**司法责任制背景下检察官联席会议**

**制度之完善**

易海辉[[1]](#footnote-0)

**[[2]](#footnote-1)摘要：**根据党的十九大报告，我国司法责任制改革进入健全配套制度的“精装修”阶段。检察官联席会议制度作为一项通过民主讨论，发挥集体智慧，为办案决定者提供参考作用的制度，是司法责任制改革的重要配套制度之一。检察官联席会议在实践中已经广泛应用，其具有保障案件质量、促进类案统一、监督检察办案、减轻职业压力、提升队伍素质等重要价值，因而决定了其具有较强的生命力。然而，实践中由于存在缺乏顶层设计、工作机制粗疏、亲历性不足、形式化倾向等问题，影响了制度预期价值的发挥。从全面落实司法责任制角度出发，有必要从内部制度设计与外部制度环境优化两方面进一步完善检察官联席会议制度，以促进制度应然功能的实现。

**关键词：**司法责任制；检察官联席会议；制度完善

检察官联席会议一词作为官方用语最早见诸于高检院出台的《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》）。《意见》被认为是检察系统司法责任制改革的纲领性文件，其第19条规定业务部门负责人的职责之一是“召集检察官联席会议，对重大、疑难、复杂案件进行讨论，为承办案件的检察官或检察官办案组提供参考意见”。但何谓“检察官联席会议”以及如何开展会议，《意见》并没有进一步解释。根据党的十九大报告，当前司法责任制改革已经进入到健全司法责任制配套措施的“精装修”阶段。显然，检察官联席会议制度是全面落实司法责任制的重要配套举措之一，也是评价我国检察权运行机制改革的重要参数之一。目前，各省级检察院基本上都出台了本省检察官联席会议制度规范，各地检察机关也制定相应落实意见并广泛实践，但实践过程中暴露出一些问题，影响了制度应然功效的实现。同时，理论界对此问题也没有给予充分地关注，研究的成果相当少。相比之下，法院系统的专业法官会议、审判长联席会议等类似课题则有诸多深度研究。[[3]](#footnote-2)因此，有必要从理论上对检察官联席会议制度进行更深层次的解剖，找准问题并提出改良建议，以期对进一步完善检察权运行机制，全面落实司法责任制有所裨益。

一、制度解构：检察官联席会议制度的基本内涵

概念是研究问题的逻辑起点。检察官联席会议制度在今日已非新事物，作为司法责任制改革的产物，在2014年中央启动新一轮司法体制改革以来，其便被官方正式推出。历时近4年，但至今高检院并没有对其概念内涵作明确的解释，而主要由各地检察机关自行规范或由学界进行总结。事实上，至今无论是学界还是检察系统都没有对检察官联席会议制度得出统一的共识。

考察各省检察官联席会议的文本，可以发现彼此规范各异。如代表性的《江苏省检察机关检察官联席会议规定（试行）》规定：“检察官联席会议是指检察机关业务部门组织召开的，由检察官共同参与研究，为承办检察官提供参考意见的专门会议。”《广东省检察机关检察官联席会议制度实施办法（试行）》规定：“检察官联席会议对重大疑难复杂案件进行讨论，为承办案件的独任检察官和检察官办案组提供参考意见。”《辽宁省检察机关检察官联席会议制度 （试行）》规定：“检察官联席会议制度是凝聚检察官集体智慧，会诊解决案件办理中遇到的重大、疑难、复杂、敏感和有重大意见分歧案件，以保证案件质量的一项重要制度。”《甘肃省检察机关检察官联席会议制度 （试行）》则规定：“检察官联席会议制度是检察官司法办案的辅助机制，主要任务是对重大、疑难、复杂和新型案件，以及重要司法业务事项进行讨论，为独任检察官或检察官办案组提供参考意见和处理建议。”从以上规定可以看出，各省检察机关对检察官联席会议制度的概念理解上存在诸多不同之处。

理论界对检察官联席会议制度也有不同的理解。如有观点认为：“检察官联席会议制度是指在业务部门内部设立，由部门负责人或主任检察官主持召开，本部门检察官参加，对重大、疑难、复杂或在法律适用上有重大争议的案件进行讨论、交流，为案件承办检察官提供办案意见的业务会议制度。”[[4]](#footnote-3)还有观点认为：“检察官联席会议是指检察长(分管副检察长) 或业务部门领导根据办案需要决定召开的，由入额检察官参会，用以讨论重大、疑难、复杂案件、总结类案或者拟提请检察委员会案件，为检察官办理案件、检察长或检察委员会决策提供专业化、系统化意见的咨询性会议组织。”[[5]](#footnote-4)

列举上述诸多理论和实务定义，目的不在于对各种观点进行批判，而在于说明无论是理论还是实务界都没有形成共识。笔者认为，上述各种检察官联席会议定义都有一定的合理之处，但也存在不足。如有的仅将检察官联席会议的讨论范围限于重大疑难复杂案件，有的仅将其定义为承办检察官的参考组织，有的认为其是提供专业化、系统化意见的咨询组织。无疑，这些观点在检察官联席会议的讨论范围和功能上都存在不适当的扩大或缩小，或者说存在功能认识的偏差，囿于篇幅在此无意详细分析。

