

主任检察官制度研究

最高人民法院 2013 年重点课题组*

内容提要 主任检察官制度,是指主任检察官与多名检察官组成的办案组在检察长及检委会领导下,对授权范围内的案件依法独立行使决定权并承担相应办案责任的制度。它是为了弥补当前检察活动和检察制度中的诸多不足与缺陷而开展的一项改革试点工作。经过近几年的探索,打破了原有的行政审批办案模式,建立了全新的办案组织和工作机制。该项制度的推行,需要实现检察管理的扁平化、集约化和专业化,需要从法律上形成主任检察官资格准入、管理监督、考核评价及执业保障机制。

关键词 主任检察官制 “阅检模式” 制度构建 路径完善

DOI:10.14111/j.cnki.zgfx.2015.01.006

主任检察官制度是一项正处于改革试点进程中的体制机制探索,目前尚没有制定法层面关于主任检察官制度的权威界定。一般认为,所谓主任检察官,是指检察机关中具有良好职业精神和职业能力、能在授权范围内独立开展检察业务和办案工作的检察官的一种职务称谓。主任检察官一般均为通过相应程序选任,能在授权范围内独立、正确行使检察办案职权的资深检察官。主任检察官制度,是指主任检察官与多名检察官组成的办案组在检察长及检委会领导下,对授权范围内的案件依法独立行使决定权并承担相应办案责任的制度。

一、主任检察官制度“阅检模式”试点的全景呈现

2011 年以来,上海市闵行区人民检察院(以下简称“闵行区院”)在上级检察机关的领导下,实行主任检察官制度改革。经过近三年的探索,打破了原有的行政审批办案模式,建立了全新的办案组织和工作机制。

(一) 闵行区院主任检察官制度的基本内容

闵行区院试行的“主任检察官制度”,是集主任检察官办案责任制度、任职管理制

* 课题组组长:谢佑平,复旦大学法学院教授,博士生导师;潘祖全,上海市闵行区人民检察院检察长。课题组成员:王娜、姚建龙、韩建霞、李文军、林竹静、高飞、韩康。

度、考核奖惩制度等多项制度为一体的综合性配套改革。目标在于建立适应检察业务属性要求的检察机关基本办案组织。在办案模式上,变原有的行政领导审批制为主任检察官负责制,强调办理案件主体的独立性、亲历性,去除办案过程中的行政化色彩,回归检察业务的司法化本质。

1. 组织模式

根据办案专业化和扁平化的要求,在保留原科(局)职数的情况下,按照检察业务属性设置多个主任检察官办公室,作为检察机关的基本办案组织。以侦监、公诉为例,在内部构成上,为每名主任检察官配备3名检察官、1名书记员,人员相对固定,形成较为稳定的办案组织。其中,主任检察官应当组织与领导其所属的主任检察官办公室完成分配的办案数量,主任检察官应当主要负责办理重大、疑难案件,个人的办案数量应当达到一定的要求。主任检察官根据检察长的授权,依法独立行使相应执法办案工作的审查决定权,对自己办理的案件和其他检察官办理的案件独立做出处理决定;主任检察官在履行审查决定权过程中造成执法过错的,由其本人和办案检察官共同承担责任。主任检察官不采纳或者改变承办检察官的意见造成执法过错的,由其本人承担责任,承办检察官对改变的部分不承担责任。

2. 任免条件

为了加强主任检察官队伍的专业化、精英化建设,闵行区人民检察院对主任检察官的任职资格设置了较高的门槛。根据院有关规定,主任检察官应当具备四项条件,即具有坚定的政治立场和良好的职业道德;具有大学本科以上学历;具有检察员法律职务;具有十年以上法律工作经验或者具有省市级以上“三优一能”等业务标兵。主任检察官的选任需经个人申报、科室推荐、综合考评和组织审定确定。

3. 职权配置

在现行法律体系框架内,主任检察官的权力还是来源于检察长的授权,并非法律的直接授权。这一授权模式虽然具有一定的局限性,但是对于促使检察官成为真正意义上的检察权行使主体,体现司法属性特征来讲,还是一个很大的进步。由于检察权是一种综合性的权力,具有不同的属性,因此行使不同检察工作职能的主任检察官也应当具有不同的职权。当然,目前对于不同职能的主任检察官到底应当享有什么样的权力,尚无定论,各级检察机关也在逐步探讨、完善的过程中。

闵行区院在主任检察官职权配置上,主要分为三种:一是行使刑检职能(批捕、公诉职能)的主任检察官,按照该院检察长的授权范围,享有三级及以下风险等案件的审查决定权。对于组内其他检察官办理的案件,由承办检察官审查后提出处理意见,报请主任检察官审查决定。主任检察官不同意办案检察官的意见时,应当就案件的事实、证据及适用法律等与办案检察官进行充分的沟通,按主任检察官的决定执行。对于四级以上风险、特殊风险等案件,应当由检察长或者检委会决定的案件,主任检察官应当审查后提出处理意见,由检察长直接决定或者提交检委会讨论决定。检察长可以部分或者

全部改变主任检察官的决定。各种观点和意见需明示记录。二是行使侦查办案职能的主任检察官,由于侦查权具有行政权的属性,更加注重高效、团队合作和上命下行。在改革试点阶段,该院把其中程序性的权力和一部分较轻案件的实体决定权力下放给主任检察官,检察长只是审核。对于重大的、复杂的、有社会影响力的案件,由主任检察官审查后提出处理意见,报请检察长或者检察委员会决定。三是行使法律监督职责的主任检察官,根据闵行区院关于法律监督部门主任检察官职权的设定,区分驻监所检察、驻监狱检察、民事行政检察、控告申诉检察等业务不同,主任检察官行使不同的职权。基本原则是:对于大多数一般性的法律监督案件或者事项,授权给主任检察官,由主任检察官自行决定;对于少数重大、疑难案件或者重大事项的法律监督,主任检察官审查后提出处理意见,仍须报请检察长或者检委会决定。

4. 监督制约

为了避免主任检察官对于权力的滥用,也规定了相应的监督制约机制。出于对主任检察官主体地位及独立办案权的尊重,主要采取了事后监督的方式,包括以明文规定的形式确认了主任检察官的责任追究制度以及不适格主任检察官的退出机制。这一制度设计充分考虑到了主任检察官职权与责任的相互对应,既避免了主任检察官承担超出其控制范围的责任,也使得主任检察官无法通过提请上级审查逃避理由其承担的责任;既对主任检察官行使职权起到了监督警示作用,也使主任检察官制度更为完备,保证了主任检察官队伍的健康更替。

