

群体决策视域下检委会司法责任承担的路径完善



□张杰

党的二十届三中全会作出的《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》提出,“落实和完善司法责任制”。2024年7月4日,最高人民法院印发修订后的《人民检察院司法责任追究条例》,进一步指出了“保证人民检察机关及其办案组织、检察人员依法履行职责、公正行使职权”,需要“进一步全面落实司法责任制,构建公平合理的司法责任认定和追究机制。”检察委员会制度是中国特色社会主义检察制度的有机组成部分,人民检察院检察委员会(下称“检委会”)是人民检察院组织法明确规定的人民检察院办案组织之一。党的十八大以来,以司法责任制落实为目标的新一轮司法改革全面部署,检委会处理案件的司法责任承担成为需要研究的重要课题。在此,试以司法群体决策为理论视角,探寻健全完善检委会司法责任承担的实践途径。

检委会决策具有群体决策的属性

按照管理学的界定,决策是一个动态过程,反映的是个体运用思维、感觉、知觉、记忆等能力,根据具体情境作出判断和选择的过程。从表象上看,司法是裁判的过程,但裁判的过程最终表现为决策。就司法过程的决策来说,司法裁判本质上是司法机关较为系统地与法律相关的特殊信息作出选择的决策过程。群体决策,即借助一定形式,通过群体讨论的方式办理案件,是司法办案的重要方式。

在民主集中制的组织原则下,检委会以召开会议集体决定的形式办理案件,实质上是一种司法群体决策。其原因在于:(1)从参与决策的主体看,检委会参与决策的主体为检委会组成成员,即检察长、副检察长、检委会委员;(2)从决策成员背景看,检委会组成成员稳定,各成员具有相同的法律专业背景和能够相互理解的司法语境;(3)从决策组织原则看,检委会是在民主集中制原则组织下有目标、有程序地进行群体决策,其决策过程就是按照法定程序对案件处理方案作出选择、判

□检委会群体决策更利于发挥集体智慧。结合群体决策的特点,从决策科学的角度看,检委会能够最大化发挥群体决策的优势,集中集体智慧,防止个人擅断。

□无论是对检察长还是对具体办案检察官抑或参与决策的检委会委员,检委会对重大案件进行集体讨论、集体表决,可以对参与决策人员以及具体司法办案活动形成监督制约,有效防止内部擅权和外部干扰。案件藉由群体决策以集体名义作出,对当事人更有说服力,也能实现更好的社会效果。

断和决定;(4)从决策形式看,检委会决策的基本形式就是召开会议,检委会决策的程序,就是案件汇报后,经检察长主持提回讨论并予以表决形成决议。

检委会群体决策的理论基础

检委会群体决策能够体现司法理性要求。相对个体决策,群体决策具有很多优点。例如,群体决策能够更加全面考量完整信息,决策信息更为丰富,可以兼顾多方面的利益,决策方案更为周全;可以克服决策个体知识、信息和能力等方面的不足,从不同角度考虑问题,决策方案往往更能各方接受,更可能作出比较理性的选择;决策主体较多,更容易激发多人智慧,穷尽解决问题的方案,等等。司法是理性决策的过程,采取“委员会制”的群体决策,能够在众人的讨论中,从不同角度折衷、抵消个人情感,使司法决策趋于理性。实际上,面对重大疑难复杂案件,通过群体决策方式,能够集中群体智慧,互相讨论启迪,印证、纠偏司法者的观念,从而最终形成内心确信,作出比较符合事实真相的判断。相对于法官个人的个体决策,司法群体决策具有特殊优势。因而,从决策理性的角度,检委会的群体决策机制能够抵消、排除个人情感干扰,体现司法理性要求。

检委会群体决策更利于发挥集体智慧。结合群体决策的特点,从决策科学的角度看,检委会能够最大化发挥群体决策的优势,集中集体智慧,防止个人擅断。按照人民检察院组织法的规定,我国检察机关领导体制为检察长负责制与检委会民主集中制相结合的二元体制。其中,检委会制度设计的初衷,在于发挥民主集中制的优势,通过群体决策,发挥集体智慧,保证案件法律适用正确。作为检察机关群体决策组织,检委会通过扩大参与决策的主体范围,能够集中精英智慧,理性审慎地作出重大业务决策,保证重大案件办理

