

独任检察官制度： 理论框架与实证考察

——以上海基层检察院的试点为例

林竹静*

目次

- 一、制度创新背景
 - (一) 主任检察官制度试点
 - (二) 检察官员额制改革
 - (三) 两项改革的交集与冲突
 - (四) 独任检察官产生的制度空间
- 二、独任检察官制度界定
 - (一) “独任”析义
 - (二) “独任”与“单独承办”
 - (三) 作为“组织形式”与“职务称谓”的独任检察官
 - (四) 检察官与法官“独任”的区别
- 三、独任检察官制度“上海样本”的机理与实践
 - (一) 制度创新机理
 - (二) 试点采样分析
- 四、试点中的问题与完善途径
 - (一) 试点中出现的问题
 - (二) 后续完善的方向与途径

摘要 独任检察官是最高人民检察院在《关于完善人民检察院司法责任制的若干意见》中明确的新办组织形式。随着司法改革的深入,主任检察官办案责任制向彻底的检察官办案责任制发展已成趋势。有必要结合基层检察院的最新试点情况,对独任检察官制度创新的背景、定义、机理、架

* 上海交通大学凯原法学院博士后研究人员、上海市闵行区人民检察院研究室副主任。本文系 2016 年度上海市哲学社会科学规划课题《深化检察官办案责任制改革研究》、中国博士后科学基金资助项目(项目编号: 2015M581594)的阶段性研究成果。

构,独任检察官与检察官办案组设置的问题与完善,独任检察官制度与之前试点的主任检察官制度的衔接与兼容等作全面考察,推动检察机关司法责任制改革深化完善。

关键词 独任检察官 主任检察官 检察官办案组 员额制 检察改革

当前,检察机关正面临由主任检察官办案责任制向更彻底的检察官办案责任制的纵深发展。在实行检察官分类管理与员额制改革后,检察官的职数明显减少。为更好地发挥每一名检察官的作用,2015年9月最高人民检察院在《关于完善人民检察院司法责任制的若干意见》(以下简称《若干意见》)中明确,根据履行职能需要,案件类型及复杂难易程度,实行独任检察官或者检察官办案组两种办案组织形式。^{〔1〕}作为一种有别于检察官办案组及先前试点的主任检察官办案组的新型办案组织形式,“独任检察官”首次正式出现在深化检察改革文件中,成为检察官办案责任制改革与办案组织形式改革的重要切入点,对进一步健全检察机关司法办案组织形式,赋予检察官更加充分的办案自主权,彰显检察官办案主体地位意义重大。

一、制度创新背景

与先前推行的主任检察官制度先有基层、局部试点,相对成熟后再经最高人民检察院确定全面试点的推进路径不同,目前在大部分地方检察院,“独任检察官”还只停留在制度层面。在上述最高人民检察院《若干意见》出台前,无论在检察理论界或实务界,独任检察官均鲜有人提及,而与之交集颇多的主任检察官、人员额检察官等概念则是新近的改革热词。^{〔2〕}

(一) 主任检察官制度试点

2011年我国部分省市的基层检察院开始试点主任检察官制度。^{〔3〕}2013年12月最高人民检察院发布《检察官办案责任制改革试点方案》,决定在北京、河北、上海、湖北、广东、重庆、四川7个省(市)17个工作基础较好的市、县检察院试点开展主任检察官办案责任制改革。^{〔4〕}该项制度试点一年后,2014年12月主任检察官办案责任制在十八届四中全会决议上被确认为全面推进依法治国的一项重要改革举措。^{〔5〕}当时,之所以要从改革前广义上的“检察官”中遴选出部分资深、优秀检察官作为主任检察官、赋予其一定程度的办案决定权,是改革决策高层意识到在这些“检察官”群体中,确有部分人因能力、资历等条件限制,实际无法独立承担一线办案职责。因此,有必要在其中择人任势,通过主任检察官、普通检察官共同组成检察官办案组,以主任检察官带组办案的

〔1〕 参见《最高人民法院关于完善人民检察院司法责任制的若干意见》(高检发〔2015〕10号)。

〔2〕 笔者于2016年5月1日在中国知网(cnki)分别以“独任检察官”和“主任检察官”作为“题名”进行检索,从2001年1月至今,以“独任检察官”为题名的学术论文数量为0;仅有的两篇新闻报道均出现在2015年9月最高人民检察院《若干意见》颁行之后;而同时段以“主任检察官”为题名的学术论文数量为214篇,其中209篇出现在2013年之后。显然,相比2013年主任检察官制度试点后,该项制度试点所产生的实务与理论界的高效互动,目前对于独任检察官,不仅实务界非常陌生,理论界也尚未给予足够的关切。

〔3〕 参见最高人民法院课题组:《主任检察官制度研究》,载《中国法学》2015年第1期。

〔4〕 参见徐盈雁:《依法赋予主任检察官执法办案相应决定权——最高人民检察院在全国7个省份17个检察院试点检察官办案责任制》,载《检察日报》2013年12月27日,第2版。

〔5〕 2014年12月,十八届四中全会审议通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,将完善主审法官、合议庭、主任检察官、主办侦查员办案责任制,落实谁办案谁负责作为一项重要的改革任务。

