

编委会主任 ◇ 崔智友

广西壮族自治区人民检察院
广西检察官协会 ◇ 编

2016 第 1 卷

检察理论与实践

JIAN CHA LI LUN YU SHI JIAN

【特稿】

关于广西检察机关推进司法体制改革试点工作情况的调研——蒙永山 罗绍华 武林东

【改革前沿】

检察官员额配置的难题与破解——基于当前改革试点的思考——黄建波 黎明 蒙祺

【调查研究】

刑事财产执行检察监督问题研究——以2013—2015年南宁市茅桥地区所辖监狱为视角——白勇 李东军

【制度完善】

关于初任检察官选任机制多元化的路径思考与制度构建——诸葛旸 张弛

【问题研讨】

职务犯罪中适用技术侦查措施与公民隐私权的保护问题研究——周俐佐 文明

中国检察出版社

检察理论与实践

(2016 年第 1 卷)

编委会主任 崔智友

广西壮族自治区人民检察院

广西检察官协会

编

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

检察理论与实践. 2016 年. 第 1 卷/广西壮族自治区人民检察院, 广西检察官协会编. —北京: 中国检察出版社, 2016. 5

ISBN 978 - 7 - 5102 - 1662 - 6

I. ①检… II. ①广… ②广… III. ①检察机关 - 工作 - 研究 - 中国 IV. ①D926. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 106392 号

检察理论与实践

(2016 年第 1 卷)

广西壮族自治区人民检察院
广 西 检 察 官 协 会 编

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区香山南路 111 号 (100144)

网 址: 中国检察出版社 ([www. zgjccbs. com](http://www.zgjccbs.com))

编辑电话: (010) 68682164

发行电话: (010) 88954291 88953175 68686531

经 销: 新华书店

印 刷: 南宁市桂川印务有限责任公司

开 本: 710 mm × 960 mm 16 开

印 张: 16. 25 印张

字 数: 281 千字

版 次: 2016 年 5 月第一版 2016 年 5 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1662 - 6

定 价: 32. 00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

《检察理论与实践》

学术顾问 (按姓氏笔画排列)

- 孙国华 中国人民大学荣誉一级教授、博士生导师、最高人民检察院专家咨询委员会委员
- 孙长永 西南政法大学副校长、教授、博士生导师
- 齐海滨 耶鲁大学法学院教授、北京大学、华中科技大学法学院特聘教授、博士生导师
- 向忠诚 桂林电子科技大学法学院教授
- 李红海 北京大学法学院教授、博士生导师
- 李 莉 中国政法大学国际法学院博士后
- 何立荣 广西民族大学法学院院长、教授
- 张 军 广西警察学院副院长、教授、博士生导师
- 陈发桂 中共广西区委党校法学部教授
- 孟勤国 广西大学法学院名誉院长、教授、博士生导师
- 周世中 广西师范大学漓江学院党委书记、教授、博士生导师
- 欧锦雄 广西政法管理干部学院教授
- 曹 平 广西社会科学界联合会副主席、研究员、广西法学会副会长、法学博士、博士生导师
- 谢尚果 广西民族大学校长、教授、博士生导师
- 覃珠坚 广西警察学院教授
- 雷裕春 广西财经学院法学院院长、教授

编辑委员会

主	任	崔智友		
副	主	蒙永山	刘继胜	卫福喜
		孟耀军	罗绍华	
委	员	容传文	武林东	兰志才
		梁 钢	金明华	陈 维
		朱东风	李 平	刘 纯
		韦 彦	黄建波	李桂华
		林鼎立	潘婧奎	王大春
		农中校	周信权	叶建辉
		杨天寿	文秋德	杨远波
		舒金生	王 荐	黄继平
		阳寿嵩		

主	编	苏金基
副	编	邓炳辉
执 行 主 编		全 莉
编辑部主任		张光成
编辑部副主任		林海萍
编辑部电话	0771 - 5506148、0771 - 5506149	
编辑部邮箱	jcllysj@163.com	

目 录

特 稿

关于广西检察机关推进司法体制改革试点工作情况的调研	蒙永山 罗绍华 武林东	1
---------------------------	-------------	---

