助的情况,听取被告人对基本犯罪事实的陈述并审查必要的证据;审判人员认为被告人没有获得必要的法律帮助导致认罪答辩不是出于自愿,或者可能存在《刑事诉讼法》第54条规定的以非法方法收集证据情形的,应当将案件转为普通程序审理;第44条规定,被告人认罪答辩,应当结合必要的其他证据进行认定。定罪量刑的基本犯罪事实有充分证据证明的,可以认定被告人有罪和处以刑罚。海淀法院关于庭审内容的上述规定,实际上触及了速裁程序审理的本质和重点,即审查被告人认罪自愿性和犯罪事实的确实性。海淀法院的《工作细则》对于认罪自愿性考察,仅仅是从法律帮助的角度来审查确认。虽然这样的方式来审查认罪自愿性可能并不充分,但是说明海淀法院在速裁试点中注意到认罪自愿性审查的重要性。另外,对于定罪量刑的事实基础,海淀法院《工作细则》中强调庭审中要有“充分证据证明”。这也说明北京海淀法院在试点中至少在文本层面,仍然强调速裁程序审理的实质化而非形式化或走过场。根据笔者在上述四个地区试点进行实际庭审的观摩情况看,速裁庭审的结构安排重点不突出。由于两高两部《试点办法》对速裁庭审规定比较形式化,加上地方司法机构在速裁庭审方面过分突出庭审效率,使得速裁试点的庭审方式过度程式化,从而严重影响了法庭的审判权威。

(五) 视频审理

在速裁案件中,采用视频会见、视频起诉和视频审理的方式,可缩短案件办理的时空距离,节省司法资源。上海、广州和西安的地方速裁规范性文件文本中并没有关于视频审判的规定。但是,笔者实地调研发现上海和广州的试点法院在速裁试点工作中仍然有视频审判的运用。在本研究的四个试点地区,北京海淀区是视频审判和信息技术创新比较多的试点法院。^{〔17〕}北京海淀法院《工作细则》第37条规定,人民法院适用速裁程序审理案件,可以经由视频方式公开审判。第40条规定,速裁案件开庭审理,除被告人应当到庭以外,公诉人和其他诉讼参与人可以通过视频方式参加法庭审理。在海淀看守所设立专门速裁审理法庭案件的审理中,还可以将案件审理过程同步视频至市区的海淀法院速裁法庭,满足被告人家属、被害人或家属或公众参加旁听案件。视频审理速裁案件在提高刑事案件的审理便捷度方面的效果很明显。北京海淀法院在速裁案件中注重运用视频审理和相关信息技术,对于探索运用现代信息技术以更大程度提升速裁案件审理效率和保障公正司法做出了有益的尝试。

当然,由于刑事审判是非常个性化的司法活动,采用视频审理可能导致法官审判亲历性不足的问题,加上视频审判中诉讼参与人之间的空间上的“疏离”,案件审理的机械化、程式化、形

〔17〕 参见郭京霞、李静,见前注〔14〕。

式化问题突出。^{〔18〕}笔者在上述试点地区的某法院调研时旁听一个案件,在速裁案件审理法庭上,公诉人通过视频参加庭审,被告人也通过视频参加庭审,只有法官在法庭中面对两块视频投影进行审理活动。从审理的效果看,视频审理确实可以完成整个案件的法庭审理流程,但是由于视频审理事实上导致法官与被告人的沟通并不是很畅通,法庭的法治教育功能受到严重影响。在某种程度上,在刑事诉讼过程中,过度化依赖视频审理等信息技术,可能会导致法庭审理的严肃性或者法庭的审判活动的本质属性得不到充分体现。对于视频审理和信息技术在司法活动中的应用程度仍然需要进一步规范和研究,使其在帮助提高司法效率的同时,又可以不影响速裁法庭的审判权威。

