

司法责任追究与检察官惩戒制度完善



□韩冰 孙红玲 王煜菲 高子迪

司法责任制是司法体制改革的“牛鼻子”，落实和完善司法责任制是党的二十大、二十届三中全会的重要部署，司法责任的认定和追究、检察官惩戒是落实好司法责任制的重要保障，核心内容是司法责任制认定。

司法责任制认定的实体规则构建

2024年，最高人民法院修订《人民检察院司法责任追究条例》(下称《条例》)、《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》)，进一步明确司法责任追究范围，细化司法责任追究情形，严格司法责任制认定与追究工作，健全完善了司法责任制规范体系。尽管司法责任制的制度设计日趋完善，但是在司法责任追究和检察官惩戒工作中，司法责任制认定仍然存在实践困境。根据《条例》和《意见》规定，按照不同检察主体履职责任的履行以及工作实际，笔者认为，司法责任制从广义维度包含直接的司法办案责任和间接的监督管理责任，而从狭义上仅指司法办案责任，是“由于违反检察职责导致办案错误发生，应当予以追究的办案过错责任”。本文逻辑起点为狭义的司法责任制认定，是基于《意见》和《条例》规定中界定的司法责任范畴，即为司法办案责任。在此，笔者拟以司法责任制认定规则的要害解构为切入点，为司法责任制认定提供可参考的具体化方案。

主体要件。一是主体适格性。主体要件解决的是谁来承担司法责任制的问题，是司法责任制构成要件的关键，也是司法责任制认定的前提，核心是主体的“适格性”。根据检察官法以及人民检察院相关办案规则，检察长、检察委员会在各自职权范围内对办案事项作出决定，并依照规定承担相应司法责任，可见，司法责任制主体具有身份特殊性，必须具备法定身份或资格。二是各司司法责任制之间的责任划分。笔者认为，责任主体之间划分责任的基本方法是职权要素和过错要素相结合。一方面，“谁办案谁负责、谁决定谁负责”是检察机关全面准确落实司法责任制的核心原则，在不同主体之间责任划分上必然是第一影响要素，而其中的“办案”“决定”来源于职权范围，“对‘职权范围内’就‘办案事项’作出的‘决定’负责是责任划分的基本原则”。另一方面，主观过错也是责任划分时要考虑的，在出现错误处理或严重后果的情况下，应当对已经进入责任评价之内的不同主体的主观过错进行横向系统分析，在各自职责职权范围内，哪一类主体的主观过错与错误结果的因果关系最为直接，则应当由其承担主要责任、直接责任。

主客观要件。司法责任的认定遵循主客观相一致原则，避免简单化归责，既要求客观上存在错误的行为，主观上也要有相应的过错，这与刑事归责的主客观相一致原则相契合，但在实践过程中，司法责任的追究认定还有待完善，对于开展调查部门的具体程序、证据规则、归责标准等仍不完善，在实际操作中仍未形成统一化、规范化标准。

《条例》对司法责任的认定主要划分为故意和重大过失两种情形，以行为为导向评价故意责任，以后果为导向评价重大过失责任。在司法办案过程中，故意责任不一定造成后果，但是重大过失责任是一定会有后果的，造成严重后果是承担司法责任制的前提条件。同时，除了危害结果，还需要有主观上的重大过失。如果检察官人员在司法办案中没有过错，即使所办案件出现了改变案件定性、处理决定等情况，检察官人员也不应当承担司法责任。

而对于过失，又可界定区分为重大过失和一般过失，过失的特点在于违反注意义务。重大过失是指行为人违反注意义务达到了严重不负责任或玩忽职守的程度，一般过失则是指行为人尽到了一般注意义务责任，但没有穷尽可行方法排除疑问和证据之间的矛盾。重大过失的构成要件包含了未依法履行职责和造成严重后果两个方面。作为检察官人员，在具备与职业要求相匹配的专业水准的情况下，通常应当能够认识到有较大可能发生消极结果，但由于没有尽到必要的注意义务造成错案等严重后果或产生较大社会负面影响，一般应认定为重大过失。因此，失职行为与追责之间存在因果关系。如，虽无主观故意，但严重违反办案程序并直接影响案件处理结果，则应当被认定为重大过失，而对于程序上有一定瑕疵或不规范，但不影响案件正确处理，一般认定为一般过失。

