海淀区人民检察院关于司法体制改革试点工作情况的报告

——2016年4月19日在海淀区第十五届人大常委会

第三十二次会议上

海淀区人民检察院检察长 王伟

主任、各位副主任、各位委员：

根据会议安排，我代表区检察院报告2015年以来司法体制改革试点工作情况。

党的十八届三中、四中全会对深化司法体制改革做出了全面部署。中央深改组先后十余次审议司法体制改革议题。我市被列为全国司法体制改革第三批试点地区，我院被确定为试点单位之一。在区委和市检察院的领导下，我院认真开展改革的前期准备工作。2015年以来，市委、市检察院对检察系统司法体制改革工作加强部署、全面推进，对司法责任制、人员分类管理、职业保障、人财物统一管理等四项改革任务进行了整体统筹和任务分解，要求统一步调、统一模式、统一方案。按照市委、市检察院统一部署要求，我市检察系统司法体制改革即将全面推开。

**改革试点工作的总体目标是**：全面贯彻党的十八大、十八届三中、四中全会精神和习近平总书记系列重要讲话精神，积极稳妥地推进人员分类管理、司法责任制、职业保障、检察院人财物市级统管等四项改革，完善检察权运行机制，健全符合检察职业特点的人员分类管理和职业保障制度，着力解决影响司法公正和制约司法能力的深层次问题，完善检察工作体制机制，确保依法独立公正行使检察权，全面发挥法律监督职能作用，维护社会公平正义。

**改革试点工作的主要任务：**包括实行检察人员分类管理、推进司法责任制综合配套改革、健全检察人员职业保障制度、建立全市检察人员统一管理体制、实行全市检察院财物统一管理等五个方面。

**改革试点工作的实施步骤：**市检察院初步确定于近期召开全市检察系统动员部署会，统一部署司法体制改革工作。同时启动首批计入员额检察官的选任工作，预计5月底前完成。改革试点一段时期后，全面总结分析试点工作中存在的问题，评估实施效果，根据中央、市委、高检院部署要求，进一步完善改革实施方案及配套措施。

下面分三个部分，对区检察院司法体制改革工作情况进行报告：

一、司法体制改革试点工作的主要内容

根据中央司法体制改革精神和市委、市检察院相关部署，检察系统司法体制改革试点工作主要包括以下几个方面：

**一是实行检察人员分类管理。**为突出检察官在检察工作中的主体地位，将检察机关政法专项编制人员划分为检察官、检察辅助人员、司法行政人员三大类，实现按不同序列，分别管理。[[1]](#footnote-1)\* **实行员额制。**以政法专项编制数为基础，分别划定检察官、检察辅助人员、司法行政人员三类人员员额比例，确保主要检察人力资源直接投入办案一线。全市检察机关各类人员的员额由市院统一管理、统筹使用、动态调整。区级检察院三类人员员额比例为：检察官占编制数38%；检察辅助人员占编制数48%；司法行政人员占编制数14%。**实施分类定岗。**现有政法专项编制人员，要根据人员分类和员额制的要求，分别确定岗位。检察官员额配备在检察长、副检察长、检察委员会委员，以及检察业务部门的司法办案、法律监督岗位。司法行政部门不设置检察官岗位。进入员额的检察官必须编入办案组织，在司法一线办案，行使办案职责，承担司法责任。

**二是落实司法责任制。**习近平总书记指出，司法体制改革“要紧紧牵住司法责任制这个牛鼻子”。司法责任制的总体目标是：健全司法办案组织，科学界定内部司法办案权限，完善司法办案责任体系，构建公正高效的检察权运行机制和公平合理的司法责任认定、追究机制，确保让真正能办案、会办案的检察人员配置在业务一线，有效履行职能，承担司法责任，真正做到“谁办案谁负责、谁决定谁负责”。主要包括健全司法办案组织、明确检察人员职责权限、健全检委会运行机制、健全检察管理与监督机制、完善司法办案责任体系、加强专业化职业化建设等六个方面内容。

