

检察人员对分类管理改革的立场

——以问卷调查为基础

程金华*

内容提要： 对全国7省市13家中基层检察院1748位检察人员进行问卷调查发现，受访者对检察人员分类管理改革所面临的现存问题和改革必要性有较高的共识度，但在具体的改革举措上，不同岗位的受访者的改革立场存在明显差异。从数据分析结论看，今后在司法人员分类管理改革的操作方面，应当注重司法系统内外的联动性，把拓宽党政部门对司法部门的人财物支持作为分类管理改革的根本来抓，而把员额制的“入额”问题放在改革的技术层面来操作。在改革方法论方面，司法改革顶层决策者要通过科学的问卷调查等实证分析方法，来系统了解司法人员针对改革诸多事项的具体态度与不同看法，并在此基础上有针对性地进行利益相关者动员，以达到凝聚改革共识的效果。

关键词： 司法改革 司法人员分类管理 利益相关者 实证研究

十八届三中全会所启动的全面深化司法改革（下文简称“本轮司法改革”）已将近两年。其间，从中央到地方，各项工作逐步推进。中央层面的各种配套文件接踵而至，〔1〕地方试点改革也如火如荼地开展，各种地方性改革试点方案纷纷出台。〔2〕作为本轮司法改革首批试点内容之一，上海市人大常委会在2015年4月16日正式任命了进入员额管理的71

* 华东政法大学国际金融法律学院教授。

本研究的问卷数据，来自上海浦东新区人民检察院课题组承担的最高人民检察院“检察人员分类管理制度研究”课题的问卷调查。本文初稿提交《法学研究》2015年春季论坛后，得到凌斌、胡铭等与会专家学者的批评指点。此外，本研究还得到国家社科基金青年项目（批准号11CFX004）、教育部人文社会科学研究一般项目（批准号10YJA820006）、教育部“新世纪优秀人才支持计划”以及“上海高校高峰高原学科建设计划”的资助。

〔1〕 最高人民法院于2015年2月4日发布了《关于全面深化人民法院改革的意见——人民法院第四个五年改革纲要（2014—2018）》，最高人民检察院于2月15日发布了《关于深化检察改革的意见（2013—2017年工作规划）》（2015年修订版），分别对前期所确定的改革方向和任务做了重申和进一步阐明。几乎在同时期，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于贯彻落实党的十八届四中全会决定进一步深化司法体制和社会体制改革的实施方案》，再次对司法改革进行了强调。

〔2〕 2014年，上海、广东、吉林、湖北、青海、海南和贵州等7个省市进入中央批准的第一批试点改革地区。2015年5月，中央批准山西、内蒙古、黑龙江、江苏、浙江、安徽、福建、山东、重庆、云南、宁夏等11个省市自治区进入第二批司法体制改革试点名单。

名法官和11名检察官,标志着司法改革的一个实质性阶段成果的诞生。^{〔3〕}其他地方的员额制改革也在探索中前进。

不过,对于本轮司法改革的真实进展,各方的反映可谓“冰火两重天”。官方媒体对本轮司法改革给予了热烈的褒奖,而诸如“微博”和“微信”(尤其是“微信公众号”)等新媒体,以及部分传统纸质媒体,则表达了学者和部分司法人员的担心、焦虑甚至是反对的态度。为更好激发司法人员工作积极性的本轮改革,到目前为止,并未能有效遏制优秀司法人员的流失,反而在一定程度上起着推波助澜的作用。^{〔4〕}

对于本轮司法改革的积极与消极态度共存,是各界对历史上司法改革进展和绩效评估态度的翻版。^{〔5〕}在改革认识“冰火两重天”背后,有一些关于改革的实施问题值得我们认真对待:对于本轮司法改革,到底有多少司法人员支持或者反对?哪些群体支持更多,哪些反对更多?支持什么,反对什么?质疑改革的声音究竟是个别现象,还是代表了相当一部分司法人员的立场,甚至具有普遍性?如果对这些事实问题没有基本判断,那么本轮改革的“顶层设计”就未免有盲目性,实施效果也会大打折扣。

这些问题的核心在于,在对司法改革的具体任务进行设计时,应当配备怎样的改革方法与策略,更具体地讲,应当如何对待司法人员的改革立场?不能说顶层设计者完全忽视了这个问题,一些高层领导人的讲话和实务部门的研究,也指明了方法与策略的重要性。但是,如今改革表面繁荣、事实举步维艰的局面,确实说明顶层设计者对此事前准备不足。相比较对于司法改革理念和任务的讨论,理论界对于方法和策略的研究较少。^{〔6〕}而司法改革方法论的重要性却是显而易见的。正如有学者已经指出的,“目前,司法改革已进入体制性改革的关键阶段,涉及重大利益调整和重要关系变更,与改革初期相比,所面临的情况更加复杂、任务更加艰巨,对于改革的方法论问题,理应予以更大程度的重视”。^{〔7〕}

在上述背景之下,本文拟对检察人员就分类管理改革的立场进行实证分析,以图实现如下几个目的:其一,检讨本轮检察人员分类管理改革设计的利弊得失;其二,从实证数据中提炼一些可能有助于改善或者深化这项改革的建议;其三,探讨实证研究(特别是问卷调查与分析)对于本轮司法改革的一般性意义,即主张通过科学的方法来全面了解司法人员的改革立场,尤其是中基层司法人员的改革立场,在此基础上通过合理的利益相关者动员,来实现改革的共识凝聚。之所以选择人员分类管理改革进行研究,是因为该项改革是本轮所有改革任务中对司法人员的利益格局影响最大的事项之一。对此进行研究,不仅

〔3〕 见《首批纳人员额的法官检察官上任》,《解放日报》2015年4月17日第2版。

〔4〕 以上海为例,据媒体报道,2014年上海法院系统共有105人离职,其中86人为法官,法官流失人数较2013年同比上升91.1%。流失的法官呈现“高学历、年轻化”倾向,且多为审判一线部门的业务骨干。2014年流失的86名法官中,有17个审判长,43人拥有硕士以上学历,63人是年富力强的70后中青年法官。在2015年一季度,上海法院系统又有50人离职,其中法官18人。见《上海司改为留住青年法官开出“药方”》,《中国青年报》2015年4月20日第3版。

