

欢迎按以下格式引用:谢波.检察官办案责任制研究[J].长江大学学报(社会科学版),2023,46(4):88-92.

# 检察官办案责任制研究

谢波

(湖北省监利市人民检察院,湖北 监利 433300)

**摘要:**司法体制改革离不开司法责任制的全面落实。检察机关在办案责任追究问题上遵循“谁办案谁负责,谁决定谁负责”的原则。研究检察官办案责任制,了解其面临困境的原因,立足于检察官办案过程中面临的实际问题,探索检察官办案责任制相关问题的突破方案,可以为司法责任制改革提供参考。

**关键词:**检察官;办案责任制;司法责任制

**分类号:**D926.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1673—1395(2023)04—0088—05

2015 年 9 月 28 日,最高人民检察院下发了《关于完善人民检察院司法责任制的若干意见》。<sup>[1]</sup>2017 年 9 月 5 日,最高人民检察院办公厅印发了《最高人民检察院机关司法办案组织设置及运行办法(试行)》,进一步明确了办案的相关机构和运行机制,将检察官的职能具体化。这是最高人民检察院自上而下启动的检察官办案责任制改革。目前,检察官办案责任制仍处于不完善的阶段。健全检察官办案责任制,推动司法责任制改革,是大势所趋。

司法责任制是深化司法体制改革的关键内容之一,在司法体制改革的背景下,检察官办案制度改革具有充分的时代价值意义。检察官办案责任制是司法责任制改革的要求和重要内容。我国司法责任制改革的目标是建立权责统一、监督有序、权责明晰的规范的司法权运行机制。进一步规范检察权的行使,让检察官明确自身职责,建立完善的责任机制,有利于保障检察权的独立行使,明确办案责任,实现司法办案阳光透明。

## 一、检察官办案责任制的历史沿革

我国的检察官办案责任制主要体现为传统模式的“三级审批”,即承办者(检察人员)、审核者(部门

负责人)、审批决定者(检察长或检察委员会)。<sup>[2]</sup>这一审批制度在一定程度上体现了检察一体化特征。随着社会的发展,该制度在实践中面临诸多阻碍,这也促进了检察官办案责任制的改革。

为改进传统模式的不科学性,主诉检察官办案责任制应运而生。该制度被明确规定于 2000 年的《最高人民检察院关于进一步深化检察改革的三年实施意见》<sup>[3]</sup>中,主要指在公诉中,以主诉检察官作为处理案件的主要负责人,同时也明确了检察长负责制。但是,该制度并不能很好地保障检察官的相对独立性,易造成内部行政化。

为实现独立性,探索出了主任检察官办案责任制。检察官作为独立的办案主体,依法独立行使法律赋予的监督权。该制度并没有被明确规定于相关法律法规之中,属于过渡发展阶段的产物。该制度进一步严格落实了检察官在办案过程中的主体地位,坚持权责一致的办案原则,强化了办案队伍的专业化建设。

2015 年以后,出现了主办检察官办案责任制度。该制度被明确规定在 2018 年修订的《中华人民共和国人民检察院组织法》中,检察机关在执法过程中进一步下放权力,提高了办案的效率。

收稿日期:2023-01-15

基金项目:湖北省人民检察院检察理论与应用研究课题“司法责任追究机制研究”(HJ2022C27)

作者简介:谢波(1970—),男,湖北石首人,三级高级检察官,主要从事检察实务研究。

## 二、检察官办案责任制面临的困境

### (一) 检察官管理行使机制有待优化

检察官主要通过员额制度进行相应的管理,但是从基层实践来看,该制度在落实过程中受到很多阻碍和限制,因为顶层制度是总结设计出来的,并不能完全适用于实践。而实际情况往往很复杂,会产生各种问题,从而给检察官办案带来新的阻碍。

检察官的选任行政化,领导干部和检察官在入额上存在很大的区别,领导干部往往占据多数席位。但是,在实际办案过程中,领导干部不能随时处在办案的前线,存在不办案或者少办案的现象。在内部的选任上,尚不能完全以能者居之的标准去执行,资历和级别仍然是选任的隐性标准。

现有的法律规定,检察机关行使检察权的独立性,不受任何机关或者个人的干涉。但是,检察机关自身具有的行政性,以及传统“三级审批”制度的影响,在一定程度上制约了检察官在办理案件的过程中独立行使检察权。