改革前沿

检察官员额配置的难题与破解		
——基于当前改革试点的思考	黄建波 黎 明 蒙 旗	8
从粗放到系统：论检察室价值体系的重构		
——以司法改革视域下检察室职能顶层设计和基层微观运行为视角	邓型军 廖维玉	20
地方人民检察院职能与内设机构改革之管见	罗伟章	29
以审判为中心的诉讼制度改革与公诉工作的应对		
	何凯兵 王亚飞 郑俊婷	41
论跨行政区划的司法管辖制度的构建	樊 鲜	48
论检察机关提起行政公益诉讼的制度构建	王锦梅 李启诗	57

调查研究

刑事财产执行检察监督问题研究		
——以 2013—2015 年南宁市茅桥地区所辖监狱为视角	白 勇 李东军	65
检察机关开展国家司法救助工作的现存问题及解决路径探析		
——以广西检察机关司法救助实践为参考	黄 昱 马 超	75
梧州市检察机关涉法涉诉信访工作现状及对策	潘秋帆	86
关于防城港市检察机关案件管理工作情况的调查分析	陈 瑶 刘元见	99
不起诉申诉状况及原因的调查分析		
——以广西南宁市为例	韦海平 卢赛环 许冬翊 唐冬萍	108

深化检务公开的实践分析	党 惠 钟振国	120
-------------------	---------	-----

制度完善

关于初任检察官选任机制多元化的路径思考与制度构建		
--------------------------	--	--

.....	诸葛旸 张 弛	126
-------	---------	-----

依法治国背景下行政检察的职能定位与机制构建	莫贤丽	135
-----------------------------	-----	-----

刑事执行检察视野下的财产刑执行法律监督机制初探		
-------------------------	--	--

.....	李立华 林炎华	146
-------	---------	-----

刑事被害人国家司法救助与社会救助无缝衔接机制之构想		
---------------------------	--	--

——基于防城港市检察机关司法救助情况	邓 虹	152
--------------------------	-----	-----

问题研讨

职务犯罪中适用技术侦查措施与公民隐私权的保护问题研究		
----------------------------	--	--

.....	周俐佐 文 明	160
-------	---------	-----

刑讯逼供罪司法认定的问题研究	王亚彦 胡程程	168
----------------------	---------	-----

论食品安全刑法规制的完善	杨小龙	176
--------------------	-----	-----

职务犯罪审讯侦查研究		
------------	--	--

——善于运用纳什均衡理论实现依法从检	黄聪颖 林昭锋	185
--------------------------	---------	-----

观察与思考

电子技术侦查诉讼化制约的构架与设想		
-------------------	--	--

——以检察机关法律监督职能为视角 ...	李益忠 时 娜 韦俊宇	195
----------------------	-------------	-----

群体性事件的法律监督	李政科 农日吉	204
------------------	---------	-----

论释法说理根治不批捕案件“顽疾”的六大“药引”	李永阅	214
-------------------------------	-----	-----

案例研究

故意传播艾滋病病毒犯罪行为之罪名适用		
--------------------	--	--

——以广西首例艾滋病患者乔装女性传播艾滋病病毒案为引子		
-----------------------------	--	--

.....	吴永辉 黄伟林 李华文 罗祖川	223
-------	-----------------	-----

检察机关行政检察建议监督方式研究		
------------------	--	--

——以广西某市一例行政检察监督为切入点	李桂华 刘浩然	230
---------------------------	---------	-----

检察阶段强制医疗程序适用问题探究		
------------------	--	--

——以王某成故意杀人强制医疗案为切入点	卢海德 吴家文	236
---------------------------	---------	-----

农村基层组织人员渎职罪主体认定问题再研究		
----------------------	--	--

——以一起爆炸事故引发的渎职案为视角	梁 涛	245
--------------------------	-----	-----

[特稿]

