

检察

研究

JIANCHA YANJIU

2017年

(总第061期)

第3期

编委会主任 刘华

中国检察出版社

【本刊特稿】 加强统筹协调 着力推进落实 促进司法责任制改革落地见效 / 刘华

【检察改革】 司法改革背景下检察机关司法行政事务管理运行机制研究 /
江苏省人民检察院办公室课题组

【检察理论】 检察信任的辩证发展规律 / 李乐平 韩彦霞

【法学专论】 论商标法与反不正当竞争法的适用关系 / 钱玉文

【检察实务】 死刑复核检察监督若干新问题探析 / 刘晓松 刘继春 季琴



编委会主任 刘华

检察

研究
JIANCHA YANJIU

2017年

(总第061期)

第3期

中国检察出版社



图书在版编目 (CIP) 数据

检察研究. 2017 年. 第 3 期/严正华主编. —北京: 中国检察出版社, 2017. 8

ISBN 978 - 7 - 5102 - 2011 - 1

I. ①检… II. ①严… III. ①检察机关 - 工作 - 中国 - 文集 IV. ①D926.3 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 269511 号

检察研究 (2017 年第 3 期)

编委会主任 刘 华

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区香山南路 109 号 (100144)

网 址: 中国检察出版社 (www.zgjccbs.com)

编辑电话: (010) 86423703

发行电话: (010) 86423726 86423727 86423728

经 销: 新华书店

印 刷: 保定市中画美凯印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 16 开

印 张: 7.5

字 数: 172 千字

版 次: 2017 年 8 月第一版 2017 年 8 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 2011 - 1

定 价: 28.00 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

《检察研究》编辑委员会

编委会主任：刘 华

编委会副主任：严 明 方晓林

编委会委员：（以姓氏笔画为序）

王方林	王冠军	王 勇	韦瑞瑾
方晓林	朱 斌	刘小冰	刘 华
刘艳红	严正华（兼主编）	严 明	
李 川	李乐平	李建明	李 勇
杨其江	杨春福	汪 莉	汪 跃
张成敏	张 森	欧阳本祺	俞波涛
秦宗文	桂万先	游巳春	蒋永良
蔡道通			

