



司法

改革正当时

单一渐进式的改革必然会举步维艰，左右掣肘，因为任何子系统的改革都要与多个其他相关子系统衔接，各子系统之间互为条件互为保障，所以必须进行全方位、多层次、立体化的改革。

吉林探索「四位一体」检察改革之路

吉林省人民检察院 著

● 吉林人民出版社



司法

改革正当时

吉林探索『四位一体』检察改革之路

单一突进式的改革必然会举步维艰，左右掣肘，因为任何子系统的改革都要与多个其他相关子系统衔接，各子系统之间互为条件互为保障，所以必须进行全方位、多层次、立体化的改革。

吉林省人民检察院 著

● 吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

司法改革正当时:吉林探索“四位一体”检察改革之路/吉林省人民检察院著. —长春:吉林人民出版社, 2015.5

ISBN 978-7-206-11703-9

I. ①司… II. ①吉… III. ①司法制度—体制改革—研究—吉林省 IV. ①D927.34

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 088575 号

司法改革正当时:吉林探索“四位一体”检察改革之路

著 者:吉林省人民检察院

责任编辑:赵 岩 郭 威

美术总监:徐 进

吉林人民出版社出版 发行 长春市人民大街 7548 号 邮政编码:130022

发行电话:0431-85395864

装帧设计:进拓平面设计工作室

印 刷:长春市时风彩印有限责任公司

开 本:720×1000 1/16

印 张:12.75 字 数:120 千字

标准书号:ISBN 978-7-206-11703-9

版 次:2015 年 6 月第 1 版 印 次:2015 年 6 月第 1 次印刷

定 价:35.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

《司法改革正当时》写作组成员

组 长：杨克勤

成 员：宋光文 焦成千 于喜峰 刘世天

 宋春来 余 畅 黄国华 安 全

 邵岩松 关建华 洪 浩 马冬妮

书稿统筹：刘世天

前 言

奉法者强则国强。司法作为维护社会公平正义的最后一道防线,历来都是治国之要。长期以来,特别是改革开放以来,党中央高度重视法治建设和司法改革工作。党的十八大以来,更是把司法改革作为实现国家治理体系和治理能力现代化的重要手段加紧推进。2014 年底,以习近平同志为总书记的党中央提出全面建成小康社会、全面深化改革、全面依法治国、全面从严治党的“四个全面”战略布局,明确实现中华民族伟大复兴之大政方针。“四个全面”凸显了加强法治国家建设的重要性和紧迫性,也揭示了四者之间的逻辑联系。建设法治国家,一个十分重要的条件就是要有健全的司法制度、科学的司法权力配置、规范的司法权力运行机制,而这些都要通过深化司法改革去建立和完善。

纵观当今世界,主流国家都把法治作为治国理政的基本方式,都在探寻通过改革完善司法制度的路径,使“司法改革”一词,已经像“全球化”一样,全面进入各国的语言体系之中。在过去的数十年间,人们日益认识到司法改革对稳定社会、巩固政权、发展经济所具有的特殊重大意义,各国的司法改革发展迅速。比如,战后欧洲重建伊始就高度重视司法改革问题;美



国的司法管理革新运动也方兴未艾；日本于 20 世纪末发起的第三次司法改革影响深远；拉美地区通过“法律与发展运动”助推司法改革；亚太地区发展中国家积极开展“法治复兴”运动推行依法治国。

我国的司法改革脚步也从未停歇。特别是 1997 年党的十五大明确提出推进司法改革以来，司法改革已经从各司法机关或地方的自发行为，上升到国家决策层面，其间经过党的十六大、十七大部署推进两轮司法改革，司法制度不断得到完善。随着依法治国的深入推进，司法在国家和社会生活中的地位、作用、影响日益凸显，但司法仍难以满足经济社会发展和人民群众生活的需求，现行司法体制机制存在的诸多问题和不适应依然为人们所诟病。为此，党的十八届三中、四中全会接连对司法改革作出重大部署，中央全面深化改革领导小组据此先后提出多达 169 项具体改革任务。总的看，这一轮司法改革一改过去的零打碎敲、修修补补模式，直接针对当前司法管理体制上的地方化、司法权力运行上的行政化、司法人员管理上的混同化积弊开刀治病。改革项目涉及中央和地方、体制和机制、内部和外部多个层面，很多改革措施都是议论时间很长、阻力障碍较大、多年啃不动的“硬骨头”，破解难题力度之大、触及矛盾之深、社会关注之高前所未有。

