

检察一体化与司法责任制的契合与互动

党的十九大报告指出,要“深化司法体制综合配套改革,全面落实司法责任制,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。”落实司法责任制,意味着检察官办案独立性的增强,这将不可避免地既有的检察一体化工作机制产生一定的冲突。在司法实践中如何协调两者之间的关系,实现两者的契合与互动,进而建立公正高效权威的社会主义检察制度,是我国检察机关面临的一项长期而艰巨的任务。

文 | 刘涛 颜丽丽

一、检察一体化

(一) 检察一体化的概念。检察一体化是指根据宪法和法律的规定,“适应检察工作整体性、统一性的要求,强化上级人民检察院对下级人民检察院的领导关系,加强各地检察机关之间的工作协作,增强检察机关各内设机构的职能衔接与制约配合,促使检察机关‘上下统一、横向协作、内部整合、总体统筹’的检察工作机制”,简言之,即为检察系统“上下一体、上命下从、整体联动”的工作机制。

(二) 检察一体化的法律依据。检察一体化工作机制是由我国《宪法》《人民检察院组织法》和《检察官法》等法律明文确立的。

1. 我国《宪法》规定:“人民检察院依照法律规定独立行使检察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉。最高人民检察院领导地方各级人民检察院和专门人民检察院的工作,上级人民检察院领导下级人民检察院的工作。地方各级人民检察院对产生它的国家权力机关和上级人民检察院负责”。

2. 我国《人民检察院组织法》规定:“人民检察院检察长领导本院检察工作,管理本院行政事务”。

3. 我国《检察官法》规定:“对于不具备本法规定条件或者违反法定程序被选举为人民检察院检察长的,上一级人民检察院检察长有权提请该级人民代表大会常务委员会不批准。上级人民检察院

发现下级人民检察院检察官的任命有违反本法规定的条件的,应当责令下级人民检察院依法撤销该项任命,或者要求下级人民检察院依法提请同级人民代表大会常务委员会撤销该项任命。最高人民检察院和省、自治区、直辖市人民检察院检察长可以建议本级人民代表大会常务委员会撤换下级人民检察院检察长、副检察长和检察委员会委员。”

(三) 检察一体化的内容。检察一体化主要包括“在上下级检察机关和检察官之间存在着上命下从的领导关系;各地和各级检察机关之间具有职能协助的义务;检察官之间和人民检察院之间在职务上可以发生相互承继、移转和代理的关系”。

(四) 检察一体化的功能

1. 促进检察机关法律监督权的充分行使。通过检察工作一体化机制“充分发挥检察机关领导体制的优势,坚持上级领导下级、下级服从上级,上级支持下级,可以提高下级院抗干扰的能力,最大限度地减少检察权地方化、部门化所产生的不良影响”。

2. 加强对检察权的内部制约。检察一体化除了使检察权的行使具有效能集中、发挥团队力量外,最主要的还在于发挥内控及监督的功能,使检察权的行使具有一致性且不致被滥用,它一方面通过上命下从,确保检察权行使的一致性;另一方面通过明确指挥监督权的行使范围与程序,确保下级院依法行使检察权的独立性。

(五) 检察一体化的意义。实行检察一体化“有

利于维护法制统一和权威,排除地方权力对检察工作的干预,克服检察地方化;有利于解决当前检察工作中的一些突出问题,克服一些机制性障碍;有利于强化上级检察院对下级检察院的领导,有效配置资源,加强工作协作,提高检察效率,防止下级检察官滥权,促进社会公平正义”。

二、司法责任制

(一)司法责任制的概念。司法责任是指“司法责任主体基于其所承担的司法职责,因在履行职责时存在违法违纪的行为而应承担的法律上的不利后果。司法责任是一种法律责任,不同于道义责任、伦理责任、政治责任等,在具体责任承担形式上表现为刑事责任、纪律责任及民事责任”。习近平指出:“要紧紧牵住司法责任制这个牛鼻子,凡是进入法官、检察官员额的,要在司法一线办案,对案件质量终身负责”。

