

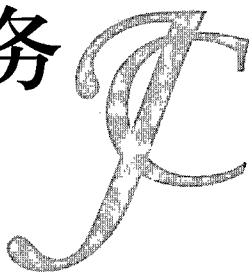
罗昌平 王喜娟 著

检察业务管理 理论与实务



罗昌平 王喜娟 著

检察业务管理 理论与实务



图书在版编目 (CIP) 数据

检察业务管理理论与实务/罗昌平,王喜娟著. —上海:
上海人民出版社,2008
ISBN 978-7-208-07870-3

I. 检... II. ①罗...②王... III. 检察机关—业务管理—
研究—中国 IV. D926.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 061173 号

责任编辑 时海玲

封面装帧 王小阳

检察业务管理理论与实务

罗昌平 王喜娟 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

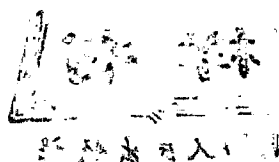
开本 635×965 1/16 印张 22.25 插页 2 字数 290,000

2008 年 6 月第 1 版 2008 年 6 月第 1 次印刷

印数 1-3,250

ISBN 978-7-208-07870-3/D·1384

定价 38.00 元



前 言

1

最高人民检察院提出建立业务建设、队伍建设和信息化建设“三位一体”管理机制。其中,业务建设是其中的中心和重要一环。作者在从事检察业务和检察改革实践的过程中,越来越感到,检察业务管理是检察机关一种最经常、最重要的管理活动,它作为一种“软科学”,作用和效果乃是无可替代的“硬件”。检察机关的正常运转,检察事业的发展,工作效率的提高,整体工作能力的增强,都离不开检察业务管理。

经过许多年的实践,检察机关的业务管理,有着优良的传统和积累了丰富的经验。检察机关自组建以来,不断进行检察管理机制的改革,逐步建立和健全了各项检察管理制度。但随着我们国家改革开放的深入,经济建设的推进,社会治安状况的变化,入世的新形势,以及随着政治文明建设与司法改革的不断推进,具有中国特色的检察制度在司法价值理念、检察权配置等各方面都有新的发展,对检察管理也提出了更高的要求。十六大报告在谈到司法体制改革时明确提出:“改革司法机关的工作机制和人财物管理体制,逐步实现司法审判和检察同司法行政事务相分离”。最高人民检察院提出“三位一体”的管理机制。与这些要求相比,现行的检察管理机制、法规制度、检察管理手段和方法离现代化的管理水平还有差距。因此,围绕落实科学发展观、探索具有中国特色、符合检察特点的管理体系和管理模式科学化等问题进行研究,针对落实高检院“全面加强

队伍专业化、执法规范化和管理科学化建设”工作目标的实践认真总结思考,具有积极的实践价值和意义。随着管理科学和现代科技的发展,有中国特色检察制度的逐步成熟,也为新型检察管理模式的塑造提供了现实可能性。最近,中国检察学研究会正式成立,标志着中国检察制度和管理研究进入了一个新的阶段。因此,如何结合管理学的研究成果,解决检察工作中存在的管理问题,实现检察管理的科学化,以更好地实现法律监督职能,保障全社会公平和正义,是时代赋予我们的一项迫切需要完成的任务。

近几年来,全国检察机关把规范执法作为固本强基的重要抓手,以“规范执法行为,促进执法公正”活动为契机,针对执法中容易发生问题的重点岗位和环节,继续健全和完善检察执法制度规范体系,进一步严格业务管理,规范办案流程,优化办案制度,落实工作责任,健全监督措施,规范执法行为。一是严格实行流程管理、过程控制,实现执法办案工作制度化、规范化,把各项检察业务工作纳入制度管理的轨道。二是坚持运用信息化手段完善、改进办案机制和队伍管理模式,通过实时监督、全程监督、跟踪监督,严密控制执法行为,增强监督制约的刚性,探索科学规范的长效管理机制。三是不断完善案件督查模式,对预警、督查案件情况进行深入分析研究,组织执法规范化专项检查活动,通过开展网上检查、案件抽查、对口检查等形式,查找和纠正在公正执法、严格依法办案、工作作风和接受社会监督等方面存在的问题或不足。四是坚持把规范执法行为与提高执法水平和办案质量结合起来,把规范化管理落实到执法办案的每一个环节。积极倡导精确细致、精益求精的工作作风,认真做好每一项工作。五是严格执行最高人民检察院《全程同步录音录像技术工作流程(试行)》规定,全国检察机关基本上做到同步实施,不仅在技术环节上确保录音录像资料的完整性、真实性和有效性,而且有力地加强了办案工作。

