

检察人员考核的推进与优化

□朱孝清

2020年5月,最高人民检察院在之前公务员考核的基础上,在全国部署推开检察官业绩考评。在推进检察官业绩考评中,又逐步深化、完善为“全员、全面、全时”的检察人员考核。因此,从公务员考核到检察官业绩考评,再到检察人员考核,这三者既一脉相承,又不断优化完善。对检察人员进行考核,是检察机关贯彻落实党中央要求的实际行动,也是检察机关根据人力资源的特点对检察人员进行科学管理的重要措施。正像张军检察长所说:“检察科学管理最直接最有效的方式就是检察人员业绩考评。”它对于激发检察人员提高素质能力,促进检察工作高质量发展,具有重要意义。

检察人员考核的成效

2021年上半年,最高检咨询委员根据最高检党组的部署,围绕“检察工作高质量发展”这一主题分组调研。笔者所在的组围绕“进一步落实与完善检察官业绩考评工作机制”这个题目,到上海、新疆作了调研。从调查情况看,检察官业绩考评的时间虽然不长,但“风向标”“指挥棒”作用已经得到发挥,并取得了较为明显的成效。

一是促进了中央精神和最高检部署落地见效。通过设置相关考核指标,做到中央、最高检要求什么,就突出考核什么,就能较好地推动上级的指示、部署落到实处。例如,党中央提出经济社会高质量发展,最高检要求以检察工作高质量发展服务保障经济社会高质量发展。据此,最高检突出对案件质量和效果的考核,使得一些地方在以往工作中中长期存在的数量变、轻质量和效果的情况有了明显改变。

二是激发了干部履职尽责的积极性,争先恐后、你追我赶的氛围开始形成。考核机制使所有干部都进入竞技场,谁先谁后一目了然,促使大家争着发挥潜能、抑制惰性,恪尽职守,干好工作。

三是增强了干部提升素质能力的紧迫感和自觉性。考核成绩的高低,其根源在于干部素质能力的高低强弱。在考核机制的鞭策下,不少人有了本领恐慌感,提升素质能力的紧迫感、自觉性明显增强,认真学习、自觉充电的多了;在职务竞争中有了自知之明、选择急流勇退、主动让贤的也有了;还有部分检察官退出了员额。

四是优化了检察管理。考核作为一种机制性的管理方式,具有普遍、稳定、持久的可预期的优点。考核为评优评奖、干部选拔任用提供了一个看得见、摸得着的依据,也为专业化团队建设和检察官员额优化配置提供了科学依据。

五是促进了检察辅助人员和司法行政人员的考核。在检察人员考核的带动下,很多地方根据最高检关于“全员、全面、全时”考核的要求,在过去公务员考核的基础上,完善了对

对检察人员进行考核,是检察机关贯彻落实党中央要求的实际行动,也是检察机关根据人力资源的特点对检察人员进行科学管理的重要措施。

推进检察人员考核,各级检察院领导特别是一把手是关键。只要一把手认真落实要求,真正将考核作为检察科学管理的重要抓手,思想重视、敢于担当、扭住不放、一抓到底,就能解决遇到的困难和问题,取得明显成效。

检察辅助人员和司法行政人员的考核,从而使全体检察人员干事创业的积极性都有了进一步提高。

事实证明,最高检通过抓检察官考核,带动其他人员考核,以促进检察人员高素质、检察工作高质量发展的决策,是完全正确的。

存在的问题与不足

思想认识不到位。一些同志包括少数领导干部对考核的思想认识不到位。有的领导干部有被动应付思想;有的担心考核会增加矛盾;有的认为考核太复杂;有的误认手段为目的,认为为了评出几个优秀,让部分人多得点奖金而增加工作量没有必要。

工作落实不平衡。存在基层检察院考核工作开展得较好,市级、省级检察院考核相对薄弱;普通检察官的考核搞得较好,担任领导职务特别是院领导的检察人员考核相对薄弱;检察官的考核搞得较好,检察辅助人员、司法行政人员考核相对薄弱的情况。

