

聚焦“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发言观点集萃

古孟冬

时值《人民检察院组织法》和《检察官法》被列入十二届全国人大常委会立法规划,将在本届全国人大任期内进行审议之际,7月12日至13日,由国家检察官学院和中国人民大学法学院主办、河北省人民检察院承办的第十二届国家高级检察官论坛在河北省石家庄市举办。围绕“人民检察院组织法与检察官法修改”这一论坛主题,樊崇义、陈卫东等18位法学教授和全国各地检察理论精英各抒高见,热烈探讨。

樊崇义:立法目的要从一元论走向二元论

中国政法大学诉讼法学研究院名誉院长、教授、博士生导师樊崇义在作专家主旨发言时强调,《人民检察院组织法》的立法任务和目的,要从一元论走向二元论,即在查明事实、惩罚犯罪的同时,尊重和保障人权,包括对犯罪嫌疑人、被告人人权的保护,尤其应落实辩护律师的权利。《人民检察院组织法》的修改,应写入检察官行使检察权的八大原则,分别是独立行使检察权原则、平等适用法律原则、人权保障原则、公共利益原则、检务公开原则、依靠群众原则、程序正当原则以及司法责任原则。

陈卫东:检察机关不应完全等同于法律监督机关

中国人民大学法学院教授、博士生导师陈卫东在发言中表示,关于检察机关的定义,是法律监督机关,但不是唯一的。检察机关建立了法律监督,到目前为止应该说还有很大的拓展空间,主要应从司法监督向行政监督,向监督行政法拓展。修订后的《人民检察院组织法》应能体现检察机关对重大案件的侦查监督权,特别是检察机关对各种类型案件的侦查取证有权进行质疑,从而引导侦查机关更好地工作。

王守安:司法职业尊荣应得到提升

最高人民检察院检察理论研究所所长王守安认为,应当提升司法职业尊荣。司法的本质是判断,对司法官的专业知识、专业技能有全方面的要求,在所有的人员中对司法人员要求最高,这是社会普遍共识。包括检察官在内的司法官,在维护社会公正、消解社会不满、维系社会秩序中有着不可替代的作用。因此,司法官理应得到社会公众的尊重,并有特殊待遇的保障。

王玄玮:要构建一个科学完善的检察职权体系

云南省人民检察院法律政策研究室副主任王玄玮提出,修改《人民检察院组织法》的任务,当然是为了解决一些突出问题,但更重要的是构建一个科学完善的职权体系,这才是检察执法的核心问题。不管赋予检察机关多么崇高多么神圣的任务,都要通过科学的方法来实施的。有了科学完善的检察体制,基本上就解决了检察机关要做什么、怎么做的问题。

魏昌东:主任检察官职权目标必须法定化

上海社会科学院法学研究所刑庭室主任魏昌东认为,主任检察官职权目标必须法定化。从目前来看,仅仅是明确了主任检察官的地位和领导权限的范围,而没有对法定职权进行法律明确规定,这将在一定程度上影响到主任检察官制度的完整构建。因此,建议在此次立法修订当中,将通过行使检察权,确保有效指控犯罪,规定为主任检察官的职权和定位。这两者的明确,有助于明确主任检察官的制度,这是一项须在法条上做出明确的规定。

高扬捷:应实现“以侦查监督为中心”的转变

福建省泉州市人民检察院检察长高扬捷指出,以审判为中心的刑事诉讼制度改革,是对我国长期存在的“以侦查为中心”刑事诉讼格局的批判和否定,涉及公、检、法、司各机关之间刑事司法职权的重新分配。检察权内部也面临职权配置优化的课题,这正是《人民检察院组织法》修改需要正视的问题。理由在于,要实现从侦查到审判的“中心”转移,就要强化和优化对侦查权的引导和制约。处于与侦查权对接最前沿的侦查监督部门,本应在侦查活动监督工作中发挥“中心”作用。但现有的制度设计和检察实践,对侦查权的监督均表现为以公诉职能为中心。因此,必须对检察机关内部侦查活动监督的“中心”重新予以审视。

