对基层检察机关内设机构改革的思考

  **广元市人民检察院政治部主任 牟春化**

长期以来，基层检察机关内设机构设置不合理、职责分工不平衡，机关审批层级过多、业务部门行政色彩较浓，综合部门机构臃肿，特别是案多人少等问题始终存在，这些问题严重制约和影响了检察机关的工作效率和办案质量。随着司法体制改革进入深水区，积极探索符合检察权运行规律的内设机构设置，优化检察职能配置，强化法律监督，已经迫在眉睫。2016年8月，中编办和最高检联合下发了《省以下人民检察院内设机构改革试点方案》，对全国检察机关内设机构改革试点进行了总体部署。2017年7月，全国政法委书记座谈会再次提出，要推动省以下司法机关内设机构改革，建立新型办案团队和新型管理监督机制。2017年10月中共中央办公厅印发了《关于加强法官检察官正规化专业化职业化建设全面落实司法责任制的意见》，对内设机构改革试点做了明确要求。今年2月，四川省检察院发布了《关于组织开展内设机构改革试点工作的通知》，要求基层院积极开展内设机构改革试点。

为积极响应中央、最高检和省院的改革号召，市检察院党组高度重视，迅速成立了内设机构改革试点工作领导小组，统筹两级院内设机构改革试点工作。2016年11月28日，市院检察长陈齐鸿主持召开了市院党组成员、检委会专职委员、基层院检察长参加的检察机关内设机构改革座谈会，会议就改革目标、原则、和内容达成共识。今年3月26日再次召开了院党组扩大会议，要求各基层院全面落实司法责任制改革，认真研究思考本院的机构改革，及时将内设机构改革方案报市院政治部备案。为进一步了解全市基层院内个机构改革推进情况和存在的具体问题，4月初，市院成立重大决策部署落实情况调研组，对各县（区）院内设机构改革探索情况进行了全面调研。

一、内设机构改革的基本情况和初步成效

我市所辖的8个基层院（含1个派出院），都在前期探索中结合自身情况，结合地区差异、地域特色、业务类型等因素，初步制定了符合本院实际且操作性较强的改革试点方案。如：朝天区院为解决案多人少员额不足的问题，在总结其原有“部门联动工作法”经验的基础上，将原来的11个内设机构整合为5个部门（业务部门3个，综合管理部门2个），并在方案中明确了各部门的人员配备、工作模式、岗位设置和职责分工，以保障大部制的运行和更好地推动检察工作；剑阁县院将原来的13个内设机构整合为6部1处1科，并于2016年3月开始进行内部试运行。今年3月，在自侦职能转隶至监察委后，及时将内设机构调整为5部；苍溪县院首先将2人以下的科（处室）进行整合（办公室、行装科整合为办公室，案管办、技术科、研究室整合为案管办），将空出的检力资源向业务部门调配，以便于资源优化和统筹管理。

经过前期的探索试行，我市基层院大部分都能达到精简机构设置，优化检察职能配置的基本目标，也在一定程度上实现了办案资源和管理资源再分配的总体要求。通过大部制调整，基层院的办案层级有所简化，管理环节相对减少，案多人少的矛盾得到一定缓解。如：某基层检察院试行大部制前，公诉检察官人均办案52件、侦监检察官人均办案37件，经大部制改革将公诉、侦监两个部门合并后，公诉、侦监检察官均要轮流办理公诉和侦监案件，办案任务实现均衡化。这些成效的取得也为基层院进一步积极探索符合检察权运行规律的内设机构改革机制，强化法律监督，提高执法公信力，提升工作效率和案件质量提供了一定的经验支撑。

