

中美检察机关对无辜者案件 回应机制的比较研究*

祁建建

【摘要】中美两国检方皆有保护无辜者的职责。近年来美国部分州和联邦检察官先后自主启动检方防冤纠错体制改革,设立定罪公正部门对定罪后案件启动审查机制。通过分析美国检方防冤纠错体制及其影响因素,指出美国检方防冤纠错审查机制运行中发现的群无辜者案件、与辩方及其他纠错组织合作的群洗冤等模式取得成效。同期,我国检察监督体制改革深入进行,冤假错案的纠正是重要的改革内容,包括调整相关内设机构与职能配置、革新抗诉与申诉审查程序、要求律师代理等。通过比较中美检方冤案纠错体制机制发展的异同,揭示我国检察体制的优势并提出建议。

【关键词】防冤纠错 定罪公正部门 检察裁量权 群无辜者 群洗冤

【作者简介】祁建建,法学博士,中国社会科学院大学法学院副教授,中国社会科学院法学研究所副研究员。

〔中图分类号〕D925.2 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-2952(2020)06-0066-12

一、引言

我国检察机关日益重视冤假错案的防范与纠正,近年来最高人民法院等中央司法机关出台了多个规范性文件,对重大冤案的纠错成效连年成为最高人民法院工作报告的内容。纠错工作回应了党的十八届四中全会提出的“努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”的要求,体现了纠错的重要意义,“不要说有了冤假错案,我们现在纠错会给我们带来什么伤害和冲击,而要看到我们已经给人家带来了什么样的伤害和影响,对我们整个的执法公信力带来什么样的伤害和影响。我们做纠错的工作,就是亡羊补牢的工作”。^①作为国家法律监督机关,我国检察机关执行纠正冤假错案的职能并享有相应职权,笔者发现检察机关防冤纠错体制机制近年来有系统改革,在内设机构、职能配置、申诉调查与抗诉程序、律师代理申诉等方面均有进展。为了在此基础上探讨如何进一步充分发挥改革的成效,很有必要进行相关比较研究。笔者研究发现,2014年以来,美国检察防冤纠错体制也有较大改革,通过梳

* 本文系国家社会科学基金一般项目“认罪认罚处理机制研究”(16BFX070)的阶段性成果。

① 姜佩杉:《纠正冤错:让百姓重拾法治信心》,《人民法院报》2018年12月18日。

理中美两国检方定罪后审查体制机制改革并进行比较分析得出的结论是，中美检察防冤纠错体制机制既有共性，又有差异，既面临相似的挑战，也有不同的回应，同时也有有益的经验或可给人启示。

二、美国检方回应无辜者案件：定罪公正部门的设立与运作

美国有复杂交错的防冤纠错体制，在无辜者洗冤途径上，包括基于宪法权利受侵犯提起法院程序或者申请人身保护令等，也包括基于事实上无辜向检方求助复查；在帮助无辜者纠错的组织方面，既包括民间的无辜者计划等组织，也包括为了司法公正之目的而成立的官方组织。在无辜者计划等组织的推动下，美国联邦和各州都有关于 DNA 鉴定的无辜者法案，无辜者可根据以申请 DNA 鉴定以锁定真凶、洗脱冤情，但没有 DNA 鉴定条件的案件仍有其他洗冤途径并可获得专业帮助。检方、律协、无辜者计划等还就某些类型的案件开展合作。^① 笔者发现，美国检方自 2014 年以来推动了较大规模的防冤纠错审查体制改革，是美国近年来无辜者识别、救助机制的新发展。这些检方防冤纠错机构大部分叫作定罪公正部门（Conviction Integrity Units，缩写为“CIUs”），也有极个别称为定罪后审查部门。检方定罪公正部门是为了确保定罪的准确而设立的，对定罪后案件启动审查，目标是预防、识别和救济错误的定罪，顺应了公众对司法公正的要求。

（一）美国检方定罪公正部门的设立与防冤纠错

2002 年加州圣克拉拉联邦地区检察官乔治·肯尼迪设立了美国第一个定罪公正部门，该地区的检察官由选举产生，负责制定和实施本地检控政策，其更替直接影响检方防冤纠错政策甚至部门的撤设。^② 从 2007 年至 2013 年美国各州检方陆续成立了 9 个定罪公正部门作为防冤纠错机构，7 年间审查了 6933 起案件，纠正无辜者案件 61 件，其中设置时间最长的达拉斯市定罪公正部门自 2007 年成立，次年即应用 DNA 鉴定纠正无辜者案件 5 件，但 2009 年至 2013 年纠正的 20 件无辜者案件中有 11 件与 DNA 无关，2014 年纠正无辜者案件 25 件，此外其还与达拉斯警方合作改善侦查程序中的讯问和目击证人辨认，目的是减少未来的冤案，是定罪公正部门的模范。^③

在美国检方定罪公正部门的发展过程中，2014 年是取得重大进展的年度，美国联邦司法系统于 2014 年成立首个定罪公正部门。自 2003 年至 2014 年检方定罪公正部门参与纠正的 93 个无辜者案件中，有 49 个案件是 2014 年参与的。^④ 2015 年至 2019 年检方定罪公正部门参与的无辜者案件分别有 58、70、42、58、55 件，见表 1。^⑤

表 1 全美年度纠正无辜者案件数、检方参与案件数及百分比（2014—2019）

年份	年度案件总数（单位：件）	检方参与案件数（单位：件）	检方参与案件百分比（%）
2014	125	49	39.2
2015	149	58	38.93
2016	171	70	40.94
2017	139	42	30.22
2018	151	58	38.41
2019	143	55	38.46

① 参见祁建建：《美国无辜者被定罪及其纠正的程序研究——无辜者修正美国刑事司法》，《中国刑事法杂志》2014 年第 5 期，第 109~123 页。

② See Exonerations in 2014, The National Registry of Exonerations, 2015, p. 5.

