

检察官

职务序列研究

JIANCHAGUAN ZHIWU XULIE YANJIU

徐汉明 金鑫 姚莉 等 / 著

针对性 研究论证检察官单独职务序列及薪酬制度改革必要性、可行性

前瞻性 宏观构想检察官职务序列及单独薪酬制度未来发展

专业性 立足检察工作职业特点，注重专业思维和方法，组织专业团队研究

实用性 围绕司法体制改革主题，对检察官单独职务序列及单独薪酬制度改革提供重要理论支持

最高人民法院委托重大项目「检察官单独职务序列工资福利制度研究（20150705）」、教育部2014年度哲学社会科学重大课题攻关项目「司法管理体制
改革研究」（14JZD024）

中国检察出版社

检察官 职务序列 研究

JIANCHAGUAN ZHIWU XULIE YANJIU

徐汉明 金鑫 姚莉 苏永胜 符卫华 简乐伟 / 著

最高人民法院委托重大项目『检察官单独职务序列工资福利制度研究（20150705）』、教育部2014年度哲学社会科学科学研究重大课题攻关项目『司法管理体制体制改革研究』（14JZD024）

中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

检察官职务序列研究/徐汉明等著. —北京: 中国检察出版社, 2017. 1
ISBN 978 - 7 - 5102 - 1727 - 2

I. ①检… II. ①徐… III. ①检察官 - 工作 - 研究 - 中国
IV. ①D926. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 217723 号

检察官职务序列研究

徐汉明 金鑫 姚莉 等著

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)

编辑电话: (010) 88960622

发行电话: (010) 88954291 88953175 68686531

(010) 68650015 68650016

经 销: 新华书店

印 刷: 三河市西华印务有限公司

开 本: 710 mm × 960 mm 16 开

印 张: 15. 25

字 数: 258 千字

版 次: 2017 年 1 月第一版 2017 年 1 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1727 - 2

定 价: 50. 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

“检察官职务序列研究”重大课题研究基地

中国法学会法治研究基地

教育部社会治理法治建设创新团队

最高人民检察院检察应用理论研究基地

湖北省人文社科重点研究基地

湖北省社会体制和司法体制改革智库基地

湖北法治发展战略研究院

“检察官职务序列研究”重大课题研究成员

顾 问：王少峰 曾任最高人民检察院党组成员、政治部主任、机关党委书记，现任湖南省委常委、组织部部长

敬大力 曾任湖北省人民检察院检察长，现任北京市人民检察院检察长

王 晋 湖北省人民检察院检察长

翟天山 曾任湖北省委组织部副部长、湖北省人力资源和社会保障厅厅长、党组书记、省公务员局局长，现任湖北省政协秘书长

谭先振 曾任湖北省委政法委常务副书记，现任湖北省司法厅厅长

胡志强 湖北省委组织部常务副部长

胡兴儒 湖北省委政法委副书记

万甫跃 湖北省人力资源和社会保障厅党组成员、军转办主任

熊亚林 湖北省人力资源和社会保障厅工资福利处处长

- 组 长：**徐汉明 中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心主任暨湖北法治发展战略研究院院长、二级教授、博士生导师、首届全国检察业务专家
- 副组长：**姚 莉 中南财经政法大学副校长、教授、博士生导师
金 鑫 湖北省人民检察院政治部主任、全国检察业务专家、中南财经政法大学兼职教授
- 成 员：**苏永胜 湖北省人民检察院政治部副处级调研员、中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心兼职副研究员
- 符卫华 湖北省人民检察院侦查监督处副处长
- 简乐伟 湖北省襄阳市人民检察院副处级调研员、博士
- 林必恒 海南师范大学副教授、中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心副研究员

“检察官职务序列研究”重大课题资料收集成员

英美法系国家小组

- 周 凌 中南财经政法大学副教授，法学博士
- 徐 晶 中财研究院副研究员（副教授）、中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心科研部副部长
- 李丽珏 中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心研究人员
- 胡 婷 中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心研究人员

大陆法系国家小组

- 陈 浩 湖北省知识产权局副局长，博士
- 侯 伟 最高人民法院知识产权法庭法官，法学博士

刘代华 中南财经政法大学副教授，法学博士
郭永珍 中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心研
究人员