### (二) 检察官办案模式尚需完善

随着司法改革的不断深入,检察官办案的相应规定也在不断完善,于2015年形成了主办检察官制度。检察官办案组由多名检察官和相应的检察辅助人员组成,由主办检察官负责,主办检察官带领检察辅助人员一起办理。在此过程中,主办检察官与检察辅助人员是上下级关系,在办案的过程中,检察官和检察辅助人员之间可能出现行政摩擦,导致新的审批格局,这与检察官亲历性的要求相违背,不利于检察官办案的去行政化。

### (三) 检察责任追究救济不畅通

检察官的责任具体分为重大过失、故意违法、监督管理。随着人们对司法的重视和法治文化的普及,冤假错案越来越受到社会的广泛关注,基于此,检察官的司法责任也得到了社会的广泛关注。但是,由于相关司法责任机制并不完善,实践中并不能很好地衔接。虽然法律对检察官的责任作了明确规定,但是检察官免责的相关规定并没有体现出来,检察官在面临司法责任时的救济也没有明确,这不利于检察官在工作中发挥主观能动性。检察人员的司法责任追究,分散见于各种法律法规之中,不利于检察官在面临相应责任时对自身的救济。

2016年7月22日开始实施的《关于建立法官、

检察官惩戒制度的意见(试行)》中关于检察官惩戒委员会的规定<sup>[4]</sup>,为检察官的责任认定提供了一定的法律制度保障,赋予检察官在面临审议时所应有的迹象权利,但是其公开和程序性保障仍有缺失,救济的方式不够多,途径过于单一化,具有很强的行政色彩,不利于检察官在面临责任追究时获得相应的救济。

### (四) 检察官职业考评及保障不合理

首先,职业考评设置不科学,业绩考核过于简单,导致该干的不干现象发生。其次,将与考核内容不相关的行为指标纳入考核范围,过分夸大业绩效用。再次,在考核业绩时严肃性不够,存在随意考核。最后,在职业考评上并没有充分考虑不同职务和案件的性质,只是简单地统一规定,在一定程度上削弱了办案的积极性。

在职业保障上,实行省级统管。在改革中,仍然存在不完善的地方,例如,基层同时都对上级行政机关负责,但是双重性的管理容易导致负累,相应的工作压力会加大,一个工作任务两边同时汇报。另外,基层存在不同的人财物管理方式,人员和财物管理存在特别大的差异,表现形式也呈现出差异性的特征。不同地区的财政及收入、消费情况不同,都交予省级统一管理,容易产生相应的断层。

## 三、检察官办案责任制面临困境的原因分析

### (一) 机制构建存在滞后或冲突

随着改革的不断深入,检察机关在进行司法改革的过程中,员额制度的改革、办案组织的改革以及相关人员的分类,都面临实践的检验。随之而来的就是各种新问题的产生,需要不断总结检察工作,制定能够适应各种问题的新机制,从而更好地指导实际工作。但是,制度设计需要时间,因此,改革存在一定的时滞性,不能及时解决检察工作中的新问题。如本省试点获得的经验,并不能完美地适应其他省份的实践要求。

由于检察机关本身存在特殊性,相关要求可能会带来原则性的冲突。如检察一体化和检察办案独立性之间的冲突。一方面,检察一体化要求检察机关在上下级或者内部之间保持整体统一,包括上下一体、横向协作、内部协同的一体化特征;另一方面,检察办案独立性要求检察官在办案过程中所行使的相关检察权利不受任何机关或者个人的干涉。另外,司法责任制改革要求检察机关遵守“谁办案谁负

责,谁决定谁负责”的原则,但是与之冲突的是,在检察机关内部,检察长对办案的决定享有审核的权力,《关于完善检察官权力清单的指导意见》有相关规定。<sup>[5]</sup>再如检察官的亲历性要求和检察长的命令之间的冲突。亲历性指检察官在处理案件的过程中要亲自去经历和感受,从而对案件的过程形成内心确信。但是,为了实现检察统一性,检察官在处理案件时,往往要接受检察长或者其他上级的命令,这具有一定的行政色彩,对检察官的独立性产生了一定程度的制约。