二、内设机构改革过程中面临的问题及原因

我市基层检察院在内设机构改革试行中，虽然取得了一些较好的成绩和经验，但也遇到了不少的困难，尤其是随着改革探索的不断深入，许多新的矛盾和问题也逐渐凸显出来。

（一）思想认识不到位，改革试点工作推进缓慢

虽然部分基层院积极推进改革，但就全市层面来看，情况还不够理想。一是个别县区院试行改革的热情不高，存在等待观望的情绪，因上级机关还未印发改革总体方案，一方面担心试行改革后，与上级业务部门不对口，不利于完成上级机关下达的年度目标任务，影响年度考核结果；另一方面担心改革成果不被上级机关采纳，最终的顶层设计与试行的方式大相径庭，在顶层设计方案出台后，又要按照顶层方案再次改革，前期探索的时间和精力被浪费从而增加改革成本，大家更加倾向于自上而下的改革模式。二是个别基层院在改革试行中的一些做法未得到上级机关的认可，致使改革试点工作中途“流产”。如某基层院在大部制改革中将侦查监督科与公诉科进行整合，实行捕诉合一，但有人认为此做法与捕诉分离的原则相悖，不利于互相制约，要求对此项内容再次研究；上级机关在某基层院调研时，认为其试行的机构设置模式没有达到扁平化管理的目的，要求对此运行模式进行再思考，这都在一定程度上影响了基层院对改革的积极性。三是个别基层院试行改革不够大胆。因害怕“枪打出头鸟”，对改革持谨慎态度，采用分步试行的方式，只将2人及以下具有保障服务性质的部门进行整合运行，核心业务部门均未试行整合，导致其改革工作推进相对缓慢。个别基层院的改革只停留在方案中。

（二）部门横向联动不够，改革推进乏力

由于目前的改革更多的是通过检察系统自上而下的纵向实施，与其他相关部门之间横向协调相对较少，并且上下级开展不同步，导致基层院在进行与改革相关的员额等级晋升，领导班子配备，绩效奖金发放等等工作时，得不到组织人社、编办、财政等相关部门的积极支持，许多工作开展起来比较吃力。部分基层院在试行大部制后，重新研究了更加优化的轮案机制，但由于案件登记管理制度将案件分配机制授权于案件分配管理系统，而分案系统的分案方式与基层院研究的轮案机制不同，导致更加符合大部制运行的轮案机制得不到实施。就目前探索试行的情况来看，大部分基层院内部仍然是按原来职责划分做事，换汤不换药，改革成效还不够明显。

（三）政策保障不均衡，机构和人员管理呈现两极分化

内设机构改革试行后，业务类机构的管理将完全去行政化，更多关注案件的独任办理和检察权的独立运行，而综合管理类机构仍然按行政管理的方式进行管理。大部制的设计，使得部门得到精简，但内部人员数量大大增加，加之人员分类、职业保障等一系列改革政策逐渐落地，检察机关内部不同类别的人员之间待遇差异愈趋明显，同一业务机构内同时存在着员额检察官、检察官助理、书记员、司法警察、检察技术人员等不同身份类别的人员，对这些人员的管理方式又存在着诸多差异。如：员额内人员自身素质较高，各方面能力较强，能很好地进行自我约束和管理；检察官助理具有较强的上进心和进取心，相对好管理；司法辅助人员中有一定办案能力但又无法胜任辅助工作的个别人员，适应能力相对较弱，学习能力有一定局限，对自身有所懈怠，管理相对困难；司法行政人员认为在政治待遇和经济待遇上都被“边缘化”，工作上创新意识不够，存在疲于应付的现象；政法专项编制以外的人员（事业编制、工勤编制等），大部分也从事了相当繁琐的服务于检察业务的工作，但改革将这部分人完全排除在外，没有享受到改革利好政策，导致这部分人的积极性大为减退，管理困难。

（四）晋升渠道收窄，工作积极性有所减退

随着基层检察机关内设机构不断整合，干警晋升渠道更加收窄，极大影响了干警工作的积极性。尤其是司法行政人员，他们不能像员额检察官或者检察官助理那样通过人员类别的转换套改，走按期晋升等级的上升道路。特别是在编制和人员较多的基层院以及市级院，在领导职数大幅缩减的同时，非领导职数也受到各种政策的限制，对行政人员的培养和成长都带来更大的挑战。比如某编制和人员较多的基层院，其综合管理类部门在改革前有5个，改革后统筹调整为2个较大的部，其行政类中层职位从原来的10个核减为5个，导致原来的部分中层干部将被迫免职或者部门内部的大部分年轻人将长期得不到晋升机会，工作积极性减退的情况在所难免。

（五）工作力量薄弱，优秀人才紧缺的问题逐渐凸显

一是由于大部制改革后将原来的科室进行了整合，人力资源重点向业务部门和办案一线倾斜，仅有15%的司法行政人员从事行政事务和检务保障工作。加之目前基层院所接受的地方中心工作较多，脱贫攻坚、征地拆迁等，需要检察机关投入大量的人力、物力和财力，而这些中心工作主要靠司法行政人员挑起重担，司法行政岗位工作力量薄弱的问题日渐突出。二是由于员额检察官个体差异，他们对法律法规的认识水平、理解角度、资料收集能力和范围都是有限的，单凭个人的力量，还无法达到员额检察官独立办案独立承担责任的期望值。三是监察委转隶时，一方面将我们配备在自侦部门业务上最优秀最精良的干警转至监察委，另一方面将我市两级院中近几年新进的高学历年轻干警转至监察委，这使得基层检察机关人才紧缺和办案力量薄弱的问题愈加明显。