主 编：严正华

副 主 编：鲍 杰 张登高 马 融

编辑部主任：谭大金

编辑部副主任：李 艳 杨吉高

执 行 编 辑：周 剑 黄 奇 巢琨宇

赵 明 钟慧文 李 东

黄 伟 吴若曦

目 录

本刊特稿

加强统筹协调 着力推进落实 促进司法责任制改革落地见效

刘 华 / 1

检察改革

司法改革背景下检察机关司法行政事务管理运行机制研究

江苏省人民检察院办公室课题组 / 6

派出检察院工作管理及考核问题研究

——兼谈江苏省派出检察院现状与可行性改革建议

江苏省人民检察院刑事执行检察处课题组 / 14

关于应对以审判为中心诉讼制度改革下新型诉审关系的思考

周常春 吴 登 / 23

行政执法检察监督机制研究

王月珍 邹慧娟 / 29

检察理论

检察信任的辩证发展规律

李乐平 韩彦霞 / 37

检察机关贯彻宽严相济刑事政策之路径思考

朱文俊 吴汉忠 / 46

法学专论

论商标法与反不正当竞争法的适用关系

钱玉文 / 52

掩饰、隐瞒犯罪在电信诈骗犯罪中行为性质认定

杨巨军 鲁海军 / 59

| 检察实务

死刑复核检察监督若干新问题探析

..... 刘晓松 刘继春 季 琴 / 66

缺失与建构：微信传销规范治理的路径选择

..... 潘 霞 / 71

浅析财产刑执行检察监督的问题及完善建议

..... 师 夏 / 77

完善对公安机关刑事执法检察监督机制研究

——以侦查监督工作开展为视角 江苏省扬州市人民检察院课题组 / 84

| 调研报告

徐州市民事虚假诉讼检察监督调查报告

..... 马宇飞 孙 晋 / 90

常州市检察机关立案监督工作调研报告

..... 安 伟 洪 森 / 97

| 案例研究

关于《刑法》第361条“单位”的理解和适用

——以一起组织卖淫案为视角 潘安民 张 斌 / 102

| 域外法制

刍议认罪认罚从宽制度

——以我国台湾地区认罪协商制度为例

..... 杨 钰 高光治 / 105

本刊特稿

加强统筹协调 着力推进落实 促进司法责任制改革落地见效

刘 华*

摘 要：2016年7月全国司法责任制改革推进会后，江苏省检察院认真贯彻会议部署要求，在高检院和省委正确领导下，全力推进改革任务落实。全省127个检察院首批遴选出员额检察官4209人，占政法专项编制的32.6%；三类人员分类基本到位，全体检察人员定岗定责；全面实施新的检察权运行机制，三级院办案组织已经建立并运行，新的办案模式正在形成；职业保障逐步到位，工资政策和绩效奖金兑现落地。其间，省检察院先后17次研究改革工作部署和任务落实，制定改革系列文件23份，并由院领导带队赴全省13个市开展实地督察。通过一年的努力，各项改革任务落地见效，三级院人员稳定、工作有序。

关键词：司法责任制；人员分类；检察权运行

一、严格进退标准，明确岗责要求，人员分类管理已经到位

根据司法办案实际需要，把握员额产生、退出和职责定位三个关键环节，因人因岗制定有针对性的政策，落实人员分类管理。截至6月底，全省检察官、检察辅助人员、司法行政人员比例总体上达到32.1%、53.5%、14.4%，初步满足司法办案需求。

（一）关于员额检察官

坚持把办案的要求贯穿于选任和管理的全过程。一是坚持以办案能力为核心标尺。研究设置了入额5项准入条件和4项禁入条件，按照“书面笔试+业绩考核+政治素质和廉洁自律考核”的遴选程序，以办案能力水平作为核心标尺，努力把业务骨干遴选入额。从结果看，全省首批入额的检察官具有比较丰富的司法办案经验，其中办案10年以上的2648人，占62.9%；因办案能力和业绩突出荣获省级以上表彰的844人次，荣立三等功以上的2811人次。三级院领导干部入额725人，占员额总数的17.2%，政

* 江苏省人民检察院党组书记、检察长。

治部主任、纪检组长均未入额；坚持员额配备向办案一线倾斜，全省侦监、公诉、民行等办案部门员额占比为76.8%，院领导及综合业务部门员额占比为23.2%。

二是坚持入额必须办案。在推行员额制的过程中，始终把控入额者必须办案的基本要求，在首批员额检察官遴选完成后，将综合部门具有丰富办案经历的147名入额检察官全部调整到司法办案一线，不允许“混岗”“兼岗”现象存在；对44名入额后仍然兼任综合部门领导职务的，全部按程序免去行政职务，保证入额检察官全部配备到司法办案岗位。

三是坚持不办案就退额。打破检察官员额“终身制”，实行入额检察官动态管理，是通过改革实践确立的一项基本管理制度。省检察院制定了全省统一的《员额检察官退出管理办法》，明确因司法办案不符合要求应当退出员额的5种情形和因情况发生变化应当退出员额的6种情形，规范做好检察官员额退出工作。2016年5月，省检察院又对入额后因工作需要离开司法办案岗位的情况进行梳理排查，对69名员额检察官办理了退额手续，其中因工作变动调离检察机关的31人，调往综合部门的22人，退休的10人，其他原因6人。

