

论监察体制改革背景下的检察官惩戒制度

李蓉, 瞿目

(湘潭大学法学院, 湖南湘潭, 411105)

摘要: 国家监察体制改革已经进入持续深化的新阶段, 而监察制度与检察官惩戒制度之间的不协调却逐渐显现出来。从目前的相关规定以及实践运行效果来看, 新监察制度在管辖范围、被调查行为的判断标准和处置权行使与检察官惩戒制度存在冲突, 其冲突实质来源于国家权力统一管理下的检察职业化管理。国家虽然对权力进行全方位的统一管理, 但还需为检察职业化建设留有空间。因此, 有必要在监察体制改革的背景下重申检察官惩戒制度的重要意义, 在发挥监察体制改革对检察官惩戒制度建设倒逼作用的同时, 从厘清监察制度与检察官惩戒制度的管辖范围、构建以《检察官法》和《检察官职业伦理》为核心的职业规范体系, 以及明确监察制度与惩戒制度管辖重叠的处理原则和方式, 来消解新监察制度与检察官惩戒制度的冲突。

关键词: 监察体制改革; 监察制度; 检察官惩戒制度; 职业化管理

中图分类号: D926.3

文献标识码: A

开放科学(资源服务)标识码(OSID)

文章编号: 1672-3104(2020)03-0058-07



一、问题的提出

2019年新修订的《中华人民共和国检察官法》(以下简称《检察官法》)明确提出要在“最高人民检察院和省、自治区、直辖市设立检察官惩戒委员会, 负责从专业角度审查认定检察官是否存在违反相关检察职责的行为”, 同年6月印发的《人民检察院检务督察工作条例》中规定, 检察官惩戒委员会的日常工作由检察院检务督察部门承担^①, 表明独立于检察院的检察官惩戒委员会是审查认定检察官检察职责违法的唯一主体, 进而构建起从内部调查到外部审议再到内部决定的惩戒主体二分管理模式。但根据《中华人民共和国监察法》(以下简称《监察法》)第11条、第34条等的规定“监察委员会对所有行使公权力的公职人员履行监督、调查、处置职责。其中人民检察院等国家机关在工作中发现公职人员涉嫌贪污贿赂、失职渎职等职务违法或者职务犯罪的问题线索, 应当移送监察

机关, 由监察机关依法调查处置”, 打破了检察官惩戒委员会的审查垄断地位, 表明我国已形成了全面覆盖国家机关及其公务员的国家监察体系^[1], 亦即检察人员的职务违法犯罪问题应由监察机关管辖。在这一背景下, 无疑对检察官惩戒制度的实质运行造成一定影响。

检察官惩戒制度与监察制度在对检察官违反职责行为的处理上存在相当程度的重合, 造成这两项制度在管辖范围、被调查行为判断的标准以及处置等方面容易产生冲突。如果不在立法上明确其各自的职权范围和衔接机制, 冲突或许会导致正在推行的检察官惩戒制度胎死腹中。对此, 学界已经展开了相关研究^[2-6], 实务部门也在2019年7月召开的政法领域全面深化改革推进会上, 首次提出要明确检察官惩戒与纪检监察职能的边界, 理顺惩戒程序与纪检监察程序的衔接机制^[7]。因此, 在监察体制改革的背景下对检察官惩戒制度进行准确定位和具体制度设计, 不仅有助于确保两项制度顺畅运行, 而且可以巩固和加强监察体制改革和检察改革的成效。

收稿日期: 2019-08-01; 修回日期: 2020-04-30

基金项目: 最高人民法院检察理论重点课题“检察官遴选和惩戒机制研究”(GJ201513); 国家社科基金重点课题“反腐败立法与科学的权力结构和运行机制研究”(14AZD013)

作者简介: 李蓉, 湖南邵阳人, 湘潭大学法学院教授, 博士生导师, 主要研究方向: 诉讼法学、司法反腐; 瞿目, 湖南长沙人, 湘潭大学法学院博士研究生, 主要研究方向: 刑法、监察法, 联系邮箱: a821mumu@163.com