方式,将办案决定权下放至办案组层面,由主任检察官实际行使。其他检察官虽保有“检察官”之名,但并不享有完整的办案职权,特别是办案决定权。

(二) 检察官员额制改革

检察官员额制改革始于主任检察官办案责任制改革之后。2014年6月中央全面深化改革领导小组第三次会议审议通过《关于司法体制改革试点若干问题的框架意见》和《上海市司法体制改革试点工作方案》,提出包括完善司法人员分类管理等四项具体司法改革措施,通过实行员额制改革,精简检察官队伍。上海试点的法官、检察官员额制方案将法院、检察院工作人员分为法官、检察官,司法辅助人员,行政管理人员三类,人数分别占编制总数的33%、52%、15%。^{〔6〕}根据上海的员额制改革方案,只有原先三分之一左右的检察机关工作人员能够成为人员额检察官,其他的三分之二将转任检察辅助人员、检察行政人员。相比主任检察官制度在原有职务、职位基础上做加法的改革方式,检察官员额制明显在做减法,是要动“奶酪”的最难改革。

(三) 两项改革的交集与冲突

主任检察官办案责任制改革与检察官员额制改革并非是一事、层级范围的改革。在写入十八届四中全会决定前,主任检察官办案责任制改革是由最高人民检察院独立推进的改革。这一改革涉及检察官司法责任体系的各个方面,是一项综合性司法改革先行试点。员额制则是中央全面深化改革领导小组确定的,司法人员分类管理改革中的一项关键举措。仅就员额制改革所涉事项范围而言,显然没有主任检察官办案责任制改革全面。然而,在这两项改革均涉及的,关于“检察官”权责界定的交集地带很难说没有冲突和抵牾。其中,争议与困惑的焦点在主任检察官与人员额检察官的权责配置与关系界定上。仅从制度表象看,员额制改革并不会与主任检察官制度发生直接冲突,即便从广义“检察官”中遴选产生了人员额检察官,仍可以再在其中优中选优,选任主任检察官。问题在于,若仍然与实施员额制改革前一样,仅赋予主任检察官完整的办案职权,员额制改革便失去了存在的必要;而如果员额制改革后,赋予所有的人员额检察官完整的办案职权,人员额检察官与主任检察官之间的办案职权完全重合,主任检察官制度又将失去续存的必要。^{〔7〕}作为已在试点中确证实效的顶层设计方案,“主任检察官”显然不适宜“朝令夕改”而应具有长久的制度生命力。因此,检察官办案责任制改革与检察官员额制改革之间,即便细节处存有抵牾,总体上仍应是“补强”关系。

考察主任检察官、人员额检察官职务身份并存的情况,两者关系不外乎:一是主任检察官是人员额检察官之上的检察官,两者在业务上是上下级关系。二是主任检察官虽从人员额检察官中遴选产生,但两者在业务上仍属平行关系。如果将两者关系界定为业务上的上下级,在职责权限配置上将出现无法调和的矛盾:若不赋予人员额检察官完整的办案职权,则与改革初衷不符;若赋予人员额检察官完整的办案职权,再设置主任检察官作为其业务上级,又成画蛇添足之举。或者说,如果仍在检察官决定权之上再赋予主任检察官决定复核权,就无异于改革前行政化的“三级审批”制度。排除两者上下级关系,在人员额检察官、主任检察官并存的情况下,恰如龙宗智教授预言的,员额制的实施,可能压缩主任检察官制度的运行空间。^{〔8〕}

〔6〕 参见傅贤伟:《把85%人力资源投到审判办案一线》,载《解放日报》2015年4月24日,第2版。

〔7〕 龙宗智教授认为:“主任检察官制度改革所要达到的目的,可能通过实施员额制实现或在一定程度上实现。这种情况下,主任检察官制度建立的意义需要反思。”参见龙宗智:《检察官办案责任制相关问题研究》,载《中国法学》2015年第1期。

〔8〕 参见前注〔7〕,龙宗智文。

(四) 独任检察官产生的制度空间

通过员额制改革的补强,主任检察官办案责任制改革的目的、实施的范围都已有较大调整。在员额制改革之前,主任检察官办案责任制改革的目的是通过赋予部分精英检察官以完整的办案职权,实现检察权的有限落实。当这一目的转由检察官员额制改革充分实现后,主任检察官制度之所以仍有必要继续存在,一个最有力的理由是:案件类型与办理难度的复杂多端,需要不同类型办案组织与办案模式的存在。因此,有必要因案分设不同的检察办案组织:由主任检察官带领检察官办案组,办理难度较大、较复杂、需集体经办、共同办理的一类案件;另外一些难度较小、相对简单的案件,由人员额检察官一人承办决定。这正是最高人民检察院《若干意见》中“实行独任检察官或者检察官办案组两种办案组织形式”,创新独任检察官制度的缘由与背景。

二、独任检察官制度界定

作为新型办案组织形式,独任检察官首次出现在我国的司法改革文件中,但这一称谓或类似制度设计却并非我国首创。如德国依据检察官的诉讼职权,采用独任制办案模式。^{〔9〕}日本强调检察官一体原则的同时,亦坚持检察官“独任官厅”原则,即每个检察官在行政机关内部,被视为各自独立的国家机关,有关检察事务的处理均以各个检察官的名义进行,由该检察官负责。^{〔10〕}法国、意大利、韩国以及我国澳门地区等国家和地区检察制度中检察官的独立性与日本相似。^{〔11〕}到了20世纪70年代至90年代末,美国实行的独立检察官制度更是将检察权依法独立行使推到极致。^{〔12〕}显然,当前我国的独任检察官制度固然是深化司法体制改革中出现的新事物,但类似的制度设置并非无先例可循。或者说,独任检察官制度是“创新”,更是面向检察权司法本质的回归。