(二)司法责任制的理论基础。人民主权原则是司法责任制改革的宪法要求,权责统一原则是推进司法责任制改革的理论前提,司法本质上的依法判断以及相应派生的亲历性、证据性、专业性、个别性等特性要求行使司法权者有独立的主体地位。

(三)司法责任制的内容。1.实行检察官办案责任制,实行检察人员分类管理,落实检察官员额制。2.健全司法办案组织形式,实行独任检察官或检察官办案组的办案组织形式,突出检察官办案主体地位。3.健全检察委员会运行机制,提高检察委员会工作法治化、民主化、科学化水平。4.明确检察人员职责权限,合理划分检察长、检察官、主任检察官、业务部门负责人、检察官助理的职责权限。5.严格司法责任认定和追究,检察人员应当对其履行检察职责的行为承担司法责任,在职责范围内对办案质量终身负责。

(四)司法责任的种类。1.故意违反法律法规责任:主要针对司法实践中存在的金钱案、关系案和人情案问题。2.重大过失责任:主要针对检察人员没有尽到必要的注意义务而导致重大办案安全事故或者造成恶劣影响的情形。3.监督管理责任:主要适用于对司法办案负有监督管理职责的检察

人员。业务部门负责人不因核阅检察官承办的案件而承担办案的司法责任,但应当承担管理责任。

(五)司法责任制的必要性和意义。近年来,随着我国法治事业的进步,社会公众对实行司法责任制的呼声越来越高。司法责任制,通过规定对司法责任主体存在不当行为时所应承担的不利后果来保障司法权的正当行使,所以司法责任制是司法公正的重要保障。实行司法责任制既是权责统一原则的必然要求,也是中西方司法文明共同的经验汇集。实行司法责任制首先有利于增强司法人员责任心,提高司法办案质量和司法公信力;其次有利于彰显社会公平正义;再次有利于贯彻权责一致原则,推进司法体制改革的深入。

三、检察一体化与司法责任制的契合性

(一)检察一体化与司法责任制的设计目标一致。两者的目标都是为了保障人民检察院依法独立公正行使检察权。完善人民检察院司法责任制的目的是“为了更好地保障人民检察院依法独立公正行使检察权,提高司法公信力”。检察一体化是“人们对检察制度中有关上命下从的权力运行方式的概括”。通过检察一体化工作机制,可以“充分发挥检察机关领导体制的优势,坚持上级领导下级、下级服从上级,上级支持下级,可以提高下级院抗干扰的能力,最大限度地减少检察权地方化、部门化所产生的不当影响”。可见检察一体化和司法责任制的目标都是为了保障检察机关及其检察官独立行使检察权,不受行政机关、社会团体和个人的干涉,进而维护司法的公平性,提高司法公信力。

(二)检察一体化和司法责任制的运作统一于当代司法改革的伟大实践。我国当代司法改革的根本目标是“保障人民法院、人民检察院依法独立公正地行使审判权和检察权,建设公正高效权威的社会主义司法制度,为维护人民群众合法权益、维护社会公平正义、维护国家长治久安提供坚强可靠的司法保障”。完善人民检察院司法责任制的目标是:“健全司法办案组织,科学界定内部司法办案权限,完善司法办案责任体系,构建公正高效的检察权运行机制和公平合理的司法责任认定、追究机制,做到谁办案谁负责、谁决定谁负责”。

各地正在推行的省以下检察院人财物统一管理既是司法责任制改革的综合配套措施之一，也是促使司法权进一步摆脱地方干扰的重大举措，是检察一体化新的表现形式。“司法责任制、司法人员分类管理、法官检察官职业保障、省以下地方法院检察院人财物统一管理”等改革，是相互关联的有机整体，牵一发而动全身，必须统筹谋划，配套推进”。所以，检察一体化和司法责任制的运作统一于中国司法改革的实践，两者均为当代司法改革的重要组成部分，均为建设公正高效权威社会主义司法制度的重要举措。

