

刑事诉讼办案期限： 功能变迁与诉讼化改造

董 坤^{*}

内容提要：对2018年刑事诉讼法第98条进行解释会发现，我国长期混淆误用办案期限和羁押期限。这是因为羁押期限依附从属于办案期限，而办案期限自创设之初即被赋予限制最长羁押期限的功能，但早期“一押到底”的现象十分普遍，致使两类期限难以分离，从而抑制了办案期限的其他重要功能。随着羁押与办案的分离，办案期限“提质增效”“控权保民”的独立价值和主要功能得以凸显。但实践层面，我国长期以行政手段管理办案期限，执着于时间约束和追求效率，忽略了当事人的期限利益和权利保障，办案期限“控权保民”的功能未充分彰显。完全抛弃办案期限，借鉴域外纯粹诉讼化的办案时间裁判机制，并不契合我国当下国情和传统司法经验，而渐进性的诉讼化改造方案更具合理性。改造的基本思路是，从权力主导型的办案期限管理模式迈向权利保障型的办案期限救济模式，淡化办案期限管理的行政化色彩，增强当事人在办案期限延长和调整中的参与度和话语权，建立办案期限迟延的救济补偿机制，强化检察机关对办案期限管理的外部监督。

关键词：刑事诉讼 办案期限 羁押期限 期限管理 控权保民

引言

某地检察机关办理一起跨境电信网络诈骗犯罪案件，审查起诉中遇到难题：依据2018年刑事诉讼法第172条，审查起诉期限为一个月，重大、复杂案件最长不超过一个半月。该案涉及面广、涉案人数多、案情疑难复杂，一个半月的时限着实有些捉襟见肘。尽管检察机关通过补充侦查“借时间”，“两退三延”〔1〕后六个半月的时限耗尽，仍有部分犯罪嫌疑人的犯罪事实有待查清。有检察官指出：“刑诉法第172条规定的审查起诉期限更倾向于是对犯罪嫌疑人被羁押的审查起诉案件的规定，采取取保候审措施的审查起诉案件，在第172条规定的审查

^{*} 中国社会科学院法学研究所研究员。

〔1〕“两退三延”是指，在审查起诉期间，检察机关可以两次退回公安机关或监察机关补充侦查或补充调查，每次退回补充侦查或补充调查后，案件重新移送至检察机关，重新计算审查起诉期限。这相当于三次审查起诉，无形中延长了审查起诉期限。

起诉期限内未办结的，可以继续办理，但要尽快结案。”〔2〕据此，检察机关可将该案拆分，对事实已查清的犯罪嫌疑人先行起诉；对事实尚未查清的犯罪嫌疑人，若羁押期限届满，可变更为取保候审，审查起诉办案期限便延长至12个月，案件可以继续办理。但有人提出异议，刑事诉讼法只规定侦查阶段有羁押期限，“这里的期限规定未附任何条件，故无论犯罪嫌疑人是否被羁押，都应在该期限内审查完毕”。〔3〕否则，若犯罪嫌疑人在审查起诉阶段未被采取强制措施，岂不是可以无限延长办案期限？这恐怕会给检察机关拖延办案提供理由。

其实，查阅刑事诉讼法会发现，“我国现行法律只对侦查阶段的羁押期限作出了规定，而对起诉和审判阶段，只规定办案期限，没有规定羁押期限”。〔4〕翻看通行的刑事诉讼法教科书，在“期间、送达”一章，凡涉及“审查起诉期间”“一审程序期间”“二审程序期间”，也均指审查起诉期限、审理期限，未有任何羁押期限的表述。〔5〕然而，恰恰因为我国没有明确规定审查起诉、一审、二审阶段的羁押期限，实践中羁押期限在办案期限内进行，二者一体化运作，以致一些研究提出，我国刑事诉讼中的办案期限就是羁押期限。〔6〕近些年，以最高人民检察院为代表的实务部门更是提出观点认为，2018年刑事诉讼法第172条规定的审查起诉期限，针对的是犯罪嫌疑人被采取羁押措施的情形，〔7〕其属于羁押期限而非办案期限。

以上观点争议反映出，长期以来我国刑事诉讼法对办案期限和羁押期限〔8〕的规定模糊，以致二者被混淆误用。问题的根源在于，现有理论对办案期限的功能缺乏全面考察和深刻认识，从而出现以羁押期限代替办案期限、办案期限虚无化等现象。实践中则更强调对办案期限“统”和“管”的一面，一旦检察机关审查起诉的时间超过一个半月，案件管理系统即识别为超期。受制于此，疑难复杂案件的办理颇为不易，由此引发前述案例中检察机关为了放宽办案期限，刻意将一个半月的审查起诉期限解释为羁押期限的做法。〔9〕

本文以办案期限的功能为主线，重点研究两方面问题：一是归纳总结近年来对2018年刑事诉讼法第98条、第172条等条文中审查起诉、一审、二审期限性质的不同认识、论证路径及其问题。通过梳理办案期限的功能变迁，澄清期限性质，指出办案期限的最初功能是限制最长羁押期限，但因“一押到底”的司法惯性导致两类期限常常合二为一、相互混淆。随着正当程序等理念的提出，办案期限应回归“提质增效”“控权保民”的主要功能。二是借助实证调研和案例分析方法，考察办案期限的适用现状，指出当下权力主导型的办案期限管理模式偏重于时间约束和追求效率，具有较强的行政化色彩和科层制特点，加之缺乏外部监督易引发暗箱操作，同时忽视了当事人的期限利益和权利保障，办案期限“控权保民”的功能未能充分

〔2〕 雷雅琴：《对取保候审的审查起诉案件流程监控怎样把握》，《检察日报》2019年10月9日第1版。

〔3〕 参见孙孝福、姚莉主编：《刑事诉讼法学教程》，中国方正出版社1997年版，第216页。

〔4〕 陈卫东主编：《模范刑事诉讼法典》，中国人民大学出版社2011年版，第159页。

〔5〕 参见陈光中主编：《刑事诉讼法》，北京大学出版社、高等教育出版社2021年版，第278页以下；《刑事诉讼法学》编写组编：《刑事诉讼法学》，高等教育出版社2022年版，第215页以下。

〔6〕 参见谢晖：《刑事诉讼制度研究》，中国海洋大学出版社2018年版，第106页。

〔7〕 参见孙谦、陈国庆、万春、张建伟主编：《刑事检察业务总论》，中国检察出版社2022年版，第195页。

〔8〕 办案期限是指司法机关办结案件的期限；羁押期限是指将拘留、逮捕的犯罪嫌疑人、被告人收押于看守所监督，剥夺其人身自由的期限。本文对羁押期限作狭义解释，仅指犯罪嫌疑人、被告人被逮捕后人身自由被剥夺的期限。参见于绍元主编：《实用诉讼法学新词典》，吉林人民出版社2004年版，第93页。

〔9〕 2019年，检察机关全国统一业务应用系统已可通过后台手动修改来延长审查起诉期限。2021年，检察机关全国统一业务应用系统升级，新版系统将犯罪嫌疑人被取保候审或监视居住案件的审查起诉期限从原来的至迟不得超过一个半月调整为12个月或6个月。参见王延祥：《取保候审、监视居住案件审查起诉时间辨析》，《上海公安学院学报》2022年第2期，第90页。

释放。为全面发挥办案期限的各项功能，有必要增强当事人在办案期限延长和调整中的参与度和话语权，对办案期限制度作出渐进性的诉讼化改造。

一、办案期限抑或羁押期限

2018年刑事诉讼法第98条规定，“犯罪嫌疑人、被告人被羁押的案件，不能在本法规定的侦查羁押、审查起诉、一审、二审期限内办结的，对犯罪嫌疑人、被告人应当予以释放；需要继续查证、审理的，对犯罪嫌疑人、被告人可以取保候审或者监视居住”。其中，“审查起诉、一审、二审期限”分别指涉同法第172条、第208条、第243条。这些条文中的期限是羁押期限还是办案期限，存在不同观点。下文遵循文义解释、体系解释、历史解释的次序，梳理归纳不同观点。

从文义解释出发，2018年刑事诉讼法第98条虽有“侦查羁押”期限的表述，但在“审查起诉、一审、二审期限”中未出现“羁押”字样，将后者解释为羁押期限有牵强附会之嫌。值得注意的是，刑事诉讼法规定了审查起诉、一审、二审期限，却唯独没有规定侦查期限。这是因为，有些案件受制于当时的主客观条件难以侦破，陷入侦查僵局，成为“冷案”“挂案”，法律不规定侦查期限就是为侦破这些案件留出时间、创造转机。理论上，侦查期限可以无限延长，一旦案件进入审查起诉和审判阶段，法官就不能拒绝裁判，即使全部或部分案件事实不清、证据不足，法律也为法官确立了疑罪从无、罪疑唯轻的裁判法则。^[10]因此，法律规定审查起诉、一审、二审的办案期限，目的是规范检察官、法官的办案行为，避免其压案不查、有案不审，拖延不决。

