



检察官惩戒制度实践研究

——以J省检察官惩戒工作实践为例

吴继承 胡新文 杨 林*

[内容摘要] 检察官惩戒制度日臻完善,对加快推动检察官职业化建设具有重要意义,但在惩戒工作实践中,仍存在惩戒制度、工作机制、衔接机制不完善的问题。建议系统化完善检察官惩戒制度、规范化建设检察官惩戒工作机制,不断强化与纪检监察机关的协作配合,不断提升检察官惩戒工作实效。

[关键词] 检察官惩戒 司法责任制改革 主要问题 完善建议

党的二十大报告指出,全面落实司法责任制,规范司法权力运行。追责惩戒作为司法责任制落实“最后一公里”,是“强化对司法活动的制约监督,促进公正司法”不可或缺的重要一环。本文针对检察官惩戒制度及J省工作实践进行系统研究,解剖麻雀式地分析检察官惩戒制度运行中存在的问题,契合“惩戒与保护并重”的理念,并就完善制度路径进行一些思考,提出针对性的完善建议。

一、检察官惩戒制度建设发展情况

1995年,第八届全国人民代表大会常务委员会第十二次会议通过的《中华人民共和国检察官法》(全文简称《检察官法》),是我国在立法层面首次正式确立检察官惩戒制度,并对检察官惩戒制度的核心内容予以明确。2014年,中央深改组原则性提出建立法官、检察官惩戒委员会并将其作为重要改革内容予以推进。这是党中央第一次明确要求建立专门的检察官惩戒委员会,对检察官违反检察职业道德行为予以惩戒。^①2016年,中央全面深化改革领导小组审议通过了《保护司法人员依法履行法定职责规定》(下称《保护规定》),规定检察官履行法定职责的行为非经检察官惩戒委员会审议不受错案责任追究。2015年至2021年,最高检先后印发《关于完善人民检察院司法责任制的若干意见》《关于建立法官、检察官惩戒制度的意见(试行)》(下称“两高”《意见》)《人民检察院司法责任追究条例》(下称《追究条例》)《检察官惩戒工作程序规定(试行)》(下称《程序规定》),对严格司法责任

* 作者单位:江西省人民检察院。本文系最高人民检察院2023年立项应用理论研究课题《检察官惩戒制度实践与研究》的阶段性成果。

① 广东省人民检察院课题组:《检察官惩戒委员会制度研究》,《中国检察》2018年第1期。



认定和追究提出明确要求,就人员组成、职责分工、工作原则及程序性事项等进行规定。期间,各省、自治区、直辖市相继出台有关配套制度和工作机制。2021年,J省先后出台《省法官、检察官惩戒委员会章程(试行)》(下称《章程》)《省法官、检察官惩戒委员会审议惩戒事项工作规则(试行)》(下称《工作规则》),并于2023年根据惩戒工作实践完成修订。同时,相继出台《关于常态化开展案件评查进一步提升司法质效和公信力的实施办法(试行)》(下称《常态化评查办法》)《关于常态化开展法官、检察官惩戒工作的实施办法(试行)》(下称《实施办法》)等配套机制,明确省委常委、政法委书记担任主任一职,且由省委政法委对惩戒线索实行台账式管理。

综合来看,检察官惩戒制度建设正在向末端延伸,初步形成了纵向衔接紧密、横向贯通联动的制度体系,且在不断地实践中进一步完善成熟。检察官惩戒委员会作为独立于检察系统的第三方评定机构,负责从专业角度审查认定检察官是否存在故意违反法律法规办理案件、因重大过失导致案件错误并造成严重后果的行为,并提出审查意见,不直接受理检察官惩戒线索,也不直接对检察官作出处理。检察官惩戒应然是被动启动的,既是检察官涉嫌不当履职情形的审查认定程序,也是检察官依法正当行使检察权的履职保护程序。