笔者认为，考察检察官联席会议制度的概念内涵需要回归概念产生的背景。检察官联席会议制度并非忽然间凭空产生，而是有其历史演变和沿革。在检察官联席会议制度产生前，检察权遵循的是三级审批制模式。在此模式下承办人办理的案件报部门负责人审批时，部门负责人通常对于疑难复杂的或存有争议的案件，组织部门资深干警召开讨论会，进行集体讨论，部门负责人再根据讨论情况进行决策或提出处理意见报分管副检察长审批。可以将此会议称为部门讨论会议。部门讨论会议实质上是为享有案件决定权的部门负责人、分管副检察长提供参考。随着检察权运行机制改革的推进，我国检察机关曾进行了主诉检察官制度改革。在主诉检察官制度改革过程中，为配合主诉检察官办案决策，便探索了主诉检察官联席会议制度。[[6]](#footnote-5)无奈由于主诉检察官权力回归不到位、责权利不一致等问题，导致主诉检察官制度改革昙花一现，[[7]](#footnote-6)主诉检察官联席会议制度也处于相同的命运。在司法责任制改革前，实践中仍然主要是采取部门讨论会议的形式。随着司法责任制改革的实施，要求“谁办案谁负责，谁决定谁负责”，检察官成为真正的办案主体，案件决定权很大程度上回归于检察官。在此模式下，高检院将检察官联席会议制度作为检察官决策参考机制写入《意见》。从上述演变历史看，可以发现从保障案件质量，统一法律适用标准上，部门讨论会议与检察官联席会议具有功能的趋同性。在服务对象上看，两者都是为案件决定者提供决策参考。可以说，检察官联席会议应是在部门讨论会议基础上的变革结果。其与实施多年的检察机关专家咨询委员会一样，实质上都是为办案提供参考，辅助决策。

从当前检察权配置看，案件决定权主要在承办检察官，但并非所有决定权都归承办检察官。出于权力监督制约出发，各地检察官权力清单上都无一例外的保留了部分权力归于检察长（副检察长），即部分案件需要报检察长审批决定。因此，在检察官联席会议的召集者上即可能有检察长（副检察长）和部门负责人，在参考服务对象上即有享有案件决定权的检察长（副检察长）以及普通承办检察官。在讨论范围上，基于其参考性不应限定具体的范围，可以是案件分析，也可以是办案经验问题，因为讨论结论不具有强制执行性，只要案件决定者认为有必要或领导认为有必要借助集体讨论确定的其他事项都可以纳入。当然，实践中主要是讨论案件。案件类别也不应限定为重大疑难复杂，何为重大疑难复杂至今没有任何明确的定义和判断标准。实践中，不少地方将不捕不诉案件统一规定要纳入检察官联席会议讨论。这些不捕不诉案件并非都是重大疑难复杂案件。在参会人员上，也不应仅仅限定为员额检察官甚至本部门的员额检察官，可以包括其他部门的员额检察官、检察官助理等，当然进行讨论表决的只能是员额检察官。

综上，笔者认为检察官联席会议制度是指，在司法责任制背景下，经检察长（副检察长）或部门负责人决定召开，通过民主讨论的形式，由参会检察官对讨论案件或其他事项提出意见，供检察办案决定者决策参考的制度。

二、价值期待：检察官联席会议制度存在的原因驱动

可以说，检察官联席会议是中国特色的检察机关内部向办案决定者提供参考意见的专门组织，也是强化检察权独立行使过程中，对检察官独立行使办案权力担心的附属产物，具有现实必要性，有不可替代的价值。

（一）保障案件质量

检察办案属于司法活动，其内容包括事实认定和法律适用。司法活动具有鲜明的经验性，需要经过长期的司法实践训练方能达到相应的司法判断素养和能力。然而，检察官个体的司法经验总是有限，检察官群体的经验累积则可以弥补个体经验的不足所造成的司法偏见或错误。通过检察官联席会议，其他检察官通过自己的经验提供参照意见，无疑给案件办理者提供了一道防错闸门，便于其对比分析自己是否决策错误，以便及时纠正。事实上，对于一些重大疑难复杂案件，由于检察官个体专业能力和素养的限制，总会面临一些办案困惑、迷茫、纠结甚至恐慌。检察官联席会议则可以起到“智库”作用，通过“会诊”为检察官办案提供智力支持，进而促使案件尽可能实现公正办理。

（二）促进类案统一

我国属于成文法系国家，作为司法者的检察官，其主要任务不是创设法律，而是统一正确解释和适用法律。司法的严肃性和权威性要求尽量实现同类案件、相似案件的处理不应有太大差异。同案不同判则有损法治的公平正义精神，容易导致百姓质疑法律的公正性。因此，司法机关应当尽量实现类案统一，即尽量实现本院、本辖区、本省乃至全国同类法律问题司法尺度的统一性。毋庸置疑，类案统一问题是司法活动的一大难题。客观而言，以往三级审批模式下，因为案件决定权归于少数的个体，在某一辖区内案件的法律适用上更能够趋向于统一。司法责任制改革后将权力归位于检察官，各个检察官之间必然会因为各自教育背景、个人经历、思维模式等不同，而对同一案件、同一法律可能存在不同的理解，甚至完全相反的认识，容易出现同案不同对待的司法乱象。检察官联席会议通过民主对话沟通，能够形成并传播共识性办案标准，一定程度上有助于使整个单位的同类案件处理上趋向于统一性。[[8]](#footnote-7)实践中，联席会议讨论通过的相关办案法律适用标准、办案经验原则上对检察官具有普适性。

