

检察理论研究动态

2006年第3期（总第8期）

案件质量管理体系的三元结构

吉林省人民检察院检察长索维东主持完成的高检院重点课题报告《构建案件管理新机制研究》（全文4万字），对检察案件质量管理的现状进行了客观剖析，针对问题，运用现代管理理论，就构建检察机关案件质量管理的新机制提出了改革思路和设计方案。报告中，运用系统管理理论设计了以**办案责任系统、办案质量监控评价系统和办案人素质养成系统**为基本子系统的三元结构的案件质量管理体系。

课题组认为，现行的案件管理是以部门化管理为基本模式的一元化管理结构。这种结构的弊端在于，检察长和部门负责人在工作中既要参与决策又要负责管理，即既管事又管人，使得对办案质量和办案人的评价不全面、不客观，不利于案件质量和办案人办案能力的提高。三元化的管理结构，是要创建一个在检察长一元化领导下的业务管理体系，构建三个相对独立的案件管理系统，使办案责任与监督责任分离，实现管理结构的优化。

在三元化的管理结构下，办案责任系统、办案质量监控评价系统和办案人素质养成系统是三个基本的子系统。办案责任系统，包含办案责任、办案质量

标准和办案程序等要素，也就是要建立执法责任体系，以解决执法责任明晰化、办案行为规范化及办案效果最优化的问题，体现谁承办谁负责、谁决策谁负责的机制。办案质量监控评价系统，是由案件管理中心为流程管理主体，以流程管理和绩效管理为载体，通过全流程电子监控和电子信息查询，实现案件质量监控、业务信息整合、业务工作组织协调及业务指标考核评价等功能。为此，应在检察长和检察委员会之下分级设立案件管理中心，对业务部门职权范围内的办案活动进行统一的监督、管理、控制和协调。办案人素质养成系统，旨在通过办案责任机制、业务培训机制以及奖励惩罚机制的确立，在合理调度和优化配置人力资源的基础上，最大限度地调动和挖掘办案人员的内在潜能，使其业务素质能够得到不断地维系与提高。建立这一系统，需要一系列相关工作机制的支持，包括建立符合检察工作规律的检察人员分类管理机制，建立一套科学的人才评价体系及选人用人机制，建立和完善检察办案人才库，整合培训资源、加大培训力度，建立有效的奖励保障机制等。

三元管理结构体系的结构特点是，以案件质量为目标，办案责任系统、办案质量监控评价系统、办案人素质养成系统三个子系统，形成“品”字形平稳架构，三者互为依托并形成良性互动。案件的质量管理实行检察长负责制，各办案部门、案件承办人和案件管理中心分工负责，形成以检察长和检察委员会为核心的、业务部门和案件管理机构两条线交叉管理的体系。具体办案部门以办案秩序为工作核心；案件管理中心以监督管理案件质量为工作核心。两者的关系是相互配合、相互制约。但是，案件管理中心不是办案机构，不能越位到办案第一线，取代或代行业务部门对下的办案管理职能。

在这种三元化结构的案件质量管理模式下，检察机关将通过系统的管理方法，对各个部门、各个环节所办理的案件，从进度到流向、从过程到结果进行严格监控，发现问题适时提出纠正意见，并能够对办案全过程进行统一考评，通过紧密的管理链条，约束和规范办案人员的办案行为，督促办案人员提高执法水平，通过严密而科学的机制保证案件质量目标的实现。

(张雪姮 摘编)

检察人员分类管理制度的新思路

广东省人民检察院副检察长王学成主持完成的高检院重点课题研究报告《检察人员分类管理问题研究》（全文6.1万字），在对两大法系国家的相关法律制度进行比较研究的基础上，对我国现行的检察人员分类管理制度的弊端进行了深入分析，提出了建立科学的检察人员分类管理制度的构想。报告在对品位分类和职位分类这两种国际通行的人员分类管理方法进行分析研究的基础上，提出了设立**以职位分类为主、品位分类为辅的检察人员分类管理制度**的建议。

所谓品位分类，是指以职员所具有的资格条件为主要依据，以职务或级别高低来确定待遇的人事分类制度。运用品位分类方法进行人事管理的国家，通常先根据职务的性质作比较粗犷的分类，再根据职务的地位、职责与资格条件作广泛的分级，其人事框架结构一般比较简单。如法国把公务员分为A、B、C、D四等；德国分为简单职务、中等职务、上等职务和高级职务。由于品位分类是以“人”为中心进行的分类，强调人的资格条件，所以这些国家均十分重视公务员的资历，包括学历、工作年限等因素，尤以学历为重。如英国的文官分类中，第一类高级文官必须受过大学教育，第二类低级文官则受普通教育即可。在品位分类中，官与职是相对分离的，既可以有官无职或有职无官，也可以官大职小或职小官大。官职相对分离是依据品位分类对公务员个人资格的承认，公务员依其资格一旦获得分级列等，便具有永久的个人属性，所以其官等结构与职等序列并不完全对应。