司法责任制认定的客观化评价规则构建。司法责任制的主观方面属于过错责任。责任承担的常见情形是重大过失责任，除了危害后果，其认定的关键和难点是主观要件，主观的心理活动因其内在性本身较难以认定，加之该种过错的认定具有专业性和复杂性的特点，因而认定存在困难，故司法责任制在认定过程中对过错的客观化是必要的。重大过失责任一般表现为检察官人员对法律法规、司法解释以及办案规范的违背，过错客观化的关键是职权清单、边界标准的明确，关注点是其是否能够按照规范所期待的

那样运用自己的能力来遵守本应履行的注意义务，从对主观心理状态的审查转向对客观注意义务的审查。进而在此基础上，确定检察官人员是否应当承担以及承担何种类型及程度的司法责任，客观公正地在办案节点和履职环境下充分分析检察官人员依法履职的“期待可能性”，佐以尽可能丰富的证据材料认定主观过错，并准确判断行为与结果之间的因果关系。因此，司法责任制认定的客观化应与检察履职行为规范化相结合，充分体现落实“法定职责必须为”的法治原则，促进检察“履职效能”与“制度赋能”相统一，尤其是用好检察官职权清单，如北京结合检察改革实践和工作实际印发了《北京市检察机关检察官办案职权清单》，明确检委会、检察长、副检察长、检察官对办案事项决定权、业务部门负责人对重要法律文书的审核权，检察官对法律文书和工作文书的制作权及检察辅助人员的职责，有效避免模糊的审批和决定权界限，明晰司法办案与管理责任。重点关注职权对应的所需承担的责任，实现“有权必有责”有机统一，对于违反职权清单的，着重纳入司法责任追究范围。

案件质量评查结果与司法责任制认定之关系。案件质量检查评查作为全面准确落实司法责任制的重要抓手，对于司法责任制认定追究工作具有重要意义。从顶层制度设计看，最高检2022年印发了案件质量评查和司法责任追究工作衔接的《案件质量评查与司法责任追究工作衔接办法》，强化了案件质量评查和司法责任追究工作衔接的重要意义，但是，对于案件质量评查和司法责任制认定的关系在实践中仍有必要深入探讨。

不合格案件与重大过失责任之间的必要充分关系。把握不合格案件与重大过失责任之间的必要充分关系，对于司法责任制认定具有现实意义。虽然不合格案件中“严重后果或者严重不良影响”同样是重大过失责任的构成因子，但是，检察官的主观方面仍需要进一步认定，即当事人对此后果或影响的过错性如何，是否构成重大过失。因此，不合格案件虽不一定被认定为需要承担司法责任制，但在客观要件上已经满足条件，是否启动司法责任制调查需对其主观过错进行分析研判。

不合格案件、瑕疵案件和故意责任的关系。故意责任是行为导向，只要符合《条例》中规定的13种情形，就应当追究其故意司法责任。但在实践过程中，案件管理部门完成案件质量评查工作后，针对瑕疵案件是否应直接向检务督察部门移送问题，应当视具体情况而定，向检务督察部门移送办案人员涉嫌不规范办案、违法办案的线索，是案件质量评查结果运用的一种途径，但需要注意的是，要避免责任与瑕疵扩大化，评定为瑕疵案

件或不合格案件与司法责任并非充要关系，应当在依照法定程序认定可能承担司法责任后，才进行移送。

司法责任制认定的程序保障

司法活动是一项专业性程度极高的活动，司法责任的追究程序同样应当注重法定性、规范性和专业性。全面准确落实司法责任制，既包括权力运行和权利保障的全方位覆盖，也包括责任追究的严格落实。加强司法责任制认定程序保障，要细化司法责任制认定流程、程序要求及议事规则，健全“以程序化为要”的监督模式，持续完善司法责任制认定程序的规范化。从实践看，司法责任制认定工作中调查组和检察官惩戒委员会两大主体的作用发挥至关重要。