转型国家小组

杨宗辉 中南财经政法大学教授，法学博士
郭川阳 中南财经政法大学博士生、中南财经政法大学法治
发展与司法改革研究中心研究人员

我国港澳台地区小组

沈仲平 香港特别行政区律政司原副司长，中南财经政法大
学客座教授，博士
王玉梅 中南财经政法大学博士生、中南财经政法大学法治
发展与司法改革研究中心研究人员
杨新元 中南财经政法大学博士生、中南财经政法大学法治
发展与司法改革研究中心研究人员
张 乐 中南财经政法大学博士生、中南财经政法大学法治
发展与司法改革研究中心研究人员

各国宪法资料小组

李少波 中南财经政法大学博士生、中南财经政法大学法治
发展与司法改革研究中心研究人员
张新平 中南财经政法大学博士生、中南财经政法大学法治
发展与司法改革研究中心研究人员
刘大举 曾任湖北省人民检察院计财处处长，现任国家检察
官学院湖北分院院长，中南财经政法大学法治发
展与司法改革研究中心兼职研究员
申 政 中南财经政法大学博士生、中南财经政法大学法治
发展与司法改革研究中心研究人员

七省市检察机关经费保障调研小组

刘尧成 湖北省人民检察院计财处副处长，中南财经政法大
学法治发展与司法改革研究中心兼职副研究员

肖 伟 湖北省人民检察院计财处主任科员

何汉新 湖北省人民检察院民事检察处主任科员

徐红莉 湖北省人民检察院政治部检察官管理处主任科员

序

王少峰*

党的十八大以来，党中央全面推进依法治国方略，部署新一轮司法体制改革，加快建设社会主义法治国家。习近平总书记深刻指出，建立符合职业特点的司法人员管理制度，在深化司法体制改革中具有基础性地位。党的十八届三中全会提出，建立符合职业特点的司法人员管理制度，健全法官、检察官、人民警察统一招录、有序交流、逐级遴选机制，完善司法人员分类管理制度，健全法官、检察官、人民警察职业保障制度。党的十八届四中全会进一步提出，加快建立符合职业特点的法治工作人员管理制度，完善职业保障体系，建立法官、检察官、人民警察专业职务序列及工资制度。如何按照中央的决策部署和形势的发展要求，加快建立符合检察职业特点的检察人员分类管理制度体系，如何及时为深入推进检察人员分类管理改革提供理论支持和实践指导，是当前面临的重要课题。

建立检察官单独职务序列及工资、福利等单独薪酬制度，是检察人员分类管理制度最核心、最关键的内容，是改革的重点和难点，也是改革的“牛鼻子”。对其研究深度如何、成果如何，直接关系到检察人员分类管理制度的成败，直接关系到本轮司法体制改革能否深入推进。但从当前情况来看，检察官单独职务序列改革及工资、福利等单独薪酬制度方面的理论研究还存在许多薄弱环节，尚处于实践探索的初步阶段。无论是贯彻中央决策部署的客观需要，还是指导推进司法体制改革的内在需要，都迫切要求加强对检察官单独职务序列及单独薪酬制度改革的理论研究。在此背景下，2015年5月，最高人民检察院政治部委托中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心就检察官单独职务序列及与之配套的工资、福利与退休制度改革进

* 曾任最高人民检察院党组成员、政治部主任、机关党委书记，现任湖南省委常委、组织部部长。

行专项研究。经过课题组的不懈努力，目前形成了检察官单独职务序列研究、检察官单独职务序列工资制度研究、检察官福利与退休制度研究等系列成果。

检察官单独职务序列研究重点对检察官单独职务序列基本理论、我国检察官职务序列历史沿革及现状、域外比较、职务序列构建等方面内容进行了研究。检察官单独职务序列工资制度研究重点对我国检察官工资制度的历史沿革、现行检察官工资制度的主要问题、域外国家及我国港澳台地区检察官工资制度的考察、检察官工资制度构建等方面内容进行了研究。检察官福利与退休制度研究重点对我国检察官福利与退休制度历史沿革及现状、域外国家及我国港澳台地区检察官福利与退休制度比较、检察官福利与退休制度构建等方面内容进行了研究。