5. 考核奖惩

对主任检察官按照侦监、公诉、金融、未检、自侦等不同岗位类别实行分类年度考核。成立以院检委会委员与相关责任部门负责人为成员的院主任检察官考核委员会,由院主任检察官考核委员会与政治部统一组织进行对主任检察官的考核。主任检察官考核内容包括办案数量、办案质量、办案效率、法律监督、文书质量与综合表现六个项目,分别由各业务部门、案件管理科、研究室、政治部、监察科作为负责部门,各考核项目分值的折算比重分别为:办案数量 30%、办案质量 20%、办案效率 5%、法律监督 30%、文书质量 10%、综合表现 5%。除综合表现与个人办案数量以外,主任检察官其他项目的考核均以其所带领的办案组为单位。主任检察官的考核结果分为优秀、达标与不达标,考核结果记入个人执法档案,作为主任检察官评先推优、晋升、续任和免除任职资格的重要依据。

6. 职业保障

主任检察官享有职业待遇与发展前景的双方面职业保障。主任检察官均享有部门副职以上的行政职级待遇,待遇方面,主任检察官享有一定的岗位津贴,但留存一定的职业风险金,年底经考核合格时再发放。同时,发展前景方面,主任检察官作为办案业务精英与中坚力量,在提职晋升时,也将获得较其他检察人员更为优先的机会。

(二) “阅检模式”主任检察官制度的试点背景

1. 案多人少的多重办案压力

近年来,闵行区院的工作面临着各种与日俱增的要求和挑战:一是工作任务越来越重,办案量的持续增加和办案力量的不足产生的“人案矛盾”使得检察官长期处于超负荷劳动之下;二是工作要求越来越高,无论是从案件质量、程序公正、化解社会矛盾还是人民群众的期待来看,对检察机关执法办案方式和检察官个体执法能力都提出更高要求;三是工作难度越来越大,无论是对检察权的规范限制,疑难复杂新类型的认定,新类型、新手段的犯罪,涉众型经济犯罪、大型团伙犯罪频发,以及新《刑事诉讼法》实施的一系列新增职能,都对检察机关的办案提出更高的标准,也使得工作的难度大幅提升。

2. 审批权限划分较为模糊

在主诉(办)检察官办案责任制模式中,闵行区院已经开始将简单案件“主诉审批”模式与复杂案件“三级审批”模式结合起来,形成审批双轨制。具体来说,就是制定《审查批捕、起诉案件质量风险控制实施办法》,通过风险等级划分确定风险等级和审批事项范围。对简单案件(低风险案件)多由普通检察官承办,报主诉(办)检察官决定,即“主诉审批模式”;对疑难案件(高风险案件)由主诉(办)检察官承办为主,普通检察官承办为辅,经科长、检察长或检委会审批,即“三级审批”模式。这套体制意在探索权力的部分下放,但在决策层面,主诉(办)检察官决定了风险等级及是否属于三级审批范围等,使得案件决定权并未完全按照预想的方式划分。

3. 集体决策、主体模糊、责任分散

原有主诉(办)检察官“三级审批”模式中,最终决策者长期脱离办案一线,后道审批程序效力高于前道程序,而审批层级越高,决策者对案件全面性审查越弱,科长审批或许还会翻阅案卷,到检委会讨论的案件,通常仅由承办检察官口头汇报案情,委员们即需作出判断。决定者不办案,办案者无权决定,造成了主体模糊,责任分散。以闵行区院检委会为例,组成人员为正副检察长、检察长助理、办案部门主要负责人,讨论模式为在听取承办人案情汇报的情况下轮流发表意见,并形成会议纪要。而一旦发生错案、不诉、撤回起诉等案件质量问题,有关人员共同承担责任。这种框架下,对责任的划分似乎有据可循,但人人负责即相当于无人负责,在责任的层层上移甚至在检委会这种集体决策的形式中,责任被过渡分散,导致了权责不分明矛盾。

二、主任检察官制度的法理基础与实践价值

(一) 主任检察官制度的法理基础

1. 司法规律的客观要求

依照我国《宪法》第129条的规定,检察机关是我国的法律监督机关,专司法律监督职责,这是我国政治制度的重要特点也是我国现行司法制度的重要特色之一。

检察监督司法性是法律监督权能的客观要求。司法权是现代民主法治国家权力系统内的重要组成部分,担负着其特殊的职责和使命。一般认为,司法权的自身属性决定了司法具有中立性、裁判性、终结性和被动性等特征。对于司法的上述特点,我们认为被动性不是其本质属性,原因在于在一定的历史时期司法同样体现出主动和积极的一面,和行政权类似,目前所称的司法被动性主要是针对“当代”这一特定时期,以“审判机关”即狭义司法机关为标准所作出的判断,主要指向法院的“不告不理”。这一描述受到时间上的阶段性和权力主体上的限定性的约束,没能够挖掘出司法的本质特征。司法权之所以成为司法权,区别于行政权和立法权的根本在于其裁判性和中立性,一言以蔽之就是司法机关有权“独立自主”的依法裁判。其核心要素有二:其一是独立性,即排除外界的不当干扰。其二是裁判即查清事实、明辨是非。以此为判断基准,我们认为检察机关的法律监督权同样具有司法性的特征。

亲历性、中立性、公开性、独立性等特征,体现了司法活动的内在规律,是检察机关办案所必须遵循的。而现行的以“三级审批”为特点的检察权组织、运行模式,与亲历性、独立性等司法规律相悖,并直接影响到终结性检察活动中的中立性、公开性和权威性。

2. 保证检察官独立的需要

“检察一体化”是检察机关的基本组织原则,包括对外和对内两个方面:对外的检察一体化,是指检察机关整体上对外独立,依法独立行使检察权,不受法定机关、事项及程序以外的干涉;对内的检察一体化,是指在检察机关内部,上级检察机关与下级检察机关是领导与被领导的关系。本文所称的检察一体化是指对内的检察一体化。