(一) “独任”析义

所谓“独任”,有单独任用,专人专办,个人全责之义。除上述“独任检察官”,更耳熟能详的是独任法官(审判员)、独任仲裁员的称谓。当然,仅就字面而言,“独任”并非专属司法的工作方式,最常见如所有的个体工商业者,其经营方式均为“独任”。有必要采取独任方式的工作一般均具有以下两个特征:一是专项任务宜独任落实权责。法官、检察官的司法办案工作就是典型的专项任务。二是简单任务易独任提高效率。“旷不可以偏制,重不可以独任。”^{〔13〕}因此,我国《刑事诉讼法》第147条和第174条规定,独任庭仅仅适用于基层人民法院按照简易程序审判的案件,告诉才处理的案件,被害人自诉的轻微刑事案件。简易程序案件可以由审判员一人独任审判。

〔9〕 参见张永进:《德国检察官办案责任制及其启示》,载《德国研究》2015年第3期。

〔10〕 参见卞建林、刘玫:《外国刑事诉讼法》,人民法院出版社、中国社会科学出版社2002年版,第240页。

〔11〕 参见龙宗智:《论检察》,中国检察出版社2013年版,第402页。

〔12〕 美国设立独立检察官制度的初衷是为了排除政治干扰,更有效地反对政治腐败。该制度源于1973年对尼克松总统水门事件的调查。1978年美国国会通过了《政府道德法》,把独立检察官制度正式确定下来。这一制度赋予独立检察官对联邦高级官员的指控行使“不受任何政治或金钱影响”的最广泛的调查权,并给予了最充足的人员和物质保障。设立独立检察官是为了排除政治干扰,更有效地反对政治腐败。但在以政党政治为基本框架的美国政治体制下,独立检察官制度又不可避免地成为党派间政治斗争的工具。由于独立检察官制度在打击高层腐败方面收到的效果并没有达到当初设想的程度,1999年6月30日,独立检察官法期满后未能得到延续。参见曾建明:《美国独立检察官制度简介》,载《法学评论》2000年第1期。

〔13〕 [晋]陆机:《五等论》。

（二）“独任”与“单独承办”

“独任”，包含单独承办案件之义，但“单独承办”却并非“独任”的全部内涵。作为行政公文中的常见术语，承办一般意指承接经办、接受办理。在公共行政话语体系中，具体行政事务的承办（经办）人与决定者（行政上级）是分离的。也就是说，承办人受命于行政上级，其仅对是否合法、依规、符合程序要求履行承办事务的履职过程负责，但对于履职所产生的相关结果，则由做出相关决定的行政上级负责，承办者本身对此不负法律责任。与行政事务不同，作为专项任务，法官、检察官办案均含有“审”“定”两个环节。“审”即“案件承办”，是对案件事实、证据以及法律适用的综合考察；“定”即“案件决定”，是在“审”基础上的法律适用与事实（证据）认定。就案件承办而言，法官、检察官“单独承办”案件的办案方式一直存在。显然，本轮改革中提出的“独任”主要是针对“案件决定”环节而言。在本轮改革之前，无论是法官还是检察官，虽然均有单独承办案件之职，却都没有独立决定案件之权。在改革之后，“独任”的法官与检察官不仅独立承办案件，而且具有独立对案件做出决定的权力。

（三）作为“组织形式”与“职务称谓”的独任检察官

当前，最高人民法院《若干意见》将独任检察官规定在“健全司法办案组织形式”相关条文中。明确独任检察官承办案件，配备必要的检察辅助人员。^{〔14〕} 这一规定与我国台湾地区检察机关将独任检察官制定义为“检察官个人独立承办案件”，一名检察官加上辅助其工作的书记官合成为一“股”，作为最基本的办案组织设置异曲同工。^{〔15〕} 同时也与人民法院将独任法官作为与合议庭并行的一种审判运行机制，而非介于法官与审判长之间的职位设置做法相呼应。^{〔16〕} 显然，在《若干解释》中独任检察官概念的基本解释应该是一类司法办案组织形式。但在现实语境中，独任检察官往往做两种不同解读。一是作为司法办案组织形式的独任检察官（办案组），即由一名人员额的检察官以及检察官助理、书记员共同组成的检察办案组织，作为办案组织形式的独任检察官与检察官办案组对应。二是职务称谓。独任检察官是独任检察官（办案组）核心成员的人员额检察官的职务称谓，作为职务称谓的独任检察官与检察官办案组中的主任检察官对应。比较独任检察官（职务）与人员额检察官，两者区别在于：人员额检察官均有担任独任检察官的任职资格，但只有在以人员额检察官为核心，由若干检察辅助人员共同组成独任检察官（办案组）的情况下，该人员额检察官的职务身份才是独任检察官。反之，在作为一般检察官加入检察官办案组办案时，其虽仍系人员额检察官，但履职身份则并非独任检察官（职务）。

（四）检察官与法官“独任”的区别

1. 立法依据有无的区分。在我国，法官独任审判是法定的法庭组织形式之一，即由审判员一人审判简易案件。依照法律规定，独任庭审判的案件是：（1）第一审的刑事自诉案件和其他轻微的刑事案件；^{〔17〕}（2）基层人民法院和它派出的人民法庭审判简单的民事案件和经济纠纷案件；^{〔18〕}（3）适用特别程序审理的案件，除选民资格案件或其他重大疑难案件由审判员组成合议庭审判外，其他案件由审判员一人独任审判。^{〔19〕} 相比之下，检察官“独任”尚没有明确法律依据。