（三）监督检察办案

权力天生具有滥用的风险，因此，任何权力都需要接受监督，检察权亦不例外。司法责任制改革后，检察机关内部检察权配置呈现新的模式，检察官的权力比以往有了飞跃性地拓展。检察官联席会议在提供办案参考的同时，还具有监督制约检察办案的功能。[[9]](#footnote-8)一方面，能够监督承办检察官的办案。对于重大疑难复杂案件或者其他不捕、不诉案件经由检察官联席会议讨论，将被更多的员额检察官盯着，起到同僚监督的作用，客观上有利于减少承办检察官的“暗箱操作”空间。另一方面，也有利于对检察长（副检察长）、部门负责人不当干预案件办理的监督。检察官联席会议讨论采取的是公开性、群体性并留痕的民主模式，大大挤压了检察长（副检察长）、部门负责人借监督之名对案件进行不当干预的空间。实际上，检察官联席会议在承办检察官与检察长（副检察长）、部门负责人之间形成了一种留痕的相互监督制约机制。

（四）减轻职业压力

在传统三级审批模式下，办案权与决定权相分离，司法责任模糊，发生冤假错案之后往往难以有效追究司法责任。在此模式下，承办检察官因为没有办案决定权，不需要承担决策风险，在头脑中基本没有司法责任压力的概念，职业压力很小。即使有一定的压力，也仅是来自于部门负责人、分管副检察长、检委会委员或同僚对自身办案能力的“差评”而已，至多影响个人升迁，并没有其他太多的司法责任。而在司法责制改革后，检察官成为真正的办案主体，办案权与决定权集于一身，一旦自己决定的案件发生冤假错案，随之将引发相应司法责任。因此，改革后检察官承受的职业压力远大于改革前，面临的职业风险也更大。在我国当前的司法体制下，这种职业压力和职业风险尚没有有效的排除机制或制度。而检察官联席会议通过集体讨论的途径，借助集体智慧和力量，能够在一定程度上减轻检察官独立办案所面临的“苦恼”、“纠结”等心理压力，在心理上起到分担决策压力和风险的作用，同时也有助于检察官防御外部干预，起到一定“减压”作用。

（五）提升队伍素质

检察官联席会议研究讨论案件的过程中，每一位参与讨论的检察官都需要独立发表各自的意见，且需要对自己的意见负责。这种集体会诊，各自独立发言的过程，实际上无形中是检察业务知识交流和碰撞的过程，是提升检察官办案能力的过程，有利于博采众长，弥补自身对某些法律问题认知的不足。同时，对承办检察官而言，也是一个学习、检视、确信自身法律理论、办案经验的过程。总体上，有利于提升检察官队伍素质。

三、境地尴尬：检察官联席会议制度的实践问题检视

目前，各省检察机关都出台了各自的相应规定，甚至不少市、区检察院也制定了本单位的检察官联席会议规范。检察官联席会议制度已经在实践中广泛应用。如截止到2017年8月中旬，北京市检察机关公诉部门依托检察官联席会议，讨论个案437件，其中，经集体讨论后支持承办检察官意见的326件，未形成统一意见或不支持承办检察官意见的111件；开展类案研讨20项，就多个常见罪名和新罪名形成类案工作指引，作为检察官工作参考。[[10]](#footnote-9)佛山市顺德区检察院从2015年至今，公诉部门累计召开检察官联席会议72次，累计讨论不起诉、抗诉、请示以及其他重大疑难复杂案件999件。

尽管检察官联席会议制度在实践中有广泛的应用，但不可否认的是实践中也存在着制度固有弊端以及诸多可以解决但尚未解决的问题，导致制度预期与实际效果之间存在反差。通过考察各地的文本规范以及对相关单位的访谈调研，笔者认为当前有以下问题需要引起重视：

（一）顶层设计缺乏

党的十八大以来新一轮司法体制改革的鲜明特点是在中央顶层设计下推动，遵循由上而下的改革路径。作为检察机关司法责任制改革的重要配套措施之一，检察官联席会议制度并没有在顶层设计中予以体现。近来相继修改通过了新《刑事诉讼法》、《检察院组织法》，《检察官法》也正在紧锣密鼓的修改中。这些已经修改或正在修改的法律，很大程度上主要是吸收本轮司法体制改革的成果。纵观上述法律或法律修正草案，均没有对检察官联席会议作出相应的规定。同时，在最高检察机关的司法责任制改革规范性文本中也没有专门性、明确性规定。由于缺乏顶层设计，各地检察机关只有自行探索，因而导致实践中各地检察机关做法不一，呈现“五花八门”的乱象。作为一项检察权运行配套制度，从法理上讲应当具有统一性和规范性，以便检察权在法治标准框架内沿着相同的轨道运行。而各地检察机关“遍地开花”的做法，显然难以实现上述理想。可以说，检察官联席会议制度表现出鲜明的自下而上，缺乏顶层设计的探索路径。该制度经过近4年的探索实践，且已经在各级检察机关中广泛应用，但仍然停留于地方检察机关的规范性文件中，无疑是一种遗憾。因而，也使得该制度难以成为统一、成熟的司法责任制配套制度，影响了制度应然效果的实现。

