

检察官办案责任制改革探索

杜磊

内容提要:20 世纪初期我国曾经进行过主诉检察官办案责任制改革。党的十八大之后,检察官办案责任制改革再次成为司法改革的重要内容。两次改革均未达到预期目的,究其原因是为我国政策实施型司法模式所限制。政策实施型司法与科层体制具有高度的契合性。而行政审批制办案模式则满足了政策实施型司法权力集中与质量控制方面的需要。因此,两次改革都不可能从根本上放弃行政审批制办案模式。面对办案责任的压力,我国检察官办案责任制改革则通过部分权力让渡与责任范围划分的方式予以化解,但这均非根本的解决之道。未来的检察官办案责任制改革需要在转变政策实施型司法模式的基础上,疏离政策实施型司法与行政审批制之间的紧密关系,构建起检察一体与检察官独立相协调的办案机制。

关键词:政策实施型司法 检察官办案机制 科层体制 行政审批制

杜磊,北京大学法学院博士后研究人员。

一 历史徘徊中的检察官办案责任制改革

检察官办案责任制改革在 20 世纪 90 年代逐渐在一些基层检察院萌芽。1993 年,人民检察院系统开始探索办案制度改革,最高人民检察院还曾经试想过“检察员会议制度”,赋予承办人相当大的自主性。1997 年《刑事诉讼法》修改之后,检察系统开始探索新的办案机制。例如,河南省人民检察院推行了“主诉检察官制度”,上海市杨浦区人民检察院实行了“等级公诉人制度”,北京市海淀区人民检察院试点了“检控分离”改革。在此基础上,最高人民检察院通过调研论证,采纳了主诉检察官办案责任制度,于 1999 年印发了《关于试行主诉检察官办案责任制的工作方案》,并开始在北京、上海等十个省市试点,2000 年后最高人民检察院下发了《最高人民检察院办公厅关于在审查起诉部门全面推行主诉检察官办案责任制的工作方案》,开始向全国推行。^[1] 这项改革的核心内容集中在

[1] 参见林世钰:《专访:主诉检察官制度仍然具有重要意义》,《检察日报》2008 年 8 月 13 日第 1 版。

以下几个方面:(1)赋予主诉检察官部分自主决定案件的权力;(2)调整主诉检察官和检察机关其他主体之间的关系;(3)明确主诉检察官的办案责任。此次主诉检察官办案责任制改革初期具有一定的成效,但后续发展中主诉检察官制度要么又回到原来的老路上,要么名存实亡。^[2]

党的十八大之后,检察官办案责任制再次成为改革的重要议题。很多地方人民检察院也对检察官办案责任制进行了试点。例如,深圳市福田区人民检察院启动了检察权运行机制改革试点项目,上海市检察机关启动了主任检察官办案责任制改革,湖北省人民检察院也推出了主办检察官办案责任制改革,而最高人民检察院则通过调研论证推行了主任检察官办案责任制改革。2014 年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》和《上海市司法改革试点工作方案》,其中上海市试点的一项重要内容即为主任检察官办案责任制。与以往主诉检察官办案责任制改革仅适用于公诉部门所不同的是,主任检察官办案责任制改革则扩展至所有的办案部门。以上海市闵行区人民检察院试点的主任检察官办案责任制改革为例,改革的主要内容为:(1)构建主任检察官办案组,形成以主任检察官为核心的办案组织,为主任检察官配备若干名检察官和书记员,辅助主任检察官办理案件;(2)主任检察官根据检察长的授权对部分案件具有决定权,对于其他的案件则需要由检察长或者检委会决定,主任检察官办案组内的检察官对于案件则没有决定权;(3)主任检察官对其所决定的案件承担主要责任,如果承办检察官在案件事实方面存在过错以致主任检察官作出错误决定的,承办检察官承担主要责任。对于报请上级决定的案件,如果因为主任检察官报告的案件证据、事实失实,以致检察长或者检委会作出错误决定的,由检察长或者检委会承担责任。

比较两次检察官办案责任制改革,可以发现实际上是“求同存异”:(1)在本质上,两次改革都未能够明确提出具体承办案件检察官的独立自主权;(2)改革的一项重要内容都是塑造位于承办检察官之上的“主任检察官”或者“主诉检察官”,并赋予其一定的独立自主性以取代承办检察官的独立自主性,承办检察官办案需要“主任检察官”或者“主诉检察官”审查决定;(3)在权力的分割方面,两次改革都明确维持检察长或者检委会的固有权,仅在较小范围内授权给“主任检察官”或者“主诉检察官”,与此同时,“主诉检察官”以及“主任检察官”的责任范围则有所扩大,不仅局限于自己决定的事项,还要对提交检察长或者检委会决定事项的事实部分承担责任;(4)两次改革在处理承办检察官与“主任检察官”、“主诉检察官”以及他们与检察长、检委会在办案意见有分歧的情况下采用的都是“刚性”处理方式,即下级没有独立性,要服从于上级的领导,不存在下级异议的可能性。