③ See Exonerations in 2014, p. 5.

④ See Exonerations in 2014, p. 6.

⑤ See Exonerations in 2014/2015/2016/2017/2018/2019.

2019年全美新成立15个定罪公正部门,总数达到了59个,五年来翻了四倍,2018年检方有定罪公正部门的县人口数占全美人口23%,三年前才占14%。^①从2300多个检察官办公室的总数而言,设立检方防冤纠错组织的仅占2.6%。数量虽少,但其纠错成效显著。截至2019年年中,达拉斯定罪公正部门已纠错36件,居全美第三位;2012年成立的伊利诺伊州芝加哥市库克县定罪公正部门纠错94件,居第二位;2009年成立的得克萨斯州休斯敦市哈里斯县定罪公正部门纠错141件,居全美之首。^②截至2018年,在检方定罪公正部门纠错的344个无辜者案件中,哈里斯县和库克县办理了220个案件;办案量最大的四个定罪公正部门包括哈里斯、库克、纽约布鲁克林的国王县、达拉斯县,共办理了279个案件。^③

从各种公开的数据可知,美国检方越来越倾向于对无辜者的请求作出回应和采取行动,包括对量刑较轻的、刑期较短的,被告人认罪、接受辩诉交易的,没有生物证据、无法做DNA鉴定的,^④没有真凶再现的,以及没有犯罪事实发生的案件等。其所取得的显著纠错成效与美国检察官恪尽职守保护无辜者密切相关。

(二) 美国检方定罪公正部门旨在履行保护无辜者的职能

美国检察官的调查权、诉权范围相当广泛,依据《美国法典》第28编第547条第1款,检察官有对所在辖区内的犯罪提起诉讼的法定职责;^⑤同时,依据检察政策等,检察官又有保护无辜者的职能。为此,检察官为了履行职责享有必要的权力。在检察体制上,检察官可自主决定在其检察机关内部设立定罪公正部门,执行保护无辜者的职能。

1. 美国检察官有保护无辜者的职责

美国司法部2020年更新的《联邦检察官手册》^⑥、美国《联邦刑事诉讼规则》^⑦及美国联邦最高法院的判例^⑧要求检察官或大陪审团起诉必须有合理根据,即认为可采证据能够在审判中使陪审团排除合理怀疑地相信被告人有罪。1983年由美国律师协会通过的《法律职业道德示范规则》,是大多数司法辖区职业道德准则的范本,其3.8条规定,“检察官在刑事诉讼中应:(a)对检察官明知没有合理根据的案件不予起诉;……(d)及时向辩方开示检察官已知的可能使被追诉人无罪或者减轻定罪和量刑的证据或信息”。^⑨此外,美国律协的其他标准也明确了检察官在刑事诉讼中有保护无辜者不受刑事追究的职责。如2017年第四版《美国律师协会刑事司法标准之检察官职责与职能标准》(以下简称“检察标准”)3-8.1规定,检察官有义务维护通过公正程序获得的有罪判决,但这项义务不是绝对的,如果检察官认为被告人是无辜的或者司法不公,就不应维护有罪判决。^⑩检察标准3-1.2规定检察官的职能和职责,3-1.2(b)指出检察官的主要职责是在法律的范围寻求正义,而不仅仅是定罪;检察官为公共利益服务,并应公平正直地作出判断,通过提起适当的刑事起诉,以及行使裁量权在适当情况下不起诉,以维护公共安全;检察官应努力保护无辜者,对有罪者定罪,考虑

① See Exonerations in 2018, The National Registry of Exonerations, 2019, p. 15.

② See Exonerations in 2018, p. 16.

③ See Exonerations in 2018, p. 14.

④ 在1989—2019年纠正的2556件无辜者案件中,通过DNA鉴定纠错的案件仅占不到20%。但是DNA鉴定开启了刑事司法的系统化纠错之门,并有利于后续的研究者和实践者发现无辜者被定罪的各种原因和模式。数据来源于Exonerations in 2019, The National Registry of Exonerations, 2020, p. 5.

⑤ See 28 U. S. Code § 547. Duties.

⑥ See 9-27. 200 & 9-27. 220 of U. S. Attorneys' Manual (2020).

⑦ See Rule 29 (a) of the Federal Rules of Criminal Procedure.

⑧ See Kaly v. United States, 134 S. Ct. 1090, 1097-98 (2014). 美国联邦最高法院在该案中认为大陪审团对严重犯罪起诉的必要条件是合理根据。

⑨ See Rule 3.8 of Model Rules of Professional Conduct (1983).

⑩ See Standard 3-8.1 of Criminal Justice Standards for the Prosecution Function (2017).

被害人和证人的利益，尊重所有人的宪法和法律权利，包括嫌疑人和被告人。^①

其中，检察官发现无辜者的重要依据是案件中出现新证据或者法律适用错误。检察标准 3-8.3 规定了检察官对新证据或新发现的证据或法律问题的回应，“如果检察官了解到可靠和重要的信息，从而有合理的可能性证明被告人被错误定罪或量刑，或实际上是无辜的，则检察官应遵守美国律师协会《法律职业道德示范规则》3.8(g)和(h)的规定。检察官办公室应制定政策和程序来处理此类信息，并采取行动以执行法律和规则、追究司法责任”。^②《法律职业道德示范规则》3.8(g)要求“当检察官知道可信的和重要的新证据证明被追诉人因没有犯下的罪行被定罪时，检察官应：(1)立即向适当的法院或政府部门开示该证据，并且(2)如果是在检察官的司法辖区定罪的，(i)除非法院批准延迟，否则应立即向被追诉人开示该证据，并且(ii)进行进一步调查，或做出合理的努力启动调查，以确定被追诉人是否因没有犯下的罪行而被定罪；(h)当检察官知道明确且令人信服的证据表明，在其辖区内的被追诉人因其没有犯下的罪行被定罪时，检察官应对有罪判决寻求救济”。^③