二、检察官惩戒制度对检察官职业化的构建意义

《关于深化检察改革的意见(2013—2017年工作规划)》提到“职业”8次,《2018—2022年检察改革工作规划》更有19次提到“职业”,可见如何实现检察官职业化管理在我国当前法治进程中已经成为一个不可回避的问题。然而,检察官职业化的推行是一项系统工程,需要一定的制度基础和现实条件提供保障。与此同时,《2018—2022年检察改革工作规划》着重指出要建立健全检察官惩戒制度,通过明确惩戒的条件和程序,以期更好地实现检察官职业化管理。因此,检察官惩戒制度作为全面推行检察官职业化管理的主要制度之一,对于检察官职业化的推行具有重要的构建意义。

(一) 检察官职业化的内容

检察官职业化,是在考察检察工作规律和检察官职业特点的基础上,为检察官建立准入、工作、保障等各项具体的管理机制,从而确保检察官以行使国家检察权为专门职业,并且具备独特的职业意识、职业技能、职业道德、职业地位和职业保障的系列过程。然而,这一动态过程的实现在我国当前司法改革的大环境中还不能一蹴而就,需要通过渐进式的改革措施来落实和完善检察官职业化的主要结构,并在司法实践中不断摸索进而逐步迈向检察官职业化的道路。检察官职业化的主要内容包括职业化的人员、职业化的管理和职业化的伦理。

职业化的人员。检察官职业化需要检察人员经由专业化的人才选拔机制和培养机制产生,从而在确保人才知识结构专业化的基础上,形成由专业人士组成的职业群体,维护职业群体自身组织的稳定性和合理性。波斯纳认为,“职业不仅要求诀窍、经验以及一般的‘聪明能干’,而且还要有一套专门化的但相对(有时则是高度)抽象的学科知识或其他认为该领域内有某种智识结构和体系的知识”^{[8](44)}。因此,职业化人员的形成不仅需要相关人员经过很高程度的智识训练和选拔过程,而且要求群体内部有一套专门并且相对抽象和系统的学科知识,否则无法体现出职业群体与其他组织之间的区别。职业化的人员组成为全面推行检察官职业化建设提供了必要的人力支持,也突出检察官职业群体与其他组织之间的差异。

职业化的管理。检察官的考核、升迁、奖惩等制度是对检察官进行管理的必要手段,关系检察官职业的准入机制、工作机制和保障机制,其制度设计的具

体内容必须突出检察官的职业特性^[9],才能从职业化的高度和标准对检察官进行管理,进而减少管理工作中的行政化色彩。这是由检察权的司法权属性所决定的,也是我国坚持走法治化道路的必然选择。检察官职业化的管理模式不同于行政化的管理模式,其不仅需要弱化行政化管理模式中上下级内部人员的依附和顺从关系,还需要根据检察机关内部不同岗位的工作特点和属性制定相应的检察人员分类管理制度。通过职业化的管理,能有效防止外界对检察工作的不当干预,并且突出检察官的司法官地位,为检察官职业化建设保驾护航。

职业化的伦理。任何职业活动都必须有自己的伦理^{[10](16)}。检察官当然也不例外。其独特的职业伦理是依据检察官职业的社会功能和制度特点所形成的,对检察官的行为起到日常约束作用,并对违反职业伦理的检察官加以实质性管束。近代官吏团体已发展成一支高度素质化的专业劳动力,经过长期的预备性训练后各有专长,同时也发展出一种高度的身份荣誉意识,若是没有这种意识,可怕的腐败和丑陋的市俗习气,将给这个团体造成致命的威胁^{[11](60)}。这种对身份荣誉的认识就是专业官吏职业伦理形成的雏形,可以将其理解为因职业而对他人产生的某些特定义务。具体到检察官的职业伦理,则主要表现在忠诚、公正、廉洁和担当,既可以涵盖检察官在司法过程中的履职行为,也包括其在司法过程之外的一般行为。

(二) 检察官惩戒制度对检察官职业化的意义

检察官惩戒制度以专业的惩戒标准为前提,对实现检察官职业化具有如下意义:一是完善检察官职业保障的重要内容。检察官惩戒制度作为检察官职业化建设中的重要环节,以职业化的标准制定相关规则,并以职业化的标准评判检察官的履职行为^[12],是防止其他非法力量干预检察业务工作的有效措施。检察官惩戒制度能使检察官不被随意免职和调离检察岗位,排除检察官履行职责时的担忧和顾虑,并赋予其履职时的顽强意志和坚定信念^[13],为检察官职业保障提供双重庇护,促进检察业务工作的实质和有序开展。因此,与其说检察官惩戒制度是对检察官行为的约束,不如说其侧重于对检察官职业的保护。二是构建检察官职业共同体的重要内容。成熟的职业必定有成熟的职业共同体,成熟的职业共同体将检察官职业与其他职业进行合理区分,而专业的惩戒标准是促进检察官行为同质化的重要内容,也是促使检察官对其职业的社会功能产生同一性认识的主要内容。配置专业的惩戒标准对构建检察官职业共同体具有深远影响。