## (二)办案模式与实践联系不紧密

办案模式要求每位检察官有与之对应的检察辅助人员,由主办检察官负责。在基层,会存在案件大、人员不足等问题。案件大主要体现为案件的数目、难易程度以及涉及的人数,人员不足主要体现为检察人员的能力水平、数量和编制。虽然新的办案模式对各类别的检察人员进行了较为合理的配置,但由于编制的制约,并不能实现检察官和检察官辅助人员配置的科学化。

## (三)尚未建立完善的责任追究机制

司法责任制改革是社会主义法治建设过程中的必然选择,在不断完善司法责任制的过程中,法律通过制度的形式明确规定了检察官的权利、义务、职责范围和司法责任。制度权责明确,为检察官在行使司法权时提供安全保障,检察官敢于承担责任,不推脱责任,从而使其行为符合原本的心理预期。在案件的处理过程中,检察官作为办案主体之一,其司法技能和业务素质决定着法律产品和检察产品的质量。如果延续以往检察官“能上不能下”的行政理念,可能会造成员额检察官的绩效考核与奖惩机制的断层。员额检察官长期享受司法体制改革带来的红利,从长远来看,也不利于法治建设和检察事业的健康发展。随着检察官司法责任制在全国的全面推行,检察官职权清单明确了检察官的权责。然而,如何落实责任追究的相关机制,如何认定检察官的司法责任,如何追究其司法责任,检察官如何救济自身权利,尚需时间探索。

## (四)没有规范的检察职业考评及保障制度

检察过程中的活动必须遵循司法规律,充分结合当前社会实际,并尽量避免司法责任制改革过程中的权力滥用,防止行政化对司法行为的影响。应正确解读和适用司法责任制的基本原则和适用范围,完善检察官绩效评价机制,合理构建检察官个人行为评价体系,设置奖惩制度,明确责任界限,实现

适度的平衡。

检察官绩效考核制度的设计,是对办案质量、办案效率和办案效果的综合评价。在检察机关的实践中,很难建立共同的评价指标,而且检察官各岗位的评价指标不同,基层检察院的检察官人数相对较少,这就导致不同部门的检察官不能适用相同的考核指标。虽然年度工作的大方向不会有较大的修改,但在具体内容上仍会有差异,这就要求检察机关对考核指标实行动态管理,及时修订和调整。只有这样,考核评价体系才能最大限度地发挥其在检察工作中的促进作用。

自机构改革以来,检察官的职位顺序发生了很大变化,主要涉及对检察官职业权利、收入和安全的保护。检察官依法独立进行执法办案活动,不受任何机关或者个人的干涉;检察官的收入与其地位和职责相适应;检察官在检察工作和行使检察权的过程中,依法享有人身安全保障。此前,大多数涉及检察官利益的问题,如职务晋升、薪酬等,主要通过领导评价、主管单位审批等行政手段实现。为实现司法活动的公正与公平,必须改变以行政手段评价检察官司法行为的传统,用定量评价来限制行政化的行为对检察官可能产生的不确定性评价,减少行政方式对司法活动的不良影响。新时期,检察工作试图通过量化考核来实现公正、科学的司法管理,改革红利的释放仍需要制度保障。

# 四、检察官办案责任制的困境突破

## (一)健全检察官管理机制

### 1.规范检察官遴选机制

为了保证检察官队伍的精英化和职业化,严格筛选优秀的检察官,是非常重要的。《中华人民共和国检察官法》明确规定了检察官的基本条件。在专业技能等基础条件方面,要科学制定考核内容,结合办案经验,对检察官的专业技能进行综合考察。在工作经历方面,要求在检察机关工作5年以上,确保检察官具有丰富的实际办案经验,避免在入额后不能适应检察官的各项工作。在选拔程序上,要科学设立检察官选拔委员会,严格选拔成员,选拔过程要公平、公开。选拔委员会将经审查通过的人员名单报告省级检察机关,然后,根据干部管理权限,提请各级人民代表大会任命。在选拔过程中,要充分保障个人的自愿性,以个人申请为主,还要考虑到实际情况,在一定程度上允许部门推荐候选人,为一线检察人员创造有利的条件,提高检察辅助人员的积极性。<sup>[6]</sup>