但是，依文义解释的逻辑，如果审查起诉、一审、二审期限届满即意味办案期限届满，程序应当终结，为何2018年刑事诉讼法第98条还规定办案机关将羁押变更为取保候审、监视居住后，可以继续查证、审理案件？继续查证、审理的期限是办案期限吗？如果是，审查起诉、一审、二审期限还受办案“期限”拘束吗？“审判期限本意应为人民法院完成审判行为必须遵守的法定期限，期限届满则不得再进行审判。然而，本条（2012年刑事诉讼法第96条，现为2018年刑事诉讼法第98条——引者注）却规定一审、二审期限届满，需要继续查证、审理的，对犯罪嫌疑人、被告人可以取保候审或者监视居住，这就意味着，审判期限届满后，人民法院仍可举行审判行为。如此，所谓审判期限制度……对于人民法院的审判行为就失去了实际约束意义”。^[11]如果不是，继续查证、审理的期限是什么？为回应这一系列问题，有学者指出：刑事诉讼法“规定的审查起诉期限和审判期限实为犯罪嫌疑人、被告人在审查起诉和审判阶段的羁押期限”。^[12]犯罪嫌疑人、被告人羁押期限届满，办案机关变更为取保候审、监视居住后，可以继续查证、审理案件，不再受相关期限条款的限制。体系解释为此提供了支持。2018年刑事诉讼法第67条第1款第4项、第74条第1款第5项规定，犯罪嫌疑人、被告人“羁押期限届满，案件尚未办结”，可以取保候审或者监视居住。这两项规定与同法第98条的表述一致，彼此衔接呼应，^[13]进一步明确了羁押期限届满变更为取保候审、监视居住是

[10] 参见林钰雄：《严格证明与刑事证据》，法律出版社2008年版，第128页。

[11] 冀祥德主编：《最新刑事诉讼法释评》，中国政法大学出版社2012年版，第90页。

[12] 于增尊：《刑事诉讼期限制度研究》，中国政法大学出版社2020年版，第64页。

[13] 参见王爱立、雷建斌主编：《刑事诉讼法立法精解》，中国检察出版社2019年版，第116页，第118页。

适用后两种强制措施法定情形之一。对三个条文进行体系解释会发现，第 67 条、第 74 条两项规定的适用前提都是“羁押期限”届满，如果与第 98 条中的适用前提“审查起诉、一审、二审期限”截止，作实质关联、等约替换，恰恰可以解释后者实为不同诉讼阶段的羁押期限。可见，如果对于法律条文之间的联系缺乏系统考察，仅看到“审查起诉、一审、二审期限”前缺少“羁押”的限定语，就简单认为办案期限包括非羁押状态下的期限，从而将没有采取强制措施的期限、非羁押性强制措施的期限与办案期限相等同，这显然不符合强制措施体系的原理。^{〔14〕} 前述简单的文义解释并不准确，体系解释作出了纠正。

除了体系解释，历史解释也给出了相同结论。有论者引用 1984 年《全国人民代表大会常务委员会关于刑事案件办案期限的补充规定》（以下称“办案期限补充规定”）第 5 条，即“人民检察院审查起诉和人民法院审理的公诉案件，被告人没有被羁押的，不受刑事诉讼法第九十七条、第一百二十五条、第一百四十二条规定的办案期限的限制，但是不能中断对案件的审理，”并指出“这些规定明确规定了办理案件时可以在非羁押条件下不受法律中关于审查起诉、一审、二审的期限限制，这就使得审查起诉、一审、二审期限实质变成了如侦查羁押期限一样的审查起诉羁押期限、一审羁押期限、二审羁押期限”。^{〔15〕} 实务人员遵循“办案期限补充规定”的精神，在解读 2014 年最高人民检察院《关于审查起诉期间犯罪嫌疑人脱逃或者患有严重疾病的应当如何处理的批复》（以下称“2014 年批复”）时，专门指出了审查起诉期限的性质和适用范围。“对于在押的犯罪嫌疑人，应当适用刑事诉讼法第一百六十九条（2018 年刑事诉讼法第 172 条——引者注）规定的审查起诉期限的限制，审查起诉期限届满，可以改变强制措施后继续办理案件；对于犯罪嫌疑人脱逃不在案的案件，由于此时犯罪嫌疑人没有被羁押，审查起诉期限无需适用刑事诉讼法关于期限的相关规定。”^{〔16〕} 犯罪嫌疑人在审查起诉期间脱逃，相当于没有被采取任何强制措施，单纯的办案期限自然不受相关规定的约束，再适用 1999 年最高人民检察院《人民检察院刑事诉讼规则》（以下称 1999 年“刑事诉讼规则”）第 273 条^{〔17〕} 规定的中止审查起诉制度中断审查起诉的办案期限，实属画蛇添足。据此，2012 年最高人民检察院《人民检察院刑事诉讼规则（试行）》废除了中止审查起诉制度。

然而，体系解释和历史解释同样面临挑战。1996 年，八届全国人大四次会议通过《关于修改〈中华人民共和国刑事诉讼法〉的决定》，废止“办案期限补充规定”等多部法规。实务部门据此指出：以“办案期限补充规定”为依据，“对被告人未被羁押的公诉案件不执行刑诉法关于审判期限的要求，是违反全国人大通过的《关于修改〈中华人民共和国刑事诉讼法〉的决定》的错误做法”。^{〔18〕} 也有学者提出：不赞同“办案期限补充规定”对未被羁押者不设审限的做法，因为“这可能导致案件长期拖延，一方面使被告人命运悬而不决，影响其工作、

〔14〕 参见前引〔12〕，于增尊书，第 64 页。

〔15〕 张建伟：《刑事诉讼法通义》，北京大学出版社 2016 年版，第 455 页。

〔16〕 吴孟栓、李昊昕、王佳：《〈关于审查起诉期间犯罪嫌疑人脱逃或者患有严重疾病的应当如何处理的批复〉解读》，《人民检察》2014 年第 4 期，第 50 页。

〔17〕 1999 年“刑事诉讼规则”第 273 条规定：在审查起诉过程中犯罪嫌疑人潜逃或者患有精神病及其他严重疾病不能接受讯问，丧失诉讼行为能力的，人民检察院可以中止审查（第 1 款）。共同犯罪中的部分犯罪嫌疑人潜逃的，对潜逃犯罪嫌疑人可以中止审查；对其他犯罪嫌疑人的审查起诉应当照常进行（第 2 款）。中止审查应当由办案人员提出意见，部门负责人审核，报请检察长决定（第 3 款）。需要撤销中止审查决定的，参照前款规定办理（第 4 款）。

〔18〕 参见《人民检察》学习问答组：《被告人未被羁押可以不受审判期限限制吗？》，《人民检察》2000 年第 7 期，第 62 页。

生活及社会评价,另一方面影响审判的整体效率,造成审判人员的懈怠”。〔19〕值得注意的是,1996年刑事诉讼法虽然吸收了“办案期限补充规定”的若干条文,却唯独没有吸收其中的第5条,这恰好暗合实务部门和学者的观点。更吊诡的是,1998年《最高人民法院关于执行〈中华人民共和国刑事诉讼法〉若干问题的解释》第181条规定了与中止审查起诉类似的中止审理制度,该条规定后来为2012年刑事诉讼法第200条(现为2018年刑事诉讼法第206条)所吸收。若依“2014年批复”中的观点,认为2012年刑事诉讼法第202条、第232条(2018年刑事诉讼法第208条、第243条)中的一审、二审期限是羁押期限而不是办案期限,那么被告人在审判阶段脱逃的,会因被告人不在案未被羁押而使得案件不受审限的限制。但是,为何要多此一举,设立中止审理制度,规定“中止审理的期间不计入审理期限”?显然,最高人民法院认为,上述刑事诉讼法条文中的一审、二审期限是办案期限而非羁押期限,无论被告人是否被羁押,对审理都有期限要求,所以当被告人脱逃时,法院需要中断审理,避免审限超期。但这又如何解释在法定办案期限之外可以通过变更强制措施继续查证、审理案件?行文至此,问题依然悬而未决,似乎又回到了原点。

二、办案期限的功能变迁

期限的性质之争在近年的司法办案中愈发凸显,为了澄清争议、弥合分歧,有必要全面考察办案期限和羁押期限的关系,梳理办案期限的功能变迁。

(一) 历史解释的再回溯

有关刑事诉讼期限的规定最早就是围绕办案展开的。1979年刑事诉讼法制定之初,最高人民检察院对北京市崇文区人民检察院审查起诉的时间进行调研。“该院自一九七八年建院以来,共接受公安机关移送起诉的案件四十五起,已办结二十五起。办案时间最长的为三个月零两天,最短的十八天,平均为一个月左右。实际办案每个步骤所用的时间大致如下:收案包括清点赃物一天;阅卷、摘要、核对口供和证据,十五天;提讯被告两次一天;作补充侦查五天;办案组内部讨论研究二天;写起诉书一天;送领导审批三天;打字和移送法院一天;出庭准备工作二天。以上共计三十一天。这是按纯工作日计算的,加上其他影响,需要一个半月才能办完一个案件。”〔20〕可见,最初设定的审查起诉期限均服务于检察机关办案,只是彼时大部分刑事案件都是在犯罪嫌疑人、被告人被羁押的状态下进行办理,“押人取供”“押人办案”“一押到底”等现象十分普遍,羁押期限与办案期限重叠合一,法定的审查起诉、一审、二审期限都俨然成为羁押状态下的办案期限,以致普遍误认为办案期限就是羁押期限。然而,从设定期限的规范目的看,立法者确实希望通过划定合理的办案期限来限制最长羁押期限。诚如彭真在1979年5月22日致中央信(草稿)中所言:“我们在修订刑事诉讼法过程中,遇到一个尖锐的问题,……一个人如果被拘留、逮捕,不管最后判决是有罪还是无罪,先得关押半年到十一个多月。这是一个严重的问题。……必须引起严重注意,采取有力措施,加以解决。我们正在与公、检、法负责同志商议,尽量缩短侦查、起诉、审判的时间。”〔21〕以缩短办案期限