〔14〕 参见《最高人民法院关于完善人民检察院司法责任制的若干意见》（高检发〔2015〕10号）第2—4条。

〔15〕 参见万毅：《台湾地区检察官：谁定案谁负责》，载《检察日报》2015年9月1日。

〔16〕 在法院，独任法官并非是介于法官和审判长之间的职位，符合独任审判的条件时，所有法官都可成为独任法官，独任审判的条件消失，便转为合议庭审判。

〔17〕 《刑事诉讼法》第178条第1款、第208条、第210条。

〔18〕 《最高人民法院关于经济纠纷案件适用简易程序开庭审理的若干规定》（法发〔1993〕35号）。

〔19〕 《民事诉讼法》第160条、第178条。

2. “独任”处断的权限不同。在本轮司法改革前,司法行政化是检法两家共存的问题,体现在法院即“审者不判,判者不审”。2014年7月最高人民法院发布《人民法院第四个五年改革纲要(2014—2018)》,其中在推进法官审判权独立行使方面,最引人注目的举措是规定改革裁判文书签发机制,主审法官独任审理案件的裁判文书,不再由院、庭长签发。这一文书签发方式变化释放出的“放权”信号显示,在我国,法官已在相当程度上被视为“独立官厅”。法官独立不仅在外部独立,即“法官的审判工作不受其他任何组织、个人的干扰”层面得到普遍认同;同时在内部独立,即“法官的审判工作不受法院内部其他组织和个人包括上级法院、本院院长、庭长的干涉”层面得到部分确认。之所以是部分确认,是改革高层考虑到我国司法实际和当前法官队伍状况,目前对法官的完全放权只限于独任庭办理的案件,而对于合议庭办理的案件,仍需要进行审批。如认为:“现阶段完全放权给主审法官,社会和体制内部都不放心,仍需要有监督,‘这也是为什么只规定了法官独任审理案件的裁判文书可不再由院、庭长签发’。”^[20] 相比之下,最高人民检察院虽也多次出台改革文件力促检察权依法独立行使,但直到2015年上述《若干意见》出台,仍规定所有以人民检察院名义制发的法律文书,由检察长(分管副检察长)签发。^[21] 为什么检察院不能对独任检察官办案做与法院独任法官类似的规定?这就涉及以下论及的检察一体框架下,检察官办案结构化所产生的有限独任问题。

三、独任检察官制度“上海样本”的机理与实践

2015年12月,上海市人民检察院通过《上海检察机关落实司法责任制工作细则(试行)》(以下简称《工作细则》)对最高人民检察院《若干意见》中有关独任检察官的人员构成、任职条件、职权范围、管理监督、独任检察官与检察官办案组的关系等内容做出细化规定。^[22] 作为进一步完善与落实检察官办案责任制改革的一项重要内容,独任检察官制度于2016年1月起正式启动试点。

(一) 制度创新机理

1. 司法规律与办案经济

独任检察官是在主任检察官制度基础上的进一步改革放权,目的是让一线办案检察官更加有职有权,最大限度实现检察办案的审定合一、责权统一,为依法独立行使检察权提供组织保障。作为一项世界各国普遍承认的司法基本准则,检察权依法独立行使最基本的要求是检察机关内部或检察官个人在行使检察权方面具有独立或相对独立的地位。^[23] 而之所以要给检察官办案留足独

^[20] 《专家解读最高法〈四五纲要〉:法官精英化 审案责任化》,载新华网(http://news.xinhuanet.com/zyzd/legal/20140711/c_1111562062.htm;最后访问时间 2016-03-16)。

^[21] 《关于完善人民检察院司法责任制的若干意见》第2—9条。

^[22] 《上海检察机关落实司法责任制工作细则(试行)》根据最高人民检察院《关于完善人民检察院司法责任制的若干意见》要求,结合上海检察工作实际,共分十八部分 100 条,明确了检察办案组织、检察人员职责权限、监督制约机制、权利保障和业绩评价、司法责任界定和追究等问题。根据规定,上海检察机关将实行独任检察官和检察官办案组两种办案组织形式。独任检察官由一名检察官和检察官助理、书记员组成办案组织。检察官办案组由三名以上检察官和若干名检察官助理、书记员组成,检察官办案组一般固定,也可根据办案工作需要临时组成,办案组负责人为主任检察官。同时,针对检察机关各项职能差异性大的特点,规定刑事检察部门以独任检察官为主,检察官办案组内的检察官也应依授权独任办案。检察官办案组区分为专业化办案组、团队制办案组、合议制办案组和专案办案组四种形式,以满足刑事检察案件专业化办理、职务犯罪案件团队侦破、重要法律监督事项合议以及特别重大案件跨院、跨部门协作等工作需求。

^[23] 参见邓思清:《简析检察官独立》,载《人民检察》2000年第6期。

立空间,是因为检察办案作为司法行为,有其区别于行政行为与管理活动的自身特点:一是强调亲历性。亲历性是检察官建立正确内心确信,做出合理判断的基础,同时也是正确及时地处理程序推进中的法律事项的基本条件。^[24]二是强调个体作用。司法办案与诉讼活动是一种以亲历性为基础的个人判断和个体操作。如在出庭公诉中,检察官指控犯罪、证明犯罪的任务完成得好不好,与其个人业务水平有直接关系。独任检察官制度不仅是司法规律的要求,同样符合办案经济原则。“刑事诉讼之机能,在维持公共福祉,保障基本人权,不计程序之烦琐,进行之迟缓,亦属于个人无益,于国家、社会有损。故诉讼经济于诉讼制度之建立实不可忽视。”^[25]目前,我国正处于社会变革的风险高发期,“人案矛盾”在短期内不可能改变,而现有检察人员面对持续增加的案件数量已难堪重负。因此,在办案经济的角度,独任检察官制度的优势体现在:一是能够在保持案件处理质与量的前提下,减少司法资源投入,降低司法成本。二是能够通过合理调整投入司法办案的既定组合方式,优化司法资源配置,扩大案件处理总量。

