

□深入践行“敢于监督”理念 □着力提升“善于监督”能力 □不断强化“勇于自我监督”自觉

立足法律监督 共建执法司法机关相互配合制约机制



□魏敖

判断「严重不负责任」要着重考量行为样态和主观罪过

司法实务中,“严重不负责任”是认定国家机关工作人员成立玩忽职守罪的关键事实,但刑事立法对于这一要素的规定较为模糊,给司法实践带来了诸多认定障碍。同时,“由果追因”的传统办案逻辑过度扩张危害结果在犯罪构成认定中的作用,在消解行为本身价值的同时容易忽视对行为主观罪过的证明,造成“重客观、轻主观”的局面。为此,有必要厘清“严重不负责任”的体系定位和性质,建立较为科学、明确的判断规则。

“严重不负责任”的体系定位。《最高人民法院关于渎职侵权犯罪案件立案标准的规定》明确:“玩忽职守罪是指国家机关工作人员严重不负责任,不履行或者不认真履行职责,致使公共财产、国家和人民利益遭受重大损失的行为。”内涵解释并未对“严重不负责任”的司法解释进行详细阐释,也没有对其体系定位作出规定。从所处位置来看,“严重不负责任”被单列于客观行为和损害后果之前,其并非与后置的要素构成递进关系,应当属于独立的入罪要素或条件。而且,“严重”作为一个程度修饰词,具有统摄性的限制效能,是对定量的“提示性”规定,也是对玩忽职守罪构成要素的概括提炼。从这一意义上讲,该要素应当是一个整体标准,是关于罪名本质的综合评价,而立案标准中的后果是具体标准。因此,如果行为人没有满足“严重不负责任”条件,纵使其行为造成了立案标准中规定的后果,也不能认定为行为人犯玩忽职守罪。

“严重不负责任”的性质厘正。明确“严重不负责任”的性质是构建判断规则的关键。在法律条文没有明确其构成要件地位的情况下,理论界有三种不同观点:“主观要件说”认为,从刑法文义和日常用语上看,这是一种对国家工作人员渎职的谴责,其本可以尽到注意义务而避免危害后果,却使这一期待落空,应受到非难。“客观要件说”认为,行为客观上没有履行或者不认真履行本身负有的法律义务,表明了行为的严重危害程度。主观要素并非必须在构成要件中规定,此处应凸显行为的危害性,与后面的后果相呼应。“主客观要件统一说”认为,严重不负责任是主客观表现的统一体,其同时承载着行为人应受谴责的心理状态和行为人客观上不负责任以致发生危害后果的含义,既是客观要件也是主观要件。

笔者赞同“主客观要件统一说”,理由如下:一方面,过失犯的本质是不作为犯罪,不负责任体现了行为人的心理态度或主观罪过,即在应当预见自己的行为可能造成重大后果的前提下,未能预见或者已经预见但轻信能够避免,并且要求行为人未尽注意义务达到一定程度,即属于“重大过失”。如果仅仅是一般过失,那么将违背主客观相统一原则,陷入“结果责任”的归结陷阱。因此,“严重”一词在主观过失层面设置了入罪门槛,划分了玩忽职守与工作失误的界限;另一方面,该要素应当被看作是对行为行为的概括性规定,“严重”是对渎职行为违法性的限制,“不负责任”体现为违背职责规范不履行或不认真履行职责。如果仅将“严重”视为主观要件其中之一,将使玩忽职守与一般的工作错误产生混淆。需要注意的是,“不负责任”与后面的“不履行或不认真履行职责”并不冲突,后者是从行为模式的角度对前者展开说明,前者是对本罪罪状的概括性叙述,是对罪质的提炼,二者在罪名中的作用并不相同。