实现“三个效果”的统一。

检委会群体决策有助抵御办案风险。从决策风险看,检委会作为检察机关群体决策组织,以群体负责的方式办理案件,能够更为有效抵御案件办理中的人情干扰、地方保护、权力干预等廉政风险。具体来说,检委会决策有利于在重大案件办理中,排除人情干扰和各类保护主义等案外因素的影响,以集体负责的形式,为重大案件决策设置抵御风险的屏障。无论是对检察长还是对具体办案检察官抑或参与决策的检委会委员,检委会对重大案件进行集体讨论、集体表决,可以对参与决策人员以及具体司法办案活动形成监督制约,有效防止内部擅权和外部干扰。案件藉由群体决策以集体名义作出,对当事人更有说服力,也能实现更好的社会效果。

检委会群体决策司法责任承担的路径

当前,我国检委会群体决策在实践中还会遇到一些问题,如责任承担范围不清、责任认定存在争议、责任追究方式不明等,这些问题一方面会影响检察机关的工作效率,另一方面也会影响司法公正性,为更好落实司法责任制要求,需要结合群体决策特征完善检委会办案司法责任承担机制。对此,笔者建议从以下方面予以完善:

司法责任制是当前司法体制改革的核心内容,其目的是突出检察官办案主体地位,构建“谁办案谁负责、谁决定谁负责”的办案模式,强调的是检察官的个体决策权。但也应当清醒地认识到,司法责任制改革背景下,在突出员额检察官办案主体地位的同时,基层检察院如何充分发挥检察委员会的业务决策、宏观管理和内部监督的职能作用,值得深入研究思考。

明晰检委会决策司法责任承担的范围。因为检委会是重要办案组织,故完善

用情用心全面细致做好高质效办案工作

“高质效办好每一个案件”

——大家谈——

□皇甫长城



最高人民法院应勇检察长提出“三个善于”的工作要求,为全国检察机关具体履职提供了认识论和方法论。笔者认为,就基层检察工作而言,坚持“三个善于”,做实“高质效办好每一个案件”,需要在具体办案活动中用情用心全面细致做好以下四个方面工作:

首先,加强理论涵养,提升专业素质。司法实践中,不是每个案件都那么清晰明了,案件真相的发现、公平正义的实现,往往都是一个由浅入深、由现象到本质的过程,这就需要在办案中探寻法学原理和司法规律。如果不懂法理依据,具体办案中就会因为法律事实、法律关系、法律条文之复杂交织而感到茫然无序、失其要领。如何做到精通法理?一方面,法学是专业性很强的学科,精通法理首先要形成并更新专业知识体系。要向书本学,用与时俱进的理论涵养办案实践。要养成终身学习的习惯,加强智慧借助,不断更新、充实每一个办案人员的专业知识储备。另一方面,司法是实践性很强的工作,精通法理也需要实务经验去催化。要向实践学,用实践积累的智慧指导办案活动。既要发挥好资深检察官的作用,抓好传帮带工作,也要建好用好检察官案例库,传承技能经验、培塑职业精神、提升履职能力。

其次,精细审查,准确认定和把握法律事实及相关法律关系。审查是各项检察职权的基础,既贯穿诉讼办案全过程,也贯穿监督履职全过程。审查的核心是对法律事实的全面认定和对法律关系的准确把握,这既需要认定法律事实的准确、娴熟掌握,更需要实务历练、经验积累。要做到精细审查。

一是在理念上要强化“监督”意识。检察机关各项职能内在统一于法律监督这一根本职责。审查不是被动受案、流水作业、照单全收,而是要带着法律监督的意识去看待案件,在监督中审查、在审查中监督,通过发现执法司法中的违法线索与问题,有效延伸办案效果,把监督做细落实。有的案件办案质量不高,检察环节成

□要向实践学,用实践积累的智慧指导办案活动。既要发挥好资深检察官的作用,抓好传帮带工作,也要建好用好检察官案例库,传承技能经验、培塑职业精神、提升履职能力。

□司法办案要坚守对党的忠心、为民的初心、法治的良心,关键是使案件处理符合人民群众对公平正义的基本认知。特别是对一些疑难、复杂案件,往往需要做到使尽检察职责、用尽所有努力、展现最大诚意,以更好获得当事人接受、群众理解和社会认同。