某些考核办法不够科学。在指标设置方面,有的检察院对公务员考核融合不够。例如“德”“廉”的评价,最高检已经明确,可以单独设置指标,但有的地方对此还有疑虑,单纯地就办案考核办案。在计分规则方面,有的检察院监督类业务未突出数量指标,片面追求案件数量的情况。在权重系数方面,有些地方不同业务门类的岗位系数,案件权重系数不够合理,等等。

一些地方考核结果运用力度不够大。一是绩效奖金分配未真正拉开差距。“平均主义”现象在不少地方一定程度存在。二是评优奖励时,对考核结果运用的程度不一。有的院“优秀”等次数量完全根据考核结果确定,有的检察院仍将“优秀”名额按人数分配到各部门,导致有的部门整体业绩再差也能分配到“优秀”名额。三是员额退出还未压实,真正因考核不合格而退出员额的还是少数。四是考核结果在提拔任用、等级晋升、调整交流中的运用还不够。

考核系统还不够完善。一是数据抓取准确率不够高。考核时涉及全国检察业务应用系统1.0、1.5、2.0三个版本,需要在工作网、专网等多个电脑中来回切换,比较繁琐,还容易因数据抓取不到、数据遗漏等情况,一定程度上影响结果的准确性。二是结果生成及时性不够。三是本地适配度还需磨合。有些地方虽然选定了最高检推荐的考核系统,但本地化适配、调整还有一个过程,二次

开发还需要一定时间和成本。

推进、优化检察人员考核的建议

检察人员考核既然决策完全正确,并已取得比较明显的成效,就应深入推进,不断完善。同时,还要按照“全员、全面、全时”的要求,进一步推进和优化检察人员考核工作。具体有六点建议。

进一步统一思想,凝聚共识。一方面,要坚持以思想政治工作为统领,使广大检察人员明确考核是使自己的素质能力跟上时代步伐、促进检察工作高质量发展的重要措施,克服各种模糊认识,将考核由“要我搞”转变为“我要搞”。统一思想最重要的是统一“关键少数”的思想,特别是一把手要态度坚决,担当作为。另一方面,要把统一思想与解决考核中存在的突出问题紧密地结合起来,通过完善考核办法、提升系统智能化水平,有些不同认识就会消除。因此,建议各地找准本地存在的突出问题,对症下药。

进一步实现业绩考核和公务员考核融合。业绩考核当前更多侧重于“案”,但如何更好地促进检察人员提高素质,建议还要关注“人”。要在考核内容上从以工作实绩为重点,逐步延伸至对德、能、勤、绩、廉的全面细化评价。同时,通过考核的“人”“案”结合,促进“定量考核”与“定性考核”的有机结合。要根据最高检《检察人员考核工作指引》,落实“全员、全面、全时”的要求,实现从“检察官业绩考评”到“检察人员考核”的提档升级。

进一步完善考核机制和办法。要针对考核存在的问题,在“科学、合理”上下功夫。一要完善考核指标、权重和分值设置,及时根据上级的新精神和考核机制运行中反映出的问题加以动态调整。同时,要在统一核心指标的前提下强调因地制宜,积极构建具有本地、本院特色的考核体系。二要完善监督类业务计分办法。比如,上海对监督类业务坚持结果导向,只有落地见效的才能得分,有效杜绝了片面追求监督数量如凑数监督、拆分监督、“勾兑监督”、乱抗诉、滥发纠正违法通知书和检察建议等情况,应当推广。三要完善不同业务横向比较的方法。目前各地主要有两种比较方法:一种是“同业比较法”,让同种业务(即条线)在一定范围内进行比较。另一种是“折分法”,即对不同业务门类的案件通过折分,计算出每位检察官的得分,然后进行比较。调研中,有人认为,“同业比较法”比较合理,“折分法”不同认识比较多。笔者认为,对于人数较多、业