（二）关于检察辅助人员

紧紧抓住“大多数”，落实检察辅助人员配备、管理要求，努力打造一支检察官的“好帮手”队伍。一是用改革的精神和办法，解决辅助人员配备不足问题。对于检察官助理，及时做好现有人员转岗工作，将具有一定办案能力和经验、未能遴选入额的2186名检察员、助检员，经统一程序任命为检察官助理；针对检察官助理严重不足的问题，同时协调省人社厅等部门为全省三级院招录248名检察官助理，于8月全部上岗到位。对于书记员，实施聘用制管理制度改革，会同省编办、财政厅等六部门制定下发《书记员管理体制改革的实施方案》，统一公开招聘、统一培训发证、统一合同文本、统一工资项目、统一晋级标准，实行财政全额拨款。2016年5月首次面向全国计划招录1000名聘用制书记员，报名人数高达12000余人。经笔试、岗位技能考试和由各有关方面专家学者、法官、检察官等联合组成的考官组面试，最终录用964人，经过统一培训，已全部分配到办案一线上岗履职。对于检察技术人员和司法警察，分别按照专业技术类公务员、人民警察职务序列进行分类定岗，保持现有身份不变；对在编不在岗的司法警察全部整编归队，保障人员充足、稳定。

二是明晰检察辅助人员职责。出台《关于检察辅助人员工作职责的规定》，合理界定“辅助办案”职责：检察官助理定位为实体性辅助办案，参与讯问询问、收集证据、草拟文书、协助出庭、接待律师等工作，不能独立办案；书记员定位为事务性辅助办案，负责记录、联络、送达、归档等事务性工作，不承担检察官助理的实体性辅助办案任务；技术人员定位为专业性辅助办案，通过对有关场所、物品、人身进行勘验检查，对有关专门性问题进行鉴定等，以专业技术辅助检察官办案；司法警察定位为保障性辅助办案，通过完成传唤、押解、看管、参与搜查、执行拘传等强制性任务，保障检察官办案顺利和安全。

（三）关于司法行政人员

为了保证把业务办案骨干配置到办案一线，在尊重个人意愿的基础上，将过去长期在一线业务部门，能办案、会办案，又年富力强的同志，通过遴选优先安排到办案岗位。与此同时，又注意采取措施解决综合部门队伍不稳、司法行政人员思想波动的问题，最大限度缓解分类管理对综合工作的冲击。主要从两个方面着手：一是在人员调整上，坚持尊重意愿和组织安排相结合，把一些具有较好文字功底、能够胜任司法行政工作的干警，通过做思想工作、岗位调整等方式，将其配置在综合行政部门，最大限度给予更好的工作平台和空间。还超前谋划考虑，在实施员额制之前集中招录了一批中文、行政管理专业的大学生，明确安排在综合部门工作，加强了行政人员新鲜力量配备。截至6月底，全省三级院共有司法行政人员1851名，占全部政法编制的14.4%，文化、年龄结构较为合理，基本保证了司法行政工作的正常运转。二是在积极性调动上，适当加大司法行政人员职业保障力度，及时对工作中有突出表现的行政人员给予表彰奖励，提升职业荣誉感；在行政职级晋升时，适当向综合部门人员倾斜，创造良好发展空间，引导踏实做好本职工作。

二、既充分授权又强化管理，新的办案模式有序运行

稳妥处理好授权与控权的关系，修改完善包括办案组织、检察官职权清单、领导直接办案、案件清单、绩效考核、任职回避等13项制度规范，保障和推进新的办案模式有序运转。

（一）根据业务部门特点和办案需要，建立和运行办案组织

全省三级院共设独任检察官2344个，检察官办案组714个。在设置模式上，遵循各类检察业务特点和实际需要进行配备，对职务犯罪侦查部门，一般按照“兵团作战”的要求建立办案组，适当配备多名检察官和检察辅助人员；对刑事检察、民事行政检察等部门，相对简单的案件由独任检察官办理，复杂案件由办案组进行承办。在办案组运行上，由检察官或主任检察官指挥、协调办案组织的办案工作，并对办案组织成员进行司法管理。在案件分配机制上，由案管部门以随机分案为原则、指定分案为补充，将案件分配至办案组织，对中央和高检院交办案件，由检察长临时指定精干力量组成专案组进行承办。南京、苏州等地还建立了金融检察、知识产权检察专业化办案组，确保案件专业化办理。

