

[文章编号]1009-3729(2013)05-0067-06

我国建立司法鉴定质量控制体系的价值探讨

——基于全面推进司法鉴定机构认证认可工作的背景

李春青

(河南司法警官职业学院 组织部, 河南 郑州 450011)

[摘要]司法鉴定质量控制体系与认证认可质量管理体系在功能诉求上存在高度的一致性,但司法鉴定质量控制体系在成本可控性、体系延展性、运行平衡性、标准来源覆盖性等方面存在明显优势。目前,国外司法鉴定领域存在大量并未取得、也不曾计划进行认证认可的司法鉴定机构,这些机构所建立的司法鉴定质量控制体系,为我国司法鉴定行业的发展完善提供了借鉴。此外,我国司法鉴定行业有自身的特点,为司法鉴定质量控制体系的构建提供了行业的内在需求及管理的外部空间。司法鉴定质量控制体系既是管理者主观的需要,也是行业发展的客观结果,更是司法鉴定机构认证认可工作开展过程中必要的过渡和补充。这正是我国当前全面推进司法鉴定机构认证认可工作背景下建立司法鉴定质量控制体系的价值之所在。

[关键词]司法鉴定机构;认证认可;司法鉴定质量控制体系;司法鉴定机构质量管理

[中图分类号]DF8 **[文献标志码]**A **[DOI]**10.3969/j.issn.1009-3729.2013.05.011

2005年《全国人民代表大会常务委员会关于司法鉴定管理的决定》(下称《决定》)在第五条从业条件中规定,法人或者其他组织从事司法鉴定业务时“有在业务范围内进行司法鉴定所必需的依法通过计量认证或者实验室认可的检测实验室”,首次将司法鉴定实验室认可工作写入法律。2005—2009年间,司法部先后出台了《司法鉴定机构管理办法》等一系列法规;2012年司法部、国家认证认可监督管理委员会下发《关于全面推进司法鉴定机构认证认可工作的通知》(下称《通知》)。这些法规与文件在为司法鉴定机构认证认可工作确立指导原则、提供工作依据的同时,也让司法鉴定机构取得认证认可由自愿转变为强制性要求,从而拉开了全面推进司法鉴定机构认证认可工作的帷幕。

司法鉴定机构认证认可工作的开展,是在我国司法鉴定行业多年来缺乏统一质量管理标准和规范的情况下,以系统全面提升司法鉴定机构的质量管理能力、建立健全机构质量管理体系、明确行业质量

管理目标为宗旨而提出的。围绕此问题,学界虽有回应,但所发表的成果多是国外的经验介绍或是质量体系文件的本领域解读,而对其与行业现实的契合冲突以及其试点效果中暴露出的部分设计缺陷和时机谬误等,则无人问津。面对其间的错位,如何予以弥合、能否提供其他可行的质量管理途径,笔者针对此问题提出了“司法鉴定质量控制体系”的概念,尝试性地探寻司法鉴定机构质量管理的另一方法和手段,并努力实现其与认证认可要求的“质量管理体系”之间的衔接和一致。

一、司法鉴定质量控制体系的价值优势

司法鉴定质量控制体系是指以提高和保证司法鉴定质量为目标,将各司法鉴定执业类别受理、鉴定、文书制作、出庭和信息反馈等过程中会影响鉴定质量的因素加以提炼,并以相关法律法规及规范标准的内容为基础,运用系统方法,依靠必要的组织结

[收稿日期]2013-07-10

[基金项目]河南省软科学研究计划项目(132400411111)

[作者简介]李春青(1964—),女,河南省平顶山市人,河南司法警官职业学院副教授,博士,主要研究方向:管理学。

构对其状态加以监督控制,从而保障司法鉴定意见的科学性和法定性的质量管理体系。司法鉴定质量控制体系是一套区别于认证认可要求的质量管理体系,是在总结司法鉴定行业内各执业类别机构内部质量管理经验的基础上,有针对性地整合了司法鉴定相关法律法规的强制性规定内容,以及行业规范和管理标准中的部分内容,并结合质量控制原理和技术而制定的一整套具有行业普遍适用性、应用于司法鉴定机构内部的质量管理手段的集合体。

