

# 领导参阅件

2017年 第1期

本期关注

检察改革

编辑：《中国学术期刊（光盘版）》电子杂志社法律出版分社  
服务：同方知网（北京）技术有限公司

# 目 录

## 【改革前沿】

- 关于当前检察改革的五个基本理论问题 ..... 樊崇义 (03)
- 刑事公诉制度改革十大趋势 ..... 陈国庆 周颖 (05)
- 《人民检察院组织法》修改重点问题 ..... 万春 (11)

## 【改革案例】

- 检察人员分类管理制度改革析论 ..... 江国华 梅扬 (23)
- 司法责任制建立和运行情况调研报告  
——以武汉市检察机关改革为样本 ..... 孙光骏等 (35)

## 【司法解释】

- 两高关于办理侵犯公民个人信息刑事案件适用法律若干问题的解释 ..... 39
- 两高《关于办理侵犯公民个人信息刑事案件适用法律若干问题的解释》解读 ..... 44

## 【文件解读】

- 《人民检察院案件流程监控工作规定(试行)》解读 ..... 许山松 (48)
- 《人民检察院办理延长侦查羁押期限案件的规定》解读 ..... 刘福谦 (51)

## 【改革回顾】

- 2014 年检察改革综述 ..... 张步洪 (57)
- 2015 年检察改革综述 ..... 张步洪 (62)

## 关于当前检察改革的五个基本理论问题

中国政法大学教授 樊崇义



“十三五”时期是我国发展的重要历史时期，检察工作面临的机遇和挑战并存。在这种情况下，以下几个基本理论和原则应当在继续坚持的同时进一步创新发展。

### 一、坚持职权原则

当前，科学技术信息在诉讼活动中广泛应用，但在适用时不可突破、超越或削弱职权原则，更不能违背司法规律。例如，利用微信开庭、公诉连线出庭、刑事案件速裁程序试点公检法联合无缝对接，还有捕诉合一、侦捕诉合一等，这些做法与司法的判断性、直接性、言词原则之属性相违背，值得研究和警惕。运用现代化手段，使司法迈向公开、透明、方便群众是值得提倡的，但相悖于司法规律的做法必须禁止。

当前，发挥好检察职权，坚持职权原则，应当既强调科技强检，又不能违背司法规律。特别是要将“互联网+检察工作”作为推动检察工作的着力点，强化检察工作与信息化的深度融合，实施“互联网+检察工作”专项行动。第一，在职务犯罪侦查上，全面提升电子证据意识，全面构建电子证据思维。第二，在检察管理上，运用统一软件对办案业务进行管理。第三，运用网络对接公安、法院、纪检监察、工商、银行、税务等部门，实现资源共享。第四，建构检务公开网络平台，保障群众的知情权、表达权等。

### 二、全面贯彻人权保障原则

2012年刑事诉讼法的修改实现了诉讼目的的转型，即由一元化的查清事实、惩罚犯罪，转向既打击和惩治犯罪，又尊重和保障人员的二元化的目的。但是，如何适应诉讼目的转型，尤其是如何贯彻人权保障原则，应当从两方面着力：

一是完善人权保障制度架构。从司法方面来讲，十八届三中全会提出了关于人权保障的九项

措施，十八届四中全会提出了十项措施，我们应当按照这些措施构建人权司法保障制度。二是从法律监督属性出发，既要监督、制约公权，又要保护私权。作为国家法律监督机关，检察机关既要加强对“公权”的监督，特别是诉讼中的法律监督，还要加强对“私权”的保护。在保护私权上，目前可从两方面着手：一是保护犯罪嫌疑人、被告人的辩护权。我国刑事诉讼中，有大量案件辩护仍未到位，应当引起法律监督机关的高度重视。二是保护非公有制经济的发展，营造公平公正的法治环境。

### 三、正确认识检察权的三种属性

检察权具有法律监督属性、司法属性和行政属性。三种属性存在如下关系：法律监督属性是检察职能的根本和核心；司法属性是检察的本职职能；行政属性是主体，主要指检察主体的内部管理、上下级关系、检察一体以及司法责任制等。如何把握好检察权的三种属性，应当注意以下几点：首先，法律监督属性应当包括诉讼监督和非诉讼监督，当前应当根据国家的现实需要，大力探索非诉讼监督。其次，关于司法责任制的问题。检察主体的行政属性决定了检察机关集体办案，这与审判人员可以独立审理案件不同，因此，检察机关实行的办案责任制要区别于法院的司法责任制。再次，可以实行“公诉职能”和“法律监督职能”相分离。在法律监督的属性下，检察机关的职权可实行“两元论”，即公诉与监督相分离。这有助于检察人员准确把握好职能定位，有助于在庭审中实现真正的“控辩平等”。

### 四、以审判为中心诉讼制度改革的基本理论问题

当前，在以审判为中心的诉讼制度改革中，如何理解诉讼中的分工、制约？以审判为中心不仅是个技术问题，而是一项重大的系统工程。

首先，应破解审判中心论和阶段论的分歧、冲

突。以审判为中心诉讼制度改革的主体包括公安机关、检察机关、法院、刑事辩护律师四大主体,它是控诉、辩护、审判三大诉讼职能的综合发挥和联动。“侦查是基础,公诉是主导,辩护是必须,审判是关键,监督是保障”这是对以审判为中心的诉讼制度改革的较为全面的理解。

其次,应当以权力制衡原理为指导,强化侦查监督,夯实基础,建立中国特色司法审查制度。在以审判为中心的诉讼制度改革的运行机制中,我们反对“侦查中心主义”,但并非削弱和藐视侦查,侦查仍然是以审判为中心诉讼制度体系中的首要环节和基础环节。但是,侦查权的行政属性和运行中的基本特征,决定了必须对其监督、制约和进行司法改造。侦查权有以下特征:(1)国家权力的垄断性;(2)实施中暴力的强制性;(3)秘密的封闭性;(4)追诉的倾向性;(5)诉讼的积极主动性;(6)行使部分诉讼职能的程序性。这些基本特征在实践中暴露的问题也比较突出:权力的膨胀和滥用,刑讯逼供屡禁不止,错案时有发生,等等。

就我国刑事诉讼立法和实践而言,公安机关可以独立决定通过行政手段剥夺公民人身自由权;独立适用限制、搜查、扣押公民人身、住宅和财产权;独立决定拘留等剥夺公民人身自由权;独立决定适用取保候审、监视居住等强制措施;独立决定适用秘侦手段等等。我们认为,凡是涉及到“人权”和“财产权”的强制措施,统统都要受到监督、制约和法律的限制,均不得自己立案、自己侦查、自行决定,这也是多数国家的经验。因此,以审判为中心的诉讼制度的改革,必须坚持权力制衡原理,对侦查权的行政属性进行司法改造,建构具有中国特色的司法审查制度。比如,对侦查中的各种限制人身自由、财产权的强制手段,均要求须报经检察机关批准,接受检察机关的法律监督、制约,以防止权力滥用,确保收集、扣押的各种证据的质量,夯实诉讼的基础。具体而言,按照权力制衡原理,可从以下三个方面建构具有中国特色的司法审查制度:(1)凡是限制人身自由的强制强制措施均由检察机关审查批准;(2)物权限制要实行由检察机关批准的令状主义;(3)自侦案件的强制

措施和带有强制性的措施,要报经同级法院批准。

第三,适应庭审实质化,实现有效公诉。为此,检察机关应做好四点:一是积极改革审前程序,创新侦查监督,建构大控诉的格局,指导侦查、引导侦查,打好基础。二是针对庭审实质化和有效辩护制度,制作公诉实质化和有效化标准。三是采取措施克服庭审虚化、质证形式化。四是正确处理庭审中控、辩、审三者之间的关系。

五、坚持证据裁判规则,提高运用证据的能力和水平

第一,正确把握证据裁判规则与以审判为中心诉讼制度改革的关系。证据是以审判为中心诉讼制度的核心;证据的运用是庭审实质化的标准,证据是防范和纠正冤假错案的基础。

第二,正确把握证据裁判规则。证据规则是对证据能力规则和证据证明力规则的规范。证据能力规则包括:相关性规则,非法证据排除规则,传闻证据排除规则,意见证据排除规则。证据证明力规则包括:自白规则,补强证据规则等。

第三,贯彻证据裁判规则。就检察实务工作而言,首先,要认真总结已经纠正的错案产生的原因,有针对性地采取有力措施,加以防范。从“以口供为本”转向“以实物证据运用为本”,实行诉讼分流,对大要案必须坚持直言词原则,提高证人、鉴定人出庭率,保障控辩双方的质证权,完善质证规则等等。其次,在实际操作和运用证据的各个环节上,一要紧紧围绕证明对象、定罪量刑两个环节,进行证据裁判;二要紧紧抓住收集—固定—保管—移送—返还—出示—辨认—质证—认证九个环节,审查阐述证据的合法性;三要紧紧坚持非法证据排除规则的贯彻与落实,特别要解决“不能排、不想排、不敢排和不会排”的问题;四要解决大要案中的证人、鉴定人到庭接受质证的问题;五要学会正确处理在卷证据和在案证据的关系,要坚持以庭审为标准,学会运用在案证据,适应庭审的变化和要求;六要正确理解和运用“排除合理怀疑”的证明标准,学会处理在案证据与个人的经验判断、逻辑判断和自由裁量的关系,不滥用自由裁量权。

# 刑事公诉制度改革十大趋势

| 陈国庆\* 周颖\*\*

刑事公诉制度是刑事诉讼制度的重要组成部分。当前,在全面推进依法治国、建设社会主义法治国家的背景下,中央提出了推进以审判为中心的诉讼制度改革、完善刑事诉讼中认罪认罚从宽制度、完善检察机关行使监督权的法律制度等一系列重大改革命题,其中诸多改革均与刑事公诉制度息息相关。在此背景下,对与刑事公诉制度改革相关的理论和实践问题进行探讨,特别是如何在改革视野下把握好公诉的角色定位,如何在诸多现实的矛盾与困境中走出符合自身实际、符合司法规律的改革之路,意义十分重大。

推进刑事公诉制度改革,角色定位决定改革的具体实现路径,是改革的前提和基础。笔者认为,在当前诉讼制度改革的大背景下,公诉在刑事诉讼中应当扮演好以下角色:一是审前主导。加强检察机关对侦查权的监督和制约,改造侦诉关系,充分发挥公诉在审前程序中的主导地位,将公诉作为一切审前程序的出发点和落脚点,加强对侦查活动的引导和规制,将证据要求通过公诉这一中间环节由审判向侦查前端传导,形成提升案件质量的合力。二是审前过滤。检察机关进行审前过滤最重要的手段和途径就是起诉裁量权的行使,即通过对不符合起诉标准的案件,依法作出不起诉决定,防止将矛盾推向审判。三是启动审判。完善控审分离下的不告不理制度,探索建立诉因制度,充分发挥公诉启动审判的功能,是完善诉审关系的必然。四是指控犯罪。出席法庭指控犯罪,是公诉部门的重要职能。在诉讼制度改革背景下,检察机关如何在庭审中扮演

好指控角色,彰显司法公正和司法公信力,是我们面临的一大课题。五是诉辩平等。推动控辩双方良性、合作、有序对抗,是诉辩平等的要求,也是诉辩关系的发展方向,更是推进公正司法、提升司法公信力的必然要求。

公诉制度改革是一项系统工程,涉及职权配置、制度设计、机制完善等方面,把握好改革的维度和路径十分重要。在准确定位公诉职能的基础上,笔者认为,应当从以下十个方面循序推动公诉体制机制创新。

## 一、繁简分流 构建多种诉讼模式的公诉机制

实行繁简分流是提高诉讼效率、保障当事人合法权益的重要举措。对案件进行难易分类,对程序进行繁简分流,强化审前程序的作用,提升诉讼效率,已越来越成为共识。总的原则是“轻轻重重”,简单案件尽可能简化审理,复杂案件尽可能细化审理。具体路径就是改进办案方式,构建多种诉讼模式的公诉机制,形成普通程序、简易程序、速裁程序,齐头并进,最终达至30%的人员承办70%的案件,集中力量和精力办好重大、疑难、复杂及被告人不认罪等案件,实现司法资源的最优配置。

完善检察机关适用普通程序办案机制。实质化的庭审实际上就是严格适用普通程序的庭审。对重大疑难复杂、被告人不认罪或者关键证据有争议的案件,应当严格依照普通程序进行较为彻底的实质审理。检察机关办理此类案件,一是应当做好庭审准备,做好庭前预测和应对预案。庭前要全面梳理、

\* 最高人民检察院公诉厅厅长、法学博士;

\*\* 最高人民检察院公诉厅干部、法学博士。

编织与公诉指控相匹配的证据体系。公诉人尤其应当防止对有罪证据的偏爱,而对无罪、罪轻证据漠然置之。要注重庭前的程序净化工作。程序之伤是硬伤,极易成为辩方质疑的重点,公诉人出庭前应当多方思量。二是加强与法院的沟通协调,完善庭前会议制度,准确把握庭前会议审议重点,明确庭前会议效率,在庭前解决管辖、非法证据排除等程序性争议,为优质高效庭审打下坚实基础。三是加强当庭讯问、举证、质证和辩论。当然,对适用普通程序的案件,如果被告人认罪的,程序可适当简化。

完善检察机关适用简易程序办案机制。当前,适用简易程序案件存在“简易不简”的问题,表面上庭审时间缩短了,但公诉部门庭外的工作量增加了,造成一些地方不愿意适用简易程序。要真正发挥简易程序的作用,不仅要简化庭审程序,还要合理简化庭前准备程序。例如,对可以适用简易程序的案件,在审查起诉阶段简化审查报告制作,在庭前准备阶段不制作“三纲一书”(讯问提纲、示证提纲、质证提纲和公诉意见书)。同时,会同公安机关、法院健全简易程序案件“三集中”(公安机关集中移送起诉、检察机关集中审查起诉、法院集中开庭审理)办案模式。

深化刑事案件速裁程序试点工作。2014年6月,全国人大常委会授权最高人民检察院、最高人民法院在北京、上海、广州等18个城市试点刑事案件速裁程序,对目前的简易程序进行再一步简化。从试点情况看,总体上效果是好的,值得进一步推广。但目前各地试点采取的仍然是一种保留庭审的思路,即对某些轻微案件合并审理,省去法庭调查、法庭辩论,保留被告人最后陈述,一定程度上提高了诉讼效率。但也有人提出,这种省略法庭调查、法庭辩论的庭审只能是一种形式化的庭审,而不具有任何程序保障意义,相反却在简单案件中浪费了过多司法资源。因此,类似西方国家处刑命令程序的书面化审理的刑事案件速裁程序值得探索研究。即对于危险驾驶、交通肇事、盗窃、诈骗等轻微刑事案件,被告人自愿认罪且对适用处刑命令程序无异议,可由检察官向法官申请处刑命令,法官审查后可直接签发处刑命令,但同时保留被告人事后异议的机会。收到处刑命令两周后对判决有异议的,被

告人可以提出异议并获得法庭言词审理的机会。

## 二、推进公诉环节认罪认罚从宽制度改革

审查起诉阶段认罪协商制度。认罪协商机制本是当事人诉讼模式下的具体诉讼制度,当前两大法系融汇发展,大陆法系国家在司法、诉讼制度改革中纷纷采用和部分吸收当事人主义的积极因素,建立了认罪协商机制。考虑到我国的现实国情,特别是民众的接受度,构建我国审查起诉阶段的认罪协商机制应当把握以下几点:一是协商内容不包括罪名与罪数的交换。也就是说,应当通过审查起诉等查明案件事实,认定证据是否确实充分,认定是否构成犯罪、构成何罪,在此基础上,才可以对认罪认罚后是否起诉、是否从轻、减轻处罚及程序选择等问题进行探讨。二是案件范围可以适当扩大。我国刑事诉讼中,对于所有案件如果都能进行协商,虽然能够大幅提高诉讼效率,但与公众期望和公平正义的需求相悖。但如果适用范围过窄,设立认罪认罚从宽的意义无法凸显,提高诉讼效率的目的也难以达到。三是从宽的后果包括实体和程序两个层面。实体上的从宽处理,在检察环节主要体现为不起诉和提出从轻或者减轻处罚的量刑建议。在审查起诉阶段,经控辩协商,犯罪嫌疑人认罪认罚,且情节较轻的,检察机关可以作出不起诉决定。程序上的“从宽”主要体现在“从快”处理上,对被告人认罪认罚的,可赋予其程序选择权,即经协商认罪认罚的,可以适用简易程序或者刑事案件速裁程序等,即使适用普通程序,也可以简化庭审程序。

探索建立控辩量刑协商制度。探索被告人认罪案件控辩量刑协商制度,是实现庭审民主化,推进庭审实质化的重要举措。检察机关可以会同法院明确被告人认罪案件控辩量刑协商的规则和程序,减少控、辩、审三方因量刑争议引发不必要的分歧矛盾,使刑法中的坦白从宽制度落到实处。

## 三、完善起诉裁量制度

完善不起诉制度,扩大起诉裁量权。在现代刑事诉讼中,基于起诉便宜主义,检察机关享有一定的公诉裁量权,这种裁量主要表现之一就是不起诉权,即对达不到起诉标准的案件,依法作出不起诉

决定。一是落实认罪认罚从宽制度的要求,探索扩大不起诉的适用范围,完善不起诉标准,充分发挥其诉讼过滤功能和质量传导机能,倒逼侦查机关提高案件质量。不起诉范围的适当扩大与认罪协商机制应当有效对接,即可在目前刑事诉讼法规定的相对不起诉“情节轻微”基础上适当扩大范围,将条件把握在“可能判处三年以下有期徒刑的”案件。二是科学评价不起诉案件。目前实践中,为防止权力滥用,检察机关对不起诉一直以来是持控制态度,对不起诉案件多、不起诉率高持负面评价。笔者认为,目前这种以不起诉率评价办案质量的简单做法亟须改进。应当摒弃实践中人为限制不起诉数和起诉率的情况,坚持审查起诉法定标准,对不符合起诉标准的案件,依法坚决作出起诉决定。

探索建立处罚令制度。探索建立处罚令制度有着现实的意义。从我国司法实际出发,探索处罚令制度,应当与完善刑事案件速裁程序结合起来,即处罚令的适用案件范围应当保持与刑事案件速裁程序范围一致,即可能判处1年以下有期徒刑的特定类型犯罪。但对是否需要开庭审理,则可借鉴德国的做法,由检察官直接向法官申请处刑令,法官经书面审查可直接签发处罚令。另外,需要注意的是,处罚令程序只能由检察官提起,由法院根据检察官的申请作出决定。而刑事案件速裁程序可由检察官主动提起,也可由公安机关或者律师申请,由检察院决定提起,还可以由法院在审理案件过程中征得检察院、被起诉人同意后决定适用。

探索赋予检察机关不起诉的罚没权。不起诉案件能否没收违法所得与认罪认罚从宽的实体处理紧密联系。赋予检察机关对不起诉案件违法所得的没收权,有其内在的合理性:一是不让犯罪分子从犯罪行为中得到利益,是一个重要的法律原则。二是目前不起诉案件中建议主管机关没收违法所得执行得不够好。三是在国外的认罪协商机制中,通常被告人在与检察官达成的认罪协商协议中会将放弃违法所得予以列明。四是对不起诉案件由检察官直接没收违法所得更为可行。但为防止权力的滥用,一方面应当严格限定没收违法所得的审批程序,另一方面应完善救济方式,赋予犯罪嫌疑人不服检察机关没收违法所得决定的救济权利。

完善撤回起诉制度。撤回起诉是诉讼的一种过滤机制和救济措施,也是衡量公诉案件质量的一个重要指标,对保障人权和提高诉讼效率具有重要意义。当前撤回起诉制度适用中存在相关规定缺失、权力滥用、程序启动不规范等突出问题,影响了制度功用的发挥。因此,有必要从立法和司法两个层面对撤回起诉制度予以完善。首先,推动在立法上确立撤回起诉制度。其次,司法实践中,检察人员应当严格按照刑事诉讼法及“两个证据规定”的要求审查案件,严格证明标准,确保案件质量,尽量减少撤回起诉案件;确有必要时,应当严格按照法律规定的条件、范围和程序适用撤回起诉,防止权力滥用。

#### 四、改革公诉审查方式

完善证据审查机制。要转变证据审查方式,增强检察人员办案的亲历性,变“静态”审查为“动态”审查。公诉部门指控、追诉以及诉讼监督,均要求对于案件事实和证据的审查应当呈现出积极主动的进取状态,不能仅限于单纯的书面阅卷。侦查机关移送的案卷材料是经由其主观判断取舍之后形成的证据材料,往往只是整个案件事实的部分反映。因此,公诉部门对案件事实的审查不应囿于侦查机关所移送的有限的案卷材料,这也是以审判为中心的必然要求,否则还是会落入“以侦查为中心”的窠臼。特别是对犯罪嫌疑人翻供的、客观性证据存疑的、案情重大疑难复杂的、当事人对事实认定有重大争议的、新型犯罪以及专业性较强的、拟不起诉或公安撤回的、存在当事人矛盾激化引发重大办案风险的、对可能判处无期徒刑以上刑罚的案件,检察机关尤其应注意启动亲历性办案机制,不仅要认真审查“在卷”证据,同时应当注意发现和审查“在案”证据。在具体办案手段上,可以综合运用复勘现场、疑点证据走访核实、调取侦查机关的侦查内卷、接触当事人和证人、听取律师意见等方法审查证据取得手段、程序及内容的合法性,对前后矛盾的言词证据进行梳理、复核、固定,及时发现未在案的相关证据,排除非法证据,做到全案证据审查不偏不倚。

建立诉因制度。诉因制度是英美法系国家的一项重要制度,其意义不仅在于它所包含的实体内

容,更在于它所蕴含的程序意义,即它在控、辩、审三方之间搭起了联系和调节的纽带:对公诉方而言,它是检察官提出指控的前提和条件;对审判方而言,它是法庭审理的对象,为审判权设定了界限;对辩护方而言,它是辩护指向的标的,有利于针对起诉书的指控进行充分辩护和防御。可见,诉因制度在调节诉辩审三方关系,保持起诉的稳定性,保持审判的中立,以及维护辩护方的合法权益方面,有着独特的作用。我国刑事诉讼中没有确立诉因制度,现行的公诉方式存在着结构性缺陷,表现有三:一是起诉书往往呈现的是包括犯罪构成要件事实以及案件相关事实在内的庞杂的图景,构成犯罪的事实不能通过诉因明示出来,在数罪案件中尤其明显,这就使得法官在行使审判权时,难以充分意识到审理活动的对象范围界限。二是刑事诉讼法关于起诉效力与审判范围问题规定得不够明确,使得“审判突袭”现象并不鲜见,即实践中审判对象超越起诉范围,法院认定罪名与起诉罪名不一致,以及对在审理中发现可能影响定罪的新的事实,在未经检察机关补充起诉或者变更起诉情况下,法院可以径行审理并改变罪名等情况时有发生。三是前述现象使得被告人的辩护权得不到有效保障。因此,构建中国特色的诉因制度,有助于弥补现行公诉方式的结构缺陷,是促进完善控、辩、审三方关系的重要途径,这也契合构建公正、高效、权威的司法制度的改革要求。

### 五、强化出庭指控,探索认罪与不认罪相区别的出庭公诉模式

当前普通程序案件出庭公诉模式呈现出千篇一律的特点,检察机关举证、质证等环节拖沓冗长繁琐现象不同程度存在,这种出庭模式效率低下、效果不好,已不能适应实践需要,亟待改革。应当根据被告人是否认罪等具体情况,构建不同的出庭公诉模式。

对被告人不认罪案件,强化当庭讯问、举证、质证和辩论,确保当庭指控犯罪全面、准确、有力。一是强化当庭讯问。讯问被告人应把握主动,讲究章

法,合理选择运用解释性讯问、追问等方式,做到层次分明、重点突出、有的放矢。对被告人的合理辩解应当认真对待,对被告人当庭不实供述予以揭露,对庭前的有罪供述予以固定。二是强化当庭示证。根据被告人不认罪情况,围绕犯罪构成要件和争议焦点,合理安排和调整示证顺序,做到详略得当、要点突出。三是强化当庭质证。紧紧围绕案件事实和证据的客观性、关联性、合法性,围绕控辩双方争议焦点,从不同角度区别质证,并根据庭审变化动向,掌握质证的主动性。四是强化庭审辩论。围绕控辩双方在事实、证据、法律适用和量刑等方面的分歧焦点,运用事实证据、法律规定和刑事政策,客观公正地发表公诉意见。辩论时,要把握控辩方向,围绕辩护意见有针对性地答辩,但对起诉书、公诉意见中已详细阐明过的观点,与案件无关的细枝末节,控辩双方没有原则分歧的一般问题,无须答辩。

对被告人认罪案件,举证、质证、辩论等诸环节均应当简化。对控辩双方没有争议的证据,简单出示,对辩方证据认为没有必要质证的,则不质证。在法庭辩论阶段,对定罪问题无须过多阐述,应当主要围绕有争议的问题进行法庭辩论。

### 六、适应以审判为中心诉讼制度改革要求,调整诉侦关系

完善检察机关介入侦查、引导取证工作机制。实践中,有些案件之所以诉不出、判不了,其根源在于侦查取证不到位。强化检察机关介入引导侦查取证显得意义重大。提前介入侦查引导取证工作机制在实践中已探索多年,《人民检察院刑事诉讼规则(试行)》第三百六十一条、第五百六十七条也作出规定,但仍然存在缺陷:一是法律位阶低,没有从立法上予以确立,只适用于检察机关内部,对公安机关没有约束力,未规定公安机关的配合义务;二是规定太笼统,没有对提前介入的案件范围、介入时间、介入效力以及其他细节作出规定,影响了制度效果的发挥。构建新型侦诉关系,要求完善检察机关介入侦查、引导取证工作机制,并合理划分检察机关侦查监督、公诉部门介入侦查、引导取证的范

参见卞建林:《健全司法权分工配合制约机制的思考》,载《河南社会科学》2015年第1期。

围和重点。笔者认为,侦查监督部门应当以保证侦查合法为重点,公诉除了监督合法取证外,还要引导侦查机关按照起诉的要求全面收集指控犯罪的证据。而公诉部门引导侦查取证,要注意以下三点:首先,把握好介入侦查引导取证的基本原则,适当、适时、适度。所谓适当,是指介入引导侦查的案件范围,一般应当是在当地有重大影响或者敏感、疑难、复杂的案件,必须确有必要,必须确保侦查取证工作依法、客观、及时、全面进行。所谓适时,是指引导侦查取证的时间,一般在批准逮捕后、移送审查起诉之前,必要时可以在审查逮捕阶段与侦查监督部门同时介入侦查。所谓适度,是指在加大介入引导侦查取证的同时,要防止过度介入。其次,明确介入侦查引导取证的方式。主要包括参与研究侦查机关(部门)已经获取的证据材料并提出补充、固定和完善的意见,参加侦查机关(部门)对于重大案件的讨论,参加侦查机关(部门)的勘验、检查等侦查活动等方式。特别对于重大命案,要通过第一时间介入现场勘查、介入侦查机关第一次讯问、参加案件讨论等方式,提出对侦查取证的意见和建议,实现侦查工作由“抓人破案”向“证据定案”的转变。再次,明确介入侦查引导取证的重点。公诉部门介入侦查的重点是按照起诉的证据标准,对侦查机关(部门)的侦查方向、重点以及证据的收集、固定、补充和完善提出建议,同时对适用法律问题进行沟通与引导,保证正确适用法律。发现侦查活动有违法情形的,及时提出纠正意见,力争在案件移送审查起诉前解决好证据的确实充分和合法性问题。

