

检察官权力清单制度研究

段明学*

[关键词] 检察官 权力清单 办案决定权 司法责任制

[摘要] 检察官权力清单是落实检察官办案责任制的核心内容。通过制定检察官权力清单,对检察长、检察委员会、检察官的职权进行明确的规定,有利于实现检察机关的法定职能,提高检察效率,落实司法责任。目前,各省级检察机关都制定了检察官权力清单,但存在对办案权认识模糊,授权标准不统一、授权不充分等问题。完善检察官权力清单制度,应当统一权力清单的制定主体,明确授权原则,以明确检察委员会、检察长(副检察长)、检察官办案事项决定权为主要内容。

[中图分类号] DF83 [文献标识码] A

[文章编号] 1004-4043(2017)-11(上)-0032-5

检察官是检察权的行使主体。检察官在执法办案中的职权配置状况,既关系到检察官的办案主体地位,也关系到检察权的运行质效。目前,各省级检察机关均制定了检察官权力清单,明确检察官行使检察权的具体内容和权限。最高人民检察院发布的《关于完善检察官权力清单的指导意见》亦对检察官权力清单的制定主体、内容、形式等提出了指导性意见。“检察官的权力清单是检察权‘差序化’结构的列表式反映,是对检察官职能与权限的总体理解与认识。”^①深入研究检察官权力清单制度,对落实检察官办案责任制,完善检察权内部运行机制,确保检察权的充分行使,都具有重要意义。

一、检察官权力清单的界定

所谓检察官权力清单,是指对不同层级、不同岗位检察官的职权进行全面的、系统的梳理,并用“清单”的形式反映出来,以划定职权边界,确定职责归属,让检察权在阳光下运行,确保检察权得到

正确、合法地行使。在把握权力清单的概念时,需要注意以下几个问题:

第一,检察官权力清单具有“规范性文件”的性质。有观点认为,检察官权力清单具有“规范性法律文件”的性质,是检察官行使权力的基本遵循。“‘权力清单’具有这样的‘双面效应’:凡在权力清单范围内的职责‘必须为’,凡权力清单没有授权的‘不可为’。”^②在笔者看来,检察官权力清单既非立法机关制定,也非最高人民检察院制定,而是由最高人民检察院授权各省级检察机关制定。省级检察机关显然不是法定的立法主体,不具有立法权,因而赋予检察官权力清单“规范性法律文件”性质过于牵强。检察官权力清单顶多归于“规范性文件”之列。根据职权法定原则,检察官职权应由人民检察院组织法、检察官法、刑事诉讼法等法律规定。而权力清单仅是对法律赋予检察官的职权进行确认和细分。由于检察官权力清单尚处于探索试点阶段,各省级检察机关制定的检察官权力清单存在较大差异,也

* 重庆市人民检察院第一分院法律政策研究室主任。

① 秦天宁:《检察官相对独立之权力解构》,载《人民检察院组织法与检察官法修改——第十二届全国高级检察官论坛论文集》(2016年7月),第39页。

② 简工博等:《抓住“放权”与“监督”两个关键——上海司法改革探索权责统一有效举措》,载2015年7月24日《解放日报》第1版。

可能遗漏法律赋予检察官的部分职权。因而不宜将检察官权力清单绝对化、神圣化。不能认为只要是权力清单中没有规定的事项,检察官就没有权力处理。权力清单可以作为检察官履职的依据之一,但不得作为绝对依据而排除其他。

第二,检察官权力清单主要是对检察决定权的内部分配。从本质上讲,检察官权力清单是将法律赋予检察机关的各项职权,在检察机关内部进行重新分配和确认,以保障检察官司法行为的规范化。“检察官权力清单制度本质上是授权清单制度,是检察权在检察机关内部,根据司法规律与检察特点的重新分配。”^③根据我国法律规定,检察机关享有广泛的职权,具体包括职务犯罪侦查权、批准和决定逮捕权、公诉权、诉讼监督权、公益诉讼权以及其他职权,这些职权都应当授权给检察官行使。根据权力的内部运行,各项检察职权又可分为三个子权力:决定权、管理监督权和决策咨询权。检察官权力清单并非是对检察官的所有权力进行确认,而主要是对办案决定权的确认。

