

检察长谈 落实党风廉政建设“两个责任”

落实主体责任必须强化担当意识

□童建明

党的十八届三中全会指出,落实党风廉政建设责任制,党委负主体责任,纪委负监督责任。“两个责任”的提出,是党中央从全面深化改革、坚持从严治党的高度作出的重大决策部署,抓住了党风廉政建设和反腐败斗争的“牛鼻子”,进一步丰富了中国特色反腐倡廉理论体系。河北省检察机关各级院党组要履行主体责任,必须强化担当意识,发挥主体作用。

落实主体责任必须强化担当意识

要落实党委的主体责任和纪委的监督责任,党委、纪委或其他相关职能部门都要对承担的党风廉政建设责任做到守土有责。各级检察院党组在本单位中居于核心领导地位,负责保证党的路线、方针、政策得以贯彻执行。党风廉政建设主体责任是党组的重要职责。各级检察院党组必须充分认识主体责任的重要性、紧迫性,把落实主体责任作为重大政治任务,放在心上、扛在肩上、抓在手上,勇于担当,敢于负责,切实当

好本单位本系统党风廉政建设的领导者、执行者、推动者。党组书记是党风廉政建设的第一责任人,必须牢固树立不抓党风廉政建设就是严重失职的理念,坚决贯彻中央、地方党委和上级检察机关的部署要求,认真做好党风廉政建设和反腐败工作的学习传达、专题研究、动员部署和责任分解、落实、督办、追究等组织领导工作,对党组肩负的主体责任各项任务靠前指挥、具体主抓,带头坚守责任担当,为党员干部作出表率。各级检察院党组其他负责同志对分管范围内的党风廉政建设负主要领导责任,必须克服只抓业务而忽视党风廉政建设问题,认真履行“一岗双责”,把党风廉政建设与分管业务工作同部署、同落实、同检查、同考核,真正做到知责、明责、履责、尽责。

落实主体责任必须健全责任体系

建立健全落实主体责任的领导落实机制。近年来,河北省检察机关认真贯彻落实最高人民法院《检察机关党风廉政建设责任制实施办法》,全省各级检察院分别成立了“党风廉政建设领导小组”,并制定出台《任务分工意见》,

逐项分解党风廉政建设和反腐败工作任务。上级检察院检察长与下级检察院检察长和班子成员层层签订《党风廉政建设责任书》,明确各级检察院领导班子、领导干部在党风廉政建设中的职责,不断健全党组统一领导、班子成员齐抓共管、纪检组织协调、部门各负其责、依靠全体检察人员共同支持和参与的领导体制和工作机制,积极构建各司其职、各负其责的责任网络体系,形成较为严密的落实链条。

建立健全落实主体责任的检查考核机制。实行党组主体责任人“签字背书”制度,各级检察院党组主要负责人和其他班子成员对承担的党风廉政建设主体责任进行签字背书,作为责任考核和问责的依据。坚持开展廉政谈话制度,各级检察院党组主要负责人与领导班子成员、下级检察院党组主要负责人、各级检察院党组领导班子成员与分管部门主要负责人,要定期或不定期进行廉政谈话,督察落实主体责任。严格执行定期报告工作制度,各级检察院党组每年年初和年中分两次向上级检察院党组和纪检组书面报告履行党风廉政建设主体责任情况。认真落实述职廉制度,各级检察院党组主要负责人每年要向上级检察院党组定期报告履

行主体责任及本人履行“第一责任人”责任和廉洁自律等情况,各级检察院党组领导班子其他成员书面报告相关情况,接受监督和评价,使主体责任具体化,责任要求落到实处。

建立健全落实主体责任的责任追究机制。执行严格的责任追究制度是落实主体责任、完成党风廉政建设各项任务的重要保障。要进一步明确党组书记、其他党组成员及各部门、各处室负责人履行党风廉政建设主体责任的具体内容及工作方式,层层签订党风廉政建设责任书,一级抓一级,层层传导压力。认真落实“一岗双责”,实行“一案双查”,对不管不管导致不正之风长期滋生蔓延或对出现重大腐败问题不制止、不纠正、不报告的,既要追究当事人的责任,又要倒查追究相关领导的责任。

落实主体责任必须突出工作重点

强化对权力运行的监督。加强对检察机关领导干部和重要部门的监督制约,是落实党风廉政建设的关键环节,也是落实主体责任必须抓好的关键部位。近几年,河北省检察机关紧盯住执法岗位和领导干部等重点领域、关键