完善退回补充侦查制度。当前,退回补充侦查工作存在着退补提纲针对性不强以及侦查机关补查不力、退而不查等突出问题。对需要补充侦查的案件及时退回补充侦查,是确保案件质量的重要手段。一是建立证据协查说理性和指引性工作机制。明确退回补充侦查的必要性,提高退查提纲的针对性,对退回补充侦查的案件加强引导和说理,明确补差方向、标准和要求,不仅要列明补查项目,而且要说明该项证据的证明作用和存在的问题,减少、化解侦查人员的疑惑或抵触情绪,保证补充侦查的

质量和效率。二是健全对补充侦查工作的监督机制。对侦查人员消极侦查或以情况说明代替证明的,加强监督,必要时可以建议侦查机关更换办案人,或者通报其上级机关。

## 七、调整诉审关系

完善和细化控审分离的具体制度。诉审关系中,坚持控审分离是研究健全司法权运行机制的重要内容。要重点完善以下制度:一是进一步明确控审分离、不告不理原则。未经起诉之个人和事实,法院不得径行审理并定罪科刑。这是调整诉审关系的基本原则。二是完善公诉变更制度。这与诉因制度也密切相关。要推动在立法上明确规定变更、追加起诉制度,如果法院认为指控的罪名与指控事实不符,而检察机关不同意法院变更指控罪名的动议时,法院应当告知控、辩双方改变指控罪名的意图,在控、辩双方进行必要的准备后,再进行审理和判决。三是完善卷宗移送制度。现行的提起公诉全案卷宗移送制度利弊兼有,应当从实际出发,兼顾自由心证和准备庭审的需要,深入研究完善,以趋利避害。

完善审判监督工作机制。强化审判监督,促使法官谨慎用权、依法公正裁判是诉讼制度改革的必然要求。检察机关应当以抗诉为重点加强刑事审判监督,面对以审判为中心带来的审判监督难度加大的情况,积极拓展“抗源”、找准“抗点”。对法院错误适用法律以及重大程序违法等具有示范意义和导向作用的案件,即使量刑没有明显不当,也要依法抗诉。当前,还要探索建立对法院指令异地再审案件的监督。刑事诉讼法修改后,法院指令异地再审案件不断增多,当前指定异地再审封闭式进行,检察机关被动接受、无从监督,有必要加大对该类案件的监督力度,确保刑事立法目的真正实现。

## 八、改革完善诉辩关系

完善保障律师执业权利机制。针对个别地方仍然存在不允许律师阅卷时拍照或以承办人尚未阅卷为由阻碍律师阅卷等情况,严格执行刑事诉讼法和保障律师执业权利的规定,推动设立网上预约平

参见沈德咏:《略论推进以审判为中心的诉讼制度改革》,载《中国法学》2015年第3期。

台、提供刻录电子卷宗等做法,切实保障律师阅卷权。对于律师审查起诉期间依法申请收集、调取证据的,检察院应当及时审查决定,依法不予收集、调取的,应当说明理由。

完善审查起诉环节听取律师意见工作机制。事实证明,律师在案件细节上较真、挑毛病、发现漏洞,有助于提高司法的精确性、公正性。公诉部门应当高度重视律师意见,对律师提出无罪、罪轻或者不需要追究刑事责任,侦查中有刑讯逼供等违法情况,证据真实性、合法性存在问题的意见,应认真审查核实,并在案件审查报告中对是否采纳及其理由作出说明,以此促进和提高公诉工作的精准性和公正性。公诉人审查起诉时应当学会转换思维,以辩护思维审视工作的疏漏和不足。

完善与律师沟通、协商机制。一是加强庭前沟通。借助庭前会议,与辩护律师就管辖、回避、程序适用、非法证据排除等程序性事项进行充分沟通,尊重律师的意见,认真阐释检察机关意见,努力在证据合法性等问题上达成一致。二是共同推进完善刑事诉讼中认罪认罚从宽制度。认罪认罚从宽制度改革离不开律师的参与,公诉部门应当与律师合作,探索将改革要求落到实处。三是构建庭审理性对抗模式。公诉人在庭审中应当克服固有心态,坚持理性平和抗辩,有理、有据、有节地通过公开的庭审活动阐述指控主张,与辩护律师围绕事实和证据理性抗辩,共同查明案件事实、促进司法公正,真正做到“对抗而不对立、交锋而不交恶”。

### 九、健全公诉政策的制定与指导机制

健全公诉政策的制定机制。公诉政策在案件办理特别是重大疑难复杂案件的办理中发挥着重要的指导作用,政策运用的好坏也直接关系到办案是否能够实现三个效果的有机统一。公诉政策在不同案件的办理中呈现出差异性。因此,在最高人民检察院层面,应当加强对不同犯罪办案基本原则、证据收集、法律适用、司法政策等问题的分类总结,研究制定不同类别案件审查起诉指导意见,明确不同类别案件办理的起诉方式和方法。一是加强对重大疑难复杂案件公诉政策的制定。当前特别应当注重加强对涉及危害公共安全、涉黑等重大案件、重大

经济犯罪案件包括涉众型经济案件、职务犯罪案件以及死刑案件公诉政策的制定,完善公诉环节重大敏感案件舆情的发现收集、快速反应、协同预判和应对引导机制,加大对这些案件的分类指导力度,确保重大疑难案件的办理效果。二是加强被告人认罪认罚案件以及轻微刑事案件的公诉政策的研究论证,推动出台相关工作机制和程序,促进案件繁简分流,确保认罪认罚从宽精神落到实处。

完善公诉业务指导机制。一是严格执行备案审查制度,上级检察院要将备案情况列入定期通报的内容,并对报备案件及时进行审核,提出处理意见。二是充分发挥检察一体化优势,健全上下级检察院业务指导机制,完善重点案件挂牌督办机制,上级检察院强化对重大疑难复杂案件和新类型案件的指导,对重大案件,最高人民检察院和省级检察院要直接主导,直接介入。下级检察院办案中遇有法律政策适用等疑难问题,应当及时向上级检察院请示报告。三是建立健全案例指导制度,遇有典型案例,下级检察院要及时整理上报,上级检察院要精心筛选下发,以指导和规范办案工作,提高办案质量和水平。

### 十、加强公诉人专业化、职业化建设

完善公诉岗位素能标准和选任标准。推动研制出台公诉业务岗位素能基本标准,对照“四岗、四级、二十二项”具体设计,合理设置公诉业务具体岗位,加强公诉能力建设,通过业务培训、业务竞赛、庭审观摩等各种手段,推动公诉队伍专业化、职业化。

深化公诉部门司法责任制改革。公诉部门应按照《完善人民检察院司法责任制的若干意见》的要求,积极落实谁办案谁负责,支持和主动参与检察官办案责任制改革,建立主任检察官在授权范围内依法独立行使决定权的制度,确立检察官办案主体地位。健全公诉办案组织形式,根据履行职能需要、案件类型及复杂难易程度,设定办案组织。完善公诉环节司法办案责任体系,科学设定主任检察官、检察官助理等公诉人员的工作职责、工作流程、工作标准,明确不同类别公诉人员的权利责任边界,实行办案质量终审负责制和错案责任倒查问责制。

[编辑 杨 赞]

检察专论

# 《人民检察院组织法》修改重点问题

万 春

(最高人民检察院 法律政策研究室, 北京 100726)

**摘 要:**《人民检察院组织法》是当前立法修改中的重要议题,修改好《人民检察院组织法》意义重大,任务艰巨。考虑到实际情况,修改《人民检察院组织法》应坚持宪法关于检察机关的定位、与整个社会主义法律体系相协调、充分体现司法改革和检察改革的重要成果、有充分的依据和论证,在坚持立足中国国情的同时积极借鉴域外有益经验。

**关键词:** 检察院组织法 法律监督 检察改革 检察权 宪法定位

**中图分类号:** D916.3 **文献标识码:** A **文章编号:** 1004-9428 (2017) 01-0053-12

现行《人民检察院组织法》是 1979 年 7 月五届全国人大二次会议通过的,迄今已施行 30 余年。这部组织法为检察机关顺利恢复重建、检察工作依法有序开展、检察制度长远科学发展奠定了坚实基础,其重要性和历史意义不容忽视。但是,随着社会不断发展,法治不断进步,尤其是司法改革的持续推进,检察机关的机构设置、职权配置、运行方式和保障机制等都发生很多变化,现行《人民检察院组织法》已经难以适应这种变化,包括法律条文的一些提法和概念等,都已明显不合时宜。因此,早在上个世纪 90 年代,检察机关就开始呼吁修改《人民检察院组织法》,并提出了许多具体修改建议。近十余年来,随着司法改革的深化,法学理论界也越来越关注该部法律的修改问题,有的学者还出版了专家建议稿。然而,这部法律自颁布实施后,仅做过两次局部修改:第一次是 1983 年 9 月六届全国人大二次会议删除专门检察院中的铁路运输检察院和水上运输检察院以及其他专门检察院,保留军事检察院等专门检察院的表述,同时取消检察院内设机构的具体名称以及地方各级检察院副检察长和检委会委员任免需报上一级人大常委会批准的规定;第二次修改是 1986 年 12 月六届全国人大常委会第十八次会议将第 22 条第 1 款规定的检察分院检察长由省级人大选举和罢免修改为由省级检察院检察长提请本级人大常委会任免,以便与当次会议通过的《关于修改〈地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法〉的决定》有关规定相一致。此后,尽管第八、九、十届全国人大均将《人民检察院组织法》修改列入立法计划,但终因司法改革正在推进,一

作者简介:万春,最高人民检察院法律政策研究室主任。

些问题尚看不清、摸不准或者论证还不够充分,相关方面认识分歧较大等,没能完成立法任务。

党的十八大以来,司法改革向体制性改革深化,十八届三中全会和四中全会提出了一系列深化改革的任务,同时提出改革必须依法进行。这就为修改《人民检察院组织法》提出了更加急迫的要求。为此,本届全国人大再次将《人民检察院组织法》修改列入立法计划,力求在本届内完成修改并提请全国人大常委会会议审议。做好这次立法修改工作,需要我们全面梳理《人民检察院组织法》与检察改革和检察工作不相适应的问题,认真研究吸收各级检察院的意见建议,综合汲取多年来检察理论界的相关研究成果,积极借鉴域外检察制度立法经验,及时系统地提出立法修改建议,配合立法机关将该部法律修改好。笔者认为,修改《人民检察院组织法》,以下问题需要认真研究。

## 一、关于立法修改的原则

### (一) 坚持宪法关于检察机关的定位

修改《人民检察院组织法》,首先应当站在巩固党的执政地位、坚持中国特色社会主义制度、维护人民代表大会制度的高度,坚持宪法原则,围绕《宪法》有关“人民检察院是国家的法律监督机关”的定位和“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”、“最高人民检察院对全国人民代表大会和全国人民代表大会常务委员会负责。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”、“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”等重要规定设计条文,将宪法精神、宪法原则融入到组织法中。总之,《宪法》关于检察机关、检察制度的规定,都应在《人民检察院组织法》中予以体现,而不能改变和动摇。

### (二) 与整个社会主义法律体系相协调

《人民检察院组织法》是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分,同其他法律之间应相互协调。当前与检察机关、检察工作密切相关的法律,如《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、《各级人民代表大会常务委员会监督法》、《立法法》、《人民法院组织法》、《检察官法》以及刑事、民事、行政诉讼法等,哪些规定需要在《人民检察院组织法》中加以强调或细化、哪些规定需要相互呼应、哪些内容无需重复规定等,需要统筹考虑。例如,《人民检察院组织法》专章规定了行使职权的程序,延续了1954年首部《人民检察院组织法》的体例。在当时各项法律制度还不够健全的情况下,这种做法十分必要。但是,目前三大诉讼法已先后出台并且日益完善,《人民检察院组织法》是否还要就职权行使程序问题专章作出规定,就需要认真研究。

此外,涉及检察官制度的问题,目前已有《检察官法》专门规定,相关内容在组织法中如何体现、两法如何分工和衔接,也值得探讨。笔者认为,检察官是检察院的主要组成人员,

《人民检察院组织法》应当就检察官制度的基本问题，如检察官的任职条件、人员组成、任免权限、司法责任以及行使职权的基本保障制度等作出原则性规定，《检察官法》则在此基础上进行细化规定。换言之，《人民检察院组织法》修改既应当为《检察官法》修改奠定基础，又需要为《检察官法》修改留有空间。关于地方检察院检察官的任免权限和程序，《人民检察院组织法》还要同《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的相关规定保持协调和对接。另外，《人民检察院组织法》与《人民法院组织法》有许多共性内容，两法在具体规定包括一些表述上乃至整体框架结构和篇幅上也应大体保持一致。

### （三）充分体现司法改革和检察改革的重要成果

近些年来，司法体制改革持续深化，特别是党的十八届四中全会作出全面依法治国的决定，提出了一系列重大司法改革措施，取得了丰硕的改革成果。通过改革，检察机关的定位更加清晰，职权更加完善，监督体系更加健全，检察权运行的监督和保障机制也得到强化。这些成果亟须在《人民检察院组织法》中得以体现和巩固。同时，中央提出的一些重大改革措施，如检察机关提起公益诉讼、对行政违法行为的监督等，现行法律尚未明确规定，需要在试点中研究完善相关法律规定。《人民检察院组织法》作为检察制度的基本法律，对重大司法改革和检察改革成果应当充分吸收，通过将其法定化为改革提供合法性支撑和方向性指引。同时，由于司法改革仍处在不断推进之中，《人民检察院组织法》的修改还要具有前瞻性，注意为改革进一步深化预留一定空间。

### （四）要有充分的依据和论证

《人民检察院组织法》每一个条文的增、改、删，都不是凭空而为的，要有相关依据和充分论证。修改《人民检察院组织法》涉及的问题，宪法有规定的，应当依据宪法；其他法律有规定的，应当相互呼应；党中央出台的重要文件和经中央批准出台的司法改革方案有规定的，应当有所体现；建国60余年特别是改革开放30余年来行之有效的检察实践经验，应当进行总结和升华；多年来检察理论界关于修改完善《人民检察院组织法》的研究探索成果等，应当予以梳理和吸收。总之，我们提出的修改《人民检察院组织法》的建议和意见，应当具有客观依据、理论根据和充分论证，符合我国人民代表大会制度和中国特色社会主义司法制度与检察制度的基本原理，体现党中央对检察制度建设和检察工作发展的明确要求，与我国已经形成的社会主义法律体系和司法体制合拍，具有坚实的实践基础和理论基础，于法有据，于理相合，经得起不同意见的诘问和置疑。

### （五）坚持立足中国国情，同时积极借鉴域外有益经验

《人民检察院组织法》应当坚持相对合理主义的观点，不能脱离中国法治建设和检察工作实际，过于理想化。必须立足中国国情，坚持中国特色社会主义检察制度的基本方向，充分考虑我国社会主义初级阶段经济社会发展水平和建设社会主义法治国家的实际进程以及现阶段加强对行政权、司法权监督制约的客观需要，具有现实的可行性和操作性。要与时俱进，跟得上时代发展，把现行《人民检察院组织法》中一些早已不合时宜的词语表述，如反革命分子、免予起诉等，依照现行宪法法律的规定以及检察工作实际做出修改。同时，要加强

对域外检察制度和检察立法的研究,积极借鉴其先进经验,将《人民检察院组织法》修改成既体现检察制度先进理念,又切合中国社会实际和检察实践,具有时代性和可操作性的法律。

## 二、关于《人民检察院组织法》的框架结构

现行《人民检察院组织法》已经施行30余年,许多内容已经远远滞后于我国经济社会发展和民主法治进步的实际,也不符合检察工作科学发展的时代要求,因此,单纯进行文字上的修修补补或者局部条文修改,已不能满足健全社会主义法治、深化司法体制和检察体制改革以及检察工作开展的需要,有必要进行较大篇幅的修改。

现行《人民检察院组织法》共三章28条,分别为总则、人民检察院行使职权的程序、人民检察院的机构设置和人员的任免。1954年通过的第一部《人民检察院组织法》也是3章共22条,前两章与现行《人民检察院组织法》相同,第三章为人民检察院人员的任免。可见,两部法律体现了密切的传承关系,但与其他国家机构组织法的体例不够一致。现行《人民法院组织法》也分三章,分别为总则、人民法院的组织和职权、人民法院的审判人员和其他人员,没有关于行使审判权程序的规定。《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》也主要规定其组成、职权、任免等内容,并无职权行使程序方面的规定。这表明,作为规范国家机构建设的组织法,应主要围绕该机构的设置、产生、组成、人员和职权配置等做出规定,纯属行使职权具体程序的内容,一般不在组织法中规定。

现行《人民检察院组织法》之所以单设人民检察院行使职权的程序一章,主要是因为立法时检察机关刚刚恢复重建,各项工作如何开展包括相关程序等亟须加以明确和规范。目前,刑事、民事、行政三大诉讼法均已颁布并已比较完善,检察机关的诉讼行为也已比较成熟规范,再在《人民检察院组织法》中专章规定行使职权的程序,必要性不大,与当前法律体系比较完善情况下对《人民检察院组织法》体例和内容科学性的要求不相符合,因此,修改《人民检察院组织法》时可以不再设专章规定行使检察权的程序。当然也必须看到,检察机关作为法律监督机关,除了行使相关诉讼职能外,还要行使一系列监督职能,而且有些监督职能与诉讼职能并不同步,这些监督工作如何开展,包括开展监督需具备的手段措施、履行监督权的方式以及监督对象如何配合和接受监督等,不属于单纯的诉讼活动,在诉讼法中不可能专门作出规定。而我国又未出台专门的检察监督法,因而还需要《人民检察院组织法》予以明确。从其他相关法律看,《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》虽然没有专门规定人民代表大会行使权力的程序,但是也包含有诸如质询工作如何开展等有关行使权力方式的内容。由此可见,《人民检察院组织法》在取消行使职权程序专章的同时,在有关检察机关职权的规定中,就开展法律监督工作的具体方式作出规定还是必要的。

此外,随着检察工作的发展,特别是司法体制改革和检察改革的深化,检察制度中诸如领导体制、机构设置、人员管理、监督保障机制等,相比1979年的情况均有了重大发展和完

善。这些属于检察机关基本制度的内容，应当由《人民检察院组织法》加以巩固和规范。现行《人民检察院组织法》仅在总则、人民检察院的机构设置和人员的任免两章作了少量条文规定，有的重要内容如监督保障机制等几乎未作规定，这显然是存在重大缺陷的。因此，原有的总则加两章的体例及其内容，需要大大地充实和完善。调整《人民检察院组织法》的框架结构，除了现行《人民检察院组织法》规定的内容外，还要增加新的章节和内容。如果各章需要修订的内容比较多，可以考虑章下设节的体例。

综上，修订后的《人民检察院组织法》可以考虑以下体例：第一章，总则，主要规定立法目的、检察院的性质任务、检察权行使的基本原则、检察院与相关国家机关及上下级检察院之间的关系；第二章，检察院的设置与职权，主要规定各级各类检察院的设置、检察院的职权与行使职权的方式等；第三章，检察院的组成与办案组织，主要规定检察院的人员组成和机构组成以及检察办案组织等；第四章，检察院的人员，主要规定检察官及其他检察人员的分类、任免以及人民监督员等；第五章，检察院履行职能的保障，主要规定经费、编制、身份等各方面保障制度。

### 三、立法修改中的具体问题

#### （一）关于检察机关的性质

中华人民共和国人民检察院是国家的法律监督机关。这是《宪法》第129条关于检察机关性质作出的明确规定，也是我国检察机关的基本定位，不容动摇。对此，《人民检察院组织法》应当作出相应规定。需要探讨的问题是，是否也要同时明确检察机关是国家的司法机关？关于检察机关是否属于司法机关的问题，长期以来争论不断。笔者认为，检察机关开展法律监督主要是依照诉讼程序通过相关司法活动来实现，并由此被赋予了许多司法职能，包括审查逮捕权等国外通常由法官行使的职权以及与法院相同的独立司法原则和履职保障机制等。在诉讼中，检察机关并不是一方当事人，而与法院一样，是客观公正行使司法权的国家机关。由此可见，在我国人民代表大会制度政治体制下，检察机关不仅是国家的法律监督机关，而且是以法律监督为专任的国家司法机关。与以居中裁判为职责的人民法院不同，检察机关以开展法律监督为履行司法职责的出发点和落脚点。而且，对于检察机关是国家司法机关，中央文件始终有相关规定。如2006年中共中央下发的《关于进一步加强法院检察院工作的决定》明确指出，“人民法院、人民检察院都是国家的司法机关”。近些年中央下发的关于推进司法体制改革的文件，也都将检察机关与人民法院并列表述为司法机关，在确保实现依法独立行使职权的改革目标以及司法人员分类管理、法官检察官入职门槛和司法责任制及履行职能的保障等方面，都提出相同的改革要求。党的十八届六中全会通过的《中国共产党党内监督条例》第37条规定“各级党委应当支持和保证同级人大、政府、监察机关、司法机关等对国家机关及公职人员依法进行监督。”现行《行政监察法》等法律和党内法规也都有“涉嫌犯罪的，移送司法机关处理”的表述。显然，这里的“司法机关”，包括或者在某种情

况下主要是指检察机关。在法律上明确检察机关的司法机关性质,有利于落实党中央关于“法治反腐”的要求,也有利于消除长期以来对检察机关是否应具有审查逮捕权、司法解释权等司法性权力的争论,亦有利于体现司法改革关于司法人员管理、保障等的要求和成果。基于上述考虑,笔者主张在修订《人民检察院组织法》时,明确规定“人民检察院是国家的法律监督机关,也是国家的司法机关。”

## (二) 关于行使检察权的基本原则

现行《人民检察院组织法》第6至9条规定了人民检察院保障公民权利、坚持群众路线、法律面前人人平等、依法独立行使检察权等基本原则。根据检察工作发展以及相关法律的规定,笔者认为,修订后的《人民检察院组织法》可以设置以下原则:一是继续坚持群众路线原则和法律面前人人平等原则。群众路线是党的基本路线,在检察工作中同样得到体现,尤其是开展职务犯罪举报和侦查预防工作、诉讼监督工作、控告申诉工作等,必须紧紧依靠人民群众才能及时发现监督线索,取得预期成效。所以,仍应将之作为检察权行使的一项重要原则。法律面前人人平等,是宪法规定的基本原则,也是建设法治国家的应有之义,在法律监督工作中尤其要认真落实。因此,应当坚持这一原则。二是要坚持人民检察院依法独立行使检察权,不受行政机关、团体和个人干涉的原则。这一原则体现了检察机关作为司法机关应有的独立品格,也是法律监督权正确行使的重要保障。现行《人民检察院组织法》将其表述为“不受其他行政机关、团体和个人干涉”是不准确的,因为检察机关并非行政机关,所以“其他”二字应删除。在研究中,有观点主张将这一原则表述为“人民检察院依法独立行使检察权,只服从法律”。笔者认为,这样修改既不符合我国中国共产党统一领导和人民代表大会制度的政治体制,也不符合宪法的规定。检察机关的履职独立具有相对性,不仅要接受党组织的领导和监督,也要接受各级人大的监督,以保证检察工作的正确政治方向,实现党的领导、人民当家做主和依法治国的有机统一。三是将保障公民合法权利的原则修改为尊重和保障人权原则,以体现宪法精神,并与《刑事诉讼法》相关规定和表述保持一致。四是增加忠于宪法和法律原则。依法治国首先是依宪治国,检察机关作为法律监督机关,以保障法律统一正确实施为己任,必须模范地忠实于宪法和法律的规定,坚持宪法法律至上,作忠诚的法律守护者。五是增加客观公正原则。检察机关参与诉讼,并非一方当事人,而是法律的维护者,因此必须秉持客观义务,坚守公正立场,不偏不倚地履行职责,切实防止把自己当作一方当事人,片面追求对犯罪嫌疑人、被告人的追诉和打击。坚守客观性义务,也是多数国家检察官履职的普遍通行原则。我国检察机关作为法律监督机关,更要突出强调这一原则。

在研究过程中,有观点主张增加检务公开原则。笔者认为,实行检务公开是党中央的明确要求,也是司法改革的重要任务,检察机关必须认真落实。但是,检察机关与人民法院不同。审判权是以公开性为基本特征的司法权,公开性原则应及于审判工作全程。而检察权则具有复合性,既有司法性职权,如批捕、公诉;也有行政性职权,如侦查;又有监督性职权,如诉讼监督、行政违法监督等。其中,对于司法性职权和监督性职权的行使,有必要尽可能地公开,但是对于某些行政性职权尤其是侦查权,则因其具有秘密性特点,不宜强调公开性。

而侦查不公开，也是各国侦查工作的通行原则。鉴于此，个人认为不宜将检务公开作为检察权行使的基本原则来规定，因为它无法适用于各项主要检察业务。也有观点主张，将维护公共利益作为一项原则，以便为检察机关开展公益诉讼提供依据。笔者认为，检察机关提起公益诉讼主要是基于法律监督机关的定位，因为损害公共利益的行为往往是严重违法行为。提起公益诉讼，是为了维护法律的尊严。为保证这一工作的规范有序开展，需要在《人民检察院组织法》有关检察机关职权的规定中加以明确，将其作为基本原则来规定，与检察机关法律监督任务的规定相重合，也过于具体化。

### （三）关于检察机关的设置和名称

现行《人民检察院组织法》规定的检察机关，包括最高人民检察院、地方各级人民检察院和军事检察院等专门检察院，同《宪法》第130条的规定相一致。同时，《人民检察院组织法》还规定了省级检察院和县级检察院可以根据工作需要，报请本级人大常委会批准，在工矿区、农垦区、林区等区域设置派出检察院。实践中，随着各类开发区、自贸区等的出现以及监狱体制的改革，有的设区的市级检察院也在这些区域和场所设置了派出检察院，而县级检察院设置派出检察院的客观需求和必要性并不大。此外，在当前的司法改革中，正在探索设立跨行政区划检察院，这又是一类新型的检察院。对于这些实践中已经设置和将来可能设置的各类检察院，如何在组织法上予以体现？笔者认为，《人民检察院组织法》关于检察院设置的规定，总体上不能突破宪法的规定。宪法关于检察机关只规定了最高人民检察院、地方各级人民检察院和军事检察院等专门检察院三种基本形态，《人民检察院组织法》规定的派出检察院实际上是地方检察院的组成部分。因此，在宪法未作修改的情况下，《人民检察院组织法》关于检察机关的设置，应当在宪法规定的三类检察院的基本框架下来规定。其中，对于地方检察机关派出检察院，应从实际出发，将原县级检察院的派出权限，上收到设区的市一级检察院，取消县级检察院设置派出机构的权限。对于正在进行探索试点的跨行政区划检察院，则需要根据中央深化改革领导小组将来通过的具体改革方案，视其设置层级、方式和管辖范围，要么归类于地方检察院，要么归类于专门检察院，或归类于派出检察院。