调查组作用的发挥。根据《条例》规定，调查组负责司法责任制调查和认定。笔者认为，关于调查工作应结合实践再进行细化规范化，比如，应当明确由具有丰富办案经验的检察官参与，应当全面收集与案件办理相关的信息材料，从诉讼过程、在案证据、文本规定等多个层面尽可能客观再现检察官人员履职过程。在确定检察官人员是否应当承担以及承担何种类型及程度的司法责任时，需要遵循由客观到主观的思路，客观上造成的后果在调查初期可以充分掌握，要解决的是责任人的主观心理状态方面的认定，在办案节点和环境充分分析检察官人员依法履职的“期待可能性”，依据尽可能丰富的证据材料认定主观过错，准确判断行为与结果之间的关系关键，切实防止“客观归罪”，坚持系统调查、综合研判，既查是，也查否，避免先入为主、有责推定。

检察官惩戒委员会作用的发挥。检察官惩戒制度是检察机关落实与完善司法责任制的重要组成部分，有利于通过专业审查确保检察官不因法定事由、非法定程序不受司法责任制追究，保障追责惩戒的权威性、公正性。检察官惩戒委员会是司法责任制链条中的“审议决策中枢”，其“专业而独立的最终裁决环节”对于从专业的角度认定检察官故意、重大过失、一般过失情形具有重要意义。检察官对认定的事实和证据存在异议的，检察官惩戒委员会应组织召开听证会，经过调查人员与当案检察官分别举证质证，最终由检察官惩戒委员会审议后作出决议，避免审议程序流于形式，造成责任追究随意化、机械化，这同样是检察官惩戒制度实质化运行的应有之义。

【作者单位：北京市人民检察院、北京市大兴区人民法院检察部。本文系北京市人民检察院2025年度检察理论课题研究课题“司法责任追究与检察官惩戒制度完善——以司法责任制认定规则完善为视角”(BJ2025B28)的阶段性成果】



“经其他事由通知到案型”自首认定的四个审查要点



司法实务中，存在侦查机关以与行为人所涉罪行无关的其他事由口头或者电话通知行为人到案，行为入后自行主动前往侦查机关指定地点，并如实供述自己罪行的情形。对于该种情形能否认定为自首，存在不同意见，笔者认为应从以下四个方面予以判断：

判断行为人经通知到案行为中是否蕴含投案“主动性”。司法实务中，侦查机关以其他事由通知行为人到案，往往发生在“犯罪事实或者犯罪嫌疑人”已被司法机关发觉，侦查机关亦掌握了一定的线索，但行为人未受到讯问，亦未被采取强制措施的情况下，部分侦查机关为避免“打草惊蛇”，选择以“查验户籍”“配合调查”等与行为人所涉罪名无关事由通知其到案。根据刑事诉讼法第54条“人民法院、人民检察院和公安机关有权向有关单位和个人收集、调取证据。有关单位和应当如实提供证据”，以及人民警察法第34条“人民警察依法执行职务，公民和组织应当给予支持和协助”等法律规定，公民有配合侦查机关执法办案的义务，故行为人经通知后到案具有一定的义务性或者被动性。2025年修订的治安管理处罚法也在第92条新增了“公安机关办理治安案件，有权向有关单位和个人收集、调取证据。有关单位和应当如实提供证据”等法律规定。但司法人员在具体认定行为是否符合“自动投案”情形时，应将我国公安机关等侦查机关置于兼具治安行政管理和刑事侦查等多重职能的语境下实质理解，侦查机关口头或者电话通知的内容和事由不仅涉及行政管理职能，亦有涉及刑事侦查职能的可能性。上述法律关于公民支持协助等义务性规定亦不具有强制性，虽然侦查机关的通知会给予行为入心理带来一定的压力和威慑，但因其并非强制措施，行为入仍有选择到案或者潜逃的余地，易言之，行为入接到通知后仍有“能逃而不逃”的客观条件。如果有其他证据能够证明行为入明知侦查机关通知事由虚假，很大概率与行为入近期实施的违法犯罪行为均予以选择配合，或者不论公安机关调查行政违法还是刑事犯罪而均予以配合，主观上亦概括认知其到达指定地点可能带来的法律后果，而仍主动将自身置于侦查机关控制之下，则该种情形下的行为入到案虽与行为入主动、直接向侦查机关投案有所区别，但不宜认定为行为入到案所兼具的主动性或自愿性。