（二）不断升级职权清单版本，突出检察官办案主体地位

2016年在制定检察官职权清单时，就将10个条线163项司法办案职权授予检察官行使。2016年在总结实践经验的基础上，又形成检察官职权清单2017版本，将“决定批准延长侦查羁押期限”“决定支持下级院抗诉意见”等6项实体性职权下放给检察官行使。对职权清单中赋予检察官的办事项，由检察官自行决定，并独立签发法律文书。

书；由检察长决定的，检察官提出承办意见后直接报检察长决定，“三级审批”旧模式得到改变。制定《检察官联席会议规定》，规定检察官认为案件疑难复杂的，可以提请检察官联席会议讨论，意见供其办案参考。同时，对一些重大敏感、易引发舆情或有广泛社会影响的案件，检察长或部门主要负责人可要求检察官汇报案件办理情况，进行相应的指导把关，必要时提请检委会讨论决定。为此，又修订《加强和改进检察委员会工作的意见》，进一步厘清检察官、检察长和检委会的职责权限。

（三）以“亲历性、典型性”为导向，落实入额院领导直接办案

截至5月底全省三级院725名人额院领导直接办案3913件，人均办案5.4件，占检察官人均办案数的18.3%。省检察院制定了《入额院领导直接办理案件操作办法》，对直接办案的数量、类型等都提出了具体要求。直接办案必须符合亲历性要求，亲自完成侦查讯问、阅卷审查、起草文书、出席庭审等，严禁“挂名办案”；在案件承办方式上，主要办理其分管条线的案件，需跨分管部门办理案件的，应报检察长决定，防止集中扎堆办理某部门案件，力戒形式主义；在案件类型上，主要办理重大、疑难、复杂以及适用法律、法律监督方面具有指导意义的案件，充分体现“含金量”；在案件数量上，做到下有保底、上不封顶。

（四）制定案件清单，破解绩效“如何考、考什么”的难题

检察职能的多重性，决定了检察机关案件类型的多样性。遵循我国检察体制机制特点，结合不同层级检察院的办案规律和要求，制定了《江苏省检察机关案件清单》，将10个业务条线的案件分为实体性办案、程序性办案、指导性办案3大类型138个小项，探索形成江苏版的检察案件标准。在此基础上，制定了《检察官办案绩效考核量化规则》，设定司法办案、司法作风、司法技能和职业操守四项指标，分别占70%、10%、10%和10%。具体操作时，采用量化评价方式，明确检察官基本办案任务并设置相应的基础分，同时设置反映办案数量、质量、效率、效果、安全、规范等情况的加减分项目。为平衡案件量化差异，对不同类型的案件设置相应的难度系数，以最大限度体现公平。同时，将考核结果与等级晋升、奖金发放等真正挂起钩来，发挥其导向激励作用。

（五）研发“案管机器人”，实行案件办理全流程监管智能辅助

按照“理念更新、方法创新、流程再造”的思路，省检察院研发设计了“案管机器人”智能辅助办案系统。在功能上，通过智能化手段辅助办案，提升检察工作效率；实现从侦查、批捕、起诉到刑事执行检察的全程留痕，强化动态监管；实现大数据研判分析、部分法律文书自动生成，为检察工作提供决策参考。在模块设计上，紧贴检察业务核心需求，分为内控体系、智能辅助模块和实物机器人三大部分，力争实现内部控制、智能辅助、决策分析、绩效考核等多项工作的整合优化。该系统已在江苏省部分地区上线试运行。

三、加强沟通协调，职业保障政策基本兑现

积极争取省委的领导和支持，主动加强与有关部门的沟通协调，共同制定方案举措，推动中央各项改革利好政策落到实处。

（一）加强协作，顺利完成检察官职务等级确认工作

中央四部门下发《法官、检察官单独职务序列改革试点方案》后，省检察院立即会同省委组织部制定配套落实文件，细化具体政策措施。对原任检察官按照综合管理类公务员职务层次套改检察官等级，并根据审批权限完成等级确认和按期晋升工作。套改完成后，省检察院三高、四高检察官分别比改革前增长了179.2%和2%，各设区市区院三高、四高检察官分别增长了19.7%和76.2%，基层院三高检察官增长了11.76%。