第三,检察官权力清单体现了“放权”与“控权”的统一。检察官权力清单具有两大功能:一是放权。检察官权力清单较为全面地、具体地规定了检察官应当行使的权力。透过权力清单,哪些权力应当由检察官行使,哪些权力不得由检察官行使,一目了然。二是控权。检察官权力清单,既是授权清单,也是一份沉甸甸的“责任清单”。检察官享有多大的权力,就应当承担多大的责任,这既是权责一致原则的要求,也是检察机关司法责任制改革的一个重要目的。

二、制定检察官权力清单的背景及意义

一直以来,人民检察院组织法、检察官法、刑事诉讼法等法律对检察官的职权及其职责范围的规定非常原则和概括。由于法律授权的模糊性,检察机关内部往往以行政命令分配检察官的职权,这不符合行使检察权法定性和规范性的要求,极易在司法程序中产生不公正的因素,妨碍公正司法。同时,检察机关长期实行“检察人员承办,办案部门负责人审核,检察长或者检察委员会决定”的所谓“三级

审批制”办案模式,以检察委员会集体决定代替检察官个人决定。这种办案模式虽然有利于加强对检察官办案的监督并保证检察活动的统一性,但其弊端也是显而易见的。鉴于上述问题,最高人民检察院决定推进检察官办案责任制改革,通过依法合理放权,使一线办案检察官成为有职有权、相对独立而且要承担责任的办案主体。在这种改革大潮中,检察官权力清单制度应运而生。检察官权力清单是落实检察官办案责任制的核心内容。通过制定检察官权力清单,对检察长、检察委员会、检察官的职权进行明确的规定,实现各司其职、各负其责。

第一,检察官权力清单制度是实现检察机关职能的必然要求。我国宪法和法律规定检察机关依法履行法律监督职能,具体体现在批准逮捕、提起公诉等各项检察权方面。“法律赋予检察机关的各项职权,最终都是通过检察官的职能活动实现的。”^④检察机关法律监督职能的实现,有赖于全体检察官的司法活动,即通过全体检察官正确行使职权、依法履行各自职责而得以实现。建立检察官权力清单制度,将法律赋予检察机关的每一项职权都授予不同岗位检察官行使,实现检察官职权分配的制度化、公开化,防止以行政命令方式分配检察官职权所带来的随意性,避免相互推诿和扯皮现象,从而确保检察权的充分行使,检察职能的充分实现。

第二,检察官权力清单制度是现代管理一般原则的必然要求。分工是有效实现管理系统整体目标的一个重要环节,根据整体目标的要求规定各分系统、子系统的功能、任务以及实现这些功能和任务所必需的权力、职责和利益,是科学分解组织职权的基本内容。为了实现组织的效率、效益及管理的价值,必须明确划分权力与责任,使导致责任不清及无法追究责任性的功能交叉现象减至最低限度。将科学管理的理论运用于检察官管理的实践,应当对检察院组织的职权按照法律的规定及执行的需要,进行科学的分解和分配,通过权力清单的形式授权于检察官,保证检察官积极、有效地履行职务,从而达到检察官管理的整体目标。

^③孙静:《符合检察特点的检察官权力清单研究》,载《人民检察院组织法与检察官法修改——第十二届国家高级检察官论坛论文集》(2016年7月),第451页。

^④朱孝清、张智辉主编:《检察学》,中国检察出版社2010年版,第288页。

第三 检察官权力清单制度是提高检察效率,落实司法责任的必然要求。检察官权力清单授予检察官司法办案的决定权,使检察权的运行由科层制变为扁平制,减少了审批层级,从而有助于提高检察效率。权力清单规定了各个岗位检察官的权力,同时也明确了检察官必须承担的工作职责。在体现司法办案独立性的同时,也完成了对检察机关内部各层级办案主体的权力分配与控制。检察权被授予检察官个人之后,无疑会对检察官形成一种倒逼机制,促使检察官不断提升自身素质,增强责任意识,提高办案质量。