检察一体化主要包含三项内容:首先,上令下从的领导关系。下级检察机关服从上级检察机关,检察官服从检察长。其次,跨区域的检察活动。检察官如有必要可在辖区外执行职务,或者请求有管辖权的检察官代为进行诉讼。再次,职务继承与转移。上级检察官有权亲自处理下属检察官承办的案件和事项,上级检察官有权将下属检察官承办的案件和事项转交其他下属检察官承办。除非法律特别限制,更换检察官时,离任检察官所进行的活动视为接任检察官的活动。^①

应该正确地认识“检察一体化”与“检察官独立性”之间的关系。作为司法官员,检察官首先应该根据自己的“良知与理性”形成内心确信,然后根据自己内心的确信来适用法律,如果一味地要求检察官服从上级,那检察官将变成权力的奴仆,这种情况是十分危险的。作为法律监督者,检察官享有广泛的权力,如果检察官行使职权的活动被权力肆意干涉,不仅会导致个案不公,而且会造成法律监督的缺失,那将对整个法治造成灾难性的影响。要保证检察官的独立性,就必须增强检察官的司法官属性而淡化其行政官属性,建立检察长直接领导、检察官与检察长直接沟通的办案机制,去除行政体制繁文缛节,使检察官真正能够独立行使职权。

^① 参见郭旭《浅析中国检察一体化及其实现》,内蒙古大学2012年硕士学位论文。

3. 扁平化管理的改革方向

科层制又称理性官僚制,是机关管理中普遍采用的一种组织模式。现代社会中的科层制的构建,包括以下几个原则:第一,分工原则,即科层制中每一个划分出来的部门都应承担起相应的职责分工,每一个岗位都应该交给受过专门训练的专家。第二,法治原则,科层制的权威基础不是传统的王权或者统治者个人的魅力,而是法律的明确授权。第三,等级原则,在科层制中,每一个层级都受到上级的节制。第四,非个人原则,科层制中的每一个成员都是庞大组织架构中的一部分,依照规章制度、按照程序流程各行其是,摒弃自己的主观情绪或偏见。

现在,各级检察机关中仍然在适用科层制的管理体系,但这种体制曝露出了显而易见的弊端。首先,严格的等级化必然滋生官僚主义作风。科层体制很像一架精密的机器,每个齿轮都各得其所固定在那里。这种机械性的后果,使得过且过和不负责任得以盛行。其次,科层制使大量优秀的检察官远离一线。当一名经验丰富的优秀检察官获得升迁后,他便不再从事具体的办案工作,而作为领导参与检察管理。^②再次,科层制导致了检察机关内部的沟通不畅。最后,严密的科层制极大地损害了检察官的独立性。

鉴于此,对科层制进行全面的改革,其核心就是建立扁平化的组织。扁平化组织减少了层级,以往分散存在各个层级之间的权力被重新分配,资源和权力部分下放,下级获得了更大的能动性。检察机关在组织架构上亦可以引入扁平化的理念,减少层级,增强基层检察官的能动性,提高检察官在司法工作中的效率。

(二) 主任检察官制度的实践价值

1. 检察工作去行政化彰显司法属性

从我国宪法和法律赋予检察机关的职能看,检察办案是一种司法活动,审查逮捕、审查起诉、抗诉等都具有较强的司法属性。具体来看,一是亲历性,办案人员必须亲身经历,亲自提审、面对面地接触犯罪嫌疑人、被告人,亲眼查看案件材料,亲自了解案件的事实和证据,才能对事实真相、案件定性和量刑建议作出全面准确判断。二是公正性,要求检察办案人员认真倾听案件当事人、律师、侦查人员等个人、单位的意见,依照法定程序和条件收集、审查判断证据,正确认定事实,准确适用法律,是一种确保司法公正的制度保障。三是独立性,要求办案人员有独立的思考和判断,既是司法人员的一种权力,更是司法人员的一种责任。

检察机关长期以来实行的行政审批制与上述检察权的性质、职能存在冲突,决定权的向上集中使得检察机关在实践中具有典型的行政化特征。主任检察官制度,是克服办案工作行政化的有效措施,使得办案责任模式发生根本变革,原有的“三级审批”被压缩,原有的权力高位得到下放,极大程度弱化“审而不定、定而不审”的行政化办案方式,有利于确立和强化检察权的司法权属性,加强适度司法化改革。

^② 参见晏向华《检察职能研究》,中国人民公安大学出版社2005年版,第237页。

2. 建立与法院审判庭相应的检察基本办案组织

主任检察官制度是根据司法权属性和司法工作规律进行的制度设计,具有中国特色社会主义特色,也具有检察机关特色。从检察制度的历史变迁看,我国检察机关具有最强的司法功能^③。主任检察官制度的构建有利于探索以“办案为中心”的机构改革。实行主任检察官制度后,将试点探索打破现有的部门设置,在检察长的领导下,设立若干个主任检察官办案组,并进行一定的专业分工,直接从事执法办案工作。探索“以办案为中心”的机构改革,强化法律监督工作,提高监督工作质量,树立监督权威;有利于进一步促进办案的专业化,强化检察引导侦查取证,提高办案质量;有利于整合力量,减少检察办案工作的重复劳动,提高办案效率。

从检察制度与法院审判制度比较来看,法院庭长和审判长的称谓,具有鲜明的法院特色,检察办案组织改革就是要探索一套符合检察办案特点的组织形式和职务序列,取代目前的科层结构和办案方式。一是将资深检察官选任为主任检察官。主任检察官既是检察机关中优秀检察官的代表,又是检察机关特有的称谓和身份象征。主任检察官不仅亲自办案,还应承担检察管理的职责。二是将主任检察官办案组做为规范的、稳定的、常态的基本办案组织,在检察长的领导下,在主任检察官的主持、指导和管理下,对案件行使决定权并承担办案责任的制度。

3. 建立专业化和职业化的检察官队伍

目前检察机关实行的是分案制、轮案制,缺乏有效合理的分工,即使有分工也多是粗放型。一名检察官往往承办的案件类型繁多,犹如全科大夫,看似面面俱到,但结果可能是难以办出精品案件。实行主任检察官制度后,按照各主任检察官的专长将案件进行分类,比较固定的将某一专业的案件交由特定的主任检察官办案组办理。促使主任检察官集中精力,加速特定专业知识的学习和经验的积累,成为办理某些专业性案件的行家里手。