同时,在大力推进规范执法工作信息化应用上狠下功夫,不断提高检察管理科学化水平。自觉从构建“三位一体”长效管理机制的高度来认识

执法信息化工作,把执法信息化作为规范执法行为、加强执法过程刚性监督的重要工作,坚持把信息化作为推进执法规范化建设的重要举措,突出重点,加大力度,加快推进规范执法工作信息化应用。进一步加强调查研究和宏观指导,加强与其他司法机关的沟通协作,协调统一具体标准,把握好政策限度和合理的执法尺度,努力形成贯彻落实宽严相济刑事司法政策的合力。

正是在以上背景之下,本书选择了检察业务管理这一课题进行研究。主要是按照科学发展观的要求,针对当前检察业务管理中的理论概念,检察权配置和体系划分,各业务环节配合衔接与监督制约,考核评估和奖惩机制,以及宏观调控和指导工作机制等方面的问题,运用现代管理的相关理论和检察实践经验进行了探讨研究。在基本理论方面,主要探讨检察业务管理的主体、客体 and 对象,从不同角度初步对检察业务管理进行五大类别的划分,研究检察业务管理的特点及两种发展方向,明确检察业务管理的四大目标。在理论研究的基础上,对照检察业务管理实践,找出对照应然目标存在的不足之处,提出对现有检察业务管理体系进行系统整合,构建检察业务管理体系的六大机制的构想,以期对检察事业有所裨益。

