

检察官独立办案与有效监督如何达致平衡

□洪浩

检察司法责任制改革的主要目标，在于合理赋权一线检察办案人员以克服过去“三级审批制”过度行政化的同时，构建有效的监督制约机制，防止个体检察权滥用。十八届三中、四中全会后，司法责任制作为司法体制改革的“牛鼻子”，成为构建新型司法权力运行机制的核心工程。党的二十大召开之前，放权有效、监管有力的检察司法责任体系逐渐建立。尤其是2015年《关于完善人民检察院司法责任制的若干意见》（下文简称“2015年《意见》”）的出台，通过明确检察机关的办案组织和各级检察人员的职责权限，构建检察人员司法责任的认定和追究体系，引导检察办案模式逐步从“行政式”向“司法式”转变。但也应当看到，根据近年来的督察和调研情况，伴随着检察司法责任制的全面推行，诸多问题逐渐暴露出来，如办案检察官权力“失控”导致办案质量下降、部分检察人员缺乏履职担当，动辄将案件上交以规避责任风险致使行政化办案回潮等等。据此，党的二十大报告提出要“全面准确落实司法责任制”，相较于之前的对应提法，多了“准确”二字，体现出对司法责任规律性认识的深化。

今年7月，最高人民检察院发布《关于人民检察院全面准确落实司法责任制的若干意见》（下文简称“新《意见》”），回应了党的二十大报告提出的“全面准确落实司法责任制”的要求。相较于2015年《意见》，新《意见》主要有以下进步：首先，进一步明晰了权力清单，将检察长的办案职权聚焦到重大案件和重大办案事项上，同时进一步明确了检察官的办案职权，落实了检察官的办案主体地位，并明确了检察辅助人员的职责，

为相关人员的责任追究提供了明确依据。其次，新《意见》加强了对检察办案权力的监督制约，设专节规定“完善检察权内部制约监督机制”，明确检察长可以要求检察官报告办案有关情况，在特定情形下可以要求检察官作出说明；在业务部门负责人的监督权方面，规定其经检察长授权，可以对需要提请检察委员会讨论、报请检察长决定、拟向检察长报告的案件以及检察官办理案件的重要文书进行审核，并可对本部门检察官办理的案件进行常规检查、对本部门检察人员开展考核管理。除此之外，新《意见》的一个重大变化在于将监督管理责任单列出来作专门规定，有利于强化检察机关内部的监督制约。最后，新《意见》要求完善检察人员考核机制和案件评查机制，并应当将考核和评查结果实质化运用。

新《意见》在落实中央关于“全面准确落实司法责任制”的要求方面进展斐然，不过仍有待补之处。一方面，放权并不等于检察官独立办案权的落实，对业务能力不自信和履职保障不足等原因导致的实践中部分检察人员履职不担当的现象，实际上架空了办案检察官的独立办案权，而新《意见》在强化检察官履职保障方面并无新的突破。另一方面，实践中出现的办案检察官权力失控现象，很大程度上是由内部监督制约不够造成的，新《意见》将监督管理责任单列，体现出决策者对强化检察机关内部监督管理重要性的认识，但具体的责任认定和追究机制尚未构建，只在第25条对监督管理责任的构成要件作了原则性规定，今年7月同步出台的《人民检察院司法责任追究条例》（下文简称“《条例》”）的有关规定也付之阙如。

与法院司法责任制不同，检察一体化背景下，检察司法责任制的目标是在保障检察官依法独立办案和落实检察长、业务部门负责人有效监督之间达致平衡，建构一种受制度约束的相对独立。《宪法》规定，“中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则”，民主集中制应是检察司法责任制进一步改革的指导原则。

首先，进一步保障办案民主，落实检察官的办案主体地位。其一，借鉴《关于完善人民法院司法责任制的若干意见》，对加强检察官的履职保障作专门规定，保障检察官的合法权益，消除检察官的履职顾虑。其二，2015年《意见》、新《意见》和《条例》中均有检察官豁免的相关规定，但规范层级较低，且都较为笼统，建议于《检察官法》中设立检察官司法责任豁免制度，明确豁免的范围，设置科学的豁免程序，提高检察官的办案担当。其三，联席会议具有办案咨询功能，是司法民主的鲜明体现，可以有效提高办案质量，建议在现有制度基础上建立会前阅卷等制度，提高检察官联席会议质量。

其次，进一步强化办案集中，强化对办案权的监督制约。可设置对应指标，将业务部门负责人监督管理工作的履职情况纳入考核，并建立具有可操作性的监督管理责任认定和追究机制。