四、检察一体化与司法责任制的对立性

（一）检察一体化和司法责任制保证检察权独立行使的主体不一致：检察院与检察官。检察一体化具有保障检察权独立行使的作用，但侧重的是检察院的整体独立；实行司法责任的直接目的是为了把错案责任落实到人，因此必须赋予检察官一定的独立办案的能力。所以，司法责任制客观上也具有保障检察权独立行使的作用，但独立行使检察权的主体是检察官。

（二）检察一体化和司法责任制保证检察权独立行使的范围不一致：外部独立与内部独立。检察一体化侧重于检察院整体独立行使检察权，是相对于其他国家机关、企事业单位和社会组织以及个人等外部因素而言的独立行使。司法责任制侧重于检察官个人在检察院内部独立行使检察权，是检察官或检察官办案组在行使检察权时相对独立于检察长、检委会、部门负责人的内部独立。

（三）检察一体化与司法责任制保证检察权独立行使的内容不一致：整体与部分。检察一体化注重保障检察权整体上独立于行政机关的行政权、审判机关的审判权，并相对独立于立法机关的立法权；司法责任制要求检察权之中具有司法属性的部分，如起诉权、侦查监督权等，相对独立于检察长（检委会）对司法办案的领导权和监督管理权。

（四）检察一体化与司法责任制保证检察权独立行使的方式不一致：收权与授权。检察一体化强调的是检察长（检委会）对检察官独立行使检察权的监督与制约，并保留特定情形下对所授之权予以

收回的权力，重点在于保障检察官公正行使检察权；司法责任制强调的是检察长（检委会）向检察官授权，重点在于保障检察官独立行使检察权，“通过合理放权，使一线办案检察官成为有职有权、相对独立的办案主体，是检察权运行机制改革的基本取向，也是更好地落实司法责任制的—一个重要前提”。

（五）检察一体化和司法责任制对应的办案模式不同：审批与核阅。与传统的检察一体化相适应的是“承办人承办—部门负责人审核—检察长（检委会）审批决定”的三级审批式办案模式。三级审批式办案模式的优点在于“能够较好地体现检察一体，保证法律的统一适用；能够较好地强化对检察办案工作的领导和监督，防止检察权的滥用”，缺点在于“审批层级过多，影响办案效率；行政色彩较浓，难以适应检察官队伍专业化、职业化建设的发展方向；各层级执法权限不明、责任不清，司法过错责任难以严格落实”。与司法责任制相适应的是司法办案核阅制，它是指由核阅人对检察官自行决定的具有重要影响的法律文书进行审核把关的一种内部监督机制。它与三级审批制有着本质区别，“核阅人在核阅时，主要针对案件事实认定、法律适用、办案程序等提出意见建议，不改变检察官的处理决定或意见”，从而使检察官成为司法办案的主体和司法责任的主体。

五、检察一体化与司法责任制的良性互动

（一）完善检察一体化与司法责任制的原则。应坚持合法性原则、权责对等原则、制约性原则、针对性原则、适度性原则。

（二）完善检察一体化与司法责任制的路径选择。

1. 健全检察官权力清单制度。（1）明确授权。检察官依照法律规定和检察长委托履行职责，通过建立检察官权力清单，明确授予检察官独立办案的权力，突出检察官办案主体作用，为落实司法责任制奠定基础。（2）明确权力边界。检察官权力清单既应明确检察官独立行使权力的内容，又应设置检察官独立行使权力的边界，既做到“谁办案谁负责，谁决定谁负责”，又能兼顾检察一体化工作机

制的要求,使检察长(检委会)对司法办案的领导方式更加科学和规范,使领导权力更加量化和明确。

(3) 分类授权。首先审查逮捕、审查起诉、刑事申诉案件,“司法属性较为突出,客观上要求减少办案层级、实现扁平化管理,以体现亲历性、判断性等司法规律”,对于此类案件可以授予检察官较大的独立处置的权力,一般情况可由独任检察官承办,重大疑难复杂案件可由检察官办案组承办。其次刑事执行检察、民事行政检察等工作,监督属性较强,既具有一定的司法性,又具有一定的行政性,可以根据具体案件赋予检察官一定的独立处置的权力。此类案件既可由独任检察官承办,也可由检察官办案组承办。再次司法人员职务犯罪侦查业务,行政属性较强,社会敏感度高,“相对复杂,客观上要求必须采取一定的组织方式和活动形式,实际上也基本上都是团队作战”,因此可以授予从事司法人员职务犯罪侦查业务的检察官较小的独立处置权。