**三是落实检察人员职业保障。薪酬待遇保障机制，**检察官及检察辅助人员的薪酬制度，按照人力资源社会保障部会同财政部、中央政法委等部门确定的方案进行试点。司法警察按照中央关于公安改革的整体部署，建立符合人民警察职业特点的工资待遇保障体系。**建立履行法定职责保护机制，**非因法定事由，非经法定程序，不得将检察官调离、辞退或者作出免职、降级等处分；不得要求其提前离岗离职。检察官办案中的职务行为，除规定情形外不受指控；规定检察官受到处分的救济途径。**建立人身安全保障机制，**从严惩处报复袭击、诽谤陷害检察人员及其家庭成员的违法犯罪活动。加强对侦查、提讯、出庭环节、控告申诉接待场所和因履职遭受侵害的重点人员的安全保障。完善检察人员因公牺牲、意外伤害等抚恤救助制度，健全检察人员伤亡保险、工伤保险、医疗保险。

**四是落实全市检察人员统一管理。统一机构编制管理，**全市各级检察院机构编制实行市级统一管理。检察系统通过购买社会服务的方式，统一聘用合同制书记员、合同制司法警察和其他专业人员，满足构建办案组织的需要。**检察官逐级遴选和公开选拔制度，**初任检察官主要从检察官助理中择优选任。初任检察官原则上在基层检察院任职。上级检察院检察官原则上从下一级检察院的检察官中择优选任。检察官也可以从优秀的律师和具有法律职业资格的法律专家等法律职业人员中公开选拔或调任。**检察官“统一提名、党委审批、分级任免”制度，**市检察院设立检察官遴选工作机构。拟任初任检察官人选，由检察官遴选工作办公室提交市法官检察官遴选委员会进行专业审查、提出推荐人选后，按照干部管理权限研究确定。检察官职务等级的确定、升降按照规定的程序和干部管理权限批准决定；检察官的考核、评议，由各级检察院检察官考评委员会负责。**检察人员交流机制，**检察人员一般应在各自类别内交流，确有工作需要，也可以跨类别交流。但应当具备相应的资格条件，在员额内进行。改革后新进人员，均应实行严格的分类管理制度。检察人员可以按照规定和组织程序，与其他政法机关、党政机关等相关单位工作人员交流。检察人员系统内部交流、外部交流，均由市院审批。

**五是落实市级财务统一管理。经费统一管理，**建立经费统一预决算制度，全市三级检察院均作为市财政一级预算单位管理，经费由市财政部门统一保障，保证办公经费、办案经费和人员收入不低于原有水平。**资产统一管理，**集中清查登记区级检察院的土地，办公和业务用房，办公、办案设备等各类财产，做到账账相符、账实相符，由各区划转市级部门统一管理。今后区级检察院固定资产投资项目纳入市级固定资产投资计划，由市级财力予以保障。

**六是优化内设机构。**完善检察权运行机制，促进内设机构从办案单位向“专业平台”和“管理单元”转变。“专业平台”是指专门办理某类型案件或某类事务的集体。“管理单元”主要承担办案管理、行政管理、队伍管理等职责，不再在办案中发挥实质作用。遵循精简、统一、效能和专业化的要求，按照诉讼职能与诉讼监督职能适当分离，案件办理职能与案件管理职能适当分离，检察权与司法行政事务权适当分离的“三个适当分离”原则，优化内设机构。区级检察院依据案件和人员规模，按照优化职能的要求设置内设机构。

二、我院前期准备工作情况

2015年以来，我院在区委、市检察院的领导下，在区人大及其常委会的监督下，就司法体制改革试点工作进行了认真研究和提前准备，从人员结构、职责设定、职能履行、工作质效四个方面做好改革的准备工作。

**一是启动司法改革的前期准备。制定检察改革任务分解预案**，明确深化检察改革的总体目标和重点工作，形成包括检察官办案责任制在内的重点改革工作任务清单，与准备试点的四项改革任务统筹推进。**分类储备人才**，通过定向招录，逐步调整人员结构，实现主要力量充实司法办案一线。**开展人员分类及办案强度测算**，根据员额制比例，做好案件数量统计测算，初步形成检察官、检察辅助人员的配备比例和数量需求。**修订完善绩效管理制度**，根据司法责任制改革实施意见，科学设置绩效评价指标和方式，科学设定指标权重，进一步明确办案责任，突出从严治党要求，强化内外部监督制约，为司法责任制的有效落实奠定了重要的评价基础。

