

把握“三个层次”促进“三个效果”有机统一



司法责任制具有 监督与保护双重属性



□钟瑞友

党的二十届三中全会强调,“落实和完善司法责任制”。2024年7月,最高检发布新修订的《关于人民检察院全面准确落实司法责任制的若干意见》(下称《意见》)和《人民检察院司法责任追究条例》(下称《条例》),推动全国检察机关全面准确落实和不断健全完善司法责任制,为“高质效办好每一个案件”提供更加坚实的制度保障,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

司法责任制是规范司法行为、完善司法管理的重要制度,是推动检察权公正、规范、高效、廉洁运行的重要保障,具有监督与保护的双重属性。一方面,司法责任制是检察人员的“紧箍咒”。通过细化的检察权职权清单、检察辅助人员职责清单、业务部门负责人审核清单等检察职权体系,为检察权运行加了把“锁”,时刻提醒检察人员严格依法、公正司法,确保有权必有责、用权必担责、失责必问责、滥权必追责。另一方面,司法责任制也是检察人员的“护身符”。“权力清单”为检察人员的履职权限提供明确依据,何为可为、何为不可为,都一目了然、有据可依,既增添了检察履职的底气与自信,又有效防止、减少了检察办案的外界干扰,真正实现依法独立公正行使检察权。

人民之所期,责任之所依;人民之所需,责任之所居。面对新时代人民群众的法治新要求新期待,检察机关更须常念“紧箍咒”、用好“护身符”,统筹推进《意见》和《条例》的贯彻执行,从运行机制、业务管理、保障举措、追责惩戒等四个层面推动司法责任制全面落实,具体要做到“四个聚焦”。

一是聚焦“谁办案谁负责、谁决定谁负责”核心要义,完善检察权运行制约监督机制。要坚持以权定责。全面梳理完善员额检察官、检察辅助人员、领导干部等职权界限,以“权力清单”明晰监管责任边界,做到权责明晰、权责一致。要突出领导示范。严格贯彻司法亲历性要求,完善入额院领导办案“正面清单”“负面清单”,明确办理重大、疑难、复杂和具有示范性、引领性案件的类型与比例,优化办案通报、考核评价等制度,带动全院整体业务水平提升。要压实监管责任。加强对疑难复杂案件和存在认识分歧案件的管控,督促部门负责人、分管副检察长严格审核把关,及时发现案件在事实认定、法律适用等方面存在的问题,体现层级责任、监管责任,实现权力与责任、放权与管权有机统一。

二是聚焦“高质效办好每一个案件”基本价值追求,贯通融合司法责任制与案件质量管控体系。要推进全链条流程监控。全面均衡“四大检察”程序性监督,完善常态化流程监控预警和定期通报制度,突出法律文书、系统使用等日常提醒,加强对办案期限、延长羁押期限等重点办案环节监督,确保流程监控工作实质化。要狠抓全覆盖案件评查。建立健全提级评查、异地评查、交叉评查等多元化评查体系,在发挥优质案例正向激励的同时,认真审视瑕疵和不合格案件,切实规范检察办案自由裁量权的运用。要做实全员全面全时考核。实现千部队伍能上能下、员额检察官能进能出。

三是聚焦“深化司法体制综合配套改革”辅助体系,一体推进司法责任制及其保障机制建设。要稳妥推进检察官遴选机制。畅通优秀检察官职业发展通道和基层一线检察官人才培养渠道,科学组织逐级遴选和入额遴选活动,做到人尽其才、应选尽选。要深化推动检察官助理职业化。将检察官助理到基层入额与优秀年轻干部培养使用相结合,畅通优秀检察官助理入额渠道,实施检察官助理分阶段培养计划,逐步全面参与需由检察官亲自承担的各类事项,为后期遴选担任员额检察官做好准备。要科学调配办案力量。高度关注业务部门检察履职,加权测算部门工作量和员额检察官办案量,动态调整员额检察官官额,适时组建跨部门专业办案团队,使办案力量向压力大、任务重、问题多的部门倾斜。