司法鉴定质量控制体系与司法鉴定机构认证认可要求的质量管理体系之间存在着诸多的关联,此种关联来源于两者间目的和追求的一致性。但两者间的差异也是客观存在的,它根源于两者在立足点和目标层级上的区别。正是因为有这些关联,司法鉴定质量控制体系的探索更具时代意义和现实价值。

《通知》在“总体目标和要求”中明确指出,认证认可工作的目标之一就是建立并有效运行质量管理体系。可见,司法鉴定机构认证认可工作的功能和效用之一就在于为司法鉴定认定机构建立一套科学、权威、可靠的质量管理体系。围绕这一问题,司法鉴定质量控制体系与质量管理体系相比较有同有异。其相同点保证了质量控制体系的功效价值及其与认证认可质量管理体系衔接的可能;而差异点则体现了质量控制体系特有的优势及其相对于认证认可质量管理体系的存在价值。

司法鉴定质量控制体系与认证认可质量管理体系在功效诉求上具有一致性。质量控制是认证认可的基本功能之一。认证认可是各类组织提高管理和服务水平、保证产品质量和服务质量、提高竞争力的重要途径。对于司法鉴定机构,认证认可也是寻求同样的工作目标,发挥着同样的制度作用。通过对人、机、物、法、环的标准核定,将整个司法鉴定开展流程紧密约束于各级各类的标准之中,从而实现了对司法鉴定流程和产品的质量控制,而这正是质量控制体系的主要功能。认证认可是质量控制的高级实现形式,是质量管理、质量保证的重要技术实现方式,其对于司法鉴定质量控制的实现虽并非唯一的选择,但是相较于其他质量控制手段,它在前提假设、基本立场以及目标高度等方面充分体现出其优势,因而是解决司法鉴定机构质量控制问题各种手段方法中的高级实现形式。具体来讲,认证认可是要求司法鉴定机构依据国际通用的准则,从管理和技术两方面建立并运行质量管理体系,不断提高自

身的技术能力和管理水平,对鉴定人员的能力、鉴定方法和程序、鉴定环境和设施等众多要素进行全面管理,对鉴定过程进行全方位、动态化的控制,并获得第三方的评价与承认,从而确保司法鉴定质量,确保鉴定意见的公正性和有效性。司法鉴定领域中认证认可的获得是质量控制标准化、规范化、国际化、模式化的典型范例,是质量控制高标准、全覆盖的高级实现形式。

虽然认证认可要求的质量管理体系与笔者提出的司法鉴定质量控制体系在功能诉求上存在高度的一致性,但两者在目标高度上的差异及由此产生的内部结构方面的差异,导致了其在具体功能实现过程中存在一定的区别,这些区别正是司法鉴定质量控制体系优越性的体现,它主要表现在质量控制的外部实现途径和过程当中。

1. 成本(负担)可控性优势

对于认证认可所要求建立的质量管理体系,在建立和运行过程中需要大量的人力、物力和财力的支撑。根据《通知》和认证认可依据准则内容以及笔者调查了解,仅在国家级资质认证认可前期准备阶段,就不仅需要大量的设施、文件、人员培训等工作成本(如引入外部咨询机构的咨询费用每项少则数万元),而且其后维持质量管理体系日常运作,如在内审和管理环节也需要大量的人力消耗。笔者走访的部分司法鉴定机构为保持其管理体系的效能发挥,专职内审管理人员与鉴定人员的比例已经达到了0.8:1,这还未计算外聘人员。同时根据多家取得认证认可鉴定机构提供的数据,要维持质量控制体系的充分运作,每年鉴定中心的案件受理数量需维持在1000件以上(此仅针对鉴定机构全部资金来源于鉴定所得的鉴定机构)。这些都充分表明基于认证认可所建立起来的质量管理体系在构建和运行过程中,需要鉴定机构投入巨大的成本,并且此成本负担还具有相对固定即不受控的特点——任何源于工作压缩的成本节约或控制,都意味着管理体系运行的间断或形式化,同时也是对相应质量管理作用的削减。