品位分类的职务划分比较简单，使得公务员的分类工作相对简便，易于实行，也有利于培养通才式的公务员；对教育水平的强调，有利于吸收教育程度高的优秀人员；对年资的强调，有利于队伍的稳定；官职相对分离使公务员的职位调动不影响其地位和待遇，使公务员具有安全感，也使公务员系统的结构富有弹性，适应性强，便于调整。但同时，品位分类也有分类不系统、轻视专

业人才、限制了学历低但能力强的人的发展、工作不积极的人靠年资积累也有晋升机会等缺点。

所谓职位分类，就是根据职员担任的职务和责任，按照职员的工作性质、业务内容、简繁难易、责任轻重以及所需资格条件等，区分为若干规范化的种类，以此作为职员管理的依据。实行职位分类的国家，一般都制订有专门的职位分类法，大致包含职系、职组、职类、职级、职等等基本概念。职位分类可以描述为这样一种过程，即把政府中各种公务职位按工作性质和业务种类的不同，从横向上划分为若干职组、职系；再按工作责任、难易程度和所需资格条件的不同，在纵向上划分为若干职级、职等，使每一个职位都能在纵向分类和横向分类交叉构成的职位分类结构体系中找到自己的位置，从而实现对公务员科学化、标准化、专业化和系统化的管理。

职位分类制是以事为中心的现代人事制度，有规范化的系统分类，没有官、职分离的现象，不存在独立的官等，职等就是官等。其优点在于，遵循因事设职的原则，从纵横两个方面建立规范的人事管理系统，使浩瀚杂乱的职位井然有序，形成合理的、科学的人事管理体系。同时，职位分类不但为选择人才提供了客观而具体的标准，还为工作的考核提供了客观的标准。职位分类通过对现有职位工作的分析，有助于明确机构所担负的功能与实际职位数目设置之间的关系，有助于合理确定人员编制，从而为机构改革提供合理的方案。由于实行职等与官等合一，职位分类使职务、责任与报酬挂钩，体现了按劳分配原则；不同工作种类的职位由于职等的设定也能相互比较，处在同一职等上的职位享受同样的待遇，实现了同工同酬的原则。当然，职位分类也有它的缺陷。由于这种分类管理方法是一个浩大而繁琐的工程，从计划、组织筹办，到具体实施、完成工作，要耗费的人力、物力、财力及时间非常可观。同时，因为强调专才原则，也使公务员的调转流动受到限制，不利于人的全面发展。

通过比较，课题组提出，我国应当建立起以职位分类为主、以品位分类为辅的检察人员分类管理模式。

按照这种分类方法并结合检察工作实际，检察人员可分为2个职类、3个职组和

9个职系。2个职类即司法类、综合管理类。司法类主要为依法行使国家检察权的检察人员和在检察活动中从事辅助性、事务性、技术性工作的检察人员。综合管理类主要为从事检察机关政工、综合、行政事务管理的检察人员。3个职组，是在上述2个职类之下，分为3个职组，即检察官职组、司法警察职组和检察行政官职组。检察官职组，为依法行使国家检察权的检察人员，依照检察官法和公务员法进行管理；司法警察职组，包括书记员、协助执行调查取证及强制措施等工作的侦查员、侦查技术人员，该类人员依法授予警衔，技术人员还应参照公安机关的技术人员评定技术职称；检察行政官职组，包括从事检察机关政工、综合、行政事务管理的检察人员，依照公务员法进行管理。9个职系，即在检察官职组之下，分为刑事检察、诉讼监督、侦查预防等职系；在司法警察职组之下，分为书记内勤、侦查保卫、刑事技术等职系；在检察行政官职组之下，分为行政领导、人事、事务管理等职系。

在职级上，根据检察机关各个职位工作的责任轻重、难易程度，参照国家公务员的职务设置级别层次，可以将检察机关的职位划分为十一个级别层次。在检察官职级上，最高人民检察院检察长为副总理级，基层人民检察院一般检察官为正、副科长级。司法警察职级，最高为副部长级，最低为办事员级。检察行政官则分为领导职务与非领导职务，按综合管理类公务员划分职级。在检察官职等上，可分为首席大检察官、一级大检察官、二级大检察官、主任检察官、副主任检察官、主管检察官、副主管检察官、主办检察官、副主办检察官九个层次，分别与行政职级、检察官等级相对应。在检察官员额比例的确定上，应考虑大量的案件集中在基层，基层检察院检察官比例应适当大于上级检察院。

(张雪妲 摘编)