

检察官联席会议制度运行机制之检讨

詹建红 崔 玮

摘 要：作为检察官办案责任制的必要组成，检察官联席会议制度已成为检察权运行机制革新的重要载体。实证研究表明，各地推行的检察官联席会议制度过于强调检察长等行政力量对于检察官的监督，以致存在损害检察官办案独立性的风险，并在理论预设和具体运行中难以有效保证高质量会议意见的产出。立足于制度的未来发展，应在统筹协调检察一体化原则和检察官办案责任制的基础上，合理规范适用的案件范围，并从案件承办、案件来源、程序构造、讨论内容等方面对其进行重塑。

关键词：司法责任制；检察官联席会议；规范文本；对审听证；类案研讨

[中图分类号] D926.3 [文献标识码] A [文章编号] 2096-6180 (2022) 01-0138-21

检察官联席会议制度并不是新生事物，其起源可追溯至 20 世纪 90 年代末兴起的主诉检察官办案责任制改革。但随着主诉检察官办案责任制在改革探索中的不断更迭，作为检察权运行机制革新重要载体的检察官联席会议制度在长时间内没有受到足够的关注。自党的十八届三中全会、四中全会作出完善司法责任制的重大改革部署以来，伴随着检察改革的不断深入，检察系统内部已呈现出以检察长为代表的行政管理主体和以检察官为代表的办案主体共同行使检察权的生动局面，检察权运行场域中形成了二元责任主体相互博弈、行政权与司法权相互交融的“光谱区域”，而检察官联席会议制度正处于这一区域的核心层，引起了各级检察机关的重视。质言之，在全国检察机关推行检察官办案责任制改革，废弃传统的“三级审批”办案模式的改革背景下，检察官联席会议已成为检察官自主办案权与检察长统一行使检察权之间的“角力场”。为保障检察官办案责任制的贯彻落实，推动本轮司法体制改革行稳致远，亟待对检察官联席会议制度的建构规范和运行机制进行深入的研究。

一、放权抑或集权：检察官联席会议制度的建构规范及运行机制

本文研究的对象以各省级检察机关检察官联席会议的规范文本为主，并辅之以对部分市、县

【作者简介】詹建红，法学博士，中南财经政法大学法学院教授；崔玮，法学博士，郑州大学法学院讲师。

【基金项目】司法部国家法治与法学理论研究项目“刑事案件律师辩护全覆盖的实现模式研究”（项目批准号：19SFB2034）。

(区)级检察机关检察官联席会议运行情况的统计分析。经调研整理,共收集到省级检察机关出台的关于检察官联席会议制度的专门性文件13份⁽¹⁾;省级检察机关落实司法责任制的相关文件128份⁽²⁾;此外,还通过使用网络搜索引擎检索“检察官联席会”,搜索到部分市、县(区)级检察机关检察官联席会议召开情况的新闻报道。经梳理,以下从会议召开程序、议事规则、会议意见效力及保障等方面对我国检察官联席会议制度的建构规范及运行情况展开分析。

(一)会议的召开程序

1.“可控性”的案件准入标准

上述13个省级检察机关的规定对于案件提交至检察官联席会议讨论的标准均有概括性表述,且总体要求趋同,可以总结为“重大”“疑难”“复杂”,即符合三个条件中任意一个的案件便可以提交至检察官联席会议讨论。部分省份还进一步细化了这一标准,采取列举方式对检察官联席会议讨论的案件范围进行了明确。依据是否可以强制提交检察官联席会议讨论,可将上会案件分为“应当上会”的案件和“可以上会”的案件两种类型。“应当上会”的案件是指必须提交检察官联席会议讨论的案件,“可以上会”的案件可酌定是否提交联席会议讨论。

以“应当上会”为例,各省级检察机关界定的范围略有差异。如《江苏省检察机关检察官联席会议规定(试行)》(下称《江苏规定》)规定“应当上会”的案件包括:拟提请检察委员会审议的案件;拟请示上级院对口部门的案件,拟答复下级院对口部门的案件;拟作撤销或不起诉处理的案件;事实认定发生重大改变,或者法律适用存在较大分歧,可能影响处理结果的案件;重要、敏感、易引发舆情或者有重大社会影响的案件;部门主要负责人、分管检察长认为需要提交检察官联席会议讨论的其他案件。《浙江省检察官联席会议工作规则(试行)》规定“应当上会”的案件包括:提请检察委员会审议的案件或监督事项;独任检察官、主任检察官认为属于重大、疑难、复杂案件或重大监督事项;检察官办案组内有重大分歧的案件或监督事项;检察长(副检察长)、专职委员、业务部门主要负责人认为需要提交检察官联席会议讨论的案件或监督事项;其它需要提交检察官联席会议讨论的案件或监督事项。《内蒙古自治区人民检察院关于检察官联席会议的规定(试行)》规定“应当上会”的案件包括:需提请检察委员会审议的案件;拟向上级检察院请示的案件;检察长(副检察长)、检察委员会专职委员、业务部门负责人认为需要提交检察官联席会议讨论的案件;其它应当提交检察官联席会议讨论的案件。

总体看来,各省级检察官联席会议案件准入标准的设定综合考虑了案件处理的现实难度和凝聚集体智慧的必要性。但如果进一步审视,不难发现,这样的案件准入标准不够明晰,具有一定

(1) 涉及江苏、浙江、河南、广东、福建、云南、贵州、海南、黑龙江、吉林、天津、重庆、内蒙古13个省(直辖市、自治区)。

(2) 部分省级检察机关落实司法责任制的相关文件中也有关于检察官联席会议的规定,如《广东省人民检察院检察官办案组织组建及运行实施办法(试行)》第27条规定,检察官联席会议讨论案件时,应当由承办案件的检察官首先汇报案件事实、证据、适用法律和处理意见,参加会议的其他人员轮流发表意见。参会人员发表的意见应记录在案并签名确认,会议的讨论结果供承办检察官参考。本文将这类文件也纳入研究分析的范围。

的“可控性”，即存在检察机关行政领导操控案件准入标准的隐患。一方面，将概括性的“重大”“疑难”“复杂”标准进行具体化存在技术性障碍和认知差异，对于具体案件究竟是否属于“重大”“疑难”“复杂”案件往往难以形成共识，这种抽象的标准决定了必须由特定主体对标准的适用予以明确。在传统的行政化办案模式和考核方式还广有市场的现实条件下，检察机关的行政领导成为这样的特定主体将会是“高概率事件”。另一方面，虽然部分省级检察机关对“应当上会”的案件范围予以了明确，但规则制定者似乎考虑到列举难以穷尽，进而将未尽情形下决定案件“是否上会”的权力转授给检察机关领导，由检察长（副检察长）、检察委员会专职委员及业务部门负责人决定是否提交会议讨论。这种做法等同于赋予了以检察长（副检察长）为代表的检察机关行政领导实质上的案件“上会”决定权，容易导致检察长（副检察长）、检察委员会专职委员及业务部门负责人不同意承办检察官办理意见时，将案件提交检察官联席会议讨论，从而形成检察机关领导“不同意即上会”的异化情形。⁽³⁾

2. “双轨制”的会议启动方式

会议启动方式是特定主体通过何种方法或形式，启动检察官联席会议对案件进行讨论的程序。依据启动主体的权限不同，检察官联席会议实行“决定式”和“提请式”的“双轨制”启动方式。

“决定式”启动方式是指检察机关行政领导认为案件需要提交检察官联席会议讨论时，可直接决定召开检察官联席会议。这种方式不考虑承办检察官的意愿，检察机关行政领导可以直接决定召开检察官联席会议。比如，《广东省检察机关检察官联席会议制度实施办法（试行）》第7条规定，“检察长（分管副检察长）、业务部门主要负责人认为有必要的也可组织召开”。《四川省检察机关检察官联席会议工作规定（试行）》（下称《四川规定》）第6条第3款规定：“检察长、副检察长在必要时可以自行召集或委托检察委员会专职委员召集部门或跨部门召开检察官联席会议。”《舟山市检察机关检察官联席会议工作实施细则（试行）》规定，业务部门主要负责人认为有必要的，可以自行决定召开；检察长（副检察长）、检察委员会专职委员认为有必要的，可以要求业务部门主要负责人组织召开。⁽⁴⁾