〔5〕 张智辉认为,对于1997—2012这十五年间的司法改革,学术界可以说是从狂热到悲情,实务界可以说是从消极到积极,社会各界可以说是从不满到理解。参见张智辉:《司法改革:问题与思考》,《国家检察官学院学报》2013年第5期,第166页以下。

〔6〕 当然也有例外,参见景汉朝:《中国司法改革策略》,中国检察出版社2002年版;最高人民法院课题组:《司法改革方法论的理论与实践》,法律出版社2014年版。

〔7〕 熊秋红:《司法改革中的方法论问题》,《法制与社会发展》2014年第6期,第23页。

可以直接呈现司法人员对本轮改革的共识与立场分化，相关的政策建议对于司法体系以外的改革也有借鉴意义。本文将利用一个全国性问卷数据来进行实证分析。该数据是2014年对全国7省市13家检察院的1748名检察人员（包括检察官、行政人员和辅助人员等）所进行的问卷调查，重点是受访检察人员对人员分类管理改革的相关看法。以此数据为基础，本文试图展现如何以科学的方法来对待中基层司法人员的改革立场，并分析这些经验数据背后的理论与政策涵义。

一、科学对待中基层司法人员的改革立场

在就检察人员关于分类管理改革的具体立场进行实证研究之前，本文首先要提出与此相关的一般性原则，即科学地对待司法人员、尤其是中基层司法人员的改革立场。在本轮改革中，这个道理尤为重要。

自上世纪70年代末以来，中国改革成功的基本逻辑是自下而上、从外围到中心，也就是遵循局部地区自发制度改革试点，成功后由其他地区模仿并最终全国推广的路径。^{〔8〕}而十八届三中全会所启动的全面深化改革则是顶层设计，也就是中央统一规划、局部试点后统一推进。作为一揽子改革的一部分，本轮司法改革也是如此，它“体现了中国的司法改革从摸着石头过河到顶层设计、从若干节点改革到全面深化改革，从自下而上自发改革到自上而下有组织改革的发展路径和历史转折，从而是中国的司法改革发展到一个全新的阶段”。^{〔9〕}在自下而上的改革中，底层基于自己的利益与知识进行改革实践，它的最大优势是有主动性、针对性、可操作性，最大问题是没有充分的大局观，经常是头疼医头、脚疼医脚，结果往往是“工作机制改革”而非“司法体制改革”。而在顶层设计的改革中，最大优势是有远见、有理念，事关司法体系的全局和整体，但也因此可能忽视底层的呼声、利益与智慧，而使得方案没有可操作性，“不接地气”。因此，司法改革既需要同时发挥“顶层设计”和“摸着石头过河”的积极性，又需要克服两者的局限性。^{〔10〕}就此而言，科学对待中基层司法人员的改革立场尤为重要。

为什么关注“司法人员”？司法人员是司法改革的核心利益相关者，其利益受改革直接影响，反过来也能直接影响改革的成败得失。^{〔11〕}本轮司法改革的重要举措之一，是改变现行司法人员的职业分类以及保障，这些改革直接影响所有司法人员的劳动量、工作收入、晋升机会、职业荣誉和保障等。作为核心利益相关者，司法人员可能通过各种途径对司法改革作出反应：当改革符合司法人员的利益与预期时，他们就会更加主动地去落实改革的

〔8〕 参见〔英〕罗纳德·哈里·科斯、王宁：《变革中国——市场经济的中国之路》，徐尧、李哲民译，中信出版社2013年版，第63页以下。

〔9〕 胡云腾：《从摸着石头过河到顶层设计——对三中全会〈决定〉有关司法改革规定的解读》，《中国法律》2014年第2期，第3页。

〔10〕 参见程金华：《国家、法治与“中间变革”——一个中央与地方关系的视角》，《交大法学》2013年第4期，第39页以下；葛洪义：《顶层设计与摸着石头过河：当前中国的司法改革》，《法制与社会发展》2015年第2期，第7页以下；最高人民法院司法改革领导小组办公室编写：《人民法院司法改革与中国国情读本》，人民法院出版社2012年版，第97页以下。

〔11〕 程金华：《中国司法改革的利益相关者——理论、实证与政策分析》，载《北京大学法律评论》第15卷（2014年）第2辑，第450页以下。

任务；当改革不符合预期时，他们就会“用脚投票”、阳奉阴违或者以其他方式抵制。

为什么关注“中基层”？“中基层”在本文中指的是地市级（中层）或者区县级（基层）行政区划所对应的法院或者检察院，或者它们的派出机构。中层和基层司法机构既是绝大部分司法人员供职的单位所在，也承担了中国当前绝大部分的司法任务。在这些机构任职的司法人员，是国家司法体系中的中流砥柱，司法改革会直接影响他们的切身利益，但是在顶层设计的司法改革中，他们又往往在改革决策中处于边缘地位。而本轮司法改革将司法人员的分类管理、权利责任、待遇保障等作为改革重点，这直接关涉中基层司法人员的切身利益。

为什么关注“改革立场”？立场会影响行为，司法人员对改革的立场会影响他们如何应对改革。司法人员对本轮改革的立场，可能是反对，可能是支持，也可能部分支持和部分反对。对司法人员改革立场的认真研究有助于了解他们对于本轮改革究竟有没有共识。是否有共识，以及在哪些方面有共识，应当成为本轮司法改革对顶层设计方案及试点举措进行后续调整的重要依据。