步入“深水区”的司法改革注定要慎之又慎。根据中央关于重大改革事项先行试点的要求，中央政法委在东、中、西部确定上海、广东、吉林、湖北、海南、青海、贵州 7 个省市，以完善司法责任制、完善司法人员分类管理制度、健全司法人员职业保



障制度、推动省以下地方法院检察院人财物统一管理 4 项基础性改革为主要内容进行第一批试点,为全面推进司法改革积累经验。

司法改革的总体目标是一致的,但各地的实际情况却又各不相同,因而推进改革的方式和侧重点也会有所不同。吉林作为东北老工业基地省份,推进司法改革面临很多特殊情况:一是经济欠发达,司法改革的经济社会基础相对薄弱;二是各地发展不平衡,上一轮以加强保障为重点的司法改革还有历史欠账,落后地区的法院、检察院一直受到保障不足、人才流失的困扰;三是法院、检察院类型较多,除按照行政区划设置的法院、检察院以外,还有一批林业、铁路运输和开发区法院、检察院,改革统筹难度较大。同时,吉林也有司法人员法科学历总体水平较高、省内法律教学科研资源丰富等改革有利条件,具备较好的改革基础。

面临的问题和困难越多,改革的动力就越大。早在中央部署司法改革试点任务之前,吉林省人民检察院就根据党的十八届三中全会精神,在长春市九台区等基层检察院自行部署开展了司法改革先行试点,探索形成了统筹推进检察人员分类管理、落实办案责任制、加强内外部监督制约、整合内设机构“四位一体”的综合改革模式。“四位一体”改革模式的最大特点,是充分考虑各项重大改革措施的内在联系,一体推进人员、责任、监督、机构等改革措施,而不是渐次推进,哪个容易先改哪个。这样做的最大好处,是能够使各项重大改革措施相辅相成,共同发挥作用。经过先行试点和进一步扩大试点,“四位一体”检察



改革模式不断完善,表现出强大生命力,取得了很好改革成效。2014年9月,孟建柱同志到吉林进行司法改革调研,对吉林省检察机关的“四位一体”改革模式给予充分肯定,要求吉林省人民检察院进一步深化、总结,形成“可供全国借鉴的做法”。2014年12月,曹建明同志听取吉林省人民检察院改革情况汇报后,也要求“吉林为全国检察改革探索出一条路子来”。

为记录吉林省检察机关推进“四位一体”改革模式的理性思考和生动实践,也为和同在司法改革大潮中探索前进的法律人交流研讨,吉林省人民检察院组织撰写了《司法改革正当时——吉林探索“四位一体”检察改革之路》一书。本书分上、下两编。上编三章,分别从决策者、参与者、执行者的角度,对司法体制改革的方向、目标、重点和如何操作,从宏观、中观、微观层面作以诠释和解读。下编六章,紧紧围绕内设机构改革、人员分类管理、检察官办案责任制、监督制约机制建设等全面推进检察改革,力求全景式地展现吉林省检察机关在改革试点工作中的所思所想、所言所行、所作所为。

开弓没有回头箭,司法改革正当时。在这样一场规模浩大的司法改革中,每一个改革的设计者、推动者、参与者都应该谨记和坚持“破中保稳,稳中求破”,努力做到思想工作到位、发扬民主到位、兼顾诉求到位、政策配套到位,最大限度凝聚改革共识。同时,更要坚定信心、下大决心、保持恒心,咬定建设公正高效权威的社会主义司法制度这一改革宏伟目标不放松,真正做到不为困难所阻,不为虚名所困,不为利益所扰,在司法改革的道路上坚定前行。

上 编

穿越“深水区”