环节,积极推行廉政风险防控机制建设,全面落实对权力运行全过程的监督,确保决策权和检察权正确行使。一是监督制约“三重一大”决策权。凡重大事项决策、重要干部任免,都要在广泛征求意见的基础上党组集体研究决定;凡重大项目安排,大额资金使用,都要有纪检监察人员全程跟踪,现场监督。二是监督制约执法权。研究制定对检察人员执法活动加强监督的规定,在全省检察机关推行“申请监督报告书”、“人民检察院执行办案纪律和办案程序情况自评卡”、“人民检察院办理个案执法执纪监督卡”制度,进一步规范执法行为。三是监督制约“一把手”对经费的审批和使用权。坚持对离任的“一把手”进行离任经济责任审计,对在任的“一把手”使用任期经济责任审计,防止在经费使用上出现不廉洁问题。

狠抓队伍作风建设。深刻认识抓作风是保证主体责任落实的重要切入点和着力点,自觉把作风建设要求融入检察机关党的建设。严格落实中央八项规定精神,持之以恒整治“四风”,改进作风,以踏石留印、抓铁有痕的韧劲,坚决打好作风建设攻坚战和持久战。扎实开展党的群众路线教育实践活动,始终突出为民、务实、清廉这个主题,自觉践行

为民宗旨,大力弘扬务实精神,始终保持清廉本色。深入开展爱民实践活动,深入实施《河北省检察机关群众工作指导意见》,积极拓展联系服务群众平台,大力深化检务公开,完善便民利民措施,健全专群结合、人民群众评判检察工作的机制,密切检察机关与人民群众的血肉联系,自觉接受人民群众和社会监督。

严格干部选拔任用工作。选准用好干部,是检察机关落实党风廉政建设主体责任的一项重要内容。党的事业成败关键在人,关键在各级领导干部。要严格按照选拔干部原则,把信念坚定、为民服务、勤政务实、敢于担当、清正廉洁的干部选拔出来,坚决防止和纠正选人用人上的不正之风和腐败问题,夯实检察机关党风廉政建设和反腐败斗争的组织基础。

各级检察院党组落实主体责任要与充分发挥纪检组的监督责任紧密结合起来,真正把纪检监察工作纳入检察工作总体规划,与各项业务工作、队伍建设统筹安排、协调推进。通过严格落实党风廉政建设“两个责任”,建设过硬检察队伍,推动检察工作科学发展。(作者为河北省人民检察院党组书记、检察长)

观点 快速

律师在法庭上能否保持沉默

□冀祥德

近闻,有律师因为诉求没有得到实现,便在法庭上不发表辩护意见,有人称之为律师“沉默”现象。暂且不论律师为什么会会在法庭上选择沉默,笔者认为律师在法庭上拒绝发表辩护意见会带来以下问题。

有违直接言词原则。直接言词原则要求庭审过程中的讯问、询问、发问、举证、质证以及辩论、陈述等都必须以言词的形式进行。律师作为职业法律人,出庭发表辩护意见,既遵守法庭规则,更应当遵循证据规则。律师在法庭上发表意见,不仅是律师的权利,也是律师的义务。如果律师在法庭上都保持沉默,则失去了开庭审理的意义与价值。

有违职责要求。我国刑事诉讼法第35条规定:“辩护人的责任是根据事实和法律,提出犯罪嫌疑人、被告人无罪、罪轻或者减轻、免除其刑事责任的材料和意见,维护犯罪嫌疑人、被告人的诉讼权利和其他合法权益。”由此可见,律师应当以提出“材料和意见”的方式维护当事人的诉讼权利和其他合法权益。同时,为了保障律师发表意见的职责履行,律师法第37条还规定了“律师在法庭上发表的代理、辩护意见不受法律追究”。所以,律师在庭审中发表意见是其职责要求。

不利于法庭查明案件事实,作出公正裁判。法官中立、控辩平等对抗是现代刑事诉讼的基本结构,而这种对抗是通过控辩双方在法庭上的言词辩论实现的。如果律师在法庭上沉默,不发表任何意见,控辩双方也就无法形成对抗,这不仅导致控辩平等的现代诉讼价值难以实现,而且不利于法庭查明案件事实,以便在“兼听则明”的前提下作出公正裁判。

不利于维护当事人的合法权益。当事人聘请律师的目的就是利用律师的法律专业知识为自己服务,如果律师在法庭上不发表意见,当事人聘请律师的意义何在?由于法官在诉讼中是中立的、消极的,为了充分维护委托人的诉讼权利和合法权益,律师理应充分表达自己的意见,使法官能够清楚地知道本方的意见,从而争取法官作出有利于委托人的裁判。