了简单的“二传手”,该发现的事实证据问题没有发现,该发现的诉讼环节深层次违法情况没有发现纠正,说到底还是监督意识不强、监督能力不够,导致该做的作没做到位。

二是在方式上要突出“亲历”审查。亲历性是司法活动的重要特征,正所谓“耳闻之不如目见之,目见之不如身践之,足践之不如手辨之”,只有亲身经历案件办理过程,直接接触、收集和审查案件证据,才能对案件事实和证据有更加直观、准确、客观、全面的认识,进而对案件作出准确的判断。坚持亲历性原则,要求检察官不仅要做好案牍工作、做实书面审查,还要从案卷中走到证据中,从办公室走到案件现场,以审查的亲历性保障审查的准确性。

三是在内容上要着眼“全案”证据。“在案”证据与“全案”证据是两个概念,“在案”证据只是原案卷宗中呈现的证据,审查案件不能停留在受理什么就审查什么,卷宗有多少证据就只看这些证据,而是要立足整个案件事实的全貌、立足整个案件真相的需要,审查发现还有哪些证据没在案、需要调取,通过调查核实、自行补充侦查或退回补充侦查等方式予以补齐。

四是在目标上要力求“最大”真相。检察履职办案的过程,就是在查明事实、明辨是非基础上进行释法说理、化解矛盾的过程。不可否认,法律事实不一定等于客观真实,但法律事实必须以最大限度接近客观真实为目标,否则公平正义就失去了依据。司法实践中,“任何一个简单的法条都可能会被案件中演化得如万花筒般复杂”,这就需要把静态法律规定与鲜活办案实践结合起来,找准统领法律事实的实质法律关系,进行实质性判断、解决实质

性问题。凡是提起公诉的案件,必须做到案件事实清楚、证据确实充分、排除合理怀疑,确保不偏不倚、不枉不纵,杜绝带病起诉,避免冤错、跟着错、错到错。

再次,用情用心全面处理好方方面面的关系。司法办案要坚守对党的忠心、为民的初心、法治的良心,关键是使案件处理符合人民群众对公平正义的基本认知。特别是对一些疑难、复杂案件,往往需要做到使尽检察职责、用尽所有努力、展现最大诚意,以更好获得当事人接受、群众理解和社会认同。办案中要注意把握好四个兼顾:

一是兼顾讲政治与讲法治。政治是统领,法治是基础,在办案中要把讲政治与讲法治有机结合起来,把执行党的政策和执行国家法律政策统一起来,高度重视办案策略、保密事项、宣传方式、网络舆情,既要讲政治视角、政治思维和政治效果来审视检察办案,又要坚持严格依法办案、公正司法,以法律监督保障国家法律统一正确实施,善于用法律手段解决好敏感问题,用高质效办案巩固党的执政根基,从行动上践行对党忠诚。

二是兼顾严格依法与法与时转。法律是相对稳定的,但司法实践是不断丰富和发展的,以相对稳定的法律去规制不断丰富和发展的实践,必须处理好严格依法与法与时转的关系。其关键就是要做到领悟法律条文背后的法治精神、坚守法治规范之上的法治原则,在法治精神和法治原则的指导下,对相对稳定的法律条文作出符合时代要求的妥当解释,从而做到与时俱进地适用法律,维护法律权威、社会稳定,绝非机械的、刻板的、简单的对照条文、照本宣科。

三是兼顾专业评判与群众评价。高质

落实检委会司法责任,既应当遵循司法工作的一般规律,又要体现作为国家法律监督机关的检察机关检察权运行的特殊规律。既要确立突出检察办案组织主体地位的改革取向,又要强化检委会作为重要办案组织的办案机能。在推进司法责任制背景下,检委会决策司法责任应当加强。检委会讨论案件,就是在办理案件。检委会讨论决定案件,一旦出现错案,应当严肃查清原因,启动司法责任追究程序,不能以群体决策为由,否定检委会决策司法责任的承担,甚至以群体决策为由,搞“群体决策”等于“群体担责”,“群体担责”等于“群体无责”,事实上形成司法责任的泛化模糊。同时,检委会会议决策案件,也可以探索建立全程录音录像制度,以翔实可回溯的记录,全程真实记录检委会会议决策作出的过程。