主任检察官制度还有助于稳定检察官队伍,培养检察官的责任心和职业荣誉感,逐步形成检察人才梯队,从而实现检察事业的可持续发展。“三级审批制”之下,检察人员实施的诉讼活动,只是具体事务的承办,既要受业务部门负责人的审查,又要服从检察长的决定。在这种纵向层级体制中,检察官向上晋升,争取获得案件审查权乃至决定权,是实现事业目标以及个体价值的唯一路径。而一旦成为骨干,且能力被上级所认可,就脱离办案一线,成为二线的监督者。因此,“三级审批”等行政化办案方式不利于强化责任心和职业荣誉感,不利于在检察工作一线保留骨干,也不利于检察队伍整体素质的提高,从而势必妨碍检察事业的可持续发展。应当看到,由于近年来司法行政化的发展倾向,留在一线办案的检察官往往是资历较浅、经验不丰的年轻人。但检察业务活动作为高度技能化的法律活动,需要操作者有丰富经验和很高法律素质及品德修养,一

^③ 参见龙宗智《检察机关办案方式的适度司法化改革》,载《法学杂志》2013年第1期。

线欠缺这样的操作者,司法质量就难以保障。因此,不改革现有办案模式,办案一线就留不住业务骨干和优秀人才。而推动适度的司法化,使检察官成为有职有权的司法官员,是实现检察事业可持续发展最重要的举措之一。

三、主任检察官制度面临的问题

在闵行区院开展的主任检察官制度探索的实践中,本课题组发现,尚存在以下问题,制约着主任检察官制度的推进和成效。

(一) 有待制定法层面的进一步立法确认

和主诉检察官办案责任制的探索一样,主任检察官制度的改革同样面临法律支撑不足的问题。《宪法》和《刑事诉讼法》规定了检察权由人民检察院行使,《刑事诉讼法》和《人民检察院刑事诉讼规则》仅对检察长和检察委员会的职权做出了规定,《人民检察院组织法》中检察官享有的权利包括“履行检察职责应当具有的职权”,但具体是何种职权并未明确;2012年11月最高人民检察院最新发布的《刑事诉讼规则》中,仍规定“人民检察院办理刑事案件,由检察人员承办,办案部门负责人审核,检察长或者检察委员会决定”,将三级审批制度确认为检察机关的根本办案模式。以上规定表明,虽然立法并未禁止检察官办案责任制改革的探索,但缺乏明确的法律支撑。尤其是新实施的《刑事诉讼规则》,与主任检察官制度的“放权”存在明显的冲突,如果在执法办案过程中受到当事人或者外界的质疑,恐难以自圆其说。

缺乏明确法律支撑的另一弊端就是没有统一的、规范的放权机制。主任检察官的权力来源于其所在检察院检察长的授权,既然是检察长授权,就随时可以收回,具有一定的局限性。检察长下放给主任检察官的权力越多,检察长和副检察长的权力就越小,影响力越低,检察长愿意在多大程度上授权给主任检察官,随意性太大。主任检察官制度的改革,未来如果没有明确的法律支撑,不仅自身底气不足,恐怕还会面临和主诉检察官办案责任制同样的结局。因此,建议最高人民检察院立即着手修订《刑事诉讼规则》,并在合适的时候推动《人民检察院组织法》、《检察官法》的修订,为检察官独立行使职权构建完整的法律机制,为主任检察官制度的推行扫清法律障碍。

(二) 主任检察官的独立地位与全局工作如何兼顾仍需探索

从实践情况来看,检察长、科层领导与办案人员由于其所处位置的不同,工作侧重点也有所不同。具体而言,办案人员的工作重心更偏向于个案的处理,且在处理时更注重案件的法律效果,而领导层则更注重工作的全局性,且对于案件的政治效果与社会效果往往保持更高的关注。主任检察官制度强调主任检察官个人的独立性与独立地位,这种突出与强调必然伴随着科层领导、甚至检察长权力的削弱,而这种削弱对于全局性的工作难免会带来一定的负面影响。

检察工作不仅包括办案,还包括监督、调研、宣传、综合治理等各方面。在原有体制

下,科层领导能全面掌握科内工作走向,充分利用各种资源,并根据各办案人员的长处合理进行工作安排。在主任检察官制度下,科层领导无法第一时间掌握案件情况,而各主任检察官由于性格、兴趣、擅长领域的不同,很难全面利用本办案组内的案件资源,从而出现组内资源浪费、科内资源不足工作难以开展的情况。对于这一问题,闵行区院采取了多种解决方法。以公诉科为例,在案件受理时由内勤统一输入案件信息,并对公安机关移送起诉书进行阅看,发现亮点信息及时上报科室;法律文书付印前统一交由专职文书审核员进行审核;案件判决后填写三书一表进行三级审批。从实践效果看,这一系列的措施确有一定效果。但如何在主任检察官独立性与领导对全局工作的掌控之间取得平衡,还需要持久的探索与研究。

(三) 主任检察官利益激励需要得到制度上的充分支撑

与普通检察官相比,主任检察官无疑承担了更加繁重的工作与更加巨大的压力。为鼓励优秀检察官担任主任检察官,闵行区检察院明确没有行政职级的主任检察官享受不低于部门副职的待遇,且在选拔、晋升时享有优先权,任职满一定年限可以晋升副处级非领导职务。这一规定在干警中取得了良好的反响,并极大的鼓舞了青年干警争获“三优一能”的积极性。实际上,在确定任职年限时也存在着一难两难:如果规定的任职年限过短,主任检察官可能在取得副处级后即辞去主任检察官职务,出现“培养一个、流失一个”的情况;而如果规定的年限过长,又难以体现出选拔制度对于主任检察官的优先。目前情况下,比较可行的方案是待遇与职级相分离,主任检察官任职满一定年限后,不晋升副处级职务但享受副处级待遇,而一旦离开主任检察官岗位,则仍享受与其职级相匹配的待遇,从而鼓励主任检察官长久驻守在本岗位上。但是,这一方案需要相应的区级财政、人事等各方面的支持,已经超过了一家基层检察院可以自行决定的范畴。

四、主任检察官制度的理想模式和未来发展

主任检察官制度的建立和完善,是一项具有全局性和革命性的司法改革举措,既需要在实际层面和操作层面的大胆探索和认真总结,更需要在理论层面和制度层面的顶层设计和科学定位。