由此可见，检察官的职能和职责不仅仅是定罪，对于能够证明无辜的无罪证据，检察官应立刻开示，启动进一步调查，救济被定罪的无辜者。定罪公正部门的设立及其防冤纠错机制即是检方这一职能和职责的重要体现。

2. 定罪公正部门承载检方防冤纠错职权

长期以来，美国检方在实践中执行着重新调查已定罪案件并为无辜者纠错的职能。早在1956年，伊利诺伊州的罗伊·伊顿因武装抢劫服刑16年后被判无罪，检察官先前成功反对对其人身保护令申请，但最终检方在调查四年后为其洗脱冤案。^④25年后的1981年，加利福尼亚州的阿荣·欧文因谋杀罪服刑9年后被无罪释放，其对检察官的评价很高，说：“起诉我的检察官是唯一愿意听我说真相的人。”^⑤这些并非孤例。检方定罪公正部门的设立和发展体现并推进了这一趋势。

定罪公正部门的设立和运作进一步执行检方的调查权和防冤纠错职能，它建立在检方主动纠错的职权优势基础上，以控方资源去查明和纠正无辜者被定罪案件，并防止再发生此类案件。这从根本上改变了检方防冤纠错的运作方式，它提供了一种新的渠道，使无辜者在被定罪后提出的纠错请求能够获得调查和解决，是一个体制创新。这也体现了检方理念的革新，新理念强调错误的有罪判决是重大的问题，检察官作为刑事司法中握有权力的中心角色之一，应当系统地回应和解决这个问题。考虑到定罪公正部门作为检方内设部门，全部是在检察官的领导下工作，而检察官主要职责就是在地区或者县市起诉犯罪，定罪公正部门的设立与运作表明其有决心对错误起诉的案件中所涉及的无辜者权利提供保障。另外，定罪公正部门也是可以推进改革的部门，通过回溯无辜者定罪案件、发现刑事司法的缺陷和风险，推动新的起诉政策出台以回应这些问题。

3. 定罪公正部门与追诉部门的利益冲突

笔者在研究中发现，美国检方定罪公正部门设立在检察官办公室，其审查定罪案件的压力很大。为了能够公正地审查案件，定罪公正部门必须具有一定程度上的行政独立性，独立于检察官办公室的其他部门；为了推行政策，定罪公正部门又必须争取其他部门的支持；预算的压力、沉重的积案也会导致部门内部的冲突，阻碍有效的工作关系；如果定罪公正部门所审查的案件是同在一个检察官办公室的同事胜诉赢得的，那么还有复杂的利益冲突。检方定罪公正部门在实践中也在探索对这一问题的合理应对，例如，第一，定罪公正部门直接向检察官汇报工作，而不是向中层管理人员汇

^① See Standard 3-1.2 of Criminal Justice Standards for the Prosecution Function (2017).

^② Standard 3-8.3 of Criminal Justice Standards for the Prosecution Function (2017).

^③ Rule 3.8 Special Responsibilities of a Prosecutor, Model Rules of Professional Conduct (1983).

^④ See Edward D. Radin, *The Innocents*, New York: Morrow, 1964, pp. 125-129, 249.

^⑤ Jack Viets, *The Wrong Man Spent Nine Years in Prison*, *San Francisco Chronicle*, March 5, 1981.

报,这有利于取得检察官的支持和整个部门的配合,尤其是在大的检察官办公室更为重要;^①第二,设立外部人员组成的咨询委员会,有利于平衡办公室内部压力,比如丹佛DNA鉴定项目的咨询机构是案件审查小组,由来自科罗拉多公设辩护人办公室、法律援助辩护律师办公室、科罗拉多警察局和其他组织的代表组成;^②第三,让定罪公正部门取得半自治的独立地位,为其配备助理检察官等检察官人手和调查人手,这些人与被审查案件的办案程序无关,也不是检察官首席助理或者检察官办公室的办案人员,这个部门必须是一个独立的实体。^③

(三) 定罪公正部门的运作成效与群洗冤模式

1. 定罪公正部门的成效及其影响因素

检方定罪公正部门辖区的无辜者案件数量、所涉案件的复杂程度、无辜者组织是否使可疑案件引起检方注意等,都会影响到检方定罪公正部门纠错的案件数量。下文以库克县和韦恩县为例进行比较和说明。

截至2019年4月,库克县定罪公正部门在2017年至2019年参与纠错的无辜者案件分别为26、31、15件,超过大部分定罪公正部门。^④但这些无辜者案件几乎全部来自影响这数十起个案的单一警方丑闻瓦茨事件。虽然每个案件都需要重新调查,可在第一个案件胜诉之后,其他无辜者案件的纠错基础都已具备,而且大部分工作是由经验丰富的无辜者计划和律师完成的。

相比之下,新成立的密歇根州底特律市韦恩县定罪公正部门在2018年纠错4起谋杀罪,另外还在2019年为一起谋杀案和儿童性虐待案纠错。这些案件的纠错没有无辜者组织的合作,每个案件的原控方办案人都不同,案发时间横跨1971年至2006年,没有一个案件可以通过DNA证据解决。^⑤韦恩县比库克县的纠错数量少得多,看起来似乎比库克县的工作量低很多,但是如果考虑到韦恩县这些案件需要投入的巨量资源,其工作成效也很可观。

从美国无辜者数据库来看,至2019年更新的数据,共有2522起无辜者案件被纠错,这些无辜者合计服刑22315年;^⑥自2014年起,平均每周有两至三名无辜者被释放,也证明了检方防冤纠错体制改革卓有成效。然而数据表明地区差异明显,有的定罪公正部门在成立多年后几乎没有任何成功纠错的无辜者案件,例如哥伦比亚特区、萨克拉门托等。^⑦