“提请式”启动方式是指承办检察官认为案件需要提交检察官联席会议讨论时，提请部门负责人或检察长（副检察长）召开检察官联席会议。依据提请的效力不同，“提请式”启动方式又可分为“提请审核式”和“提请决定式”两种类型。其中，“提请审核式”是指承办检察官向业务部门

(3) 在有关“可以上会”的规定中，也存在着检察机关的行政领导控制所提交讨论案件范围的情形。比如，依据《广东省检察机关检察官联席会议制度实施办法（试行）》第6条第3项的规定，对于需要业务部门主要负责人签署意见的案件，当业务部门主要负责人意见与承办检察官、检察官办案组意见不一致时，“可以提交检察官联席会议讨论”。依据《河南省检察机关检察官联席会议暂行办法（试行）》第5条第3项的规定，业务部门负责人履行审核、监督职责时，与承办检察官处理意见不一致的案件“可以提请检察官联席会议讨论”。

(4) 舟山市人民检察院：《舟山市检察院出台检察官联席会议工作实施细则保证检察官办案质量》，载舟山检察网，http://www.zhoushan.jcy.gov.cn/zdgg/zdgg/201709/t20170906_2061517.shtml。

负责人或检察长（副检察长）提请召开检察官联席会议，并经其审核同意后才能召开。⁽⁵⁾“提请决定式”是指承办检察官向特定主体提请召开检察官联席会议后，特定主体必须组织召开联席会议。⁽⁶⁾

会议召开决定权掌握在何种主体手中，直接体现了检察官联席会议制度设计的目的，也决定了制度实践运行的具体样态。上述检察官联席会议“双轨制”启动程序的分析表明，承办检察官并不是启动检察官联席会议的唯一主体，检察机关行政领导在会议启动方面同样拥有决定权，并且是位阶更高的决定权，即可直接决定召开和审核承办检察官提请要求并决定是否召开。这种“重心失衡”的会议启动方式，在实践中极有可能导致检察官联席会议由“承办检察官的智囊团”演变成影响甚至干预检察官办案的“隐性力量”。

（二）会议的议事规则

1. “科层式”的参会人员构成

“毫无疑问，科层行政管理已经深入到了中国司法运行的方方面面。”⁽⁷⁾我国检察机关检察官联席会议制度也难脱窠臼，参会检察官的构成也打上了较强的科层烙印。首先，检察官联席会议主持人多由部门负责人担任。比如，《辽宁省检察机关贯彻落实〈关于完善人民检察院司法责任制的若干意见〉的实施意见（试行）》第18条第2款就明确规定，“检察官联席会议由检察官提议，业务部门负责人召集并主持”。《山东省人民检察院关于检察官办案职权的指导意见（试行）》第13条规定，“部门检察官联席会议由部门全体或者部分检察官组成，由部门负责人召集并主持”。《湖北省检察机关规范和优化司法办案审批、指挥、指令的规定（试行）》第6条规定：“检察官会议由业务部门负责人或指定业务主任主持。”其次，检察长（副检察长）等检察机关领导也可参加检察官联席会议并担任会议主持人。《上海检察机关落实司法责任制工作细则（试行）》第44条第2款规定，“检察官联席会议由检察长（副检察长）或业务部门负责人提议召开并主持”。《四川规定》第8条第1款规定，“检察官联席会议由部门负责人主持，部门负责人因故不能主持，可以委托承办检察官以外的其他检察官主持会议”。该条第2款规定：“检察长、副检察长、检察委员会专职委员参加会议的，会议由其主持。”《河南省检察机关检察官联席会议暂行办法（试行）》（下称《河南办法》）第9条规定，“检察官联席会议一般由业务部门负责人主持。检察长（副检察长）提议、决定召开检察官联席会议时，也可以由检察长（副检察长）主持”。

通过收集资料还发现，部分市、县（区）级检察机关还进一步细化了检察长（副检察长）等

(5) 如《河南省检察机关检察官联席会议暂行办法（试行）》第6条第1款规定：“检察官联席会议由独任检察官、主任检察官提请，经业务部门负责人同意召开或者检察长（副检察长）、业务部门负责人决定召开。业务部门负责人不同意召开时，独任检察官、主任检察官认为确有必要召开时，可以提请检察长（副检察长）召开。”

(6) 如《重庆市检察机关检察官联席会议工作办法（试行）》第7条规定：“部门负责人收到检察官提交检察官联席会议讨论的案件后，应当及时确定会议时间、地点和参加人员。”

(7) 王申：《科层行政管理下的司法独立》，载《法学》2012年第11期，第141页。

领导主体参加检察官联席会议的规定。比如，四川省《巴中市检察院民事行政和控告申诉检察部检察官联席会议制度实施细则（试行）》规定，经部长审核，可邀请1—2名检察委员会委员或其他部门检察官参加。^{〔8〕}甘肃省《临泽县人民检察院检察官联席会议制度（试行）》规定，检察长、副检察长视情况，可以以检察官身份参加联席会议，并发表意见。^{〔9〕}西安市长安区检察院直接将检察长（副检察长）、检察委员会专职委员及部门负责人列为检察官联席会议的固定参会人员。^{〔10〕}笔者从收集的实证资料中，筛选出46例包含检察官联席会议参会人员信息的有效样本。经统计发现，检察长（副检察长）、检察委员会专职委员参加检察官联席会议次数达29例，占总数的63.04%。其中，检察长出席6例、副检察长出席21例、检察委员会专职委员出席2例。虽然部分检察官联席会议制度的规范性文件要求检察长（副检察长）等行政领导以普通检察官身份出席会议，但在实践中，这一规定显然更多地属于口号式的宣示，并不具有可执行的实质意义。通过以上文本分析和实证数据，可以初步得出一个结论，我国检察机关的检察官联席会议参会人员构成存在明显的“科层化”特征。在我国检察机关长期实行科层式行政管理模式的背景下，参加会议的检察长（副检察长）等行政领导并不等同于一般的检察官，所拥有的行政职务会使其发言具有一定的引导性，对承办检察官和其他参会检察官产生潜在的影响力。

2. “宽泛”的会议讨论内容

检察官联席会议的讨论内容是参会检察官分析讨论的依据。明确的讨论内容既可以提供讨论的素材，同时也限定了分析讨论的范围。总体来说，省级检察机关出台的检察官联席会议制度规范性文件对会议的讨论内容并未给予足够的重视，多地对此没有规定或仅有概括性的表述。如《重庆市检察机关检察官联席会议工作办法（试行）》（下称《重庆办法》）第8、9条规定独任检察官或主任检察官“应当及时向参加会议的检察官、检察辅助人员提供案件审查报告等相关材料”，会上“汇报案情”，“参加会议的其他检察官可以就相关问题提问”。《河南办法》规定独任检察官或主任检察官“应当提前向参会人员提供相关材料”，会上“介绍议题基本情况”，回答参会检察官提问。这些概括性规定没有明确界定会议讨论内容的范围，这也意味着与案件有关的任何问题皆可以提交联席会议讨论。虽有少数省份明确了会议讨论的内容范围，但做法却呈宽窄两极分化状态。如山西、上海两地将会议讨论内容限定为“法律适用问题”^{〔11〕}，而天津、四川两地则将案件

〔8〕 李娟：《巴中市检察院民事行政控告申诉检察部出台检察官联席会议制度实施细则（试行）》，http://www.sohu.com/a/142596782_784201，2020年11月8日访问。

〔9〕 张永银、豆萍：《临泽县检察院出台检察官联席会议制度》，载张掖长安网2017年6月30日，<http://www.zyswzfw.gov.cn/Show/224278>。

〔10〕 李健：《长安区检察院检委办积极履行职责有效推进司法责任制改革》，载微信公众号“西安市长安区人民检察院”2017年6月28日，<https://mp.weixin.qq.com/s/6aueLlslw6pBFb9Xl2l5nw>。

〔11〕 《山西省人民检察院关于落实司法责任制的实施意见（试行）》第25条第1款规定：“建立检察官联席会议制度……就法律适用问题为检察官办理案件提供参考意见和处理建议。”《上海检察机关落实司法责任制工作细则（试行）》第44条第1款规定：“检察官联席会议主要讨论疑难复杂、新类型案件、首例案件等案件的法律适用问题。”