目 录

1

1 前 言

1 第一章 检察业务管理的基本理论

2 / 一、检察业务管理的主体

7 / 二、检察业务管理的客体 and 对象

19 / 三、检察业务管理的目标和标准

29 / 四、检察业务管理的分类及特点

38 / 五、检察业务管理的理论基础与发展模式

45 / 六、国外检察机关业务管理制度概述

60 / 七、当前我国检察业务管理现状分析和发展方向展望

69 第二章 建立专门的检察业务管理机构

69 / 一、建立业务管理机构的必要性

73 / 二、办案业务管理机构的模式和职能

79 / 三、案件质量监督管理机构的定位

81 / 四、检委会专职委员的职责

83 / 五、办案业务管理机构的运作机制

89 / 六、检察业务管理的网上运行

92 第三章 规范化的业务流程管理机制

92 / 一、规范化的检察业务流程管理机制的涵义

101 / 二、加强办案业务流程管理是检察工作长效管理机制建设的
根本要求

104 / 三、构建规范化业务管理流程管理机制的要求

111 / 四、规范化的业务工作流程管理机制的基本内容

2 | 121 / 五、在检察业务流程管理改革中亟待研究解决的问题

123 第四章 个案质量考核评估机制

124 / 一、个案质量考核评估机制的概念和意义

127 / 二、检察业务考核评估机制的内涵和选择标准

129 / 三、建立案件质量考核评估机制的理论前提

133 / 四、案件质量考核评估机制的考核评估方式

138 / 五、个案质量考核评估机制的考核评估指标和标准

154 / 六、个案质量考核评估机制的质量等级

157 / 七、指标等级量表中的主要参考项目

163 / 八、案件质量责任档案管理

165 / 九、个案质量考核评估的程序

169 / 十、推行奖惩激励机制

171 第五章 检察条线业务工作考核评估机制

171 / 一、检察条线业务工作考核评估机制的概念和意义

173 / 二、检察条线业务工作考核评估机制的理论基础

179 / 三、构建检察条线业务工作考核评估机制的定位和原则

187 / 四、检察条线业务工作考核评估的历史与现状

192 / 五、如何构建检察条线业务考核评估机制

209 / 六、一个可供参考的实例:公诉条线考核评估办法

225 第六章 检察业务管理协调配合机制

226 / 一、检察业务管理协调配合机制的内涵和范围

234 / 二、当前业务部门协调配合存在的问题

239 / 三、检察权内部协调配合

245 / 四、条线互动型协调配合

252 / 五、上下级之间的协调配合

255 / 六、综合性业务工作中的协调配合

258 / 七、建立信息反馈和新情况处理系统

262 第七章 检察机关内外部监督制约机制

262 / 一、内外部监督制约的含义、范围及原则

267 / 二、当前检察机关业务部门监督制约存在的问题

274 / 三、检察机关内外部监督制约的原则和整体框架

276 / 四、检察机关监督制约的探索实践

280 / 五、案件质量督查模式推行过程中面临的困难

285 / 六、案件质量督查模式优化的定位分析和原则条件

292 / 七、同级检察机关内部监控机制

295 / 八、加强检察机关上下级之间监督制约

299 / 九、围绕检察机关诉讼监督权开展监督制约

305 / 十、人民监督员制度

308 / 附：检察机关督查案件一般和较大质量问题的参考标准

312 第八章 检察业务管理宏观调控机制

312 / 一、检察业务管理宏观调控机制的涵义

317 / 二、检察业务决策机制

331 / 三、完善检察委员会制度

334 / 四、健全完善检察办案预警机制

340 附：关于上海检察办案预警机制的实施意见(试行)

第一章 检察业务管理的基本理论

1

“管理”，字面解释为治理的意思。它的定义是通过计划、组织、控制和领导等环节，来协调组织的人力、物力和财力资源，以达到组织目标实现的过程。检察管理则是检察机关及其人员为了最大限度地发挥法律监督作用，运用管理方法和手段进行检察行为管理，并对检察机关及其检察人员的人、财、物、信息、时空和方法等管理要素进行科学组合，以高质量、高效率地实现法律监督的综合活动^①。检察业务是指检察机关依法履行法律监督职能所开展的业务工作，包括刑事犯罪检察监督、职务犯罪检察监督、控告申诉检察监督及其办案工作，其核心是检察办案活动。按照通常的观点，检察业务是检察队伍和检察事务相对应的一个分类方法。所谓检察业务管理，也就是从管理学的视角，运用计划、决策、组织、指挥、协调、控制等基本管理职能，借鉴先进管理理念，对检察机关的业务活动进行审视和解析，依照法律和政纪规定，根据诉讼规律，对检察机关业务工作及其人员的人、财、物、信息、时空和方法等管理要素进行科学组合，以高质量、高效率地实现法律监督职能的综合活动。

综上，检察业务管理机制是指：检察机关为规范检察人员执法行为，保证和提高案件质量，满足公平正义的要求建立的以案件质量管理为核

^① 张学军主编：《检察管理学》，中国检察出版社 2001 年版。

心,以科学决策与有效执行为手段,为对动态的办案过程、静态的案件质量进行全过程、全方位的有效监控,以及强化办案质量考核评估、协调监控的各项机制构成的有机系统。从性质上讲,检察业务管理是人民检察院内部的监督和管理,是主动性的工作管理监督,也是检察机关办案全过程的监督。其中有三个基本要素:管理的主体、管理的对象和管理的目标。下面分别对这些要素进行解析。

一、检察业务管理的主体

检察业务管理主体即检察业务管理活动的承担者,是指具有一定检察专门知识及能力,拥有相应决策、指挥及监督职能的组织、机构或个人。如:最高人民检察院对全国各级人民检察院具有管理权;上级检察院对下级检察院有管理权。在一个检察院内部,实行检察长统一领导,检察委员会民主集中制,检察员负责制的运行机制。其中,检察长和检察委员会是决策机构,检察官受委托行使职权。检察长、检察委员会各业务部门的负责人有管理权,在管理的范围和层次上,检察长和检察委员会实施最高领导和管理,具体业务部门负责人对本部门的工作实施领导和管理。检察业务管理的主体应具有以下特点:

首先,检察业务管理的主体具有法定性。无论哪一种管理,其权力都是法律赋予的。没有这种法定权力,就谈不上管理主体的权限。无论是检察长的领导,还是检委会的民主集中制度,都是由检察院组织法明文规定的。同时,对承担检察业务管理任务的主体而言,要正确、科学地运用业务管理权力,取得管理权威,就要严格执行国家法律,运用正确而有效的管理方法。