关于广西检察机关推进司法体制改革 试点工作情况的调研

◎蒙永山* 罗绍华** 武林东***

内容摘要：通过调研发现，五个试点检察院对司法体制改革试点工作整体上是重视的，但仍存在一些突出问题。应进一步做实做细思想政治工作；严格按照中央和自治区党委的要求推进试点工作；深入调研论证；切实抓好相关方案的研究制定；加大指导力度；强化组织协调；借鉴先行试点省份的先进经验。

关键词：检察机关 司法体制改革试点工作 调研

2016年3月8日至10日，自治区检察院专题调研组前往南宁、百色两地的五个试点检察院开展司法体制改革试点准备工作专题调研。调研组通过召开座谈会、查阅资料等方式，全面掌握了我区检察机关推进司法体制改革试点准备工作总体情况。

一、基本情况

五个试点检察院对开展司法体制改革试点工作高度重视，主体责任明确，坚持顶层设计与基层探索相结合，采取系列措施，稳队伍，建机制，为司法体制改革试点工作做了较充分的准备。

（一）高度重视，强化组织领导

一是成立领导机构。试点院均成立了由院党组书记、检察长担任组长的司法体制改革试点工作领导小组，领导小组下设办公室，加强对本院及所辖试点

* 广西壮族自治区人民检察院党组副书记、副检察长。

** 广西壮族自治区人民检察院党组成员、副检察长。

*** 广西壮族自治区人民检察院党组成员、政治部主任。

基层院的组织领导、协调指挥。二是深入调研指导。院领导多次带队摸底调研,组织召开座谈会,听意见、提思路、想办法,对相关情况、问题做到心中有数,有效发挥了核心领导作用。三是组织外出考察。南宁市院、南宁市江南区院、上林县院派人到先行试点省市学习取经,为科学制定本单位试点工作方案提供借鉴。四是争取支持。主动向当地党委、党委政法委作专题汇报,积极与人大、组织、财政等单位、部门沟通,为下一步试点工作顺利推进打牢基础。自治区党委常委、南宁市委书记王小东,百色市委书记彭晓春等领导到检察机关调研时都明确表示全力支持试点工作。

(二) 最大限度地凝聚改革共识,形成合力

司法体制改革工作涉及检察人员的切身利益,为确保改革顺利推进,试点院均开展了深入的调查摸底和细致的思想政治工作,教育引导检察人员对自身定位与个人发展有明确的认识和客观的预期,从而理解、拥护、支持改革。南宁市院从大小两方面道理入手,深入做检察人员的思想工作。百色市院召开党组会24次、党组中心组(扩大)学习会12次、全体检察人员大会5次、部门座谈讨论会51次,开展交心谈心活动220多人次,发放调查问卷600多份,印发学习资料100多套。南宁市江南区院、上林县院认真开展择岗意向调查,及时掌握检察人员的思想动态。田东县院针对检察人员的分流意向及实际情况,多次召开专题会议进行座谈讨论,让大家对改革要求与个人发展的关系有了进一步认识。

(三) 以精准调研为抓手,全面掌握情况

为全面掌握情况、发现问题、查找原因、提出切实可行的意见和建议,试点院组织专门力量,对本市、县(区)检察人员结构、案件数量、经费保障等情况进行全面摸底。南宁市院在全方位摸底调查的基础上,兼顾案件难易程度、人员专业化素质、其他综合业务量等因素跟进测算,形成了4万字的基础测算报告,客观地总结出基本实情。百色市院领导班子成员分别组成4个调研组,对市院的人员状况、经费保障、业务情况进行摸底调查和基础测算。南宁市江南区院、上林县院对院情、人员、业务量及财务状况等进行全面调查核实和测算,摸清家底。

(四) 注重结合当地实际,制定方案及配套措施

试点院始终把制定、修改完善改革实施方案及配套措施作为重中之重。南宁市院草拟了《试点工作实施方案》及《检察人员分类管理工作实施方案》《检察官选任办法》《关于对两级院内设机构整合设置的意见》《经费划转和保