由此可见,历经十余年之后的检察官办案责任制改革实际上仍旧未能走出传统“窠臼”而获得突破,值得反思。本文尝试从我国司法特质入手,对这一问题进行分析,阐述隐藏在改革背后的深层次原因及其作用机理。认为是特殊的政策实施型司法特质构成了

[2] 参见林世钰:《专访:主诉检察官制度仍然具有重要意义》,《检察日报》2008 年 8 月 13 日第 1 版;邓思青:《主诉(办)检察官制度改革回顾及启示》,《人民检察》2013 年第 14 期,第 27-28 页。

我国检察官办案责任制改革屡屡“误入歧途”的根本原因,政策实施型司法所要求的权力控制与办案质量需求从整体上形塑了我国检察官办案责任制,并最终影响到检察官办案机制改革的效果。

二 政策实施型司法的中国实践

政策实施型司法是中国司法的一项特色。司法的核心目标是为“中心工作”服务的。司法不仅承担着纠纷解决的功能,同时还担负着社会治安综合治理、法制宣传、社会稳定等功能,从而演变为兼具“初创性、继承性、阶级性、民主性、党性、程序次位性等特点”的具有一定专门性的活动。^{〔3〕}司法只不过是“中心工作”的附庸,而司法除了纠纷解决之外还被赋予社会维护、政策宣传的功能,特别是后一功能逐渐演变为司法的核心功能。由此可见,政策实施型司法的本质是追求司法的社会效果与政治效果,在必要的时候法律效果需要服从于司法的社会效果与政治效果。^{〔4〕}

司法要以“中心工作”为中心,自然要服从“中心工作”领导者的领导。因此,党对司法工作的直接或间接领导就不是一种例外现象。建国之前,党内领导人对案件的审批就已成为一项惯例。建国之后,“党内审批制”延续适用,凡是有关逮捕、审判的决定,特别是对于判处死刑的案件,都必须得到一定级别的党委的审批才能够作出最终决定。对于某些案件,特别是那些特别重要的案件,则必须报党中央批准同意才可以。^{〔5〕}政法委的诞生使得党对司法的领导机制更加固化,^{〔6〕}不仅宏观上对司法工作加以领导,而且还要协调案件的处理。

政策实施型司法的另一大特点是法律之外的各种政策因素也是司法依据,甚至此种依据具有更高的效力。成文法律可能在个案处理中得以适用,但其适用效果,则很大程度上受制于法律之外的政策、指示以及作为司法者积极能动性体现的非法定纠纷解决方式的影响。政策、指示不仅是司法者应当予以考虑的,而且是首先应当予以考虑并加以执行的。政策、指示往往比法律更为有效,更能够直接影响司法的运作。比较典型的例证就是政法委发表个案指示、形成会谈纪要或者协调办案。这些个案指示、会谈纪要或者协调办案的结论往往直接转化成为案件的最终处理结果。政法委会谈纪要形成的文件不仅直接影响办案的结果,实践中还有将其明确作为法律依据在判决书中加以引用的实例。^{〔7〕}此外,与之相对应的是,政策实施型司法需要运用各种灵活的方式实现其目的,因此,程序在

〔3〕 参见高其才、左炬、黄宇宁著:《政治司法:1949-1961年的华县人民法院》,法律出版社2009年版,第37页。

〔4〕 关于司法的社会效果、政治效果与法律效果的统一,参见陈卫东:《司法机关依法独立行使职权研究》,《中国法学》2014年第2期,第32-33页。

〔5〕 参见范恒山主编:《政治体制改革词典》,中国物资出版社1988年版,第305-306页。

〔6〕 关于政法委的历史演变,参见周永坤:《政法委的历史与演变》,《炎黄春秋》2012年第9期,第7页以下;钟金艳:《政法委的历史与演变再思考》,《炎黄春秋》2012年第12期,第50页以下。

〔7〕 例如,吉林松原发生的政法委协调案件办理事件,松原市中级人民法院在其出具的裁定书中写道:“经查,濮源公司系由第三人植物油厂与河南濮阳瑞宝化工公司联营成立的有限责任公司,联营双方账目不清,纠纷不断……根据中共松原市委政法委2004年1月16日会议纪要精神,依照《民事诉讼法》第234条第(五)项之规定,裁定如下……”参见赵继生、程刚:《“政法委会议精神”成了裁定书依据?》,《中国青年报》2004年5月28日第16版。

此难以获得尊重。独立与僵化的程序在此种环境下不仅不是一种必需,反而成为司法的“束缚”,影响着司法维护“中心工作”功能的发挥。

而司法者的政治素养、大局意识以及自觉维护“中心工作”的积极性是政策实施型司法所不可或缺的,在法律理念上的体现即为“能动司法”。〔8〕司法者不能刻板地适用法律,要发挥个人的积极能动性,“司法”要做到政治效果、社会效果与法律效果的有机统一,以维护社会的稳定性。〔9〕由此可见,能动司法的根本追求并不在于司法,也不在于司法者的积极能动性,而是在于司法的社会效果与政治效果,在于司法对达到维护社会和谐稳定的社会治理目标的积极意义。正是在此意义上,学者指出“司法能动”并不是在学术意义上加以运用的,而主要是一个政治话语,其政治性诉求要求法官讲政治,服务于政治大局。〔10〕这是执政者基于对中国社会问题的判断而对司法者提出的要求。〔11〕