冀运福:承办专案时应成建制地抽调检察官办案组

河北省廊坊市人民检察院检察长冀运福提出,独任检察官、检察官办案组这种新型办案模式,在司法实践中可能遇到的一些问题,比如仍受原有办案模式的冲击和影响的问题,与承办专案之间的突出矛盾问题,等等。解决的对策,一是可根据业务性质不同划分办案组织形式,对于诉讼监督、侦查监督案件宜安排独任检察官办理,而对于自侦案件则尽量安排检察官办案组办理;第二,对于因办理“专案”需要而临时组建的专案组,应成建制地抽调检察官办案组,以确保办案组织和办案人员之间的顺畅与协调,提升办案效率和质量。



图为第十二届国家高级检察官论坛会场。宋晓晖 谷晓哲 摄

李奋飞:加强检察人员职业保障有利司法良知保留

中国人民大学法学院教授李奋飞表示,因为司法人员行使的职务职权是具有特殊性的,与一般的公务活动、一般的社会活动,具有明显的区别。我们的社会、我们的国度需要有良知的司法人员。一个有司法尊严的人更容易保障司法良知,因此应通过立法的形式,建立一系列的保障措施,其目的不仅仅是让检察官享有司法尊严,更重要的是让他能够“保留司法良知”。

周晓霞:“侦捕诉一体化”需进行诉讼化改造

国家检察官学院讲师周晓霞认为,职务犯罪侦、捕、诉的一体化机制,严格围绕审判机关的裁判标准来调整自己的

证据活动,这样一个机制运行良好的关键,是贯彻了以审判为中心的改革要求的。但问题是,现在“侦捕诉一体化”太重协作而轻监督了。就目前来看,这个工作机制法律依据欠缺,应当对“侦捕诉一体化”进行诉讼化的改造,通过立法明确良好的工作方法。

钱云灿:要平衡检察一体原则与检察官个体独立关系

浙江省乐清市人民检察院法律政策研究室主任钱云灿强调,如何平衡检察一体原则与检察官个体独立的关系,不应过分强调检察一体而使检察官个体自主办案的空间受到挤压,阻断司法亲历性,妨碍其客观公正地行使职权,最终导致不同主体之间的权力界限不明、司法责任不清,办案责任制最终无法落实。同时,也应避免因放权过大导致检察官个体因执法水平不高、综合素质欠缺而无所监督制约,以致引发司法腐败的问题。

问责要有眼里不揉沙子的认真劲儿

林伟

近日,中共中央印发了《中国共产党问责条例》,并发出通知,要求各地区各部门认真遵照执行。作为全面从严治党的又一项制度安排,问责条例全文内容简明扼要,执纪目标明确、重点突出、要求严格,备受各界关注。

有权必有责、有责要担当、失责必追究。动员千遍,不如问责一次。问责工作是全面从严治党的重要内容之一,随着全面从严治党的力度不断加大,问责工作的制度化、常态化要求也越发迫切。事实早已表明,推进党的建设新的伟大工程,问责工作是“先手棋”,一子落、满盘活。在这个问题上,党中央是言出必行。作为一部规范全党各级党组织、全体党员履职尽责的重要文件,作为全面从严治党的细化具体化,此次条例的印发施行,标志着党的问责工作进一步规范化和强化,再次释放出全面从严治党的强烈政治信号。

没有问责就难有担当。党的十八大以来,包括《中国共产党廉洁自律准则》、《中国共产党纪律处分条例》、《中国共产党巡视工作条例》等,党员干部追求的高标准和管党治党的戒尺都得到了进一步明确,从严治党的制度“笼子”一再扎紧。此次印发的《中国共产党问责条例》,坚持问题导向,紧紧围绕坚持党的领导、加强党的建设、全面从严治党、维护党的纪律、推进党风廉政建设和反腐败工作开展问责,直接剑指为官不为、为官乱为的不良之风,既是深化全面从严治党的有力体现,也是为党员干部的担当精神刻画出了一条底线,更是推动“两个责任”落实的“组合拳”。