定罪公正部门纠错的案件数量可能取决于其组织结构和检察官愿意投入的资源,例如,是否至少有1名全职律师。纽约布鲁克林检察官汤普森于2014年就职后,扩展其定罪公正部门人手,有10名律师和3名调查人员,年度经费110万美元;同年声望隆重的达拉斯只有2名律师和1名调查人员。在2018年之前成立的定罪公正部门中,有14个没有全职律师,其中只有6个已有成功的纠错案件;相比之下,有22个定罪公正部门至少有1名全职律师,其中有19个至少成功纠错1件。^⑧

2. 定罪公正部门与其他组织合作对群无辜者的群洗冤

定罪公正部门由于有检方的强力诉权,在防冤纠错方面的投入能够产生立竿见影的效果。对群无辜者的群洗冤模式即是其在实践中形成的一种效果较好的模式。例如,库克县发现警官瓦茨联合同事在毒品案中栽赃陷害、勒索无辜者并盗窃毒资后,自2016年起,库克县检方定罪公正部门联合

① See Exonerations in 2016, The National Registry of Exonerations, 2017, p. 8.

② See Exonerations in 2017, The National Registry of Exonerations, 2018, pp. 27-28.

③ See Exonerations in 2019, p. 10.

④ See Exonerations in 2018, p. 14.

⑤ See Exonerations in 2018, p. 14.

⑥ See About, the National Registry of Exonerations, updated on October 20, 2019, <http://www.law.umich.edu/special/exoneration/Pages/about.aspx>, visited on October 20, 2019.

⑦ See Exonerations in 2018, pp. 16-17.

⑧ See Exonerations in 2018, p. 14.

无辜者组织以及律师事务所开始调查瓦茨办的案件，至 2018 年有 50 多个无辜者获释，其中 2018 年为 31 个对持有毒品罪认罪的无辜者纠错，2019 年 4 月之前又为 15 人纠错。^① 又如，休斯敦市哈里斯县检方定罪公正部门发现毒品鉴定工序拖延，另外，不含毒的无罪鉴定意见难以进入诉讼程序作为无辜者的证据，导致无辜者为了避免审前羁押或定罪后重判而认罪。通过系统性审查毒品鉴定意见，2014 年至 2017 年分别纠正无辜者被定罪案件 31、44、48、10 件。^② 尤其值得注意的是各地基于这一教训推进的后续改革，如涉毒品案件的起诉以及对辩诉交易的接受必须附上含有毒品的鉴定意见。再如，达拉斯对强奸案存留生物材料、未做过 DNA 鉴定的案件进行系统化的 DNA 鉴定，不需要无辜者提出申请。^③ 康涅狄格州与无辜者计划合作、科罗拉多州也有大规模的定罪后 DNA 鉴定。^④ 综上，库克县瓦茨案大规模的群无辜者是由同一警方违法事件造成的，哈里斯县毒品案的群无辜者是由于鉴定程序的同类错误或疏忽造成的，这些群无辜者经由相似程序获得大规模的群洗冤，系统化的 DNA 鉴定也可能会在短时间内为无辜者进行大规模的群洗冤。以上这些，包括警方构陷案案发后对其所办案件进行排查、毒品案认罪无辜者的纠错以及对毒品案件办案程序的改进、系统性 DNA 鉴定等，如果没有检方定罪公正部门的投入就难以开展和推进，更难以取得效果。

检方定罪公正部门与无辜者组织、辩护律师协会等组织之间的协作关系也值得关注。自 1989 年至 2017 年末，民间自发成立的无辜者组织（Innocence Organizations，缩写为“IOs”）共参与了 434 起无辜者案件的纠错。^⑤ 无辜者组织遍布美国各州，在许多纠错案件中发挥着至关重要的作用。在 2018 年，无辜者组织参与了 86 起案件的纠错，比 2017 年的 70 件增加 16 件；检方定罪公正部门参与 58 件案件纠错，双方合作纠错 45 件，两者共参与 99 个案件的纠错，占到总量的三分之二。^⑥ 近年来无辜者组织和检方强强联合、合作纠错成效显著，参见表 2。^⑦

表 2 美国检方、无辜者组织、双方合作年度纠正无辜者案件数（2014—2019）（单位：件）

年份	无辜者组织案件数	检方案件数	双方合作案件数
2014	29	49	5
2015	33	58	10
2016	46	70	10
2017	70	42	16
2018	86	58	45
2019	63	55	35

例如，达拉斯和国王县的定罪公正部门与当地律师、公设辩护人、无辜者组织建立了密切的工作关系，达拉斯的定罪公正部门就是由辩护律师和有为无辜者纠错经历的律师领导的，国王县的定罪公正部门是在前公设辩护人的帮助下设计运行的，并有一个包含辩护律师在内的外部复查小组，韦恩县也任命一名辩护律师负责定罪公正部门；^⑧ 当然也有过失败的例子，如 2014 年新奥尔良地区

① See Exonerations in 2018, p. 14.

② See Exonerations in 2017, p. 5.

③ See Wade Goodwyn, After Completing A 12-Year Sentence, a Texas Man Is Cleared by DNA, *NPR*, July 25, 2014.

④ See Exonerations in 2015, The National Registry of Exonerations, 2016, p. 12, n. 5.

⑤ See Exonerations in 2017, p. 2.

⑥ See Exonerations in 2018, p. 12.

⑦ See Exonerations in 2014/2015/2016/2017/2018/2019.

⑧ See Exonerations in 2017, p. 16.