四是聚焦“检察人员对其履职行为终身负责”追责机制,实质性开展追责惩戒,强化从严厚爱。要严格执行惩戒制度。健全案管、控申和检务督察联动机制,做实线索发现、移送、追责惩戒,深化“以案查人、以人查案”实践,严惩“关系案”“金钱案”,让司法责任制真正长出“牙齿”。要扎实开展反向审视。透视追责惩戒案件背后所反映出的问题,分析深层次原因,以个案监督推动类案治理。系统反映,教育检察人员引以为戒,认真严格审视每一起案件。要全力抓好从优待检。健全履职保护机制,落实好“三个区分开来”,建立完善依法履职容错免责和不实举报澄清机制,高度关注检察官合法权益受损、人身安全受威胁等情形,旗帜鲜明为敢于担当、积极干事创业的检察人员撑腰鼓劲。

(作者为浙江省金华市人民检察院党组书记、检察长)

重要抓手。通过挖掘个案苗头性、倾向性问题,分析类案背后的普遍性、深层次社会问题,围绕人民群众和社会关切发出社会治理检察建议,能够督促相关部门完善制度、改进工作、堵塞漏洞,推动社会治理体系建设,提升司法治理效能。如深圳市某区检察院在办理一起泥头车(指工地上、建筑类用车)交通肇事案中,发现泥头车普遍存在超速、超载、违法通行、行驶系和制动系不符合技术标准等问题,相关主管部门存在监管不到位问题,于是搭建监督模型,开展泥头车综合治理行政检察监督专项工作,先后向辖区交警大队、车管所、交通运输局、住建局等主管单位制发检察建议,督促其依法正确履职、加强监管,得到被建议单位全部采纳,有效促进社会治理,取得了很好的法律效果和社会效果。

二要推进个案办理向行业治理延伸。针对办案中发现的某一领域、某一行业共性问题,要找准检察履职的切入点和着力点,更加注重依法履职,稳妥化解行业风险,积极推进行业治理。

三要推进法益修复和源头治理。修复社会关系是推动社会善治的有效方式,这就要求检察人员在办理案件的同时,及时修复被损害的公益,最大限度挽回违法犯罪给国家和人民利益造成的损失,妥善化解矛盾纠纷。如在办理破坏生态环境和自然资源案件中,要进一步贯彻恢复性司法理念,注重修复被破坏的生态环境和自然资源,满足人民群众对美好生态环境的新期待。再如,要加强对特殊群体保护,严惩侵害未成年人犯罪,最大限度挽救涉罪未成年人,想方设法保护被侵害未成年人,精准预防未成年人犯罪;加大司法救助力度,完善与社会救助衔接机制,对于无法通过诉讼获得赔偿的困难群众,要及时予以司法救助,切实让人民群众感受到检察办案的温度。此外,要深入推进信访矛盾源头治理,落实群众信访件件有回复制度和“应听尽听”办案要求,在检察办案各环节推动矛盾纠纷实质性化解。

[作者为广东省深圳市人民检察院党组书记、检察长,法学博士,最高人民检察院检察基础理论研究基地(法治前海研究中心)理事长]

和指导性案例编发等工作,完善重点领域、新兴领域相关司法解释,为一线办案人员提供明确指引。要推进侦查监督与协作配合办公室实质化运行,加强与侦查机关沟通协作,确保类案公正办理。

二要强化数据赋能。数字检察战略是强化法律监督的一次革命,通过数字赋能,可以有效推动个案监督向类案监督转变,驱动新时代法律监督提质增效。要加快建立大数据法律监督模型,推进模型工厂、模型超市等平台模块优化升级,为检察办案提供分类筛查、推送监督线索的数字监督工具,推动检察机关法律监督模式从个案向类案、从被动向主动转型。要全面推进重大监督事项案件化办理等数字平台建设,科学运用“三个结构比”,增强监督主动性。要积极改进监督办案方式方法,通过大数据技术运用,向数字技术要效率、要质量、要效果,善于从案件中挖掘类案监督线索。