以优势证据证明侦查行为为“主动投案”的证据材料。司法实务中自首情形复杂多样，对于自首认定的实体疑难问题，司法人员可在主客观相统一原则指导下，借助刑事程序思维，适用优势证据标准妥善处理。例如，即使侦查人员以行为人所涉罪名关联度不深的虚假信息或者指向不明确的事由通知行为入到案，但行为入供述根据其常理推断，已认识到侦查人员通知的事由虚假，或者有其他证据印证行为入已做好被侦查机关采取强制措施的心理准备，并进行了投案前的准备活动。例如，行为入在投案前将其认为可用的涉案证据材料进行保存整理，或者安排亲属在投案前已做好羁押后的经济垫付、子女抚养、老人赡养等家庭事务，在上述情形下，认定行为入具有投案主动性和自愿性的证据材料是强于或优于相反证据的，或者至少已达到了动摇司法人员内心确信的证据证明程度。尤其是在司法实务中，存在对案件“不破不立”办案程序不规范等情形下，对于通知行为入到案、首次讯问或者采取强制措施，立案发生在同一天的刑事案件，由于刑事诉讼期间以“日”为单位，导致无法精准区分刑事立案与行为入到案的先后顺序，该种情况下，更应对自首中的“司法机关发觉”的含义进行实质化理解，采取有利于行为入的认定。

判断行为入到案是否实现了自首制度设立目的。自首制度的设定具有一定的功利性，旨在鼓励行为入悔过自新，并降低司法成本。司法解释中大量关于“应当视为‘自动投案’”和“应当视为‘自动投案’”情形的规定，也是旨在鼓励行为入主动将自己置于司法机关的控制之下，以便于刑事追诉，从而达到及时侦破案件、加快诉讼进度、节约司法资源等目的。因此，不论行为入投案是基于真诚悔过自新或者慑于司法机关压力，只要行为入主观上具有投案的自愿性，行为入在客观上促进了案件的侦破，符合自首制度的“立法本意”和价值取向，即具备认定自首的可能性。尤其是在技术性和隐蔽性较强的网络犯罪日益增多的背景下，行为入主动投案的时间越早，越有利于尽早收集和及时固定易灭失的电子数据等证据材料，从而有利于及时破案。反之，对于虽经侦查机关通知后到案，但未在到案后第一时间如实供述，而是经侦查机关多次讯问或者出示相关证据后才交代的，或者在投案前故意销毁证据材料而后投案的行为入，因其并未实现自首制度之目的，则不宜认定为自首。因此，在被列为通缉、追捕对象的犯罪分子逃跑后投案，或者“经查确实已准备去投案，或者正在投案途中，被公安机关捕获”等情形均可被认定为“自动投案”的情形下，“举重以明轻”对于仅通知到司法机关通知后即到案配合调查的行为入，其相较于侦查机关通过布控、抓捕等方式到案的行为入，其对自首制度目的的实现程度更高，将该种情形扩张认定为自首中的“自动投案”，亦有利于提高行为入配合司法机关的积极性和主动性，从而提高司法质效，符合自首制度的功利性立法本意。

强化履行对自首带来的法律监督职能，实现罪责刑相适应。相较于典型投案自首所带来法律效力的确定性，行为入经侦查机关通知后投案，其内心存在一定的侥幸心理或者试探心态。因此，检察机关应强化对此种情形下自首证据材料的收集和审查，并做好对量刑从宽幅度的法律监督工作，以防止自首制度被不当利用。司法人员尤应注重审查侦查机关出具的到案经过、通知书等证据材料的客观性和真实性，但相较于侦查机关口头或者电话通知的具体内容，证实行为入自身主动认知和主动投案的证据更为重要，司法人员可以结合行为入到案后第一时间供述情况，并收集印证行为入到案前“主动投案”等证据材料予以综合认定，既要防止自首认定中“唯口供论”倾向，又要防止侦查人员违规出具虚假自首认定材料等违法犯罪行为的发生。同时，自首作为我国刑法中的重要从宽量刑情节，按相关量刑指导意见，可以减少基准刑40%左右，加之自首作为刑法中为数不多可以对行为入“减轻处罚”的重要量刑情节，控辩双方对自首事实认定的分歧和争论，往往是基于自首等量刑情节的认定和对行为入适用的刑罚有无实现罪责刑相适应。因此，司法人员在对自首从宽幅度的具体刑罚裁量中，可结合行为入投案的时间、动机、方式，并综合考虑行为入认罪轻重、对司法资源的节约程度、供述的彻底性和稳定性等情节综合认定，同时，自首作为刑法规定的“可以”而非“应当”对行为入从轻、减轻、免除处罚的情节，司法人员对于虽有自首情节，但具有犯罪情节恶劣、主观恶性大，或者恶意利用自首规避法律制裁等情形的行为入，亦可以不予从宽处罚。对经其他事由通知到案的行为入认定自首后，应将自首制度的立法目的与个案司法实践相结合，通过区分设置罚当其罪的从轻、减轻量刑幅度，防止量刑失衡，不断统一司法尺度，在法理情有统一一中实现公平正义。