障方案》《资产负债划转清理方案》等子方案、《检察官岗位说明书》等配套措施，并以相关业务部门近三年的办案数量为基础进行实证研究，不断修改完善。百色市院草拟了《试点工作方案》及《检察人员分类管理改革实施方案》《检察人员选任办法》《职业保障改革工作实施方案》《检察人员统一管理体制改革建议方案》《完善人民检察院司法责任制若干意见的实施意见》《司法办案职责规范及权力清单》《业务部门辅助人员工作岗位职责清单》等。南宁市江南区院草拟了《试点工作实施方案》《检察官选任办法》《检察人员分类管理工作实施方案》《完善司法责任制改革试点实施方案》。上林县院拟定了《试点工作实施方案》《检察人员分类管理方案》《完善职业保障改革试点实施方案》《机构整合实施意见》《机构整合及人员配置意见》《检察官选任办法》。

二、试点工作中可能遇到的困难和问题

调研中，各试点检察院结合自身实际，就推进以司法责任制为核心的四项改革试点工作，提出了亟须上级指导和帮助解决的问题和困难。

（一）关于实行检察人员分类管理和员额制方面

首先，39%的检察官员额在全区调配难度加大。由于我区检察机关政法编制数与辖区人口的比例偏低，与办案量不协调，实行员额制后，各地普遍认为检察官不够用。南宁市院拟预留2%，拿出37%的员额遴选首批入额检察官；上林县院拟预留5%，按34%的员额遴选入额检察官，但希望过渡期后检察官员额达到42%。如何科学合理分配员额成为亟待研究解决的问题。其次，首批入额检察官的遴选标准和程序有待于统一规范。尽管南宁市院、上林县院等单位已草拟首批入额检察官的遴选办法，但标准、条件和程序不一，需要自治区院作出统一规定。有同志提出，在遴选中应给助检员一定比例，考虑老中青搭配。最后，未能入额检察人员分流安置任务较重。在过渡期如何用好“老人老办法”有待明确，如何确保其原身份、待遇不变有待明确。有同志提出，“待遇不变”，可否享受与入额检察官同等待遇，如能享受，一些老同志则不考虑入额；如入额与不入额待遇差距悬殊，如何做好未入额人员的思想工作，任务艰巨。

（二）关于完善司法责任制方面

第一，检察辅助人员配备亟须优化。按照现有检察人员进行员额比例分流，除去法警、技术人员，检察官与检察官助理、书记员难以形成符合司法责

任制要求的比配关系合理的办案团队。第二,凝聚内设机构整合的动力仍需加强。受传统观念和操作习惯的影响,部分检察人员对是否进行机构整合、如何整合等有不同意见和顾虑。第三,人少案多事多矛盾依然突出。为解决这一问题,有些院通过政府购买服务等方式聘用了大量工作人员,这些人员的工资待遇等支出基本上由地方财政负担。实行自治区统管后,这些人员的经费保障问题该如何解决?有同志提出,最好由地方财政给予保障,且统一工资待遇。

(三) 关于检察人员职业保障方面

第一,对未入额人员的职业保障有待加强。有同志提出,加强检察官职业保障是明确的,但占2/3左右未入额人员的职业保障不够明确具体,如果薪酬待遇与检察官拉得太大,将导致心理失衡,难以稳定队伍。特别是司法行政人员工作量不降反升,如何安抚这部分人员难度最大。一些检察官转为司法辅助人员后,可能出现“出工不出力”现象。第二,如何保证绩效工资。各地普遍反映,绩效奖励工资逐年增加,且占检察人员年统发工资总额比重较大,编制预算时如何保留且合理增长,难度较大。上林县委书记韦志鹏等地方党委领导提出,可试行其他经费由自治区统管、绩效工资由地方政府发给的“双轨制”。

(四) 关于实行人财物统一管理方面

第一,市县两级院领导班子的管理权限有待完善。实行人员自治区统管后,市、县(区)院检察长由自治区党委组织部门管理,其他领导班子成员委托当地市级党委管理,将会出现县(区)院检察长归自治区党委组织部门管理,但市院副检察长归市级地方党委管理的不协调现象。第二,实行财物由自治区统管后,原来在当地财政统管下应急追加经费的操作空间被压缩,追加经费的工作出现环节增多、流程复杂、效率降低等问题。收缴的涉案款物统一管理后,原有的经费追加也会受到影响。有的同志提出,在试点期间,地方党委政府不应减弱或取消对司法机关的人财物投入。

