

检察官员额制改革及检察人员分类管理完善研究

张桂林

营口市鲅鱼圈区人民检察院 辽宁营口 115000

摘要:随着检察权运行机制改革在全国检察机关的推行,已经成为影响全体检察官乃至全体检察人员的制度改革。党的十九大报告指出,“深化司法体制综合配套改革,全面落实司法责任制,努力让人民群众在每一个司法案件中感受到公平正义”。由此可见,司法体制综合配套改革必须兼顾局部性问题和整体性要求协调推进。笔者认为,如何进一步完善检察官员额制改革和如何加快落实检察人员分类管理是深化司法体制综合配套改革中急需解决的重要问题。
关键词:检察官员额制;检察人员分类管理;司法体制综合配套改革;检察官助理;司法行政人员

一、如何进一步完善检察官员额制改革

1. 检察官员额制的比例应当适当优化

当前中央确定的检察官员额制比例上限为中央政法编制的39%,这是经过综合考虑,反复论证得出的,具有一定科学性和现实合理性。当前检察官员额制改革正处于全面试点阶段,任何改革都需要遵循基本的原则和底线,否则试点改革可能面临止步不前,而设定最高的员额比例则有利于推动改革进程。因此笔者认为应当基本遵守这一员额比例上限,但在一定条件下也应当作出进一步优化,当试点改革完成之后应对此比例进行回头看。比如,当前中央政法编制数是基于当地户籍人口数进行测算,但并未充分考虑流动人口、案件数量等因素,故此,应当在中央统一规划下,由中立的第三方基于近5年的编制变动、人员流动、案件数量和人均办案数量等进行基础测算,进而重新核定各地区中央政法编制数,实现动态管理,灵活分配。另外,此比例划定还应适当参考域外经验,对员额测算方式进行优化,并结合社会经济发展状况,不断调整检察官员额占比和数量。特别要突出案件数量等因素在员额测算中的重要性,本着向办案一线倾斜的原则,提高办案数量较多地区的员额比例^[1]。同时,在未来中央政法编制改革中,应建立基于案件数量的中央政法编制增减制度,满足司法办案的需要。

2. 健全检察官员额管理制度

一是完善检察官入额程序。为巩固员额制改革成果,应当将检察官入额程序在《检察官法》中予以固定,从而确保其合法性,这也是检察官职业保障的内在要求。对此,应当修订《检察官法》,明确检察官入额的条件和程序。在入额条件上,应坚持考核为主、考试为辅,并明确两种方式所占比例,注重对检察官业务能力、职业操守等方面的考察。在入额程序上,基层检察机关采取任职制,市级以上检察机关采取基层遴选制和从专家、

学者、律师中遴选相结合。此外,充分发挥省级检察官遴选委员会的职能,明确省级检察官遴选委员会职权的行使方式和内容,注重专业把关作用,从而与组织部门政治考察、人大任命职责合理分工。

二是以省级为标准建立检察官员额动态调整机制。检察官员额制比例的设定应当是指全国范围内的比例,而并非每一个地区、每一个层级检察机关都要遵循的标准。应当充分考虑不同层级检察机关职能、不同区域社会经济发展和检察机关办案数量,以省级为单位进行总量统筹和动态调整,以市级为单位,分别核定各省辖市(包括地级市和省直管市)检察官员额总数^[2]。基于员额制数量与检察机关的利害关系,为确保公开公正分配,建议由省级人民代表大会审定员额数量,从而确保检察官向基层和案多人少矛盾突出的地区配置。

三是员额检察官内部的合理配置。虽然改革方案和试点单位都在强调将检察官配置在业务部门和办案一线,但是在各业务部门如何合理配备的方式却并不一致。对此,可采取“以案定额”为主,以“以岗定额”为辅的方式,实现各业务部门的人员结构的动态化合理配置,从而实现人力资源开发的最优化。

3. 完善员额内检察官退出和增补机制

一是完善员额内检察官退出机制。员额内检察官退出机制,旨在让不适应办案一线工作的检察官及时退出员额,进而形成良好的用人导向。员额内检察官退出机制包括主动退额和被动退额两种形式,两者所依据的理由和遵循的价值并不一致,在适用程序上也不相同。主动退额主要包括员额内检察官辞职、任职回避、退休、工作调动等,检察官应当主动退出员额,也属于自然退出^[3]。由于涉及此类退出的检察员数量较多,也较为普遍,所以在适用程序上可由所在单位党组决定,然后层报省级检察官遴选委员会备案。对于担任院处级干部的