因此,玩忽职守罪的本质是一种不作为的重大过失犯,结合“严重不负责任”的体系定位,将其界定为主客观统一最为妥当,以此避免主观归罪或者客观归罪,实现罪名解释的自洽。

“严重不负责任”的认定进阶。行为是否构成“严重不负责任”,应当依据该要素的性质,综合性、类型化归结相应的判断规则。具体来讲,应当从行为人负有的职责、行为本身的危险性、是否达到一般人的履职基准三个角度来判断:第一,明确行为人是是否负有相关职责,以及是否具备履职的现实能力和条件。职责是司法机关判定渎职行为是否承担刑事责任的前提。法律、法规、单位规章制度规定了国家机关工作人员履行职务的各项具体义务,但是法定义务均是从事前立场按照一般情况进行抽象规定,在具体案件中,还需要考虑行为是否具有按照法定义务履职的能力和条件。履职能力可以从行为人的是否具备相关的专业技能和知识储备,以及是否具备完整的刑事责任能力等方面判断。履职条件需结合现实情况考虑,不能仅凭职责规定一概而论。概言之,是否履行或者不认真履行职务要考考虑现实能力,违反义务的程度是不同的,相应的承担责任形式也就不同。

第二,聚焦渎职行为的危险性,结合案件类型具体考察其对结果发生是否具有直接、高度盖然性的负相关影响力。是否达到“严重”程度,不宜单凭后果推定,需要考虑有无具体的危险性,即行为入实施的渎职行为所触发的危险是否可以现实化、具体化。国家机关工作人员履职行为与危险性是呈负相关因果关系的。原本应履行的职责完成度越高,行为所导致的危险可能性就越低,行为本身的社会危害性就越小,严重程度也就越低。需要结合具体案件类型考察渎职行为的危险性。此外,“严重”也应结合行为人不履职或不正确履职的次数、持续时间、有无造成特别重大的损失后果来综合判定。

第三,从相同地位的一般人角度,探究国家机关工作人员履职行为是否达到平均基准。这里的“一般人”应当是指本职业的一般人员,而非普通公民。需要注意的是,一般情况下国家机关人员履行职责范围内的义务,若是职责范围之外赋予的工作任务,则需要结合主体身份和单位规范制度仔细甄别,按照实际履行的职责追究刑事责任。在此前提下,类比职业群体内的其他人员处理类似案件的习惯和模式,判断行为人的行为有无明显偏离基准轨道。

总之,严重不负责任的判断要坚持主客观相统一原则,综合考察行为人不负责任的主观态度和客观行为,并且着重考量行为样态和主观罪过是否达到严重程度,不能仅凭严重危害后果发生就当然推定国家机关工作人员“严重不负责任”。

(作者单位:北京市人民检察院第一分院)

用、确保数据安全的基础上,实现跨部门数据共享,以信息化手段提升执法司法质效。

健全检察机关内部制约监督机制,不断强化“勇于自我监督”自觉

“善禁者,先禁其身而后人。”作为国家法律监督机关,检察机关既要敢于监督、善于监督,更要勇于开展自我监督。《决定》明确提出“确保执法司法各环节全过程在有效制约监督下运行”。检察机关协同健全公正执法司法体制机制,既要通过加强法律监督,促进其他执法司法机关严格执法、公正司法;更要通过推动检察改革和发展,持续做实“高质效办好每一个案件”,确保自身严格依法办案、公正司法,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。

加强对监督办案的全周期管理。聚焦“高质效办好每一个案件”,对案件从受理到审结进行全周期、全过程管理,实现实时、同步、全程监督。深化案件质量评查,重点对涉检重复访、无罪判决、撤回起诉等案件开展反向审视,做到事先能预见、事中可控制、事后有反思、反思而补强,有效提升监督办案质效。

完善检察权运行制约监督机制。加强上级检察院对下级检察院办案的领导监督。比如,对于抗诉改判难问题,要注重发挥检察一体化优势。基层院加强对案件事实和证据的把控,严格落实抗前请示制度;市院加强统筹协调,强化对抗诉疑难问题的抗前指导;省院加强跟踪指导,提供强有力支持,对法院判决确有错误的案件,坚持一抗到底,有效提升刑事抗诉刚性。深化和规范司法公开。在规范中加大检察听证力度,对不起诉、不支持民事行政监督申请案件,坚持应听证尽听证。