务分工比较清楚的大院,一般可以采取“同业比较法”;对于人数较少、业务分工难以分清的小院,“折分法”也不失为一种可行的方法(当然,“折分”的系数要尽可能合理);对于介于大院和小院之间,业务分工基本清楚,但有时需要相互调剂、交办案件的院,可以把两种方法结合起来。2021年6月,最高检下发了“第一批检察人员业绩考评范例”,主题就是聚焦“小院考评”工作,各地可以借鉴。

进一步加强对领导和指导,分层分类推动考核落实。推进检察人员考核,各级检察院领导特别是一把手是关键。只要一把手认真落实要求,真正将考核作为检察科学管理的重要抓手,思想重视、敢于担当、扭住不放、一抓到底,就能解决遇到的困难和问题,取得明显成效。班子其他成员要抓好分管部门、条线的考核工作。政工部门要始终关注考核工作的运行,及时发现苗头性倾向性问题,进行督导。案管部门要防止和克服考核体系设置一劳永逸的思想,既要敏锐把握中央和最高检对检察工作的新要求,在贯彻上级精神中“先进一步”,及时把党中央和最高检的新要求纳入考核,又要及时了解基层反映和考核指标体系中的问题,协助党组调整好指标体系。其他部门既是考核的主体,又是考核的对象,都要参与做好有关工作。同时,上级检察院要加强对考核工作的领导和具体指导。当前,要重点抓好以下方面的领导和指导:

一是既要完善基层普通检察官的考核,又要力推院领导和上级院检察官的考核。一方面,要通过考核引导院领导办理重大复杂敏感案件、新类型案件和在法律适用方面具有普遍指导意义的案件,对办理“凑数案”“简单案”“挂名案”的予以负面评价;另一方面,要研究总结院领导监督管理工作、上级院检察官指导工作的考核方法。各地都有对院领导和上级院检察官的考核办法,需要通过总结比较,逐步提出相对统一的办法。

二是既要完善检察官考核,又要开展检察辅助人员、司法行政人员考核。对检察官助理的考核,要根据其辅助办案的定位,赋予其所辅助的检察官较大的建议权。调研中笔者了解到,上海市杨浦区检察院检察官助理得分由其在办案团队的检察官确定。该做法值得重视和研究。2021年9月,最高检连续印发了“司法行政人员业绩考评范例”和“检察辅助人员业绩考评范例”,详细介绍了两类人员考核的方式方法,各地可以学习借鉴。

三是既要抓好检察人员个人考

核,也要同步推进部门考核、条线考核、院考核。中组部明确提出,要把组织绩效和个人绩效衔接起来。最高检《检察机关案件质量主要评价指标》确立了以“案-件比”为核心的案件质量主要评价指标体系,在宏观上构建了组织绩效评价的主要框架,为准确判断一个院、一项业务的工作品质提供了遵循。最高检《关于开展检察官业绩考评工作的若干规定》以案件质量主要评价指标的主体框架为基础,在微观上细化了个人绩效的具体内容。两者逻辑一致、内核相承,有效实现了组织绩效与个人绩效的有效衔接。因此,在推进个人考核的同时,要同步抓好部门、条线和院考核,实现个人、部门和全院工作目标有机统一、工作力量有序联动,整体工作有效开展。

四是既要加强先进地区的经验总结,又要加强对滞后地区的督促指导。建议最高检和各省级检察院都对考核工作情况进行一次回顾,然后采取“抓两头、带中间”的方法,推动考核工作全面提高。对考核工作做得好的,要总结推广经验;对工作滞后的,要加强督促指导;对借鉴外省考核系统但尚未完成本地化适配的,要抓紧适配到位、上线运行,并在实践中不断完善。

进一步重视考核结果运用,强化奖优罚劣导向。一要拉开绩效奖金分配差距,杜绝“平均主义”。二要结合考核结果合理确定各部门“优秀”等次名额,防止不顾考核结果按人数分配。三要结合考核做实检察官员额退出工作。对此,态度要坚决,方法要人性化。如上海建立“事先督促提醒告知机制”,对考核可能不合格的,及时提醒,并给予专题调训、岗位带教和一定的整改期。整改未达要求的,坚决退出员额。四要把考核结果作为选拔任用的重要依据,提高考核结果的运用度。还要根据考核结果发现检察官的长项与短板,合理调配检力资源。五要及时公布考核结果,让干部及时了解自身业绩情况、存在的问题和所处位置,及时查漏补缺、改进工作。