（二）工作机制粗疏

由于缺乏统一的顶层设计，各地检察机关在实践中受各自不同的司法环境、机构设置、考核体系、人员结构以及权力配置等因素影响，各地检察官联席会议制度的工作机制也是千差万别。[[11]](#footnote-10)

1.人员的开放性问题。在参会人员构成上，有的只有本部门检察官参加，有的则允许跨部门、甚至跨院的检察官或检察辅助人员参加。如佛山某区检察院规定检察官联席会议的参会人员由本部门员额检察官以及分管副检察长组成，人员结构单一和固定化，本院其他部门的检察官不能参加。就公诉部门检察官联席会议而言，当遇到比较复杂的民刑交叉案件时，如果能够吸收或邀请民行部门的检察官参与讨论，无疑更有助于从多个专业领域对案件进行审视。从该区检察院检察官联席会议已经召开的记录看，也没有外部的律师、专家学者等第三方主体参与进来。从发挥专业会议效能的角度看，有必要进一步增强其开放性。

2.在参会人数上，各省一般都规定了参会检察官人数不少于三人。在员额数少的基层小院，有的业务部门员额检察官只有两三个或三四个，除去汇报的承办检察官，包括分管副检察长、部门负责人在内的其他参会检察官人数过少，容易使讨论流于形式或成为参会检察官“汇报”案件，甚至有可能在人数少的“熟人社会”下滋生领导个案干预的机会。有时候因为本部门人数不够，需要其他部门检察官支持组建跨部门的检察官联席会议。由于实践中部门衔接问题、部门业务差别问题等因素，使得跨部门联席会议存在一定障碍或效果不佳。

3.检察官联席会议在讨论案件范围上与检委会衔接不统一。有的认为上检委会的案件都需要经检察官联席会议讨论，有的则认为不需要经检察官联席会议。[[12]](#footnote-11)比如经笔者调研发现，深圳某区检察院规定所有不诉案件都要经检委会讨论，且之前要先经检察官联席会议讨论；佛山某区检察院则规定不诉案件经检察官联席会议讨论后由分管副检察长直接审批，不再经检委会讨论。换言之，实践中各地在检察官联席会议是否为检委会的前置程序上做法不一。

4.在讨论内容留痕上，有的地方明确规定了需要有专人详细记录讨论发言和表决情况，并予以归档，但有的地方则未予以明确规定。实践中，即使有记录也只是简单记录赞成或反对承办人意见的情况。

5.在保密与回避制度上存在缺位。检察官联席会议讨论的案件大多属于未决案件，有的省份检察官联席会议制度并未规定相应的保密要求。因而，参会检察官极有可能因为保密意识不强或出于其他动机有意无意泄露案件情况或其他参会检察官发表意见的情况，不利于其他检察官发表独立客观的意见。[[13]](#footnote-12)另外，各地的规范中也普遍缺乏回避性要求。

6.具体运行程序混乱。尽管各地普遍出台了检察官联席会议制度，但大多是框架性规定，并没有详细的操作性规则。有的省份的规范只有短短几条，如江苏省；有的省份规范有二十几条，如广东省，但联席会议的有些环节仍需进一步规范。比如提请召开的时间不明确，导致实践中有的仓促召开，准备不足；会议讨论讨论发言顺序、时间、次数、辩论等程序不明确，影响会议质效。如就发言顺序，在缺乏明确规定下，当采用“自上而下”的发言顺序时，参加会议的分管副检察长、部门负责人的意见便具有先导作用，容易对其他参会普通检察官产生心理“暗示”和“压力”，损害了联席会议应具有的平等性和民主性。

7.缺乏有效的总结反馈机制。纵观各省检察官联席会议制度，普遍缺乏联席会事后总结反馈机制。即一方面参会发表意见的检察官的意见采纳情况、案件后续处理情况没有向参会检察官反馈，参会检察官无法知晓自己的意见是否准确、是否被采纳，另一方面也没有对讨论意见总结形成一些具有指导意义的典型案例或办案经验，无法有效发挥对检察官办案素养的指导提升作用。

（三）亲历性不足

无论如何费尽心思，任何制度设计都不可能完美无缺，即任何制度都存在其自身的固有弊端，只要制度用之于实践就会产生消极影响。[[14]](#footnote-13)检察官联席会议制度自然也存在其固有弊端--亲历性不足。参会的检察官发表意见，并非基于对案件事实和证据的亲自审查，而是基于阅读案件承办检察官提供的审查报告、听取其口头汇报，这与检委会长期为人诟病的亲历性缺乏的缺陷如出一辙。不管是检委会还是检察官联席会议都面临如何最大程度保证司法判断亲历性问题。亲历性是司法规律之一。[[15]](#footnote-14)检察官联席会议实际上大致仍然遵循的是承办检察官汇报案件事实和证据以及个人意见，然后由参会检察官提问，最后由参会检察官就是否同意承办检察官意见进行表决。因此，检察官联席会议就面临以下两个方面的亲历性疑问：一方面参会检察官没有亲自阅卷、听取辩方意见的情况下，直接就案件事实认定和法律适用发表意见时，其正当性和依据何在；另一方面是如何最大程度保证参会检察官发表的意见是基于对案件事实和证据的最大程度的全面认知和准确把握。可以肯定的是，无论怎样对检察官联席会议制度进行改革，都无法获得与独任检察官相同的亲历性。[[16]](#footnote-15)