检察官惩戒制度以专业的惩戒机构为载体,对实

现检察官职业化具有如下意义：一是通过专业惩戒机构作出的专业判断取代非专业判断，有利于促进检察官认知的专业化。检察官作为一个专业化的群体，分享着共同的知识与理念^[14]。这种专业性极高的职业，只有具备专业知识和专业素养的人才能完全胜任。对于检察官履职行为的判断，理应交由更加专业的人负责，通过专业判断进一步促使检察官认知的专业化。二是使评判结论更容易被当事检察官和社会大众接受，提高司法公信力。由专业的惩戒机构参与检察官惩戒，一方面可以消除同体监督下公信力不足的弊端，另一方面是从专业的角度进行审查评判，不仅能督促检察官遵从评判结果并履行检察职责，而且能增强民众对评判结果的认同感，进而提高社会大众对惩戒委员会的尊重和信任。三是经由专业机构作出的惩戒结果一般更恰当和理性，能避免错误成本的出现或增大^[15]。法律专业的理性，要求对被评判行为的认定和处置也保持理性。然而，非专业的评判往往来源于共同意识和基本道德体系，缺乏对检察职业特点的考虑，由此得出的评判结论可能更加任性或不符司法习惯和司法规律。

检察官惩戒制度以专业的惩戒程序为保障，对实现检察官职业化具有如下意义：一是使检察官惩戒具有正当性，为检察官的职业化管理提供程序保障。惩戒程序的启动、调查、审议和救济等环节都需要被规则化和实定化。如果惩戒机构可以在被惩戒人缺席的情况下认定事实并作出判断，那么在这种情况下的程序安排仍然可以称之为一种惩戒程序，但由于该程序无法保障被惩戒人行使陈述、举证和辩解等基本权利，导致此程序明显缺乏正当性基础，与检察官惩戒制度所要求的坚持惩戒与保护并重的根本原则相违背。而专业的惩戒程序以程序保障为初衷，为检察官惩戒提供了正当性的基础。二是使惩戒结果合乎正义的要求，促使检察官实现其权利义务。检察官惩戒程序的启动对当事检察官的职业生涯很可能造成极大影响，同时惩戒结果的内容也影响着其他检察官对自身履职行为的认知与判断。而不当的程序设置极有可能带来有违正义的惩戒结果。为了确保检察官权利义务的实现，维护其任职的稳定性，需要配备专业的惩戒程序。

三、现行检察官惩戒制度存在的主要问题

《关于建立法官、检察官惩戒制度的意见(试行)》标志着我国检察官惩戒制度改革又向前迈进了一大步，之后新修订的《检察官法》更是将检察官惩戒制

度的相关内容上升为法律规定，主要包括惩戒委员会的设立、惩戒事由、惩戒种类、惩戒程序以及救济途径等，为检察官惩戒委员会惩戒功能的发挥提供规范支持。然而，初步建立的检察官惩戒制度在实际运行中的效果却不太理想，统计表明检察院每年因职务违法违纪被追责的检察人员数量虽有逐年递增的趋势^②，但经由检察官惩戒委员会审议的检察人员却寥寥可数。据官方报道，暂时只有2020年1月山西省法官检察官惩戒委员会对4名检察官的惩戒事项进行了相关审议^[16]。由此可见，被追究职务违法违纪责任的检察人员数量与检察官惩戒委员会审议的检察人员数量形成了鲜明对比，检察官惩戒委员会基本呈虚置状态。那么，究竟是什么原因导致检察官惩戒制度没有得到实质有效的运行，我们认为有必要对现行检察官惩戒制度存在的主要问题梳理。