怎样才算“科学对待”？科学对待不等于认真对待，但认真对待是科学对待的应有之义。应该说，本轮司法改革得到了认真对待。这体现在执政党高层对本轮司法改革的高度重视和关注，以及最高决策者对司法人员改革立场进行调研的多次强调。不过具体到改革实践中，真正做到“认真对待”也不容易。例如，“2014年，司法改革方案这一关系重大的文件从起草，到论证，甚至到出台，都处于秘而不宣的状态，各试点法院讳莫如深、避而不谈，一项本应由全民参与讨论并广泛听取各界尤其是基层法官诉求的工作，最终只是由上述人捉刀拟定”。^[12]从“认真对待”到“科学对待”更有很长一段路可走。作为认真对待司法人员改革立场的一种姿态，顶层设计者的确在改革方案出台之前以召开座谈会的方式做了很多内部调研。但是，这种方式所得到的信息可能是不准确的，也可能是片面的。在现行体制之下，参与座谈的司法人员，通常是被“参会机制”认真筛选过的业务骨干和先进人员。不能说这些骨干的意见不重要，但这些骨干的话并不具有普遍的代表性：既然是骨干和先进，就意味着他们不是普通的司法人员，在社会科学意义上其典型性是有限的。本轮改革既是利益再分配的改革，也是业务与工作的改革。对于业务与工作改革而言，优秀代表参与的座谈通常能为改革设计者提供有帮助的建议，因为这些业务骨干对于业务比较熟悉，理解得比较深刻，看得也比较远。然而，就针对利益再分配的改革而言，优秀代表对待利益格局变化的积极态度与承受能力与普通人员有较大差异。此外，召开小型的专家、先进代表座谈会也是聆听意见的重要途径，但这也未必就是“科学对待”。这些方式只构成了科学对待司法人员改革立场的一部分而已。在此之外，还应当对司法人员进行大规模的、匿名的、科学的问卷调查，以便通过另一种途径来全面了解信息。^[13]由于本轮改革基本上牵扯到所有人的利益，对全体司法人员进行科学抽样的了解，是一项必备的工作。

本轮司法改革方案的整体性、全局性、前瞻性的优势已经很明显，但是因为方案仓促出台，对于中基层司法人员的改革立场尽管做了不少调研，在信息了解的全面性和科学性上却并不充分。目前局部试点地方的改革卡壳，在很大程度上与事前未能科学地对待中基

[12] 见《建议司法改革充分听取民众意见》，《21世纪经济报道》2015年3月19日第7版。

[13] 关于实证研究方法在司法改革中的应用，参见郭志媛：《中国经验：以刑事司法改革试点项目为蓝本的考察》，北京大学出版社2011年版。

层司法人员的改革立场相关，也就是说改革任务和操作方法未能很好衔接。

二、检察人员分类管理改革：本研究的背景、方法与数据

检察人员的分类管理是本轮司法改革的重头戏之一。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》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”。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》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”。在本轮司法改革的首批地方试点中，也基本无例外地把司法人员分类管理作为重点来抓。最高人民检察院在《关于深化检察改革的意见（2013—2017年工作规划）》也明确提出：实行检察人员分类管理，将检察人员划分为检察官、检察辅助人员和司法行政人员三类，完善相应的管理制度；建立检察官员额制度，合理确定检察官与其他人员的比例；制定相关配套措施。

其实，在本轮司法改革之前，对于检察人员进行有效分类管理的重要性，早就被检察理论与实务界所认识。^[14] 最高人民检察院早在1999年的《检察工作五年发展规划》中，就提出对检察人员实行检察官、书记员、司法行政人员、司法警察和专业技术人员的分类管理设想。随后，2000年的《检察改革三年实施意见》明确了检察人员的类别，拟实行检察官、书记员、司法警察、司法行政人员的分类管理。2003年底，《检察人员分类改革框架方案》提出了检察人员分类管理的整体设想。2004年，《2004—2008年全国检察人才队伍建设规划》提出了关于分类管理的新的想法，将检察人员分为检察官、检察事务官（检察官助理）和司法行政人员三类。2009年，《2009—2012年基层人民检察院建设规划》提出，应坚持积极稳妥地推进检察人员分类管理改革。2011年，中央组织部和最高人民检察院联合制定了《检察官职务序列设置暂行规定》，促进检察业务部门和管理部门人员的精简整合。2013年3月，上述两机关又联合发布《人民检察院工作人员分类管理制度改革意见》，将人民检察院工作人员划分为检察官、检察辅助人员、司法行政人员。从上述改革进程来看，本轮司法改革只是把检察人员分类管理改革做了重申，并把它纳入执政党的最高决策机构的文件之中。

几乎在最高人民检察院出台相关政策的同时，局部地区的检察院或自发或受命开展试点。其中，上海浦东新区人民检察院早在1999年就开始了自主分类管理改革。^[15] 受上级部

[14] 参见田定国：《分类管理检察机关工作人员的设想》，《人民检察》2000年第8期，第22页；蔡建：《对检察人员分类管理的研究与思考》，《国家检察官学院学报》2001年第3期，第81页以下；孙力、曲力慧：《从主诉检察官到检察官——对检察人员分类改革的思考》，《国家检察官学院学报》2005年第2期，第77页以下；珠海市人民检察院课题组：《检察人员分类管理研究》，《国家检察官学院学报》2005年第4期，第93页以下，第160页；广东省人民检察院课题组：《检察人员分类管理问题研究》，《中国司法》2006年第1期，第82页以下；苏正洪、张庆立：《检察人员分类管理制度改革若干问题辨析》，载国家检察官学院、中国人民大学法学院编：《主任检察官办案责任制——第十届国家高级检察官论坛论文集》，2014年9月18日印发，第727页以下。

[15] 关于上海浦东新区人民检察院的试点工作，参见张华、朱毅敏：《检察人员分类管理思考》，《上海市政法管理干部学院学报》第16卷（2001年）第5期，第90页以下；上海市浦东新区人民检察院课题组：《检察人员分类管理比较研究及思考》，载国家检察官学院、中国人民大学法学院编：《主任检察官办案责任制——第十届国家高级检察官论坛论文集》，2014年9月18日印发，第523页以下。

署进行改革试点的单位则包括重庆的渝中区、渝北区检察院和山东的平邑县检察院等。^[16]

在这样一个背景之下，对检察人员分类管理有了十多年试点工作的上海浦东新区人民检察院组成课题组，承担了最高人民检察院理论研究所发布的2013—2014年度重点课题“检察人员分类管理制度研究”。为了能够深入了解各地试点改革的利弊得失，课题组成员走访了重庆和山东等进行过分类管理改革的中基层检察院。同时，为了能够对全国各地的中基层检察人员针对本轮改革的认识有更全面和系统的了解，课题组设计了一组关于检察人员分类管理改革的问题，在全国若干地区发放问卷。本文实证研究的数据就是由这组问卷调查整理而来。