三、准备工作中存在的问题

从调研情况来看,试点检察院在准备工作中总体情况较好,但仍存在一些突出问题。

(一) 有的院重视不够

五个检察院被确定为司法体制改革试点单位后,在思想上对该项工作整体是重视的,但因定位、思路、职责、素质等原因,仍存在重视程度不一的情

况。南宁市院在对总体情况调研论证的基础上,将相关难点问题进一步细化,分别针对内设机构设置整合、内设机构整合后各部门的定编数和人员配备、检察官员额配备、人员分流等问题进行专项研究,提出有针对性的意见、建议,制定的实施方案可操作性较强。有的试点院仍停留在总体情况分析上,制定的方案大多以原则对原则,可操作性不强。个别院至今尚未制定任何方案,且摸底工作不扎实,甚至连本院经费收入也统计不准,查找问题及提出的对策比较简单,准备工作严重滞后。

(二) 领会改革精神不够

司法体制改革涉及检察人员的切身利益,对可能遇到的困难与问题,试点院均已有了相应预期,但对改革精神和要求吃得不透、理解得不够。如实行财物由自治区统管改革问题,有的试点院不是在如何科学设计经费保障模式和建立经费正常增长机制上下功夫,而是提出在过渡期内财物由市级统管的建议,这一意见明显与财物由自治区统管的精神不符。

(三) 对改革具体内容掌握不够

广西作为司法体制改革的第三批试点单位,之前全国已有两批单位开展了相关工作,中央、最高检出台了部分规范文件,自治区党委政法委也召开了培训会,但部分试点院对中央已经明确的事项依然把握不到位。如有的院提出由本院成立选任考评委员会,检察长任主任,成员由党组成员组成,正副检察长、检委会专职委员直接确定为检察官人选,市院设立检察官遴选委员会,负责组织全市检察官遴选。又如《关于完善人民检察院司法责任制的若干意见》第21条已明确规定,省级人民检察院制定辖区内各级人民检察院检察官权力清单,但个别试点院对此不掌握,制定了本院检察官权力清单。

(四) 大局意识仍需加强

开展司法体制改革试点工作,是当前一项重大的政治任务,是进一步推动检察工作科学发展的迫切需要。调研中发现,部分检察人员对司法体制改革试点工作存在消极、畏难情绪,能入额的担心办案压力大,不能入额的担心政治、经济待遇不如从前,于是对改革持消极观望态度,甚至希望维持现状,大局意识有待进一步加强。

四、对策建议

广西司法体制改革试点工作即将启动。如何积极稳妥地推进试点工作,形成可复制、可推广的经验和制度机制,为全面深化司法体制改革创造条件,是

摆在我们面前的重大政治课题。广西检察机关特别是自治区检察院及五个试点检察院，必须充分明确主体责任，敢于担当，主动作为。

（一）进一步做实做细思想政治工作，并贯穿始终

司法体制改革涉及每个检察人员的切身利益，随着试点工作的开展，很多具体问题进一步显现，检察人员存在思想波动在所难免，关键是要始终不移地做好思想政治工作。思想政治工作不能简单化，在坚持大会讲、小会说的基础上，还需通过院领导与检察人员一对一谈心、部门负责人与检察人员一对一谈心等方式，力求将思想政治工作做实做透。

（二）严格按中央和自治区党委的要求推进试点工作

司法体制改革试点工作坚持顶层设计与实践探索相结合的原则，对中央、最高检已明确的事项内容，要不折不扣地执行。自治区院应加大对试点院的指导工作力度，同时，通过及时转发相关文件、举办培训班、订阅相关学习资料等途径，为试点院开通了解情况的“绿色通道”，让试点院充分掌握和严格执行已明确的改革事项内容，对未明确的事项积极进行实践探索，努力打造可复制、可推广的试点新模式新经验。