2. 检察一体与办案结构化^[26]

司法规律与办案经济可以解释检察官“独任”,同样可以解释法官“独任”,但无法解释为何相比法官,检察官“独任”只能是“有限独任”。独任检察官与独任法官在“独任”的处断权限上之所以存在上述明显差距与检察一体框架下的检察官办案结构化有关。检察一体是人们对检察制度中“上命下从”权力运行方式的概括,不仅是行使检察权的原则,同时也是检察领导体制与工作机制的重要内容。检察一体框架下的检察官办案结构化使检察权运行呈现出各项检察职权要素相互耦合、整体作业的特点。如案件管理中的流程监管和评查评鉴、法律政策研究中的案例指导和规范引导等。案件管理是通过对案件受理、审查、终结以及与办案相关的程序性流程进行管控的方式对检察官办案进行干预。法律政策研究则侧重于从法律、政策的理解、认知等角度,提出相应的意见对检察官办案进行影响,其中有的意见可能通过一定的程序,如检察委员会的讨论决定、检察长决定等形式对案件办理产生直接影响,还有的通过对检察官潜移默化式的影响,如调研、研讨等,影响检察官办案。这些检察上级与关联部门对检察官个体办案的约束和影响,使检察官办案事实上具有“结构化”特征,进而在办案模式上呈现与审判机关“平面化”办案模式存在较大差异的纵向特征和树状结构。^[27]

检察一体与办案结构化的客观存在,使检察官办案在整体上呈现程序衔接型、流程化作业的特征,亦使检察官办案较之法官判案在办案组织架构上更具层次性与复杂性。与法官办案从案件受理到判决形成一系列流程中的“首办”负责,“一站到底”不同,在检察办案中,从案件进入检察环节开始,直至最后移送法院审理,需要在多个检察业务部门间“流转”。在案件的审查逮捕、审查起诉等不同承办环节,有的案件捕、诉交叉,案件需要由不同的检察官甚至不同院的检察官经手办理,办案协调环节多、整合难度大。因此,在检察官办案结构化的情况下,独任检察官做出一项办案决定,在很多情况下,实际上很难完全享有独任法官所拥有的“独断”权。即便从表面观察,是办

^[24] 参见高一飞:《我国检察改革应当处理的五大关系》,载中国法学网(<http://www.iolaw.org.cn/showNews.asp?id=9179>),最后访问时间2016-03-16)。

^[25] 陈朴生:《刑事经济学》,台北正中书局1975年版,第327页。

^[26] “结构化办案”或“办案结构化”是关于检察官办案模式的全新理论诠释,由全国检察业务专家、上海市金山区人民检察院检察长陶建平在其主持的2015年上海检察业务专家课题《关于检察官办案若干问题的思考》中最早提出。

^[27] 平面化办案模式,是指法院审判活动的展开,即剔除受案和执行等辅助性环节,均以庭审为中心展开,其履行审判职能基本遵循相同的程式。

案的独任检察官依据事实与法律,独立做出的司法判断,但透过现象看本质,很多情况下这些决定无法“自由”做出。套用卢梭在《社会契约论》中的自由观,检察官做出任何的办案决定都不可能是绝对自由的,其决定“无往不在”上下制约、左右牵制的结构化约束之中。

(二) 试点采样分析

由于各试点检察院在人员结构和办案状况上存在差别,目前上海试点中对独任检察官制度的理解与适用不尽一致。有的试点检察院将独任检察官(办案组)作为办案组织建制同时明确独任检察官职务设置;也有试点检察院暂时不另设独任检察官职位,仅将独任检察官作为办案责任制的一种方式,即独任检察官是人员额检察官在授权范围内依法独立行使检察权并独立承担办案责任的一种办案模式。^[28] 以下分别择取上海市闵行区人民检察院(以下简称“闵行区院”)、徐汇区人民检察院(以下简称“徐汇区院”)做采样分析。

闵行区院与徐汇区院是全国最早一批试点主任检察官制度的基层检察院。在最高人民检察院《若干意见》及上海《工作细则》基础上,两院分别出台了《上海市闵行区人民检察院关于独任检察官制度的实施办法》(以下简称《闵行办法》)、《上海市徐汇区人民检察院独任检察官办案制实施方案》(以下简称《徐汇方案》),根据不同检察业务类型特点,分别在刑事检察部门和非刑事检察部门试行以独任检察官或检察官办案组为基本办案组织的检察官办案责任制模式。目前,徐汇、闵行两院均分别对独任检察官制度的人员结构、组织模式、实施范围、办案权限、监督管理等做了较为具体全面的规定并已启动试点。

1. 人员结构。关于独任检察官(办案组)的人员构成,《工作细则》明确规定由一名检察官和检察官助理、书记员组成“1+X”模式。实践中,各试点院对其中的“X”是否意味着至少同时配齐一名检察官助理和一名书记员观点不一。按文义理解,《工作细则》中的“检察官助理、书记员”应理解为“检察官助理和书记员”而非“检察官助理或书记员”。但从目前上海各基层检察院的人员结构和办案实际来看,独任检察官(办案组)一律要三人以上成组,不仅会导致检察官助理配给不足,也造成简单案件中的检力浪费,加剧人案矛盾。试点过程中,有基层院根据本院人员额检察官与检察辅助人员的人数比例,对此作了进一步明确。如《闵行办法》规定,独任检察官(办案组)由1名独任检察官固定配置1—2名检察辅助人员组成。这一规定显然更加灵活务实。