关于地方各级检察院的名称，《人民检察院组织法》采取“行政区划+人民检察院”的表述方式。随着经济社会发展，我国省级以下行政区划的名称越来越复杂多样，有市、州、盟、县、自治县、旗、市辖区等，特别是“市”，又分为省辖市、地级市、设区的市、不设区的市、县级市等不同级别和不同称谓，其对应的检察院是什么级别，有时光看名称难以分清，而且在《人民检察院组织法》中的名称表述也比较复杂。因此，有意见认为可借鉴法院审级的做法，分别将省级检察院和地市级检察院称为某省高级人民法院或者某市中级人民法院，以便从名称上就能辨别其级别。笔者认为，检法两院的名称应体现各自履行职能以及上下级关系的特点。检察机关是法律监督机关，要在全中国范围内保障法律统一正确实施，需要实行上级院领导下级院的一体化工作体制，包括根据需要可以打破级别限制统一调配力量开展法律监督工作，这显然与各级法院有严格审级分工和管辖范围的体制及工作特点不同。因

此,除最高人民检察院可以在名称上表明其是全国检察机关的最高领导机关外,对于地方检察机关,不宜使用高级、中级等带有鲜明审级划分特征的概念。为了解决检察机关名称复杂的问题,进一步明确我国检察机关四级设置的组织体系,可以考虑在《人民检察院组织法》中将地方各级检察院分别概括为省级人民检察院、市级人民检察院和基层人民检察院,再分别规定各级检察院包括哪些检察院。如规定,“市级人民检察院,包括省、自治区、直辖市人民检察院分院,自治州和设区的市人民检察院”等。

关于专门人民检察院,现行《人民检察院组织法》仅明确规定了军事检察院。但实践中,人民法院还先后设置了海事法院、知识产权法院等专门法院,在司法改革中还在探索建立其他专门法院。由于尚未相应设置专门检察院,如何对上述专门法院的审判活动开展法律监督是一个新的课题,需要我们认真研究。笔者认为,对于这类并未成系统地普遍设置的专门法院,是否也要一一对应设置专门检察院,必须从履行法律监督职能的实际需要出发,关键要看该专门法院的管辖范围、审级关系和受理案件的种类、数量等。总之,能够由所在地方法院进行法律监督的,可以不对应设立专门检察院;地方检察院开展法律监督存在体制障碍,由专门检察院开展监督更为顺畅有利的,可以设立专门检察院。因此,《人民检察院组织法》可以不具体设立海事、知识产权等专门检察院,但应为根据开展法律监督的需要设置相应的专门检察院留有法律空间。

#### (四) 关于检察一体化原则

实行检察一体化是大多数国家和地区检察制度的通例。为履行法律监督职能,我国检察机关也实行检察一体化原则。但是《人民检察院组织法》仅原则规定了检察机关上下级的领导关系,对检察一体化原则的具体内容并没有作出规定。实践中,对于上级检察院如何领导下级检察院以及下级检察院如何接受上级检察院领导等,存在不明确不规范的问题。笔者认为,应在总结几十年来检察工作经验的基础上,吸收借鉴域外检察制度的经验,在《人民检察院组织法》中就上级检察院领导指挥下级检察院工作的方式以及下级检察院应当执行上级检察院决定的义务等作出规定。包括明确规定上级检察院可以纠正、撤销、变更下级检察院的决定,下级检察院应当执行;下级检察院有不同意见,可以在执行的同时向上级检察院报告;上级检察院对下级检察院有案件指定管辖权和提办、交办、参办权等。同时,还应规定上级检察院可以统一调用所辖各级检察院的检察官办理案件,以应对司法改革中取消助理检察员设置后统一调用检察官办案的难题,为检察官异地履职提供法律依据。

#### (五) 关于内设机构和办案组织

检察机关的内设机构属于检察组织的范畴,应当由《人民检察院组织法》作出规定。但是,由于当前司法改革正在不断深化,检察机关内设机构改革尚在探索试行过程中,对于检察机关将来究竟应当设置哪些机构及其名称、上下级检察院的机构设置是否要对应等问题,各地认识和做法不一,在法律上作出明确统一规定的条件尚不成熟。由于《人民检察院组织法》修改已列入本届人大的一类立法计划,完成立法修改任务的要求迫在眉睫,在这种情况下修法,比较现实的选择是只对内设机构设置作原则性规定,暂不就内设机构具体名称作出

列举，也不宜要求上下级检察院内设机构必须对口设置。具体讲，法律上可以明确应根据不同的检察职能类别，如侦查、侦查监督、公诉、刑事执行检察、民事行政检察、控告申诉检察等业务设立办案机构，并可以设法律政策研究、案件管理等综合性业务机构以及综合办公、组织人事、经费装备、司法监察、信息技术、后勤保障等司法行政机构。基层人民检察院正在实践中探索“大部制”改革，《人民检察院组织法》的修改要为改革留有空间，可以规定人数较少的基层人民检察院，可综合设置业务机构和司法行政机构。为了保证检察机关内设机构设置的严肃性和规范性，《人民检察院组织法》可以授权最高人民检察院在条件成熟时，统一规定各级检察院内设机构的具体设置和名称。

派驻检察室是《人民检察院组织法》修改不能绕过的问题。从机构属性上讲，各级检察院派驻特定区域或场所的检察室也属于检察机关的内设机构。实践中，检察机关向监狱、看守所等监管场所派驻检察室，对刑罚执行和监管活动进行法律监督，已形成比较成熟的经验和做法，认识也比较一致。但是，对于近些年来各地试行的派驻乡镇等区域的检察室则存在争议，主要分歧在于派驻检察室是否行使检察职能、有无必要等。笔者认为，从实践发展来看，派驻检察室很有意义。它为检察机关将法律监督作用延伸到基层乡镇和农村地区，促进国家法治建设发挥了积极作用。目前，伴随着社区矫正制度的普遍实施，基层乡镇承担的社区矫正等监督执行工作越来越多，尤其是公安机关侦查体制改革后，派出所承担了80%以上刑事案件的侦查任务，设置在城市的检察机关如何将法律监督触角延伸到乡镇和基层派出所，对其刑事侦查和社区矫正等执法活动开展及时有效的监督，成为新的课题。派驻检察室为解决这一问题提供了可行思路。因此，应当为检察机关向特定区域和场所派驻检察室提供明确的法律依据。但是，也必须清醒地认识到，检察室的派驻必须出于开展法律监督工作的需要，而不要四面开花，为派驻而派驻或者派驻后不行使法定检察职能，将本就十分紧缺的检察官资源用在法律监督职能以外的事务上。鉴于此，《人民检察院组织法》可以规定，人民检察院为履行检察职能，可以在监管场所或者案件较多的公安派出所、乡镇等特定场所或区域设检察室，行使派出检察院的部分职权，即在派驻目的、对象和职权行使方面作出原则性限制。

长期以来，检察机关办案基本上沿用检察官承办、部门负责人审核、检察长审批的模式，带有较强的行政化色彩。相应的，在检察机关内部，只有行政管理的厅、处、科等内设机构概念，而没有同司法责任制挂钩的办案组织概念。目前，随着司法责任制改革的推进，检察办案组织的概念开始浮出水面。《关于完善人民检察院司法责任制的若干意见》要求检察机关根据履行职能需要、案件类型及复杂难易程度，实行独任检察官或检察官办案组的办案组织形式。独任检察官承办案件，配备必要的检察辅助人员。检察官办案组可以固定设置，也可以根据司法办案需要临时组成，办案组负责人为主任检察官。该《意见》还就独任检察官和检察官办案组办理案件的种类和决定权限，检察官办案组内主任检察官和其他检察官的职责权限，检察长和检察委员会的指挥决定权限以及检察官助理、书记员、司法警察、检察技术人员等辅助人员的职责等作出了规定。顾名思义，检察办案组织当然是《人民检察院组织法》应当规范的内容，因此，上述关于检察机关办案组织形式及其运行机制的改革

成果，应当写入《人民检察院组织法》，使检察机关办案组织及司法责任制成为法定概念予以固定。

#### （六）关于检察院的职权及其行使方式

检察机关的职权是《人民检察院组织法》的重要内容。现行《人民检察院组织法》仅规定检察机关在刑事诉讼中的五项基本职权，没有涉及民事、行政检察方面的职权以及其他职权。30余年来，随着法治建设发展，《刑事诉讼法》的修改完善和《民事诉讼法》、《行政诉讼法》及其他相关法律相继出台以及司法改革和检察工作的不断推进，检察机关的职权范围有了较大拓展，相关内容需要补充到《人民检察院组织法》中。

现行法律所规定的检察机关的职权，既有比较重大的职权，又有许多具体权限，司法改革又赋予检察机关一些新职权。作为检察制度基本法律的《人民检察院组织法》，既要吸收上述职权，又没有必要事无巨细，将各类职责权限全部写入。笔者认为，《人民检察院组织法》应主要规定体现检察机关法律监督职能属性和特征的基本职权，如在现行《人民检察院组织法》规定的五种刑事法律监督职权之外，再增加规定对民事、行政诉讼和执行活动的监督权，提起民事、行政公益诉讼权，对涉及公民人身、财产权益的行政强制措施以及在履行职责中发现的行政机关违法行使职权或不行使职权行为的监督权等。这些新增职权，体现了检察机关在民事、行政诉讼和行政执法等领域的法律监督职能作用。现行法律规定的其他一些比较具体的检察职权，如羁押必要性审查权、对不负刑事责任的精神病人强制医疗的监督权等，从宏观上看可以涵盖在上述基本职权范围内，通过设置兜底条款来囊括，根据相关诉讼法执行即可，不必在组织法中专门规定。

除各级检察机关普遍具有的职权外，法律还赋予最高人民检察院一些比较重大的专有职权，如向全国人大提出法律案，向全国人大及其常委会提出法律解释要求，提请全国人大常委会对行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例进行违宪或违法审查，对检察工作中具体应用法律问题作出司法解释，发布指导性案例，核准追诉，对死刑复核实行监督等，也需要《人民检察院组织法》作出明确规定。

如前文所述，我国检察机关既是法律监督机关，也是司法机关，其职权有的属于诉讼权，有的属于监督权。其中，检察机关行使诉讼性职权的具体程序，《人民检察院组织法》可以不作规定，根据三大诉讼法执行即可。对于虽然与诉讼有关，但是并非单纯诉讼行为的监督性职权和措施，则因其如何具体行使在诉讼法中缺乏专门规定，应当在《人民检察院组织法》中作出规定。对此，可以从检察机关行使职权方式的角度，在职权规定之后作出相应规定。需要规定的内容主要有：侦查监督、审判监督、执行监督、抗诉和提起公益诉讼等法律监督权的行使方式以及提出纠正违法意见、建议更换办案人、提出检察建议或检察意见、检察长列席审判委员会会议、调查核实违法等基本法律监督措施。同时，为保障法律监督权行使的有效性，还应借鉴1954年《人民检察院组织法》以及其他国家检察院组织法的相关规定，就检察监督对象对各项监督措施的配合、落实和反馈义务与期限、方式等作出规定。如我国1954年《人民检察院组织法》第8条规定，“对于人民检察院的要求或者抗议，有关国

家机关必须负责处理和答复。”第19条规定，“人民检察院为执行检察职务，有权派员列席有关机关的会议，有权向有关的机关、企业、合作社、社会团体调阅必要的决议、命令、案卷或者其他文件，有关的机关、团体和人员都有义务根据人民检察院的要求提供材料和说明。”又如，1999年修正的俄罗斯联邦《检察院法》第24条规定“检察长或副检察长有关消除违法现象的建议，应当对有权消除该违法现象的机关或公职人员提出，该机关与公职人员对此应当立即予以核查。自建议提出之日起一个月内，相关机关与人员应当采取具体措施消除违法行为，排除导致违法现象产生的原因与条件，有关采取措施的结果应当以书面形式通知检察长。”这种规定不仅有利于明确监督措施和程序，而且有利于构建完善的法律监督权力义务关系，便于实践执行。

### （七）关于检察人员及其任免权限

实行分类管理改革后，检察人员分为检察官、检察辅助人员、司法行政人员三大类。其中，检察官由检察长、副检察长、检察委员会委员和检察员组成。研究中，有观点主张取消检察员的职务称谓，而改用检察官。笔者认为，《人民检察院组织法》相关内容需要与《宪法》、《检察官法》以及《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》等涉及检察官任免管理的法律规定相协调，目前这些法律都使用检察员的职务称谓。特别是《检察官法》不仅规范检察员，也规范正副检察长和检察委员会委员，都使用“检察官”这一概念。如果《人民检察院组织法》将检察员称谓改为检察官，就会形成检察官不包括正副检察长和检察委员会委员、二者是并列关系的现象，导致两法的不协调。因此，《人民检察院组织法》应当继续保留检察员的称谓。检察官是法律职业名称，检察长、副检察长、检察委员会委员、检察员则是检察官这一职业中不同的法律职务，二者是包容关系而非并列关系。

检察官任免涉及如何处理省级以下地方检察院的检察长由本级人大选举罢免并报上一级人大常委会批准，其他检察官由本院检察长提请本级人大常委会任免的宪法法律规定，与正在试点的省级以下检察机关人财物实行省级统管的司法改革规定的关系。有观点主张，将市级和基层两级院检察官的任免统一改为由省级院检察长提名，省级人大或者其常务委员会任免。笔者认为，省级统管改革尚在探索试点过程中，其中对检察官的统管，目前主要是探索在党内由省级党委统管，或者其中部分人员由省级党委授权市级党委代管，尚未涉及法律任免程序的修改问题。检察机关由同级人大产生，对同级人大负责，受同级人大监督，是我国《宪法》的规定，是人民代表大会制度的应有之义。而人大产生和监督检察机关的重要内容，就是选举任免检察长和其他检察官。如果市级院和基层院检察官改由省级人大及其常委会任免，就会使市级和县级人大对本级检察机关的产生和监督面临一定障碍，有违我国宪法体制。也有观点建议，可将市、县两级院检察官任免改为由省级院检察长统一向其所在的市级或县级人大提名，仍由其本级人大选举和任免。笔者认为，这样做既考虑了省级统管的改革精神，又考虑了本级人大任免和监督的体制要求，有一定的合理性，但也难以回避以下矛盾和问题：一是不符合检察机关与权力机关的关系。市级、县级人大作为地方权力机关，其权力范围应限于由其产生的本级“一府两院”，包括对本级检察院检察长关于检察官提名的审查权和任

免权，但无权就上级检察院检察长行使提名权进行审查，否则就等于市级、县级人大的权力可以及于省级检察院。二是在实践中可能难以操作。按照《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》，对检察长人选既可以由本级人大主席团提名，也可以由本级人大代表联合提名。即使《人民检察院组织法》规定市、县两级院检察长可以由省级院检察长提名，恐怕也难以取消《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》的上述规定，因为这是地方人大应当享有的权力。这样就可能产生提名人选不同而进行差额选举的问题，由于本级人大代表对于省级检察长提名的候选人不一定了解，差额选举的结果难以预料。即使是检察长之外的其他检察官的任免，也难免会发生本级人大常委以不了解省级院检察长提名人选为由而投反对或者弃权票的情况。三是由省级院检察长提名基层院检察长，选举出来后，可能会使市级院检察长向本级人大常委会提请批准任命的权限和程序空置，成为走过场。另外，《人民检察院组织法》作为宪法性法律，其关于检察官任免的规定不能同现行宪法相冲突。《宪法》第101条第2款规定，县级以上地方各级人民代表大会选举并有权罢免本级人民检察院检察长；选出或者罢免人民检察院检察长，须报上级人民检察院检察长提请该级人民代表大会常务委员会批准。目前宪法并无修改计划，因此《人民检察院组织法》的规定只能与现行宪法规定保持一致。我国实行党管干部的原则，省级以下检察院的检察官由省级统管，主要应体现为党内统管，在法律任免程序不变的情况下，省级检察院党组应积极会同省级党委组织部门研究市、县两级检察院检察官提名人选，通过党内程序向市、县级人大推荐，由市、县级人大仍按照现行法律程序进行提名和任免。

(责任编辑: 付 磊)

# 检察人员分类管理制度改革析论

江国华 梅 扬

(武汉大学 法学院 湖北 武汉 430072)

**摘 要:** 检察人员分类管理制度改革主要围绕“检察权”和“检察官”这两个基本要素而展开。这就内在地要求在改革中必须突出检察官的主体地位,以确保检察权的运行更加符合司法规律;必须科学设置员额制改革的内容,以实现检察官队伍的职业化和精英化。当然,为确保此次改革的稳步推进,还需一系列配套制度的跟进,如检察机关内设机构的调整、检察官职业保障的加强。最终,在适当的时候,建议修改《检察院组织法》和《检察官法》。

**关键词:** 分类管理; 检察权; 司法规律; 检察官; 职业化

**中图分类号:** DF83      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1002-3933(2017)05-0034-12

## The Analysis of the Reform of the Procuratorial Personnel Classification Management

JIANG Guo-hua, MEI Yang

(Law School, Wuhan University, Wuhan 430072 China)

**Abstract:** The reform of the classification management system of procurator mainly involves two basic elements: procuratorial power and procurator. This requires that the principal status of the procurator should be highlighted to ensure that the procuratorial power is more compromised with the law of the judicature; and that the content of the reform of the post system must be scientifically set up in order to achieve the

收稿日期: 2017-02-28 该文已由“中国知网”(www.cnki.net)2017年4月14日数字出版,全球发行  
基金项目: 国家2011计划司法文明协同创新中心的科研成果; 湖北省人民检察院检察理论研究重点课题  
《检察人员分类管理改革问题研究》(HJ2015A02)的科研成果

作者简介: 江国华(1970-)男,湖南茶陵人,武汉大学珞珈特聘教授,博士生导师,国家2011计划司法文明  
协同创新中心首席科学家;  
梅扬(1990-)男,河南信阳人,武汉大学法学院博士研究生。

professionalization and elitism of Prosecutor team. It also needs a series of supporting system to follow up to ensure the steady progress of the reform, such as the adjustment of the procuratorial organs internal institutions, strengthening the prosecutor professional guarantee. Finally, at the appropriate time, it is proposed to amend the Organic Law of the Procuratorate and the Law on Prosecutors.

**Key words:** classified management; procuratorial power; the judicial rule; the prosecutor; professionalization

自我国司法体制改革开展以来,有关检察人员管理制度的改革始终是其中的一个重头戏<sup>①</sup>。2013年3月,中组部和最高检更是联合颁布了《关于印发〈人民检察院工作人员分类管理制度改革意见〉的通知》,专门对检察人员分类管理制度改革的指导思想、工作原则以及主要任务等进行了介绍;2015年2月,最高检又出台了《关于深化检察改革的意见(2013-2017年工作规划)》,再次对检察人员分类管理制度改革的相关内容进行了阐释和说明。尽管如此,为确保此次改革的可预期性和可操作性,还有必要认真思考改革的目标是什么、如何进行分类管理以及需要哪些配套制度和改革可能涉及哪些法律修改等一系列基本问题。

### 一、改革的基本目标

目标是行动的指南,推进检察人员分类管理制度改革必须要有清晰的目标指向,才能确保改革的方向性与连续性。对此,党的十八届四中全会决定明确指出“公正是法治的生命线,司法公正对社会公正具有重要引领作用……努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。”司法公正无疑是任何一项司法改革都必须恪守的基本价值目标<sup>[1]</sup>。于检察人员分类管理制度改革而言,主要可以从检察权(权)和检察官(人)这两个角度来对司法公正这一目标进行阐释。

#### (一) 确保检察权的运行更加符合司法规律

虽然基于不同的国情、理念以及制度构造,各国在检察院的定性上会有所差异,但在其功能的安排上基本都不会偏离守护法律、制约公权、保障人权之使命,这就从侧面反映出检察权的司法权属性(见表1)<sup>[2]</sup>。在我国,检察权的这种属性更加明显。从创设的目的来看,检察制度是人民代表大会制度这一根本政治制度的产物,其建构原理是基于马列主义“法和国家”学说中的法律监督理论——它希望检察院的法律监督职能与法院的审判职能可以有机地结合,共同维护法制的统一;从法律的规定来看,在现行的宪法和法律框架内,检察机关

<sup>①</sup> 实际上,检察机关早就已经开始了分类管理的探索。最高检在1999年和2000年出台的《检察工作五年发展规划》、《检察队伍建设三年规划》以及《检察改革三年实施意见》中都提出了对检察人员实行分类管理的要求;2003年,最高检又制定了《检察人员分类改革框架方案》,开始相关试点工作;2004年,最高检在《2004-2008年全国检察人才队伍建设规划》提出了关于分类管理的新想法,将检察人员分为检察官、检察事务官(检察官助理)以及检察行政人员三类;2009年,最高检在《2009-2012年基层人民检察院建设规划》中又提出了应坚持积极稳妥地推进检察人员分类管理改革;2011年,中组部和最高检联合制定了《检察官职务序列设置暂行规定》,提出促进检察业务工作部门和综合管理部门人员的精简整合。

都被归类于“司法机关”,行使一种“司法权”<sup>①</sup>。2012年,《刑事诉讼法》修改,加强了检察机关的法律监督职能,并赋予检察机关司法救济权,对检察机关的审查批准逮捕程序也进行了改革,这些都进一步强化了我国检察权的司法权属性。

表1 各国对检察官的定位及其职能安排

	法国	德国	英国	美国	日本
定位	司法官	独立官员	行政官	行政官	准司法官
职能	①指挥和监督司法警察; ②发起追诉; ③适用追诉替代程序; ④提起上诉;	①指挥和监督犯罪侦查; ②提起公诉; ③刑罚请求; ④提起上诉。	①提起公诉; ②履行证据开示义务; ③确保法律正确实施;	①犯罪侦查权; ②公诉权;	①犯罪侦查; ②提起公诉; ③请求裁判所正当适用法律; ④指挥监督裁判执行; ⑤向裁判所陈述意见;

司法权的运行有着诸多规律,但司法权的独立行使无疑是最为核心的一个,它是司法公正的根本保障。如此,作为一种司法权,检察权要想真正发挥其预设功能,就必须严格遵循司法规律,确保自身在运行过程中的独立性。在实践中,影响和制约我国检察权独立行使的因素有很多,但归纳起来主要有两个:一是地方化,即检察权的运行会遭受来自地方党委和政府或明或暗的干预。这主要归因于检察机关在人事、财政等方面对地方政府的依赖;二是行政化,即检察权在检察机关内部基本都是按照行政权的规律在运行,案件通常要经过办案组长、部门领导、副检察长、检察长、甚至检委会等多个环节。这主要是由我国检察机关内部人员管理上的行政化所导致——对检察队伍的管理基本套用行政管理模式,并没有实现检察队伍与其他公务员队伍的区别对待。比如,检察人员的身份与行政级别相挂钩,行政职级是确定检察人员工资和福利待遇的主要依据,等等。

针对上述这两大弊病,多年来,我国检察改革的重心主要集中在去“地方化”上,特别是在2013年11月,党的十八届三中全会审议并通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,其中明确指出:“改革司法管理体制,推动省以下地方法院、地方检察院人财物统一管理,探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度。”司法理论界与实务界主张多年的检察机关去“地方化”改革终于取得了关键性的进展。然而,在实践中,要检察机关去“地方化”可能比较容易,去“行政化”则会十分困难。去“地方化”我们可以通过改良司法体制的顶层设计来相对稳步地完成,而去“行政化”的本质则是要求那些握有管理权乃至决定权的检察长、检察委员会委员以及检察机关各部门负责人逐渐交出自己手中的权力,其难度可想而知。“去‘地方化’是检察机关的积极向外‘维权’和‘扩权’,他们自然乐而为之;而去‘行政化’则是检察机关领导的自我‘限权’和‘制权’,是一种自我革命,他们必然心存抵触。”<sup>[3]</sup>因而,我国此次检察人员分类管理制度改革的重心主要是放在去“行政化”上,其目的就是希

① 我国现行《宪法》明确了检察机关的宪法地位,具体表现为以下三个方面:一是第129条规定检察机关的宪法地位——国家的法律监督机关;二是第131条规定检察机关职权行使的独立性;三是第135条规定的检察机关、法院和公安机关三机关在刑事案件办理中的关系。

望通过建立一个规范化、科学化的检察人员管理模式,逐步祛除检察权运行过程中的一系列行政化因素,以确保检察权的运行更加符合司法规律。

## (二) 促进检察官队伍的职业化和精英化

根据管理学上的社会分工理论,由于组织内部往往存在着不同的分工,因此要想实现人力资源的有效配置,就必须根据各自职位的特点对组织中的成员进行合理的分类,并建立起一个有所区别的管理制度,以让他们都能够围绕自身的职责要求展开活动<sup>[4]</sup>。在我国,为了最大限度地发挥自身成员的效能,对他们进行分类管理是诸多类型组织一个比较惯常的做法。比如,《公务员法》将公务员的职位划分为综合管理、专业技术以及行政执法三大类,《事业单位岗位设置管理试行办法》将事业单位的岗位划分为管理类、专业技术类以及工勤技能类。对于我国检察机关,其内部事实上也存在着很多不同的职能分工——有些人负责具体的案件侦办工作,如案件事实的认定、证据审查的采信等。这类职能通常必须要遵循一种亲历性的规律,因此对个人的专业素质具有很高的要求;有些人则只是在具体的案件侦办中从事一些协助性、事务性以及技术性的活动。这类职能由于主要是起着一种辅助性的作用,因此对专业素质的要求并不是太高;另外,还有一部分人要经常从事一些政工检察、后勤保障等行政性事务。

面对这种事实,我国检察机关的人员管理模式却十分单一,无论其成员所从事的工作有何差异,基本都适用相同的管理制度。这直接带来如下两个后果:第一,检察官的队伍变得过于庞杂。根据我国《检察官法》第2条的规定,检察官是依法行使国家检察权的人员,其具有明确的职能定位。而“单一化”的管理模式使检察机关的工作人员都只能通过检察官这一“独木桥”来晋升自己的行政职级。这就造成检察官的队伍过于庞大,与其他各类人员的配置出现严重的不合理,混岗混编现象非常突出<sup>①</sup>;第二,检察官的职业尊荣感逐渐消退。检察官是一个比较特殊的职业群体,它在职业内涵、职业要求以及目标等方面都同普通检察人员存有差异,这也是其职业尊荣感得以产生并赖以维系的根基所在。而“单一化”的管理模式使检察官群体并不能感受到自身职业性质所带来的独特价值。在实践中,“检察官不办案,办案的不是检察官”这一常态现象几乎已经让“检察官”沦为了一个空泛的称谓,检察官职业尊荣感的消退也就在“情理之中”了。