**二是完善检察官办案责任制。**按照“严格依法、充分放权、有效沟通、强化监督”的工作思路，不断完善和落实检察官办案责任制。**健全办案组织形式，**设置检察官办案组和独任检察官两种基本的办案组织形式，科学配置人力资源，优先保障办案一线，公诉部门和办案组织实行专业化分工。**明晰内部各层级职责权限，**公诉部门合理设定权责，充实主任检察官权责清单，取消部门负责人对具体案件的审批权，进一步突出检察官办案主体地位。**进一步严格办案要求**，规定检察官对其负责的案件应当做到两个“必须”，必须承担亲历责任，即本人必须参与阅卷、提讯犯罪嫌疑人等重要事项；必须达到一定办案数量标准。**强化内部监督制约**。建立“1+5”内部监督管理体系，除部门负责人对案件质量进行常态监督外，分别通过案件质量评查、案件集中管理、控告申诉反向审视、羁押期限检察、检务督察等对案件办理开展全方位监督，确保检察权依法正确行使。**建立主任检察官联席会议机制**，发挥集体智慧，讨论重大疑难复杂案件，为检察官办理案件提供有益参考。

**三是积极应对以审判为中心的诉讼制度改革。**针对实践中司法标准随意、入罪门槛较低导致区域刑事案件总量居高不下的突出问题，围绕提高刑事案件质量，依法控制刑事案件增量，制定《应对审判中心诉讼制度改革的实施意见》，强化检察机关在审前程序中的主导作用和在审判程序中指控犯罪的主体作用。**坚持源头就是底线**，树立“大控方”的理念，建立完善案件提前介入、引导侦查取证机制，从源头上保证刑事案件的质量，2015以来，提前介入侦查60余件。**推动统一司法尺度，强化侦查监督**，集中对刑事案件办理中出现的典型问题进行汇总整理，重点围绕证据标准、诉讼程序规范和刑事政策运用等问题与区公安分局、区法院研究磋商，会签《关于隐匿身份侦查使用规则》、《关于补充侦查工作规则》、《关于恶意透支型信用卡诈骗罪、妨害公务罪、拒不执行判决、裁定罪、盗窃自行车等系列案件办理标准》等9个规范性文件，在辖区内规范相关侦查行为，统一案件处理标准。

**四是推进刑事案件速裁程序的适用。**坚持繁简分流，除对于法院独任审判的适用简易程序案件继续实行专职公诉人出庭模式外，重点推进刑事速裁改革试点。**实现“三个集中”**，会同法院、公安、司法局在海淀区看守所内设立刑事案件速裁办公室，做到办案地点集中、办案时间集中、办案保障集中。**优化诉讼流程**，实行速裁案件办案组轮值制，简化文书制作、实现速裁案件证据、文书直接送达和快速流转，平均审查起诉用时两个工作日，公检法三机关平均用时七个工作日。**强化人权保障**，联合司法局在看守所建立值班律师制度，突出犯罪嫌疑人和被告人的权益保障。**依法充分适用**，自行启动速裁程序，探索尝试多种案件类型，适用速裁程序的案件数量和比例不断提升。形成了以公检法集中地点、免费法律服务、量刑协商、集中办案、简化诉讼文书、快速结案等为特色的海淀速裁模式，得到中央政法委孟建柱书记、市委政法委及市检察院充分肯定。此外，我院还将推动检察环节的**认罪认罚从宽处理机制**。结合办案实际，形成对认罪认罚犯罪嫌疑人适用不批捕、不起诉的实体标准，注重认罪认罚从宽处理机制和刑事案件速裁程序的有机衔接，在保障律师权利、强化对办案全过程司法监督的基础上，进一步简化诉讼程序，提高司法效率。

三、改革的问题预判与应对

司法体制改革是体制性的根本变革，涉及面广，问题多且复杂，预判的主要问题有：

**一是工作强度将会加大**。根据中央确定的员额比例，检察官数量将大为减少。我院刑事案件受理数量占全市的近五分之一，现有从事业务工作的检察员、助理检察员共计245人。司法改革后，首批进入员额的检察官数量仅为120人，按照办案责任制和办案亲历性的要求，检察官的工作强度势必会加大。

**二是决策能力需要加强**。一方面遇到重大疑难复杂案件，有的检察官可能还是不敢承担责任、不敢拿意见，渴望部门负责人、检察长、检察委员会继续把关；另一方面检察长、部门负责人放权不实，出于担心案件质量、思维惯性等因素，虽然不履行审批程序，但可能还存在对案件下达指示的现象。