这次课题研究及形成的系列成果，主要有以下几个特点：一是有较强的针对性。研究始终坚持问题导向，重点针对现行检察官管理体制中存在的检察官主体地位作用不突出、将检察官按照普通公务员管理、检察官责权利不一致、职业保障水平不高等问题，从理论、政策、法律、实践等多个层面，对检察官单独职务序列及薪酬制度改革必要性、可行性等进行了研究论证，使研究报告更具现实指导性。二是有较强的前瞻性。研究着眼于中国特色社会主义检察制度的建立完善和发展，在对 12 个域外国家和地区的检察官职务序列及薪酬制度系统比较，对第一批司法体制改革试点省份的经验全面梳理总结的基础上，从宏观和未来发展层面提出了检察官单独职务序列及单独薪酬制度的构想，增强了研究成果的深度和厚度。三是有较强的专业性。研究始终立足于检察工作职业特点规律来思考、布局和论证，注重以专业的思维、专业的方法，并组织专业的团队进行研究，研究成果体现了较高的专业水准。四是有较强的实用性。研究紧紧围绕司法体制改革这个主题，致力于解决理论和实践中的突出问题，提出了切合实际的对策建议和具体方案，为检察官单独职务序列及单独薪酬制度改革的深入推进提供了重要的理论支持和实践参考。

改革是一个不断探索前进的过程，既需要理论的指导，也需要实践的探索。本次检察官单独职务序列和单独薪酬制度研究取得了丰硕的研究成果，对检察人员分类管理改革乃至整个司法体制改革的深入发展必将起到积极的推动作用。我们希望今后有更多优秀的同志参与到司法体制改革的研究中

来，希望有更多更好的研究成果涌现出来。我们坚信，司法体制改革虽然任重，但只要集众人之智慧，任务必将圆满完成！全面推进依法治国虽然道远，但只要有党中央的坚强领导，目标必将最终实现！

是为序。

前 言

改革开放以来，中央和国务院就干部人事制度改革作出了一系列部署要求，推进科学干部管理体制改革的，改变单一的党政干部管理模式。建立检察官单独职务序列、工资、福利与退休制度事关国家干部人事制度改革，是深化并形成各具特点、分类管理的现代人事管理制度的一项重要任务；对推进检察队伍专业化、职业化建设，深化司法管理体制改革的，推进司法体系和司法能力现代化意义重大。

本课题围绕检察官单独职务序列、工资、福利与退休制度，形成了检察官单独职务序列研究、检察官单独职务序列工资制度研究、检察官福利与退休制度研究三个系列研究。

一、关于检察官单独职务序列研究

本研究围绕检察官单独职务序列基本理论、我国检察官职务序列历史沿革及现状、域外比较、职务序列构建四个部分做了全面系统深入研究。第一部分，从厘定检察官单独职务序列基本理论问题入手，界分了检察官单独职务序列的含义性质与特点，研究了检察官单独职务序列与普通公务员职务序列的根本区别，从理论、政策、法律、实践多维度层面，论证了设置检察官单独职务序列的依据和必要性，以及检察官职务序列与工资福利制度的贯通统一关系。第二部分，对我国检察官职务序列制度的历史沿革及现状进行了回顾与反思，将我国检察官职务序列制度的发展沿革划分为六个阶段，分析了现行检察官管理体制存在的主要问题。第三部分，从检察官职务序列层面，对美国、英国等英美法系国家，德国、法国、日本等大陆法系国家，俄罗斯、白俄罗斯等转型国家以及我国香港特区、澳门特区、台湾地区进行了全面系统考察，围绕检察官单独职务序列与员额的联系、检察官单独职务序列自成体系、检察官职务等级层次设置体现检察职业特点等方面提出了我国检察官单独职务序列设置借鉴的启示。第四部分，从设置符合检察权运行规律、行政职级完全脱钩、检察官权责利相一致、统筹协调有序推进等基本原