落实和完善司法责任制。严格落实修订后的《关于司法责任制全面准确落实司法责任制的若干意见》和《人民检察院司法责任追究条例》,进一步细化完善检察官、检察辅助人员等各类职权、职责清单,强化检委会、检察长、业务部门负责人等主体的司法办案监督管理职责,坚持以岗明责、以权定责,做到有权必有责、有责要担当、失责必追究。

(作者为辽宁省大连市人民检察院党组书记、代理检察长)



□赵冰

党的二十届三中全会审议通过的《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》(下称《决定》)对健全公正执法司法体制机制作出专门部署,强调“健全监察机关、公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职,监察权、侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制,确保执法司法各环节全过程在有效制约监督下运行。”检察机关法律监督既是法治实施体系的重要环节,也是法治监督体系的重要组成部分。落实《决定》作出的部署,检察机关要立足法律监督宪法定位,以加强法律监督为主线,推动健全执法司法相互配合制约机制,切实把我国执法司法工作体制优势转化为公正执法司法成效。

牢牢把握检察机关法律监督宪法定位,深入践行“敢于监督”理念

牢牢把握检察机关法律监督宪法定位。宪法第134条规定“人民检察院是国家的法律监督机关”,对检察机关作出明确定位。回顾人民检察制度发展史,检察机关“国家的法律监督机关”的宪法定位不断得以强化。党的十八大以来,习近平总书记多次对加强法律监督提出明确要求。2014年1月,习近平总书记对检察工作作出重要指示,要求检察机关强化法律监督能力。2014年9月,在庆祝全国人民代表大会成立60周年大会上,习近平总书记提出加强检察监督。2017年9月,习近平总书记在致第二十二届国际检察官联合会年会暨会员代表大会贺信中深刻指出,“中国检察机关是国家的法律监督机关,承担惩治和预防犯罪、对诉讼活动进行监督等职责,是保护国家利益和社会公共利益的一支重要力量。”习近平总书记的一系列重要指示,从检察机关的宪法定位出发,深刻阐明了检察机关的性质、地位和作用。

充分履行法律监督职能。检察机关作为专门的法律监督机关,必须把握、找准自身角色定位,依法、妥善、有效履行好监督职能。2021年6月,党中央专

门印发《关于加强新时代检察机关法律监督工作的意见》(下称《意见》),充分彰显了以习近平同志为核心的党中央深入推进全面依法治国的坚定决心、对完善党和国家监督体系特别是检察机关法律监督工作的高度重视。《意见》要求检察机关“以高度的政治自觉依法履行刑事、民事、行政和公益诉讼等检察职能”。最高人民法院检察长应勇在最高人民法院研讨班上强调,检察机关作为国家的法律监督机关,参与和推动中国特色社会主义法治体系建设,基本职责和主要任务就是强化法律监督。在中国特色社会主义法治体系建设大局中,检察机关要找准强化监督的着力点和突破口,充分发挥法律监督职能作用,促进健全公正执法司法体制机制。

推动健全执法司法机关相互配合制约机制,着力提升“善于监督”能力

加强与其他执法司法机关相互配合制约。作为国家法律监督机关,维护执法司法公正是检察机关的一项重要政治责任。检察机关要通过加强法律监督,协同健全与其他执法司法机关相互配合、相互制约机制,推动形成配合有力、制约有效的工作格局。加强与监察机关配合制约。宪法第127条第2款规定,监察机关办理职务违法和职务犯罪案件,应当与审判机关、检察机关、执法部门互相配合、互相制约。《决定》在党的二十大报告“健全公安、检察、审判、司法行政、监察、审判、司法行政机关各司其职、相互配合、相互制约的体制机制”的基础上,将检察机关一并纳入执法司法监督制约体系,体现了党中央对健全公正执法司法体制机制的高度重视。在职务犯罪案件审查逮捕、审查起诉阶段要加强监督衔接,细化监察机关商请检察机关派员介入办理职务犯罪案件的范