**三是队伍管理的难度将会增大**。员额制改革就是要选出最优秀的人员来办案，部分检察人员势必会因为各种原因不能再担任检察官，同时，检察辅助人员和司法行政人员也是检察工作的重要保障力量，也需要关注他们的职业发展和保障。此外，行政化的内部监督方式改变后，新的监督机制发生作用还需要时间，但检察官的权力已经加大，这导致检察官擅权和腐败的风险有所增加。

**四是内部管理的方式将面临较大调整**。随着办案层级的减少，内设机构将趋向扁平化，一些担任部门领导职务的检察人员可能会逐渐过渡为员额制检察官，部门负责人主要职责将变为业务管理、行政管理和队伍建设，不再对检察官所办案件进行审批。改革的目标既要适当去行政化，又不能放松业务管理，如何正确处理两者之间的关系，需要我们进一步研究。

**五是司法行政工作难度增加。**员额制改革实施后，出于职业发展考虑，部分具有法律职务的司法行政骨干人员将回归业务部门，司法行政部门力量大幅削弱，对于后期司法改革工作任务的实施产生不利的影响。

下一步正式启动改革后，我院将在巩固深化前期改革成果，同步完善配套改革措施的基础上，重点从以下方面开展工作：

**一是加强思想政治素质和政治定力。**紧紧围绕“强化法律监督、维护公平正义”的检察工作主题，进一步加强党的领导，强化人大监督。进一步提高思想认识，加强思想政治素质，提高司法改革试点工作的责任感和使命感。提高工作站位，找准自身定位，加强部署动员，加强思想政治教育和工作宣传，及时对工作情况进行请示报告。以司法改革为契机，加强检察机关的社会公信力，依靠司法改革来解决一些制约检察工作发展的深层次问题。

**二是统筹推进人员分类管理。**推动员额制改革，坚守确定的员额比例，规范入额程序和条件，严格考试考核，择优选任员额制检察官，配置在办案一线，使之成为落实检察官办案责任制的基本主体。妥善统筹员额使用，进行后续员额测算，合理规划检察人员的职业阶梯。建立面向检察官助理、书记员的职级晋升通道，妥善安排好司法行政人员的职业发展。

**三是科学划分检察官权限。**坚持司法规律，制定覆盖各层级各部门的检察官权力清单和责任清单，确保权责一致，权责相符。规范检察委员会上会案件的条件、标准，进一步压缩个案讨论空间。

**四是进一步完善检察权运行的监督制约机制。**积极探索上下级之间、司法办案各环节之间、检察机关内部专门监督主体、办案组织内部、检察机关外部的有效管用的监督制约机制，做到“放权不放任”。

**五是建立健全办案质量终身负责和错案责任追究机制。**根据“谁办案、谁决定、谁负责”的总体原则，区分故意责任、重大过失责任和监督管理责任，科学认定应承担的司法责任，建立相应的惩戒机制，真正把责任落实到“人”。

**六是加强司法行政工作的支持保障力度。**司法改革实施方案启动之后，在司法辅助工作要求提高、司法行政工作需求增加而工作力量不足的情况下，为加强对业务工作的支持保障，通过购买社会化服务等方式，积极妥善地保障工作目标的顺利实现。

司法改革时间紧，任务重，矛盾多，问题尖锐复杂。我们将在区委、市检察院的领导下，在区人大及其常委会的监督下，继续增强改革定力、保持改革韧劲，加强思想引导，注重问题研究，全力以赴抓好司法体制改革任务的落实，确保各项改革措施取得预期成果，为加快建设公正高效权威的社会主义司法制度作出我们应有的贡献！

1. \* **检察官**是指依法行使国家检察权的检察人员，包括检察长、副检察长、检察委员会委员、检察员。改革后，检察官实行有别于普通公务员的管理制度，按单独职务序列管理。**检察辅助人员**是指协助检察官履行检察职责的专门工作人员，包括检察官助理、书记员、司法警察、检察技术人员。改革后，检察官助理、书记员实行等级管理；司法警察参照人民警察序列管理；检察技术人员按专业技术类人员管理。**司法行政人员**是指在检察机关从事司法行政管理事务的工作人员。改革后，司法行政人员按综合管理类公务员管理。 [↑](#footnote-ref-1)