二、J省检察官惩戒工作实践概况及价值

截止2022年底,J省检察官惩戒委员会从成立到改选,实质性开展检察官惩戒工作2批次,共认定4名检察人员违反检察职责、存在重大过失,并经惩戒线索研判处置联席会议研判,将1名检察人员涉嫌违反检察职责线索不作为检察官惩戒线索处置。

从设立和组成情况看,J省检察官惩戒委员会组织设置与全国大部分地区一致,均将检察官惩戒委员会设立于检察机关之外,由党委政法委、法院、检察院以外的资深法律界人士担任惩戒委员会主任,改选后由省委政法委书记担任,委员均从检察系统内外专业人员选任。

从运行模式看,J省检察官惩戒委员会将检察官惩戒工作细化为惩戒线索集中管理、研判处置、启动调查、受理惩戒事项、开展前置审查、专业会议审核把关、全体会议审议决议等7个步骤,依法独立开展工作,既符合《检察官法》有关惩戒程序规定,又细化新增具体步骤。

从实践成果看,J省检察官惩戒委员会在两种组织架构和运行模式下分别开展惩戒1次,研判惩戒线索5件,审议惩戒事项4件,具有不同时期探索实践的特点。审议事项涉及赌博、非法占用农用地、故意伤害、盗窃案,囊括正当防卫、有罪推定等重难点问题,具有一定的代表性。经法定程序,认定4件案件的承办检察官存在重大过失且造成严重后果,相应检察机关依据审查意见分别作出处理,1件案件的承办检察官不构成重大过失,不作为惩戒事项处理。对5件惩戒线索的不同处理方式,充分体现了“惩戒与保护并重”的履职效果。

综上,J省积极稳妥推进检察官惩戒工作,既具有符合法定要求的普遍性、代表性,又具有J省特色的独创性,是检察官惩戒制度走向实践的重要探索之一。

三、检察官惩戒工作实践发现的主要问题

(一)现有惩戒制度的冲突及缺陷

一是检察机关的再确定权存在冲突。修订的《检察官法》第19条、《程序规定》第19条规定,人民检察院依照有关规定作出是否予以惩戒的决定,对于惩戒委员会的意见有再确定或具体确定之权。但《追究条例》第25条、“两高”《意见》第10条、《工作规则》第31条规定,人民检察院根据干部管理权限作出惩戒决定,对于惩戒委员会



的意见并无再确定或具体确定之权。因而,现有惩戒制度对检察机关是否有再确定权存在冲突。

二是“重大过失”的界限不明确。现有惩戒制度均通过不同方式明示“因重大过失导致案件错误并造成严重后果的”等检察官惩戒事由,但尚未明确“重大过失”“一般过失”的认定标准,致使惩戒实践中难以把握其界限。如,J省召开联席会议研判某盗窃案惩戒线索时,针对同案共犯盗窃数量被不同法院判决作出不同认定的情形,虽最终认为该案承办人员不存在重大过失,但也有的认为该情形造成同案不同判,损害了司法公信力,属于事实认定不清的重大过失,出现“重大过失”把握的分歧。

三是惩戒事由未全覆盖。尽管检察权是国家权力的一种,检察官作为公务员的一种,但是承载着检察权的是具有职业人格的人,而任何职业活动的参与者都必须有自己职业领域的伦理。^②早在2019年,《中华人民共和国检察官职业道德基本准则(试行)》中便规定了检察官职业伦理,即忠诚、公正、廉洁、文明。但正如陈瑞华教授曾言:“我国在追究法官责任方面显然存在本末倒置的问题,对于本应严格追究的职业伦理责任极少追究。”此种问题同样适用于检察官惩戒工作。现有制度限定的检察官惩戒委员会职责范围未将检察官严重违背职业伦理的行为纳入其中,偏向于结果无价值,不符合检察官职业化内容的基本认知,不利于建设真正值得国家和人民信赖的法律人才队伍。在惩戒实践中,违反检察职业伦理的行为往往需要和“错案”的实质性结果发生关联才能纳入惩戒事由,而未与“错案”的实质性结果发生关联的行为,则易被有意或无意地忽略。