检察官选举活动中，定罪公正部门与新奥尔良无辜者组织建立了某种形式的合作关系，2015年开始合作一起纠错案件，但2016年合作就终止了。^①同样值得注意的是，也有许多定罪公正部门和辩护律师协会并无正式的联系，对定罪公正部门也没有任何形式的外部监督。

以上这些既有经验也有教训。其中经验在于，成效较好的定罪公正部门注重总结好的经验和具有一般性的规律，其不仅可以用于在定罪后案件中发现并救济无辜者，并且有利于弥补诉讼程序的缺漏，预防在未决案件中对无辜者定罪。

三、我国检察机关对无辜者案件的回应机制及中美异同

美国检方定罪公正部门的运行模式仍在不断探索，与之相比，我国检察院是宪法和刑事诉讼法确定的国家法律监督机关，拥有强大的监督权和诉权，保护无辜者不受刑事追究是我国检察机关参加刑事诉讼的重要任务。为此，近年来我国检察防冤纠错体制改革不断深化，对检察权进行了相应配置，体现在改革内设机构和职能，完善抗诉与申诉审查程序、律师代理申诉等方面。鉴于中美两国刑事司法体制的不同，在为无辜者案件纠错方面，中美两国检察权运行机制具有共性也有差异，通过对中美两国检方的防冤纠错运行机制加以比较，或可有所启示。

（一）保护无辜者不受追诉是检察机关的固有任务

与美国检察机关努力保护无辜者的职能相同，我国检察机关防冤纠错的职能贯穿刑事诉讼始终。依据我国《刑事诉讼法》第2条和《人民检察院刑事诉讼规则》第2条的规定，检察院在刑事诉讼中的任务之一是保障无罪的人不受刑事追究。为此，第一，我国在证据和程序两个方面规定了严格的起诉条件，并要求对不符合起诉条件的案件应作出不起诉决定。《刑事诉讼法》第176条规定的起诉条件是，检察院认为嫌疑人的犯罪事实已经查清，证据确实、充分，依法应追究刑事责任。《人民检察院刑事诉讼规则》第63条进一步要求达到排除合理怀疑的程度。此外，《刑事诉讼法》第52条、第175条、第177条及《人民检察院刑事诉讼规则》第424条等要求检察人员不仅要依照法定程序收集能够证实嫌疑人、被告人有罪的证据，还要收集无罪证据；对于二次补充侦查的案件，仍认为证据不足不符合起诉条件的案件，以及对于嫌疑人没有犯罪事实的案件，应作出不起诉决定；即使在起诉后、宣判前，检察院发现不存在犯罪事实的、犯罪事实并非被告人所为的、因证据不足或证据发生变化而不符合起诉条件的案件，也可以撤回起诉。第二，检察院对侦查机关的侦查活动合法性具有监督权，并可受理嫌疑人、被告人及其律师的申诉控告，纠正违法。第三，检察院对于法院审判活动、生效裁判及其执行具有监督权，并可通过受理当事人申诉、提起抗诉的方式对法院确有错误的裁判启动再审。其中，受理申诉、对生效裁判进行抗诉是我国检察机关对于定罪后案件予以纠错的主要途径。

可见，中美检方都负有客观公正义务，负有防范对无辜者定罪的职能和纠错职能。特别是，由于认识到认罪案件存在对无辜者定罪的高风险，中美两国对认罪案件中可能出现的无辜者都非常警惕。例如，2019年最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部印发《关于适用认罪认罚从宽制度的指导意见》第54条要求完善检察院对侦查活动和刑事审判活动的监督机制，加强对认罪认罚案件办理全过程的监督，规范认罪认罚案件的抗诉工作，确保无罪的人不受刑事追究、有罪的人受到公正处罚。

（二）机构与职能改革

检方对于无辜者被定罪案件的调查纠错机构，在中美两国都属于检察机关内设机构，检察机关

^① See Exonerations in 2015, The National Registry of Exonerations, 2016, p. 16.

有权自行决定设立或裁撤，这使两国检察防冤纠错体制建设具有某种共性。

2019年初，最高人民法院发布《2018—2022年检察改革工作规划》（以下简称《五年规划》），为落实《五年规划》，2019年最高人民法院发布《最高人民法院职能配置和内设机构设置》，分别对普通犯罪、重大犯罪、职务犯罪、经济犯罪案件行使管辖权的第一至第四检察厅各负有办理相关申诉案件的职能；第五检察厅负责对监狱、看守所和社区矫正机构等刑事执行活动的监督；第十检察厅负责受理向最高检察院提出的控告和申诉，受理后可转送各具体负责部门。在最高人民法院领导下，地方各级检察院开展相关内设机构设置改革。通过内设机构整合，办理刑事申诉案件的同一部门也负责案件的审查逮捕、审查起诉、出庭支持公诉、抗诉，立案监督、侦查监督、审判监督以及相关案件的补充侦查，另外还有专门负责控告申诉及转送的检察部门。这意味着，经过这次改革，检察院内部的部分监督部门不再完全独立于办案部门。

可见，2019年以来我国部分检察监督机构与办案部门合一，与美国检方同样面临对本部门同事办理的案件的监督难题。中美检察防冤纠错机制都面临内部利益冲突，对定罪后案件进行审查的启动难、调查难决定了两国无辜者案件的纠错都面临着高难度，体现出刑事司法的复杂性。

（三）抗诉权及其行使程序

作为我国法律监督机关，检察机关在无辜者案件中的法律监督权主要表现为抗诉权，可对生效裁判启动新的审判。依据我国2018年《刑事诉讼法》第254条第3款、第4款的规定，检察院抗诉的案件，法院必须重新审理。2019年最高人民法院《人民检察院刑事诉讼规则》第583条、第585条、第591条、第598条明确规定了对法院确有错误的生效刑事裁判的具体监督方式即复查与抗诉。第一，关于抗诉权的级别对应关系，下级检察院对同级法院生效裁判经审查认为确有错误的，不能直接提起抗诉，而应提请上级检察院抗诉，由上级检察院对其同级法院提起抗诉。第二，抗诉的决定权在于检察长。第三，抗诉的检察院应将抗诉书副本报送上一级检察院。这意味着，如果一名县检察官想要对县法院的判决启动抗诉，抗诉法律文书除需县检察长批准外，还需报送上两级检察院，由县检察院启动对案件的审查抗诉并提请市检察院抗诉，经市检察长决定后向市法院提起抗诉，并由市检报送省检察院；如果一名设区的市检察官想要启动对市法院的判决的抗诉，法律文书需报送最高人民法院。