〔19〕 参见马静华:《刑事审限:存废之争与适用问题》,《甘肃政法学院学报》2008年第2期,第99页。

〔20〕 《彭真传》编写组编:《彭真传(第四卷)(1979-1997)》,中央文献出版社2012年版,第1358页。

〔21〕 前引〔20〕,《彭真传》编写组编书,第1359页。

来控制羁押期限，反映出当时的立法思路。

（二）“办案期限补充规定”的落脚点仍是办案期限

1984年出台“办案期限补充规定”有其特殊的历史背景。1979年刑事诉讼法制定之初，以捕代侦、以审代查、先捕后查的办案积习具有普遍性，法定办案期限异化为各诉讼阶段的羁押期限。随着案件数量激增、复杂程度加剧，一些案件在羁押时长达到办案期限时仍不能终结，但办案机关常常既不结案也不放人，由此造成超期羁押。为了解决这些突出问题，立法机关开出两个药方。

一是通过延长办案期限给羁押作展期。1980年2月，五届全国人大常委会第十三次会议通过的《关于刑事诉讼法实施问题的决定》第2条规定：“一九八〇年一月一日以后受理的刑事案件，应依照刑事诉讼法的规定办理。如果案件过多，办案人员不足，不能依照刑事诉讼法规定的关于侦查、起诉、一审、二审的期限办理的，在一九八〇年内，可以由省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会批准延长办案期限。”〔22〕1981年9月，五届全国人大常委会第二十次会议通过《关于刑事案件办案期限问题的决定》，其中规定：“少数案情复杂或者交通不便的边远地区的刑事案件，不能按照刑事诉讼法规定的关于侦查、起诉、一审、二审的期限办理的，在一九八一年至一九八三年内，可以由省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会决定或者批准适当延长办案期限”。〔23〕到了1983年，仍有不少案件不能如期结案。时任全国人大常委会法工委主任王汉斌回忆：“有的公、检、法人员说，现在是80年代的要求、50年代的条件，所以办不到。他们要求不能按期办案的，可以报上级机关批准延长办案时间。我们研究认为，如果这么办，刑事诉讼法的规定就不管用了，就可以任意延长办案期限了。”〔24〕为此，“办案期限补充规定”指出，对于有些确有实际困难，难以在规定期限内办结的案件，可以延长办案期限，但只限于“重大的犯罪集团案件和流窜作案的重大复杂案件”和“交通十分不便的边远地区的重大复杂的刑事案件”，同时规定了批准或者决定延长办案期限的程序和延长期限。这些内容集中规定在“办案期限补充规定”第1条、第2条，这些规定以后为1996年刑事诉讼法所吸收。

二是在某些羁押期限届满的案件中将强制措施变更为取保候审、监视居住。立法机关意识到，延长办案期限迁就“押人办案”的做法不应被普遍化。对于人身危险性不高、社会危害不大、不宜继续羁押但仍有办案需要的案件，“办案期限补充规定”第4条规定可以变更强制措施。不容否认，变更强制措施后继续办案，客观上仍会延长办案期限。鉴于当时“押人办案”的现象十分普遍，羁押期限与办案期限高度重合，办案期限实际异化为羁押期限，延长办案期限会给继续羁押以可乘之机，故“办案期限补充规定”第5条强调在不变更、不延长办案期限的情况下变更强制措施。尽管如此，又衍生出新的疑问，即为何在法定办案期限之外可以通过变更强制措施继续查证、审理案件。对此，“办案期限补充规定”第4条只能进一步规定，“取保候审或者监视居住期间，不计入刑事诉讼法规定的办案期限”。一般来讲，不计入期限是指公安司法机关在法定期限内为某些诉讼行为所耗费的时间不计入期限。这种特殊情况下的例外规定意味着法律承认、尊重办案期限，而非否定办案期限。同时，有些时间不计入

〔22〕 全国人民代表大会常务委员会法制工作委员会编：《中华人民共和国法律及有关法规汇编（1979年—1984年）》，法律出版社1986年版，第295页。

〔23〕 同上书，第427页。

〔24〕 王汉斌：《王汉斌访谈录——亲历新时期社会主义民主法制建设》，中国民主法制出版社2012年版，第32页。

办案期限，可以确保办案期限届满后还能客观上被延长，为继续办案提供额外时间。

总体而言，变更强制措施后办案时间不计入办案期限的规定确实有些名实不符，但至少以不变的办案期限“卡死”了再延长羁押期限的可能。而且，从办案期限中剥离取保候审、监视居住时间的做法，承认了办案期限的独立性，理论上保留了办案期限与羁押期限相分离的可能。

（三）通过修改法律逐步确认办案期限的应然功能

首先，2012年刑事诉讼法第206条第2款新增自诉案件审理期限的规定。“人民法院审理自诉案件的期限，被告人被羁押的，适用本法第二百零二条第一款、第二款的规定；未被羁押的，应当在受理后六个月以内宣判。”这明显是依被告人是否被羁押而划分不同审理期限，揭示了立法者区分办案期限和羁押期限的意图。2017年，犯罪嫌疑人未被采取强制措施或被解除强制措施后的侦查期限，也在《最高人民法院、公安部关于公安机关办理经济犯罪案件的若干规定》（以下称“办理经济犯罪案件若干规定”）中出现。^[25]

其次，在2012年、2018年两次修改刑事诉讼法之后，适用简易程序或速裁程序的案件，无论被告人是否被羁押，都必须在法定期限内审结。有研究者调研发现：“在速裁案件司法处遇方面，取保候审和监视居住以及是否羁押对罪名的审判期限都不具有实质影响。刑事速裁案件的审判期限基本上受制于两高两部的速裁审理期限的规定，其他因素都影响甚微。”^[26]此外，2018年刑事诉讼法新增缺席审判程序，依2021年《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国刑事诉讼法〉的解释》（以下称“刑事诉讼法解释”）第603条的规定，“人民法院审理人民检察院依照刑事诉讼法第二百九十一条第一款的规定提起公诉的案件，参照适用公诉案件第一审普通程序的有关规定”。这意味着被告人在境外（未被羁押）的缺席审判案件仍应受审理期限约束。随着2018年刑事诉讼法的实施，除了限制肆意延长羁押期限的功能，通过办案期限防止诉讼拖延的应然功能得到进一步凸显。

最后，随着2012年刑事诉讼法确立羁押必要性审查制度，以办案期限限制羁押期限的传统做法被新的制度机制所取代，“押人办案”“一押到底”等现象得到有效治理。犯罪嫌疑人、被告人被捕后无继续羁押必要的，经过羁押必要性审查应当变更强制措施或者释放，案件可以继续办理，羁押期限和办案期限开始在诉讼中得到有效分离。办案期限从对“押”的限制逐步回归到应然层面对“案”的限制，即确保不同诉讼阶段的办案活动在一个合理的期限内尽可能有序、平稳、迅速进行。^[27]

（四）小结

我国刑事诉讼法制定之初就有羁押期限与办案期限之分，但因羁押期限对办案期限有很强的从属性，除侦查羁押期限外，审查起诉和审判阶段的羁押期限均依附于各阶段的办案期限。“未决羁押不仅依附于刑事拘留、逮捕等强制措施，并完全服务于侦查、审查起诉活动的需要，而且在期限上也不独立于侦查、审查起诉、一审、二审甚至再审等阶段诉讼活动的期限。”^[28]这使得办案期限的主要功能之一是严格控制羁押期限的任意延长。申言之，当羁押时长达到办

[25] 根据“办理经济犯罪案件若干规定”第25条的规定，在侦查过程中，公安机关发现具有下列情形之一的，应当及时撤销案件：对犯罪嫌疑人解除强制措施之日起12个月以内，仍然不能移送审查起诉或者依法作其他处理的；对犯罪嫌疑人未采取强制措施，自立案之日起2年以内，仍然不能移送审查起诉或者依法作其他处理的。

[26] 李本森：《刑事速裁程序研究》，中国政法大学出版社2020年版，第112页。

[27] 参见宋英辉主编：《刑事诉讼法学研究述评（1978-2008）》，北京师范大学出版社2009年版，第116页。

[28] 隋光伟：《浅谈羁押期限制度之完善》，《人民检察》2005年第8期，第27页。

案期限的临界值，继续羁押即为超期羁押，必须释放犯罪嫌疑人、被告人或者变更强制措施。2018年刑事诉讼法第98条中解除羁押的规定可视为办案期限届满的法律后果之一，这恰恰体现了办案期限对羁押的规制功能。从这个意义上看，刑事诉讼法规定的审查起诉、一审、二审期限本质上是办案期限，也可以说是羁押期限，〔29〕但更准确地说，是不同诉讼阶段最长的羁押期限。

虽然域外一些国家没有规定具体的办案期限，但他们对办案时长的控制和对合理期间的保障都表明，单纯的办案时间亦有独立价值。刑事诉讼是国家公权力与公民私权利的竞技场，如果没有期限限制，国家公权力在时间维度上将不受控制。现代法治国家以控权为本、限权为纲，显然不能接受这种不受控制的权力的存在。因此，刑法规定了追诉时效制度，刑事诉讼法确立了及时性原则、一事不再理原则以及期限制度。设定并遵从合理的办案期限，一方面能够督促办案机关及时结案，消弥案件久拖不决给当事人带来的诉讼负担和程序性拖累。〔30〕另一方面，能够引导办案人员在合理期间内高效办好每一起案件，避免因办案过于急促、片面追求效率而引发冤假错案。“控权保民”〔31〕“提质增效”日益成为办案期限所承载的独立价值和主要功能。