围、时间等内容,有效提升职务犯罪案件办理质效,不断增强依法反腐合力。加强与公安机关配合制约。要通过信息共享实现常态化监督,推动侦查监督与协作配合办公室实质化运行,重点监督侦查活动合法性、规范性、公正性等问题,确保侦查监督与协作配合工作取得实效,促进法律监督职能的充分发挥和检查督促合力的有效形成。加强与审判机关配合制约。推动完善法检信息共享,实现审判信息、执行信息、抗诉案件、检察建议等数据共享,以实时监督促全程监督,共同推进司法工作高质量发展。加强与司法行政机关配合制约。完善“派驻+巡回+科技”刑事执行监督,强化派驻检察基础性作用,高质效推进巡回检察,推动数字赋能监督,注重发现和纠正刑罚执行和监管执法活动中的深层次问题,共同维护司法权威。

凝聚执法司法机关法治合力。监察机关、公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关是党领导下全面依法治国的重要力量,要凝聚共识、形成合力,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义。统一执法司法理念。深入学习贯彻习近平法治思想,加强职业道德教育,常态化开展业务培训、岗位练兵,一体提升政治能力和业务能力,切实把习近平法治思想融入执法司法实践,共同提升执法司法水平。

构建规范高效的执法司法制约监督体系。严格依法依规开展监督。检察机关既要敢于监督、善于监督,又要正确监督、有效监督、依法监督,充分尊重司法规律与司法实践。坚持各司其职。监察机关、公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关应当依法履职,相互配合、相互制约,共同推进执法司法公正。加强沟通协调。既要发挥好案件通报等线下联络机制的优势,也要着眼于信息技术运用,在严格规范数据使

抓实“三个管理”高质效办好每一个案件



□余红 刘松茂

科学的管理方式可以提高生产效率,推动生产力的发展。最高人民检察院检察长应勇多次强调,要把管理方式从过于注重数据管理调整到更加注重业务管理、案件管理、质量管理,让检察工作回归到高质量办案这个本上来。加强业务管理、案件管理、质量管理是最高检为基层检察机关减负的重要举措,是高质效办好每一个案件的有力抓手,更是一次检察机关管理方式的革命性变革,是实现科学检察管理的必经之路。

“三个管理”是科学管理方法在检察工作中的创新,为科学检察管理提供了具体路径。“三个管理”是科学管理方法在检察系统的运用和发展,其根本源于对习近平新时代中国特色社会主义思想的领悟和践行。“三个管理”要求各级检察机关切实转变理念,运用更加科学的管理方式,将检察管理的重点和目的放在高质效办好每一个案件上来。同时,“三个管理”为检察机关进行科学管理提供了具体的方法和路径,就是要更加注重业务管理、案件管理和质量管理,更加注重对重点案件类型、重点办案领域、重要业务态势的分析研判,更加注重数据宏观分析功能与微观案件审查的结合。“三个管理”重在引导各级检察机关和检察人员进一步聚焦法律监督主责主业,将主要精力聚焦到高质量办好每一个案件上,将“高质效办好每一个案件”这个基本价值追求贯彻到检察履职的全过程、各环节。

在检察组织体系中,基层检察院占全部检察院总数的88%;基层检察人员占检察队伍总数的75%;基层检察院每年的办案量占检察机关办案总数的90%以上。可见,基层检察院是整个检察机关的基础,基层检察工作是全部检察工作的基础。因此,基层检察机关作为“三个管理”的执行者、实践者,在一定程度上决定了“三个管理”的落地效果。