不是辩护的上策,也不利于律师事业的发展。在深化司法体制改革、建设法治中国的背景下,律师应当有更多的责任担当,应当有更多的作为。“律师在法庭上沉默”或许是律师与政法机关及其工作人员矛盾升级的一个结果现象,或许也暴露出了司法制度设计与制度运行中的若干不足,让我们看到法治中国建设中一些乱象下更深层次的问题。但是,我们必须清醒地认识到:法治中国建成是多元合力的结果,律师作为中国法治建设中的重要一元,需要贡献自己的力量和智慧,须知,律师在法庭上沉默不是明智之举,“沉默”建设不出法治中国。(作者为中国社会科学院法学研究所研究员)

在中国检察学会刑事司法监督专业委员会第五届主题研讨会上,与会专家提出

厘清疑难问题:在规范中强化侦查监督

□本报记者 关仕新

“修改后刑诉法进一步完善了检察机关侦查监督职能,《人民检察院刑事诉讼规则(试行)》(下称刑诉规则)进一步完善了配套制度。但从实施一年多来的情况看,一些地方的检察人员在执法标准把握、监督程序遵守、监督方式运用等方面还存在不够规范的问题,影响了侦查监督职能的发挥。其中,刑诉规则对于相关制度规定得不够细致明确,是一个重要原因。”在7月31日中国检察学会刑事司法监督专业委员会第五届刑事司法监督主题研讨会上,最高人民检察院检察理论研究所所长王守安作上述表示。他透露,最高检目前已经将刑诉规则的修订工作列入议事日程,希望本次研讨会能为刑诉规则的修订提供宝贵意见。

本次研讨会由中国检察学会刑事司法监督专业委员会主办,北京市检察院、北京市检察官协会、北京市诉讼法学研究会承办。与会专家围绕“侦查监督规范化发展”相关问题进行了深入研讨。

审查逮捕模式的诉讼化有无必要深化

据与会专家介绍,修改后刑诉法进一步完善了逮捕的条件和审查逮捕的程序,确立了审查逮捕阶段讯问犯罪嫌疑人和辩护律师参与的规定,建立了在诉讼中对犯罪嫌疑人羁押合法性问题的司法救济途径,在审查逮捕的程序上已初步建立起诉讼化的模式,提高了犯罪嫌疑人在诉讼中的主体地位,进一步体现了保障人权的价值理念。与会人员聚焦的问题是,审查逮捕模式诉讼化有无必要深化?

山东工商学院政法学院副教授李慧英认为,从发展方向来看,审查逮捕程序的诉讼化改革是刑事诉讼发展的必然趋势,但是由于受到立法和司法实践中诸多因素的影响,审查逮捕程序诉讼化规定还存在诸多问题,犯罪嫌疑人和辩护人还不能充分参与到诉讼进程中来,羁押必要性审查还缺乏配套的工作机制,审查逮捕模式的诉讼化构建尚需继续探索和完善。北京市海淀区检察院侦查监督二处副处长林静认为,为提高审查逮捕质量,增强审查逮捕的诉讼性、公开性和公正性,充分保障犯罪嫌疑人的合法权益,应当在审查逮捕阶段建立听证制度,并就听证的案件范围、启动、程序、内容、效力等各个方面予以明确。

北京市检察院副检察长苗生明表示,审查逮捕诉讼化能够满足强化侦查监督的需要,强化自身监督的需要,保证逮捕质量保障人权的需要,具有重要意义。对于审查逮捕,如何进行公开听证?全部案件公开审查是否符合现实,应该采取渐进方式。此外,很多诉讼活动也都可以考虑采取诉讼化的方式,除了审查逮捕,提出刑事抗诉、申诉、提出民事行政抗诉等都可以引入

■审查逮捕程序的诉讼化改革是刑事诉讼发展的必然趋势,但是目前审查逮捕程序诉讼化规定还存在诸多问题,尚需继续探索和完善。

■羁押必要性审查是一种羁押救济制度,具有诉讼监督属性,应在此理念下完善羁押必要性审查配套机制。

■提前介入侦查具有较强的现实需求,但也需要进一步完善现行检警关系和有关制度。

诉讼化模式。但如何进行还需要系统性研究、统筹安排。

对于“重大案件”逮捕实行公开审查的观点,最高人民检察院侦查监督厅副厅长黄卫平认为,逮捕案件公开审查的范围应该是针对疑难案件,有争议、比较复杂的案件,介于逮捕或者不逮捕之间的案件,等等。当然,各地检察机关情况不一样,实践情况比较复杂,应该因地制宜。