落实“两个责任”永远在路上。当前,反腐败斗争成效显著,但“四风”问题树倒根在,减少腐败存量、遏制腐败增量、重构政治生态的工作任务仍然艰巨繁重,在实现不敢腐、不能腐、不想腐上还没有取得压倒性胜利。要从当前严峻复杂的形势中走出来,让“两个责任”落细落小落实落地,是重要的关节点。时至今日,在一些地方、一些单位,全面从严治党还存在说着得多、做得少,“只闻雷声,不见下雨”的现象。有些领导干部对身边发生的问题,视而不见,充耳不闻,装糊涂,当“老好人”。有责不担,正气难彰;有错不纠,百弊丛生。如果不高悬问责利剑,党的纪律怎么能严肃起来?“两个责任”又怎么能压得下去?从从严治党势必流于形式、陷入空谈。

全面从严治党是我们党立下的“军令状”。当前,全面从严治党正处在从治标为主走向标本兼治的重要节点,落实“两个责任”是各级党组织、领导干部职责所在、使命所系,只有把“问责”作为全面从严治党的重要抓手,黑下脸来,找典型,或批评诫勉,或组织处理,或纪律处分,以问责强化责任意识、倒逼履责动力、助力正本清源,推动管党治党从宽松软走向严紧硬,才能让各级党组织、领导干部产生危机意识,自我加压,主动履责,把责任放在心上、抓在手上、扛在肩上,以眼里不揉沙子的认真劲儿,认真贯彻落实《中国共产党问责条例》,担负起管党治党的政治责任,用担当的实际行动诠释对党的忠诚,让从严治党真正严起来实起来,从而推动形成风清气正政治生态。



郭勇志

2015年以来,盐山县检察院案件管理部门认真做好检察业务态势分析,充分发挥参谋职能,服务领导决策,服务检察业务科学发展,取得了较好效果。

“三个到位”夯实业务态势分析基础。一是人财保障到位。安排具有研究生学历、通过国家法律职业资格考试的干警从事一线部门内勤和检察统计工作,同时由3名从事过多年统计工作的干警组成后备智囊团,对于一些重要案件信息和敏感数据,一起推敲、审核填报。投资50余万元配备高性能计算机、多介质存储工具等硬件设施,确保AJ2013统计软件高效运行,确保统计数据高效安全存储使用。二是制度规范到位。出台了《检察统计管理办法》,严格案卡及报表填报报送时间、三级审签、四级审核程序及报送方式,规范发现统计差错时专职统计人员核实、纠正及通报程序。三是奖惩落实到位。将统计差错通报情况纳入业务部门年终目标管理考核项,直接跟经济效益、评先评优、提拔任用挂钩。去年以来,该院检察统计工作未出现重大错报、漏报、迟报、瞒报等现象,有力地夯实了检察业务态势分析基础。

“内联上接”提升业务数据分析水平。一方面,深化案管部门与办公室的联系协作。由案管办统计人员及时向办公室反馈业务工作整体运行情况和本地一段时间内的多发性犯罪、新型犯罪等情况,办公室结合反馈信息,及时总结提炼、宣传报道执法办案实践中的成功经验做法,或对存在的突出问题,组织开展专题调研,形成情况反映,及时反馈给统计人员编发检察业务态势分析报告。另一方面,注重结合全市检察业务工作情况进行对比分析。结合沧州市检察业务态势分析报告,将该院检察业务与全市检察业务、其他县区院的检察业务进行横向对比分析,对照年度目标管理考核任务,准确分析该院检察业务在全市检察工作中的排位情况,找出检察工作中存在的差距和不足。如2015年,该院案管部门通过横向比较发现捕后不诉率明显偏高,经深入分析总结后,向法院党组提交了专门的分析报告,引起了重视,捕后刑化问题得到了及时有效解决。

“双管齐下”加强分析成果转化运用。一方面,实行检察业务态势分析研判制度。根据案管部门每月作出的检察业务态势分析,院党组每季度召开一次检察业务态势分析研判会,针对分析反映出的突出问题和苗头性、倾向性问题,组织公诉、侦监、反贪、反渎等业务部门负责人共同研究解决工作中的重点、难点问题,有针对性地改进不足,推进工作。另一方面,提供三类检察业务态势分析报告。第一类是工作趋势分析报告,对办案情况进行总体分析,对整个检察业务状况进行趋势分析,为检察业务横向纵向比较提供依据;第二类是案件质量分析报告,推介典型办案经验,指出案件办理过程中存在的问题和不足,分析原因,提出整改意见;第三类是专题分析报告,对于本地区多发型、新型犯罪,结合办案实际,深入分析发案特点、规律及原因,并从体制机制等各方面提出预防犯罪方法。