六、速裁程序法律援助的本地化差异

为了保障被告人诉讼权利不因程序简化而受到削弱,两高两部《试点办法》第四条规定:建立法律援助值班律师制度,法律援助机构在人民法院、看守所派驻法律援助值班律师。由此可以看出,试点的刑事速裁案件中被告人事实上可以获得比其他非速裁案件被告人更高位阶的诉讼权利保护。从四个地区的试点文本看,在试点地区,至少在看守所已经建立法律援助值班律师制度。但是,试点地区对于值班律师是否可以参加控辩协商和派驻法院律师等方面存在本地化差异。

(一)控辩协商

2014年司法部下发的《关于切实发挥职能作用,做好刑事案件速裁程序试点相关工作的通知》(以下称司法部《速裁工作通知》)规定,法律援助值班律师的主要职责除了提供法律咨询之外,还可帮助其程序选择和量刑协商。根据北京海淀《工作细则》,北京的值班法律援助律师可以参加控辩协商。但是,对值班律师如何参加控辩协商,以及值班律师对量刑协商的结果是否要在程序上进行确认并没有相关规定。上海、广州和西安的试点文本中,都没有规定值班律师可以参加控辩协商。虽然司法部的《速裁工作通知》规定驻看守所和法院的值班律师具有参加控辩协商的权利,但两高两部《试点办法》并没有规定值班律师可以与检察官进行控辩协商。北京海淀《工作细则》中规定,辩护律师可以与检察官进行量刑协商,值班律师还可按照规定进行阅卷、会见等。但是由于值班律师并非被告人委托的辩护律师,严重限制了其在控辩协商中的作用的发挥。总体上看,速裁试点中控辩协商的机制并未建立起来,试点地方在该领域探索效果并不是很明显。这里面的主要原因包括以下三个方面:

第一,速裁案件的量刑空间比较小。速裁案件主要是一年以下有期徒刑的轻微刑事案件,有些案件譬如危险驾驶案件多适用拘役案件,因此律师与检察官之间就量刑协商的动力不足。量刑协商对于被告人的最终刑罚影响的意义不大,被告人对量刑的期待并不很迫切,作为值班律师就更难有协商方面的积极性。

〔18〕 有关速裁案件的视频审理的功能性利弊的讨论,亦可参见最高人民法院刑一庭课题组:“关于刑事案件速裁程序试点若干问题的思考”,《法律适用》2016年第4期,第18—22页。

第二,值班律师非被告人委托的辩护律师,法律上并未赋予量刑协商权。两高两部《试点办法》仅仅规定值班律师的法律咨询权利和义务,且值班律师并非被告人的辩护律师,因此值班律师制度对于超越其法定职责的量刑协商权并无内在动力。

第三,法律赋予检察官的量刑建议权,属于检察官的专属权,在量刑上具有职权主导性,导致控辩协商的权力博弈空间比较小。控辩协商的有效运作的前提是控辩双方在量刑权上的平等主体地位,但是试点的速裁程序并没有体现值班律师可以与检察官在量刑上的平等协商权。

两高两部《试点办法》第六条规定,人民检察院经审查认为案件事实清楚、证据充分的,应当拟定量刑建议并讯问犯罪嫌疑人,了解其对指控的犯罪事实、量刑建议及适用速裁程序的意见,告知有关法律规定的。犯罪嫌疑人承认自己所犯的罪行,对量刑建议没有异议并签字具结的,人民检察院可以建议人民法院适用速裁程序审理。上述规定,可以看出对速裁案件中被告人的量刑建议基本上由公诉机关主导。原则上,公诉机关的量刑建议和与被告人的认罪协商对法院而言并不具有约束力。从司法裁判权的专属性上,法院不应当受到检察机关的量刑建议和控辩协商的约束,完全可以拒绝控辩协商的结果。但是如果法院在审查后发现控辩协商的结果并不存在违背法律的问题,就应当遵照控辩协商的结果作出裁判。在速裁案件中,控辩之间有权进行量刑协商体现了犯罪嫌疑人和被告人在刑事诉讼中的主体地位上升。