三、办案期限管理的实践样态和潜在问题

在司法机关主导下，我国采用行政化管理手段，技术化、批量化地考察、评估和控制办案期限，形成了权力主导型的办案期限管理模式。该模式重视权力对办案期限的“统”和“管”，较好地约束了办案时间，提高了诉讼效率，但因其缺乏外部监督易引发暗箱操作，对权利的保障不足导致相应救济补偿机制的缺失，未能充分释放办案期限的各项功能潜质。

（一）办案期限管理的实践样态

为严格执行法律和司法解释关于办案期限的规定，司法机关引入现代管理学的理念、机制和模型，多维度、系统化地管理办案期限，其管理方式主要表现为横向的诉讼流程管控和纵向的科层制审批。

横向的诉讼流程管控，是指将办案期限嵌入案件管理系统，与程序规则、证据规则、诉讼文书等一道转化为评估办案质量的重要指标。案件管理系统以诉讼程序为主线，以期限监督为中心，对办案活动进行流程监控、实时预警和指标考核，引导督促办案机关严格遵守和执行有关办案期限的要求。〔32〕早在2000年出台的《最高人民法院关于严格执行案件审理期限制度的若干规定》中就有“对案件审理期限的监督、检查”的规定，包括审限届满前的催办、审限定期通报和超审限通报制度，以及对故意拖延或过失延误办案的追责处分等。2003年最高

〔29〕 参见前引〔13〕，王爱立等主编书，第179页。

〔30〕 即使犯罪嫌疑人、被告人未被羁押，办案时间过长亦会对他们造成严重影响。典型如河北李某平案，在李某平从羁押变更为取保候审后，案件拖延不决达16年，在此期间李某平仍是犯罪嫌疑人，不仅人身自由受到一定限制，还得不到国家赔偿，生活举步维艰。参见郭欣阳：《蒙冤二十余载，期盼迟到的公正——河北李志平“故意杀人案”》，《中国检察官》2010年第12期，第72页。

〔31〕 保民与治罪相对，在刑事诉讼中主要指有效保障公民基本权利。现代社会多指检察官既是追诉官又是保民官，在履职过程中必须摆脱纯粹的控方立场，淡化自身的追诉和胜诉色彩，恪守客观公正的司法官立场和义务，致力于查明真相，保障人权。参见林钰雄：《检察官论》，法律出版社2008年版，第99页。

〔32〕 参见沈志先主编：《法院管理》，法律出版社2013年版，第93页以下。

人民法院《关于推行十项制度切实防止产生新的超期羁押的通知》开篇即指出：“各级人民法院在审理案件过程中，应当严格遵守刑事诉讼法关于审理期限的规定，进一步实行以审限管理为中心的案流程管理制度，……对审理时间达到法定审限三分之二的案件，以‘催办通知’的方式，向承办案件审判庭和承办案件法官催办；对审理时间接近法定审限的案件，以‘审限警示’的方式，向承办案件审判庭和承办案件法官发送‘审限警示’”。检察机关也通过案件管理系统管控审查起诉期限。2019年最高人民检察院《人民检察院刑事诉讼规则》（以下简称2019年“刑事诉讼规则”）第620条规定：“人民检察院办理直接受理侦查的案件或者审查逮捕、审查起诉案件，在犯罪嫌疑人侦查羁押期限、办案期限即将届满前，负责案件管理的部门应当依照有关规定向本院办案部门进行期限届满提示。发现办案部门办理案件超过规定期限的，应当依照有关规定提出纠正意见。”除了有提示、催办、通报的作用，办案期限还是重要的考核指标。有检察官指出，对于审查起诉的案件，“期限届满前1日至5日，红色飘窗便出现在办案检察官电脑桌面，提醒其按时处理，逾期不处理，监控考核系统就会自动记录下不规范办案行为”。^[33]

在纵向层面，以法院为代表的司法机关对办案期限的控制呈现为层级有序的科层制审批。首先，对于审理期限的延长，上下级法院之间的职权关系按照等级原则划定，上级法院拥有更大的话语权，下级法院须接受指令。此时，上下级法院之间的审级监督关系让位于行政隶属关系。其次，在批准延长审理期限时，上级法院都只是书面审查申请文书和案卷材料。整个审批过程呈现出封闭性、书面化的行政报批样态，既没有被告人及其辩护人参与，也不举行任何形式的听证，负责审批的法官亦无需听取侦查人员和辩护方的意见或申辩，仅单方面决定是否延长审理期限。可以说，此时法院系统内部的审级构造已演变为科层制审批架构，原本上下级法院之间的“监督—被监督”关系嬗变为强调“权威—服从”的行政性垂直管理模式。

近年来，刑事案件数量激增，但有办案资格的员额检察官、法官数量严重不足，案多人少、拖延办案、临期结案、超期办案等问题频现，对司法效率构成严峻挑战。引入案件管理系统能够批量化监控案件办理进程，及时预警和消除办案中的潜在风险。通过统计、比较和分析办案期限的耗用情况，上级机关或管理部门还能借助案件管理系统调整办案进程，确保更多案件如期结案、提前结案。另外，由上至下的科层制审批避免了延长办案期限的“自审自批”，一定程度上抑制了办案期限的随意延长。^[34]

总体上，办案期限管理的实施效果较为明显，不仅提高了办案效率，规范了办案进程，还调动了办案人员的责任心和主观能动性。然而，办案期限不仅是关乎效率的管理问题，更是关乎权力制约和权利保障的制度设计问题。

（二）办案期限管理的潜在问题

受效率原则的驱动，办案期限成为权力主导框架下的案件管理对象和绩效考评指标，这一倾向不可避免会陷入行政化的思维窠臼，缺乏对权力的必要制衡与监督，当事人的主体地位被边缘化，由此产生一系列问题。

1. 外部监督力量缺失易引发暗箱操作

目前，对办案期限的管理都是由检察院、法院内部的案管办或审管办专司负责。“权威—

[33] 翟兰云、林中明、李英：《上海奉贤：监控考核系统倒逼员额检察官精英化》，《检察日报》2016年9月9日第3版。

[34] 参见郭晶：《刑事诉讼时间应如何获得审查和规制？》，《清华法学》2018年第3期，第154页。

服从”的行政化管理缺乏第三方力量的外部监督，科层制审批易引发系统内以行政命令或上下协调的方式非正常干预案件办理进程。例如，K市中院刑庭庭长接到Y省高院立案庭副庭长的电话，后者认为中院某法官办理A案时未提前报请延长审限。依2018年刑事诉讼法第208条的规定，一审案件在三个月内无法审结的，可经上一级法院批准延长三个月。但中院法官是在A案已经超过三个月审限后申请延期的，属程序违法，省高院不应审批。中院庭长向承办法官了解情况后出具说明：因疫情期间国家启动重大防控预案，该法官当时没有办案条件，应中止审理A案，疫情封控期间应予扣除，不计入一审审限，故A案审限客观上未超过三个月。但省高院立案庭副庭长表示，因疫情防控中止审理并非法定事由，要向分管院领导汇报后决定。最后在中院分管院领导的协调下，省高院批准了延长审限的申请。^[35]本案例中，对办案期限的严格管理和行政化考评形成一种外在压力，倒逼两级法院反复协商，管理层级间的利益趋同性使得两级法院最终达成延长审限的共识。然而，案件是否真正满足中止审理的条件，相关说明材料是否确实、充分，不计入办案期限的时长是否计算准确等问题，都在科层制审批中为交涉性协商所掩盖。实际上，这种行政化的审批被置于“系统黑箱”之中，外界无法近距离观察和感知，外部力量更是难以有效介入和监督。

不难想象，当检察院和法院将办案期限作为案件管理的重点事项之一后，就会带来形式化的期限达标甚至期限竞争，即一些地方办案机关竞相攀比更短的平均办案期限。这会导致和强化案件管理中的效率偏向和对办案时间的严苛控制，由此产生人为操控案件进程以及数据造假等问题。所谓人为操控案件进程是指法官、检察官策略性地不当拓宽或缩减办案期限，比较典型的是法官“简转普”，即先通过简易程序简化审前环节和部分庭审环节，减少审理用时，然后再转为普通程序结案。^[36]至于数据造假，实践中也不无可能。“为了严格遵守审限规定，可能会出现诸如利用‘当事人和解时间不计入审限’或篡改计算机审限节点数据等，尤其是利用一切可能‘不计入审限时间’的法律条文以合法地规避审限规定的现象。”^[37]

上述因办案期限管理而产生的负面效应已远超出法律对办案期限划定的功能范围，甚至与其应然功能相悖。但由于缺乏外部监督，这些问题仍然不同程度地存在。对此，需要进一步反思如何确保办案期限适用的透明度和公正性。