由此可见，只要确有无辜者被定罪，中美检察机关均有权通过行使诉权，随时重启法庭审判程序，不受时间限制。然而，比起独立性较强的美国检察官可自行决定启动新的审判而言，我国检察机关决定抗诉的手续涉及两到三级检察院层层审批报备，手续更复杂一些。此外，我国检察院还可提出再审检察建议作为行使检察监督权的补充手段。但与抗诉不同的是，首先，检察建议由同级检察院提出即可，不需要提请上一级检察院提出；其次，检察建议也没有抗诉的强制效力，不必然引发再审。

关于抗诉的具体情形，也即生效裁判确有错误的情形，依据《人民检察院刑事诉讼规则》第591条之规定，有十种具体情形，包括有新的证据证明原判决、裁定认定的事实确有错误，可能影响定罪量刑的；据以定罪量刑的证据不确实、不充分的；据以定罪量刑的证据依法应予以排除的；据以定罪量刑的主要证据之间存在矛盾的；原判决、裁定的主要事实依据被依法变更或者撤销的；认定罪名错误且明显影响量刑的；违反法律关于追诉时效期限的规定的；量刑明显不当的；违反法律规定的诉讼程序，可能影响公正审判的；审判人员在审理案件的时候有贪污受贿、徇私舞弊、枉法裁判行为的。依据2013年最高人民法院《关于切实履行检察职能防止和纠正冤假错案的若干意见》第23条的规定，作为检察机关监督重点的有罪判无罪、无罪判有罪、量刑畸轻畸重的案件，均包含在以上十种情形内。这十种案件既包括无辜者被定罪的案件，也包括罪名、量刑、诉讼程序等错误的案件。不难看出，中美检察机关虽然均受理无辜者不服生效判决

的诉求，但无辜者案件仅属于我国检察机关办理的十种错判案件之一，美国检方定罪公正部门受理的案件范围相对狭窄一些，不少地方仅办理无辜者被定罪案件。

（四）利益冲突的解决方式

中美检察机关对定罪后案件均有调查权。2013年中央政法委《关于切实防止冤假错案的规定》第10条要求检察院对确有冤错可能的控告和申诉应依法及时复查。如何在复查中避免利益冲突？与美国检察机关一样，我国检察机关也采取了一些措施解决利益冲突问题，主要包括回避、异地审查、公开听证与律师代理等。

第一，办案检察官回避，以避免自我审查。我国检察机关要求同级检察院审查同级法院生效裁判时，应当另行指派检察官或者检察官办案组进行审查。当事人对生效判决提出的申诉是检察院审查、发现错误裁判的重要材料来源。《人民检察院复查刑事申诉案件规定》要求两名以上检察人员复查申诉案件，原承办、复查人员回避。复查的手段包括：阅卷并制作笔录；可以补充调查；可以询问当事人、证人和其他有关人员；可以鉴定或者补充鉴定等。复查手段中也包括询问原办案人员。

第二，对申诉的跨省异地审查，以减小检察院办理本辖区申诉案件的压力。2017年《人民检察院刑事申诉案件异地审查规定（试行）》创设了对申诉案件跨省审查的异地审查机制。异地审查的启动有三种模式，一是最高人民检察院指令模式，最高人民检察院对省检察院管辖的刑事申诉案件认为确有错误可能的，检察长或检委会可指令其他省检察院审查，四种发出指令的具体情形有：推诿或拖延，应受理而不受理或受理后经督促仍拖延办理的；因存在回避等法定事由，当事人认为管辖地省检察院不能依法公正办理的；办案中遇到较大阻力或申诉人长期申诉上访，可能影响案件公正处理等情形。第二种模式是提请指令异地审查，省检察院认为所办理的刑事申诉案件需要异地审查的，可以提请最高检察院指令异地审查。第三种模式是申请异地审查。申诉人可以向省检察院或者最高检察院申请异地审查。对于申诉人未提出申请的案件，指令或者提请指令异地审查应当征得申诉人同意。

第三，公开听证复查申诉案件，削弱调查、抗诉和启动再审的纠错阻力。《人民检察院复查刑事申诉案件规定》要求检察院复查刑事申诉案件，可以采取公开听证、公开示证、公开论证和公开答复等形式，进行公开审查。对此，2017年最高人民法院、最高人民检察院、司法部《关于逐步实行律师代理申诉制度的意见》规定检察院可以依申请或者依职权进行公开听证，并邀请相关领域专家、人大代表、政协委员及群众代表等社会第三方参加。公开听证是司法公开的体现，对避免利益冲突显然是有利的。

第四，加强申诉案件中的律师参与，维护当事人申诉权。党的十八届四中全会报告要求对不服司法机关生效裁判的申诉，逐步实行由律师代理制度。这有助于检察院从专业人士处获取有质量、有针对性的冤错案件信息。为落实这一要求，2015年中央政法委《关于建立律师参与化解和代理涉法涉诉信访案件制度的意见》要求条件成熟时，对聘不起律师的，纳入法律援助范围。《关于逐步实行律师代理申诉制度的意见》要求进一步放宽经济困难标准，使法律援助范围逐步拓展至低收入群体；依法保障代理申诉律师的阅卷权、会见权，在信访接待等场所建立律师阅卷室、会见室，为律师查阅、摘抄、复制案卷材料等提供方便和保障，有条件的地区可提供网上阅卷服务；案件疑难、复杂的，申诉人及代理律师可申请举行公开听证。此外还要求探索建立律师驻点工作制度，检察院可开辟专门场所，提供必要办公设施，由律师协会派驻律师开展法律咨询等工作；对未委托律师的申诉人可先行引导由驻点律师提供法律咨询，法律援助机构安排律师免费为申诉人就申诉事项提供法律咨询。以上对刑事申诉案件加强法律援助、保障律师阅卷权会见权等改革对于防冤纠错具有积极意义。从长远看，这些改革措施为检察机关与申诉律师、律师协会在无辜者被定罪案件中的协作奠定了基础。