回归案件办理内涵上看，其可以分为事实认定和法律适用两个方面。从实践看，事实认定通常需要亲自讯问、询问、阅卷等，方能准确认定，但法律适用则只要具有相应司法经验的检察官通常都能提出自己的见解。相比较而言，法律适用方面的亲历性要求无需过度要求。因此，在亲历性不足的固有缺陷下，检察官联席会议讨论的案件原则上以法律适用问题为限。但实践中，讨论的内容往往存在“越界”，以笔者调研的佛山市某区检察院的实际情况看，不仅讨论事实认定问题，也讨论法律适用问题，甚至很多时候以事实认定为主，这终归有违司法亲历性原则。更进一步，在讨论法律适用问题时，也需要进一步思考如何保障其意见的参考价值，毕竟事实认定和法律适用并非截然割裂的两个独立问题。

（四）形式化倾向

检察官联席会议本来目的是发挥民主集思广益的作用，促进决策的正确性。这有赖于参会人员的责任心、讨论的充分性等。但实践中，据笔者调研发现，一些案多人少的基层院检察官联席会议逐渐暴露出走过场、形式化问题，不少检察官认为其运行效果一般。原因有多方面，如参会检察官责任心不强，认为案件非自己承办、讨论不需要明确提问和发言、表决时观察旁人举手表决情况即可趁机跟风表决、发言对错无需担责等。令人担忧的是，有的甚至认为在繁忙的办案任务下参加联席会议讨论属于累赘。[[17]](#footnote-16)一些承办检察官仍然迷恋于检委会、分管副检察长等“长官式”决策主体的权威性，这源于长期以来三级审批制、检委会等上级决策者充当了为承办检察官转移和免除风险的角色，承办检察官对其有着深刻地依赖，短期内对于同僚提供的“专家式”参考意见还无法产生足够的重视。因此，建议也仅是“建议”，对承办检察官的决策无法产生有效的价值。相比之下，承办检察官更倾向于将案件提交检委会或分管副检察长拍板。在检察办案中遇到自己难以把握的问题，检察官更倾向于私下向领导、专家学者、资深检察官、法官或上级检察官口头咨询，这种方法更高效简单，而不是申请召开检察官联席会议。检察官联席会议讨论流于形式，影响了联席会议专业咨询把关的作用。可以肯定的是，检察官联席会议如果“形式化”、“走过场”问题不解决，其所有制度功能价值最终都可能落空，真的会成为“制度累赘”。需要进一步采取措施加强对参与讨论者的监督考评，避免参会检察官的随意性。

（五）统一适法偏废

检察官联席会议的重要价值之一在于统一法律适用，消减类案不统一对待问题，但实践中该功能被严重削弱，甚至偏废。据笔者调研，大多数单位的检察官联席会议讨论内容主要以个案居多，得出的意见大多数情况下只适用于指导个案，对重要法律适用问题以及具有普遍性的法律适用问题讨论不多，缺乏对类案的总结讨论从而形成普遍的指导意见，即个案咨询与类案参考之间不协调。另外，如上文所言，讨论事实认定问题居多，法律适用问题讨论偏少。在讨论个案时没有明确区分事实认定和法律适用问题，二者混合导致多数情况下事实认定成为检察官联席会议的主要内容，既有违亲历性原则之嫌，也使其本身的法律适用指导功能没有被充分“激活”。

四、出路找寻：司法责任制下检察官联席会议制度的完善

任何制度要发挥理想的价值，既要靠制度设计本身的完善性，同时也需要有良好的制度环境，即需要内因和外因共同作用。检察官联席会议制度是检察机关司法责任制改革下的产物，顺应了司法实践的需要。[[18]](#footnote-17)检察官联席会议制度作为司法责任制改革的重要配套措施之一，要解决上述影响制度价值实现的问题，就需要一方面正确认识和解决制度设计本身的不足，另一方面从外部优化制度存在的客观环境。

（一）健全参会人员准入与淘汰规则

人的问题是根本问题。任何制度都要靠人去实施，参会人员责任心、素质高低直接影响到联席会议效果的发挥。因此，要加强参会人员的专业化建设。[[19]](#footnote-18)原则上所有入额检察官都可以参加检察官联席会议，然而并非每个入额检察官都能尽职尽责认真参与讨论，发表高质量的意见。因此，有必要引入差额入选和考评机制。一方面，对于检察官人数相对充足的情形，实行差额入选，要将理论水平高，业务能力强，工作认真负责的检察官选入进来，提升参会检察官的职业认同。另一方面，对于入选的检察官，要定期考评，将检察官参会履职情况作为检察官业绩考评的重要内容之一，[[20]](#footnote-19)淘汰不尽责的人员，进而反向激励检察官积极参会，使检察官联席会议的运行与参会检察官自身责任感、业务素质提升同步推进。通过优化人员结构，促进检、察官联席会议的专业化。同时，要加强参会人员的开放性。如涉及民刑交叉的案件，公诉部门可以吸收民行部门检察官参与讨论。因为在刑事检察业务部门的检察官普遍对民事业务不熟悉，补充懂民事业务的检察官参与到检察官联席会议能够弥补这一块的短板。此外，对于重大、疑难、复杂的案件或者类案法律适用总结时，可以适当吸收、邀请专家学者、资深律师等第三方专业人士参与检察官联席会议，以广纳民智，博采众长。同时，也有必要允许或要求检察官助理列席检察官联席会议，以培养检察官助理的办案能力。[[21]](#footnote-20)