（三）进一步深入调研论证

没有调查，就没有发言权。司法体制改革试点工作涉及内容多，任务重，难度大。要确保试点工作蹄疾步稳，就要坚持调研先行，不仅要开展全面调查摸底，算好总账，还应将各项问题细化，算好明细账。只有将各项情况摸清摸准摸透，才能有的放矢，将相关工作按轻重缓急排列好，逐一剖析论证，逐一破解难题。

（四）切实抓好相关方案的研究制定

目前自治区院及五个试点院正在抓紧研究制定相关方案。自治区院应深入研究，充分吸纳合理意见和建议，必要时可让试点院派员参与制定论证工作。

（五）进一步加大指导力度

上级院要加大指导力度，帮助解决改革试点过程中遇到的困难和问题。自治区院应明确各试点专项工作的负责人、联系人，方便下级院直接反映问题，缩短请示时间，减少环节，提升效率。上级院领导及专项工作负责人应多到试点院进行指导，通过面对面的沟通交流，解决问题，达成共识。要及时制定任务清单，明确上下级有关部门任务分工及完成时间、工作要求等，明确试点工作推进举措。要加大信息整理工作，及时总结试点工作推进中好的做法和经验，积极向最高检、自治区党委汇报。要明确试点工作宣传纪律，统一由自治

区院接受媒体采访，防止下级院或个别检察人员随意接受采访。

（六）进一步强化组织协调

要加强向党委、党委政法委的请示汇报力度，加强与人大、组织、编制、人社、发改、财政等相关单位部门沟通协调，最大限度争取支持。特别是争取将检察职业保障改革落实到位，在中央相关政策正式落地前，建议通过现有工资+办案津补贴（其他津补贴）形式，让试点单位感受到“早改早受益”，有更多的改革获得感。

（七）认真学习、借鉴已试点省份的做法和经验

要采取走出去的方式，学习借鉴第一、第二批试点省市县（区）好经验、好做法，进一步解放思想，开阔视野，并在此基础上，结合广西实际，突出民族特色，创出广西经验。

[改革前沿]

检察官员额配置的难题与破解

——基于当前改革试点的思考

◎黄建波* 黎明** 蒙旗***

内容摘要：当前在检察官数量比较庞大的情况下，推行检察官员额制遇到不少困难，主要是受检察官配置旧模式的羁绊，新的配置机制遇到复杂多变的因素影响，配置标准不易确定，并与司法责任制协调不畅。检察官员额配置应与检察业务、司法责任制、检察队伍结构相适应。办法包括克服人员编制配置不协调的偏差，探索和确立以业务参数为核心的配置标准，协同推进司法责任制改革，通过建立检察官助理职业制度分流现有检察官，构建检察官员额调节机制。

关键词：检察官 员额 配置

司法体制改革试点以来，法官和检察官的员额制改革成为公众关注的热点。目前，学界为检察官员额制改革、司法改革提供的方法还不多，也没有形成方法论体系。实务界根据顶层设计提出了司法改革意见和试点方案，也提出了一些实践办法，但还没有形成统一认识和方法论体系。笔者收集到媒体有关检察官员额制改革的报道，实地考察了一些试点单位，结合所在地区改革试点摸底调研情况与思考，就检察官员额配置问题谈些看法，抛砖引玉。

一、检察官员额配置遇到的难题

目前，我国检察院在编人员约25万人，其中检察官15.8万名。^①按照检

* 广西壮族自治区南宁市人民检察院检察长。

** 广西壮族自治区南宁市人民检察院法律政策研究室主任。

*** 广西壮族自治区南宁市人民检察院法律政策研究室副主任。

① 参见罗沙等：《中国深入推进法官检察官员额制改革》，新华网2015年7月22日发布。

察官员额比例不突破 39% 并留有余地的要求,将有约 10 万名现任检察官不能进入员额。检察官员额配置难,难在冲破旧观念和利益纠缠,难在检察官配置旧模式的羁绊,配置因素复杂多变,员额制与司法责任制、职业保障制的协调不够顺畅。