2. 当事人在办案期限管理中的参与度和话语权不足

一旦某人因涉嫌犯罪被卷入刑事诉讼，其人身、财产权利都会被限制，生活也会受到干扰。“办理经济犯罪案件若干规定”第25条之所以规定单纯的侦查期限，除了有针对性地解决司法实践中存在的采取或者解除强制措施后，不继续侦查、不作其他处理、不撤案，以致案件久拖不决的“挂案”现象，更是为合理保护当事人权利提供执法依据，避免当事人正常的生产生活长期处于不稳定状态。^[38]另外，长时间拖延办案可能导致有利于犯罪嫌疑人、被告人的证据灭失、证人死亡，致使案件再难查清。可见，以犯罪嫌疑人、被告人为代表的当事人在刑事诉讼中拥有重要的期限利益。然而，我国对办案期限的管理倾向于提升办案效率、约束

[35] 参见吕玉玲、王勇：《刑事审判过程的困境与实践——基于特殊情境下被告人无法提押的考察》，载吴大华主编：《法律人类学论丛》第7卷，中央民族大学出版社2021年版，第299页。

[36] 参见樊传明：《审判管理的运行体系和制度逻辑》，《法学研究》2024年第5期，第164页。

[37] 陈奎、梁平：《司法运行的一般机理》，中国政法大学出版社2014年版，第126页。

[38] 参见高峰、万春、孙茂利主编：《〈最高人民法院 公安部关于公安机关办理经济犯罪案件的若干规定〉条文释义与适用指南》，中国人民公安大学出版社2018年版，第73页。

下级权力、贯彻国家意志，常常忽视当事人的主体地位和期限利益，导致他们在期限调整方面缺乏参与度和话语权，沦为被动的接受方。办案机关即使在一些案件中关注到当事人的期限利益，也往往将其寓于提升案件质效和构建司法公正等政策性任务的执行中，认为个人利益与国家利益方向一致、一体两面，按期结案就能水到渠成地保障和实现个人利益。在有关办案期限的行政化管理中，即使个人利益与国家利益不一致，前者也往往被后者吸收。如司法机关基于年底考核的需要正快马加鞭地集中结案，但“被诉案件受公众瞩目，被告可能希望审判不要太早进行，希望在社会之愤怒或激情冷却后，再进行审判，以免陪审团或法官受到‘舆论’的压力”。〔39〕而此时他们难有表达意见和参与期限调整的机会。

3. 缺失期限利益的保障机制和救济渠道

严格执行办案期限的各项要求，如期结案，既是司法机关的责任也是其义务。诉讼延宕反映的是国家对职责义务的懈怠，造成的严重后果理应由国家机关和办案人员承担。然而，考虑到诉讼延宕还会侵害当事人的期限利益，对其受损利益不予救济和补偿，仅追究懈怠之责，难免有失偏颇。

从域外视角看，当事人要求在“合理期限”内接受审判被视为公平审判权的一项重要内容，亦是当事人的一项重要权利，即合理期限受审权。〔40〕若案件久拖不决，当事人的期限利益和相应权利就会遭到侵害，理应获得相应救济。救济途径主要有：一是加速程序。在案件办理被不合理拖延时，允许当事人向司法机关提起诉讼，要求加速程序以弥补已有的拖延或避免进一步拖延。典型如奥地利法院组织法第91条设有“加速抗告”制度，“即在事实审法院程序延宕时，赋予诉讼当事人直接向上级法院抗告之权利，并由上级法院直接减命事实审法院加速裁判的进行（如设定审理期限）”。〔41〕葡萄牙刑事诉讼法第108条也有“延迟程序的加速”的规定：任何诉讼阶段的期间超过了法律规定的期间，检察官、犯罪嫌疑人、辅助人或者附带民事诉讼当事人有权申请诉讼程序的加速。〔42〕二是获得补偿。对于当事人受损的权利，如果加速程序已无补救的可能，则须创设不同类型的补偿机制予以事后救济：一种是量刑减让、刑期折抵。例如，对于长期羁押、诉讼拖延等情形，英国在耶特肯斯科茨案（*Yetkinsekerci v. the United Kingdom*）中对被告人从轻量刑。〔43〕在德国，“以往的做法是，法院会将程序持续过久作为量刑情节予以考虑。但自从联邦最高法院（大刑事庭）判例（BGHSt52, 124）作成以来，实务见解采取所谓的‘执行方案’，即程序延宕根据一般原则仍然在量刑中予以考虑，但是，国家的过错行为却留到刑罚执行环节通过折抵待执行刑罚的方式去加以补偿”。〔44〕简

〔39〕 王兆鹏：《新刑诉·新思维》，中国台湾元照出版有限公司2005年版，第231页。

〔40〕 有研究者借鉴美国宪法第六修正案规定的迅速受审权（right to speedy trial），将期限利益所产生的权利称为速审权、迅速审判权（参见冯喜恒：《刑事速审权利研究》，中国政法大学出版社2013年版，第4页以下；刘学敏：《欧洲人权体制下的公正审判权制度研究——以〈欧洲人权公约〉第6条为对象》，法律出版社2014年版，第190页）。但是，办案并不是越快越对当事人有利。例如，已经起诉的案件，辩方应有一定的准备时间，审判不得过于急促以致辩方无暇准备。本文借鉴《欧洲人权公约》第6条第1款公正审判权的规定，即当事人享有合理期间内接受审判的权利，将该项权利称为合理期限受审权。

〔41〕 林钰雄：《刑事诉讼法》上册，中国台湾新学林出版股份有限公司2019年版，第257页。

〔42〕 参见《世界各国刑事诉讼法》编辑委员会编译：《世界各国刑事诉讼法·欧洲卷（中）》，中国检察出版社2016年版，第1232页。

〔43〕 *Yetkinsekerci v. the United Kingdom*, App. No. 71841/01, Judgment of 15 February 2006.

〔44〕 [德] 维尔纳·薄逸克、萨比娜·斯沃博达：《德国刑事诉讼法教科书》，程捷译，北京大学出版社2024年版，第48页。

言之，“德国实务对程序被拖延之被告，采取量刑减轻和以迟延期间折抵刑期（类推适用羁押折抵规定）的补偿方案”。〔45〕另一种是经济赔偿，这是欧洲人权法院使用的一般性救济方法。无论诉讼拖延给当事人造成的后果是超期羁押、精神损害还是失业，都可在经济上赔偿当事人，使其获得相对满意的补救结果。典型如意大利 2001 年制定的关于诉讼拖延的公平赔偿法（平托法），该法规定，任何因《欧洲人权公约》第 6 条第 1 款规定的合理期间受审权受到侵犯而遭受金钱或非金钱损害的人都有权获得公正的赔偿。〔46〕三是程序终止或驳回起诉。“欧洲法及德国法近来的发展趋势，乃将重大违反法治国原则之情形，列为程序障碍之事由，亦称为‘基于宪法之程序障碍事由’；其中，特别受到关注的议题，包括……极其离谱的诉讼迟延。”〔47〕德国学界强力主张将严重的诉讼迟延解释为诉讼障碍事由而立即终止程序，结束案件审理。实务见解也认为，“可能存在极端的情形，即程序延宕特别严重，严重到剥夺了被告人依据法治国原则在刑事追诉中享有的且值得承认的利益，并且根据法治国原则已经不能再容忍刑事诉讼继续进行下去，此时应承认此等延宕构成程序障碍事由。在显著延宕的情形中，也可以依据《刑诉法》第 153 条第 2 款，或者第 153a 条第 2 款，或者第 206a 条第 1 款终止程序”。〔48〕美国联邦最高法院在斯顿克案中指出：迅速受审权与宪法第六修正案规定的其他权利，如获得公开审判、受公正陪审团审判等权利不同，其他权利受侵害时可由重新审判予以救济，但迅速受审权则不然。被告人因迟延审判而要面对公开审判以及判处更长刑期等不确定性因素所产生的精神压力，皆无法借助重新审判得到救济。法院判决驳回起诉是迅速受审权受损时的唯一救济方式。〔49〕

我国对与办案期限紧密相关的羁押期限确有超期补偿的规定，这是由于羁押直接剥夺人身自由，长期不当羁押、超期羁押对人身自由等宪法性权利的侵犯更为严重、直观。但是，对于办案期限的延误，我国并未像域外一般建立任何救济机制，可见我国的立法和司法对办案期限的独立价值仍有轻视。

四、办案期限管理模式的诉讼化改造

我国对办案期限采取行政化管理，虽然提升了效率，规制了权力，却忽视了当事人的期限利益以及相关权利的保障和救济，影响了办案期限应然功能的全面实现和充分发挥。不少研究者就此提出了对办案期限的诉讼化改造方案。

（一）彻底的诉讼化改造方案暂不可行

彻底的诉讼化改造方案是将 2018 年刑事诉讼法第 98 条中的审查起诉、一审、二审期限解释为羁押期限，法律不再规定办案期限。“无视个案的具体情形，强行设置一个一体遵行的审限制度，是不符合诉讼规律的形而上学的做法”。〔50〕对于拖延诉讼的情形，应借鉴域外经验引入时间裁判机制，允许当事人以诉讼寻求救济，同时规定多元化补偿方式，最大限度地维护

〔45〕 前引〔41〕，林钰雄书，第 257 页。

〔46〕 参见前引〔40〕，冯喜恒书，第 173 页。

〔47〕 前引〔41〕，林钰雄书，第 256 页。

〔48〕 前引〔44〕，薄逸克等书，第 49 页。

〔49〕 Strunk, aka Wagner v. United States, 412 U. S. 434, 439-440 (1973).