则；检察官职位类别、检察官的职务层次设置、各级检察院检察官职务层次设置、职务等级的职数比例等具体设计；检察官职务层次的晋升、检察官职务等级的降低、检察官职务序列的管理主体、检察官的交流、培训、任职、停职、免职、撤职、开除等管理内容；先定员额再评等级与先评等级再定员额两个方案优劣比较等方面构建了我国检察官单独职务序列的模式。其中，在检察官职位类别设置方面，我们提供了三种方案：方案一，设置检察长、副检察长、检察员等检察官职务类别，检察委员会委员和助理检察员不纳入检察官职务序列；方案二，设置检察长、副检察长、检委会委员、检察员等检察官职务类别，助理检察员不纳入检察官职务序列；方案三，设置检察长、副检察长、检察长助理、检委会委员、检察员等检察官职务类别。在检察官的职务层次设置方面，我们提供了三种方案：方案一，沿用“四等十二级”检察官职务层次，四级五级检察官用于派驻乡镇检察室检察官等级评定；方案二，保留“四等十二级”检察官职务层次，实际使用“四等十级”；方案三，保留“四等”取消“十二级”，即设首席大检察官、大检察官、高级检察官、检察官四等。在检察官职务序列的管理主体方面，我们提供了三种方案：方案一，中央统一管理检察专业人才下授权两级检察院党组管理检察官职务序列；方案二，根据检察官职务序列实施类型化管理；方案三，根据检察官职务序列晋升方式实施层级管理。

二、关于检察官单独职务序列工资制度研究

本研究主要包括我国检察官工资制度的历史沿革、现行检察官工资制度的主要问题、域外国家和我国港澳台地区检察官工资制度的考察、我国检察官工资制度的构建四个方面内容，以及三个附件。第一部分，围绕我国检察官工资制度的历史沿革，研究和描述了新中国成立以来由供给制向多种工资制转型阶段、职务等级工资制确立运行阶段、“文化大革命”取消工资级别待遇阶段、恢复公务员同等工资待遇阶段、适用公务员职务工资制度阶段、实行公务员职级工资制阶段、检察官职级工资与专项津贴“结合运行”阶段以及检察官单独职务工资制度改革试点等阶段。第二部分，从现行检察官工资待遇制度依赖于行政职级忽视了专业性、现行工资制度弱化了检察官的主体地位影响了执法公信力与现行检察官工资标准不统一地区差异大有失公平性三个方面分析了我国现行检察官工资制度的主要问题。第三部分，从检察官工资制度层面，对美国、英国等英美法系国家，德国、法国、日本等大陆法系国家，俄罗斯、白俄罗斯等转型国家以及我国香港特区、澳门特区、台

湾地区进行了全面系统考察，从检察官起薪点（级）较高、检察官薪酬单独管理、检察官薪酬构成多样化、检察官工资提档晋级周期短、跨度大等方面提出了我国检察官工资制度设置借鉴的启示。第四部分，围绕检察官工资制度的改革，分析了影响检察官工资的相关因素，包括经济发展水平、财政承受能力、税收、人民群众认可度、检察官职业水准、物价因素；提出了检察官工资制度的设计框架，包括检察官工资制度结构、内容及特点，检察官工资待遇与公务员工资待遇的比例设计，提高专项津贴标准，设置绩效奖金，检察官职务序列工资样本测算，设置津补贴率调整地区工资收入差异等内容。三个附件分别是：检察官单独职务序列工资制度（专家建议稿）；检察官单独职务序列工资制度实施方案（专家建议稿）；关于检察官单独职务序列工资制度及实施方案（专家建议稿）的说明。

三、关于检察官福利与退休制度研究

本研究主要包括我国检察官福利与退休制度历史沿革及现状、域外国家和我国港澳台地区检察官福利与退休制度比较、检察官福利与退休制度的构建三个方面内容。第一部分，围绕历史沿革、制度现状、存在的主要问题三个层面分别阐述了我国现行检察官福利与退休制度。第二部分，从检察官福利与退休制度层面，对美国、英国、加拿大等英美法系国家，德国、法国、日本等大陆法系国家，俄罗斯、保加利亚、哈萨克斯坦等转型国家以及我国香港特区、澳门特区、台湾地区进行了全面系统考察。第三部分，提出了构建检察官福利与退休制度的指导思想、总体要求与具体内容，其主要特点是：提高福利标准，解决后顾之忧、延迟退休年龄，符合国际惯例、保留检察津贴，体现公平合理、增发功勋荣誉，彰显职业荣誉、建立廉政保证金制度，保障公正司法。