而对于具有行业普适性且相对独立的司法鉴定质量控制体系而言,其在上述各方面所带来的成本压力则要相对小得多,且绝大部分负担是保障鉴定基本合法有效性的必需成本,同时在成本可控性方面也具有更为明显的优势。首先,在建立成本上,通用性质量控制体系的建立以保障鉴定合法有效为底线原则,进而选取法定内容为其基层标准,在满足基

本要求的前提下,通过降低质量控制体系的起点来拉低成本基点;鉴于质控体系的普适性和稳定性特点,为避免鉴定机构对质控体系的适应成本和调整成本的产生,可以通过横向推广摊平设计和建立成本,全面减轻成本负担。其次,质量控制体系在基层结构之上,还建立了要素“观测池”,将影响鉴定质量的各要素集中于此,各鉴定机构可以根据自身的机构特点和层级需求,选择其中部分要素加以观测掌控,从而在质控基层平台上搭建适合自己的质量控制体系。个性化的设计、机动灵活的体系搭建,在便利运行的同时,也降低了构建成本。最后,质量控制体系具有较强的通用性,各类别间的质控可以统一到一个计算机自动化管理系统当中,将各机构独立构建成本整合为行业构建成本,进一步摊平质量控制体系构建成本,同时也可以有效降低运行维护成本,特别是解决那些人员少、案源少、项目少的小型司法鉴定机构在面对质量管理问题时的两难困境。

2. 体系延展性优势

从质量管理体系模式设计并建立的角度来看,虽然认证认可对质量管理的具体模式并没有提出统一要求,但认证认可依据准则的详尽性与单一性,导致在模式建立上各取得机构并没有过多的选择空间,除体系文件方面略有不同外,各质量管理体系在组织和运行上大同小异,失去了体系的适应性与延展性。适应性与延展性的丧失,影响了司法鉴定机构质量控制体系模式的差异化建构,各鉴定机构在地域、等级、项目、特色、性质等各方面的特质也就无从体现和发挥,进而约束了司法鉴定机构质量控制体系功效的实现,也制约了司法鉴定机构的特色化发展。

司法鉴定质量控制体系在模式上由底层必需性结构和上部选择性结构共同组成,除源于司法鉴定领域法律法规中强制性规范的基层结构无法调整外,上层体系部分仅是进行了大量的关键要素和节点的提示性关注,未固定其相互关联和取舍维度,为各司法鉴定机构的个性化模式建立既提供了充裕的空间和完备的选材,又极大地保障了体系的延展性,可满足各级各类鉴定机构的差异性需求。司法鉴定质量控制体系适当组合后,还可以衔接和等同认证认可要求建立的质量管理体系。

3. 运行平稳(持续)性优势

司法鉴定质量控制体系的成效,不仅取决于体系本身的完善程度,更与体系实际运行状况成正比。依托我国司法鉴定资质认定和认证认可建立起来的

司法鉴定机构质量管理体系,其全覆盖、高标准的特点,也使得体系自身必然是内部组织结构繁复的庞杂系统。根据对数家已经通过国家级资质认定同时兼具教研功能的大型司法鉴定机构的调查了解,在有母体分担体系运行成本压力的情况下,质量管理和鉴定技术各环节均表现出对于体系运行参与的疲态甚至倦怠。尤其是运行超过1年后,会进入到排斥期,更有甚者,已经建立的质量管理体系被一定程度地束之高阁。

而通用性质量控制体系在体系机构上是分层结构。对于基层部分的内容,一方面是司法鉴定工作开展自身必然所需,已内化于各级各类司法鉴定的日常工作中,具有必然性;另一方面为保证鉴定的法律效力,其也具有必须性,如此决定了基础质控部分在运行中不会也不允许存在抵触和拒绝。而对于上部质控部分,由于是个性化的选择构建,体现了机构及内容人员的客观需要和主观意愿,不存在运行阻力的问题,因此在运行的平稳(持续)性上也会得到保障。