然而,检察工作的内容和其法律监督的神圣职责,都决定了“检察官”这个群体必须要朝着职业化、精英化的方向发展,这也是确保检察权独立运行的一个必然要求<sup>[5]</sup>。在我国,检察官队伍的过于庞杂以及检察官尊荣感的逐渐消退显然是同上述方向相悖的,其给检察权运行所带来的各种不利后果也早已在实践中大量显现。正因为此,推行检察人员分类管理制度改革才显得十分迫切和必要!此种改革的题中之义就是以“事”为中心,按照工作性质、工作内容以及工作责任等因素,将组织中的所有人员在横向结构上划分为若干不同类型的

① 据有关统计,我国检察官数量在整个检察人员编制中大概占到了百分之七八十。以上海市为例,在2015年分类管理改革试点之前,上海全市所有检察院的在编人员共有4031名。其中,有检察员、助理检察员职称的有2884名,“检察官”总数共占了71.5%;另外,对于“上海市人民检察院”这样一个案件数量相对较少的机关,其的检察官数量也达到了72.5%的比例。

职位 在纵向结构上将相同的职位类型划分为若干不同层次的职级,对每一职位、每一职级的任职资格、福利待遇以及考核标准等内容都加以详细地规定和说明,并据此对他们进行类别化、单独化的管理。可见,改革的目标主要是想通过此次分类管理,使检察机关的现有工作人员都能够始终围绕“检察官”这个主体与核心,各得其所、各安其位、各尽其才,最终促进检察官群体的职业化、精英化发展。

## 二、改革的核心议题

改革目标的确定为我国检察人员分类管理工作的开展指明了基本方向。紧接着,我们还需要对此次改革所可能涉及的核心议题进行探讨。归纳起来,主要有如下两个:一则突出“检察官”的主体地位——检察权运行规律的必然要求;二则科学设置员额制改革的内容——检察官队伍建设的现实需要。

### (一) 突出“检察官”的主体地位——检察权运行规律的必然要求

如前所述,检察权运行的规律主要体现在检察权的独立行使上。为确保这一目标的实现,就必须对检察人员进行分类管理,并在此基础上形成以“检察官”为主体的办案机制。“检察官是国家检察权的具体行使者,只有突出检察官的主体地位,才能促进和保障检察官依法、独立、公正行使检察权。”<sup>[6]</sup>在世界范围内,这也是一个比较通行的做法。比如,在韩国,检察人员主要由特定职的检察官、检察一般职的公务员以及技能职和别定职的公务员组成,这三类人员分别适用不同的管理模式。在具体的检察活动中,主要由检察官来决定案件,并对案件承担责任,而检察一般职公务员只承担一些具体业务,这就形成了以“检察官”为中心,以“检察一般职公务员”为辅助的二元结构<sup>[7]</sup>;在日本,检察人员被分为检察官、检察事务官和检察技术官三大类。这三类人员分别按照其单独的序列进行管理。同韩国一样,日本也将检察权完全赋予了检察官行使,并确立了其办案中的主体地位,检察事务官和检察技术官都要接受他的领导和指挥<sup>[8]</sup>。

在我国,虽然近年来随着《改革意见》、《工作规划》等相关文件的陆续出台,我国已经在检察人员分类管理的改革上迈出了重要一步,并逐步确立了检察官、检察辅助人员以及司法行政人员三分法。但仍需指出的是,我国现今对检察官主体地位的认识还不够,在这方面的改革进展并不是太大。殊不知,一个真正意义上的检察人员分类管理改革,绝不仅仅是对检察人员的一个简单分类,相反,它会涉及到对整个检察人员管理体系的重组和再分配。在这个重组和再分配的过程中,必须要对原有的办案机制加以改革,继而形成以“检察官”为中心的办案组织单元——检察官具有独立的主体地位,行使完全的決定权,并对案件负总责,而其他人员则只需要在检察官的领导下,负责处理一些辅助性和行政性的事务。“办案组织的重点是推动组织结构的扁平化,突出一线检察官的主体地位,体现司法的亲历性。”<sup>[9]</sup>当然,检察权的本质说明,推动检察权运转的组织载体还理应具有相当的灵活性,既要体现检察工作的一种效率性特征,又要彰显检察工作的公正性特点。为此,就有必要建立类似法院的合议制和独任制的办案形式:对于疑难复杂案件,需要集体智慧来审慎处理时,可以采取“多名检察官+若干名检察辅助人员”的办案组织单元,其中由一名检察官担任主任检察官,附带担负起主持和协调事宜;对于案情简单的案件,需要体现坚持办案效率时,可以采取“一名检察官+若干名检察辅助人员”的办案组织单元。

## (二) 科学设置员额制改革的内容——检察官队伍建设的现实需要

检察官队伍的职业化和精英化目标内在地要求必须在检察人员分类管理制度的改革中推行员额制:一方面,检察官的职业化说明了检察官在执业活动中具有自己独特的知识体系和思维方式。这就意味着检察官的遴选必须要有一定的标准,并不是每一个人都可以成为检察官;另一方面,检察官的精英化彰显了检察官素质上的非凡性以及数量上的精简性。这就意味着检察官的数量必须要保持一定的度,并不能让其无限制的发展和扩充。从域外角度来看,严格限制检察官的数量也是世界各国的通常做法。在韩国,其检察官编制由总统令发布,整个韩国检察官的数量还不到1500人,其检察官和其他辅助人员的配备比例大致为1:4;在日本,其检察机关共有检察人员11000余名,大约占到日本人口总数的0.1%。这其中,检察官只有2352名,大约占到21%的比例<sup>[10]</sup>。我国,员额制也是此次检察人员分类管理制度改革中的一个重要内容,但从目前的推行状况来看,已经出现了很多问题和隐忧。比如,检察官的员额比例到底该如何确定?究竟哪些人最应该被遴选为检察官?等等。这些都是我们必须认真对待并加以思考的问题。

总体而言,检察官的员额比例应当与具体的办案数量相挂钩,并不能进行简单地“一刀切”<sup>①</sup>。影响办案数量的因素有很多,如检察机关所处的层级、所辖地区的面积、人口以及经济等。在纵向上,基层检察院主要负责具体的办案工作,几乎有80%的案件都会集中在那里;市检虽然承担的办案工作相对较少,但往往起着承上启下的作用,并且所承办的案件大都是一些疑难复杂的要案;省检和最高检主要承担全面领导和综合指导的职能,工作量要少于市、县两级检察机关。因此,四级检察机关从上往下“检察官”的员额比例应当逐级递增。在横向上,所辖地区面积较大、经济发展水平较好或者人口数量较多的检察机关,其承办的案件数量可能会比那些所辖地区较小、经济发展水平较差或者人口数量较少的同级检察机关要低。因此,对其检察官员额比例的设置理应要高些。另外,对于究竟哪些人应当被遴选为检察官这一问题,它所涉及的主要是检察官入额标准和遴选程序的构建。这一问题十分重要,如果处理不当,则很有可能会在检察机关内部造成慌乱,因此必须加以认真对待。具体而言,在入额标准上,要适当提高检察官的准入门槛,细化检察官的任职条件,重视其理论知识、业务经验以及办案能力和职业道德等四个方面的综合素养;在入额程序上,要做到公开透明,在尊重个人意愿的前提下,采取“考核+考试”的方式来进行选拔,以防止遴选过程中出现论资排辈、迁就照顾等不良现象。当然,为了防止检察机关人员出现较大的思想波动,还要在待遇上作出一定“妥协”,对于那些暂时入不了额的原有工作人员,在5年的过渡期内,可以暂时维持其现有待遇,而对于2015年后新招录的人员,则必须严格按照新的规定和要求来执行。

<sup>①</sup> 目前,很多地方的改革方案都是在本区域内进行简单地“一刀切”。比如,上海司法改革试点方案规定,经过5年的过渡期,上海各级检察机关三类人员的数额要分别占到总队伍的33%、52%、15%的比例。这显然不是一个科学的态度,它会导致有的检察院案多人少,矛盾激化,而有的检察院则案少人多,人浮于事。对此,孟建柱同志在2016年7月18日全国司法体制改革推进会上的讲话中已经明确指出。

### 三、改革的配套措施

“要实现分类管理改革的既定目标,必须要将与分类管理改革相关联的要素实质化。”<sup>[11]</sup>在前文中,我们已经对检察人员分类管理制度改革的两大基本要素进行了详细地探讨和论证,但此次改革是一项非常复杂的系统工程,为确保改革目标的最终实现,还需要对其他一系列相关联的要素展开研究和分析。

#### (一)“硬件”更新:检察院内设机构的调整

宪法和法律赋予检察机关的职能,依赖于分解后的内设机构这一组织载体来具体运行与完成。因此,科学、合理的内设机构设置是检察人员依法履行检察职能的一个重要保障。“内设机构是链接检察院与检察干警的桥梁和纽带,是开展业务工作和保障工作的组合形态……是对履行法律监督职能的有效分解,是对检察官行使权力的细分。”<sup>[12]</sup>在我国,长期以来,出于对口化管理和行政化管理<sup>①</sup>的需要,各级检察院(已经开展改革试点的除外)无论层级高低、规模大小都对应最高检设立了十多个内设机构,在一些基层地区的检察院,有些科室甚至长期只有一两名工作人员,但仍堂而皇之地在“照常运转”。这就容易形成机构间的制度壁垒,各自为政,导致人力资源和物力资源的极大浪费——有的机构(自侦、公诉、侦查监督等业务部门)工作超负荷,人员压力较大,而有的机构(纪检组、政治处、办公室等非业务部门)工作比较清闲,人员压力相对较小。可见,检察人员分类管理制度改革必然要求对检察机关内部机构的设置做出相应地调整,以实现“硬件”更新,否则将会面临行使主体和组织载体不相协调的尴尬局面,这对检察权的独立、有效运行最终也会造成非常严重的负面影响。

在近些年的改革实践中,我国已有部分检察院开始将人员分类管理制度改革与内设机构改革结合起来,在进行人员分类管理的基础上也普遍对内设机构的设置进行了调整,总体上呈现出一种“精简化、大部制”的倾向(见表2)。应当说,这一协调推进的思路是基本正确的,通过对内设机构的精简和整合,可以有效提升检察官行使检察权的效能。但同员额制改革一样,检察机关内设机构的改革也不能实行“一刀切”,也要根据不同层级检察院的具体职能和实际情况来进行。具体而言,省检除了承担一些重要案件的侦办工作外,还要负责制定全省检察工作的发展规划。因此,其内设机构的设置理应做到与最高检的齐全对应,不能为了精简而精简;市检处于对上对下的枢纽位置,日常工作比较侧重于某些相对重要案件的侦办,同时也要承担大量的对下业务指导工作。因此,其主要机构的设置与省检大致对口即可,而其它一些并不太重要的机构则可以进行适当整合;基层检察院主要是负责贯彻落实上级检察院的决策部署,并承担了全国几乎80%案件的侦办任务,应当成为此次内设机构改革的重点——基层检察院在内设机构的设置上没由必要做到与上级检察院的严格对应。相反,其可以按照检察权运行的基本规律,并根据本辖区案件种类和数量的多少,将具有相似职能的机构整合在一起,尽可能地减少内部机构的设置,并增强他们之间的协调性,使有限

<sup>①</sup> 长期以来,我国检察院系统一直沿用党政干部单一的行政化管理模式,行政职级决定个人的工资福利待遇。这迫使检察官们不得不将更多的精力用在行政职级的晋升上。如果检察机关的内设机构过少,许多检察官就晋升无门。因此,自然而然的选择就是:可设可不设的仍要设,可分可不分的坚持分。因为多一个内设机构就可以多设几个职位,抬高一个位子则可以多解决一个级别。

的人力资源更好地投入到具体的案件侦办当中。另外,对于一些非实质意义上的法律监督职能,如反贪污贿赂、反渎职侵权以及职务犯罪预防等,应当逐步将它们从检察院中剥离出去<sup>①</sup>。相关的内设机构也应当进行裁撤。在我国,司法机关事实上承载了太多“司法”以外的职能,做了太多“司法”以外的事情,结果是种了“种了别人的地,荒了自己的田”。因此,如何将那些非司法职能渐次从司法机关中剥离出来,恐怕是中国司法改革不大可能绕过的问題<sup>[13]</sup>。

表 2 各地检察院内设机构的改革

检察院	内设机构改革
吉林省检察院	①职务犯罪检察部(反贪污贿赂局、反渎职侵权局、职务犯罪预防部门); ②刑事检察部(侦查监督、公诉部门); ③控告申诉和刑事执行检察部(控告申诉检察部门、监所检察部门); ④民事检察部; ⑤行政检察部。
深圳市福田区检察院	①职务犯罪侦查局(负责职务犯罪侦查); ②刑事犯罪检控局(负责审查批准逮捕和公诉); ③诉讼监督局(负责刑事诉讼监督、民事行政诉讼监督、刑事执行监督和刑事申诉监督); ④犯罪预防和社会建设促进局(负责犯罪预防、参与社会建设、服务基层群众等)。
重庆市渝北区检察院	①刑事检察局(承担原侦查监督和公诉部门的原有职责); ②未成年人刑事检察局; ③职务犯罪侦查局(负责职务犯罪的侦查和预防); ④诉讼监督局(负责刑事执行监督和再审监督、民事行政诉讼监督)。
扬州市江都区检察院	①职务犯罪侦查局(反贪污贿赂局、反渎职侵权局、职务犯罪预防局); ②诉讼监督局(侦查监督科、公诉科、民事行政检察科、控告申诉检察科和监所检察科)。

## (二) “软件”升级: 检察官职业保障的加强

对于检察官职业化和精英化这一改革目标而言,员额制中的“比例”、“入额”等问题,往往是一种技术层面上的操作,是检察机关内部的“分流”,而争取外部对检察机关各方面的支持,加强对检察官的职业保障,则是一种“软件”上的升级,是一种外部“开源”,也十分重要。“分类管理改革应当注重司法系统内外的联动性,把拓宽党政部门对司法部门的人财物支持作为分类管理改革的根本来抓……当外部的人财物配套没有明显突破时,内部的入额工作就一定会‘巧妇难为无米之炊’。”<sup>[14]</sup>在我国,虽然《检察官法》已经实施多年,并在检察官的职业保障方面也作了些许规定,但相关法律规范往往都比较抽象,一些关键性制度根本就没有提及。这就导致我国检察官职业保障的整体水平偏低,实践中检察官的职业化、精英化建设也因此大受影响。比如,在检察官的身份保障方面,尽管我国《检察官法》已经明确规定了

① 2016年11月7日,中共中央办公厅正式印发了《关于在北京市、山西省、浙江省开展国家监察体制改革试点方案》。在试点方案公布的次日,山西省检察院就已经去掉正门右侧加挂的反贪局和反渎局两块牌子,并透露,根据省委组织部的要求,全省各级检察院反贪污贿赂、反渎职侵权、职务犯罪预防等三个部门在改革期间人事冻结,干部调入调出和提拔全部停止。

检察官一经任用,非因法定事由,非经法定程序,不得被免职、降职、辞退或者处分,但在现实中由于我国检察官的人事决定权主要集中在地方党政部门,再加上“法定事由”的模糊性和宽泛性,导致检察官随意被调动或者撤换的现象时有发生;在检察官的物质保障方面,时至今日,我国仍未按照《检察官法》第39的规定,制定出有别于公务员的工资制度和工资标准,导致检察机关工作人员流失的现象非常严重<sup>[15]</sup>。

一般而言,检察官的职业保障主要包括身份保障和物资保障两个方面。对于前者,一个健全的身份保障制度通常是推动检察官队伍职业化、精英化发展的重要因素,它不仅可以通过排除检察官履行职责时的担忧和顾虑,赋予其履职时的顽强意志和坚定信念,而且还可以增强检察官队伍的稳定性,提升他们的职业荣誉感。因此,出于职业化、精英化的考虑,应当逐步在我国建立起检察官任职终身制,即检察官一经任命,其职业地位和职业身份非因法定事由(触犯国家法律、违反职业纪律和职业伦理道德,等等),并经法定程序不得免职;对于后者,在现有省以下检察机关人、财、物统一管理的改革背景下,省级检察院在编制相关经费保障计划时,应根据不同的岗位,坚持责、权、利相统一的原则,逐步建立起与检察官、检察辅助人员以及司法行政人员工作职责相适应的经济保障制度。这其中,要特别突出对检察官经济收入的保障,实行专门的检察官津贴序列,合理拉开检察官与其他人员的收入档次,以激发他们的工作热情和工作责任感。

#### 四、改革所涉及的法律修改

《决定》指出:“实现立法和改革决策相衔接,做到重大改革于法有据……实践证明行之有效的,要及时上升为法律……对不适应改革要求的法律法规,要及时修改和废止。”检察人员分类管理属于我国法律的绝对保留事项,为使此次改革于法有据,继而保证其系统性、协同性以及前瞻性,就必须由国家在立法层面作出相应的顶层设计。故此,应当抓紧将《改革意见》、《工作规划》等文件所罗列的有关检察人员分类管理制度的“改革清单”以及根据这些文件业已开展的实践所取得的“有益经验”用法律形式表达出来。

##### (一) 修改《检察院组织法》

我国现行《检察院组织法》是在1979年制定的,在1983年、1986年又曾对其中的个别条款展开过两次修改。作为一部专门调整检察机关相关内容的法律,《检察院组织法》是检察权运行的依据和保障,也是中国特色社会主义检察制度发展与完善的直接体现。此次我国检察人员分类管理制度改革中有关“检察权运行机制”和“检察院内设机构”等内容的调整必然要求对《检察院组织法》的相关条款进行较大幅度的修改。具体而言,其修改情况大致如下:

其一,涉及检察权运行机制条款的修改。主要集中在两个方面:(1)在体例设置上,应当专设“检察职权”一章。既然是组织法,人民检察院具有哪些检察职权是应当作为重要部分而独立设章的。“作为检察机关的根本法,《检察院组织法》应当在明确检察机关性质的基础上,重点规范和厘清检察机关的职权范围与边界。”<sup>[16]</sup>但我国《检察院组织法》的体例却是按照“总则”、“行使职权的程序”以及“机构设置和人员的任免”来设置的,不仅检察职权的内容散见于各章,难以发现其立法的逻辑所在,而且还将本应由三大诉讼法来规定的检察权行

使程序专设一章,这显然有避重就轻之嫌<sup>①</sup>。在今后的修法过程中,应当突出检察职权的重要地位,专设“检察职权”一章,对其内容加以全面规定;(2)在内容安排上,应当明确检察职权的具体范围,并确定“以检察官为主体”的办案机制。《检察院组织法》在第一章总则中以专门条款(第5条)对检察机关刑事方面的职权作了规定,并在第二章规定检察职权行使的程序时又对上述某些检察职权作了重复性地提及。可以看出,《检察院组织法》关于检察职权的规定并不全面,未能反映出我国检察院实际承担的职能,致使检察院蜕变为职能单一的“刑事检察院”。即便是刑事职权,也出现了含义不一、杂乱无章等不协调现象。在今后的修法过程中,应当在“检察职权”一章明确检察院所享有的职权范围,特别是要将民事和行政领域的职权列入。这些职权主要围绕侦查权、公诉权以及诉讼监督权这三大基本职权来建构,继而形成一个逻辑清晰、结构严谨的检察职权体系。另外,在这一章中,我们还要对检察职权的运行机制进行规定,其中主要是对“以检察官为主体”的办案机制加以明确。

其二,涉及检察院内设机构条款的修改。虽然《检察院组织法》已将“检察院内设机构的设置”单独列章。但从内容上来看,其仅仅在第20条作了一种原则性规定,而对内设机构的名称、种类以及设置等内容则付之阙如。这便在客观上造成了我国各级检察院在内设机构设置上的混乱。因此,在今后的修法过程中,应当作出如下几个方面的调整:(1)明确检察机关内设机构设置的原则。检察机关内设机构的设置不仅要注重依法性和科学性,而且更要突出它的功能性。换言之,就是要在本章第1条中明确规定检察机关内设机构的设置应当遵循“以检察基本职权为核心,突出加强业务机构建设”这一根本原则;(2)明确最高检和省检的内设机构类型。前文已谈到,最高检和省检的职权相差不大,都主要集中在一些政策性职能上。因此,应当在本章第2条对它们的内设机构加以明确规定,内容主要包括有哪些机构类型?各机构的名称是什么?又具有哪些职责?“检察系统内设机构的设置应当坚持两个板块和两个趋向的模式,两个板块是指最高检与省检的内设机构相互对应,分、州、市检与基层检察院的内设机构相互对应;两个趋向是指最高检的宏观领导和省检的业务指导的结合;分、州、市检的适应性和基层检察院的承办性的契合。”<sup>[17]</sup>(3)赋予市检和基层检察院一定的内设机构调整权。建议在本章第3条明确规定市检和基层检察院可根据自身的实际情况对内设机构作出适当地调整。同时,建议在本章第4条明确规定内设机构调整的审批程序——省级以下检察院内设机构的设置、变更和撤销,由省检决定或批准,并报最高检备案。这样就既可以降低或者避免内设机构设置上的随意性,又可以做到区别对待,继而确保检察机关内设机构设置上的灵活性与科学性。

## (二) 修改《检察官法》

现行《检察官法》是在1995年由全国人大常委会审议并通过的,在2001年又对其中的

<sup>①</sup> 有关检察院的相关内容分散在宪法、检察院组织法、三大诉讼法、检察官法这些法律之中,它们分别扮演着不同的角色,规制的重点也有所差异,继而形成了一个严密的检察院法律体系。具体而言,宪法主要对检察院的法律性质和地位、检察职权的配置等重要内容进行宏观规定;检察院组织法主要对检察职权的具体范围和运行规则、检察院的机构设置和组织等内容加以详细规定;三大诉讼法则主要对检察职权的具体行使程序来加以详细规定;而检察官法主要对检察院的编制、检察官的管理以及职务保障等进行规定。

个别条款进行过修改。近些年来,随着检察人员分类管理制度改革的逐步推进,《检察官法》中的一些规定也已经同改革的要求不相适应,甚至已经严重影响和制约到了我国检察官队伍的职业化、精英化建设。因此,急需加以调整和修改。具体的修改内容则主要集中在如下三个方面:

其一,涉及检察官准入制度条款的修改。我国《检察官法》将初任检察官与其他检察官的任职条件和程序混同对待,这显然是不合适的,对检察官的日后管理和发展十分不利。在今后的修法过程中,应当设置两种不同的路径:(1)初任检察官。在任职条件上,应当基本保留《检察官法》第10条的规定,但在任职年龄和法律工作年限上可作适当提高。在任职程序上,应当做出较大改变,即由省检统一招录,并且一律只能在基层检察院任职;(2)其他检察官。在任职资格上,应当根据检察院的不同层级,设置检察官不同的任职条件,尤其是要注重其业务经验和办案能力等方面的考察。在任职程序上,应当建立逐级遴选机制,即上级检察院的检察官一般都要从下一级检察院的检察官中进行择优遴选<sup>①</sup>。

其二,涉及检察官管理制度条款的修改。主要集中在两个方面:(1)确立单独的检察官职务序列。《检察官法》在第七章专门对检察官的等级问题进行了规定,但从内容上来看,其并没有摆脱行政因素的影响,所有检察官基本都处在一个界限鲜明的行政等级体系之中。有鉴于此,应当在《检察官法》第七章第1条作出明确规定,对检察官推行一种单独的职务序列,以实现其和行政职级的相脱离。至于检察官职务序列的具体设置,则可参照2011年中组部会同最高检出台的《检察官职务序列设置暂行规定》和2015年中央深改组通过的《法官、检察官单独职务序列改革试点方案》,将其相关内容吸收到我国《检察官法》当中;(2)建立同检察官职务特点相符合的考评机制。《检察官法》第八章专门对检察官的考评进行了规定。但长期以来,受行政化管理因素的影响,该章并没有得到严格地贯彻。甚至很多检察院根本就没有设立检察官考评委员会,即使设立了,也基本都依附于政工部门。考评的内容也是按照公务员的考核来设置,考评的结果未能准确反映检察官的职业特点,不仅没有起到应有的激励作用,反而诱导检察官把更多的精力从办案业绩转移到人际关系上来。在今后的修法过程中,建议在检委会下设立一个相对独立的、固定的考评机构,其成员组成应当多元化,具有代表性。而在考核内容的设置上,应当突出检察官职务的特点,重点考核其职业道德和业务能力等方面的素养。

其三,涉及检察官保障制度条款的修改。虽然我国《检察官法》用了多章多条(第一章第4条、第二章第9条、第五章第14条、第十二、十三章等)对检察官的职业保障进行了规定。但从保障的力度来看,显然还是不够的,殊难满足我国检察职务履行的现实需求。因此,在今后的修法过程中,应当作出如下两个方面调整:(1)确立检察官任职终身制。《检察官法》虽对检察官的任免、奖惩以及辞退等内容作了规定,但有关免除检察官职务的事由却规定得过于宽泛,显得非常空洞,这容易导致在实际运行中被人滥用。故而,应当在《检察官法》中

<sup>①</sup> 首先,在省一级设立检察官遴选委员会(具有广泛的代表性,既要有经验丰富的检察官代表,又要有律师和法学学者等社会人士的代表。),从专业角度提出检察官人选;然后,由组织人事、纪检监察等部门在政治素养、廉洁自律等方面考察把关;最后,再由人大依照法律程序进行任免。

确立检察官任职终身制,即检察官一经法定程序录用,一般应工作到退休。任何单位和个人非因法定事由,非经法定程序不得对其降级、免职或撤职。在此基础上,再明确“法定事由”的几种具体情形,以减少裁量的空间<sup>[18]</sup>; (2) 实行检察官高薪制。《检察官法》虽在第39条明确规定“检察官的工资制度和工资标准,根据检察工作特点,由国家规定。”但在实践中,我国并未制定专门的检察官工资规则,相反,其完全套用公务员的工资制度和标准。因此,为确保第39条内容之实现,应当在该条之后紧接着规定建立单独、统一的检察官工资序列,检察官的薪酬一般高于公务员,并合理拉开不同职务级别检察官的工资差距。

### 结语

检察人员分类管理制度改革是我国新一轮司法体制改革中一项十分重要而又无比艰巨的任务。它不仅会牵涉到整个司法体制的方方面面,而且还会对我国每一位检察人员的切身利益产生影响。因此,推行检察人员分类管理制度改革,既需要壮士断腕的决心,大胆探索,也需要科学严谨的态度,小心求证。从长远来看,检察人员分类管理制度改革要始终围绕“检察权”和“检察官”这两个基本要素来展开,并与检察官办案责任制改革、员额制改革以及检察机关内设机构改革等各项改革措施通盘考虑,协调推进,以推动检察权的运行更加符合司法规律,检察官的建设更加职业化和精英化,最终实现司法公正之目标。

### 参考文献:

- [1] 江国华. 论司法改革的五个前提性问题[J]. 政治与法律 2015 (3).
- [2] 韩成军. 检察权配置基本问题研究[J]. 河北法学 2011 (12).
- [3] 闵行区人民检察院课题组. 检察权运行应去“地方”、“行政色彩”——以上海市闵行区人民检察院的改革实践为主线[J]. 东方法学 2015 (5).
- [4] 张绪寅. 人事分类管理的取向和效能[N]. 中国人事报 2007-05-11(004).
- [5] 黄维智,王沿琰. 检察人员分类管理改革研究——兼论“员额制”的落实[J]. 四川大学学报·哲学社会科学版 2016 (1).
- [6] 袁青彪,张献琴. 检察人员分类管理改革的新突破[J]. 中国检察官 2016 (1).
- [7] 张建军,郑建秋,张步洪. 韩国检察人员分类管理制度简析[J]. 人民检察 2005 (1).
- [8] 刘兰秋. 日本检察制度简介(上)[J]. 国家检察官学院学报 2006 (5).
- [9] 郑青. 我国检察机关办案组织研究与重构[J]. 人民检察 2015 (10).
- [10] 陈辐宽. 检察改革的问题、使命与前景[J]. 法学 2015 (9).
- [11] 向泽选. 新时期检察改革的进路[J]. 中国法学 2013 (5).
- [12] 何江波,付文亮. 基层检察机关内设机构研究[J]. 中国刑事法杂志 2011 (12).
- [13] 江国华. 通过审判的社会治理——法院性质再审视[J]. 中州学刊 2012 (1).
- [14] 程金华. 检察人员对分类管理改革的立场——以问卷调查为基础[J]. 法学研究 2015 (4).
- [15] 高树勇,李媛媛. 检察机关人力资源管理路径探析[J]. 河北法学 2012 (1).
- [16] 张建升,王磊,等. 人民检察院组织法修改的理论前瞻与现实路径[J]. 人民检察 2012 (17).
- [17] 周平. 检察院组织法修改与检察机关内设机构改革[J]. 中国检察官 2014 (9).
- [18] 宋远升. 检察官论[M]. 北京:法律出版社 2014. 180-183.