其次,检察业务管理的主体应具有一定的检察管理能力。检察业务管理活动的效果,在很大程度上取决于管理的主体自身的素质和能力。因此,作为检察业务管理的主体的人来说,要具备一定的管理能力。具体而言:一是适用法律去解决法律监督活动中的实际问题的能力,主要指

具有较高的专业观察、分析、概括、综合能力,对每一具体的法律监督活动心中有数,观察问题深刻、有远见,并能正确、果断地解决在实践中遇到的一系列问题。二是协调群体行为的能力。就是要具有感召力和凝聚力,能把一起共事的检察人员很好地组织、调动起来,通过协调作用,使他们形成一个目标一致紧密合作的整体。三是综合分析能力。指的是检察业务管理的主体把他所管理的检察组织及其活动看成一个整体,作为一个系统加以管理的能力。为了实现检察业务管理的目的,管理者必须时刻明白各种因素之间的相互作用以及某种因素的变化对全局带来的影响。善于最大限度地发挥各种因素的合力,避免彼此抵消力量。

3

当前,检察业务决策管理面临的形势具有更加复杂、多变,技术性要求更高。在检察业务管理主体组织系统中,应明确细化管理主体分工,由检察机关决策系统及其辅助决策的执行系统、监督系统和信息系统构成,以弥补个人管理能力的不足,提高管理效能。目前重点要建立健全综合性的检察业务管理机构,作为检察业务管理的辅助机构,其任务在于制定决策后,综合分析各方面信息,组织实施和检查督促决策的贯彻执行。

最后要强调的是,检察业务管理的主体,包括检察机关的领导者、决策者,也应包括机关内所有的检察人员。在检察机关的管理中,普通干警决不仅是管理的对象,更是管理的主体,在管理中他们应处于积极的能动地位。由检察权的性质、内容及其配置所决定,检察业务管理不同于单纯技术型、体力型的工作,而是属于知识型、创造性的工作,要高水平地完成法律监督任务,维护全社会的公平正义,需要充分发挥每一位检察人员的主观能动性,凭借其法律信念,运用专业知识,创造性地进行思维判断活动。因此,在检察业务管理中,要树立以人为本的观念,坚持立足于尊重人、关心人,突出检察职业特点和规律,着眼于检察官素质,提高积极性,促进检察官的全面发展。

如何通过检察管理的杠杆作用,激发和促进检察干警的工作主动性?本文认为这就涉及在检察业务管理中要坚持以人为本的问题。

（一）坚持以人为本的管理的理论依据

以人为本是检察业务管理的核心。坚持以人为中心的管理实际上就是对人性的管理。对人的需要(人性)的不同理解与界定,形成了不同的管理、激励理论。

4 | (1)“工具人”的假设及其“强制管理理论”:只强调惩罚,使各种不同的行为在“淫威”之下趋同于管理者的意志控制。抹煞或取消作为管理对象的人格与尊严^①。

(2)“经济人”的假设及其“奖惩管理”理论:只注重物质因素,只重视完成工作任务而不考虑人的情感,在调动积极性方面,主要采用“胡萝卜加大棒”方式,完成任务者给工资,超额者奖,完不成者罚。

(3)“社会人”的假设及其“参与管理”理论:原则重视了人的因素和人际关系,确认管理者不应只注意是否完成工作任务,而应该把注意力放在关心人、满足人的需要上,管理不能只注意指挥、计划、组织、监督和控制,而更应重视组织成员间的人际关系,培养他们的归属感和整体感;奖励方法提倡集体奖励,不主张个人奖励;管理者的职能不应局限于计划、组织、检验等方面,而应听取组织成员意见,了解其思想感情,实施“参与管理”制度。

(4)“自动人”的假设及其“自我管理”理论:把管理重点从重视人转到了重视环境上;管理者的任务不再简单是指挥者和控制者,以及人际关系的调节者,而在于如何创造一个好的环境和条件,使组织成员发挥其聪明才智和创造力,排除劳动者在自我实现中所遇到的障碍和困难;奖励制度不再局限于奖金、工资、福利、升迁、表扬等外在(诱因)的奖励,而是获得知识、施展才能、自主、自尊、利他等方面的内在要求;“管理的任务只是在于创造一个适当的环境,一个可以允许、鼓励每一位职工都能从工作中得到内在奖励的环境”(麦克雷格语);在管理制度上,应保证组织成员充