这种政策实施型司法特质也特别强调上级对下级的质量管控以及下级的办案责任。司法是为“中心工作”服务的,其自身当然不能成为“中心工作”的包袱。因此,提升司法自身的质量就成为一种必需。加强下级的办案责任不仅有助于提升办案质量,必要时也可以成为化解司法危机,维护社会稳定的“利器”。基于此,政策实施型司法构建起了从办案流程管控到办案质量管控〔12〕以及科予责任〔13〕的完整的质量监控体系。

此外,政策实施型司法还强调民主性,例如决策过程中的民主决策机制,以及吸收群众代表参与决策过程等等。

三 政策实施型司法与检察科层体制

政策实施型司法作为“中心工作”的附庸以及其追求法外效果的本质决定其更倾向于科层化的检察体制安排。政策实施型司法需要一种“紧密型”组织体制结构,在必要时能够实现对司法的统一领导,并且将法外政策因素纳入到司法运作之中。如前所述,政策实施型司法是为“中心工作”服务的,其必然要接受统一的领导,方能更好地服务于“中心工作”。而政策实施型司法的灵活性特征与以遵守既定规则为己任的司法官之间存在着紧张关系,这也需要寻求一种合理的体制安排以便政策因素能够顺利进入司法领域并在特定条件下取代既有的规则。

〔8〕 这种概念界定与法律方法论中对司法能动的界定是不同的。后者是对法律应用方法所提出的要求,要求司法者不能机械司法,主张要用目的解释、价值衡量和法律论证等实质解释方式来弥补文义解释、体系解释、法律推理等形式解释方式的弊端,避免法律应用的形式僵化,不能把形式解释方法绝对化。参见陈金钊:《“能动司法”及法治论者的焦虑》,《清华法学》2011年第3期,第108页。

〔9〕 参见苏力:《关于司法能动与大调解》,《中国法学》2010年第1期,第5页。

〔10〕 参见陈金钊:《“能动司法”及法治论者的焦虑》,《清华法学》2011年第3期,第108页。

〔11〕 参见苏力:《关于能动司法》,《法律适用》2010年第21期,第7页。

〔12〕 《人民检察院办理起诉案件质量标准(试行)》和《人民检察院办理不起诉案件质量标准(试行)》对案件质量做了不同层次的划分,明确了具体的绩效考核标准。

〔13〕 例如,近些年来,强化检察官办案责任的努力一直在持续。特别是在前一段时间因为一些冤假错案的曝光,公安司法机关对办案责任的强调又提升到了新的高度,中央政法委就防止冤假错案发布了指导意见,就法官、检察官、警察对办案质量终身负责提出了要求。就人民检察院而言,发布了《关于切实履行检察职能防止和纠正冤假错案的若干意见》,要求深化检察官办案责任制改革,建立健全办案质量终身负责制。

而科层体制有着与“紧密型”组织最相契合的结构和性质。^[14] 科层体制的一大特征即为等级制。在科层制中,个体有着明确的职责分工,按照等级原则组织成为一个金字塔型的体系结构。在金字塔形结构中,上级具有监督和控制下级的权力,而下级都位于上级的管控之下,上命下从是基本的要求。科层体制通过等级原则,将具有各种专长的官职组织成为一个强大的组织体系,以便有效地、合乎逻辑地完成一项工作目标。科层制意味着等级的设置和上司的监督、控制,而为了诸如效率等目的,此种监督控制最终将权力集中在少数人手中。而且,在科层体制中,上级掌握着决策权,下属对于事件的处理结果并不感兴趣,因此科层制也导致了决策的集中化。^[15]

科层体制在权力集中、决策集中方面的优势可以从大陆法系国家检察体系建构中得到诠释。在大陆法系国家,检察体系普遍采用的是科层体制。此种体系结构,能够最为有效地确保政策意志的实施。我国台湾学者就曾明确地指出,“大陆法系国家检察制度之所以维持‘检察一体’原则,乃因其将检察机关编建成金字塔型之阶层组织,以利居于顶尖地位之长官得掌握全国之检察官之同时,并得收一级监督一级、一级控制一级之效”。^[16] 法国是典型的集权制国家,与英美法系国家不同,采取科层式的权力构建有助于强化国家的控制,也与其集权的传统文化相契合。德国的政治文化与司法文化使得法国式的检察科层制在德国的引入能够获得成功,^[17] 并且在权力的构建上更加体现出金字塔型结构。在职权主义司法制度之下,科层制的检察机关对于体现国家意志、统一执行政策来讲无疑是非常重要的,也更有助于国家对执法的控制。当然,作为科层体制在权力与决策集中方面更有力的极端例证则是纳粹德国时期的检察制度。在这一历史时期,检察体制成为纳粹政权打击异己的“政府鹰犬”。尽管这是检察体制非常极端的幸事,但是其在某种意义上代表了科层制检察体制在确保政策执行,实现国家特定目标方面的有效性。