4. 标准来源覆盖性优势

无论是各司法鉴定机构已有的质量管理手段,还是本文所言的通用性内部质量控制体系,抑或是高端的认证认可制度,其质量控制的设定标准均是有一定来源的。此来源或是实际总结,或是法律规定,或是已有体例,来源的差异同时也带来了各质控体系在终极目标层级上的不同。

认证认可要求依照《司法鉴定机构资质认定评审准则》《检测和校准实验室能力认可准则》《检查机构能力认可准则》中的内容作为其质量管理体系工作的标准来源,以实现鉴定结果的国际认可。

司法鉴定机构质量控制体系更侧重于对作为标准来源的基本法律法规的体系性吸纳,将《决定》《司法鉴定程序通则》《司法鉴定机构仪器设备配置标准》《司法鉴定教育培训规定》《司法鉴定执业分类规定(试行)》《司法鉴定人登记管理办法》《司法鉴定文书规范》等法律法规内容作为核心质量控制标准的来源,与此同时也开放性地选取了质量管理体系建立依据的文件作为自身体系“选择构件”的标准来源,以实现自身的平台功能,也寻求与认证认可质量管理体系间的有效衔接,为鉴定机构管理升级提供途径。

二、在我国建立司法鉴定质量控制体系的必要性

认证认可制度的可靠性、权威性、科学性等优势

自然毋庸置疑,现实经验和环境在给我们信心和鼓励的同时,其实也在不断提醒我们,实现全部司法鉴定机构及项目取得认证认可是一个过程,其间需要等待,更需要过渡。在这种起步运行中,需要司法鉴定机构通用性内部质量控制体系的存在。

1. 国外司法鉴定质量管理体系建立的经验借鉴

1970年代末,美国罪证化验所所长协会/实验室认可委员会(ASCLD/LAB)开始着手研究并建立美国法庭科学实验室认可制度,至2005年美国公立犯罪实验室通过认可的数量占82%,其中州一级的91%通过了认可,县一级的67%通过了认可,而FBI犯罪实验室在1998年通过认可。澳大利亚国家检测机构协会(NATA)自1992年对法庭科学实验室进行认可,至2009年,认可的专业部门或实验室共257个,可见它们的发展速度并不快。^[1]在欧洲,截至2004年,参加欧洲法庭科学实验室网络联盟(ENFSI)的52家鉴定机构中有17家通过了认可。长期以来,荷兰乃至欧盟国家均很少有关于司法鉴定机构管理的专门性法律规定以强制要求司法鉴定机构参加认证认可,仅在个别鉴定项目上(如DNA检测),机构必须通过国际标准化组织的检测实验室认可。^[2,3]

可见在国外的司法鉴定领域,至今仍存在着大量未曾取得、也不曾计划进行认证认可的司法鉴定机构,这些机构在鉴定质量控制上依然有自己的手段和方式,建立了有异于认证认可的质量控制体系。从世界范围内认证认可的发展历程和当前状况来看,全领域、全范围、各层级的司法鉴定机构认证认可全覆盖尚未能得以实现。

2. 我国存在问题及构建必要性

我国司法鉴定行业尚处于起步阶段,司法鉴定行业自身特点是我国在司法鉴定领域开展认证认可工作应予以考虑的重要因素。如我国在《司法鉴定文书规范》中明确将鉴定书分为鉴定意见书和检验报告,这是对司法鉴定存在技术型鉴定和经验型鉴定的认可。此外,有些鉴定需要依靠团队配合和大型仪器设备辅助,而有些设备则以目测和一般性光学观察为主要的鉴定检验手段;有些鉴定需要多学科多门类综合完成,而有些鉴定则可以单人独立完成。面对此种状况,单纯的认证认可制度不能兼顾。上述司法鉴定行业自身的情况和特点,决定了司法鉴定既需要大型综合性实验室类检验鉴定机构,也允许单体小型鉴定机构的存在。这导致了在认证认可制度的发源地,同时也是认证认可较为普及的西