(一) 检察官配置旧模式的羁绊

检察官配置旧模式的特点是注重数量规模发展,以“书记员、检察员助理、检察员”为发展途径。这种旧模式仍羁绊检察官员额配置,表现在两个方面。

1. 人员编制配置的羁绊。在旧模式下,政法专项编制成为检察官配置的核心资源,各地通过增加编制来发展检察官规模。随着经济发展,不少地方的政法专项编制与社会发展实际不协调。^①按照顶层设计要求,省内检察官员额不能超过政法专项编制的 39%。这就意味着,政法专项编制多的省获得检察官员额就多,反之则少。^②在改革试点中,有的地方把“在政法专项编制 39% 以下”这一控制目标分解到改革试点单位,结果检察官员额与检察业务不协调。省内各级检察院一律以政法专项编制为标准来配置检察官员额的做法,仍然没有摆脱旧配置模式的羁绊,导致检察官资源区域分布不协调现象继续存在。

2. 检察官属地化的羁绊。检察官分级属地化是以往配置检察官的做法。检察官一旦在某地获得任命,就成了当地的检察官,其身份、履职、待遇、晋升等跟当地发生联系,难以流动。实行省级以下检察院人财物统管后,检察官的法律职务和职务等级归省级管理,但人事仍“按照干部管理权限”归地方,检察官“配员在当地”格局并没有改变。这种属地依赖性,激发了各地争夺检察官员额。过去,人员编制是“香饽饽”;现在,检察官员额成了“香饽饽”。各地之间的这种争夺,也标志着司法体制改革试点进入了深水区。

(二) 因素复杂多变,配置标准不容易确定

检察官员额即检察官执业人数的定额。建立检察官员额制的关键是如何科

^① 参见沈曙昆等:《检察改革试点中存在的问题及应对》,载《人民检察》2015 年第 18 期。

^② 2013 年,广西检察机关政法专项编制与全国平均水平相比,缺少 1800 人。参见梁洪、潘军:《广西检方探索“编制上提一级管理”缓解案多人少矛盾》,载《检察日报》2013 年 4 月 10 日,第 1 版。在这种情况下,如按检察机关政法专项编制 39% 的比例确定检察官员额,广西在全国平均水平上少 702 名。

学确定员额的问题。^①目前,各地缺乏统一的检察官员额配置方式。有的地方实行比例制,在全国第一批七个司法体制改革试点省市中,上海的检察官员额比例为33%,其他地区为39%。^②有的地方探索以案定员制,以业务量作为主要参考。有的地方探索“比例制+定额制”,在比例制基础上对特殊地区采用定额配置。

关于配置标准问题,实行比例制的地方确定配比也不统一。实行“以案定员制”的试点地区,没有透露具体的配置标准,由于各种配置因素的定量分析难度大,是否可以复制推广有待检验。配置标准受社会发展水平、业务实际、检察官素质、人员编制、司法责任制、业务运行方式、司法成本、辖区人口状况等复杂因素影响,关键是核心因素没有得到公认,导致配置标准难以统一和确立。总体上看,检察官员额配置标准还处在探索中。

(三) 与司法责任制协调不够顺畅

司法责任制是司法体制改革的核心,挑选司法能力强的优秀人才进入检察官员额,是改革的出发点和落脚点。当前,在改革试点中,检察长与检察官的权限划分仍需深化细化,检察司法团队尚未成型,检察官助理和书记员的职责权限不够明确,这些问题均影响到检察官员额的配置。

二、检察官员额配置的基本要求

检察官员额的本质是司法精英资源配置,要求做到与检察业务、司法责任制和队伍结构相适应。

(一) 与检察业务相适应

检察官员额如果配置过多,会导致资源外溢,给检察官职业化建设带来负向作用;如果配置偏少,消化业务的能力不足,将会导致业务质量下降,损害检察公信力。因此,改进司法资源的配置,使司法资源能更好地满足民众的司法需求,是各国司法改革的重要路径和根本目标。^③ 检察官员额配置,要适应

^① 参见陈丽玲、诸葛旸:《建立检察官员额制初探》,载《法制与社会》2006年第10期。

^② 参见周斌:《司法体制改革正在依法稳妥有序推进》,载《法制日报》2015年3月26日,第1版。

^③ 参见李浩:《优化配置司法资源的有益探索》,载《人民法院报》2012年10月25日,第5版。