在研究过程中，我们组织四个小组对域外 12 个国家和地区的检察官职务序列及工资福利退休制度，国内第一批进行司法管理体制改革的 7 个省、直辖市试点情况进行全面收集、系统整理、深入研究、提炼归纳，形成了 17 类、80 余张表格第一手数据资料。（1）围绕检察机关的性质、地位、职能、作用及检察官管理，对 9 个国家宪法及宪法性法律进行了系统梳理。（2）围绕检察官职务名称、员额配置、晋升年限、薪酬分类分级管理、地区津贴、与公务员工资比较，对美国、英国、德国、法国、日本、俄罗斯、白俄罗斯、保加利亚、哈萨克斯坦等国家和我国港澳台地区相关资料进行系统梳理，形成 12 类、70 余张表格。其中，美国 8 张，英国 8 张，德国 11

张,法国2张,日本2张,俄罗斯6张,白俄罗斯4张,保加利亚2张,哈萨克斯坦1张,我国香港特区6张、澳门特区7张、台湾地区7张。这些资料和表格为分析研究三类国家、一类地区检察官职务序列及工资福利制度设计遵循的基本规律、不同特点、发展趋势,为我国建立检察官单独职务序列及工资福利制度设计提供了参照系、可资借鉴。

本课题研究的难点在于:宏观层面,如何将司法本色与中国特色有机结合,让检察管理回归司法管理、服务检察权的本位,把检察官单独职务序列的定义、性质与特点、与普通公务员职务序列的区别、设置的依据和必要性、检察官单独职务序列与工资福利关系等基础问题阐述清楚,从而将对检察官单独职务序列及工资福利零碎的感性认识提升到系统的理性认识。中观层面,在设计科学、完备的检察官职务序列及工资福利等制度时,如何在司法体制改革顶层设计的基础上,尽力法除检察官职务等级管理的行政化,如何坚持制度设计的科学理性与程序安排的技术理性相统一,使检察官单独职务序列及工资福利改革从纸面走向行动的同时体现并服务于检察权运行规律。微观层面,难点体现在如何全面、准确把握域外主要国家和地区检察官职务序列及工资福利的基本情况,并从中发现相关规律,为我所用。

上述系列研究成果是前期相关研究成果的承继与发展。2013年,我们自主设立了“主任检察官办案责任制改革”重点课题,其结项成果被高检院主要领导批示;2014年我们中标承揽了教育部2014年度哲学社会科学 research 重大课题攻关项目“司法管理体制深化改革研究”(14JZD024),先后完成了“司法权与司法行政事务权制度分离设计”,“《人民检察院组织法》修改”,“上海、广东、湖北等省、直辖市以下检察经费管理改革情况调查”等阶段性成果;中国法学会委托重点课题“司法体制改革——以促进社会公平正义为视角”,已结项提交研究报告。这些阶段性研究成果为本研究报告的主体设计、资料收集、方案论证、问题梳理、对策建议、制度创设等提供了有益的智识资源和成果支撑。时任湖北省检察院检察长敬大力同志对此高度重视,责成省院司法体制改革领导小组办公室,抽调理论功底扎实、实务工作娴熟、有研究与创新能力的10余名高层次人才参与课题设计,担任撰稿人;中南财经政法大学法治发展研究中心组织高检院理论所,中南财经政法大学法学院、刑事司法学院、法硕中心,湖北省知识产权局,武汉海事法院,我国港澳台地区及国外相关教授、专业人士、博士生和科研秘书参与,精心设计研究大纲,制定资料收集范围、设计13个类别资料统计表,形成内容翔实、数据可靠的资料;最高人民检察院与湖北省检察院政工计财部门采集并