2. 组织模式。《工作细则》对独任检察官的定性是检察机关基本办案组织形式。作为办案组,独任检察官应该是相对固定设置的。换言之,独任检察官应是有“编制”的办案单元。但在目前的试点实践中,对于独任检察官还存在“组织单元”和“责任模式”两种不同做法。《闵行办法》规定在刑检与非刑事检察部门分别实行单列与组内独任检察官两种组织模式。在条件比较成熟的刑事检察部门设置单列的独任检察官,以独任检察官为主要办案组织形式,撤销原有固定的主任检察官办案组,所有人员额检察官均可以是独任检察官,相互之间是并行的关系。其他业务部门保留原有的主任检察官办案组,探索实行组内独任检察官模式。《徐汇方案》则主张独任检察官应作为一种办案制来理解,是人员额检察官在授权范围内依法独立行使检察权,并独立承担办案责任的一种办案模式。人员额检察官担任独任检察官并编入主任检察官办案组,由主任检察官安排检察辅助人员协助独任检察官办理案(事)件。

3. 实施范围。作为基本办案组织形式,原则上独任检察官的实施范围应该覆盖全部业务领域,但从目前的试点实际看,独任检察官制度在各业务部门推进力度和实际效果差异较大。《闵行办法》规定根据履行职能需要、案件类型及复杂难易程度,在刑事检察、职务犯罪侦查、诉讼监督与

[28] 参见杨慧亮:《关于独任检察官办案制的若干思考》,载《上海检察调研》2015年第11期。

综合业务部门均可实行独任检察官和检察官办案组两种办案组织形式，并没有限定独任检察官的实施范围。但在实际试点中将推进独任检察官制度的重点放在刑事检察部门。《徐汇方案》则仅规定在公诉科、侦查监督科、金融科、未成年人刑事检察科及社区检察科试行独任检察官办案制，待成熟后再逐步推开。目前，上海大多数的试点检察院均原则规定将独任检察官制度适用于全业务领域。在推进力度和实际效果上，则明显刑事检察部门最优，诉讼监督部门次之，职务犯罪侦查部门推进难度最大。如浦东新区检察院明确在刑事检察部门、诉讼监督部门实行独任检察官为常态，虹口区检察院规定独任检察官原则办理审查逮捕和审查起诉案件、诉讼监督中的一般事项。

4. 办案权限。办案权限涉及案件分配机制、独任检察官办案决定权下放比重及范围、案件审核权与责任承担等多项需要在检察官权力清单中做科学设置的问题。《闵行办法》对于独任检察官的授权体现了检察一体与结构化办案的“有限独任”特征。其对独任检察官办案权力清单的设置，是结合该院早先出台的《审查逮捕、起诉案件质量风险评估控制实施办法（试行）》进行的，具有较强的操作性。在该实施办法中，闵行区院将不同案件根据办理风险程度的大小划分为不同等级。对不同风险等级的案件细分规定了不同的承办、决定主体及案件办理流程。在试点独任检察官制度后，闵行区院规定三级及三级以下风险的案件，刑事检察部门的独任检察官可以独立做出审查决定，四级以上风险案件则仍需按规定报请分管副检察长决定。《徐汇方案》则以“正面清单”的方式明列了独任检察官有权办理的案（事）件范围，如规定可办理犯罪嫌疑人认罪，证据确实充分，且法定刑在五年有期徒刑以下的刑事案件等；对人员额检察官独任办理案（事）件时负有的职责权限也做了相应的列举，如在方案中明确：“人员额检察官独任办理案件时……对办理的案（事）件独立做出决定。”对于独任检察官的决定被全部或部分改变的，《徐汇方案》明确独任检察官对改变的部分不承担责任。

5. 监督管理。《工作细则》规定的司法档案、案件评查、个案评鉴、人民监督员等内外部监督制约机制当然适用于独任检察官办案。在此基础上，各试点院根据实际需要进行了细化规定。如《闵行办法》规定：一是要继续发挥好部门负责人的作用。各刑事检察部门的主要负责人除根据办案需要履行独任检察官、主任检察官职责外，原有的对司法办案的组织、管理、指导、监督和协调职责不变，继续开展类案监督指导、召集联席会议、政治法律学习、日常行政管理等工作，确保不弱化部门管理。二是加强配套机制的适用。在办案责任制试点和司法体制改革试点过程中，建立完善一系列配套机制，这些关于监督制约、管理考核的规定同样适用于独任检察官。《徐汇方案》则要求，独任检察官办案应当在统一业务应用系统上运行，实现办案信息网上录入，办案流程网上管理、办案活动网上监督。在监督责任主体上，一是由案件管理部门对独任检察官办案工作实行全程管理，全面记录办案流程信息，全程、同步、动态监督办案活动，对办结后的案件质量进行评查。二是主任检察官对人员额检察官的办案负有监督管理职责。

四、试点中的问题与完善途径

（一）试点中出现的问题

截至目前，上海检察机关在落实司法责任制工作中试点独任检察官制度已逾半年。试点中出现的问题主要包括：

一是独任检察官权力清单有待进一步明确。独任检察官既是“有限独任”，其办案决定权也是相对的。目前，对于刑事检察部门独任检察官的办案范围与决定权限，试点规定一般较为明确。如闵行区院对独任检察官决定的审查逮捕、起诉案件的风险等级范围做出限定；徐汇区院规定独

任检察官主要办理法定刑在五年以下刑事案件等;但对于非刑事检察部门独任检察官的职权清单,试点规定则较为模糊。如《闵行规定》仅笼统规定职务犯罪侦查、诉讼监督和综合业务部门的独任检察官可以承办本部门简单案(事)项。《徐汇方案》规定独任检察官主要办理“……社区检察工作中的简单诉讼监督事项、部门负责人认为可以由其独立办理的案(事)件”。由于判定何为“简单案件”没有客观标准,只能依赖部门负责人等检察上级的主观判断,独任检察官依法独立办案难免有予取予夺之虞。