(一) 检察官惩戒委员会的职责范围不清

《检察官法》第49条规定：“最高人民检察院和省、自治区、直辖市设立检察官惩戒委员会，负责从专业角度审查认定检察官是否存在本法第四十七条第四项、第五项规定的违反检察职责的行为，提出构成故意违反职责、存在重大过失、存在一般过失或者没有违反职责等审查意见。检察官惩戒委员会提出审查意见后，人民检察院依照有关规定作出是否予以惩戒的决定，并给予相应处理。”《检察官法》第47条第4项、第5项的规定分别是针对故意违反法律法规办理案件的、因重大过失导致案件错误并造成严重后果的。由此可知，《检察官法》将检察官惩戒委员会的职责范围限定在对检察官是否违反检察职责，即应否承担司法过错责任进行审查与判定。然而，这一划分会带来两个方面的问题：第一，使得检察官惩戒委员会的职责范围与监察机关的职权范围相冲突，可能造成不利后果。监察机关依法对所有公职人员的职务行为进行监督，并对其违纪违法行为进行处置。由于检察官属于公职人员，且违反检察职责的行为即是违纪违法行为，因此对违反检察职责的检察官进行评判，亦应属于监察机关的职权范围，致使检察官惩戒委员会和监察机关同时享有对检察官违反职责行为的管辖权。然而，鉴于监察制度与检察官惩戒制度权力设置的位阶不同，作为重大政治体制改革的监察制度自然比作为司法改革中一项重要内容的检察官惩戒制度的定位高，当两者相冲突时，当然首选的是监察制度，由此造成的直接后果是使检察官惩戒制度被架空，引起惩戒委员会的空转，并且会间接导致由非职业惩戒代替职业惩戒，进而影响检察官职业化建设的进程。

第二，检察官惩戒委员会的职责范围并没有将检

察官严重违背职业伦理行为的判断包括在内。《检察官法》将检察官惩戒委员会的职责范围限定在对检察官司法过错责任的判断, 具体审查范围包括对违反法定职责的追究和对错案责任的追究, 而并未将检察官严重违背职业伦理的行为纳入其中。这样一来, 使得检察官惩戒制度所体现的惩戒思路更加倾向于以行为的结果为导向, 偏向结果无价值, 而忽视了对违背职业伦理不当行为进行专业审查的重要性, 不符合检察官职业化内容的基本需求和认知。我国正处在司法体制改革持续深入的新阶段, 需要培养更多对国家和民众有益的法律人才, 而单纯具备专业知识的法律人才不完全符合有益人才的标准, 还需要通过职业伦理的教育, 才能培养真正值得国家和民众信赖的法律人才。因此, 对职业伦理的重视不仅应体现在日常的教育培养中, 还应在惩戒机制中体现, 由专门的人员对职业伦理行为进行审查认定, 否则只有行为规定而缺乏制裁后果, 不可能达到规范本身的目的。

(二) 规范检察官惩戒委员会审查案件的程序缺失

目前我国检察官法还未对检察官惩戒委员会审议惩戒事项的具体程序予以规定, 而已有的相关程序性规范则存在效力层级较低的问题, 具体到各省检察官惩戒委员会所颁布的章程和工作办法, 对于程序性的有关规定也不尽相同。其中亟需解决的是以下程序规范缺失所带来的问题: 第一, 谁有权启动惩戒委员会的审查程序。根据现行规定, 人民检察院在司法管理、诉讼监督和司法监督工作中, 发现检察官有涉嫌违反检察职责的行为, 需认定是否构成故意或者重大过失的, 应当在查明事实的基础上, 提请惩戒委员会审议, 并且惩戒委员会不能直接受理有关检察官的举报、投诉。由此表明, 对涉嫌违反检察职责线索的收集和移送只能由检察机关统一管理, 最后经检察长审批后提请惩戒委员会, 而无法通过其他途径启动审查程序, 亦即将启动该程序的主动权完全交由检察机关掌握。这样一来, 就将检察官实施违反检察职责行为的利益受损人是否有直接向检察官惩戒委员会提出行为审查的权利排除在外。这一做法由于无法彻底规避内部监督存在不能客观公正行使监督权的风险, 导致在此行政化制度运行模式下的惩戒制度并不能得到有效执行。

第二, 检察官惩戒委员会审查案件究竟应采取怎样的程序, 是必须举行听证会, 还是可以单独运用书面审查的方式, 现行的相关法律中未予以明确。各省检察官惩戒委员会所印发的相关文件也显示, 地方对审查程序的具体模式还未达成统一意见。其中, 《山