省以下司法机关人财物由省统一管理

第一章 决策者的魄力：不怕穿越“深水区”003

一、改革方向

——完善保障依法独立公正行使司法权的体制和机制...004

(一)高瞻远瞩：中共中央的战略谋划005

(二)深谋远虑：中央政法委关于改革试点工作的总体部署...007

(三)脚踏实地：正确处理司法改革中的几个重大关系.....011

二、改革动因——改革是由问题倒逼而产生.....014

(一)不得不提及的司法之殇：冤假错案.....014

(二)不得不提及的司法之乱：司法官泛滥.....016

(三)不得不提及的司法之难：抗干扰能力不足.....017

(四)不得不提及的司法之怪：层级审批.....017

第二章 参与者的领悟：“三化”不除司法就不成其为司法.....019

一、去混同化，开启司法官精英化之路.....019

(一)司法官精英化是法治国家的共同规则.....020

(二)分类管理是实现司法官精英化的必由之路.....021

(三)分类管理的基本制度设计.....023



二、去地方化,开拓司法权独立性之源·····	028
(一)司法去地方化的价值·····	028
(二)司法地方化的弊害·····	030
(三)司法去地方化的基本制度设计·····	032
三、去行政化,开辟司法者责任制之基·····	034
(一)司法责任制是司法公正的基石·····	035
(二)司法责任制的要义·····	036
(三)司法责任制的基本制度设计·····	039
第三章 执行者的考量:此时不为更待何时·····	042
一、恰逢改革好时机 ·····	043
(一)顶层设计与基层创新相互融合·····	043
(二)体制改革与机制改革配套推进·····	046
(三)规律引导与问题倒逼交互作用·····	048
(四)增量改革与存量改革互为补充·····	049
二、成事还需巧作为 ·····	051
(一)用好思想政治工作这个法宝·····	052
(二)抓实办案责任制建设这个核心·····	052
(三)用好“过渡期”这个政策·····	053
(四)扭住兼顾各方面利益这个关键·····	056
(五)用好“公平”这个秤杆·····	057



下 编

啃掉“硬骨头”

“四位一体”推进检察机关内部管理机制改革

第一章 探索与抉择：“四位一体”综合改革的总体构想	061
一、“四位一体”综合改革的定位	061
(一)“深水区”的改革需要突出系统性、整体性和协同性	062
(二)“四位一体”综合改革的内在逻辑关系	063
二、“四位一体”综合改革思路的形成	
——以主诉(办)检察官制度为视角	064
(一)必须突破科层制这一壁垒	064
(二)必须进行严格的检察人员分类管理	066
(三)必须加强对放权后检察官的监督制约	068
第二章 实行机构改革：“四位一体”综合改革的基础工程	071
一、亟待改变的现状：检察机关内部机构设置乱象	071
(一)内部机构的设置没有统一的数量标准，机构越来越多，	
“官”越来越多，真正在一线办案的则越来越少	072
(二)内部机构的职责分割及命名标准不统一，	
导致检察职权的碎片化，形成机构间的壁垒	073
(三)不同层级检察机关内设机构的职能	

没有很好加以区分和体现,片面追求上下对口, 抹杀了履行职责的层级差异性·····	074
(四)内设机构的整体结构不尽合理,未能充分体现司法办案 这个中心,影响检察官专业性、权威性形象的确立·····	075
二、现实催生:检察机关内设机构改革的必要性和可行性···	076
(一)内设机构处于检察组织系统的特殊位置, 不动机构其他改革难以深入·····	076
(二)现行业务机构存在一些突出问题,需要通过改革破解···	077
(三)随着法治的进步和检察人员素质提升, 机构设置也需要与时俱进·····	077
(四)机构设置标准需要进一步规范·····	078
三、他山之石:域外检察机关“大部制”的典型模式·····	079
(一)俄罗斯式:以法律监督为中心设置内部机构的模式·····	079
(二)日本式:以公诉为中心设置内部机构的模式·····	079
(三)意大利式:含有相当数量的承担侦查任务的 刑事警察组织的内部机构模式·····	080
(四)美国式:弹性编组模式·····	081
四、先行探索:国内检察机关“大部制”改革的典型模式·····	081
(一)湖北检察机关“小院整合”模式·····	081
(二)江苏扬州江都区检察院“三局一处一组”模式·····	082
(三)广东深圳福田区检察院“四局三室”模式·····	082
(四)重庆市渝北区检察院“四局二部二室”模式·····	083
五、“4+N”模式:吉林省检察机关对“大部制”改革的 有益探索·····	084