^① 徐拥军:《“知识人”假设与知识型员工激励模式》,载《经济师》2004年第2期。

分施展才能,有利于发挥积极性、主动性和创造性,达到自己所希望的成就,下放管理权限,实施参与管理,选择具有挑战性工作等等。

(5) 人文管理的理念。这是按照马克思主义关于人的全面发展的理论,汲取建立在对人性的各种假设基础之上的各种管理理念的精华而提出的。认为管理自始至终应当充满植根于人性需求的人文关怀,通过管理活动,不仅要圆满实现组织目标,而且要实现组织成员身心的愉悦和自身的发展、完善。因此,人文管理首先要考虑组织成员各个层面的需要,不仅为这些需要的满足积极创造条件,而且要为组织成员知识的增进、修养的提高、才能的展现、境界的升华、价值的实现、发展完善自身目标的有效推进搭建平台,提供机会,并不断地给予激励,充分激发组织成员的工作热情和创造潜能,引导组织成员在对自身价值实现、全面发展的不懈追求和奋斗中,创造性地进行工作,圆满完成组织目标乃至创造新的组织目标。只有这样,一个组织的发展才算具备了长效机制,才能具有不竭的、永恒的动力。

借鉴上述理论,结合检察工作实际需要,我们认为,不能把检察人员作为对象来管理,而应当将检察人员当作主体,只有这样检察官才能有主体意识。不能把检察官当作流水线上的操作工人,应该更多地从法律精神、法治的终极目标等抽象理念的方面进行培养。从人性和满足人的内在需要出发,以激励为手段,打造具有人文关怀精神和法律至上理念的检察文化和检察人,对检察管理来说,是真正治本的长远之策。

(二) 坚持以人为本的管理的法律依据

检察院组织法第三条规定:各级人民检察院设检察长一人,副检察长和检察员若干人。检察长统一领导检察院的工作。各级人民检察院设立检察委员会。检察委员会实行民主集中制,在检察长的主持下,讨论决定重大案件和其他重大问题。如果检察长在重大问题上不同意多数人的决定,可以报请本级人民代表大会常务委员会决定。从这一规定来看,检察机关是等级制和民主型相结合的决策机构。从决策组织来讲,一是检察长,二是检委会。检察长决策是等级制、权威型,因为检察长领导检察院

工作,检察长的决定必须执行。检委会实行的是民主集中制,少数服从多数,是民主参与型,尽管检察长在机关工作、业务领导上是权威型,但他在检委会讨论业务工作和重大案件时也是一票,只不过是特殊的一票,检察长如果不同意多数委员的意见,可以保留意见,向上级或者人大反映,但必须执行检委会决定,以保持检察委员会作为最高业务决策机构的权威。

(三) 坚持以人为本的管理的实践依据

6 | 当前,从检察业务管理机制上看,我们始终还带有浓厚的行政化色彩。我国检察机关实行的准军事化管理和严格科处制为主要特征的检察机关内部管理模式,在一定程度上影响和制约了检察机关履行职能的质量和效率,正日渐面临着新的挑战。在办案组织上,当前推行的主诉检察官制度虽有一定的质的突破,但还带有过渡性的色彩,应进一步从理论基础、法律规定和司法实践等方面作深层次研究,真正建立起科学合理的主诉检察官工作机制,真正形成一套在检察长领导下,以检察官为中心的办案运行模式,切实落实组织法的规定。这一改革将会彻底涉及人员分类管理、监督制约方式改革等方面的内容,实现“行政化”管理向“司法化”管理的转变,朝着检察官职业化、办案专业化、管理分类化的方向努力,从而改变长期以来形成的干警过于追求行政职务目标的价值取向,切实推动法律监督能力的提高。

具体而言,当前我们探索新型检察业务管理机制,不仅是要建立健全一种新型的管理模式,更重要的是要培养出一大批勇于进取、具有强烈事业心的管理型人才,通过高水平的管理催生、培育富有检察特色的司法文明,推动检察事业的健康发展。必须按照检察工作的特点,建立健全检察人员的录用、考核、培训、奖惩、任免、晋升、辞职、辞退等制度,优化人员结构,挖掘人员潜能,提高人员素质,把检察队伍建设成为一支政治坚定、业务精通、作风优良、执法公正、适应时代发展需要的司法队伍。具体包括:一是严把队伍入口关。坚持凡进(晋)必考(考试、考核)、公开招考、统一录用原则。注意从通过全国统一司法考试的人员中择优录用工作人员。