## 2.保障检察权的独立性

为保障检察官在办案过程中行使检察权的独立性,可以通过立法手段提供制度保障,完善检察权清单的内容、形式,赋予检察官独立行使检察权的权力,进一步落实检察机关执法办案权责一致原则,推进司法责任制改革。建议修改《刑事诉讼法》《检察官法》等相关法律法规,突出检察官在办案过程中的主体地位,明确检察官权力的主要来源。仅仅依靠自身的探索和引入相关的权力清单制度和机制,不可能科学合理地界定检察官的权力。因此,需要在立法上提供依据,使检察官能够以规范的方式,严格按照权力清单的内容行使检察权,充分保障检察权的独立性。

### (二)优化检察官办案机制

#### 1.优化检察官办案运行机制

检察官办案责任制强调检察官办案的独立性,要消除行政干预。因此,有必要规范和完善检察官办案运行机制,避免出现新的行政上的问题,从而偏离改革的发展方向。建立科学合理的办案机制,保证办案组织形式的优化运行和检察官职权清单的科学制定。独立性体现在办案组织和案件处理机制两方面。忽视检察官办案的独立性,会导致办案组织的独立地位得不到保障,检察官办案责任制改革无法落到实处。检察机关案件分配机制通常分为随机分案和指定分案。两者结合,不仅可以满足正常的工作需要,还可以应对突发情况。目前,检察机关大多采用案件轮换制。应用软件的开发,有利于避免因分工和案件不同而造成的不平衡,但是,软件还需进一步优化。可以采用软件与人工组合的方式优化检察官办案机制。

#### 2.建立准司法化的调查审查程序

对检察官的司法追责,意味着对其权利的剥夺和名誉的贬损,必须持科学、严谨的态度。从美国、法国等西方国家的实践经验来看,司法程序往往比行政程序更有效。笔者认为,我国可以尝试建立一套准司法化的调查审查程序,主要包括受理初核、立案调查、审查处理、结果复议等环节。其中,对于在案件评查、控告申诉等过程中发现的司法责任追究线索,由检务督察部门负责统理和分析。初核后,根据规定决定立案与否。决定立案调查的,可以成立调查小组,调查小组成员在规定期限内收集并整理案件相关证据,对涉案人员开展谈话询问,汇集意见。调查期间,办案部门、检查督察部门、管理部门的负责人或参办人参与联席会议,重点讨论案件审

理判定过程中的因果联系,相关责任人的主观过错、责任划分、责任承担等,得出初步结论。对于复杂、争议大、关注度高、影响面广的案件,则需要引入外部评价机制,邀请专家学者、监督员和群众代表来听证和审查,由检察官陈述事实并发表辩护意见。听证结束后,应当制作书面调查报告并提出办案意见,再呈报检察官惩戒委员会审议。严格按照相关利益回避原则,对检察长和检察委员会追究问责,启动上级检察院调查审查程序,确保调查审查过程客观、公正。

### (三)完善检察官责任追究救济机制

#### 1.实现内外部监督机制的有序衔接

完善检察官办案责任制,保障司法责任追究救济机制的有效性,健全司法内部和外部责任追究救济监督机制,是落实责任追究和保证司法过程公平公正的重要途径。从内部角度看,要加强检察官内部的监督力量,强化检察官办案过程中的监督作用。就职能作用而言,监察机构更多的是发挥监督的职能,但是,在实践过程中可以发现,监察人员虽为司法行政人员,却并未入检察员额,因此,监督业务表现优秀的监察人员往往不能得到更好的待遇,该岗位对其也就失去了足够的吸引力。从外部角度看,要建立并完善检察官惩戒委员会,使其独立于检察官办案机制。将检察官的相关责任法制化,保障检察官惩戒委员会的相对独立性,为检察官司法救济提供有效的法律途径。保证内部和外部有序协调运行。检察监督机关应当对检察官的不法行为进行核实,发现存在故意、重大过失的情形,应当依法追究检察官的司法责任,报请检察长决定后,提交检察官惩戒委员会审议。考虑到同级监督可能存在一定的利益干扰,可以将调查提升一级,但最终结果应依据检察官惩戒委员会的意见。