(二) 检察官惩戒工作机制还不完善

一是发现惩戒线索不够。从“两高”《意见》和《追究条例》《程序规定》等制度来看,检察官惩戒委员会审议事项均来源于检察院。《实施办法》在此基础上作出“突破”,规定集中管理的惩戒线索来源于纪检监察机关、党委政法委、检察机关。但《实施办法》位阶较低,不具有完全的强制力,在纪检监察调查中前置检察官惩戒委员会审查较困难。实践中,各级党委政法委移送的惩戒线索主要来源于案件评查,评查力量主要来源于检察机关,但检察机关监督实际发现并移送的惩戒线索并不多。究其原因,检察官惩戒工作程序复杂、审议周期较长,针对刑事错案追责、巡回检察发现问题追责等重要任务,较难满足其时效性要求。检察权运行监督制约机制不够完备,全流程监督发现问题不够,对线索移送等要求还不具体,针对该发现而未发现的、未按规定移送的情形应当承担的责任缺少规定。有的检察人员对检察官惩戒工作缺乏全面准确认识,把“惩戒与保护并重”片面理解为单方面的追责处分,存在误读和抵触情绪。

二是案件评查与追责惩戒衔接不紧。从工作实践看,案件评查大多聚焦司法办案程序问题和文书瑕疵,注重追求“合格”“不合格”“瑕疵”等评定结果,对瑕疵案件与不合格案件反映在案件实体中的具体情形评析不够,特别是对承办检察官的履职行为是否依法依规,是否存在不正确履职或怠于履职的情形分析不够,无法对研判分析承办检察官是否存在重大过失起到帮助效果。现有制度尚未对检察官惩戒工作涉及案件的评查前置进行规范,尚未明确检察官惩戒工作中未经评查或对评查结果存在疑问的案件如何与案件管理部门衔接,导致因惩戒工作需要个案开展评查时无法可依。

三是调查核实方式缺乏必要刚性。依据《人民检察院检务督察部条例》《追究条例》,检务督察部门开展调查核实的方式主要有参加或者列席与督察事项有关的会议和查阅、调取、复制与督察事项有关材料、案卷、档案、电子数据等8种。从工作实践看,无论是检务督察部门调查核实,还是检察官惩戒委员会前置审查,查阅、调取、复制与督察事项有关材料、案卷、档案、电子数据等方式,是调查核实的常用方式。但通过这些方式很难查清是否存在插手、干预、过问案件等案外因素,从而无法准确判断涉案检察官主观故意状态,推定主观故意依赖于涉案

^②[法]涂尔干:《职业伦理与公民道德》,商务印书馆2015年版。



检察官主动交代。参加会议、听取汇报、谈话、询问等调查方式缺乏刚性,仅能满足核查涉事检察官是否存在重大过失,意图通过这些方式查实涉事检察官是否存在故意违法办案,甚至徇私枉法、滥用职权等行为,存在较大困难。

(三) 检察官惩戒与纪检监察衔接机制还不完善

一是调查权重合的冲突。监察委员会对所有行使公权力的公职人员进行监察,实现对象范围“全覆盖”。具体而言,国家监察委承担对违反法定职责的不当行为的监察,检察官违反检察职责的不当行为应然属于其监察范围。这部分监察权与检察官惩戒中的违反法定职责的惩戒事由相互重合,导致检察官违反检察职责行为管辖权的冲突。从工作实践看,一方面,后者往往为前者所吸收合并,纪检监察机关对检察官涉嫌违反检察职责的行为有应然的管辖权,且不必经过检察官惩戒程序,致使检察官惩戒委员会审议的案件偏少,检察官惩戒制度被虚化的现象不同程度存在。另一方面,经检察官惩戒委员会审查认定应当予以惩戒的检察官,在检察官惩戒过程中被立案后,按照干部管理权限移送纪检监察机关处理时还需再次立案,存在重复“立案”问题。