东省法官检察官遴选和惩戒委员会惩戒工作办法(试行)》第 18 条提出“委员会审议检察官惩戒事项, 原则上实行书面审议制度”, 而《山西省法官检察官惩戒委员会章程(试行)》第 21 条规定“惩戒委员会审议检察官错案责任案件, 应当进行听证”, 此外, 还有云南、湖南、黑龙江等省份表示应当以听证的方式进行审议。检察官惩戒工作办公室在受理案件后提出初步审核意见, 再报请惩戒委员会审议决定, 不同的审议程序对惩戒对象的程序保障程度不同, 所耗费资源也存在差异, 而检察官惩戒委员会最终只能提出不具有实体处分权的审查意见。那么, 究竟是该偏向对检察官权利的保障还是侧重对程序设置经济性的考量, 造成应否采用实质性审查(听证)还是形式性审查(书面审查)的困扰。

第三, 利益相关人如对审查意见不服是否存在相应的救济措施。这里的利益相关人主要是指由于检察官实施的检察行为而存在利益关联的人。现行检察官惩戒制度对当事检察官和有关检察院如不服审查意见制定了相关的救济保障程序, 具体措施是当事检察官或者有关检察院对审查意见有异议时, 可以向检察官惩戒委员会提出, 由检察官惩戒委员会对其异议及相关理由进行审查, 在此基础上作出最终的审查意见并回复当事检察官或者有关检察院。然而, 检察官惩戒委员会作出的审查意见不仅关联当事检察官和有关检察院的利益, 而且还可能涉及利益相关人的权益, 甚至会侵害利益相关人的权利。有侵害必有救济, 对这部分人权利的救济该如何实现并予以充分保障, 也是当前检察官惩戒制度所亟需考虑的问题, 不能任由利益相关人的权利受损却无法寻求有效的救济途径。

(三) 检察官惩戒委员会“审查意见”的约束力不明

现行检察官惩戒制度明确了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, 并根据查明的事实、情节和相关法律规定作出审查意见(惩戒建议)。通常而言, 审查意见理应包含检察官在司法活动中是否存在过错、过错的形式、应否承担责任以及如何承担责任等具体事项的处理意见。随后由检察院依据审查意见自行作出是否予以惩戒, 以及应当给予怎样处理的决定。这一规定表明审查意见对检察官并不具有实体处分权, 实体处分权的行使最终还是交由检察院支配。那么, 检察院在作出处理决定时是否必须完全采纳惩戒委员会提出的审查意见? 对审查意见的采纳范围又是否可以自行作出选择? 这些疑问在现行规定中暂未予以明确, 导致“审查意见”的约束力不明。另外, 当检察院采纳惩戒委员会的审查意见并

作出处理决定时,存在移送纪检监察机构处理的可能,那么纪检监察机构又是否有采纳惩戒委员会提出的惩戒建议并据此作出处分决定的义务呢?这一规定的缺失,造成了“审查意见”的约束对象不明。

四、关于检察官惩戒制度的完善建议

(一) 厘清检察官惩戒制度的管辖范围

管辖范围包括管辖的对象和事由。由于管辖对象表现出部分(检察官)与整体(公职人员)的关系,因此对管辖范围的讨论主要在于明确监察委员会与惩戒委员会管辖事由的界限,一旦明确惩戒事由,就能确保这两个制度在运行过程中有序并行。那么,该如何确定惩戒范围的界限?或者可以反向提问,检察官惩戒委员会的核心职权是什么,如若监察制度削弱了其核心职权,即可以称之为监察委员会的“越界监督”。有学者认为在惩戒事由上应以违反职业道德规范的不当行为为主要对象,同时摒弃以结果为导向的惩戒思路,将错案追究排除出检察官惩戒制度^[17]。有学者认为暂时不宜将违反职业伦理(职业道德)行为作为一种责任形式与违反纪律责任并列纳入惩戒委员会审议范围^[2]。笔者认为,惩戒事由从错案追究转向对违反职业道德规范不当行为的追责在我国当前的司法环境中还缺乏适用的空间,需要一定的时间和观念的转变才可能完全实现由惩戒委员会对违反职业道德规范的不当行为进行规制,因此,确定惩戒事由还是应当秉承以行为和结果为双重导向的惩戒思路。另外,对于违反职业伦理的行为,虽然按照我国现有规定还无法对某一行为是否违反职业伦理进行规范判断,但在检察改革中有必要建立检察官伦理规范体系,并将其一并纳入惩戒事由。具体而言,检察官惩戒制度中的惩戒事由应当包括:在办理案件过程中存在违反有关检察官职业道德、职业伦理和职业规范的行为,进而故意违反法律法规办理案件,或者因重大过失导致案件错误并造成严重后果的,具体事项可以参照检察官司法办案权力清单的有关内容,因为权力清单已包含责任清单,是检察官承担司法责任的依据^[18]。通过明确惩戒事由,既可以实现对监察制度与检察官惩戒制度监督范围的合理界分,又可以明确检察官惩戒委员会的惩戒范围。