（二）完善议事规则

按照司法责任制改革精神，通过完善检察官联席会议的议事规则，让联席会议真正发挥“智库”作用，避免沦为可有可无的“摆设”，甚至成为妨碍司法责任制落实的“障碍物”。

1.规范启动程序。检察官联席会议启动分为检察官申请部门负责人同意以及分管副检察直接决定两种方式。当承办检察官提请召开联席会议时，部门负责人应及时审核是否符合召开的形式要件，符合条件的确定会议时间、地点，并安排部门内勤进行通知。若不同意召开的，应说明理由，承办检察官不同意的，可以直接提请副检察长决定是否召开。需要指出的是，部门负责人、分管副检察长作为会议的启动决定者，应当履行好把关作用，避免承办检察官随意启动联席会议程序，使其对联席会议产生过度依赖。

2.强化会前准备。为避免联席会议讨论走过场，应重视会前的准备工作。承办检察官应当提前一天将书面报告发送至参会检察官会前阅读，报告中应有个人明确的倾向性意见。对于特别重大疑难复杂的案件，部门负责人或分管副检察长认为有必要的可以要求参会检察官会前查阅案卷，一方面是避免承办检察官汇报不全面，另一方面也有利于讨论的高效率。

3.适当限制讨论范围。当前对检察官联席会议是否应当讨论案件事实认定问题，在理论和实践上都存在相反的观点。笔者倾向于将检察官联席会议案件讨论范围原则上限定于法律适用问题。在司法责任制背景下，根据高检院相关规范性文件，检委会讨论案件不再对事实负责，只讨论决定案件法律适用问题，事实真伪由承办人审查负责。检察官联席会议与检委会有很大相似之处，只是前者的意见不具有决定性。因此，对于不直接阅卷、讯问的非正式咨询性组织，检察官联席会议宜尊重亲历性原则，只对法律适用问题进行讨论。当然，对于特别重大疑难复杂或敏感案件，在承办检察官提请下，可以由部门负责人、分管副检察长决定是否讨论事实认定问题。此外，在个案讨论之外，检察官联席会议应当注重对普遍性法律适用问题、办案中的新情况新问题等进行讨论，注重总结检察工作经验，以实现联席会议的类案统一功能。[[22]](#footnote-21)

4.健全讨论规则，增强讨论实质化。任何群体性决策都需要有一整套议事规则，合理健全的讨论规则对于解决检察官联席会议讨论不充分、走过场、跟风表决等问题具有重要的意义。“真理越辩越明”，联席会议参会检察官发表意见越积极，讨论越充分，讨论结果则越有可能最大程度趋近真理性，为承办检察官或分管副检察长在进行决定时提供更实际的参考作用。因此，要规定每个参会检察官原则上要对汇报者提问，并当场发表自己有理有据的分析意见，不得弃权、含混或简单的赞成与反对；[[23]](#footnote-22)要鼓励参会人员的相互辩论；在发言顺序上，循序“从下到上”的原则，即先由低等级检察官发言后由高等级检察官发言，主持人（分管副检察长或部门负责人）最后发言；在进行表决时采用书面记名表决的方式，由参会表决检察官各自填写各自的表决意见，交由会议秘书进行统计，避免举手表决中存在的跟风现象；讨论内容全程留痕，书记员详细记录每人的意见和表决情况，会议记录由参会人员签名确认后归档留存。

5.建立回避和保密规则。参加检察官联席会议讨论的人员不得与待议案件有刑事诉讼法规定的回避事项；在会前查阅案卷、阅读书面报告的应当对知悉的案件内容保密，对讨论过程中的内容不得对外泄露。如果泄密发生不良后果的，应当严格追究泄密责任。

（三）规范会议结果应用

在司法责任制改革后，各省检察机关都制定了相应的权力清单，对检察官、检察长（副检察长）、检委会之间的权责进行了界分。因此，笔者认为，对于检察官权力清单上允许检察官独立做出决定的案件，无论承办检察官意见与联席会议多数意见是否一致，或者是否形成多数意见，都应允许检察官独立做出决定。检察官也可以在没有形成多数意见或者自己意见与多数意见不一致，不采纳多数意见时，将自己的意见以及联席会议的意见一并报请分管副检察长审批、决定或提交检委会讨论。需要指出的是，有的省份规定此时需要报部门负责人提出意见再层报副检察长审批。[[24]](#footnote-23)对此，笔者认为司法责任制改革后部门负责人不再承担案件审批决定权，不宜再交由其提出意见，而应用检察官直接对副检察长，以实现检察权运行的扁平化。对于检察官权力清单上规定应当交由检委会讨论决定、副检察长审批决定的案件，无论检察官最终处理意见与检察官联席会议讨论多数意见是否一致，都应当报副检察长审批决定，由其决定是否提交检委会还是自行审批决定。此时检察官联席会议意见实际上是为分管副检察长提供决策参考，通过参考联席会议意见，作为最终决策者分管副检察长可以将部分案件不再提交检委会讨论而自行决定，为检委会“初审”或“过滤”大部分案件。