方国家,认证认可也大多只局限于公立、大型、检案数量巨大的综合性司法鉴定机构。对于尚处于司法鉴定行业发展完善初期的我国而言,单一的认证认可质量管理方式必将成为行业发展的桎梏。同时,游离于标准化管理之外的“三大类”以外的鉴定项目或机构,更需要一个灵活机动且实用高效的质量管理体系。这为司法鉴定质量控制体系的构建既提供了行业的内在需求,也提供了管理的外部空间。

三、我国司法鉴定质量控制体系的构建

1. 我国司法鉴定质量控制体系建立的现实环境

我国司法部所作的《2011年度全国法医类、物证类、声像资料类司法鉴定情况统计分析》中有两组数据(见图1、图2)值得对比关注。^[4]

由图1和图2可知,2011年我国现有司法鉴定机构除上海、江苏、浙江之外,其余省份中每个机构平均年检案数量均不到1000件,同时考虑受“马太效应”影响而存在检案分布的不均衡性,各省年检案数量在500件以下的机构应该占总数的绝大部分。从2011年度司法鉴定机构鉴定人规模统计情况可以发现,全国范围内10人以下的相对小型司法鉴定机构占比超过60%。可见,我国当前的司法鉴定机构队伍中,鉴定人数和检案数量较少的中小型机构占了绝大多数,这些机构很难承受认证认可所要求的质量管理体系所带来的成本压力,无论是从申报的积极性还是从取得认定后的执行动力来看,实质性参与司法鉴定机构认证认可工作均存在较大的阻力。同时我国幅员辽阔,鉴定难度和需求参差不齐,中小型鉴定机构的存在及其相对分散的布局状态,有利于鉴定资源的利用和诉讼效率的提高,有利于节省当事人的诉讼成本,中小型鉴定机构的存在是司法鉴定适应现实的必然结果。而相对于认证认可要求的质量管理体系,通用性质量控制体系更适合保证中小型司法鉴定机构的鉴定质量。

2. 我国司法鉴定质量控制体系建立的法律空间

认证认可工作开展的重要目的之一就是督促各鉴定机构建立并有效运行质量管理体系,而该项工作的开展又是基于《决定》和《通知》。在认证认可质量管理体系之外再建立一套质量控制体系,是否与法律相违背、是否存在法律依据,是首先要思考的问题。通过对相关法律法规条文的解读不难发现,司法鉴定质量控制体系的建立和应用,存在所需的

法律空间。

《决定》第5条及《司法鉴定机构管理办法》第14条规定,鉴定机构需有在业务范围内进行鉴定必需的、依法通过计量认证或者实验室认可的检测实验室。该内容一方面要求进行强制认证认可的范围

仅是在计量认证和实验室认可两个方面,并不包括检查机构类认证认可;另一方面又说明开展该强制认证认可的前提,是在业务范围内进行司法鉴定所必需。笔者认为,认证认可并非全领域各层级所有司法鉴定机构和类别均需遵从上述规定,对于无需