我国的检察体制是在借鉴苏联检察体制的基础上发展起来的。苏联检察体制恰恰是利用科层体制的权力与决策集中这一特点来实现检察系统一体化建设,实现社会主义法制的统一性的。要保证社会主义法制的统一性,就需要有统一的中心领导。因此,列宁指出,必须“规定地方检察机关只受中央的领导……”^[18] 尽管列宁这一思想的目的是要反对地方主义,但究其实质,反对地方主义而强化中央集权恰恰有助于政策的统一执行。

当然,我国检察体制采用科层体制还受到特定历史实践和现实需要的制约。从历史经验来看,在革命年代,上令下从的科层体制不仅更有效率,也更能够实现中央的统一领导和政策的统一执行。党的组织体系建设和军队建设的经验对检察机关体系建设产生了很大影响。而且,检察制度建构过程中,检察机关需要由政府部门抽调人员组织建设,并

[14] 参见王亚新、李谦:《解读司法改革:走向权能、资源与责任之新的均衡》,《清华法学》2014年第5期,第105页。

[15] 参见[美]彼得·布劳、马歇尔·梅耶著:《现代社会中的科层制》,学林出版社2001年版,第144页。

[16] 黄东熊著:《中外检察制度比较研究》,台湾地区:“中央文物供应社”1986年版,第200页。

[17] 学者认为在法国社会背景中,包含集权和等级化两大突出特质的科层官僚体制不只存在于检察体制之中,而且广泛存在于法国国家制度的方方面面,乃是一种具有深厚社会根基的法国文化现象。法国的检察体制在德国获得成功也有大致相类似的情形。详见黎敏著:《西方检察制度史研究——历史缘起与类型化差异》,清华大学出版社2010年版,第412、434-445页。

[18] 《列宁全集》(第33卷),人民出版社1957年版,第328页。

接受政府部门的领导,以解决人力、经费等各方面的问题。^[19] 在此种行政、司法尚难以区分的法制环境之下,采用科层体制建构似乎是顺理成章的。而建国之后的特定政治环境也决定了很难采用权力与决策分离的体制安排,即便是法院建制也难逃科层化的体系安排。此外,政治因素也是检察体制建构中必须予以注意的问题。出于政权稳定性的考虑,需要强化党对执法、司法的控制,以便尽快建立起社会主义法律制度,改造旧的社会制度。这就更加需要一种能够有效控制监督执法、司法的机制。科层制无疑是非常理想的选择。就检察体制建设而言,尽管在执行的过程中对垂直领导还是双重领导产生过反复,^[20] 但是总体上仍是一种科层式的体系建构。

四 政策实施型司法、科层体制与三级审批制： 权力监督之维

政策实施型司法需要权力的集中,科层体制提供了权力集中的体制安排,而检察官办案的三级审批制则能更好地契合理念与体制的要求。在权力监督理念之下,“不受审查的权力在下层官员中的广泛分布会损害关于整个权力结构的启发性预设”,“官员的自由裁量权是一种应当尽量避免的东西”。^[21] 因此,在科层体制基础上,检察官办案机制采取了与行政机关相同的行政审批机制。行政审批对于检察官权力的管控具有极大优势。

在大陆法系国家,通常以检察一体制度实现对检察官办案权力的监督,检察一体具体监督方式包括发布检察指令,检察首长的职务移转权和职务收取权。^[22] 但是此种监督受到各方面的掣肘,最终可能导致监督的“流产”。就检察指令而言,检察首长的指令受到程序规制。在德国,要求检察指令的明确化、书面化。更为重要的是,检察官拥有一定的独立自主性,也即检察指令不具有完全的强制力,检察官对于检察首长的指令可以不予遵从。这样的检察一体机制使得检察指令的发布不仅非常繁琐,而且更为重要的是因其尊重检察官独立性的特点,特别是赋予检察官对抗检察首长指令的特点,使得检察首长对检察官的监督在某种程度上被削弱了,特殊情况下还可能失去对检察官的控制。另外,就检察首长的职务收取权和职务移转权行使来看,也受到特定条件的制约。从本质上看,这仅是一种事后监督机制,是对检察官的不服从而设计的救济途径。总体而言,检察一体是为实现权力监督而生,但却面临着非常严重的权力监督效果难题。

与之不同的是,行政审批制在权力监督方面更为有效。一方面,在行政审批制中,承

[19] 我国检察机关组织建设的历史,参见程荣斌主编:《检察制度的理论与实践》,中国人民大学出版社 1989 年版,第 69 - 79 页;李六如在《关于〈最高人民检察院暂行组织条例〉和〈各级地方人民检察院组织通则〉的说明》中,在论述检察机关由垂直领导改为双重领导的原因时,实际上也指出了这一问题。