检察官,可根据干部管理条例,由相关层级组织部门履行手续后层报省级检察官遴选委员会备案,并予以公告。被动退额主要是指员额内检察官不能有效履职,或者不符合检察官遴选标准,抑或业绩评价不称职,需要承担司法责任及涉嫌其他违纪违法责任时,应当依照程序退出员额,进而形成检察官动态调整机制。被动退额在程序上由所在检察院党组决定,层报省级检察官遴选委员会审批后予以公告。同时,对于被动退出员额的检察官,还应给予其必要的救济,赋予检察官向本院及上一级检察院的复议复核权。无论是主动退额还是被动退额都应遵循事由和程序法定原则,确保检察官履职保障的充分性。

二是健全动态化的员额增补机制。从改革试点来看,各地检察机关在员额制改革中都没有全部用完39%的员额比例,并且随着退休、退额机制的建立,员额检察官数量和比例将处于变动状态。为了让检察官助理稳定预期,促使优秀的人员进入员额,应当专门制定员额增补办法。在方案制定中要注意区分基层院和上级院,基层院应注重招录选拔,上级院则应当注重遴选,在过渡期限内也要注意内部消化。同时,在增补员额条件上,要明确具体,并形成制度化。此外,要建立健全员额检察官系统外交流制度,对交流到地方党政部门任职的,合理确定相应行政职级。

二、如何加快落实检察人员分类管理格局

检察人员的分类管理使得检察官与其他检察人员的区别更加明显,这种区别将会打破现有的均衡。这就需要其他类别检察人员拥有自己职业特征的职务序列,而不再走一元化行政晋升的独木桥。此外,由于受检察官员额和员额比例的限制,相当一部分原来的检察官会分流为检察辅助人员或司法行政人员,这涉及利益格局的再次调整,可能导致新的矛盾突发,因此需要提前考虑应对策略。上述两大问题需要综合统筹,这就需要妥善分流上述人员,科学制定分流方向,拓宽分流渠道。具体而言,包括及时建立具体而有区别的检察辅助人员单独职务序列,检察行政人员参照公务员管理程序对应实行“三类人员两种待遇”。

一是完善检察官单独职务序列制度,拓宽检察官的晋升空间。检察官晋升应当与其他公务员有所区别,依据按期晋升、择优选升的原则确定晋升标准。对于基层一线检察官,针对其职级待遇低、晋升空间有限的状况,适当增加单独职务序列职数、职级,在晋升方式上采取按期晋升和择优选升相结合,从而确保优秀的检察官留在办案第一线。

二是推进检察官助理改革。对于检察官助理,因其

在检察官的领导下行使部分检察职权,并且在员额制改革后,有部分未入额的检察官和助理检察官被转化为检察官助理,所以也要妥善安排这部分人员,使他们成为改革的参与者、支持者和受益者。同时针对当前检察机关人员编制的限制,检察官与检察官助理比例失衡,从而也难以保证新型办案组织的有效运行,因此应当采取灵活多样的补录方式,提高检察官助理比例。同时,在改革过渡期,设定各类检察人员之间交流的条件和标准,从而确保各类检察人员在条件允许的范围内正常流动。

三是推进司法行政人员改革。伴随着分类管理改革的深入,因受到15%的比例限制,检察机关行政岗位人员必将大幅减少,而检察机关行政事务并未伴随改革而有所减少,令行政工作压力更大。对此,应当进一步优化检察权运行外部环境,落实中央规定的《保护司法人员依法履行法定职责的规定》,减少司法行政性事务。同时,充分利用科学技术,提高检察机关行政办公信息化和智能化水平,进而构建检察机关三类人员各归其位、各司其职、各行其道的管理格局。此外,应完善司法行政人员转任机制,积极争取地方党委政府将司法行政人员纳入干部统一选拔使用范围,拓宽司法行政人员的职业发展方向和发展前景。

四是推进书记员改革。对于书记员,应当采取“社会化购买、专业化培训、规范化管理、职业化保障”的改革方式。即在书记员招录上,不再占用政法编制,而是依托政府购买服务,统一进行社会公开招聘。鉴于部分基层检察院财政困难,此工作可由省级检察机关进行统筹。在书记员培训上,注重案卷整理、记录、公文处理等内容,提高其专业化素质。在书记员管理上,实行单独职务序列,畅通其发展途径。在保障上,参考城镇职工标准,并为其缴纳社会保险,稳定其职业发展预期,从而建立起人员相对稳定、素质较高、充满活力的书记员队伍。

检察官员额制改革及检察人员分类管理这两项措施不仅是全体检察人员最关心的问题,还关涉检察机关内部人力资源最优配置以及关乎社会大众对司法的信任。本文仅提出几个虽经深思但未必全面的意见,希望对这两项措施的完善能够有所帮助。

参考文献:

- [1]马凯.检察官员额制改革问题与对策[J].人民检察,2019,000(005):49-52.
- [2]董勇兵.我国检察机关检察官员额制改革研究[Diss.郑州大学,2019.
- [3]章琛,苟先涛.员额检察官退出机制的构建及运行问题[J].检察调研与指导,2019,000(002):P.16-18.