(二) 构建以《检察官法》和《检察官职业伦理》为核心的职业规范体系

现行有关检察官惩戒的规定主要散见于《检察官法》《检察人员纪律处分条例(试行)》《检察人员执法过

错责任追究条例》《关于完善人民检察院司法责任制的若干意见》《惩戒制度意见》《最高人民法院人民检察院关于对检察机关办案部门和办案人员违法行使职权行为纠正、记录、通报及责任追究的规定》等不同阶层的法律文件中,其中不乏内容重复的情形,甚至有的内容还没有根据最新规定予以及时更新,且缺乏对检察官惩戒程序的规范,从规范层面不利于对检察官违法履职的行为进行调查、认定与追究。同时,现阶段检察官惩戒制度的建设主要围绕《惩戒制度意见》,该意见也得到了有关学者的肯定^[19]。然而《惩戒制度意见》只是从宏观层面对惩戒制度进行规定,其中还有许多具体问题需要进一步细化和明确。因此,有必要构建以《检察官法》和《检察官职业伦理》规范为核心的职业规范体系,通过明确检察官惩戒制度的实体规范内容,整合相关法律法规,进一步完善其程序规范的内容,再相应地提高相关规范的法律位阶,充分体现检察官惩戒制度对检察官职业化建设的保障,进而构建系统的检察官惩戒制度。虽然对检察官制定专门的规则和专门的惩戒程序会是旷日持久的,但它会形成一个既有利于检察官也有利于大众的有效制度^[20]。

(三) 建立惩戒制度与监察制度的衔接机制

从实体规范层面对检察官惩戒制度的管辖范围予以界定之后,并不等于完全避免了从规范到实践可能会遇到的阻碍和困境。还需要探讨的是,如果被调查的行为具有双重性,亦即属于监察制度与惩戒制度管辖重叠的事由时,该如何处理。对于该问题不应当采取非此即彼的态度,而应从检察官惩戒委员会可否作出独立处理决定的角度予以把握。即凡是检察官惩戒委员会可直接予以处理的行为都可以作为惩戒的事由,当然,对检察官进行惩戒不影响相关部门或机构进一步追究检察官的党纪责任和法律责任。正如追究行为人的刑事责任不影响追究其民事责任一样,此种做法不违反一事不二罚原则^[17]。那么,此时应当采取分别调查分别处理的追责模式,还是根据具体情况选定以其中一个机构为主的追责模式,又或是适用有序位的追责处理模式。笔者认为,第一种追责模式虽然顾及两个机构都享有管辖权,但由于只存在一个违法行为,如果要进行两次调查和处理,不仅过程繁琐,还有可能因为评价标准的不同,导致事实认定存在偏差,不利于被调查人责任的承担。第二种追责模式则可以避免由两个机构分别追责的弊端,但应当以什么标准选定具体由哪一个机构作为主调查机构,在实践中并不方便操作。最后一种追责模式,也是我们认为比较恰当的追责模式,通过设置惩戒前置,实现有序位的追责处理方式,将所有涉及检察官的行为先经检

察官惩戒制度的筛选,具体由检察机关的检务督察部门进行调查,再根据认定结果移送相关机构,其中涉及违反检察职责行为的判断都必须移交检察官惩戒委员会予以事实认定,从而高效有序地实现惩戒程序与纪检监察程序的衔接。这样的追责模式既体现了检察工作专业性的需要,同时也在保障检察官依法履职的基础上实现权责统一。