【作者分别为江苏省南京市秦淮区人民法院党组书记、检察长，第五检察部副主任】

“五维路径”构建基层院“大管理”格局



□史少敏

最高人民检察院检察长应勇强调，要坚持以习近平法治思想为指引，坚持讲政治与讲法治有机统一，立足法律监督主责主业，在一体抓实“三个管理”基础上，构建检察“大管理”格局，以高水平管理促进高质效办案，全面提升检察工作整体效能。基层检察机关贯彻落实“三个管理”，应探索以理念革新、机制重构、监督闭环、素能提升、文化赋能为核心的五大路径，激发基层检察工作的目标牵引力，提供可操作性强的实践方法论，为新时代检察事业高质量发展提供强大动力。

以管理重塑理念，锚定正确履职方向。要从思想上树立系统观念、更新司法理念，自觉服从服务于进一步全面深化改革的全过程。一是强化政治引领。坚持从政治上着眼、在法治上着力，围绕最高检提出的“三个善于”要求，以“三个结构比”为导向，努力实现“三个效果”有机统一目标，运用系统性、辩证性和可持续性思维，准确理解其内涵要义和内在联系，统筹把握检察工作内在发展规律和外部管理要求。二是树牢大局意识。深刻理解和新时代赋予检察机关的新使命新任务，自觉为大局服务、为人民司法、为法治担当，将人民群众的满意度作为检验检察管理科学性的主要评价。以检察改革为动力，以法治理念为遵循，坚持检察机关一体履职、综合履职、协同履职，推进“四大检察”全面协调充分发展。三是增强履职自觉。树立正确政绩观，将主要精力聚焦到党委政府关切、群众关心的重点领域，找准检察履职切入点，全面准确贯彻宽严相济刑事政策，在法律监督主责主业上持续深耕发力，确保严格依法办案、公正司法，以高质效检察履职推动基层检察工作高质量发展。

以管理重构机制，强化人员有效监



管。要抓实“三个结合”，以制度规范行为，确保检察人员依法规范履职尽责。一是厘清“人”的行为边界，做到放权和管权相结合。细化检察官职权清单、检察辅助人员职责清单、业务部门负责人审核清单、入额院领导办案清单，明晰权责边界，健全检察权运行制约监督机制，着力解决不会、不善、缺位管理等问题。建立层级联动管理机制，发挥检察长、检察委员会的统筹决策管理职责，强化检察官的第一责任人管理职责，加强业务部门负责人的“一岗双责”。落实惩戒和保护并重原则，完善依法履职免责和错案责任追究机制，做到放权与管权并重。二是贯通“案”的实质管控，做到质量和效果相结合。案件管理部门对案件受理标准、繁简分流、办案期限、文书质量等全流程监管，严把案件入口、程序、实体、法律适用关，提高案件流转办理效率。定期对重点案件类型、办案领域开展宏观业务质效研判，对“四大检察”履职办案开展中观业务指导，对个案开展微观评查监控，及时总结经验、发现问题、明确重点，为院领导决策管理提供支撑，为业务部门工作提供方向。建立“案管+业务+督察”协同管理机制，案管部门联合业务部门、检务督察部门开展三方联审，对重大疑难复杂案件引入检察听证、信息公开等外部管控，实现精准把脉定向，确保守住案件质量。三是赋能“管”的科学提效，做到传统和现代相结合。完善“智慧案管”系统，打通业务应用系统与管理平台数据壁垒，加大信息化、数字化、智能化手段在案件流程监控、风险预警、质量评查中的应用力度；探索人工智能辅助办案应用系统，借助现代科技为检察管理科学