可见，针对利益冲突问题，我国采取另行指定检察官或办案组审查以及跨省审查、公开听证、律师代理等方式，美国则采取内设独立部门和人手、引入包括辩护律师在内的外部监督机制等方式，同时，强大的律师辩护、独立发展的无辜者计划以及舆论监督等机制，弥补或减轻了美国检方自我监督的利益冲突与不足。

关于 2014 年以来我国检方防冤纠错体制改革的效果，目前还没有公开的全国性统计数据。但在 2014 年以来最高人民检察院工作报告中，冤假错案的纠正是不可或缺的重要内容，例如 2018 年工作报告指出，一批重大冤假错案得到纠正，对受理申诉或办案中发现的“张氏叔侄强奸杀人案”等 18 起重大冤错案件，及时提出抗诉或再审检察建议，法院均改判无罪；2019 年工作报告指出，最高人民检察院提出再审检察建议的“李锦莲故意杀人案”等均得到改判；2020 年工作报告点明最高人民检察院检委会讨论依据疑罪从无支持改判无罪的“张志超强奸案”。^①从最高人民法院工作报告看，自 2013 年至 2017 年，各级法院再审改判 6747 件刑事案件，依法纠正呼格吉勒图、聂树斌等重大冤错案件 39 件 78 人；2018 年再审改判 1821 件刑事案件，其中纠正重大冤错案件 10 件。^②以上数据表明，首先，我国检察防冤纠错工作确属最高人民检察院关注重点并在实践中取得了成效；其次，检察机关启动的无辜者被定罪案件的数量有进一步提高的空间；再次，从以上列举的无辜者被定罪案件看，不仅有检方的介入，也有辩护律师和舆论监督的推动；最后，检方工作报告强调的是无辜者被定罪案件的纠错，法院工作报告的数据则包括了无罪判有罪、量刑不当等错案情形。从刑事诉讼的现实来看，冤假错案、尤其是无辜者被定罪案件产生于很难避免和弥补的缺陷与风险，如何充分发挥检察机关的监督职能，进一步落实和健全预防与纠正冤假错案的检察体制，值得深入研究。

四、我国检察防冤纠错体制的优势及其进一步完善

考察美国检方定罪公正部门的成立及其运行机制，将其与我国检察防冤纠错体制相比较，不难看出我国现行检察防冤纠错体制具有以下优势及特点。如何充分发挥体制优势，进一步完善防冤纠错的检察体制，是重要的理论和实践课题。

（一）我国检察防冤纠错体制具有一定的优势

首先，我国检察防冤纠错体制是自上而下的全面改革，自 2013 年中央政法委对检察院防范冤假错案、纠错的法律监督权反复强调，使我国的检察防冤纠错体制改革具有统一性。美国的检方改革是在舆论监督和无辜者计划的推动下开展的，在各司法区具有较大差异性，各地检方各有特点和不同。不但如此，美国检察防冤纠错体制还是个人化、个性化的，其一个司法辖区的检察工作一般由一名检察官负责，普选产生的检察官的更换会导致当地检察防冤纠错组织和政策的较大变化，因此美国检察防冤纠错体制发展明显有不均衡的现象，体现在检察防冤纠错机构的设立与运行各方面。即使美国个别地区的检察官总结出有益的经验、取得突破性的进展，也不能适用于全美，而是取决于每个辖区检察官的改革意愿。

其次，美国检察定罪公正部门重点办理无罪判有罪的无辜者被定罪案件，对于有罪判无罪的轻纵案件等难以通过发动新的审判来纠正，这是由于其受到美国宪法“禁止双重危险”原则的限制；对于诉讼程序错误侵犯被告人权利的，被告人可提起法庭程序寻求保障。相对于美国而言，我国检察机关纠错监督相关规定的特点是对错案的覆盖面更广泛、更全面，例如，《人民检察院刑事诉讼规则》罗列的十种抗诉情形不限于无辜者案件，还包括了涉及诉讼程序错误、量刑不当、有罪判无罪等案件。

^① 参见 2018 年、2019 年、2020 年《最高人民检察院工作报告》。

^② 参见 2018 年《最高人民法院工作报告》。

再次，我国具体的防冤纠错机制体现了我国检察体制的优势。例如，异地审查机制表明，我国检察机关办理个案纠错时，可在全国范围内跨省调用检察资源，复查无辜者案件的检察机关管辖权配置具有一定灵活性。又如，检察院复查申诉案件公开听证可以邀请相关领域专家、人大代表、政协委员及群众代表等社会第三方参加，体现了检察监督的专业性和广泛代表性，也体现了人大监督、政协监督、社会监督与检察监督的结合。

（二）进一步完善我国检察防冤纠错体制

2019年最高人民检察院五年规划第10条要求健全刑事申诉案件受理、移送、复查机制，健全纠错案件工作机制，深化重大刑事冤错案件异地审查、公开审查机制，并要求完善刑事申诉案件分析报告、回复、督办机制。此前，2013年中央政法委《关于切实防止冤假错案的规定》第13条要求明确冤假错案的标准、纠错启动主体和程序，建立健全冤假错案的责任追究机制，对于刑讯逼供、暴力取证、隐匿伪造证据等行为，依法严肃查处；为落实中央政法委的要求，2013年最高人民检察院出台《关于切实履行检察职能防止和纠正冤假错案的若干意见》，例如第23条要求坚持和完善刑事申诉案件“两见面”制度，立案前与当事人会面、结案前与申诉人会面，对于具有冤错可能的申诉案件依法进行复查，复查结果要及时通知申诉人。