司法部《速裁工作通知》关于值班律师的量刑协商的规定,已超出了普通法律帮助和法律咨询的范围,给予值班律师更多的服务权限。律师在速裁中的量刑协商权,实际上就是代表被告人对其实体权利进行处分的权利,也即具有辩护人的职能。这与一般意义上提供法律咨询性质的法律帮助有本质的区别。从该项制度建立的初衷的角度分析,法律援助值班律师制度,应当与辩护制度结合起来,才可以使得被告人的诉讼权利的实现更加便捷和通畅。当然,控辩协商机制的建立仍然面临很多亟待解决的难题。譬如,最高司法机关应当制订和出台具有协商空间的量刑指南;在速裁程序中推进强制性审前辩护,等等。从长远看,特别是速裁程序与认罪认罚从宽制度的并轨试点,量刑上的控辩协商机制在理论和实践上都有巨大的司法创新空间。

(二) 驻院律师

在速裁程序试点中,法律援助律师不仅派驻看守所而且派驻人民法院,实行双机构值班律师制度,这是对刑事诉讼中法律援助制度的新突破。在派驻看守所值班律师方面,试点地区的做法差别并不大,但是在派驻法院的律师方面存在比较明显的差别。在四个城市的试点文本中,北京海淀区由于在海淀看守所设立速裁办公区,派驻速裁办公区的律师即服务于监管期间犯罪嫌疑人和被告人的法律帮助,也服务于在速裁审判期间的法律帮助。根据北京海淀法院《工作细则》第15条规定,犯罪嫌疑人、被告人可以向公安机关申请法律帮助,也可以向人民检察院和人民法院申请法律帮助;第18条规定,律师提供法律帮助或法律援助,应当至少在开庭审理以前与犯罪嫌疑人、被告人进行一次会见。值班律师提供法律帮助,可以通过视频方式由办案人员告知看守所民警协助进行。每个工作日的下午2点到4点为视频会见时间。另外,法律援助律师或委托律师可以即时查阅案卷,并与公诉机关进行量刑协商。北京海淀由于采取在看守所设置速裁办公区模式,在此值班的法律援助律师事实上担负着派驻看守所和法院的双重角色。

广州越秀法院《操作规程》规定,法律援助机构在法院和看守所建立法律援助值班律师工作站并派驻法律援助值班律师。广州越秀法院《操作规程》第39条还规定,法律援助机构应当对派驻看守所、人民法院的值班律师给予适当的补贴。司法行政机关应将此项经费纳入年度财政预算。西安《实施细则》第36条规定,法律援助机构在人民法院和看守所设立法律援助工作站,派驻具有丰富经验的法律援助值班律师。从上述试点的文本中,除上海文本中没有速裁案件法律援助律师派驻人民法院的明确规定之外,其余北京海淀、广州越秀和西安法院的速裁试点文本中都有比较明确的派驻试点法院律师的规定。从笔者在本研究中对四个试点地区调研和庭审观摩的情况看,派驻法院的值班律师,由于非辩护人身份的限制,在审判阶段很少参加庭审且发挥作用十分有限。

总体上看,本次速裁程序试点地方在值班法律援助制度上有所拓展,但是也存在速裁案件法律援助的服务质量不高和有效帮助不足的问题。^[19] 本研究中的四个试点城市,在地方文本中都没有规定刑事速裁案件普遍进行强制性律师辩护。在刑事法律帮助中,如果律师仅仅扮演法律咨询者的角色,因其无法进行阅卷、调查和量刑协商、出庭辩护,其辩护的职能发挥空间就相当有限。事实上,对值班律师制度只要进行适当技术处理,在目前条件下也是可以实现普遍性的强制性辩护。例如,在其他试点城市也有少数试点法院采取速裁案件审前法律援助律师强制性辩护制度,在其地方性试点文本中规定值班法律援助律师不仅能够提供法律咨询方面的帮助,而且在审前阶段可以直接帮助被告人进行与控方进行量刑协商。^[20] 可见,在速裁试点中,将值班律师转化为审前强制性辩护律师,并不具有法律上或实践上不可克服的障碍。在速裁案件中,审前强制性律师有效辩护制度的建立,可以很大程度上解决速裁案件中犯罪嫌疑人和被告人权利保护不足的问题。