五、结语

“任何一项制度,决不是孤立存在的。各项制度间,必然是互相配合,形成一整套。否则那些制度各各分裂,决不会存在,也不能推行。”^{[21][2]} 监察体制改革、司法体制改革作为我国当前重要的改革举措,不仅应当注重其自身的制度建设,更应当重视相互间的促进作用、保障作用与协调发展。不然,在改革的进程中就容易产生制度间的不协调。那么,该如何协调处理监察制度与检察官惩戒制度之间的关系,以及如何从实体规范和程序规范把握检察官惩戒制度的发展方向,都有待在改革实践中得到补充和细化。同时,理论界与实务界也应当重视对此类问题的研究,避免在改革进程中出现制度间不协调的情形,从而加快深入推进监察体制改革和司法体制改革的步伐。

注释:

- ① 参见《人民检察院检务督察工作条例》第6条第3款的规定。
② 2013—2018年我国各级检察院违纪违法检察人员统计数据:2013年210人,2014年404人,2015年465人,2016年474人,2017年536人,2018年774人。数据来源于2014—2019年发布的《最高人民法院工作报告》。

参考文献:

- [1] 习近平. 在第十八届中央纪律检查委员会第六次全体会议上的讲话[N]. 人民日报, 2016-05-03(002).
XI Jinping. Speech at the sixth plenary session of the 18th Central Commission for Discipline Inspection[N]. People's Daily, 2016-05-03(002).
- [2] 葛琳. 检察官惩戒委员会的职能定位及其实现——兼论国家监察体制改革背景下司法责任追究的独立性[J]. 法学评论, 2018, 36(2): 93-101.
GE Lin. The functional orientation and realization of the prosecutor's disciplinary committee—Also on the independence of judicial responsibility in the background of the reform of the state supervision system[J]. Law Review, 2018, 36(2): 93-101.
- [3] 秦前红, 刘怡达. 国家监察体制改革背景下人民法院监察制度述要[J]. 现代法学, 2018, 40(4): 3-17.
QIN Qianhong, LIU Yida. Summary of people's court supervision system under the background of national supervision system reform[J]. Modern Law Science, 2018, 40(4): 3-17.
- [4] 张涛. 检察官办案责任制改革情况及其完善路径[J]. 人民检察, 2018(8): 15-19.
ZHANG Tao. Reform of prosecutors' responsibility system in handling cases and its perfecting path[J]. People's Procuratorial Semimonthly, 2018(8): 15-19.
- [5] 秦前红, 刘怡达. 国家监察体制改革的法学关照: 回顾与展望[J]. 比较法研究, 2019(3): 78-97.
QIN Qianhong, LIU Yida. Legal care of the reform of the national supervision system: Review and prospect[J]. Journal of Comparative Law, 2019(3): 78-97.
- [6] 最高人民法院检务督察局课题组, 肖卓. 完善检察官办案内部监督机制研究——以强化检务督察职能为视角[J]. 国家检察官学院学报, 2019, 27(5): 73-82.
Research Group of the Procuratorate Supervision Bureau of the Supreme People's Procuratorate, XIAO Zhuo. Research on perfecting the internal supervision mechanism of prosecutors in handling cases——From the perspective of strengthening the prosecutorial supervision function [J]. Journal of National Prosecutors College, 2019, 27(5): 73-82.
- [7] 周斌. 着力破解三大改革难题 提升执法司法公信力[N]. 法制日报, 2019-07-20(001).
ZHOU Bin. Focus on solving three major reform problems Enhance the credibility of law enforcement and justice[N]. Legal Daily, 2019-07-20(001).
- [8] 理查德·A.波斯纳. 超越法律[M]. 苏力, 译. 北京: 中国政法大学出版社, 2001: 44.
POSNER RICHARD A. Beyond the law [M]. Trans. SU Li. Beijing: China University of Political Science and Law Press, 2001: 44.
- [9] 葛洪义, 刘治斌, 李燕. 法官、检察官不可纳入“国家公务员”——对《公务员法》起草中一个问题的几点意见[J]. 法学, 2003(6): 24-29.
GE Hongyi, LIU Zhibin, LI Yan. Judges and prosecutors cannot be included in "National Civil Servants" —— Several comments on a question in the drafting of the *Civil Service Law*[J]. Law Science, 2003(6): 24-29.
- [10] 涂尔干. 职业伦理与公民道德[M]. 北京: 商务印书馆, 2015: 16.
DURKHEIM. Professional ethics and citizen morality[M]. Beijing: Commercial Press, 2015: 16.
- [11] 马克斯·韦伯. 学术与政治[M]. 北京: 商务印书馆, 2018: 60.
WEBER M. Academic and politics[M]. Beijing: Commercial Press, 2018: 60.
- [12] 王守安. 论检察官职业保障制度的建构[J]. 河南社会科学, 2015, 23(6): 36-45, 123.
WANG Shouan. On the construction of prosecutors' occupational security system[J]. Henan Social Sciences, 2015, 23(6): 36-45, 123.