的事实、证据、法律适用等内容都纳入讨论的范围。^{〔12〕}综上所述，整体上我国省级检察机关对于检察官联席会议讨论内容没有明确的限制，会议讨论内容过于宽泛。

为进一步探究检察官联席会议讨论内容相关情况，笔者对收集到的省级以下检察机关的样本数据进行了梳理。经整理发现，省级以下检察机关在规范制定和检察实践中对于检察官联席会议讨论内容同样存在“宽泛化”特征，讨论范围包括证据采信、事实认定、法律适用、诉讼风险以及舆情影响等方面内容。在规范制定方面，部分地方检察机关检察官联席会议的规范中明确规定了宽泛的讨论内容，比如，四川省达州市人民检察院规定“与会检察官以认真负责的原则，围绕案件事实、证据、法律适用或争议焦点发表意见”。^{〔13〕}在制度实践方面，多个地方检察机关检察官联席会议均对案件的全部信息进行了讨论。比如，2016年4月1日海南省三亚市人民检察院就一起案件召开两级院检察官联席会议，会上“与会检察官针对案件重点、难点问题，就事实认定、证据审查、法律适用、需补充完善的证据等方面展开了深入讨论”。^{〔14〕}

3. “粗陋”的议事流程

议事流程是指检察官联席会议各个环节的具体设置，决定了检察官联席会议进行的具体步骤。总体来看，各省级检察机关检察官联席会议的流程设计较为相似。基本流程为：承办检察官介绍案件基本情况和提请会议讨论的事项，参会检察官就相关问题提问，参会检察官围绕议题发表意见，主持人发表意见，会议记录人员制作会议记录并由每名参会检察官签字确认。但是从确保会议实效性的角度来看，各省级检察机关检察官联席会议的流程设计较为粗陋，不利于高质量会议意见的形成。

一是参会检察官的发言顺序。正如前文所述，检察官联席会议参会人员包括检察长（副检察长）、部门负责人等行政领导，其发言表态无形中会对其他检察官产生引导作用，故应对参会的检察机关领导发言顺序进行规制。然而绝大多数省份均没有明确参会检察官的发言顺序，只有《黑龙江省检察机关完善司法责任制实施意见（试行）》（下称《黑龙江意见》）中要求业务部门负责人在担任会议召集人时，“在其他参会人员发表意见后再发表个人意见”。通过对部分检察官的访谈得知，受访检察官所在的检察院也没有关于检察官联席会议发言顺序的要求，实践情形更多是“谁想发言，谁就发言”。

二是会议主持人的人选。会议主持人是检察官联席会议中必不可少的组成部分，主持人的人选也会对会议意见的形成产生重要影响。各省级检察官联席会议主持人基本由部门负责人担任，

〔12〕《天津市检察机关检察官联席会议制度（试行）》第6条第1款规定，“与会检察官应本着认真负责的原则，围绕案件的事实、证据、法律适用或争议焦点提出明确具体的意见观点”。《四川省检察机关检察官联席会议工作规定（试行）》第11条第3款规定，与会人员“围绕案件事实、证据、法律适用以及争议焦点提出具体意见”。

〔13〕《达州市检察院出台检察官联席会议制度保障办案质效》，载达州市人民检察院官网2017年6月30日，<http://www.scdzjcy.gov.cn/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=1170>。

〔14〕李轩甫、张雯雯：《海南三亚市检察院召开两级院检察官联席会》，载正义网，http://www.jcrb.com/procuratorate/jckx/201604/t20160405_1603561.html。

检察长（副检察长）、检察委员会专职委员在一定条件下也可以担任主持人。笔者从收集的样本中，筛选出 27 个关于检察官联席会议主持人的有效信息，统计显示部门负责人主持会议的有 8 例，占比 29.63%；检察长（副检察长、检察委员会专职委员）主持会议的有 18 例，占比 66.67%；非领导职务检察官主持会议的仅有 1 例，占比 3.70%。此外，检察官联席会议的主持人也是会议的召集人，而召集人具有确定检察官联席会议参会人员的权力。比如，《四川规定》第 7 条明确规定，“部门负责人决定召开检察官联席会议的，应当及时确定会议时间、地点和参会人员”。《重庆办法》第 7 条规定：“部门负责人收到检察官提交检察官联席会议讨论的案件后，应当及时确定会议时间、地点和参加人员。”主持人和召集人角色的重合进一步加重了权力集中的隐患，检察机关行政领导可以通过担任检察官联席会议主持人的途径干预会议的进行。

三是会议意见的形成。形成会议意见是检察官联席会议召开的目的，也是会议成果的最直接体现。各省级检察官联席会议制度规范关于会议意见形成的规定不一，依据会议主持人是否总结会议意见，可以分为三类：第一类是没有明确规定主持人是否可以总结会议意见，制度规范中采用概括性表述或者没有涉及，多数省份采用该做法。其中，江苏省、河南省采取概括性表述，笼统规定会议结束前“主持人发表意见”，没有明确是否包括总结会议意见。而海南省、贵州省等地的制度规范中则没有检察官联席会议的具体流程内容，更没有涉及主持人是否可以总结会议意见的规定。按照没有明确禁止就等同于默许的逻辑进行理解，以上省份检察官联席会议主持人均可以总结会议意见。第二类是明确肯定主持人拥有总结会议意见的权力，代表省份是天津市、四川省。《天津市检察机关检察官联席会议制度（试行）》第 5 条第 4 项规定：“主持人归纳总结意见”，《四川规定》第 8 条第 1 款第 4 项要求“主持人归纳总结”。第三类是明确规定主持人不得总结会议意见，但采取这种做法的省份极少，只有黑龙江省。《黑龙江意见》明确规定：“召集人对检察官联席会议讨论情况不作总结、不形成一种或多种意见、不形成倾向性意见。”根据以上分析表明，全国多数地区检察官联席会议主持人具有总结会议意见的权力，加之会议主持人多由检察机关领导担任，由此将导致检察机关领导主持召开并总结会议意见情形成为检察实践中的常态。这也得到了地方检察机关的实践证实。例如，张家口市人民检察院公诉部于 2017 年 8 月 21 日和 24 日连续召开检察官联席会议，会议由分管副检察长召集并主持，公诉部全体员额检察官参加。会议最后，主持会议的副检察长“发表个人意见并归纳总结参会人员的讨论意见，为承办检察官决定案件提供参考”。^{〔15〕}江西省宜黄县人民检察院于 2017 年 8 月 15 日下午召开检察官联席会议，会议由检察长主持。在承办人介绍案情并提出问题和处理意见、参会检察官发表各自意见之后，担任主持人的检察长“归纳了争议焦点、不同意见并提出个人观点”。^{〔16〕}

〔15〕 冯建东：《张家口市检察院公诉部检察官联席会议形成制度》，载东方资讯网，<http://mini.eastday.com/a/170831160017053.html>，2020 年 11 月 21 日访问。

〔16〕 刘敏：《江西宜黄县检察院召开首次员额检察官联席会议》，载正义网，http://www.jcrb.com/procuratorate/jcpd/201708/t20170816_1787486.html。

（三）会议意见的效力及保障

1. “双性”的会议意见

在最高人民法院（下称最高检）发布的规范文件中，并没有关于检察官联席会议意见效力的明确规定，但可从相关文件的表述中予以推测。最高检于 2015 年 9 月 25 日发布的《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》（下称《最高检司法责任制意见》）第 19 条第 3 项规定：“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。”2017 年 11 月 1 日，时任最高检检察长曹建明在第十二届全国人民代表大会常务委员第三十次会议上所作的《关于人民检察院全面深化司法改革情况的报告》中也明确指出，“建立检察官联席会议制度，提供专业参考意见”。以上相关表述表明，最高检将检察官联席会议的会议意见定位于“参考意见”，具有参考性，并不具有强制性约束力。

但是，各省级检察机关在制定本地区检察官联席会议制度规范的过程中，检察官联席会议意见的效力发生了从“参考性”到“强制性”的扩张改变，部分省份通过借助检察长（副检察长）、检察委员会的审查职权赋予会议意见一定程度的“强制性”。这主要体现在承办检察官意见与检察官联席会议意见不一致时，如承办检察官坚持自己的意见，部分省份允许检察长（副检察长）、部门负责人通过职权进行干预，对承办检察官自由采纳会议意见的决定权进行制约。如《吉林省检察机关检察官办案独任制实施意见（试行）》第 8 条第 2 款规定，“对检察官联席会议提出的意见和建议，独任检察官未采纳，分管副检察长认为应当予以采纳的，可以依职权直接作出决定，也可以提交检察委员会讨论决定”。《湖北省检察机关规范和优化司法办案审批、指挥、指令的规定（试行）》第 3 条第 2 款规定：“……检察官会议多数意见与检察官意见不一致，检察官仍然坚持自己意见的，应当将会议讨论意见呈报检察长。检察长同意检察官意见，检察官作出决定并承担责任。检察长改变检察官意见的，由检察长承担责任。检察长认为不属于检察官决定的案件和事项，可以自行决定或提请检察委员会审议决定。”《河南办法》第 12 条第 2 款规定：“承办检察官意见与检察官联席会议多数人意见不一致时，应当在本部门备案。必要时，部门负责人可以向检察长（副检察长）汇报或者提请检察委员会研究。”^{〔17〕}