提供大量工资数据，课题组根据设计的检察官单独职务序列工资模本，选择东部发达地区广东、海南，中部地区湖北省会城市武汉市、省域副中心城市宜昌市、荆门市、恩施州、国家级贫困县英山县、鹤峰县等检察院，西部地区贵州等进行职务序列工资抽样调查测算，形成了8个工资抽样测算表，可供决策参考。

2015年8月13日，敬大力检察长听取了研究小组的汇报，就本课题研究提出了关于设置助理检察官职务、检察官等级设置合理性、名称设置、住房等福利待遇等重要修改意见。8月25日至27日，中国法学会常务副会长陈冀平、副会长张文显教授，最高人民检察院政治部副主任张巍、干部部副部长陈有贤，教育部社科司负责人等有关领导听取了汇报，并对研究报告提出了若干完善意见。课题组据此修改了研究报告，最终形成上述系列研究报告。

中南财经政法大学法治发展与司法改革研究中心
暨湖北法治发展研究院课题组

目 录

序	王少峰 (1)
前言	(1)

第一编 检察官单独职务序列研究

第一章 检察官单独职务序列概述	(3)
一、检察官单独职务序列的含义	(3)
(一) 检察官的界定	(3)
(二) 检察官单独职务序列的界定	(4)
(三) 检察官单独职务序列的性质与特点	(5)
二、检察官单独职务序列与普通公务员职务序列的区别	(6)
(一) 主体法律地位的区别	(6)
(二) 职权属性的区别	(7)
(三) 管理方式的区别	(8)
三、设置检察官单独职务序列的依据	(8)
(一) 理论依据	(8)
(二) 政策依据	(10)
(三) 法律依据	(11)
(四) 实践依据	(12)
四、设置检察官单独职务序列的必要性	(14)
(一) 强化检察官职业司法属性	(14)
(二) 拓宽检察官职业发展通道	(14)
(三) 提升检察官职业荣誉感	(15)
(四) 促进检察改革举措落实	(15)
五、检察官职务序列与工资福利制度的关系	(15)
(一) 职务序列是确定检察官工资福利保障水平的重要依据	(16)
(二) 检察官单独工资福利制度是落实检察官职务序列的关键 举措	(16)

第二章 我国检察官职务序列的沿革	(17)
一、我国检察官职务序列的发展	(17)
(一) 新中国成立初期的“大干部”阶段 (1949 ~ 1953)	(17)
(二) 严格执行国家行政级别阶段 (1954 ~ 1966)	(18)
(三) 取消级别阶段 (1967 ~ 1977)	(18)
(四) 恢复重建“泛公务员”阶段 (1978 ~ 1994)	(19)
(五) 检察官职务序列与工资福利“双轨运行”阶段 (1995 ~ 2014)	(19)
(六) 检察官单独职务序列工资福利改革试点阶段 (2015 至今)	(20)
二、我国现行检察官职务序列的主要问题	(20)
(一) 职务等级依赖于行政职级, 忽视了检察权的司法属性	(20)
(二) 按照行政化层级进行管理, 弱化了检察官的主体地位	(21)
(三) 职务等级层级分布不合理, 限制了检察官的职业发展空间	(22)
(四) 单独职务序列制度改革滞后, 制约了司法体制改革的协调推进	(22)
第三章 域外主要国家和地区的检察官职务序列	(24)
一、域外检察官职务序列的考察	(24)
(一) 美国、英国等英美法系国家检察官职务序列	(24)
(二) 德国、法国、日本等大陆法系国家检察官职务序列	(37)
(三) 俄罗斯、白俄罗斯、保加利亚等转型国家检察官职务序列	(50)
(四) 我国香港特区、澳门特区、台湾地区检察官职务序列	(61)
二、域外检察官职务序列可资借鉴的做法	(70)
(一) 检察官单独职务序列与员额联系密切	(70)
(二) 检察官单独职务序列自成体系	(71)
(三) 助理检察官在检察官职务序列中处于特殊地位	(72)
(四) 检察官职务等级层次设置体现了检察职业特点	(73)
第四章 我国检察官单独职务序列的设置	(75)
一、检察官单独职务序列的设置原则	(75)
(一) 与行政职级完全脱钩原则	(75)
(二) 符合检察权运行规律原则	(75)
(三) 检察官权责利相一致原则	(75)