问卷是2014年上半年发放的。本次问卷调查对象共计有7省市的13个地市级或者区县级检察院的检察人员。在选择调查对象单位时，课题组根据自身的调查资源，对如下几个方面的因素进行了权衡：东西部兼顾，地市级单位和区县级单位兼顾，有分类管理改革经验的和没有类似经验的兼顾。课题组共收回有效问卷1748份。下表描述了这1748份问卷的一些基本单位与受访人信息。

表1 本研究问卷调查的基本信息描述

类别	概述
问卷样本	回收有效问卷1748份（部分受访人员对个别问题没有回答）
调查单位	全国13家中基层检察院（共4家地市级检察院，包括广东1家、四川1家、山东1家、安徽1家；共9家区县级检察院，包括上海3家、重庆2家、广东1家、山东1家、安徽1家、浙江1家）
人员分布	其中有1744人报告了单位信息，包括地市级检察人员803名（46.04%），区县级检察人员941名（53.96%）
性别分布	其中1662人报告了性别信息，包括男性1015名（61.07%），女性647名（38.93%）
年龄分布	其中1505人报告了年龄信息，最年长者60岁（出生在1954年），最年轻者21岁（出生在1993年），平均年龄39.48岁
岗位分布	其中1602人报告了岗位信息，包括领导岗位35人（2.18%），检察业务部门871人（54.37%），综合业务部门139人（8.68%），检察行政部门311人（19.41%），检察辅助部门145人（9.05%），其他部门101人（6.30%）
职级分布	其中1667人报告了职级信息，包括341人（20.46%）为科员、科员以下或者未定级，977人（58.61%）为副科或者正科级别，349人（20.94%）为副处级或者以上级别
政治身份	其中1669人报告了政治身份，包括1493人（89.45%）为中共党员，69人（4.13%）为共青团员，3人（0.18%）为民主党派成员，104人（6.23%）为群众
教育状况	其中1655人报告了教育背景信息，包括1263人（76.31%）有大专或者以上法学教育背景，392人（23.69%）有非法学教育背景

下文将利用上述定量数据，着重对两类问题进行分析：受访检察人员如何认识检察人员分类管理的理念与改革困境；受访检察人员如何看待具体分类管理改革举措。

[16] 关于重庆市试点工作，参见夏阳、卞朝永：《检察人员分类管理改革的实践与思考》，《人民检察》2013年第8期，第24页以下。关于山东平邑县人民检察院的试点工作，参见王正海、张晓：《检察人员分类管理改革之思考与建议》，《人民检察》2007年第20期，第52页以下。

三、检察人员分类管理的改革理念与现实困境

关于现行检察人员管理的弊端，早已被大家所熟知。它的核心问题体现在两个方面：其一，检察工作只有分工的不同，没有岗位性质的差别，到目前为止，所有检察院系统的工作人员都被习惯性地称为“干警”；其二，所有检察干警被分为“三六九等”的主要依据，是行政级别与资历，而不是专业技能。^{〔17〕}这两方面的问题导致许多干警并没有把从事检察业务视为令人尊敬、令人向往的事业，因而又影响了检察工作的公正性与效率性。

产生上述问题既有中国政治文化的根源，也有法律制度的原因。在政治文化上，检察院和法院从来都被组织人事部门视为党政系统的一部分，没有被视为同普通公务系统存在本质差别。在法律上，1995年颁布的《检察官法》（2001年修改），管理的是检察机关中通过一定程序取得检察官资格的检察人员。他们占检察机关工作人员的绝大多数，但其中有相当部分实际从事的并非严格意义上“检察官”的工作，而是对检察职能的实现起保障或辅助作用的管理工作和专业技术性工作。《检察官法》只规定了检察官的任职条件、等级、考核、培训、奖励、工资福利以及惩戒等制度。虽然《检察官法》中确定了4等12级检察官制度，将检察人员的职级晋升和待遇与普通公务员作了区分，但实际上基本处于空转状态。^{〔18〕}简言之，现行管理体制的根本问题是，尽管在名义上把检察院系统和法院系统称为“司法机关”，但在管理上还是按照普通公务机构来管理；在检察院系统内部，尽管存在“检察官”、“书记员”、“行政人员”、“法警”等功能和头衔的区别，但在管理上还是按照“干警”同一管理，并没有做实质性的差别化对待。

上述人员管理问题的存在不仅影响了检察工作的效率，最终也会影响司法公正的实现。在问卷中，关于分类管理改革，针对“您觉得当前提倡对检察人员进行分类改革，是否同您的工作相关”，所有回答本题的1609名受访检察人员中，有1420人（88.25%）认为分类管理改革同自己的工作相关。大部分人认为，分类管理改革无论是从改善自己的收入、增加晋升渠道、提高检察工作效率还是改善检察职业声望来说，都是正相关的。

针对“尽管高检院曾经尝试过推行检察人员分类改革，也在全国的一些基层院进行过试点，但是至今未能在全国推广实施。您认为检察人员分类改革未能推广的原因可能是什么”，在所有答题的1690人中，有1460位（86.39%）认为“外部体制不配套”，1335位（78.99%）认为“系统内部的体制约束”，1242位（73.49%）认为“缺乏‘顶层设计’”，1117位（66.09%）认为“党政领导不够重视”，1087位（64.32%）认为“改革方案不合理”，811位（47.99%）认为“检察人员的反对很大”，766位（45.33%）认为“时机不成熟”。

受访人员对改革不成功存在多重原因的看法，在我们的实地调研中也得到了很好的印证。其中，特别值得说明的是，检察系统内外体制不配套对分类管理改革的阻碍。像其他垂直领导的条线机构一样，中国上下级检察院实行内设机构对口管理，这意味着上级检察