上述限制性规定会对检察官自由决定是否采纳会议意见产生不可估量的影响，使得原本“仅供参考”的会议意见变成“必须接受”的强制意见，这或许是部分地区检察机关检察官联席会议意见采纳率较高的原因之一。如广东省佛山市顺德区人民检察院自 2013 年 11 月成为全国检察官办案责任制改革试点单位后至 2014 年底，“联席会议意见与主任检察官意见不一致时，主任

〔17〕在承办检察官与会议意见不一致的情况下，有的省份还赋予承办检察官以案件处理的选择权。如《福建省检察机关检察官会议工作办法》第 12 条第 2 款就明确规定：“检察官会议多数意见与承办检察官意见不一致的，承办检察官仍可在《福建省检察机关检察官办案权力清单》规定的权力范围内按本人意见作出决定和处理，或将案件报请检察长（分管副检察长）决定；同时，会议召集人应当将会议讨论意见呈报检察长（分管副检察长），由检察长（分管副检察长）视情作出决定。”这种选择性规定，在一定程度上也是对检察官决定是否采纳会议意见的限制。

检察官采纳多数意见的约占 80%，按个人意见办理的约占 20%”。⁽¹⁸⁾北京市检察机关自推行检察官办案责任制以来至 2017 年 8 月，公诉部门依托检察官联席会议讨论案件，“会议未形成统一意见或不支持承办检察官意见的 111 件”，其中“检察官联席会议意见被采纳的 54 件”，采纳率接近 50%。⁽¹⁹⁾

2. “乏力”的会议保障措施

检察官联席会议可以为承办检察官提供决策参考的理念，是基于集体智慧高于个体智慧的前提预设。但是在实践中，集体智慧的产出受到诸多因素的影响，需要辅之以必要的保障措施。申言之，完备有效的会议保障措施是最大限度地汇集参会人员集体智慧的重要保证。

目前，各地制定了一些检察官联席会议的保障措施，可以分为正向引导和监督考核两类。正向引导型措施侧重于正向要求参会检察官积极发表实质性意见；监督考核型措施主要通过会后的考核机制督促参会检察官发表意见。整体来看，检察官联席会议保障措施乏力，支撑参会检察官认真研究案件并积极发表具有实质性意见的保障措施机制尚未完全建立。首先，正向引导型措施的明确性不足。大部分省级检察机关仅规定“参会检察官对案件发表意见”等抽象规定，并未明确参会检察官发言的具体要求。其次，监督考核型措施的可操作性不强。虽然部分地区制定了将检察官参加联席会议情况纳入检察官年度业绩考核、部门负责人定期对检察官参会及发言情况进行总结等规定，但具体实践中存在技术性障碍。监督考核型会议保障措施的有效运行有两个重要因素：对参会检察官进行客观全面的评价和有效的激励引导。其中，对于参会检察官进行客观全面的评价是必要前提，是实施激励性措施的重要依据。评价包括定量考核和定性考核。定量考核指标包括检察官的参会次数、是否发言及发言次数；定性考核主要考核参会检察官的发言质量。这两种考核的实施难度不等，定量考核实施容易些，而定性考核难度较大。因为参会检察官的发言是依据承办检察官提供的书面案情材料和口头案情汇报，并在参会人员集体发言的环境中作出，其发言质量受到承办检察官汇报案情是否准确全面、其他检察官发言是否准确或者存在引导性等因素的影响。比如，承办检察官汇报案情时遗漏了某项重要证据或会后案情发生了重大改变，参会检察官根据当时的案情发表的意见就会与案件应有的处理结果产生偏差。所以，要想对参会检察官发言质量进行科学合理的考核，其评价指标就应该既客观全面又实时动态，这无疑又会增加检察机关实施监督考核的难度。故从实践角度，可以大胆地预判，各地检察机关会主要以检察官参会次数、是否发言以及发言次数等易于考核量化的指标为依据，而忽略对参会检察官发言质量的考核，故考核评价的机械化、简单化也就难以避免。

二、前行抑或止步：检察官联席会议制度运行机制的反思

由于检察机关兼具行政性和司法性双重属性，导致检察权运行过程中体现出“一体”与“独

(18) 赵杨、韦磊、王磊：《主任检察官制度改变了什么？》，载《南方日报》2014年12月31日，第A15版。

(19) 杨永浩、简洁、于泽：《“独立办案”如何吸纳集体智慧》，载《检察日报》2017年8月14日，第1版。

立”的矛盾特征：检察机关的行政性要求其在一定程度上体现上命下从，而检察机关的司法性则要求其应在一定程度上体现检察官独立。⁽²⁰⁾ 基于前文的分析，可以发现在本轮司法体制改革的大背景下，原本定位于仅仅发挥辅助检察官办案作用的检察官联席会议制度，在各地却成为用来缓冲检察官办案责任制与检察一体化原则矛盾冲突的“平衡器”，并以其形态各异的实施样态表征着检察机关司法责任制改革的具体走向。在检察机关内部主体相互博弈的隐性压力之下，检察官联席会议制度开始偏离制度建立的初衷，并在各省级检察机关各式各样甚至相互冲突的落实过程中逐渐扭曲异形。

（一）多重的功能定位

检察官联席会议的功能定位是制度设计者创制该制度的意图和目的。目前，最高检出台的文件规范中并没有关于检察官联席会议功能的明确定位。但依据《最高检司法责任制意见》第19条中为检察官“提供参考意见”的表述，可以推知最高检对检察官联席会议的功能定位是决策参考功能，即对于特定案件，为承办案件的检察官提供决策建议。但是各省级检察机关在落实过程中却对检察官联席会议赋予了多重功能，联席会议的决策参考功能被淡化稀释。

1. 监督检察官办案的功能

多数省级检察机关将检察官联席会议作为检察机关行政领导监督检察官办案的重要工具。例如，《安徽省检察机关检察官办案责任制指导意见（试行）》第28条第1款第3项规定，“检察长、分管副检察长与负有监督管理职责的部门和个人可以在其职责范围内采取以下监督措施：……听取承办人案件汇报，列席检察官联席会议”。《内蒙古自治区人民检察院关于加强司法办案内部监督制约的意见》第20条第1款规定，“检察长、分管司法办案的副检察长、检察委员会专职委员、司法办案部门负责人履行司法办案内部监督职责时”，可以通过“参加或者列席检察官联席会议，审查和调阅有关文件、案件材料、办案安全防范预案、讯问同步录音录像资料及其他相关材料，向案件承办人了解案件办理情况”。

2. 解决争议的功能

争议解决的功能与决策参考的功能存在一定的重合，争议解决的过程也暗含提供决策参考。但是，争议解决偏重于解决检察机关内部相关主体间的办案争议，主要途径是将检察机关内部主体之间产生争议的案件，提交检察官联席会议讨论，以会议意见形式为解决分歧提供依据。具体情形体现在两个方面：一是将检察官办案组内部产生重大分歧的案件列为应当或者可以提交检察官联席会议讨论的案件。⁽²¹⁾ 二是将检察长（副检察长）等领导主体与承办检察官意见不一致的案件列为应当或可以由检察官联席会议讨论的案件，通过检察官联席会议的会议意见为案件办理提

⁽²⁰⁾ 詹建红：《司法责任制语境下的主任检察官制度改革——以检察官的职权配置为中心》，载《法商研究》2017年第4期，第17页。

⁽²¹⁾ 江苏省、福建省、贵州省的规定是，检察官办案组内部产生重大分歧的案件应当提交检察官联席会议讨论；广东省、河南省、四川省的规定是，检察官办案组内部产生重大分歧的案件可以提交检察官联席会议讨论。