[20] 我国检察领导体制的变迁及其争论,参见王桂五著:《王桂五论检察》,中国检察出版社 2008 年版,第 213 - 220 页。

[21] [美]米尔伊安·R. 达玛什卡著:《司法与国家权力的多种面孔》,郑戈译,中国政法大学出版社 2004 年版,第 29 - 30 页。

[22] 检察指令权指检察首长对下级属官针对职务上的事项作一般或者个别指示的权力。职务移转权指检察首长在特定条件下将案件由承办检察官移转给其他检察官办理的权限。职务收取权指检察首长在特定条件下,将案件办理权限由承办检察官收归自己,由检察首长亲自办理的权限。

办检察官位于权力的最底层,没有所谓的独立自主性,案件办理的决定权完全掌握在检察首长手中,所有决定必须由检察首长签署。只有经过检察首长批准的决定才能对外发生法律效力。另一方面,行政审批制下没有确保检察官独立性的制度设计,承办检察官并没有抗衡检察首长审批权的权力和可能性,对于检察首长的行政审批决定,必须予以服从。行政审批制的上述两方面特点在制度上消除了承办检察官抗衡检察首长命令的可能性。

行政审批制所带来的权力集中更加契合政策实施型司法的需求。一是权力的集中更有助于实现对检察权运作的管控。要实现每个个体检察官的控制并非易事,但对下级检察首长的控制却相较容易,而且成本更低,效率更高。更为重要的是,下级检察首长在职务晋升等方面的需求更为强烈,容易受制于上级,更具有接受领导的积极能动性。因此,将检察权集中于检察首长有助于更为有效、直接地控制检察权的运作。这不仅受限于检察系统内部的指挥、监督,也受限于检察系统外部的指挥监督。二是权力的集中也有助于更灵活地应对纠纷,以实现司法的政治效果、社会效果与法律效果的统一。一方面,检察首长作为检察院领导层,更容易从全局视角考虑司法之外的政治、社会因素,而非单纯的法律因素;另一方面,如前所述,权力集中也有助于将检察工作纳入到“中心工作”的统一领导下,纠纷解决过程中的政治、社会因素考量不仅是一种必要,还是一种必需。

需要说明的是,集体决定作为行政审批制的一种形式,亦有助于贯彻政策实施型司法。集体决定本身所代表的民主性即为政策实施型司法的重要内容。而且,集体决定本身也是一种特殊形式的行政审批机制,有助于实现对权力的监督,这是由检察委员会委员在其所处的科层体系中的顶层位置所决定的。构成检察委员会检察官的自身政治角色,决定其在实现权力监督方面的积极意义。按照我国《检察委员会组织条例》,检察委员会由本院正副检察长、检察委员会专职委员以及部分内设机构负责人组成。实践中,检委会委员也主要是由检察系统的正、副领导组成。^[23] 作为人民检察院的领导层,无论是议案还是议事,首先考虑到的是政策的实施以及对检察工作的政治大局和方向的把控。这是由检察领导的政治敏感度所决定的。检委会组成人员的政治角色决定了检委会作为权力控制一环的重要作用。

五 政策实施型司法、科层体制与三级审批制： 质量控制之维

政策实施型司法借助于科层体制不仅要实现权力的集中,还要发挥上级在案件质量方面的管控作用。正因如此,有学者指出:“这样的组织结构可能更易于发挥对司法的‘产品质效’进行控制的作用。紧密型组织的这种功能,或许就是近三十年来我国法院组织维持乃至强化科层制、行政化特点一个重要的内在动因。”^[24] 在科层体制下,“上级审查

[23] 参见胡捷等:《基层检察院检察委员会制度改革研究》,载张智辉主编《检察理论课题成果荟萃》,中国法制出版社2011年版,第281页。

[24] 王亚新、李谦:《解读司法改革:走向权能、资源与责任之新的均衡》,《清华法学》2014年第5期,第106页。

不仅是常规的,而且还是全面深入的”。^[25]

应当指出的是,大陆法系国家的检察一体制也有质量控制的功能,检察一体重要作用即为监督下级的决定。但是如同检察一体在权力监督方面的局限性一般,检察一体的质量控制要受到检察官独立性的制约。承办检察官可以自主决定案件的处理结果,而检察首长大多数情形下并不会干预承办检察官的处理结果。即便是检察首长不同意承办检察官的意见,也不能直接更改此种决定,而只能通过发布检察指令的形式要求承办检察官采行自己的意见,而承办检察官则可能拒绝此种指令,由此,检察首长只能通过将案件办理权限转交其他检察官或者收归自己的方式来解决此种冲突。与之不同的是,我国的质量控制则采取行政审批的方式,与行政审批制在权力控制方面的特质相同,未经上级审批的任何决定都不具有法律效力。下级即便对上级的决定存有不同意见,也只有服从上级意见这一种可能。