正确认识“三个管理”之间的关系。“三个管理”的内涵受检察业务、检察监督语境的约束,其核心要义是以科学的管理



余红

方法推动高质效办好每一个案件。最高检出台的《关于加快推进新时代检察业务管理现代化的意见》是“三个管理”的重要制度支撑。“三个管理”虽然侧重点有所不同,但在相互联系,是一个不可分割的整体。业务管理是统领,案件管理是关键,质量管理贯穿于业务管理和案件管理的全过程,是业务管理和案件管理的目的和核心,三者统一于对检察工作的科学管理,均不可偏废。

充分发挥业务宏观管理作用。业务管理主要是宏观方面的管理,其管理的对象是检察业务整体。业务管理强调的是理念引领、制度规范和业务分析。一是强化理念引领。一方面,要引导干警树立“高质效办好每一个案件”的基本价值追求。“高质效办好每一个案件”是习近平总书记关于公正司法重要论述精神在检察领域的具体体现和生动实践,是检察机关在履职办案过程中的基本价值追求。另一方面,要引领干警树立科学管理理念。科学管理理念是一种基于实证主义和系统方法的管理理念,经过长期实践证明可以提高组织效率和生产力。“三个管理”是检察工作中的科学管理,只有广大干警接受“三个管理”,认可“三个管理”,才能不断推动落地落实。二是强化制度规范建设。基层检察机关要结合当地实际,包括党委重点工作、检察人员数量、检察业务结构、检察工作特色等,进一步细化最高检和上级检察机关相关部署要求,制定符合本地实际、操作性强的检察管理规范,为检察管理提供基础支撑。江苏省南京市玄武区检察院明确2024年为“高质效检察管理年”,细化上级检察院任务清单24个,进一步明确检察长、检委会、办案部门负责人在业务管理中的职责和边

界,确保管理到底、管理到边。坚持检委会宏观管理职责,议事、议案、学习并重,认真学习贯彻《中共中央关于进一步全面深化改革、推进中国式现代化的决定》,深入落实《人民检察院司法责任追究条例》要求等。突出部门负责人管理职责,修改完善部门负责人职权清单,明确法律文书审核等职责。三是强化业务分析。最高检作出“一取消三不再”这一重大决策,不是不要数据,也不是说数据不再重要,而是让检察机关腾出更多的精力来对数据分析研判,发现问题,解决问题。玄武区检察院定期召开检察业务质效分析研判会议,由案管部门和业务部门重点汇报业务数据变化趋势,通过业务数据分析持续跟踪完善“三个结构比”。同时,通过业务数据分析发现60周岁以上老年人犯罪数量呈逐年递增趋势,引起院党组的高度重视,目前正在研究相关工作举措,加强对老年人犯罪的治理工作。

以案件本身为对象加强案件管理。案件(含案件线索)是案件管理的主要对象,加强对案件本身及流转过程的管理,充分释放检察工作的价值。一是强化案件繁简分流。案件繁简分流有利于调配和高效运用检察资源,依法快速办理简单案件,严格规范办理复杂案件,实现轻重分离、快慢分明。根据案件事实、法律适用、社会影响等因素,选择适用适当的程序,同时完善不同程序之间的转换衔接,做到该繁则繁,当简则简,繁简得当,努力取得更好法律效果。玄武区检察院检察官与公安司法制、预审民警强化诉前协同审查,对符合速裁、简易程序条件的案件快速达成共识,实现繁简分流。创设认罪认罚案件“九集中”办理模式,通过公安机关集中批量移送、集中提起公诉、集中开庭和宣判等,加速简案快办。二是强化对案件流程管控。加强案件在检察机关期间全部流程的监控,从案件进入检察机关开始,至案件归档为止,全部纳入案件流程监控。玄武区检察院建立案件流程监控“案件化”办理机制,自主设计审查文书,规范流程监控程序,推动流程监控从表面化向实质化转变。加强对办案期限、系统应用、信息公开、涉案财物保管处置、案件归档等重要办案环节预警提示,及时纠正程序瑕疵问题。三是强化对案件流转支持。案件线索是案件的重要组成部分