供支持。

3. 案件分流的功能

为了减少检察委员会、检察长（副检察长）对于个案的审批和审议，减轻检察委员会、检察长（副检察长）的工作压力，各地普遍将检察官联席会议设置为召开检察委员会的前置程序，上报检察委员会的案件必须先经过检察官联席会议的讨论，通过检察官联席会议实现案件分流。部分地方还规定，需要检察长（副检察长）决定的事项应先提交检察官联席会议讨论，讨论意见供承办检察官参考。如《云南省检察机关完善司法责任制改革实施意见（试行）》之“规范司法办案管理”部分规定：“对应当由检察长、检察委员会决定的事项，检察官应当提出处理意见，报请检察长决定。检察官在办理案件过程中，可以提请召开检察官联席会议或者专家咨询会议（仅适用于非涉密案件）进行讨论，讨论意见供承办检察官参考。”从各地的实践结果来看，检察官联席会议的案件分流作用显著。如兰州市城关区人民检察院部分案件“经检察官联席会议讨论后，其中75%的案件已由检察官独立做出决定，只有25%的疑难案件提交了检察委员会审议决定”。^{〔22〕}浙江省永康市检察院实行司法责任制改革以来，“院领导审批案件数大幅下降，提交检委会讨论案件数已下降为零”。^{〔23〕}

由此可以看出，检察官联席会议的功能定位已从最高检确定的决策“参考”，被省级检察机关扩展为监督办案、争议解决以及案件分流等功能。功能的增加意味着检察官联席会议决策参考功能的淡化，尤其是监督办案的功能设定更会直接冲击联席会议制度创制的初衷，扭曲制度的适用形态，需要予以高度关注。

（二）理想化的理论预设

任何一项改革制度或者改革措施的制定，都会基于某种预设的理论并以之作为推进改革进程的基准。检察官联席会议制度的理论预设是集体智慧高于个体智慧，冀望以参会检察官的集体智慧弥补承办检察官个体智慧的不足，从而确保检察机关的办案质量。这一理论预设的成立必须满足三个假设条件：一是集体能保证个体智慧的有效产出（针对案件的事实认定或处理决定，参会检察官能自由地发表意见）；二是集体智慧能够形成（检察官联席会议意见形成）；三是形成的集体智慧肯定优于个体智慧（会议意见比检察官个人意见更接近案件事实，法律适用更为准确，达到了帕累托最优）。将我国检察官联席会议制度按照上述三个假设条件进行分析，不难发现检察官联席会议制度的预设理论偏于理想化。

〔22〕南茂林、彭维萍：《兰州城关区：检察官联席会议为员额检察官集“集体智慧”》，载正义网，http://www.jcrb.com/procuratorate/jcpd/201709/t20170906_1794655.html。

〔23〕永康市检察院：《永康市院首次召开员额检察官联席会议》，载金华检察网，http://www.jinhua.jcy.gov.cn/jcdt/201706/t20170627_2016667.shtml。

1. 缺乏有效的个体智慧产出机制

前文也提及，会议的保障措施乏力不足以促使参会检察官发表实质性意见，在这里还需要补充另外两个因素：一是参会检察官缺乏主动性。各地检察官联席会议参会检察官人选是由会议召集人或主持人确定，而非检察官主动申请参会，加之认罪认罚从宽制度的全面实施，参会检察官本身承担的办案压力会更加繁重，其发表意见的积极主动性也就可想而知了。二是参会检察官发言不受责任追究。为鼓励参会检察官积极发言，各地检察官联席会议规范规定参会检察官不因其发言而承担司法责任，这本是为了消除参会检察官因发表意见而带来责任追究的风险，但是没有追责压力的参会检察官也可能在对案件未经认真思索、审慎研究案情的情况下泛泛发言，发言质量令人担忧。

2. 缺乏科学的集体智慧形成机制

即使个体智慧得以顺利产出，其仍须得到多数人的认可，才能形成为集体智慧。检察官联席会议形成的意见同样要以是否得到多数人认可，作为判断某项个人意见是否成为集体意见的标准。各地的检察官联席会议制度规范中多次出现以“多数检察官意见”之类的词语暗指检察官联席会议意见，《江苏规定》第7条第1款更是明确规定：“参会多数检察官的意见，为检察官联席会议的意见。”但各省级检察官联席会议制度规范却没有提供判断检察官的个人意见成为会议意见的流程和标准，体现在：一是参会检察官人数的要求缺失或不合理。合理的参会人数是形成会议意见的重要前提，但是各地有关联席会议的制度规范普遍忽略参会人数要求的重要性，仅仅规定了参会检察官最低比例或最低人数要求，有的甚至没有明确参会的人数要求。其中，多地规定最低参会人数为3人。^{〔24〕}最低人数的标准过低，难以达到凝聚集体智慧的广泛性要求。二是没有确定判断“多数”的标准。在决策惯例中，对于多数的判断标准可以分为过半数的多数和绝对多数，过半数的多数是指超过总人数的一半；而绝对多数的标准不一，有超过总人数的2/3或者3/4等。但是，各省级检察官联席会议制度对会议意见的“多数”没有明确的规定，导致实践中产生困惑和混乱。

3. 集体智慧并不一定优于个体智慧

日常所讲的集体智慧高于个体智慧，其实更多是对于团队精神和团队协作的强调，而不能片面理解成集体智慧在所有情况下肯定优于个体智慧。在宏观抽象的层面上理解，集体智慧确实高于个体智慧。但是在微观具体的层面，集体智慧就不一定高于个体智慧，因为当个体受到外界的干扰，不能对某个事项独立作出决策时，个体的思考判断会偏离其独立决策时的判断。美国社会心理学家所罗门·阿希（Solomon E. Asch）在1951年做的实验告诉人们，当一个被试者单独回答问题时，他的正确率约99%，而当他与其他人一起回答问题，且其他人先于他并故意回答错误答案时，他的正确率降低到65%。50年以后，美国加利福尼亚大学圣克鲁兹分校心理学教

〔24〕重庆市和贵州省没有明确的参会检察官人数要求，只是规定了本部门检察官参加。福建省、江苏省、广东省、四川省规定参会检察官的最低人数为3人。

授安东尼·普拉卡尼斯(Anthony Pratkanis)又重复了这个实验,结果几乎相同。⁽²⁵⁾上述实验的情形完全可以在检察官联席会议中重现,参会检察官一旦给出错误意见就会干扰其他检察官的判断,由此形成的“集体智慧”也就难以不对承办检察官产生误导。

(三)固化的运行模式

如前文所言,本轮司法体制改革确立的检察官联席会议制度脱胎于十多年前的主诉(办)检察官制度。对比2004年《上海市浦东新区人民检察院主诉(办)检察官联席制度若干规定》,现行的员额制下的检察官联席会议制度规范基本沿袭了先前的主诉(办)检察官联席会议制度的规定,继续以会议形式作为运行模式,并在会议召开、会议流程、会议意见效力等方面具有高度相似性。检视主诉(办)检察官制度的运行实效,可以预测以传统的会议形式助推检察官办案责任制贯彻实施的效果堪忧。

1. 不利于检察官充分讨论交流

不论当前的员额制下的检察官联席会议,还是之前的主诉(办)检察官联席会议,参会人员都具有明显的科层特点:担任一定行政职务的检察官作为会议的主持人居中而坐,并在其主持下,参会检察官发表自己的个人意见。传统的行政会议强调行政领导意见表达的权威性,会议的最重要环节往往是参会行政领导的讲话发言,所以就有了坊间“开会就是听领导讲话”的戏言。长期以来在强调科层化管理模式的检察机关内部,对于部门负责人或检察长(副检察长)参会或者主持的会议,其他的参会检察官心中难免会形成听领导的意见或者按照领导的意思办理案件的惯性认识。因此,检察官联席会议对案件的讨论交流会因为行政主体的存在而难以实质性展开,当年主诉(办)检察官联席会议上“一些主诉检察官对问题不加思考,讨论的时候人云亦云,敷衍了事”的会议场景出现在员额检察官联席会议上也就不足为奇了。⁽²⁶⁾

2. 违反了司法的亲历性要求

我国检察机关是专门的法律监督机关,同时因其“适用法律,处理诉讼案件”的职能,兼具司法特性,因而在制度认知和学理上,被界定为司法机关。⁽²⁷⁾按照学界通说,司法运行的基本属性包括司法的亲历性、判断性和独立性,我国检察机关行使检察权也应符合司法权的基本属性。尤其在我国检察机关内部长期实行行政化办案模式的背景下进行制度革新,亲历性的强化更显得尤为迫切,因为“检察活动的司法属性决定,案件事实的认定、证据采信以及案件的处理,必须符合亲历性规律的要求”。⁽²⁸⁾而检察官联席会议的参会检察官在没有讯问犯罪嫌疑人、审查证据等亲身了解案件事实的情况下,仅凭承办检察官的案情报告和会议发言就提出案件处理意见(部分