不可否认,行政审批制在提升办案质量方面的作用是积极的。我国的检察官养成机制存在着一定的缺陷,检察官整体素质有待提升。我国法律职业教育起步于 20 世纪末,早期的人民检察院工作人员大都来自部队,没有受过正规的法律教育。这就决定了检察从业人员的法律职业素质普遍偏低,尽管后来这些检察从业人员的职业水平有所提升,但大都不是通过系统的法律教育获得。^[26]近些年来,尽管检察官的整体职业素质不断提升,但是职业化、专业化的队伍尚未建立起来。^[27]在此情况下,依然需要依靠行政审批的办案方式实现提高办案质量的要求。而且,我国检察官培养机制也决定了行政审批制办案模式的优势地位。一线检察官大多为尚未有实务经验的法科毕业生,由于理论与实践的脱离以及实务经验的匮乏,需要上级、前辈的指点,以确保办案质量。

而在检察系统内部,部门负责人以及领导层大部分是由办案经验丰富的人员担任,对法律的把握比较精准。特别是部门负责人一般都“身经百战”,拥有较强的职业素质和能力。因此,从理论上讲,案件由部门负责人审核、检察长(主管副检察长)批准,能够保证法律适用的准确性。学者的实证研究也表明部门负责人的“把关”对于提高案件的质量确实有积极作用。^[28]这其中,检察体系的中间阶层在三级审批体制中往往发挥着决定性作用。

就案件质量控制而言,集体决定机制与行政审批机制具有相似性。从司法实践来看,检察委员会不仅是一种民主的象征,其讨论决定案件也有助于保证法律的正确实施和统一适用,对提升办案质量具有积极意义。^[29]此外,在政策实施型司法背景下,集体决定也是一种风险化解机制。集体决定意味着由“集体”承担责任。但是集体承担责任在中国的司法实践却意味着任何人都不承担责任。因此,集体决定是一种非常有效的风险转移

[25] [美]米尔伊安·R·达玛什卡著:《司法与国家权力的多种面孔》,郑戈译,中国政法大学出版社 2004 年版,第 74 页。

[26] 具体数据参见林有海、陈凯津、陈若溪、张培田:《赣皖苏三省检察教育情况的调查报告》,《国家检察官学院学报》2001 年第 2 期,第 109 页。

[27] 参见唐莹玲、谢小剑:《检察委员会制度的成因解析》,《学术论坛》2012 年第 1 期,第 52 页以下。

[28] 参见马静华:《侦查权力的控制如何实现——以刑事拘留审批制度为例的分析》,《政法论坛》2009 年第 5 期,第 62 页以下。

[29] 参见林少平、蒋森林:《南宁市基层检察院检委会运行情况调查》,《中国刑事法杂志》2011 年第 2 期,第 115 页。

形式。特别是对于一些重大、复杂的案件,集体决策不仅是为了提升办案质量,也在于通过民主的形式化解此类案件办理过程中存在的风险。

六 检察官办案责任制改革困境及其出路

政策实施型司法趋向于权力与决策的集中,检察首长被赋予极其重要的角色定位。当然,从理论上讲,随着权力的增加,检察首长的责任也在不断增加,检察首长的这种权力配置决定其应当为自己和下属的行为负责。当办案责任不突出的时候,行政审批制的检察官办案机制并不会遭受过多的诟病。但是随着社会对司法关注度的提升,对司法公正的期待也在增强,而实践中陆续曝光冤假错案给司法带来了极大的负面影响。在此情况下,需要追究办案者的责任以化解社会舆论的压力。从应然的层面应当追究检察首长的办案责任,但这不仅会遭到检察首长的抵制,在程序上很难启动,而且也会造成检察系统的不稳定。而如果追究承办者的责任,又会遭受底层检察官的抗议。底层检察官无权,却要承担办案的风险,显然是不公平的。同时有办案风险化解功能的检委会集体决策机制也面临着危机。

由此可见,明确办案责任与政策实施型司法所需要的权力与决策集中之间从理论上讲存在着一定的紧张关系。也正是这种紧张关系导致了自上而下推动的改革,这样一种路径改革的目的,在于降低检察机关整体及其领导集体的责任风险,将责任风险转向具体的承办者。^[30] 因此,自20世纪末期就开启了一场以化解办案责任为核心的检察官办案责任制改革。时隔十多年,这道难题再次作为司法改革的重要内容。但是,从整体上看,检察官办案责任制改革仍旧受制于我国政策实施型司法本质的影响,重视权力与决策的集中化,这也就从根本上决定了改革路径的异化以及前后两次改革方式的相似性。

首先,政策实施型司法强调权力与决策的集中,强调上级的作用,与之相适应需要不断地削弱初级决策的地位,弱化检察官的独立自主性。尽管需要明确办案责任,但是,又不可能从根本上放弃行政审批制,因此,想方设法科以下级办案者责任就成为政策实施型司法在新时期的发展。受制于这种司法特质的影响,检察办案责任制改革的路径发生了异化。无论是主诉检察官办案责任制改革还是主任检察官办案责任制改革都不可能将权力完全赋予最底层的直接办理案件的检察官。因此,我们会发现两次改革都在很大程度上保留了三级审批制和变相的行政审批制,即主诉或者主任检察官审批制。