进一步完善考核系统,提高智能化水平。一要优化数据自动抓取功能,提高考核项目自动抓取覆盖率和准确率,使系统不仅能用,更要好用。二要提升系统便捷度、友好度。在考核系统成熟定型的基础上,逐步“做减法”,减少不必要的功能,使之更加简洁、明了。三要加强对考核结果的智能分析,对检察官办案质效的长项、短板精准“画像”,这既利于检察官本人查漏补缺,也便于领导分析研判,合理使用检力资源。四是建议最高检统筹推进全国检察业务应用系统2.0建设,尽快将业务系统和考核系统统一到同一网络平台,避免在多个系统间来回操作所带来的繁琐和疏漏。

(作者为最高检咨询委员会主任、原党组成员、副检察长。本文详见《人民检察》2021年第23期,系作者于2021年10月27日在最高检举行的领导干部业务讲座上的授课内容,刊发时有修改。)

观察

能动案管须把握五个融合

□郭健

新时代新发展阶段,明确检察机关管工作思路和任务措施,推进案件管理体系和管理能力现代化,需要有新境界、新思路。要把握案管部门作为检察业务工作中枢的职能定位,突出监督管理和服务保障两大主责,树立科学管理、能动管理、智能管理理念,构建科学高效的检察机关案件管理体系,促进检察工作高质量发展。检察人员如何尽快转变思路,找准定位,不负案管工作全新的职责使命,笔者认为,最核心的要求就是实现能动案管,做到五个方面的融合。

流程监控同重点工作、安排部署的融合。流程监控是对在办案件进行质量管控的最有效手段。在程序法、各种办案规则的基础上,最高检制定的流程监控指引越来越全面,涵盖“四大检察”各项业务,这些监控指引成为审查必经环节和案件承办人必须履行的职责任务。案管部门必须加强对案件办理环节对照督促检查,同时也要及时调整,将上级院的各项重点工作、安排部署,融入流程监控,及时提醒承办人履职尽责。譬如,针对涉黑恶犯罪、职务犯罪、经济犯罪等类型刑事案件,要将是否提出财产刑量刑建议、审查黑恶、职务以及经济犯罪过程当中,是否将可能成立洗钱罪作为审查关注的一个环节等作为监控的环节要求,及时向承办人提出意见建议,及时弥补有流程监控指引的滞后和不足,督促业务部门将上级重点工作和安排部署贯穿案件办理全过程。

案件质量评查和司法政策的融合。案件质量评查,作为对已办案件办理效果进行回头看的方式,对于发现和及时堵塞漏洞,健全案件管理机制具有重要意义。随着时代的发展,对案件的质量评价评估标准也更加科学,而不是继续停留在以案件是否办错、是否造成不良影响、是否造成重大损失来衡量案件质效,尤其是认定一些优质案件,更应该从案件办理是否顺应了人民群众的需求、是否同当前的司法政策相符合入手,进行综合评判。譬如在评判审查逮捕和审查起诉案件质量时,不能仅仅以犯罪嫌疑人是否已经构成犯罪,逮捕和提起公诉是否造成错案,文书、流程是否符合规范为标准评判办理效果,而要重点评判是否践行了少捕慎诉慎押刑事司法政策,是否有逮捕和起诉的必要,是否有利于化解社会矛盾、促进社会和谐。评查结论也要及时反馈承办部门,督促整改。

承办人案卡填报同案管统计审核责任的融合。当前,几乎所有的办案活动都在检察业务应用系统当中进行,承办人及时准确填报案卡信息是准确获取工作数据的基础。为了全面反映工作成效,不仅要求承办人树立填报案卡也是办案的理念,更要求案管人员主动加强数据推送审核把关,做到业务部门和案管部门在案卡填报方面的责任融合,从案卡填报是否全面反映工作实际、填报是否符合逻辑校验规则、是否及时等方面形成把关合力。案管部门要做好动态常态化审核,及时查漏补缺。对发生案卡填报规范性及迟填漏填的,不仅要追究案件承办人责任,也要追究案管部门审核提醒履职不当责任。