〔17〕 参见前引〔14〕，孙力等文。

〔18〕 前引〔15〕，上海市浦东新区人民检察院课题组文。

院的政治部对口下级的政治部、上级的公诉处（厅）对口下级的公诉科（处）、上级的研究室对口下级的研究室，等等。对口管理包括日常的业务指导、年度的业绩考核甚至通知开会等。在前期进行人员分类管理改革的地方，通常也实行配套的“大部制”改革，也就是把检察院内设的众多科/处/室合并成刑事检察部等数量更少、管辖更宽泛的内设机构，以提高运作效率。然而，看似合理的“大部制”却没有办法运作，因为如此一来上下级检察院就失去了对口部门，也就失去了内部管理的“抓手”。例如，没有改革的检察院的内设部门，想找已经改革的检察院的对口部门来开会都很难，反之亦然。而在跨单位协调与合作上，进行分类改革试点的检察院，检察业务人员被“去行政化”，由于没有行政级别，到外面办案子时，经常没有办法同其他部门进行对等合作，所以一些改革试点检察院又不得不给内部没有行政职务的检察官安排一个相当的行政级别（如“副处级检察员”）。这些都是内外体制不匹配对分类管理改革的阻碍。由于这类因素的存在，过往试点的分类管理改革大多未能把检察官的责、权、利很好地匹配起来，也就没有办法激励检察业务人员安心从事法律专业事务。

四、检察人员对本轮分类管理改革举措的认识

本轮司法改革启动后，检察人员分类管理的大方向已经明确，不仅要实现内外有别，凸显检察官工作的司法属性，使之同普通公务员相分离，而且内部也要实现差异性，实行检察官、行政人员和辅助人员相分离，在凸显检察官中心地位的同时，各个序列实行体现自身特点的职业化管理方式。^{〔19〕}但问题是，本轮司法改革的具体举措是否符合大部分检察人员的预期，是否得到他们的支持？检察人员的具体支持情况如何？

（一）对主要改革举措的基本立场

1. 关于检察官同行政系统公务员相分离

本轮检察人员分类管理改革的应有之义是把检察官同普通公务员区别对待、分类管理。针对“检察官应该走自己的专业化路线，最好不要同行政部门的公务员混同在一起”，在1705名受访人员（指有效回答本问题的所有受访人员，下同）中，有878名（51.50%）选择“完全同意”，552名（32.38%）选择“比较同意”，两者加起来达到83.88%；表示“比较反对”和“完全反对”的分别只有47名（2.76%）和27名（1.58%），加起来为4.34%。

把检察官同普通公务员区别对待，主要是指两者在薪酬待遇方面应存在差别。针对“同行政部门的公务员相比，级别与资历相当的检察官的工资待遇哪种方式安排比较合适”，1715名受访人员中有505名（29.45%）认为检察官比资历相当的行政系统公务员应当高25%左右，521名（30.38%）认为应当高50%左右，450名（26.24%）认为应当高75%。三者加起来，认为检察官薪酬应当高于普通公务员的达86.07%。

2. 关于检察系统内部的检察官、行政人员和辅助人员相分离

除了内外有别，本轮分类管理改革最重要的举措是在内部进行分类，把检察系统内部

〔19〕 在中国检察人员分类管理改革的历史上，曾经出现过“三分法”和“五分法”。“三分法”就是实现检察官、检察行政人员和检察辅助人员相分离，也是本轮改革所采取的分类方法。“五分法”是指检察官、检察辅助人员、检察技术人员、检察法警和司法行政人员相分离。关于“五分法”，参见前引〔14〕，蔡建文。

的检察官、行政人员和辅助人员区分开来。

针对“检察行政人员应该同检察官分离，单独招聘，按照自己的序列晋升，原则上不应再转岗到检察官序列”，1717名受访人员中有623名（36.28%）表示“完全同意”，675名（39.31%）表示“比较同意”；两者加起来，表示同意的达75.59%。表示“比较反对”的有147名（8.56%），表示“完全反对”的有84名（4.89%）；两者加起来达13.45%。

针对“检察辅助人员（包括书记员在内）应该实行职业化，也就是原则上，检察辅助人员单独招聘，按照自己的序列进行晋升，原则上不应再转岗到检察官序列”，1711名受访人员中有512名（29.92%）表示“完全同意”，613名（35.83%）表示“比较同意”；两者加起来，表示同意的达65.75%。表示“比较反对”的有237名（13.85%），表示“完全反对”的有88名（5.14%）；两者加起来达18.99%。

（二）立场的差异性及其关联因素

从上述数据分析的结果看，受访人员无论对于外部分离还是内部分离，在整体上是支持的，但是相较于“内外有别”，受访人员对于内部分类管理改革的支持率并没有那么高，分歧也更大。对检察官同行政系统公务员相分离的反对率是4.34%，而对检察官同系统内部行政人员相分离的反对率是13.45%，对检察官同系统内部辅助人员相分离的反对率是18.99%。那么，不同检察人员群体对内部分类管理改革有怎样不同的立场，尤其是哪些群体持有更多的反对态度？针对这个问题，我们先进行交互分类的双变量分析，然后进行回归方程的多变量分析。

我们的分析聚焦两个问题，即受访人员对检察官同检察行政人员相分离的看法，以及同辅助人员相分离的看法。为了简化分析，我们把受访人员的态度从五类归纳为三类，即把“完全同意”和“比较同意”归纳为“同意”，把“完全反对”和“比较反对”归纳为“反对”，保留“无所谓”这一项。分析的重点自变量有两个：受访人员的教育背景和岗位性质。教育背景在很大程度上可以影响一个人的职业理念，而岗位性质则决定着这个人的利益取向。

首先看受访人教育背景与改革认识之间的关系。我们根据受访人填写的所受最高教育的学科背景，把他们分为“法学”和“非法学”两类。法学教育背景包括大专、本科、硕士、博士和博士后，其中，法学本科（814人）和硕士（410人）合计占有法学教育背景的1263人的96.91%。表2和表3分别利用交互分类表对受访人员的教育背景同他们对内部分

表2 受访人员教育背景与对检察官同检察行政人员相分离的态度（交互分类表）

		教育背景		合计
		非法学	法学	
态度	反对	78 (19.90%)	143 (11.32%)	221 (13.35%)
	无所谓	37 (9.44%)	136 (10.77%)	173 (10.45%)
	支持	277 (70.66%)	984 (77.91%)	1261 (76.19%)
合计		392 (100%)	1263 (100%)	1655 (100%)

Pearson $\chi^2 = 19.04$; $P = 0.000$ 。

表3 受访人员教育背景与对检察官同检察辅助人员相分离的态度(交互分类表)