(全文共 16,154 字)

# 司法责任制建立和运行情况调研报告

## ——以武汉市检察机关改革为样本

孙光骏\*

[关键词] 司法责任制 人员分类管理 办案组织 权限清单

[摘要] 武汉市检察机关在司法责任制的试点工作中,通过梳理人员分类管理和办案组织建设、司法责任制运行以及改革后监督考评等情况,发现在明确权限清单、厘清办案组织内部的权责关系、加强检察队伍专业化、职业化建设等方面还存在一系列问题。应当在遵循检察工作规律的基础上,坚持检察一体化与检察官独立办案的有机统一,科学合理设置办案组织,同步推进职业保障体系建设,从而推动司法责任制改革进一步深化。

[中图分类号] DF83 [文献标识码] A

[文章编号] 1004-4043(2016)-8(下)-0027-4

司法责任制是司法体制改革的核心,在改革中居于基础性和先导性的地位。2014年12月,武汉市检察院和市辖汉阳区、青山区两个基层检察院被确定为湖北省司法体制改革第一批试点单位,于2015年10月开始司法责任制改革的试点运行。笔者以上述三个检察院的实践为样本,对司法责任制的建立和运行情况进行了调研,以期对推动司法责任制改革的落实和完善有所裨益。

### 一、武汉市检察机关开展司法责任制改革的基本情况

#### (一)人员分类管理和办案组织建设情况

1. 检察人员分类管理。检察官员额制是检察人员分类管理的核心,是司法责任制的基石。我们按照从严掌握、留有余地的原则,用政法专项编制的36%配备首批入额检察官。通过严格的审批程序,

三个试点检察院共遴选检察官191名,占检察人员总数的35.4%。改革后,人员配置的数量和比例基本达到上级对司法人员分类的目标要求,并预留下了未来的发展空间。

2. 办案组织建设情况。改革试点运行后,我们进行内设机构调整,建立独任检察官或者检察官办案组的办案组织形式,根据履行职能需要、案件类型及复杂难易程度,实行固定办案组、临时办案组、临时指派办案组及组合办案、协同办案和专案工作机制。目前,武汉市检察院各业务部门共设置51个基本办案组织,汉阳、青山区检察院分别设置32个和23个基本办案组织。以武汉市检察院为例,各业务部门根据其业务特点、人员力量情况组建的基本办案组织主要有两种:一是固定办案组。主要配备在公诉部门。即一名检察官加一名检察官助理或书记员组成办案组,检察官主办案件,对案件负责。但由

\* 湖北省武汉市人民检察院检察长。本文作者还有:罗永鑫、邓姗姗、杨玲娜。

于目前检察辅助人员严重短缺,实践中也存在两名检察官组成搭档,互相充当对方辅助人员的情况,但案件责任仍由主办案件的检察官负责。二是临时办案组。这是目前大部分办案部门采取的人员组合模式。批捕、侦查监督、刑事审判监督、民事检察、控告申诉等部门根据办案实际需要临时性指定一名检察官和一名检察辅助人员组合办案。而人数较少的部门,如行政检察部门(在岗4人,其中检察官3人,检察官助理1人)采取了全部门办案人员临时组合办案的形式。在基本办案组织形式之外,根据职务犯罪侦查工作的特点,在反贪、反渎部门建立了检察官办案组,即由多名检察官和若干名检察官助理、书记员组成办案组,指定其中一名检察官为办案组组长,其他检察人员参与协办案件,组长对该组案件负责,其他检察人员对办案组组长安排的任务负责。在办理较为重大、复杂的案件时,则组建专案组,临时指派若干名即跨部门、跨单位检察官、检察官助理(或书记员),由检察长、副检察长直接负责,或是由检察长指定一名检察官负责,其他检察官参与协办案件。

## (二)司法责任制运行情况

1.明确划分职责权限。根据湖北省检察院制定的《关于实行检察机关司法责任制的方案》及《检察机关司法办案权限清单》(以下简称《权限清单》),本着“抓两大,放两小”的授权原则,明确划分了检察长、检察委员会和检察官在办案中的职责权限。“抓两大”,即对法律明确规定应当由检察长、检察委员会行使的职权,以及检察长、检察委员会认为应当由其行使的职权,由检察长、检察委员会行使;对具有监督性质、相关行为和决定影响其他执法司法机关的权力,由检察长或检察委员会决定。“放两小”,即对办案中的非终局性事项、事务性工作,以及重大、复杂、疑难案件以外的其他案件,检察官有权根据授权独立作出决定。

2.简化审批程序。改变以往的“承办人——科(处)长——检察长”三级审批模式,减少中间审批层级,有序实行“扁平化”改革。对应当由检察长、检察委员会决定的事项,检察官提出处理意见,报请检察长决定。对检察官有权决定的事项,需要检察长签发相关文书的,检察官制作文书后报请检察长签署。通过减少中间层级,简化办案流程,使检察官

成为相对独立的司法办案主体,提高办案工作流转速度和运行效率。

3.积极推动领导干部参与办案。检察长、副检察长在办案中依法行使指挥、审核和决定权,对于重大复杂疑难案件和有重大社会影响的案件,直接承担侦查、讯问、出庭等具体办案工作,并且办案要达到一定数量。

4.探索科学合理的分案制度。以全国检察机关统一业务应用系统(以下简称统一系统)为依托,根据案件类型、来源不同,采取了以下分案方式:一是刑事案件。由案管部门负责受理并移交相关部门。其中公诉部门正在试行自动轮案机制,即以统一系统自动分案为主,部门负责人指定承办人为辅。其他部门受理案件后,大多采取传统模式,由部门负责人根据业务特点、案件类型等确定案件承办人。二是自侦案件。由反贪局、反渎局负责人根据检察官工作饱和度来分配案件线索。三是侦查监督案件。对于上级交办或控告申诉部门移送的立案、侦查活动监督案件,由部门负责人指定检察官办理;对于行政机关移送涉嫌犯罪案件,则由检察官自行进入“两法衔接”网上信息平台等方式,发现案件线索并进行审查。四是民事、行政检察案件。由控告申诉部门受理并转民事、行政检察部门后,根据轮案顺序和分案比例确定案件承办人。

5.推行检察官会议制度。为了进一步提高办案质量,对于一些复杂、疑难、争议大的案件,承办检察官难以作出决定时,采取检察官会议制度。具体流程为:承办检察官向部门负责人提出申请——部门负责人组织检察官参加会议并主持会议——参会人员依次发表意见——检察官自行作出决定。检察官会议的讨论结果可以作为检察官行使案件决定权的参考,但案件最终的处理意见由检察官独立作出并对其决定负责。

## (三)改革后监督考评情况

在突出检察官主体地位、合理放权的条件下,高度重视对检察官办案的监督制约。在内部监督上,通过检察长、检察委员会对司法办案活动的领导和监督,通过案管部门、检察官管理委员会等专门监督管理机构的监督以及检察官与办案组成员之间的相互监督,确保严格公正规范司法。通过“统一受案、全程管理、动态监督、案后评查、综合考评”

的案件集中管理机制,对案件实行流程监控,同时不定期对办案情况进行检查,增强检察官的责任意识,提高办案质量。从目前质量评查看,发现的大多为文书错误、案卷装订错误等瑕疵问题,尚未发现应当追究纪律责任的严重问题。对于发现问题的案件均要求业务部门予以反馈、解释和补正,根据反馈情况提交案件质量评查委员会研究、通报。在外部监督上,主动接受人大监督,加强社会各界对检察机关司法办案活动的监督,改进和拓宽人民监督员的监督,发挥律师在诉讼活动中的作用。通过网上、网下检务公开等途径,保障人民群众对检察工作的知情权、参与权和监督权,增强司法办案透明度。

检察官业绩考核的结果是检察官遴选、晋升的主要依据,也是激励检察人员提高办案质量的重要杠杆。为此,在检察业务考评机制上,从对“事”(案件)的评价逐步向对“人”(检察官)的评价转化,尽可能体现岗位差异,结合岗位特点制定不同的检察官考核标准和考核细则。

## 二、司法责任制运行中存在的问题及改进建议

### (一)权限清单需要在实践中进一步明晰

检察官与检察长、检察委员会之间的职权范围与划分,涉及检察官权限配置、检察官积极性与主动性发挥、检察官司法责任落实等一系列问题。目前,湖北省检察院的《权限清单》划分了检察长、检察委员会与检察官的职责内容,对于明确检察官的职权范围发挥了积极作用。但是在个别权限的行使主体上还存在着一些争议,需要在实践中逐步明晰。例如,审查批捕和公诉权限清单中,排除非法证据授权由检察官行使。但是这两个业务部门有的检察官认为,证据是否排除对于案件定罪量刑具有十分重要的意义,有时甚至直接决定案件是否构成犯罪,因此建议该项职权由检察长决定,检察官只对非法证据是否排除具有建议权。

### (二)办案组织内部的权责关系需进一步厘清

1. 检察官之间的指挥指令问题。实践中,职务犯罪侦查部门多根据侦查工作的需要组成组合办案或协同办案等检察官办案组形式。在这种组合办案组状态下,由于同时存在多名检察官,其法律

地位平等,并没有行政隶属关系,检察官与检察官之间的协调配合、责任承担就会成为问题,处理不当,则有可能削弱侦查指挥的权威性、有效性。

2. 检察长办案方式问题。根据目前的司法责任制要求,检察长、副检察长除审批案件外,还需要独自承办案件。由于检察长、副检察长承担大量行政管理事务,工作任务非常繁重,且没有配备检察官助理或书记员。对于其亲自办案如何理解,是指从收到案件到案件全部办理完毕的每一个环节都亲力亲为,还是参加侦查、讯问、出庭即可,需要进一步厘清。

3. 检察官助理、书记员权责问题。目前,检察官、检察长、检察委员会之间的职责权限均已作出规定,但是检察官助理、书记员的职责权限尚不明晰。实践中,有的单位将检察官助理与书记员同等对待,有的办案组织则基于案件量大的现状,让检察官助理承担检察官的职责,在办案过程中,除了法律文书上没有签署检察官助理的名字外,案件实际上由检察官助理承办,导致司法责任在实践中可能难以完全落实到位。

### (三)检察队伍专业化、职业化建设有待进一步加强

1. 检察官的素质能力还不能完全适应司法责任制要求。许多检察官已经习惯了三级审批制,独立判断案件的能力不足,不敢担责、不愿担责。一些具有检察员身份的检察人员,由于长期在综合部门工作,没有直接从事司法办案,业务生疏,对新的法律法规和司法解释缺乏知识更新,在短时间内难以适应司法办案工作的需要。

2. 检察官助理的成长进步需要引起足够重视。改革后,一些原本可以独立办案的助理检察员因员额限制,目前只能以检察官助理身份从事辅助工作。这在一定程度影响了年轻检察官助理对职业前景的期望和工作积极性,并对后续人才的培养、检察队伍的持续发展提出挑战。为此,需要制定相应的管理培养机制,为青年检察官助理的成长进步提供必要的空间和条件。

3. 人员力量需要进一步整合。一是综合行政管理部门力量缺口严重。改革中,贯彻人员力量向办案一线倾斜的原则,将综合行政管理部门大量具有检察官资格的骨干充实到一线办案部门,导

致行政管理人员力量大幅缩水,工作压力增大。检察行政事务工作如何保留或引入高素质人才,亟待研究解决。二是业务部门的综合性工作开展受限。改革后,武汉市检察院业务部门不再设立副处长,区检察院实行大部制扁平化管理,不再设科长。部门内部的行政、党务、业务指导等综合性、事务性工作主要由部门负责人承担。但部门负责人不仅自身要直接承办案件,还要负责分案、协调、组织检察官会议等工作,对于繁杂琐碎的综合性工作,难以面面俱到。三是检察官助理、书记员紧缺。鉴于办案任务普遍繁重的状况,在深入挖掘司法人员内在潜力、提升办案效能的基础上,建议由各级检察机关根据工作需要,通过向社会招聘的方式,招录一定数量的书记员协助检察官从事司法辅助工作,相关经费列入省级财政专项资金。

### 三、关于持续推进司法责任制改革的几点思考

(一)坚持检察一体化与检察官独立办案的有机统一

一是强化落实检察机关上下级之间的领导与服从关系,坚持最高人民检察院领导地方各级检察院和专门检察院工作,上级检察院领导下级检察院的工作原则。二是明确上下级检察机关之间的职权边界。对于上级检察机关改变和撤销下级检察机关决定的,要以书面的形式作出,防止上级权力无限扩大,阻碍和限制下级检察院依法独立行使职权。三是在赋予检察官相对独立行使检察权的同时,要保证检察长和检察委员会对检察工作的领导权,同时要处理好案件监督与行政管理的关系。

#### (二)科学合理设置办案组织

第一,根据检察权能属性设置办案组织。检察权是一种复合权,具有司法属性、行政属性和监督属性,不同的权能具有各自不同的特点。批捕权、公诉权具有较强的司法性,强调直接性、亲历性和独立性,对于批捕、公诉案件应适用检察官独任制。职务犯罪侦查权具有较强的行政指挥性,更强调团队作战,对于职务犯罪侦查案件可适用团队办案制。检察机关法律监督对象涉及刑事、民事、行政多个领域,案件复杂程度存在较大差

异,其监督方式也有检察建议、纠正违法、抗诉等多种形式,对于法律监督案件可根据需要,灵活采取检察官独任制或检察官办案组。第二,根据案件的难易程度确定组织形式。对于社会关注度高、复杂敏感、牵涉范围广等特别重大、复杂的案件,可采用专案组等特别的团队办案制。同时,应根据案件的发展变化进行相应调整。如在批捕环节的一般简单案件,若因证据、事实的变化在公诉环节转化为疑难复杂案件,或者案件在审查起诉过程中复杂疑难程度发生较大改变,其办案组织可由检察官独任制调整为检察官办案组甚至专案组。第三,根据人员状况合理设置办案组织。对于检察官和检察辅助人员相对充裕的单位和部门,可以采取建立固定办案组的形式;对于人力资源相对紧张,尤其是辅助人员不足时,可以探索建立临时指派办案组织。另外,需要对检察业务工作和事务性工作科学分类,对各类检察官办案组织工作量的上下限进行实证测算,合理确定办案组织的人员构成和数量,防止办案组织空转或超负荷运转。

#### (三)同步推进检察职业保障体系建设

一方面应进一步明确错案责任追究的标准,区分错案赔偿标准与错案责任追究标准的界限,不能片面地以案件的实体结果为根据对司法人员进行责任追究,并赋予司法人员相应的救济手段,包括对责任追究提出异议、申诉、复议等权利。另一方面,应同步建立健全司法人员履行法定职责的保障机制,在严防司法错误的同时,积极促进和鼓励检察官大胆履职。一是建立职业身份保障制度。明确非因法定事由、非经法定程序,不得将检察官调离、辞退或者作出免职、降级等处分。赋予检察官部分司法豁免权,规定其依法履职行为不受指控和法律追究,未经其法律职务任命机构批准,不受拘留和逮捕,从而减少检察官行使检察权的心理障碍,保障检察官依法行使职权不受影响。二是根据检察工作特点,建立体现司法职业特点、有别于普通公务员的单独职务序列和配套工资制度,加大对一线办案人员的工资政策倾斜力度,鼓励优秀人员向一线办案岗位流动,多办案、办好案。

[编辑 程 岩]

# 最高人民法院 最高人民检察院

## 关于办理侵犯公民个人信息刑事案件适用法律若干问题的解释

《最高人民法院、最高人民检察院关于办理侵犯公民个人信息刑事案件适用法律若干问题的解释》已于2017年3月20日由最高人民法院审判委员会第1712次会议、2017年4月26日由最高人民检察院第十二届检察委员会第63次会议通过，2017年5月8日最高人民法院、最高人民检察院公告公布，自2017年6月1日起施行。

为依法惩治侵犯公民个人信息犯罪活动，保护公民个人信息安全和合法权益，根据《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国刑事诉讼法》的有关规定，现就办理此类刑事案件适用法律的若干问题解释如下：

**第一条** 刑法第二百五十三条之一规定的“公民个人信息”，是指以电子或者其他方式记录的能够单独或者与其他信息结合识别特定自然人身份或者反映特定自然人活动情况的各种信息，包括姓名、身份证件号码、通信通讯联系方式、住址、账号密码、财产状况、行踪轨迹等。

**第二条** 违反法律、行政法规、部门规章有关公民个人信息保护的规定的，应当认定为刑法第二百五十三条之一规定的“违反国家有关规定”。

**第三条** 向特定人提供公民个人信息，以及通过信息网络或者其他途径发布公民个人信息的，应当认定为刑法第二百五十三条之一规定的“提供公民个人信息”。

未经被收集者同意，将合法收集的公民个人信息向他人提供的，属于刑法第二百五十三条之一规定的“提供公民个人信息”，但是经过处理无法识别特定个人且不能复原的除外。

第四条 违反国家有关规定，通过购买、收受、交换等方式获取公民个人信息，或者在履行职责、提供服务过程中收集公民个人信息的，属于刑法第二百五十三条之一第三款规定的“以其他方法非法获取公民个人信息”。

第五条 非法获取、出售或者提供公民个人信息，具有下列情形之一的，应当认定为刑法第二百五十三条之一规定的“情节严重”：

（一）出售或者提供行踪轨迹信息，被他人用于犯罪的；

（二）知道或者应当知道他人利用公民个人信息实施犯罪，向其出售或者提供的；

（三）非法获取、出售或者提供行踪轨迹信息、通信内容、征信信息、财产信息五十条以上的；

（四）非法获取、出售或者提供住宿信息、通信记录、健康生理信息、交易信息等其他可能影响人身、财产安全的公民个人信息五百条以上的；

（五）非法获取、出售或者提供第三项、第四项规定以外的公民个人信息五千条以上的；

(六) 数量未达到第三项至第五项规定标准，但是按相应比例合计达到有关数量标准的；

(七) 违法所得五千元以上的；

(八) 将在履行职责或者提供服务过程中获得的公民个人信息出售或者提供给他人，数量或者数额达到第三项至第七项规定标准一半以上的；

(九) 曾因侵犯公民个人信息受过刑事处罚或者二年内受过行政处罚，又非法获取、出售或者提供公民个人信息的；

(十) 其他情节严重的情形。

实施前款规定的行为，具有下列情形之一的，应当认定为刑法第二百五十三条之一第一款规定的“情节特别严重”：

(一) 造成被害人死亡、重伤、精神失常或者被绑架等严重后果的；

(二) 造成重大经济损失或者恶劣社会影响的；

(三) 数量或者数额达到前款第三项至第八项规定标准十倍以上的；

(四) 其他情节特别严重的情形。

第六条 为合法经营活动而非法购买、收受本解释第五条第一款第三项、第四项规定以外的公民个人信息，具有下列情形之一的，应当认定为刑法第二百五十三条之一规定的“情节严重”：

(一) 利用非法购买、收受的公民个人信息获利五万元以上的；

（二）曾因侵犯公民个人信息受过刑事处罚或者二年内受过行政处罚，又非法购买、收受公民个人信息的；

（三）其他情节严重的情形。

实施前款规定的行为，将购买、收受的公民个人信息非法出售或者提供的，定罪量刑标准适用本解释第五条的规定。

第七条 单位犯刑法第二百五十三条之一规定之罪的，依照本解释规定的相应自然人犯罪的定罪量刑标准，对直接负责的主管人员和其他直接责任人员定罪处罚，并对单位判处罚金。

第八条 设立用于实施非法获取、出售或者提供公民个人信息违法犯罪活动的网站、通讯群组，情节严重的，应当依照刑法第二百八十七条之一的规定，以非法利用信息网络罪定罪处罚；同时构成侵犯公民个人信息罪的，依照侵犯公民个人信息罪定罪处罚。

第九条 网络服务提供者拒不履行法律、行政法规规定的信息网络安全管理义务，经监管部门责令采取改正措施而拒不改正，致使用户的公民个人信息泄露，造成严重后果的，应当依照刑法第二百八十六条之一的规定，以拒不履行信息网络安全管理义务罪定罪处罚。

第十条 实施侵犯公民个人信息犯罪，不属于“情节特别严重”，行为人系初犯，全部退赃，并确有悔罪表现的，可以认定为情节轻微，不起诉或者免于刑事处罚；确有必要判处刑罚的，应当从宽处罚。

第十一条 非法获取公民个人信息后又出售或者提供的，公民个人信息的条数不重复计算。

向不同单位或者个人分别出售、提供同一公民个人信息的，公民个人信息的条数累计计算。

对批量公民个人信息的条数，根据查获的数量直接认定，但是有证据证明信息不真实或者重复的除外。

第十二条 对于侵犯公民个人信息犯罪，应当综合考虑犯罪的危害程度、犯罪的违法所得数额以及被告人的前科情况、认罪悔罪态度等，依法并处罚金。罚金数额一般在违法所得的一倍以上五倍以下。

第十三条 本解释自 2017 年 6 月 1 日起施行。

## 降低入罪门槛，严惩侵犯公民个人信息犯罪

### ——“两高”《关于办理侵犯公民个人信息刑事案件适用法律若干问题的解释》解读

侵犯公民个人信息罪入罪要件“情节严重”如何界定？拒不履行公民个人信息安全管理义务的行为是否担责？涉案公民个人信息的数量计算遵守怎样的规则？今天上午，最高人民法院、最高人民检察院联合召开新闻发布会，发布《关于办理侵犯公民个人信息刑事案件适用法律若干问题的解释》（下称《解释》），对侵犯公民个人信息犯罪的定罪量刑标准和有关法律适用问题作了全面、系统的规定。最高法、最高检有关部门负责人就《解释》相关亮点在新闻发布会上回应了媒体关切。

#### 从五个角度准确认定“情节严重”

侵犯公民个人信息罪的入罪要件为“情节严重”。最高法研究室主任颜茂昆介绍说，根据法律精神，结合司法实践，《解释》第五条第一款设十项对“情节严重”的认定标准作了明确规定，大致涉及如下五个方面：

一是信息类型和数量。基于不同类型公民个人信息的重要程度，《解释》分别设置了“五十条以上”“五百条以上”“五千条以上”的入罪标准，以体现罪责刑相适应。

二是违法所得数额。出售或者非法提供公民个人信息往往是为了牟利，基于此，《解释》将违法所得五千元以上的规定为“情节严重”。

三是信息用途。《解释》将“非法获取、出售或者提供行踪轨迹信息，被他人用于犯罪”“知道或者应当知道他人利用公民个人信息实施犯罪，向其出售或者提供”规定为“情节严重”。

四是主体身份。公民个人信息泄露案件不少系内部人员作案，对此，《解释》明确，“将在履行职责或者提供服务过程中获得的公民个人信息出售或者提供给他人”的，认定“情节严重”的数量、数额标准减半计算。

五是前科情况。曾因侵犯公民个人信息受过刑事处罚或者二年内受过行政处罚，又非法获取、出售或者提供公民个人信息的，行为人屡教不改、主观恶性大，《解释》将其也规定为“情节严重”。

### **设立网站侵犯个人信息可构成非法利用信息网络罪**

实践中，一些行为人建立网站、通讯群组供他人进行公民个人信息交换、流转、销售，以非法牟利。

颜茂昆说，根据刑法有关规定，设立用于实施违法犯罪活动的网站、通讯群组，情节严重的，构成非法利用信息网络罪。供他人实施非法获取、出售或者提供公民个人信息违法犯罪活动的网站、通讯群组实际上属于“用于实施违法犯罪活动的网站、通讯群组”。

对此，《解释》规定：“设立用于实施非法获取、出售或者提供公民个人信息违法犯罪活动的网站、通讯群组，情节严重的，应当依照刑法第二百八十七条之一的规定，以非法利用信息网络罪定罪处罚；

同时构成侵犯公民个人信息罪的，依照侵犯公民个人信息罪定罪处罚。”

### **拒不履行管理义务，网络运营者或触刑法**

当前，不少网络运营者因为履行职责或者提供服务的需要，掌握着海量公民个人信息，这些 信息一旦泄露将造成恶劣社会影响和严重危害后果。对此，网络安全法明确规定：“网络运营者应当对其收集的用户信息严格保密，并建立健全用户信息保护制度。”

为进一步促使网络服务提供者切实履行个人信息安全保护义务，《解释》规定，网络服务提供者拒不履行法律、行政法规规定的信息网络安全管理义务，经监管部门责令采取改正措施而拒不改正，致使用户的公民个人信息泄露，造成严重后果的，应当依照刑法第二百八十六条之一的规定，以拒不履行信息网络安全管理义务罪定罪处罚。

### **破解公民个人信息数量“计算难”**

公民个人信息数量是侵犯公民个人信息案件定罪量刑标准的主要依据，至关重要。实践中，司法机关查获的涉案信息数量动辄上万条、数十万条，甚至以兆计算，怎样科学、合理认定信息数量是办案部门一直难以解决的问题。

新闻发布会上，最高检法律政策研究室副主任綦杰介绍说，为增强《解释》的可操作性，《解释》专门规定了数量计算规则。如《解释》规定：“非法获取公民个人信息后又出售或者提供的，公民个人信息的条数不重复计算。”

“非法获取了他人拨打电话的记录五十条，将其出售给同一人或

者单位的，应当认定为侵犯公民个人信息五十条。” 绿杰解释道。

按照《解释》，公民个人信息向不同对象分别出售、提供的，属于重复出售或者提供个人信息，社会危害性较一次性出售或提供危害性更大，数量应累计计算。比如，非法获取了他人拨打电话的记录五十条，将其出售给两个人或者单位的，应当认定为侵犯公民个人信息一百条。

针对涉案的公民个人信息上万条甚至更多的，可能存在信息重复的情况，《解释》特别规定：“对批量公民个人信息的条数，根据查获的数量直接认定，但是有证据证明信息不真实或者重复的除外。”

（本报北京 5 月 9 日电）

本报记者 徐日丹

# 《人民检察院案件流程监控工作规定(试行)》 解读

| 许山松\*

2016年7月27日,最高人民法院印发《人民检察院案件流程监控工作规定(试行)》(以下简称《规定》),自发布之日起施行。《规定》作为案件管理制度体系的重要组成部分,进一步明确和完善了相关工作机制以及操作规程,对促进检察机关规范司法、公正司法、严格司法,具有十分重要的意义。为便于理解和适用,现对《规定》的制定背景、起草思路、主要内容等作如下说明。

## 一、起草背景和过程

检察机关案件管理部门承担着对检察机关办理的案件实行统一受理、流程监控、涉案财物管理、案件质量评查、检察业务考评、统计分析研判、辩护人与诉讼代理人统一接待、案件信息公开等职能。流程监控是案件管理部门的重要职能,是一项综合性、基础性和经常性的工作,主要对检察机关办案活动开展程序性内部监督,对于强化内部监督制约,

有针对性地防范和纠正司法办案中存在的突出问题,具有重要作用。

近年来,各级检察机关案件管理部门围绕促进规范司法这一目标,依据《人民检察院刑事诉讼规则(试行)》和《检察机关执法工作基本规范》中关于流程监控的原则性要求,紧密结合本地实际,认真开展流程监控工作,在实践基础上不断建立健全工作机制,积累了较为丰富的实践经验。随着司法改革和检察改革的深入推进,案件管理职能的全面履行,统一业务应用系统的日益完善,以及各地实践经验的不断丰富,制定全国检察机关统一的案件流程监控工作规定的时机日益成熟。最高人民法院下发的《关于完善人民检察院司法责任制的若干意见》,对案件管理部门加强对司法办案活动的全程、同步、动态监督工作提出了明确要求。因此,制定《规定》既是建立健全案件管理机制制度、深化案件管理工作的客观需要,也是落实改革要求、强化对

着做外国刑事司法制度的翻版,而是要在吸收借鉴中坚持、强化中国刑事司法理论与实践的原创性,从而形成中国刑事司法的特色和优势。

通过把握世界各国刑事司法新动态,我们要发现中国刑事司法理论实践新问题,提出新观点,构建新理论。理论的生命力在于创新,创新的起点是问题,问题就是时代的呼声。要坚持问题导向,结合世界各国刑事司法新动向,结合中国政治经济文化发展新需求,及时发现实践中的新问题,提出解决问题的正确思路 and 有效办法,进而提炼出新理论,指导新实践。

服务时代,创新发展,赢得未来,是编译《世界

各国刑事诉讼法》这套书的着眼点和落脚点,也是众多编译人员三年来以心血浇灌这片学术园地的共同期许。世界各国刑事诉讼法文本卷帙浩繁,变动频繁,涉及语种繁多,译者、审校者、编者们都做了大量努力,克服了各种困难,将这部《世界各国刑事诉讼法》呈现给读者,期望它能够为推动法学研究提供动力,为刑事司法发展提供制度借鉴,促进我国刑事诉讼法律制度更加成熟定型,推进我国刑事程序法治建设,为深化司法体制改革、全面推进依法治国作出应有的贡献!