(一) 主任检察官制度之核心架构

主任检察官制度的核心架构是针对主任检察官作为检察机关办案组织,立足于执法办案本身而言的。在当前深化改革的大背景下,从借鉴和吸收境外检察制度的角度出发,核心架构的构建应当实现“三化”。

1. 扁平化

扁平化是凸现主任检察官司法属性、改变原有行政化审批模式的关键性改革措施。实现扁平化需要把握办案部门负责人与主任检察官以及主任检察官与检察官之间的关

系。关于部门负责人与主任检察官之间的关系,理论和实践中争议不大。作为办案组织,兼任主任检察官的部门负责人与主任检察官的地位平等,均独立承担相关案件的承办职责,直接对检察长负责。存在不同认识的是在主任检察官办公室中,主任检察官与作为助手的承办检察官之间是什么样的关系。对于这一问题,实践中有不同的机制设计。一种是主任检察官审核制,即主任检察官除对自身所办案件作出决定外,对办公室所有检察官办理的案件,通过审核文书等方式进行指导把关,对疑难复杂案件的定性处理提出建议,对补强证据提出指导性意见;当主任检察官与承办检察官意见不一致时,提请召开主任检察官联席会议进行讨论,意见仍不一致的,报请分管检察长决定或提请检委会讨论决定。另一种是主任检察官负责制。即主任检察官除自身办案外,还承担对其所辖办公室其他检察官所承办案件的审批决定职责,当主任检察官不同意承办检察官意见时,可以改变承办检察官的意见,可以提请分管检察长决定或由检委会讨论决定。上海市浦东新区检察院采取的是第一种模式;闵行区检察院则试行第二种模式。最高人民检察院倾向于推行第二种即闵行试点模式。

第一种模式是发达国家和地区较多采用的一种模式,像我国台湾地区以及韩国、法国等检察机关基本上采用的是这一模式。台湾地区的检察官在行使办案职权时拥有较大的自主权,尽管在检察官之上还设有主任检察官,但主任检察官即使不同意承办检察官的意见,也不能径行改变承办检察官的意见,而是报告到检察长处,通过沟通、研讨等途径解决。^④

这一模式的优点之一在于能够比较彻底地实现扁平化。因为在这一模式之下,每一位检察官都是独立的办案主体,行使相应的办案决定权,承担相应的办案责任,主任检察官可以通过审核法律文书、召开联席会议等形式指导检察官办案,但无权直接否决承办检察官独立地对案件作出决定。

第二种模式也有自身的优势。首先,这一模式有利于凸现主任检察官而不是承办检察官的办案主体地位。与第一种彻底扁平化的模式相比,这种模式可称为有限度的扁平化模式。它的构建体现了理性的改革思路。因为和普通检察官相比,主任检察官由于入选门槛更高,对其所具备的职业素养、学识修养、工作能力以及实践经验的要求也远高于普通检察官,因而由主任检察官对其所属检察官办理的案件作出决定,虽然牺牲了一定程度的亲历性,但主任检察官对案件事实认定、证据把握、法律运用等方面的综合能力无疑强于检察官,由其对案件作出决定,无疑有利于案件质量的整体把控,从而更好地体现司法公正。其次,这一模式有利于实现主任检察官精英化的改革思路。与境外国家和地区相比,我国检察官不仅素质参差不齐,难以尽如人意,而且数量庞大,因而尽管称谓一致,但我国的检察官与境外国家和地区的检察官相比,具有相当大的差异性。如果按照第一种彻底扁平化的思路,那么从数量上看,具有独立办案资格的检察

^④ 参见上海市人民检察院课题组《检察机关办案组织研究》,载上海检察内网。

官将是一个庞大的群体,不仅会冲淡主任检察官的主体地位,与主任检察官改革精英化的制度设计理念相左,而且从人员整体素质上看,很多有检察官身份的人实际上并不完全具备像境外检察官那样独立的办案能力。

综上,在目前及今后相当一段时期,上述第二种模式的比较优势更加突出,应当成为主任检察官扁平化设计的主要选项。只有当检察官的整体素质达到精英化要求时,才可考虑推行第一种模式。

2. 集约化

实现主任检察官集约化主要是通过推行大部制来实现,弱化行政化审批模式,淡化检察机关内部业务科(处)室设置是实行主任检察官制度的一个重要目的。同样作为司法机关,法院的审批活动集中在诉讼活动的末端,尽管涉及刑事、民事、行政等诸多法律关系,但审判活动在体现司法活动判断性和终局性方面具有同质性。因此,法院的审判活动自然而然就会形成以部门为划分标准的不同领域,如民事审判、刑事审判、行政审判等。再根据法律关系的细化类型,进行专业分类,如将民事审判细分为婚姻家庭、劳动关系、交通事故、房产纠纷、知识产权等门类。而检察机关作为国家监督机关,虽然也具有很强的司法属性,但由于其全程参与刑事诉讼活动,兼具职务犯罪侦查、批准逮捕、审查起诉以及对诉讼活动的全程监督等诸多职能,是典型的直线型、流程型职能设计,因此,其内设机构不同于法院的“块状”设置,而是明显的“条状”分段设置。不仅如此,检察职能还具有主动追诉、司法审查、程序监督等多种属性,集司法属性与行政属性于一身。因此,其专业化涉及比法院要复杂得多。

以诉讼流程的纵向走势划分检察机关的内设机构这一管理模式,比较适合原有的以三级审批为主的办案模式。而在实行主任检察官制度的大背景下,部门负责人与主任检察官承担了类似的办案职责,同样对检察长和检委会负责。因此,“纵向扁平化”语境下的专业化,从检察职能划分的大的层次来说,有必要将原有职能相似的部门,按照“明晰职责、优化结构、理顺关系、提高效能”的思路进行整合与精简,在横向管理上实行大部制。

按照目前检察机关的职能设置和主任检察官专业化的要求,可以设计一局五部的大部制架构,即将原来的反贪局、反渎局、预防科合并成立反贪污贿赂局;将侦监科、公诉科、未检科和金融科合并成立刑事检察部;将监所科、驻监检察室、民行科、控申科和社区检察科合并成立诉讼监督部;将案管科、研究室合并成立案件管理部;将办公室、行装科、技术科、法警大队合并成立检务保障部;将政治部、监察科、合并成立政治部,由分管检察长或党组成员任部长。其中,在反贪污贿赂局、刑事检察部、诉讼监督部和案管部设若干主任检察官办公室。