二是检察官惩戒委员会专业优势未得到充分发挥。现有制度明确惩戒委员会从专业角度审议检察官是否存在违反检察职责的行为。《保护规定》更是明确规定“检察官履行法定职责的行为非经检察官惩戒委员会审议不受错案责任追究”。将检察官惩戒委员会审查前置,从专业角度提出审查意见,为相关单位(部门)作出惩戒处理决定提供客观依据,属于应然的要求。然而,《监察法》并未规定监察机关在对检察官违反检察职责行为进行处置时,须经检察官惩戒委员会的审查认定。从工作实践看,纪检监察制度与检察官惩戒制度衔接多停留于接受纪检监察监督、单向移动线索阶段,尚未在纪检监察监督中充分发挥检察官惩戒委员会作为第三方机构的专业优势。

三是惩戒处理衔接不够顺畅。根据《追究条例》第25条、《工作规则》第19条之规定,对检察官的惩戒处理,应当按照干部管理权限,移交有管辖权的纪检监察机关或组织人事部门。但现有制度并未就惩戒处理移交工作进行规定。从工作实践看,一方面,有的认为检察官惩戒属于特殊事项,即使干部管理权限不在检察院的,所在检察院依然具有管辖权,可以作出政务处分,与《中华人民共和国公职人员政务处分法》第3条之规定相违背。有的则因无法可依,需要与相应纪检监察机关进行反复协调,移交工作不够顺畅。另一方面,现有制度未给予纪检监察机关运用检察官惩戒委员会审议决议直接作出处理决定的合法性,纪检监察调查与检察官惩戒调查的标准要求不一致,有管辖权的纪检监察机关接收惩戒材料后,仍然需要依照纪检监察相关程序再次开展调查核实等工作,影响工作效率,造成资源重复损耗。

四、完善检察官惩戒工作的路径思考

(一) 系统化完善检察官惩戒制度。系统把握法规制度间存在的矛盾冲突和惩戒实践的客观反映,对现有惩戒制度进行系统性规范。一是系统规范检察机关的再确定权。从立法层面看,赋予检察机关再确定权等同于否定了检察官惩戒委员会审查的现实意义,背离了检察官惩戒制度设立的目的。二是明确“重大过失”与“一般过失”的界限。在难以廓清“重大过失”具体内涵和外延的情况下,可以优先界定不属于重大过失的情形以及属于一般过失的情形,进而对司法责任追究与刑事责任、一般过失责任、司法瑕疵责任追究进行区分。三是增加检察官严重违背检察职业伦理的行为作为惩戒事由。在惩戒事由的设定上,充分考虑检察官特点,将职业伦理与政治伦理纳入,在进行充分调查的基础上,将职务外行为与职务内行为结合起来,构建符合司法规律的惩戒事由。[6]在此基础上,为避免多头、重复立法导致的冲突,可以从源头设立一部综合法,把线索来源及管理、提请惩戒、前置审查、审议惩戒事项、惩戒执行、惩戒救济、程序衔接等内容一并囊括在内,从而达到形式上的系统化。