三要加强类案指导。指导性案例、典型案例是检察人员“高质效办好每一个案件”的重要参照。近年来,最高检不断加大指导性案例、典型案例编发力度,这些案例有效发挥了类案指导作用,有利于推动进一步提升监督精准性。一方面,要积极引导检察人员树立典型案例培育意识,适应履职新模式新要求,强化一体履职、综合履职,提升法律监督效果,精准拓展、挖掘其他业务领域的闪光点并辐射到典型案例中。另一方面,要把握办理典型案例的方法,不是只有重大疑难复杂案件才可能成为典型案例、精品案例,即使是一个小案,如果能在办案中找到检察履职新切入点,解决一个时期、地域、领域的司法理念新问题,也能取得好的办案效果。

强化社会治理,做好办案“后半篇文章”

坚持治罪与治理并重,在办理案件基础上,深入剖析案件背后的发案原因,从制度机制上找漏洞,推动普遍性、倾向性问题的系统性解决,实现“办理一案、治理一片”的效果,是提升办案质效的更高层次。

一要注重发挥社会治理检察建议作用。检察建议是检察机关推动社会治理的

“高质效办好每一个案件”

大家谈

□李小东



指导检察办案。要通过实战练兵、业务培训、科技辅助、强化业务管理等方式,引导检察官深入践行“三个善于”,实现高质效办好每一个案件。

三要统筹法理情有机统一。习近平总书记指出,要树立正确法治理念,把打击犯罪同保障人权、追求效率同实现公正、执法目的同执法形式有机统一起来,坚持以法为据、以理服人、以情感人,努力实现最佳的法律效果、政治效果、社会效果。做到法理情的有机统一,要将案件置于国法、天理和人情中综合考量,使案件处理达到合法、合理、合情的效果。要坚持严格依法,依据实体法、程序法作出法律专业判断,以精准的法律适用和严谨的法理彰显司法公正;要通晓事理、讲明道理,积累深厚的人文素养和丰富的社会经验,凭良知判断是非,与社会认知同频共振;要如我在诉、将心比心,学会换位思考,多听取民声民意,多站在案件当事人的角度思考问题,以感同身受之情展示司法的温度。

强化类案监督,做实“治理一域”

类案监督是强化法律监督、深化依法履职、做实源头治理的有效方式,有利于推动监督效果由一案向同类问题拓展。通过个案发现某类共性问题以及深层次问题,从“个案办理”向“类案监督”延伸,这是在办案基础上的更高要求。

一要统一办案标准。统一办案标准与司法公正紧密关联,“同案不同判”“类案不同判”严重影响人民群众对公平正义的感知。实践中,司法尺度不统一问题较少反映在同一办案人员身上,主要体现在不同地域、不同单位人员办案标准不统一或理念不一致上。要加强司法解释制定完善

强化个案办理,做到案结事了

坚持严格依法公正办案,对案件作出正确处理,做到个案案结事了,这是检察办案最基本的要求。检察人员在办理案件过程中,不仅要查明案件事实、准确适用法律,还要充分考虑时代背景、法律政策、立法本意等因素,积极回应人民群众的新期待和朴素的正义观,在法律之内寻求政治效果和社会效果,防止就案办案、机械司法。

一要树立正确的办案理念。理念是行动的先导,实现“三个效果”有机统一首先要深化办案理念。要坚持司法为民,树立正确人权观,恪守职业良知,强化对涉及公民人身权利强制措施以及“查封冻”等强制措施的法律监督,切实加强人权司法保障。要坚持恢复性司法理念,注重多元利益保护,引导当事人修复受损的社会关系,促进社会和谐稳定。要坚持治罪与治理并重,适应犯罪结构和形势新变化,结合办案强化预防,一体推进治罪与治理。

二要提升法律政策运用能力。“三个善于”的提出,旨在推动解决实践中存在的就案办案、机械司法问题,提高正确运用法律政策能力。这就要求检察人员在办案过程中落实好宽严相济刑事政策、教育挽救涉罪未成年人等法律政策,自觉用以

提升履职质效推进社会治理



□石玲



的规范和裁判功能进行刑事打击,并不能从根本上防止违法犯罪的发生,这就要求刑事检察必须坚持系统观念,以办案为载体,通过对办案数据的深入分析,把握不同类型犯罪的特征、成因和发展趋势,落实宽严相济刑事政策,主动承担源头治理工作,通过系统治理推进某一类社会问题的解决。