		教育背景		合计
		非法学	法学	
态度	反对	95 (24.23%)	213 (16.86%)	308 (18.61%)
	无所谓	68 (17.35%)	172 (13.62%)	240 (14.50%)
	同意	229 (58.42%)	878 (69.52%)	1107 (66.89%)
合计		392 (100%)	1263 (100%)	1655 (100%)

Pearson chi2 = 17.11; P = 0.000。

类管理的看法做了分析。从两个表格的数据可以看出,法学教育背景的受访人明显比非法学教育背景的更认同检察官与检察行政人员、检察官与检察辅助人员相分离。并且,两个表格的分析都显示,这种差异在统计学上非常显著($P < 0.001$)。

如果说法学教育可以培育分类管理的理念,那么实际利益的考量是否会产生不同的影响?我们再把受访者的岗位性质与他们对分类管理的态度进行交互分类。表4和表5汇报了统计分析的结果。从中可以看出,岗位性质很大程度上影响受访者对于改革的态度。在表1区分的六类岗位性质中,针对检察官同检察行政人员是否应当相分离这个问题,检察业务岗位上的受访者反对比例最低(7.16%),同意比例最高(84.19%);反过来,检察行政岗位上的受访者反对比例最高(26.05%),同意比例最低(60%)。对于检察官同检察辅助人员相分离的态度,结果基本类似:检察业务和综合业务人员比检察行政人员和辅助人员反对明显更少,赞同明显更多。这两组差异在统计学上也都是非常显著的。

那么,面对改革,教育理念是否比岗位性质更多影响立场?要回答这个问题,就需要多变量的因果分析。在此,我们用STATA进行Mlogit模型回归分析,依然用受访人员对待检察官同检察行政人员相分离以及检察官同辅助人员相分离的看法作为因变量。在自变量中,除了上文交互分类用过的教育背景和岗位性质以外,还加入以下控制变量:反映受访人员个人特征的检察系统工作年限、性别和行政职级,以及单位变量(把所有参加问卷调查的13家检察院都视为不同的单位变量取值)。

表4 受访人员岗位性质与对检察官同检察行政人员相分离的态度(交互分类表)

		受访人员岗位性质						合计
		检察业务	综合业务	检察行政	检察辅助	检察领导	其他岗位	
态度	反对	67 7.16%	23 16.55%	81 26.05%	27 18.62%	8 22.86%	20 19.8%	226 13.56%
	无所谓	81 8.65%	14 10.07%	43 14%	25 17.24%	2 5.71%	11 10.89%	176 10.56%
	同意	788 84.19%	102 73%	187 60%	93 64.14%	25 71.43%	70 69.31%	1265 75.88%
合计		936 100%	139 100%	311 100%	145 100%	35 100%	101 100%	1667 100%

Pearson chi2 = 108.25; P = 0.000。

表 5 受访人员岗位性质与对检察官同检察辅助人员相分离的态度（交互分类表）

		受访人员岗位性质						合计
		检察业务	综合业务	检察行政	检察辅助	检察领导	其他岗位	
态度	反对	140 14.96%	26 18.71%	84 27.01%	37 25.52%	7 20%	22 21.78%	316 18.96%
	无所谓	121 12.93%	22 15.83%	47 15.11%	29 20%	2 5.71%	21 20.79%	242 14.52%
	同意	675 72.12%	91 65.47%	180 57.88%	79 54.48%	26 74.29%	58 57.43%	1109 66.53%
合计		936 100%	139 100%	311 100%	145 100%	35 100%	101 100%	1667 100%

Pearson chi2 = 44.41 ; P = 0.000

从多元回归分析可以看出，控制了一些受访人员的个人属性，并把调查单位区分以后，有两个变量对受访人员的看法有显著影响，分别是受访人的岗位性质和工作年限。就岗位性质而言，以“检察业务”为对照组，其他取值的系数都是负值，说明其他受访人员都比检察业务岗位上的受访人员更不愿意分离（包括检察官同行政人员分离以及检察官同辅助人员分离）。就是不同意检察官同行政人员相分离，所有负系数在统计学上都显著；就是不同意检察官同辅助人员相分离，行政岗位和辅助岗位两个取值的负系数在统计学上也显著。

同时，根据表 4 和表 5，尽管检察领导没有检察业务人员那么支持后者同行政人员以及辅助人员分离，但看似检察领导比行政人员和辅助人员更加支持分离。可是，从表 6 可以看出，

表 6 影响受访人员对内部分类管理改革有不同立场的因素分析（MLOGIT 模型）

自变量	同意 vs. 反对 检察官同行政人员相分离	同意 vs. 反对 检察官同辅助人员相分离
教育（“非法学”为对照组） 法学	0.229 (0.191)	0.280 (0.173)
岗位（“检察业务”为对照组）		
综合业务	-0.692 (0.311)*	-0.091 (0.281)
检察行政	-1.521 (0.208)***	-0.701 (0.185)***
检察辅助	-1.096 (0.292)***	-0.561 (0.261)*
检察领导	-1.832 (0.503)***	-0.873 (0.500)
其他岗位	-0.958 (0.340)**	-0.397 (0.318)
工作年限(单位:年)	0.037 (0.012)**	0.027 (0.010)**
性别(男性为对照组)		
女性	0.008 (0.174)	-0.116 (0.150)
职级（“科级以下或者未定级”为对照组）		
科级	-0.078 (0.238)	0.264 (0.203)
处级或者以上	0.007 (0.347)	0.336 (0.304)
单位变量	省略	省略
常数	2.071 (0.525)	0.850 (0.428)
样本	1443	1443
Pseudo R2	0.076	0.056

在控制其他多个变量之后,相对于检察业务人员而言,检察领导比行政人员更反对检察官同行政人员相分离(“检察领导”的系数为-1.832,“行政人员”的系数为-1.521),也比辅助人员更反对检察官同辅助人员相分离(“检察领导”的系数为-0.873,“辅助人员”的系数为-0.701)。这个现象非常值得深思。