还有与会代表认为,应该完善多方参与的审查程序,并合理分配举证责任。对于辩护律师提出的无逮捕必要的理由,可区分情况分别由侦查机关和辩护律师承担举证责任。中国人民大学法学院刘计划教授认为,逮捕条件中的社会危险性审查应适用证据裁量规则。检察机关决定(批准)逮捕书中要对逮捕理由进行说明,确保逮捕必要性能够用证据予以证明,这是检察机关自身执法行为的规范化发展的需要。同时,审查时不仅要听取律师的意见,也要听取公安机关的意见。此外,逮捕审查“应当”讯问犯罪嫌疑人的情形应该不限于修改后刑诉法第86条规定的三种情形,而是一般情况下都应该讯问。从国外的立法情况看,涉及人身自由诉讼决定的作出,都必须要求提供嫌疑人意见的机会。为了审查逮捕的职能更好地发挥作用,这些细节性规定都应该尽可能地完善。

中国检察学会刑事司法监督专业委员会顾问、中国政法大学教授卞建林认为,审查逮捕的诉讼化要考虑三方参与并满足表达权的充分实现,目前来说,需要强化律师、犯罪嫌疑人权利。不过,由于侦查是不公开的,对于审查逮捕是否进行听证仍需研究,对此法律没有作出要求,采取庭审模式也并不符合实践情况,但对于有公开必要、有社会影响力的案件,有必要采取听证方式。

北京市检察院检察长池强认为,应当进一步统一侦查监督的尺度。首先,应当转变证据审查模式。积极适应法庭“直接言词”原则的要求,审慎对待犯罪嫌疑人供述、被害人陈述和证人证言,坚持在捕诉环节全面复核言词证据,依法排除非法证据,全面查明案件事实。其次,应当以诉讼化为方向,进一步完善审查逮捕、审查起诉的



方式。对有较大影响和争议的审查逮捕、拟不起诉案件,探索采取听证的方式,听取多方意见,确保案件质量。第三,检察机关应从全局出发,积极与公安机关沟通,促使双方围绕捕诉条件达成共识,不能简单地不捕、不诉了事,从源头上防止不符合条件的案件进入诉讼流程,提升执法司法公信力。

如何完善羁押必要性审查工作机制

修改后刑诉法第93条新增了检察机关对羁押必要性进行审查的规定。实践中,检察机关探索了一些新工作模式,例如“芝罘模式”,不过也产生了一些困惑。上海市检察院第一分院研究室主任项谷认为,修改后刑诉法第93条规定与第94条、第95条、第96条和第97条共同构成了捕后处理、变更、撤销的制度体系。但是,在修改后刑诉法实施过程中,由于对第93条与相邻条款关系认识不清,易出现适用概念泛化、范围扩大的现象。为确保第93条及相邻条款的正确适用,需要对其之间的适用范围辨析明确。在法条排列顺序上,第93条虽然置于第94条、第95条、第96条、第97条之前,但在具体适用时应当后位适用。

中国人民大学法学院侦查学院副院长毕惜茜教授提出,羁押必要性审查既不是对原逮捕的复查,也不是为了纠正错误的逮捕决定,而是在原羁押的基础上审查有无继续羁押的必要性,基于此,此前的逮捕条件不能完全适用羁押必要性审查。由于在我国羁押是逮捕的法律后果,逮捕必要性的规定依然适用羁押必要性的审查,修改后刑诉法规定七个方面的逮捕条件,这也是判断有无继续羁押必要的条件。但必须看到,如果立法仅细化了肯定性条件,而没有同时规定否定性条件,实践中还是不能认为逮捕羁押条件有明确规定。建议借鉴美国审查逮捕和评估社会危险性的标准,比如,美国在决定是否保释或羁押时,对被告人个体情况考量较多,包括是否有稳定住址、收入情况、健康和精神状态等。我国羁押审查标准应对犯罪嫌疑人个人及家庭情况进行综合考量、评估。

浙江大学光华法学院副院长胡铭

教授补充道,在对羁押必要性审查的认识上,需要更新理念:对逮捕条件审查的顺序,应先审查其社会危险性,这是重点,然后再审查罪责和证据条件。同时,应将书面审查改为以言词审查为主、采用对抗式审查模式。至于是否采用听证程序,结合效率问题,还需要根据具体案情决定,需要注意的是听证程序不等于采用庭审模式进行审查。