(25) 盛洪:《民主与乌合之众》,载《中国法律评论》2015年第4期,第63-64页。

(26) 贺卫、吴加明:《主诉的检视、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,第119页。

(27) 龙宗智:《检察机关办案方式的适度司法化改革》,载《法学研究》2013年第1期,第170页。

(28) 向泽选:《新时期检察改革的进路》,载《中国法学》2013年第5期,第130页。

地方检察官联席会议还可以对案件事实进行讨论),显然不符合司法亲历性的要求,有违检察权司法化的发展趋势。

(四) 悖反的实践措施

检察机关在行使职权过程中,也经常会遇到权的压力、钱的诱惑、情的干扰和关系网的阻挠。这些不当影响有些来自检察机关外部,有些来自检察机关内部,但无论来自外部还是内部,都只有通过通过对办案检察官进行说情或干扰才能达到干预办案的目的,特别是外部少数握有权柄的人以言代法、以权压法,往往要采取向检察院内部领导人打招呼,然后再由内部领导人对办案检察官下指令的方式进行。⁽²⁹⁾本轮司法体制改革启动以来,随着省级以下检察机关人财物由省级统管,检察官面临的直接来自外部的干预办案压力将明显下降,而外界力量通过检察系统内部纵向干预办案的风险却依然存在,检察机关领导借助职权优势实施干预检察官办案的新可能和新特点值得高度警惕。

1. “由暗到明”的干预方式

近年来,党中央和最高检对于干预检察司法办案问题,制定了一系列防范违法干预检察官办案的制度措施。中共中央办公厅与国务院办公厅、中共中央政法委员会先后出台《领导干部干预司法活动、插手具体案件处理的记录、通报和责任追究规定》《司法机关内部人员过问案件的记录和责任追究规定》(下称“两个规定”)。最高检也制定了贯彻“两个规定”的实施办法,在注重防范外界非法干预的同时,也对检察机关内部违法干预办案行为进行了规制,完善了检察机关内部人员过问案件的记录制度和责任追究制度。这些制度的实施压缩了包括检察长(副检察长)、部门负责人等检察机关内部主体干预检察官办案行为的活动空间,限制了干预行为的活动方式。但是,随着各省级检察机关对联席会议功能的扩张,附添了监督检察官办案功能的联席会议,存在着成为检察长(副检察长)、部门负责人干预检察官办案的“暗径”可能,即以监督之名将检察官承办的案件提请检察官联席会议讨论,借助控制联席会议的进程和结果,达到柔性干预检察官办案的目的和效果。

2. “不计责任”的干预结果

党的十八大以来,建立“审理者裁判,裁判者负责”的司法权运行机制和司法责任制,体现了司法的判断性、亲历性,以及权责一致的司法权行使原则。⁽³⁰⁾全国检察系统也在进一步规范检察权运行和推行检察官办案责任制。《最高检司法责任制意见》明确确立了检察官办案终身负责制,并明确了检察长(副检察长)干预检察官办案的责任划分,规定“检察官根据检察长(副检察长)的要求进行复核并改变原处理意见的,由检察长(副检察长)与检察官共同承担责任。检察长(副检察长)改变检察官决定的,对改变部分承担责任”。各省级检察机关在此基础上,进一步细化了检察长(副检察长)干预检察官办案的责任划分,对检察长(副检察长)的责任承担予以了明确。

(29) 朱孝清:《检察官相对独立论》,载《法学研究》2015年第1期,第138页。

(30) 龙宗智:《司法改革:回顾、检视与前瞻》,载《法学》2017年第7期,第12页。

比如,《黑龙江省人民检察院关于全省检察机关检察官司法责任管理的意见》之“司法责任的划分”部分规定,检察长(副检察长)直接改变检察官办案意见或决定的,对改变或部分改变的部分承担司法责任;检察长(副检察长)向检察官提出指导、监督意见或要求检察官复核案件,检察官根据所提出的意见或复核后改变处理意见的,检察长(分管副检察长)与检察官共同承担相应司法责任。

但是,为了鼓励检察官联席会议参会检察官发言,达到通过联席会议汇集检察官群体智慧的目的,检察官联席会议制度规范规定,参会检察官不因在联席会议上的发言承担司法责任。如此一来,在检察官办案责任制改革“编织”的检察官对其行为承担相应司法责任的“规范密网”中,检察官在联席会议上的发言成为唯一不受责任追究的例外情形。在此背景下,忌惮于直接实行指令权等“硬性干预”或者单独约谈承办检察官、问询案件等“柔性干预”而承担司法责任,检察长(副检察长)等检察机关领导会选择通过检察官联席会议对承办检察官进行没有责任追究风险的“合理干预”,即通过召开联席会议,检察长(副检察长)发挥其在检察机关的内部影响力,借助科层制的行政性会议以及具有强制性的会议意见,引导或迫使承办检察官按照检察机关行政领导的意志办理案件,从而达到干预检察官办案的目的。

(五)矛盾的应对心态

从检察官联席会议制度的规范条款和具体实践可以看出,在推进检察官办案责任制改革的实施过程中,我国检察机关在对员额检察官能力的信任、检察机关内部放权方面具有双重的矛盾心态。这种内心冲突折射出在本轮司法体制改革的背景下,我国检察机关在探索优化检察权配置和规范权力内部运行的过程中“瞻前顾后”“患得患失”的复杂心理特征。

1. 对员额检察官既肯定又否定的矛盾心态

检察官员额制改革是本轮司法体制改革中的一项重大举措。检察官员额制改革的精髓在于,从具有检察官身份和司法职业资格的人员中选出优秀人才,专门从事司法办案工作,并承担终身的司法责任,从而提高法治供给质量,进而解决法治供给与法治需求之间的矛盾。按照检察机关遴选员额检察官的标准和程序,进入员额内的检察官应该是“真正愿办案、能办案的检察官”。⁽³¹⁾但是,对于经过精挑细选出来的员额检察官,我国检察机关却并未对他们的办案能力予以充分的信任,而是在全国范围内建立检察官联席会议制度,以希望通过“集体智慧”为承办检察官办案提供决策参考进而达到保证或者提高办案质量的目的。可以说,检察官联席会议制度的建立显示出检察机关系统对于员额检察官遴选机制运行效果并未给予充足的信任,直接体现了检察机关领导对于员额检察官能否胜任当前办案工作的顾虑。

(31) 截至2017年11月1日,全国检察机关聘请人大代表、政协委员、法学专家以及法官、检察官、律师代表等组成检察官遴选委员会把关。经严格考试考核、遴选委员会审议、人大常委会依法任命等程序,全国检察机关遴选出员额检察官84444名,占中央政法专项编制的32.78%。参见《最高人民法院关于人民检察院全面深化司法改革情况的报告(摘要)》,载《检察日报》2017年11月3日,第2版。

2. 对检察权内部运行既放权又集权的矛盾心理

检察官办案责任制推行以来，最高检制定了完善检察官权力清单的指导意见，并强调要突出检察官主体地位与检察长统一领导检察院工作相统一、明确检察官权力与强化监督制约相统一，确保放权不放任、有权不任性。在此基础上，各省级检察机关开始放权，纷纷制定了本辖区内检察官权力清单，对检察委员会、检察长（副检察长）、检察官的职责权限予以明确。但省级检察机关在放权的过程中，过多顾忌放权后可能出现检察官滥权的“失控局面”，而未能做到充分放权、大胆放权，由此导致了检察机关内部“分权不明确、放权不彻底”，检察官在职权范围内的独立办案主体地位并未得到有效确立。检察机关行政领导仍掌控干预检察官独立办案的权力，存在着检察长（副检察长）、部门负责人突破权力清单范围，将检察官承办的案件提交至检察官联席会议讨论，以此实现对检察官办案产生干预影响的可能。