二是实行人员分类管理,按照工作性质和岗位要求,对检察官、书记员、法警、司法行政人员和专业技术人员分别实行不同的管理方式。有观点认为,分类管理是整合各项改革措施的基本载体,是推进检察职业专业化的有效途径。当前检察改革中各项措施的整合与互动,最终要有赖于分类管理的贯彻实施。从上海看,主诉检察官办案制的实施中,遇到的队伍不稳、待遇问题、职级晋升问题等等,从深层次讲,与分类管理没有到位也有关系。三是建立人才库,努力培养一批公诉专家、侦查专家、技术专家和书记能手,统一管理、培训和使用。不仅要发现人才,还要培养人才。四是建立和完善竞争激励机制。按照公开、公平、竞争、择优的原则,实行主诉检察官全院范围内选拔,中层领导竞争上岗,一般干部双向选择。对中层干部实行届中考核,大胆选拔任用优秀中青年干部,实行从基层院选拔优秀检察官到市院工作。五是改进考评办法,建立和完善以工作业绩为评价标准的用人机制。衡量一个干部优劣的重要标准除了政治标准以外就是工作业绩,决定一个干部去留的重要依据之一也就是业绩,要努力做到贤者上、庸者让、劣者下,为优秀人才脱颖而出创造一个良好的环境。六是建立干警违法违纪监督制约机制。加强内外监督,充分发挥纪检监察部门的监督作用,自觉接受人大、政协、新闻舆论和人民群众的监督。定期邀请人大代表、政协委员、社会各界人士对检察工作进行评议,定期组织廉政监督员组成暗访组,对全市检察机关进行暗访;定期邀请特约检察员对检察机关办理的重大、疑难案件全程参与,全程监督。

二、检察业务管理的客体 and 对象

(一) 检察业务管理的客体

所谓客体,哲学上是指主体以外的客观事物,是主体认识和实践的对象。对象是指行动或思考时作为目标的人或事物^①。所谓检察业务管理

^① 见《现代汉语词典》,商务印书馆 1979 年版,第 635、273 页。

的客体,就是检察业务管理主体所要认识和调整的对象,也即法律监督活动和与法律监督活动相关的各种社会关系。

正确认识检察业务管理的客体,是检察管理主体正确决策、正确指挥的基本依据。检察机关的每一项决策,都依赖于对检察管理客体的认识。管理客体的运动和变化决定了管理主体的思想、行为方式的变化。在检察业务管理中,人们对客体的认识愈深入,解决问题的办法就愈多,管理的方式也就愈加丰富和适用。

(二) 法律监督活动

检察业务管理主要是围绕法律监督活动展开的。检察管理的根本目的是要加强法律监督职能,维护公平正义。检察机关实践科学发展观就应从法律监督这一定位出发,通过全面履行法律监督职责,促进经济社会的发展。为此,检察管理必须把强化法律监督职能作为本质特征和根本目的,全面贯彻落实社会主义法治理念,突出检察工作主题,遵循检察工作规律,紧贴检察业务实际,确保办案质量效率。只有这样,检察管理才具有强大的生命力和实际价值。这其中的难点是探索检察业务活动,也即实行法律监督所应遵循的特有规律。要遵循检察业务工作规律,首先要尊重中国检察机关的特有属性和地位。

(1) 法律监督的性质和特点。我国检察机关法律监督特指:“人民检察院通过运用法律赋予的职务犯罪侦查权、公诉权和诉讼监督权,追诉犯罪和纠正法律适用中的违法行为来保障国家法律在全国范围内统一正确实施的专门工作。”具有以下性质和特点:

① 监督性质的国家性。检察机关的法律监督,是检察机关运用法律手段,依照法定的程序,针对特定的对象进行的能够产生法定效力的监督,具有国家性和强制性。要遵循检察业务工作规律,首先要尊重中国检察机关的特有属性和地位。检察机关的法律监督权,同行政权、审判权一样,都是国家权力的重要组成部分,是在不同于西方的政治结构中落实权力制衡要求的一个重要制度设置,在国家政治体制中担负着法律监督的