#### 2.保障当事检察人员的“四权”

在追究当事检察人员司法责任的过程中,应充分保障其知情权、陈述申辩权、受救济权和声誉恢复权。这既是司法责任追究的正当程序,也是对检察人员合法权益的重要保障。一是立案知情权。在对线索进行相应的初步审查后决定立案的,应当以书面形式第一时间通知当事人。二是调查过程的陈述申辩权。当事检察人员有权对认定的证据材料进行核验,提出质疑,在联席会议和听证会上陈述事实并为自己辩护。调查组织在做出调查结论时,需要对当事检察人员的辩护意见予以回应,说明采纳或者不予采纳的相应理由。三是处置过程的救济权。检

察人员对司法责任追究决定不服的,可以在规定的期限内向作出司法责任追究决定的组织或者单位申请复核,复核后仍然对复议结果不服的,可以向同一级公务员主管部门或者上一级机关申诉。四是在无责任下恢复名誉的权利。对于明确不承担司法责任的检察人员,调查部门应当及时公开澄清,恢复其名誉,消除负面影响。

#### (四)加强考评管理和保障建设

##### 1.构建科学的业绩考核机制

评价体系应维护大多数人的公平正义,实现大多数人行为与结果对等的可预期性。考核机构成员应当严格按照制度规定,对被考核检察官进行准确、公正的评价,并从质量、效率、效果三个维度控制分数的总占比。地方检察机关应在顶层设计规律指导下,形成指标设计的本土化特色,从而确保本土化与顶层设计的协同兼容。另外,在制定地方考核指标时,应注意以下三个方面。首先,要充分尊重不同地区整体工作和检察官个人工作的差异。要结合地方工作的实际,将办案数量、类型、监督方式等能够充分反映办案工作程度的要素全面、科学地纳入办案工作评价,突出检察机关的定位。运用投入与产出比的方法,对不同部门和流程的案例工作进行综合评价。其次,要确保检察官容错机制的合理可行性,提高过程包容性。对既定考核指标进行评价,及时剔除不合实际、不能使用的评价指标,确保评价指标贴合实际工作。最后,评价指标的制定要遵循实用原则,围绕业务工作,绩效考核指标简明准确。在顶层设计规定的得分比例原则指导下,根据具体情况,合理调整指标。

##### 2.加强职业保障建设

司法责任制虽然强调责任,但是不能过于注重责任而忽视检察官职业保障建设,这将对检察官的办案积极性和行使检察权的独立性造成影响,导致检察机关人才流失。值得庆幸的是,司法责任制改革越来越重视检察官的职业保障建设。目前,检察

机关各类人员的薪酬总体上略高于一般管理公务员,但在岗位和职级晋升方面,由于受到所在检察机关级别的限制,大多数基层检察机关的检察官在晋升一级后,晋升的可能性很小。因此,有必要加强基层检察机关的政策倾斜,增加一级以上检察官岗位的数量和比例,提高检察官的办案积极性。检察官对自己办理的案件终身负责,这无疑加大了检察官办案的压力。因此,应将检察官的工作质量、效率、考核结果和工资挂钩,多层次提高检察官的职业保障,从而为检察机关留住更多优秀人才。

## 五、结语

检察官办案责任制是司法责任制的关键内容,而司法责任制是司法体制改革的主要部分,因此,完善检察官办案责任制,对于司法体制的发展具有重要作用。研究检察官办案责任制,有助于进一步维护司法公正和人民群众的权益。目前,相应的机制尚未充分健全,必须在尊重现实的情况下实现突破,找到检察机关的改革方向,找到契合当地特色和地方优势的发展路径,进一步提高司法公信力,保障社会公平正义,肃清社会不良风气,构建和谐美好的法治社会。

#### 参考文献:

- [1]何柏松.完善司法责任制要解决好两个关键问题[N].检察日报,2016-12-19(003).
- [2]李朋龙.检察官办案责任制完善研究[D].内蒙古大学,2022.
- [3]周新.我国检察制度七十年变迁的概览与期待[J].政法论坛,2019(6).
- [4]孟建柱.坚定不移推动司法责任制改革全面开展[J].中国法治文化,2016(8).
- [5]古卫爽,张艺立.司法改革背景下检察官独立办案司法化与检察一体行政化之间的冲突与解决机制[J].学习论坛,2020(10).
- [6]禹航.司法责任制背景下检察官办案责任制的研究[D].中共吉林省委党校(吉林省行政学院),2022.

责任编辑 叶利荣 E-mail:yelirong@126.com