三、可行的进路：检察官联席会议制度的重塑

放眼世界，检察官联席会议制度可以称为中国司法的一项独特创举，并对世界司法制度建设提供了重要的理论创新和生动的实践样态。笔者认同改革初期加强检察长（副检察长）等检察机关内部领导对检察官办案的监督十分必要^{〔32〕}，但也应对这些主体通过检察官联席会议对检察官进行监督的方式予以必要的限制，防止因监督权的滥用损害了检察官的办案独立性。总体而言，应该在遵从司法规律、充分重视检察官联席会议制度产生的历史背景和运行的实践价值的前提下，以统筹协调检察一体化原则和检察官办案责任制为原则，坚持保障检察官主体地位与检察长领导检察院工作相统一，重塑检察官联席会议制度并使联席会议回归检察机关内部决策咨询机构的本性。

（一）案件承办：权案匹配与承办转移相结合

科学合理地分配案件是检察官联席会议制度改进完善的必要前提。理想的案件承办分配结果是案件的承办人对于案件办理具有独立且充分的案件处置权力，如果承办人对案件没有处置权力，那么案件承办分配机制就是失灵的，承办人将不得受制于其他有权主体而无法独立自主处置案件。为此，一方面应在不违反检察一体化要求的前提下，科学合理地制定检察官权力清单，对检察官进行充分的授权；另一方面改进检察机关案件承办分配机制，对照案件内容和权力清单，遵循随机分配的原则，合理制定案件承办主体，实现承办检察官权力范围与案件办理事项的最佳匹配。^{〔33〕}此外，检察机关还应当建立案件承办转移制度，实现案件随机分配与承办转移的良性结合。

〔32〕 对此，有学者明确强调：“放权司法官应当与监督其权力运行同步进行，落实司法责任制必然要求落实对司法权运用的监督。”龙宗智：《影响司法公正及司法公信力的现实因素及其对策》，载《当代法学》2015年第3期，第10页。

〔33〕 虽然最高人民法院要求检察官权力清单应当具体列明检察委员会、检察长（副检察长）、检察官各自的办事项决定权，但实践中案件办理难免会出现一些权力交叉、权限约定不明确的情形，给实现承办检察官职责权限与案件办理事项的完美匹配带来不小难度。

具体而言,对于属于检察官职权范围内的案件,应实行独任检察官形式,由员额检察官承办案件;对于超出检察官职权范围内的案件,实行独任检察官或检察官办案组形式,由检察长(副检察长)、检察委员会专职委员、业务部门负责人作为独任检察官或办案组主任检察官承办案件。如果在检察官承办案件后,出现案件事实发生重大改变、舆情高度关注等情形而使案件超出检察官职权范围,应将案件转交检察长(副检察长)、检察委员会专职委员或业务部门负责人等有权主体承办,案件转交的启动由承办检察官提请或检察长依职权决定。

必须承认,上述案件承办机制及承办转移规定在一定程度上强化了检察机关领导办理案件,加之这些案件也多为重大、疑难、复杂案件,难免会引起检察机关领导能否承担的质疑。但是从检察改革未来发展和检察实践来看,当前阶段强化检察机关领导办案具有充足的正当性,主要理由如下:一是由检察长(副检察长)等主体承办重大、疑难、复杂案件符合司法体制改革的要求。⁽³⁴⁾二是承办重大、疑难、复杂案件并不会对检察机关领导主体造成难以承担的案件压力。根据笔者访谈的检察官介绍,检察机关办理的重大、疑难、复杂案件数量约占总案件数的7%,而这一比例也符合党中央关于司法责任制文件中对于检察长(副检察长)、部门负责人办案数量的要求。⁽³⁵⁾同时,检察机关也可以成立检察机关领导担任主任检察官的检察官办案组,吸纳若干名检察官为组员,减轻检察长(副检察长)等领导们的压力负担。三是部分地区的实践效果良好,也证明检察机关领导承办相应案件机制具有较好的可行性和实效性。⁽³⁶⁾

(二) 案件来源:从双重来源到单一来源

鉴于我国检察机关办案方式的强行政化色彩短时间难以彻底改变,为确保检察官联席会议充分发挥决策咨询的功能,结合前文的案件承办分配机制改革,联席会议讨论案件的来源应从承办检察官和检察长等行政领导提请检察官联席会议讨论的双重来源,逐渐缩减为检察长(副检察长)、检察委员会专职委员、部门负责人提请检察官联席会议讨论的单一来源(可以设置过渡期,保留承办检察官的提请权)。具体讲,只有检察长(副检察长)、检察委员会专职委员、部门负责人作

⁽³⁴⁾ 不少省级检察机关的文件对此进行了明确规定。如《吉林省检察机关检察长直接办理案件规定(试行)》第7条规定,检察长(副检察长)应当通过直接办理案件发挥攻坚克难和引领示范作用,重点直接办理下列案件:(1)在本地有重大影响的案件;(2)重要的监督事项;(3)疑难、复杂案件;(4)首例、新类型案件;(5)在法律适用或证据运用方面具有指导意义的案件;(6)上级人民检察院交办或本院交办的案件;(7)检察长(副检察长)认为需要本人直接办理的案件。《安徽省检察机关检察官办案责任制指导意见(试行)》第20条、《广西检察机关完善司法责任制实施办法(试行)》第22条均要求部门负责人应“带头承办大要案”。

⁽³⁵⁾ 根据中共中央办公厅于2017年10月25日印发的《关于加强法官检察官正规化专业化职业化建设全面落实司法责任制的意见》(厅字〔2017〕44号)规定,庭(处、科)长办案量应当不低于本部门法官、检察官平均办案量的50%;基层法院院长、检察院检察长办案量应当不低于本院法官、检察官平均办案量的5%,其他院领导办案量应当不低于分管部门法官、检察官平均办案量的30%;市地级法院院长、检察院检察长办案量应当不低于本院法官、检察官平均办案量的5%,其他院领导办案量应当不低于分管部门法官、检察官平均办案量的20%。

⁽³⁶⁾ 海南省检察机关系统推行员额制改革以来,担任领导职务的检察官回归司法一线亲自办案,一些在当地具有典型性、代表性的重大疑难复杂案件交由担任领导职务的检察官承办,充分发挥领导干部业务指导作用,形成示范效应,带动整体检察业务水平提升。参见邢东伟、朱璇:《海南省各级检察院领导直接办理案件1677件》,载最高人民法院官网, http://www.spp.gov.cn/djcdt/201609/t20160930_168609.shtml。

为独任检察官或办案组主任检察官办理的案件才可以提请联席会议讨论，员额内其他检察官承办的案件原则上不得提请联席会议讨论。^{〔37〕}必须明确的是，如检察长（副检察长）等领导主体主动将检察官承办的案件提交检察官联席会议讨论，上会前应将该案件转移至检察长（副检察长）等领导主体承办，原承办检察官不再担任承办人。

如此建议的理由如下：一是与检察机关内部主体的承办案件范围相匹配。依据上文提出的检察机关案件承办分配机制，检察长（副检察长）等检察机关领导承办的案件多属于重大、疑难、复杂案件，与检察官联席会议讨论的案件范围高度重合，而员额检察官承办的案件属于常见的一般性案件，按照各地检察官权力清单其可以独立作出办案决定，不需要提请联席会议讨论。二是进一步明确了司法责任承担。对于检察长（副检察长）等领导主体将检察官承办的案件提交检察官联席会议讨论的情形，将案件承办权转移至发动提请的领导主体，可以明确司法责任的承担主体，促使检察机关领导慎重行使提请权，保证承办检察官的独立办案主体地位。三是有利于高质量会议意见的产出。检察机关领导将自己承办的案件提请联席会议讨论，检察机关领导担任主持人，在我国检察工作环境下会对参会检察官形成督促其积极参会并认真发表意见的威慑力和驱动力，检察官为了给检察机关领导留下良好的印象也会积极进行参会准备。四是可以强化检察官队伍建设。在承办检察官对案件具有独立处理权的前提下，限制员额检察官将承办案件提交检察官联席会议讨论，既可以鼓励支持检察官独立办理案件，增强其办案能力，从长远的角度来看也遵循了权责一致要求，有助于提高检察官群体的荣誉感和自我认同感，有益于检察官队伍建设的良性发展。