2. 完善并推广司法办案核阅制度。司法办案核阅制度是海南省检察机关完善司法责任制的一项重要举措,它主要借鉴了我国台湾地区检方的相关做法,与以往的“三级审批制”有着本质区别。所谓“核阅”是指“在授权给检察官自行决定的案件或事项中,涉及的具有决定性或重要影响的法律文书和工作文书,由核阅人进行审核把关的内部监督机制”。核阅的法律文书主要局限在侦查监督、公诉和刑事申诉等司法属性较强的业务。核阅人的核阅主要针对案件事实认定、法律适用、办案程序等提出意见建议,不改变检察官的处理决定或意见,不因核阅承担办案的司法责任。检察官根据核阅人的意见建议,改变自己的处理决定或意见的,仍然由其承担司法责任。检察长(分管副检察长)改变检察官决定的,对改变的决定承担司法责任。

3. 改进检察长(检委会)领导和管理方式。实行司法办案核阅制度以后,核阅制只是部分地取代了原来的“三级审批”制,它并不能完全取代审核、审批制,“对涉及国家外交、国家安全、民族宗教、社会稳定、网络舆情等重大敏感复杂案件以及没有放权给检察官自行决定的案件或事项,应当适用审核、审批”。我国当前正处于社会转型期,各种社会矛盾凸显,检察长(检委会)对于上述重大敏感

复杂案件的领导权和管理权不仅不应削弱,反而应该加强。

4. 健全检察官职业保障制度。(1) 完善履职保障。注重从办案安全和优化办公环境等方面提供保障。检察机关实行司法责任制,首先,应进一步贯彻落实最高人民法院、最高人民检察院《关于建立法官、检察官惩戒制度的意见(试行)》的规定,建立完善的检察官惩戒制度,充分发挥各级检察官惩戒委员会的职能作用,按照责任与过错相适应的原则明确错案责任的启动程序和责任范围。其次,应按照中共中央、国务院《保护司法人员依法履行法定职责规定》的要求,根据“案件办理及相关审批、管理、指导、监督工作实行全程留痕。法官、检察官依照司法责任制,对履行审判、检察职责中认定的事实证据、发表的意见、作出的决定负责”“法官、检察官非因故意违反法律、法规或者有重大过失导致错案并造成严重后果的,不承担错案责任”的规定,加大对检察官依法履职的保护力度,“完善检察人员保障人格尊严和人身安全的制度措施,探索建立检察人员依法履职免责制度,健全履行职务受到侵害保障救济机制和不实举报澄清机制,织密检察人员依法履职的‘保护网’”。(2) 建立激励机制。司法责任制以司法独立为前提,以提高司法职业待遇为保障,还包括落实主办津贴、优先晋级提职等。此外,还应“深入推进检察人员薪酬制度改革,落实与办案数量、质量直接挂钩的绩效考核奖金分配制度,统筹调动检察机关内部不同类别人员的积极性”。(3) 加强组织保障。明晰检察权实际运行主体,建立健全检察机关基本办案组织,明确检察官在办案组织的权力和职责。办案组织的重点是推动组织结构的扁平化、突出一线检察官主体地位、体现司法亲历性、落实责任制等,坚持从科层制向扁平化转变,从行政化向适度司法化转变,从内设机构为中心向以检察官为中心转变。(4) 加强人文关怀。加快推进检察官参加工伤保险制度,建立因公负伤检察人员紧急救治绿色通道,推动建立牺牲、伤残、特困干警资助资金制度。落实带薪休假、定期体检制度,完善检察人员疗养制度,健全心理服务和危机干预机制,创新关爱服务举措,促进检察人员家庭和谐稳定。

□ 编辑 吕岩萍