（二）压实责任，及时兑现“三类人员两种待遇”工资政策

全省三级院主要领导担当第一责任人，主动牵头做好与地方人社、财政等部门对接工作。对于基本工资部分，严格执行中央关于检察人员工资制度改革政策，制定落实方案；对于绩效考核奖金，坚持对外积极争取奖金总量扩大，对内探索建立以业绩评价为基础的分配标准，制定下发了《检察官、检察辅助人员绩效考核及奖金分配指导意见（试行）》，努力“做大蛋糕、分好蛋糕”。全省三级院工资增资和绩效考核奖金已基本兑现。

（三）多方争取，努力解决检察官等级对应配套待遇

会同省法院共同向省司改领导小组提交《关于完善法官检察官单独职务序列改革配套政策意见的报告》，就检察官单独职务序列对应的政治待遇、经济待遇、履职保障、日常管理等方面提出意见建议，省委政法委正在协调组织、人社、财政等部门研究推进落实。江苏省部分地区已经实现了入额检察官按照职务等级对应的行政职级，发放地方政府绩效管理奖金和公车改革补贴等。

检察改革

司法改革背景下检察机关司法行政事务管理运行机制研究^{*}

江苏省人民检察院办公室课题组^{**}

摘 要：当前我国存在司法行政事务管理权与检察权在认识上模糊不清、检察权与行政权混同严重、检察机关司法行政事务管理价值被低估等问题，在借鉴域外检察机关司法行政事务管理内部分离和外部分离模式的基础上，通过有效分离检察机关检察权与司法行政事务管理权、探索司法行政事务管理流程再造、利用信息化实现司法行政事务扁平化管理、构建司法行政管理专业化职业化队伍，建立责任明确、相互配合、相互制约、有效运行的检察机关司法行政事务管理运行新机制。

关键词：司法改革；司法行政事务管理；运行机制

随着社会经济的发展，针对司法领域权责分配现状，党的十八大、十八届三中、四中、五中、六中全会逐步提出要进一步深化司法体制改革。只有在司法改革过程中，进一步完善司法机关的机构设置、职权划分和管理制度，才能进一步健全责任明确、相互配合、相互制约、有效运行的司法行政事务管理运行机制。在我国，检察机关行政事务管理经历了由“行政机关—司法机关—行政机关—司法机关”的三次移转。历史证明，由检察机关自行管理内部的司法行政工作，不但是保障检察机关依法独立行使检察权的需要，而且是保障司法公正、捍卫社会公平正义的需要。在此前提下，本文着眼于探索划清检察职能与行政管理职能界限，实现行政管理权与检察权的和谐共处，从而构建更加公正、高效的检察体制。

一、司法行政事务管理权的内涵、性质与特点

司法行政事务管理权的概念主要有以下几种观点：第一种观点认为，司法行政权是

^{*} 本文系2016年度江苏省人民检察院（江苏省法学会检察学研究会）检察理论研究课题“司法改革背景下司法行政事务管理运行机制研究”的部分研究成果。

^{**} 课题组负责人：江苏省人民检察院办公室主任王旭奇；课题组成员：江苏省人民检察院人民监督办公室主任时以全；江苏省常州市天宁区人民检察院检察官助理吴登；江苏省连云港市海州区人民检察院干部纪玉龙。