确定检委会议决案件司法责任承担的方式。司法责任制改革目标是“谁办案谁负责,谁决定谁负责”。司法责任制下,检委会会议决策案件司法责任的承担,对于检委会委员而言,应根据过错程度承担司法责任。检委会委员承担司法责任,仅限于检委会决定被证明错误且检委会委员主观上存在过错的情形。换言之,即使检委会根据案件讨论过程中多数成员意见作出决定,并被证明决定错误时,也不应当对检委会委员一律追究司法责任,而是应当根据委员发表意见的具体情况来区分各自应当承担的司法责任。检委会委员应当对徇私徇情徇利等故意作出偏向性发言,或者不认真阅卷,明显忽视承办人汇报的重要事实、重要证据等重大过失导致作出错误意见,并引发错案的情况承担司法责任。检察官以办案责任制承担司法责任。检察机关实行司法责任制,需要确认员额检察官的办案主体地位,检察官在一定限度内具有独立处理案件的权限。但是,此种独立负责具有相对性。对于检察官提交案件由检委会讨论,检察官承担责任的基本要求是,由独立检察官或办案主办检察官对事实的真实性和证据的客观性负责,并承担相应的司法责任,因此,检察官向检委会汇报案件时,如果存在故意隐瞒、歪曲事实,或者遗漏案件重要事实、没有汇报案件证据或情节,导致检委会会议决策案件作出决定错误的,应当由检察官承担责任。

【作者为中南大学法学院特聘教授、博士研究生导师。本文系最高人民法院检察理论研究课题“人民检察院检察委员会司法责任承担与决策机制完善研究”(GJ2023D50)的结项成果】



在“三个管理”与刑事司法规律融合中实现更大效能

□李勇

最高检党组提出,检察履职要回归到办案基本职责上、回归到具体案件办理上,“两个回归”根本目的在于高质效地办好每一个案件,而高质效地办好每一个案件,离不开管理,关键是落实业务管理、案件管理和质量管理。对于刑事检察来说,科学用好“三个管理”,重要的路径就在落实“三个管理”过程中贯通运用刑事法原理、检察学原理。符合法学原理和规律的管理,才是科学的管理。

落实“三个管理”应遵循刑事司法过滤功能原理。对于刑事检察而言,做实“三个管理”必须与刑事司法运行规律相融合。一般而言,刑事司法制度运行有一个共同的规律,即设置层层过滤机制来保障刑法适用的正确性,防止刑罚权的滥用和错案的发生。比如,指控与审判分离,通过两道不同的程序关口,对案件进行过滤,将不构成犯罪、不需要判处刑罚的案件通过不起诉、无罪判决等进行过滤。我国的刑事诉讼实行“三段论”,即侦查、起诉、审判三个阶段层层过滤,不仅要在实体上将不构成犯罪的案件过滤掉,还要在程序上排除非法证据。对于检察机关来说,前侦查,后后审判,处于这套过滤机制承上启下的关键环节,因此,“检察官乃刑事程序进展中决定性的过滤器”。

“三个管理”在刑事检察中的实践运用应当融入刑事司法的这种过滤功能,通过“三个管理”让刑事司法制度的过滤功能发挥得更加充分、更加顺畅。对于业务管理来说,关键是通过对比办案业务的系统分析,让业务发展更符合刑事司法规律,让刑事司法制度的过滤功能更好发挥,确保案件的质效;对于案件管理来说,办案流程、办案环节的划分,司法责任制的落实,是为了让办案少出错、不出错,让检察环节的“过滤器”运作更加高效;对于质量管理来说,针对具体个案,通过事前、事中和事后的管理机制,通过依法严格把握起诉、逮捕标准这样的过滤机制,确保案件经得起法律和历史的检验,严格防止错案。

落实“三个管理”应遵循检察权双重监督原理。现代检察制度创设目的,一方面是为了制衡审判权力,另一方面是为了制约侦查权力,这种双重监督角色决定了监督是检察权的核心属性。“三个管理”的核心是高效办案,不能一讲到“办案”,就只想到审查逮捕、审查起诉,而丢掉了侦查监督和审判监督(下称“两项监督”)。检察机关承上启下的特殊角色决定了其要通过发挥监督侦查活动和审判活动的职能来预防和纠正错案。那种认为“一不再三取消”之后,抗诉、纠正违法、立案监督等不要数据了,以“躺平”“佛系”心态来对待监督,是错误的。