(二) 规范化建设检察官惩戒工作机制。一是完善惩戒线索管理机制。加强与纪检监察机关、党委政法



委、检察机关、信访部门的沟通协调,完善追责惩戒线索互联互通制度机制,形成惩戒线索发现多位一体协作新格局。加强检察机关内部监督力量协作配合,贯通事前、事中、事后监督,积极构建沟通顺畅、衔接有序的内部监督闭环。加强日常监督管理,常态化开展案件评查,加大重点案件评估和复查力度,发现并移送检察官涉嫌违反检察职责线索。建立线索集中反映案件与线索集中反映人员的“双查”机制,融合推进对案的监督与对人的监督。立足全流程精准监督,加强检察业务系统检务督察模块建设,以大数据赋能、智能化辅助,提升监督发现惩戒线索的效率。开展多方位宣传教育,引导检察人员全面认识“惩戒与保护并重”原则,消除提请惩戒就是接受“惩”与“罚”的错误认识,切实让检察官惩戒成为保障依法履职的重要屏障。二是完善案件评查与追责惩戒衔接机制。进一步拓展案件质量评查的深度,以对接司法责任认定为切入点,聚焦“采信证据是否确实、充分、合法”“认定事实是否确实、准确”“办案人员是否涉嫌违纪违法”“办案人员应否追究司法责任”等与案件实体、司法责任相关的重点问题分析,将评查延伸到审查检察官履职行为是否合法或尽到必要注意义务,构建完备的案件质量评查规范标准体系。通过修订《追究条例》等相关法规,把案件质量评查作为提请追责惩戒的前置程序,明确因追责惩戒工作需要移送案件管理部门进行评查的,案件管理部门应当抽调专业力量进行全案评查,并及时将案件评查结论报告等移送检务督察部门。三是以规范化助推调查核实做到刚性。进一步规范、细化“受理、初核、立案、调查、处理”等追责惩戒程序,通过程序性规范保障实体性规范。严格落实具体办案环节检察长审核审批制度、结论报告检委会审议把关制度以及重要典型案件通报曝光制度,进一步增强调查核实的权威性、严肃性和震慑力。加强上级检察院对下级检察院的领导、指导和监督,保证检察官惩戒工作正确方向,确保检察官惩戒制度落到实处。加强与纪检监察机关的沟通协调,主动接受监督、指导,并参照纪检监察办案实操的标准规范追责惩戒程序要求,保障惩戒调查与纪检监察调查无缝衔接。善于借助纪检监察监督力量和手段,针对涉嫌主观故意违法办案的情形,积极协同派驻纪检监察机关开展联合调查,形成监督合力。

(三)强化与纪检监察机关的协作配合。一是健全检察官惩戒委员会审查前置机制。检察官惩戒委员会设立的目的是从专业角度审查认定检察官是否存在违反检察职责的行为,其职能不应被纪检监察制度吸收。应当通过联合出台相关制度等方式,建立健全检察官惩戒委员会审查前置机制,并依法保证该机制得到的贯彻执行。即纪检监察机关经调查核实发现检察官涉嫌违反检察职责的,应先由检察官惩戒委员会从专业角度进行审查认定,再由纪检监察机关依据审查意见作出相应的处理决定。将检察官惩戒委员会审查前置,既能够充分发挥检察官惩戒委员会的专业优势,为追责处理提供重要且专业的参考意见,也能够有效避免法规冲突。二是增强检察官惩戒工作的时效性。一方面,精简工作程序。建立网格化工作机制,将检察官惩戒委员会委员划分为若干功能小组,实行主任(副主任)负责制,负责惩戒线索的研判和惩戒事项的前置审查等工作,小组审查意见可直接提请检察官惩戒委员会全体会议审议,精简各类冗长且繁杂的程序。另一方面,创新组织形式。建立健全远程视频会议机制,把视频会议作为全体会议召开的重要形式之一。充分利用政法机关内部信息系统、远程视频系统,进一步增强惩戒工作会议召开的灵活性。建立特殊情形处理机制,对个别无法参会的人员,应当允许以书面形式提出个人意见建议,以保证会议召开符合法定要求。三是建立惩戒处理的衔接机制。一方面,加强与派驻纪检监察机构的协作配合,健全追责惩戒线索双向移送制度化、追责惩戒情况研判会商常态化的工作机制,形成协调联动、互利共赢新格局。另一方面,健全惩戒调查与纪检监察审查调查互信、衔接机制,通过形成共同意见或出台法规制度的方式,在调查、救济等程序要求,文书制作、录音录像等具体标准上,做到对标对表、对等衔接,避免重复工作致资源损耗。

(责任编辑:罗菁婷)