根据以上中央政法机关宏观见之于微观的改革要求，笔者认为，以上有的要求实现起来阻力较小，可以做到立改立行，例如对两见面的要求、复查结果通知申诉人等；有的则需要长期努力来进一步完善。笔者对于检察防冤纠错改革有以下思考。

第一，对在押服刑人员申诉案件的纠错措施有待细化，笔者仅举两例：首先，建议由法律援助机构在监狱派驻值班律师，为在押人员提供法律帮助和申诉代理。在押人员丧失自由，其本人和家属既不具备申诉所需要的专业法律知识，也无权利获知案卷、证据情况，更无法调查新证据，客观上无法写出在事实、证据、程序、实体方面有针对性的辩护意见和申诉法律文书。值班律师可接受委托提供申诉代理，费用从法律援助经费列支。鉴于法律援助与监狱工作均由司法部主管，可通过出台司法部文件的形式下发落实。值班律师的引入与既有的监狱检察机制可有机结合，协力对冤案予以识别救济。截至2018年，我国检察院向667个监狱派驻检察室，占比97%以上；^①当前，最高人民检察院将派驻检察与巡回检察相结合。^②监狱值班律师的申诉法律文书可以直接向派驻检察人员提交，并接受巡回检察人员的进一步审查，与现有对申诉的回复、接受、立案、调查等机制衔接，在工作机制上较为顺畅。其次，建议充分运用现代科技筛查无辜者案件，如主动建立以DNA技术筛选无辜者案件的检察防冤纠错机制，对于在押人员曾作无罪辩护或曾提出无罪申诉的案件，如果案件中仍有DNA生物材料可供核查且以前没有做过DNA鉴定的案件，由检察机关主动启动DNA鉴定，无须当事人申请。通过将案件中生物材料的DNA鉴定结果与服刑人员DNA、DNA数据库做比对，从而发现无辜者。这不仅有利于检察监督防冤纠错工作的推进，而且符合2019年中央深改委第六次会议审议通过的《关于政法领域全面深化改革的实施意见》提出的要求：“推动科技创新成果同政法工作深度融合，抓紧完善权力运行监督和制约机制。”^③

第二，可考虑将司法公开、公开听证与舆论监督相结合，充分发挥舆论的监督作用，帮助检察机关冲破各种利益冲突给办理冤错案件带来的重重阻力，维护司法公正。

第三，与检察机关防冤纠错部门相对应，可考虑在各级律师协会设立以律师为主要成员的无辜

① 参见徐盈雁：《改“派驻”为“巡回”，监狱检察方式迎来重大改革》，《检察日报》2018年6月1日。

② 参见社评：《做实交叉“体检”做深巡回检察》，《检察日报》2020年8月24日。

③ 《习近平主持召开中央全面深化改革委员会第六次会议强调 对标重要领域和关键环节改革 继续啃硬骨头确保干一件成一件》，《检察日报》2019年1月24日。

者法律帮助组织，可考虑广泛吸纳大学法学院师生加入，为不服生效判决的申诉人员提供专业法律帮助，为检察机关防冤纠错提供案件线索和信息来源，帮助无辜者向检察机关提出申诉材料，甚至可以与检察机关在个案中开展合作，或者在某一类型的案件中合作筛查无辜者。

第四，建议对于纠错成功的案件总结经验教训，对于具有规律性的现象予以重视，对在多个案件中反复出现的导致无辜者被定罪的因素进行分析，出台检察政策对现有的不足之处予以完善。

五、结语

笔者认为，要充分发挥检察防冤纠错体制的功能，首先，最重要的是更新理念，要与中央纠错防冤精神保持一致，充分认识到通过检察监督从冤狱中释放无辜者不仅不会损害刑事司法公正、权威与公信力，反而对加强司法公正、权威和公信力意义重大，对通过问题导向进一步推动刑事法治进程有难以估量的重要价值。其次，我国检察防冤纠错体制机制具有优势，对于好的制度和良法应予以充分贯彻执行。再次，检察纠错措施需进一步细化，加强权利保障机制。最后，对于检察机关的纠错工作也应充分公开，接受公众等监督，防止消极不作为。为此，更新理念，充分理解检察机关负有的客观公正义务，即不仅要公正地追究有罪者的刑事责任，而且负有防范对无辜者定罪和纠错的职能，在此基础上，才能充分利用体制优势和特点，落实中央对于科技和司法深度融合的要求，通过纠错促进刑事司法改革，将防冤关口前移并完善预防机制。这是我国检察洗冤体制和检察监督机制改革的重大课题，值得持续跟进和深入研究。

（责任编辑：方军）

A Comparative Study of the Mechanism on the Response to Wrongful Convictions by the Prosecution in China and U. S.

Qi Jianjian

Abstract: Both Chinese and American prosecutors have the obligation to acquit the innocent. In recent years, some U. S. state and federal prosecutors have independently initiated reforms on the prosecutorial exoneration system and established the Conviction Integrity Units (CIUs) which launched a review mechanism for convicted cases. By analyzing the prosecutorial exoneration system and the variables of the system, the author finds that the group innocents and the group exonerations are CIUs' effective mechanisms through their cooperation with the defense and other innocence organizations. Meanwhile, China's prosecutorial supervision system has undergone in-depth reform, with the correction of wrongful cases as one of the important missions, e. g. , by adjusting institutional structuring and functions, reforming the examination procedures of protest and appeal and requiring agency by lawyer. By comparing the similarities and differences between Chinese and American prosecutorial exoneration system and mechanism, the author tries to reveal the advantages of China's procuratorial system and provide suggestions for its improvement.

Keywords: prosecutorial exoneration system; Conviction Integrity Units; prosecutorial discretion; group innocents; group exonerations