[编辑:田野]

\* 最高人民法院案件管理办公室主任。

司法办案工作管理监督的重要措施。

2015年初,最高检正式启动案件流程监控工作规定的研究起草工作。除全面收集各地制定的流程监控工作规定和编发的案件监管报告、质量评查报告外,还重点研究了各业务条线查摆出的司法不规范问题、关于修改后刑事诉讼法贯彻实施情况、关于基层检察院抽样评估情况等调研报告,对流程监控需要解决的重点难点问题进行全面梳理。在深入调查研究的基础上,起草了征求意见稿,多次向最高检相关部门、各省级检察院、各基层院工作联系点征求意见。根据各方面意见进行修改后,形成了《规定》稿,经最高人民检察院检察委员会讨论通过并下发执行。

## 二、基本思路

制定《规定》必须遵循司法规律,立足实际,统筹兼顾,力求办案和管理工作规范、高效运行。

一是处理好加强监督管理与依法办案的关系。既要通过流程监控及时发现、纠正办案中存在的问题,促进规范司法,又要防止对正常的办案活动进行不当干预,保障办案部门、办案人员的主体地位。为此,《规定》将流程监控的对象确定为案件程序性内容,监督的问题属于该做不做、无相关手续、行为超期等明显违反法律和工作规定的情形,重点解决办案流程不规范、不完备、不及时等问题。对属于办案人员自由裁量范围内的事项,如涉及事实认定、证据采信、法律适用等,不作为案件管理部门的流程监控内容,主要通过办案部门、检察长的审核把关进行监督管理。案件管理部门发现此类问题时,应当提醒办案部门或报告检察长等进行监督纠正,另外还可以通过案件办结后的质量评查予以监督纠正。

二是处理好流程监控与其他监督的关系。流程监控与诉讼监督、纪检监察等部门都负有对司法办案活动的监督职责,但在性质、任务、时机、方式和效力上存在差异,工作中需要做好衔接协调、相互配合,强化监管合力。《规定》既注意发挥好流程监控对办案活动全过程跟踪、近距离接触、发现问题早等优势,积极作为,同时又注意厘清职责、严守边界,避免越位、错位、重叠交叉,特别是对应当由诉讼监督部门进行法律监督的,需要进行实

质性审查判断的问题、线索,则移送诉讼监督部门处理,不纳入流程监控范围。另外,流程监控的内容,既有工作瑕疵问题,也有违法违纪问题,实践中需要区分情节准确把握处理方法。对于工作瑕疵,不需要追究纪律责任的,可通过口头提示、发送流程监控通知等方式解决,如果属于违纪违法,需要追究纪律责任的,应当及时移送纪检监察机构处理。

三是处理好《规定》与其他相关文件的关系。《规定》坚持以现行法律和规范性文件为依据,特别是对最高检近年来制定的案件管理暂行办法、《人民检察院刑事诉讼规则(试行)》、民事诉讼监督规则、涉案财物管理规定等直接包含有流程监控工作的文件,《规定》在相关内容上尽可能与其保持协调一致,同时也考虑到统一业务应用系统上线运行后流程监控方式发生的变化,对原来的一些内容做了相应修改、细化和完善。另外,《最高人民法院关于对检察机关办案部门和办案人员违法行使职权行为纠正、记录、通报及责任追究的规定》等文件,也与流程监控工作密切相关,《规定》注意贯彻落实相关精神和具体要求。

## 三、主要内容和措施

《规定》坚持以现行法律和规范性文件为依据,以存在的突出问题为导向,全面吸收借鉴各地经验,同时,也充分考虑到流程监控工作还处于探索发展阶段,需要在规定中留有一定的创新空间。因此,《规定》主要明确了流程监控的基本原则、主要内容、工作程序和措施,目的在于引导各地进一步突出监控重点、规范监控程序、强化监控措施,推动流程监控工作有序、健康发展。《规定》共二十三条,主要内容有:

### (一)流程监控的概念

《规定》第二条对案件流程监控概念进行了界定。案件流程监控,是指对检察院正在受理或者办理的案件,依照法律规定和相关司法解释、规范性文件等,对办理程序是否合法、规范、及时、完备,进行实时、动态的监督、提示、防控。准确理解这一概念应当注意把握以下三点:一是流程监控的主要对象是检察院正在受理或办理的案件,还包括对控告、举报、申诉、国家赔偿申请材料的处理活

动。这是由流程监控工作的内涵及其属性所决定的,对正在受理或办理的案件进行流程监控,才更能彰显监督纠正问题、强化自身监督的同步性、及时性和针对性。在案件集中管理的格局中,流程监控属于事前、事中监督的范畴,目的在于及时发现、纠正问题,规范司法办案行为。二是流程监控的侧重点是办案的程序性问题,即程序监督。案件管理的内容,包括程序性的流程管理和实体性的监督管理,但在具体工作中,不同的阶段应当有所侧重。在流程监控过程中,重点是对办案的程序性问题进行监督、管理,如果发现办案部门的实体处理有明显错误或者有可能引起严重后果的,可以通过提醒办案部门或报告检察长等途径进行监督纠正。三是流程监控范围包括了检察机关司法办案的各个环节、各个方面,贯穿了案件受理、办理、办结整个诉讼过程,包含了立案、侦查、审查逮捕、审查起诉等全部诉讼活动。尤其需要注意的是,《规定》将控告、举报、申诉材料的处理纳入监控的范围,有利于加强对司法办案行为的全覆盖监督,对于保障公民合法权益具有重要意义。

### (二)流程监控的主要内容

《规定》第五条至第十五条明确了需要重点监控的主要环节和具体内容,包括案件受理、强制措施、涉案财物、办案期限、诉讼权利保障等方面,并对其中需要审核、监督的具体问题进行了列举。主要考虑:一是坚持取舍恰当。案件流程监控的内容较多,涉及司法办案的方方面面,考虑到监控的实效性,在确定流程监控的内容时,明确重点监督的是那些事关规范司法和权益保障、实践中容易发生问题的关键诉讼环节,且适宜案件管理部门通过案件统一进出口审核、查询信息系统等方式进行监控的问题。二是坚持问题导向。在列举内容时,不照搬法律条文,主要是从问题角度进行表述,以增强监控的针对性和操作性。三是回应社会关切。结合检察工作实际,重点规定了强制措施、涉案财物管理、诉讼权利保障、案件信息公开等关键事项或环节的内容。比如,《规定》第十条把告知相关权利义务、申请事项的答复、送达法律文书、听取意见、保证辩护权、保障律师执业权利等作为诉讼权利保障方面的重点内容予以列举。

### (三)流程监控的主要措施

《规定》第十六条至第二十条明确了流程监控中发现问题、解决问题的途径和方法。这些途径和方法既是案件管理实践经验的科学总结,也是流程监控取得实效的必要手段。主要考虑:一是注重过程留痕。检察机关所有案件都在统一业务应用系统中办理,对整个办案活动已经进行了全面留痕,流程监控必须依托统一业务应用系统开展工作。同时,为加强对流程监控工作的自身管理,《规定》要求案件管理部门应当建立流程监控日志和台账,记录每日发现的问题、处理纠正结果等,及时向办案部门反馈,定期汇总、分析、通报情况,提出改进工作意见。二是重视结果运用。为保障流程监控工作取得实效,《规定》将流程监控中发现、纠正的问题纳入检察官司法档案,作为检察官业绩评价的重要内容。三是建立异议处理机制。流程监控工作应该注意监督方法和把握情节轻重,既要敢于监督、善于监督,又要正确监督、规范监督。《规定》第十八条明确了办案部门收到流程监控通知书后提出异议的处理机制,使流程监控措施更具有规范性、科学性和可操作性。

《规定》是开展案件流程监控工作的制度依据和行为准则。各级检察机关案件管理部门要认真学习、准确理解、严格执行,确保制度落地见效,以此为契机推动建立健全规范司法行为长效机制。流程监控与案件管理其他职能是有机统一的,既要突出流程监控的事前、事中监督纠正作用,又要注意发挥质量评查的事后监督功能,统筹运用业务考评、统计分析等手段,全面履行案件管理职能,充分发挥案件管理部门在规范司法中的整体功能作用。信息化是流程监控工作的重要支撑,也是流程监控工作取得成效的重要保证。要通过完善统一业务应用系统,将《规定》的内容通过信息化手段实现,自动阻却、提示各种程序不规范、不及时、不完备等问题,对信息化手段暂时不能覆盖的监控内容,要制定监控清单,为开展流程监控工作提供指引,建立健全信息化与人工监督相结合的流程监控工作机制。

[编辑:田野]

# 《人民检察院办理延长侦查羁押期限案件的规定》

## 解读

刘福谦\*

2016年7月1日,最高人民法院第十二届检察委员会第五十二次会议审议通过了《人民检察院办理延长侦查羁押期限案件的规定》(以下简称《规定》)。《规定》的颁布实施,使办理延长侦查羁押期限(以下简称“延押”)案件工作有了基本遵循,并在加强侦查监督工作制度化建设、依法保障人权方面具有重要意义。为更好地理解 and 适用《规定》,现就其制定中的几个问题作如下说明。

### 一、《规定》出台背景

(一)建立严格规范的办理延押案件制度的需要。刑事诉讼法对延长犯罪嫌疑人侦查羁押期限作了程序规定,对提请延押的程序、延押的法定理由、延押的次数和期限、延押的审批机关等都作了明确规定,体现了羁押法定原则的基本要求。但由于刑事诉讼法是刑事诉讼活动的基本法律,在延押制度的设计上不可能过于细化,导致侦查机关、检察机关在执行刑事诉讼法过程中,仍感到有些规定需要进一步制定可操作性细则,如批准延押、不批准延押的条件如何把握等,这样才能执行好刑事诉讼法,让犯罪嫌疑人感受到延押过程的公正合法,既实现惩罚犯罪与保障人权的任务,又体现司法公正。《规定》完善了我国延押制度,有利于实现刑事诉讼的公平正义。

(二)解决司法实践问题的需要。司法实践是推动司法理论创新、司法制度构建的基础。《规定》的制定反映了办理延押案件的迫切现实需要。从司法实践来看,办理延押案件是检察机关侦查监督部门依法惩治犯罪、防止“以押代侦”“怠于侦查”,依法保障人权的一项重要工作。调研中我们也发现,由于刑事诉讼法和《人民检察院刑事诉讼规则(试行)》(以下简称《规则》)对办理延押案件规定得较为原则,操作性不强,有不少地方存在办理延押案件流于形式、审查把关不严、办案不规范等问题,主要有:(1)办理延押案件审查内容范围需要进一步明确。有审批权的检察机关审查办理延押案件,是仅进行程序性审查,还是同时对案件事实证据及原逮捕决定是否正确等实体内容进行审查需要明确;(2)缺乏明确的批准延押、不批准延押的条件规定。实践中各地不好把握,缺乏统一的司法标准。(3)提请延押程序尚不规范,提请延押较为随意。提请延押报告内容不全、材料不完整、延押理由不具体的问题较为突出。(4)审查流于形式的问题突出。实践中,侦查监督部门审查办理延押案件往往不重视实体审查,案件审批流于形式,不批准延押率普遍较低。2015年全国检察机关办理的延押案件,不批准延押人数仅占受理提请延押人数的2.3%,由此可以看出,只要侦查机关(部门)提请延押,就基本能够

\* 最高人民法院侦查监督厅处长,法学博士,全国检察业务专家。

羁押法定原则,是指在有罪判决生效前,如需对犯罪嫌疑人、被告人进行长时间的羁押,必须严格依照法律授权加以实施。与罪刑法定原则一样,羁押法定原则所禁止的也是羁押的模糊性和任意性,所维护的是羁押适用的明确性和可预测性。转引自汪建成、冀祥瑞:《我国未决羁押制度的批判性重构》,载《山东公安专科学校学报》2004年第1期,第17页。

获得批准。同时,对延押监督徒具形式,这显然违背了立法设置批准延押制度的初衷。

为了解决上述问题,近年来,全国各级检察机关侦查监督部门陆续制定一些规范性文件,譬如最高检侦查监督厅(以下简称“侦监厅”)就下发了办理延押案件的两个通知,对各级检察机关提请延押案件进行了规范,安徽、湖南、重庆等省(市)检察院也制定了关于办理延押案件工作的规定,对提请延押、办理延押案件工作进行了必要的规范。最高检侦监厅近年来在办理延押案件中也强化了案件的程序审查和实体审查,延押工作进一步规范。但是,要从根本上解决上述问题,提高延押工作的规范化、精细化水平,统一司法思想、明确司法标准,最高检有必要在认真总结各地经验、做法,借鉴吸纳有关规定的基礎上,制定一个权威、有效的办理延押案件的规范性文件。

## 二、制定《规定》的指导思想

(一)人权保障。有学者指出,“现代法精神的向度之一是人权原则,即现代法是维护人的尊严、尊重人的价值、保障人的权利的法”。这句话在某种程度上指出了人权保障原则在一切立法活动中的重要地位。《规定》事关犯罪嫌疑人的人身自由、基本权利,无疑也应受到这一精神向度的指引。然而,侦查机关(部门)对犯罪嫌疑人刑事立案乃至采取羁押强制措施的目的,在于惩罚犯罪,为了有效地惩罚犯罪,一定程度上又要剥夺或者限制犯罪嫌疑人的权利和自由,这样就产生了惩罚犯罪与保障人权之间如何平衡的问题。而这正是刑事诉讼活动首先应当回答的问题。“现代刑事诉讼是围绕着两条主线展开的:一条是显性的主线,即围绕着证据的收集、审查、判断、运用来展开;另一条是隐性的主线,即围绕公正与效率、打击犯罪与保障人权的平衡来展开。”如果认真审视延押问题,就会发现:一方面,在侦查过程中依法对犯罪嫌疑人延押对于惩罚犯罪、保障刑事诉讼活动顺利进行具有重要意义,可以说对犯罪嫌疑人进行审前羁押有利于实现刑事诉讼法的任务即打击犯罪。另一方面,审前羁押

作为一种最严厉的强制措施,会使犯罪嫌疑人的人身自由受到较为严重的侵害,尤其是在犯罪嫌疑人未被法院定罪之前,如果未经严格的法定程序就对其予以羁押,有悖于现代法治原则,也不利于实现刑事诉讼法的另一任务即保障人权。打击犯罪与保障人权成为现代刑事诉讼法任务的一体两面,必须两者兼顾、保持平衡。在制定《规定》的过程中,一方面,充分考虑侦查机关打击犯罪的需要,对于经过审查符合法定延押条件的犯罪嫌疑人,检察机关应当批准延押,以便充分发挥延押制度对于有效惩罚犯罪的积极作用。另一方面,对于犯罪嫌疑人的基本人权(即免受不当羁押的权利)同样给予保护,对于那些不符合延押条件的犯罪嫌疑人,即便侦查机关有延押需求,也明确规定检察机关应当不批准延押。如《规定》第十二条、第十三条关于批准延押条件、不批准延押条件的规定,既体现了羁押法定原则对延押条件明确性的要求,又充分体现了对犯罪嫌疑人人权的保障。

(二)侦查监督。侦查监督是检察机关侦查监督部门的职责所在。对于侦查机关(部门)提请批准延押的案件,《规则》规定由检察机关侦查监督部门审查,这与侦查监督部门担负的侦查监督职责是密不可分的。在制定《规定》过程中,我们把这种监督职责的要求写入相关条文,明确规定侦查监督部门的监督任务和监督要求。如《规定》明确规定,检察机关侦查监督部门在办理延押案件中发现侦查机关(部门)侦查活动存在违法情形的,应当向侦查机关(部门)提出纠正违法意见。这既是检察机关侦查监督部门的职权,又是其履责的基本要求。这就要求检察机关侦查监督部门必须把审查办理延押案件与履行侦查监督职责有机结合起来,不能只顾办案不讲监督,甚至只配合不监督。需要说明的是,上级检察院侦查监督部门审批延押案件,不仅要对其侦查机关(部门)的侦查活动进行监督,还要对下级检察院侦查监督部门的审查逮捕工作进行监督。《规定》明确规定,上级检察院侦查监督部门在办理延押案件中,经审查发现下级检察院对犯罪嫌疑人的逮捕决定有错误的,不仅不批准延押而且要对原来的错

陈弘毅著:《法治、启蒙与现代法的精神》,中国政法大学出版社1998年版,第9页。

参见最高人民法院侦查监督厅厅长黄河在中国刑事诉讼法研究会2016年年会上的发言稿《侦查监督的现状、问题及发展方向》。

误逮捕决定予以撤销。这种监督体现了上级检察院对下级检察院的监督,也是完全合法的。

(三)权力制约。任何一项权力的行使必须受到监督制约,否则就会变为一种专制,危害社会。这是一个家喻户晓的真理。就《规定》制定而言,同样也体现了对权力的规范制约。这里涉及对两个方面权力予以规范和制约:一方面,对侦查机关(部门)提请延押权力进行规范、制约,对于依法羁押的犯罪嫌疑人,侦查机关(部门)在侦查羁押期限届满之时,可以提请检察机关批准延押,这是侦查机关(部门)的权力,但是这种权力不能随意行使,所以《规定》明确规定侦查机关(部门)提请批准延押应当向检察机关提交详实的案件材料,并对逮捕后的侦查取证情况、延押的必要性进行充分说明,以便于检察机关审查。另一方面,《规定》也体现了对检察机关审查批准延押权力的规范和制约,《规定》细化了刑事诉讼法规定的延押案件的范围,明确规定检察机关侦查监督部门应当审查的内容以及批准延押、不批准延押的条件,这种规定的明确性在某种程度上是对检察机关办案人员自由裁量权的一种限缩和制约,更能有效防止不依法批准延押、随意批准延押(不批准延押)情况的发生。

(四)精细司法。办案的规范化、精细化是现代司法的基本要求。制定《规定》的目的也是为了提高办理延押案件的规范化、精细化水平。《规定》中许多条文的设计体现了这一指导思想。如《规定》第四条规定:“侦查机关需要延长侦查羁押期限的,应当在侦查羁押期限届满七日前,向同级人民检察院移送以下材料:(一)提请批准延长侦查羁押期限意见书和延长侦查羁押期限案情报告;(二)立案决定书、逮捕证以及重新计算侦查羁押期限决定书等相关法律文书复印件;(三)罢免、辞去县级以上人大代表或者报请许可对其采取强制措施手续等文书;(四)案件的其他情况说明。”第八条规定:“人民检察院侦查监督部门应当在提请延长侦查羁押期限案件审查报告中详细写明受案和审查过程、犯罪嫌疑人基本情况、采取强制措施的情况和羁押地点、主要案情、延长侦查羁押期限的理由和法律依据、继续羁押的必要、提请批准延长侦查羁押期限的起止日期以及审查意见。”其他条文的规定也非常明确具体,目的在于通过详细的规定,增强《规定》的

可操作性,进而实现精细司法。

### 三、《规定》的主要内容

(一)基本原则。《规定》第二条规定了“人民检察院办理延长羁押期限案件,应当坚持惩罚犯罪与保障人权并重、监督制约与支持配合并重、程序审查与实体审查并重的原则。”根据此原则,检察机关侦查监督部门在办理延押案件过程中,应当做到以下几点:

一是坚持惩罚犯罪与保障人权并重。既要依法惩罚犯罪,又要依法保障人权,这是我们贯彻执行刑事诉讼法的基本要求。具体到办理延押案件中,就要求在延押的审批上,必须严格把握法定条件,兼顾惩罚犯罪与保障人权的需要,依法审慎作出决定。

二是监督制约与支持配合并重。检察机关是国家的法律监督机关,侦查监督部门承担着对侦查机关(部门)侦查活动进行监督的职责,这就要求侦查监督部门在办理延押案件中要把对侦查活动的监督制约与对侦查活动的支持配合有机结合起来,既不能无原则地支持配合,对不该批准延押的案件予以批延,又不能只顾监督制约,对应该批准延押的案件不予批准,影响侦查工作的顺利进行,必须做到相互兼顾、两者并重。

三是实体审查与程序审查并重。对提请批准延押的案件,有审批权的检察机关需不需要对案件实体(即案件的事实、证据及法律适用问题,主要是犯罪嫌疑人是否符合逮捕条件)进行审查,由于刑事诉讼法及《规则》对此并无明确规定,因此在司法实践中一直存有争议。有的认为,对于提请批准延押的案件,有审批权的检察机关不应再对案件实体内容,如犯罪嫌疑人是否构罪、是否符合逮捕条件等进行审查,只应对案件进行程序审查,主要是审查办案程序是否合法、案件是否符合刑事诉讼法第一百五十四条、第一百五十六条、第一百五十七条规定的批准延押条件,对于符合提请延押程序规定和上述诸条规定情形的,应当批准延押。有的则认为,不能仅对案件进行程序性审查,必须同时审查实体问题,如果依据现有的事实、证据,犯罪嫌疑人本身不构成犯罪或者不符合逮捕条件,那么就不能批准延押,否则就会严重侵犯犯罪嫌疑人的人权。经研

究认为,审查批准延押案件,不能仅作程序性审查,必须审查案件的实体问题,对犯罪嫌疑人是否构成犯罪、是否需要逮捕、有无继续羁押必要等进行认真审查,这里必然要审查案件的事实证据问题,如果不审查实体问题,就可能造成原本不该逮捕的犯罪嫌疑人或者由于捕后事实证据及法律的变化导致犯罪嫌疑人不构成犯罪或者不适合继续羁押的犯罪嫌疑人被错误批准延押,犯罪嫌疑人被不当继续羁押。对于这种情况,无论从监督制约的角度、尊重和保障人权的角度,还是从尽早纠正错案的角度都是不被允许的。因此,《规定》旗帜鲜明地提出,办理延押案件应当坚持实体审查与程序审查并重的原则,对案件实体问题、程序问题都应当进行全面审查,坚决纠正办理延押案件中的“审查流于形式”“批准延押就是走程序、办手续”的问题。

(二)审批权限。《规定》第三条是对《规则》第二百七十八条和第二百七十九条规定的整合。本条突出强调了同级检察机关对提请延押的案件应当进行审查并提出意见,然后再报上一级检察院审查决定。实践中有同级检察机关的侦查监督部门未提出审查意见,而是做“二传手”,直接将侦查机关(部门)的材料报送上级检察院的情况,这条规定是为更好地落实同级检察机关侦查监督部门的审查权,这也是对同级侦查机关(部门)履行侦查监督职责的内在要求。

(三)延押报告内容要求。《规定》第五条参照《规则》及《公安机关办理刑事案件程序规定》,对侦查机关(部门)应当在提请延押报告中写明的内容提出要求,除要求写明延押理由和法律依据外,还必须说明继续羁押必要性和捕后侦查工作进展情况,目的是使检察机关侦查监督部门能够了解捕后侦查进度情况,防止“捕后怠侦”。同时要求写明下一步侦查工作计划的有关内容,以便于检察机关侦查监督部门能够审查案情是否复杂、侦查取证工作是否复杂,并在此基础上判断有无继续羁押必要,提高延押案件的审批质量。

(四)报送延押案件材料的程序和内容要求。《规定》第六条规定,受理案件的检察机关侦查监督部门应当制作提请批准延押报告书和提请延押案件审查报告,连同审查逮捕意见书以及侦查机关(部门)移送的材料,经本院案件管理部门报上一级检

察院审查。需要注意的是,本条规定的提请批准延押报告书是制式法律文书,提请延押案件审查报告是工作文书,但应当以下级检察院名义向上一级检察院报送。报送的材料范围中专门提到审查逮捕意见书,目的是便于上级检察院对延押案件的事实证据进行全面审查,并对案件的逮捕决定进行审查,落实实体审查的原则。