3. 专业化

专业化即实行专业化办案模式。大部制是宏观层面的检察职能专业分类,在大部内部,还应当根据案件性质和类别进行微观层面的专业化办案模式设计。

大部制的建立旨在整合这些门类中同质的职能,以主任检察官负责制代替原有的“三级审批”模式。但就每一段落的检察职能内部,比如审查批捕、审查起诉工作,其专业化就基本上围绕犯罪构成要件展开。这里有三个问题需要探讨。

第一,按照刑法同类客体划分专业门类后,是采取捕诉一体还是捕诉分离的制度设计。目前的实践探索中两种模式都有。如上海的一些基层检察院设立的金融知识产权、航运等犯罪案件的部门,有的捕诉一体,也有的捕诉分离。捕诉一体化的优势在于办案效率较高,在决定是否批捕犯罪嫌疑人时,必然考虑捕后是否能将犯罪嫌疑人起诉的问题,因此,在批捕时对证据的把握上会更加慎重和严格,以免出现捕后不诉的诉讼风险。如此一来,退回补充侦查等降低诉讼效率的状况会得到有效控制。但同时,捕诉一体也存在两个诉讼阶段之间制约力度不足的问题。一些案件一旦批捕,即使因证据标准达不到起诉的要求,也会为防止出现捕后不诉等案件质量风险而冒险起诉,给案件质量带来隐患。因此,从长远看,捕诉分离的模式不仅比较符合刑法对于加强诉讼环节之间相互制约的要求,而且也有利于在罪名等专业化办案的同时,形成更加细化的批捕、起诉专业化办理格局。但就近期而言,实行罪名专业化前提下的捕诉一体模式具有相对合理性。

第二,简案专办是否会影响专办人员的业务能力。当前一些基层检察院的公诉部门正在探索将处刑较轻的诸如危险驾驶、开设赌场以及其他轻微犯罪案件分由专业办案组办理的模式,这一探索的根本动因是为了提高办案效率、解决人案矛盾突出的难题。由于简单案件的办理难度相对较低,在程序适用上也基本上采取简易程序审理,因此,无论是在审查起诉阶段还是出庭公诉阶段公诉人所面临的难度都不如其他专业办案组的公诉人,其业务历练强度也明显不足,如果由一些检察官特别是年轻检察人员长期办理此类案件,对案件审查能力和出庭公诉能力的提升是有负面影响的。因此,从长远看,简案专办未必是主任检察官专业化办案的发展方向。当前,可以探索简案专办的工作模式,但应当定期轮换主任检察官办案组办理,以保证主任检察官和检察官有机会接受疑难复杂案件带来的磨练。

第三,未成年人案件专业化办理的深化问题。和上述专业化办理模式相比,未成年人案件专业化办理最大的区别在于它是按照犯罪主体的特殊性而非涉嫌罪名的不同进行设计的。因此,未成年人案件专业化办理的深化涉及诸多领域。首先,在法律关系上可以超越刑事犯罪的范畴而将未成年人民事案件纳入视野。事实上,法院的少年庭就已经探索将涉及未成年人的民事案件纳入工作职能范围,这就涉及与民政行政检察部门划分案件管辖的问题。其次,在涉嫌罪名上,是否也要采取专业化办理。因为目前形势下,未成年人涉嫌罪名的成人化趋向十分明显,开设赌场、介绍容留卖淫等犯罪已屡见不鲜。这些犯罪,区别于以往盗窃、抢劫等传统的侵财型犯罪,细化未成年犯罪案件办理的专业化门类是一个发展趋势。再次,在诉讼阶段及犯罪预防的划分上,采取捕诉防一体的专业化模式还是相互分离的精细化专业模式也是一个值得探讨的问题。

(二) 主任检察官制度之保障机制

相对主任检察官办案运行机制而言,主任检察官的资格准入、管理监督、考核评价及执业保障机制构成了主任检察官制度保障机制的主要内容。

1. 管理监督机制

课题组认为,按照案件办理与管理相分离以及扁平化、集约化和专业化的工作理念和制度设计思路,检察机关案件管理部门的设立和职能强化顺应了对主任检察官“放权”与“控权”平衡的工作要求,是赋予主任检察官相应权力基础上对权力进行监控,使主任检察官承担与权力相对应的执法责任的必然选择。构建主任检察官管理监督机制至少应包含以下内容:

(1) 统一分配案件。在设立大部制、淡化部门行政化审批色彩的前提下,对检察长和检委会授权专门的部门统一行使案件分配的权力,是落实扁平化和集约化管理的必由之路。关于统一分配案件的机制设计有两种思路。

一种模式是案管部门将受理的案件按照主任检察官的职能管辖范围,随机分配给相应的主任检察官和检察官办理,同时兼顾主任检察官和检察官办案的专业化分工。这种分配案件的方式与前文所述的主任检察官负责制较为吻合,其优点是分案规则简便,工作效率较高,但其缺点一方面在于分配案件的针对性较差,主任检察官和检察官不能按照各自的办案权限及执法责任办理相对应的重大疑难复杂案件或普通乃至简单案件,这种无序和错位会直接损害主任检察官办理重大疑难复杂案件这一制度设计。另一方面,不利于体现主任检察官的办案主体地位。在这种分配模式下,主任检察官和检察官一样,除了被动等待办理随机分配的案件,没有任何权力。第三方面,这种分配方式也不利于树立案管部门的管理权威,随机分配方式使案管部门更多地行使形式意义上的案件分配权,而缺乏实质性的管理内容,案管部门几乎不用作深入审查和甄别就能将案件分配给主任检察官和每一位检察官。

另一种模式是由案管部门按照相应的规则将案件分配至不同的主任检察官办公室,再由主任检察官将案件分配给检察官助理。课题组认为,这种模式比较适应前文所述的主任检察官审批决定制,也有利于凸现主任检察官的办案主体地位和案管部门案件管理的权威性。其具体思路是:首先,由案管部门根据集中受理案件(线索)的类别,决定办理案件的大部。其次,根据每一类别的专业化分类如未成年人案件、金融、知识产权案件等,决定办理的相应主任检察官办公室。再次,对一些特殊情形,如涉及判处的同案犯的案件,构成累犯的案件以及实行捕诉一体的办公室在审查起诉已批捕或不捕的犯罪嫌疑人时,分配由原案承办人办理案件。第四,主任检察官收到案件后,再采取指定办理或随机分案的方式确定案件承办人。因特殊情况需要变更主任检察官办公室的,须经分管检察长(大部部长)批准。