七、余论:速裁试点本地化规范性问题的初步检讨

从北京、上海、广州和西安四个试点城市的速裁程序的试点文本考察,速裁试点的地方化既反映出地方试点机构在参与司法改革中的能动性差异,同时也可看出中央层面对地方司法机构参与试点的控制力不足。结合四个试点城市的速裁程序的地方司法文本的差异性分析,

[19] 潘金贵、李冉毅:“规则与实效:刑事速裁程序运行的初步检视”,《安徽大学学报(哲学社会科学版)》2015年第6期,第104—110页。

[20] 例如,2015年9月,福建省福州市人民法院联合检察院、公安局、司法局共同出台《关于刑事案件速裁程序值班律师全面法律援助制度和量刑协商制度试行办法》规定,在侦查阶段,犯罪嫌疑人提出法律援助申请的,应当为其指派法律援助值班律师;在审查起诉阶段,犯罪嫌疑人没有委托辩护人的情况下,必须指派援助值班律师提供法律帮助;援助律师享有阅卷权并直面犯罪嫌疑人聆听辩解;审查案件事实、定性准确与否;帮助犯罪嫌疑人进行程序选择;与公诉人就刑罚种类、刑期、认罪认罚从宽幅度以及刑罚执行方式等进行量刑协商。达成一致意见的,公诉机关应当按照协商结果拟定明确、具体的刑罚种类及刑期向人民法院提出量刑建议。对人民法院自行决定适用速裁程序的案件,也实行全面法律援助。参见郑敏、陈玉官、方俊名:“刑事速裁程序量刑协商制度若干问题研究——基于福建省福清市人民法院试点观察”,《法律适用》2016年第4期,第23—30页。

现仅就速裁程序试点本地化中的规范性问题进行初步的检讨。

第一,试点的地方性文本需要与中央试点规范相衔接,避免与中央试点规范相抵触。地方在授权制定实施细则方面,要防止地方司法授权擅自扩大试点范围,避免与中央试点规范相冲突,否则将背离试点于法有据和规范运行的基本要求。我国《立法法》第8条对全国人大常委会对“国家立法权”作了10项规定,其中第四项规定“犯罪和刑罚”,第九项规定“诉讼和仲裁制度”。最高人民法院和最高人民检察院获得了全国人大常委会的授权在部分地区对刑事诉讼的程序事进行突破性试点,但是地方在执行两高两部的《试点办法》上是否可以有所突破?从试点的目的看,应当允许地方有适度的实践或者制度创新的空间,但是这种空间本身在什么地方体现则并没有明确的指向。因此,在实践中有的地方就突破案件范围的限制,或者量刑幅度的限制来进行速裁程序试点,这样可能导致试点本身偏离中央授权的范围,导致地方对中央立法和司法解释权的侵蚀。^[21]当然,从试点的创新的角度看,要在地方形成可复制可推广的经验性制度,就必须对试点地方的试点权限予以宽松规范。本次速裁程序试点,中央对地方采取比较宽松的或者模糊的授权方式,其实就是可能在鼓励地方进行速裁程序试点的制度和机制创新。当然,在地方试点的实施细则中,应当明确关于实施的细则仅仅是方式和方法的事项,而非具体的立法权限上的事项,包括试点范围的突破问题,证明标准的解释问题都属于中央的司法事权事项。这些试点中属于中央立法和司法事权事项,在地方司法改革试点中不能随意突破。

第二,地方性司法改革试点应当注意发挥地方司法机构的司法能动性,对于试点中属于授权范围中的事项应当鼓励试点机构大胆进行司法再造。在本次速裁程序的试点中,审前羁押替代性措施、地方量刑的指引性标准,法律援助和律师的强制性辩护、速裁试点的信息化和视频审理、集中审理方式等,都属于试点实施细则的操作性的权限范围。这些领域都有创新的空间和余地。特别是,对于地方在执行试点时提供的被告人或司法参与主体的更多的便利和优惠性保障方面,在试点的相关法律规范没有禁止的前提下,地方则有权利突破并可以大胆创新。譬如,海淀法院根据本地实际在看守所设立速裁办公区集中快速办理案件,就属于在具体机制实施方面的创新。地方主管司法机构在制订本地区的试点方案或相关文本方面应本着“上有所依,下有所系”的原则,充分考虑基层试点单位的实际,为其预留足够的制度创新空间。在这方面,北京和广州在推进速裁程序试点地方化方面充分发挥基层司法机构能动性的做法值得借鉴。