（作者系武汉大学法学院教授、博导，中国刑事诉讼法学研究会常务理事、学术委员会委员，湖北省法学会诉讼法学研究会会长）

司法责任制应列明监督管理者职责所在

□汪海燕

2015年，最高人民检察院制定了《关于完善人民检察院司法责任制的若干意见》（以下简称“2015年《若干意见》”），对全面推行司法责任制改革发挥了重要引领作用。但司法责任制改革任重道远，情况复杂，后续实践中也出现了一些新问题需要解决。

在职权配置方面，《人民检察院组织法》规定了重大案件由检察长决定，但没有相关配套制度明确何为重大案件，从而导致实践中各检察主体职责权限不明确。监督检察官履职方面，以往的改革突出了检察官的办案主体地位，侧重于放权，但由于放权的同时控权不足，导致司法实践中仍然存在司法不公、执法不严等问题，关系案、人情案、金钱案也时有发生。而在责任追究方面，过去改革虽然强调办案责任且规定比较明晰，但监督管理责任问题一直未能解决。2015年《若干意见》将监督管理责任与故意、重大过失并列，属于司法责任的形式之一。监督管理和故意、重大过失的分类标准不一致，在实践中造成了责任混淆。

为此，今年7月4日最高检制定《关于人民检察院全面准确落实司法责任制的若干意见》（以下简称“新《若干意见》”），对2015年《若干意见》进行了调整和修订。新《若干意见》明确了不同检察主体的职权，区分了办案与监督管理两种不同的职责，将监督管理责任予以单列，此举凸显了监督管理的重要性，有利于全面准确落实司法责任制。

在职权配置方面，新《若干意见》采用“归类列举+概括指引”的方式，规定了6项检委会讨论决定的案件、7类检察长决定的案件，同时还明确了检察官、检察官助理等检察人员行使的职权。由此，不同身份的检察人员有了更科学清晰的权力边界和职责内容，权力行使更具针对性和操作性。职权的明晰

不仅能促使不同办案主体在权限内依法履职，也对区分办案责任与监督管理责任大有裨益。

在监督检察官履职方面，新《若干意见》除了明确司法办案职责，还明确了监督管理职责的具体行使主体和行使内容，以专章规定上级检察院对下级检察院的监督、检察长（包括副检察长、检察委员会专职委员）的监督、部门负责人的监督以及监督管理责任。监督管理职责的明确使权责内容更加清晰，做到放权不放任“放权”与“控权”并重。不仅有利于对检察权运行加强内部监督制约，也体现了全面准确落实司法责任制的必然要求。

在责任追究方面，新《若干意见》明确了未有效履行监督管理职责的后果。具体而言，对于负有监督管理责任的检察人员怠于履行或者不当履行监督管理权，对违反检察职责的行为失职失察、隐瞒不报、措施不当的，应承担监督管理责任。办案和监督管理这两种不同的职责，也可以理解为领导责任和具体责任。如此能够使追责主体明确为具体的个人，更有效落实司法责任制改革“有权必有责，用权受监督，违法必追究”的原则精神。

在我国，检察一体化是检察权运行的基本规律和组织特征。检察一体化可以实现检察履职上下一体、融合发展，系统增强检察工作合力，在推动实现高质效办案方面具有独特优势。但检察权行使存在集中化特征，会导致权力行使界限模糊和检察院集体负责而无法追责等问题。新《若干意见》通过明确职权配置、强化对检察官履职的监督和明晰责任追究，做到“定人”“确权”“明责”，有助于实现全面准确落实司法责任制所要求的“权责明晰、权责相当”的总体目标。

对于职责权限和责任追究的落实，相关规定还可以进一步完善。一方面，明确监督管理责任，加强对检察官的管理，还需要开出规范详尽的职权清单。新的《若干意见》赋予了省级人民检察院可以结合本地实际制定检察官职权清单的权力，虽有因地制宜的现实考量，但可能出现各自为政、内容不统一的问题。为此，检察机关在总结经验的基础上，应考虑适时制定全国统一的检察官职权清单。

另一方面，需要注意的是，最高人民检察院今年除了制定新的《若干意见》外，还对2020年印发的《人民检察院司法责任追究条例》进行了修订。其中第30条明确了同一案件中监督管理责任与司法责任如何承担的问题，即独任检察官、检察官办案组根据检察长、副检察长、检察委员会专职委员、业务负责人提出的重新审查案件的要求，改变原决定后作出错误决定的，前述负有监督管理职责的人员存在故意或重大过失的，承担监督管理责任；独任检察官、检察官存在故意或重大过失的，承担司法责任。该规定一定程度上防止了办案和监督管理的主体混淆，能够厘清两者的责任分配，但检察机关还需要对监督管理者追责的程序和规范作出更为具体的规定。

（作者系中国政法大学诉讼法学研究院教授、博导，中国法学会审判理论研究会常务理事，第八届“全国十大杰出青年法学家”）