三、检察官权力清单的权力配置状况审视

根据最高人民检察院2015年9月发布的《关于完善人民检察院司法责任制的若干意见》(以下简称《意见》)第十六条、第十七条的规定,检察长享有10项职权,其他检察官享有7项职权。《意见》第二十一条规定:“省级人民检察院结合本地实际,根据检察业务类别、办案组织形式,制定辖区内各级人民检察院检察官权力清单,可以将检察长的部分职权委托给检察官行使。”目前,各省级检察机关对检察官的权力配置进行了积极的探索,制定了各自的检察官权力清单,并且仍在不断修改完善。通过对各地检察官权力清单^⑤的考察,笔者发现,无论是在检察官权力清单的设计上,还是检察官权力的配置上,都有较大的差异。

检察官权力清单的设计方式,主要有全列型和员额型两种模式。全列型,即检察官权力清单不仅适用于所有法律规定的检察官,包括检察长、副检察长、主任检察官、检察官,还适用于检察委员会,以及检察官助理等检察辅助人员。如《吉林省检察机关司法办案职权规定》《河北省人民检察院检察业务职权划分规定》就属于这种情况。员额型,即检察官权力清单仅适用于员额检察官,对未进入员额的检察官助理的办案职权,则由其他文件予以规定。如《上海市各级人民检察院检察官权力清单》《甘肃省人民检察院检察官授权范围的规定》等即属于这种情况。

目前,各省级检察机关普遍梳理出数百项权力,授予检察官行使。但从检察官权力清单的授权

规定看,普遍存在以下问题:

第一,对办案权认识模糊。制定检察官权力清单的初衷,主要是明确检察长、检察委员会和检察官之间的办案事项决定权。但从各省级检察机关制定的权力清单内容看,普遍存在着办案权与非办案权不分,事无巨细皆列入权力清单的情况,导致权力清单的内容远远超出了办案事项决定权的范畴。

第二,对检察官的授权标准不统一。有的以“重大疑难复杂”为标准,规定重大疑难复杂案件的批准逮捕、提起公诉由检察长、副检察长、检察委员会决定,而一般案件由检察官决定。有的在“重大疑难复杂”标准之下增加其他划分标准,如北京、湖北等地检察机关采取“抓两大,放两小”原则,即重大疑难复杂案件和可能影响其他地方执法、司法机关判决、裁定、决定的诉讼监督案件,仍由检察长、副检察长、检察委员会决定,而一般案件的决定权以及所有案件中的非终局性事务、事务性工作决定权授予检察官。有的采取最小限度放权原则,如《吉林省检察机关司法办案责任清单》规定所有案件的批准或不批准逮捕、不起诉等实体性处置权由检察长行使,而检察官只享有“提出建议”的权力,以及部分程序性权力。

第三,对检察官的授权不充分。目前,各省级检察机关对检察官的授权,尽管多达“上百项”,但检察官实际享有的往往是例行公事的“虚权”,对于是否逮捕、是否起诉等实体性处置权,多由检察长或者检察委员会行使,或者在行使时受到诸多的限制,检察官没有充分的办案决定权。

第四,对行权主体规定不尽合理。从各省权力清单来看,检察办案行权主体主要有检察委员会、检察长、副检察长、部门负责人、主任检察官、检察官、检察官助理等七种。上述行权主体是否都应当列入检察官权力清单,值得商榷。一是对于业务部门负责人职责。《意见》取消了业务部门负责人审核权,主要行使行政管理权。故业务部门负责人不宜作为行权主体纳入检察官权力清单。二是主任检察官与检察官之间的职权关系。部分省级院制定的检察官权力清单将办案组内办案决定权都授权主任检察官,忽略了检察官作为办案主体的独立地位。无论是实行检察官独任制还是检察官办案组形

^⑤这里所称的“检察官权力清单”,泛指各省级检察机关制定的所有有关检察官职权配置的文件规定。

式,都应当尊重检察官的独立性、自主性。由主任检察官代替检察官作出决定,显然不符合司法责任制改革的要求。三是检察官与检察官助理之间的关系。检察官助理对检察官负责,办案事项来源于检察官的“交办”,没有“明确”的办案职责和权限,案件办理效果也归属于检察官,在职权体系中缺乏独立地位,因此不宜列为权力清单的行权主体。