〔50〕 万毅、刘沛谱：《刑事审限制度之检讨》，《法商研究》2005 年第 1 期，第 79 页。

当事人利益。彻底的诉讼化改造方案虽然对标国际通行做法，但与我国的法治逻辑存在冲突。

1. 抛弃办案期限可能加剧诉讼迟延

考虑到个案差异，刑事诉讼法在规定各阶段办案期限的同时，又规定了期限延长、期限不计入、期限重新计算以及中止审理、延期审理等期限调整制度。司法机关若能充分使用这些制度，则可以较为灵活地应对个案情境，在办理重大、疑难、复杂案件以及遇有特殊情况时有较为充裕的办案时间。历次修法中，立法机关也因应形势变化适时调整办案期限。^[51]总体而言，我国的办案期限并不是僵化、死板的，在立法和司法上都保有相对的弹性。

反之，不设办案期限，将诉讼是否迟延交由司法人员自由裁量的做法，在我国并非良策。比较法上的考察发现，德国未明确规定办案期限，而是赋予法官广泛的自由裁量权，令其以诉讼化方式审查个案是否存在诉讼拖延等情况。“在权衡自由权利和刑事追诉利益的框架下，（法院）首先应当考虑诉讼程序持续时间的合理性，这可能取决于案件的复杂程度、涉案人员的人数或辩护情况等客观因素。此外，还需要根据责任范围对诉讼过程进行个案分析。”^[52]然而，该方案存在两个问题：一是除个别十分明显的诉讼拖延，诉讼程序是否构成不合理迟延的界限较为模糊，难以符合法律规则的明确性要求。德国联邦最高法院也承认，不可能创建一套认定和补偿诉讼迟延的一般标准，而是始终取决于个案的具体情况，例如国家应对迟延负责的程度、检察机关不当行为的程度以及这些因素对被告人的影响。^[53]二是审查标准不明，实施效果有限。如果我国采取德国方案，大概率会出现类似情况。毕竟，办案期限的妥当标准是极难界定的，一方面要聚焦个案，综合各种案内外因素裁量判断；另一方面要通过案例积累、归纳裁判经验，提炼出相对统一的裁判标准。然而，囿于长期对办案期限的依赖，我国检察官、法官缺乏对个案期限适用情况的细致分析和对具体办案经验的总结提炼。完全抛弃办案期限，彻底借由诉讼方式解决办案时间问题，相应的法治基础和智识资源均不存在，其结果可能导致裁量权的放任，又或者法院怠于行使裁量权，以不构成诉讼迟延、无需救济等理由驳回当事人的权利主张，最终效果可能还不如我国现行方案。

我国自诉案件的司法实践印证了上述论断。自1979年刑事诉讼法确立自诉案件审理程序起至2012年，立法机关一直未规定自诉案件的审理期限。因为大部分自诉案件是法院直接受理的轻微刑事案件，一般不需要逮捕羁押被告人。^[54]不同于公诉案件，自诉案件的审理和结案方式具有多样性，包括审判、调解、当事人和解和自诉人撤诉。这为法院根据案件特点选择恰当结案方式创造了条件，也为当事人权衡利弊、寻求最优方案提供了机会。“这些也从另一个角度说明，人民法院在审理自诉案件时确实需要较多的时间。因此，如果对自诉案件规定具体审限，不仅无助于人民法院因案制宜地开展工作，还会直接影响办案效果。”^[55]然而，没

[51] 以公诉案件普通程序第一审为例，1996年刑事诉讼法第168条增加了审限延长的规定，即“有本法第一百二十六条规定情形之一的，经省、自治区、直辖市高级人民法院批准或者决定，可以再延长一个月”；增加了重新计算审限的规定，即“人民法院改变管辖的案件，从改变后的人民法院收到案件之日起计算审理期限。人民检察院补充侦查的案件，补充侦查完毕移送人民法院后，人民法院重新计算审理期限”。2012年刑事诉讼法第202条对一审审限作了大幅延长，普通刑事案件的一审审限延长了一倍，由一个半月延长到3个月；具有法定特殊情形之一的，经上一级人民法院批准，可以再延长3个月。

[52] Klaus Michael Böhm, Münchener Kommentar zur Strafprozessordnung, 2023, § 112 Rn. 6.

[53] Vgl. BGH, Entschädigung für rechtsstaatswidrig verzögertes Strafverfahren - Vollstreckungsmodell, NJW, 2008, S. 866.

[54] 参见《人民司法》研究组：《人民法院决定逮捕被告人的自诉案件，审理期限是否受刑法第一百五十五条的限制？》，《人民司法》1988年第10期，第32页。

[55] 陈建国主编：《人民法院刑事诉讼实务》，人民法院出版社1992年版，第319页。

有审限的约束，“相当一部分自诉案件的审理时间也因此拖得比较长，数月甚至几年尚未结案的现象也并不鲜见”。〔56〕“有的地方对自诉案件的处理久拖不决，影响了法律的严肃性。”〔57〕加之我国幅员辽阔，不同地区法官的能力素质参差不齐，各地对自诉案件的审理期限把握不一，严重破坏了司法统一性。最终，立法机关还是在2012年修改刑事诉讼法时规定了自诉案件的审理期限。

回顾审限制度的变迁，不难发现，审限制度在清代律例中曾有详尽规定，却在清末变法时遭到强烈质疑，并被以沈家本为代表的改革派所抛弃，但在民国以及中华人民共和国建立初期，审限制度又陆续在各种法规中重新确立，后又在制定和完善刑事诉讼法、民事诉讼法的过程中渐成体系。〔58〕究其原因，“审限制度是我国法制演进的一种理性选择。尽管它与英美法系的迅速审判原则、大陆法系的集中审理主义有着不同的制度要求，但在实际效果与价值意义上并无实质性差异”。〔59〕审限制度植根于中国传统司法经验，与近现代中国追求效率的司法诉求相契合，也与维护稳定的国家安全需求相关联。梁启超在《条陈改良司法意见留备采择呈》中曾力主“宜明立审限也”，“夫一人讼累，阖室忧惶，片刻玩愒于法庭，十口悲啼于环堵，怨疹所积，危乱斯阶，谓宜酌复旧规，令各级法院及兼理审判之，县知事各依案情种类为定审限，其有特别理由，仍许呈明酌展，庶法官有所策厉，而积案可望渐减矣”。〔60〕长期诉讼会对当事人及其家庭带来巨大心理压力和经济负担，积案难消、民怨沸腾，容易引发社会失序和地区动荡。明确办案期限能给民众以稳定预期，并将诉讼的不良影响降至最低，从而发挥社会稳定安全阀的作用。此外，办案期限还是约束司法人员的重要制度，用行政管理和纪律责任来限制司法人员行使权力，也是传统中国“治吏”思想的延续。

2. 普遍的上诉或申诉救济程序可能制造新的讼累

纵观国内研究者提出的对办案期限进行诉讼化改造的方案，无不涉及程序加速、量刑减让、刑期折抵、损害赔偿以及程序终止等救济方式，但具体到程序设计，国内研究几近空白，似乎域外的上诉审就是当然选择。在德国，法院允许将诉讼过分迟延作为独立的从宽处罚情节，在审判中作出专门审查和处理。如果一审法院剥夺了被告人请求从宽量刑的权利，上诉审法院在后续审理中可对此作出审查。〔61〕国内研究借鉴此种做法，将办案时间作为裁判对象，允许被告人及其辩护人以诉讼迟延为由向上级法院提出程序加速的申请，或向高级人民法院提出减轻刑罚或终止诉讼的申请，由法院裁定。〔62〕然而，这在我国是否可行，不无疑问。

在欧洲人权法院，以合理期限受审权被侵害为由提起诉讼的案件最为常见。有研究者统计，“以 Kudla v. Poland 案作成的2000年为例，在欧洲人权法院作成的695件判决中，竟有521件涉及‘适当期间接受裁判权’，约占所有判决的四分之三”。〔63〕这说明，在不规定办案

〔56〕 前引〔55〕，陈建国主编书，第319页。

〔57〕 郎胜主编：《〈中华人民共和国刑事诉讼法〉修改与适用》，新华出版社2012年版，第365页。

〔58〕 参见谷佳慧：《“限期断狱”的中国命运：清代以来审限制度的变革与重述》，《河北法学》2020年第5期，第84页以下。

〔59〕 参见前引〔19〕，马静华文，第99页。

〔60〕 梁启超：《梁启超全集·第九集·论著九》，汤志钧、汤仁泽编，中国人民大学出版社2018年版，第28页。

〔61〕 Vgl. Stefan Maier, Münchener Kommentar zum StGB, 2020, § 46 Rn. 396; BGH, Kompensation rechtsstaatswidriger Verfahrensverzögerungen - Vollstreckungslösung, NSiZ, 2008, S. 234.

〔62〕 参见前引〔40〕，冯喜恒书，第246页，第253页，第263页。

〔63〕 吴志光：《适当期间接受裁判权之实践——以欧洲人权法院 Kudla v. Poland 案暨相关裁判为核心》，《台湾本土法学杂志》总第70期（2005年），第110页。

期限的欧洲,诉讼迟延以及办案时间分配不合理的问题屡见不鲜。在地域面积相近,人口数量远超我国的我国,若也摒弃办案期限,显然会面临海量诉讼。2023年,全国法院受理案件数首次突破4000万,全国法官年人均办案量已高达357件。^[64]面对如此庞大的案件基数,若我国赋予当事人以诉讼方式解决诉讼迟延或诉讼急促问题的权利,是否会因适用标准的概括性、原则性,动辄引发诉讼,从而制造更多的讼累?