五、实证分析的总结与启示

(一) 检察人员对分类管理改革的立场

从上文的经验研究中发现,检察人员对于分类管理改革大体有如下认识。

其一,现有检察系统内部干警管理的问题很多,不能有效发挥检察业务人员的工作积极性,影响了检察工作的效率性和公正性。其中最突出的问题是,现行体制调动检察人员工作积极性的“指挥棒”是晋升到领导岗位。当前检察工作的绝大部分职业荣誉与回报都捆绑在领导岗位上。可是,领导岗位总是僧多粥少。在实践中,除了少数检察人员在业务岗位上直接被提拔为领导干部,相当一部分人需要到行政部门历练才有晋升机会,因为行政部门工作人员与单位领导有更多接触机会,更容易被关注。为此,一些优秀的检察业务人员为了自己的前程,通常会在从事一段时间的业务工作之后转到行政岗位,这导致优秀检察业务人员的流失。同时,那些继续在业务岗位上工作的检察人员,尽管业务能力越来越强、法律技艺越来越熟练,但是因为被提拔到领导岗位上的机会非常少,而且随着年龄的增长越来越不愿意平调到行政岗位上历练,往往会变得消极怠工。所以,对于优秀的检察人员继续留在业务岗位上勤勉从事检察业务,现行的干警管理体制存在负面激励。也因此,绝大多数检察人员(尤其是检察业务人员)都希望能够改革现行体制,发展更加多样化的职业回报机制,尤其是加强对非领导业务岗位的职业回报。

其二,前期部分地方的试点改革举步维艰,是因为分类管理改革牵扯的因素很多,往往“牵一发而动全身”,或者反过来,因需要“动全身”而难以“牵一发”。受访人员把“外部体制不配套”和“系统内部的体制约束”视为制约分类管理改革的两大首要原因,说明分类管理改革不只是简单的内部员额制问题。我们在调研中也发现,那些试点相对成功的地方检察院往往都得到了地方党委的鼎力支持。

其三,尽管受访检察人员对于改革的必要性和难度认识比较一致,但是他们对改革举措的态度存在着差异。首先,虽然对于本轮改革的主要举措支持态度比较明显,但是“共识”的程度有高低:认为检察官薪酬应当高于普通公务员的达到86.07%;同意检察官同行政系统公务员相分离的达到83.88%;同意检察系统内部检察官同检察行政人员相分离的为75.59%;同意检察官同检察辅助人员相分离的相对较低,为65.75%。这些态度的差异,不能用“共识”一言以蔽之。其次,不同的群体对于具体改革任务的立场也不一样。在理论上,影响检察人员对改革有不同立场的因素很多。在前文的关联与回归分析中,我们锁定了两种相对重要的因素:教育背景和岗位性质。尽管在双变量分析中,我们发现法学教育背景的检察人员更认同把检察官同行政人员和辅助人员相分离,然而在控制了其他变

量之后，是否具有法学教育背景的影响不再显著，而仍然具有显著影响的是受访人员的岗位性质。从事检察业务的人比其他群体更愿意支持检察官同其他序列相分离，而相比从事检察业务的人群，从事行政和辅助岗位的则更倾向反对彼此相分离，检察领导在所有群体中最反对彼此相分离。

（二）优化分类管理改革的思路调整：“开源”与“分流”并重

从以上经验出发，我们认为，分类管理改革应当注重司法系统内外的联动性，把拓宽党政部门对司法部门的人财物支持作为分类管理改革的根本来抓，而把员额制的“入额”问题放在改革的技术层面来操作。拓宽外部支持是外部“开源”，合理解决入额问题是内部“分流”，两者应当并重。

目前，针对分类管理改革，无论是法院还是检察院都把员额制当作改革的突破口，并花大量精力处理单位内部人员的入额问题，而入额的处理不当是当前司法机关内部年轻人不满甚至用脚投票的根本原因。其实，这项工作固然关键，但只是个技术操作问题，党政系统的组织、人事与财政部门对司法机构的外部制约，才是分类管理改革举步维艰的根本原因。目前改革的顶层设计只是提供了一个蓝图，具体的操作方案，是由各个省市政法委牵头的司法改革领导小组研究上报中央政法委或者中央全面深化改革领导小组批准实施的。由于司法系统的干部、人事编制以及工资预算都不归政法委决定，地方政法委牵头起草的司法改革操作方案对人财物的调配空间很小。结果，分类管理改革的操作方案实际上主要是在检察院和法院系统内部做文章，只能把工作聚焦于入额问题。当外部的人财物配套未能有明显突破时，内部的入额工作就一定会“巧妇难为无米之炊”。由于当前操作方案不能明确地为整个检察院和法院系统争取更多的福利，员额制的实质就变成内部人员的利益再分配。入额人员的福利上升就势必意味着未入额人员的福利下降，这也是目前司法系统内部人心惶惶的根本原因之一。

检察系统内部行政人员和辅助人员相对较多反对分类管理的原因，也同目前改革工作重心放在内部“分流”相关。根据目前的操作方案，检察官、行政人员和辅助人员序列将相对分离，各自发展。这样分类在理念上是对的，但潜在结果之一是把检察行政人员和辅助人员孤立起来，他们不能像以前那样较为容易地转到检察业务岗位，在实践中也没有办法流动到检察系统外部的类似岗位。如果根据目前的操作方案推进，可预测的结果是，检察院和法院系统内部的行政人员和辅助人员将成为体制内的“孤岛”。这在很大程度上也适用于已经在领导岗位上担任职务的检察人员。很多检察系统领导从未从事过检察业务或者已经很长时间没有从事业务，在入额问题上也有争议。所以，如果说年轻检察业务人员的担心来自能否、何时入额，那么行政人员、辅助人员和部分领导的担心来自未入额之后的职业前景，尽管担心的方向不一样，但是都有各自的理由来反对本轮改革。

因此，在改革思路，目前的操作方案除了要解决好入额工作，还要把拓宽外部的资源支持作为解决问题的根本举措之一。一旦外部“开源”改善了，内部“分流”就更容易解决。当然，这项工作还得回到顶层设计，应由中央全面深化改革领导小组尽早确定司法系统外部人财物支持方案。具体而言，可以有两个操作举措：其一，通过科学的调查，尽