四、检察官权力清单的设计建议

建立科学、明晰、可操作性的检察官权力清单制度,是推进检察机关司法责任制改革的关键环节。在检察官权力清单的设计上,应当对检察官进行适度授权,确保各级检察官权力清晰,真正成为独立的办案主体。

(一)检察官权力清单的制定主体

检察官权力清单应当由谁来制定?目前主要存在三种观点:一种观点认为,为了统一和规范,应当由最高检制定一个统一的检察官权力清单。一种观点认为,考虑到我国地区差别很大,应当由省级检察机关制定检察官权力清单。最高检采纳了这种观点。《意见》第二十一条规定:“省级人民检察院结合本地实际,根据检察业务类别、办案组织形式,制定辖区内各级人民检察院检察官权力清单。”之所以作出这样的规定,主要出于两个方面的考虑:一是由各省级检察院制定辖区内各级检察院检察官权力清单,可以兼顾不同地区检察机关办案数量、人员素质等不平衡的实际状况,使委托授权更符合工作的要求和实际。由最高检制定全国统一的检察官权力清单,难以兼顾到各地区检察机关的不同情况。二是目前制定检察官权力清单的办法具有过渡性,待司法责任制改革取得较为成熟的经验后,关于检察委员会、检察长、检察官在司法办案中的职责权限,最终要通过修改法律和《人民检察院刑事诉讼规则(试行)》《人民检察院行政诉讼监督规则(试行)》《人民检察院民事诉讼监督规则(试行)》予以明确,从法律上突出检察官的主体地位,明确其相关职权。^⑥还有一种观点认为,省级检察院制定检察官权力清单的同时,宜允许地(市)

级检察院和基层检察院另行制定检察官权力清单或实施细则。这种观点亦未得到最高检的采纳。最高检2017年3月28日印发的《关于完善检察官权力清单的指导意见》规定:“省级检察院应当结合本地实际,根据不同层级检察院的职能,对辖区内三级检察院检察官司法办案权限分别作出规定。‘如果在一个省域范围内没有统一的检察官权力清单,允许各个人民检察院自行设计,可能会因各人民检察院自行委托造成不同人民检察院检察官权限差异过大,难以保证执法统一性。’”^⑦

目前,各省级检察院都制定了各自的检察官权力清单,最高检制定了《最高人民检察院机关检察官司法办案权力清单》,以规范和明确最高检机关各层级检察官的司法办案职权。此外,最高检下发了《关于完善检察官权力清单的指导意见》,对省级检察机关制定检察官权力清单的有关问题确定了大的原则和总体框架。尽管由省级检察机关制定检察官权力清单有利于因地制宜,切合实际,但从目前各省级检察机关制定的检察官权力清单看,可以说是各自为政,五花八门。这既不利于维护检察官权力清单的严肃性,也不利于检察权行使的统一性。笔者认为,检察权应当是统一的,全国各地检察机关,无论层级、区域如何,都依法行使宪法和法律赋予的法律监督职能,在职权配置^⑧及行使方式方面大同小异。在条件成熟时,应当修改人民检察院组织法、检察官法等法律,对检察官的职权作出明确的规定,以贯彻职权法定原则。

(二)检察官权力清单的授权原则

检察官的权力来源于检察长的授权,其办案职权的多少主要取决于检察长授权的大小。对于检察长放权的力度,主要有三种情况:一是高度放权。即检察长除了将法律没有明确规定由检察委员会、检察长、上一级检察机关行使的职权,全部放权给一般检察官外,还将法律明确规定由检察长行使的某些职权(如批准逮捕权等)放权给一般检察官。二是中度放权。即除了法律明确规定由检察委员会、检察长、上一级检察机关行使的职权外,检察长将其他职权中的全部或者绝大部分放权给一般检察官。三是