《规定》第八条规定提请延押案件审查报告应当写明的内容,受理案件的检察机关侦查监督部门应当在对侦查机关(部门)报送的延押案件材料进行认真审查的基础上,提出是否同意延押的具体意见,并按照本条规定的内容要求撰写报告。检察机关侦查监督部门对提请延押的案件要切实起到审查把关作用,不能作不负责任的“二传手”。

(五)案管部门的职责。《规定》第七条规定了检察机关案件管理部门对受理提请延押案件材料的形式审查职责。目前延押案件除绝密案件外,都是通过统一业务应用系统报送,所以在受理提请延押案件时,案件管理部门应当首先进行审查,对报送文书材料不齐全的和对不按规定期限提请延押的案件严格把关,及时通知提请部门予以补充,或者通知提请部门予以纠正,促使侦查机关(部门)提请延押材料更加统一,程序更加规范。根据最高检检委会审议时有关委员的意见,《规定》专门在本条明确规定对于侦查机关(部门)超过法定羁押期限仍提请延押的,上一级检察院不予受理,充分体现了提请延押工作的严肃性。

(六)审查内容。《规定》第九条明确规定了检察机关侦查监督部门办理延押案件应当审查的内容,审查的内容包括逮捕决定是否符合法律规定、捕后侦查工作进展情况以及下一步侦查计划是否具体明确,延押的理由、日期是否符合法律规定,犯罪嫌疑人有无继续羁押的必要、有无超期羁押等违法情况。这里的审查主体检察机关侦查监督部门既包括最初受理延押案件的检察机关侦查监督部门,也包括对延押案件有审批权的检察机关侦查监督部门,尤其是后者,法律责任更大,必须按照上述要求严格审查把关。

在起草《规定》过程中,最高检侦查监督厅召开了专家论证会。在专家论证会上,有的专家提出逮捕后的延押应该有更严格的理由,仅对原来的逮

捕条件进行审查是不够的,应该重视审查逮捕后是否还有继续羁押的必要性。同时,延押的必要性应当和羁押必要性审查联系起来,如果检察机关侦查监督部门已经决定延长犯罪嫌疑人羁押期限,但是刑事执行检察部门却又进行羁押必要性审查,这是相互矛盾的,因此在审查内容中专门规定了羁押必要性审查。从本条规定的审查内容看,侦查监督部门办理延押案件,一定要做到程序审查与实体审查相结合,进行全面审查,这对于防止审查流于形式、疏于监督,提高办案质量具有重要意义。

(七)办案方式。目前,检察机关侦查监督部门办理延押案件,绝大多数采取书面审查案件材料方式,这种方式存在一定的弊端,不利于做到客观全面,不利于保障犯罪嫌疑人的合法权益。在侦查阶段延长对犯罪嫌疑人的羁押期限,是对犯罪嫌疑人人身自由的一种严重剥夺,理应采取一种诉讼式的司法审查方式,办理延押案件的检察官应当充分听取控辩双方的意见(这里的控方是指侦查机关,辩方是指犯罪嫌疑人及其辩护人一方),做到居中裁判,这样既能保障犯罪嫌疑人的人权,又能体现司法公正。这正如联合国人权委员会的研究报告所指出,无论是多么有效和不偏不倚的监督机构,也不能期待它们比被羁押者本人及其亲属、朋友或代理人对自己案件给予更多的注意。在办理延押案件过程中,听取犯罪嫌疑人或其辩护律师意见非常必要。但目前要求全部案件这样做还非常困难,况且案多人少的矛盾在一些地方还非常突出。兼顾法理上的应然性与现实中的可行性、合理性,经过认真研究,《规定》第十一条在《规则》第二百八十五条规定的基础上,做了一些修改,明确规定:“人民检察院侦查监督部门审查延长侦查羁押期限案件,对于案件是否符合延长侦查羁押期限条件有疑问或者侦查活动可能存在重大违法等情形的,可以讯问犯罪嫌疑人,听取律师意见、侦查机关(部门)意见,调取案卷及相关材料。”按照本条规

定要求,各级检察院侦查监督部门在办理延押案件时,对于案件是否符合延押条件有疑问或者侦查活动可能存在重大违法等情形的,原则上都应当讯问犯罪嫌疑人,听取律师意见、侦查机关(部门)意见,必要时,可以向侦查机关(部门)调取案卷及相关材料,以便准确作出批准延押或不批准延押的决定。

(八)批准延押条件。《规定》第十二条规定,经审查同时具备下列条件的案件,检察机关应当作出批准延长侦查羁押期限一个月的决定:(1)符合刑事诉讼法第一百五十四条规定的;(2)符合逮捕条件的;(3)犯罪嫌疑人有继续羁押必要的。

在最高检检委会审议时,有个别意见认为,刑事诉讼法第一百五十四条规定的延押条件是“案情复杂,期限届满不能侦查终结”,而《规定》第十二条却规定了三个条件,前两个条件似乎超越了法律规定。经研究认为,犯罪嫌疑人符合逮捕条件、有继续羁押必要无疑是延押的两个内在的前置条件,如果犯罪嫌疑人本身不符合逮捕条件或者没有继续羁押必要,那么即便案情复杂,也不能批准延押。《规定》在征求意见过程中,各方面包括公安机关均未提出不同意见,可见各方面都认为批准延押的案件应当同时具备这三个条件,这也是为了防止办理延押案件审查流于形式,强化实体审查的内在要求。《规定》第十二条明确规定,类似于刑法条文中的“注意规定”,写明不写明这两个前提条件均应当以此办理。因此,在本条中把“符合刑事诉讼法第一百五十四条规定”作为批准延押的第一个条件,并同时写明了其他两个条件,目的是防止有些办案人员有错误认识,认为只要符合刑事诉讼法第一百五十四条规定的“案情复杂,期限届满不能终结”(或者认为只要符合刑事诉讼法第一百五十六条、第一百五十七条规定的案件情形)即可,而忽视了其他两个重要的基础条件。

(九)不批准延押的规定。《规定》第十三条第一款规定,经审查,对于不符合刑事诉讼法第一百五

转引自陈光中、丹尼尔·普瑞方廷(加)主编《联合国刑事司法准则与中国刑事法制》,法律出版社1998年版,第195页。

有关学者对“注意规定”的解释是“注意规定是在刑法已作基本规定的前提下,提示司法工作人员注意,以免司法工作人员忽略的规定。”参见张明楷著《刑法分则的解释原理》,中国人民大学出版社2011年版,第622页。

十四条规定、犯罪嫌疑人不符合逮捕条件或者犯罪嫌疑人没有继续羁押必要的,检察机关应当作出批准延长侦查羁押期限决定。与第十二条批准延押的条件相对应,这里明确规定凡是不符合上述三个条件之一的,均应当作出批准延押决定。应当注意的是,本款中的“不符合逮捕条件”既包括审查逮捕时犯罪嫌疑人不符合逮捕条件,也包括审查逮捕时犯罪嫌疑人虽然符合逮捕条件,但捕后由于案件事实、证据发生变化或者犯罪嫌疑人不再具有社会危险性,进而导致不符合逮捕条件的情况,在这两种情况下,均不应当批准对犯罪嫌疑人延长侦查羁押期限。

《规定》第十三条第二款对可以不批准延押的情形作了规定。考虑到实践中,有的案件犯罪嫌疑人虽然符合逮捕条件,但侦查机关(部门)在捕后两个月侦查期间不积极开展侦查取证工作,致使侦查工作没有明显进展,最后又拟通过延押换取办案时间,针对这种情况,本条第二款明确规定:对于犯罪嫌疑人虽然符合逮捕条件,但经审查,侦查机关(部门)在犯罪嫌疑人逮捕后二个月以内未有效开展侦查工作或者侦查取证工作没有实质进展的,检察机关可以作出批准延押的决定。这对于有效防止“以押代侦”,督促侦查机关(部门)提高侦查效率、缩短审前羁押期限,依法保障人权,会起到积极作用。

《规定》第十三条第三款对办理延押案件中发现延押案件对犯罪嫌疑人的逮捕决定有错误的如何处理作出规定。本款规定:对于犯罪嫌疑人不符合逮捕条件,需要撤销下级检察院逮捕决定的,上一级检察院作出批准延押决定后,应当作出撤销逮捕决定,或者通知下级检察院撤销逮捕决定。本款规定是根据最高检检委会委员的审议意见所加,有委员提出,既然在办理延押案件中发现犯罪嫌疑人本不应当逮捕,上级检察院不仅应当不批准延押,还应当对原错捕决定予以撤销,于是本款作出上述规定。

(十)对刑事诉讼法第一百五十四条的解释。《规定》第十四条对司法实践中常见的“案情复杂”的情形作了列举,以便于办案人员掌握。“案情复杂”首先是指影响定罪量刑的重要证据无法在侦查羁押期限内调取到的案件情形,这也是司法实践中经常

遇到的情况,也是需要延押的重要因素。除此之外,本条还规定了包括共同犯罪案件、一人多罪案件、涉外案件、与其他重大案件有关联等其他情形,这些都属于案情复杂。对该条款的解释需要把握的是“案情复杂,期限届满不能终结”情形,“案情复杂”是因,“期限届满不能终结”是果。正是因为案件具有共同犯罪、一人涉嫌多起犯罪事实或者多个罪名、或者涉外案件需要境外取证等复杂情况,致使案件侦查取证工作量大,侦查取证困难,在捕后羁押二个月期限届满前不能侦查终结,才需要提请延押。各地在执行《规定》时,一定要准确理解刑事诉讼法第一百五十四条规定的精神,严格把握本条规定的案件情形范围,对于不符合上述情形的案件应当不予批延。

(十一)参照办理规定。《规定》第十八条规定:“依照《中华人民共和国刑事诉讼法》第一百五十六条、第一百五十七条规定提请批准延长侦查羁押期限的案件,参照本规定办理。”所谓的参照办理,主要是指侦查机关(部门)要按照《规定》规定的报送材料范围、内容、时限要求报送延押案件材料,检察机关侦查监督部门应当按照本规定的有关要求对案件进行审查,按照本规定的批准延押条件、不批准延押条件作出相应决定。考虑到适用刑事诉讼法第一百五十六条、第一百五十七条是二次延押、三次延押,在审查批准延押时省级检察院侦查监督部门一定要更加严格把握条件,并加强对初次延押后侦查取证工作的审查,切实防止滥用延押规定,损害犯罪嫌疑人的合法权益。

(十二)《规定》的实施时间及效力问题。《规定》第二十条规定:“本规定自印发之日起施行。最高人民检察院以前发布的有关规定与本规定不一致的,以本规定为准。”这里特别需要指出的是,最高检侦查监督厅2001年9月5日印发的《关于各省级人民检察院侦查监督部门规范办理提请批准延长侦查羁押期限案件的通知》和2001年11月18日印发的《关于进一步规范各级人民检察院侦查监督部门办理批准延长侦查羁押期限案件的通知》,由于其内容已被《规定》吸收或者有的内容与《规定》相冲突,上述两个规定不再适用,予以废止。

[编辑:常 锋]

# 2014 年检察改革综述

| 张步洪\*

2014年,十八届三中全会提出的改革举措起步实施,四中全会提出的改革举措谋划启动。一年来,中央全面深化改革领导小组多次研究部署司法体制改革,中央政法委强化对改革政策的整体、统一设计,最高检按照中央部署统筹谋划、协调推动三中全会、四中全会提出的检察改革举措。现就2014年检察改革情况择要介绍如下:

## 一、推动检察管理改革第一批综合试点

经中央同意,中央政法委决定就司法人员分类管理、司法责任制、司法人员职业保障、地方法院检察院人财物统一管理四项改革,在东、中、西部选择上海、广东、吉林、湖北、海南、青海六个省市先行试点,为全面推进司法改革积累经验。6月6日,中央全面深化改革领导小组第三次会议审议通过了《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》、《上海市司法改革试点工作方案》。

这次统一部署试点的四项改革,都是基础性、制度性改革措施,具有牵一发动全身的作用。习近平总书记强调,试点工作要在中央层面顶层设计和政策指导下进行,改革具体步骤和工作措施,鼓励试点地方积极探索、总结经验;中央有关部门要支持司法体制改革工作,帮助地方解决试点中遇到的难题,确保改革部署落到实处;试点地方的党委和政府要加强对司法体制改革的组织领导,细化试点实施方案,及时启动工作,按照可复制、可推广的要求,推动制度创新;<sup>①</sup>试点不能建成要照顾、争优惠

的“政策洼地”,不能搞到处布点、一哄而上。<sup>②</sup>

根据十八届三中全会、四中全会精神以及《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》,以下规则在各省市试点方案中都有体现:一是将检察院工作人员分为检察官、检察辅助人员、司法行政人员,其中检察辅助人员包括检察官助理、书记员、司法警察、检察技术人员等。对检察官实行有别于普通公务员的管理制度,突出检察官办案主体资格。二是建立检察官员额制,根据各地区案件数量等因素确定检察官人数,把高素质人才充实到办案一线。三是完善检察官选任条件和程序,坚持党管干部原则,尊重司法规律,确保队伍政治素质和专业能力。四是完善办案责任制,突出检察官在办案中的主体地位,改革检察委员会制度,明确检察官办案的权力和责任,对所办案件终身负责,加大司法公开力度,强化监督制约机制,严格错案责任追究。五是健全与检察官司法责任相适应的职业保障制度,检察官薪俸高于普通公务员。六是推动省以下地方检察院人财物统一管理,对人的管理主要是建立检察官统一由省提名、管理并按照法定程序任免的机制;对财物的统一管理,主要是建立地方检察院经费由省级财政部门统一管理机制,地方各级检察院经费上收省级统一管理时,要考虑各地经济社会发展实际,使各地办公经费、办案经费和人员收入不低于现有水平,为办公办案提供必要的物质保障。<sup>③</sup>

7月12日,上海市召开全市司法改革先行试点部署会。7月底,上海市司法改革试点推进小组审议

\* 作者单位:最高人民法院司法体制改革领导小组办公室。

① 转引自新华社报道:《改革要聚焦聚神聚力抓好落实着力提高改革针对性和实效性》,载2014年6月7日《人民日报》第1版。

② 转引自孟建柱2014年7月15日在司法体制改革试点工作座谈会上的讲话摘要,载《长安》杂志2014年第10期。

③ 参见张光明:《坚持顶层设计与实践探索相结合,积极稳妥推进司法体制改革试点工作——访中央司法体制改革领导小组办公室负责人》,载2014年6月16日《人民法院报》第1版;李林、熊秋红:《积极稳妥有序推进司法体制改革试点》,载《求是》2014年第16期。其中,实行法官、检察官员额制的改革举措受到学界高度评价。

通过了《上海检察改革试点工作实施方案》。上海检察改革试点的内容包括但不限于:(1)检察官、检察辅助人员、司法行政人员的比例分别为33%、52%和15%,确保85%的人力资源直接投入办案一线。检察机关的各级领导都应当担任主任检察官亲自参加办案。(2)通过推行主任检察官办案责任制,减少行政化干预。主任检察官作为办案组织的负责人,在检察长依法授权范围内对作出的案件处理决定承担办案责任。精简检察机关办案组织层级,主任检察官办案组直接对检察长负责,减少审批层级,实现办案组织的扁平化管理,将案件的决定权真正落实到每一个检察官。在试行主任检察官制度的基础上将来逐步过渡到检察官负责制。(3)探索建立检察院办案人员权力清单制度,明确检察长与办案人员的权力与责任,做到权责相符。(4)强化职业保障机制,检察官薪酬标准将与检察官等级挂钩,在现有基础上适度增加。检察官将建立一套有别于公务员的薪酬制度,凡是享受检察官待遇的,均要求在司法一线办案。女检察官可以延迟5年至60周岁领取养老金。(5)组建由各部门和专家组成的四合一的法官、检察官遴选、惩戒委员会。<sup>④</sup>检察官主要从检察官助理中择优选任。也可通过考试,从优秀律师和法律学者等专业法律人才中公开选拔或者调任。(6)将区县司法机关作为市级预算单位,纳入市财政统一管理。

总体上看,上海试点方案为六省方案提供了一个重要范本。同时,直辖市和省虽然都实行检察机关三级设置,但其机构规格、与党政机关的对应关系不同。在干部管理上,上海市检察院、海南省检察院又不同于其他省。

11月18日,中央政法委批准了广东、吉林、湖北、海南、青海、贵州等六省分别报送的司法体制改革试点方案。与上海试点方案相比,六省的改革方案有以下变化:(1)遴选委员会和惩戒委员会分设;(2)检察官员额比例计算方法和比例略有调整,以政

法专项编制为基数,通过3至5年过渡达到检察官、司法辅助人员、司法行政人员分别占编制总数的39%、46%、15%的员额控制目标。同时,六省的试点方案都选择了一些适合省级机关统一管理的过渡期司法人事管理政策,力争既体现统一管理的要求,又突出重点。例如,实行检察官由省统一组织遴选并按法定程序任免、全省检察院系统机构编制统一由省机构编制部门归口管理;市级、县级检察院检察长由省级党委(党委组织部)管理。

广东、湖北、海南等地在试点方案中结合当地实际采取了一些创新举措。例如,广东省建立以检察官等级定待遇的制度,明确各职务等级所对应的薪级,建立各地区检察官职业津贴计发比例与办案数量、质量挂钩的绩效考核机制,根据经济发展、财政收入、物价增长等因素,建立津(补)贴正常增长机制;将遴选委员会委员分为常任委员和非常任委员,常任委员由省级人大有关部门、组织人事、党委政法委、省法院、省检察院等单位代表组成,非常任委员由有专业背景、经验丰富的人大代表、政协委员、律师、法学学者等人员组成。<sup>⑤</sup>湖北试点方案的最大特色是坚持政策导向基层。方案提出向基层倾斜、向司法一线倾斜,通过政策导向,优化司法资源配置,解决检察院系统“头重脚轻”的问题。在待遇上垫高“地板”,岗位津贴向基层一线倾斜,努力提高基层检察官经济待遇,确保办公经费、办案经费和人员收入不低于现有水平;在等次上抬高“天花板”,规定基层检察官员额比和选升名额占比明显高于省、市两级;在保障上解除后顾之忧,规定基层检察院经费保障“保底就高”,并随着经济发展稳步增长。<sup>⑥</sup>海南在实行检察官员额制过渡过程中采用“考核+考试”的办法,考核结果占60%权重,考试成绩占40%权重。

此前,最高检于2013年12月底决定在全国7个省份17个检察院试点开展检察官办案责任制改革,印发《检察官办案责任制改革试点方案》。2014年3月4日,最高检印发《检察官办案责任制改革

<sup>④</sup>12月13日,上海市法官、检察官遴选(惩戒)委员会成立。上海法官、检察官遴选(惩戒)委员会的职能主要包括:一是遴选,即根据缺额情况,从法官助理、检察官助理中遴选法官、检察官,提出建议名单,或从律师、学者等法律职业人才中公开选任法官、检察官;二是择优选升;三是对严重违纪行为提出惩戒意见,并可在一定范围内对违纪法官、检察官予以公开谴责。

<sup>⑤</sup>参见涂峰、粤政宣:《广东司法体制改革试点正式启动》,载2014年11月28日《南方都市报》;毛一竹:《广东启动司法体制改革试点》,载2014年11月29日《人民法院报》第1版。

<sup>⑥</sup>参见杨展飞:《省以下法检两院财物统一管理》,载2014年12月16日《法制日报》第1版。

试点实施工作指导意见》。各试点单位根据最高检要求选任主任检察官,建立办案组织,优化配置职权,突出检察官办案主体地位,实现检察官权、责、利相统一。<sup>⑦</sup>一年来,17个试点单位已全部实际运行主任检察官办案责任制,共核定主任检察官员额655名,实际配备主任检察官460名,并根据各院职责岗位、队伍现状等不同,按照1:2至1:8的不同比例组建了基本办案组织。<sup>⑧</sup>

## 二、推行检察案件信息公开

十八届三中全会提出:“推进审判公开、检务公开,录制并保留全程庭审资料。”四中全会提出,“构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制,推进审判公开、检务公开、警务公开、狱务公开,依法及时公开司法依据、程序、流程、结果和生效法律文书,杜绝暗箱操作。加大法律文书释法说理,建立生效法律文书统一上网和公开查询制度。”

2014年,最高检实现了发布职务犯罪大要案信息常态化。4月以来,最高检门户网站、官方微博、微信、新闻客户端及时发布了检察机关立案侦查的一批省部级官员以及国家能源系统多名官员涉嫌职务犯罪案件。5月,最高检新闻办制发《最高人民检察院职务犯罪大要案信息发布暂行办法》(下称暂行办法),最高检办公厅通知要求各级检察机关认真执行《暂行办法》,充分发挥检察机关官方网站、微博、微信、新闻客户端作用,及时公布检察机关办理职务犯罪大要案进展情况。按照《暂行办法》,最高检发布信息的职务犯罪大要案范围包括:省部级领导干部涉嫌职务犯罪案件;厅局级领导干部涉嫌职务犯罪案件;县级党委、人大、政府、政协主要领导干部涉嫌职务犯罪案件;重大责任事故、重大食品药品安全事故等产生重大社会影响事件背后的职务犯罪案件;需要由最高检对外发布的其他职务犯罪案件。发布职务犯罪大要案信息的内容主要包括犯罪嫌疑人身份、涉嫌罪名、基本案情,以

及案件所处诉讼阶段,如立案侦查、决定逮捕、提起公诉、提出抗诉等。<sup>⑨</sup>

10月,人民检察院案件信息公开网在全国开通,陆续上线运行。10月17日,最高检发布《人民检察院案件信息公开工作规定》。其主要内容是:(1)全国各级检察机关全面推行案件程序性信息网上查询。案件当事人及其法定代理人、近亲属、辩护人、诉讼代理人,可依照规定向办理该案件的检察院查询案由、受理时间、办案期限、办案部门、办案进程、处理结果、强制措施等程序性信息。(2)各级检察机关应及时向社会发布的重要案件信息包括:有较大社会影响的职务犯罪案件的立案侦查、决定逮捕、提起公诉等情况,社会广泛关注的刑事案件的批准逮捕、提起公诉等情况,已经办结的典型案,重大、专项业务工作的进展和结果信息等。(3)各级检察院可通过新闻发言人、召开新闻发布会、提供新闻稿等方式对外发布重要案件信息,并应同时在人民检察院案件信息公开系统上发布该信息。(4)检察院制作的法院所作判决、裁定已生效的刑事案件起诉书、抗诉书、不起诉决定书以及刑事申诉复查决定书等应在人民检察院案件信息公开系统上发布。所发布的法律文书对刑事被害人及其法定代理人、证人、鉴定人,被不起诉人,被判处有期徒刑刑罚以及免于刑事处罚且不属于累犯或者惯犯的被告人等,应做匿名处理;应屏蔽自然人的家庭住址、身份证号码等个人信息,未成年人相关信息,银行账号,涉及国家秘密、商业秘密、个人隐私的信息等。<sup>⑩</sup>

## 三、探索设立跨行政区划人民检察院

十八届四中全会提出,探索设立跨行政区划的人民法院和跨行政区划的人民检察院,办理跨地区案件。12月2日,中央全面深化改革领导小组第七次会议审议通过了《设立跨行政区划人民法院、人民检察院试点方案》,建议根据会议讨论情况进一

<sup>⑦</sup>参见徐盈雁:《谁办案谁决定谁负责——检察机关试点开展检察官办案责任制改革一年回眸》,载2014年12月22日《检察日报》第1版。

<sup>⑧</sup>参见李娜:《460名主任检察官走马上任》,载2015年1月20日《法制日报》第1版。

<sup>⑨</sup>参见王治国:《最高检官网两微一端发布大要案信息常态化》,载2014年7月10日《检察日报》第1版。

<sup>⑩</sup>参见郑赫南、贾阳:《人民检察院案件信息公开工作规定开始试行》,载2014年10月18日《检察日报》第1版。

步修改完善后按程序报批实施。会议指出,探索设立跨行政区划的人民法院、人民检察院,有利于排除对审判工作和检察工作的干扰、保障法院和检察院依法独立公正行使审判权和检察权,有利于构建普通案件在行政区划法院审理、特殊案件在跨行政区划法院审理的诉讼格局。这项改革试点涉及司法管理体制、司法权力运行机制等深层次问题。试点方案先在基础扎实、需求迫切的地方开展试点。这是新生事物,要站在高起点上,有整体性考虑和系统性设计,创造可复制、可推广的机制制度。

12月28日,依托上海铁路运输中级法院和上海铁路运输检察分院设立,跨行政区划管辖案件的上海市第三中级法院、上海市检察院第三分院挂牌。

12月30日,跨行政区划管辖案件的北京市第四中级法院、北京市检察院第四分院依托北京铁路运输中级法院、北京铁路运输检察分院挂牌成立,其案件管辖范围与上海新设立的跨行政区划中级法院、跨行政区划检察院不尽相同。<sup>⑩</sup>

#### 四、完善对减刑、假释、暂予监外执行进行监督的规范

十八届三中全会提出:严格规范减刑、假释、保外就医程序,强化监督制度。2014年元月,中央政法委印发《关于严格规范减刑、假释、暂予监外执行切实防止司法腐败的意见》,就从严把握减刑、假释、暂予监外执行的实体条件,完善减刑、假释、暂予监外执行的程序规定,强化减刑、假释、暂予监外执行各个环节的责任,从严惩处减刑、假释、暂予监外执行中的腐败行为作出部署并提出要求。

为强化对职务犯罪罪犯减刑、假释、暂予监外执行的法律监督,最高检于6月24日公布《关于对职务犯罪罪犯减刑、假释、暂予监外执行案件实行备案审查的规定》,通过建立备案审查制强化了上级检察院的监督作用。

8月26日,最高检公布《人民检察院办理减刑、假释案件规定》。其主要内容包括:(1)检察机关对减刑、假释案件逐案进行审查,实行统一案件管理和办案责任制。(2)检察机关对六类减刑、假释案件

一律进行调查核实。(3)明确了检察机关派员出席减刑、假释案件法庭的职责任务。(4)检察机关发现不当减刑、假释案件应当予以纠正。(5)严惩减刑、假释中的司法腐败行为。<sup>⑪</sup>

#### 五、改革人民监督员选任与管理体制

为加强外部监督,切实防止和纠正检察机关查办职务犯罪工作中的执法不公,根据宪法和法律关于一切国家机关必须倾听人民意见、接受人民监督的规定,最高检报经中央同意,从2003年9月起开展人民监督员制度试点。此后,人民监督员制度不断发展完善,人民监督员始终由检察机关自行选任。