3. 缺乏配套制度机制的跟进

对办案期限进行诉讼化改造是一项系统工程,司法机关仅能针对有限案件开展诉讼迟延的司法审查或时间裁判。这就要求审前程序消化大量案件,并有多元化的速裁程序、简易程序等为进入审判阶段的案件进行分流。唯有如此,才能确保国家将有限的司法资源投入到对诉讼迟延问题的专门审查和裁判中。但是,我国检察官的裁量权有限,既不能压减罪数指控也不能降格指控,不起诉的案件也仅限于轻罪,这使得审前程序只能消化数量十分有限的案件。虽然认罪认罚从宽制度促进了大量轻罪案件简化处理,但该制度不是辩诉交易,并没有降低案件的证明标准和办案质量要求。此时提出办案期限的彻底诉讼化改造方案,普遍的个案正义恐难实现。一个最明显的例子是,2018年刑事诉讼法第227条第1款规定,不服地方各级法院的一审裁定,被告人等有权用书状或者口头向上一级法院上诉。但从司法解释规定和办案实践看,当事人并没有针对所有裁定的普遍上诉权,^[65]如果再增加新的上诉、申诉事项,司法终将难以承受。

(二) 渐进性诉讼化改造方案的提出

基于上述分析,笔者提出渐进性的诉讼化改造方案。方案的基本思路是:在理念层面,暂不移植不设办案期限的纯粹诉讼化的时间裁判机制,而是以诉讼化改造理念重塑办案期限的正当性基础,在现行办案期限的管理中引入当事人程序参与权和意见表达权,以司法化要素冲淡办案期限管理的行政化色彩,塑造法官、检察官、当事人之间的权力与权利制衡格局,从权力主导型的办案期限管理模式逐步迈向权利保障型的办案期限救济模式。在操作层面,赋予当事人办案期限加速或延缓的申请权,期限调整的知情权、异议权,建立期限延长听证制度和救济补偿机制,并强化检察机关对办案期限管理的外部监督。

需要强调的是,诉讼化改造的目的是尊重司法规律,尽量祛除行政权力导向的不利影响,更好实现办案期限“控权保民”的应然功能,而非彻底取消办案期限管理。当下,对办案期限的智能化、数字化管理,使得对办案活动的及时性要求更为客观、明确,这在一定程度上有利于限制权力的滥用。但是,批量化的案件管理确实难以关注个案进程背后的时间供需关系,难免忽略当事人的期限利益,甚至加剧期限竞争,导致办案期限管理的过度行政化。2024年10月,最高人民检察院先后召开会议指出,“一些检察机关、一些检察人员过于关注数据指标、考核排名,把工作着力点放在片面追求数据好看、排名靠前上,没有把注意力集中在高质效办案上。究其原因,不当考核是重要因素。”“会议决定,取消一切对各级检察机关特别是基层检察机关的不必要、不恰当、不合理考核,不再执行检察业务评价指标体系,不再设置各类通报值等评价指标,不再对各地业务数据进行排名通报,切实、真正把检察管理从简单的数

[64] 参见余亚如:《抓前端治未病 做好“诉源治理”文章》,《人民法院报》2024年3月10日第3版。

[65] 根据“刑事诉讼法解释”第378条的规定,只有对准许撤回起诉、终止审理等可能对被告人的实体权益造成影响的裁定,才允许被告人上诉。至于法院作出的其他裁定,如期间恢复裁定、补正裁定、中止审理裁定乃至减刑、假释裁定等,则不允许上诉。

据管理转向更加注重业务管理、案件管理、质量管理上来。”〔66〕检察机关的改革举措弱化了检察案件管理的行政化色彩，恰恰能为办案期限管理的诉讼化改造提供契机，使办案期限管理摆脱过度考核的牵绊，更多关注当事人的期限利益。协调好二者的关系，平衡点在于抓住“当事人权利保障”这个关键。具言之，在直接涉及当事人权利和期限利益的情境下，如将羁押转为非羁押状态从而使当事人长期处于不确定状态时，应充分保障当事人的参与度，以赋予当事人异议权的外部程序制约机制来完善原本的内部单方决定机制。在未直接涉及当事人期限利益的情境下，如受期限因素影响的内部评查、案件分配等，则更多从管理专业化、简约化出发为办案期限管理减负。

1. 法律上明确分离办案期限和羁押期限

明确2018年刑事诉讼法第98条及相关条文中的审查起诉、一审、二审期限为办案期限，另行设置单独的羁押期限，羁押的具体时间可依照办案期限成比例缩减。〔67〕将羁押期限纳入案件管理系统，严格控制羁押时长。同时规定延长羁押期限的审批程序，以因应案件的特殊情况。两类期限的分离可以祛除以办案期限控制最长羁押期限的做法，彻底释放办案期限的独立功能。根据立法规定的办案期限，确定不同诉讼阶段办案期限的基准线，结合案件管理系统和评查机制，确保大部分案件如期结案。另外，借助期限延长、期限不计入、期限重新计算以及中止审理、延期审理等期间计算规则，调控办案进程，使办案期限保持一定的弹性和灵活度。

2. 增加期限延长或调整中当事人的参与度和话语权

渐进性的诉讼化改造方案要在办案期限的行政化管理中引入司法化要素，增强当事人的参与度和话语权。

首先，建立程序加速或审限延长的申请程序。借鉴域外经验，增强个人在办案期限调整中的参与度和影响力，赋予当事人、辩护人、诉讼代理人向办案机关申请程序加速或期限延长的程序启动权，如果其申请被驳回，可向上一级办案机关申诉。对于过于急促的诉讼，则应赋予个人“降速”“减档”的申请权。例如，某行贿案件犯罪嫌疑人张三认罪认罚，同时检举揭发李四另有贪污受贿行为。由于立功线索的查证需要一定时间，案件进入审判阶段后，被告人及其辩护人有权申请法院延缓审理或延长审限。否则，法院急于裁判将导致被告人丧失立功从宽的机会，就算被告人可以通过上诉“拖延”诉讼，又会被视为认罪态度不好而错过一审认罪认罚从宽的机会。

其次，赋予当事人、辩护人、诉讼代理人对于期限调整的知情权和异议权。办案机关应承担办案期限调整的诉讼关照义务，对于期限的重新计算、不计入、中止审理以及简易程序转普通程序、速裁程序转简易程序〔68〕等无需上级机关审批的情形，应当在决定当日或期限调整三日前告知当事人、辩护人，并书面说明具体理由，固定相关材料，在案件管理系统中“留

〔66〕 巩宸宇：《更加注重检察业务管理案件管理质量管理 促进做实“高质量办好每一个案件”》，《检察日报》2024年10月17日第1、2版。

〔67〕 有研究者提出建议：凡是可能单处附加刑、管制、拘役、1年以下有期徒刑的，一般不适用羁押，但身份不明、曾经故意犯罪、恐怖活动犯罪的除外；可能被判处10年以下有期徒刑的，羁押期限不超过6个月；可能判处10年以上有期徒刑、无期徒刑或死刑的，羁押期限不得超过1年。一般情况下，羁押期限与刑期成正比，但并非一成不变，根据情节轻重、是否未成年人、是否构成累犯等可在幅度范围内酌情增减。参见李新、彭辉、王莉：《人权保障视野下的羁押期限与办案期限探析》，《人民检察》2014年第18期，第30页。

〔68〕 司法实践中，法官会基于审限不够等非法定事由将检察机关建议、当事人同意适用的简易程序、速裁程序转为普通程序、简易程序，但一般不征求当事人、辩护人的意见。

痕”，以便案件管理部门和上级机关查阅、评查。“用以推进诉讼乃至延长审限的程序行为在我国民事诉讼法律规范中多以‘决定’或‘命令’的形式被作出，当事人对这些行为不服的，应当提出异议而非直接提起上诉。”〔69〕与民事诉讼一样，当事人、辩护人、诉讼代理人认为刑事诉讼办案期限延长、不计入违法或变动理由不当的，均可提出异议，表达意见；若其异议不被接受，则有权向检察机关申诉控告，请求检察监督。〔70〕

最后，建立办案期限延长的听证制度。2018年刑事诉讼法第208条第1款规定：“人民法院审理公诉案件，应当在受理后二个月以内宣判，至迟不得超过三个月。对于可能判处死刑的案件或者附带民事诉讼的案件，以及有本法第一百五十八条规定情形之一的，经上一级人民法院批准，可以延长三个月；因特殊情况还需要延长的，报请最高人民法院批准。”公诉案件的一审普通程序，若无退回补充侦查、中止审理等情形，经上一级人民法院批准，最多有六个月审限。除此之外，“刑事诉讼法解释”第210条第3款规定：“因特殊情况报请最高人民法院批准延长审理期限，最高人民法院经审查，予以批准的，可以延长审理期限一至三个月。期限届满案件仍然不能审结的，可以再次提出申请。”其中的“特殊情况”是何条件或标准，缺乏明确规定。加之最高人民法院批准延长审限没有次数限制，导致有的案件被多次批准，反复延长审限。调研中有律师反映，其辩护的朱某某案一审从2018年3月一直持续到2023年11月，能查阅到的最高人民法院批准延长审限的决定书就有17份。纵然该案审限延长有疫情、被告人身体方面的原因，但细算下来其时间之长仍让人震惊。在福建的某职务犯罪案件中，法院五次申请最高人民法院批准延长审限，申请的理由完全相同，却全部获批。笔者在安徽、云南等地调研时也都发现类似情况。尽管这可能仅是部分地区的个别问题，但至少说明审限延长的批准有不规范、形式化的倾向。有鉴于此，对于报批最高人民法院延长审限的，除赋予当事人提出书面异议、发表意见的权利，还有必要规定已经三次上报批准后再行报批的应举行听证，由申请延长审限的法院、被告人、辩护人等参加，检察院派员到场监督。