另外，检察官联席会议的价值没有充分显现，很大程度上是因为就案论案，过于注重个案的讨论，会后没有对其讨论意见进行系统的归纳总结形成类案意见，也没有对讨论意见的采纳情况进行动态分析评估。因此，要定期对参会检察官意见准确率进行统计、公示。定期统计分析参会检察官提出意见被案件决定者（包括检委会、检察长、副检察长、承办检察官）采纳的情况，并向每位参会检察官进行反馈，在部门内进行公示，以便掌握自己发表的意见是否被认可和采纳，从而促进参会检察官更加认真负责提出专业参考意见。对于发生错案的，对于给出错误参考意见的检察官，应当统计其意见错误率，超过一定比例的应当取消其参加联系会议的资格。要进一步突出对检察官联席会议类案意见的总结积累，将会议零散的意见及时整理汇编，同时及时评估分析意见采纳情况，这就需要建立健全案件讨论会议记录、讨论成果总结推广等方面的规则。要安排相对固定的人员总结归纳讨论记录，提炼办案经验和法律适用观点。

（四）健全配套制度

检察官联席会议制度不是一个封闭的系统，需要与外部其他司法责任制配套制度共同配合，才能发挥其最佳制度预期效果。其中之一就是要健全检委会制度。检察官联席会议一定程度上有助于减少提交到检委会讨论的案件，对检委会案件有审议把关或监督作用，因此有观点认为其是检委会的前置程序。[[25]](#footnote-24)笔者认为，不管检察官联席会议到底能否定位于检委会的前置程序，但可以肯定两者之间具有密切的联系，一定程度上可以说前者促进了后者的转型。然而，制度具有相互影响特点，反过来科学的检委会制度对检察官联席会议制度的发展完善也具有重要影响。从司法责任改革精神看，检委会作为检察机关内部最高决策机构，应当准确定位，不应大包大揽，异化为检察官推卸办案责任的“避风港”。高检院《关于完善人民检察院司法责任制的若干意见》将检委会功能设定为对重大案件和其他重大问题进行决策、指导和监督。检委会应不断限缩讨论案件的范围，突出对检察业务的宏观指导、总结检察工作经验，将案件讨论功能更多交于检察官联席会议，以彰显其制度价值。显然，检委会对讨论案件大包大揽，广大检察官自然更倾向于认同具有决定权的检委会，而使检察官联席会议丧失“存在感”。换言之，要健全检委会制度，使其回归司法规律轨道，给检察官联席会议留出施展身手的空间。另外，还要进一步健全员额检察官退出与动态遴选机制、检察官权力清单制度、业绩考评制度、司法责任认定办法等配套性司法责任制改革举措。这些配套措施直接或间接影响到检察官联席会议参会人员素质、会议讨论专业化与实质化、会议价值的有效实现等。

（五）树立法律地位

如上文所言，缺乏顶层设计导致检察官联席会议制度在各地“百花齐放”的乱象。笔者认为，从长远看有必要树立检察官联席会议制度的法律地位，以确保其统一性、规范性与效力性。理想的结果是将其吸收到《检察院组织法》中，但遗憾的是2018年刚修改通过的《检察院组织法》对其只字未提，个中原因不得而知。可以预见，短期内该法亦不会轻易再修改。因此，退而求其次，建议高检院及时总结吸收各地检察机关的探索经验，将其以司法解释或司法政策规范性文件的形式进行统一明确规范，为全国检察机关正确、充分、有效运用检察官联席会议制度提供依据，确保联席会议工作开展有法可依，有序进行。

五、结语

党的十九大报告明确提出要全面落实司法责任制，健全司法责任制配套措施。司法责任制改革从十九大以前的“四梁八柱”建构阶段进入到十九大之后的“精装修”阶段。如果说前一阶段是“快马加鞭”、“热火朝天”的节奏，[[26]](#footnote-25)那当前阶段则更应强调“稳步细琢”。任何一个制度都有其存在的深刻背景，检察官联席会议制度是适应司法责任制改革，健全检察权运行机制的产物。它是我国检察机关在长期司法实践中发展总结出来的内部民主会商机制，通过发挥员额检察官的集体智慧，促进检察权更加客观公正地行使。检察官联席会议制度作为司法责任制改革的重要配套措施之一，需要引起我们的足够重视，因为其具有提升办案质量，促进类案统一，监督检察办案，减轻职业压力，提升队伍素质等重要价值。然而，从当前实践看，该制度并没有获得应有的重视，没有“登上大雅之堂”，制度实然价值有进一步挖掘的空间。其问题主要表现在缺乏统一的顶层设计，各地制度规范内容不一，制度粗疏问题突出，并且有其固有的亲历性不足弊端，影响了制度效用的发挥。为进一步促进司法责任制的落实，需要我们正视问题，扬长避短，从制度设计与外部环境优化上不断规范和健全检察官联席会议制度。基于此，本文对完善检察官联席会议制度作了粗浅探讨，以期对落实司法责任制和检察办案实践有所裨益。