(作者单位:盐山县人民检察院)

服抓好检察业务态势分析

我国自由刑的应然走向

——评敦宁博士近著《自由刑改革的中国路径》

赵亮

自由刑,就是在一定期限内限制人身自由的刑罚。刑的意思就是“去”,自由刑,就是要“去掉”(剥夺)你的自由。在我国,管制、拘役、有期徒刑和无期徒刑都属于自由刑的范围。在全面推进依法治国的宏大背景下,法学及法律实务部门的各个领域都在努力探索迈向法治的道路,刑法领域亦然。在刑法领域中,自由刑是惩治与预防犯罪的重要手段。随着我国的死刑被逐步削减和限制,自由刑在惩治与预防犯罪中的功能愈加重要。因此,如何通过有效的改革实现我国自由刑的法治化与现代化,是当前刑事法治建设进程中的一个重大问题。

敦宁博士是对我国自由刑改革问题展开系统研究的学者之一,其所著《自由刑改革的中国路径》一书已由人民出版社出版。敦宁在该著作中明确指出了我国自由刑所面临的多个问题,并提出了亟

待改革的意见和建议。并认为,对我国自由刑的改革应坚持三项基本原则,即立足国情原则、注重刑罚效益原则和系统改革、逐步推进的原则。

在具体的改革措施方面,敦宁认为,对我国自由刑的改革,应从其配置、适用和执行方面系统展开。在自由刑配置改革方面,除进一步完善相关的自由刑刑种外,应适当减少无期徒刑的配置,扩大管制刑的配置,以适度缓和我国自由刑的严厉性。在此基础上,可通过增加、改进自由刑与相关附加刑的搭配方式,来充分发挥多种刑罚方法的综合效应。在自由刑适用改革方面,重点是实现自由刑裁量原则的具体化和自由刑裁量方法的科学化,并对缓刑和禁止令的适用制度进行相应的改进。在自由刑执行改革方面,主要的改革内容包括罪犯分类、分级处遇制度的改革,减刑、假释制度的改革,社区矫正制度的完善,以及恢复性行刑制度的构建。

以上改革意见我是基本认同的。就我来看,对自由刑的改革,核心就是有效克服其相应的缺陷或弊端。现代意义上的自由刑始于16世纪以后的刑法史,其初始形态就是监禁刑。例如,适用自由刑的最终目的是令犯罪人以一个正常人重返社会,但是其所运用的手段却是将犯罪人与正常的社会生活完全隔离。又如,自由刑的中短期监禁刑一直被作为一种重要的轻罪制裁手段,但其本身又是存在诸多弊端的。如由于监禁时间较短,因而无施教的机会;对防止犯罪无力;受刑人大多数为初犯,短期监禁使其丧失对拘禁的恐惧,减弱其自尊心;犯罪人的社会复归遭遇困难致其陷入累犯;执行短期监禁刑的机构往往设备不良,缺乏有训练的职员,因而受刑人极易受恶性感染而成为再犯,等等。因此,对我国自由刑的改革,重点就是有效解决上述问题。

令人欣慰的是,在《自由刑改

革的中国路径》一书中,作者敦宁博士不仅敏锐地发现了这些问题,而且已经提供出了诸多改革意见和建议。

总体来看,《自由刑改革的中国路径》一书,着眼于自由刑的立法、司法和行刑三个阶段来展开研究,不仅保证了对我国自由刑进行改革的系统性和协调性,而且也提出了诸多切实可行的改革意见和建议,从而指明了我国自由刑的合理走向。同时,该著作也并没有进行空洞、抽象、晦涩的理论堆积与说教,而是用翔实的数据、生动的案例向读者展示了问题所在,并提供了具体的解决办法。当然,我国自由刑的改革是一个庞大的系统工程,需要学界和实务部门的共同努力,而学者的任务就是为其提供系统的理论指南,希望将来能够有更多这一方面的优秀著作不断涌现。

(作者系中央司法警官学院副教授、法学博士,河北省刑法学研究会常务理事)