二是独任检察官决定与检察上级的审核及签发权尚待厘清。目前,各试点检察院对如何处理独任检察官承办与检察上级审核之间的关系、检察上级审核应否担责等问题,尚未形成共识。根据《若干意见》规定,独任检察官承办案件,在职权范围内对办案(事)项做出决定,但对外的法律文书仍需由检察长(分管副检察长)签发。^[29] 上海《工作细则》规定,检察长授权主任检察官、独任检察官决定的案件,法律文书授权由业务部门负责人审核签发。^[30] 然而,以上海基层检察机关每年需要处理的巨大案件量,如果每个案件都要在独任检察官决定后由检察上级,甚至检察长审核签发,审核签发势必流于形式。如《徐汇方案》规定,人员额检察官独任办理案件时,应将拟签发的对外法律文书提交主任检察官审核,审核意见仅供参考,主任检察官不承担责任。如此审核或签发而不担责,难免会使其流于形式,无法起到确保检察权公正行使的作用。

三是独任检察官制度试点在非刑事检察部门推进难度较大。相比刑事检察部门,非刑事检察部门经办的业务往往更具整体性、更为复杂,无法简单切割并分配给单个检察官独立完成。因此,目前独任检察官制度试点主要集中在刑事检察部门。如闵行区院虽然原则上规定全业务部门试点独任检察官制度,但在职务犯罪侦查、诉讼监督和综合业务部门规定保持原有主任检察官办案组不变,将独任检察官设置在办案组内,要接受主任检察官的指导、监督和管理。如此,在主任检察官带组办案的情况下,办案组内的人员额检察官虽具有独任检察官资格,但在办案中却并非真正以独任检察官身份履职。换言之,当该名人员额检察官作为检察官办案组的一员办理某一个案时,其作为“独任检察官”只是处于“未激发”的资格状态,这就与作为办案组织形式的独任检察官办案产生质的区别。

四是独任检察官制度试点后检察官办案组的设置方式存在分歧。上海检察机关在试点主任检察官办案责任制时曾明确,主任检察官办案组不仅是个案办理层面的责任制模式,也需要上升并固化为检察办案基本组织形式,具有检察办案组织所要求的相对固定性的特质。^[31] 在创新独任检察官制度后,检察官办案组是否还应相对固定设置,上海《工作细则》并未予以充分明确。实践中,如闵行区院考虑到刑事检察部门承办案件数量较大、类型集中及“人案矛盾”突出的现实状况,认为检察官办案组不宜作为固定的常设办案组织存在,更适合随案“触发”,进而规定独任检察官作为刑事检察部门办案组织形式的常态,检察官办案组只在遇到重大疑难复杂、新类型案件,或一类具有较强专业性的案件时由部分资深检察官或具有相关专业知识的检察官临时组成。非刑事检察部门仍保留原有主任检察官办案组,独任检察官设置在办案组内,根据业务特点和职责内容对其进行一定范围的授权,如简单的自侦案件、诉讼监督案件试点由独任检察官承办。浦东区院也明确在刑事检察部门、诉讼监督等部门实行独任检察官为常态,检察官办案组因需临时组建。反之,徐汇区院认为独任检察官目前仍更适宜定性为一种办案制模式,在所有检察部门均采取将

[29] 《关于完善人民检察院司法责任制的若干意见》第9条。

[30] 《上海检察机关落实司法责任制工作细则(试行)》第26条第2款。

[31] 参见陈旭:《建立主任检察官制度的构想》,载《法学》2014年第2期。

独任检察官编入主任检察官办案组的办案方式。

（二）后续完善的方向与途径

1. 独任检察官的职权配置

完善独任检察官承办、决定案件的职权配置和责任归属。合理区分批捕、起诉、职务犯罪侦查、诉讼监督等不同业务岗位的独任检察官办案职权配置；科学界定人员额检察官在作为独任检察官办案时与检察长、部门负责人、主任检察官、检察官助理的职责权限。根据不同检察业务类别、办案组织形式，制定不同的独任检察官权力清单。重点包括：一是建立科学合理的分案制度。最高人民检察院《若干意见》明确在受理案件后，应采用随机分案为主、指定分案为辅的方式，直接将案件分配至独任检察官或检察官办案组办理。上海《工作细则》细化为由案管部门随机分案，业务部门负责人指定分案，同时规定将是否属“重大案件”作为案件由独任检察官或检察官办案组承办的主要依据。下一步，有必要对重大案件的界定标准，重大案件在不同层级检察院的区别与具体范围等做出进一步明确。二是明确办案决定权下放的比重及范围。建议原则上将案件的一般性实体与程序性决定权下放至独任检察官。其中，对于延长侦查羁押期限、退回补充侦查等与犯罪嫌疑人人权保障密切相关的重要程序性决定权应在多大程度上由独任检察官独立行使，应通过权力清单方式进一步细化明确。

