

检察人员考核制度科学化构想

邬颖华

(上海市杨浦区人民检察院)

摘要: 检察官作为依法行使国家检察权的司法工作人员,不仅要监督公安机关和法院的诉讼活动,在刑事诉讼中还要行使批捕和审查起诉的国家司法权力。检察官办案的水平高低及质量好坏很大程度上决定了刑事诉讼中公平正义的实现,检察官的考核制度为检察机关管理体系中的关键环节。文章通过分析检察官考核法理基础,并从立法及司法两个角度分析我国检察官考核制度运行现状及问题出现成因,提出了完善我国检察官考核制度可行性建议。

关键词: 考核制度; 检察人员; 科学化

检察机关的考核制度从整体上看,涵盖了检察官绩效考核、业务部门条线考核和检察院整体考核。对于检察机关业务部门条线考核和检察院整体考核,目前最高人民检察院和各级人民检察院都已经有了较为科学的考核机制,以北京市检察机关为例,已经建立了一套以定量考评为主,辅一定性评,基层院自评和上级院对口考评相结合的基层院建设考评机制。而相对应的检察官绩效考评机制虽然存在时间较长,但如何更科学地对检察官个体进行考核仍是检察人事管理改革中的重要内容之一。

一、实践中存在的主要问题

(一) 检察机关办案请示汇报现象频繁

我国上下级人民检察院为领导与被领导关系,正是上下级人民检察院这种领导与被领导的关系,导致我国司法活动长期存在的一个弊端就是以内部报告代替司法亲历,以行政决策代替司法审判。而且还存在倚重内部行政性汇报拍板、未审先定的问题。

(二) 部分干警入额竞争动力不足

我国目前进行的员额制改革将检察官的员额比例确定为不得超过中央政法专项编制的39%,根据《上海市司法改革试点工作方案》把法院、检察院工作人员分为检察官、司法辅助人员、行政管理三类,分别占队伍总数的33%、52%、15%的员额比例。而这种固定的检察官比例使检察院内部出现了“僧多粥少”的局面,这难免会引起内部成员情绪的波动,从而产生消极懈怠的逆反心理,进而导致部分干警入额竞争动力不足。

(三) 一线检察骨干辞职现象屡现

在目前的检察机关的内部,真正在一线办案且实务技术非常娴熟的基本都是“助理检察官”等中青年骨干,而将“助理检察官”划出检察官类别纳入“检察辅助人员”,难免会影响业务骨干们的工作积极性。

二、问题成因分析

(一) 考核内容不够科学

第一,内容不明确。考核的内容无法充分体现出检察官的业务特征,基本上沿用的是公务员的考核内容,即德、能、勤、绩、廉五个方面,内容较为笼统,缺乏对这五个方面内容的细化,不够具体和明晰。

第二,指标不合理。我国的检察官考核指标大多依据检察官的资历、学历、业绩及地位等标准进行考量,未包括工作性质的责任轻重、难易程度等实质考核因素。也就是只有“管人”标准,而无“管事”标准。在业绩指标这一块,对办案数量、撤回起诉率、无罪判决率等指标的过度倚重会造成对其他指标的偏离和忽视。

第三,考核指标间还存在冲突。例如抗诉率、撤回起诉率之间的冲突。规定抗诉率是为了解决抗诉太少的问题,而撤回抗诉率则是为了保证抗诉的质量,检察院通常为了保证成功率,会事先与法院沟通,这就架空审判监督程序,无法发挥其诉讼监督的作用,从而减损检察公信力。

(二) 考核主体过于单一

现行检察业务考核的主体是上级检察机关,具体执行机构是设立在政工部门下属的综合部门,其专业性具有先天欠缺。在制定检察业务考核的各项指标和标准时,囿于综合部门对基层检察院的情况掌握片面、业务熟悉度欠缺、实践经验匮乏等不足的桎梏,在具体的业务考核中对各项指标的把控和剖析方面难免会出现力不从

心的现象。同时,当前检察业务考核的主体并非专职或常设机构,而是以科室上报为主,考核的专业性和综合性难以体现。而业务部门在应对日常业务指导工作的同时,考核担子往往压在事务繁忙的科室负责人身上,改革后科室负责人往往是由入额检察官担任,自己也需要办理大量案件,还要兼顾检察业务考核工作,面对目不暇接的考核文书和考核数据,业务部门负责人只能临时增派办案人员,甚至让聘任制书记员负责协助考核内容的审查与评定,这会使考核工作的实际效果与预期效果拉大差距,难以全面客观地反映整个工作,致使考评结果有失客观。科室考核数据上交后,由于压力又集中于人事部门,基层院人事部门往往没有专业负责考核的人员,或者仅有寥寥一二人,考核容易走过场。因此,单一且非专业化往往会导致考核的客观性和权威性大打折扣,不利于考核引导、激励和规范作用的发挥。

三、完善检察官考核制度的构想

(一) 考核的主体

检察机关上下级之间是领导与被领导的关系。检察院内部实行检察长统一领导,检察委员会则是各级检察院的民主决策机构。表面上看,上级检察机关、检察长、检察委员会都有权力对检察官进行业务考核。但笔者认为这三者都不适宜作为考核主体,考核主体应该是在保持检察长领导的前提下,由各级院组建检察官遴选委员会。同时,检察官考核委员会要成立常设办事机构,抽调或者聘任从办案一线岗位转岗或退休的资深检察官、考核相关职能部门的骨干等组成。这样做一方面可以利用资深检察官的经验优势,为他们提供一个更能体现价值的工作,另一方面增加相关科室的有生力量,也兼顾了办事机构的运作和协调能力。

(二) 考核指标的制定

在考核指标的具体设置上,应该从办案数量与效率、办案质量、专项业务、办案效果、社会公认度、研修成果等多个方面着手。

第一,办案数量与效率。检察官办案数量与效率的考核是对检察官在一定办案期限内所完成的工作量与能否高效运用司法资源的客观评估。

第二,办案质量与专项业务。对于检察官办案质量的考核不仅要对其实体上进行考核也要对程序上进行考核。

第三,社会公认度考核。检察官社会公认度的考核是为了评价检察官在履职过程中所反映出的人际沟通能力、学习与创新能力、学识修养等。指标的具体内容包括检察官的德、能、勤、绩、廉各方面。

参考文献:

- [1]黄维智,王沿琰. 检察人员分类管理改革研究——兼论“员额制”的落实[J]. 四川大学学报, 2016(01).
- [2]万毅,师清正. 检察员绩效考核制度实证研究——以S市检察机关为样本的分析[J]. 东方法学, 2009(01).
- [3]黄通荣. 论检察官考核制度的问题及完善[J]. 今日南国, 2010(178).
- [4]齐冠军. 诉讼监督工作的评价模式和标准研究[J]. 中国刑事法杂志, 2012(10):76.
- [5]贾志鸿. 检察院检察权检察官研究[M]. 北京:中国检察出版社, 2009:200.