案管部门同业务部门在案件质量评价标准优化提升方面的作用融合。业务数据是检察工作的风向标和晴雨表,而用数据体现出的案件质量评价指标更是案件办理质效的直接体现。随着质量评价指标的全面推行,对案件办理质效的评价标准更加科学,引导检察机关更加注重能动性的发挥,更加注重监督职责的履行对促进和谐稳定的实际效果。业务部门要学深悟透评价指标的设置意义,明确考核点,将各个指标细化到日常办案中,对应到每一次案卡填报中。案管部门一方面要从案卡填报、报表数据抓取、统计分析方面及时给业务部门提供服务保障,更要把业务数据分析会商作为提升业务指标的重要抓手,同业务部门共同发现问题、找出原因,提出有效对策。要做好分析会商结果的运用,将会商结果作为阶段性的工作安排做好督促落实,案管部门可以会同办公室、检务督察部门形成合力,确保会商结果落地落实,不断提升办案质效。

尊重客观数据同敏感数据及时分析的融合。案管部门担负着检察统计职责,负责检察业务数据发布、案件信息发布等工作,作为检察业务数据中心和对外数据交换窗口,必须秉持客观公正立场,保证经手处理的检察业务数据客观真实。同时要时刻保持对数据的敏感性,一方面,做到信息数据披露符合各项保密规定和隐私处理规定,不引发舆情和不稳定因素。对社会关注度高的数据,发布前必须慎之又慎并做好舆情引导应对方案。另一方面,对一些异常数据要及时关注原因,为提升社会治理水平提供数据参考。譬如,对一定时期未成年入犯罪或受侵害数据飙升的现象,及时分析研判,查找未成年人保护社会支持体系和犯罪预防工作存在的漏洞,促进未成年人保护和犯罪预防体系更加完备高效。

案件管理工作面广线长,环节众多,要真正做到“四大检察”“十大业务”面面精通,以“我会”为底气,辅以“我愿”的能动性,做到监督不缺位,服务不替代,真正发挥沟通上下、协调各方的作用,服务检察业务高质量发展。

(作者单位:陕西省汉中市人民检察院)

以磋商程序促进诉源治理

视角

□黄涛 张源

《人民检察院公益诉讼办案规则》(下称《办案规则》)第70条明确规定了行政公益诉讼磋商程序,就适用情形、磋商方式等进行了规范性阐述。笔者认为,将磋商机制引入行政公益诉讼领域重在搭建沟通、交流平台,促使双方在增进理解的基础上依法理性表达意见,体现了检察权对行政权的尊重及礼让。

磋商程序入规法具有现实必要性:一是检察权的谦抑性及“公益诉讼守护者”的角色定位。公益诉讼检察职权设计离不开其监督属性,监督权天然具有一定的滞后性,保持审慎、克制、宽容是检察权谦抑性的重要体现。行政机关对于公益的维护具有主导地位,且行政权的政策性、专业性要求检察机关必须尊重其首次执法权。不论是制发检察建议还是提起诉讼,赖以督促整改的国家强制力量主要是行政机关的履职行为与人民法院生效裁判具备的执行力。行政机关作为维护公共利益的

“第一责任人”,诉前磋商机制能够打破行业壁垒,实现维护公益之国家机关共同价值追求。二是自我纠错的内生机理及监督方式的优化。现代行政权的内核在于公共行政,即对社会公共事务进行管理并提供公共服务,维护公共利益理所应当成为其基本任务。不可否认,诉前程序具有强大的分流功效,而磋商程序在调动行政机关积极性、给予其自我纠错空间、发挥自身优势挽回受损公益的同时,可以实现案件的再次分流。虽然《办案规则》第70条并未规定磋商程序中如果达到督促履职效果后的处理方式,但是根据第74条之规定,行政机关已经全面履职的,应当作出终结案件的决定。从该意义上讲,如果双方通过磋商达成一致意见实现维护公益之目的,则检察机关无需再制发检察建议。在疑难复杂案件中,单凭办案人员自身或者检察机关内部很难实现监督的精准性,仅检察建议也无法从根本上解决公益损害难题。磋商机制可以实现公益维护目标的最大化及长效化,真正做到源头治理、系统治理。