辅佐司法权行使的行政事务的权力。^①第二种观点认为,司法行政权是辅助司法权对内处理行政事务的执行力。这些辅助司法权对内处理行政事务的权利称为司法行政权(Judicial administration power),即“司法行政事务的执行力。司法审判事务与司法行政事务,有时统称司法事务(Judicial affairs)”。^②第三种观点认为,司法行政事务是指与国家审判机关、检察机关、警察机关依法处理法律事件和违法行为的司法活动紧密相关的行政事务和法律事务。对司法行政事务作广义上的理解。司法行政权是司法行政机关依法拥有和行使的司法行政管理权以及其他职权,是随着司法权的分工细化从司法权中分离出来的一种职权,介于司法权与行政权之间的一种国家权力。^③这种概念强调司法行政权主要是司法行政管理权,是一种综合的权力。

通过对学术界观点的整合,笔者认为,就当前我国司法权与司法行政事务管理权配置及运行模式而言,在检察机关,司法行政事务管理权是指以辅助检察权为目的,与检察权相对应的涉及检察机关人事、财务、技术装备以及其他行政事务管理的权力,其外延包含人事管理权、财务管理权、技术装备管理权及其他行政事务管理权等。

司法行政事务管理权主要特点:一是具有行政属性。司法行政事务管理权虽然源起并依附于检察权,但其作用对象是检察机关的司法行政事务,恪守“上下一体、上命下从”原则,天然具有主动性、层级性、效率性、一体性的特点,使之反映和符合纷繁复杂、千差万别、类型多样的司法行政事务高效、规范、统一、缜密的服务要求。二是具有服务保障属性。司法行政事务管理权承担着聚合、辅助、服务和保障司法权统一正确、公正高效行使的功能。正如学者汪翰章对司法行政功能的界定:“当行使司法权时,常有关联之行政行为,以求司法权活动之圆满,而辅佐司法权行使之行政事务,谓之司法行政。换言之,司法行政者,乃附随于司法事务之行政也。”三是权力内涵范围广。司法行政事务管理权在我国多数学者的视域范围内,概指对司法机关的机构设置及编制、司法人员选拔及培训、财务经费、物资装备、基本建设、信息技术管理、后勤服务、行政人员管理等职权。

二、当前司法改革对司法行政事务管理带来的机遇与挑战

司法体制改革是系统工程,各项改革之间关联度高、耦合性强。党的十八大以来,党中央出台了一系列司法体制改革举措,围绕以司法责任制为主的如深化司法责任制改革工作方案、检察官职权清单、检察官单独职务序列改革试点办法、检察官司法办案内部监督工作规定、检察官考评办法等制定了相关的配套方案。而与司法行政事务管理机制相关的规定方面提出要积极推进内设机构改革、推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理原则性的规定,一些地方也开展了试点,这些改革举措给司法行政事务管理带来了机遇、困惑与挑战。

① 参见汪翰章:《法律大辞典》,大东书局1934年版,第280页。

② 郑竞毅:《法律大辞典》,商务印书馆1934年版,第283~284页。

③ 参见范愉:《司法制度概论》,中国人民大学出版社2003年版,第278页。

(一) 加强司法行政事务管理的必要性

检察改革是一项围绕全面推进依法治国的总目标和建设公正高效权威的社会主义司法制度,进一步完善检察体制,优化检察职权配置,着力解决影响司法公正和制约司法能力的深层次问题,强化法律监督、强化自身监督、强化队伍建设,发展和完善中国特色社会主义检察制度的系统性、整体性、协同性工程,各项改革措施必须符合检察权运行规律,相互配套,整体推进。加强司法行政事务管理也是推动检察改革的重要内容之一,非常有必要。

1. 推动检察改革的内在要求。必须充分认识到检察业务改革不能够单独推进,需要综合行政工作的支持配合,需要一个稳固的平台提供有力保障支撑,否则可能出现以原有的综合行政工作方式去服务保障不断推进的检察业务改革,导致错位。因此,必须注意防止偏颇,把检察业务改革和综合行政工作改革同部署、同落实,确保检察改革健康发展。

2. 规范司法行为的重要推力。按照最高人民法院关于开展规范司法行为有关部署,各级检察机关必须严格按照法定权限和程序行使检察权,不断完善司法程序规范、完善司法标准规范、完善司法言行规范、完善司法责任规范。作为行政事务管理机构必须具有鲜明的法律性和鲜明的业务性。必须把行政管理工作放在改革大局中考量,做到思路主动跟进,措施上主动到位,方式上主动创新,才能更好地实现规范司法行为,促进社会公平正义的总目标。