准确把握刑事检察参与社会治理的方式。社会治理是一项系统工程,检察机关要从国家治理体系和治理能力现代化视角审视刑事检察职能及其有效发挥问题。一是增强融入大局、服务大局的系统思维。准确把握新形势下刑事检察职能定位,摒弃“重打击、轻保护”的传统观念,克服就案办案、机械司法的固化思维,强化在案件中发现监督线索,通过办案延伸纠正社会问题,引领社会价值取向的意识;通过业务培训、实训研讨等多种举措将人民

群众对新时代公平正义的要求融入司法办案理念,促进检察官以系统思维审视案件背后更深层次的社会问题,以法治思维高质效办理关乎民生民利的每一个案件,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。二是强化一体履职、综合履职。从内部看,要加强“四大检察”融合一体参与社会治理的协同性;从外部看,检察机关作为社会治理的主体之一,必须协调配合,统筹推进,完善与其他单位之间、部门之间的协作配合机制,在综合治理、联防联控、基层调解、信访矛盾化解等方面形成合力,拓宽参与社会治理的深度。三是增强协同共建、督促落实的能力水平。对于刑事案件而言,其背后折射出的行业风险、社会矛盾等应成为被关注的重点,这就要求检察机关与行政执法机关、司法行政机关做好信息共享、线索移送、联席会商等工作,共同推动社会治理。

全面提升刑事检察参与社会治理的质效。随着刑事政策及犯罪治理需求的变化,检察机关应以高质效履职促进更高水平的社会治理。一是以个案办理为切入点,依法延伸检察职能。在办理每一个具体案件时,做到条分缕析、深挖彻查,对发案原因进行深层次剖析,深挖案件背后的重点问题,从个案办理向类案办理延伸,进而向行业治理、系统治理拓展。二是以履职担当为本色,健全工作机制。在

贯彻落实认罪认罚从宽等制度的同时,坚持以问题为导向,结合本地工作实际,推动建立轻微犯罪记录封存制度;制发检察建议并收到回复后要加强对跟踪督促,依托地方党委、人大等力量统筹推进工作落实;结合湖北省检察院制定的《关于高质效办好每一件社会治理检察建议的意见》,规范社会治理检察建议的制发,完善制发社会治理检察建议评价激励机制,不断提升检察建议实效;落实好《人民检察院审查案件听证工作规定》,借助人大代表、政协委员、人民监督员和专家学者等外部力量,强化释法说理、促进矛盾化解和源头治理。三是以数据为引擎,赋能法律监督。积极争取党委政府支持,推动构建统一、共享的司法信息数据平台,强化对外部数据、共享数据、互联网数据等数据资源的获取和分析,为检察机关参与社会治理提供坚实的数据基础;充分发挥检察机关一体履职、综合履职作用,建立刑事、民事、行政、公益诉讼等检察内部数据库,通过要素筛查、数据碰撞、关联分析等方式,查找与深挖大数据背后社会治理的监督漏洞与问题,通过大数据赋能,对类案进行系统性排查和风险评估,努力实现“办理一案、监督一批、治理一片”的系统治理目标。

(作者为湖北省黄冈市人民检察院党组副书记、副检察长)

□李方 丁金伟

司法实践中,渎职犯罪案件的办理通常表现为“由事到人”,即先有具体的侵害结果,然后层层审查认定渎职行为与危害结果之间是否存在引起与被引起关系,最后确定有关责任人的责任大小。因而,确定行为人的失职行为与侵害结果的发生是否存在因果关系,成为办理该类案件的重点,有必要准确把握渎职犯罪因果关系的特性。

渎职犯罪因果关系认定的关键。渎职犯罪因果关系具有间接性,间接性表现在渎职行为并不能支配侵害结果的发生,只有借助“介入因素”才能诱发侵害结果。具体而言,渎职行为与侵害结果之间通常存在第三人行为、被害人行为、自然力等多种介入因素,因果流程表现为:渎职行为→介入因素→特定侵害结果,即渎职行为诱发介入因素,介入因素引发特定侵害结果。换言之,渎职犯罪的因果关系通常属于“诱发型”。“支配型”与“诱发型”因果关系都要求行为对