早确定并公布检察院和法院系统工作人员的薪酬上浮方案；其二，打通司法系统内部行政以及辅助人员同外部类似岗位流动的渠道，尤其要尽量打通司法系统内部行政人员同普通党政系统公务员之间的流通渠道，避免司法系统内部的行政人员成为体制内的孤岛，通过改善他们的职业预期来减少改革阻力，以保证内部入额问题的顺利解决。

（三）司法改革的方法论启示：通过科学方法凝聚改革共识

从上文的经验研究来看，科学地了解中基层司法人员的改革立场，寻找不同司法人员群体的认识差距，通过有针对性的利益相关者动员，来实现改革的共识凝聚具有必要性。

首先，针对本轮司法改革，除了召集各种类型的内部座谈会，尽可能以“民意调查”的方式，通过问卷调查，随时跟踪、了解司法人员针对各类改革事项的想法。对处于不同阶段的改革事项，问卷的对象和所了解的问题也有所不同。针对设计中的改革事项，可以在全国范围内进行科学抽样调查，询问受访人员针对是否改革以及如何改革的立场。针对试点中的改革事项，可以在试点单位范围内进行科学抽样调查，询问受访人员对改革进展的评估，尤其是具体任务的落实障碍。对于试点结束的事项，可以在试点单位范围内进行问卷调查，询问受访人员对于改革整体效果的评估，尤其是没有落实或者落实不到位的原因。问卷调查工作既可以由顶层决策者自己实施，也可以委托第三方来实施，或者联合实施。前文所用到的实证数据，尽管提供了一些信息，但只是一家基层检察院课题组来实施的，无论在人力、物力和调查关系资源上，都有极大的限制。受调查关系资源的制约，我们未能针对法院的类似改革开展问卷调查。因而，关于本轮司法人员分类管理改革，完全可以由中央政法委牵头，在已经开始试点的单位进行科学的问卷调查，以弥补现有渠道获取信息的不足与偏颇。其他改革事项，也可以类似处理。当然，通过问卷调查来了解司法人员的改革立场，并非唯一的方法，应当结合问卷调查进行观察、访谈、座谈等形式的定性调研，以求得全面、系统、真实的信息。

其次，根据问卷调查与其他途径收集的信息，对司法人员就具体改革任务的认识进行分类，梳理出具有共识与有争议的任务与举措，有针对性地进行科学的利益相关者动员，以使具体的改革事项能得到尽可能多的支持。改革必然有利益损失方，也必定有心态失衡甚至持反对立场的群体。分析司法人员对各种改革任务和举措的态度，关注利益相关者，并非要满足所有方面的利益，这既做不到，也无必要。但是，正如有专家指出的，“扣准社会脉搏是凝聚改革共识的重要前提”，^[20]只有充分了解各方立场，才可能更好地动员司法人员参与甚至支持改革。扩大利益相关者的参与，可以减少改革阻力。

为司法改革凝聚更多共识，无论是具体的人员分类管理改革，还是更宽范围的司法改革部署，司法人员都要更多、更深地参与到决策的各个程序中去，从目前被顶层决策者事后单方面的告知、解释和抚慰，升级到决策之前、执行之中和完成之后被咨询的地位。司法人员的参与深度和广度，应当根据科学调研结果来部署，针对不同情况进行不同的动员。对于问卷调查和座谈中发现支持较多的、困难较少的改革事项，可以一切从简，避免不必

[20] 李艳玲：《扣准社会脉搏是凝聚改革共识的重要前提》，《求是》2013年第2期，第34页以下。

要的事前动员工作。对于广大司法人员持有两可态度的改革事项，则应当通过适当调整来取得多数人支持。对于某些特定的改革事项，对那些因利益直接受损或者在决策中处于边缘地位而持明显反对态度的群体，则需要扩大他们在事前、事中、事后参与改革决策和执行的广度和深度。简言之，要在科学调查与分析的基础上，通过合理的利益相关者动员来扩大改革的支持群体，以达到凝聚改革共识的效果。^[21]

Abstract: The paper is an empirical study on procuratorial officers' evaluation of the proposed reform of classified management of procuratorial personnel in China, based on a nationwide survey of 1748 officials working in 13 Chinese procuratorates. Most respondents agree that the current personnel management system used by the Chinese procuratorate system is badly inefficient and it is needed to be reformed immediately. In particular, the current system is inefficient because it gives much more occupation returns to administrative officers than to procurators and, as a result, many legal talents end up becoming an administrative bureaucrat instead of being a law enforcer in the system. Also, most of them agree that there are multiple reasons for the fact that this inefficient system has hardly been changed in the past decades. Secondly, different groups of the respondents have different views on the proposed solution to the problems in this classified management system, which classifies all officers into three categories, i. e. , procurators, administrative officers, and supporting staffs. Based on empirical analysis of the survey data, to deploy the proposed reform efficiently, the reformer shall take a strategic action to bring more outside resources to support the judicial system and, simultaneously, improve operational skills to resolve all kinds of "enter-into-the-quota-system" problems. Methodologically, the reformer shall also systematically learn about judicial officers' different viewpoints on the undergoing reform through scientific methods, such as surveys, in order to mobilize these stakeholders to support the reform more efficiently.

Key Words: judicial reform, classified management of judicial personnel, stakeholders, empirical study

[21] 就上海检察人员分类管理试点改革而言，尽管真实的进展还是差强人意，但有些做法值得肯定。比如，在明确检察人员分类管理的基本原则之后，四家试点检察院（上海市检察二分院、徐汇区、闵行区、宝山区检察院）前后两次征求本单位检察人员意见：第一次征求全体检察人员意愿，组织填写岗位意向表；然后针对第一次征询中提出岗位变动意向和初步研究拟调整岗位的检察人员征求相关人员意见。不过，这种征询不涉及改革的方向，只涉及个人岗位的调整。另外，2015年4月，上海市检察院启动“社会参与评议上海检察改革”活动，聘任包括人大代表、政协委员、法制办官员、法学学者、媒体记者和群众代表在内的社会各界人士参与评议改革。应该说，此类参评在一定程度上提供了部分司法改革利益相关者的参与机会。当然，由于活动刚刚开始，目前很难对这个活动的效果进行评估。