第三,中央对地方性司法改革试点需要进行必要的监督和引导,特别是要建立完备的地方性试点文本的报备制度。备案制度是规制地方保持与中央在立法规范协调和减少地方立法偏差方面的重要措施。虽然备案制度本身并不构成中央对地方的规范必要性实质审查,但是仍然具有约束地方性立法的权限的功能。建立行之有效的试点实施细则或方案的层报备案制度,是解决中央司法机关在指导和规范司法改革试点方面权限薄弱的重要方式,因为通过对备

[21] 由于缺乏国家立法机关的授权,此前传统的司法改革项目特别容易出现法律越位,往往受到违反法治原则而带来的试点正当性质疑,既不利于法制权威的维护,也不利于通过试点来推进法制的完善。有关司法改革试点法律越位的问题讨论,参见王超、周菁:“试论我国司法改革中的越位问题”,《南京师大学报(社会科学版)》2002年第2期,第30—37页。

案的地方试点文本的研判,中央可以比较好地观察地方对于试点的推进方式和重视程度。两高两部《试点办法》中要求各地应将制定的实施方案或实施细则,由试点地方分别层报最高人民法院、最高人民检察院、公安部和司法部备案。从笔者了解的情况看,这项制度的落实并不是很理想,有些地方并没有按照该规定将地方试点的实施细则和方案层报中央司法机关备案。究其原因,试点备案制度本身存在立法上的缺陷。如果在备案规则中明确将层报备案作为评估地方试点工作的重要指标,就可能会对层报备案制度的落实起到促动作用。概而言之,细化有关地方试点方案和实施细则的备案制,有助于保障中央对地方试点进程的有效监督和指导,保证司法改革的试点在规范化轨道内取得最佳效果。

刑事速裁程序试点开创了司法领域进行试验性立法的先河,其承载着探索构造多元化刑事诉讼程序的使命。这次试点的重要任务,就是要通过授权试验来有序推进刑事诉讼制度改革,不断提高司法效率和司法公正的水平。速裁程序试点中的本地化问题是授权性司法改革领域中出现的新问题,不仅对于确保中央司法改革试点项目在地方司法机构试点规范运行有着重大现实意义,而且对于将来速裁程序的科学构造和相关的刑事诉讼制度改革,也有着重大影响。从经验到理性的转型过程中,刑事速裁程序的科学构造必然离不开活生生的地方试点经验。^[22] 刑事速裁程序试点的本地化差异说明,只有基层试点司法机关主动进行规范性司法再造,才可能产出更丰富的有益于速裁程序立法的司法经验。

Abstract: The aim of the pilot program of the fast-track trial procedure in criminal cases empowered by the People's Congress is to ensure the legitimacy of the pilot program processed in judicial reform. There were various effects unavoidably resulted from the localization of the pilot program carried out among 18 local cities in the country. As new matters, the issues of localization in the pilot program, not only play a significant role in the legitimacy of pilot program processed in local judicial authorities, but also greatly affect the formulation of the fast-track trial procedure and the related reform of criminal procedure. The textual analysis on regulations endorsed by local judicial authorities in Beijing, Shanghai, Guangzhou, and Xi'an, revealed that there were differences in localization of the pilot program in the subjects of regulation enacted, the range of misdemeanors, the proof standards in evidence, the trial proceedings as well as legal aid and so on. Under the pilot program legitimized and processed in local areas, the experimental legislation should leave the room sufficient for the local legal authorities involved in the pilot program to boost them to fashion legal rules.

Key Words: Fast-track Trial Procedure in Criminal Cases; Experimental Legislation; Localization; Textual Analysis

(责任编辑:傅郁林)

[22] 参见樊崇义:“刑事速裁程序:从经验到理性的转型”,《法律适用》2016年第4期,第10—17页。