2. 独任检察官的监督管理

监督管理机制是对独任检察官履职行为进行调控与指引的规范体系，用以保证检察权规范运行，防范检察官因身兼“自然人”“经济人”和“法律人”等多种角色冲突和利益诉求现实化引发的以权谋私、滥用自由裁量权等违法违纪行为。^{〔32〕}完善独任检察官监督管理制度，一是完善办案审核制。按照现有审核制，除分管副检察长直接改变原拟处理决定的需要承担司法责任外，其他的审核均要由检察官承担责任而审核者不承担责任。没有责任的审核很难真正起作用，且混乱了责任的分配原则。基于检察官在结构化办案中的“有限独任”，独任检察官办案既无法“独断”，办案过错责任自然不应由其“独担”。因此，有必要对现有审核制做进一步完善，以合理区隔司法办案中决定者与审核者的责任主次。二是健全内部监管。发挥好案管部门流程管理和质量评查作用，控告申诉检察部门反向审视作用、纪检监察机构执法监察、检务督察作用。通过有效地全流程监控，及时发现并督促纠正办案超期、程序违法等问题，对各流程监控点上报信息和流程监控员专项意见进行及时汇总和处理并纳入检察官业绩考核。三是引入外部监督。进一步完善社会监督机制，深化司法办案信息公开，通过外部监督“倒逼”内部制度完善。

3. 独任检察官制度在非刑事检察部门的调适与推进

《若干意见》明确，审查逮捕、审查起诉案件，一般由独任检察官承办，同时规定对于简单的自侦案件和诉讼监督案件也可以由独任检察官承办。相对于刑检部门将办案决定权下放给独任检察官的授权力度，目前非刑检部门仍主要适用主任检察官办案责任制，组内的人员额检察官一般不拥有完整的办案职权。从我国宪法和法律赋予检察机关的职能看，审查逮捕、审查起诉等都具有较强的司法属性，职务犯罪案件侦查具有较强的行政属性，诉讼监督和综合业务也各具相应的特点，均可在一定程度上探索试行独任检察官制度。接下来，对于如何在职务犯罪侦查、诉讼监督与综合业务部门完善独任检察官的具体运行模式，如何进一步明确非刑检部门独任检察官承办案件或事项的范围权限，独任检察官、主任检察官的职权分配等，有待进一步探索。

〔32〕 参见周爱国、严仕强：《对主任检察官监督制约的理性审视与制度构建》，载《主任检察官办案责任制——第十届国家高级检察官论坛论文集》，中国检察出版社2014年版。

4. 独任检察官与检察官办案组共存互补的途径

建议根据检察业务特点与办案需要,有机组合独任检察官与检察官办案组两种办案组织形式。(1)在刑事检察部门,考虑到基层检察院受案量大、“人案矛盾”突出,受理的案件又以常规、普通案件居多,建议在基层检察院以独任检察官为常态,检察官办案组随案按需设置。上级检察院经常办理重大、疑难、复杂案件,二审争议案件,且具备设置专业化检察官办案组的队伍条件,设置固定的检察官办案组更有利于专业化办案,保障公正司法,建议采取独任检察官与检察官办案组并设的模式。(2)在职务犯罪侦查部门,考虑到除少量简单的职务犯罪案件外,与一般刑检业务相比,职务犯罪案件侦查的司法成本更高、更加复杂和不可预测,更需要在办案中采取团队协作方式,集中力量快速突破案件。^[33]因此,在职务犯罪侦查部门以检察官办案组为常态,辅以独任检察官更加科学。(3)在诉讼监督、综合业务部门可采取独任检察官与检察官办案组按需并设的模式。其中,对于诉讼监督、案件管理中的一般案(事)项由独任检察官办理;疑难复杂案(事)件交由检察官办案组办理。

5. 独任检察官与主任检察官制度的兼容与衔接

新旧改革措施之间的衔接与兼容是独任检察官制度试点中必须妥善处理的问题。虽然独任检察官制度在一定程度上修正了主任检察官制度设定的实施范围、职权配置等内容,但并不是对主任检察官制度的全盘否定。事实上,《若干意见》规定的检察官办案组办案也仍然实行主任检察官办案责任制。在试点中,如《闵行规定》规定刑事检察部门的部分检察官经任命后可以同时具有主任检察官资格,遇有重大、疑难、复杂案件时带领检察官办案组协同办理,负责承办案件的组织、指挥、协调以及对办案组成员的管理工作。《徐汇方案》规定独任检察官遇有法定事由或疑难复杂等情况,可提出拟处理意见,全案报请主任检察官决定。这些规定都起到了在创新独任检察官制度同时,将原有主任检察官制度价值最大化的作用。目前,关于员额制改革后主任检察官的制度实践还有不少争议和不明确的地方,如上海试点中就对办案组内主任检察官是否相对固定设置存在不同声音。^[34]接下来,仍需对检察官办案组内主任检察官的设置模式,主任检察官的任职资格、任命程序、在人员额检察官中的占比等做出明确细化的规定;对主任检察官在组建办案组、人员调配、案件讨论、专业化办案及均衡化办案中发挥作用做进一步探索,以保证“独任制”与“主任制”的衔接与兼容。

(责任编辑:林喜芬)

^[33] 作为检察机关中最重要的三个核心业务部门,反贪、公诉、侦监(批捕)部门的检力配置基本是大致相当的,但每年的办案数量却相差悬殊。如据《2015年最高人民检察院工作报告》,2015年全国检察机关共查办各类职务犯罪案件41487件55101人;而同期批准逮捕与提起公诉的数量分别为879615人与1391225人。查办职务犯罪案件数量之所以与后两者的差距如此之大,最合理的解释应该是查办贪污贿赂、渎职案件难度更大,需要比一般刑检业务投入更高的办案经费、人力、时间等司法成本。

^[34] 在当前上海检察机关的办案责任制试点中,多数意见认为:从有效组织办案和进行司法管理的角度,主任检察官应相对固定设置,但调研中也发现另一种声音:即认为主任检察官应当“随案而生”,纳入员额管理的检察官都可以作为主任检察官带组办案。