9月10日,最高检、司法部联合下发《关于人民监督员选任管理方式改革试点工作的意见》(下称《意见》),确定在北京、吉林等十个省市区开展人民监督员选任管理方式改革试点。《意见》的主要内容包括:(1)人民监督员将由司法行政机关负责选任管理,参与具体案件监督的由检察机关从司法行政机关建立的人民监督员信息库中随机抽选确定。(2)人民监督员分为省级检察院和设区的市级检察院人民监督员。省级检察院人民监督员监督省级检察院办理的案件,由省级司法行政机关负责选任;设区的市级检察院人民监督员监督设区的市级检察院和县级检察院办理的案件,由设区的市级司法行政机关负责选任。直辖市检察院人民监督员监督直辖市各级检察院办理的案件,由直辖市司法行政机关统一负责选任。(3)选任人民监督员应遵循确定名额、组织报名、审查公示、公布名单的程序。司法行政机关对人民监督员进行初任培训,建立人民监督员信息库和考核制度,及时掌握人民监督员履行职责的数量、能力等基本情况。人民监督员应当认真履行职责,自觉接受司法行政机关的管理。

十八届四中全会提出,完善人民监督员制度,重点监督检察机关查办职务犯罪的立案、羁押、扣押冻结财物、起诉等环节的执法活动。9月5日,最高检印发《人民监督员监督范围和监督程序改革试点工作方案》,确定自2014年10月至2015年6月,在人民监督员选任管理方式改革试点地区的检

<sup>⑩</sup>参见王治国等:《全国首个跨行政区划法院检察院在上海成立》,载2014年12月29日《检察日报》第1版;徐盈雁、赵晓星:《北京市人民检察院第四分院成立》,载2014年12月31日《检察日报》第1版。

<sup>⑪</sup>参见徐盈雁:《最高检出台规定加强减刑假释法律监督》,载2014年8月27日《检察日报》第1版。

察机关,同步开展人民监督员监督范围和监督程序改革试点工作。试点地区检察机关要在原有人民监督员监督范围基础上,将查办职务犯罪案件中“采取指定居所监视居住强制措施违法的”,“阻碍律师或其他诉讼参与人依法行使诉讼权利的”,“应当退还取保候审保证金而不退还的”等三种情形纳入监督范围,由人民监督员启动相应监督程序。<sup>⑬</sup>

## 六、构建涉检信访案件正常办理机制

元月 23 日,最高检印发《关于进一步加强新形势下涉法涉诉信访工作的意见》,对检察机关推进涉法涉诉信访改革提出了总体要求和路径指引。

3 月 19 日,中办、国办通过新华社向社会公布《关于依法处理涉法涉诉信访问题的意见》的主要内容,要求把解决涉法涉诉信访问题纳入法治轨道,由政法机关依法按程序处理,实现维护群众合法权益与维护司法权威的统一。

7 月 24 日,中央政法委印发《关于建立涉法涉诉信访事项导入法律程序工作机制的意见》《关于建立涉法涉诉信访执法错误纠正和瑕疵补正机制的指导意见》《关于健全涉法涉诉信访依法终结制度的意见》,以解决诉讼入口不顺、法律程序“空转”、信访出口不畅等突出问题。<sup>⑭</sup>四中全会提出,“实行诉访分离,保障当事人依法行使申诉权利。对不服司法机关生效裁判、决定的申诉,逐步实行由律师代理制度。对聘不起律师的申诉人,纳入法律援助范围。”

涉检信访案件相当一部分属于刑事申诉案件。10 月 27 日,最高检印发修改后的《人民检察院复查刑事申诉案件规定》(下称《规定》)。修改后的《规定》从多方面强化了对申诉权的保障和规范。例如,降低了申诉门槛,修改完善了申诉条件,细化了对申诉材料的要求,明确规定复查刑事申诉案件应当听取申诉人意见,复查决定书应当公开宣布,决定中止(终止)办理的案件应通知申诉人等。

11 月 7 日,最高检印发《人民检察院受理控告

申诉依法导入法律程序实施办法》《人民检察院司法瑕疵处理办法(试行)》《人民检察院控告申诉案件终结办法》。其中,《人民检察院受理控告申诉依法导入法律程序实施办法》对诉访分离标准和要求、检察机关受理范围和条件、控告申诉导入相应法律程序的具体情形、对其他司法机关管辖和共同管辖事项的处理以及导入机制的保障措施等作了规定。《人民检察院司法瑕疵处理办法(试行)》首次对检察机关在事实认定、证据采信、法律适用、法律程序、法律文书以及司法作风等方面存在司法瑕疵的表现形式作出了具体规定,同时对发现途径、答复息诉、源头治理、责任追究以及发现其他政法机关司法瑕疵的处理等内容作出了规定。发现检察环节存在司法瑕疵的,相关检察院应当分别或者合并采取说明解释、通知补正、赔礼道歉、司法救助等措施,予以妥善补正,对当事人受损的合法权益进行弥补或恢复,以取得当事人的理解、谅解和认同。《人民检察院控告申诉案件终结办法》对依法终结的涵义、终结案件的范围、终结决定的责任主体、案件终结的标准和条件、案件终结的路径、终结决定的效力、案件终结后的退出、终结决定的备案以及案件终结后的当事人权利救济等作了规定。<sup>⑮</sup>

为进一步拓宽公民诉求表达渠道,方便公民依法行使控告申诉权利,12 月 25 日,高检院印发《最高人民检察院远程视频接访办法(试行)》。属于最高检管辖的控告申诉事项,可以通过远程视频接访系统接谈控告人、申诉人。

回顾 2014 年的检察改革,不难发现,在当今中国,司法体制改革特别是司法管理体制的改革要取得关键性突破,离不开党中央的坚强领导。展望未来,改革试点的效果将逐渐显现,需要我们以科学的态度进行总结;司法管理改革的关键举措,诸如检察官职务序列、检察官薪酬制度等,亟需进行全国统一的顶层设计。新的一年,落实十八届三中全会、四中全会其他改革举措的具体政策也将逐步呈现。

[编辑:程 岩]

<sup>⑬</sup>参见戴佳:《人民监督员将由司法行政机关负责选任管理,检察机关同步试点监督范围和监督程序改革》,载 2014 年 9 月 18 日《检察日报》第 1 版。

<sup>⑭</sup>骆惠华:《中央政法委印发涉法涉诉信访改革配套文件》,载于 2014 年 9 月 12 日《人民法院报》第 1 版。

<sup>⑮</sup>徐盈雁:《依法按程序解决涉法涉诉信访问题——最高检控告检察厅主要负责同志就最高检印发涉法涉诉信访改革“三个办法”答记者问》,载于 2014 年 12 月 6 日《检察日报》第 3 版。

# 2015 年检察改革综述

| 张步洪\*

2015年,最高检和地方检察机关认真贯彻党中央一系列司法体制改革部署,紧紧围绕全面推进依法治国的总目标和建设公正高效权威的社会主义司法制度总要求,统筹三中、四中全会改革举措,确保中央确定的司法体制改革任务在检察环节得到不折不扣的落实,司法体制改革试点工作取得了显著成效,积累了一些可复制的经验。限于篇幅,本文仅从规范、政策、实践三个层面择要介绍一年来检察改革的进展。

## 一、深化检察人员管理制度改革

检察人员分类管理制度改革的核心内容是推行检察官员额制,对检察官进行严格的定编定员管理,以确保检察官队伍实现职业化、专业化。

### (一) 检察官从“大众化”向员额制过渡

检察官员额制改革不可能推倒重来,只能基于检察官“大众化”的现状,从现有检察官中选拔员额内检察官。

应当按照什么标准和程序选拔员额制检察官?孟建柱书记要求:一是要坚持标准,严格控制员额比例。中央确定的员额比例是各地执行的最高限,不仅不能突破,还要留有余地。二是制定实施员额制方案要充分调动广大司法人员积极性。现在具有法官、检察官身份而不能进入员额的,身份、原有待遇不变。对司法行政人员、司法辅助人员,包括司法

警察、专业技术人员等,也要设计不同的职业通道。三是对领导干部进入员额要有严格规定。领导干部要进入员额的,必须依照统一标准和程序进行遴选,并亲自办案。四是法官、检察官选任标准要严格把关。在坚持政治标准的同时,把法律专业知识、职业经验和职业伦理作为选任法官、检察官的重要考核标准,考试要着眼于司法能力和实际办案水平,考核要立足于办案数量和质量等工作业绩。五是要充分发挥法官、检察官遴选委员会的作用。

曹建明检察长强调:一是要严格控制、科学合理配置员额比例。检察官员额必须配置在业务部门,进入员额的检察官应当在司法一线办案。要以案件数量为参照,统筹考虑不同地区、不同业务部门的实际状况,做到以“案”定员,并在全省范围内统筹合理配置检察官员额。二是要严格程序标准,择优选任员额内检察官。各地要制定公平合理的入额标准和考试考核办法,统筹考虑检察员、助理检察员,依托办案业绩,将办案数量多、办案质量好的优秀业务骨干选入员额。三是要充分考虑可持续发展,在员额使用上留有余地,让年轻人有希望。四是要注重发挥检察官遴选委员会的作用,现有检察官进入员额,应当经过遴选委员会审核。

2015年,海南、上海、吉林、湖北等省、市先后在下辖三级院完成了向员额制的过渡,广东、青海、贵州等试点省份也通过考试考核、遴选委员会审议程

\* 最高人民法院司改办副厅级检察员、东南大学法学院教授。

实际上,2015年检察改革涉及的内容非常广泛,囿于篇幅,本文不包括涉及法院、检察院改革的共同问题。另本文使用信息如无特别说明,均来自新华社通稿、《检察日报》对最高检有关部门负责人采访稿或新闻稿,在此向原作者、信息与观点的首次发布者致谢!

参见郭洪平:《以坚韧不拔的勇气积极进取的精神坚定不移推进司法体制改革》,载2015年4月18日《检察日报》第1版。

参见王治国:《牢固树立改革大局观 切实担起改革主体责任 确保中央部署的各项司法改革任务落到实处》,载2015年7月26日《检察日报》第1版。

序产生了试点院的员额制检察官,为全面推行检察官员额制改革提供了一些样本。例如,上海市对检察员和助理检察员采取不同的程序 and 标准,设置遴选员额制检察官的禁止条件和限制条件,实行“老人老办法,新人新办法”。吉林省明确将“成熟的司法能力”作为选任员额内检察官的基本要求,实行省院、市院、基层院“三级联动”,省检察院和第一批试点院以同一标准率先启动员额制改革,其他检察院随后跟进。

### (二) 检察官员额配置

第一,在不同层级检察院之间,检察官员额应当向基层倾斜。各地检察机关的试点方案体现了这样的精神:就检察官占检察人员的比例而言,基层院应适当高于分州市院,分州市院应适当高于省级院。

第二,检察官员额在同一层级、不同区域的检察院之间如何配置。现有检察人员编制数量很大程度上是历史原因形成的。随着人口流动日益频繁,同一层级、不同区域的检察院人均办案数量存在很大差异。为此,有的试点省并不是简单地按照39%的比例把检察官员额平均分配到每个检察院,而是把过去一个时期各检察院实际办案数量作为确定检察官员额的首要因素,兼顾各个辖区面积、人员编制总数,使得人均办案量大的检察院在人员编制总数暂时无法增加的情况下,可以按照比较高的比例配备员额制检察官。

第三,检察官员额在检察院各职能部门之间如何配置。上海市按照“一线办案部门重点配置、二线办案部门适度配置、辅助部门零星配置、司法行政部门不再配置”的原则配置检察官员额,力争把能办案的骨干稳定在办案一线,充实到办案一线。改革后,检察官主要配置在批捕、起诉、反贪、反渎和法律监督部门的办案岗位,案件管理、控告申诉、预防等其他业务部门的检察官配备从严控制,行政综合部门、业务部门的综合业务岗位一般不配备检察官。吉林省检察机关采取更加严格的标准界定“办案一线”,确保将检察官配置在履行法定检察职能的工作岗位上。

### (三) 检察官产生与职业发展制度改革

4月2日,最高检司法体制改革领导小组会议讨论并通过《关于建立从符合条件的律师、法学专

家中招录检察官制度改革建议方案》《关于人民检察院检察官逐级遴选改革意见》。5月27日,最高检发布《最高人民法院2015年面向省级人民检察院逐级遴选检察官公告》,首次面向省级检察院遴选10名检察官。

建立检察官逐级遴选制度,旨在提高最高检和省级院的司法能力。据介绍,将来地市级以上检察院不再直接从应届毕业生中招录检察官人选,初任检察官由省级检察院统一招录、统一分配,一律在基层检察院任职。上级检察院检察官除可面向社会公开招录符合条件的律师、法学专家学者外,一般从下一级检察院任职达到一定年限的优秀检察官中遴选。

按照目前的制度设计,员额内检察官将来主要从检察官助理中产生。检察官助理的整体素质会在很大程度上决定检察官队伍的整体素质。6月5日,中央全面深化改革领导小组(以下简称“中央深改组”)审议通过《关于招录人民法院法官助理、人民检察院检察官助理的意见》。会议强调,建立从政法专业毕业生中招录法官助理、检察官助理的规范机制。要根据司法队伍的职业特点、职位性质、管理需要,遵循司法规律,建立符合审判、检察人员职业特点的招录机制,贯彻公开、平等、竞争、择优原则,坚持德才兼备、以德为先的标准,对艰苦边远地区实行政策倾斜,确保新录用的审判、检察人员具有良好的政治和专业素质。

9月15日,中央深改组审议通过了《法官、检察官单独职务序列改革试点方案》《法官、检察官工资制度改革试点方案》。会议强调,开展法官、检察官单独职务序列和工资制度改革试点,是促进法官、检察官队伍专业化、职业化建设的重要举措。要突出法官、检察官职业特点,对法官、检察官队伍给予特殊政策,建立有别于其他公务员的单独职务序列。要注重向基层倾斜,重点加强市(地)级以下法院、检察院。要实行全国统一的法官、检察官工资制度,在统一制度的前提下,体现职业特点,建立与法官、检察官单独职务序列设置办法相衔接、有别于其他公务员的工资制度。要建立与工作职责、实绩和贡献紧密联系的工资分配机制,健全完善约束机制,鼓励办好案、多办案。要加大对一线办案人员的工资政策倾斜力度,鼓励优秀人员向一线办案岗位

流动。

## 二、完善人民检察院司法责任制

完善检察权运行机制,旨在减少审批环节、突出检察官在司法办案中的主体地位。概括起来说,完善检察院司法责任制,就是按照“谁办案谁负责、谁决定谁负责”的要求,通过明确检察人员职责权限和完善检察权运行机制,使检察官既成为司法办案的主体,也成为司法责任的主体。

8月18日,中央深改组审议通过《关于完善人民检察院司法责任制的若干意见》(以下简称《意见》)。会议指出,完善人民检察院司法责任制,目标是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。9月下旬,最高检印发了《意见》。

### (一)关于检察办案组织

《意见》规定,根据履行职能需要、案件类型及复杂难易程度,实行独任检察官或检察官办案组的办案组织形式,独任检察官承办案件,配备必要的检察辅助人员,检察官办案组由两名以上检察官组成,配备必要的检察辅助人员,检察官办案组可以相对固定设置,也可以根据司法办案需要临时组成,办案组负责人为主任检察官。

此前,根据十八届三中全会精神,检察机关部署开展了主任检察官办案责任制试点,其标配模式为:主任检察官+检察官+检察辅助人员,主任检察官对授权范围内的案件独立行使决定权,承担相应办案责任。按照起初的设想,推行检察官员额制需要数年的过渡期,为减轻阻力,宜从现有检察官中选拔主任检察官,逐步过渡到检察官员额制。2015年,第一批试点省份通过考试、考核直接产生了符合员额控制目标的员额制检察官,直接影响了

检察办案组织的模式选择。如再从百分之三十几的员额制检察官中选拔一定比例主任检察官,既无必要,也不可行。在这种背景下,经中央深改组审议,检察机关基本办案组织确定为独任检察官和检察官办案组。

### (二)关于各层级检察官和检察辅助人员职责权限

《意见》重申了检察长的法定职责,明确了副检察长、检察委员会专职委员职权来源,规定了检察官在司法办案中的亲历性事项,界定了主任检察官、业务部门负责人、检察官助理基本职责。同时,《意见》授权省级检察院制定辖区内各级检察院检察官权力清单,可以将检察长的部分职权委托检察官行使。

制定检察官权力清单,旨在突出检察官在司法办案中的主体地位,向检察官下放办案权力。如何在放权的同时防止权力滥用,先前的主任检察官办案责任制改革试点中积累了相对成熟的经验。例如,深圳市福田区检察院规定,审查批捕、审查起诉案件,主任检察官拟同意侦查机关意见的,由主任检察官决定;主任检察官拟作从轻、减轻处理的,由检察长、检委会决定。

### (三)关于健全检察管理与监督机制

《意见》就加强和规范上级检察院指导下级院办案、下级院请示案件作了原则规定。为避免出现关系案、人情案,《意见》明确,建立随机分案为主、指定分案为辅的案件承办确定机制,将检察长的监督管理与当事人行使投诉举报权结合起来,强化了检察长的监督管理责任。

12月16日,最高检检委会审议通过《人民检察院案件请示办理工作规定(试行)》,界定了下级检察院在办案时,应当向上级检察院请示的事项和条件,明确禁止下级检察院就案件事实认定、证据采信事项向上级检察院请示,要求下级检察院请示必

---

检察体制与审判体制的内在差异,检察机关职权的多样性,决定了检察机关的司法责任制有别于法院的司法责任制。因此,法院司法责任制和检察机关司法责任制两个文件,既有共通之处,也有明显的差异。

当然,从制度建构的角度看,《意见》只是提供了一个检察权运行与检察机关司法责任制的框架。在理论上,诸如,司法责任的边界和范围,它与刑事责任、民事责任、行政责任、伦理责任、政治责任的关系,办案责任与定案责任的关系,办案质量终身负责制与法定追诉时效的关系,司法责任的性质、实现方式与法定化,司法责任的承担方式和追究程序等问题,还有待进一步深入研究。

十八届四中全会《决定》、最高检《关于深化检察改革的意见(2013—2017年工作规划)》(2015年修订版)都有完善“主任检察官”办案责任制的表述。

第一批试点省份的改革方案大多数设置了实现检察官员额控制目标的过渡期。

《意见》第十七条规定的是检察官亲历性事项,不是检察官权力清单。

须以书面形式提出,由案件管理部门通过统一业务应用系统报送。同时明确,下级检察院对请示内容的真实性负责、上级检察院对答复意见的合法性负责、下级检察院对答复意见的执行负责。

#### (四)关于司法责任的认定和追究

根据《意见》规定,每个检察办案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。《意见》还明确了司法责任的归责标准,各层次检察人员之间、上下级院之间的责任划分规则,确定了由检察院纪检监察机构受理检举控告与调查职能,惩戒委员会审议程序中听取当事检察官陈述、辩解等基本规则。

12月9日,最高检检委会审议通过《关于对检察机关办案部门和办案人员违法行使职权行为纠正、记录、通报及责任追究的规定》,旨在强化对检察机关司法办案活动内部监督制约的源头性设计。重点规范“正在办理的案件”,建立及时纠正机制。健全检察机关自我纠错机制,着力实现同步监督和事中监督、即知即改、即时修复、矫正、纠错。

### 三、完善行政检察制度

2月,最高检《关于深化检察改革的意见(2013—2017年工作规划)》(2015年修订版)第二十九条规定,探索建立健全行政违法行为法律监督制度。建立检察机关在履行职务犯罪侦查、批准或者决定逮捕、审查起诉、控告检察、诉讼监督等职责中发现行政机关违法行使职权或不行使职权行为的督促纠正制度。探索对行政违法行为实行法律监督的范围、方式、程序,明确监督的效力,建立行政机关纠正违法行为的反馈机制。12月,中共中央、国务院《法治政府建设实施纲要(2015-2020年)》第二十七条规定,检察机关对在履行职责中发现的行政违法行为进行监督,行政机关应当积极配合。

曹建明检察长系统地阐述了党的十八届四中全会以后,特别是行政诉讼法修改后行政检察工作的内涵外延正在发生的一系列变化:在监督范围上,从过去单一的行政诉讼监督,拓展为行政诉讼

监督和行政违法行为监督并举。在监督对象上,在以前主要监督人民法院生效裁判基础上,明确增加了监督法院行政调解书、审判人员违法行为和行政执法活动;并逐步拓展至对检察机关在履行职责中发现的行政机关违法行使职权或者不行使职权的行为的监督。在监督方式上,从过去法律规定的抗诉,发展为抗诉、督促起诉、检察建议、提起公益诉讼等多元化的方式。在案件来源上,从过去主要以当事人申请为主,发展到现在依申请监督和依职权监督相结合。这些重要变化,对完善行政检察制度乃至中国特色社会主义检察制度具有十分重要的意义。行政检察作为检察机关法律监督的重要组成部分,其核心是对公权力进行法律监督;其基本职责是监督人民法院行政诉讼活动依法进行,督促行政机关纠正违法行为,促进公正司法、严格执法和依法行政,维护国家利益和社会公共利益,保护公民、组织合法权益,其根本目标是保障国家法律统一正确实施。

基于以上判断,曹建明检察长提出,当前检察机关督促行政机关纠正履行职责中发现的违法行为,应当把握以下几点:其一,依法履行法律监督职责的同时,又要从有利于保障和支持各级政府依法行政、有利于维护社会和谐稳定、有利于支持法院依法裁判出发,坚持依法监督与多元化解矛盾纠纷相结合,依法审慎地开展法律监督。其二,坚持法律监督的功能定位,准确把握检察权与审判权、执行权、行政权、违法人员处分权、当事人诉权的界限。其三,统筹公共利益保护与公众合法权益保护。要把监督重点放在社会公众反映强烈的突出问题上,加强对严重侵害公益和公众合法权益行为的监督。其四,确保检察监督在法治轨道上运行。在法律框架和授权范围内履行职责、推进改革,禁止越权解释法律自我授权,着力避免选择性监督。其五,全面正确履行监督职责,在对生效裁判进行有效监督的同时,加强对诉讼程序、审判人员违法以及执行活动的监督,实现各项监督工作均衡发展。综合运用抗诉、再审检察建议、纠正审判和执行活动违法检察建议等法律赋予的多种监督方式和手段,构建多元化监督格局。

这一改革任务的政策依据是党的十八届四中全会关于“检察机关在履行职责中发现行政机关违法行使职权或者不行使职权的行为,应该督促其纠正”的规定。

参见王治国等《依法稳步扎实推进行政检察工作 更好推动公正司法促进依法行政》,载2015年5月22日《检察日报》第1版。

#### 四、探索检察机关提起公益诉讼

5月5日,中央深改组审议通过《检察机关提起公益诉讼改革试点方案》(以下简称《方案》)。会议强调,探索建立检察机关提起公益诉讼制度,目的是充分发挥检察机关法律监督职能作用,促进依法行政、严格执法,维护宪法法律权威,维护社会公平正义,维护国家和社会公共利益。

7月1日,全国人大常委会审议通过《关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定》,授权最高检在生态环境和资源保护、国有资产保护、国有土地使用权出让、食品药品安全等领域开展提起公益诉讼试点,试点地区确定为北京、内蒙古、吉林等十三个省、自治区、直辖市。

7月2日,最高检发布《方案》。《方案》规定,检察机关以公益诉讼人身份提起公益诉讼;<sup>①</sup>地方检察院拟决定向法院提起公益诉讼的,应当先行层报最高检审查批准。《方案》初步规定了民事、行政公益诉讼的案件来源、公益诉讼被告、诉前程序、起诉条件、诉讼请求等规则。

12月16日,最高检检委会审议通过《人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法》,分别规定了检察机关提起民事、行政公益诉讼的案件来源、<sup>②</sup>管辖规则、立案程序、办案流程、调查核实措施、诉前程序、出席法庭、撤回起诉、提出与撤回抗诉等,在重申《方案》确定的规则的基础上,对检察院提起公益诉讼的程序规则作了更加细致的规定。

自7月1日全国人大常委会作出授权公益诉讼试点的决定至12月底,试点地区在履行职责中共发现公益诉讼案件线索501件,通过提出检察建议等方式办理公益诉讼诉前程序案件245件。

其中,民事33件、行政212件。212件行政案件中,行政机关已经纠正违法或履行职责的118件。2015年,检察机关向法院提起民事、行政公益诉讼5件。

检察机关提起行政公益诉讼,“离不开当地党委政府的理解和支持”。“促进依法行政,推进依法治国,地方党委政府承担着重要的责任。检察机关通过提起行政公益诉讼这种方式履行法律监督职能,根本目的还是督促行政机关依法行政,提高政府部门依法行政的意识和水平。”<sup>③</sup>这也是检察机关提起行政公益诉讼制度产生和发展的理论前提。“有了地方政府的理解和支持,检察机关提起公益诉讼试点工作,才能更稳妥,也才能更大限度发挥服务大局、推进法治建设的作用。”<sup>④</sup>一定程度上,这也是检察机关无法克服的一个局限。正因为如此,要尽可能发挥其他公益诉讼主体的作用,依法督促和支持其他主体提出公益诉讼,其中包括建议、支持符合条件的民间公益组织提起民事公益诉讼。

此外,深化人民监督员制度改革在2015年得到进一步深化。2月27日,中央深改组审议通过《深化人民监督员制度改革方案》。会议强调,深化人民监督员制度改革,目的是进一步拓宽人民群众有序参与司法渠道,健全确保检察权依法独立公正行使的外部监督制约机制,对保障人民群众对检察工作的知情权、参与权、表达权、监督权具有重要意义。3月7日,最高检、司法部联合下发《深化人民监督员制度改革方案》。与此前的规定相比,方案的新规定体现在:改革选任机制,改革管理方式,拓展监督范围,完善监督程序,完善知情权保障机制,推进人民监督员制度立法。<sup>⑤</sup>

[编辑 程 岩]

<sup>①</sup>关于《方案》中“公益诉讼人”与刑事诉讼中“公诉人”的异同。据最高检民行厅负责人解释,两者在地位上是一样的,都是代表国家履行法律监督职能,维护法律的权威和尊严,都代表国家提起诉讼,出席法庭,参与庭审等。但二者在适用的法律、程序和诉讼目的上存有区别。参见徐日丹、贾阳《最高检民行厅负责人就公益诉讼改革试点相关问题回应媒体》,载2015年7月3日《检察日报》第2版。

<sup>②</sup>该实施办法仅仅规定“人民检察院履行职责中发现……损害社会公共利益的行为,在没有适格主体或者适格主体不提起诉讼的情况下,可以向人民法院提起民事公益诉讼”,并不意味着检察机关只能对履行职责中发现的损害公益的线索提起公益诉讼。据报道,试点工作开展以来,最高检将收集案件线索作为重中之重,强调各试点检察院从影响群众生产生活、社会反映强烈的方面入手发现适宜提起公益诉讼,尤其是行政公益诉讼的案件线索。

<sup>③</sup>本报评论员《发挥监督职能 促进依法行政》,载2015年12月22日《检察日报》第1版。

<sup>④</sup>具体内容参见郭洪平、徐盈雁《最高人民检察院办公厅负责人就〈深化人民监督员制度改革方案〉答记者问》,载2015年3月12日《检察日报》第3版。

同方知网（北京）技术有限公司  
法律事业部

服务热线：010-62791832

网 址：[law.cnki.net](http://law.cnki.net)

电子邮件：[law@cnki.net](mailto:law@cnki.net)

通讯地址：北京清华大学84-48信箱(100084)



扫描关注  
获取更多法律前沿信息