1. 佛山市顺德区人民检察院第五检察部检察官 [↑](#footnote-ref-0)
2. [↑](#footnote-ref-1)
3. 笔者以“检察官联席会议”为主题在中国知网进行检索，截止到2018年12月25日，在核心期刊上没有检索到一篇，普通刊物上也只有寥寥十余篇，整体上研究缺乏系统性、深刻性。相比之下，以“专业法官会议”、“审判长联席会议”等主题进行检索，则有大量的学位论文、期刊论文等文献进行研究。可见理论界对法、检两家在集体议事机制问题上关注的冷热不均。 [↑](#footnote-ref-2)
4. 俞新民、常祯：《司法改革背景下检察官联席会议制度研究》，载《法治与经济》2018年第9期。 [↑](#footnote-ref-3)
5. 李璐：《检察官联席会议面临的问题及完善机制》，载《山西省政法管理干部学院学报》2017年第4期。 [↑](#footnote-ref-4)
6. 参见贺卫、吴加明：《主诉检察官联席会制度的检视、定位与完善——以浦东检察院公诉一处2008年至2010年情况为切入》，载《中国刑事法杂志》2012年第8期。 [↑](#footnote-ref-5)
7. 参见林世钰：《主诉检察官：成长的烦恼》，载《检察日报》2008年8月13日，第5版。 [↑](#footnote-ref-6)
8. 参见赵培显、李思远：《集体议事机制在检察办案中的功能定位与完善》，载《河南大学学报（社会科学版）》2018年第6期。 [↑](#footnote-ref-7)
9. 参见单新源：《检察机关内部制约机制探析——从司法责任制改革背景出发》，载《中国检察官》2017年第12期上。 [↑](#footnote-ref-8)
10. 参见：《北京市独创检察官联席会议机制》，http://china.huanqiu.com/hot/2017-08/ 11148556.html，最后浏览日期：2018年10月11日。 [↑](#footnote-ref-9)
11. 笔者在本文中主要比照分析的是江苏省、广东省、甘肃省、北京市、河北省等省市出台的检察官联席会议制度规范。 [↑](#footnote-ref-10)
12. 参见顾关福：《检察官联席会议制度的思考和完善》，载《中国检察官》2018年7月（上）。 [↑](#footnote-ref-11)
13. 如《江苏省检察机关检察官联席会议规定（试行）》第五条规定：检察官联席会议，应当由本部门三分之一以上检察官参加，最少不得少于3人。本部门检察官少于3人的，可以跨部门建立检察官联席会议制度。《河北省检察机关检察官联席会议制度》规定：一般由本部门内全体检察官组成，参加会议的检察官不得少于3名；《甘肃省检察机关检察官联席会议制度（试行）》规定：一般由本部门全体检察官组成，参加会议检察官不得少于5名。 [↑](#footnote-ref-12)
14. 参见冯之东：《司法体制改革背景下的审判委员会制度——以司法责任制为切入点》，载《时代法学》2016年第1期。 [↑](#footnote-ref-13)
15. 参见尹伊君等：《检察机关办案组织内部职权配置研究》，载《人民检察》2016年第5期。 [↑](#footnote-ref-14)
16. 参见赵培显、李思远：《集体议事机制在检察办案中的功能定位与完善》，载《河南大学学报（社会科学版）》2018年第6期。 [↑](#footnote-ref-15)
17. 参见顾关福：《检察官联席会议制度的思考和完善》，载《中国检察官》2018年7月（上）。 [↑](#footnote-ref-16)
18. 参见王弘剑、宋能君、张红伟、王方方：《司法责任制改革后检察机关办案组织运行现状研究》，载《重庆工商大学学报( 社会科学版)》2018年第5期。 [↑](#footnote-ref-17)
19. 参见龚斌：《检察机关办案组织的再思考》，载《人民检察院组织法与检察官法修改一第十二届国家高级检察官论坛论文集》，第394页。 [↑](#footnote-ref-18)
20. 参见徐春怀：《对完善检察官联席会议制度的思考》，载《江苏法制报》2018年9月17日，第C版。 [↑](#footnote-ref-19)
21. 参见顾关福：《检察官联席会议制度的思考和完善》，载《中国检察官》2018年7月（上）。 [↑](#footnote-ref-20)
22. 参见傅静：《检察改革情境下的检察办案咨询制度——以专业检察官会议为进路》，载《[上海政法学院学报(法治论丛)](http://kns.cnki.net/kns/NaviBridge.aspx?bt=1&DBCode=CJFD&BaseID=ZFKL&UnitCode=&NaviLink=%e4%b8%8a%e6%b5%b7%e6%94%bf%e6%b3%95%e5%ad%a6%e9%99%a2%e5%ad%a6%e6%8a%a5(%e6%b3%95%e6%b2%bb%e8%ae%ba%e4%b8%9b)" \t "http://kns.cnki.net/kns/brief/_blank)》2016年第5期。 [↑](#footnote-ref-21)
23. 参见徐春怀：《对完善检察官联席会议制度的思考》，载《江苏法制报》2018年9月17日，第C版。 [↑](#footnote-ref-22)
24. 参见《广东省检察机关检察官联席会议制度实施办法（试行）》第十三条。 [↑](#footnote-ref-23)
25. 参见刘新、胡金华、张洪峰：《检察官联席会议机制助推办案质量提升》，载《检察日报》2018年6月8日，第3版。 [↑](#footnote-ref-24)
26. 如在启动首批试点时，有关方面提出以“壮士断腕”的决心推动司法责任制改革，后续改革的过程实际也是声势浩大。参见殷兴东：《司法体制改革“三大”误区及综合配套改革八个方向--司法体制综合配套改革研究之一》，载《甘肃政法学院学报》2018年第4期。 [↑](#footnote-ref-25)