^{⑥⑦}最高人民法院司法体制改革领导小组办公室:《〈关于完善检察官权力清单的指导意见〉的理解与适用(上)》,载2017年5月24日《检察日报》第3版。

^⑧除最高检专属的法律解释权以及国际司法合作等职权外。

低度放权。即除了法律明确规定由检察委员会、检察长、上一级检察机关行使的职权外,检察长将其他职权的少部分或者大部分放权给一般检察官。^⑨

无论是实行高度放权、中度放权还是低度放权,都需要明确授权的原则。对此,有学者提出了所谓的“大小原则”“上下原则”等作为划分检察官、检察长职责权限的指导原则。所谓“大小原则”,是指重大事项,由检察长或者检察委员会最终决定,较小的、一般性事项,可授权检察官处理。所谓“上下原则”,是指案件办理按程序上行,如一般案件提起公诉,可授权由检察官决定,但案件下行(逆行),如决定不起诉或撤销案件,应由检察长或者检察委员会审查决定。在笔者看来,在对检察官授权时应当考虑以下几个因素:一是突出检察官的办案主体地位。检察官是独立的办案主体,因而应当拥有独立的办案决定权。特别是侦监、公诉等业务,司法性比较强。检察官应当享有类似于法官的独立性,有权自主地、独立地对案件作出处理决定。二是符合司法亲历性原则。“司法亲历性要求审案与判案相统一,而不允许审、判分离。就检察机关来说,就是要尽可能实行办案与定案相统一,减少办者不定或者定者不办。”^⑩根据司法亲历性原则的要求,批捕、起诉职能原则上应当授权检察官行使,检察长只应保留极个别案件的批捕、起诉决定权。

总之,检察官办案责任制改革能否成功,不在于检察长保留多少权,而在于检察官得到多少权。如果检察官没有独立的办案决定权,检察官办案责任制恐将落空。不愿意放权,无非是担心检察官滥权。事实上,在现有的监督制约机制下,如不捕案件、不诉案件均有复议、复核机制,检察官滥权问题基本上是可以防范和监控的。在实践中,一些试点院大胆地将部分案件的不捕权、不诉权等权力授予检察官行使,并未出现明显问题,就是例证。

(三) 检察官权力清单的授权形式

检察官权力清单主要有正面清单和负面清单两种形式。所谓正面清单,指通过列举的方式,详尽而具体地规定司法办案业务中检察委员会、检察长

和检察官的职责权限。所谓负面清单,指仅规定应由检察长、检察委员会行使的权力,而将其他权力均授权检察官行使。正面清单有利于各级检察官清晰了解各自职权,做到授权明确。负面清单规定比较简洁,具有较大的开放性、灵活性,有利于扩大检察官的办案权力。根据正面清单和负面清单的不同特点,可以根据改革探索的情况采取不同的形式。在改革探索初期,对检察官的授权以正面清单为主,同时对未尽事宜通过兜底条款予以解决。也可以正面清单为主,负面清单为辅的综合清单形式,对于检察官应当相对独立决定的事项以正面清单予以明确,防止检察官推诿,将决定事项推给检察长、检察委员会决定,用负面清单形式尽可能多授权给检察官。随着改革深入,可以逐步采取负面清单形式,规定除检察长、检察委员会行使的职权外,其余职权均可授权检察官行使,这样既确保最大程度放权检察官,也可以避免含糊不清、责任不明的情况。

(四) 检察官权力清单的主要内容

检察官权力清单的主要作用,在于明确检察机关内部检察官、检察长、检察委员会之间在司法办案中的职责和权限,特别是办案决定权,为司法责任的划分和承担提供依据。最高检《关于完善检察官权力清单的指导意见》第三条规定:“检察官权力清单应当以明确检察委员会、检察长(副检察长)、检察官办案事项决定权为主要内容。办案职责、非办案业务、操作性及事务性工作以及司法责任等内容原则上不列入权力清单。”因此,检察官权力清单应只规定司法办案业务,而不应涉及非司法办案业务。非司法办案业务虽然也是检察官要承担的职务活动,但是不涉及对司法责任的划分,因而不纳入检察官权力清单之中。检察官权力清单应主要涉及司法办案业务中的办案决定权,而不应涉及具体办案职责。办案活动中讯问犯罪嫌疑人、询问证人、调查核实证据、制作法律文书等具体办案方式、办案职责,是检察官工作职责的应有之义,无需检察长另行委托。当然,法律另有规定的除外。

[编辑 喻建立]

^⑨参见邓思清:《检察官权力清单制度初探》,载《国家检察官学院学报》2016年第6期。

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。

^⑩朱孝清:《与司法亲历性有关的两个问题》,载《人民检察》2015年第19期。