- [13] 向泽选. 新时期检察改革的进路[J]. 中国法学, 2013(5): 123-136.
XIANG Zexuan. Approaches to procuratorial reform in the new era[J]. China Legal Science, 2013(5): 123-136.
- [14] 韩大元. 地方人大监督检察机关的合理界限[J]. 国家检察官学院学报, 2011, 19(1): 3-8.
HAN Dayuan. Reasonable boundary of local People's Congress supervision and procuratorial organs[J]. Journal of National Prosecutors College, 2011, 19(1): 3-8.
- [15] 宋高初. 论刑事诉讼成本[J]. 政治与法律, 2002(5): 66-70.
SONG Gaochu. On the cost of criminal procedure[J]. Political Science and Law, 2002(5): 66-70.
- [16] 省法官检察官惩戒委员会第二次全体会议召开 对 5 名法官检察官惩戒事项进行审议[EB/OL]. (2020-01-10) [2020-02-01]. 山西长安网 <http://www.sxpeace.gov.cn/yaow/tout/49506.shtml>.
The second plenary meeting of the Provincial Judge Prosecutor Discipline Committee held a review of the disciplinary matters of five judge prosecutors [EB/OL]. (2020-01-10) [2020-02-01]. www.sxpeace.gov.cn/yaow/tout/49506.shtml.
- [17] 赵信会, 林琳. 论司法责任制下的检察官惩戒[J]. 河北法学, 2017, 35(8): 106-115.
ZHAO Xinhui, LIN Lin. On the procurator discipline in the view of judicial responsibility system[J]. Hebei Law Science, 2017, 35(8): 106-115.
- [18] 龙宗智, 符尔加. 检察机关权力清单及其实施问题研究[J]. 中国刑事法杂志, 2018(4): 114-133.
LONG Zongzhi, FU Erjia. On list of powers and its implementation of the procuratorial organs[J]. Criminal Science, 2018(4): 114-133.
- [19] 黄文艺. 中国司法改革基本理路解析[J]. 法制与社会发展, 2017, 23(2): 5-25.
HUANG Wenyi. Analysis of the basic principles of China's judicial reform[J]. Law and Social Development, 2017, 23(2): 5-25.
- [20] 安吉娜·J. 戴维斯. 专横的正义 美国检察官的权力[M]. 北京: 中国法制出版社, 2012: 170.
DAVIS A J. Arbitrary justice: The power of the American prosecutor[M]. Beijing: China Legal Publishing House, 2012: 170.
- [21] 钱穆. 中国历代政治得失[M]. 北京: 九州出版社, 2012: 2.
QIAN Mu. China's political success and failure[M]. Beijing: Kyushu Press, 2012.

On the prosecutor's disciplinary system in the context of supervision system

LI Rong, QU Mu

(School of Law, Xiangtan University, Xiangtan 411105, China)

Abstract: The reform of the national supervision system has entered a new stage of continuous deepening. However, the discord between the supervision system and the prosecutor's disciplinary system has gradually emerged. Judging from the current relevant regulations and the effect of practical operation, the new supervision system is in conflict with the prosecutor's disciplinary system in such aspects as the range of governance, the judgment standards of the investigated behavior, and the exercise of disposal right. Essentially, the conflict comes from professional management of inspections under the unified management of state power. Although the state exercises comprehensive and unified management of power, it still needs to leave room for the professional construction of procuratorial work. Therefore, it is necessary to reaffirm the significance of the prosecutor's punishment system in the context of the reform of the supervisory system, to clarify the range of management of the supervisory system and the prosecutor's punishment at the same time of exerting the obstructive effect of the reform of the supervisory system on the construction of the prosecutor's punishment system, to construct a professional regulated system with *Prosecutor's Law* and *Prosecutor's Professional Ethics* as the core, and to specify the principles and methods of dealing with the overlap of jurisdiction between the supervision system and the punishment system so as to eliminate the conflicts between the new supervision system and prosecutor's punishment system.

Key Words: reform of supervision system; supervision system; prosecutor's punishment system; professional management

[编辑: 苏慧]