司法实践中,在适用行政公益诉讼磋商程序的过程中应当着力解决好如下问题:

磋商程序的启动。《办案规则》第70条排除了立案前磋商的可能性,即检察机关应当在立案后的七日内就相关事宜决定与行政机关进行磋商。由于立案决定书要在立案后七日内送达行政机关,因此磋商可以与立案决定书送达之时同步进行,也可以稍晚于送达立案决定书法定期限。但实践中,由于都会预留一定的准备期限,即多数情形下送达立案决定书时方告知行政机关需要磋商的事项,因此磋商程序的启动时间一般都在立案决定书送达之后。至于能否将该期限延伸至检察建议书送达之后,笔者持否定态度。虽然检察建议书送达之后,检察机关与行政机关还有可能就整改事项等进行沟通、协商,但其并不等同于磋商程序。此时案件已经进入督促整改期,检察机关调查核实工作已经完成,将两者等同视之显然有悖于磋商程序的法律定位及功能。遗憾的是,《办案规则》规定的磋商程序启动主体具有单一性,并未将行政机关纳入考量范畴,如果行政机关在职权划分、整改方案等事项上存有异议,能否申请检察机关启动磋商程序有待在公益诉讼专门立法中予以完善。

磋商事项的确定。《办案规则》第

70条规定,检察机关可就行政机关是否违法行使职权或者不作为、国家利益或者社会公共利益受到侵害的后果、整改方案等事项进行磋商。可见立法采取了开放模式,磋商的事项并不限于上述明确规定的三种情形。实践中,检察机关探索磋商的案件主要包括:监管职责空转、公益受损轻微或者行政机关不依法履职情节较轻、整改时间难以确定、预防性公益诉讼等。两者相较,《办案规则》并未规定具体的案件类型,而是就磋商内容进行了列举。据此,理论上所有的行政公益诉讼案件只要办案机关认为有磋商的可能性,都可以在《办案规则》范畴内进行沟通、交流。但在“必要性”的考量上应当根据案件情节,引入成本效益分析模式,综合衡量手段与目的之间的比例性,辅之以调查核实情况与疑难复杂程度据以判定。

磋商形式的选择。《办案规则》第70条规定磋商可以采取座谈会、发送事实认定书等方式进行。实践中一般较为常用的方式是磋商座谈会,此时双方在平等自愿的基础上就焦点问题与争议问题进行沟通交流。如果确有必要,也可以邀请专家学者、专业技术人员等发表专业意见。《办案规则》第70条要求应当

形成会议记录或者纪要等书面材料,但该书面材料应当有别于一般的会议记录或者纪要,具有固定的格式及文号,须双方当事人签字确认。向行政机关制发事实认定书的方式,在《办案规则》出台之前部分检察机关已经进行了探索,但实践中出现了背离该项制度初衷的做法,有的检察机关在立案后与行政机关对接过程中,将其适用于受损公益已经得到恢复的情形,此时根据相关规定本应终结诉讼,制发违法事实认定书的必要性有待商榷。因此,厘清行政公益诉讼磋商程序中“事实认定书”的内涵极有必要,其主要作用在于告知如下事项:经初步调查核实,特定行政机关存在不依法履职的情形,且对国家或者社会公共利益造成了损害。现将调查核实的事实送达该行政机关,如有异议或者其他证据,可与检察机关进行磋商。此处的“事实确认”在一定程度上带有征询行政机关意见的意蕴,不是单纯告知行政机关已经查证的事实,而是为双方交换意见、消弭分歧创设平台。此外,磋商还可以通过交换意见书等高效方式进行。

(作者单位:甘肃省人民检察院、兰州铁路运输检察院)