李方

危害结果的出现产生积极的、现实的作用力,但二者对具体因果流程的操控程度存在本质的差异,因而在具体认定标准上存在一定差异。如检例第8号“杨某玩忽职守、徇私枉法、受贿案”要旨指出,如果负有监管职责的国家机关工作人员没有认真履行其监管职责,从而未能有效防止危害结果发生,那么,这些对危害结果具有“原因力”的渎职行为,应认定与危害

结果之间具有刑法意义上的因果关系。因此,若渎职行为为间接创设风险或者违反注意义务,为介入因素的现实化提供机会或创造条件,应认定因果关系成立。

基于规范目的实质性审查行为人的职权职责范围。渎职犯罪因果关系具有法定性,法定性表现在渎职犯罪不仅具备自然犯的理论不法的属性,也有法定犯的规范违反的特征,“职权”“职守”“严重不负责任”“违反……的规定”等构成要件中的规范要素,要求司法审查过程中必须查明前置法中的禁止性规定与命令性规定,明确渎职行为人对介入因素监管职责的内容与范围,从而准确实现结果归属。详言之,滥用职权型渎职犯罪的可罚性在于违反前置法的禁止性规定,不应为而为之,渎职行为积极创设风险,违背消极义务。而玩忽职守型渎职犯罪

的可罚性在于违反前置法中的命令性规范,应当为而不为,未尽到应尽注意义务,违反防范风险的积极义务。因而,只有准确界定职权或职责的具体范围,进行规范目的的实质性审查,才能明确行为人监管义务和注意义务的范围。

职责范围的认定,依据刑法第96条关于违反国家规定之含义的规定,法律、行政法规中的规定属于法定职责的当然范围,地方性法规、规章、规范性文件、内部规章制度同样起着“润滑剂”的重要作用,可以对上位法起到补充细化功能。

渎职犯罪因果关系的认定属于定性判断。渎职犯罪因果关系具有补强性,补强性表现在虽然因果层面将渎职行为与介入因素等量齐观,但是责任层面存在量刑的区分。从构成要件上看,“致使”“造成”等表述表明刑

法并未区分渎职行为的原因力与介入因素的原因力的不同,只要渎职行为对特定侵害结果产生了不可或缺的作用力,虽是远因,仍应认定因果关系成立进而追责。从法定刑上看,相同的侵害结果,渎职行为与介入因素可谴责程度的不同,虽在归因层面并无区分,但在责任层面存在区分。

因此,渎职犯罪因果关系的认定属于定性判断。司法审查的重点在于因果关系有无,即渎职行为对特定侵害结果的发生有无促进、助推作用,从而实现刑事归责的目的。譬如,某司法所长王某,未能认真履行关于社区矫正工作的职责,导致服刑人员刘某长时间脱离监管,后刘某对蒋某实施抢劫并杀害。该案的因果流程表现为:王某监管失职行为→刘

某脱管并杀人行为→蒋某死亡,虽然王某渎职行为与蒋某死亡结果之间因果关联较弱,刘某脱逃后实施杀人行为是偶然的、异常的、低概率的,但王某怠于履行监管职责,为刘某的杀人行为创造条件,对蒋某死亡结果的现实化产生了不可或缺的作用力。

依法准确把握渎职行为与工作失误的边界。渎职犯罪因果关系具有一定的政策性,政策性体现在实践层面,特别是对于食品、药品、环境等领域重大安全事故而言,渎职犯罪风险预防的价值凸显,国家机关工作人员的注意义务范围不断扩张,渎职犯罪因果关系的认定标准呈现降低趋势。但要注意,司法办案中既要加大对渎职犯罪的追责力度,不错不漏,不枉不纵,将权力关在制度的笼子里,也要准确把握工作失误与渎职行为的本质区别,不能简单认为只要存在失职行为与侵害结果,即可推定刑法上因果关系的成立,降低因果关系的认定标准。

(作者分别为重庆市石柱土家族自治县人民检察院检察长、垫江县人民检察院检察官助理)