最高人民检察院监所检察厅厅长袁其国表示,从修改后刑诉法施行后羁押必要性审查制度的运行实践来看,还存在许多问题,如:各地检察机关及检察人员对羁押必要性审查的概念、性质等仍存在模糊或者错误认识,现有的羁押必要性审查内部职责分工不合理,工作机制尚不完善。因此,首先,厘清羁押必要性审查的概念和性质。羁押必要性审查是一种羁押救济制度,具有诉讼监督属性,而非诉讼职能,其结论具有非强制性。其次,要发挥羁押必要性审查制度的作用,实现其功能价值,而不致使修改后刑诉法第93条的规定被虚置,必须建立健全羁押必要性审查配套工作机制。具体而言,一是建立健全羁押必要性审查程序工作机制。二是健全检察机关羁押必要性审查内部协作配合机制。三是建立公检法三机关之间羁押必要性审查外部协调配合机制。四是建立健全羁押必要性审查后续监管配套机制。五是健全羁押必要性审查工作考评奖惩机制。六是完善羁押必要性审查人财物保障机制。

卞建林总结认为,羁押必要性审查是检察机关行使的一项诉讼监督职能,它是一种建议权而非决定权,属于诉讼监督的一部分。

提前介入侦查机制有无检讨必要

理论上讲,检察机关通过提前介入侦查引导取证,可以起到规范侦查的效果,但对于是否实行提前介入侦查机制,理论和实践中一直存在争议。专家介绍,提前介入机制因为立法的原则化、配套司法解释的缺失,以及司法实践操作的不规范,面临着三大困惑:对机制使命的迷茫、介入必要性把握的争议、实践操作的混乱。

辽宁省检察院研究室副主任任文

松认为,我国缺乏类似西方国家对侦查活动的司法审查程序,导致了侦查权缺乏外部有效的监督。因此,建立检察引导侦查机制,加强检察机关对侦查机关的监督,无疑是在当前诉讼模式下的最优选择。在刑事诉讼中,检察机关与公安机关在法律上是平等的主体,检察机关基于法律监督机关的宪法定位,既需要依法监督公安机关的侦查活动,也需要同侦查机关配合共同打击刑事犯罪。由此检察引导侦查的内容主要包括三个方面:一是监督纠正侦查机关的违法行为。二是提出固定和完善已收集证据的建议。三是促进侦查与检察环节的程序衔接。

北京市大兴区检察院副检察长袁枫认为,首先,检察机关介入的案件范围不宜作过于统一的规范,而应充分照顾我国各地司法实践资源现状,由各司法行政区单位进行区域化的规范。一般而言,以下几类案件应纳入介入案件范围:一是涉案人员众多的聚众型恶性犯罪;二是取证困难或法律适用有明显分歧的新型疑难复杂案件;三是严重危害社会公共安全的涉黑、涉暴、涉恐犯罪;四是重大涉众型经济犯罪案件;五是特殊时期或敏感时期的社会焦点案件。其次,应根据案件类型确定介入时机。一是犯罪现场勘查可能对侦查取证具有重大价值的案件,应从现场勘查开始介入,二是对法律适用可能争议较大的案件,应从立案之时开始介入;三是对重要定案证据应从开始收集时介入;四是对口供应用重要的案件,应从第一次讯问犯罪嫌疑人时开始介入,等等。

“从诉讼职能上,公诉引侦侦查具有合理性,在某种意义上,侦查要公诉服务。”卞建林表示。总的来讲,对于提前介入侦查机制,与会专家一致认为具有较强的现实需求,但也需要进一步完善现行检警关系和有关制度。

国家检察官学院教授徐鹤喆认为,提前介入侦查机制问题实际上是检警关系问题,但是,无论是从实践疑难、成功经验进行分析,还是通过实证分析、制度建构进行研究论证,都离不开科学的研究方法。方法决定了结论,因此,要慎重地采用合适的方法进行研究。最高人民检察院法律政策研究室主任万春认为,对于提前介入侦查等实践问题,应坚持刑事诉讼监督理论研究的“两点论”,即坚持检察基础理论和应用理论两手抓,两手都要硬。“两点论”很好地纠正了检察调研“形而上”、脱离实践的偏颇现象,强化了与实务的结合。刑事诉讼监督制度的完善,既离不开基础理论的指导,也离不开应用理论的发展。应始终坚持这个基本方向,并向纵深深化和精细化推进。一方面,要继续坚持深入开展基础理论研究,厘清监督与制约、分工与配合等权力配置和运行规律,为完善刑事诉讼监督制度提供基础理论层面的指导。另一方面,又要注重应用理论研究,特别是要结合贯彻实施修改后刑诉法,加强实践探索和总结经验,不断健全配套制度机制,实现刑事诉讼监督理论与司法实践的紧密结合和良性互动。