3. 检察队伍建设的必然要求。检察改革目标的实现,最根本的是要靠一支素质过硬的队伍。面对新时期日益繁重的检察工作任务和更严格的标准,行政管理工作专业化、职业化要求不断提高,特别是随着检察改革试点工作的推进和以检察官员额制度为代表的各项改革措施逐步实施,行政管理部门必然会面临队伍思想不稳等问题。这就需要站在大局高度,弘扬务实作风,把综合行政工作当作事业追求,以强烈的担当精神、奉献精神和牺牲精神,直面矛盾,迎接改革带来的挑战和机遇,切实担负起职责,做敢于担当的表率,推动检察队伍综合素质的整体提高。

(二) 司法改革背景下构建司法行政事务管理新机制面临更多挑战

司法行政事务管理不仅是保障检察机关依法独立行使法律监督权的需要,也是加强检察机关各项工作与建设的需要,在检察机关机构改革特别是内设机构整合的情况下,检察机关的司法行政事务管理必将面临更多的挑战。一是综合工作与检察业务工作更加分离,对司法行政管理发挥参谋助手、辅助决策作用产生影响。使信息协作触角延伸受滞,业务部门更加侧重于案件、业务办理,取消了部门承担综合工作的内勤等岗位,且取消了信息考核的激励措施,综合信息工作缺少触角、失去抓手。二是协调督办职能作用发挥受影响,导致决策执行落实不到位。在内部机构“大部制”改革环境下,各内设机构的负责人一般由原来分管领导兼任,且试行“主任检察官制”,部门负责人只对行政事务和自己办理的案件负责,司法行政部门必须直接协调各办案组,办案组数量多,协调难度加大,导致难以达到目前政令畅通的局面。三是司法行政事务管理与其他

非业务机构进行整合后, 职能范围会进一步扩大, 但综合行政事务具有“多线程、窄接口”的特点, 任务多样, 长短线工作并存, 且不易于集中人力突破, 使管理幅度相应扩大, 管理难度和管理者工作强度大幅增加, 将会造成管理中枢负荷倍增、效率降低。同时, “大部制”改革后, 人员进行压缩, 工作量反而增加, 将会影响司法行政管理工作的效率和质量。

三、我国司法行政事务管理存在的问题

我国检察机关的司法行政事务管理经历了行政机关到司法机关的几次反复, 证明检察机关的行政事务管理具有十分重要的意义, 一个运行顺畅的司法行政管理机制对于确保检察权处于实然状态十分重要。但随着司法改革的深入推进, 我国司法行政事务管理也面临着困惑, 暴露出实际存在的问题。

(一) 对检察权和司法行政事务管理权的性质、运行规律和特点的认识模糊不清

检察权有着自身特点和规律, 追求独立、公正的价值目标。检察权归根结底属于司法权, 要求实现权力的独立运行和专业规范, 否则, 司法公正从何说起; 司法腐败无人监督, 也变相剥夺当事人的诉讼权益。而检察机关司法行政事务管理权, 本质上属于司法行政权, 必然要求在运行方式上采用行政化的上下领导关系, 以求得处理行政事务的快捷和高效, 不要求中立, 这无疑大大弱化了检察权的司法性, 使检察权的运行受到行政化的干扰。