其次,检察官办案责任制改革的目的在于明确办案者的责任,释放检察首长的办案责任压力。因此,权力的适当让渡也是一项可供选择的选项。如何协调政策实施型司法与权力的适当让渡两者之间的关系,特别是维持政策实施型司法的特质则是一项核心内容。从两次改革来看,权力的适当让渡都成为改革的重要方式。这种权力的适当让渡是通过两种方式实现的:其一,在继续强调传统的三级审批制的同时,允许部分案件不实行三级审批制;其二,塑造承办检察官之上的“主诉检察官”或者“主任检察官”形象以承担起检

[30] 参见王亚新、李谦:《解读司法改革:走向权能、资源与责任之新的均衡》,《清华法学》2014年第5期,第111页。

察长、检委会权力隐退之后的审查职责。这种改革举措既满足了释放部分办案压力的需求,也从根本上维持了政策实施型司法的特质。从整体上来看,实行三级审批与集体决定的案件仍旧占到检察官办理案件的绝大多数,仅有部分案件可以授权给“主诉检察官”或者“主任检察官”,三级审批制从整体上得以保留。而形塑主诉检察官或者主任检察官实际上也是行政审批制的延续。相对于检察首长而言,中间阶层发挥着重要作用,这成为检察官办案责任制改革之整体思路的重要组成部分。因为,如果赋予直接承办案件的检察官以独立自主权,将危及上级检察官的质量控制权限,在取消检察长、检委会案件审批权限的同时,强化中间阶层对承办检察官办案的审查监督,既有利于发挥领导层的监督作用,也使得承办案件检察官仍旧处于行政化的管控之下。^[31]

最后,我国未从根本上放弃政策实施型司法,也不可能完全舍弃三级审批制办案模式,而适当地让渡权力也仅能够部分转移办案责任,不能完全消解检察首长的责任。因此,探寻在保证权力集中于检察首长的同时而办案责任风险能够有效化解的改革路径就是检察官办案责任制改革的核心内容。对此,两次改革都采用了相同的技术举措,即区分事实认定责任和法律适用责任,在此基础上明确由承办检察官承担事实责任,而由决策者承担法律适用责任。众所周知,事实责任要比法律责任更为严重,在事实方面的责任风险要远大于法律方面的。诸如所见到的已经得以洗冤的案件,其中最大的问题在于事实认定问题,而非法律适用问题。通过责任的区分,检察首长的责任风险得以化解。这种技术解决方案在办案责任流向处于权力末端的承办检察官的同时,也没有使得处于权力顶峰的领导者的权力受到太大的减损。这种转移办案责任的方式与行政审批制完美地融合在一起,行政审批制的办案模式并未根除,而领导层的办案责任风险却通过责任确认机制得以化解。

综上可以发现,政策实施型司法从根本上影响了检察官办案机制的形成,制约了检察官办案责任制改革,使各种改革方案无法获得实质性突破。因此,检察官办案机制改革要想获得突破性进展,首先就是要逐步淡化政策实施型司法理念,惟其如此,才有可能疏离政策实施型司法、科层体制与行政审批制之间的紧密关系,为构建权力与责任相协调的办案机制奠定基础。同时,除了转变理念之外,改革路径上还应当放弃固守行政审批制的改革思路,大胆借鉴大陆法系国家检察一体与检察官独立的办案机制。

第一,应当指出的是,在满足权力与决策集中方面,并非只有行政审批制这一种模式可循。大陆法系国家检察一体与检察官独立办案机制也能够满足权力与决策集中的需要。在检察一体与检察官独立办案机制下,检察首长拥有检察指令权、职务移转权和职务收取权。检察首长可以通过向承办检察官发布检察指令来实现其目的,在承办检察官拒绝遵从检察指令的情况下还可以行使职务移转权将案件移转给其他检察官承办或者行使职务收取权将案件收归自己办理,这就足以贯彻检察首长的意志,从而实现权力与决策集

[31] 在主任检察官与具体办案的检察官之间仍旧存在着行政性的管控关系。我国的检察官办案责任制改革并不是将依法取得检察官资格的“检察官”作为基本的权力单位,而是在这些检察官之上设置了“主任检察官”这一“检察官之上的检察官”。这种情况下,承办案件“检察官”仍旧只是“事务官”,没有最终的决定权。“主任检察官”发挥着案件的把关与决定作用。这仍旧是一种行政性的决策机制。

中的目的。当然,如前所述,检察一体与检察官独立办案机制并不能像行政审批制那样实现所有案件的权力与决策集中。实际上这种全面的权力与决策集中是不必要的,检察官日常处理的大部分案件都是普通案件,只有少部分案件需要检察首长的“把关”,而检察一体与检察官独立的办案机制完全能够满足此种需要。

第二,大陆法系国家检察一体与检察官独立办案机制在满足权力与决策集中需要的同时,也强调了承办检察官的独立性。与行政审批制不同,在检察一体与检察官独立办案机制下,承办检察官是办案的主体,其能够自主决定案件的处理。而且,尽管检察首长有权发布检察指令,但实际情况看检察指令仅用于部分案件,这就意味着承办检察官在大部分案件中都具有自主决定权。此外,即便是检察首长发布了检察指令,承办检察官也可以不执行,这在很大程度上尊重并肯定了承办检察官的独立性。