(2) 事中流程监控。事中流程监控是由案管部门对主任检察官和检察官在办案流程中尚未决定的程序性事项进行全程关注,对存在的显性错漏进行提示并督促纠正的

管理监督活动。流程监控尽管发生在“事中”,但与管办分离、主任检察官独立行使权力承担责任的设计理念并不冲突,因为这种“事中监督”针对的是尚未由主任检察官作出决定的程序性事项,且针对的是显性的程序性错漏。从案管部门几年来的工作实践和高检院的相关规定看,这种事中监督主要包括如下方面:

第一,对办案期限进行提示。超期办案是显性的程序性疏漏,直接损害执法的严肃性和公正性。通过期限届满前的红、黄灯预警提示,能有效提示主任检察官和检察官在办案期限内作出相应处理决定。

第二,对律师接待和依法使用司法办案场所的情况进行管理。依法保护律师及其他诉讼代理人的合法权益,保证讯问、询问、接待、宣告、听证、心理测试等司法活动在独立于办公场所之外的专门办案场所进行,是主任检察官在办案活动中体现人权保护精神,展示公开、公正、公信检察形象的必然要求。案管部门通过律师接待和司法办案场所使用的预约、登记、调度安排,并且通过检察业务综合信息管理平台音视频同步监控,能够确保主任检察官和检察官依法、规范、文明地行使权力,杜绝办案流程中显性的程序性错漏。

第三,对涉案款物处理情况进行管理。涉案款物的依法处置事关案件的证据固定及实体性处分的结果,对涉案款物的集中统一管理,有利于保证涉案款物接收、保管、移送各环节的依法、规范和及时,有效防止这一环节出现显性的疏漏。

第四,对执法办案风险评估情况进行提示。执法办案风险评估是确定案件是否存在质量风险及涉检信访风险的必经程序,对防控办案质量、降低诉讼风险和社会矛盾风险具有重要意义。需要明确的是,案管部门对执法办案风险评估进行提示主要关注主任检察官和检察官是否对执法风险进行评估,评估的等级确定以及实体性处置则是检察官、主任检察官的办案职责。对执法办案风险评估情况的提示,有利防止“漏估”情况的发生,从而最大限度地消除可能造成的执法风险和案件质量隐患。

第五,对重要法律文书正式确定前的文字质量进行把控。起诉书、检察建议书、纠正违法通知书等法律文书是检察机关执法办案和履行法律监督职能的重要载体,其文书质量的优劣,不仅事关执法活动的公正性和权威性,而且与检察机关的执法形象和执法公信力直接相关。由案管部门对正式确定前的法律文书质量进行把关,有利于防止文书制作中低级错误的发生。不过,从长远看,不断提高检察官和主任检察官的办案能力,包括文书制作水平是深化主任检察官制度的应有之意,对文书制作质量进行专门把关,与事前检察官总体素质不高、案多人少矛盾突出的实际相适应,但未必是主任检察官制度的发展方向。

(3) 事后案件评查。这一工作机制脱胎于研究室作为检委会办事机构的案件督查工作机制。但是,原有的案件督查以对照起诉意见书、起诉书和判决书作为主要方式,重点关注起诉和判决在罪名认定、事实认定、证据把握、法律政策适用等方面的异同。“诉判不一”与案件质量之间虽然也存在一定的联系,但以诉判是否一致来判断案件质

量的优劣并不科学。诉判对照,更多关注的是检法两家对案件处理的不同认识,这种认识差异往往是法律政策适用研究的实证素材,而未必要案件质量优劣的判断依据。因此,课题组认为,事后案件评查,不应以对照法律文书为主要方式,而应以全案审查为必要手段。具体而言:

首先,要对重点案件加以评查。所谓重点案件,应当包括自侦案件立案后作不起诉或撤案处理、捕后不诉、通知公安机关立案的案件、被不起诉或撤回起诉、公诉案件被判无罪或主要事实被否定、撤回起诉后未重新起诉、诉判不一、刑事申诉复查后改变原处理决定或原作出决定部门间存在重大分歧、不捕、不诉决定经复议复核后改变原审审查决定、上诉抗撤回抗诉、决定国家赔偿、引发重大执法风险、民事行政案件、决定提抗后上级院不予支持等案件。上述重点案件存在案件质量问题的可能性较大,应当纳入重点评查的范围,由业务部门报送案管部门进行全案评查。

其次,要对普通案件开展随机抽查。随机抽查是还原案件质量真实状况的有效方式,应当由案管部门确定抽查案件的一定比例,并且覆盖到所有的主任检察官和检察官。对于随机抽查的案件,也应当采取全案阅卷的方式,通过确定不同类别案件的质量标准,从风险评估、罪名确定、强制措施、涉案款物、讯问询问、办案期限、权利义务告知、文书制作等各个环节评价案件质量。

再次,要对特定案件和一类案件开展个案评查和专项评查。个案评查的对象为反映本院业务部门办案质量问题的投诉件。对当事人和人民群众的投诉,由业务部门之外的第三方——案管部门进行全案评查,不仅有利于较为客观、中立地评价案件质量,也是对社会监督的积极回应。个案评查应当在全案阅卷的基础上,询问案件当事人,听取主任检察官和检察官的意见。专项评查是对其他评查的一种深化,应当根据评查中发现的有共性的一类突出问题,对重点评查、随机抽查及个案评查的相关成果进行归纳提炼,形成专业评查报告,从而由点及面地评判一段时期的案件质量共性问题,为领导决策和业务办案服务。

2. 业务考评机制

业务考评机制是对主任检察官办案业务和其他工作业绩进行考核、评价并落实奖惩的工作机制。业务考评机制至少应当包含下列要素:

一是考评主体。为体现考评机制的权威性和公正性,应当建立由检察长为主要负责人的业务考评机构,该机构的组成人员应当体现考评内容的综合性,凸现业务考评的核心地位。在构建考评机构时,应当注意厘清与检委会、案件质量评审小组以及综合考核领导小组之间的关系。课题组认为,检委会作为院检察业务最高决策机构,主要是研究决定重大疑难案件、全院性的重大业务事项及规范性文件的制定,针对的是重大的案件及事项,并不直接对主任检察官及检察官的业务和其他工作作出评判,因此,不宜直接由检委会承担业务考评的职责。案件质量评审小组是对案件质量评查工作进行组织、协调的机构,重点关注对案件质量、法律文书质量评价结果的确认以及对质量疑异

的解决,虽然也是案件质量管理监督的领导机构,但不宜直接根据案件质量和法律文书质量状况对主任检察官的工作业绩作出评价并进行处理。院综合考核领导小组承担的是对全院各职能条线综合性工作的考核职能,关注的是队伍建设、日常管理、信息调研、保密宣传等综合性内容,针对的不是主任检察官个人而是各职能条线的综合工作业绩,因此,与考评主任检察官的职能定位有很大差别。

在“纵向扁平化、横向大部制”的管理架构之下,主任检察官业务考评机构的设计应当突出权威性和公正性。由检察长任负责人,分管检察长、纪检组长、政治部主任、专职检委会委员、反贪局副局长、检察长助理以及政治部和案管部相关人员为考评机构成员,担任检委会委员的原办案部门负责人本身兼有主任检察官身份,故原则上不应成为考评机构的成员。反贪局副局长因本身不具有主任检察官身份,应当作为考评机构组成人员;案件质量评审小组中的专职案件质量评查员和法律文书审核员,由于直接参与对案件质量和法律文书质量的评查和审核,政治部副主任或监察条线负责人直接参与队伍建设考核,本身又不兼任主任检察官,符合中立性特点,故也可以作为考评机构的成员。

二是考评内容的标准。对主任检察官的考评应当包含案件数量、办案质量、办案效率、法律监督、文书质量以及综合表现等方面的内容。就办案数量而言,主任检察官应当组织与指导其所在的办公室完成分配的办案数量,主任检察官个人(兼任业务条线主要负责人的除外)的办案数量应当高于所在条线人均办案量,并负责承办重大、疑难、复杂案件;就办案质量而言,主任检察官自身办理及审批的案件应当符合法律、法规、司法解释及办案规则的规定,严禁出现错误,严格控制次质案件;就办案效率而言,主任检察官办理审查起诉案件的年度审结率应当达到上级院的办案效率要求,办理其他案件应当在法定期限内审结;就法律监督而言,主任检察官要结合办案,切实履行法律监督职责,充分运用追捕、追诉、立案监督、抗诉、检察建议、纠正违法通知书、纠正非法取证意见等监督方式,有效落实法律监督工作任务;就文书质量而言,主任检察官制作与审核的法律文书应当严格按照文书制作的要求,做到格式规范、表述准确、论证严密、说理透彻;就综合表现而言,主任检察官应当模范遵守党风廉政纪律规范,积极参加业务能力测试并取得较好成绩,带头开展检察理论和调查研究工作,完成调研工作任务等等。

三是考评方式及结果应用。尽管业务考评机构是主任检察官考评机制的主体,但根据具体指标对主任检察官工作业绩进行量化评估的是相关部门。在实行大部制后,考核评估职能部门主要是案管部和政治部。具体而言,办案数量、办案质量、办案效率、文书质量以及综合表现中的调研工作等指标由案管部负责提供考核评估依据。办案数量根据案管部统一分配案件的机制加以确定;办案质量根据案件质量评查的随机抽查、重点评查、个案评查等结果加以确定;办案效率由案件管理软件显示的结果加以确定;文书质量由专职文书审核员审查文书质量的结果加以确定。法律监督工作的成效与办案紧密相关,难以被事中深度有限的流程监控所掌握,事后的案件质量评查覆盖面有限且时效滞后,也难以对法律监督的成效作出准确评估。因此,法律监督工作的考核评估

职能应当由大部的相应条线承担。综合表现中的廉洁自律、业务竞赛、评议等情况,由政治部负责考核评估。

根据各项指标的量化考核评估结果,由主任检察官考评机构对主任检察官的工作业绩进行考评,确定优秀、达标和不达标的考评等次。达标的主任检察官应当享受相应的岗位津贴;评定为优秀的,除享受岗位津贴外还给予一定的奖励;被评定为不达标的,采取扣发岗位津贴直至免除资格等奖惩措施。考评结果应当记入主任检察官个人执法档案,作为奖励、晋升或惩戒的重要依据。

3. 执业准入及保障机制

主任检察官的准入包括任职资格、员额比例、选任程序等方面的内容。关于任职资格,除了应当具备良好的政治素质、职业道德等条件外,还应当具备大学本科以上学历,以保证较强的学识和理论功底;具备检察员法律职务,以保证较强的法律及专业素养;具备一定年限的法律或检察工作经历,以保证较强的实践和处事经验。根据检察官队伍年轻化的实际,对具有省市级以上“三优一能”等业务标兵称号的检察官,也可以适当降低检察或法律工作经历的年限,优先择优选任。

关于员额比例,按照主任检察官精英化管理的原则,应当对主任检察官的职数进行适当的限制,原则上不超过所在业务条线检察人员数的三分之一。提高主任检察官的入职门槛,控制主任检察官的员额比例,有利于凸现主任检察官的社会地位,增强其执业荣誉感,从而促进其职业精神的培养和职业素养的提升。

主任检察官的执业保障包括身份保障、履职保障等措施,其中最核心的保障是待遇保障,这也是主任检察官改革中难度较大的实质性保障措施。除了享受主任检察官津贴,优先参加专业培训和考察,推行主任检察官疗养制度等之外,如何保证主任检察官的待遇不受行政职级的限制是一个核心问题。

Abstract: Direct prosecutor system refers to the system that under the leadership of chief prosecutor and procuratorial committee, the handling group composed of direct prosecutor and several prosecutors, independently exercises the power of decision in accordance with law concerning the cases within the scope of authorization and assumes its liability accordingly. It is a pilot reform carried out to make up the insufficiency and defects of current procuratorial practice and system. Through recent years' exploration, it breaks the original working mode of administrative examination and approval, and establishes brand-new organization and working mechanism. The implementation of this institution requires the realization of flattening, intensive and professional procuratorial management, requires the legal formation of professional qualification mechanism, managerial supervision mechanism, examination and evaluation mechanism and professional safeguard mechanism.