在实行检警一体的大陆法系国家,检察官通过指挥和主导侦查实现对警察活动的监督。我国实行检警分离,但检察机关对于侦查活动的监督是法定职责,主要包括纠正违法、立案监督,其中纠正违法包括对违法取证、违法对人和财物采取强制措施、阻碍当事人行使诉讼权利等情况进行监督;立案监督包括对不该立案而立案和该立案而不立案的监督。审判监督既包括对裁判结果的监督,也包括对审判程序违法的监督。对裁判结果的监督主要通过抗诉和再审查察建议的方式来实现,这是一种典型错案纠正机制;审判程序违法监督包括对审理程序、期限、侵害当事人诉讼权利等情况进行监督。“三个管理”不仅要“管”好传统的审查起诉、审查逮捕案件,更好“管”好监督案件。要通过“三个管理”将侦查监督、审判监督真正、彻底实现“案件化办理”,监督案件不是审查起诉、审查逮捕的“副业”,而是同等重要的“主业”。“一不再三取消”后,“两项监督”只能加强而不能削弱,监督的根本目的是预防和纠正错案,实现案件的准确、公平、公正办理。

落实“三个管理”应遵循刑事一体化原理。“三个管理”在目标导向上统一于高质效办好每一个案件,在管理手段上统一于刑事一体化。刑事一体化强调定罪、刑事政策与刑法、刑事诉讼法的关系。在刑事检察领域,“三个管理”需要运用刑事一体化原理,不仅关注实体刑法的运用,还要关注程序法的运用,甚至犯罪学和刑事政策学的运用。

业务管理是宏观层面的管理,对于刑事检察来说,要善于运用刑事一体化原理,利用犯罪学的实证分析思维,研究犯罪发生、控制规律以及其中反映出的刑法实体问题和刑事诉讼程序问题。对一段时期内的犯罪案件进行实证数据分析,研判发展的规律、趋势和特点,把握信息状况,分析起诉质量等。例如,某一时期中,帮助信息网络犯罪活动罪案件数量急剧增多,就要分析背后的原因及预防对策,是否存在混淆其与掩饰隐瞒犯罪所得罪的问题。再比如,某一时期诉判不一致的案件增多,就要挖掘分析有无存在起诉质量下降和该抗诉未抗诉的情况;某一时期非法证据排除的案件增多,就要研判侦查监督是否履职到位。这些集中体现了犯罪学、刑法与刑事诉讼法的一体化。对发现的案件,采取加强对下指导以及开展针对性的培训等方法逐一解决。

案件管理属于中观层面的管理,要善于运用程序法思维通过程序控制实现实体质量管理。中观层面的案件管理关键在于运用程序法思维,通过程序控制保障实体法适用的正确性。通过类型化分析容易出现质量问题的案件,在尊重员额检察官自行决定权的基础上,发挥检察官联席会议作用,建立争议案件的程序控制机制和司法责任追究机制。例如,南京市检察院出台高质效办案的相关文件,对于罪与非罪存在争议、被告人作无罪辩解、提请抗诉等九类案件,承办检察官应当提请检察官联席会议讨论,按照员额制权限清单,检察官联席会议的意见不得代替承办人的意见,但当检察官联席会议的多数意见与承办人意见不一致的,承办人应向分管副检察长报告,分管副检察长的意见与承办人意见不一致的,也不得行政化地要求承办人采纳分管副检察长的意见,而是提交检察委员会决定。这套程序机制与司法责任制相配合,按照谁决策谁负责的原则进行错案责任追究。这是程序法的思维,而非行政化的思想,通过程序控制实现案件实体质量管控,这背后的法理逻辑是实体与程序刑事一体化原理。

质量管理是微观层面的个案质量管理,手段上主要表现为案件评查,实践中主要是案件管理部门和业务部门开展定期评查、抽查、专项评查等。这种案件质量评查也应坚持刑事一体化原理,评查的重点是刑事诉讼程序是否准确、实体刑法的定罪量刑及办案效果是否妥当。

【作者为江苏省南京市人民检察院研究室主任、全国检察业务专家】