三、对策建议

（一）加强思想政治教育，提高改革思想认识

开展检察机关内设机构改革是深化司法体制改革的一项重要内容，是提升检察办案效率和司法公信力的有力举措，是实现法律监督、公益维护和人权保障等检察价值的组织保障。一是要多举措宣传改革政策。要通过大会培训，文件公开的方式向两级院领导干部和普通干警宣传改革政策，让他们真正理解改革举措背后的宗旨和理念，从源头上认识开展内设机构改革的意义和重要性。二是要全覆盖开展谈心谈话。通过了解干警思想动态，对于因受改革等因素影响而精神状态低迷的个别干警，要采取合理的心理疏导方式和激励机制，从思想上解决其“不愿在其位，不愿谋其政”的想法。三是要树立先进典型，通过先进干警的带头示范作用，重新燃起检察干警的职业荣誉感和存在感。只有提高了全体干警的思想认识，才能使其振奋精神、坚定信心、各司其职，共同耕耘新时代检察工作。

（二）搭建改革经验交流平台，促进改革稳步推进

市县区两级院要以习近平新时代中国特色社会主义思想特别是政法思想为指引，结合“大学习、大讨论、大调研”活动，通过再次深入解读内设机构改革相关政策，牢记改革宗旨和目标，坚持初心不动摇，坚持以办案为中心，强化法律监督；通过深入基层调研，构筑改革沟通桥梁，收集改革推进动态，为进一步优化改革方案设计提供参考依据；通过外出交流学习，到省内外改革试点已经取得明显成效和总结出优秀经验的检察机关去考察取经，借鉴他们的先进做法，为进一步深化我市内设机构改革试点出谋划策；通过定期召开内设机构改革专题座谈会，搭建改革经验交流平台，传达改革最新政策，为促进改革稳步推进奠定坚实基础。

（三）上级机关主动作为，坚持分类指导因地施策

市院机关要进一步加强对各个县区院内设机构改革的指导，综合研判各县区院的具体情况，根据各院的内设机构数量、三类人员结构和案件特点等，分类科学调整更加合理的内设机构改革方案。如对人员编制数和案件数相对较多的基层院，要更加突出在业务部门的检力资源配置；对院小人少，各项工作开展紧张的基层院，要特别重视部门之间的联动配合和人员的统筹调配；对长期接受地方党委政府中心工作较多而办案压力相对较小的基层院，则应注重配强综合管理岗位上的工作力量；对已经将某一项重点业务打造为品牌的基层院（利州区院的未成年人刑事检察，旺苍县院的生态环境资源检察等），要在改革中对其所属部门继续配强资源和力量，扩大品牌影响力。

（四）加强部门联动，破解改革过程中的难题

两级院主要领导要加强与地方党委政府的沟通，政工部门要积极与组织人社、编办、财政等相关部门进行协调联络，主动向相关部门宣传司法体制改革各项政策，争取相关部门对检察机关改革举措的支持，争取在各级党政机关改革的大框架下，寻找破解推进基层院内设机构改革难题的办法。两级院要积极推动与内设机构改革配套的其他司法责任制改革举措落地落实，尽快完成人员分类管理改革中检察官助理的套改，尽快开展聘任制书记员招录工作，尽快落实规范全责配置和完善检察权运行机制，以顺利推动改革后的内设机构有效运转。

（五）完善改革保障机制，确保改革取得实效

一是完善容错机制，激发改革热情。在上级指导性框架内鼓励基层院根据自身改革方案进行大胆试行，对与上级机关理念不合的改革举措，不追究相关基层院责任，待上级机关出台相关规定后，再及时按要求进行调整。只要改革方案按程序上报备案，改革内容切合自身实际，利于人员统筹调配，利于调动机关干警工作积极性，利于检察工作有序开展，都可以在内部先进行实质运行。二是完善评估机制，积极开展内设机构改革效果评估，完善相关制度机制设计，落实专项配套文件。边实施边总结，及时发现并反馈改革中存在的问题和不足，不断调整举措解决问题，确保内设机构改革工作健康发展，取得实效。