(一)“大部制”改革的基本框架·····	084
(二)“大部制”改革的基本思路·····	088
六、强力推进:“大部制”改革在破解难题中奋力前行·····	091
(一)“大部制”改革后如何确保检察工作的有序推进·····	091
(二)“大部制”改革后如何防止权力滥用·····	092
(三)“大部制”改革后如何安置原有的中层干部·····	093

第三章 建立检察官单独职务序列:

开启检察人员分类管理的必由之路·····	095
一、我国检察机关人员管理现状 ·····	095
(一)检察官行政化管理导致检察权的行政化·····	096
(二)检察官与行政职级的对应关系影响队伍的职业化建设·····	097
(三)行政化管理制约了其他改革的顺利推进·····	098
二、检察人员实行分类管理的基本依据 ·····	098
(一)检察官的地位有别于公务员·····	099
(二)检察权的属性有别于行政权·····	099
(三)检察权的行使方式有别于行政权·····	100
(四)检察官的准入要求有别于公务员 ·····	100
(五)检察官的职业发展有别于公务员 ·····	101
三、根据检察工作需要和不同岗位职业特点对	
检察人员实行分类管理 ·····	101
(一)检察官·····	102
(二)检察辅助人员·····	102
(三)司法行政人员 ·····	103



● 四、按照检察官职务序列进行单独管理的重点和难点·····	103
(一)实行检察官员额制·····	103
(二)依法设置检察官职务层次等级·····	104
(三)缩减检察官员额不能完全寄希望于自然减员·····	106
(四)考试和考核是择优的两个翅膀·····	107
(五)完善检察官职业保障制度·····	108
● (六)建好检察官遴选委员会和惩戒委员会办公室·····	111

第四章 主任检察官办案责任制:

改革初期办案模式的理性选择·····	115
一、为什么实行主任检察官办案责任制·····	115
(一)为什么要实行检察官办案责任制·····	116
(二)建立主任检察官办案责任制的依据·····	119
(三)现阶段为什么实行“主任检察官办案责任制”而不是 “检察官办案责任制”·····	125
二、主任检察官办案责任制的构建·····	126
(一)主任检察官办案责任制构建的原则·····	126
(二)主任检察官的选任·····	127
(三)主任检察官办案组织的建立·····	128
(四)主任检察官的责权·····	130
三、主任检察官办案责任制的运行·····	134
(一)处理好主任检察官办案责任制的相关关系·····	134
● (二)对主任检察官办案的考核·····	139



第五章 建立新型的办案监督制约机制:

确保改革成果的明智之举·····	140
一、加强监督制约机制建设是不该忽视的话题·····	140
(一)权力失去制约必然导致腐败·····	141
(二)中国传统文化的影响对建立检察权监督制约机制提出 更高的要求·····	145
(三)监督体系不严密是检察机关办案工作的薄弱环节·····	147
二、建立新型监督制约机制的重点是补强办案监督的短板·····	153
(一)强化办案过程中的监督:同步监督与同步制约相结合·····	154
(二)落实办案结束后的监督:要追责而不仅仅是纠错·····	156
(三)改革办案监督的模式:突出外部监督地位·····	160

第六章 同步推进“四位一体”综合改革:必须跨越的几座山·····

一、如何面对本轮司法改革·····	168
二、如何产生员额内的检察官·····	170
三、主任检察官能说了算吗·····	173
四、省级统一管理到底由谁管·····	176
五、如何稳定基层检察官队伍·····	178
六、检察官能否过上体面的生活·····	180

后记·····	184
---------	-----

上 编

SHANGBIAN

穿越“深水区”

省以下司法机关人财物由省统一管理