第三,更为重要的是,与行政审批制相比,大陆法系国家检察一体与检察官独立办案机制可能更有助于协调权力集中与办案者责任之间的紧张关系。一方面,检察首长拥有发布检察指令的权力,而且必要时还可以行使职务移转权或者职务收取权。这也就意味着此种办案机制下存在着权力与决策集中的途径。另一方面,在此种办案机制之下办案责任明确且分配合理,承办检察官具有办理案件的独立自主性。这种独立自主性意味着通常情况下,承办检察官要对自己的决定负责。即便是在收到了检察指令的情况下,也不能改变承办检察官自我负责原则的效力,仍需要为自己的决定承担责任。^[32] 因为,既然服从了检察首长的指令,也就意味着认同检察指令并须自主承担办案责任。可见,此种办案机制具有将办案责任向承办检察官转移从而化解检察首长责任的功能。当然,在承办检察官坚信检察指令不当时,强令其遵守检察指令也不符合权责相符的要求。由此可见,检察一体与检察官独立办案机制不仅满足了特定情形下权力与决策集中的需要,也实现了办案责任向承办检察官转移的目的,并有效地协调了权力集中与办案责任之间的紧张关系。

因此,从比较的视角看,应当放弃固守行政审批制的改革思路,分割并下放属于检察首长的权力,真正赋予承办检察官办案自主性,在此基础上构建检察一体与检察官独立相协调的办案机制,这或许才是我国检察官办案责任制改革的真正出路。具体方案:

一是明确赋予承办检察官独立办案的权限。因为,在承办检察官之上塑造“主诉检察官”或者“主任检察官”以决定案件的处理仍旧是行政审批制的延续。只有确认承办检察官具有独立自主决定案件的权限才是构建权力与责任相协调的办案机制的逻辑起点。但需要说明的是,明确赋予承办检察官独立办案的权限,意味着也要转变检察首长、主任检察官(主诉检察官)的角色。在检察首长、主任检察官自己办理的案件中,其具有承办检察官的身份,可以自主决定案件的处理。但在其他承办检察官办理的案件中,检察首长仅是监督者的角色,而不是决定者。主任检察官则是根据检察首长授权监督承办检察官案件的办理,也不是决定者的角色。^[33]

[32] 参见林钰雄著:《检察官论》,法律出版社2008年版,第202页以下。

[33] 具有启发意义的台湾地区主任检察官制度,参见施庆堂、林丽莹:《台湾地区的主任检察官制度》,《国家检察官学院学报》2014年第6期,第32页以下。

二是明确检察首长的检察指令权。应当承认,承办检察官办理案件,有检察首长介入从而实现权力与决策集中的需要。例如,在便宜主义之下需要统一追诉标准,在承办检察官滥用职权违法办案的情况下也需要检察首长介入。这对于提升案件办理质量、保证法律的正确适用具有重要意义。因此,应当赋予检察首长指令权,允许其在必要时介入案件的办理,必要时还可以行使职权移转权和职务收取权,以实现贯彻检察指令的目的。当然,如何协调检察官的独立性与检察首长的指令权之间的关系是非常关键的问题,这需要从程序和实体方面对检察首长的指令权给予规制,以此既满足检察官独立办案的需要,也满足检察首长必要时介入案件办理的需要。^[34]

三是合理界定检察官的办案责任。在赋予承办检察官独立自主决定案件权限的基础上,明确由承办检察官承担责任,即实行承办检察官自我负责原则,即便是在检察首长发布指令但其接受了指令的情况下。而当检察首长亲自办理案件的时候,其身份相当于承办检察官,承担检察官的责任,主任检察官也是如此。在这样的办案机制中,主任检察官主要承担监督职责,也不对承办检察官办理的案件承担责任。

[Abstract] In the early 20th century, China carried out a reform on the system case-handling accountability of principal procurators. After the 18th CPC National Congress, the reform on the system of cases-handling accountability of procurators once again became an important part of judicial reform in China. Both reforms had failed to achieve their expected goals because of the limitations of the policy-implementation mode of administration of justice in China, which is highly consistent with the bureaucratic structure of the judiciary in the country. Since administrative examination and approval mode of prosecution satisfies the needs of policy-implementation mode of administration of justice for power concentration and quality control, it was not possible for this mode to be abandoned in either of the two reforms. The current reform on the system of procurators' case-handling accountability tries to reduce the pressure from case-handling liability through partial transfer of power and division of responsibility. In the future, efforts should be made to transform the policy-implementation mode of administration of justice by loosening its close link with administrative examination and approval system, and to construct a case handling mechanism that combines procuratorial integration with the independence of procurator.

(责任编辑:王雪梅)

[34] 鉴于本文的研究主旨,对检察指令权的规制问题在此不展开讨论,具体讨论参见林钰雄著:《检察官论》,法律出版社2008年版,第35页以下。