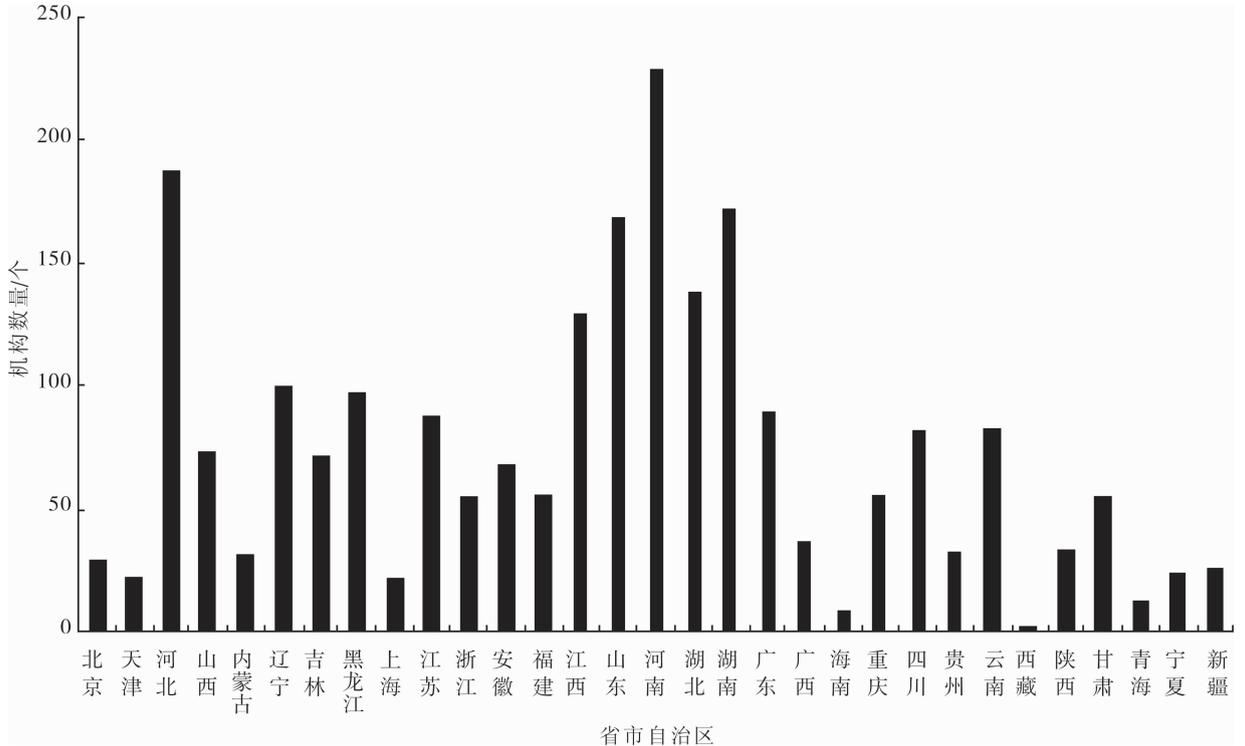


图1 2011年全国“三大类”司法鉴定机构数量示意图

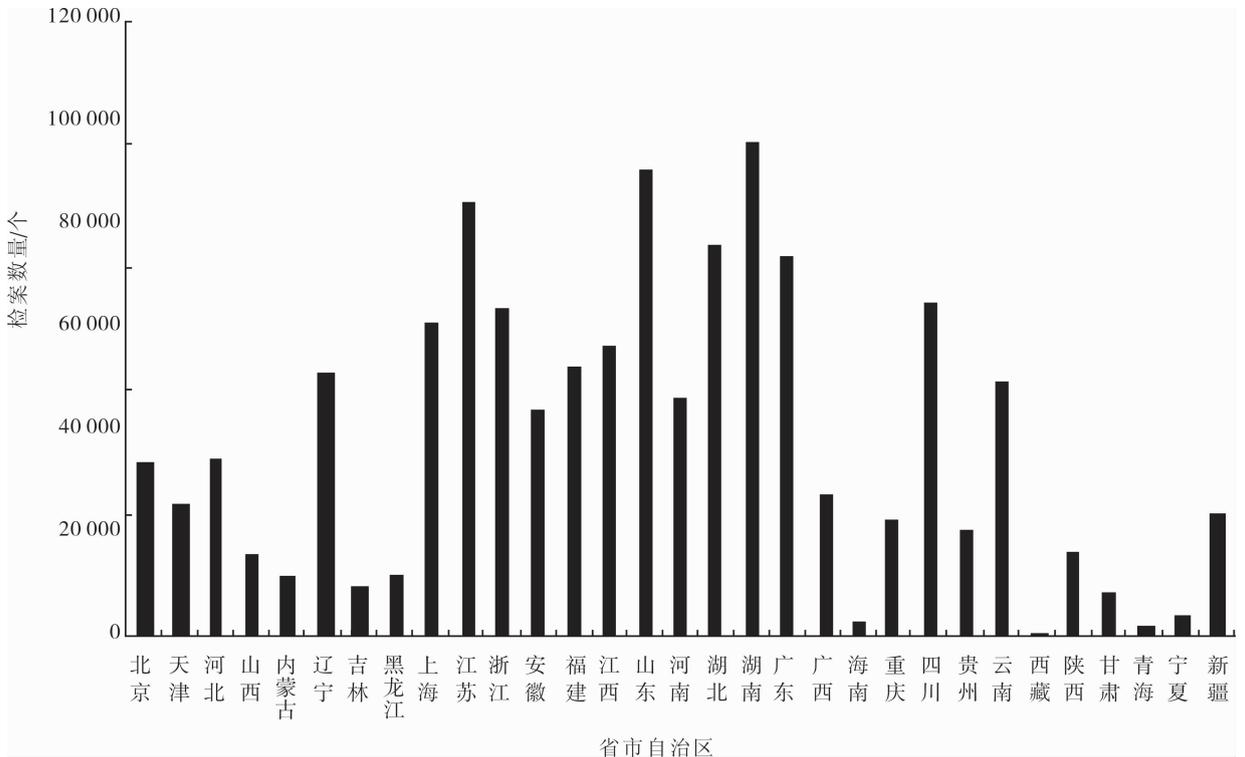


图2 2011年全国“三大类”司法鉴定检案数量示意图

实验室辅助的鉴定类别或实验室辅助以外的鉴定环节,则不需要通过认证认可。如此理解,那些无需或无法开展强制认证认可的司法鉴定机构或类别建立另外的质量控制体系,就得到了法律的默许。

根据《通知》总体目标和要求中(一)(二)(三)项的内容可以发现,强制性认证认可在时间和类别上均存有执行的过渡区域。首先在时间上,对于自通知发布之日起新设立的司法鉴定机构核准登记后2年内,通知发布之前从事司法鉴定的机构应当按照所在区域司法厅(局)规定的期限,依法通过认证认可,此2年和规定的期限被设定为管理过渡期。但过渡期的设定在缓解矛盾的同时,也使得在该期间机构处于一种质量管理的游离状态。其次在类别上,从事法医、物证、声像资料类之外其他司法鉴定业务的司法鉴定机构在面对认证认可这个问题时,司法部的要求是,可参照《通知》,依法通过认证认可。此规定使用了“可”和“参照”等用语,表明了非强制的通融性态度,如此使得“三大类”以外的鉴定机构同样处在游离状态。但是,司法鉴定质量的重要性以及鉴定机构对认证认可的追求,要求此间某种质量控制体系在机构内部存在。因此,在现有的法律规定、政策环境和行业规范内,上述游离状态的存在为具有通用属性的行业质量控制体系的存在提供了基础。