3. 建立办案期限迟延的救济补偿机制

建立办案期限迟延的救济补偿机制在各国已为通行做法。结合上述论证，经当事人异议或听证后，确认有办案期限适用不当、超期限违规办案等情形，如司法机关违反规定重新计算办案期限，无正当理由批准延长审限、延期审理、中止审理，造成严重后果的，应建立终止审理、刑期折抵、量刑从宽的综合补偿救济机制。

有研究者针对办案期限迟延提出了量刑从宽的方案，〔71〕但其前提是法院对迟延案件有继续审理并作有罪判决的可能，否则就没有量刑从宽的余地。但“减刑方案最为致命的滥用，无非就是法官针对未达有罪确信但已严重迟延的案件，最后以减刑打折的和稀泥手段，脱手解决”。〔72〕同样的问题也会发生在刑期折抵的补偿机制上。量刑从宽发生在量刑阶段，刑期折抵发生在更靠后的行刑阶段，它们都需要法院对迟延案件继续审理并作有罪判决，法院可能先“葫芦僧乱判葫芦案”，再以刑期折抵为据“实报实销”。所以，针对久拖不决且不可能在

〔69〕 郑涛：《民事审限之“双高”悖论及其司法化构建》，《法制与社会发展》2021年第5期，第173页。

〔70〕 根据2019年“刑事诉讼规则”第617条的规定，检察院发现法院的审理期限执行情况具有下列情形的，应当依法提出纠正意见：违反刑事诉讼法的规定重新计算审理期限、批准延长审理期限、改变管辖、延期审理、中止审理或者发回重审的；决定重新计算审理期限、批准延长审理期限、改变管辖、延期审理、中止审理、对被告人进行精神病鉴定，没有书面通知检察院和看守所的。

〔71〕 参见郭晶：《刑事诉讼迟延问题的三种实体性规制模式——量刑补偿、职业惩戒与金钱支付》，《政法论坛》2022年第4期，第143页以下。

〔72〕 林钰雄：《刑事程序与国际人权（二）》，中国台湾元照出版有限公司2012年版，第458页。

短时间内作出有罪判决的案件，当事人寻求的最优救济方案应为法院裁定终止审理。

对于可能作出有罪判决的案件，此前的诉讼迟延已成事实，且出于不可归责于当事人的原因，量刑从宽和刑期折抵的补偿方案似都可行。笔者更倾向于后者，原因是：既然刑法有羁押期限折抵刑期的规定，刑事诉讼法有指定居所监视居住期限折抵刑期的规定，那么照此类推，漫长的办案期限使案件终结遥遥无期，这对当事人及其家庭而言无异于一种折磨，故而也可折抵刑期。在某些情况下，折抵刑期比量刑从宽更有利于被告人。假如被告人被判处15年有期徒刑，因羁押和诉讼迟延共折抵刑期7年，则可视为被告人已被执行7年有期徒刑，余刑为8年。根据刑法第81条，被告人在监狱服刑满1年后就达到了假释的期限门槛，只要满足假释的其他条件，即可释放。当然，在被告人被判处无期徒刑的案件中，上述操作并不可行，此时寻求量刑从宽的救济方案似乎更为合理。

4. 完善配套衔接机制

当下我国的刑事案件数量不断攀升，但有办案资格的司法人员的数量并未成比例增加。一些办案人员坦言，也曾考虑根据个案情况适时调整办案进程，但超负荷的办案工作量制约了其对当事人期限利益的关注。故而，应建立、完善相应的配套衔接机制。一是赋予检察机关更多的审前分流手段。建立单位犯罪暂缓不起诉制度，扩大附条件不起诉的适用范围，加强对变更罪名起诉、减少罪名起诉的研究，丰富检察机关的起诉裁量权。对于小额、多次盗窃、“帮信”“醉驾”以及零包贩毒、寻衅滋事等案件，结合认罪认罚、公开听证等制度，进一步激活相对不起诉。二是建立不同赛道的审理程序。借鉴域外处罚令程序或略式程序，对“醉驾”等可能判处管制、拘役或独立适用附加刑的自然人犯罪，试点探索书面的一审终审。三是推动构建认罪认罚案件平等协商机制，弥合检法冲突，降低认罪认罚案件二审上诉率，将更多的案件导入简易程序或速裁程序，提高审判效率，缩减办案时间。四是简化法律文书。目前司法系统仍存在法律文书制作繁琐、占用大量办案时间的问题。例如在审查起诉阶段，有辩护人的案件均须生成《听取辩护人意见表》，但实践中辩护人大都会提交书面辩护意见并附卷，在办案系统中再次生成《听取辩护人意见表》意义不大。再如，出庭检察官在所有适用普通程序审理的案件中都要制作“三纲一书”，即《讯问提纲》《举证、质证提纲》《答辩提纲》《公诉意见书》，但被告人认罪认罚的，即使适用普通程序，也不需要答辩，一律要求制作“三纲”势必是做无用功。因此，有必要简化法律文书，对于作用相同、功能相近的文书可予以整合；对于适用认罪认罚、简易程序或速裁程序的案件，可采用简式裁判文书或表格式文书，做到庭上庭下工作量“双减”。还应进一步推行电子卷宗改革，包括卷宗随案同步生成、语音同步转录技术、录音录像替代庭审笔录、电子卷宗“单套制”归档、区块链存储技术等，^[73]全方位缩减办案时间。五是切实提高司法工作人员的法律素养和办案能力，引导司法工作人员结合办案一线工作的特点，注重案例积累，观察和总结不同类型案件的时间耗用情况。持续开展相关业务技能培训，提升司法工作人员把控办案进程的能力、驾驭庭审节奏的能力以及处理当事人期限诉求的能力，使司法工作人员在处理办案期限问题时，把工作思维从行政化办案向司法化办案转变，不断适应办案期限的诉讼化改造需求。

5. 加强检察机关对办案期限管理的外部监督

根据2018年刑事诉讼法第2条的规定，刑事诉讼法的任务之一是保证准确、及时地查明犯罪事实。检察机关作为国家专门机关负有完成上述任务的职责，其具体路径为：一方面，履

[73] 参见樊传明：《被敞视的法官：数字司法对审判权运行的影响》，《法制与社会发展》2024年第3期，第138页。

行诉讼职能,在审查起诉阶段积极推进诉讼进程,保证对案件及时提起公诉或作出不起诉处理;另一方面,履行诉讼监督职能,监督其他诉讼阶段的办案进程。2019年“刑事诉讼规则”第564条第3款规定:“公安机关立案后三个月以内未侦查终结的,人民检察院可以向公安机关发出立案监督案件催办函,要求公安机关及时向人民检察院反馈侦查工作进展情况。”2018年刑事诉讼法第209条规定:“人民检察院发现人民法院审理案件违反法律规定的诉讼程序,有权向人民法院提出纠正意见。”结合2019年“刑事诉讼规则”第570条,对于法院违反法定审理期限的,检察院应当提出纠正意见。当事人认为法院迟延审理案件,反复报请延长审限或违规中止审理的,有权向检察院申诉控告,该法院同级的检察院或上级检察院应当予以监督。检察院的具体监督方式有:一是行使调查核实权,包括调取相关案卷材料、查阅审判管理系统、询问当事人及办案人员。二是经调查核实,认为情况属实的,有权向法院发出审理案件的催办函,督促法院加速审理进程。若法院违反法定审理期限,检察院可以发出纠正违法通知书,要求法院及时纠正并适时反馈审理情况。三是参与审限延长的听证程序,对听证的开展和决定实行同步监督。

Abstract: An interpretation of Article 98 of the Criminal Procedure Law (2018) shows that the time limit for handling cases and the term of custody of the criminal suspect or defendant in China have been confused with each other and misused for a long time. The reason for this is that the term of custody is subordinate to the time limit for handling cases. Since its establishment, the time limit for handling cases has the function of limiting the longest custody term. However, due to the widespread phenomenon of “custody to the end” in early stages of the implementation of this system, the two different limits are hard to be separated, and other important functions of the time limit for handling cases are suppressed. With the separation of custody and case handling, the independent value and main functions of time limit of handling cases, namely “improving quality and efficiency” and “controlling powers and protecting rights”, have been restored. In practice, however, China has always used administrative means to manage time limits, being obsessed with pursuing time constraints and efficiency while ignoring the protection of the interests and rights of the parties involved. As a result, the independent function of “controlling powers and protecting rights” in time limits has not been given full play to. At present, completely abandoning the time limit for handling cases and adopting the foreign litigation system is not in line with China’s national conditions and traditional judicial experiences. A gradual litigation-based reform plan is more feasible. The basic idea is to move from a power-dominated model of “handling” to a right-protecting model of “relief”, weaken the administrative management function of the time limit, enhance the participation and discourse right of parties in the extension and adjustment of the time limit, establish a relief and compensation mechanism for delay, and strengthen the external supervision by procuratorial organs over the management of the time limit.

Key Words: criminal procedure, time limit of handling cases, term of custody, time limit management, controlling powers and protecting rights