(二) 检察机关内部检察权与行政权的混同现象严重

目前, 我国检察机关的司法行政事务主要包含人事管理、财务管理、技术装备管理及其他行政事务管理等。简言之, 就是管理检察机关的“人、财、物”。具体包括三个方面: 一是对检察官人选的考察与推荐、派遣、考评、晋升、福利、保护等以及检察人员的培训与监督; 二是对从事检察行政工作人员的管理, 包括行政人员、辅助人员的工作分配、考评、福利等对财物的管理及后勤保障; 三是司法系统以及具体检察机关事务管理, 包括自动化办公、工作场所维护、安全保卫、案卷管理、图书资料、课题研究、刊物编辑与发行等。现在, 检察机关内部一般都设有 人事、政工、纪检、监察、事务、培训、技术、装备、法警等机构, 机构设置重叠, 职能交叉。行政管理人员和工勤人员比例过大, 编制膨胀, 经费不堪重负。从理论上讲, 从事党政管理工作除了需要必备的法律知识外更重要的是应该具有较高的政治素质和科学管理知识, 而从事检察业务工作除了必备的政治素质外, 更需要具有较高的法律专业知识, 这是现代科学管理分工的需要。由于检察官任非所用, 加剧了检察业务部门和办案一线检察官短缺问题。另外, 长期以来由于缺乏书记员、专业的文员和档案员, 致使检察官不得不亲自从事大量诸如复印案卷材料、诉讼文书装订归档等工作。

(三) 低估了检察机关行政事务管理存在的价值和意义

司法行政事务管理的存在有利于实现司法体制的制衡,适应不同性质权力运行规律的要求,承担司法行政事务的管理和执行工作,确保中立,促进司法公正。有人认为,检察机关的司法行政事务管理可有可无,这正说明了缺乏对司法行政机关独立存在价值的深刻认识。世界司法行政发展的历史已经表明,一个国家法治、文明程度越高,司法行政机关发挥的作用就越大。有人认为,我国不实行西方“三权分立”制,不能照搬西方国家的做法,由司法行政机关负责检察机关的司法行政事务。笔者认为,虽然我国不实行“三权分立”制,但司法机关的专业化分工是客观存在的,司法活动中运行的规律性要求是相通的,制衡的基本原理同样也适用于我国。党的十八大明确提出要“逐步实现检察权与司法行政事务管理权相分离”的改革目标,构建完善的、具有独立存在价值的司法行政事务管理机制。

四、域外检察机关司法行政事务管理模式

现代意义的司法行政权是基于“三权分立”,辅佐司法权而产生的,但绝大多数国家的检察机关司法行政事务并不是绝对独立的,要么由司法行政机关管理,要么由检察机关管理,形成内部分离和外部分离两种模式。

以美国为例,采取内部分离模式,美国检察人员具有国家行政人员和检察人员的双重身份,在机构设置上,美国的检察机关是与行政机关合署办公,与美国司法机关相对应,美国的检察机关分为两套系统,可概括为“多级双轨、相互独立”。一套是联邦检察系统。主要职能是调查、起诉违反联邦法律的行为,并代表联邦政府参与诉讼。联邦检察系统由两级组成:一是联邦司法部中具有检察职能的部门。联邦司法部负责联邦检察职能,联邦司法部长也是联邦总检察长。二是联邦地区检察官办公室。联邦检察官由司法部高级检察官、部属检察官以及合众国检察官等组成。联邦94个司法区目前设立93个联邦地区检察官办公室,每个联邦地区检察官办公室设1名首席检察官,他们是联邦司法部的派出检察官,全权负责本辖区检察官办公室的行政管理、人事管理和财务管理。另一套是州检察系统。由上到下分别是州、郡/县、市/镇检察官办公室,不同层级的检察官办公室,相互之间没有隶属关系。州检察系统每个检察官办公室设1名首席检察官,主要负责行政工作。^①

以德国为例,采取外部分离模式,由行政机关与司法机关共同参与行政事务管理,而行政机关占据主导地位,行政事务管理的主导权由行政机关掌控,司法机关不承担或承担较少部分的行政管理事务,德国的人事管理、培训由检察机关内设机关负责,但财政问题由州司法部统一负责。

无论是以英美法系为代表的内部分离模式,还是以大陆法系为代表的外部分离模

^① 参见李建奇:《美国法官、检察官选任制度考察及对我国司法人事制度改革的启发》,载《检察研究》2015年第4卷。