五、结语

司法鉴定机构认证认可工作全面推进、全员达

标,需要一个较为漫长的过程,且“三大类”之外管理真空状态的存在,鉴定开展情况和人员、机构、检案数量等诸多因素的影响,也决定了司法鉴定机构认证认可工作充满了机遇和挑战。在司法鉴定机构认证认可工作开展过程中,司法鉴定质量控制体系能够助其实现顺畅过渡,并为今后司法鉴定行业的发展和布局建立更为开放的平台,而且司法鉴定质量控制体系的数字化实现,将进一步突出该体系的优势,更充分地展现其价值和意义。司法鉴定质量控制体系的存在,既是管理者主观的需要,也是行业发展客观的结果。显而易见,它是司法鉴定机构认证认可工作开展过程中必要的过渡和补充,而这正是在我国当前全面推进司法鉴定机构认证认可工作背景下建立司法鉴定质量控制体系的价值之所在。

[参 考 文 献]

- [1] 花峰. 法庭科学实验室认可工作发展状况与启示[J]. 刑事技术, 2009(5): 35.
- [2] 中国司法鉴定考察团. 中国司法鉴定考察团赴芬兰、荷兰考察报告[J]. 中国司法鉴定, 2007(4): 69.
- [3] 中国司法鉴定培训团. 司法鉴定培训团赴荷兰考察报告[J]. 中国司法鉴定, 2010(6): S1.
- [4] 李禹, 党凌云. 2011年度全国法医类、物证类、声像资料类司法鉴定情况统计分析[J]. 中国司法鉴定, 2012(3): 124.