性、检察办案高效性提供数智服务。强化数字检察赋能，积极推广应用大数据法律监督模型，与行政、司法机关建立数据共享，推动检察工作模式由“经验驱动”向“数据驱动”转变，为检察人员精准监督注入智慧管理动能。

以管理强化监督，保障工作提质增效。通过全方位监督、精细化评查，严格问责来落实司法责任制，确保每一起案件都经得起法律和历史的检验。一是监督人员全覆盖。建立覆盖全院全员的监督体系，要求全体检察人员自觉贯彻落实中央八项规定及其实施细则精神，严格规范八小时内的自我言行。明确监督重点，对不捕不诉、民事行政执行监督等重点案件、重点岗位人员加强廉政风险防控监督，明确检察官自查、业务部门核查、案管部门评查责任，形成完整监督链条。二是评查检查精细监管。落实每案必检，对提前介入案件、在办案件及已办结案件进行事前、事中、事后全过程自我检视。开展“常规+动态+专项”案件质量评查模式，将常规随机抽查、动态检查评查与专项重点评查相结合，构建内外监督体系，对重大疑难、新类型案件等邀请法学专家、律师等参与专项评查，深入剖析共性问题和个人性问题，推动问题从源头上解决。三是履责追责问责全覆盖。全面落实司法责任制，自觉接受人大监督、政协民主监督和社会监督，确保检察权公正规范高效廉洁行使。细化司法责任制归属、认定、追究、建立查程序、查实体、查效果、查责任的“一案四查”机制，强化案件质量评查结果运用，与检务督察、政工人事等部门建立问题通报机制，将评查结果作为检务督察部门追责依据，并纳入检察官业绩考评。

以管理激活动能，锻造过硬检察队伍。检察管理工作的落脚点是培育队伍、规范履职、促进社会公平正义。一是建立体系化培养机制。坚持以人为本、分类施策，定期开展业务培训、岗位练兵，培养适应综合履职要求的“全科型”人才。聚焦金融犯罪、公益诉讼、数字检察等重点领域，完善“导师+实训”培养模式，通过类案研讨、庭审观摩和跨部门交流等方式，培养“专家型”人才。二是完善科学化激励机制。

制。强化考核评价的导向作用，建立涵盖办案质量、效率、效果及政治素质、职业道德、群众评价的考核体系，将结果与干部选拔任用、评优评先、检察官入额等直接挂钩。以正向引领激励管理，常态化开展典型案例、社会治理检察建议、大数据法律监督模型应用等凸显办案质效的评比活动，设立专项和特殊奖励，激发检察人员干事创业热情。三是搭建实战化锻炼平台。不断拓展检察技能，延伸办案效果，坚持“办案+治理”相结合，善于运用法治方式助力国家治理体系和治理能力现代化。将典型案例培育作为素能建设“练兵场”，建立全周期案例培育机制，引导检察人员从办结案件向办精品案件转变，鼓励每名检察官都有自己的典型案例“代表作”。

以管理涵养底蕴，引领事业行稳致远。新时代人民群众对司法工作提出更高要求，将文化软实力转化为管理高效能，是检察管理的重要课题。一要强化管理效能，筑牢发展根基。加强政治教育，将“让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”作为检察文化建设的核心，通过宪法宣誓、主题征文等活动使理念深入人心。培育有智慧有境界有情怀有担当的新时代检察官，强化内在心性管理，彰显司法温度、恪守为民宗旨，夯实人才基础资源。二要涵养管理文化，塑造职业品格。将“忠诚、为民、担当、公正、廉洁”的新时代检察精神融入队伍管理，通过展览馆、廉政文化长廊等多元文化载体丰富检察机关精神内涵，让检察人员在无形中培养严谨细致、求真务实的工匠精神，坚守公正司法的职业操守和廉洁底线，营造风清气正干事创业氛围。三要适应管理变革，推动创新发展。检察管理改革要守正创新，从传统优秀法律文化中汲取智慧，融合现代法治理念，推进党建与业务融合，把政治要求、管理目标落实到日常履职中。深入发掘优秀办案团队和检察官的精神价值，通过新媒体等形式讲好检察故事，创新工作方式，以“大管理”格局助推检察人员能力素质、司法质效双提升。

【作者为河南省新县人民检察院党组书记、检察长】