（三）程序构造：从单方参与到对审听证

随着司法体制改革的深入推进，我国检察机关的办案方式也面临着从传统的行政化向司法化转变的挑战。但是囿于检察机关内部因素（检察官素质）和外部环境（统筹型国家管理体制、行政化管理权力运行）制约，当前检察机关的办案方式并不适宜彻底的司法化，而应进行适度司法化。具体讲，可以先从改革检察官联席会议的程序构造着手，打破只有检察官一方参与联席会议的局限，在一些处理事项涉及较强司法性质或重大程序性决定的案件中，建立由侦查机关、辩护方、被害人等相关主体多方参加的对审听证构造。^{〔38〕}

〔37〕 部分地方的检察机关持有同样看法，并已付诸实践。如河南省济源市人民检察院关于检察官联席会议制度的相关规定明确要求控制联席会议频率，认为员额检察官“经常提请检察官联席会议讨论案件是办案水平不高的表现，是没有独立办案能力的表现”。西安市长安区人民检察院关于检察官联席会议制度的相关规定就明确强调，属于员额检察官权力清单范围内的案件不得提请召开检察官联席会议，由员额检察官本人作出决定。参见《济源市检察院：正确处理四个关系 推动检察官办案责任制落地生效》，载《河南法制报》2017年11月2日，第10版；李健：《长安区检察院检委办积极履行职责有效推进司法责任制改革》，载微信公众号“西安市长安区人民检察院”2017年6月28日，<https://mp.weixin.qq.com/s/6aueLlslw6pBFb9Xl2l5nw>。

〔38〕 检察实践中已出现了这样的改革尝试。如四川省广元市昭化区人民检察院、贵州省贵定县人民检察院召开的检察官联席会议上已经出现了公安机关的侦查人员，在会上由公安机关的侦查人员介绍案件的侦破过程或对承办检察官的案情介绍情况作补充说明。这种探索其实已蕴含了地方检察机关的实际需求，也为检察官联席会议制度的发展提供了有益经验。参见《昭化区检察院召开首次检察官联席会议》，<http://www.gzyhjcy.gov.cn/info/1337.htm>，2019年3月23日访问；金琪蕊：《贵州贵定县检察院对重大案件召开检察官联席会议》，载正义网，http://www.jcrb.com/procuratorate/jckx/201609/t20160906_1646981.html。

通过吸纳案件相关主体参加检察官联席会议，在审前程序形成检察机关居中，侦查机关、辩护方分居两边的对审听证结构，可以有效促进检察机关办案的司法化。第一，对审听证可以办与审核决定相分离，增进侦、辩双方意见的充分表达和相互抗辩，有助于检察官形成准确有效的心证。第二，对审听证可以提高检察机关办案过程的透明度，尤其对于批准逮捕、审查起诉等涉及犯罪嫌疑人重大人身利益的事项，赋予当事人一定的案件办理情况知情权，有助于检察机关司法公信力的提高。第三，对审听证的构造仅适用于重大、疑难、复杂案件或涉及重要处理事项的案件，范围有限，不仅不会造成过重的司法成本负担，反而通过公开透明的对审听证过程，可以传递较多的对案件处理有积极意义的信息，减少、压缩检察机关内部行政程序的启动次数和运行时间，进而可以提高司法效率。比如，对于疑难复杂案件中犯罪嫌疑人在侦查阶段的认罪认罚情况，检察机关可以在联席会议上进行复核。此外，对审听证式的检察官联席会议还可以帮助检察机关履行司法救济职能，在行使羁押必要性审查、民事行政抗诉职能，以及在当事人、辩护人等因权利受损请求司法救济时，可以在听取相关各方意见和相互抗辩的基础上作出决定，提升检察机关的司法公信力。

（四）讨论内容：从个案分析到类案研讨

讨论对象是检察官联席会议讨论的主题内容，决定了联席会议的议事范围。目前，最高检对于检察官联席会议的讨论对象并没有形成一致性规定，实践中地方检察机关检察官联席会议主要以个案讨论为主，讨论的范围涵盖了案件的事实认定、证据采信、法律适用等方面。检察官联席会议制度创设的主要目的是通过讨论案件为承办检察官提供决策参考，但是从检察官办案责任制的长远发展和维护检察官独立办案的角度来看，检察官联席会议不宜对具体个案进行讨论，其讨论对象应限于类案的法律适用问题，进而通过讨论并统一类案的起诉标准、证据标准、量刑建议幅度等法律适用问题，为检察官办理具体个案提供指导。

将检察官联席会议讨论对象从具体个案限定为类案的法律适用问题，并不会削弱检察官联席会议对于具体个案的指导分析，其落脚点仍然是为承办检察官办理个案提供决策参考，而且这种方式更符合检察改革的发展趋势。首先，类案讨论的落脚点依然是指导个案办理，类案的构成是一个个具体的个案，检察官联席会议对于类案的讨论既可以涉及具体个案的细节，又可以脱离个案的限制，从宏观角度对类案进行分析，形成类案办理指引的准确性和实效性更佳。其次，案件的事实认定需要司法者亲身参与案件办理的全过程，并在保障当事各方充分表达意见和相互抗辩的基础上形成心证，而检察官联席会议的大部分参会主体并不是案件的承办人，无法满足对案件事实认定的司法要求，所以检察官联席会议讨论案件的法律适用更为适宜。最后，类案讨论可以节约检察权的运行成本，减少检察官联席会议的召开次数，提高司法资源的使用效率。

（五）必要的补充性措施：设置过渡期

按照目前检察官办案和检察官队伍的实际情况，可以将禁止独任检察官、主任检察官将承办案件提请检察官联席会议讨论的做法进行分步实施，并辅之以必要的补充性措施。考虑可能存在

部分入额检察官的办案能力和经验确实难以胜任办案的情况，可以设置一定的过渡期，比如3年，过渡期内允许承办检察官将案件的法律适用问题提请检察官联席会议讨论。对于由承办检察官提请开启检察官联席会议的，应严格限定参会人员只能是不具有行政职务的检察官，会议主持人由本部门其他检察官担任，主持人不得总结会议意见，承办检察官自主决定是否采纳参会检察官提出的意见并承担司法责任。^[39]此外，为了更好地汇集检察官的“集体智慧”，应明确检察官联席会议的参会人数不低于5人，如部门内检察官人数不足5人，则应召开跨部门检察官联席会议。当然，司法资源较为贫乏的偏远地区，人数限制可以进一步放宽。

四、结语

在检察改革的“四梁八柱”体系中，检察官联席会议制度虽并不具有基础性支撑功能，但由于其处于检察官办案责任制和检察一体化原则的“边际区域”，联席会议制度的组织构建和实际运行情况足以反映出检察改革的实际方向和改革力度，对其进行重塑可以关系到整个检察官办案责任制改革的走向，可谓是牵一发而动全身。按照司法规律，在本轮司法责任制改革的背景下，立足短期内我国检察机关行政化办案方式“尾大难掉”的现状，检察官联席会议制度的完善应巩固并坚守对重大、疑难、复杂案件的决策咨询功能，按照检察官权力清单进行案件承办分配，将提交检察官联席会议讨论的案件全由检察机关内部行政领导以独任检察官或主任检察官形式承办；同时，对检察官联席会议的运行模式进行适度的司法化改造，建立对审听证的程序构造，并将讨论的内容专注于类案的法律适用。

Review of the Operational Mechanism of Procuratorial Joint Conference System

ZHAN Jianhong CUI Wei

Abstract: As an essential part of the responsibility of procurators, the arising of joint conference system of procurators has become an important carrier of the reform of the operational mechanism of the procuratorial powers. The empirical research shows that the joint conference system may damage procuratorial independence by overemphasizing the crucial importance of attorney general-on-procurator supervision. Besides, the forming and running of the joint

[39] 在过渡期，还可以充分发挥检察官办案组的功能，注重以办案组的组织形式承办重大疑难复杂案件。最高检发布的《关于完善人民检察院司法责任制的若干意见》对此也有相应的规定。如第5条规定，“重大、疑难、复杂案件也可以由检察官办案组承办”；第37条第2款则进一步明确了检察官办案组的司法责任，即“检察官办案组承办的案件，由其负责人和其他检察官共同承担责任。办案组负责人对职权范围内决定的事项承担责任，其他检察官对自己的行为承担责任”。

conference system cannot guarantee the forming of high-quality opinions. Concerning the development of the system, procuratorial organs should strictly limit its performing range, and launch the process of remodeling from cases distribution, cases source, procedure structure and the scope of deliberation.

Keywords: Judicial Liability System; Joint Conference System of Procurators; Normative Texts; Adversarial Trial Hearing; Categorical Cases Research

(责任编辑: 陈学权 汪友年)